

Đánh giá tiềm năng của hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng tại Việt Nam

Shea McClanahan

Ha Noi

Ngày 9 Tháng 1 năm 2019

Tìm hiểu mối liên quan giữa Bảo hiểm Xã hội và Trợ cấp trẻ em



Cam kết luật pháp của Việt Nam về đảm bảo an sinh xã hội cho trẻ em

Luật Trẻ em của Việt Nam tạo dư địa rất lớn để các nhà hoạch định chính sách xây dựng các chính sách nhằm đảm bảo rằng, trẻ em có thể tiếp cận các chế độ an sinh xã hội.

“Trẻ em là công dân Việt Nam được bảo đảm an sinh xã hội theo quy định của pháp luật phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội nơi trẻ em sinh sống và điều kiện của cha, mẹ hoặc người chăm sóc trẻ em”.

— Điều 32, Luật Trẻ em, Số 102/2016/QH ngày 5 Tháng 4 năm 2016

Mở rộng Bảo hiểm Xã hội là ưu tiên hàng đầu

Trong bối cảnh xây dựng một hệ thống Bảo hiểm Xã hội tích hợp, đa tầng, Nghị quyết 28-NQ/TW ngày 23 Tháng 5 năm 2018 về Cải cách Chính sách Bảo hiểm Xã hội đã đặt ra những mục tiêu cụ thể về “Đẩy nhanh quá trình gia tăng số lao động tham gia bảo hiểm xã hội trong khu vực phi chính thức.”

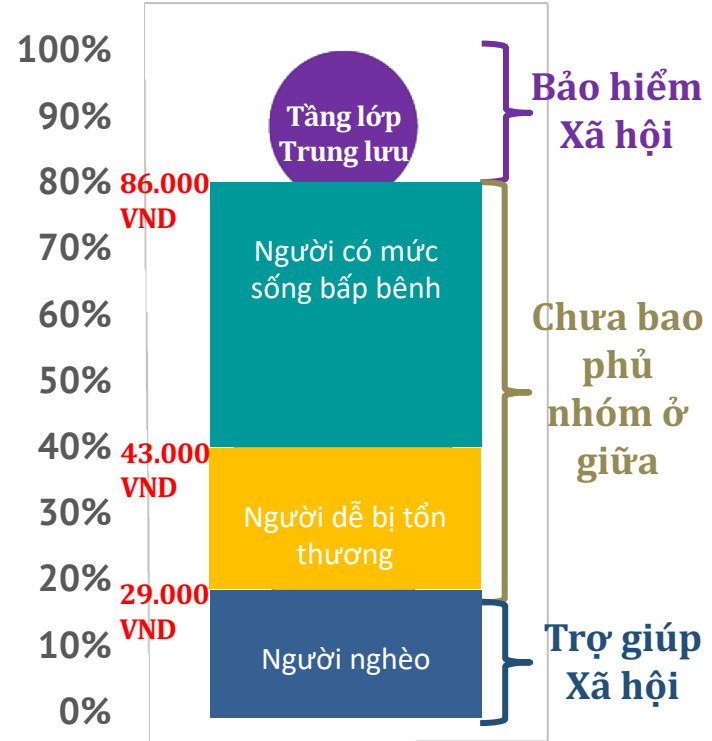


Hệ thống An sinh Xã hội Việt Nam

Chưa bao phủ nhóm ở giữa tại Việt Nam



- Phần lớn người dân Việt Nam sống dựa vào một nguồn thu nhập thấp và không ổn định nhưng lại không được bao phủ bởi hệ thống An sinh Xã hội
- Tính đến nay, các chương trình xã hội của Việt Nam chủ yếu là cung cấp **Trợ giúp Xã hội** cho người nghèo, trong khi bảo hiểm xã hội chỉ giới hạn trong công chức và viên chức và những người làm việc trong khu vực chính thức có tham gia các chương trình Bảo hiểm Xã hội.



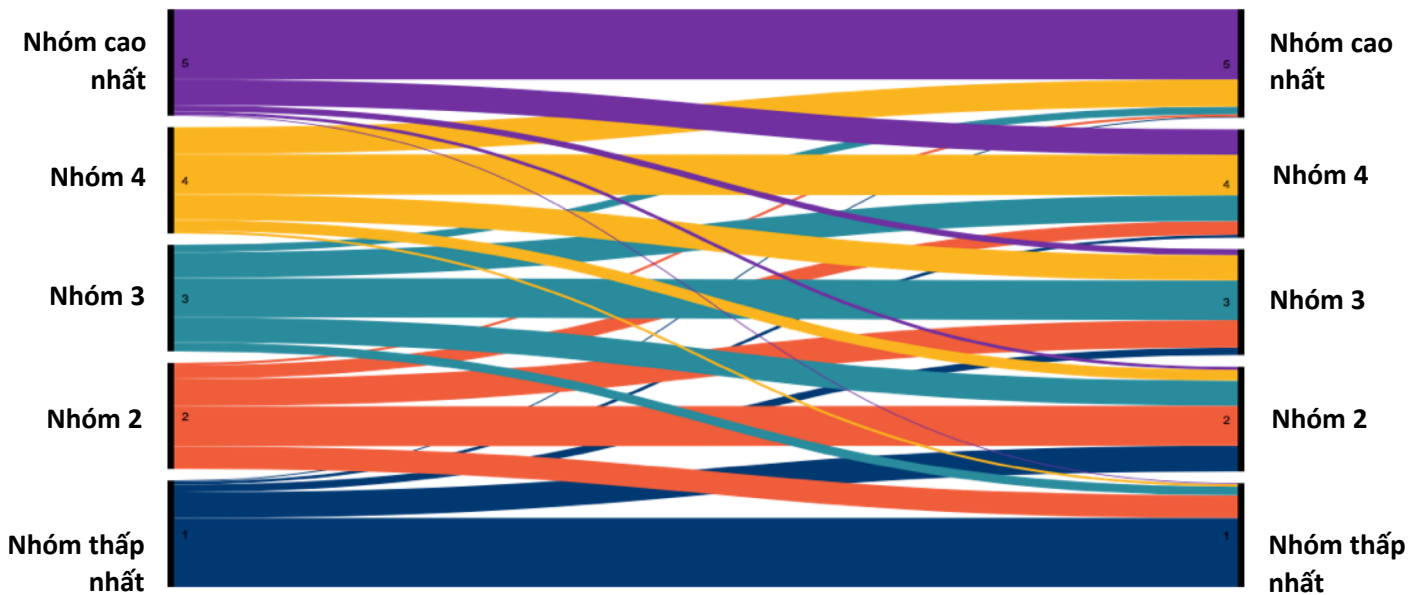
Nghèo là một khái niệm “dịch chuyển”



Nghèo và phân bố thu nhập tại Việt Nam, 2010 đến 2012

Xếp hạng phúc lợi năm 2010

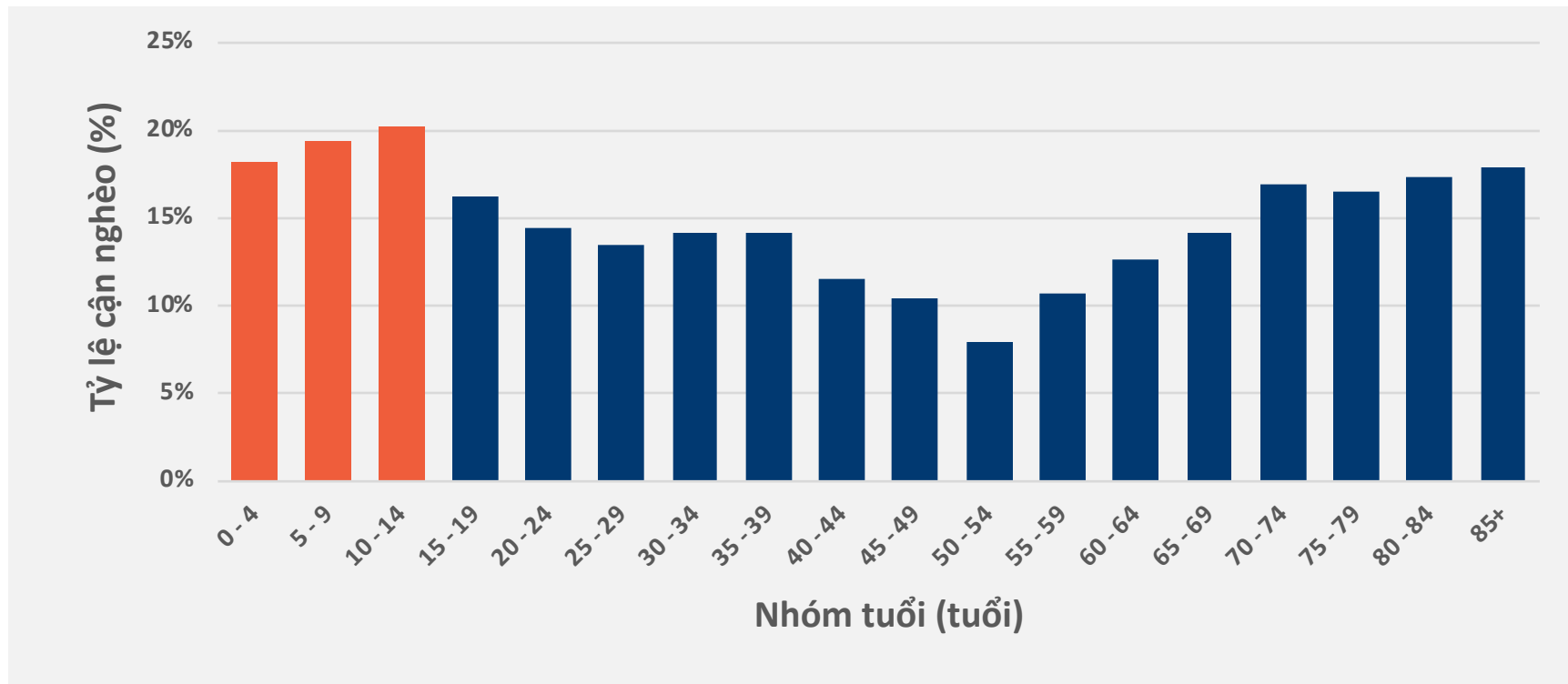
Xếp hạng phúc lợi năm 2012



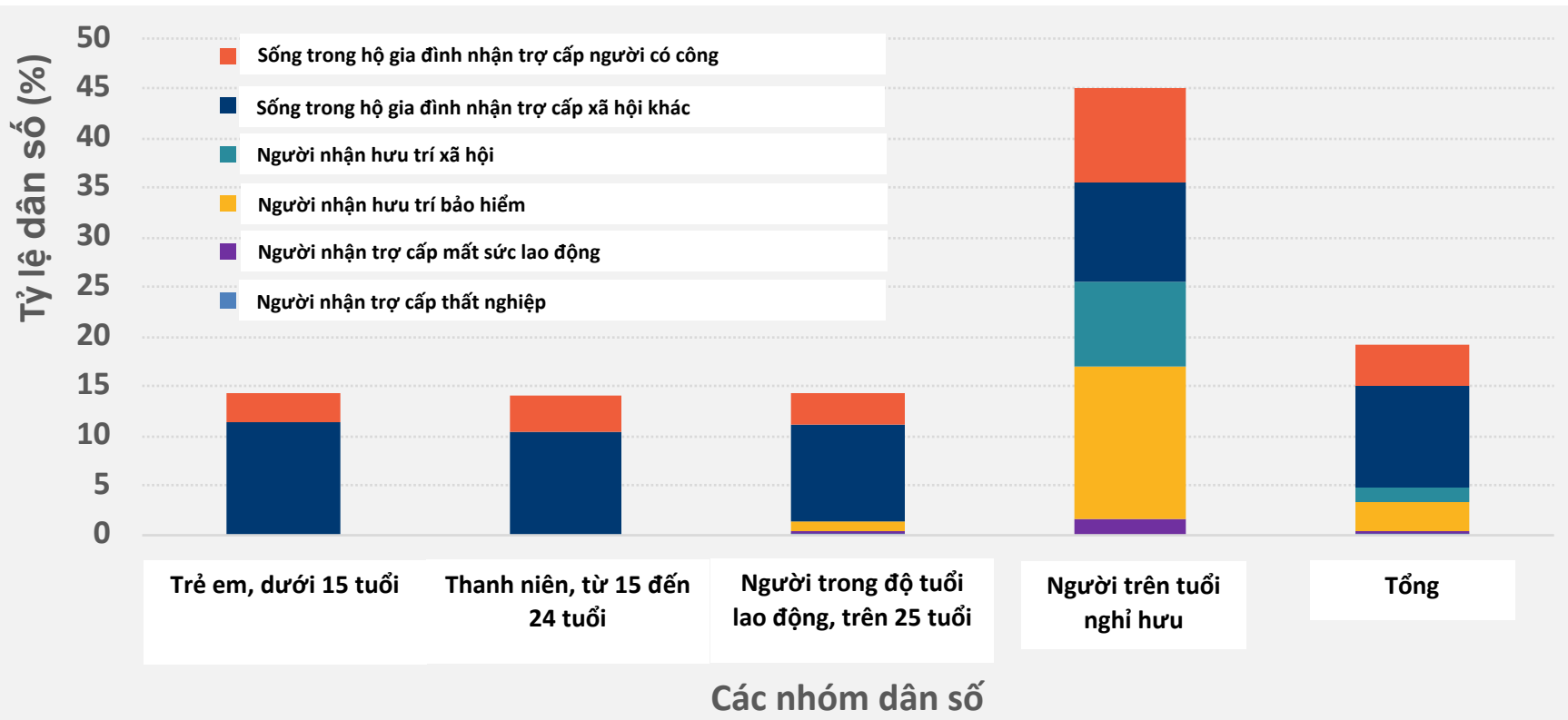
Trẻ em dễ bị rơi vào nhóm nghèo hơn



Tỷ lệ cận nghèo giữa các nhóm tuổi tại Việt Nam căn cứ theo mức ngưỡng cận nghèo của MOLISA



Tiếp cận trợ cấp xã hội của các nhóm tuổi



Bối cảnh cải cách



- **Đề án Cải cách Chính sách Bảo hiểm Xã hội (MPSIR)**
 - Như đã nêu trong Nghị quyết 28 và Kế hoạch hành động tương ứng
- **Đề án Đổi mới, Phát triển Trợ giúp Xã hội (MPSARD)**
 - Như đã nêu trong Quyết định 488 và Kế hoạch hành động tương ứng

Mục tiêu về mức độ bao phủ của MPSIR



	Tới năm 2021	Tới năm 2025	Tới năm 2030
% người trong độ tuổi lao động tham gia chương trình Bảo hiểm Xã hội	35%	45%	60%
% người trong độ tuổi lao động tham gia chương trình bảo hiểm thất nghiệp	28%	35%	45%
% người trên độ tuổi nghỉ hưu thông thường được hưởng hưu trí, trợ cấp bảo hiểm hàng tháng và trợ cấp xã hội	45%	55%	65%

Mục tiêu về mức độ bao phủ của MPSARD



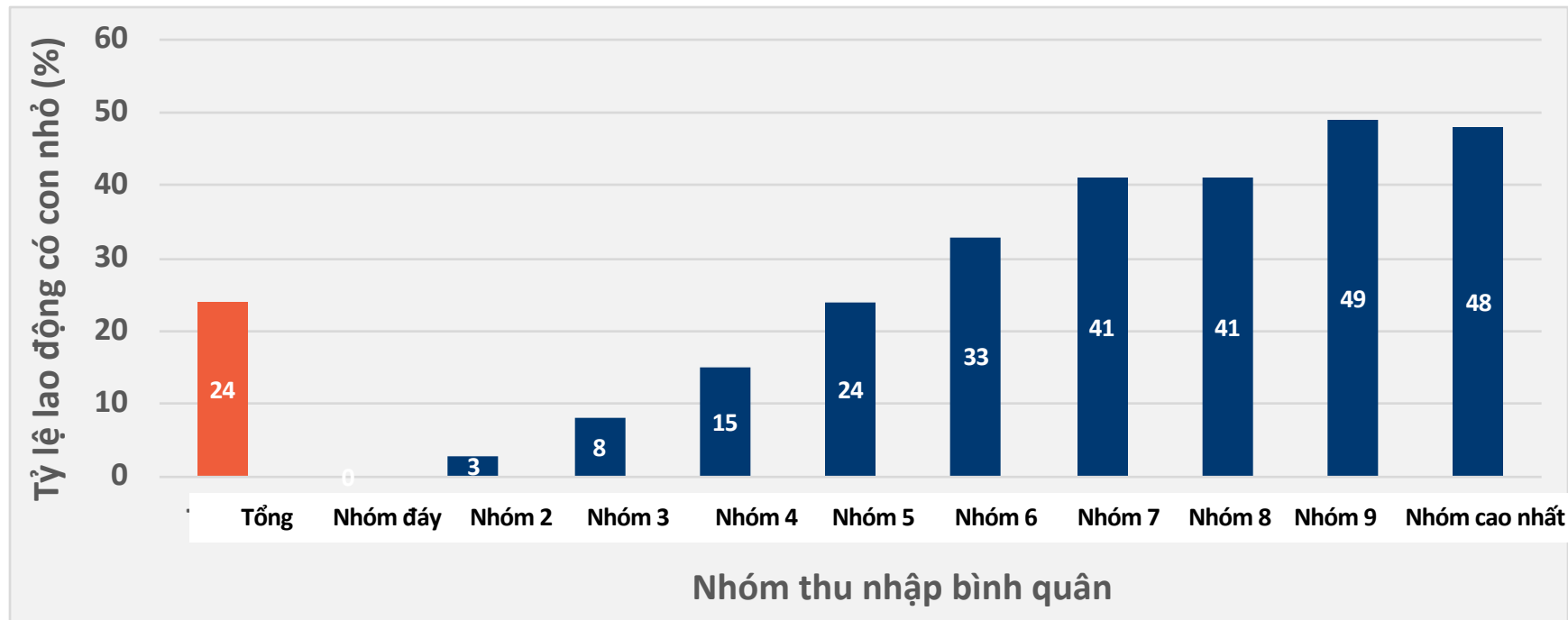
Chỉ tiêu của MPSARD tới năm 2025		
	Điều kiện hưởng/ bao phủ	Giá trị trợ cấp
Hưu trí xã hội	Tuổi giảm dần xuống 75 tuổi (70 đối với người dân tộc thiểu số); bao gồm những người hưởng hưu trí bảo hiểm xã hội với mức lương hưu thấp	Tăng dần lên tới 11% GDP đầu người (21% cho người khuyết tật nặng)
Trợ cấp khuyết tật	Tăng dần diện bao phủ lên 100% người khuyết tật trong tuổi lao động và người chăm sóc (1,8% người trong tuổi lao động)	Tăng dần lên tới 10% GDP đầu người (20% cho người khuyết tật nặng)
Trợ cấp người chăm sóc	Những người không thể làm việc vì phải có trách nhiệm chăm sóc người khuyết tật	Tăng tới 20% GDP đầu người
Trợ cấp trẻ em (kể cả trẻ khuyết tật)	Trợ cấp cho trẻ tới 36 tháng và mở rộng dần cho tất cả trẻ dưới 6 tuổi; Trợ cấp cho tất cả trẻ có hoàn cảnh đặc biệt (như luật quy định) không kể tuổi tác	Cố định ở mức 5% GDP đầu người cho tất cả trẻ em, nhưng tăng tới 10% cho trẻ có hoàn cảnh đặc biệt và 20% cho trẻ khuyết tật hoặc có cha/mẹ đơn thân)
Trợ cấp người có HIV/AIDS	Người có HIV/AIDS sống ở các hộ nghèo, và dần mở rộng cho các hộ cận nghèo	Cố định ở mức 8% GDP đầu người, sau đó tăng lên 10%

**Trọng tâm đặt vào các gia đình trong độ
tuổi lao động và có con nhỏ**

Rất ít người lao động có con nhỏ tham gia đóng bảo hiểm xã hội



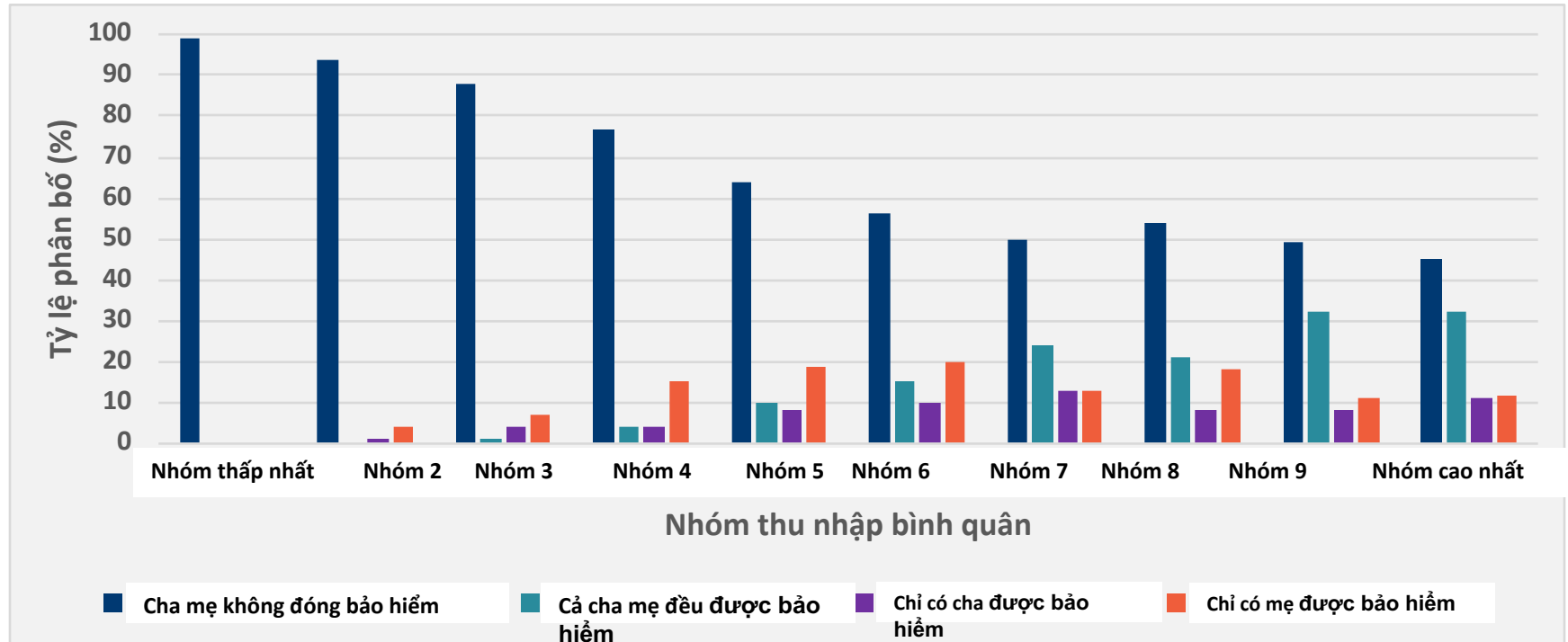
Tỷ lệ lao động có con nhỏ đóng bảo hiểm xã hội, tính theo hộ gia đình với nhóm thu nhập bình quân



Khả năng được bảo hiểm tăng theo thu nhập

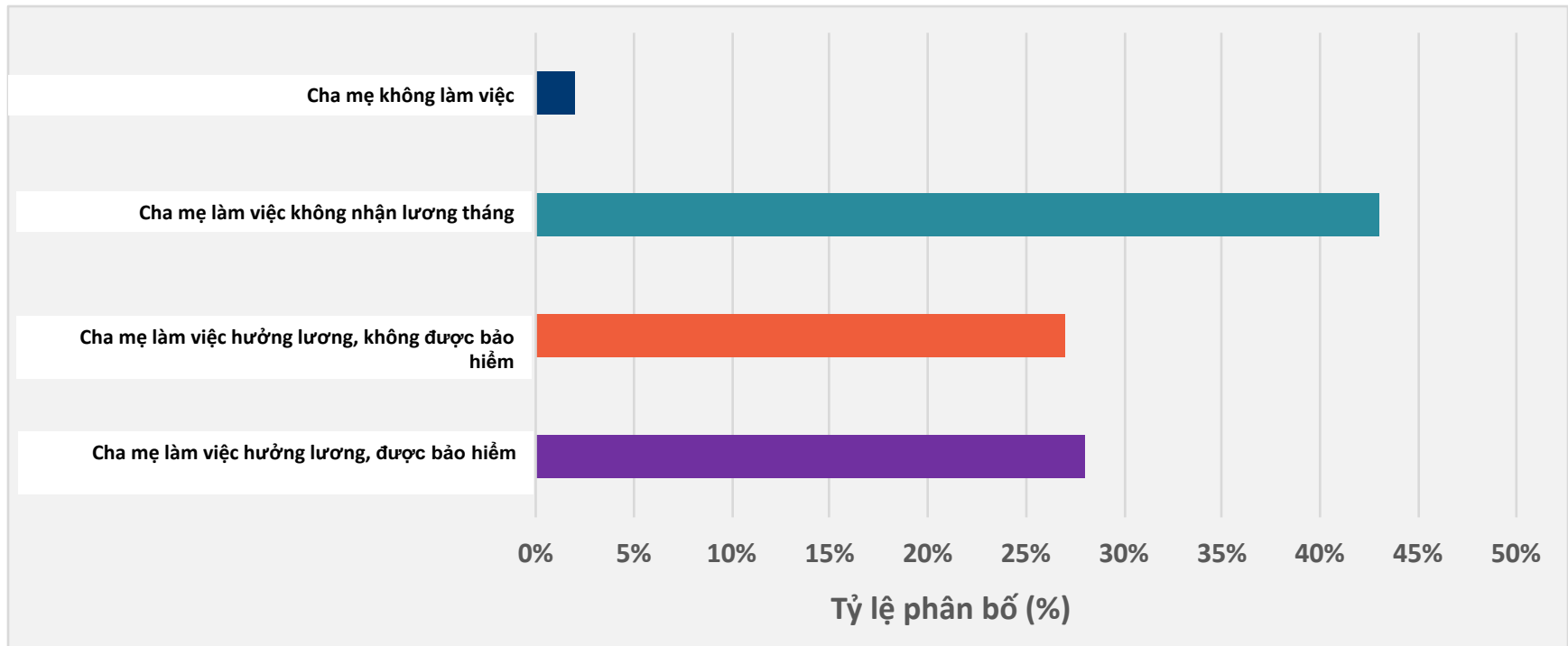


Tỷ lệ phân bố trẻ em theo tình trạng bảo hiểm xã hội của cha và/hoặc mẹ, xét theo nhóm bình quân thu nhập hộ gia đình



Tình trạng việc làm của cha mẹ

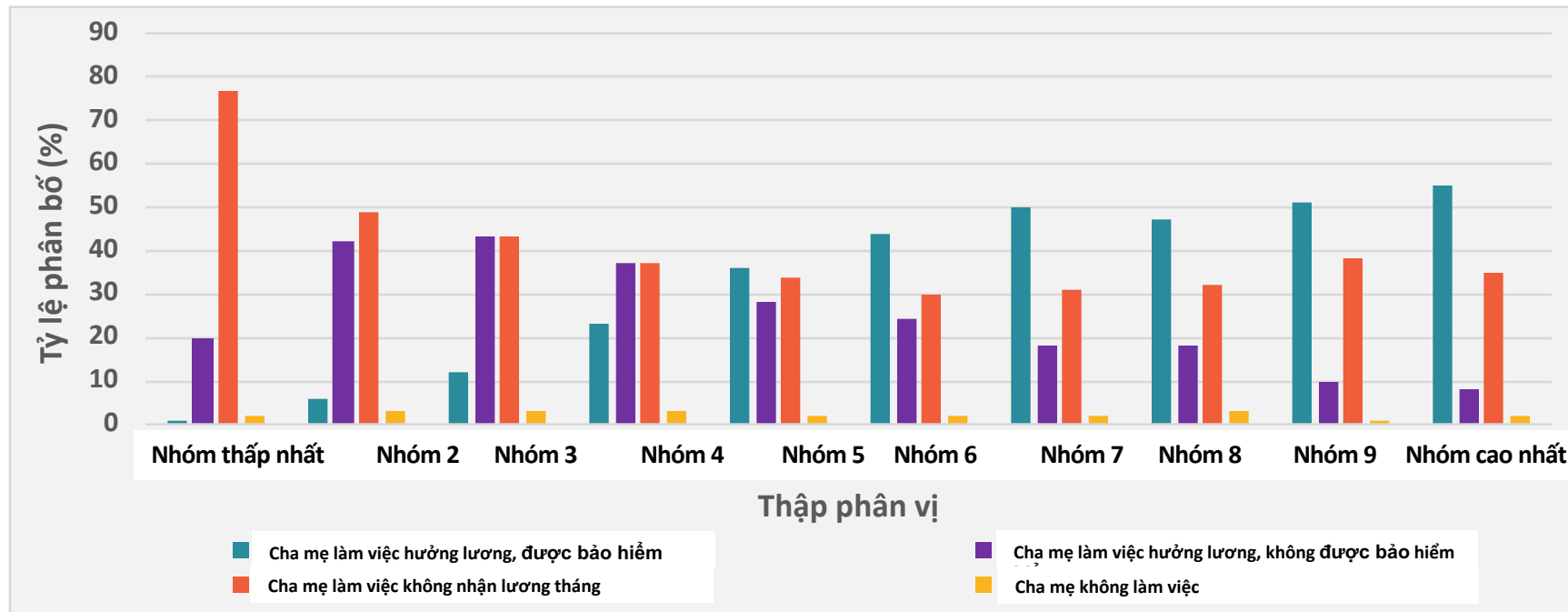
Tỷ lệ phân bố trẻ em em theo tình trạng việc làm của cha mẹ



Trẻ em có cha mẹ làm việc trong khu vực phi chính thức thường nghèo hơn



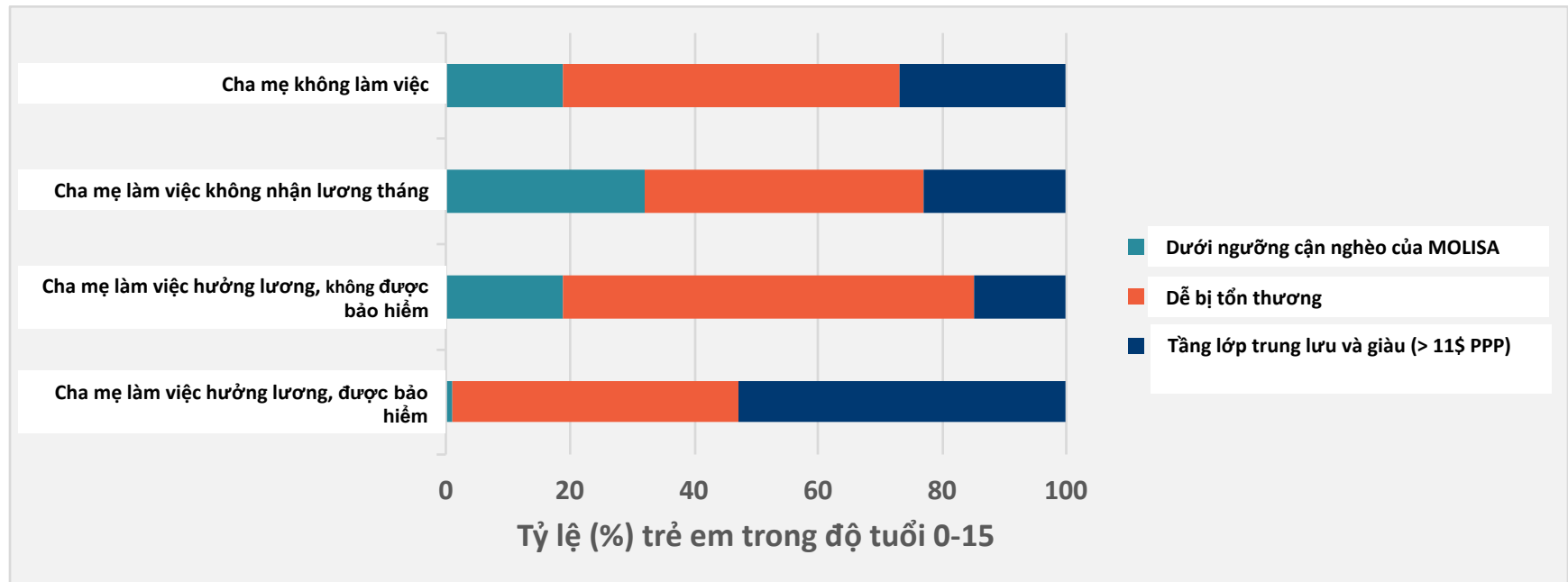
Phân bố thu nhập của trẻ em theo tình trạng việc làm của cha mẹ, xét theo nhóm bình quân thu nhập hộ gia đình



Phần lớn trẻ em sống với gia đình có thu nhập bình quân dưới 3,03 triệu VNĐ/tháng



Tỷ lệ trẻ em được xếp loại là cận nghèo, dễ bị tổn thương hoặc trung lưu/giàu, theo tình trạng việc làm của cha mẹ



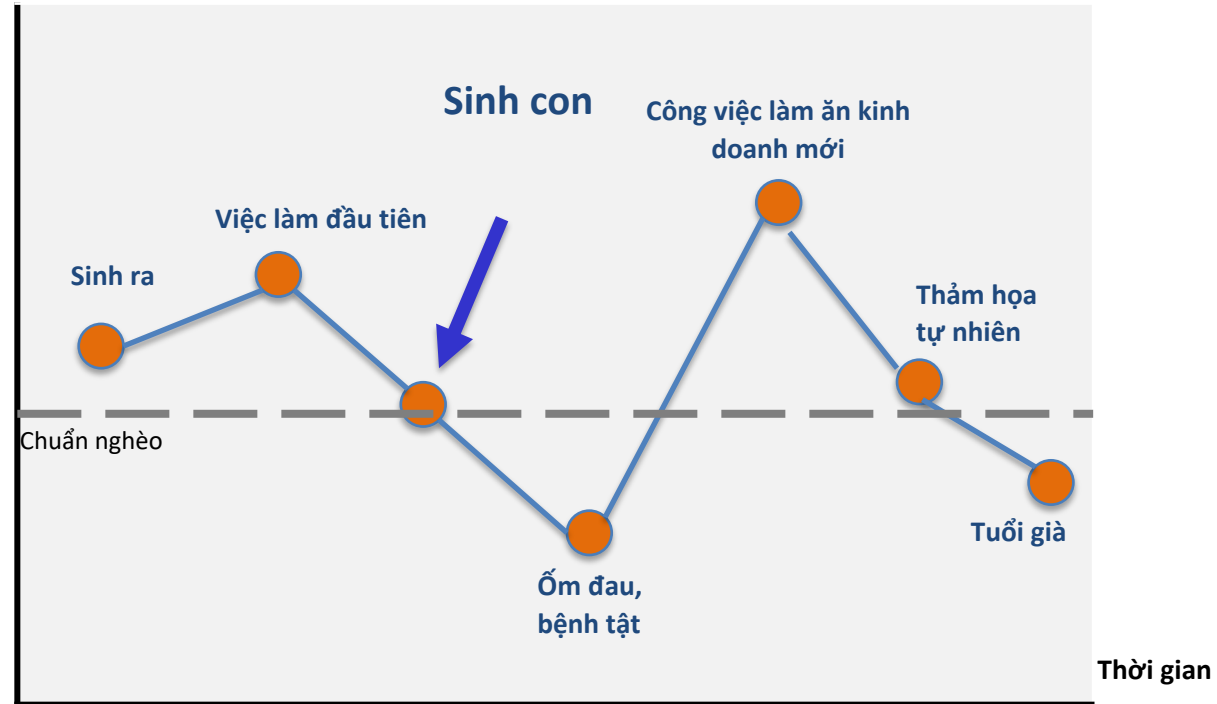
**Một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng đạt
được nhiều mục tiêu**

Chi phí lớn của việc nuôi dạy trẻ em

Có con luôn là một cú sốc tài chính đối với bất cứ gia đình nào, cho dù vị thế của gia đình trước đó là như thế nào đi nữa.

Nhưng đối với những gia đình ở cận biên thì một đứa trẻ đồng nghĩa với sự khác biệt giữa cuộc sống no đủ và cuộc sống nghèo đói.

Phúc lợi



Lý do thông thường của trợ cấp trẻ em



Trên toàn thế giới, mục đích chính của trợ cấp trẻ em là nhằm *hỗ trợ cha mẹ trong vấn đề chi phí phát sinh khi có con*, trong đó trẻ em được xem là trách nhiệm chung cũng như là một khoản đầu tư chung.

Nhưng, liệu trợ cấp trẻ em có thể đạt được nhiều hơn thế không?

Chi phí lớn của việc tham gia bảo hiểm xã hội

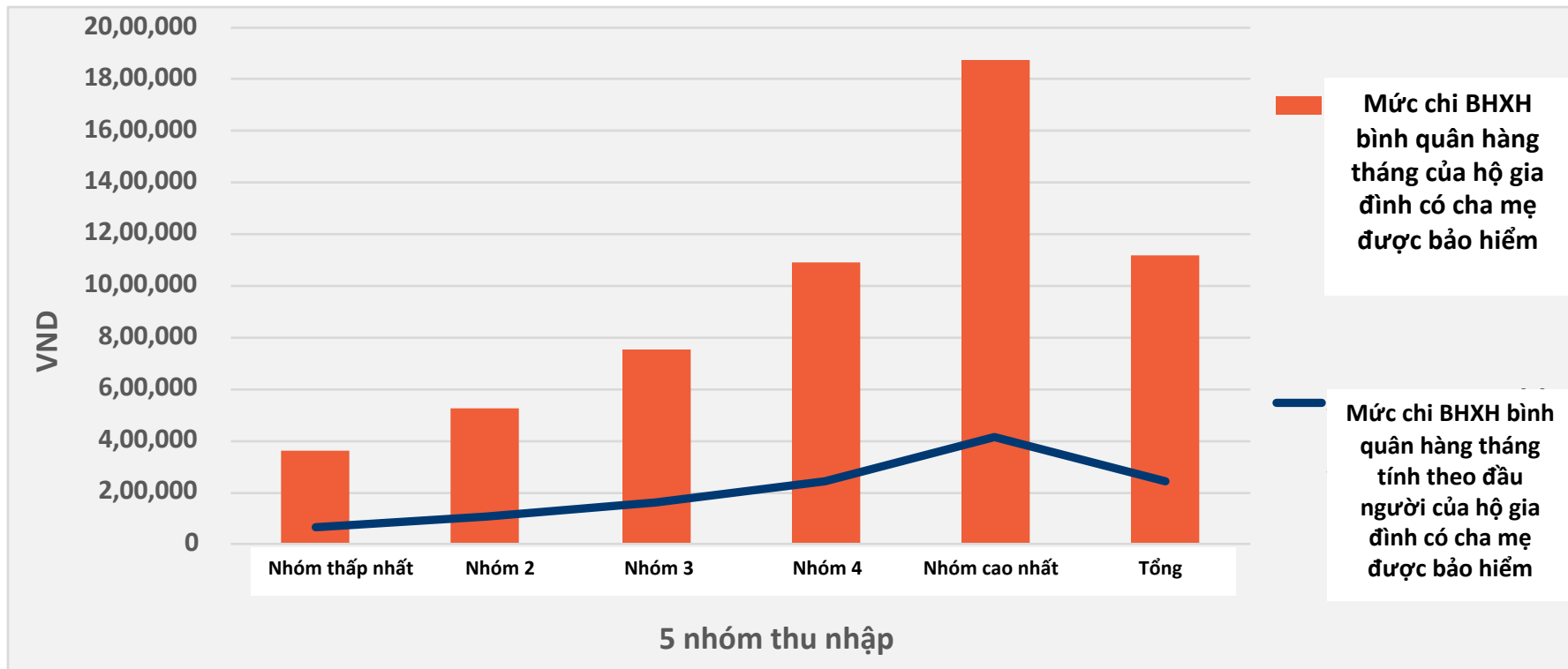


Chi phí của việc tham gia Bảo hiểm Xã hội — từ 10,5% đến hơn 26,5% — được coi là làm giảm phúc lợi hộ gia đình và là một trở ngại lớn đối với những người làm việc trong khu vực phi chính thức.

Loại rủi ro	Bắt buộc (người lao động)	Tự nguyện (người tự doanh)	Chủ lao động
Tuổi già và tử tuất	8,0%	22%	18%
Bảo hiểm thất nghiệp	1,0%	N/A	1%
Tai nạn nghề nghiệp	N/A	N/A	1%
Bảo hiểm y tế	1,5%	4,5%	3%
Tổng	10,5%	26,5%	23%

Nguồn: BHXH.

Mức chi BHXH bình quân hàng tháng ở mức 10,5%

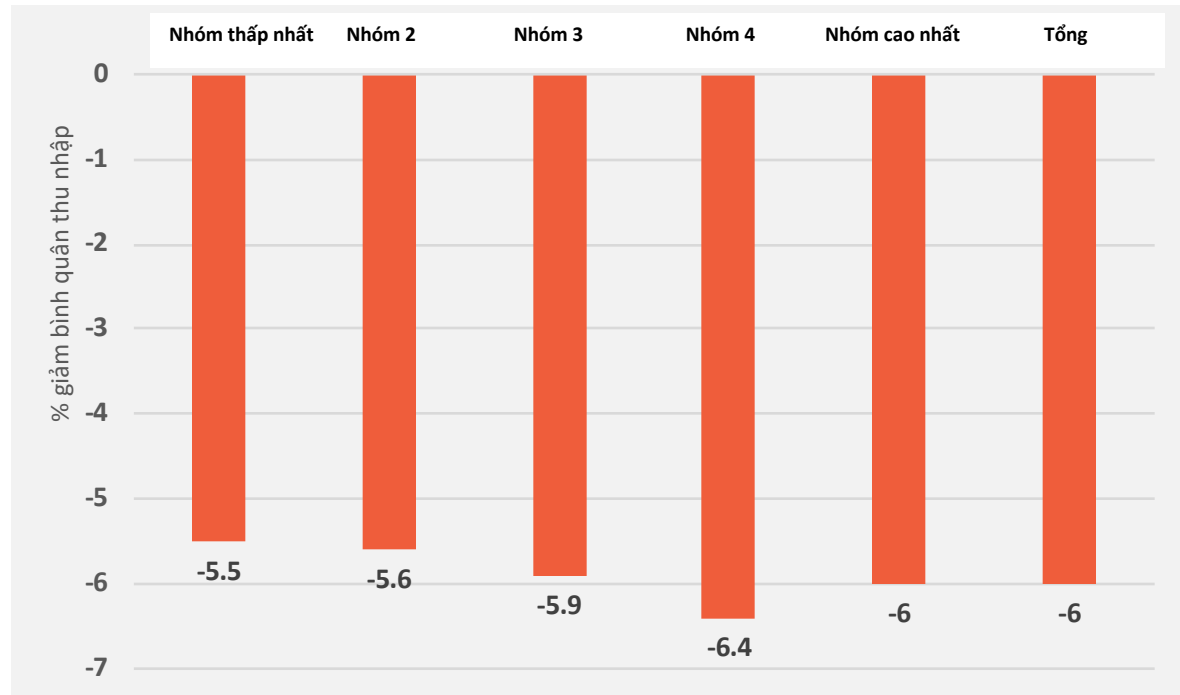


Đóng bảo hiểm xã hội dẫn đến giảm phúc lợi



Mức giảm bình quân của thu nhập đầu người của hộ gia đình do đóng góp (mức đóng 10,5%)

Hiện tại, khi đóng bảo hiểm xã hội, các hộ gia đình đối mặt với việc mất một khoản phúc lợi ròng ước tính vào khoảng từ 5,5% (đối với nhóm thu nhập thấp nhất) đến 6,4% (đối với nhóm thu nhập thứ 4).



Những cách tiếp cận thông thường để khuyến khích tham gia



Vượt qua sự thiếu cận là một thách thức lớn đối với cả hệ thống tự nguyện và bắt buộc do chi phí cao và phải chờ đợi lâu mới được hưởng.

- **Những phúc lợi ngắn hạn** (thai sản, bảo hiểm y tế) cố gắng rút ngắn khoảng cách giữa thời điểm đóng và thời điểm hưởng do rủi ro xảy ra ‘gần hơn’
 - *Nhưng, rủi ro vẫn không chắc chắn ở bất kỳ thời điểm nào*
- **Hỗ trợ một phần mức phí** hoặc lòng ghép để hạ thấp chi phí tham gia
 - *Nhưng, rủi ro vẫn ở xa, và hỗ trợ là ‘không hữu hình’ và có thể không được đánh giá cao*

Hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng là một cách tiếp cận mới



Một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng, không giống với những trợ cấp bằng tiền mặt khác của Bảo hiểm Xã hội, mang tính **trực tiếp** dành cho hàng triệu người có con trong độ tuổi được hưởng.

Và, khác với trợ trợ cấp tiền đóng bảo hiểm mang tính chất vô hình, một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng ngay lập tức bù đắp những tổn thất gắn với đóng góp Bảo hiểm Xã hội theo một cách thức **dễ nhận thấy** trong khi vẫn đảm bảo quyền an sinh xã hội.

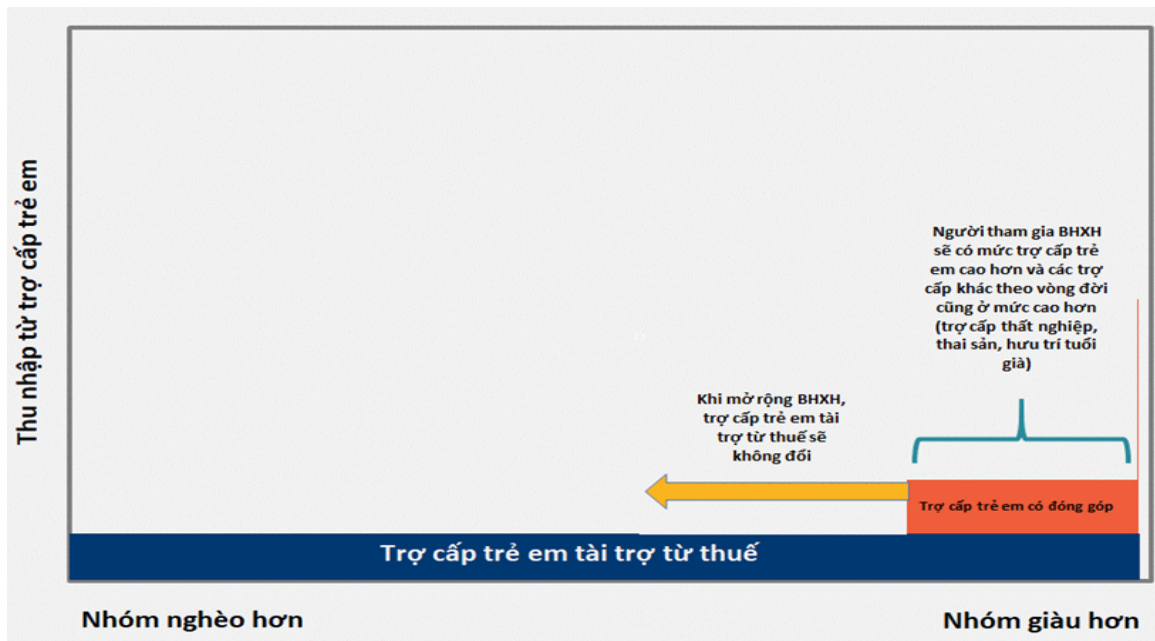
Hệ thống hoạt động như thế nào? Thiết kế hai tầng cơ bản



- **Tầng 1:** mức hưởng *thỏa đáng, được đảm bảo*, lấy nguồn tài trợ từ thuế
- **Tầng 2:** *mức hưởng cao hơn* dành cho những người có khả năng đóng Bảo hiểm Xã hội

Hai mô hình bảo hiểm toàn bộ trẻ em/phổ cập

Mô hình 1: Một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng, trong đó tầng 1 phổ cập, lấy nguồn tài trợ từ thuế

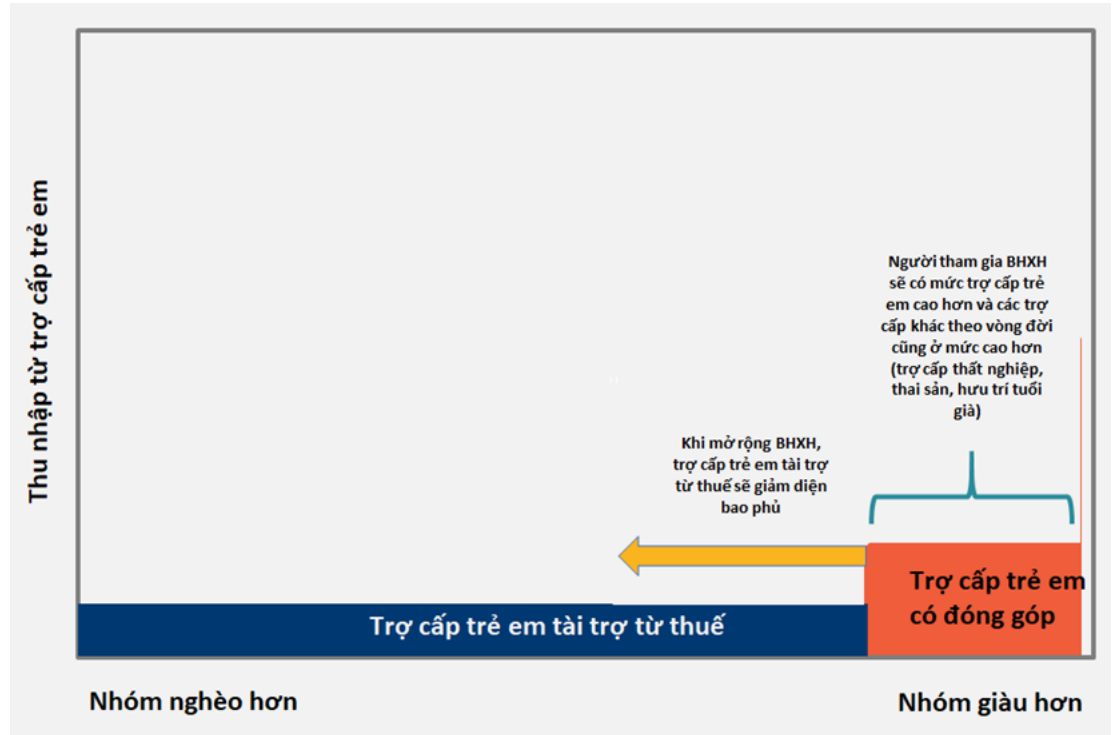


Mô hình 2: Một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng với tầng 1 xét mức trợ cấp được hưởng



Những ưu thế tiềm ẩn của mô hình xét mức trợ cấp được hưởng

1. Quy mô và chi phí của thành phần lấy nguồn tài trợ từ thuế giảm dần theo thời gian khi ngày càng nhiều người tham gia BHXH
2. Cấu trúc cơ bản đã được xem xét trong **hưu trí xã hội**
3. Là một **giải pháp thay thế hấp dẫn cho mục tiêu giảm nghèo** với đặc điểm đơn giản về mặt quản trị và đạt được độ bao phủ toàn bộ/phổ cập



Một số cân nhắc khác



Kinh tế chính trị:

Có khả năng thu hút sự ủng hộ rộng rãi bởi vì mọi người đều được hưởng lợi:

- **một cách trực tiếp** (vì bất kỳ ai cũng từng là trẻ em)
- **một cách gián tiếp** (vì mọi người được hưởng lợi nhờ một lực lượng lao động khỏe mạnh hơn trong tương lai, và đó là cơ sở của một nền kinh tế vững mạnh, phần lớn mọi người cuối cùng cũng cần hỗ trợ từ thế hệ trẻ hơn).

Những cân nhắc khác

Bình đẳng giới:

Có thể là một phần của gói chính sách tổng thể giải quyết vấn đề giới

Các mục tiêu chính sách khác:

Có thể tạo ra một cơ hội để theo đuổi các mục tiêu chính sách khác

Liệu một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng có phù hợp với Việt Nam không?

Cách tiếp cận và Phương pháp luận



1. Đánh giá tác động tiềm năng của việc đóng bảo hiểm xã hội đối với những cha mẹ đang làm việc trong khu vực phi chính thức
2. Tìm hiểu tác động bù đắp tiềm năng của Một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng

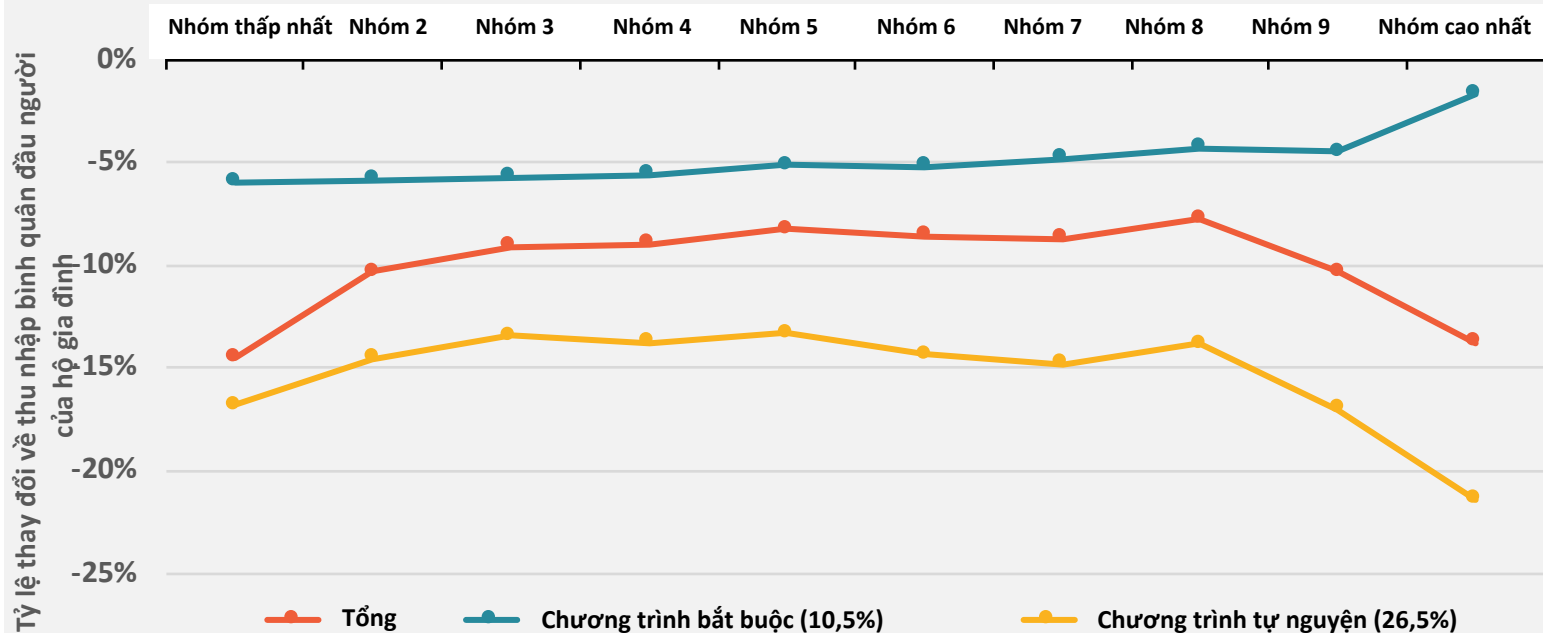
Mô phỏng tác động của đóng bảo hiểm xã hội



Mức giảm bình quân thu nhập đầu người của hộ gia đình trong khu vực phi chính thức

Mức đóng hiện nay

Các nhóm thu nhập bình quân (được xếp từ nhóm thu nhập thấp nhất đến nhóm thu nhập cao nhất)



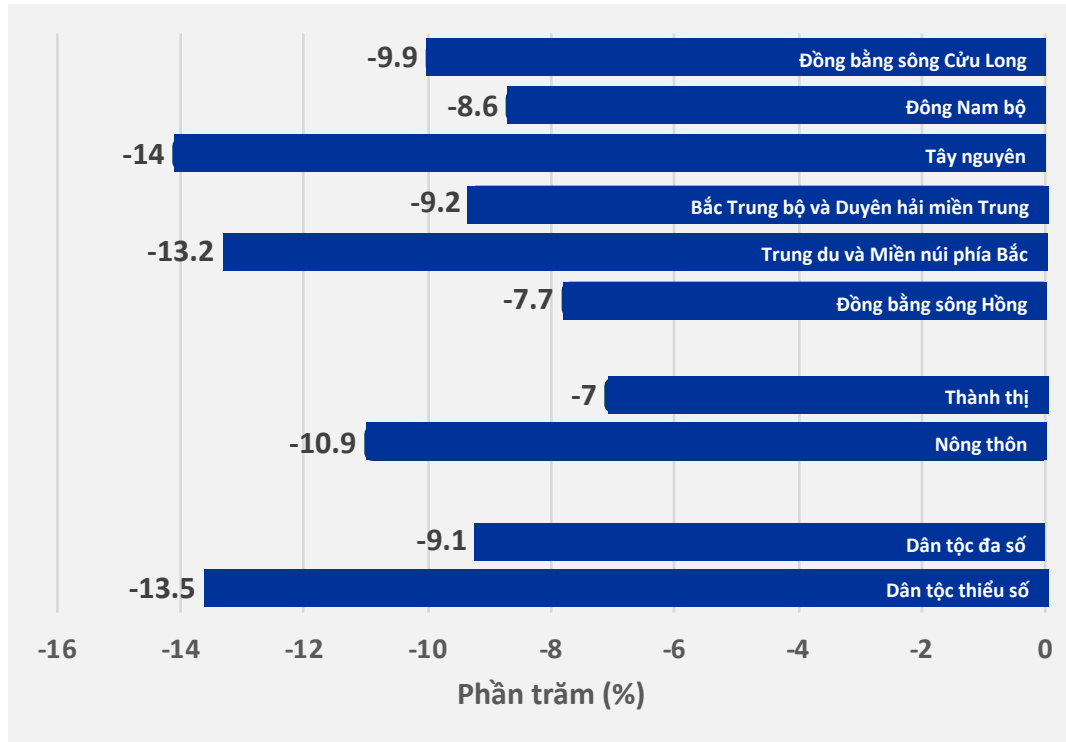
Ảnh hưởng của đóng bảo hiểm xã hội có thể khác nhau theo đặc điểm nguồn gốc

Ảnh hưởng có thể là rất lớn đối với:

- Những người đang làm việc tại các vùng **nông thôn**
- Những người **dân tộc thiểu số**
- Và những người sống ở các khu vực **Tây Nguyên, Trung du và Miền núi phía Bắc**.



Mức giảm bình quân thu nhập đầu người của các gia đình



Tỷ lệ trẻ em nghèo cũng có thể gia tăng đáng kể nếu những người làm việc trong khu vực phi chính thức bị đột ngột yêu cầu tham gia đóng bảo hiểm xã hội.

Nếu những cha mẹ không tham gia bảo hiểm phải đóng thêm 10,5% hoặc 26,5% (tùy thuộc vào tình trạng việc làm của họ) thì *tỷ lệ trẻ em nghèo có thể sẽ tăng từ 31,9% (mức cận nghèo của MOLISA) lên **37,7%** trong nhóm trẻ em này, tương ứng với mức tăng 18%.*

Nhưng, nếu cha mẹ được nhận trợ cấp trẻ em thì sao?



Các tham số giả định về mức hưởng trợ cấp trợ cấp trẻ em đa tầng và các nhóm tuổi hưởng trợ cấp

Các tình huống	Tầng 1 tài trợ từ thuế	Tầng 2 nguồn bảo hiểm
Lựa chọn 1		
Tuổi	0-15	0-15
Mức trợ cấp	VND 175.000	VND 350.000
Lựa chọn 2		
Tuổi	0-6	0-15
Mức trợ cấp	VND 175.000	VND 350.000
Lựa chọn 3		
Tuổi	0-3	0-15
Mức trợ cấp	VND 175.000	VND 350.000

Một hệ thống trợ cấp trẻ em hai tầng có thể yêu cầu tăng mức đóng góp

Các tình huống đóng góp thêm dựa vào tính toán bảo hiểm

	Người hưởng lương	Người không hưởng lương
BHXH có trợ cấp trẻ em	12,45% (=10,5+1,95 ⁷⁶)	30,4% (= 26,5+3,9)

Xác định bốn 'nhóm đối tượng'



Nhóm 1: ít nhất có một người, cha/mẹ hưởng lương trong khu vực phi chính thức tham gia đóng BHXH bắt buộc (có thu nhập cao hơn lương cơ bản)

Mức đóng: 12,45%
Mức hưởng: VND 350K/trẻ

Nhóm 2: Cha mẹ làm việc không hưởng lương tham gia BHXH tự nguyện (thu nhập cao hơn lương cơ bản)

Mức đóng: 30,4%
Mức hưởng: VND 350K/trẻ

Nhóm 3: ít nhất có một người, cha/mẹ đã tham gia bảo hiểm và đóng bảo hiểm xã hội (thu nhập cao hơn lương cơ bản)

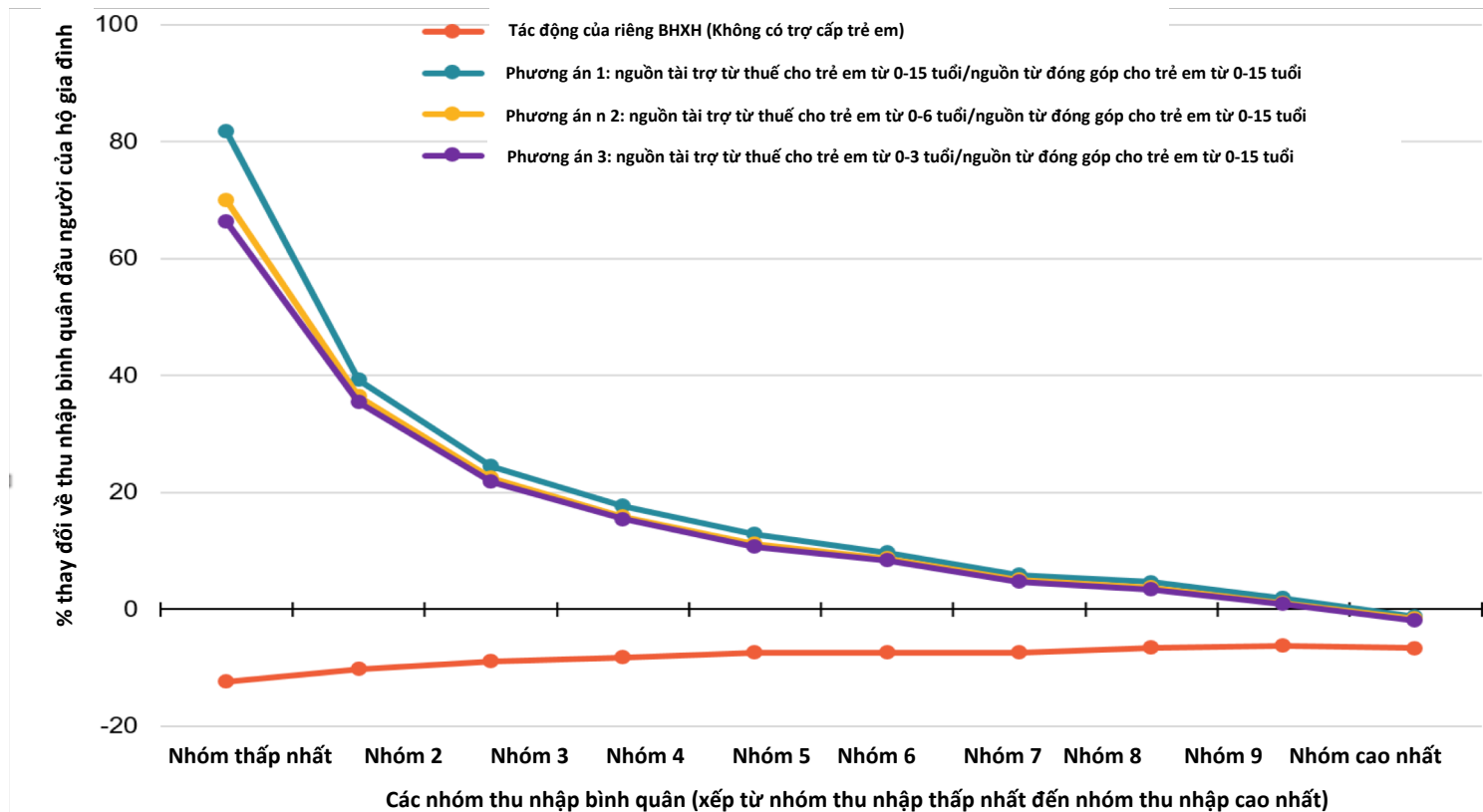
Mức đóng: 12,45% (tăng từ mức 10,5%)
Mức hưởng: VND 350K/trẻ

Nhóm 4: cha mẹ không có khả năng đóng bảo hiểm xã hội (thu nhập thấp hơn lương cơ bản)

Mức đóng: Không
Mức hưởng: VND 175K/trẻ

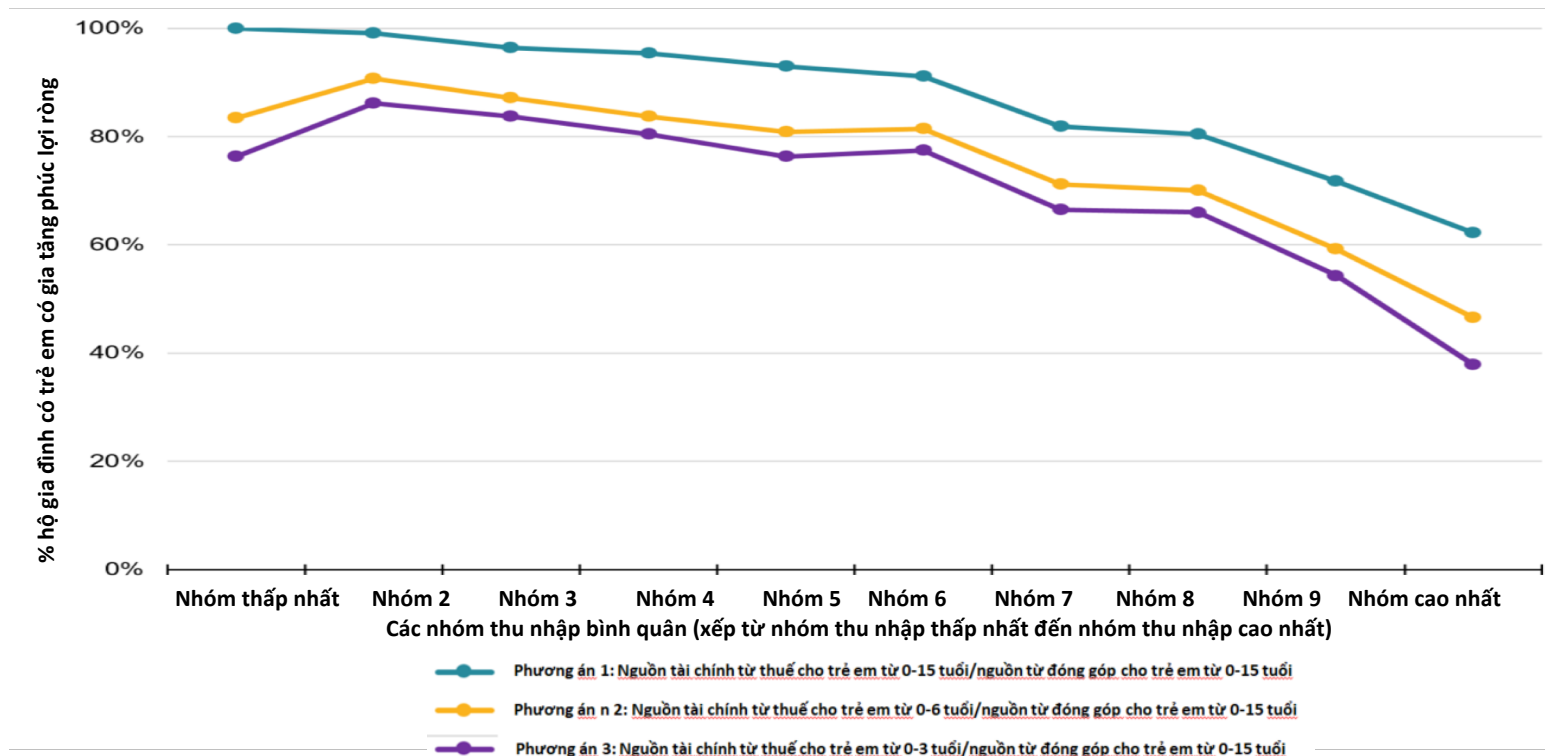
Tác động bù đắp của hệ thống trợ cấp trẻ em

Thay đổi tương đối về phúc lợi sau khi có trợ cấp trẻ em, so với chỉ đóng góp



Phần lớn các hộ gia đình sẽ có gia tăng phúc lợi ròng

Tỷ lệ hộ gia đình có con có gia tăng phúc lợi ròng theo ba phương án, xét theo các nhóm thu nhập

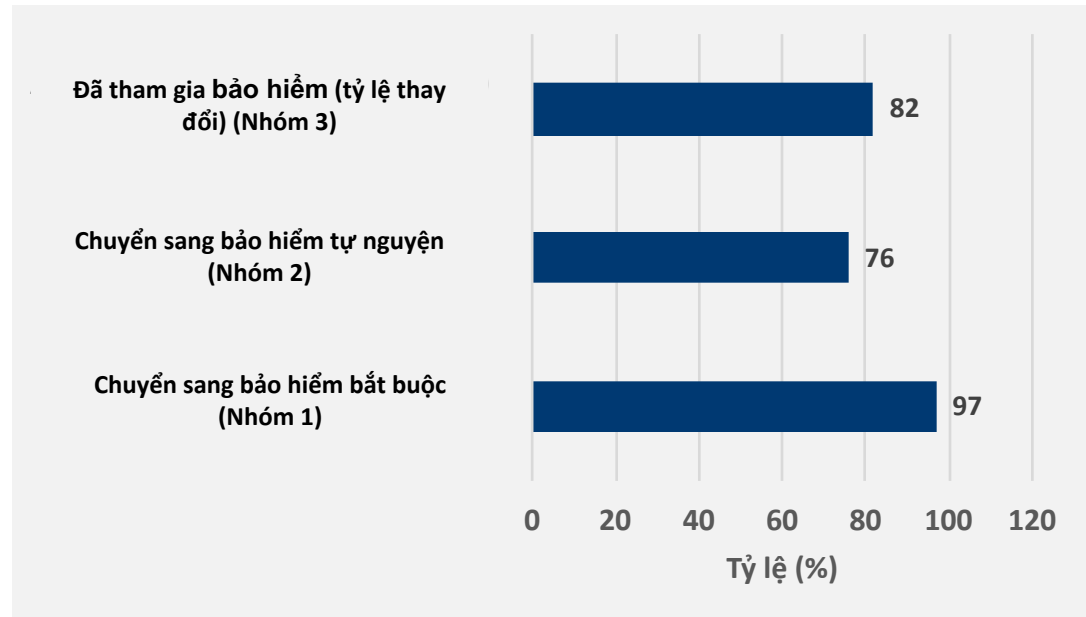


Tác động chung đến những người nhận trợ cấp tầng 2 có đóng góp



- 97% số người chuyển sang hệ thống bảo hiểm bắt buộc (mức đóng 12,45%) có cải thiện phúc lợi sau khi nhận trợ cấp trẻ em
- Nhưng, chỉ có 76% số người chuyển sang hệ thống bảo hiểm tự nguyện có cải thiện phúc lợi, nghĩa là **24% số cha mẹ không hưởng lương trong khu vực phi chính thức bị giảm phúc lợi kể cả sau khi đã nhận được mức trợ cấp trẻ em cao hơn**

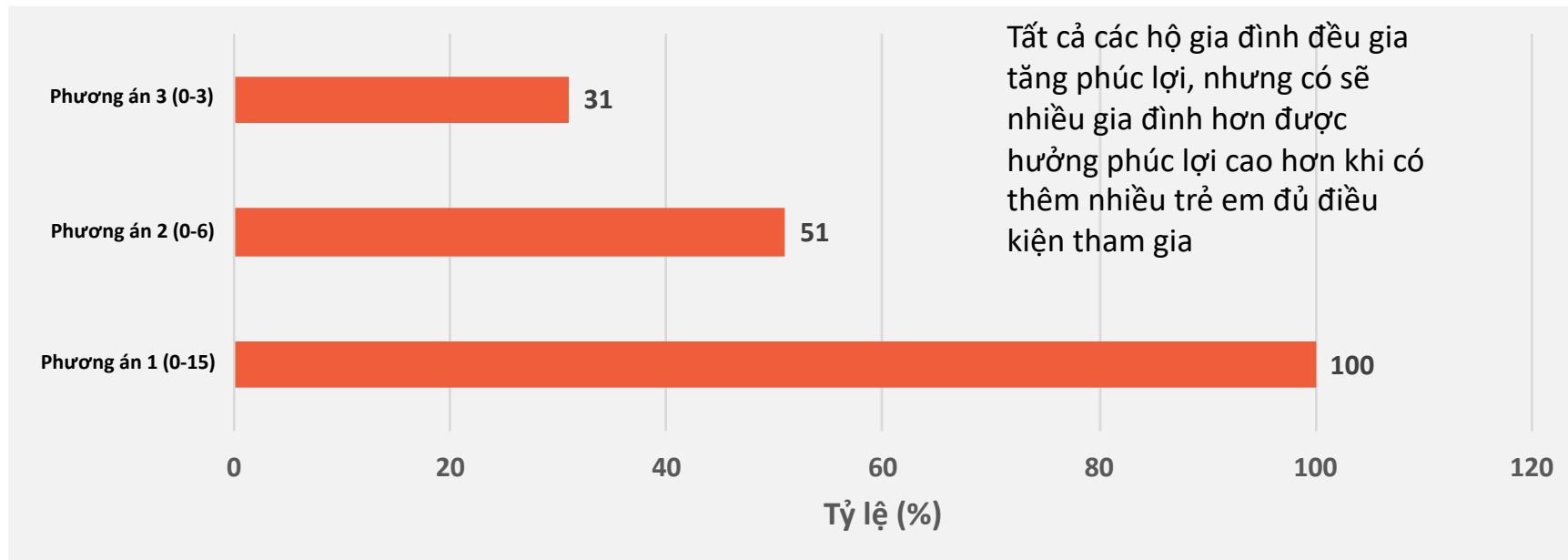
Tỷ lệ hộ gia đình có con được gia tăng phúc lợi ròng sau khi triển khai trợ cấp trẻ em tầng 2 có đóng góp



Tác động chung đến những người nhận trợ cấp tầng 1 với nguồn tài trợ từ thuế

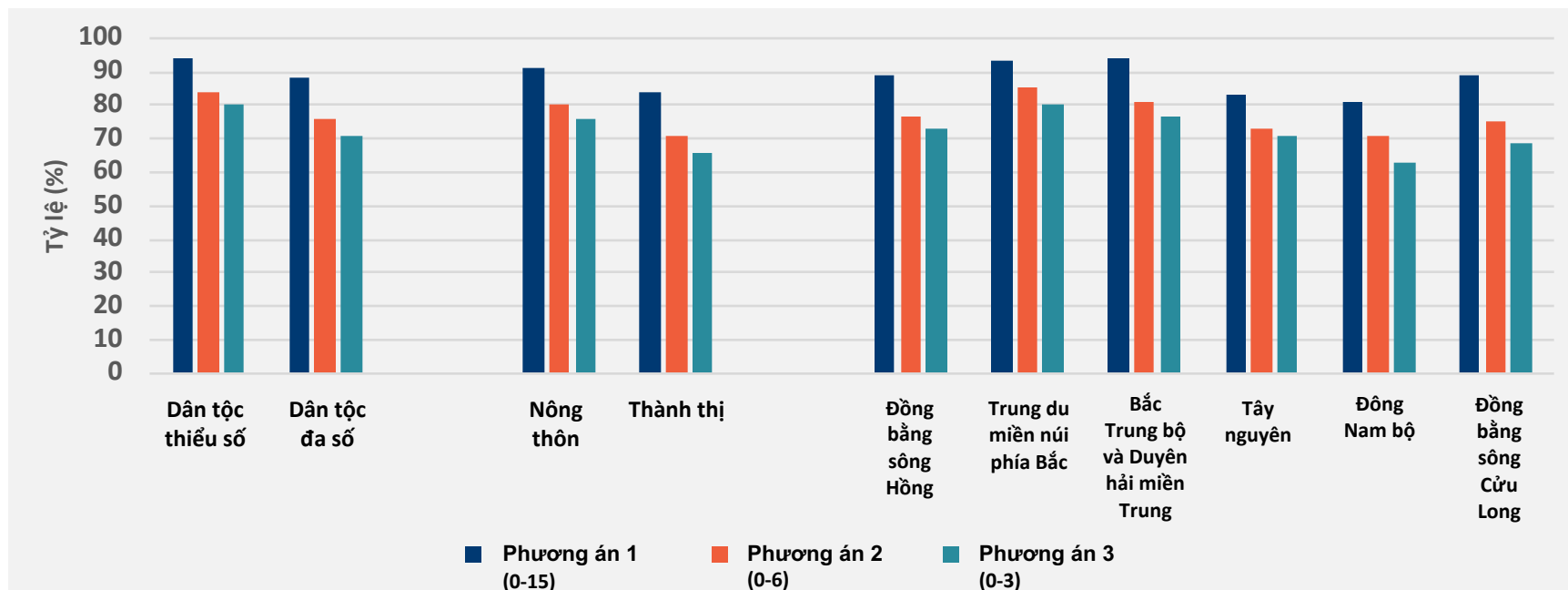


Tỷ lệ hộ gia đình có con được gia tăng phúc lợi sau khi nhận trợ cấp tầng 1 tài trợ từ thuế, xét theo các phương án tuổi hưởng trợ cấp



Tác động có thể khác nhau theo dân tộc và khu vực địa lý

Tỷ lệ hộ gia đình có con được gia tăng phúc lợi ròng trong ba phương án, xét theo đặc điểm nguồn gốc

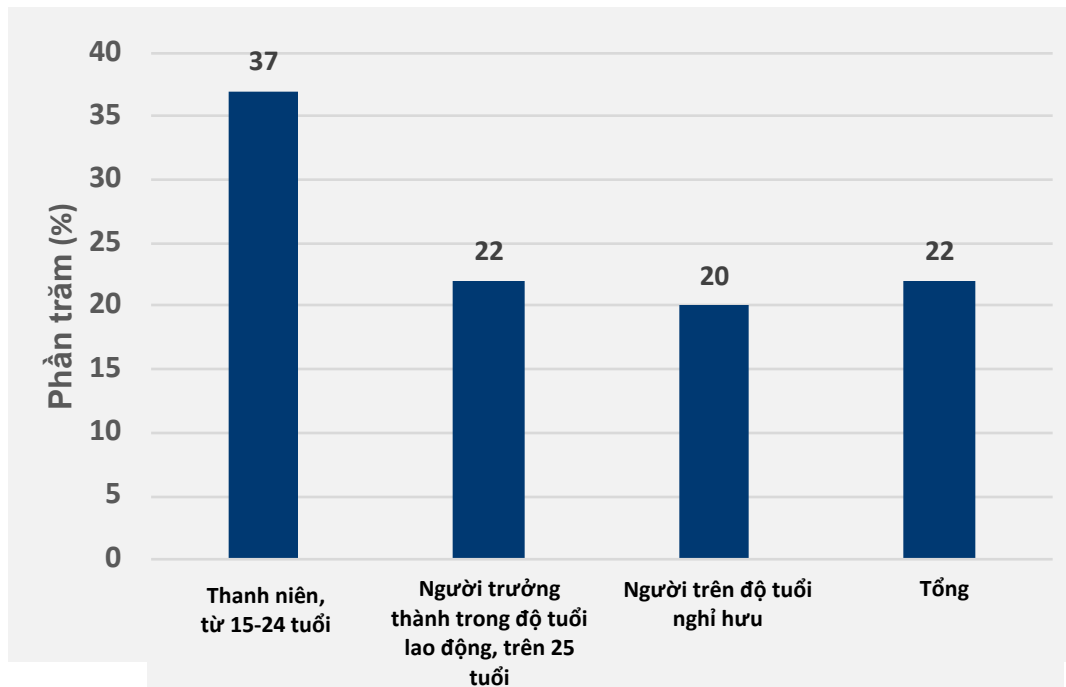


Mức độ ảnh hưởng

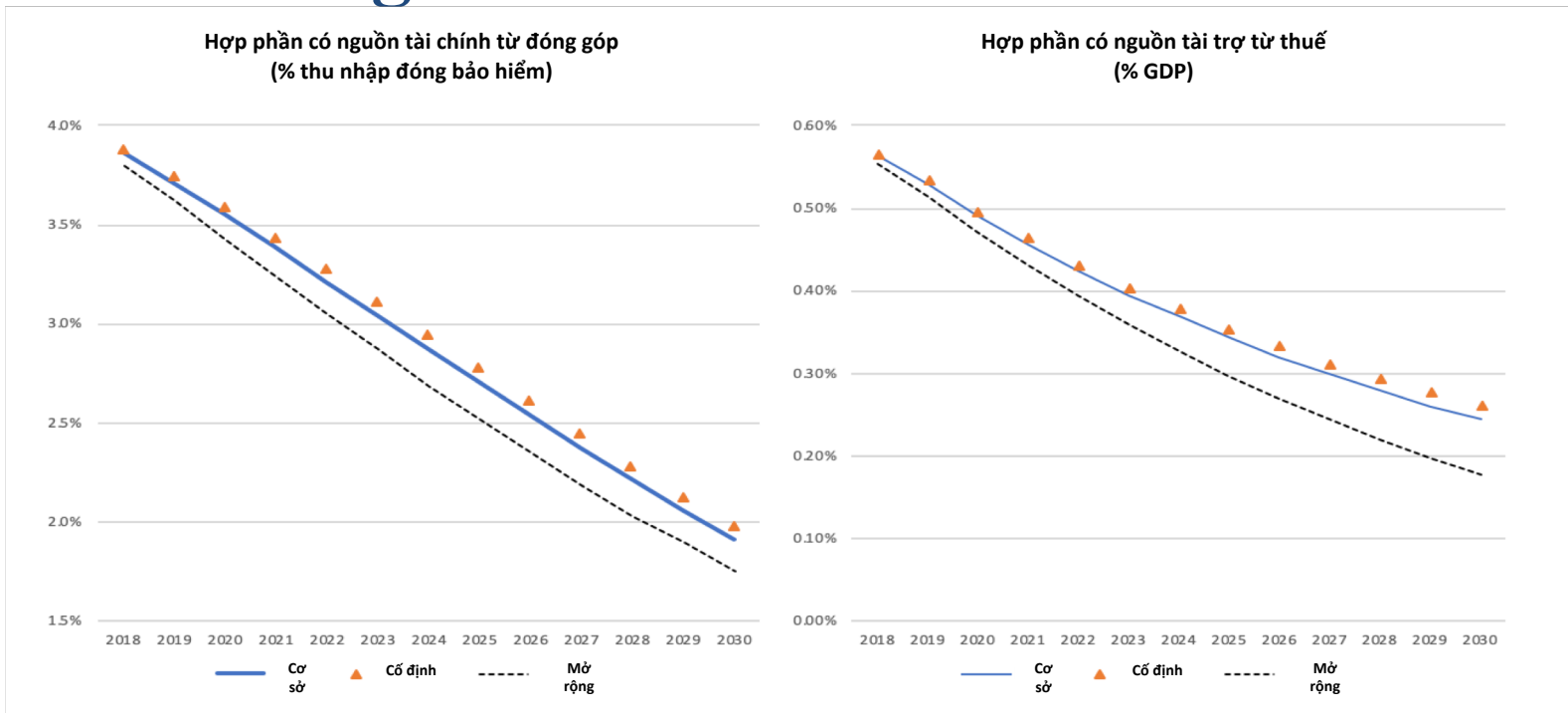


Mô phỏng tỷ lệ thay đổi thu nhập đầu người hộ gia đình, xét theo tuổi của chủ hộ

Những hộ gia đình có chủ hộ là **những cặp cha mẹ trẻ, trong độ tuổi từ 15-24**, có thể có mức tăng phúc lợi cao nhất từ trợ cấp trẻ em theo Phương án 1 (**tăng trung bình 37%**), cho thấy rằng một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng có thể hiệu quả đối với một nhóm mục tiêu chính mà hệ thống này dự định hỗ trợ.



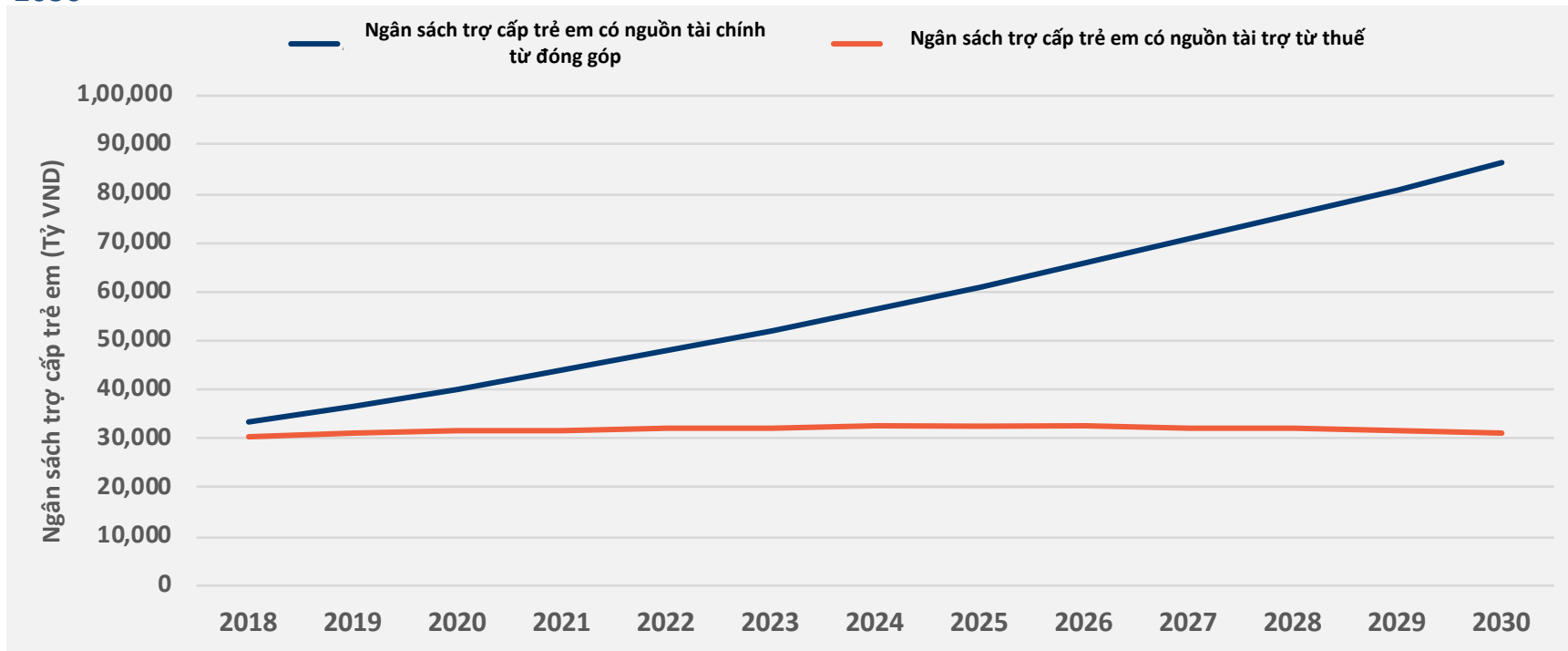
Chi phí của một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng



Phần ngân sách tài trợ từ thuế giảm dần theo thời gian



Tổng ngân sách dự kiến cho trợ cấp trẻ em dành cho tất cả trẻ em trong độ tuổi 0-15 (Phương án 1), đến năm 2030



Những cân nhắc trong việc thiết kế Một hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng tại Việt Nam

Những câu hỏi đầu tiên



- Mục đích chính của trợ cấp trẻ em là gì?
- Các vấn đề chính (chẳng hạn như về tài chính) có thể ảnh hưởng đến thiết kế là gì?

Những quyết định chính về thiết kế (1)



- **Kết cấu tổng thể của hệ thống trợ cấp trẻ em:** Hệ thống sẽ chỉ là một chương trình một tầng, phổ cập, với mức trợ cấp cao bằng; hay là một hệ thống đa tầng, phổ cập, trong đó tầng 1 được tài trợ từ thuế; hay là một hệ thống đa tầng, trong đó tầng 1 xét trợ cấp được hưởng?
- **Tài chính:** Trợ cấp tầng 1 sẽ lấy nguồn tài chính từ đâu? Từ các nguồn thu công? từ thuế đặc biệt? Trợ cấp tầng 2 từ BHXH sẽ lấy nguồn tài chính từ đâu? đóng góp thêm từ người lao động? Người sử dụng lao động? Từ cả hai? hay là cần phải có thêm cải cách để giảm hoặc tăng sự tham gia của những người lao động thu nhập thấp?
- **Điều kiện hưởng trợ cấp:** Nhóm tuổi được hưởng trợ cấp là nhóm nào? Có cần điều kiện thời gian đóng bảo hiểm tối thiểu để hưởng trợ cấp tầng 2 không?

Những quyết định chính về thiết kế (2)



- **Mức trợ cấp:** Mức tham chiếu trợ cấp sẽ như thế nào nếu áp dụng phổ cập cào bằng? Nếu là hệ thống đa tầng, thì sự khác biệt về mức trợ cấp giữa các tầng như thế nào? Mức trợ cấp có nên khác biệt tùy theo số con và thứ tự con hay không? Mức trợ cấp tầng 2 từ bảo hiểm xã hội có nên khác biệt tùy theo thu nhập của người (cha mẹ) được bảo hiểm hay không?
- **Tổ chức hành chính:** Cơ quan ban ngành nào sẽ chịu trách nhiệm quản lý trợ cấp tầng 1 và/ hoặc tầng 2? Nếu là các cơ quan khác nhau, thì cần có cơ chế như thế nào để đảm bảo phối hợp tốt? Nếu là một cơ quan, có ảnh hưởng như thế nào tới tổ chức hành chính của các trợ cấp khác?

Xin cảm ơn.