

Bảo đảm thu nhập cho người cao tuổi ở Việt Nam: Lương hưu xã hội

TÓM TẮT CHÍNH SÁCH

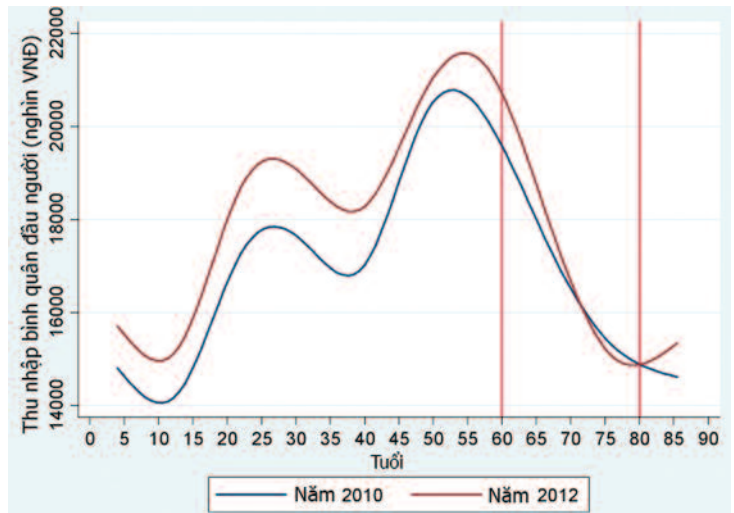
Tháng 8/2014

Các kết quả chính

- Thu nhập ở Việt Nam đã tăng lên ở tất cả các độ tuổi, ngoại trừ những người ở độ tuổi từ 65 đến 80 tuổi.
- Chính sách lương hưu không dựa trên đóng góp (lương hưu xã hội) cho người tuổi từ 80 trở lên đạt mức bao phủ cao: gần 80% tổng số đối tượng và rất ít thất thoát.
- Lương hưu xã hội cho người từ 80 tuổi trở lên đã góp phần cải thiện thu nhập cho người cao tuổi.
- Dù vậy, vẫn có khoảng 70% dân số trong độ tuổi từ 60 đến 79 không được nhận bất kỳ hỗ trợ thu nhập nào từ các chương trình của chính phủ.
- Lạm phát đã làm giảm giá trị thật của lương hưu xã hội đi khoảng 33% kể từ năm 2010.

Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể về tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo trong hai thập kỷ gần đây. Tuy nhiên, giữa năm 2010 và 2012, thu nhập của hầu hết các nhóm tuổi đều tăng ngoại trừ cho những người độ tuổi từ 65 đến 80 tuổi (Hình 1).

Có một số yếu tố dẫn đến thu nhập thấp cho người cao tuổi. Thứ nhất, những thay đổi về thành phần gia đình cũng như chuẩn mực xã hội khiến cho nhiều người cao tuổi phải sống một mình. Thứ hai, tuổi thọ trung bình tăng đồng nghĩa với việc tiền tiết kiệm của người cao tuổi sẽ hết trước khi chết. Cuối cùng, các chính sách của chính phủ về đảm bảo thu nhập cho người cao tuổi, đặc biệt những người ở độ tuổi từ 60 đến 79 tuổi vẫn chưa đáp ứng đầy đủ. Chỉ dưới 100.000 người, khoảng 1,3% tổng dân số trong nhóm tuổi trên được hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng (hay còn gọi là lương hưu xã hội) trong năm 2012.



Hình 1. Thu nhập bình quân đầu người theo độ tuổi năm 2010 và 2012
(Nguồn: VHLSS 2010, 2012)

Lương hưu xã hội cho người cao tuổi

Theo Nghị định 06/2011/NĐ-CP, đối tượng hưởng lương hưu xã hội bao gồm: (i) người cao tuổi từ 60 đến 79 tuổi thuộc diện nghèo và sống một mình hoặc sống cùng vợ/chồng già và không có con cái hoặc người thân hỗ trợ, và (ii) những người tuổi từ 80 trở lên không có lương hưu dựa trên đóng góp. Trước tháng 1 năm 2011, ngưỡng tuổi cho nhóm thứ 2 là 85 tuổi theo Nghị định (67)13/2010/NĐ-CP.

Sau khi giảm độ tuổi đủ điều kiện, độ bao phủ của lương hưu xã hội đã mở rộng đáng kể. Theo Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (LĐTBXH), hơn 1,3 triệu người từ 80 tuổi trở lên đã nhận lương hưu xã hội trong năm 2012, khiến lương hưu xã hội trở thành một trong những chính sách trợ giúp xã hội quan trọng nhất ở Việt Nam về độ bao phủ và kinh phí lên tới 142 triệu đô.

Mức chuẩn xác định mức trợ cấp xã hội hàng tháng được đưa ra ở Nghị định 13/2010/NĐ-CP là 180.000 đồng (tương đương 8,45 USD/tháng), tức là chỉ vào khoảng 5% của lương hưu đóng góp trung bình, theo thông tin từ dữ liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình (VHLSS) 2012. Điều đáng nói hơn nữa là mức hưởng cho những người từ 80 tuổi trở lên chỉ bằng 45% chuẩn nghèo ở nông thôn và 36% chuẩn nghèo ở thành thị. Với mức hỗ trợ này người thụ hưởng khó có thể thoát khỏi cảnh nghèo đói. Tuy nhiên, mức hưởng cũng được điều chỉnh theo tình trạng sức khỏe của người hưởng thụ. Ví dụ, người cao tuổi bị khuyết tật nặng sẽ được nhận 360.000 đồng một tháng.

Theo Bộ LĐTBXH, một số tỉnh thành có điều kiện kinh tế khá hơn đã áp dụng mức hưởng cao hơn, 350.000 đồng tại Hà Nội và 240.000 đồng ở TP. Hồ Chí Minh. Tổng cộng đã có 11 tỉnh áp dụng mức hỗ trợ thu nhập trên 200.000 đồng/tháng. Tuy nhiên, một số tỉnh vẫn áp dụng mức chuẩn xác định mức trợ cấp xã hội hàng tháng đưa ra ở Nghị định 13/2010/NĐ-CP từ năm 2010 là 180.000 đồng. Vì vậy, giá trị thực của mức hỗ trợ thu nhập giảm đi đáng kể do mức lạm phát cao từ năm 2010 đến năm 2013: giá trị thực của mức hưởng giảm đến 33% so với giá trị thực năm 2010 làm giảm tính phù hợp của lương hưu xã hội. Trái lại, lương tối thiểu đã được điều chỉnh để người dân được bù lại sức mua đã bị mất do lạm phát từ năm 2010 đến năm 2014.

Chính phủ đã thừa nhận sự suy giảm của trợ giúp xã hội qua việc ban hành Nghị định 136/2013/NĐ-CP, tăng mức chuẩn xác định mức trợ cấp xã hội hàng tháng lên 270.000 đồng (12,7 USD/tháng). Tuy nhiên, nghị định này vẫn chưa được thực hiện với lý do chưa có thông tư hướng dẫn. Nhằm giải quyết vấn đề đói nghèo cho người cao tuổi, đồng thời cung cấp hỗ trợ cho các nhóm dễ bị tổn thương khác như trẻ em mồ côi hoặc người khuyết tật, Chính phủ cần phải xem xét việc thực hiện Nghị định 136 sớm nhất có thể.



Lương hưu xã hội cho người từ 80 tuổi trở lên: thành công trong việc thực hiện

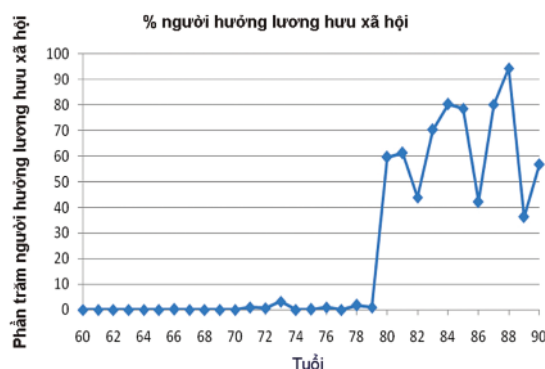
Theo kết quả điều tra Quốc gia về người cao tuổi năm 2011 (VNAS), 78,6% người từ độ tuổi 80 trở lên mà không có lương hưu đóng góp đã nhận lương hưu xã hội. Cùng với việc giảm độ tuổi đủ điều kiện từ 85 xuống 80 tuổi trong tháng 1 năm 2011, tỷ lệ bao phủ tăng lên khá ấn tượng và làm nổi bật năng lực thực thi ở cấp địa phương Việt Nam, đồng thời cũng phản ánh thực tế rằng các tiêu chí xác định người hưởng lợi đơn giản và rõ ràng đã giúp giảm thiểu các vấn đề về xác định đối tượng. Độ bao phủ của lương hưu xã hội cho nam và nữ giới gần như giống nhau, trong khi độ bao phủ cho người Kinh cao hơn so với người dân tộc thiểu số: 79,3% và 73,7%.

	<i>Độ bao phủ của lương hưu xã hội cho người từ 80 tuổi trở lên trên tổng số đối tượng (%)</i>
Thành thị/Nông thôn	
Các thành phố đặc biệt (Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh)	62,99
Các khu vực thành thị khác	88,29
Nông thôn	78,32
Khu vực	
Đồng bằng sông Hồng	74,84
Miền núi phía Bắc	47,90
Duyên hải miền Trung	72,46
Tây Nguyên	91,80
Đông Nam Bộ	77,94
Đồng bằng sông Cửu Long	88

Bảng 1. Độ bao phủ của lương hưu xã hội cho người từ 80 tuổi trở lên

Mặc dù vậy, số liệu về độ bao phủ theo vùng cũng cho thấy các vùng đã thực hiện tốt và các vùng còn thực hiện kém. Trong khi độ bao phủ ở khu vực Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long rơi vào khoảng trên dưới 90%, con số này chỉ dưới 50% ở khu vực miền núi phía Bắc tức là còn thấp hơn rất nhiều so với trung bình trên cả nước, cho thấy độ bao phủ thấp cho nhóm dân tộc thiểu số. Độ bao phủ ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh cũng thấp, chỉ ở mức 63%.

Bên cạnh thực hiện tốt, thất thoát trong lương hưu xã hội cũng khá thấp: chỉ có rất ít người dưới 80 tuổi và không thuộc diện được hưởng trợ cấp được nhận lương hưu xã hội (Hình 2).

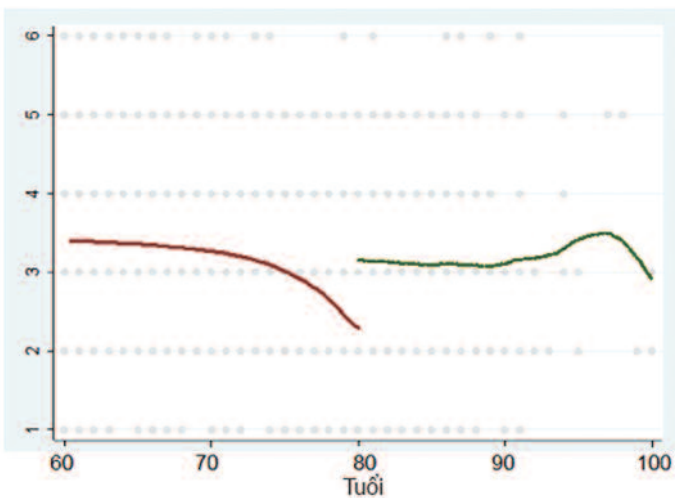


Hình 2. Tỷ lệ người được hưởng lương hưu xã hội cho người từ 80 tuổi trở lên theo độ tuổi (VNAS2011)

Lương hưu xã hội cho người từ 80 tuổi trở lên: nâng cao thu nhập

Nhằm đánh giá tác động của lương hưu xã hội cho người từ 80 tuổi trở lên, chúng tôi đã so sánh thu nhập của những người ngay trên độ tuổi đủ điều kiện và nhóm người ngay dưới độ tuổi đủ điều kiện (được gọi là phương pháp hồi quy cắt). Theo kết quả của VNAS 2011, có sự gia tăng đáng kể về thu nhập tại ngưỡng tuổi đủ điều kiện, cho thấy lương hưu xã hội đã có cải thiện về mặt kinh tế cho những người từ 80 tuổi trở lên (xem Hình 3).

Hình 3 cho thấy thu nhập giảm đi ở độ tuổi từ 60 đến 79. Hơn nữa, lương hưu xã hội đã tạo ra một sàn an sinh cho người cao tuổi giúp tăng cao thu nhập. Theo đó, việc nhận lương hưu xã hội giúp người được hưởng tăng khả năng có nguồn lực tài chính vững vàng hơn trước đây và hơn những người xung quanh.



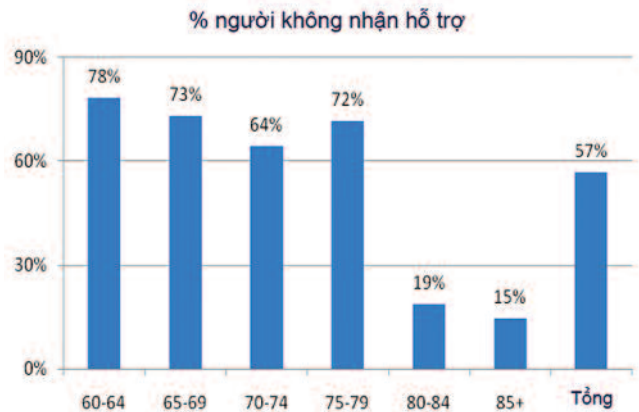
Hình 3. Mức thu nhập theo độ tuổi: tác động của trợ cấp xã hội cho người từ 80 tuổi trở lên (VNAS, 2011)

Người được hưởng lương hưu xã hội có xu hướng cảm thấy khỏe mạnh và ít đau ốm hơn. Tuy nhiên, chưa có đủ bằng chứng để chứng minh lương hưu xã hội có tác động đến tình trạng sức khỏe của người hưởng. Cần có thêm các nghiên cứu và dữ liệu về vấn đề này.

Những thiếu hụt đáng lo ngại cho nhóm tuổi từ 60 đến 79

Ngược lại, chính sách với đối tượng người từ 60 đến 79 tuổi là người nghèo cô đơn hoặc sống với vợ/chồng bị bệnh và không có hỗ trợ từ con cái hoặc họ hàng lại chưa đáp ứng đầy đủ. Trong năm 2012, số liệu từ Bộ LĐTBXH đã cho thấy chỉ có khoảng 95.000 người được hưởng lợi từ chính sách này, cho thấy sự tương phản rõ ràng với chính sách lương hưu xã hội cho người từ 80 tuổi trở lên. Những quy định ngặt nghèo về đối tượng hưởng lợi có thể là nguyên nhân khiến cho độ bao phủ thấp. Thứ nhất, chính sách hướng tới đối tượng là người nghèo và không có hỗ trợ từ gia đình, do đó số lượng người đủ điều kiện trên thực tế là rất nhỏ. Thêm vào đó, độ bao phủ các đối tượng còn thấp hơn do các Sở LĐTBXH gặp khó khăn trong việc xác định những người nào thuộc nhóm đối tượng trên. Trên thực tế, theo số liệu VNAS, chỉ 42% trong số các hộ gia đình

thuộc diện nghèo và chỉ có một thành viên được nhận lương hưu xã hội. Điều này cho thấy tình trạng bỏ sót đối tượng còn phổ biến. Hậu quả của việc thiếu hụt lương hưu xã hội cho nhóm tuổi này – về mặt thiết kế và thực hiện – là khoảng cách rất lớn trong độ bao phủ đối tượng (xem Hình 4).



Hình 4. Tỷ lệ những người không được nhận hỗ trợ (VNAS 2011)

Khoảng 70% số người trong độ tuổi từ 60 đến 79 không được nhận hỗ trợ thu nhập từ chính phủ đồng nghĩa với việc họ phải phụ thuộc vào tiền tiết kiệm và gia đình. Do thay đổi về xã hội và cơ cấu gia đình ở Việt Nam, Chính phủ có thể cần phải điều chỉnh lại chính sách hỗ trợ thu nhập cho những người độ tuổi từ 60 đến 79 nhằm đảm bảo một Sàn An sinh Xã hội cho người cao tuổi.

Tính công bằng và bảo đảm thu nhập cho người cao tuổi

Do tỷ lệ lao động nữ tham gia bảo hiểm xã hội thấp hơn, số lượng nữ giới được hưởng lương hưu dựa trên đóng góp cũng ít hơn. Dưới 8% số nữ giới trên 60 tuổi được nhận lương hưu trong khi hơn 12% nam giới nhận lương hưu. Tuy nhiên, độ bao phủ của lương hưu xã hội là tương đồng cho cả nam và nữ giới ở độ tuổi từ 80 trở lên do điều kiện quyết định không liên quan tới vai trò trong thị trường lao động của họ.

Tương tự như vậy, lương hưu xã hội cũng được phân bổ đều hơn giữa các nhóm dân tộc và nhóm thu nhập khác nhau.

Vì lý do trên, khi thiết kế chiến lược lương hưu lâu dài, Chính phủ cần phải xem xét tới việc lương hưu đóng góp sẽ đem lại lợi ích chủ yếu cho nam giới và dân tộc Kinh trong khi lương hưu xã hội sẽ được phân bổ tốt hơn theo giới tính và dân tộc.



Các khuyến nghị

Chính phủ có thể xem xét những khuyến nghị sau đây nhằm cải thiện hiệu quả của các chính sách về an sinh xã hội cho người cao tuổi:

1. Thu hẹp khoảng cách về bao phủ đối tượng cho nhóm từ 60 đến 79 tuổi trong Nghị định 136/2013/NĐ-CP. Hai phương án sau đây có thể đem ra xem xét:

- Hướng tới đối tượng là tất cả những người nghèo từ 65 đến 79 tuổi, hoặc
- Giảm độ tuổi đủ điều kiện từ 80 xuống 75 tuổi và xây dựng một lộ trình để giảm ngưỡng tuổi này xuống nữa trong tương lai.

2. Khẩn trương thực hiện Nghị định 136/2013/NĐ-CP nhằm bù giá cho mức hưởng do lạm phát. Thêm vào đó cần phải xem xét thiết lập chỉ mục mức hưởng thay đổi theo lạm phát hoặc ít nhất phải thiết kế một quy trình để điều chỉnh mức hưởng thường xuyên.

3. Khu vực miền núi phía Bắc, Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh cần nhanh chóng cải thiện và mở rộng độ bao phủ của lương hưu xã hội cho người ở độ tuổi từ 80 trở lên. Tất cả các khu vực và thành phố cần hướng tới việc đạt được độ bao phủ ít nhất 80% tổng số đối tượng đến cuối năm 2014.

4. Chính phủ Việt Nam cần xem xét việc thiết lập một chiến lược tổng thể trung hạn nhằm đảm bảo an toàn thu nhập cho người cao tuổi, bao gồm cả lương hưu xã hội và lương hưu đóng góp nhằm tạo dựng một Sàn An sinh Xã hội cho người cao tuổi. Cần xem xét một chiến lược lâu dài cho một hệ thống lương hưu và phúc lợi tổng thể cho người cao tuổi, nhằm đảm bảo sự gắn kết của chế độ bảo hiểm xã hội và trợ giúp xã hội.

5. Chính phủ cần xem xét các cơ hội việc làm và phát triển kỹ năng cho người cao tuổi như một phương pháp đảm bảo thu nhập và phúc lợi cho người cao tuổi.

6. Bộ LĐTBXH và Tổng cục Thống kê cần phối hợp cải thiện dữ liệu và thông tin sẵn có. Các cuộc khảo sát gần đây không cung cấp thông tin của từng người thụ hưởng, quyền lợi và chính sách trợ giúp xã hội mà chỉ đưa ra thông tin tổng hợp và ở cấp hộ gia đình, dẫn đến việc gần như không thể xác định được mức độ ảnh hưởng của lương hưu xã hội hay các chính sách bảo trợ xã hội khác.



Văn phòng ILO tại Việt Nam
48-50 Nguyễn Thái Học, Hà Nội
Tel: (84 4) 3734 0902
Fax: (84 4) 3734 0904



Quý Dân số Liên hợp quốc tại Việt Nam
Tòa nhà Một Liên hợp quốc
2E Vạn Phúc, Ba Đình, Hà Nội
(bắt đầu từ 1/1/2015)
Điện thoại: (84-4) 3823 6632
Fax: (84-4) 3823 2822
Email: vietnam.office@unfpa.org