

ĐÁNH GIÁ KHẢ THI VỀ VIỆC TRỢ CẤP TIỀN MẶT CHO NHÓM NGƯỜI CAO TUỔI NGHÈO VÀ DỄ TỔN THƯƠNG NHẤT VIỆT NAM

Giang Thanh Long*, Hoàng Chinh Thon**

Bài viết này áp dụng phương pháp mô phỏng vi mô với số liệu hộ gia đình (Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2010 - VHLSS 2010) để đánh giá xem việc trợ cấp tiền mặt có tác động thế nào đến việc giảm nghèo cho người cao tuổi. Kết quả cho thấy dù đối tượng thụ hưởng là nhóm người cao tuổi nào đi nữa thì việc trợ cấp tiền mặt đều sẽ giảm nghèo cho họ, nhưng sẽ ở các mức độ khác nhau. Bài viết cũng cho thấy hỗ trợ tiền mặt sẽ giảm bất bình đẳng chi tiêu do hệ số Gini cho toàn bộ dân số nói chung và cho người cao tuổi nói riêng đều giảm xuống khi chính sách hỗ trợ tiền mặt được thực hiện. Việc mô phỏng chi phí cho hệ thống với nhiều nhóm người cao tuổi khác nhau, bài viết cho thấy mức chi cho hệ thống này ở Việt Nam khá tương đồng với nhiều nước phát triển khác.

Từ khóa: già hóa, trợ cấp tiền mặt, mô phỏng vi mô, nghèo, Việt Nam.

1. Giới thiệu

Phúc lợi xã hội cho người cao tuổi ở khu vực nông thôn, miền núi và những vùng khó khăn đang là vấn đề đáng quan tâm trên toàn thế giới. Nghèo, thiếu các dịch vụ y tế và xã hội và việc di cư của lớp trẻ từ nông thôn ra thành phố đang trở nên phổ biến và ngày càng làm cho mỗi quan tâm trên trở thành vấn đề chính sách lớn ở Việt Nam. So với những nước có trình độ kinh tế cao hơn thì tỷ lệ người cao tuổi (NCT- những người từ 60 tuổi trở lên) đang sống ở nông thôn, miền núi và các vùng khó khăn còn rất lớn (hơn 70%) và điều này cho thấy rõ những vấn đề chính sách cần được quan tâm và thực hiện ngay với nhóm dân số này.

NCT sống ở các vùng khó khăn đang gặp nhiều rủi ro trong cuộc sống và dễ dàng trở thành những người nghèo. Di cư nông thôn-thành thị của nhóm người trong độ tuổi lao động đang làm suy yếu mối quan hệ gia đình ở khu vực nông thôn. Đặc biệt, ở miền Trung thì chỉ có 1/3 NCT có anh em, họ hàng sống gần kề. Sự xa cách về mặt địa lý giữa các thế hệ đang làm mất đi cơ hội cho NCT được sống với con cái - cách sắp xếp cuộc sống luôn được coi là cách sống bền vững, đảm bảo cho NCT. Ở khu vực nông thôn, những hộ gia đình có 3-4 thế hệ sống cùng nhau dưới một mái nhà đang ngày càng ít. Tỷ lệ NCT sống cô đơn, sống với vợ/chồng cũng là

NCT hoặc chỉ sống với cháu đang ngày càng phổ biến.

Cùng lúc đó, hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam mới chỉ bao phủ được 1/5 dân số cao tuổi mà hầu hết lại không phải là những nhóm người nghèo và dễ tổn thương. Bản thảo Chiến lược An sinh xã hội Việt Nam giai đoạn 2011-2020 (Bộ LĐ-TB&XH, 2012) cho thấy chỉ có 5% NCT ở nông thôn có lương hưu; chưa đến 20% nhận các khoản trợ cấp xã hội, và một số ít được chăm sóc dài hạn. Ở một số địa phương, nhiều NCT còn sống trong cảnh túng quẫn và vì thế việc trợ giúp một khoản tiền rất nhỏ của con cháu với những NCT đó cũng làm cho đời sống họ bớt khó khăn và thoải mái về tinh thần. Trong bối cảnh đô thị hóa và di cư ngày càng mạnh, NCT ở khu vực nông thôn và miền núi ở Việt Nam có rất ít lựa chọn mà phần lớn họ phải dựa vào gia đình- nhưng gia đình ngày càng không phải chỗ dựa vững chắc nữa.

Phụ nữ cao tuổi ít có khả năng tiếp cận với các nguồn tài chính và rất dễ tổn thương khi không nhận được sự trợ giúp của con cái. Thay vì nhận cái gì đó từ gia đình, phụ nữ cao tuổi lại hy sinh phần của cải nhỏ bé của mình cho con, cháu bất kỳ khi nào có thể.

Vậy cần phải làm gì để chống nghèo đói cho NCT? Trên khắp thế giới, NCT sống ở nông thôn và miền núi dễ tổn thương khi không có sự chăm sóc

của gia đình cũng như nguồn lực để họ sống đàng hoàng. Vì thế, bên cạnh việc thúc đẩy vai trò của gia đình, câu hỏi trên có thể được giải đáp bằng việc thiết kế và thực hiện một hệ thống an sinh xã hội toàn diện. Một hệ thống như thế, trong đó an sinh thu nhập và tăng cường dịch vụ y tế, sẽ là công cụ hiệu quả để hỗ trợ cho NCT ở nông thôn và miền núi và giúp họ giảm bớt việc phải sống dựa vào gia đình. Hưu trí và trợ cấp xã hội là những công cụ quan trọng để giảm nghèo cho NCT và tạo cho họ những cơ hội tốt hơn để tiếp cận với các dịch vụ xã hội tối thiểu. Bên cạnh đó, tăng cường tiếp cận các dịch vụ chăm sóc dài hạn cho NCT ở nông thôn và miền núi cũng sẽ giúp họ giảm được nhiều rủi ro bệnh tật.

Với những yêu cầu cấp thiết về nghiên cứu cho những vấn đề nêu trên, bài viết tập trung vào trả lời các câu hỏi sau đây:

- Người cao tuổi Việt Nam nghèo và dễ tổn thương với nghèo như thế nào, đặc biệt là NCT ở nông thôn và NCT dân tộc thiểu số.

- Trợ cấp tiền mặt có thể giảm nghèo cho NCT như thế nào?

- Hệ thống an sinh xã hội Việt Nam dành cho NCT nên đi theo hướng nào trong những thập kỷ tới?

Nghiên cứu này sẽ tập trung vào những NCT là người nghèo, người sống ở nông thôn, người dân tộc thiểu số ở Việt Nam. Nghiên cứu phân tích dựa trên tình hình nghèo của những nhóm NCT này vào năm 2010.

2. Số liệu và phương pháp tiếp cận

2.1. Số liệu

Mục tiêu chính của nghiên cứu này là lượng hóa tác động của trợ cấp tiền đến giảm nghèo cho NCT và tổng chi phí của việc trợ cấp cho NCT ở nông thôn và NCT dân tộc thiểu số ở Việt Nam. Để làm được việc này, chúng tôi sử dụng số liệu Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2010 (gọi tắt là VHLSS 2010). Đây là một trong bảy bộ số liệu quốc gia do Tổng cục Thống kê (TCTK) tổ chức điều tra với sự hỗ trợ kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới trong chương trình toàn cầu về Khảo sát mức sống (LSMS).

Điều tra VHLSS 2010 được tiến hành ở cấp hộ gia đình, nhưng cũng thu thập nhiều thông tin cá nhân của thành viên hộ như tuổi, giới tính, quan hệ với chủ hộ, tình trạng hôn nhân, công việc và nghề nghiệp và trình độ học vấn. Các thông tin này giúp chúng tôi xác định được ai là NCT trong hộ gia đình và bao nhiêu hộ có NCT (những hộ có ít nhất một

NCT). VHLSS 2010 điều tra 9.402 hộ gia đình với 3.626 NCT. Những người này đại diện cho dân số cao tuổi cả nước cũng như ở khu vực nông thôn và thành thị.

Ở cấp hộ, điều tra thu thập các số liệu có liên quan đến các chỉ số quan trọng như thu nhập, chi tiêu của hộ, các hoạt động kinh doanh, sản xuất, tham gia chương trình giảm nghèo, bảo hiểm xã hội và điều kiện nhà ở.

Tuy nhiên, số liệu của điều tra cũng có những hạn chế nhất định. Do hầu hết các số liệu về thu nhập đều được thu thập ở cấp hộ nên người sử dụng sẽ không biết ai là người chủ yếu mang lại nguồn thu nhập cho hộ gia đình. Tương tự, chi tiêu cũng được xác định ở cấp hộ và không có hệ số quy đổi tương đương cho các thành viên trong hộ gia đình nên người sử dụng không biết được sự khác biệt trong chi tiêu của các thành viên và buộc phải dùng mức chi tiêu bình quân đầu người. Số liệu về tài sản cũng chỉ được biết ở cấp hộ nên rất khó biết được việc hỗ trợ giữa các thành viên trong hộ gia đình về tài sản diễn ra như thế nào.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Trong nghiên cứu này, chúng tôi sử dụng phương pháp mô phỏng vi mô với số liệu đã nêu. Có ba bước để thực hiện phương pháp này.

Thứ nhất, chúng tôi đề xuất các chương trình trợ cấp bằng tiền khác nhau dựa trên các tiêu chí về tuổi và các đặc trưng khác của NCT và sau đó ước lượng tác động của các chương trình này đến tình trạng nghèo của NCT cũng như chi phí để vận hành các chương trình này.

Thứ hai, ngoài việc tính toán tác động đến tình trạng nghèo, chúng tôi cũng ước lượng tác động của các chương trình này đến phân phối lại thu nhập thông qua hệ số Gini.

Thứ ba, chúng tôi ước lượng chi phí trong dài hạn cho các chương trình trợ cấp phổ cập với tuổi là tiêu chí duy nhất.

2.3. Đo lường tình trạng nghèo

Trong nghiên cứu này, tình trạng nghèo được thể hiện qua tỷ lệ nghèo và khoảng cách nghèo. Tỷ lệ nghèo cho biết tỷ lệ dân số cao tuổi có chi tiêu bình quân đầu người thấp hơn chuẩn nghèo. Chuẩn nghèo năm 2010 của TCTK được đo bằng chi tiêu bình quân đầu người và là 7.836.000 đồng/năm (hay 653.000 đồng/tháng).

Khoảng cách nghèo cho biết số tiền cần thiết để nâng mức chi tiêu bình quân hiện tại của người nghèo lên mức chuẩn nghèo và khoảng cách nghèo được coi bằng 0 cho những người không nghèo.

Chúng ta cần lưu ý rằng đây là cách đo khoảng cách tuyệt đối và vì thế mà khoảng cách nghèo của toàn bộ dân số Việt Nam chính là lượng tiền cần thiết để đưa toàn bộ dân số nghèo từ mức chi tiêu bình quân hiện tại lên mức chuẩn nghèo.

2.4. Các nhóm đối tượng chương trình

Trong mô phỏng vi mô, chúng tôi tập trung vào các nhóm sau đây:

- (1) Chỉ có NCT nghèo (gọi tắt là **POOR**);
- (2) Chỉ có NCT dân tộc thiểu số (gọi tắt là **ETH**);
- (3) Chỉ có NCT sống ở nông thôn (gọi tắt là **RUR**);

Bên cạnh các nhóm đối tượng này, để tính toán các chỉ số cho một hệ thống phổ cập (bao phủ toàn bộ dân số cao tuổi ở một ngưỡng tuổi nào đó), chúng tôi cũng sẽ tính toán chi tiết cho hệ thống phổ cập, gọi tắt là **ALL**.

2.5. Đo lường tác động tiềm năng của chương trình

Thứ nhất, trong điều kiện số liệu của năm 2010 và đối tượng, mục đích nghiên cứu hiện có, chúng tôi sẽ tính toán xem tỷ lệ nghèo của dân số cao tuổi thay đổi như thế nào (tính bằng % thay đổi) nếu các chương trình trợ cấp khác nhau được triển khai ở Việt Nam. Nhận định chung là mức thay đổi càng lớn thì tác động càng lớn.

Trong nghiên cứu này, chúng tôi sử dụng ba thước đo nghèo do Foster, Greer và Thorbecke đề xuất năm 1984 như sau:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - Y_i}{z} \right]^{\alpha} \quad (1)$$

trong đó Y_i là chỉ số phúc lợi (thể hiện bằng thu nhập hoặc tiêu dùng) của người i ; z là chuẩn nghèo chi tiêu; n là tổng dân số trong mẫu; q là số người nghèo, và được coi là hệ số thể hiện các chỉ số nghèo. Khi $\alpha = 0$, chúng ta có tỷ lệ nghèo H - đo lường tỷ lệ dân số có chi tiêu thấp hơn chuẩn nghèo. Khi $\alpha = 1$ và $\alpha = 2$, chúng ta có tương ứng khoảng cách nghèo PG và độ sâu của nghèo PD .

Tác động giảm nghèo khi triển khai chương trình trợ cấp tiền mặt được tính theo công thức sau:

$$\Delta P_{\alpha} = 100 \frac{P_{\alpha}^{pre-CT} - P_{\alpha}^{post-CT}}{P_{\alpha}^{pre-CT}} \quad (2)$$

trong đó P_{α}^{pre-CT} và $P_{\alpha}^{post-CT}$ là các chỉ số nghèo trước và sau khi có chương trình trợ cấp.

Thứ hai, chúng tôi sẽ tính toán tác động đến việc phân phối lại chi tiêu thông qua chỉ số nghèo - được tính bằng tỷ số giữa chi tiêu bình quân đầu người với chuẩn nghèo. Kết quả này sẽ cho thấy bao nhiêu phần trăm NCT thoát nghèo với các chuẩn nghèo khác nhau.

Cuối cùng, chúng tôi tính toán hệ số Gini để xem việc triển khai chương trình trợ cấp có cải thiện tình trạng mất công bằng về chi tiêu như thế nào. Hệ số Gini được tính theo công thức sau:

$$G = \frac{n+1}{n-1} - \frac{2}{n(n-1)\bar{Y}} \sum_{i=1}^n \rho_i Y_i \quad (3)$$

trong đó \bar{Y} là chi tiêu bình quân đầu người; ρ_i là vị trí của người thứ i trong phân phối Y tính từ người giàu nhất, trong đó người giàu nhất đứng vị trí số 1. Giá trị của hệ số Gini dao động từ 0 (khi mọi người tuyệt đối bình đẳng về chi tiêu) đến 1 (khi chỉ có một người tiêu dùng tất cả). Hệ số Gini càng gần 1 thì bất bình đẳng càng lớn.

Tương tự như phương trình (2), mức thay đổi của hệ số Gini khi triển khai các chương trình trợ cấp tiền cho NCT được tính như sau:

$$\Delta G = 100 \frac{G^{pre-CT} - G^{post-CT}}{G^{post-CT}} \quad (4)$$

trong đó G^{pre-CT} và $G^{post-CT}$ tương ứng là hệ số Gini trước và sau khi triển khai các chương trình trợ cấp.

2.6. Tính toán chi phí triển khai chương trình trợ cấp

Để tính toán chi phí triển khai chương trình trợ cấp phổ cập cho NCT ở Việt Nam, chúng tôi sử dụng ngưỡng tuổi là tiêu chí duy nhất và áp dụng phương pháp của Willmore (2007). Cách tính này không bao gồm các chi phí hành chính hoặc vận hành hệ thống mà chỉ gồm số tiền trả cho người thụ hưởng.

Cụ thể, giả định rằng số lượng NCT thụ hưởng chiếm $e\%$ tổng dân số và mức hưởng bằng $b\%$ GDP bình quân đầu người. Khi đó, tổng chi phí cho việc trả tiền người thụ hưởng sẽ là t theo công thức sau:

$$t = e * b \quad (5)$$

Cách tính này cho thấy mức hưởng không liên quan gì đến chuẩn nghèo - yếu tố thường được điều chỉnh theo lạm phát. Tương tự, số lượng người hưởng tăng lên hoặc mức hưởng tăng sẽ làm cho chi phí cao hơn. Khi tính toán, chúng tôi sẽ sử dụng số liệu dự báo dân số cao tuổi của TCTK (2011).

2.7. Các giả định quan trọng

Vì chúng tôi sử dụng số liệu quá khứ của năm 2010 từ VHLSS nên mọi tính toán đều dựa trên một giả định là NẾU các chương trình trợ cấp đề xuất đã được triển khai trong năm 2010. Vì lý do này mà các tính toán phải dựa trên ba giả định rất quan trọng sau đây.

Thứ nhất, cho tính toán kịch bản cơ sở, chúng tôi giả định rằng mức hưởng bằng 50% chuẩn nghèo.

Thứ hai, chúng tôi giả định rằng số tiền trợ cấp sẽ được tính vào tổng chi tiêu của hộ gia đình và sau đó được chia đều cho mọi thành viên trong hộ. Đây là giả định cần thiết vì với số liệu hiện có của VHLSS 2010 thì chúng tôi không thể phân biệt được ai chi tiêu nhiều hơn, số tiền nhận được sẽ được NCT giữ riêng cho mình hay cho con, cháu... Theo giả định này thì tác động của trợ cấp không chỉ xảy ra với NCT mà còn những người khác trong hộ, gồm có cả người không nghèo, người không phải là NCT... Nói cách khác, 'rò rỉ' là điều có thể nhận thấy trong các chương trình giả định.

Thứ ba, chúng tôi giả định rằng chỉ có mức hưởng hoặc tuổi hưởng thay đổi trong khi các yếu tố khác giữ nguyên. Ví dụ, kể cả khi nhận được trợ cấp, NCT và thành viên trong hộ gia đình họ cũng sẽ không thay đổi hành vi (ví dụ như không làm việc khi hưởng trợ cấp hoặc thay đổi cách thức tiêu dùng). Tương tự, việc triển khai chương trình không có tác động đến nền kinh tế vĩ mô dù rằng việc triển khai sẽ khiến chính phủ phải tăng chi tiêu.

Phải thừa nhận một điều là các giả định trên khá mạnh và có thể khiến cho việc tính toán bị lệch so với thực tế có thể xảy ra. Và cũng vì lý do này mà cũng

cần cân nhắc thận trọng các chính sách liên quan.

3. Tổng quan về chương trình trợ cấp cho người cao tuổi hiện nay

3.1. Chương trình trợ cấp cho NCT ở Việt Nam

Vào ngày 13/4/2007, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 67/2001/NĐ-CP về việc trợ cấp cho các nhóm bảo trợ xã hội, trong đó NCT nghèo sống cô đơn, NCT sống với vợ/chồng cũng là NCT trong hộ nghèo và không có hỗ trợ của con, cháu và người thân, và những người từ 85 tuổi trở lên không có lương hưu và trợ cấp xã hội khác sẽ nhận được mức trợ cấp tối thiểu là 120.000 đồng/tháng, được cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí và được trợ cấp 2 triệu đồng mai táng phí khi chết.

Vào ngày 27/2/2010, Chính phủ ban hành Nghị định số 13/2010/NĐ-CP nhằm điều chỉnh, bổ sung Nghị định số 67/2007/NĐ-CP. Điều chỉnh quan trọng nhất là nâng mức hưởng tối thiểu lên 180.000 đồng/tháng và hỗ trợ mai táng phí lên 3 triệu đồng.

Bảng 1 tóm tắt thông tin về các đối tượng NCT thụ hưởng trợ cấp theo Nghị định số 13/2010/NĐ-CP.

Bảng 2 trình bày số lượng đối tượng thụ hưởng trong giai đoạn 2007-2011. Tính đến hết năm 2011, có khoảng 13% dân số cao tuổi thụ hưởng chương trình này.

Mặc dù có nhiều cải thiện trong hoạt động và có những tác động nhất định (ví dụ, xem đánh giá và báo cáo của Giang và Pfau, 2009a,b; Đàm Hữu Đắc và cộng sự 2010; Giang và Wesumperuma, 2012), còn có nhiều vấn đề cần phải được xem xét, cân nhắc để có thể cải thiện hơn nữa hiệu quả và tác động của chương trình này.

Bảng 1: Ai là đối tượng của chương trình trợ cấp NCT?

Nhóm	Đối tượng	Hệ số hưởng	Mức hưởng (1,000 đồng)
1	NCT sống trong hộ nghèo VÀ: 1/ sống cô đơn; hoặc 2/ sống với vợ/chồng cũng là NCT có sức khỏe kém, không có sự hỗ trợ của con cháu, họ hàng...		
	• Người từ 60 đến 79 tuổi	1	180
	• Người từ 60 đến 79 tuổi và tàn tật nặng;	1,5	270
	• Người từ 80 tuổi trở lên	1,5	270
	• Người từ 80 tuổi trở lên và tàn tật nặng;	2	360
2	Người từ 80 tuổi trở lên không có lương hưu và các trợ cấp bảo hiểm xã hội khác	1	180

Nguồn: Tác giả tự tóm lược từ Nghị định 13/2010/NĐ-CP.

Bảng 2: Số NCT hưởng trợ cấp hàng tháng, 2007-2011

Năm	2007	2008	2009	2010	2011
Số người hưởng (1.000 người)	591,6	667	850	948	1.071,3
Mức hưởng tối thiểu (1.000 đồng)	120	120	120	180	180

Nguồn: ILSSA, GIZ và EvaPlan (2012)

3.2. Về việc xác định đối tượng

Trong hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam, Bộ LĐ-TB&XH chịu trách nhiệm thiết kế và triển khai các chương trình, trong khi đó Bộ Tài chính chịu trách nhiệm về mảng ngân sách. Hai Bộ này thực hiện các chức năng theo chiều dọc, từ cấp trung ương xuống cấp địa phương. Cán bộ của Bộ LĐ-TB&XH tại địa phương có trách nhiệm xác định đối tượng thụ hưởng của các chương trình khác nhau, trong đó có cả đối tượng NCT của chương trình trợ cấp tiền mặt. Sau khi danh sách các đối tượng hoàn thành, nó sẽ được trình lên cấp cao hơn như huyện/quận, tỉnh/thành phố và sau đó là lên trung ương. Đề xuất về nguồn tài chính cho chương trình trợ cấp bằng tiền theo các cơ quan thuộc Bộ Tài chính cũng có thủ tục tương tự.

Việc xác định nhóm đối tượng thứ nhất có rất nhiều vấn đề khi dùng tiêu chí nghèo và sức khỏe để xác định. Như đã nêu, người nghèo được xác định là người sống trong hộ nghèo của Bộ LĐ-TB&XH. Tuy nhiên, nghiên cứu của World Bank (2010) cho thấy ngưỡng nghèo được xác định dựa trên sự sẵn có của ngân sách trung ương và địa phương thay vì xuất phát từ nhu cầu thực tế. Kết quả là, chuẩn nghèo của Bộ LĐ-TB&XH luôn thấp hơn nhiều so với mức 1,25 đô-la Mỹ/người/ngày của Ngân hàng Thế giới. Chuẩn nghèo của nông thôn và thành thị có sự khác biệt và một số địa phương không hề thay đổi chuẩn nghèo nhiều năm do hạn chế về ngân sách.

Đối tượng thụ hưởng nhóm hai được xác định dựa trên chứng minh thư hoặc giấy tờ tùy thân khác (như hộ khẩu). Ở một số địa phương, một số NCT không được hưởng trợ cấp do không có đủ các giấy tờ yêu cầu.

Bên cạnh đó, danh sách hộ nghèo được cập nhật

dựa trên các nguồn thu nhập của hộ và các yếu tố khác (như điều kiện nhà ở). Thu nhập bình quân đầu người là cơ sở để xác định một hộ gia đình là nghèo, cận nghèo hay cực nghèo. Tuy vậy, việc đánh giá nguồn thu nhập khác nhau có tính chủ quan cao và phụ thuộc vào ý chí của cán bộ địa phương. So sánh giữa các hộ và các tỉnh rất khó khăn. Trước khi có được danh sách hộ nghèo, ban đại diện người dân ở địa phương sẽ xem xét và đồng ý hoặc không đồng ý. Dù vậy, việc làm này không hiệu quả trong việc xác định người nghèo do sự quen biết và thân thích giữa cán bộ địa phương và một số người khiến cho việc xác định đối tượng bị chệch (Evans và cộng sự, 2012).

3.3. Phương thức hỗ trợ

Việc tổ chức hỗ trợ trong các chương trình bảo trợ xã hội ở Việt Nam, trong đó có chương trình trợ cấp bằng tiền, được thực hiện theo ‘phương pháp đẩy’ (Schüring và cộng sự, 2009) mà ở đó tiền mặt được chuyển trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng thông qua một trong ba cách sau:

Cách 1: Cán bộ thôn/xóm trực tiếp trả tiền cho người dân và người nhận phải ký tên hoặc điểm chỉ. Danh sách người đã nhận tiền sau đó được chuyển đến UBND huyện để duyệt. Mọi hoạt động chi trả được thực hiện ở trụ sở UBND xã.

Cách 2: Trong trường hợp NCT không đến nhận tiền được, tiền sẽ do một cán bộ xã nhận chuyển giúp hoặc do người thân thích với đối tượng thụ hưởng được ủy quyền nhận.

Cách 3: Khi UBND xã không thể chi trả tiền cho đối tượng thụ hưởng do khó khăn về điều kiện đi lại, UBND huyện sẽ thực hiện thay. Giấy chứng nhận là đối tượng thụ hưởng cần được trình khi nhận tiền.

Một trong những yếu tố tác động có hiệu quả đến

Bảng 3. Tỷ lệ nghèo của NCT Việt Nam theo các chuẩn nghèo, 2010

Nhóm NCT	50% chuẩn nghèo	Chuẩn nghèo chính thức	125% chuẩn nghèo	200% chuẩn nghèo
<i>Toàn bộ NCT</i>	2.08	18.14	30.26	61.28
<i>Theo nhóm tuổi</i>				
60 – 69	1.78	15.85	26.90	55.89
70 – 79	2.32	19.52	32.17	65.47
80+	2.40	21.66	35.60	67.74
<i>Giới tính</i>				
Nam	1.77	16.98	28.54	58.66
Nữ	2.29	18.95	31.44	63.09
<i>Dân tộc</i>				
Kinh	1.03	13.71	25.49	58.27
Thiểu số	10.02	51.94	66.51	84.16
<i>Khu vực</i>				
Thành thị	0.74	6.00	11.81	35.06
Nông thôn	2.70	23.75	38.77	78.38

Nguồn: Tính toán của tác giả từ VHLSS 2010.

việc chuyển tiền đúng, đủ cho người thụ hưởng chính là việc tổ chức cơ sở của Hội NCT Việt Nam đang tham gia giám sát rất hiệu quả. Hội NCT Việt Nam ở các địa phương tham gia xây dựng danh sách đối tượng thụ hưởng hoặc hỗ trợ NCT hoàn thiện hồ sơ nộp cho Sở LĐ-TB&XH đúng thời gian. Thời

gian để nhận tiền là yếu tố đáng quan tâm vì nhiều khi tiền không được chi trả đúng lúc do tiền chuyển từ trung ương về địa phương khá chậm (Giang and Wesumperuma, 2012).

3.4. Khả năng quản lý và giám sát

Trong khi hệ thống bảo trợ nói chung và chương

Bảng 4. Tác động giảm nghèo và chi phí của các chương trình trợ cấp tiền

Tuổi \ Nhóm đối tượng	ALL (Toàn bộ dân số cao tuổi)	RUR (Chỉ có NCT nông thôn)	ETH (Chỉ có NCT dân tộc ít người)	POOR (Chỉ có NCT nghèo)
Từ 60 tuổi trở lên				
Mức hưởng (tính bằng % GDP/người) (a)	17.2	17.2	17.2	17.2
Số người hưởng (tính bằng % tổng dân số (b))	10.2	6.94	1.18	1.84
Tổng chi phí (bằng % GDP 2010) (c=a*b)	1.75	1.19	0.20	0.32
Tổng chi phí (tỷ đồng)	34,665	23,572	3,961	6,338
Tác động của chương trình:				
• Tỷ lệ nghèo trước khi có chương trình (%)	18.14	23.75	51.94	100
• Tỷ lệ nghèo sau khi có chương trình (%)	10.17	11.31	38.31	56.05
• Thay đổi (giảm nghèo) (%)	-43.9	-52.4	-26.2	-43.95
Từ 65 tuổi trở lên				
Mức hưởng (tính bằng % GDP/người) (a)	17.2	17.2	17.2	17.2
Số người hưởng (tính bằng % tổng dân số (b))	7.17	4.96	0.83	1.40
Tổng chi phí (bằng % GDP 2010) (c=a*b)	1.23	0.85	0.14	0.24
Tổng chi phí (tỷ đồng)	24,365	16,897	2,773	4,754
Tác động của chương trình:				
• Tỷ lệ nghèo trước khi có chương trình (%)	19.48	25.66	52.53	100
• Tỷ lệ nghèo sau khi có chương trình (%)	10.39	14.42	38.93	54.69
• Thay đổi (giảm nghèo) (%)	-46.7	-43.8	-25.9	-45.31
Từ 70 tuổi trở lên				
Mức hưởng (tính bằng % GDP/người) (a)	17.2	17.2	17.2	17.2
Số người hưởng (tính bằng % tổng dân số (b))	5.28	3.68	0.60	1.07
Tổng chi phí (bằng % GDP 2010) (c=a*b)	0.91	0.63	0.10	0.18
Tổng chi phí (tỷ đồng)	17,986	12,479	1,980	3,565
Tác động của chương trình:				
• Tỷ lệ nghèo trước khi có chương trình (%)	20.26	26.25	49.22	100
• Tỷ lệ nghèo sau khi có chương trình (%)	11.07	14.89	39.08	54.65
• Thay đổi (giảm nghèo) (%)	-45.4	-43.3	-20.6	-45.35
Từ 75 tuổi trở lên				
Mức hưởng (tính bằng % GDP/người) (a)	17.2	17.2	17.2	17.2
Số người hưởng (tính bằng % tổng dân số (b))	3.30	2.32	0.34	0.71
Tổng chi phí (bằng % GDP 2010) (c=a*b)	0.57	0.40	0.06	0.12
Tổng chi phí (tỷ đồng)	11,291	7,923	1,188	2,377
Tác động của chương trình:				
• Tỷ lệ nghèo trước khi có chương trình (%)	21.53	28.19	49.82	100
• Tỷ lệ nghèo sau khi có chương trình (%)	11.87	15.74	40.43	55.13
• Thay đổi (giảm nghèo) (%)	-44.9	-44.2	-18.8	-44.87

Lưu ý: GDP năm 2010 là 1.980.914 tỷ đồng. GDP bình quân đầu người năm 2010 là 22.788.000 đồng. Với giả định là mức hưởng bằng 50% chuẩn nghèo năm 2010 thì mức hưởng bằng 17,2% GDP bình quân đầu người. Dấu trừ (-) tức là giảm.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào số liệu VHLSS 2010 và GSO (2012).

trình trợ cấp tiền mặt nói riêng ngày càng mở rộng về đối tượng thụ hưởng thì số lượng cán bộ làm công tác này rất ít thay đổi. Vì lý do này mà nhiều vấn đề phát sinh như sau (xem thêm trong báo cáo của ILSSA-UNFPA, 2007; World Bank, 2008; và Giang và cộng sự, 2011):

Thứ nhất, một cán bộ phải quản lý quá nhiều hộ dân tại địa phương với nhiều đối tượng thụ hưởng của nhiều chương trình khác nhau nên hiệu quả công việc không cao, khó cập nhật thông tin hộ thường xuyên.

Thứ hai, cán bộ quản lý chương trình trợ cấp thường là cán bộ kiêm nhiệm của lĩnh vực giảm nghèo nên họ làm việc chủ yếu dựa vào kinh nghiệm. Nghiên cứu của Giang và cộng sự (2011) cho thấy nhiều cán bộ còn không nắm vững hết chủ trương, chính sách hiện có.

Thứ ba, công việc nhiều, nặng nề nhưng tiền lương, công thấp nên không khuyến khích cán bộ địa phương trong công việc.

Thứ tư, chương trình được quản lý bởi nhiều cơ quan nên có sự trùng lặp về trách nhiệm và vì thế mà nhiều khi chính sách được thực hiện chậm hơn so với thực tế.

3.5. Thực trạng nghèo của người cao tuổi Việt Nam

Tình trạng nghèo và dễ tổn thương của NCT xảy ra ở một số nhóm. Bảng 3 cho thấy tỷ lệ nghèo của NCT thay đổi như thế nào khi sử dụng thêm chuẩn nghèo khác nhau: (i) 50% chuẩn nghèo chính thức - thể hiện tình trạng cực nghèo; (ii) 125% chuẩn nghèo - thể hiện tình trạng cận nghèo, tức là không phải người nghèo những rất dễ rơi vào tình trạng nghèo; và (iii) 200% chuẩn nghèo chính thức - thể hiện tình trạng không bao giờ nghèo.

Với bất kỳ chuẩn nghèo nào đi nữa, chúng ta đều có thể thấy rõ các xu hướng sau đây từ Bảng 3: (i) người càng cao tuổi thì có tỷ lệ sống trong hộ nghèo cao hơn; (ii) phụ nữ có tỷ lệ sống trong hộ nghèo

cao hơn nam giới; (iii) NCT dân tộc thiểu số có tỷ lệ sống trong hộ nghèo cao hơn NCT dân tộc Kinh; và (iv) NCT sống ở nông thôn có tỷ lệ nghèo cao hơn NCT sống ở thành thị. Khi thay đổi chuẩn nghèo, mức độ thay đổi của tỷ lệ nghèo cho những nhóm nghèo hơn (là người cao tuổi hơn, phụ nữ, người dân tộc thiểu số và người sống ở nông thôn) lại cao hơn những nhóm ít nghèo hơn.

4. Kết quả và phân tích chính sách

4.1. Tác động của trợ cấp tiền mặt tới giảm nghèo cho NCT

Phần này sẽ trình bày về tác động của các chương trình trợ cấp đề xuất theo hai cơ sở, gồm có: (i) tuổi-được xét theo các ngưỡng từ 60 trở lên; từ 65 trở lên; từ 70 trở lên và từ 75 trở lên; và (ii) bốn nhóm NCT, đó là ALL, RUR, ETH và POOR.

Bảng 4 trình bày kết quả ước lượng. Một điều cần lưu ý là không thể so sánh tác động giữa các chương trình này vì chúng có nhóm đối tượng và nhóm tuổi khác nhau. Tuy nhiên, nhìn chung, cùng mức hưởng như nhau thì chi phí cao hơn cho những chương trình có độ bao phủ lớn hơn. Cùng trong một nhóm NCT thì chương trình nào có chi phí cao hơn sẽ có tác động giảm nghèo lớn hơn.

Bảng 5 thể hiện tính toán cho: (i) hệ số Gini-được đo bằng chỉ tiêu bình quân đầu người và (ii) tỷ số nghèo- được đo bằng tỷ số giữa chỉ tiêu bình quân đầu người với chuẩn nghèo.

Các kết quả ước lượng cho thấy, dù các chương trình trợ cấp được đề xuất có tác động khác nhau nhưng nhìn chung chúng đều làm giảm bất bình đẳng trong chỉ tiêu cho NCT nói riêng và toàn bộ dân số nói chung. Ví dụ, hệ số Gini cho chương trình phổ cập (dành cho toàn bộ dân số cao tuổi) sẽ giảm từ 0,406 khi chưa có chương trình xuống 0,372 khi có chương trình và từ tương ứng từ 0,393 xuống 0,386 cho toàn bộ dân số Việt Nam.

Kết quả đáng chú ý khác cũng có thể thấy trong Bảng 5. Mặc dù tác động khác nhau nhưng tất cả các

Bảng 5: Tác động đến bình đẳng trong chi tiêu và phân bố nghèo

Các chỉ tiêu	Trước khi có chương trình	Sau khi có chương trình			
		60+	65+	70+	75+
<i>Nhóm</i>	<i>Hệ số Gini</i>				
Toàn bộ dân số	0.393	0.386	0.387	0.389	0.390
Dân số cao tuổi	0.406	0.372	0.379	0.386	0.393
<i>Tỷ số nghèo</i>	<i>% dân số cao tuổi</i>				
0% - 50%	2.08	0.41	0.52	0.48	0.54
50% - 100%	16.07	9.76	9.87	10.59	11.33
100% - 125%	12.11	9.18	9.72	10.47	10.53
125% - 200%	31.02	32.55	20.11	36.25	38.37
> 200%	38.72	48.10	54.80	42.20	39.23
<i>Tổng</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào số liệu VHLSS 2010

Bảng 6: Chi phí của hệ thống phổ cập, 2009-2049

	Year	2009	2019	2029	2039	2049
<i>Bao phủ NCT từ 60 trở lên</i>						
Số người hưởng (bằng % tổng dân số)		8.7	11.4	16.7	21.4	26.1
Mức hưởng (bằng % GDP bình quân đầu người)		17.2	17.2	17.2	17.2	17.2
Tổng chi phí (bằng % GDP)		1.49	1.96	2.87	3.68	4.48
<i>Bao phủ NCT từ 65 trở lên</i>						
Số người hưởng (bằng % tổng dân số)		6.4	7.1	11.4	15.6	19.1
Mức hưởng (bằng % GDP bình quân đầu người)		17.2	17.2	17.2	17.2	17.2
Tổng chi phí (bằng % GDP)		1.10	1.22	1.96	2.68	3.28
<i>Bao phủ NCT từ 70 trở lên</i>						
Số người hưởng (bằng % tổng dân số)		4.6	4.3	6.8	10.4	12.9
Mức hưởng (bằng % GDP bình quân đầu người)		17.2	17.2	17.2	17.2	17.2
Tổng chi phí (bằng % GDP)		0.79	0.74	1.17	1.78	2.22
<i>Bao phủ NCT từ 75 trở lên</i>						
Số người hưởng (bằng % tổng dân số)		3.0	2.6	3.5	6.1	8.0
Mức hưởng (bằng % GDP bình quân đầu người)		17.2	17.2	17.2	17.2	17.2
Tổng chi phí (bằng % GDP)		0.52	0.47	0.60	1.04	1.37

Chú thích: Tổng chi phí ở đây không tính đến các chi phí hành chính, vận hành chương trình mà chỉ tính số tiền phải trả cho các đối tượng thụ hưởng.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào số liệu GSO (2011)

chương trình trợ cấp để xuất đều sẽ hỗ trợ một bộ phận dân số cao tuổi thoát nghèo. Ví dụ, khoảng 12,11% NCT nằm trong nhóm cận nghèo (nằm trên chuẩn nghèo và dưới 125% chuẩn nghèo) nhưng sẽ chỉ còn 9,18% nếu toàn bộ dân số cao tuổi được hỗ trợ. Cùng lúc đó, tỷ lệ NCT sẽ giảm mạnh, từ 18,15% (=2,08 + 16,07) xuống 10,17% (=0,41 + 9,76) và tỷ lệ NCT sống trên 200% chuẩn nghèo sẽ tăng từ 38,72% lên 48,1%.

4.2. Chi phí của một hệ thống phổ cập: dự báo trong dài hạn

Như đã nêu trong nhiều nghiên cứu trước đây, ví dụ như UN-DESA (2007), thì một vấn đề được nhiều nước đang phát triển rất quan tâm khi triển khai chương trình trợ cấp cho NCT là liệu mức chi phí bỏ ra có khả thi không trong dài hạn. Câu hỏi chính sách này cũng rất quan trọng với Việt Nam. Để trả lời câu hỏi này, chúng tôi áp dụng phương pháp của Willmore (2007) với số liệu dự báo của TCTK (2011) cho dân số Việt Nam giai đoạn 2009-2049. Sử dụng bốn ngưỡng tuổi như đã nêu, kết quả ước lượng được trình bày trong Bảng 6.

Giả định rằng mức hưởng vẫn bằng 17,2% GDP bình quân đầu người. Khi dân số Việt Nam già hơn, số lượng người hưởng cho mọi ngưỡng tuổi cũng sẽ nhiều hơn và vì thế chi phí sẽ cao hơn. Bảng 6 cho thấy mức cao nhất mà Việt Nam có thể phải chi bằng 2,43% GDP năm 2049. Kết quả này thực sự trùng khớp với đa số các nước đang phát triển trong nghiên cứu của UN-DESA (2007).

5. Một vài kết luận

Sử dụng số liệu VHLSS 2010 với phương pháp

mô phỏng vi mô, nghiên cứu này cho thấy chương trình trợ cấp bằng tiền có tác động giảm nghèo đáng kể với NCT ở Việt Nam. Tính toán của chúng tôi cũng cho thấy Việt Nam có thể hoàn toàn xây dựng được một hệ thống phổ cập trong tương lai và hệ thống này sẽ có tác động lớn trong giảm nghèo và tính dễ tổn thương cho NCT.

Từ kinh nghiệm của Việt Nam, chúng tôi cũng có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm cho các nước Châu Á đang phát triển khác như sau.

Thứ nhất, một hệ thống phổ cập hoàn toàn có thể được triển khai ở nước có mức thu nhập thấp với một chi phí hợp lý. Điều này được minh chứng bằng nghiên cứu tính phí hệ thống của Liên hợp quốc (2007) cho nhiều nước trên thế giới.

Thứ hai, ở những nước mà tình trạng nghèo của NCT còn phổ biến thì trợ cấp tiền ở mức thấp hơn nhưng cho nhiều NCT hơn sẽ có tác động giảm nghèo mạnh hơn trợ cấp nhiều tiền hơn nhưng cho ít NCT. Đặc biệt, trợ cấp tiền cho NCT ở nông thôn sẽ có tác động giảm nghèo và cải thiện bình đẳng chi tiêu cao nhất.

Thứ ba, già hóa dân số và NCT không thể là yếu tố bị bỏ qua trong chiến lược phát triển. Trợ cấp tiền không phải là giải pháp duy nhất cho việc giảm nghèo cho NCT mà chỉ nên coi là một công cụ giảm nghèo. Cần phải thúc đẩy cho mọi người chuẩn bị cho tuổi già từ khi còn trẻ thông qua việc giáo dục, chăm sóc sức khỏe để từ đó có một đất nước với dân số già hơn nhưng giàu có và khỏe mạnh hơn. □

Tài liệu tham khảo:

- Đàm Hữu Đắc (chủ biên). 2010. *Chính sách phúc lợi xã hội và phát triển dịch vụ chăm sóc người cao tuổi trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*. Hà Nội: Bộ LĐ-TB&XH
- Evans, M., Giang, T. L., Vu, H. L., Nguyen, V. C., and Tran, N. T. M. T. 2012. "Social assistance policy in Vietnam: Issues in design and implementation and vision for reforms", draft. Hanoi: UNDP.
- Foster, James., J. Greer, E. Thorbecke (1984). "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica* 52: 761-765.
- Giang, T. L., T. N., Nguyen, and M. G., Le. 2011. "An Assessment of Social Transfer Programs in Viet Nam". Ha Noi: MoLISA and GTZ.
- Giang, T. L. and Wesumperuma, D. 2012. "Social Pensions for Older Persons in Viet Nam: Current Status and Recommendations for Policy Responses", Chapter 7 in Handayani, S. W and Babajanian, B. (eds.) *Social Protection for Older People: Social Pensions in Asia*: 168-186. Manila: Asian Development Bank.
- Giang, T. L., and W. D. Pfau. 2009a. "An Exploration of a Universal Non-contributory Pension Scheme in Vietnam". In Aris Ananta and Evi Nurvidya (eds.) *Older Persons in Southeast Asia: An Emerging Asset*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Giang, T. L., and W. D. Pfau. 2009b. "Aging, Poverty, and the Role of a Social Pension in Vietnam", *Development and Change*, Vol. 40, No. 2: 333-360.
- GSO. 2011. *Population Projections for Vietnam, 2009-2049*. Hanoi: GSO.
- ILSSA (Institute for Labor Science and Social Affairs), GIZ and EvaPlan. 2012. "Vai trò của trợ cấp hàng tháng với người cao tuổi Việt Nam - Nghiên cứu trường hợp của Thanh Hóa". Hanoi: ILSSA.
- ILSSA and UNFPA (United Nations Population Fund). 2007. "Assessment on Social Pension for the Elderly Persons in Viet Nam". Hanoi: ILSSA and UNFPA.
- MOLISA (Ministry of Labour, War Invalids, and Social Affairs, Vietnam). 2010. *Social Protection Strategy for the Period 2011-2020*, draft. Hanoi: MoLISA.
- Schüring, E., N. Nguyen, and H. Nguyen, H. 2009. "Optimizing the disbursement mechanism of social assistance in Vietnam". Hanoi: GTZ and MoLISA.
- UN-DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 2007. *World Economic and Social Survey 2007: Development in an Ageing World*. New York: UN.
- UNFPA (United Nations Population Fund). 2011. *The Aging Population in Vietnam: Current Status, Prognosis, and Possible Policy Responses*. Hanoi: UNFPA
- Willmore, L. 2007. "Universal Pensions for Developing Countries", *World Development*, Vol. 35, Issue 1, January 2007: 24-51.
- World Bank. 2010. "Vietnam: Strengthening social assistance network to reduce poverty and vulnerability" (draft), World Bank East Asia and Pacific.

Cash transfers for the most vulnerable and poor elderly people in Vietnam: an ex-ante impact evaluation

Abstract:

This paper applies micro-simulation techniques with a household survey, i.e., Vietnam Household Living Standards Survey (VHLSS) in 2010, to examine how a cash transfer program would have been able to help reduce poverty of the elderly. The results show that any cash transfer programs could have reduced poverty for older people. The paper also shows that cash transfer would help reduce expenditure inequality as the Gini coefficients for the whole population as well as for older people at different age thresholds would reduce when cash transfer was introduced. With a special focus on expansion of the current cash transfer program to older Vietnamese people, the paper provides scenario-based micro-simulation results for costs and poverty rate reduction for different programs covering groups of older people at different ages, and the results show that the total cost would be in line with that in many other developing countries.

Thông tin tác giả:

***Giang Thanh Long**, Phó giáo sư, tiến sĩ

- Nơi công tác: Viện trưởng Viện chính sách công và quản lý, trường Đại học Kinh tế quốc dân
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: già hóa dân số, an sinh xã hội, xóa đói giảm nghèo, bảo hiểm xã hội
- Các tạp chí từng đăng bài: Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, Tạp chí Kinh tế và phát triển.

Email:

****Hoàng Chinh Thon**, thạc sĩ

- Nơi công tác: Khoa Kinh tế học, Trường đại học Kinh tế Quốc dân