

MỘT SỐ CHIỀU CẠNH CỦA HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH TRỢ GIÚP XÃ HỘI CHO NGƯỜI CAO TUỔI Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TRỊNH DUY LUÂN*

1. Già hoá dân số ở Việt Nam và những thách thức trong chính sách trợ giúp xã hội cho người cao tuổi

Nhiều nghiên cứu dân số học đã cho thấy người cao tuổi (NCT) trên khắp thế giới đang gia tăng nhanh và xu hướng này sẽ tiếp tục trong những năm tới. Theo dự báo của Liên Hợp Quốc năm 2010, số lượng NCT (từ 60 tuổi trở lên) sẽ tăng từ 760 triệu trong năm 2010 lên khoảng 2 tỷ người vào năm 2050, tương ứng tăng từ 11% đến 22% tổng dân số thế giới (UNFPA, 2011). Ở các nước đang phát triển, nơi mà thu nhập bình quân đầu người vẫn còn thấp thì dân số già đang đặt ra nhiều thách thức chính sách cho các chính phủ trong việc chăm sóc NCT khi mà hệ thống an sinh xã hội còn hạn chế về độ bao phủ.

Ở Việt Nam, theo dự báo dân số của Tổng cục Thống kê năm 2010, tỷ lệ dân số từ 60 tuổi trở lên sẽ chạm ngưỡng 10% tổng dân số vào năm 2017, tức là dân số Việt Nam chính thức bước vào giai đoạn “già hóa” từ năm 2017 (Giang Thanh Long, 2010). Việt Nam sẽ đối mặt với nguy cơ “già trước khi giàu”, khi tốc độ già hóa dân số tiếp tục tăng nhanh trong khi GDP bình quân đầu người mới ở mức trung bình thấp, với 1.911 đôla Mỹ vào năm 2013 (Để so sánh, hãy lấy Malaysia cùng năm 2013, với GDP bình quân đầu người là 10.514 đôla Mỹ - gấp 5,5 lần của Việt Nam - còn tỷ lệ dân số từ 65 tuổi trở lên chỉ mới 5%). Đây thực sự là một thách thức rất lớn đòi hỏi Việt Nam cần phải ngay từ bây giờ chuẩn bị chính sách, chiến lược đáp ứng phù hợp (Pacharawalai và cộng sự, 2014).

Từ thực tế này, xuất hiện nhu cầu rà soát và phân tích hệ thống các chính sách hiện có đối với NCT, đặc biệt là các chính sách trợ giúp xã hội (TGXH). Bài viết sẽ đi qua một số kết quả phân tích hệ thống chính sách TGXH cho NCT ở Việt Nam hiện nay, theo các chiều cạnh như: tính hệ thống, đầy đủ và khả thi, mức độ đáp ứng các quyền và các nhu cầu tối thiểu của NCT; việc hỗ trợ các quan hệ xã hội và mạng lưới xã hội của NCT. Từ đó sẽ đề xuất các khuyến nghị hỗ trợ việc hoàn thiện các chính sách trong lĩnh vực này.

2. Các chính sách TGXH cho NCT hiện nay như một hệ thống

2.1. Tính hệ thống

Gần 5 năm qua, từ khi có Luật NCT (ban hành tháng 10/2009, có hiệu lực từ tháng 7/2010), là khoảng thời gian tương đối ngắn, nhưng tập hợp các chính sách

* GS.TS, Viện Xã hội học.

được triển khai sau Luật đã bao trùm nhiều nội dung, với nhiều thể chế tham gia và các cấp ban hành.

Theo chiều dọc phân cấp quản lý, ở cấp Chính phủ, có Nghị định 06/2010 (Hướng dẫn thực hiện Luật NCT), và một số Nghị định khác của Chính phủ. Các hoạt động chỉ đạo và giám sát việc triển khai thực hiện các chính sách về NCT của Chính phủ cũng được thực hiện thông qua các hoạt động của Ủy ban Quốc gia về NCT và Chương trình Hành động Quốc gia về NCT giai đoạn 2011- 2020.

Từ Nghị định 06, các Bộ, ngành đã xây dựng các Thông tư, các đề án triển khai thực hiện chính sách từ góc độ của các cơ quan quản lý ngành. Bắt đầu từ tháng 11/2011, một loạt Thông tư của các Bộ đã lần lượt được ban hành với nội dung liên quan trực tiếp đến lĩnh vực TGXH cho NCT.

Tiếp đó, tại các địa phương, bắt đầu từ cấp tỉnh, nhiều Đề án, mô hình về chăm sóc NCT của các tỉnh/thành đã được xây dựng và triển khai. Các Ban công tác NCT cấp tỉnh/thành cũng được thành lập theo Thông tư 08/2009 của Bộ Nội vụ.

Theo chiều ngang, hơn mười Bộ chẳng hạn như Lao động - Thương binh - Xã hội (LĐ-TB-XH), Tài chính, Giao thông Vận tải, Văn hóa - Thể thao - Du lịch, Nội vụ đã có thông tư với các quy định khác nhau về chính sách TGXH, trực tiếp hoặc gián tiếp, dành riêng cho NCT hoặc cho nhiều nhóm đối tượng khác nhau, trong đó có đối tượng NCT.

Ngoài ra, bên cạnh Luật NCT, hàng loạt các bộ Luật chuyên ngành khác trong 5 năm gần đây (như Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Lao động, Luật Dân sự) đều có những điều khoản dành riêng cho đối tượng NCT. Điều này, cùng với Luật NCT, đã góp phần đảm bảo ngày một tốt hơn đời sống vật chất, tinh thần, chăm sóc sức khỏe và phát huy vai trò của NCT ở nước ta hiện nay.

Nhìn về quy mô, số lượng, các chính sách TGXH cho NCT trong 5 năm qua đã ít nhiều mang tính hệ thống, theo cả chiều dọc và chiều ngang của hệ thống quản lý.

2.2. Tính toàn diện, đầy đủ của chính sách

Theo Luật NCT, hệ thống chính sách đối với NCT bao gồm 2 lĩnh vực chủ yếu: Phụng dưỡng, Chăm sóc NCT và Phát huy vai trò của NCT trong cuộc sống.

Lĩnh vực “chăm sóc”, về lý thuyết, có nội dung khá rộng, song tương đối gần với khái niệm TGXH, với các nội dung/hoạt động sau:

- Bảo trợ xã hội - đảm bảo nhu cầu vật chất tối thiểu cho nhóm đối tượng NCT yếu thế nhất, bảo đảm mức sống tối thiểu, nhà ở cho NCT cô đơn, nhà dưỡng lão...

- Chăm sóc sức khỏe: ưu tiên khám bệnh, cấp thẻ BHYT, hoạt động của các câu lạc bộ sức khỏe NCT...

- Chăm sóc đời sống văn hóa tinh thần: chú ý đến nhu cầu tinh thần - tâm lý tình cảm, văn hóa, như chúc thọ, mừng thọ, mai táng, Câu lạc bộ thể hệ giúp nhau, Chăm sóc NCT dựa vào cộng đồng...

- Các dịch vụ đời sống: những chính sách ưu đãi NCT trong sử dụng dịch vụ công cộng như giao thông đi lại, thăm quan...

Lĩnh vực “Phát huy vai trò NCT” cho đến nay ít được các văn bản chính sách đề cập đến một cách độc lập, riêng rẽ.

Nhìn chung, hệ thống các văn bản chính sách, đặc biệt là các chính sách ở cấp quốc gia đã bám sát các điều khoản của Luật NCT, bao quát nhiều vấn đề của NCT *trong điều kiện phát triển kinh tế hiện nay* của nước ta, cũng như trong tương quan với việc giải quyết các vấn đề xã hội khác và các nhóm xã hội khác.

Tuy nhiên, trên thực tế, với số lượng còn khiêm tốn các văn bản chính sách TGXH cho NCT đang có hiệu lực hiện nay, thì các quy định trợ giúp của chính sách còn khá hạn chế. Nội dung chủ yếu mới tập trung vào các chế độ TCXH thường xuyên cho NCT có hoàn cảnh đặc biệt, khó khăn; một số ưu đãi trong dịch vụ khám chữa bệnh, sử dụng phương tiện giao thông công cộng; phí thăm quan, hay các thủ tục mang tính nghi thức như chúc thọ, mừng thọ hoặc mai táng.

Nếu như nhóm chính sách cấp Chính phủ thường bao trùm đầy đủ về nội dung, thì nhóm chính sách từ cấp bộ/ngành trở xuống thường có nội dung can thiệp khá đơn giản, thậm chí nghèo nàn, "vụn vặt" và phân tán. Điều này có thể thấy qua các Thông tư của một số Bộ có liên quan trực tiếp tới lĩnh vực TGXH cho NCT như: Thông tư 35/2011 của Bộ Y tế; Thông tư 71/2011 của Bộ GTVT; Thông tư 17/2011 của Bộ LĐ-TB-XH. Ví dụ điển hình là Thông tư 127/2011 của Bộ Tài chính chỉ gói gọn một quy định: “Mức thu phí thăm quan di tích văn hoá, lịch sử, bảo tàng, danh lam thắng cảnh đối với NCT bằng 50% mức thu phí hiện hành”.

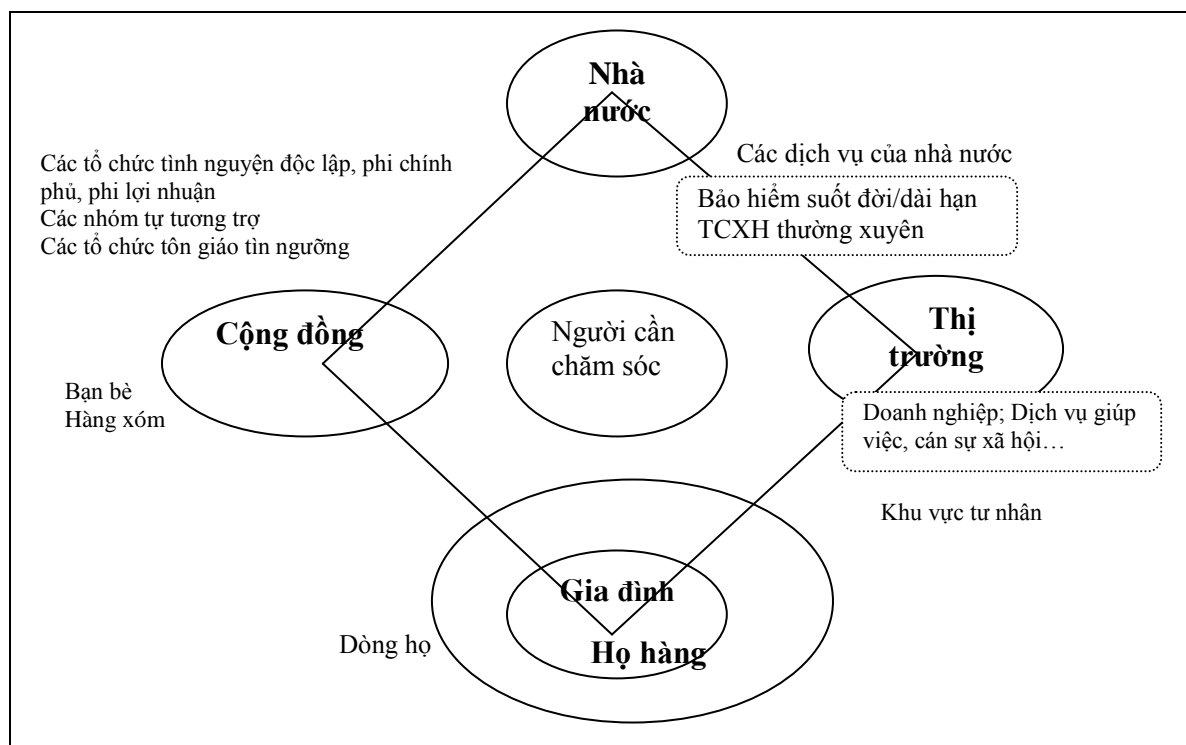
2.3. Các chủ thể chăm sóc NCT trong chính sách TGXH

Theo Mô hình 4 chủ thể chăm sóc (Ochiai, 2009), đối chiếu với nội dung của các chính sách TGXH cho NCT ở nước ta, thì hiện nay dường như vai trò/chức năng của chủ thể nhà nước đang được chú trọng nhiều hơn so với vai trò của các tổ chức xã hội, khu vực không chính thức (gia đình, dòng họ), của cộng đồng và thị trường (doanh nghiệp, khu vực tư nhân).

Nói cách khác, xét theo mức độ toàn diện, đầy đủ của hệ thống chính sách TGXH cho NCT thì ở đây còn tồn tại những “khoảng trống” hay những hạn chế nhất định: chưa có sự cân đối giữa vai trò của “4 chủ thể chăm sóc”, hay giữa 2 lĩnh vực Chăm sóc và Phát huy vai trò NCT.

Với sự phân tầng xã hội hiện nay ở nước ta, bên cạnh bộ phận NCT gặp khó khăn, cần sự TGXH trực tiếp từ ngân sách Nhà nước, luôn có một bộ phận NCT có khả năng sử dụng các dịch vụ trả tiền, với những mức độ khác nhau, do thị trường (khu vực tư nhân) cung cấp. Nhà nước chỉ cần có các chính sách “tạo điều kiện” cụ thể, hấp dẫn để gián tiếp hỗ trợ cho nhóm NCT này. Chẳng hạn, với đề án hỗ trợ việc thành lập các cơ sở bảo trợ xã hội cho NCT, mô hình các trại dưỡng lão hoàn toàn có thể được xem như là các *doanh nghiệp xã hội* với những ưu đãi chính sách nhất định. Đã có một số chính sách đối với hoạt động này, song do tính phức tạp và tính liên ngành của vấn đề, nên đòi hỏi nhiều nỗ lực hơn từ các ngành, các cấp có liên quan.

Hình 1. Mô hình 4 chủ thể chăm sóc (Care Diamond)



Nguồn: Ochiai, 2009.

Đối với gia đình và cộng đồng - như là 2 chủ thể khác, không kém phần quan trọng trong chăm sóc NCT, các văn bản chính sách về TGXH, từ Luật, Nghị định... hiện đang đề cập chủ yếu dưới hình thức “động viên”, nhắc nhở trách nhiệm đạo đức, mà chưa được “thể chế hóa” thành các quy định rõ ràng nên khó kiểm tra và giám sát kết quả thực hiện.

2.4. Tính hợp lý của chính sách và mức độ bao phủ đối tượng

Luật NCT là văn bản cao nhất, áp dụng cho toàn bộ NCT. Trong quá trình triển khai thực hiện đã hình thành 2 nhóm chính sách TGXH tương ứng với 2 nhóm đối tượng NCT.

1. Nhóm chính sách TGXH không điều kiện, dành cho toàn bộ NCT. Ví dụ như các quy định trong các Thông tư của Bộ GTVT và của Bộ Tài chính về ưu tiên và giảm giá vé cho NCT tham gia giao thông, vé thăm quan di tích; chi phí chúc thọ, mừng thọ, mai táng... được áp dụng cho mọi NCT.

2. Nhóm chính sách TGXH có điều kiện, dành riêng cho bộ phận NCT với những điều kiện nhất định. NCT vốn thuộc nhóm xã hội yếu thế (chẳng hạn, so với nhóm người trong độ tuổi lao động). Song trong đó lại có những nhóm NCT yếu thế hơn, yếu thế nhất, cần được ưu tiên TGXH. Một chính sách theo các nhóm mục tiêu như vậy (khác với nhóm chính sách không điều kiện ở trên) là cần thiết và hợp lý, và phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong từng giai đoạn. Ví dụ cho nhóm chính sách này là các Nghị định 67, 13 và 136, Quy định các chính sách TGXH

đối với đối tượng BTEXH, theo đó, chỉ có 3 nhóm đối tượng NCT cụ thể (được quy định ở mục 5, Điều 5 của Nghị định 136) được hưởng chế độ TCXH thường xuyên và được cấp thẻ BHYT miễn phí.

Những nguyên tắc như vậy của chính sách TGXH đã được nêu rõ trong Nghị định 136: “Chính sách TGXH được thực hiện công bằng, công khai, kịp thời theo mức độ khó khăn và ưu tiên tại gia đình, nơi sinh sống” và “được thay đổi tùy thuộc vào điều kiện kinh tế đất nước và mức sống tối thiểu dân cư từng thời kỳ” (Điều 3, Nghị định 136).

2.5. Tính khả thi của chính sách

Đối với các chính sách do Chính phủ ban hành, nhờ tính chất phổ quát và bao trùm, vấn đề tính khả thi ít được đặt ra. Từ Luật NCT tới các Nghị định hướng dẫn, hay các hoạt động chỉ đạo của Ủy ban Quốc gia về NCT và của Chương trình Hành động Quốc gia về NCT đã và đang được triển khai, đều hứa hẹn tính khả thi cao về mặt lý thuyết đối với hệ thống chính sách về NCT.

Bắt đầu từ các chính sách ở cấp bộ, cấp địa phương và đến cấp cơ sở, từ thực tế vận dụng các chính sách mới lộ ra những khoảng trống, bất cập, và mức độ khả thi của các chính sách.

Tính khả thi thường cao hơn đối với các chính sách có các quy định cụ thể, rõ ràng. Đặc biệt, khi các chính sách, chế độ có nội dung gắn liền với nhu cầu thiết thân và lợi ích trực tiếp của nhóm NCT mục tiêu, thì sự quan tâm, đòi hỏi thường cao hơn và do vậy tính khả thi cũng cao hơn. Chẳng hạn, việc thực hiện các chế độ cho nhóm đối tượng NCT ghi trong các Nghị định 67, 13, 136; hay các quy định về chúc thọ, mừng thọ, mai táng phí trong các Thông tư 21 của Bộ Tài chính, Thông tư 17 của Bộ LĐ-TB-XH.

Một yếu tố khác có ảnh hưởng tới tính khả thi của các chính sách ở cấp bộ - đó là sự phối hợp liên ngành tỏ ra khá yếu, mặc dù Bộ LĐ-TB-XH đã được giao trách nhiệm *chủ trì và phối hợp* trong lĩnh vực này. Hầu như không có *Thông tư liên bộ* nào trong danh mục các chính sách TGXH cho NCT hiện nay. Trên thực tế, các bộ có liên quan thường ban hành các Thông tư một cách độc lập, ngay cả đối với những hoạt động cần sự phối hợp liên ngành. Điều này khiến cho các địa phương gặp không ít khó khăn khi triển khai thực hiện.

Tính khả thi cũng có thể bị *hạn chế hơn*, khi mức độ và thời điểm thực hiện chính sách còn phụ thuộc vào điều kiện và thậm chí “thiên chí” của các đơn vị cung cấp dịch vụ (nhất là các đơn vị thuộc khu vực tư nhân). Chẳng hạn, quy định của Thông tư 71/2011 của Bộ Giao thông Vận tải về giảm giá vé, giá dịch vụ cho NCT khi sử dụng phương tiện giao thông, hoặc Thông tư 127/2011 của Bộ Tài chính quy định giảm 50% mức phí thăm quan di tích văn hoá, lịch sử,... đối với NCT. Thoạt nghe, đây là những ưu đãi rất cụ thể cho mọi NCT. Song tính khả thi phổ quát sẽ không phải dễ dàng đạt được vì trong Thông tư 71 nêu trên còn có ghi chú mang tính hạn chế kèm theo là: “*Mức giảm giá vé cụ thể do Thủ trưởng các tổ chức kinh doanh vận tải căn cứ điều kiện thực tế và thời điểm cụ thể xây dựng, công bố thực hiện*”.

Nhiều quy định của Luật NCT và các văn bản dưới luật đã đề ra nghĩa vụ/trách nhiệm chủ yếu của gia đình trong chăm sóc NCT, hay trách nhiệm của con, cháu phải phụng dưỡng, chăm sóc bố mẹ già, hoặc ông bà. Song tính khả thi thực tế sẽ phụ thuộc

vào nhiều yếu tố, đặc biệt là nhận thức và thái độ của các cá nhân và cộng đồng dân cư trong lĩnh vực này. Cho đến nay, các trách nhiệm này chủ yếu chỉ được xem như những giá trị đạo đức. Chúng được điều tiết chủ yếu bởi dư luận xã hội, bởi “tòa án lương tâm”, hay bởi những niềm tin tôn giáo (như quan niệm quả báo trong đạo Phật) hơn là bởi các điều luật hay chính sách hiện hành. Ngay cả đối với những quy định nêu ở Điều 147, bộ Luật Hình sự - “*Người nào ngược đãi nghiêm trọng hoặc hành hạ cha mẹ thì bị phạt cảnh cáo, cải tạo không giam giữ đến 1 năm hoặc phạt tù từ 3 tháng đến 3 năm*” - thì tính khả thi của điều khoản này cũng rất khó đánh giá.

Một số quy định, tuy rất cụ thể, nhưng lại không khả thi ngay từ một con số tính nhằm. Chẳng hạn, chế độ hỗ trợ cán bộ y tế xã đến khám chữa bệnh tại nhà cho NCT cô đơn, bị bệnh nặng là: “*Mức hỗ trợ tối đa 3.000 đồng/km đối với vùng miền núi, vùng sâu, hải đảo; tối đa 2.000 đồng/km đối với các vùng còn lại*”, và đi kèm là rất nhiều chứng từ, thủ tục để được thanh toán (Điều 3, mục d, Thông tư 21/2011 của Bộ Tài chính. *Quy định quản lý và sử dụng kinh phí chăm sóc sức khoẻ ban đầu cho NCT tại nơi cư trú*).

2.6. Chính sách TGXH và các quyền của NCT

Điều 3, Luật NCT đã ghi nhận 9 quyền của NCT. Hai trong số những quyền này đã và đang được triển khai thực hiện trong các nhóm mục tiêu phù hợp. Đó là quyền “*Được bảo đảm các nhu cầu cơ bản về ăn, mặc, ở, đi lại, chăm sóc sức khoẻ*”. Đây là quyền đầu tiên và cơ bản nhất đối với nhóm NCT nghèo khó, không nơi nương tựa. Để NCT thực hiện quyền này, đã có một loạt chính sách quan trọng như: trợ cấp xã hội thường xuyên, cấp thẻ BHYT miễn phí với nhóm NCT nghèo, không nơi nương tựa hoặc NCT từ 80 tuổi trở lên không có BHXH hay trợ cấp xã hội (Nghị định 136); các chính sách ưu tiên khám bệnh, bảo đảm số giường bệnh cho NCT, có chuyên khoa lão khoa ở các bệnh viện các tuyến...

Tiếp đến là quyền “*Được tham gia Hội người cao tuổi Việt Nam theo quy định của Điều lệ Hội*” - đã được thực hiện rộng khắp. Theo thống kê gần đây nhất, có tới 50/63 tỉnh thành trên cả nước có đủ các cơ sở Hội NCT ở cả 3 cấp (tỉnh/ thành, quận/huyện, xã/ phường).

Bảy quyền khác được đề cập trong một số chính sách với mức độ triển khai thực hiện và tính khả thi rất khác nhau.

Quyền được “*Quyết định sống chung với con, cháu hoặc sống riêng theo ý muốn*” - ngoài Luật NCT, còn được Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Dân sự và Luật Hình sự hỗ trợ. Tuy nhiên mức độ khả thi và triển khai dường như còn nhiều điều tranh cãi.

Một số quyền khác liên quan đến sử dụng các dịch vụ, chi phí cho nhu cầu văn hóa - tinh thần, đã được triển khai thực hiện qua Thông tư của các Bộ như Y tế, Giao thông vận tải, Tài chính, Văn hóa - Thể thao - Du lịch, hoặc trong các đề án, mô hình chăm sóc sức khỏe NCT, các câu lạc bộ sức khỏe NCT. Tuy nhiên, mức độ đầy đủ, tính khả thi và mức độ triển khai còn nhiều hạn chế, hoặc chỉ đạt được một phần (thường là nhỏ) so với yêu cầu.

Quyền “*Được tạo điều kiện làm việc phù hợp với sức khoẻ, nghề nghiệp và các điều kiện khác để phát huy vai trò người cao tuổi*” - thuộc lĩnh vực “Phát huy vai trò của NCT”, chỉ dành cho nhóm NCT có điều kiện, song cũng được triển khai chưa đầy đủ, từ cả phía chính sách lẫn phía các chủ thể hỗ trợ. Luật Lao động là một văn bản chính sách hiếm hoi có điều khoản liên quan đến NCT đang tham gia lao động, như ưu đãi về rút ngắn thời gian làm việc hoặc được áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian (Điều

166); không làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm, hay đề cao trách nhiệm của người sử dụng lao động phải *quan tâm chăm sóc sức khỏe của người lao động cao tuổi tại nơi làm việc* (Điều 167).

Hai quyền khác được ghi trong Luật NCT: 1) Được miễn các khoản đóng góp cho các hoạt động xã hội; và 2) Được ưu tiên nhận tiền, hiện vật cứu trợ, chăm sóc sức khỏe và chỗ ở nhằm khắc phục khó khăn ban đầu khi gặp khó khăn do hậu quả thiên tai hoặc rủi ro bất khả kháng khác. Song qua rà soát, chưa thấy các chính sách cụ thể triển khai thực hiện các quyền này một cách rõ rệt.

Nhìn chung, trong hệ thống chính sách TGXH cho NCT, việc thực hiện các quyền của NCT được ghi trong Luật NCT mới chỉ ở mức *đảm bảo nhu cầu tối thiểu cho nhóm NCT gặp khó khăn*, hay việc tham gia Hội NCT, và một số dịch vụ công cộng hạn chế. Trong tương lai, tùy theo mức độ phát triển kinh tế - xã hội, việc thực hiện các quyền ghi trong Luật NCT sẽ cần được mở rộng cả phạm vi lẫn mức độ bao phủ của các chính sách.

3. Chính sách TGXH trong việc đáp ứng các nhu cầu của NCT

3.1. Đáp ứng nhu cầu vật chất tối thiểu

Bảo đảm các *nhu cầu tối thiểu* về ăn, mặc, ở, đi lại và chăm sóc sức khỏe là quyền đầu tiên của NCT được ghi trong Luật NCT. Tiếp đó, các văn bản dưới luật đã quy định nhiều chế độ cụ thể. Thể hiện rõ nhất là các Nghị định 67, 13 và 136 - *Quy định các chính sách TGXH đối với đối tượng bảo trợ xã hội*, trong đó có NCT. Trong hệ thống chính sách TGXH cho NCT, nhóm các Nghị định này có vai trò quan trọng nhất trong việc hỗ trợ (bằng tiền) để đáp ứng nhu cầu vật chất tối thiểu hay *mức sống tối thiểu* cho các nhóm đối tượng NCT phù hợp. Theo báo cáo của Ủy ban quốc gia về NCT Việt Nam, năm 2013, đã có khoảng 1,5 triệu NCT được hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng và được cấp thẻ BHYT miễn phí.

Khái niệm “nhu cầu tối thiểu” hay hẹp hơn - “Nhu cầu vật chất tối thiểu” chưa được quy định rõ trong các văn bản chính sách. Trên thực tế, mức trợ cấp xã hội cho nhóm NCT khó khăn với hệ số 1,0 là 270.000 đồng/tháng (đã cập nhập theo ND 136, nhưng chưa được thực hiện), thì vẫn còn thấp xa so với “chuẩn nghèo” giai đoạn 2011 - 2015, theo Quyết định 09/2011-TTg (400.000 đồng cho khu vực nông thôn và 500.000 cho khu vực đô thị). Các con số này cho thấy, hiện nay, do hạn chế về ngân sách, chế độ TGXH cho nhóm đối tượng NCT có hoàn cảnh khó khăn vẫn còn thấp so với nhu cầu vật chất tối thiểu của nhóm đối tượng NCT này.

3.2. Tính đến những đặc điểm tâm sinh lý của NCT

Trên thực tế, chính sách TGXH cho NCT nước ta hiện mới ưu tiên áp dụng các chế độ TGXH thường xuyên (bằng tiền hay hiện vật), nhằm đáp ứng một phần nhu cầu vật chất tối thiểu của nhóm đối tượng NCT khó khăn. Song, với nhiều nhóm NCT, do những đặc điểm thể chất, tinh thần và tâm lý của họ, những *trợ giúp tâm lý, tinh thần, tình cảm* cũng không kém phần quan trọng, thậm chí trong nhiều trường hợp còn nổi lên như là yếu tố cần được ưu tiên hàng đầu đối với họ. Nhu cầu này thường do gia đình và cộng đồng đảm nhiệm. Tuy vậy, trong Chương trình Hành động quốc gia về NCT Việt Nam giai đoạn 2012 - 2020, đã đề ra hoạt động “Chủ động chuẩn bị cho tuổi già”, trong đó có các chỉ dẫn cụ thể như sau: “Các thành viên trong gia đình *chủ động tìm hiểu về tâm lý và những nguyện vọng chính đáng của người cao tuổi; học hỏi kỹ năng chăm sóc người cao*

tuổi”. Thêm vào đó, có thể quan sát thấy những hoạt động trợ giúp/tư vấn như vậy qua các phương tiện truyền thông đại chúng (với các chương trình dành riêng cho NCT), hay qua hoạt động của các câu lạc bộ của Hội NCT các cấp.

3.3. Vai trò của các quan hệ xã hội và mạng lưới xã hội của NCT

Gia đình, dòng họ và cộng đồng là những thiết chế xã hội quan trọng, hình thành nên một mạng lưới xã hội, có thể mang đến cho NCT những sức mạnh tinh thần to lớn, nhất là khi họ gặp khó khăn, đau ốm. Đây cũng là 2 thiết chế - chủ thể chăm sóc NCT có nhiều tiềm năng hỗ trợ về tâm lý - tinh thần mà các chính sách TGXH cho NCT hiện chưa khai thác hiệu quả.

Gia đình NCT, như Luật NCT quy định “*có trách nhiệm chủ yếu phụng dưỡng NCT*” (Điều 5, khoản 3) cũng được thể hiện trong một số đạo luật khác, trong đó đã cụ thể hóa trách nhiệm đạo đức này của con và cháu đối với NCT. Nhiều NCT, do phụ thuộc về kinh tế nên cần sự chăm sóc, hỗ trợ về vật chất từ con cháu. Song họ cũng luôn muốn được quan tâm về *tinh thần, tâm lý, tình cảm*. Chẳng hạn, khảo sát của Trung tâm nghiên cứu NCT thuộc Viện Khoa học Xã hội Quảng Đông (Trung Quốc) năm 2010 với 1.300 NCT cho thấy: 48% NCT mong được con cái về thăm 1 lần/tuần, 28% mong được con cái về thăm 1 lần/tháng và 24% chỉ hy vọng được con cái về thăm 1 lần/năm. 75% người cao tuổi mong muốn con cái hỗ trợ cha mẹ về mặt tình cảm, tinh thần nhiều hơn (Zhang Yuchen, 2010 - dẫn lại từ Lê Ngọc Lan, 2012). Đáng tiếc là, cùng với quá trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa, thế hệ con cái ngày nay đang có xu hướng hạ thấp giá trị và nhu cầu này của NCT, và thay thế vào đó là các hỗ trợ thuần túy hiện vật hay tiền tệ.

Về vai trò của thiết chế cộng đồng, các chính sách TGXH hiện nay có đề cập nhưng khá mờ nhạt, không có các quy định rõ ràng hay các hoạt động cụ thể. Một số đề án như “*Tư vấn và Chăm sóc sức khỏe NCT dựa vào cộng đồng*”, “*Hỗ trợ chăm sóc đời sống văn hóa tinh thần đối với NCT*”, hay mô hình “*Câu lạc bộ thế hệ giúp nhau*” thì thường mang tính phong trào hơn là những *định chế chính sách*.

4. Một số đề xuất khuyến nghị

4.1. Nâng cao tính hệ thống, toàn diện và đầy đủ của các chính sách

Hệ thống các nhóm chính sách cần được cân đối lại theo các chủ thể chăm sóc khác nhau. Ngoài chủ thể nhà nước, cần khai thác các nguồn lực tiềm năng của thị trường, của gia đình và cộng đồng. Như vậy sẽ giúp chia sẻ trách nhiệm với nhà nước, nâng cao tính toàn diện và đa dạng của các hình thức chăm sóc, bảo đảm tính hiệu quả, chất lượng cao và tính bền vững cho toàn bộ hệ thống chính sách.

Cần có thêm nhiều chính sách “*tạo điều kiện*”, gián tiếp hỗ trợ cho các nhóm NCT. Chẳng hạn, tạo điều kiện phát triển các loại hình chăm sóc đa dạng theo nhu cầu của NCT, tiếp tục hỗ trợ cho việc hình thành và phát triển các cơ sở bảo trợ xã hội cho NCT như là các *doanh nghiệp xã hội*, theo tinh thần Nghị quyết TƯ 15: “*Đẩy mạnh xã hội hóa, khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân vào triển khai các mô hình chăm sóc NCT*”.

4.2. Tầm nhìn tới 2020, 2030 của hệ thống chính sách

Đề thích ứng với các xu hướng già hóa dân số, định hướng “*chăm sóc*”, hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội, xu hướng xã hội hóa, chính sách TGXH/Chăm sóc NCT cần phải

mang tính chủ động cao hơn, có tầm nhìn và lộ trình dài hạn hơn so với hiện nay. Việc cân đối, chia sẻ trách nhiệm và sự tham gia giữa các chủ thể chăm sóc, đặc biệt khu vực tư nhân, sẽ giúp tránh sự quá tải cho khu vực nhà nước, nâng cao tính *tự chủ, tự chăm sóc* của NCT. Cũng qua đó, tạo điều kiện kết hợp sức mạnh của các giá trị truyền thống như lòng hiếu thảo của con cháu (đang được duy trì hoặc biến thể) với sự TGXH của nhà nước (vốn có nguồn lực hạn chế), và các dịch vụ của thị trường (rất phong phú và theo sát nhu cầu đa dạng của NCT).

4.3. Nhu cầu tích hợp chính sách

Nhìn chung, TGXH cho NCT trong các chính sách hiện có còn đơn giản và nhỏ lẻ, lại bị phân tán ở các bộ, ngành. Nhu cầu tích hợp chính sách, vì vậy, thường xuyên được đặt ra ở các địa phương, nhất là ở cấp cơ sở, nơi phải tiếp nhận và triển khai thực hiện vô số các chế độ chính sách cho nhiều đối tượng, nhiều lĩnh vực, trong khi nguồn lực cán bộ rất hạn chế. Như một gợi ý, hệ thống chính sách TGXH cho NCT có thể tích hợp trên 3 nhóm chính sách sau:

- Một hoặc một gói chính sách tích hợp nhiều (thậm chí tất cả) các chế độ TGXH trực tiếp (thuộc nhiều lĩnh vực) bằng tiền/ hiện vật cho NCT.

- Gói chính sách cho các TGXH phi tiền tệ hoặc vật chất (hỗ trợ tinh thần, tình cảm, tạo điều kiện, cơ hội...) - nhằm khuyến khích, tạo điều kiện cho sự tham gia của các chủ thể truyền thống trong chăm sóc NCT như: gia đình, dòng họ, cộng đồng, mạng lưới xã hội, sự chủ động - tự an sinh của NCT.

- Gói các chính sách cụ thể nhằm khuyến khích, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp, khu vực tư nhân, hợp tác công tư, doanh nghiệp xã hội trong lĩnh vực chăm sóc và trợ giúp NCT.

4.4. Nâng cao vai trò của quan hệ xã hội và mạng lưới xã hội của NCT

Để bảo đảm tính toàn diện, bền vững và tính nhân văn của các chính sách TGXH cho NCT, cần chú ý nhiều hơn đến những nhu cầu về tâm lý, tình cảm của NCT. Tăng cường các chính sách tạo điều kiện hoạt động truyền thông, qua các phương tiện truyền thông đại chúng (các chương trình dành cho NCT), hay hoạt động của các CLB của Hội NCT Việt Nam.

Ngoài việc quy định trách nhiệm chủ yếu của gia đình trong việc chăm sóc NCT, các chính sách cần phải tạo điều kiện thuận lợi cho việc *duy trì và củng cố mối quan hệ xã hội tích cực*, động viên hỗ trợ NCT trong cuộc sống hàng ngày ở cộng đồng.

Cần có thêm các quy định và các hoạt động cụ thể, *mang tính định chế cao hơn* trong lĩnh vực này, cũng như cần có thêm nhiều *sáng kiến chính sách* nhằm tăng cường vai trò và đóng góp của gia đình và cộng đồng trong chăm sóc NCT tại các địa phương.

Tài liệu tham khảo

Chương trình Hành động Quốc gia về Người cao tuổi Việt Nam giai đoạn 2012 - 2020.

Giang Thanh Long. 2010. "Toward an Aging Population: Mapping the Reform Process in the Public Delivery of Social Protection Services in Vietnam". Background paper for the 2010 Vietnam Human Development report (VNHTS). Hanoi: VASS and UNDP.

- Lê Ngọc Lan. 2012. *Mối quan hệ giữa người cao tuổi và con cháu trong gia đình Việt Nam - Những vấn đề cần quan tâm*. Viện Gia đình và Giới.
- Nghị định số 06/2011/NĐ-CP ngày 14/01/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật người cao tuổi
- Nghị định số 67/2007/NĐ-CP ngày 13/4/2007 của Chính phủ về chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội.
- Nghị định số 13/2010/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 67/2007/NĐ-CP ngày 13/4/2007 của Chính phủ về chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội.
- Nghị định số 136/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội.
- Nghị quyết lần thứ 5 Hội nghị BCH TƯ Khóa 11. Một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020 (01 tháng 06 năm 2012)
- Ochiai, Emiko. 2009. "Care Diamonds and Welfare Regimes in East and South-East Asian Societies: Bridging Family and Welfare Sociology." *International Journal of Japanese Sociology* No.18.
- Patchrawalai Wongboonsin, Pataporn Sukontamarn. 2014. "Elderly and Child care: Family or State Responsibility?" Paper at International Seminar on Care Relations in South East Asia. Chulalongkorn University, Bangkok, Thai Land.
- Quốc Hội. 2009. Luật Người cao tuổi số 39/2009/QH12.
- Quốc Hội. 2000. Luật Hôn nhân và Gia đình số 22/2000/QH10.
- Thông tư 21/2011/TT - BTC của Bộ Tài chính. Quy định quản lý và sử dụng kinh phí chăm sóc sức khỏe ban đầu cho người cao tuổi tại nơi cư trú; chúc thọ, mừng thọ và biểu dương, khen thưởng người cao tuổi.
- Thông tư 127/2011/TT-BTC Bộ Tài chính. Quy định mức thu phí thăm quan di tích văn hoá, lịch sử, bảo tàng, danh lam thắng cảnh đối với người cao tuổi.
- Thông tư 35/2011/TT - BYT Bộ Y tế. Hướng dẫn thực hiện chăm sóc sức khỏe người cao tuổi.
- Thông tư 71/2011/TT - BGTVT Bộ Giao thông Vận tải. Quy định về hỗ trợ Người cao tuổi tham gia giao thông công cộng.
- Thông tư 08/2009/TT - BNV của Bộ nội vụ. Hướng dẫn việc thành lập Ban công tác Người cao tuổi Tỉnh, Thành phố trực thuộc trung ương.
- UNFPA. 2011. Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam: Thực trạng, dự báo và một số khuyến nghị chính sách.