VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

ĐỖ HẢI

PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI TỪ THỰC TIỄN QUẬN PHÚ NHUẬN, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2018

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

ĐỖ HẢI

PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI TỪ THỰC TIỄN QUẬN PHÚ NHUẬN, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Chuyên ngành: Luật Kinh tế
Mã số: 838.01.07

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
TS. LÊ THỊ THÚY HƯƠNG

HÀ NỘI - 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi dưới sự hướng dẫn của TS. Lê Thị Thúy Hương.

Các số liệu, kết quả nêu trong luận văn là trung thực và chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận văn

Đỗ Hải

LỜI CẢM ƠN

Để hoàn thành tốt bài luận văn nghiên cứu với đề tài: ***Pháp luật về trợ giúp xã hội từ thực tiễn quận Phú Nhuận, Thành phố Hồ Chí Minh"*** cùng với sự nỗ lực cố gắng của bản thân, em xin bày tỏ lời cảm ơn sâu sắc đến TS. Lê Thị Thúy Hương đã tận tình hướng dẫn, giúp đỡ em hoàn thành đề tài luận văn tốt nghiệp.

Đồng thời, em cũng xin cảm ơn các thầy cô giáo khoa Luật, các thầy cô giáo phụ trách giảng dạy chuyên ngành Luật Kinh tế, Học viện Khoa học – xã hội Việt Nam. Các anh chị đồng nghiệp, gia đình và các bạn đã tận tình giúp đỡ, chỉ bảo, đóng góp ý kiến quý báu, tạo điều kiện thuận lợi cho em hoàn thành đề tài luận văn này.

Thành phố Hồ Chí Minh, ngày tháng năm 2018

Tác giả luận văn

Đỗ Hải

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU 1

Chương 1: KHÁI QUÁT CHUNG VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI VÀ PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI 11

1.1.Lý luận chung về an sinh xã hội 11

1.2. Khái niệm và cấu trúc của trợ giúp xã hội 16

1.3.Vai trò của hệ thống chính sách an sinh xã hội tác động đến trợ giúp xã hội của nước ta hiện nay..... 20

1.4.Pháp luật của Nhà nước trong việc thực thi chính sách trợ giúp xã hội và vai trò của nhà nước trong thực thi chính sách trợ giúp hội 22

1.5.Các yếu tố ảnh hưởng tới việc thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội 33

Chương 2: THỰC TRẠNG VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI TẠI QUẬN PHÚ NHẬN, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH 37

2.1.Thực trạng pháp luật về trợ giúp xã hội 37

2.2.Thực tiễn thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội tại quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh..... 44

Chương 3:KIẾN NGHỊ VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI TỪ THỰC TIỄN QUẬN PHÚ NHUẬN, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH.....53

3.1.Sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật và chính sách trợ giúp xã hội..... 53

3.2.Quan điểm và định hướng đẩy mạnh hoạt động trợ giúp xã hội ở Việt Nam trong các năm tiếp theo 54

3.3.Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật và các giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về trợ giúp xã hội 59

KẾT LUẬN.....67

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

ASXH : An sinh xã hội

BTXH : Bảo trợ xã hội

BLĐTBXH : Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội

CP : Chính phủ

HĐBT : Hội đồng Bộ trưởng

NĐ : Nghị định

QĐ : Quyết định

TGXH : Trợ giúp xã hội

TT : Thủ tướng

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất nước Việt Nam của chúng ta là một đất nước trải qua nhiều cuộc chiến tranh bảo vệ Tổ quốc, lại bị ảnh hưởng của thiên tai và biến đổi khí hậu; đang trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa nhanh nên hiện nay số người cần TGXH của Việt Nam rất lớn, chiếm hơn 20% dân số cả nước. Theo Bộ Lao động - Thương binh xã hội thì vào năm 2016 nước ta trong đó có khoảng 9,2 triệu người cao tuổi, 7,2 triệu người khuyết tật, 1,5 triệu trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, gần 5% hộ nghèo, 1,8 triệu hộ gia đình cần được trợ giúp đột xuất hàng năm do thiên tai, hỏa hoạn, mất mùa, 234 nghìn người nhiễm HIV được phát hiện, 204 nghìn người nghiện ma tuý, khoảng 30 nghìn nạn nhân bị bạo lực, bạo hành trong gia đình; ngoài ra, còn nhiều phụ nữ, trẻ em bị ngược đãi, bị buôn bán, bị xâm hại hoặc lang thang kiếm sống trên đường phố.

Trong Giai đoạn 2011-2015, kinh tế đất nước có khó khăn, thách thức, song Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều giải pháp để bảo đảm an sinh xã hội (ASXH), trong đó có lĩnh vực trợ giúp xã hội (TGXH) tiếp tục là điểm sáng. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI xác định: "Tạo bước tiến rõ rệt về thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo đảm ASXH, giảm tỉ lệ hộ nghèo, cải thiện điều kiện chăm sóc sức khoẻ cho nhân dân".

Theo Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 01/6/2012 của Ban chấp hành Trung ương khóa XI về một số vấn đề chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020 cũng nhấn mạnh: "Nâng cao hiệu quả công tác TGXH, tiếp tục mở rộng đối tượng thụ hưởng với hình thức hỗ trợ thích hợp; nâng dần mức trợ cấp xã hội thường xuyên phù hợp với khả năng ngân sách Nhà nước. Xây dựng mức sống tối thiểu phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội làm căn cứ xác định người thuộc diện được hưởng TGXH. Tiếp tục hoàn thiện chính sách TGXH. Củng cố, nâng cấp hệ thống cơ sở TGXH, phát triển mô hình chăm sóc người

có hoàn cảnh đặc biệt tại cộng đồng, khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân vào triển khai các mô hình chăm sóc người cao tuổi, trẻ em mồ côi, người khuyết tật, nhất là mô hình nhà dưỡng lão".

Nhà nước ta đã xây dựng được hệ thống văn bản pháp luật, chính sách tạo cơ sở pháp lý cho thực hiện tốt chính sách TGXH. Đến nay, đã có trên 10 Bộ luật, luật; 7 Pháp lệnh và hơn 30 Nghị định, Quyết định của Chính phủ; hơn 40 Thông tư, thông tư liên tịch và nhiều văn bản có nội dung liên quan quy định khuôn khổ pháp luật, chính sách TGXH. Trong đó có những văn bản quan trọng như Luật Người cao tuổi, Luật Người khuyết tật, Luật Trẻ em, Luật Phòng chống bạo lực gia đình, Luật Phòng chống buôn bán người, Luật Bảo hiểm xã hội, Nghị định số 136/2013/NĐ-CP quy định chính sách TGXH đối với đối tượng bảo trợ xã hội…

Điều 25 Hiến chương Liên hợp quốc năm 1948 chỉ rõ: "Mọi người dân và hộ gia đình đều có quyền có một mức tối thiểu về sức khỏe và các phúc lợi xã hội bao gồm: ăn, mặc, chăm sóc y tế (gồm cả thai sản), dịch vụ xã hội thiết yếu và có quyền được an sinh khi có các biến cố về việc làm, ốm đau, tàn tật, góa phụ, tuổi già... hoặc các trường hợp bất khả kháng khác". Như vậy, việc bảo đảm quyền được an sinh xã hội cho người dân là yêu cầu, điều kiện cần thiết của sự ổn định, phát triển của mọi quốc gia, trong đó có Việt Nam.

Cùng với những thành tựu về phát triển kinh tế - xã hội, TP.HCM luôn quan tâm và thực hiện tốt các chính sách về an ASXH, trong đó có chế độ TGXH. Chăm lo ASXH, đầu tư các nguồn lực nhằm giải quyết các vấn đề ASXH vì sự phát triển của người dân thành phố là chủ trương nhất quán của Đảng bộ thành phố. Vì vậy, trong suốt những năm qua, Đảng bộ, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể ở thành phố đã có nhiều nỗ lực trong việc thực hiện chính sách chăm lo ASXH nói chung và TGXH nói riêng, chăm lo cải thiện không ngừng cuộc sống của người dân thành phố.

Mặc dù đã đạt được nhiều thành tựu, song công tác bảo đảm các chính sách TGXH ở TP.HCM vẫn còn những hạn chế, bất cập. Là trung tâm kinh tế trọng điểm của cả nước, địa phương ước tính dân số trung bình năm 2017 có 8,6 triệu người tăng 2% so với năm 2016 theo thông tin kinh tế xã hội tháng 12 năm 2017 của Cục Thống kê, số người hưởng các chính sách xã hội khá lớn nên đây thực sự là gánh nặng cho ngân sách. Thành phố là nơi tập trung rất đông người dân từ các tỉnh thành khác về sinh sống nên cần phải có nhiều nguồn lực để xây dựng trường học, bệnh viện, khu vui chơi, giải trí… Một số chính sách thiếu sự gắn kết, chưa khuyến khích người dân tích cực tham gia (như tỉ lệ bảo hiểm y tế thành phố đặt ra đến năm 2015 là 76% nhưng chỉ đạt 68,25%...). Chênh lệch giàu - nghèo về thu nhập và tiếp cận các dịch vụ xã hội giữa các vùng, nhóm dân cư có xu hướng gia tăng, nhất là giữa khu vực trung tâm và ngoại vi, giữa công nhân các khu công nghiệp, khu chế xuất với bộ phận khác của xã hội. Vấn đề nhà ở cho các nhóm dân cư, đặc biệt là người nghèo, công nhân còn bất cập…

Quận Phú Nhuận đã thực hiện chủ trương gắn phát triển kinh tếvới giải quyết các vấn đề xã hội, chính sách ASXH, quan tâm nhân tố con người và đã đạt được những kết quả tích cực: Trên lĩnh vực kinh tế: Tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân của quận Phú Nhuận từ 2012 - 2016 đạt 10,62%. Đời sống của nhân dân không ngừng được nâng lên, thu nhập bình quân đầu người của năm 2016 đạt 23,62 triệu/người (tăng hơn 5 lần so với năm 2012 là 4,69 triệu/người). Tăng trưởng kinh tế có tầm quan trọng hàng đầu, không chỉ để sớm đưa Quận Phú Nhuận trở thành một trong những quận nội thành của Thành phố hiện đại, phát triển; mà còn làm tiền đề để thực hiện nhiều mục tiêu xã hội. Trên lĩnh vực xã hội: Song song với những thành tựu trên lĩnh vực kinh tế; tiến bộ và công bằng xã hội luôn được chú trọng trong mối quan hệ với phát triển kinh tế, nhiều chính sách ASXH đậm tính nhân văn được triển khai thực hiện và đạt kết quả tốt.

Chương trình "5 không", "3 có" gắn với công tác đảm bảo ASXH được thực hiện tốt: Trong 3 năm 2014 - 2016, với chủ đề "Năm ASXH", quận Phú Nhuận tập trung chăm lo đời sống cho các đối tượng chính sách, đối tượng xã hội, hộ nghèo và đồng bào dân tộc. Những đề án được mở ra và đưa vào thực tiễn: có nhà ở được triển khai đồng bộ bằng cả nguồn vốn ngân sách và xã hội hoá, có việc làm được quan tâm thực hiện, tổ chức tốt các phiên giao dịch việc làm, kết nối cung cầu lao động.

Tuy nhiên, bên cạnh kết quả khả quan nói trên, lĩnh vực kinh tế, ASXH và TGXH vẫn còn những hạn chế, bất cập: Quá trình phát triển kinh tế đã dẫn đến việc mở rộng và phát triển các ngành công nghiệp, dịch vụ đã thu hút số lượng lớn lao động từ các địa phương khác đến tham gia làm việc và cư trú, trong đó có không ít lao động tự do, những người lang thang cơ nhỡ. Mặt khác, dưới tác động của quá trình đô thị hóa, các đối tượng dân cư bị thu hồi đất, phải chuyển đổi nghề nghiệp, phải tái định cư do quá trình mở rộng và chỉnh trang đô thị rất lớn, gây áp lực cho việc giải quyết việc làm, ổn định cuộc sống, bố trí nhà ở trên địa bàn thành phố, gây khó khăn cho công tác TGXH. Bên cạnh đó, hệ thống các trường đại học, cao đẳng, trung cấp đã góp phần làm tăng số lượng học sinh, sinh viên đến học tập và ở lại làm việc đã gây áp lực không nhỏ về vấn đề chỗ ở, khám chữa bệnh, chăm sóc y tế và các vấn đề xã hội khác.

Với quan điểm phát triển bền vững: "Kết hợp phát triển kinh tế với thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên, nâng cao chất lượng cuộc sống, giải quyết tốt các vấn đề ASXH", phấn đấu xây dựng quận Phú Nhuận trở thành "một quận có môi trường đô thị văn minh và giàu tính nhân văn, có đời sống văn hóa cao; một trong những quận hài hòa, thân thiện, an bình; một quận hấp dẫn và đáng sống", một quận giàu đẹp, an bình, văn minh, hiện đại, quận "4 an" - an ninh trật tự, an toàn

giao thông, an toàn vệ sinh thực phẩm và ASXH; việc khảo sát một cách khách quan thực trạng thực thi pháp luật về TGXH ở quận Phú Nhuận hiện nay, trên cơ sở đó đưa ra những luận cứ khoa học nhằm thực thi pháp luật về TGXH một cách có hiệu quả hơn là rất cần thiết.

Với thực tiễn nêu trên, tôi chọn đề tài nghiên cứu***: "Pháp luật về trợ giúp xã hội từ thực tiễn quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chi Minh"*** làm luận văn thạc sỹ chuyên ngành Luật Kinh tế.

2. Tình hình nghiên cứu của đề tài

Hoạt động trợ giúp xã có ý nghĩa thực tiễn vô cùng to lớn đối với công cuộc xây dựng nền kinh tế xã hội chủ nghĩa nhằm giải quyết mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và tiến bộ, công bằng xã hội. Vì vậy, vấn đề này đã được nhiều người quan tâm nghiên cứu. Trong số các công trình đã được công bố, có thể kể tên một số công trình liên quan trực tiếp đến đề tài luận văn là:

"*Pháp luật ASXH - kinh nghiệm một số nước đối với Việt Nam*" của Trần Hoàng Hải, Lê Thị Thúy Hương đã làm rõ quan niệm và vai trò của pháp luật ASXH của một số nước như Đức, Nga, Hoa Kỳ cũng như khái quát khá đầy đủ hệ thống pháp luật ASXH của Việt Nam. Trên cơ sở đó, các tác giả đã nhấn mạnh để hoàn thiện pháp luật ASXH của Việt Nam trong tình hình mới cần phải xúc tiến xây dựng Bộ Luật ASXH và cải cách các Luật Bảo hiểm xã hội và Luật Bảo hiểm ytế.

"*Hệ thống ASXH của EU và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*" của Đinh Công Tuấn đã phân tích tổng quan về hệ thống ASXH của châu Âu cũng như làm rõ nhu cầu, thách thức trong việc cải cách hệ thống ASXH của châu Âu, đồng thời, chỉ ra những thành công, hạn chế, những kinh nghiệm trong đảm bảo ASXH thông qua: Hệ thống ASXH theo mô hình "thị trường xã hội" của Đức; hệ thống ASXH theo mô hình "xã hội dân chủ" của Thuỵ Điển; hệ thống ASXH theo mô hình "thị trường tự do" của Anh. Từ đó, cung

cấp nhiều luận cứ khoa học cho xây dựng và thực hiện chính sách ASXH phù hợp với điều kiện của Việt Nam hiệnnay.

"*Chính sách ASXH và vai trò của nhà nước trong việc thực hiện chính sách ASXH ở Việt Nam*" của Nguyễn Văn Chiểu đã đề cập đến một số vấn đề lý luận cơ bản chính sách ASXH và kinh nghiệm một số nước, thực trạng thực thi chính sách ASXH ở Việt Nam trong gần 30 năm thực hiện đường lối đổi mới, vai trò của nhà nước trong việc thực hiện chính sách ASXH ở Việt Nam hiện nay, phương hướng và những giải pháp chủ yếu nâng cao vai trò của nhà nước trong việc thực hiện chính sách ASXH ở Việt Nam. Với tư liệu này, luận án đã kế thừa nội dung tính tất yếu, vai trò và yêu cầu đặt ra đối với nhà nước trong việc thực hiện chính sách ASXH (tính tất yếu được thể hiện ở các nội dung: bản chất, chức năng xã hội của nhà nước, khắc phục những hạn chế của nền kinh tế thị trường, đảm bảo quyền cơ bản của con người, đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập quốc tế).

"*Xây dựng và hoàn thiện chính sách ASXH ở Việt Nam*" của Mai Ngọc Cường Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2009; - Giáo trình Luật Người khuyết tật năm 2011 của Trường đại học Luật Hà Nội do Nguyễn Hữu Chí chủ biên: đã đề cập đến những vấn đề cơ bản của chính sách ASXH trong nền kinh tế thị trường; thực trạng hệ thống chính sách ASXH ở Việt Nam hiện nay; phương hướng, giải pháp xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách ASXH ở Việt Nam đến năm 2015. Cuốn sách đã chỉ rõ tác động mặt trái của kinh tế thị trường: tình trạng phân hóa giàu nghèo, sự bất bình đẳng trong thu nhập, nguy cơ thất nghiệp và bệnh tật, đói nghèo. Đồng thời cũng nhấn mạnh vai trò của Đảng, Nhà nước trong việc ban hành và tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách nhằm giải quyết các vấn đề xã hội nói chung, ASXH nói riêng.

Chính sách ASXH - thực trạng và giải pháp" của Lê Quốc Lý đã phân

tích cơ sở lý luận và thực tiễn về những trở ngại trong thực thi chính sách ASXH; những trở ngại trong thực thi chính sách ASXH ở Việt nam gần đây thông qua việc đánh giá nhóm cán bộ thực thi và đối tượng thụ hưởng chính sách; trên cơ sở mục tiêu, quan điểm thực thi chính sách ASXH ở Việt Nam đến năm 2020 cuốn sách đã nêu lên 5 nhóm giải pháp khắc phục những trở ngại trong thực thi chính sách ASXH ở nước ta (thiết kế và thực thi chính sách ASXH, xây dựng và hoàn thiện hệ thống luật pháp, hoàn thiện bộ máy thực thi chính sách ASXH, nâng cao nhận thức của đối tượng thụ hưởng về chính ASXH).

- Luận án tiến sĩ Luật học "*Hoàn thiện pháp luật về quyền của người khuyết tật ở Việt Nam hiện nay*" của tác giả Nguyễn Thị Báo năm 2008;

- Luận văn thạc sỹ Luật học "*Pháp luật về việc làm cho người khuyết tật" của Hồ Thị Trâm năm 2013;*

- Bài viết "*Thực trạng ASXH ở Việt Nam và phương hướng hoàn thiện"* của Lê Thị Hoài Thu trên tạp chí Nhà nước và pháp luật số 1 năm 2014; - Bài viết "Một số bất cập trong áp dụng pháp luật về bảo trợ xã hội đối với người khuyết tật ở Việt Nam hiện nay" của Hoàng Kim Khuyên số 10 năm 2015. Những công trình nghiên cứu trên nhìn chung đã nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn về hoạt động TGXH đối với người khuyết tật trên từng khía cạnh và mức độ khác nhau.

Nhìn chung, những công trình nói trên thể hiện tính nghiêm túc trong học thuật, đồng thời chỉ ra một cái nhìn tổng quan về chính quyền địa phương nói chung và chính quyền các cấp nói riêng. Tuy vậy, công trình nghiên cứu về vấn đề TGXH một cách hệ thống và toàn diện thì vẫn còn ít, nhất thực tiễn thực hiện trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh. Vì vậy, tác giả tiếp tục nghiên cứu đề tài này, nhằm cung cấp một cái nhìn toàn diện hơn về

TGXH đối và thực tiễn tại quận Phú Nhuận, Thành phố Hồ Chí Minh, đưa ra một số giải pháp hoàn thiện về vấn đề này.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài:

3.1. Mục đích nghiên cứu:

Mục đích nghiên cứu của luận văn là xây dựng cơ sở lý luận về pháp luật TGXH, dựa trên cơ sở lý luận đó để đánh giá về thực trạng các quy định pháp luật hiện hành, thực tiễn thực hiện trên địa bàn quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh và đưa ra được những giải pháp hoàn thiện pháp luật về TGXH nhằm đáp ứng được yêu cầu cấp thiết của thực tiễn về vấn đề bảo vệ, hỗ trợ và thực hiện hóa quyền con người.

3.2 Nhiệm vụ nghiên cứu:

Với mục đích như trên, nhiệm vụ nghiên cứu của luận văn là:

- Đánh giá về những quan điểm hiện hành và từ đó xây dựng nội dung lý luận về pháp luật TGXH.

- Đánh giá nội dung pháp luật về TGXH bao gồm những ưu nhược điểm và hạn chế của các quy định của pháp luật hiện hành.

- Đánh giá thực trạng thực hiện pháp luật nhằm phát hiện những bất cập, hạn chế cơ bản của các quy định pháp luật hiện hành.

- Đánh giá thực tiễn thực hiện và áp dụng pháp luật về TGXH trên địa bàn quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh.

- Xây dựng các giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật hiện hành về TGXH. Những phương hướng này cần bám sát và thể hiện đúng chủ trương chính sách của Đảng cộng sản Việt Nam, pháp luật của Nhà nước nhằm đảm bảo và hỗ trợ xã hội.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:

4.1. Đối tượng nghiên cứu:

Hệ thống các quy định của pháp luật về vấn đề TGXH.

4.2. Phạm vi nghiên cứu:

Luận văn được xác định giới hạn nghiên cứu như sau: Nghiên cứu các hệ thống quy định pháp luật về TGXH ở Việt Nam và có so sánh với các quy định pháp luật trước đó. Những nghiên cứu của luận văn hướng tới hệ thống các quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động TGXH.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu:

Để thực hiện được những nhiệm vụ nghiên cứu và mục đích nghiên cứu, luận văn được tiếp cận theo phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin trong việc giải quyết nhiệm vụ nghiên cứu. Đối với từng nội dung cụ thể, đề tài chủ yếu sử dụng phương pháp phân tích, phương pháp thống kê, phương pháp so sánh luật học và phương pháp lịch sử.

Các phương pháp cụ thể mà tác giả sử dụng để nghiên cứu đề tài bao gồm: phương pháp phân tích, tổng hợp, hệ thống hóa, so sánh, thống kê...

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của đề tài:

6.1. Ý nghĩa lý luận:

Luận văn là công trình nghiên cứu về hệ thống lý luận về TGXH cũng như đánh giá thực trạng thực hiện pháp luật về trợ giúp xã. Do đó luận văn sẽ góp phần bổ sung một số vấn đề lý luận mới về TGXH.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn:

Một là: luận văn đóng góp những căn cứ khoa học cho việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật về TGXH ở Việt Nam.

Hai là: luận văn sẽ góp phần đóng góp vào hệ thống kiến thức pháp lý để các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức công tác xã hội và người dân áp dụng các quy định của pháp luật một cách hiệu quả.

Ba là: luận văn sẽ là tài liệu tham khảo cho các nghiên cứu sau này.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần Mở đầu và Kết luận, luận văn có 3 chương:

Chương 1: Khái quát chung về trợ giúp xã hội và pháp luật về trợ giúp xã hội.

Chương 2: Thực trạng và thực tiễn thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội tại quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh.

Chương 3: Kiến nghị và giải pháp hoàn thiện pháp luật về trợ giúp xã hội từ thực tiễn quận Phú nhuận, Thành phố Hồ Chí Minh

Chương 1
KHÁI QUÁT CHUNG VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI VÀ PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI

1.1. Một số vấn đề về an sinh xã hội

Thành ngữ ASXH ra đời từ những năm 30 của thế kỷ trước, khi đạo luật đầu tiên trên thế giới về ASXH được ban hành tại Mỹ năm 1935. Đến nay, khái niệm ASXH được sử dụng phổ biến tại nhiều nước. Theo Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), ASXH là một sự bảo vệ của xã hội đối với các thành viên của mình thông qua một số biện pháp công cộng nhằm chống lại với những khó khăn về kinh tế và xã hội làm mất hoặc suy giảm thu nhập, gây ra bởi ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, thất nghiệp, tàn tật, tuổi già và chết. Đồng thời đảm bảo chăm sóc y tế và trợ giúp cho các gia đình có đông con. Như vậy, ASXH là sự đảm bảo thu nhập và một số điều kiện thiết yếu khác cho cá nhân, gia đình và cộng đồng khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập do họ bị giảm hoặc mất khả năng lao động hoặc mất việc làm; cho những người già, trẻ em mồ côi, người tàn tật, những người yếu thế, người bị thiên tai địch họa, v.v…

Nhìn chung, hệ thống ASXH có ba hợp phần chính sau đây:

(1) Các chính sách, chương trình mang tính chất phòng ngừa rủi ro. Đây được coi là tầng trên của hệ thống ASXH, vai trò của tầng này là hướng tới can thiệp và bảo vệ toàn bộ dân cư, giúp cho dân cư có được việc làm, thu nhập để có được năng lực vật chất cần thiết nhằm đối phó một cách tốt nhất rủi ro, hạn chế rủi ro và tự bảo vệ mình trước rủi ro. Nội dung quan trọng của hợp phần này là các chính sách, chương trình ở tầm vĩ mô và trung mô cho cả nền kinh tế và cho cả toàn xã hội như chính sách và chương trình thị trường lao động; chương trình phòng ngừa tai nạn thương tích; phòng chống HIV/AIDS, phòng ngừa thảm hoạ thiên tai đối với con người.

(2) Các chính sách, chương trình mang tính chất giảm thiểu rủi ro. Đây được coi là tầng thứ hai của hệ thống ASXH. Tầng này có vị trí đặc biệt quan trọng khi rủi ro xảy ra sẽ hướng tới bao phủ toàn bộ dân cư vì trong cuộc sống không ai biết trước được rủi ro khi nào và ai sẽ không gặp rủi ro. Trên thực tế mức độ bao phủ của nó hẹp hơn tầng thứ nhất và hướng trực tiếp vào những thành viên xã hội gặp rủi ro và gián tiếp chịu hậu quả của rủi ro như người thất nghiệp, người thiếu việc làm… Các chính sách và giải pháp của Nhà nước bảo vệ người dân là bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp.

(3) Các chính sách, chương trình mang tính chất khắc phục rủi ro. Đây được coi là tầng cuối cùng của hệ thống ASXH nhằm bảo vệ an toàn cho các thành viên xã hội khi họ gặp phải rủi ro mà bản thân họ không tự khắc phục được, để họ không phải rơi vào cảnh bần cùng. Các chính sách và giải pháp ASXH bảo vệ người dân là chương trình giảm nghèo, TGXH. TGXH là hình thức ASXH mang tính xã hội cao nhất vì đây là hình thức không đòi hỏi người hưởng trợ cấp phải nộp bất cứ một khoản đóng góp nào. Khác với các hình thức bảo hiểm là có đóng - hưởng.

Sự đa dạng về nội dung, phương thức và góc độ tiếp cận nên giới nghiên cứu lý luận, cũng như những nhà chỉ đạo thực tiễn hiện có nhiều cách hiểu về ASXH từ đó phát triển các hình thức TGXH. Tổng hợp các ý kiến, có thể khái quát, phạm trù ASXH thường được đề cập đến ở hai nghĩa rộng và hẹp. Theo nghĩa rộng*: ASXH là sự bảo đảm thực hiện các quyền để con người được an bình, bảo đảm an ninh, an toàn trong xã hội*. Theo nghĩa hẹp, *ASXH là sự bảo đảm thu nhập và một số điều kiện thiết yếu khác cho cá nhân, gia đình và cộng đồng trong trường hợp bị giảm hoặc mất thu nhập vì lý do bị giảm hoặc mất khả năng lao động hay mất việc làm; cho những người già cô đơn, trẻ em mồ côi, người tàn tật, những người yếu thế, người bị ảnh hưởng*

bởi thiên tai dịch họa... [28] thông qua đó việc TGXH cũng được phát triển và nhân rộng mô hình theo các nghĩa của ASXH.

Bản chất của ASXH là tạo ra lưới an toàn gồm nhiều tầng, nhiều lớp cho tất cả các thành viên xã hội trong trường hợp bị giảm, bị mất thu nhập hay gặp phải những rủi ro khác. Chính sách và pháp luật ASXH là các chính sách xã hội cơ bản của Nhà nước nhằm thực hiện chức năng phòng ngừa, hạn chế và khắc phục rủi ro, bảo đảm an toàn thu nhập và cuộc sống cho các thành viên trong xã hội.

Ngoài việc phòng ngừa rủi ro, giảm thiểu rủi ro và khắc phục rủi ro, so với mô hình phổ biến trên thế giới, hệ thống ASXH ở nước ta có một cấu phần đặc thù, đó là chính sách ưu đãi xã hội. Chính sách này nhằm thực hiện mục tiêu cao cả là đền ơn, đáp nghĩa đối với sự hy sinh, công lao đặc biệt và cống hiến to lớn của những người có công với cách mạng, với đất nước; thực hiện trách nhiệm của Nhà nước, của xã hội chăm lo, bảo đảm cho người có công có cuộc sống ổn định và ngày càng được cải thiện. Trên cơ sở đó, hệ thống pháp luật về ASXH ở Việt Nam có các nhánh chính như sau:

(i) Hệ thống bảo hiểm xã hội là nhánh quan trọng nhất trong hệ thống ASXH. BHXH là sự đảm bảo thay thế hoặc bù đắp một phần thu nhập cho người lao động khi họ gặp phải những biến cố rủi ro làm giảm hoặc mất khả năng lao động hoặc bị mất việc làm, bằng cách hình thành và sử dụng quỹ tài chính tập trung do sự đóng góp của người sử dụng lao động và người lao động từ hoạt động nghề nghiệp của họ bị giảm hoặc mất khả năng lao động [35, tr.40]. Có thể nói, không có BHXH thì không thể có một nền ASXH vững mạnh. BHXH có các đặc điểm cơ bản là: BHXH dựa trên nguyên tắc cùng chia sẻ rủi ro giữa những người tham gia; đòi hỏi tất cả mọi người tham gia phải đóng góp tạo nên một quỹ chung; các thành viên được hưởng chế độ khi họ gặp các "sự cố" và đủ điều kiện để hưởng; chi phí cho các chế độ được

chi trả bởi quỹ BHXH; nguồn quỹ được hình thành từ sự đóng góp của những người tham gia, thường là sự chia sẻ giữa chủ sử dụng lao động và người lao động, với một phần tham gia của nhà nước; đòi hỏi tham gia bắt buộc, trừ những trường hợp ngoại lệ; phần tạm thời chưa sử dụng của quỹ được đầu tư tăng trưởng, nâng cao mức hưởng cho người thụ hưởng chế độ BHXH; các chế độ được bảo đảm trên cơ sở các đóng góp BHXH, không liên quan đến tài sản của người hưởng BHXH; các mức đóng góp và mức hưởng tỷ lệ với thu nhập trước khi hưởng BHXH…Ở nước ta, BHXH là sự bảo đảm thay thế hoặc bù đắp một phần thu nhập của người lao động khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập do ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, hết tuổi lao động hoặc chết, trên cơ sở đóng vào quỹ BHXH. Bảo hiểm xã hội bắt buộc là loại hình BHXH do Nhà nước tổ chức mà người lao động và người sử dụng lao động phải tham gia. Bảo hiểm xã hội tự nguyện là loại hình BHXH do Nhà nước tổ chức mà người tham gia được lựa chọn mức đóng, phương thức đóng phù hợp với thu nhập của mình và Nhà nước có chính sách hỗ trợ tiền đóng BHXH để người tham gia hưởng chế độ hưu trí và tử tuất. Nguyên tắc bảo hiểm xã hội: Mức hưởng BHXH được tính trên cơ sở mức đóng, thời gian đóng BHXH và có chia sẻ giữa những người tham gia BHXH. Mức đóng BHXH bắt buộc được tính trên cơ sở tiền lương tháng của người lao động. Mức đóng BHXH tự nguyện được tính trên cơ sở mức thu nhập tháng do người lao động lựa chọn. Người lao động vừa có thời gian đóng BHXH bắt buộc, vừa có thời gian đóng BHXH tự nguyện được hưởng chế độ hưu trí và chế độ tử tuất trên cơ sở thời gian đã đóng BHXH. Thời gian đóng BHXH đã được tính hưởng BHXH một lần thì không tính vào thời gian làm cơ sở tính hưởng các chế độ BHXH…[22].

BHXH được quan tâm phát triển với nội dung và hình thức ngày càng phong phú, nhằm chia sẻ rủi ro và trợ giúp thiết thực cho những người tham

gia. Bảo hiểm xã hội được triển khai đồng bộ với 3 loại hình là: bảo hiểm bắt buộc (bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế), bảo hiểm tự nguyện và bảo hiểm thất nghiệp. Số người tham gia bảo hiểm bắt buộc tăng nhanh, từ 4,8 triệu (năm 2001) lên 9,7 triệu (năm 2011). Sau gần 3 năm triển khai bảo hiểm xã hội tự nguyện, đến năm 2010 có khoảng 96,6 nghìn người tham gia. Năm 2011 có khoảng 7,6 triệu người tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Bảo hiểm y tế tăng nhanh từ 13,4% dân số (năm 2000) lên khoảng 62% (năm 2010). Đặc biệt, đã thực hiện chính sách bảo hiểm y tế miễn phí cho trẻ em dưới 6 tuổi, một số đối tượng chính sách, người nghèo và hỗ trợ bảo hiểm y tế cho các hộ cận nghèo, v.v.. Năm 2015 số bảo hiểm thất nghiệp 1 lần, học nghề, tìm việc làm là 59.654 lượt người so với năm 2014 là 45.681 lượt người tăng 76,58% so cùng kỳ năm theo tổng cục thống kê cho thấy nhu cầu cũng như phát sinh của công tác bảo hiểm thất nghiệp hiện nay ngày càng tăng lên.

(ii) Hệ thống ưu đãi xã hội đối với người có công không ngừng được hoàn thiện. Mức trợ cấp ưu đãi năm 2010 tăng 2,2 lần so với năm 2006. Thực hiện chính sách ưu đãi thường xuyên cho hơn 1,4 triệu người có công. Đến nay, hơn 90% gia đình người có công có mức sống bằng hoặc cao hơn mức trung bình của dân cư cùng địa bàn.

(iii) Hệ thống TGXH được thực hiện rộng hơn cả về quy mô và đối tượng thụ hưởng với mức trợ giúp ngày càng tăng. Kinh phí trợ giúp thường xuyên từ ngân sách nhà nước và số người được thụ hưởng tăng nhanh, từ 113 tỉ đồng cho hơn 180 nghìn người (năm 2001) tăng lên 4.500 tỉ đồng cho hơn 1,6 triệu người (năm 2010). Hằng năm Nhà nước còn trợ cấp đột xuất hàng nghìn tỉ đồng và hàng chục nghìn tấn lương thực, thuốc men, chủ yếu để trợ giúp khắc phục thiên tai.

(iv) Hệ thống Bảo hiểm y tế: Là một nhánh ASXH nhằm chăm sóc, bảo vệ sức khỏe cho người tham gia theo quy định của pháp luật, không vì

mục tiêu lợi nhuận [6, tr.5253]. Nguyên tắc BHYT: Bảo đảm chia sẻ rủi ro giữa những người tham gia bảo hiểm y tế. Mức đóng BHYT được xác định theo tỷ lệ phần trăm của tiền lương, tiền công, tiền lương hưu, tiền trợ cấp hoặc mức lương tối thiểu của khu vực hành chính (sau đây gọi chung là mức lương tối thiểu). Mức hưởng BHYT theo mức độ bệnh tật, nhóm đối tượng trong phạm vi quyền lợi của người tham gia BHYT. Chi phí khám bệnh, chữa bệnh BHYT do quỹ BHYT và người tham gia BHYT cùng chi trả. Quỹ BHYT được quản lý tập trung, thống nhất, công khai, minh bạch, bảo đảm cân đối thu, chi và được Nhà nước bảo hộ.

Chính sách của Nhà nước về bảo hiểm y tế: Nhà nước đóng hoặc hỗ trợ tiền đóng BHYT cho người có công với cách mạng và một số nhóm đối tượng xã hội. Nhà nước có chính sách ưu đãi đối với hoạt động đầu tư từ quỹ BHYT để bảo toàn và tăng trưởng quỹ. Nguồn thu của quỹ và số tiền sinh lời từ hoạt động đầu tư từ quỹ bảo hiểm y tế được miễn thuế. Nhà nước tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân tham gia BHYT hoặc đóng bảo hiểm y tế cho các nhóm đối tượng. Nhà nước khuyến khích đầu tư phát triển công nghệ và phương tiện kỹ thuật tiên tiến trong quản lý BHYT. Đối tượng tham gia bảo hiểm y tế được quy định ở Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo hiểm y tế [23].

1.2. Khái niệm và cấu trúc của trợ giúp xã hội

1.2.1. Khái niệm về trợ giúp xã hội

Trợ giúp xã hội là một bộ phận cấu thành của hệ thống ASXH. Hiểu theo một cách đơn giản nhất, TGXH là sự giúp đỡ (trợ giúp) của Nhà nước và xã hội về thu nhập và các điều kiện sinh sống thiết yếu đối với mọi thành viên của xã hội trong những trường hợp bất hạnh, rủi ro, nghèo đói … mà họ không có đủ khả năng tự lo được để đảm bảo cuộc sống tối thiểu của họ.

Theo Từ điển bách khoa Việt Nam, "*TGXH là sự giúp đỡ bằng tiền mặt hoặc hiện vật, có tính chất khẩn thiết, "cấp cứu" ở mức độ cần thiết cho*

những người bị lâm vào cảnh bần cùng không có khả năng tự lo liệu cuộc sống thường ngày của bản thân và gia đình, là sự giúp thêm bằng tiền mặt hoặc điều kiện và phương tiện sinh sống thích hợp để đối tượng được giúp đỡ và có thể phát huy khả năng, tự lo liệu cuộc sống của mình và gia đình, sớm hoà nhập với cộng đồng" [27]. Theo đó, TGXH là sự đảm bảo và giúp đỡ của Nhà nước, sự hỗ trợ của nhân dân và cộng đồng về thu nhập và các điều kiện sinh sống bằng các hình thức và biện pháp khác nhau đối với các đối tượng bị lâm vào cảnh rủi ro, bất hạnh, nghèo đói, thiệt thòi, yếu thế, không đủ khả năng tự lo được cuộc sống tối thiểu của bản thân và gia đình. Nếu TGXH đột xuất diễn ra một lần thì ngược lại TGXH thường xuyên được tiến hành đều đặn hàng tháng kéo dài trong nhiều năm.

Chính sách TGXH không phải cố định, mà thường xuyên thay đổi cho phù hợp với điều kiện cụ thể về phát triển kinh tế, thu nhập và mức sống của xã hội.

Như vậy, *TGXH là sự giúp đỡ của Nhà nước và cộng đồng xã hội cho các đối tượng bị lâm vào cảnh rủi ro, bất hạnh, nghèo đói, thiệt thòi, yếu thế, không đủ khả năng tự lo được cuộc sống tối thiểu của bản thân và gia đình*. TGXH có thể bằng tiền, cũng có thể là các điều kiện và phương tiện thích hợp để đối tượng có thể phát huy những khả năng tự lo liệu của họ nhằm sớm hòa nhập trở lại với cộng đồng.

1.2.2. Phân loại trợ giúp xã hội

Đối tượng của TGXH rất rộng và có hoàn cảnh rủi ro khác nhau, để sự giúp đỡ đạt hiệu quả cao nhất thì với mỗi loại đối tượng sẽ có những giải pháp khác nhau. Căn cứ vào đối tượng, mức độ và tính chất của sự trợ giúp, TGXH được chia thành hai loại: TGXH thường xuyên và TGXH đột xuất.

(1) TGXH thường xuyên là hình thức TGXH đối với những người hoàn toàn không thể tự lo được cuộc sống trong một thời gian dài hoặc trong

suốt cả cuộc đời của đối tượng được trợ giúp.

Đối tượng xã hội khó khăn rất nhiều, song không phải tất cả đều được TGXH thường xuyên, mà chỉ có những người rơi vào hoàn cảnh đặc biệt khó khăn nhưng bản thân và gia đình họ không thể tự lo liệu được cuộc sống ở mức tối thiểu hàng ngày, không đảm bảo được nhu cầu cơ bản của con người mới được hưởng trợ cấp TGXH thường xuyên.

Đối tượng của chính sách TGXH thường xuyên thường gồm: người già không nơi nương tựa, không có nguồn thu nhập; Trẻ em mồ côi không có người nuôi dưỡng, trẻ em trong gia đình quá nghèo bố mẹ không thể nuôi sống được; Người tàn tật do nhiều nguyên nhân khác nhau, không thể tự lao động được để tạo ra thu nhập hoặc không có nguồn sinh sống nào khác….

Trong chế độ TGXH thường xuyên có chế độ xóa đói giảm nghèo. Xóa đói giảm nghèo là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước nhằm hỗ trợ những vùng khó khăn vươn lên XĐGN nhất là vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống. Từ nhiều năm qua, Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách xã hội, coi đây vừa là mục tiêu, vừa là động lực để phát triển bền vững, ổn định chính trị xã hội, thể hiện bản chất tốt đẹp của chế độ ta. XĐGN là làm cho bộ phận dân cư đói nghèo nâng cao mức sống, từng bước thoát khỏi tình trạng đói nghèo. Biểu hiện ở tỷ lệ phần trăm và số lượng người đói nghèo giảm xuống - nói một cách khác, XĐGN là một quá trình chuyển một bộ phận dân cư đói nghèo lên một mức sống cao hơn. Ở khía cạnh khác, XĐGN là chuyển từ tình trạng có ít điều kiện lựa chọn sang tình trạng có đầy đủ điều kiện lựa chọn hơn để cải thiện đời sống mọi mặt của mỗi người.

Giảm nghèo bền vững là quá trình tạo điều kiện giúp đỡ người nghèo có khả năng tiếp cận các nguồn lực của sự phát triển một cách nhanh nhất, trên cơ sở đó họ có nhiều lựa chọn hơn, giúp họ từng bước thoát khỏi tình

trạng nghèo. Xóa đói, giảm nghèo luôn là mục tiêu xuyên suốt quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Chương trình mục tiêu quốc gia XĐGN với mục tiêu tạo điều kiện cho người nghèo phát triển sản xuất, xây dựng kết cấu hạ tầng thiết yếu, giúp người nghèo tiếp cận với các dịch vụ y tế, giáo dục… nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống và thoát nghèo bền vững.

Các chính sách xóa đói giảm nghèo ở nước ta trong giai đoạn hiện nay như sau: Chính sách ưu đãi tín dụng cho người nghèo; Chính sách hỗ trợ sản xuất, cung cấp dịch vụ khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư; Chính sách dạy nghề, giải quyết việc làm và xuất khẩu lao động cho người nghèo; Chính sách hỗ trợ về nhà ở, đất sản xuất và nước sinh hoạt cho hộ nghèo. Chính sách hỗ trợ người nghèo về y tế, về giáo dục - đào tạo; Chính sách trợ giúp pháp lý cho người nghèo; Chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội; Chính sách hỗ trợ giảm nghèo đặc thù (Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP về chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo nhất cả nước…).

Như vậy, có thể xem trợ giúp thường xuyên là hình thức TGXH đối với những người hoàn toàn không thể lo được cuộc sống trong một thời gian dài (một hoặc nhiều năm) hoặc trong suốt cả cuộc đời của đối tượng trợ giúp (ví dụ: trợ cấp một khoản kinh phí hàng tháng; miễn phí thẻ BHYT cho những đối tượng người cao tuổi, người nghèo, người tàn tật, tâm thần; miễn, giảm học phí học tập; đưa người già cô đơn, trẻ em mồ côi vào các trung tâm nuôi dưỡng…).

(2) TGXH đột xuất là hình thức TGXH do Nhà nước và cộng đồng giúp đỡ những người không may bị thiên tai, mất mùa hoặc những biến cố khác mà đời sống của họ bị đe dọa về lương thực, nhà ở, chữa bệnh, chôn cất và phục hồi sản xuất cần có sự giúp đỡ khẩn cấp. Nếu TGXH thường xuyên diễn ra trong một thời gian dài, hay người nhận trợ cấp được nhận sự TGXH

đều đặn, liên tục, thì người nhận TGXH đột xuất chỉ được hưởng một lần khi các biến cố đột ngột xuất hiện trong đời sống của họ.

Đối tượng được TGXH đột xuất là những người hoặc hộ gia đình khó khăn do hậu quả thiên tai hoặc những lý do bất khả kháng như: hộ gia đình có người bị chết, mất tích; Hộ gia đình có nhà ở bị đổ, sập, trôi, cháy, hỏng nặng; Hộ gia đình mất phương tiện sản xuất, lâm vào cảnh bị thiếu đói; Người bị thương nặng; Người thiếu đói do giáp hạt; Người gặp rủi ro ngoài vùng cư trú mà bị thương nặng hoặc bị chết, gia đình không biết để chăm sóc hoặc mai táng; Người lang thang xin ăn trong thời gian tập trung chờ đưa về nơi cư trú.

Như vậy, có thể xem trợ giúp đột xuất là hình thức TGXH do nhà nước và cộng đồng giúp đỡ những người không may bị thiên tai, mất mùa hoặc gặp những biến cố khác mà đời sống của họ bị đe dọa về tính mạng, lương thực, nhà ở, chữa bệnh, chôn cất hay phục hồi sản xuất nếu không có sự trợ giúp khẩn cấp. Đối tượng, chế độ của hai nhóm đối tượng trên được quy định tại Nghị định số 136/2013/NĐ-CP về quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội; Nghị định số 28/2012/NĐ-CP ngày 10/4/2012 Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Người khuyết tật.

1.3. Vai trò của hệ thống chính sách an sinh xã hội tác động đến trợ giúp xã hội của nước ta hiện nay

1.3.1. Chính sách an sinh xã hội của nước ta hiện nay

Chính sách ASXH là một loại hình chính sách được thể chế hóa bằng pháp luật nhà nước, là hệ thống quan điểm, chủ trương, phương hướng và biện pháp để giải quyết những vấn đề xã hội đặt ra trong một thời gian và không gian nhất định, trước hết là những vấn đề xã hội liên quan đến đời sống của con người theo nguyên tắc tiến bộ và công bằng xã hội, nhằm góp phần ổn định và phát triển bền vững đất nước. Các chính sách ASXH cơ bản gồm chính sách dân số, chính sách gia đình, chính sách sức khỏe, chính sách giáo

dục, chính sách đối với các giai cấp, tầng lớp trong xã hội; chính sách đối với các giới, v.v..... Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 BCH-TW Đảng khóa XI khẳng định: Chính sách ASXH có vai trò đặc biệt quan trọng, là mục tiêu, là động lực để phát triển nhanh và bền vững trong mọi giai đoạn phát triển.

Chính sách ASXH phải được đặt ngang tầm với chính sách kinh tế và thực hiện đồng bộ với phát triển kinh tế, phù hợp với trình độ phát triển và khả năng nguồn lực trong từng thời kỳ… Không ngừng cải thiện, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của người có công và bảo đảm ASXH là nhiệm vụ thường xuyên, quan trọng của Đảng, Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội [8, tr.73].

Chính sách ASXH được hiểu là hệ thống chủ trương, phương hướng và biện pháp đảm bảo thu nhập và một số điều kiện thiết yếu khác cho cá nhân, gia đình và cộng đồng trước những biến động về kinh tế, xã hội và tự nhiên làm cho họ bị giảm hoặc mất khả năng lao động hoặc mất việc làm, bị ốm đau, bệnh tật hoặc tử vong; cho những người già cô đơn, trẻ em mồ côi, người tàn tật, những người yếu thế, những nạn nhân chiến tranh, những người bị thiên tai địch họa. Đây là hệ thống chính sách nhằm phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục rủi ro thông qua các hoạt động bảo hiểm xã hội, cứu trợ xã hội và TGXH.

Mục tiêu của chính sách ASXH là đảm bảo thu nhập và một số điều kiện sinh sống thiết yếu khác cho mọi thành viên trong xã hội. Đối tượng của chính sách ASXH là mọi người dân, kể cả những người trong đối tượng lao động, người chưa đến tuổi lao động và người hết tuổi lao động, trong đó bao gồm các đối tượng của chính sách xã hội là người nghèo thành thị và nông thôn, phụ nữ, trẻ em, thanh niên, người tàn tật và người dân tộc thiểu số…[6, tr.22-25].

1.3.2. Vai trò của hệ thống chính sách trợ giúp xã hội của nước ta

hiện nay.

Trong xã hội hiện đại, các quốc gia, một mặt hướng vào phát huy mọi nguồn lực, nhất là nguồn nhân lực cho tăng trưởng kinh tế, nâng cao khả năng cạnh tranh của nền kinh tế tạo ra bước phát triển bền vững và ngày càng phồn vinh cho đất nước; mặt khác không ngừng hoàn thiện hệ thống ASXH, trong đó có TGXH, để giúp cho con người có khả năng chống chọi với các rủi ro xã hội, đặc biệt là rủi ro trong KTTT và rủi ro xã hội khác.

Ngoài tác động chung như đối với các nước giàu, chính sách ASXH nói chung và TGXH nói riêng có thể có những đóng góp cho sự nghiệp phát triển KT - XH ở những nước nghèo. Điều này thể hiện ở những khía cạnh sau:

Thứ nhất, các chính sách ASXH nói chung và TGXH nói riêng tác động đến quá trình tích lũy vốn con người vì nó cải thiện trình độ giáo dục và sức khỏe của con người, loại bỏ những hình thức tồi tệ nhất của sự bần cùng, nghèo đói.

Thứ hai, các chính sách ASXH nói chung và TGXH nói riêng cũng có những tác động tích cực đến khía cạnh cầu vì nó là sự phân phối lại sức mua và có lợi cho nền sản xuất hàng hóa và dịch vụ trong nước.

Thứ ba, các chính sách ASXH nói chung và TGXH nói riêng còn đóng góp lớn trong việc tạo ra điều kiện để xây dựng môi trường CT - XH bền vững. Khi lợi ích từ tăng trưởng kinh tế đến được với mọi người dân, gồm cả nhóm xã hội trước kia bị gạt ra ngoài lề, điều này sẽ góp phần làm giảm tình trạng mất trật tự về CT - XH.

1.4. Một số vấn đề về pháp luật của Nhà nước trong việc thực thi chính sách trợ giúp xã hội và vai trò của Nhà nước trong thực thi chính sách trợ giúp hội:

1.4.1. Vấn đề thực thi chính sách trợ giúp xã hội

1.4.1.1 Thực thi chính sách

Thực thi chính sách (Policy Implementation) là quá trình biến các chính sách thành những kết quả trên thực tế thông qua các hoạt động có tổ chức trong bộ máy nhà nước, nhằm hiện thực hoá những mục tiêu mà chính sách đã đề ra; là toàn bộ quá trình hoạt động của chủ thể theo các cách thức khác nhau nhằm hiện thực hóa nội dung chính sách công một cách có hiệu quả [18, tr.127].

Tầm quan trọng của việc thực thi chính sách là để giải quyết các vấn đề bức xúc của xã hội đặt ra. Nếu thiếu vắng công đoạn này thì chu trình chính sách không thể tồn tại; nếu không có việc thực thi chính sách để đạt được những kết quả nhất định thì những chủ trương, chế độ chỉ là những khẩu hiệu. Nếu công tác tổ chức thực thi chính sách không tốt sẽ dẫn đến thiếu lòng tin. Quá trình tổ chức thực thi chính sách góp phần hoàn chỉnh bổ sung chính sách: Có những vấn đề trong giai đoạn hoạch định chính sách chưa phát sinh, bộc lộ hoặc đã phát sinh nhưng các nhà hoạch định chưa nhận thấy, đến giai đoạn tổ chức thực thi mới phát hiện. Quá trình thực thi chính sách với những hành động thực tiễn sẽ góp phần điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện chính sách phù hợp với thực tiễn, đáp ứng yêu cầu của cuộc sống. Việc phân tích, đánh giá một chính sách (mức độ tốt, xấu) chỉ có thể đầy đủ, có sức thuyết phục là sau khi thực hiện chính sách. Qua tổ chức thực hiện, cơ quan chức năng mới có thể biết chính sách đó được xã hội và đại đa số nhân dân chấp nhận hay không, đi vào cuộc sống hay không.

Việc thực thi chính sách bao gồm các bước cơ bản sau đây:

***Bước 1**:* xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện chính sách, đây là bước cần thiết quan trọng vì tổ chức thực thi chính sách là quá trình phức tạp, lại diễn ra trong thời gian dài do đó phải có kế hoạch. Kế hoạch này phải được xây dựng trước khi đưa chính sách vào cuộc sống và gồm các bước sau đây: Kế hoạch về tổ chức, điều hành như hệ thống các cơ quan tham gia, đội ngũ

nhân sự, cơ chế thực thi; kế hoạch cung cấp nguồn vật lực như tài chính, trang thiết bị; kế hoạch thời gian triển khai thực hiện; kế hoạch kiểm tra, đôn đốc thực thi chính sách; dự kiến về quy chế, nội quy về tổ chức và điều hành thực thi chính sách.

Bước 2: Phổ biến tuyên truyền chính sách: Đây là công đoạn tiếp theo sau khi chính sách đã được thông qua. Nó giúp cho nhân dân, các cấp chính quyền hiểu được về chính sách và giúp cho chính sách được triển khai thuận lợi và có hiệu quả. Việc tuyên truyền này cần phải được thực hiện thường xuyên liên tục, ngay cả khi chính sách đang được thực thi và với mọi đối tượng.

Bước 3: Phân công phối hợp thực hiện chính sách: Một chính sách thường được thực hiện trên một địa bàn rộng lớn và nhiều tổ chức tham gia do đó phải có sự phối hợp, phân công hợp lý để hoàn thành tốt nhiệm vụ.

Bước 4*:* Duy trì chính sách: đây là bước làm cho chính sách tồn tại được và phát huy tác dụng trong môi trường thực tế. Để duy trì được chính sách đòi hỏi phải có sự đồng tâm, hiệp lực của nhiều yếu tố, như Nhà nước là người tổ chức thực thi chính sách phải tạo điều kiện và môi trường để chính sách được thực thi tốt. Đối với người chấp hành chính sách phải có trách nhiệm tham gia tích cực vào thực thi chính sách.

Bước 5: Điều chỉnh chính sách, việc làm này là cần thiết, diễn ra thường xuyên trong quá trình tổ chức thực thi chính sách. Nó được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền (thông thường thì cơ quan nào lập chính sách thì cơ quan đó có quyền điều chỉnh). Việc điều chỉnh này phải đáp ứng được việc giữ vững mục tiêu ban đầu của chính sách, chỉ điều chỉnh các biện pháp, cơ chế thực hiện mục tiêu. Hoạt động này phải hết sức cẩn thận và chính xác, không làm biến dạng chính sách ban đầu.

Bước 6: Theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện chính sách: Bất cứ triển khai chính sách nào thì cũng phải kiểm tra, đôn đốc để đảm bảo các chính sách được thực hiện đúng, và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực. Các cơ quan Nhà nước thực hiện việc kiểm tra này, và nếu tiến hành thường xuyên thì giúp nhà quản lý nắm vững được tình hình thực thi chính sách từ đó có những kết luận chính xác về chính sách. Công tác kiểm tra này cũng giúp cho các đối tượng thực thi nhận ra những hạn chế của mình để điều chỉnh bổ sung, hoàn thiện nhằm nâng cao hiệu quả của chính sách.

Bước 7: Đánh giá tổng kết và rút kinh nghiệm: khâu này được tiến hành liên tục trong thời gian duy trì chính sách. Trong quá trình này ta có thể đánh giá từng phần hay toàn bộ chính sách. Ở việc đánh giá này phải tiến hành đối với cả các cơ quan Nhà nước và đối tượng thực hiện chính sách [18, tr.131].

1.4.1.2 Thực thi chính sách TGXH

Đó là quá trình triển khai chính sách TGXH vào thực tiễn bằng các công cụ, bộ máy của Nhà nước nhằm hiện thực hóa mục tiêu đã đề ra. Việc thực thi chính sách TGXH như thế nào phụ thuộc vào các bộ phận (cơ quan nhà nước hoạch định chính sách TGXH, cơ quan chấp hành thực hiện chính sách TGXH cộng đồng xã hội tham gia hoạt động TGXH, đối tượng thụ hưởng chính sách TGXH) và các bước cơ bản trong việc thực thi chính sách TGXH. Trên thực tế các bộ phận nói trên nhiều khi không tách biệt độc lập một cách tuyệt đối mà có sự đan xen, lồng ghép với nhau (như người hoạch định chính sách TGXH cũng là đối tượng thụ hưởng chính sách…).

Việc thực hiện các bước trong thực thi chính sách ASXH phải được xem xét ở cấp độ chủ thể thực thi: Chính sách xã hội, chính sách ASXH được cấp trung ương hoạch định (chính sách quốc gia) thì cấp thực thi chính sách ASXH đó là chính quyền địa phương các cấp. Trên cơ sở chính sách quốc gia,

chính quyền địa phương các cấp trên cơ sở điều kiện đặc thù của địa phương mình lại tiếp tục thể chế hóa chính sách quốc gia thông qua việc ban hành các quyết định, kế hoạch, chương trình (chính sách địa phương) và tổ thức thực hiện để hiện thực hóa các chính sách nói trên. Vì vậy, trong tính tương đối, vừa có thể coi việc thực thi chính sách TGXH của một, huyện, quận, một tỉnh, thành phố chỉ là một khâu trong chu trình chính sách (hoạch định, thực thi, đánh giá kết quả) và vừa có thể coi việc thực thi đó hàm nghĩa cả chu trình chính sách (chính sách địa phương) với cả 3 bước (hoạch định, thực thi, đánh giá kết quả).

1.4.2. Chủ thể, đối tượng của trợ giúp xã hội

Nhà nước là chủ thể ban hành và cũng là chủ thể đóng vai trò chủ đạo trong việc tổ chức thực thi chính sách TGXH - Nhà nước ở đây được hiểu là cơ quan có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước, bao gồm Quốc hội, Chính phủ, các Bộ (chính sách quốc gia), chính quyền địa phương các cấp (chính sách địa phương). Ngoài ra, các tổ chức ngoài nhà nước như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội (tình nguyện, thiện nguyện, từ thiện vì cộng đồng…) và cộng đồng dân cư cũng đóng vai trò quan trọng trong việc góp phần hiện thực hóa các chính sách TGXH do nhà nước, chính quyền ban hành. Nghĩa là hệ thống TGXH được thiết kế theo nguyên tắc: Nhà nước đóng vai trò chủ đạo, đồng thời việc thực thi chính sách ASXH phải được xã hội hóa cao, huy động sự tham gia rộng rãi của mọi tổ chức, đơn vị, gia đình, cá nhân và của toàn xã hội; nâng cao năng lực tư sinh của người dân và cộng đồng [21, tr.19].

Đối tượng của chính sách TGXH là mọi người dân, kể cả những người trong đối tượng lao động, người chưa đến tuổi lao động và người hết tuổi lao động, trong đó bao gồm các đối tượng của chính sách xã hội là người nghèo thành thị và nông thôn, phụ nữ, trẻ em, thanh niên, người tàn tật và người dân

tộc thiểu số… [6, tr.22-25]. Nhìn chung, ở tất cả các nước đều có hai loại đối tượng tham gia và chương trình TGXH.

Thứ nhất là, các đối tượng tham gia vào các chính sách ASXH theo nguyên tắc đóng - hưởng. Đối tượng này là người lao động gặp rủi ro và khó khăn do những nguyên là ốm đau, thai sản, mất sức lao động, tuổi già phải đối mặt với những khó khăn do bị "mất hoặc suy giảm nghiêm trọng thu nhập". Những người lao động này phải đóng góp một khoản góp một khoản tiền cho quỹ bảo hiểm trong suốt thời gian làm việc với một tỷ lệ thu thập nhất định. Việc tham gia bảo hiểm xã hội đảm bảo cho họ duy trì mức sống trong trường hợp gặp những vấn đề nêu trên.

Đối tượng tham gia vào các chương trình ASXH theo nguyên tắc đóng hưởng ở các nước đang phát triển có sự khác biệt với các nước phát triển. Do trình độ phát triển cao hơn nên hầu hết lao động ở các nước phát triển làm việc trong khu vực chính thức, thường là khu vực làm công ăn lương, cũng vì thế mà hầu hết người lao động trong các nước này tham gia vào các chương trình ASXH theo nguyên tắc đóng hưởng. Trong khi đó, đối với các nước đang phát triển, phần lớn cư dân lao dộng tự do và làm việc trong nông nghiệp phân tán, nhỏ lẻ, trong các khu kinh tế thì kết cấu không tính được, hay gọi chung là lao động làm việc ngoài khu vực chính thức. Thông thường đối với khu vực này, người lao động có mức thu nhập, tiền công thấp; làm cho việc tham gia của họ vào các chương trình ASXH theo nguyên tắc đóng - hưởng khó khăn hơn. Vì thế, trọng tâm của các chính sách ASXH không chỉ hạn chế trong đối tượng người lao động trong khu vực chính thức. Mức độ người lao động ngoài khu vực chính thức tham gia vào các chương trình ASXH thể hiện sự thành công của chính sách ASXH.

Ngoài ra, do người lao động khu vực này làm việc phân tán, không có hợp đồng lao động nên việc tổ chức quản lý để người lao động ngoài khu vực

chính thức ở các nước đang phát triển tham gia vào các chương trình ASXH cũng phức tạp hơn. Điều này đòi hỏi chính sách ASXH ở các nước đang phát triển cũng phải có nét đặc thù so với các nước phát triển, phải có các chương trình phù hợp với khả năng thu nhập để thu hút được người lao động ngoài khu vực chính thức tham gia vào các chương trình ASXH.

Thứ hai là, những đối tượng tham gia vào chương trình ASXH theo nguyên tắc trợ giúp: Theo ILO, tại các nước phát triển, ASXH cung cấp chăm sóc y tế và trợ giúp cho các gia đình có nạn nhân là trẻ em. Đối với các nước đang phát triển, đối tượng giúp đỡ rộng rãi hơn. Các nhóm này bao gồm người di cư ở thành thị, nhóm dân tộc thiểu số, những người dân nghèo đói liên miên, những đối tượng rất dễ bị tổn thương (người già cô đơn, người tàn tật, trẻ em mồ côi), những người bị thiệt hại trước những biến đổi đột xuất của tự nhiên và xã hội.

Trong những nhóm này, người nghèo nhất thường là đối tượng của các chương trình xóa đói giảm nghèo (XĐGN). Nhưng những chương trình XĐGN thường hướng đến các đối tượng sống dưới ngưỡng nghèo về lương thực, thực phẩm. Nhiều gia đình và cá nhân thuộc nhóm dễ bị tổn thương chưa được tham gia những chương trình XĐGN, cũng như bất kỳ hình thức nào vì nhìn chung họ đều không có hợp đồng lao động. Việc mở rộng sự tiếp cận của họ với hệ thống ASXH sẽ nảy sinh ra vấn đề phân phối nguồn lực. Đối với những nước trải qua chiến tranh lâu dài như Việt Nam, chính sách ASXH còn bao gồm cả những đối tượng người có công với cách mạng, những gia đình liệt sĩ, thương binh và thân nhân của họ đã hy sinh xương máu cho sự tồn vinh của đất nước. Về thực chất, đây là hình thức TGXH riêng biệt của nước ta cho các đối tượng đặc biệt, với nhiều tên gọi khác nhau như "chính sách đối với người có công", "chính sách đền ơn đáp nghĩa", "chính sách ưu đãi xã hội"...[6, tr.28-31].

1.4.3. Vai trò của nhà nước trong việc thực thi chính sách trợ giúp xã hội

1.4.3.1. Tính tất yếu khách quan của việc nhà nước thực hiện chính sách trợ giúp xã hội theo ASXH thực tế tại nước ta hiện nay

Thứ nhất: xuất phát từ một trong hai chức năng cơ bản của nhà nước đó là chức năng xã hội - với tư cách là một công quyền, nhà nước có hai chức năng cơ bản: chức năng giai cấp (chức năng thống trị chính trị) và chức năng xã hội. Chức năng xã hội của nhà nước là chức năng thực hiện quản lý những hoạt động chung vì sự tồn tại của xã hội, chăm lo những công việc chung của toàn xã hội và trong giới hạn có thể được nó phải thỏa mãn một số nhu cầu của cộng đồng dân cư trong xã hội. Chức năng xã hội biểu hiện ở những nhiệm vụ như: giải quyết những công việc chung của xã hội; tổ chức kiến tạo và bảo vệ trật tự công cộng, bảo vệ môi trường sinh thái; quản lý, điều tiết các lĩnh vực của đời sống xã hội. Điều này, được Đảng ta khẳng định trong các Văn kiện "Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách xã hội" [8, tr.91].

Thứ hai, để khắc phục những mặt hạn chế của nền kinh tế thị trường: Nền KTTT định hướng XHCN ở nước ta là nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý, điều tiết của Nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. KTTT bên cạnh mặt ưu điểm, thì nó vẫn có những hạn chế, khuyết điểm như sự phân hoá giàu nghèo, phân cực về của cải, ô nhiễm môi trường sống. Chính vì vậy cần sử dụng các công cụ, chính sách và các nguồn lực của nhà nước để "định hướng và điều tiết nền kinh tế, thúc đẩy sản xuất kinh doanh và bảo vệ môi trường, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội trong từng bước, từng chính sách phát triển … bảo đảm ASXH, phát triển xã hội bền vững" [9, tr.103- 104].

Thứ ba, bảo đảm ASXH và nâng cao phúc lợi xã hội không chỉ là nhiệm vụ quan trọng của mỗi quốc gia trong quá trình phát triển, mà còn là bảo vệ quyền của mọi người dân theo Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền của Liên hiệp quốc. Quyền được an sinh là một quyền quan trọng của con người, được hiến định trong Hiến pháp năm 2013 của nước ta (Điều 34, chương 2: Công dân có quyền được đảm bảo ASXH).

Thứ tư, ASXH cũng được coi như là một dịch vụ mà khu vực tư nhân khó có thể thể đảm nhiệm thực hiện được đầy đủ, hoàn thiện. Hay nói cách khác, chỉ có nhà nước mới có thể đưa ra những cơ chế khuyến khích phù hợp và ảnh hưởng của mình để gây sức ép cần thiết trong việc thúc đẩy những đóng góp bắt buộc.

1.4.3.2. Việc phát triển về ASXH và TGXH ở nước ta hiện nay:

Trong quá trình đổi mới, Đảng Cộng sản Việt Nam cũng đã từng bước nhận thức và quan trọng hơn đã tìm được những biện pháp, bước đi để xử lý biện chứng mối quan hệ phát triển kinh tế với việc thực hiện chính sách xã hội (bảo đảm công bằng xã hội, ASXH, tiến bộ xã hội): Tại Đại hội VI (1986) đến Đại hội VIII (1996) Đảng Cộng sản Việt Nam đã chính thức khẳng định một số quan điểm chỉ đạo "Tăng trưởng kinh tế phải gắn liền với tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và trong suốt quá trình phát triển" [10, tr.113]. Đến Đại hội IX của Đảng chủ trương này trở thành một định hướng chiến lược để phát triển bền vững đất nước: "Tăng trưởng kinh tế đi liền với phát triển văn hoá, từng bước cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ và cải thiện môi trường… Khẩn trương mở rộng hệ thống BHXH và ASXH..." [11, tr.104-107, 163].

Đến Đại hội X, Đảng Cộng sản Việt Nam tiếp tục khẳng định: "Kết hợp giữa các mục tiêu kinh tế với các mục tiêu xã hội trong phạm vi cả nước và từng địa phương; thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng

bước và từng chính sách phát triển kinh tế...” [12, tr.110]. Lần đầu tiên trong Văn kiện Đại hội XI của Đảng Cộng sản Việt Nam, “Bảo đảm ASXH” được khẳng định với tư cách là nội dung cấu thành của một trong 11 chủ đề chính của Báo cáo chính trị, và “Phát triển hệ thống ASXH đa dạng, ngày càng mở rộng và hiệu quả” [13, tr.125] cũng được xem là một trong những nội dung hợp thành của sự định hướng về “Phát triển toàn diện các lĩnh vực văn hóa, xã hội hài hòa với phát triển kinh tế” trong Chiến lược phát triển KT - XH 2011 - 2020.

Đặc biệt, tại Hội nghị lần thứ 5 BCHTƯ Khóa XI, Đảng Cộng sản Việt Nam đã ban hành nghị quyết “Một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012 - 2020”. Nghị quyết nhấn mạnh: “Không ngừng cải thiện, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của người có công và bảo đảm ASXH là nhiệm vụ thường xuyên, quan trọng của Đảng, Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội… [54, tr.105-107]. Ngày 22/11/2012, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 21-NQ/TW về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế giai đoạn 2012 - 2020. Nghị quyết đã chỉ rõ mục tiêu cần phấn đấu là: Thực hiện có hiệu quả các chính sách, chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế; tăng nhanh diện bao phủ đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội, nhất là bảo hiểm xã hội tự nguyện; thực hiện mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân. Phấn đấu đến năm 2020, có khoảng 50% lực lượng lao động tham gia bảo hiểm xã hội, 35% lực lượng lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp; trên 80% dân số tham gia bảo hiểm y tế [5].

Đại hội XII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã nêu rõ phương hướng và nhiệm vụ ASXH là: Tiếp tục hoàn thiện chính sách, nâng cao mức sống người có công. Rà soát, hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về ASXH. Đẩy mạnh giảm nghèo bền vững, nhất là các vùng đặc biệt khó khăn và có chính sách đặc thù để giảm nghèo nhanh hơn trong đồng bào dân tộc

thiểu số. Chú trọng các giải pháp tạo điều kiện và khuyến khích hộ nghèo, cận nghèo phấn đấu tự vươn lên thoát nghèo bền vững. Khuyến khích nâng cao khả năng tự bảo đảm ASXH của người dân. Thực hiện tốt chính sách việc làm công, chính sách bảo hiểm thất nghiệp, hỗ trợ có thời hạn cho người lao động mất việc khu vực công. Hỗ trợ phát triển sản xuất, tạo việc làm, học nghề và đưa lao động đi làm việc ở nước ngoài. Mở rộng đối tượng tham gia, nâng cao hiệu quả của hệ thống, đổi mới cơ chế tài chính, bảo đảm phát triển bền vững quỹ bảo hiểm xã hội. Tiếp tục hoàn thiện chính sách, khuyến khích tham gia của cộng đồng, nâng cao hiệu quả công tác TGXH. Thực hiện chuẩn nghèo theo phương pháp tiếp cận đa chiều, bảo đảm mức tối thiểu về thu nhập và các dịch vụ xã hội cơ bản cho người dân như giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch, thông tin truyền thông [9, tr.137].

1.4.3.3. Trên quan điểm của Đảng, hệ thống chính sách ASXH ở nước ta trong thời kỳ đổi mới được Nhà nước thể chế hóa bằng những văn bản có giá trị pháp lý qua từng chặng đường phát triển trong quá trình đổi mới về chính sách TGXH

Trong những năm đổi mới, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật về TGXH, trong đó một số văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao như: Nghị định số 05/CP ngày 26/1/1994 của Chính phủ trong đó có quy định điều chỉnh chế độ trợ cấp và mức lương hưu đối với các đối tượng chính sách (ĐTCS) xã hội; Pháp lệnh về người tàn tật số 06/1998/PL-UBTNQH10 ngày 30/7/1998; Nghị định số 55/1999/NĐ-CP ngày 10/7/1999 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh về người tàn tật; Pháp lệnh Người cao tuổi (NCT) số 23/2000/PL-UBTVQH10 ngày 28/4/2000; Nghị định số 67/2007/NĐ-CP ngày 13/4/2007 ngày của Chính phủ về chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội (BTXH). Nghị định số 13/2010/NĐ-CP ngày 27/02/2010 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 67/2007/NĐ-

CP. Các văn bản pháp luật đã quy định rõ phạm vi hưởng, đối tượng, chế độ, nguồn tài chính thực hiện cứu trợ xã hội thường xuyên và cứu trợ xã hội đột xuất làm cơ sở cho việc triển khai thực hiện TGXH ở nước ta. Ngày 21 tháng 10 năm 2013, Chính phủ ban hành Nghị định số 136/2013/NĐ-CP quy định chính sách TGXH đối với đối tượng bảo trợ xã hội [7]. Theo Nghị định quy định chính sách TGXH đối với đối tượng bảo trợ xã hội, có 6 đối tượng được hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng; cấp thẻ BHYT cho đối tượng bảo trợ xã hội; hỗ trợ làm nhà ở cho hộ nghèo, cận nghèo

1.5. Các yếu tố ảnh hưởng tới việc thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội

Những yếu tố ảnh hưởng đến quá trình thực hiện pháp luật về TGXH: Tính chất của vấn đề chính sách (đơn giản hay phức tạp, cấp bách, bức xúc hay bình thường); Môi trường thực thi chính sách (điều kiện vật chất - kỹ thuật trong nền kinh tế, bầu không khí chính trị, trật tự xã hội, nhóm lợi ích, quan hệ quốc tế); Mối quan hệ giữa các đối tượng thực thi chính sách (thống nhất hay không thống nhất về lợi ích của các đối tượng trong quá trình thực hiện mục tiêu chính sách công); Tiềm lực của các nhóm đối tượng chính sách (trên các phương diện chính trị, kinh tế, xã hội về cả quy mô và trình độ); Đặc tính của đối tượng chính sách (tính tự giác, tính kỷ luật, tính sáng tạo, lòng quyết tâm, tính truyền thống); Năng lực thực thi chính sách của cán bộ, công chức (tinh thần trách nhiệm, ý thức kỷ luật, năng lực thực tế, đạo đức công vụ); Mức độ tuân thủ các bước trong chu trình chính sách; Các điều kiện vật chất để thực thi chính sách (trang thiết bị kỹ thuật và phương tiện hiện đại hỗ trợ); sự đồng tình, ủng hộ của người dân (thiết thực với đời sống nhân dân, phù hợp với điều kiện và trình độ hiện có của nhân dân) [18, tr.137, 145].

Cụ thể, những yếu tố ảnh hưởng đến quá trình thực thi chính sách TGXH có thể kể đến như sau:

(1) Thể chế chính sách về TGXH: Nội dung cơ bản của thể chế chính sách TGXH là xác định đối tượng tham gia, đối tượng điều chỉnh với những tiêu chí, điều kiện cụ thể và cơ chế xác định đối tượng theo một quy trình thống nhất; xác định các chính sách, các chế độ đóng góp, thụ hưởng và những điều kiện ràng buộc nhất định về trách nhiệm đóng góp, trách nhiệm của bộ, ngành, địa phương trong việc thực hiện chính sách, chế độ đề ra.

Cơ chế để tham gia các loại hình TGXH mà các quốc gia thường áp dụng là bắt buộc hoặc tự nguyện những có sự hỗ trợ của Nhà nước. Mỗi một cơ chế cụ thể đều có ưu điểm và nhược điểm riêng, việc vận dụng cơ chế nào là phụ thuộc vào điều kiện KT - XH và truyền thống văn hóa của từng địa phương. Nếu chính sách TGXH phù hợp với đòi hỏi với thực tiễn cuộc sống thì việc thực thi chính sách TGXH sẽ thuận lợi, khả thi; ngược lại chính sách TGXH không phù hợp với đòi hỏi với thực tiễn cuộc sống thì việc thực thi chính sách TGXH sẽ khó khăn, thậm chí không khả thi, thiếu hiệu quả. Biểu hiện của sự không khả thi đó là chính sách xây dựng có mức độ bao phủ hẹp; không đáp ứng đòi hỏi ngày càng cao của nhóm các đối tượng yếu thế cần trợ giúp trong xã hội; không đảm bảo tính hệ thống, toàn diện, cân đối giữa các bộ phận trong cấu trúc ASXH; không đồng bộ với kế hoạch triển khai và địa bàn áp dụng; thiếu các điều khoản giám sát và chế tài xử phạt; không đảm bảo tính bền vững về tài chính [19, tr.48-56].

(2) Thể chế tổ chức bộ máy và cán bộ: Nhân tố này có vai trò quyết định trong việc tổ chức các chính sách TGXH. Cho dù chính sách có tốt đến mấy đi chăng nữa nhưng tổ chức thực hiện không tốt thì chính sách sẽ không đi vào cuộc sống. Do vậy, việc thiết lập hệ thống tổ chức quản lý với đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp (từ nhận thức, cơ cấu tổ chức, năng lực, phẩm chất, phương thức phối hợp) để thực hiện có hiệu quả việc thực thi chính sách TGXH.

Về nguyên tắc, có thể thiết lập hệ thống tổ chức độc lập cho từng hợp phần; nhưng cũng có thể sử dụng bộ máy chính quyền hiện có để thực hiện, tùy điều kiện cụ thể. Thể chế chính sách mang tính phổ cập thì chi phí quản lý ít và bộ máy tổ chức quản lý gọn nhẹ và ngược lại, thể chế phức tạp thì chi phí quản lý tốn kém hơn. Nếu chủ thể thực thi chính sách (tổ chức, cơ quan, cán bộ) triển khai không đúng kế hoạch, thiếu đồng bộ, không đúng đối tượng và định mức, vụ lợi ... sẽ làm giảm hiệu quả việc thực thi chính sách và giảm lòng tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước.

(3) Nhận thức của xã hội và người dân: Sự phát triển của hệ thống TGXH phụ thuộc vào nhận thức chung về TGXH của xã hội. Khi người lao động, người sử dụng lao động và Nhà nước hiểu được tầm quan trọng của chính sách TGXH, từ đó tự nguyện và tích cực tham gia, thì hệ thống này mới có cơ hội phát triển và ngược lại. Người dân là đối tượng thụ hưởng chính sách TGXH nếu họ tự giác, tích cực, chủ động, tự nguyện tham gia thì việc thực thi chính sách TGXH sẽ có hiệu quả, bền vững; ngược lại nếu họ thờ ơ, thụ động, ỷ lại và thậm chí vụ lợi thì việc thực thi chính sách TGXH sẽ không hiệu quả.

(4) Môi trường thực thi chính sách TGXH: Sự khác biệt về điều kiện tự nhiên, xã hội của mỗi địa phương, vùng, miền: Những địa phương, vùng, miền có vị trí, điều kiện tự nhiên thuận lợi, người dân có hiểu biết và nhận thức về chính sách TGXH thì việc thực thi chính sách TGXH thuận lợi; ngược lại nơi nào có vị trí, điều kiện tự nhiên khó khăn, phong tục tập quán lạc hậu, người dân ít hiểu biết về chính sách TGXH thì việc thực thi chính sách TGXH khó khăn.

Trình độ phát triển kinh tế của các địa phương, vùng, miền: Nếu địa phương nào có trình độ phát triển kinh tế cao, nguồn lực tài chính mạnh, thu

nhập của người lao động ổn định, mức độ thất nghiệp thấp thì việc thực thi chính sách TGXH thuận lợi và ngược lại.

Môi trường chính trị: Nơi nào đảm bảo giữ vững ổn định - xã hội trong quá trình phát triển thì việc thực thi chính sách TGXH thuận lợi và nơi nào không giữ vững ổn định - xã hội thì việc thực thi chính sách TGXH khó khăn.

Kết luận chương 1

Chương 1 đã đề cập đến lý luận của chính sách ASXH nói chung và TGXH nói riêng, trong đó cũng khái quát các vấn đề về vai trò cơ bản của nhà nước trong thực hiện chính sách TGXH. Các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện pháp luật về TGXH như: yếu tố địa phương, yếu tố cơ chế chính sách, yếu tố nhận thức của người dân… Tuy nhiên, công tác bảo đảm TGXH ở nước ta vẫn còn nhiều bất cập và yếu kém: giảm nghèo chưa bền vững, người dân ở vùng dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa còn nhiều khó khăn, phân hóa giàu nghèo, phân hóa giữa các vùng miền có xu hướng mở rộng; tình trạng thiếu việc làm ở nông thôn, ở vùng đô thị hóa và thất nghiệp ở thành thị còn nhiều; nguồn lực để thực hiện TGXH còn hạn chế, chủ yếu dựa vào ngân sách Nhà nước, với diện bao phủ và mức hỗ trợ thấp, chưa theo kịp với sự phát triển của nền KTTT định hướng XHCN.

Chương 2
THỰC TRẠNG VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI TẠI QUẬN PHÚ NHẬN, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

2.1. Thực trạng pháp luật về trợ giúp xã hội

2.1.1. Đối tượng được hưởng chế độ trợ giúp xã hội

Xác định đối tượng là một nội dung quan trọng của hoạt động TGXH. Theo Nghị định số 136/2013/NĐ-CP ngày 21 tháng 10 năm 2013 của Chính phủ quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội đã có quy định một số đối tượng được bảo trợ xã hội bao gồm:

1. Trẻ em dưới 16 tuổi không có nguồn nuôi dưỡng.

2. Người từ 16 tuổi đến 22 tuổi thuộc một trong các trường hợp quy định tại Khoản 1 Điều này mà đang học phổ thông, học nghề, trung học chuyên nghiệp, cao đẳng, đại học văn bằng thứ nhất.

3. Trẻ em bị nhiễm HIV thuộc hộ nghèo; người bị nhiễm HIV thuộc hộ nghèo không còn khả năng lao động mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng, trợ cấp ưu đãi người có công hàng tháng, trợ cấp hàng tháng khác.

4. Người thuộc hộ nghèo không có chồng hoặc không có vợ; có chồng hoặc vợ đã chết; có chồng hoặc vợ mất tích theo quy định của pháp luật và đang nuôi con dưới 16 tuổi hoặc đang nuôi con từ 16 tuổi đến 22 tuổi nhưng người con đó đang học phổ thông, học nghề, trung học chuyên nghiệp, cao đẳng, đại học văn bằng thứ nhất (sau đây gọi chung là người đơn thân nghèo đang nuôi con).

5. Người cao tuổi thuộc các trường hợp theo quy định.

6. Trẻ em khuyết tật, người khuyết tật thuộc diện hưởng trợ cấp xã hội theo quy định của pháp luật về người khuyết tật.

Với đối tượng đa dạng và phù hợp với thực tiễn. Việc BTXH ở nước ta ngày càng được hoàn thiện và phát triển. Đặc biệt là đối với người Khuyết tật ngày càng được quan tâm và mở rộng. Luật người khuyết tật 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành dựa theo tiêu chí mức độ khuyết tật chứ không đề cập tới khả năng lao động của bản thân đối tượng như trước đây, để xác định đối tượng được hưởng TGXH. So sánh với các nước trên thế giới thì tiêu chí để xác định đối tượng được hưởng TGXH ngoài mức độ khuyết tật còn bao gồm cả các yếu tố khác như hoàn cảnh kinh tế, tình trạng tài sản, tình trạng thân nhân thì quy định đối tượng hưởng TGXH thường xuyên tại cộng đồng cho người khuyết tật hiện nay ở Việt Nam khá đơn giản và "thoáng" hơn.

- *Đối tượng được trợ giúp đột xuất*: Đối tượng được TGXH đột xuất là những người hoặc hộ gia đình khó khăn do hậu quả thiên tai hoặc những lý do bất khả kháng như: hộ gia đình có người chết, mất tích; Hộ gia đình có nhà ở bị đổ, sập, trôi, cháy, hỏng nặng; Hộ gia đình mất phương tiện sản xuất, lâm vào cảnh bị thiếu đói; trẻ em khi cha mẹ chết; Người bị thương nặng; Người thiếu đói do giáp hạt; Người gặp rủi ro ngoài vùng cư trú mà bị thương nặng hoặc bị chết, gia đình không biết để chăm sóc hoặc mai táng.

- *Đối tượng được hỗ trợ nhận chăm sóc, nuôi dưỡng tại cộng đồng*: Với quy định về đối tượng được hỗ trợ kinh phí chăm sóc người khuyết tật khi họ trực tiếp chăm sóc, nuôi dưỡng người khuyết tật trong Luật người khuyết tật năm 2010 cũng được mở rộng và thoáng hơn rất nhiều. Nếu trước đây tại nghị định số 67/2007/NĐ-CP để được hưởng kinh phí hỗ trợ từng tháng thì hộ gia đình phải đáp ứng điều kiện là "02 người trở lên tàn tật nặng, không có khả năng tự phục vụ" thì Luật Người khuyết tật năm 2010 quy định đối tượng được hưởng hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng bao gồm: gia đình có người khuyết tật đặc biệt nặng đang trực tiếp nuôi dưỡng, chăm sóc người đó; người nhận nuôi dưỡng, chăm sóc người khuyết tật đặc biệt nặng; người

khuyết tật được hưởng trợ cấp xã hội đang mang thai hoặc nuôi con dưới 36 tháng tuổi (khoản 2 Điều 44).

• *Đối tượng được chăm sóc, nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ xã hội*: Luật Người khuyết tật năm 2010 quy định đối tượng khuyết tật được hưởng bảo trợ trong nhóm này là: "Người khuyết tật đặc biệt nặng không nơi nương tựa, không tự lo được cuộc sống được tiếp nhận vào nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ xã hội" (Khoản 1 Điều 45).

2.1.2. Trình tự, thủ tục hưởng trợ giúp xã hội

• *Đối với đối tượng được TGXH thường xuyên tại cộng đồng.* Ngoài các điều kiện xác định đối tượng, để được hưởng TGXH thường xuyên tại cộng đồng, người khuyết tật phải tuân thủ những thủ tục nhất định. Hồ sơ đề nghị trợ cấp xã hội của người khuyết tật phải đầy đủ các giấy tờ theo quy định tại khoản 1 Điều 20 Nghị định 28/2012/NĐ- CP. Sau khi nhận hồ sơ hợp lệ, trong vòng 15 ngày, hội đồng xét duyệt cấp xã sẽ tổ chức họp và xét duyệt hồ sơ, tổ chức niêm yết công khai và thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng. Sau đó hồ sơ đối tượng được gửi cho phòng Lao động Thương binh và Xã hội, phòng sẽ có trách nhiệm thẩm định và trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định hoặc có thông báo cho Ủy ban nhân dân cấp xã về lí do không được trợ cấp xã hội. Trong thời gian 3 ngày làm việc, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm xem xét và kí quyết định trợ cấp xã hội.Như vậy, người khuyết tật được hưởng TGXH thường xuyên còn phải đảm bảo quy trình, thủ tục xét duyệt hết sức phức tạp, chặt chẽ. Những thủ tục này một mặt đảm bảo được tính thực tiễn khi xem xét trên cơ sở hoàn cảnh thực tế của đối tượng trong môi trường cộng đồng nhưng lại hạn chế bởi sự phức tạp cũng như sự lạm dụng của chủ thể thực hiện.

• *Đối với đối tượng được hưởng TGXH đột xuất:* Trình tự, thủ tục TGXH đột xuất được quy định tại khoản 3 Điều 12 Nghị định số

136/2013/NĐ-CP. Trưởng thôn chủ trì họp và lập danh sách hộ gia đình, số người trong hộ gia đình thiếu đói gửi Chủ tịch Ủy ban nhân cấp xã. Trong vòng 2 ngày, Ủy ban nhân dân cấp xã quyết định cứu trợ ngay những trường hợp cần thiết hoặc có văn bản đề nghị trợ giúp gửi phòng Lao động - Thương binh và Xã hội hoặc có văn bản gửi đến các cấp cao hơn lần lượt theo thứ tự: sở Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Tài Chính, Chính Phủ.

- *Đối với đối tượng được hưởng hỗ trợ nhận chăm sóc, nuôi dưỡng tại cộng đồng (hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng*): Để được hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng, đối tượng cũng phải đảm bảo quy trình lập hồ sơ, xét duyệt hồ sơ theo quy định chung. Nội dung và yêu cầu đối với hồ sơ của từng nhóm đối tượng khác nhau được quy định cụ thể tại các khoản 2, 3, 4 Điều 20 Nghị định số 28/2012/NĐ-CP.

- *Đối với đối tượng được hưởng chăm sóc, nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ xã hội*: Về mặt thủ tục, đối tượng này phải đảm bảo về hồ sơ tiếp nhận và quy trình xét duyệt. Theo quy định tại khoản 1 Điều 23 Nghị định số 28/2012/NĐ-CP, hồ sơ tiếp nhận đối tượng vào cơ sở xã hội được quy định cụ thể, chi tiết, đảm bảo dễ dàng trong việc thực thi. Sau khi hoàn thiện hồ sơ, hồ sơ phải được gửi tới Ủy ban nhân dân cấp xã, trong thời hạn quy định, hội đồng xét duyệt cấp xã tổ chức họp, xét duyệt đối tượng và thông báo kết quả công khai, nếu không có thắc mắc khiếu nại sẽ hoàn thiện hồ sơ gửi lên phòng Lao đông Thương binh và Xã hội xem xét giải quyết, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện là người có thẩm quyền ra quyết định đối với việc tiếp nhận đối tượng và nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ.

2.1.3. Quyền lợi về trợ giúp xã hội

Thứ nhất, quyền lợi được hưởng trợ cấp xã hội thường xuyên tại cộng đồng. Về mức hưởng trợ cấp đối với người khuyết tật cũng được tăng lên qua các thời kỳ. Mức hưởng chế độ sẽ bằng hệ số hưởng nhân với mức chuẩn trợ

cấp xã hội theo quy định của Chính phủ cụ thể tại Điều 16 Nghị định số 28/2012/NĐ-CP. Mức độ trợ cấp cũng cần phải căn cứ vào điều kiện kinh tế - xã hội cũng như các nhu cầu cơ bản, thiết yếu của đối tượng được trợ cấp. Mức chuẩn trợ cấp xã hội đối với đối tượng ở địa phương là do địa phương quyết định nhưng không thấp hơn mức chuẩn trợ cấp tối thiểu của Chính phủ quy định. Theo pháp luật hiện hành, tại khoản 1 Điều 4 Nghị định số 136/2013/NĐ-CP quy định mức chuẩn trợ cấp, TGXH hàng tháng là 270.000 đồng.

Thứ hai, quyền lợi hưởng TGXH đột xuất.

- Một là, hỗ trợ lương thực đối với tất cả các thành viên hộ gia đình thiếu đói trong dịp Tết Âm lịch là 15 kg gạo/người. Trường hợp, thành viên hộ gia đình thiếu đói trong và sau thiên tai, hỏa hoạn, mất mùa, giáp hạt hoặc lý do bất khả kháng khác được hỗ trợ không quá 3 tháng mỗi tháng hỗ trợ 15 kg gạo/người.

- Hai là, người bị thương nặng do thiên tai, hỏa hoạn; tai nạn giao thông, tai nạn lao động đặc biệt nghiêm trọng hoặc các lý do bất khả kháng khác tại nơi cư trú hoặc ngoài nơi cư trú được xem xét hỗ trợ với mức bằng 10 lần mức chuẩn TGXH tương đương với 2.700.000 đồng.

- Ba là, hộ gia đình có người chết, mất tích do thiên tai, hỏa hoạn; tai nạn giao thông, tai nạn lao động đặc biệt nghiêm trọng hoặc các lý do bất khả kháng khác được xem xét hỗ trợ chi phí mai táng với mức bằng 20 lần mức chuẩn TGXH tương đương là 5.400.000 đồng.

- Bốn là, hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ gia đình có hoàn cảnh khó khăn có nhà ở bị đổ, sập, trôi, cháy hoàn toàn do thiên tai, hỏa hoạn hoặc lý do bất khả kháng khác mà không còn nơi ở thì được xem xét hỗ trợ chi phí làm nhà ở với mức tối đa không quá 20.000.000 đồng/hộ. Trường hợp hộ phải di dời nhà ở khẩn cấp theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền do nguy cơ sạt lở,

lũ, lụt, thiên tai, hỏa hoạn hoặc lý do bất khả kháng khác được xem xét hỗ trợ chi phí di dời nhà ở với mức tối đa không quá 20.000.000 đồng/hộ. Đối với trường hợp hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ gia đình có hoàn cảnh khó khăn có nhà ở bị hư hỏng nặng do thiên tai, hỏa hoạn hoặc lý do bất khả kháng khác mà không ở được thì được xem xét hỗ trợ chi phí sửa chữa nhà ở với mức tối đa không quá 15.000.000 đồng/hộ.

Thứ ba, quyền lợi hưởng chế độ hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng. Về mức hưởng hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng pháp luật cũng giao thẩm quyền này cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp thành phố có thẩm quyền quản lý đối với đối tượng khuyết tật được hưởng chế độ bảo trợ xã hội này quyết định phù hợp với quy định của pháp luật. Hệ số tính mức hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng đối với đối tượng được hưởng hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng được quy định tại điều 17 Nghị định 28/2012/NĐ-CP, hệ số cũng có sự khác nhau giữa các đối tượng.

Thứ tư, quyền lợi của đối tượng được nuôi dưỡng, chăm sóc tại các cơ sở bảo trợ xã hội. Chế độ TGXH đối với đối tượng người khuyết tật sống tại các cơ sở bảo trợ được đảm bảo từ nguồn tài chính công, thông qua kinh phí nuôi dưỡng người khuyết tật, bao gồm: Trợ cấp nuôi dưỡng hàng tháng, chi phí mua sắm tư trang, vật dụng sinh hoạt hàng ngày, chi phí mua thẻ bảo hiểm y tế, chi phí mua thuốc chữa bệnh thông thường, chi phí mua dụng cụ, phương tiện hỗ trợ phục hồi chức năng, chi phí cho vệ sinh cá nhân hàng tháng đối với người khuyết tật là nữ. Căn cứ vào điều kiện của địa phương, chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định mức mua sắm cụ thể đối với các mục chi phí. Mức trợ cấp nuôi dưỡng hàng tháng trong cơ sở bảo trợ xã hội được tính theo mức chuẩn và hệ số hưởng theo quy định tại điều 18 Nghị định 28/2012/NĐ- CP. Ngoài ra, người khuyết tật quy định tại khoản 1 Điều 16 nêu trên đang được hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng,

khi chết được hỗ trợ chi phí mai táng bằng mức hỗ trợ mai táng đối với đối tượng bảo trợ xã hội.

2.1.4. Nguồn tài chính và cơ quan tổ chức thực hiện

Theo quy định của pháp luật hiện hành về nguồn kinh phí thực hiện chính sách TGXH thì nguồn tài chính thực hiện TGXH được hình thành từ ba nguồn chính là ngân sách nhà nước, cá nhân, đoàn thể, hiệp hội trong nước và các chính phủ, tổ chức, cá nhân nước ngoài. Trong đó, nguồn tài chính từ ngân sách Nhà nước vẫn là nguồn lực chủ yếu.

Kinh phí để thực hiện hoạt động TGXH trong những năm qua đã giúp đỡ rất nhiều đối tượng để họ có cơ hội được tiếp cận đầy đủ với các dịch vụ xã hội. Nguồn kinh phí thực hiện TGXH được lấy chủ yếu từ nguồn ngân sách của thành phố Hồ Chí Minh, nên phụ thuộc rất lớn vào các nguồn thu của thành phố, sự đóng góp của cá nhân, cộng đồng, tổ chức xã hội còn ít. Việc bố trí kinh phí thực hiện Đề án đã được Thành phố Hồ Chí Minh quan tâm chỉ đạo triển khai thực hiện kịp thời và tổng kinh phí thực hiện Đề án TGXH cho người khuyết tật giai đoạn 2013-2015 là gần 1.247 tỷ đồng. Vốn và kinh phí do các Hội vận động từ các nguồn lực khác: gần 80 tỷ đồng gồm: Hội bảo trợ người tàn tật và trẻ em mồ côi 29 tỷ đồng; Hội Cứu trợ trẻ em tàn tật Thành phố 25 tỷ đồng; Hội người khuyết tật Thành phố 24 tỷ đồng theo Cục Thống kê.

Ở quận Phú Nhuận, chưa có một cơ chế quản lý và sử dụng nguồn tài chính thực hiện bảo trợ xã hội phù hợp và hiệu quả. Bởi việc thực hiện TGXH được sử dụng nguồn tài chính từ ngân sách, trong khi các tổ chức, Hội của người khuyết tật và vì người khuyết tật cũng đi vận động kinh phí để thực hiện các chương trình hoạt động với mục tiêu trợ giúp người khuyết tật, nên các nguồn lực đã ít lại phân tán và chia nhỏ.

2.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội tại quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh

2.2.1. Khái quát tình hình kinh tế, xã hội của quận Phú Nhuận

Sau khi Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa Miền Nam Việt Nam tiếp quản Đô thành Sài Gòn và các vùng lân cận vào ngày 30 tháng 4 năm 1975, ngày 3 tháng 5 năm 1975 thành phố Sài Gòn - Gia Định được thành lập. Theo nghị quyết ngày 9 tháng 5 năm 1975 của Ban Chấp hành Đảng bộ Đảng Lao động Việt Nam Thành phố Sài Gòn - Gia Định, xã Phú Nhuận cũ được tách ra khỏi quận Tân Bình để thành lập quận Phú Nhuận trực thuộc thành phố Sài Gòn - Gia Định. Đồng thời, quận Phú Nhuận chuyển 08 ấp cũ thành 08 phường trực thuộc: Đông Nhất, Đông Nhì, Đông Ba, Trung Nhất, Trung Nhì, Tây Nhất, Tây Nhì và Tây Ba. Ngày 20 tháng 5 năm 1976, tổ chức hành chánh thành phố Sài Gòn - Gia Định được sắp xếp lần hai (theo quyết định số 301/UB ngày 20 tháng 5 năm 1976 của Ủy ban Nhân dân Cách mạng thành phố Sài Gòn - Gia Định). Theo đó, vẫn giữ nguyên quận Phú Nhuận cũ có từ năm 1975. Lúc này, các phường cũ đều giải thể, lập các phường mới có diện tích, dân số nhỏ hơn và mang tên số. Quận Phú Nhuận có 17 phường, đánh số từ 1 đến 17.

Ngày 2 tháng 7 năm 1976, Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá VI, kỳ họp thứ 1 chính thức đổi tên thành phố Sài Gòn - Gia Định thành Thành phố Hồ Chí Minh. Quận Phú Nhuận trở thành quận trực thuộc Thành phố Hồ Chí Minh.

Ngày 26 tháng 8 năm 1982, theo Quyết định số 147-HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng, quận Phú Nhuận giải thể hai phường: 6 và 16, địa bàn các phường giải thể nhập vào các phường kế cận. Quận gồm 15 phường (Không có các phường: 6, 16): 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17. Trong đó, phường 11 là trung tâm của quận. Cơ cấu kinh tế quận phát triển theo xu

hướng dịch vụ thương mại, công nghiệp và tiểu thủ công nghiệp. Các loại hình dịch vụ cao cấp như tài chính, tín dụng, văn phòng cho thuê, nhà ở cao cấp, dịch vụ du lịch … đang phát triển mạnh. Về công nghiệp phát triển các ngành sản xuất sạch, kỹ thuật cao.

Định hướng quy hoạch của quận là điều chỉnh quy hoạch theo hướng giảm mật độ, tăng chiều cao, dành đất phát triển hạ tầng xã hội. Trong đó, ưu tiên xây dựng nhà cao tầng, kết hợp chức năng ở và các loại hình dịch vụ qua việc kết hợp quy hoạch đồng bộ giữa công tác chỉnh trang giải tỏa xây dựng mới và phát triển mạng lưới giao thông. Trung tâm hành chính của quận Phú Nhuận tập trung chủ yếu trên trục đường Nguyễn Văn Trỗi. Ngoài ra, các trung tâm giao dịch, dịch vụ và thương mại tập trung phát triển theo các tuyến đường chính như Nguyễn Văn Trỗi, Phan Xích Long, Hoàng Văn Thụ đến Phan Đăng Lưu, và từ Nguyễn Kiệm đến Phan Đình Phùng. Trên địa bàn Phú Nhuận, từng quy tụ đến 72 chùa ở thế kỉ 19, con số đến ngày hôm này vẫn còn tồn tại. Ngoài ra, quận cũng là nơi thờ cúng các mộ thuộc di tích lịch sử như Phan Tấn Huỳnh, Trương Tấn Bửu, Võ Tánh, Võ Di Nguy, một số nơi đã được công nhận di tích lịch sử

2.2.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội tại quận Phú Nhuận

Ở Việt Nam nói chung và ở Quận Phú Nhuận nói riêng, đối tượng quan tâm nhiều nhất là người cao tuổi, người tàn tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn. Mỗi nhóm đối tượng trên có những đặc điểm về mức sống và nhu cầu trợ giúp khác nhau.

(i) Người cao tuổi: Theo Điều 2, Luật người cao tuổi thì người cao tuổi là người đủ 60 tuổi trở lên [29]. Theo kết quả điều tra dân số dự báo đến năm 2020 sẽ có khoảng 10,5-11 triệu người cao tuổi chiếm trên 10% dân số cả nước [31]. Với mức gia tăng như vậy, trong vòng 10 năm tới vấn đề già

hoá dân số sẽ trở thành một thách thức lớn trong việc đáp ứng nhu cầu chăm sóc sức khoẻ, phụng dưỡng người cao tuổi.

Theo Bộ Lao động - Thương Binh và Xã hội, hiện cả nước có khoảng 1,4 triệu người đang hưởng chế độ hưu trí, mất sức lao động, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp (chiếm 19% tổng số người cao tuổi); 7.000 cán bộ lão thành cách mạng; hơn 10.000 Bà Mẹ Việt Nam Anh hùng; 30.000 cán bộ cách mạng đã bị tù đày; 5.000 người có công với cách mạng, 1,7 triệu người là cựu chiến binh; hơn 100.000 người là cựu thanh niên xung phong. Như vậy, ước tính có khoảng trên 2 triệu người cao tuổi được hưởng ít nhất một chế độ trợ cấp, hoặc lương hưu.Nhóm người cao tuổi được hưởng chế độ bảo hiểm xã hội hoặc trợ cấp đặc biệt có cuộc sống tương đối ổn định.

Có một số lượng không nhỏ người cao tuổi không có thu nhập, không có khả năng lao động phải sống dựa vào con, cháu, người thân. Trong số đó có tới 130 ngàn người cao tuổi thuộc diện cô đơn không nơi nương tựa, 500 ngàn người từ 85 tuổi không có lương hưu và các khoản trợ cấp xã hội khác. Trong số người cao tuổi còn có sức khoẻ có gần 30% tham gia làm các công việc khác nhau để kiếm sống; 10% làm việc nhà để con cháu đi làm, đặc biệt đối với vùng nông thôn tỷ lệ làm việc gia đình cao gấp 4,5 lần so với tỷ lệ chung. Tình trạng sức khoẻ của người cao tuổi nói chung không tốt.

Đối với nhóm người cao tuổi cô đơn do thiếu điều kiện chăm sóc sức khoẻ tình trạng bệnh tật còn nghiên trọng hơn rất nhiều [31]. Với đặc điểm như vậy, cho thấy cần có hệ thống chính sách TGXH thường xuyên cho người cao tuổi không có thu nhập, không có khả năng lao động phải sống dựa vào con, cháu, người thân.

Tại Quận Phú Nhuận hiện có 2703 người cao tuổi. Công tác chăm lo cho các đối tượng bảo trợ xã hội được quận quan tâm thực hiện , đảm bảo chế độ cho bảo trợ xã hội cho các diện theo quy định, thực hiện công tác mừng

thọ, đi thăm và tặng quà cho các gia đình có hoàn cảnh khó khăn. Triển khai chương trình hành động Quốc gia về người cao tuổi Việt Nam và các hoạt động trong Tháng hành động vì người cao tuổi. Kết quả là toàn quận đa số người cao tuổi đều được quan tâm và hưởng đầy đủ các chế độ chính sách theo quy định.

(ii) Người khuyết tật: Theo số liệu của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội cả nước có khoảng trên 5,3 triệu người chiếm 6,63% dân số, tăng 0,29% trong vòng 6 năm qua. Nhưng theo ước tính của tổ chức y tế thế giới (WHO) người tàn tật Việt Nam chiếm khoảng 10% dân số. Người tàn tật ở Việt Nam được phân bố không đều giữa các khu vực, sự phân bố không đều này do nhiều nguyên nhân khác nhau như: do mật độ dân số của các khu vực khác nhau, do ảnh hưởng của chiến tranh, do điều kiện tự nhiên hoặc do trình độ dân trí, bẩmsinh, ốm đau, bệnh tật, mức độ can thiệp khác nhau của y học, các nguyên nhân từ xã hội (tai nạn giao thông, tệ nạn xã hội). Xu hướng về người tàn tật ở Việt Nam hiện đang giảm dần số lượng người tàn tật cao tuổi và tăng về số lượng trẻ em tàn tật. Sự biến động này đòi hỏi phải tập trung các giải pháp phòng ngừa, phát hiện sớm, can thiệp sớm để hạn chế trẻ em rơi vào tàn tật.

Chính sách TGXH thường xuyên cho người tàn tật sẽ góp phần giảm bớt khó khăn cho họ trong cuộc sống. Đời sống người tàn tật nhìn chung còn nhiều khó khăn, gần 60% hộ có người tàn tật có mức sống trung bình, 33% số hộ thuộc diện hộ nghèo [4].

(iii) Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn: Theo báo cáo của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội hiện nay, cả nước có 4.288.265 trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn (trẻ em mồ côi, trẻ bị nhiễm HIV, trẻ em nghèo), chiếm khoảng 18,2% tổng số trẻ em. Các em không được hưởng đầy đủ dinh dưỡng, ít được bảo vệ, ít tiếp cận với các dịch vụ y tế cơ bản, giáo dục, nhà ở

[13].

Phần lớn trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt nhiều ở vùng điều kiện kinh tế còn khó khăn, thiên tai bão lụt hay xảy ra. Ở những vùng này có tỷ lệ hộ nghèo cao hơn so với các vùng khác như ở Trung du vùng núi phía Bắc, Bắc Trung bộ. Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt sống trong điều kiện rất khó khăn, không được chăm sóc trong môi trường gia đình hoặc sống trong môi trường gia đình nhưng không được chăm sóc đầy đủ, phải lao động kiếm sống, ít có điều kiện đến trường, phải sống trong cảnh nghèo đói. Trong số trẻ em mồ côi có 25% mồ côi cả cha lẫn mẹ, 65% mồ côi cha hoặc mẹ, 10% bị bỏ rơi, còn cha mẹ nhưng bỏ đi mất tích, 20% thuộc diện con liệt sỹ. Xét theo góc độ nghề nghiệp của cha mẹ thì có 8% trẻ có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn là con công nhân viên, trên 70% con nông dân. Trong tổng số trẻ em tàn tật nặng có 95,85% sống cùng gia đình, nhưng đa số là gia đình thuộc diện nghèo, 3,31% sống độc thân, 0,22% sống trong các trung tâm bảo trợ xã hội, 0,61% sống lang thang. Các em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn này rất cần được TGXH về nguồn thu nhập để sinh sống và chăm sóc y tế và giáo dục.

Ngoài ra, các đối tượng khác như người nhiễm HIV/AISD, phụ nữ đơn thân nuôi con nhỏ trong hộ nghèo...ở Việt Nam đều có những hoàn cảnh sống rất khó khăn cần được trợ giúp.

2.2.3. Thực tiễn thực hiện chính sách giảm nghèo bền vững tại quận Phú Nhuận

Bước vào giai đoạn 2016 – 2020 Phú Nhuận có 623 hộ nghèo, chiếm 1,34% hộ dân của toàn quận. Qua 2 năm thực hiện Chương trình giảm nghèo bền vững (2016, 2017) hộ ngèo trên đia bàn quận giảm từ 623 hộ xuống còn 65 hộ vào cuối năm 2017 số và đồng thời hỗ trợ 550 hộ cận nghèo vượt chuẩn cận nghèo ra khỏi chương trình. Như vậy, bước vào năm 2018, tổng số hộ

nghèo toàn quận là 65 hộ, hộ cận nghèo là 532 hộ, chiếm 1,29 hộ dân toàn quận.

Quận phấn đấu đến tháng 5 năm 2018 Quận báo cáo Thành phố kiểm tra công nhận Quận hoàn thành mục tiêu không còn hộ nghèo theo tiêu chí thành phố giai đoạn 2016- 2020 và phấn đấu giảm 250 hộ cận nghèo, tỷ lệ giảm hộ cận nghèo đạt 46,99% so với tổng hộ cận nghèo đầu năm 2018. Để thực hiện mục tiêu trên, ban giảm nghèo bền vững đã tập trung thực hiện các vấn đề trọng điểm như sau:

Tiếp tục triển khai có hiệu quả 10 chính sách hỗ trợ giảm nghèo trong chương trình giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020, cụ thể:

- Chính sách hỗ trợ về nhà ở: tiếp tục khảo sát và vận động mọi nguồn lực thực hiện chính sách hỗ trợ sửa chữa, chống dột, xây dựng nhà tình thương cho 43 hộ nghèo, hộ cận nghèo, với số tiền 1.092 tỷ đồng.

- Chính sách hỗ trợ về giáo dục: tổ chức vận động và tạo mọi điều kiện thuận lợi để thành viên hộ nghèo, cận nghèo ra lớp. tiếp tục thực hiện tốt các chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập cho học sinh thuộc hộ nghèo và hộ cận nghèo; đồng thời thực hiện chính sách hỗ trợ hàng tháng cho học sinh thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo bỏ học trở lại lớp lớp học; đẩy mạnh vận động nguồn quỹ vì người nghèo , các chương trình khuyến học , khuyến tài của ủy ban mặt trận tổ quốc việt nam, các tổ chức đoàn thể, các nhà tài trợ để hỗ trợ học bổng, đảm bao 100% học sinh, sinh viên diện hộ nghèo, hộ cận nghèo, hỗ trợ vượt chuẩn cận nghèo được học bổng.

- Chính sách đào tạo nghề và giải quyết việc làm: tiếp tục tăng cường tuyên truyền nâng cao nhận thức của người nghèo về tầm quan trọng của đào tạo nghề để hộ có định hướng nghành nghề phù hợp; nắm tình hình và thông tin nhu cầu tuyển dụng của các cơ sở xuất kinh doanh đến 15 phường để giải quyết kịp thời nhu cầu học nghề, việc làm của lao động trong hộ nghèo, hộ

cận nghèo. Tăng cường thực hiện liên kết giữa các cơ sở đào tạo nghề và các doanh nghiệp để giải quyết việc làm cho người lao động sau đào tạo nghề .

- Chính sách hỗ trợ chăm sóc sức khỏe: tiếp tục tuyên truyền đầy đủ các chính sách hỗ trợ chăm sóc sức khỏe cho hộ nghèo, hộ cận nghèo. Đẩy mạnh công tác y tế dự phòng, nâng cao sức khỏe, giảm gánh nặng bện tật và tử vong cho các đối tượng hộ nghèo, hộ cận nghèo. Thực hiện cấp phát thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo, phấn đấu đảm bảo 100% thành viện hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ vượt chuẩn cận nghèo năm 2016, 2017 có thẻ BHYT phục vụ cho nhu cầu khám chữa bệnh.

- Chính sách cho vay ưu đãi: rà soát và cho người nghèo vay vốn đảm bảo đúng đối tượng, có hạn mức, yêu cầu và thời hạn vay hợp lí cho từng mục đích sử dụng vốn khác nhau; gắn nhu cầu vay vốn của người nghèo với hướng dẫn, tư vấn hỗ trợ về cách làm ăn, xây dựng lộ trình hợp lí cho các chu kì vay vốn, giúp gộ nghèo, hộ cận nghèo phát huy tối đa được hiệu quả vốn vay.

- Chính sách hỗ trợ bảo hiểm xã hội: thường xuyên kiểm tra, rà soát, xử lí nghiêm các trường hợp đơn vị nợ BHXH hoặc chưa thực hiện đầy đủ cho người lao động đã kí hợp đồng lao động. đồng thời xử lí doanh nghiệp chưa tham gia BHXH bắt buộc, nhất là những doanh nghiệp, công ty có người lao động nghèo đang làm việc. tăng cường tuyên truyền, vận động người nghèo, hộ nghèo, hộ cận nghèo tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện. thực hiện chính sách hỗ trợ về bảo hiểm xã hội tự nguyện cho người nghèo theo hướng dẫn của thành phố .

- Chính sách hỗ trợ tiếp cận nguồn nước sạch: tiếp tục duy trì đảm bảo 100% số hộ nghèo, hộ cận nghèo được lắp đặt và sử dụng nước sạch.

- Chính sách hỗ trợ tiếp cận thông tin: tăng cường hoạt động thông tin truyền thông qua các trang tin điện tử quận, bản tin 15 phường, các cuộc họp khu phố, tổ dân phố, áp phích, pano… về các chương trình giảm nghèo bền

vững của quận giai đoạn 2016-2020; đa dạng hóa các hoạt động truyền thông giúp người nghèo tiếp cận thông tin kịp thời và đầy đủ các chính sách giảm nghèo theo phương pháp đa chiều; tăng cường cung cấp thông tin về kiến thức, kỹ năng để phát triển kinh tế gia đình, ứng phó với thiên tai, biến đổi của khí hậu, cùng với các chính sách ASXH, góp phần nâng cao nhận thức, hiểu biết về giảm nghèo đa chiều cho người dân, nhất là hộ nghèo, hộ cận nghèo, tạo sự an tâm để tự tin, chủ động tự vươn lên thoát nghèo, hạn chế tư tưởng trông trờ, ỷ lại của họ.

- Chính sách trợ giúp pháp lí: tiếp tuc thực hiện trợ giúp pháp lí miễn phí cho người nghèo. Tăng cường thông tin, phổ biến các chế độ, chính sách, quy định pháp luật đến với người nghèo, qua đó, giúp người nghèo tiếp cận các dịch vụ pháp lý, hiểu biết về pháp luật, góp phần nâng cao ý thức chấp hành pháp luật, thực hiện tốt quy chế dân chủ cơ sở, đồng thời nhận được sự trợ giúp của luật sư giúp bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho bản thân và gia đình.

Các chính sách hỗ trợ đảm bảo về trợ cấp xã hội: ngân sách nhà nước tiếp tục đảm bảo tốt các chính sách trợ cấp xã hội chăm lo cho người nghèo. Đồng thời, thực hiện vận động xã hội chăm lo thêm cho người nghèo trong dịp tết nguyên đán, hỗ trợ trực tiếp, ổn định lâu dài cho hộ thuộc diện khó khăn đặc biệt, không có điều kiện và khả năng tổ chức cuộc sống.

Kết luận chương 2

Trong chương 2, tác giả tập trung phân tích các quy định pháp luật về các chế độ trợ giúp xã hội như đối tượng được hưởng, quyền lợi hưởng và nguồn tài chính thực hiện chế độ TGXH. Trên cơ sở các quy định này, tác giả đối chiếu với thực tiễn thực hiện chế độ tại quận Phú Nhuận, thành phố Hồ Chí Minh, từ đó chỉ ra những vướng mắc, bất cập trong quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện chế độ TGXH, đặc biệt là chế độ giảm nghèo bền vững tại

quận Phú Nhuận. Tác giả đã nêu bật được các chính sách hỗ trợ được sử dụng tại quận Phú Nhuận, từ đó chỉ ra các mặt mạnh từ thực tiễn đang tiến hành tại quận Phú Nhuận.

.

Chương 3
KIẾN NGHỊ VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI TỪ THỰC TIỄN QUẬN PHÚ NHUẬN, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

3.1. Sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật và chính sách trợ giúp xã hội

Thứ nhất, xây dựng chương trình trợ giúp với những nội dung cụ thể cần có có sự thống nhất tại từng địa phương để tránh sự chồng chéo, lẻ tẻ, dẫn đến thiếu hiệu quả. Lồng ghép các chương trình, dự án của Nhà nước và các tổ chức phi chính phủ dành cho người khuyết tật, tranh thủ nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước, vốn vay giải quyết việc làm với lãi suất thấp để khuyến khích, động viên bản thân người khuyết tật, để họ tự vươn lên trong cuộc sống và hoà nhập với cộng đồng.

Thứ hai, về việc thực hiện và sử dụng nguồn lực chưa quy định rõ nguồn lực và trách nhiệm của chính quyền trong việc thực hiện chính sách, thực hiện phân cấp cụ thể về nguồn trợ cấp cụ thể về nguồn TGXH đối với người khuyết tật (từ ngân sách Nhà nước, từ quỹ bảo trợ người khuyết tật…) đồng thời có cơ chế quản lý phù hợp, thống nhất trong việc hình thành và phát triển các loại hình quỹ hỗ trợ cho người khuyết tật trong mối quan hệ với các loại quỹ khác.

Thứ ba, kiến thức, kĩ năng nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ thực hiện TGXH chưa đáp ứng yêu cầu công việc, do còn kiêm nhiệm chứ chưa chuyên trách cần phải tổ chức các lớp đào tạo, hướng dẫn, nâng cao nghiệp vụ bảo trợ xã hội.

Thứ tư, việc thúc đẩy nhanh việc xã hội hoá các hoạt động TGXH còn gặp nhiều khó khăn, chưa áp dụng những chính sách phù hợp phù hợp để kêu gọi sự tham gia của toàn cộng đồng vào hoạt động mang tính nhân văn này. Bên cạnh đó, chính quyền cơ sở cần tạo điều kiện thuận lợi hơn nữa cho cơ sở bảo trợ xã hội ngoài công lập, khuyến khích các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước tham gia vào hoạt động TGXH bằng việc khen thưởng các tổ chức, cá nhân có hoạt động tích cực, hiệu quả.

3.2. Quan điểm và định hướng đẩy mạnh hoạt động trợ giúp xã hội ở Việt Nam trong các năm tiếp theo

3.2.1. Quan điểm

Mặc dù, kinh tế Việt Nam đã có tốc độ tăng trưởng khá nhanh trong hai thập kỷ qua, nhưng cùng với sự tăng trưởng đó, những tác động tiêu cực của nền kinh tế thị trường ngày càng mạnh hơn, khiến sự bất bình đẳng xã hội ngày càng rõ nét. Sự phân hóa xã hội ngày càng tăng, mức hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế giữa các nhóm dân cư chưa tương xứng nhất là với nhóm người nghèo, người dân tộc sống ở vùng sâu, vùng xa. Các nhóm yếu thế ngày càng dễ bị tổn thương hơn do hạn chế về khả năng cạnh tranh, phòng ngừa rủi ro kinh tế - xã hội. Những ảnh hưởng của biến đổi khí hậu toàn cầu kèm theo hiện tượng nước biển dâng đã ảnh hưởng lớn tới người dân đặc biệt là nhóm người nghèo, người có hoàn cảnh khó khăn. Tất cả những điều trên đã đặt ra thách thức lớn cho hệ thống pháp luật về TGXH của từng quốc gia trong đó có Việt Nam. Thêm vào đó, xu hướng già hoá dân số tăng cao đặt Việt Nam trước thách thức về tính bền vững của các chính sách TGXH thường xuyên do số lượng người già cần được sự hỗ trợ của TGXH ngày một tăng lên. Để đẩy mạnh và nâng cao hoạt động ASXH nói chung và TGXH nói riêng, chúng ta cần quán triệt các quan điểm pháp luật cơ bản sau:

Thứ nhất, mọi người dân đều có quyền và nghĩa vụ tham gia hoạt động TGXH thường xuyên.

Đảm bảo nhu cầu ASXH cho mọi người là một trong những mục tiêu xã hội rất quan trọng, thể hiện tính ưu việt của chế độ Xã hội chủ nghĩa, đồng thời cũng phù hợp với xu thế chung của cộng đồng quốc tế hướng tới một xã hội phồn vinh và công bằng. TGXH là một công cụ quan trọng để nhà nước thực hiện chính sách xã hội nhằm ổn định và phát triển, đặc biệt trợ giúp đối với người dân gặp rủi ro không để họ rơi vào nghèo đói. Mọi người dân khi gặp rủi ro xã hội, suy giảm hoặc mất thu nhập tạm thời hay vĩnh viễn không thể tự vượt qua được đều có quyền được nhận sự hỗ trợ xã hội, nhà nước tập trung hỗ trợ những người yếu thế nhất không để ai rơi vào cảnh bần cùng.

Mặt khác, mọi người dân có nghĩa vụ tham gia hoạt động TGXH. Hoạt động TGXH dựa trên cơ chế phân phối lại thu nhập giữa các nhóm dân cư trong một thế hệ, giữa nhà nước, doanh nghiệp, hộ gia đình và các cá nhân nên mọi người dân đều có nghĩa vụ tham gia. Mặt khác, sự nỗ lực của cá nhân, doanh nghiệp và Nhà nước tham gia trực tiếp vào việc chăm sóc nuôi dưỡng nhóm đối tượng TGXH chính là đảm bảo nguồn lực cho việc thực hiện TGXH.

Thứ hai, chính sách TGXH phải bảo đảm tính hài hòa với sự phát triển kinh tế-xã hội.

Hệ thống chính sách TGXH của mỗi nước có mối liên quan chặt chẽ với điều kiện kinh tế - xã hội. Hệ thống chính sách TGXH phải gắn chặt với quá trình phát triển kinh tế - xã hội của nước ta.

Hệ thống chính sách TGXH phải phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế-xã hội trong từng thời kỳ, phù hợp với quá trình tăng trưởng kinh tế, mức độ biến động thu nhập, mức độ cải thiện điều kiện sống, chất lượng sống của các tầng lớp dân cư mà mặt bằng của nó là thu nhập và mức sống bình quân

của các hộ gia đình. Với trình độ kinh tế xã hội nước ta, mức tiêu dùng nói chung, mức tiêu chuẩn cơ bản của các chế độ TGXH hiện nay và nhiều năm tiếp theo nên được xác lập theo mức tiêu dùng của đại đa số người lao động. Theo đà phát triển của nền kinh tế, Nhà nước từng bước điều chỉnh mức cơ bản và phạm vi TGXH.

Thứ ba, chính sách TGXH phải bảo đảm tính đồng bộ, tương thích với các chính sách ASXH khác.

Chính sách TGXH là một bộ phận của hệ thống ASXH nên phải đồng bộ, tương thích với tất cả các hợp phần của hệ thống ASXH bảo đảm sự an toàn cho mọi người dân khi họ bị rủi ro trong cuộc sống, bị suy giảm nghiêm trọng về kinh tế hoặc không có khả năng bảo đảm cuộc sống.

Chính sách TGXH phải hài hoà với các chính sách ASXH khác (chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, chính sách trợ giúp thị trường lao động...) trên cả góc độ tiêu chí xác định đối tượng, chế độ trợ giúp và mức trợ giúp cụ thể, để tạo nên mặt bằng chung của hệ thống chính sách ASXH, tránh bất bình đẳng ngay trong nội tại hệ thống chính sách ASXH. Điều này sẽ tạo dựng được lưới an sinh chung nhiều tầng để bảo đảm an toàn cho mọi thành viên xã hội khi bị rủi ro trong cuộc sống, bị suy giảm nghiêm trọng về tiền lương, thu nhập về kinh tế hoặc không có khả năng bảo đảm cuộc sống. Có như vậy mới tránh được vấn đề thường gặp là cải thiện an sinh ở lĩnh vực này, nhưng lại làm mất an sinh ở lĩnh vực khác.

Thứ tư, phát triển hoạt động TGXH phải gắn liền với cải cách thể chế hành chính nhà nước.

Ngày nay, cải cách thể chế hành chính nhà nước là vấn đề mang tính toàn cầu. Các nước đều xem cải cách hành chính như một động lực mạnh mẽ để thúc đẩy tăng trường kinh tế, phát triển dân chủ và các mặt khác của đời sống xã hội. Ở Việt Nam, công cuộc đổi mới đã hơn hai mươi năm. Trong

khoảng thời gian đó, đồng thời với việc đổi mới về kinh tế thì cải cách hành chính cũng được tiến hành. Cuộc cải cách hành chính được thực hiện từng bước thận trọng và đã thu được nhiều kết quả rất đáng khích lệ. Cải cách hành chính đang thể hiện rõ vai trò quan trọng của mình trong việc đẩy nhanh sự phát triển đất nước. Do vậy, phát triển hoạt động TGXH thường xuyên phải gắn liền với cải cách thể chế hành chính nhà nước.

Phát triển hoạt động TGXH thường xuyên phải gắn chặt với quá trình cải cách hành chính nhà nước trên cả 3 phương diện (i) cải cách thể thế về chính sách, (ii) cải cách thể thế về tổ chức bộ máy và cán bộ, (iii) cải cách thể chế về tài chính. Ba loại thể thể chế này vận động theo quy định riêng nhưng lại có mối quan hệ gắn bó với nhau bảo đảm tính bền vững của hệ thống chính sách TGXH.

Trong thể chế chính sách điều quan trọng hàng đầu là xây dựng các luật còn thiếu, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các văn bản pháp luật còn thiếu nhất quán, chưa đồng bộ.

Trong thể chế tổ chức bộ máy và cán bộ phải chú ý tới việc phát triển theo hướng đa dạng quản lý, chú trọng tới việc xây dựng đội ngũ cán bộ làm công tác TGXH cho mọi cấp, mọi loại hình, từ trung ương tới xã phường.

Về thể chế tài chính, quá trình đổi mới hệ thống ASXH phải dựa trên quan điểm Nhà nước là người tạo dựng cơ chế, thực hiện đối với một số đối tượng nhất định. Chính phủ tạo cơ chế để cho từng thành viên trong xã hội phải tự bảo vệ mình trên cơ sở cùng chia sẻ với nhau khi chẳng may gặp phải rủi ro.

3.2.2. Định hướng đẩy mạnh hoạt động trợ giúp xã hội thường xuyên trong thời gian tới

Một là, mở rộng độ bao phủ của hoạt động TGXH thường xuyên. Chính sách TGXH là một trụ cột quan trọng của hệ thống ASXH, nó tạo nên

tấm lưới cuối cùng của hệ thống lưới an sinh để bảo vệ sự an toàn cho mọi thành viên trong xã hội khi họ rơi vào tình trạng rủi ro; nếu không có tầng lưới cuối cùng vững chắc này những người bị rủi ro có thể lâm vào tình trạng bần cùng hoá và gây ra bất ổn xã hội. Mở rộng đối tượng thụ hưởng sẽ góp phần quan trọng thực hiện công bằng xã hội. Vì vậy việc đổi mới cơ chế chính sách TGXH thường xuyên phải hướng đến mở rộng bao phủ hầu hết các đối tượng gặp rủi ro trong xã hội. Hiện nay, chính sách TGXH thường xuyên đã bao phủ tới 9 nhóm đối tượng với 1,6 triệu người được hưởng lợi. Chính phủ cần mở rộng thêm nhóm đối tượng nữa như: người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên, hộ gia đình có thu nhập thấp.

Hai là, từng bước nâng mức trợ cấp xã hội hàng tháng đảm bảo cuộc sống tối thiểu cho nhóm đối tượng yếu thế.

Mức trợ cấp bảo trợ xã hội phải đảm bảo mức sống tối thiểu cho nhóm yếu thế, đặc biệt là người già, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, người tàn tật... giúp họ ổn định đời sống và tạo điều kiện hoà nhập tốt hơn vào cộng đồng. Tuy nhiên, mức độ bảo đảm của TGXH thường xuyên phải phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, phù hợp với quá trình tăng trưởng kinh tế, mức độ biến động thu nhập, mức độ cải thiện điều kiện sống, chất lượng sống của các tầng lớp dân cư. Xuất phát từ trình độ kinh tế xã hội nước ta, mức tiêu dùng nói chung, mức trợ cấp xã hội thường xuyên nên thực hiện theo mức cơ bản. Đồng thời, theo đà phát triển của nền kinh tế, từng bước điều chỉnh nâng mức TGXH hàng tháng đảm bảo cuộc sống tối thiểu cho nhóm đối tượng yếu thế.

Với quan điểm xã hội hoá công tác TGXH là cần thiết và việc nhà nước trợ giúp chỉ là một phần còn phần khác là gia đình, cộng đồng, xã hội song cũng phải tính đến bảo đảm an toàn cuộc sống cho các đối tượng và gia đình của họ ở mức tối thiểu, có nghĩa là mức trợ cấp xã hội phải ngang bằng với

chuẩn nghèo hoặc bằng 50-60% tiền lương tối thiểu hoặc 45-50% mức sống trung bình của dân cư. Mặt khác mức sống tối thiểu ở khu vực thành thị khác với khu vực nông thôn (vì khi tính chuẩn nghèo cũng đã tính có sự khác nhau giữa thành thị và nông thôn) nên cũng cần tính đến mức chuẩn trợ cấp cho hai khu vực là thành thị và nông thôn.

Ba là, huy động ngày càng nhiều sự tham gia của các đối tác xã hội trong thực hiện TGXH.

Phát triển hoạt động TGXH theo hướng huy động ngày càng nhiều sự tham gia của cộng đồng, cá nhân. Nhà nước, cộng đồng và bản thân đối tượng tập trung nguồn lực vật chất, tinh thần. Nhà nước đóng vai trò là người bảo vệ và hỗ trợ cuối cùng, khi các hình thức bảo vệ khác không thể giải quyết được. Nhà nước thiết lập hệ thống luật pháp, tạo nguồn lực và điều tiết các hoạt động TGXH thường xuyên. Cộng đồng và bản thân đối tượng giữ vai trò quyết định trong việc tự tích lũy, chủ động phát huy khả năng vươn lên, khắc phục khó khăn hoà nhập cộng đồng.

3.3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật và các giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về trợ giúp xã hội

3.3.1. Hoàn thiện pháp luật về trợ giúp xã hội

Mặc dù hệ thống chính sách TGXH của nước ta, trong thời gian qua, đã có nhiều thay đổi theo hướng tích cực, song trên thực tế tác động của chính sách đến đối tượng chưa cao. Vì vậy, việc hoàn thiện các chính sách theo hướng tạo điều kiện tốt nhất cho các đối tượng là hết sức cần thiết. Trước mắt, việc hoàn thiện pháp luật TGXH cần tập trung vào việc đổi mới chính sách TGXH theo hướng bao phủ toàn bộ đối tượng bảo trợ xã hội. Để thực hiện định hướng này trong giai đoạn tới cần giải quyết tốt hai vấn đề:

Thứ nhất, nghiên cứu rà soát tiêu chí xác định đối tượng trợ giúp, đối tượng trợ cấp xã hội theo hướng mở rộng hơn phù hợp với quá trình tăng

trưởng kinh tế và mức sống của người dân ngày càng được nâng cao. Trước hết là việc rà soát xác định điều kiện cần bao gồm hoàn cảnh sống, sức khoẻ, độ tuổi, thu nhập của cá nhân đối tượng; điều kiện liên quan đến gia đình như hộ gia đình thuộc diện nghèo có thể thay thế bằng hộ gia đình thuộc diện thu nhập thấp. Khi kinh tế phát triển khá hơn có thể loại bỏ điều kiện liên quan đến gia đình chỉ quan tâm đến các điều kiện cá nhân đối tượng. Đối tượng hưởng trợ cấp xã hội đa phần gắn với tiêu chí thuộc diện gia đình hộ nghèo.

Qua thực tiễn giám sát việc thực hiện chính sách trợ cấp xã hội tại một số phường của Quận Phú Nhuận, cho thấy, có rất nhiều đối tượng được hưởng trợ cấp xã hội không còn đủ tiêu chuẩn hưởng trợ cấp xã hội vì họ không còn thuộc diện hộ nghèo. Nguyên nhân chính ở đây là chuẩn nghèo do Chính phủ quy định để áp dụng chung cho cả nước và về cơ bản là phù hợp với đại đa số các tỉnh thành phố trong cả nước, nhưng cũng còn một số tỉnh thành phố có điều kiện kinh tế - xã hội phát triển khá hơn như Thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bình Dương, Hà Nội, Đà Nẵng, Bà Rịa- Vũng Tàu, Cần Thơ, Khánh Hoà, Quảng Ninh thì chuẩn nghèo do Chính phủ quy định thấp hơn so với mức sống tối thiểu của các địa phương này. Để bảo đảm tính công bằng xã hội giữa các vùng miền và bảo đảm mức sống tối thiểu cho các đối tượng có hoàn cảnh khó khăn cần thiết phải nghiên cứu điều chỉnh tiêu chí xác định đối tượng hưởng trợ cấp xã hội theo vùng miền, điều kiện không đủ nuôi sống bản thân hoặc tính theo gia đình có thu nhập thấp và mức thu nhập thấp cũng cần được tính theo nhóm tỉnh/thành phố có điều kiện phát triển kinh tế- xã hội khác nhau hoặc tính theo vùng miền.

Thứ hai, chính sách TGXH trong trung hạn và dài hạn cũng phải từng bước tiếp cận theo hướng "phổ cập", nhưng trước mắt, trong ngắn hạn vẫn cần một số chính sách TGXH thường xuyên mang tính "mục tiêu" để bảo đảm tính bền vững của hệ thống, đặc biệt là tính bền vững về tài chính. Bổ

sung một số chính sách trợ giúp các đối tượng theo hướng mở dần đối tượng để bao phủ hết nhóm dân số có hoàn cảnh khó khăn, phù hợp với quá trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Ít nhất bảo đảm đời sống đối tượng ở mức tối thiểu, tiến tới đạt mức trung bình của xã hội để có sự tác động mạnh đến chất lượng cuộc sống của đối tượng. Trước mắt đảm bảo mức trợ cấp xã hội hợp lý, dựa vào chi phí tối thiểu cần thiết để duy trì cuộc sống cho một người một tháng. Mức này ít nhất phải bằng chuẩn nghèo áp dụng cho từng thời kỳ. Đối với đối tượng xã hội không có thu nhập thì trợ cấp xã hội chính là thu nhập. Mức trợ cấp cần được điều chỉnh 2 năm một lần, phù hợp với với tình hình biến động của giá cả. Mặt khác cần khuyến khích các địa phương nâng cao mức trợ cấp xã hội cho các đối tượng bảo trợ xã hội.

3.3.2. Tăng cường công tác truyền thông nâng cao nhận thức toàn xã hội về trợ giúp xã hội

Công tác truyền thông nâng cao nhận thức của toàn xã hội về việc phát triển hệ thống chính sách TGXH có ý nghĩa quan trọng trong việc đẩy mạnh hoạt động TGXH. Thay đổi cách nhìn từ khía cạch hoạt động nhân đạo từ thiện sang khía cạch chia sẻ trách nhiệm xã hội và dựa vào nhu cầu và quyền con người, từ đó đề cao trách nhiệm xã hội của từng cá nhân, gia đình, xã hội và nhà nước đối với các thành viên trong xã hội gặp rủi ro trong cuộc sống.

Đẩy mạnh việc tuyên truyền giáo dục pháp luật về TGXH cho các cấp các ngành, các tổ chức và mọi người dân, trên cơ sở đó nâng cao ý thức trách nhiệm thực hiện pháp luật và chính sách đối với các đối tượng xã hội.

Hình thành các chuyên mục trên báo, website, truyền hình về các hoạt động TGXH để chuyển tài các thông tin về mô hình hoạt động có hiệu quả và pháp luật của nhà nước đến đông đảo người dân.

Thiết lập các kênh thông tin đa chiều để tiếp nhận và phản hồi ý kiến của người dân về các vấn đề có liên quan đến luật pháp, chính sách và việc tổ chức thức hiện các chính sách TGXH.

3.3.3. Đổi mới cơ chế thực hiện chế độ trợ giúp xã hội

3.3.3.1. Về cơ chế tài chính

Để có đủ nguồn chi và bảo đảm tính bền vững của hệ thống TGXH Nhà nước cần đổi mới cơ cấu chi tiêu của Chính phủ theo hướng tăng chi cho ASXH; điều này hoàn toàn phù hợp với quy luật phát triển kinh tế thị trường mà nhiều quốc gia đi trước nước ta đã thực hiện.

Đổi mới cơ chế lập dự toán và phân bổ định mức chi tiêu Ngân sách nhà nước về TGXH theo hướng công khai, minh bạch và xuất phát từ nhu cầu thực tế (số lượng đối tượng và mức trợ cấp) nhằm đảm bảo nguồn chi trợ cấp xã hội thường xuyên.

Hoàn thiện cơ chế tài chính theo hướng trao quyền cho cơ sở và các địa phương trong việc huy động, quản lý nguồn lực và tổ chức thực hiện, tạo sự năng động và tính chủ động cho các địa phương. Quy định cụ thể về nguồn ngân sách, quá trình lập kế hoạch từ dưới lên phải dựa vào số lượng đối tượng, mức trợ cấp để bố trí ngân sách chứ không chỉ dựa dân số để bố trí ngân sách cho địa phương.

3.3.3.2. Về cơ chế tổ chức

Đổi mới TGXH trên cơ sở cung cấp dịch vụ về các lĩnh vực như trợ giúp khám chữa bệnh, chỉnh hình phục hồi chức năng; học văn hoá bao gồm cả học ở các trường lớp chuyên biệt và trường lớp hoà nhập và học nghề…. sẽ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội dễ hoà nhập với các cơ chế chính sách hiện có của nhà nước không có sự phân biệt đối xử.

Phát triển dịch vụ chăm sóc người cao tuổi, người tàn tật tại nhà. Nhóm người cao tuổi, người tàn tật có tần suất mắc bệnh cao so với các nhóm đối tượng khác, nhu người cầu chăm sóc dài ngày, phục hồi chức năng, điều dưỡng rất lớn. Dịch vụ chăm sóc tại nhà là rất phù hợp. Tuy nhiên để phát triển loại hình dịch vụ này cũng rất cần thiết phải mở các khoá đào tạo kỹ năng cho các nhân viên chăm sóc sức khoẻ tại nhà và các cơ chế hỗ trợ lao động cho các trung tâm và thủ tục thành lập, trụ sở giao dịch của loại hình dịch vụ này.

Ngoài ra, để nâng cao hiệu quả thực hiện các chính sách trợ giúp hiện có nhà nước cần phối hợp với các chương trình phát triển kinh tế xã hội, chương trình mục tiêu quốc gia về việc làm, về giảm nghèo hỗ trợ thêm về dạy nghề, về tín dụng, tạo cơ hội cho các gia đình có đối tượng TGXH tự vươn lên thoát nghèo.

3.3.4. Đẩy mạnh xã hội hóa hoạt động trợ giúp xã hội

Nhà nước khuyến khích các tổ chức xã hội, cá nhân đỡ đầu chăm sóc các đối tượng yếu thế; khuyến khích các doanh nghiệp tham gia vào công tác xã hội TGXH thường xuyên và có chính sách ưu đãi, động viên các doanh nghiệp tham gia tích cực vào công tác xã hội (tạo điều kiện cho họ về đất đai, mặt bằng, thủ tục thành lập, trợ cấp cho đối tượng, đào tạo cán bộ, nhân viên...)

Đẩy mạnh phát triển hệ thống các cơ sở bảo trợ xã hội theo hướng đa dạng hoá thành phần tham gia, hoạt động theo cơ chế mở bao gồm việc chăm sóc nuôi dưỡng đối tượng xã hội bằng Ngân sách Nhà nước, bằng sự huy động của cộng đồng và sự tự nguyện đóng góp của đối tượng, người thân, người đỡ đầu; nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở TGXH. Đặc biệt, phát triển dịch vụ chăm sóc người cao tuổi tại các nhà dưỡng lão ngoài công lập. Nhà nước cần tạo điều kiện một số nội

dung sau: Thủ tục thành lập dễ dàng thuận lợi; hỗ trợ về đất đai xây dựng cơ sở, miễn hoặc giảm thuế. Các cơ quan quản lý được xây dựng và ban hành tiêu chuẩn, quy chế hoạt động đối với các nhà dưỡng lão và thường xuyên thanh tra, kiểm tra để đảm bảo chất lượng dịch vụ.

Mở rộng hợp tác quốc tế về lĩnh vực TGXH là cơ hội tốt cho các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam nâng cao năng lực hoàn thiện chính sách TGXH thường xuyên. Tăng cường hợp tác với tất cả các tổ chức quốc tế bao gồm cả các tổ chức đa phương, song phương và phi chính phủ để học hỏi kinh nghiệm, kỹ thuật và tăng thêm nguồn lực tài chính cho việc hoàn thiện hệ thống chính sách, cơ chế trợ cấp, TGXH. Tranh thủ tối đa sự trợ giúp về kỹ thuật thông qua việc giúp đỡ của các chuyên gia quốc tế về lĩnh vực TGXH thường xuyên nói riêng và ASXH nói chung, để nước ta từng bước hoàn thiện khung khổ pháp lý, thể chế tổ chức và thể chế tài chính để phát triển hoạt động TGXH hiện đại phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

3.3.5. Hoàn thiện bộ máy hoạt động trợ giúp xã hội

Hoàn thiện bộ máy tổ chức thực hiện chính sách TGXH nhằm bảo đảm đủ cán bộ có năng lực thực hiện tốt hoạt động TGXH.

Thực hiện Đề án phát triển công tác xã hội, nội dung chính là xây dựng tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp; phát triển nguồn nhân lực công tác xã hội; phát triển hệ thống mạng lưới tổ chức sử dụng nhân viên công tác xã hội, mạng lưới nhân viên công tác xã hội.

Tăng cường việc hướng dẫn triển khai thực hiện các chính sách hiện có và nhất là các chính sách mới ban hành. Cần xây dựng các tài liệu hướng dẫn thực hiện chính sách theo hướng gọn nhẹ, có thể bỏ túi được, khi cần có thể tra cứu để thực hiện đúng đối tượng, đúng mục tiêu, hạn chế sai sót và thất thoát nguồn lực.

Tăng cường phân cấp quản lý nhà nước về việc tổ chức thực hiện các chính sách TGXH.

Việc phân cấp quản lý được thể hiện thông qua phân cấp quản lý đối tượng, cơ chế phân cấp về tài chính và tổ chức thực hiện chính sách trợ cấp, trợ giúp và giám sát thực hiện chính sách.

Trong công tác giám sát hoạt động TGXH, thiết lập bộ chỉ số giám sát đánh giá, thông qua bộ chỉ số này cũng cảnh báo cho các cấp, các ngành các địa phương hiểu rõ hơn chất lượng và hiệu quả của việc thực hiện chính sách, và quan trọng hơn là đo lường được mức độ tiến bộ của hệ thống chính sách. Bộ chỉ số nay tối thiểu phải bao gồm được 3 nhóm chỉ tiêu cơ bản đó là: (i) độ bao phủ; (ii) chỉ số tác động (so sánh mức trợ cấp, trợ giúp bình quân với mức sống của đối tượng; (iii) chỉ số về tài chính. Thông qua bộ chỉ số giám sát đánh giá, trung ương có thể đánh giá địa phương nào thực hiện tốt và địa phương nào thực hiện chưa tốt, qua đó điều chỉnh cơ chế thực hiện cho phù hợp.

Từng bước ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý đối tượng xã hội và chi trả trợ cấp, TGXH, nâng cao hiệu quả quản lý và hạn chế sai sót trong quá trình tổ chức thực hiện chính sách trợ cấp, TGXH.

Tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình hoạch định chính sách TGXH thường xuyên và giám sát tổ chức thực hiện, nhất là việc xác định đối tượng hưởng trợ giúp, bảo đảm tính công khai minh bạch trong quá trình tổ chức thực hiện; cần thông báo công khai những người được hưởng trợ cấp trợ giúp, cũng như những người không đủ điều kiện hưởng chính sách trợ cấp trợ giúp để tạo đồng thuận cao trong nhân dân.

Kết luận chương 3

Ở chương 3, tác giả đã phân tích sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật và chính sách về TGXH. Trên cơ sở thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng

pháp luật tại Quận Phú Nhuận, Thành phố HCM, tác giả đã đề xuất được một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về TGXH và đề ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách này trong thực tế. Việc đưa ra các giải pháp và kiến nghị để hoàn thiện và phát triển trong pháp luật về trợ giúp xã hội mà tác giả nêu ra đều được đúc kết từ kinh nghiệm thực tiễn và kinh nghiệm của những người đi trước để hoàn thiện và phát triển hệ thống pháp luật của nước ta về trợ giúp xã hội, từ đó nhằm phát triển đất nước ta ngày càng vững mạnh, giàu đẹp, văn minh hơn cũng như tạo sự phát triển ngày càng bền vững của đất nước ta trong nền kinh tế thị trường hiện nay.

KẾT LUẬN

Trợ giúp xã hội là một bộ phận cơ bản của hệ thống các chính sách xã hội và có ý nghĩa quan trọng trong việc phát triển kinh tế xã hội. TGXH thường xuyên không chỉ có tác dụng bảo vệ những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn trong xã hội trước những rủi ro và tác động bất thường về kinh tế - xã hội và môi trường mà còn góp phần nâng cao không ngừng đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân, thu hẹp khoảng cách chênh lệch về mức sống giữa các tầng lớp dân cư. TGXH thường xuyên đang dành được sự quan tâm đặc biệt của các quốc gia trên thế giới. Đây là nền tảng cho sự ổn định, tăng trưởng kinh tế, công bằng xã hội và phát triển bền vững. Nghiên cứu hoạt động TGXH ở Việt Nam từ năm 2000 đến nay, chúng ta có thể kết luận như sau:

- Bên cạnh những kết quả đạt được vẫn còn không ít những tồn tại và thách thức đang đặt ra: độ bao phủ thực tế đạt ở mức thấp. Mọi người dân đều có quyền và nghĩa vụ tham gia hoạt động TGXH; Phát triển chính sách TGXH bảo đảm tính hài hòa với phát triển kinh tế thị trường; phải bảo đảm tính đồng bộ khoa học với các chính sách ASXH khác; phải gắn liền với cải cách thể chế hành chính nhà nước. Trong những năm qua, với sự nỗ lực của Nhà nước, các tổ chức quốc tế và toàn xã hội việc thực hiện chính sách pháp luật về TGXH đã tạo ra những chuyển biến tích cực đối với cuộc sống. Cùng với đó sự thay đổi về nhận thức xã hội đã giúp cho người được TGXH ngày càng tự tin hơn, hòa nhập với đời sống xã hội. Với vai trò chủ đạo của Nhà nước, hoạt động TGXH cho người dân đã thu hút sự quan tâm, phát huy trách nhiệm của các cấp, các ngành, tổ chức, cá nhân và cộng đồng về mọi mặt của người khuyết tật, từng bước giảm dần những rào cản, đáp ứng được những nhu cầu và quyền lợi chính đáng của người cần TGXH, tạo động lực để họ phát huy năng lực, vươn lên hòa nhập, đóng góp cho xã hội.

- Tuy nhiên, việc thực thi pháp luật về TGXH đối ở nhiều địa bàn quận Phú Nhuận, Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và cả nước nói chung vẫn còn bất cập. Tình trạng không xác định đúng và đủ đối tượng được TGXH ở một số địa phương đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống của người được hưởng trợ cấp xã hội, đến bản chất nhân văn của hoạt động trợ giúp này, đôi khi làm mất lòng tin của người dân vào Nhà nước. Việc thực hiện các thủ tục để hưởng các chế độ TGXH ở một số địa phương còn rườm rà, chưa nhận được sự giúp đỡ, hướng dẫn từ phía cán bộ, công chức nhà nước… Do vậy, việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật về TGXH và nâng cao nhận thức của người dân về vấn đề này mang tính tất yếu.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hoàng Mai Anh (2005), "Chính sách xã hội trong nền kinh tế thị trường xã hội của Cộng hòa Liên bang Đức và khả năng vận dụng ở Việt Nam", Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, tr.10 (3).

2. Mạc Tiến Anh, *"Khái luận chung về ASXH"*, Tạp chí Bảo hiểm xã hội số 01/2005, số 02/2005 và số 04/2005, cập nhật ngày 08/12/2011.

3. ĐNA, **"***ASXH ở Việt Nam: Thực trạng, định hướng và giải pháp"*, Tạp chí Công nghệ - Thông tin và truyền thông, cập nhật ngày 05/12/2016.

4. Ban Tuyên giáo Trung ương, Tạp chí Cộng sản, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Hội đồng khoa học các cơ quan Đảng Trung ương (2012), *ASXH ở nước ta: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Hà Nội.

5. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội và Tổ chức Hợp tác Kỹ thuật Cộng hoà Liên bang Đức (GTZ) (2009), *Xây dựng Chiến lược ASXH giai đoạn 2011 - 2020*, Hà Nội.

6. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (2011), *Chiến lược an sinh xã hội giai đoạn 2011 -2020*, Hà Nội.

7. Bộ Chính trị (2012), *Nghị quyết số 21-NQ/TW về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế giai đoạn 2012 - 2020*, Hà Nội

8. Mai Ngọc Cường (Chủ biên) (2009), *Xây dựng và hoàn thiện chính sách ASXH ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội

9. Chính phủ (2013), *Nghị định số 136/2013/NĐ-CP quy định chính sách TGXH đối với đối tượng bảo trợ xã hội,* Hà Nội.

10. Đảng Cộng sản Việt Nam, Ban Tuyên giáo Trung ương (2012), *Tài liệu nghiên cứu Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XI,* Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

11. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII,* Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

12. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII,* Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

13. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX,* Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

14. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X,* Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

15. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI,* Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.\

16. Nguyễn Văn Chiểu (2014), *Chính sách ASXH và vai trò của nhà nước trong việc thực hiện chính sách ASXH ở Việt Nam,* Nxb Chính trị quốc gia, HàNội.

17. Nguyễn Văn Định (2002), *Vấn đề an sinh xã hội trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và phát triển, tr.5 (17).

18. Trần Hoàng Hải, Lê Thị Thúy Hương (2011), *Pháp luật ASXH – kinh nghiệm một số nước đối với Việt Nam,* Nxb Chính trị quốc gia,Hà Nội.

19. Nguyễn Hữu Hải (2013), *Chính sách công - Những vấn đề cơ bản*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

20. Nguyễn Hải Hữu (2007), *Giáo trình nhập môn về an sinh xã hội*, Nxb Lao động - xã hội, Hà Nội.

21. Lê Quốc Lý (2014), *Chính sách ASXH - thực trạng và giải pháp*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

22. Nguyễn Thị Kim Phụng (2007), *Giáo trình Luật ASXH*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.

23. Vũ Văn Phúc (2012), *ASXH ở nước ta ở Việt Nam hướng tới năm 2020,* Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

24. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), *Luật Bảo hiểm xã hội*, Hà Nội.

25. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), *Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo hiểm y tế,* Hà Nội.

26. Quốc hội (2009), *Luật người cao tuổi,* Hà Nội

27. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2012), *Pháp lệnh số 04/2012/PL/UBTVQH 13 ngày 16/7/2012 sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng,* Hà Nội.

28. Lương Vĩnh Thái (2014)*, Thực thi chính sách an sinh xã hội ở quận Hải Châu, thành phố Đà Nẵng - Thực trạng và giải pháp,* Luận văn Thạc sĩ Quản lý công, Học viện Hành Chính Quốc gia, Hà Nội.

29. Tổng cục thống kê (2000), *Dự báo dân số Việt Nam đến 2024*, Hà Nội.

30. *Từ điển bách khoa Việt nam,* tập 1, Hà Nội.

31. Vũ Văn Phúc, Tổng Biên tập Tạp chí Cộng sản**, "***Một số vấn đề ASXH"*.

32. Lê Ngọc Hùng, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh *Chính sách an sinh xã hội trong xây dựng nông thôn mới*.

33. Nhóm biên soạn: Nguyễn Thị Lan Hương, Đặng Kim Chung, Lưu Quang, Nguyễn Bích Ngọc, Đặng Hà Thu (thuộc Viện Khoa học Lao động và Xã hội) *"Phát triển hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam đến năm 2020"*

34. Đào Quang Vinh, *ASXH ở Việt Nam: Những thành tựu, thách thức và định hướng phát triển*, Bộ Lao động và Thương binh xã hội – Viện Khoa học lao động và xã hội, cập nhật ngày 12/07/2017.