



International
Labour
Organization

Khuyến nghị chính sách: Tăng cường bình đẳng giới trong chế độ hưu trí bảo hiểm xã hội tại Việt Nam



Khuyến nghị chính sách: Tăng cường bình đẳng giới trong chế độ hưu trí bảo hiểm xã hội tại Việt Nam

Hệ thống bảo hiểm xã hội luôn gắn chế độ hưu trí và tiền lương hưu với quá trình làm việc của người lao động. Do đó, việc thiếu các biện pháp bù đắp có thể khiến lương hưu bị ảnh hưởng tiêu cực bởi những bất lợi từ nhiều khía cạnh khác nhau mà phụ nữ gặp phải trên thị trường lao động và tại gia đình trong cuộc sống.

Tính từ năm 2013, khoảng cách giá trị lương hưu trung bình giữa nam và nữ tại Việt Nam đã bị nới rộng khi tăng từ 14% năm 2013 lên xấp xỉ 20% năm 2019, qua đó cho thấy nhu cầu cấp thiết phải áp dụng các biện pháp chính sách tăng cường bình đẳng giới thông qua bảo hiểm xã hội.

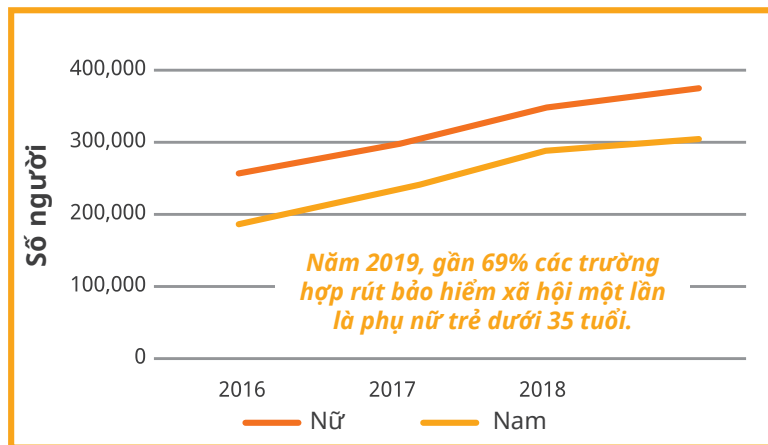
Tại Việt Nam, dữ liệu mới thu thập được cho thấy giá trị lương hưu của nam giới cao hơn phụ nữ bình quân gần 20% năm 2019. Ngoài ra, trong 5 năm qua, khoảng cách này thực tế đã bị nới rộng hơn khi con số này chỉ là 14% năm 2013. Do đó, các chính sách cụ thể cần phải được xây dựng để đảm bảo khoảng cách này không bị nới rộng thêm và được thu hẹp lại nếu có thể.

Điều này không chỉ cho thấy khoảng cách giới trong mức độ tham gia vào lực lượng lao động cũng như thu nhập trong suốt tuổi lao động mà còn thể hiện gánh nặng chăm sóc mà phụ nữ phải gánh vác ngày một nặng nề hơn. Tương tự như tại hầu hết các quốc gia trên thế giới, tại Việt Nam, phụ nữ dành nhiều thời gian hơn vào công việc chăm sóc không được trả lương hơn

nam giới: theo ước tính, khoảng 14,5% phụ nữ so với 5,5% nam giới phải rời khỏi lực lượng lao động vì phải đảm nhận trách nhiệm chăm sóc. Hệ thống bảo hiểm xã hội hiện nay không có bất kỳ cơ chế nào ghi nhận thời gian gián đoạn việc làm vì lý do người lao động phải chăm sóc con cái hoặc người cao tuổi trong gia đình. Cụ thể, việc chăm nuôi con nhỏ có thể tạo ra những tác động tiêu cực đến lương hưu của lao động nữ do ảnh hưởng tới khả năng tham gia vào lực lượng lao động, thu nhập và do đó tác động tới quá trình tham gia bảo hiểm.

Tại Việt Nam, việc nhiều phụ nữ rút bảo hiểm xã hội một lần cũng làm tổng thời gian tham gia BHXH của phụ nữ ngắn¹. Số liệu chi tiết cho thấy hầu hết các trường hợp rút BHXH một lần tại Việt Nam là phụ nữ trẻ. Điều này hàm ý có mối liên hệ giữa gián đoạn việc làm và sinh nở; và các chế độ ngắn hạn khác như thai sản và bảo hiểm thất nghiệp có thể không hỗ trợ đủ cho phụ nữ vượt qua những giai đoạn này.

Hình 1: Tình trạng rút bảo hiểm một lần tại khu vực tư nhân, 2016–2019



¹ Tại Việt Nam, lao động tham gia bảo hiểm xã hội có thể hưởng bảo hiểm xã hội một lần và ra khỏi hệ thống ở bất kỳ thời điểm nào trong thời gian làm việc.

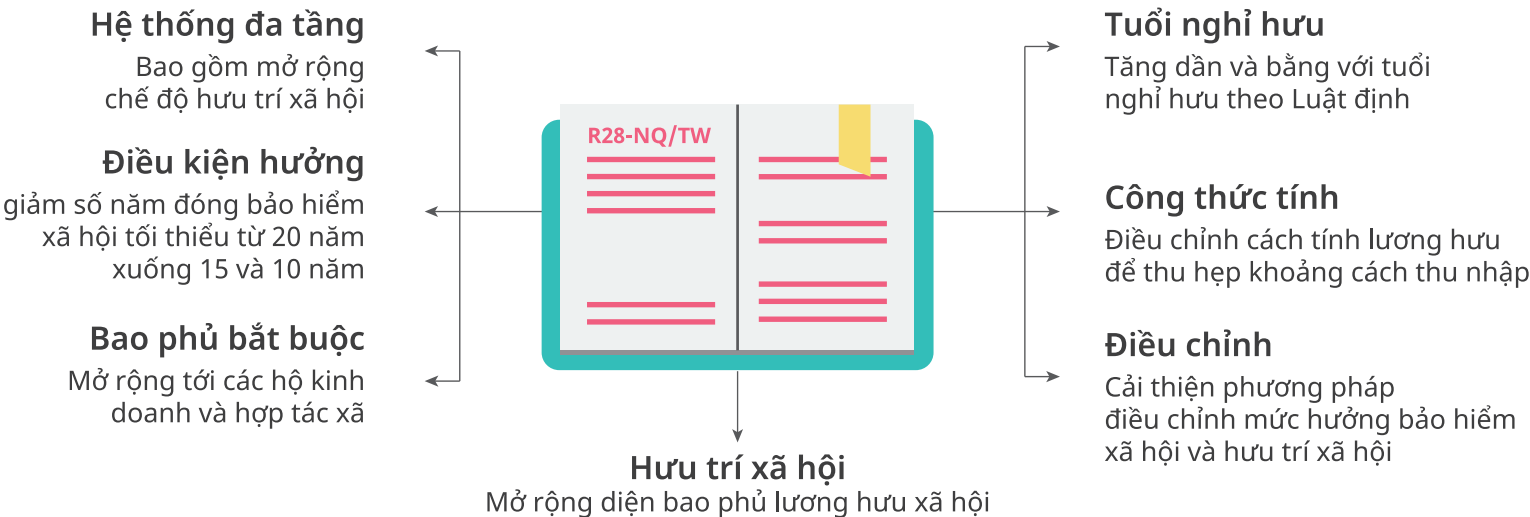
Những nguyên nhân này cùng các yếu tố khác đã dẫn đến việc tổng thời gian đóng bảo hiểm của phụ nữ trung bình ngắn hơn 4 năm so với nam giới. Con số này tương đương với 1/5 của thời gian tối thiểu 20 năm tham gia BHXH để đủ điều kiện hưởng lương hưu theo quy định của Việt Nam. Thời gian đóng bảo hiểm ngắn có tác động tới cả diện bao phủ cũng như mức hưởng do mức hưởng được tính toán trên cơ sở số năm đóng bảo hiểm. 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 để không tạo ra khoảng cách lớn về giới trong chế độ hưu trí.

Việc sửa đổi Luật Bảo hiểm xã hội và cải thiện các quy định về trợ giúp xã hội (như Nghị định 20/2021/NĐ-CP) là một cơ hội tốt nhằm bổ sung các biện pháp bù đắp cho phụ nữ và các nhóm lao động dễ bị tổn thương có mức thu nhập đóng bảo hiểm thấp hơn và thời gian đóng bảo hiểm ngắn hơn.

Một số biện pháp đề ra trong Nghị Quyết Trung ương Đảng số 28-NQ/TW về Cải cách chính sách BHXH có thể tác động tích cực đến vấn đề bình đẳng giới, phụ thuộc vào thiết kế chính sách cụ thể:

Cải cách bảo hiểm xã hội

Nghị quyết số 28/NQ-TW đề ra mục tiêu mở rộng diện bao phủ, đặc biệt đối với người lao động trong khu vực phi chính thức, “hướng tới mục tiêu bảo hiểm xã hội toàn dân”



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. Tuy nhiên, ILO ước tính với quy định mới này, khoảng cách giới trong tỷ lệ hưởng BHXH sẽ chỉ giảm trong khoảng 1-2%, mức giảm tích cực nhưng chưa đủ để bù đắp mức độ chênh lệch này.

Báo cáo *Để Bảo hiểm xã hội phù hợp với cuộc sống của phụ nữ: Đánh giá tác động giới tại Việt Nam* (ILO 2021) đưa ra đánh giá chi tiết về giới đối với các lựa chọn chính sách đang được xem xét và đề xuất kiến nghị để tăng cường hiệu quả thúc đẩy bình đẳng giới thông qua hệ thống BHXH². Các biện pháp này bao gồm quy định về thời gian đóng bảo hiểm, ghi nhận thời gian chăm sóc con nhỏ, tỷ lệ hưởng và công thức tính lương hưu, điều chỉnh lương hưu và hưu trí xã hội toàn dân.

01 Quy định về thời gian đóng bảo hiểm

Theo Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, người lao động đủ điều kiện hưởng lương hưu khi tham gia đóng tối thiểu 20 năm. Phụ nữ gặp nhiều khó khăn hơn nam giới trong việc đáp ứng được yêu cầu của quy định này. Về vấn đề này, Nghị quyết số 28-NQ/TW đề xuất giảm dần số năm đóng BHXH tối thiểu để được hưởng chế độ hưu trí từ 20 năm xuống 15 năm vào năm 2024 và hướng tới 10 năm. Số liệu ước tính cho thấy đối tượng hưởng lợi của biện pháp này chỉ là một ít người lao động gần tới tuổi nghỉ hưu và có thời gian tham gia bảo hiểm ngắn hơn không nhiều so với ngưỡng quy định. Số liệu cũng cho thấy nếu tình trạng rút BHXH một lần tiếp tục diễn ra phổ biến, việc giảm số năm tối thiểu đóng BHXH sẽ chỉ có tác động hạn chế đối với việc gia tăng số người cao tuổi có lương hưu. Do đó, các quy định này chỉ giúp đồng bộ các điều kiện hưởng liên quan đến lộ trình công việc của phụ nữ với của nam giới, chưa phải là giải pháp đầy đủ.

2 Betina Ramírez López và Camila Arza, 2021 *Để Bảo hiểm xã hội phù hợp với cuộc sống của phụ nữ: Đánh giá tác động giới tại Việt Nam* (ILO 2021).

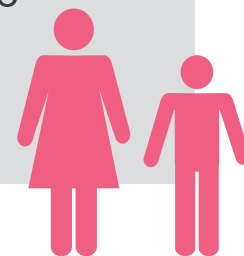
3 Ví dụ, ghi nhận thời gian chăm sóc con nhỏ trong 6 tháng đồng nghĩa với việc trong suốt thời gian tham gia bảo hiểm, mỗi lần sinh con nhỏ, phụ nữ được ghi nhận thêm 6 tháng vào thời gian tham gia bảo hiểm và nhờ đó tăng khả năng đáp ứng ngưỡng thời gian tham gia bảo hiểm tối thiểu để đủ điều kiện hưởng lương hưu.

02 Ghi nhận thời gian chăm sóc

Một số hệ thống BHXH ở châu Âu và các nơi khác đã áp dụng cơ chế tự động bù đắp cho thời gian làm việc ngắn hơn và mức lương hưu thấp hơn của phụ nữ do nghỉ thai sản hoặc nghỉ việc để chăm sóc người thân³.

Mặc dù thời gian nghỉ thai sản được tính vào thời gian tham gia bảo hiểm để hưởng chế độ hưu trí nhưng đây không phải là thời gian duy nhất phụ nữ phải nghỉ việc để thực hiện công việc chăm sóc. Thực tế, trẻ nhỏ cần được chăm sóc trong thời gian dài hơn thời gian nghỉ thai sản 6 tháng và thông thường phụ nữ là người phải thực hiện vai trò này trong khi phải cân bằng với việc đảm bảo việc làm để có thu nhập. Trong bối cảnh còn thiếu các dịch vụ chăm sóc trẻ nhỏ tại Việt Nam, nhiều phụ nữ, đặc biệt là những lao động trong các ngành công nghiệp (cụ thể là lao động nữ di cư từ nông thôn lên thành thị), không có nhiều lựa chọn ngoài việc phải nghỉ việc để chăm sóc con nhỏ sau thời gian nghỉ thai sản theo chế độ.

Việc triển khai theo giai đoạn cùng với chế độ trợ cấp hưu trí xã hội trong đó tuổi hưởng giảm từ 80 xuống 67 vào năm 2030, việc ghi nhận thời gian chăm sóc con nhỏ có thể giúp **1,7 triệu** phụ nữ được hưởng lợi vào năm 2020 và con số này tăng lên **4,8 triệu** vào năm 2030.





Tại Việt Nam, việc ghi nhận thời gian chăm sóc con nhỏ có thể là động lực khuyến khích phụ nữ tiếp tục tham gia BHXH để hưởng chế độ hưu trí vì họ có nhiều khả năng hơn trong việc đáp ứng điều kiện hưởng lương hưu thay vì rút BHXH một lần. Trong bối cảnh rất nhiều phụ nữ đang làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức và không có lương hưu từ BHXH, việc ghi nhận thời gian chăm sóc con có thể trả bằng cách cộng thêm 1 khoản vào số tiền hưu trí xã hội của nhóm phụ nữ này. Việc ghi nhận thời gian chăm sóc con nhỏ vào chế độ hưu trí có thể có nhiều thiết kế khác nhau nhưng thiết kế cuối cùng phải tính tới các đặc thù thị trường lao động và khoảng cách giới cũng như khả năng ngân sách của quốc gia. **Theo ước tính của ILO, với kịch bản**

cao nhất là ghi nhận 18 tháng chăm sóc đối với mỗi con nhỏ, lương hưu của phụ nữ tại Việt Nam có thể được cải thiện 8,3% và gần như có thể xóa bỏ khoảng cách giới về mức lương hưu tại khu vực tư nhân.

Đối với những phụ nữ không tham gia BHXH, việc ghi nhận thời gian chăm sóc người thân có thể giúp nhiều người cao tuổi hơn được hưởng chế độ thỏa đáng hơn và do đó có tác động quan trọng đến giảm nghèo. Với vai trò là biện pháp bù đắp, việc ghi nhận thời gian chăm sóc phải được thiết kế cẩn trọng để tránh cổ xúy định kiến về vai trò giới và việc phân chia bất bình đẳng trách nhiệm chăm sóc giữa nam giới và phụ nữ.

03 Tỷ lệ hưởng và công thức tính lương hưu

Nghị quyết số 28-NQ/TW đề ra mục tiêu “sửa đổi cách tính lương hưu theo hướng giảm tỉ lệ tích lũy” nhằm đảm bảo khả năng cân đối quỹ hưu trí trong dài hạn. Sẽ có các phương án về công thức tính lương hưu phù hợp nhằm tăng khả năng cân đối và thúc đẩy tái phân phối thu nhập. Tuy nhiên, nếu đồng thời áp dụng tỷ lệ tích lũy bằng nhau giữa nam và nữ thì mức giảm đối với phụ nữ là lớn hơn nam giới và sẽ làm gia tăng hơn nữa khoảng cách giới về giá trị lương hưu (tới 20% trong một số kịch bản). **Do đó, trong trường hợp cần điều chỉnh công thức tính lương hưu để đảm bảo khả năng cân đối tài chính của quỹ hưu trí trong dài hạn, chính phủ nên xem xét tránh cào bằng tỷ lệ tích lũy vì biện pháp này sẽ khiến phụ nữ phải hy sinh nhiều hơn nam giới.** Thiết kế cụ thể cuối cùng của công thức điều chỉnh cần phải được xây dựng trên cơ sở phân tích rủi ro phù hợp có xét tới các mục tiêu tổng quát hơn của việc cải cách hệ thống – trong đó tránh làm gia tăng khoảng cách giới phải coi là một trong những mục tiêu hàng đầu. Trong bối cảnh có sự bất bình đẳng giới trên thị trường lao động, việc áp dụng các chính sách mang tính tách biệt về giới cần tiếp tục được thực hiện nếu điều này giúp cân bằng giới trong thụ hưởng các chế độ.

04 Điều chỉnh lương hưu

Việc phụ nữ nghỉ hưu sớm hơn và có tuổi thọ cao hơn nam giới cũng khiến mức hưởng của phụ nữ đặc biệt có nguy cơ bị mất giá nếu thiếu biện pháp điều chỉnh thỏa đáng. Cho tới nay, lương hưu tại Việt Nam được điều chỉnh theo tốc độ tăng lương cơ sở của khu vực Nhà nước. Tuy nhiên, khi quy định này không còn được áp dụng, việc đưa ra một quy định mới là điều cần thiết và Việt Nam đang xem xét chuyển sang kết hợp điều chỉnh lương hưu theo chỉ số lạm phát và tốc độ tăng lương hoặc chỉ điều chỉnh theo chỉ số lạm phát. Ở kịch





bản thứ hai, người hưởng lương hưu có thể duy trì được sức mua của lương hưu nhưng không được hưởng các kết quả do phát triển kinh tế. Theo ước tính, phụ nữ nghỉ hưu ở tuổi 55 được hưởng lương tương đương với 1,3 lần lương tối thiểu. Tuy nhiên, nếu mức hưởng chỉ được điều chỉnh theo chỉ số lạm phát trong khi lương tiếp tục tăng, mức hưởng bình quân của phụ nữ có thể giảm xuống còn 39% lương tối thiểu vào cuối giai đoạn nghỉ hưu (29 năm). Việc kết hợp áp dụng biện pháp điều chỉnh hỗn hợp cũng làm gia tăng khoảng cách giới theo độ tuổi. **Tóm lại, các phương án điều chỉnh cần cân bằng được các mục tiêu mức hưởng thỏa đáng, tiết kiệm chi phí và bình đẳng giới cũng như quan tâm đặc biệt tới các đối tượng hưu trí có độ tuổi cao nhất.**

05 Hưu trí xã hội toàn dân

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 với nền kinh tế phi chính thức có quy mô lớn như Việt Nam. **Trên thực tế, chỉ có chế độ hưu trí không đóng góp mới có tác động ngay lập tức đến đảm bảo an sinh thu nhập cho người cao tuổi, bởi lẽ việc mở rộng diện bao phủ BHXH đòi hỏi thời gian. Các đặc điểm cuộc sống của phụ nữ khiến cho chế độ hưu trí không đóng góp đặc biệt phù hợp đối với họ.** Việc cải cách Luật Bảo hiểm xã hội có thể 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 loại hình hưu trí xã hội này. Nhìn chung, điều quan trọng là cần luật hóa quy định hưu trí xã hội bao gồm các quy định 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 cân nhắc tới thực tế độ tuổi giảm sức lao động. 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, mức độ bao phủ không phải là tất cả bởi mức độ thỏa đáng cũng vô cùng quan trọng. 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 khoản lương hưu ở mức rất thấp. **Với vai trò là khoản thay thế cho thu nhập thì điều quan trọng đó là cần đảm bảo mức hưởng hưu trí xã hội phải đủ thỏa đáng để tránh tình trạng nghèo và tối thiểu phải đảm bảo tiêu chuẩn sống cơ bản, phù hợp với các nhu cầu chi tiêu của người cao tuổi.**

Trong tương lai, khía cạnh có ý nghĩa quan trọng là cần đảm bảo mọi cải cách đối với hệ thống ASXH phải được điều chỉnh phù hợp với cuộc sống của phụ nữ. Do bản chất phức tạp của hệ thống BHXH, không một chính sách riêng lẻ nào có thể đem lại hiệu quả và thành công chỉ đạt được khi có được một gói cải cách có thể giải quyết được những thách thức giới của hệ thống một cách tổng thể.

Khuyến nghị chính sách này là tài liệu số 3 trong chuỗi các báo cáo kỹ thuật dựa trên báo cáo *Để Bảo hiểm xã hội phù hợp với cuộc sống của phụ nữ: Đánh giá tác động giới tại Việt Nam*. Khuyến nghị do nhóm An sinh xã hội của ILO tại Việt Nam thực hiện làm tài liệu đầu vào tham khảo cho quá trình sửa đổi bổ sung Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014. Tài liệu có sự góp ý của Ban Chính sách – Luật pháp của Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam.