

Khuyến nghị R.202 – Sàn An sinh Xã hội, 2012 (Số 202)

Khuyến nghị liên quan đến Xây dựng Sàn An sinh XH cấp quốc gia, thông qua tại Kỳ họp lần thứ 101, Hội nghị Lao động quốc tế tại Geneva (14/6/2012) – Hiện trạng: công cụ cập nhật cho tới nay (Công ước).

Lời nói đầu

Đại Hội đồng tổ chức Lao động Quốc tế,

Được triệu tập tại Geneva bởi Hội đồng Quản trị của Tổ chức Lao động Quốc tế, và đã thảo luận tại kỳ họp lần thứ 101 của Hội đồng ngày 30/5/2012, và

Tái khẳng định rằng quyền An sinh Xã hội là một trong những quyền con người, và

Nhận thức rằng quyền an sinh xã hội, cùng với xúc tiến việc làm, là nhu cầu kinh tế và xã hội thiết yếu vì sự phát triển và tiến bộ, và

Nhận thức rằng an sinh xã hội là công cụ quan trọng để phòng chống và giảm đói nghèo, bất công, phân biệt và bất ổn xã hội, để thúc đẩy cơ hội công bằng, bình đẳng giới, bình đẳng sắc tộc, và hỗ trợ quá trình chuyển dịch việc làm từ khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức, và

Xét rằng an sinh xã hội là đầu tư cho con người, giúp mọi người tăng cường năng lực thích ứng với những thay đổi của nền kinh tế và thị trường lao động, và như vậy, an sinh xã hội đóng vai trò tự động bình ổn kinh tế và xã hội, giúp kích cầu một cách toàn diện trong thời kỳ khủng hoảng và sau khủng hoảng, và hỗ trợ chuyển đổi sang một nền kinh tế bền vững hơn, và

Xét rằng ưu tiên chính sách tăng trưởng bền vững lâu dài đi cùng với phát triển xã hội toàn diện giúp vượt qua đói nghèo cùng cực và giảm nhẹ sự bất công bằng và cách biệt trong khu vực và giữa các khu vực, và

Nhận thức rằng sự chuyển dịch sang khu vực việc làm chính thức và thiết lập các hệ thống an sinh xã hội bền vững có quan hệ hỗ trợ lẫn nhau, và

Nhắc lại rằng Tuyên bố Philadelphia xác nhận nhiệm vụ chính thức của Tổ chức Lao động Quốc tế là đóng góp để "...mở rộng các chương trình an sinh xã hội nhằm cung cấp thu nhập cơ bản đến nhóm đối tượng được bảo vệ và chăm sóc y tế toàn diện", và

Xét rằng Tuyên bố Toàn cầu về Quyền con người, cụ thể Điều 22 và 25, và Hiệp ước quốc tế về Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa, các Điều 9, 11 và 12, và

Xét các tiêu chuẩn an sinh xã hội của ILO, cụ thể là Công ước về An sinh Xã hội (Tiêu chuẩn tối thiểu), 1952 (C. 102), Khuyến nghị an ninh thu nhập, 1944 (R. 67), và Khuyến nghị Chăm sóc Y tế, 1944 (R. 69), và lưu ý rằng những tiêu chuẩn này vẫn còn phù hợp và tiếp tục là tham chiếu quan trọng cho các hệ thống an sinh xã hội, và

Nhắc lại rằng Tuyên bố ILO về Công bằng xã hội đối với Toàn cầu hóa công bằng ghi nhận "sự cam kết và những nỗ lực của Thành viên và Tổ chức trong việc thực hiện nhiệm vụ của ILO, bao gồm thông qua các tiêu chuẩn lao động quốc tế, và đặt trọng tâm việc làm bền vững và đầy đủ trong các chính sách phát triển kinh tế và xã hội, nên được dựa trên nền tảng là... (ii) phát triển và tăng cường các giải pháp an sinh xã hội ... theo cách tiếp cận bền vững và phù hợp với điều kiện quốc gia, bao gồm ... mở rộng chính sách an sinh xã hội đến tất cả mọi người", và

Xét rằng Nghị quyết và các Kết luận liên quan đến những thảo luận định kỳ về bảo trợ xã hội (an sinh xã hội) được thông qua Hội nghị Lao động Quốc tế ở Kỳ họp lần thứ 100 (2011), đã nhận thấy nhu cầu phải đưa ra một Khuyến nghị bổ sung các tiêu chuẩn an sinh xã hội hiện có của ILO và các hướng dẫn các quốc gia Thành viên trong việc xây dựng sản phẩm an sinh xã hội phù hợp với hoàn cảnh từng nước và trình độ phát triển, như là một phần của hệ thống an sinh xã hội toàn diện, và

Đã được quyết định dựa trên sự thống nhất một số đề xuất nhất định đối với sản phẩm an sinh xã hội, đề cập trong mục thứ tư của chương trình nghị sự Hội nghị, và

Đã xác định rằng những đề xuất này sẽ được thể hiện dưới dạng một Khuyến nghị;

thông qua Khuyến nghị có tên gọi là Khuyến nghị Sản phẩm An sinh Xã hội ngày mười bốn tháng Sáu năm 2012.

I. MỤC TIÊU, QUI MÔ VÀ NGUYÊN TẮC

1. Khuyến nghị này hướng dẫn các nước Thành viên trong việc:

(a) thiết lập và duy trì, tùy theo điều kiện quốc gia, sản phẩm an sinh xã hội như là một thành tố cơ bản của hệ thống an sinh xã hội; và

(b) thực hiện sản phẩm an sinh xã hội trong khuôn khổ chiến lược mở rộng an sinh xã hội nhằm đảm bảo an sinh xã hội tốt hơn cho càng nhiều người càng tốt, theo các tiêu chuẩn an sinh xã hội của ILO.

2. Theo mục đích của Khuyến nghị này, sản phẩm an sinh xã hội là các mức đảm bảo an sinh xã hội cấp quốc gia nhằm ngăn ngừa hoặc giảm nghèo, giảm mức độ tổn thương và tăng cường hòa nhập xã hội.

3. Nhận thấy rằng trách nhiệm chung và cơ bản của Nhà nước trong việc hiệu lực hóa Khuyến nghị này, các quốc gia Thành viên cần áp dụng những nguyên tắc sau đây:

(a) phổ cập an sinh, dựa trên đoàn kết xã hội;

(b) được quyền hưởng các quyền lợi theo quy định của luật pháp quốc gia;

(c) quyền lợi đầy đủ và có thể dự báo được;

(d) không phân biệt, bình đẳng giới và đáp ứng những nhu cầu đặc biệt;

(e) hòa nhập xã hội, bao gồm cả những người trong khu vực kinh tế phi chính thức;

- (f) tôn trọng quyền và phẩm giá của con người trong các chương trình bảo đảm an sinh xã hội;
- (g) hiện thực hóa tiến trình thực hiện, bao gồm cả việc đặt ra các mục tiêu và thời hạn thực hiện;
- (h) tài chính hài hòa trong khi cố gắng đạt tới sự cân bằng tối ưu giữa trách nhiệm và lợi ích giữa các bên tham gia đóng và hưởng trong các chương trình an sinh xã hội;
- (i) cân nhắc sử dụng đa dạng các phương pháp và cách tiếp cận, bao gồm cả cơ chế tài chính và cơ chế vận hành các hệ thống;
- (j) minh bạch, trách nhiệm, quản lý tài chính và quản trị chặt chẽ;
- (k) bền vững về các mặt tài chính, tài khóa và kinh tế cùng với đảm bảo công bằng và bình đẳng xã hội;
- (l) gắn với các chính sách việc làm, kinh tế và xã hội;
- (m) gắn với các thể chế thực hiện chính sách an sinh xã hội;
- (n) dịch vụ công chất lượng cao với mục tiêu cải thiện hiệu quả vận hành của các hệ thống an sinh xã hội;
- (o) hiệu quả và khả năng tiếp cận dễ dàng các thủ tục khiếu nại và tố cáo;
- (p) giám sát thường xuyên và đánh giá định kỳ;
- (q) tôn trọng hoàn toàn các thỏa ước tập thể và quyền tự do lập hội của mọi người lao động; và
- (r) cơ chế ba bên với sự tham gia của đại diện người lao động và chủ sử dụng lao động, cũng như tham vấn với các tổ chức đại diện của những người có liên quan.

II. SÀN AN SINH XÃ HỘI QUỐC GIA

4. Quốc gia thành viên nên, tùy theo điều kiện, thiết lập càng sớm càng tốt, và duy trì sàn an sinh xã hội với những cam kết an sinh cơ bản. Các mức cam kết cần phải đảm bảo ở mức tối thiểu rằng, trong suốt cuộc đời, mọi người có nhu cầu tiếp cận dịch vụ chăm sóc y tế thiết yếu và an sinh thu nhập đều được tiếp cận hiệu quả đến hàng hóa, dịch vụ được xác định là cần thiết ở quốc gia đó.

5. Sàn an sinh xã hội theo Khoản 4 ít nhất nên bao gồm các cam kết được liệt kê sau đây:

- (a) tiếp cận đến, tùy theo mức xác định ở mỗi quốc gia, các hàng hóa dịch vụ, hợp thành gói chăm sóc y tế thiết yếu bao gồm cả chăm sóc thai sản, với sự đáp ứng đầy đủ các tiêu chí về mức độ sẵn có, khả năng tiếp cận, chấp nhận và chất lượng;

(b) an sinh thu nhập cho trẻ em, tối thiểu theo mức xác định ở mỗi quốc gia, hỗ trợ tiếp cận các chương trình dinh dưỡng, giáo dục, chăm sóc và các hàng hóa dịch vụ thiết yếu khác;

(c) an sinh thu nhập cơ bản, tối thiểu theo mức xác định ở mỗi quốc gia, dành cho người trong độ tuổi lao động nhưng không kiếm đủ thu nhập, cụ thể do ốm đau, thất nghiệp, thai sản và khuyết tật; và

(d) an sinh thu nhập cơ bản, tối thiểu theo mức xác định ở mỗi quốc gia, dành cho người già.

6. Theo các trách nhiệm quốc tế hiện hành, các quốc gia thành viên cần có các cam kết an sinh xã hội theo Khuyến nghị này, ít nhất đối với toàn bộ công dân và trẻ em, thông qua qui định cụ thể trong luật và các văn bản pháp luật liên quan.

7. Các cam kết an sinh xã hội cơ bản cần được luật hóa. Luật và các qui định cấp quốc gia cần phải cụ thể hóa phạm vi, điều kiện hưởng và các mức hưởng để những cam kết có hiệu lực thực thi. Các nguyên tắc công bằng, minh bạch, hiệu quả, đơn giản, nhanh chóng, dễ tiếp cận và thủ tục khiếu nại tố cáo không tốn kém cũng cần được cụ thể hóa. Người muốn khiếu nại, tố cáo cần được tiếp cận dịch vụ này miễn phí. Các hệ thống phải được thiết lập để tăng cường tính tuân thủ các qui định pháp luật ở cấp quốc gia.

8. Khi xác định cơ chế đảm bảo an sinh xã hội cơ bản, các quốc gia thành viên phải cân nhắc những vấn đề sau:

(a) những người cần chăm sóc y tế không phải đối mặt với khó khăn và rủi ro nghèo đói do hậu quả tài chính của việc sử dụng dịch vụ chăm sóc y tế thiết yếu. Cần cân nhắc cung cấp các dịch vụ chăm sóc y tế trước và sau khi sinh miễn phí cho những người dễ bị tổn thương nhất.

(b) vấn đề an ninh thu nhập cơ bản cần cho phép đảm bảo một cuộc sống tối thiểu chính đáng. Các chuẩn thu nhập cơ bản tối thiểu của quốc gia có thể phù hợp với giá trị tiền mặt của các hàng hóa và dịch vụ cần thiết, chuẩn nghèo quốc gia, mức thu nhập để được hưởng trợ cấp xã hội, hay các ngưỡng khác có thể so sánh được mà luật pháp chính sách quốc gia đã quy định, và cũng có thể cân nhắc sự khác biệt ở các khu vực

(c) mức cam kết an sinh xã hội cơ bản phải thường xuyên được xem xét lại thông qua một cơ chế minh bạch theo quy định của luật pháp và chính sách quốc gia khi phù hợp

(d) việc thiết lập và rà soát lại các cam kết hỗ trợ cơ bản cần đảm bảo có sự tham gia đại diện các đơn vị sử dụng lao động và đại diện các tổ chức của người lao động

9.

(1) Để đảm bảo cung cấp các dịch vụ an sinh xã hội cơ bản, các quốc gia thành viên phải xem xét các cách tiếp cận khác nhau nhằm phối kết hợp hiệu quả các chế độ trợ cấp và các chương trình hỗ trợ của quốc gia.

(2) Các khoản trợ cấp có thể bao gồm trợ cấp cho trẻ em và trợ cấp cho gia đình, trợ cấp ốm đau, trợ cấp chăm sóc y tế, trợ cấp thai sản, trợ cấp tàn tật, trợ cấp tuổi già, tử tuất, trợ cấp thất nghiệp, đảm bảo việc làm, trợ cấp tai nạn lao động, cũng như các khoản trợ cấp xã hội khác bằng tiền mặt hay bằng hiện vật.

(3) Các chương trình hỗ trợ đó có thể là các chương trình hỗ trợ phổ thông, các chương trình bảo hiểm xã hội, các chương trình trợ cấp xã hội, các chương trình hỗ trợ thuế thu nhập, các chương trình việc làm công, và các chương trình hỗ trợ việc làm.

10. Khi thiết kết và thực hiện mức Sàn an sinh xã hội, các quốc gia thành viên cần:

(a) kết hợp các giải pháp mang tính phòng ngừa, thúc đẩy và chủ động, với các khoản phúc lợi và dịch vụ xã hội;

(b) thúc đẩy hoạt động kinh tế có năng suất và việc làm trong khu vực chính thức thông qua việc cân nhắc các chính sách bao gồm cả mua sắm công, chính sách tín dụng, thanh tra lao động, các chính sách thị trường lao động và công cụ thuế, và cả những chính sách thúc đẩy giáo dục, xóa mù chữ, đào tạo nghề, kỹ năng nghề và khả năng duy trì việc làm; và

(c) đảm bảo việc điều phối với các chính sách khác cũng nhằm mục đích tăng cường việc làm trong khu vực chính thức, tăng thu nhập, phát triển giáo dục, xóa mù, đào tạo nghề, tăng cường kỹ năng nghề và khả năng duy trì việc làm, giảm sự bấp bênh, thúc đẩy việc làm ổn định, sáng kiến kinh doanh và các doanh nghiệp bền vững trong khuôn khổ chương trình việc làm bền vững.

11.

(1) Các quốc gia thành viên cần cân nhắc các giải pháp khác nhau để huy động nguồn lực cần thiết nhằm ổn định các mức sàn an sinh xã hội về mặt tài chính tiền tệ và kinh tế, có tính đến khả năng đóng góp của các nhóm dân số khác nhau. Những giải pháp đó, áp dụng riêng lẻ hoặc phối kết hợp, có thể bao gồm thực hiện hiệu quả công tác thu thuế và các trách nhiệm đóng góp, thay đổi ưu tiên chi tiêu công, hay mở rộng đối tượng nộp thuế theo khung thuế lũy tiến một cách hợp lý.

(2) Để áp dụng những phương pháp đó, các quốc gia thành viên cần thực hiện những giải pháp tránh gian lận, trốn thuế, hay trốn tránh trách nhiệm đóng góp.

12. Các mức sàn an sinh xã hội phải được thực thi bằng nguồn lực tài chính quốc gia. Các quốc gia thành viên không có đủ khả năng kinh tế và tài chính để thực hiện có thể tìm kiếm hợp tác quốc tế và những nguồn hỗ trợ để bổ sung cho những nỗ lực của mình.

III. CHIẾN LƯỢC QUỐC GIA MỞ RỘNG AN SINH XÃ HỘI

13.

(1) Các quốc gia thành viên cần xây dựng và thực hiện các chiến lược an sinh xã hội dựa vào tham vấn quốc gia thông qua đối thoại xã hội hiệu quả và sự tham gia của xã hội. Các chiến lược này cần:

(a) ưu tiên thực hiện các mức sàn an sinh xã hội như là điểm khởi đầu đối với những quốc gia không có mức cam kết tối thiểu về bảo trợ xã hội, và xem đó như là thành tố cơ bản của hệ thống an sinh xã hội quốc gia; và

(b) cố gắng tăng mức bảo trợ cho càng nhiều người càng tốt, và càng sớm càng tốt, theo khả năng kinh tế và tài chính của mỗi quốc gia.

(2) Để đạt được điều đó, các quốc gia thành viên cần tăng cường xây dựng và duy trì hệ thống an sinh xã hội phù hợp và toàn diện, nhất quán với các mục tiêu chính sách quốc gia, đồng thời đảm bảo điều phối các chính sách an sinh xã hội với các chính sách công khác.

14. Khi xây dựng và thực thi các chiến lược mở rộng an sinh xã hội, các quốc gia thành viên cần:

(a) xây dựng mục tiêu thể hiện các ưu tiên quốc gia;

(b) xác định khoảng trống và rào cản trong an sinh xã hội;

(c) nỗ lực thu hẹp khoảng trống trong an sinh xã hội thông qua các chương trình phù hợp và có sự điều phối hiệu quả, cho dù đó là chương trình do người dân đóng góp hay chương trình trợ cấp của nhà nước, hay kết hợp cả hai, kể cả thông qua việc mở rộng các chương trình hiện tại do người dân đóng góp tới các đối tượng liên quan có khả năng đóng góp;

(d) kết hợp an sinh xã hội với các chính sách thị trường lao động chủ động trong đó bao gồm cả các giải pháp đào tạo nghề hay các giải pháp khác nếu phù hợp;

(e) cụ thể hóa các yêu cầu tài chính và các nguồn lực cũng như khung thời gian và lộ trình để đạt được các mục tiêu đã đề ra; và

(f) tăng cường nhận thức về các mức sàn an sinh xã hội cũng như các chiến lược mở rộng, đồng thời triển khai các chương trình thông tin bao gồm cả đối thoại xã hội.

15. Các chiến lược mở rộng an sinh xã hội cần áp dụng đối với những người trong nền kinh tế chính thức cũng như phi chính thức, đồng thời hỗ trợ tăng trưởng việc làm chính thức và tính phi chính thức. Các chiến lược này cũng cần phải phù hợp với các kế hoạch phát triển môi trường và kinh tế của quốc gia.

16. Các chiến lược mở rộng an sinh xã hội cần đảm bảo sự hỗ trợ đối với các nhóm yếu thế và những người có nhu cầu đặc biệt.

17. Khi xây dựng hệ thống an sinh xã hội tổng thể phù hợp với các mục tiêu, ưu tiên quốc gia cũng như năng lực tài khóa và kinh tế, các quốc gia thành viên cần đặt mục tiêu đạt được các loại hình và mức độ trợ cấp như quy định tại Công ước An sinh xã hội (các tiêu chuẩn tối thiểu) năm 1952 (số 102), hay trong các công ước và khuyến nghị khác về an sinh xã hội của ILO với các chuẩn mực tiến bộ hơn.

18. Các quốc gia thành viên cần, khi điều kiện quốc gia cho phép, cân nhắc tham gia Công ước An sinh xã hội (Những tiêu chuẩn tối thiểu), 1952 (C.102). Hơn thế nữa, các quốc gia thành viên cần cân nhắc tham gia, hoặc hiệu lực hóa, khi có điều kiện thích hợp, các Công ước và Khuyến nghị khác của ILO với những chuẩn mực tiến bộ hơn.

IV. THEO DÕI GIÁM SÁT

19. Các quốc gia thành viên cần theo dõi tiến độ thực hiện sản an sinh xã hội và hiện thực hóa các mục tiêu khác của chiến lược mở rộng an sinh xã hội thông qua các cơ chế phù hợp của quốc gia bao gồm đảm bảo có sự tham gia đại diện các đơn vị sử dụng lao động và đại diện các tổ chức của người lao động cũng như tham vấn với các đơn vị đại diện của các đối tượng liên quan.

20. Các quốc gia thành viên cần thường xuyên tổ chức tham vấn quốc gia để đánh giá tiến độ thực hiện và thảo luận về các chính sách nhằm tiếp tục mở rộng chương trình an sinh xã hội cả về chiều rộng và chiều sâu.

21. Để thực hiện mục tiêu của Điều 19, các quốc gia thành viên cần định kỳ thu thập, tổng hợp, phân tích và xuất bản các số liệu, thống kê, và chỉ số đặc biệt với sự phân chia theo giới.

22. Khi xây dựng hay điều chỉnh các khái niệm, định nghĩa, và phương pháp luận sử dụng trong xây dựng bộ số liệu, thống kê, và chỉ số, các quốc gia thành viên cần cân nhắc hướng dẫn phù hợp của Tổ chức Lao động Quốc tế, nhất là Nghị quyết về xây dựng số liệu thống kê an sinh xã hội đã được thông qua tại Hội nghị quốc tế lần thứ 9 về Thống kê lao động.

23. Các quốc gia thành viên cần thiết lập khuôn khổ pháp lý để bảo toàn và bảo vệ thông tin cá nhân trong hệ thống số liệu về an sinh xã hội của mình.

24.

(1) Các quốc gia thành viên cần được khuyến khích trao đổi lẫn nhau, và với tổ chức Lao động Quốc tế, về các thông tin, kinh nghiệm và chuyên môn liên quan đến các chiến lược, chính sách và thực hành về an sinh xã hội.

(2) Để thực hiện Khuyến nghị này, các quốc gia thành viên có thể tìm kiếm sự hỗ trợ kỹ thuật từ phía tổ chức Lao động Quốc tế và các tổ chức quốc tế khác có cùng chung sứ mệnh này.