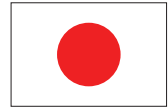




International
Labour
Organization



ILO/Japan
Multi-bilateral
Programme

Báo cáo tóm lược các phương án xây dựng hệ thống hưu trí đa tầng ở Việt Nam



Báo cáo tóm lược các phương án xây dựng hệ thống hưu trí đa tầng ở Việt Nam

Ippei Tsuruga¹, Nuno Meira Simoes da Cunha², và Nguyễn Quỳnh Anh³

¹ Cán bộ kỹ thuật cao cấp, Văn phòng ILO Khu vực châu Á – Thái Bình Dương, Tổ chức Lao động Quốc tế

² Chuyên gia kỹ thuật cao cấp về An sinh xã hội, Nhóm Hỗ trợ Kỹ thuật Việc làm Bền vững Châu Á-Thái Bình Dương, Tổ chức Lao động Quốc tế

³ Cán bộ kỹ thuật, Tổ chức Lao động Quốc tế

Bản quyền © thuộc về Tổ chức Lao động Quốc tế, 2019
Xuất bản lần đầu năm 2019

Ấn phẩm của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) được công nhận bản quyền theo Nghị định 2 của Công ước Quốc tế về Bản quyền. Tuy nhiên, một số nội dung có thể trích dẫn ngắn mà không cần xin phép, với điều kiện phải ghi rõ nguồn gốc trích dẫn. Đối với quyền tái bản hoặc dịch thuật, phải được đăng ký với ILO là đại diện của cả hai Tổ chức: Bộ phận Xuất bản của ILO (Quyền và Cho phép xuất bản), Văn phòng Lao động Quốc tế, theo địa chỉ CH-1211 Geneva 22, Thụy Sĩ, hoặc qua email: rights@ilo.org. Tổ chức Lao động Quốc tế luôn khuyến khích việc đăng ký này.

Thư viện, viện nghiên cứu, và những người sử dụng đã đăng ký với các tổ chức cấp quyền tái bản có thể sao chép thông tin theo giấy phép ban hành cho mục đích này. Truy cập vào trang web www.ifrro.org để biết thêm thông tin về các tổ chức cấp quyền sử dụng tại quốc gia mình.

Báo cáo tóm lược các phương án xây dựng hệ thống hưu trí đa tầng ở Việt Nam

Văn phòng Lao động Quốc tế - Geneva: ILO, 2019
ISBN 978-92-2-031373-2 (bản in)
ISBN 978-92-2-031374-9 (web pdf)

Cũng được xuất bản bằng tiếng Anh: Summary note on options for the design of a multi-tier pension system in Viet Nam (ISBN: 9789220313602 (print); 9789220313619 (web pdf), Geneva, (2019)

Các quy định áp dụng trong các ấn phẩm của ILO phù hợp với nguyên tắc ứng xử của Liên Hợp Quốc, và việc đưa ra các ấn phẩm không thể hiện quan điểm của ILO về tình trạng pháp lý của bất cứ quốc gia, khu vực, vùng lãnh thổ hoặc chính quyền hoặc vùng phân định biên giới nào.

Các quan điểm được nêu trong các bài báo, nghiên cứu, hay tuyên bố đó là thuộc hoàn toàn trách nhiệm của các tác giả. Việc phát hành các ấn phẩm có trích dẫn không đồng nghĩa với việc ILO chứng thực cho những quan điểm này.

Khi một công ty, sản phẩm hay quy trình không được nhắc đến trong báo cáo không có nghĩa là ILO chứng thực công ty, sản phẩm hay quy trình đó; hoặc việc một công ty, sản phẩm hay quy trình không được nhắc đến trong báo cáo không có nghĩa là ILO không phê duyệt.

Các ấn phẩm của ILO có thể được tìm thấy tại: www.ilo.org/publns

In tại Việt Nam

Lời cảm ơn

Báo cáo được thực hiện trong khuôn khổ Chương trình Hợp tác kỹ thuật của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) tại Việt Nam, dưới sự giám sát và tài trợ của dự án ILO/Nhật Bản về Mở rộng diện bao phủ An sinh xã hội trong khu vực Đông Nam Á (ESSA); Dự án ILO/Nhật Bản về Tăng cường chức năng đại diện của công đoàn và người sử dụng lao động trong khung khổ quan hệ lao động mới (NIRF); và Dự án ILO-Irish Aid về Tăng trưởng bao trùm, An sinh xã hội, và Việc làm (IRISH).

Các tác giả xin gửi lời cảm ơn chân thành đến Vụ bảo hiểm Xã hội, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (MOLISA); Bà Doan Trang Phan và Ông Nguyễn Hải Đạt (Dự án ILO/Nhật Bản); và Bà Betina Ramirez Lopez (Dự án ILO-IRISH) đã cung cấp các thông tin giá trị. Ngoài ra, chúng tôi cảm ơn và đánh giá cao hỗ trợ về hành chính của Bà Đặng Thị Hạnh và Bà Chadapa Krailassuwan (Dự án ILO/Nhật Bản) trong thời gian thực hiện báo cáo.

Mục lục

Lời cảm ơn	iii
Mục lục	iv
Danh sách các hộp và bảng biểu	v
Danh mục chữ viết tắt	vi
1. Giới thiệu	1
2. Những thách thức đối với hệ thống hưu trí hiện nay	3
2.1 Tốc độ già hóa dân số nhanh chóng.....	3
2.2 Bảo vệ hiệu quả và khoảng trống bao phủ cho người cao tuổi.....	4
2.3 Bền vững tài chính của hệ thống hưu trí.....	7
3. Hệ thống hưu trí đa tầng	9
3.1 Tầng 1: Hưu trí không đóng góp được lấy từ nguồn thuế	9
3.2 Tầng 2: Tầng bảo hiểm xã hội công bắt buộc	13
3.3 Tầng 3: Hưu trí tư nhân bổ sung	13
4. Kết luận và khuyến nghị	15
Tài liệu tham khảo	17

Danh sách các hộp và bảng biểu

Danh sách các hộp

Hộp 1. Số liệu về khu vực phi chính thức tại Việt Nam	5
Hộp 2. Kinh nghiệm quốc tế về hưu trí không đóng góp tài trợ từ thuế.....	10

Danh sách các bảng

Bảng 1. Lộ trình khả thi hướng tới việc đạt được mục tiêu bao phủ của MPSIR vào năm 2030	11
--	----

Danh mục chữ viết tắt

GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GSO	Tổng cục Thống kê
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
MOLISA	Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (Việt Nam)
MPSARD	Đề án đổi mới và phát triển trợ giúp xã hội
MPSIR	Đề án cải cách chính sách bảo hiểm xã hội
NRA	Tuổi hưu trí theo luật định
VND	Đồng (đơn vị tiền tệ của Việt Nam)
VSS	Bảo hiểm xã hội Việt Nam

1. Giới thiệu

Báo cáo này dựa trên một loạt các tài liệu kỹ thuật do Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) soạn thảo nhằm hỗ trợ đối thoại chính sách liên quan đến việc xây dựng và triển khai Nghị quyết 28-NQ/TW về Đề án Cải cách chính sách bảo hiểm xã hội (sau đây gọi là Nghị quyết số 28) năm 2018.¹ Báo cáo này tập trung tóm lược những tiền đề dẫn tới cải cách hệ thống hưu trí tại Việt Nam, đồng thời đưa ra khuyến nghị về thiết kế hệ thống hưu trí đa tầng tại Việt Nam phù hợp với mục tiêu đặt ra của Nghị quyết số 28. Ngoài Đề án Cải cách chính sách bảo hiểm xã hội (MPSIR) với mục tiêu thiết lập một hệ thống an sinh xã hội hiệu quả dựa vào cả hai cơ chế đóng góp và không đóng góp, Thủ tướng Chính phủ cũng đã phê duyệt Đề án Đổi mới, phát triển trợ giúp xã hội giai đoạn 2017 - 2025 và tầm nhìn đến năm 2030 (MPSARD). Đề án MPSARD năm 2017 đã đưa ra các mục tiêu rõ ràng về mở rộng trợ cấp không đóng góp, kể cả trợ cấp thường xuyên và đặc biệt là chế độ hưu trí tuổi già. Tầm nhìn này một phần là nhằm thiết lập một cách tiếp cận đa tầng có sự kết nối chặt chẽ trong đó “tất cả các khoản trợ cấp thu nhập theo vòng đời, dù được lấy nguồn từ nguồn thu công của Chính phủ hay từ bảo hiểm xã hội, đều thuộc về một hệ thống an sinh xã hội được kết nối với nhau” (MOLISA, 2018). Chính phủ đã phê chuẩn MPSARD nhằm cải thiện các cơ chế hỗ trợ lấy từ nguồn thuế chủ yếu dành cho người nghèo và những người dễ bị tổn thương, còn Ban Chấp hành Trung ương Đảng thông qua nghị quyết về MPSIR nhằm thiết lập một hệ thống bảo hiểm xã hội hiệu quả dựa vào các nguồn thu chung và đóng góp. Báo cáo được lập để nêu bật những thách thức hiện nay của hệ thống an sinh xã hội, đặc biệt là hệ thống hưu trí, và đưa ra những phương án chính cấu thành các tầng khác nhau của hệ thống hưu trí đa tầng.

¹ Báo cáo này dựa nhiều vào các báo cáo chính sau đây: ILO, sắp xuất bản. Tìm hiểu các phương án cải cách hệ thống hưu trí đa tầng ở Việt Nam. ILO, Hanoi; ILO, 2018. Báo cáo trình Chính phủ: Báo cáo tính toán định phí bảo hiểm tới ngày 31/12/2015 về các chế độ dài hạn do BHXHVN quản lý. ILO, Geneva; ILO, sắp xb. Cải thiện tiếp cận của phụ nữ tới an sinh tuổi già ở Campuchia và Việt Nam. ILO, Geneva.

2. Những thách thức đối với hệ thống hưu trí hiện nay

Như nhiều quốc gia khác trên thế giới, kể cả ở khu vực châu Á, hệ thống an sinh tuổi già của Việt Nam đối mặt với vấn đề diện bao phủ tương đối thấp, đồng thời cần đảm bảo bền vững về mặt xã hội và tài chính trong trung hạn và dài hạn. Mặc dù thực tế không phải tất cả những thách thức này đều được nhìn nhận tức thời, mà đòi hỏi phải có giải pháp ngay và toàn diện, trong bối cảnh già hóa dân số đang diễn ra với tốc độ nhanh chóng.

2.1 Tốc độ già hóa dân số nhanh chóng

Việt Nam đang bước vào giai đoạn chuyển dịch cơ cấu dân số nhanh chóng thuộc nhóm nhanh nhất trên thế giới.² Hiện nay, Việt Nam vẫn còn là một quốc gia có dân số trẻ với tỷ lệ phụ thuộc của người già là 6,6%. Tuy nhiên, số người trên 60 tuổi sẽ tăng từ 9,1 triệu người vào năm 2015 lên tới 33 triệu người vào năm 2105. So với các nước khác, kể cả các nước phát triển và đang phát triển thì Việt Nam có tốc độ già hóa rất nhanh. Cụ thể là thời gian cần thiết để chuyển từ “giai đoạn đang già hóa” sang “giai đoạn đã già hóa”³ ở Việt Nam ngắn hơn rất nhiều so với các quốc gia khác. Việt Nam sẽ chỉ cần 18 năm, trong khi Pháp cần 115 năm, Mỹ cần 69 năm, Nhật Bản và Trung Quốc cần 26 năm (Ngân hàng Thế giới 2015). Trong khi đó, năm 2015 cứ 6,6 người trong độ tuổi lao động từ 15-59 thì có hơn một người già trên 60 tuổi, và tới năm 2055 thì tỷ lệ là 2,1 người trong độ tuổi lao động trên một người già. Với tình hình phát triển kinh tế xã hội như hiện nay, thì xu thế này có thể trở thành một thách thức đối với Việt Nam và chắc chắn phải cần điều chỉnh đáng kể hệ thống hưu trí.

Già hóa ảnh hưởng tới phụ nữ nhiều hơn nam giới.⁴ Tuổi thọ của phụ nữ ở tuổi 60 cao hơn tuổi thọ của nam giới là 2,7 năm. Do sống thọ hơn, nên phụ nữ cần khoản trợ cấp trọn đời lớn hơn cho thời gian nghỉ hưu dài hơn. Phụ nữ cũng nhiều khả năng trở thành góa bụa. Ở Việt Nam, phụ nữ cao tuổi sống cô đơn cao gấp 4 lần nam giới, họ thường sống với con cái chưa lập gia đình, và điều này có nghĩa là họ phải có thêm trách nhiệm chăm sóc (Kidd, Gelder, và Tran). Phụ nữ không có hưu trí tuổi già có thể trở nên dễ tổn thương khi về già, và thậm chí còn hơn thế nữa nếu họ không được quyền nhận các trợ cấp như các khoản trợ cấp cho người góa bụa (Arza, 2015). Tiếp cận các trợ cấp này vẫn còn khá phức tạp làm phương hại đối với những nhóm dễ tổn thương nhất.

² Các số liệu trong phần này lấy nguồn từ ILO (2018b) nếu không có chú thích gì thêm

³ Khái niệm này được định nghĩa là số năm cần thiết để tăng tỷ lệ người già trên 65 tuổi trên tổng dân số từ 7 lên 14%.

⁴ Xem thêm chi tiết tại ILO (sắp xb a).

Xu hướng nhân khẩu học, bao gồm cả những thay đổi trong cấu trúc gia đình, đòi hỏi phải mở rộng diện bao phủ hưu trí. Tuổi thọ tăng lên và tỷ lệ sinh giảm đi sẽ làm gia tăng số người già cần được bảo vệ đầy đủ khi về già. Những nguy cơ của nhóm dân số trong độ tuổi lao động là bị “kẹt” giữa việc chăm sóc cho con cái và cha mẹ của mình, phải đối mặt với gánh nặng tài chính ngày càng tăng khi phải chăm sóc cả ba thế hệ, con cái, bản thân, và cha mẹ. Gánh nặng này trở nên trầm trọng hơn do số người trong tuổi lao động ít đi và họ có ít anh chị em hơn để cùng chia sẻ gánh nặng ngày càng lớn của việc chăm sóc bố mẹ già (Economist Intelligence Unit, 2010)

Sự thay đổi các chuẩn mực văn hóa có chiều hướng cho thấy những dấu hiệu về sự kỳ vọng ngày càng cao vào trách nhiệm của chính phủ trong việc hỗ trợ người già có được sự đảm bảo thu nhập đầy đủ. Ở Việt Nam, theo truyền thống, các gia đình vẫn là nơi đảm bảo an sinh hưu trí, tuy nhiên một khảo sát cho thấy rằng chỉ có 22% người trong tuổi lao động hiện nay ở Việt Nam mong đợi sống dựa vào gia đình khi đến tuổi nghỉ hưu và 62% người lao động hiện nay cho rằng chính phủ phải có trách nhiệm mang lại sự đảm bảo thu nhập cho họ (Jackson, 2015).

2.2 Bảo vệ hiệu quả và khoảng trống bao phủ cho người cao tuổi

Việt Nam đã đạt được bước tiến đáng kể trong việc mở rộng diện bao phủ pháp lý an sinh xã hội. Việc sửa đổi Luật năm 2014 đã dẫn tới mở rộng đáng kể diện bao phủ pháp lý. Kể từ 1/1/2018, tất cả người lao động có hợp đồng từ 1 tháng trở lên đều phải đăng ký vào hệ thống bảo hiểm xã hội, kể cả lao động nhập cư tại Việt Nam.⁵ Ngoài ra, tất cả những lao động không thuộc diện trên đều được tham gia hệ thống tự nguyện. Vì thế, về mặt bao phủ pháp lý, việc kết hợp hai hệ thống bảo hiểm xã hội bắt buộc và tự nguyện sẽ bao phủ toàn bộ lực lượng lao động.

Việc mở rộng diện bao phủ hiệu quả vẫn còn gặp nhiều thách thức. Mặc dù có tiến triển trong việc mở rộng diện bao phủ pháp lý, nhưng số người hưởng hưu trí vẫn còn thấp. ILO ước tính có khoảng 8,3 triệu trong số 10,1 triệu người cao tuổi không được hưởng một khoản trợ cấp nào vào năm 2017, chiếm tới 83% tổng số người trên 60 tuổi (ILO, 2018b).⁶

Nếu không có một chiến lược tham vọng nhằm mở rộng diện bao phủ hưu trí, thì việc có ít người tham gia đóng bảo hiểm hiện nay sẽ dẫn tới diện bao phủ hưu trí hạn chế trong tương lai. Năm 2017, hơn 41,1 triệu người không tham gia bảo hiểm xã hội trong khi chỉ có khoảng 13,8 triệu người đóng bảo hiểm xã hội (ILO, 2018b).⁷ Điều này có nghĩa là chỉ có 25,1% tổng lực lượng lao động đóng bảo hiểm xã hội, và do đó có thể hưởng hưu trí khi về già.

⁵ Luật bảo hiểm xã hội, 2014. Xem tại:

<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/99775/126463/F-1921723198/VNM99775%20Eng.pdf>

⁶ Những số liệu đưa ra cho năm 2017 là dự báo dựa vào năm 2015 từ Bảo hiểm Xã hội Việt Nam (VSS), và Tổng cục Thống kê (GSO).

⁷ Ibid.

Phụ nữ có nhiều khả năng không được bảo vệ đầy đủ khi về già.⁸ Năm 2016, chỉ có 12% phụ nữ trên 65 tuổi được hưởng chế độ hưu trí của bảo hiểm xã hội; trong khi tỷ lệ nam giới là 26% (Geld, và Tran, sấp xb).⁹ Hơn nữa, do tuổi nghỉ hưu sớm hơn, nên thời gian đóng bảo hiểm của phụ nữ ít hơn 5 năm so với nam giới. Đó là chưa kể đến những thách thức liên quan đến các hình thức làm việc không được trả công hoặc không ổn định, dẫn tới lương hưu thấp hơn khi đến tuổi hưu trí. Ngoài ra, phụ nữ nói chung có đặc điểm là dành nhiều thời gian hơn để chăm sóc người thân, nên tham gia thị trường lao động ít hơn, làm nhiều công việc bán thời gian và không thường xuyên hơn, có thời gian đóng góp ngắn hơn và thu nhập thấp hơn nam giới. Tất cả những đặc điểm này ảnh hưởng tới quyền lợi hưu trí của phụ nữ trong hệ thống hưu trí đóng góp. Vì thế phụ nữ ở Việt Nam hưởng lương hưu thấp hơn so với nam giới 20% (ILO, 2018b). Như đã nêu ở trên, phụ nữ ở Việt Nam sống thọ hơn nam giới, vì thế đòi hỏi phải có một cơ chế đảm bảo thu nhập phù hợp cho người già.

Việc mở rộng an sinh xã hội và chính thức hóa nền kinh tế phi chính thức là hai mặt của một vấn đề. Trong số những vấn đề chính liên quan tới diện bao phủ an sinh xã hội thấp đó là sự thiếu tương thích trong thiết kế hệ thống bảo hiểm xã hội hiện nay so với các đặc điểm thị trường lao động, đặc biệt là đối với người lao động làm các công việc không theo tiêu chuẩn và sự thiếu tuân thủ pháp luật của các doanh nghiệp khu vực chính thức, đặc biệt là doanh nghiệp vừa và nhỏ. Khoảng 76,2% tổng số việc làm là phi chính thức (xem Hộp 1), và trong số này có nhiều lao động không được bao phủ bởi hệ thống hưu trí đóng góp cũng như hệ thống không đóng góp được lấy từ nguồn thuế.¹⁰ Khoảng 97,9% người lao động phi chính thức không được tiếp cận với các loại trợ cấp bảo hiểm xã hội.

Hộp 1. Số liệu về khu vực phi chính thức tại Việt Nam

Ở Việt Nam, xấp xỉ 3 trong số 4 người lao động có các mối quan hệ việc làm phi chính thức. Ngoại trừ lĩnh vực nông nghiệp, tỷ lệ của việc làm phi chính thức chiếm 57,9% tổng việc làm phi nông nghiệp (ILO, 2018a).¹¹ Các công việc chủ yếu (61%) thuộc khu vực phi chính thức trong các hộ kinh doanh cá thể có cả chủ lao động và người lao động đều không đăng ký bảo hiểm xã hội.

Trong số những lao động có việc làm phi chính thức, phần lớn là người lao động được trả công, chiếm gần một nửa số lao động có việc làm phi chính thức. Một số lượng lớn người

⁸ ILO (2018b); Đo lường công việc của phụ nữ, 2017

⁹ Số liệu ước tính trong báo cáo này căn cứ vào bộ số liệu của Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam 2016.

¹⁰ ILO dự tính dựa vào Khảo sát lực lượng lao động năm 2015

¹¹ Với các quốc gia có tỷ lệ cao tham gia sản xuất nông nghiệp như Việt Nam, thì tỷ lệ việc làm phi chính thức phi nông nghiệp có thể cho cái nhìn tốt hơn về việc làm phi chính thức.

lao động không có hợp đồng lao động hoặc không được bao phủ bảo hiểm xã hội trong khu vực chính thức (5,4 triệu người), điều này cho thấy cần sự cần thiết phải tăng cường việc tuân thủ và thực thi pháp luật trong khu vực chính thức. Nhóm lớn thứ hai là người lao động tự làm, chiếm 1/3 tổng số lao động phi chính thức. Khoảng 2 triệu lao động phi chính thức là người làm việc trong gia đình, đa số họ là phụ nữ và thuộc nhóm dễ tổn thương nhất trong tháp kinh tế phi chính thức.

Phụ nữ thường thấy ở các loại hình việc làm dễ tổn thương hơn, thường là lao động tự làm, lao động trong gia đình hoặc giúp việc. Hơn nữa, người dân ở khu vực nông thôn thường làm việc nhiều hơn trong nền kinh tế phi chính thức mà không có hợp đồng lao động hay bảo trợ xã hội so với người dân ở thành thị. Hơn một nửa số lao động có việc làm phi chính thức trong lĩnh vực nông nghiệp, tiếp sau đó là lĩnh vực dịch vụ (25,1%) và lĩnh vực công nghiệp (17,1%).

Nguồn: ILO sắp xb b

Cơ chế hưu trí đóng góp tự nguyện tỏ ra không hiệu quả trong việc thu hẹp khoảng trống bao phủ. Hệ thống bảo hiểm xã hội tự nguyện nhằm thu hút những người lao động không thuộc diện tham gia bắt buộc, tuy nhiên cho tới nay cơ chế này chỉ đạt khoảng 270.000 người vào năm 2015 - tương đương khoảng 1,3% của 53.673 nghìn người tham gia lực lượng lao động trong độ tuổi từ 15-69 (ILO, 2018b).¹² Kinh nghiệm của Việt Nam cũng như các nước khác cho thấy hiệu quả hạn chế của các cơ chế tự nguyện trong việc mở rộng diện phủ vì các chương trình này chỉ tiếp cận được một số ít người lao động.

Tăng số người đóng góp trong ngắn hạn không thể dẫn tới tăng ngay lập tức số người hưởng lợi từ hệ thống hiện nay. Do tính chất của hệ thống hưu trí có đóng góp, cần phải có thời gian từ khi một người mới tham gia đóng góp bắt đầu nghỉ hưu và hưởng hưu trí. Ngoài ra, do tỷ lệ lớn người lao động thuộc các hình thức việc làm phi tiêu chuẩn, kể cả việc làm ngắn hạn và không thường xuyên tạo thêm thách thức cho người lao động phải có đủ thời gian đóng góp để được hưởng hưu trí đầy đủ.

Một số ít người cao tuổi đang được hưởng hưu trí lấy từ nguồn thuế với chế độ thấp. Theo luật, mặc dù hưu trí xã hội là dành cho tất cả người già trên 80 tuổi, nhưng một phân tích gần đây của Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2016 ước tính thực tế có gần 60% số người đủ điều kiện hưởng trợ cấp và có sự thiên vị với nam giới (Kidd, Gelders, và Tran, sắp sb). Mức trợ cấp 270.000đ (USD 11,60) chỉ tương đương với 33,75% và 27% ngưỡng nghèo nông thôn và thành thị hiện ở mức 800.000đ và 1.000.000đ tương ứng. Trợ cấp hiện ở mức 5,6% GDP đầu người, giá trị trợ cấp thuộc mức thấp nhất so với các quốc gia có thu nhập trung bình khác. Giá trị trợ cấp thấp có thể lý giải cho tỷ lệ nghèo của người trên 80

¹² Số liệu đưa ra số ước tính dựa vào dữ liệu 2015 của Bảo hiểm xã hội Việt Nam và Tổng cục Thống kê.

tuổi ở mức cao ngay cả khi họ được hưởng hưu trí xã hội. Hơn nữa, khoản hưu trí gia cảnh dành cho người trong độ tuổi 60-70 sống trong hộ nghèo không có người thân nương tựa có cao hơn một chút ở mức 405.000đ/tháng nhưng chỉ đến được khoảng 95.000 người (Kidd et al., 2016).

Ngoài khoảng trống đáng kể về diện bao phủ, các chế độ từ chương trình có đóng góp thường thấp hơn so với tổng lương và như vậy không đủ để đảm bảo đời sống đầy đủ khi về già. Không liên quan đến công thức tính trợ cấp, điều này xuất phát từ thực tiễn phổ biến là khai báo lương thấp hơn thực tế, sử dụng lương cơ bản thay vì lương tổng làm tham chiếu cho thu nhập tính bảo hiểm, cũng như việc tuân thủ pháp luật còn hạn chế của người sử lao động và người lao động.

Việc mở rộng các cơ chế hưu trí tài trợ từ nguồn thuế là chìa khóa cho việc thu hẹp khoảng trống bao phủ. Nếu không mở rộng đáng kể các cơ chế lấy từ nguồn thuế thì trong số 20,7 triệu người trên tuổi về hưu theo luật vào năm 2030, có 16,4 triệu người - hay 79% người cao tuổi có nguy cơ không có khoản trợ cấp nào. Ngay cả khi gia tăng số người đóng bảo hiểm, thì cũng cần ít nhất vài chục năm mới có thay đổi đáng kể số người hưởng lợi được hưởng hưu trí có đóng góp. Cho tới lúc đó, giải pháp duy nhất để mở rộng diện bao phủ hiệu quả trong bối cảnh này là xây dựng một hệ thống hưu trí rộng khắp lấy từ nguồn thuế, tích hợp vào hệ thống hưu trí đa tầng.

2.3 Bền vững tài chính của hệ thống hưu trí

Ở Việt Nam, áp lực tài chính của hệ thống xuất phát từ những thay đổi cơ cấu dân số và một số yếu tố khác. Tốc độ già hóa dân số nhanh và sự hoàn thiện tự nhiên của hệ thống hưu trí của Việt Nam tạo ra một tình trạng đặc thù có ảnh hưởng tới hệ thống hưu trí và chi phí của hệ thống đó. Chi phí tăng lên là một hiện tượng bình thường mà nhiều quốc gia già hóa trên thế giới gặp phải khi các hệ thống hưu trí hoàn thiện và dân số già hóa. Cũng như các quốc gia khác, Việt Nam cần phải hành động.

Tỷ lệ thay thế cao và tuổi nghỉ hưu theo luật thấp có vẻ mâu thuẫn với tình trạng già hóa dân số nhanh chóng. Hiện nay phụ nữ có thể nghỉ hưu ở tuổi 55 và nam giới nghỉ hưu ở tuổi 60, trong khi tuổi thọ ở tuổi 60 được cho là sẽ tăng từ 18,9 năm đối với nam và 21,6 năm đối với nữ vào năm 2015 lên tương ứng là 20,9 năm và 25,0 năm vào năm 2060 (ILO, 2018b). Tuổi thọ cao hơn có nghĩa là người dân sẽ hưởng hưu trí trong thời gian dài hơn (hoặc sẽ làm việc dài hơn nếu điều kiện sức khỏe cho phép). Cùng với tỷ lệ người đóng đang ngày càng giảm đi so với tỷ lệ người hưởng, xu hướng này có thể đặt ra thách thức về tài chính cho hệ thống. Điều này cho thấy cần phải thiết kế mức tuổi nghỉ hưu bình đẳng cho cả nam và nữ. Các tỷ lệ thay thế hiện nay đều quá cao nên không đảm bảo bền vững tài chính của hệ thống. Tỷ lệ thay thế tối đa là 75% lương tham chiếu sau 35 năm đóng góp. Với những người có từ 20 đến 35 năm công tác, tỷ lệ thay thế ở Việt Nam hiện đang quá cao

so với “lương đóng bảo hiểm” (chưa cần so với lương tổng). Trong khi đó cần phải đóng góp đủ 20 năm mới đủ điều kiện hưởng lương hưu tối thiểu.¹³

Số người rút bảo hiểm một lần gia tăng dẫn tới tác động tiêu cực đối với việc mở rộng diện bao phủ bảo hiểm xã hội. Những người dừng đóng bảo hiểm xã hội trong thời gian tối thiểu một năm và chưa đạt tới 20 năm đóng góp thì được phép rút bảo hiểm một lần. Tuy nhiên việc rút một lần sẽ làm ảnh hưởng tới mức an ninh thu nhập tuổi già. Số người tham gia bảo hiểm lựa chọn rút một lần lên tới gần 500.000 người mỗi năm, và con số này là cao so với số người hưởng lương hưu bảo hiểm xã hội mỗi năm. Ngoài ra, những trường hợp thanh toán một lần tập trung vào nhóm lao động trẻ gây có tác động nặng nề hơn đối với đảm bảo thu nhập tuổi già.

Hợp phần hưu trí cho công chức nhà nước đang gây rủi ro tài chính cho quỹ hưu trí của người lao động khu vực tư nhân. Mức lương hưu cho khu vực tư nhân căn cứ vào thu nhập toàn thời gian lao động, trong khi mức lương hưu khu vực công vẫn căn cứ vào thu nhập trung bình của một số năm gần nhất.¹⁴ Do thu nhập của những năm cuối đóng bảo hiểm thường cao hơn, nên người lao động khu vực tư nhân đang gánh một phần tài chính cho quỹ hưu trí khu vực công.

¹³ Nghị quyết 28 dự đoán giảm điều kiện hưởng xuống còn 10 năm đóng góp.

¹⁴ 5, 6,8 hoặc 10 năm đóng góp cuối cùng, tùy thuộc vào thời điểm bắt đầu đóng.

3. Hệ thống hưu trí đa tầng

MPSARD và MPSIR đặt ra mục tiêu đạt được diện che phủ hưu trí toàn dân thông qua hệ thống hưu trí đa tầng, kết hợp các cơ chế hưu trí đóng góp và không đóng góp. MPSIR dự định hướng dẫn các cải cách về chính sách, luật pháp, thể chế và quản trị hệ thống bảo hiểm xã hội trong tương lai, kể cả hệ thống hưu trí tới năm 2030, nhằm từng bước mở rộng bao phủ an sinh xã hội cho toàn dân.¹⁵ Nhận thức được những thách thức về diện bao phủ hiện nay trong hệ thống, Chính phủ Việt Nam đặt mục tiêu từng bước thu hẹp khoảng trống bao phủ bằng cách kết hợp hai yếu tố đóng góp và không đóng góp trong cùng một hệ thống bảo trợ xã hội đa tầng, và bằng cách cụ thể là xây dựng một cơ chế theo nguyên tắc thẩm tra hưu trí nhằm bao phủ cho toàn bộ người cao tuổi hiện không được nhận lương hưu từ hệ thống có đóng góp. Các biện pháp cải cách này cho thấy cam kết mạnh mẽ của Chính phủ hướng tới an sinh xã hội toàn dân, gắn với một số giá trị chủ chốt phù hợp với các Công ước và Khuyến nghị về an sinh xã hội của ILO.

Nhiều quốc gia đã theo đuổi cách tiếp cận mở rộng bao phủ dựa vào một hệ thống hưu trí đa tầng thường bao gồm một hợp phần lương hưu cao bằng lấy từ nguồn thuế, một hợp phần hưu trí bắt buộc đóng góp theo thu nhập và một hợp phần hưu trí bổ sung. Tầng 1 của hệ thống thường bao gồm một hợp phần do Chính phủ hỗ trợ từ các nguồn thu công để đảm bảo an sinh tuổi già cơ bản cho mọi người. Cách tiếp cận này đã chứng tỏ là một trong những cách hiệu quả nhất nhằm mở rộng bao phủ trong ngắn hạn và trung hạn, kể cả cả những người không tích lũy đủ số năm đóng góp hoặc những người không có đóng góp gì. Tầng 2 là một cơ chế cố định mức hưởng (DB) lấy nguồn tài chính từ cơ sở tọa thu tọa chi hoặc tài trợ một phần, tương tự như hệ thống hiện nay của Bảo hiểm xã hội Việt Nam. Cuối cùng, Tầng 3 thường là hợp phần hưu trí bổ sung, cố định mức đóng (DC) để cho phép người dân có thể hưởng mức hưu trí cao hơn.

3.1 Tầng 1: Hưu trí không đóng góp được lấy từ nguồn thuế

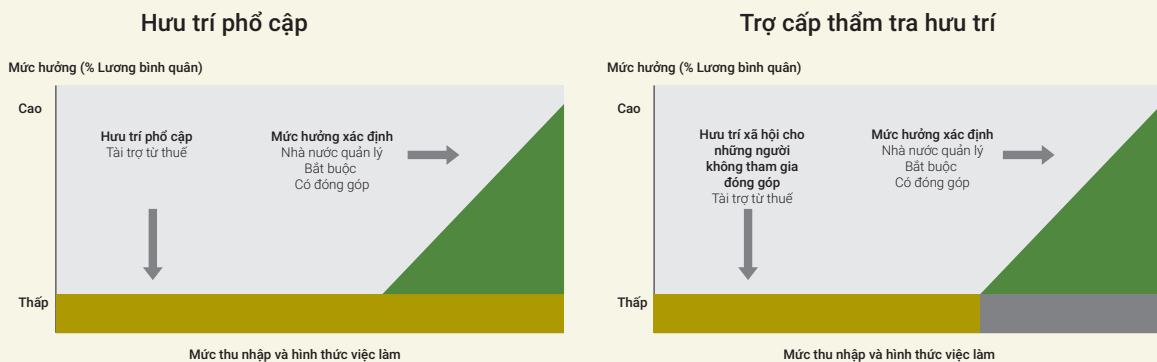
Tầng 1 nhằm mục đích đảm bảo mọi người đều có thu nhập tối thiểu khi về hưu thông qua lương hưu được lấy từ nguồn thuế. Điều này hoàn toàn phù hợp với Khuyến nghị Sàn an sinh xã hội của ILO, 2012 (R 202). Sự đảm bảo này đặc biệt phù hợp với những người không

¹⁵ Ngoài ra MPSIR dự kiến điều chỉnh một số tham số trong hệ thống bảo hiểm xã hội nhằm giúp hệ thống bền vững tài chính và hấp dẫn hơn (tăng tuổi nghỉ hưu của nữ lên 60 và của nam lên 62, giảm điều kiện hưởng cho những người sẽ nhận hưu trí trong tương lai từ 20 năm xuống còn 10 năm, và điều chỉnh các tham số như thu nhập tính bảo hiểm, tuổi nghỉ hưu linh hoạt, tỷ lệ thay thế và tỷ lệ tích lũy).

có hoặc chỉ có rất ít khả năng đóng góp vào cơ chế hưu trí có đóng góp khi còn làm việc, kể cả những người có thu nhập thấp và không thường xuyên, người lao động làm việc phi chính thức và các nhóm khó tiếp cận như lao động nông nghiệp.

Hộp 2. Kinh nghiệm quốc tế về hưu trí không đóng góp tài trợ từ thuế

Có nhiều lựa chọn thiết kế Tầng 1 nhằm đảm bảo bao phủ toàn dân tùy thuộc vào bối cảnh quốc gia. Hai phương án được xem xét là việc khởi xướng chương trình **lương hưu phổ cập cao bằng** căn cứ vào một mức chung cho tất cả mọi người khi đến tuổi đủ điều kiện được hưởng hoặc **chương trình hưu trí xã hội trên cơ sở thẩm tra hưu trí** dành cho tất cả những người khi đến tuổi đủ điều kiện được hưởng nhưng không được nhận lương hưu từ bảo hiểm xã hội hoặc từ hệ thống lương hưu công nào khác.



Ở khu vực châu Á Thái Bình Dương, một số quốc gia đã có các hệ thống hưu trí trong đó các nguồn thu công của chính phủ là một phần quan trọng của cơ chế tài chính. Một số ví dụ như Bờ-ru-nây, Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia, Mông Cổ, Philippines, Thái Lan, Đông Timor, Việt Nam và gần đây nhất là Myanmar dành cho những người trên 90 tuổi. Các thực tiễn này cho thấy thực tế có rất nhiều phương án khác nhau để xây dựng tầng hưu trí phổ cập cơ bản trong khi vẫn cân bằng được các mục tiêu khác nhau của hưu trí và các cơ chế tài chính. Các quốc gia như Bờ-ru-nây, Thái Lan, Đông Timor và Bờ-ru-nây đã áp dụng các cơ chế hưu trí phổ cập được lấy từ nguồn thuế, quy định một khoản lương hưu cao bằng chi trả hàng tháng cho tất cả người dân trên tuổi nghỉ hưu và ở một số quốc gia còn dành cho người khuyết tật. Những hệ thống đó có lợi thế là hướng tới bao phủ toàn dân bằng việc đảm bảo mọi người dân có ít nhất một khoản thu nhập tối thiểu khi đến tuổi hưởng hưu trí. Các quốc gia khác, ví dụ như Mông Cổ, thì áp dụng chương trình thẩm tra hưu trí hướng đến những người không được hưởng trợ cấp từ các chương trình hưu trí khác. Các quốc gia như Indonesia, Malaysia và Philippines thì có chương trình hưu trí gia cảnh hướng đến những người không đạt tới mức thu nhập tối thiểu từ lương hưu và các nguồn khác, nhưng đến nay thì độ bao phủ vẫn còn khá thấp. Hàn Quốc hoàn thành việc bao phủ phổ cập bằng việc bổ sung cho chương trình cố định mức hưởng, được tài trợ một phần (DB) (Dịch vụ hưu trí quốc gia) bằng một

chương trình hưu trí cơ bản xét gia cảnh được lấy hoàn toàn từ nguồn thuế dành cho người trên 65 tuổi có thu nhập thấp mà trên thực tế thì việc này đảm bảo mọi người dân trên tuổi nghỉ hưu đều có hưu trí. Các chương trình hưu trí xét gia cảnh đảm bảo bao phủ phổ cập thường thấy ở các quốc gia có năng lực hành chính để đo lường mức thu nhập một cách hiệu quả và có đa số người cao tuổi được bao phủ bởi các cơ chế bảo hiểm xã hội, do đó hình thành như một yếu tố bên cạnh hệ thống.

Nghị quyết số 28 đã nêu việc mở rộng bao phủ sẽ dựa vào trợ cấp thẩm tra hưu trí. Từ trước tới nay, trợ cấp thẩm tra hưu trí có nghĩa là tất cả những người không nhận lương hưu đóng góp (trong trường hợp ở Việt Nam là chế độ hưu trí bảo hiểm xã hội) sẽ hưởng hưu trí được tài trợ từ nguồn thuế. Nghị quyết số 28 cũng đặt ra các chỉ tiêu tăng bao phủ tới 45%, 55% và 65% số người trên tuổi nghỉ hưu thông thường đều được hưởng một chế độ hưu trí, trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng và phụ cấp xã hội vào các năm 2021, 2025 và 2030 tương ứng. Trong bối cảnh này một câu hỏi đặt ra là làm thế nào để đạt được các chỉ tiêu này, vì khái niệm thẩm tra hưu trí theo thiết kế sẽ không áp dụng việc xét gia cảnh. Khi đó có một phương án là đặt một lộ trình mở rộng bao phủ bằng cách giảm dần tuổi chế độ hưu trí xã hội từ mức hiện nay là trên 80 tuổi để có thể đạt được các chỉ tiêu này.

Bảng 1. Lộ trình khả thi hướng tới việc đạt được mục tiêu bao phủ của MPSIR vào năm 2030

Phương án 1: Giảm tuổi đủ điều kiện hưởng lương hưu trong những năm đầu-đạt các chỉ tiêu MPSIR vào các năm 2021, 2025 và 2030			
	2021	2025	2030
Tuổi nghỉ hưu theo luật định (NRA)	Nam: 60 1/4 Nữ: 55 1/2	Nam: 61 1/4 Nữ: 57 1/2	Nam: 62 Nữ: 60
(A) Số người trên tuổi nghỉ hưu theo luật định (triệu)	14,6	15,4	16,5
(B) Chỉ tiêu bao phủ của MPSIR (triệu)	6,6 (45%)	8,5 (55%)	9,9 (60%)
(C) Số người hưởng lương hưu từ bảo hiểm xã hội dự tính trên tuổi nghỉ hưu thông thường (triệu)	2,3	2,4	2,4
(D) Số người cần được nhận lương hưu từ nguồn thuế để đạt chỉ tiêu đề ra (triệu)	4,3	6,1	7,5
Tuổi đủ điều kiện hưởng hưu trí xã hội có thẩm tra hưu trí	68 3/4	67 1/3	68 1/4
Độ bao phủ (%): (C + D) / (A)	45%	55%	60%
Chi phí 350.000 VNĐ/tháng được điều chỉnh theo lạm phát	0,32%	0,35%	0,29%

Phương án 2: Giảm tuổi đủ điều kiện hưởng lương hưu trong những năm đầu với tốc độ chậm hơn-vẫn đạt 60% chỉ tiêu MPSIR năm 2030	2021	2025	2030
(E) Ước tính số người hưởng lương hưu từ bảo hiểm xã hội dự tính trên tuổi nghỉ hưu luật định (triệu)	2,3	2,4	2,4
(F) Số người nhận lương hưu tài trợ từ thuế để đạt chỉ tiêu đề ra (triệu)	1,7	3,0	7,6
Tuổi hưởng hưu trí xã hội có thẩm tra hưu trí	78	73	68
Độ che phủ (%): (E + F) / (A)	28%	35%	61%
Chi phí (% GDP)	0,11%	0,16%	0,30%

Source: ILO estimates based on ILO, 2018b, and Kidd, Gelders, and Tran, forthcoming.

Một ước tính chi phí cho thấy Việt Nam có thể có đủ nguồn lực để mở rộng chế độ hưu trí lấy từ nguồn thuế cho tất cả những người trên 67 tuổi mà không ảnh hưởng lớn đến tài chính công. Ví dụ, giả sử giảm dần tuổi hưởng hưu trí được lấy từ nguồn thuế từ 80 xuống 68 tuổi vào năm 2030 - là cần thiết để đạt được chỉ tiêu bao phủ của MPSIR là 60% số người trên tuổi về hưu; mức lương hưu là 350.000đ/tháng (tương đương 25% lương công chức cơ bản),¹⁶ lương hưu xã hội trên cơ sở thẩm tra lương hưu (lương hưu lấy từ nguồn thuế) được ước tính chỉ đạt 0,3% GDP vào năm 2030, và sau đó bắt đầu giảm xuống vì có nhiều người bắt đầu nhận được lương hưu từ bảo hiểm xã hội. Chi phí của hợp phần lương hưu trên cơ sở thẩm tra hưu trí cũng phụ thuộc vào việc xử lý việc rút Bảo hiểm xã hội một lần (ILO, 2018b).

Sự kết hợp hiệu quả giữa chế độ lương hưu thẩm tra hưu trí và lương hưu bảo hiểm xã hội sẽ tạo tác động đáng kể tới độ bao phủ hưu trí và các chỉ số kinh tế xã hội. Theo phương án thứ hai được đề xuất trong Bảng 1 ở trên sẽ có 7,6 triệu người được hưởng hưu trí lấy từ nguồn thuế, 2,4 triệu người hưởng chế độ hưu trí bảo hiểm xã hội. Tác động sẽ bao gồm cả việc tăng thu nhập trung bình của những người ở độ tuổi 65 trở lên, và giảm bất bình đẳng thêm 1% (hệ số Gini). Hơn nữa, điều quan trọng là cần phải đảm bảo hệ thống hưu trí có cơ chế tính hệ số để duy trì giá trị của khoản lương hưu, nếu không thì tác động về sức mua sẽ bị giảm dần theo thời gian.

Mức hưu trí phải đủ để đảm bảo cuộc sống bền vững khi về già. Mức lương hưu khá thấp-350.000đ, đã có thể tạo ra sự thay đổi có ý nghĩa đối với đời sống và gia đình người cao tuổi, bằng việc giảm tỷ lệ cận nghèo trong nhóm nhận lương hưu xuống 34,9%. Nếu mức trợ cấp cao hơn, ví dụ 700.000đ, rõ ràng sẽ có tác động lớn hơn đối với tình trạng

¹⁶ Phần này dựa vào Kidd et al., 2018. Xem chi tiết phương pháp luận của các tính toán tác động và tác động mô phỏng của phương án lương hưu cao hơn (700.000đ).

nghèo và phúc lợi của người cao tuổi, trong khi chi phí khi đó vẫn hợp lý, tăng từ 0,3% lên 0,54% GDP.

3.2 Tầng 2: Tầng bảo hiểm xã hội công bắt buộc

Tầng bảo hiểm xã hội bắt buộc gắn liền với chức năng bảo hiểm và điều hòa thu nhập trong các chương trình an ninh thu nhập tuổi già. Mặc dù đảm bảo mức thu nhập cơ bản, nhưng tính riêng các khoản trợ cấp lấy từ nguồn thuế thì khó có thể trợ cấp đủ so với thu nhập khi còn đi làm. Các chương trình lấy từ nguồn thuế hướng tới mục tiêu giảm nghèo và tái phân phối của hệ thống hưu trí nhưng lại thiếu chức năng điều hòa thu nhập. Chương trình hưu trí công bắt buộc lấy nguồn từ các nguồn đóng góp là chìa khóa để đảm bảo khoản trợ cấp đầy đủ cho một bộ phận lớn người lao động, bao gồm cả tầng lớp trung lưu. Tầng 2 thường là tầng đóng góp. Theo các tiêu chuẩn của ILO thì tầng này phải được thiết kế theo hình thức cố định mức hưởng (DB) do nhà nước quản lý. Công ước An sinh xã hội (Tiêu chuẩn tối thiểu), 1952 (Số 102) quy định tỷ lệ thay thế tối thiểu 40% thu nhập trọn đời (sau 30 năm đóng góp) cùng với Tầng 1. Công ước về Trợ cấp khuyết tật, trợ cấp tuổi già và tiền tuất, 1967 (Số 128) đặt ra các tiêu chuẩn cao hơn, đòi hỏi phải có tỷ lệ thay thế tối thiểu 45% thu nhập trọn đời.

Về lâu dài, việc mở rộng Tầng 2 này cần phải đi kèm với một chiến lược chính thức hóa mang tính tích hợp và toàn diện nhằm tăng cơ sở đóng góp, cũng như nỗ lực tăng cường tuân thủ pháp luật trong khu vực chính thức. Ngoài ra, điều quan trọng là Tầng 2 cần tương thích với các đặc điểm và sự phát triển của thị trường lao động.

Việc điều chỉnh các tham số hưu trí là cần thiết để đảm bảo bền vững tài chính, mở rộng diện bao phủ và có các khoản trợ cấp đủ sống. Như đã trình bày ở phần trên, nhu cầu cấp thiết cho Việt Nam là phải tăng và bình đẳng tuổi nghỉ hưu, giảm dần tỷ lệ tích lũy, hạn chế chi trả bảo hiểm xã hội một lần trước tuổi nghỉ hưu, điều chỉnh công thức tính hệ số lương hưu, giảm các điều kiện hưởng, tăng cường thực thi khai báo đầy đủ thu nhập, và hài hòa giữa lương hưu thẩm tra hưu trí và lương hưu bảo hiểm xã hội. Liên quan đến sự hài hòa giữa Tầng 1 và Tầng 2, điều quan trọng là phải đảm bảo lương hưu bảo hiểm xã hội luôn cao hơn so với lương hưu được lấy từ nguồn thuế, nhằm khuyến khích người lao động tham gia vào chương trình đóng góp này.

3.3 Tầng 3: Hưu trí tư nhân bổ sung

Hưu trí nghề nghiệp hoặc hưu trí tư nhân tự nguyện khác cấu thành Tầng 3 mang tính tự nguyện có vai trò khá hạn chế ở các quốc gia châu Á vì chỉ một số ít người có khả năng đóng góp. Các chương trình hưu trí cá nhân này cung cấp một khoản hưu trí bổ sung thêm vào hưu trí công bắt buộc dành cho những người muốn có tỷ lệ thay thế cao hơn. Rủi ro và trách nhiệm trong trường hợp này thuộc về cá nhân.

4. Kết luận và khuyến nghị

Mục đích chính của báo cáo này là trình bày ngắn gọn và giải thích các phương án cải cách khả thi nhằm thiết kế một hệ thống hưu trí đa tầng ở Việt Nam nhằm đạt được các chỉ tiêu đặt ra trong MPSARD và Nghị quyết 28 (về MPSIR). Việt Nam đã đạt bước tiến đáng kể hướng tới mở rộng diện bao phủ hưu trí, tuy nhiên hệ thống hưu trí cần phải sớm được cải cách để đạt được các mục tiêu đề ra. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy hệ thống đa tầng, kết hợp các nguồn tài chính từ thuế công và đóng góp bảo hiểm xã hội, sẽ có hiệu quả trong việc mở rộng an sinh tuổi già trong khi vẫn duy trì bền vững tài chính của hệ thống. Bằng việc thiết kế đa tầng nhằm đáp ứng nhu cầu khác nhau của các nhóm dân số khác nhau, cũng như năng lực đóng góp với các cơ chế tài chính khác nhau, hệ thống sẽ có sự cân bằng tốt hơn so với một chương trình cố định mức đóng hay cố định mức hưởng đơn lẻ.

Các khuyến nghị được đưa ra dưới đây.

- **Thiết lập một hệ thống đa tầng tích hợp:** Việt Nam cần phải thiết lập một hệ thống hưu trí hiệu quả ngay hôm nay nhằm giảm gánh nặng cho các thế hệ tương lai. Việc trì hoãn ra quyết định sẽ khiến nhiều người cao tuổi mất sự đảm bảo về thu nhập trong vài thập niên sắp tới, làm tăng nguy cơ nghèo tuổi già và khiến các cải cách cần thiết trong tương lai trở nên khó khăn hơn.
- **Thiết lập một hợp phần hưu trí hiệu quả lấy từ nguồn thuế (ví dụ, Tầng 1) được tích hợp vào hệ thống đa tầng:** Các khoản hưu trí được lấy từ nguồn thuế là cách duy nhất, ít nhất là trong giai đoạn hiện tại, để chi trả cho rất nhiều người đang làm những công việc phi chính thức và không có khả năng đóng góp khi còn đi làm. Tầng bảo hiểm xã hội sẽ không thể bao phủ cho phần lớn dân số trong tương lai có thể thấy trước được do nền kinh tế phi chính thức quá lớn. Việt Nam có đủ nguồn lực để mở rộng hợp phần hưu trí được lấy từ nguồn thuế cho tất cả mọi người trên 67 tuổi ở mức chi phí khá thấp và đạt được các chỉ tiêu mà Nghị quyết 28 đã đặt ra.
- **Khuyến khích những người có khả năng tham gia tầng 2:** Điều này đòi hỏi việc giảm các điều kiện hưởng và đưa ra các mức lương hưu tối thiểu khác nhau nhằm tăng ưu đãi cho những người có đóng góp vào hệ thống. Các phương án khác như cung cấp khoản trợ cấp trẻ em cào bằng trong hệ thống đóng góp cũng có thể giúp khuyến khích tham gia bảo hiểm xã hội.
- **Quan tâm tới bình đẳng giới trong xây dựng chính sách:** Phụ nữ thường có khả năng thiếu an sinh tuổi già hơn so với nam giới. Họ nhận mức lương hưu không đủ

sống do thời gian đóng ngắn hơn và thu nhập thấp hơn. Vì phụ nữ thường sống thọ hơn nam giới, nên cần có cơ chế an sinh để đảm bảo thu nhập tuổi già. Vì thế các cải cách về tham số cần xem xét vấn đề bình đẳng giới, cụ thể là bình đẳng tuổi nghỉ hưu luật định để phụ nữ có thêm thời gian tích lũy đóng góp bảo hiểm xã hội và đánh giá tính khả thi của việc đưa ra các khoản tích lũy bảo hiểm xã hội bổ sung liên quan tới thai sản và công việc chăm sóc.

- **Từng bước triển khai cải cách:** Một điều quan trọng là các thay đổi hệ thống an sinh xã hội cần phải được triển khai từng bước và có tuyên truyền hiệu quả tới công chúng để họ có thể chuẩn bị cho các thay đổi này. Mặc dù tầng thứ nhất là cần thiết để đảm bảo mức an sinh xã hội cơ bản tối thiểu, chính phủ cũng nên có nỗ lực để thúc đẩy chính thức hóa nền kinh tế nhằm mở rộng cơ sở đóng góp.
- **Tích hợp các cách tiếp cận ở cấp độ chính sách và thực thi:** Sự gắn kết về mặt chính sách và kết nối giữa các tầng chính là bí quyết thành công. MPSARD và MPSIR cần được kết nối với nhau để đảm bảo sự gắn kết về mặt chính sách. Việc thiết lập một hệ thống hưu trí toàn diện sẽ cần điều chỉnh trong khung luật pháp và thể chế. Ở cấp độ thực thi, đánh giá tiềm năng và lợi thế của việc bảo hiểm xã hội Việt Nam chịu trách nhiệm quản lý hành chính hợp phần hưu trí tài trợ từ thuế, vì điều này sẽ tạo điều kiện cho việc điều phối với hợp phần lương hưu từ đóng góp.
- **Đối thoại cấp quốc gia:** Sau khi có quyết định về thiết kế hệ thống, chính phủ cần xem xét các chi tiết thiết kế, bao gồm giá trị trợ cấp và phạm vi mở rộng, thông qua đối thoại cấp quốc gia với các đối tác xã hội.

Tài liệu tham khảo

Arza, C., 2015. *The gender dimensions of pension systems: Policies and Constraints for the Protection of Older Women*, UN Women Discussion Papers No.1 (New York, NY, UN Women)

Counting Women's Work. 2017. "Counting Women's Work in Vietnam," Counting Women's Work County Report No.3 (University of Cape Town). Economist Intelligence Unit, 2010. "Feeling the squeeze: Asia's Sandwich Generation."

International Labour Organization (ILO)

2018a. *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, Geneva.

2018b. *Vietnam - Report to the Government: Actuarial valuation as at 31 December 2015 of long-term benefits administered by the Viet Nam Social Security Organization*, Geneva.

forthcoming a. *Improving women's access to old-age protection in Cambodia and Vietnam* (Geneva).

forthcoming b. *Social security gaps in the bamboo sector and the construction sector in Viet Nam* (Hanoi).

forthcoming c. *Exploring reform options for a multi-tier pension system in Viet Nam* (Ha Noi).

Jackson, R.; Peter, T.; 2015. *From Challenge to Opportunity: Wave 2 of the East Asia Retirement Survey*. Global Aging Institute and Prudential.

Kidd, S., Gelders, Bjorn., Tran, A., 2019. Potential impacts of social pensions in Viet Nam. ILO, Hanoi


Kidd, S., Abu-el-Haj, T., Khondker, B., Watson, C., Ramkissoon, S., 2016. *Social Assistance in Viet Nam: A review and proposals for reform*. MOLISA and UNDP, Hanoi.


Kidd,S.; Gelders,B.; Tran, A.forthcoming. *Potential impacts of social pensions in Viet Nam* (Bangkok, ILO).

World Bank. 2015. *Live long and prosper? Aging in East Asia Pacific*. Washington D.C.


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 Nhật Bản



ILO/Japan
Multi-bilateral
Programme