



Tổ chức
Lao động
Quốc tế

Phương án mở rộng bao phủ bảo hiểm xã hội tại Việt Nam - Căn cứ đề xuất chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng



Nguyễn Hải Đạt và André Gama

01 Giới thiệu

Báo cáo tư vấn chính sách này được xây dựng căn cứ trên một tập hợp tác tài liệu kỹ thuật do ILO thực hiện từ trước¹ để làm tư liệu hỗ trợ quá trình đối thoại chính sách liên quan đến việc triển khai Nghị quyết số 28-NQ/TW năm 2018 của Ban Chấp hành Trung ương Khoá XII về *Đề án Cải cách chính sách bảo hiểm xã hội* (sau đây gọi tắt là Đề án BHXH)² và quá trình sửa đổi Luật Bảo hiểm xã hội 2014 hiện nay.

Báo cáo tư vấn chính sách này tập trung trình bày các căn cứ đề xuất triển khai chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng trong hệ thống an sinh xã hội:

- **Tầng 1:** trợ cấp không đóng góp, do ngân sách tài trợ, có điều kiện là đối tượng thụ hưởng chưa được nhận các hình thức trợ cấp tương tự khác, với mức trợ cấp đủ để hỗ trợ các đối tượng chưa đủ khả năng đóng bảo hiểm xã hội;
- **Tầng 2:** trợ cấp ở mức cao hơn, dành cho các đối tượng có khả năng đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc hoặc bảo hiểm xã hội tự nguyện.

Báo cáo tư vấn chính sách này trình bày tóm tắt các căn cứ đề xuất triển khai chế độ trợ cấp trẻ em trong hệ thống an sinh tại Việt Nam. Báo cáo sẽ thảo luận nhiều khía cạnh khác nhau của hệ thống an sinh xã hội, theo đó việc triển khai chế độ trợ cấp trẻ em có thể phát huy tác dụng tích cực trong bối cảnh của Việt Nam, đồng thời đảm bảo thống nhất với các mục tiêu đề ra trong Nghị quyết số 28-NQ/TW. Bên cạnh đó, cấu trúc đa tầng của chế độ trợ cấp trẻ em đề xuất trong báo cáo này cũng phù hợp với mục tiêu đề ra trong Nghị quyết số 28-NQ/TW về tăng cường liên kết giữa chính sách an sinh xã hội có đóng góp (bảo hiểm xã hội) và chính sách an sinh xã hội không đóng góp (trợ giúp xã hội), đồng thời góp phần tiến tới đạt mục tiêu đề ra trong Quyết định số 488/2017/QĐ-TTg về Đề án Đổi mới, phát triển trợ giúp xã hội (sau đây gọi tắt là Đề án TGXH).

Báo cáo tư vấn chính sách này lập luận rằng việc triển khai chế độ trợ cấp trẻ em trong hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam không chỉ mang lại tác động tích cực đáng kể và lâu dài đối với trẻ em, mà còn mở ra nhiều lợi ích gián tiếp đối với hệ thống bảo hiểm xã hội nói chung, và trên quy mô rộng hơn là cho nền kinh tế và toàn xã hội.

02 Các thách thức đối với hệ thống bảo hiểm xã hội tại Việt Nam

Hệ thống bảo hiểm xã hội tại Việt Nam bao gồm bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm tự nguyện. Theo quy định hiện hành, đối tượng áp dụng của *bảo hiểm xã hội bắt buộc* bao gồm công dân Việt Nam làm việc theo hợp đồng lao động có thời hạn từ một tháng trở lên (áp dụng đối với cả người lao động thuộc khu vực Nhà nước và khu vực tư nhân), và người lao động là sĩ quan,

quân nhân trong lực lượng quân đội và quốc phòng. Đối tượng áp dụng của *bảo hiểm xã hội tự nguyện* là công dân Việt Nam (từ đủ 15 tuổi trở lên) không thuộc diện đối tượng áp dụng của bảo hiểm xã hội bắt buộc. Về phạm vi chế độ chính sách, nếu như hệ thống bảo hiểm xã hội bắt buộc bao gồm đầy đủ các chế độ dài hạn và ngắn hạn,³ thì hệ thống bảo hiểm xã hội tự nguyện hiện

1 Báo cáo này sử dụng nhiều tư liệu từ các nghiên cứu trước đây của ILO: ILO, 2019: Shea McClanahan, Bjorn Gelders and Betina Ramírez López, *Tập trung hỗ trợ hộ gia đình - đề xuất gói trợ cấp ngắn hạn đa tầng nhằm mục tiêu mở rộng bao phủ an sinh xã hội tại Việt Nam*; ILO, 2021: Betina Ramírez López và Camila Arza, *Đề Bảo hiểm xã hội phù hợp với cuộc sống của phụ nữ: Báo cáo tác động giới tại Việt Nam*, ILO, (sắp công bố); Báo cáo trình Chính phủ: *Phân tích, dự báo tài chính đối với các chế độ dài hạn của Bảo hiểm xã hội Việt Nam dựa trên dữ liệu đến ngày 31/12/2019*.

2 Ban Chấp hành Trung ương Khoá XII, *Hội nghị lần thứ bảy: Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/05/2018 về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội (Hà Nội, 2018)*

3 *Bảo hiểm xã hội bắt buộc bao gồm các chế độ hưu trí, tử tuất, ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, và trợ cấp thất nghiệp.*

nay chỉ bao gồm chế độ hưu trí và tử tuất mà không có chế độ trợ cấp thai sản bằng tiền mặt, và cả hai hệ thống này đều không có chế độ trợ cấp trẻ em. Trên thực tế, đến năm 2021, trợ cấp trẻ em là một trong hai chế độ quy định trong *Công ước số 102 năm 1952 của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) về Quy phạm tối thiểu về an sinh xã hội* chưa được triển khai trong hệ thống bảo hiểm xã hội tại Việt Nam. Hơn nữa, việc không có chế độ thai sản trong hệ thống bảo hiểm xã hội tự nguyện vô hình trung tạo ra sự bất bình đẳng giữa hai hệ thống có đóng góp của bảo hiểm xã hội.

Bên cạnh những hạn chế nêu trên, một vấn đề khác làm hạn chế hiệu quả của hệ thống bảo hiểm xã hội tại Việt Nam là diện bao phủ còn thấp. Do đó, đến nay bảo hiểm xã hội một mặt chưa thể bảo vệ đầy đủ cho các hộ gia đình trước mọi rủi ro phát sinh trong vòng đời, mặt khác còn bỏ lại phía sau hàng triệu hộ gia đình và trẻ em dễ bị tổn thương, đặc biệt là các đối tượng “bị bỏ sót” - những người không đủ điều kiện để tham gia bảo hiểm xã hội nhưng cũng không đủ điều kiện để hưởng trợ cấp xã hội. Hơn nữa, sự tồn tại đồng thời của những vấn đề này có thể làm nới rộng khoảng cách giới về bao phủ bảo hiểm xã hội,⁴ ảnh hưởng đến khả năng bền vững về tài chính và xã hội của cả hệ thống trong trung và dài hạn. Một phần nguyên nhân là do người lao động phải phụ thuộc vào việc rút bảo hiểm xã hội một lần để ứng phó với các rủi ro trong cuộc sống mà chưa được giải quyết hiệu quả thông qua hệ thống bảo hiểm xã hội, ví dụ như rủi ro trong thời kỳ thai sản.

Các thách thức trên đây, mặc dù không phải tất cả đều có thể quan sát thấy ngay, nhưng đều cần có giải pháp cấp thiết và hành động chính sách toàn diện, đặc biệt là trong bối cảnh già hoá dân số nhanh như hiện nay tại Việt Nam.

Phần còn lại của báo cáo sẽ trình bày tóm lược một số vấn đề chính làm hạn chế hiệu quả của hệ thống bảo hiểm xã hội tại Việt Nam.

Việc mở rộng bao phủ trên thực tế còn gặp nhiều khó khăn

Diện đối tượng áp dụng của bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự nguyện theo quy định hiện hành, hay nói cách khác là diện bao phủ pháp lý, là 100%. Tuy nhiên, đến nay vẫn còn khoảng 70% người lao động tại Việt Nam chưa tham gia đóng bảo hiểm xã hội. Do đó, mặc dù tăng trưởng ổn định trong một thập kỷ qua, nhưng ước tính đến năm 2020 diện bao phủ bảo hiểm xã hội mới chỉ đạt 30%.⁵

Bảo hiểm xã hội tự nguyện không phải là giải pháp hiệu quả để giải quyết khoảng trống bao phủ

Mặc dù hướng tới đối tượng áp dụng là người lao động không tham gia bảo hiểm bắt buộc, nhưng đến năm 2020 bảo hiểm xã hội tự nguyện mới chỉ tiếp cận được khoảng 1 triệu người - tương đương 1,8% trong tổng số 54,6 triệu người lao động từ đủ 15 tuổi trở lên.⁶ Kinh nghiệm tại Việt Nam và trên thế giới cho thấy bảo hiểm xã hội tự nguyện có hiệu quả rất hạn chế đối với việc mở rộng bao phủ cho hệ thống bảo hiểm xã hội nói chung.

Một trong những điểm bất cập khiến bảo hiểm xã hội tự nguyện khó có thể mở rộng bao phủ nhanh chóng là mức đóng cao và thiếu hấp dẫn đối với đối tượng mục tiêu. BHXH tự nguyện được thiết kế dành cho lao động tự do - lao động không có quan hệ lao động. Tuy nhiên trên thực tế nhiều người lao động với công việc phi chính thức thực tế đang là các công việc hưởng lương. Cụ thể, những người lao động này tuy có người sử dụng lao động, nhưng xét theo quy định hiện hành về đóng bảo hiểm xã hội thì họ lại được coi như lao động tự do, có nghĩa là phải đóng cả phần của người lao động và người sử dụng lao động. Điều này khiến việc triển khai BHXH tự nguyện khó đạt hiệu quả với quy mô lớn. Theo tính toán của ILO, việc phải đóng

4 ILO, 2021. *Betina Ramírez López và Camila Arza, Để Bảo hiểm xã hội phù hợp với cuộc sống của phụ nữ: Báo cáo tác động giới tại Việt Nam.*

5 ILO, (sắp công bố), *Báo cáo trình Chính phủ: Phân tích, dự báo tài chính đối với các chế độ dài hạn của Bảo hiểm xã hội Việt Nam dựa trên dữ liệu đến ngày 31/12/2019.*

6 Ước tính dựa trên số liệu của Bảo hiểm xã hội Việt Nam và Tổng cục Thống kê năm 2020.

bảo hiểm xã hội tự nguyện sẽ khiến 32% người lao động hưởng lương và 19% người lao động không hưởng lương phải sống ở mức cận nghèo⁷.

Bảo hiểm xã hội vẫn tồn tại khoảng cách đáng kể về giới

Năm 2019, chỉ có 16% phụ nữ từ đủ 65 tuổi trở lên được hưởng lương hưu bảo hiểm xã hội, trong khi tỷ lệ này đối với nam giới là 27,3%. Bên cạnh đó, thời gian đóng bình quân của phụ nữ thấp hơn 4 năm so với nam giới. Hệ quả là mức hưởng lương hưu bình quân của nam giới cao hơn 19,8% so với phụ nữ (2019).

Số trường hợp hưởng bảo hiểm xã hội một lần còn cao và đang được tiếp tục theo dõi

Số trường hợp hưởng bảo hiểm xã hội một lần tại Việt Nam còn cao. Việc hưởng bảo hiểm xã hội một lần có ảnh hưởng tiêu cực đến thời gian đóng để hưởng lương hưu bảo hiểm xã hội. Điều này đặc biệt đáng lo ngại trong bối cảnh của Việt Nam, theo đó đại đa số người hưởng bảo hiểm xã hội một lần là lao động nữ sau 1 năm ngừng đóng bảo hiểm xã hội. Số liệu năm 2019 cho thấy khoảng 69% các trường hợp hưởng bảo hiểm xã hội một lần là phụ nữ dưới 35 tuổi.

03 Chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng ở Việt Nam

Chính phủ Việt Nam coi bảo hiểm xã hội là trọng tâm trong kế hoạch mở rộng bao phủ an sinh xã hội. Nghị quyết số 28-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương khoá XII đặt mục tiêu phấn đấu đến năm 2030 đạt 60% dân số trong độ tuổi lao động tham gia bảo hiểm xã hội, tiến tới đạt “bảo hiểm xã hội toàn dân”.⁸

Từ năm 2019, Tổ chức Lao động Quốc tế đã hợp tác chặt chẽ, tích cực hỗ trợ Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội xác định một số phương án chính sách nhằm góp phần hoàn thành mục tiêu đề ra trong Nghị quyết số 28-NQ/TW. Một trong những phương án dự kiến sẽ đem lại tác động đáng kể là triển khai chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng. Chế độ này có thể là một giải pháp đổi mới sáng tạo có khả năng góp phần hoàn thành đồng thời nhiều mục tiêu về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội, và cả các mục tiêu đề ra trong các văn kiện quan trọng khác về cải cách an sinh xã hội tại Việt Nam, ví dụ như Đề án TGXH.

Thiết kế hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng

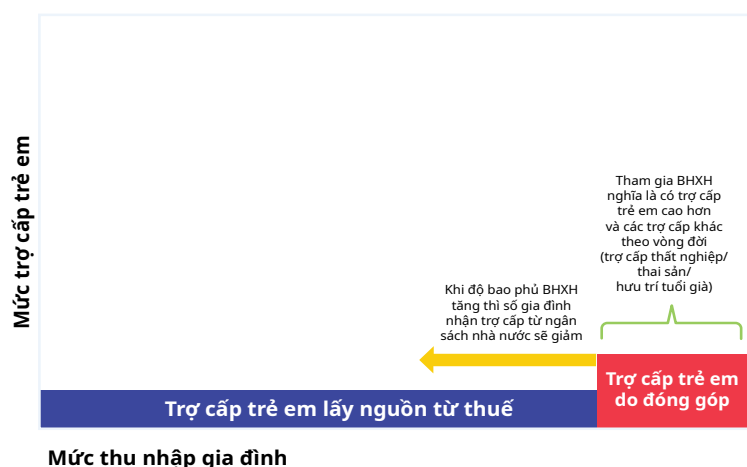
Hình 1 trình bày thiết kế hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng, trong đó bao gồm:

- **Tầng 1** – trợ cấp không đóng góp, do ngân sách tài trợ, có điều kiện là đối tượng thụ hưởng chưa được nhận các hình thức trợ cấp tương tự khác, với mức trợ cấp đủ để hỗ trợ các đối tượng chưa đủ khả năng đóng bảo hiểm xã hội. Trong trường hợp này, mức trợ cấp là 140.000 VND/trẻ/tháng;
- **Tầng 2** – trợ cấp ở mức cao hơn, dành cho các đối tượng đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc hoặc bảo hiểm xã hội tự nguyện, với mức trợ cấp là 350.000 VND/trẻ/tháng.

7 ILO, 2019: *Tập trung hỗ trợ hộ gia đình - đề xuất gói trợ cấp ngắn hạn đa tầng nhằm mục tiêu mở rộng bao phủ an sinh xã hội tại Việt Nam*

8 *Nghị quyết số 28-NQ/TW hội nghị lần thứ bảy, Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội, ngày 23/05/2018 (Hà Nội, 2018).*

Hình 1: Trợ cấp trẻ em đa tầng



Nguồn: ILO, 2019, *Tập trung hỗ trợ hộ gia đình - đề xuất gói trợ cấp ngắn hạn đa tầng nhằm mục tiêu mở rộng bao phủ an sinh xã hội tại Việt Nam*

Một nghiên cứu gần đây của ILO phân tích 4 kịch bản về độ tuổi hưởng đối với chế độ trợ cấp trẻ em, trong đó bao gồm i) trẻ 0-15 tuổi, ii) trẻ 0-6 tuổi, iii) trẻ 0-3 tuổi, và iv) từng bước mở rộng biên độ tuổi, bắt đầu với trẻ 0-3 tuổi, tiến tới 0-15 tuổi trong dài hạn.

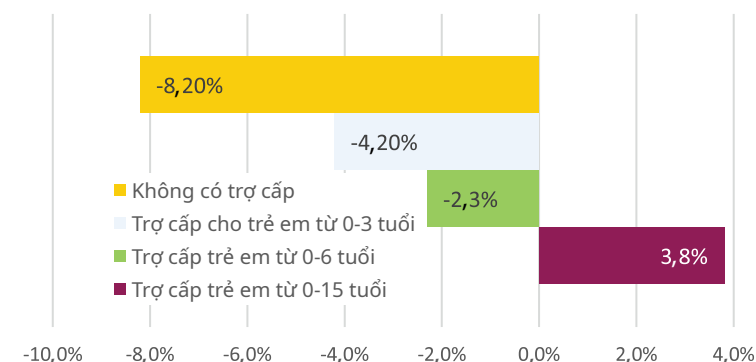
Tác động dự kiến của chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng

Chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng có khả năng giải quyết đồng thời nhiều mục tiêu đề ra trong Nghị quyết số 28-NQ/TW và cả một số mục tiêu khác trong chương trình cải cách an sinh xã hội tại Việt Nam.

Thứ nhất, việc triển khai chế độ trợ cấp trẻ em có thể góp phần giảm gánh nặng tài chính từ việc đóng bảo hiểm xã hội đối với các hộ gia đình, qua đó tăng tính hấp dẫn của bảo hiểm xã hội. Nghiên cứu cho thấy, việc đóng bảo hiểm xã hội khiến mức thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình người lao động tham gia bảo hiểm giảm trung bình khoảng 8,2%. Do đó, để khuyến khích người lao động tham gia đóng bảo hiểm, đặc biệt là bảo hiểm xã hội tự nguyện, thì cần phát huy tối đa các lợi ích của bảo hiểm xã hội đối với người lao động và gia đình, bằng cách triển khai kết hợp với các biện pháp giảm nhẹ gánh nặng

tài chính của việc tham gia bảo hiểm xã hội, khiến việc tham gia trở nên hấp dẫn hơn. Ví dụ, nếu cung cấp mức 350.000 VNĐ/trẻ/tháng đối với trẻ có cha/mẹ tham gia bảo hiểm xã hội sẽ giúp giảm đáng kể gánh nặng tài chính cho các hộ gia đình: tính trung bình, thu nhập bình quân đầu người hộ gia đình tăng 3,8% thay vì giảm 8,2%.

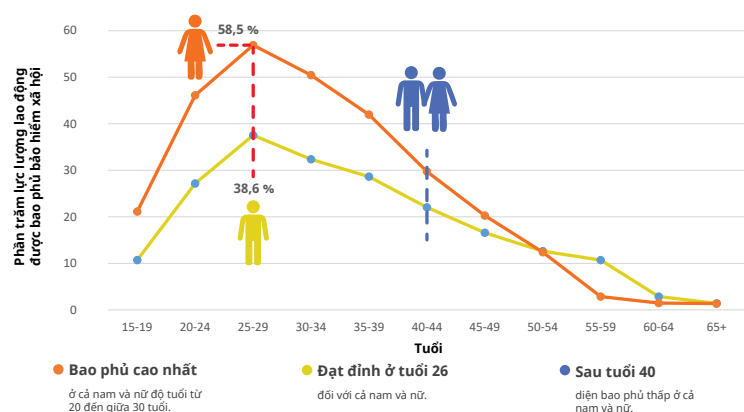
Hình 2: Tác động kết hợp của việc tham gia bảo hiểm xã hội với trợ cấp trẻ em đến thu nhập bình quân đầu người hộ gia đình



Nguồn: ILO, 2019, *Tập trung hỗ trợ hộ gia đình - đề xuất gói trợ cấp ngắn hạn đa tầng nhằm mục tiêu mở rộng bao phủ an sinh xã hội tại Việt Nam*

Thứ hai, trợ cấp trẻ em góp phần giảm số trường hợp hưởng bảo hiểm xã hội một lần, qua đó có thể làm tăng diện bao phủ bảo hiểm xã hội. Như đã trình bày trên đây, việc hưởng bảo hiểm xã hội một lần có tác động tiêu cực đáng kể đến khả năng tích lũy số năm đóng để hưởng lương hưu bảo hiểm xã hội trong tương lai. Do đó, để đảm bảo trong tương lai sẽ có nhiều người đủ số năm đóng để hưởng lương hưu hơn thì cần giảm số trường hợp hưởng bảo hiểm xã hội một lần trong hiện tại. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu cho thấy số tiền bảo hiểm xã hội một lần trên thực tế được dùng để giải quyết một số nhu cầu cấp thiết về an sinh mà hệ thống hiện tại chưa thể đáp ứng cho người lao động. Chẳng hạn, số tiền hưởng bảo hiểm xã hội một lần có thể được dùng như một loại hình trợ cấp thất nghiệp cho các hộ gia đình trong thời gian mất việc làm, hoặc được dùng làm nguồn kinh phí nuôi dạy con trẻ. Do đó, có thể cân nhắc triển khai trợ cấp trẻ em để giảm áp lực tài chính cho những người lao động có nhu cầu trang trải những khoản chi phí này để họ không phải dùng đến số tiền hưởng bảo hiểm xã hội một lần, đặc biệt là đối với lao động nữ trẻ và có con nhỏ.

Hình 3: Diện bao phủ bảo hiểm xã hội theo độ tuổi và giới tính (2019)



Nguồn: ILO, 2021. Betina Ramirez López và Camila Arza, *Để Bảo hiểm xã hội phù hợp với cuộc sống của phụ nữ: Báo cáo tác động giới tại Việt Nam*.

Hình 3 cho thấy diện bao phủ bảo hiểm xã hội của lao động nữ tại Việt Nam trong năm 2019 đạt đến mức cao nhất là 58,5% khi họ 26 tuổi, rất gần với mục tiêu 60% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm xã hội vào năm 2030 theo Nghị quyết số 28-NQ/TW. Tuy nhiên, sau khi đạt đỉnh, diện bao phủ giảm đáng kể xuống còn 20,3% đối với phụ nữ và 16,6% đối với nam giới trong độ tuổi 45-49. Xu hướng này chỉ ra rằng nhiều lao động nữ mặc dù tham gia bảo hiểm xã hội từ sớm nhưng sau đó đến một thời điểm nhất định sẽ ngừng tham gia. **Do đó, để mở rộng diện bao phủ trên thực tế, cần có giải pháp chính sách hiệu quả để đảm bảo những người lao động trẻ này vẫn tiếp tục tham gia bảo hiểm xã hội trong dài hạn.**

Thứ ba, chế độ trợ cấp trẻ em có thể góp phần hoàn thành mục tiêu vào năm 2030 có 60% người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, bảo hiểm xã hội hàng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội theo Nghị quyết số 28-NQ/TW. Như đã trình bày trên đây, số liệu năm 2019 cho thấy mới chỉ có 20,5% người từ đủ 65 tuổi trở lên tại Việt Nam được hưởng lương hưu/trợ cấp hưu trí. Một trong các nguyên nhân là nhiều người lao động trước đây do công việc bấp bênh nên không tích lũy đủ 20 năm đóng bảo hiểm xã hội để hưởng lương hưu. Điểm mạnh của chế độ trợ cấp trẻ em có đóng góp là không gặp phải vấn đề lựa chọn bất lợi (chỉ tham gia bảo hiểm khi có nhu cầu) như các chế độ ngắn hạn khác, có thể được áp dụng đối với mọi trẻ để thu hút

người lao động tham gia bảo hiểm xã hội từ sớm và khuyến khích họ tiếp tục tham gia trong thời gian dài hơn, nhờ đó nâng cao hiệu quả của chế độ hưu trí. Theo cách này, số người lao động tích lũy đủ số năm đóng để hưởng lương hưu tối thiểu sẽ tăng lên nhờ có cơ chế khuyến khích tham gia trong ít nhất 15 năm, và có thể là lâu hơn nếu như họ sinh thêm con.

Thứ tư, chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng có thể góp phần giải quyết thu hẹp khoảng cách giới trong thị trường lao động Việt Nam bằng cách tích cực hỗ trợ lao động nữ làm việc trong khu vực chính thức và tạo điều kiện cho họ tiếp cận các quyền lợi về an sinh xã hội. Trợ cấp trẻ em tạo cơ chế khuyến khích lao động nữ tiếp tục đóng bảo hiểm xã hội hoặc ít nhất là không rút bảo hiểm xã hội một lần. Ngoài ra, trợ cấp trẻ em đa tầng có thể thu hút lao động nữ tham gia đóng bảo hiểm xã hội, và duy trì sự tham gia của họ cho đến khi có đủ số năm đóng để hưởng lương hưu, đồng thời tạo điều kiện cho họ được hưởng các chế độ khác của bảo hiểm xã hội trong toàn bộ vòng đời.

Chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng có thể góp phần khắc phục tình trạng bất bình đẳng giới trong hộ gia đình. Khi người phụ nữ tham gia lực lượng lao động và đồng thời tham gia bảo hiểm xã hội thì sẽ có ngay nguồn thu nhập bổ sung từ trợ cấp trẻ em, điều này gián tiếp củng cố thêm vị thế của người phụ nữ trong gia đình, phá bỏ một phần định kiến về phân định vai trò của người đàn ông và người phụ nữ trong gia đình truyền thống và tạo điều kiện cho người phụ nữ có nhiều lợi thế thương thuyết hơn trong các vấn đề của gia đình. Bên cạnh đó, ngoài tác động về việc hỗ trợ phụ nữ tham gia thị trường lao động, trợ cấp trẻ em còn khuyến khích người đàn ông tham gia tích cực hơn vào các công việc trong gia đình. Khi việc phân công nhiệm vụ trong gia đình được xem xét lại, cụ thể là về những công việc thuộc “phần sự của người phụ nữ”, vai trò làm cha và chăm sóc gia đình của người đàn ông sẽ có thêm điều kiện phát huy.

Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng, triển khai chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng giúp hệ thống bảo hiểm xã hội Việt Nam tiến gần hơn tới Tiêu chuẩn Lao động Quốc tế. Các cải cách an sinh xã hội gần đây ưu tiên mở rộng bao phủ chế độ hưu trí tại Việt Nam. Tuy nhiên, hiện nay trẻ em và người lao động trong độ tuổi lao động (bao gồm một tỷ lệ lớn trong độ

tuổi sinh đẻ) trên thực tế lại là đối tượng được hưởng lợi ít nhất từ hệ thống an sinh xã hội. Cụ thể, hệ thống trợ giúp xã hội chỉ có một vài chế độ áp dụng cho một số nhóm đối tượng trẻ em khá hạn chế, thay vì áp dụng phổ cập cho mọi trẻ em như chế độ trợ cấp trẻ em theo thiết kế thông thường. Bên cạnh đó, chế độ trợ cấp trẻ em là một trong hai chế độ trong Công ước số 102

năm 1952 của ILO về quy phạm tối thiểu về an sinh xã hội chưa được triển khai trong hệ thống bảo hiểm xã hội tại Việt Nam. Do đó, việc triển khai chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng sẽ đưa hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam tiệm cận hơn với các tiêu chuẩn lao động quốc tế.

04 Chi phí triển khai chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng

Xây dựng chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng - dù là theo phương án hỗ trợ cao nhất - cũng không hề bất khả thi về mặt chi phí, như có thể thấy từ số liệu tính toán trong Bảng 1. Cụ thể, đối với phương án trợ cấp cho trẻ 0-15 tuổi, chi phí cho Tầng 1 dự kiến vào khoảng 0,37% GDP vào năm 2020 và sẽ giảm xuống còn 0,22% GDP vào năm 2030; chi phí cho Tầng 2 ban đầu dự kiến vào khoảng 3,4% thu nhập đóng bảo hiểm (đối với mỗi trẻ), giảm dần xuống còn 1,5% vào năm 2030, sau đó tiếp tục giảm xuống 0,5% vào năm 2050.

Bảng 1: Chi phí cho thiết lập hệ thống trẻ em đa tầng - Phương án hỗ trợ cao nhất (Mọi trẻ em độ tuổi 0-15)

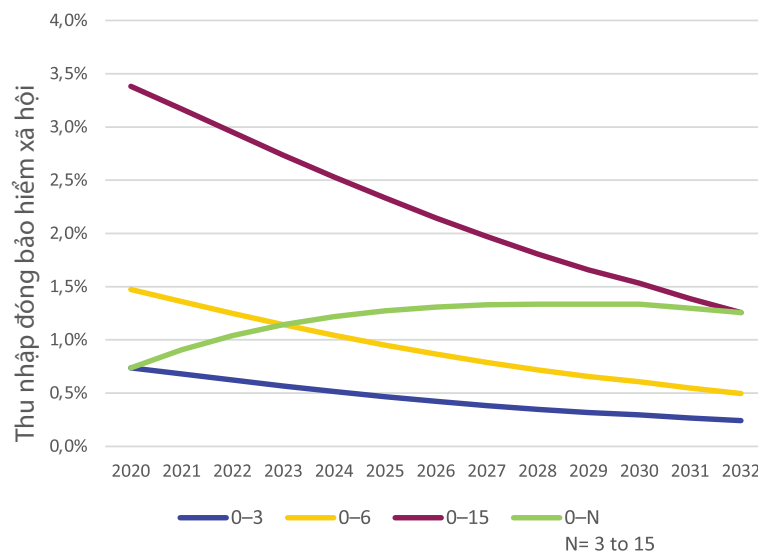
Tầng	Chi phí dự kiến		
	2020	2030	2050
Tầng 1 (% GDP)	0,37 %	0,22 %	0,18 %
Tầng 2 (% thu nhập đóng bảo hiểm)	3,4%	1,5%	0,5 %

Nguồn: ILO, 2019, Tập trung hỗ trợ hộ gia đình - đề xuất gói trợ cấp ngắn hạn đa tầng nhằm mục tiêu mở rộng bao phủ an sinh xã hội tại Việt Nam

Kết quả dự báo chi phí cho các phương án khác đối với trợ cấp trẻ em có đóng góp được trình bày trong Hình 4. Có sự khác biệt lớn về dự báo chi phí cho các kịch bản khác nhau về chế độ trợ cấp trẻ em/hộ gia đình đa tầng.

Mặc dù vậy, có thể thấy rõ rằng không có phương án nào trong các phương án đã trình bày là bất khả thi về mặt tài chính, đặc biệt là nếu xét đến tác động tích cực mang lại cho mọi trẻ em tại Việt Nam, bao gồm cả tác động dài hạn trong suốt cuộc đời của các em, và nhiều tác động tích cực khác đến hệ thống bảo hiểm xã hội, như đã đề cập trong phần trước của báo cáo.

Hình 4: Dự báo chi phí cho các kịch bản khác nhau về chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng từ năm 2020-2030 (% thu nhập đóng BHXH)



Nguồn: ILO, 2019, Tập trung hỗ trợ hộ gia đình - đề xuất gói trợ cấp ngắn hạn đa tầng nhằm mục tiêu mở rộng bao phủ an sinh xã hội tại Việt Nam

Kết luận

Tiến trình cải cách hệ thống an sinh xã hội tại Việt Nam đã được đẩy mạnh trong những năm gần đây, trong đó nhiều mục tiêu tham vọng có tính chất định hình tương lai của hệ thống an sinh xã hội đã được đặt ra trong một số văn kiện then chốt, bao gồm Nghị quyết số 28-NQ/TW năm 2018 của Ban Chấp hành Trung ương về Đề án Cải cách chính sách bảo hiểm xã hội, và Quyết định số 488/2017/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Đề án Đổi mới, phát triển trợ giúp xã hội. Để đảm bảo hoàn thành các mục tiêu này, Việt Nam cần triển khai hành động chính sách quyết liệt, trên diện rộng và không kém phần tham vọng.

Báo cáo tư vấn chính sách này trình bày căn cứ đề xuất triển khai chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng trong hệ thống an sinh xã hội tại Việt Nam. Đây có thể là một giải pháp hiệu quả, góp phần hoàn thành đồng thời nhiều mục tiêu đặt ra trong Nghị quyết số 28-NQ/TW và Quyết định số 488/2017/QĐ-TTg.

Chế độ trợ cấp trẻ em có khả năng tạo tác động tích cực đáng kể đến sức khỏe thể chất, tinh thần và trí tuệ cho mọi trẻ em tại Việt Nam, tạo điều kiện cho các em sau này tham gia hiệu quả hơn vào thị trường lao động và trở thành công dân có ích hơn cho xã hội trong tương lai. Bên cạnh đó, chế độ trợ cấp trẻ em còn gián tiếp mang lại nhiều tác động tích cực về thúc đẩy bình đẳng giới, mở rộng bao phủ bảo hiểm xã hội, và đảm bảo cân đối tài chính quỹ bảo hiểm xã hội trong trung hạn và dài hạn.

Theo ước tính của Tổ chức Lao động Quốc tế, trong bối cảnh hệ thống ASXH và tài chính công ở Việt Nam hiện nay, các phương án đề xuất đối với chế độ trợ cấp trẻ em đều được chứng minh là khả thi về tài chính. Đặt trong bối cảnh sửa đổi Luật Bảo hiểm xã hội 2014, phương án thiết kế tối ưu của chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng sẽ phụ thuộc không chỉ vào dự địa tài khoá mà còn là cả các giải pháp chính sách khác đang được xem xét áp dụng vào việc sửa đổi Luật.

Tổ chức Lao động Quốc tế cam kết sẽ tiếp tục hỗ trợ kỹ thuật cho Việt Nam trong lĩnh vực an sinh xã hội nói chung, đồng thời sẽ tiếp tục đóng góp để hoàn thiện phương án thiết kế chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng nói riêng, đặc biệt là khi xét đến tính hiệu quả và tầm quan trọng của công cụ chính sách này đối với việc củng cố hệ thống bảo hiểm xã hội tại Việt Nam.

Để có thêm thông tin, xin liên hệ:

André Da Silva Gama Nogueira - Giám đốc Chương trình An sinh xã hội

Nguyễn Hải Đạt - Điều phối quốc gia Chương trình An sinh xã hội

Toàn bộ ảnh ©ILO