



Bộ Lao động - Thương binh  
và Xã hội



*Empowered lives.  
Resilient nations.*

# TỔNG QUAN VÀ ĐỀ XUẤT ĐỔI MỚI HỆ THỐNG TRỢ GIÚP XÃ HỘI VIỆT NAM







# TỔNG QUAN VÀ ĐỀ XUẤT ĐỔI MỚI HỆ THỐNG TRỢ GIÚP XÃ HỘI VIỆT NAM

Nhóm tác giả:  
Stephen Kidd  
Tareq Abu-el-Haj  
Bazlul Khondker  
Carol Watson  
Sharlene Ramkissoon



Hà Nội, năm 2016

Những quan điểm thể hiện trong báo cáo này là quan điểm của nhóm tác giả, không đại diện cho quan điểm của Liên Hợp Quốc bao gồm Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) hay các quốc gia thành viên của Liên Hợp Quốc.

# LỜI TỰA

Tại một nước đang phát triển có thu nhập trung bình, quá trình xây dựng một hệ thống an sinh xã hội hiện đại và toàn diện đã mang lại những đổi mới đáng ghi nhận. Đối với Việt Nam, quốc gia đang trên đà chuyển mình nhanh chóng, với số lượng lớn lao động phi chính thức, trợ giúp xã hội sử dụng nguồn ngân sách công là một phần thiết yếu của quá trình này. Bằng chứng từ khắp nơi trên thế giới đã chỉ ra rằng, những chương trình tập trung vào đối tượng nghèo và dễ bị tổn thương đã đóng góp cho nhiều mục tiêu - từ giảm tỷ lệ nghèo và giảm bất bình đẳng tới cải thiện dinh dưỡng hộ gia đình, cải thiện sức khỏe và nâng cao chất lượng giáo dục.

Việt Nam đang nỗ lực cải thiện hệ thống trợ giúp xã hội để bắt kịp tốc độ phát triển của đất nước kể từ khi bắt đầu công cuộc Đổi mới vào cuối thập niên 1980 và hiện vẫn đang phải đối mặt với nhiều thách thức. Thứ nhất, các chính sách trợ giúp xã hội còn nhiều hạn chế và dường như bỏ sót phần lớn dân số trong độ tuổi lao động có thu nhập thấp và bảo trợ xã hội đã không bảo phủ được toàn bộ các giai đoạn quan trọng nhất trong cuộc đời của đối tượng dễ bị tổn thương. Mức độ bao phủ, mức trợ giúp xã hội thường xuyên bằng tiền mặt và chất lượng dịch vụ chăm sóc xã hội chưa đáp ứng nhu cầu của Việt Nam trong giai đoạn phát triển hiện nay. Việt Nam cần có tư duy mới trong phương pháp tiếp cận và định hướng dài hạn cho cả hệ thống. Thứ hai, những hạn chế về thủ tục hành chính, cơ chế vận hành và tổ chức bộ máy cần được khắc phục ở cả ba trụ cột của hệ thống trợ giúp xã hội – trợ giúp xã hội thường xuyên, trợ giúp xã hội đột xuất và chăm sóc xã hội.

Chính phủ Việt Nam đã nhận ra những thách thức trên và giao nhiệm vụ cho Đề án đổi mới và phát triển hệ thống trợ giúp xã hội (MPSARD) đưa ra định hướng cho 15 năm tới. Báo cáo này là một trong số các sản phẩm của Dự án hỗ trợ cải thiện hệ thống trợ giúp xã hội (SAP) của UNDP đã hỗ trợ xây dựng Đề án này. Báo cáo tổng hợp những phát hiện từ 17 nghiên cứu, trong đó 04 nghiên cứu về các bài học tốt nhất trên thế giới được thực hiện bởi một nhóm các chuyên gia quốc tế hàng đầu, 12 nghiên cứu còn lại tập trung rà soát, đánh giá hệ thống vận hành trợ giúp xã hội hiện tại của Việt Nam do các chuyên gia từ Viện Khoa học Lao động và Xã hội thực hiện và 01 báo cáo nghiên cứu về thực trạng hệ thống chăm sóc xã hội do UNICEF tài trợ.

Báo cáo này đề xuất mở rộng trợ giúp xã hội thường xuyên bằng tiền mặt theo ba giai đoạn của vòng đời con người – trẻ em, khuyết tật và tuổi già, và thực hiện “sàn an sinh xã hội” phổ cập cho người dân Việt Nam. Báo cáo cũng khuyến nghị tập trung đầu tư thêm cho trợ giúp đột xuất nhằm tăng cường khả năng ứng phó và phục hồi nhanh sau các thảm họa và cú sốc kinh tế xã hội lớn. Đối với chăm sóc xã hội, ngoài việc xác định cần có những nghiên cứu sâu hơn, báo cáo cũng khuyến nghị cải thiện chất lượng dịch vụ và quan trọng hơn là cần tăng thêm cơ hội cho khu vực tư nhân và các tổ chức phi chính phủ tham gia cung cấp dịch vụ chăm sóc xã hội.

Báo cáo dành một phần quan trọng nói về giải pháp huy động nguồn lực và khuyến nghị từng bước mở rộng, trước hết bằng việc tiết kiệm các chi phí quản lý trên cơ sở tích hợp từ các chính sách trợ giúp xã hội. Báo cáo cũng phân tích về mặt kinh tế để chỉ ra những lợi ích kinh tế xã hội, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh hơn từ việc đầu tư cho trợ giúp xã hội mang lại. Những thành tựu này cùng với một hệ thống phúc lợi hiệu quả, cho thấy tầm quan trọng của trợ giúp xã hội đối với quá trình phát triển dài hạn của Việt Nam và cũng chỉ ra rằng đây sẽ là khoản đầu tư mang lại giá trị cao trong tương lai.

Chúng tôi cảm ơn các tác giả, các nhóm nghiên cứu đã cung cấp đầu vào cho Báo cáo và hoan nghênh Ban Soạn thảo Đề án xem xét, tiếp thu những phát hiện từ Báo cáo. Thông qua phân tích một cách toàn diện về hệ thống hiện hành, từ đó đưa ra các khuyến nghị cho tương lai, Báo cáo cung cấp nguồn thông tin quan trọng cho các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách.



**Louise Chamberlain**  
**Giám đốc Quốc gia**  
**UNDP Việt Nam**



**Nguyễn Trọng Đàm**  
**Thứ trưởng**  
**Bộ Lao Động – Thương binh và Xã hội**

# CÁC CHỮ VIẾT TẮT

DFID	Bộ Phát triển quốc tế Vương quốc Anh
Sở LĐTBXH	Sở Lao động - Thương binh và Xã hội
ECD	Giáo dục trẻ em tuổi mầm non
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
CPVN	Chính phủ Việt Nam
TCTK	Tổng cục Thống kê
ILO	Tổ chức Lao động quốc tế
Viện KHLĐXH	Viện Khoa học Lao động và Xã hội
HTTTQL	Hệ thống thông tin quản lý
MDRI	Viện quốc tế về quyền của người khuyết tật tâm thần
Bộ GDĐT	Bộ Giáo dục và Đào tạo
Bộ LĐTBXH	Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội
P LĐTBXH	Phòng Lao động – Thương binh và Xã hội
ĐAĐMTGXH	Đề án đổi mới hệ thống trợ giúp xã hội
MT	Xác định hộ nghèo theo thu nhập
PMT	Đánh giá thu nhập theo các chỉ số đại diện
PPVT	Bài trắc nghiệm về sử dụng vốn đầu tư để mô tả hình ảnh
RTCCD	Trung tâm nghiên cứu đào tạo về phát triển cộng đồng
TGXH	Trợ giúp xã hội
SAM	Ma trận hạch toán xã hội
SASSP	Dự án tăng cường hệ thống trợ giúp xã hội
VHLSS	Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
UNICEF	Quỹ nhi đồng Liên hợp quốc
VNAS	Khảo sát tuổi già Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam
BHXHVN	BHXH Việt Nam
NHTG	Ngân hàng thế giới

# BÁO CÁO TÓM TẮT

## Các thách thức của Việt Nam

Sau khi giành độc lập, Việt Nam đã có những bước tiến đáng kể về phát triển mạnh mẽ và bền vững nền kinh tế cũng như cải thiện đời sống của người dân. Tuy nhiên, với vị thế một nước thu nhập trung bình, Việt Nam hiện đang phải đối mặt với nhiều thách thức. Kể từ khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008, tăng trưởng kinh tế đã giảm từ khoảng 8%/năm xuống 5,5%/năm và khả năng tăng trở lại là khó khăn, một phần là do năng suất lao động thấp và tổng cầu của nền kinh tế yếu. Mặc dù tỷ lệ nghèo đã giảm đáng kể trong 30 năm qua, một bộ phận lớn dân số vẫn có nguy cơ rơi vào bẫy nghèo hoặc thu nhập không đảm bảo: ví dụ, khoảng 35% dân số nghèo nhất năm 2010 trong nhóm ngũ vị phân đã dịch chuyển lên nhóm khá giả hơn năm 2012, trong khi lại có sự dịch chuyển tương tự từ nhóm ngũ vị phân khác rơi vào nhóm nghèo nhất. Trong năm 2012, khoảng 80% người nghèo vẫn sống với mức thu nhập dưới 86.000 VNĐ/ngày, trong số đó 40% người nghèo sống dưới mức 43.000 VNĐ/ngày. Cũng có sự khác biệt đáng kể giữa các khu vực thành thị và nông thôn, giữa các vùng và nhóm dân tộc thiểu số ở Việt Nam. Số liệu năm 2012 cho thấy có gần 49,4% người dân nông thôn là người nghèo hoặc có nguy cơ nghèo, trong khi tỷ lệ này ở khu vực thành thị chỉ chiếm 17,5%. Nghèo đói hiện tập trung chủ yếu tại các nhóm dân tộc thiểu số với tỷ lệ 59,2% so với tỷ lệ 9,9% người Kinh và người Hoa.

**Tình trạng không đảm bảo an sinh của các hộ gia đình phần lớn xuất phát từ những tổn thương và rủi ro của các cá nhân và hộ gia đình trong suốt vòng đời. Tỷ lệ còi cọc của trẻ em dưới 5 tuổi là khoảng 22%.** Những trẻ em này không thể phát triển toàn diện và kết quả là thu nhập trong tương lai của các em bị giảm sút, ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế quốc gia. Trong khi tỷ lệ nhập học tiểu học khá cao, tỷ lệ này lại giảm sút ở bậc trung học. Trong năm 2012, trong khi 90% nam sinh đến trường ở độ tuổi 12, thì tỷ lệ này ở các em 16 tuổi giảm xuống chỉ còn 67%. Việc đi học còn tốn kém và có thể ảnh hưởng đến mức sống của hộ gia đình. Trong năm 2012, mức chi bình quân mỗi tháng cho giáo dục của hộ gia đình là khoảng 350.000 VNĐ. Các hộ có thu nhập thấp và trung bình còn khó khăn hơn khi phải trả tiền học thêm cho con, trong khi cần phải học thêm để con có thể theo kịp các bạn ở trường. Mỗi năm có khoảng 1,2 triệu thanh niên tham gia thị trường lao động, song hầu hết đều gia nhập “lực lượng lao động bấp bênh” trong nền kinh tế phi chính thức và không tiếp cận được an sinh xã hội.

**Lực lượng lao động phải đối mặt với nhiều thách thức khi tham gia thị trường lao động.** Nhiều người lao động có năng suất lao động và thu nhập thấp, khoảng 47% lực lượng lao động làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp. Phần lớn lao động có thu nhập trung bình tiếp tục làm nông nghiệp và xây dựng thường là lao động thủ công phản ánh tình trạng họ không phải là “tầng lớp trung lưu” được đảm bảo an sinh. Thực tế, trong năm 2013 có khoảng 62% dân số là lao động dễ bị tổn thương, bao gồm nhiều người di cư nội địa tạm thời, đặc biệt là khi họ được xếp loại là người dân tạm trú. Việc chăm sóc người khuyết tật mà không có lương hưu và hệ thống trợ giúp cho người khuyết tật đang là gánh nặng cho các hộ gia đình, làm giảm khả năng đầu tư cho con em của họ.

**Việt Nam là một quốc gia có dân số già hóa. Hiện nay chỉ có khoảng 10% dân số trong độ tuổi trên 60, nhưng đến năm 2030, tỷ lệ này sẽ tăng lên 18% và đến năm 2050 là trên 30%.** Một phần lớn dân số già sống trong cảnh nghèo, trong khi phụ nữ cao tuổi, chiếm 60% số người cao tuổi trên 60 tuổi, có tỷ lệ nghèo cao hơn. Nhiều người cao tuổi cần làm việc để có thể chăm sóc bản thân họ: khoảng 70% người cao tuổi trong độ tuổi từ 60 đến 64 vẫn tham gia lao động, tỷ lệ này ở nhóm từ 70 đến 74 tuổi giảm xuống còn khoảng 40% và ở nhóm từ 80 đến 84 tuổi là khoảng 20%.

**Một thách thức lớn đối với Việt Nam là tình trạng khuyết tật ảnh hưởng đến một bộ phận dân số tương đối lớn.** Trong năm 2006, tỷ lệ người khuyết tật là gần 7% dân số, trong đó khuyết tật nặng là 3,4%. Tuy vậy, tình trạng khuyết tật ảnh hưởng đến một bộ phận dân số lớn hơn, bởi 22% số hộ có người khuyết tật và 12,5% số hộ có người khuyết tật nặng. Tỷ lệ hộ nghèo có người khuyết tật cao hơn 20% so với tỷ lệ nghèo ở hộ không có người khuyết tật, trong khi sự chênh lệch này ở hộ có người khuyết tật nặng lên đến 30%. Khoảng 52% trẻ em khuyết tật không thể đến trường, trong khi người khuyết tật ở độ tuổi lao động cũng gặp nhiều thách thức lớn, đặc biệt phải chi phí nhiều hơn do tình trạng khuyết tật: ước tính tình trạng khuyết tật làm tăng thêm 10% chi phí sinh hoạt. Nhiều người khuyết tật không có khả năng lao động, trong khi một số người khuyết tật khác phải mất nhiều chi phí

để chăm sóc họ. Đặc biệt, tỷ lệ khuyết tật đối với người cao tuổi lại cao nhất: 54,6% người cao tuổi trên 70 tuổi bị khuyết tật và tỷ lệ khuyết tật nặng ở độ tuổi này là 27,8%.

**Bất bình đẳng là vấn đề ngày càng đáng lo ngại của Việt Nam.** Đại bộ phận dân số lo ngại về sự chênh lệch về mức sống, theo đó sự bất bình đẳng lớn nhất tập trung ở khu vực thành thị, với 76% người dân coi bất bình đẳng là một thách thức. Năm 2012, hệ số bất bình đẳng (Gini) về thu nhập của Việt Nam là 0,394, nằm ở mức trung bình của thế giới - thấp hơn so với Trung Quốc, Indonesia và Thái Lan - song vẫn cao hơn các nước như Mỹ hay Vương quốc Anh, nơi mà bất bình đẳng được xem là một thách thức lớn.

**Một thách thức nữa mà Việt Nam phải đối mặt là tình trạng dễ bị tổn thương trước các cú sốc về thiên tai, đặc biệt là bão lụt.** Năm 2014, ước tính tổng thiệt hại do thiên tai lên đến 2.830 tỷ Đồng. Mặc dù thiên tai diễn ra trên toàn quốc, các vùng duyên hải vẫn phải đối mặt với nhiều thiên tai hơn, gây hại nghiêm trọng hơn.

## Tổng quan hệ thống trợ giúp xã hội Việt Nam

Hệ thống TGXH Việt Nam bao gồm ba trụ cột: trợ giúp xã hội thường xuyên, chăm sóc xã hội và trợ giúp khẩn cấp. Tuy nhiên, trợ giúp xã hội thường xuyên cũng là một phần của hệ thống đảm bảo an sinh rộng lớn hơn, bao gồm bảo hiểm xã hội (BHXH) và trợ giúp Người có công. Điều 34 Hiến pháp 2013 quy định: "Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội".

**Về cơ bản, hệ thống đảm bảo an sinh quốc gia đã phát triển theo hướng tiếp cận vòng đời, nhằm giải quyết những rủi ro về tuổi già, khuyết tật, tuổi thơ ấu và thất nghiệp.** Năm 2013, tổng đầu tư của Việt Nam cho đảm bảo an sinh từ nguồn thu ngân sách của Chính phủ vào khoảng 2,6% GDP. Tuy vậy, **đầu tư cho TGXH còn tương đối hạn hẹp. Năm 2013, Bộ LĐTBXH đã đầu tư 0,21% GDP cho các chương trình hỗ trợ chín nhóm đối tượng trợ giúp xã hội thường xuyên** (nếu theo mức độ tăng 50% của một số trợ cấp từ tháng 01 năm 2015, thì mức đầu tư sẽ tăng lên 0,31% GDP). Các chính sách lớn nhất là trợ giúp cho người cao tuổi trên 80 tuổi và người khuyết tật (mỗi chính sách chiếm khoảng 0,09% GDP năm 2013). Chương trình hỗ trợ tiền điện của Bộ LĐTBXH chiếm khoảng 0,02% GDP năm 2013, trong khi kinh phí hỗ trợ giáo dục cho học sinh dân tộc và học sinh nghèo của Bộ GDĐT chiếm 0,08% GDP (cũng trong năm 2013)<sup>1</sup>.

Hệ thống chăm sóc xã hội được tạo thành bởi hai cấu phần. Một là dịch vụ công tác xã hội hiện đang phát triển nhanh chóng, được cung cấp qua mạng lưới các trung tâm công tác xã hội tại các tỉnh. Hiện có khoảng 30 trung tâm công tác xã hội và dự kiến có khoảng 33 trung tâm nữa sẽ được xây dựng. Hai là mạng lưới trung tâm bảo trợ xã hội (BTXH) trên toàn quốc, hỗ trợ nuôi dưỡng, chăm sóc cho các đối tượng TGXH. Tổng số cả nước có 393 cơ sở BTXH, trong đó có 213 cơ sở công lập và 180 cơ sở ngoài công lập. Trụ cột thứ ba của hệ thống TGXH là trợ giúp đột xuất, với kinh phí cho các hoạt động này năm 2013 là 0,16% GDP.

## Mô tả và đánh giá hệ thống TGXH quốc gia

**Tác động của các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên ở Việt Nam còn hạn chế, chỉ giúp giảm 1,9 điểm phần trăm của tỷ lệ nghèo quốc gia. Đây là hệ quả của việc kinh phí trợ giúp thấp và kinh phí thấp lại bắt nguồn từ độ bao phủ thấp và mức hưởng trợ cấp thấp.** Nhìn chung, kinh phí trợ giúp xã hội thường xuyên của Việt Nam thấp hơn nhiều so với một số nước thu nhập trung bình, như Nam Phi và Brazil – cả hai nước đều có mức chi khoảng 3% GDP, trong khi tỷ lệ này ở Georgia là hơn 6% GDP. Trên thực tế, mức chi của Việt Nam còn thấp hơn một số nước thu nhập thấp ở châu Á như Nepal và Bangladesh. Trong khi trợ giúp cho người cao tuổi trên 80 tuổi ở Việt Nam là chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên lớn nhất<sup>2</sup>, thì tổng chi cho chương trình này mới chỉ là

<sup>1</sup> Con số này không tính đến miễn giảm học phí (đối với người nghèo) là khoản trả cho người nhận, chiếm 0,15% GDP năm 2013. Các tài khoản khác (UNDP sắp công bố) bao gồm những khoản miễn giảm học phí này, ước lượng TGXH của Bộ GDĐT chiếm tổng 0,23% GDP.

<sup>2</sup> Ba chính sách trợ giúp người khuyết tật của Việt Nam chiếm tổng số 0,09% GDP và có số người hưởng lợi ít hơn.



0,09%, thấp hơn nhiều so với các nước đang phát triển khác, vì nhiều trong số các nước này đã đầu tư trên 1% GDP cho chương trình.

**Mức bao phủ dân số của các chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên còn thấp.** Chỉ có khoảng 2,7 triệu người được hưởng một trong những chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên từ Bộ LĐTBXH và ước tính cũng có khoảng 2 triệu hộ được hỗ trợ tiền điện. Theo số liệu Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2012, khoảng 10,2% số hộ tiếp cận được với một số hình thức trợ giúp xã hội. Tuy nhiên, trong năm 2012, trên 70% số hộ theo nhóm thập vị phân nghèo nhất và trên 80% số hộ thuộc thập vị phân nghèo thứ hai không nhận được bất cứ khoản trợ cấp nào. Ngoài ra, độ bao phủ đối với các đối tượng được coi là nghèo và dễ bị rơi vào bẫy nghèo là rất thấp. Trong khi có 1,03 triệu người trong độ tuổi 20-65 bị khuyết tật nặng, số người được nhận trợ cấp i khuyết tật từ Bộ LĐTBXH chỉ khoảng 730.000 người, trong đó rất nhiều người trên 65 tuổi. Rất ít trẻ em có thể tiếp cận với trợ giúp xã hội thường xuyên mặc dù đã có nhiều học sinh được miễn giảm học phí (không dựa trên các định nghĩa của quốc tế về TGXH).

**Mức hưởng trợ cấp còn thấp.** Kể từ tháng 1/2015, mức hưởng trợ cấp cho các nhóm đối tượng của Bộ LĐTBXH được quy định là 270.000 VNĐ/tháng, mặc dù có một số nhóm đối tượng được hưởng mức cao hơn, tính theo hệ số. Một số tỉnh - nhất là các tỉnh có thặng dư ngân sách - chi trả mức hưởng cao hơn, tự cấp kinh phí từ nguồn lực của tỉnh mình. Mức hưởng trợ cấp cơ bản năm 2012 bằng khoảng 45% chuẩn nghèo nông thôn và 36% chuẩn nghèo thành thị. Mức trợ cấp cho người trên 80 tuổi là một trong những mức thấp nhất ở các nước đang phát triển, chỉ bằng 6,7% GDP đầu người, trong khi nhiều nước đang hỗ trợ trên 15% GDP đầu người. Năm 2012, mức hỗ trợ Người có công cao gần gấp 5 lần so với mức chuẩn trợ giúp xã hội thường xuyên. Mức hỗ trợ học tập cũng còn hạn chế, dưới 2% GDP đầu người, trong khi các nước như Mông Cổ, Nepal và Nam Phi đang thực hiện trợ cấp trẻ em với mức hỗ trợ gấp đôi mức này.

**Việt Nam đã áp dụng nhiều phương pháp xác định đối tượng với các kết quả khác nhau.** Chính sách trợ cấp cho người trên 80 tuổi áp dụng cách tiếp cận phổ quát (phổ cập toàn dân) thông qua “kiểm tra lương hưu”. Người cao tuổi không có lương hưu đều đủ điều kiện nhận trợ cấp (mặc dù vậy, điều đáng ngạc nhiên là tỷ lệ người trên 80 tuổi không tiếp cận khoản trợ cấp này khá cao). Việt Nam cũng lập danh sách hộ nghèo hàng năm và trong năm 2012, khoảng 11,8% dân số được xác định là “nghèo”. Tuy vậy, danh sách hộ nghèo cũng gặp một số thách thức tương tự như các cơ chế xác định đối tượng nghèo khác ở các nước đang phát triển. Trong năm 2012, gần một nửa số hộ thuộc nhóm thập vị phân nghèo nhất bị loại ra khỏi danh sách hộ nghèo. Mặc dù vậy, đây vẫn là một trong những cơ chế xác định đối tượng tốt nhất ở các nước đang phát triển. Một cơ chế khá phổ biến khác - kiểm tra thu nhập mang tính đại diện - cũng không hiệu quả hơn, do có nhiều sai sót trong thiết kế. Việt Nam có thể áp dụng cách thức xác định đối tượng của một số chương trình thông qua “kiểm tra mức độ khá giả”, bởi phương pháp này sẽ dễ thiết kế hơn phương pháp xác định đối tượng nghèo. Cách này sẽ xác định những người giàu nhất để loại ra khỏi chương trình, thay vì xác định người nghèo.

**Yêu cầu chung cho mọi chính sách, chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên là đảm bảo đúng đối tượng được nhận đủ số tiền một cách thường xuyên, chắc chắn và dễ dàng tiếp cận. Tuy nhiên, các cơ chế hoạt động và triển khai các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội ở Việt Nam còn gặp nhiều thách thức.** Khối lượng công việc của cán bộ xã quá lớn, ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện; truyền thông cho các chính sách, chương trình phụ thuộc vào cán bộ địa phương - người có thể không đủ khả năng tiếp cận tất cả đối tượng đủ điều kiện hưởng lợi; đối tượng đăng ký hưởng lợi từ chính sách, chương trình phải thực hiện nhiều thủ tục hành chính, mà điều này rất khó cho những đối tượng dễ bị tổn thương nhất có thể làm được; cơ chế xử lý khiếu nại còn yếu; cán bộ địa phương trực tiếp chi trả trợ cấp làm tăng thêm khối lượng công việc cho họ, đồng thời có thể là nguyên nhân dẫn đến rủi ro tín dụng; hệ thống thông tin quản lý (HTTTQL) còn quá đơn giản, không ứng dụng công nghệ mới. Chính sách trợ giúp người khuyết tật còn có thêm thách thức do cơ chế đánh giá mức độ khuyết tật còn yếu kém.

**Do vậy, nhìn chung hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên hiện tại chưa tương xứng với vị thế của một nước thu nhập trung bình.** Mức đầu tư còn thấp, độ bao phủ cũng như mức hỗ trợ còn hạn chế. Trong vòng đời còn tồn tại nhiều khoảng trống lớn chưa được hỗ trợ, kể cả với người cao tuổi, người khuyết tật và trẻ em - những người là đối tượng ưu tiên ở của nhiều quốc gia khác. Trên thực tế,

thậm chí độ bao phủ của các chính sách hỗ trợ đối với đối tượng nghèo cũng còn thấp. Mức trợ cấp chỉ là mức tối thiểu khi so sánh với các nước thu nhập trung bình, do đó làm giảm tác động tiềm năng của khoản trợ cấp đối với mức sống của hộ cũng như với cơ hội phát triển kinh tế. Hệ thống chi trả cũng còn chưa phát triển, chưa ứng dụng công nghệ mới để nâng cao hiệu quả thực hiện chi trả.

**Về quản lý nhà nước, Bộ LĐTBXH là cơ quan chịu trách nhiệm chỉ đạo phần lớn các hoạt động TGXH**, bao gồm đề xuất chính sách, xây dựng văn bản hướng dẫn triển khai các chính sách, chương trình và giám sát thực hiện toàn bộ hệ thống TGXH. Tuy nhiên, các Bộ, ngành khác cũng có thể hoạch định chính sách liên quan đến các lĩnh vực cụ thể của TGXH. Trách nhiệm thực hiện các chính sách, chương trình thuộc về chính quyền tỉnh/thành phố. Bộ LĐTBXH quy định mức chuẩn trợ cấp, chính quyền địa phương các cấp phải áp dụng mức này, tuy nhiên các tỉnh có thể điều chỉnh tăng mức chuẩn trợ cấp.

**Nhiều người Việt Nam cần chăm sóc xã hội, nhưng dịch vụ cung cấp không đủ.** Số cán bộ công tác xã hội chuyên nghiệp làm việc cho Chính phủ còn ít, nhiều người trong số họ là cán bộ các sở LĐTBXH, chỉ được đào tạo tại chức ngắn hạn. Mặc dù kế hoạch công tác xã hội quốc gia có mục tiêu xây dựng các trung tâm chăm sóc xã hội tại mỗi huyện, hiện tại, do thiếu nguồn lực nên các trung tâm này mới chỉ được thành lập ở cấp tỉnh. Khung pháp lý về công tác xã hội đang được tăng cường, song vẫn chưa đồng bộ. Có quá ít trung tâm BTXH, trong khi nhiều tỉnh không thể thực hiện việc chăm sóc tập trung cho một số nhóm đối tượng đặc thù. Các hỗ trợ chủ yếu là chăm sóc tập trung hơn là hỗ trợ cho người dân vẫn sinh sống tại cộng đồng và tại nhà. Các trung tâm BTXH thường cung cấp dịch vụ chất lượng thấp, một phần do không đủ kinh phí, đặc biệt là tại các tỉnh nghèo. Do thiếu kinh phí hoạt động ở các trung tâm cũng kéo theo mức lương thấp, nghĩa là khó tuyển được cán bộ có trình độ. Hỗ trợ chăm sóc đối tượng tại cộng đồng còn rất hạn chế và hầu hết gánh nặng chăm sóc đối tượng dễ nặng lên các thành viên gia đình, họ hàng, hàng xóm của đối tượng, điều này làm ảnh hưởng đến khả năng lao động và có thể gây ra căng thẳng cho gia đình. Hoạt động chăm sóc xã hội đang tập trung chủ yếu vào điều trị hơn là phòng ngừa. Do vậy, cần khuyến khích các cán bộ công tác xã hội phát hiện sớm vấn đề và có giải pháp can thiệp sớm để ngăn chặn tình trạng xấu hơn.

**Mặc dù nhu cầu phòng chống tác hại thiên tai lớn, nhưng ngân sách quốc gia cấp cho hoạt động trợ giúp khẩn cấp chưa đủ.** Trường hợp chính quyền địa phương không có đủ nguồn lực, họ phải đề nghị trung ương cấp bổ sung kinh phí, việc này mất thời gian và thường đối tượng cũng không nhận đủ mức hỗ trợ cần thiết. Bên cạnh đó, mức hỗ trợ cho người dân bị ảnh hưởng thiên tai, thảm họa cũng rất khác nhau giữa các tỉnh cũng như giữa các địa bàn trong một tỉnh và thiếu hướng dẫn rõ ràng để thực hiện. Người dân Việt Nam hiện vẫn muốn Chính phủ đứng ra hỗ trợ trong các trường hợp khẩn cấp hơn là việc họ tự mua bảo hiểm để quản lý rủi ro của mình.

## Các phương án đổi mới hệ thống TGXH

**Có nhiều lý do thích đáng để Việt Nam mở rộng hệ thống TGXH.** Ngày càng nhiều nước trên thế giới cho rằng cần quan niệm trợ giúp xã hội là một **khỏa đầu tư** của Nhà nước cho người dân. Trợ giúp xã hội có thể thay đổi đáng kể đời sống của đại bộ phận người dân, đảm bảo an sinh, tăng cường khả năng chống chịu và nâng cao phẩm giá, đồng thời thúc đẩy phát triển trẻ em và đảm bảo tương lai của đất nước thông qua thị trường lao động cạnh tranh. Trợ giúp xã hội có thể bảo vệ người dân trong suốt vòng đời, tạo niềm tin và các kỹ năng cho người dân, cũng như khuyến khích họ tham gia tích cực hơn vào thị trường lao động và đầu tư cho tương lai. Một lợi ích kinh tế lớn trong trung hạn của trợ giúp xã hội là khả năng kích cầu kinh tế thông qua tăng chi tiêu - và qua đó tăng cầu của nền kinh tế. Như đã thấy ở nhiều quốc gia, trợ giúp xã hội thường xuyên cần được coi là một cấu phần quan trọng của chính sách kinh tế - xã hội.

**Một hệ thống TGXH phù hợp là một cấu phần quan trọng của nền kinh tế thị trường vận hành hiệu quả. Bởi vậy, Đề án đổi mới hệ thống TGXH (Đề án) cần xác định định hướng mở rộng và hiện đại hóa hệ thống TGXH quốc gia, để có thể góp phần tăng trưởng kinh tế và gắn kết xã hội.**

**Mục tiêu dài hạn của Đề án có thể là:**

- ▣ *Xây dựng hệ thống TGXH quốc gia toàn diện, chất lượng cao, góp phần tăng trưởng kinh tế, tăng cường gắn kết xã hội và trách nhiệm xã hội, đảm bảo thu nhập cho mọi người dân trong suốt vòng*

đời, bảo vệ những người dễ bị tổn thương nhất trong xã hội và đảm bảo khả năng phục hồi nhanh chóng từ các thiên tai.

**Mục tiêu năm năm** của Đề án – đến năm 2020 có thể là:

- ▣ Đảm bảo mức thu nhập tối thiểu cho người cao tuổi, người khuyết tật và trẻ em, tăng cường chăm sóc xã hội, xây dựng hệ thống trợ giúp khẩn cấp hiệu quả hơn, đổi mới công tác quản lý và triển khai hệ thống TGXH quốc gia.

**Đề án có thể đề xuất đổi tên Bộ LĐTBXH, ví dụ như thành Bộ Lao động và Phát triển Xã hội (MoLSD).** Việc đổi tên sẽ mang lại một thông điệp mạnh mẽ rằng hệ thống TGXH đang được đổi mới. Nội dung đổi mới bao hàm cả ba trụ cột của TGXH là trợ giúp xã hội thường xuyên, chăm sóc xã hội và trợ giúp khẩn cấp.

### **Đổi mới hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên**

**Đến 2025, mục tiêu của Việt Nam là có được hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên, có sự phối hợp với hệ thống BHXH, nhằm đảm bảo thu nhập tối thiểu cho mọi người cao tuổi trên 65 tuổi, mọi người khuyết tật nặng trong độ tuổi lao động, mọi trẻ em khuyết tật và mọi trẻ em từ 0 đến 12 tuổi, phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế.** Tuy nhiên, mục tiêu này cần được thực hiện theo giai đoạn. Bởi vậy, có thể đặt ra các chỉ tiêu đến 2020 trong Đề án như sau:

- ▣ Mọi người từ 65 tuổi trở lên có thể tiếp cận Lương hưu tối thiểu, tương đương với 8% GDP trên đầu người, dưới hình thức trợ giúp xã hội thường xuyên hoặc một phần của hệ thống BHXH;
- ▣ Mọi người khuyết tật nặng trong độ tuổi lao động có thể tiếp cận với Trợ cấp khuyết tật tương đương với 8% GDP trên đầu người, dưới hình thức trợ giúp xã hội thường xuyên hoặc một phần của hệ thống BHXH;
- ▣ Mọi trẻ em từ 0 đến 12 tuổi có thể tiếp cận với Trợ cấp trẻ em, tương đương 2,5% GDP trên đầu người;
- ▣ Mọi trẻ em khuyết tật có thể được hưởng Trợ cấp trẻ em khuyết tật, tương đương 8% GDP trên đầu người.

**Do đó, Việt Nam cần ưu tiên xem xét phát triển hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên hiện nay theo vòng đời, bằng cách đầu tư thêm cho người cao tuổi, người khuyết tật và trẻ em,** như đã nêu trong Bảng ES.1. Những thay đổi chính đối với hệ thống hiện tại sẽ là giảm độ tuổi đủ điều kiện hưởng lương hưu của người cao tuổi, thực hiện bao phủ toàn dân - trên cơ sở kết hợp với BHXH và trợ giúp Người có công - đối với người trên 65 tuổi; tăng độ bao phủ trợ giúp trẻ em khuyết tật và hỗ trợ tất cả người khuyết tật nặng ở độ tuổi lao động; đồng thời đảm bảo hỗ trợ toàn bộ trẻ em, bao gồm cả thai nhi trong bụng mẹ.

**Bảng ES.1: Đề xuất các nội dung thiết kế và chi phí thực hiện các chính sách TGXH**

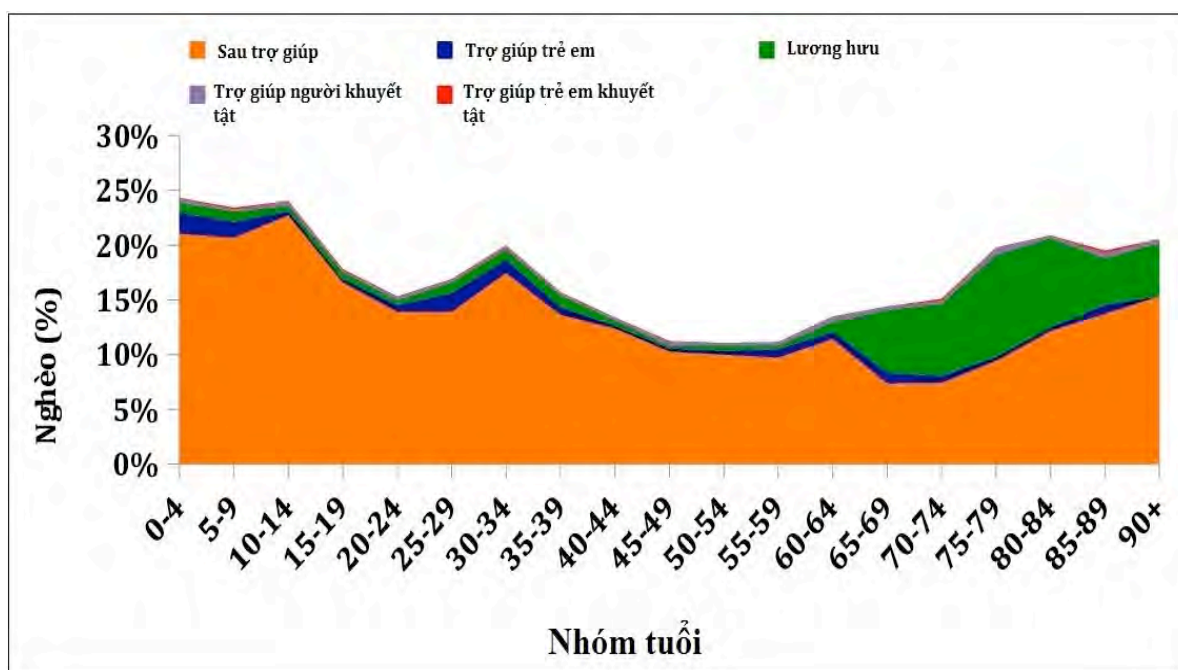
Chương trình	Đối tượng (theo độ tuổi)	Độ bao phủ	Mức hưởng (VNĐ)	Mức hưởng (% GDP đầu người)
Phụ nữ mang thai	15-49	70%	120.000	2,68
Trẻ em	0-7	70%	120.000	2,68
Lương hưu	65+	82,2%	360.000	8,04
Trợ giúp người khuyết tật	18-64	2,4%	360.000	8,04
Trợ giúp trẻ em khuyết tật	0-17	0,9%	360.000	8,04

**Các chính sách đề xuất sẽ tạo nền tảng vững chắc cho một hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên theo vòng đời hoạt động hiệu quả.** Với quyền lợi được hưởng của mọi công dân, các chính sách, chương trình này không chỉ bảo vệ người nghèo và hộ nghèo thông qua tăng thu nhập, mà còn giúp người cận nghèo khỏi rơi vào bẫy nghèo. Ưu điểm vượt trội của các chính sách, chương trình đa vòng đời là có thể hỗ trợ bổ sung cho các hộ dễ bị tổn thương nhất, hay nói cách khác là cho các hộ có nhiều người cao tuổi, người khuyết tật và trẻ em.

**Tổng kinh phí cho các chính sách đề xuất này là 0,85% GDP cho năm 2016, tương tự như mức đầu tư tại các nước thu nhập thấp, như Nepal và Bangladesh.** Tuy nhiên, ít nhất khoảng 0,2% GDP đã được đầu tư vào các chính sách đề xuất, nên kinh phí đề xuất bổ sung để triển khai trong năm 2016 là 0,55% GDP<sup>3</sup>. Chính phủ có thể lựa chọn triển khai các chính sách này theo giai đoạn năm năm. Nghĩa là sẽ tăng đầu tư 0,26% GDP trong năm 2016 và tăng thêm mỗi năm không quá 0,1% GDP trong 4 năm tiếp theo. Một phương án khác để bổ sung kinh phí cho trợ giúp xã hội là sử dụng nguồn ngân sách tiết kiệm được từ chính sách lương hưu cho cán bộ Nhà nước nghỉ trước năm 1995 mà Chính phủ chi thay cho BHXHVN, do chi phí này sẽ giảm dần trong vòng mười năm tới. Tuy nhiên, dù không sử dụng nguồn ngân sách tiết kiệm này thì vẫn có đủ ngân sách để thực hiện mở rộng các chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên.

**Các chính sách đề xuất sẽ mang lại tác động rõ rệt, giúp giảm tỷ lệ nghèo quốc gia khoảng 13,4 điểm phần trăm và giảm khoảng cách nghèo 17,8 điểm phần trăm.** Hình ES.1 biểu thị khả năng giảm tỷ lệ nghèo theo các nhóm tuổi cho thấy tác động mạnh mẽ nhất của chính sách là đối với nhóm người cao tuổi. Tuy nhiên, tác động tổng thể của các chính sách, chương trình này sẽ lớn hơn rất nhiều so với hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên hiện tại. Tác động đối với các đối tượng thụ hưởng của từng chính sách, chương trình riêng lẻ sẽ cao hơn và tác động mạnh nhất đối với đời sống của người cao tuổi, người khuyết tật - qua đó tỷ lệ nghèo của người cao tuổi sẽ giảm 38% và của người khuyết tật giảm 47%. Tính toán mô phỏng cho thấy đầu tư vào các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên đề xuất này sẽ giúp tăng GDP khoảng 2,05%/năm so với mức tăng 1,91%/năm nếu đầu tư vào cơ sở hạ tầng với cùng mức kinh phí.

**Hình ES.1: Tác động giảm nghèo theo nhóm tuổi của các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên theo vòng đời được đề xuất**



**Nhìn chung, 57,5% dân số có thể tiếp cận với chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên.**

Phần lớn người dân thuộc nhóm thập vị phân nghèo nhất sẽ được thụ hưởng hệ thống trợ giúp xã hội so với tình hình hiện nay - khi mà hầu hết nhóm này đều bị bỏ qua. Ngoài ra, phần lớn đối tượng cận nghèo hoặc thu nhập không đảm bảo cũng sẽ được hưởng lợi. Phần lớn người dân thuộc nhóm thập vị phân khá giả nhận trợ cấp sẽ là người cao tuổi và người khuyết tật nặng. Khi thực hiện chính sách này sẽ tăng cường gắn kết xã hội và tạo quan điểm ủng hộ Chính phủ trong nhân dân.

<sup>3</sup> Giả định các chính sách tương ứng hiện nay gồm: Chính sách hỗ trợ người cao tuổi (0,09% GDP), và Chính sách hỗ trợ người khuyết tật bao gồm chăm sóc sức khỏe tâm thần (0,09% GDP), cộng với một phần nhỏ bổ sung từ các chương trình liên quan khác. Lưu ý, số này không tính đến chi phí tăng lên do tăng hỗ trợ từ tháng 01/2015, do đó tổng chi phí hiện tại có liên quan sẽ là hơn 0,3% (GDP) với các giả định sẽ tăng đầu tư.



**Cũng cần đổi mới công tác triển khai các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên. Bước đầu tiên cần tiến hành rà soát tổng thể hệ thống hiện tại, sau đó đề xuất tái cơ cấu cơ bản hệ thống.** Việc tái cơ cấu cần đi kèm với thực hiện các khuyến nghị nhằm: cải thiện công tác truyền thông; thống nhất và tăng cường các quy trình thủ tục hành chính chủ yếu trong chu kỳ vận hành, như đăng ký, lựa chọn đối tượng, quản lý trường hợp và giải quyết khiếu nại; xây dựng HTTTQL ứng dụng công nghệ mới để hỗ trợ nhập dữ liệu ở các cấp địa phương và truy cập thông tin tổng hợp về người hưởng lợi ở cấp Sở LĐTBXH và Bộ LĐTBXH; áp dụng hệ thống chi trả thay thế giúp gỡ bỏ trách nhiệm thực hiện chi trả đối với cán bộ xã.

### ***Đổi mới hệ thống chăm sóc xã hội***

**Cần tăng cường nguồn lực đầu tư cho hệ thống chăm sóc xã hội quốc gia do dịch vụ hiện nay mới chỉ giải quyết được một phần nhu cầu.** Một mặt, cần thiết phải tạo cơ hội cho khu vực tư nhân và các tổ chức phi chính phủ tham gia lĩnh vực này, mặt khác, cần thống nhất rằng Chính phủ là cơ quan sẽ chi trả chính cho các dịch vụ này.

Nhìn chung, cần thấy rõ ba mức trình độ của đội ngũ cán bộ công tác xã hội. Một là cán bộ công tác xã hội chuyên nghiệp - có trình độ tối thiểu là cử nhân; hai là nhân viên chăm sóc cả ở cộng đồng và trung tâm; ba là người chăm sóc - đa phần là các thành viên trong gia đình, phải bỏ việc để chăm sóc người thân, hiện vẫn chưa được nhận khoản hỗ trợ tối thiểu nào. Cần tăng số lượng cán bộ công tác xã hội chuyên nghiệp, có thể đến 2025 là 1 cán bộ trên 10.000 dân. Số lượng nhân viên chăm sóc cũng cần tăng đáng kể để có thể chăm sóc đối tượng dễ bị tổn thương tại gia đình – ví dụ như cung cấp lương thực, đáp ứng nhu cầu về vệ sinh cá nhân, quần áo, mua sắm, vv., đồng thời cũng nâng cao trình độ nhân viên chăm sóc tại các trung tâm BTXH. Việc cung cấp nhân viên chăm sóc xã hội có thể coi là một chương trình việc làm, vì thực chất sẽ giúp giải quyết tình trạng thất nghiệp thông qua cung cấp việc làm cho hàng trăm ngàn người. Chính phủ nên xây dựng một hệ thống hỗ trợ cho hàng triệu người đang chăm sóc người thân của mình, để họ không cảm thấy bị cô lập và phải chịu áp lực, trợ giúp họ về tài chính, có thời gian nghỉ ngơi, đào tạo và tư vấn.

Cần tiếp tục thành lập các trung tâm công tác xã hội, để đến 2025 có thể hoạt động được ở tất cả các huyện, với đội ngũ cán bộ, nhân viên công tác xã hội phù hợp. Nên chia hệ thống công tác xã hội và chăm sóc xã hội thành hai nhóm dịch vụ: cho trẻ em và người lớn, do mỗi nhóm sẽ có những thách thức riêng. Đồng thời, Chính phủ cũng cần đảm bảo hoàn thiện khung pháp lý tổng thể để vận hành hệ thống công tác xã hội.

Đối với dịch vụ chăm sóc, cần ưu tiên hỗ trợ đối tượng dễ bị tổn thương được sống trong môi trường gia đình an toàn và đảm bảo, còn chăm sóc tập trung chỉ là giải pháp cuối cùng. Tuy vậy, cần mở rộng hệ thống chăm sóc tập trung, vì hiện tại dịch vụ này còn chưa đầy đủ và một số tỉnh vẫn chưa đảm bảo dịch vụ chất lượng. Cũng cần cải thiện chất lượng dịch vụ, trang bị cán bộ có trình độ cao và xây dựng quy định về tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ. Nên khuyến khích khu vực tư nhân và các tổ chức phi chính phủ tham gia cung cấp dịch vụ, tuy nhiên Chính phủ cần cấp kinh phí đầy đủ cho các hoạt động này, cũng như xây dựng khung pháp lý và tổ chức giám sát thực hiện; đồng thời cần tăng mạnh số lượng cán bộ công tác xã hội chuyên nghiệp.

Cần có sự chuyển đổi mô hình cung cấp dịch vụ chăm sóc xã hội ở Việt Nam trên cơ sở tăng mạnh đầu tư. Tuy nhiên, điều quan trọng là việc đầu tư này có thể tiết kiệm chi phí cho Nhà nước nhờ đảm bảo xử lý sớm và không làm xấu đi những vấn đề phát sinh.

## ***Đổi mới hệ thống trợ giúp khẩn cấp quốc gia***

**Cần tiến hành rà soát để quyết định mức phân bổ ngân sách trung ương phù hợp cho trợ giúp khẩn cấp**, mặc dù kinh phí có thể thay đổi theo từng năm do khó lường trước được thiên tai. Cần xây dựng các quy định về phân phối hỗ trợ, tổ chức tập huấn cán bộ để thực hiện các quy định này. Mặc dù các xã, huyện có thể hỗ trợ cung cấp dịch vụ, nên thành lập các nhóm chuyên gia cấp tỉnh và trung ương để giám sát toàn bộ hoạt động cứu trợ khẩn cấp và tư vấn cho nhóm chuyên gia/cán bộ địa phương. Tuy nhiên, Chính phủ không nên là nhà cung cấp dịch vụ cứu trợ khẩn cấp duy nhất: các công ty bảo hiểm tư nhân có thể đóng vai trò quan trọng, khi người dân có biện pháp tự bảo vệ cho mình.

## ***Đổi mới quản lý hệ thống TGXH quốc gia***

**Cơ cấu tổ chức quản lý TGXH hiện nay tương đối hiệu quả xét trên khía cạnh phân cấp của hệ thống chính quyền Việt Nam. Tuy nhiên, nếu mở rộng TGXH thì cần cân nhắc đổi mới hệ thống.** Bộ LĐTBXH phải chịu trách nhiệm đối với mọi hoạt động trợ giúp xã hội thường xuyên. Đến khi mở rộng cả ba cấu phần của hệ thống TGXH, sẽ cần phân biệt rõ hơn các cấu phần này, thành lập các phòng ban và/hoặc cán bộ khác nhau ở mỗi cấp chính quyền. Giống như nhiều nước, họ đẩy mạnh lồng ghép giữa trợ giúp xã hội thường xuyên, hỗ trợ Người có công và BHHH, tạo thành một lĩnh vực mới, gọi là “đảm bảo an sinh”, phản ánh “quyền được đảm bảo an sinh” của công dân như đã đề cập trong Hiến pháp. Tương tự, cần đẩy mạnh các dịch vụ chăm sóc xã hội, thành lập mới Cục Chăm sóc xã hội, trực thuộc Bộ LĐTBXH, chịu trách nhiệm ban hành chính sách, hướng dẫn và trao quyền cho cấp tỉnh, huyện thực hiện chi trả. Cũng nên sửa đổi cơ cấu hỗ trợ khẩn cấp, theo đó một cục hoặc bộ - sẽ chịu trách nhiệm không chỉ hỗ trợ đối với các trường hợp khẩn cấp, mà còn hoạch định chính sách về giảm nhẹ thiên tai và biến đổi khí hậu.

# MỤC LỤC

<b>1. GIỚI THIỆU</b> .....	<b>15</b>
<b>2. TỔNG QUAN VỀ HỆ THỐNG ĐẢM BẢO AN SINH VÀ HỆ THỐNG TRỢ GIÚP XÃ HỘI</b> <b>19</b>	
2.1. Kinh nghiệm quốc tế về đảm bảo an sinh.....	19
2.2. Hệ thống đảm bảo an sinh của Việt Nam.....	21
2.2.1 Hệ thống BHXH.....	24
2.2.2. Trợ giúp xã hội thường xuyên.....	26
2.3. Dịch vụ chăm sóc xã hội.....	29
2.4. Trợ giúp đột xuất.....	30
2.5. Tóm lược.....	31
<b>3. THÁCH THỨC ĐỐI VỚI VIỆT NAM VÀ LÝ DO ĐẦU TƯ VÀO TRỢ GIÚP XÃ HỘI</b> .....	<b>31</b>
3.1 Kinh tế trì trệ.....	32
3.2. Tiếp tục tình trạng dễ bị nghèo đói và không đảm bảo thu nhập.....	32
3.2.1. Biến động thu nhập.....	32
3.2.2. Các tầng lớp kinh tế ở Việt Nam.....	34
3.2.3. Những thách thức của người dân trong suốt vòng đời.....	34
3.3. Chênh lệch về dân tộc và địa lý.....	46
3.4. Mức độ bất bình đẳng cao và quan điểm về bất bình đẳng.....	47
3.5. Thiên tai và biến đổi khí hậu.....	48
<b>4. RÀ SOÁT HỆ THỐNG TRỢ GIÚP XÃ HỘI QUỐC GIA</b> .....	<b>49</b>
4.1. Trợ giúp xã hội thường xuyên.....	49
4.1.1. Tác động của trợ cấp đảm bảo an sinh.....	49
4.1.2. Ngân sách và chi tiêu.....	51
4.1.3. Độ bao phủ của trợ giúp xã hội.....	52
4.1.4. Mức trợ cấp.....	56
4.1.5. Lựa chọn đối tượng hưởng lợi.....	59
4.1.6. Quản lý hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên.....	63
4.1.7. Thực hiện và chi trả trợ giúp xã hội thường xuyên.....	64
4.1.8. Tóm lược phần rà soát các chính sách/chương trình trợ giúp xã hội.....	66
4.2. Chăm sóc xã hội.....	66
4.2.1 Hệ thống công tác xã hội.....	66
4.2.2 Chăm sóc cho cá nhân dễ tổn thương.....	69
4.3. Trợ giúp đột xuất.....	70
<b>5. ĐỀ XUẤT ĐỔI MỚI HỆ THỐNG TRỢ GIÚP XÃ HỘI VIỆT NAM</b> .....	<b>70</b>
5.1. Tầm nhìn và mục tiêu của Đề án.....	70
5.2 Đổi mới hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên.....	71
5.2.1 Cơ sở lý luận cho việc đầu tư vào hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên.....	72
5.2.2 Đề xuất các chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên tại Việt Nam.....	73
5.2.3 Chi phí và nguồn kinh phí dành cho chương trình đề xuất.....	77
5.2.4 Tác động dự kiến và độ bao phủ của các chương trình đề xuất.....	79
5.2.5. Đổi mới hệ thống triển khai và chi trả.....	81
5.2.6 Tóm lược các đề xuất mở rộng hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên.....	82
5.3. Chăm sóc xã hội.....	82
5.3. Trợ giúp đột xuất.....	84
5.5. Đổi mới công tác quản lý hệ thống trợ giúp xã hội.....	84
<b>6. KẾT LUẬN</b> .....	<b>85</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO</b> .....	<b>86</b>

## LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này và các nghiên cứu liên quan được tài trợ bởi Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) thông qua Dự án hỗ trợ đổi mới hệ thống trợ giúp xã hội (SAP) tại Bộ Lao động -Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTBXH). Đây là sản phẩm nghiên cứu hợp tác giữa Development Pathways và Viện Khoa học Lao động và Xã hội (VKHLĐXH), tuy nhiên, Development Pathways chịu trách nhiệm viết báo cáo. Các tác giả của báo cáo bao gồm Stephen Kidd, Tareq Abu-el-Haj, Carol Watson, Sharlene Ramkissoon và Bazlul Khondker.

Mặc dù vậy, báo cáo sẽ không thể hoàn thành nếu thiếu sự hỗ trợ của nhiều người. Thứ trưởng Bộ LĐTBXH Nguyễn Trọng Đàm luôn chỉ đạo sát sao, hiệu quả việc xây dựng Đề án đổi mới hệ thống TGXH (Đề án) và đã hướng dẫn rõ ràng, cụ thể cho nhóm nghiên cứu. Nhóm nghiên cứu của Viện KHLĐXH – dưới sự chỉ đạo hiệu quả của bà Nguyễn Lan Hương, Viện trưởng – đóng vai trò chủ chốt trong việc xây dựng báo cáo này, tổ chức nghiên cứu thực địa, tham vấn với quy mô sâu rộng và đóng góp ý kiến cho nhóm tư vấn của Development Pathways. Chúng tôi đặc biệt gửi lời cảm ơn tới ông Lưu Quang Tuấn, ông Nguyễn Bá Ngọc, là các Phó Viện trưởng Viện KHLĐXH đã hỗ trợ các nghiên cứu về trợ giúp xã hội thường xuyên và đột xuất; tới trưởng các nhóm nghiên cứu – ông Bùi Sỹ Tuấn, ông Phạm Ngọc Toàn, bà Chủ Thị Lân, bà Vũ Thị Hải Hà, ông Ngô Văn Nam và bà Phạm Thị Bảo Hà – cũng như thành viên của các nhóm. Chúng tôi cũng xin trân trọng cảm ơn sự hỗ trợ và đóng góp ý kiến của UNDP, đặc biệt là của ông Nguyễn Tiên Phong, bà Võ Hoàng Nga và ông Richard Marshall. Chúng tôi xin cảm ơn sự hỗ trợ hiệu quả về hành chính của dự án SAP, nhất là từ phía bà Lê Tuyết Nhung, bà Nguyễn Hoàng Yến và ông Đoàn Hữu Minh. Cục Bảo trợ xã hội (SPD) của Bộ LĐTBXH đã cung cấp cho chúng tôi nhiều góp ý, hướng dẫn quan trọng và chúng tôi xin được trân trọng cảm ơn ông Nguyễn Văn Hối (Cục trưởng) cũng như ông Nguyễn Ngọc Toàn, ông Tô Đức và ông Thái Phúc Thành, là ba Phó Cục trưởng phụ trách ba trụ cột của hệ thống TGXH là trợ giúp xã hội thường xuyên, trợ giúp khẩn cấp và chăm sóc xã hội. Chúng tôi cũng xin được gửi lời cảm ơn tới các chuyên gia trong nước – ông Nguyễn Hữu Dũng, ông Trần Quốc Toàn, ông Giang Thanh Long và ông Nguyễn Hải Hữu đã góp ý và tư vấn cho chúng tôi trong quá trình xây dựng báo cáo này.



# 1. GIỚI THIỆU

Sau khi giành độc lập, Việt Nam đã có những bước tiến đáng kể trong phát triển mạnh mẽ và bền vững nền kinh tế, cũng như cải thiện cuộc sống của người dân. Trải qua hàng thập kỷ đấu tranh, đất nước đã xây dựng một nền tảng kinh tế xã hội mạnh mẽ để vun đắp cho một tương lai phát triển. Tiếp theo công cuộc Đổi Mới năm 1986, Việt Nam đã nhanh chóng chuyển đổi và phát triển kinh tế mạnh mẽ, từ đó trở thành nước có thu nhập trung bình vào năm 2010. Tốc độ tăng trưởng kinh tế cao chủ yếu là do tăng mạnh năng suất lao động, xuất phát từ cải thiện hiệu quả sản xuất nông nghiệp và chuyển dịch phần lớn lực lượng lao động từ phát triển nông nghiệp năng suất thấp sang lao động phi nông nghiệp có năng suất cao hơn - được hỗ trợ tích cực bởi cải thiện lớn về trình độ học vấn (Ngân hàng Thế giới 2013a).

Kết quả là, sản lượng kinh tế - hay còn gọi là Tổng sản phẩm quốc nội (GDP) trên đầu người lao động trong giai đoạn 1990 - 2010 đã tăng hơn gấp đôi, tạo ra nhiều thay đổi đáng kể về mức sống của hầu hết người dân. Tỷ lệ nghèo quốc gia giảm từ 58% trong đầu thập kỷ 1990 xuống còn 14% năm 2010<sup>4</sup> (mặc dù việc áp dụng chuẩn nghèo mới đã làm tăng tỷ lệ nghèo lên 20,2% năm 2011 và 17,2% năm 2012), người nghèo tập trung chủ yếu ở các nhóm dân tộc thiểu số và tại các khu vực vùng sâu vùng xa.

Tuy nhiên, là một nước thu nhập trung bình, Việt Nam hiện đang phải đối mặt với nhiều thách thức. Tăng trưởng kinh tế suy giảm trong những năm gần đây, kéo theo tỷ lệ lạm phát cao trong thời kỳ đầu. Trong giai đoạn 2002-2007, tốc độ tăng trưởng GDP vẫn duy trì ở mức 7%/năm, song kể từ khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008, nó đã giảm dần và chỉ còn ở mức xấp xỉ trên 5%/năm trong giai đoạn 2009 - 2013 (Viện KHLĐXH 2013). Theo dự báo, sẽ không có tình trạng tăng mạnh tốc độ tăng trưởng kinh tế trong thời gian tới và trong năm 2014, theo ước tính của IMF, tăng trưởng GDP/đầu người ở mức 5,5%<sup>5</sup>. Việt Nam cần xem xét lại các chính sách kinh tế - xã hội, nếu muốn quay trở lại với chu kỳ tăng trưởng cao như trước.

Bên cạnh đó, mặc dù tỷ lệ nghèo giảm, song đại bộ phận nhân dân vẫn phải đối mặt với tình trạng thu nhập không đảm bảo và nếu có cú sốc hay khủng hoảng xảy ra, họ vẫn có nguy cơ giảm đáng kể mức sống của mình. Tỷ trọng dân số được cho là tầng lớp trung lưu còn thấp. Bên cạnh việc tiếp tục giải quyết nghèo đói là quan trọng, các nước thu nhập trung bình cũng cần tập trung mở rộng quy mô tầng lớp trung lưu, từ đó mới thỏa mãn mong muốn của đa số người dân và đảm bảo kinh tế cho phần đông dân số.

Tăng trưởng kinh tế sẽ tiếp tục đóng vai trò quan trọng đối với việc cải thiện mức sống, tuy nhiên nếu chỉ có tăng trưởng kinh tế thôi thì sẽ không đủ. Cần kết hợp tăng trưởng kinh tế với tiếp tục đầu tư công vào các dịch vụ công toàn diện và chất lượng cao. Việt Nam cũng cần có các chính sách xã hội và tái phân phối tích cực nếu muốn tránh khỏi bẫy gia tăng bất bình đẳng, dẫn đến đe dọa ổn định xã hội và tăng trưởng kinh tế. Rõ ràng là, người dân đang ngày càng thấy rõ và lo ngại về tình trạng bất bình đẳng đang gia tăng.

Cộng đồng thế giới đều nhận định rằng đầu tư vào đảm bảo an sinh (xem Hộp 1: giải thích về thuật ngữ này) - bao gồm trợ giúp xã hội thường xuyên được chi trả bằng nguồn thuế - là cấu phần cốt lõi của một nền kinh tế thị trường hiệu quả và hiệu suất. Trên thực tế, phần lớn thành công về kinh tế của các quốc gia phát triển đều dựa vào các hoạt động đầu tư mạnh mẽ vào đảm bảo an sinh - chiếm trung bình khoảng 14% GDP. Hơn nữa, từ kinh nghiệm của các nước phát triển và gần đây là của các nước thu nhập trung bình cho thấy đầu tư vào các dịch vụ chăm sóc xã hội là một cấu phần bổ trợ quan trọng cho hệ thống đảm bảo an sinh nếu đáp ứng hiệu quả các nhu cầu của các đối tượng dễ bị tổn thương nhất trong xã hội. Ở các nước bị ảnh hưởng bởi thiên tai, do biến đổi khí hậu ngày một gia tăng, cũng rất cần phải thiết lập các hệ thống ứng phó hiệu quả trong thời gian diễn ra biến động đột xuất.

<sup>4</sup>Nguồn: <http://www.worldbank.org/en/results/2013/04/12/vietnam-achieving-success-as-a-middle-income-country>; NHTG (2012: 2013b)

<sup>5</sup>Nguồn: Dữ liệu kinh tế thế giới của IMF T10/2014 tại: <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>

### **Hộp 1: Định nghĩa về đảm bảo an sinh**

Thuật ngữ “đảm bảo an sinh” thường được sử dụng trong chính sách xã hội quốc tế để chỉ các hệ thống quốc gia về trợ cấp thu nhập. Đảm bảo an sinh bao gồm nhiều loại hình hỗ trợ tài chính để trợ cấp về thu nhập. Như vậy, tất cả các loại hình này đều liên kết chặt chẽ về mặt khái niệm và có chung mục đích đảm bảo thu nhập cũng như hỗ trợ tiêu dùng<sup>6</sup>. Chính sách xã hội quốc tế thường định nghĩa đảm bảo an sinh là bao hàm ba loại hình trợ cấp thu nhập sau:

- Trợ cấp chi trả từ nguồn thuế - thường được gọi là trợ giúp xã hội, nhằm cung cấp cho cá nhân hay gia đình một khoản thu nhập tối thiểu. Các khoản trợ cấp này có thể được cung cấp dưới dạng quyền được hưởng, nghĩa là mọi công dân thuộc một nhóm đối tượng nào đó (ví dụ như trẻ em, người cao tuổi hay người khuyết tật) đều được hưởng, hoặc dành riêng cho người nghèo như một loại hình chi trả phúc lợi.
- Cơ chế BHXH chi trả từ nguồn trích lương của người lao động. Mặc dù về danh nghĩa, một phần khoản trích này được coi là đóng góp của người sử dụng lao động<sup>7</sup>, với mục đích giúp người dân phân bổ hợp lý tiêu dùng trong quãng đời của họ. Nghĩa là người lao động có khoản tiết kiệm trong quỹ bảo hiểm và khi xảy ra sự cố, ví dụ như khi tuổi già, khuyết tật, ốm đau hay thất nghiệp, họ được quyền nhận các khoản trợ giúp xã hội thường xuyên, biết trước cho đến khi biến cố kết thúc.
- Chính phủ có thể giao cho người sử dụng lao động chi trả bảo trợ xã hội, ví dụ như bằng cách quy định lương tối thiểu và các khoản trợ cấp thai sản hợp pháp, chi trả trong khi nghỉ phép hoặc trong khoảng thời gian thông báo tối thiểu.

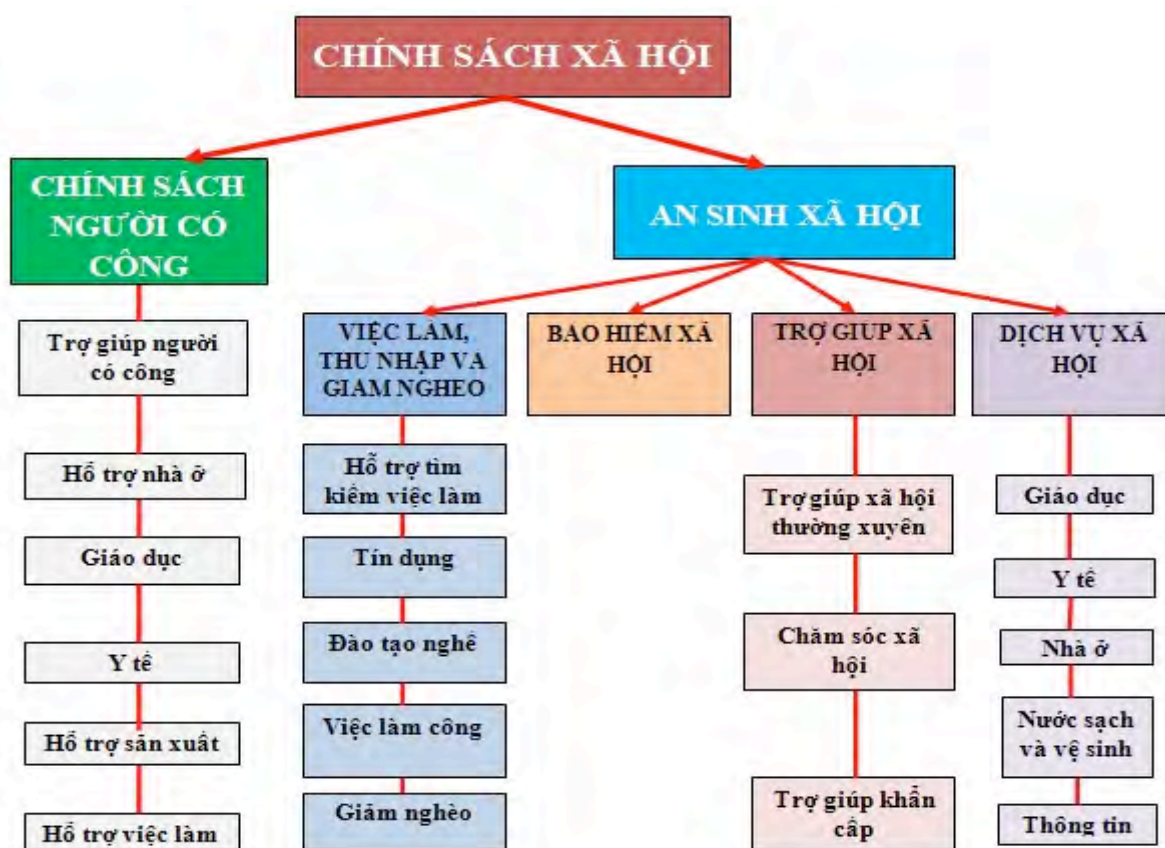
Trong vài thập kỷ gần đây, ngày càng nhiều nước thu nhập trung bình bắt đầu xây dựng mô hình chiến lược về chính sách kinh tế - xã hội dựa trên mô hình của các nước phát triển, theo đó tăng cường đầu tư mạnh vào đảm bảo an sinh và trợ giúp xã hội. Các nước này cũng thu được nhiều thành quả từ hoạt động đầu tư đó, trong đó đảm bảo an sinh đóng vai trò là công cụ quan trọng tái phân phối của cải xã hội cho các đối tượng dễ bị tổn thương nhất, phát triển vốn con người, tạo điều kiện cho hộ gia đình tham gia thị trường lao động một cách hiệu quả, hỗ trợ tăng trưởng kinh tế thông qua thúc đẩy tiêu dùng trong nền kinh tế và giảm thiểu bất bình đẳng cũng như tăng cường gắn kết xã hội. Đầu tư vào chăm sóc xã hội tại các nước thu nhập trung bình cũng đang ngày càng tăng, trong khi các nước cũng dành nhiều ưu tiên để xây dựng các hệ thống trợ giúp khẩn cấp.

Quan điểm của Việt Nam về chính sách xã hội bao gồm các dịch vụ công của hệ thống đảm bảo an sinh, trong đó có trợ giúp xã hội thường xuyên chi trả từ thuế, chăm sóc xã hội và trợ giúp khẩn cấp. Quan điểm này được thể hiện trong Nghị quyết 15 năm 2012. Như mô tả trong Hình 1.1 dưới đây, các chính sách xã hội được chia thành hai nhóm chính: (1) nhóm chính sách cho Người có công, bao gồm trợ cấp Người có công cũng như các hỗ trợ khác (về nhà ở, việc làm, y tế, giáo dục) và (2) an sinh xã hội. An sinh xã hội cũng được chia thành bốn cấu phần nhỏ hơn là (1) việc làm, thu nhập và giảm nghèo; (2) bảo hiểm xã hội; (3) trợ giúp xã hội và (4) dịch vụ xã hội.

<sup>6</sup> Ví dụ, các chương trình đóng-hưởng có thể nhận trợ cấp từ doanh thu thuế, biến cơ chế tài chính của chương trình thành cơ chế kết hợp đóng góp của người tham gia và tiền thuế.

<sup>7</sup> Đóng góp của người sử dụng lao động có thể coi là đóng góp từ người lao động, ở chỗ nếu người sử dụng lao động không đóng góp thì tiền lương của người lao động chắc chắn sẽ cao hơn. Các khoản đóng góp của người sử dụng lao động thường có xu hướng giảm tiền lương.

Hình 1.1: Chính sách xã hội theo quy định tại Nghị quyết 15 năm 2012



Tuy nhiên, trong khuôn khổ định nghĩa rộng tại Nghị quyết 15 năm 2012 và phù hợp với quyền được đảm bảo an sinh quy định trong Hiến pháp cần phân biệt hai lĩnh vực chính sách xã hội quan trọng, song có giao thoa lẫn nhau đó là chính sách xã hội trong đảm bảo an sinh và trợ giúp xã hội. Như Hình 1.2 đã mô tả, trong bối cảnh của Việt Nam, có thể xác định phạm vi của hệ thống đảm bảo an sinh và hệ thống TGXH đều gồm ba trụ cột chính. Ba trụ cột của TGXH là trợ giúp xã hội thường xuyên, chăm sóc xã hội và trợ giúp khẩn cấp<sup>8</sup>. Hệ thống ĐBAS và TGXH đều có chung một trụ cột là trợ giúp xã hội thường xuyên, ngoài ra ĐBAS cũng bao gồm BHXH. Trong bối cảnh này, trợ cấp Người có công được đặt ra ngoài cả hai hệ thống ĐBAS và TGXH.

Hình 1.2: Sự giao thoa giữa các trụ cột của hai hệ thống đảm bảo an sinh và trợ giúp xã hội



<sup>8</sup> Chăm sóc xã hội ở đây là hệ thống chăm sóc tập trung của Việt Nam, theo đó các tỉnh, huyện hỗ trợ nơi ở cho các nhóm đối tượng chính sách xã hội, như trẻ mồ côi, người khuyết tật (bao gồm người bị tâm thần) và người cao tuổi. Trợ giúp đột xuất (khẩn cấp) là hỗ trợ theo vụ việc trong ngắn hạn cho những người bị khủng hoảng, không giới hạn ở hỗ trợ tiền mặt mà có thể bao gồm nhiều loại hình trợ giúp bằng hiện vật, trong đó có hỗ trợ nhà ở.

Mức đầu tư cho trợ giúp xã hội của Việt Nam hiện vẫn còn tương đối thấp, thấp hơn mức đầu tư thông thường của một quốc gia năng động có thu nhập trung bình. Bên cạnh đó, mức đầu tư cho đảm bảo an sinh cao hơn, nhưng lợi ích của đảm bảo an sinh xã hội lại chủ yếu thiên về các tầng lớp khá giả hơn trong xã hội. Việc xây dựng hệ thống đảm bảo an sinh và trợ giúp xã hội toàn diện sẽ là rất cần thiết khi Việt Nam tiếp tục thực hiện quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Tuy vậy, rõ ràng là hệ thống trợ giúp xã hội quốc gia (và hàm ý ở đây là cả với hệ thống đảm bảo an sinh) đều đang gặp phải nhiều thách thức lớn. Độ bao phủ và tác động của hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên được chi trả từ thuế vẫn còn hạn chế, do phần lớn hộ nghèo và không được đảm bảo an sinh thường bị loại khỏi hệ thống, trong khi mức trợ cấp thấp. Hệ thống chi trả cũng còn tương đối yếu. Các dịch vụ chăm sóc xã hội mới chỉ tiếp cận được số ít người dân, trong khi việc thực hiện trợ giúp khẩn cấp còn thiếu nhất quán và thường là chưa đầy đủ. Hệ thống BHXH chưa có khả năng đáp ứng các nhu cầu tài chính trong tương lai và có nguy cơ gặp khó khăn về tài chính, tạo gánh nặng cho Chính phủ khi dân số đang già hóa nhanh chóng.

Nhận thấy những thách thức này, Chính phủ đã quyết định xây dựng Đề án đổi mới hệ thống trợ giúp xã hội (Đề án). Đề án này sẽ xem xét tương lai ngắn hạn và dài hạn của hệ thống trợ giúp xã hội tại Việt Nam, trên cả ba hợp phần là trợ giúp xã hội thường xuyên, chăm sóc xã hội và trợ giúp đột xuất. Báo cáo này là một trong số các kết quả đầu ra của dự án mà UNDP hỗ trợ Chính phủ Việt Nam xây dựng Đề án và xem xét đổi mới hệ thống TGXH quốc gia trong khuôn khổ đổi mới bao trùm hơn của hệ thống an sinh xã hội<sup>9</sup>. Báo cáo này được Viện KHLĐXH và tổ chức Development Pathways tập trung phân tích làm đầu vào phục vụ xây dựng Đề án. Viện KHLĐXH đã thực hiện một loạt nghiên cứu chuyên đề như: đánh giá định tính tác động của hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên; đánh giá hiệu quả triển khai các chương trình hiện tại; rà soát công tác quản lý chương trình, hệ thống giám sát đánh giá; rà soát tổng quan các chính sách trợ giúp xã hội; phân tích các lựa chọn về tài chính để mở rộng hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên và rà soát hoạt động hỗ trợ đột xuất tại Việt Nam<sup>10</sup>. Development Pathways đã sử dụng các đầu ra của Viện KHLĐXH cùng với phân tích riêng của Development Pathways từ dữ liệu Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2012, các hoạt động tham vấn và hồi cứu tài liệu, để xây dựng các tài liệu tóm tắt (a) tổng quan ban đầu về nhu cầu cần và minh chứng của hệ thống đảm bảo an sinh tại Việt Nam; (b) tác động của các chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên; (c) việc quản lý, xác định đối tượng, triển khai, giám sát và đánh giá hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên; và (d) kinh phí cho hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên<sup>11</sup>.

Báo cáo này nhằm đánh giá tổng quan và tóm tắt tất cả các nghiên cứu nêu trên, bao gồm nội dung phân tích tổng thể hệ thống TGXH của Việt Nam. Nội dung báo cáo bắt đầu từ chương 2 - mô tả hệ thống TGXH quốc gia, trong đó nêu vắn tắt thông tin về hệ thống ĐBAS quốc gia do có sự liên kết chặt chẽ giữa hai hệ thống này. Chương 3 của báo cáo đề cập đến những thách thức hiện tại đối với Việt Nam mà có thể giải quyết được thông qua tăng cường đầu tư cho TGXH. Chương 4 đánh giá hệ thống TGXH quốc gia, xem xét trên cả ba hợp phần của hệ thống. Chương 5 mô tả các phương án đổi mới và mở rộng hệ thống TGXH. Còn lại chương 6 tổng hợp các thông điệp của báo cáo trong một phần kết luận ngắn gọn.

---

<sup>9</sup> Theo Điều khoản tham chiếu do UNDP xây dựng và Bộ LĐTBXH chấp thuận, cần lưu ý nghiên cứu này tập trung vào hệ thống trợ giúp xã hội, rà soát các vấn đề trong thiết kế hệ thống và các mối liên kết tới các trụ cột khác của hệ thống an sinh xã hội.

<sup>10</sup> Các nghiên cứu do Viện KHLĐXH tiến hành được liệt kê trong Mục lục sách tham khảo, phần Viện KHLĐXH (2015a-g).

<sup>11</sup> Bên cạnh đó, UNICEF cũng đang tiến hành một nghiên cứu về chăm sóc xã hội.



## 2. TỔNG QUAN VỀ HỆ THỐNG ĐẢM BẢO AN SINH VÀ HỆ THỐNG TRỢ GIÚP XÃ HỘI

Điều 34, Hiến pháp Việt Nam sửa đổi năm 2013 có quy định “công dân có quyền được đảm bảo an sinh xã hội”<sup>12</sup>. Điều này phù hợp với các công ước quốc tế về quyền con người, theo đó, như đã nêu tại Điều 22 Tuyên bố toàn cầu về Quyền con người, xuất phát điểm của các công ước này là “tất cả mọi người, với tư cách là thành viên của xã hội, có quyền được đảm bảo an sinh”. Bên cạnh đó, Điều 59 Hiến pháp cũng quy định rằng “Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội, phát triển hệ thống an sinh xã hội, có chính sách trợ giúp người cao tuổi, người khuyết tật, người nghèo và người có hoàn cảnh khó khăn khác” và rằng “Nhà nước, xã hội tôn vinh, khen thưởng, thực hiện chính sách ưu đãi Người có công với nước”. Do đó, Hiến pháp đã tạo cơ sở vững chắc cho Chính phủ đầu tư cho cả công tác đảm bảo an sinh và trợ giúp xã hội.

Chương này sẽ mô tả các hệ thống đảm bảo an sinh và trợ giúp xã hội hiện tại của Việt Nam. Như đã ghi chú trong Hình 1.2 ở trên, cả hai hệ thống này bao gồm năm cấu phần, trong đó cấu phần trợ giúp xã hội thường xuyên thuộc cả hai hệ thống và được định nghĩa như sau<sup>13</sup>:

- ▣ Các cơ chế **BHXH** được quy định tại Luật Bảo hiểm xã hội và được chi trả từ nguồn trích lương của người lao động. Mặc dù về danh nghĩa, một phần khoản trích này được coi là đóng góp của người sử dụng lao động<sup>14</sup>, với mục đích giúp người dân phân bổ hợp lý tiêu dùng trong quãng đời của họ. Nghĩa là người lao động có khoản tiết kiệm trong quỹ bảo hiểm xã hội và khi xảy ra sự cố, ví dụ như khi tuổi già, khuyết tật, ốm đau hay thất nghiệp, họ được quyền nhận các khoản trợ giúp xã hội thường xuyên, biết trước cho đến khi biến cố kết thúc.
- ▣ **Trợ giúp xã hội thường xuyên (trợ giúp xã hội)** được chi trả từ nguồn thu ngân sách chung của Chính phủ, nhằm hỗ trợ các cá nhân, hộ gia đình thông qua một khoản thu nhập tối thiểu. Các khoản trợ cấp này có thể dưới hình thức quyền được hưởng, theo đó tất cả thành viên của một nhóm đối tượng cụ thể (trẻ em, người cao tuổi hay người khuyết tật) đều được nhận trợ cấp - hoặc trợ cấp có thể được chi trả trực tiếp cho người nghèo như một hình thức chi trả phúc lợi<sup>15</sup>.
- ▣ **Dịch vụ chăm sóc xã hội** là hỗ trợ bổ sung cho các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương không có khả năng tự chăm sóc, thông qua cung cấp hỗ trợ tại nhà hoặc chăm sóc tập trung. Hỗ trợ này bổ sung cho hình thức trợ giúp xã hội thường xuyên, với mục tiêu trợ giúp cho các đối tượng dễ bị tổn thương một phần chi phí sinh hoạt. Dịch vụ chăm sóc xã hội cũng bao gồm hệ thống công tác xã hội, nhằm giải quyết nhiều vấn đề mà các gia đình gặp phải và giúp người dân tham gia các chương trình khác (ví dụ như hỗ trợ trị liệu, tâm lý, phục hồi chức năng và hỗ trợ trở lại làm việc).
- ▣ **Trợ giúp khẩn cấp (đột xuất)** cung cấp các hỗ trợ trong ngắn hạn cho các đối tượng bị ảnh hưởng bởi các thiên tai, khủng hoảng. Việc trợ giúp không chỉ bằng tiền mặt mà còn bằng hiện vật với nhiều hình thức, bao gồm hỗ trợ nhà ở.

Chương này sẽ bắt đầu bằng việc rà soát nhanh kinh nghiệm quốc tế về đảm bảo an sinh trước khi đi vào mô tả chi tiết năm hợp phần của hai hệ thống đảm bảo an sinh và trợ giúp xã hội của Việt Nam.

### 2.1. Kinh nghiệm quốc tế về đảm bảo an sinh

<sup>12</sup> Trích theo bản dịch chính thức của Chính phủ Việt Nam. Tuy nhiên cần lưu ý rằng thuật ngữ “đảm bảo an sinh” cũng có thể dịch là “an sinh xã hội”. Tuy nhiên, xét theo khía cạnh quốc tế về quyền con người, trọng tâm ở đây là quyền được đảm bảo an sinh.

<sup>13</sup> Trợ cấp cho người có công có nhiều đặc điểm của khoản trợ giúp xã hội thường xuyên và đều đặn. Đây cũng là trợ cấp từ nguồn thu chung của Chính phủ, cấp cho các đối tượng chính sách trên cơ sở đóng góp của họ và gia đình họ đối với đất nước trong thời kỳ cách mạng và chiến tranh. Đối tượng nhận trợ cấp có thể là người cao tuổi, người khuyết tật, trẻ em và vợ/chồng của thương binh, liệt sỹ.

<sup>14</sup> Đóng góp của người sử dụng lao động có thể được coi là phần đóng góp của người lao động, vì nếu người sử dụng lao động không chi trả phần đóng góp thì tiền lương cho người lao động sẽ cao hơn. Đóng góp của người sử dụng lao động có xu hướng giảm tiền lương.

<sup>15</sup> Dĩ nhiên, một số khoản trợ giúp xã hội là sự kết hợp giữa các quyền được hưởng và phúc lợi, bởi chúng có thể nhắm trực tiếp tới một số nhóm đối tượng cụ thể, song lại chỉ được trao/chi trả cho người nghèo.

Đầu tư vào đảm bảo an sinh là nguyên nhân chính dẫn đến thành công trong phát triển kinh tế của tất cả các nước phát triển và gần đây là các nước thu nhập trung bình. Nhiều nước phát triển đã xây dựng hệ thống đảm bảo an sinh chính thức từ thế kỷ 19 và ngày nay, mức đầu tư bình quân của nhà nước cho đảm bảo an sinh tại các nước phát triển là 14% GDP<sup>16</sup>. Đầu tư vào đảm bảo an sinh đã giúp củng cố và hiện thực hóa quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế xã hội diễn ra tại các nước phát triển. Nó đóng vai trò quan trọng trong tái phân phối tăng trưởng kinh tế, từ đó tăng cường gắn kết xã hội, đồng thời bảo vệ các đối tượng bị tổn thương nhất trong quá trình chuyển dịch khỏi nghèo đói và cơ cực. Đầu tư cho đảm bảo an sinh cũng bổ sung cho các hoạt động đầu tư vào các dịch vụ công thiết yếu khác như y tế và giáo dục nhằm thúc đẩy phát triển con người, tạo cơ hội cho trẻ em phát triển năng lực và trở thành công dân hữu ích của xã hội. Các hoạt động đầu tư này cũng giúp người dân tham gia vào lực lượng lao động một cách hiệu quả hơn, tăng năng suất lao động, đồng thời đẩy mạnh tiêu dùng, kích thích mạnh mẽ nền kinh tế và tăng cường hoạt động của các doanh nghiệp tiếp cận với các thị trường nội địa rộng lớn hơn.

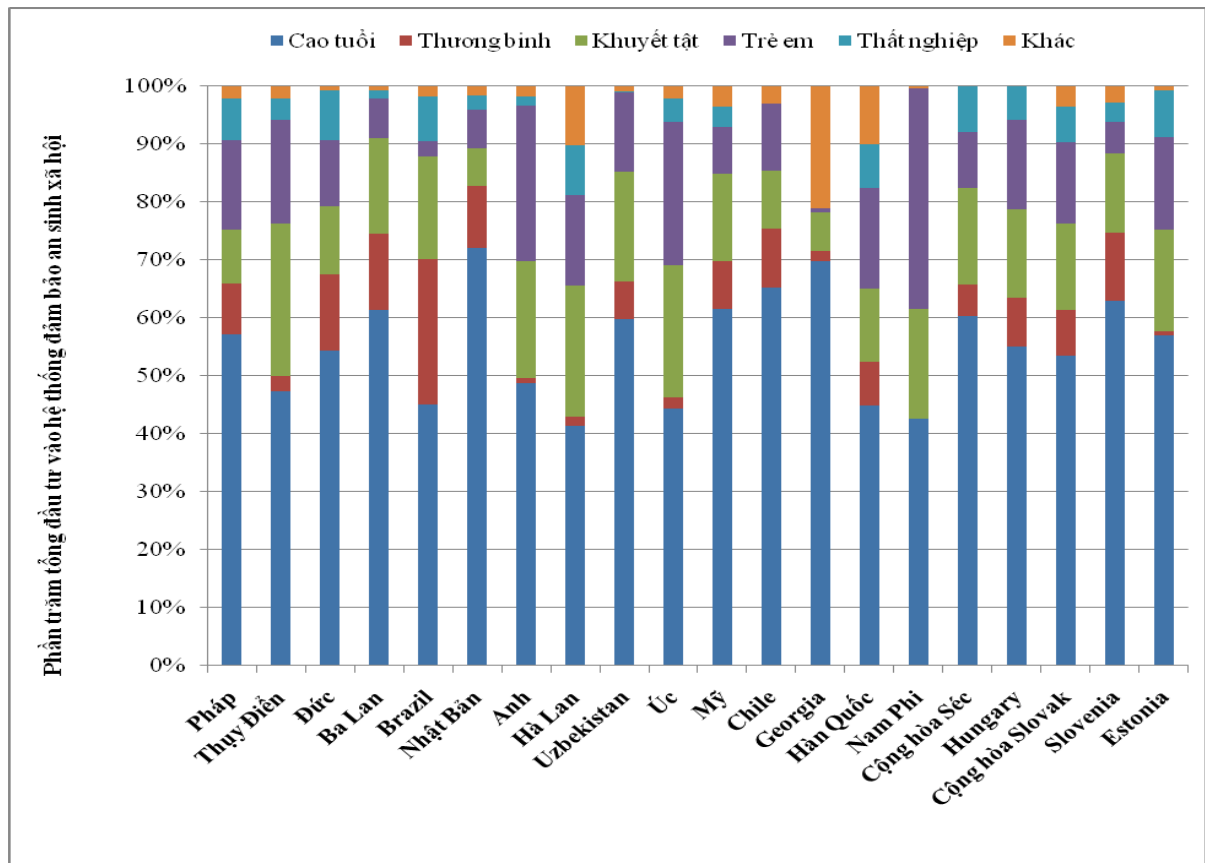
Trong những thập kỷ gần đây, ngày càng có nhiều nước thu nhập trung bình đầu tư mạnh mẽ vào hệ thống đảm bảo an sinh, để từ đó gặt hái nhiều thành quả to lớn. Các nước thu nhập trung bình như Ác-hen-ti-na, Bra-xin, Nam Phi, Mauritius, Georgia và Uzbekistan đã đầu tư từ 3% đến 12% GDP cho các hệ thống đảm bảo an sinh quốc gia. Trong hầu hết trường hợp, việc đầu tư này đã góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đồng thời đảm bảo mức độ gắn kết xã hội và ổn định chính trị cao hơn. Trên thực tế, thậm chí quốc gia nghèo nhất Châu Á như Nepal cũng đầu tư gần 1% GDP vào các chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên cho người cao tuổi, trẻ em, phụ nữ đơn thân và người khuyết tật.

Các nước phát triển và nhiều nước thu nhập trung bình đã xây dựng hệ thống đảm bảo an sinh để giải quyết những biến cố trong vòng đời, chủ yếu liên quan đến tuổi ấu thơ, khuyết tật, góa bụa, tuổi già và thất nghiệp. Hình 2.1 dưới đây mô tả tỷ trọng đầu tư cho các chính sách, chương trình hỗ trợ theo vòng đời tại một số nước phát triển và thu nhập trung bình. Thông thường, các chính sách, chương trình theo vòng đời sẽ đi kèm với các chính sách, chương trình giảm nghèo quy mô nhỏ để trợ giúp các đối tượng vẫn tiếp tục sống trong nghèo đói hoặc bị thiếu hụt, song mức đầu tư vào các chính sách, chương trình này thường rất hạn hẹp.

---

<sup>16</sup> Số liệu chi phí bao gồm chi cho các chương trình BHXH và thuế nói chung. Nếu bao gồm chi cho khu vực tư nhân thì số liệu này còn cao hơn.

**Hình 2.1: Tỷ trọng đầu tư vào các chính sách, chương trình theo vòng đời tại các nước phát triển và các nước thu nhập trung bình<sup>17</sup>**



Một hệ thống đảm bảo an sinh theo vòng đời được thiết kế nhằm xem xét các *nguyên nhân* chính về nghèo trong mối liên hệ với các biến cố trong vòng đời. Các chính sách, chương trình đảm bảo an sinh theo vòng đời vừa mang tính phòng ngừa, vừa mang tính bảo vệ. Chúng có thể giúp người dân không rơi vào nghèo đói, nếu họ gặp phải các biến cố, như bị khuyết tật, mất việc làm hoặc tuổi già. Mặt khác, chúng còn giúp làm tăng thu nhập của người nghèo. Các chính sách, chương trình này cũng mang tính thúc đẩy, khi mà người hưởng lợi sử dụng tiền trợ cấp để đầu tư buôn bán nhỏ hoặc nhiều hình thức khác nhau để tạo thu nhập. Do các chính sách, chương trình theo vòng đời là trao quyền được hưởng cho cá nhân, do vậy các hộ gia đình có thể nhận được nhiều khoản trợ cấp, đồng nghĩa với mức hưởng trợ cấp tổng thể mà một hộ nhận được có liên quan đến các yếu tố nhân khẩu học, khả năng lao động và năng lực của hộ.

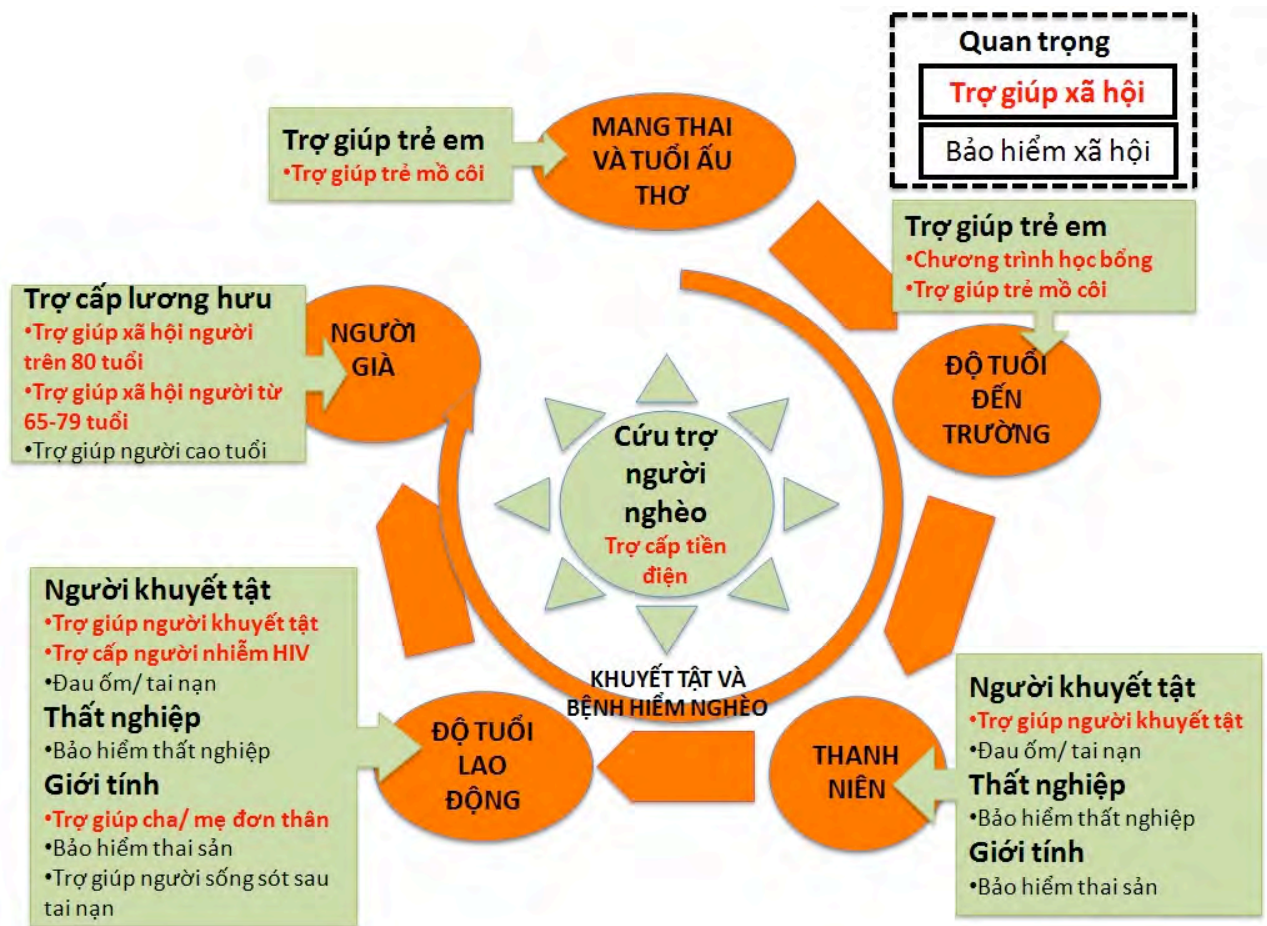
## 2.2. Hệ thống đảm bảo an sinh của Việt Nam

Hệ thống đảm bảo an sinh của Việt Nam đã phát triển qua vài thập kỷ. Chính phủ đã ban hành chính sách trợ giúp Người có công nhằm bù đắp những người chịu nhiều hy sinh trong thời kỳ chiến tranh, nhất là những người bị thương tật hoặc con cái, vợ chồng họ bị mất người lao động chính trong gia đình. Hệ thống BHXH bắt đầu từ năm 1995, thay thế hệ thống lương hưu cho cán bộ nhà nước hình thành từ năm 1961, với mục tiêu hỗ trợ công chức, viên chức và người lao động tại khu vực chính thức có lương hưu tuổi già. Đến năm 2004, các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên được thực hiện, hướng tới các nhóm đối tượng được cho là đặc biệt dễ bị tổn thương như người cao tuổi trên 80 tuổi, người khuyết tật nặng, người nhiễm HIV/AIDS và trẻ em trong các hộ đơn thân. Hỗ trợ giáo dục cũng được áp dụng cho trẻ em dân tộc thiểu số và trẻ em nghèo.

<sup>17</sup> Nguồn: Kidd (2014), Kidd và các cộng sự 2014; Baum và các cộng sự (2015); Kidd và Huda (2013); và Cơ sở dữ liệu thống kê OECD tại <http://stats.oecd.org>

Ngay từ đầu, hệ thống đảm bảo an sinh quốc gia đã vận động theo vòng đời. Hình 2.2 dưới đây biểu thị các chính sách, chương trình đảm bảo an sinh theo vòng đời, có phân biệt giữa BHXH, trợ giúp xã hội thường xuyên và trợ cấp Người có công. Hầu hết các chính sách, chương trình đều tập trung giải quyết một vài sự kiện nào đó theo vòng đời, trừ hỗ trợ tiền điện - thực chất là một chương trình giảm nghèo hỗ trợ cho cấp hộ gia đình. Tuy nhiên, cần thận trọng khi diễn giải sơ đồ này. Mặc dù nhìn bề ngoài, các sự kiện theo vòng đời được bao phủ khá toàn diện, nhưng khi phân tích hệ thống (sẽ thực hiện trong Chương 4) cho thấy còn có những khoảng trống rất lớn ở tất cả các lĩnh vực. Hiện tại, ở Việt Nam đang có những tranh luận về phương án có nên quay lại hệ thống hỗ trợ giảm nghèo thay cho hệ thống tiếp cận theo vòng đời, mà nhiều nước phát triển đã áp dụng trong thế kỷ 19, sau đó họ chuyển sang cách tiếp cận vòng đời hiện đại hơn, phù hợp hơn với nền kinh tế thị trường (xem Hộp 2). Một số nước đang phát triển đã áp dụng cách tiếp cận giảm nghèo, như Pakistan, Phillipines và Indonesia. Tuy nhiên, các chương trình áp dụng cách tiếp cận này lại chưa hiệu quả trong việc giải quyết những thách thức mà các nước này đang gặp phải.

**Hình 2.2: Biểu thị hệ thống đảm bảo an sinh của Việt Nam theo vòng đời và các cấu phần trợ giúp xã hội thường xuyên, BHXH và hỗ trợ Người có công**



**Hộp 2: Dự án tăng cường hệ thống trợ giúp xã hội (SASSP) và cấu trúc của hệ thống trợ giúp xã hội**

Đây là dự án tăng cường hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên được thí điểm tại bốn tỉnh, sử dụng vốn vay của Ngân hàng thế giới và hỗ trợ kỹ thuật của UNICEF. Dự án đưa ra nhiều sáng kiến tích cực nhằm đẩy mạnh việc triển khai và chi trả trợ cấp tiền mặt. Tuy nhiên, một trong những mục tiêu của dự án là tích hợp chi trả các khoản trợ cấp khác nhau cho hộ gia đình. Ví dụ, nếu một hộ nhận được nhiều loại trợ cấp khác nhau, trong quá trình thí điểm, các khoản trợ cấp này sẽ được trả cho một người trong hộ. Cách làm này có thể hợp lý đối với khoản trợ cấp cho trẻ em hoặc cho hộ gia đình nói chung (ví dụ như hỗ trợ tiền điện), với điều kiện các khoản đó sẽ được nhận bởi cùng một đối tượng. Câu hỏi đặt ra là liệu có nên thực hiện cách thức này cho các chính sách, chương trình trợ giúp mang tính trao quyền cho cá nhân, ví dụ như lương hưu

xã hội hay trợ cấp cho người khuyết tật? Ở nhiều nước trên thế giới, những loại trợ cấp này được chi trả trực tiếp cho người hưởng lợi và không hiểu tại sao Việt Nam lại thay đổi cách làm phổ biến này, phủ nhận quyền của người dân trong việc nhận và sử dụng tiền trợ cấp của mình, đồng thời làm tăng sự phụ thuộc của họ.

Bằng cách này, có thể hiểu SASSP đang cố gắng dịch chuyển từ hệ thống theo vòng đời sang hệ thống mang tính giảm nghèo, ngược lại với xu hướng mà các nước phát triển đã theo đuổi (xem thêm Kidd và các đồng nghiệp, 2015). Điều nguy hiểm của cách thức này là có thể tạo ra các cơ chế khuyến khích tiêu cực, như khuyến khích người cao tuổi và người khuyết tật tách hộ để có thể tiếp tục nhận trợ cấp một cách độc lập. Như nhiều nước khác, họ dễ dàng duy trì nguyên tắc trao quyền được hưởng cho cá nhân và hệ thống theo vòng đời, đồng thời vẫn tích hợp các hệ thống chi trả.

Tổng đầu tư của Việt Nam từ ngân sách Chính phủ cho đảm bảo an sinh chiếm khoảng 2.6% tổng GDP trong năm 2013 (xem Hình 2.3)<sup>18</sup>. Nội dung chi chính là cho chính sách, chương trình lương hưu dành cho công chức, viên chức về hưu trước năm 1995 và hỗ trợ Người có công. Hai chính sách này chiếm hơn 1% GDP<sup>19</sup>. Bộ LĐTBXH đã chi 0,21% tổng GDP cho trợ giúp 09 nhóm đối tượng bảo trợ xã hội. Sau khi tăng 50% giá trị trợ giúp xã hội trong tháng 1/ 2015, mức chi tiêu này có thể đã tăng tới 0,31% GDP<sup>20</sup>. 0,02% GDP tiếp theo được dùng cho trợ cấp giảm nghèo cấp hộ quy mô nhỏ, hay còn gọi là hỗ trợ tiền điện cho hộ nghèo. Trợ cấp sinh hoạt phí cho giáo dục đối với hộ nghèo dân tộc thiểu số chiếm 0,08% GDP<sup>21</sup>. Ngoài ra, Chính phủ dành 0,10% GDP cho chương trình quốc gia về bảo hiểm thất nghiệp. Ngoài ra, do không có trong ngân sách năm 2013, vì không chi từ ngân sách Chính phủ, BHXH Việt Nam (BHXHVN) đã chi trả lương hưu hàng năm ở mức tương đương 2,16% GDP/năm trong năm 2013, cộng với khoản chi lương hưu cho cán bộ về hưu trước năm 1995<sup>22</sup>. Nếu tính tổng lương hưu chi trả qua BHXHVN vào ngân sách đảm bảo an sinh quốc gia, thì tổng ngân sách đảm bảo an sinh năm 2013 chiếm 4,8% GDP<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Số này không bao gồm bảo hiểm y tế, vì ở Việt Nam BHYT không được coi là một phần của TGXH. Điều này cũng hợp lý khi tính đến đầu tư của Chính phủ vào BHYT là một phần của một hệ thống rộng hơn – song trực tiếp hơn – đó là đầu tư của Chính phủ vào y tế. Số này cũng không bao gồm chi phí hỗ trợ khẩn cấp, mà như đã mô tả trong Phần 2.4, lên tới 0,16% GDP.

<sup>19</sup> Ngân sách chi trả cho Người có công bao gồm một số lĩnh vực, nhưng không chỉ là TGXH thường xuyên. Do vậy, có thể mức đầu tư thực sự cho chính sách TGXH thường xuyên với Người có công sẽ thấp hơn số đưa ra ở đây.

<sup>20</sup> Một số dữ liệu cho thấy chi phí mà Bộ LĐTBXH đã chi cho các nhóm đối tượng TGXH. Số liệu của Viện KHLĐXH do Khondker trích lục (2005) biểu thị con số này là 0,17% GDP, nhưng Bộ Tài chính lại đưa ra con số ngân sách tổng hợp của năm 2013 cao hơn, ở mức 0,31% GDP.

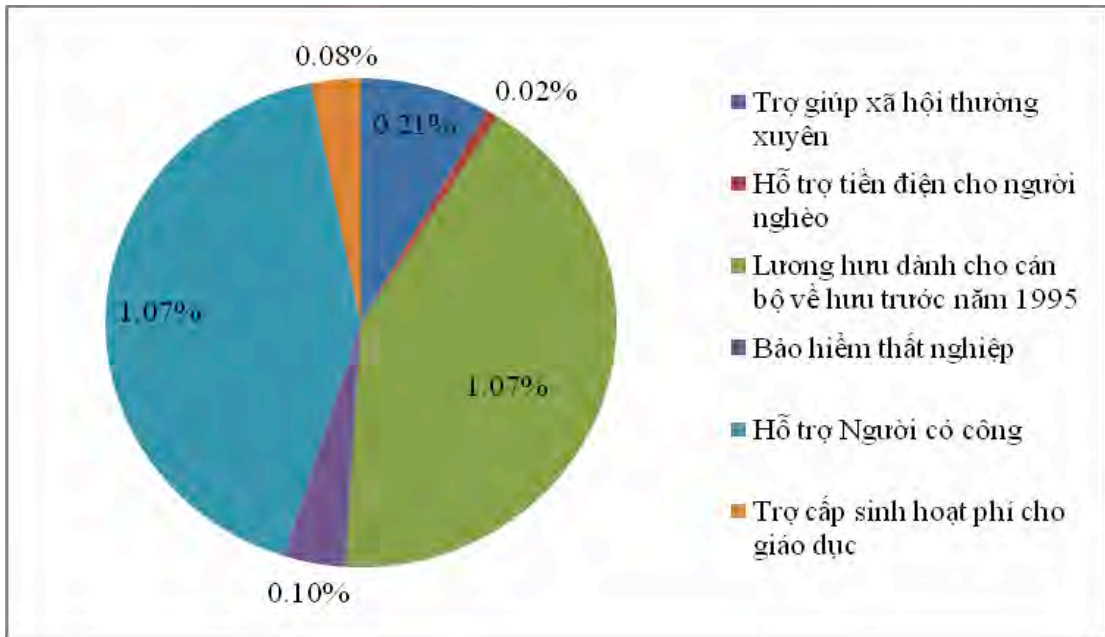
<sup>21</sup> Số ngân sách TGXH cho 9 nhóm đối tượng của Bộ LĐTBXH là mức ước tính cho năm 2015, dựa trên mức tăng về giá trị TGXH đã thực hiện từ tháng 01 năm 2015. Có thể số liệu trợ giúp về giáo dục sẽ thấp hơn chút vì một số trường hợp sẽ không được chi trả bằng tiền mặt. Ngoài ra, một số khoản bao gồm tiền học phí được miễn giảm (không bao gồm ở đây). Ví dụ, sắp tới có thể UNDP sẽ đưa ra con số 0,15% GDP cho các nhóm đối tượng TGXH và mức tổng TGXH từ ngân sách của Bộ GDĐT sẽ là 0,23% GDP.

<sup>22</sup> Tương đương mức 77.447 tỷ VND. Phần chi trả này được dự báo sẽ tăng lên mức 2.41% GDP năm 2015. Nguồn: Thông tin do Bảo hiểm XHVN cung cấp.

<sup>23</sup> Tất cả các loại hình TGXH, không lẫn với tổng đầu tư công cho ASXH.



**Hình 2.3: Ngân sách quốc gia cho đảm bảo an sinh- BHXH, trợ giúp xã hội thường xuyên và trợ cấp ưu đãi Người có công năm 2013, được cấp vốn từ ngân sách Chính phủ<sup>24</sup>**



Các phần tiếp theo sẽ mô tả tóm tắt các hình thức hỗ trợ chính đảm bảo an sinh, tập trung vào BHXH và trợ giúp xã hội thường xuyên. Sau đó là mô tả ngắn gọn các hợp phần khác của hệ thống TGXH, gồm dịch vụ chăm sóc xã hội và trợ giúp đột xuất.

### 2.2.1 Hệ thống BHXH

Hệ thống BHXH Việt Nam được thành lập từ năm 1995 và hiện được quy định theo Luật BHXH Việt Nam năm 2006. Hệ thống này do BHXHVN quản lý, dưới sự giám sát của Bộ LĐTBXH, bao gồm 3 cấu phần (theo Meissner 2014):

- BHXH bắt buộc có các chế độ hưu trí, tử tuất, ốm đau, thai sản, tai nạn lao động (gồm bệnh nghề nghiệp) và áp dụng đối với lao động trong khu vực chính thức. Đối tượng tham gia hệ thống bảo hiểm này gồm người lao động có hợp đồng lao động thời hạn ít nhất 3 tháng trở lên, công chức, viên chức, cũng như cán bộ trong ngành quân đội, công an. Mức đóng góp BHXH bắt buộc là 22% lương do người sử dụng lao động đóng và 8% lương do người lao động đóng. Những người tham gia hệ thống BHXH được hưởng lương hưu ở độ tuổi 60 đối với nam và 55 đối với nữ, với điều kiện là họ đã đóng bảo hiểm được 20 năm.<sup>25</sup>
- Bảo hiểm tự nguyện chỉ chi trả cho hưu trí và tử tuất. Bảo hiểm này hướng tới những người lao động trong lĩnh vực phi chính thức. Việc đóng bảo hiểm do người tham gia bảo hiểm thực hiện. Để hưởng chế độ hưu trí, thời gian đóng bảo hiểm tối thiểu phải là 20 năm.
- Bảo hiểm thất nghiệp dành cho những người có hợp đồng lao động dài hạn hoặc những người có hợp đồng lao động từ 12 đến 36 tháng và làm việc cho tổ chức có ít nhất 10 lao động. Việc đóng bảo hiểm được chia sẻ giữa người lao động, người sử dụng lao động và Chính phủ, mỗi bên đóng góp 1% mức lương.

Không phải tất cả đối tượng hưởng BHXHVN đều được hưởng theo mức đóng góp. Cán bộ Nhà nước nghỉ hưu trước năm 1995 - thời điểm BHXHVN được thành lập và những người không thể đóng bảo hiểm, sẽ được hưởng lương hưu và khoản đóng góp của họ được chi trả từ nguồn thuế chung. Do vậy,

<sup>24</sup> Nguồn: Viện KHLĐXH, tháng 9 năm 2015.

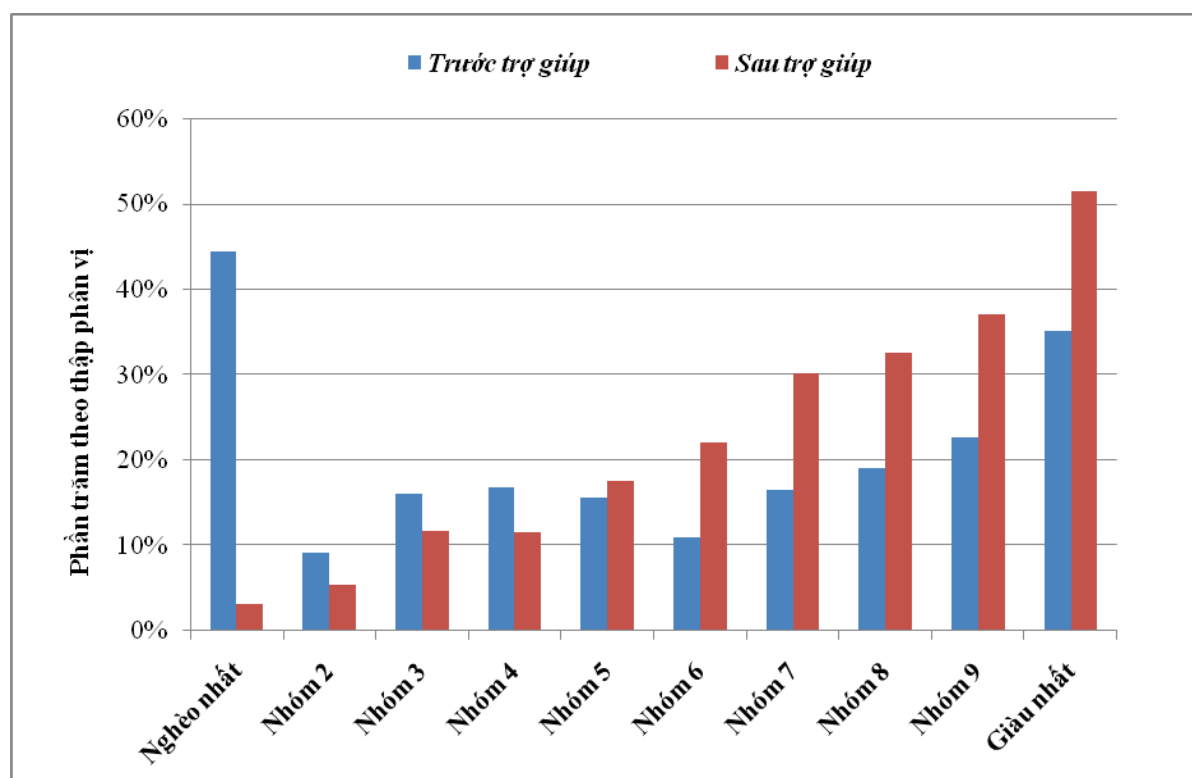
<sup>25</sup> Lương hưu được chi trả sớm hơn cho những người lao động trong các lĩnh vực đặc thù.

loại lương hưu này có đặc điểm của một khoản trợ giúp xã hội, mặc dù mức trả lương hưu khá cao và chỉ dành cho một nhóm đối tượng cụ thể đã từng làm việc trong lĩnh vực chính thức<sup>26</sup>.

Độ bao phủ của BHXH đối với lực lượng lao động là khá thấp và chủ yếu tập trung vào lao động trong lĩnh vực chính thức. Năm 2012, chỉ có 10,4 triệu lao động - tương đương 19.5% tổng lực lượng lao động, tham gia BHXH bắt buộc<sup>27</sup>. Trên thực tế, khoảng 45% lao động trong các doanh nghiệp tư nhân không có BHXH (theo số liệu của ILO và UNFPA năm 2014). Chỉ có 60.000 người - tương đương 0,1% lực lượng lao động, tự nguyện đóng bảo hiểm theo chính sách BHXH quốc gia (Nguồn: Long và Wesumperuma 2012).

Khoảng 9,95% số người trên 50 tuổi đang được nhận lương hưu từ BHXH (theo ILO và UNFPA 2014). Trong số này, người cao tuổi ở độ tuổi từ 60 đến 79 chiếm tỷ lệ cao nhất (14.4%), tiếp theo là người trên 80 tuổi (7,5%) và người ở độ tuổi từ 50 đến 59 (5,6%). Nam giới chiếm tỷ lệ đóng BHXH cao hơn nhiều nữ giới. Khoảng 12,1% nam giới nhận lương hưu từ BHXH và tỷ lệ đó ở nữ giới là 7,4%. Độ bao phủ lương hưu từ BHXH cho người dân tộc thiểu số rất thấp, khoảng 2.4% và thiên về đối tượng có trình độ học vấn cao. Lương hưu từ BHXH cũng có xu hướng có lợi cho đối tượng có xuất thân khá giả và có học vấn cao hơn. Hình 2.4 cho thấy sự phân phối lương hưu từ BHXH của người trên 60 tuổi theo nhóm thập vị phân tiêu dùng trong cả hai giai đoạn trước và sau khi được trợ cấp. Hầu hết những người hưởng lương hưu từ BHXH đều ở nửa trên của phân bố tiêu dùng.

**Hình 2.4: So sánh phân bố lương hưu từ BHXH đối với người trên 60 tuổi theo thập phân vị về độ giàu nghèo trước và sau khi nhận trợ cấp (theo tỷ lệ đối với số người trên 60 tuổi)**



<sup>26</sup> Chính sách lương hưu cho cán bộ về hưu trước năm 1995 có thể được mô tả là “tiền công trả chậm”, nghĩa là Chính phủ chấp thuận chi trả cho cán bộ công, viên chức mức lương thấp hơn trong thời gian họ lao động, đổi lại họ sẽ nhận lương hưu. Cán bộ công, viên chức hiện này là người lao động tham gia hệ thống đảm bảo an sinh Việt Nam và Chính phủ đóng bảo hiểm cho họ với mức đóng tương đương khoảng 1,1% GDP (Castel 2015).

<sup>27</sup> Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS 2012) chỉ ra rằng 16% số người ở độ tuổi lao động có đóng góp cho bảo hiểm xã hội (nguồn ILO và UNFPA 2014).

Trong năm 2015, ước tính có khoảng 3,44% GDP sẽ được chi trả cho lương hưu từ BHXHVN<sup>28</sup>. Khoảng 1% trong số này dự kiến sẽ chi trả cho Chính sách lương hưu cho cán bộ về hưu trước năm 1995, 2,4% còn lại sẽ do BHXHVN tự chi trả<sup>29</sup>. Tuy nhiên, hệ thống BHXH còn chưa bền vững về tài chính. Theo ước tính của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO, 2012), quỹ sẽ không đủ khả năng thanh toán nếu không thực hiện đổi mới. Đóng góp của người lao động hiện tại chỉ đủ để chi trả khoảng 10 năm lương hưu cho mỗi cá nhân, trong khi tuổi thọ trung bình khi về hưu là khoảng 20 năm<sup>30</sup>. Nhằm khắc phục tình thiếu bền vững tài chính của hệ thống BHXH, mức đóng bảo hiểm xã hội của người lao động và người sử dụng lao động đã tăng lên trong những năm gần đây. Song nếu tình trạng này vẫn tiếp diễn, thì sẽ gây ra những biến động trong thị trường lao động và không khuyến khích người sử dụng lao động tham gia BHXH. Luật BHXH được thông qua gần đây đã đưa ra một số cải cách đối với hệ thống bảo hiểm xã hội, trong đó có việc giảm bớt quyền lợi được hưởng cho những người sắp tham gia. Tuy nhiên, hệ thống BHXH cần đổi mới mạnh mẽ hơn nếu không muốn trở thành một “quả bom hẹn giờ” về mặt tài chính – lúc đó phải cần đến cứu trợ của Nhà nước và rồi lại phải thắt chặt đầu tư vào các dịch vụ công khác.

### 2.2.2. Trợ giúp xã hội thường xuyên

Cấu phần thứ 3: trợ giúp xã hội thường xuyên là cấu phần nhỏ nhất trong hệ thống đảm bảo an sinh quốc gia. Bảng 2.1 mô tả chi tiết hơn các khoản trợ cấp và cho thấy hệ thống đã được thiết kế phù hợp để giải quyết các rủi ro trong suốt vòng đời, đặc biệt là rủi ro về tuổi già và khuyết tật. Có 3 loại hình trợ giúp xã hội thường xuyên: các chính sách hỗ trợ các nhóm đối tượng bảo trợ xã hội theo quy định tại Nghị định 136/2013/NĐ-CP; hỗ trợ tiền điện cho hộ nghèo; và hỗ trợ giáo dục do Bộ Giáo dục và Đào tạo thực hiện.

**Bảng 2.1: Chương trình trợ giúp thường xuyên tại Việt Nam<sup>31</sup>**

Chính sách	Bộ chủ quản	Tiêu chí lựa chọn	Số người thụ hưởng <sup>32</sup>	Mức hưởng (VND/tháng) <sup>33</sup>	Ngân sách (Tỷ VND) <sup>34</sup>
<b>TRẺ EM</b>					
Trẻ em mồ côi, bị bỏ rơi, không có nguồn nuôi dưỡng	Bộ LĐTBXH	Không được cha mẹ nuôi dưỡng <sup>35</sup> và a) dưới 16 tuổi; hoặc b) ở độ tuổi từ 16-22 và đang đi học	49.236	675.000 (<4 tuổi) 405.000 (4+ tuổi)	126
Gia đình nhận nuôi trẻ mồ côi	Bộ LĐTBXH	Hộ nhận nuôi trẻ em vô gia cư, trẻ em bị bỏ rơi	18.615	540.000 – 810.000	76 <sup>36</sup>
Người đơn thân nuôi con nhỏ	Bộ LĐTBXH	Hộ nghèo	125.062	270,000 nếu có một con 540,000 nếu có từ hai con trở lên	246

<sup>28</sup> Nguồn: thông tin về dự toán chi trả do BHXHVN cung cấp.

<sup>29</sup> Chính phủ cũng đã chi hơn 1.1% GDP cho BHXHVN, nhưng nguồn chi trả này gồm cả phần đóng bảo hiểm của công, viên chức hiện thời và như vậy nó cần được xem như một cấu phần của lương cán bộ Nhà nước.

<sup>30</sup> Nguồn: trao đổi cá nhân với các cán bộ đang làm việc tại Bộ LĐTBXH.

<sup>31</sup> Nguồn: Viện KHLĐXH và Long, Cường (2014), NHTG (2013c), Castel và đồng sự (2014), Toàn (2014), Khondker (2015) và Nghị định số 136/2013, thông tin cá nhân Phạm Thị Liên Phương UNDP.

<sup>32</sup> Số liệu về người thụ hưởng do Viện KHLĐXH cung cấp. Số liệu lấy trong năm 2014, trong khi số liệu ngân sách của năm 2013 và sau đó số liệu mới được Viện KHLĐXH cập nhật. Số liệu về người thụ hưởng ít hơn trước theo ghi nhận trong chính sách trợ giúp của Bộ GDĐT do số liệu người thụ hưởng đã phân tích không được cung cấp trong số liệu mới.

<sup>33</sup> Thông tin do Viện KHLĐXH cung cấp. Đây là những kết quả của những chương trình quốc gia. Như đã giải thích ở Phần này, một số tỉnh có thặng dư ngân sách áp dụng mức trợ giúp cao hơn, do vậy một số cá nhân và gia đình được hưởng hệ số nhân cao hơn.

<sup>34</sup> Nguồn: Viện KHLĐXH (tháng 9 năm 2013) và một số thông tin khác do Bộ Tài chính cung cấp. Phần lớn số liệu giải ngân của năm 2013.

<sup>35</sup> Các nhóm trẻ em không nguồn nuôi dưỡng được quy định trong Nghị định số 136/2013.

<sup>36</sup> Một số khoản không được ở đây vì được tính vào khoản chăm sóc xã hội.

Trợ cấp giáo dục	Bộ Giáo dục Đào tạo	Trẻ em đi học và có tên trong danh sách nghèo	2.000.000 <sup>37</sup>	70.000 <sup>38</sup>	2.960 <sup>39</sup>
Trợ cấp giáo dục trung học (Nghị định 12)	Bộ GD-ĐT	Trẻ em dân tộc và trẻ em nghèo dân tộc Kinh đang theo học trung học		460.000 <sup>40</sup>	
Trợ cấp chương trình bán trú	Bộ GD-ĐT	Trẻ em dân tộc và trẻ em nghèo dân tộc Kinh đang theo học trung học		115.000 <sup>41</sup>	
<b>ĐỘ TUỔI LAO ĐỘNG</b>					
Hỗ trợ tiền điện	Bộ LĐTBXH	Hộ nghèo	2.000.000 <sup>42</sup>	49.000	872
Trợ cấp dành cho người nhiễm HIV và AIDS	Bộ LĐTBXH	Không thể lao động, không nhận các khoản trợ cấp khác và có trong danh sách nghèo	3.979	625.000	11
<b>KHUYẾT TẬT</b>					
Trợ cấp khuyết tật	Bộ LĐTBXH	Bị khuyết tật và không có khả năng lao động	745.265	270.000	2.204
Trợ cấp cho người bị tâm thần nặng	Bộ LĐTBXH	Được chẩn đoán là bị bệnh tâm thần nặng	174.254	270.000 <sup>43</sup>	785
Gia đình có từ 2 người bị khuyết tật nặng trở lên	Bộ LĐTBXH	Bị khuyết tật và không có khả năng lao động	22.939	540.000	443 <sup>44</sup>
<b>NGƯỜI CAO TUỔI</b>					
Trợ cấp cho người cao tuổi trên 80 tuổi	Bộ LĐTBXH	Mọi công dân trên 80 tuổi không có lương hưu	1.350.226	270.000 <sup>45</sup>	3.355
Trợ cấp cho người cao tuổi không nơi nương tựa	Bộ LĐTBXH	Thuộc danh sách hộ nghèo, không có gia đình hỗ trợ	207.421	405.000	

### **Hỗ trợ các nhóm đối tượng BTXH quy định tại Nghị định 136/2013/NĐ-CP**

Chín (9) nhóm đối tượng trợ giúp xã hội do Bộ LĐTBXH quản lý hỗ trợ theo Nghị định 136/2013/NĐ-CP về hình thức tương tự như riêng biệt, nhưng thực tế lại được quản lý như một hệ thống tích hợp cùng áp dụng một loạt các tiêu chí lựa chọn đối tượng, với mức hưởng khác nhau. Các chính sách này hỗ trợ các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương, tổng cộng khoảng 2,7 triệu người (trong báo cáo này được gọi là “trợ giúp xã hội thường xuyên cho các nhóm đối tượng BTXH của Bộ LĐTBXH”). Chính sách chủ yếu là lương hưu cho người trên 80 tuổi, xuất phát từ chính sách lương hưu cho người cao tuổi trên 90 tuổi thực hiện từ 2004<sup>46</sup>. Đây là chính sách hỗ trợ cho những người không có nguồn thu nhập đều đặn nào khác, ví dụ

<sup>37</sup> Viện KHLĐXH, sau đó do Viện KHLĐXH cập nhật (tháng 9/2015) – khoảng 2.000.000 trẻ em chỉ được nhận chi phí sinh hoạt.

<sup>38</sup> Tổng hỗ trợ sinh hoạt phí được thanh toán cho 9 tháng/1 năm (NHTG 2013c).

<sup>39</sup> Ngân sách gồm chi phí, hiện tại trả lại cho học sinh bằng tiền mặt.

<sup>40</sup> Được thanh toán 9 tháng/ 1 năm (NHTG 2013c).

<sup>41</sup> Được thanh toán 9 tháng / năm (NHTG 2013c).

<sup>42</sup> Số liệu ước tính của Phạm Thị Liên Phương, UNDP, truyền thông cá nhân.

<sup>43</sup> Nhóm này không được đề cập trong Nghị định 136/2013 vì thế giả định mức hưởng bằng mức hưởng cho người khuyết tật.

<sup>44</sup> Đây là số ước lượng do Phạm Thị Liên Phương (truyền thông cá nhân, UNDP) cung cấp.

<sup>45</sup> Mức chi trả trợ cấp cao hơn cho người cao tuổi ở một số nhóm đối tượng cụ thể, ví dụ nhóm người cao tuổi hơn 80 tuổi không có gia đình chăm sóc mà được “một người tình nguyện” của 1 hộ gia đình nghèo, hoặc nếu không thì sẽ được đưa tới sống tại trung tâm bảo trợ xã hội.

<sup>46</sup> Lương hưu từ BHXH đã thay thế cho quà tặng truyền thống trước đây là tặng áo lụa cho người cao tuổi.

nhu lương hưu hoặc trợ cấp cho Người có công. Hiện tại, chính sách này hỗ trợ cho 1,4 triệu người. Ngoài ra, chính sách này còn hỗ trợ một khoản phụ cấp nhỏ cho 207.000 người từ 60 đến 79 tuổi thuộc hộ nghèo và không nơi nương tựa. Khoảng 745.000 người khuyết tật nặng, cộng thêm 23.000 hộ có từ hai người khuyết tật trở lên và 174.000 người bị tâm thần nặng cũng được nhận trợ giúp xã hội thường xuyên. Khoảng 200.000 người thuộc các nhóm đối tượng BTXH khác, như trẻ mồ côi, người bị nhiễm HIV/AIDS và cha/mẹ đơn thân, cũng là đối tượng hưởng lợi từ chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên từ Bộ LĐTBXH.

Mức hưởng trợ cấp tối thiểu là 270.000 VND/ tháng, với các hệ số khác nhau để tính mức trợ cấp cho mỗi nhóm đối tượng (như quy định trong Nghị định 136/2013/NĐ-CP). Hệ số cao hơn được áp dụng khi đối tượng thuộc hai nhóm hoàn cảnh khó khăn – ví dụ như người cao tuổi bị khuyết tật hoặc bị nhiễm HIV /AIDS, hoặc là trẻ mồ côi (Toàn 2014). Tuy nhiên, vì phần lớn mức trợ cấp cho người cao tuổi và người khuyết tật áp dụng hệ số 1, nên mức hưởng đa phần là 270.000 VND/tháng. Trong năm 2013, kinh phí trợ giúp xã hội thường xuyên cho các nhóm đối tượng chính mà Bộ LĐTBXH đã chi trả chiếm khoảng 0,18% GDP (phần lớn chi cho chính sách người cao tuổi và người khuyết tật). Mức chi này có thể tăng từ tháng 01 năm 2015, chiếm 0,26% GDP.

Một đặc điểm của hỗ trợ theo nhóm đối tượng BTXH của Việt Nam là quyền tự quyết của các tỉnh trong việc thay đổi các nội dung thiết kế chính của chính sách. Mặc dù Chính phủ quy định chuẩn tối thiểu cho từng nhóm, một số tỉnh đã điều chỉnh mức chuẩn này, chủ yếu là các tỉnh có đóng góp cho ngân sách Nhà nước. Phổ biến nhất là các tỉnh đã điều chỉnh mức chuẩn trợ cấp, độ tuổi đủ điều kiện hưởng lương hưu xã hội cho người cao tuổi trên 80 tuổi, ví dụ TP. Hồ Chí Minh đã giảm độ tuổi hưởng lợi xuống còn 70 tuổi và Hà Nội giảm còn 75 tuổi, cũng như điều chỉnh chuẩn nghèo để lập danh sách hộ nghèo<sup>47</sup> của tỉnh. Một số tỉnh còn tăng mức chuẩn trợ cấp.

### **Hỗ trợ tiền điện**

Bộ LĐTBXH hỗ trợ một khoản nhỏ cho các hộ nghèo để chi trả tiền điện. Về lý thuyết, khoản trợ cấp này sẽ được cung cấp cho tất cả hộ nghèo, khoảng 11% dân số. Ngoài ra, “các nhóm đối tượng chính sách xã hội”, bao gồm hộ có thành viên nhận trợ giúp xã hội thường xuyên hàng tháng và tiêu thụ dưới 50 kWh tại các khu vực có kết nối điện lưới; hộ có thành viên nhận trợ giúp xã hội thường xuyên tại khu vực không kết nối điện lưới; và hộ dân tộc tại các khu vực không có điện lưới, cũng được nhận khoản trợ cấp này. Ước tính khoảng 2 triệu hộ đăng ký nhận hỗ trợ tiền điện<sup>48</sup>. Mức trợ cấp là 49.000 VND/tháng. Kinh phí hỗ trợ là 0,02% GDP trong năm 2013 và dự kiến tăng lên 0,03% trong năm 2015. Tuy nhiên, hỗ trợ chủ yếu của Chính phủ về tiền điện lại được thực hiện qua hình thức gián tiếp, nghĩa là giảm chi phí tiền điện cho khoảng 70% hộ gia đình trên toàn quốc, chiếm 1,83% GDP trong năm 2012 (xem chi tiết trong Phụ lục 2).

### **Hỗ trợ giáo dục**

Bộ GDĐT cấp học bổng cho học sinh dân tộc thiểu số và sống trong hộ nghèo tại các trường tiểu học và trung học. Tuy nhiên, ở nhiều nơi loại học bổng này không chi trả trực tiếp như một khoản trợ giúp xã hội cho hộ gia đình, mà chi trả gián tiếp bằng hiện vật cho trường. Năm 2014, khoảng 2 triệu học sinh, sinh viên đã nhận hỗ trợ giáo dục thường xuyên<sup>49</sup>. Mức hỗ trợ là 70.000 VND/ tháng (chi trả 9 tháng/năm), và tăng lên mức 470.000 VND cho một số học sinh trung học.

### **Hỗ trợ Người có công**

<sup>47</sup> Có thể các nội dung hỗ trợ khác cũng được điều chỉnh - ví dụ hệ số trợ cấp dùng để tính mức trợ cấp (xem phần 4.1.4) - song cần có thêm thông tin để đánh giá điểm này.

<sup>48</sup> Nguồn: Phạm Thị Liên Phương, UNDP, Truyền thông cá nhân.

<sup>49</sup> Nguồn: Viện KHLĐXH, sau đó được chỉnh sửa để bao gồm số liệu đầy đủ, lưu ý một số tài khoản bao gồm học phí hoàn lại cho học sinh tăng mức độ hỗ trợ và con số hưởng lợi lên 0,23% GDP tương đương 7,5 triệu người.



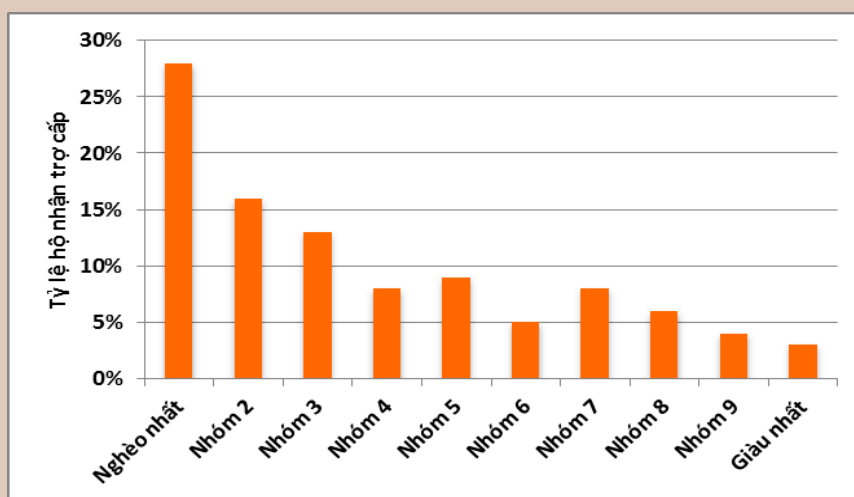
### Hộp 3: Trợ giúp ưu đãi Người có công

Hỗ trợ Người có công là khoản trợ giúp xã hội thường xuyên, đều đặn dành cho những Người có công và gia đình họ - những người đã cống hiến cho đất nước trong suốt thời kỳ cách mạng và chiến tranh. Các khoản trợ cấp này được chi trả trong suốt cuộc đời, bao gồm người cao tuổi, người khuyết tật, thương binh và trẻ em. Chính sách Người có công là một phần của hệ thống chính sách xã hội rộng lớn, bao gồm các hỗ trợ về y tế, giáo dục, việc làm và nhà ở cũng như các vấn đề khác.

Như đã nêu trong Phần 2.2, Việt Nam đã chi khoảng 1,1% GDP hỗ trợ chính sách người có công từ nguồn ngân sách Chính phủ. Mặc dù phần lớn trợ cấp được chi trả thường xuyên và có kế hoạch trước - đúng như bản chất của trợ giúp xã hội thường xuyên. Ngược lại, một số trợ giúp cho người đáng được hưởng thì lại *kém thường xuyên hơn*. Khoảng một triệu người được nhận trợ giúp xã hội thường xuyên dành cho Người có công, nhưng không có số chính xác về số người hưởng cho từng nhóm cụ thể (Castell và đồng nghiệp 2014). Theo Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2012, thì 8,3% người cao tuổi trên 60 tuổi được nhận trợ cấp Người có công, tương đương khoảng 800.000 người - điều này cho thấy phần lớn đối tượng nhận trợ cấp Người có công là người cao tuổi, có thể bao gồm người khuyết tật<sup>50</sup>. Năm 2012, mức hưởng trợ giúp xã hội thường xuyên đối với Người có công là 870.000 VND/tháng (mặc dù có nhiều hệ số áp dụng, tùy thuộc vào đối tượng thụ hưởng thuộc hạng mục nào).

Chính sách Người có công áp dụng triệt để phương pháp “xác định đối tượng” như mô tả trong Hình 2.5 về tỷ lệ xác định đối tượng - hay nói cách khác là tỷ lệ đối tượng thụ hưởng trong mỗi nhóm thập vị phân chi tiêu, dựa trên tỷ lệ phân bổ trước khi nhận trợ cấp của mọi đối tượng chứ không chỉ người cao tuổi. Số liệu cho thấy 57% người nhận trợ cấp này nằm trong nhóm 30% dân cư nghèo nhất, nghĩa là chính sách này cũng hiệu quả như các chính sách giảm nghèo khác ở các nước đang phát triển.

**Hình 2.5: Tỷ lệ xác định đối tượng của trợ cấp ưu đãi Người có công**<sup>51</sup>



## 2.3. Dịch vụ chăm sóc xã hội<sup>52</sup>

Dịch vụ chăm sóc xã hội là một cấu phần quan trọng trong chính sách xã hội rộng hơn của quốc gia, nhưng các nước đang phát triển chưa chú trọng đúng mức tới các dịch vụ này. Mục đích của dịch vụ chăm sóc xã hội là cung cấp thêm các dịch vụ, chăm sóc và bảo vệ cho các cá nhân và gia đình đặc biệt dễ bị tổn thương. Do vậy, ngoài việc bảo đảm cho mọi người trong xã hội có thu nhập tối thiểu - điều này có thể đạt được thông qua trợ giúp xã hội, là quan trọng, cũng cần nhận diện những trường hợp cần hỗ trợ bổ sung, đặc biệt là những người không thể tự chăm sóc bản thân hoặc phải đối mặt với

<sup>50</sup> Nguồn: Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS năm 2012). Thông tin về chính sách người có công trong dữ liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam là thông tin thu nhập hộ gia đình chứ không phải nguồn thu nhập của từng cá nhân. Theo đó, việc phân tách những người hưởng lợi trực tiếp và gián tiếp là không thực hiện được.

<sup>51</sup> Nguồn: Khảo sát mức sống gia đình Việt Nam (VHLSS) (năm 2012).

<sup>52</sup> Rất nhiều thông tin cung cấp trong phần này được lấy từ nguồn thông tin của Bộ LĐTBXH (2015a; 2015b).

những hiểm họa trong đời sống. Có thể các hỗ trợ bổ sung gồm nhà ở, chăm sóc cá nhân, thiết bị trợ giúp, hướng dẫn, tư vấn và sự bảo vệ khỏi bị lạm dụng.

Hệ thống chăm sóc xã hội của Việt Nam được dựa trên mạng lưới các trung tâm BTXH trên toàn quốc, hỗ trợ nơi ở cho các nhóm đối tượng BTXH. Tổng cộng có 393 trung tâm, trong đó 213 trung tâm công lập và 180 trung tâm ngoài công lập<sup>53</sup>. Về tổng thể, các trung tâm BTXH đã hỗ trợ khoảng 41.500 người, bao gồm các nhóm đối tượng sau:

- 156 trung tâm hỗ trợ đối tượng trẻ em;
- 134 trung tâm tổng hợp, hỗ trợ nhiều nhóm đối tượng BTXH;
- 27 trung tâm dành cho người khuyết tật;
- 26 trung tâm hỗ trợ bệnh nhân tâm thần;
- 13 trung tâm dành cho người cao tuổi; và
- 37 trung tâm công tác xã hội nói chung.

Các trung tâm BTXH công lập được Chính phủ chi trả trực tiếp, trong khi các đơn vị ngoài công lập cũng được Chính phủ hỗ trợ dựa trên các dịch vụ cung cấp, nhưng phần lớn thông qua hỗ trợ thuế. Mức chi trả tối thiểu cho các trung tâm BTXH là 700.000/người/tháng, do vậy, tổng kinh phí tối thiểu cho hợp phần này là 350 tỷ VND/năm.

Tuy nhiên, trong những năm gần đây, Việt Nam cũng đã xây dựng hệ thống công tác xã hội nhằm củng cố hệ thống cung cấp tất cả các dịch vụ xã hội cơ bản, chứ không giới hạn ở việc chăm sóc tập trung cho các đối tượng ở các trung tâm BTXH. Năm 2010, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 32/2010/QĐ-TTg để bước đầu triển khai quá trình xây dựng mạng lưới công tác xã hội chuyên nghiệp trong khuôn khổ hệ thống ASXH quốc gia. Kế hoạch quốc gia về công tác xã hội cũng được xây dựng, với mục tiêu đến 2020, công tác xã hội được coi là một nghề tại Việt Nam và hệ thống cung cấp dịch vụ công tác xã hội được thiết lập ở các cấp tỉnh, huyện và xã.

Như nội dung Báo cáo của Bộ LĐTBXH và UNICEF (2014), ở Việt Nam, công tác xã hội được định nghĩa là “một lĩnh vực phát triển mạnh mẽ dựa vào các nguyên tắc, phương pháp đặc biệt, nhằm hỗ trợ các cá nhân, nhóm đối tượng và cộng đồng giải quyết các vấn đề xã hội. Do vậy, công tác xã hội có mục tiêu hướng tới hạnh phúc và đời sống xã hội của người dân”<sup>54</sup>

Cuối năm 2013, qua triển khai Kế hoạch quốc gia, các trung tâm công tác xã hội đã được thành lập ở 30 tỉnh và 33 trung tâm nữa đã được phê duyệt thành lập (theo Bộ LĐTBXH và UNICEF 2014). Các trung tâm công tác xã hội cung cấp nhiều loại hình dịch vụ cho người dân, như tiếp cận với thông tin, dịch vụ tư vấn, xác định nhu cầu, cung cấp hỗ trợ chuyên nghiệp như tâm lý trị liệu và giới thiệu những người có nhu cầu tới các dịch vụ họ cần. Mỗi trung tâm có khoảng 4 đến 20 nhân viên, phụ thuộc vào mức kinh phí tỉnh, thành phố cấp. Cũng có sáng kiến thí điểm các trung tâm công tác xã hội dựa vào cộng đồng - nơi có 1 hoặc 2 “cộng tác viên công tác xã hội” bán chuyên nghiệp, đã được đào tạo qua một khóa ngắn hạn. Tuy nhiên, điều này chủ yếu xuất hiện ở các tỉnh giàu có khả năng chi trả cho các vị trí này (với mức lương khoảng 1.000.000VNĐ/tháng).

## 2.4. Trợ giúp đột xuất

Như mô tả ở Phần 3.5, Việt Nam phải gánh chịu thiên tai thường xuyên và ảnh hưởng của biến đổi khí hậu. Các thiên tai ngày càng tăng về tần suất và mức độ khắc nghiệt. Do đó cần phải có một hệ thống cung cấp hỗ trợ khẩn cấp cho những nạn nhân thiên tai, tổn thất và thiệt hại về tài sản.

<sup>53</sup> Số liệu của Chính phủ về số lượng các trung tâm BTXH không thống nhất. Số liệu lấy từ văn bản của Bộ LĐTBXH (2015a) nhưng ở văn bản của Bộ LĐTBXH (2015b) lại nêu hiện tại có 432 trung tâm BTXH, bao gồm 169 trung tâm công lập và 233 trung tâm ngoài công lập.

<sup>54</sup> Định nghĩa quốc tế về an sinh xã hội - như theo định nghĩa của Hiệp hội cán bộ công tác xã hội quốc tế. Nghề công tác xã hội thúc đẩy thay đổi xã hội, xử lý vấn đề trong mối quan hệ giữa con người. Và theo Hiệp hội các trường đào tạo công tác xã hội quốc tế năm 2001, là “trao quyền và sự tự do của con người nhằm đảm bảo đời sống”. Áp dụng lý thuyết về hành vi con người và các hệ thống xã hội, công tác xã hội được thực hiện khi người dân tương tác với môi trường. Nguyên tắc về quyền con người và công lý xã hội là nền tảng của công tác xã hội (Bộ LĐTBXH và UNICEF 2014).

Năm 2013, Việt Nam đã chi 5.666 tỷ Đồng, tương đương 0,16% GDP cho trợ giúp đột xuất từ nguồn ngân sách trung ương. Ngoài ra, các chính quyền địa phương và đơn vị tài trợ tư nhân<sup>55</sup> cũng thường xuyên bổ sung hỗ trợ cho hoạt động này. Ngân sách được dùng để hỗ trợ khẩn cấp cho những nạn nhân thiên tai, như xây dựng lại nhà ở và các tài sản bị phá hủy, hỗ trợ tiền mặt, thức ăn cũng như nhu yếu phẩm ngay sau thiên tai và miễn, giảm mua bảo hiểm y tế và đóng học phí (Viện KHLĐXH, 2015g). Hỗ trợ khẩn cấp do chính quyền cấp huyện, xã quản lý.

## 2.5. Tóm lược

Mức độ đầu tư vào đảm bảo an sinh tại Việt Nam – nếu tính cả lương hưu từ BHXH – là ở mức tương đối cao so với một đất nước có thu nhập trung bình, nhưng lại thiên về hỗ trợ người không nghèo trong xã hội. Như phân tích chi tiết tại Phần 4.1.3, trong khi những người khá giả hơn được hưởng BHXH và rất nhiều khoản trợ giúp xã hội thường xuyên đang nhằm tới người nghèo, một phần lớn người đủ 80 tuổi, đáp ứng điều kiện của chính sách, lại không tiếp cận các hỗ trợ đảm bảo an sinh. Có thể gọi nhóm này là nhóm “trung lưu bị bỏ sót”. Nhiều trong số họ đang sống trong hộ gia đình lao động ở khu vực phi chính thức, thu nhập bấp bênh, dễ bị tổn thương do các cú sốc hoặc khủng hoảng. Nếu họ có thể tiếp cận đảm bảo an sinh, khả năng hồi phục và an sinh của các hộ gia đình này cũng được cải thiện đáng kể.

Trên thực tế, như đề cập ở Phần 4.1.2, mức đầu tư của Việt Nam vào trợ giúp xã hội thường xuyên còn ít hơn so với nhiều quốc gia có thu nhập thấp ở Châu Á, như Nepal, Bangladesh và Pakistan. Hơn nữa, mức đầu tư vào dịch vụ chăm sóc xã hội và trợ giúp khẩn cấp cũng ở mức tối thiểu. Trên thực tế, các hệ thống an sinh xã hội và trợ giúp xã hội không còn phù hợp với một quốc gia có mức thu nhập trung bình. Mặc dù nền kinh tế đã tăng trưởng mạnh, các hệ thống đảm bảo an sinh và trợ giúp xã hội không theo kịp và cũng không thể đối phó với nhiều thách thức mà Việt Nam đang gặp phải. Thực chất, nếu cả 2 hệ thống – đặc biệt là trợ giúp xã hội – không được tăng cường, những tiến bộ đã đạt được của Việt Nam sẽ bị hủy hoại. Như đã phân tích ở trên, một nhân tố quan trọng dẫn đến thành công của các nước phát triển chính là mức độ đầu tư xứng đáng cho đảm bảo an sinh và trợ giúp xã hội. Nếu không tăng đầu tư vào các hệ thống này, Việt Nam sẽ không thể có được thành công như các nước phát triển.

Thật vậy, mặc dù Hiến pháp quốc gia đã nêu việc tiếp cận đảm bảo an sinh là quyền được hưởng của người dân, trụ cột trợ giúp xã hội hiện nay của hệ thống đảm bảo an sinh quốc gia không thể thực hiện nhiệm vụ do Hiến pháp đặt ra. Chỉ có chính sách hỗ trợ người trên 80 tuổi và người khuyết tật là dựa trên quyền được hưởng. Còn lại, như sẽ mô tả trong Chương 4, các chính sách này còn nhiều bất cập và rất nhiều người cao tuổi, người khuyết tật cũng cần có những chính sách tương tự. Trên thực tế, những quốc gia có thu nhập trung bình như Thái Lan, Georgia, Brazil, Argentina, Bolivia, Nam Phi và Namibia đã chi trả lương hưu cho phần lớn người dân trên 60 tuổi. Một số quốc gia khác cũng đang đầu tư vào trợ cấp cho người khuyết tật và trẻ em, như Nam Phi và Argentina đã triển khai trợ cấp cho trên 70% trẻ em, Mông cổ đang dẫn đầu các nước Châu Á khi thực hiện trợ cấp cho mọi trẻ em trên toàn quốc.

Chương tiếp theo sẽ phân tích các thách thức mà Việt Nam đang đối mặt mà có thể giải quyết bằng tăng cường đầu tư vào đảm bảo an sinh và trợ giúp xã hội. Tiếp đó là phần đánh giá điểm mạnh và điểm yếu của hệ thống trợ giúp xã hội hiện tại trước khi đưa ra đề xuất để tăng cường hiệu quả của hệ thống.

## 3. THÁCH THỨC ĐỐI VỚI VIỆT NAM VÀ LÝ DO ĐẦU TƯ VÀO TRỢ GIÚP XÃ HỘI

Với vị thế một nước thu nhập trung bình, Việt Nam tiếp tục phải đối mặt với rất nhiều thách thức, mà đa phần trong số đó có thể được giải quyết phần nào bằng cách tăng đầu tư vào trợ giúp xã hội. Chương này tập trung phân tích các thách thức lớn như kinh tế trì trệ, phần lớn dân số dễ bị nghèo đói, bất bình đẳng dân tộc và chênh lệch giữa các vùng địa lý, nhận thức về bất bình đẳng và mối đe dọa đối với sự gắn kết xã hội và những cú sốc tự nhiên.

<sup>55</sup> Nguồn: Khondker (2015).

### 3.1 Kinh tế trì trệ

Như đã thảo luận trong phần Giới thiệu, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam đã giảm từ 7 - 8% mỗi năm xuống còn khoảng 5.5% do một số nguyên nhân chủ yếu. Năng suất lao động không còn là động lực chính thúc đẩy phát triển kinh tế, thay vào đó là sự đầu tư vốn (theo Ngân hàng thế giới 2013a). Một số nhà bình luận đã liên hệ giữa việc cải thiện năng suất chậm dần với sự xuất hiện bẫy thu nhập trung bình và lập luận rằng Việt Nam đang bị mắc kẹt trong một quỹ đạo tăng trưởng thấp và không thể chuyển đổi từ phát triển kinh tế trên diện rộng sang phát triển kinh tế theo chiều sâu<sup>56</sup>. Trong khi xuất hiện một cái bẫy như vậy là chủ đề của các tranh luận, thì sự trì trệ về năng suất lao động không còn là một mối nghi ngờ, mà đã trở thành mối quan ngại lớn của Chính phủ cũng như là một ưu tiên trong những năm tới. Theo Ngân hàng Thế giới (2013a) lập luận, đầu tư vào vốn sẽ không tạo ra tăng trưởng kinh tế bền vững và Việt Nam cần phải tái tập trung tăng đầu tư vào chất lượng lao động thông qua phát triển lực lượng lao động tay nghề cao.

Hơn nữa, nhu cầu nội địa tại Việt Nam còn yếu (theo NHTG 2013b). Việc đầu tư thấp vào trợ giúp xã hội thường xuyên cho thấy rằng Việt Nam chưa thực hiện hiệu quả việc tái phân phối của cải và trao quyền chi tiêu cho những người nghèo hơn trong xã hội - như một công cụ để kích thích tiêu dùng. Các nước phát triển đầu tư vào đảm bảo an sinh để tạo nhu cầu trong nền kinh tế và một loạt các quốc gia thu nhập trung bình cũng theo mô hình tương tự. Ví dụ, Uzbekistan, Trung Quốc và Thái Lan đã mở rộng hệ thống trợ giúp xã hội trong suốt thời gian suy thoái toàn cầu nhằm kích cầu. Trung Quốc và Thái Lan đã áp dụng mức bao phủ lương hưu người cao tuổi gần như phổ cập toàn dân<sup>57</sup>.

Thông qua tăng đầu tư vào trợ giúp xã hội, Việt Nam có thể hỗ trợ tăng trưởng kinh tế theo nhiều cách. Bằng cách tăng thu nhập cho các hộ ở tuổi lao động và giảm thiểu ảnh hưởng rủi ro, người dân có thể đầu tư để tăng cường sự phát triển của con em họ, từ đó tạo ra lực lượng lao động tương lai có năng suất cao hơn. Việc đảm bảo thu nhập thường xuyên để giúp các hộ có thể nuôi con cái của họ, dù ở mức tối thiểu, củng cố thêm lòng tin, sẵn sàng và khả năng đầu tư phát triển kinh doanh, tìm kiếm việc làm. Thực tế, việc được nhận các khoản thu thường xuyên và có thể dự đoán trước có thể giúp các hộ hồi phục nhanh hơn từ các cú sốc và lấy lại năng suất lao động cao hơn. Bằng cách tái phân phối của cải tới những người nghèo trong xã hội, Việt Nam có thể làm tăng nhu cầu hàng hóa và dịch vụ, mà phần lớn được sản xuất nội địa. Nhu cầu chi tiêu này có thể thúc đẩy nền kinh tế địa phương và quốc gia, tạo ra thị trường sôi động hơn, đem lại lợi ích cho những người tạo ra của cải. Hơn nữa, nếu Việt Nam có một hệ thống trợ giúp xã hội mở rộng hơn, Chính phủ có thể nhanh chóng tăng giá trị trợ cấp như là một phương tiện thúc đẩy nền kinh tế.

### 3.2. Tiếp tục tình trạng dễ bị nghèo đói và không đảm bảo thu nhập

Trong những năm gần đây, cộng đồng quốc tế ngày càng nhận thức rõ rằng thu nhập của hộ gia đình không phải ở trạng thái tĩnh mà luôn thay đổi. Do vậy, phần này của Báo cáo sẽ tập trung phân tích thu nhập và động lực thúc đẩy tiêu dùng tại Việt Nam; tìm hiểu một bộ phận lớn dân số Việt Nam có nguy cơ rơi vào bẫy nghèo hoặc không đảm bảo về thu nhập như thế nào. Phần này cũng biện giải những rủi ro và thách thức đối với các hộ trong suốt vòng đời đóng góp vào những thay đổi này ra sao.

#### 3.2.1. Biến động thu nhập

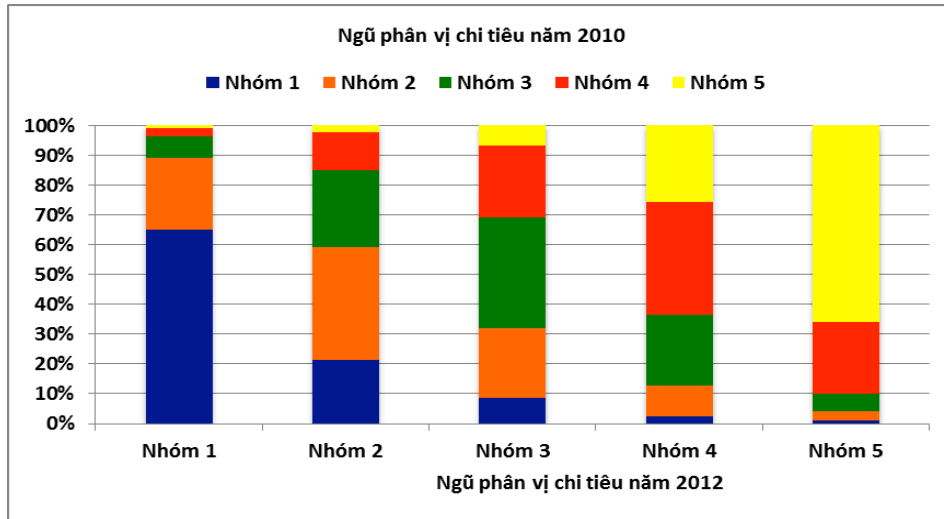
Trong khi tỷ lệ nghèo đưa ra hình ảnh tĩnh theo thời gian, nhưng thực tế luôn có những thay đổi đáng kể xung quanh chuẩn nghèo, với những người chuyển dịch lên – xuống giữa chuẩn nghèo. Thu nhập của cá nhân và của hộ gia đình luôn thay đổi, tăng và giảm khi người tạo thu nhập không chống đỡ nổi các cú sốc, như bệnh tật, khuyết tật và thất nghiệp, hoặc khi tận dụng tốt các cơ hội. Hình 3.1 cho thấy trạng thái của hộ gia đình ở Việt Nam đã thay đổi trong giai đoạn từ năm 2010 và 2012, thể hiện ở các nhóm ngũ vị phân về chi tiêu theo đó các nhóm hộ thuộc ngũ vị phân này trong 2010 lại dịch chuyển

<sup>56</sup> Xem VN News về nội dung Cái bẫy của Việt Nam: <http://vietnamnews.vn/opinion/in-the-spotlight/253608/jury-out-on-vns-middle-income-trap-status.html>; Aiyar et al (2013), đưa ra một bài thảo luận hoàn thiện hơn về những vấn đề mà các quốc gia thu nhập trung bình đang gặp phải – xem thêm: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1371.pdf>

<sup>57</sup> Lu (2012); Tổ chức HelpAge International (2013), Kidd (2014),

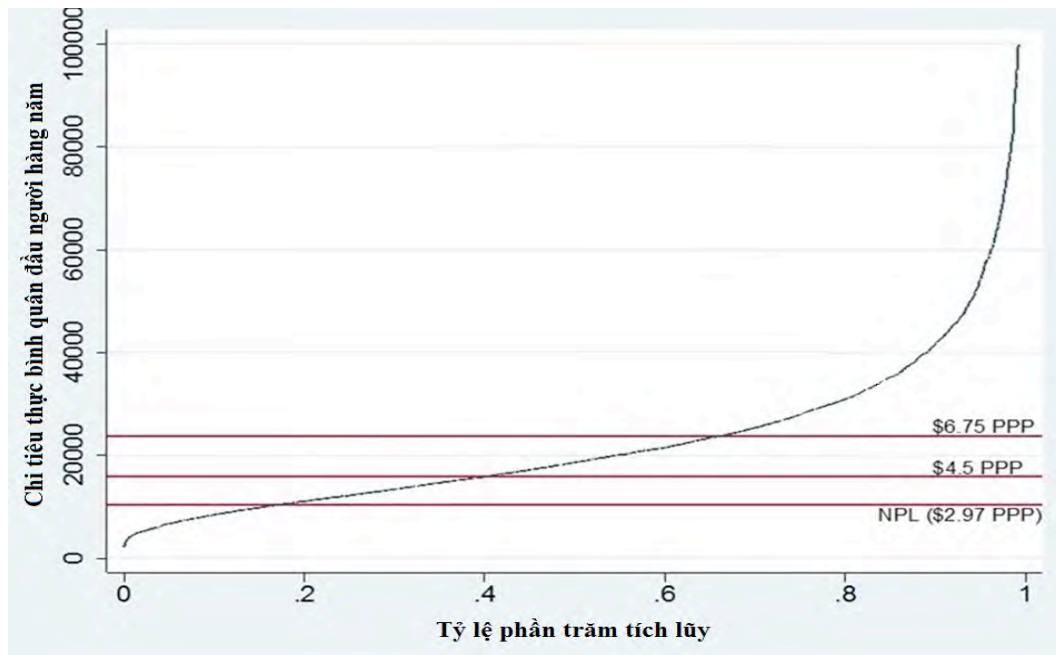
sang nhóm ngũ vị phân khác trong năm 2012. Có khoảng 35% số hộ thuộc nhóm nghèo nhất trong năm 2010 nhưng đã chuyển sang nhóm khá giả hơn vào năm 2012 và một tỷ lệ tương tự số hộ dịch chuyển từ nhóm khá giả hơn sang nhóm nghèo nhất. Thêm vào đó, trong năm 2012, gần 1/3 (khoảng 29.5%) số hộ là hộ nghèo trong khi tại thời điểm 2010 các hộ này lại không nghèo.

**Hình 3.1: Sự chuyển dịch giữa các nhóm ngũ vị phân theo chi tiêu GD 2020-2012**



Một lý do dẫn đến việc dịch chuyển mạnh mẽ xung quanh trạng thái nghèo (sự dịch chuyển này còn mạnh mẽ hơn, nếu thực hiện khảo sát thường xuyên hơn) là mức chi tiêu của phần đông các hộ gia đình không có chênh lệch lớn. Hình 3.2 cho thấy mức tiêu dùng tích lũy của các hộ từ nghèo nhất đến giàu nhất. Khi so sánh giữa phần lớn các hộ gia đình, sự khác biệt tương đối nhỏ. Thực tế là, để minh họa cho tính nhạy cảm của phân bố tỷ lệ nghèo khi có thay đổi về thu nhập (giả sử do một cú sốc), ta chỉ cần tăng chuẩn nghèo của TCTK/NHTG lên 20%, thì tỷ lệ nghèo sẽ tăng thêm 52% (lên mức 26.1%).

**Hình 3.2: Chi tiêu tích lũy của các hộ gia đình và các đường nghèo khác nhau**



Ngoài ra, mặc dù không nghèo, một phần lớn dân số chưa có mức chi tiêu được đánh giá là đảm bảo an sinh, giúp họ có khả năng đầu tư đầy đủ cho con cái hoặc thực sự tiết kiệm cho tương lai. Khi ngày càng trở nên thịnh vượng hơn, Việt Nam sẽ cần giải quyết những vấn đề và nhu cầu của những người có mức thu nhập dưới trung bình và không đảm bảo an sinh. Như Hình 3.1 phản ánh, có sự biến động đáng kể

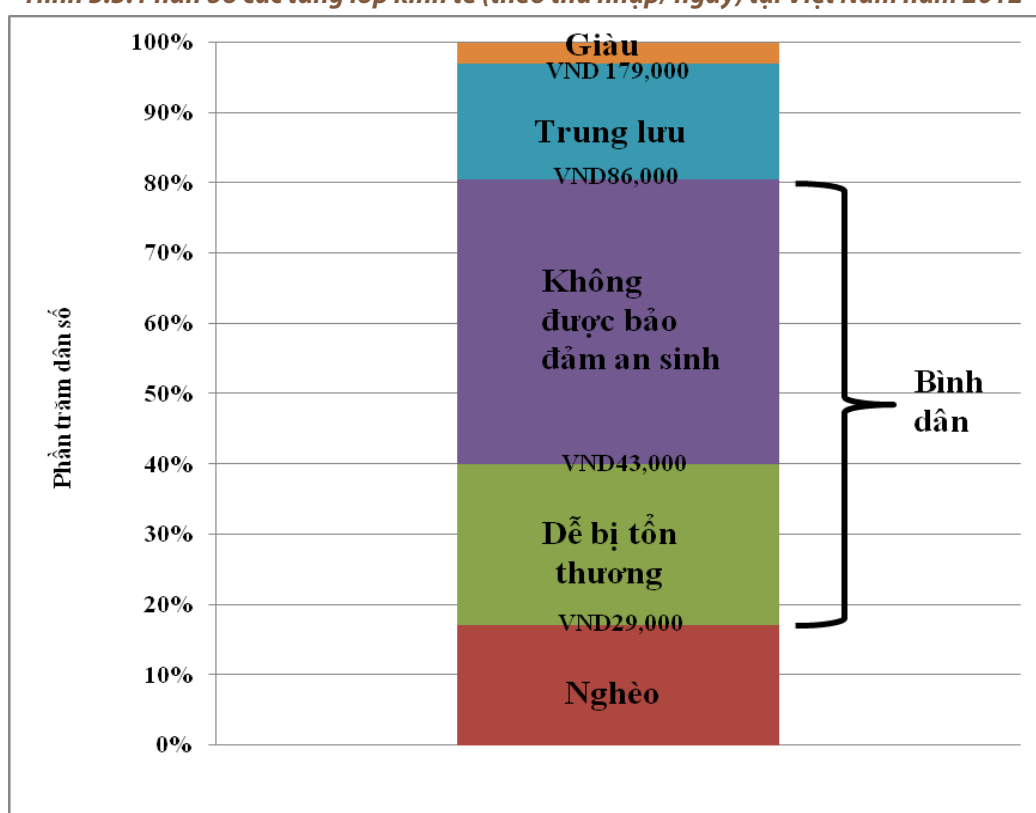


về tiêu dùng giữa những người thuộc các nhóm bách vị phân thứ từ 20 đến 80 trong phân bố chi tiêu năm 2012. Cụ thể, chỉ có 37,1% hộ gia đình thuộc ngũ phân vị thứ 3 của năm 2010 giữ nguyên vị trí của nhóm này trong năm 2012. Khoảng 8% nhóm hộ thuộc ngũ vị phân thứ 3 trên thực tế đã rơi vào ngũ phân vị nghèo nhất. Bất cứ lúc nào các cú sốc, khủng hoảng cũng có tác động lớn tới thu nhập của 80% dân số và có khả năng đẩy họ vào cảnh nghèo đói.

### 3.2.2. Các tầng lớp kinh tế ở Việt Nam

Hình 3.3 giúp chúng ta hiểu về sự bất bình và biến động thu nhập trong bối cảnh phân loại dân số Việt Nam theo các tầng lớp kinh tế khác nhau và xác định tầng lớp trung lưu là những người có mức chi tiêu trên 86.000 VND/đầu người/ngày, như vậy chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ trong tổng dân số. Cộng hai nhóm trung lưu và thượng lưu chỉ chiếm 19,4% tổng dân số. Khoảng 41% dân số có mức chi tiêu từ 43.000VND đến 86.000 VND/đầu người/ngày - được coi là nhóm có thu nhập không ổn định. Khoảng 40% dân số còn lại thuộc hộ nghèo hoặc cận nghèo. Như đã lập luận ở trên, sự dịch chuyển giữa các tầng lớp là rất lớn.

**Hình 3.3: Phân bố các tầng lớp kinh tế (theo thu nhập/ ngày) tại Việt Nam năm 2012<sup>58</sup>**

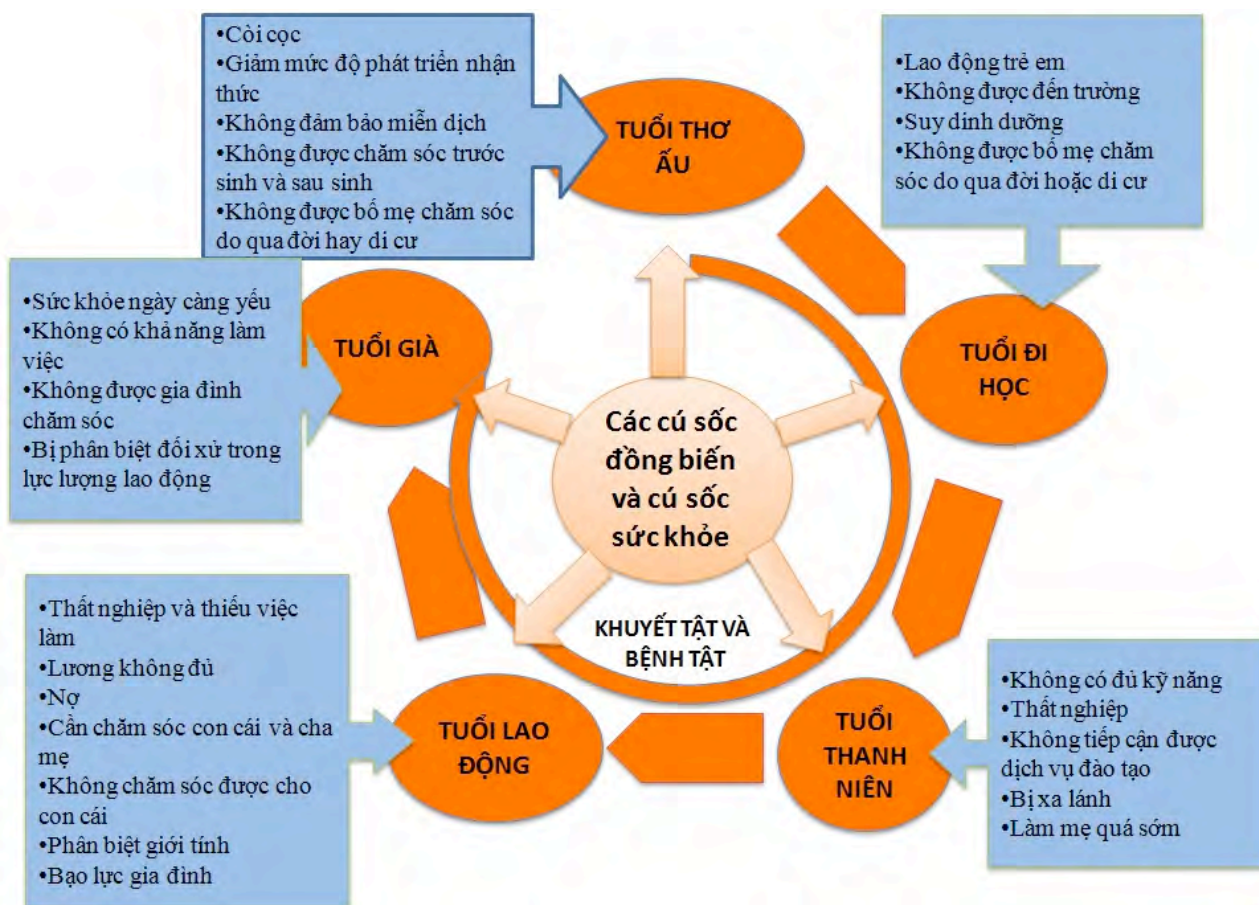


### 3.2.3. Những thách thức của người dân trong suốt vòng đời

Phần lớn các khủng hoảng và cú sốc đối với con người có liên quan đến các giai đoạn trong vòng đời của họ. Tính chất của những thách thức tiềm ẩn thay đổi trong suốt vòng đời. Trong Hình 3.4 mô tả ngắn gọn một số thách thức chính, từ thời thơ ấu đến khi tuổi già. Hình này cũng chỉ ra rằng sức khỏe và những cú sốc có thể ảnh hưởng đến con người tại bất kỳ thời điểm nào trong cuộc đời, mặc dù mỗi độ tuổi sẽ có những rủi ro về sức khỏe khác nhau. Những phần sau đây mô tả một số thách thức theo vòng đời tại Việt Nam. Một thách thức lớn khác trong vòng đời là khuyết tật sẽ được đề cập riêng.

<sup>58</sup>Nguồn: VHLSS 2012.

**Hình 3.4: Những thách thức lớn theo vòng đời có thể được giải quyết (ít nhất một phần) bằng trợ giúp xã hội thường xuyên**



### **Trẻ em tuổi mẫu giáo**

Thời thơ ấu là giai đoạn quan trọng nhất cho sự phát triển của bất kỳ cá nhân nào, vì sự thất bại về phát triển thể chất và nhận thức sẽ không thể khôi phục được (DFID 2010). Hơn nữa, một môi trường gia đình hỗ trợ và chăm sóc, cùng với việc được tiếp cận các trung tâm giáo dục mầm non có thể chuẩn bị tốt cho trẻ trước khi học tiểu học và thúc đẩy cải thiện kết quả học tập.

Mặc dù Việt Nam đã có những kết quả tích cực trong giảm nghèo, nhưng khoảng 50% trẻ em vẫn tiếp tục sống trong cảnh nghèo hoặc cận nghèo<sup>59</sup>. Trên thực tế, có thêm con thường dẫn đến nghèo đói và gây ra áp lực cho gia đình. Vì bố mẹ phải dành thời gian chăm trẻ, không còn nhiều thời gian làm việc, dẫn đến giảm thu nhập, trong khi chi phí sinh hoạt tăng lên do phải đáp ứng nhu cầu của thành viên mới trong gia đình. Bên cạnh đó, suy dinh dưỡng vẫn là một thách thức lớn. Trong năm 2011, có 22% số trẻ dưới 5 tuổi bị còi cọc. Tỷ lệ này ở trẻ em từ 24 đến 35 tháng tuổi tăng lên đến 28,5% (TCTK 2011). Một tỷ lệ lớn trẻ vẫn không thể tham gia giáo dục mầm non, trong đó có 38% trẻ 3 tuổi, mặc dù tỷ lệ này có giảm xuống 18% đối với trẻ từ 4 tuổi trở lên. Trên thực tế, với bằng chứng thuyết phục cho thấy hiện trạng kinh tế của Việt Nam có liên quan tới khả năng nhận thức. Một nghiên cứu “Đời tuổi trẻ” tại Việt Nam cho thấy kết quả trắc nghiệm về sử dụng vốn từ để mô tả hình ảnh (PPVT) – một công cụ được sử dụng rộng rãi nhằm đánh giá khả năng nhận thức của nhóm trẻ 5 tuổi, cho thấy: trẻ thuộc hộ khá cao hơn so với trẻ thuộc hộ nghèo (Ngân hàng Thế giới 2013a). Trẻ nhỏ bị còi cọc hoặc không được tham gia giáo dục mầm non sớm khó có thể phát huy tối đa tiềm năng và thu nhập trong tương lai của các em cũng sẽ giảm đi, cản trở sự phát triển kinh tế của đất nước.

<sup>59</sup> VHLSS 2012.

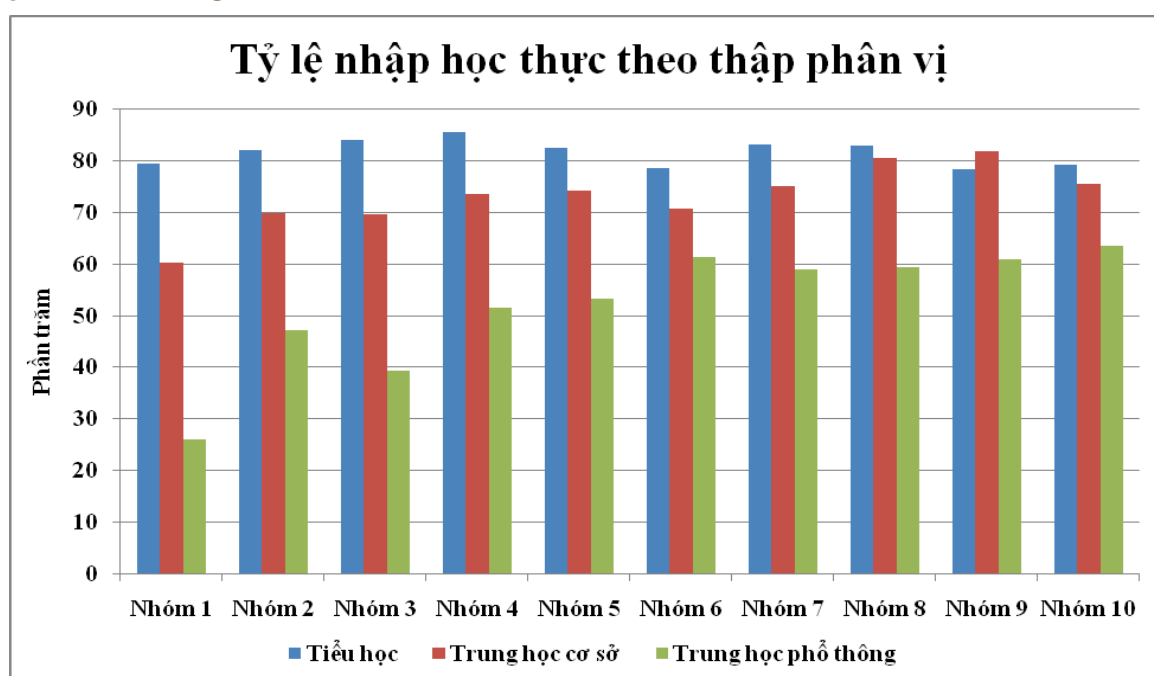
Một chính sách trợ cấp cho trẻ em có thể góp phần to lớn cải thiện đời sống cho các em; tăng thu nhập cho hộ và cung cấp tiền mặt cho các hộ đầu tư cho con em; cho các em một cuộc sống gia đình cải thiện hơn. Đã có minh chứng quốc tế rõ ràng cho thấy các khoản trợ cấp trẻ em đã giúp cải thiện điều kiện dinh dưỡng, từ đó nâng cao kết quả nhận thức của các em. Nếu các gia đình ít bị áp lực tài chính hơn, họ có thể dành nhiều thời gian hơn vào việc động viên con cái và có tiền cho các con học giáo dục mầm non.

### Trẻ em tuổi đến trường

Nâng cao năng suất lao động phụ thuộc nhiều vào việc đảm bảo cho trẻ em được giáo dục tốt nhất có thể. Trên thực tế, trình độ học vấn của trẻ em là nhân tố quyết định mức thu nhập trong tương lai. Ở Việt Nam, người lao động đã tốt nghiệp phổ thông trung học có thu nhập cao hơn 30% so với người chỉ mới tốt nghiệp tiểu học (NHTG 2013a). Đây không chỉ là kết quả của việc có kỹ năng cao hơn. Đã có những minh chứng xác đáng rằng người lao động có học vấn cao hơn có sự tận tâm hơn trong công việc (NHTG 2013a). Những hộ gia đình không có thu nhập đảm bảo thì khó có thể đảm bảo cho con cái được giáo dục tốt, cũng như tạo ra môi trường học tập phù hợp tại nhà. Trên thực tế, có đến gần một nửa số trẻ em ở độ tuổi đến trường ở Việt Nam đang sống trong cảnh nghèo hoặc cận nghèo. Ngoài ra, còn nhiều em khác sống trong các hộ gia đình có thu nhập không đầy đủ và không đảm bảo<sup>60</sup>.

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã có nhiều tiến bộ trong việc tăng số lượng học sinh đến trường, ở cả bậc tiểu học và trung học (NHTG 2013a). Khoảng 97,9% số trẻ em ở độ tuổi tiểu học được đến trường, trong đó tỷ lệ nhập học của bé trai và bé gái khác nhau không đáng kể<sup>61</sup> (TCTK 2011). Đối với học sinh ở độ tuổi trung học thì tỷ lệ nhập học bắt đầu giảm và chỉ tăng lên khi các em ở độ tuổi lớn hơn. Trong năm 2012, có khoảng 90% trẻ em nam đi học ở tuổi 12, nhưng ở tuổi 16, tỷ lệ này đã giảm xuống chỉ còn 67%. Đối với trẻ em nữ thì tỷ lệ có cao hơn một chút<sup>62</sup>. Hình 3.5 cho thấy tỷ lệ nhập học thấp hơn ở cấp trung học cơ sở có liên quan đến tình hình kinh tế hộ gia đình và trẻ em nghèo ít có khả năng đến trường hơn.

**Hình 3.5: Tỷ lệ nhập học thực ở cấp tiểu học, trung học cơ sở và trung học phổ thông theo nhóm thập vi phân về tiêu dùng<sup>63</sup>**



<sup>60</sup> Nguồn: Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam 2012.

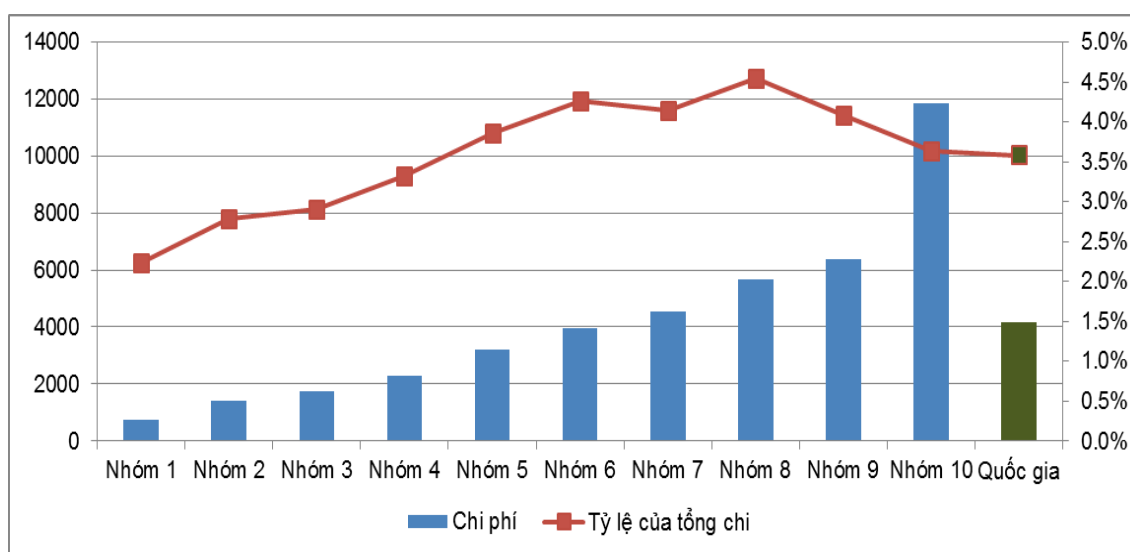
<sup>61</sup> Một tỷ lệ nhỏ trẻ em đang học trung học.

<sup>62</sup> Nguồn: Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam 2012.

<sup>63</sup> Nguồn: Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (2012).

Đi học thật tốn kém. Trong năm 2012, mức chi tiêu trung bình hàng tháng cho giáo dục là khoảng 350.000 VND, cao hơn nhiều so với mức hỗ trợ giáo dục 70.000VND/tháng<sup>64</sup>. Tuy nhiên, như Hình 3.6 cho thấy, các hộ ở mức giữa trong Bảng phân bố tiêu dùng đang phải nỗ lực để theo kịp với các hộ khá về mức chi cho giáo dục. Thực tế là, nếu tính theo tỷ trọng trên tổng chi tiêu của hộ, thì chi giáo dục tại các hộ thuộc nhóm thập vị phân từ 5 đến 9 là mức cao nhất. Các hộ thu nhập thấp và trung bình cũng thấy khó khăn khi phải chi phí học thêm cho con em (Kidd và Abu-el-Haj 2015). Các em không được học thêm có nguy cơ bị tụt hậu so với các bạn đồng lứa và khó có khả năng cạnh tranh trên thị trường lao động. Các hộ khó khăn về tài chính cho con em đi học sẽ khó có thể tạo môi trường thuận lợi cho việc học tập tại nhà (NHTG 2013a). Thu nhập thấp và chi phí học tập cao có thể là nguyên nhân gây ra tình trạng trẻ em - chủ yếu là trẻ em nam, phải tham gia thị trường lao động. Chỉ có trên 10% trẻ em trong độ tuổi từ 10 đến 14 có việc làm, trong khi tỷ lệ này ở lứa tuổi từ 15 đến 19 là 40% (TCKT 2011).

**Hình 3.6: Chi tiêu của gia đình cho giáo dục (2012)<sup>65</sup>**



Những khó khăn về tài chính của gia đình khi cho con ăn học có thể được giải quyết một phần bằng cách giúp họ tiếp cận với trợ giúp xã hội, ví dụ như trợ cấp cho trẻ em. Tuy nhiên, như Ngân hàng Thế giới (2013a) lập luận, việc này cần được bổ sung bằng việc đầu tư thêm vào chính hệ thống giáo dục nhằm giảm học phí và nâng cao chất lượng đào tạo<sup>66</sup>.

### **Tuổi thanh niên**

Nhiều thanh niên ở Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều thách thức khi tham gia thị trường lao động, đặc biệt khi họ không được trang bị đầy đủ kỹ năng cần thiết ở cấp trung học. Các khảo sát cho thấy, chủ lao động luôn băn khoăn về kỹ năng của lao động trẻ, bởi thực tế số lao động trẻ có đủ kỹ năng cần thiết để đảm bảo năng suất lao động cao không nhiều<sup>67</sup> (Trung tâm Nghiên cứu Thị trường Lao động 2010; NHTG 2013a). Một số lao động trẻ có thể tiếp tục học đại học nhằm mở rộng tiến độ của mình. Tuy nhiên, việc học tiếp phụ thuộc vào khả năng tài chính của gia đình. Hình 3.7 cho thấy, 7,2% thanh niên ở độ tuổi từ 18 đến 24 thuộc các gia đình trung lưu và khá giả - thuộc nhóm ngũ vị phân giàu nhất, được đi học. Tỷ lệ này giảm mạnh ở các nhóm ngũ vị phân nghèo hơn.

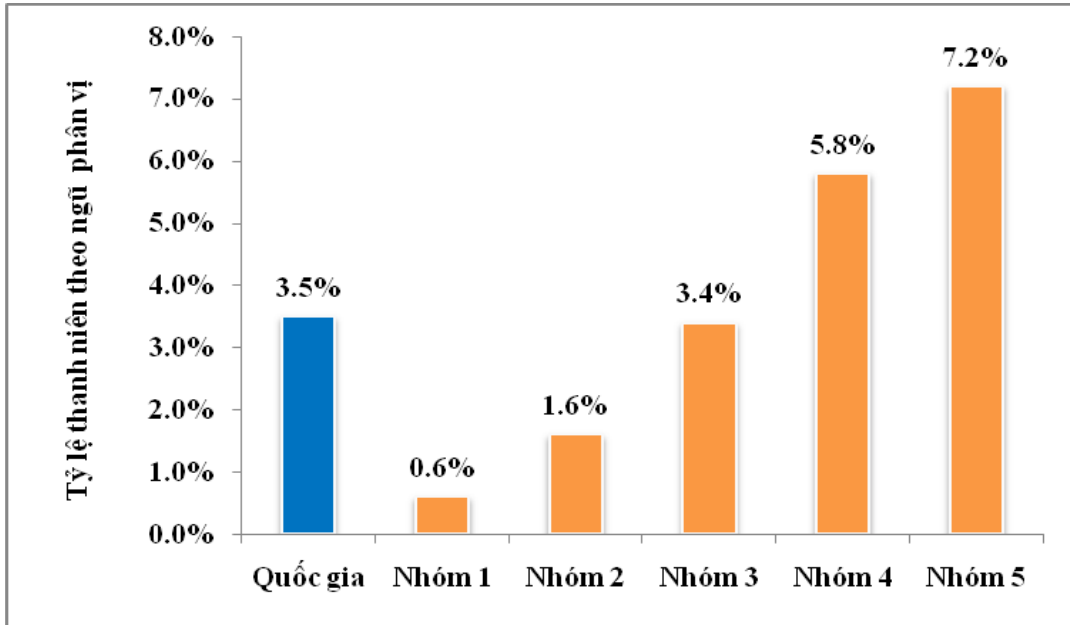
<sup>64</sup> Nguồn: VHLSS 2012.

<sup>65</sup> Nguồn: VHLSS 2012. Giá trị trong biểu đồ là giá trị chung mức chi tiêu của các hộ gia đình chứ không phải là giá trị của khoản chi tiêu riêng cho giáo dục.

<sup>66</sup> Mặc dù các trường học Việt Nam đã làm rất tốt công việc phổ cập dạy chữ và dạy tính toán cơ bản, cần phải tăng cường đầu tư nhằm tạo điều kiện kích thích khả năng tư duy sáng tạo và tư duy phản biện cho trẻ (Ngân hàng Thế giới 2013a).

<sup>67</sup> Xem Trung tâm Nghiên cứu Thị trường Lao động (2010).

**Hình 3.7: Tỷ lệ thanh niên ở độ tuổi từ 18 đến 24 đang học đại học theo nhóm ngữ vi phân về tài sản**



Không có số liệu cụ thể về việc làm của lao động trẻ, nhưng tỷ lệ thất nghiệp trong giới trẻ được cho là khá cao (Trung tâm Nghiên cứu Thị trường Lao động 2010). Chính phủ cho rằng tỷ lệ này cao gấp 3 lần tỷ lệ thất nghiệp của dân số trong độ tuổi lao động nói chung và đặc biệt cao ở khu vực đô thị.<sup>68</sup> Có khoảng 1,2 triệu thanh niên tham gia thị trường lao động mỗi năm và Tổ chức Lao động Quốc tế ước tính, có khoảng 53% thanh niên dưới 25 tuổi có “việc làm bấp bênh” trong khu vực kinh tế phi chính thức, không được tiếp cận hệ thống đảm bảo an sinh<sup>69</sup>.

Do vậy, nhu cầu chủ yếu của nhiều lao động trẻ là nâng cao kỹ năng và có được công việc năng suất. Xét trên phạm vi rộng, nhu cầu này nên được giải quyết từ bậc trung học. Tuy nhiên, nói đến trợ giúp xã hội cho học sinh trung học có thể không được ưu tiên, so với việc hỗ trợ đào tạo nghề và cơ hội việc làm. Nhà nước nên cân nhắc rà soát hệ thống việc làm công và quyết định xem liệu có thể phát triển hệ thống này theo hướng thu hút nhiều lao động, từ đó tạo nhiều cơ hội việc làm hơn cho lao động trẻ, bên cạnh việc đào tạo. Cũng cần có nhiều sáng kiến để hỗ trợ lao động trẻ tìm kiếm cơ hội việc làm trên thị trường lao động.

### **Người ở tuổi lao động**

Lực lượng tham gia lao động tại Việt Nam khá cao so với các đối thủ cạnh tranh khác trong khu vực, như Thái Lan, Indonesia và Philippines. Hình 3.8 cho thấy trong độ tuổi từ 25 đến 55 hầu hết nam giới tham gia lao động, mặc dù các nguồn dữ liệu khác phản ánh rằng sự tham gia lực lượng lao động của nam giới chỉ ở mức trên 80% (Pierre 2012). Số lượng nữ giới trong lực lượng lao động ít hơn khoảng 9% so với nam giới <sup>70</sup> (Pierre 2012). Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2012 cho thấy, độ tuổi từ 25 đến 29 là một trong những giai đoạn nam giới và nữ giới có cách biệt lớn nhất. Điều này có thể cho thấy những thách thức của phụ nữ khi tái gia nhập thị trường lao động sau khi sinh nở, vì ở Việt Nam các cơ sở chăm sóc trẻ em còn rất hạn chế.

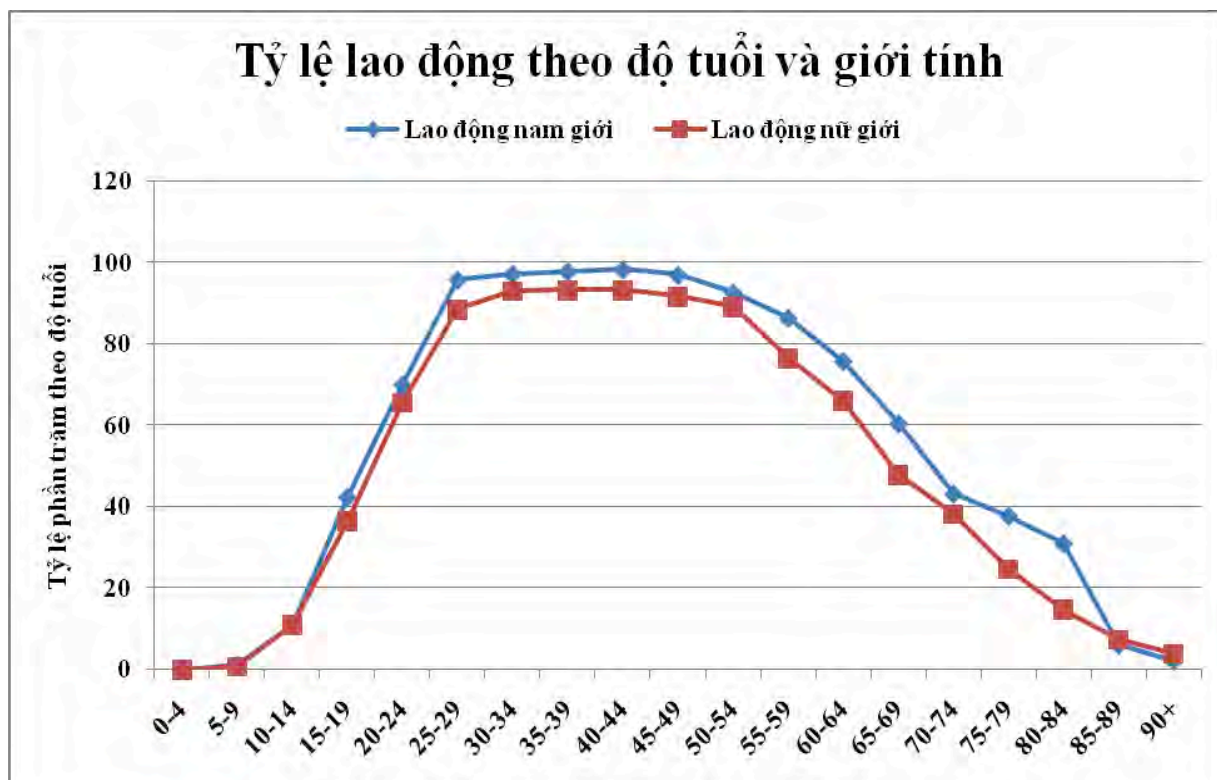
<sup>68</sup> <http://english.cntv.cn/20140122/103437.shtml>.

<sup>69</sup> Xem : <http://www.thanhniennews.com/society/vietnam-youth-suffering-high-unemployment-rate-ilo-2567.html>.

<sup>70</sup> VHLSS 2012 cho thấy khoảng chênh lệch về giới trong lực lượng lao động có thể nhỏ hơn đôi chút.



Hình 3.8: Sự tham gia lực lượng lao động giữa nam và nữ ở Việt Nam<sup>71</sup>



Thách thức lớn đối với những người trong tuổi lao động trên thị trường lao động là năng suất lao động thấp và thu nhập thấp, với khoảng 47% lực lượng lao động vẫn hoạt động trong nông nghiệp<sup>72</sup>. Năng suất lao động thấp trong nông nghiệp được chứng minh bằng thực tế là 73% số người lao động thuộc nhóm ngũ vị phân nghèo nhất làm nông nghiệp. Người có đời sống khá giả hơn thường làm các công việc về hành chính công và dịch vụ. Đa số những người ở giữa dải thu nhập tiếp tục làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp và xây dựng, ví dụ như lao động chân tay, cho thấy họ vẫn không được coi là “tầng lớp trung lưu”. Sự bấp bênh trong công việc này giải thích cho sự bấp bênh về thu nhập và những biến động mạnh mẽ về thu nhập như đã mô tả ở Phần 3.2.1. Tuy nhiên, việc làm trong lĩnh vực hành chính công và dịch vụ không đảm bảo rằng người lao động có thể thoát nghèo. Phụ nữ thường có thu nhập thấp hơn nam giới, khi mà tiền lương của họ chỉ bằng 75% tiền lương của lao động nam (NHTG 2014a).

Phần lớn lực lượng lao động - chiếm khoảng 86%, làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức và có sự tương quan giữa thu nhập thấp với việc làm trong khu vực kinh tế phi chính thức<sup>73</sup>. Năm 2013, “việc làm bấp bênh” được định nghĩa là việc làm có mức lương thấp và không ổn định - chiếm tỷ lệ 62%<sup>74</sup>. Thế nhưng, có đến 60% dân số, thậm chí cả dân số thuộc nhóm thập vị phân giàu nhất, đang làm việc trong khu vực phi chính thức. Trình độ học vấn thấp đi liền với mức tiêu dùng thấp và các công việc tự tạo kém hiệu suất, chủ yếu trong lĩnh vực nông nghiệp. Mức thu nhập trong năm 2010 của lao động có trình độ thấp đã ít hơn nhiều so với năm 2007, phản ánh sự sụt giảm nhu cầu về lao động chỉ tốt nghiệp bậc tiểu học hoặc thấp hơn (NHTG 2013a). Lao động di cư nội địa là nhóm đặc biệt dễ bị tổn thương (xem Hộp 4).

<sup>71</sup> Nguồn: Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam 2012.

<sup>72</sup> Nguồn: VHLSS 2012.

<sup>73</sup> Nguồn: VHLSS 2012.

<sup>74</sup> <http://english.cntv.cn/20140122/103437.shtml>.

#### **Hộp 4: Người di cư nội địa ở Việt Nam**

Người di cư nội địa có thể là nhóm đặc biệt dễ tổn thương, nhất là khi họ được xếp vào nhóm công dân tạm trú. Di cư là một hiện tượng đáng lưu tâm, như kết quả tổng điều tra dân số năm 2009 cho biết 7,7% dân số từ 5 tuổi trở lên là người di cư (Dương và đồng nghiệp 2011). Một khảo sát trong năm 2008 cho thấy khoảng 94% lao động di cư thuộc khu vực kinh tế phi chính thức và chỉ có 5% người di cư có hợp đồng lao động bằng văn bản. Thu nhập của họ khá thấp - chỉ khoảng 83 đô la Mỹ/tháng trong năm 2008 và rất ít người có thể tiết kiệm tiền. Trong số 287 người tham gia khảo sát thì chỉ có 1 người tiết kiệm được khoảng 62,5 đô la Mỹ. Nhiều người làm các công việc nguy hiểm, khoảng 33% tiếp xúc với chất độc hại. Trong giai đoạn khủng hoảng tài chính, nhiều lao động đã mất việc và chỉ được gọi đi làm khi có việc, khiến thu nhập của họ giảm mạnh. Đa số lao động di cư có điều kiện nhà ở tồi tàn, 76% không có nước máy. Chỉ có 2% lao động di cư có BHXH. Những quyền lợi hợp pháp khác, ví dụ như nghỉ phép năm, nghỉ ốm thường bị người sử dụng lao động bỏ qua. Vì lao động di cư không sống ở nơi thường trú, họ khó có thể tiếp cận các khoản trợ giúp xã hội thường xuyên, kể cả những người có con nhỏ dễ bị tổn thương.

Có những dấu hiệu cho thấy việc chăm sóc người khuyết tật, trong đó đa phần là người cao tuổi, khi thiếu các hệ thống trợ cấp lương hưu và trợ cấp khuyết tật hiệu quả, đang đặt gánh nặng lên vai người trong độ tuổi lao động. Năm 2006, khoảng 12,5% số hộ có người khuyết tật nặng, điều này cho thấy thách thức của việc chăm sóc người khuyết tật có thể là một vấn đề nan giải, làm tăng nguy cơ hộ rơi vào bẫy nghèo. Thách thức về chăm sóc người cao tuổi yếu được phản ánh qua thực tế là năm 2012, có 37,1% gia đình hạt nhân có trẻ em nghèo hoặc cận nghèo, còn tỷ lệ này ở các gia đình 3 thế hệ là 45,9%. Gánh nặng này ngày càng tăng có thể được xem là một *loại thuế thực* mà Chính phủ áp dụng đối với các hộ ở tuổi lao động, gây khó khăn cho những người có trách nhiệm chăm sóc người cao tuổi và người khuyết tật nặng. Điều này cũng có nghĩa những hộ này sẽ có ít hơn cơ hội đầu tư cho con cái.

Tóm lại, thu nhập thấp là thách thức lớn đối với các hộ trong tuổi lao động, làm cản trở khả năng đầu tư đầy đủ cho con cái. Hỗ trợ thường xuyên và có kế hoạch trước thông qua các công cụ như trợ giúp xã hội thường xuyên, ví dụ như trợ cấp trẻ em sẽ tạo cơ hội đảm bảo thu nhập cho các hộ, từ đó không chỉ giúp họ tăng đầu tư cho con cái, mà còn khuyến khích họ dám chấp nhận các rủi ro lớn hơn nhằm tăng thu nhập hoặc tiếp cận việc làm tốt hơn. Ngoài ra, phụ nữ có con nhỏ sẽ được hưởng lợi từ việc tiếp cận các dịch vụ chăm sóc trẻ, từ đó sẽ có thể cải thiện thu nhập của hộ, đồng thời tăng thu nhập quốc dân bằng cách mở rộng sự tham gia lực lượng lao động. Hơn nữa, trợ cấp khuyết tật và trợ cấp lương hưu sẽ giảm đáng kể gánh nặng cho các hộ trong tuổi lao động, từ đó tăng khả năng đầu tư cho con cái và thúc đẩy các hoạt động tạo thu nhập.

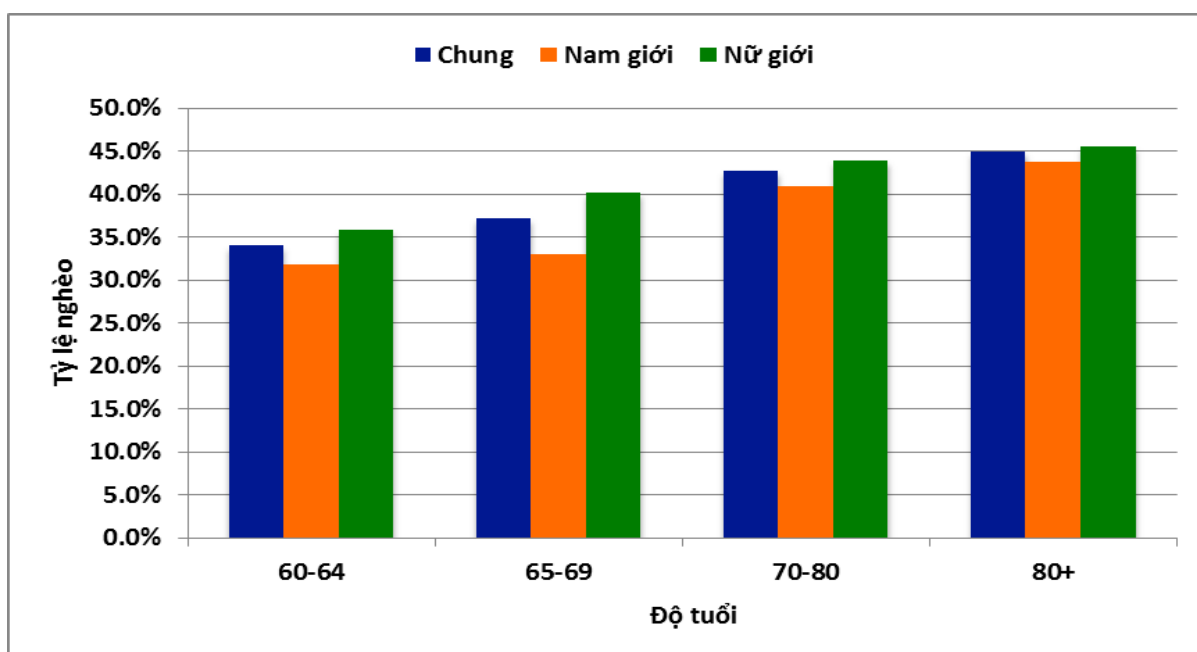
#### ***Người cao tuổi***

Việt Nam là nước có dân số đang già hóa, với tỷ lệ người cao tuổi tăng nhanh chóng. Mặc dù tỷ lệ dân số trên 60 tuổi hiện nay mới chỉ hơn 10%, nhưng đến năm 2030, tỷ lệ này sẽ tăng lên 18% và đến 2050 là hơn 30%<sup>75</sup>. Thêm vào đó, tỷ lệ những người cao tuổi nhất - trên 80 tuổi - cũng sẽ tăng và đến năm 2050 sẽ chiếm trên 6% dân số. Tỷ lệ người cao tuổi nghèo hoặc cận nghèo tăng theo độ tuổi (xem Hình 3.9). Người trên 80 tuổi chiếm tỷ lệ nghèo và dễ bị tổn thương cao nhất, mặc dù họ là đối tượng hưởng trợ cấp hưu trí (xem chi tiết trong Chương 4). Ngoài ra, người cao tuổi là nữ dường như có nguy cơ nghèo hoặc dễ tổn thương hơn so với nam giới<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Nguồn: Dữ liệu Dân số thế giới, xem tại [http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel\\_indicators.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm)

<sup>76</sup> Tỷ lệ nghèo của người cao tuổi là nam và nữ dựa trên giả định rằng các thành viên trong hộ có mức tiêu dùng bằng nhau

Hình 3.9: Tỷ lệ người cao tuổi nghèo hoặc cận nghèo<sup>77</sup>



Tỷ lệ nghèo cao hơn ở người cao tuổi là nữ đang là mối quan tâm đặc biệt khi mà hầu hết người cao tuổi là nữ. Nhìn chung, trong số người hơn 60 tuổi, 39,7% là nam và 60,3% là nữ<sup>78</sup>. Chênh lệch về tỷ lệ nam so với nữ tăng lên khi họ già hơn. Do vậy, tình trạng nghèo ở tuổi già nên được coi là vấn đề giới, vì điều này ảnh hưởng chủ yếu đến nữ giới. Thực tế là, nữ giới gặp nhiều thách thức khi tuổi cao có thể khiến họ có nguy cơ rơi vào nghèo đói. Ví dụ người cao tuổi là nữ sống một mình nhiều gấp 4 lần so với người cao tuổi là nam. Ngoài ra, họ cũng có thể sống cùng với con chưa lập gia đình, nghĩa là họ phải đảm nhận trách nhiệm khá lớn trong việc chăm sóc con cái<sup>79</sup>.

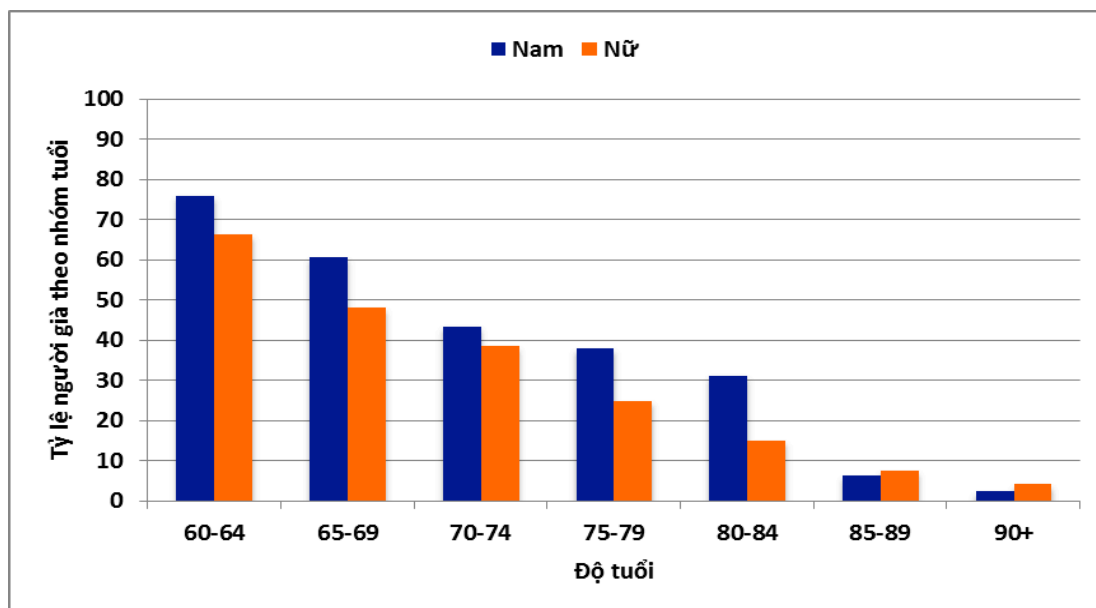
Đa số người cao tuổi không được hưởng trợ cấp lương hưu. Vì thế, nhiều người trong số họ phải tiếp tục lao động, ít nhất cho đến khi họ vẫn có khả năng làm việc. Như Hình 3.10 có nêu, trong độ tuổi từ 60 đến 64, có khoảng 70% người cao tuổi tham gia vào một số loại hình công việc, tỷ lệ này giảm xuống khoảng 40% đối với người ở độ tuổi 70-74 và xuống 20% đối với độ tuổi 80-84. Người cao tuổi là nữ có ít hơn cơ hội tìm được việc làm, điều này cũng có nghĩa họ sẽ tham gia nhiều hơn vào chăm sóc con cháu của mình.

<sup>77</sup> Nguồn: VHLSS 2012, căn cứ vào giả định về việc phân bố thu nhập và chi tiêu đều giữa các hộ gia đình. Dữ liệu không tính đến yếu tố giới tính.

<sup>78</sup> Nguồn: Dữ liệu dân số thế giới, xem tại: <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp>.

<sup>79</sup> 12.2% số người cao tuổi là nữ giới sống 1 mình, so với 3.5% người cao tuổi là nam giới; và 33.9% người cao tuổi là nữ giới chỉ sống với người con chưa kết hôn, còn nam giới là 24,1%.

**Hình 3.10: Tỷ lệ người cao tuổi là nam và nữ có việc làm, theo nhóm tuổi<sup>80</sup>**



Khi người cao tuổi ngày một già đi và sức khỏe ngày một yếu, họ khó có thể tự chăm sóc mình. Ở Việt Nam có truyền thống là con cái sẽ chăm sóc cha mẹ già, nhưng như đã nêu ở phần trước, tỷ lệ người cao tuổi không sống cùng con cái khá cao, cho thấy truyền thống này có lẽ không còn được duy trì. Khoảng 45,4% nam giới và 43,6% nữ giới ở độ tuổi từ 65 trở lên sống ở gia đình có nhận nguồn tiền gửi về, điều này cho thấy họ được hỗ trợ từ những người thân không sống cùng<sup>81</sup>. Năm 2012, số tiền nhận được trung bình là khoảng 81.000 VND/tháng, điều này ảnh hưởng không lớn đến đời sống người cao tuổi. Thực tế, người cao tuổi nghèo nhất nhận được ít hơn rất nhiều so với người cao tuổi khá giả hơn<sup>82</sup>.

Do vậy, tóm lại, phần đông dân số trong độ tuổi lao động tại Việt Nam không có nguồn trợ cấp lương hưu để trông đợi và kết quả là họ sẽ phải đối mặt với nguy cơ không đảm bảo thu nhập khi về già. Một bộ phận lớn dân số phải tiếp tục làm việc khi về già. Tuy nhiên, những công việc này thường bấp bênh và mức thu nhập thấp. Đối với những người cao tuổi không đủ sức khỏe làm việc, họ thường mong đợi được con cái chăm sóc. Tuy nhiên, đã có bằng chứng cho thấy truyền thống này bắt đầu không còn được duy trì, một phần là do việc di cư, đô thị hóa và tình trạng thu nhập thấp của con cái họ. Tuổi già cũng là một vấn đề về giới khi mà phần lớn người cao tuổi là nữ.

Giải pháp cho vấn đề đảm bảo thu nhập cho người cao tuổi là Việt Nam phải mở rộng hệ thống trợ cấp lương hưu hiện nay, sử dụng lương hưu xã hội như là một phương tiện tạo tiếp cận cho người lao động trong khu vực phi chính thức và kinh tế tự cung, tự cấp, song cần có sự hỗ trợ của hệ thống lương hưu từ BHXH và trợ cấp Người có công. Như được đề cập ở Chương 5, cần giảm độ tuổi đủ điều kiện hưởng lương hưu xã hội hiện tại đồng thời tăng mức trợ cấp.

### **Khuyết tật**

Hiệu quả giải quyết vấn đề đối với người khuyết tật của một quốc gia không chỉ tạo sự khác biệt to lớn đối với đời sống của họ mà còn có tác động tới năng suất lao động và tăng trưởng kinh tế. Năng suất lao động của người khuyết tật có thể bị giảm đáng kể nếu họ không thể tiếp cận một nền giáo dục tốt hay không nhận được hỗ trợ để gia nhập thị trường lao động trên cơ sở bình đẳng với những người khác. Bên cạnh đó, nếu chính phủ không hỗ trợ cho những người cần chăm sóc, thì gánh nặng chăm sóc người khuyết tật sẽ đặt lên những người trong tuổi lao động, hoặc lên người cao tuổi – những người tự nhận thấy mình đã rất khó khăn khi tham gia thị trường lao động.

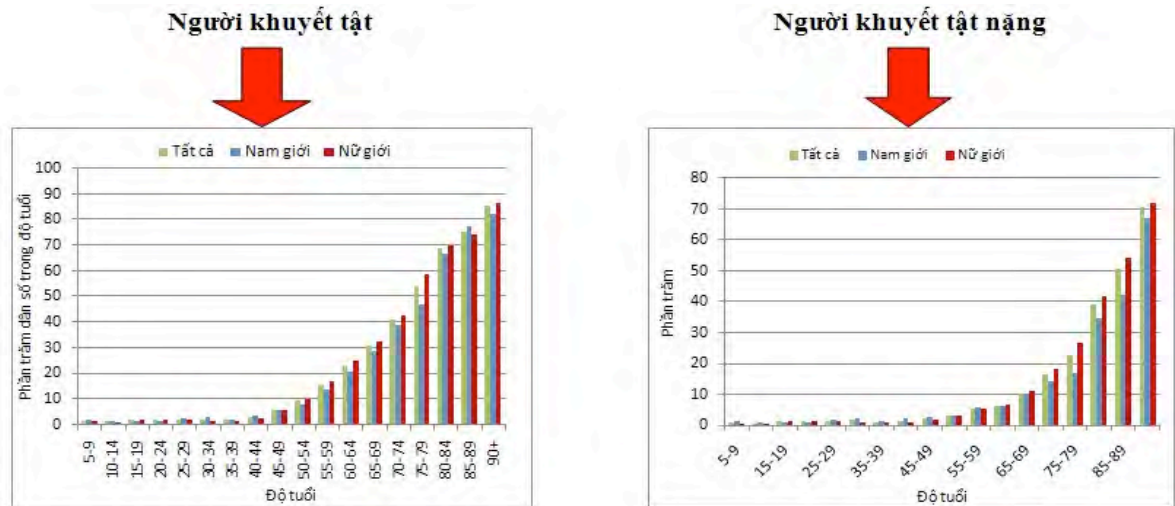
<sup>80</sup> Nguồn: VHLSS 2012.

<sup>81</sup> Nguồn: VHLSS 2012

<sup>82</sup> Nguồn: VHLSS 2012

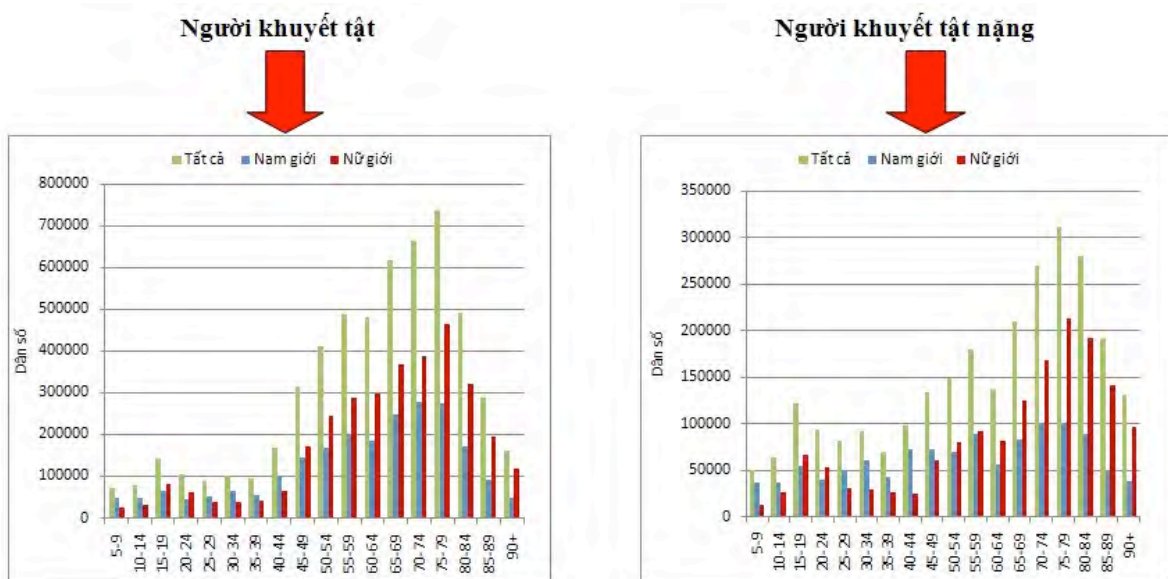
Năm 2006, khoảng 7% dân số là người khuyết tật, trong đó 3,4% khuyết tật nặng<sup>83</sup>. Tuy nhiên, như đã nêu ở trên, tình trạng khuyết tật còn ảnh hưởng trực tiếp đến một bộ phận lớn dân số khi mà 22% số hộ có người khuyết tật, trong đó 12,5% có người khuyết tật nặng. Hình 3.11 cho thấy tỷ lệ người khuyết tật và khuyết tật nặng trong từng nhóm tuổi. Tình trạng khuyết tật bắt đầu tăng từ tuổi 45 đến 65, ảnh hưởng tới 30% dân số; tăng đến khoảng 70% (dân số) ở tuổi 80. Khuyết tật cũng ảnh hưởng tới phụ nữ nhiều hơn nam giới trong hầu hết các nhóm tuổi. Khuyết tật nặng cũng có xu hướng tương tự, tuy rằng tỷ trọng dân số bị ảnh hưởng có thấp hơn.

**Hình 3.11: Tỷ lệ dân số bị khuyết tật và khuyết tật nặng theo nhóm tuổi**



Tuy nhiên, đặc tính khuyết tật lại khác khi xem xét các con số tuyệt đối. Hình 3.12 chỉ ra rằng các nhóm tuổi có tỷ lệ người khuyết tật và khuyết tật nặng cao nhất là độ tuổi từ 50 đến 85, đỉnh điểm là độ tuổi từ 75 đến 79. Thêm vào đó, khi xem xét số tuyệt đối, sự khác biệt giữa nam và nữ giới trong các nhóm tuổi cũng lớn hơn, phản ánh sự thật là phụ nữ chiếm số đông trong các nhóm người cao tuổi.

**Hình 3.12: Số người khuyết tật và khuyết tật nặng tại Việt Nam theo nhóm tuổi**



<sup>83</sup> Nguồn: Khảo sát mức sống của hộ gia đình Việt Nam 2006. Nội dung khảo sát 2006 có bao gồm nhóm các câu hỏi về người khuyết tật của tập đoàn Washington. Khuyết tật được định nghĩa là có khó khăn ở ít nhất 2 trong 6 chức năng, hoặc gặp nhiều trở ngại, hoặc không thể thực hiện ít nhất 1 trong các chức năng, khuyết tật nghiêm trọng được định nghĩa là có trở ngại lớn (rất nhiều trở ngại và không thể thực hiện) đối với ít nhất 1 trong 6 chức năng.



Những khó khăn mà người khuyết tật gặp phải dẫn đến tỷ lệ nghèo của họ cũng cao hơn. Có mối liên hệ rõ rệt giữa tình trạng nghèo và khuyết tật trên khắp Việt Nam. Bảng 3.1 cho thấy tỷ lệ nghèo ở các hộ có người khuyết tật cao hơn 20% so với hộ khác, trong khi các hộ có người khuyết tật nặng, mức chênh lệch lên tới trên 30%.

**Bảng 3.1: Tỷ lệ nghèo và dễ bị tổn thương đối với các hộ có người khuyết tật (2006)<sup>84</sup>**

	Khuyết tật			Khuyết tật nặng		
	Có	Không có	Chênh lệch	Có	Không có	Chênh lệch
Hộ nghèo	15.6%	13.0%	20%	17.0%	13.1%	30%
Hộ nghèo hoặc có nguy cơ nghèo	38.1%	34.2%	11.4%	39.2%	34.5%	13.6%

Cũng như mọi người dân, người khuyết tật cũng gặp phải những thách thức khác nhau qua từng giai đoạn của vòng đời. Trẻ em khuyết tật thường nghèo hơn trẻ em bình thường. Ví dụ, độ tuổi từ 10 đến 14, tỷ lệ nghèo ở trẻ em khuyết tật cao hơn trẻ em bình thường tới 74%<sup>85</sup>. Điều này phản ánh đúng thực tế là người chăm sóc người khuyết tật khó có thể làm việc, do đó thu nhập của hộ cũng giảm đi. Người khuyết tật cũng gặp khó khăn trong học tập. Ước tính chỉ có khoảng 52% trẻ em khuyết tật được tiếp cận với giáo dục, mặc dù một số nghiên cứu khác đưa ra tỷ lệ thấp hơn nhiều, với 20% (Rosenthal và MDRI 2009). Bên cạnh đó, khoảng 33% trẻ em khuyết tật bị mù chữ. Những khó khăn mà các em gặp phải khi đến trường có thể do nhiều nguyên nhân, trong đó có sự phân biệt đối xử, thiếu cơ sở vật chất phù hợp, thiếu giáo viên được đào tạo, dịch vụ chăm sóc xã hội chưa đủ để hỗ trợ các em tại nhà và còn có cả vấn đề chi phí gia tăng mà gia đình phải trả khi cho trẻ em khuyết tật đến trường<sup>86</sup>. Điều này ảnh hưởng nhiều nhất đến những người có thu nhập thấp và thậm chí hộ có thu nhập cao hơn, nhưng chưa đảm bảo, vẫn gặp khó khăn.

Năm 2006, số lượng người khuyết tật ở độ tuổi 20-64 là 2,23 triệu người, trong đó có 1,03 triệu người bị khuyết tật nặng<sup>87</sup>. Người khuyết tật trong độ tuổi lao động phải đối mặt với nhiều thách thức lớn. Họ phải trả thêm nhiều chi phí, như chi phí y tế, thiết bị trợ giúp, nhu cầu vận chuyển đặc biệt và ước tính tình trạng khuyết tật làm tăng chi phí sinh hoạt lên khoảng 10% (Mont và Nguyễn 2013). Nhiều người khuyết tật không thể làm việc do không chi trả được các chi phí phát sinh phải thanh toán khi đi làm, trong khi những người khác chịu chi phí chăm sóc khá lớn, thường do gia đình họ gánh chịu. Tác động của khuyết tật đối với đời sống người khuyết tật phụ thuộc một phần vào thời điểm bắt đầu bị khuyết tật. Người bị khuyết tật khi đã trưởng thành đã được học hành, đào tạo và làm việc, do vậy đã gây dựng tài sản nhiều hơn so với người bị khuyết tật khi còn bé, nên họ có ít nguy cơ bị nghèo đói hơn.

Tuy nhiên, trong số người ở tuổi lao động, tỷ lệ nghèo của người khuyết tật lại cao hơn. Như Hình 3.13 cho thấy điều này rất trùng hợp với những người trong độ tuổi 25-39 và có lẽ phản ánh cha mẹ khuyết tật có trẻ nhỏ sẽ gặp nhiều thách thức lớn hơn. Ví dụ, trẻ em có cha mẹ bị khuyết tật rất khó có cơ hội được đi học (Mont và Nguyễn 2013). Trên thực tế, trong nhóm tuổi này, tỷ lệ nghèo ở người khuyết tật là nữ cao gấp đôi người khuyết tật là nam. Người khuyết tật nặng trong độ tuổi 40-59 tiếp tục có nhiều nguy cơ bị nghèo so với người bình thường. Nhiều người trong số họ đã bị khuyết tật nặng, khi bước sang nhóm tuổi này. Điều này cho thấy rằng họ không còn khả năng tiếp tục tham gia thị trường lao động một cách hiệu quả. Ở những khu vực khác nhau thì người khuyết tật khi tham gia làm kinh tế cũng gặp phải những thách thức khác nhau. Vì họ sẽ gặp nhiều thách thức hơn nếu sống tại khu vực có hạ tầng yếu kém (Mont và Nguyễn 2013). Nhiều người chăm sóc cũng thấy khó khăn khi vừa phải chăm sóc cho thành viên gia đình bị khuyết tật nặng, vừa phải tiếp tục đi làm.

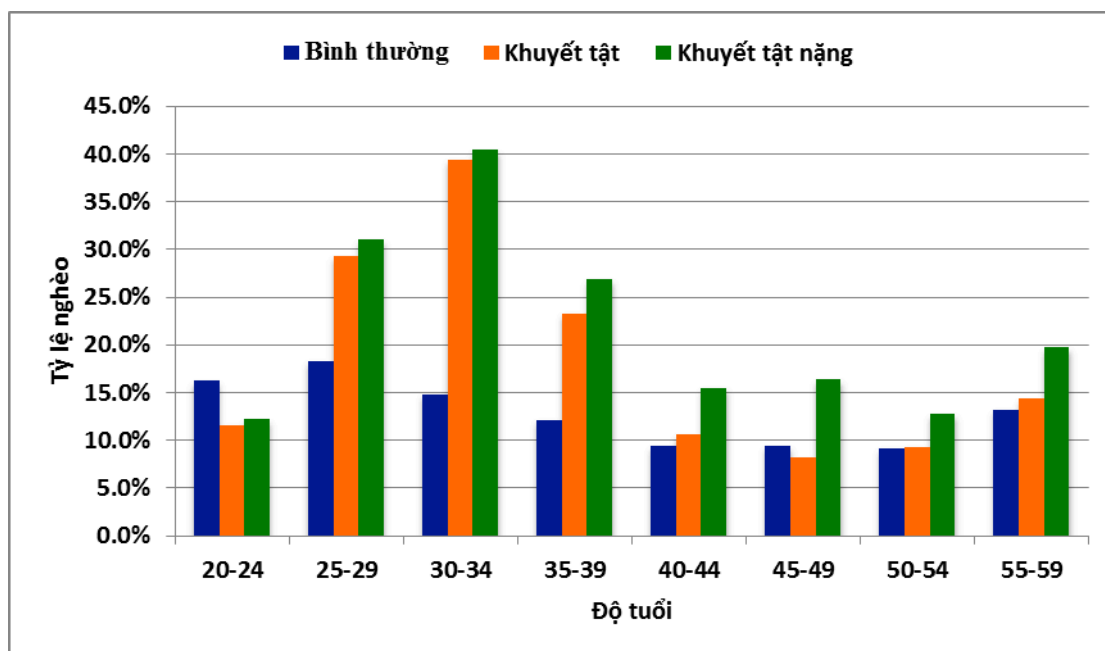
<sup>84</sup> Nguồn: VHLSS 2006.

<sup>85</sup> Nguồn: VHLSS 2006. Tỷ lệ nghèo đói của trẻ em bị khuyết tật là 23,7% và đối với trẻ em không bị khuyết tật, tỷ lệ nghèo đói là 13,6%.

<sup>86</sup> Ngay cả khi những trẻ em khuyết tật có thể đi học, chất lượng giáo dục mà các em tiếp nhận cũng phải thỏa hiệp (Rosenthal and MDRI 2009). Giáo dục cho những nhu cầu đặc biệt đang ở mức chưa phát triển và trẻ em thường được giữ ở các lớp học riêng biệt. Thêm vào đó, giáo viên chưa được đào tạo đầy đủ để đối phó với những thách thức mà họ có thể đối mặt khi dạy trẻ khuyết tật, điều này tất nhiên thay đổi lớn phụ thuộc vào loại khuyết tật.

<sup>87</sup> Nguồn: VHLSS 2006.

**Hình 3.13: Tỷ lệ nghèo đối với người khuyết tật và khuyết tật nặng**



Tuy nhiên, tỷ lệ khuyết tật ở người cao tuổi là cao nhất, chiếm 54,6% người trên 70 tuổi bị khuyết tật và 27,8% bị khuyết tật nặng<sup>88</sup>. Khi càng ốm yếu, người ta càng khó có thể tham gia lao động, dẫn đến khả năng không thể đảm bảo thu nhập. Kết quả là tỷ lệ nghèo đối với người cao tuổi khuyết tật, đặc biệt người trên 80 tuổi, cao hơn các đối tượng khác (Kidd và Abu-el-Haj 2015).

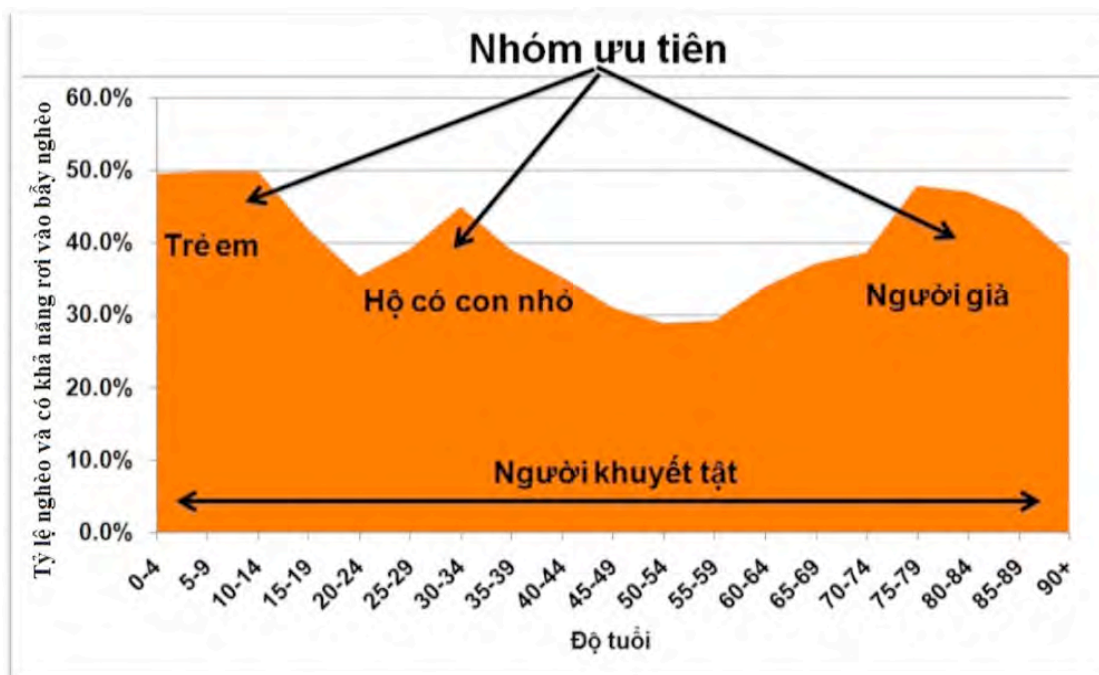
Mặc dù Việt Nam có chính sách hỗ trợ người khuyết tật, nhưng chưa rõ tỷ lệ người khuyết tật nặng được nhận hỗ trợ trên thực tế là bao nhiêu. Tuy nhiên, rõ ràng là nhiều người khuyết tật bị bỏ sót và có thể một số người đang được hưởng lại có mức độ khuyết tật nhẹ hơn. Một hệ thống hỗ trợ người khuyết tật tổng thể và đủ mạnh sẽ giúp giảm thiểu nhiều thách thức đối với người khuyết tật. Trợ cấp trẻ em khuyết tật sẽ giúp hộ gia đình có chi phí cho con em đi học, đồng thời góp phần chi trả chi phí chăm sóc gia tăng. Đối với dân số trong độ tuổi lao động, trợ cấp người khuyết tật sẽ bù đắp một phần chi phí gia tăng để tìm việc làm và chăm sóc khuyết tật. Nếu nhìn rộng hơn, có thể coi lương hưu cho người cao tuổi là một loại hình trợ cấp khuyết tật. Tuy vậy, cũng cần cải thiện các dịch vụ chăm sóc xã hội và tăng cường thiết bị hỗ trợ để giúp người khuyết tật, trong đó có người cao tuổi, có thể sinh sống tại nhà.

### **Tóm lược về các thách thức theo vòng đời**

Hình 3.14 cho thấy các thách thức theo vòng đời tác động như thế nào đến đời sống con người, biểu thị qua tỷ lệ nghèo hoặc có nguy cơ nghèo theo các nhóm tuổi. Những thách thức đối với các hộ có con nhỏ hoặc người cao tuổi là rất phổ biến, trong khi khuyết tật sẽ góp phần làm tăng tỷ lệ nghèo ở tất cả các nhóm tuổi. Điều quan trọng chúng ta cần ghi nhớ rằng những thách thức của một cá nhân có thể tác động đến đời sống của nhiều người khác. Ví dụ, gia đình có cha mẹ già cần chăm sóc có thể ảnh hưởng đến con cái, làm giảm khả năng lao động của con cái, dù họ có sống chung dưới một mái nhà hay không. Đối lại, điều này cũng có tác động nhất định đối với các cháu của ông bà. Tương tự như vậy, việc trợ cấp cho một cá nhân có thể tạo tác động lan truyền cho những cá nhân khác. Nếu người hưởng lợi là người cao tuổi, khoản trợ cấp đó có thể giúp họ chăm sóc con cháu, tạo điều kiện cho người mẹ quay trở lại làm việc.

<sup>88</sup>Nguồn: VHLSS (2006).

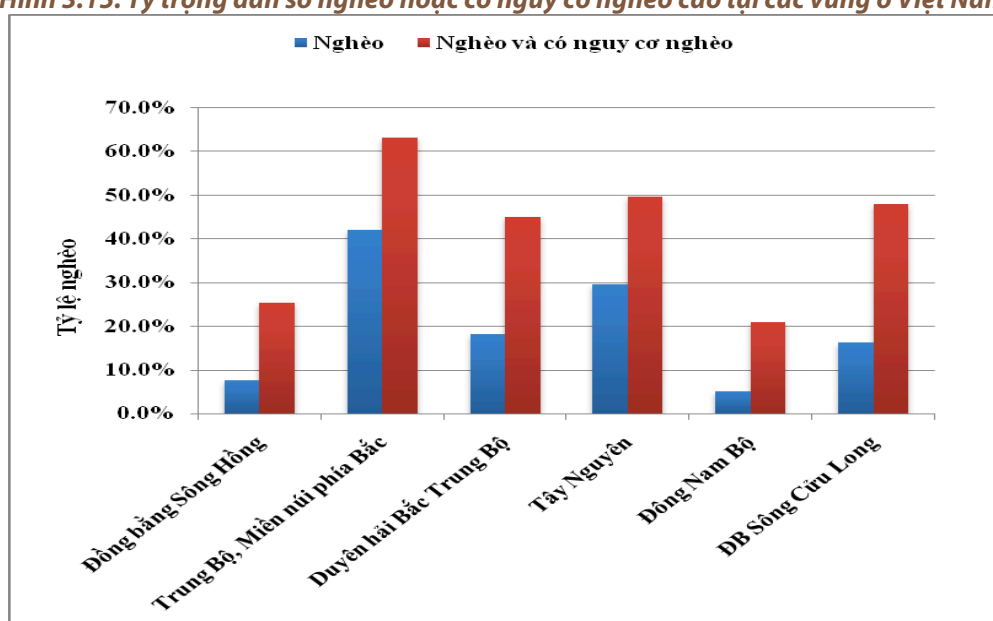
Hình 3.14: Tỷ trọng dân số trong tình trạng nghèo hoặc có nguy cơ nghèo chia theo nhóm tuổi



### 3.3. Chênh lệch về dân tộc và địa lý

Ở Việt Nam, có sự chênh lệch đáng kể giữa khu vực thành thị/nông thôn, giữa các vùng miền và các nhóm dân tộc. Năm 2012, khoảng 49,4% dân số nông thôn là người nghèo hoặc có nguy cơ nghèo, trong khi ở thành thị tỷ lệ này chỉ chiếm 17,5%. Tỷ lệ nghèo giữa các vùng trên toàn quốc cũng rất khác nhau (như mô tả trong Hình 3.15). Khu vực đồng bằng Sông Hồng và Đông Nam Bộ phát triển hơn, công nghiệp hóa nhiều hơn, nên tỷ lệ nghèo thấp nhất trên cả nước. Khu vực có tỷ lệ nghèo cao nhất, trên 40% (tỷ lệ người nghèo và có nguy cơ nghèo chiếm trên 60%), là miền Trung và miền núi phía Bắc.

Hình 3.15: Tỷ trọng dân số nghèo hoặc có nguy cơ nghèo cao tại các vùng ở Việt Nam<sup>89</sup>

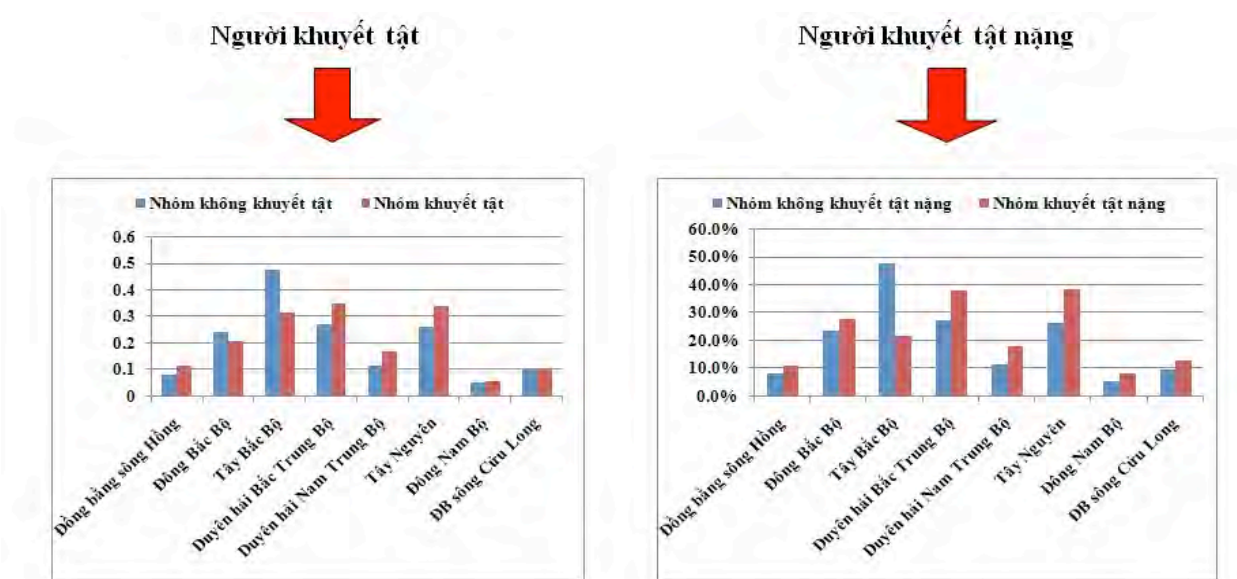


Tỷ lệ nghèo trong nhóm người khuyết tật cũng có khác biệt giữa các vùng. Hình 3.16 cho thấy khu vực Tây Bắc, duyên hải Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên có tỷ lệ nghèo cao nhất ở cả nhóm khuyết tật và không khuyết tật. Tuy nhiên, ở vùng Tây Bắc, tỷ lệ nghèo của nhóm người khuyết tật thấp hơn đáng kể so với

<sup>89</sup>Source: VHLSS 2012.

nhóm không khuyết tật. Điều này nghe có vẻ tích cực, nhưng cũng có thể phản ánh một thực tế là người khuyết tật nghèo vùng Tây Bắc – với tỷ lệ nghèo cao nhất, có xu hướng chết trẻ. Vì thế, những người khuyết tật còn lại có thể đang sống trong các gia đình khá giả.

**Hình 3.16: Tỷ lệ nghèo của người khuyết tật theo vùng (2006)<sup>90</sup>**



Tình trạng nghèo tập trung chủ yếu ở các nhóm dân tộc thiểu số, với tỷ lệ nghèo lên tới 59,2% so với mức 9,9% ở nhóm người Kinh và Hoa<sup>91</sup>. Chính phủ đã ban hành một số chính sách hỗ trợ và cung cấp dịch vụ cho các nhóm dân tộc thiểu số. Dù vậy, thực tế cho thấy còn rất nhiều việc phải làm.

Trợ giúp xã hội có thể góp phần giải quyết sự chênh lệch, song không nhất thiết phải chi trợ cấp cao hơn cho nhóm dễ tổn thương. Vì thực tế thu nhập của nhóm này thấp hơn, nên nếu mức trợ cấp đồng đều, khi xét về mặt cân xứng, sẽ ý nghĩa hơn với những người dễ tổn thương. Tuy nhiên, có một nghịch lý như nêu ở Phần 2.2.3 là ở Việt Nam, các tỉnh mạnh về kinh tế hơn lại quy định mức trợ cấp cao hơn.

### 3.4. Mức độ bất bình đẳng cao và quan điểm về bất bình đẳng

Vấn đề nghèo đói và không đảm bảo thu nhập ở Việt Nam có liên quan tới bất bình đẳng. Mức độ bất bình đẳng cao không những giảm tác động của tăng trưởng kinh tế đối với giảm nghèo, mà còn cản trở tăng trưởng kinh tế.<sup>92</sup> Hơn nữa, các quốc gia có mức độ bất bình đẳng cao, thường có nhiều rủi ro về bất ổn và xáo trộn. Bất bình đẳng không chỉ ảnh hưởng tới nhóm nghèo nhất trong xã hội, mà nhóm trung lưu cũng bị tụt hậu xa so với nhóm giàu nhất. Ở Việt Nam, nhóm trung lưu còn chưa được đảm bảo về thu nhập - như đã nêu ở trên, nhưng do có năng lực hơn, nên có thể họ là nhóm tích cực nhất bày tỏ quan điểm phản đối bất bình đẳng. Thực tế, trong mấy năm qua, những cuộc chống đối và bất ổn xã hội ở các quốc gia thu nhập trung bình, chủ yếu xuất phát từ nhóm trung lưu.

Năm 2012, hệ số bất bình đẳng (Gini) trong phân phối thu nhập của Việt Nam là 0,394 (NHTG, 2014a). Với hệ số này, Việt Nam ở vị trí trung bình so với toàn cầu, thấp hơn Trung Quốc, Indonesia và Thái Lan, nhưng cao hơn Hoa Kỳ và Anh - nơi bất bình đẳng được coi là một thách thức lớn.<sup>93</sup> Tuy nhiên, mặc dù ở mức tương đối cao, nhưng mức độ bất bình đẳng ở Việt Nam lại không tăng trong vòng hai thập kỷ qua. Từ năm 1993 đến 2012, thu nhập của nhóm dưới 40% dân số tăng thêm 8,9% mỗi năm, còn nhóm trên 60% dân số tăng thêm 7%. Có được kết quả này là nhờ tăng trưởng liên tục trong ngành nông nghiệp.

<sup>90</sup>Nguồn: VHLSS (2006).

<sup>91</sup> Nguồn: VHLSS (2012)

<sup>92</sup>Xem thêm ví dụ: Cingano (2014), Ostry et al (2014) và Oxfam (2014).

<sup>93</sup>Cần lưu ý là Anh và Hoa Kỳ sử dụng phương pháp đo lường bất bình đẳng khác, dựa trên thu nhập chứ không dựa vào tiêu thụ. Vì thế, khó có thể so sánh tương quan với Việt Nam.

Thực tế, tăng trưởng không chỉ diễn ra ở các thành phố lớn, mà còn có sự chuyển dịch của lao động phổ thông vào làm việc trong các ngành nghề chế tạo, từ đó giúp tăng thu nhập của nhóm trung lưu và lao động di cư ra thành phố có tiền chuyển về quê (NHTG 2014a).

Tuy nhiên, trong những năm gần đây, nhóm nghèo nhất đã bị tụt hậu xa hơn (NHTG 2014a). Nhóm tăng trưởng nhanh nhất là nhóm trung lưu, hay nói cách khác là nhóm nằm trong nhóm bách vị phân thứ 30 đến 80, mặc dù biến động về thu nhập có ảnh hưởng đến nhiều hộ bị tụt hậu. Ngoài ra, nhóm thu được lợi ích tuyệt đối lớn nhất thuộc về 20% nhóm giàu nhất<sup>94</sup>.

Theo NHTG (2014a), đa số người dân quan tâm tới bất bình đẳng về mức sống, trong đó những người bất mãn nhất tập trung ở thành thị, nơi có 76% dân số coi bất bình đẳng là thách thức. Hơn nữa, những người trẻ - thường có nhiều khát vọng nhất, lo ngại nhất về bất bình đẳng.

Mặc dù Việt Nam chưa chịu mức bất bình đẳng như Châu Mỹ la tinh, Nam Phi hay một số nước khác của Châu Á, nhưng hiểm họa từ gia tăng bất bình đẳng là một vấn đề lớn như đã xảy ra ở nhiều nước thu nhập trung bình. Việt Nam đang tiếp tục phát triển và tăng trưởng, nên cần đảm bảo mô hình tăng trưởng giảm bất bình đẳng thu nhập và tài sản. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy đầu tư vào trợ giúp xã hội giữ vai trò chủ chốt trong việc đảm bảo tái phân bổ các thành quả tăng trưởng kinh tế và thể hiện rõ cam kết của chính phủ đối với người dân, từ đó tạo sự gắn kết xã hội tốt hơn.

### 3.5. Thiên tai và biến đổi khí hậu

Việt Nam phải gánh chịu nhiều thiên tai, đặc biệt là bão và lũ. Thiên tai đã gây ra thiệt hại đáng kể ở nhiều địa phương, làm ảnh hưởng đến đời sống nhân dân và nền kinh tế. Năm 2014, thiên tai đã làm 133 người chết hoặc mất tích; 1.985 ngôi nhà bị sập, cuốn trôi; 42.758 căn nhà bị ngập lụt và/hoặc hư hỏng; 230.086 héc ta lúa nước và hoa màu bị thiệt hại; và hàng triệu mét khối đường giao thông, công trình thủy lợi bị hư hại, vùi lấp, v.v... (VKHLĐXH 2015g). Ước tính tổng thiệt hại vào khoảng 2.830 tỷ. Thực tế, thiên tai xảy ra trên toàn quốc, nhưng Hình 3.2 cho thấy, vùng duyên hải thường hứng chịu thiên tai nhiều hơn, với mức độ nghiêm trọng hơn. Trung bình, thiên tai vùng duyên hải có mức độ thiệt hại gấp 2-3 lần so với các vùng còn lại, ảnh hưởng lớn đến sản xuất và nhiều người dân (Noy và Vu 2009). Tần suất và tác động của thiên tai có xu hướng tăng lên, khi biến đổi khí hậu trở nên cấp thiết hơn.

**Bảng 3.2: Tác hại của thiên tai ở Việt Nam<sup>95</sup>**

Vùng	Số vụ thiên tai <sup>96a</sup>	Số người chết <sup>97b</sup>	Số người bị ảnh hưởng <sup>98c</sup>	Thiệt hại <sup>99d</sup>	Số vụ thiên tai/năm <sup>100e</sup>
Đồng bằng Sông Hồng	63	0.11	44.25	3.08	1.34
Đông Bắc	76	0.15	49.21	4.33	1.43
Tây Bắc	56	0.13	45.32	5.13	1.62
Duyên hải Bắc Trung bộ	125	0.29	127.54	11.85	2.21
Duyên hải Nam Trung bộ	108	0.28	114.73	10.04	3.65
Tây Nguyên	78	0.16	116.43	9.52	3.15
Đông Nam bộ	78	0.21	98.34	8.68	2.06
Đồng bằng Sông Cửu Long	68	0.19	84.86	7.54	1.87
<b>TỔNG</b>	<b>732</b>	<b>0.20</b>	<b>75.52</b>	<b>5.58</b>	

Để ứng phó với thiên tai, Việt Nam phải đưa ra nhiều giải pháp, trong đó cần xây dựng một hệ thống cứu trợ khẩn cấp hiệu quả. Tuy nhiên, khi đã có một hệ thống trợ giúp xã hội toàn diện, nhưng với số lượng lớn hộ gia đình có người đang nhận trợ giúp xã hội thường xuyên, thì Chính phủ vẫn nên tăng mức trợ cấp cho các hộ bị gặp thiên tai để giúp họ vượt qua mất mát về tài chính. Hơn nữa, nếu được

<sup>94</sup>Luôn luôn có câu hỏi về độ tin cậy số liệu. Có thể nhóm hộ giàu nhất ở Việt Nam không thuộc đối tượng khảo sát của VHLSS.

Và cũng có thể thiếu số liệu một số hộ nghèo nhất.

<sup>95</sup> Nguồn: Noy và Vu (2009).

<sup>96</sup> Số vụ thiên tai mỗi vùng.

<sup>97</sup> Số người chết (trung bình trên 10,000).

<sup>98</sup> Số người bị ảnh hưởng (trung bình trên 1,000).

<sup>99</sup> Thiệt hại (% trung bình sản lượng).

<sup>100</sup> Số vụ thiên tai mỗi năm (trung bình).



nhận trợ giúp xã hội thường xuyên, các hộ này sẽ có khả năng chống chịu tốt hơn, nhất là khi họ mất đi các nguồn thu nhập khác.

## 4. RÀ SOÁT HỆ THỐNG TRỢ GIÚP XÃ HỘI QUỐC GIA

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã xây dựng hệ thống trợ giúp xã hội quốc gia theo vòng đời. Tuy nhiên, quy mô hệ thống còn khá nhỏ và còn nhiều điểm yếu. Một trong các mục tiêu của Đề án đổi mới hệ thống trợ giúp xã hội là định hướng chiến lược để tăng cường hệ thống trợ giúp xã hội. Trong chương này sẽ rà soát hệ thống hiện tại, xác định các điểm mạnh và điểm yếu của ba cấu phần: trợ giúp xã hội thường xuyên, chăm sóc xã hội và trợ giúp đột xuất. Dựa trên phân tích này, chương sau sẽ đưa ra các đề xuất đổi mới hệ thống.

### 4.1. Trợ giúp xã hội thường xuyên

Trong những thập kỷ gần đây, trợ giúp xã hội ngày càng được chú trọng tại các quốc gia có thu nhập trung bình, được coi là một công cụ quan trọng nhằm giải quyết các thách thức về chính sách kinh tế - xã hội. Các thách thức mà Việt Nam đang đối mặt, như mô tả ở phần trên, có thể được giải quyết – ít nhất một phần, bằng việc tăng đầu tư cho trợ giúp xã hội. Trợ giúp xã hội có thể giữ vai trò then chốt trong giảm nghèo, giảm tổn thương và sự bấp bênh, tăng cường phát triển trẻ em, giảm bất bình đẳng, củng cố ổn định xã hội, khuyến khích tham gia lao động, tăng năng suất và kết quả lớn hơn là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Vì vậy, phần này sẽ tập trung phân tích hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên của Việt Nam. Tuy nhiên, do trợ giúp xã hội thường xuyên là một trong ba trụ cột của hệ thống đảm bảo an sinh, nên những nội dung phân tích trong trụ cột này cũng sẽ đề cập các mối liên hệ với hai trụ cột còn lại - BHXH và ưu đãi Người có công. Các nội dung sẽ được phân tích gồm: mức đầu tư, độ bao phủ của hệ thống, mức trợ cấp, hiệu quả của cơ chế xác định đối tượng, quản lý hệ thống và phân tích hệ thống chi trả trợ giúp xã hội. Trước hết, phần này sẽ bắt đầu bằng việc xem xét tác động của hệ thống.

#### 4.1.1. Tác động của trợ cấp đảm bảo an sinh

Mặc dù tổng mức đầu tư cho đảm bảo an sinh là 2,6% GDP, nếu cộng thêm cả chi trả từ BHXH dựa trên việc làm là 4,8%, nhưng tác động chung của hệ thống còn khá khiêm tốn<sup>101</sup>. Hình 4.1 biểu thị tác động của các chính sách, chương trình đối với tỷ lệ nghèo quốc gia, cũng như tỷ lệ hộ nghèo/cận nghèo. Nhìn chung, hệ thống đã giúp giảm 12,7% tỷ lệ nghèo quốc gia (so với giá trị ban đầu). Vì vậy, nếu không có hệ thống đảm bảo an sinh, thì tỷ lệ nghèo sẽ là 19,7% so với tỷ lệ nghèo thực là 17,2%.

**Hình 4.1: Tác động của các chính sách, chương trình đảm bảo an sinh đối với tỷ lệ nghèo và dễ tổn thương (2012)<sup>102</sup>**

Chính sách, chương trình	Tỷ lệ nghèo		Nghèo và dễ tổn thương	
	Tỷ lệ	Mức giảm	Tỷ lệ	Mức giảm
Số liệu gốc	17.20%	Không có t.tin	39.99%	Không có t.tin
Lương hưu cho người trên 80 tuổi	17.32%	0.7%	40.10%	0.3%
Trợ giúp xã hội khác	17.37%	1.0%	40.19%	0.5%
Hỗ trợ tiền điện	17.25%	0.3%	40.00%	0.04%

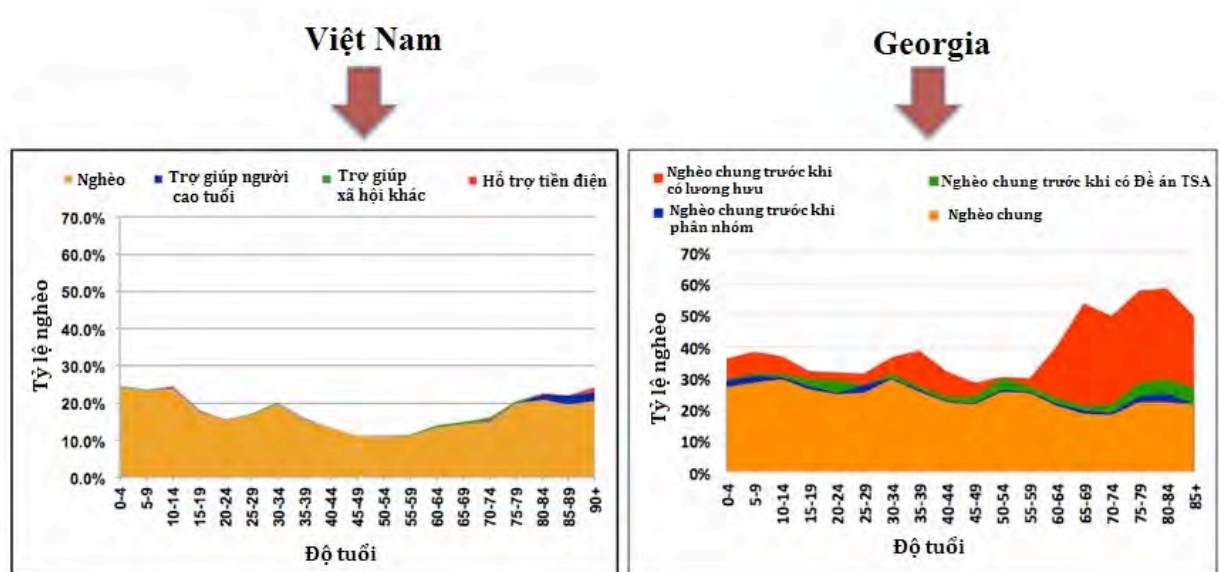
<sup>101</sup> Theo tính toán của tác giả: giá trị TGXH cộng thêm tất cả các loại hình trợ giúp (Nhà nước và tư nhân).

<sup>102</sup> Nguồn: VHLSS 2012.

Tổng trợ giúp xã hội thường xuyên	17.54%	1.9%	40.32%	0.8%
Trợ giúp Người có công	17.68%	2.7%	40.38%	1%
BHXHVN	18.89%	8.9%	41.99%	4.8%
<b>Tổng</b>	<b>19.71%</b>	<b>12.7%</b>	<b>42.71%</b>	<b>6.4%</b>

Tuy nhiên, Bảng 4.1 cho thấy tác động chính của hệ thống là từ BHXH và trợ cấp ưu đãi Người có công. Điều này dễ hiểu, vì nhóm này có mức trợ cấp cao. Về tổng thể, trợ giúp xã hội thường xuyên chỉ góp phần giảm 1,9% tỷ lệ nghèo (so với số liệu gốc), do độ bao phủ và mức trợ cấp thấp (xem chi tiết ở phần dưới.) Hình 4.1 so sánh tác động của trợ giúp xã hội thường xuyên tại Việt Nam với Georgia – quốc gia đã đầu tư hơn 6% GDP vào trợ giúp xã hội. Mặc dù có môi trường kinh tế kém thuận lợi, nhưng Georgia vẫn đang đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế ngang bằng với Việt Nam. Tác động của hệ thống ở Georgia rất lớn, nhất là của hệ thống lương hưu xã hội phổ cập cho phụ nữ trên 60 tuổi và nam giới trên 65 tuổi, với mức đầu tư 4,3% GDP trong năm 2013 (Baum và đồng nghiệp 2015). Cụ thể, nó đã giúp giảm 23% tỷ lệ nghèo quốc gia (so với số liệu gốc). Tác động còn có thể tăng thêm vì năm 2015, Georgia đã triển khai trợ cấp trẻ em cho 35% số trẻ em, cộng với tăng mức lương hưu. Ở Việt Nam, tác động còn rất nhỏ, chủ yếu tập trung vào nhóm người trên 80 tuổi. Trẻ em và hộ gia đình ở tuổi lao động nhận được rất ít sự hỗ trợ.

**Hình 4.1: Tác động giảm nghèo của trợ giúp xã hội theo nhóm tuổi ở Việt Nam (2012) và Georgia (2013)<sup>103</sup>**



Báo cáo đánh giá định tính của Viện KHLĐXH<sup>104</sup> đã thể hiện rõ mức tác động thấp của trợ giúp xã hội thường xuyên tại Việt Nam. Các đối tượng nhận trợ cấp rất trân trọng hỗ trợ từ Chính phủ, nhưng nhiều người cho biết khoản trợ cấp này không đóng góp nhiều cho cuộc sống của họ. Những người cao tuổi nhận trợ cấp thường gọi đây là “*tiền ăn sáng*” hay “*đủ ăn quà vặt*”, hay “*tiền uống cà phê*”. Một đối tượng nhận trợ cấp người khuyết tật cho biết: “*Trợ cấp chỉ đủ để ăn sáng. Số tiền không nhiều thì làm sao có thể giúp giảm nghèo?*”. Những người khác cũng thấy rằng, họ không thể dùng tiền trợ cấp để cải thiện cuộc sống. “*Số tiền trợ cấp chúng tôi nhận từ chính sách trợ giúp xã hội không đủ để sửa nhà, chỉ đủ để trả tiền điện hàng tháng...*”. Một đối tượng nhận trợ cấp nói: “*...các con tôi lo tiền chi tiêu hàng ngày của tôi, nên số trợ cấp này chỉ để tiêu vặt*”. Thực tế, một số người cảm thấy hèn kém vì nghèo và tiền trợ cấp không đủ ăn cho bản thân, nên buộc phải dựa vào con cái. Điều này khác hẳn với báo cáo của các nước khác về lương hưu, ở đó lương hưu xã hội đã đem đến sự tự tôn và tự hào cho người cao tuổi, giúp họ sống những ngày cuối đời một cách đàng hoàng (Kidd 2015).

<sup>103</sup> Nguồn: VHLSS 2012 và Baum và đồng nghiệp 2015.

<sup>104</sup> Xem thêm Watson (2015).

Tuy nhiên, một số người cao tuổi nghèo cùng cực lại thấy trợ giúp xã hội giúp thay đổi cuộc sống của mình, kể cả việc cải thiện dinh dưỡng. Cha mẹ của trẻ khuyết tật dùng tiền trợ cấp mua đồ ăn, sản phẩm vệ sinh như bím. Đối với một số người trong hoàn cảnh cùng cực, họ chỉ có tiền trợ cấp là nguồn thu nhập duy nhất (Xem Hộp 5). Người cao tuổi cũng thấy mình ít phụ thuộc vào con cái hơn. Một người hưởng lợi cho biết: *"Tôi không muốn phụ thuộc vào người khác."* Một số khác thỉnh thoảng lại có thể giúp đỡ con cái, từ đó thêm tự hào về bản thân. Một người hưởng lợi chia sẻ: *"ở tuổi này, chúng tôi vẫn có thể giúp con cháu một chút và tôi thấy rất vui."* Tiền trợ cấp cũng giúp một số người cao tuổi tham gia hoạt động xã hội nhiều hơn, ví dụ như Hội Người cao tuổi. Điều quan trọng là trợ cấp người cao tuổi giúp họ cảm thấy được Đảng và Chính phủ quan tâm. Đây là hỗ trợ về "tinh thần", làm cho họ vui hơn. Một người nhận trợ cấp người cao tuổi nói rằng: *"Tôi rất tự hào là Chính phủ còn quan tâm đến tôi, khi tôi đến tuổi này."* Tương tự, một người nhận trợ cấp trẻ em cho biết: *"Nếu không có trợ cấp, gia đình tôi phải chật vật chạy ăn hàng ngày, vì đông con và có một đứa khuyết tật. Giờ thì cuộc sống đỡ hơn và chúng tôi biết ơn Chính phủ, chính quyền các cấp đã quan tâm."*

#### **Hộp 5: Câu chuyện một bà lão 70 tuổi ở Đà Nẵng, chăm cháu gái 40 tuổi**

"Tôi già rồi không làm việc được, và phải chăm sóc đứa cháu khuyết tật. Chúng tôi không có nguồn thu nhập ổn định nào khác ngoài tiền trợ cấp hàng tháng của cháu. Tôi còn một đứa con trai, nhưng phải lo cho gia đình của nó, nên thỉnh thoảng mới gửi cho tôi ít tiền. Vì thế hai chúng tôi phải dựa vào số tiền này để sống- không còn cách nào khác. Chúng tôi phải chi tiêu dè xè vì phải để dành lúc ốm đau và dành cho cháu nếu tôi qua đời..."

Tác động của trợ giúp xã hội đối với vấn đề bất bình đẳng cũng hạn chế, với mức giảm hệ số Gini từ 0,359 xuống 0,357, tương đương giảm 0.5%. Điều này khác biệt hoàn toàn với các quốc gia có mức đầu tư lớn hơn vào trợ giúp xã hội. Ví dụ như năm 2007, trợ giúp xã hội của Georgia giúp giảm hệ số bất bình đẳng xuống 11,2%, chủ yếu thông qua hệ thống lương hưu (NHTG 2009).

Tác động hạn chế của trợ giúp xã hội Việt Nam là do mức đầu tư thấp, dẫn tới độ bao phủ và mức trợ cấp thấp. Vấn đề này sẽ được xem xét chi tiết ở các phần sau.

### **4.1.2. Ngân sách và chi tiêu**

Như đã nêu ở Chương 2, đầu tư của Chính phủ cho trợ giúp xã hội thường xuyên thấp hơn mức đầu tư vào hệ thống BHXH và ưu đãi Người có công. Điều này cho thấy cam kết chính trị về chi trợ giúp xã hội thường xuyên cho phần lớn dân số, bao gồm nhóm nghèo và cận nghèo, còn thấp. Thay vào đó, Chính phủ đã ưu tiên hỗ trợ cho các nhóm có tiềm năng tạo ảnh hưởng chính trị nhiều hơn, cụ thể như cán bộ Nhà nước, người lao động trong khu vực chính thức và những người trực tiếp tham gia cách mạng, quân đội.

Chi trợ giúp xã hội thường xuyên của Việt Nam cũng thấp hơn một số quốc gia có thu nhập trung bình khác. Ví dụ như Nam Phi và Brazil đều chi khoảng 3% GDP vào trợ giúp xã hội, còn Georgia chi hơn 6% GDP<sup>105</sup>. Thực tế thì mức chi của Việt Nam còn thấp hơn một số quốc gia thu nhập thấp ở Châu Á, như Nepal và Bangladesh. Các nước này chi khoảng 0.6% tới 0.8% GDP vào trợ giúp xã hội<sup>106</sup>. Tất nhiên có các quốc gia Châu Á khác chi thấp hơn Việt Nam như Indonesia, Cam-pu-chia và Lào. Tuy nhiên, các nước này được coi là có cam kết ở mức tối thiểu đối với trợ giúp xã hội.

Các chính sách, chương trình lớn nhất của Việt Nam - lương hưu xã hội hay trợ cấp người cao tuổi (bao gồm trợ cấp cho nhóm trên 80 tuổi và nhóm từ 60-79 tuổi) - cũng thấp hơn so với quốc tế, do mức trợ cấp thấp và chủ yếu tập trung hỗ trợ nhóm cao tuổi nhất. Hình 4.2 so sánh chi trợ cấp người cao tuổi của Việt Nam với các nước đang phát triển khác. Trong khi nhiều nước đang phát triển đầu tư hơn 1% GDP vào lương hưu xã hội, thì Việt Nam đầu tư khoảng 0.14% GDP (năm 2013 tăng thêm 0,09%)<sup>107</sup>.

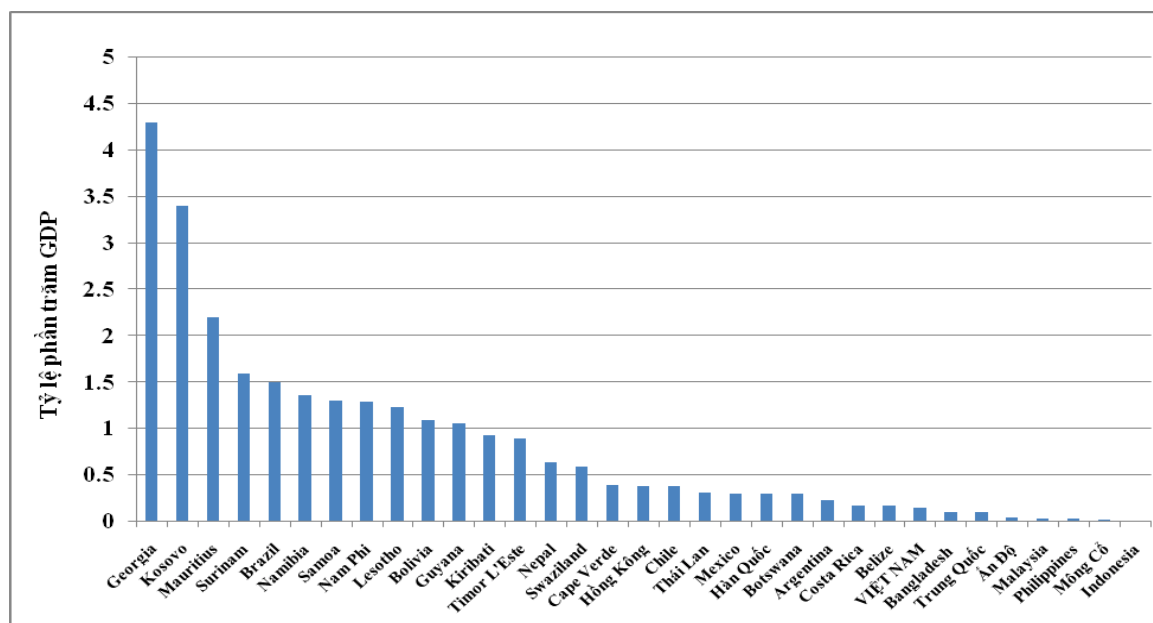
<sup>105</sup>Nguồn: Kidd và đồng nghiệp. (2014) và Baum và đồng nghiệp (2015) Thực tế thì Brazil đầu tư hơn 14% GDP cho đảm bảo an sinh.

<sup>106</sup>Kidd và Wylde (2011); Kidd và Khondker (2014).

<sup>107</sup> Con số 0,14% GDP dựa vào mức chi 0,09% năm 2013 – theo tính toán của cán bộ UNDP (xem UNDP/VASS) - và nhân hệ số 1.5 tương ứng với mức tăng 50% trợ cấp trong năm 2015.

Trong số các nước có lương hưu xã hội, Việt Nam có mức chi thuộc nhóm thấp nhất trên thế giới và thấp hơn nhiều so với Nepal - một trong những nước nghèo nhất ở Châu Á (tuy nhiên, cần lưu ý, một số nước có thu nhập trung bình cũng không có chính sách lương hưu xã hội).

**Hình 4.2: So sánh mức đầu tư vào trợ cấp người cao tuổi của Việt Nam với quốc tế<sup>108</sup>**



Vi thể, Việt Nam nên xem xét tăng mức đầu tư trợ giúp xã hội thường xuyên để tương xứng với một số quốc gia thu nhập thấp ở Châu Á và tiến tới tương xứng với các quốc gia thu nhập trung bình. Chương 5 cho thấy việc tiến tới mức đầu tư 0,8% GDP - tương đương các quốc gia thu nhập thấp như Nepal and Bangladesh – là khả thi trong vòng 5 năm tới. Tuy nhiên, là một nước thu nhập trung bình, Việt Nam nên đặt tham vọng nhiều hơn và hướng tới xây dựng hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên theo vòng đời, phù hợp với bối cảnh kinh tế của nhiều nước thu nhập trung bình, mà vẫn mang lại lợi ích kinh tế. Tuy nhiên, về cơ bản, định hướng thay đổi sẽ phụ thuộc vào các quyết định về độ bao phủ và mức hưởng mà chúng tôi sẽ đề cập trong hai phần tiếp theo.

### 4.1.3. Độ bao phủ của trợ giúp xã hội

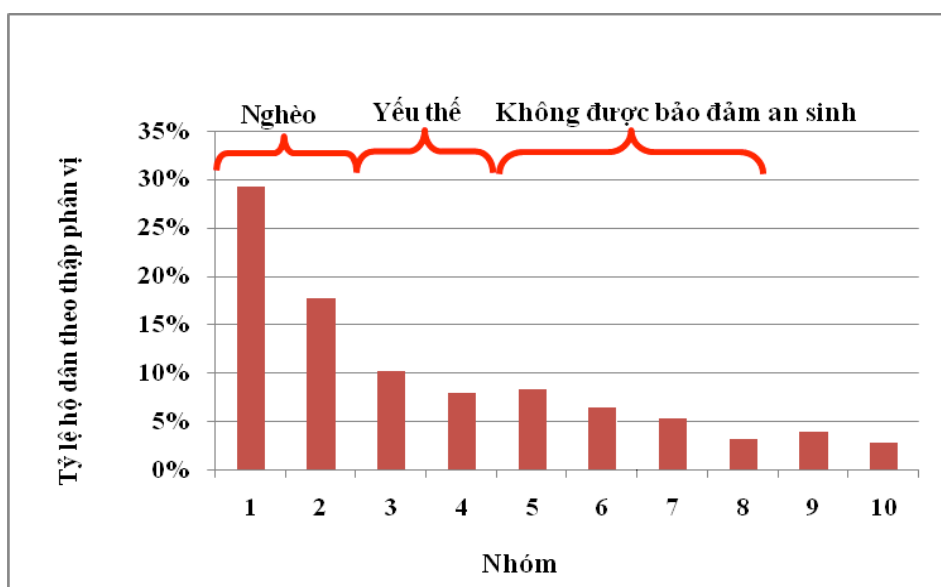
Ngân sách và tác động của trợ giúp xã hội phần nhiều phụ thuộc vào tỷ lệ người tiếp cận các chính sách, chương trình. Trong khi nhiều nước phát triển và một số nước thu nhập trung bình có trợ cấp cho đại bộ phận dân cư như Brazil, Georgia và Nam Phi, đa số các hộ dân nhận được ít nhất một loại trợ cấp. Còn ở Việt Nam, độ bao phủ khá thấp.

Có khoảng 2,7 triệu người hưởng lợi từ các chính sách hỗ trợ theo nhóm đối tượng BTXH từ Bộ LĐTBXH và ước tính khoảng 2 triệu hộ được nhận hỗ trợ tiền điện (mặc dù một số hộ nhận được cả hai loại trợ cấp). Hiện tại, chưa có con số chính xác bao nhiêu trẻ em nhận hỗ trợ giáo dục bằng tiền mặt, nhưng ước tính có khoảng 2 triệu học sinh, sinh viên được hưởng lợi trong năm 2014. Theo số liệu của điều tra mức sống dân cư (VHLSS) 2012, khoảng 10,2% hộ gia đình được tiếp cận một số hình thức trợ giúp xã hội thường xuyên. Hình 4.3 cho thấy độ bao phủ của trợ giúp xã hội thường xuyên trong các nhóm hộ xếp theo nhóm thập vị phân giàu nghèo. Khoảng 70% hộ trong nhóm thập vị phân nghèo nhất và hơn 80% hộ trong nhóm nghèo thứ hai không nhận được bất kỳ khoản trợ giúp xã hội thường xuyên nào trong năm 2012. Hơn nữa, độ bao phủ đối với các hộ được coi là nghèo và dễ tổn thương còn rất hạn chế.

**Hình 4.3: Độ bao phủ của trợ giúp xã hội thường xuyên theo nhóm thập vị phân giàu nghèo<sup>109</sup>**

<sup>108</sup> Nguồn: Baum và đồng nghiệp (2015), Kidd và Damerou (2015) và Cơ sở dữ liệu lương hưu xã hội tại : <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>

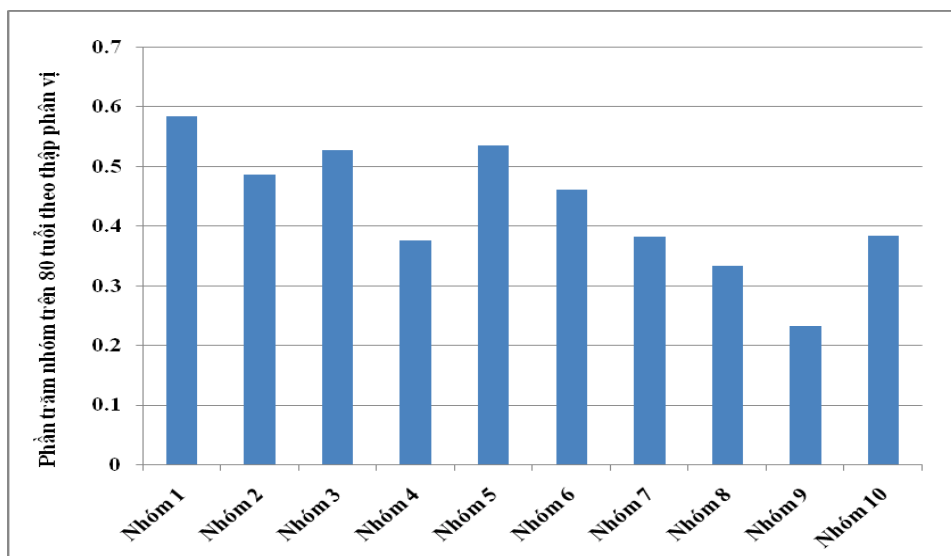
<sup>109</sup> Nguồn: VHLSS 2012.



Như đã đề cập ở trên, Việt Nam đã xây dựng hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên cơ bản theo vòng đời, chủ yếu tập trung hỗ trợ cho người cao tuổi, đặc biệt là nhóm trên 80 tuổi. Vì thế, nhóm dân cư có độ bao phủ cao nhất là người cao tuổi. Tuy nhiên, nhiều người trong nhóm này không được tiếp cận trợ giúp xã hội. Số liệu VNAS 2011 cho thấy, độ bao phủ là 64%, còn số liệu VHLSS 2012 thì thấp hơn, khoảng 45% số người trên 80 tuổi. Theo Hình 4.4, độ bao phủ cao hơn đối với nhóm sống trong hộ nghèo và thấp dần đối với nhóm 40% dân cư giàu, điều này ám chỉ nhóm này nhận một hình thức lương hưu nào khác. Tuy nhiên, một số người đã tự nguyện không nhận trợ cấp, có thể do số tiền trợ cấp quá ít. Ngược lại, có nhiều người trên 80 tuổi nghèo không được tiếp cận với khoản trợ cấp này.



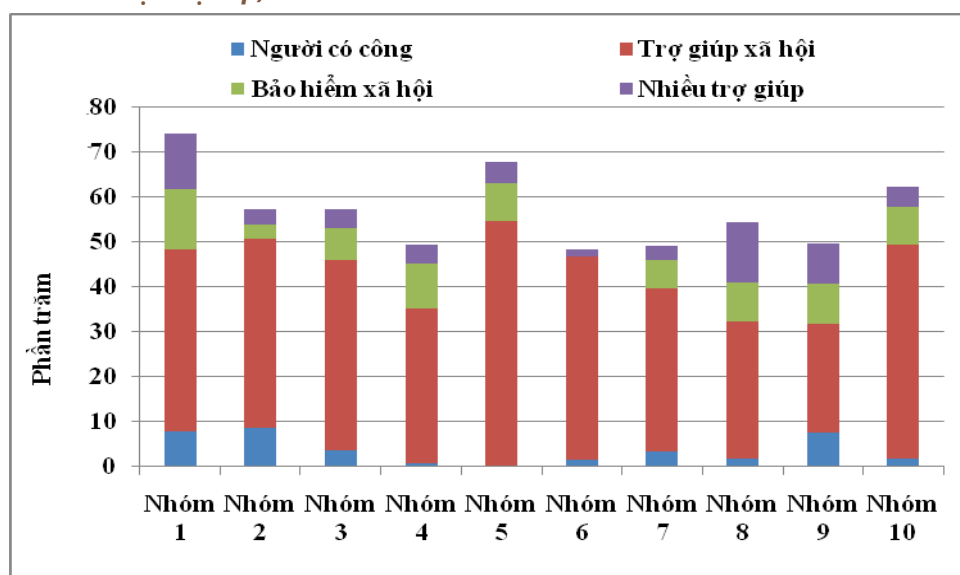
**Hình 4.4: Độ bao phủ trợ cấp đối với nhóm trên 80 tuổi theo nhóm thập vị phân giàu nghèo (trước khi nhận trợ cấp)<sup>110</sup>**



Độ bao phủ của chính sách cũng thay đổi theo địa phương. Đối với trợ cấp người trên 80 tuổi, ở khu vực thành thị - trừ Hà Nội và TP HCM, có tỷ lệ người nhận trợ cấp cao nhất, ở mức 88,3%; khu vực nông thôn là 78,3%; còn Hà Nội và TP Hồ Chí Minh chỉ đạt 63%<sup>111</sup> (ILO và UNFPA 2014). Cũng có sự khác biệt rõ rệt giữa các vùng - đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên có 90% người trên 80 tuổi được nhận trợ cấp, trong khi miền núi phía Bắc độ bao phủ chưa được 50%.

Phương pháp xác định đối tượng người cao tuổi nhận trợ cấp thông qua kiểm tra lương hưu. Những người cao tuổi đã có lương hưu từ BHXH hoặc nhận trợ cấp Người có công sẽ không được nhận thêm khoản này nữa. Hình 4.5 biểu thị độ bao phủ của tất cả các loại hình lương hưu đối với người trên 80 tuổi, sử dụng số liệu VHLSS 2012. Năm 2012, khoảng 60% người trên 80 tuổi được nhận ít nhất một loại lương hưu, với độ bao phủ đối với nhóm nghèo nhất (trước khi nhận trợ cấp) là trên 70%. Tuy nhiên, do chính sách trợ cấp người trên 80 tuổi là chính sách phổ cập toàn dân, điểm đáng chú ý là có khoảng 40% đối tượng mục tiêu không được nhận bất kỳ khoản trợ cấp nào.

**Hình 4.5: Độ bao phủ các loại hình lương hưu đối với người trên 80 tuổi theo nhóm thập vị phân giàu nghèo (trước khi nhận trợ cấp)<sup>112</sup>**



<sup>110</sup>Nguồn: VHLSS (2012).

<sup>111</sup>Nguồn dữ liệu từ báo cáo của ILO và UNFPA (2014) và VNAS 2011.

<sup>112</sup>Nguồn: VHLSS 2012. Đa trợ cấp chỉ trường hợp một hộ nhận được hơn một loại trợ cấp chứ không phải chỉ một khoản.

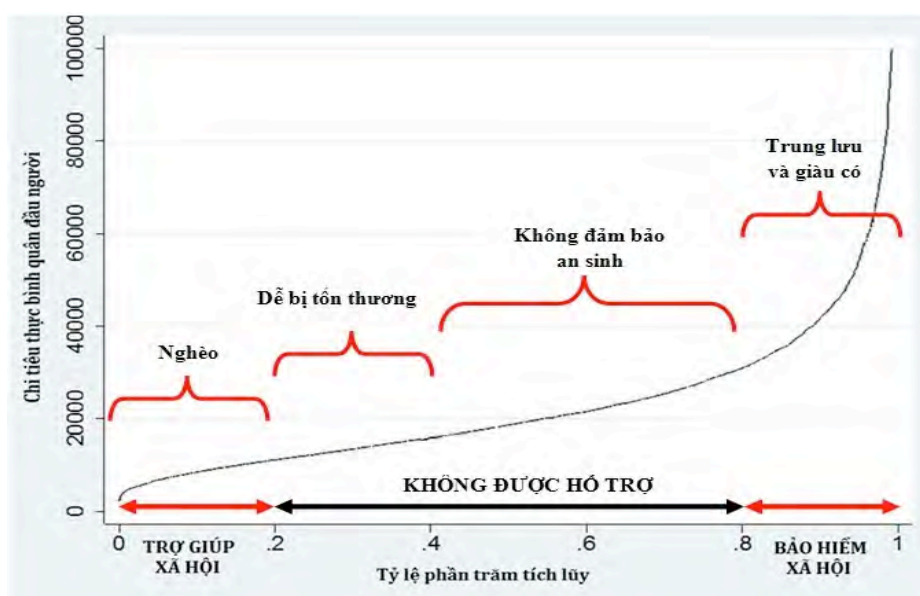
Ngoài nhóm người cao tuổi, người khuyết tật cũng là nhóm được ưu tiên ở Việt Nam. Có khoảng 1,03 triệu người trong độ tuổi từ 20 đến 65 bị khuyết tật nặng, nhưng chỉ có khoảng 730.000 người được nhận trợ cấp từ Bộ LĐTBXH. Thực tế, nhiều người trong số này trên 65 tuổi. Hơn nữa, có nhiều người nhận trợ cấp là người khuyết tật, nhưng không phải khuyết tật nặng. Vì thế, độ bao phủ đối với nhóm người khuyết tật trong độ tuổi lao động rất thấp<sup>113</sup>. Như trình bày ở Phần 3.2.3, người khuyết tật nặng thường là người nghèo, nếu không nhận được trợ cấp khuyết tật, thì chắc chắn họ có ít cơ hội tìm được việc làm tốt, vì phải tốn thêm chi phí tiếp cận việc làm.

Rất ít trẻ em được tiếp cận với trợ giúp xã hội thường xuyên. Trẻ em dân tộc thiểu số và trẻ nghèo được nhận trợ cấp học phí, nhưng độ bao phủ chưa tới 10%. Với thực tế biến động thu nhập và khả năng danh sách hộ nghèo thiếu chính xác (xem Phần 4.1.5), đa số trẻ trong nhóm nghèo nhất bị bỏ sót. Hơn thế nữa, trợ cấp của Bộ LĐTBXH mới chỉ dành cho khoảng 200.000 trẻ - đây là một con số rất nhỏ so với tổng số trẻ em trên toàn quốc, trong đó phần lớn trẻ thuộc nhóm dễ tổn thương.

Vì vậy, tuy Việt Nam đang xây dựng một hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên theo vòng đời, nhưng hệ thống vẫn còn nhiều khoảng trống lớn. Khoảng một nửa dân số trên 65 tuổi không tiếp cận được lương hưu. Độ bao phủ nhóm người khuyết tật trong tuổi lao động còn thấp. Tiếp cận của trẻ em và phụ nữ dễ tổn thương tới hệ thống rất ít. Hơn nữa, trên 70% hộ nghèo nhất không được nhận trợ giúp xã hội (mặc dù có thể một số hộ được nhận trợ cấp học phí). Độ bao phủ nhóm có nguy cơ nghèo hoặc đời sống bấp bênh không đáng kể.

Thực tế, ngoài nhóm người cao tuổi nhất và Người có công, Nhà nước đang hướng hệ thống đảm bảo an sinh tới hai nhóm khác: người nghèo - được nhận trợ giúp xã hội thường xuyên (mặc dù chỉ hướng tới một nhóm nhỏ) và lao động trong khu vực chính thức tham gia BHXH. Hình 4.6: mô tả hai nhóm trọng tâm của hệ thống đảm bảo an sinh, cho thấy đại đa số người dân - những hộ cận nghèo hoặc có thu nhập bấp bênh, không đủ sống, đều nằm ngoài hệ thống đảm bảo an sinh. Vì thế, nhóm này được gọi là "nhóm trung lưu bị bỏ sót" - hầu hết làm việc trong khu vực phi chính thức. Họ không những không tiếp cận được các khoản trợ cấp để nuôi con cái, mà đa số còn không có cơ hội nhận lương hưu khi về già hay bị khuyết tật. Vì thu nhập thấp và không ổn định, nên họ và gia đình cần được trợ cấp thường xuyên và ổn định trong suốt vòng đời - từ khi còn nhỏ đến lúc về già. Đáng tiếc, đã có minh chứng thế giới cho thấy rằng, BHXH tự nguyện không phải là một giải pháp, mà cách duy nhất đảm bảo tiếp cận các hỗ trợ đảm bảo an sinh phải thông qua trợ giúp xã hội được chi từ nguồn thu thuế.

**Hình 4.6: Độ phủ lý tưởng của hệ thống đảm bảo an sinh Việt Nam xét từ phương diện chính sách (ngoại trừ người trên 80 tuổi và người khuyết tật)**



<sup>113</sup>Do thiếu số liệu về khuyết tật trong VHLSS 2012, nên không thể có thông tin về độ phủ đối với nhóm người khuyết tật năm 2012.

Độ bao phủ của trợ giúp xã hội thường xuyên cho tất cả các nhóm đối tượng tại Việt Nam rất thấp, thấp hơn nhiều so với các nước khác có thu nhập trung bình. Vì thế, Việt Nam nên cân nhắc việc từng bước mở rộng các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên và tập trung vào hỗ trợ các giai đoạn ưu tiên của vòng đời. Đa số các nước bắt đầu bằng việc triển khai hiệu quả hệ thống trợ giúp khuyết tật và lương hưu cho người cao tuổi, sau đó mới trực tiếp đáp ứng nhu cầu của hộ gia đình trong tuổi lao động, thông qua trợ cấp cho trẻ em. Chương 5 sẽ đề xuất một lộ trình khả thi và phù hợp cho Việt Nam làm được điều này.

#### 4.1.4. Mức trợ cấp

Tác động của các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội đối với đời sống cá nhân và hộ gia đình phần nhiều phụ thuộc chủ yếu vào mức trợ cấp. Mức trợ cấp phải đủ để đạt được mục tiêu, nhưng không được quá nhiều, đặc biệt với các hộ đang trong độ tuổi lao động. Vì nếu quá nhiều sẽ không khuyến khích họ tham gia lực lượng lao động. So với các nước đang phát triển, hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên của Việt Nam có đặc điểm là mức trợ cấp thấp. Phần này sẽ mô tả mức trợ cấp, sau đó đánh giá giá trị tương đối của trợ cấp theo ba thông số: chuẩn nghèo, các khoản trợ cấp đảm bảo an sinh khác và kinh nghiệm quốc tế. Ngoài ra, phần này còn xem xét những thay đổi về giá trị thực của trợ cấp trong những năm gần đây.

Từ tháng 01 năm 2015, Bộ LĐTBXH triển khai mức trợ giúp xã hội thường xuyên tối thiểu là 270.000 đồng/tháng. Mức thực tế người hưởng lợi nhận được cao hơn mức tối thiểu, vì Chính phủ áp dụng hệ số nhân đối với một số nhóm đối tượng BTXH (như nêu trong Nghị định 136/2013/NĐ-CP). Nếu một đối tượng thuộc cả hai tiêu chí, ví dụ như cao tuổi và khuyết tật, hay trẻ mồ côi, nhiễm HIV/AIDS (Toàn 2014), thì sẽ hưởng hệ số cao hơn. Tuy nhiên, vì trợ cấp cho người cao tuổi và khuyết tật có hệ số 1, nên đa số chỉ được hưởng mức 270.000 đồng/tháng. Các chính sách khác áp dụng nhiều mức trợ cấp khác nhau. Ví dụ hỗ trợ tiền điện cho hộ gia đình là 48.000 Đồng/tháng; hỗ trợ học phí cho trẻ em nghèo là 70.000 Đồng/tháng (mỗi năm hưởng 9 tháng).

Tuy nhiên, như đã trình bày ở trên, một số tỉnh - đặc biệt là các tỉnh thặng dư ngân sách, đã chi trợ cấp với mức cao hơn, lấy từ ngân sách bổ sung của tỉnh. Chưa có số liệu tin cậy về giá trị các khoản trợ cấp của các tỉnh, nhưng năm 2014, các khoản này không quá 350.000 Đồng/tháng (đã nhân hệ số và các tỉnh cũng áp dụng hệ số khác nhau).<sup>114</sup>

Mức trợ cấp cơ bản còn thấp so với chuẩn nghèo. Năm 2012, mức trợ cấp là 180.000 Đồng/tháng, chỉ bằng 45% chuẩn nghèo trên đầu người khu vực nông thôn và 36% chuẩn nghèo thành thị. Mức này là không đủ sống cho một đối tượng, đặc biệt đối tượng phần đông là người khuyết tật nặng và/hoặc trên 80 tuổi và có nhiều nhu cầu cần được đáp ứng. Hơn nữa, với các hộ có từ 2 thành viên trở lên, thì khoản này quá ít và không giúp được các hộ nghèo và dễ tổn thương có thể thoát nghèo. Thực tế, ngày càng đòi hỏi trợ giúp xã hội thường xuyên phải giúp các hộ có mức sống tối thiểu là 1.400.000 Đồng/người/tháng. Trợ cấp người cao tuổi hiện nay mới chỉ đạt 19% mức này.

Nghiên cứu định tính của Viện KHLĐXH cũng đồng quan điểm rằng mức hỗ trợ xã hội thường xuyên hiện nay còn quá thấp. Như đã nói ở phần trên, nhiều người nhận trợ cấp phàn nàn rằng số tiền này không mang lại gì nhiều cho họ. Trong nhóm người cao tuổi nhận trợ cấp, có khoảng 94% nói rằng số tiền này quá ít. Họ cho biết: *"một bữa sáng thông thường đã tốn ít nhất 15.000 Đồng/ngày, số tiền trợ cấp hàng tháng chỉ đủ để ăn bát bún cá"* và *"tôi già rồi, tiền trợ cấp ít quá, tôi phải lo cho các cháu đang đi học, nên tôi vẫn phải đi làm để thêm tiền trang trải cuộc sống."* Hộp 6 là ý kiến của những người chăm sóc trẻ được nhận trợ cấp.

##### **Hộp 6: Ý kiến của những người chăm sóc trẻ về số tiền trợ cấp họ nhận được<sup>115</sup>**

*"Trợ cấp không đủ mua đồ ăn hàng ngày, vì mọi thứ đều đắt đỏ. Với số tiền này tôi chỉ mua được 15kg gạo."*

<sup>114</sup> Số tiền 350.000 đ/ tháng là dựa vào thông tin năm 2014, khi mức trợ cấp tối thiểu là 180.000 đ/ tháng. Có thể giá trị này tăng cao hơn vào 2015 tại một số tỉnh.

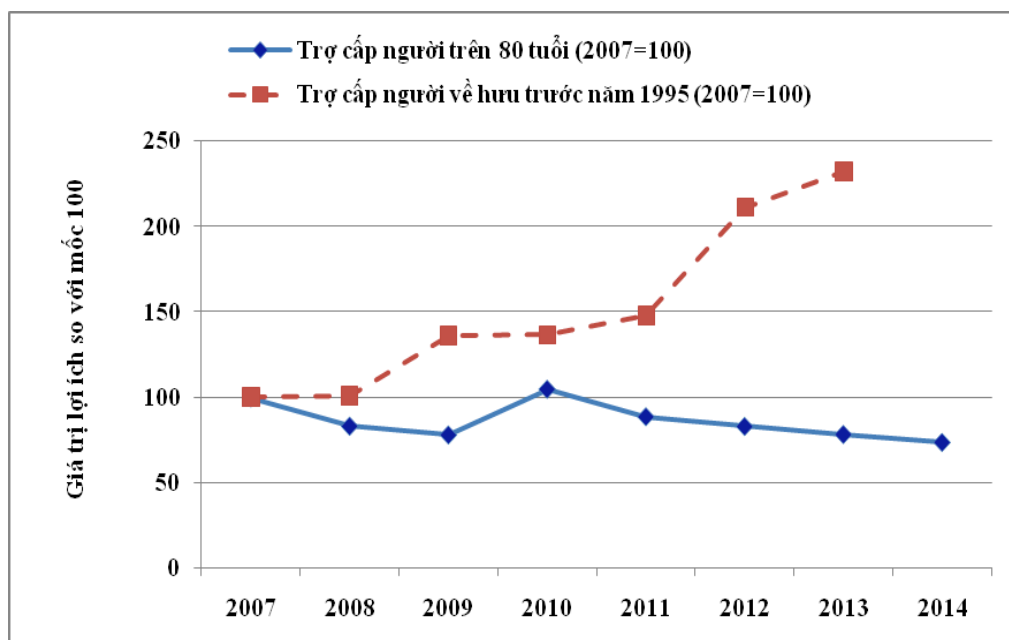
<sup>115</sup> Nguồn: Watson (2015).

“Số tiền này chỉ mua được 20kg gạo mỗi tháng. Vì thế chỉ giúp giảm một phần khó khăn của chúng tôi. Chúng tôi vẫn phải xoay sở cuộc sống.”  
 “Nếu tôi ốm đau thì số tiền 180.000 Đồng là không đủ để mua thuốc. Chúng tôi phải vay mượn hàng xóm.”  
 “Con tôi bị bệnh nặng, nên phải tốn tiền chữa trị hàng tháng. Số tiền ít ỏi này chỉ để mua gạo và ăn uống hàng ngày.”  
 “Ăn sáng hàng ngày của tụi nhỏ mất từ 5.000 - 10.000 Đồng. Số còn lại của tiền trợ cấp dành để mua sách bút, đồ dùng học tập, nhưng cũng không đủ.”  
 “Chúng tôi nghĩ khoản trợ cấp cần tăng lên 500.000 Đồng/tháng vì giá cả giờ đã tăng lên nhiều rồi. Với số trợ cấp hiện nay chúng tôi chỉ có thể mua gạo”.

Khi so sánh mức trợ giúp xã hội thường xuyên với các chính sách xã hội khác ở Việt Nam cũng như các nước khác cho thấy, mức trợ cấp người cao tuổi chỉ bằng một phần rất nhỏ của lương hưu từ BHXH. Theo số liệu hành chính, năm 2013, mức lương hưu trung bình cho cán bộ nghỉ trước 1995 là 3,2 triệu Đồng/tháng. Còn các nhóm hưu trí khác, đặc biệt là quân đội, thậm chí cao hơn nhiều<sup>116</sup>. Mức này cao hơn 10 lần so với mức trợ giúp xã hội. Tương tự, trợ cấp ưu đãi cho Người có công là 870.000 Đồng/tháng, cao hơn khoảng 5 lần so với mức trợ giúp xã hội năm 2012. Điều này cho thấy sự thiên lệch đáng kể trong chính sách của Chính phủ hướng tới các nhóm nhỏ có quyền lực hơn, với kinh phí bằng chi cho phần lớn dân số.

Thực tế trong những năm gần đây, mức chi BHXH đã tăng hơn nhiều so với mức trợ giúp xã hội thường xuyên. Theo Hình 4.7 cho thấy giá trị thực của lương hưu từ BHXH đã tăng hơn gấp đôi trong giai đoạn 2007-2013, trong khi giá trị trợ giúp xã hội thường xuyên giảm. Tại thời điểm tháng 01/2015, khi mà mức trợ cấp được tăng lên 270.000 Đồng/tháng, nhưng sức mua của mức trợ cấp này chỉ bằng giá trị năm 2007. Tuy nhiên, nếu lương hưu từ BHXH chỉ tăng bằng tỷ lệ lạm phát, thì khoản dư ra có thể dùng để chi thêm cho trợ giúp xã hội thường xuyên, như vậy sẽ đem lại lợi ích cho nhiều người hơn và tạo được sự ủng hộ mạnh mẽ của phần lớn người dân đối với Chính phủ.

**Hình 4.7: Sức mua của trợ giúp xã hội và lương hưu đóng-hưởng theo thời gian**

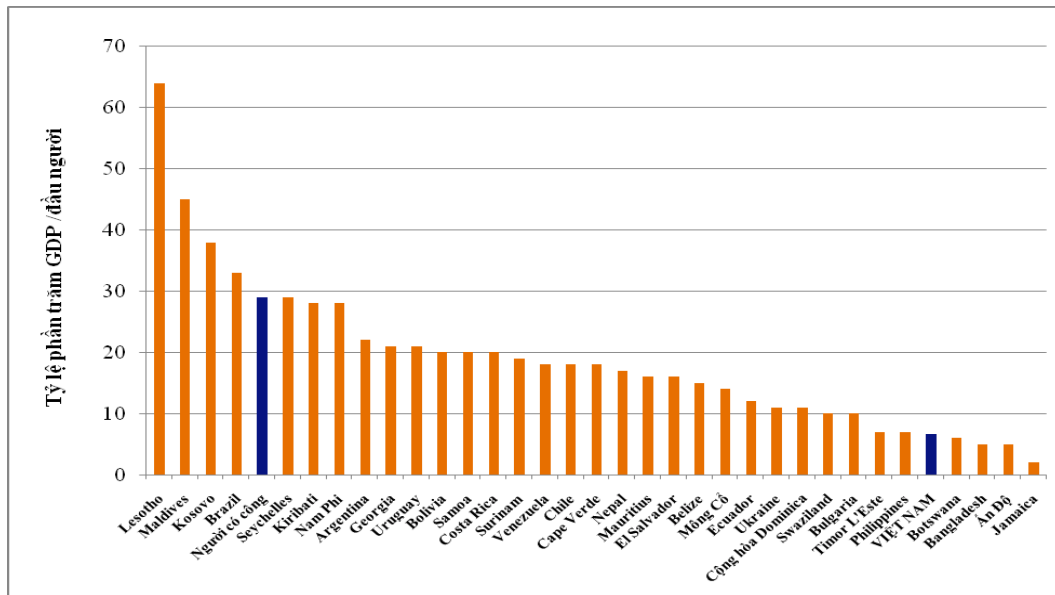


Khi so sánh với kinh nghiệm quốc tế, thì mức chuẩn trợ cấp là rất thấp. Hình 4.8 so sánh mức trợ cấp cho người trên 80 tuổi và Người có công, tính theo tỷ lệ phần trăm GDP/đầu người, với các khoản hưu xã hội ở các nước đang phát triển. Lương hưu xã hội của Việt Nam thuộc nhóm thấp nhất trong các nước đang phát triển, chỉ bằng 6,7% GDP/đầu người. Ngược lại, như đã nêu ở trên, trợ cấp Người có công lại tương

<sup>116</sup> Thông tin do Bộ LĐTBXH cung cấp.

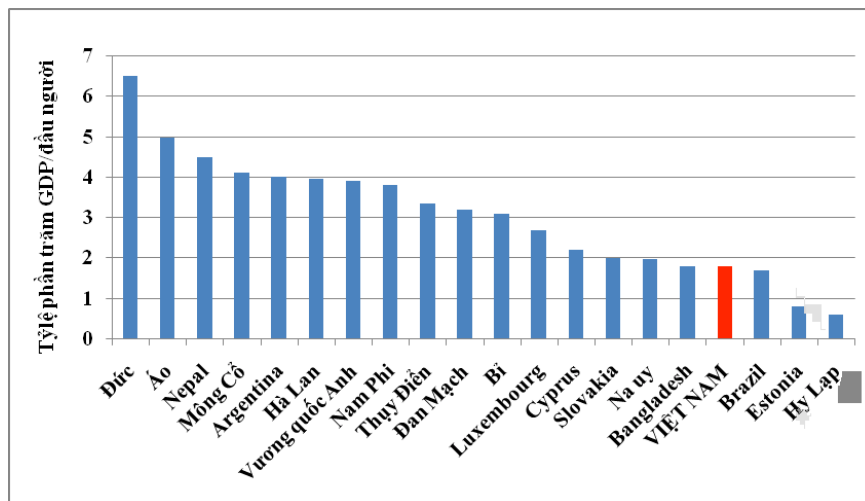
đương với lương hưu xã hội của các nước thu nhập trung bình và tương lai, mức này có thể được coi là mức mục tiêu cần đạt của lương hưu xã hội quốc gia.

**Hình 4.8: So sánh giá trị lương hưu xã hội Việt Nam và các nước đang phát triển khác<sup>117</sup>**



Tương tự, mức trợ cấp khuyết tật của Việt Nam cũng thấp so với quốc tế, vì trợ cấp khuyết tật thường căn cứ vào mức trợ cấp người cao tuổi (Kidd và Abu-el-Haj 2015). Việt Nam không có chương trình trợ cấp trẻ em, nhưng theo Hình 4.9, khoản trợ cấp học phí 70.000Đồng/tháng mà Dự án SASSP hỗ trợ trẻ em ở một số tỉnh thí điểm, cũng là thấp so với một số nước khác. Mức trợ cấp thấp, chưa tới 2% GDP/đầu người và thấp hơn cả chương trình phổ cập về trợ cấp tiền mặt cho trẻ em của Mông Cổ, chương trình trợ cấp trẻ em mới được áp dụng ở Nepal và chương trình hỗ trợ trẻ em được nhiều người biết đến của Nam Phi.

**Hình 4.9: So sánh mức trợ cấp trẻ em ở Việt Nam với các quốc gia khác<sup>118</sup>**



Như vậy, Việt Nam vẫn có nhiều cơ hội để tăng mức trợ giúp xã hội, để tiệm cận với mức trợ giúp xã hội của các nước thu nhập trung bình. Tăng mức trợ cấp sẽ cải thiện đáng kể tác động tới đời sống của người nhận, đồng thời đẩy mạnh phát triển kinh tế quốc gia do kích thích tiêu dùng và nhu cầu. Nếu không tăng trợ cấp, các hộ trong tuổi lao động sẽ phải tiếp tục gánh nặng nuôi dưỡng người khuyết tật

<sup>117</sup> Nguồn: cơ sở dữ liệu Lương hưu: <http://www.pension-watch.net>.

<sup>118</sup> Nguồn: Kidd và Huda (2013), SASSA (2012) và tính toán của các tác giả trên cơ sở thông tin của Hideyuki Tsuruoka, thu thập từ các trang web của chính phủ và cơ sở dữ liệu châu Âu <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Giá trị của nhiều khoản trợ cấp trẻ em tại châu Âu chỉ dành cho trẻ là con đầu lòng. Đối với những đứa con tiếp theo, giá trị của các khoản trợ cấp thường tăng, tính theo từng trẻ em.



và người cao tuổi, nên sẽ hạn chế khả năng đầu tư cho con cái. Hơn nữa, cần có một cơ chế đảm bảo tăng mức trợ cấp hàng năm, ít nhất là theo mức tăng lạm phát. Chương 5 sẽ đề xuất cho Việt Nam cách thức tăng mức trợ cấp phù hợp, mà vẫn mở rộng độ bao phủ.

#### 4.1.5. Lựa chọn đối tượng hưởng lợi<sup>119</sup>

Hiệu quả và hiệu suất của trợ giúp xã hội sẽ bị giảm, nếu không lựa chọn đúng đối tượng. Các nước trên thế giới đã áp dụng nhiều phương pháp khác nhau để lựa chọn đối tượng. Ở những nước coi trợ giúp xã hội là quyền được hưởng của công dân, thì thường trả trợ cấp cho tất cả mọi người trong một nhóm đối tượng cụ thể, hoặc ít nhất là cho phần lớn trong nhóm đó. Ngược lại, những nước không theo cách tiếp cận quyền, thì thường nhắm tới nhóm người nghèo. Động lực quyết định lựa chọn phương pháp nào đó là chi phí. Trợ giúp xã hội với độ bao phủ rộng sẽ cần nhiều ngân sách hơn so với việc chỉ chọn một nhóm nhỏ là người nghèo. Chi phí thấp hơn đồng nghĩa với thuế thấp hơn - điều này quan trọng với một số nhà lập chính sách. Tuy nhiên, các nước áp dụng độ phủ rộng thường nhận thức được lợi ích về mặt kinh tế-xã hội, cũng như chính trị mà Chính phủ có được từ tính phổ quát của trợ giúp xã hội mang lại.

Như đã nêu ở trên, phần lớn các nước đều xây dựng hệ thống trợ giúp xã hội theo vòng đời, đặc biệt khi chuyển dịch sang nền kinh tế thị trường hiện đại hơn. Trong bối cảnh đó, các chính phủ áp dụng nhiều phương pháp xác định đối tượng cho từng chính sách, chương trình, từ việc hỗ trợ phổ quát cho tất cả mọi người trong nhóm đối tượng cụ thể, tới việc chỉ lựa chọn các hộ nghèo cùng cực. Mỗi nước áp dụng các phương pháp riêng của mình. Phần lớn các nước theo quan điểm nhìn nhận đảm bảo an sinh là quyền được hưởng. Như đã nêu ở trên, gần đây Việt Nam đã áp dụng phương pháp công nhận quyền tiếp cận đảm bảo an sinh của mọi công dân, được thể hiện trong Hiến pháp. Nhiều nước thu nhập trung bình và nước phát triển đã áp dụng cách tiếp cận hỗ trợ phổ quát đối với nhóm người cao tuổi, đồng thời tăng độ bao phủ đến các nhóm đối tượng khuyết tật và trẻ em.

Xác định đối tượng của các chương trình phổ quát khá đơn giản và rất ít lỗi bỏ sót đối tượng. Tuy nhiên, không một nước đang phát triển nào có thể xác định chính xác nhóm người nghèo. Tất cả các cơ chế để xác định “người nghèo” tại các nước thu nhập trung bình đều có nhiều lỗi. Ví dụ, chương trình *Bolsa Familia* ở Brazil hay *Oportunidades* ở Mexico - được coi là xác định đối tượng khá tốt, nhưng tỷ lệ bỏ sót đối tượng tương ứng là 49% và 70%, chiếm tới 1/5 số hộ gia đình trên toàn quốc (*Veras và đồng nghiệp 2007; Soares và đồng nghiệp 2010*). Lý do của vấn đề này có liên quan tới khó khăn khi đo lường thu nhập của nhóm phi chính thức, hay biến động về thu nhập của hộ, nghĩa là các cơ chế “xác định đối tượng” đang cố nhắm vào một mục tiêu di động.

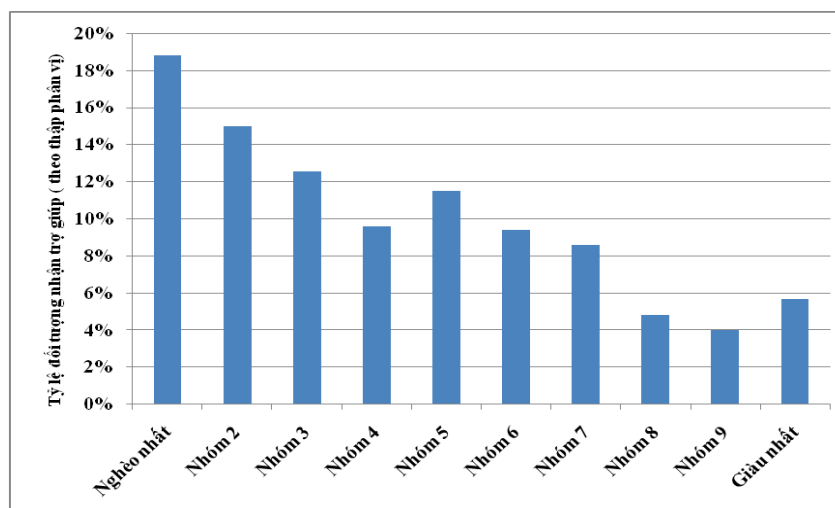
“Xác định đối tượng” - với hàm ý đảm bảo tính chính xác, là một thuật ngữ tương đối khó hiểu, được sử dụng khi muốn xác định người sống trong tình trạng nghèo. Trên thực tế, độ bao phủ và ngân sách còn hạn chế, nên phải lựa chọn những người nghèo. Đây là cơ chế “phân phối” để dành nguồn lực hạn chế cho một bộ phận nhỏ dân cư, được lựa chọn từ phần lớn hơn nhiều và cũng “xứng đáng” được nhận nguồn lực đó. Cơ chế phân phối này cũng đồng nghĩa nhiều người “xứng đáng” được hưởng - thường là những người thiệt thòi nhất, bị loại ra khỏi chính sách, chương trình hỗ trợ<sup>120</sup>. Tất nhiên, cơ chế phân phối này không thể là cơ chế theo quyền được hưởng, vì nó không đảm bảo mọi đối tượng phù hợp tiêu chí có thể tiếp cận trợ cấp khi họ cần.

Việt Nam áp dụng nhiều phương pháp để lựa chọn đối tượng. Trợ cấp người trên 80 tuổi áp dụng bao phủ phổ quát, thông qua “kiểm tra lương hưu”. Những người trên 80 tuổi không nhận một khoản lương hưu nào, sẽ được nhận trợ cấp này. Mặc dù cơ chế này rất đơn giản, nhưng thật ngạc nhiên, như nêu ở Phần 4.1.3, một tỷ lệ lớn đối tượng không nhận trợ cấp này. Chưa có nguyên nhân chính xác, nhưng có thể do công tác truyền thông về chương trình chưa tốt và quá trình đăng ký còn nhiều thiếu sót. Tuy nhiên, như mô tả ở Hình 4.10, chương trình này dù mang tính phổ quát, nhưng khá tiến bộ, đa số đối tượng hưởng lợi thuộc nhóm có phân bố tiêu dùng thấp. Hơn nữa, ngay cả người cao tuổi sống trong hộ có thu nhập cao, thì bản thân họ có thu nhập thấp, vì đa số không thể làm việc.

<sup>119</sup> Xem thêm Kidd và đồng nghiệp (2015) thảo luận sâu về cơ chế xác định đối tượng ở Việt Nam.

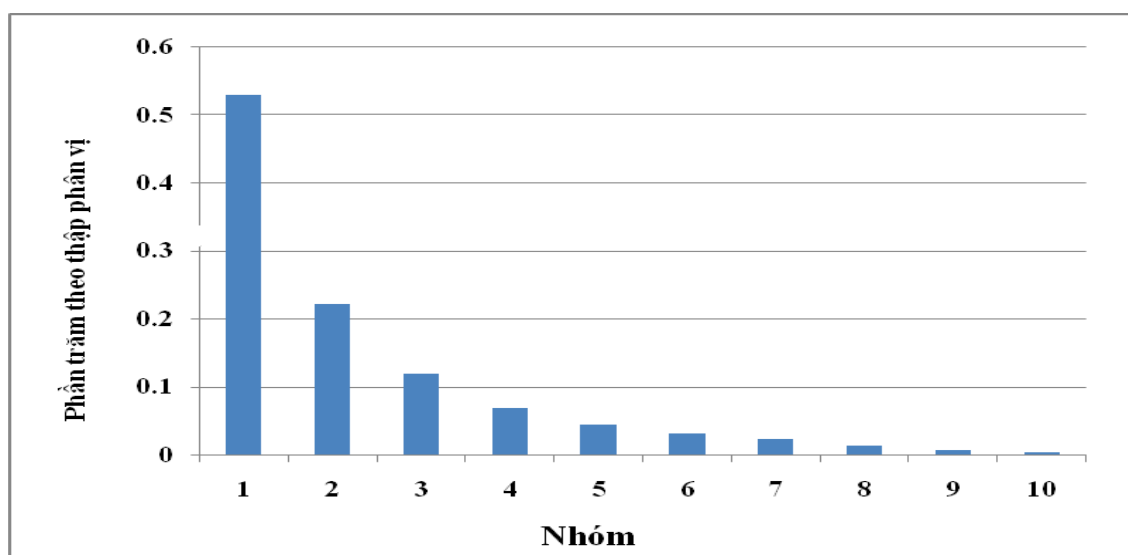
<sup>120</sup> Xem Kidd and Hossain (2015) thảo luận chi tiết.

**Hình 4.10: Tỷ lệ đối tượng hưởng trợ cấp người trên 80 tuổi (đo tỷ lệ của mọi đối tượng trong mỗi nhóm thập vị phân giàu nghèo)<sup>121</sup>**



Việt Nam còn có một hệ thống xác định “nghèo” và “cận nghèo”, được gọi là danh sách hộ nghèo. Danh sách này được rà soát hàng năm, áp dụng phương thức cộng đồng bình xét, kết hợp đánh giá khách quan về đời sống người dân (xem thêm Kidd và đồng nghiệp [2015]). Năm 2012, cả nước có 11,8% dân số được xác định là “nghèo”. Tuy nhiên theo Hình 4.11, hình thức lập danh sách hộ nghèo đang gặp phải nhiều thách thức, giống như cơ chế xác định nghèo ở các nước đang phát triển. Gần một nửa số hộ (47%) được xác định thuộc nhóm nghèo cùng cực năm 2012, không nằm trong danh sách này, thay vào đó là các hộ khá giả hơn. Tuy nhiên, đây vẫn là một trong các cơ chế xác định đối tượng nghèo hiệu quả nhất ở các nước đang phát triển, mặc dù trên thực tế nó mang đặc điểm của một cơ chế phân phối (Kidd và các cộng sự 2015).

**Hình 4.11: Độ bao phủ hộ thuộc danh sách hộ nghèo trong nhóm thập vị phân theo chi tiêu (2012)<sup>122</sup>**



Nhiều nước đang phát triển đã thực hiện các sáng kiến nhằm cải thiện tính chính xác của cơ chế xác định nghèo, nhưng kết quả vẫn rất hạn chế. Cơ chế đánh giá thu nhập theo các chỉ số đại diện (PMT) trở nên phổ biến ở các nước đang phát triển, tuy nhiên nó còn nhiều sai sót trong khâu thiết kế và thường bỏ sót hơn 50% đối tượng ngay từ khi chưa triển khai<sup>123</sup>. Như Hình 4.12: So sánh các lỗi rò rỉ đối tượng

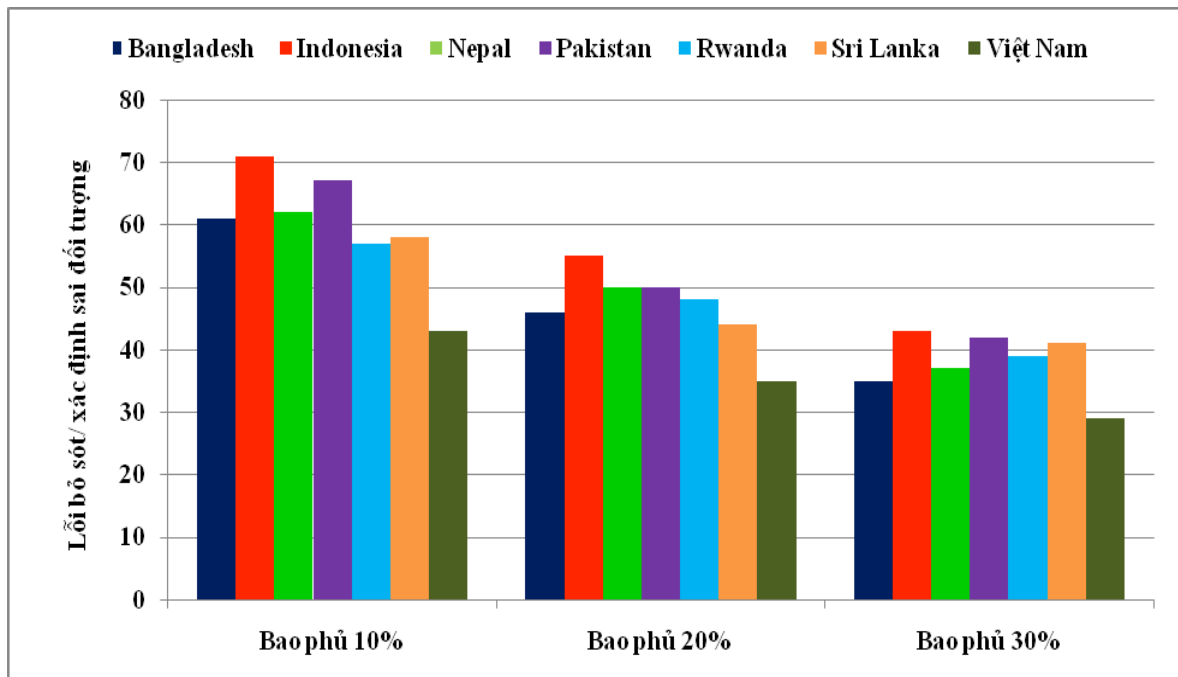
<sup>121</sup>Nguồn VHLSS (2011).

<sup>122</sup>Nguồn: VHLSS 2012.

<sup>123</sup>Xem thêm Kidd and Wylde (2011) về cơ chế xác định đối tượng dựa vào đánh giá thu nhập theo các chỉ số đại diện (PMT).

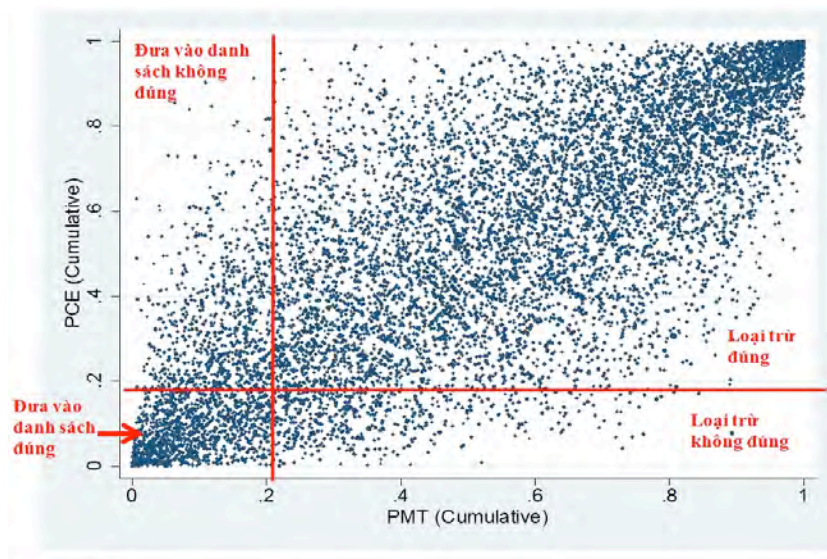
về mặt lý thuyết của phương pháp PMT tại Việt Nam và các nước đang phát triển, cho thấy rất nhiều lỗi thiết kế sẽ bộc lộ trong quá trình triển khai.

**Hình 4.12: So sánh các lỗi rò rỉ (bỏ sót/xác định sai) đối tượng về mặt lý thuyết của phương pháp PMT tính theo độ bao phủ<sup>124</sup>**



Hơn thế, PMT là một cơ chế lựa chọn khá độc đoán. Hình 4.13 cho thấy sự phân bố của các hộ trong VHLSS 2012, xếp theo mức thu nhập được dự đoán bởi PMT và mức chi tiêu thực tế được ghi trong VHLSS. Nếu số liệu dự đoán là chính xác, thì tất cả các hộ sẽ được xếp thẳng hàng, từ góc dưới bên trái sang góc trên bên phải. Nhưng thực tế, trong biểu đồ thì các hộ gia đình lại nằm rải rác. Khi đặt độ bao phủ ở mức 20%, chỉ các hộ được lựa chọn chính xác theo PMT sẽ nằm ở góc phần tư bên trái phía dưới, còn các hộ ở góc phần tư bên phải phía dưới là hộ thuộc 20% nghèo cùng cực, nhưng bị bỏ sót. Tính độc đoán của PMT giải thích tại sao người dân thường cho đây là “xổ số” và có thể gây ra mâu thuẫn xã hội (Kidd và Wylde 2011).

**Hình 4.13: Biểu đồ phân bố chi tiêu thực tế và dự đoán của các hộ gia đình Việt Nam, độ chính xác của lựa chọn đối tượng với độ bao phủ 20%<sup>125</sup>**

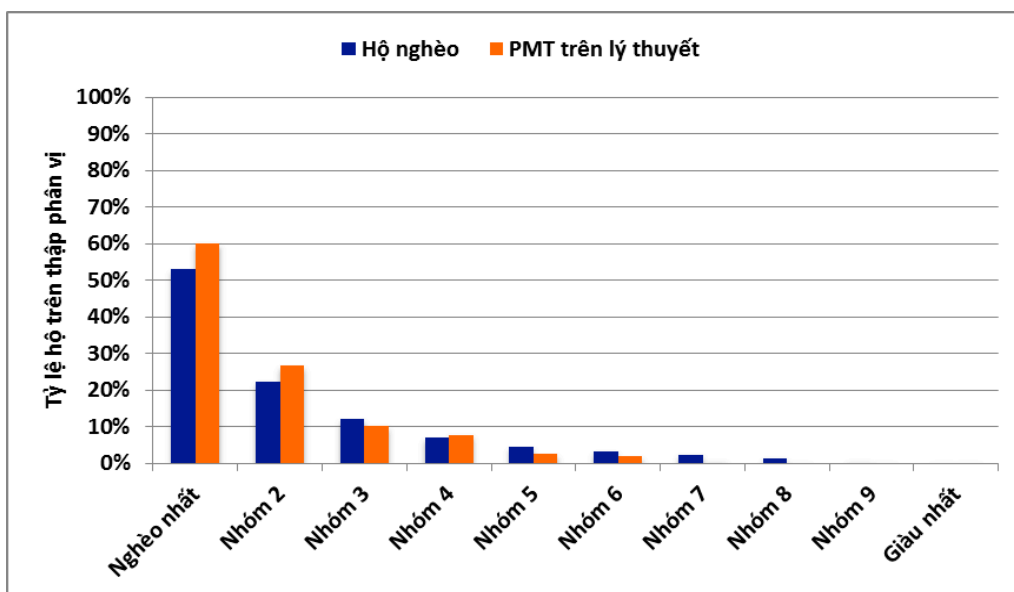


<sup>124</sup> Nguồn: Kidd và Wylde (2011) và Kidd và Khondker (2013).

<sup>125</sup> Nguồn: sử dụng số liệu điều tra VHLSS 2012 để đưa ra các kết quả này, phần phân tích của Tareq Abu-el-Haj.

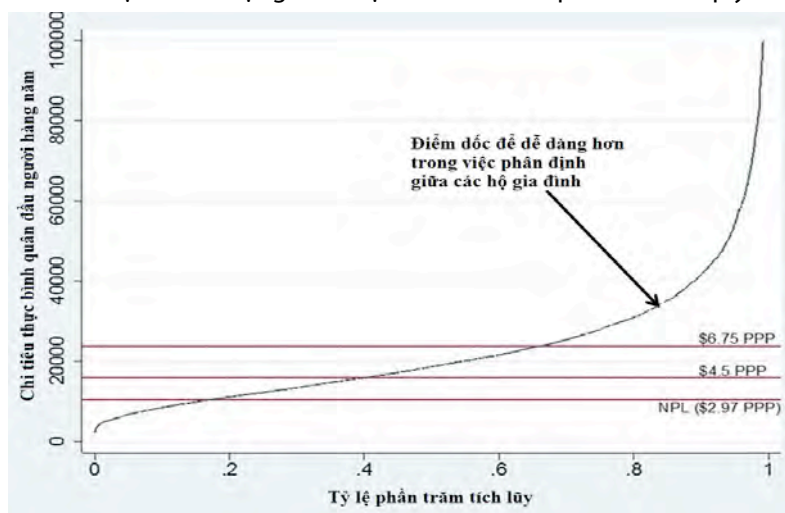
Do Việt Nam vẫn tiếp tục xác định hộ nghèo cho một số chương trình, nên Chính phủ cần phải xác định liệu PMT có phải là công cụ phù hợp để lập danh sách hộ nghèo hay không. Hình 4.14 so sánh hiệu quả giữa mô phỏng áp dụng PMT với phương pháp xác định hộ nghèo theo thu nhập (MT), theo tỷ lệ của nhóm thập vị phân về chi tiêu. Nhìn qua, thì phương pháp PMT có vẻ tốt hơn một chút so với MT. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng MT cũng có khá nhiều lỗi triển khai, còn kết quả của PMT thì mới chỉ trên lý thuyết. Khi áp dụng PMT, sẽ còn có thêm nhiều lỗi nữa làm giảm tính chính xác. Vì thế, hiện nay khó có thể nói phương pháp PMT hiệu quả hơn phương pháp MT.

**Hình 4.14: So sánh phương pháp xác định hộ nghèo theo thu nhập (MT) và phương pháp đánh giá thu nhập theo các chỉ số đại diện (PMT) trên lý thuyết, xét về độ bao phủ các hộ tính theo nhóm thập vị phân về chi tiêu**



Một cách lựa chọn khác mà Việt Nam có thể áp dụng cho một số chương trình là “xác định hộ khá”, có thể dễ thiết kế hơn so với các cơ chế xác định hộ nghèo. Cách này sàng lọc các hộ khá ra khỏi danh sách, thay vì cố gắng xác định nhóm nghèo. Theo Hình 4.15, phân bố hộ gia đình ở Việt Nam xét theo sự giàu có tương đối, thì nhóm hộ nghèo nhất và giàu nhất là khá bằng phẳng trong phần lớn số dân cư. Nhưng đường dốc rất cao nằm ở giữa nhóm hộ khá và hộ giàu nhất. Như vậy, tại điểm dốc này, sẽ dễ dàng phân định giữa nhóm thu nhập khá nhất và các nhóm còn lại, bằng cách sử dụng các tiêu chí khá đơn giản. Ví dụ, có thể xác định đối tượng có đủ điều kiện nhận trợ cấp hay không dựa vào khả năng đóng BHXH và kê khai thuế thu nhập. Nam Phi cũng sử dụng phương pháp xác định hộ khá đối với các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội, hỗ trợ cho 70% tới 80% số người đủ tiêu chuẩn.

**Hình 4.15: Phân bố chi tiêu ở Việt nam, minh họa phương pháp xác định thu nhập của hộ khá**  
 Quyết định về cơ chế xác định đối tượng của Việt nam có liên quan tới các quyết định cấp cao trong

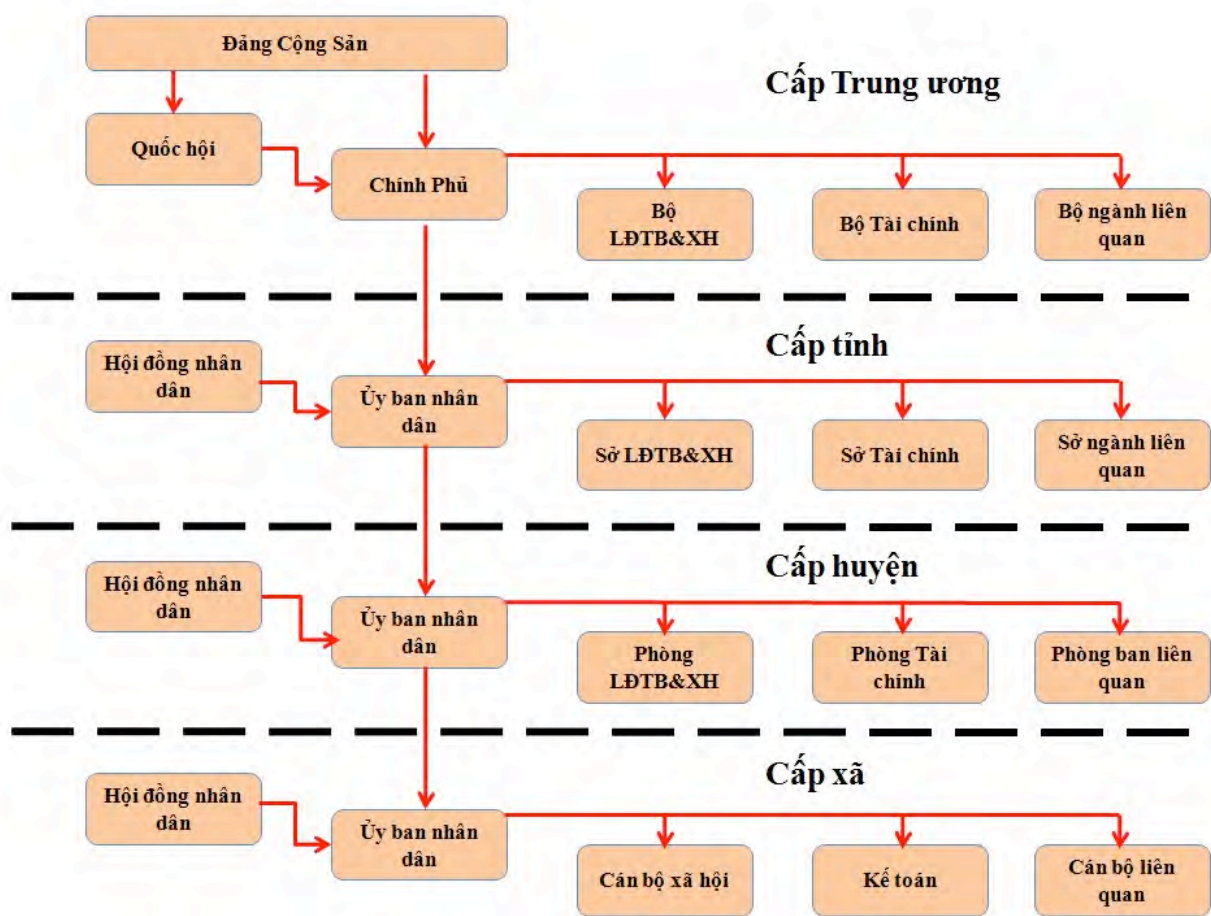


việc định hình hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên. Nếu Chính phủ chuyển sang một hệ thống theo vòng đời mang tính bao trùm hơn, thì có thể mở rộng bao phủ toàn dân hoặc xác định hộ khá. Chương 5 cho thấy cách này khả thi và có thể cân đối được ngân sách, đáp ứng nhu cầu của người cao tuổi, khuyết tật, trẻ em và có tác động rất lớn đối với nhóm nghèo và cận nghèo. Tiếp theo, có thể điều chỉnh độ tuổi nhận lương hưu xã hội, trợ cấp trẻ em và giảm mức độ khuyết tật để mở rộng độ bao phủ của trợ giúp xã hội. Tuy nhiên, đối với các chương trình tiếp tục “nhắm vào người nghèo”, dù chọn cơ chế xác định đối tượng nào, thì độ chính xác vẫn hạn chế.

#### 4.1.6. Quản lý hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên

Theo Hình 4.16, việc quản lý hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên gắn với hệ thống phân cấp của nhà nước, dưới sự lãnh đạo chung của Đảng. Có bốn cấp chính quyền: trung ương, tỉnh, huyện và xã. Cả nước có 63 tỉnh, thành phố, 680 huyện và khoảng 11.000 xã (NHTG 2014b).

Hình 4.16: Quản lý các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội Việt Nam



Tại mỗi cấp chính quyền, có sự khác biệt giữa cơ quan lập pháp và hành pháp. Cơ quan lập pháp gồm có Quốc hội ở cấp trung ương và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, huyện và xã. Quốc hội chịu trách nhiệm xây dựng pháp luật về trợ giúp xã hội, phê chuẩn ngân sách nhà nước và giám sát việc thực thi hệ thống trợ giúp xã hội. Ở cấp tỉnh, huyện và xã, hội đồng nhân dân các cấp chịu trách nhiệm giám sát việc triển khai các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội của ủy ban nhân dân.

Về phía Chính phủ, Bộ LĐTBXH quản lý mọi mặt trong lĩnh vực trợ giúp xã hội. Bộ có trách nhiệm chính là ban hành chính sách, xây dựng văn bản hướng dẫn triển khai các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội và giám sát việc triển khai của toàn hệ thống. Tuy nhiên, các Bộ khác cũng có thể ban hành chính sách, với nội dung cụ thể liên quan tới trợ giúp xã hội, ví dụ như Bộ GD&ĐT đối với chính sách hỗ trợ học phí. Ở mỗi cấp chính quyền, các sở, phòng, ban liên quan chịu trách nhiệm triển khai các chính



sách, chương trình trợ giúp xã hội, trong khi đó ngành tài chính chịu trách nhiệm phân bổ và quản lý nguồn lực tài chính của hệ thống trợ giúp xã hội.

Như đã nêu ở trên, khi xây dựng chính sách, Bộ LĐTBXH có vai trò xác định các tiêu chuẩn tối thiểu mà chính quyền các cấp phải tuân thủ. Tuy nhiên, chính quyền cấp tỉnh có thể đưa ra tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ cao hơn tại địa phương và xây dựng các chính sách riêng của tỉnh. Hiện có 13 tỉnh thặng dư ngân sách và là những tỉnh áp dụng tiêu chuẩn cao, do có khả năng về tài chính.

Ngân sách trợ giúp xã hội ở Việt Nam được xây dựng từ dưới lên, bắt đầu từ cấp xã. Chính quyền xã thực hiện hướng dẫn của trung ương và cấp tỉnh về trợ giúp xã hội thường xuyên và căn cứ vào số đối tượng nhận trợ cấp, mức trợ cấp và hệ số, để lập dự toán ngân sách cho năm sau.<sup>126</sup> Ngân sách này do hội đồng nhân dân xã phê duyệt và trình lên phòng LĐTBXH cấp huyện. Sau đó phòng LĐTBXH lập dự toán ngân sách trợ giúp xã hội thường xuyên toàn huyện, trình cho HĐND huyện phê duyệt và gửi lên cấp tỉnh. Sở LĐTBXH tổng hợp ngân sách toàn tỉnh, đưa vào ngân sách chung của tỉnh và trình HĐND tỉnh phê duyệt. Cuối cùng, ngân sách tỉnh được gửi lên Bộ Tài chính và trình Quốc hội phê duyệt.

Như vậy, Bộ Tài chính không phải là cơ quan tối cao phê duyệt ngân sách, mà do các quyết định về chính sách và hướng dẫn của Quốc hội và trong một số trường hợp là HĐND tỉnh. Bộ Tài chính có vai trò điều phối ngân sách quốc gia và đảm bảo nguồn lực tài chính cho các tỉnh phụ thuộc vào trợ cấp nhà nước. Với những tỉnh thặng dư ngân sách, Sở Tài chính chịu trách nhiệm đảm bảo nguồn lực tài chính.

Hiện nay, trách nhiệm xây dựng chính sách và triển khai trợ giúp xã hội thường xuyên, chăm sóc xã hội và trợ giúp đột xuất thuộc về một hệ thống sở, phòng ban và cán bộ chính quyền các cấp. Về bản chất ba hợp phần này rất khác biệt, cần đội ngũ cán bộ có trình độ chuyên môn khác nhau. Nhưng do quy mô của cả ba mảng này đều khá nhỏ và việc triển khai từng mảng không yêu cầu kỹ năng cao, nên có thể triển khai chúng trong cùng một hệ thống quản lý như hiện nay. Tuy nhiên, nếu mở rộng các chính sách, chương trình và cải thiện hệ thống triển khai, thì cần xem xét việc đổi mới hệ thống quản lý. Các lựa chọn đổi mới cơ chế quản lý sẽ được trình bày trong Phần 5.4.

#### 4.1.7. Thực hiện và chi trả trợ giúp xã hội thường xuyên

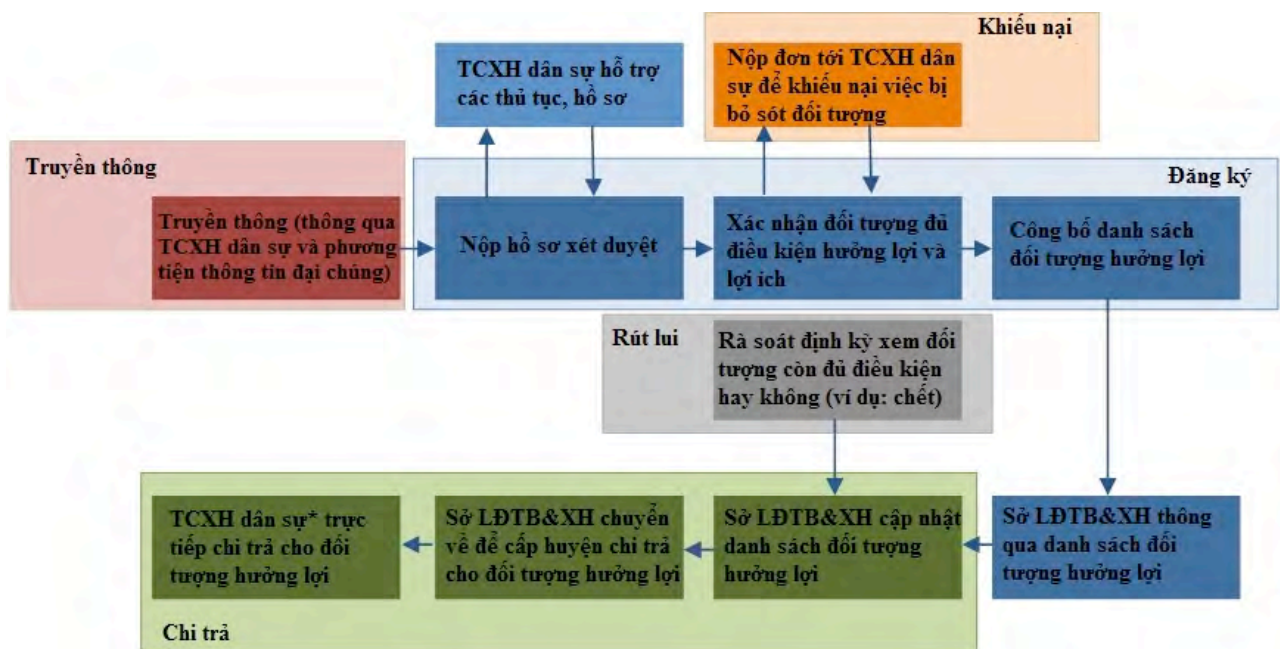
Mặc dù có nhiều loại hình trợ giúp xã hội, nhưng điểm chung là tất cả các chính sách, chương trình đều phải đạt mục tiêu và đảm bảo chi trả cho đúng đối tượng, đúng số tiền trợ cấp một cách thường xuyên, tin cậy và dễ dàng tiếp cận. Hơn nữa, các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội cần phải mang lại hiệu suất cao, khi chúng ổn định về mặt thể chế và chính trị; thể hiện được giá trị của khoản tiền trợ cấp; phát huy tối đa hiệu suất của hệ thống hành chính và cung cấp dịch vụ chất lượng cao. Do vậy, phần này sẽ trình bày về việc triển khai trợ giúp xã hội thường xuyên ở Việt Nam; mô tả và đánh giá những điểm mạnh, điểm yếu trong việc vận hành các chính sách, chương trình này. Có thể xem thêm thông tin về việc triển khai trợ giúp ở Việt Nam trong báo cáo của Kidd và đồng nghiệp (2015).

Các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội của Việt Nam áp dụng cơ chế triển khai khá đơn giản, theo chu trình vận hành như nêu trong Hình 4.17. Chu trình vận hành bắt đầu từ việc chính quyền xã thông báo cho dân biết về chính sách/chương trình, tiêu chí hưởng lợi thông qua các phương tiện **truyền thông**. Các đối tượng tiềm năng sẽ nộp đơn hưởng lợi chính sách/chương trình thông qua quy trình **đăng ký**, theo đó danh sách các đối tượng đủ điều kiện hưởng lợi được thiết lập. Các đối tượng không được đưa vào danh sách có thể khiếu nại thông qua quy trình **khiếu nại**. Hàng tháng, xã sẽ lên **danh sách chi trả trợ cấp** và gửi lên phòng LĐTBXH cấp huyện. Phòng sẽ nhận tiền trợ cấp từ phòng tài chính và tiến hành **chi trả** cho đối tượng hưởng lợi thông qua cấp xã (hoặc ở một số trường hợp thông qua bưu điện). Có các đợt **rà soát định kỳ** để xác định xem đối tượng còn đủ điều kiện nhận trợ cấp nữa hay không. Những người không còn đủ điều kiện hoặc đã qua đời sẽ không được hưởng lợi - có quy trình **đưa ra khỏi danh sách** - và tên những người này sẽ được xóa khỏi danh sách chi trả trợ cấp. Bất cứ lúc nào đối tượng nhận trợ cấp và người dân cũng có thể **khiếu nại** về chính sách/chương trình.

<sup>126</sup> Xem Khondker (2015) để lấy thêm thông tin.



**Hình 4.17: Chu trình vận hành cơ bản của các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên ở Việt Nam**



Do hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên còn ở quy mô nhỏ, nên việc chi trả trợ cấp của các chính sách, chương trình khá thành công. Tuy nhiên, như Kidd và đồng nghiệp (2015) đã chỉ ra, vẫn còn nhiều điểm yếu, như sau:

- Khối lượng công việc của cán bộ xã là khá nặng, đặc biệt cán bộ xã hội, gây ảnh hưởng tới khả năng hoàn thành tốt công việc của họ, bao gồm các công việc chăm sóc xã hội khác. Một số vấn đề cần giải quyết, đó là: tần suất cập nhật danh sách chi trả trợ cấp quá cao, như hiện nay là hàng tháng, có thể giảm xuống (2-3 tháng một lần); trách nhiệm chi trả trợ cấp thuộc về cán bộ xã hội và các cán bộ xã; và họ phải tham gia quy trình xử lý khiếu nại.
- Truyền thông về các chính sách, chương trình phụ thuộc vào cán bộ địa phương, mà họ có thể không tiếp cận được tất cả các đối tượng đủ điều kiện. Không có tờ rơi, chưa nói tới tờ rơi bằng phương ngữ. Do vậy, người trên 80 tuổi đủ điều kiện hưởng trợ cấp có thể bị bỏ sót, do truyền thông chưa hiệu quả.
- Những người đăng ký hưởng chính sách phải nộp nhiều giấy tờ; người dễ tổn thương nhất thường gặp khó khăn để làm các giấy tờ này, vì thế chính sách có thể bỏ sót họ.
- Cơ chế phản hồi, khiếu nại còn yếu và chưa tách bạch chức năng quản lý chính sách với trách nhiệm giải quyết khiếu nại.
- Việc chi trả trợ cấp do cán bộ địa phương thực hiện không chỉ làm tăng gánh nặng công việc cho họ, mà còn ẩn chứa những rủi ro gian lận. Các chính sách, chương trình chưa tận dụng các hình thức chi trả khác, kể cả áp dụng công nghệ mới thông qua ngân hàng và điện thoại di động, mặc dù Dự án SASSP đang hỗ trợ thử nghiệm chi trả qua bưu điện tại bốn tỉnh.
- Hệ thống thông tin quản lý còn rất đơn sơ và chưa tận dụng công nghệ mới. Thông tin thường được lưu tại cấp cơ sở bằng văn bản và cấp tỉnh hay trung ương không lưu thông tin cá nhân/hộ hưởng trợ cấp. Điều này hạn chế khả năng cấp tỉnh và trung ương trong giám sát chính sách, chương trình; đánh giá kết quả hay chi trả trực tiếp cho đối tượng, mà không phải chuyển tiền qua cấp huyện.

Chính sách hỗ trợ khuyết tật còn có thêm khó khăn nữa trong việc đánh giá mức độ khuyết tật. Việc đánh giá được tiến hành bởi một ban giám định khuyết tật cấp xã, nhưng nhiều trường hợp, thành viên của ban này không đủ kỹ năng và được đào tạo bài bản để giám định chính xác mức độ khuyết tật. Điều gây khó khăn hơn nữa là các tiêu chí đánh giá không rõ ràng. Vì thế, nhiều người khuyết tật nặng có thể không được hưởng chính sách.

Nếu Việt Nam tiếp tục mở rộng các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên, thì nhất thiết phải hiện đại hóa hệ thống chi trả, vì cơ chế hiện nay đang vượt quá năng lực cán bộ. Việc cơ cấu

lại các quy trình vận hành chi trả là cần thiết, nhằm tận dụng tối đa công nghệ mới, huy động sự tham gia của khu vực tư nhân và chuyên nghiệp hóa đội ngũ cán bộ. Các khuyến nghị sẽ được trình bày ở Phần 5.1.6.

#### **4.1.8. Tóm lược phân rà soát các chính sách/chương trình trợ giúp xã hội**

Rõ ràng Việt Nam đã xây dựng được một hệ thống các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên. Tuy nhiên, hệ thống này hiện có quy mô nhỏ, số đối tượng hưởng ít và mức trợ cấp thấp. Ngân sách nhà nước phân bổ cho các chính sách, chương trình này rất ít, đặc biệt so với nhiều nước thu nhập thấp và trung bình khác. Vì thế, tác động của các chính sách, chương trình này còn hạn chế, chưa thể đem lại chuyển biến về kinh tế và xã hội. Hơn nữa, hệ thống vận hành yếu, còn mang nhiều đặc điểm của một nước có thu nhập thấp. Điều này cho thấy hiện còn thiếu ưu tiên chính trị đối với trợ giúp xã hội thường xuyên.

Tuy nhiên, Việt Nam vẫn có nhiều cơ hội đầu tư vào hệ thống trợ giúp xã hội quốc gia, xây dựng mạng lưới chính sách, chương trình hiệu quả và hiệu suất theo vòng đời, phù hợp với một nước thu nhập trung bình nhiều tham vọng và có thể phát huy tối đa lợi ích kinh tế - xã hội. Chương 5 sẽ trình bày các đề xuất để xây dựng một hệ thống mở rộng và hiệu quả hơn, cùng với dự toán chi phí và tác động tiềm năng đến giảm nghèo, bất bình đẳng và tăng trưởng kinh tế.

### **4.2. Chăm sóc xã hội**

Do Việt Nam có lượng lớn dân cư cần dịch vụ chăm sóc xã hội, trong đó có dịch vụ chăm sóc cá nhân do cán bộ công tác xã hội cung cấp. Do đó, loại hình và chất lượng các dịch vụ này hiện vẫn chưa đủ. Phần này sẽ xem xét những thách thức đối với hệ thống công tác xã hội, trước khi nghiên cứu cụ thể hệ thống chăm sóc đối tượng yếu thế, đặc biệt các đối tượng sống trong các trung tâm BTXH.

#### **4.2.1 Hệ thống công tác xã hội<sup>127</sup>**

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã có nhiều tiến bộ trong thực hiện Đề án quốc gia về nghề công tác xã hội, thông qua thành lập các trung tâm công tác xã hội mới. Ở các tỉnh chủ yếu thực hiện mô hình dịch vụ công tác xã hội và thành lập các trung tâm CTXH bằng cách sát nhập các trung tâm BTXH có từ trước. Chỉ có một số tỉnh xây dựng trung tâm công tác xã hội chuyên biệt<sup>128</sup>. Mặc dù Đề án quốc gia và Nghị định 68/2008/NĐ-CP đã quy định trung tâm CTXH phải thành lập tại các huyện, nhưng do thiếu nguồn lực, các trung tâm này chủ yếu đặt ở các tỉnh. Chỉ có một vài địa phương có thêm trung tâm tại cấp huyện. Điều này đã hạn chế việc cung cấp dịch vụ của trung tâm tới khách hàng tiềm năng, cũng như hỗ trợ các cộng tác viên công tác xã hội tại cấp xã.

Khi đặt trung tâm CTXH trong trung tâm BTXH sẽ làm nảy sinh một số vấn đề. Khách hàng đến với trung tâm CTXH gặp trở ngại, vì vấn đề riêng tư của họ bị ảnh hưởng. Ngoài ra, đối tượng sống trong trung tâm BTXH cũng bị làm phiền, do người ngoài thường xuyên đến xin trợ giúp. Hai loại hình trung tâm này có vai trò hoàn toàn khác biệt. Do đó, không nên kết hợp đặt tại cùng một trụ sở. Thực tế, mô hình này không xảy ra ở các nước có hệ thống công tác xã hội phát triển.

Từ 2014, sau khi Bộ GDĐT thông qua giáo trình quốc gia về công tác xã hội, đến nay đã có khoảng 2.000 cử nhân công tác xã hội (Bộ LĐTBXH và UNICEF 2014). Công tác xã hội hiện đã là một ngành học cử nhân tại 23 trường đại học và 17 trường cao đẳng trên toàn quốc. Hộp 7 mô tả các ngạch viên chức công tác xã hội được công nhận ở Việt Nam. Mặc dù số cán bộ công tác xã hội chuyên nghiệp đang tăng đáng kể, nhưng vẫn còn tình trạng thiếu cán bộ trên toàn quốc. Ngược lại, sinh viên được đào tạo chuyên nghiệp ra trường lại rất khó tìm việc làm.

<sup>127</sup> Thông tin của Phần này chủ yếu dẫn chiếu từ báo cáo của Bộ LĐTBXH và UNICEF (2014).

<sup>128</sup> Ngoài ra còn có một số cơ sở CTXH tại bệnh viện và trường học.

### **Hộp 7: Các ngạch viên chức công tác xã hội tại Việt Nam**

Theo Quyết định 32/2010/QĐ-TTg và Thông tư 08/2010/TT-BNV, Thông tư 34/2010/TT-BLĐTBXH thì công tác xã hội bao gồm ba ngạch viên chức công tác xã hội là: chuyên viên chính công tác xã hội, chuyên viên công tác xã hội và nhân viên công tác xã hội. Gắn với các ngạch viên chức này yêu cầu các trình độ giáo dục và đào tạo tương ứng là bằng thạc sỹ, bằng cử nhân 4 năm và bằng cao đẳng 3 năm hay tốt nghiệp trung học phổ thông.

Một số địa phương còn miễn cưỡng khi so sánh bằng cấp công tác xã hội với một cán bộ công tác xã hội chuyên nghiệp; đồng thời các bậc ngạch công tác xã hội như đã mô tả trong Hộp 7 thường không được coi trọng. Ở Việt Nam ưu tiên đào tạo cán bộ qua các khóa tại chức ngắn hạn, thường không đảm bảo chất lượng như đào tạo chính quy. Báo cáo Bộ LĐTBXH và UNICEF (2014) cũng cho thấy, còn chưa xác định rõ được ai cần đào tạo và mục đích chính của đào tạo là gì. Nhiều Sở LĐTBXH cho rằng nên đào tạo cán bộ làm nhiệm vụ tương tự như công tác xã hội, như vậy chỉ nhằm nâng cao nhân thức, chứ không phải xây dựng một đội ngũ cán bộ công tác xã hội chuyên nghiệp - có chuyên môn sâu. Thực tế cho thấy có vẻ hiện đang ưu tiên về số lượng cán bộ được đào tạo, hơn là chất lượng đào tạo. Báo cáo Bộ LĐTBXH và UNICEF (2014) cũng phản ánh quan điểm của nhiều cán bộ coi “công tác xã hội” đơn giản là một thuật ngữ mới cho công việc họ đang đảm nhiệm. Tuy nhiên, nguồn lực cho công tác xã hội còn hạn chế, nên các tỉnh cũng không còn lựa chọn nào khác, ngoài ưu tiên đào tạo cán bộ hiện có, thay vì tuyển dụng cán bộ công tác xã hội chuyên nghiệp.

Bộ LĐTBXH và UNICEF (2014) cũng quan ngại về trình độ sinh viên tốt nghiệp ngành công tác xã hội trong đảm đương toàn bộ các trách nhiệm của mình, khi bắt tay vào công việc. Trên thế giới, thông thường sinh viên phải tham gia từ 800 đến 1.000 giờ thực tập, như là một phần chương trình học cử nhân về công tác xã hội. Mặc dù hướng dẫn quốc tế không quy định cụ thể số giờ thực tập, nhưng chỉ rõ rằng “việc đào tạo thực địa phải đủ về thời gian, hoàn thành các nhiệm vụ đủ phức tạp, cũng như có được các cơ hội học tập nhằm đảm bảo sinh viên đã được chuẩn bị để thực hành nghề”<sup>129</sup>. Mặc dù, tất cả các trường đại học thường quy định hai kỳ thực tập, nhưng thời lượng lại dao động từ 6 đến 13 tuần. Như vậy, có những sinh viên tốt nghiệp sẽ được thực hành gấp đôi so với các sinh viên khác. Tuy nhiên, trong mọi trường hợp, thời gian thực tập như vậy là không đủ và cần tăng lên. Hiện tại, do thời gian thực tập tại trường đại học không đủ, nên các giám sát viên của các sở LĐTBXH phát hiện cán bộ công tác xã hội chuyên nghiệp không có đủ kinh nghiệm để thực hiện bài bản trách nhiệm của mình. Tuy nhiên, do có ít cán bộ công tác xã hội chuyên nghiệp nên các trường đại học cũng khó tìm được nơi thực tập tốt cho sinh viên.

Để phát triển công tác xã hội, cần có khung pháp lý phù hợp, cũng như hướng dẫn chi tiết. Năm 2011, Vụ Pháp chế của Bộ LĐTBXH, với sự hỗ trợ của UNICEF, đã tiến hành rà soát khung pháp lý để điều chỉnh công tác xã hội chuyên nghiệp. Trên thế giới thường có hai loại hình văn bản pháp lý về công tác xã hội chuyên nghiệp: một là luật và các công cụ pháp chế nhằm xác định vai trò, trách nhiệm và quyền lợi của công tác xã hội, quy định cán bộ công tác xã hội chuyên nghiệp có thẩm quyền làm gì, cũng như các nhiệm vụ và hoạt động họ phải thực hiện trong một số trường hợp cụ thể; hai là những văn bản quy định công tác xã hội là một ngành nghề, bao gồm luật và các công cụ pháp lý quy định đặc tính công việc, tiêu chí của thành viên của nghề và cách thức cơ cấu nghề công tác xã hội.

Hộp 8 mô tả các lĩnh vực chung của công tác xã hội được quy định trong luật và các văn bản pháp lý trên thế giới. Những văn bản này trao quyền hoặc bắt buộc cán bộ công tác xã hội thực hiện một số nhiệm vụ cụ thể. Việt Nam hiện đang trong quá trình phát triển nghề công tác xã hội, nên có thể chưa cần sửa đổi hoặc ban hành luật về vai trò và trách nhiệm công tác xã hội trong mọi lĩnh vực. Một số nội dung có thể xử lý bằng quyết định hoặc thông tư. Tuy nhiên, nhìn chung, cần có khung pháp lý đầy đủ quy định những nội dung này.

<sup>129</sup> Xem thêm: IASSW và IFSW (2004), đoạn 3.7 trong Báo cáo Bộ LĐTBXH và UNICEF (2014).

#### Hộp 8: Các lĩnh vực của công tác xã hội được quy định tại luật và các văn bản pháp lý<sup>130</sup>

- **Trẻ em:** bảo trợ trẻ em, nhận nuôi và chăm sóc trẻ em vô gia cư;
- **Hôn nhân gia đình:** hòa giải ly hôn và bạo lực gia đình;
- **Sức khỏe tâm thần;**
- **Sức khỏe tổng thể và sức khỏe sinh lý;**
- **HIV/AIDS;**
- **Khuyết tật;**
- **Người cao tuổi neo đơn và dễ bị tổn thương;**
- **Luật hình sự:** giáo dục thanh thiếu niên, giáo dục cộng đồng với người lớn (quản chế) và phúc lợi trại giam (bao gồm phúc lợi cho gia đình tù nhân);
- **Đảm bảo an sinh:** đánh giá và hỗ trợ tâm lý - xã hội cho người hưởng lợi để đáp ứng các nhu cầu khác nhau của cá nhân và gia đình.

Thông tư 09/2013/TTLT-BLĐTBXH-BNV hướng dẫn chức năng và cơ cấu tổ chức các trung tâm CTXH, ví dụ như vai trò của giám đốc, phó giám đốc, cũng như các phòng ban quản lý, tổng hợp, tư vấn, hỗ trợ, đào tạo, phát triển cộng đồng và các phòng ban khác. Thông tư quy định cụ thể các nhóm nhu cầu mà trung tâm CTXH có trách nhiệm giải quyết. Về cơ bản, các nội dung này phù hợp với chuẩn mực quốc tế, như được mô tả trong Hộp 8. Thông tư cũng nêu 15 loại dịch vụ chuyên nghiệp có thể cung cấp, như trình bày trong Hộp 9. Hiện tại, đã có một số luật quy định vai trò, trách nhiệm của nghề công tác xã hội và một số luật khác đang được xây dựng. Song, Việt Nam vẫn cần tiếp tục hoàn thiện để đảm bảo rằng mọi lĩnh vực của nghề đều được quy định. Ngoài ra, Chính phủ hiện chưa cấp đủ nguồn lực để thực hiện các dịch vụ như nêu tại Thông tư 09.

#### Hộp 9: Các loại hình dịch vụ do công tác xã hội viên cung cấp tại trung tâm CTXH, như quy định tại Thông tư 09<sup>131</sup>

- Cung cấp dịch vụ đáp ứng nhu cầu khẩn cấp của đối tượng (nơi tạm trú, đánh giá nhu cầu, kế hoạch đảm bảo an toàn, sơ cứu, điều trị y tế ban đầu);
- Dịch vụ tham vấn và chăm sóc phục hồi thể chất;
- Tư vấn và trợ giúp đối tượng thụ hưởng các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội, phối hợp với các cơ quan, tổ chức liên quan để lập kế hoạch bảo vệ, chuyển tuyến và tiếp cận dịch vụ phù hợp;
- Xây dựng và thực hiện kế hoạch can thiệp;
- Thực hiện các biện pháp phòng ngừa để bảo vệ đối tượng;
- Hỗ trợ đối tượng hòa nhập cộng đồng;
- Quản lý trường hợp;
- Cung cấp các dịch vụ về giáo dục xã hội và nâng cao năng lực;
- Phát triển cộng đồng (đề xuất chính sách, chương trình trợ giúp xã hội cho đối tượng, xây dựng mạng lưới cộng tác viên, tình nguyện viên công tác xã hội tại cộng đồng, huy động nguồn lực cộng đồng);
- Tổ chức chia sẻ thông tin, nâng cao nhận thức;
- Thực hiện nghiên cứu, khảo sát liên quan đến phúc lợi xã hội;
- Quản lý tài chính, tài sản công và nhân sự;
- Huy động và tiếp nhận hỗ trợ tài chính, hiện vật trong và ngoài nước;
- Thực hiện các hoạt động dịch vụ có thu;
- Thực hiện các nhiệm vụ khác do cấp có thẩm quyền quyết định.

Hiện Việt Nam vẫn chưa có luật quy định công tác xã hội là một nghề. Các văn bản dưới luật định nghĩa về công tác xã hội chỉ là các thông tư hướng dẫn triển khai Quyết định 32/2010/QĐ-TTg và gần đây là Quyết định 2514/2011/QĐ-BYT. Mặc dù đây là khởi đầu thành công, hiện vẫn có sự hiểu nhầm về bản

<sup>130</sup> Nguồn: Báo cáo Bộ LĐTBXH và UNICEF (2014).

<sup>131</sup> Nguồn: Báo cáo của Bộ LĐTBXH và UNICEF (2014).

chất của công tác xã hội và ai mới được gọi là cán bộ công tác xã hội. Chính sự mù mờ này đã dẫn tới sự nhầm lẫn trong hoạt động đào tạo - vốn dĩ rất cần thiết cho cán bộ công tác xã hội, cũng như tầm quan trọng của cán bộ công tác xã hội phải có bằng cấp chuyên môn. Cũng cần phải tăng cường cơ cấu tổ chức chuyên nghiệp, chẳng hạn như hiệp hội công tác xã hội chuyên nghiệp, để có thể phổ biến kiến thức về nghề công tác xã hội và cải thiện vị thế của nó trong xã hội.

Bởi vậy, nếu Việt Nam mong muốn xây dựng một hệ thống công tác xã hội toàn diện, nhằm giải quyết các nhu cầu ưu tiên, thì vẫn còn nhiều việc phải làm. Tuy nhiên, thách thức lớn ở đây là thiếu nguồn lực cần thiết để xây dựng hệ thống một cách hiệu quả. Dĩ nhiên, nếu không đủ nguồn lực thì một phần lớn cá nhân và hộ gia đình bị tổn thương sẽ không được hỗ trợ đầy đủ.

#### **4.2.2 Chăm sóc cho cá nhân dễ tổn thương**

Đối với vấn đề chăm sóc cho cá nhân dễ tổn thương, nhìn chung cả hệ thống còn yếu và vẫn đang ưu tiên cung cấp dịch vụ chăm sóc tập trung, trong khi kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần ưu tiên chăm sóc tại cộng đồng. Công tác chăm sóc tập trung cũng còn hạn chế. Có quá ít trung tâm BTXH và nhiều tỉnh không thể hỗ trợ chăm sóc tập trung cho một số nhóm đối tượng đặc biệt. Cụ thể, chỉ có 16 tỉnh có trung tâm hỗ trợ người gặp vấn đề về sức khỏe tâm thần (RTCCD-BLĐTBXH 2011).

Báo cáo của Bộ LĐTBXH (2015a) đã chỉ rõ rất nhiều điểm yếu của các trung tâm chăm sóc công lập, đó là: thiếu cán bộ, trong khi cán bộ hiện có không đủ kỹ năng; cơ sở vật chất xuống cấp, trang thiết bị lạc hậu, điều kiện vệ sinh không đảm bảo; thiếu các dịch vụ quan trọng như tư vấn. Các trung tâm ngoài công lập cũng có tình trạng tương tự. Báo cáo của RTCCD-Bộ LĐTBXH (2011) cho thấy các trung tâm chăm sóc sức khỏe tâm thần không được thiết kế để cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe tâm thần, còn nhân viên thì không có kỹ năng chăm sóc và phục hồi chức năng để người bệnh có thể hòa nhập cộng đồng. Báo cáo cũng cho biết các trung tâm không áp dụng phương pháp tiếp cận lấy người bệnh làm trung tâm, tôn trọng quyền con người của bệnh nhân. Thực tế, không có trung tâm chăm sóc sức khỏe tâm thần nào có hướng dẫn chuyên môn.

Bộ LĐTBXH đang tiến hành cải thiện hiện trạng các trung tâm BTXH. Tuy nhiên, việc này đang gặp khó khăn về nguồn vốn, đặc biệt đối với các tỉnh nghèo. Các trung tâm ngoài công lập còn gặp nhiều khó khăn hơn, vì họ chỉ nhận được trợ cấp hàng tháng cho mỗi đối tượng, chứ không được hỗ trợ tài chính bổ sung về chăm sóc y tế, vệ sinh như các trung tâm công lập. Trung tâm thiếu kinh phí nên nhân viên lương thấp, do vậy khó tuyển được cán bộ có trình độ.

Hỗ trợ chính thức cho đối tượng sống ở cộng đồng rất hạn chế, phần lớn gánh nặng vẫn dồn lên gia đình, người thân hay hàng xóm của đối tượng. Điều này đã hạn chế khả năng lao động và gây ra tình trạng căng thẳng cao cho họ. Báo cáo của RTCCD-Bộ LĐTBXH (2011) cho thấy, 18% những người tâm thần nặng sống cùng gia đình bị nhốt trong cũi hoặc xích bằng dây, sau khi hồ sơ xin chuyển bệnh nhân vào trung tâm chăm sóc sức khỏe tâm thần bị từ chối, do các trung tâm không đủ năng lực hỗ trợ.

Nhìn chung, nhiều người có nhu cầu chăm sóc, nhưng không nhận được quan tâm thỏa đáng. Hàng loạt vấn đề về sức khỏe tâm thần, như trầm cảm, lo lắng, căng thẳng sau chấn thương, vấn đề liên quan tới lạm dụng rượu, bia, chất kích thích, phụ nữ sau sinh, không được giải quyết, vì hệ thống chỉ tập trung vào rối loạn tâm thần. Các vấn đề như bạo lực gia đình, lạm dụng trẻ em cũng không được quan tâm đầy đủ. Nhiều người cao tuổi yếu, người khuyết tật bị bỏ mặc tự chăm sóc. Vì dân số Việt Nam đang già hóa nhanh, nên các vấn đề như Alzheimer, mất trí nhớ ngày càng phổ biến và cần có nhiều dịch vụ hỗ trợ chăm sóc xã hội hơn.

Chất lượng chăm sóc cũng là một vấn đề. Do thiếu cán bộ chuyên nghiệp được đào tạo bài bản ở các trung tâm, nên nhiều bệnh nhân sống tại đó không được động viên, chăm sóc đầy đủ. Họ thường bị bỏ mặc, dẫn đến tình trạng của họ có thể xấu đi. Một vấn đề nữa, đó là có nhiều nhóm bệnh nhân khác nhau cùng ở chung một trung tâm, như nhóm trẻ em, người khuyết tật, người cao tuổi. Yêu cầu dịch vụ chăm sóc với mỗi nhóm khác nhau và họ cần được chăm sóc chuyên biệt.

Cuối cùng, chăm sóc xã hội tập trung nhiều vào điều trị hơn là phòng chống. Cán bộ công tác xã hội cần phát hiện sớm vấn đề và áp dụng các biện pháp ngăn ngừa tình trạng bệnh xấu đi, để không làm tăng



chi phí điều trị. Cụ thể, dịch vụ chăm sóc xã hội không đầy đủ sẽ dẫn tới tăng ngân sách y tế, nếu như không giải quyết vấn đề từ giai đoạn đầu.

Vì vậy, cần xem xét tăng đáng kể nguồn lực để phát triển chăm sóc xã hội, đảm bảo hệ thống được đầu tư thích đáng, cung cấp dịch vụ có chất lượng theo tiêu chuẩn, có cán bộ chuyên nghiệp và ưu tiên chăm sóc tại cộng đồng. Ngoài ra, điều quan trọng là đảm bảo các tiêu chuẩn tối thiểu ở tất cả các tỉnh, đặc biệt là các tỉnh nghèo. Các khuyến nghị được đưa ra trong Phần 5.2.

### 4.3. Trợ giúp đột xuất<sup>132</sup>

Mặc dù phần lớn nhu cầu hỗ trợ khẩn cấp là do thiên tai gây ra, nhưng 0,16% GDP (năm 2013) ngân sách dành cho trợ giúp đột xuất dường như không đủ. Khi không có đủ nguồn lực, địa phương phải xin chính quyền trung ương cấp bổ sung kinh phí. Việc này lại mất thời gian. Do vậy, người dân thường không nhận đủ mức hỗ trợ cần thiết. Ví dụ, nạn nhân bị mất nhà cửa, chỉ nhận được một phần chi phí bù đắp hỗ trợ nơi ở, trong khi đó họ có thể bị thiệt hại cả về sinh kế. Thực tế, không có hướng dẫn điều chỉnh mức hỗ trợ theo mức độ thiệt hại. Do vậy, những người mất nhiều chi phí khắc phục thiên tai nhất cũng không nhận được hỗ trợ cao hơn những người khác. Ngoài ra, mức hỗ trợ những người bị ảnh hưởng cũng khác nhau đáng kể giữa các tỉnh và ngay trong tỉnh. Cũng không có hướng dẫn rõ ràng nào về việc này. Hệ thống hành chính yếu kém cũng làm tăng cơ hội gian lận, chẳng hạn như trường hợp cấp cho đối tượng số gạo ít hơn so với quy định.

Công tác điều phối trong trợ giúp đột xuất còn chưa chặt chẽ. Nhiều Bộ, ngành cùng chịu trách nhiệm hỗ trợ trong lĩnh vực của mình, nghĩa là một người dân có thể tiếp cận nhiều nguồn hỗ trợ. Tiêu chí về điều kiện hưởng trợ giúp đột xuất thường không rõ ràng, vì vậy người dân có thể bị bỏ sót. Các cán bộ phòng LĐTBXH huyện và cán bộ xã hội tại xã được giao nhiệm vụ điều phối và giám sát công tác hỗ trợ, song lại thiếu về số lượng và phải gánh vác nhiều trách nhiệm khác nhau.

Ở Việt Nam, người dân kỳ vọng Chính phủ hỗ trợ trong các tình huống khẩn cấp. Ở nhiều quốc gia khác, người dân tự xây dựng cơ chế bảo hiểm để được hỗ trợ cao hơn trong trường hợp xảy ra thiên tai. Một hệ thống trợ giúp khẩn cấp tốt nhất là hệ thống cần kết hợp giữa hỗ trợ tối thiểu của Nhà nước với nguồn lực của những người có đủ thu nhập tự bảo hiểm cho bản thân trong các trường hợp rủi ro. Chương 5 sẽ xem xét các lựa chọn tiềm năng để đổi mới hệ thống trợ giúp đột xuất quốc gia.

## 5. ĐỀ XUẤT ĐỔI MỚI HỆ THỐNG TRỢ GIÚP XÃ HỘI VIỆT NAM

Xây dựng Đề án đổi mới hệ thống trợ giúp xã hội (Đề án) thời điểm này là phù hợp. Nó giúp Việt Nam đánh giá những thành quả đạt được trong quá trình phát triển hệ thống trợ giúp xã hội quốc gia từ trước tới nay, với mục tiêu xây dựng một hệ thống phù hợp với bối cảnh nước có thu nhập trung bình và đảm bảo hệ thống góp phần phát triển kinh tế - xã hội một cách hiệu quả. Vì vậy, Chương này sẽ đưa ra mục tiêu chung cho Đề án, cũng như các đề xuất cụ thể để đổi mới toàn diện cả ba lĩnh vực của trợ giúp xã hội: trợ giúp xã hội thường xuyên, chăm sóc xã hội và trợ giúp đột xuất. Chương này cũng xem xét các phương án sửa đổi hệ thống quản lý và đề xuất áp dụng thuật ngữ hiện đại hơn cho hệ thống trợ giúp xã hội Việt Nam.

### 5.1. Tầm nhìn và mục tiêu của Đề án

Đề án là một cơ hội để xem xét lại và thống nhất thuật ngữ trợ giúp xã hội ở Việt Nam, xây dựng tầm nhìn dài hạn và kế hoạch 5 năm để hiện thực tầm nhìn. Hệ thống TGXH hiệu quả là một cấu phần quan trọng của nền kinh tế thị trường vận hành hoàn hảo. Bởi vậy, Đề án cần đặt ra định hướng mở rộng và hiện đại hóa hệ thống TGXH quốc gia, để có thể góp phần tăng trưởng kinh tế và gắn kết xã hội.

**Mục tiêu dài hạn** của Đề án có thể là:

- *Xây dựng hệ thống TGXH quốc gia có chất lượng cao, mang tính toàn diện, góp phần tăng trưởng kinh tế, tăng cường gắn kết xã hội và trách nhiệm xã hội, đảm bảo thu nhập cho mọi người dân trong*

<sup>132</sup> Nhiều thông tin trong phần này lấy từ Viện KHLĐXH (2015g).



suốt vòng đời, bảo vệ những người dễ tổn thương nhất trong xã hội và đảm bảo khả năng phục hồi nhanh chóng từ các vụ thiên tai.

**Mục tiêu năm năm** của Đề án - đến năm 2020 có thể là:

- **Đảm bảo mức thu nhập tối thiểu cho người cao tuổi, người khuyết tật và trẻ em, tăng cường chăm sóc xã hội, xây dựng hệ thống trợ giúp khẩn cấp hiệu quả hơn, đổi mới công tác quản lý và triển khai hệ thống TGXH toàn quốc.**

Bên cạnh đó, Đề án có thể nhấn mạnh yêu cầu của Chính phủ về hiện đại hóa hệ thống TGXH, thông qua đề xuất thuật ngữ mới để mô tả hệ thống. Về cơ bản, khái niệm TGXH gắn với giảm nghèo với quy mô nhỏ không được sử dụng nhiều ở nước phát triển, hoặc chỉ dùng để nói tới các chương trình giảm nghèo. Tuy nhiên, đây là cách mà các nước thu nhập thấp thường áp dụng để thiết kế và triển khai hệ thống ASXH. TGXH thường không được gắn với quyền được hưởng, trong đó chẳng hạn như tiếp cận với nguồn thu nhập đảm bảo và mức sống đầy đủ là quyền con người cơ bản (như đã quy định tại Hiến pháp Việt Nam và một loạt các Công ước quốc tế).

Bởi vậy, Đề án có thể đề xuất đổi tên của Bộ LĐTBXH, ví dụ như thành **Bộ Lao động và Phát triển Xã hội (MoLSD)**. Nếu mục tiêu của Đề án là mở rộng ba trụ cột của hệ thống TGXH, thì có thể không sử dụng thuật ngữ TGXH - bên cạnh hàm nghĩa về giảm nghèo - và chấp thuận rằng mỗi trụ cột sẽ có đủ giá trị để đứng riêng lẻ. Trợ giúp xã hội thường xuyên có thể gộp vào một Vụ/Cục bên cạnh BHXH, và có thể thành lập Vụ/Cục riêng chịu trách nhiệm về Chăm sóc xã hội - bao gồm dịch vụ chăm sóc trẻ em và một Phòng quản lý dịch vụ chăm sóc người lớn riêng - và Vụ/Cục Trợ giúp đột xuất. Có thể bố trí cơ cấu tổ chức tương tự tại các cấp tỉnh và huyện. Hình 5.1 mô tả cơ cấu phòng ban tương tự (lưu ý rằng không phải mọi Vụ/Cục của Bộ Lao động và Phát triển xã hội mới đều được bố trí tại Hình này).

**Hình 5.1: Đề xuất đổi mới quản lý trong Bộ LĐTBXH theo phương án đổi tên thành Bộ Lao động và Phát triển xã hội**



## 5.2 Đổi mới hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên

Như đã nêu trong các Chương trước, Việt Nam vẫn đang đối mặt với rất nhiều thách thức lớn, cần phải giải quyết, dù là một phần, thông qua việc mở rộng và cải thiện hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên. Người dân Việt Nam đang đối mặt với hàng loạt những rủi ro tiềm ẩn trong suốt vòng đời mà chưa có được sự bảo trợ đầy đủ. Những rủi ro này càng gia tăng bởi thực tế là khoảng 40% dân số đang sống trong hoặc có nguy cơ rơi vào đói nghèo, trong khi khoảng 40% khác lại có thu nhập thấp và không đảm bảo, điều đó có nghĩa là họ không thể đầu tư đầy đủ cho gia đình của mình, đặc biệt là cho con cái. Tuy vậy, phần lớn dân số không tham gia vào hệ thống đảm bảo an sinh quốc gia, mặc dù Hiến pháp đảm bảo rằng mọi công dân đều được tiếp cận với đảm bảo an sinh.

Hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên hiện nay không phù hợp với bối cảnh một quốc gia có thu nhập trung bình. Mức độ đầu tư thấp, cùng với độ phủ và số tiền trợ cấp thấp. Có nhiều khoảng trống lớn về vòng đời vẫn chưa được bao phủ như người cao tuổi, người khuyết tật và trẻ em, những đối tượng thường được ưu tiên ở những nước khác. Thực tế, độ phủ trợ cấp hiện rất thấp, thậm chí đối với người nghèo. Mức trợ cấp còn hạn chế nếu so với các nước có thu nhập trung bình khác, do đó làm giảm tác động mong muốn của trợ cấp đối với kinh tế hộ gia đình cũng như với tăng trưởng kinh tế quốc gia. Hệ thống thực hiện trợ cấp cũng kém phát triển và hạn chế trong áp dụng công nghệ mới vào nâng cao công tác thực hiện.

Hệ thống trợ giúp xã hội là một phần của hệ thống đảm bảo an sinh quốc gia và vì thế đổi mới trợ giúp xã hội cần tính tới những cải cách tiềm năng trong BHXH. Tuy nhiên, thực tế quốc tế đã chỉ rõ rằng mặc dù tăng cường hệ thống BHXH là quan trọng, hệ thống này không thể bao phủ hiệu quả những đối tượng thuộc thành phần kinh tế phi chính thức và tự túc. Một tỷ lệ lớn dân cư Việt Nam hiện đang nằm ngoài hệ thống kinh tế chính thức, và lựa chọn duy nhất nhằm giúp thành phần này tiếp cận tới đảm bảo an sinh là thông qua trợ giúp xã hội thường xuyên chi trả từ nguồn thu thuế. Dĩ nhiên, Chính phủ cần nỗ lực giúp lực lượng lao động trong khu vực phi chính thức được tham gia vào hệ thống BHXH, tuy vậy, các sáng kiến liên quan đến việc này chỉ mang lại hiệu quả rất hạn chế. Thậm chí nhiều người trong khu vực chính thức còn chưa được tham gia hiệu quả vào hệ thống BHXH, và trong vài năm tới, việc mở rộng BHXH trong khu vực chính thức là trở thành trọng tâm đổi mới BHXH cũng như trong việc đảm bảo tính bền vững tài chính của hệ thống, nhằm giúp hệ thống không trở thành gánh nặng cho nền kinh tế quốc dân.

Bởi vậy, phần này sẽ bắt đầu bằng việc tóm lược cơ sở lý luận cho việc tăng cường đầu tư vào hệ thống TGXH tại Việt Nam. Từ đó, sẽ đưa ra một giải pháp khả thi cho việc mở rộng đầu tư vào các chương trình ưu tiên dựa trên vòng đời, và sẽ xem xét các chi phí đầu tư, độ bao phủ của hệ thống dự kiến, và tác động mong muốn đối với nghèo, bất bình đẳng và tăng trưởng kinh tế. Phần tiếp theo sẽ xem xét các phương án tài chính và chứng minh tính khả thi của đề xuất. Hai phần cuối cùng sẽ đề xuất những cải cách trong quản lý và vận hành.

### 5.2.1 Cơ sở lý luận cho việc đầu tư vào hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên

Trong khi vẫn có những hoài nghi về việc trợ giúp xã hội được coi là một khoản chi phí đối với quốc gia mà không mang lại lợi ích gì ngoài việc giảm nghèo, thì cộng đồng quốc tế ngày càng đồng thuận rằng trợ giúp xã hội nên được hiểu là **một khoản đầu tư** của Nhà nước cho người dân. Trợ cấp tạo ra sự thay đổi đáng kể trong đời sống của hầu hết người dân, giúp họ có được sự đảm bảo, khả năng phục hồi và lòng tự trọng cao hơn, trong khi tăng cường sự phát triển của trẻ và đảm bảo tương lai cho quốc gia với một thị trường lao động cạnh tranh. Trợ cấp cũng giúp bảo vệ con người trong suốt vòng đời của mình, xây dựng sự tự tin và các kỹ năng và giúp họ có thể tham gia tích cực hơn vào thị trường lao động cũng như đầu tư vào tương lai. Như nhiều quốc gia đã chỉ ra, trợ giúp xã hội cũng có thể được coi là một cấu phần quan trọng của các chính sách kinh tế - xã hội.

Một lợi ích kinh tế cơ bản trong trung hạn của trợ giúp xã hội là khả năng thúc đẩy các hoạt động kinh tế thông qua việc tăng chi tiêu- và vì thế, tăng nhu cầu- cho nền kinh tế. Việc chi tiêu nhiều hơn mang lại cho doanh nghiệp nhiều cơ hội hơn để bán hàng hoá và dịch vụ và là một động lực quan trọng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Việc kích cầu thông qua tăng đầu tư cho trợ giúp xã hội có tác động lan tỏa, giúp tăng tiêu dùng thường xuyên. Bên cạnh đó, khi các hệ thống trợ cấp toàn diện đã được hình thành, thì trong thời kỳ suy thoái kinh tế, Chính phủ có thể kích hoạt trở lại nền kinh tế bằng cách tăng đầu tư vào tiền trợ cấp, và từ đó tăng tiêu dùng, đặc biệt ở nhóm người nghèo và dễ tổn thương hơn với xu hướng mua sắm hàng hoá và dịch vụ địa phương nhiều hơn. Trong suy thoái kinh tế toàn cầu 2009, Thái Lan đã thực hiện phổ quát lương hưu dành cho người cao tuổi trong khi Uzbekistan lại mở rộng trợ cấp trẻ em (Kidd 2014). Tại Mỹ, có bằng chứng cho thấy việc đầu tư vào trợ cấp thất nghiệp và chương trình Tem Lương thực trong suốt thời kỳ suy thoái kinh tế toàn cầu gần đây đã có tác động rất lớn tới tăng trưởng đầu tư vào hạ tầng (Zandi 2008). Những chính sách kích cầu của Bangladesh đã chứng minh rằng quỹ lương hưu cho người cao tuổi có tác động đối với nông nghiệp, chế tạo, vận tải và dịch vụ giống như đầu tư vào hạ tầng và vốn (Khondker 2014); ở Việt Nam cũng có những tác động tương tự, và nội dung này sẽ được bàn thảo trong Phần 5.1.5.

Vi thể, những lợi ích của trợ giúp xã hội như một phương tiện đầu tư nghĩa là trong khi người ta lập luận rằng Chính phủ có thể giảm thiểu chi phí, kinh nghiệm quốc tế cũng gợi ý mức đầu tư tối ưu thường cao hơn rất nhiều so với mức đầu tư hiện nay của Việt Nam. Như đã nêu ở trên, chi phí dành cho trợ giúp xã hội thường xuyên tại Việt Nam còn rất hạn hẹp để có thể mang lại tác động có ý nghĩa đối với phát triển con người và tăng trưởng kinh tế. Trong hơn 20 năm tới, khi Việt Nam từng bước trở thành quốc gia có thu nhập trung bình cao, cần hướng mục tiêu vào việc tăng đầu tư cho trợ giúp xã hội lên mức khoảng 3-5% GDP, bằng với các nước thu nhập trung bình như Nam Phi, Brazil, Mauritius, Georgia và Uzbekistan. Thực tế, việc mở rộng này sẽ giúp Việt Nam quay trở lại mức tăng trưởng kinh tế cao hơn, do tiêu dùng - và doanh nghiệp - với lực đẩy và đầu tư vào trợ cấp sẽ hỗ trợ tăng năng suất lao động và sự tham gia vào lực lượng lao động của phụ nữ và người khuyết tật.

### 5.1.2 Đề xuất các chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên tại Việt Nam

Nằm trong triển vọng phát triển dài hạn, Chính phủ có thể quyết định tăng mức đầu tư cho trợ giúp xã hội thường xuyên lên mức 3% GDP trong 2 thập kỷ tới, thì việc mở rộng này cũng sẽ phải đạt hiệu quả và từng bước. Trong các giai đoạn của Đề án, trong 5 năm tới, mức đầu tư thậm chí có thể thấp hơn, để tạo ra sự tăng dần trong chi tiêu khi nền kinh tế mở rộng. Mục tiêu hướng tới khoản đầu tư ở khoảng 0,8% GDP có thể thận trọng, và thực tế có thể thấp hơn mức đầu tư ở nhiều nước thu nhập trung bình cho chỉ riêng quỹ lương hưu xã hội (và tương đương với mức ở các quốc gia nghèo như Nepal). Tuy nhiên, điều này có nghĩa là Chính phủ sẽ cần có quyết định sáng suốt hơn đối với các lĩnh vực ưu tiên đầu tư vì sẽ không đủ nguồn lực để đầu tư cho mọi lĩnh vực có nhu cầu.

Đề án có thể đưa ra tầm nhìn dài hạn cho hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên đến năm 2025 và các chỉ tiêu ngắn hạn hơn đến 2020. Hộp 10 dưới đây đề xuất các mục tiêu, chỉ tiêu thực tế và phần còn lại sẽ lý giải nguyên nhân của từng đề xuất. Tuy nhiên, việc Chính phủ xây dựng một hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên hiện đại và tổng thể, đóng vai trò kích thích tăng trưởng kinh tế và gắn kết xã hội là khả thi. Mục tiêu và chỉ tiêu đặt ra là hướng tới xây dựng một hệ thống đảm bảo an sinh bao trùm, theo vòng đời tại Việt Nam.

#### Hộp 10: Mục tiêu và chỉ tiêu về trợ giúp xã hội thường xuyên trong Đề án

Mục tiêu của Việt Nam là đến năm 2025 xây dựng được hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên, có sự phối hợp với hệ thống BHXH nhằm đảm bảo thu nhập tối thiểu cho mọi người cao tuổi trên 65 tuổi, mọi người khuyết tật nặng trong độ tuổi lao động, mọi trẻ em khuyết tật, và mọi trẻ em trong độ tuổi 0-12, phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế. Cụ thể:

- Mọi người cao tuổi từ 65 tuổi trở lên có thể tiếp cận với lương hưu tối thiểu tương đương với 15% GDP trên đầu người, dưới hình thức trợ giúp xã hội thường xuyên hoặc một phần BHXH;
- Mọi đối tượng khuyết tật nặng trong độ tuổi lao động có thể tiếp cận với Trợ cấp Khuyết tật có giá trị tương đương 15% GDP đầu người, dưới hình thức trợ giúp xã hội thường xuyên hoặc một phần BHXH;
- Mọi trẻ em từ 0-12 tuổi có thể tiếp cận với Trợ cấp Trẻ em, có giá trị tương đương 4% GDP đầu người;
- Mọi trẻ em khuyết tật có thể được hưởng Trợ cấp Trẻ em Khuyết tật, có giá trị tương đương 15% GDP đầu người.

Tuy nhiên, mục tiêu này cần được thực hiện theo giai đoạn. Bởi vậy, có thể đặt ra các chỉ tiêu đến 2020 trong Đề án như sau:

- Mọi người cao tuổi từ 65 tuổi trở lên có thể tiếp cận với lương hưu tối thiểu tương đương với 8% GDP trên đầu người, dưới hình thức trợ giúp xã hội thường xuyên hoặc một phần BHXH;
- Mọi người khuyết tật nặng trong độ tuổi lao động có thể tiếp cận với Trợ cấp Khuyết tật có giá trị tương đương 8% GDP đầu người, dưới hình thức trợ giúp xã hội thường xuyên hoặc một phần BHXH;
- Mọi trẻ em từ 0-12 tuổi có thể tiếp cận với Trợ cấp Trẻ em, có giá trị tương đương 2,5% GDP đầu người;
- Mọi trẻ em khuyết tật có thể được hưởng Trợ cấp Trẻ em Khuyết tật, có giá trị tương đương 8% GDP đầu người.

Bên cạnh đó, cần hiện đại hóa hệ thống triển khai, ứng dụng công nghệ mới như hệ thống thông tin quản lý tiên tiến và chuyển tiến điện tử, và có thể được chi trả/triển khai trong khuôn khổ cơ cấu tổ chức quản lý và quản lý như nêu tại phần 5.5

Việc mở rộng đề xuất đối với chương trình trợ giúp xã hội dựa trên việc tiếp tục mở rộng mô hình hiện nay của hệ thống, tập trung hỗ trợ người cao tuổi, người khuyết tật và trẻ em. Vì thế, các chương trình đề xuất không có gì mới nhưng thay vào đó là cải thiện hơn và là một phiên bản mở rộng của mô hình

hiện có. Bảng 5.1 liệt kê các chương trình đề xuất. Những thay đổi cơ bản so với hệ thống hiện nay là giảm độ tuổi được hưởng lợi của quỹ hưu dành cho người cao tuổi, để có thể phổ quát lương hưu - kết hợp cùng với BHXH và trợ cấp ưu đãi cho Người có công – cho người cao tuổi từ 65 tuổi, mở rộng độ phủ trợ cấp khuyết tật tới đối tượng là trẻ em và tất cả những người trong độ tuổi lao động mà bị khuyết tật nặng, và mang lại độ bao phủ toàn diện đối với trẻ sơ sinh, bao gồm cả quá trình mang thai. Những phần dưới đây sẽ miêu tả chi tiết các đề xuất. Hộp 11 lý giải nguyên nhân về mức trợ cấp và độ bao phủ của mỗi chương trình.

**Bảng 5.1: Các tham số thiết kế cơ bản và chi phí của các chương trình đề xuất**

Chương trình	Phân loại (tuổi)	Độ phủ	Mức trợ cấp (VNĐ)	Mức trợ cấp (% GDP bình quân đầu người)
Phụ nữ mang thai	15-49	70%	120,000	2.68
Trợ cấp trẻ em	0-7	70%	120,000	2.68
Quỹ hưu	65+	82.2%	360,000	8.04
Trợ cấp khuyết tật	18-64	2.4%	360,000	8.04
Trợ cấp trẻ khuyết tật	0-17	0.9%	360,000	8.04

#### **Hộp 11: Lý do xác định độ bao phủ của các chương trình và mức trợ cấp đề xuất cho 2020**

Độ bao phủ và mức trợ cấp của các chương trình đề xuất dựa trên nhu cầu mở rộng dần các chương trình cũng như đảm bảo rằng các chương trình này bền vững về tài chính. **Lý do đề xuất độ bao phủ gồm:**

- **Trợ cấp trẻ em** có thiết kế ban đầu cho trẻ em 0-7 tuổi, với mục tiêu tăng dần độ tuổi hưởng lợi theo thời gian (như áp dụng đối với Chương trình hỗ trợ trẻ em tại Nam Phi, ban đầu quy định đối tượng từ 0-7 tuổi và hiện tại áp dụng 0-17 tuổi). Độ tuổi hưởng lợi có thể tăng từng năm và đến 2025 có thể tăng lên đến 12 tuổi. Độ bao phủ đề xuất là 70% trẻ em, vì như vậy sẽ bao phủ đại bộ phận trẻ em nghèo hoặc dễ bị tổn thương, và chỉ loại bỏ trẻ em thuộc hộ khá giả và chịu áp lực cao hơn.
- Độ tuổi đủ điều kiện hưởng lợi từ **Trợ cấp lương hưu công dân** đề xuất là 65 tuổi thay cho mức 60, nhằm giảm chi phí tổng thể và ưu tiên người cao tuổi hơn, có khả năng bị khuyết tật cao hơn. Thay vì phổ quát Hưu trí công dân, chúng tôi đề xuất giảm chi phí bằng cách chỉ chi trợ cấp cho những người không nhận được mức lương hưu từ BHXH đầy đủ. Người khuyết tật nặng trong độ tuổi 60-64 có thể tiếp cận với Trợ cấp khuyết tật.
- **Trợ cấp khuyết tật** áp dụng với **mọi** người dân trong độ tuổi 18-64 bị khuyết tật nặng do phần lớn đối tượng không có khả năng lao động - và bởi vậy không có thu nhập - hoặc phải mất nhiều chi phí để có việc làm.
- **Trợ cấp khuyết tật cho trẻ em** dành cho **mọi** trẻ em khuyết tật với mục tiêu hỗ trợ các em đến trường cũng như giúp gia đình trang trải các chi phí bổ sung.

**Mức trợ cấp đề xuất** tương đối thấp, song vẫn cao hơn mức hiện tại. Vì thế, trong khi mức trợ cấp người cao tuổi và khuyết tật tại các nước đang phát triển bằng khoảng 15% GDP đầu người, chúng tôi đề xuất tăng **Trợ cấp lương hưu công dân** và **Trợ cấp khuyết tật** lên mức 8% GDP đầu người vào năm 2020 và tăng tiếp lên 15% GDP đầu người vào năm 2025. Trợ cấp khuyết tật trẻ em có thể ở mức tương tự vì cũng cần thiết để bù đắp cho phần thu nhập mà đáng lẽ người lớn nhận được nếu không phải chăm sóc các em.

Mức **Trợ cấp trẻ em** trung bình tại các nước phát triển cũng như đang phát triển là khoảng 4% GDP đầu người. Để giảm chi phí, chúng tôi đề xuất ban đầu tăng mức trợ cấp này lên khoảng 2,5% GDP đầu người vào năm 2020 - tăng đáng kể so với mức trợ cấp hiện tại mà NHTG và UNICEF đang áp dụng qua dự án SASSP - và sau đó tăng lên 4% GDP đầu người vào năm 2025.

Việc tăng mức trợ cấp theo giai đoạn so với mức hiện tại là thận trọng và sẽ giúp Chính phủ mở rộng các chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên mà không ảnh hưởng nghiêm trọng đến tài chính công, trong khi vẫn có thể cải thiện đáng kể tình hình hiện tại.

#### **Người cao tuổi: Lương hưu công dân**

Hai khoản trợ cấp người cao tuổi hiện nay sẽ được thay thế bởi lương hưu công dân dành cho người từ 65 tuổi trở lên. Đây sẽ là quyền lợi dành cho mọi công dân, và những người cư trú đạt tiêu chí, là sự

thường cho đóng góp của họ đối với đất nước trong suốt vòng đời. Kết hợp cùng với lương hưu từ BHXH và trợ cấp Người có công, và áp dụng phương pháp kiểm tra lương hưu để xác định đối tượng sẽ giúp phổ quát lương hưu cho tất cả người cao tuổi. Năm 2012 có 82,2% dân cư trên 65 tuổi đủ điều kiện hưởng lương hưu công dân.<sup>133</sup>

Mô hình lương hưu đề xuất cho Việt Nam được nêu tại Hình 5.2 (mặc dù trợ cấp Người có công không được đưa vào). Quỹ Lương hưu công dân sẽ được trích dẫn từ đối tượng nhận lương hưu từ BHXH - và trợ cấp ưu đãi cho Người có công - thông qua nguyên tắc trích giảm<sup>134</sup>. Ví dụ nếu tỷ lệ trích giảm là 5:1 thì cứ 100.000 đồng được phân bổ từ nguồn quỹ lương hưu từ BHXH hay trợ cấp ưu đãi Người có công sẽ có 20.000 đồng trích từ quỹ Lương hưu công dân. Việc trích dẫn quỹ Lương hưu công dân cho các đối tượng lương hưu này sẽ giảm đáng kể rào cản khi tham gia BHXH của lực lượng lao động. Cũng cần lưu ý rằng việc tăng cường chính thức hóa và sau đó là tiếp nhận nguồn trích giảm này của BHXHVN sẽ giảm dần tổng chi phí của chương trình Lương hưu công dân.

**Hình 5.2: Mô hình lương hưu dự kiến dành cho người cao tuổi trên 65 tuổi**



Mức lương hưu công dân đề xuất là 360.000 đồng/tháng, là mức tương đương với mức chi thực tế mà một số tỉnh đang áp dụng. Thực tế là, mức trợ cấp - ở mức 8% GDP đầu người - là khá thấp so với tiêu chuẩn quốc tế, khi mà nhiều quốc gia thu nhập trung bình đang dành trên 20% GDP đầu người (xem Hình 4.8). Vì thế, Chính phủ có thể tăng mức lương hưu thêm nữa, từ đó tăng cường tác động của loại hình trợ cấp này. Hơn nữa, như Hình 5.3 cho thấy, hiện có khoảng một nửa số người từ 65 tuổi trở lên đang được nhận một loại hình lương hưu nhất định. Vì thế, việc mở rộng độ bao phủ chỉ cần hướng tới một nửa dân số mục tiêu, từ đó giúp giảm đáng kể chi phí mở rộng.

**Hình 5.3: Độ bao phủ đối với người hưởng lương hưu từ 65 tuổi trở lên chia theo nhóm thập vị phân theo tiêu dùng (sau khi có trợ cấp)**

<sup>133</sup>Con số ước lượng này được lấy từ VHLSS 2012, vì khoảng 17.8% số lượng người trên 65 tuổi đã nhận lương hưu tử tuất hoặc trợ cấp dành cho người có công.

<sup>134</sup>Nếu áp dụng nguyên tắc trích giảm thì chi phí dành cho lương hưu công dân có thể tăng, nhưng không đáng kể.





### Trợ cấp khuyết tật

Có hai loại trợ cấp khuyết tật đề xuất: một là dành cho mọi trẻ em khuyết tật và hai là dành cho người trưởng thành trong độ tuổi lao động bị khuyết tật nặng. Trợ cấp khuyết tật trẻ em sẽ là quyền được hưởng dành cho mọi trẻ em khuyết tật, với mức 360.000 VNĐ/tháng, phản ánh mức chi phí cao tiềm ẩn cũng như chi phí phát sinh đối với trẻ khuyết tật. Trợ cấp khuyết tật dành cho người trong độ tuổi lao động sẽ liên kết với lương hưu từ BHXH cũng tương tự như liên kết giữa các loại hình lương hưu cho người cao tuổi. Ban đầu, trợ cấp này có thể được dành cho người trong độ tuổi lao động bị khuyết tật nặng, tương đương với khoảng 2,4% dân số trong độ tuổi lao động. Mức trợ cấp tương đương với lương hưu công dân là khá thấp so với mức trợ cấp khuyết tật cho người trưởng thành ở các nước đang phát triển và cần tăng thêm trong tương lai. Ở tuổi 65, người nhận trợ cấp khuyết tật sẽ chuyển sang nhận lương hưu công dân.

### Trợ cấp trẻ em

Trợ cấp trẻ em sẽ được dành cho khoảng 70% trẻ em trong độ tuổi 0-7 tuổi, ưu tiên những gia đình có thu nhập thấp nhất. Vì thế, trong thực tế mức thu nhập của các hộ gia đình sẽ được kiểm tra, một giải pháp khác là dành trợ cấp này cho mọi trẻ em trong độ tuổi và trông chờ vào việc các gia đình khá giả sẽ tự loại mình ra khỏi chương trình, vì họ sẽ cảm thấy là mức trợ cấp quá thấp và không đủ hấp dẫn. Mức trợ cấp trẻ em hiện đang đề xuất là 120.000 VNĐ/tháng, ít hơn 3% GDP đầu người, và thấp hơn mức trợ cấp tại Mông Cổ và Nepal (Xem Hình 4.9).

Mục đích chính của Trợ cấp trẻ em là mang lại cho trẻ một khởi đầu tốt đẹp trong cuộc sống, giúp giải quyết tình trạng suy dinh dưỡng, tăng cường chăm sóc giáo dục mầm non và tạo sự chuyển tiếp trôi chảy lên tiểu học. Kinh nghiệm trên thế giới – đặc biệt là ở Nam Phi – cho thấy trợ cấp trẻ em có thể tác động mạnh đến thể chất và não bộ, giúp phát triển nguồn nhân lực và từ đó thúc đẩy hiệu quả kinh tế trong dài hạn (xem Hộp 12). Chúng tôi đề xuất bắt đầu việc hỗ trợ ngay từ giai đoạn mang thai, thông qua khuyến khích các bà mẹ mang thai tiếp cận các dịch vụ chăm sóc sức khỏe, đồng thời tăng cường dinh dưỡng cho người mẹ và bảo vệ các thai nhi. Theo thời gian, Chính phủ có thể quyết định tăng độ tuổi hưởng lợi khi mà nguồn lực dồi dào và lợi ích của chương trình được minh chứng rõ ràng.

#### Hộp 6: Minh chứng về lợi ích của trợ cấp trẻ em

Trợ cấp trẻ em là cấu phần cốt lõi của hệ thống đảm bảo an sinh theo vòng đời mang tính bao trùm, đóng



vai trò quan trọng trong việc giúp các quốc gia thực hiện quyền đảm bảo an sinh cho mọi trẻ em theo quy định tại Công ước về quyền trẻ em. Một số nước thu nhập trung bình đã thực thi hệ thống trợ cấp trẻ em toàn diện: chương trình trợ cấp cho mọi trẻ em ở Mông Cổ, trợ cấp cho hơn 80% trẻ em ở Argentina, trợ cấp cho hơn 70% trẻ em ở Nam Phi, trợ cấp cho 35% trẻ em trong độ tuổi 0-16 tuổi mới được áp dụng ở Georgia, và gói trợ cấp cho trẻ em từ 0-4 tuổi mới triển khai ở Nepal. Có minh chứng cho thấy các gói trợ cấp này tác động đến tình trạng suy dinh dưỡng của trẻ em: ở Nam Phi, gói Trợ cấp trẻ em đã giúp tăng chiều cao của trẻ nhỏ thêm 3 cm, cải thiện dinh dưỡng giúp hầu hết các em phát triển nhận thức (Aguero và đồng nghiệp 2007). Trên thực tế, trẻ em tham gia gói Trợ cấp trẻ em càng sớm thì kết quả điểm thi toán và thi đọc ở trường càng cao (DSD, SASSA và UNICEF 2012).<sup>4</sup> Tác động tích cực về phát triển nhận thức sớm cho trẻ cũng đã được quan sát tại Ecuador và Nicaragua (NHTG/IMF 2009). Những ảnh hưởng của việc tăng cường nhận thức sẽ giúp tăng thu nhập trong cuộc sống sau này của các em cũng như nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của đất nước.

Do tình trạng suy dinh dưỡng trẻ nhỏ ở Việt Nam còn cao, chương trình trợ cấp trẻ em sẽ rất quan trọng. Trong dài hạn, thông qua việc cải thiện tiền lương và thu thuế, chương trình này sẽ tự chịu được chi phí triển khai. Cũng có bằng chứng ở Nam Phi cho thấy các hộ hưởng lợi từ gói Trợ cấp trẻ em cũng tham gia thị trường lao động hoặc tìm kiếm việc làm tích cực hơn (Samson 2009).

### **Tóm lược về các chương trình đề xuất**

Các chương trình đề xuất có thể tạo ra một nền tảng vững chắc cho một hệ thống trợ giúp xã hội dựa trên vòng đời một cách hiệu quả. Với tính chất là quyền được hưởng cho người dân, chúng không chỉ bảo vệ mỗi cá thể và các hộ nghèo bằng cách tăng thu nhập mà còn giúp ngăn ngừa những hộ cận nghèo rơi vào bẫy nghèo. Một lợi ích quan trọng của các chương trình dựa trên vòng đời là có hỗ trợ thêm cho các hộ yếu thế nhất, hay nói cách khác là các hộ có nhiều người cao tuổi, người khuyết tật và trẻ em.

Chi phí tổng thể của Lương hưu công dân sẽ khoảng 0,49% GDP vào năm 2015. Như Hình 4.2 cho thấy, đây là mức chi phí tương đối thấp so với chương trình lương hưu phổ quát khác ở các nước đang phát triển. Mặc dù dân số Việt Nam sẽ già hoá trong những thập kỷ tới, điều đó không có nghĩa là cần tăng chi phí lương hưu, giả định là lương hưu có tính đến lạm phát và mức tăng trưởng kinh tế trên đầu người tăng cao hơn so với mức tăng lương hưu cho người cao tuổi. Hơn nữa, cũng cần chú ý rằng khi các quốc gia phát triển và dân số già hoá thì một điều bình thường là chi phí dành cho lương hưu xã hội sẽ tăng tới khoảng 3-4% GDP. Tuy nhiên, như đã lưu ý, nếu lương hưu từ BHXH của Việt Nam tăng về độ bao phủ do đẩy mạnh việc chính thức hóa nền kinh tế thì kinh phí dành cho lương hưu công dân sẽ giảm dần.

### **5.2.3 Chi phí và nguồn kinh phí dành cho chương trình đề xuất**

Bảng 5.2 mô tả chi tiết chi phí thực hiện các chương trình đề xuất trong trường hợp triển khai toàn bộ trong năm 2016. Chương trình lớn nhất là Lương hưu công dân, chiếm 0,44% GDP, sẽ là một trong những chương trình phổ quát có chi phí thấp nhất tại các nước thu nhập trung bình. Tổng chi phí năm 2016 sẽ là 0,85% GDP, tương đương với mức đầu tư của các nước thu nhập thấp như Nepal và Bangladesh, và thấp hơn nhiều mức đầu tư của một số nước ở vùng Nam châu Phi. Tuy nhiên, hiện đã có 0,2% GDP đang được đầu tư trong các chương trình đề xuất (dựa trên cơ sở tính toán kỹ lưỡng) vì thế chi phí bổ sung để triển khai toàn bộ các chương trình trong năm 2016 sẽ là 0,65% GDP. Ngoài ra, như trình bày trong Bảng 5.2, chi phí cần thiết cho chương trình được ước tính giảm dần theo thời gian, mặc dù tỷ trọng dân số già sẽ tăng lên, do mức độ tăng trưởng của GDP vượt xa so với mức tăng số lượng đối tượng hưởng lợi.

**Bảng 5.2: Tham số thiết kế cơ bản và chi phí cho các chương trình đề xuất<sup>135</sup>**

Chương trình	2016		2017		2018		2019		2020	
	VND (tỷ)	% GDP	VND (tỷ)	% GDP	VND (tỷ)	% GDP	VND (tỷ)	% GDP	VND (tỷ)	% GDP
<b>Phụ nữ mang thai</b>	1,351		1,416		1,482		1,550		1,620	
<b>Trợ cấp trẻ em</b>	11,101	0.25	11,662	0.24	12,217	0.22	12,773	0.21	13,272	0.20
<b>Quý hưu</b>	21,860	0.44	23,619	0.43	25,682	0.42	28,094	0.42	30,802	0.41
<b>Trợ cấp khuyết tật</b>	7,077	0.14	7,476	0.14	7,885	0.13	8,304	0.12	8,732	0.12
<b>Trợ cấp trẻ khuyết tật</b>	1,046	0.02	1,100	0.02	1,157	0.02	1,215	0.02	1,274	0.02
<b>Tổng</b>	<b>42,435</b>	<b>0.85</b>	<b>45,273</b>	<b>0.82</b>	<b>48,423</b>	<b>0.79</b>	<b>51,935</b>	<b>0.77</b>	<b>55,700</b>	<b>0.75</b>

Chính phủ có thể lựa chọn thực hiện các chương trình theo giai đoạn trong 5 năm tới. Bảng 5.3 xây dựng kinh phí thực hiện các chương trình hàng năm nếu lựa chọn phương pháp mở rộng theo giai đoạn, bắt đầu với việc triển khai 40% các chương trình trong năm 2016. Chi phí bao gồm chi trợ giúp xã hội bổ sung với mức 0,03% GDP có tính đến việc Chính phủ quyết định tiếp tục hỗ trợ tiền điện; nếu không thì kinh phí thực hiện các chương trình sẽ giảm nhẹ. Hình dưới chỉ ra rằng sẽ chỉ cần tăng thêm mức kinh phí tương đương 0,26% GDP vào năm 2016 và kinh phí bổ sung sau 2016 sẽ không vượt mức 0,1% GDP/năm. Ngoài ra, do việc tăng đầu tư vào TGXH sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, từ đó góp phần tăng nguồn thu từ thuế, các chi phí phát sinh sẽ được giảm thiểu.

**Bảng 5.3: Đầu tư bổ sung cho các chương trình đề xuất với phương án triển khai theo giai đoạn**

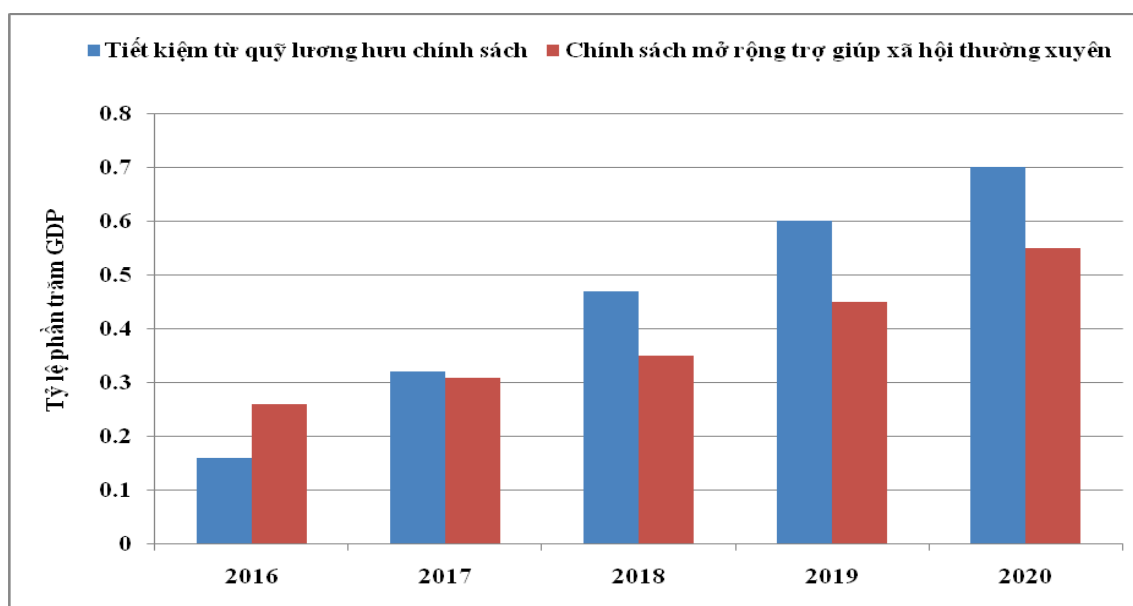
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Tỷ lệ mở rộng chương trình</b>	0%	40%	50%	60%	80%	100%
<b>Tổng chi TGXH thường xuyên (% GDP)</b>	0.23	0.49	0.54	0.58	0.68	0.78
<b>Đầu tư bổ sung (% GDP)</b>	0	0.26	0.31	0.35	0.45	0.55
<b>Đầu tư bổ sung hàng năm (% GDP)</b>	0	0.26	0.05	0.04	0.1	0.1

Do đó, yêu cầu về kinh phí thực hiện các chương trình là không nhiều, đặc biệt khi áp dụng phương án mở rộng theo giai đoạn. Nếu có quyết tâm chính trị thì Việt Nam có thể bố trí kinh phí đủ cho việc mở rộng này. Trên thực tế, như giải thích dưới đây, Chính phủ có thể tài trợ cho việc mở rộng mà không làm tăng chi phí tổng thể cho đảm bảo an sinh.

Như Khondker (2015) lập luận, một phương án cấp kinh phí mở rộng trợ giúp xã hội thường xuyên chính là sử dụng khoản tiết kiệm từ trợ cấp của Chính phủ cho BHXHVN để triển khai chương trình lương hưu chính sách (cho những người về hưu trước năm 1995). BHXHVN ước tính kinh phí lương hưu chính sách sẽ giảm từ mức gần 1% GDP năm 2015 xuống còn 0,03% GDP năm 2025. Hình 5.4 biểu thị cách thức sử dụng khoản tiết kiệm từ lương hưu chính sách để mở rộng trợ giúp xã hội thường xuyên, đảm bảo rằng Chính phủ sẽ không phải tăng tổng ngân sách dành cho đảm bảo an sinh.

<sup>135</sup> Nguồn: Khondker (2015). Những tính toán mặc định rằng mức trợ cấp tăng theo tỷ lệ lạm phát trong khi tăng trưởng GDP được tính theo Tình báo kinh tế Châu Âu (EIU).

**Hình 5.4: Tiết kiệm từ quỹ lương hưu chính sách so với khoản đầu tư bổ sung cho các chương trình đề xuất**



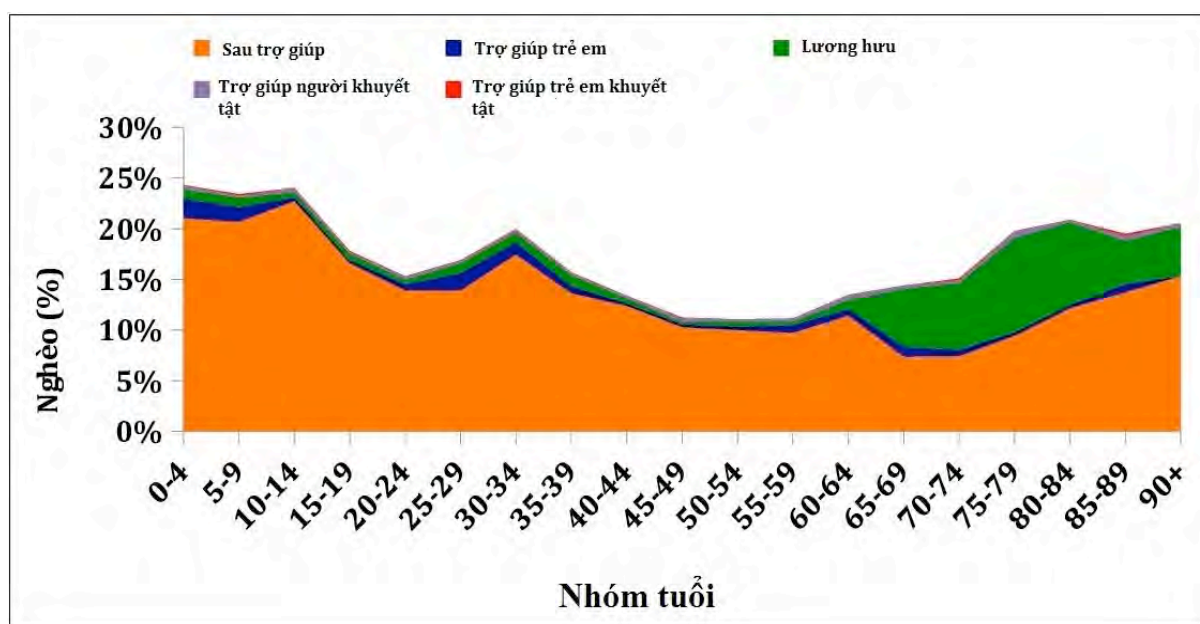
Tóm lại, trên cơ sở tính toán chi phí và mô phỏng, Khondker (2015) cho rằng có đủ không gian tài khóa để mở rộng trợ giúp xã hội thường xuyên, thậm chí ngay cả khi không có khoản tiết kiệm từ lương hưu chính sách. Tác giả đã ước tính rằng nguồn lực hiện có để chi đảm bảo an sinh và các chương trình giảm nghèo khác được tài trợ từ nguồn thu thuế trong năm 2016 sẽ vào khoảng 4,08% GDP và tăng nhẹ ở mức 4,15% GDP vào năm 2020. Nguồn lực này nhiều hơn kinh phí cần thiết để triển khai hệ thống đảm bảo an sinh hiện tại và để mở rộng các chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên như đề xuất.

#### **5.2.4 Tác động dự kiến và độ bao phủ của các chương trình đề xuất**

Lợi ích của việc mở rộng trợ giúp xã hội thường xuyên có thể rất lớn, thậm chí với mức đầu tư hạn chế như đề xuất ở đây. Phần này sẽ xem xét tác động của việc này về giảm nghèo, độ bao phủ của các chương trình trong các nhóm thập vị phân theo tiêu dùng và tác động dự kiến đối với tăng trưởng kinh tế.

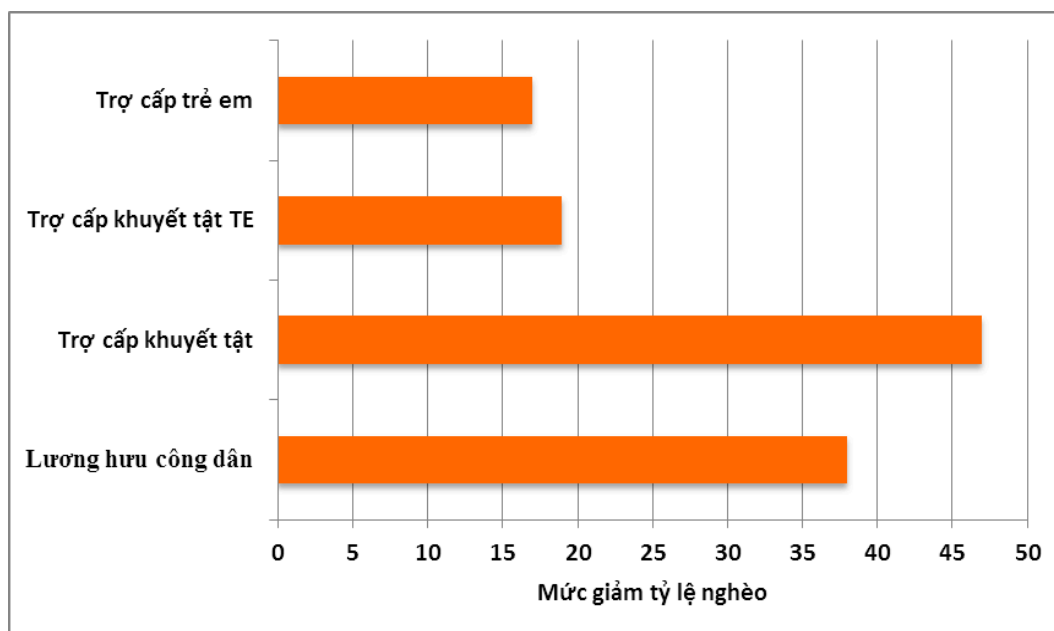
Việc kết hợp các chương trình dựa trên vòng đời có thể giảm tỷ lệ nghèo đói quốc gia khoảng 13,4% và giảm khoảng cách nghèo quốc gia khoảng 17,8%. Hình 5.5 biểu thị mức giảm dự kiến của tỷ lệ nghèo giữa các nhóm tuổi, cho thấy tác động lớn nhất là đối với nhóm người cao tuổi. Tuy nhiên, tác động tổng thể do các chương trình đề xuất mang lại cao hơn đáng kể so với tác động của hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên hiện tại.

**Hình 5.5: Tác động giảm nghèo của các chương trình trợ giúp xã hội theo vòng đời đề xuất ở các nhóm tuổi**



Tác động đối với người hưởng lợi của từng chương trình riêng lẻ có thể cao hơn rất nhiều. Hình 5.6 chỉ ra mức giảm tỷ lệ nghèo đối với từng nhóm hưởng lợi. Tác động có thể cao nhất đối với đời sống của người cao tuổi và người khuyết tật nghèo, trong đó tỷ lệ nghèo đối với hai nhóm này giảm lần lượt là 38% và 47%.

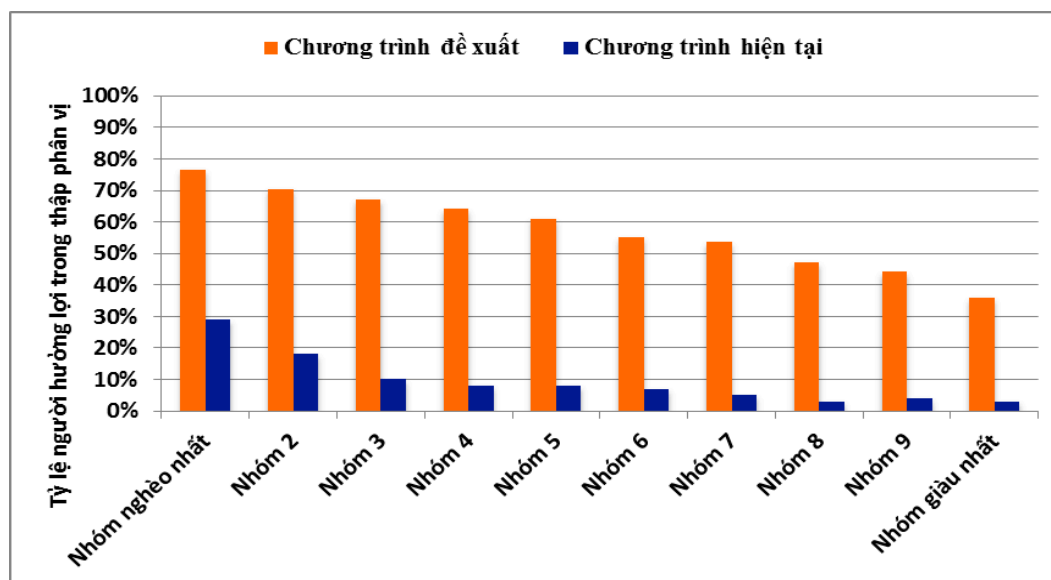
**Hình 5.6: Mức giảm tỷ lệ nghèo của người hưởng lợi theo từng chương trình đơn lẻ**



Ngoài ra, mức giảm bất bình đẳng cũng cao hơn rất nhiều so với tác động mang lại từ hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên hiện nay. Hệ số Gini giảm từ 0,357 xuống 0,348, với mức giảm 2,5%, có nghĩa là có sự gắn kết xã hội lớn hơn. Tuy nhiên, điều quan trọng là việc mở rộng trợ giúp xã hội thường xuyên sẽ thúc đẩy hơn nữa cam kết xã hội, với tỷ lệ cao hơn người dân được nhận những bằng chứng rõ ràng về hỗ trợ của chính phủ, tăng cường tính đại chúng của Chính phủ. Đây cũng là một công cụ để quản lý trực tiếp diễn biến xấu về phân phối thu nhập do biến động về kinh tế.

Độ bao phủ của các chương trình trong các nhóm thập vị phân theo chi tiêu được chỉ ra trong Hình 5.7. Về tổng thể, 57,5% người dân có thể được tiếp cận tới một chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên. Phần lớn người thuộc nhóm nghèo nhất có thể được tham gia vào hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên, so với tình trạng hiện nay là hầu hết trong số họ đang đứng ngoài hệ thống. Hơn nữa, phần lớn những đối tượng có nguy cơ rơi vào bẫy nghèo hoặc không có thu nhập đảm bảo cũng sẽ được hưởng lợi. Phần lớn những người thuộc nhóm khá giả nhất được hưởng lợi sẽ là người cao tuổi và người khuyết tật nặng.

**Hình 5.7: Độ bao phủ đối với các nhóm thập vị phân theo chi tiêu của hệ thống đề xuất so với hiện tại**



Như trình bày ở trên, trợ giúp xã hội cũng có tác động lên tăng trưởng kinh tế. Khondker (2015) đã sử dụng mô hình hệ số nhân Ma trận Hạch toán xã hội (SAM) để so sánh mức đầu tư của chính phủ vào các chương trình trợ giúp xã hội với mức đầu tư tương tự vào cơ sở hạ tầng. Ông đã tìm ra rằng đầu tư vào trợ giúp xã hội sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ hơn so với đầu tư vào xây dựng cơ sở hạ tầng. Đầu tư vào trợ giúp xã hội khoảng 0,8% GDP sẽ giúp tăng trưởng kinh tế 2,05%/năm so với mức 1,91% nếu đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Tác động đối với sản lượng quốc gia tương tự nhau ở cả hai loại đầu tư, khoảng 2%, mặc dù tác động của trợ giúp xã hội đối với nông nghiệp, công nghiệp, giao thông và dịch vụ có thể cao hơn. Thực tế, đầu tư vào cơ sở hạ tầng có thể có tác động vượt trội so với đầu tư vào trợ giúp xã hội nếu chỉ xét trong ngành xây dựng. Cuối cùng, tác động đối với tiêu dùng hộ gia đình sẽ cao hơn rất nhiều khi đầu tư vào trợ giúp xã hội so với đầu tư vào cơ sở hạ tầng (với mức 4,3% so với 1,7%), khẳng định tác động mạnh mẽ của trợ cấp đối với giảm nghèo và giúp các hộ thu nhập trung bình không được hỗ trợ được đảm bảo thu nhập hơn. Nếu những mô phỏng này là đúng thì Việt Nam nên xem xét đầu tư vào trợ giúp xã hội như một yếu tố quan trọng góp phần vào tăng trưởng kinh tế quốc gia.

### 5.2.5. Đổi mới hệ thống triển khai và chi trả

Nếu các chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên của Việt Nam được mở rộng thì cần phải cải thiện các hệ thống vận hành. Trọng tâm đổi mới nên là cải thiện quản lý thông tin, tăng cường tính chuyên môn hoá của đội ngũ nhân viên- cụ thể là những người trên mặt trận cung cấp dịch vụ- và ứng dụng công nghệ mới và hiệu quả. Việc cải thiện các hệ thống vận hành chương trình cần liên kết với những thay đổi trong quản lý hệ thống trợ giúp xã hội, như được thảo luận trong Phần 5.4.

Bước đầu tiên khi đổi mới hệ thống vận hành là cần đánh giá toàn diện các hệ thống hiện tại, nhằm đề xuất việc tái cấu trúc cơ bản các hệ thống đó, phù hợp với thực tiễn tốt trong khu vực và trên thế giới về các chương trình đảm bảo an sinh quốc gia. Việc tái cấu trúc sẽ bao gồm những kiến nghị nhằm: cải thiện truyền thông; thống nhất và tăng cường các quy trình thủ tục hành chính chủ yếu trong chu trình vận hành như đăng ký, chọn đối tượng, quản lý đối tượng và giải quyết khiếu nại; xây dựng hệ thống thông tin quản lý có sử dụng công nghệ mới cho phép nhập dữ liệu ở các địa phương và tiếp cận với

thông tin toàn diện về người hưởng lợi ở Sở và Bộ LĐTBXH; và áp dụng hệ thống chi trả mới giúp gỡ bỏ trách nhiệm chi trả trợ cấp cho cán bộ xã. Trong khi Dự án SASSP đang thí điểm dịch vụ chi trả trợ cấp qua Bưu điện thì Bộ LĐTBXH cũng nên xem xét các giải pháp khác, như sử dụng ngân hàng hoặc các công ty điện thoại di động. Trên thực tế có thể sử dụng kết hợp nhiều nhà cung cấp dịch vụ chi trả.

Khi việc tái cấu trúc được thực hiện tốt, Chính phủ nên xây dựng tài liệu hướng dẫn vận hành cho cán bộ các cấp thuộc hệ thống thực hiện cùng với các tài liệu đào tạo tổng thể. Cần bổ sung đầu tư để tăng cường thiết bị và cơ sở hạ tầng cho các cấp địa phương. Và điều đặc biệt quan trọng là cần thiết lập đội ngũ cán bộ chuyên trách để thực hiện trợ giúp xã hội thường xuyên và Chính phủ cần đảm bảo rằng các chương trình có thể vận hành với đầy đủ nhân sự có năng lực. Ngoài ra, Bộ LĐTBXH nên xây dựng chiến lược truyền thông và nâng cao năng lực toàn diện cộng với tăng cường cải thiện hệ thống quản lý tài chính.

Hiện tại, việc quản lý và thực hiện chương trình đang có sự khác nhau giữa các tỉnh. Bộ LĐTBXH cần tìm cách hài hòa và chuẩn hóa các hệ thống và quy trình ở toàn bộ các tỉnh thành. Điều này sẽ giúp xây dựng một hệ thống giám sát và đánh giá quốc gia toàn diện, cũng như đảm bảo chất lượng đồng bộ của việc cung cấp dịch vụ tại các khu vực.

Vấn đề liên quan đến tính lưu động của chương trình khi đối tượng hưởng lợi chuyển cư giữa các tỉnh cần phải được giải quyết. Các chương trình đề xuất cần được coi là quyền được hưởng mang tính quốc gia, nên công dân có thể tiếp cận các quyền này tại bất kỳ nơi nào trên lãnh thổ Việt Nam. Nếu các chương trình được hài hòa hoá giữa các tỉnh với một hệ thống thông tin quản lý tổng thể, thì sẽ có thể gắn liền lợi ích với đối tượng hưởng lợi ngay cả khi họ di cư. Tuy nhiên, thực tế hiện nay ở một số tỉnh đang có mức trợ cấp cao hơn nên cần phải được xem xét, vì người hưởng lợi có thể khuyến khích chuyển đến tỉnh có mức trợ cấp cao hơn hoặc có tiêu chí lựa chọn vào danh sách ưu đãi hơn (ví dụ như tuổi hưởng trợ cấp trẻ em cao hơn). Nếu tiếp tục duy trì tính linh hoạt của tỉnh trong việc điều chỉnh các tiêu chí, thì có thể cần xây dựng quy định cho phép người dân nhận được trợ cấp theo quy định của tỉnh đăng ký thường trú hoặc họ sẽ phải trải qua một quá trình xét duyệt để chính thức hưởng mức trợ cấp ưu đãi hơn ở tại địa phương họ tạm trú.

Khi hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên mở rộng, Việt Nam nên xây dựng một hệ thống chi trả có chất lượng để giảm thiểu các rủi ro tín dụng và đảm bảo đúng người nhận được đúng số tiền vào đúng thời điểm với chi phí cơ hội thấp nhất. Mặc dù điều này đòi hỏi phải có đầu tư nhưng theo thời gian nó sẽ tạo ra giá trị lớn hơn về tài chính và giảm chi phí hành chính.

### **5.2.6 Tóm lược các đề xuất mở rộng hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên**

Rõ ràng sẽ có nhiều lợi ích đáng kể mang lại cho Việt Nam và người dân nếu như đầu tư vào trợ giúp xã hội thường xuyên được tăng lên đạt khoảng 0.8% GDP, giúp tăng cường hệ thống trợ cấp theo vòng đời hiện nay. Việc gắn 60% những người hưởng lợi từ việc mở rộng hệ thống sẽ mang lại các lợi ích chính trị đáng kể cho chính phủ. Tác động đối với giảm nghèo cũng rất lớn khi mà hầu hết các hộ nghèo có thể tiếp cận một loại hình trợ cấp. Tương tự, tỷ lệ lớn những người có nguy cơ rơi vào bẫy nghèo cũng sẽ được tham gia vào hệ thống trợ giúp xã hội, được hưởng sự đảm bảo thu nhập tốt hơn và ứng phó tốt hơn với các cú sốc. Thực tế là Việt Nam sẽ trải qua một chặng đường dài trước khi đảm bảo quyền lợi hợp pháp cho mọi người có thể tiếp cận tới đảm bảo an sinh. Hơn nữa, các mô phỏng cũng cho thấy điều này cũng mang lại lợi ích kinh tế quốc gia, ở mức ngang bằng hoặc lớn hơn so với tác động mang lại từ mức đầu tư tương tự vào xây dựng cơ bản.

### **5.3. Chăm sóc xã hội**

Việt Nam tăng cường nguồn lực đầu tư cho hệ thống chăm sóc xã hội quốc gia do dịch vụ hiện tại mới chỉ giải quyết được một phần nhu cầu. Hệ thống công tác xã hội cần được thúc đẩy trong khi cũng cần quan tâm đến chăm sóc tập đồng đồng thời cung cấp dịch vụ đạt chuẩn chất lượng cao hơn tại nhiều trung tâm chăm sóc tập trung hơn. Một mặt, rất cần tăng thêm cơ hội cho khu vực tư nhân và các tổ chức phi Chính phủ tham gia hệ thống này, mặt khác, cũng cần hiểu rằng Chính phủ nên là cơ quan cung cấp dịch vụ chính.



Nhìn chung, cần thấy rõ ba mức trình độ của đội ngũ cán bộ công tác xã hội. Một là công tác xã hội viên chuyên nghiệp, có trình độ tối thiểu là cử nhân; hai là công tác xã hội viên thực hiện chăm sóc tại cộng đồng cũng như chăm sóc tập trung; và ba là người chăm sóc, đa phần là các thành viên trong gia đình, phải ngừng làm việc để chăm sóc người thân, hiện vẫn nhận được khoản hỗ trợ tối thiểu. Dưới đây là các đề xuất đối với từng bậc ngành nghề:

- Cần tăng số lượng **nhân viên công tác xã hội chuyên nghiệp**, bố trí họ làm việc tại các Trung tâm Công tác xã hội cũng như các cơ quan khác như bệnh viện và trại giam. Trong Đề án, Chính phủ có thể đặt chỉ tiêu tuyển dụng công tác xã hội viên chuyên nghiệp đến năm 2025 tại chính quyền địa phương. Tại các nước phát triển khác, như Anh chẳng hạn, cứ 1.200 dân lại có 1 công tác xã hội viên. Do vậy, Việt Nam có thể đặt mục tiêu đến năm 2025 là 1 cán bộ trên 10.000 dân và tổng số cán bộ là 10.000. Tuy nhiên, cần lập kế hoạch chi tiết để mở rộng hệ thống – ngoài kế hoạch quốc gia hiện tại – và cần có cam kết của Chính quyền (trung ương và địa phương) để bố trí đủ nguồn lực cho việc này.

- Số lượng cán bộ công tác xã hội cũng cần tăng đáng kể để có thể chăm sóc đối tượng dễ bị tổn thương tại gia đình họ - chẳng hạn như cung cấp lương thực, vệ sinh cá nhân, quần áo, mua sắm v.v..., đồng thời cũng tăng mức chuẩn trình độ nhân viên xã hội tại các trung tâm BTXH. Việc cung cấp cán bộ chăm sóc xã hội có thể coi là một chương trình việc làm, mặc dù chi phí có thể cao, vì thực chất sẽ giúp giải quyết tình trạng thất nghiệp thông qua cung cấp việc làm cho hàng trăm ngàn người. Thực chất, đây sẽ là cam kết của Chính phủ về đầu tư cho hạ tầng xã hội. Các cán bộ chăm sóc xã hội sẽ tham gia đào tạo ở mức tối thiểu – và cũng cần sẽ cần cấp chứng chỉ/bằng cho họ - việc này cần có sự giám sát của nhân viên xã hội chuyên nghiệp.

- Hàng triệu người đang đóng vai trò là người chăm sóc cho các thành viên dễ bị tổn thương trong hộ, và thường không nhận được trợ giúp của Nhà nước. Chính phủ nên xây dựng một hệ thống hỗ trợ cho những người này, để họ không cảm thấy bị cô lập, trợ giúp họ về tài chính, có thời gian nghỉ ngơi, được đào tạo và tư vấn. Ngoài ra, có thể cung cấp dịch vụ chăm sóc ban ngày tại cộng đồng cho các đối tượng yếu thế, giúp người chăm sóc tìm kiếm việc làm, từ đó tăng thu nhập hộ và rộng hơn là đóng góp cho nền kinh tế quốc gia.

### **Hộp 13: Sử dụng lương hưu người cao tuổi để phát triển đội ngũ cán bộ chăm sóc tình nguyện**

Người ta thường nghĩ là người cao tuổi không làm được việc gì và cần được chăm sóc. Tuy nhiên, thực tế là nhiều người cao tuổi vẫn rất năng động và muốn tiếp tục cống hiến cho xã hội, mặc dù họ đã nghỉ hưu, không làm việc kiếm tiền. Ở nhiều nước, người nhận trợ cấp người cao tuổi sẽ sử dụng công cụ bảo đảm về tài chính để hoạt động tình nguyện cho cộng đồng, thường là chăm sóc người khác hoặc tham gia các hoạt động của cộng đồng. Do vậy, Lương hưu công dân có thể giúp tạo lập một đội ngũ chăm sóc tình nguyện, hỗ trợ nhiều hơn cho các thành viên yếu thế của cộng đồng, chăm sóc họ tại nhà, hỗ trợ tại các trung tâm chăm sóc cộng đồng v.v... Dĩ nhiên, không nên quy định bắt buộc điều này, song nếu trao cơ hội tình nguyện này cho người cao tuổi, thì nhiều người sẽ muốn tận dụng nó, và việc này có thể tăng cường mạnh mẽ hệ thống chăm sóc tại cộng đồng.

Chính phủ cần tiếp tục thành lập các Trung tâm Công tác xã hội để đến 2025 có thể hoạt động được ở tất cả các huyện với đội ngũ cán bộ công tác xã hội và cán bộ phụ trợ phù hợp. Không nên tiếp tục đặt Trung tâm Công tác xã hội trong Trung tâm BTXH như hiện nay, và nên thành lập Trung tâm CTXH như là các đơn vị độc lập trong cơ cấu quản lý mới của hệ thống chăm sóc xã hội.

Ngoài ra, nên chia hệ thống công tác xã hội và chăm sóc xã hội thành các nhóm dịch vụ cho trẻ em và người lớn riêng, do mỗi nhóm sẽ có những thách thức riêng. Công tác xã hội viên có thể phát triển chương trình đào tạo chuyên biệt cho mỗi loại hình dịch vụ. Tuy vậy, các dịch vụ này vẫn nên nằm trong khuôn khổ hệ thống chăm sóc xã hội thống nhất.

Chính phủ cũng cần đảm bảo hoàn thiện khung pháp lý tổng thể điều chỉnh hệ thống công tác xã hội. Cần tiếp tục các nỗ lực hiện tại nhằm cải thiện khung pháp lý, song cũng cần đưa ra các giải pháp giải quyết tất cả các khoảng trống trong vòng hai hoặc ba năm tới.

Cần mở rộng chăm sóc tập trung vì hiện tại dịch vụ này còn chưa đầy đủ và một số tỉnh vẫn chưa đảm bảo dịch vụ chất lượng. Cũng cần cải thiện chất lượng dịch vụ và bố trí đủ nguồn lực, cán bộ có trình độ

cao, xây dựng quy định về chuẩn cung cấp dịch vụ và đào tạo thường xuyên cho cán bộ. Chính quyền trung ương nên xây dựng các chuẩn cung cấp dịch vụ tối thiểu và đảm bảo giám sát đầy đủ, kèm theo các chế tài.

Chính phủ cần khuyến khích khu vực tư nhân và các tổ chức phi Chính phủ cung cấp dịch vụ, tuy nhiên Chính phủ cần cấp kinh phí đầy đủ cho các hoạt động này (mặc dù các tổ chức phi Chính phủ cũng huy động kinh phí từ công chúng). Cũng như đối với chăm sóc tập trung, vai trò nòng cốt của Chính phủ là thiết lập khung pháp lý cho các nhà cung cấp ngoài công lập với việc đặt ra các tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ tối thiểu, và chính quyền địa phương cũng cần thực hiện hoạt động quản lý hiệu quả để khuyến khích các nhà cung cấp dịch vụ duy trì những tiêu chuẩn đó.

Bên cạnh trợ cấp khuyết tật, các dịch vụ chăm sóc xã hội cần cung cấp các thiết bị trợ giúp toàn diện cho người khuyết tật cũng như những cải thiện về nhà ở. Cũng cần cung cấp cho những người cao tuổi gặp phải các vấn đề về khuyết tật do quá trình già hoá gây nên.

Cần có sự chuyển đổi mô hình về cung cấp dịch vụ chăm sóc xã hội ở Việt Nam trên cơ sở tăng mạnh đầu tư. Tuy nhiên, điều quan trọng là việc đầu tư này có thể tiết kiệm chi phí cho Nhà nước nhờ đảm bảo xử lý sớm và không làm xấu đi những vấn đề phát sinh. Mặc dù vậy, Chính phủ sẽ cần xem xét mức độ mà các cá nhân có thể đóng góp trong khả năng của mình, có thể là đầu tư vào bảo hiểm.

### **5.3. Trợ giúp đột xuất<sup>136</sup>**

Do các rủi ro liên quan đến biến đổi khí hậu, Việt Nam cần thiết lập một hệ thống trợ giúp đột xuất hiệu quả, trong đó định nghĩa rõ các loại sự kiện cần cứu trợ. Cần tiến hành rà soát để quyết định mức độ ngân sách phù hợp dành cho trợ giúp đột xuất, mặc dù chi phí thường khác nhau giữa các năm do không thể lường trước được các sự kiện tự nhiên. Cần xây dựng quy định về phân bổ hỗ trợ và đào tạo cho cán bộ để thực hiện các quy định này. Mặc dù xã và huyện có thể hỗ trợ quá trình trợ giúp, song vẫn cần thành lập một nhóm chuyên trách ở các tỉnh và ở cấp quốc gia để giám sát các hoạt động trợ giúp đột xuất và tư vấn cho các nhóm tại địa phương. Cần thiết lập hệ thống giám sát hiệu quả để đảm bảo không có hiện tượng gian lận xảy ra.

Tuy nhiên, trợ giúp đột xuất không nên chỉ do Chính phủ thực hiện. Bảo hiểm tư nhân cũng có thể đóng vai trò chính, khi người dân tự tìm các biện pháp để bảo vệ mình. Vì thế, Chính phủ nên đánh giá thị trường bảo hiểm hiện nay và có sáng kiến khuyến khích khu vực tư nhân, bao gồm các tổ chức tài chính vi mô tham gia cung cấp bảo hiểm. Tuy vậy, Chính phủ có thể tham gia bảo lãnh rủi ro, đặc biệt tại những khu vực thường hứng chịu thiên tai. Chính phủ cũng cần tiếp tục khuyến khích công dân ủng hộ, đóng góp qua các quỹ từ thiện cho đến các tổ chức phi chính phủ trong nước.

### **5.5. Đổi mới công tác quản lý hệ thống trợ giúp xã hội**

Việc tổ chức quản lý hiện nay hoạt động trợ giúp xã hội tỏ ra khá hiệu quả do cơ chế phân cấp trong hệ thống chính quyền của Việt Nam. Tuy nhiên, khi mở rộng trợ giúp xã hội sẽ cần xem xét các cải cách đối với hệ thống này. Bộ LĐTBXH nên chịu trách nhiệm đối với tất cả các chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên. Hiện tại, ba hợp phần chính của trợ giúp xã hội đang được quản lý bởi cùng một đơn vị và nhân sự trong cùng một cấp chính quyền, mặc dù khác Vụ/phòng, ban. Nhưng mỗi hợp phần lại có đặc điểm khác nhau, đòi hỏi phải có những kỹ năng và chính sách riêng biệt. Hơn nữa, cần phải có mức kỹ năng, mức độ chuyên môn hoá cao hơn cũng như trình độ tốt hơn đối với nhân sự trong từng hợp phần.

Vì thế, khi ba hợp phần cùng mở rộng thì việc phân định rõ hơn giữa các hợp phần là cần thiết, cần có đơn vị và hoặc cán bộ chuyên trách ở mỗi cấp quản lý. Ví dụ tại Bộ LĐTBXH có thể cần thành lập ba Vụ phụ trách về trợ giúp xã hội thường xuyên, chăm sóc xã hội và trợ giúp đột xuất, mỗi Vụ chịu trách nhiệm xây dựng chính sách, hướng dẫn, cũng như giám sát, kiểm tra và đánh giá riêng. Việc phân chia trách nhiệm tương tự cũng cần thực hiện ở cấp huyện và tỉnh. Tuỳ theo thiết kế của chương trình và lĩnh vực, mà nhân sự tham gia vào việc thực hiện các chương trình khác nhau có thể tập trung ở cấp

<sup>136</sup> Xem thêm Viện KHLĐXH (2015g) để biết thêm các khuyến nghị cụ thể.

huyện, thay vì phân tán ở cấp xã. Ví dụ dịch vụ chăm sóc xã hội có thể là trách nhiệm ở cấp huyện, có đội ngũ nhân viên xã hội chuyên nghiệp đặt ở cấp huyện và hoạt động ở khắp các xã trong huyện. Tương tự, những cải thiện trong thiết kế và công nghệ sẽ giúp quản lý trợ giúp xã hội thường xuyên ở cấp huyện, cùng với đội ngũ cán bộ chuyên trách làm việc ở tất cả các xã trong huyện.

Do đó, nếu Chính phủ quyết định mở rộng các hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên, chăm sóc xã hội và trợ giúp đột xuất thì nên xem xét tiến hành việc tái thiết kế chi tiết mỗi hệ thống, phân bổ lại cán bộ và trách nhiệm theo yêu cầu của thiết kế mới. Hệ thống quản lý cần được xây dựng để đáp ứng với việc mở rộng thêm trong tương lai vì điều này hoàn toàn có thể xảy ra khi Việt Nam ngày một giàu lên. Khi đầu tư tăng, cả ba hợp phần sẽ được coi là một ngành, với các chính sách và công tác triển khai được xây dựng riêng lẻ, mặc dù vẫn có sự liên kết với các dịch vụ công khác. Hơn nữa, cũng cần xác định cụ thể vai trò của khu vực tư nhân trong việc thực hiện các chương trình này, theo đó Chính phủ sẽ chỉ đảm nhận vai trò là người tài trợ, xây dựng tiêu chuẩn và chế tài các tiêu chuẩn đó khi cần thiết.

Chính phủ cũng có thể tái cân nhắc làm thế nào tổ chức lĩnh vực trợ giúp xã hội và đảm bảo an sinh ở một cấp độ rộng hơn. Như ở nhiều nước khác, có thể xem xét tích hợp trợ giúp xã hội thường xuyên, trợ cấp ưu đãi cho Người có công và BHXH dưới một lĩnh vực mới được gọi là “Đảm bảo an sinh”, lĩnh vực phản ánh “quyền được đảm bảo an sinh” như quy định trong Hiến pháp. Tương tự như vậy, các dịch vụ chăm sóc xã hội có thể được tăng cường bằng cách thiết lập một Vụ Chăm sóc xã hội mới trong Bộ LĐTBXH để xây dựng các chính sách và hướng dẫn, phân cấp trách nhiệm thực hiện xuống tỉnh và huyện. Cũng nên điều chỉnh cơ cấu tổ chức trợ giúp đột xuất, với một Vụ hoặc Bộ chịu trách nhiệm không chỉ cung cấp các hỗ trợ khi khẩn cấp mà còn xây dựng các chính sách về giảm nhẹ thiên tai và biến đổi khí hậu.

## 6. KẾT LUẬN

Đề án đổi mới hệ thống TGXH là cơ hội quan trọng cho Việt Nam trong việc xây dựng một chính sách trợ giúp xã hội quốc gia. Hiện tại, Việt Nam không có các hệ thống trợ giúp xã hội và đảm bảo an sinh phù hợp với một quốc gia có thu nhập trung bình: những hệ thống này hiện tại giống với hệ thống ở các quốc gia thu nhập thấp. Thực tế, mức đầu tư của Việt Nam còn thấp hơn cả ở một số nước thu nhập thấp tại châu Á và thấp hơn nhiều so với các quốc gia thu nhập trung bình. Tuy nhiên, các hệ thống đảm bảo an sinh và trợ giúp xã hội là thành tố cơ bản của một nền kinh tế thị trường.

Báo cáo này đã mô tả làm thế nào Việt Nam có thể đạt các bước tiến dài trong việc tăng đầu tư vào trợ giúp xã hội thường xuyên, theo mô hình vòng đời hiện đang phổ biến ở các quốc gia thu nhập trung bình và phát triển nhất. Các chương trình đảm bảo thu nhập cho người cao tuổi, người khuyết tật nặng và trẻ nhỏ có thể được thực hiện và mở rộng theo thời gian. Về dài hạn, Việt Nam có thể thực hiện các chương trình khác nhằm giải quyết các rủi ro như việc mất/vợ (chồng) và thất nghiệp, trong khi thiết lập hệ thống dịch vụ chăm sóc trẻ em toàn diện dành cho các bà mẹ nuôi con nhỏ. Thực hiện mở rộng hệ thống trợ giúp xã hội là có thể: chỉ cần có quyết tâm chính trị là đủ. Nếu Việt Nam mở rộng phạm vi cung cấp trợ giúp xã hội thường xuyên thì cả người hưởng lợi và quốc gia nói chung sẽ cùng được hưởng lợi ích.

Việc mở rộng trợ giúp xã hội thường xuyên cần đi kèm với tăng thêm đầu tư và cải cách các dịch vụ chăm sóc xã hội và trợ giúp đột xuất. Cả hai đều là những dịch vụ công cơ bản và hiện đang thiếu đầu tư và thiếu nguồn lực trầm trọng. Cần xây dựng các kế hoạch tổng thể hơn để hoạch định tầm nhìn, đảm bảo sự bảo vệ và hỗ trợ đầy đủ cho người dân.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

**Aguero, J., M. Carter VÀ I. Woolard** (2007) Tác động của trợ cấp tiền mặt không điều kiện đối với dinh dưỡng: Gói trợ cấp trẻ em của Nam Phi, tài liệu số 39, Brasilia: Trung tâm giảm nghèo quốc tế.

**Baum, T.; Mshvidobadze, A. Tsuruoka, H.** (2015) Giảm nghèo trẻ em ở Georgia: nhìn về tương lai, UNICEF: Tbilisi, Georgia.

**Castel, P. Hai Anh, L., Tam T.N.T.M.** (2014) Các kết quả ban đầu triển khai ASXH và Hòa nhập xã hội, Trung tâm phân tích và dự báo, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam: Hà Nội, Việt Nam.

**Castel, P. Hai Anh, L., Tam T.N.T.M.** (2015) ASXH Việt Nam: trợ cấp tiền mặt, lương hưu cho người cao tuổi, trợ cấp gián tiếp, Trung tâm phân tích và dự báo, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam: Hà Nội, Việt Nam.

**Cingano, F.** (2014) “Xu hướng bất bình đẳng về thu nhập và tác động đối với tăng trưởng kinh tế”, *Tài liệu công tác xã hội, việc làm và di cư của OECD*, Số 163, OECD Publishing: Paris, Pháp.

**Bộ Phát triển quốc tế Vương quốc Anh (DfID)** (2010) *Khủng hoảng suy dinh dưỡng bị bỏ qua: Chiến lược của DfID*, DfID: London, UK.

**Duong, L. B.; Linh, T. G. và Thao, N. T. P.** (2011) “ASXH cho người di cư từ nông thôn ra thành thị tại Việt Nam: hiện trạng, thách thức và cơ hội”, *Báo cáo nghiên cứu CSP 08*, Viện Nghiên cứu phát triển (IDS) và Trung tâm ASXH: Hà Nội, Việt Nam.

**DSD, SASSA và UNICEF** (2012) Đánh giá tác động Trợ cấp trẻ em ở Nam Phi: Bằng chứng từ khảo sát trẻ em và hộ gia đình, Pretoria: UNICEF, Nam Phi.

**Tổng cục thống kê - Việt Nam** (2011) Việt Nam: Khảo sát đa chỉ số, Báo cáo cuối cùng, TCKT Việt Nam, UNICEF và UNDP.

**Hannigan, L.** (2010) *Trợ giúp xã hội ở Indonesia – tìm hiểu các khoảng trống*, Hội nghị Cập nhật thường niên Indonesia, 24-25/9/2010, Trường Đại học quốc gia Úc: Canberra, Úc, tài liệu dự thảo.

**HelpAge International** (2013) *Độ phủ lương hưu ở Trung Quốc và việc mở rộng Lương hưu xã hội nông thôn mới: Đánh giá lương hưu, tóm tắt kết quả thực hiện ASXH đối với người cao tuổi*, HelpAge International: London, UK.

**Hodges, A.; Dashdorj, K.; Yun Jong, K.; Dufay, A-C.; Budragchaa, U. and Mungun, T.** (2007) *Trợ cấp trẻ em và Giảm nghèo: Minh chứng từ chương trình hỗ trợ tiền mặt cho trẻ em tại Mông Cổ*, Tài liệu công tác, Phòng Chính sách và Kế hoạch, UNICEF: Washington D.C., USA.

**Hossain, N. và Zahra, N.** (2008) *Xác định đối tượng, triển khai và phân phối trợ cấp trong chương trình Trợ cấp người cao tuổi và góa phụ quy mô nhỏ đối với người nghèo khu vực nông thôn tại Bangladesh: An Evaluation*, Phòng Nghiên cứu Đánh giá, BRAC: Dhaka, Bangladesh.

**Viện KHLĐXH** (2013) *Đánh giá tác động suy giảm kinh tế đối với việc làm và vai trò của hệ thống ASXH*, VKHLĐXH, Hà Nội, Việt Nam.

**Viện KHLĐXH** (2015a) *Báo cáo 1: Tổng quan hệ thống TGXH tại Việt Nam và kết quả khảo sát đánh giá thiết kế chính sách tại 4 tỉnh*, VKHLĐXH, Hà Nội, Việt Nam.

**Viện KHLĐXH** (2015b) *Báo cáo tổng hợp: Báo cáo của nhóm 2 về đánh giá hiệu quả triển khai các chính sách TGXH*, *Synthesis Report: Group Two Report on Effectiveness Assessment of Implementation of Social Assistance Policies*, VKHLĐXH, Hà Nội, Việt Nam.

**Viện KHLĐXH** (2015c) *Báo cáo 3: Đánh giá hệ thống chi trả TGXH tại Việt Nam và kết quả khảo sát tại 4 tỉnh*, VKHLĐXH, Hà Nội, Việt Nam.

- Viện KHLĐXH** (2015d) *Báo cáo 4: Hệ thống vận hành TGXH tại Việt Nam và kết quả khảo sát tại 4 tỉnh, Hà Nội, Việt Nam.*
- Viện KHLĐXH** (2015e) *Báo cáo chuyên đề 5: Đánh giá hiện trạng huy động nguồn lực và đề xuất đổi mới chính sách TGXH thường xuyên tại Việt Nam và kết quả khảo sát đánh giá chính sách tại 4 tỉnh, VKHLĐXH, Hà Nội, Việt Nam*
- Viện KHLĐXH** (2015f) *Báo cáo chuyên đề 6: Hệ thống theo dõi đánh giá TGXH và kết quả khảo sát tại 4 tỉnh, VKHLĐXH, Hà Nội, Việt Nam.*
- Viện KHLĐXH** (2015g) *Báo cáo tổng quan, đánh giá thực tế và đề xuất đổi mới chính sách TGXH khẩn cấp, BLĐT BXH và VKHLĐXH: Hà Nội, Việt Nam*
- Tổ chức lao động quốc tế (ILO)** (2012) *Báo cáo Chính phủ Việt Nam: Đánh giá thống kê chính sách lương hưu công của BHXHVN, Ban đảm bảo an sinh dịch vụ tài chính quốc tế và thống kê: Geneva, Switzerland.*
- ILO và UNFPA** (2014) *"Đánh giá tác động hệ thống lương hưu xã hội và lương hưu đóng-hưởng của Việt Nam", Bộ tài liệu ASXH, Hà Nội, Việt Nam.*
- ILO và UNFPA** (2014) *Đảm bảo thu nhập cho người cao tuổi tại Việt Nam: Lương hưu xã hội, tóm tắt chính sách.*
- Khondker, B. H.** (2014) *"Tác động kinh tế của chương trình lương hưu phổ cập tại Bangladesh", Quan điểm của Pathways, Ấn bản số, Development Pathways: London, UK.*
- Khondker, B.H.** (2015) *Hàm ý chi phí và phương án kinh phí thực hiện Đề án đổi mới TGXH Việt Nam, tài liệu tổng quan phục vụ UNDP và BLĐT BXH.*
- Kidd, S.** (2014) *Tổng quan hệ thống ASXH quốc gia của Uzbekistan, UNDP.*
- Kidd, S.** (2015) *Xây dựng hệ thống lương hưu người cao tuổi tổng thể, Tài liệu tóm tắt sắp xuất bản bởi KfW: Frankfurt am Main, Đức.*
- Kidd, S. và Abu-el-Haj, T.** (2015) *Tổng quan TGXH tại Việt Nam, Báo cáo dự thảo phục vụ UNDP, Việt nam.*
- Kidd, S. và Damerau, V.** (2015) *Tính kinh tế chính trị của ASXH đối với người lao động phi chính thức ở Châu Á, Tài liệu dự thảo sắp xuất bản bởi ADB: Mandaluyong, Philippines.*
- Kidd, S. và Hossain, N.** (2015) *Loại trừ xã hội và khả năng tiếp cận với các chương trình ASXH, Bộ Ngoại giao và Thương mại (DFAT): Canberra, Úc.*
- Kidd, S. và Khondker, B.** (2013) *Báo cáo tổng quan về nghèo và ASXH ở Bangladesh. Tài liệu không xuất bản cho AusAID: Canberra, Úc.*
- Kidd, S. Ramkisson S. và Abu-el-Haj, T.** (2015) *Rà soát thực trạng quản lý, quy trình lựa chọn, triển khai, theo dõi đánh giá đối với hệ thống TGXH của Việt Nam. Tài liệu tổng quan phục vụ UNDP và BLĐT BXH.*
- Kidd, S. và Wylde, E.** (2011) *Xác định đối tượng nghèo nhất: đánh giá phương pháp Thẩm tra thu nhập có tính đại diện. Ấn bản của AusAID: Canberra, Úc.*
- Kidd, S. và Huda, K.** (2013) *"BOLSA unfamiliar", quan điểm của Pathways, Ấn bản số 9, Development Pathways: London, UK.*
- Kidd, S.; Khondker B.; Khan, N. và Ahsan, T.** (2014) *Xây dựng hệ thống ASXH nhằm xử lý các thách thức về nhân khẩu học ở Bangladesh. Tài liệu tổng quan phục vụ Chiến lược Đảm bảo an sinh quốc gia: Dhaka, Bangladesh.*



**Long, G.T. và Cuong, N.V.** (2014) *Hiện trạng các chương trình TGXH tại Việt Nam*, Viện Chính sách công và quản lý, Đại học Kinh tế quốc dân: Hà Nội, Việt nam.

**Long, G.T. và Wesumperuma, D.** (2012) “Chương 7: Lương hưu xã hội tại Việt Nam: Hiện trạng và đề xuất chính sách” trong Wening Handayani, S. and Babajanian, B. (2012) *ASXH cho người cao tuổi: Lương hưu xã hội tại châu Á*, ADB: Mandaluyong, Philippines.

**Lu, B.** (2012) *Lương hưu nông thôn, bất bình đẳng về thu nhập và Trợ cấp hộ tại Trung Quốc*, Trung tâm Kiến thức về nghiên cứu già hóa dân số (CEPAR) và Trợ cấp liên kết với ARC, Tài liệu 2012/24: Sydney, Úc.

**Meissner, M.** (2014) “ASXH ở Việt Nam: Triển vọng tương lai từ góc nhìn pháp lý”, *Verfassung und Recht in Übersee*, Vol. 47(1), pp.79-104.

**Mont, N., Nguyen, C.** (2013) *Biến đổi không gian trong mối quan hệ Khuyết tật- Nghèo: Minh chứng từ Việt Nam*, Trung tâm Khuyết tật và Phát triển hòa nhập Leonard Cheshire, Tài liệu tổng quan số 20. LCDIDC: London, U.K.

**Bộ LĐTBXH** (2014) Tờ trình Thủ tướng Chính phủ: xin phê duyệt chương trình lập kế hoạch và xây dựng mạng lưới cơ sở BTXH giai đoạn 2015-2025, Bộ LĐTBXH: Hà Nội, Việt Nam.

**Bộ LĐTBXH** (2015) Định hướng xây dựng và cải thiện các cơ sở BTXH, Bộ LĐTBXH: Hà Nội, Việt Nam.

**Neefjes, K., Prokop, M. và Phuong P.T.L.** (2014) *Tăng trưởng xanh và các chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam: Khuyến nghị và lộ trình đổi mới chính sách*, UNDP: Hà Nội, Việt Nam.

**Noy, I. và Vu, T.B.,** (2010) “Đặc điểm kinh tế của thiên tai tại một nước đang phát triển: trường hợp của Việt Nam” *Tạp chí kinh tế châu Á*, Số. 21(4), pp. 345-354.

**Ostry, J. D.; Berg, A. và Tsangarides, C. G.** (2014) *Tái phân phối, bất bình đẳng và tăng trưởng*. Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), Tài liệu thảo luận nhân viên, T2/2014: Washington D.C., Mỹ.

**Oxfam** (2014) *Thúc đẩy công bằng: Đã đến lúc chấm dứt bất bình đẳng cùng cực*, Oxfam GB: Oxford, Vương quốc Anh.

**Rosenthal, E. và Viện quốc tế bảo vệ quyền Người khuyết tật tâm thần (MDRI)** (2009) *Quyền của trẻ em khuyết tật tại Việt Nam: Đưa Luật pháp Việt Nam tuân thủ Công ước Liên hiệp quốc về quyền người khuyết tật*, UNICEF: Hà Nội, Việt Nam.

**RTCCD-BLĐTBXH** (2011), *Phân tích hiện trạng của các trung tâm bảo trợ xã hội dành cho người tâm thần nặng dưới sự quản lý của Bộ LĐTBXH, Tổ chức Y tế thế giới tại Việt Nam: Hà Nội, Việt Nam.*

**Samson, M.** (2009) Trợ cấp tiền mặt và Tăng trưởng vì người nghèo. trong Nghiên cứu Thúc đẩy tăng trưởng vì người nghèo, trang 43-59. OECD.

**Cơ quan Đảm bảo An sinh Nam Phi (SASSA)** (2012) *Bạn và gói trợ cấp của bạn 2012/2013*. Ấn bản của SASSA, Nam Phi.

**Soares, S.; Ribas, R. P.; và Osório, R. G.** (2010) “Đánh giá tác động chương trình Bolsa Família của Brazil: các chương trình trợ cấp tiền mặt dưới góc nhìn so sánh”, *Rà soát nghiên cứu Châu Mỹ latin*, Quyển 45(2), trang 173-190.

**CHXHCNVN** (2013) Nghị định quy định chính sách TGXH cho các đối tượng BTXH, Hà Nội, Việt nam.

**Toan, N.N.** (2014) Việt Nam: Hiện trạng và định hướng đổi mới đến 2020, Bộ LĐTBXH: Hà Nội, Việt Nam.

**UNDP** (sắp xuất bản), Báo cáo Phát triển Con người Việt Nam 2015, UNDP: Hà Nội.

**Veras, F.; Peres, R. và Guerreiro, R.** (2007) “Đánh giá tác động chương trình Bolsa Família của Brazil: các chương trình trợ cấp tiền mặt”, *Góc nhìn so sánh*, Trung tâm giảm nghèo quốc tế, Tài liệu đánh giá số 1, Trung tâm giảm nghèo quốc tế: Basilia, Brazil.

**Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (ĐTMSHGĐVN)** (2012), dữ liệu từ ĐTMSHGĐVN.

**Watson** (2015) *Đánh giá tác động một số chương trình TGXH tại Việt Nam*, tài liệu tổng quan phục vụ UNDP và BLĐT BXH.

**NHTG** (2009) *Đánh giá nghèo ở Georgia*, NHTG: Washington D.C., Mỹ.

**NHTG** (2012) *Đánh giá nghèo Việt Nam – Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam về giảm nghèo và các thách thức mới*, NHTG: Washington D.C., Mỹ.

**NHTG** (2013a) *Cải thiện kỹ năng đối với Việt Nam: chuẩn bị lực lượng lao động cho một nền kinh tế thị trường hiện đại*, NHTG: Washington D.C., Mỹ.

**NHTG** (2013b) *Đánh giá: Cập nhật tình hình phát triển kinh tế của Việt Nam*, NHTG: Hà Nội, Việt Nam.

**NHTG** (2013c) *Tài liệu thẩm định dự án của IDA - đề xuất hỗ trợ tín dụng 39,1 triệu SDR cho CHXHCNVN để thực hiện dự án Tăng cường TGXH tại Việt Nam*, NHTG: Hà Nội, Việt Nam.

**NHTG** (2014a) *Đánh giá: Cập nhật tình hình phát triển kinh tế của Việt Nam*, NHTG: Hà Nội, Việt Nam.

**NHTG** (2014b) *Làm cho tổng thể lớn hơn từng phần gộp lại: Tổng quan về phân cấp tài khóa tại Việt Nam*, Tháng 10/2014, NHTG: Hà Nội, Việt Nam.

**NHTG/IMF** (2009) *Báo cáo giám sát toàn cầu: sự nguy cấp về phát triển*, NHTG: Washington.DC. [http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/5924349-1239742507025/GMR09\\_book.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/5924349-1239742507025/GMR09_book.pdf).

**Zandi, M.**, (2008) *Đánh giá tác động kinh tế vĩ mô của kích cầu tài khóa năm 2008*. <https://www.economy.com/mark-zandi/documents/Stimulus-Impact-2008.pdf>. truy cập lần cuối ngày 29/6/2015.

## PHỤ LỤC 1: NGÂN SÁCH CỦA CÁC CHƯƠNG TRÌNH ĐẢM BẢO AN SINH, 2013

Bảng A1.1 trình bày ngân sách cho các chương trình đảm bảo an sinh tại Việt Nam trong năm 2013.

**Bảng A1.1: Ngân sách cho các chương trình ĐBAS tại Việt Nam năm 2013**

Chương trình	Ngân sách (tỷ đồng)	Ngân sách (% GDP)
Lương hưu chính sách (BHXHVN)	38.562	1,07
Trợ cấp ưu đãi Người có công	38.308	1,07
Trợ giúp xã hội của Bộ LĐTBXH	7.469	0,21
Bảo hiểm thất nghiệp	3.283	0,10
Học bổng giáo dục	2.960	0,08
Trợ cấp tiền điện	872	0,02
<b>Tổng</b>	<b>91.455</b>	<b>2.55</b>

## PHỤ LỤC 2: TRỢ CẤP NĂNG LƯỢNG VÀ TIỀN ĐIỆN TẠI VIỆT NAM

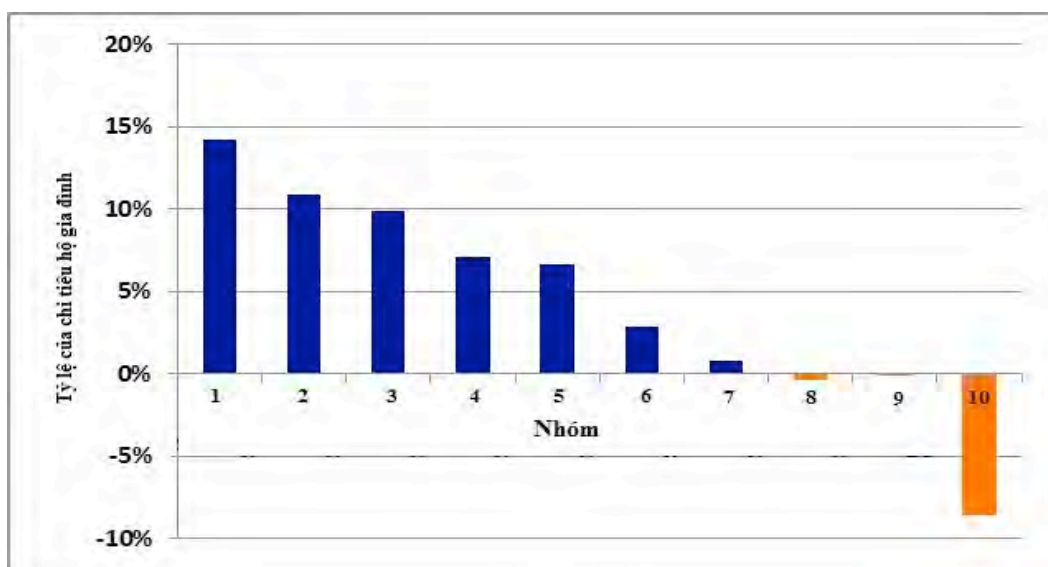
Việt Nam đầu tư vào các loại trợ cấp khác mà có thể coi là một hình thức an sinh xã hội vì nó giúp giảm chi phí của hộ đối với một số loại tiêu dùng cơ bản. Các loại trợ cấp cơ bản là trợ cấp nhiên liệu hóa thạch, cụ thể là điện. Như nêu tại Bảng A2.1 dưới đây, mức trợ cấp là khác nhau trong các năm, nhưng trong năm 2012, giá trị trợ cấp là 3,45 tỉ đô la Mỹ, trong đó 2,86 tỷ đô la dành riêng cho hỗ trợ tiền điện. Mức chi này tương đương với 2,2% GDP đối với trợ cấp nhiên liệu và 1.83% GDP đối với hỗ trợ tiền điện.

**Bảng A2.1: Đầu tư của chính phủ cho trợ cấp nhiên liệu (2007-12) tính trên tỷ đô la<sup>137</sup>**

Nguồn năng lượng	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dầu	0.32	1.09	0	1.09	1.15	0.33
Khí	0.09	0.21	0.13	0.19	0.18	0.23
Than	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.03
Điện	1.68	2.25	1.06	3.19	2.98	2.86
<b>Tổng</b>	<b>2.1</b>	<b>3.56</b>	<b>1.2</b>	<b>4.49</b>	<b>4.33</b>	<b>3.45</b>

Cần lưu ý khi diễn giải các chi phí về hỗ trợ tiền điện vì nó không phải là giảm giá điện cho mọi người dân. Thay vào đó, giá điện được tính trên mức độ sử dụng, với đơn giá thấp hơn dành cho người dùng ít hơn. Kết quả là, như Hình A2.1 chỉ ra, những hộ nghèo hơn thường có xu hướng hưởng lợi nhiều nhất từ hỗ trợ tiền điện trong khi những hộ khá giả hơn sẽ phải trả nhiều hơn mức mà họ phải trả nếu không có hỗ trợ tiền điện. Bất cứ cải cách nào về hỗ trợ tiền điện nào cũng phải tính tới đặc điểm này nếu muốn giảm thiểu sự phân đối của đa số người dân.

**Hình A2.1: Mức độ hưởng lợi từ hỗ trợ tiền điện của các hộ thuộc các nhóm thập vị phân giàu có, tính trên tỷ lệ của chi tiêu hộ gia đình<sup>138</sup>**



<sup>137</sup> Nguồn: Neefjes và đồng nghiệp (2014)

<sup>138</sup> Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình 2012.

### PHỤ LỤC 3: PHƯƠNG PHÁP TÍNH TOÁN TRỢ CẤP NGƯỜI KHUYẾT TẬT TRONG CÁC MÔ HÌNH MÔ PHỎNG

Phụ lục này mô tả phương pháp thực hiện các mô phỏng đối với trợ cấp người khuyết tật.

Do bảng hỏi VHLSS 2013 không có chỉ số đáng tin cậy nào về khuyết tật, cần tổng hợp các biến số trong cơ sở dữ liệu 2013 để đánh giá tác động chung của việc đề xuất mở rộng hệ thống trợ giúp xã hội thường xuyên.

Bảng hỏi VHLSS 2006 có bao gồm nhóm câu hỏi Washington về khuyết tật, được dùng để ước tính xác suất có điều kiện bị khuyết tật nặng dựa trên một số tham số như tuổi, giới tính và thu nhập (thẩm tra theo chi phí tiêu dùng), thường được gọi là  $P(Disab^{xyz} | Sex^x, Age^y, Income^z)$  - P (tình trạng khuyết tật/giới tính, độ tuổi, thu nhập), theo đó xác suất một cá nhân thuộc nhóm giới tính x, nhóm tuổi y và nhóm thu nhập z bị khuyết tật nặng sẽ được xác định như sau:

$$P(Disab^{xyz}) = P(Disab^{xyz} | Sex^x)P(Sex^x) + P(Disab^{xyz} | Age^y)P(Age^y) + P(Disab^{xyz} | Income^z)P(Income^z)$$

Xác suất có điều kiện ước tính trong dữ liệu 2006 được dùng để lập biến nhị phân về khuyết tật nặng (0=không bị khuyết tật nặng, 1 = khuyết tật nặng) theo đó các cá nhân được gán ngẫu nhiên giá trị 1 theo xác suất có điều kiện ước tính cho nhóm giới tính thứ x, nhóm tuổi thứ y và nhóm thu nhập thứ z.

Để tránh thiên lệch do áp dụng phương pháp xác định ngẫu nhiên người khuyết tật nặng, quy trình này được lặp lại – trong trường hợp này là 50 lần – và các khung đo lường phúc lợi chính – Nghèo, Khoảng cách nghèo và hệ số Gini – được ước tính riêng cho từng lần lặp lại.

Kết quả mô phỏng trình bày trong báo cáo cho thấy tác động trung bình của cả 500 lần lặp. Khung đo lường phúc lợi chính ước tính cho từng lần lặp cho thấy sự thay đổi rất nhỏ giữa các lần lặp, đảm bảo rằng kết quả đưa ra đã phản ánh các yếu tố cơ bản ảnh hưởng đến mối quan hệ giữa tình trạng khuyết tật, giới tính, độ tuổi và thu nhập.

Ví dụ, tỷ lệ nghèo 15,2% ước tính khi mở rộng các chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên là kết quả trung bình của 500 lần ước tính từ 14,99% đến 15,34% với độ lệch chuẩn là 0,00059. Biểu đồ tần suất trong Hình A3.1 dưới đây mô tả mức độ phân bố của các ước tính.

**Hình A3.1: Biểu đồ tần suất thể hiện sự phân phối các lần lặp mô phỏng ước tính**

