

KẾT QUẢ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TRỢ GIÚP XÃ HỘI THƯỜNG XUYÊN TẠI CỘNG ĐỒNG TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

MAI THỊ QUẾ *

Tóm tắt: Mục tiêu của chính sách trợ giúp xã hội (CSTGXH) hướng đến bảo đảm cho mọi thành viên trong xã hội gặp khó khăn, yếu thế có mức sống tối thiểu, hòa nhập cộng đồng và vươn lên trong cuộc sống. Các chế độ trợ giúp ngày càng được cải thiện theo hướng đa dạng nhằm đáp ứng nhu cầu của đối tượng thụ hưởng từ hỗ trợ về tiền mặt đến các dịch vụ chăm sóc sức khỏe, giáo dục, dạy nghề... Chất lượng sống của đối tượng bảo trợ xã hội (BTXH) được cải thiện rõ rệt. Tuy vậy, tính hiệu quả trong thực thi CSTGXH thường xuyên vẫn còn những khó khăn, hạn chế. Chính sách hiện chưa bao phủ hết các đối tượng khó khăn cần trợ giúp; mức trợ cấp còn khá thấp, chưa đảm bảo được mức sống tối thiểu; các chế độ trợ cấp chưa thực sự công bằng đối với các nhóm đối tượng thụ hưởng...

Từ khóa: chính sách trợ giúp xã hội; bảo trợ xã hội; trợ cấp xã hội.

Abstract: Social assistance policies aim at providing all the disadvantaged citizens with minimum living standards as well as opportunities to integrate into the community and progress in life. Assistance criteria have been increasingly improved and diversified to meet the needs of beneficiaries in different forms including assistance in cash or services such as healthcare, education or vocational training, etc. The living conditions of social protection beneficiaries have been significantly ameliorated. However, the implementation of regular social assistance policies is still yielding to difficulties and limitations. The current policies haven't been able to cover all the disadvantaged people who need support; the level of social welfare is still comparatively low, failing to ensure the minimum living standards; the assistance criteria are not fair for all the groups of beneficiaries.

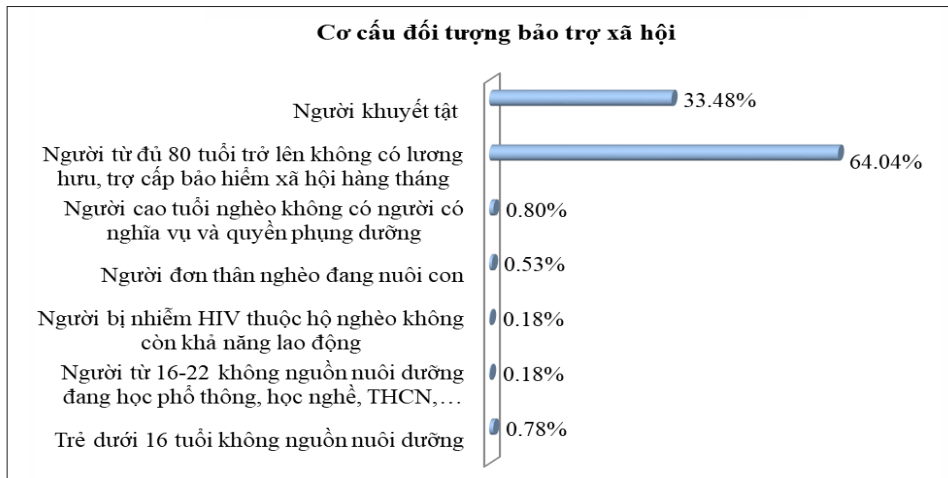
Keywords: social assistance policies; social protection; social welfare.

1. Mức độ bao phủ của chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên

Về quy mô, cơ cấu đối tượng BTXH: Theo thống kê từ báo cáo tổng hợp số liệu kết quả thực hiện trợ giúp xã hội thường xuyên tại thành phố Hồ Chí Minh, cho thấy tính đến cuối năm 2017 thành phố Hồ Chí Minh có 129.875 đối tượng hưởng CSTGXH thường xuyên, trong đó có 123.760 người hưởng trợ cấp xã hội (TCXH) hàng tháng (chiếm 1,43% dân số

* Viện Nghiên cứu phát triển Thành phố Hồ Chí Minh

thành phố); 7.296 người được hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng; 194 người nhận nuôi dưỡng, chăm sóc tại cộng đồng và 6.254 người được nuôi dưỡng trong các cơ sở BTXH, nhà ở xã hội (Sở Lao động - Thương binh và xã hội thành phố Hồ Chí Minh, 2018).



Biểu đồ 1. Cơ cấu đối tượng BTXH hưởng chính sách TCXH thường xuyên tại cộng đồng năm 2017

Trong 6 nhóm đối tượng được hưởng TCXH thường xuyên tại cộng đồng theo quy định hiện hành, nhóm người cao tuổi (NCT) chiếm tỉ lệ lớn nhất là 64,84% (trong đó, nhóm NCT dưới 80 tuổi neo đơn không người nuôi dưỡng thuộc hộ nghèo: 955 người chiếm tỷ lệ 0,8%, người từ 80 tuổi trở lên, không lương hưu, BHXH: 79.267 người chiếm tỷ lệ 64,04%); tiếp theo là nhóm người khuyết tật (NKT) với 41.440 người (chiếm tỷ lệ 33,48 %); Người đơn thân nghèo đang nuôi con: 611 người (chiếm tỷ lệ 0,53%); Nhóm trẻ em dưới 16 tuổi không có nguồn nuôi dưỡng: 966 trẻ em (chiếm tỷ lệ 0,78%); Người từ 16 tuổi đến 22 tuổi đang học phổ thông, học nghề, Trung học chuyên nghiệp, Cao đẳng, Đại học: 252 người (chiếm tỷ lệ 0,18%); Người bị nhiễm HIV thuộc hộ nghèo: 266 người (chiếm tỷ lệ 0,18%) (Sở Lao động - Thương binh và xã hội thành phố Hồ Chí Minh (2018). Báo cáo tổng hợp số liệu kết quả thực hiện trợ giúp xã hội thường xuyên tại thành phố Hồ Chí Minh các năm 2015, 2016, 2017 và 6 tháng đầu năm 2018).

Mức độ bao phủ đối với từng nhóm đối tượng thụ hưởng: Với từng nhóm đối tượng, mức độ bao phủ của chính sách có sự khác nhau.

Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Tính đến cuối năm 2016, thành phố Hồ Chí Minh có khoảng 1.482.406 trẻ em (chiếm 17,6% dân số thành phố), trong đó 16.838 trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và trên 62.054 có nguy cơ rơi vào hoàn cảnh đặc biệt, chiếm 4,3% số trẻ em của thành phố (Sở Lao động - Thương binh và Xã hội thành phố Hồ Chí Minh, 2016). Tuy vậy, chỉ có 840 được hưởng TCXH hàng tháng, chiếm 4,9% trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và chiếm 0,06% dân số trẻ em toàn thành phố (Sở Lao động - Thương binh và Xã hội thành phố Hồ Chí Minh, 2018). Kết quả thảo luận tại hội thảo “Chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng

BTXH trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh” do Viện Nghiên cứu phát triển TP.HCM tổ chức ngày 18/4/2019 đã chỉ ra các nhóm trẻ em khó khăn cần trợ giúp như: Trẻ em không có người chăm sóc; trẻ em là con trẻ em; trẻ em có cả bố, mẹ là người khuyết tật; trẻ em hay người không có quốc tịch, giấy tờ tùy thân, hộ khẩu thường trú; người mắc bệnh hiểm nghèo.

Người nhiễm HIV/AIDS: Ước tính thành phố Hồ Chí Minh có khoảng 48.492 người nhiễm HIV, trong đó chỉ có 244 người được hưởng chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên, chiếm 0,5% tổng số người nhiễm HIV/AIDS (Duy Tính, 2018)

Người cao tuổi: Thành phố có 558.866 người từ đủ 60 tuổi trở lên, chiếm 6,5% dân số (Báo cáo công tác người cao tuổi năm 2018). Trong đó, có 175.458 người hưởng lương hưu, trợ cấp BHXH, hưởng chính sách trợ giúp người có công với cách mạng (chiếm 31,4% NCT thành phố). Điều đó có nghĩa là có khoảng gần 70% dân số NCT không có lương hưu, trợ cấp BHXH. Hiện chỉ có 92.723 NCT được hưởng TCXH hàng tháng hoặc được nuôi dưỡng trong cơ sở BTXH của nhà nước (chiếm tỉ lệ 16,6% dân số NCT) (Sở Lao động - Thương binh và xã hội thành phố Hồ Chí Minh, 2018).

Người khuyết tật: Theo Báo cáo kết quả thực hiện công tác trợ giúp NKT năm 2018, thành phố Hồ Chí Minh có khoảng 56.644 NKT (chiếm 0,64% dân số thành phố), trong đó NKT đặc biệt nặng là 8.272 người (chiếm 14,6%); NKT nặng là 34.788 người (chiếm 61,4%); NKT nhẹ: 8.887 NKT (chiếm 15,7% tổng số NKT); NKT chưa được xác định mức độ KT là 4.697 (chiếm 8,3% tổng số NKT). Số NKT tại thành phố Hồ Chí Minh hiện khá lớn nhưng chỉ có 43.060 NKT được hưởng trợ giúp xã hội thường xuyên, độ bao phủ chiếm 76% tổng số NKT. Hiện vẫn còn khoảng 24% NKT chưa được thụ hưởng chính sách, trong đó có 8,3% NKT chưa được xác định mức độ khuyết tật và 15,7% NKT mức độ nhẹ (Sở Lao động - Thương binh và Xã hội thành phố Hồ Chí Minh, 2018).

Như vậy, từ số liệu thống kê có thể thấy độ bao phủ của CSTGXH còn thấp, từng nhóm đối tượng thụ hưởng CSTGXH có sự chênh lệch rất lớn và tập trung nhiều hơn ở nhóm đối tượng NKT và NCT, trong khi nhóm trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và người nhiễm HIV tỉ lệ bao phủ khá thấp. Nếu so với đối tượng có nhu cầu được trợ giúp và so với dân số thì độ bao phủ của chính sách TGXH thường xuyên tại cộng đồng ở thành phố Hồ Chí Minh còn rất thấp.

2. Tính hiệu quả của chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên tại cộng đồng

2.1. Về chế độ trợ cấp xã hội hàng tháng

Từ năm 2000 đến nay, nhà nước đã có 5 lần điều chỉnh mức chuẩn TCXH hàng tháng cho đối tượng BTXH và tăng lên 6 lần giai đoạn 2000-2014, cụ thể: Mức chuẩn TCXH năm 2000 là 45.000 đồng/tháng; năm 2005 là 65.000 đồng/tháng (tăng 44,4% so với năm 2000); năm 2007 là 120.000 đồng/tháng; năm 2010 là 180.000 đồng/tháng và năm 2014 là 270.000 đồng/tháng.

Trên cơ sở mức chuẩn TCXH theo quy định của Trung ương, giai đoạn 2000-2014 thành phố Hồ Chí Minh có 2 lần điều chỉnh tăng mức chuẩn trợ cấp phù hợp với sự biến

động giá cả từng thời kỳ. Cụ thể, giai đoạn 2000-2010, thành phố áp dụng mức chuẩn TCXH bằng mức chuẩn của Trung ương; năm 2011 nâng mức chuẩn lên 240.000 đồng/tháng (tăng 33,3% so với mức chuẩn của Trung ương); đến năm 2014, áp dụng mức chuẩn là 380.000 đồng/tháng (tăng hơn 40,7% so với mức chuẩn của Trung ương) và áp dụng mức chuẩn này đến nay.

Như vậy, thành phố Hồ Chí Minh đã có những cố gắng trong việc xác định và điều chỉnh mức chuẩn TCXH căn cứ vào chỉ số giá tiêu dùng (CPI), phù hợp với khả năng ngân sách nhà nước và điều kiện thực tế địa phương. Tuy vậy, việc điều chỉnh mức chuẩn TCXH còn chậm, lộ trình tăng khá dài và không theo kịp với sự điều chỉnh của các chính sách xã hội khác như chính sách giảm nghèo, chính sách tiền lương, mức thu nhập bình quân đầu người theo từng giai đoạn... Giai đoạn 2011-2014 chỉ có 2 lần điều chỉnh và 2014-2019, sau 5 năm mức chuẩn TCXH vẫn được giữ nguyên.

- Mức trợ cấp xã hội bình quân/tháng/đối tượng BTXH so với thu nhập bình quân đầu người/tháng của cư dân thành phố Hồ Chí Minh

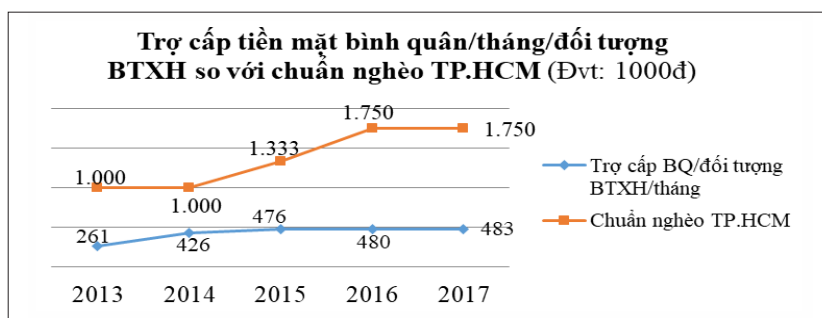
Theo thống kê tổng hợp số liệu kết quả thực hiện TGXHTX của Sở Lao động - Thương binh và Xã hội thành phố Hồ Chí Minh năm 2018, trong vòng 5 năm (2013-2017), số đối tượng được hưởng TCXH hàng tháng tăng lên nhanh chóng, năm 2013 có 101.028 người, đến năm 2017 là 123.760 người (tăng 22,5%). Cùng với sự tăng nhanh về số lượng, kinh phí chi cho đối tượng BTXH cũng tăng lên. Năm 2013, kinh phí chi cho TCXH hàng tháng là 26.363.160 đồng, đến năm 2017 là 59.788.440 đồng. Như vậy, giai đoạn 2013-2017, kinh phí chi cho TCXH hàng tháng tăng lên 124,5%.

Nếu tính theo giá trị tuyệt đối bằng tiền mặt, mức trợ cấp bình quân/tháng/đối tượng BTXH tăng lên theo từng giai đoạn. Năm 2013 mức trợ cấp bình quân/tháng/người là 260.949 đồng, đến năm 2017 tăng 483.099 đồng/tháng/người. Như vậy, giai đoạn 2013-2017 mức TCXH bình quân/tháng/đối tượng BTXH tăng lên 85%. Tuy vậy, so với thu nhập bình quân đầu người/tháng thì mức TCXH bình quân/tháng/đối tượng BTXH chỉ bằng khoảng 6,2% - 9,5% giai đoạn 2013-2017. Tỷ lệ % tăng giảm không ổn định, nếu năm 2013 mức TCXH bình quân/tháng/đối tượng BTXH chỉ chiếm 6,21% so với thu nhập bình quân đầu người/tháng, đến năm 2015 tăng lên 9,58% nhưng lại giảm xuống 8,71% vào năm 2016.

- Mức TCXH bình quân/tháng/đối tượng BTXH so với mức lương cơ sở chiếm khoảng từ 21,7% - 38,4%, tỷ lệ này giảm dần theo thời gian. Năm 2016 tỷ lệ % TCXH bình quân/tháng/đối tượng BTXH so với mức lương cơ sở là 38,4% thì đến năm 2018 giảm xuống còn 35,3%.

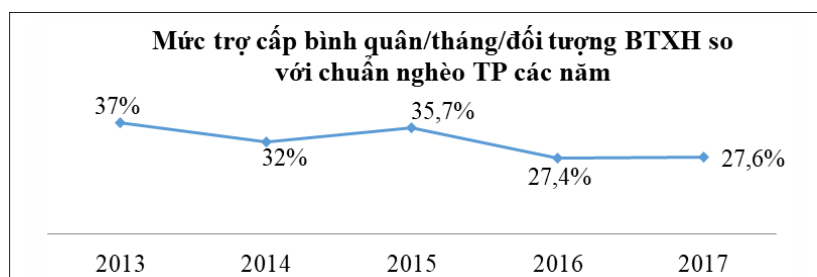
- Mức TCXH bình quân/tháng/đối tượng BTXH so với chuẩn nghèo thành phố Hồ Chí Minh

Mức trợ cấp bình quân/tháng/đối tượng BTXH tăng lên theo từng giai đoạn. Năm 2013 mức trợ cấp bình quân/tháng/người là 260.949 đồng, đến năm 2017 tăng 483.099 đồng/tháng/người. Như vậy, giai đoạn 2013-2017 mức TCXH bình quân/tháng/đối tượng BTXH tăng lên 85%.



Biểu đồ 2. Trợ cấp xã hội bình quân/tháng/đối tượng BTXH so với chuẩn nghèo thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2013-2017

So sánh với chuẩn nghèo thành phố giai đoạn 2013-2017, mức trợ cấp bình quân/tháng/đối tượng BTXH dao động trong khoảng từ 27% - 37%, chẳng hạn năm 2013 mức trợ cấp bình quân/tháng/đối tượng BTXH chiếm 36,96% so với chuẩn nghèo thì đến năm 2017 tỉ lệ này giảm xuống còn 27,6%. Tuy nhiên, một điều bất hợp lý là tiền mặt TCXH bình quân/tháng/đối tượng tăng nhưng nếu tính theo tỷ lệ % so với chuẩn nghèo thành phố thì lại có xu hướng càng giảm đặc biệt giai đoạn 2015-2016.



Biểu đồ 3. Mức trợ cấp bình quân/tháng/đối tượng BTXH so với chuẩn nghèo thành phố

Giá trị tuyệt đối bằng tiền mặt mà 6 nhóm đối tượng BTXH được hưởng TCXH hàng tháng với hệ số điều chỉnh theo từng nhóm đối tượng từ thấp nhất là 1,0 tương ứng với số tiền nhận được là 380.000 đồng/người/tháng (4.560.000 đồng/người/năm), đến cao nhất là hệ số 3,0 tương ứng với số tiền được nhận là 1.140.000 đồng/người/tháng (13.680.000 đồng/người/năm).

So sánh với chuẩn nghèo thành phố giai đoạn 2019-2020, khoản trợ cấp này chỉ đạt từ 16,3% - 48,9% tùy theo nhóm đối tượng hưởng lợi; Giai đoạn 2011-2013 đạt từ 24% - 72%; Giai đoạn 2014-2015 đạt từ 28,5% - 85,5%; Giai đoạn 2016-2018 đạt 21,7% đến 65,1%. Nếu so sánh mức trợ cấp này với chuẩn nghèo theo cách tiếp cận đa chiều giai đoạn 2016-2020 gồm 2 nhóm tiêu chí đo lường, trong đó có tiêu chí về thu nhập bình quân đầu người gồm: a) Chuẩn mức sống tối thiểu: từ 1.300.000 đồng/người/tháng trở xuống ở khu vực thành thị và 1.000.000 đồng/người/tháng ở khu vực nông thôn; hay b) Chuẩn nghèo chính sách: từ 900.000 đồng/người/tháng trở xuống ở khu vực thành thị và 700.000 đồng/người/tháng ở khu vực nông thôn thì mức trợ cấp theo quy định hiện hành cũng không đảm bảo cho các đối tượng BTXH có mức sống tối thiểu (Thủ tướng Chính phủ, 2015).

Bảng 1: Tỷ lệ % mức TCXH của đối tượng BTXH so với chuẩn nghèo thành phố Hồ Chí Minh từng giai đoạn

TT	Đối tượng	Hệ số	Mức trợ cấp (nghìn đồng)	Theo chuẩn nghèo TP giai đoạn 2014-2015 (%)	Theo chuẩn nghèo TP giai đoạn 2016-2018 (%)	Theo chuẩn nghèo TP giai đoạn 2019-2020 (%)
	Đối tượng quy định tại khoản 1 Điều 5 NĐ136/2013/NĐ-CP					
1	a) Dưới 04 tuổi	2,5	950	71,3	54,3	40,7
	b) Từ 04 tuổi trở lên	1,5	570	42,8	32,6	24,4
2	Đối tượng quy định tại khoản 2 Điều 5 NĐ136/2013/NĐ-CP:					
		1,5	570	42,8	32,6	24,4
3	Đối tượng quy định tại khoản 3 Điều 5 NĐ136/2013/NĐ-CP:					
	a) Dưới 04 tuổi	2,5	950	71,3	54,3	40,7
	b) Từ 04 tuổi đến dưới 16 tuổi	2,0	760	57,0	43,4	32,6
	b) Từ 16 tuổi trở lên	1,5	570	42,8	32,6	24,4
4	Đối tượng quy định tại khoản 4 Điều 5 NĐ 136/2013/NĐ-CP:					
	a) Đang nuôi 01 con	1,0	380	28,5	21,7	16,3
	b) Đang nuôi 02 con trở lên	2,0	760	57,0	43,4	32,6
5	Đối tượng quy định tại khoản 5 Điều 5 NĐ136/2013/NĐ-CP:					
	a) NCT thuộc hộ nghèo không có người có nghĩa vụ và quyền phụng dưỡng hoặc có người có nghĩa vụ và quyền phụng dưỡng nhưng người này đang hưởng chế độ TCXH hàng tháng:					
	- Từ đủ 60 tuổi đến 80 tuổi	1,5	570	42,8	32,6	24,4
	- Từ đủ 80 tuổi trở lên	2,0	760	57,0	43,4	32,6
	b) Người từ đủ 80 tuổi trở lên không thuộc diện quy định tại Điểm a Khoản này mà không có lương hưu, trợ cấp BHXH hàng tháng, TCXH hàng tháng					
		1,0	380	28,5	21,7	16,3
	c) NCT thuộc hộ nghèo không có người có nghĩa vụ và quyền phụng dưỡng, không có điều kiện sống ở cộng đồng, đủ điều kiện tiếp nhận vào cơ sở BTXH, nhà xã hội nhưng có người nhận chăm sóc tại cộng đồng					
		3,0	1.140	85,5	65,1	48,9

TT	Đối tượng	Hệ số	Mức trợ cấp (nghìn đồng)	Theo chuẩn nghèo TP giai đoạn 2014-2015 (%)	Theo chuẩn nghèo TP giai đoạn 2016-2018 (%)	Theo chuẩn nghèo TP giai đoạn 2019-2020 (%)
6	Đối tượng quy định tại khoản 6 Điều 5 NĐ136/2013/NĐ-CP					
	a) Đối với NKT đặc biệt nặng	2,0	760	57,0	43,4	32,6
	b) Đối với NKT đặc biệt nặng là NCT, NKT đặc biệt nặng là trẻ em	2,5	950	71,3	54,3	40,7
	c) Đối với NKT nặng	1,5	570	42,8	32,6	24,4
	d) Đối với NKT nặng là NCT, NKT nặng là trẻ em	2,0	760	57,0	43,4	32,6

Như vậy, cùng với sự phát triển về kinh tế - xã hội, trong những năm qua TP.HCM đã có sự điều chỉnh mức chuẩn TCXH tăng lên theo từng giai đoạn. Mức TCXH bình quân/người/tháng tăng lên khá cao, cho thấy chính sách ngày càng chăm lo tốt hơn cho đối tượng BTXH. Tuy vậy, so với yêu cầu thực tế, việc điều chỉnh mức chuẩn TCXH còn chậm, không bắt kịp thực tiễn đời sống xã hội và không có lộ trình. So sánh tỷ lệ % với thu nhập bình quân đầu người/tháng, lương cơ sở và so với chuẩn nghèo từng giai đoạn thì mức TCXH bình quân/người/tháng hiện rất thấp và có xu hướng ngày càng giảm. Mức trợ cấp chỉ chiếm một tỷ lệ rất nhỏ trong cơ cấu thu nhập của người thụ hưởng, khó đảm đương được vai trò bảo trợ cho các đối tượng tại TP.HCM như kỳ vọng của chính sách. Điều đó cho thấy, việc điều chỉnh và xác định mức chuẩn TCXH chưa hướng vào mục tiêu đảm bảo mức sống tối thiểu cho đối tượng BTXH; chính sách thiếu đồng bộ và chưa theo kịp các chính sách xã hội khác và sự phát triển kinh tế - xã hội. Từ những bất cập trên, trong xây dựng và điều chỉnh chế độ chính sách, chúng ta không nên quy định số tiền tuyệt đối mà phải cân nhắc xác định tỷ lệ % có thể căn cứ vào mức lương cơ sở, chuẩn nghèo hay chỉ số giá tiêu dùng... để đảm bảo thực hiện mục tiêu chính sách. Xuất phát từ thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội, mức sống dân cư đô thị và chuẩn nghèo TP.HCM ở thời điểm hiện tại, thiết nghĩ mức chuẩn TCXH căn cứ vào mức lương cơ sở là phù hợp với tỉ lệ từ 35 - 40%, lộ trình được điều chỉnh theo sự điều chỉnh của mức lương cơ sở và cần phải tính toán hệ số hợp lý hơn cho từng đối nhóm tượng cụ thể.

2.2. Về trợ giúp y tế

Theo Điều 9, Nghị định số 136/2013/NĐ-CP ngày 21/10/2013 quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội được Nhà nước cấp thẻ BHYT bao gồm: a) Đối tượng quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 5 Điều 5 NĐ này; b) Con của người đơn thân nghèo quy định tại Khoản 4 Điều 5 NĐ này; c) NKT nặng và NKT đặc biệt nặng; d) Người từ đủ 80 tuổi trở lên đang hưởng trợ cấp tuất BHXH hàng tháng, trợ cấp hàng tháng khác mà chưa được cấp

thẻ BHYT miễn phí. Luật Bảo hiểm y tế và các văn bản hướng dẫn, trẻ em dưới 6 tuổi, người được hưởng TCXH, người thuộc hộ gia đình nghèo, cận nghèo, người dân tộc thiểu số, học sinh, sinh viên thuộc hộ nghèo được cấp thẻ BHYT, chi trả viện phí khi đi khám, điều trị bệnh. Luật Phòng, chống HIV/AIDS quy định đối tượng nhiễm HIV/AIDS được hưởng.

Các quy định của pháp luật cho thấy, chính sách BHYT đã bao phủ toàn bộ đối tượng thuộc diện TCXH thường xuyên. Đa số đối tượng BTXH được cấp thẻ BHYT miễn phí theo quy định của nhà nước. Trong đó, một số đối tượng được quy định cụ thể trong Nghị định số 136/2013/NĐ - CP, những đối tượng BTXH khác như người đơn thân nuôi con thuộc hộ nghèo được hưởng BHYT theo diện hộ nghèo; NKT, NCT, người nhiễm HIV/AIDS được hưởng theo quy định tại Luật Người khuyết tật, Luật Người cao tuổi và Luật Phòng, chống HIV/AIDS. Mức thụ hưởng chi phí khám, điều trị bệnh gia tăng. Nếu như trước 2016, Luật Bảo hiểm y tế quy định đối tượng BTXH đi khám, điều trị bệnh đồng chi trả 5% thì đến năm 2016 được BHYT chi trả toàn bộ chi phí khi đi khám, điều trị bệnh đúng qui định.

Như vậy, Nhà nước đã có những cố gắng rất lớn trong việc hỗ trợ BHYT cho đối tượng BTXH, thể hiện sự quan tâm của Đảng và Nhà nước đến đời sống của người dân có mức sống thấp, kinh tế khó khăn, giúp họ có cơ hội tiếp cận dịch vụ y tế, chăm sóc sức khỏe. Tuy vậy, trong quá trình thực hiện chính sách còn nảy sinh những điểm hạn chế. Thực hiện chính sách hỗ trợ y tế vẫn còn “bỏ sót” nhiều đối tượng BTXH. Chẳng hạn, theo Thông tư liên tịch số 37/2012/TTLT - BLĐT BXH - BYT - BTC - BGDĐT quy định về việc xác định mức độ khuyết tật do Hội đồng xác định mức độ khuyết tật thực hiện, quy định những đối tượng bị bệnh tim mạch, hô hấp hoặc một số bệnh liên quan đến tê bì, mất cảm giác ở tay, chân dẫn đến mất khả năng lao động, học tập, sinh hoạt được xét vào diện hưởng chính sách TGXH thường xuyên. Theo thống kê, tại thành phố Hồ Chí Minh những đối tượng trên hầu như không được đưa vào diện hưởng chính sách TGXH. Điều đó có nghĩa là, mặc dù chính sách đã bao phủ đến những đối tượng này nhưng thực tế họ không tiếp cận được chính sách BHYT và chăm sóc sức khỏe miễn phí của Nhà nước. Hoặc trường hợp đủ điều kiện hưởng chính sách TGXH thường xuyên nhưng họ được hưởng trợ cấp BHXH (tuất) thì không được xét hưởng BHYT.

2.3. Về hỗ trợ giáo dục

Về chế độ trợ giúp giáo dục cho đối tượng BTXH được quy định rải rác ở Luật Giáo dục, các văn bản của ngành giáo dục và ngành Lao động, Thương binh và xã hội... nhưng thể hiện rõ ràng nhất ở Nghị định số 136/2013/NĐ - CP ngày 21/10/2013 quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội và Nghị định Số 86/2015/NĐ-CP quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ học phí học tập từ năm 2015 -2016 đến năm học 2020- 2021.

Đối với trẻ em, nhằm khuyến khích các em đến trường, bên cạnh hỗ trợ trực tiếp bằng việc miễn giảm học phí và các khoản đóng góp xây dựng trường, lớp, nhà nước còn có chính sách hỗ trợ vở viết, sách giáo khoa và học bổng cho trẻ em thuộc hộ nghèo, trẻ em đối tượng BTXH theo thời gian thực tế học, mức hỗ trợ là 70.000đ/tháng từ năm 2010 và 100.000đ/tháng từ năm 2016 tối đa 9 tháng. Số lượng học sinh được miễn giảm học phí ngày càng tăng

lên. Năm học 2013-2014 miễn giảm học phí có 14.024 lượt học sinh đến năm học 2016-2017 là 42.333 lượt học sinh (tăng 201,9%), tương tự như vậy số lượt học sinh được hỗ trợ chi phí học tập năm học 2016-2017 tăng lên 36,4% lượt so với năm học 2013-2014. Hiện chưa có số liệu tách biệt giữa các nhóm học sinh được miễn giảm học phí, nên số lượng học sinh thuộc đối tượng BTXH được miễn giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập nằm trong số liệu chung này.

Bảng 2: Tổng hợp kết quả thực hiện miễn, giảm học phí và hỗ trợ chi phí học tập diện hộ nghèo, cận nghèo

	2013 - 2014	2014 - 2015	2015 - 2016	2016 - 2017
Số HS được miễn, giảm học phí	14.024	30.291	30.313	42.333
Kinh phí	7.613.070.000	21.645.207.500	21.433.734.500	33.576.776.750
Số HS được hỗ trợ chi phí học tập	35.853	46.153	18.458	48.892,5
Kinh phí	11.664.310.000	15.770.650.000	6.605.355.000	22.737.594.000

Đối với nhóm trẻ khuyết tật, Nhà nước có chính sách đặc thù bao gồm chính sách về giáo dục hòa nhập, bán hòa nhập và giáo dục chuyên biệt. Tính đến năm 2018, Thành phố có 29 cơ sở giáo dục đặc biệt gồm 23 cơ sở chuyên biệt, 04 trung tâm Hỗ trợ phát triển hòa nhập; 671 trường có dạy hòa nhập trẻ khuyết tật. Tổng số học sinh khuyết tật tại các cơ sở giáo dục chuyên biệt là 2.735 học sinh. Tổng số học sinh khuyết tật hòa nhập là 4.768 học sinh (Đề án hỗ trợ NKT năm 2016, Sở LĐTĐ&XH). Bên cạnh chính sách hỗ trợ về giáo dục, Nhà nước còn có chính sách hỗ trợ dạy nghề miễn phí cho NKT, trong đó khuyến khích giáo dục hòa nhập, trẻ em đủ 13 tuổi là đối tượng BTXH và dạy nghề cho thanh niên nông thôn.

Ngoài thụ hưởng chính sách TGXH cho đối tượng BTXH, những trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, các em còn được tiếp cận các chế độ từ chính sách giảm nghèo, chính sách y tế, giáo dục, dạy nghề, hỗ trợ dụng cụ, phương tiện học tập, nhận học bổng từ các nguồn quỹ như Quỹ vì người nghèo, Quỹ khuyến học... hoặc đối tượng BTXH thuộc hộ nghèo còn được vay vốn từ các nguồn như ngân hàng chính sách, được cấp thẻ BHYT miễn phí hoặc giảm chi phí mua thẻ BHYT, hỗ trợ tiền điện, được đào tạo nghề, giới thiệu việc làm...

Nhìn chung, chính sách trợ giúp về giáo dục khá toàn diện, độ bao phủ rộng, mức trợ giúp khá tốt. Các đối tượng BTXH khi học văn hóa, học nghề được miễn, giảm học phí, học sinh được hỗ trợ chi phí học tập trong thời gian đi học. Đây là khoản hỗ trợ rất quan trọng, giúp cho đối tượng, gia đình đối tượng có điều kiện tối thiểu để đi học văn hóa, từ đó các đối tượng BTXH có khả năng tham gia vào thị trường lao động, có việc làm, hội nhập xã hội, tự lo cho bản thân và góp phần hỗ trợ gia đình. Chính sách này có tác động tích cực ở nhiều mặt, thứ nhất góp phần tạo động lực để đối tượng tham gia học văn hóa, học nghề, ngắn hạn, dài hạn; thứ hai là điểm tựa để đối tượng khắc phục khó khăn, tự vươn lên.

Bên cạnh những hỗ trợ khá tốt từ chính sách TGXH trong lĩnh vực giáo dục, tuy nhiên xét trên thực tế chi phí cho học văn hóa, ngoài học phí còn rất nhiều khoản chi khác, chẳng hạn: Đối với học sinh học mẫu giáo, phổ thông: tiền cơ sở vật chất, học thêm...; Đối với học văn hóa, học nghề: học ngoại khóa, nơi ở, sinh hoạt... Các khoản này khá lớn, là một gánh nặng cho đối tượng và gia đình đối tượng BTXH. “*Mình thấy, các chính sách giáo dục hiện giờ các trợ giúp không đáp ứng được hết cho nhu cầu đâu. Đồng ý đi học thì được miễn giảm học phí rồi nhưng còn nhiều khoản khác như tiền ăn, văn phòng phẩm, tiền vệ sinh, tiền nước và các khoản quỹ... nhiều lắm, chính sách mới chỉ hỗ trợ được một phần thôi. Chính sách này chưa đảm bảo cho các bé tiếp cận được giáo dục phổ thông*” (Phỏng vấn sâu cán bộ phụ trách BTXH cấp phường). Đây cũng là yếu tố góp phần quyết định của đối tượng BTXH có tham gia học văn hóa, học nghề. Theo báo cáo của Sở LĐTĐ&XH, có 54% trẻ trong độ tuổi từ 6 đến dưới 11 tuổi thuộc đối tượng BTXH đi học, điều này có nghĩa là 46% trẻ không/chưa/đã nghỉ học. 20% trẻ từ 11 đến dưới 15 tuổi không đến trường và trẻ từ 15 đến dưới 18 tuổi không/chưa/đã nghỉ học là 19%.

Như vậy, trẻ em thuộc đối tượng BTXH chưa/không/đã nghỉ chiếm tỉ lệ khá cao. Càng tuổi nhỏ tỉ lệ tiếp cận với giáo dục càng giảm. Đặc biệt là với những trẻ em dưới 6 tuổi, phần lớn các em không được đến trường. Kết quả khảo sát của đề tài cũng phản ánh điều này, mặc dù tỷ lệ trẻ em dưới 16 tuổi không nguồn nuôi dưỡng được hưởng chế độ miễn/giảm học phí khá cao, tỷ lệ là 76,9%; được cấp học bổng khi đi học là 36,5%. Tuy nhiên, trong số 67 trẻ em dưới 16 tuổi tham gia khảo sát, có 11 trẻ chiếm tỷ lệ 16,4% không đi học. Trong số trẻ em không đi học, nguyên nhân không đủ tiền đi học chiếm tỉ lệ 63,6%; 36,4% nghỉ học vì lý do phải làm việc kiếm sống. Hầu hết các em bỏ học sau khi học xong tiểu học và trung học cơ sở, tương đương với các em trong độ tuổi 11 và 15 tuổi. Tìm hiểu vấn đề này chúng tôi nhận thấy hiện nay, chi cho giáo dục, đào tạo bình quân 1 người đi học trong 12 tháng chia theo khoản chi ở thành thị là 6.920.000 đồng (Tổng cục Thống kê. Kết quả khảo sát mức sống dân cư Việt Nam năm 2014. Hà Nội: Nxb Thống kê), trung bình một tháng 1 người đi học chi phí khoảng 577.000 đồng, một mức chi không nhỏ so với mức trợ cấp mà đối tượng BTXH được hưởng. Kết quả phỏng vấn sâu một số cán bộ phụ trách LĐTĐ&XH cũng cho thấy chi phí cho giáo dục chính là rào cản lớn nhất đối với những trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Phỏng vấn sâu cán bộ phụ trách BTXH cấp phường cho thấy: Đối với trẻ mồ côi, ngoài hỗ trợ miễn giảm học phí, địa phương trong đó các đoàn thể sẽ hỗ trợ sách vở và dụng cụ học tập, học bổng cho những trẻ thuộc hộ nghèo, trẻ mồ côi. Mình thấy, các chính sách giáo dục hiện giờ các trợ giúp không đáp ứng được hết cho nhu cầu đâu. Đồng ý đi học thì được miễn giảm học phí rồi nhưng còn nhiều khoản khác như tiền ăn, văn phòng phẩm, tiền vệ sinh, tiền nước và các khoản quỹ... nhiều lắm, chính sách mới chỉ hỗ trợ được một phần thôi. Chính sách này chưa đảm bảo cho các bé tiếp cận được giáo dục phổ thông.

Phân tích trên cho thấy, trẻ em thuộc đối tượng BTXH gặp khó khăn trong việc chi trả chi phí học tập là khá lớn. Đây là rào cản chính trong tiếp cận giáo dục của các em. Do đó, các biện pháp hỗ trợ về giáo dục cho các em cần phải cải thiện.

Đối với NKT, mặc dù cơ sở giáo dục dành cho NKT ở thành phố Hồ Chí Minh đã được quan tâm, đầu tư nhưng trên thực tế vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu. Số NKT hiện rất đông,

trong khi cơ sở trợ giúp vẫn còn hạn chế. Việc phân bổ cơ sở giáo dục cho NKT chưa bao phủ đến các địa bàn, NKT khó khăn trong tiếp cận dịch vụ. Việc bố trí học viên trong lớp học bất hợp lý, khiến cho nhiều trẻ bị khuyết tật sẽ ngày càng nặng hơn. Chẳng hạn, với nhiều trẻ bị tự kỷ thì xếp vào lớp với trẻ câm điếc. Một đứa trẻ bị tự kỷ, bản thân đã khó giao tiếp khi xếp em vào lớp học với trẻ câm điếc thì tình trạng bệnh của các em sẽ nặng hơn: *Có một bé bị tự kỷ, vào trường 216 Võ Thị Sáu, bé bị tự kỷ không nói được thì ghép vô lớp với những trẻ câm điếc. Thằng bé phải tập nói, bây giờ ghép vô lớp câm điếc thì bé lại càng không nói được. Anh phát hiện ra việc đó nên đã khuyên gia đình không nên cho bé tiếp tục theo học lớp này, về nhà anh sẽ dạy cho bé. Và từ từ bé nói được. Tự kỷ có nhiều dạng, có nhiều bé tự kỷ qua được ải đó rồi thì trở lên tốt hơn. Gia đình đó cho bé học chung lớp với những trẻ câm điếc kéo dài 10 năm trời* (Phòng văn sâu NKT)

Một trong những mục tiêu quan trọng mà chính sách TGXH hướng tới là đẩy mạnh giáo dục hòa nhập cho trẻ em khuyết tật, nhưng trong cách thực hiện lại chưa đảm bảo được mục tiêu. Đối với các nước trên thế giới, thực hiện giáo dục hòa nhập cho trẻ khuyết tật, nhà nước bố trí giáo viên được đào tạo chuyên biệt để phụ trách lớp học có trẻ bị khuyết tật tham gia, tuy vậy, ở nước ta chưa làm được điều này. Ở bậc tiểu học, một giáo viên phụ trách một lớp học rất đông học sinh, đồng thời phải kiêm thêm một hoặc một số trẻ bị khuyết tật, điều này vượt quá khả năng của giáo viên. Hơn nữa, đối với trẻ khuyết tật cần phải có giáo viên được đào tạo chuyên môn thì mới có thể đảm trách được.

Kết luận

Trong thời gian qua, các quy định của Nhà nước nói chung và chính quyền thành phố nói riêng đã có nhiều cố gắng trong việc chăm lo đời sống cho đối tượng khó khăn, yếu thế. Các chế độ trợ giúp xã hội đa dạng và có chiều hướng ngày càng đáp ứng nhu cầu của đối tượng thụ hưởng. Hệ thống các chính sách bộ phận của TGXH hiện hành đã được quy định tương đối đồng bộ và đầy đủ từ chăm sóc sức khỏe đến giáo dục... Các chế độ TGXH đa dạng từ trợ cấp bằng tiền mặt hàng tháng đến BHYT, miễn giảm học phí, dạy nghề... nhằm đảm bảo cho đối tượng BTXH có mức sống tối thiểu, hòa nhập và vươn lên. Mức TCXH hàng tháng có sự thay đổi linh hoạt theo điều kiện KT-XH của thành phố và sự thay đổi mức sống dân cư. Ngoài ra còn có chế độ trợ giúp khác tùy thuộc vào đặc điểm, năng lực và nhu cầu khác nhau của từng nhóm đối tượng cụ thể như nhu cầu về khám và điều trị bệnh với người HIV, nhu cầu chỉnh hình phục hồi chức năng cho NKT, học văn hóa, học nghề, tạo việc làm... Chương trình TGXH đã góp phần đáp ứng được những nhu cầu bức xúc, giảm bớt khó khăn và sự mặc cảm của đối tượng BTXH và gia đình của họ, bảo đảm tiệm cận dần đến mức chuẩn nghèo, mức sống tối thiểu, tăng vị thế đối với NCT, NKT, giúp trẻ em có cơ hội tiếp cận với dịch vụ xã hội cơ bản (giáo dục, y tế...) ... Bên cạnh những kết quả đạt được, chính sách TGXH còn gặp những hạn chế. Độ bao phủ của chính sách còn thấp, có sự chênh lệch rất lớn giữa các nhóm hưởng lợi. Mức TCXH bình quân đối tượng BTXH hàng tháng còn thấp, việc điều chỉnh mức chuẩn chậm, không có lộ trình và chưa hướng vào mục tiêu đảm bảo mức sống tối thiểu cho đối tượng BTXH, thiếu đồng bộ với các chính sách xã hội khác. Một số quy định còn chung chung, khó thực hiện trong thực tiễn dẫn đến “bỏ sót” đối tượng đặc biệt trong chăm sóc sức khỏe, tiếp cận giáo dục...

Do vậy, trong thời gian tới, cả nước nói chung và thành phố Hồ Chí Minh nói riêng cần xây dựng và hoàn thiện bộ tiêu chí chung, thống nhất trong xác định đối tượng BTXH theo hướng mở rộng độ bao phủ của đối tượng hưởng lợi, trong đó có tiêu chí phụ cho việc xác định các tiêu chí ưu tiên đối với từng nhóm đối tượng BTXH, đặc biệt là mở rộng nhóm đối tượng trẻ em phù hợp với những quy định trong Luật Trẻ em. Bên cạnh đó, các chế độ và mức trợ cấp cũng cần được hoàn thiện theo nguyên tắc không quy định số tiền tuyệt đối và phải căn cứ vào các yếu tố mang tính tương đối ổn định như mức lương cơ sở, chuẩn nghèo, thu nhập, chi tiêu bình quân dân cư, hay theo chỉ số giá tiêu dùng...; xác định tỷ lệ phần trăm tùy thuộc vào ngân sách nhà nước và giao cơ chế tự chủ cho địa phương và phải đảm bảo thực hiện mục tiêu đáp ứng mức sống tối thiểu cho đối tượng BTXH.

Tài liệu tham khảo

- Bộ Lao động - Thương binh và xã hội, Bộ Tài chính, Bộ Y tế, Bộ Giáo dục và Đào tạo (2012). Thông tư liên tịch số 37/2012/TTLT - BLĐTBXH - BYT - BTC - BGDĐT Quy định về việc xác định mức độ khuyết tật do Hội đồng xác định mức độ khuyết tật thực hiện.
- Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2018). *Hệ thống các chính sách trợ giúp xã hội*. Hà Nội: Nxb Thống kê
- Chính phủ (2013). *Nghị định số 136/2013/NĐ-CP ngày 21/10/2013 quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội*.
- Chính phủ (2015). *Nghị định Số: 86/2015/NĐ-CP quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ học phí học tập từ năm 2015 -2016 đến năm học 2020- 2021*
- Niên giám Thống kê Thành phố Hồ Chí Minh các năm 2015, 2016, 2017, 2018.
- Sở Lao động - Thương binh và xã hội thành phố Hồ Chí Minh (2018). *Báo cáo công tác người cao tuổi năm 2018*.
- Sở Lao động - Thương binh và xã hội thành phố Hồ Chí Minh (2018). *Báo cáo kết quả thực hiện công tác trợ giúp người khuyết tật năm 2018 và kế hoạch thực hiện năm 2019*.
- Sở Lao động - Thương binh và xã hội thành phố Hồ Chí Minh (2018). *Báo cáo tổng hợp số liệu kết quả thực hiện trợ giúp xã hội thường xuyên tại thành phố Hồ Chí Minh các năm 2015, 2016, 2017 và 6 tháng đầu năm 2018*.
- Sở Lao động - Thương binh và xã hội thành phố Hồ Chí Minh (2016). *Báo cáo số 30921 về Công tác Bảo vệ - Chăm sóc trẻ em năm 2016*.
- Sở Lao động - Thương binh và xã hội thành phố Hồ Chí Minh (2018). *Báo cáo số 32039 về Công tác Bảo vệ - Chăm sóc trẻ em năm 2018*.
- Sở Lao động - Thương binh và xã hội thành phố Hồ Chí Minh (2016). *Đề án hỗ trợ người khuyết tật*.
- Duy Tính (2018). *Số người phát hiện nhiễm HIV tại TP Hồ Chí Minh tăng*. Lấy từ: <https://thanhnien.vn/suc-khoe/so-nguoi-duoc-phat-hien-nhiem-hiv-tai-tphcm-tang-988504.html>.
- Nguyễn Ngọc Toàn (2014). *Chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên cộng đồng ở Việt Nam*. Luận án tiến sĩ. Trường đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội.
- Thủ tướng chính phủ (2015). *Quyết định về việc ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2018 -2020*.
- Viện Khoa học Lao động và Xã hội (2014). *Đánh giá thực trạng và đề xuất đổi mới hệ thống trợ giúp xã hội giai đoạn 2015-2020*. Hà Nội.
- Viện Khoa học Lao động và Xã hội (2012). *Nghiên cứu giải pháp mở rộng an sinh xã hội đồng bộ với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến 2020*. Hà Nội: Đề tài cấp bộ.