



International  
Labour  
Organization



# **Để Bảo hiểm xã hội phù hợp với cuộc sống của phụ nữ:** Báo cáo tác động giới tại Việt Nam

Tháng 05 Năm 2021

Bản quyền © Tổ chức Lao động Quốc tế, 2021

Xuất bản lần đầu năm 2021

Ấn phẩm của Tổ chức Lao động Quốc tế được công nhận bản quyền theo Nghị định thư số 2 của Công ước Quốc tế về Bản quyền. Tuy nhiên, một số nội dung có thể trích dẫn ngắn mà không cần xin phép, với điều kiện phải ghi rõ nguồn gốc trích dẫn. Đối với quyền tái bản hoặc dịch thuật, phải được đăng ký với Bộ phận Xuất bản của ILO (Quyền và Cấp phép), Văn phòng Tổ chức Lao động Quốc tế, theo địa chỉ CH-1211 Geneva 22, Thụy Sĩ, hoặc qua email: [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org). Tổ chức Lao động Quốc tế luôn khuyến khích việc đăng ký này.

Thư viện, viện nghiên cứu, và những người sử dụng đã đăng ký với các tổ chức cấp quyền tái bản có thể sao chép thông tin theo giấy phép ban hành cho mục đích này. Truy cập vào trang web [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) để biết thêm thông tin về các tổ chức cấp quyền sử dụng tại quốc gia mình.

---

Để Bảo hiểm Xã hội phù hợp với cuộc sống của phụ nữ:

Báo cáo tác động giới tại Việt Nam

ISBN: 9789220343166 (Web PDF)

Ấn phẩm có xuất bản bằng tiếng Anh:

Adapting social insurance to women's life courses: A gender impact assessment of Viet Nam

ISBN: 9789220343111 (Web PDF)

---

Các quy định áp dụng đối với các ấn phẩm của ILO phù hợp với nguyên tắc của Liên Hợp Quốc, và cách trình bày tài liệu trong ấn phẩm không thể hiện quan điểm của ILO về tình trạng pháp lý của bất cứ quốc gia, khu vực, vùng lãnh thổ hoặc chính quyền hoặc vùng phân định biên giới nào.

Các ý kiến đưa ra trong các bài báo, nghiên cứu, và các tài liệu khác có tên tác giả thuộc trách nhiệm của các tác giả, và ILO không chứng thực cho những ý kiến được đưa ra trong ấn phẩm.

Việc viện dẫn tên công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại không đồng nghĩa với việc ILO chứng thực các công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại đó, và việc không được nhắc đến trong ấn phẩm không có nghĩa là ILO không ủng hộ công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại đó.

Truy cập trang web [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns) để có thông tin về các ấn phẩm và sản phẩm số của ILO.

---

All photos ©ILO

■ ■ Tôi đã quyết định nghỉ việc vì con tôi bị ốm. Chồng tôi không tin tưởng giao con cho ai chăm sóc cả. Mẹ tôi cũng mắc bệnh. Tôi không còn lựa chọn nào khác.

► **Chị H., 41 tuổi, Tỉnh Bình Dương**

■ ■ Trong những năm đầu đời đứa bé cần phải được chăm sóc đầy đủ. Tôi thường xuyên phải xin nghỉ làm để chăm con, làm việc nhà. Mọi việc đều không dễ dàng.

► **Chị V., 31 tuổi, Tỉnh Bình Dương**

■ ■ Chồng tôi đã đóng bảo hiểm từ năm 2005. Anh ấy chưa bao giờ phải nghỉ việc hay thay đổi công việc để chăm con.

► **Chị M., 42 tuổi, công việc tự do, Tỉnh Bắc Giang**

MỤC LỤC

Lời cảm ơn..... 7

Tổng quan..... 8

Từ viết tắt..... 16

**1. Giới thiệu..... 17**

1.1 Bình đẳng giới và BHXH: khía cạnh cần phân tích..... 18

1.2 Phụ nữ, việc làm và BHXH tại Việt Nam ..... 21

**2. Hệ thống BHXH hiện nay và các tác động giới ..... 26**

2.1. Diện bao phủ BHXH ..... 27

2.2. Chế độ hưu trí ..... 31

2.2.1 Các thách thức hiện nay ..... 31

2.2.2. Các đặc điểm thiết kế làm tăng khoảng cách giới..... 36

2.3. Trợ cấp BHXH một lần ..... 47

2.3.1 Các thách thức hiện nay..... 47

2.3.2 Những đặc điểm thiết kế làm tăng khoảng cách giới ..... 49

2.4 Chế độ tử tuất ..... 50

2.4.1 Những thách thức hiện nay ..... 51

2.4.2 Các đặc điểm thiết kế làm tăng khoảng cách giới..... 52

2.5. Chế độ thai sản..... 53

2.5.1 Các thách thức hiện nay..... 54

2.6. Chế độ ốm đau ..... 56

2.6.1 Các thách thức hiện nay ..... 56

2.6.2 Các đặc điểm thiết kế làm tăng khoảng cách giới..... 57

**3. Hướng đến một hệ thống BHXH tích hợp, toàn diện và bình đẳng giới ..... 58**

3.1 Đề xuất cải cách ..... 59

3.2 Quy định về điều kiện hưởng hưu trí ..... 60

3.2.1 Điều kiện tối thiểu hưởng BHXH ..... 60

3.2.2 Tuổi nghỉ hưu..... 66

3.2.3 Ghi nhận công việc chăm sóc ..... 70

3.3 Tính toán mức hưởng hưu trí..... 77

3.3.1 Tỷ lệ hưởng và công thức tính lương hưu ..... 77

3.3.2 Thu nhập đóng bảo hiểm ..... 81

3.3.3 Điều chỉnh mức hưởng ..... 82

3.3.4 Hưu trí xã hội..... 84

3.4 Trợ cấp ngắn hạn ..... 87

3.4.1 Chế độ thai sản đa tầng ..... 88

3.4.2 Chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng..... 90

**4. Tổng kết ..... 93**

Tài liệu tham khảo ..... 94

Văn bản luật..... 97

Phụ lục..... 98

Danh mục hộp

Hộp 2.1 Lao động giúp việc gia đình tại Việt Nam ..... 28

Hộp 3.1 Các đặc điểm thiết kế của phương án ghi nhận công việc chăm sóc ..... 73

Danh mục hình

Hình 1.1 Mục tiêu Phát triển Toàn cầu: Bình đẳng giới..... 21

Hình 1.2 Việt Nam: Tỷ lệ việc làm phi chính thức trong tổng cơ cấu việc làm và trong cơ cấu việc làm của khu vực phi nông nghiệp theo giới tính (2015) (%) ..... 23

Hình 2.1 Diện bao phủ BHXH của người lao động theo giới tính tại Việt Nam năm 2015 và 2019 (% lực lượng lao động) ..... 29

Hình 2.2 Diện bao phủ BHXH của người lao động theo độ tuổi và giới tính tại Việt Nam năm 2019 (% lực lượng lao động) ..... 30

Hình 2.3 Khoảng cách giới trong mức lương hưu của các trường hợp hưởng hưu trí mới được thanh toán hàng năm theo khu vực, Việt Nam (2013-2019) (%) ..... 35

Hình 2.4 Mức lương hưu hiện đang áp dụng theo giới tính tại Việt Nam năm 2019 (theo tỷ lệ trên lương tối thiểu và chuẩn nghèo) ..... 36

Hình 2.5 Thời gian đóng bảo hiểm dồn tích của người lao động đang trong lực lượng lao động theo khu vực, độ tuổi và giới tính, Việt Nam (2019) ..... 38

Hình 2.6 Bình quân tiền lương tháng đóng BHXH theo nhóm người tham gia, Việt Nam (2016-2019) (triệu VNĐ) ..... 42

Hình 2.7 Số trường hợp mới nghỉ hưu hưởng lương hưu và hưởng BHXH một lần theo tuổi và giới, Việt Nam (2019) ..... 48

Hình 2.8 Diện bao phủ hiện tại cho bà mẹ có con sơ sinh: Tỷ lệ phụ nữ sinh con hưởng trợ cấp thai sản bằng tiền mặt, theo vùng, năm 2015 hoặc năm gần nhất có số liệu..... 55

Hình 2.9 Số trường hợp hưởng chế độ ốm đau theo giới tính và theo khu vực tại Việt Nam, năm 2015 ..... 57

Hình 3.1 Dự đoán thời gian tham gia đóng BHXH ở khu vực tư nhân sau khi tăng tuổi nghỉ hưu, theo giới tính, Việt Nam (2020-2036) ..... 67

Hình 3.2 Dự đoán tỷ lệ hưởng ở khu vực tư nhân sau khi tăng tuổi nghỉ hưu, theo giới tính, Việt Nam (2020-2036) ..... 68

Hình 3.3 Dự báo mức lương hưu bình quân, theo giới , Việt Nam (2020-2026)..... 69

Hình 3.4 Dự báo chi phí khi ghi nhận công việc chăm sóc: có và không có BHXH, Việt Nam (2019-2030) (% GDP)..... 75

Hình 3.5 Tỷ lệ hưởng lương hưu mô phỏng khi áp dụng công thức A và B và so sánh với thực tế trong suốt thời gian đóng BHXH, Việt Nam (2019) ..... 79

Hình 3.6 Một hệ thống kiểu mẫu về trợ cấp trẻ em đa tầng có bao gồm chế độ trợ cấp cho tất cả trẻ em ..... 91

Hình 3.7 Hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng đáp ứng giới ..... 92

## Danh mục bảng

<b>Bảng 1.1</b>	Tỷ lệ tham gia vào lực lượng lao động, theo giới, khu vực nông thôn và thành thị, tại Việt Nam năm 2020 (%).....	22
<b>Bảng 1.2</b>	Việt Nam: Cơ cấu lao động trong khu vực việc làm phi chính thức và chính thức theo vị thế việc làm và giới tính (bao gồm lĩnh vực nông nghiệp) năm 2015 ....	24
<b>Bảng 2.1</b>	Diện bao phủ lương hưu, theo tuổi và giới tính tại Việt Nam năm 2019 .....	31
<b>Bảng 2.2</b>	Số trường hợp mới nghỉ hưu nhận chế độ hưu trí, theo khu vực và giới tính, Việt Nam (2016-2019).....	32
<b>Bảng 2.3.</b>	Lương hưu và khoảng cách giới trong chế độ hưu trí: tất cả trường hợp hiện hưởng lương hưu theo giới, Việt Nam (2019) .....	33
<b>Bảng 2.4.</b>	Mức lương hưu và chênh lệch giới trong lương hưu: Các trường hợp mới nghỉ hưu nhận lương hưu năm 2019 theo loại, khu vực và giới tính tại Việt Nam ....	34
<b>Bảng 2.5</b>	Thời gian đóng bảo hiểm bình quân khi đến tuổi nghỉ hưu (thời gian đóng bảo hiểm dồn tích) đối với người mới hưởng lương hưu, theo lĩnh vực và giới tính, Việt Nam (2019).....	39
<b>Bảng 2.6</b>	Độ tuổi nghỉ hưu bình quân thực tế của người mới nghỉ hưu theo giới và khu vực, Việt Nam (2019) .....	41
<b>Bảng 2.7</b>	Tỷ lệ hưởng lương hưu theo năm đóng BHXH, theo giới tính, Việt Nam .....	44
<b>Bảng 2.8</b>	Chi trả trợ cấp một lần theo loại trợ cấp, khu vực và giới tính (2016-2019) (% tổng số trợ cấp một lần) .....	49
<b>Bảng 2.9</b>	Số lượng trường hợp hưởng trợ cấp tuất hàng tháng theo giới tính của người lao động chết, Việt Nam (2013-2016) .....	51
<b>Bảng 2.10</b>	Tổng hợp chế độ nghỉ thai sản có lương cho người mẹ tại một số quốc gia năm 2018 (tính theo tỷ lệ % thu nhập và số tuần) .....	54
<b>Bảng 3.1</b>	Mục tiêu về diện bao phủ của Nghị quyết 28-NQ/TW/NQ-TW và Chương trình Hành động của Chính phủ (%). .....	60
<b>Bảng 3.2</b>	Hồ sơ những lao động hưởng BHXH một lần trong khu vực tư nhân, theo khu vực và giới tính, Việt Nam (2016-2019) .....	62
<b>Bảng 3.3</b>	Số trường hợp rút BHXH một lần trong khu vực tư nhân, theo giới tính và số năm đóng BHXH, Việt Nam (2016-2019) .....	63
<b>Bảng 3.4</b>	Kết quả mô phỏng so sánh lương hưu và trợ cấp BHXH một lần.....	65
<b>Bảng 3.5</b>	Tỷ lệ hưởng BHXH theo giới, tại Việt Nam .....	70
<b>Bảng 3.6</b>	Phụ nữ có BHXH: Ước tính tác động của các phương án ghi nhận công việc chăm sóc là thời gian đóng BHXH hưởng hưu trí và chênh lệch lương hưu theo giới tại Việt Nam, năm 2019 .....	73
<b>Bảng 3.7</b>	Phụ nữ không có BHXH: Ước tính tác động của các phương án ghi nhận công việc chăm sóc tới mức lương hưu (trợ cấp hưu trí xã hội), Việt Nam (2020) .....	74
<b>Bảng 3.8</b>	Các khoản lương tham chiếu mô phỏng dùng cho công thức tính lương hưu mới theo giới tính, Việt Nam (Triệu VNĐ) .....	78
<b>Bảng 3.9</b>	Mức lương hưu trung bình mô phỏng khi áp dụng công thức tính lương hưu thay thế theo khu vực và giới tính, Việt Nam (2019).....	80
<b>Bảng 3.10</b>	Số liệu mô phỏng về mức giá trị lương hưu trung bình khi tính theo công thức mới có áp dụng chính sách ghi nhận công việc chăm sóc, Việt Nam (2019) .....	81
<b>Bảng 3.11</b>	Số liệu mô phỏng về khoảng cách giới trong mức lương hưu khi tính toán theo công thức mới, theo khu vực, Việt Nam (2019) (phần trăm) .....	81
<b>Bảng 3.12</b>	Tác động của biện pháp điều chỉnh lương hưu tới khoảng cách giới, theo độ tuổi và khu vực, Việt Nam 2019 (%) .....	83
<b>Bảng 3.13</b>	Chi phí ước tính thực hiện chế độ thai sản tính theo phần trăm GDP, Việt Nam (2013-2046).....	89

## ► LỜI CẢM ƠN

---

Báo cáo này là một phần trong những nỗ lực lớn hơn của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) tại Việt Nam nhằm tạo dựng tiền đề giúp mở rộng các chế độ an sinh xã hội trong một hệ thống an sinh xã hội đa tầng nhạy cảm giới.

Công tác nghiên cứu phục vụ báo cáo do bà Betina Ramírez López đảm nhiệm với sự điều phối của ông Nguyễn Hải Đạt. Báo cáo do hai chuyên gia quốc tế là bà Betina Ramírez López và bà Camila Arza viết, với sự hỗ trợ của bà Trang-Phan Doan và bà Nguyễn Thị Diệu Hồng. Các tác giả cũng mong muốn gửi lời cảm ơn tới ông Nuno Cunha, ông Simon Brimblecombe, bà Nguyễn Thanh Cầm, bà Đàm Thị Vân Thoa và bà Nguyễn Quỳnh Anh đã cung cấp những bình luận quý báu cho bản báo cáo. Đồng thời, các tác giả xin được cảm ơn ông André Gama với những hướng dẫn trong các giai đoạn lập và xuất bản báo cáo sau cùng. Xin gửi lời cảm ơn đặc biệt tới bà Ngô Thị Hoàng Lâm và bà Trần Thanh Tú đã hỗ trợ phần hành chính.

Bản báo cáo được xây dựng với sự phối hợp của Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam và được sử dụng làm thông tin đầu vào cho công tác rà soát sắp tới đối với Luật Bảo hiểm Xã hội sửa đổi năm 2014.



►► Khi sinh con đầu lòng, tôi phải xin  
nghỉ việc một năm rưỡi vì tôi không  
tìm được dịch vụ chăm sóc trẻ.

► **Chị H., 46 tuổi, làm nghề tự do,  
Tỉnh Bình Dương**

## ► TỔNG QUAN

Bản báo cáo này phân tích các vấn đề về giới trong hệ thống bảo hiểm xã hội (BHXH) tại Việt Nam với trọng tâm bàn về các chế độ hưu trí, tử tuất, thai sản và ốm đau được quy định trong Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014. Bản báo cáo này là một tài liệu đóng góp hỗ trợ công tác sửa đổi Luật BHXH sắp tới đã được hướng dẫn trong Nghị quyết 28-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng và trong Đề án về cải cách chính sách BHXH sau này. Quy trình cải cách sẽ là một cơ hội giúp mở rộng phạm vi bao phủ và quy mô của hệ thống an sinh xã hội (ASXH), đồng thời lồng ghép các biện pháp phù hợp mới giúp đảm bảo bình đẳng giới.

Trong các hệ thống BHXH, mức hưởng của người đóng bảo hiểm phụ thuộc vào quá trình công tác, mức đóng và thu nhập đóng BHXH. Do mức độ tham gia của phụ nữ vào các hoạt động lao động được trả lương và không được trả lương khác với nam giới nên kết quả mà các hệ thống an sinh xã hội mang lại đối với phụ nữ và nam giới không giống nhau. Một số yếu tố trong cuộc sống của phụ nữ tác động tới các vấn đề liên quan đến BHXH của nhóm lao động này bao gồm: tỷ lệ tham gia vào lực lượng lao động thấp hơn, thu nhập thấp hơn, tuổi thọ trung bình cao hơn, thời gian nghỉ thai sản và thực hiện công việc chăm sóc gia đình không được trả lương. Trong từng chế độ của hệ thống bảo hiểm, các đặc thù thiết kế cụ thể định hình tác động của những khía cạnh này tới kết quả BHXH. Những đặc điểm thiết kế cụ thể bao gồm loại hình rủi ro được bảo hiểm, điều kiện hưởng và nguyên tắc tính mức hưởng (trong đó có xét tới các cơ chế cụ thể giúp bù đắp tình trạng bất bình đẳng giới hiện tại như công nhận thời gian tham gia hưu trí xã hội tương đương khi chăm sóc con nhỏ).

### **Cơ cấu dân số và thị trường lao động tại Việt Nam**

Việt Nam là quốc gia có dân số với tốc độ già hóa đang diễn ra rất nhanh. Phụ nữ chiếm tỷ lệ đa số ở nhóm người cao tuổi: năm 2020, ước tính phụ nữ chiếm 60% dân số có độ tuổi từ 65 tuổi và 68% dân số có độ tuổi từ 80 tuổi (Liên Hợp Quốc 2019). Tổng cộng, 70,8% phụ nữ độ tuổi 15-64 tham gia vào lực lượng lao động và khoảng cách giới về tỷ lệ tham gia là 10,9% (ILO 2021a). Về chỉ số thu nhập, khoảng cách giới trong thu nhập bình quân hàng tháng ước tính khoảng 10,6% (ILO 2021b).

**Hạn chế chủ yếu về khả năng bảo vệ phụ nữ và nam giới trong hệ thống BHXH tại Việt Nam là sự tồn tại của khu vực kinh tế phi chính thức quy mô lớn.** Ước tính, 58% lao động phi nông nghiệp đang làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức (54% phụ nữ và





61% nam giới). Nếu tính cả lao động trong lĩnh vực nông nghiệp, số lượng việc làm trong khu vực kinh tế phi chính thức chiếm tới 76% tổng cơ cấu việc làm (75% đối với nữ và 77% đối với nam giới) (ILO 2018a). Đa phần phụ nữ trong khu vực kinh tế không chính thức làm việc trong ngành nông nghiệp hoặc giữ vai trò là người lao động đóng góp cho gia đình. Do đó, để gia tăng tỷ lệ phụ nữ tham gia vào hệ thống BHXH, các chiến lược mở rộng phạm vi bao phủ cần giải quyết các thách thức cụ thể mà những nhóm dân số này phải đối mặt trong hệ thống BHXH đóng góp ở cả cấp độ chính sách và hành chính.

### ***Các góc độ giới của BHXH***

**Do còn tồn tại bất bình đẳng giới trong thị trường lao động cũng như trong các mối quan hệ xã hội và gia đình, các quy tắc trung lập về giới có thể chưa phải là các biện pháp đủ mạnh để đảm bảo các chế độ BHXH thỏa đáng cho phụ nữ.** Tại Việt Nam tồn tại hai loại hình BHXH gồm BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện. Về lý thuyết, hai loại hình bảo hiểm này cùng nhau bao phủ gần như toàn bộ người dân trong lực lượng lao động trên cả nước. Thế nhưng, tỷ lệ bao phủ bảo hiểm trên thực tế còn hạn chế. Người tham gia BHXH bắt buộc là những người có hợp đồng lao động có thời hạn trên một tháng, quân nhân chuyên nghiệp và công nhân quốc phòng. Loại hình này bao gồm các chế độ hưu trí, tử tuất, ốm đau, thai sản, tai nạn lao động và thất nghiệp<sup>1</sup>. Loại hình bảo hiểm này không bao gồm chế độ mất sức lao động và trợ cấp gia đình. Những người lao động không đủ điều kiện tham gia BHXH bắt buộc (chẳng hạn như người lao động không hưởng lương) có thể đóng góp vào loại hình bảo hiểm tự nguyện chỉ bao gồm chế độ hưu trí và tử tuất. Tuy nhiên, trên thực tế có rất ít người tham gia vào loại hình bảo hiểm tự nguyện: chỉ khoảng 0,8% nam giới và 1,2% nữ giới trong lực lượng lao động trong năm 2019.

Kết quả là tỷ lệ bao phủ BHXH thực tế đứng ở mức thấp. Năm 2019, khoảng 31,3% phụ nữ và 22,1% nam giới tham gia đóng BHXH. Tỷ lệ bao phủ ở lao động nam và nữ đạt đỉnh ở độ tuổi còn trẻ, 26 tuổi. Đây là một xu hướng đáng chú ý cho thấy nhiều lao động đã tham gia vào hệ thống BHXH rất sớm trong độ tuổi lao động nhưng sau đó lại quyết định dừng tham gia. Đặc biệt, phụ nữ dường như có mức độ ngừng tham gia BHXH diễn ra nhanh hơn nam giới. Việc hiểu rõ những nguyên nhân sâu xa dẫn tới vấn đề này sẽ là yếu tố then chốt trong thiết kế thành công các chiến lược mở rộng diện bao phủ.

<sup>1</sup> Chăm sóc y tế được cung cấp trong một hệ thống khác.

### **Lợi ích dài hạn: Hưu trí tuổi già và tử tuất**

Trong các hệ thống BHXH mà ở đó mức hưởng gắn liền với việc làm trước đây, nếu như không có các biện pháp bù đắp thì mức hưởng là sự phản ánh của rất nhiều bất lợi mà phụ nữ gặp phải trên thị trường lao động. **Cho dù tỷ lệ bao phủ BHXH ở nữ giới cao hơn, chỉ có 16% phụ nữ độ tuổi từ 65 được hưởng hưu trí, so với con số 27,3% ở nam giới.** Khoảng cách này thậm chí còn lớn hơn đối với nhóm người có độ tuổi cao hơn. Trước mắt, việc mở rộng chế độ hưu trí với nguồn tài trợ từ thuế là cách duy nhất để mở rộng phạm vi bao phủ cho tất cả mọi người. Tuy nhiên, để giải quyết khoảng cách về giới thì điều quan trọng là cần phải thực hiện những cải cách đối với hệ thống BHXH.

Thời gian đóng bảo hiểm trung bình của phụ nữ ít hơn 4 năm so với nam giới. Khoảng thời gian này chiếm 1 phần 5 trong tổng số 20 năm bắt buộc đóng bảo hiểm để đủ điều kiện hưởng hưu trí. Thời gian đóng bảo hiểm thấp ảnh hưởng tới phạm vi bao phủ và mức hưởng do mức hưởng được tính toán dựa trên số năm thực đóng. Năm 2019, thu nhập có đóng bảo hiểm của phụ nữ trong lĩnh vực tư nhân thấp hơn 11,6% so với nam giới. Ở lĩnh vực công, sự khác biệt này vẫn tồn tại dù không quá lớn. Một điểm đặc biệt đáng lo ngại cần lưu ý đó là khoảng cách này đang tăng dần trong suốt 5 năm qua.

**Kết quả là vào năm 2019, giá trị khoản lương hưu của nam giới cao hơn phụ nữ ở mức trung bình là 19,8%.** Đối với những khoản lương hưu mới được chi trả trong năm 2019, sự khác biệt về giá trị đứng ở mức 19,4% trong khu vực Nhà nước và 12,2% trong khu vực tư nhân. Nếu nhìn vào bức tranh toàn cảnh trong vòng 5 năm qua, những dữ liệu chúng ta có chỉ ra rằng khoảng cách này trên thực tế đã mở rộng hơn, ám chỉ rằng đây không phải vấn đề có thể tự biến mất theo thời gian. Chúng ta cần có các chính sách cụ thể nhằm ngăn không cho khoảng cách này mở rộng hơn nữa. Tại Việt Nam, tỷ lệ tích lũy cho phụ nữ được áp dụng ở mức cao hơn nhằm bù đắp cho sự bất bình đẳng này, tuy nhiên dữ liệu cho thấy chỉ riêng chính sách này thôi là chưa đủ. Thêm nữa, hệ thống hiện nay đang thiếu đi những biện pháp cụ thể nhằm bù đắp cho khoảng thời gian làm việc bị ngắt quãng do phải nghỉ để chăm sóc con bên cạnh thời gian nghỉ thai sản được hưởng lương (thời gian nghỉ chăm sóc con không được tính vào thời gian đóng bảo hiểm).



Tỷ lệ đăng ký hưởng bảo hiểm một lần trong hệ thống BHXH của Việt Nam cũng ở mức cao do ảnh hưởng của hệ thống tới khả năng tích lũy thời gian đóng bảo hiểm. Một điều đặc biệt lo ngại tại Việt Nam đó là đa phần số người hưởng bảo hiểm một lần là phụ nữ trong độ tuổi còn trẻ. Trong giai đoạn 2013-16, tỷ lệ phụ nữ hưởng hưu trí một lần cao gấp 12,8 lần so với tỷ lệ phụ nữ hưởng hưu trí thông thường và cao hơn 5,8 lần so với nam giới. Đa phần đối tượng hưởng bảo hiểm một lần đều có tuổi đời còn trẻ và đang trong giai đoạn sinh sản. Điều này có thể giải thích cho mối liên hệ giữa thực tế công việc bị ngắt quãng và việc sinh con và cho thấy một nhu cầu cụ thể của phụ nữ hiện đang không được đáp ứng thoả đáng thông qua các chế độ ngắn hạn khác như thai sản và bảo hiểm thất nghiệp.

**Liên quan tới chế độ tử tuất, mức hưởng hiện nay đang khá thấp và còn nhiều giới hạn trong việc tiếp cận.** Những người phụ nữ mà chồng của họ không đóng bảo hiểm ít nhất 15 năm sẽ không đủ điều kiện hưởng chế độ này. Độ tuổi đủ điều kiện hưởng đối với phụ nữ tương đương với độ tuổi nghỉ hưu và ngoài ra còn có yêu cầu về mức thu nhập phải đảm bảo mức lương cơ bản để đủ điều kiện hưởng. Mặt khác, chế độ tử tuất cũng bộc lộ những hạn chế khi xét về mức độ thoả đáng: mức hưởng không liên quan tới mức thu nhập mà ấn định ở mức 50% lương cơ bản cho một người hưởng. Những bất cập này của chế độ tử tuất sẽ đặt phụ nữ và gia đình của họ vào tình trạng dễ bị tổn thương. Cần hỗ trợ thiết lập chế độ phổ quát dựa trên quyền lợi hoặc thẩm tra mức lương hưu để có thể đảm bảo mỗi người phụ nữ Việt Nam có quyền được bảo vệ thoả đáng khi về già mà không phụ thuộc vào vị trí, vai trò của họ trong gia đình.

### ***Các chế độ ngắn hạn: Thai sản và ốm đau***

**Năm 2019, chỉ có 30% phụ nữ trong lực lượng lao động được hưởng chế độ thai sản.** Do không phải tất cả phụ nữ đều tham gia vào lực lượng lao động nên mức độ bảo vệ trên thực tế thậm chí còn thấp hơn. Không như chế độ hưu trí, khi mà còn có một tỷ lệ (dù nhỏ) người lao động được hưởng hưu trí không đóng góp, những lao động nữ chưa tham gia bảo hiểm không có lựa chọn hưởng chế độ thai sản theo hình thức này. Việc không được bảo vệ thai sản sẽ không chỉ ảnh hưởng tới thu nhập và công việc của phụ nữ mà còn tác động tới sức khoẻ của bà mẹ, trẻ em và của gia đình nói chung. Khi nhìn từ cả hai góc độ bình đẳng giới và bình đẳng kinh tế xã hội, thách thức chính và cấp thiết hiện nay đó là mở rộng diện bao phủ của hệ thống bảo vệ thai sản, bởi chính việc mở rộng chế độ bảo vệ thai sản cho phụ nữ sẽ có thể mang lại lợi ích cho những người phụ nữ thuộc nhóm thu nhập thấp. **Thách thức thứ hai mà hệ thống bảo hiểm thai sản đang phải đối mặt khi nhìn từ góc độ bình đẳng giới đó là hệ thống hiện đang chỉ tập trung vào bà mẹ.** Hệ thống vẫn đang để cho người cha đóng một vai trò rất hạn chế trong việc chăm sóc con khi thời gian người cha nghỉ chăm con rất ngắn và không có chế độ cha mẹ nghỉ chăm con.

**Tương tự như hệ thống bảo hiểm thai sản, hạn chế chính của hệ thống bảo hiểm ốm đau cũng giống như thai sản đó là diện bao phủ thấp.** Trong năm 2019, ước tính 30% phụ nữ và 21,3% nam giới trong lực lượng lao động tham gia vào hệ thống BHXH (đây là số liệu người lao động trong hệ thống BHXH bắt buộc). Điều này có nghĩa là việc mắc bệnh có thể ảnh hưởng đáng kể tới công việc và thu nhập của người lao động chưa tham gia bảo hiểm tại Việt Nam. Những nhu cầu cấp thiết trong cuộc sống có thể buộc nhiều người trong số họ tiếp tục làm việc trong khi mắc bệnh, từ đó gây rủi ro cho chính bản thân mình và thậm chí là những người xung quanh như những gì đại dịch COVID-19 cho thấy. Tỷ lệ phụ nữ được hưởng các chế độ ốm đau thấp hơn đáng kể so với nam giới, ít nhất trong khu vực tư nhân. Nhìn tổng thể, phụ nữ chiếm 36,2% trong tổng số người lao động hưởng chế độ ốm đau. Nguyên do của vấn đề này cần tiếp tục nghiên cứu.



Tồn tại những thách thức về mặt pháp lý. Những khác biệt về thời gian nghỉ ốm đau được tính toán dựa trên thời gian làm việc có đóng góp có thể tạo ra bất bình đẳng giới do thời gian làm việc được trả lương của phụ nữ có xu hướng ngắn hơn so với nam giới. Cuối cùng, Luật Bảo hiểm xã hội đã nhận định rằng lao động nam giới và phụ nữ tham gia bảo hiểm có quyền nghỉ ốm đau như nhau trong trường hợp con của họ bị ốm, trong khi đó, Luật Lao động chỉ cho phép lao động nữ được hưởng chế độ này, từ đó củng cố thêm những định kiến về giới.

### ***Hướng tới một hệ thống BHXH tích hợp, toàn diện và bình đẳng giới***

Nhiều biện pháp được đề xuất trong Nghị quyết 28-NQ/TW và trong Đề án về cải cách chính sách BHXH có thể tạo ra những tác động tích cực về bình đẳng giới. Để tạo ra những tác động này sẽ cần dựa vào những đặc điểm thiết kế cụ thể hiện đang trong quá trình thảo luận. Bản báo cáo này đưa ra đánh giá về những lựa chọn chính sách đang được đặt lên bàn thảo luận nhìn từ góc độ giới và trình bày những khuyến nghị về những biện pháp cải cách hiệu quả nhất dành cho Việt Nam nhằm tăng cường bình đẳng giới:

- 1. Yêu cầu về khoản đóng góp bảo hiểm:** Theo Luật Bảo hiểm xã hội, để đạt đủ điều kiện hưởng hưu trí, người lao động phải đóng bảo hiểm tối thiểu 20 năm. Phụ nữ khó thỏa mãn được điều kiện này hơn nam giới. Về vấn đề này, Nghị quyết 28-NQ/TW đã đề xuất giảm yêu cầu thời gian đóng bảo hiểm từ 20 năm xuống còn 15 năm vào năm 2024, và từ 15 năm xuống còn 10 năm vào năm 2028. Dữ liệu hiện có cho thấy biện pháp này sẽ có lợi cho những người lao động sắp tới tuổi nghỉ hưu và gần đạt đủ ngưỡng yêu cầu. Tuy nhiên, dữ liệu cũng chỉ ra rằng nếu việc rút hưởng bảo hiểm một lần ở người lao động tiếp tục diễn ra thì việc giảm điều kiện hưởng tối thiểu sẽ ít có tác động tới việc nâng cao số lượng người lao động được hưởng hưu trí. Mặc dù sự thay đổi này trong chính sách giúp điều chỉnh các điều kiện hưởng sao cho phù hợp với thời gian làm việc của phụ nữ nhưng đây cũng chỉ là một trong số các biện pháp cần triển khai để nâng cao diện bao phủ BHXH. Một điểm quan trọng cần lưu ý đó là việc giảm yêu cầu thời gian đóng góp tối thiểu phải được kết hợp với chính sách áp dụng mức lương hưu tối thiểu thỏa đáng trong mọi trường hợp.
- 2. Tuổi nghỉ hưu:** Bộ luật Lao động 2019 tăng độ tuổi nghỉ hưu của nam giới và phụ nữ, đồng thời thu hẹp khoảng cách về giới trong độ tuổi nghỉ hưu. Đã từng có ý kiến cho rằng độ tuổi nghỉ hưu sớm có thể khiến cho tỷ lệ nghỉ hưu của phụ nữ giảm xuống. ILO ước tính với quy định mới này, khoảng cách giới trong BHXH sẽ chỉ giảm đi trong khoảng 1-2%. Đây là một con số mang ý nghĩa tích cực nhưng nhìn chung không đủ thỏa đáng để khắc phục sự chênh lệch. Một lần nữa, lời kết ở nội dung này đó là trong tương lai ngắn hạn, cần bổ sung các biện pháp cần thiết để bù đắp cho phụ nữ trước những phân biệt tồn tại trong thị trường lao động.
- 3. Ghi nhận công việc chăm sóc:** Nghị quyết 28-NQ/TW yêu cầu sửa đổi công thức tính mức lương hưu nhằm đảm bảo sự công bằng giữa nam giới và phụ nữ. Việc ghi nhận thời gian nghỉ chăm sóc con cái là thời gian đóng bảo hiểm, là một công cụ chính sách đã được giới thiệu tại nhiều quốc gia nhằm bù đắp cho khoảng thời gian người cha, mẹ bắt buộc phải ngừng tham gia vào lực lượng lao động để thực hiện nghĩa vụ chăm sóc. Rõ ràng, đây là một công cụ nhằm mục đích bù đắp cho khoảng thời gian làm việc ngắn hơn và mức lương hưu thấp hơn của phụ nữ khi mà công việc của họ bị ảnh hưởng bởi nghĩa vụ chăm sóc con cái. Tại Việt Nam, việc ghi nhận thời gian chăm sóc có thể khuyến khích phụ nữ giữ khoản đóng góp BHXH của họ trong hệ thống thay vì rút hưởng bảo hiểm

một lần bởi chính sách này giúp họ nâng cao cơ hội đạt đủ điều kiện hưởng hưu trí. Với số lượng lớn phụ nữ đang làm việc trong lĩnh vực kinh tế phi chính thức thì chính sách này có thể giúp họ tiếp cận chế độ hưu trí xã hội. Chính sách ghi nhận này có thể được thiết kế theo nhiều cách khác nhau và một ví dụ mô phỏng cho mô hình áp dụng ở Việt Nam cho thấy trung bình với thời gian ghi nhận 18 tháng dựa trên mức lương tham chiếu thì giá trị khoản lương hưu của phụ nữ sẽ tăng 8,3% và giảm khoảng cách giới 1,5%. Những ước tính đã chỉ ra rằng biện pháp này có thể được triển khai với mức chi phí khá thấp. Để có thể phát huy vai trò là một biện pháp bù đắp, chính sách ghi nhận công việc chăm sóc cần phải được thiết kế cẩn trọng nhằm tránh hằn sâu vai trò giới truyền thống và gây ra tình trạng phân chia nghĩa vụ chăm sóc không công bằng giữa nam giới và phụ nữ.

- 4. Tỷ lệ hưởng BHXH và công thức tính lương hưu:** Nghị quyết 28-NQ/TW tuyên bố mục tiêu "điều chỉnh cách tính lương hưu hướng tới giảm tỷ lệ tích lũy" là biện pháp nhằm đảm bảo sự bền vững về mặt tài chính cho quỹ BHXH. Hiện các công thức tính khác nhau đang được đưa ra thảo luận nhằm cắt giảm chi phí của hệ thống trong khi vẫn củng cố việc tái phân bổ nguồn thu. Tuy nhiên, những lựa chọn này đều yêu cầu áp dụng tỷ lệ tích lũy như nhau cho cả nam giới và phụ nữ. Do vậy, chính khoản cắt giảm lớn hơn trong tỷ lệ tích lũy của phụ nữ đã gia tăng đáng kể khoảng cách giới trong mức lương hưu (lên tới 20% trong một số trường hợp.) Do vậy, trong một bối cảnh khi việc điều chỉnh công thức tính lương hưu là cần thiết để đảm bảo sự cân bằng tài chính dài hạn cho quỹ BHXH, chính phủ cần tìm kiếm những biện pháp thay cho quyết định cân bằng tỷ lệ tích lũy bởi chính điều này sẽ đặt gánh nặng hy sinh lớn hơn cho phụ nữ. Cần xây dựng bản thiết kế công thức sửa đổi cuối cùng và chi tiết dựa trên các phân tích, tính toán phù hợp có cân nhắc tới các mục tiêu cải cách hệ thống tổng thể trong đó nhiệm vụ quan trọng nhất là ngăn ngừa gia tăng khoảng cách giới. Trong bối cảnh tồn tại bất bình đẳng giới trong thị trường lao động, việc sử dụng các chính sách khác nhau về giới có thể vẫn cần thiết để cân bằng kết quả đầu ra.



5. **Thu nhập đóng bảo hiểm:** trong khi đang cân nhắc các cải cách tiềm năng, một điểm quan trọng khác cần đề cập đó là những trở ngại liên tục gây ra do việc khai khoản thu nhập đóng BHXH khác so với thực tế. Việc khai khoản thu nhập thấp hơn so với thực tế đang đẩy mức lương tham chiếu dùng để tính toán lương hưu xuống thấp hơn, từ đó khiến cho giá trị khoản lương hưu cũng thấp hơn cho cả lao động nam và nữ. Việc đảm bảo mức thu nhập đóng bảo hiểm chính là toàn bộ khoản lương người lao động nhận được đóng vai trò cốt yếu trong việc đảm bảo mức hưởng hưu trí thoả đáng.
6. **Điều chỉnh lương hưu:** Thực tế phụ nữ nghỉ hưu sớm hơn và có tuổi thọ trung bình cao hơn khiến họ sẽ phải đối mặt với rủi ro mức lương hưu giảm giá trị theo thời gian nếu như thiếu đi phương pháp điều chỉnh lương hưu thoả đáng. Nhìn chung, lương hưu tại Việt Nam hiện nay được điều chỉnh theo mức tăng của lương so với mức lương cơ bản trong khu vực Nhà nước. Tuy nhiên, nếu Việt Nam quyết định không tiếp tục áp dụng cách thức điều chỉnh lương hưu như hiện nay thì cần phải có một phương pháp mới. Hiện Việt Nam đang cân nhắc chuyển sang cách thức điều chỉnh lương hưu kết hợp giữa điều chỉnh theo tỷ lệ lạm phát và điều chỉnh theo lương, hoặc chỉ điều chỉnh theo tỷ lệ lạm phát. Trường hợp áp dụng cách thức điều chỉnh lương hưu theo tỷ lệ lạm phát, người lao động hưởng hưu trí có thể vẫn duy trì được sức mua với đồng lương hưu của mình nhưng sẽ không góp phần vào nâng cao mức sống cho những người vẫn trong lực lượng lao động. Phương thức điều chỉnh kết hợp có thể gia tăng khoảng cách giới theo độ tuổi tăng dần. Nhìn chung, các lựa chọn điều chỉnh lương hưu cần phải cân bằng mục đích đảm bảo mức hưởng thoả đáng, kiểm soát chi phí, bình đẳng giới và đặc biệt chú ý tới những người lao động hưởng hưu trí cao tuổi nhất.
7. **Hưu trí xã hội toàn dân:** Một nhận định đang ngày càng trở nên rõ ràng và nhận được nhiều sự đồng thuận trong những thập kỷ qua đó chính là các hệ thống hưu trí có đóng góp không đủ sức đảm bảo an sinh xã hội cho tất cả mọi người. Thực tế này đặc biệt đúng trong bối cảnh các quốc gia thuộc nhóm thu nhập trung bình thấp với một khu vực kinh tế phi chính thức lớn như Việt Nam. Quả thực, chỉ có hệ thống hưu trí không đóng góp mới có khả năng tạo ra tác động trực tiếp tới tình hình an ninh thu nhập của người cao tuổi bởi việc mở rộng diện bao phủ BHXH cần có thời gian. Các đặc điểm cuộc sống của phụ nữ đặc biệt phù hợp với chế độ hưu trí không đóng góp cơ bản. Sửa đổi Luật Bảo hiểm xã hội là cơ hội có một không hai để lồng ghép chế độ hưu trí xã hội hiện nay vào luật và mở rộng diện bao phủ của hưu trí xã hội. Nhìn chung, điều quan trọng đó là cần quy định hưu trí xã hội trong luật với thông tin cụ thể về điều kiện hưởng, mức hưởng và nguồn tài chính. Đặc biệt, độ tuổi đủ điều kiện hưởng cần phù hợp với tuổi thọ trung bình và cần gắn với độ tuổi thực tế khi sức lao động suy giảm. Theo thời gian, độ tuổi đủ điều kiện hưởng hưu trí xã hội cần điều chỉnh sao cho tương xứng với độ tuổi nghỉ hưu theo quy định. Tuy nhiên, bên cạnh mở rộng diện bao phủ thì cũng cần chú ý tới mức độ thoả đáng của hưu trí xã hội. Những đánh giá gần đây về hệ thống hưu trí xã hội hiện tại đã nhấn mạnh vào tác động hạn chế mà hệ thống này mang lại do giá trị trợ cấp hưu trí xã hội ở mức rất thấp. Với vai trò là khoản thay thế cho thu nhập thì điều quan trọng là cần đảm bảo mức hưởng hưu trí xã hội phải đủ thoả đáng để tránh tình trạng đói nghèo và tối thiểu phải đảm bảo tiêu chuẩn sống cơ bản, phù hợp với các nhu cầu chi tiêu của người cao tuổi.
8. **Chế độ thai sản đa tầng:** Từ góc độ bình đẳng giới, việc đảm bảo quyền hưởng chế độ thai sản cho phụ nữ chưa tham gia vào hệ thống BHXH là vô cùng quan trọng. Chế độ

thai sản với nguồn tài chính từ thuế dành cho các lao động không đủ khả năng đóng BHXH sẽ mang tới mức độ đảm bảo thu nhập cơ bản dành cho những bà mẹ chưa tham gia BHXH. Từ đó, đảm bảo rằng không một người phụ nữ Việt Nam nào rơi vào tình cảnh nghèo đói sau khi sinh con hoặc nhận con nuôi. Chi phí để thực hiện chính sách này ước tính ở mức dưới 0,04% GDP của năm 2020. Nói rộng hơn, điều quan trọng là các nhà hoạch định chính sách cần cân nhắc việc triển khai chế độ thai sản cho cả cha và mẹ nhằm khuyến khích người cha tham gia vào công việc chăm sóc con cái và thúc đẩy việc phân bổ công bằng nhiệm vụ chăm sóc con giữa nam giới và phụ nữ.

- 9. Chế độ trợ cấp đa tầng cho trẻ em:** Chế độ trợ cấp cho trẻ em được đề xuất tại Việt Nam bao gồm khoản trợ cấp cho toàn bộ trẻ em với nguồn tài chính từ thuế nhằm đảm bảo quyền tham gia vào hệ thống BHXH của tất cả trẻ em trên cả nước và quyền lợi này sẽ được gắn kết chặt chẽ hơn sau này với những biện pháp thiết kế mới. Mặc dù tất cả trẻ em đều nhận được trợ cấp bất kể tình trạng việc làm của cha mẹ, nhưng trong một hệ thống đa tầng thì con em của các gia đình có đóng góp vào hệ thống BHXH sẽ được nhận khoản trợ cấp cao hơn nhằm bù đắp trực tiếp cho những khoản thâm hụt liên quan tới mức đóng góp BHXH. Không như các chế độ trợ cấp tiền mặt khác, chế độ này mang lại hỗ trợ thu nhập tức thì cho hàng triệu gia đình có con ở độ tuổi đủ điều kiện. Chính vì thế, loại hình trợ cấp này đóng vai trò khích lệ các gia đình tham gia vào hệ thống BHXH đóng góp khi có thể.

Do bản chất vô cùng phức tạp của hệ thống BHXH, bản báo cáo này đã chỉ ra nhiều điểm có thể cải thiện ở các chế độ khác nhau, đồng thời đưa ra những khuyến nghị cụ thể. Một chính sách riêng lẻ là không đủ và do đó, Nhà nước sẽ không thể chỉ dựa vào một biện pháp duy nhất để có thể thu hẹp khoảng cách giới một cách đáng kể. Để thành công cần phải có một gói các cải cách nhằm tới giải quyết các thách thức về giới trong hệ thống theo một cách tổng thể kết hợp với nhận thức rằng chính bất bình đẳng giới là một trong những vấn đề ảnh hưởng tới tính bền vững và mức độ thoả đáng của hệ thống. Đây là hướng đi đúng đắn bởi Nghị quyết 28-NQ/TW đã đề ra mục tiêu đạt được là rà soát toàn diện hệ thống BHXH.

Tuy nhiên, có một số chính sách - đặc biệt là chính sách ghi nhận công việc chăm sóc BHXH có thể hiệu quả hơn so với những chính sách khác trong việc giảm khoảng cách giới tồn tại trong hệ thống BHXH. Bên cạnh hệ thống BHXH chỉ bao phủ được một phần nhỏ phụ nữ tại Việt Nam thì việc mở rộng hệ thống hưu trí xã hội là một chính sách công quan trọng nhất giúp bảo vệ phụ nữ cao tuổi.

Bên cạnh những đặc điểm thiết kế BHXH cụ thể nói trên, một điểm cần lưu ý đó là bình đẳng giới trong đảm bảo kinh tế xã hội và bảo vệ phúc lợi cho người lao động cần có thêm những chính sách nằm ngoài lĩnh vực BHXH và qua đó hình thành cơ chế chính sách liên ngành nhằm đáp ứng trước nhiều nhu cầu và rủi ro mà người phụ nữ gặp phải trong cuộc sống của họ. Để làm được điều đó không những cần xây dựng hệ thống BHXH nhạy cảm giới mà còn cần phải có các chính sách thị trường lao động, dịch vụ công chất lượng cao cũng như các chính sách hài hoà tốt hơn giữa các công việc được trả lương và công việc chăm sóc, trong đó bao gồm việc thiết lập hệ thống chăm sóc trẻ em công. Các chính sách trong từng lĩnh vực có thể góp phần giải quyết các nhu cầu cụ thể, củng cố lẫn nhau, cải thiện các chế độ an sinh xã hội và đảm bảo phúc lợi cho phụ nữ với các vai trò, nhiệm vụ họ phải đảm đương trong cuộc sống đó là thành viên có đóng góp trong xã hội, người con, người mẹ, người vợ, người lao động và người hưởng lương hưu cũng như nhiều vai trò khác.



► TỪ VIẾT TẮT

<b>ASXH</b>	An sinh xã hội
<b>BHXXH</b>	Bảo hiểm xã hội
<b>BHXHVN</b>	Bảo hiểm xã hội Việt Nam
<b>CPI</b>	Chỉ số giá tiêu dùng
<b>GDP</b>	Tổng sản phẩm quốc nội
<b>ILO</b>	Tổ chức Lao động Quốc tế
<b>ISSA</b>	Tổ chức An sinh Xã hội Quốc tế
<b>LAOD</b>	Tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp
<b>Bộ LĐTBXH</b>	Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội
<b>MPSARD</b>	Đề án Đổi mới, phát triển trợ giúp xã hội
<b>MPSIR</b>	Đề án về cải cách chính sách BHXH
<b>MTCB</b>	Chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng
<b>OECD</b>	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
<b>SSA</b>	Cơ quan Quản lý An sinh xã hội



Việc có con đã ảnh hưởng rất lớn tới công việc. Nếu không có sự giúp đỡ từ gia đình, người mẹ hoặc người cha buộc phải hy sinh. Người phụ nữ phải hy sinh nhiều nhất.

► **Chị T., 50 tuổi, làm nghề tự do, Tỉnh Bình Dương**

## ► 1. GIỚI THIỆU

Các hệ thống an sinh xã hội trên thế giới hiện nay đang phải đối mặt với nhiều thách thức lớn nhằm đảm bảo bình đẳng giới. Các cơ chế đảm bảo về kinh tế cho phụ nữ khi về già phụ thuộc vào một số yếu tố có tác động qua lại, trong đó bao gồm các quy định và việc thực hiện các quy định về chế độ BHXH điều kiện thị trường lao động và cách tổ chức gia đình trong quá khứ và hiện tại.

**Báo cáo này phân tích hệ thống BHXH tại Việt Nam từ phương diện bình đẳng giới và tập trung vào các chế độ hưu trí, tử tuất, thai sản và ốm đau theo quy định của Luật BHXH<sup>2</sup>.** Luật BHXH, được thông qua vào tháng 06/2006 và bổ sung, sửa đổi năm 2014, BHXH quy định (1) loại hình BHXH bắt buộc với các chế độ ốm đau, thai sản, tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp, hưu trí và tử tuất cho người lao động hưởng lương; và (2) BHXH tự nguyện bao gồm các chế độ hưu trí và tử tuất nhằm bảo vệ các đối tượng người lao động không có giao kết hợp đồng lao động chính thức và tham gia BHXH tự nguyện. Bảo hiểm thất nghiệp được quy định tại Luật Việc làm và bảo hiểm y tế được quy định tại Luật Bảo hiểm y tế.

Hệ thống BHXH đã có những bước phát triển trong những thập kỷ trở lại đây, nhưng diện bao phủ thực tế còn thấp và phần lớn dân số Việt Nam hiện nay vẫn chưa tham gia bảo hiểm. Cụ thể, hầu hết phụ nữ tại Việt Nam không thuộc diện bao phủ của BHXH và thiếu các biện pháp đảm bảo thu nhập ở các giai đoạn quan trọng của cuộc đời như khi sinh con, góa bụa hoặc cao tuổi.

Trong bối cảnh này, vào tháng 05 năm 2018, Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã ban hành Nghị Quyết 28-NQ/TW hướng dẫn cải cách BHXH trong tương lai với cam kết đạt được bao phủ toàn dân thông qua hệ thống đa tầng. Báo cáo này cũng phân tích các phương án cải cách khác nhau theo hướng dẫn của Nghị quyết 28-NQ/TW.

2 Luật số 58/2014/QH13 và quy định liên quan. Chế độ dành cho bảo hiểm thất nghiệp, tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp cũng nằm trong hệ thống bảo hiểm xã hội tại Việt Nam. Tuy nhiên những nội dung này nằm ngoài phạm vi báo cáo. Bảo hiểm thất nghiệp được quy định trong Luật Việc làm (2013), trong khi đó tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp được quy định trong cả Luật Bảo hiểm xã hội (điều 42-52) và Luật An toàn Vệ sinh Lao động (2015) (điều 41-62). Toàn bộ nội dung tham chiếu về Luật Bảo hiểm xã hội trong báo cáo này là tham chiếu về luật sửa đổi bổ sung năm 2014.

Quá trình cải cách hiện nay có thể là cơ hội để mở rộng diện bao phủ và gia tăng quy mô của hệ thống an sinh xã hội. Đây cũng được xem là cơ hội để lồng ghép các biện pháp mới về bảo đảm bình đẳng giới. Do đó, với mục tiêu cung cấp thêm thông tin cho quá trình cải cách đang diễn ra, báo cáo đưa ra các khuyến nghị chính sách nhằm tăng cường bình đẳng giới trong hệ thống BHXH.<sup>3</sup>

Cấu trúc của báo cáo được xây dựng như sau: Chương 1 trình bày khung phân tích phục vụ đánh giá bình đẳng giới trong hệ thống BHXH. Phần này sẽ phân tích các đặc điểm xã hội – nhân khẩu và thị trường lao động của Việt Nam, tập trung cụ thể vào những khác biệt về giới tạo ra những tác động về hưởng BHXH. Chương 2 mô tả bối cảnh cụ thể của hệ thống an sinh xã hội cùng những thách thức liên quan tới diện bao phủ, các chế độ và tính thoả đáng. Phần này đánh giá chi tiết BHXH trên khía cạnh giới, chế độ hưu trí, chế độ tử tuất, chế độ thai sản và ốm đau trong đó tập trung vào các quy định của pháp luật và kết quả thực hiện những quy định này. Trên cơ sở những nội dung trước đó, chương 3 trình bày một số phương án cải cách các tham số của chế độ hưu trí, cũng như các chế độ ngắn hạn liên quan với đánh giá tài chính theo các kịch bản cải cách khác nhau và tác động của những kịch bản này tới diện bao phủ. Chương 4 là nội dung tóm lược các khuyến nghị.

## 1.1 Bình đẳng giới và BHXH: Khía cạnh cần phân tích

**Do cuộc sống của phụ nữ có những điểm đặc thù khác biệt so với nam giới, những kết quả mà các hệ thống an sinh xã hội mang lại cho phụ nữ cũng khác biệt.** Mặc dù những đặc trưng về vai trò giới trong thị trường lao động và trong gia đình ở các quốc gia không giống nhau nhưng xét một cách tổng quan, phụ nữ thường có mức độ tham gia vào lực lượng lao động thấp hơn, có mức thu nhập thấp hơn và dành nhiều thời gian hơn vào việc chăm sóc con nhỏ và các thành viên cao tuổi trong gia đình. Đây là khía cạnh đặc biệt quan trọng trong bối cảnh ở các hệ thống BHXH, mức hưởng phụ thuộc vào quá trình công tác, mức đóng góp và thu nhập đóng bảo hiểm. Một số chế độ BHXH đặc biệt phù hợp với lao động nữ gồm chế độ thai sản, chế độ hưu trí và tử tuất do phụ nữ thường có tuổi thọ cao hơn, dễ có nguy cơ trở thành góa phụ và mức độ tổn thương lớn hơn khi bước sang giai đoạn sau của cuộc sống. Trên thế giới hiện nay, lao động nữ thường có diện bao phủ bảo hiểm thấp hơn và có mức hưởng thấp hơn trong hệ thống hưu trí so với lao động nam (Arza 2015; Bettio, Tinios và Betti 2013).

Bốn yếu tố chính ảnh hưởng tới diện bao phủ bảo hiểm và mức hưởng của lao động nữ trong hệ thống BHXH gồm:

- 1. Mức độ tham gia vào thị trường lao động:** Trên thế giới hiện nay, mức độ tham gia vào thị trường lao động của phụ nữ thấp hơn so với nam giới. Vai trò giới cùng những chuẩn mực văn hóa tạo áp lực cho phụ nữ phải đảm nhận hầu hết công việc chăm sóc con nhỏ và người thân không thể tự chăm sóc (LHQ 2010; ILO 2018). Chính gánh nặng chăm sóc gia đình này đã hạn chế khả năng tham gia vào thị trường lao động và thu nhập của lao động nữ. Nhiều lao động nữ tham gia vào thị trường lao động ở vị thế của lao động phụ trong gia đình trong khi lao động nam giữ vai trò lao động chính và lao động nữ là những người đầu tiên phải nghỉ việc hoặc giảm giờ làm trong trường hợp cần chăm sóc người thân (ví dụ khi sinh nở hoặc người thân đau ốm cần chăm sóc). Những vai trò giới này cũng ảnh hưởng tới số giờ lao động hưởng lương, lựa chọn nghề nghiệp và cơ hội thăng tiến cùng với mức thu nhập của lao động nữ. Hiện nay trên thế giới, chính sự đan

<sup>3</sup> Trong báo cáo này, chúng tôi coi hệ thống an sinh xã hội bao gồm các biện pháp bảo vệ trên cơ sở đóng góp và không đóng góp; và coi bảo hiểm xã hội là cơ chế có đóng góp gắn với việc làm.

xen giữa công việc và trách nhiệm chăm sóc người thân khiến phụ nữ có khả năng tiếp cận BHXH thấp hơn và nhận mức hưởng thấp hơn.

2. **Thu nhập:** Mức thu nhập bình quân của lao động nữ cũng có xu hướng thấp hơn lao động nam. Có rất nhiều nguyên nhân dẫn tới tình trạng này, trong đó có tình trạng phân biệt việc làm (những công việc và ngành nghề có mức thu nhập cao hơn đều do nam giới chiếm lĩnh) và “rào cản thăng tiến” (tức là những khó khăn mà lao động nữ gặp phải trên con đường thăng tiến lên các vị trí quản lý trong lĩnh vực kinh doanh và chính trị). Năm 2018, trên toàn thế giới, phụ nữ được trả lương thấp hơn khoảng 20% so với nam giới (ILO 2018). Ở các hệ thống BHXH, mức hưởng thường được tính toán theo phần trăm (%) thu nhập trong quá khứ. Đây là quy định được áp dụng cho hầu hết các chế độ BHXH gồm hưu trí, mất sức lao động và tử tuất, thai sản, đau ốm, thất nghiệp và tai nạn nghề nghiệp. Do đó, lao động nữ có thu nhập thấp hơn đồng nghĩa với việc họ có mức hưởng BHXH thấp hơn trừ khi các hệ thống xây dựng được các cơ chế thỏa đáng để bù đắp lại những bất lợi mà lao động nữ gặp phải trên thị trường lao động.
3. **Tuổi thọ:** Phụ nữ có tuổi thọ cao hơn so với nam giới. Đây là khía cạnh đặc biệt quan trọng khi xem xét chế độ hưu trí và tử tuất vì tuổi thọ cao hơn đồng nghĩa với việc phụ nữ có thời gian hưu trí dài hơn nam giới. Điều này cũng đồng nghĩa với việc phụ nữ có nguy cơ rơi vào tình trạng góa bụa cao hơn. Việc trở thành góa phụ khi tuổi đã cao khiến nhiều phụ nữ rơi vào tình trạng dễ bị tổn thương, đặc biệt đối với những người không được hưởng lương hưu hoặc chế độ tử tuất thỏa đáng. Những phụ nữ này thường phải phụ thuộc vào sự chăm sóc hỗ trợ của gia đình (bao gồm việc phải sống chung với người thân để có thể chia sẻ nguồn lực). Tuy nhiên, không phải người cao tuổi nào cũng có sự hỗ trợ thỏa đáng từ gia đình. Sự thay đổi trong cấu trúc gia đình cùng tình trạng di cư hiện đang làm mai một cấu trúc truyền thống này và yêu cầu ngày càng cấp thiết đặt ra là Nhà nước phải xây dựng được hệ thống an sinh xã hội thỏa đáng để đảm bảo an ninh kinh tế cho mọi người khi về già.
4. **Thai sản và chăm sóc gia đình:** Mặc dù cả nam giới và phụ nữ đều có trách nhiệm với con nhỏ nhưng phụ nữ là người phải đối mặt với những rủi ro khi mang thai và sinh nở cùng với hầu hết những rủi ro trên thị trường lao động khi sinh con, trong đó bao gồm những tác động về mức hưởng BHXH khi thời gian công tác của họ phải gián đoạn như đã trình bày ở phần trên. Để đối phó với những nguy cơ này, các quốc gia đã xây dựng và áp dụng các quy định lao động ngăn chặn tình trạng phân biệt giới (ví dụ trong thời gian thai kỳ) cũng như quy định chế độ nghỉ thai sản được hưởng lương trong hệ thống BHXH (tham khảo Addati, Cassirer và Gilchrist 2014). Tuy nhiên, các quy định này không hẳn luôn được thực thi hiệu quả. Ở nhiều nơi trên thế giới, lao động nữ không được hưởng chế độ nghỉ thai sản hưởng lương khi sinh con và nhiều người không được hưởng bất kỳ chế độ bảo vệ nào. Hơn nữa, trách nhiệm chăm sóc con của phụ nữ không chỉ giới hạn trong vài tháng nghỉ chế độ thai sản theo quy định của hầu hết các hệ thống BHXH, trong đó bao gồm trách nhiệm chăm sóc và nuôi dạy con cũng như chăm sóc người thân khi đau ốm hoặc khuyết tật. Các quy định về điều kiện hưởng và mức hưởng của hệ thống BHXH thường không xét tới những công việc không được trả lương này.

**Mức độ tác động đến mức hưởng từ BHXH mà những đặc thù cuộc sống của phụ nữ tạo ra chủ yếu phụ thuộc vào các đặc điểm thiết kế cụ thể của từng chế độ trong hệ thống BHXH.** Hai đặc điểm thiết kế đặc biệt liên quan đến đảm bảo bình đẳng giới gồm: một mặt là diện bao phủ bao gồm loại hình rủi ro được bảo hiểm và điều kiện hưởng và mặt khác là các quy định về tính toán mức hưởng có vai trò quyết định mức hưởng có thỏa đáng hay không (Arza 2015; Bettio, Tinios và Betti 2013; Gilbert 2006; Ginn 2003).

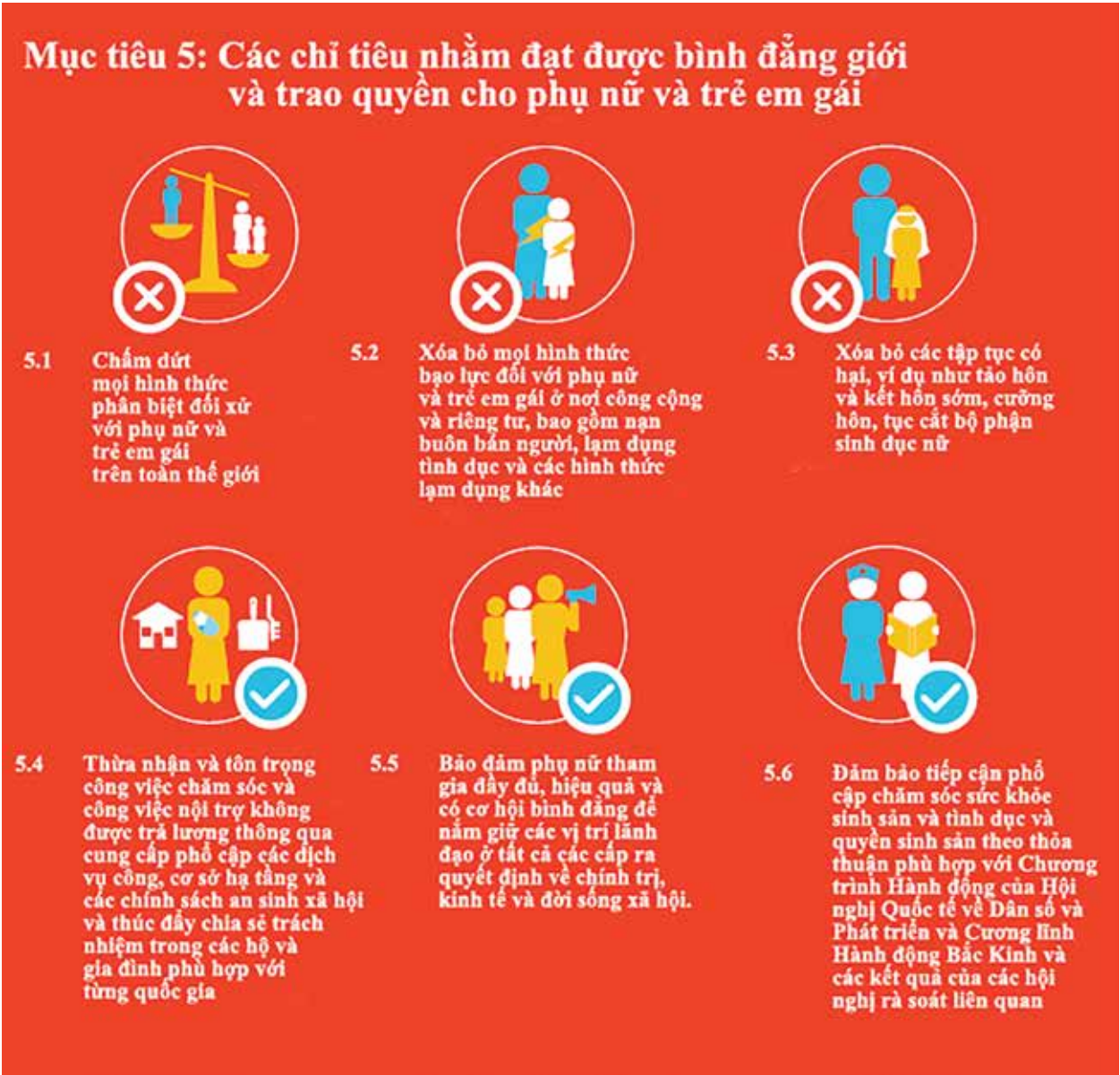
1. **Diện bao phủ:** Loại hình rủi ro được bảo hiểm và điều kiện hưởng có thể giúp lao động nữ được hưởng mức bảo vệ tương đương với lao động nam hoặc khiến họ bị thiệt thòi do giai đoạn đi làm và thực hiện công việc chăm sóc của phụ nữ có đặc thù riêng. Điểm quan trọng thứ nhất là loại hình rủi ro được bảo hiểm. Trên thế giới, hầu hết các hệ thống BHXH bao gồm các chế độ hưu trí, mất sức lao động và tử tuất, tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp, đau ốm và thai sản và một số hệ thống còn có thêm các chế độ trợ cấp trẻ em và người thân và bảo hiểm thất nghiệp. Điểm thứ hai liên quan tới nhóm dân cư mục tiêu - ai là người đủ điều kiện hưởng và điều kiện hưởng là gì cũng đóng vai trò then chốt. Đối với điểm này, có nhiều khía cạnh được xem xét như loại hình việc làm và nghề nghiệp nào thuộc diện bao phủ bắt buộc, loại hình nào thuộc diện bảo hiểm tự nguyện và với điều kiện gì, bắt buộc phải có bao nhiêu năm công tác hoặc tham gia bảo hiểm để đủ điều kiện hưởng, tuổi hưu là bao nhiêu đối với chế độ hưu trí và nhiều khía cạnh khác. Điều đặc biệt quan trọng là phải triển khai được hệ thống trợ cấp cơ bản không đóng góp (sàn an sinh xã hội tối thiểu) cũng như đưa ra các quy định cụ thể về việc ghi nhận công việc chăm sóc không được trả lương để đảm bảo diện bao phủ an sinh xã hội cho lao động nữ.
2. **Tính mức hưởng:** Phương pháp tính mức hưởng mang tính quyết định đối với mức độ bảo vệ dành cho lao động nữ, mức hưởng có thỏa đáng hay không và khoảng cách giới của mức hưởng. Trong các hệ thống BHXH căn cứ vào thu nhập đóng bảo hiểm, mức hưởng được tính theo phần trăm (%) thu nhập đóng bảo hiểm trong quá khứ và trong một số trường hợp tỷ lệ phần trăm (%) này còn phụ thuộc vào số năm tham gia đóng bảo hiểm (như trường hợp của nhiều hệ thống hưu trí). Trên góc độ về giới, các đặc điểm chính của các quy định tính mức hưởng gồm mức lương tham chiếu áp dụng khi tính mức hưởng, tỷ lệ hưởng áp dụng, cách ghi nhận thời gian nghỉ chăm sóc hoặc nghỉ chế độ liên quan đến nghĩa vụ chăm sóc, ngưỡng hưởng tối thiểu và tối đa, và quy định về điều chỉnh mức hưởng (đặc biệt liên quan đến các chế độ dài hạn như hưu trí và tử tuất).

**Bình đẳng giới là ưu tiên chính của các Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDG).** Mục tiêu SDG 5.4 khuyến khích các chính phủ “thừa nhận và tôn trọng công việc chăm sóc và công việc nội trợ không được trả lương thông qua cung cấp phổ cập các dịch vụ công, cơ sở hạ tầng và các chính sách an sinh xã hội và thúc đẩy chia sẻ trách nhiệm trong các hộ và gia đình phù hợp với từng quốc gia” (Hình 1.1). Một trong những rào cản đối với việc trao quyền cho phụ nữ trong lĩnh vực kinh tế là khối lượng công việc chăm sóc và nội trợ không được trả lương mà phụ nữ phải đảm nhận rất lớn. Tại khu vực châu Á, hơn 20% phụ nữ cho biết khả năng cân bằng giữa công việc/gia đình là thách thức chủ yếu cản trở việc họ tham gia vào lực lượng lao động (UN Women và ADB 2018, trang 10).

**Các hệ thống an sinh xã hội có thể góp phần rất lớn vào việc cải thiện tình trạng này.** Các hệ thống này có thể triển khai các biện pháp khuyến khích chia sẻ công việc chăm sóc gia đình giữa lao động nam và nữ (như thông qua các quy định nghỉ phép hỗ trợ và khuyến khích nam giới tham gia vào công việc chăm sóc). Các hệ thống này cũng góp phần giảm thiểu tác động của vai trò giới đang tạo ra đối với khả năng tự chủ kinh tế và tiếp cận các chế độ an sinh xã hội của phụ nữ (ví dụ, quy định điều kiện hưởng phù hợp với đặc thù cuộc sống của phụ nữ, bù đắp thời gian phụ nữ phải tham gia vào các công việc không được trả lương và đảm bảo chế độ cơ bản dành cho mọi phụ nữ). **Điều này đòi hỏi phải xây dựng được một hệ thống an sinh xã hội nhạy cảm về giới, nhận thức được tình trạng bất bình đẳng giới và những rủi ro mà cả lao động nam và nữ đều phải đối mặt và có thể ứng phó với các nguy cơ và đáp ứng được những nhu cầu của người lao động thông qua quy định một cách hợp lý mức hưởng, điều kiện hưởng và quyền hưởng một cách phù hợp.**



Hình 1.1 Mục tiêu Phát triển Toàn cầu (SDG) 5: Bình đẳng giới



Nguồn: Theo UN Women và ADB (2018), trang 7.

1.2 Phụ nữ, việc làm và BHXH tại Việt Nam

**Việt Nam là quốc gia có tốc độ già hóa dân số nhanh.** Tỷ lệ sinh giảm từ khoảng 6,5 con/phụ nữ năm 1970 xuống còn 1,95 giai đoạn năm tài khoá 2017/18 (theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế, OECD 2019). Nhóm dân số từ 65 tuổi trở lên ước tính chiếm 7,9% tổng dân số năm 2020, và dự báo sẽ tăng lên 20,4% vào năm 2050 (LHQ 2019). Sự thay đổi xã hội-nhân khẩu này ngày một đòi hỏi phải có những chính sách đảm bảo nhóm dân cư đang già hóa này được hưởng các biện pháp bảo vệ về mặt kinh tế và dịch vụ chăm sóc thỏa đáng trong những năm sắp tới.

Già hóa dân số và bảo vệ người cao tuổi là vấn đề mang tính nhạy cảm về giới: theo ước tính, trong năm 2020, tại Việt Nam, phụ nữ chiếm 60% nhóm dân số từ 65 tuổi trở lên và tỷ lệ này ở nhóm từ 80 tuổi trở lên là 68% (LHQ 2019). Do phụ nữ chiếm phần lớn nhóm dân số cao

tuổi và lại là lực lượng chính tham gia chăm sóc những người cao tuổi không thể tự chăm sóc nên chế độ đảm bảo an sinh cho người cao tuổi là thành tố then chốt định hình phúc lợi của phụ nữ và bình đẳng giới trong những năm tới.

Tỷ lệ sinh giảm đồng nghĩa với việc những phụ nữ đang lao động trong khu vực kinh tế phi chính thức (những người không có quyền tham gia chế độ hưu trí của BHXH) trong tương lai sẽ có ít con có thể tham gia hỗ trợ kinh tế và chăm sóc họ khi về già. Cùng với hiện tượng đô thị hóa và di cư, đây là yếu tố có thể tạo ra những thay đổi sâu sắc về khả năng chăm sóc người cao tuổi của các thành viên trẻ hơn trong gia đình trong những năm sắp tới.

Tình trạng già hóa có thể sẽ làm gia tăng áp lực lên yếu tố thời gian của phụ nữ khi hầu hết họ phải vừa tham gia vào lực lượng lao động vừa tiếp tục là lực lượng chính làm các công việc không được trả lương là chăm sóc gia đình, con nhỏ, người cao tuổi và người thân mất khả năng lao động. Cùng lúc, sự tham gia ngày càng tăng của phụ nữ vào lực lượng lao động và sự phụ thuộc đồng thời của gia đình vào thu nhập của họ khiến phụ nữ khó có thể chăm sóc toàn thời gian cho cha mẹ hoặc bạn đời cao tuổi trong khi vẫn duy trì công việc của họ (UN Women 2019). Khi nhóm dân số ở độ tuổi 80 ngày một gia tăng, nhu cầu chăm sóc người cao tuổi có thể sẽ gia tăng và phần lớn gánh nặng do nhu cầu chăm sóc gia tăng có thể sẽ tiếp tục được đặt lên đôi vai của phụ nữ.

**Bảng 1.1 Tỷ lệ tham gia vào lực lượng lao động theo giới, khu vực nông thôn và thành thị, tại Việt Nam năm 2020 (%)**

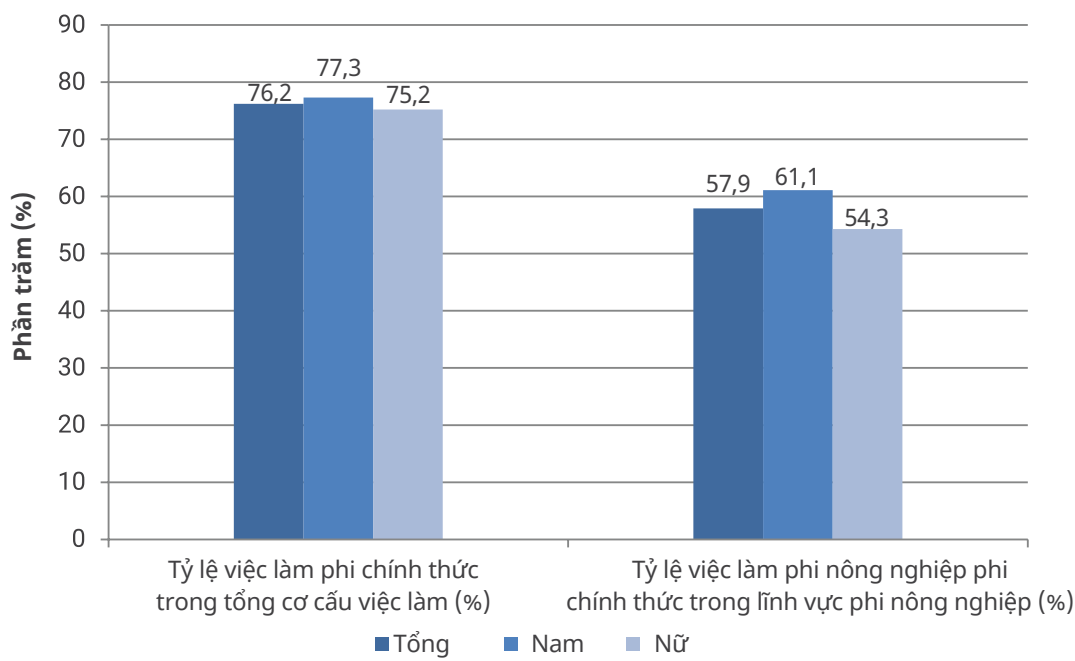
Dân số độ tuổi 15–64	Quốc gia	Nông thôn	Thành thị
Tổng	76,3	78,3	72,9
Nam	81,7	83,6	78,3
Nữ	70,8	72,7	67,7
Khoảng cách giới	10,9	11,0	10,6

*Nguồn: ILO (2021a)*

Xét một cách tổng thể, 70,8% phụ nữ độ tuổi 15-64 tham gia vào lực lượng lao động, trong đó 72,7% sống tại khu vực nông thôn và 67,7% sống tại khu vực thành thị (Bảng 1.1). Khoảng cách giới về tỷ lệ tham gia là 10,9%. Khoảng cách giới về thu nhập trung bình hàng tháng ước tính khoảng 10,6% (ILO 2021b). Khoảng cách giới trong tỷ lệ tham gia lực lượng lao động và thu nhập có ảnh hưởng đến việc phụ nữ tiếp cận chế độ BHXH và mức trợ cấp họ được hưởng. Tại Việt Nam, rất nhiều phụ nữ hiện đang làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp hoặc là lao động gia đình nhưng không thuộc diện bao phủ của BHXH bắt buộc và không có đủ năng lực tài chính để tham gia loại hình bảo hiểm tự nguyện. Số phụ nữ thăng tiến tới các vị trí quản lý hoặc lãnh đạo (thường với mức thu nhập cao hơn) ít hơn so với nam giới: chỉ 0,6% phụ nữ đang làm việc hiện nắm giữ các vị trí quản lý (so với 1,5% ở nam giới), và 1,1% là người sử dụng lao động (so với 2,9% ở nam giới) (ILO 2021c). Ngược lại, phụ nữ Việt Nam tham gia vào công việc chăm sóc không được trả công nhiều hơn nam giới: ước tính 14,5% phụ nữ so với 5,5% nam giới đang đứng ngoài lực lượng lao động vì lý do phải thực hiện nghĩa vụ chăm sóc người thân (Addati và nhiều tác giả 2018).



**Hình 1.2 Việt Nam: Tỷ lệ việc làm phi chính thức trong tổng cơ cấu việc làm và trong cơ cấu việc làm của khu vực phi nông nghiệp theo giới tính năm 2015 (%).**



Nguồn: ILO (2018a, Bảng B1).

Việt Nam là quốc gia có khu vực kinh tế phi chính thức lớn và người lao động trong khu vực này dù vẫn được trả công nhưng không thuộc diện bao phủ của BHXH bắt buộc. **Việc làm phi chính thức chiếm 57,9% việc làm trong lĩnh vực phi nông nghiệp (61,1% đối với nam và 54,3 đối với nữ), và 76,2% trong tổng cơ cấu việc làm (77,3% đối với nam và 75,2% đối với nữ)** (Hình 1.2). Cơ cấu phân bổ việc làm phi chính thức theo vị thế việc làm được trình bày trong Bảng 1.2. Hầu hết lao động trong khu vực việc làm phi chính thức là lao động tự do (48,6%), con số này ở nam (47,8%) và nữ (49,4%) là gần như tương đương. So với nam giới, phụ nữ làm những công việc phi chính thức trong vai trò nhân viên chiếm tỷ lệ thấp hơn (19,1% so với 35,6 % lao động nam trong khu vực phi chính thức), **và lao động gia đình với tỷ lệ cao hơn (30,4% so với 14,2% lao động nam trong khu vực phi chính thức).**

▶▶ Có 800 hợp tác xã tại Bắc Giang. Trong đó 72% là hợp tác xã nông nghiệp và 71% các hợp tác xã do phụ nữ lãnh đạo. Phụ nữ cũng đại diện cho 40% lực lượng lao động trong các hợp tác xã. Một số thành viên của các hợp tác xã muốn tham gia bảo hiểm xã hội vì lo lắng không có nguồn thu nhập khi về già. Họ không muốn trở thành gánh nặng của con cái nhưng họ không biết phải làm sao .

▶ **Lãnh đạo Liên minh Hợp tác xã Tỉnh Bắc Giang**

Phần lớn phụ nữ có việc làm phi chính thức là trong nông nghiệp (61%), khoảng 27,7% trong khu vực dịch vụ và số ít trong công nghiệp (11,3%). Tỷ lệ phân bố này ở nam giới lần lượt là 54,8% trong nông nghiệp, 22,6% trong dịch vụ và 22,6% trong công nghiệp (ILO 2018a). Tóm lại, tỷ lệ việc làm phi chính thức của lao động nam và nữ rất cao. Trong lĩnh vực việc làm phi nông nghiệp tỷ lệ này cao hơn đối với nam giới. Đối với lao động nữ, việc làm phi chính thức chủ yếu liên quan tới lĩnh vực nông nghiệp và lao động gia đình trong khi số ít tham gia với vai trò người lao động và làm việc trong lĩnh vực công nghiệp. Đây là một điểm quan trọng cần ghi nhớ, bởi để có thể gia tăng tỷ lệ đóng BHXH của phụ nữ, các chiến lược mở rộng diện bao phủ cần giải quyết những thách thức cụ thể ở cả cấp độ chính sách và hành chính mà nữ lao động trong lĩnh vực nông nghiệp và lao động trong gia đình gặp phải trong hệ thống BHXH đóng góp.

**Bảng 1.2 Việt Nam: Cơ cấu lao động trong khu vực việc làm phi chính thức và chính thức theo vị thế việc làm và giới tính (bao gồm lĩnh vực nông nghiệp) năm 2015**

	Việc làm phi chính thức	Việc làm chính thức
<b>Tổng</b>	100,0	100,0
Lao động hưởng lương	27,7	80,2
Người sử dụng lao động	1,8	6,9
Lao động tự do	48,6	12,9
Lao động gia đình	21,9	0,0
<b>Nam</b>	100,0	100,0
Lao động hưởng lương	35,6	77,4
Người sử dụng lao động	2,4	9,7
Lao động tự do	47,8	12,9
Lao động gia đình	14,2	0,0
<b>Nữ</b>	100,0	100,0
Lao động hưởng lương	19,1	82,9
Người sử dụng lao động	1,2	4,3
Lao động tự do	49,4	12,9
Lao động gia đình	30,4	0,0

Nguồn: ILO 2018a, Bảng B5.

Đại dịch COVID-19 bùng phát đầu năm 2020 đã ảnh hưởng nặng nề tới các thị trường lao động trên toàn thế giới. Tại Việt Nam, đại dịch đã gây ra tình trạng tăng trưởng chậm, sự suy giảm ở mức kỷ lục của lực lượng lao động và tỷ lệ thất nghiệp tăng. Một báo cáo gần đây của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020) đã cung cấp những dữ liệu chi tiết về tác động của đại dịch tới sự tăng trưởng kinh tế và tình trạng việc làm tại Việt Nam. Trong quý 2 năm 2020, tăng trưởng GDP hàng năm chỉ ở mức 0,36% và tỷ lệ thất nghiệp đạt tới mức cao nhất trong 10 năm, tăng tới mức 4,46%. Tháng 06 năm 2020, 30,8 triệu người từ 15 tuổi đã phải chịu những tác động tiêu cực mà đại dịch COVID-19 gây ra đối với thị trường lao động tại Việt Nam, như người lao động mất việc, tình trạng luân phiên nghỉ việc, giảm giờ làm hoặc giảm thu nhập bên cạnh

những tác động khác. Lực lượng lao động mất đi 2,4 triệu người lao động và số lượng người có việc làm giảm xuống ở mức thấp nhất trong 10 năm (Bộ Kế hoạch và Đầu tư 2020).

**Phụ nữ bị ảnh hưởng nhiều hơn so với nam giới bởi tác động của đại dịch COVID-19 lên thị trường lao động.** Lực lượng lao động nữ giảm 5,4% trong quý 2 năm 2020 so với cùng kỳ năm trước (với lao động nam tỷ lệ này là 3,2% so với cùng kỳ) và số lượng lao động nữ giảm 1,5 triệu người trong tổng số 2,6 triệu việc làm đã mất. Những nhóm người lao động chịu ảnh hưởng nhiều nhất bởi những tác động do đại dịch gây ra đối với thị trường lao động bao gồm lao động trong khu vực phi chính thức, lao động có trình độ - kỹ năng thấp và lao động nữ.

Cú sốc này đối với thị trường lao động có thể tác động tiêu cực tới các quyền và chế độ BHXH dành cho cả phụ nữ và nam giới. Do số lượng phụ nữ có việc làm và tham gia bảo hiểm giảm đi nên càng có ít phụ nữ được tiếp cận các chế độ ngắn hạn như thất nghiệp, ốm đau và thai sản. Mất việc làm và giảm thu nhập là những yếu tố có thể ảnh hưởng tới chế độ hưu trí trong tương lai. Việc sụt giảm lực lượng lao động có thể mang tính tạm thời, tuy nhiên nếu việc phục hồi kinh tế diễn ra chậm chạp thì điều này có thể tác động lâu dài tới quá trình làm việc của người lao động, từ đó rút ngắn khoảng thời gian đóng góp khi đến tuổi nghỉ hưu và ảnh hưởng tới quyền và chế độ hưu trí của họ. Ngoài ra, nếu như những người lao động ngày hôm nay mất việc làm lựa chọn hưởng BHXH một lần và qua đó rút toàn bộ khoản đóng góp của họ trong hệ thống BHXH thì tác động tiêu cực tới mức lương hưu trong tương lai còn lớn hơn nữa. Tác động này có khả năng sẽ tiếp tục có những ảnh hưởng lớn hơn tới phụ nữ so với nam giới do họ đang phải gánh chịu nhiều hơn những tổn thất mà đại dịch gây ra cho thị trường lao động và vốn dĩ họ đã có ít khả năng tích lũy đủ mức đóng góp dành cho hưu trí và có xu hướng lựa chọn hưởng BHXH một lần cao hơn so với nam giới. Vấn đề này sẽ được thảo luận chi tiết trong Mục 2.3



■ ■ Tôi kết hôn năm 24 tuổi và một năm sau thì sinh con đầu lòng. Tôi đã quyết định ở nhà chăm con và hưởng BHXH một lần khoản đóng góp 5 năm.

► **Chị H., 36 tuổi, làm nghề tự do, Tỉnh Bình Dương**

## ► 2. Hệ thống BHXH hiện nay và các tác động giới

Yếu tố chính dẫn đến bất bình đẳng giới trong các hệ thống BHXH trên toàn thế giới là do tác động cộng hưởng của định kiến giới trong thị trường lao động, sự phân chia vai trò của nam giới và phụ nữ trong gia đình, thiết kế và thực hiện của hệ thống BHXH. Nếu thiết kế hệ thống BHXH không xét đến tình trạng bất bình đẳng giới trong hiện tại thì sẽ dẫn đến việc tái diễn hoặc gia tăng thêm những bất bình đẳng đó. Do đó, trong nỗ lực cải cách hướng tới mục tiêu thực hiện các bước đi quan trọng nhằm xây dựng một hệ thống an sinh xã hội toàn diện, yêu cầu thiết yếu đặt ra là phải hiểu rõ các khía cạnh về giới của khung pháp lý về hệ thống BHXH cũng như những hệ lụy về giới khi triển khai khung pháp lý đó. Điều này giúp xác định các biện pháp cải cách cụ thể có thể góp phần tăng cường bình đẳng giới trong hệ thống BHXH và tận dụng tối đa tiềm năng tái phân bổ của các chế độ trợ cấp đã chỉ ra như trong hệ thống của Việt Nam.

Như đã trình bày ở phần trên, các quy định về điều kiện hưởng và cách tính mức hưởng là những thành tố thiết yếu góp phần định hình các kết quả về giới của hệ thống BHXH. **Trong bối cảnh còn tồn tại bất bình đẳng giới trên thị trường lao động và trong mối quan hệ xã hội và gia đình, các quy định trung lập về giới có thể chưa phải là các biện pháp đủ mạnh để đảm bảo thiết lập được các biện pháp đảm bảo an sinh thỏa đáng cho phụ nữ.** Các chính sách thúc đẩy bình đẳng giới cần điều chỉnh các quy định về điều kiện hưởng và cách tính mức hưởng cho phù hợp với đặc thù cuộc sống của phụ nữ. Điều này đồng nghĩa với việc (1) tránh tạo ra những bất lợi cho phụ nữ xuất phát từ việc họ phải thực hiện song song hai nhiệm vụ là làm việc kiếm thu nhập và chăm sóc gia đình, trong đó bao gồm thời gian nghỉ thai sản, thời gian gián đoạn việc làm và thời gian dành cho những công việc và trách nhiệm chăm sóc không được trả công và (2) song song với đó bù đắp lại những chênh lệch về kết quả hưởng BHXH do những điểm đặc thù này tạo ra.

Phần này của báo cáo tập trung vào những thách thức hiện nay đối với từng chế độ bảo hiểm, bao gồm các khoảng cách về giới trong diện bao phủ, chế độ bảo hiểm và mức độ thỏa đáng. Nội dung tiếp theo phân tích các yếu tố thúc đẩy hoặc thất bại trong khắc phục những khoảng cách này. Nội dung phân tích ở phần này là cơ sở cho những thảo luận ở Phần 3 về đề xuất cải cách của chính phủ và phân tích của ILO đối với các biện pháp khả thi khi nhìn từ góc độ giới. Phần 4 trình bày các đề xuất về định hướng tương lai tiến tới một hệ thống BHXH rộng mở hơn, công bằng hơn và đáp ứng được các vấn đề về giới hơn.

## 2.1. Diện bao phủ BHXH

Giới nghiên cứu về an sinh xã hội đưa ra định nghĩa riêng cho hai khái niệm diện bao phủ pháp lý và diện bao phủ thực tế (ví dụ tham khảo ILO 2017a). Diện bao phủ pháp lý là số lượng lao động tham gia vào loại hình BHXH bắt buộc và diện bao phủ thực tế là số lượng lao động được bảo vệ trên thực tế. Như đã trình bày ở phần trên, tại Việt Nam tồn tại hai loại hình BHXH gồm BHXH bắt buộc và tự nguyện. Trên lý thuyết, hai loại hình bảo hiểm này kết hợp lại sẽ giúp bao phủ toàn bộ lực lượng lao động trên cả nước (diện bao phủ pháp lý) nhưng hiện nay, diện bao phủ thực tế còn rất hạn chế.

Người tham gia BHXH bắt buộc là công dân Việt Nam làm việc theo hợp đồng lao động có thời hạn trên một tháng (khu vực Nhà nước và tư nhân),<sup>4</sup> khu vực Nhà nước quân nhân chuyên nghiệp và công nhân quốc phòng. Loại hình này bao gồm các chế độ hưu trí, tử tuất, đau ốm và thai sản, tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp và thất nghiệp. Loại hình bảo hiểm này không bao gồm chế độ mất sức lao động hoặc trợ cấp gia đình.<sup>5</sup>

Người tham gia BHXH tự nguyện là công dân Việt Nam (từ đủ 15 tuổi trở lên), không tham gia bảo hiểm bắt buộc; có thể tự nguyện tham gia và đóng bảo hiểm để hưởng chế độ hưu trí và tử tuất. Loại hình bảo hiểm tự nguyện không bao gồm các chế độ đau ốm, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp và thất nghiệp.

**Lao động giúp việc gia đình không thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc mặc dù thực tế có quan hệ lao động** do người sử dụng lao động không phải là doanh nghiệp mà là cá nhân hoặc hộ gia đình. Ước tính tại Việt Nam, lao động giúp việc gia đình chiếm khoảng 0,4% lực lượng lao động, tương đương với khoảng 350.000 người lao động (Addati và nhiều tác giả 2018, Bảng A.4.2), đây là loại hình nghề nghiệp có tính nữ hóa và có mức độ dễ bị tổn thương cao. Mặc dù đây là loại hình nghề nghiệp ngày một quan trọng đối với nhiều phụ nữ và hộ gia đình và ngày càng nhiều số lượng chính sách đã được triển khai áp dụng trong lĩnh vực này (tham khảo Hộp 2.1), lao động giúp việc gia đình vẫn nằm ngoài diện bao phủ của BHXH bắt buộc và khiến cho nhóm lao động này rơi vào tình trạng đặc biệt dễ bị tổn thương khi đau ốm, thai sản hoặc cao tuổi. Bộ luật Lao động 2019 (Điều 161.5 và 163.2) quy định người sử dụng lao động phải “trả cho người giúp việc gia đình khoản tiền BHXH, bảo hiểm y tế theo quy định của pháp luật để người lao động chủ động tham gia BHXH, bảo hiểm y tế.” Tuy nhiên, trên thực tế việc họ tham gia là khó xảy ra.

4 Quy định thời hạn hợp đồng lao động tối thiểu là một tháng đã dẫn đến bỏ sót các đối tượng người lao động thời vụ, lao động công nhật và những người lao động hưởng lương nhưng không ký kết hợp đồng lao động (Olivier 2020; tham khảo nội dung thảo luận trong McClanahan, Gelders và Ramírez López 2019, trang 15).

5 Người lao động là công dân nước ngoài được hưởng chế độ đau ốm và thai sản và sẽ được hưởng chế độ hưu trí và tử tuất vào năm 2022. Một số nhóm lao động chỉ được hưởng chế độ bảo hiểm hưu trí và tử tuất thuộc loại hình bảo hiểm xã hội bắt buộc (công dân Việt Nam làm việc tại nước ngoài, và người hoạt động không chuyên trách ở xã, phường, thị trấn) (xem chi tiết tại Bảng II.1 trong phần Phụ lục II).



### Hộp 2.1. Lao động giúp việc gia đình tại Việt Nam

Mặc dù nhiều phụ nữ Việt Nam hiện nay đã tham gia vào nhiều công việc hưởng lương nhưng bất bình đẳng giới vẫn tồn tại khi kết quả các cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình cho thấy hầu hết gánh nặng việc nhà đều dồn lên vai phụ nữ như. Trong bối cảnh đó, lao động giúp việc gia đình, chủ yếu là lao động nữ, đóng vai trò quan trọng không chỉ trong các gia đình Việt Nam mà còn đối với nền kinh tế và thị trường lao động. Lao động giúp việc gia đình không chỉ tham gia vào thị trường lao động, mà công việc của họ cũng giúp những phụ nữ ở độ tuổi lao động khác có cơ hội đảm nhận những công việc mà lẽ ra có thể mâu thuẫn với trách nhiệm với gia đình của những người này.

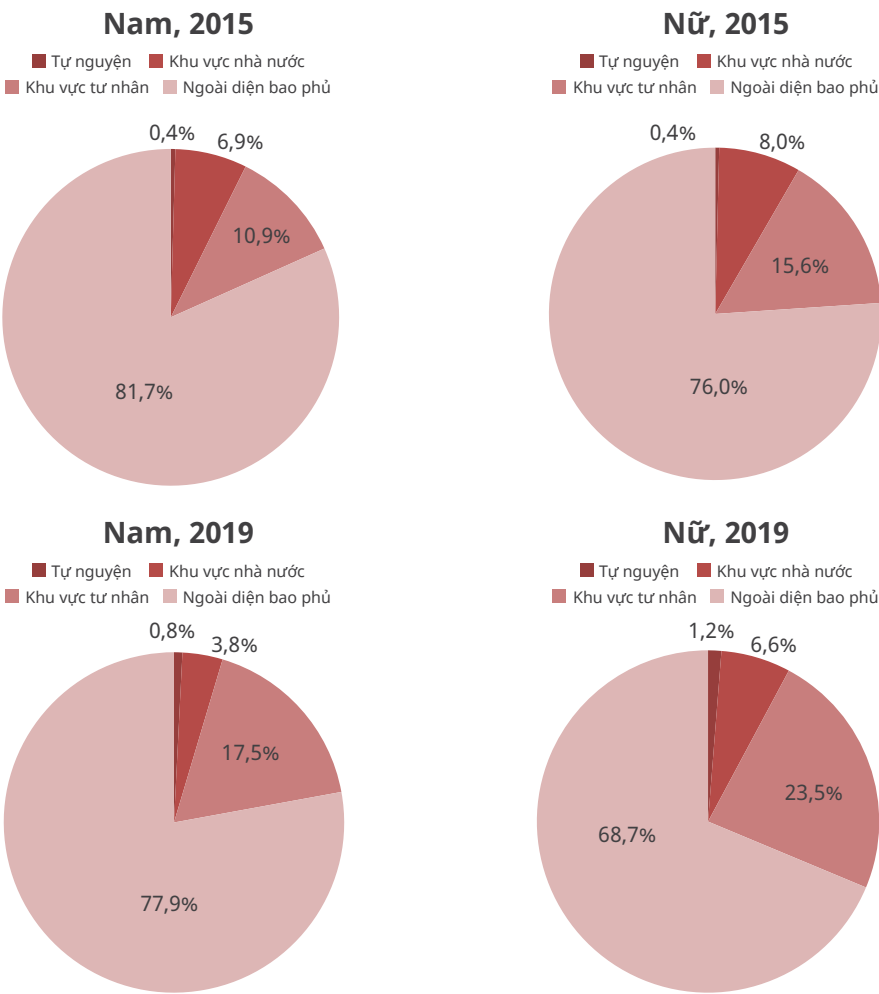
Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội ước tính rằng tính đến năm 2020, Việt Nam sẽ có khoảng 350.000 lao động giúp việc gia đình. Nhiều phụ nữ đã nhận thấy ngày càng có nhiều cơ hội làm giúp việc gia đình ở các quốc gia khác như Đài Loan, Ma Cao (Trung Quốc), Cộng hòa Síp, Malaysia hay Ả-rập Xê-út.

Việt Nam đã bước một bước quan trọng trong việc đưa ra các biện pháp bảo vệ về mặt pháp lý tốt hơn dành cho lao động giúp việc gia đình thông qua Bộ luật Lao động 2012 và Nghị định 27 năm 2014. Điều này giúp đảm bảo lao động giúp việc gia đình được hưởng mức lương tối thiểu bắt buộc, thưởng lễ, thời gian nghỉ ngơi tối thiểu và chế độ nghỉ hàng năm. Tuy nhiên, BHXH dành cho nhóm lao động này chỉ được cấp thông qua hệ thống tự nguyện và do đó, không có quyền lợi về mặt pháp lý để người sử dụng lao động đăng ký đóng bảo hiểm cho người lao động giúp việc gia đình.

*Nguồn: Lee (2017).*



Hình 2.1 Diện bao phủ BHXH của người lao động theo giới tính tại Việt Nam năm 2015 và 2019 (% lực lượng lao động)



Ghi chú: “Khu vực Nhà nước” đề cập tới người lao động làm việc theo cơ chế được trả lương theo quy định của Nhà nước và “Khu vực tư nhân” đề cập tới người lao động làm việc theo cơ chế được trả lương theo quy định của chủ sử dụng lao động theo phân loại của BHXHVN (dựa trên cơ chế khoản đóng góp cuối cùng của người lao động).

Nguồn: ILO phân tích trên cơ sở số liệu từ BHXHVN và Tổng cục Thống kê.

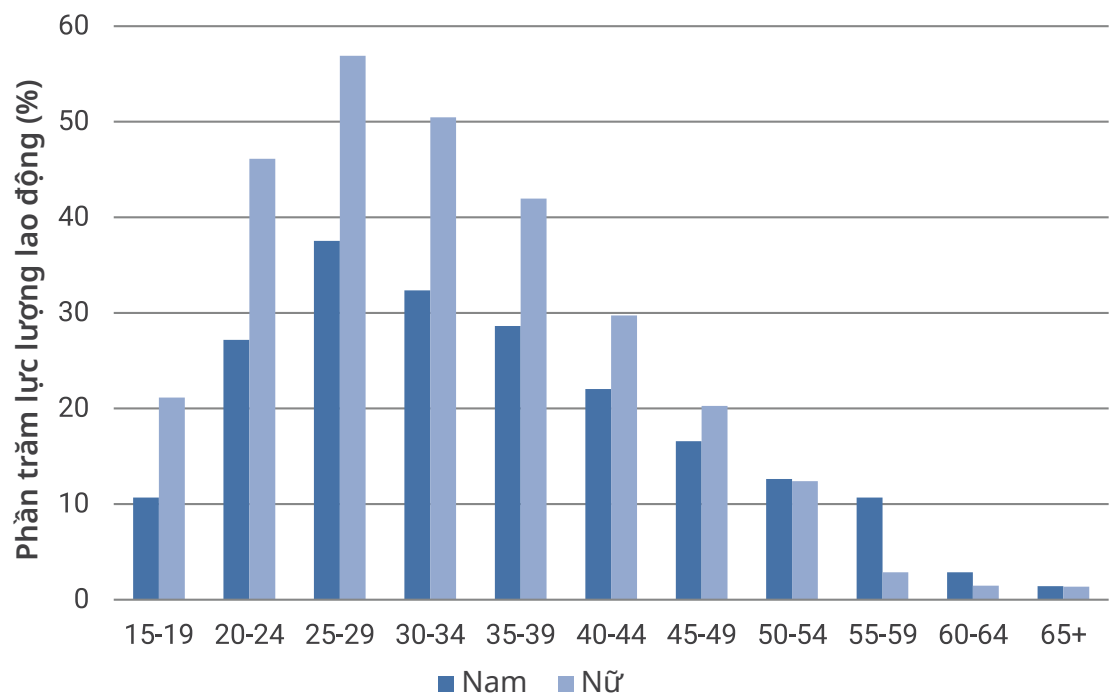
Từ Hình 2.1 có thể thấy **diện bao phủ BHXH thực tế tại Việt Nam còn thấp**. Khoảng 24% lao động nữ và 18,3% lao động nam trong lực lượng lao động thuộc diện bao phủ năm 2015. Ước tính vào năm 2019 cho thấy diện bao phủ đã gia tăng tới 31,3% lao động nữ và 22,1% lao động nam trong lực lượng lao động. Như thảo luận ở phần sau, **mặc dù có diện bao phủ cao hơn, nhưng lao động nữ có ít cơ hội tiếp cận chế độ hưu trí hơn và có mức hưởng thấp hơn so với lao động nam**.

Diện bao phủ cao hơn ở cả nam và nữ ở độ tuổi trẻ hơn. Đối với cả lao động nam và nữ, độ tuổi có diện bao phủ cao nhất là trong khoảng 25-29 (với 56,9% lao động nữ và 37,5% lao động nam có bảo hiểm) (Xem Hình 2.2). Sau 40 tuổi, diện bao phủ ở cả lao động nam và nữ thấp hơn rất nhiều, giảm tới mức 20,3% đối với lao động nữ và 16,6% với lao động nam trong nhóm tuổi 45-49. Đây là xu hướng đặc biệt và qua đó có thể thấy nhiều lao động tham gia BHXH rất sớm khi ở độ tuổi lao động nhưng tới một thời điểm nào đó quyết định dừng tham gia. Chúng ta cần thêm những nghiên cứu bổ sung để có thể xác định được lý do sâu



xa của hiện tượng này nhưng một phần lý do có thể xuất phát từ thực tiễn thuê tuyển rồi gián việc lao động trong một số khu vực kinh tế và doanh nghiệp, bên cạnh hiệu ứng khác biệt theo nhóm tuổi (nhóm thế hệ trẻ hơn thường có tỷ lệ tham gia bảo hiểm cao hơn). Để có thể thiết kế được một chính sách mở rộng diện bao phủ hiệu quả, chúng ta cần hiểu rõ lý do người lao động (đặc biệt phụ nữ) đạt tỷ lệ bao phủ khá cao trong độ tuổi còn trẻ nhưng sau đó lại rời khỏi hệ thống bảo hiểm.

**Hình 2.2 Diện bao phủ BHXH của người lao động theo độ tuổi và giới tính tại Việt Nam năm 2019 (% lực lượng lao động)**



*Nguồn: ILO phân tích trên cơ sở số liệu của BHXHVN*

Có hai nhân tố phía sau diện bao phủ thấp của hệ thống BHXH – vấn đề nan giải của nhiều quốc gia thu nhập trung bình và thấp khác (ILO 2017a): (1) người lao động hưởng lương phi chính thức, trong đó người lao động không ký hợp đồng chính thức và người sử dụng lao động không đăng ký người lao động với hệ thống BHXH để đóng BHXH cho họ và (2) lao động trong lĩnh vực nông nghiệp, chủ cơ sở và việc làm trong các hộ kinh doanh nhỏ lẻ mà không phải đóng bảo hiểm bắt buộc hoặc tỷ lệ tham gia bảo hiểm tự nguyện rất thấp. Như đã thảo luận ở phần trên, 54,3% lao động nữ trong các lĩnh vực phi nông nghiệp đang làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức; nếu tính cả lĩnh vực nông nghiệp, việc làm phi chính thức tăng lên 75,2% tổng việc làm của lao động nữ (Hình 1.2 trên đây). Lao động hưởng lương chỉ chiếm thiểu số trong nhóm lao động phi chính thức và đa phần là lao động có thu nhập thất thường (49,4% là chủ cơ sở và 30,4% là lao động gia đình/hiện nằm ngoài loại hình BHXH bắt buộc. Xem (Bảng 1.2)

Do đó, khoảng cách giữa diện bao phủ pháp lý và thực tế một phần là do nhóm lao động hưởng lương trong khu vực phi chính thức không tham gia, và một phần là do tính hiệu quả hạn chế của loại hình bảo hiểm tự nguyện không bao phủ được nhóm lao động có thu nhập thất thường (chiếm tới 81% tổng việc làm phi chính thức ở nhóm lao động nữ). Hiện tại, số liệu thu thập được chỉ ra rằng số lượng lao động tham gia BHXH tự nguyện còn rất thấp: 0,8% đối với lao động nam và 1,2% đối với lao động nữ (xem Hình 2.1 trên đây). Theo ILO (2019a), lao động phi chính thức đối mặt với những rào cản rất lớn khiến họ khó có thể tham gia bảo hiểm, trong đó bao gồm khả năng đóng góp thấp, thiếu thông tin, điều kiện tham gia của hệ

thống BHXH chưa được điều chỉnh cho phù hợp với đặc thù của lao động phi chính thức, các rào cản pháp lý và hành chính và tình trạng thiếu lòng tin của người dân vào hệ thống BHXH. Trong một báo cáo mới công bố gần đây (McClanahan, Gelders và Ramírez López 2019) ước tính, với tỷ lệ đóng bảo hiểm như hiện nay, nhiều lao động phi chính thức sẽ rơi vào tình trạng nghèo hoặc cận nghèo nếu tham gia vào hệ thống. Và có lẽ phụ nữ là đối tượng chịu ảnh hưởng hơn so với nam giới trong trường hợp này do phụ nữ có mức thu nhập bình quân thấp hơn. Việc BHXH tự nguyện không có các chế độ ngắn hạn như đau ốm hay thai sản nên người lao động, đặc biệt lao động nữ, có thể không mặn mà với loại hình này. Như McClanahan, Gelders và Ramírez López (2019) đã chỉ ra, việc bổ sung thêm chế độ trợ cấp nuôi con và thai sản vào loại hình BHXH tự nguyện có thể giúp nhiều gia đình mong muốn tham gia vì họ sẽ nhận được một khoản nào đó sau khi tham gia bảo hiểm. Nhưng ngay cả khi có một gói bảo hiểm ngắn hạn, người lao động phi chính thức, lao động nông nghiệp và lao động gia đình vẫn phải đối mặt với nhiều rào cản.

**Do đó, mở rộng các chế độ không theo quan hệ đóng hưởng cho nhóm dân cư không tham gia BHXH bắt buộc, (bao gồm chế độ hưu trí xã hội và trợ cấp thai sản) là mấu chốt để thu hẹp khoảng cách về diện bao phủ và có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với lao động nữ, đối tượng dễ bị tổn thương nhất khi không được hưởng các biện pháp an sinh xã hội thỏa đáng khi cao tuổi, trong trường hợp góa bụa và nghỉ sinh con.**

2.2. Chế độ hưu trí

Nội dung sau đây rà soát lại các khoảng cách đang tồn tại trong chế độ hưu trí dựa trên các dữ liệu hành chính do BHXH Việt Nam cung cấp.

2.2.1 Các thách thức hiện nay

Chênh lệch về diện bao phủ theo giới

Diện bao phủ của chế độ hưu trí cho người cao tuổi hiện còn thấp đối với cả nữ giới và nam giới. Ước tính 20,5% dân số trong độ tuổi từ 65 trở lên được hưởng lương hưu trong năm 2019. Con số này bao gồm lương hưu được chi trả từ quỹ BHXH và cả ngân sách Nhà nước (hưu trí trước năm 1995). **Khoảng cách giới trong diện bao phủ vẫn lớn: 16% nữ giới từ 65 tuổi trở lên được hưởng lương hưu từ BHXH so với tỷ lệ 27,3% của nam giới.** Khoảng cách này còn lớn hơn ở độ tuổi cao hơn: 6,9% nữ giới từ 80 tuổi trở lên được hưởng lương hưu so với tỷ lệ 25,9% của nam như đã thể hiện trong Bảng 2.1. Các tỷ lệ bao phủ này chỉ gồm các trường hợp hưởng lương hưu. Mặc dù một số phụ nữ (và nam giới) có thể được nhận trợ cấp tử tuất hoặc trợ cấp hưu trí xã hội, chỉ có một số lượng nhỏ nữ giới được nhận các loại trợ cấp này, và số tiền trợ cấp cũng khiêm tốn, không thể so sánh với lương hưu.

**Bảng 2.1 Diện bao phủ lương hưu, theo tuổi và giới tính tại Việt Nam năm 2019**

Nhóm tuổi	Nam (%)	Nữ (%)	Tổng (%)	Khoảng cách giới
65–69	23,9	19,4	21,4	4,5
70–74	30,2	22,9	26,0	7,3
75–79	33,6	15,8	22,7	6,9
80+	25,9	6,9	13,4	19
65+	27,3	16,0	20,5	11,3

Nguồn: ILO tổng hợp dựa theo số liệu từ BHXHVN.

Khoảng cách giới vẫn duy trì khi xem xét các trường hợp mới nghỉ hưu nhận chế độ hưu trí từ năm 2016 đến 2019. Trong giai đoạn đó, hệ thống hưu trí đã chi trả cho 452.131 trường hợp mới nghỉ hưu nhận chế độ hưu trí (bình quân 113.033 trường hợp mỗi năm), trong đó nữ giới chiếm 45% (Bảng 2.2). Trong khu vực tư nhân, 60% các trường hợp mới nghỉ hưu nhận chế độ hưu trí là nam giới, và 40% là nữ giới, tương đương với 40.000 lao động nam nghỉ hưu so với con số chỉ hơn 27.000 lao động nữ. Như đã đề cập ở trên, nam giới có xu hướng nghỉ hưu do suy giảm khả năng lao động hoặc sau 15 năm làm các công việc nặng nhọc hoặc nguy hiểm cao hơn nữ giới. Trong các trường hợp nghỉ hưu mới của phụ nữ thì 47% là nghỉ hưu thông thường và chỉ có 39% là nghỉ hưu do các điều kiện đặc biệt. Bảng 2.2 cũng cho thấy vai trò hạn chế của BHXH tự nguyện trong công tác bảo vệ quyền lợi của người cao tuổi: loại hình bảo hiểm này chỉ trả 35.526 trường hợp trong khoảng thời gian này, con số này tương đương 7,9% tổng số trường hợp hưởng chế độ hưu trí. Tỷ lệ nữ hưởng chế độ hưu trí từ BHXH tự nguyện cao hơn nam giới (ở mức 57%), nhưng con số này cũng chỉ chiếm dưới 10% tổng số trường hợp hưởng chế độ hưu trí trong giai đoạn này.<sup>6</sup>

**Bảng 2.2 Số trường hợp mới nghỉ hưu nhận chế độ hưu trí, theo khu vực và giới tính, Việt Nam (2016-2019)**

Người mới nghỉ hưu	Nam		Nữ		Tổng số
	Số lượng	% tổng	Số lượng	% tổng	
Nghỉ hưu thông thường					
BHXX bắt buộc KV Nhà nước	142.787	53	127.103	47	269.890
BHXX bắt buộc KV Tư nhân	39.478	59	27.134	41	66.612
BHXX tự nguyện	15.002	43	20.199	57	35.201
Tổng	197.267	53	174.436	47	371.703
Công việc khó khăn hoặc mất khả năng lao động					
BHXX bắt buộc KV Nhà nước	15.224	65	8,366	35	23.590
BHXX bắt buộc KV Tư nhân	33.786	60	22.727	40	56.513
BHXX tự nguyện	204	63	121	37	325
Tổng	49.214	61	31.214	39	80.428
Tổng					
BHXX bắt buộc KV Nhà nước	158.011	54	135.469	46	293.480
BHXX bắt buộc KV Tư nhân	73.264	60	49.861	40	123.125
BHXX tự nguyện	15.206	43	20.320	57	35.526
Tổng	246.481	55	205.650	45	452.131

Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN.

**Chênh lệch trong các chế độ hưởng theo giới**

Theo những ước tính được thực hiện cho báo cáo này thì chênh lệch lương hưu theo giới là **19,8%** (Bảng 2.3).<sup>7</sup> Điều này có nghĩa rằng ngoài diện bao phủ hưu trí thấp thì phụ nữ có mức lương hưu thấp hơn nam giới. Trường hợp hưởng chế độ hưu trí từ quỹ BHXH, khoảng

6 Một phần nhóm lao động này đã tham gia vào hệ thống bắt buộc trước khi nghỉ hưu theo cơ chế của hệ thống tự nguyện.

7 Chênh lệch lương hưu theo giới được ước tính là 1 trừ đi tỷ lệ giữa bình quân lương hưu của nữ chia cho bình quân lương hưu của nam (Khoảng cách giới = 1 - lương hưu của nữ/lương hưu của nam).

cách giới trong loại hình BHXH bắt buộc đứng ở mức cao (18,4%) và có giá trị âm trong hệ thống tự nguyện do mức lương hưu của cả nam giới và phụ nữ đều thấp. Trường hợp hưởng chế độ hưu trí từ ngân sách Nhà nước (trước năm 1995), khoảng cách giới có phần lớn hơn (23,9% trên tổng số và 28,3% đối với chế độ hưu trí cho người cao tuổi) (Bảng 2.3).

**Bảng 2.3 Mức hưởng và chênh lệch lương hưu theo giới: tất cả trường hợp hiện hưởng lương hưu theo giới tính, Việt Nam (2019)**

Loại lương hưu	Tiền lương hưu (VND)		Chênh lệch lương hưu theo giới (%)
	Nam	Nữ	
Chế độ hưu trí từ quỹ BHXH			
BHXH bắt buộc (Nhà nước và tư nhân)	5.837.033	4.762.953	18,4
BHXH tự nguyện	2.272.762	2.396.522	-5,4
Tổng	5.762.523	4.687.863	18,6
Chế độ hưu trí do ngân sách Nhà nước trả (những người về hưu trước 1995)			
Lương hưu	4.751.036	3.407.932	28,3
Mất khả năng làm việc, Nghị định 236, Quyết định 60, 812 & 91	2.244.660	2.113.912	5,8
Mất khả năng làm việc, Quyết định 613	1.069.141	1.079.824	-1,0
Tai nạn lao động	778.489	754.155	3,1
Công nhân cao su	1.507.400	1.507.400	0,0
Tổng	3.878.704	2.953.202	23,9
Tổng lương hưu theo BHXHVN	5.098.542	4.087.836	19,8

*Lưu ý: Chênh lệch lương hưu theo giới là 1- (lương hưu của nữ/lương hưu của nam), tính theo %. Tổng lương hưu theo BHXHVN là lương hưu bình quân (dòng cuối), được tính theo số người hưởng lương hưu.*

*Nguồn: ILO tổng hợp dựa theo dữ liệu từ BHXHVN.*

Với trường hợp mới nghỉ hưu nhận lương hưu năm 2019, khoảng cách giới giảm còn bình quân 15,7% (tính tất cả các hình thức hưởng lương hưu) như đã chỉ ra trong Bảng 2.4. Nhìn chung, khoảng cách giới đối với người lao động nghỉ hưu theo cơ chế hưởng lương do Nhà nước quy định (19,4%) vẫn lớn hơn người lao động hưởng lương theo cơ chế do người sử dụng lao động quyết định trong khu vực tư nhân (12,2%). Đối với các trường hợp nghỉ hưu thông thường theo quy định thì khoảng cách giới là 18,1% và các trường hợp nghỉ hưu do mất sức lao động có khoảng cách giới là 6,3%. Thực tế khoảng cách giới có phần nhỏ hơn khi xem xét các trường hợp mới nghỉ hưu nhận lương hưu so với toàn bộ các trường hợp hiện hưởng lương hưu, có thể do nhiều yếu tố tác động đến các quyền và lợi ích của phụ nữ theo thời gian, bao gồm cải cách hưu trí, thay đổi mô hình việc làm và thu nhập của lao động nam và nữ theo thời gian, đây cũng là một nội dung cần nghiên cứu thêm. Tuy nhiên sự khác biệt là không quá lớn và nguyên nhân có thể là do sự biến động hàng năm. Mặc dù

khoảng cách giới có giảm, nhưng nếu mức giảm vẫn theo tốc độ quan sát được trong thập kỷ vừa qua thì sẽ phải mất rất nhiều thời gian để loại bỏ khoảng cách giới theo khung chính sách hiện tại. Thực tế này đòi hỏi cần phải có các chính sách mang tính tích cực, chủ động hơn nữa để có thể thu hẹp khoảng cách giới.

**Bảng 2.4 Mức lương hưu và chênh lệch giới trong lương hưu: Các trường hợp mới nghỉ hưu nhận lương hưu năm 2019 theo loại, khu vực và giới tính tại Việt Nam**

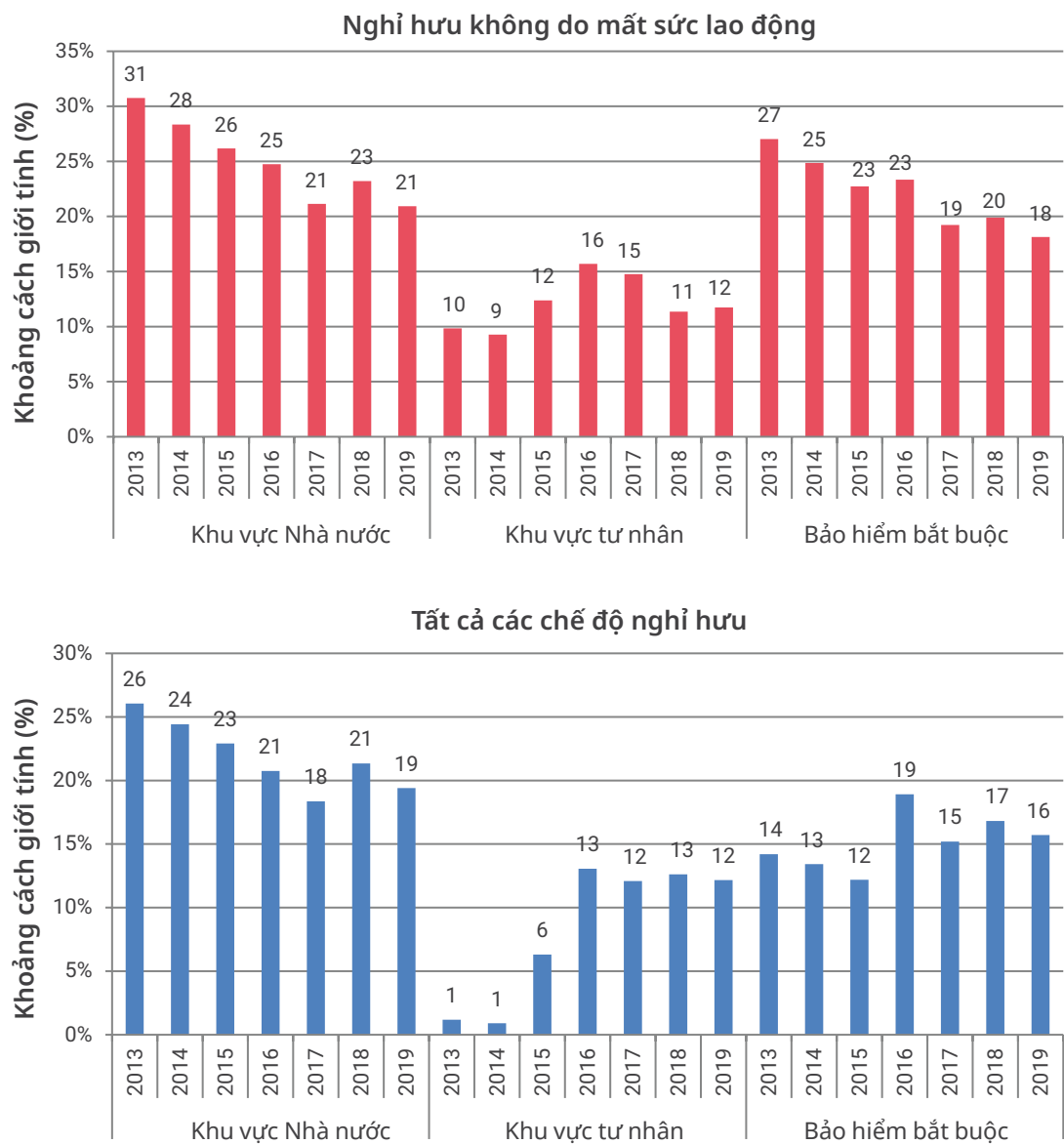
Lương hưu mới	Số người hưởng lương		Tiền lương (VND)		Chênh lệch lương hưu theo giới (%)
	Nam	Nữ	Nam	Nữ	
Không mất khả năng lao động					
Nhà nước	35.316	31.763	7.106.304	5.619.698	20,9
Tư nhân	10.371	6.666	4.507.620	3.978.528	11,7
Nhà nước và tư nhân	45.687	38.429	6.516.400	5.335.016	18,1
Mất khả năng lao động					
Nhà nước	2.210	1.220	4.161.064	4.762.770	-14,5
Tư nhân	5.739	3.346	3.273.088	2.765.039	15,5
Nhà nước và tư nhân	7.949	4.566	3.519.965	3.298.817	6,3
Tất cả trường hợp hưởng					
Nhà nước	37.526	32.983	6.932.851	5.588.001	19,4
Tư nhân	16.110	10.012	4.067.833	3.572.981	12,2
Nhà nước và tư nhân	53.636	42.995	6.072.320	5.118.775	15,7

Lưu ý: Chênh lệch lương hưu theo giới là 1- (lương hưu của nữ/lương hưu của nam), tính theo %.

Nguồn: ILO tổng hợp dựa theo số liệu từ BHXHVN.

Để có thể có bức tranh toàn cảnh hơn về sự thay đổi của khoảng cách giới trong những năm gần đây, dữ liệu về tác động của khoảng cách giới tới mức lương hưu trong giai đoạn 2013-2019 được thể hiện trong Hình 2.3. Dữ liệu cho thấy, đối với loại hình BHXH bắt buộc (Nhà nước và tư nhân), mức biến động của khoảng cách giới nằm trong khoảng 18 đến 27% với chế độ nghỉ hưu do mất sức lao động và từ 12 đến 19% với toàn bộ các chế độ hưu trí. Mặc dù khoảng cách giới trong chế độ nghỉ hưu do mất sức lao động có xu hướng giảm (do khoảng cách giới trong khu vực Nhà nước giảm mạnh) thì khi xem xét tổng thể các chế độ hưu trí, chúng ta chưa nhìn thấy một xu hướng rõ ràng. Trong cả hai trường hợp, khoảng cách giới cao hơn trong khu vực Nhà nước – đây cũng là nơi có khoảng cách giới trong thu nhập đóng bảo hiểm cũng cao hơn – điều này thực tế có thể có liên quan tới vấn đề kê khai khoản thu nhập đóng bảo hiểm thấp hơn trong khu vực tư nhân đã được đề cập trong báo cáo ILO (2019a) và nội dung này cần được nghiên cứu sâu hơn.

Hình 2.3 Khoảng cách giới trong mức lương hưu của các trường hợp hưởng hưu trí mới được thanh toán hàng năm theo khu vực, Việt Nam (2013-2019) (%)



Ghi chú: Chênh lệch lương hưu theo giới là 1 - (lương hưu của nữ/lương hưu của nam), tính theo %.

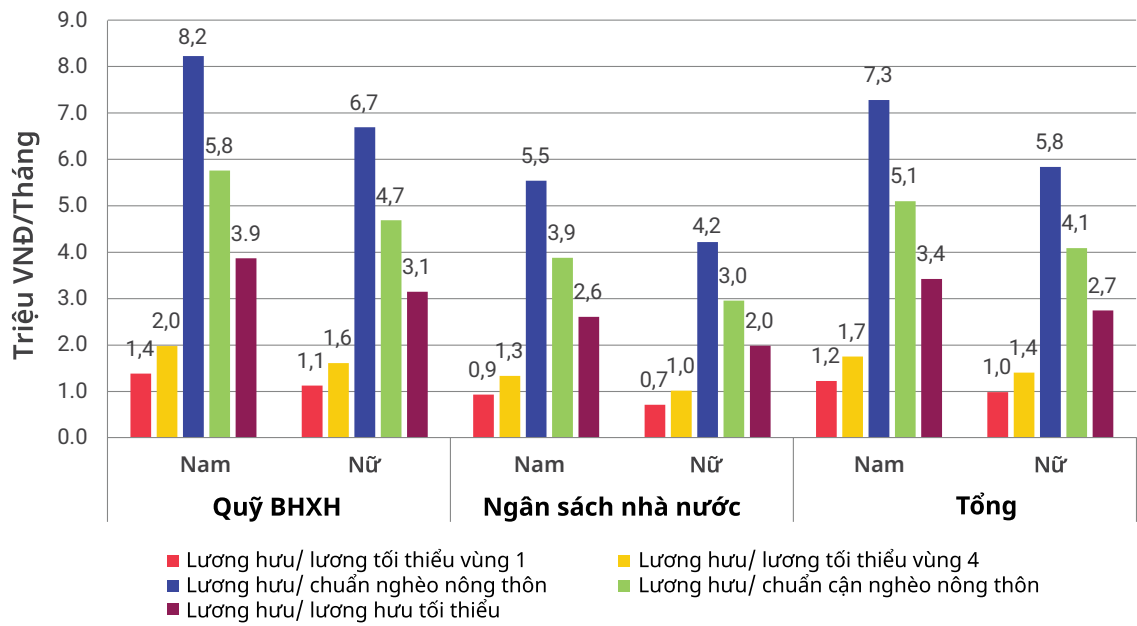
Nguồn: ILO tổng hợp dựa theo số liệu từ BHXHVN.

**Chênh lệch về mức độ thỏa đáng theo giới**

Bên cạnh khoảng cách giới trong diện bao phủ, **việc đánh giá tính thỏa đáng của mức hưởng hưu trí cho nam giới và nữ giới cũng rất quan trọng**, bằng cách so sánh mức lương hưu với giá trị tham chiếu, như tiền lương tối thiểu, chuẩn nghèo và lương hưu tối thiểu. Ở Việt Nam có bốn mức tiền lương tối thiểu tùy theo vùng. Hình 2.4 so sánh lương hưu bình quân của nam và nữ (bao gồm tất cả các trường hợp hiện hưởng lương hưu từ quỹ BHXH và ngân sách Nhà nước) với tiền lương tối thiểu ở Vùng 1 và 4 (các giá trị cao nhất và thấp nhất), với chuẩn nghèo vùng nông thôn, chuẩn cận nghèo vùng nông thôn và với lương hưu tối thiểu. So sánh này cho thấy tất cả mức lương hưu đều nằm trên chuẩn nghèo vùng nông thôn và chuẩn cận nghèo vùng nông thôn. Mức chi trả lương hưu trung bình lương hưu của phụ nữ chỉ ở mức lương tối thiểu của vùng 1 và cao hơn mức lương hưu tối thiểu của vùng 4. Lương hưu được chi trả từ ngân sách Nhà nước thấp hơn lương hưu do quỹ BHXH chi trả.



Hình 2.4. Mức lương hưu hiện đang áp dụng theo giới tính tại Việt Nam năm 2019 (theo tỷ lệ trên lương tối thiểu và chuẩn nghèo)



Ghi chú: Lương tối thiểu = 4.180.000 Đồng (Vùng 1) và 2.920.000 Đồng (Vùng 4). Chuẩn nghèo nông thôn = 700.000 Đồng; chuẩn cận nghèo nông thôn = 1.000.000 Đồng; lương hưu tối thiểu = 1.490.000 Đồng. Đây là giá trị áp dụng cho năm 2019.

Nguồn: Tổng hợp dựa trên số liệu Bảng 2.3 phía trên.

2.2.2. Các đặc điểm thiết kế làm tăng khoảng cách giới

Người lao động đã tham gia bảo hiểm trong một thời gian nhất định sẽ được hưởng chế độ hưu trí của BHXH trên cơ sở thu nhập đóng bảo hiểm. Ở những hệ thống hưu trí trong đó mức hưởng gắn liền với việc làm và thu nhập đã đóng bảo hiểm, mức hưởng thường là sự phản ánh của rất nhiều những bất lợi mà lao động nữ gặp phải trong công việc và trong xã hội có sự phân công trách nhiệm chăm sóc không được trả lương bất bình đẳng. Khi mức hưởng căn cứ vào việc làm và thu nhập đã đóng bảo hiểm và thiếu cơ chế thừa nhận những công việc không được trả lương, bất bình đẳng giới trên thị trường lao động và trong gia đình sẽ phản ánh vào mức hưởng mà hệ thống BHXH chi trả cho người lao động (Arza 2015; Razavi 2011). Với thời gian đóng bảo hiểm hạn chế, nhiều lao động nữ không đủ điều kiện hưởng chế độ hưu trí và những người có mức hưởng thấp hơn lao động nam thường xuất phát từ nguyên nhân thời gian làm việc ngắn hơn, bị gián đoạn nhiều hơn, làm việc bán thời gian nhiều hơn và có mức thu nhập thấp hơn.

Như đã trình bày ở phần trên, các kết quả về giới trong chế độ hưu trí phụ thuộc vào (i) đặc thù giới của thị trường lao động, (ii) quy định của hệ thống hưu trí về điều kiện hưởng và cách tính mức hưởng, và (iii) những cơ chế bù đắp lại những bất bình đẳng giới hiện hữu trên thị trường lao động và sự phân chia trách nhiệm làm việc có được trả lương và làm việc chăm sóc trong gia đình. Tại Việt Nam, chế độ hưu trí có hai hình thức chi trả chế độ: nhận lương hưu hàng tháng trên cơ sở thu nhập đóng bảo hiểm và BHXH một lần. Nội dung của phần này tập trung vào hình thức nhận lương hưu hàng tháng; BHXH một lần sẽ được trình bày ở phần sau. Các tiểu mục dưới đây sẽ trình bày những điểm chính liên quan đến điều kiện hưởng và quy định cách tính mức hưởng và tác động đối với vấn đề bình đẳng giới trong chế độ hưu trí và đánh giá khoảng cách giới của diện bao phủ và mức hưởng đang áp dụng.



### Quy định về điều kiện hưởng

Để được hưởng chế độ hưu trí, người tham gia đóng bảo hiểm phải đáp ứng một số điều kiện hưởng trong đó bao gồm thời gian đóng bảo hiểm tối thiểu và độ tuổi nghỉ hưu theo luật định. Tác động của những điều kiện này đối với diện bao phủ hưu trí của phụ nữ và các khía cạnh về giới của từng điều kiện hưởng- cơ hội thực tế được tiếp cận chế độ hưu trí được trình bày chi tiết ở phần sau.

### Quy định về điều kiện hưởng: Quy định về đóng bảo hiểm

**Theo Luật Bảo hiểm xã hội 2014, để được hưởng chế độ hưu trí, người lao động phải tham gia bảo hiểm tối thiểu 20 năm.<sup>8</sup>** Trong bối cảnh những đặc thù của thị trường lao động tại Việt Nam như đã trình bày trên đây thì hầu hết lao động nữ khó có thể tích lũy đủ 20 năm tham gia bảo hiểm.<sup>9</sup> Trên thực tế, như thảo luận ở phần sau, khả năng tiếp cận chế độ hưu trí trên thực tế của phụ nữ thấp hơn và có mức hưởng thấp hơn so với lao động nam. Đây là một vấn đề bởi thời gian đóng bảo hiểm thấp dẫn tới diện bao phủ và mức hưởng thấp.

So sánh hồ sơ tham gia bảo hiểm của lao động nữ và nam có thể thấy sự khác biệt về khả năng đáp ứng các điều kiện hưởng của hai giới. **Số liệu về lịch sử tham gia bảo hiểm bình quân của lao động có bảo hiểm (thời gian đóng bảo hiểm dồn tích) cho thấy thời gian đóng bảo hiểm của cả nam và nữ đều thấp** (Hình 2.5). Ở khu vực tư nhân,<sup>10</sup> lao động nữ độ tuổi 40-53 đang tham gia BHXH có số năm bình quân đóng bảo hiểm là 9-13 năm và sau đó thời gian đóng bảo hiểm dồn tích giảm. Thời gian đóng bảo hiểm dồn tích của lao động nam đứng ở mức cao hơn, khoảng từ 10-19 năm ở độ tuổi từ 41-58. Đây là số liệu thống kê bình quân: một số trường hợp có thời gian đóng bảo hiểm dài đủ điều kiện hưởng chế độ hưu trí. Ở khu vực Nhà nước, thời gian đóng bảo hiểm dồn tích thường cao hơn và gia tăng theo tuổi sát với ngưỡng quy định tối thiểu hơn. Tới độ tuổi 40, thời gian đóng liên tục bình quân của nam là 15 năm và nữ là 16 năm, và con số này tăng tới mức bình quân tối đa là 28 năm đối với nữ ở độ tuổi 53 và 29 năm đối với nam ở độ tuổi 58.

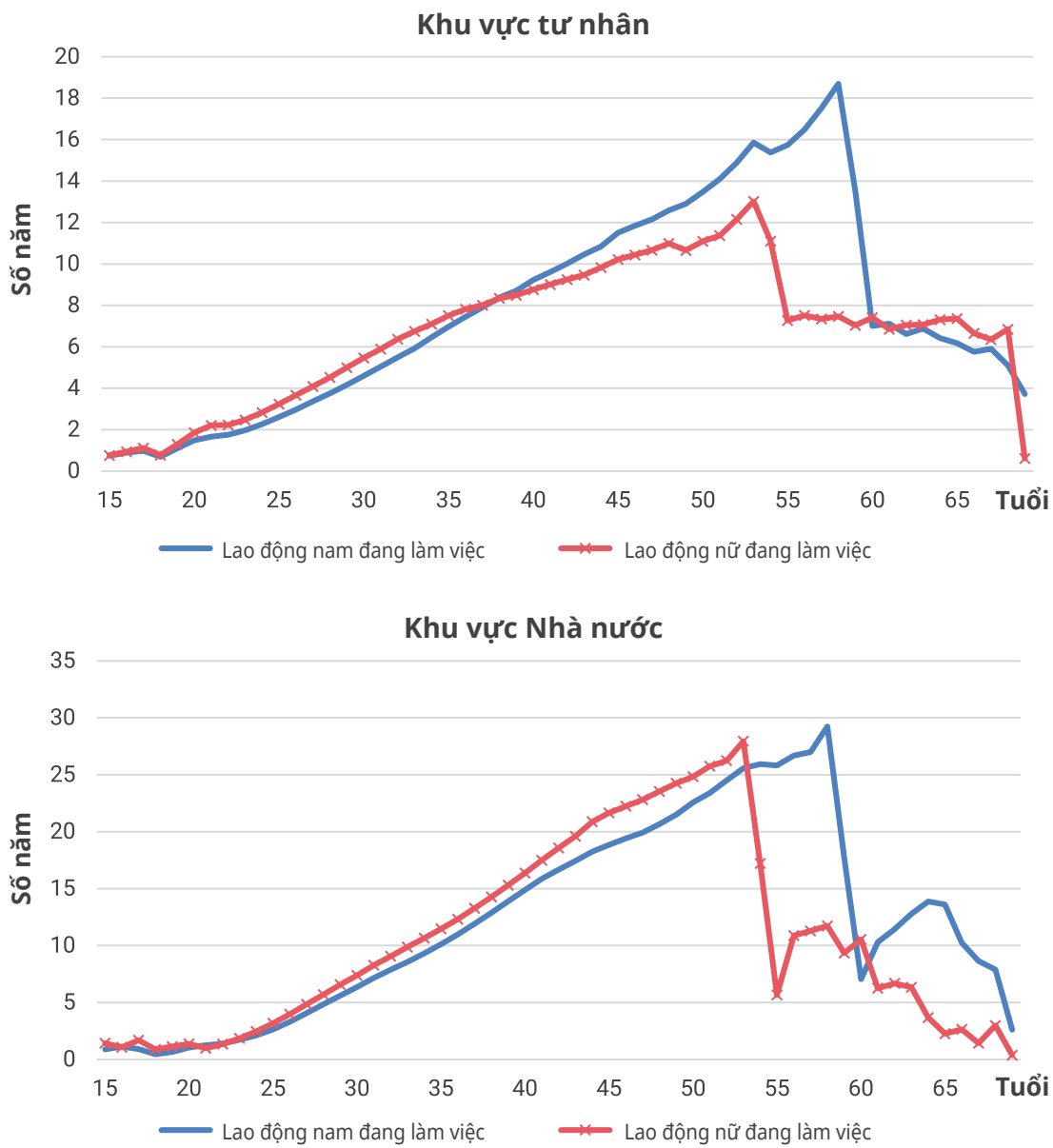


<sup>8</sup> Luật 58/2014/QH13, Điều 54.3

<sup>9</sup> Chuẩn mực tối thiểu của ILO (Công ước số 102) về điều kiện hưởng chế độ hưu trí là 15 năm.

<sup>10</sup> Đối với tất cả các bảng và hình được trình bày trong báo cáo này, áp dụng cho cả đối tượng đóng góp và đối tượng hưởng BHXH thì "Khu vực Nhà nước" đề cập tới người lao động làm việc theo cơ chế được trả lương theo quy định của nhà nước và "Khu vực tư nhân" đề cập tới người lao động làm việc theo cơ chế được trả lương theo quy định của chủ sử dụng lao động theo phân loại của BHXHVN (dựa trên cơ chế khoản đóng góp cuối cùng của người lao động).

Hình 2.5. Thời gian đóng bảo hiểm dồn tích của người lao động đang trong lực lượng lao động theo khu vực, độ tuổi và giới tính, Việt Nam (2019)



Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu từ BHXHVN.

Thời gian đóng bảo hiểm dồn tích của người lao động được hưởng lương hưu khi tới tuổi nghỉ hưu là cao hơn. Đây là hiện tượng bình thường vì những lao động này chắc chắn phải đáp ứng được điều kiện tham gia đóng bảo hiểm tối thiểu 20 năm để đủ điều kiện hưởng hưu trí. Trong năm 2019, bình quân (bao gồm tất cả các chế độ hưu trí, suy giảm hoặc không suy giảm khả năng lao động), phụ nữ nghỉ hưu sau khi tham gia đóng bảo hiểm 27,4 năm trong khu vực tư nhân và 31 năm trong khu vực Nhà nước so với mức trung bình lần lượt 31,8 và 34,8 năm của lao động nam (Bảng 2.5). Nếu xem xét hai chế độ hưu trí riêng biệt (suy giảm hoặc không suy giảm khả năng lao động), chúng ta vẫn thấy sự chênh lệch về giới – trong cả hai chế độ, lao động nam có số năm đóng bảo hiểm bình quân cao hơn lao động nữ 4 năm (trừ trường hợp lao động nam nghỉ hưu do mất sức lao động trong khu vực Nhà nước chỉ có đóng góp nhiều hơn 1 năm so với phụ nữ). Đối với loại hình BHXH tự nguyện với diện bao phủ hạn chế, bình quân số năm đóng của lao động nam và nữ nghỉ hưu chỉ vừa đủ điều kiện hưởng lương hưu (20 năm đóng bảo hiểm).

**Bảng 2.5. Thời gian đóng bảo hiểm bình quân khi đến tuổi nghỉ hưu (thời gian đóng bảo hiểm dồn tích) đối với người mới hưởng lương hưu, theo khu vực và giới tính, Việt Nam (2019)**

Chế độ hưu trí	Bình quân tất cả người hưởng lương hưu		Người hưởng lương hưu không suy giảm khả năng lao động		Người hưởng lương hưu suy giảm tối thiểu 61% khả năng lao động	
	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ
Bảo hiểm bắt buộc	33,9	30,2	34,7	30,7	29,2	25,5
Khu vực nhà nước	34,8	31,0	35,1	31,1	30,3	29,0
Khu vực tư nhân	31,8	27,4	33,4	28,9	28,7	24,2
Bảo hiểm tự nguyện	20,2	20,1	20,2	20,1	25,9	23,4

*Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu từ BHXHVN.*

Tóm lại, số liệu thống kê cho thấy số năm đóng BHXH của người lao động thấp trong đó số năm đóng của lao động nữ thấp hơn so với lao động nam và nghỉ hưu với mức lương hưu thấp hơn. Việc phụ nữ tham gia bảo hiểm chủ yếu khi còn trẻ là dấu hiệu cho thấy nhiều lao động nữ đã có bảo hiểm ở thời điểm nhất định nào đó nhưng cuối cùng lại ngừng tham gia bảo hiểm và khi nghỉ hưu lại không có đủ thời gian đóng bảo hiểm tối thiểu để đủ điều kiện hưởng lương hưu. Số liệu cũng cho thấy hiệu ứng khác biệt giữa các nhóm tuổi khi các thế hệ trẻ tuổi còn trẻ có diện bao phủ BHXH cao hơn so với nhóm người cao tuổi. Số năm đóng bảo hiểm thấp tác động tới cả diện bao phủ và mức hưởng do mức hưởng được tính trên cơ sở số năm đóng thực tế.

Theo quy định của Luật Bảo hiểm xã hội hiện nay, người lao động không đáp ứng điều kiện thời gian đóng bảo hiểm chỉ có một cách duy nhất là nhận BHXH một lần (xem phần 3.3 bên dưới). Mặc dù quy định này giúp người tham gia bảo hiểm không đủ điều kiện nhận lương hưu hàng tháng tối thiểu được hưởng một khoản nhất định nhưng BHXH một lần không giúp đảm bảo an ninh thu nhập tuổi già trong suốt giai đoạn hưu trí như hình thức nhận lương hưu hàng tháng.<sup>11</sup> Trên thực tế, ILO chỉ thừa nhận lương hưu (tức lương hưu chi trả định kỳ) là hình thức trợ cấp thỏa đáng giúp bảo vệ các cá nhân trước các nguy cơ không có tài sản hoặc thu nhập tiết kiệm khi về già như tuyên bố tại Công ước về An sinh xã hội (Chuẩn mực tối thiểu) năm 1952 (Công ước số 102) và Công ước về Trợ cấp khuyết tật, tuổi già và tiền tuất năm 1967 (Công ước số 128).

**Giảm các quy định bắt buộc về tham gia bảo hiểm để phản ánh chính xác hơn thực trạng tham gia bảo hiểm của người lao động có thể giúp nhiều lao động, cả nam và nữ, có thể được hưởng chế độ hưu trí dù số năm đóng bảo hiểm thực tế không bằng số năm đóng tối thiểu để đủ điều kiện hưởng.** Như đã đề cập ở phần dưới đây, đây chính là nội dung mà Nghị quyết 28-NQ/TW đã chỉ đạo thực hiện trong lần cải cách sắp tới. Mặc dù khi được thực hiện độc lập, chính sách này có thể không mang tới những tác động to lớn, tuy nhiên nếu được kết hợp với các biện pháp khác như thực hiện ghi nhận công việc chăm sóc, số lượng người đủ điều kiện hưởng BHXH hưu trí sẽ tăng lên. Ngoài ra, tính hiệu quả của biện pháp này sẽ phụ thuộc vào việc triển khai song song chế độ hưu trí xã hội thỏa đáng và hài hoà nhằm đảm bảo những người không thể đáp ứng được điều kiện tối thiểu sẽ vẫn nhận được mức lương hưu thỏa đáng.

<sup>11</sup> Như nội dung trình bày dưới đây, người lao động có thể nhận trợ cấp một lần trước khi nghỉ hưu (bảo hiểm xã hội một lần).

### Quy định về điều kiện hưởng: Tuổi nghỉ hưu

Hiện tại tuổi nghỉ hưu của lao động nữ và nam trong khu vực Nhà nước và tư nhân ở cả hai diện tham gia BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện lần lượt là 55 và 60 tuổi (chi tiết xem Bảng II.2 của Phụ lục II).<sup>12</sup> Sửa đổi gần đây trong Bộ luật Lao động (2019, Điều 169) đã điều chỉnh tăng tuổi nghỉ hưu và thu hẹp khoảng cách tuổi nghỉ hưu của nam và nữ chỉ còn 2 năm. Sau giai đoạn điều chỉnh tăng dần, tuổi nghỉ hưu với nam sẽ là 62 tuổi (từ năm 2028) và 60 tuổi với nữ (từ năm 2035). Với mục tiêu dần thu hẹp khoảng cách giới trong độ tuổi nghỉ hưu, tuổi nghỉ hưu của nữ sẽ tăng thêm 5 năm trong khoảng thời gian 15 năm (mỗi năm tăng thêm 4 tháng tính từ 2021 đến 2035), với nam tăng thêm 2 năm trong khoảng thời gian 8 năm (mỗi năm tăng thêm 3 tháng tính từ 2021 đến 2028)<sup>13</sup>.

Trước đây, quy định tuổi nghỉ hưu của nữ thấp hơn là điều thường xảy ra trong thực tế, nhưng những thay đổi về nhân khẩu - xã hội bao gồm chuyển đổi về cấu trúc gia đình và hình thức lao động, tuổi thọ ngày càng cao và những lo ngại về chi phí lương hưu khiến các quốc gia phải xem xét lại nguyên tắc này. Trong thập kỷ vừa qua, nhiều quốc gia đã thực hiện những cải cách nhằm thu hẹp hoặc xóa bỏ hoàn toàn khác biệt giới trong độ tuổi nghỉ hưu. Sự khác biệt về tuổi nghỉ hưu là lợi thế hay bất lợi cho phụ nữ vẫn là một vấn đề gây tranh cãi. Những lập luận ủng hộ việc quy định độ tuổi nghỉ hưu như nhau cho cả nam và nữ giới chỉ ra rằng đối với chế độ hưu trí căn cứ vào số năm đóng BHXH để tính toán trợ cấp thì nghỉ hưu sớm hơn cũng có nghĩa là tỷ lệ hưởng thấp hơn cho nữ. Đối với Việt Nam, ILO cũng ghi nhận một số bằng chứng cho thấy nữ giới là công chức, viên chức nghỉ hưu sớm sẽ không đạt được bậc lương cao nhất, do đó lương hưu của họ thấp hơn nam giới (ILO 2019a). Những lập luận trái chiều lại cho rằng tăng tuổi nghỉ hưu của nữ nhiều hơn nam sẽ đặt thêm gánh nặng lên vai nữ giới, bên cạnh những bất lợi mà phụ nữ vốn phải đối mặt về việc làm và BHXH. Phần 3.1.2 dưới đây đưa ra ước tính về tác động của tuổi nghỉ hưu mới tới các chế độ bảo hiểm dành cho phụ nữ.



<sup>12</sup> Luật 58/2014/QH13, Điều 54.

<sup>13</sup> Để biết thêm thông tin phân tích nội dung cải cách này, vui lòng tham khảo ILO 2019a, phần 4.2.



Phần lớn các quốc gia Đông Á và Đông Nam Á đều áp dụng độ tuổi nghỉ hưu như nhau cho cả nam giới và nữ giới, bao gồm Trung Quốc, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Hàn Quốc và Thái Lan (SSA và ISSA 2019; xem thêm Bảng I.1 của Phụ lục I; ILO 2019a). Tăng độ tuổi nghỉ hưu là một khía cạnh nhạy cảm trong cải cách chế độ hưu trí và người dân cũng cần thời gian để điều chỉnh kỳ vọng và lựa chọn phù hợp với những quy định mới. Điều này càng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc điều chỉnh theo lộ trình trong thời gian dài, để giảm chi phí đối với những người lao động gần đến tuổi nghỉ hưu và giúp họ lên kế hoạch trước và thích nghi với các quy định mới. Cũng cần tính đến một thực tế là một số nghề có thể thích nghi dễ hơn với việc kéo dài thời gian làm việc so với các nghề khác, và cần tính đến cả yếu tố về tình trạng sức khỏe của người lao động lớn tuổi trong các ngành nghề khác nhau.

Tại các quốc gia áp dụng nhiều phương án trong trường hợp nghỉ hưu sớm, một chỉ số quan trọng là độ tuổi nghỉ hưu thực tế. Các văn bản pháp luật hiện hành có quy định một số phương án cho trường hợp nghỉ hưu sớm, trường hợp này được sử dụng khá phổ biến, đặc biệt là nam giới. Người lao động làm các công việc đặc thù như quân nhân, cũng như người lao động làm các công việc cực kỳ nặng nhọc hoặc nguy hiểm có thể nghỉ hưu sớm hơn. Người lao động suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên cũng có quyền nghỉ hưu sớm. Người lao động đã làm các công việc cực kỳ nặng nhọc, độc hại hoặc nguy hiểm trong 15 năm và đồng thời bị suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên có thể nghỉ hưu ở bất kỳ độ tuổi nào (xem Bảng II.2 của Phụ lục II).

**Bảng 2.6. Độ tuổi nghỉ hưu bình quân thực tế của người mới nghỉ hưu theo giới và khu vực, Việt Nam (2019)**

Chế độ hưu trí	Không mất khả năng lao động		Suy giảm khả năng lao động ít nhất 61%		Bình quân*	
	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ
Nhà nước & Tư nhân	58,2	54,5	54,2	49,4	57,6	54,0
Nhà nước	57,9	54,5	55,5	52,0	57,8	54,4
Tư nhân	59,1	54,6	53,7	48,4	57,2	52,5
Tự nguyện	60,8	55,9	53,6	49,2	60,7	55,8

\*Tính theo số trường hợp hưởng lương hưu.

**Nguồn:** ILO tổng hợp dựa theo số liệu từ BHXHVN.

Nhiều lao động nghỉ hưu trước độ tuổi nghỉ hưu thông thường là 60 đối với nam và 55 đối với nữ. Do vậy mà độ tuổi nghỉ hưu thực tế thấp hơn độ tuổi nghỉ hưu theo quy định, đặc biệt đối với nam giới (Bảng 2.6). Theo số liệu ước tính vào năm 2019, với BHXH bắt buộc, nam giới bình quân nghỉ hưu ở độ tuổi 57,6 và phụ nữ là 54 tuổi - chênh lệch thực tế còn 3,6 năm, thấp hơn 1,4 năm so với chênh lệch tuổi nghỉ hưu theo luật định là 5 năm lúc đó.

**Công thức tính mức hưởng lương hưu**

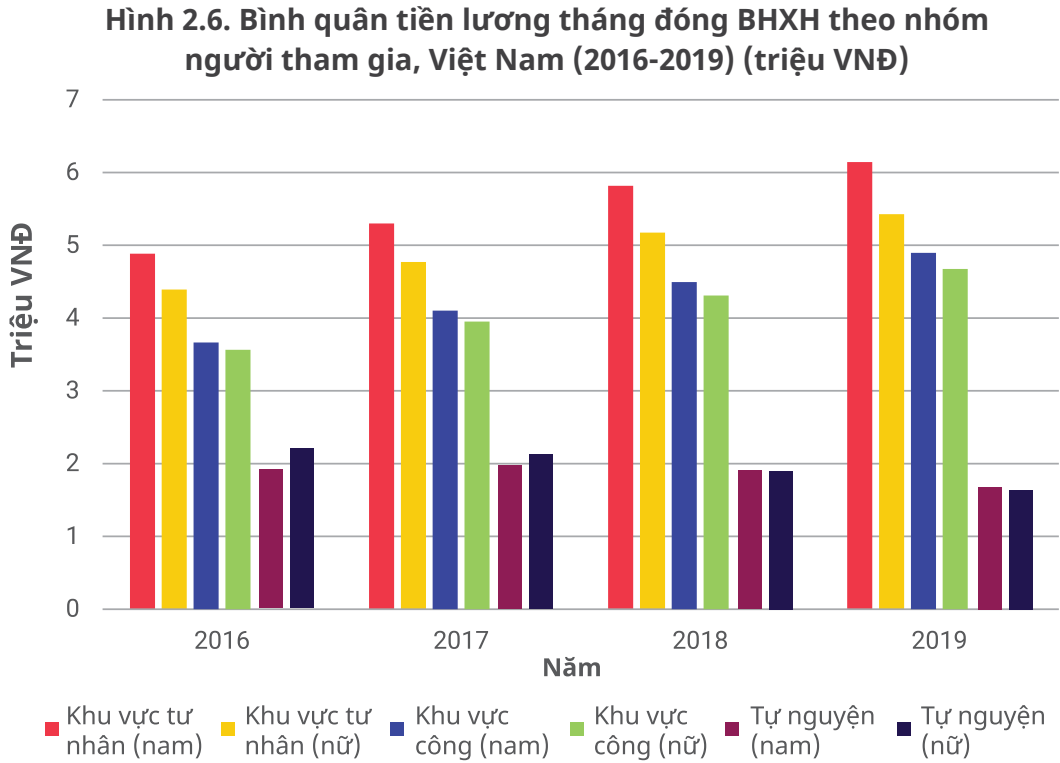
Trong hệ thống hưu trí của Việt Nam, mức lương hưu tính theo thu nhập đóng bảo hiểm có thể tái diễn khoảng cách về tiền lương giữa lao động nam và nữ và có thể là sự thiệt thòi cho nữ giới do thời gian công tác ngắn hơn và mức thu nhập thấp hơn. Một số yếu tố khác có thể gây ảnh hưởng tới mức lương hưu mà lao động nữ và nam được hưởng, bao gồm đặc điểm quá trình làm việc và các quy định trong chế độ hưu trí. Về đặc điểm quá trình làm việc, những yếu tố chủ chốt là thời gian tham gia lực lượng lao động và thu nhập, cũng như các



quyết định gián đoạn làm việc và nghỉ hưu. Về các quy định trong chế độ hưu trí, các yếu tố chính là thu nhập có đóng bảo hiểm, tỷ lệ hưởng lương hưu, lương hưu tối thiểu và tối đa, và các quy định về điều chỉnh lương hưu sau khi nghỉ hưu - tất cả những nội dung này đều được phân tích trong phần tiếp theo. Tổng hợp những yếu tố này sẽ quyết định mức lương hưu mà lao động nữ và nam có thể nhận được và khoảng cách giới trong mức hưởng lương hưu.

**Công thức tính: Mức tiền lương tham chiếu để tính lương hưu**

Tại Việt Nam, mức lương hưu được tính theo tỷ lệ phần trăm (%) của lương tham chiếu và dựa trên thu nhập đóng bảo hiểm mà người lao động nhận được trong suốt thời gian đi làm. Với những lao động trong khu vực tư nhân, lương tham chiếu là trung bình của tiền lương đóng BHXH trong toàn bộ thời gian đóng BHXH, điều chỉnh theo chỉ số giá tiêu dùng (CPI).<sup>14</sup> Đối với người lao động theo chế độ tiền lương do Nhà nước quy định, mức tiền lương tham chiếu dựa trên thu nhập đóng bảo hiểm trong một khoảng thời gian phụ thuộc vào năm người lao động tham gia BHXH. Với những người lao động tham gia trước năm 1995, tiền lương đóng bảo hiểm năm năm cuối được điều chỉnh theo tỷ lệ tăng lương cơ sở. Quy định về lương tham chiếu để tính lương hưu dần chuyển sang tính thu nhập trung bình trong toàn bộ thời gian đóng BHXH (với người lao động tham gia BHXH từ 2025) và điều chỉnh theo chỉ số giá tiêu dùng (với người lao động tham gia BHXH từ 2016).<sup>15</sup>



Nguồn: ILO tổng hợp dựa theo số liệu từ BHXHVN.

Mức thu nhập đóng bảo hiểm đóng vai trò rất quan trọng trong việc xác định mức lương hưu trong tương lai. Dữ liệu hiện tại cho thấy đối với lao động nữ trong khu vực tư nhân, thu nhập đóng bảo hiểm thấp hơn so với lao động nam khoảng 10-11,6% từ năm 2016 tới 2019 (Hình 2.6). Trong khu vực Nhà nước, mức chênh lệch giữa thu nhập đóng bảo hiểm của lao động nam và nữ không quá lớn, khoảng từ 2,7 tới 4,5% so với cùng kỳ. Về mặt tương đối, thu nhập đóng bảo hiểm của lao động nữ năm 2019 là 1,3 đến 1,9 lần mức lương tối thiểu (vùng 1 đến 4) và 3,6 lần mức lương cơ bản trong khu vực tư nhân; và từ 1,1 đến 1,6 lần mức lương tối thiểu và 3,1 lần mức lương cơ bản trong khu vực Nhà nước.

14 Luật 58/2014/QH13, Điều 62.2, Điều 63.2; Nghị định 115/2015/NĐ-CP, Điều 10; ILO 2020a

15 Luật 58/2014/QH13, Điều 62.1, Điều 63.1; ILO 2020a).

▶▶ Một thực tế phổ biến giữa các doanh nghiệp không thuộc sở hữu nhà nước đó là xây dựng một thang lương hay bảng lương theo cách để khoản đóng BHXH giữ ở mức thấp. Bản thân người lao động cũng thích cách làm này.

▶ **Anh D, Quản lý nhân sự, Tỉnh Bắc Giang**

▶▶ Có hai loại lương đang được chi trả ở công ty của tôi, lương bảo hiểm xã hội là 8 triệu và lương thực tế là 22 triệu.

▶ **Chị G, 39 tuổi, Kế toán, Tỉnh Bình Dương**

▶▶ Công ty tôi có gần 100 nhân viên, 65% trong số đó là nữ. Mức thu nhập trung bình hàng tháng là 6-7 triệu nhưng mức đóng bảo hiểm xã hội chỉ là một phần trăm của lương cơ bản.

▶ **Anh N, Quản lý nhân sự, Tỉnh Bắc Giang**

▶▶ Khi còn làm việc tại công ty B, tôi chỉ đóng 20% tổng lương. Khi tôi chuyển tới trụ sở chính thì tôi đóng nhiều hơn, từ 1 triệu lên 5-7 triệu một tháng.

▶ **Chị H, 42 tuổi, Môi giới bảo hiểm, Tỉnh Bình Dương**

Các báo cáo trước đây của ILO đã chỉ rõ vấn đề **khai báo thu nhập đóng bảo hiểm thấp hơn thu nhập thực tế có thể khiến mức tiền lương tham chiếu tính hưu trí giảm xuống, kéo theo mức hưởng lương hưu trong tương lai**. ILO (2019a) lưu ý rằng thu nhập đóng bảo hiểm phải bao gồm lương cơ bản cộng các khoản phụ cấp lương và bất kỳ khoản bổ sung nào (trợ cấp vị trí làm việc và địa điểm làm việc), nhưng trên thực tế người sử dụng lao động có xu hướng khai báo mức lương thấp hơn để giảm tiền đóng BHXH. Điều này có ảnh hưởng đến mức hưởng lương hưu trong tương lai – nếu thu nhập tính lương hưu thấp hơn thu nhập thực tế thì tỷ lệ thay thế thu nhập thực tế có thể thấp hơn mức quy định trong văn bản pháp luật, làm giảm mức hưởng lương hưu của cả lao động nam và nữ.

Mặt khác, trong bối cảnh có tăng trưởng thực về tiền lương, việc điều chỉnh thu nhập đã đóng BHXH theo sự thay đổi của chỉ số CPI làm giảm giá trị tương đối so với tiền lương hiện tại, làm giảm mức lương tham chiếu và mức lương hưu mà người lao động nam và nữ được hưởng khi nghỉ hưu. Tác động giới sẽ phụ thuộc vào số năm làm việc và đóng BHXH trong toàn bộ cuộc đời của cả nam giới và nữ giới. Ví dụ: nếu phụ nữ làm việc từ khi còn trẻ và sau đó nghỉ việc để sinh con và quay lại đi làm khi con đã lớn thì tiền lương nhận được trong những năm đầu tiên đi làm có giá trị tương đối thấp. Dữ liệu được trình bày trong Hình 2.6 phía trên cho thấy phụ nữ trên thực tế tham gia đóng bảo hiểm nhiều hơn khi còn trẻ và với một số lượng lớn các trường hợp hưởng BHXH một lần như vậy (tham khảo phần bên dưới) thì chưa rõ có bao nhiêu tiền đóng BHXH còn giữ lại trên hệ thống cho mục tiêu đảm bảo lương hưu sau này.

**Công thức tính: Tỷ lệ hưởng**

Tại Việt Nam, Luật BHXH 2014 quy định tỷ lệ hưởng lương hưu cơ bản là 45% cho 15 năm đầu đóng BHXH đối với phụ nữ và 20 năm đầu đóng BHXH đối với nam giới, sau đó tăng thêm theo mỗi năm đóng BHXH cho đến khi đạt tỷ lệ hưởng tối đa là 75% lương tham chiếu. Cho đến năm 2017, cả lao động nam và nữ đều có tỷ lệ hưởng là 45% cho 15 năm đầu đóng BHXH, nhưng tỷ lệ tích lũy cho mỗi năm tiếp theo sau 15 năm là 3% đối với nữ và 2% đối với nam. Nghị định 153/2018/NĐ-CP đã giảm tỷ lệ tích lũy của lao động nữ xuống 2% kể từ tháng 1/2018.<sup>16</sup> Luật cũng quy định rằng lao động nam đạt tỷ lệ hưởng lương hưu cơ bản 45% sau 20 năm đầu tham gia BHXH (thay vì 15 năm như trước đây). Tỷ lệ hưởng lương hưu tối đa vẫn giữ nguyên cho cả nam và nữ, nhưng lao động nữ có thể đạt đến tỷ lệ hưởng tối đa sau 30 năm đóng BHXH và với nam là 35 năm (Bảng 2.7)

**Bảng 2.7. Tỷ lệ hưởng lương hưu theo năm đóng BHXH, theo giới tính, Việt Nam**

Số năm đóng BHXH	Tỷ lệ lương hưu tăng hàng năm	
	Nam	Nữ
1–15	2,25	3,00
16–20	2,25	2,00
21–25	2,00	2,00
26–30	2,00	2,00
31–35	2,00	0
35+	0	0
<b>Số năm đóng BHXH để đạt tỷ lệ hưởng lương hưu 75%</b>	<b>35</b>	<b>30</b>

*Nguồn: ILO tổng hợp dựa theo Luật số 58/2014/QH13.*

16 Nghị định 153/2018/NĐ-CP quy định bù đắp một phần tỷ lệ này cho giai đoạn 2018-2021.

Do đó, **lao động nữ có thể đạt tỷ lệ hưởng lương hưu cao hơn nam với cùng số năm đóng BHXH**. Theo các quy định trước đây, tỷ lệ hưởng sau 20 năm đóng BHXH là 60% đối với nữ và 55% đối với nam, và theo quy định mới thì tỷ lệ hưởng sau 20 năm đóng BHXH là 55% đối với nữ và 45% đối với nam. Như vậy, theo các quy định mới, cả lao động nam và nữ phải đóng BHXH trong thời gian dài hơn để đạt tỷ lệ hưởng lương hưu tối đa 75%, nhưng lao động nữ sẽ đạt được tỷ lệ hưởng tối đa sớm hơn nam giới 5 năm.

Những quy định khác biệt này có thể bù đắp một phần cho lao động nữ do họ có thời gian công tác ngắn hơn, bị gián đoạn sự nghiệp nhiều hơn và thu nhập cũng thấp hơn so với nam. Trong hệ thống tính hưu trí dựa trên tiền lương thì mức lương hưu phản ánh những chênh lệch về thu nhập, theo đó những người lao động có thu nhập thấp hơn, bao gồm phụ nữ, sẽ hưởng mức lương hưu thấp hơn. Do đó, việc áp dụng tỷ lệ hưởng lương hưu khác nhau sẽ phần nào giúp giảm khoảng cách giới. Các công cụ khác như “Ghi nhận công việc chăm sóc” cũng vận hành theo hướng tương tự. Cả hai công cụ không loại trừ mà bổ sung cho nhau: tỷ lệ tích lũy cao hơn áp dụng cho tất cả phụ nữ bất kể số lượng con họ có, vì vậy tính cả trường hợp phụ nữ không có con. Tỷ lệ tích lũy cao hơn khi bắt đầu đi làm (trong 15 năm đầu đối với nữ và 20 năm đầu đối với nam) cũng đem lại lợi ích cho lao động nữ cũng như đối với tất cả người lao động có thời gian công tác ngắn và liên tục vào rồi ra khỏi khu vực việc làm chính thức.

Ngoài ra cũng cần chú ý, mặc dù các quy tắc tính mức hưởng lương hưu góp phần bù đắp những bất bình đẳng đã tồn tại từ trước thì những biện pháp bù đắp này phải được thiết kế cẩn thận nhằm tránh lặp lại vai trò giới truyền thống và việc phân chia trách nhiệm chăm sóc gia đình không công bằng giữa nam và nữ (cũng áp dụng với “Ghi nhận công việc chăm sóc” như thảo luận ở phần dưới Mục 3.2.4). Đặc biệt, điều này cũng mang ý nghĩa không khuyến khích phụ nữ ngừng tham gia vào lực lượng lao động (ý nghĩa này chưa có trong hệ thống hiện nay do chỉ tính số năm đóng bảo hiểm), đồng thời kết hợp các biện pháp bù đắp với các chính sách nhằm nâng cao việc chia sẻ trách nhiệm chăm sóc gia đình, thúc đẩy việc trả lương công bằng và giảm phân biệt giới trong thị trường lao động giúp xoá bỏ những nguyên nhân gốc rễ dẫn tới những khoảng cách giới trong hưu trí. Việc nâng cao bình đẳng giới trong gia đình và trong thị trường lao động cũng có thể mang lại bình đẳng giới trong hệ thống hưu trí và từ đó trong tương lai sẽ không cần phải áp dụng các biện pháp bù đắp nữa.



### Công thức tính: Lương hưu tối thiểu và tối đa

Lương hưu tối thiểu là công cụ trọng tâm trong hầu hết các hệ thống BHXH nhằm đảm bảo thu nhập tối thiểu cho những người nghỉ hưu. Lương hưu tối thiểu có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với người lao động thu nhập thấp và những người có thời gian đóng BHXH ngắn, như trường hợp của nhiều lao động nữ. Tại Việt Nam, lương tối thiểu hiện tại bằng mức lương cơ sở trong khu vực Nhà nước (1.490.000 đồng một tháng, năm 2019) và chỉ áp dụng đối với người tham gia BHXH bắt buộc (ILO 2019a.). Mức lương hưu tối thiểu này gấp khoảng 1,7 lần chuẩn nghèo ở thành phố (gấp hơn 2 lần chuẩn nghèo ở nông thôn) và bằng khoảng 36-51% tiền lương tối thiểu, tùy thuộc theo vùng. Mặc dù vẫn thiếu dữ liệu về tiền lương tối thiểu phụ nữ nhận được, do thu nhập của họ thấp hơn và thời gian làm việc ngắn hơn, có khả năng phụ nữ được hưởng lợi nhất từ những công cụ tái phân bổ như vậy. Do đó, mức lương hưu tối thiểu thỏa đáng cho người hưởng lương có vai trò quan trọng trong vấn đề bình đẳng giới. Lương hưu tối thiểu phải được quy định trong luật và được điều chỉnh thường xuyên và thích hợp nhằm đảm bảo luôn duy trì được mức độ bảo vệ này. Trong một hệ thống đa tầng như đề xuất của Nghị quyết 28-NQ/TW thì mức lương hưu tối thiểu và các quy tắc điều chỉnh lương hưu cần gắn với cả các chế độ an sinh xã hội không đóng góp nhằm đảm bảo sự thống nhất của tất cả các thành tố trong hệ thống (điểm này sẽ được thảo luận thêm trong phần tiếp theo).

Lương hưu tối đa là một cơ chế tái phân phối khác, thường có trong các hệ thống BHXH. Ở Việt Nam, lương hưu tối đa được quy định bằng 75% thu nhập đóng bảo hiểm. Việc tính lương hưu tối đa theo tỷ lệ hưởng thay vì làm giá trị tuyệt đối (theo tiền Việt Nam đồng) tái diễn phân phối thu nhập trên mức lương hưu tối thiểu. Một phương án được sử dụng rộng rãi và tạo điều kiện thực hiện cơ chế tái phân phối tiến bộ hơn là đặt mức lương tối đa làm giá trị tuyệt đối, được xác định bằng vài lần mức lương hưu tối thiểu, giá trị này cũng cần được điều chỉnh thường xuyên. Xét rằng phụ nữ có thu nhập thấp hơn nam giới, hình thức lương hưu tối đa này sẽ có tác động tích cực nhằm làm giảm khoảng cách giới trong vấn đề hưu trí – và là một công cụ cần được nghiên cứu thêm.

### Công thức tính: Điều chỉnh lương hưu

Điều chỉnh lương hưu phù hợp là công việc cần thiết để duy trì giá trị của lương hưu theo thời gian và có ý nghĩa đặc biệt quan trọng với phụ nữ do họ có tuổi thọ cao hơn và nghỉ hưu sớm hơn so với nam giới. Văn bản pháp luật của Việt Nam quy định thực hiện điều chỉnh lương hưu dựa theo “thay đổi của chỉ số giá tiêu dùng và tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cho phù hợp với khả năng của ngân sách Nhà nước và quỹ BHXH”.<sup>17</sup> Trên thực tế, lương hưu được điều chỉnh theo tỷ lệ tăng tiền lương.

Nhiều quốc gia trên thế giới, gồm phần lớn các quốc gia châu Âu, đã chuyển từ điều chỉnh theo tỷ lệ tăng tiền lương sang điều chỉnh theo mức tăng trưởng của chỉ số CPI để bảo toàn sức mua của lương hưu trong tương lai (Arza 2017; OECD 2013). Đối với những người có thời gian nghỉ hưu dài, như phần lớn trường hợp của phụ nữ, việc điều chỉnh lương hưu theo chỉ số CPI có thể là một bất lợi khi có tăng trưởng thực về tiền lương. Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) đã cảnh báo về tác động của việc điều chỉnh không hợp lý đối với lương hưu. Nếu giả định rằng cả tỷ lệ lạm phát và tỷ lệ tăng thực của tiền lương đều là 2% thì sau 20 năm từ thời điểm nhận lương hưu, giá trị lương hưu sẽ giảm 33% nếu áp dụng điều chỉnh theo giá, và giảm 55% nếu không áp dụng biện pháp điều chỉnh nào, so với điều chỉnh theo tiền lương (ILO 2014b, Hình 4.14, trang 92).

<sup>17</sup> Luật 58/2014/QH13, Điều 57



Tại Việt Nam, việc điều chỉnh tiền lương không gắn với tăng tiền lương sẽ có tác động đến lao động nữ đóng BHXH, vấn đề này cần được xem xét cẩn thận. Kỳ vọng sống sau tuổi nghỉ hưu theo Luật (55) của phụ nữ là 28,5 năm và kỳ vọng sống của nam giới ở tuổi nghỉ hưu theo luật (60) là 19,7 năm (LHQ 2019). Vì vậy, phụ nữ có nguy cơ gặp phải tình trạng giảm giá trị tiền lương theo thời gian nhiều hơn: xét đến thời gian nghỉ hưu của phụ nữ dài hơn và lương hưu ban đầu của họ thấp hơn nam giới, việc điều chỉnh lương hưu phù hợp là rất cần thiết để đảm bảo an toàn thu nhập cho phụ nữ khi đã cao tuổi. Phần 3 bên dưới sẽ tiếp tục thảo luận nội dung này.

### 2.3. Trợ cấp BHXH một lần

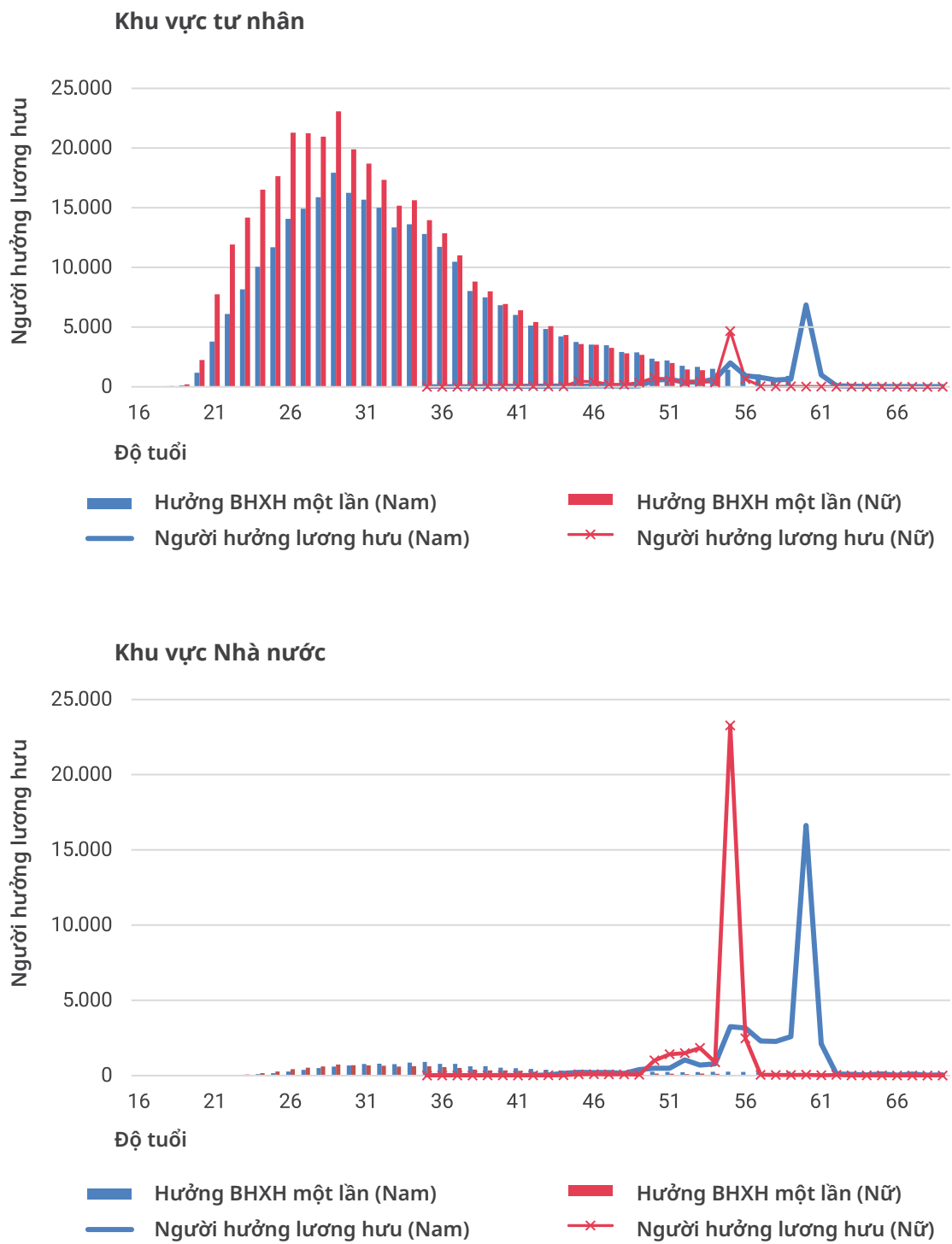
Bên cạnh cách tính lương hưu thông thường dựa theo thu nhập đóng BHXH, hệ thống hưu trí của Việt Nam còn có hình thức trợ cấp một lần cho người lao động tham gia BHXH trong những trường hợp cụ thể (xem Bảng II.3 ở Phụ lục II để biết thêm chi tiết):

1. **Trợ cấp một lần khi nghỉ hưu:** dành cho người lao động tham gia BHXH tới tuổi nghỉ hưu có thời gian đóng BHXH cao hơn số năm cần thiết để được nhận tỷ lệ hưởng lương hưu tối đa 75%. Những người lao động này được hưởng cả lương hưu hàng tháng và một khoản trợ cấp một lần ứng với số năm đóng BHXH vượt quá yêu cầu. Trong trường hợp này, khoản trợ cấp một lần bằng 0,5 tháng mức bình quân tiền lương tháng đóng BHXH cho mỗi năm đóng vượt quá số năm cần thiết để đạt tỷ lệ hưởng lương hưu tối đa.
2. **BHXH một lần:** dành cho người lao động tham gia BHXH tới tuổi nghỉ hưu mà không đủ điều kiện hưởng lương hưu; người định cư ở nước ngoài; hoặc mắc bệnh hiểm nghèo ảnh hưởng đến tính mạng. Đối tượng hưởng BHXH một lần còn bao gồm quân nhân đã phục viên hoặc xuất ngũ mà không đủ điều kiện hưởng lương hưu, và cả trường hợp người lao động yêu cầu hưởng BHXH một lần sau khi ngừng đóng BHXH 1 năm. Trong trường hợp này, trợ cấp một lần bằng 1,5 đến 2 lần mức bình quân tiền lương tháng đóng BHXH cho mỗi năm đóng BHXH (tỷ lệ tương ứng trước và sau năm 2014).

#### 2.3.1 Các thách thức hiện nay

Hầu hết trường hợp hưởng BHXH một lần là người lao động trong khu vực tư nhân (tham khảo Hình 2.7 bên dưới). Trong khu vực Nhà nước, việc hưởng BHXH một lần không phổ biến bằng, có thể do công việc có tính ổn định hơn. Dữ liệu cũng cho thấy hình thức hưởng BHXH một lần đặc biệt thu hút lao động trẻ và lao động nữ. Năm 2019, khoảng 69% trường hợp hưởng BHXH một lần của phụ nữ là những người dưới 35 tuổi (Hình 2.7). Việc xin hưởng BHXH một lần sớm như vậy là xu hướng không nằm ngoài dự đoán, bởi chính ở giai đoạn tuổi trẻ này hầu hết lao động trẻ không quan tâm nhiều đến nhu cầu hưởng lương hưu khi về già. Hệ thống BHXH bắt buộc được hình thành chính nhằm tránh cách nhìn ngắn hạn đó và để khuyến khích người lao động đóng BHXH sớm, không cần đợi đến khi tuổi già, khi đó có thể đã quá muộn để đảm bảo mức lương hưu phù hợp. Mặc khác, nếu người lao động không có kỳ vọng sẽ tích lũy đủ số năm đóng BHXH để được hưởng lương hưu, họ có thể có thêm động lực để yêu cầu hưởng BHXH một lần. Cuối cùng, mối liên hệ giữa sự gia tăng số trường hợp yêu cầu hưởng BHXH một lần và xu hướng tuyển dụng rồi giãn cách công việc tại những ngành cụ thể có nữ lao động trẻ cần phải được nghiên cứu thêm.

Hình 2.7 Số trường hợp mới nghỉ hưu hưởng lương hưu và hưởng BHXH một lần theo tuổi và giới tính, Việt Nam (2019)



Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu từ BHXHVN.

**Bảng 2.8. Chi trả trợ cấp một lần theo loại trợ cấp, khu vực và giới tính (2016-2019) (% tổng số trợ cấp một lần)**

Các chế độ hưởng một lần	Khu vực tư nhân		Khu vực Nhà nước	
	Nam	Nữ	Nam	Nữ
Trợ cấp BHXH một lần				
Lương hưu tối đa	4.0%	1.9%	36.3%	57.1%
Nghỉ hưu không lương	1.4%	1.6%	2.8%	2.3%
Tử vong không liên quan đến công việc	2.1%	0.6%	16.3%	7.9%
Nghỉ việc (chờ một năm)	90.6%	94.8%	36.1%	29.6%
Các lý do khác*	1.9%	1.2%	8.4%	3.2%
<b>Tổng các trường hợp hưởng trợ cấp một lần</b>	<b>1.054.818</b>	<b>1.272.151</b>	<b>225.567</b>	<b>178.915</b>

Ghi chú: \* Bao gồm khuyết tật do tai nạn lao động, tử vong do tai nạn lao động, trợ cấp mai táng và các lý do khác.

Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu từ BHXHVN.

Phụ nữ chiếm đa số trong các trường hợp nhận BHXH một lần sau một năm ngừng đóng bảo hiểm. Trong giai đoạn 2016-2019, phụ nữ chiếm 54,8% số người lao động xin hưởng BHXH một lần và chỉ có 44,5% số người mới bắt đầu hưởng lương hưu hàng tháng. Trong cùng giai đoạn này, số lượng lao động nam xin hưởng BHXH một lần sau một năm ngừng đóng bảo hiểm gấp 4,5 lần số lượng lao động nam hưởng lương hưu và với phụ nữ thì con số này là 6,8 lần.<sup>18</sup> Thực tế này phản ánh hai điều: phụ nữ có xu hướng yêu cầu hưởng BHXH một lần cao hơn và khả năng hưởng lương hưu hàng tháng của họ thấp hơn.

Một báo cáo chuyên sâu gần đây về BHXH một lần (Hồng và Toàn, 2018) điều tra về tác động giới và tác động xã hội của hình thức này đã kết luận đây là hình thức trợ cấp được yêu cầu phổ biến, đặc biệt ở lao động trẻ là nữ và lao động có trình độ văn hóa và tay nghề thấp (hầu hết chưa tốt nghiệp cấp 3), điều này có ảnh hưởng tiêu cực đến cơ hội hưởng lương hưu của họ trong tương lai. Các tác giả cũng chỉ ra rằng thị trường việc làm không có khả năng tạo công việc dài hạn khiến cho những người lao động gặp khó khăn kinh tế nên họ ưu tiên những nhu cầu trước mắt và yêu cầu hưởng BHXH một lần, dù phải đánh đổi bằng việc giảm đi quyền hưởng lương hưu trong tương lai.

Ngoài ra, ngay cả khi tỷ lệ rút hưởng BHXH một lần có giảm đi bằng một cách nào đó, người lao động vẫn có xu hướng lựa chọn chế độ này thay cho hưởng hưu trí thông thường. Chế độ hưởng BHXH một lần mang tới một thách thức đặc biệt đối với việc đảm bảo mức hưởng thoả đáng cho phụ nữ do phụ nữ có tuổi thọ trung bình cao hơn so với nam giới.

**2.3.2 Những đặc điểm thiết kế làm tăng khoảng cách giới**

Theo thiết kế thì trợ cấp một lần khi nghỉ hưu có lợi cho người lao động có thời gian công tác dài. Phụ nữ cần đóng BHXH hơn 30 năm và nam giới là hơn 35 năm để đạt tỷ lệ hưởng lương 75% và đủ điều kiện hưởng trợ cấp một lần khi nghỉ hưu cho những năm đóng BHXH vượt quá yêu cầu. Trợ cấp một lần khi nghỉ hưu chiếm 9,1% của toàn bộ trợ cấp một lần đã chi trả trong giai đoạn 2016-2019 (tỷ lệ nam giới nhỉnh hơn phụ nữ ở mức 9,7% đối với nam và 8,7% đối với nữ).<sup>19</sup>

18 ILO tính toán dựa trên số liệu của BHXHVN được trình bày trong Bảng 2.8.  
19 ILO ước tính dựa trên số liệu của BHXHVN.

Trường hợp hưởng BHXH một lần lại có khác biệt. Số trường hợp yêu cầu hưởng BHXH một lần tăng cao sau khi ngừng đóng bảo hiểm trong một năm dấy lên mối quan ngại về ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình tích lũy đóng BHXH cần thiết để đủ điều kiện hưởng lương hưu (Hong và Toàn, 2018). Do điều kiện hưởng đối với chế độ tử tuất cũng yêu cầu người lao động đã qua đời trước đó đóng BHXH đủ số năm tối thiểu (xem phía dưới), việc hưởng BHXH một lần cũng có thể đi ngược lại chức năng đảm bảo cho thân nhân của người lao động đã qua đời. Khi lao động nam đã hưởng BHXH một lần, họ có thể mất quyền hưởng lương hưu và đồng thời gián tiếp ảnh hưởng tới quyền hưởng trợ cấp tuất của người thân của họ, bao gồm vợ và con cái trong diện phụ thuộc.

Do vậy, khi đánh giá chế độ BHXH một lần và nếu coi đây là một chính sách an sinh xã hội thì cần cân nhắc giữa những lợi ích mà chế độ này mang lại trong việc giải tỏa những khó khăn kinh tế trong trường hợp mất việc làm cho người lao động và gia đình của họ bên cạnh sự đánh đổi việc đảm bảo an sinh xã hội trong tương lai.

## 2.4 Chế độ tử tuất

Tương tự như chế độ hưu trí, có hai hình thức hưởng chế độ tử tuất: hưởng trợ cấp tuất hàng tháng và trợ cấp tuất một lần. Để thân nhân được hưởng trợ cấp tuất hàng tháng, người lao động chết phải đóng BHXH đủ từ 15 năm trở lên và chưa nhận quyền hưởng (chưa nhận BHXH một lần) hoặc người lao động chết do tai nạn lao động hay bệnh nghề nghiệp; người hưởng lương hưu hoặc người hưởng trợ cấp tai nạn nghề nghiệp, bệnh nghề nghiệp với mức suy giảm khả năng lao động từ 61%.<sup>20</sup> Hình thức hưởng trợ cấp tuất không áp dụng đối với BHXH tự nguyện (thay vào đó, thân nhân của người lao động chết nhận trợ cấp tuất một lần).

Thân nhân của người lao động chết có thể hưởng trợ cấp tuất hàng tháng bao gồm (1) con từ 0-17 tuổi hoặc ở bất cứ độ tuổi nào nếu bị suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên; (2) vợ góa từ đủ 55 tuổi trở lên và chồng góa từ đủ 60 tuổi trở lên bị suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên; (3) thân nhân gia đình là người phụ thuộc, từ đủ 55 tuổi trở lên (nữ) và từ đủ 60 tuổi trở lên (nam) hoặc suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên. Để nhận được hỗ trợ này, tất cả thân nhân là người trưởng thành phải phải không có thu nhập hoặc có thu nhập hằng tháng nhưng thấp hơn mức lương cơ sở. Trợ cấp tuất hàng tháng bằng 50% mức lương cơ sở cho mỗi thân nhân đủ điều kiện hưởng (tối đa bốn thân nhân đủ điều kiện). Trợ cấp tuất một lần được chi trả trong trường hợp thân nhân của người lao động chết không thuộc diện hưởng trợ cấp tuất hàng tháng hoặc thuộc diện hưởng trợ cấp tuất hàng tháng nhưng có nguyện vọng hưởng trợ cấp tuất một lần. Trợ cấp tuất một lần cũng có thể áp dụng với thân nhân của người lao động chết đóng BHXH tự nguyện, người đang hưởng lương hưu theo BHXH tự nguyện (xem Bảng II.5 của Phụ lục II để biết thêm chi tiết về tiền trợ cấp).

Trợ cấp tuất hàng tháng là một thành tố cơ bản của mô hình truyền thống đảm bảo thu nhập ở tuổi già dựa trên cơ cấu nam giới là nguồn thu nhập chính trong gia đình. Mục tiêu của chế độ này là đảm bảo về kinh tế cho thân nhân là người phụ thuộc trong trường hợp người lao động chết là trụ cột về thu nhập của gia đình, thông thường đối tượng thụ hưởng chính là phụ nữ. Ở nhiều quốc gia phát triển, trợ cấp tuất từ lâu đã là công cụ chính để đảm bảo kinh tế cho phụ nữ cao tuổi và đảm bảo rằng trong trường hợp người lao động chính chết thì người còn lại và trẻ em vẫn được bảo vệ. Đồng thời, trợ cấp tuất hàng tháng cũng gặp nhiều hoài nghi từ góc độ bình đẳng giới do chính sách này có xu hướng mặc định và tái diễn sự phụ thuộc về

20 Tham khảo Bảng II.4 trong phần Phụ lục II để biết thêm chi tiết.

kinh tế của phụ nữ hơn là khuyến khích sự tự chủ kinh tế của họ. Tuy nhiên, trong bối cảnh nhiều phụ nữ không có lương hưu thỏa đáng, phần lớn do họ tham gia vào thị trường lao động không toàn thời gian và lâu dài, thì hỗ trợ tuất vẫn rất quan trọng đối với nhiều phụ nữ.

2.4.1 Những thách thức hiện nay

Chênh lệch diện bao phủ theo giới

Bảng 2.9 liệt kê số liệu và phân bổ trợ cấp tuất hàng tháng từ năm 2013-2016 chia theo giới của người có phát sinh trợ cấp (*không* phải người hưởng trợ cấp). Hầu hết người lao động chết có phát sinh trợ cấp là nam giới. Ngoài ra, trong số các trường hợp lao động nữ chết có phát sinh trợ cấp chỉ có 7-17% (tùy theo năm và khu vực) là trợ cấp tuất hàng tháng, các trường hợp còn lại là trợ cấp tuất một lần hoặc trợ cấp mai táng. Phụ nữ thường trẻ hơn chồng và có tuổi thọ cao hơn, do đó có nhiều khả năng trở thành góa chồng hơn nam giới góa vợ. Hơn nữa, để đạt điều kiện hưởng trợ cấp tuất hàng tháng, thân nhân là người trưởng thành phải không có thu nhập hoặc thu nhập hàng tháng thấp hơn mức lương cơ sở, đây là hoàn cảnh thường gặp ở thân nhân là vợ hơn thân nhân là chồng. Hầu hết thân nhân hưởng trợ cấp tuất hàng tháng của lao động nam chết là góa phụ (khoảng 80% năm 2016).

**Bảng 2.9. Số lượng trường hợp hưởng trợ cấp tuất hàng tháng theo giới tính của người lao động chết, Việt Nam (2013-2016)**

Năm	Tổng số người lao động chết có phát sinh trợ cấp tuất		% số lao động chết có phát sinh trợ cấp tuất hàng tháng		Các loại trợ cấp (% tất cả trường hợp hưởng trợ cấp tuất hàng tháng)					
					Thân nhân là vợ/chồng		Trẻ mồ côi		Thân nhân khác	
	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ
Nhà nước										
2013	19 128	4 911	41%	16%	72%	23%	24%	49%	39%	84%
2014	20 793	5 387	42%	16%	69%	23%	22%	45%	42%	80%
2015	20 487	5 508	41%	17%	69%	28%	21%	40%	41%	79%
2016	18 098	4 614	35%	11%	81%	47%	13%	28%	30%	63%
Tư nhân										
2013	17 915	6 160	32%	9%	80%	39%	14%	30%	28%	67%
2014	19 328	6 660	32%	9%	76%	33%	15%	31%	34%	70%
2015	21 845	7 755	31%	10%	76%	40%	15%	30%	32%	68%
2016	21 175	7 898	27%	7%	80%	49%	14%	32%	28%	50%

Ghi chú: Giới ở đây nói đến người lao động chết có phát sinh trợ cấp tuất, không nói đến người hưởng trợ cấp.

Nguồn: ILO (2020), Bảng 10, 11 và 12, dựa theo dữ liệu của BHXHVN.



**Chênh lệch về chế độ và mức độ thoả đáng theo giới**

Nhìn chung, số trường hợp hưởng trợ cấp tuất hàng tháng còn thấp, số tiền bình quân của trợ cấp tuất hàng tháng cũng thấp do được tính dựa theo mức lương cơ sở và cách tính này áp dụng cho tất cả trường hợp thân nhân là nam và nữ. Ngược lại, trợ cấp tuất một lần được tính dựa trên mức bình quân tiền lương tháng đóng BHXH của người lao động chết, do đó có thể tạo động lực khiến thân nhân lựa chọn hưởng trợ cấp tuất một lần thay vì trợ cấp tuất hàng tháng. Tương tự như chế độ hưu trí, việc thân nhân có thể lựa chọn giữa trợ cấp tuất hàng tháng và trợ cấp tuất một lần có thể đi ngược lại mục đích đảm bảo an ninh thu nhập theo thời gian cho thân nhân của người lao động chết.

**2.4.2 Các đặc điểm thiết kế làm tăng khoảng cách giới**

**Ở Việt Nam, mức trợ cấp tuất hàng tháng tương đối thấp và có ít người lao động được hưởng chế độ này.** Nếu người lao động chết chưa đóng BHXH đủ 15 năm thì vợ/chồng không đủ điều kiện hưởng trợ cấp tử tuất. Điều kiện hưởng trợ cấp tuất bao gồm độ tuổi của thân nhân cũng tương tự như quy định tuổi nghỉ hưu và thu nhập của thân nhân không vượt quá mức lương cơ sở (như quy định về lương hưu tối thiểu). Những điều kiện này hạn chế mức độ bao phủ của hình thức trợ cấp này. Mặt khác, xét về mức hưởng thoả đáng, trợ cấp tuất hàng tháng cũng bị hạn chế: **trợ cấp không tính theo thu nhập mà là tỷ lệ cố định, và giá trị tương đối thấp vì được tính bằng 50% mức lương cơ sở của mỗi thân nhân đủ điều kiện.** Ngoài ra, thực tế trợ cấp tuất một lần dựa trên mức thu nhập đóng bảo hiểm trung bình có thể khiến thân nhân lựa chọn hình thức trợ cấp này thay vì trợ cấp tuất thông thường. Khi đến tuổi nghỉ hưu, việc thân nhân lựa chọn hưởng trợ cấp tuất một lần có thể giúp giảm khó khăn kinh tế trước mắt nhưng sẽ đi ngược lại với mục tiêu đảm bảo an ninh thu nhập cho thân nhân sau này.



Xét tổng thể thì **chế độ tử tuất không phải là một chế độ thực sự hào phóng, mà chủ yếu được xây dựng như một công cụ nhằm đảm bảo phụ nữ trong độ tuổi nghỉ hưu mà chưa có lương hưu có thể được nhận một mức trợ cấp cơ bản**. Đối với nhiều phụ nữ, việc người chồng qua đời sẽ đột ngột làm giảm thu nhập và mức sống, cần có sự hỗ trợ từ hệ thống an sinh xã hội. Tỷ lệ hưởng trợ cấp tuất hàng tháng thấp cũng là một vấn đề đáng quan tâm. Những vấn đề này cần được nghiên cứu thêm để đánh giá điều kiện sống của góa phụ trong các hoàn cảnh khác nhau và xác định được các phương án chính sách đảm bảo kinh tế đầy đủ cho họ, ngay sau khi người chồng qua đời và cả về dài hạn với chế độ tuất hàng tháng. Hơn nữa, những hạn chế của chế độ trợ cấp tuất hàng tháng sẽ thúc đẩy nhu cầu cần thiết phải xây dựng các gói trợ cấp đầy đủ dựa trên quyền cho cả trẻ em và người lớn tuổi, không liên quan đến vị trí trong gia đình, gồm một gói trợ cấp trẻ em mang tính phổ cập (theo đề xuất của McClanahan, Gelders và Ramírez López 2019) và một khoản trợ cấp hưu trí xã hội không dựa trên đóng góp phổ cập với mức hưởng thỏa đáng, theo đề xuất trong Phần 3 của báo cáo này.

2.5. Chế độ thai sản

Phụ nữ tham gia BHXH bắt buộc sẽ được hưởng một số quyền lợi an sinh xã hội khi mang thai và sau khi sinh con. Lao động nữ được nghỉ việc hưởng chế độ thai sản trước và sau khi sinh con 6 tháng, mức hưởng mỗi tháng bằng 100% mức bình quân tiền lương tháng đóng BHXH của 06 tháng trước khi nghỉ việc hưởng chế độ thai sản. Lao động nữ mang thai cũng được nghỉ việc để đi khám thai 5 lần, mỗi lần 1 ngày và được nghỉ từ 10 đến 50 ngày trong trường hợp sẩy thai. Người mẹ nhờ mang thai hộ được nghỉ việc hưởng chế độ thai sản từ khi nhận con cho đến khi con đủ 6 tháng tuổi. Ngược lại, nam giới chỉ có 5 ngày nghỉ hưởng chế độ thai sản (được nâng lên thành 14 ngày trong các trường hợp đặc biệt). Trường hợp người mẹ chết hoặc không đủ sức khỏe để chăm sóc con do rủi ro sau sinh, người cha được nghỉ việc hưởng chế độ thai sản đối với thời gian còn lại của người mẹ cho đến khi con đủ 6 tháng. Chế độ thai sản cho phép nghỉ có lương cho đến khi con đủ 6 tháng tuổi trong trường hợp nhận con nuôi và nghỉ có lương từ 7 đến 15 ngày trong trường hợp thực hiện các biện pháp tránh thai. Cuối cùng, trường hợp người mẹ tham gia BHXH sẽ được trợ cấp một lần bằng 2 lần mức lương cơ sở (hoặc nếu người mẹ không tham gia BHXH thì người cha tham gia BHXH sẽ hưởng trợ cấp này), khi sinh con hoặc nhận con nuôi dưới 6 tháng tuổi (xem Bảng II.6 của Phụ lục II để biết thêm chi tiết).



**Bảng 2.10 Tổng hợp chế độ nghỉ thai sản có lương cho người mẹ tại một số quốc gia năm 2018 (tính theo tỷ lệ % thu nhập và số tuần)**

Quốc gia	Nghỉ thai sản có lương			Nghỉ thai sản có lương cho cha mẹ và nghỉ chăm con tại nhà có lương dành cho người mẹ <sup>1</sup>			Tổng thời gian nghỉ có lương dành cho người mẹ		
	Thời gian	Trợ cấp (%)	Tương ứng mức đầy đủ	Thời gian	Trợ cấp (%)	Tương ứng mức đầy đủ	Thời gian	Trợ cấp (%)	Tương ứng mức đầy đủ
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = (1) + (4)	(8)	(9)
Úc	18,0	42,9	7,7	0,0	0,0	0,0	18,0	42,9	7,7
Trung Quốc	14,0	100,0	14,0	0,0	0,0	0,0	14,0	100,0	14,0
Indonesia	13,0	100,0	13,0	0,0	0,0	0,0	13,0	100,0	13,0
Nhật Bản	14,0	67,0	9,4	44,0	59,9	26,4	58,0	61,6	35,8
Hàn Quốc	12,9	80,2	10,3	52,0	28,5	14,8	64,9	38,8	25,1
New Zealand	18,0	46,8	8,4	0,0	0,0	0,0	18,0	46,8	8,4
Singapore	16,0	100,0	16,0	0,0	0,0	0,0	16,0	100,0	16,0
Thái Lan	12,9	100,0	12,9	0,0	0,0	0,0	12,9	100,0	12,9
Việt Nam	<b>26,0</b>	<b>100,0</b>	<b>26,0</b>	0,0	0,0	0,0	<b>26,0</b>	<b>100,0</b>	<b>26,0</b>
Trung bình của OECD <sup>2</sup>	18,1	n/a	n/a	35,8	n/a	n/a	53,9	n/a	n/a

Ghi chú: Dữ liệu chỉ phản ánh các chế độ thực hiện ở cấp quốc gia hoặc liên bang. Để biết thêm thông tin chi tiết về con số ước tính cấp quốc gia, xin vui lòng tham khảo báo cáo về các quốc gia OECD (2019).

n/a = không có dữ liệu

1. Thời gian nghỉ thai sản có lương cho cha mẹ và giai đoạn tiếp sau nghỉ chăm sóc tại nhà để chăm sóc con nhỏ.
2. Trung bình không theo gia quyền ở các quốc gia trong khối OECD.

Nguồn: OECD (2019).

Chế độ thai sản của Việt Nam nằm trong số những hệ thống hào phóng nhất trong khu vực về thời gian nghỉ và tỷ lệ hưởng (Bảng 2.10). Chế độ thai sản tuân thủ Công ước số 102 của ILO về các tiêu chuẩn tối thiểu, trong đó quy định trợ cấp tiền mặt định kỳ trong 12 tuần với mức trợ cấp bằng 45% mức tiền lương tham chiếu; tuân thủ Công ước số 183 (2000) về Bảo vệ bà mẹ quy định 14 tuần nghỉ thai sản với mức trợ cấp bằng 2/3 thu nhập trước khi nghỉ thai sản; và tuân thủ Khuyến nghị số 191 về Bảo vệ bà mẹ quy định 18 tuần nghỉ thai sản nhận trợ cấp bằng 100% mức thu nhập trước khi nghỉ thai sản.

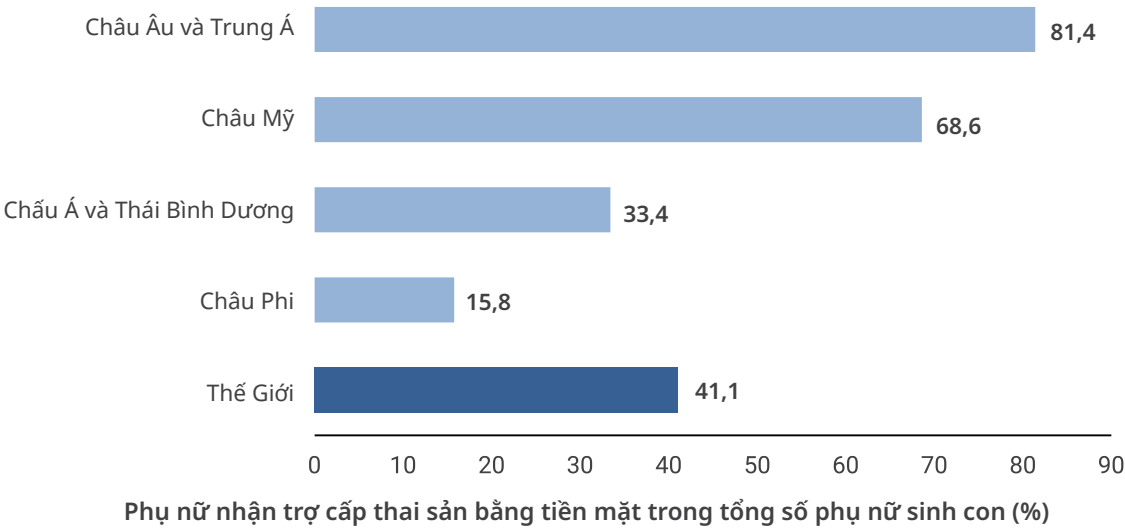
2.5.1 Các thách thức hiện nay

**Hạn chế chính của chế độ thai sản ở Việt Nam là diện bao phủ thấp.** Chỉ có người lao động tham gia BHXH bắt buộc được hưởng chế độ thai sản.<sup>21</sup> Người lao động tham gia BHXH tự nguyện không được hưởng chế độ thai sản. Và điều quan trọng nhất, xét về quy mô dân số, là phần lớn phụ nữ không tham gia BHXH **do họ không tham gia lực lượng lao động hoặc do họ là người làm công ăn lương phi chính thức hoặc là người làm công không hưởng lương.**

21 Ngoại trừ người lao động nữ ở cấp xã, phường, thị trấn có tham gia hệ thống bảo hiểm bắt buộc nhưng không được hưởng chế độ thai sản hay các chế độ ngắn hạn khác.



**Hình 2.8. Diện bao phủ hiện tại cho bà mẹ có con sơ sinh: Tỷ lệ phụ nữ sinh con hưởng trợ cấp thai sản bằng tiền mặt, theo vùng, năm 2015 hoặc năm gần nhất có số liệu**



*Ghi chú: Tỷ lệ phụ nữ sinh con được hưởng chế độ thai sản: tỷ lệ phụ nữ hưởng chế độ thai sản so với phụ nữ sinh con trong cùng năm. Ước tính trong khu vực và trên toàn cầu có trọng số bởi số phụ nữ sinh con.*

*Nguồn: Trích từ ILO (2017a), Hình 3.5 và trang 32, dựa theo Dữ liệu An sinh xã hội Thế giới, SSI; ILOSTAT, Viễn cảnh Dân số Thế giới của LHQ; các nguồn quốc gia.*

Ước tính **trong năm 2019, chỉ 30% phụ nữ trong lực lượng lao động được hưởng chế độ thai sản** (số lượng lao động nữ đăng ký tham gia bảo hiểm bắt buộc, xem Hình 2.1 ở phần trên). Có thể thấy rằng không phải tất cả phụ nữ đều đang tham gia lực lượng lao động, nên mức độ bảo vệ trên thực tế còn thấp hơn nữa. Diện bao phủ cao hơn ở nhóm phụ nữ trong độ tuổi sinh đẻ (15-49) (ước tính ở mức 39%) do tỷ lệ tham gia BHXH cao hơn ở giai đoạn tuổi trẻ. Tập trung cụ thể vào nhóm phụ nữ có con sơ sinh, ILO ước tính tỷ lệ bao phủ ở Việt Nam là 44,5% năm 2015 (ILO 2017a, trang 264). Mức tỷ lệ này cao hơn đáng kể so với trung bình khu vực châu Á và Thái Bình Dương (33,4%) nhưng lại thấp hơn đáng kể so với các khu vực khác như châu Mỹ (68,6%) hoặc châu Âu và Trung Á (81,4%) nơi hầu hết phụ nữ đều được hưởng trợ cấp thai sản bằng tiền mặt (Hình 2.8). Ngược lại, phần lớn phụ nữ Việt Nam không đạt điều kiện để hưởng chế độ nghỉ thai sản có lương khi sinh con hoặc nhận con nuôi. Khác với chế độ hưu trí vẫn có trợ cấp cho trường hợp không tham gia BHXH (dù vẫn còn hạn hẹp), phụ nữ không tham gia BHXH khi nghỉ thai sản sẽ không có phương án trợ cấp cho trường hợp không tham gia BHXH.

Do đó, công tác bảo vệ thai sản ở Việt Nam được chia ra giữa một hệ thống bảo vệ chặt chẽ cho bà mẹ tham gia BHXH bắt buộc với một bên không hề có một hình thức bảo vệ nào. **Thách thức chính là mở rộng diện bao phủ tới nhiều phụ nữ hơn nữa, những người hiện không được bảo vệ thai sản.** Thiếu công tác bảo vệ thai sản không chỉ ảnh hưởng đến thu nhập và thời gian công tác của phụ nữ mà còn ảnh hưởng đến sức khỏe của bà mẹ, trẻ em và của cả gia đình. Mở rộng diện bao phủ dường như là thách thức chính cấp bách nhất đối với chế độ thai sản từ cả phương diện an sinh xã hội và bình đẳng giới.

Bên cạnh tăng cường khả năng tiếp cận, **thách thức thứ hai đối với chế độ thai sản ở Việt Nam từ quan điểm bình đẳng giới là chính sách hầu hết tập trung vào người mẹ.** Thật vậy, chế độ thai sản cho phép người mẹ có thời gian nghỉ có lương rất dài nhưng chỉ dành cho

người cha một vai trò rất hạn chế trong việc chăm sóc con cái. Thời gian nghỉ việc hưởng chế độ thai sản của người cha rất ngắn và không có phương án nghỉ để khuyến khích các ông bố tham gia vào việc chăm sóc con. Tăng thời gian nghỉ việc hưởng chế độ thai sản cho cha mẹ và khuyến khích người lao động đăng ký hưởng chế độ này góp phần quan trọng vào cải thiện các kết quả đầu ra liên quan đến giới do biện pháp này hỗ trợ phân chia đồng đều trách nhiệm chung trong gia đình. Việc cải thiện mức khai báo thu nhập đóng bảo hiểm và do đó nâng cao mức thu nhập cơ sở đóng bảo hiểm là điều kiện tiên quyết mang lại thành công cho chính sách này bên cạnh nhiều chính sách khác. Một thực tế cho thấy dù chế độ nghỉ việc hưởng thai sản cho cha mẹ tại các quốc gia như Nhật Bản và Hàn Quốc được quy định rộng rãi hơn, nhưng tỷ lệ đăng ký hưởng lại thường thấp. Tương tự như Việt Nam, nguyên nhân có thể là do nam giới có thu nhập cao hơn, chính vì thế khoản tiền lương mất đi vẫn lớn hơn so với khoản tài chính được bù đắp khi nghỉ chăm con. Thực trạng khai báo mức thu nhập đóng bảo hiểm thấp hơn thực tế diễn ra phổ biến tại Việt Nam hiện nay khiến vấn đề càng trở nên trầm trọng.

## 2.6. Chế độ ốm đau

Chế độ ốm đau cũng chỉ áp dụng cho những lao động tham gia BHXH bắt buộc. Chế độ ốm đau bao gồm nghỉ ốm đau có hưởng lương do làm việc dưới điều kiện bình thường hoặc đặc thù, mắc các bệnh cần chữa trị dài ngày, phục vụ trong quân đội, chăm sóc con ốm và phục hồi sức khỏe. Số ngày nghỉ được hưởng mỗi năm phụ thuộc vào thời gian tham gia BHXH của mỗi lao động. Làm việc trong điều kiện bình thường, lao động được hưởng 30 ngày nếu đã đóng BHXH dưới 15 năm; 40 ngày nếu đã đóng từ đủ 15 năm đến dưới 30 năm; 60 ngày nếu đã đóng từ đủ 30 năm trở lên. Làm việc trong điều kiện đặc thù, lao động được hưởng 40 ngày nếu đã đóng BHXH dưới 15 năm; 50 ngày nếu đã đóng từ đủ 15 năm đến dưới 30 năm; 70 ngày nếu đã đóng từ đủ 30 năm trở lên. Trong tất cả các trường hợp nghỉ ốm đau, lao động được hưởng 75% tiền lương tháng đóng BHXH (ngoại trừ trường hợp phục vụ trong quân đội được hưởng 100% và phục hồi sức khỏe được hưởng 30% lương cơ bản) (chi tiết xem tại Bảng II.7, Phụ lục II).

### 2.6.1 Các thách thức hiện nay

**Cũng như chế độ thai sản, hạn chế chính của chế độ ốm đau là độ bao phủ thấp.** Như trình bày tại Hình 2.1 ở trên, trong năm 2019, ước tính 30% lao động nữ và 21,3% lao động nam trong lực lượng lao động được hưởng chế độ ốm đau (người lao động đăng ký BHXH bắt buộc). Bảo vệ kinh tế cho lao động hưởng lương và lao động không hưởng lương trong khu vực phi chính thức khi ốm đau là việc không dễ dàng. Tại Việt Nam cũng như các quốc gia thu nhập thấp và trung bình khác, điều này có nghĩa rằng bệnh tật tác động đáng kể đến lộ trình công việc và thu nhập, đồng thời mang lại khó khăn kinh tế cho cả gia đình. Cũng như thai sản, đối với những lao động này, ốm đau có thể dẫn đến thu nhập sụt giảm mạnh, khiến họ chỉ có thể dựa vào hỗ trợ từ gia đình mà không có cơ chế bảo vệ họ khỏi cảnh nghèo. Nhu cầu cuộc sống cấp thiết có thể buộc nhiều lao động phải tiếp tục làm việc trong tình trạng ốm đau, khiến sức khỏe của họ gặp rủi ro lớn hơn.

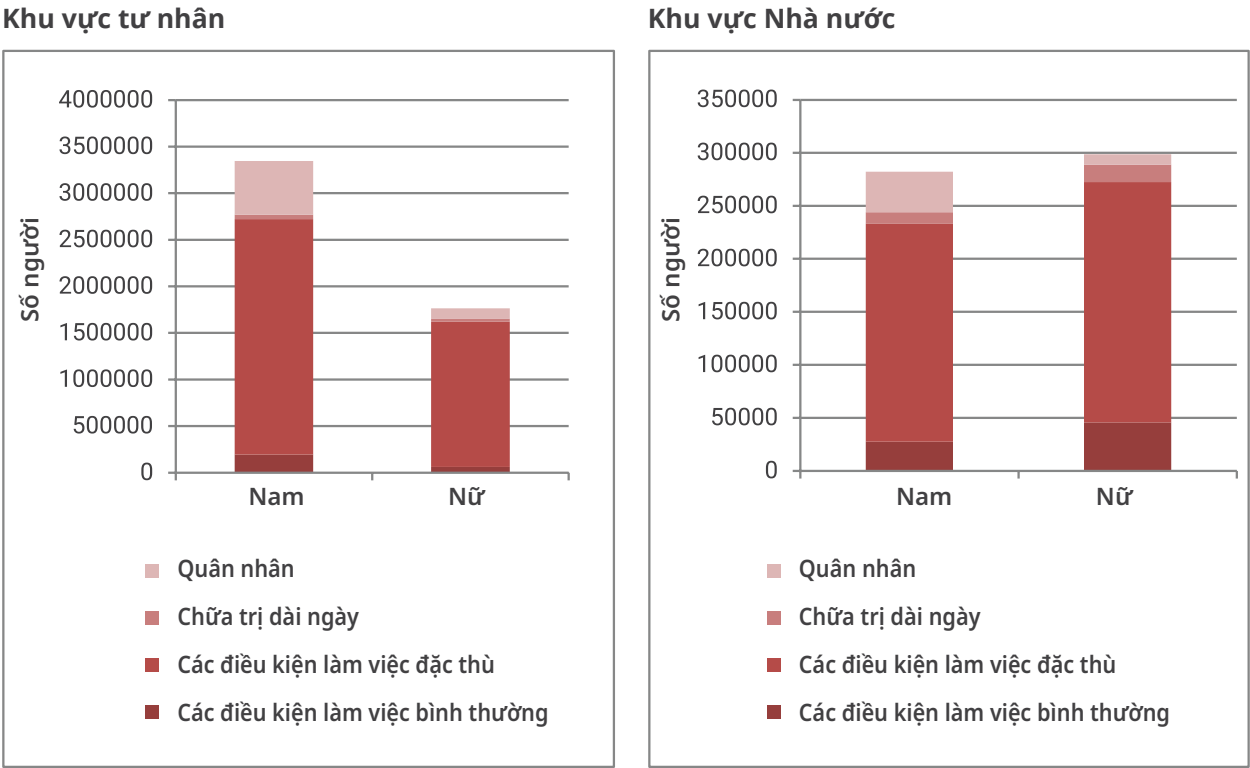
Tình hình phân bổ chế độ ốm đau theo giới và theo khu vực được thể hiện tại Hình 2.9. **Mức độ bao phủ của phụ nữ cao hơn nhưng tỷ lệ hưởng chế độ ốm đau hàng năm của họ lại thấp hơn đáng kể so với nam giới.** Khu vực tư nhân chiếm đa số trường hợp hưởng chế độ (90% tổng số trường hợp như trình bày tại Hình 2.9). Tỷ lệ nam và nữ hưởng chế độ ốm đau tương đương nhau trong khu vực Nhà nước. Cách biệt chính xảy ra ở khu vực tư nhân khi tỷ lệ lao động nam hưởng chế độ ốm đau cao gấp đôi lao động nữ.<sup>22</sup> Nhìn chung, phụ nữ hưởng 36,2% tổng số trợ cấp ốm đau đã chi trả.

22 Cần có nghiên cứu thêm về thực hiện trợ cấp ốm đau để hiểu nguyên nhân của sự chênh lệch này. Điều quan trọng là phải đánh giá được những nguy cơ mà phụ nữ phải đối mặt chưa được bao gồm trong nghỉ ốm đau.



Cần nghiên cứu thêm về nguyên nhân của hiện tượng này. Một lý giải có thể là tỷ lệ nam giới lao động trong các ngành nghề nặng nhọc, độc hại hoặc nguy hiểm cao hơn nữ giới.

Hình 2.9. Số trường hợp hưởng chế độ ốm đau theo giới tính và theo khu vực tại Việt Nam năm 2015



Nguồn: ILO (2020), Bảng 15, dựa trên dữ liệu của BHXHVN.

2.6.2 Các đặc điểm thiết kế làm tăng khoảng cách giới

Việc quy định số ngày nghỉ ốm đau khác nhau dựa trên thời gian đóng BHXH có thể gây bất bình đẳng giới bởi phụ nữ thường có thời gian làm việc hưởng lương ngắn hơn nam giới.

Luật BHXH cũng quy định lao động nữ và nam tham gia BHXH có quyền nghỉ tối đa 20 ngày làm việc nếu con dưới 3<sup>23</sup> tuổi hoặc 15 ngày làm việc nếu con từ 3 đến 7 tuổi. Số ngày nghỉ tối đa này tính trên đầu trẻ mỗi năm. Trong khi Luật BHXH quy định cả cha và mẹ đều được hưởng số ngày nghỉ này, theo báo cáo của UN Women và các đối tác liên quan (2018), Bộ luật Lao động quy định chế độ nghỉ chăm con ốm chỉ áp dụng đối với lao động nữ. Điều này làm những định kiến giới càng thêm trầm trọng.<sup>24</sup>

23 Luật số 58/2014/QH13, Điều 27 và Thông Tư số 59/2015/ TT-BLĐTBXH, Điều 5

24 Bộ Luật lao động 2019, Điều 141

■ ■ Tôi bắt đầu đi làm từ năm 20 tuổi với công việc bóc vỏ hạt điều. Tôi không có bảo hiểm và tôi thậm chí không biết đến sự tồn tại của bảo hiểm. Nếu 13 năm qua tôi được đóng bảo hiểm thì thật tốt. Tôi nghe nói là những người lao động theo hợp đồng như chúng tôi không nhận được gì khi nghỉ hưu.

► **Chị H., 45 tuổi, làm nghề tự do, Tỉnh Bình Dương**

### ► 3. Hướng đến một hệ thống BHXH tích hợp, toàn diện và bình đẳng giới

Trong phần 2, bản báo cáo trình bày chi tiết các thách thức hiện nay của hệ thống an sinh xã hội nhìn từ góc độ giới cũng như cách thức các kết quả về giới trong chế độ hưu trí phụ thuộc vào đặc thù giới của thị trường lao động, quy định của hệ thống hưu trí về điều kiện hưởng và cách tính mức hưởng. Rõ ràng bất bình đẳng giới trong hệ thống BHXH Việt Nam là hệ quả của một số đặc điểm trong cuộc sống của phụ nữ mà hệ thống BHXH chưa xét đến đầy đủ. Quá trình rà soát luật BHXH đang diễn ra tại Việt Nam có thể là một cơ hội để thúc đẩy các biện pháp tăng cường bình đẳng giới trong thiết kế và triển khai nhiều chế độ khác nhau trong hệ thống.

**Một số biện pháp đề ra trong Nghị Quyết Trung ương Đảng số 28-NQ/TW và Đề án Cải cách chính sách BHXH có thể tác động tích cực đến vấn đề bình đẳng giới. Điều này sẽ phụ thuộc vào một số đặc điểm trong thiết kế chính sách mà chưa được quy định rõ trong các văn bản pháp luật hiện hành.** Thiết kế chính sách thực sự đóng vai trò quan trọng trong việc cụ thể hóa mục tiêu xây dựng hệ thống an sinh xã hội đáp ứng giới. Phần này tập trung vào các đặc điểm trong thiết kế chính sách có ý nghĩa đảm bảo bình đẳng giới, bao gồm các khuyến nghị giúp hệ thống BHXH tại Việt Nam đáp ứng tốt hơn nhu cầu của phụ nữ và chuẩn bị sẵn sàng hơn để đạt được các kết quả về bình đẳng giới.

Bên cạnh những đặc điểm trong thiết kế chính sách BHXH được thảo luận trong phần dưới đây, cần lưu ý rằng việc đảm bảo bình đẳng giới trong bảo vệ về kinh tế - xã hội và đảm bảo phúc lợi **không chỉ dừng lại ở BHXH, mà còn đòi hỏi một biện pháp ứng phó toàn diện nhằm giải quyết nhiều nhu cầu và rủi ro khác nhau mà phụ nữ phải đối mặt trong cuộc sống.** Điều này đồng nghĩa với việc không chỉ xây dựng hệ thống BHXH nhạy cảm giới, mà còn chính sách thị trường lao động, chính sách và dịch vụ công chất lượng cao, giúp dung hòa tốt hơn giữa công việc tạo thu nhập và nghĩa vụ chăm sóc, bao gồm việc phát triển hệ thống dịch vụ công về chăm sóc trẻ em. Từng chính sách trong đó có thể vừa góp phần đáp ứng nhu cầu đặc thù của người lao động, vừa củng cố lẫn nhau và tạo ra thêm lợi ích xét về kết quả an sinh xã hội và phúc lợi dành cho phụ nữ trong nhiều vai trò khác nhau trong cuộc sống - từ khi làm con, làm mẹ, làm vợ, làm người lao động đến khi nghỉ hưu.

Cải cách chính sách BHXH để BHXH thực sự là một trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội, từng bước mở rộng vững chắc diện bao phủ BHXH, hướng tới mục tiêu BHXH toàn dân. Phát triển hệ thống BHXH linh hoạt, đa dạng, đa tầng, hiện đại và hội nhập quốc tế theo nguyên tắc đóng-hưởng, công bằng, bình đẳng, chia sẻ và bền vững. Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước và phát triển hệ thống thực hiện chính sách BHXH tinh gọn, chuyên nghiệp, hiện đại, tin cậy và minh bạch.

► **Mục tiêu tổng quát của Nghị quyết 28-NQ/TW năm 2018**

**3.1 Đề xuất cải cách**

Hiện nay vấn đề cải cách BHXH đã được chính phủ Việt Nam đưa vào chương trình nghị sự. Năm 2018, Đảng Cộng sản Việt Nam ban hành Nghị quyết 28-NQ/TW đưa ra định hướng cải cách chính sách BHXH trong tương lai và Chính phủ đã xây dựng Chương trình Hành động thực hiện Nghị quyết 125/NQ-CP năm 2018. Mục tiêu mà những văn bản này đề ra là phát triển hệ thống BHXH đa tầng, đa dạng và hiện đại theo nguyên tắc đóng-hưởng, công bằng, bình đẳng, chia sẻ và bền vững. Cải cách cũng hướng tới mục tiêu gia tăng số lượng lao động trong khu vực phi chính thức tham gia BHXH, sửa đổi các quy định về điều kiện hưởng chế độ hưu trí theo hướng linh hoạt, mở rộng diện bao phủ bảo hiểm bắt buộc sang các đối tượng người lao động khác và sửa đổi các cơ chế điều chỉnh lương hưu (Hộp 3.1). Hệ thống trợ giúp xã hội cũng đang trong quá trình đổi mới song song với kế hoạch phát triển mở rộng (Đề án Đổi mới, phát triển trợ giúp xã hội - MPSARD) theo Quyết định số 488/QĐ-TTg năm 2017.

**Nghị quyết 28-NQ/TW đề ra mục tiêu định hướng của hoạt động cải cách BHXH là mở rộng diện bao phủ đối với người dân, đặc biệt là người lao động trong khu vực phi chính thức, “hướng tới mục tiêu BHXH toàn dân”.** Mục tiêu phấn đấu tới năm 2030 là diện bao phủ đạt khoảng 60% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHXH và đảm bảo 60% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu (BHXH hoặc trợ cấp hưu trí xã hội), 5% lực lượng lao động tham gia bảo hiểm tự nguyện và 45% lực lượng lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp được thể hiện trong Bảng 3.1.

**Bảng 3.1. Mục tiêu về diện bao phủ của Nghị quyết 28-NQ/TW và Chương trình Hành động của Chính phủ (%).**

Mục tiêu bao phủ	Đến 2021	Đến 2025	Đến 2030
Tỷ lệ lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHXH	35,0	45,0	60,0
Tỷ lệ nông dân và lao động khu vực phi chính thức tham gia BHXH tự nguyện	1,0	2,5	5,0
Tỷ lệ lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm thất nghiệp	28,0	35,0	45,0
Tỷ lệ người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, BHXH hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội	45,0	55,0	60,0

*Nguồn: Nghị quyết 28-NQ/TW và Nghị quyết số 125/NQ-CP.*

Kế hoạch cải cách của chính phủ cho thấy định hướng của các hoạt động cải cách trong thời gian tới cùng các mục tiêu và biện pháp cải cách đang được xem xét. Tuy nhiên, hiện nay nội dung của các thông số cụ thể sẽ được triển khai áp dụng (như công thức điều chỉnh mức hưởng, giá trị tỷ lệ tích lũy...) chưa được quy định chi tiết trong khi đây là yếu tố mang tính quyết định tới kết quả cuối cùng. Do đó, **nội dung đánh giá về giới được xây dựng trong báo cáo này tập trung vào một số phương án chính sách hiện có và đưa ra các khuyến nghị** về những biện pháp cải cách cụ thể mà Việt Nam có thể cân nhắc nhằm thúc đẩy bình đẳng giới.

**3.2 Quy định về điều kiện hưởng hưu trí**

Phần này đề cập chi tiết các quy định cụ thể liên quan đến chế độ hưu trí của BHXH Việt Nam có ảnh hưởng ra sao tới khả năng tiếp cận của phụ nữ cũng như tác động của các phương án cải cách thay thế.

**3.2.1 Điều kiện tối thiểu hưởng BHXH**

Sửa đổi điều kiện hưởng chế độ hưu trí theo hướng giảm dần số năm đóng BHXH tối thiểu để được hưởng chế độ hưu trí từ 20 năm xuống 15 năm, hướng tới còn 10 năm với mức hưởng được tính toán phù hợp nhằm tạo điều kiện cho người lao động cao tuổi, có số năm tham gia BHXH thấp được tiếp cận và thụ hưởng quyền lợi BHXH.

► **Nghị quyết 28-NQ/TW năm 2018, Mục III.2**

**Theo Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, yêu cầu để đủ điều kiện hưởng lương hưu hàng tháng từ BHXH là người lao động phải có tối thiểu 20 năm đóng bảo hiểm.**<sup>25</sup> Như đã trình bày trong mục 2.2.2, thời gian đóng bảo hiểm của toàn bộ người lao động tại Việt Nam nhìn chung đang ở mức thấp, thời gian tích lũy đóng bảo hiểm của phụ nữ còn thấp hơn nam giới và họ nghỉ hưu với khoảng thời gian ghi nhận đóng bảo hiểm hưởng hưu trí ngắn hơn. Trung bình, nam giới có thời gian đóng bảo hiểm nhiều hơn 4 năm so với phụ nữ. Chính điểm khác biệt quan trọng này đã tạo ra một tác động mạnh mẽ tới diện bao phủ và mức hưởng do mức hưởng được tính toán dựa trên số năm đóng bảo hiểm (để bù đắp phần nào cho vấn đề này, chính sách áp dụng tỷ lệ tích lũy cao hơn cho phụ nữ đã được ban hành và thảo luận ở phần dưới). Thời gian đóng BHXH thấp hơn ở phụ nữ là hệ quả của tỷ lệ tham gia của phụ nữ vào lực lượng lao động thấp hơn với tỷ lệ phụ nữ làm các công việc bán thời gian hoặc bị gián đoạn công việc cao hơn do phải dành nhiều thời gian hơn để chăm sóc người thân.

Tại Việt Nam, yêu cầu hiện nay về việc cần phải có tối thiểu 20 năm đóng góp gây khó khăn cho lao động nữ hơn lao động nam (xem mục 2.2.2 ở trên). Để giải quyết vấn đề này, Nghị quyết 28-NQ/TW đề xuất giảm dần yêu cầu về số năm đóng BHXH tối thiểu xuống còn 10 năm theo lộ trình. Lộ trình này có thể gồm hai giai đoạn: giai đoạn một đến năm 2024 giảm từ 20 năm xuống 15 năm và giai đoạn hai đến năm 2028 giảm từ 15 năm xuống còn 10 năm. Nội dung tiếp theo đây sẽ nghiên cứu tác động của đề xuất này tới số lượng nữ lao động được hưởng hưu trí và giá trị của khoản lương hưu.

Theo quy định của Luật Bảo hiểm xã hội hiện nay, lựa chọn duy nhất đối với những người lao động không đáp ứng đủ điều kiện đóng BHXH đó là hưởng BHXH một lần. Chính vì vậy, chúng tôi đã tiến hành đánh giá số lượng người lao động có thể đã đủ điều kiện hưởng hưu trí trong nhóm người quyết định rút hưởng BHXH một lần trong 5 năm qua nếu các yêu cầu tối thiểu 15 năm và 10 năm được áp dụng. Kết quả đánh giá trong Bảng 3.2 dưới đây.



25 Luật số 58/2014/QH13, điều 54.3.



**Bảng 3.2 Hồ sơ những lao động hưởng BHXH một lần trong khu vực tư nhân, theo khu vực và giới tính, Việt Nam (2016-2019)**

Năm	Độ tuổi trung bình	Số lượng	Mức hưởng trung bình	Mức lương tham chiếu trung bình	Số năm tích lũy trung bình	Tỷ lệ NLĐ đã đóng liên tục tối thiểu	
						15 năm (%)	10 năm (%)
Khu vực Nhà nước							
Nam							
2016	39,5	32 970	32 999 106	2 673 600	6,7	8	23
2017	40,4	20 942	36 000 351	2 780 547	6,8	8	24
2018	41,0	17 341	35 069 593	2 754 498	6,7	7	23
2019	40,7	16 980	38 287 439	2 791 392	6,8	7	23
Nữ							
2016	37,6	19 887	29 202 621	2 417 930	6,4	7	22
2017	37,6	13 976	30 246 116	2 528 032	6,1	6	19
2018	37,3	11 501	31 134 382	2 570 542	6,2	5	19
2019	36,6	11 965	36 051 354	2 726 502	6,5	5	21
Khu vực tư nhân							
Nam							
2016	36,3	186 218	20 140 457	2 905 983	3,8	1	6
2017	35,6	230 406	25 726 642	3 245 679	4,2	2	8
2018	35,0	286 844	29 797 865	3 590 212	4,4	2	9
2019	34,0	301 261	34 334 656	3 985 203	4,5	2	10
Nữ							
2016	34,3	253 847	18 190 693	2 792 306	3,6	1	4
2017	33,7	292 417	22 671 609	3 123 667	3,9	1	6
2018	33,0	346 164	27 410 851	3 486 473	4,2	2	7
2019	32,2	371 517	32 427 377	3 865 117	4,3	1	8

Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN

**Số liệu cho thấy trong năm 2019, chỉ có 8% nữ lao động trong khu vực tư nhân hưởng BHXH một lần có thời gian đóng bảo hiểm là 10 năm và chỉ 1% có thời gian đóng 15 năm.** Lý giải cho những con số ở mức thấp này đó là trung bình cả lao động nam và nữ thực hiện rút hưởng BHXH một lần chỉ sau 4 năm đóng góp. Số trường hợp rút BHXH một lần có xu hướng tăng ở cả nam và nữ trong 5 năm trở lại đây nhưng với tốc độ tăng nhanh hơn ở phụ nữ. Bên cạnh đó là xu hướng trẻ hóa ở lao động nữ rút BHXH một lần. Tính trung bình năm 2019, phụ nữ rút BHXH một lần khi mới 32 tuổi. **Điều này có nghĩa nếu xu hướng người lao động tiếp tục rút hưởng BHXH một lần tiếp tục diễn ra, tác động của việc giảm điều kiện hưởng hưu trí tối thiểu nhằm nâng cao số lượng người được hưởng lương hưu sẽ rất hạn chế.**<sup>26</sup>

Tuy nhiên, chính sách có thể tác động đáng kể lên một tỷ lệ nhỏ người lao động – những  
<sup>26</sup> Mặt khác, điều này cũng phản ánh thực tế rằng người lao động ít có khả năng đáp ứng đủ điều kiện hưởng lương hưu tối thiểu, khiến họ quyết định hưởng BHXH một lần. Trong trường hợp này cần giải quyết bằng

người đã đóng BHXH được một thời gian dài khi rút. Năm 2019, trong số phụ nữ từ 55 tuổi trở lên rút BHXH một lần, 6% sẽ đủ điều kiện hưởng lương hưu nếu điều kiện hưởng lương hưu giảm xuống còn 15 năm. Đối với nam giới từ 60 tuổi trở lên, con số này là 9%. Nếu điều kiện hưởng lương hưu giảm xuống còn 10 năm, độ bao phủ sẽ tăng đáng kể - 26% ở phụ nữ và 30% ở nam giới. Dù vậy, xét về giá trị tuyệt đối, tỷ lệ này chỉ tương ứng với 1.341 nam giới và 1.736 phụ nữ, nghĩa là tổng tỷ lệ bao phủ sẽ không tăng nhiều.

Dĩ nhiên, khi điều kiện hưởng lương hưu giảm đi đồng nghĩa với kỳ vọng được hưởng lương hưu của người lao động sẽ tăng lên và từ đó khuyến khích họ hạn chế rút BHXH một lần. Dù vậy, **kết quả báo cáo chỉ ra rằng giảm điều kiện hưởng lương hưu cũng chỉ là một trong các biện pháp cần thực hiện nhằm tăng diện bao phủ.**

**Bảng 3.3 Số trường hợp rút BHXH một lần trong khu vực tư nhân, theo giới tính và số năm đóng BHXH, Việt Nam (2016-2019)**

Năm	Nam			Nữ		
	15+	55+	60+	15+	55+	60+
Tổng số trường hợp rút BHXH một lần						
2016	186 044	10 256	5 086	253 799	7 048	1 966
2017	230 238	10 974	5 224	292 373	6 973	1 557
2018	286 697	11 770	5 171	346 142	6 950	1 354
2019	301 116	10 243	4 409	371 487	6 393	1 095
Tổng số trường hợp rút BHXH một lần đã đóng từ 15 năm trở lên						
2016	2 565	671	370	2 417	348	107
2017	4 584	958	430	3 570	377	73
2018	6 001	988	436	5 490	406	62
2019	6 641	864	395	5 403	356	61
Ttrường hợp rút BHXH một lần đã đóng từ 15 năm trở lên, tỷ lệ % rút BHXH một lần						
2016	1%	7%	7%	1%	5%	5%
2017	2%	9%	8%	1%	5%	5%
2018	2%	8%	8%	2%	6%	5%
2019	2%	8%	9%	1%	6%	6%
Tổng số trường hợp rút BHXH một lần đã đóng từ 10 năm trở lên						
2016	10 543	2 216	1 301	11 327	1 491	426
2017	18 141	2 919	1 497	16 469	1 667	387
2018	25 305	3 124	1 545	24 467	1 822	344
2019	28 799	2 759	1 341	28 235	1 736	293
Trường hợp đã đóng từ 10 năm trở lên, tỷ lệ % rút BHXH một lần						
2016	6%	22%	26%	4%	21%	22%
2017	8%	27%	29%	6%	24%	25%
2018	9%	27%	30%	7%	26%	25%
2019	10%	27%	30%	8%	27%	27%

*Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN*

cách áp dụng các điều kiện hưởng khả thi hơn.

**Do đó, kết quả nói chung cho thấy việc giảm điều kiện hưởng lương hưu về số năm đóng bảo hiểm sẽ làm tăng đáng kể tỷ lệ lao động đủ điều kiện hưởng lương hưu trong số những lao động đã tích lũy tối thiểu 10 năm đóng BHXH. Tuy nhiên, tỷ lệ này chỉ tương ứng với một số lượng lao động nhỏ bởi trung bình, người lao động rút BHXH trong vòng 4 năm sau khi tham gia hệ thống.** Nếu giảm điều kiện hưởng xuống còn 15 năm, số lượng lao động được hưởng lợi trong năm 2019 chỉ là 395 nam và 356 nữ (Bảng 3.3). Tác động do chính sách này tạo ra sẽ rất dễ bị ảnh hưởng bởi bất kỳ thay đổi nào trong mức hưởng BHXH một lần. Ngoài ra, khi giảm yêu cầu về số năm đóng tối thiểu, người lao động sẽ có động lực hoãn việc rút hưởng BHXH một lần bởi họ thấy rằng việc hưởng chế độ lương hưu hàng tháng không còn nằm ngoài tầm tay.

Nghị quyết 28-NQ/TW cũng đặt vấn đề này vào trong chương trình nghị sự và đề xuất các biện pháp giúp hệ thống trở nên "chặt chẽ hơn trong việc xét điều kiện hưởng BHXH một lần". Như chúng ta đã thấy trong phần phân tích trên, việc rút BHXH một lần có tác động thực tế và đáng kể tới khả năng tích lũy để được xét điều kiện hưởng lương hưu của người lao động trong tương lai. Việc hạn chế rút hưởng BHXH một lần đóng vai trò quan trọng nhằm đảm bảo ngày càng có nhiều người tích lũy đủ số năm đóng bảo hiểm để hưởng hưu trí.

Tuy vậy, chế độ BHXH một lần có thể đang được sử dụng để đáp ứng các nhu cầu về an sinh xã hội mà hệ thống hiện nay chưa đáp ứng được. Chẳng hạn như số tiền rút BHXH một lần có thể được sử dụng như một loại hình bảo hiểm thất nghiệp giúp đỡ gia đình vượt qua khó khăn do mất việc hoặc trang trải chi phí nuôi con. Trên thực tế, ILO (2019a) đã từng nhận định rằng nhiều lao động đang sử dụng BHXH một lần để khắc phục những hạn chế của các chế độ BHXH khác. Vì vậy, việc củng cố các khu vực chính sách khác cũng góp phần giảm tỷ lệ hưởng BHXH một lần và nâng cao chức năng BHXH của chế độ hưu trí. Các chính sách liên quan tới BHXH một lần cần được cân nhắc trong mối tương quan với toàn bộ hệ thống BHXH, bao gồm các cơ hội trên thị trường lao động dành cho phụ nữ ở các độ tuổi khác nhau, những lý do thường gặp khi doanh nghiệp cho người lao động nghỉ việc, bảo hiểm thất nghiệp cho phụ nữ và nam giới tại những thời điểm khác nhau trong cuộc sống.

Quay trở lại đề xuất giảm yêu cầu về số năm đóng bảo hiểm tối thiểu, câu hỏi quan trọng thứ hai đó là mức hưởng sẽ bị ảnh hưởng ra sao khi thời gian tích lũy đóng bảo hiểm giảm đi. Khi so sánh số tiền lương hưu mà người lao động có thể nhận được với số tiền BHXH hưởng một lần, kết quả dự báo cho thấy việc giảm yêu cầu về số năm tích lũy có lợi cho nữ giới nhiều hơn nam giới. Theo kết quả mô phỏng, do tỷ lệ tích lũy khác nhau, nam giới sẽ mất nhiều thời gian hơn nữ giới để đạt được tỷ lệ hưởng lương hưu ở mức hòa vốn với mức hưởng BHXH một lần. Mức hưởng một lần gấp khoảng 6-7 lần mức lương hưu trong một năm đối với nam giới, trong khi tỷ số này đối với nữ giới là khoảng 5 lần. Tuy nhiên, điểm hòa vốn sẽ xảy ra trước tuổi nghỉ hưu nên hưởng lương hưu sẽ có lợi hơn hưởng BHXH một lần xét về tổng giá trị.

**Bảng 3.4 Kết quả mô phỏng so sánh lương hưu và trợ cấp BHXH một lần**

Các đặc điểm chính của hệ thống hưu trí	Thời gian đã đóng BHXH (năm)									
	10-11	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20
<b>Tỷ lệ hưởng</b>										
Nam	23%	25%	27%	29%	32%	34%	36%	38%	41%	43%
Nữ	30%	33%	36%	39%	42%	45%	47%	49%	51%	53%
Trước 2014	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Kể từ sau 2014	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Hưởng một lần (Số tháng)	19,0	20,5	22,0	23,5	25,0	26,5	28,0	29,5	31,0	32,5
<b>Tỷ số trợ cấp một lần và mức lương hưu một năm</b>										
Nam	7,0	6,9	6,8	6,7	6,6	6,5	6,5	6,4	6,4	6,3
Nữ	5,3	5,2	5,1	5,0	5,0	4,9	5,0	5,0	5,1	5,1

Ghi chú: Công thức tính lương hưu là 45 phần trăm lương tham chiếu cho 20 năm đầu đối với nam giới và 15 năm đối với nữ giới, cộng thêm 2 phần trăm cho từng năm sau đó. Nếu yêu cầu về điều kiện hưởng hưu trí giảm dưới 20 năm cho nam giới và 15 năm cho phụ nữ, tỷ lệ hưởng 45 phần trăm sẽ giảm đi đáng kể. Công thức tính hưởng một lần là 1,5 tháng lương tham chiếu cho một năm đóng góp trước năm 2014 và 2 tháng cho một năm đóng góp sau năm 2014.

Tỷ số lương hưu so với trợ cấp 1 lần cho 10 năm đóng góp (bao gồm 2 năm trước 2014) được tính toán như sau: Lương hưu hàng tháng = 22,5 phần trăm lương tham chiếu cho nam giới (45% x 10/20) và 30% cho phụ nữ (45% x 10/15).

Trợ cấp một lần = 19 tháng lương tham chiếu (8 x 2 + 2 x 1.5).

Tỷ số trợ cấp một lần/lương hưu hàng năm = 7,0 cho nam giới (19/(22.5% x 12)) và 5,3 cho nữ giới (19/(30% x 12)).

Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN

Nếu hạ số năm đóng tối thiểu để đủ điều kiện hưởng lương hưu cũng cần đảm bảo tính thỏa đáng trong mức hưởng cơ bản (xem chi tiết vấn đề này tại phần sau). Với mục đích đó, **hạ số năm đóng tối thiểu để đủ điều kiện hưởng lương hưu phải đi đôi với việc đảm bảo mức hưởng thỏa đáng trong mọi trường hợp**. Bởi vậy, cũng cần thiết lập một hệ thống tích hợp đồng bộ cả chế độ hưu trí đóng góp và chế độ hưu trí không đóng góp để ghi nhận những năm tháng cống hiến của người lao động, đồng thời đảm bảo an sinh cho tất cả người lao động bất kể số năm tích lũy đóng BHXH cũng như cho người cao tuổi nói chung.

**Việc hạ số năm đóng tối thiểu để đủ điều kiện hưởng lương có thể là một cách hiệu quả để điều chỉnh điều kiện hưởng sao cho phù hợp hơn với lộ trình công việc của phụ nữ.** Điều này sẽ có thể giúp ích cho những lao động nam và nữ đã đóng BHXH được một thời gian nhưng chưa đủ điều kiện hưởng lương hưu. Tuy nhiên, chính sách này sẽ không phát huy tối đa hiệu quả nếu vẫn cho phép người lao động rút BHXH một lần thường xuyên trong những năm đầu đóng BHXH, bởi điều này sẽ vẫn hạn chế khả năng tích lũy đủ số năm đóng BHXH cho dù thời gian đóng góp tối thiểu theo quy định có ngắn đi.

Trong bối cảnh đại dịch COVID-19 ảnh hưởng đến thị trường lao động, việc giảm số năm đóng góp tối thiểu để được hưởng lương hưu thậm chí càng trở nên quan trọng hơn. Như đã đề cập ở trên, tỷ lệ thất nghiệp gia tăng trong khi tỷ lệ phụ nữ tham gia lực lượng lao động giảm. Điều này khiến một số phụ nữ vẫn gặp phải khó khăn lớn hơn trong việc tích lũy đủ số năm đóng BHXH để được hưởng lương hưu về sau. Cũng trong bối cảnh đó, những người lao động này có xu hướng rút BHXH một lần để bù đắp cho nguồn thu nhập mất đi. Như đã ghi nhận ở trên, mục đích rút BHXH một lần có thể là để lấp đầy khoảng trống chưa được đáp ứng bởi một chế độ khác trong hệ thống BHXH (chẳng hạn, do mất nguồn thu nhập vì thất nghiệp, do cần thực hiện nghĩa vụ chăm sóc, nuôi dưỡng thành viên gia đình, v.v.). Để đảm bảo khung hoảng toàn cầu Covid-19 này không làm vấn đề trở nên trầm trọng hơn và ảnh hưởng đến người lao động sau vài chục năm nữa do lương hưu của họ giảm sút, cần triển khai các cơ chế ứng phó thích hợp để người lao động không phải từ bỏ quyền hưởng lương hưu nhờ tích lũy đóng BHXH vì không còn con đường nào khác.

Tóm lại, để tăng số lượng phụ nữ được hưởng lương hưu, cần đảm bảo điều kiện hưởng đủ linh hoạt về yêu cầu đóng BHXH nhằm tránh loại trừ những lao động đóng BHXH trong thời gian ngắn và ngắt quãng. Bên cạnh đó, việc lồng ghép những chính sách cụ thể để bù đắp cho phụ nữ do công việc có thể bị ảnh hưởng khi có con (xem phần dưới đây) cũng góp phần hiện thực hóa mục tiêu này.

### 3.2.2 Tuổi nghỉ hưu

Điều chỉnh tuổi nghỉ hưu cần có tầm nhìn dài hạn và có lộ trình phù hợp với tăng trưởng kinh tế, giải quyết việc làm, thất nghiệp; không gây tác động tiêu cực đến thị trường lao động; bảo đảm số lượng, chất lượng và cơ cấu dân số; bình đẳng giới; cân đối Quỹ BHXH trong dài hạn; xu hướng già hoá dân số; tính chất, loại hình lao động và giữa các ngành nghề, lĩnh vực. Từ năm 2021, thực hiện điều chỉnh tuổi nghỉ hưu theo mục tiêu tăng tuổi nghỉ hưu chung, thu hẹp dần khoảng cách về giới trong quy định tuổi nghỉ hưu.

#### ► Nghị quyết 28-NQ/TW, Mục III.7

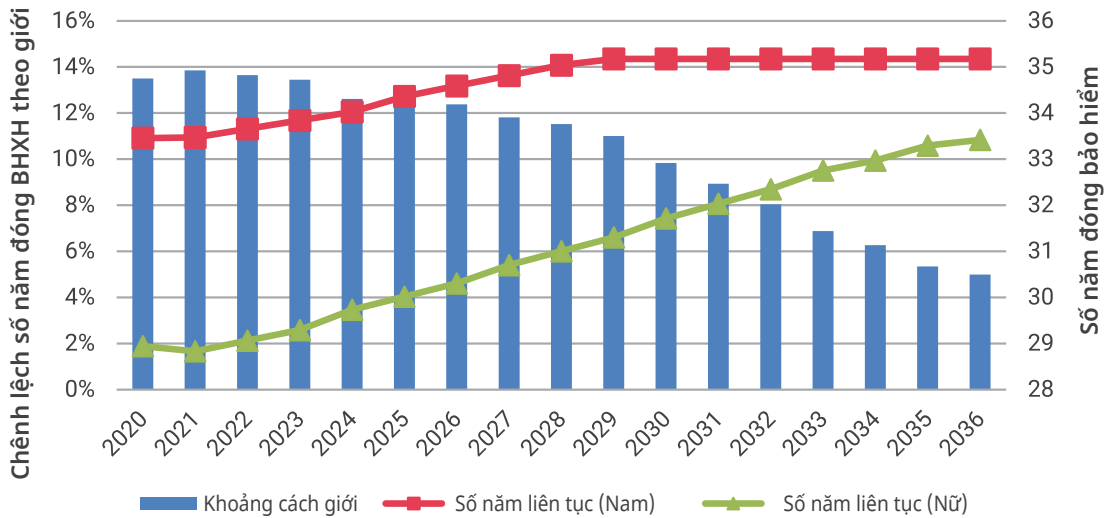
Như đã đề cập ở trên, Bộ luật Lao động năm 2019 (Điều 169) đã điều chỉnh tăng tuổi nghỉ hưu và thu hẹp khoảng cách tuổi nghỉ hưu giữa nam và nữ. Sau giai đoạn điều chỉnh tăng dần, tuổi nghỉ hưu với nam sẽ là 62 tuổi (từ năm 2028) và 60 tuổi với nữ (từ năm 2035). Trước lần điều chỉnh này xuất hiện nhiều tranh cãi về việc lý giải sự chênh lệch trong tuổi nghỉ hưu giữa nam và nữ. Theo các quan điểm ủng hộ điều chỉnh tăng tuổi nghỉ hưu, nếu hệ thống hưu trí tính toán mức hưởng dựa trên số năm tham gia đóng BHXH, việc nghỉ hưu sớm có thể khiến tỷ lệ hưởng (tỷ lệ thay thế) thấp hơn ở nữ giới.

Tuy nhiên, những ước tính của ILO cho thấy theo quy định mới, chênh lệch tỷ lệ hưởng theo



giới sẽ chỉ dao động từ 1 đến 2% <sup>27</sup> bởi hai nguyên do. Thứ nhất, nếu quy định về mức hưởng đối đa vẫn là 75%, thì thời gian tham gia đóng BHXH dài hơn (Hình 3.1) không khiến tỷ lệ hưởng tăng (Hình 3.2).

**Hình 3.1 Dự đoán thời gian tham gia đóng BHXH ở khu vực tư nhân sau khi tăng tuổi nghỉ hưu, theo giới tính, Việt Nam (2020-2036)**



*Ghi chú: Dự đoán về thời gian tham gia đóng BHXH và tỷ lệ hưởng dựa trên thông tin việc làm của người lao động tham gia BHXH trong khu vực tư nhân đã nghỉ hưu theo chế độ hưu trí vào năm 2019. Trong năm 2020, số năm tham gia đóng BHXH trung bình tương tự như năm 2019 đó là 33,5 năm đối với nam giới và 28,9 năm đối với phụ nữ khi quy định tuổi nghỉ hưu theo Luật định vẫn được áp dụng, tức là 60 tuổi đối với nam và 55 tuổi đối với nữ.*

*Từ năm 2021, tuổi nghỉ hưu theo Luật định sẽ tăng lên 3 tháng đối với nam giới và 4 tháng đối với phụ nữ và sẽ tiếp tục tăng hàng năm cho đến khi tuổi nghỉ hưu đạt 62 tuổi đối với nam và 60 tuổi đối với nữ. Những lao động chưa đáp ứng được tiêu chí về tuổi nghỉ hưu mới sẽ tiếp tục tham gia đóng BHXH và nghỉ hưu khi đến tuổi.*

*Trung bình, khi tuổi nghỉ hưu theo Luật định của nam giới tăng lên 2 năm thì thời gian đóng bảo hiểm sẽ tăng 1,7 năm (từ 33,5 tới 35,2 năm); khi tuổi nghỉ hưu theo Luật định của phụ nữ tăng 5 năm, thời gian đóng BHXH tăng lên 4,3 năm (từ 28,9 tới 33,2 năm).*

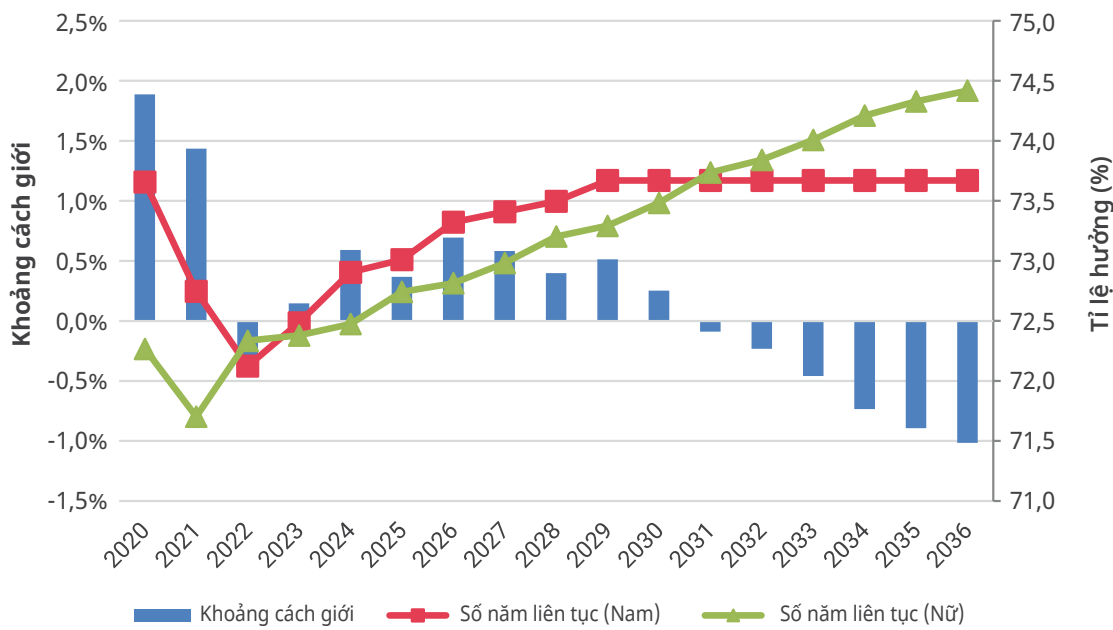
*Số năm đóng BHXH bổ sung vượt quá số năm cần thiết để đạt 75% tỷ lệ hưởng tối đa (34 năm vào năm 2021 và 35 năm từ năm 2022 đối với nam và 30 năm đối với nữ) không giúp tăng mức lương hưu.*

*Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN.*

27 Các ước tính về tác động của giới trong việc tăng tuổi nghỉ hưu theo Luật định với lương hưu được thực hiện bằng cách ước tính ảnh hưởng của việc tăng tuổi nghỉ hưu theo Luật định đối với người mới về hưu cả nam và nữ trong khu vực tư nhân, những người nghỉ hưu mà không bị suy giảm khả năng lao động. Các ước tính dựa trên các giả định sau:

- Số người mới nghỉ hưu theo độ tuổi vào năm 2019 và số năm đóng góp bình quân của họ được giả định cho các năm 2020–2036 theo thực trạng (với tuổi nghỉ theo Luật định là 60 tuổi đối với nam và 55 tuổi đối với nữ). Thông tin tính toán dựa trên số liệu được cung cấp cho đánh giá thống kê năm 2019.
- Những người tham gia bảo hiểm không thể nghỉ hưu do tăng tuổi nghỉ hưu theo Luật định có thể tiếp tục làm việc và đóng BHXH. Ảnh hưởng của việc tăng thời hạn đóng góp vượt quá thời hạn cần thiết đối với tỷ lệ nghỉ hưu tối đa không được ghi nhận.
- Những người có bảo hiểm đủ điều kiện (ngoài việc yêu cầu độ tuổi) của Luật Bảo hiểm có thể tiếp tục đóng cho hệ thống BHXH.
- Tác động của việc tăng tuổi nghỉ hưu theo Luật định với số tiền lương hưu được đo lường thông qua tác động đến tỷ lệ thay thế.
- Mức lương tham chiếu của những người mới hưởng lương hưu theo độ tuổi vào năm 2019 được giả định cho các năm 2020–2036 theo hiện trạng. Thông tin tính toán dựa trên số liệu được cung cấp cho đánh giá thống kê năm 2019. Không tăng lương trong thời gian tham gia bổ sung do tăng tuổi nghỉ hưu theo Luật định.

Hình 3.2 Dự đoán tỷ lệ hưởng ở khu vực tư nhân sau khi tăng tuổi nghỉ hưu, theo giới tính, Việt Nam (2020-2036)



Ghi chú: Sự sụt giảm tỷ lệ hưởng từ năm 2020 tới 2022 đối với nam giới chủ yếu là do thời gian đóng bảo hiểm tăng để có thể đạt tỷ lệ hưởng 45%: 18 năm đóng BHXH trước tuổi nghỉ hưu vào năm 2020, 19 năm vào năm 2021 và 20 năm kể từ năm 2022. Lý do tỷ lệ hưởng của phụ nữ giảm từ năm 2020 tới 2021 là bởi tính trung bình, những nữ lao động thoả mãn tiêu chí tuổi nghỉ hưu vào năm 2021 (55 năm 4 tháng) có thời gian đóng BHXH ngắn hơn.

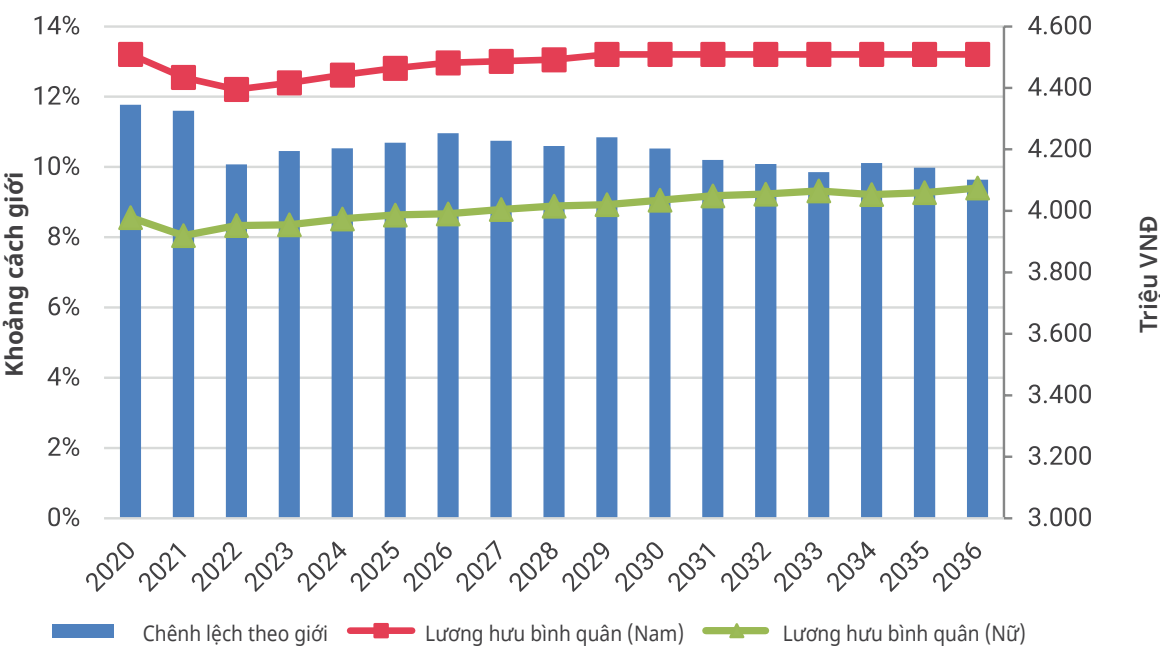
Khoảng cách giới được thu hẹp trong tỷ lệ hưởng từ năm 2020 tới 2022 chủ yếu là do sự sụt giảm trong công thức tính hưu trí cho nam giới. Tỷ lệ hưởng bắt đầu từ năm 2020 đối với nam giới và từ năm 2021 đối với phụ nữ cho tới hết giai đoạn tăng tuổi nghỉ hưu theo Luật định sẽ theo chiều hướng đi lên bởi những người lao động hoãn nghỉ hưu sẽ tích lũy thêm thời gian đóng BHXH. Tỷ lệ hưởng của nam giới dừng tăng vào năm 2029 trong khi tỷ lệ này của phụ nữ vẫn tiếp tục tăng cho tới năm 2036.

Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN



Để cụ thể hóa tỷ lệ hưởng – một khái niệm có phần trừu tượng, Hình 3.3 thể hiện tác động của việc tăng tuổi nghỉ hưu thông thường đối với số tiền thực hưởng và khoảng cách giữa nam và nữ. Chúng tôi nhận thấy sự chênh lệch giữa nam và nữ giảm nhẹ từ 12% xuống còn 10%. Tuy đây là một tín hiệu tích cực, nhưng nhìn chung chưa đủ để khắc phục khoảng cách giới.

Hình 3.3 Dự báo mức lương hưu bình quân, theo giới , Việt Nam (2020-2026)



Lưu ý: Bên cạnh hiệu quả của chính sách tăng tuổi nghỉ hưu (nghỉ hưu muộn hơn và tăng thời gian đóng BHXH), mức hưởng cũng được điều chỉnh dựa trên những thay đổi trong công thức tính lương hưu đối với nam giới từ 2020 tới 2022.

Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN.

Nguyên nhân thứ hai và là nguyên nhân quan trọng nhất, đa số phụ nữ ngừng tham gia BHXH dù còn cách tuổi nghỉ hưu khá xa (Hình 2.2). Nhóm phụ nữ này không được cân nhắc trong công thức tính toán bởi họ không đủ điều kiện hưởng chế độ hưu trí. Nếu những động lực xuất phát từ thị trường lao động và gia đình gây ra hiện tượng căn bản này không được giải quyết, việc kéo dài thời gian làm việc và đóng góp của người lao động sẽ chỉ có lợi cho một số ít phụ nữ – những người vẫn đang làm việc trong khu vực chính thức khi sắp đến tuổi nghỉ hưu và có nguyện vọng tiếp tục đóng góp có lẽ bởi họ muốn đạt điều kiện hưởng lương hưu.

Dù vậy, điều này không hàm ý rằng đáng lẽ không nên điều chỉnh tăng độ tuổi nghỉ hưu theo Luật định vì phụ nữ không làm việc đến tận tuổi đó. Song, vấn đề ở đây là **chính sách này sẽ không mang lại lợi ích cho phụ nữ nói chung cho đến khi thị trường lao động có thể đảm bảo cơ hội việc làm trong khu vực chính thức suốt đời cho phụ nữ, từ đó cho phép họ đóng BHXH đầy đủ. Bởi vậy, cần triển khai thêm các biện pháp trong ngắn hạn để bù đắp cho phụ nữ bị ảnh hưởng bởi bất bình đẳng giới trên thị trường lao động.** Do vậy, thực hiện lộ trình thu hẹp khoảng cách giới về tuổi nghỉ hưu theo quy định của Bộ luật Lao động sửa đổi và nắm bắt cơ hội Luật BHXH sắp sửa đổi, bổ sung, có thể là phù hợp để giới thiệu những biện pháp mới và hiệu quả hơn nhằm bù đắp cho phụ nữ chịu thiệt thòi bởi gánh nặng chăm sóc gia đình. Một đề xuất cụ thể về vấn đề này được trình bày dưới đây.

3.2.3 Ghi nhận công việc chăm sóc

Sửa đổi cách tính lương hưu theo hướng giảm tỉ lệ tích lũy, bảo đảm khả năng cân đối quỹ hưu trí trong dài hạn, phù hợp với thông lệ quốc tế. Có lộ trình điều chỉnh kéo dài thời gian tham gia BHXH thực tế, bảo vệ quyền lợi của người hưởng chế độ hưu trí theo nguyên tắc đóng-hưởng, công bằng và chia sẻ phù hợp. Tiếp tục rà soát, sửa đổi, hoàn thiện cách tính lương hưu, bảo đảm công bằng giữa nam và nữ, giữa khu vực Nhà nước và khu vực ngoài Nhà nước, kết hợp hài hoà các nguyên tắc đóng-hưởng và chia sẻ giữa người có mức lương cao với người có mức lương thấp để thu hẹp khoảng cách về thu nhập trong các đối tượng hưởng chế độ hưu trí.

► Nghị quyết 28-NQ/TW

Ghi nhận công việc chăm sóc là một công cụ chính sách hướng tới mục tiêu bù đắp cho những người phụ nữ (và nam giới) cho khoảng thời gian họ chăm sóc con nhỏ (trong một số trường hợp khác có thể là người cao tuổi hoặc người khuyết tật) thông qua việc bảo vệ về mặt thu nhập cho người thực hiện nghĩa vụ chăm sóc hoặc ghi nhận công việc chăm sóc không được trả lương khi tính điều kiện hưởng chế độ BHXH trong tương lai. Đây là một biện pháp mà ngày càng nhiều quốc gia sử dụng nhằm tạo ra tác động trực tiếp tới việc hưởng chế độ BHXH và bù đắp cho những công việc chăm sóc mà phụ nữ phải đảm nhiệm.

Nghị quyết 28-NQ/TW đề ra chủ trương rõ ràng về việc sửa đổi cách tính lương hưu để đảm bảo công bằng đối với cả nam và nữ, đồng thời thu hẹp khoảng cách về thu nhập trong các đối tượng hưởng chế độ hưu trí. Trong cách tính lương hưu hiện hành có sự phân biệt giữa nam và nữ như sau:

- Đối với nam (từ năm 2022): 2,25% cho 20 năm đầu đóng BHXH và 2% cho các năm tiếp theo<sup>28</sup>
- Đối với nữ: 3% cho 15 năm đầu đóng BHXH và 2% cho các năm tiếp theo

**Bảng 3.5 Tỷ lệ hưởng BHXH theo giới, tại Việt Nam**

Giới và năm nghỉ hưu	Tỷ lệ hưởng
Nữ	45% cộng 2% cho mỗi năm đóng BHXH sau năm thứ 15
Nghỉ hưu:	
2019	45% cộng 2% cho mỗi năm đóng BHXH sau năm thứ 17
2020	45% cộng 2% cho mỗi năm đóng BHXH sau năm thứ 18
2021	45% cộng 2% cho mỗi năm đóng BHXH sau năm thứ 19
Từ 2022 trở đi	45% cộng 2% cho mỗi năm đóng BHXH sau năm thứ 20

28 Trước năm 2022, áp dụng cách tính cũ



Bảng 3.5 ở trên trình bày tỷ lệ hưởng của nam và nữ. Cách tính lương hưu hiện hành của Việt Nam cho phép người lao động đạt tỷ lệ hưởng lương hưu là 45% theo Công ước ILO về các tiêu chuẩn tối thiểu sau 20 năm đóng BHXH.<sup>29</sup> Phụ nữ có thể đạt được tỷ lệ hưởng này sau 15 năm đóng BHXH nhờ tỷ lệ tích lũy cao hơn. Đây là một điển hình cho thấy việc quy định có sự phân biệt giữa nam và nữ không phải là một khái niệm mới trong hệ thống BHXH của Việt Nam. Mặc dù Luật BHXH năm 2014 không thể hiện như vậy trong văn bản, song điều này tạo ra một cơ chế ngầm định trong cách tính lương hưu, giúp giải quyết vấn đề thời gian làm công việc có trả lương ngắn hơn ở phụ nữ.

Gánh nặng chăm sóc gia đình hiện đang gia tăng đối với phụ nữ. Có nhiều bằng chứng cho thấy thời gian thực hiện các công việc chăm sóc nhưng không được trả lương có ảnh hưởng tiêu cực đến quyền lợi hưu trí của phụ nữ. Điều này khiến một số quốc gia ngày càng công nhận thời gian phụ nữ dành để chăm sóc con cái hoặc các thành viên khác trong gia đình thành thời gian tích lũy đóng BHXH. **Do đó, một số hệ thống BHXH ở châu Âu và các nơi khác đã áp dụng cơ chế ghi nhận đóng BHXH để bù đắp một cách công khai cho thời gian công tác ngắn hơn và mức lương hưu thấp hơn của phụ nữ do nghỉ thai sản hoặc nghỉ việc để chăm sóc người thân** (Bettio, Tinios và Betti 2013; Jankowski 2011; OECD 2015).

Giống như Việt Nam, một số quốc gia khác sử dụng những cơ chế ngầm để bù đắp phần nào cho phụ nữ vì thời gian làm các công việc được trả lương ngắn hơn nam giới và gánh nặng thực hiện công việc chăm sóc không được trả lương bằng cách quy định tỷ lệ tích lũy cao hơn trong những năm đầu đóng BHXH đối với phụ nữ. Tuy nhiên, lợi thế này chỉ áp dụng với BHXH bắt buộc, và như đã trình bày tại Mục 2.2.1, thậm chí đối với phụ nữ tham gia BHXH bắt buộc, điều này là chưa đủ để thu hẹp khoảng cách về độ bao phủ và mức hưởng. Bên cạnh các biện pháp này, không có điều khoản nào cụ thể để “Ghi nhận công việc chăm sóc” và bù đắp cho phụ nữ khi thực hiện các công việc chăm sóc không trả lương. Trường hợp lao động nữ gia hạn nghỉ thai sản theo thỏa thuận với người sử dụng lao động (ngoài thời gian nghỉ thai sản được hưởng trợ cấp thai sản của BHXH theo quy định) thì thời gian nghỉ thêm không được tính là thời gian đóng BHXH. Trường hợp người lao động nghỉ làm để chăm sóc con hoặc người cao tuổi trong gia đình chưa được bù đắp dưới bất kỳ hình thức nào. Trường hợp người lao động chưa tham gia bảo hiểm bắt buộc, cũng không có điều khoản nào ghi nhận thời gian họ thực hiện các công việc chăm sóc không được trả lương trong cả cuộc đời.

Việc sinh con có thể ảnh hưởng bất lợi tới mức lương hưu của phụ nữ bởi công việc này ảnh hưởng tới việc phụ nữ tham gia vào lực lượng lao động và thu nhập của họ. Thực tế này có thể được cải thiện với việc ghi nhận công việc chăm sóc cho phụ nữ. Như đã đề cập ở trên, tại Việt Nam, thời gian nghỉ thai sản được coi là thời gian đóng BHXH hưởng hưu trí. Tuy nhiên, thời gian nghỉ thai sản không phải là thời gian duy nhất mà người phụ nữ dành ra để chăm sóc con cái. Thực tế việc chăm sóc con cái cần nhiều thời gian hơn khoảng thời gian nghỉ thai sản 6 tháng theo quy định và thường thì phụ nữ là người đảm nhiệm vai trò đó. Lúc này người phụ nữ vừa phải kết hợp chăm sóc con cái bên cạnh thực hiện công việc đang được hưởng lương và phải nỗ lực nhiều hơn để chu toàn cho cả hai. Với tình hình thiếu các dịch vụ chăm sóc trẻ nhỏ, nhiều phụ nữ, cụ thể là phụ nữ làm việc trong các ngành công nghiệp (đặc biệt các lao động nữ di cư từ nông thôn ra thành thị) không có lựa chọn nào khác buộc phải nghỉ việc để chăm sóc con sau khi nghỉ thai sản theo chế độ.

**Việc ghi nhận công việc chăm sóc trong hệ thống BHXH ở Việt Nam có thể tăng cường an sinh cho phụ nữ cao tuổi.** Việc ghi nhận công việc chăm sóc đang phổ biến ở các quốc gia châu Âu và đang ngày càng được áp dụng trong các cải cách hưu trí ở các quốc gia khác như Chi Lê và

29. Vấn đề này thuộc về mặt lý thuyết, bởi thực tế khai báo sai mức thu nhập như hiện nay tại Việt Nam đồng nghĩa với việc tồn tại một khoảng trống giữa các chế độ BHXH, thu nhập thực tế và thói quen chi tiêu trước khi nghỉ hưu. Mức độ thỏa đáng và tính rộng rãi của hệ thống BHXH phải được hiểu trong bối cảnh này.



U-ru-guay (để biết thêm chi tiết vui lòng tham khảo OECD 2015; Jankowski 2011). Với nhiều cách thức thiết kế khác nhau, việc ghi nhận công việc chăm sóc có mục tiêu thúc đẩy quyền được hưởng chế độ hưu trí cho phụ nữ có con. Một số quốc gia tính thời gian chăm sóc con vào thời gian nghỉ phép và một số quốc gia khác quy định sẵn khoảng thời gian chăm sóc cần thiết cho mỗi trẻ. Ở một số quốc gia thì để ghi nhận thời gian chăm sóc người thân, chính phủ ban hành nhiều phương án khác nhau trong đó kết hợp được công việc và thời gian chăm sóc. Ước tính từ các quốc gia OECD cho thấy việc ghi nhận công việc chăm sóc giúp giảm nhưng không xóa bỏ hoàn toàn khoảng cách giới. Những gián đoạn trong công việc ở nữ giới vẫn khiến họ có mức lương hưu thấp hơn và tác động thực tế phụ thuộc vào tính rộng rãi của chương trình, (OECD 2015).

Tại Việt Nam, việc ghi nhận công việc chăm sóc có thể coi là động lực khuyến khích phụ nữ duy trì đóng BHXH để hưởng lương hưu thay vì rút ra hưởng BHXH một lần bởi qua đó họ gia tăng cơ hội đáp ứng đủ yêu cầu hưởng chế độ hưu trí. Thực tế với số lượng lớn phụ nữ làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức thì cũng cần cân nhắc áp dụng phương thức này với họ, lý tưởng nhất là dưới hình thức bổ sung bên cạnh chế độ hưu trí xã hội. Việc ghi nhận công việc chăm sóc có thể được thực hiện theo nhiều hình thức khác nhau và lựa chọn áp dụng theo hình thức cụ thể nào cần cân nhắc xu hướng của thị trường lao động và các chênh lệch theo giới, bên cạnh khả năng ngân sách hiện tại của từng quốc gia. Ở phần dưới đây, chúng tôi ước tính những tác động và chi phí của việc ghi nhận công việc chăm sóc theo những hướng sau:

- (a) áp dụng cho tất cả phụ nữ, không tính tới việc họ đã tham gia BHXH hay chưa;
- (b) quy định theo mỗi trẻ sơ sinh hoặc được nhận nuôi;
- (c) không phụ thuộc vào việc có tiếp tục tham gia vào thị trường lao động hay không sau khi đưa trẻ ra đời;
- (d) tương đương 2% mức tham chiếu cho mỗi năm được ghi nhận; và
- (e) lấy kinh phí từ quỹ BHXH đối với những phụ nữ có bảo hiểm và từ nguồn thuế đối với những phụ nữ chưa tham gia bảo hiểm.



Hộp 3.1 dưới đây liệt kê các đặc điểm thiết kế dành cho các phương án ghi nhận công việc chăm sóc tại Việt Nam

Hộp 3.1

Các đặc điểm thiết kế của phương án ghi nhận công việc chăm sóc

Điều kiện và mức hưởng là hai đặc điểm chính. Các tiêu chí hưởng bao gồm:

- Phụ nữ đã và chưa tham gia BHXH đã sinh hoặc nhận nuôi ít nhất một con
- Không yêu cầu điều kiện hưởng là phải ngừng lao động sau khi sinh con
- Trong trường hợp phụ nữ tham gia BHXH, họ sẽ được hưởng chế độ bằng cách cộng vào tính lương hưu tại thời điểm nghỉ hưu, hoặc cộng vào tính hưu trí xã hội khi đạt độ tuổi nhận trợ cấp hưu trí xã hội trong trường hợp phụ nữ không có BHXH.

Các đặc điểm sau đây ảnh hưởng tới mức hưởng:

- Thời gian hưởng chế độ (Ước tính gồm có ba phương án thời gian khác nhau từ 6, 12 hoặc 18 tháng cho một đứa trẻ)
- Ghi nhận công việc chăm sóc được cộng vào thời gian đóng BHXH tối thiểu để được hưởng chế độ lương hưu.
- Ghi nhận công việc chăm sóc cũng được cộng vào mức hưởng với tỷ lệ tích lũy là 2% mức cơ sở tham chiếu trên 12 tháng được ghi nhận.
- Với phụ nữ có BHXH, việc ghi nhận công việc chăm sóc có thể đưa tổng mức lương hưu lên trên ngưỡng 75%.
- Có nhiều lựa chọn đối với cơ sở tham chiếu: lương tham chiếu, lương cơ bản, mức nghèo nông thôn.

Ước tính cân nhắc tới ghi nhận công việc chăm sóc với các mức độ rộng rãi về thời gian được ghi nhận (6, 12 hoặc 18 tháng cho một trẻ) và cơ sở tham chiếu tính toán (khoản thu nhập đóng bảo hiểm, lương cơ bản hoặc mức nghèo nông thôn). Trong trường hợp phụ nữ tham gia bảo hiểm, việc ghi nhận công việc chăm sóc góp phần giúp những người phụ nữ này đạt được khoảng thời gian đóng BHXH tối thiểu và nâng mức lương hưu (có thể hơn 75% của ngưỡng thu nhập đóng bảo hiểm). Với trường hợp phụ nữ không có BHXH thì việc ghi nhận công việc chăm sóc được thiết kế để bổ sung cho chế độ trợ cấp hưu trí xã hội.

**Bảng 3.6 Phụ nữ có BHXH: Ước tính tác động của các phương án ghi nhận công việc chăm sóc là thời gian đóng BHXH hưởng hưu trí và chênh lệch lương hưu theo giới tại Việt Nam, năm 2019**

Khu vực	18 tháng trên một trẻ		12 tháng trên một trẻ		6 tháng trên một trẻ		Không ghi nhận
	Lương tham chiếu	Lương cơ bản	Lương tham chiếu	Lương cơ bản	Lương tham chiếu	Lương cơ bản	
Mức tăng ước tính lương hưu trung bình khi ghi nhận công việc chăm sóc							
Khu vực tư nhân	8,9%	2,0%	5,9%	1,4%	3,0%	0,7%	
Khu vực Nhà nước	8,1%	1,3%	5,4%	0,9%	2,7%	0,4%	
Khu vực tư nhân và Nhà nước	8,3%	1,4%	5,5%	0,9%	2,8%	0,5%	
Ước tính chênh lệch lương hưu theo giới							
Khu vực tư nhân	1,5%	7,3%	4,2%	8,1%	6,8%	8,8%	12,2%
Khu vực Nhà nước	16,0%	21,0%	18,1%	21,4%	20,1%	21,8%	19,4%
Khu vực tư nhân và Nhà nước	8,7%	14,5%	11,1%	14,9%	13,4%	15,3%	15,7%

Ghi chú: tham khảo chi tiết về ước tính ở ghi chú Hình 3.4 bên dưới.

Nguồn: Số liệu ước tính của ILO dựa trên số liệu từ BHXHVN.

Bảng 3.6 trình bày kết quả cho các phương án ghi nhận công việc chăm sóc cho phụ nữ đóng BHXH. **Cách làm này sẽ mang lại lợi ích cho những người phụ nữ hưởng lương hưu khi đến độ tuổi nghỉ hưu được quy định**; hiện 16% phụ nữ độ tuổi từ 65 trở lên (bảng 2.1) và kỳ vọng sẽ tăng lên sau khi thực hiện mục tiêu cải cách mà chính phủ đề ra ở phía trên. **Các ước tính cho thấy trung bình (trong hệ thống bắt buộc và tự nguyện) mức lương hưu của phụ nữ có thể tăng 8,3% trong kịch bản cao nhất** (18 tháng dựa trên mức lương tham chiếu). Với khoảng thời gian ghi nhận thấp hơn, mức tăng giảm còn 5,5% trung bình (12 tháng) và 2,8% (6 tháng). Việc ghi nhận công việc chăm sóc lấy lương cơ sở làm mức tham chiếu mang ít cải thiện hơn về mức lương hưu (trung bình từ 0,5 tới 1,4% tùy vào thời gian ghi nhận). Liên quan tới chênh lệch theo giới (bốn dòng cuối cùng của Bảng 3.6), ước tính chỉ ra rằng chỉ có cách ghi nhận công việc chăm sóc cao nhất mới có thể xoá bỏ gần như hoàn toàn chênh lệch lương hưu theo giới ở nhóm lao động khu vực tư nhân. Cách ghi nhận này cũng làm giảm đáng kể khoảng cách về hưu trí đối với người lao động thuộc khu vực Nhà nước. Trong mọi kịch bản thì chênh lệch lương hưu theo giới được thu hẹp lại nhưng không biến mất hoàn toàn.

**Bảng 3.7 Phụ nữ không có BHXH: Ước tính tác động của các phương án ghi nhận công việc chăm sóc tới mức lương hưu (trợ cấp hưu trí xã hội), Việt Nam (2020)**

Cơ sở tham chiếu và thời gian ghi nhận	Mức tăng trung bình (% hưu trí xã hội)
<b>Lương cơ bản</b>	
18 tháng	34
12 tháng	23
6 tháng	11
<b>Mức nghèo</b>	
18 tháng	16
12 tháng	10
6 tháng	5

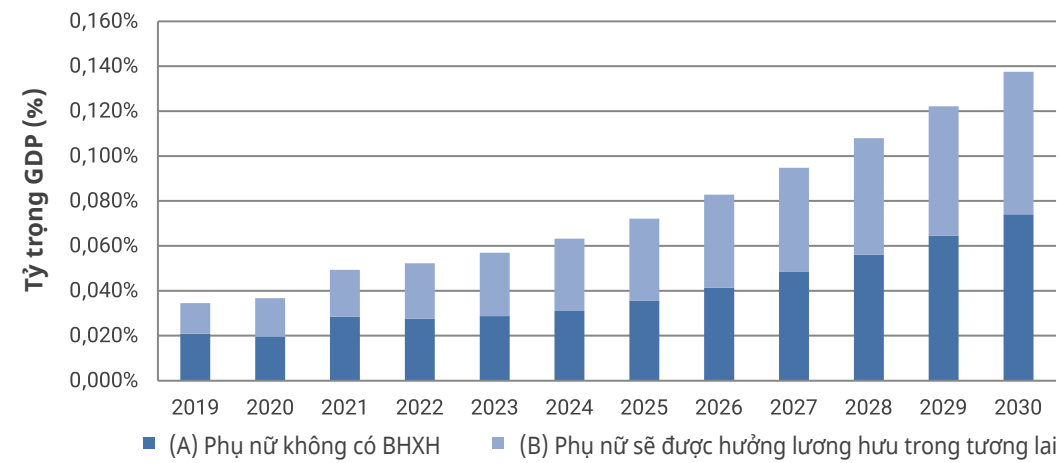
*Chú ý: Tham khảo chi tiết về ước tính ở phần lưu ý của Hình 3.4 bên dưới.*

*Nguồn: Số liệu ước tính của ILO dựa trên số liệu từ BHXHVN.*

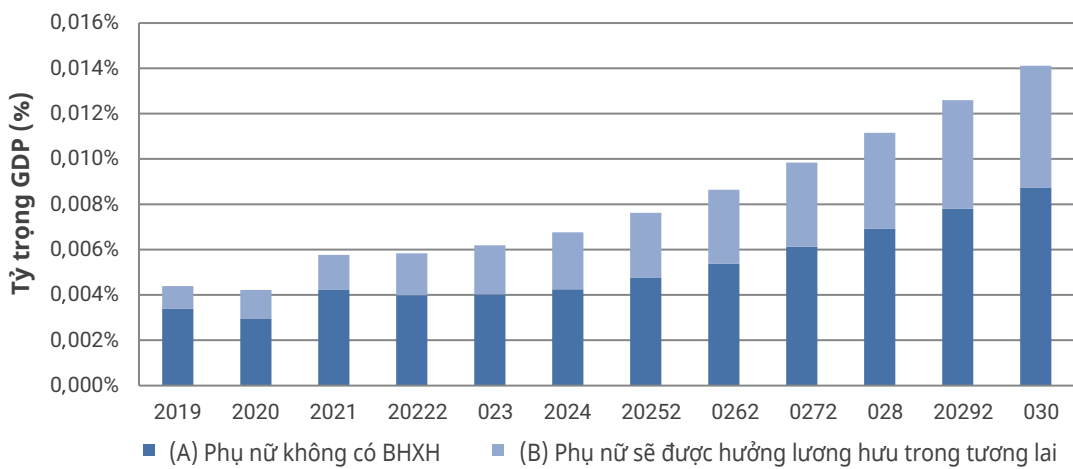
Bảng 3.7 trình bày kết quả cho các phương án ghi nhận công việc chăm sóc đối với phụ nữ không có BHXH. **Các phương án này được triển khai có lộ trình cùng với trợ cấp hưu trí xã hội, giảm độ tuổi hưởng từ 80 tuổi vào năm 2020 xuống 67 tuổi vào năm 2030. Cách ghi nhận này có thể mang lại lợi ích cho 1,7 triệu phụ nữ vào năm 2020 và tăng tới 4,8 triệu phụ nữ vào năm 2030.** Tác động tới mức lương hưu được tính toán dựa trên tỷ lệ phần trăm (%) của mức hưởng hưu trí xã hội, ước tính ở giá trị hiện tại (270.000 đồng năm 2020). Như kỳ vọng, kết quả cho thấy tác động dựa vào thời gian được ghi nhận và cơ sở tham chiếu. Trong bối cảnh cách tính bớt rộng rãi hơn (6 tháng), mức lương hưu sẽ tăng 5 đến 11% phụ thuộc vào việc áp dụng mức nghèo nông thôn hay lương cơ bản làm cơ sở tham chiếu. Với cách tính rộng rãi nhất (18 tháng), lương hưu tăng 16 đến 34%. Mức tăng này là đáng kể bởi mức hưu trí xã hội hiện khá khiêm tốn (39% mức chuẩn nghèo nông thôn). Con số ước tính cho thấy tác động mạnh mẽ của việc ghi nhận công việc chăm sóc tới mức trợ cấp hưu trí xã hội đối với nhóm phụ nữ không có BHXH.

Hình 3.4. Dự báo chi phí khi ghi nhận công việc chăm sóc: có và không có BHXH, Việt Nam (2019-2030) (% GDP)

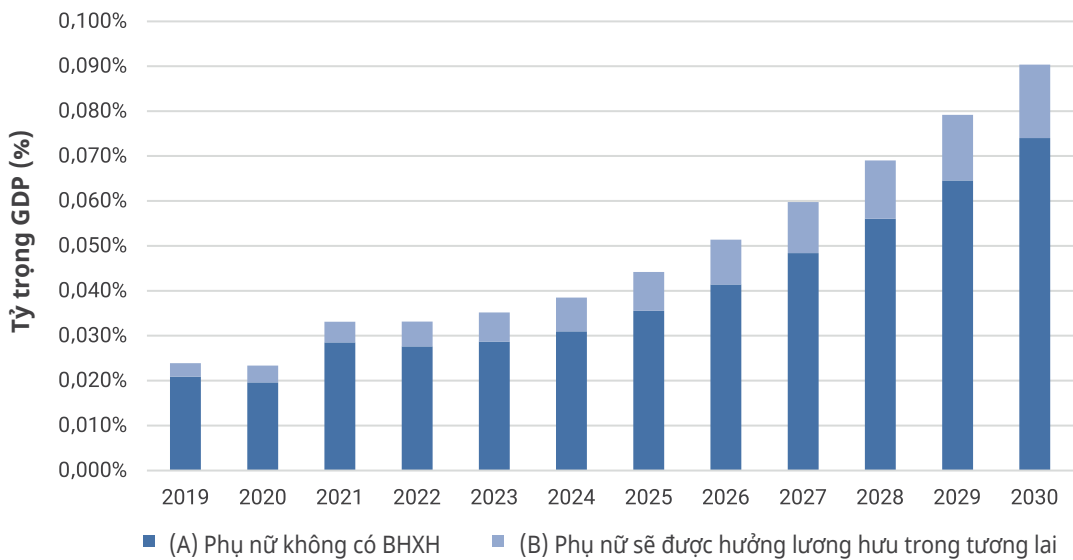
**Phương án 1 (phương án cao nhất):** 18 tháng dựa trên lương tham chiếu đối với phụ nữ có BHXH và lương cơ sở với phụ nữ không có BHXH



**Phương án 2 (phương án thấp nhất):** 6 tháng tính trên lương cơ bản đối với phụ nữ có BHXH và mức chuẩn nghèo nông thôn đối với phụ nữ không có BHXH.



**Phương án 3 (mức lương ngang nhau):** 18 tháng trên mức lương cơ sở đối với mọi phụ nữ



*Ghi chú: Các số liệu ước tính xây dựng dựa trên các tham số trong Hộp 3.1 và với các giả định như sau: (1) mức hưu trí xã hội 270.000 đồng vào năm 2020 sẽ tăng lên 360.000 đồng một tháng vào năm 2021. Sau đó mức này được điều chỉnh bằng công thức điều chỉnh dựa trên 50% tăng trưởng tiền lương và 50% lạm phát; (2) tỷ lệ sinh nở trung bình là 2 trẻ trên 1 phụ nữ; (3) số lượng người hưởng lương hưu dự đoán theo ILO (2019a; 2020b) có cân nhắc tới độ tuổi nghỉ hưu theo Luật định (55 đối với nữ và 60 đối với nam), tỷ lệ hưởng BHXH một lần trước khi nghỉ hưu, và giả định độ bao phủ BHXH tăng tới 38% tổng số người lao động trong vòng 50 năm; (4) giảm theo lộ trình độ tuổi đủ điều kiện hưởng trợ cấp hưu trí xã hội từ 80 tuổi vào năm 2020 xuống 67 tuổi vào năm 2030.*

*Nguồn: ILO ước tính dựa trên số liệu của BHXHVN và thông số trong Hộp 3.1.*

Hình 3.4 tập trung vào chi phí dài hạn hơn khi ghi nhận công việc chăm sóc. Như đã đề cập ở trên, chi phí phụ thuộc vào tính rộng rãi của các chương trình ghi nhận công việc chăm sóc, đặc biệt liên quan tới thời gian ghi nhận và cơ sở tham chiếu phục vụ tính toán và diện bao phủ. Trong kịch bản đầu tiên (lựa chọn 1), mỗi phụ nữ được ghi nhận 18 tháng chăm sóc con cho mỗi đứa trẻ được tính ở mức 2% một năm dựa trên thu thập đóng BHXH đối với phụ nữ có BHXH và dựa trên mức lương cơ sở đối với phụ nữ không có BHXH, thì tổng chi phí chương trình được ước tính ở mức 0,035% GDP vào năm 2019, tăng tới 0,137% vào năm 2030.<sup>30</sup> Phần chi phí lớn nhất đó là sự ghi nhận công việc chăm sóc cho phụ nữ không có BHXH (0,021% GDP vào năm 2019 tăng tới 0,074% vào năm 2030) và đây là nhóm người hưởng lợi lớn nhất. Khi được thể hiện dưới dạng tỷ lệ phần trăm (%) chi phí dự tính của trợ cấp hưu trí xã hội (không được trình bày trong Hình 3.4), mức ghi nhận trong kịch bản này ước tính trong khoảng 25,7% vào năm 2020 và 21,5% vào năm 2030. Việc ghi nhận công việc chăm sóc cho phụ nữ có BHXH mất ít chi phí hơn ở thời gian đầu và tăng dần theo thời gian khi có nhiều người lao động nghỉ hưu có đủ điều kiện.

Kịch bản thứ hai và thứ ba sẽ có chi phí thấp hơn. Trong kịch bản thứ 2 (phương án 2), ghi nhận công việc chăm sóc chỉ có 6 tháng và được tính dựa trên mức lương cơ bản cho phụ nữ có tham gia BHXH và dựa trên chuẩn nghèo cho phụ nữ không tham gia BHXH. Đây là kịch bản ít hào phóng nhất, với mức lương hưu và chi phí thấp hơn, chiếm 0,004% GDP năm 2019 và 0,014% năm 2030. Trong kịch bản thứ ba (phương án 3), thời gian tương đương đóng BHXH là 18 tháng nhưng tất cả phụ nữ đều hưởng mức trợ cấp như nhau: cơ sở tham chiếu là mức lương cơ bản cho cả hai trường hợp phụ nữ có và không có BHXH. Trong kịch bản này, chi phí ước tính chiếm 0,024% GDP năm 2019 và 0,090% GDP năm 2030.<sup>31</sup>

Những ước tính trình bày ở trên mô tả các phương án ghi nhận công việc chăm sóc - thiết kế cụ thể cần phải được cân nhắc đồng thời với các biện pháp cải cách còn lại và với công tác tính toán hợp lý. Những ước tính này cho thấy việc ghi nhận thời gian mà phụ nữ dành cho công việc chăm sóc có thể góp phần tăng mức lương hưu cho phụ nữ và giảm khoảng cách lương hưu theo giới; chi phí để triển khai các cơ chế này cũng ở mức khá thấp. Tuy nhiên, một công cụ đơn lẻ không phải chiếc chìa khóa có thể giải quyết hoàn toàn vấn đề khoảng cách lương hưu theo giới. Ghi nhận công việc chăm sóc phải được thiết kế cẩn trọng để tránh củng cố vai trò giới truyền thống và sự phân chia không đồng đều trách nhiệm chăm sóc giữa nam và nữ. Lựa chọn áp dụng Ghi nhận công việc chăm sóc cho tất cả phụ nữ - không tính đến việc họ rời lực lượng lao động hay không - nhằm tránh tạo động lực để phụ nữ rời lực lượng lao động. Dự liệu đó cũng phù hợp với thực tế sinh con có thể ảnh hưởng rất nhiều đến thời gian công tác của phụ nữ, không chỉ có gián đoạn công việc mà còn bao gồm giảm thời gian làm việc, giảm cơ hội thăng tiến và giảm thu nhập, tất cả đều ảnh hưởng đến các chế độ hưu trí.

30 Ước tính cho rằng việc ghi nhận công việc chăm sóc được áp dụng từ năm 2016 cho những người nghỉ hưu mới và vào năm 2019 cho tất cả phụ nữ chưa đóng BHXH từ 65 tuổi trở lên. Do đó tỷ lệ áp dụng ghi nhận tăng lên theo thời gian.

31 Trong kịch bản số 2, chi phí ghi nhận công việc chăm sóc cho phụ nữ không có BHXH được tính theo tỷ lệ phần trăm của tổng chi phí hưu trí xã hội được dự đoán ở mức 3,9% vào năm 2020 và 2,5% vào năm 2030. Trong kịch bản số 3, chi phí được tính theo tỷ lệ phần trăm ở mức tương đương như trong kịch bản số 1.



**Trong một thế giới bình đẳng giới sẽ không cần đến những chính sách như vậy. Nhưng khi bất bình đẳng giới vẫn còn tồn tại thì những biện pháp này có thể góp phần bù đắp những tổn thất đối với bảo đảm kinh tế cho phụ nữ mà vai trò giới hiện tại đang gây ra, tránh duy trì những thiệt thòi chồng chất mà phụ nữ phải đối diện trong cuộc sống của họ.** Đây là một lựa chọn thực tế khi chúng ta hướng tới sự thay đổi triệt để trong vai trò giới. Vì vậy, điểm chính cần lưu ý là ghi nhận công việc chăm sóc phải được hỗ trợ bằng nhiều chính sách mở rộng hơn nhằm giải quyết nguyên nhân sâu xa của vấn đề bất bình đẳng giới trong an sinh xã hội và thị trường lao động, hướng tới tỷ lệ cân bằng hơn giữa công việc được trả lương và công việc chăm sóc trong gia đình cũng như giải quyết được mọi hình thức phân biệt giới còn tồn tại trong thị trường lao động. Đặc biệt, việc mở rộng dịch vụ công chăm sóc trẻ và áp dụng chế độ cha mẹ cùng được nghỉ thai sản là những chính sách giúp tăng cường chia sẻ trách nhiệm chăm sóc trẻ giữa gia đình và Nhà nước, giữa người cha và người mẹ một cách hiệu quả.

### 3.3 Tính toán mức hưởng hưu trí

Sửa đổi cách tính lương hưu theo hướng giảm tỷ lệ tích lũy, bảo đảm khả năng cân đối quỹ hưu trí trong dài hạn, phù hợp với thông lệ quốc tế. Có lộ trình điều chỉnh kéo dài thời gian tham gia BHXH thực tế, bảo vệ quyền lợi của người hưởng chế độ hưu trí theo nguyên tắc đóng-hưởng, công bằng và chia sẻ phù hợp. Thực hiện điều chỉnh lương hưu độc lập tương đối trong mối tương quan với tiền lương của người đang làm việc, thay đổi cách thức điều chỉnh lương hưu theo hướng chia sẻ.

#### ► Nghị quyết 28-NQ/TW

Mức hưởng lương hưu thỏa đáng đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo an sinh cho người lao động khi về già. Các quy tắc chính của hệ thống hưu trí như mức thu nhập đóng bảo hiểm, tỷ lệ hưởng, tỷ lệ tích lũy, mức hưởng tối đa và tối thiểu, và quy tắc điều chỉnh lương hưu đều được cân nhắc nhằm xác định mức hưởng cho cả lao động nam và nữ, đồng thời tìm ra khoảng cách giới trong các mức lương hưu khác nhau.

#### 3.3.1 Tỷ lệ hưởng và công thức tính lương hưu

Nghị quyết 28-NQ/TW đề cập tới mục tiêu “sửa đổi cách tính lương hưu theo hướng giảm tỷ lệ tích lũy” (III.9). Theo hệ thống hiện nay, tỷ lệ hưởng áp dụng cho người có 20 năm đóng bảo hiểm lên tới 45% đối với nam (sau 2021) và 55% đối với nữ.

Thách thức đặt ra đối với quỹ BHXH là giảm chi phí của hệ thống thông qua áp dụng công thức chặt chẽ hơn trong khi trong ngắn hạn vẫn tiếp tục hỗ trợ người lao động thường bị gián đoạn thời gian làm việc (đặc biệt là phụ nữ) và tăng cường phân phối thu nhập cũng như mở rộng tỷ lệ tiếp cận.

Luật BHXH quy định giảm tỷ lệ hưởng, đưa tỷ lệ tích lũy của nữ từ 3 xuống 2% sau 15 năm đầu đóng bảo hiểm (xem Bảng 3.5). Nghị quyết 28-NQ/TW đề xuất tiếp tục giảm tỷ lệ tích lũy nhưng chưa đưa ra cách thức thực hiện. Gần đây, ILO đã cùng Bộ LĐTBXH tiến hành phân

tích một số phương án giảm chi phí cho hệ thống, đồng thời tăng cường phân bổ thu nhập. Tất cả các phương án được cân nhắc tại thời điểm đó đều tính tới áp dụng tỷ lệ tích lũy bình đẳng cho cả nam và nữ. Chính vì vậy, việc giảm tỷ lệ tích lũy sẽ khiến mức hưởng của phụ nữ bị giảm nhiều hơn. Trong phần dưới đây, chúng tôi tiến hành đánh giá hai công thức tính mức lương hưu và mô phỏng tác động của hai công thức này tới tỷ lệ hưởng giữa nam và nữ, cũng như xác định khoảng cách giới trong mức lương hưu.

- Công thức A: 1,75% mức lương của người lao động tham gia BHXH có lương dưới mức trung bình quốc gia, cộng với 1,25% mức lương của người lao động tham gia BHXH có lương trên mức trung bình quốc gia
- Công thức B: 1,75% nhân với (mức lương trung bình quốc gia + lương cá nhân người lao động)/2

Cả hai công thức trên đều đề ra mục tiêu cụ thể là hỗ trợ người lao động có mức thu nhập thấp hơn bằng cách tập trung vào nhóm những người lao động có mức lương thấp nhất. Mục đích là để tăng cường tái phân bổ thu nhập. Công thức B có lợi hơn cho người lao động thu nhập thấp do tập trung vào yếu tố mức lương trung bình quốc gia.

Chúng tôi cũng tiến hành mô phỏng dựa trên các khoản lương tham chiếu và các giả định (xem Bảng 3.8).

**Bảng 3.8 Các khoản lương tham chiếu mô phỏng dùng cho công thức tính lương hưu mới theo giới tính, Việt Nam (Triệu VNĐ)<sup>32</sup>**

Loại lương	Thấp	Trung bình	Cao
Lương cá nhân			
Nam	3,000	6,000	9,000
Nữ	3,000	6,000	9,000
Lương trung bình quốc gia			5,000
Lương hưu tối thiểu			1,500

*Ghi chú: Ba mức lương tham chiếu thể hiện trong bảng trên là bội số của lương cơ bản 1,5 triệu đồng với cấp số nhân lần lượt là 2 lần đối với mức thấp, 4 lần ở mức trung bình và 6 lần với mức cao.*

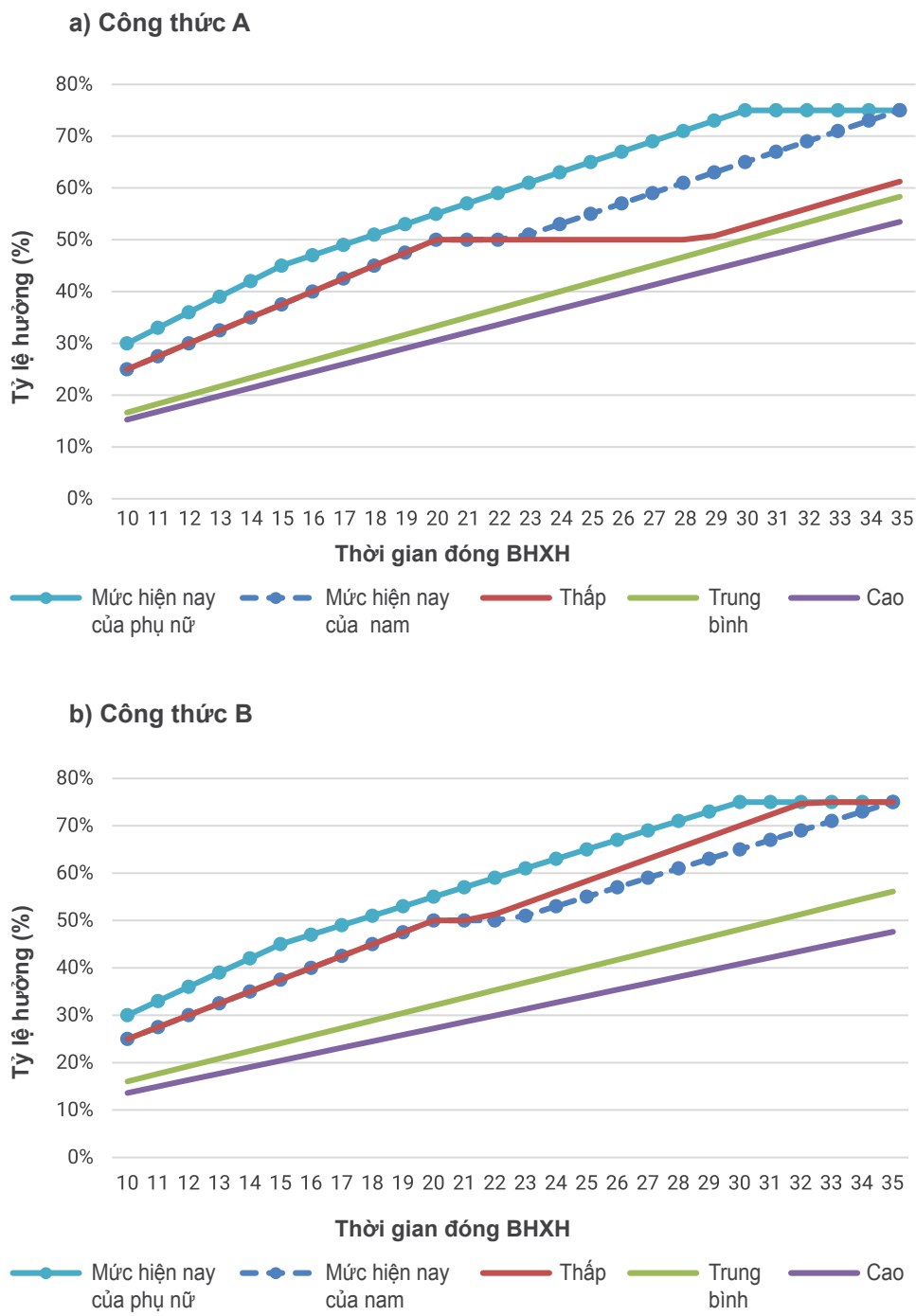
*Số liệu về thu nhập đóng bảo hiểm trong năm 2019 cho biết số thu nhập trung bình đóng bảo hiểm trong hệ thống BHXH bắt buộc là 5,5 triệu đồng một tháng. Khoảng 5% số lao động tham gia bảo hiểm bắt buộc có thu nhập trên 10 triệu đồng và 4% có thu nhập dưới 3 triệu đồng.*

*Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN.*

Hình 3.5 so sánh tỷ lệ hưởng hiện nay với tỷ lệ hưởng khi áp dụng các công thức tính thay thế là A và B. Bởi theo các công thức tính thay thế, tỷ lệ tích lũy hàng năm là như nhau đối với cả nam và nữ trong toàn bộ thời gian đóng bảo hiểm. Người lao động có mức lương tham chiếu như nhau sẽ cùng đạt một tỷ lệ hưởng với mỗi năm đóng góp bổ sung. Đúng như những gì chúng ta kỳ vọng, công thức B thúc đẩy tỷ lệ hưởng cho nhóm người lao động có thu nhập thấp. Tuy nhiên, kết quả nổi bật nhất chính là sự sụt giảm chung trong tỷ lệ hưởng trong cả hai trường hợp, đặc biệt đối với phụ nữ.

32 Cần sử dụng giá trị tham khảo tại Việt Nam bởi không có con số chính xác về mức thu nhập đóng bảo hiểm do tình hình khai báo mức thu nhập thấp hơn thực tế. Dù vậy, giá trị tham khảo vẫn có thể phản ánh khoảng trống thu nhập giữa nam và nữ, và do vậy vẫn có giá trị phản ánh những gì đang diễn ra.

Hình 3.5 Tỷ lệ hưởng lương hưu mô phỏng khi áp dụng công thức A và B và so sánh với thực tế suốt thời gian đóng BHXH, Việt Nam (2019)



Ghi chú: Đây là một mô phỏng về tỷ lệ thay thế lý thuyết và không xem xét khoảng cách tồn tại về giới trong việc đóng - hưởng (giả định mức lương tham chiếu là bình đẳng như đã thể hiện trong bảng 3.8).

Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN.

Cả hai công thức tính được đề xuất đều có mức hưởng rộng rãi như hiện đang áp dụng đối với cả nam và nữ với các mức thu nhập khác nhau. Tuy nhiên, Bảng 3.9 cho thấy phụ nữ chịu tác động lớn hơn và bởi vậy, **việc triển khai công thức tính lương hưu A và B sẽ gia tăng đáng kể khoảng cách giới trong giá trị lương hưu, từ 2% tới 13% trong khu vực Nhà nước và từ 12% tới hơn 20% trong khu vực tư nhân.**

**Bảng 3.9 Mức lương hưu trung bình mô phỏng khi áp dụng công thức tính lương hưu thay thế theo khu vực và giới tính, Việt Nam (2019)**

Khu vực Nhà nước							Khu vực tư nhân					
Nam				Nữ			Nam			Nữ		
Nhóm tuổi	Hiện nay	Công thức A	Công thức B	Hiện nay	Công thức A	Công thức B	Hiện nay	Công thức A	Công thức B	Hiện nay	Công thức A	Công thức B
<40							2,648	1,989	1,930	3,162	1,952	1,907
40–44	2,594	2,059	1,994				2,662	2,021	1,980	3,187	2,003	1,964
45–49	2,710	2,126	2,152	3,579	2,290	2,235	3,014	2,277	2,211	2,779	1,898	1,935
50–54	3,209	2,459	2,425	5,557	3,603	3,309	3,280	2,557	2,527	3,274	2,250	2,243
55–59	5,077	3,798	3,528	5,586	3,807	3,483	3,994	3,090	2,987	4,193	2,951	2,856
60–64	6,024	4,657	4,204	7,969	5,787	4,970	4,749	3,720	3,505	2,777	1,906	1,870
65–69	9,352	7,847	6,586	7,270	5,527	4,756	2,689	2,105	2,034	2,626	1,995	1,948
Total	5,662	4,344	3,954	5,569	3,761	3,444	4,228	3,296	3,149	3,700	2,574	2,524
Chênh lệch giá trị lương hưu theo giới				2%	13%	13%				12%	22%	20%

*Ghi chú: Loại bỏ trường hợp liên quan tới sức lao động*

*Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN*

**Điều này có nghĩa là nếu thời gian làm việc đóng bảo hiểm hoặc mức thu nhập đóng bảo hiểm không tăng mạnh, việc giảm tỷ lệ tích lũy sẽ mang tới rủi ro làm giảm mức lương hưu của người lao động nữ trong tương lai cả về giá trị tuyệt đối và tương đối so với nam giới.** Ngay cả các chính sách được lập ra để bù đắp cho phụ nữ như ghi nhận công việc chăm sóc cũng không thể giảm tác động của biện pháp áp dụng tỷ lệ tích lũy bình đẳng giữa nam và nữ.

Do vậy, mặc dù việc điều chỉnh công thức tính lương hưu là cần thiết để đảm bảo sự cân bằng tài chính dài hạn cho quỹ BHXH, chính phủ cần tìm kiếm các phương án khác thay vì áp dụng tỷ lệ tích lũy bình đẳng giữa nam và nữ bởi biện pháp này sẽ tạo gánh nặng hy sinh lớn hơn cho phụ nữ. Một phương án có thể thực hiện là giảm theo tỷ lệ. Thiết kế chi tiết công thức tính sửa đổi phải được thực hiện cùng với công tác phân tích dự báo tài chính toàn diện có lồng ghép tất cả các yếu tố và mục tiêu cải cách hệ thống ở quy mô lớn hơn. Bên cạnh đó, một ưu tiên cần được đặt lên hàng đầu là ngăn chặn sự gia tăng của khoảng cách giới. Nội dung này phù hợp với tinh thần của Nghị quyết, đó là “bảo vệ quyền lợi của người hưởng chế độ hưu trí theo nguyên tắc đóng-hưởng, công bằng và chia sẻ phù hợp” và cũng cho thấy sự cần thiết của các chính sách khác biệt dựa trên giới thay cho những chính sách trung lập về giới.

**Bảng 3.10 Số liệu mô phỏng về mức giá trị lương hưu trung bình khi tính theo công thức mới có áp dụng chính sách ghi nhận công việc chăm sóc, Việt Nam (2019)**

Độ tuổi	Khu vực Nhà nước		Khu vực tư nhân	
	Công thức A	Công thức B	Công thức A	Công thức B
<40			2,121	2,076
40-44			2,169	2,130
45-49	2,459	2,404	2,032	2,070
50-54	3,829	3,535	2,397	2,389
55-59	4,032	3,709	3,124	3,029
60-64	6,108	5,291	2,044	2,007
65-69	5,830	5,058	2,121	2,074
Tổng	3,986	3,669	2,733	2,683
Chênh lệch giới	8%	7%	17%	15%

Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN.

Bảng 3.10 cho thấy kết quả của việc triển khai phương án ghi nhận công việc chăm sóc theo kịch bản cao nhất với thời gian ghi nhận là 18 tháng trên một trẻ trong khi áp dụng công thức tính thay thế. Số liệu tóm lược trong Bảng 3.11 chỉ ra rằng biện pháp này sẽ giúp khoảng cách giới giảm 5-6 điểm % trong khu vực Nhà nước nhưng vẫn ở mức cao hơn so với mức hiện tại từ 5-6%. Trong khu vực tư nhân, khoảng cách giới biến động từ 17 % với công thức A đến 15% theo công thức B so với mức 12% hiện tại.

**Bảng 3.11 Số liệu mô phỏng về khoảng cách giới trong mức lương hưu khi tính toán theo công thức mới, theo khu vực, Việt Nam (2019) (phần trăm)**

Khu vực	Mức hiện tại	Công thức A	Công thức B	Công thức A + CPC	Công thức B + CPC
Nhà nước	2	13	13	8	7
Tư nhân	12	22	20	17	15

Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN.

Những kết quả quan trọng này như một lời nhắc nhở sâu sắc đó là trong bối cảnh tồn tại tình trạng bất bình đẳng giới trên thị trường lao động và trong các mối quan hệ gia đình, xã hội như hiện nay, các quy tắc trung lập về giới có lẽ sẽ không đủ mạnh mẽ để đảm bảo an sinh xã hội thỏa đáng cho phụ nữ. Do đó, nhìn từ góc độ giới, đề xuất rà soát các công thức tính hưu trí người cao tuổi phải được theo dõi sát sao nhằm thúc đẩy áp dụng các chính sách khác biệt về giới khi cần.

**3.3.2 Thu nhập đóng bảo hiểm**

Bên cạnh các chính sách tiềm năng, một điểm quan trọng cần lưu ý đó là nếu tình trạng khai thu nhập thấp hơn tiếp tục diễn ra, tỷ lệ hưởng thực tế sẽ có thể thấp hơn so với tỷ lệ lý thuyết do tỷ lệ hưởng sẽ được áp dụng trên cơ sở mức thu nhập thấp hơn so với thu nhập người lao động thực nhận. Nghị quyết 28-NQ/TW không bao gồm đề xuất điều chỉnh mức thu nhập tính bảo hiểm do đây là vấn đề liên quan tới định nghĩa về lương và những khoản



thu nhập được tính là lương và được quy định trong Bộ luật Lao động. Do báo cáo này được xây dựng với mục đích đóng góp cho công tác sửa đổi Luật Bảo hiểm xã hội nên nội dung đề xuất về điều chỉnh mức thu nhập tính bảo hiểm không được đưa ra trong báo cáo.

Tuy nhiên, như đã trình bày trong Mục 2.2.2, việc khai thu nhập thấp hơn so với thực tế tại Việt Nam đang đẩy mức lương tham chiếu xuống và theo đó là giá trị của khoản lương hưu. Đây là thách thức trực tiếp đối với một trong những mục tiêu chính của chế độ hưu trí BHXH là cân bằng giữa chi tiêu và tiết kiệm giữa giai đoạn đi làm và nghỉ hưu. Ngoài ra, do thu nhập quá khứ được đánh giá lại theo chỉ số CPI trong mối tương quan với tốc độ tăng trưởng lương thực tế nên mức lương tham chiếu có thể thấp hơn so với thu nhập của năm trước. Do đó, **việc đảm bảo thu nhập đóng bảo hiểm phản ánh toàn bộ tiền lương có vai trò thiết yếu nhằm xác định mức độ trợ cấp thích đáng**. Vấn đề này cần phải được giải quyết nếu Việt Nam muốn xây dựng một hệ thống ASXH thoả đáng và đem lại những chế độ trợ cấp có ý nghĩa cho người lao động.

### 3.3.3 Điều chỉnh mức hưởng

Cuối cùng, việc điều chỉnh lương hưu có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với chế độ hưu trí đóng góp và không đóng góp. Nghị quyết 28-NQ/TW của Trung ương cũng đề cập tới mục tiêu “thực hiện điều chỉnh lương hưu độc lập tương đối trong mối tương quan với tiền lương của người đang làm việc” (Mục III.11), và đề xuất “điều chỉnh trợ cấp hưu trí xã hội theo khả năng cân đối của ngân sách Nhà nước; lương hưu cơ bản được điều chỉnh chủ yếu trên cơ sở mức tăng của chỉ số giá tiêu dùng, khả năng của quỹ BHXH và ngân sách Nhà nước” (Mục III.11).

Như đã thảo luận ở phần trên, điều chỉnh lương hưu thoả đáng mang ý nghĩa quan trọng trong việc duy trì tiêu chuẩn sống của người hưởng chế độ hưu trí trong suốt thời gian nghỉ hưu. Do phụ nữ có thời gian nghỉ hưu dài hơn nam giới, nên họ có nhiều rủi ro phải chịu khấu hao vào lương hưu nếu không áp dụng mức điều chỉnh lương hưu thoả đáng. Hiện tại, chính phủ xác định việc điều chỉnh lương hưu theo mức tăng chỉ số giá tiêu dùng (CPI) và tốc độ tăng trưởng kinh tế cho phù hợp với khả năng ngân sách Nhà nước. Trên thực tế, tiền lương theo BHXHVN dần được điều chỉnh cùng với quá trình tăng lương như mức lương cơ sở trong khu vực Nhà nước. Động thái này giúp bảo vệ các đối tượng hưu trí trước các tác động của lạm phát và giúp họ được hưởng những lợi ích mà tăng trưởng kinh tế mang lại. Tuy nhiên, thực tế cho thấy số đối tượng hưu trí đang gia tăng nhanh hơn số người đóng bảo hiểm đồng nghĩa với việc quỹ hưu trí của BHXHVN ngày càng gặp nhiều khó khăn.

Giống như thực tiễn chung trên thế giới, nhiều quốc gia đã bắt đầu chuyển sang hướng điều chỉnh theo chỉ số lạm phát và lương hoặc chỉ theo chỉ số lạm phát. Ở kịch bản thứ hai, các đối tượng hưu trí có thể duy trì được sức mua của tiền lương nhưng không được hưởng mức sống được cải thiện như những người đang đi làm. Hiện nay, theo ước tính phụ nữ nghỉ hưu ở độ tuổi 55, với mức hưởng trung bình, được hưởng mức lương hưu bằng với 1,3 lần lương tối thiểu (bình quân bốn vùng). Tuy nhiên, nếu mức hưởng chỉ được điều chỉnh theo chỉ số lạm phát và lương tiếp tục tăng trưởng theo xu hướng hiện nay,<sup>33</sup> mức hưởng bình quân của phụ nữ có thể giảm còn 39% lương tối thiểu vào cuối giai đoạn nghỉ hưu (29 năm).<sup>34</sup> Kịch bản này sẽ không xảy ra nếu thực hiện điều chỉnh mức hưởng theo tiền lương và sẽ được khắc phục nếu thực hiện điều chỉnh theo cả tiền lương và chỉ số CPI hoặc áp dụng mức tiền lương tối thiểu nhỏ hơn.

33 Giả định về mức tăng trưởng thực về tiền lương tương tự như con số ước tính của ILO (ILO 2020a), trong khoảng từ 5,1 vào năm 2021 tới 2% vào năm 2060.

34 Tuổi thọ kỳ vọng ở độ tuổi nghỉ hưu được lấy từ báo cáo Triển vọng dân số thế giới của LHQ (80 tuổi đối với nam và 84 tuổi đối với nữ)

Đối với nam giới khi nghỉ hưu ở tuổi 60, kịch bản tương tự cũng khiến mức hưởng giảm so với lương tối thiểu nhưng tổng thiệt hại của cả giai đoạn nghỉ hưu nhỏ hơn do giai đoạn này ngắn hơn (20 năm). Mặc dù con số giảm tuyệt đối chủ yếu phụ thuộc vào các con số giả định về sự biến động của tiền lương và giá nhưng điều này cho thấy rằng **khi nghỉ hưu sớm hơn và có tuổi thọ cao hơn, tiền lương của phụ nữ đặc biệt có nguy cơ mất giá nếu không có cơ chế điều chỉnh phù hợp**. Tuổi nghỉ hưu thấp cùng với tuổi thọ cao tại Việt Nam càng làm hiện tượng này thêm trầm trọng.

Việt Nam cần xem xét lại cơ chế điều chỉnh mức hưởng song song với việc đảm bảo tính thoả đáng của chế độ bảo hiểm được duy trì. ILO đã phối hợp với Vụ BHXH của Bộ LĐTBXH xây dựng đề xuất cải cách mà theo đó mức độ điều chỉnh dành cho người lao động hưởng lương hưu tối thiểu sẽ tương đương 2/3 mức tăng của lương và 1/3 chỉ số CPI. Cơ chế này sẽ phù hợp nếu lương hưu tối thiểu (cho người lao động mới hưởng hưu trí) được điều chỉnh một cách bình đẳng.

**Bảng 3.12 Tác động của biện pháp điều chỉnh lương hưu tới khoảng cách giới, theo độ tuổi và khu vực, Việt Nam 2019 (%)**

Tuổi	Khu vực Nhà nước			Khu vực tư nhân		
	Lương hưu trung bình	Lương hưu trung bình được điều chỉnh theo 5 năm	Lương hưu trung bình được điều chỉnh theo 10 năm	Lương hưu trung bình	Lương hưu trung bình được điều chỉnh theo 5 năm	Lương hưu trung bình được điều chỉnh theo 10 năm
<40	-42,4	-39,8	-37,4	-36,6	-34,4	-32,3
40-44	-32,5	-31,1	-29,8	-41,4	-39,2	-37,1
45-49	-11,1	-10,8	-10,4	-10,5	-10,1	-9,7
50-54	-18,4	-17,9	-17,4	-9,7	-9,4	-9,0
55-59	-24,8	-24,1	-23,5	-21,7	-21,1	-20,6
60-64	5,6	5,5	5,4	11,5	11,2	11,0
65-69	11,9	11,7	11,5	3,3	3,2	3,1
70-74	18,5	18,2	17,9	6,4	6,3	6,1
75-79	27,6	27,1	26,6	36,4	35,8	35,3
80-84	30,7	30,2	29,7	44,3	43,7	43,0
85-89	29,4	29,0	28,6	26,0	25,5	25,1
90-94	14,6	14,4	14,2	-	-	-
95-99	30,6	30,2	29,8	-	-	-
Tổng	5,6	5,5	5,4	4,9	4,8	4,7

Nguồn: ILO phân tích dựa trên số liệu của BHXHVN  
- = bằng không hoặc không đáng kể.

Bảng 3.12 cho thấy nhìn chung, khoảng cách giới trong lương hưu tăng theo độ tuổi. Công thức điều chỉnh được đề xuất không có quá nhiều tác động tới khoảng cách giới do cách điều chỉnh tỷ lệ với mức lương hưu và có rất ít người lao động nam và nữ hưởng hưu trí nhận lương hưu tối thiểu.

Nhìn chung, các phương án điều chỉnh phải cân bằng được các mục tiêu mức hưởng thích đáng, tiết kiệm chi phí và bình đẳng giới trong khi chú trọng đặc biệt tới nhóm đối tượng hưu trí cao tuổi nhất (những người trên 80 tuổi) vì khoản hưu trí của nhóm này dễ bị mất giá theo thời gian hơn và có thể cần hỗ trợ nhiều nhất. Để thực hiện các mục tiêu tái phân phối, có thể xem xét nhiều công thức điều chỉnh khác nhau trong đó ưu tiên hơn cho mức lương hưu tối

thiểu so với các mức còn lại để đảm bảo mức bảo trợ và tái phân phối cơ bản. Cuối cùng, do biện pháp điều chỉnh có lẽ thiên về áp dụng công thức ít hào phóng hơn nên việc đảm bảo mức lương tối thiểu thoả đáng sẽ là điểm mấu chốt trong bảo vệ những người có tuổi thọ cao hơn.

Ở một hệ thống đa tầng, trợ cấp không đóng góp phải được điều chỉnh bằng cùng một công thức giống như lương hưu tối thiểu trong hệ thống BHXH để đảm bảo hai chế độ này phát triển một cách phù hợp và nhất quán.

### 3.3.4 Hưu trí xã hội

Ngân sách Nhà nước cung cấp một khoản trợ cấp cho người cao tuổi không có lương hưu, hoặc BHXH hàng tháng. Có chính sách huy động các nguồn lực xã hội đóng thêm để các đối tượng này có mức hưởng cao hơn; điều chỉnh giảm dần độ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội phù hợp với khả năng của ngân sách.

#### ► Nghị quyết 28-NQ/TW

Bên cạnh chế độ trợ cấp hưu trí cho người cao tuổi theo diện BHXH trình bày trong báo cáo - trong đó 20,5% người từ 65 tuổi trở lên thuộc diện bao phủ - hệ thống hưu trí Nhà nước hiện nay cũng áp dụng chế độ hưu trí xã hội từ ngân sách Nhà nước cho các đối tượng từ 80 tuổi trở lên không có lương hưu, dẫn tới tạo ra khoảng trống bao phủ rất lớn cho các đối tượng tuổi 60-79.<sup>35</sup> Tuy nhiên, hệ thống hưu trí cho người cao tuổi hiện nay có tác động đáng kể tới phúc lợi của người cao tuổi. Xét một cách tổng thể, cả BHXHVN và chế độ hưu trí xã hội đã giúp giảm tỷ lệ cận nghèo ở nhóm đối tượng từ 65 tuổi trở lên từ 23,7% xuống còn 16,1% (ILO, 2019). Tuy vậy, mặc dù chế độ hưu trí xã hội có tỷ lệ bao phủ trong dân số lớn hơn so với chế độ hưu trí theo BHXHVN, tác động của chế độ theo BHXHVN lại lớn hơn đối với tình trạng nghèo ở người cao tuổi. ILO ước tính rằng hưu trí xã hội hiện nay chỉ giảm 0,8% tình trạng đói nghèo. Điều này có nghĩa với cách thiết kế hiện nay, chính sách không đáp ứng được mục tiêu cơ bản đó là ngăn ngừa tình trạng đói nghèo ở người cao tuổi. Nguyên nhân là do giá trị và diện bao phủ đối với những người trên 80 tuổi của hưu trí xã hội thấp.

Trong những thập kỷ gần đây, chúng ta ngày càng nhận thức rõ và thừa nhận rằng chế độ hưu trí đóng góp là chưa đủ để đảm bảo tiếp cận an sinh xã hội cho tất cả mọi người. Điều này đặc biệt đúng trong bối cảnh các quốc gia thu nhập thấp và trung bình, như Việt Nam với nền kinh tế phi chính thức có quy mô lớn (ILO 2017a). Trong những thập kỷ qua, ILO ủng hộ mạnh mẽ việc xây dựng sàn an sinh xã hội tối thiểu như một giải pháp giúp những quốc gia này đạt được mục tiêu đảm bảo tiếp cận an sinh xã hội phổ cập. Hơn nữa, chỉ có chế độ hưu trí không đóng góp mới tạo ra tác động đảm bảo an ninh thu nhập trong ngắn hạn cho người cao tuổi, bởi lẽ việc mở rộng diện bao phủ BHXH đòi hỏi thời gian (lao động phải đóng bảo hiểm sau một số năm nhất định thì mới được hưởng chế độ) và không phải lúc nào cũng khả thi hay hiệu quả – như thực tiễn đã chứng minh đối với chế độ BHXH tự nguyện tại Việt Nam.

Chế độ hưu trí không đóng góp là công cụ then chốt giúp đảm bảo an ninh thu nhập cho người cao tuổi trên khắp thế giới. Một số quốc gia triển khai chương trình hưu trí không

<sup>35</sup> Một số tỉnh thành có thẳng dư ngân sách có chế độ trợ cấp cho người từ 70-75 tuổi. Bên cạnh đó, người từ 60-79 tuổi sống độc thân và thuộc diện hộ nghèo còn được trợ cấp hưu trí ở mức cao hơn nhưng do chỉ áp dụng cho nhóm đối tượng nhỏ nên tỷ lệ bao phủ còn rất hạn chế.

đóng góp như một biện pháp bảo vệ kinh tế ở mức cơ bản cho người cao tuổi không có lương hưu do không đóng BHXH. Tại Việt Nam, do thực tế chế độ hưu trí BHXH bao phủ 27,3% nam giới cao tuổi so với chỉ 16% phụ nữ nên chế độ hưu trí xã hội do Nhà nước chi trả là chính sách phù hợp hơn giúp bảo vệ phụ nữ tốt hơn khi cao tuổi. Nhìn chung, đây là chính sách quan trọng đối với tất cả các đối tượng có ít cơ hội tham gia vào hệ thống BHXH khi còn ở độ tuổi lao động như người có thu nhập thấp hoặc thất thường, lao động trong lĩnh vực việc làm phi chính thức, các nhóm khó tiếp cận như lao động nông nghiệp và phụ nữ chiếm đa số trong các nhóm này.

Như đã thảo luận ở trên, khoảng cách về tỷ lệ tham gia thị trường lao động và thu nhập giữa nam và nữ tại Việt Nam nhỏ hơn so với các quốc gia khác, và diện bao phủ BHXH cao hơn ở lao động nữ. Tuy nhiên, số lượng phụ nữ nhận lương hưu thường ít hơn và nếu có hưởng thì mức hưởng trung bình thấp hơn so với nam giới. Phụ nữ cũng gặp nguy cơ liên quan đến tuổi già cao hơn do tuổi thọ và khả năng góa bụa cao hơn - tất cả những yếu tố này làm tăng tính dễ bị tổn thương của phụ nữ không có lương hưu.

**Một chế độ hưu trí xã hội thoả đáng với mức độ tiếp cận cao (lý tưởng được áp dụng phổ cập) đóng vai trò thiết yếu giúp đảm bảo bình đẳng giới khi cung cấp an sinh cho người cao tuổi tại Việt Nam.** Như đã đề cập ở trên, Nghị quyết 28-NQ/TW và Đề án về cải cách chính sách BHXH đã đặt mục tiêu tăng độ bao phủ của chế độ hưu trí lên 60% dân số trên độ tuổi nghỉ hưu bằng cách xây dựng một hệ thống BHXH đa tầng, bao gồm trợ cấp hưu trí không đóng góp và chế độ hưu trí BHXH.<sup>36</sup> Các mức hưởng trong hệ thống hiện nay cũng có sự chênh lệch lớn, trong đó mức trợ cấp hưu trí xã hội là 270.000 VNĐ và lương hưu trung bình của nam và nữ lần lượt là 5 triệu và 6 triệu VNĐ (xem Bảng 2.3).



36 Nghị quyết 28 - NQ/TW cũng bao gồm trụ cột thứ ba là chế độ hưu trí tự nguyện bổ sung theo nguyên tắc thị trường mà Báo cáo này chưa đề cập đến. Từ góc độ giới, cần xem xét cân trọng chế độ hưu trí tự nguyện theo nguyên tắc thị trường bởi những chương trình này thường nảy sinh nhiều vấn đề phân biệt giới.



Một số đặc điểm trong thiết kế chính sách có ý nghĩa quan trọng, giúp chế độ hưu trí không đóng góp cơ bản trở nên hiệu quả và công bằng:<sup>37</sup>

- a. **Chế độ tiếp cận dựa trên quyền:** Theo Khuyến nghị số 202 của ILO về Sàn An sinh xã hội (2012), **pháp luật cần quy định mức lương hưu cơ bản, trong đó nêu rõ ngưỡng và các mức hưởng, điều kiện hưởng và nguồn ngân sách.** Một khung pháp lý rõ ràng là điều kiện thiết yếu để đảm bảo phương pháp tiếp cận dựa trên quyền giúp đối tượng hưởng lợi hiểu rõ quyền lợi cụ thể của mình, tiêu chí, thủ tục nhận trợ cấp, cơ chế khiếu nại, kháng nghị (Olivier 2020, trang 42). Do đó, chế độ hưu trí xã hội cần được lồng ghép vào dự thảo văn bản sửa đổi Luật BHXH sắp tới. Việc áp dụng cách tiếp cận dựa trên quyền cũng đồng nghĩa với việc chấp nhận khái niệm toàn dân, khái niệm đã được lồng ghép vào Nghị quyết 28-NQ/TW dưới hình thức “BHXH cho mọi người”. Trong bối cảnh hệ thống BHXH không thể mở rộng một cách nhanh chóng, việc mở rộng các chế độ hưu trí do ngân sách Nhà nước chi trả có vai trò tối quan trọng giúp giảm khoảng cách về tỷ lệ bao phủ người cao tuổi ở Việt Nam. Trên thực tế, cần nỗ lực mở rộng một cách quyết liệt mới có thể giữ vững được những thành quả đã đạt được. Ở cấp quốc gia, theo ước tính của ILO, do tốc độ già hóa dân số diễn ra nhanh nên tỷ lệ bao phủ đã thấp như hiện nay sẽ tiếp tục giảm. Ngay cả khi đạt được tỷ lệ bao phủ toàn dân ở độ tuổi 75, tỷ lệ bao phủ sẽ chỉ đạt 33% với nhóm người có độ tuổi nghỉ hưu thông thường vào năm 2030 (Ramírez López & Nguyen, 2020). Các kết quả này cho thấy rõ cần phải có những hành động nhiều tham vọng hơn trong ngắn và trung hạn.
- b. **Độ tuổi hưởng hưu trí xã hội hợp lý: Xét về điều kiện hưởng, độ tuổi hưởng hưu trí xã hội phải phù hợp với tuổi thọ và xét đến độ tuổi bắt đầu suy giảm khả năng lao động.** Lý tưởng nhất, cũng cần đảm bảo đồng bộ với độ tuổi nghỉ hưu trong hệ thống BHXH. Nếu độ tuổi hưởng quá cao, nhiều người cao tuổi cần hỗ trợ sẽ không được bảo vệ. Trong khuôn khổ hỗ trợ kỹ thuật cho việc sửa đổi Nghị định 136, theo dự báo của ILO, để có thể đạt được tỷ lệ bao phủ đề ra trong Nghị quyết 28-NQ/TW, tuổi hưởng phải được giảm dần từ 80 xuống 68 vào năm 2030. Tuy nhiên, văn bản sửa đổi đang được Bộ Tài chính xem xét lại có mức thấp hơn và không áp dụng trên cả nước, dẫn tới tỷ lệ bao phủ không được mở rộng nhiều. Trên thực tế, theo tính toán của ILO, **nếu không thông qua việc mở rộng một cách quyết liệt chế độ hưu trí xã hội trên cả nước, tốc độ già hóa dân số nhanh chóng tại Việt Nam sẽ dẫn tới tình trạng tỷ lệ bao phủ của cả nước giảm dần trong những năm tới mặc dù mức bao phủ hiện nay đã đang ở mức thấp.**
- c. **Mức trợ cấp thỏa đáng:** hiện nay, mức trợ cấp cơ sở theo quy định là 270.000 VND (tương đương với 11,60 USD). Mức này chỉ tương đương với 7,5% bình quân lương tối thiểu hay 38,5% mức chuẩn nghèo nông thôn. Ở mức tương đương với chỉ 5,6% GDP bình quân đầu người, đây là mức trợ cấp thấp nhất so với các quốc gia thu nhập trung bình tương tự. Mức trợ cấp thấp cũng có thể lý giải cho hiện tượng người cao tuổi có tỷ lệ nghèo cao ngay cả khi họ được hưởng lương hưu. Trên thực tế, theo tính toán của ILO, trợ cấp hưu trí xã hội chỉ giúp giảm tỷ lệ nghèo 0,8% (Kidd, Gelders, và Tran, 2019). Nếu không áp dụng cơ chế điều chỉnh mức hưởng, hiệu quả của chính sách này sẽ giảm dần theo thời gian. Theo ước tính, tới năm 2030, giá trị thực của khoản trợ cấp 270.000 VNĐ sẽ chỉ tương đương với 160.000 VNĐ (theo mức giá cả năm 2015). **Thường xuyên điều chỉnh mức hưởng là yếu tố then chốt giúp duy trì sức mua của các khoản trợ cấp và đảm bảo mức hưu trí thích đáng trong tương lai.** ILO đã đưa ra các đề xuất kỹ

37 Tham khảo chi tiết tại báo cáo Tác động tiềm năng của chế độ hưu trí xã hội tại Việt Nam của ILO (ILO, 2019).



thuật cho việc điều chỉnh trợ cấp hưu trí xã hội nhưng dù là áp dụng phương pháp nào đi nữa, điều quan trọng là phải đảm bảo được sự nhất quán giữa các mức trợ cấp và cơ chế điều chỉnh trợ cấp hưu trí xã hội và trợ cấp hưu trí tối thiểu theo BHXH để tránh xảy ra tình trạng bất bình đẳng ngày càng gia tăng do quy định của chính hệ thống.

Thực tế nhóm dân số từ 70 tuổi trở lên thuộc những nhóm dân cư có tỷ lệ nghèo cao nhất tại Việt Nam (chỉ thấp hơn nhóm trẻ em từ 5-14 tuổi) cho thấy tỷ lệ bao phủ và mức độ thích đáng của lương hưu vẫn có thể được tăng lên (McClanahan, Gelders và Ramírez López 2019, Hình 6.2; Kidd, Gelders và Tran 2019). Tóm lại, chế độ hưu trí không đóng góp rộng rãi và thoả đáng là thành tố then chốt của hệ thống an sinh xã hội đảm bảo bình đẳng giới. Các đặc thù cuộc sống của phụ nữ khiến cho chế độ hưu trí không đóng góp là chế độ đặc biệt phù hợp cho nhóm đối tượng này. Việc mở rộng bao phủ các khoản trợ cấp này sẽ là công cụ thiết yếu giúp tăng cường khả năng bảo vệ cho người cao tuổi và đặc biệt là phụ nữ. **Việc sửa đổi Luật Bảo hiểm Xã hội có thể là cơ hội quan trọng để lồng ghép các chế độ hưu trí xã hội hiện hành vào các văn bản luật đồng thời tăng mức hưởng và mức độ bao phủ.** Theo ước tính của ILO, việc mở rộng đối tượng hưởng có thể góp phần thực hiện được các mục tiêu đã đề ra trong Nghị quyết 28-NQ/TW với mức chi phí tương đối hợp lý.

### 3.4 Trợ cấp ngắn hạn

Nghiên cứu thiết kế các gói BHXH ngắn hạn với mức đóng, mức hưởng, phương thức giao dịch phù hợp với người lao động trong khu vực phi chính thức.

► **Nghị quyết 28 -NQ/TW**

Như đã thảo luận ở phần trên của báo cáo, Chính phủ gặp nhiều khó khăn trong việc khuyến khích tham gia bảo hiểm tự nguyện ở nhóm lao động phi chính thức, trong đó phụ nữ chiếm đa số. Việc các hoạt động cải cách trong thời gian gần đây ưu tiên cải thiện tỷ lệ bao phủ ở người cao tuổi là hoàn toàn hợp lý. Tuy nhiên, trong hệ thống BHXH của Việt Nam, các chính sách hỗ trợ gia đình còn thiếu hoặc không đồng đều. Các khoản trợ cấp trẻ em là chế độ duy nhất của Công ước về an sinh xã hội (tiêu chuẩn tối thiểu) của ILO 1952 (Số 102) không có trong cả hệ thống bảo hiểm bắt buộc và tự nguyện. Và hệ thống bảo hiểm tự nguyện chưa có chế độ thai sản/nuôi con, dẫn đến chế độ hưởng không tương đồng giữa hai hệ thống.

Bên cạnh đó, các chế độ an sinh xã hội hiện nay dành cho gia đình và trẻ em của Việt Nam đều manh mún, không bình đẳng và không toàn diện. Hệ thống trợ giúp xã hội chỉ cung cấp các chế độ xác định trong phạm vi hẹp đối với một số nhóm gia đình và trẻ em có nhu cầu. Những hệ thống này không những không giúp đối phó với các rủi ro chính trong cuộc sống liên quan tới cuộc sống gia đình mà còn bỏ qua hàng triệu gia đình và trẻ em dễ bị tổn thương, đặc biệt là “nhóm bị bỏ sót”.

Chủ trương cải cách hiện tại – bao gồm nhiệm vụ triển khai trợ cấp trẻ em cho toàn bộ trẻ dưới 36 tháng tuổi trong Quyết định 488/QĐ-TTg bên cạnh Nghị quyết 28-NQ/TW và 125-NQ/CP về mở rộng BHXH thông qua một gói các chế độ ngắn hạn – là cơ hội quan trọng để thiết lập được các nhóm chính sách nhạy cảm giới hiệu quả và nhất quán dành cho các gia đình trong hệ thống an sinh xã hội (McClanahan, Gelders và Ramírez López 2019).<sup>38</sup>

38 Quyết định số 488/QĐ-TTg của Chính phủ Việt Nam ngày 14 tháng 4 năm 2017 về việc phê duyệt “Đề án Đổi mới, phát triển trợ giúp xã hội giai đoạn 2017-2025” với tầm nhìn tới 2030 (Hà Nội, 2018).

Trong hệ thống hưu trí đa tầng mới của Việt Nam, người dân khi vượt quá độ tuổi nhất định có quyền nhận một khoản hỗ trợ bảo đảm thu nhập (hưu trí xã hội) trong khi những người tham gia BHXHVN nên được hưởng chế độ trợ cấp cao hơn (hưu trí BHXH), do đó bảo đảm thu nhập cho mọi người trong khi vẫn có thể khuyến khích người dân tham gia bảo hiểm. Việc áp dụng mô hình trợ cấp tương tự cho độ tuổi trẻ hơn sẽ là cơ chế hiệu quả và mạnh mẽ giúp tiếp cận người lao động trong lĩnh vực kinh tế phi chính thức cùng gia đình của các đối tượng này, đồng thời góp phần thúc đẩy bình đẳng giới.

### 3.4.1 Chế độ thai sản đa tầng

Chế độ thai sản đầy đủ là một thành tố quan trọng của sàn an sinh xã hội. Tuy nhiên, chế độ này hiện nay chỉ có trong hệ thống BHXH bắt buộc. Trong bối cảnh tỷ lệ bao phủ của BHXH còn hạn chế tại Việt Nam, hầu hết phụ nữ ngày nay đều phụ thuộc vào việc chia sẻ thu nhập trong gia đình để có thể đối phó với tình trạng mất thu nhập khi họ phải rút khỏi lực lượng lao động vì lý do sinh con, nghỉ sau sinh và chăm sóc con nhỏ. Chế độ trợ cấp thai sản từ lâu đã là một thành tố then chốt của hệ thống BHXH đối với phụ nữ. **Đây là những chế độ trợ cấp giúp phụ nữ có thời gian chăm sóc bản thân và con nhỏ, ổn định việc làm vào bảo đảm thu nhập**, những yếu tố có ý nghĩa quan trọng đến phúc lợi, vị thế kinh tế xã hội và lộ trình sự nghiệp của họ (Addati, Cassirer và Gilchrist 2014).

Như trình bày ở trên, **phần lớn phụ nữ ở Việt Nam không được tiếp cận đến các chế độ này, và trên thực tế họ không có quyền được bảo đảm an ninh thu nhập khi sinh con hoặc nhận con nuôi** (xem Mục 2.5). Điều này có nghĩa là Việt Nam đáp ứng các tiêu chuẩn của ILO về mức độ và thời gian hưởng chế độ thai sản cho người lao động tham gia BHXH nhưng lại chưa đạt tiêu chuẩn về diện bao phủ (ILO 2017b, Bảng 9). **Từ phương diện bình đẳng giới, điều quan trọng là tạo điều kiện cho phụ nữ nằm ngoài hệ thống BHXH cũng như số ít tham gia BHXH tự nguyện có quyền hưởng chế độ thai sản.** Trong khu vực phi chính thức, chế độ thai sản cho người không tham gia BHXH không thể đảm bảo duy trì công việc sau khi nghỉ việc (như chế độ thai sản dành cho lao động nữ trong khu vực chính thức) thì ít nhất cũng đảm bảo an toàn kinh tế cơ bản trong một vài tháng đầu sau khi sinh con.

Các mục tiêu cải cách đưa ra trong Nghị quyết 28-NQ/TW và Đề án về cải cách chính sách BHXH không đề cập cụ thể đến chính sách bảo vệ thai sản. Tuy nhiên, những nội dung này được thể hiện trong mục tiêu “nghiên cứu và thiết kế các gói BHXH ngắn hạn với mức đóng, mức hưởng và hình thức giao dịch phù hợp với người lao động trong khu vực phi chính thức” (Mục III.5) với trọng tâm bảo hiểm tự nguyện. Nhưng một nghiên cứu của ILO đã chỉ ra rằng việc bổ sung chế độ thai sản vào cơ chế tự nguyện là không đủ để vượt qua những trở ngại hiện tại của người lao động làm công ăn lương không tham gia BHXH để tham gia và đóng góp (McClanahan, Gelders và Ramírez López 2019, trang 58).

Thay vào đó, ILO đề xuất mở rộng áp dụng chế độ thai sản đối với tất cả các bà mẹ có con nhỏ trong khuôn khổ gói trợ cấp đa tầng trong đó bao gồm trợ cấp trẻ em. **Chế độ trợ cấp thai sản đa tầng sẽ giúp tất cả phụ nữ tại Việt Nam được hưởng chế độ thai sản, không phụ thuộc vào vị thế việc làm của họ.** Chế độ trợ cấp có đóng góp sẽ giúp thay thế thu nhập bị mất của những cặp cha mẹ tham gia vào chế độ bảo hiểm bắt buộc và tự nguyện. Họ có thể duy trì mức sống của gia đình trong vòng 6 tháng sau khi sinh/nhận con nuôi.<sup>39</sup>

39 Phân tích số liệu của Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam 2016 cho thấy, về tổng thể, 970.000 lao động nữ đã sinh con trong năm trước khi tổ chức điều tra, chỉ tương đương với gần 4% lao động nữ trưởng thành. Trong số những lao động không hưởng lương đủ điều kiện tham gia hệ thống bảo hiểm tự nguyện, tỷ lệ này thậm chí còn thấp hơn – chỉ 3% có con nhỏ trong năm trước đó.

Chế độ trợ cấp thai sản chi trả từ ngân sách Nhà nước cho tất cả những đối tượng không có khả năng tham gia BHXH sẽ mang lại an ninh thu nhập cơ bản cho những bà mẹ chưa tham gia BHXH nhưng có quyền được bảo vệ, nếu ở mức chuẩn nghèo, sẽ đảm bảo không phụ nữ nào ở Việt Nam sau khi sinh con hoặc nhận con nuôi sẽ bị rơi vào cảnh nghèo vì có con nhỏ.

Chi phí thực hiện chế độ thai sản cho phụ nữ không tham gia BHXH ước tính dưới 0,04% GDP năm 2020, giảm còn 0,02% GDP năm 2030 (McClanahan, Gelders và Ramírez López, 2019, trang 61). Một nghiên cứu khác ước tính chi phí để thực hiện chi trả trợ cấp hàng tháng bằng lương cơ bản trong sáu tháng cho tất cả phụ nữ không tham gia BHXH mất khoảng 0,10% GDP về dài hạn, chiếm dưới 50% chi phí thai sản trong BHXH bắt buộc trong ngắn hạn và dưới 30% trong dài hạn (ILO 2019c, trang 22).

**Bảng 3.13 Chi phí ước tính thực hiện chế độ thai sản tính theo phần trăm GDP, Việt Nam (2013-2046)**

Năm	BHXH bắt buộc	Mở rộng chế độ BHXH cho người mẹ không tham gia BHXH
2016	0,32 %	0,17 %
2020	0,35 %	0,13 %
2026	0,31 %	0,11 %
2036	0,24 %	0,11 %
2046	0,30 %	0,09 %

*Nguồn: ILO (2019c).*

Vì vậy **việc mở rộng chế độ thai sản tới phụ nữ không tham gia BHXH có thể mang lại chuyển biến đáng kể trong công tác bảo vệ phụ nữ ở giai đoạn quan trọng của cuộc đời với mức chi phí khá hợp lý. Sẽ có thêm nhiều phụ nữ được hưởng chế độ thai sản - hầu hết là phụ nữ dễ bị tổn thương đang làm việc trong các khu vực phi chính thức, bảo vệ họ và những trẻ sơ sinh, với chi phí chỉ bằng một nửa hay chưa đầy một nửa chi phí của chế độ thai sản hiện tại mới chỉ hỗ trợ được một số lượng nhỏ phụ nữ.**

Ngoài ra, để chuyển hướng chế độ thai sản từ tập trung hoàn toàn vào người mẹ, Việt Nam có thể **cân nhắc áp dụng hình thức “nghỉ việc hưởng chế độ thai sản cho cha mẹ” nhằm khuyến khích người cha tham gia vào việc chăm sóc con và thúc đẩy sự phân chia công bằng trách nhiệm chăm sóc con cái giữa nam và nữ.**

Thời gian nghỉ việc hưởng chế độ thai sản cho cha mẹ có thể đáp ứng được mục tiêu này, đây cũng là mô hình đang được áp dụng ngày càng nhiều ở các nước trên thế giới. Khuyến nghị số 191 của ILO (khoản 10.3) quy định rằng “người lao động là cha hoặc mẹ cần phải được hưởng chế độ thai sản dành cho cả cha và mẹ trong một khoảng thời gian sau khi thời gian nghỉ thai sản của người mẹ kết thúc” (tham khảo ILO 2014a, trang 60). Thời gian nghỉ việc hưởng chế độ thai sản cho cha mẹ không đồng nghĩa với việc cắt giảm thời gian nghỉ việc hưởng chế độ thai sản của người mẹ - đây là khoảng thời gian cần thiết và liên quan đến quá trình phục hồi sức khỏe sau sinh cũng như quá trình nuôi con bằng sữa mẹ. Thay vào đó, mô hình này bổ sung thêm một khoảng thời gian nghỉ có lương bên cạnh thời gian nghỉ thai sản của người mẹ và chủ đích là dành thời gian cho gia đình chăm sóc trẻ sơ sinh, người mẹ hoặc cha có thể sử dụng khoảng thời gian bổ sung này.

Tăng thời gian nghỉ việc hưởng chế độ thai sản cho cha mẹ và khuyến khích người lao động đăng ký hưởng chế độ này góp phần quan trọng vào cải thiện các kết quả đầu ra liên quan đến giới do biện pháp này hỗ trợ phân chia đồng đều trách nhiệm chung trong gia đình. Hiện nay, chế độ thai sản cho người cha đang được thực hiện ở mức độ kém rộng rãi hơn rất nhiều so với các bà mẹ. Dù chế độ nghỉ việc hưởng thai sản cho cha mẹ đã được triển khai rất lâu tại các quốc gia như Nhật Bản và Hàn Quốc, nhưng tỷ lệ đăng ký hưởng lại thường thấp. Tương tự như Việt Nam, nguyên nhân có thể là do nam giới có thu nhập cao hơn, chính vì thế khoản tiền lương mất đi vẫn lớn hơn so với khoản tài chính được bù đắp khi nghỉ chăm con. Do vậy, mức trợ cấp khi nghỉ thai sản phải được nâng cao hơn và thời gian nghỉ thai sản cần linh hoạt để phù hợp với các gia đình.

Thực tế loại hình chính sách này mang lại rất nhiều lợi ích. Việc người cha được tiếp cận chế độ thai sản cho cha mẹ có thể tăng sự tương tác giữa họ với con cái của mình trong giai đoạn đầu đời. Điều này mang lại ảnh hưởng tích cực tới sự phát triển của trẻ cũng như giúp phá bỏ các vai trò giới truyền thống, đồng thời thúc đẩy bình đẳng giữa phụ nữ và nam giới tại nơi làm việc và trong gia đình (ILO 2014a). Kinh nghiệm quốc tế cho thấy ở các quốc gia đã có nhiều chế độ khác nhau nhưng cũng mới chỉ bắt đầu xuất hiện xu hướng lồng ghép người cha vào các chế độ liên quan tới chăm sóc trẻ sơ sinh, đặc biệt ở các quốc gia phát triển (ILO 2014a).

Việc thiết kế một chính sách như vậy phải được phân tích trong bối cảnh quốc gia, có tính toán tới vấn đề chi phí và những ưu tiên. Trong trường hợp của Việt Nam, một cột mốc hướng tới có thể là nâng số ngày cha mẹ nghỉ chăm sóc con từ 5 lên 10 ngày. Đây là một bước đi trên con đường tiến tới thay đổi những định kiến về vai trò giới đã bám rễ rất sâu trong việc chăm sóc con cái. Mặc dù ở Việt Nam nhu cầu chính sách cấp thiết nhất là mở rộng diện bao phủ của công tác bảo vệ thai sản cho phụ nữ không tham gia BHXH, nhưng trước mắt có thể xem xét thời gian nghỉ việc hưởng chế độ thai sản cho cha mẹ như một biện pháp tăng cường bình đẳng giới cho hệ thống BHXH.

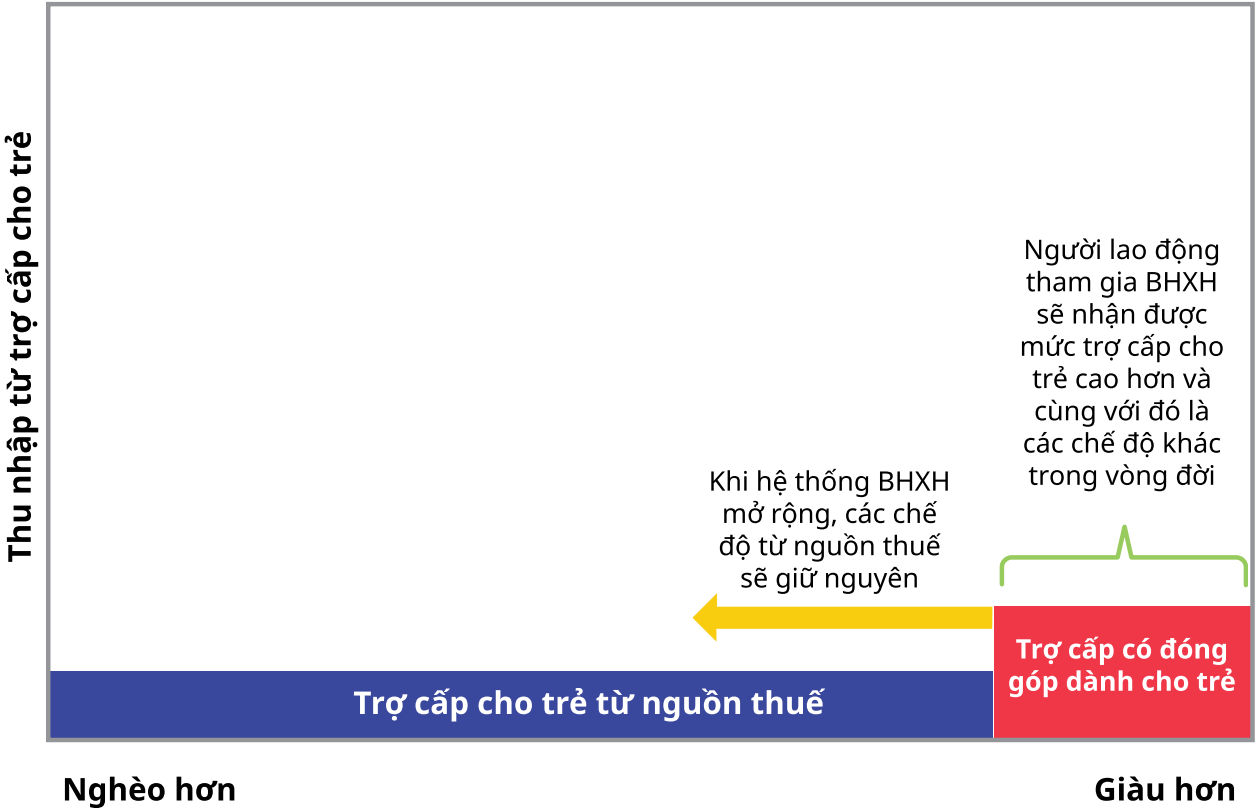
### **3.4.2 Chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng**

Chế độ trợ cấp trẻ em sẽ là một điểm cộng tích cực bổ sung vào hệ thống BHXH tại Việt Nam.<sup>40</sup> Với chế độ này, đối tượng thụ hưởng chính sẽ là trẻ mang quốc tịch Việt Nam. Tuy nhiên, một hệ thống trợ cấp cho trẻ được thiết kế đầy đủ và hợp lý sẽ mở ra một loạt các lợi ích gián tiếp khác trên phạm vi lớn hơn cho gia đình các em và trên tất cả là nền kinh tế quốc gia. Đa số những chế độ gián tiếp này có thể được tận dụng và trở thành những công cụ mạnh mẽ giúp trao quyền cho phụ nữ, đồng thời thúc đẩy bình đẳng giới trong xã hội Việt Nam.

Trong báo cáo trước, ILO đã đề xuất triển khai chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng tại Việt Nam (McClanahan, Gelders và Ramírez López 2019). Hệ thống này bao gồm chế độ trợ cấp cho toàn bộ trẻ em với nguồn tài chính từ thuế nhằm đảm bảo quyền tham gia vào hệ thống BHXH của tất cả trẻ em trên cả nước và quyền lợi này sẽ được gắn kết chặt chẽ hơn sau này với những biện pháp thiết kế mới. Mặc dù tất cả trẻ em đều nhận được trợ cấp bất kể tình trạng việc làm của cha mẹ, nhưng trong một hệ thống đa tầng thì con em của các gia đình có đóng góp vào hệ thống BHXH sẽ được nhận khoản trợ cấp cao hơn nhằm bù đắp trực tiếp cho những khoản thâm hụt liên quan tới mức đóng góp BHXH. Không như các chế độ trợ cấp tiền mặt khác, chế độ này mang lại hỗ trợ thu nhập tức thì cho hàng triệu gia đình có con ở độ tuổi đủ điều kiện.

40 Để có thêm thông tin về bản thiết kế và tác động tiềm năng của chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng tại Việt Nam, xin vui lòng tham khảo báo cáo của ILO với tiêu đề Hướng tới các hộ gia đình: Gói trợ cấp ngắn hạn nhằm mở rộng diện bao phủ BHXH đa tầng tại Việt Nam (McClanahan, Gelders và Ramírez López 2019).

Hình 3.6 Một hệ thống kiểu mẫu về trợ cấp trẻ em đa tầng có bao gồm chế độ trợ cấp cho tất cả trẻ em



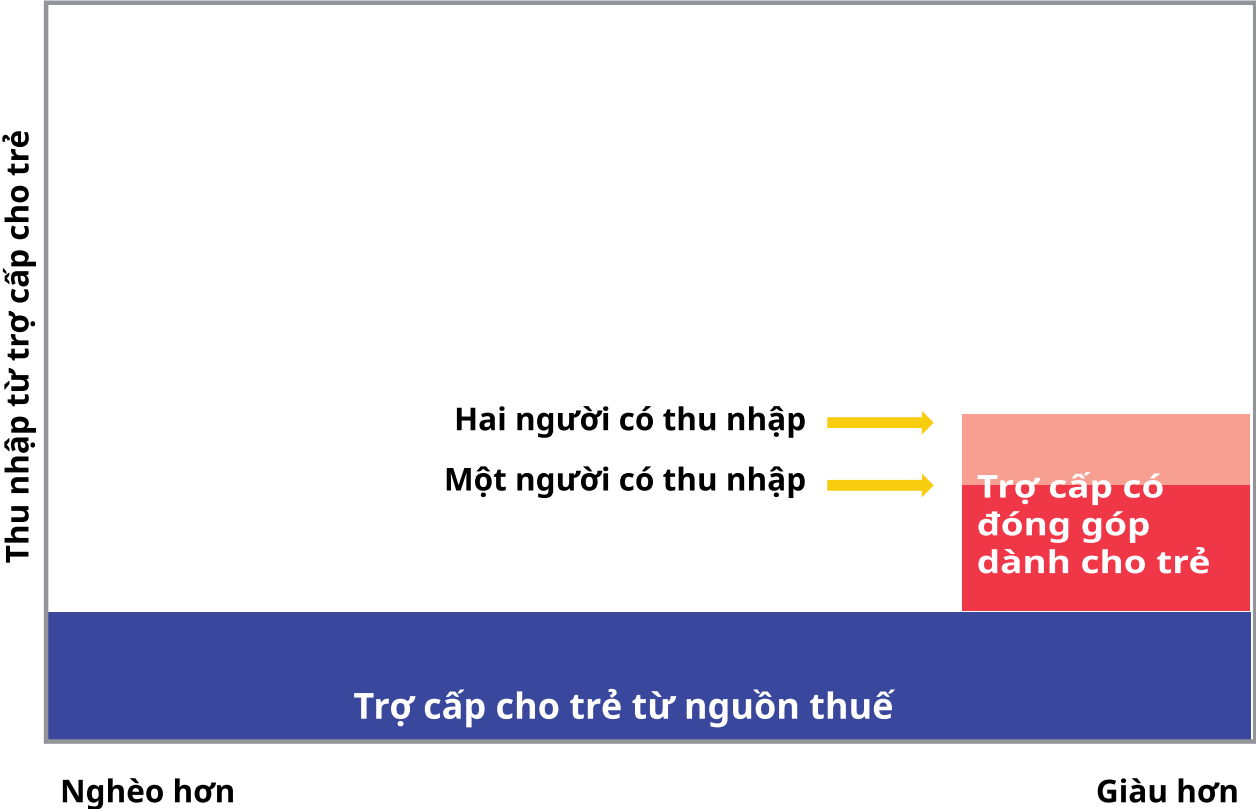
Nguồn: McClanahan Gelders và Ramirez López (2019)

Theo ước tính của khảo sát, 72% cha mẹ có con trong độ tuổi 0-15 tại Việt Nam chưa tham gia BHXH. Phần lớn trong nhóm này là người lao động trong khu vực phi chính thức, nơi phụ nữ chiếm đa số. Do mức thu nhập thấp, rất ít người lao động phi chính thức có khả năng đóng BHXH. Để có thể tham gia BHXH Việt Nam, ước tính trung bình những bậc cha mẹ làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức sẽ phải đóng góp 26,5% thu nhập của mình. Mặc dù việc tham gia đóng BHXH giúp người lao động có khả năng hưởng các chế độ dài hạn như hưu trí, thế nhưng ở thời điểm hiện tại, nhiều người thấy việc đóng góp lại là một khoản mất mát về mặt phúc lợi.

Những bậc cha mẹ tham gia đóng BHXH khi họ mới bước chân vào thị trường lao động sẽ phải đối mặt với chi phí trực tiếp và tức thì của việc có con. Thay vì tiết kiệm cho tuổi già, ưu tiên của họ hiện nay là chăm sóc con cái. Do đó, trợ cấp trẻ em đa tầng có thể là đòn bẩy khuyến khích người lao động có việc làm phi chính thức tham gia BHXH. Thông qua đó, hệ thống hỗ trợ người lao động một phần chi phí đóng góp để hưởng các chế độ BHXH sau này, đồng thời giảm nhẹ gánh nặng tài chính trực tiếp liên quan đến chăm sóc con cái. Nếu cha mẹ được hưởng một khoản trợ cấp cao hơn khi cả hai tham gia BHXH (như trong Hình 3.7), cơ chế này sẽ thúc đẩy tỷ lệ các gia đình có hai người cùng đóng góp và người mẹ cũng sẽ được bảo hiểm.



Hình 3.7 Hệ thống trợ cấp trẻ em đa tầng đáp ứng giới



Nguồn: McClanahan Gelders và Ramirez López (2019)

Nguồn thu nhập bổ sung đến từ khoản trợ cấp cho trẻ sẽ tạo ra những lợi ích gián tiếp cho vị trí của người mẹ trong gia đình bằng cách phá bỏ các vai trò truyền thống về giới và trao thêm quyền cho họ. Ngoài ra, các nghiên cứu cũng phát hiện nguyên nhân của tình trạng bạo lực gia đình có sự gắn kết mật thiết tới sự ổn định về mức thu nhập và việc làm (Staggs và Riger, 2005). Áp lực tài chính có thể làm tồi tệ hơn những căng thẳng trong các mối quan hệ và sự lệ thuộc kinh tế vào người chồng có thể khiến người phụ nữ khó giải thoát bản thân và con cái khỏi những môi trường độc hại (Barnett, 2000). Nhờ việc tăng cường an ninh thu nhập cho các gia đình, có những bằng chứng tích cực cho thấy khả năng tiếp cận các chế độ BHXH (trong trường hợp này là trợ cấp trẻ em và có thể một loạt các chế độ BHXH khác) có thể giúp giảm bạo lực gia đình, từ đó tạo ra những tác động tích cực hơn cho phụ nữ và trẻ em (Angelucci; Buller và các đồng nghiệp 2018; Peterman và các đồng nghiệp 2019).

Tóm lại, các chế độ dành cho trẻ em và gia đình có thể và nên nằm trong gói chính sách chung mang tính đáp ứng giới. Đương nhiên, các nhà hoạch định chính sách không nên dựa hoàn toàn vào những chế độ này để giải quyết những bất bình đẳng giới vốn đã ăn sâu trong quan hệ gia đình, xã hội mà chỉ nên coi đây là một phần trong gói chính sách. Dịch vụ chăm sóc con cái miễn phí hoặc được trợ cấp bên cạnh các chế độ ASXH khác như nghỉ thai sản cho cha mẹ, trợ cấp cho người thực hiện công việc chăm sóc, ghi nhận thời gian tích lũy cho người thực hiện công việc chăm sóc (ghi nhận công việc chăm sóc là thời gian đóng bảo hiểm) và hưu trí không đóng góp cũng nên nằm trong chiến lược lớn hơn về tăng cường bình đẳng giới của Chính phủ.

## ► 4. TỔNG KẾT

Bất bình đẳng giới trong các hệ thống BHXH là kết quả của nhiều khoảng cách giới được lặp đi lặp lại trong cuộc sống. Những khoảng cách này cũng là kết quả được tạo ra từ những đặc điểm riêng biệt trong cuộc sống của người phụ nữ và chưa được các hệ thống BHXH nhìn nhận thoả đáng. Công tác sửa đổi Luật BHXH 2014 đang diễn ra là một cơ hội thúc đẩy các biện pháp tăng cường bình đẳng giới trong hoạt động thiết kế và triển khai các chế độ khác nhau của hệ thống, đặc biệt là hưu trí. Do vậy, điều kiện then chốt là cần phải đảm bảo quy trình này dựa trên bằng chứng và cân nhắc đầy đủ tác động của các biện pháp cải cách tới nam giới và phụ nữ.

Báo cáo đã trình bày những thách thức hiện nay liên quan tới vấn đề giới trong hệ thống BHXH và những tác động tiềm năng của nhiều biện pháp đang được cân nhắc trong khi triển khai Nghị quyết 28-NQ/TW. Rõ ràng những tác động của những chính sách này không mang tính trung lập về giới. Quả thực, trong thực trạng tồn tại bất bình đẳng giới trên thị trường lao động và trong các mối quan hệ gia đình, xã hội, những quy tắc trung lập về giới không đủ mạnh mẽ để đảm bảo an sinh xã hội cho phụ nữ. Trong tương lai, điều quan trọng cần làm đó là mọi cải cách đối với hệ thống BHXH phải được điều chỉnh phù hợp với cuộc sống của phụ nữ. Báo cáo này cũng đưa ra một loạt các khuyến nghị giúp hệ thống BHXH mang tính bình đẳng giới.

Do bản chất vô cùng phức tạp của hệ thống BHXH, bản báo cáo này đã chỉ ra nhiều điểm có thể cải thiện ở các chế độ khác nhau, đồng thời đưa ra những khuyến nghị cụ thể. Không một chính sách riêng lẻ nào có thể đem lại hiệu quả và do đó, Nhà nước sẽ không thể chỉ dựa vào một biện pháp duy nhất để nhìn thấy những hiệu quả to lớn trong việc thu hẹp khoảng cách giới. Để thành công cần phải có một gói các cải cách nhằm tới giải quyết các thách thức về giới trong hệ thống theo một cách tổng thể kết hợp với nhận thức rằng chính bất bình đẳng giới là một trong những vấn đề ảnh hưởng tới tính bền vững và mức độ thoả đáng của hệ thống. Đây là hướng đi đúng đắn bởi Nghị quyết 28-NQ/TW đã đề ra mục tiêu đó là rà soát toàn diện hệ thống BHXH.

Tuy nhiên, có một số chính sách góp phần nâng cao hiệu quả lớn hơn so với những chính sách khác trong việc giảm khoảng cách giới tồn tại trong hệ thống BHXH. Một ví dụ điển hình đó là việc áp dụng chính sách ghi nhận công việc chăm sóc. Bên cạnh hệ thống BHXH chỉ bao phủ được một phần nhỏ phụ nữ tại Việt Nam thì việc mở rộng hệ thống hưu trí xã hội là một chính sách công quan trọng nhất giúp bảo vệ phụ nữ khi họ về già. Quá trình cải cách hiện tại là cơ hội lồng ghép hưu trí xã hội vào trong luật và hệ thống BHXH.

Bên cạnh những đặc điểm thiết kế BHXH cụ thể đã đề cập như trên, một điểm cần lưu ý đó là bình đẳng giới trong đảm bảo kinh tế xã hội và bảo vệ phúc lợi cho người lao động cần thêm những chính sách nằm ngoài lĩnh vực BHXH. Ngoài ra cần có cách thức phản hồi mang tính lồng ghép nhằm đáp ứng trước những nhu cầu và rủi ro mà người phụ nữ gặp phải trong cuộc sống của họ. Để làm được điều đó cần phải xây dựng được các hệ thống BHXH nhạy cảm giới, các chính sách dành cho thị trường lao động, dịch vụ công chất lượng cao cũng như các chính sách hài hoà tốt hơn giữa các công việc được trả lương và công việc chăm sóc, trong đó bao gồm việc thiết lập hệ thống chăm sóc trẻ em công. Từng chính sách này có thể góp phần giải quyết các nhu cầu cụ thể, củng cố lẫn nhau, đóng góp cho công cuộc an sinh xã hội và đảm bảo phúc lợi cho phụ nữ với các vai trò, nhiệm vụ họ phải đảm đương trong cuộc sống đó là thành viên có đóng góp trong xã hội, người con, người mẹ, người vợ, người lao động và người hưởng lương hưu bên cạnh nhiều trách nhiệm khác.

## ► Tài liệu tham khảo

- Addati Laura, Naomi Cassirer, và Katherine Gilchrist. 2014. *Chế độ thai sản cho nam và nữ tại nơi làm việc: Luật pháp và thông lệ trên toàn thế giới*. ILO (Tổ chức Lao động Quốc tế), Geneva.
- Addati Laura, Umberto Cattaneo, Valeria Esquivel và Isabel Valarino. 2018. *Công việc chăm sóc và nghề chăm sóc trong tương lai*. ILO, Geneva.
- Angelucci, M. 2008. "Tình yêu gặp trắc trở: Tình trạng bạo lực trong gia đình và lạm dụng đồ uống có cồn tại khu vực nông thôn ở Mexico". *Tạp chí phân tích kinh tế và chính sách* 8 (1): 1–41.
- Arza, Camila. 2015. *Các khía cạnh giới của hệ thống lương hưu: Các chính sách và ràng buộc đối với việc bảo vệ phụ nữ*. Tài liệu Thảo luận Số 1 của UN Women. LHQ (Liên hiệp quốc).
- Arza, Camila. 2017. *Thiết kế hệ thống hưu trí và bình đẳng giới. Kinh nghiệm Châu Âu*. CEPAL, Serie Asuntos de Género 142, LHQ, Santiago.
- Barnett, Ola W. 2000. "Vì sao những người phụ nữ đau thương không rời bỏ, Phần 1: Những yếu tố ngăn cản bên ngoài trong xã hội". *Sang chấn, Bạo lực và Xâm hại* 1: 343.
- Berstein, Solange, Pablo Bernstein, Solange, Pablo Castañeda, Eduardo Fajnzylber và Reyes Gonzalo. 2009. *Chile 2008: Cải cách hưu trí thế hệ hai*. Santiago: Quỹ Quản lý Hưu trí.
- Berstein, Solange, Pablo Castañeda, Eduardo Fajnzylber and Reyes Gonzalo. 2009. *Chile 2008: A Second-Generation Pension Reform*. Santiago: Superintendence of Pensions Fund.
- Buller, A. M., A. Peterman, M. Ranganathan, A. Bleile, M. Hidrobo, và L. Heise. 2018. *Rà soát kết hợp nhiều phương pháp đối với chế độ trợ cấp tiền mặt và tình trạng bạo lực gia đình tại các quốc gia thu nhập thấp và trung bình*. Tài liệu làm việc của Innocenti. Văn phòng nghiên cứu UNICEF, Innocenti.
- Gilbert, Neil. 2006. *Cải cách giới và an sinh xã hội*. Hiệp hội an sinh xã hội. Piscataway, New Jersey. ISSA (Hiệp hội An sinh Xã hội Quốc tế)
- Ginn, Jay. 2003. *Giới, chế độ hưu trí và cuộc sống: Chế độ hưu trí cần thích ứng với những thay đổi trong hình thái gia đình*. Trường đại học Bristol, Vương Quốc Anh.
- Handayani, S. W. và B. Babajanian. 2012. *An sinh xã hội cho người cao tuổi: Hưu trí xã hội ở Châu Á*. ADB (Ngân hàng phát triển châu Á), Manila:
- Helpage. 2020. *Cơ sở dữ liệu hưu trí xã hội của Helpage: Pension Watch*. Thông tin tại: <http://www.pension-watch.net/>. Đã truy cập ngày 7/5/2021.
- Holzman, Robert, Robalino David và Takayama, Noriyuki. 2009. *Thu hẹp khoảng cách bao phủ: vai trò của hưu trí xã hội và các khoản lương hưu*. Ngân hàng thế giới, Washington, DC.
- Nguyễn Thị Diệu Hồng và Nguyễn Văn Toàn 2018. *Đánh giá tác động xã hội và tác động giới của chính sách hưởng BHXH một lần*. Các khía cạnh xã hội trong tăng trưởng bền vững tại Việt Nam, Dự án GIZ, Hà Nội.
- Hujo, Katja và Sarah Cook. 2012. "Nền kinh tế chính trị của cải cách hưu trí xã hội ở châu Á." *An sinh xã hội cho người cao tuổi: Hưu trí xã hội ở Châu Á*. Hiệu đính bởi S. W. Handayani và B. Babajanian (eds.), ADB, Manila
- ILO. 2014a. *Chế độ nghỉ thai sản cho cha và mẹ tại nơi làm việc: Luật pháp và thực tiễn trên toàn thế giới*. ILO, Geneva.
- ILO. 2014b. *Báo cáo An sinh Xã hội Thế giới 2014/15: Xây dựng phục hồi kinh tế, phát triển bao trùm và công bằng xã hội*. ILO, Geneva.

- ILO. 2017a. Báo cáo *An sinh Xã hội Thế giới 2017–19: An sinh xã hội toàn dân để đạt được các Mục tiêu Phát triển Bền vững*. ILO, Geneva.
- ILO. 2017b. *Xây dựng hệ thống an sinh xã hội: Các tiêu chuẩn quốc tế và các công cụ nhân quyền*. ILO, Geneva.
- ILO. 2018a. *Phụ nữ và nam giới trong nền kinh tế phi chính thức: Một bức tranh thống kê*. ILO, Geneva.
- ILO. 2018b. *Công việc chăm sóc và nghề chăm sóc cho việc làm bền vững trong tương lai*. ILO, Geneva.
- ILO. 2019a. *Báo cáo kỹ thuật về cải cách an sinh xã hội: Phản hồi tới Chính phủ*. ILO, Hà Nội
- ILO. 2019b. *Tờ thông tin: Bình đẳng giới trong thế giới việc làm - Việt Nam*. ILO, Hà Nội.
- ILO. 2019c. *Báo cáo kỹ thuật về chế độ thai sản tại Việt Nam*. ILO, Hà Nội
- ILO. 2019d. *An sinh xã hội toàn dân vì nhân phẩm, công bằng xã hội và phát triển bền vững*. ILO, Geneva.
- ILO. 2020a. *Báo cáo kỹ thuật về các vấn đề giới được phát hiện thông qua quá trình đánh giá thống kê*. ILO, Hà Nội. Báo cáo chưa công bố.
- ILO. 2020b. *Báo cáo kỹ thuật về kịch bản cải cách tham số mới cho lương hưu*. ILO, Hà Nội. Báo cáo chưa công bố.
- ILO. n.d. *Báo cáo kỹ thuật: Tuổi nghỉ hưu tại Việt Nam*. ILO, Hà Nội
- ILO. 2021a. “Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động theo giới tính, độ tuổi và khu vực nông thôn/ thành thị”, cơ sở dữ liệu ILOSTAT. <https://ilostat.ilo.org/data/>. Đã truy cập ngày 7/5/2021
- ILO. 2021b. “Thu nhập trung bình hàng tháng của nhân viên, đồng nội tệ”, Cơ sở dữ liệu thông tin quốc gia ILOSTAT. <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/>. Đã truy cập ngày 7/5/2021
- ILO. 2021c. “Phân bố việc làm theo nghề nghiệp (theo giới tính) (phần trăm) - Hàng năm”, cơ sở dữ liệu ILOSTAT. <https://ilostat.ilo.org/data/>. Đã truy cập ngày 7/5/2021
- James, Philip và Shea McClanahan. 2019. *Đánh giá mức độ thoả đáng của chế độ An sinh xã hội từ nguồn thuế ở Việt Nam*. ILO, Hà Nội.
- Jankowski, John. 2011. “Công nhận công việc chăm sóc tại Pháp, Đức và Thụy Điển: Bài học cho Hoa Kỳ”. *Bản tin An sinh xã hội*. 71 (4): (61-76).
- Kidd, Stephen, Tareq Abu-el-Haj, Bazlul Khondker; Carol Watson, và Sharlene Ramkissoon. 2016. *Trợ giúp xã hội tại Việt Nam: rà soát và đề xuất cải cách*. Bộ LĐTBXH và Chương trình phát triển LHQ. Hà Nội, Việt Nam.
- Kidd, Stephen, Bjorn Gelders và Tran Anh. 2019. *Tác động tiềm tàng của hưu trí xã hội tại Việt Nam*. ILO, Hà Nội.
- Lee, Chang-Hee. 2017. *Giúp việc trong gia đình – một công việc như bao công việc khác*. ILO. Xem tại: [https://www.ilo.org/hanoi/Informationresources/Publicinformation/comments-and-analysis/WCMS\\_558645/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/hanoi/Informationresources/Publicinformation/comments-and-analysis/WCMS_558645/lang--en/index.htm)
- Lexartza, Larraitz, María José Chaves và Ana Carcedo. 2016. *Chính sách chính thức hóa công việc giúp việc gia đình được trả lương ở Mỹ Latinh và Caribe*. ILO, Văn phòng khu vực tại Mỹ Latinh và Caribe. Lima, Peru.
- McClanahan, Shea, Bjorn Gelders và Betina Ramírez López. 2019. *Hướng tới các hộ gia đình: gói lợi ích ngắn hạn để mở rộng phạm vi bao phủ an sinh xã hội đa tầng ở Việt Nam*. ILO, Hà Nội.

OECD (Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế). 2013. *Sơ lược về hưu trí năm 2013: Hệ thống thu nhập hưu trí ở các nước OECD và G20*. OECD, Paris.

OECD. 2015. *Sơ lược về hưu trí năm 2015: các chỉ số của OECD và G20*. OECD, Paris.

OECD. 2019. *Cơ sở dữ liệu Gia đình ở Khu vực Châu Á - Thái Bình Dương*. OECD. Xem tại: <http://www.oecd-korea.org/user/nd8662.do>

Olivier, Marius. 2020. *Cải cách pháp luật về An sinh xã hội của Việt Nam: Khung pháp lý tích hợp*. Dự thảo báo cáo gửi ILO, Việt Nam. Bản thảo chưa xuất bản.

Palacios, Robert và Charles Knox-Vydmanov 2014. *Vai trò ngày càng quan trọng của hưu trí xã hội: lịch sử, phân loại và các chỉ số hoạt động chính. Hành chính công và phát triển*.

Peterman, A., N. Kumar, A. Pereira, và D. O. Gilligan. 2019. “Hướng tới bình đẳng giới: Đánh giá quan trọng các bằng chứng về mạng lưới an toàn xã hội ở Châu Phi”. Báo cáo xu hướng và triển vọng hàng năm - 2019: Bình đẳng giới ở nông thôn Châu Phi: Từ cam kết đến kết quả, hiệu đính bởi A. R. Quisumbing, R. S. Meinzen-Dick và J. Njuki. IFPRI (Viện nghiên cứu chính sách lương thực quốc tế), Washington D.C. Xem tại: [https://doi.org/10.2499/9780896293649\\_10](https://doi.org/10.2499/9780896293649_10).

Razavi, Shahra. 2011. *Tạo dựng an ninh và an sinh xã hội: Những thách thức trong việc tạo ra hệ thống an ninh và an sinh xã hội trên nền tảng bình đẳng giới*. Friedrich Ebert Stiftung.

Sakunphanit, T. và W. Suwanrada. 2011. “Chương trình hưu trí toàn dân 500 Baht.” *Chia sẻ kinh nghiệm đổi mới sáng tạo: Kinh nghiệm sản an sinh xã hội thành công*. UNDP (Chương trình Phát triển LHQ), New York.

SSA và ISSA. 2019. *Chương trình An sinh Xã hội trên thế giới: Châu Á và Thái Bình Dương, 2018*. SSA (Cơ quan quản lý an sinh xã hội) và ISSA (Hiệp hội an sinh xã hội quốc tế), Washington DC.

Staggs, S. L. và S. Riger. 2005. “Ảnh hưởng của Bạo lực gia đình đối với sức khỏe và việc làm của phụ nữ có thu nhập thấp”. *Tạp chí Tâm lý Cộng đồng Hoa Kỳ* 36 (1–2): 133–145.

LHQ. 2019. *Triển vọng dân số thế giới 2019*. Vụ Kinh tế và Xã hội, LHQ. Xem tại: <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

LHQ. 2010. *Phụ nữ thế giới 2010: Xu hướng và Thống kê*. Vụ Kinh tế và Xã hội, LHQ, New York.

UNFPA (Quỹ dân số Liên Hợp Quốc). 2020. Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động theo nhóm tuổi (dựa trên ILOSTAT), trích xuất từ <https://www.unfpa.org/data/demographic-dividend/VN>.

UN Women và ADB. 2018. *Bình đẳng giới và các Mục tiêu Phát triển Bền vững ở Châu Á và Thái Bình Dương: Điểm xuất phát và các lộ trình cho sự thay đổi chuyển hóa đến năm 2030*. UN Women và ADB, Bangkok, Thái Lan.

UN Women. 2019. *Tiến bộ của Phụ nữ 2019–2020: Gia đình trong một xã hội luôn thay đổi*. New York: UN Women.

BHXX Việt Nam. 2020. *BHXX Việt Nam, Lịch sử phát triển*. Xem tại website: <https://vss.gov.vn/english/aboutus/Pages/history-development.aspx>

Việt Nam, Bộ Kế hoạch và Đầu tư. 2020. *Báo cáo về tác động của COVID-19 đối với tình hình lao động và việc làm ở Việt Nam*. Hà Nội: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tổng cục Thống kê Việt Nam, Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Ngày 10 Tháng 7).

World Bank. 2020. *Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam*. Xem tại: <https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/overview>



## ► Văn bản luật

---

Công ước An sinh Xã hội (Tiêu chuẩn tối thiểu), 1952 (Công ước 102), ILO.

Công ước Bảo vệ chế độ thai sản, 2000 (Công ước 183), ILO.

Công ước về người khuyết tật, người cao tuổi và tử tuất, 1967 (Công ước 128), ILO (1967), ILO.

Công ước về người giúp việc trong gia đình, 2011 (Công ước 189), ILO.

Khuyến nghị về sàn an sinh xã hội, 2012, (Số 202), ILO.

Việt Nam, Thông tư số 59/2015/TT-BLĐTBXH. 2015. *Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của luật BHXH về bảo hiểm bắt buộc.*

Việt Nam, Quyết định số 488/QĐ-TTg, 2017. *Thông qua “Kế hoạch tổng thể về cải cách và phát triển trợ giúp xã hội, giai đoạn 2017-2025 với tầm nhìn tới 2030”.*

Việt Nam, Nghị định 115/2015/NĐ-CP. *Hướng dẫn thực hiện BHXH bắt buộc trong luật BHXH.*

Việt Nam, Nghị định số 134/2015/NĐ-CP. *Quy định chi tiết một số điều trong luật BHXH về BHXH tự nguyện.*

Việt Nam, Nghị định 136/2013/NĐ-CP. *Quy định về các chính sách trợ giúp xã hội cho các đối tượng hưởng an sinh xã hội.*

Việt Nam, Bộ luật Lao động, 2019.

Việt Nam, Luật số 58/2014/QH13, BHXH

Việt Nam, Nghị quyết Số 28-NQ/TW, 2018. *Về cải cách chính sách BHXH.*

Việt Nam, Nghị quyết Số 125/NQ-CP, 2018. *Triển khai Nghị quyết 28-NQ/TW ngày 23 tháng 05 năm 2018 của Đại hội Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về cải cách chính sách BHXH.*

Phụ lục I: Bảng so sánh

Bảng I.1. Thống kê nhân khẩu học và an sinh xã hội tại một số quốc gia châu Á (2016–2018)

Quốc gia	GDP bình quân đầu người (PPP)	Tổng dân số (triệu người)	Dân số 65+ (%)	Tuổi thọ kỳ vọng khi sinh (số năm)		Tuổi nghỉ hưu theo Luật định		Tổng tỷ lệ đóng góp (%)		
				Nam	Nữ	Nam	Nữ	Người lao động	Chủ sử dụng lao động	Tổng
Trung Quốc	16.807	1386,4	10,6	74,8	77,8	60	60	9,00	23,75	32,75 <sup>2</sup>
Hồng Kông (Trung Quốc)	61.540	7,4	16,3	81,3	87,3	65	65	5,00	5,00	10,00 <sup>2</sup>
Indonesia	12.284	264,0	15,3	67,2	71,4	56	56	3,00	6,24	9,24 <sup>2</sup>
Malaysia	29.449	31,6	6,3	73,2	77,7	55	55	11,70	14,95	26,65 <sup>2</sup>
Philippine	8.343	104,9	4,8	65,8	72,7	60	60	0,00	0,00	0,00 <sup>1</sup>
Singapore	9.905	5,6	12,9	80,6	85,1	55	55	20,00	17,00	37,00 <sup>1,2</sup>
Hàn Quốc	38.335	51,5	13,9	79,0	85,2	61	61	5,15	6,10	11,25
Đài Loan (Trung Quốc)	50.500	23,6	14,4	77,2	83,7	61	61	7,02	13,57	20,59
Thái Lan	17.872	69,0	11,4	71,6	79,1	55	55	5,00	5,02	10,02
Việt Nam	6.776	95,5	7,1	71,5	80,9	60	55	9,00	18,50	27,05

Ghi chú:

GDP = tổng sản phẩm quốc nội; PPP = sức mua tương đương.

1. Tài chính phi tiêu chuẩn. Tham khảo SSA và ISSA (2019) để biết thêm chi tiết.
  2. Người sử dụng lao động chi trả tổng chi phí hoặc trả lương hưu trực tiếp cho người đóng bảo hiểm.
- Nguồn: SSA và ISSA (2019).

Phụ lục II: Những đặc điểm pháp lý của hệ thống BHXH tại Việt Nam

Bảng II.1. Diện bao phủ pháp lý của hệ thống BHXH tại Việt Nam

Phạm vi	Hưu trí và tử tuất	Tai nạn	Ốm đau	Thai sản
<b>Công dân Việt Nam (điều 2.1)</b>				
a/ Người làm việc theo <ul style="list-style-type: none"><li>hợp đồng lao động không thời hạn;</li><li>hợp đồng lao động có thời hạn, hợp đồng lao động thời vụ hoặc hợp đồng dành cho công việc cụ thể có kỳ hạn từ 3 đến 12 tháng;</li></ul>		có	có	có
b/ hợp đồng lao động có thời hạn từ 1 đến 3 tháng;		có	có	có
c/ Cán bộ, công chức, viên chức;		có	có	có
d/ Công nhân quốc phòng, công an nhân dân và những người làm việc trong các cơ quan cơ yếu;		có	có	có
dd/ Sĩ quan và chuyên viên quân đội nhân dân; Sĩ quan và hạ sĩ quan chuyên nghiệp, sĩ quan và hạ sĩ quan kỹ thuật công an nhân dân; Những người tham gia công việc cơ yếu được hưởng lương như các thành viên quân đội khác;		có	có	có
e/ Hạ sĩ quan và chiến sĩ quân đội nhân dân; Hạ sĩ quan và chiến sĩ phục vụ có thời hạn trong lực lượng công an nhân dân; Học viên quân đội, công an, cơ yếu được hưởng trợ cấp sinh hoạt phí;		có	không	không
g/ Người làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng lao động;		không	không	không
h/ Người quản lý doanh nghiệp, hợp tác xã có trả lương;		có	có	có
i/ Cán bộ không chuyên trách ở xã, phường, thị trấn		không	không	không
<b>Người nước ngoài (điều 2.2)</b> Làm việc tại Việt Nam có giấy phép lao động hoặc chứng chỉ hành nghề hoặc giấy phép hành nghề do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp thì được tham gia BHXH bắt buộc <sup>1</sup>				
<b>BHXH tự nguyện (điều 2.4)</b> Công dân Việt Nam từ 15 tuổi không tham gia BHXH bắt buộc được hưởng chế độ hưu trí và tử tuất.				
<b>Người sử dụng lao động (điều 2.3)</b> Cơ quan Nhà nước, đơn vị sự nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân; Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và tổ chức xã hội khác; Cơ quan, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam; Doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh cá thể, tổ hợp tác và tổ chức, cá nhân khác có thuê mướn, sử dụng lao động theo hợp đồng lao động.				

1. Nghị định số 143/2018/NĐ-CP về BHXH bắt buộc cho người lao động nước ngoài tại Việt Nam  
Nguồn: Trích xuất từ ILO (2020a).

**Bảng II.2. Điều kiện hưởng hưu trí tại Việt Nam**

Đối tượng tham gia BHXH	Thời gian đóng góp
<b>Người lao động khu vực tư nhân &amp; công chức, viên chức</b> (Điều 54.1; Điều 2.1.a, b, c, d, g, h, i)	
60 tuổi đối với nam 55 tuổi đối với nữ	20 năm; 15 năm đối với nữ cán bộ xã, phường, thị trấn (Điều 54.3)
55-60 tuổi đối với nam 50-55 tuổi đối với nữ	20 năm bao gồm (1) 15 năm làm công việc (đặc biệt) nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm hoặc ở nơi có hệ số phụ cấp khu vực từ 0,7 trở lên hoặc (2) suy giảm khả năng lao động giảm từ 61% trở lên (điều kiện độ tuổi là 51 đối với nam và 46 đối với nữ vào năm 2016 và tăng dần lên mức dự kiến vào năm 2020)
50-55 tuổi đối với nam hoặc nữ	20 năm trong đó có 15 năm làm công việc khai thác than trong hầm lò.
50 tuổi đối với nam 45 tuổi đối với nữ	20 năm và bị suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên.
Bất kỳ độ tuổi nào đối với nam hoặc nữ	20 năm với 15 năm làm các công việc (đặc biệt) nặng nhọc, nguy hiểm, độc hại hoặc có đủ 15 năm làm việc ở nơi có phụ cấp khu vực hệ số 0,7 trở lên hoặc bị suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên (điều 55.1)
<b>Lực lượng vũ trang (Điều 54.2)<sup>1</sup></b>	
55 tuổi đối với nam 50 tuổi đối với nữ	20 năm
50-55 tuổi đối với nam 45-50 tuổi đối với nữ	20 năm bao gồm (1) 15 năm làm các công việc (đặc biệt) nặng nhọc, nguy hiểm, độc hại hoặc có đủ 15 năm làm việc ở nơi có phụ cấp khu vực hệ số 0,7 trở lên, hoặc (2) bị suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên.
Bất kỳ độ tuổi nào đối với nam hoặc nữ	15 năm làm các công việc (rất) nặng nhọc, nguy hiểm, độc hại hoặc có đủ 15 năm làm việc ở nơi có phụ cấp khu vực hệ số 0,7 trở lên hoặc bị suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên.
<b>Người lao động tham gia BHXH tự nguyện</b>	
60 đối với nam 55 đối với nữ	20 năm

<sup>1</sup> *Lực lượng vũ trang (Điều 54.2)*

- *Sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp quân đội nhân dân;*
- *Sĩ quan, hạ sĩ quan nghiệp vụ, sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên môn kỹ thuật công an nhân dân;*
- *Người làm công tác cơ yếu hưởng lương như đối với quân nhân; (Điều 2.1.dd)*
- *Hạ sĩ quan, chiến sĩ quân đội nhân dân;*
- *Hạ sĩ quan, chiến sĩ công an nhân dân phục vụ có thời hạn;*
- *Học viên quân đội, công an, cơ yếu đang theo học được hưởng sinh hoạt phí (Điều 2.1.e)*

*Nguồn: Trích xuất từ ILO (2020a).*

**Bảng II.3. Trợ cấp/BHXX một lần tại Việt Nam**

Hình thức	Điều kiện hưởng	Cách tính mức hưởng
Trợ cấp một lần khi nghỉ hưu (Điều 58; Điều 75)	Người lao động có thời gian đóng BHXH cao hơn số năm tương ứng với tỷ lệ hưởng lương hưu 75% thì khi nghỉ hưu, ngoài lương hưu còn được hưởng trợ cấp một lần.	Mức hưởng trợ cấp một lần khi nghỉ hưu là tích của các thành tố sau đây: <ul style="list-style-type: none"><li>- mức bình quân thu nhập tháng đóng BHXH;</li><li>- 0,5; và</li><li>- số năm đóng BHXH cao hơn số năm tương ứng với tỷ lệ hưởng lương hưu 75%.</li></ul>
BHXX một lần (Điều 60; Điều 77)*	<p>Người tham gia BHXH nếu thuộc một trong các trường hợp sau đây mà có yêu cầu thì được hưởng BHXH một lần:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Đủ tuổi nghỉ hưu mà chưa đủ điều kiện hưởng lương hưu;</li><li>- Ra nước ngoài để định cư;</li><li>- đang bị mắc một trong những bệnh nguy hiểm đến tính mạng theo quy định của Bộ Y tế;</li><li>- Quân nhân lực lượng vũ trang khi phục viên, xuất ngũ, thôi việc mà không đủ điều kiện để hưởng lương hưu;</li><li>- Người lao động chưa đủ 20 năm đóng BHXH, có yêu cầu hưởng BHXH một lần sau khi ngừng đóng BHXH tối thiểu một năm; * hoặc</li><li>- Người lao động chưa đủ 20 năm đóng BHXH, bị suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên.</li></ul>	Mức hưởng BHXH một lần được tính bằng: <ul style="list-style-type: none"><li>- 1,5 tháng mức bình quân thu nhập tháng đóng BHXH cho những năm đóng trước năm 2014;</li><li>- 2 tháng mức bình quân thu nhập tháng đóng BHXH cho những năm đóng từ năm 2014 trở đi;</li><li>- Trường hợp thời gian đóng BHXH chưa đủ một năm thì mức hưởng BHXH một lần bằng số tiền đã đóng, tối đa bằng 2 tháng mức bình quân thu nhập tháng đóng BHXH.</li></ul>

\* Nghị quyết 93/2015/QH13 và Nghị định 115/2015/NĐ-CP.

Nguồn: Trích xuất từ ILO (2020a).



**Bảng II.4. Trợ cấp tuất hàng tháng (chỉ áp dụng đối với BHXH bắt buộc) tại Việt Nam**

Điều kiện hưởng (Điều 67)	Mức hưởng (Điều 68)
<p>Người lao động chết:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Đã đóng BHXH đủ 15 năm trở lên nhưng chưa hưởng BHXH một lần;</li><li>- Đang hưởng lương hưu;</li><li>- Chết do tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp;</li><li>- Đang hưởng trợ cấp tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp hàng tháng với mức suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên.</li></ul> <p>Đối tượng hưởng trợ cấp tuất hàng tháng bao gồm:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Con chưa đủ 18 tuổi; con từ đủ 18 tuổi trở lên nếu bị suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên; con được sinh khi người bố chết mà người mẹ đang mang thai.</li><li>- Vợ từ đủ 55 tuổi trở lên hoặc chồng từ đủ 60 tuổi trở lên; vợ dưới 55 tuổi, chồng dưới 60 tuổi nếu bị suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên.</li><li>- Người phụ thuộc trong gia đình mà người tham gia BHXH đang có nghĩa vụ nuôi dưỡng theo quy định của pháp luật về hôn nhân và gia đình nếu từ đủ 60 tuổi trở lên đối với nam, từ đủ 55 tuổi trở lên đối với nữ. Nếu dưới 60 tuổi đối với nam, dưới 55 tuổi đối với nữ và bị suy giảm khả năng lao động từ 81 % trở lên.</li><li>- Trong trường hợp thân nhân là người trưởng thành thì phải có thu nhập hàng tháng thấp hơn mức lương cơ sở.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 50% mức lương cơ sở cho mỗi thân nhân, 70% mức lương cơ sở trong trường hợp thân nhân không có người trực tiếp nuôi dưỡng;</li><li>- Số thân nhân được hưởng trợ cấp tuất hàng tháng không quá 04 người.</li><li>- Trường hợp có từ 2 người chết trở lên thì thân nhân của những người này được hưởng 2 lần mức trợ cấp quy định.</li></ul>

Nguồn: Trích xuất từ ILO (2020a).

**Bảng II.5. Trợ cấp tuất một lần tại Việt Nam**

Điều kiện hưởng	Mức hưởng
<p>BHXH bắt buộc (Điều 69)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Không đáp ứng được các điều kiện hưởng trợ cấp tuất hàng tháng (Điều 67.1).</li><li>- Đáp ứng được các điều kiện hưởng trợ cấp tuất hàng tháng nhưng không có thân nhân hưởng trợ cấp tuất hàng tháng (Điều 67.2).</li><li>- Thân nhân thuộc diện hưởng trợ cấp tuất hàng tháng (Điều 67.2) có nguyện vọng hưởng trợ cấp tuất một lần, trừ trường hợp con dưới 6 tuổi, con hoặc vợ hoặc chồng mà bị suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên.</li></ul> <p>BHXH tự nguyện (Điều 80.1)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Người lao động đang đóng BHXH, người lao động đang bảo lưu thời gian đóng BHXH</li><li>- Người đang hưởng lương hưu</li></ul>	<p>BHXH bắt buộc (Điều 70) và BHXH tự nguyện (Điều 80.2)</p> <p>Đối với thân nhân của người lao động đang tham gia BHXH hoặc người lao động đang bảo lưu thời gian đóng BHXH, mức trợ cấp một lần bằng:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 1,5 tháng mức bình quân tiền lương tháng đóng BHXH cho những năm đóng BHXH trước năm 2014;</li><li>- 2 tháng mức bình quân tiền lương tháng đóng BHXH cho các năm đóng BHXH từ năm 2014 trở đi;</li><li>- Mức thấp nhất bằng 3 tháng mức bình quân tiền lương tháng đóng BHXH.</li></ul> <p>Đối với thân nhân của người đang hưởng tiền tuất:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Nếu chết trong 02 tháng đầu hưởng lương hưu thì tính bằng 48 tháng lương hưu đang hưởng;</li><li>- Nếu chết vào những tháng sau đó, cứ hưởng thêm 01 tháng lương hưu thì mức trợ cấp giảm đi 0,5 tháng lương hưu.</li><li>- Mức thấp nhất bằng 03 tháng lương hưu đang hưởng.</li></ul>

Nguồn: Trích xuất từ ILO (2020a).

**Bảng II.6. Chế độ thai sản tại Việt Nam**

Đối tượng và điều kiện hưởng	Tham chiếu luật BHXH 2014	Chế độ
<b>Người lao động nữ tham gia BHXH</b>		
Khám thai	Điều 32	5 lần, mỗi lần 1 ngày
Sẩy thai, nạo, hút thai, thai chết lưu hoặc phá thai bệnh lý	Điều 33	10 ngày (nếu thai < 5 tuần tuổi); 20 ngày (thai 5-13 tuần tuổi); 40 ngày (13-25 tuần tuổi); 50 ngày (25 tuần tuổi trở lên)
Sinh con	Điều 34.1	Nghỉ 6 tháng (tối đa 2 tháng trước khi sinh)
Con chết trước khi kết thúc thời gian nghỉ thai sản theo quy định tại điều 34.1	Điều 34.3	Nghỉ 4 tháng từ khi sinh nếu con dưới 02 tháng tuổi bị chết; Nghỉ 2 tháng từ khi con chết nếu con từ 2 tháng tuổi trở lên
Mang thai hộ	Điều 35.1	Khám thai, sẩy thai, nạo, hút thai, thai chết lưu hoặc phá thai bệnh lý; Nghỉ chế độ cho tới khi giao đứa trẻ nhưng không vượt quá thời gian quy định tại khoản 1 điều 34 và không ít hơn 60 ngày.
Người mẹ nhờ mang thai hộ	Điều 35.2	Nghỉ cho tới khi đứa con được đủ 6 tháng tuổi
<b>Lao động nam tham gia BHXH</b>		
Sinh con	Điều 34.2	ngỉ 5 ngày (tối đa 14 ngày theo tình hình)
Người mẹ chết khi sinh	Điều 34.4	Nghỉ cho tới khi đứa trẻ 6 tháng tuổi
Người mẹ chết sau khi sinh và người cha và người trực tiếp nuôi dưỡng tham gia BHXH không nghỉ chế độ	Điều 34.5	Thời gian nghỉ còn lại như quy định tại 34.1.
Người mẹ không tham gia BHXH chết hoặc không có khả năng chăm sóc con	Điều 34.6	Nghỉ cho tới khi đứa trẻ 6 tháng tuổi
<b>Người lao động cả nam và nữ tham gia BHXH</b>		
Nhận nuôi con nuôi	Điều 36	Nghỉ cho tới khi đứa trẻ 6 tháng tuổi
Các biện pháp tránh thai	Điều 37	Nghỉ 7 hoặc 15 ngày
Sinh con hoặc nhận nuôi	Điều 38	Trợ cấp 1 lần bằng 2 lần mức lương cơ bản

*Ghi chú: Đối với người lao động cả nam và nữ tham gia BHXH, các chế độ quy định tại Điều 32 tới 37 đề cập tới:*

1.

Trợ cấp hàng tháng tương đương 100% trung bình lương 6 tháng trước khi nghỉ.
2.

Trợ cấp theo ngày tương đương 1/24 trợ cấp hàng tháng theo quy định tại các điều 32 và 34.2, và 1/30 hàng tháng trong trường hợp khác.

*Nguồn: Trích xuất từ ILO (2020a).*

**Bảng II.7. Chế độ ốm đau tại Việt Nam**

Luật BHXH Điều		Thời gian hưởng (ngày làm việc)			Mức độ hưởng (% lương đóng bảo hiểm, Điều 28)		
	Thời gian đóng BHXH (năm)	Thời gian đóng BHXH (năm)			Thời gian đóng BHXH (năm)		
	< 15	15-30	30+	< 15	15-30	30+	
26.1.a	Làm việc trong điều kiện bình thường	30	40	60	75%	75%	75%
26.1.b	Làm việc trong điều kiện đặc biệt*	40	50	70	75%	75%	75%
26.2.a 26.2.b	Bệnh cần chữa trị dài ngày	tối đa >180 ngày thời gian đóng BHXH			75% 65%	75% 55%	75% 50%
26.3	Quân đội (Điều 2.1.dd)	như quy định			100%	100%	100%
27	Chế độ khi con ốm đau	20 ngày đối với trẻ dưới 3 tuổi, 15 ngày đối với trẻ từ 3 tới 7			75%	75%	75%
28	Chế độ ốm đau	5 tới 10 ngày			30% lương cơ bản		

*\* Nghề hoặc công việc nặng nhọc, độc hại hoặc nguy hiểm hoặc đặc biệt nặng nhọc, độc hại hoặc nguy hiểm hoặc các nghề được Bộ LĐTBXH thống kê, hoặc làm việc tại các khu vực có hệ số trợ cấp khu vực 0,7 hoặc cao hơn. Trợ cấp theo khu vực là các khoản trợ cấp cho công nhân, viên chức, công chức làm việc tại các vùng địa bàn không thuận lợi (vùng sâu, vùng xa, kém phát triển, hệ thống giao thông và dịch vụ công kém, điều kiện khí hậu khó khăn...) nhằm góp phần ổn định lực lượng lao động. Mức phụ cấp cho một khu vực nhất định được tính bằng hệ số khu vực đó nhân với lương cơ bản. Thông tư 11/2005/TTLT-BNV-BLĐTBXH-BTC-UBDT là văn bản mới nhất có hiệu lực quy định hệ số cho tất cả các vùng địa lý tại Việt Nam.*

*Nguồn: Trích xuất từ ILO (2020a).*

Phụ lục III: Nguồn dữ liệu và đánh giá dữ liệu

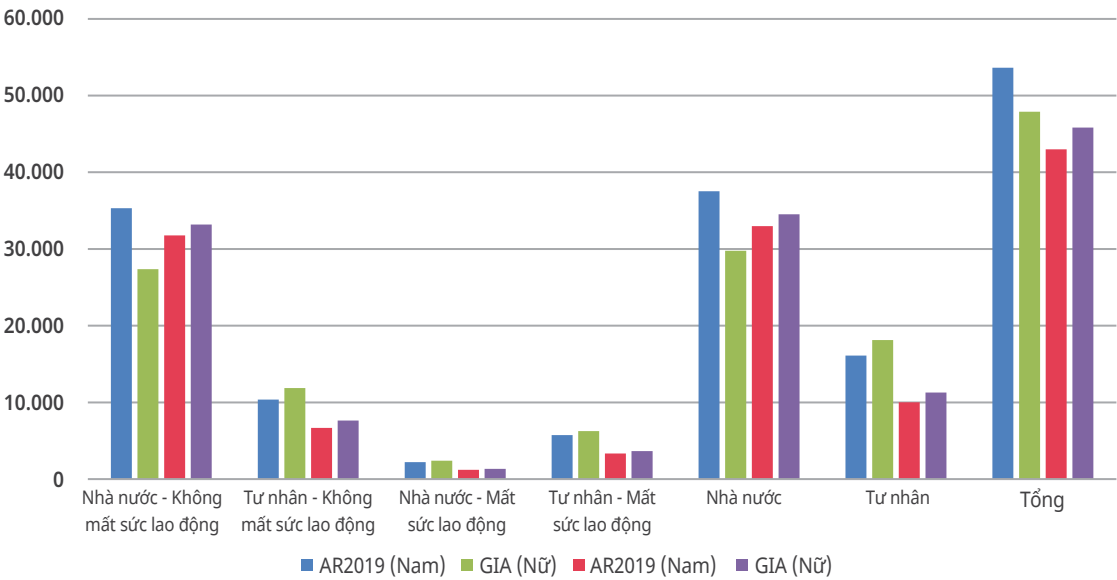
Một số bộ dữ liệu đã được BHXHVN cung cấp nằm trong đánh giá thống kê tính đến ngày 31/12/2019 (AR2019) và phục vụ mục đích của các nghiên cứu cụ thể như nghiên cứu này về đánh giá tác động giới (GIA). Mặc dù dữ liệu được cung cấp cho các nghiên cứu cụ thể chi tiết hơn, nhưng chúng đã không thực hiện quá trình xác nhận của quản trị viên chặt chẽ như dữ liệu được cung cấp cho công tác đánh giá thống kê. Trường hợp dữ liệu GIA khác với dữ liệu AR2019, phân tích dựa trên phần sau. Khi phân tích yêu cầu sử dụng dữ liệu chi tiết hơn, bài phân tích sẽ được thực hiện trên các nhóm tập hợp dữ liệu nhất quán hơn (ví dụ: khu vực tư nhân).

**Bảng III.1 Số người nhận lương hưu mới – Bảo hiểm bắt buộc, theo khu vực và giới tính, Việt Nam (2019)**

Khu vực – Điều kiện mất sức lao động	Số người nhận lương hưu mới				Khoảng cách giới	
	AR2019		GIA			
	Nam	Nữ	Nam	Nữ	AR2019	GIA
Khu vực Nhà nước						
Tổng	37 526	32 983	29 770	34 531	12%	–16%
Không mất sức lao động	35 316	31 763	27 377	33 186	10%	–21%
Mất sức lao động	2 210	1 220	2 393	1 345	45%	44%
Khu vực tư nhân						
Tổng	16 110	10 012	18 133	11 289	38%	38%
Không mất sức lao động	10 371	6 666	11 873	7 644	36%	36%
Mất sức lao động	5 739	3 346	6 260	3 645	42%	42%
Tổng	53 636	42 995	47 903	45 820	20%	4%

Ghi chú: AR2019 = đánh giá thống kê tính đến ngày 31/12/2019, GIA = đánh giá tác động giới

**Hình III.1 Số người nhận lương hưu mới – Bảo hiểm bắt buộc, theo khu vực và giới tính, Việt Nam (2019)**



Ghi chú: AR2019 = đánh giá thống kê tính đến ngày 31/12/2019, GIA = đánh giá tác động giới

**Bảng III.2 Trung bình số người hưởng hưu trí mới và lương tham chiếu – Bảo hiểm bắt buộc, theo khu vực và giới tính, Việt Nam (2019)**

Khu vực – Điều kiện mất sức lao động	Lương tham chiếu (AR2019)		Mới hưởng hưu trí (GIA)		Lương tham chiếu/ Mới hưởng lương hưu	
	Nam	Nữ	Nam	Nữ	AR2019	GIA
<b>Khu vực Nhà nước</b>						
Tổng	9 503 394	7 587 140	7 803 202	7 515 784	122%	101%
Không mất sức lao động	9 681 821	7 608 438	7 918 161	7 536 583	122%	101%
Mất sức lao động	6 652 110	7 032 639	6 488 020	7 002 593	103%	100%
<b>Khu vực tư nhân</b>						
Tổng	6 048 397	5 304 170	6 077 447	5 315 916	100%	100%
Không mất sức lao động	6 348 526	5 581 890	6 375 144	5 592 625	100%	100%
Mất sức lao động	5 506 030	4 750 888	5 512 822	4 735 623	100%	100%
Tổng	7 086 133	5 835 792	6 730 707	5 857 913	105%	100%

Ghi chú: AR2019 = đánh giá thống kê tính đến ngày 31/12/2019, GIA = đánh giá tác động giới

**Bảng III.3 Nghỉ hưu có hưu trí hoặc BHXH 1 lần (không đủ điều kiện hưởng hưu trí), theo khu vực và giới tính, Việt Nam (2016-2019)**

Loại lương hưu và năm nghỉ hưu	Nghỉ hưu không có lương hưu (A)		Nghỉ hưu do mất sức lao động (B)		BHXH 1 lần với hưu trí (A/B)	
	Số lượng	Mức trung bình (VND)	Số lượng	Mức trung bình (VND)	Số lượng	Mức trung bình (VND)
<b>Khu vực Nhà nước (Nam)</b>						
2016	1 423	45 059 435	35 932	6 134 765	4%	7,3
2017	1 429	43 428 303	36 084	6 330 916	4%	6,9
2018	1 790	40 011 175	35 455	6 770 039	5%	5,9
2019	1 752	36 410 838	35 316	7 106 304	5%	5,1
<b>Khu vực Nhà nước (Nữ)</b>						
2016	1 094	42 246 567	29 988	4 617 478	4%	9,1
2017	943	39 056 417	34 835	4 993 036	3%	7,8
2018	963	40 847 868	30 517	5 198 527	3%	7,9
2019	1 038	40 831 693	31 763	5 619 698	3%	7,3
<b>Khu vực tư nhân (Nam)</b>						
2016	2 838	39 322 487	7 925	4 022 404	36%	9,8
2017	3 551	44 218 187	10 899	4 140 728	33%	10,7
2018	4 148	47 991 723	10 283	4 250 632	40%	11,3
2019	4 146	52 431 364	10 371	4 507 620	40%	11,6
<b>Khu vực tư nhân (Nữ)</b>						
2016	4 096	31 744 335	6 075	3 390 898	67%	9,4
2017	4 788	37 992 603	8 585	3 529 494	56%	10,8
2018	5 786	41 330 921	5 808	3 768 222	100%	11,0
2019	6 275	46 830 350	6 666	3 978 528	94%	11,8



**Bảng III.4 BHXH 1 lần (BHXH 1 lần sau 1 năm nghỉ việc),  
theo khu vực và giới tính, Việt Nam (2016-2019)**

Loại lương hưu và năm nghỉ hưu	Số lượng					Mức trung bình (VND)				
	GIA	AR2019	Báo cáo hàng năm	GIA/ AR2019	GIA/ Báo cáo hàng năm	GIA	AR2019	Báo cáo hàng năm	GIA/ AR2019	GIA/ Báo cáo hàng năm
Khu vực Nhà nước (Nam)										
2016	32 970	31 223	n/a	106%	n/a	32 999 106	31 876 059	n/a	104%	n/a
2017	20 942	19 304	n/a	108%	n/a	36 000 351	33 571 089	n/a	107%	n/a
2018	17 341	15 666	n/a	111%	n/a	35 069 593	35 273 855	n/a	99%	n/a
2019	16 980	15 316	n/a	111%	n/a	38 287 439	39 250 302	n/a	98%	n/a
Khu vực Nhà nước (Nữ)										
2016	19 887	18 565	n/a	107%	n/a	29 202 621	28 099 034	n/a	104%	n/a
2017	13 976	12 763	n/a	110%	n/a	30 246 116	27 001 119	n/a	112%	n/a
2018	11 501	10 578	n/a	109%	n/a	31 134 382	30 727 971	n/a	101%	n/a
2019	11 965	10 967	n/a	109%	n/a	36 051 354	36 060 781	n/a	100%	n/a
Khu vực tư nhân (Nam)										
2016	186 218	173 088	n/a	108%	n/a	20 140 457	19 713 473	n/a	102%	n/a
2017	230 406	218 308	n/a	106%	n/a	25 726 642	25 300 954	n/a	102%	n/a
2018	286 844	277 700	n/a	103%	n/a	29 797 865	29 741 677	n/a	100%	n/a
2019	301 261	286 648	n/a	105%	n/a	34 334 656	34 237 474	n/a	100%	n/a
Khu vực tư nhân (Nữ)										
2016	253 847	239 450	n/a	106%	n/a	18 190 693	17 954 938	n/a	101%	n/a
2017	292 417	279 070	n/a	105%	n/a	22 671 609	22 220 083	n/a	102%	n/a
2018	346 164	336 700	n/a	103%	n/a	27 410 851	27 228 134	n/a	101%	n/a
2019	371 517	350 432	n/a	106%	n/a	32 427 377	32 313 954	n/a	100%	n/a
Tổng (Nam)										
2016	219 188	204 311	n/a	107%	n/a	22 074 640	21 572 171	n/a	102%	n/a
2017	251 348	237 612	n/a	106%	n/a	26 582 635	25 972 834	n/a	102%	n/a
2018	304 185	293 366	n/a	104%	n/a	30 098 396	30 037 100	n/a	100%	n/a
2019	318 241	301 964	n/a	105%	n/a	34 545 560	34 491 731	n/a	100%	n/a
Tổng (Nữ)										
2016	273 734	258 015	n/a	106%	n/a	18 990 718	18 684 838	n/a	102%	n/a
2017	306 393	291 833	n/a	105%	n/a	23 017 118	22 429 177	n/a	103%	n/a
2018	357 665	347 278	n/a	103%	n/a	27 530 584	27 334 738	n/a	101%	n/a
2019	383 482	361 399	n/a	106%	n/a	32 540 449	32 427 655	n/a	100%	n/a
Tổng cộng										
2016	492 922	462 326	619 716	107%	80%	20 362 048	19 960 808	19 484 732	102%	105%
2017	557 741	529 445	666 955	105%	84%	24 623 931	24 019 551	23 322 194	103%	106%
2018	661 850	640 644	762 386	103%	87%	28 710 745	28 572 213	27 875 643	100%	103%
2019	701 723	663 363	807 089	106%	87%	33 449 794	33 367 226	26 524 956	100%	126%

Ghi chú: AR2019 = đánh giá thống kê tính đến ngày 31/12/2019, GIA = đánh giá tác động giới  
n/a = không có số liệu

Hình III.2 Số trường hợp hưởng BHXH 1 lần theo tuổi, khu vực và giới tính, Việt Nam (2016-2019)

