



100
1919-2019

CÔNG BẰNG XÃ HỘI
VIỆC LÀM BỀN VỮNG



ĐÁNH GIÁ TIỀM NĂNG
CHẾ ĐỘ TRỢ CẤP
TRẺ EM ĐA TẦNG
Ở VIỆT NAM
TÓM TẮT CHÍNH SÁCH



TÓM TẮT CHÍNH SÁCH¹

1. Giới thiệu

Thu hút lực lượng lao động phi chính thức vào hệ thống Bảo hiểm xã hội Việt Nam (VSS) là ưu tiên hàng đầu của Chính phủ Việt Nam. Tuy nhiên cho tới nay, Chính phủ vẫn đang trong quá trình thiết kế các ưu đãi để khuyến khích người lao động phi chính thức tham gia tự nguyện. Hiện mới chỉ có khoảng 250.000 người đăng ký bảo hiểm tự nguyện tại VSS trong năm 2015, số còn lại khoảng 50 triệu người trong độ tuổi lao động vẫn nằm ngoài hệ thống bảo hiểm xã hội chính thức.² Ngoài ra, để ứng phó với việc thiếu an ninh thu nhập và thu nhập thấp xảy ra phổ biến ở các gia đình có trẻ em và tỷ lệ thiếu dinh dưỡng cao, các bên ngày càng nhìn nhận được tầm quan trọng của việc đảm bảo rằng tất cả trẻ được tiếp cận an sinh xã hội, và thực tế thì “quyền an sinh xã hội” của trẻ em đã được nêu rõ trong Luật Trẻ em.

Hiện nay, hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam có sự tách biệt rõ rệt giữa một bên là bảo hiểm xã hội bao phủ cho những người làm việc ở những cơ sở chính thức và có đóng góp, và một bên là trợ giúp xã hội cho một số nhóm nhỏ, dẫn tới tỷ lệ bao phủ chung còn thấp. Để giải quyết vấn đề này, Chính phủ đã khởi xướng các tiến trình cải cách với mục tiêu tham vọng, thể hiện ở Đề án cải cách bảo hiểm xã hội (MPSIR) và Đề án phát triển và cải cách trợ giúp xã hội (MPSARD) mới thông qua gần đây cũng như các Kế hoạch hành động kèm theo.

Mặc dù các tiến trình MPSIR và MPSARD được triển khai riêng rẽ, nhưng vẫn có sự kết nối giữa hai tiến trình này, cụ thể là hai chỉ tiêu chính: trong MPSIR, trọng tâm chung là mở rộng che phủ bảo hiểm xã hội tới 60% những người trong độ tuổi lao động vào năm 2030; và theo Kế hoạch hành động MPSARD dự thảo, mục tiêu chính là giới thiệu một chương trình trợ cấp trẻ em dành cho tất cả trẻ dưới 6 tuổi vào năm 2025. Trong báo cáo này, chúng tôi xem xét tiềm năng xây dựng một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng để giúp Chính phủ đạt được cùng lúc các mục tiêu nêu trên. Một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng có thể đóng vai trò khuyến khích người lao động tham gia bảo hiểm xã hội, đồng thời đảm bảo quyền cơ bản về an sinh xã hội của trẻ em. Vì thế hệ thống này có tiềm năng to lớn trong việc gắn kết hai hệ thống bảo hiểm/ trợ giúp xã hội và hoàn toàn nhất quán với mục tiêu của Chính phủ trong việc xây dựng một hệ thống an sinh xã hội ‘đa tầng’ hay ‘đa trụ’ tích hợp.

¹ Chúng tôi có thể cung cấp báo cáo đầy đủ khi có yêu cầu hoặc tại trang web của tổ chức ILO.

² Nguyen (2015).



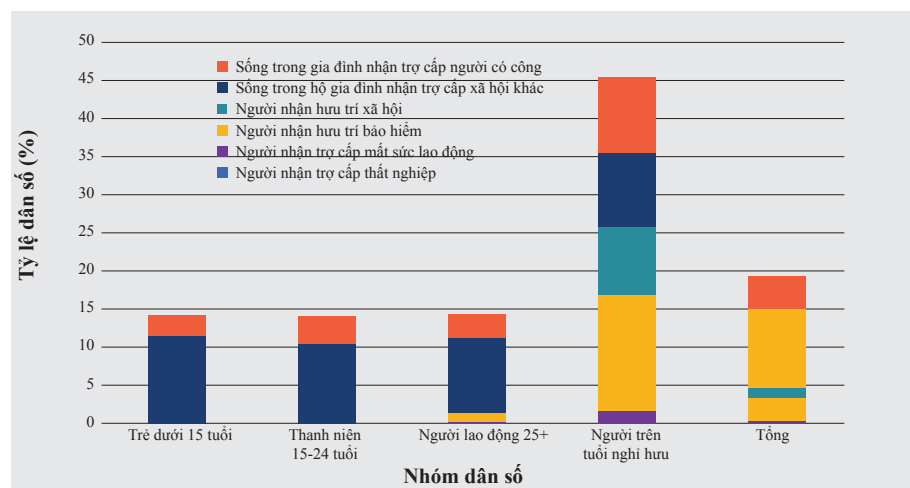
2. Tổng quan Hệ thống an sinh xã hội Việt Nam

Nhìn chung thì người lao động chính thức có hợp đồng từ một tháng trở lên có thể được bảo vệ khi mất thu nhập do tuổi già, khuyết tật, tử tuất, ốm đau, tai nạn lao động hay thất nghiệp theo đúng các điều khoản của Luật bảo hiểm xã hội số 58 ngày 20/11/2014, với điều kiện chủ lao động tuân thủ pháp luật.

Không giống như hệ thống bảo hiểm xã hội được thiết kế theo các rủi ro của vòng đời, hệ thống trợ giúp xã hội được thiết kế theo nguyên tắc đảm bảo nhu cầu tối thiểu cho những người có hoàn cảnh khó khăn. Hệ thống trợ giúp xã hội gồm ba hợp phần: trợ cấp thường xuyên, trợ giúp khẩn cấp; và chăm sóc xã hội. Trợ cấp thường xuyên là hợp phần lớn nhất, hỗ trợ tiền mặt dành cho một số nhóm trẻ em (ví dụ trẻ mồ côi, khuyết tật), người khuyết tật, hộ đơn thân, người có HIV/AIDS, và người già trong độ tuổi 60-79 không nơi nương tựa, hưu trí xã hội phổ cập cho người trên 80 tuổi. Theo thiết kế thì các chương trình trợ giúp xã hội có đối tượng mục tiêu khá nhỏ.

Chưa tới 20% hộ gia đình ở Việt nam được hưởng lợi từ một chương trình an sinh xã hội, như thể hiện ở Biểu 1. Thực tế thì có khoảng cách lớn về diện bao phủ theo lứa tuổi, nhưng thế hệ trẻ và người trong tuổi lao động hiện vẫn chịu thiệt thòi hơn theo hệ thống an sinh xã hội hiện nay của Việt Nam, với hơn 85% hiện đang sống ở các gia đình không hề được tiếp cận bất kỳ chương trình an sinh nào.

Biểu 1. Tỷ lệ dân số tiếp cận an sinh xã hội ở Việt Nam, theo nhóm tuổi



Nguồn: dựa vào số liệu VHLSS 2016.

Như vậy bằng việc cung cấp trợ giúp xã hội cho nhóm "nghèo" và hạn chế bao phủ bảo hiểm xã hội cho công chức và người lao động thu nhập khá ở khu vực chính thức, hệ thống hiện hành đã bỏ qua nhiều người thuộc nhóm "ở giữa" hiện vẫn đang gặp nhiều khó khăn

Bảng 1. Dự thảo Kế hoạch hành động MPSARD

Chỉ tiêu của MPSIR tới năm 2030			
	Diện bao phủ tới 2021	Diện bao phủ tới 2025	Diện bao phủ tới 2030
% người trong tuổi lao động tham gia chương trình bảo hiểm xã hội	35%	45%	60%
% người trong tuổi lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp	28%	35%	45%
% người trên tuổi nghỉ hưu thông thường được hưởng hưu trí, trợ cấp bảo hiểm hàng tháng và trợ cấp xã hội	45%	55%	60%
Chỉ tiêu của MPSARD tới năm 2025			
Điều kiện hưởng/ bao phủ			
Hưu trí xã hội	Tuổi giảm dần xuống 75 tuổi (70 đối với người dân tộc thiểu số); bao gồm những người hưởng hưu trí bảo hiểm xã hội với mức lương hưu thấp		
Trợ cấp khuyết tật	Tăng dần diện bao phủ lên 100% người khuyết tật trong tuổi lao động và người chăm sóc (1,8% người trong tuổi lao động)		
Trợ cấp người chăm sóc	Những người không thể làm việc vì phải có trách nhiệm chăm sóc người khuyết tật		
Trợ cấp trẻ em (kể cả trẻ khuyết tật)	Trợ cấp cho trẻ tới 36 tháng và mở rộng dần cho tất cả trẻ dưới 6 tuổi; Trợ cấp cho tất cả trẻ có hoàn cảnh đặc biệt (như luật quy định) không kể tuổi tác		
Trợ cấp người có HIV/AIDS	Người có HIV/AIDS sống ở các hộ nghèo, và dân mở rộng cho các hộ cận nghèo		

Nguồn: MPSIR (Nghị quyết 28-NQ/TW ngày 23/5/2018) và Kế hoạch hành động MPSARD.

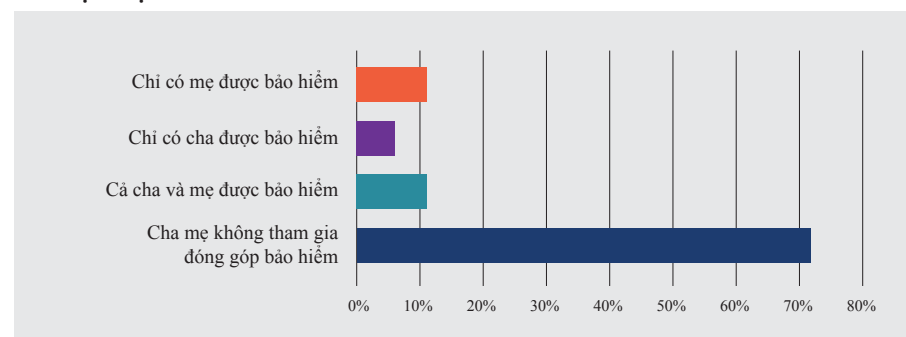
Đề án cải cách bảo hiểm xã hội (MPSIR)³ và Đề án phát triển và cải cách trợ giúp xã hội (MPSARD)⁴ và các Kế hoạch hành động tương ứng⁵ mới được thông qua gần đây chính là các khung pháp lý cho cải cách. Các chỉ tiêu của MPSIR và MPSARD được tóm lược tại Bảng 1.

3. Tập trung vào các gia đình đang lao động có con nhỏ

Gia đình đang lao động có con nhỏ thường xuyên phải đối mặt với chi phí bảo hiểm xã hội cao và chi phí nuôi con cũng rất cao. Gia đình lao động có trẻ phụ thuộc chiếm khoảng 45% số người lao động ở Việt Nam. Với vai trò chăm sóc thế hệ tương lai của Việt Nam, việc hỗ trợ họ trong lúc con nhỏ và trong suốt cuộc đời làm việc thông qua một hệ thống an sinh xã hội toàn diện là rất quan trọng. Trong số này, nhiều gia đình làm việc trong nền kinh tế phi chính thức. Các thách thức của lực lượng lao động thuộc nền kinh tế phi chính thức đã được tài liệu hóa đầy đủ, và đó chính là những rào cản lớn khiến họ khó tham gia hệ thống bảo hiểm xã hội.⁶ Người làm việc phi chính thức thường có thu nhập thấp và trình độ giáo dục thấp, làm tự doanh, làm 'công việc không theo tiêu chuẩn', kể cả việc tạm thời và bán thời gian. Họ thường làm theo giờ giấc bất thường (quá ngắn hoặc quá dài), nên dễ gặp rủi ro an toàn và vấn đề sức khỏe liên quan đến công việc. Tất cả các yếu tố này là thách thức đối với việc mở rộng bao phủ bảo hiểm xã hội đối với nhóm lao động thuộc nền kinh tế phi chính thức, khi mà việc tham gia bảo hiểm không chỉ phụ thuộc vào việc đăng ký mà còn phải đóng góp thường xuyên và đóng góp đủ thời gian tối thiểu.

Đa số trẻ em ở Việt Nam cũng nằm ngoài hệ thống bảo hiểm xã hội. Như thể hiện tại Biểu 2, gần ba phần tư (72%) trẻ em ở Việt Nam có cha mẹ không tham gia bảo hiểm xã hội.

Biểu 2. Tỷ lệ phân bố trẻ em theo tình trạng tham gia bảo hiểm xã hội của cha và/hoặc mẹ



Nguồn: Dựa vào VHLSS 2016

³ Như thể hiện tại Nghị quyết 28-NQ/TW ngày 23/5/2018, Hội nghị lần thứ 7, Ban Chấp hành trung ương về Cải cách chính sách bảo hiểm xã hội, gọi tắt là "MPSIR".

⁴ Như thể hiện tại Quyết định số 488/QĐ-TTg ngày 14/4/2017, phê duyệt "Đề án đổi mới và phát triển trợ giúp xã hội giai đoạn 2017-2025 tầm nhìn tới 2030". Gọi tắt là "MPSARD".

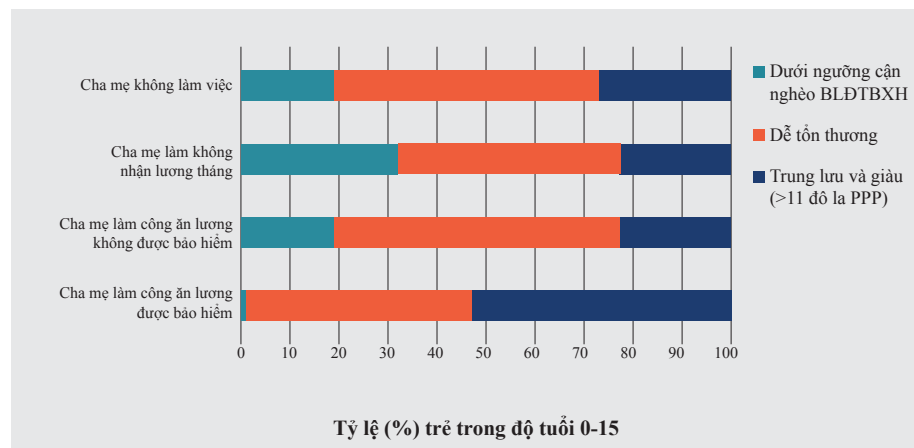
⁵ MOLISA (2018).

⁶ ILO (2018).



Tình trạng nghèo và bất ổn không chỉ xảy ra với các gia đình thuộc nền kinh tế phi chính thức. Như thể hiện tại Biểu 3 về tỷ lệ thuộc nhóm cận nghèo, dễ bị tổn thương và nhóm trung lưu khá giả, thì, tỷ lệ trẻ cận nghèo hoặc dễ tổn thương là khá lớn, bất kể có cha mẹ làm việc trong nền kinh tế chính thức hay phi chính thức, hưởng lương hay không hưởng lương. Tuy nhiên, số trẻ có cha mẹ làm việc trong nền kinh tế phi chính thức thuộc nhóm cận nghèo là nhiều hơn: khoảng một phần ba số trẻ có cha mẹ làm việc không hưởng lương (tự doanh), và khoảng một phần năm số trẻ có cha mẹ làm việc hưởng lương và không được bảo hiểm, hiện ở dưới ngưỡng cận nghèo chính thức

Biểu 3. Tỷ lệ trẻ em (0-15) xếp loại cận nghèo, dễ tổn thương hoặc trung lưu/khá giả, xét theo tình trạng việc làm của cha mẹ



Nguồn: VHLSS 2016.

Điểm quan tâm về Biểu 3 là có bao nhiêu gia đình tham gia bảo hiểm xã hội đang gặp khó khăn. Thực tế thì có đến 46% trẻ có cha mẹ tham gia BHXH (bảo hiểm theo tiền lương) được coi là dễ tổn thương, sống với thu nhập bình quân tháng từ 1-3,03 triệu đồng. Nói cách khác, để tham gia BHXH thì nhiều người phải trả giá khá cao.

Một hệ thống an sinh xã hội mở rộng theo nguyên tắc vòng đời, đặc biệt là hỗ trợ trong thời gian còn nhỏ, khi bắt đầu đi làm và khi có con cái, chắc chắn sẽ giúp đại đa số các gia đình người lao động ở Việt Nam được hưởng lợi từ khoản hỗ trợ bổ sung. Để thực hiện điều này, một giải pháp là triển khai chế độ trợ cấp trẻ em dành cho tất cả trẻ.

4. Trợ cấp trẻ em từ góc nhìn khu vực và toàn cầu

Thực tế thì hầu như tất cả quốc gia thu nhập cao - và ngày càng nhiều quốc gia thu nhập trung bình và thấp trên thế giới, kể cả tại Châu Á - đều hỗ trợ trẻ em và gia đình có trẻ em, thường thông qua các chương trình tài trợ từ thuế và/ hoặc trợ cấp trẻ em và gia đình theo hệ thống có đóng

góp.⁷ Nhưng cho tới nay, chưa có quốc gia nào áp dụng hệ thống trợ cấp trẻ em với mục đích thúc đẩy chính thức hóa nền kinh tế.

Nuôi dưỡng trẻ em là công việc tốn kém. Các nghiên cứu tại Châu Âu cho thấy chi phí trực tiếp khi có một con lên tới 1/3 ngân sách của một hộ gia đình chưa có con. Đối với người thuộc nền kinh tế phi chính thức ở Việt Nam, chênh lệch về thu nhập bình quân đầu người theo tháng giữa một cặp vợ chồng không có con và cặp vợ chồng có 1 con là khoảng 600.000 đ. Với những người có mức sống gần ngưỡng nghèo (700.000đồng/ người/ tháng), thì việc có con chính là một loại rủi ro có thể khiến cả gia đình rơi vào tình trạng nghèo. Thực tế thì các chi phí này được phản ánh ở thực tế là trẻ em thường được xếp vào nhóm cận nghèo nhiều hơn so với các nhóm tuổi khác.

Ngoài ra, việc tham gia bảo hiểm xã hội vẫn còn tốn kém đối với các gia đình lao động đang phải vật lộn lo kiếm ăn. Tại Việt Nam, tổng mức đóng góp cho người lao động tham gia BHXH là 10,5% thu nhập cho tất cả các thu nhập tiền mặt và bảo hiểm y tế. Đối với người lao động tự doanh tham gia bảo hiểm tự nguyện, họ phải chi trả cả phần đóng góp của chủ lao động, và tổng phần đóng góp của người lao động không thuộc nhóm nghèo là tối thiểu 26,5% (22% các khoản thu nhập tiền mặt và tối thiểu 4,5% cho bảo hiểm y tế). Đây là một trong các nguyên nhân chính của việc số gia đình có trẻ phụ thuộc chiếm tới 45% tổng số người lao động ở Việt Nam, nhưng lại chỉ có 1 trong số 5 người tham gia đóng góp bảo hiểm xã hội. Với những người lao động hiện đang tham gia bảo hiểm xã hội thì các chi phí này được nhìn nhận như mất một khoản phúc lợi từ 5,5% (cho nhóm ngũ phân vị thu nhập thấp) cho tới 6,4% (với nhóm thu nhập thứ 4). Hơn nữa, người lao động có con đang phải đối mặt với chi phí nuôi dưỡng trực tiếp còn phải vượt qua lối suy nghĩ thiên cận là phải nhiều năm nữa khi đến tuổi về hưu thì họ mới được hưởng chế độ bảo hiểm xã hội.

5. Giới thiệu hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng

Một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng có thể bù đắp cho các chi phí này, tạo hấp dẫn thu hút tham gia bảo hiểm xã hội và đồng thời đảm bảo tất cả trẻ em được bảo vệ đầy đủ. MPSARD và Kế hoạch hành động đi kèm đã nhận thức điều này khi đề xuất xây dựng một chương trình trợ cấp trẻ em phổ cập tài trợ từ thuế dành cho tất cả trẻ dưới 6 tuổi tới năm 2025. Tuy nhiên, các chỉ tiêu của MPSARD đặt ra còn rất tham vọng, và tới nay chưa có kế hoạch rõ ràng về nguồn tài chính cho mở rộng chương trình. Hơn nữa, các kế hoạch mở rộng bảo hiểm xã hội lại

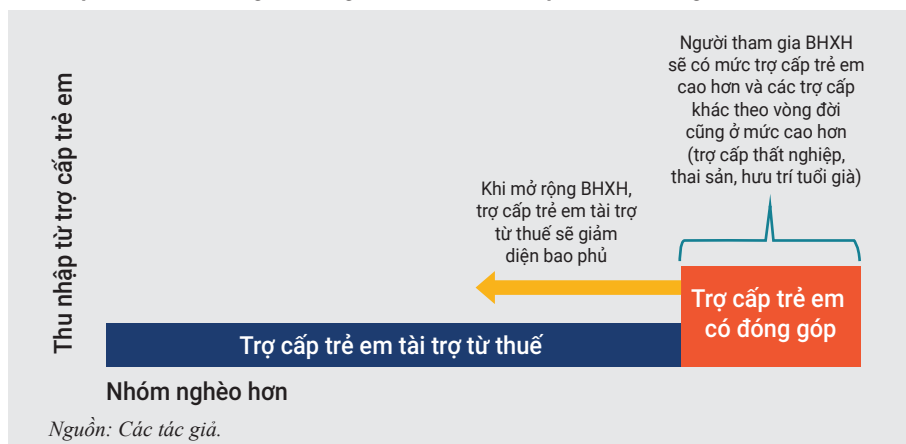
⁷ MISSOC (2018); ISSA/SSA (2017/2018); Stanescu and Nemtanu (2015).

chủ yếu dựa trên giả định tăng số người tham gia bảo hiểm và như vậy cũng rất tham vọng, vậy nên vẫn chưa rõ làm thế nào để đạt được các mục tiêu này. Trợ cấp trẻ em đa tầng có tiềm năng to lớn trong việc không chỉ giảm chi phí tham gia, mà còn đem lại lợi ích hữu hình và tức thời, khiến cho việc tham gia bảo hiểm xã hội trở nên khả thi hơn và hấp dẫn hơn.

Ở Việt Nam, các cặp vợ chồng đi làm có thể cân nhắc việc tham gia bảo hiểm xã hội khi họ mới bắt đầu tham gia thị trường lao động, nhưng lại phải xem xét các chi phí trực tiếp và ngay trước mắt của việc có con. Vì thế, quyết định có con chính là một cam kết lớn về tài chính. Với những người có mức sống gần với ngưỡng nghèo (700.000 đồng/ người/ tháng) thì việc có con chính là một loại rủi ro có thể khiến cả gia đình rơi vào tình trạng nghèo. Nếu Chính phủ Việt Nam thực sự muốn đạt tới mục tiêu tăng số người tham gia BHXH từ nền kinh tế phi chính thức, thì cần phải tìm cách ít nhất là bù đắp phần phúc lợi bị mất đi đáng kể do gánh nặng tài chính phải đóng góp bảo hiểm. Cách tiếp cận này cũng sẽ làm bớt gánh nặng của các cha mẹ hiện đang tham gia BHXH.

Trợ cấp trẻ em đa tầng, không giống như nhiều trợ cấp tiền mặt từ bảo hiểm xã hội khác, là loại trợ cấp tức thời dành cho hàng triệu người có con trong độ tuổi được hưởng. Và không giống như trợ cấp tiền đóng bảo hiểm mang tính chất vô hình, trợ cấp trẻ em đa tầng ngay lập tức bù đắp cho khoản đóng góp bảo hiểm một cách dễ nhận thấy nhất trong khi vẫn đảm bảo quyền an sinh xã hội. Từ góc độ thiết kế, trợ cấp trẻ em đa tầng sẽ có trợ cấp tầng 1 ở mức vừa đủ, tài trợ từ thuế cho tất cả trẻ em kể cả con của người không tham gia bảo hiểm, và trợ cấp tầng 2 ở mức cao hơn, có đóng góp dành cho con của người tham gia bảo hiểm xã hội. Thiết kế theo mức trợ cấp này có thể vừa khuyến khích chính thức hóa và vừa giảm gánh nặng của Chính phủ trong việc tài trợ cho hợp phần trợ cấp từ thuế trong giai đoạn lâu dài, như minh họa dưới đây.

Trợ cấp trẻ em đa tầng có tầng 1 xét theo trợ cấp được hưởng



Vì chế độ chi từ bảo hiểm xã hội cao hơn chế độ chi từ thuế, nên đây chính là động lực cho một số người cân nhắc tham gia BHXH. Điều quan trọng là hợp phần đóng góp trong chương trình trợ cấp trẻ em đa tầng không nhằm mục tiêu khuyến khích tất cả người lao động ở nền kinh tế phi chính thức, mà nhắm vào những người lao động đang ở ranh giới giữa có thu nhập dư dả một chút trước khi có con, nhưng hiện tại lại không thể dành dụm gì cho tương lai do phải chi phí nhiều cho con cái. Ngoài ra, khi tham gia BHXH, những người này, vốn có nguồn lực hạn chế hoặc bất ổn, sẽ không chỉ được tiếp cận trợ cấp trẻ em cao hơn, mà còn có khả năng tiếp cận một loạt các chế độ khác của BHXH trong suốt vòng đời, gồm có chế độ trợ cấp thất nghiệp, ốm đau/ thai sản, và bảo hiểm tai nạn lao động.⁸ Lý tưởng nhất là các loại chế độ trợ cấp này cũng được thiết kế đa tầng để đảm bảo mọi người được tiếp cận ở mức cơ bản và có trợ cấp theo vòng đời.⁹

6. Đánh giá tiềm năng trợ cấp trẻ em đa tầng ở Việt Nam

Một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng có thể khả thi ở Việt Nam. Để đánh giá các tác động bù đắp về mặt lý thuyết của trợ cấp trẻ em đối với người tham gia bảo hiểm xã hội hiện tại và tương lai, chúng tôi đã mô phỏng khoản phúc lợi có thể bị mất do đóng bảo hiểm - kể cả chi phí tham gia chế độ trợ cấp trẻ em có đóng góp - đối với những người hiện đang tham gia hệ thống, cũng như tất cả những người thuộc nền kinh tế phi chính thức mà về mặt lý thuyết có thể tham gia như người làm công ăn lương (trả theo mức bắt buộc) hoặc không làm công ăn lương (trả theo mức tự nguyện). Sau đó, chúng tôi mô phỏng tác động bù đắp của việc áp dụng trợ cấp trẻ em đa tầng hàng tháng ở mức 175.000đ/1 trẻ đối với tất cả các gia đình lao động có con có mức thu nhập không cho phép đóng bảo hiểm; và mức 350.000/ 1 trẻ/ tháng với những người có thu nhập có thể tham gia bảo hiểm xã hội.

Kết quả cho thấy trợ cấp trẻ em đa tầng có thể bù đắp đại đa số - khoảng 90%, nếu trợ cấp cho tất cả trẻ em độ tuổi 0-15 tuổi - số cha mẹ là người lao động có đóng bảo hiểm xã hội, và cho thấy tất cả những gia đình nhận trợ cấp trẻ em tài trợ từ thuế đều có cải thiện phúc lợi. Các nhóm không có cải thiện phúc lợi là các nhóm nằm ở đầu thập phân vị thu nhập cao. Một điều đáng ngạc nhiên là kết quả mô phỏng cũng cho thấy một tỷ lệ đáng kể - khoảng 20% - những người bắt đầu đóng góp bảo

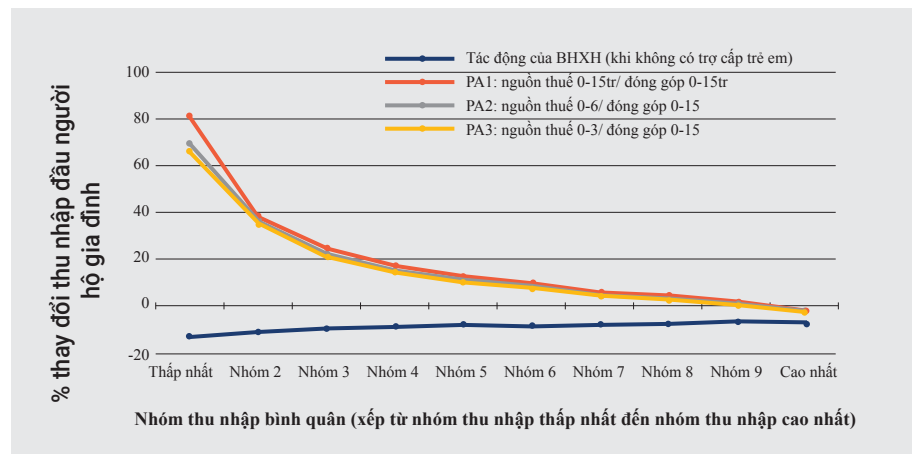
⁸ Chỉ áp dụng nếu xóa bỏ những hạn chế tiếp cận về mặt pháp lý đối với người tự doanh và các hình thức lao động phi chính thức khác.

⁹ Nhìn chung, Chính phủ cần rà soát lại tất cả mức hưởng, kể cả các chương trình hiện có, để đảm bảo hỗ trợ đầy đủ



hiểm tự nguyện ở mức 34,5%¹⁰ đã thực sự có có phúc lợi giảm, ngay cả sau khi nhận một khoản trợ cấp trẻ em khá hào phóng 350.000/trẻ hàng tháng, điều này cho thấy rằng tỷ lệ đóng góp trong chương trình tự nguyện có thể là quá cao. Tuy nhiên, thực tế cho thấy vẫn có rất nhiều người có cải thiện phúc lợi ngay cả sau khi phải đóng góp bảo hiểm ở mức cao đã chứng minh cho tác động tái phân phối của một hệ thống trợ cấp cao bằng và có mức trợ cấp vừa phải.

Biểu 4. Thay đổi tương đối về phúc lợi (thu nhập đầu người hộ gia đình) của các hộ có trẻ dưới 15 tuổi, xét theo các nhóm thu nhập



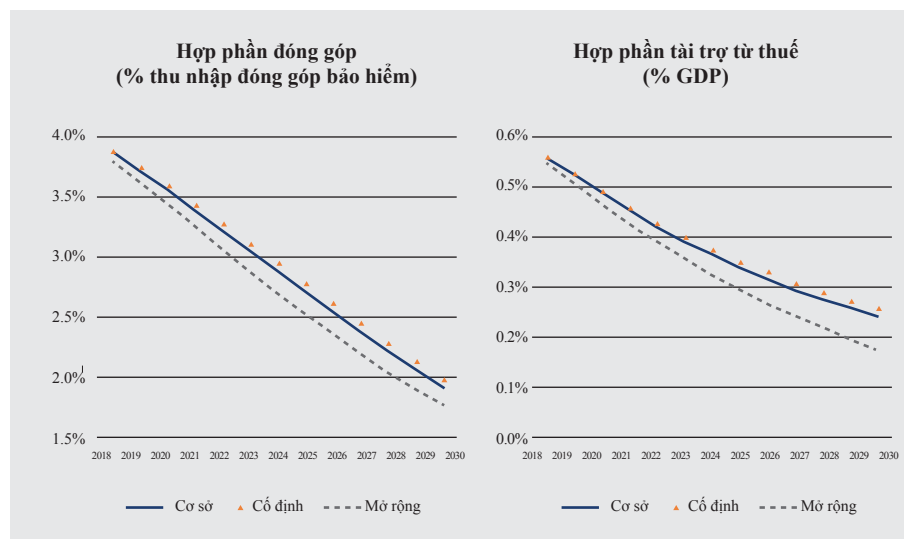
Nguồn: Mô phỏng dựa vào số liệu VHLSS 2016.

Hơn nữa, phân tích cũng cho thấy trợ cấp trẻ em đa tầng ở Việt Nam là có thể khả thi về tài chính. Mức đóng góp ở trợ cấp trẻ em có đóng góp ban đầu sẽ vào khoảng 3,9% thu nhập đóng bảo hiểm, nhưng mức này sẽ giảm đáng kể qua thời gian, xuống còn 1,9% thu nhập (theo các giả định hiện trạng về thu nhập đóng bảo hiểm) hoặc thậm chí chỉ còn 1,3% thu nhập (theo các giả định cải cách về thu nhập đóng bảo hiểm).¹¹ Tương tự, chi phí trợ cấp trẻ em tài trợ từ thuế cũng sẽ giảm qua thời gian, cùng với sự gia tăng số người tham gia bảo hiểm xã hội, với chi phí dưới mức 0,2% GDP vào năm 2030.

¹⁰ Tỷ lệ đóng góp tính cả phần đóng góp thêm để tạo nguồn tài chính cho hệ thống trợ cấp trẻ em có đóng góp.

¹¹ Do trợ cấp trẻ em được xác định là một khoản cố định có tính hệ số lạm phát, nên chi phí được tính theo tỷ lệ thu nhập tính bảo hiểm xã hội có tính nhạy cảm cao khi cải cách tiền lương làm cơ sở tính các khoản đóng góp. Xem Hộp 7.1.

Biểu 5. Chi phí hợp phần đóng góp (% thu nhập tính bảo hiểm) và hợp phần tài trợ từ thuế (% GDP), tuổi hưởng trợ cấp 0-15



Như vậy, mặc dù sẽ cần có nghiên cứu sâu hơn để dự báo chi phí dựa vào các phương án lựa chọn tham số phù hợp, phân tích này cũng đã chỉ ra rằng một chương trình trợ cấp trẻ em đa tầng như đề xuất là khả thi và hiệu quả chi phí qua thời gian. Đây là một cách thực tế để giúp Chính phủ Việt Nam đạt được các chỉ tiêu về diện bao phủ, đồng thời cải thiện tính toàn diện của hệ thống an sinh xã hội hiện nay bằng cách cung cấp thêm một trợ cấp cho gia đình và trẻ em.

7. Kết luận

Xây dựng một hệ thống trợ cấp trẻ em ở Việt Nam sẽ đòi hỏi việc đưa ra các quyết sách quan trọng liên quan đến mục đích và tham số của trợ cấp. Các yếu tố này sẽ quyết định tác động có thể có cũng như chức năng của chế độ này, quan trọng là bao gồm mức độ để chế độ trợ cấp có thể khuyến khích tham gia bảo hiểm xã hội, và điều này còn phụ thuộc vào giá trị tương quan của các hợp phần đóng góp và tài trợ từ thuế. Việc này đòi hỏi phải có xem xét kỹ lưỡng hơn các hạn chế của việc quá phụ thuộc vào bảo hiểm tự nguyện để đạt độ bao phủ lớn, cũng như mở ra các trao đổi về tiềm năng thu hẹp các lỗ hổng thông qua tăng cường tuân thủ pháp luật lao động hiện hành liên quan đến bảo hiểm bắt buộc.

Đa số các quốc gia không có lợi thế 'thiết kế từ đầu' trong việc định hình một hệ thống hỗ trợ dành cho trẻ em, mà phải lồng ghép các chương trình với nhau, trong bối cảnh chính sách gia đình đã rất phức tạp. Trong khi hệ thống an sinh xã hội Việt Nam vẫn còn chưa toàn diện ở một mức



độ nào đó, đặc biệt là hệ thống trợ giúp xã hội,¹² thì các nhà hoạch định chính sách có cơ hội khá tốt để bắt đầu đặt nền móng cho một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng không chỉ phục vụ cho tất cả mọi người - vì ai cũng đều trải qua giai đoạn trẻ em, có con và phải chăm sóc trẻ em, hoặc một ngày nào đó sống phụ thuộc vào trẻ em của ngày hôm nay tham gia đóng góp vào nền kinh tế - mà còn củng cố mục tiêu tăng trưởng hệ thống BHXH.

Rõ ràng, đã đến cần thảo luận về khả năng xây dựng hệ thống trợ cấp trẻ em hướng tới tất cả mọi người ở Việt Nam. Trong bối cảnh MPSIR và MPSARD đã được phê chuẩn gần đây, chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng có tiềm năng kết nối hai tiến trình riêng rẽ này với nhau bằng cách tập trung vào những mục tiêu dài hạn được đặt ra tại cả hai đề án. Thông qua trợ cấp trẻ em đa tầng, tầm nhìn thể hiện tại Nghị quyết 28 về "bảo hiểm xã hội cho mọi người" sẽ trở nên nhất quán với lộ trình của MPSARD trong việc mở rộng hợp phần trợ giúp xã hội sử dụng nguồn từ thuế.

¹² Xem thêm về hệ thống trợ giúp xã hội ở Việt Nam Kidd et al. (2016).

Văn phòng ILO tại Việt Nam

48 - 50 Nguyễn Thái Học, Hà Nội

 +84 24 3 734 0902

 hanoi@ilo.org

 www.ilo.org/hanoi

 Vietnam.ILO

Với sự hỗ trợ tài chính từ Chính phủ Ai Len và Chính phủ Nhật Bản



ILO/Japan
Multi-bilateral
Programme