

VIỆT NAM – KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

CHỈ SỐ CAM KẾT GIẢM BẤT BÌNH ĐẲNG NĂM 2020

Báo cáo Chỉ số Cam kết Giảm bất bình đẳng (CRII) năm 2020 đo lường đa chiều việc thực thi các chính sách nhằm giảm bất bình đẳng của 158 quốc gia trong các lĩnh vực bao gồm: dịch vụ công, thuế lũy tiến và các quyền lao động. Báo cáo CRII năm nay được thực hiện bởi Oxfam và tổ chức Phát triển Tài chính Quốc tế (DFI), tiếp theo các báo cáo CRI đã được thực hiện vào các năm 2017 và 2018.

Việt Nam đã đạt được những kết quả nổi bật về Chỉ số Cam kết Giảm bất bình đẳng, đứng thứ 2 trong ASEAN, và xếp hạng 77 trên tổng số 158 quốc gia.

CÁC NƯỚC THÀNH VIÊN ASEAN ¹								
	DỊCH VỤ CÔNG		THUẾ LŨY TIẾN		QUYỀN LAO ĐỘNG		TỔNG THỂ	
Quốc gia	XẾP HẠNG TOÀN CẦU	XẾP HẠNG TRONG ASEAN	XẾP HẠNG TOÀN CẦU	XẾP HẠNG TRONG ASEAN	XẾP HẠNG TOÀN CẦU	XẾP HẠNG TRONG ASEAN	XẾP HẠNG TOÀN CẦU	XẾP HẠNG TRONG ASEAN
Thái Lan	70	1	40	4	103	5	68	1
Việt Nam	89	3	12	1	119	8	77	2
Malaysia	93	4	85	6	69	2	78	3
Indonesia	111	6	34	3	111	6	93	4
Myanmar	140	8	63	5	77	3	98	5
Singapore	87	2	145	9	67	1	107	6
Philippines	100	5	106	8	96	4	109	7
Cambodia	128	7	33	2	114	7	111	8
Lào	152	9	98	7	143	9	144	9

Nguồn: Báo cáo Chỉ số Cam kết Giảm bất bình đẳng năm 2020 (CRII), Oxfam

1. BỐI CẢNH

Việt Nam đã đạt được nhiều thành tích giảm nghèo ấn tượng. Tuy nhiên, xu hướng bất bình đẳng gia tăng đang và sẽ đe dọa quá trình phát triển trong nhiều thập kỷ tới đây. Bất bình đẳng về kinh tế song hành với bất bình đẳng về tiếng nói và cơ hội, tương quan với sự sụt giảm trong dịch chuyển xã hội² và việc làm giữa các thế hệ. Hệ số Gini về thu nhập năm 2016 vẫn còn rất cao, ở mức 0.39, làm giảm hiệu quả của những nỗ lực giảm nghèo và những triển vọng tăng trưởng. Việt Nam cần cân nhắc việc thực thi các giải pháp để tăng thuế lũy tiến; tăng chi tiêu cho các dịch vụ công; tăng lương cơ bản lên mức lương đủ sống và mở rộng các chính sách an sinh xã hội cho tất cả nhóm lao động; thu hẹp khoảng cách lương giữa các giới; tạo môi trường thể chế với các chính sách công công

¹ Tất cả dữ liệu không bao gồm Brunei do không có đủ dữ liệu cho Báo cáo CRI năm 2020.

² Dịch chuyển xã hội được hiểu là sự thay đổi vị trí/vị thế xã hội theo thời gian của một cá nhân hoặc hộ gia đình trong xã hội. Xem thêm tại: https://cng-cdn.oxfam.org/vietnam.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Oxfam_Social%20mobility%20and%20equality%20of%20opportunity%20in%20Vietnam_VIE.pdf

bằng hơn, tăng cường sự tham gia và phản hồi của người dân và xã hội dân sự; đồng thời kiểm soát bất bình đẳng như là một phần trong quá trình giảm nghèo.

2. CÁC CHÍNH SÁCH THEN CHỐT NHẪM GIẢM BẤT BÌNH ĐẲNG – NHỮNG BÀI HỌC TỪ CHỈ SỐ CAM KẾT GIẢM BẤT BÌNH ĐẲNG (CRII)³

Phòng ngừa COVID

- Nhìn chung, Việt Nam đã đạt được những kết quả nổi bật về Chỉ số Cam kết Giảm bất bình đẳng trong ASEAN, đứng thứ 2 trong số 9 nước thành viên. Năm 2020, trên phạm vi toàn cầu, Việt Nam xếp hạng 77 trên tổng số 158 quốc gia. Việt Nam làm tốt hơn trong lĩnh vực thuế, so với dịch vụ công và lao động- những lĩnh vực đang dần cho thấy sự cải thiện.
- Việt Nam có sự chuẩn bị tương đối tốt để đối phó với đại dịch COVID, với mức chi 11% ngân sách cho y tế, đạt 75% độ bao phủ về chăm sóc sức khỏe toàn dân (năm 2017).
- Tuy nhiên, năm 2019, 55% lực lượng lao động bị thất nghiệp hoặc có việc làm dễ bị tổn thương, không tiếp cận được những quyền lao động như trợ cấp khi nghỉ ốm; và chỉ 45% người thất nghiệp được nhận hỗ trợ.

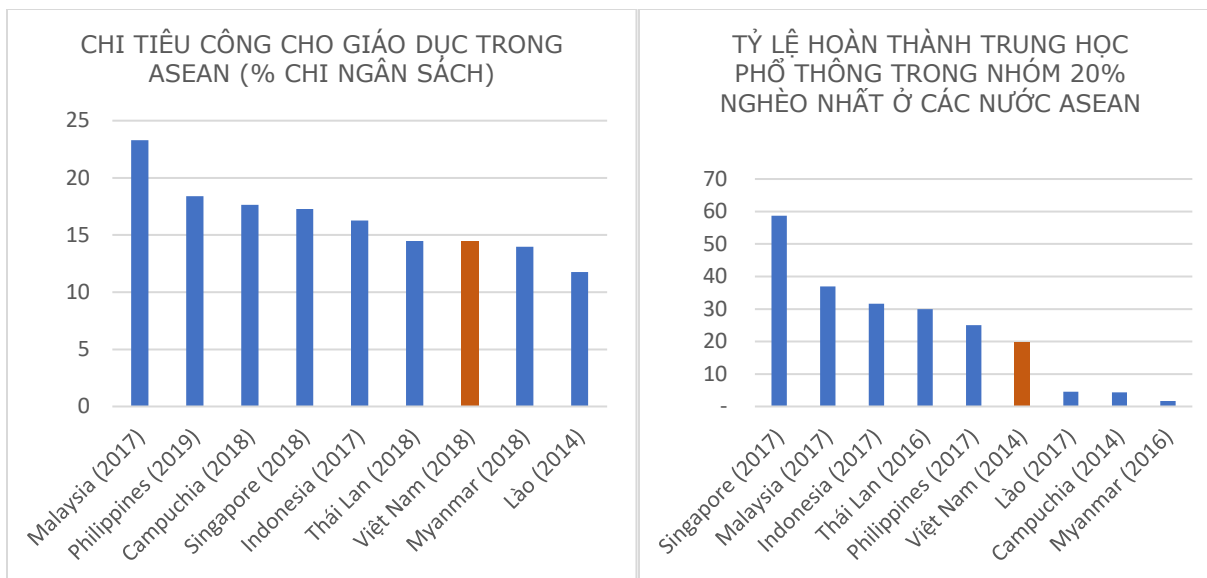
Ứng phó với COVID

- Việt Nam được đánh giá cao vì những thành công và chính sách phù hợp nhằm ứng phó với đại dịch COVID-19. Chính phủ đã rất nhanh chóng có những biện pháp ngăn chặn, xét nghiệm, truy vết và cách ly, cũng như truyền thông đại chúng. Việt Nam cũng đưa ra những biện pháp nhằm hạn chế sự gia tăng đói nghèo và bất bình đẳng do tác động của Covid, thông qua việc triển khai gói cứu trợ trị giá 2,7 tỷ USD cho 20 triệu người dễ bị tổn thương, và chi trả một khoản trợ cấp trị giá 1,8 triệu đồng/ tháng cho người lao động bị tạm hoãn hợp đồng, tuy rằng quá trình triển khai cần nhanh hơn với thủ tục đơn giản hơn.

2.1. Dịch vụ công

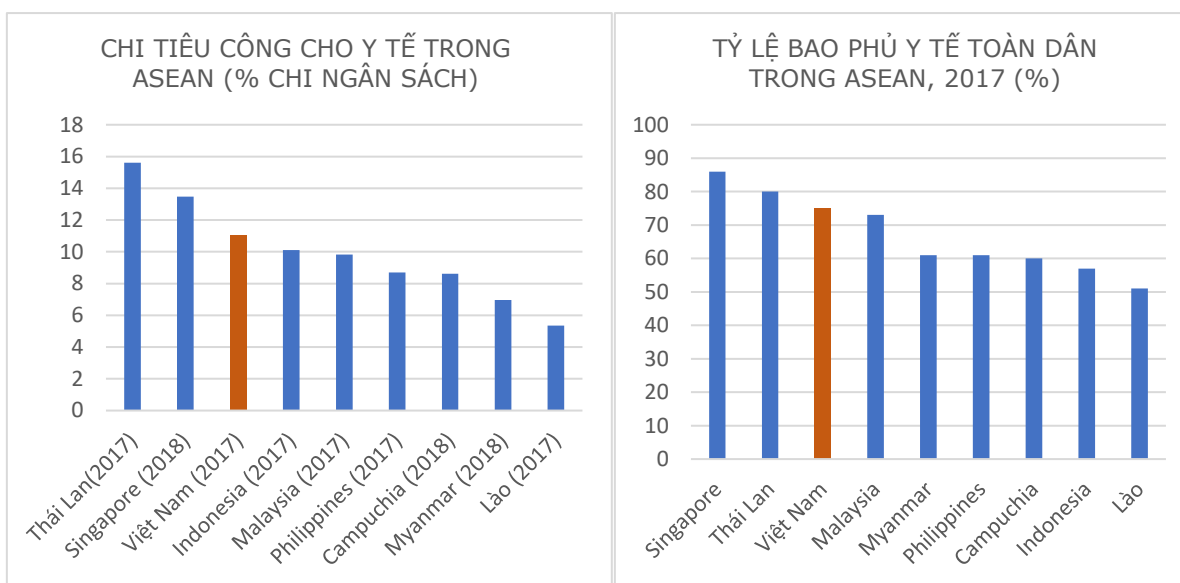
- Nhìn chung, Việt Nam cam kết giảm bất bình đẳng trong lĩnh vực dịch vụ công ở mức trung bình, xếp hạng 89 toàn cầu và xếp thứ 3 trong ASEAN. Chỉ số này bị kéo xuống do chỉ tiêu cho giáo dục và an sinh xã hội còn thấp. Tuy nhiên, Việt Nam đã có những cải thiện đáng kể trong những năm gần đây.
- Giáo dục: Chỉ có 20% nhóm nghèo nhất hoàn thành bậc trung học phổ thông năm 2014 (đứng thứ 6 trong ASEAN), so với mức 90% nhóm giàu nhất. Năm 2018, với mức chi cho giáo dục chiếm 14,5% ngân sách, Việt Nam đứng thứ 7 trong khu vực ASEAN và thứ 85 toàn thế giới, dưới mức 20% ngân sách theo mục tiêu toàn cầu về Giáo dục cho Tất cả mọi người; giảm 5% so với năm 2012.

³ Dữ liệu trong phần này được trích từ Báo cáo CRI năm 2020 và có thể chưa cập nhật nhất, do CRII sử dụng nhiều nguồn số liệu từ UN, IMF, WB, ADB, ILO, v.v. để so sánh giữa các quốc gia. Xem thêm trong phần *Phương pháp nghiên cứu CRI*.



Nguồn: Báo cáo CRII 2020

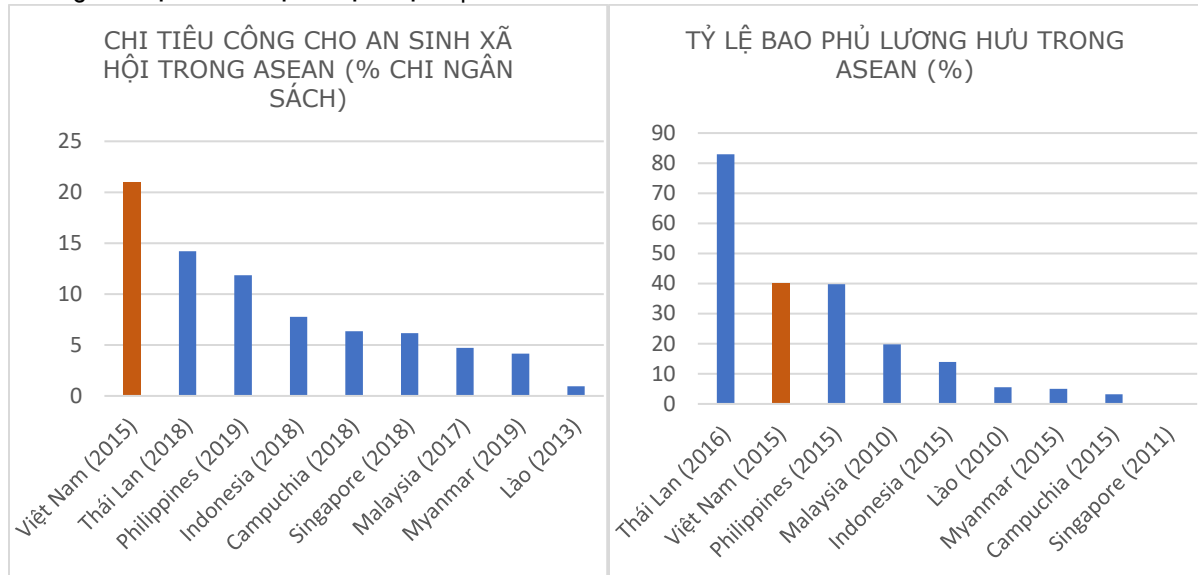
- Y tế: Việt Nam dành 11% ngân sách chi cho y tế năm 2017. Đây là mức chi cao thứ 3 trong khối ASEAN (dù chỉ ở vị trí 72 trên thế giới). Con số này đã tăng so với mức 9,4% vào năm 2015, phản ánh sự mở rộng của chương trình bảo hiểm y tế. Nhờ đó, tỷ lệ bao phủ chăm sóc sức khỏe toàn dân đã đạt 75% vào năm 2017, đứng thứ 3 trong khu vực ASEAN. Tuy nhiên, vẫn còn 9,4% dân số năm 2016 phải chi trả nhiều hơn 10% thu nhập của họ cho các dịch vụ y tế (xếp thứ 3 trong ASEAN).



Nguồn: Báo cáo CRII 2020

- An sinh xã hội: Năm 2015, chi tiêu cho an sinh xã hội ở mức cao, chiếm 21% tổng ngân sách, đưa Việt Nam dẫn đầu ASEAN và đứng thứ 65 toàn cầu trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, vẫn còn một chặng đường dài để Việt Nam phấn đấu đạt được Mục tiêu Phát triển Bền vững 1.3.1 về đảm bảo

an sinh xã hội toàn dân. Ví dụ, chỉ có 40% người cao tuổi được nhận lương hưu, 45% người không có việc làm được nhận trợ cấp.⁴



Nguồn: CRII 2020

- Tác động giảm bất bình đẳng: Theo nghiên cứu năm 2016 của Ngân hàng Thế giới/CEQ⁵, dựa trên số liệu khảo sát năm 2014, chi tiêu cho dịch vụ công góp phần làm giảm bất bình đẳng (hệ số Gini) ở mức 0.033 hay một phần mười, gấp 1,5 lần kết quả đạt được của Indonesia.

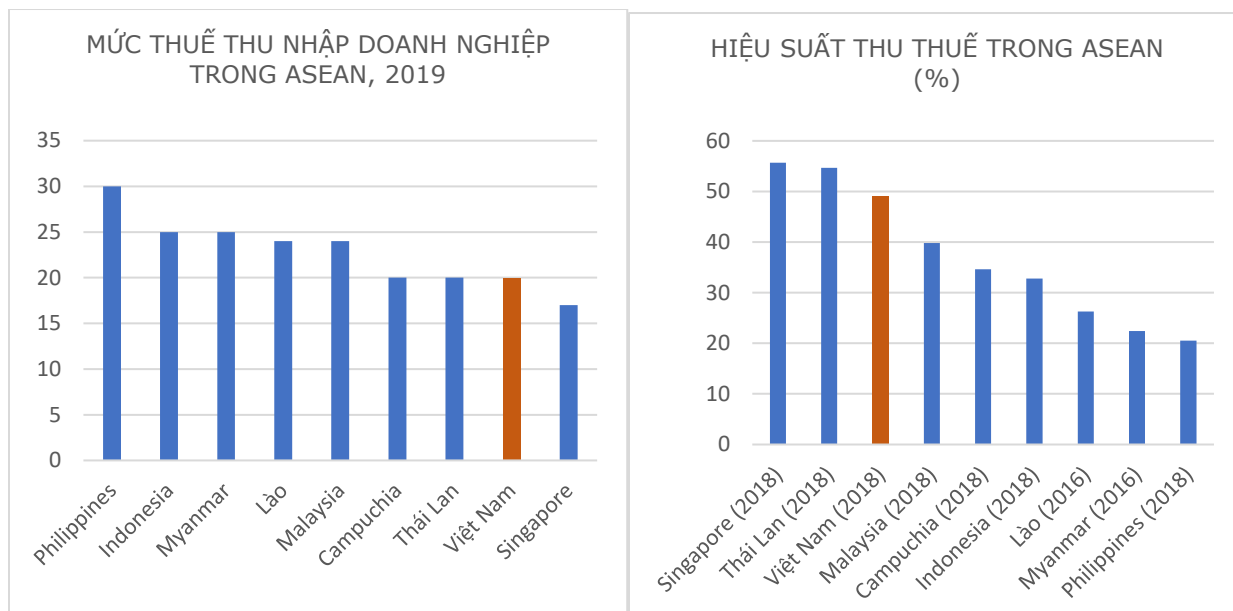
2.2. Thuế

- Nhìn chung, Việt Nam cho thấy những kết quả tích cực trong lĩnh vực thuế, đứng đầu trong ASEAN và thứ 12 trên toàn thế giới. Tuy nhiên, kết quả này chủ yếu do (i) cam kết ngày càng thấp trong lĩnh vực thuế trên toàn thế giới, và (ii) phương pháp so sánh khiến cho các nước phát triển đạt điểm thấp hơn nhiều so với các nước đang phát triển nếu họ cùng có những thực hành thuế có hại như nhau. Do vậy, vẫn còn nhiều việc có thể làm để tăng lũy tiến thuế thu nhập doanh nghiệp (CIT) và thuế giá trị gia tăng (VAT), đồng thời tăng thu thuế để tăng mức chi cho các dịch vụ công.
- Hệ thống thuế lũy tiến (xếp hạng 6 trong khu vực ASEAN và hạng 51 trên toàn cầu)
 - Việt Nam có mức thuế VAT lũy tiến thấp nhất trong khu vực. Chỉ một số mặt hàng cơ bản mà người nghèo tiêu thụ được miễn thuế VAT, và không có ngưỡng trả thuế VAT tối thiểu nhằm giúp miễn thuế cho tiểu thương và giảm chi phí cho người tiêu dùng nghèo.
 - Việt Nam xếp thứ 3 trong khu vực ASEAN và thứ 19 toàn cầu về áp mức thuế tiêu chuẩn thuế thu nhập cá nhân (PIT) lũy tiến, với mức cao nhất là 35%.
 - Tuy nhiên, mức thuế thu nhập doanh nghiệp rất thấp, chỉ ở mức 20% năm 2020 (đồng hạng 6 ở ASEAN và hạng 111 toàn cầu), giảm mạnh so với mức 32% trước đây.
 - Việt Nam xếp đồng hạng 2 trong khu vực về các thực hành thuế có hại (trốn, tránh thuế; thiên đường thuế). Một nghiên cứu gần đây cho thấy rằng chi tiêu thuế của Việt Nam từ

⁴ CRII sử dụng tỷ lệ nhận lương hưu như một cách thay thế cho tỷ lệ bao phủ bảo trợ xã hội, do nhiều quốc gia không có số liệu về các loại bảo trợ xã hội khác

⁵ Xem <http://documents1.worldbank.org/curated/en/334491474293198764/pdf/108348-REVISED-PUBLIC-ACS.pdf>. Trong ASEAN, phân tích tác động bởi Ngân hàng Thế giới và CEQ chỉ được thực hiện tại Indonesia và Việt Nam.

các ưu đãi thuế CIT ước tính là 2,7 tỷ USD trong năm 2016, tương đương 7% thu ngân sách nhà nước, 30% thu thuế CIT.⁶ Ngoài ra, việc trốn, tránh thuế ước tính gây thất thu từ 15,6 đến 20,7 nghìn tỷ VND mỗi năm trong giai đoạn 2013-2017, tương đương 7,5-9,9% doanh thu thuế CIT.⁷



Nguồn: CRII 2020

- Thu thuế (hạng 3 ASEAN, hạng 42 toàn cầu). Việt Nam thực hiện thu thuế khá tốt, chỉ xếp sau Singapore và Thái Lan. Điều này phần lớn do thu thuế VAT rất hiệu quả, trong khi thu thuế PIT và thuế CIT có hiệu suất thấp, một phần do các khoản miễn thuế thu nhập lớn cho các công ty và các qui định khấu trừ thuế cá nhân. Thêm vào đó, mức thuế CIT thấp cũng đồng nghĩa với việc mức thu từ thuế chỉ ở khoảng 19% GDP năm 2018, thấp hơn nhiều so với mức thu trung bình là 25% ở các nước thu nhập thấp và trung bình.
- Tác động của thuế hướng tới giảm bất bình đẳng. Việt Nam một lần nữa đạt kết quả tốt trong khu vực (xếp thứ nhất), cao hơn một chút so với Indonesia, nhưng chỉ xếp hạng 53 toàn cầu. Tác động của chính sách thuế nhằm giảm bất bình đẳng (-0.0016) chỉ bằng một phần hai mươi so với tác động của chi tiêu, theo mức độ tuyệt đối, cho thấy rằng quy mô tác động của chính sách thuế còn có thể được mở rộng, thông qua việc tăng mức thuế CIT, điều chỉnh thuế VAT lũy tiến hơn và tăng hiệu suất thu thuế thu nhập cá nhân.

2.3. Chính sách lao động

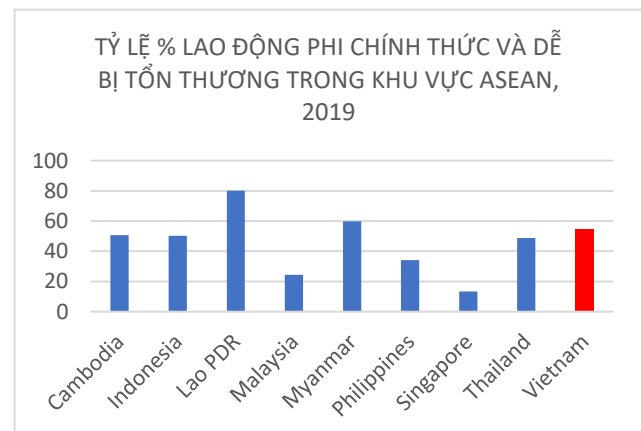
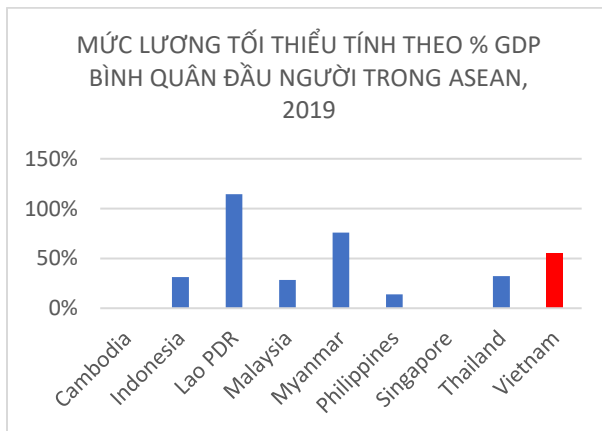
- Nhìn chung, Việt Nam cam kết ở mức trung bình thấp về chính sách lao động so với khu vực (xếp thứ 8), nhưng khá thấp so với toàn thế giới (xếp thứ 119). Điều này chủ yếu là do chính sách hạn chế các tổ chức công đoàn độc lập, cùng với một tỷ lệ lớn dân số nằm trong nhóm lao động dễ

⁶ VATJ. (2019). Chi tiêu thuế tại Việt Nam: Trường hợp Thuế thu nhập doanh nghiệp. NXB Đại học Quốc gia, Hà Nội.

⁷ VATJ (2020). Tránh thuế và trốn thuế: Trường hợp Thuế thu nhập doanh nghiệp.

bị tổn thương. Mặt khác, Việt Nam đạt kết quả tương đối khả quan về lương tối thiểu và quyền của phụ nữ.

- Quyền lao động. Việt Nam hiện xếp hạng thấp nhất về chỉ số này, do không cho phép người lao động thành lập tổ chức công đoàn độc lập. Việc thông qua luật để thực hiện các công ước của ILO nhằm cho phép các công đoàn độc lập sẽ giúp điểm số này tăng mạnh trong tương lai, lên thứ 3 trong khu vực ASEAN. Điểm số thấp của Việt Nam chưa phản ánh đầy đủ những điều chỉnh gần đây cho phép thành lập các tổ chức đại diện người lao động tại doanh nghiệp. Sự thay đổi tích cực về mặt pháp lý này cũng là một trong những điều khoản của Hiệp định Thương mại Tự do EU – Việt Nam sẽ có hiệu lực vào năm 2021.
- Quyền lao động của phụ nữ. Việt Nam xếp hạng 79 trên thế giới và hạng cao nhất trong khu vực ASEAN về phương diện này. Xếp hạng đặc biệt cao mà Việt Nam có được trong khu vực là nhờ chế độ nghỉ thai sản 180 ngày (nhiều hơn 60 ngày so với bất kỳ quốc gia khác), áp dụng chế độ đãi ngộ công bằng, có chính sách chống phân biệt đối xử trong tuyển dụng đối với phụ nữ. Tuy nhiên, xếp hạng này bị ảnh hưởng do qui định về phòng chống hiếp dâm tại Việt Nam không giải quyết vấn đề cưỡng bức tình dục trong hôn nhân một cách cụ thể.
- Lương tối thiểu. Mức lương tối thiểu của Việt Nam cao thứ 3 trong ASEAN và thứ 46 toàn cầu, tính theo phần trăm GDP bình quân đầu người. Tuy nhiên, mức lương tối thiểu ở Việt Nam vẫn xếp sau Lào và Myanmar, và đang tăng trưởng chậm hơn mức tăng GDP, dần dần làm giảm tỷ trọng đóng góp cho GDP của người lao động.



Nguồn: CRII 2020

- Độ bao phủ của các quyền lao động. Chỉ có 45% lực lượng lao động được đảm bảo quyền lao động, do gần 2% không có việc làm, và 53% thuộc nhóm lao động dễ bị tổn thương, nghĩa là làm việc không có hợp đồng lao động. Việt Nam xếp thứ 3 trong ASEAN về tỷ lệ lao động được đảm bảo quyền lao động. Điều này cũng phản ánh tỉ lệ lớn lao động phi chính thức, lao động tự làm chủ hoặc kinh doanh hộ gia đình.
- Bất bình đẳng về lương. Việt Nam xếp thứ 4 trong khu vực ASEAN về mức lương không đồng đều, với hệ số Gini về lương là 0,5, cao hơn rất nhiều so với hệ số Gini tổng thể. Thực tế này đòi hỏi mức lương cơ bản cần được tăng cao hơn. Thu nhập trung bình của lao động nữ Việt Nam cũng thấp hơn 33% so với thu nhập của nam trên tất cả các lĩnh vực.

3. KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Với những phát hiện này, Việt Nam được đánh giá khá cao vì những tiến bộ trong thời gian gần đây về các lĩnh vực chính sách nhằm giảm bất bình đẳng, đặc biệt là trong chi tiêu cho y tế và an sinh xã hội, hiệu suất thu thuế cao, và thúc đẩy các quyền lao động của phụ nữ.

Tuy nhiên, những phát hiện này cũng cho thấy sự cần thiết phải củng cố các chính sách lấy con người làm trung tâm nhằm giảm bất bình đẳng, thông qua những giải pháp sau:

Dịch vụ công

- Tăng mức chi cho giáo dục để đạt mục tiêu Giáo dục cho Tất cả mọi người của toàn cầu là 6% GDP, và sử dụng mức chi này trước hết để tăng tỷ lệ người nghèo hoàn thành bậc trung học phổ thông đạt mức 100% vào năm 2030.
- Tiếp tục tăng mức chi cho y tế, nhằm đảm bảo 100% bao phủ chăm sóc y tế toàn dân và chấm dứt việc người nghèo phải chi trả tiền túi ở mức thảm họa⁸ cho các dịch vụ y tế.
- Tăng mức chi cho an sinh xã hội để đạt mức bao phủ toàn dân đến năm 2030, không chỉ đối với lương hưu mà còn cho các khoản khác trong suốt cuộc đời (cho trẻ em, người khuyết tật, người không có việc làm và các nhóm dễ tổn thương khác).

Thuế

- Tăng mức thuế CIT lên 25% càng sớm càng tốt để phù hợp hơn với mức trung bình toàn cầu và trong khu vực
- Tăng mức thu thuế thêm 6% GDP để đạt mức 25% tính đến năm 2030, chủ yếu từ các nguồn thu thuế tài sản, thuế thu nhập doanh nghiệp, ít nhất bằng với mức trung bình của các nước thu nhập thấp và trung bình.
- Ngoài việc tăng thuế suất thuế CIT và giảm các ưu đãi thuế doanh nghiệp dựa trên lợi nhuận, một số biện pháp để tăng doanh thu thuế ở Việt Nam bao gồm:
 - đàm phán lại các hiệp ước thuế (ví dụ, với Singapore) đang làm mất đi nguồn thu của Việt Nam;
 - đảm bảo rằng các nhà tài trợ và người cho vay “chính thức” trả thuế theo các dự án của họ;
 - đàm phán lại hợp đồng với các công ty trong lĩnh vực khai khoáng; và
 - khuyến khích các quốc gia ASEAN cùng thoả thuận một khung hài hoà thuế, đặt ra các mức thuế suất tối thiểu để ngăn chặn việc cắt giảm trong tương lai (như đã được thực hiện thành công ở Liên minh Kinh tế và Tiền tệ Tây Phi- WEAMU).
- Việt Nam cũng có thể thực hiện nhiều biện pháp hơn để đánh thuế tài sản, bao gồm tăng thuế đối với các giao dịch tài chính, thừa kế và quà tặng, và thu nhập từ vốn.

Quyền lao động

- Tiến tới bao phủ và tiếp cận bảo trợ xã hội toàn dân, đặc biệt là nhóm lao động phi chính thức và dễ bị tổn thương. Ưu tiên huy động không gian tài chính công để tài trợ cho mức Sàn Bảo trợ Xã hội theo khuyến nghị của ILO.

⁸ Mức chi phí y tế chiếm bằng hoặc trên 40% khả năng chi trả. Chi tiết xem tại: https://www.who.int/health_financing/documents/household-health-expenditure/en/

- Thúc đẩy nhanh việc thông qua các luật cho phép thành lập các tổ chức đại diện của người lao động tại doanh nghiệp, phù hợp với các công ước của ILO. Thúc đẩy và giám sát việc thực hiện Công ước cơ bản số 98 của ILO về Thương lượng tập thể mà Việt Nam vừa phê chuẩn.
- Cải thiện luật lao động theo hướng thu hẹp khoảng cách về thu nhập giữa lao động nam và nữ.
- Tăng mức lương tối thiểu lên thành mức lương đủ sống, dựa trên tính toán minh bạch và có sự tham vấn. Thúc đẩy thương lượng tập thể về tiền lương và tăng cường năng lực thương lượng của các tổ chức của người lao động.

Cuối cùng, Việt Nam cần quan tâm và chú trọng các biện pháp nhằm giảm bất bình đẳng và đạt được Mục tiêu Phát triển Bền vững số 10 trong các kế hoạch phát triển quốc gia sắp tới. Điều này liên hệ mật thiết tới một nền kinh tế lấy con người làm trung tâm, nền kinh tế vì tất cả mọi người và mang tính bao trùm hơn, đặc biệt là các nhóm yếu thế. Nền kinh tế đặt con người và hành tinh lên trước lợi nhuận. Hơn nữa, Việt Nam cũng có thể tham gia vào nhóm các chính phủ tiến bộ được thành lập để thúc đẩy tiến trình Mục tiêu Phát triển Bền vững số 10 để giảm bất bình đẳng hiệu quả hơn.⁹

⁹ Chi tiết xem tại <https://www.sdg16.plus/inequality#:~:text=The%20Pathfinders%E2%80%99%20Grand%20Challenge%20on%20Inequality%20and%20Exclusion,and%20inclusive%20societies%20in%20the%20Sustainable%20Development%20Goal>