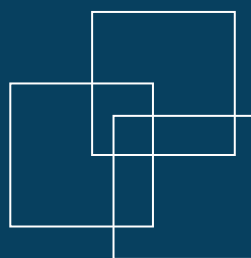




100
1919-2019
CÔNG BẰNG XÃ HỘI
VIỆC LÀM BỀN VỮNG

Phân tích mức độ thỏa đáng của chế độ an sinh xã hội từ nguồn thuế tại Việt Nam





Phân tích mức độ thỏa đáng của chế độ an sinh xã hội từ nguồn thuế tại Việt Nam

Philip James và Shea McClanahan

Tháng 6, 2019

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.

Phân tích tính thỏa đáng của chế độ an sinh xã hội từ nguồn ngân sách nhà nước
tại Việt Nam
Văn phòng Lao động Quốc tế: ILO, 2019

ISBN 978-92-2-134068-3 (bản in)
ISBN 978-92-2-134049-0 (web pdf)

Cũng được xuất bản bằng tiếng Anh: Assessing the Adequacy of Tax-financed Social Protection in Viet Nam, ISBN 978-92-2-134046-1 (print), 978-92-2-134047-8 (web pdf)

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

Mục lục

Lời tựa	vii
Tóm tắt tổng quan	ix
Danh mục từ viết tắt	xiii
1 Giới thiệu	1
2 Cách tiếp cận trong đánh giá mức độ thỏa đáng của các chế độ trợ cấp được tài trợ từ thuế tại Việt Nam	5
2.1 Tính thoả đáng là vấn đề đa chiều và mang tính hệ thống	5
2.2 Cách tiếp cận và phạm vi phân tích	9
3 So sánh quốc tế về các giá trị trợ cấp	13
3.1 Các chế độ trợ cấp tập trung vào trẻ em	14
3.2 Trợ cấp khuyết tật	16
3.3 Hưu trí xã hội dành cho người cao tuổi	18
3.4 Tóm tắt	21
4 Cơ sở đánh giá mức độ thỏa đáng trên bình diện quốc gia	23
4.1 Chuẩn nghèo	23
4.2 Lương tối thiểu và mức sống tối thiểu	25
4.3 Giỏ thực phẩm để có lượng dinh dưỡng tối thiểu	27
4.4 Thu nhập và chi tiêu trung bình	29
5 Thiết lập các chế độ trợ cấp thỏa đáng trong bối cảnh quốc gia	31
5.1 Xác định mức trợ cấp trẻ em thỏa đáng	31
5.1.1 Tính cần thiết từ góc độ chính sách đối với các chế độ trợ cấp trẻ em	31
5.1.2 Mức trợ cấp trẻ em thỏa đáng theo Công ước 102	34
5.1.3 Mức trợ cấp trẻ em thỏa đáng dựa vào bù đắp một phần chi phí nuôi dưỡng trẻ	35

5.2	Xác định mức trợ cấp khuyết tật thỏa đáng	38
5.2.1	Tính cần thiết về mặt chính sách đối với các chế độ trợ cấp khuyết tật	38
5.2.2	Mức trợ cấp khuyết tật thỏa đáng dựa trên tiêu chuẩn quốc gia	41
5.3	Xác định mức hưu trí xã hội thỏa đáng	48
5.3.1	Tính cần thiết về mặt chính sách đối với các chế độ hưu trí xã hội	48
5.3.2	Các mức trợ cấp xã hội thỏa đáng dựa theo các tiêu chuẩn quốc gia	49
5.4	Các mức hưởng thỏa đáng tài trợ từ nguồn thuế được khuyến nghị	51
6	Hệ số điều chỉnh các mức hưởng trợ cấp	57
6.1	Các tác động lạm phát minh họa	57
6.2	Hệ số điều chỉnh giá	60
6.3	Hệ số điều chỉnh lương	62
6.4	Các phương pháp hỗn hợp	63
6.5	Tóm tắt các phương án hệ số điều chỉnh	65
6.6	Bù đắp giá trị và đảm bảo tính thỏa đáng	66
7	Kết luận	67
	Tài liệu tham khảo	69

Danh mục Hình

Hình 0.1:	Tóm tắt các mức trợ cấp tối thiểu được đề xuất, Việt Nam (VND)	x
Hình 2.1:	Tỷ lệ dân số được hưởng các chế độ an sinh xã hội tại Việt Nam, phân bố theo nhóm tuổi	6
Hình 2.2:	Tỷ lệ % dân số Việt Nam sống trong nghèo đói, căn cứ trên chuẩn nghèo	7
Hình 2.3:	Tình trạng nghèo và phân bố thu nhập tại Việt Nam	7
Hình 3.1:	Mức trợ cấp trẻ em theo tỷ lệ % GDP bình quân đầu người	15
Hình 3.2:	Trợ cấp khuyết tật từ nguồn thuế, quy đổi theo tỷ lệ % GDP bình quân đầu người	17
Hình 3.3:	Mức trợ cấp hưu trí xã hội từ nguồn ngân sách tại các quốc gia thu nhập thấp và trung bình thấp, quy đổi theo % GDP bình quân đầu người	19
Hình 3.4:	So sánh mức trợ cấp hưu trí xã hội từ nguồn ngân sách ở Việt Nam và các quốc gia thu nhập trung bình, quy đổi theo % GDP bình quân đầu người	20
Hình 3.5:	So sánh mức trợ cấp hưu trí xã hội từ nguồn ngân sách ở Việt Nam và các quốc gia thu nhập cao, quy đổi theo % GDP bình quân đầu người	21

Hình 4.1: Phân bổ chi tiêu theo đầu người ở Việt Nam	27
Hình 4.2: Chi tiêu dùng xếp theo nhóm tiêu dùng và thu nhập, Việt Nam (%)	28
Hình 4.3: Thu nhập và chi tiêu bình quân đầu người ở Việt Nam, xét theo nhóm thu nhập, Việt Nam (VND).....	30
Hình 5.1: Tóm tắt các mức trợ cấp tối thiểu và các mức đề xuất, Việt Nam (VND)	56
Hình 6.1: Tác động của lạm phát đến giá trị của trợ giúp bằng tiền mặt, Việt Nam.....	58
Hình 6.2: Tác động của tăng lương đến giá trị tương đối của trợ cấp bằng tiền mặt, Việt Nam.....	58
Hình 6.3: Chỉ số giá tiêu dùng (Lạm phát thông thường), Việt Nam, 2013-2025 (VND)	60
Hình 6.4: Chỉ số giá tiêu dùng (Sản phẩm thực phẩm), Việt Nam, 2013-2025 (VND).....	61
Hình 6.5: Hệ số điều chỉnh tăng lương trung bình, Việt Nam, 2013-2025 (VND)	62
Hình 6.6: Hệ số điều chỉnh lương tối thiểu, Việt Nam, 2013-2025 (VND) ...	64
Hình 6.7: Cơ chế tính hệ số dựa vào chỉ số giá tiêu dùng và tăng lương trung bình, Việt Nam, 2013-2025 (VN)	64
Hình 6.8: Giá trị các khoản trợ cấp bằng tiền mặt (mức giá trị cơ sở là 270.000 VND) đến năm 2025 theo phương pháp hệ số điều chỉnh, Việt Nam, 2013-2025 (VND)	65
Hình 6.9: CPI (lạm phát thông thường) + 5%, Việt Nam, 2013-2025 (VND)	66

Danh mục Bảng

Bảng 1.1: Các mục tiêu bao phủ của MPSIR (%).....	2
Bảng 1.2: Các mục tiêu chính trong Quyết định số 448/QĐ-TTg ngày 14 tháng 4 năm 2017 (MPSARD).....	2
Bảng 2.1: Tóm tắt các chế độ trợ giúp xã hội cho trẻ em, người khuyết tật, người cao tuổi.....	11
Bảng 4.1: Các chuẩn nghèo đang áp dụng tại Việt Nam.....	24
Bảng 4.2: Chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH, 2016-2020	25
Bảng 4.3: Mức lương tối thiểu của khu vực tư nhân tại Việt Nam năm 2013 và 2019 (VND/tháng)	25
Bảng 4.4: Mức sống tối thiểu tính theo lương tối thiểu 2019 (VND/tháng)	26
Bảng 4.5: Chi tiêu cho lương thực so với các chuẩn nghèo, Việt Nam	28
Bảng 4.6: So sánh chi tiêu lương thực với lương tối thiểu, Việt Nam.....	29
Bảng 5.1: Giá trị trợ cấp (cho một trẻ) theo Công ước 102 của ILO (VND/tháng/trẻ)	34
Bảng 5.2: Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng tính theo chuẩn nghèo, Việt Nam (VND/tháng)	35

Bảng 5.3: Trợ cấp trẻ em mức tối thiểu thỏa đáng tính theo lương tối thiểu 2019, Việt Nam (VND/tháng)	36
Bảng 5.4: Chế độ trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng dựa vào mức sống tối thiểu và trợ cấp người phụ thuộc, Việt Nam (VND/tháng) ...	36
Bảng 5.5: Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng tính theo thu nhập và chi tiêu trung bình, Việt Nam (VND/tháng)	37
Bảng 5.6: Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng tính theo chi tiêu gia tăng của hộ gia đình có trẻ (VHLSS), Việt Nam (VND/tháng)	38
Bảng 5.7: Tóm tắt chi phí sinh hoạt tăng thêm với một người khuyết tật (%)	41
Bảng 5.8: Chuẩn nghèo theo Quyết định 59 so với chi phí gia tăng do khuyết tật (VND/tháng)	43
Bảng 5.9: Trợ cấp khuyết tật tối thiểu thỏa đáng tính theo chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH, Việt Nam (VND/tháng)	43
Bảng 5.10: Lương tối thiểu năm 2019 so với chi phí gia tăng do khuyết tật, Việt Nam (VND/ người/ tháng)	44
Bảng 5.11: Trợ cấp khuyết tật tối thiểu thỏa đáng tính theo lương tối thiểu và tỷ lệ thay thế của Công ước 102, Việt Nam (VND)/tháng	45
Bảng 5.12: Chi phí phát sinh của người khuyết tật dựa vào mức sống tối thiểu lấy cơ sở từ lương tối thiểu, Việt Nam (VND/tháng)	46
Bảng 5.13: Trợ cấp khuyết tật thỏa đáng tối thiểu lấy cơ sở từ tính toán mức sống tối thiểu, Việt Nam/tháng)	46
Bảng 5.14: Chi phí khuyết tật gia tăng tính theo thu nhập và chi tiêu, Việt Nam (VND/tháng/người)	47
Bảng 5.15: Trợ cấp khuyết tật tối thiểu thỏa đáng tính theo thu nhập và chi tiêu	48
Bảng 5.16: Các mức lương hưu thỏa đáng tối thiểu trong so sánh với lương tối thiểu khu vực tư nhân năm 2019, Việt Nam (VND/tháng)	50
Bảng 5.17: Các mức trợ cấp hưu trí tối thiểu thỏa đáng dựa trên tính toán mức sống tối thiểu, Việt Nam (VND/tháng)	50
Bảng 5.18: Các mức trợ cấp hưu tối thiểu thỏa đáng dựa trên thước đo thu nhập và chi tiêu	51
Bảng 5.19: Bảng tóm tắt các mức hưởng tối thiểu theo các định nghĩa khác nhau về tính thỏa đáng, Việt Nam (VND)	53

Lời tựa

Báo cáo này là một phần đầu vào của báo cáo lớn hơn nghiên cứu các vấn đề liên quan tới mở rộng các quyền lợi an sinh xã hội lấy từ nguồn thuế ở Việt Nam, nhằm hỗ trợ Chính phủ Việt Nam trong nỗ lực triển khai Đề án đổi mới, phát triển trợ giúp xã hội và Đề án cải cách bảo hiểm xã hội. Báo cáo này đã được giám sát bởi bà Betina Ramírez López từ Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) cũng như hỗ trợ kỹ thuật của bà Doãn Thùy Dung và ông Nguyễn Hải Đạt từ Văn phòng ILO Việt Nam tại Hà Nội. Báo cáo cũng nhận được định hướng và phản hồi hữu ích từ các cơ quan của Việt Nam như lãnh đạo và các cán bộ thuộc Vụ Bảo hiểm xã hội và Cục Bảo trợ xã hội (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội), Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính (Bộ Tài chính) cũng như thông qua tham vấn với các đối tác liên quan, trong đó có Quỹ Nhi đồng Liên Hợp Quốc (UNICEF).

Tác giả chính của báo cáo này là Shea McClanahan đến từ Development Pathways, với sự hỗ trợ của Philip James (Development Pathways) trong việc soạn thảo báo cáo và phân tích kinh tế xã hội. Bjorn Gelders (Development Pathways) là người cố vấn về chiến lược và giám sát chung, và Abigail Harvey và Celia Carbajosa (Development Pathways) hỗ trợ các công việc hậu cần.

Tóm tắt tổng quan

Kế hoạch hành động thực hiện Đề án đổi mới, phát triển trợ giúp xã hội (MPSARD) mới được thông qua đặt ra yêu cầu sửa đổi Nghị định 136/2013/ND-CP ngày 21 tháng 10 năm 2013¹ quy định các chính sách trợ giúp xã hội.² Trọng tâm của nội dung sửa đổi là đề xuất mức trợ cấp xã hội hàng tháng mới cho các nhóm thụ hưởng. Để hỗ trợ quá trình này, báo cáo này nghiên cứu mức độ thỏa đáng của các mức trợ cấp hiện nay theo Nghị định 136/2013. Tuy nhiên, việc đánh giá tính thỏa đáng của hệ thống và của các chế độ trợ cấp an sinh xã hội về cơ bản mang tính chính trị, và có phần chủ quan do sự khác biệt lớn giữa các kinh nghiệm thực tiễn của quốc tế và các tiêu chuẩn quốc gia làm cơ sở cho việc đánh giá tính thỏa đáng trong mối tương quan với các mục tiêu chính sách của các chế độ trợ cấp tương ứng.

Báo cáo đưa ra một vài tham chiếu để xác định mức độ thỏa đáng của các chế độ trợ cấp từ thuế tại Việt Nam và đồng thời gợi ý một số phương án nhằm bảo đảm (tiến tới cải thiện và bù đắp) các giá trị trợ cấp trong tương lai. Phân tích tập trung vào ba chế độ trợ cấp chính gồm trợ cấp trẻ em, khuyết tật và người cao tuổi, phù hợp với cách tiếp cận theo vòng đời được đặt ra trong MPSARD.

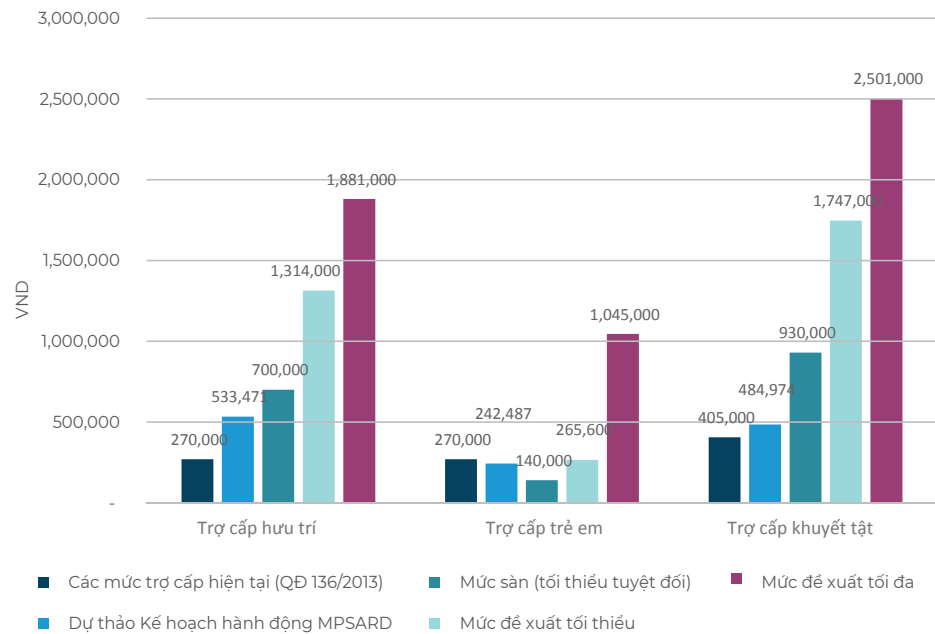
Lý tưởng nhất là mức trợ cấp phải đáp ứng một cách rộng rãi mục tiêu chính sách đề ra. Ví dụ, các chế độ trợ cấp có mục tiêu thay thế thu nhập, thì mức sàn tối thiểu thỏa đáng đối với hưu trí xã hội và trợ cấp khuyết tật (đối với khuyết tật vừa tới khuyết tật nặng dẫn đến hầu như không có khả năng làm việc) phải là mức chuẩn nghèo, mặc dù nếu giá trị trợ cấp hào phóng hơn thì sẽ gần với tiêu chuẩn lý tưởng về mức thỏa đáng hơn. Đối với vấn đề trợ cấp trẻ em và gia đình thì tình hình còn phức tạp hơn. Do thiếu các tiêu chí so sánh quốc tế, các câu hỏi tiếp tục xoay quanh các tiêu chuẩn tối thiểu đối với các chế độ trợ cấp gia đình đặt ra trong Công ước số 102 của ILO,³ và những thách thức liên quan đến việc tính toán chi phí nuôi dưỡng trẻ, nghĩa là nên có sự linh hoạt hơn trong việc xác định mức trợ cấp thỏa đáng trên cơ sở các ưu tiên quốc gia khác nhau. Do đó, dựa vào báo cáo phân tích, chúng tôi đề xuất một dãy các giá trị có thể chấp nhận được cho mỗi chế độ trợ cấp theo vòng đời này, được thể hiện trong hình 0.1.

¹ Sau đây gọi là Nghị định 136/2013” (Nước CHXHCN Việt Nam, 2013)

² Việc sử dụng thuật ngữ ‘trợ giúp xã hội’ trong báo cáo này là dựa vào thuật ngữ quốc gia, tuy nhiên Nghị định 136/2013 cũng quy định cả những chế độ trợ cấp không xét gia cảnh, như hưu trí xã hội dựa vào điều kiện xét chế độ hưu trí.

³ Công ước ILO về An sinh xã hội (Tiêu chuẩn tối thiểu), 152 (Số 102)

HÌNH 0.1: Tóm tắt các mức trợ cấp tối thiểu được khuyến nghị, Việt Nam (VND)



Trong một số trường hợp, việc mở rộng lợi ích theo chiều ngang có thể phải được ưu tiên thực hiện trước việc mở rộng theo chiều dọc. Thiết lập các mức trợ cấp thỏa đáng - mở rộng lợi ích theo chiều dọc – là một việc làm quan trọng, nhưng còn xa mới là thành phần duy nhất để thực hiện một tầm nhìn dài hạn về an sinh xã hội toàn dân làm nền tảng cho một xã hội nhân văn và một nền kinh tế phát triển. Xét mục tiêu của Việt Nam muốn xây dựng một hệ thống an sinh xã hội đa tầng, trong đó các chế độ trợ cấp tài trợ từ thuế và từ đóng góp bổ trợ lẫn nhau để đạt tới diện bao phủ phổ quát, nên vấn đề thỏa đáng theo chiều dọc của các gói trợ cấp tài trợ từ thuế có thể phải nhường chỗ cho những ưu tiên cấp thiết hơn liên quan đến mở rộng theo chiều ngang. Điều này đặc biệt đúng với trợ cấp trẻ em và gia đình, vì loại trợ cấp này có thể có tính linh hoạt cao hơn trong việc xác định mức hưởng phù hợp của mỗi tầng tương ứng để đảm bảo quyền được hưởng các chế độ trợ cấp thỏa đáng ở mức tối thiểu trong khi vẫn duy trì và thúc đẩy động cơ tham gia bảo hiểm xã hội, vốn là ưu tiên chính của Chính phủ theo Nghị quyết số 28/NQ-TW.⁴ Tuy nhiên, đối với trợ cấp hưu trí xã hội và khuyết tật, cần phải có sự quan tâm nhiều hơn để mức trợ cấp tài trợ từ thuế đảm bảo mức sống thỏa đáng cho hàng triệu người đang sống nhờ trợ cấp, sao cho không chỉ đáp ứng nhu cầu cơ bản mà còn sống có nhân phẩm, thịnh vượng và đóng góp cho xã hội.

⁴ Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2018

Khi các mức trợ cấp được đưa ra, điều quan trọng là Chính phủ Việt Nam cần phải thiết lập một cơ chế khách quan và liên tục nhằm duy trì mức giá trị thực của các chế độ trợ cấp theo thời gian. Báo cáo này cũng tìm hiểu một số công thức tính hệ số điều chỉnh nhằm duy trì, bù đắp và cải thiện giá trị trợ cấp tài trợ từ thuế trong tương lai. Tối thiểu thì hệ thống tính hệ số điều chỉnh này cần đảm bảo sức mua của khoản trợ cấp bằng cách gắn chúng với giá cả, tránh làm giảm giá trị thực. Tuy nhiên, chúng tôi thấy rằng một số phương pháp tính hệ số điều chỉnh dựa vào lương dù là một phần hay toàn bộ, có thể được xem là cách để đảm bảo mức sống của người hưởng trợ cấp trong mối tương quan với nhóm dân số đang lao động, đồng thời đảm bảo sự gắn kết giữa các tầng tài trợ từ thuế và tầng đóng góp.

Chính phủ Việt Nam đang có những bước tiến quan trọng nhằm đảm bảo mọi người dân được tiếp cận an sinh xã hội thỏa đáng, bao trùm suốt vòng đời. Việc xác định mức trợ cấp thỏa đáng – mở rộng theo chiều dọc- là một hợp phần quan trọng nhưng không phải là duy nhất trong việc thực hiện tầm nhìn dài hạn về an sinh xã hội phổ cập, làm nền tảng cho một xã hội nhân văn và một nền kinh tế đang tăng trưởng.

Danh mục từ viết tắt

AME	Hệ số tính nhu cầu dinh dưỡng của nam giới trưởng thành
BHXH	Bảo hiểm xã hội
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
MPSARD	Đề án Đổi mới và phát triển trợ giúp xã hội
MPSIR	Đề án Cải cách bảo hiểm xã hội
MOLISA	Bộ Lao động Thương binh và Xã hội
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
PPP	Sức mua tương đương
RPI	Chỉ số giá bán lẻ
TGXH	Trợ giúp xã hội
UNDESA	Ban Các vấn đề Kinh tế và Xã hội của Liên Hợp Quốc
UNICEF	Quỹ nhi đồng Liên Hợp Quốc
VHLSS	Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam
VND	Đơn vị tiền tệ Việt Nam

1. Giới thiệu

Trong những năm gần đây, hệ thống an sinh xã hội Việt Nam đang trải qua một số thay đổi lớn, mở đầu cho một lộ trình mở rộng đáng kể diện bao phủ và nâng cao mức hưởng. Hệ thống an sinh xã hội bao gồm bảo hiểm xã hội (BHXH) dành cho người lao động (NLĐ) có hợp đồng lao động chính thức và một số đối tượng khác thoả mãn các tiêu chí theo quy định, và hệ thống trợ giúp xã hội (TGXH) đảm bảo phúc lợi hợp lý cho người có hoàn cảnh khó khăn và đáp ứng các điều kiện xác định đối tượng hạn hẹp nhất định. Hệ thống trợ giúp xã hội của Việt Nam được cấu thành từ ba trụ cột: trợ giúp thường xuyên (TGTX), trợ giúp khẩn cấp (TGKC); và chăm sóc xã hội và công tác xã hội.

Trợ giúp thường xuyên là hợp phần lớn nhất của TGXH, bao gồm trợ giúp tiền mặt dành cho một số nhóm đối tượng nhất định như trẻ em (ví dụ: trẻ mồ côi, trẻ khuyết tật), người khuyết tật, cha/mẹ đơn thân, người nhiễm HIV/AIDS, người cao tuổi 60-79 tuổi không có người chăm sóc, phụng dưỡng, và trợ cấp hưu trí xã hội (trợ cấp người cao tuổi) phổ quát cho người từ 80 tuổi trở lên.

Hiện nay, tác động của các chế độ trợ giúp xã hội đến mục tiêu giảm nghèo và các mục tiêu khác là không đáng kể do diện bao phủ và mức hưởng còn thấp.⁵ Để giải quyết các thách thức về diện bao phủ và mức hưởng thấp, Việt Nam đã bắt đầu tiến hành một số cải cách nhằm mở rộng - trong đó bao gồm tăng mức trợ cấp xã hội – đồng thời tăng cường tích hợp hệ thống BHXH và TGXH. Các mục tiêu này được phản ánh trong Đề án Cải cách chính sách bảo hiểm xã hội (MPSIR)⁶, Đề án Đổi mới, phát triển trợ giúp xã hội (MPSARD)⁷ và các kế hoạch hành động của hai Đề án này.⁸ Đề án BHXH chủ trương xây dựng hệ thống đa tầng, trong đó kết hợp tăng không đóng góp (lấy nguồn từ ngân sách) và tăng có đóng góp nhằm tiến tới bao phủ phổ quát. Các mục tiêu này được trình bày tóm tắt trong bảng 1.1.

⁵ Kidd và cộng sự. (2015).

⁶ Như thể hiện tại Nghị quyết 28-NQ/TW ngày 23/5/2018, Hội nghị lần thứ 7, Ban chấp hành Trung ương khóa 12 về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội.

⁷ Như thể hiện tại Quyết định 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'. Sau đây gọi tắt là 'MPSARD'.

⁸ Lưu ý rằng Dự thảo Kế hoạch hành động của MPSARD có các chỉ tiêu được dẫn chiếu trong suốt báo cáo này. Bản Kế hoạch hành động MPSARD được phê duyệt không đề cập đến các chỉ tiêu cụ thể về mức trợ cấp.

BẢNG 1.1: Các mục tiêu bao phủ của MPSIR (%)

Nhóm mục tiêu	Tỷ lệ bao phủ đến năm 2021	Tỷ lệ bao phủ đến năm 2025	Tỷ lệ bao phủ đến năm 2030
Dân số trong độ tuổi lao động đang tham gia các chế độ BHXH	35	45	60
Dân số trong độ tuổi lao động tham gia hệ thống bảo hiểm thất nghiệp	28	35	45
Những người trên độ tuổi nghỉ hưu thông thường được hưởng lương hưu, trợ cấp bảo hiểm hàng tháng, và các chế độ trợ cấp xã hội.	45	55	65
Dân số trong độ tuổi lao động đang tham gia hệ thống bảo hiểm tự nguyện	1	2.5	5

MPSARD sử dụng cách tiếp cận dựa trên quyền và theo vòng đời để hướng tới mở rộng trợ giúp xã hội và tiến đến mở rộng diện bao phủ, tăng mức hưởng trợ cấp cho trẻ em, người khuyết tật và người già. (Các chế độ trợ cấp dành cho những đối tượng này là trọng tâm của báo cáo). Tuy nhiên, cho tới nay Chính phủ Việt Nam chưa có cam kết chỉ tiêu mới nào, và do thiếu cơ chế xác định hệ số điều chỉnh dẫn tới giá trị trợ cấp bị giảm đáng kể qua thời gian.

BẢNG 1.2: Các mục tiêu chính trong Quyết định số 448/QĐ-TTg ngày 14 tháng 4 năm 2017 (MPSARD)

Loại trợ cấp	Điều kiện hưởng/tỷ lệ bao phủ
Hưu trí xã hội (trợ cấp người cao tuổi)	Tuổi đủ điều kiện hưởng giảm dần xuống 75 tuổi (70 tuổi đối với dân tộc thiểu số); bao gồm cả người hưởng chế độ bảo hiểm xã hội có mức lương thấp.
Trợ cấp khuyết tật	Tăng dần tỷ lệ bao phủ lên 100% với người khuyết tật trong độ tuổi lao động và người chăm sóc (1.8% người trong độ tuổi lao động).
Trợ cấp người chăm sóc	Người không có khả năng làm việc do phải chăm sóc người khuyết tật
Trợ cấp trẻ em (bao gồm cả trẻ khuyết tật)	Trợ cấp trẻ em đối với trẻ dưới 36 tháng tuổi. Trợ cấp trẻ em đối với tất cả trẻ có hoàn cảnh đặc biệt (được định nghĩa theo luật), không kể tuổi tác.
Trợ cấp cho người nhiễm HIV/AIDS	Người nhiễm HIV/AIDS sống trong các gia đình nghèo và dần mở rộng sang các hộ cận nghèo

Trong báo cáo này chúng tôi đánh giá tính thỏa đáng của các mức trợ cấp xã hội hiện nay ở Việt Nam và đưa ra đề xuất nhằm cải thiện và đảm bảo giá trị các khoản trợ cấp này trong tương lai. Phần 2 trình bày tổng quan phương pháp sử dụng để đánh giá tính thỏa đáng của trợ cấp và phạm vi các khoản trợ cấp được xem xét.

Phần 3 đặt các chế độ trợ cấp xã hội của Việt Nam trong bối cảnh tương quan so sánh với trợ cấp trẻ em, khuyết tật và hưu trí tuổi già được tài trợ từ thuế ở các quốc gia khác trên thế giới; Phần 4 mô tả các bộ chỉ số so sánh của quốc gia sử dụng trong đánh giá tính thỏa đáng cấp quốc gia; Phần 5 trình bày sự cần thiết phải có các chế độ trợ cấp trẻ em, khuyết tật và hưu trí tuổi già và đánh giá tính thỏa đáng của mỗi loại trợ cấp so với các tiêu chuẩn tối thiểu quốc tế và các chuẩn quốc gia; Phần 6 tìm hiểu tác động của các cơ chế tính hệ số điều chỉnh dự kiến khác nhau đối với giá trị trợ cấp trong tương lai tại Việt Nam; và Phần 7 là phần kết luận.

2. Cách tiếp cận trong đánh giá mức độ thoả đáng của các chế độ trợ cấp được trả từ nguồn thuế tại Việt Nam

Những tranh luận xoay quanh vấn đề tính thoả đáng của các chế độ trợ cấp tiền mặt diễn ra tương đối thường xuyên và liên tục trong tiến trình cải cách hệ thống an sinh xã hội và hoạch định chính sách nói chung. Mặc dù mức trợ cấp cần phải có sự nhất quán với mục tiêu chính sách đặt ra, nhưng xét cho cùng, thì việc ấn định mức trợ cấp là bao nhiêu sẽ phụ thuộc một phần vào đánh giá chủ quan của các nhà hoạch định chính sách (với tư cách là đại diện của xã hội) về mức thoả đáng theo quan điểm của họ. Tuy nhiên, có một số phương pháp luận thường được sử dụng để cung cấp thông tin làm căn cứ đánh giá tính thoả đáng của mức trợ cấp.

2.1 Mức độ thoả đáng là vấn đề đa chiều và mang tính hệ thống

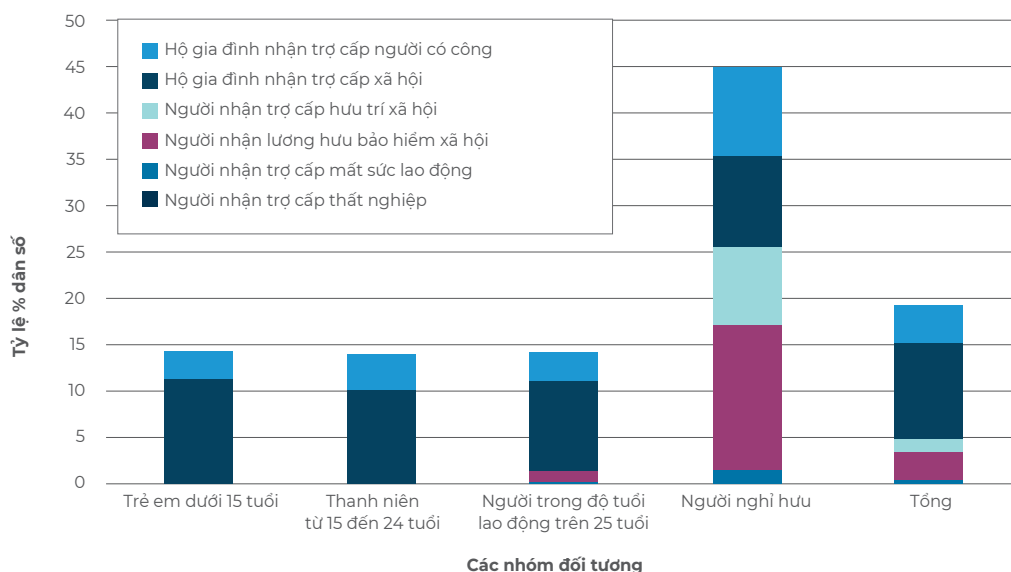
Ngay cả khi báo cáo này tập trung vào các thước đo thông thường về mức độ thoả đáng (tức là tính “rộng rãi” tương đối của mức trợ cấp, mà ILO gọi là mở rộng diện bao phủ theo “chiều dọc”), thì cũng không nên đánh giá về tính thoả đáng của từng chế độ cho từng nhóm đối tượng mục tiêu một cách riêng rẽ. Thay vào đó, cần áp dụng tư duy hệ thống để phân tích các vấn đề và thách thức liên quan mà các đối tượng thụ hưởng trong hiện tại và tương lai đang gặp phải. Trên thực tế, để có thể hiểu đầy đủ về một chế độ trợ cấp thoả đáng cần có tư duy đa chiều, và một số người lập luận rằng việc mở rộng diện bao phủ theo “chiều ngang”, hay đặc biệt khi thiếu nó, là khía cạnh quan trọng về mức độ thoả đáng do “việc đánh giá tính thoả đáng... cũng nên được xem xét trên bình diện xã hội.”⁹

Trong thiết kế, các chương trình trợ giúp xã hội tại Việt Nam có các mục tiêu tương đối khiêm tốn, được phản ánh qua diện bao phủ thấp của cả hệ thống an sinh xã hội. Qua phân tích kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2016 cho thấy dưới 20% trong tổng số hộ gia đình tại Việt Nam có người thụ hưởng từ một chương trình an sinh xã hội, thể hiện trong hình 2.1. Thực tế, khoảng trống bao phủ tương đối lớn ở mọi nhóm tuổi, tuy nhiên người trẻ tuổi và người trong độ tuổi lao động rõ ràng không được hưởng lợi nhiều từ hệ thống an sinh xã hội hiện tại của

⁹ Xem nghiên cứu của Brimblecombe (2013), trong đó xác định 7 khía cạnh cần xem xét khi đánh giá tính thoả đáng của chế độ hưu trí: mức hưởng; thị trường lao động hiện tại (trong độ tuổi phù hợp); năng lực quản lý hệ thống/chương trình (tạo điều kiện thuận lợi để cải thiện tính thoả đáng); đảm bảo công bằng giữa các thế hệ; duy trì giá trị thực tế của mức trợ cấp theo thời gian; và diện bao phủ. Nhiều yếu tố trong số 7 khía cạnh nêu trên cũng được xem xét khi đánh giá các chế độ khác.

Việt Nam - có tới 85% hộ gia đình không được hưởng bất cứ chế độ an sinh xã hội nào. Trong khi đó, khoảng 45% người cao tuổi được hưởng một số hình thức an sinh xã hội chẳng hạn, lương hưu BHXH, trợ cấp hưu trí xã hội (trợ giúp thường xuyên cho người cao tuổi), trợ cấp người có công, lý giải cho sự khác biệt giữa tỷ lệ bao phủ an sinh xã hội của nhóm người cao tuổi và nhóm người trẻ tuổi.

HÌNH 2.1: Tỷ lệ dân số được hưởng các chế độ an sinh xã hội tại Việt Nam, phân bố theo nhóm tuổi



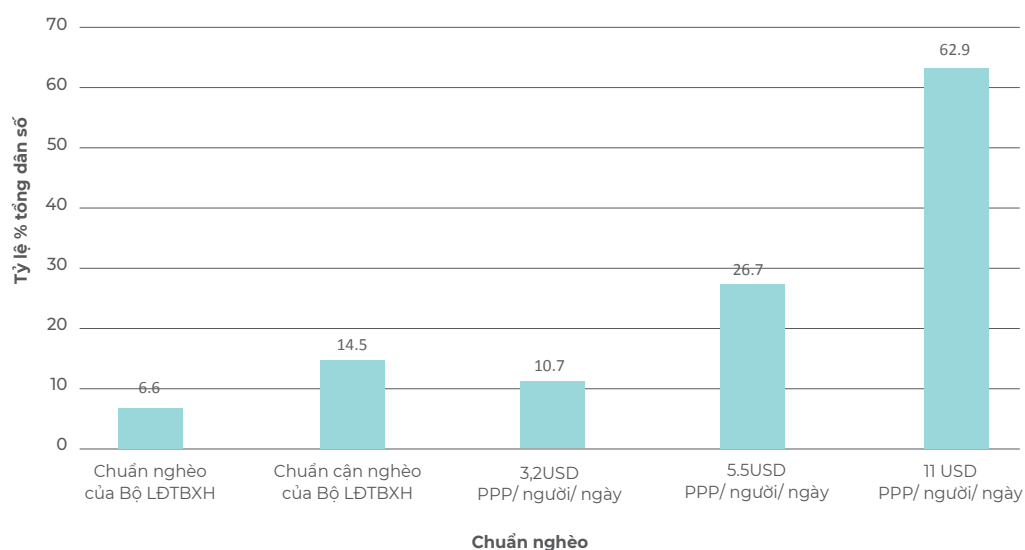
Nguồn: Căn cứ vào kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2016.

Điều này không có nghĩa là Việt Nam không đạt được những bước tiến trong những thập kỷ gần đây, vốn từ một trong những nước nghèo nhất thế giới đã vươn lên thành nước thu nhập trung bình, thu nhập của người dân tăng nhanh và tỷ lệ nghèo giảm mạnh. Tuy nhiên, khoảng 14,5% dân số sống dưới mức 1.000.000 VND/người/tháng và phù hợp với định nghĩa về “cận nghèo” của Bộ LĐTBXH và 6,6% dân số sống dưới mức chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH là 700.000 VND/người/tháng.¹⁰

Bên cạnh đó, nếu sử dụng các phương pháp đo lường của quốc tế thì số người bị coi là nghèo đói hoặc dễ bị tổn thương thậm chí sẽ còn nhiều hơn: sử dụng chuẩn nghèo quốc tế cho các quốc gia thu nhập trung bình thấp có sức mua tương đương (PPP) là 3,20 USD/người/ngày, thì 11% dân số Việt Nam bị xếp là nghèo, có mức thu nhập bình quân đầu người dưới 29.000 VND/người/ngày; nếu áp dụng chuẩn nghèo quốc tế đối với quốc gia thu nhập trung bình cao có sức mua tương đương 5,50 USD/người/ngày (xấp xỉ 49.850 VND) thì tỷ lệ nghèo Việt Nam là 27%. Theo một số tính toán, tỷ lệ nghèo có thể lên đến 63% (xem hình 2.2).

¹⁰ Chuẩn nghèo cho giai đoạn 2016-2020 được quy định trong Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ban hành ngày 19/22/2015. Chuẩn nghèo được trích dẫn áp dụng cho khu vực nông thôn. Đối với khu vực thành thị, chuẩn nghèo là 900.000 VND/người/tháng và chuẩn cận nghèo là 1.300.000 VND/người/tháng.

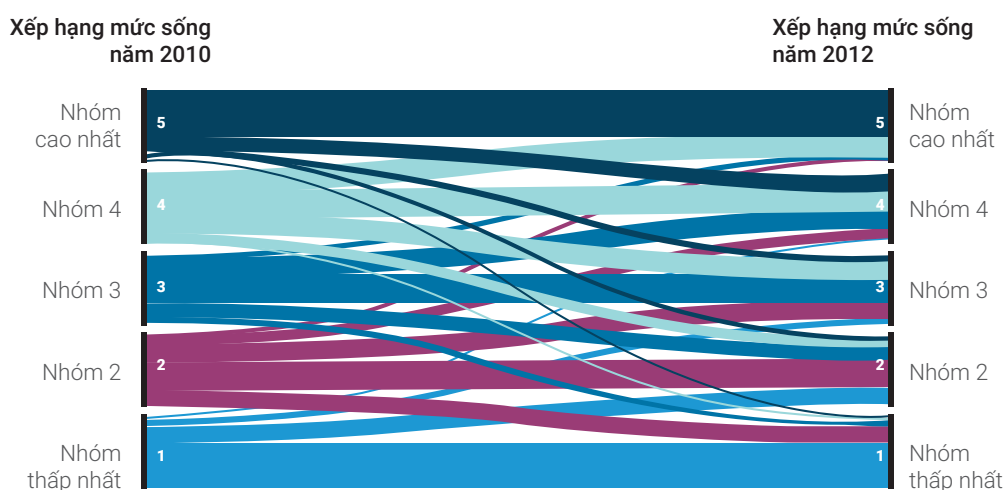
HÌNH 2.2: Tỷ lệ % dân số Việt Nam sống trong nghèo đói, dựa theo chuẩn nghèo



Nguồn: Căn cứ vào kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2016.

Ngoài ra, vì thu nhập của người dân không ổn định và không được đảm bảo, nên sẽ chính xác hơn khi quan sát nghèo đói như là một rủi ro thường xuyên mà mọi người gặp phải trong đời khi hoàn cảnh thay đổi, thay vì xem nó là một đặc điểm tĩnh.¹¹ Như hình 2.3 dưới đây cho thấy một tỷ lệ lớn người Việt Nam thoát nghèo rồi lại tái nghèo, thậm chí chỉ trong một thời gian ngắn và các mức phân bố thu nhập cũng khác nhau. Trên thực tế, điều này có nghĩa rằng tất cả mọi người sẽ cần an sinh xã hội ở các thời điểm khác nhau trong cuộc đời.

HÌNH 2.3: Tình trạng nghèo và phân bố thu nhập tại Việt Nam



Nguồn: Phân tích kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2010 và 2012.

¹¹ Knox-Vydanov, 2014.

Do đó, hệ thống trợ giúp xã hội hiện nay của Việt Nam vốn được thiết kế dành riêng cho một số ít nhóm đối tượng quy định tại Nghị định 136 đang bỏ qua một tỷ lệ lớn dân số đang sống trong tình trạng nghèo, hoặc hàng ngày phải đối mặt với nguy cơ nghèo đói hoặc nguy cơ sụt giảm mức sống đáng kể. Thật vậy, nhiều nghiên cứu ở cấp độ vi mô kết luận rằng hệ thống này phần lớn là bị tụt hậu và tập trung vào những nhóm nhỏ thay vì chế độ trợ cấp diện rộng theo vòng đời, và do đó không đáp ứng hiệu quả nhu cầu của người thụ hưởng, kể cả người nghèo.¹²

Từ đó có thể thấy là hệ thống trợ giúp xã hội hiện nay còn chưa thỏa đáng. Đường như để củng cố thêm cho lập luận rằng các yếu tố cần xem xét khi phân tích tích thỏa đáng không chỉ có mức hưởng, các tác giả Long và Pfau (2009) kết luận rằng việc mở rộng diện bao phủ rộng hơn, thậm chí ở mức phổ quát, đối với các chế độ trợ cấp hưu trí có hiệu quả giảm nghèo mạnh mẽ hơn so với việc tăng mức hưởng cho một nhóm đối tượng hẹp hơn.¹³ Như vậy, có nhiều lý do để ưu tiên mở rộng chiều ngang thay vì mở rộng chiều dọc trong các điều kiện cụ thể, và đặc biệt khi đặt nền móng cho diện bao phủ phổ quát cũng như việc mở rộng theo chiều dọc trong tương lai.

Ngoài yếu tố diện bao phủ (theo chiều ngang), các khía cạnh khác của mức độ thỏa đáng cũng có thể ảnh hưởng đến hiệu quả của chế độ TGXG, bao gồm cả năng lực quản lý cần thiết cải thiện tính thỏa đáng (theo chiều dọc).¹⁴ Những hạn chế về hành chính vẫn hiện hữu tại Việt Nam. Ví dụ, ngay cả khi mục tiêu trong thiết kế chương trình là bao phủ 100% - như trong chương trình trọng điểm của Chính phủ về trợ cấp hưu trí xã hội cho người từ đủ 80 tuổi trở lên - nhưng mục tiêu này sẽ không thể hoàn thành trong thực tế nếu gặp phải những rào cản về mặt quản lý chương trình và các rào cản khác. Một số ước tính cho thấy tỷ lệ bao phủ thực tế của chế độ trợ giúp thường xuyên cho người cao tuổi chỉ đạt 60%.¹⁵

Tương tự, việc không có cơ chế/quy trình lập chỉ số về trợ cấp hưu trí tại Việt Nam để bảo vệ giá trị của các khoản trợ giúp xã hội ảnh hưởng đến “sự đảm bảo về tính thỏa đáng”¹⁶ đối với các đối tượng thụ hưởng trong dài hạn. Nếu không có đủ năng lực về quản trị hệ thống và quản lý nhà nước nhằm duy trì giá trị thực tế của mức trợ cấp theo thời gian thì hiệu quả của hệ thống an sinh xã hội sẽ bị sụt giảm và người dân sẽ phải gánh chịu hậu quả. Do đó, cần có cơ chế điều chỉnh mức trợ cấp trên cơ sở định kỳ và bền vững để có thể bảo vệ trước tình hình này, và Phần 6 của Báo cáo sẽ tập trung trình bày nội dung này.

¹² Tham khảo Roelen (2011); Kidd và cộng sự (2016); hoặc Palmer và cộng sự (2015) về người khuyết tật. Kết luận này ngược lại với phân tích cấp độ vi mô do Ngân hàng Thế giới thực hiện, cho rằng hệ thống an sinh xã hội đang cung cấp cứu trợ cho người nghèo (xem Rab, và cộng sự., 2015).

¹³ Long và Pfau, 2009

¹⁴ Brimblecombe (2013).

¹⁵ Xem nghiên cứu của Kidd (2019), “Tác động của trợ cấp hưu trí tại Việt Nam”. Các nguồn thông tin khác cho rằng diện bao phủ thực tế là 100%, tuy nhiên số liệu hàm chứa sự mâu thuẫn.

¹⁶ Brimblecombe (2013).

2.2 Cách tiếp cận và phạm vi phân tích

Báo cáo này tập trung phân tích mức độ thỏa đáng cả theo nghĩa thông thường, đó là mức hưởng hay mở rộng theo chiều dọc, và cả theo nghĩa “đảm bảo” tính thỏa đáng của mức hưởng trong tương lai. Đối với mỗi chế độ (trợ cấp trẻ em, trợ cấp khuyết tật, và trợ cấp người cao tuổi), nhóm nghiên cứu tiến hành phân tích trợ cấp thỏa đáng liên quan đến:

- (1) Tiêu chuẩn quốc tế về mức trợ cấp cho đối tượng thụ hưởng, quy đổi theo tỷ lệ % GDP bình quân đầu người; và
- (2) Các thước đo dùng làm tiêu chí so sánh của quốc gia, bao gồm:
 - (a) mức phúc lợi tối thiểu theo chuẩn nghèo;
 - (b) lương tối thiểu; và
 - (c) các tính toán về thu nhập và chi tiêu.

Nhóm nghiên cứu không xét đến các yếu tố về tính bền vững và khả năng chi trả trong phân tích ban đầu về tính thỏa đáng. Để đơn giản, trong các phần sau của báo cáo, “mức độ thỏa đáng” đề cập tới các mức hưởng.

Các chỉ số về mức độ thỏa đáng của quốc gia rất rộng và phụ thuộc vào cơ sở lý luận để đưa ra cho chế độ trợ cấp. Ví dụ:

- **Các chế độ hưu trí** dự kiến chi trả cho một cá nhân mức thu nhập tối thiểu, do đó đảm bảo phúc lợi cho họ khi không còn làm việc được nữa. Theo Công ước 102 và 108 của ILO, lương hưu phải đảm bảo 40% hoặc 45% mức lương tham chiếu sau 30 năm thu nhập.¹⁷
- **Các chế độ trợ cấp trẻ em** thường được chi trả để hỗ trợ hộ gia đình duy trì mức phúc lợi thỏa đáng bằng cách cung cấp thêm thu nhập để trang trải một phần, nhưng không phải toàn bộ, chi phí nuôi con, là một biểu hiện của đầu tư tập thể (quốc gia) cho lực lượng lao động tương lai. Tuy nhiên, sự khác biệt lớn về giá trị và tham số về trợ cấp trẻ em trên toàn thế giới cho thấy sự phức tạp trong cách thức mỗi quốc gia xác định và lý giải khoản hỗ trợ tiền mặt cho các gia đình, và đặc biệt là sự cân bằng tương đối giữa các chế độ trợ cấp tiền mặt và các dịch vụ được cung cấp.
- **Chế độ trợ cấp người khuyết tật** có thể có nhiều cơ sở lý luận, việc lựa chọn cơ sở nào sẽ làm ảnh hưởng đáng kể đến việc đánh giá mức độ thỏa đáng của những chế độ trợ cấp này.
 - » Trước tiên, các chế độ trợ cấp có thể được thiết kế để đảm bảo người khuyết tật có thể duy trì tiêu chuẩn phúc lợi tương đương với người không bị khuyết tật bằng cách chi trả thêm do bị khuyết tật. (Trường hợp này cũng áp dụng cho trẻ khuyết tật, theo đó chế độ trợ cấp được thiết kế để hỗ trợ các gia đình có trẻ em khuyết tật có thêm chi phí nuôi dạy trẻ.)

¹⁷ Công ước của ILO về An sinh Xã hội (Tiêu chuẩn tối thiểu), 1952 (số 102) và Công ước của ILO về Chế độ trợ cấp người khuyết tật, người cao tuổi và tử tuất, 1967 (số 128).

- » Thứ hai, đối với những người trong độ tuổi lao động nhưng không có khả năng làm việc thì trợ cấp khuyết tật có thể là một nguồn thu nhập thay thế để người khuyết tật duy trì mức phúc lợi tối thiểu.
- » ILO đề xuất các chế độ trợ cấp khuyết tật cần phải được thiết kế để người khuyết tật có thể tích cực tham gia vào các hoạt động giáo dục xã hội và việc làm. Theo ILO, việc làm này có thể đạt được bằng cách đảm bảo các chế độ trợ cấp bằng tiền mặt và hiện vật có thể trang trải các chi phí liên quan đến khuyết tật.¹⁸
- » Dự thảo Kế hoạch hành động thực hiện Đề án MPSARD của Việt Nam không rõ ràng về phương pháp để xác định các chế độ trợ cấp khuyết tật, tuy nhiên mục đích rõ ràng của Đề án này là “tính hiệu quả trong việc đảm bảo người dân không bị tổn thất phúc lợi,” và Nghị định 136 quy định ‘trẻ khuyết tật và người khuyết tật đủ điều kiện hưởng trợ cấp xã hội theo quy định của pháp luật về người khuyết tật.’ Đó đó, phương pháp luận về chi phí bổ sung được coi là phù hợp nhất để đánh giá tính thỏa đáng.

Trong quá trình đánh giá mức độ thỏa đáng, nhóm nghiên cứu sử dụng các tiêu chuẩn quốc tế về mức hưởng như quy định tại Công ước số 102 (1952) của ILO về An sinh xã hội (Tiêu chuẩn tối thiểu), và Công ước số 128 của ILO về Chế độ hưu trí, tử tuất và mất sức lao động. Tỷ lệ thay thế quy định trong các Công ước này được coi là tiêu chuẩn tham chiếu, từ đó được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh của từng quốc gia và áp dụng cùng với các thước đo làm cơ sở so sánh tại các quốc gia đó.

Trợ giúp thường xuyên tại Việt Nam bao gồm nhiều chế độ khác nhau, mỗi chế độ tập trung vào một số nhóm đối tượng cụ thể, từ đó dẫn đến một số thách thức trong việc đánh giá tính thỏa đáng của từng chế độ riêng rẽ. Bảng 2.1 trình bày tóm tắt các chế độ trợ giúp xã hội hiện tại do Cục Bảo trợ Xã hội – Bộ LĐTBXH quản lý và tập trung vào đối tượng trẻ em, người khuyết tật, người cao tuổi.

¹⁸ ILO, 2017

BẢNG 2.1: Tóm tắt các chế độ trợ giúp xã hội cho trẻ em, người khuyết tật, người cao tuổi

Chế độ	Điều kiện hưởng trợ cấp	Mức trợ cấp
Chế độ tập trung vào trẻ em	Trợ cấp trẻ mồ côi: Trẻ dưới 16 tuổi (hoặc dưới 22 tuổi trong trường hợp đang đi học) bị bỏ rơi chưa có người nhận làm con nuôi; mồ côi cả cha và mẹ; mồ côi cha hoặc mẹ và người còn lại mất tích; đang chấp hành án phạt tù; hoặc nếu cả cha và mẹ đang chấp hành án phạt tù.	675.000 VND/ tháng đối với trẻ dưới 4 tuổi; hoặc 405.000 VND/ tháng đối với trẻ từ 4 tuổi trở lên. Trường hợp trẻ không có người giám hộ theo pháp luật và đang sống trong hoàn cảnh đặc biệt khó khăn thì được hưởng: • 1.350.000 VND/ tháng đối với trẻ dưới 4 tuổi; • 1.080.000 VND/ tháng đối với trẻ từ 4-16 tuổi; • 405.000 VND/ tháng đối với người từ 17-22 tuổi đang tham gia học tập toàn thời gian. Các tỉnh thành có khả năng ngân sách thì có thể áp dụng mức trợ cấp cao hơn. Khoảng: 405.000-1.350.000 VND/ tháng
	Trợ cấp cha/mẹ đơn thân: Người đơn thân có hoàn cảnh khó khăn có trách nhiệm chăm sóc chính cho người dưới 16 tuổi (hoặc dưới 22 tuổi trong trường hợp đang đi học).	270.000 VND/ tháng cho một trẻ; hoặc 540.000 VND/ tháng cho từ hai trẻ trở lên. Khoảng: 270.000 VND đến 540.000 VND/ tháng
	Trợ cấp trẻ em khuyết tật: Trẻ được xác định là khuyết tật từ 61% trở lên.	540.000 VND/ tháng nếu trẻ được xác định là khuyết tật từ 61% đến 80%; 675.000 VND/ tháng nếu trẻ được xác định là khuyết tật từ 81% trở lên. Trường hợp hoàn cảnh đặc biệt khó khăn thì được hưởng: • 1.350.000 VND/ tháng nếu trẻ dưới 4 tuổi và được xác định là khuyết tật từ 61% trở lên; • 1.080.000 VND/ tháng nếu trẻ từ 4-16 tuổi và được xác định là khuyết tật từ 61% trở lên. Khoảng: 540.000 đến 1.350.000 VND/ tháng
Chế độ cho người khuyết tật	Trợ cấp khuyết tật: Người được xác định là suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên và không được hưởng trợ cấp BHXH	405.000 VND/tháng đối với trường hợp được xác định là suy giảm khả năng lao động từ 61% đến 80%; 540.000 VND/tháng đối với trường hợp được xác định là suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên; 810.000 VND/tháng đối với trường hợp được xác định là suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên và có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn; 405.000 VND/tháng đối với trường hợp được xác định là suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên và đang mang thai hoặc đang nuôi con dưới 3 tuổi; và 540.000 VND/tháng đối với trường hợp được xác định là suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên và đang mang thai hoặc đang nuôi con dưới 3 tuổi, hoặc trường hợp được xác định là suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên, không mang thai và đang nuôi ít nhất hai con dưới 3 tuổi. Mức trợ cấp: 405.000 đến 810.000 VND/ tháng

Chế độ	Điều kiện hưởng trợ cấp	Mức trợ cấp
	Trợ cấp cho người chăm sóc: Người chăm sóc cho người mất khả năng lao động từ 81% trở lên.	405.000 VND/tháng đối với trường hợp chăm sóc cho một người; hoặc 810.000 VND/tháng đối với trường hợp chăm sóc cho từ hai người trở lên. Mức trợ cấp: 405.000 VND đến 810.000 VND/tháng
Trợ cấp người cao tuổi	Chế độ cho người cao tuổi: Trợ cấp cho người trên 80 tuổi (xét trợ cấp). Người từ đủ 80 tuổi trở lên không hưởng bất kỳ chế độ hưu trí có đóng góp nào.	270.000 VND/tháng; hoặc 540.000 VND/tháng đối với người thuộc hộ nghèo, sống đơn thân, không có người chăm sóc, phụ dưỡng Mức trợ cấp: 270.000 VND đến 540.000 VND/ tháng
	Trợ cấp người cao tuổi (trợ giúp xã hội): Người từ 60-79 tuổi có hoàn cảnh khó khăn, sống đơn thân, không có người chăm sóc, phụ dưỡng; người từ 60 tuổi trở lên được xác định là mất khả năng lao động từ 81% trở lên; người từ 60 tuổi trở lên có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn.	405.000 VND/tháng đối với người từ 60-79 tuổi, thuộc hộ nghèo, sống đơn thân, không có người chăm sóc, phụ dưỡng. Người thì 60 tuổi trở lên thì được hưởng : • 675.000 VND/tháng nếu được xác nhận là suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên; • 1.080.000 VND/tháng nếu có hoàn cảnh khó khăn và được xác nhận là suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên, hoặc có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn. Mức trợ cấp: 405.000 đến 1.080.000 VND/tháng

Nguồn: Căn cứ trên nghiên cứu của ISSA/SSA (2018). Phần về "Việt Nam", trong Các chương trình an sinh xã hội trên thế giới: Châu Á và Thái Bình Dương, phân tích dựa trên Nghị định 136/2013 và được BHXHVN xác nhận.

3. So sánh quốc tế về các giá trị trợ cấp

Các nghiên cứu so sánh về chi tiêu cho an sinh xã hội giữa các quốc gia trên thế giới còn khá thô sơ, trong đó một số thước đo được coi là phù hợp hơn những thước đo khác để làm căn cứ đánh giá. Các nghiên cứu so sánh này giả định rằng nhu cầu của người dân và hệ thống giữa các quốc gia là tương đương, nhưng thực tế không phải lúc nào cũng như vậy.¹⁹

Một số phương pháp luận về so sánh chi tiêu cho an sinh xã hội giữa các quốc gia cũng có thể được dùng để đánh giá trợ cấp xã hội thoả đáng. Các phương pháp này bao gồm (1) giá trị tuyệt đối của các khoản trợ cấp quy đổi theo ngang giá sức mua (PPP), (2) tỷ lệ % GDP phân bổ cho các khoản trợ cấp và (3) giá trị trợ cấp quy đổi theo tỷ lệ % GDP bình quân đầu người. Vì nhiều lý do, nhóm nghiên cứu quyết định sử dụng phương pháp 3.²⁰

Việc so sánh giá trị trợ cấp được biểu thị theo tỷ lệ % GDP bình quân đầu người cho đối tượng nhận trợ cấp cho biết khả năng chi trả của một quốc gia so với các quốc gia khác, điều chỉnh theo quy mô dân số và - vì số liệu được tính dựa trên giá trị tiền trợ cấp so với GDP bình quân đầu người - nên cũng phản ánh được tính thoả đáng của mức trợ cấp so với thu nhập của phần dân số còn lại.²¹

Tuy nhiên, phương pháp này cũng có một số nhược điểm. Điều đáng chú ý là nó không đo lường được phân bổ thu nhập, không bao gồm khu vực chính thức, không phản ánh phân bổ nhân khẩu học. Bản thân số liệu thống kê về GDP ở các quốc gia có khu vực phi chính thức/nền kinh tế ngầm lớn cũng bị đánh giá thấp hơn so với thực tế, vì vậy nên nhìn bề ngoài thì các quốc gia thu nhập thấp hoặc thu nhập trung bình có vẻ như có tỷ lệ % trợ cấp xã hội trên GDP bình quân đầu người cao hơn so với thực tế. Ngoài ra, do chỉ số GDP bình quân đầu người không phản ánh được tình trạng bất bình đẳng hay phân bổ thu nhập, nên nếu chỉ dựa vào chỉ số này thì khó

¹⁹ Nhu cầu có thể là về dịch vụ, chăm sóc sức khoẻ, quản lý (chương trình), cung cấp (dịch vụ), v.v. Các thước đo về chi tiêu cho các vấn đề xã hội có thể không phản ánh được một số khía cạnh quan trọng. Ví dụ, chi tiêu của Estonia là tương đối thấp nếu so sánh với các quốc gia khác, tuy nhiên Estonia có hệ thống quản lý an sinh xã hội rất tinh gọn, đơn giản về mặt quản lý, quy trình thủ tục giải quyết chính sách/chế độ nhanh gọn, từ đó tạo điều kiện thuận lợi cho quốc gia này vận hành được dựa trên ngân sách tương đối thấp cho phúc lợi xã hội.

²⁰ Giá trị tuyệt đối của số tiền trợ cấp (quy đổi theo ngang giá sức mua PPP) phản ánh tổng chi tiêu cho trợ cấp xã hội (bao gồm hoặc không bao gồm chi phí quản lý) của mỗi quốc gia. Việc quy đổi theo PPP có thể đưa ra chỉ dấu về chi phí sinh hoạt, trong khi 'giá trị tuyệt đối của số tiền trợ cấp không phản ánh được quy mô dân số, phân bổ nhân khẩu học hay nhu cầu, và có thể ngụ ý rằng nếu so với các nước lớn thì các nước nhỏ không đầu tư đầy đủ cho an sinh xã hội (mặc dù có một số vấn đề lớn về phương pháp luận dùng để xây dựng các chỉ số so sánh dựa trên quy đổi PPP nhưng cho đến nay đây vẫn là phương pháp được quốc tế công nhận để so sánh giá cả trên thế giới). Ngoài ra, chỉ số về chi tiêu cho an sinh xã hội dưới dạng tỷ lệ % GDP cho phép so sánh mức chi của các quốc gia có quy mô kinh tế khác nhau và do đó phản ánh được khả năng chi trả của các quốc gia này. Tuy nhiên chỉ số này không phản ánh quy mô dân số giữa các quốc gia, trong khi chính quy mô dân số có thể được coi là một chỉ số đại diện về nhu cầu.

²¹ Thu nhập trung bình và trung vị khác nhau đáng kể

có thể đánh giá chính xác về phân bổ thu nhập của một quốc gia.²² Có lẽ thách thức lớn nhất là người tiêu dùng phải đối mặt với nhiều chi phí khác nhau: ví dụ, nếu có sử dụng dịch vụ thông qua hệ thống y tế công cộng thì số tiền trợ cấp có thể thấp hơn do người dân vốn đã được trợ cấp một phần thông qua hệ thống này, so với hệ thống y tế tư nhân trong đó khách hàng phải trả phí tại thời điểm sử dụng dịch vụ. Cuối cùng, phân bổ nhân khẩu học có thể có tác động lớn đến số tiền trợ cấp theo độ tuổi (trợ cấp trẻ em hoặc trợ cấp hưu trí), nhưng GDP bình quân đầu người không phản ánh cơ cấu dân số. Do đó, nếu so sánh trợ cấp hưu trí giữa các quốc gia trên thế giới thì một quốc gia có dân số tương đối trẻ sẽ bị đánh giá là rất nghèo.

Do các nhược điểm nêu trên nên giá trị trợ cấp quy đổi theo tỷ lệ % GDP bình quân đầu người là thước đo hiệu quả nhất để so sánh giữa các quốc gia trên thế giới. Nhóm nghiên cứu sử dụng thước đo này trong đánh giá.

3.1 Các chế độ trợ cấp tập trung vào trẻ em

Hầu hết các quốc gia có thu nhập cao và ngày càng nhiều quốc gia thu nhập thấp và thu nhập trung bình trên thế giới có các chính sách hỗ trợ cho trẻ em và hộ gia đình với nhiều chương trình trợ cấp bằng tiền mặt và hiện vật.²³ Hiện có ít nhất 8 quốc gia tại châu Á có chế độ trợ cấp trên cơ sở có đóng góp cho mọi trẻ em (đến một độ tuổi nhất định) có bố mẹ tham gia BHXH,²⁴ và nhiều quốc gia khác (bao gồm Armenia, Úc, Georgia, Fiji, Hong Kong, Iraq, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Mông Cổ, và New Zealand) có trợ cấp từ nguồn ngân sách cho mọi trẻ em.²⁵

Tuy nhiên, nếu so sánh giá trị của trợ cấp trẻ em trên thế giới thì sẽ gặp thách thức lớn về phương pháp luận, đặc biệt là nếu xét đến thực tế rằng nhiều quốc gia triển khai kết hợp giữa trợ cấp bằng hiện vật, bao gồm các dịch vụ miễn phí hoặc được trợ cấp, kết hợp với trợ cấp bằng tiền để đảm bảo hỗ trợ một cách toàn diện cho các hộ gia đình. Ví dụ, một số quốc gia Bắc Âu (ví dụ: Na Uy và Thụy Điển) nằm trong số các quốc gia có trợ cấp tiền mặt vào loại thấp nhất nhưng lại đầu tư rất nhiều vào các dịch vụ công và các chế độ an sinh xã hội khác cho người dân, trong đó bao gồm tài trợ hoàn toàn hoặc một phần cho dịch vụ chăm sóc trẻ em, dịch vụ y tế công cộng, dịch vụ giáo dục công lập chất lượng cao, cũng như nhiều chính sách hào phóng cho cha mẹ nghỉ chăm sóc con cái mà vẫn được trả lương.

Hiện nay, Việt Nam chưa có chế độ trợ cấp thông thường cho mọi trẻ em đến một độ tuổi nhất định. Thay vào đó, Việt Nam áp dụng một số trợ cấp “tập trung vào trẻ em,” cụ thể là tập trung vào một số nhóm đối tượng trẻ em có hoàn cảnh khó khăn, trong đó bao gồm trẻ mồ côi đáp ứng một số điều kiện nhất định, và trẻ có cha mẹ đơn thân cũng nằm trong số đó. Trong các nghiên cứu so sánh quốc tế, nhóm nghiên cứu sử dụng mức trợ cấp thấp nhất của các chế độ trợ cấp ‘tập trung vào trẻ em’, tương ứng với mức trợ cấp cho cha mẹ đơn thân:

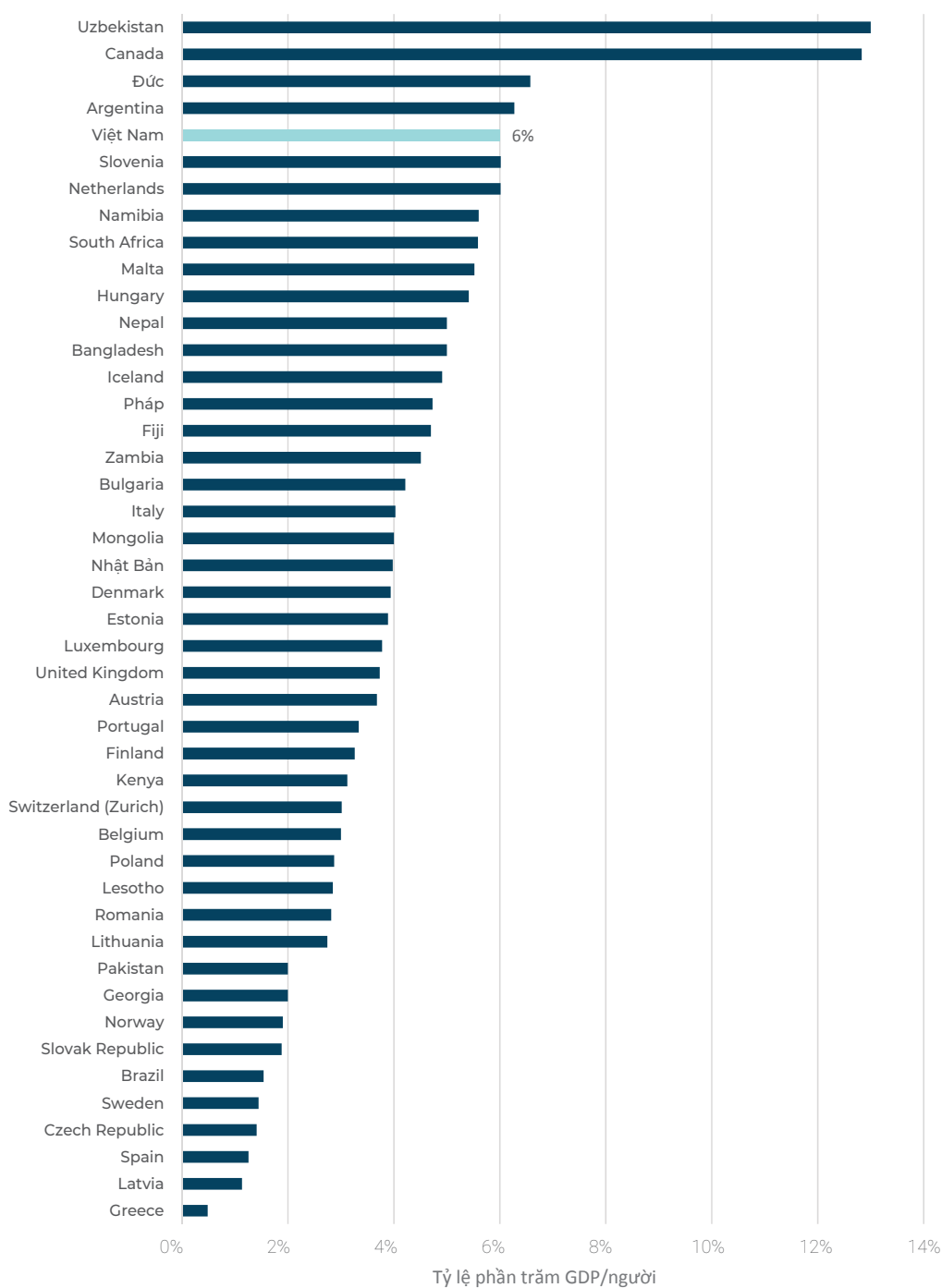
- **Mức trợ cấp cha/mẹ đơn thân:** 270.000 VND/tháng

²² Giá trị thu nhập trung bình và trung vị sẽ có chênh lệch lớn.

²³ MISSOC (2018); ISSA/SSA (2017/2018); Stanescu and Nemtanu (2015).

²⁴ Các quốc gia này gồm có Azerbaijan, Iran, Israel, Nhật Bản, Thái Lan, Tajikistan, Turkmenistan và Uzbekistan. Xem McClanahan và Gelders (2019).

²⁵ Ibid.

HÌNH 3.1: Mức trợ cấp trẻ em theo tỷ lệ % GDP bình quân đầu người

Nguồn: Cơ sở dữ liệu về các chế độ an sinh xã hội của Development Pathways.

Thoạt nhìn thì mức trợ cấp cho cha mẹ đơn thân có vẻ thuộc loại tương đối tốt so với các tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, chúng tôi nhấn mạnh rằng điều này là do sự khác biệt về lý luận và mục tiêu chính sách đằng sau các chế độ trợ cấp tập trung vào trẻ em tại Việt Nam so với các hình thức trợ cấp thông thường khác trên thế giới. Những lập luận chính sách khác nhau cơ bản này làm hạn chế khả năng so sánh của Nghị định số 136/2013 về các chế độ trợ cấp tập trung vào trẻ em với các

chế độ trợ cấp trẻ em trên thế giới, hoặc với hình thức trợ cấp thông thường được trình bày trong MPSARD.²⁶

Các chế độ trợ cấp tập trung vào trẻ em ở Việt Nam được trả cho những trẻ được coi là dễ bị tổn thương vì các lý do tuổi thơ không bình thường, chẳng hạn như trẻ mồ côi, nghèo đói hoặc khuyết tật; ngược lại, chế độ trợ cấp trẻ em thông thường sẽ được trả cho toàn bộ trẻ em, thừa nhận tính dễ bị tổn thương liên quan đến thời thơ ấu, chi phí nuôi dạy trẻ đối với gia đình và quyền công dân ở Việt Nam. Chế độ trợ cấp trẻ em thông thường được nêu trong dự thảo kế hoạch hành động MPSARD – áp dụng với tất cả trẻ em dưới 36 tháng tuổi²⁷ và dần mở rộng sang các độ tuổi đủ điều kiện cao hơn, được trả với giá trị 5% GDP bình quân đầu người (khoảng 42.287 VND)²⁸ - sẽ là mức tương đối hào phóng theo tiêu chuẩn quốc tế.

Chương 4 trình bày luận cứ chính sách đằng sau các trợ cấp tập trung vào trẻ em so với hình thức trợ cấp trẻ em theo định nghĩa thông thường đề cập trong KHHD của MPSARD.

3.2 Trợ cấp khuyết tật

Khác với các chế độ trợ cấp trẻ em, xét từ khía cạnh mục tiêu chính sách thì chế độ trợ giúp người khuyết tật tại Việt Nam có thể so sánh được với các hình thức trợ cấp khuyết tật khác trên thế giới. Như tại nhiều quốc gia, giá trị trợ cấp dao động tùy thuộc vào mức độ khuyết tật. Nhóm nghiên cứu sử dụng giá trị tương ứng với mức trợ cấp khuyết tật cho trường hợp khuyết tật nặng (từ 61% đến 80%²⁹), như sau:

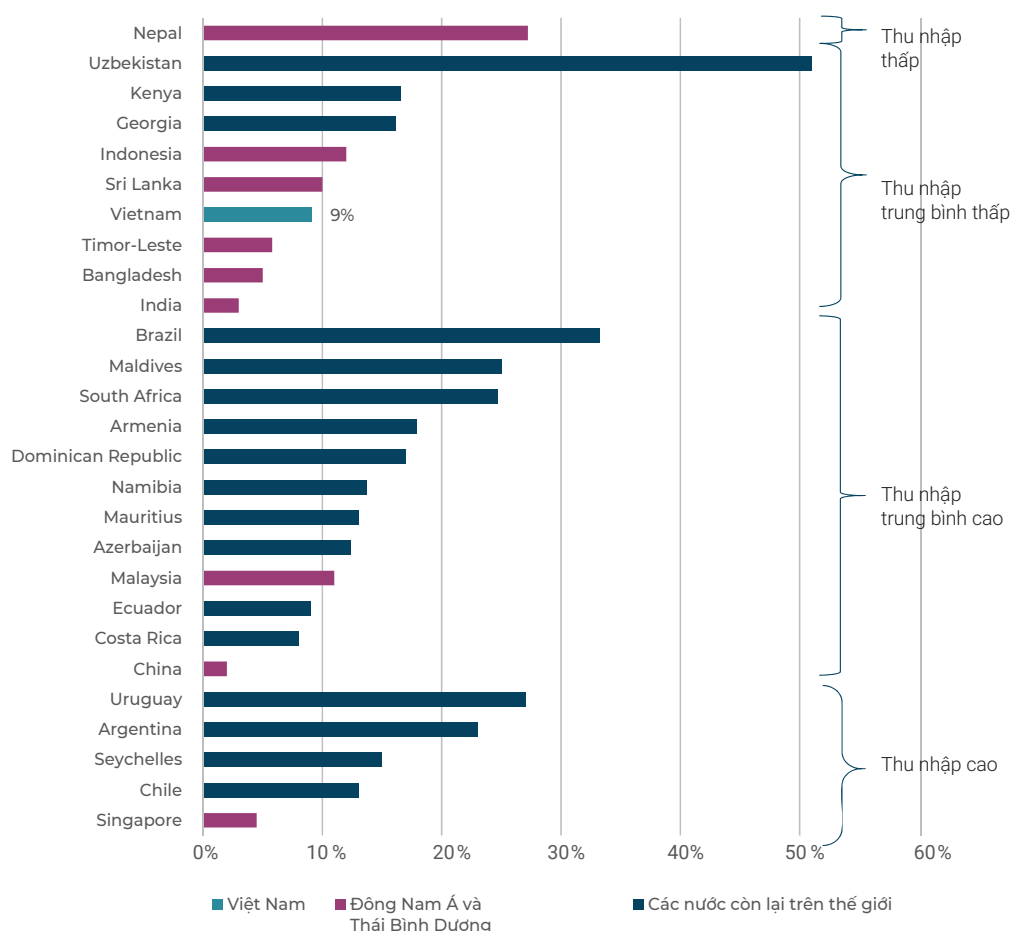
- **Mức trợ cấp khuyết tật (đối với trường hợp khuyết tật vừa):** 405.000 VND/tháng

²⁶ Mục tiêu khả dĩ nhất của chế độ cha/mẹ đơn thân ở Việt Nam là bù đắp, hoặc thay thế một phần thu nhập bị mất do chỉ có một người có thu nhập. Tương tự, trợ cấp trẻ mồ côi Việt Nam, trả cho trẻ mồ côi cả cha và mẹ nhằm mục đích cung cấp hỗ trợ thu nhập đầy đủ hơn cho một đứa trẻ mất cả cha lẫn mẹ. Trong cả hai trường hợp, tính hợp lý của trợ cấp thì về cơ bản là mâu thuẫn với trợ cấp trẻ em thông thường, được thiết kế để giải quyết chi phí cận biên của một đứa trẻ và không có chức năng thay thế thu nhập trực tiếp

²⁷ Quyết định 488 khẳng định rằng "...trẻ dưới 36 tháng tuổi...được quyền hưởng trợ cấp xã hội."

²⁸ Dựa vào Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) (2018).

²⁹ Nghị định 28/2012 về hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Người khuyết tật có quy định về hệ số tính mức trợ cấp xã hội hàng tháng cho người khuyết tật. Quy định nêu rõ 3 mức độ khuyết tật: người khuyết tật nhẹ (suy giảm khả năng lao động dưới 61%); người khuyết tật nặng (suy giảm khả năng lao động từ 61% đến 80%), và người khuyết tật đặc biệt nặng (suy giảm khả năng lao động trên 80%). Nhóm nghiên cứu sử dụng giá trị tương ứng với mức trợ cấp cho trường hợp người khuyết tật nặng (suy giảm khả năng lao động từ 61% đến 80%). (Trong tiếng Anh, nhóm nghiên cứu sử dụng thuật ngữ 'moderate disability' để tương thích với cách sử dụng của các quốc gia khác).

HÌNH 3.2: Trợ cấp khuyết tật từ nguồn thuế, quy đổi theo tỷ lệ % GDP bình quân đầu người

Nguồn: Cơ sở dữ liệu về các chế độ an sinh xã hội của Development Pathways. Các chế độ trợ cấp cho thấy mức trợ cấp tối thiểu đối với trợ cấp người khuyết tật quốc gia

Hình 3.2 so sánh mức trợ cấp khuyết tật quy đổi theo tỷ lệ % GDP bình quân đầu người của 27 quốc gia, trong đó có Việt Nam. Ở mức trợ cấp khuyết tật tương đương 9% GDP bình quân đầu người, các chế độ trợ cấp khuyết tật Việt Nam thuộc loại tương đối tốt so với các quốc gia thu nhập trung bình thấp, và nằm ở khoảng giữa so với mức thấp nhất là 3% GDP bình quân đầu người tại Ấn Độ và 17% GDP bình quân đầu người tại Kenya. Uzbekistan có mức trợ cấp tương đối hào phóng so với các quốc gia khác, do đó được coi là trường hợp ngoại lệ. Nếu so sánh với các quốc gia thu nhập trung bình cao thì mức trợ cấp khuyết tật của Việt Nam là khoảng 33% thấp nhất. Mức này cũng thấp hơn mức 14% trung bình của toàn bộ 36 quốc gia (ngoại trừ Uzbekistan).

Dự thảo Kế hoạch hành động thực hiện MPSARD đặt mục tiêu tăng mức trợ cấp khuyết tật lên khoảng 10% GDP bình quân đầu người.³⁰ Hiện nay, Việt Nam đang tiến dần đến mức này, tuy nhiên vẫn thấp so với mức trung bình của quốc tế là 14%

³⁰ Các chế độ trợ cấp khuyết tật tương đương 20% GDP trên đầu người dành cho những người khuyết tật ở mức độ nặng theo MPSARD.

(hình 3.2). Đồng thời, dự thảo kế hoạch hành động thực hiện MPSARD cũng đặt mục tiêu tăng mức trợ cấp cho người chăm sóc người khuyết tật (hiện nay gần bằng mức trợ cấp khuyết tật - 405.000 VND) lên 20%. Điều này cho thấy mức kinh phí cho các chế độ này sẽ phải tăng gấp đôi.

Tuy nhiên, do tính thỏa đáng cũng gắn liền với diện bao phủ, nên cần xét đến các thách thức của hệ thống trong việc định nghĩa, xác định và đánh giá mức độ khuyết tật. Theo ước tính hiện nay, trên thế giới có khoảng 15,6% dân số trưởng thành là người khuyết tật, tại Việt Nam, số liệu từ tổng điều tra dân số năm 2009 cho thấy khoảng 7,8% dân số (tương đương 6,7 triệu người) là người khuyết tật. Ngoài ra, có sự chênh lệch về tỷ lệ người khuyết tật giữa các quận/huyện của Việt Nam, trong đó các địa bàn có hạ tầng và hệ thống chăm sóc y tế tốt hơn thường có tỷ lệ người khuyết tật thấp hơn. Hầu như có thể chắc chắn rằng số liệu trên đây chưa phản ánh đầy đủ về tình hình người khuyết tật tại Việt Nam. Trên thực tế, nghiên cứu cho thấy người khuyết tật hầu như không thể tiếp cận được các chương trình an sinh xã hội hiện nay và nhiều chương trình không đáp ứng được nhu cầu của người khuyết tật.

Do đó, ngay cả khi tỷ lệ trợ cấp khuyết tật trên GDP bình quân đầu người của Việt Nam thuộc loại tương đối so với thế giới thì vẫn còn một số vấn đề quan trọng cần khắc phục. Phần 5 sẽ đánh giá các chế độ này về mức độ đáp ứng nhu cầu của người khuyết tật, trong đó tập trung vào chi phí phát sinh thêm do bị khuyết tật.

3.3 Hưu trí xã hội dành cho người cao tuổi

Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều có hệ thống hưu trí theo luật định và ngày càng nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, áp dụng chế độ hưu trí xã hội trên cơ sở phổ cập bao phủ hoặc có điều kiện về xét gia cảnh và được tài trợ từ nguồn ngân sách.³⁵ Tại Việt Nam, trợ cấp hưu trí xã hội (có điều kiện xét trợ cấp) được áp dụng đối với người từ 80 tuổi trở lên không đủ điều kiện hưởng hưu trí bảo hiểm, và hưu trí xã hội nhằm vào đối tượng nghèo dành cho người trong độ tuổi 60-79 được xác định là nghèo.³⁶ Ngoài ra, những người từ 80 tuổi trở lên có xác nhận thuộc hộ nghèo thì được hưởng mức trợ cấp cao hơn. Các mức trợ cấp hưu trí xã hội được trình bày tóm tắt trong bảng 3. Nhóm nghiên cứu sử dụng giá trị tương ứng với mức trợ cấp hưu trí xã hội thông thường tại Việt Nam:

- **Trợ cấp cho người trên 80 tuổi (không nghèo):** 270.000 VND

³¹ WHO/Ngân hàng Thế giới (2011). https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf. Tỷ lệ này thường cao hơn tại các quốc gia thu nhập thấp (18%) so với các quốc gia thu nhập cao (11,8%), mặc dù tỷ lệ dân số khuyết tật nặng có thấp hơn nhưng vẫn ở mức đáng kể (2,2%) (dựa trên dữ liệu năm 2014).

³² Tham khảo Palmer và cộng sự. (2015)

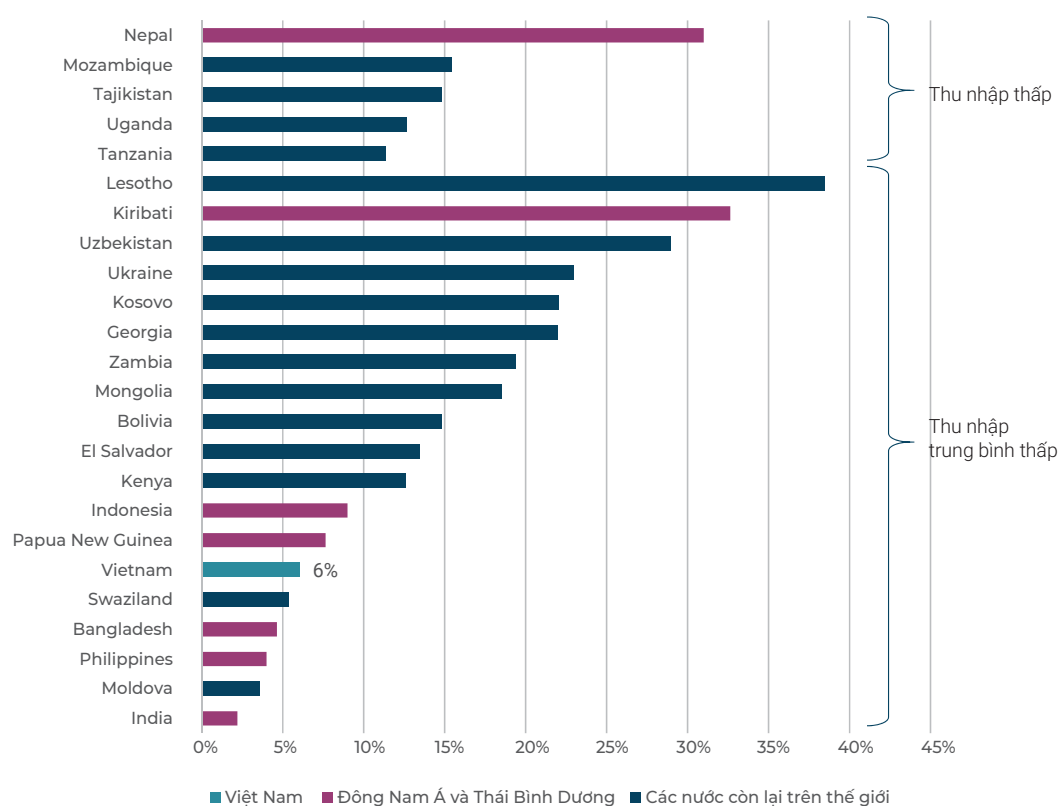
³³ Mont and Nguyen (2018). <https://link.springer.com/article/10.1007/s11205-017-1619-z>

³⁴ Palmer và cộng sự (2015).

³⁵ Xem ISSA/SSA, nhiều năm.

³⁶ Và sống cô đơn không nơi nương tựa.

HÌNH 3.3: Mức trợ cấp hưu trí xã hội từ nguồn ngân sách tại các quốc gia thu nhập thấp và trung bình thấp, quy đổi theo % GDP bình quân đầu người



Lưu ý: Giá trị hưu trí thể hiện mức quyền lợi hưu trí thấp nhất tại tuổi hưởng lương hưu quốc gia

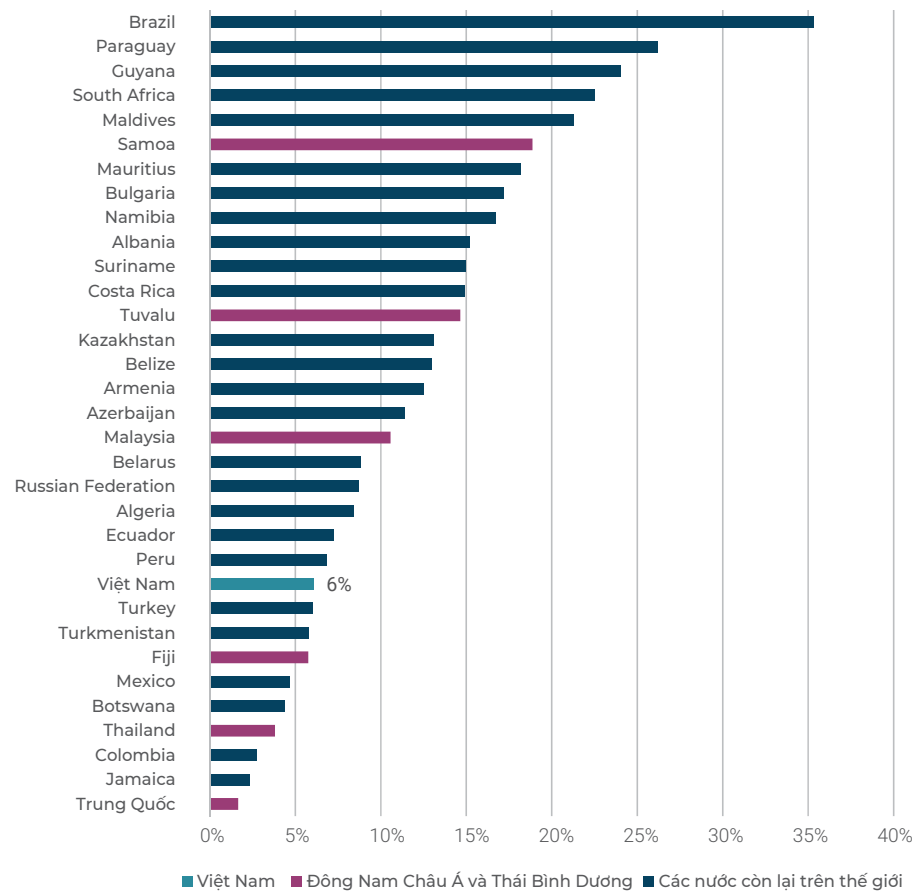
¹ Như định nghĩa trong Nghị quyết Số 1244 năm 1999 của Hội đồng Bảo An LHQ

Nguồn: Căn cứ trên dữ liệu của HelpAge International (<http://www.pension-watch.net/>).

Hình 3.3- 3.5 trình bày so sánh giá trị trợ cấp hưu trí xã hội quy đổi theo tỷ lệ % GDP bình quân đầu người tại các quốc gia thu nhập trung bình thấp, trung bình cao và cao. Trong số các quốc gia được lấy mẫu thì Việt Nam thuộc nửa dưới dành cho các quốc gia thu nhập trung bình thấp, nhóm 33% thấp nhất của các quốc gia thu nhập trung bình cao, còn so với các quốc gia thu nhập cao thì mức trợ cấp hưu trí của Việt Nam (trên GDP bình quân đầu người) thuộc loại khiêm tốn nhất. Tỷ lệ trung bình đối với nhóm các quốc gia thu nhập trung bình thấp là 15% và đối với các quốc gia thu nhập cao là 19%. Việt Nam chỉ trả dưới mức trung bình ở tất cả các nhóm.

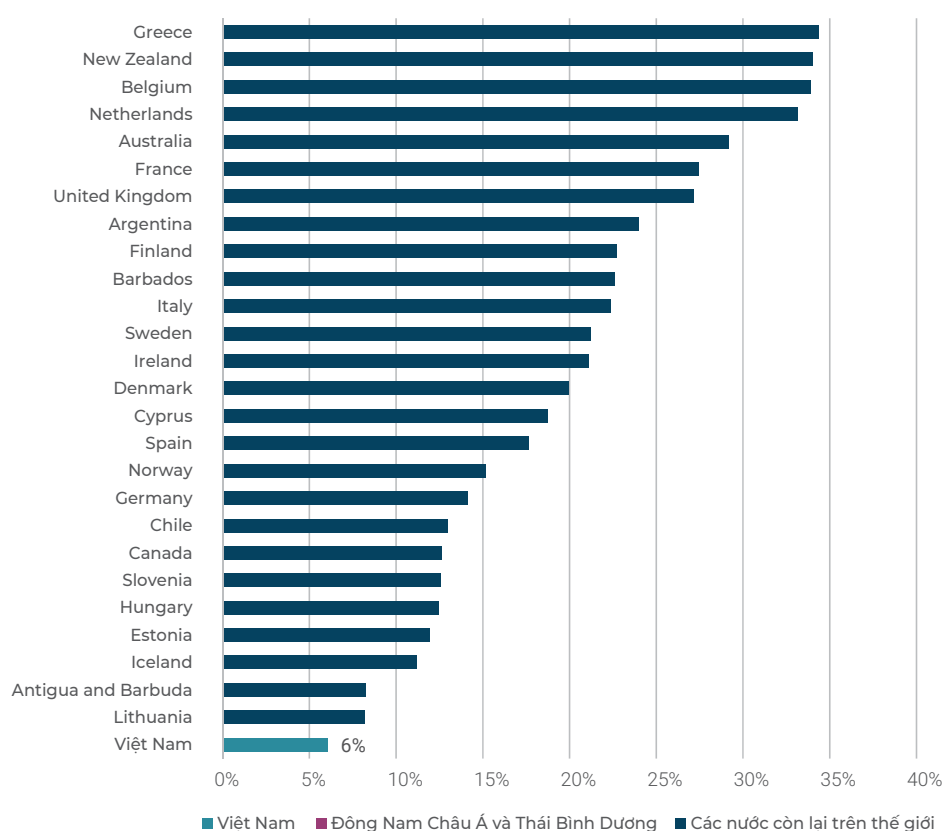
Chỉ tiêu của Kế hoạch hành động MPSARD là tăng đều mức trợ cấp hưu trí xã hội lên 11% GDP bình quân đầu người (21% đối với trường hợp khuyết tật nặng), đưa Việt Nam dịch chuyển từ vị trí số 15 lên vị trí số 12 trong tổng số 19 quốc gia thu nhập trung bình thấp trong, như hình 3.3. Nếu so sánh với các quốc gia thu nhập trung bình thì sau khi hoàn thành mục tiêu của Đề án, Việt Nam gần đây sẽ dịch chuyển lên nhóm các quốc gia thuộc nửa trên, như hình 3.4.

HÌNH 3.4: So sánh mức trợ cấp hưu trí xã hội từ nguồn ngân sách ở Việt Nam và các quốc gia thu nhập trên trung bình, quy đổi theo % GDP bình quân đầu người



Nguồn: Căn cứ trên dữ liệu của HelpAge International

HÌNH 3.5: So sánh mức trợ cấp hưu trí xã hội từ nguồn ngân sách ở Việt Nam và các quốc gia thu nhập cao, quy đổi theo % GDP bình quân đầu người



Nguồn: Căn cứ trên dữ liệu của HelpAge International

3.4 Tóm tắt

Mặc dù vốn có những thách thức trong việc so sánh mức trợ cấp xã hội giữa các quốc gia, nhưng nhìn chung vẫn có thể so sánh mức trợ cấp khuyết tật và trợ cấp hưu trí xã hội của Việt Nam với các quốc gia có chế độ tương tự, mặc dù Việt Nam có mức trợ cấp hưu trí xã hội thuộc nhóm 25% thấp nhất và trợ cấp khuyết tật thuộc nhóm 50% thấp nhất.

Việt Nam hiện chưa có trợ cấp thông thường cho trẻ em, nhưng đã có chế độ trợ cấp tập trung vào trẻ em dưới hình thức trợ cấp cha mẹ đơn thân, tương đương với các hình thức trợ cấp trẻ em từ nguồn ngân sách theo định nghĩa thông thường của quốc tế, đặc biệt là nếu xét đến các thách thức về phương pháp luận trong so sánh chế độ trợ cấp trẻ em và gia đình trên thế giới.

Trong mọi trường hợp, đề xuất tăng mức trợ cấp trong Dự thảo Kế hoạch hành động quốc gia MPSARD sẽ giúp Việt Nam cải thiện vị trí trong bảng xếp hạng này, nhưng những đề xuất này không được chấp thuận. Trong tương lai, việc sửa đổi Nghị định 136/2013 không những cần phải tính đến tính thỏa đáng tương đối của các chế độ trợ cấp tương ứng ở các quốc gia khác, mà còn phải tính đến tính thỏa đáng tương đối của các chế độ trợ cấp khi được đo lường dựa trên các chỉ số so sánh quốc gia, sẽ được trình bày trong Phần 4.

4. Cơ sở đánh giá thoả đáng trên bình diện quốc gia

Mặc dù so sánh với các quốc gia khác trên thế giới có thể là một cách thức hữu ích để xây dựng mục tiêu cần đạt đến về mức trợ cấp, nhưng để có thể đánh giá đầy đủ về tính thoả đáng của mức trợ cấp trong bối cảnh của Việt Nam thì cần phải đối chiếu với các chỉ số khác của quốc gia.

Mục 4.1- 4.4 trình bày bốn tiêu chí so sánh được sử dụng để đánh giá tính thoả đáng của mỗi chế độ trợ cấp ở Việt Nam:

- (1) Chuẩn nghèo và chuẩn cận nghèo;
- (2) Lương tối thiểu và mức sống tối thiểu;
- (3) Chi phí cho một giỏ thực phẩm đảm bảo dinh dưỡng tối thiểu; và
- (4) Chi tiêu bình quân.

4.1 Chuẩn nghèo

Một tập hợp các chuẩn nghèo chính thức đã được xây dựng trước đây cho Việt Nam sử dụng một số phương pháp luận khác nhau. Bảng 4.1 dưới đây trình bày các chuẩn nghèo được xây dựng vào năm 2013, là năm mức trợ cấp ở Việt Nam được quy định trong Nghị định 136/2013/NĐ-CP.

BẢNG 4.1: Các chuẩn nghèo đang áp dụng tại Việt Nam

Chuẩn nghèo ¹	Năm	Chuẩn nghèo (VND/tháng)	Chuẩn nghèo 2013 ² (VND/month)
Quốc tế (1,25 USD/ngày)	2012	474 204	517 878
Quốc tế (2,00 USD/ngày)	2012	758 726	828 604
Chuẩn nghèo TCTK-NHTG	2012	871 308	915 555
Bộ LĐTBXH (Theo tính toán của Bộ) ³			
Nông thôn	2013	400 000	400 000
Thành thị	2013	500 000	500 000
Chuẩn nghèo cùng cực TCTK-NHTG	2012	580 872	634 370
Chuẩn nghèo TCTK-NHTG (trước 2010)	2008	279 843	n.a. ⁴
Chuẩn cận nghèo Bộ LĐTBXH			
Nông thôn	2013	520 000	520 000
Thành thị	2013	650 000	650 000

¹ Tham khảo Quyết định 59, và Demombynes và Hoang Vu (2015). ² Chuẩn nghèo trong những năm gần đây nhất bị tăng lên do lạm phát, theo mô hình đánh giá tài chính quỹ của ILO, tăng đến năm 2013 để so sánh với năm mà mức lợi ích được thiết lập. Các chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH được thiết lập 5 năm một lần cho Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội và được tính toán bằng phương pháp chi phí cơ bản dựa trên chi tiêu cho một giỏ thực phẩm tham khảo cũng như trợ cấp phí thực phẩm cơ bản, sử dụng 2100 kcal mỗi người mỗi ngày là tiêu chuẩn calo. Tham khảo thêm Demombynes and Hoang Vu (2015). ⁴ Cơ sở dữ liệu trước năm 2010 và do vậy không phù hợp để tăng cho những năm sau 2010.

Quyết định số 59 đánh giá lại các chuẩn nghèo này và thiết lập mức mới cho giai đoạn 2016-2020,³⁷ như trình bày trong bảng 4.2. Ba tiêu chuẩn để đánh giá được đưa ra trong Quyết định 59 bao gồm: chuẩn nghèo, chuẩn cận nghèo và thu nhập trung bình. Đây là các chuẩn nghèo đa chiều chính thức áp dụng cho giai đoạn 2016-2020. Các tiêu chuẩn đánh giá này được coi là các bộ chỉ số so sánh phù hợp nhất để đánh giá trợ cấp thỏa đáng tại Việt Nam.

³⁷ Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, 2015.

BẢNG 4.2: Chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH, 2016-2020

Loại chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH	Chuẩn nghèo (VND/tháng)
Nghèo	
Nông thôn	700.000
Thành thị	900.000
Cận nghèo	
Nông thôn	1.000.000
Thành thị	1.300.000
Thu nhập trung bình ¹	
Nông thôn	1.500.000
Thành thị	1.950.000

¹ Thu nhập trung bình được xem xét giữa ngưỡng thu nhập cận nghèo và ngưỡng thu nhập được đưa ra ở trên.

Nguồn: Quyết định số 59/2015

4.2 Lương tối thiểu và mức sống tối thiểu

Lương tối thiểu thường được ấn định ở mức đảm bảo cho người lao động có một mức thu nhập thỏa đáng, dù là tối thiểu. Do đó, trên thực tế có thể coi lương tối thiểu là một dấu hiệu phản ánh quan điểm của Chính phủ về chuẩn mức tối thiểu đủ sống. Do đó, mức lương tối thiểu có thể được dùng làm cơ sở so sánh để đánh giá trợ cấp thoả đáng tại Việt Nam. Theo lập luận này thì đối tượng thụ hưởng sẽ được nhận một mức trợ cấp tương đương mức thu nhập tối thiểu. Tiền lương tối thiểu tại Việt Nam được quy định cho 4 vùng, lương tối thiểu của có sự khác biệt giữa các vùng do chênh lệch về giá cả và nhu cầu tiêu dùng. Mức lương tối thiểu vùng được trình bày trong bảng 4.4.

BẢNG 4.3: Mức lương tối thiểu của khu vực tư nhân tại Việt Nam năm 2013 và 2019 (VND/tháng)

Vùng	Mức lương tối thiểu năm 2013 (VND/tháng)	Mức lương tối thiểu năm 2019 (VND/tháng)
Vùng I ¹	2.350.000	4.180.000
Vùng II ²	2.100.000	3.710.000
Vùng III ³	1.800.000	3.250.000
Vùng IV ⁴	1.650.000	2.920.000

¹ Vùng thành thị Hà Nội và TP HCM. ²Vùng nông thôn Hà Nội và HCM và thành thị thuộc Cần Thơ, Đà Nẵng, Hải Phòng. ³Các thành phố trực thuộc tỉnh và các huyện thuộc Bắc ninh, Bắc giang, Hải dương, Vĩnh phúc. ⁴Các địa phương còn lại.

Lương tối thiểu của NLD thuộc khu vực nhà nước được ấn định thấp ở mức xấp xỉ 1.500.000 VND vào năm 2019. Phương pháp luận dùng để tính lương tối thiểu này khác với cách tính lương tối thiểu trong khu vực tư nhân và thực tiễn hơn. Do đó, lương tối thiểu khu vực tư nhân sẽ được dùng để phân tích tính thỏa đáng.

Lương tối thiểu ở Việt Nam gồm hai hợp phần: hợp phần cho người lớn và hợp phần cho người phụ thuộc. Mức lương tối thiểu được chi trả như nhau bất kể người đó có người phụ thuộc hay không. Người phụ thuộc là người không thuộc độ tuổi lao động, vì thế có thể là trẻ em hoặc người già trong độ tuổi nghỉ hưu.³⁸ Hợp phần cho người lớn trong lương tối thiểu được gọi là “mức sống tối thiểu”. Mức sống tối thiểu cho một người lớn trong độ tuổi lao động không khuyết tật được tính toán dựa vào số liệu khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VLHSS), lấy chỉ tiêu trung bình cho thực phẩm của nhóm thu nhập thứ hai và ba cộng với chỉ tiêu trung bình cho các nhu cầu phi thực phẩm kể cả nhà ở.

Phần còn lại của lương tối thiểu liên quan đến chi phí người phụ thuộc. Với giả định rằng mỗi người lớn đi làm sẽ có một người phụ thuộc, một cặp vợ chồng trong tuổi lao động có hai con. Mức sống tối thiểu cho người phụ thuộc được tính căn cứ vào chi phí thực phẩm và phi thực phẩm của người lớn không kể chi phí nhà ở. Chi phí nhà ở chiếm khoảng 17% chi phí phi thực phẩm trong phần tính toán cho người lớn. Một người phụ thuộc được giả định cần chi phí bằng 70% chi phí của người lớn đi làm trừ đi chi phí nhà ở. Phương pháp tính này cho thấy mức sống tối thiểu của một người lớn chiếm khoảng 61% lương tối thiểu, và người phụ thuộc chiếm 39% lương tối thiểu. Lương tối thiểu thường được đàm phán với chủ lao động và có thể điều chỉnh xuống so với mức lương tối thiểu tính toán thực nghiệm. Bảng 5.5 thể hiện phần chi phí lương tối thiểu của người lớn và người phụ thuộc căn cứ vào lương tối thiểu thỏa thuận năm 2019.

BẢNG 4.4: Mức lương tối thiểu cho khu vực tư nhân, Việt Nam, 2013 và 2019 (VND/tháng)

Vùng	Lương tối thiểu theo tháng 2019 (VND/tháng)	Mức sống tối thiểu của người phụ thuộc (VND/ tháng)	Mức sống tối thiểu của người lớn (VND/ tháng)
Vùng I ¹	4.180.000	1.630.000	2.550.000
Vùng II ²	3.710.000	1.445.000	2.265.000
Vùng III ³	3.250.000	1.265.000	1.985.000
Vùng IV ⁴	2.920.000	1.135.000	1.785.000

¹ Vùng thành thị Hà Nội và TP HCM. ²Vùng nông thôn Hà Nội và HCM và thành thị thuộc Cần Thơ, Đà Nẵng, Hải Phòng. ³Các thành phố trực thuộc tỉnh và các huyện thuộc Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Dương, Vĩnh Phúc. ⁴Các địa phương còn lại.

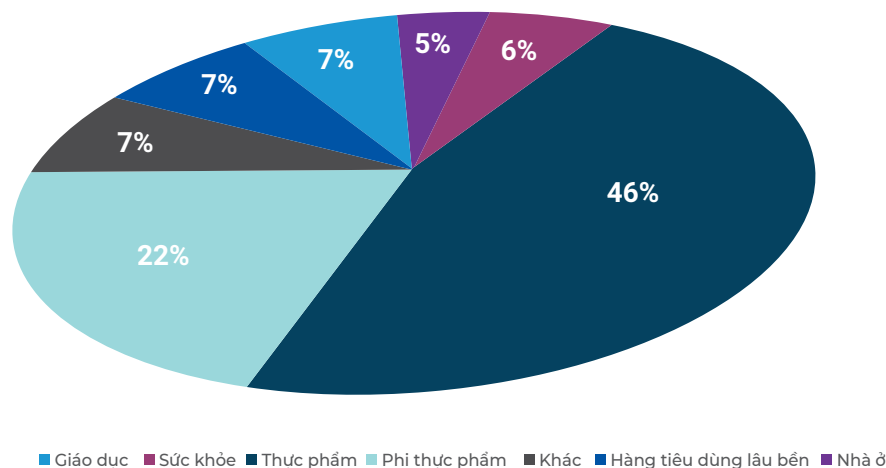
³⁸ Chúng tôi hiểu rằng người phụ thuộc không bao gồm người khuyết tật không có khả năng làm việc

4.3 Giỏ thực phẩm để có lượng dinh dưỡng tối thiểu

Một chỉ số so sánh khác theo chuẩn quốc gia là số tiền cần thiết mà các hộ gia đình dành để mua thực phẩm tính theo đầu người để có được lượng hấp thu dinh dưỡng tối thiểu. Lượng hấp thu dinh dưỡng tối thiểu là khái niệm được Tổ chức y tế thế giới (WHO) định nghĩa và thường ở mức khoảng 2100 Kcal tới 2300 Kcal mỗi ngày. Lượng hấp thu này thường được đo lường theo đánh giá ba năm một lần của Chương trình Lương thực Thế giới, tuy nhiên theo chúng tôi hiểu thì Việt Nam không nằm trong các đánh giá này.

Thay vào đó, Chính phủ Việt Nam sử dụng phương pháp tính toán lương tối thiểu, qua đó thể hiện rõ chi phí của giỏ thực phẩm tối thiểu. Lương tối thiểu được xác định dựa vào bốn tiêu chí:³⁹ mức sống tối thiểu; khảo sát tiền lương; khả năng kinh tế; và lạm phát. Tiêu chí mức sống tối thiểu được chia nhỏ ra trong đó có 45% chi phí lương thực cơ bản và 55% chi phí phi lương thực.⁴⁰ Việc phân chia này khá giống với phân tích bộ số liệu VHLSS 2016 của chúng tôi, trong đó đưa ra là tính trung bình có 46% chi tiêu theo đầu người dành cho lương thực, như minh họa tại hình 4.1, các chi phí thiết yếu khác gồm có chi phí y tế chiếm 6%, giáo dục 5% và nhà ở chiếm 7%. Ngoài ra, chi tiêu dùng ở khu vực thành thị cao hơn 73% so với khu vực nông thôn, và chi phí lương thực ở thành thị cao hơn 98% so với nông thôn.

HÌNH 4.1: Phân bố chi tiêu theo đầu người ở Việt Nam



Nguồn: Phân tích số liệu VHLSS 2016

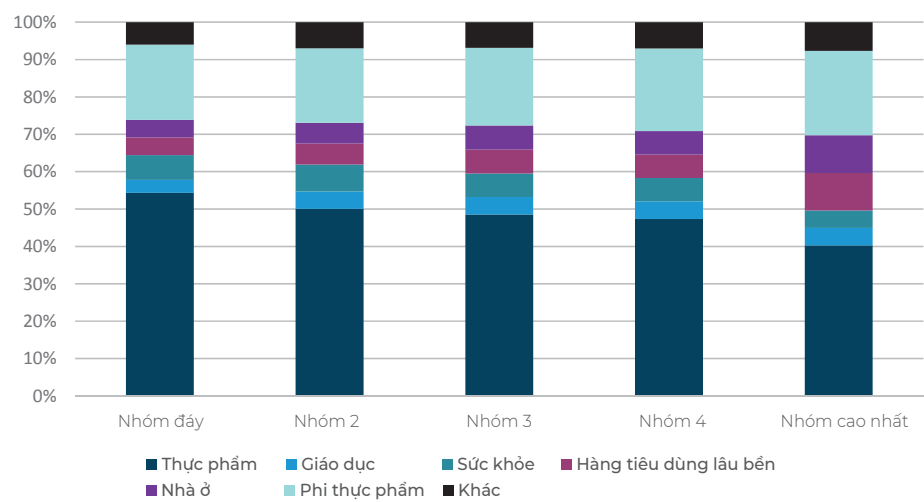
Khi chia nhỏ số liệu theo nhóm thu nhập cho thấy phần chi tiêu cho thực phẩm vẫn chiếm phần chính trong tất cả các nhóm thu nhập, chiếm từ 41% tổng chi tiêu của nhóm có thu nhập cao nhất, tới 54% tổng chi tiêu của nhóm có thu nhập thấp nhất,

³⁹ Có điều chỉnh theo mức tối thiểu 'theo tính toán chính xác' để bù đắp chi phí cho hoạt động kinh doanh ở mức cuối

⁴⁰ Fair Wear (2015).

như thể hiện tại hình 5.1. Nhóm thu nhập cao nhất chi cho thực phẩm nhiều gấp hơn 3 lần so với nhóm thu nhập thấp nhất, nhóm này chỉ chi khoảng 570.000 VND/người/tháng. So sánh chi tiêu khu vực thành thị và nông thôn cho thấy có sự khác biệt nhỏ về tỷ lệ chi tiêu trung bình cho thực phẩm.

HÌNH 4.2: Chi tiêu dùng xếp theo nhóm tiêu dùng và thu nhập, Việt Nam (%)



Nguồn: Phân tích VHLSS 2016

Phân tích này cho thấy tỷ lệ phần trăm tổng chi tiêu cho thực phẩm khá ổn định và có tương quan chặt chẽ với các thành phần sử dụng cho tính toán lương tối thiểu. Vì vậy, nếu lấy chi phí giỏ thực phẩm tối thiểu làm căn cứ xem xét tính thỏa đáng của trợ cấp, thì mức thỏa đáng sẽ từ 45% tới 54% tổng chi tiêu.

BẢNG 4.5: Chi tiêu cho lương thực so với các chuẩn nghèo, Việt Nam

Chuẩn nghèo theo Quyết định 59	Chuẩn nghèo (VND/tháng)	Chi lương thực (45%)	Chi lương thực (54%)
Nghèo			
Nông thôn	700.000	315.000	378.000
Thành thị	900.000	405.000	486.000
Cận nghèo			
Nông thôn	1.000.000	450.000	540.000
Thành thị	1.300.000	585.000	792.000
Thu nhập trung bình			
Nông thôn	1.500.000	675.000	810.000
Thành thị	1.950.000	877.500	1.053.000

Điều này cho thấy rằng một giỏ thực phẩm tối thiểu đủ sống phải là 570.000 VND⁴¹ dựa vào số liệu chi tiêu (hình 4.2),⁴² một khoản tối thiểu dựa vào chuẩn nghèo là 450.000 VND cho vùng nông thôn và 585.000 VND cho thành thị (bảng 4.5), và một khoản tối thiểu dựa vào mức lương tối thiểu là 1.314.000 VND cho vùng nông thôn và 1.881.000 VND cho vùng thành thị (bảng 6).⁴³

BẢNG 4.6: So sánh chi tiêu lương thực với lương tối thiểu, Việt Nam

Vùng	Lương tối thiểu theo tháng 2019 (VND/tháng)	Chi lương thực (45%)	Chi lương thực (54%)
Vùng I ¹	4.180.000	1.881.000	2.257.200
Vùng II ²	3.710.000	1.669.500	2.003.400
Vùng III ³	3.250.000	1.462.500	1.755.000
Vùng IV ⁴	2.920.000	1.314.000	1.576.800

¹ Vùng thành thị thuộc Hà Nội và TP HCM. ²Vùng nông thôn thuộc Hà Nội và HCM và vùng thành thị thuộc Cần Thơ, Đà Nẵng và Hải Phòng. ³Vùng nông thôn thuộc Hà Nội và TP HCM và vùng thành thị thuộc Cần thơ, Đà Nẵng và Hải Phòng. ⁴Các địa phương còn lại.

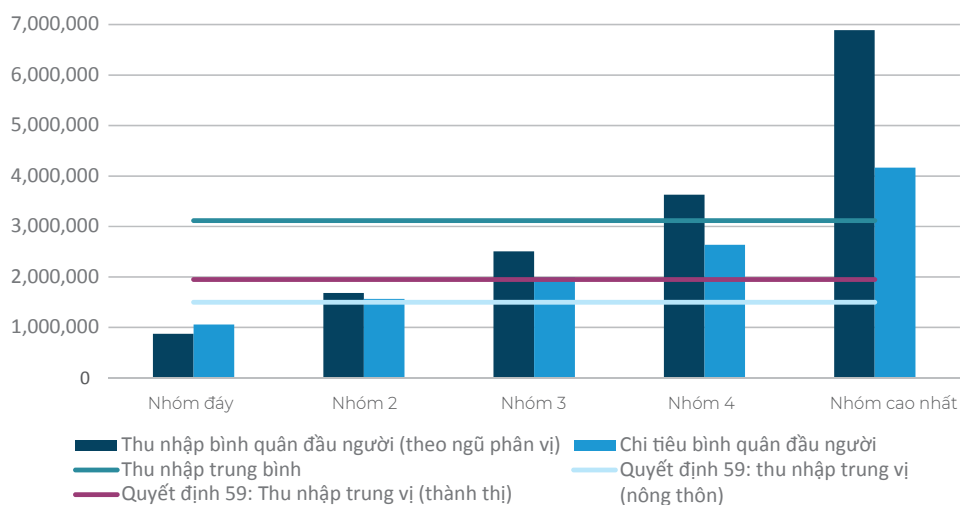
Điều quan trọng cần lưu ý là các tính toán này cần được coi là ngưỡng tối thiểu và có thể không đủ để có mức sống thoả đáng. Cách tính dựa vào lương tối thiểu⁴⁴ rất có thể chỉ ra mức cần thiết để có được mức sống tối thiểu và do vậy đây là các mức so sánh được khuyến nghị.

4.4 Thu nhập và chi tiêu trung bình

Cơ sở so sánh cuối cùng được xem xét trong nghiên cứu này là thu nhập và chi tiêu. Hình 4.3 cho thấy mức chi tiêu đầu người ở Việt Nam thấp hơn rất nhiều so với thu nhập đầu người. Thu nhập bình quân được tính toán (3,1 triệu đồng/người/tháng) cao gấp đôi thu nhập trung bình của một người sống ở vùng nông thôn theo Quyết định 59 và cao hơn 50% thu nhập trung bình ở vùng thành thị. Chúng ta có thể sử dụng thu nhập bình quân đầu người và dữ liệu chi tiêu bình quân đầu người như một cơ sở so sánh thay thế để đánh giá mức độ thoả đáng của các chế độ trợ cấp.

⁴¹ Số chi tiêu cho lương thực của những người ở nhóm thu nhập thấp nhất.
⁴² Mức tối thiểu dựa trên nghèo đói sử dụng chi tiêu lương thực cận nghèo, giả thiết là Việt Nam sẽ không chọn sử dụng thước đo nghèo đói.
⁴³ Căn cứ mức lương tối thiểu vùng I.
⁴⁴ Căn cứ lương tối thiểu vùng I.
⁴⁵ Tính toán dựa vào lương tối thiểu dựa trên giả định rằng mọi khoản thu nhập ở mức này đều được chi tiêu hết

HÌNH 4.3: Thu nhập và chi tiêu bình quân đầu người ở Việt Nam, xét theo nhóm thu nhập, Việt Nam (VND)



Nguồn: Phân tích VHLSS 2016

Sử dụng bốn cơ sở so sánh quốc gia đã trình bày trong Phần 4, phần tiếp theo đưa ra nhiều mức cho từng chế độ trợ cấp có thể được coi là tương xứng với các tiêu chí so sánh khác nhau.

5. Xác định các chế độ trợ cấp thỏa đáng trong bối cảnh quốc gia

Phần này tìm hiểu các mức trợ cấp có thể được cho là thỏa đáng đối với chế độ dành cho trẻ em (hoặc tập trung vào trẻ em), người khuyết tật và hưu trí xã hội tại Việt Nam, sử dụng bốn cơ sở so sánh quốc gia đã trình bày trong Phần 4. Mục 5.1-5.3 đưa ra các mức cho mỗi loại trợ cấp được coi là tương đối “thỏa đáng” so với các cơ sở so sánh khác nhau. Trong phần này, khái niệm “mức độ thỏa đáng” được sử dụng với ý nghĩa trung lập và mang tính phân tích, theo đó các giá trị được trình bày để làm cơ sở cho các nhà hoạch định chính sách có thể đánh giá xem liệu các khoản trợ cấp có đáp ứng mục tiêu chính sách đề ra hay không. Không nên nhìn nhận các giá trị này là mức thỏa đáng “được khuyến nghị”, mặc dù chúng tôi có trình bày đơn vị so sánh nào phù hợp hơn hay không phù hợp hơn trong bối cảnh trợ cấp cá nhân. Mục 5.4 so sánh các đơn vị so sánh tính thỏa đáng với mức trợ cấp hiện nay và mức trợ cấp theo đề xuất tại dự thảo kế hoạch hành động MPSARD nếu có.

5.1 Xác định mức trợ cấp trẻ em thỏa đáng

Nuôi dưỡng trẻ em không chỉ là vấn đề chi phí; mà còn là một sự đầu tư. Ở Việt Nam, tất cả cha mẹ và người nuôi dưỡng phải chặt chẽ với các khoản chi phí trực tiếp và trước mắt liên quan tới việc có một đứa trẻ, tuy nhiên ý tưởng xây dựng một chế độ trợ cấp trẻ em cho tất cả trẻ dưới 36 tháng tuổi, thể hiện trong Dự thảo kế hoạch hành động MPSARD, đã cho thấy sự công nhận giá trị tiềm tàng mà trẻ em mang lại cho xã hội và sự cần thiết phải đầu tư vào tương lai của trẻ. Trên thực tế, việc hỗ trợ trực tiếp áp dụng đối với mọi trẻ em ngày càng được thế giới nhìn nhận là một biện pháp để cân đối giữa chi phí nuôi dạy trẻ trong hiện tại (những khoản chi mà cha mẹ và người thân của trẻ sẽ phải trang trải toàn bộ nếu không có trợ cấp an sinh xã hội thỏa đáng) và lợi ích mang tính tập thể mà trẻ em sẽ đem lại cho xã hội nói chung - lực lượng lao động, cơ sở thuế, lực lượng chăm sóc, phụng dưỡng cho người cao tuổi (dù người cao tuổi đó có phải cha mẹ của trẻ hay không).

5.1.1 Tính cần thiết từ góc độ chính sách đối với các chế độ trợ cấp trẻ em⁴⁵

Mọi hệ thống trợ cấp gia đình và trẻ em trên thế giới đều thể hiện tính hợp lý về chính sách với những ưu tiên khác nhau, ví dụ như ở châu Âu, các chính sách gia

⁴⁵ Mục này xây dựng dựa trên ý tưởng trình bày trong McClanahan và Gelders (2019).

đình bao gồm một số công cụ nhằm tái phân phối thu nhập, khuyến khích sinh đẻ và cơ hội bình đẳng.⁴⁶ Các mục tiêu đa dạng này thường đạt được nhờ kết hợp các chính sách nhằm hỗ trợ chi phí trực tiếp để có một đứa trẻ và nuôi dưỡng chúng, ví dụ các chi phí liên quan tới thực phẩm, quần áo và vật dụng thiết yếu khác - cũng như các chi phí gián tiếp khác liên quan tới chăm sóc, ví dụ như bù đắp thu nhập cho người nuôi dưỡng do phải làm công việc chăm sóc không được trả công. Do xã hội tổ chức và phân bổ trách nhiệm phúc lợi theo các cách khác nhau tùy thuộc chính phủ, xã hội, cộng đồng và cá nhân, nên việc xác định giá trị trợ cấp trẻ em phù hợp là vấn đề phức tạp.

Thông thường, trợ cấp trẻ em bằng tiền mặt trực tiếp chi trả cho cha mẹ có mục đích chủ yếu là bù **các chi phí trực tiếp** liên quan đến trẻ cho người nuôi dưỡng thông qua một số hình thức tái phân phối theo chiều ngang (từ người không có con⁴⁷ sang người có con hay người nuôi dưỡng trẻ).⁴⁸ Theo đó, chế độ trợ cấp trẻ em sử dụng lập luận tương tự như chế độ trợ cấp khuyết tật: chúng được thiết kế để bù đắp một phần chi phí “phụ trội” từ việc có con và qua đó tạo điều kiện cho hộ gia đình duy trì một mức sống tương đối. Tuy nhiên, điều quan trọng cần nhấn mạnh là “chi phí” nuôi dưỡng trẻ là một chức năng gồm các dịch vụ công và tư có kết hợp với nhau dành cho các gia đình nuôi trẻ, và không có một công thức đúng hay một kinh nghiệm quốc tế hoàn hảo nào để xác định chi phí này.

Chi phí tăng thêm từ việc có con có thể tương đối lớn; ví dụ, chi phí cho việc nuôi dạy một đứa trẻ ở Mỹ ước tính vào khoảng 10.000 USD đến 15.000 USD/năm.⁴⁹ Nghiên cứu của Donni (2015) trình bày một số phương pháp đánh giá chi phí phát sinh thêm từ việc có con và đưa ra con số từ 10% đến 32% dựa trên kinh nghiệm thực chứng. Một đánh giá mang tính hệ thống về các bằng chứng liên quan ở các quốc gia châu Âu cho thấy chi phí từ việc nuôi dạy con chiếm khoảng 20%-30% (khoảng ¼) ngân sách của một cặp vợ chồng không có con. Tỷ lệ này tương đối ổn định theo thời gian, do một mặt khi số con tăng lên thì chi phí phát sinh từ việc có thêm một con nữa sẽ giảm đi (thường là sau con thứ ba), nhưng mặt khác chi phí nói chung sẽ tăng lên khi trẻ ngày càng lớn.⁵⁰

Phương pháp đơn giản nhất là sử dụng các điều tra mức tiêu dùng để so sánh chi tiêu giữa hộ gia đình có trẻ em và hộ gia đình không có trẻ em. Đối với người lao động phi chính thức tại Việt Nam, chênh lệch về thu nhập bình quân đầu người hàng tháng giữa một cặp vợ chồng không có con và một cặp vợ chồng có một con vào khoảng 600.000 VND. Điều quan trọng cần lưu ý là con số dự tính này đã bỏ qua một số yếu tố quan trọng. Ở Việt Nam, các hình thức chi tiêu có sự khác biệt đáng kể theo phân bổ thu nhập, vùng miền, và nhóm dân cư. Ngoài ra, cha mẹ có thể điều chỉnh hoặc cắt giảm tiêu dùng ở một số phần khi có con.⁵¹ Tuy nhiên, con số dự tính này cũng là một điểm tham chiếu hữu ích khi đánh giá tính thỏa đáng của trợ cấp.

⁴⁶ Lewis, 1997; Hantrais, 2004; Bennett, 2006.

⁴⁷ Với mục đích của báo cáo này, ‘những người không có con’ gồm những người hiện không nuôi một trẻ phụ thuộc nào.

⁴⁸ Bennett, 2006; Hantrais, 2004.

⁴⁹ Sarlo, 2013.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Để có thông tin đầy đủ về các thách thức liên quan đến phương pháp luận ước tính chi phí của trẻ, tham khảo Letablier và cộng sự. (2009)

Rõ ràng là có sự chủ quan trong việc xác định mức thỏa đáng cho tất cả các khoản trợ cấp, đặc biệt là trợ cấp cho trẻ em, vì các hướng dẫn quốc tế về xác định trợ cấp thỏa đáng cho trẻ em và gia đình còn thiếu chi tiết hoặc còn nhiều tranh cãi do căn cứ vào mô hình gia đình đã lỗi thời, chỉ có người chồng làm trụ cột kiếm sống. Ví dụ như Công ước 102 của ILO khuyến nghị mức 3% thu nhập của một người lao động nam giới trưởng thành bình thường. Tuy nhiên, mức này rõ ràng không có liên quan đến chi phí/ nhu cầu của trẻ, và tỷ lệ đưa ra rõ ràng thấp hơn so với mức chi thực tế ở các quốc gia trên thế giới. Và Khuyến nghị 202 của ILO kêu gọi đảm bảo thu nhập cơ bản cho trẻ em, đã để cho các quốc gia tự xác định mức tối thiểu dựa trên các tiêu chuẩn quốc gia, với điều kiện là trợ cấp cần đảm bảo đứa trẻ được tiếp cận “dinh dưỡng, giáo dục, chăm sóc và các hàng hóa dịch vụ thiết yếu khác”. Theo quan điểm của chúng tôi, thì mặc dù có các hạn chế này nhưng tiêu chuẩn của Công ước 102 chỉ là tiêu chuẩn quốc tế để tính toán trợ cấp trẻ em, vì thế chúng tôi sẽ xem xét các mức tiêu chuẩn của Công ước 102 trong bối cảnh của Việt Nam.

Tuy nhiên, chúng tôi cũng đề xuất sử dụng phương pháp tỷ lệ thay thế, với giả định rằng trợ cấp trẻ em sẽ không bù đắp cho toàn bộ chi phí nuôi dưỡng một đứa trẻ mà chỉ thể hiện các nhu cầu thực tế của một đứa trẻ thông thường (được đo lường về mặt chi phí). Mặc dù chi phí gia tăng do nuôi dưỡng trẻ rơi vào khoảng từ 10%-32% như phần khảo sát tài liệu đã nêu, tuy nhiên so sánh giá trị trợ cấp trẻ em trên thế giới cho thấy chỉ có hai quốc gia (Canada và Uzbekistan, đều chi 13% đầu người) đang chi mức trợ cấp có thể được coi là đủ để bù đắp toàn bộ chi phí tăng thêm khi có một đứa trẻ. Phần lớn các quốc gia còn lại thì chỉ bù đắp một phần. Vì vậy, chúng tôi sẽ đề xuất các tính toán thỏa đáng dựa vào từng phần chi phí nuôi dưỡng một đứa trẻ chứ không dựa vào tổng chi phí. Phương pháp tính toán thay thế một phần này được đảm bảo vì hai lý do: một là, chi phí cận biên để nuôi một đứa trẻ có khả năng giảm xuống khi có thêm con;⁵² và hai là, trợ cấp đồng mức dành cho mọi trẻ em sẽ có tác động mang tính tái phân phối mạnh mẽ đối với các hộ gia đình thu nhập thấp và gia đình đơn thân; vì vậy giá trị của khoản trợ cấp được cho là đóng một phần đáng kể hơn trong tổng “chi phí” nuôi con của các gia đình thuộc nhóm thu nhập thấp là nhóm cần hỗ trợ nhiều nhất.⁵³

Để ước lượng chi phí nuôi một đứa trẻ, chúng tôi sử dụng mức 25% ngân sách của một cặp vợ chồng chưa có con làm mức khả thi nhất. Chúng tôi tính toán các chi phí dựa trên các đơn vị so sánh đã trình bày trong các mục từ 4.2.1 tới 4.2.4. Chi phí gia tăng do có một đứa con được tính theo mỗi “cặp vợ chồng” và các tiêu chí so sánh được mô tả theo ‘từng cá nhân’ vì thế, các chuẩn nghèo được nhân đôi (tức là, cho hai người), tiêu chí so sánh lương tối thiểu có giả định rằng cả hai vợ chồng đều nhận lương tối thiểu, và thu nhập trung bình được nhân đôi.

Sau đó chúng tôi tính toán mức trợ cấp thỏa đáng dựa vào tỷ lệ thay thế để bù đắp một phần chi phí nuôi dưỡng trẻ. Do không có tham khảo quốc tế về tỷ lệ thay thế, nên chúng tôi đề xuất các ngưỡng thỏa đáng là 40% và 50% tổng chi phí cận biên nuôi một đứa trẻ. Theo cách này, trợ cấp trẻ em sẽ đạt mục tiêu bù đắp tới một nửa chi phí nuôi trẻ của các gia đình.

⁵² Xem e.g. Letablier (2009).

⁵³ Xem McClanahan và Gelders (2019).

5.1.2 Mức trợ cấp trẻ em thỏa đáng theo Công ước 102

Chương VII Công ước 102 của ILO năm 1952 xác định tiêu chuẩn tối thiểu của trợ cấp gia đình nuôi trẻ. Điều 44 đưa ra hai cách tính toán tổng giá trị trợ cấp, gồm có:

- 3% lương của một người lao động nam giới trưởng thành bình thường nhân với tổng số trẻ em đang nuôi dưỡng; hoặc
- 1,5% mức lương nói trên, nhân với tổng số trẻ em của tất cả những người thường trú.

Hai tỷ lệ trên phản ánh các phương án đối với hệ thống đóng góp và không đóng góp: tỷ lệ đầu tiên cao hơn (3%) áp dụng cho người lao động (và con cái) được chi trả các hình thức bảo hiểm xã hội, còn tỷ lệ thứ hai thấp hơn áp dụng cho trợ cấp trẻ em tài trợ từ thuế dành cho tất cả các trẻ em.⁵⁴ Do không có số liệu tin cậy về lương của người lao động phổ thông bình thường,⁵⁵ nên chúng tôi sử dụng lương tối thiểu khu vực tư nhân làm cơ sở tính tỷ lệ thay thế. Bảng 5.1 trình bày giá trị trợ cấp đối với một trẻ em tại Việt Nam theo Công ước 102 của ILO.

BẢNG 5.1: Giá trị trợ cấp (cho một trẻ) theo Công ước 102 của ILO (VND/tháng/trẻ)

Vùng	Lương tối thiểu theo tháng 2019	Tiêu chuẩn tối thiểu của Công ước 102 (1,5%)	Tiêu chuẩn tối thiểu của Công ước 102 (3%)
Vùng I ¹	4.180.000	62.700	125.400
Vùng II ²	3.710.000	55.650	111.300
Vùng III ³	3.250.000	48.750	97.500
Vùng IV ⁴	2.920.000	43.800	87.600

¹ Vùng thành thị thuộc Hà Nội và TP HCM. ²Vùng nông thôn thuộc Hà Nội và TPHCM và vùng thành thị Cần Thơ, Đà Nẵng, và Hải Phòng. ³Thành phố trực thuộc tỉnh và các huyện thuộc tỉnh Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Dương và Vĩnh Phúc. ⁴Các địa phương còn lại.
C102 = Công ước ILO về An sinh xã hội (Tiêu chuẩn tối thiểu), 1952 (số 102).

Rõ ràng là trợ cấp gia đình tài trợ từ thuế theo tiêu chuẩn tối thiểu này quá thấp, với các giá trị dao động từ 43.800 VND đến 62.700 VND, chỉ đạt khoảng 0,9% tới 1,2%GDP đầu người ở Việt Nam. Và đối với giá trị trợ cấp cao hơn (3%) có vẻ phù hợp hơn, thì ngay cả mức cao nhất (125.000 VND, hay 2,5%) vẫn chỉ bằng một nửa giá trị trợ cấp trẻ em mà Dự thảo kế hoạch hành động MPSARD đã đề ra, và thấp hơn đáng kể so với mức trung bình quốc tế (4%) ở các quốc gia chi trả trợ cấp trẻ em thông thường tài trợ từ thuế. Vì vậy, chúng tôi đề xuất áp dụng cách tiếp cận

⁵⁴ Theo Điều 43, “Trợ cấp quy định tại Điều 42 được đảm bảo cho ít nhất một người được nuôi dưỡng trong một thời gian được quy định, đã hoàn thành thời hạn đủ điều kiện hưởng, có thể là 3 tháng đóng góp hoặc làm việc, hoặc một năm sinh sống, theo quy định.”

⁵⁵ Số liệu VHLSS không cho phép so sánh thu nhập lao động của các cá nhân thuộc nền kinh tế phi chính thức.

theo nhu cầu hoặc theo chi phí để tính toán trợ cấp trẻ em thỏa đáng có thể sẽ phù hợp hơn.

5.1.3 Mức trợ cấp trẻ em thỏa đáng nhờ bù đắp một phần chi phí nuôi dưỡng trẻ

Chi phí nuôi dưỡng trẻ ở Việt Nam là khá lớn, dù là tính toán chi phí theo phương pháp dựa vào chuẩn nghèo, hay theo lương tối thiểu, giỏ thực phẩm cơ bản hay thu nhập và chi tiêu trung bình. Phần dưới đây đề xuất một loạt các giá trị trợ cấp trẻ em tối thiểu có thể chấp nhận được dựa vào các phương pháp nêu trên.

Vì mục tiêu chủ yếu của chính sách trợ cấp trẻ em thông thường không phải nhằm giảm nghèo, nên có thể Chính phủ không muốn xác định mức trợ cấp trẻ em theo các chuẩn nghèo. Tuy nhiên, bảng 5.2 cho thấy mặc dù tính toán theo chuẩn cận nghèo thì chi phí nuôi một trẻ dao động từ khoảng 500.000 VND tới 650.000 VND mỗi tháng, và trợ cấp trẻ em tối thiểu tương ứng có thể chấp nhận được sẽ dao động từ khoảng 200.000 VND (vùng nông thôn, tỷ lệ thay thế 40%) tới 325.000 VND (vùng thành thị, tỷ lệ thay thế 50%). Nếu trợ cấp tính theo chuẩn nghèo thì sẽ dao động trong khoảng 140.000 VND đến 225.000 VND.

BẢNG 5.2: Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng tính theo chuẩn nghèo, Việt Nam (VND/tháng)

Chuẩn nghèo theo Quyết định 59	Chuẩn nghèo	Chuẩn nghèo hai vợ chồng	Chi phí nuôi trẻ, mức khả thi nhất (25%)	Trợ cấp trẻ em mức tối thiểu thỏa đáng (40%)	Trợ cấp trẻ em mức tối thiểu thỏa đáng (50%)
Nghèo					
Nông thôn	700.000	1.400.000	350.000	140.000	175.000
Thành thị	900.000	1.800.000	450.000	180.000	225.000
Cận nghèo					
Nông thôn	1.000.000	2.000.000	500.000	200.000	250.000
Thành thị	1.300.000	2.600.000	650.000	260.000	325.000

Một cách tính hợp lý hơn là tính chi phí gia tăng dựa vào lương của hai người lớn có mức lương tối thiểu, mặc dù trên thực tế, cả hai vợ chồng có thể không đi làm và như vậy việc sử dụng lương tối thiểu cho hai vợ chồng có thể làm tăng chi phí nuôi dưỡng trẻ.⁵⁶ Chi phí hợp lý nhất cho nuôi dưỡng trẻ căn cứ vào lương tối thiểu sẽ dao động từ 1,5 triệu đồng tới 2 triệu đồng, điều này cho thấy để trợ cấp trẻ em có thể thỏa đáng căn cứ vào lương tối thiểu (tức là bù đắp 40-50% chi phí nuôi dưỡng trẻ), thì cần phải rơi vào khoảng từ 584.000 VND (40%, vùng IV) tới 1.045.000 VND (50%, vùng I).

⁵⁶ Tuy nhiên, Việt Nam là một trong những quốc gia có khoảng cách giới trong việc làm thấp nhất trong khu vực. Xem OECD (2017).

BẢNG 5.3: Trợ cấp trẻ em mức tối thiểu thỏa đáng tính theo lương tối thiểu 2019, Việt Nam (VND/tháng)

Vùng	Lương tối thiểu theo tháng 2019	Lương tối thiểu của hai vợ chồng	Chi phí nuôi trẻ, khả thi nhất (25%)	Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng (40%)	Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng (50%)
Vùng I ¹	4.180.000	8.360.000	2.090.000	836.000	1.045.000
Vùng II ²	3.710.000	7.420.000	1.855.000	742.000	927.500
Vùng III ³	3.250.000	6.500.000	1.625.000	650.000	812.500
Vùng IV ⁴	2.920.000	5.840.000	1.460.000	584.000	730.000

¹ Vùng thành thị thuộc Hà Nội và TP HCM.²Vùng nông thôn thuộc Hà Nội và TPHCM và vùng thành thị Cần Thơ, Đà Nẵng, và Hải Phòng. ³Thành phố trực thuộc tỉnh và các huyện thuộc tỉnh Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Dương và Vĩnh Phúc. ⁴Các địa phương còn lại.

Lương tối thiểu được tạo thành từ hai thành phần: mức sống tối thiểu (cho người lớn) và trợ cấp người phụ thuộc (trình bày trong mục 4.2.2). Căn cứ vào chi phí dự tính cho một người phụ thuộc trong tính toán lương tối thiểu, trợ cấp trẻ em được cho là thỏa đáng nếu dao động trong khoảng trung bình 550.000 VND đến 685.000VND/tháng. Chúng tôi cũng tính toán mức thỏa đáng dựa vào chi phí tăng thêm của một trẻ chiếm 25% thu nhập của hai người lớn, điều này đòi hỏi phải nhân đôi mức sống tối thiểu của một người độc thân. Căn cứ vào mức sống tối thiểu của một người lớn chúng tôi thấy rằng mức trợ cấp trẻ em thỏa đáng sẽ rơi vào khoảng trung bình 430.000 VND đến 540.000 VND/tháng.

BẢNG 5.4 Chế độ trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng dựa vào mức sống tối thiểu và trợ cấp người phụ thuộc, Việt Nam (VND/tháng)

Vùng	Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng trên cơ sở người phụ thuộc (40%)	Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng trên cơ sở người phụ thuộc (50%)	Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng bằng mức 25% người lớn (40%)	Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng bằng mức 25% người lớn (50%)
Vùng I ¹	650.983	813.728	510.509	638.136
Vùng II ²	577.786	722.233	453.107	566.384
Vùng III ³	506.147	632.684	396.927	496.158
Vùng IV ⁴	454.753	568.442	356.623	445.779
Trung bình	547.417	684.272	429.291	536.614

¹ Vùng thành thị thuộc Hà Nội và TP HCM.²Vùng nông thôn thuộc Hà Nội và TPHCM và vùng thành thị Cần Thơ, Đà Nẵng, và Hải Phòng. ³Thành phố trực thuộc tỉnh và các huyện thuộc tỉnh Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Dương và Vĩnh Phúc. ⁴Các địa phương còn lại.

Tính toán chi phí nuôi dưỡng trẻ dựa vào giỏ thực phẩm trung bình (mục 4.2.3) có thể làm tăng chi phí, vì chi phí nuôi trẻ có thể thấp hơn so với chi phí cho người lớn. Do hệ số tính nhu cầu dinh dưỡng của người trưởng thành (AME) có thay đổi theo tuổi và giới tính,⁵⁷ nên chúng tôi sử dụng hệ số của nam và nữ trong độ tuổi từ 0–18 tuổi, với hệ số quy đổi 0,83 và 0,73, và chúng tôi lấy điểm trung bình của hai hệ số này (0,78) để tính toán giỏ thực phẩm dành cho một trẻ. Điều này có nghĩa là một giỏ thực phẩm trung bình cho một trẻ, thuộc nhóm có thu nhập thấp nhất, sẽ dao động trong khoảng từ 444.600 VND đến 1.025.000 VND nếu căn cứ lương tối thiểu vùng nông thôn, từ đó tính được mức trợ cấp tối thiểu trong khoảng từ 178.000 đến 410.000 VND (với tỷ lệ thay thế 40%).

Nếu căn cứ vào thu nhập và chi tiêu chung, thì chi phí nuôi dưỡng trẻ khả thi nhất rơi vào khoảng từ 660.000 VND đến 1.555.000 VND. Bảng 5.4 cho thấy chi tiêu của một gia đình có hai người chỉ cao hơn một chút so với chi tiêu trung bình theo đầu người. Vì thế, ước tính chi phí hợp lý để nuôi dưỡng một trẻ là khoảng 660.000 VND/trẻ/tháng căn cứ vào chi tiêu, và trợ cấp trẻ em thỏa đáng khi tính theo phương pháp này sẽ dao động trong khoảng từ 265.000 VND (tỷ lệ thay thế 40%) đến 332.000 VND (tỷ lệ thay thế 50%).

BẢNG 5.5: Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng tính theo thu nhập và chi tiêu trung bình, Việt Nam (VND/tháng)

Đơn vị tính toán	Giá trị theo đầu người	Gia đình hai người	Chi phí nuôi trẻ, khả thi nhất (25%)	Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng (40%)	Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng (50%)
Thu nhập trung bình (VLHSS 2016)	3.110.000	6.215.000 ¹	1.555.000	622.000	777.500
Chi tiêu trung bình (VLHSS 2016)	2.280.000	2.654.000 ¹	664.000	265.600	332.000
Quyết định 59: Thu nhập bình quân ²					
Nông thôn	1.500.000	3.000.000	750.000	300.000	375.000
Thành thị	1.950.000	3.900.000	975.000	390.000	487.500

¹ Tính toán cho hộ gia đình có 1-2 người sử dụng dữ liệu VLSS2016

² Thu nhập trung bình được xem xét trong khoảng giữa ngưỡng thu nhập nghèo và ngưỡng thu nhập trình bày ở trên.

VHLSS cũng cho phép so sánh chi phí sinh hoạt (tính theo chi tiêu) của hộ gia đình có trẻ em và không có trẻ em. Mặc dù phân tích này có một số vấn đề về mặt phương pháp,⁵⁸ nhưng cũng giúp chúng tôi có một chỉ số khác về chi phí nuôi dưỡng trẻ ở Việt Nam. Các số liệu cho thấy hộ gia đình có trẻ phải chi thêm một khoản 600.000 VND/trẻ,⁵⁹ điều này hoàn toàn phù hợp với chi phí gia tăng khả thi

⁵⁷ Ví dụ, Weisell và Dop (2012) cho rằng hệ số tính nhu cầu dinh dưỡng của người trưởng thành của một bé trai 3 tuổi là 0,44, và của một bé gái 12 tuổi là 0,809. Claro (2010) cung cấp một danh mục đầy đủ các hệ số quy đổi tương đương theo lứa tuổi và giới tính, từ trẻ sơ sinh với hệ số 0,29 tới nam thiếu niên (15-18 tuổi) với hệ số 1,18 và nữ thiếu niên (15-18 tuổi) với hệ số 0,86.

⁵⁸ Letablier (2009).

⁵⁹ Mặc dù có thể có nhiều gia đình đơn thân, chúng tôi tính tương đối khoảng 300.000 VND/cha mẹ đơn thân.

nhất thể hiện tại bảng 5.5. Vì thế, do số liệu này có khác biệt so với số liệu chi tiêu thực tế theo phân tích VHLSS 2016, và tương ứng với 25% chi tiêu trung bình (điều này phù hợp với khảo sát tài liệu quốc tế về dự toán chi phí nuôi dưỡng trẻ), nên cách tính toán này có thể coi là cơ sở phù hợp nhất cho tính toán trợ cấp trẻ em thỏa đáng ở Việt Nam. Bảng 5.5 cho thấy trợ cấp trẻ em thỏa đáng để bù đắp một phần chi phí gia tăng của việc nuôi dưỡng trẻ ở Việt Nam cần rơi vào khoảng từ 240.000 VND đến 300.000 VND.

BẢNG 5.6: Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng tính theo chi tiêu gia tăng của hộ gia đình có trẻ (VHLSS), Việt Nam (VND/tháng)

Đơn vị tính toán	Giá trị theo đầu người	Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng (40%)	Trợ cấp trẻ em tối thiểu thỏa đáng (50%)
Chi tiêu gia tăng của hộ gia đình có trẻ so với hộ gia đình không có trẻ em (VHLSS 2016)	600.000	240.000	300.000

5.2 Xác định mức trợ cấp khuyết tật thỏa đáng

Đảm bảo người khuyết tật được hưởng sự trợ giúp mà họ cần để có một cuộc sống đầy đủ là điều quan trọng không chỉ đối với người nhận trợ cấp; mà việc không đáp ứng những nhu cầu này có thể là một lực cản đáng kể đối với nền kinh tế. Ví dụ, một số người ước tính rằng khuyết tật gây thiệt hại cho nền kinh tế của Bangladesh tương đương 1,74% GDP trong sản lượng và dịch vụ bị mất.⁶⁰ Do đó, mức lợi ích đầy đủ cho người khuyết tật không chỉ đưa họ đến một tiêu chuẩn phúc lợi tối thiểu, mà còn cho phép họ phát triển và đóng góp cho xã hội.

5.2.1 Tính cần thiết về mặt chính sách đối với các chế độ trợ cấp khuyết tật

Người khuyết tật và gia đình họ phải trang trải các chi phí tăng thêm để có được mức sống tương đương như những gia đình không có người khuyết tật.⁶¹ Ví dụ, các hộ gia đình có người khuyết tật phải trả nhiều chi phí hơn cho việc đi lại, dịch vụ chăm sóc y tế, sưởi ấm/làm mát, dịch vụ giặt ủi, chế độ dinh dưỡng đặc biệt, hoặc thuê người hỗ trợ. Chi phí từ các nhu cầu tăng thêm này có thể tương đối lớn và các hộ gia đình ít nhân khẩu sẽ có áp lực kinh tế lớn hơn so với hộ gia đình nhiều nhân khẩu.⁶²

Có nhiều mức độ khuyết tật, bao gồm khuyết tật dạng nhẹ với chi phí tương đối khiêm tốn, bên cạnh đó là khuyết tật nặng và khuyết tật đặc biệt nặng có thể làm phát sinh thêm nhiều chi phí lớn. Tại Việt Nam, các chi phí này bao gồm mua sắm một số vật dụng, dịch vụ y tế, đi lại, thực phẩm, trang thiết bị hỗ trợ, thuê người

⁶⁰ Ali, 2014
⁶¹ Tham khảo Tibble (2005); WHO và Ngân hàng Thế giới (2011); và UNDESA (2018).
⁶² Mitra và cộng sự, 2017.

chăm sóc, điều chỉnh thiết kế nhà cửa hoặc phương tiện để phù hợp với người khuyết tật.⁶³ Kết quả thảo luận nhóm thực hiện tại Việt Nam cho thấy chi phí chăm sóc y tế (có thể lên tới 1.000.000 VND/tháng – tương đương 1/3 mức lương tối thiểu tại Hà Nội) là gánh nặng lớn nhất đối với người khuyết tật. Do đó, người khuyết tật thường phải phụ thuộc vào người khác, vay của người thân, người quen/vay nóng hoặc tự tạo việc làm.⁶⁴

Tuy nhiên, có nhiều thách thức lớn về phương pháp đánh giá chi phí phát sinh thêm từ tình trạng khuyết tật. Dữ liệu tổng điều tra dân số tại Việt Nam cho biết có khoảng 7,8% tổng dân số là người khuyết tật,⁶⁵ tương tự như tại các quốc gia khác. Tỷ lệ khuyết tật thấp trong tổng dân số phản ánh thực tế rằng điều tra cấp hộ gia đình có xu hướng không phân tách rõ dữ liệu về người khuyết tật theo địa bàn, loại hình khuyết tật, mức độ khuyết tật, đặc biệt là khi việc phân tách theo cách này nhằm mục đích xây dựng bộ dữ liệu mang tính chất đại diện cho phạm vi cả nước. Tương tự, nếu được bổ sung các câu hỏi liên quan đến người khuyết tật vào tổng điều tra dân số thì cũng sẽ bị hạn chế nhiều và khó phân tách dữ liệu.

Ngoài ra, nếu không có các dịch vụ đáp ứng nhu cầu của người khuyết tật thì có nghĩa là họ cũng không thể chi tiêu cho các dịch vụ chăm sóc y tế cần thiết, do đó việc phân tích chi tiêu của hộ gia đình sẽ không phản ánh đầy đủ chi phí thực tế. Tại Việt Nam, các dịch vụ phục hồi chức năng còn tương đối hạn chế, hầu như chỉ bao gồm vật lý trị liệu cơ bản, các dịch vụ về trị liệu tâm lý/tâm thần và các dịch vụ chăm sóc dài hạn còn thiếu nguồn cung.⁶⁶ Tương tự, mặc dù khoảng 20% người khuyết tật cần dịch vụ vật lý trị liệu nhưng mới chỉ có 6% được cung cấp dịch vụ này, và chỉ có khoảng một nửa số người cần hỗ trợ y tế được đáp ứng trên thực tế.⁶⁷ Ngoài ra, rất ít người khuyết tật tận dụng các chính sách miễn giảm giá vé đi lại tại Việt Nam,⁶⁸ điều này phản ánh thực tế rằng ngay cả khi có các chính sách/dịch vụ trên lý thuyết thì người khuyết tật cũng không tiếp cận được. Do đó, mặc dù cần được hỗ trợ, nhưng nếu người khuyết tật không sử dụng được các dịch vụ thì cũng không phát sinh thêm chi phí.

Mặc dù có một số quan ngại liên quan đến phương pháp luận nhưng một số nhà phân tích đã tiến hành đánh giá chi phí phát sinh thêm do tình trạng khuyết tật. Bảng 4.1 trình bày tóm tắt các bằng chứng hiện có từ một số quốc gia thu nhập thấp, trung bình và cao. Tại Sierra Leone, chi phí sinh hoạt trung bình đối với một người khuyết tật nặng vào khoảng 1,3 lần so với người không khuyết tật.⁶⁹ Tại Ấn Độ, thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình có người khuyết tật thấp hơn 8,5% so với hộ gia đình không có người khuyết tật.⁷⁰ Tại Campuchia, hộ gia đình có người khuyết tật cần chi tiêu nhiều hơn 17% (tương đương 40 USD/tháng⁷¹ so với

⁶³ Palmer và cộng sự, 2012; Palmer và cộng sự, 2015..

⁶⁴ Palmer và cộng sự, 2015.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Tonga Disability Action Committee (TDAC), 2006).

⁶⁸ Palmer và cộng sự., 2015.

⁶⁹ Trani và cộng sự. (2010).

⁷⁰ Raut, Pal, và Bharati, 2014.

⁷¹ Palmer, và cộng sự, 2016.

hộ gia đình không có người khuyết tật. Một đánh giá trên phạm vi 31 quốc gia cho thấy chi phí phát sinh thêm đối với các hộ gia đình có người khuyết tật vào khoảng từ 17% đến 99% thu nhập hộ gia đình.⁷² Ngoài ra, chi phí “bình quân” phát sinh từ tình trạng khuyết tật được ước tính là 29% ở Úc và 23% và 40% ở Ireland.⁷³ Tại Việt Nam, chi phí sinh hoạt của các hộ gia đình có người khuyết tật được ước tính cao hơn khoảng 11,5% và 9% so với các hộ gia đình khác.⁷⁴

Ngoài ra, chi phí liên quan đến tình trạng khuyết tật có sự dao động tùy theo nhóm tuổi⁷⁵ và mức độ khuyết tật cũng như loại hình khuyết tật. Ví dụ, đối với người khuyết tật nặng thì chi phí sinh hoạt tăng khoảng 1/3 so với mức trung bình, trong khi con số này đối với người khuyết tật dạng biệt nặng là 40%.⁷⁶ Bảng 5.7 dẫn chiếu các nghiên cứu từ một số quốc gia phát triển (Úc, Trung Quốc, Ireland, Tây Ban Nha và Vương quốc Anh). Các nghiên cứu này kết luận rằng tình trạng khuyết tật nặng làm phát sinh thêm từ 21% đến 40% chi phí sinh hoạt, và khuyết tật đặc biệt nặng làm phát sinh thêm từ 33% đến 70% chi phí sinh hoạt.⁷⁷ Tại Ấn Độ, các hộ gia đình có người khuyết tật tinh thần có chi phí phát sinh thêm cao nhất (16,02%), trong khi các hộ gia đình có người khuyết tật về chức năng ngôn ngữ và chức năng vận động có chi phí phát sinh thêm thấp nhất (1,49% và 3,75%).⁷⁸

Ngoài ra, chi phí còn dao động tùy thuộc vào địa bàn và quy mô hộ gia đình. Ví dụ, nghiên cứu cho thấy các hộ gia đình ít nhân khẩu có xu hướng bị ảnh hưởng nhiều hơn do tỷ lệ chi phí phát sinh thêm cho người khuyết tật trên thu nhập hộ gia đình cao hơn.⁷⁹ Tại Ấn Độ, chi phí phát sinh thêm đối các hộ gia đình tại khu vực đô thị cao hơn so với các hộ gia đình tại khu vực nông thôn (11% so với 4%),⁸⁰ và tại Campuchia, chi phí phát sinh thêm của người khuyết tật tại khu vực đô thị được ước tính là 86 USD/tháng so với 35 USD/tháng tại khu vực nông thôn.⁸¹ Tại Việt Nam, hộ gia đình có người khuyết tật ở nông thôn phải tốn nhiều chi phí hơn so với hộ gia đình ở thành thị.⁸²

⁷² Antón và cộng sự, 2016.

⁷³ Liên quan đến Úc, xem Saunders (2006); liên quan đến Ireland, xem Cullinan, Gannon và Lyons (2011) và Cullinan, Gannon và O'Shea, (2013)

⁷⁴ Mont và Cuong, 2014; Braithwaite và Mont, 2009.

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ UNDESA, 2018.

⁷⁷ Chúng tôi không biết bất kỳ nghiên cứu chi tiết nào phân chia chi phí bổ sung theo mức độ nghiêm trọng ở Việt Nam và các nước thu nhập trung bình thấp khác

⁷⁸ Raut và cộng sự, 2014.

⁷⁹ UNDESA, 2018.

⁸⁰ Raut và cộng sự, 2014.

⁸¹ Palmer và cộng sự, 2016.

⁸² Palmer và cộng sự, 2012.

BẢNG 5.7: Tóm tắt chi phí sinh hoạt tăng thêm khi có một người khuyết tật (%)

Tham khảo	Quốc gia	Trung bình hoặc bất kỳ loại khuyết tật nào	Khuyết tật nhẹ hoặc thấp hơn	Khuyết tật trung bình	Khuyết tật nặng
Saunders (2006)	Úc ¹	29		30	40
Braithwaite và Mont (2009)	Bosnia và Herzegovina	14			
Palmer và cộng sự (2016)	Campuchia	17		3–116	14–158
Loyalka và cộng sự (2014)	Trung Quốc	Người lớn: 8–43			
Raut và cộng sự (2014)	Ấn Độ	Trẻ em: 18–31		30	33
Cullinan và cộng sự (2011)	Ireland	8.52			30 ³
Cullinan và cộng sự (2013)	Ireland	23			70
WHO và World Bank (2011)	Sierra Leone	40			64
Braña Pino và Antón Pérez (2011)	Tây Ban Nha			40	39
Zaidi và Burchardt (2005)	Vương quốc Anh		11	34	
Morciano và cộng sự (2012)	Vương quốc Anh			21	
Braithwaite và Mont (2009)	Việt Nam	9			
Mont và Cuong (2014)	Việt Nam	11.5			

¹ Tổ chức Y tế Thế giới và Ngân hàng Thế giới (2011) cho biết những tỷ lệ này là 29% và 37%. ² Ước tính dựa trên thu nhập. ³ Chi phí gấp 1.3 lần so với hộ không có người khuyết tật.

Việc xem xét lại các chi phí tăng thêm mà những người khuyết tật phải đối mặt cung cấp cơ sở cho việc thảo luận về tính thỏa đáng của các chế độ dành cho khuyết tật.

5.2.2 Mức trợ cấp khuyết tật thỏa đáng dựa vào tiêu chuẩn quốc gia

Như đề cập ở phần trên, trợ cấp khuyết tật thỏa đáng cần cân nhắc các chi phí gia tăng liên quan tới việc khuyết tật. Công ước 102 và 128 của ILO đã đặt ra tỷ lệ thay thế chuẩn tối thiểu là 45% hoặc 50% tương ứng đối với trợ cấp tài trợ từ thuế cho

người khuyết tật vĩnh viễn không có khả năng làm việc.^{83,84}

Tỷ lệ thay thế đối với người khuyết tật được khuyến nghị cao hơn 5% so với người không khuyết tật cho thấy rằng các Công ước có xem xét các chi phí gia tăng liên quan tới tình trạng bị khuyết tật.⁸⁵ Tuy nhiên, bằng chứng thực nghiệm cho thấy mức chênh lệch 5% này không đủ để bù đắp chi phí sinh hoạt gia tăng đối với người khuyết tật. Vì vậy, trong phân tích này chúng tôi tính toán số liệu cơ sở có cộng thêm chi phí khuyết tật theo thực nghiệm chứ không cộng thêm 5% như khuyến nghị của Công ước. Điều này giúp tránh được việc đẩy cao quá chi phí gia tăng do khuyết tật trong phần đánh giá tính thỏa đáng của trợ cấp.

Các bảng từ 5.7-5.13 trình bày ba cách tính toán chi phí gia tăng do khuyết tật dựa vào khảo sát tài liệu: 10%, 33% và 40%. Hai tỷ lệ 33% và 40% căn cứ vào tính toán của Vụ Liên Hợp Quốc về các vấn đề Kinh tế và Xã hội (UNDESA) về chi phí cho khuyết tật trung bình và khuyết tật nặng.⁸⁶ Còn tỷ lệ 10% là căn cứ vào hai nghiên cứu tính toán chi phí khuyết tật ở Việt Nam với mức là 9% và 11,5%.⁸⁷ Tỷ lệ tính toán chi phí gia tăng của người khuyết tật của Việt Nam thấp hơn nhiều so với tỷ lệ của UNDESA, nhưng điều này có thể do vấn đề về phương pháp như đã nêu tại mục 2.1.

Trong phần phân tích dưới đây, chúng tôi tính toán các chuẩn đã có điều chỉnh đối với người khuyết tật dựa vào chuẩn nghèo, lương tối thiểu và các chỉ số so sánh thu chi, với mục đích để giải thích nguyên nhân chi phí gia tăng mà người khuyết tật phải trả thêm khi làm các công việc hàng ngày. Sau đó chúng tôi sử dụng các chuẩn mới làm cơ sở tính toán các mức trợ cấp thỏa đáng, sử dụng tỷ lệ thay thế cho khuyết tật theo Công ước 102 và 128, nhưng giảm xuống còn 40% và 45% tương ứng để tránh dự tính quá cao chi phí khuyết tật.

⁸³ Tham chiếu cho các chế độ được tài trợ từ thuế là mức thu nhập phổ biến của lao động phổ thông không có kỹ năng.

⁸⁴ Theo thời gian, sự cần thiết của việc hỗ trợ người khuyết tật có khả năng làm việc để duy trì trong thị trường lao động ngày càng được ghi nhận. Các Công ước không quy định các trợ cấp mở rộng để giảm mức độ khuyết tật, nhưng nhiều quốc gia trên thế giới, bao gồm cả Việt Nam, đưa ra các mức thay thế khác nhau cho các mức độ khuyết tật khác nhau. Trong phân tích này, chúng tôi tính đến các mức độ khuyết tật khác nhau (hoặc khả năng làm việc) thông qua sự thay đổi trong chi phí khuyết tật bổ sung, theo mức độ khuyết tật.

⁸⁶ Xem phần tổng quan tài liệu ở mục 4.1.2

⁸⁷ UNDESA (2018).

⁸⁸ Mont và Cuong (2014); và Brathwaite và Mont (2009). Hai nghiên cứu này đều có một số vấn đề về phương pháp luận nên dẫn tới tính toán thấp hơn đáng kể chi phí gia tăng thực tế của việc bị khuyết tật.

BẢNG 5.8: Chuẩn nghèo theo Quyết định 59 so với chi phí gia tăng do khuyết tật (VND/tháng)

Chuẩn nghèo theo Quyết định 59	Chuẩn nghèo	10% chi phí khuyết tật gia tăng	33% chi phí khuyết tật gia tăng	40% chi phí khuyết tật gia tăng	Chuẩn nghèo đã điều chỉnh đối với người khuyết tật	
					Giá trị thấp nhất	Giá trị cao nhất
Nghèo						
Nông thôn	700.000	70.000	231.000	280.000	770.000	980.000
Thành thị	900.000	90.000	297.000	360.000	990.000	1.260.000
Cận nghèo						
Nông thôn	1.000.000	100.000	330.000	400.000	1.100.000	1.400.000
Thành thị	1.300.000	130.000	429.000	520.000	1.430.000	1.820.000

Bảng 5.8 cho thấy các chuẩn nghèo và cận nghèo điều chỉnh có cộng thêm chi phí gia tăng của người khuyết tật. Như thế, chuẩn nghèo và cận nghèo “thực sự” của người khuyết tật ở Việt Nam cao hơn đáng kể so với các chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH, vì các chuẩn này căn cứ vào mức trung bình của dân cư nói chung, kể cả người khuyết tật và không khuyết tật. Ví dụ, chúng tôi dự tính rằng chuẩn nghèo cho người khuyết tật ở khu vực nông thôn thực tế dao động trong khoảng 770.000 VND đến 980.000 VND chứ không phải ở mức 700.000 VND như tính toán cho dân số nói chung. Hơn nữa, khuyết tật càng nặng thì chi phí gia tăng càng cao. Một người khuyết tật ở Việt Nam thuộc diện nghèo phải chi trả thêm từ 231.000 VND cho tới 297.000 VND, tính theo chuẩn khuyết tật trung bình của UNDESA. Con số này có thể tăng lên tới khoảng từ 280.000 VND cho tới 360.000 VND đối với khuyết tật nặng.

BẢNG 5.9: Trợ cấp khuyết tật tối thiểu thỏa đáng tính theo chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH, Việt Nam (VND/tháng)

Chuẩn nghèo theo Quyết định 59	Chuẩn nghèo điều chỉnh cho người khuyết tật		Trợ cấp khuyết tật tối thiểu thỏa đáng (40%, C102)		Trợ cấp khuyết tật tối thiểu thỏa đáng (45%, C128)	
	Trung bình	Nặng	Trung bình	Nặng	Trung bình	Nặng
Nghèo						
Nông thôn	931.000	980.000	372.400	392.000	418.950	441.000
Thành thị	1.197.000	1.260.000	478.800	504.000	538.650	567.000
Cận nghèo						
Nông thôn	1.330.000	1.400.000	532.000	560.000	598.500	630.000
Thành thị	1.729.000	1.820.000	691.600	728.000	778.050	819.000

C102 = Công ước về An sinh Xã hội (tiêu chuẩn tối thiểu), 1952; C128 = Công ước về trợ cấp tàn tật, người già và tử tuất, 1967 (No. 128).

Bảng 5.9 tóm lược các mức trợ cấp khuyết tật tối thiểu khi áp dụng tỷ lệ thay thế của công ước ILO (có trừ đi 5%) đối với các chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH. Khi áp dụng tỷ lệ thay thế theo công ước có điều chỉnh ở mức 40% và 45% lên chuẩn nghèo có điều chỉnh theo tình trạng khuyết tật theo UNDESA, chúng tôi dự tính trợ cấp khuyết tật ở Việt Nam nên có mức tối thiểu tuyệt đối là 372.400 VND đối với người khuyết tật trung bình sống ở vùng nông thôn và 392.000 VND đối với người khuyết tật nặng. Mức trợ cấp cho người khuyết tật sống ở thành thị có cao hơn một chút là 478.800 VND và 504.000 VND.

Cũng giống như trợ cấp trẻ em, mục tiêu chính của trợ cấp khuyết tật không phải là giảm nghèo, vì thế sử dụng cách tính toán dựa vào chuẩn nghèo nảy sinh một số vấn đề. Thứ nhất, các chuẩn nghèo đều dựa trên cơ sở dân số nói chung nên có các mức thu nhập rất thấp. Chi phí gia tăng do khuyết tật được tính theo tỷ lệ phần trăm nên khi áp cho mức thu nhập thấp thì sẽ không tính được đủ chi phí tuyệt đối ‘đúng’. Thứ hai, có thể chính phủ không muốn chi trả một trợ cấp xã hội tính theo tỷ lệ chuẩn nghèo, và thực tế thì các Công ước của ILO đưa ra tỷ lệ thay thế áp dụng cho lương trung bình chứ không phải cho chuẩn nghèo. Ngay cả khi dùng chuẩn cận nghèo, thì trợ cấp khuyết tật tối thiểu (với tỷ lệ thay thế 40%) chỉ là 532.000 VND cho khuyết tật trung bình và 560.000 VND cho khuyết tật nặng ở vùng nông thôn, các mức trợ cấp này cho vùng thành thị tương ứng là 692.000 VND và 728.000 VND.

BẢNG 5.10: Lương tối thiểu năm 2019 so với chi phí gia tăng do khuyết tật, Việt Nam (VND/ người/ tháng)

Vùng	Lương tối thiểu 2019	Thêm 10% chi phí gia tăng do khuyết tật	Thêm 33% chi phí gia tăng do khuyết tật	Thêm 40% chi phí gia tăng do khuyết tật	Lương tối thiểu điều chỉnh cho người khuyết tật	
					Giá trị thấp	Giá trị cao
Vùng I ¹	4.180.000	418.000	1.379.400	1.672.000	4.598.000	5.852.000
Vùng II ²	3.710.000	371.000	1.224.300	1.484.000	4.081.000	5.194.000
Vùng III ³	3.250.000	325.000	1.072.500	1.300.000	3.575.000	4.550.000
Vùng IV ⁴	2.920.000	292.000	963.600	1.168.000	3.212.000	4.088.000

¹ Vùng thành thị thuộc Hà Nội và TP HCM.²Vùng nông thôn thuộc Hà Nội và TPHCM và vùng thành thị Cần Thơ, Đà Nẵng, và Hải Phòng.³Thành phố trực thuộc tỉnh và các huyện thuộc tỉnh Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Dương và Vĩnh Phúc.

Lương tối thiểu có vẻ là xuất phát điểm hợp lý để so sánh hơn là chuẩn nghèo, vì lương tối thiểu được xác định bằng một quy trình tính toán mức sống tối thiểu, có điều chỉnh qua thảo luận với cộng đồng doanh nghiệp. Lương tối thiểu cũng gần gũi hơn với cách tính toán của Công ước ILO, tức là trợ cấp từ thuế căn cứ vào lương trung bình của một người lao động chân tay bình thường. Phương pháp xác

định lương tối thiểu cũng đặt ra hạn mức thấp hơn của mức sống có thể chấp nhận được đối với lực lượng lao động chính thức, khu vực tư nhân, và thậm chí có thể thấp hơn nữa do chi phí gia tăng của doanh nghiệp.⁸⁸ Khi cộng thêm chi phí gia tăng do khuyết tật vào các số liệu này, chúng tôi có thể tính toán được lương tối thiểu điều chỉnh cho người khuyết tật ở mỗi vùng, như thể hiện tại bảng 5.10.

Bảng 5.9 cho thấy khi áp dụng tỷ lệ thay thế của Công ước có điều chỉnh thì sẽ có được mức trợ cấp khuyết tật thỏa đáng từ 1.553.200 VND đến 2.501.730 VND mỗi tháng cho người khuyết tật trung bình và mức dao động từ 1.635.200 VND đến 2.633.400 VND mỗi tháng cho khuyết tật nặng. Phương pháp tính mức sống được sử dụng để xác định lương tối thiểu ở Việt Nam có ý nghĩa phản ánh chính xác hơn nhu cầu tối thiểu của từng cá nhân, và với việc điều chỉnh theo tình trạng khuyết tật thì phương pháp này cũng phản ánh hợp lý mức sống của người khuyết tật.

BẢNG 5.11: Trợ cấp khuyết tật tối thiểu thỏa đáng tính theo lương tối thiểu và tỷ lệ thay thế của Công ước 102, Việt Nam (VND)/tháng

Vùng	Lương tối thiểu điều chỉnh cho người khuyết tật		Mức trợ cấp khuyết tật tối thiểu thỏa đáng (40%, C102)		Mức trợ cấp khuyết tật tối thiểu thỏa đáng (45%, C128)	
	Trung bình	Nặng	Trung bình	Nặng	Trung bình	Nặng
Vùng I ¹	5.559.400	5.852.000	2.223.760	2.340.800	2.501.730	2.633.400
Vùng II ²	4.934.300	5.194.000	1.937.720	2.077.600	2.220.435	2.337.300
Vùng III ³	4.322.500	4.550.000	1.729.000	1.820.000	1.945.125	2.047.500
Vùng IV ⁴	3.883.000	4.088.000	1.553.200	1.635.200	1.747.350	1.839.600

¹ Vùng thành thị thuộc Hà Nội và TP HCM. ²Vùng nông thôn thuộc Hà Nội và TPHCM và vùng thành thị Cần Thơ, Đà Nẵng, và Hải Phòng. ³ Thành phố trực thuộc tỉnh và các huyện thuộc tỉnh Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Dương và Vĩnh Phúc. ⁴ Các địa phương còn lại.

Vì đã đề cập tới các thách thức liên quan đến khả năng chấp nhận về mặt chính trị và tính đại diện hạn chế của mức lương tối thiểu khu vực tư nhân trong bối cảnh như ở Việt Nam, nên chúng tôi sử dụng mức sống tối thiểu trong tính toán lương tối thiểu làm cơ sở tham chiếu để tính toán các chi phí phát sinh của người khuyết tật như thể hiện ở bảng 5.12.

⁸⁸ Lương tối thiểu quốc gia thường thấp hơn so với lương tối thiểu theo tính toán tùy thuộc mức độ quan tâm của chủ lao động trong các thỏa thuận tập thể.

BẢNG 5.12: Chi phí phát sinh của người khuyết tật dựa vào mức sống tối thiểu trong tính toán từ lương tối thiểu, Việt Nam (VND/tháng)

Vùng	Mức sống tối thiểu của 1 người lớn đi làm	10% chi phí khuyết tật phát sinh	33% chi phí khuyết tật phát sinh	40% chi phí khuyết tật phát sinh	Mức sống tối thiểu của một người khuyết tật	
					Trung bình	Nặng
Vùng I ¹	2.552.543	255.254	842.339	1.021.017	255.000	1.021.000
Vùng II ²	2.265.535	226.553	747.626	906.214	226.000	906.000
Vùng III ³	1.984.633	198.463	654.929	793.853	198.000	794.000
Vùng IV ⁴	1.783.116	178.312	588.428	713.247	178.000	713.000
Trung bình	2.146.457	214.646	708.331	858.583	214.000	859.000

¹ Vùng thành thị thuộc Hà Nội và TP HCM. ²Vùng nông thôn thuộc Hà Nội và TPHCM và vùng thành thị Cần Thơ, Đà Nẵng, và Hải Phòng. ³Thành phố trực thuộc tỉnh và các huyện thuộc tỉnh Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Dương và Vĩnh Phúc. ⁴Các địa phương còn lại.

Khi sử dụng mức sống tối thiểu lấy cơ sở từ lương tối thiểu chúng tôi ước tính chi phí sinh gia tăng trung bình cho người khuyết tật dao động trong khoảng 214.000 VND đến 859.000 VND/tháng. Một người khuyết tật trung bình theo định nghĩa của UNDESA dự tính phải chi nhiều hơn một người không khuyết tật một khoản trung bình là 708.000 VND/tháng.

BẢNG 5.13: Trợ cấp khuyết tật thỏa đáng tối thiểu dựa trên mức sống tối thiểu, Việt Nam/tháng)

Vùng	Giá trị trợ cấp điều chỉnh đối với người khuyết tật		Mức trợ cấp khuyết tật thỏa đáng tối thiểu (40%, C.102)		Mức trợ cấp khuyết tật thỏa đáng tối thiểu (45%, C.128)	
	Trung bình	Nặng	Trung bình	Nặng	Trung bình	Nặng
Vùng I ¹	3.394.883	3.573.561	1.358.000	1.429.000	1.528.000	1.608.000
Vùng II ²	3.013.161	3.171.749	1.205.000	1.269.000	1.356.000	1.427.000
Vùng III ³	2.639.562	2.778.486	1.056.000	1.111.000	1.188.000	1.250.000
Vùng IV ⁴	2.371.545	2.496.363	949.000	999.000	1.067.000	1.123.000
Trung bình	2.854.788	3.005.040	1.142.000	1.202.000	1.285.000	1.352.000

¹ Vùng thành thị thuộc Hà Nội và TP HCM. ²Vùng nông thôn thuộc Hà Nội và TPHCM và vùng thành thị Cần Thơ, Đà Nẵng, và Hải Phòng. ³Thành phố trực thuộc tỉnh và các huyện thuộc tỉnh Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Dương và Vĩnh Phúc. ⁴Các địa phương còn lại.

Khi áp dụng mức sống tối thiểu có điều chỉnh cho người khuyết tật (bảng 5.12), thì mức trợ cấp khuyết tật thỏa đáng sẽ dao động trong khoảng 1.142.000 VND đến 1.285.000 VND/tháng. Với người khuyết tật nặng, mức thỏa đáng sẽ dao động từ 1.202.000 VND đến 1.352.000 VND/tháng.

Không giống như trợ cấp trẻ em và hưu trí, các giá trị tương đương rổ thực phẩm không được coi là đơn vị so sánh cho trợ cấp khuyết tật, lý do là các chi phí phát sinh của người khuyết tật có liên quan đến việc đi lại, điều chỉnh nhà ở cho phù hợp, giáo dục và chăm sóc sức khỏe, và ít liên quan tới các yêu cầu ăn uống cụ thể. Vì thế áp dụng đơn vị rổ thực phẩm trong trường hợp này là không phù hợp.

BẢNG 5.14: Chi phí khuyết tật gia tăng tính theo thu nhập và chi tiêu, Việt Nam (VND/tháng/người)

Thước đo	Giá trị theo đầu người	10% chi phí khuyết tật phát sinh	33% chi phí khuyết tật phát sinh	40% chi phí khuyết tật phát sinh	Giá trị theo đầu người có điều chỉnh cho người khuyết tật	
					Giá trị thấp nhất	Giá trị cao nhất
Thu nhập trung bình (VLHSS)	3.110.000	311.000	1.026.000	1.240.000	2.421.000	4.350.000
Chi tiêu trung bình	2.280.000	228.000	752.000	912.000	2.508.000	3.190.000
Quyết định 59: Thu nhập bình quân ¹						
Nông thôn	1.500.000	150.000	495.000	600.000	1.650.000	2.100.000
Thành thị	1.950.000	195.000	643.000	780.000	2.145.000	2.730.000

¹ Thu nhập bình quân được xem xét trong khoảng giữa ngưỡng thu nhập cận nghèo và ngưỡng thu nhập nêu ở trên.

Trong bảng 4, chúng tôi so sánh thu nhập và chi tiêu trung bình và mức thu nhập bình quân để tính toán các chi phí phát sinh của người khuyết tật. Chi phí phát sinh liên quan tới khuyết tật được tính theo các chi tiêu phát sinh cần thiết để có mức sống tương đương với một người không khuyết tật. Như vậy, chi tiêu trung bình theo số liệu VLHSS được coi là đơn vị so sánh phù hợp nhất để đánh giá tính thỏa đáng của trợ cấp khuyết tật. Bảng 5.10 cho thấy chi tiêu trung bình của một người khuyết tật dao động trong khoảng 2.508.000 VND đến 3.190.000 VND/tháng.

BẢNG 5.15: Trợ cấp khuyết tật tối thiểu thỏa đáng tính theo thu nhập và chi tiêu

Thước đo	Giá trị trợ cấp điều chỉnh đối với người khuyết tật		Mức trợ cấp khuyết tật thỏa đáng tối thiểu (40%, C102)		Mức trợ cấp khuyết tật thỏa đáng tối thiểu (45%, C128)	
	Trung bình	Nặng	Trung bình	Nặng	Trung bình	Nặng
Thu nhập trung bình (VLHSS)	4.136.000	4.350.000	1.654.400	1.740.000	1.861.200	1.957.500
Chi tiêu trung bình (VLHSS)	3.032.000	3.192.000	1.212.800	1.276.800	1.364.400	1.436.400
Quyết định 59: thu nhập bình quân ¹ (nông thôn)	1.995.000	2.100.000	798.000	840.000	897.750	945.000
Quyết định 59: thu nhập bình quân ¹ (thành thị)	2.593.000	2.730.000	1.037.200	1.092.000	1.166.850	1.228.500

¹ Mức thu nhập trung bình được xem xét dao động giữa ngưỡng thu nhập cận nghèo và ngưỡng thu nhập đã nêu ở trên

Bảng 5.15 áp dụng các tỷ lệ thay thế theo Công ước đối với các giá trị có điều chỉnh của UNDESA cho trường hợp khuyết tật trung bình và nặng. Căn cứ vào chi tiêu, một người khuyết tật trung bình sẽ cần, một khoản trợ cấp mức tối thiểu tuyệt đối, là 1.212.000 VND/tháng, và người khuyết tật nặng cần 1.276.800 VND/tháng.

5.3 Xác định mức hưu trí xã hội thỏa đáng

Đảm bảo quyền con người về thu nhập cơ bản khi về già là một trong những nền tảng của hệ thống phúc lợi. Việt Nam đã thực hiện những bước đi quan trọng để bảo vệ người cao tuổi thông qua việc thiết lập và mở rộng hệ thống lương hưu đa tầng. Tầng 1 hưu trí xã hội trả cho những người trên 80 tuổi thuộc diện xét hưu trí, trong khi diện xét gia cảnh dành cho những người từ 60 đến 79 tuổi được đánh giá là thuộc diện nghèo. Đầu tư đồng thời vào việc mở rộng phạm vi của lương hưu bảo hiểm xã hội tầng 2 sẽ bổ sung cho các kế hoạch mở rộng hưu trí xã hội bằng cách giảm tuổi đủ điều kiện hưởng theo diện xét hưu trí, cuối cùng thu hẹp khoảng cách bao phủ về tuổi già vốn đang tồn tại giữa hai tầng.

5.3.1 Tính cần thiết về mặt chính sách đối với các chế độ hưu trí xã hội

Tỷ lệ người già không còn khả năng làm việc hoặc không có đóng góp gì vào thu nhập của hộ gia đình hiện đang ở mức cao. Kidd et al (2016) đã chỉ ra rằng ở Việt Nam gần như một nửa số nữ và hơn 1/3 số nam trong độ tuổi từ 65 đến 69 không còn nằm trong lực lượng lao động. Tỷ lệ tham gia ở nhóm tuổi cao hơn thậm chí còn thấp hơn, với 15% nam và < 10% nữ trên 80 tuổi tham gia vào lực lượng lao động. Do đó, chức năng chính của hưu trí xã hội là bảo đảm thu nhập cơ bản và thỏa đáng cho tất cả người cao tuổi vì khả năng tự lo liệu cho bản thân bị giảm sút.

Hưu trí xã hội được chi trả nhằm ghi nhận những đóng góp của người cao tuổi cho xã hội và nền kinh tế trong suốt cuộc đời của họ, đồng thời họ cũng “tạo ra ý nghĩa về mặt xã hội, kinh tế và chính trị.”⁸⁹ Có nhiều bằng chứng cho thấy người già sử dụng trợ cấp hưu trí để hỗ trợ các thành viên khác trong gia đình, bao gồm cả trẻ nhỏ và thanh thiếu niên, và đó là một khoản đầu tư cho lực lượng lao động trong tương lai. Những người được hưởng hưu trí cũng dùng thu nhập để tạo ra các hoạt động kinh tế mới; chi tiêu thêm từ lương hưu có thể kích thích nhu cầu và tiêu dùng; và lương hưu có thể khuyến khích cả tiết kiệm và đầu tư công và tư nhân.⁹⁰

5.3.2 Các mức trợ cấp xã hội thỏa đáng dựa theo các tiêu chuẩn quốc gia

Công ước số 102 và 108 của ILO quy định các tỷ lệ thay thế tối thiểu đối với mức trợ cấp hưu trí được ngân sách chi trả tương ứng là 40% và 45% mức lương phổ biến của một lao động nam phổ thông. Trường hợp không có dữ liệu tin cậy về tiền lương của người lao động phổ thông bình thường trong nền kinh tế phi chính thức, chúng tôi áp dụng tỷ lệ thay thế với các cơ sở dữ liệu quốc gia khác nhau, bao gồm mức lương tối thiểu của khu vực tư nhân, cách tính mức sống tối thiểu và số tiền dựa trên chi tiêu - để đưa ra một phạm vi các mức trợ cấp thỏa đáng tiềm năng.

Tuy nhiên, chúng tôi không áp dụng tỷ lệ thay thế cho chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH vì vai trò đầu tiên của việc thanh toán trợ cấp hưu trí là tránh giảm nhiều phúc lợi cho người cao tuổi khi họ ngừng làm việc và làm như vậy sẽ đảm bảo họ không bị rơi vào tình trạng nghèo đói. Hơn nữa, các chế độ trợ cấp hưu trí người cao tuổi là các quyền lợi cá nhân thường được coi là nguồn thu nhập duy nhất của người cao tuổi, và tại Việt Nam như nhiều quốc gia khác, hưu trí cho người trên 80 tuổi không phụ thuộc vào việc người cao tuổi có được hưởng được hỗ trợ bổ sung hay không. Do chuẩn nghèo được xác định theo cách đo lường tối thiểu, nên mức trợ cấp hưu trí tối thiểu không được giảm xuống dưới mức nghèo được nêu trong Quyết định 59, và do vậy việc áp dụng tỷ lệ thay thế cho chuẩn nghèo là không phù hợp.⁹¹

Tiền lương hưu thông thường là một phương tiện thay thế thu nhập; nó được thiết kế để thay thế không phải toàn bộ thì cũng một phần cho những khoản thu nhập mất đi do người lao động không còn tiếp tục tham gia lực lượng lao động. Do vậy, lương tối thiểu trong khu vực tư nhân có khả năng là mức tham chiếu phù hợp hơn và nhất quán hơn với lập luận về các chuẩn tối thiểu của ILO. Bảng 5.16 cho thấy các mức trợ cấp tối thiểu thỏa đáng cho tuổi già từ ngân sách (hưu trí xã hội) ở Việt Nam dựa trên các tỷ lệ thay thế nêu trong các Công ước là 45% và 40%, như đã được áp dụng đối với lương tối thiểu khu vực tư nhân ở tất cả 4 vùng. Ở Việt Nam, các mức lương tối thiểu dao động trong khoảng từ 2.900.000 VND đến 4.100.000 VND. Căn cứ theo phương pháp luận trong Công ước, mức trợ cấp lương hưu thỏa đáng dao động từ 1.168.000 VND (vùng IV, 40% tỷ lệ thay thế) và 1.881.000 VND (vùng I, 45% tỷ lệ thay thế).

⁸⁹ Kidd và cộng sự., 2019, tr. 1.

⁹⁰ Tham khảo Kidd và Tran (2019).

⁹¹ Áp dụng tỷ lệ thay thế cho chuẩn nghèo dẫn đến lương hưu giảm xuống dưới mức nghèo, từ 280.000 VND (tỷ lệ thay thế 40% từ C102 cho chuẩn nghèo ở nông thôn) xuống còn 85.000 VND (tỷ lệ thay thế 45% từ C128 đối với cận nghèo).

BẢNG 5.16: Các mức lương hưu thỏa đáng tối thiểu trong so sánh với lương tối thiểu khu vực tư nhân năm 2019, Việt Nam (VND/tháng)

Vùng	Lương tháng tối thiểu năm 2019	Lương hưu thỏa đáng (40%)	Lương hưu thỏa đáng (45%)
Vùng I ¹	4.180.000	1.672.000	1.881.000
Vùng II ²	3.710.000	1.484.000	1.669.500
Vùng III ³	3.250.000	1.300.000	1.462.500
Vùng IV ⁴	2.920.000	1.168.000	1.314.000

¹ Vùng thành thị thuộc Hà Nội và TP HCM. ²Vùng nông thôn thuộc Hà Nội và TPHCM và vùng thành thị Cần Thơ, Đà Nẵng, và Hải Phòng. ³Thành phố trực thuộc tỉnh và các huyện thuộc tỉnh Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Dương và Vĩnh Phúc. ⁴Các địa phương còn lại.

Bảng 5.17 thể hiện trợ cấp hưu trí tối thiểu thỏa đáng dựa vào mức sống tối thiểu lấy căn cứ từ lương tối thiểu. Tính trung bình thì lương hưu thỏa đáng tính theo mức sống tối thiểu sẽ dao động khoảng từ 850.000 VND đến 965.000 VND, mức này có thể dao động theo vùng và lên tới 1.150.000 VND/tháng ở các thành phố lớn.

BẢNG 5.17: Các mức trợ cấp hưu trí tối thiểu thỏa đáng dựa trên tính toán mức sống tối thiểu, Việt Nam (VND/tháng)

Vùng	Mức sống tối thiểu người lớn	Lương hưu thỏa đáng (40%)	Lương hưu thỏa đáng (45%)
Vùng I ¹	2.552.543	1.021.017	1.148.644
Vùng II ²	2.265.534	906.214	1.019.491
Vùng III ³	1.984.632	793.853	893.085
Vùng IV ⁴	1.783.116	713.247	802.402
Trung bình	2.146.457	858.583	965.906

¹Vùng thành thị thuộc Hà Nội và TP HCM. ²Vùng nông thôn thuộc Hà Nội và TPHCM và vùng thành thị Cần Thơ, Đà Nẵng, và Hải Phòng. ³Thành phố trực thuộc tỉnh và các huyện thuộc tỉnh Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Dương và Vĩnh Phúc. ⁴Các địa phương còn lại.

Phương pháp giỏ thực phẩm cho phép chúng ta đánh giá khoản thu nhập cần có để mua đủ thực phẩm nhằm duy trì sức khỏe. Bằng chứng thực nghiệm về dinh dưỡng cho thấy khi con người già đi, nhu cầu dinh dưỡng giảm thấp hơn với mức trung bình.⁹² Vì vậy, việc điều chỉnh các giá trị giỏ thực phẩm theo các yếu tố về hệ

⁹² Hệ số AE chuyển đổi dành cho người trên 51 tuổi, giá trị là 0.75 cho nữ và 0.9 cho nam. Điều này cho thấy người càng già thì nhu cầu dinh dưỡng của họ càng giảm. Như vậy thì so sánh mức lương hưu với giỏ thực phẩm trung bình là không thích hợp. Theo đánh giá kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam, 10% số hộ có thu nhập thấp nhất chỉ 570.000 VND/tháng cho thực phẩm, tính theo lương tối thiểu thì khoản chi này ước khoảng 1.314.000 VND/tháng. Nếu hệ số chuyển đổi bằng 0.825 thì chi phí cho một giỏ thực phẩm từ 470.000 VND đến 1,08 triệu đồng.

số quy đổi tương qua cho người cao tuổi, chúng ta có thể xác định mức lương hưu thỏa đáng theo các tỷ lệ thay thế quy định trong Công ước trong khoảng từ 188.000 VND/người/tháng và 430.000 VND/người/tháng.

Ngoài ra, các khoản trợ cấp hưu trí được thiết kế để duy trì mức phúc lợi của người dân, vì thông thường các khoản này dựa trên thu nhập trung bình, do đó so sánh các mức trợ cấp hưu trí với thu nhập bình quân đã được tính toán là tương đối hợp lý. Chúng tôi cũng so sánh dữ liệu chi tiêu trung bình gắn với tính toán thu nhập trong chỉ số mức sống. Bảng 5.18 trình bày những tính toán dựa trên thu nhập của các chế độ hưu trí thỏa đáng, với mức tối thiểu tuyệt đối là 600.000 VND/người/tháng (tỷ lệ thay thế 40% theo Quyết định số 59 về thu nhập trung bình ở khu vực nông thôn), tăng lên 1.400.000 VND/người/tháng theo thu nhập trung bình (tỷ lệ thay thế 45%). Tính toán dựa trên chi phí cho thấy mức trợ cấp hưu trí tối thiểu thỏa đáng phải dao động trong khoảng từ 910.000 VND đến 1.030.000 VND/tháng.

BẢNG 5.18: Các mức trợ cấp hưu tối thiểu thỏa đáng dựa trên thước đo thu nhập và chi tiêu

Thước đo	Giá trị trên đầu người (VND/ tháng)	Trợ cấp hưu thỏa đáng (45%)	Trợ cấp hưu thỏa đáng (40%)
Thu nhập trung bình (VLHSS)	3.110.000	1.400.000	1.244.000
Chi tiêu trung bình (VLHSS)	2.280.000	1.030.000	910.000
Quyết định số 59: Thu nhập bình quân			
Nông thôn	1.500.000	675.000	600.000
Thành thị	1.950.000	875.500	780.000

5.4 Các mức hưởng thỏa đáng tài trợ từ nguồn thuế được khuyến nghị

Bảng 5.18 tóm tắt các kết quả nghiên cứu từ các phần trước và so sánh giá trị của các mức hưởng trong hệ thống bảo trợ xã hội hiện hành với các giá trị đề xuất trong Dự thảo kế hoạch hành động MPSARD, phát triển trợ giúp xã hội trên nhiều chỉ số phản ánh tính thỏa đáng theo các tiêu chí so sánh trong nước.

Các mức hưởng hiện hành bao gồm:

- **Trợ cấp cha/mẹ đơn thân:** 270.000 VND
- **Trợ cấp người khuyết tật (khuyết tật trung bình):** 405.000 VND/tháng
- **Trợ cấp người trên 80 tuổi (không nghèo):** 270.000 VND/tháng

Dự thảo kế hoạch hành động MPSARD đã xác định các giá trị mục tiêu bao gồm:

- **Trợ cấp trẻ em:** 5% GDP/đầu người, hoặc 242.487 VND
- **Trợ cấp khuyết tật:** 10% GDP/đầu người hoặc 484.574 VND
- **Trợ cấp hưu trí:** 11% GDP/đầu người hoặc 533.471 VND

Bảng 5.18 chỉ ra rằng, nhìn chung, theo hầu hết các cách tính toán thì các mức hưởng trợ cấp xã hội hiện đang được quy định trong Nghị định số 136 là không thỏa đáng. Trên thực tế, nói chung, các mức hưởng trợ cấp chỉ “thỏa đáng” khi được dùng để đo các mức về chuẩn nghèo theo các quy định của Bộ LĐTBXH đặt ra tại Quyết định số 59. Tuy nhiên, bản thân các chuẩn nghèo hiện đang ở mức khá thấp khi so sánh với chi phí trung bình quan sát được trong dân chúng và mức sống tối thiểu do Tổng cục thống kê tính toán. Theo luận giải của chúng tôi thì các chuẩn nghèo đó là một công cụ chưa hợp lý để đánh giá mức độ thỏa đáng của các mức hưởng trợ cấp xã hội theo vòng đời ở Việt Nam. Nói chung thì các loại trợ cấp được đề cập như chế độ trợ cấp trẻ em, trợ cấp khuyết tật và trợ cấp người cao tuổi – không được thiết kế với mục đích giảm nghèo, dù các mức hưởng này có thể hoàn toàn đạt đến mức này nếu diện bao phủ đủ rộng. Thay vào đó, các loại chế độ trợ cấp này được thiết kế để hạn chế sự suy giảm trong thu nhập do rủi ro thông thường trong vòng đời con người mang lại; do đó, chúng tôi gợi ý sử dụng các mức lương tối thiểu, mức sống tối thiểu hoặc các tiêu chuẩn tối thiểu khác (ví dụ như chi tiêu) để đánh giá tính thỏa đáng sẽ phù hợp hơn.

Trên thực tế, mặc dù chúng tôi sử dụng các tỷ lệ thay thế trong Công ước của ILO số 102 và 128 làm cơ sở xây dựng các mức thỏa đáng đối chiếu với các chuẩn quốc gia khác nhau,⁹³ tuy nhiên Khuyến nghị ILO số 202 năm 2012 cũng nêu rõ mục tiêu của an sinh xã hội, đó là: “phòng chống hoặc xóa bỏ nghèo đói, tình trạng dễ tổn thương và tách biệt xã hội.” vì thế đối với các gói trợ cấp thường là nguồn thu nhập duy nhất của đối tượng hưởng lợi, ví dụ như hưu trí xã hội hay trợ cấp khuyết tật cho người không có khả năng lao động, thì bất cứ khoản trợ cấp nào thấp hơn chuẩn nghèo, theo định nghĩa cũng là không thỏa đáng.

⁹³ Hoặc một thay đổi của các Công ước trong trường hợp trợ cấp trẻ em.

BẢNG 5.19: Bảng tóm tắt các mức hưởng tối thiểu theo các định nghĩa khác nhau về tính thỏa đáng, Việt Nam (VND)

Loại chế độ hưởng	Giá trị hiện hành ²	Mục tiêu của Dự thảo kế hoạch hành động MPSARD ³	Tỷ lệ thay thế ⁴	Các chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH ⁵		Các mức hưởng tối thiểu thỏa đáng dựa trên các bộ so sánh cơ sở quốc gia ¹			
				Nghèo	Cận nghèo	Giỏ thực phẩm cơ bản			
						Vùng I	Vùng II	Vùng III	Vùng IV
Trợ cấp trẻ em (trợ cấp cha/mẹ đơn thân)	270.000	5%	40% chi phí của trẻ	140.000	200.000	836.000	742.000	650.000	584.000
			50% chi phí của trẻ	175.000	250.000	1.045.000	927.500	812.500	730.000
Trợ cấp khuyết tật ⁵	405.000	10%	40% chuẩn tối thiểu (C102 ít hơn 5%)	372.400*	532.000*	N/A	1.937.720	1.729.000	1.553.200
			45% chuẩn tối thiểu (C128 ít hơn 5%)	418.950*	598.000*	N/A	2.220.435	1.945.125	1.747.350
Trợ cấp người cao tuổi (trên 80 tuổi)	270.000	11%	40% chuẩn tối thiểu (C102)	280.000*	400.000*	188.000*	1.484.000	1.300.000	1.168.000
			45% chuẩn tối thiểu (C128)	315.000*	450.000*	211.500*	1.669.500	1.462.500	1.314.000

*Các giá trị được trình bày với mục đích minh họa nhưng không phải là mức thỏa đáng vì giảm xuống dưới chuẩn nghèo.

¹ Thuật ngữ « thỏa đáng » được sử dụng ở đây không phải là một phán đoán giá trị mà để biểu thị các giá trị tương ứng liên quan đến các thay thế được sử dụng trong phân tích này. Tất cả các giá trị đều là mức hưởng hàng tháng.

²Nghị định 136/2013.

³Giá trị mục tiêu đầu ra trong Dự thảo kế hoạch hành động MPSARD không được đưa vào trong Kế hoạch hành động được phê duyệt. Tuy nhiên, các giá trị này vẫn được trình bày tại đây nhằm đưa ra các cuộc thảo luận liên quan đến việc sửa đổi Nghị định số 136/2013.

⁴Tỷ lệ thay thế được dẫn từ các tiêu chuẩn tối thiểu được quy định trong Công ước ILO 102 năm 1952 (40%) và Công ước 128 năm 1967 (45%) đối với mức hưởng trợ cấp khuyết tật và trợ cấp tuổi già. Trong trường hợp trợ cấp khuyết tật, tỷ lệ quy định trong các Công ước lần lượt là 45% và 50% tại Công ước C102 và Công ước C128; tuy nhiên, tỷ lệ được sử dụng ở đây được giảm 5% để tránh tính hai lần chi phí khuyết tật, vốn đã được bao gồm trong các so sánh cơ bản được sử dụng cho khuyết tật dựa trên nghiên cứu thực nghiệm. Đối với trợ cấp cho trẻ em, các tham số trong Công ước không được sử dụng trong tính toán này vì chúng được coi là quá thấp (Xem Phần 5.1.2). Thay vào đó, bảng cho thấy tỷ lệ thay thế là 40% và 50%, để thay thế một phần chi phí cận biên dành cho việc nuôi dưỡng trẻ cho một hộ gia đình.

⁵Các chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH theo Nghị định 59/2015. Bảng này chỉ trình bày trợ cấp hộ nghèo tại vùng nông thôn. Các tỷ lệ nghèo ở đô thị đã được xem xét trong phần phân tích trước.

⁶Mức hưởng trình bày ở đây là dành cho trợ cấp khuyết tật trung bình (61%). Mức hưởng đối với trợ cấp thỏa đáng cho người khuyết tật đặc biệt nặng cao hơn và được xem xét trong phần phân tích ở trên.

N/A = không áp dụng ; C102 = Công ước số 102 về An sinh xã hội (Tiêu chuẩn tối thiểu), (1952) ; C128= Công ước số 120 về các chế độ trợ cấp thương tật, người cao tuổi, và tuất (1967)

Không có gì đáng ngạc nhiên, với các giá trị thấp như vậy, khi đem so sánh với các chỉ số phù hợp về tính thỏa đáng thì có thể thấy các mức trợ cấp tài trợ từ thuế tại Việt Nam hiện nay chưa đủ tốt. Ví dụ, trợ cấp khuyết tật (đối với khuyết tật nặng) từ 74% đến 84% là quá thấp khi so sánh với các mức hưởng tính toán dựa trên lương tối thiểu; từ 65% tới 77% là quá thấp so với mức sống tối thiểu; và dựa trên các phép đo từ chi tiêu, mức trợ cấp tàn tật hiện tại ở Việt Nam giảm xuống còn từ 67% đến 69%. Như vậy chúng tôi kết luận rằng các mức trợ cấp hiện nay cần được tăng dần theo thời gian lên khoảng 3 đến 4 lần mức thời giá hiện nay. Giả định là người khuyết tật có năng lực làm việc hạn chế, chúng tôi đề xuất mức “sàn” tuyệt đối cho trợ cấp khuyết tật nặng từ 770.000 VND đến 980.000 VND hoặc mức sàn cho các chuẩn nghèo có điều chỉnh cho người khuyết tật, có xét đến chi phí phát sinh do khuyết tật.

Chế độ hưu xã hội cũng gặp phải câu chuyện tương tự như vậy. Mức trợ cấp hưu trí hiện tại cho người già trên 80 tuổi không phải là người nghèo thậm chí còn thấp hơn cả mức nghèo được cho là tương ứng ở nông thôn – một thước đo mà chúng ta đã xây dựng không hề tương xứng, vì sàn mức hưởng hưu trí phải ở trên ngưỡng nghèo – điều này cho thấy nhiều người cao tuổi ở Việt Nam hiện đang trong tình trạng rủi ro nghiêm trọng là rơi vào nghèo đói khi về già. Điều này đã được chứng minh trên thực tế: theo kết quả khảo sát năm 2014, 94% người cao tuổi nói rằng trợ cấp hưu trí xã hội không đủ đáp ứng nhu cầu của họ. Hơn nữa, trong khi các mức hưởng hiện tại có vẻ “đủ” cho những người thuộc diện nghèo và từ 60 đến 79 tuổi, đối tượng đủ điều kiện hưởng trợ cấp hưu trí 405.000 VND/tháng, thì có nhiều phân tích đã cho thấy những người già trên 80 tuổi không thuộc diện nghèo, trên thực tế lại “nghèo” hơn cả những người cao tuổi được xếp thuộc diện nghèo vì những người thuộc diện nghèo còn có mức hưởng cao hơn họ. Nếu so sánh trên nền lương tối thiểu thì có thể thấy, các mức trợ cấp hưu hiện tại thiếu từ 56% đến 86%. Điều quan trọng cần lưu ý là tất cả các khoản trợ cấp hưu được trả theo mức quy định của các Công ước liên quan đến mức lương tối thiểu có khả năng đủ để bảo vệ người về hưu không bị rơi vào tình trạng nghèo đói hoặc cận nghèo. Và tương tự, khi so sánh với các mức thỏa đáng có được từ dữ liệu chi tiêu trung bình, mức lương hưu hiện tại là hoàn toàn không đủ.

Do đó, đối với trợ cấp hưu trí xã hội và trợ cấp khuyết tật, mức sàn tối thiểu tuyệt đối cho các chế độ tài trợ từ thuế trong một hệ thống đa tầng là:

- **Hưu trí xã hội:** 700.000 VND/tháng
- **Trợ cấp khuyết tật:** 770.000 VND đến 97.000 VND mỗi tháng, với giá trị rất có thể là 930.000 VND/tháng.⁹⁵

Chúng tôi lập luận rằng một thước đo đầy đủ hơn về tính thỏa đáng của các chế độ trợ cấp nhằm thay thế thu nhập là những giá trị thu được dựa trên các tính toán về mức sống tối thiểu, các chỉ số chi tiêu hoặc mức lương tối thiểu. Do đó, các mức được đề xuất đối với trợ cấp xã hội và trợ cấp khuyết tật thỏa đáng được tài trợ từ thuế là:

⁹⁴ Xem Kidd và cộng sự (2019).

⁹⁵ Giả thiết chi phí khuyết tật phát sinh là 33%, phù hợp với ước tính của UNDESA.

- **Hưu trí xã hội:** 858.000 VND đến 1.881.000 VND/tháng
- **Các chế độ trợ cấp khuyết tật:** 1.142.000 VND đến 2.501.730 VND/tháng

Như đã trình bày trong mục 3.1, trợ cấp cho trẻ em cho thấy những thách thức đáng chú ý khi cả mức hưởng trong chế độ trợ cấp cho bố/mẹ đơn thân đang nuôi con và trong chế độ trợ cấp cho trẻ mồ côi đều không phải là trợ cấp thông thường cho trẻ giống như trợ cấp được đề xuất trong Dự thảo kế hoạch hành động MPSARD, loại trợ cấp dành cho toàn bộ trẻ em dưới 36 tháng tuổi. Thay vào đó, các khoản trợ cấp tập trung vào trẻ em hiện tại được hướng vào các nhóm trẻ cụ thể dễ bị tổn thương. Do đó, giá trị và mục đích dự định của các loại trợ cấp này không thể đặt trong tương quan so sánh trực tiếp với trợ cấp thông thường cho trẻ em. Vì lý do này, chúng tôi đã đánh giá giá trị mức hưởng của các khoản trợ cấp này ở mức thấp nhất là mức 'đủ' trong tương quan so sánh với trợ cấp trẻ em thông thường, vì lý do như đã phân tích ở trên. Bảng 5.19 cho thấy chế độ trợ cấp cho cha/mẹ đơn thân đang nuôi con hiện nay về cơ bản là phép đo dựa trên chi tiêu, tuy nhiên chưa phản ánh tốt các mức lương tối thiểu là mức 'ưu tiên'. Tuy nhiên, chúng ta cần lưu tâm rằng mức hưởng đối với trợ cấp cho cha/mẹ đơn thân đang nuôi con (270.000 VND, hoặc 6% GDP/đầu người) còn là tương đối hào phóng so với chuẩn quốc tế. Qua đó cho thấy một tương lai cho trợ cấp thông thường cho trẻ em ở Việt Nam, như kịch bản đã nêu trong Dự thảo kế hoạch hành động MPSARD (ở mức 5% GDP/người), có thể sẽ mang đến một mức hưởng khởi đầu hợp lý cho lộ trình phát triển trong tương lai của chế độ trợ cấp cho trẻ em.

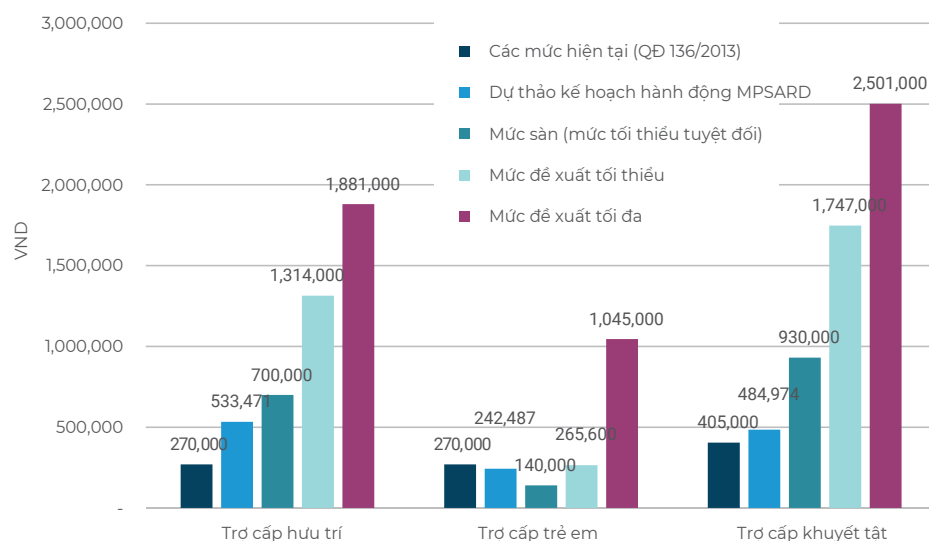
Ngoài ra, liên quan đến ý định xây dựng một hệ thống an sinh xã hội nhiều tầng của Việt Nam, trong đó các chế độ tài trợ từ thuế và đóng góp thực hiện cùng nhau để đạt được diện bao phủ toàn dân, câu hỏi về tính thỏa đáng của các chế độ trợ cấp từ thuế theo chiều dọc có thể chưa được ưu tiên cấp bách bằng việc mở rộng theo chiều ngang. Điều này có thể đặc biệt đúng đối với các chế độ trợ cấp trẻ em và gia đình, vốn có khả năng linh hoạt hơn để xác định các giá trị của từng tầng tương ứng ở mức phù hợp để duy trì và tăng cường sự khích lệ tham gia bảo hiểm xã hội, là ưu tiên chính của Chính phủ theo Nghị quyết 28.

Dựa trên phân tích tính thỏa đáng bằng các tiêu chuẩn quốc gia, chúng tôi đề xuất mức sàn tối thiểu tuyệt đối phù hợp cho chế độ trợ cấp trẻ em thông thường có thể là giá trị xuất phát từ chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH, giả sử tỷ lệ thay thế là 50% chi phí của trẻ em. Tuy nhiên, các mức được đề xuất đối với các chế độ được tài trợ từ thuế sẽ dựa trên các cách đo lường chi tiêu hoặc mức lương tối thiểu, như sau:

- **Mức sàn tối thiểu đối với chế độ trợ cấp trẻ em:** 140.000 VND/tháng
- **Mức đề xuất:** 265.000 VND đến 1.045.000 VND/tháng

Mức sàn tối thiểu tuyệt đối và phạm vi các giá trị đề xuất được tóm tắt trong hình 5.1.

⁹⁶ Đối với cả hai chế độ trợ cấp, giới hạn dưới tương ứng với mức sống tối thiểu (sử dụng tỷ lệ thay thế giới hạn thấp hơn tương ứng) và giới hạn cao hơn, mức lương tối thiểu của vùng I (sử dụng tỷ lệ thay thế giới hạn cao hơn).

HÌNH 5.1: Tóm tắt các mức trợ cấp tối thiểu và các mức đề xuất, Việt Nam (VND)


Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên phân tích VLHSS 2016

Trong phần này, chúng tôi đã trình bày một phạm vi các mức trợ cấp theo vòng đời được tài trợ từ thuế tại Việt Nam có thể được coi là thỏa đáng theo các cách đo lường khác nhau. Khi Chính phủ Việt Nam đưa ra các quyết định về mức lợi trợ cấp phù hợp cần thiết nhằm ủng hộ một hệ thống bảo trợ xã hội đa tầng hiệu quả hơn, thì việc đưa ra một cơ chế khách quan để duy trì giá trị các khoản trợ cấp trong tương lai cũng là điều hết sức quan trọng.

Phần tiếp theo trình bày một số cách tiếp cận để điều chỉnh hệ số trợ cấp có thể được coi là một phương tiện để duy trì và thậm chí cải thiện tích cực các mức hưởng đối với trợ cấp xã hội ở Việt Nam trong tương lai, và khả năng truy lại một số giá trị bị mất từ năm 2013. Tuy nhiên, bất kể tính thỏa đáng của mức hưởng trợ cấp trong tương lai là bao nhiêu thì chúng ta cần phải nắm rõ rằng thách thức về diện bao phủ luôn là vấn đề cơ bản ở Việt Nam, vì vậy không thể chỉ đơn lẻ cải thiện tính thỏa đáng của từng chế độ trợ cấp một cách độc lập.

6. Hệ số điều chỉnh các mức trợ cấp

Hiện tại không có một cơ chế phù hợp để đảm bảo duy trì các mức trợ cấp xã hội nêu trong Nghị định số 136. Cho đến nay thì giá trị thực tế của các khoản trợ giúp đã bị suy giảm đáng kể, không còn được như mức ban đầu xây dựng năm 2013.

Trong bối cảnh Chính phủ cam kết xây dựng một hệ thống BHXH đa tầng và tích hợp bao gồm BHXH và TGXH để hai trụ cột này cùng phối hợp vận hành đạt đến bao phủ toàn dân, thì lý tưởng nhất là cơ chế hệ số điều chỉnh các mức hưởng trợ cấp được chọn lựa phải đảm bảo nhất quán cả về các loại chế độ để tránh sự khác biệt tương đối trong giá trị thực của các khoản hưởng trong tương lai. Hệ thống BHXH đã có một cơ chế hệ số điều chỉnh đảm bảo phản ánh được những thay đổi về chi phí sinh hoạt (chỉ số giá tiêu dùng) và tỷ lệ tăng trưởng kinh tế, nhưng Nghị quyết số 28 (MPSIR) và chương trình Hành động kèm theo đã chỉ ra các kế hoạch để đánh giá hệ thống tham số và xem xét giới thiệu một thành phần tính toán trên nền lương.⁹⁷ Tuy nhiên, Nghị quyết 28 (III.11) nêu rõ hưu trí xã hội nên được tính hệ số độc lập với lương.⁹⁸ Phân tích này tìm hiểu những vấn đề liên quan tới các phương pháp, với lưu ý rằng có rất ít sự ủng hộ chính trị để lấy các yếu tố dựa vào lương làm công thức tính hệ số.

Phần tiếp theo của nghiên cứu này trình bày một số phương án để hệ số điều chỉnh các chế độ TGXH nhằm duy trì các giá trị của hệ thống, nhưng quan trọng là phải đảm bảo được tính nhất quán giữa các cơ chế hệ số điều chỉnh để sau cùng có thể áp dụng được cho cả hệ thống BHXH và cả hệ thống TGXH. Vì vậy chúng tôi xem xét các phương pháp dựa vào giá cả, lương, và chi tiêu quốc gia, cũng như các phương pháp hỗn hợp, để có thể hiểu rõ hơn các vấn đề liên quan.

6.1 Các tác động lạm phát minh họa

Sức chi tiêu một khoản tiền mặt nhất định đã bị suy giảm theo thời gian do giá sản phẩm tăng lên. Việc thiếu một cơ chế hệ số điều chỉnh trợ cấp bằng tiền mặt hoặc cơ chế hệ số điều chỉnh trợ cấp không hoàn thiện, gây tác động tiêu cực đến sự hào phóng của các mức trợ cấp; kinh nghiệm ở đa số các nước OECD cho thấy việc hệ số điều chỉnh trợ cấp không hoàn chỉnh đã dẫn đến người hưởng trợ cấp rơi vào tình trạng khó khăn (OECD).⁹⁹

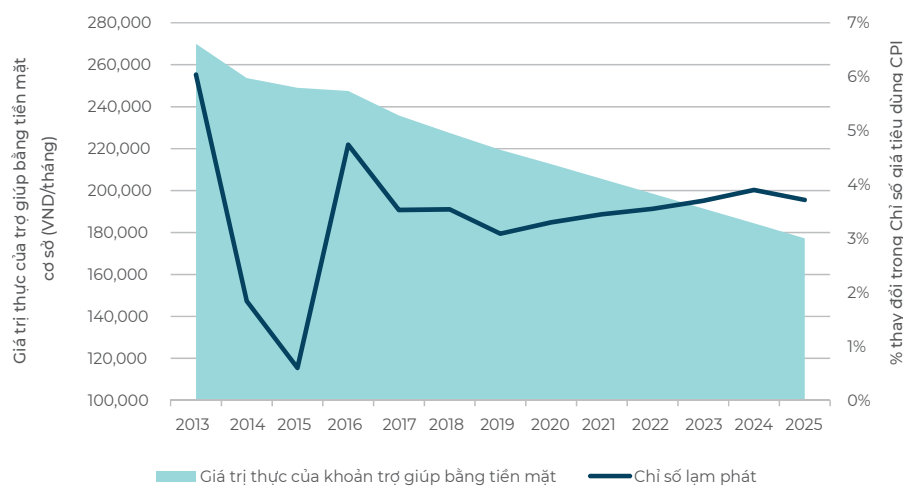
⁹⁷ Kế hoạch hành động của Đề án Cải cách chính sách BHXH đã đặt ra nhiệm vụ "Xây dựng [] một chiến lược về hệ thống chỉ số lương hưu tách bạch so với tiền lương, thay đổi cách điều chỉnh lương hưu theo hướng phân bổ và chia sẻ."

⁹⁸ Cụ thể được nêu là "Điều chỉnh trợ cấp hưu trí xã hội theo năng lực ngân sách nhà nước, hưu trí cơ bản sẽ được điều chỉnh chủ yếu dựa vào mức tăng chỉ số giá tiêu dùng, năng lực quỹ bảo hiểm xã hội và ngân sách nhà nước"

⁹⁹ OECD, 2011a.

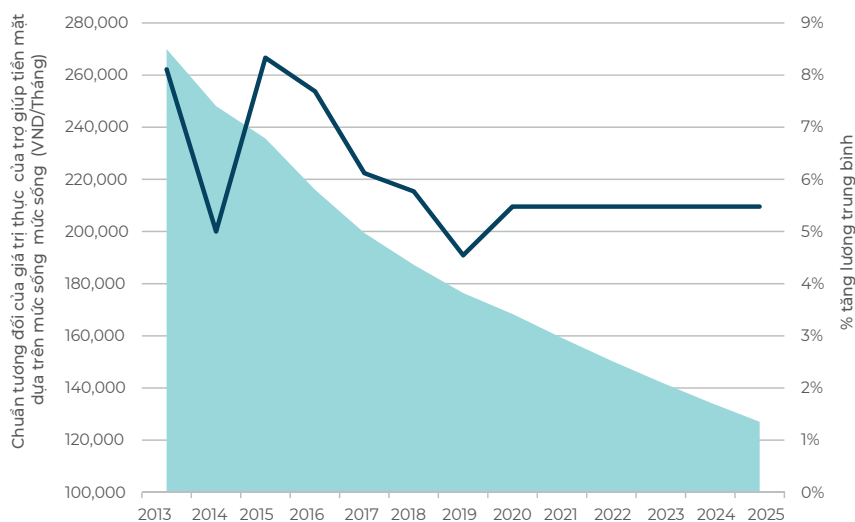
Mức hưởng trợ cấp ở Việt Nam được điều chỉnh quy định tại Nghị định số 136 và đã được ấn định ở mức cơ sở là 270.000 VND vào năm 2013, và mỗi loại chế độ loại trợ cấp áp dụng một hệ số khác nhau. Từ 2013 đến nay, mức hưởng các khoản trợ cấp không hề thay đổi và do đó giá trị thực của các khoản trợ cấp này giảm do giá tăng. Trong khi đó lạm phát ở Việt Nam tương đối thấp, kể từ năm 2015 cho đến nay phần lớn duy trì ở mức dưới 5%, giá trị các khoản trợ giúp bằng tiền mặt đã bị mất giá cho đến hiện nay thực tế chỉ còn trị giá 225.000 VND/tháng với mức giá của năm 2013 (hình 6.1)¹⁰⁰, nghĩa là đã giảm 17% giá trị. Sử dụng các tỷ lệ lạm phát chỉ số giá tiêu dùng theo dự đoán của Quỹ Tiền tệ quốc tế - IMF cho Việt Nam đến năm 2025, chúng tôi đã dự tính được hệ thống hệ số điều chỉnh trợ cấp với giá trị thực hỗ trợ bằng tiền mặt đến năm 2025 sẽ thấp hơn 1/3 so với mức năm 2013 (hình 6.1).

HÌNH 6.1: Tác động của lạm phát đến giá trị của trợ giúp bằng tiền mặt, Việt Nam



Nguồn: Các tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu CPI chính thức của Chính phủ Việt Nam

HÌNH 6.2: Tác động của tăng lương đến giá trị tương đối của trợ cấp bằng tiền mặt, Việt Nam



Nguồn: Các tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu CPI chính thức của Chính phủ Việt Nam

¹⁰⁰ Ngày nay, khoản trợ giúp trực tiếp bằng tiền mặt 270.000 VND chỉ mua được hàng hóa đáng giá 235.000 VND với mức giá của năm 2013.

Với sức mua giảm, có vẻ như các khoản trợ giúp, dù cho ban đầu là thỏa đáng nhưng sẽ không còn thỏa đáng trong đánh giá ở bối cảnh tương lai. Hình 6.2 thậm chí còn chỉ ra sự suy giảm đáng kể trong giá trị tương đối của các mức hưởng do kết quả tăng lương trong bộ phận còn lại của nền kinh tế; kể từ năm 2013 đã suy giảm 38% giá trị tương đối trong giá trị của các khoản hưởng trợ cấp, và đến năm 2025 thì tỷ lệ suy giảm sẽ tăng lên 53% nếu không đưa vào triển khai một hệ số điều chỉnh nào. Tổ chức lao động quốc tế ILO đã chỉ ra rằng để đảm bảo duy trì tính thỏa đáng của các khoản trợ cấp hưu và các chế độ trợ cấp khác thì phải điều chỉnh định kỳ các mức hưởng bắt kịp với những thay đổi về chi phí cho cuộc sống hoặc mức thu nhập nói chung.¹⁰¹

Mức chuẩn được sử dụng để hệ số điều chỉnh có tác động đáng kể đến cả phúc lợi của người hưởng và tổng chi phí Chính phủ bỏ ra cho khoản trợ cấp đó. Nhìn chung, ở các quốc gia đã áp dụng các phương pháp hệ số điều chỉnh chính thức, các khoản trợ cấp được hệ số điều chỉnh trên nền giá hoặc trên nền lương. Phương pháp giá được áp dụng nhằm mục đích đảm bảo rằng chi cho các khoản hưởng theo kịp với chi phí sinh hoạt và bao hàm các biện pháp như chỉ số giá tiêu dùng hoặc chỉ số giá bán lẻ. Phương pháp chỉ số tiền lương cũng tương tự, nhưng khác ở chỗ là phép đo phúc lợi nhằm mục đích đảm bảo chi các khoản hưởng phù hợp với mức sống tương đối, trái ngược với giá cả. Do đó, chọn lựa phương pháp nào trong 2 phương pháp này đều không chỉ gắn với nguyên nhân chi trả cho chế độ trợ cấp đó mà còn phụ thuộc vào những gói tài khóa nào có sẵn đã được lên kế hoạch từ trước trong ngân khố của Chính phủ để chi cho các khoản trợ cấp này.

Hơn nữa, một phần do tác động của chi phí, và cũng một phần vì phương pháp hệ số điều chỉnh được chọn có tác dụng lớn hơn ở mức thu nhập thấp hơn,¹⁰² việc lựa chọn phương pháp hệ số điều chỉnh thường là một quyết định mang tính chính trị chứ không phải là phương pháp phân tích. Ví dụ, khoảng một nửa các quốc gia OECD đã chuyển cơ chế hệ số điều chỉnh của họ sang một cơ chế ít thuận lợi hơn, nhưng duy trì giá trị tuyệt đối và cải thiện tính bền vững của các hệ thống trợ cấp của họ.¹⁰³ Ngay cả ILO - vốn kêu gọi lương hưu được điều chỉnh định kỳ sau những thay đổi về chi phí sinh hoạt hoặc mức thu nhập chung – cũng không đi xa đến mức khuyến nghị chọn hẳn một phương pháp này hoặc phương pháp kia ở cấp độ toàn cầu.¹⁰⁴ Ở các quốc gia gặp khó khăn nghiêm trọng về vấn đề dân số như Việt Nam thì không thể kham nổi nếu chỉ đơn thuần tính hệ số dựa vào lương.

Các phần sau đây trình bày ý nghĩa của cả hai phương pháp chỉ số giá cả và tiền lương để bảo đảm giá trị của khoản bảo trợ xã hội ở Việt Nam. Ngoài ra, chúng tôi cũng trình bày về các phương án hệ số điều chỉnh các khoản trợ cấp theo GDP (sản lượng kinh tế), GDP trên đầu người (sản lượng kinh tế/người) và GNI bình quân đầu người (thu nhập quốc dân/người). Phương pháp hệ số điều chỉnh dựa trên tăng trưởng GD/đầu người hoặc GNI/đầu người giúp đo lường khả năng thanh toán của quốc gia nhưng đồng thời cũng đảm bảo kết quả tăng trưởng kinh tế có thể được phân bổ trên khắp lãnh thổ.

Chúng tôi nghiên cứu một loạt các cách thiết lập hệ số điều chỉnh trong phần sau

¹⁰¹ ILO (2018).

¹⁰² Joumard và cộng sự, 2012.

¹⁰³ OECD (2015).

¹⁰⁴ ILO (2018).

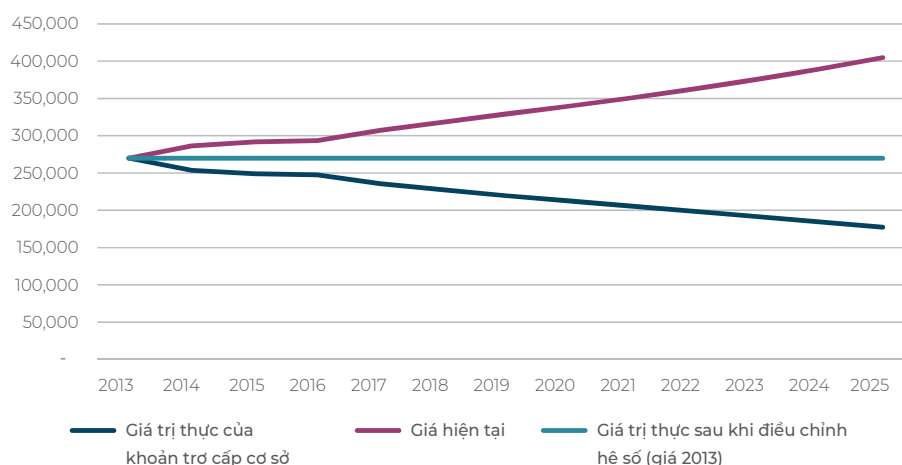
đây. Mỗi phép đo được xây dựng trên giả định rằng phương pháp hệ số điều chỉnh đã được áp dụng từ năm 2013 trở đi.

6.2 Hệ số điều chỉnh giá

ILO (2018) cho thấy đối với những chế độ hưu trí, có một số hình thức hệ số điều chỉnh, trong đó hệ số điều chỉnh giá là phương pháp được sử dụng phổ biến nhất. Chỉ số giá thường xuyên điều chỉnh các mức trợ cấp để bù cho người hưởng trong trường hợp có xảy ra thay đổi trong sức mua thực hiện bằng giá trị của các khoản trợ cấp được hưởng. Thước đo chỉ số giá tiêu chuẩn là chỉ số giá tiêu dùng (CPI), là cơ sở tính toán các dữ liệu về lạm phát. CPI lấy một giỏ hàng hóa được tiêu thụ phổ biến và đánh giá sự thay đổi tương đối về giá của những hàng hóa này từ năm này sang năm khác. Đối với biện pháp lạm phát thay thế, chỉ số giá bán lẻ (RPI), lấy một giỏ hàng hóa tương tự cộng với chi phí nhà ở. Vì lý do phương pháp luận, RPI hầu như luôn cao hơn CPI và do đó, việc lựa chọn RPI hay chọn CPI thường liên quan đến chi phí.¹⁰⁵

Tuy nhiên, Việt Nam chỉ duy trì dữ liệu thường xuyên về CPI và do đó đây là lựa chọn chính cho phương pháp hệ số điều chỉnh giá. CPI được xây dựng xung quanh một giỏ hàng hóa thường được mua bởi một người bình thường, một số trong đó là thực phẩm. Điều quan trọng là ít nhất lợi ích cho phép người nhận mua hàng hóa cơ bản, bao gồm cả thực phẩm, và do đó chúng tôi điều tra tác động lên mức lợi ích cơ sở, sử dụng lạm phát giá lương thực cũng như CPI.

HÌNH 6.3: Chỉ số giá tiêu dùng (Lạm phát thông thường), Việt Nam, 2013-2025 (VND)



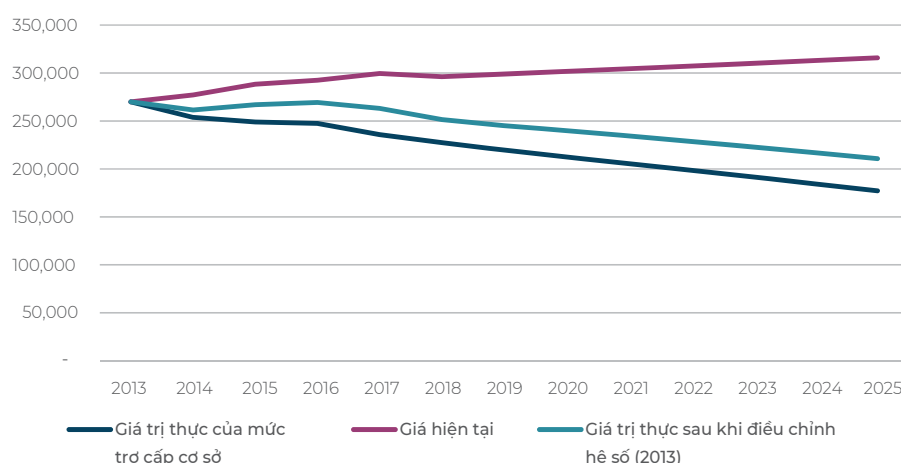
Nguồn: Các tính toán của tác giả dựa vào dữ liệu của Chính phủ Việt Nam và các dữ liệu dự báo của IMF (2019-25)

Hình 6.3 cho thấy giá trị thực của khoản trợ cấp cơ sở. Giá trị thực của khoản trợ cấp cơ sở được tính bằng mức hưởng cơ sở (270.000 VND) trừ đi sự thay đổi lạm

¹⁰⁵ Mặc dù RPI trừ đi chi phí nhà ở, theo lý thuyết, tương tự như CPI, nhưng các phương pháp tính này có thể khá khác nhau trong thực tế. Căn nguyên của sự khác biệt là CPI sử dụng giá trị trung bình hình học của một giỏ hàng hóa trong khi RPI sử dụng giá trị trung bình số học của một giỏ hàng hóa tương tự (nhưng không hoàn toàn giống nhau). Đây là một sự khác biệt quan trọng cho các lựa chọn chỉ tiêu và lập chỉ số. Giá trị trung bình số học hầu như luôn luôn lớn hơn trung bình hình học, có nghĩa là RPI luôn cao hơn CPI, ngay cả khi chi phí nhà ở được loại trừ và chiếm sự khác biệt trong phạm vi bảo hiểm và cơ sở dân số.

phát mỗi năm. Hình 6.3 về giá hiện tại cho thấy giá trị tuyệt đối của khoản trợ cấp nếu khoản trợ cấp ở mức cơ sở đã được hệ số điều chỉnh cho lạm phát chung kể từ năm 2013. Đây sẽ là số tiền mặt được trợ cấp cho đối tượng hưởng. Để tham khảo, giá trị thực sau khi hệ số điều chỉnh cũng được hiển thị trong giá năm 2013, cho phép so sánh trực tiếp giữa giá trị thực của khoản trợ cấp cơ sở và hiệu quả của phương pháp hệ số điều chỉnh.¹⁰⁶ Như trong hình 6.3, phương pháp chỉ số là CPI/lạm phát thông thường và sức chi tiêu bị suy giảm bởi lạm phát thông thường, sao cho giá trị của khoản trợ cấp được duy trì theo giá trị thực sau khi đưa vào áp dụng chỉ số (đường màu xanh nhạt). Áp dụng phương pháp CPI từ năm 2013 sẽ dẫn đến giá trị tiền mặt của khoản trợ cấp cơ sở năm 2019 là 330.000 VND, chỉ rõ tỷ lệ hiện tại là 22% thấp hơn so với mức cần thiết để duy sức mua của khoản trợ cấp so với năm 2013.

HÌNH 6.4: Chỉ số giá tiêu dùng (Sản phẩm thực phẩm), Việt Nam, 2013-2025 (VND)



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu của Chính phủ Việt Nam và các dự đoán đường thẳng sau năm 2019.

Hình 6.4 sử dụng CPI của thực phẩm để điều chỉnh hệ số giá trị trợ cấp 2013. Dữ liệu cho thấy, trong khi giá trị hiện tại của khoản trợ cấp tăng (đường màu tím) thì giá trị thực sau khi chỉ số phản ánh sự sụt giảm sức mua thực tế 10% vào năm 2019 so với năm 2013. Bởi vì ở Việt Nam, CPI chung chịu ảnh hưởng lớn từ việc tăng giá chi phí chăm sóc sức khỏe, những thay đổi về chi phí thực phẩm có phần khiêm tốn hơn và vì vậy phương pháp chỉ số CPI thực phẩm ít hào phóng hơn so với phương pháp CPI chung.

Sử dụng chức năng chỉ số giá dù là chỉ số giá tiêu dùng CPI hay chỉ số giá tiêu dùng CPI-thực phẩm đều giúp duy trì ít nhất một số sức mua của khoản trợ cấp tiền mặt theo giá trị thực. Do mức tăng giá nhỏ hơn, việc sử dụng chỉ số CPI thực phẩm vẫn dẫn đến việc giảm một số giá trị lợi ích theo giá trị thực tế (do chỉ số CPI nói chung lớn hơn so với chỉ số CPI thực phẩm), nhưng vẫn cao hơn 17% nếu không đưa vào sử dụng phương pháp hệ số điều chỉnh.

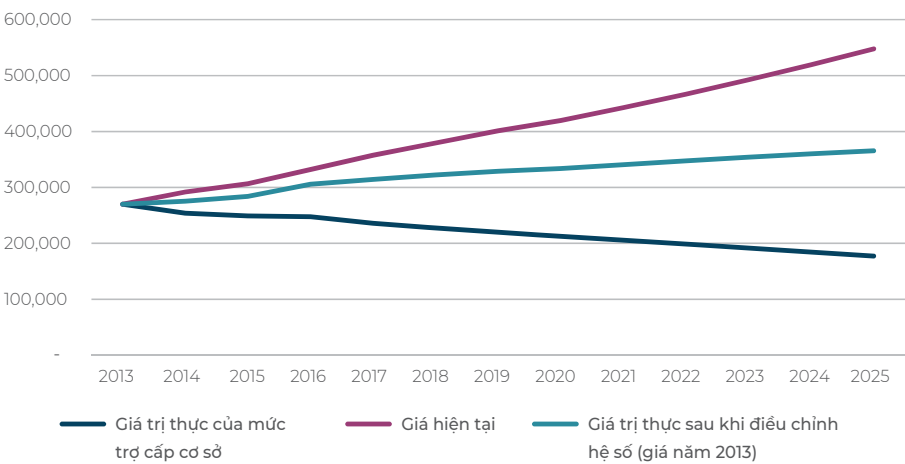
¹⁰⁶ Điều này được tính bằng cách áp dụng phương pháp lập chỉ số có liên quan đến giá trị hỗ trợ tiền mặt ban đầu (giá hiện tại trong hình) và sau đó đẩy giá này về giá 2013 để so sánh, sử dụng các biện pháp lạm phát thông thường.

6.3 Hệ số điều chỉnh lương

Gắn mức hưởng trợ cấp với mức lương trong nền kinh tế đảm bảo duy trì mức sống của đối tượng hưởng so với phần còn lại của dân số. Một chỉ số tiền lương theo dõi những thay đổi tương đối trong giá lao động trên toàn nền kinh tế. Phạm vi của chỉ số tiền lương có thể thay đổi; ví dụ: mặc dù phương pháp tính toán thường giống nhau nhưng nó có thể bao gồm hoặc loại trừ tiền thưởng và các khoản thanh toán bằng hiện vật. Mức độ bao phủ trong chỉ số tiền lương rất quan trọng đối với việc hệ số điều chỉnh các khoản trợ cấp an sinh xã hội. Ví dụ: nếu tiền thưởng và lợi ích hiện vật chiếm tỷ lệ lớn trong tiền lương (hoặc tăng trưởng tiền lương) và bị loại khỏi chỉ số tiền lương, thì mức sống tương đối của đối tượng hưởng trợ cấp an sinh xã hội có thể giảm ngay cả khi chế độ được điều chỉnh hệ số theo tiền lương.

Ước tính tăng trưởng tiền lương hàng năm của Việt Nam đều được IMF tính toán thường xuyên. Cách tính này là đủ để cung cấp cơ sở cho phương pháp hệ số theo lương. Hình 6.5 cho thấy hệ số điều chỉnh mức tăng lương trung bình của IMF, sau đó được dự kiến từ năm 2019 đến năm 2025 theo phương pháp đường thẳng. Đường màu xanh cho thấy sự gia tăng thực của giá trị khoản trợ cấp (tức là sau lạm phát) theo thời gian nếu khoản trợ cấp đó được hệ số điều chỉnh trên nền tiền lương có thể được giải thích bởi thực tế từ năm 2013 tăng trưởng tiền lương ở Việt Nam ở mức thấp hơn CPI. Hiệu suất này có nghĩa là các cơ chế hệ số tiền lương chưa thực sự phù hợp và điều này đúng trên toàn thế giới. Whitehouse (2009) cho thấy rằng ở các nước OECD, nếu áp dụng phương pháp chỉ số giá thì trung bình lương hưu trên nền lương sẽ có chi phí cao hơn 23%.¹⁰⁷ Ở Việt Nam, nếu sử dụng phương pháp dựa trên tiền lương trung bình, giá trị thực của khoản trợ cấp trong năm 2025 được dự đoán là cao hơn 27% so với năm 2013.

HÌNH 6.5: Hệ số điều chỉnh tăng lương trung bình, Việt Nam, 2013-2025 (VND)



Nguồn: Các tính toán của tác giả dựa trên tăng trưởng mức lương trung bình của IMF và dự báo giai đoạn 2018-2025.

¹⁰⁷ Whitehouse (2009).

6.4 Các phương pháp hỗn hợp

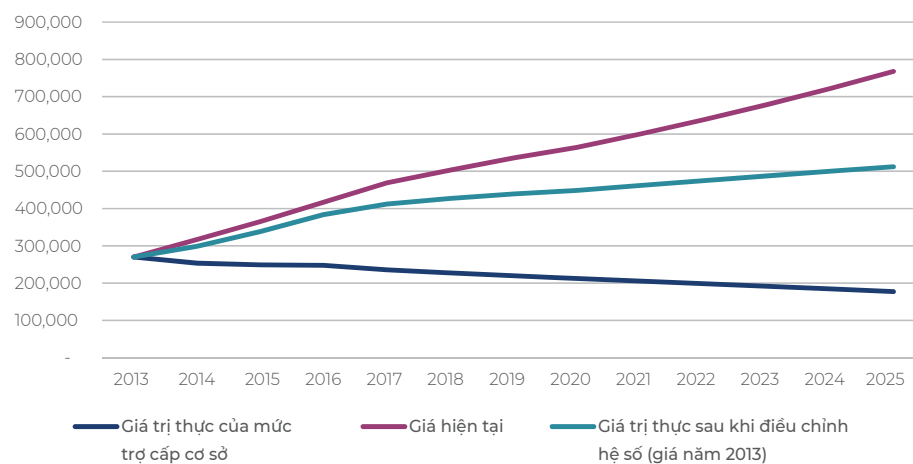
Cách tiếp cận theo phương pháp hỗn hợp được coi là một lựa chọn trung tính giữa hệ số tiền lương và hệ số giá cả. Những cách tiếp cận này có tính đến một số yếu tố tăng giá và một số yếu tố lạm phát tiền lương khi xác định mức hưởng.

Việt Nam hiện ở một vị trí đặc quyền do mức lương tối thiểu mà nước này đã lập lên. Hội đồng tiền lương quốc gia Việt Nam ấn định một mức lương tối thiểu chính thức và đánh giá lại hàng năm. Mức lương tối thiểu chính thức được xây dựng dựa trên đánh giá về chi phí sinh hoạt, mức sống tương đối và một số thương thảo với các doanh nghiệp. Mặc dù phương pháp này không hoàn hảo, nhưng lại bao gồm yếu tố chỉ số giá thông qua chi phí điều chỉnh sinh hoạt, yếu tố hệ số tiền lương do đánh giá mức sống tương đối và chi phí cho doanh nghiệp hoặc thương thảo tập thể, có nghĩa là đã bao gồm một số yếu tố về khả năng thanh toán hoặc ủy quyền tài khoản quốc gia. Do đó, phương pháp này có thể được coi là cách tiếp cận hỗn hợp để điều chỉnh hệ số các chế độ trợ cấp.

Có thể gắn các chế độ trợ cấp an sinh xã hội với những thay đổi về mức lương tối thiểu được xác định bởi Hội đồng tiền lương quốc gia, mặc dù việc gắn kết như vậy tạo ra động cơ bất lợi cho chính phủ để hạn chế tăng lương tối thiểu nhằm hạn chế tăng chi ASXH. Một ưu điểm vượt trội là mức lương tối thiểu hiện đã có sẵn và được cập nhật thường xuyên để duy trì ngang bằng với phần còn lại của nền kinh tế. Tuy nhiên, do các vấn đề liên quan đến tính đại diện của lương tối thiểu chính thức tại các quốc gia có nền kinh tế phi chính thức lớn, nên lương tối thiểu có thể không phải là cơ sở phù hợp nhất để tính hệ số điều chỉnh.¹⁰⁸

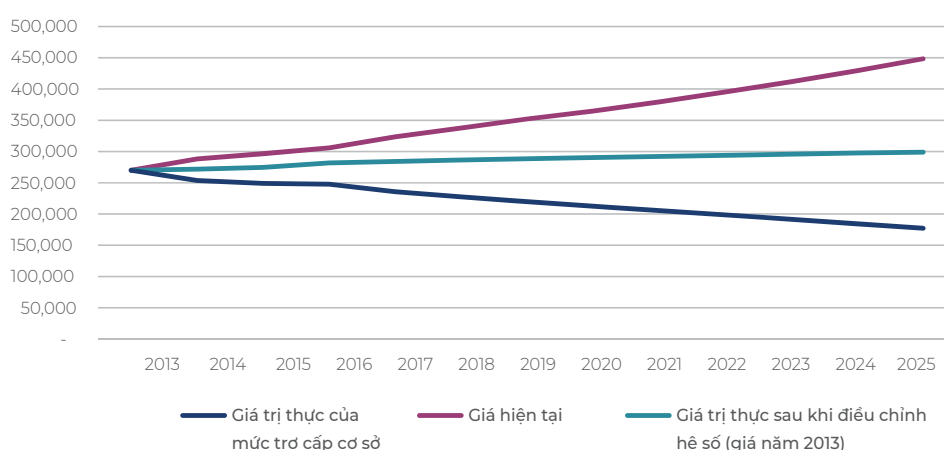
Hình 6.6 cho thấy những phương án sẽ xảy ra trong tương lai nếu hệ số điều chỉnh cho các khoản trợ cấp vào năm 2013 để bao hàm những thay đổi về mức lương tối thiểu. Phương pháp này cho thấy sự gia tăng đáng kể về giá trị cơ sở và sức mua thực sự của các khoản trợ cấp. Dự kiến đến năm 2025, việc sử dụng mức lương tối thiểu để điều chỉnh hệ số trợ cấp, giá trị thực dựa trên CPI của các khoản trợ giúp xã hội cơ sở sẽ cao hơn 89% so với năm 2013. Tuy nhiên, phân tích này có dung sai do mức tăng lớn giữa mức lương tối thiểu 2013 và 2016, chiếm tới 54%. Kể từ năm 2016, mức tăng lương tối thiểu trung bình 6% đã phù hợp hơn với mức lương trung bình và do đó dự kiến trong tương lai có tăng nhưng ở mức không đáng kể và phù hợp hơn trước đây.

¹⁰⁸ Điều này là do phân tích sơ bộ nền kinh tế phi chính thức ở Việt Nam cho thấy có khoảng 75% người lao động hưởng lương đang làm việc phi chính thức có thu nhập cao hơn mức lương tối thiểu khu vực tư nhân, theo phân tích VHLSS 2016 (xem nghiên cứu sắp phát hành của McClanahan và Gelders về tính khả thi của các gói trợ cấp ngắn hạn ở Việt Nam). Điều này cho thấy rằng lương tối thiểu có thể không phải là một thước đo mang tính thực tế như mọi người vẫn đang tưởng.

HÌNH 6.6: Hệ số điều chỉnh lương tối thiểu, Việt Nam, 2013-2025 (VND)

Nguồn: Tính toán của các tác giả theo số liệu của Chính phủ Việt Nam và dự báo đường thẳng sau 2019

Một phương pháp tiếp cận hỗn hợp mang tính truyền thống hơn sẽ tính đến các vấn đề lạm phát giá cả và lạm phát lương, đưa ra các mức trợ cấp bền vững về tài chính mà vẫn đảm bảo sức mua đối với người nhận trợ cấp, giúp họ có thể hưởng lợi từ việc mở rộng kinh tế. Tỷ lệ 2/3 chỉ số giá tiêu dùng và 1/3 tăng lương trung bình sẽ làm tăng một chút giá trị thực của khoản trợ cấp, dưới sự tác động của mức tăng lương trung bình, như trong hình 6.7.¹⁰⁹

HÌNH 6.7: Cơ chế tính hệ số dựa vào chỉ số giá tiêu dùng và tăng lương trung bình, Việt Nam, 2013-2025 (VN)

Nguồn: Các tính toán của tác giả dựa vào dữ liệu của Chính phủ Việt Nam và IMF.

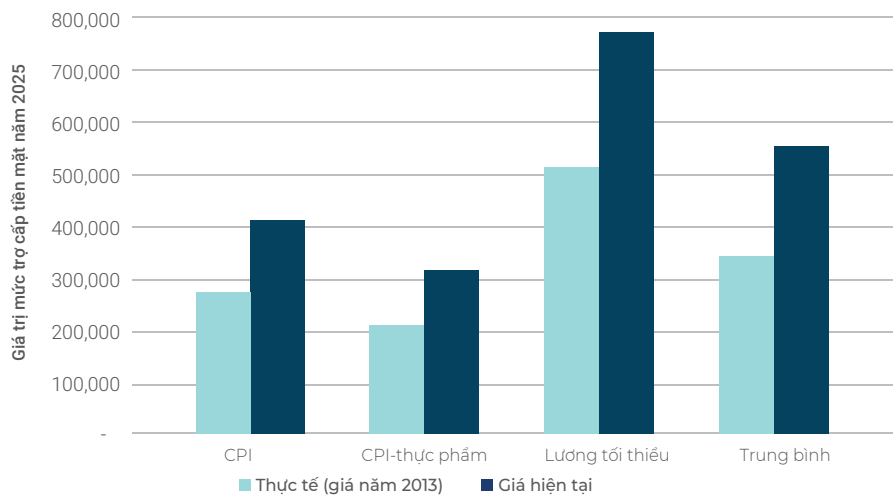
¹⁰⁹ Phương pháp này có thể được coi là một cách tiếp cận mang tính thỏa hiệp, và là phương pháp nhất quán do ILO đề xuất cho việc xây dựng hệ số điều chỉnh trợ cấp bảo hiểm xã hội.

6.5 Tóm tắt các phương án hệ số điều chỉnh

Hình 6.8 cho thấy hàm ý của một loạt các phương án hệ số điều chỉnh các khoản TGXH ở Việt Nam. Giá hiện tại là giá trị các khoản hưởng bằng tiền mặt năm 2025 và giá thực tế là giá hiện hành đã được điều chỉnh theo lạm phát CPI. Vì Việt Nam chủ yếu có lạm phát thấp, và tăng lương và tăng trưởng sản lượng đã vượt xa lạm phát, gần như tất cả các phương pháp hệ số điều chỉnh phi giá sẽ dẫn đến tăng giá trị thực của các khoản trợ cấp. Nếu đưa vào áp dụng cơ chế hệ số điều chỉnh trên nền tiền lương hoặc tăng trưởng sản lượng, thì có thể phục hồi hao hụt trong giá trị của các khoản hưởng trong giai đoạn 2013 và 2018. Tuy nhiên, chúng tôi lập luận trong các cuộc thảo luận về các phương pháp hỗn hợp rằng một phương pháp hệ số điều chỉnh trên nền lương tối thiểu sẽ phát huy được các lợi thế của giá trị, tiền lương và phương pháp chỉ số tài khoản quốc gia cộng lại. Hơn nữa, mức lương tối thiểu được tự động cập nhật mỗi năm và do đó sẽ giảm được chi phí hành chính trong xử lý thủ tục để cung cấp các khoản TGXH cho đối tượng hưởng.

Dù lựa chọn phương thức nào, điều quan trọng là duy trì điều chỉnh thường xuyên đối với các khoản trợ cấp bằng tiền mặt để duy trì mức sống tương đương hoặc sức mua của đối tượng hưởng. Tương tự như vậy, đảm bảo sự gắn kết giữa bảo hiểm xã hội và hệ thống TGXH đóng vai trò quan trọng để duy trì giá trị tương đối của các khoản hưởng trong mỗi hệ thống.

HÌNH 6.8: Giá trị các khoản trợ cấp bằng tiền mặt (mức giá trị cơ sở là 270.000 VND) đến năm 2025 theo phương pháp hệ số điều chỉnh, Việt Nam, 2013-2025 (VND)

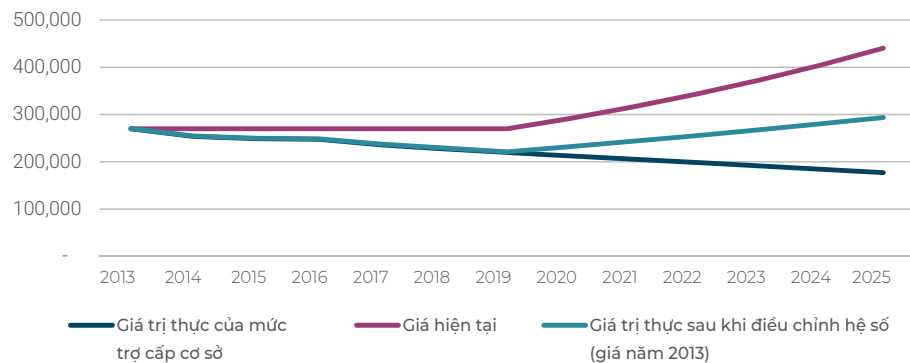


Các lựa chọn phương pháp hệ số điều chỉnh cũng bao hàm cả ý nghĩa chia sẻ, đặc biệt đối với vấn đề lương hưu xã hội. Các thủ tục hệ số điều chỉnh các khoản trợ cấp hào phóng hơn như trợ cấp hưu trí có xu hướng phân phối lại bình quân tiền từ người nghèo sang người giàu vì nhóm người có thu nhập thấp tử vong ở tỷ lệ cao hơn và ở độ tuổi sớm hơn. Do đó, chỉ số giá có thể là một phương pháp hệ số điều chỉnh công bằng hơn. Điều này chứng tỏ lựa chọn phương pháp hệ số điều chỉnh cũng có nghĩa có nhiều sự đánh đổi và cần đánh giá các giá trị một cách đầy đủ. Sự lựa chọn phương pháp hệ số điều chỉnh không phải là sự lựa chọn nhất thời tại chỗ dựa trên phân tích thực trạng mà phụ thuộc vào cơ sở phương pháp luận về sự cần thiết phải có các khoản trợ cấp từ lúc ban đầu.

6.6 Bù đắp giá trị và đảm bảo tính thỏa đáng

Phần lớn những gì được trình bày ở trên đều giả thiết là hệ số điều chỉnh được áp dụng từ năm 2013. Trên thực tế, hệ thống ASXH đang cố gắng đạt được mức đầy đủ vì đối tượng hưởng đã mất khoảng 18% giá trị các khoản họ được hưởng kể từ năm 2013 đến nay. Do đó, cơ chế hệ số điều chỉnh có thể tính từ năm 2020 trở đi. Ví dụ, hình 6.9 cho thấy trong khi các mức hưởng vẫn duy trì đến năm 2019 thì giá trị thực chất của các khoản hưởng đã vẫn đang bị suy giảm do lạm phát. Tuy nhiên, từ năm 2020 đến năm 2025, mức độ được bảo đảm chống lạm phát cộng thêm 5%. Điều này có nghĩa là vào năm 2024, đối tượng hưởng có thể phục hồi sức mua tương đương với năm 2013. Một tỷ lệ phần trăm bổ sung cũng có thể được sử dụng để nâng cao giá trị khoản hưởng để bù dần dần như đã thảo luận trong chương trước.

HÌNH 6.9: CPI (lạm phát thông thường) + 5%, Việt Nam, 2013-2025 (VND)



Để chứng minh điều này, chúng tôi hướng đến mục tiêu đạt được mức thỏa đáng vào năm 2025. Điều này có nghĩa là sức mua mỗi năm phải được duy trì cộng với tỷ lệ để bắt kịp và nâng cao thêm mỗi năm cho đến khi khoản hưởng đạt đến mức thỏa đáng tối thiểu vào năm 2025. Ví dụ: tính riêng lương hưu (hệ số 1), chúng tôi ước tính mức lương hưu tối thiểu phù hợp không dưới 700.000 VND trong năm 2018, tương đương với mức 890.000 VND với mức giá năm 2025.¹¹⁰ Bằng cách hệ số điều chỉnh cho mức hưởng hiện tại 270.000 VND tính theo CPI, chúng tôi bảo vệ mức hưởng này không bị hao hụt về giá trị trong chi tiêu, sau đó cộng thêm một tỷ lệ bắt kịp để phục hồi sức mua bị mất từ 2013 - 2019 và nâng cao thêm để đưa lương hưu về mức tối thiểu 2025 mức độ thỏa đáng. Điều này được tính là thêm 19% mỗi năm so với chỉ số CPI; 5% mỗi năm để phục hồi sức mua bị mất và tăng 14% để đạt quyền lợi hưởng trên một quỹ đạo để đạt mức thỏa đáng vào năm 2025. Chúng tôi đã chứng minh được rằng các phương pháp hệ số điều chỉnh khác làm tăng giá trị thực của quyền lợi hưởng nhanh hơn so với CPI đơn giản; do đó năm được mức tăng và mức nâng sẽ thấp hơn đối với các phương pháp điều chỉnh hệ số khác. Ví dụ: sử dụng các dự báo lương tối thiểu để hệ số điều chỉnh giá trị lợi ích từ năm 2020 trở đi, tổng mức nâng để đạt được mức thỏa đáng tối thiểu 700.000 VND (giá 2016) và phục hồi sức mua là 15,6%.

¹¹⁰ 270,000 VND tính thêm lạm phát theo số liệu dự báo CPI tới năm 2025.

7. Kết luận

Báo cáo này đã đưa ra một số tham chiếu để xác định tính thỏa đáng của các khoản trợ cấp tài trợ từ thuế ở Việt Nam và đưa ra một loạt phương án nhằm đảm bảo (và tiến tới cải thiện và bù đắp) giá trị trợ cấp trong tương lai. Chúng tôi thấy rằng đánh giá tính thỏa đáng của hệ thống và các gói trợ cấp an sinh xã hội là một công việc mang nhiều yếu tố chính trị và tính chủ quan. Lý do là có rất nhiều kinh nghiệm quốc tế khác nhau và nhiều chuẩn quốc gia để làm cơ sở đánh giá tính thỏa đáng trong mối tương quan với các mục tiêu chính sách của các gói trợ cấp đó.

Do tính chất của các gói trợ cấp tài trợ từ thuế ở Việt Nam, đặc biệt là những gói trợ cấp nêu tại Nghị định 136/2013, trong đó có áp dụng hệ số trợ cấp xã hội cơ bản cho các nhóm đối tượng khác nhau tùy thuộc vào mức độ nhu cầu khác nhau, nên không thể tiến hành một đánh giá tổng thể về tính thỏa đáng cho từng loại trợ cấp cho mỗi nhóm đối tượng. Vì thế, nghiên cứu này tập trung vào ba gói trợ cấp chính theo ‘vòng đời’ – trợ cấp trẻ em, khuyết tật và tuổi già- phù hợp với cách tiếp cận theo vòng đời của MPSARD.

Chúng tôi thấy rằng, khi trợ cấp dùng để thay thế cho thu nhập, thì mức sàn tối thiểu thỏa đáng cho hưu trí xã hội và trợ cấp khuyết tật (đối với khuyết tật vừa tới khuyết tật nặng có ít năng lực làm việc) nên là mức chuẩn nghèo, tuy nhiên nếu giá trị trợ cấp hào phóng hơn thì sẽ gần với mức thỏa đáng mang tính tiêu chuẩn. Vấn đề trợ cấp trẻ em và gia đình còn phức tạp hơn. Do thiếu các tiêu chí so sánh quốc tế, các vấn đề liên quan đến sự phù hợp của tiêu chuẩn Công ước 102, và các thách thức về tính toán chi phí nuôi dưỡng trẻ, nên có thể có sự linh hoạt hơn trong việc xác định mức trợ cấp thỏa đáng trên cơ sở các ưu tiên quốc gia.

Xét mục tiêu của Việt Nam muốn thiết lập một hệ thống an sinh xã hội đa tầng, trong đó các gói trợ cấp tài trợ từ thuế và từ đóng góp bổ trợ lẫn nhau để đạt tới diện che phủ phổ cập, nên vấn đề thỏa đáng theo chiều dọc của các gói trợ cấp tài trợ từ thuế có vẻ cần nhường ưu tiên cho các vấn đề cấp thiết hơn liên quan đến mở rộng chiều ngang. Điều này đặc biệt đúng với trợ cấp trẻ em và gia đình, vì loại trợ cấp này về mặt tiềm năng có tính linh hoạt cao hơn trong xác định mức hưởng để bảo tồn và củng cố động cơ tham gia bảo hiểm xã hội, mà đây là ưu tiên chính của chính phủ theo Nghị quyết 28. Tuy nhiên đối với trợ cấp hưu trí xã hội và khuyết tật, cần phải có sự quan tâm nhiều hơn để đảm bảo mức trợ cấp tài trợ từ thuế đủ để có một mức sống tử tế cho hàng triệu người đang sống nhờ trợ cấp để không chỉ đáp ứng nhu cầu cơ bản của mình mà còn duy trì nhân phẩm, phúc lợi và đóng góp cho xã hội.

Báo cáo này cũng tìm hiểu một số công thức tính hệ số nhằm bảo đảm bù đắp và, cải thiện giá trị trợ cấp tài trợ từ thuế trong tương lai. Chỉ ít thì hệ thống tính hệ số này cần đảm bảo sức mua của khoản trợ cấp, tránh làm giảm giá trị thực khi so với giá cả. Tuy nhiên, chúng tôi thấy rằng một số phương pháp tính hệ số dựa vào lương dù là một phần hay toàn bộ, có thể được xem là cách để đảm bảo mức sống của người nhận trợ cấp trong mối tương quan với lực lượng người trong độ tuổi lao động, đồng thời đảm bảo sự nhất quán giữa các tầng tài trợ từ thuế và tầng đóng góp.

Chính phủ Việt Nam đang có những bước tiến quan trọng nhằm đảm bảo mọi người dân được tiếp cận bảo trợ xã hội thỏa đáng, bao trùm trong suốt vòng đời. Việc xác định mức trợ cấp thỏa đáng – mở rộng chiều dọc – là một hợp phần quan trọng nhưng không phải là duy nhất trong việc thực hiện tầm nhìn dài hạn về an sinh xã hội phổ cập, làm nền tảng cho một xã hội nhân văn và một nền kinh tế đang tăng trưởng.

Tài liệu tham khảo

- Ali, Z. 2014. *Economics of disability in Bangladesh*, Working Paper 29 (Bangladesh, EEP/Shiree). Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08998e5274a27b200016b/Economic-Costs-of-disability-in-Bangladesh_revised-paper.pdf [18 Jun. 2019].
- Antón, J. et al. 2016. "An analysis of the cost of disability across Europe using the standard of living approach", in *SERIEs*, Vol. 7, pp. 281–306. Available at: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs13209-016-0146-5.pdf> [18 Jun. 2019].
- Bennett, F. 2006. "Paying for children: Current issues and implications for policy debates", in J. Lewis (ed.): *Children, changing families and welfare states* (Northampton, Edward Elgar).
- Braithwaite, J.; Mont, D. 2009. "Disability and poverty: A survey of World Bank poverty assessments and implications", in Alter: *European Journal of Disability Research*, Vol. 3, pp. 219–32.
- Braña Pino, F.J.; Antón Pérez, J. 2011. "Pobreza, discapacidad y dependencia en España", in *Papeles de Economía Española: Aspectos económicos y sociales de la dependencia*, No. 129.
- Cullinan, J.; Gannon, B.; Lyons, S. 2011. "Estimating the extra cost of living for people with disabilities", in *Health Economics*, Vol. 20, No. 5, pp. 582–599.
- Cullinan, J.; Gannon, B.; O'Shea, E. 2013. "The welfare implications of disability for older people in Ireland", in *The European Journal of Health Economics* Vol. 14, No. 2, pp. 171–183.
- Demombynes, G.; Hoang Vu, L. 2015. *Demystifying poverty measurement in Vietnam*, Vietnam Development Economics Discussion Paper 1 (Vietnam, World Bank Group). Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/923881468303855779/pdf/949390WP00PUBL0m0Feb0201500PUBLIC0.pdf> [18 Jun. 2019].
- Development Pathways. 2019. Development Pathways Disability Database (London). Available at: <http://www.developmentpathways.co.uk/publications/#disability-database> [14 November 2019].

- Donni, O. 2015. *Measuring the cost of children: Knowing the real cost of children is important for crafting economic policy* (IZA: World of Labor). Available at: <https://wol.iza.org/uploads/articles/132/pdfs/measuring-the-cost-of-children.pdf> [18 Jun. 2019].
- Fair Wear. 2015. *Vietnam Country Study 2015*. Available at: https://www.fairwear.org/wp-content/uploads/2011/12/Country-Study-Vietnam-FINAL_web.pdf [18 Jun. 2019].
- Hantrais, L. 2004. *Family policy matters: Responding to family change in Europe* (Bristol, The Policy Press).
- HelpAge International. *Social pensions database*. Available at: <http://www.pension-watch.net/> [23 Jun. 2019].
- International Social Security Association (ISSA) and Social Security Administration (SSA). 2016. *Social security programs throughout the world* (Washington, DC, United States Social Security Administration). Available at: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/> [25 April 2019].
- International Labour Organization (ILO). 2017. *World Social Protection Report, 2017–2019* (Geneva).
- . 2018. *Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017–19*, Social Protection Policy Paper 17 (Geneva). Available at: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55212> [18 Jun. 2019].
- International Monetary Fund (IMF). 2018. “Viet Nam, gross domestic product per capita, current prices, April 2018”, in *World Economic Outlook Database*. Available at: <https://bit.ly/2LhYNRW> [23 Jun. 2019].
- Joumard, I; Pisu, M.; Bloch, D. 2012. “Tackling income inequality: The role of taxes and transfers”, in *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2012/1. Available at: <https://www.oecd.org/eco/public-finance/TacklingincomeinequalityTheroleoftaxesandtransfers.pdf> [18 Jun. 2019].
- Kidd, S.; Abu-el-Haj, T.; Khondker, B.; Watson, C.; and Ramkissoo, S. 2016. *Social assistance in Viet Nam: a review and proposals for reform* (Ha Noi, UNDP and MOLISA). Available at: <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/social-assistance-in-vietnam-review-and-proposals-for-reform/> [14 November 2019].
- Kidd, S.; Gelders, B.; Tran, A. 2019. *Potential impacts of social pensions in Viet Nam* (Ha Noi, ILO).

- Knox-Vydmanov, C. 2014. "Why 'the poor' don't exist (and what this means for social protection policy)", in *Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development*, No. 16 (London, Development Pathways). Available at: <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/poor-dont-exist-means-social-protection-policy-pathways-perspective-16/> [14 November 2019].
- Letablier, M.T.; Luci, A.; Math, A.; Thévenon, O. 2009. *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: A literature review* (Brussels, European Commission). Available at: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2268&langId=en> [18 Jun. 2019].
- Lewis, J. 1997. *Lone mothers in European welfare regimes: Shifting policy logics* (London and Philadelphia, Jessica Kingsley Publishers).
- Long, G.; Pfau, W. 2009. "Ageing, poverty, and the role of a social pension in Vietnam", in *Development and Change*, Vol. 40, No. 2., pp. 333–60. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-7660.2009.01517.x#accessDenialLayout> [24 Jun. 2019].
- Loyalka P.; Liu L.; Chen G.; Zheng X. 2014. "The cost of disability in China", in *Journal of Demography*, Vol. 51, No. 1, pp. 97–118.
- McClanahan, S. and Gelders, B. 2019 (forthcoming). *Assessing the potential for multi-tiered child benefits in Viet Nam* (Ha Noi, ILO).
- Mitra, S.; Palmer, M.; Kim, H.; Mont, D.; Groce, N. 2017. "Extra costs of disability: A review and agenda for research", in *Journal of Disability and Health*, Vol. 10, No. 4, pp. 475–484.
- Mont, D.; Cuong, N. 2014. "Disability and poverty in Vietnam", in *The World Bank Economic Review*, Vol. 25, No. 2, pp. 232–359. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/793841468320699746/pdf/812700JRN0WBEC00Box379814B00PUBLIC0.pdf> [18 Jun. 2019].
- Mont, D.; Nguyen, C. 2018. "Spatial variation in the poverty gap between people with and without disabilities: Evidence from Vietnam", in *Social Indicators Research*, Vol. 137, No. 2, pp. 745–763. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11205-017-1619-z> [18 Jun. 2019].
- Morciano, M.; Hancock, R.; Pudney, S. 2012. *Disability costs and equivalence scales in the older population*, ISER Working Paper Series No. 2012-09 (Institute for Social and Economic Research).

- Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) (Multiple years). Comparative tables database. Available at: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/> [18 Jun. 2019].
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2015. *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators* (Paris, OECD Publishing). Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2015-en.pdf?expires=1554902671&id=id&accname=guest&checksum=70745C66A8105C4B89847DA687C294EA [18 Jun. 2019].
- . 2017. Family Database in the Asia-Pacific region. Available at: <http://www.oecd-korea.org/user/nd8662.do?View&uQ=&page=1&pageSC=REGLDATE&pageSO=DESC&dmlType=&pageST=SUBJECT&pageSV=&boardNo=00002453&itemShCd1=&itemShCd2=&itemShCd3=&dmlType=> [17 June 2019].
- Palmer, M.; Groce, N.; Mont, D.; Hong Nguyen, O.; Mitra, S. 2015. "The economic lives of people with disabilities in Vietnam", in *PloS One*, Vol. 10, No. 7. Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4510056/> [18 Jun. 2019].
- Palmer, M.; Thuy, N.T.M.; Guyen, Q.T.N.; Duy, D.S.; Huynh, H.V.; Berry, H.L. 2012. "Disability measures as an indicator of poverty: A case study from Vietnam", in *Journal of International Development*, Vol. 24(S1), pp. S53–S68 .
- Palmer, M.; Williams, J.; McPake, B. 2016. *The cost of disability in a low-income country*. Available at: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2016/02/The-Cost-of-Disability-in-a-Low-Income-Country.pdf> [18 Jun. 2019].
- Raut, L.; Pal, M.; and Bharati, P. 2014. "The economic burden of disability in India: Estimates from the NSS data", in *SSRN Electronic Journal*. Available at: https://www.researchgate.net/publication/263579957_The_Economic_Burden_of_Disability_in_India_Estimates_from_the_NSS_Data [18 Jun. 2019].
- Rab, H.N., Martinez-Vasquez, J.; Shah, A.M.; Vu, Q.H.; Nguyen, M.V; Monkam, K.F.M; Prasad, A.; Doan, Q.H.; Iyer, I. 2015. Making the whole greater than the sum of the parts: A review of fiscal decentralization in Vietnam (Ha Noi, World Bank).
- Roelen, K. 2011. *Stopping child poverty in its tracks: The role of social protection in Vietnam*, IDS working paper 2011/371, CSP working paper 002. Available at: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp371.pdf> [15 Nov. 2019].

- Sarlo, C. 2013. *The cost of raising children* (Fraser Institute). Available at: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/cost-of-raising-children.pdf> [18 Jun. 2019].
- Saunders, P. 2006. *The cost of disability and the incidence of poverty*, SPRC Discussion Paper No. 147 (Sydney, Social Policy Research Center). Available at: <https://www.sprc.unsw.edu.au/media/SPRCFile/DP147.pdf> [18 Jun. 2019].
- Socialist Republic of Viet Nam. 2013. Decree No. 136/2013 ND-CP of October 21, 2013 on provision of social support policies for social protection subjects (Ha Noi).
- . 2015. Decision No. 59/2015/TTg dated 19 November 2015 promulgating multidimensional poverty levels applicable during 2016–2020 (Ha Noi).
- . 2018. Resolution No. 28-NQ/TW dated 23 May 2018 of the Seventh Plenum of the XII Central Committee on Social Insurance Policy Reform (Ha Noi).
- Stanescu, S.M.; Nemtanu, M.I. 2015. "Family benefits in member states of the European Union: A comparative perspective", in *European Review of Applied Sociology*, Vol. 8, No. 10, pp. 29–41.
- Tibble, M. 2005. *Review of existing research on the extra costs of disability* (Leeds, UK, Corporate Document Services).
- Tonga Disability Action Committee (TDAC). 2006. *Tonga national disability identification survey*. Nuku'Alofa, Tonga.
- Trani J. et al. 2010. *Disability in and around urban areas of Sierra Leone* (London, Leonard Cheshire International), as cited in World Health Organization (WHO) and World Bank (2011).
- United Nations Children's Fund (UNICEF). 2017. *Study on targeting approaches and mechanisms of social assistance schemes for children*.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). 2018. *Realization of the sustainable development goals by, for and with persons with disabilities: UN flagship report on disability and human development* (New York). Available at: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/UN2018FlagshipReportDisability.pdf> [18 Jun. 2019].

Weisell, R.; Dop, M. 2012. The adult male equivalent concept and its application to household consumption and expenditures surveys (HCES)" in *Food and Nutrition Bulletin*, Vol. 33, No. 3 (supplement), pp. S157–S162. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/15648265120333S203> [18 Jun. 2019].

Whitehouse, E. 2009. *Pensions, purchasing power risk, inflation and indexation*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 77 (OECD Publishing). Available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.463.4211&rep=rep1&type=pdf> [18 Jun. 2019].

World Health Organization (WHO) and World Bank. 2011. *World Report on Disability* (Geneva, WHO). Available at: https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf. [18 Jun. 2019].

Zaidi A.; Burchardt T. 2005. "Comparing incomes when needs differ: Equivalization for the extra costs of disability in the U.K." in *Review of Income and Wealth*, Vol. 51, No. 1, pp. 89–114. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-4991.2005.00146.x> [22 Jun. 2019].

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 Ireland và Chính phủ Nhật Bản

