

# ĐỐI TƯỢNG THAM GIA, MỨC ĐÓNG BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP THEO LUẬT VIỆC LÀM NĂM 2025 - ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG VÀ GỢI MỞ HOÀN THIỆN

NGUYỄN THỊ BÍCH

Khoa Luật Dân sự, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh  
Faculty of Civil Law, Ho Chi Minh City University of Law  
Email: ntbich@hcmulaw.edu.vn

## Tóm tắt

Luật Việc làm năm 2025 được Quốc Hội thông qua ngày 16/6/2025, có hiệu lực ngày 01/01/2026 được đánh giá có nhiều điểm mới đáng chú ý, tập trung vào mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp (BHTN) nhằm tăng cường bảo vệ, duy trì việc làm cho người lao động (NLĐ) và hỗ trợ doanh nghiệp sử dụng lao động. Với 55 điều, Luật Việc làm năm 2025 đã thể hiện nhiều sự thay đổi cả về lượng và chất so với Luật Việc làm năm 2013. Trong phạm vi bài viết này, tác giả lựa chọn vấn đề nghiên cứu về đối tượng tham gia và mức đóng BHTN theo quy định tại Luật Việc làm năm 2025. Mục tiêu của tác giả là phân tích và đánh giá các điểm mới trong các quy định về đối tượng và mức đóng BHTN, qua đó đánh giá tác động của các điểm mới này đến thị trường lao động trong bối cảnh kỷ nguyên số của đất nước; đồng thời gợi mở một số kiến nghị về các nội dung cần nghị định hướng dẫn thi hành Luật Việc làm năm 2025 quy định chi tiết.

**Từ khóa:** đối tượng tham gia, mức đóng, bảo hiểm thất nghiệp, Luật Việc làm năm 2025

## Abstract

Passed by the National Assembly on June 16, 2025, and effective January 1, 2026, the 2025 Employment Law is considered to have many notable new provisions. These provisions focus on expanding the scope of unemployment insurance participation, aiming to enhance protection and job sustainability for employees while supporting employers. The 55-article 2025 Employment Law demonstrates significant changes in both quantity and quality compared to the 2013 Employment Law. Within the scope of this article, the author chooses to research the insurance participants and unemployment insurance contribution rates under the 2025 Employment Law. The objective is to analyze and evaluate the new points in the regulations on participants and unemployment insurance contribution rates. This analysis will assess the impacts of these new provisions on the labor market in the context of the nation's digital era and propose recommendations of provisions that require guiding decrees for the implementation of the 2025 Employment Law.

**Keywords:** participants, contribution rates, unemployment insurance, the 2025 Employment Law

**DOI:** <https://doi.org/10.70236/khplvn.334>

**Ngày nhận bài:** 13/2/2025

**Ngày duyệt đăng:** 16/5/2025

## 1. Về đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp theo Luật Việc làm năm 2025 và đánh giá tác động

### 1.1. Sửa đổi một số quy định theo hướng quy định chặt chẽ, có sự tương thích với các luật có liên quan

Trong bối cảnh thị trường lao động bị tác động bởi hậu quả của đại dịch Covid-19, kinh tế bị thu hẹp và là sự phát triển của trí tuệ nhân tạo (artificial intelligence, AI) và tự động hóa dần dẫn đến tình trạng chuyển đổi công việc. Dựa trên dữ liệu từ layoffs.fyi, trong tháng 4/2024, hơn 21.473 nhân viên bị sa thải bởi 50 công ty khác nhau. Tại Việt Nam, gần 60% doanh nghiệp được khảo sát cho biết trong năm 2024 họ sẽ tuyển dụng thêm dưới 25% lao động. Gần 100 công ty muốn tuyển thêm từ

25 đến 50% nhân viên. Một số cá nhân cần lao động thời vụ hoặc tự do. Chỉ 1% đơn vị muốn tuyển dụng nhiều hơn 75% nhân viên.<sup>1</sup> Chính vì vậy, việc triển khai chính sách bảo hiểm thất nghiệp (BHTN) càng đóng vai trò quan trọng, đặc biệt là đối tượng tham gia BHTN phải được phổ cập, bao phủ rộng rãi để phát huy ý nghĩa an sinh xã hội sâu sắc đến thị trường lao động Việt Nam trong bối cảnh này. Điểm mới trong Luật Việc làm năm 2025 về đối tượng tham gia BHTN đã từng bước thực hiện được mục tiêu bao phủ nêu trên thông qua các nội dung như sau:

*Thứ nhất*, theo quy định trước đây (Điều 43 Luật Việc làm năm 2013), đối tượng tham gia BHTN bao gồm người sử dụng lao động (NSDLĐ) và người lao động (NLĐ) có hợp đồng lao động (HĐLĐ) hoặc hợp đồng làm việc từ đủ 03 tháng trở lên. Quy định nêu trên chưa phù hợp, chưa tương thích với BLLĐ năm 2019, Luật Bảo hiểm xã hội (BHXH) năm 2024 bởi, chưa bao quát hết những NLĐ có HĐLĐ từ đủ 01 tháng đến dưới 03 tháng (đây là nhóm có nguy cơ mất việc làm cao do không có tính chất thường xuyên ổn định) không thuộc đối tượng phải tham gia BHTN nhưng lại thuộc đối tượng phải tham gia BHXH bắt buộc (theo điểm a khoản 1 Điều 2 Luật BHXH năm 2024). Bên cạnh đó, những nhóm đối tượng lao động này cũng không còn phù hợp với quy định của Bộ luật Lao động (BLLĐ) năm 2019 về loại HĐLĐ<sup>2</sup> giữa NLĐ với NSDLĐ nữa do HĐLĐ chỉ được chia thành hai loại: HĐLĐ không xác định thời hạn và HĐLĐ xác định thời hạn (không quá 36 tháng), NLĐ phải ký HĐLĐ bằng văn bản nếu HĐLĐ có thời hạn từ một tháng trở lên. Như vậy, quy định về đối tượng tham gia trong Luật Việc làm 2013 cần phải được sửa đổi để đảm bảo tính thống nhất với quy định về phạm vi đối tượng tham gia BHXH bắt buộc.<sup>3</sup>

Nhằm khắc phục bất cập nêu trên, điểm a khoản 1 Điều 31 Luật Việc làm năm 2025 đã điều chỉnh đối tượng NLĐ thuộc nhóm tham gia BHTN rất chi tiết, tương thích với Điều 13 BLLĐ năm 2019, điểm a khoản 1 Điều 2 Luật BHXH năm 2024 cụ thể như sau: “Người làm việc theo hợp đồng lao động không xác định thời hạn, hợp đồng lao động xác định thời hạn từ đủ 01 tháng trở lên, kể cả trường hợp người lao động và người sử dụng lao động thỏa thuận bằng tên gọi khác nhưng có nội dung thể hiện về việc làm có trả công, tiền lương và sự quản lý, điều hành, giám sát của một bên.” Điểm mới trên không chỉ có tác động quan trọng về mặt thống nhất giữa các luật có liên quan mà còn có ý nghĩa mở rộng diện bao phủ đối tượng tham gia BHTN,<sup>4</sup> phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước ta. Đồng thời, đây cũng là căn cứ để thống nhất trong việc thực hiện thu nộp các loại bảo hiểm bắt buộc từ quan hệ lao động; ngăn chặn những trường hợp NSDLĐ cố tình ký các hợp đồng trá hình<sup>5</sup> (như Hợp đồng khoán việc, Hợp đồng dịch vụ,

1 Phòng Chăm sóc và hỗ trợ người học (DSA), “Làn sóng cắt giảm nhân sự có khiến sinh viên lao đao?”, *Trang thông tin điện tử Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh*, 2023, <https://ueh.edu.vn/cuoc-song-ueh/tin-tuc/lan-song-cat-giam-nhan-su-co-khien-sinh-vien-lao-dao-71212?app=true&app=true>, truy cập ngày 28/10/2024.

2 Khoản 1 Điều 20 BLLĐ năm 2019.

3 Phạm Thị Thuý Nga, “Một số trao đổi về các điểm mới trong quy định về giao kết hợp đồng lao động theo Bộ luật Lao động năm 2019”, *Tạp chí Nghề Luật*, số 3, 2020, tr. 25.

4 Đỗ Thị Dung, “Thực trạng pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp tại Việt Nam”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường: *Pháp luật quốc tế và pháp luật một số quốc gia trên thế giới về bảo hiểm thất nghiệp - Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2019, tr. 129.

5 Bảo hiểm xã hội TP. Hồ chí Minh, “Đù kiểu trốn đóng bảo hiểm xã hội”, *Cổng thông tin điện tử BHXH TP. Hồ Chí Minh*, 2018, <https://tphcm.baohiemxahoi.gov.vn/tintuc/Pages/bao-hiem-xa-hoi.aspx?CatelD=0&ItemID=9457>, truy cập ngày 7/1/2025.

Hợp đồng thuê thực hiện công việc... theo quan hệ dân sự) để “lách” không đóng BHTN cho NLĐ. Đây cũng là căn cứ pháp lý quan trọng để các cơ quan thanh tra về lao động, thanh tra về bảo hiểm có cơ sở xử lý đối với những NSDLĐ vẫn cố tình “lách” quy định cũ, làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của NLĐ về chế độ bảo hiểm thất nghiệp.

*Thứ hai*, nhóm NLĐ làm việc theo HĐLĐ từ đủ 01 tháng trở lên nhưng làm việc không trọn thời gian theo điểm b khoản 1 Điều 31 Luật Việc làm năm 2025 đã được bổ sung thuộc đối tượng tham gia BHTN nếu có tổng mức tiền lương trong tháng bằng hoặc cao hơn tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc thấp nhất theo quy định của Luật BHXH năm 2024. Sở dĩ có điểm mới nêu trên bởi trong thực tiễn có rất nhiều trường hợp doanh nghiệp cố tình ký kết HĐLĐ với NLĐ làm việc không trọn thời gian (theo Điều 32 BLLĐ năm 2019: NLĐ làm việc không trọn thời gian hiểu là NLĐ có thời gian làm việc ngắn hơn so với thời gian làm việc bình thường theo ngày hoặc theo tuần hoặc theo tháng được quy định trong pháp luật về lao động, thỏa ước lao động tập thể hoặc nội quy lao động). Cụ thể, các doanh nghiệp thường ký HĐLĐ với NLĐ và tính công thời giờ làm việc ngắn hơn so với thời giờ làm việc bình thường theo tháng, có dưới 14 ngày làm việc liên tục nhiều tháng để không tham gia BHXH, BHYT, BHTN của các tháng đó.<sup>6</sup> Việc bổ sung thêm đối tượng đóng bảo hiểm nêu trên sẽ phát huy hiệu quả trong việc ngăn chặn các doanh nghiệp cố tình sử dụng hình thức chấm ngày công dưới 14 ngày làm việc liên tục để không phải tham gia BHTN. Thêm nữa, nếu quy định cứng nhắc tất cả NLĐ làm việc theo HĐLĐ từ đủ 01 tháng trở lên bao gồm cả đối tượng không trọn thời gian thì sẽ gây ra sự mâu thuẫn trong quy định về mức lương làm căn cứ tính đóng BHTN và BHXH vì họ có mức lương hưởng thấp và nhiều trường hợp có thể không đảm bảo mức tối thiểu tiền lương làm căn cứ tính đóng. Do đó, quy định mới đưa ra áp dụng tham gia BHTN đối với những NLĐ làm việc không trọn thời gian mà có tổng mức tiền lương trong tháng bằng hoặc cao hơn tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc thấp nhất theo quy định của Luật BHXH để đảm bảo tính tương thích khi tính nghĩa vụ đóng BHTN cho đối tượng này, không làm xáo trộn về mặt nguyên tắc căn cứ tính đóng BHTN của Luật Việc làm năm 2025.

*Thứ ba*, điểm d khoản 1 Điều 31 Luật Việc làm năm 2025 bổ sung nhóm đối tượng tham gia BHTN là người quản lý doanh nghiệp, kiểm soát viên, người đại diện phần vốn nhà nước, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp theo quy định của pháp luật; thành viên Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc, Giám đốc, thành viên Ban kiểm soát hoặc kiểm soát viên và các chức danh quản lý khác được bầu của hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã theo quy định của Luật Hợp tác xã có hưởng tiền lương. Đối tượng này cũng là đối tượng tham gia BHXH bắt buộc quy định tại điểm i khoản 1 Điều 2 Luật BHXH năm 2024.

Như vậy, việc bổ sung ba nhóm đối tượng nêu trên là cần thiết nhằm đảm bảo tính phù hợp, tương thích giữa quy định của Luật Việc làm năm 2025 với các luật khác về nghĩa vụ tham gia các loại bảo hiểm bắt buộc của NLĐ và NSDLĐ. Ngoài ra, việc sửa đổi các quy định nêu trên cũng là cơ sở để thực hiện mục tiêu mở rộng đối tượng

6 Mai Chi, “Cố tình “bê cong” hợp đồng lao động”, *Báo Người lao động*, 2025, <https://nld.com.vn/co-tinh-be-cong-hop-dong-lao-dong-196250611191149784.htm>, truy cập ngày 15/8/2025.

tham gia BHTN nêu tại Nghị quyết 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Ban chấp hành Trung ương khóa XII về cải cách chính sách BHXH (sau đây gọi là Nghị quyết 28): “Đến năm 2025, phần đầu khoảng 35% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHTN”, “Đến năm 2030, phần đầu khoảng 45% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHTN”. Việc mở rộng đối tượng BHTN trên đây có tác động tăng nguồn thu cho Quỹ BHTN, doanh nghiệp không phải chi trả trợ cấp mất việc làm cho những lao động trên khi nghỉ việc tại đơn vị, tạo động lực cho NLĐ an tâm hơn về tương lai, có “điểm tựa” khi không may gặp rủi ro việc làm, bị giảm thu nhập. NLĐ được tham gia BHTN sẽ được hưởng các chế độ tư vấn, giới thiệu việc làm, nâng cao trình độ kỹ năng nghề, tăng cơ hội chuyển đổi việc làm và tạo ra nhiều cơ hội rộng mở để tìm kiếm việc làm mới phù hợp giúp NLĐ tự tin hơn trong cuộc sống.

### **1.2. Mở rộng phạm vi đối tượng khác tham gia bảo hiểm thất nghiệp**

Nhìn từ thực tiễn kết quả đạt được từ đối tượng tham gia BHTN theo Luật Việc làm năm 2013, trong những năm vừa qua, số người tham gia BHTN đã tăng nhanh từ 5,99 triệu người năm 2009 lên trên 13,32 triệu người vào năm 2020, tăng hơn 02 lần so với năm 2009 là năm đầu chính sách được triển khai (chiếm tỷ lệ khoảng 27% lực lượng lao động trong độ tuổi).<sup>7</sup> Giai đoạn 2015–2023, số người tham gia BHTN tăng qua các năm (bình quân tăng khoảng trên 6%/năm), đến năm 2023, số người tham gia BHTN chiếm 31,5% lực lượng lao động trong độ tuổi.<sup>8</sup> Đây là kết quả đáng kể và có xu hướng không ngừng tăng, song, để phần đầu đạt mục tiêu nêu “Giai đoạn đến năm 2030: Phần đầu đạt khoảng 45% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHTN”<sup>9</sup> thì việc phát triển mở rộng diện bao phủ BHTN cần phải được điều chỉnh mở rộng hơn nữa so với quy định hiện hành.

Để từng bước thực hiện được mục tiêu nêu trên, khoản 4 Điều 31 Luật Việc làm năm 2025 đã bổ sung một điểm mới quan trọng là thêm các đối tượng khác, được quy định như sau: “Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc tham gia bảo hiểm thất nghiệp đối với đối tượng khác ngoài đối tượng quy định tại khoản 1 Điều này mà có việc làm, thu nhập ổn định, thường xuyên trên cơ sở đề xuất của Chính phủ phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế – xã hội từng thời kỳ”.

Chính sách BHTN hiện nay chỉ áp dụng cho nhóm lao động có HĐLĐ, hợp đồng làm việc và chưa mở rộng diện bao phủ đến nhóm lao động phi chính thức – là nhóm lao động mà từ lần sửa đổi Bộ luật Lao động đã nhấn mạnh rất nhiều về sự cấp thiết xây dựng các chính sách an sinh xã hội. Theo Báo cáo “Tổng quan về lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam” được Tổng cục Thống kê công bố cho thấy: tính đến hết năm 2021, cả nước có 33,6 triệu lao động có việc làm phi chính thức, chiếm 68,5% tổng số lao động có việc làm cả nước – một tỷ lệ quá lớn không được tham gia BHTN – chính sách an sinh có ý nghĩa nhân văn và rất cần thiết với

7 Nguyễn Thế Mạnh, “Đổi mới chính sách bảo hiểm thất nghiệp theo hướng tăng cường đào tạo và đào tạo lại lao động”, *Tạp chí Cộng sản*, 2021, [https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/van\\_hoa\\_xa\\_hoi/-/2018/824591/doi-moi-chinh-sach-bao-hiem-that-nghiep-theo-huong-tang-cuong-dao-tao-va-dao-tao-lai-lao-dong.aspx#](https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/van_hoa_xa_hoi/-/2018/824591/doi-moi-chinh-sach-bao-hiem-that-nghiep-theo-huong-tang-cuong-dao-tao-va-dao-tao-lai-lao-dong.aspx#), truy cập ngày 16/10/2024.

8 Chính phủ, “Dự kiến mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp, linh hoạt mức đóng”, *Báo điện tử Chính phủ - Xây dựng chính sách, pháp luật*, 2024, <https://xaydungchinhachsach.chinhphu.vn/du-kien-mo-rong-doi-tuong-tham-gia-bao-hiem-that-nghiep-linh-hoat-muc-dong-119240318192015462.htm>, truy cập ngày 16/10/2024.

9 Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Ban chấp hành Trung ương khóa XII về cải cách chính sách BHXH.

họ. Lao động phi chính thức của Việt Nam không chỉ làm việc trong khu vực phi chính thức mà còn làm việc khá đông trong khu vực chính thức. Năm 2021, có đến 42/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có tỷ lệ lao động phi chính thức trên 70%, thậm chí nhiều tỉnh còn trên 80% và tỷ lệ thuận với hộ nghèo của các tỉnh.<sup>10</sup> Bởi vậy, không có chính sách BHTN cho nhóm đối tượng chiếm tỷ lệ phổ biến như trên là một vấn đề bỏ ngỏ rất lớn, làm cản bước mục tiêu mở rộng đối tượng bao phủ BHTN của Đảng và Nhà nước ta.

Thêm vào đó, tại mục 2 phần I của Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về cải cách chính sách BHXH cũng đã chỉ rõ bất cập nêu trên: “Chính sách BHTN chưa thực sự gắn với thị trường lao động, mới tập trung nhiều cho khu vực chính thức, chưa có chính sách phù hợp cho khu vực phi chính thức (nơi NLĐ dễ bị tổn thương), còn nặng về giải quyết trợ cấp thất nghiệp, chưa chú ý thỏa đáng đến các giải pháp phòng ngừa theo thông lệ quốc tế. Cơ chế quản lý, cơ chế tài chính và tổ chức bộ máy thực hiện BHTN còn nhiều điểm bất cập. Các chế độ BHXH chưa thể hiện đầy đủ các nguyên tắc đóng – hưởng; công bằng, bình đẳng; chia sẻ và bền vững”. Việc chưa triển khai được chính sách BHTN cho những đối tượng này là bởi còn chưa củng cố niềm tin, tăng mức độ hài lòng của đối tượng tham gia với BHTN, do vậy chưa đẩy nhanh quá trình gia tăng số lao động tham gia BHTN trong khu vực phi chính thức.

Chính do thực tế bất cập đó mà việc bổ sung quy định tại khoản 4 Điều 31 Luật Việc làm năm 2025 có ý nghĩa quan trọng, sắp tới sẽ có tác động đến những đối tượng lao động khác không thuộc nhóm ký HĐLĐ/hợp đồng làm việc cũng có thể tham gia BHTN khi có việc làm, thu nhập ổn định, thường xuyên do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định trên cơ sở đề xuất của Chính phủ phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế – xã hội từng thời kỳ.

Điểm mới trên có ý nghĩa sâu sắc trong chương trình hành động mục tiêu của Chính phủ nỗ lực chính sách hóa việc làm cho những đối tượng có việc làm phi chính thức trong thị trường lao động hiện nay; đồng thời cũng được đặt nhiều kỳ vọng khi đi vào thực tiễn thi hành sẽ đạt được nhiều kết quả nhất định trong việc mở rộng diện bao phủ tỷ lệ tham gia BHTN. Cụ thể, quy định trên có tác động đến những nhóm lao động mới này khi phải bỏ chi phí để đóng BHTN. Mặt khác, việc được tham gia BHTN sẽ góp phần duy trì, bảo đảm việc làm, phòng ngừa thất nghiệp cho họ.

## **2. Về mức đóng bảo hiểm thất nghiệp theo Luật Việc làm năm 2025 và đánh giá tác động**

Theo quy định tại Điều 57 Luật Việc làm năm 2013, mức đóng của NLĐ và NSDLĐ bằng 1% tiền lương tháng. Quy định này chưa bảo đảm tính linh hoạt trong điều chỉnh mức đóng BHTN, nhất là trong các trường hợp thiên tai, dịch bệnh, khủng hoảng kinh tế, suy thoái khi Quỹ kết dư lớn. Thực tế thời gian qua đã có trường hợp giảm mức đóng BHTN, đó là trong bối cảnh đại dịch Covid-19 xảy ra từ năm 2020, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 03/2021/UBTVQH15 ngày 24/9/2021 ban hành chính sách hỗ trợ NLĐ và NSDLĐ bị ảnh

10 Nhóm PV, “Thúc đẩy việc làm bền vững cho lao động phi chính thức”, *Báo điện tử Đảng cộng sản Việt Nam*, <https://dcs.nhandan.vn/multimedia/mega-story/megastory-thuc-day-viec-lam-ben-vung-cho-lao-dong-phi-chinh-thuc-678769.html>, truy cập ngày 21/10/2024.

hưởng bởi đại dịch Covid-19 từ Quỹ BHTN, theo đó NSDLĐ (không bao gồm cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và đơn vị sự nghiệp công lập do ngân sách nhà nước bảo đảm chi thường xuyên) đang tham gia BHTN trước ngày 01/10/2021 được giảm mức đóng từ 1% xuống bằng 0% quỹ tiền lương tháng của những NLĐ thuộc đối tượng tham gia BHTN trong thời gian 12 tháng, từ ngày 01/10/2021 đến hết ngày 30 tháng 9 năm 2022 (Điều 2 Nghị quyết).

Do đó, quy định mức đóng BHTN bằng 1% tiền lương tháng được đánh giá là chưa phù hợp với nội dung cái cách “linh hoạt của các chính sách nhằm đạt được mục tiêu mở rộng diện bao phủ” tại Nghị quyết 28, cũng như chưa thực sự phù hợp trường hợp thực tiễn có thể xảy ra.

Từ đó, Điều 33 Luật Việc làm năm 2025 đã điều chỉnh quy định linh hoạt mức đóng BHTN:“(a) Người lao động đóng tối đa bằng 1% tiền lương tháng; (b) Người sử dụng lao động đóng tối đa bằng 1% quỹ tiền lương tháng của những người lao động đang tham gia bảo hiểm thất nghiệp”, tức là mức đóng BHTN không nhất thiết phải là 1%, mà có thể thấp hơn 1% tiền lương tháng. Tuy nhiên, việc quy định đóng “tối đa” không có nghĩa là NSDLĐ, NLĐ tùy nghi lựa chọn mức đóng. Mức đóng này sẽ được Nhà nước điều tiết cụ thể, áp dụng đối với tất cả đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Quy định như vậy không chỉ hỗ trợ NLĐ sau khi họ bị mất việc làm mà còn để ngăn ngừa, hạn chế thất nghiệp, hỗ trợ cho NSDLĐ. Đồng thời, quy định linh hoạt nêu trên cũng là cơ sở pháp lý quan trọng để Chính phủ có thẩm quyền điều chỉnh linh hoạt từng thời kỳ thay vì quy định cứng như hiện nay, cần phải xin ý kiến và trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành nghị quyết điều chỉnh khi có sự thay đổi về mức đóng so với quy định hiện hành.

Quy định mới nêu trên có tác động nhằm giảm gánh nặng đối với Nhà nước khi phải bố trí nguồn lực để hỗ trợ NLĐ, NSDLĐ trước các rủi ro có thể xảy ra như: khủng hoảng thị trường, suy thoái kinh tế, dịch bệnh, thiên tai, hỏa hoạn, bão lụt...; góp phần linh hoạt trong quản lý, điều hành, phát huy vai trò là công cụ quản trị thị trường lao động của chính sách BHTN.

Đây cũng là một trong những giải pháp để tránh cho Quỹ BHTN kết dư quá nhiều, tạo điều kiện hỗ trợ cho doanh nghiệp ổn định hoạt động sản xuất kinh doanh, từ đó yên tâm trong việc tham gia BHTN, giảm chi phí đóng BHTN trong những điều kiện cụ thể khi mức đóng BHTN được điều chỉnh linh hoạt. Nội dung này phù hợp với nội dung cái cách tính linh hoạt của các chính sách nhằm đạt được mục tiêu mở rộng diện bao phủ quy định tại mục 3 phần III của Nghị quyết số 28-NQ/TW, qua đó, nâng cao vai trò quản lý, ứng phó của Nhà nước trong thị trường lao động, việc làm, góp phần bảo đảm an sinh xã hội, tăng cường các chế độ hỗ trợ đặc biệt cho NLĐ và NSDLĐ, nhất là trong các bối cảnh có những rủi ro, diễn biến bất ngờ có thể xảy ra.

### **3. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Việc làm năm 2025 về đối tượng tham gia và mức đóng bảo hiểm thất nghiệp**

*Một là*, về đối tượng NLĐ làm việc theo hợp đồng lao động có ghi thỏa thuận thử việc thì thời gian thử việc có tính tham gia BHTN hay không? Khoản 1 và khoản 2 Điều 31 Luật Việc làm năm 2025 đã nêu rõ đối tượng tham gia BHTN và đối tượng không tham gia BHTN cụ thể từng trường hợp. Tuy nhiên, Điều

24 BLLĐ năm 2019 quy định nội dung thử việc có 2 cách thức thể hiện: (i) trong HĐLĐ; (ii) trong hợp đồng thử việc. Do đó, cũng cần làm rõ đối tượng trường hợp thỏa thuận thử việc ghi trong HĐLĐ thì giải quyết như thế nào?

Giả định, NSDLĐ ký kết HĐLĐ 01 năm với NLĐ và trong HĐLĐ đó có điều khoản thời gian thử việc là 02 tháng. Như vậy, nếu căn cứ vào khoản 1 Điều 31 thì HĐLĐ có thời hạn từ đủ 01 tháng trở lên thì NLĐ và NSDLĐ sẽ phải tham gia BHTN ngay từ tháng đầu tiên. Tuy nhiên, nếu qua 02 tháng NLĐ làm thử không đạt kết quả, HĐLĐ đã ký sẽ chấm dứt thì trường hợp này giải quyết như thế nào? Vì vậy, theo tác giả, để làm rõ trường hợp này cần bám sát vào bản chất của nội dung thử việc chỉ là một hình thức “làm thử”, làm quen với công việc và chưa có sự chắc chắn về việc có đạt hay không nên tác giả kiến nghị nên bổ sung trường hợp NLĐ làm việc theo HĐLĐ có nội dung về thỏa thuận thử việc mà hết hạn thử việc NLĐ vẫn tiếp tục làm việc thì thuộc đối tượng tham gia, khi đó cơ quan bảo hiểm sẽ truy thu của các tháng làm thử việc trước đó chưa đóng, còn trường hợp NLĐ không đạt kết quả thử việc phải chấm dứt HĐLĐ thì không thuộc đối tượng tham gia BHTN, để nhằm tương thích với đối tượng NLĐ ký hợp đồng thử việc thì không thuộc đối tượng tham gia thử việc theo khoản 2 Điều 31 Luật Việc làm năm 2025.

Bên cạnh đó, để làm rõ nghĩa vụ của NSDLĐ trong trường hợp NLĐ không thuộc đối tượng tham gia BHTN tương thích theo khoản 3 Điều 168 BLLĐ năm 2019, tác giả đề xuất bổ sung trong nghị định hướng dẫn Luật Việc làm năm 2025 nội dung sau: “NLĐ theo quy định tại khoản 2 Điều 31 khi không thuộc đối tượng tham gia BHTN thì NSDLĐ có trách nhiệm chi trả thêm cùng lúc với kỳ trả lương một khoản tiền cho NLĐ tương đương mức NSDLĐ đóng BHTN cho NLĐ theo quy định tại BLLĐ.”

Hai là, cần có quy định làm rõ cách xác định “có việc làm, thu nhập ổn định, thường xuyên” tại khoản 4 Điều 31 Luật Việc làm. Như đã phân tích ở trên, việc bổ sung thêm đối tượng tại khoản 4 Điều 31 Luật Việc làm có nhiều ý nghĩa quan trọng trong việc mở rộng độ bao phủ chế độ BHTN nhưng chưa được làm rõ định nghĩa, phương thức xác định thu nhập như thế nào là ổn định, thường xuyên để đưa đối tượng trên vào tham gia BHTN. Do đó, tác giả kiến nghị cần có quy định cụ thể làm căn cứ xác định “thu nhập ổn định, thường xuyên” để xác định những đối tượng này là đối tượng tham gia BHTN. Theo tác giả, có thể bổ sung trường hợp các cá nhân được trả tiền công, tiền thù lao, tiền chi khác không từ HĐLĐ mà có phát sinh thu nhập với thời hạn từ 01 tháng trở lên cần được xác định là có thu nhập ổn định, thường xuyên, ví dụ như cá nhân cho thuê nhà, cá nhân cho thuê xe... mà có thu nhập từ việc cho thuê với thời hạn từ 01 tháng trở lên cần được xác định là có thu nhập ổn định, thường xuyên như với NLĐ trong quan hệ lao động.

Ba là, mặc dù đã bổ sung nhóm đối tượng có việc làm, thu nhập ổn định, thường xuyên tham gia BHTN nhưng quy định về mức đóng BHTN vẫn chưa rõ cho nhóm đối tượng này, tỷ lệ bao nhiêu và căn cứ vào con số nào để tính thu nhập vẫn còn khá khó khăn. Bởi vậy, tác giả kiến nghị cần sớm bổ sung quy định đã nêu để đảm bảo có hành lang pháp lý rõ ràng, cụ thể và chặt chẽ cho các nhóm đối tượng nêu trên. Từ đó, làm tăng tính khả thi của việc tăng mức độ bao phủ tham gia BHTN cho những đối tượng này.

Về kiến nghị này, tác giả đề xuất Việt Nam có thể tham khảo thêm quy định pháp luật của Pháp và Canada như sau:

(i) Tại Pháp,<sup>11</sup> Luật Tự do lựa chọn nghề nghiệp tương lai (có hiệu lực từ ngày 01/11/2019) mở rộng đối tượng tham gia BHTN bắt buộc đến người kinh doanh tự do, bao gồm: người kinh doanh tự do phi nông nghiệp, người điều hành trong lĩnh vực nông nghiệp, doanh nghiệp bảo hiểm, một số người điều hành công ty và nghệ sĩ/tác giả được hưởng BHTN. Mức đóng bảo hiểm xã hội (gọi là Đóng góp xã hội Chung CSG – một loại thuế khấu trừ tại nguồn) của người kinh doanh tự do là 9.7% trên tổng thu nhập và các khoản đóng góp bảo hiểm xã hội bắt buộc.<sup>12</sup>

Người kinh doanh tự do được hưởng BHTN khi: 1. Hoạt động kinh doanh bị ngừng theo quyết định của Tòa án; 2. Hoạt động kinh doanh bị ngừng do không khả thi về mặt kinh tế (doanh thu giảm ít nhất 30%). Để hưởng BHTN, người kinh doanh tự do phải làm việc tối thiểu 24 tháng từ khi bắt đầu hoạt động kinh doanh và phải có thu nhập tối thiểu €10,000/ một năm trong hai năm trước thời điểm ngừng làm việc. Mức hưởng BHTN là €800 trong khoảng thời gian 6 tháng cho mọi người kinh doanh tự do.

(ii) Tại Canada, Hệ thống Bảo hiểm việc làm (*Employment Insurance*, EI) của Canada cung cấp BHTN (gọi là “trợ cấp EI thông thường”) cho các cá nhân bị mất việc làm mà không do lỗi của họ, sẵn sàng làm việc và có khả năng làm việc, nhưng không thể tìm được việc làm.<sup>13</sup> Người dân là nhóm lao động tự do duy nhất đủ điều kiện nhận trợ cấp tương tự như trợ cấp EI thông thường. Tuy nhiên, điều kiện hưởng, mức hưởng và thời gian hưởng được quy định khác với trợ cấp EI thông thường.<sup>14</sup> Điều kiện hưởng trợ cấp của người dân phụ thuộc vào thu nhập từ hoạt động đánh bắt cá trong thời gian xét duyệt hưởng BHTN.<sup>15</sup>

Thời gian xét duyệt để hưởng trợ cấp đánh bắt cá mùa hè không thể bắt đầu sớm hơn tuần của ngày 1 tháng 3, không thể bắt đầu sớm hơn tuần của ngày 1 tháng 9 đối với trợ cấp đánh bắt cá mùa đông. Thời gian xét duyệt không bắt đầu quá 31 tuần ngay trước khi bắt đầu giai đoạn hưởng trợ cấp. Nếu đã nộp đơn xin hưởng trợ cấp và được chấp thuận trong vòng 31 tuần trước đó, thì thời gian xét duyệt được tính từ khi bắt đầu giai đoạn hưởng trợ cấp trước đến khi bắt đầu giai đoạn hưởng trợ cấp mới.

Thu nhập để đủ điều kiện hưởng trợ cấp sẽ thay đổi tùy thuộc vào tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực người dân sinh sống. Theo bảng Thu nhập cần thiết để đủ điều kiện nhận trợ cấp EI cho nghề đánh cá, người dân cần kiếm được tối thiểu từ 2,500 đô la đến 4,200 đô la trong thời gian xét duyệt

Từ kinh nghiệm của hai quốc gia nêu trên cùng với xét trong điều kiện tình hình kinh tế xã hội của nước ta và sự tương thích với các luật có liên quan, tác giả đề xuất xem xét quy định chi tiết mức đóng BHTN của “đối tượng khác mà có việc làm, thu nhập ổn định, thường xuyên” tối đa bằng 1% thu nhập do đối tượng đó tự

11 Unedic, “Unemployment insurance in Europe: Self-employed workers”, 2023, [https://www.unedic.org/storage/uploads/2024/01/08/TNS\\_EN\\_0501\\_uid\\_659c12f824a29.pdf](https://www.unedic.org/storage/uploads/2024/01/08/TNS_EN_0501_uid_659c12f824a29.pdf), truy cập ngày 21/1/2025.

12 Cleiss, “France’s social security scheme for self-employed workers”, 2024, <https://www.cleiss.fr/docs/>, truy cập ngày 21/1/2025.

13 Government of Canada, “Employment Insurance benefits”, 2024, <https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei/ei-regular-benefit.html>, truy cập ngày 24/1/2025.

14 André Léonard, “The Employment Insurance Program in Canada: How it Works”, 2010, tr. 10, [https://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/library\\_parliament/background\\_paper-ef/2010/2010-52/2010-52-eng.pdf](https://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/library_parliament/background_paper-ef/2010/2010-52/2010-52-eng.pdf), truy cập 24/1/2025.

15 Government of Canada, “EI Fishing benefits – Overview”, 2024, <https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei/ei-fishing/eligibility.html>, truy cập ngày 24/1/2025.

lựa chọn nhưng thấp nhất bằng mức tham chiếu và cao nhất bằng 20 lần mức tham chiếu tại thời điểm đóng.

Ngoài ra, tác giả đề xuất cần sớm bổ sung các quy định về các tiêu chí đánh giá cân đối quỹ BHTN làm căn cứ để Chính phủ điều chỉnh mức đóng vào quỹ từng thời điểm của từng nhóm đối tượng. Việc có cơ sở các bộ tiêu chí đánh giá mức độ kết dư của quỹ cũng là cần thiết, tăng tính khách quan, minh bạch để đảm bảo có sự điều chỉnh trong từng thời kỳ thích hợp, từng bước phát triển mối quan hệ lao động hài hòa, bền vững giữa ba bên NLĐ – NSDLĐ và Nhà nước.

### Kết luận

Thông qua bài viết này, tác giả đã phân tích, bình luận một số điểm mới cơ bản của Luật Việc làm năm 2025 về đối tượng tham gia và mức đóng bảo hiểm thất nghiệp, đánh giá tác động của các điểm mới này đến quan hệ lao động hiện nay; trên cơ sở đó, tác giả đề xuất 03 (ba) góp ý nhằm gợi mở hoàn thiện quy định cần được nghị định hướng dẫn thi hành Luật Việc làm năm 2025 bổ sung để làm rõ, góp phần tăng tính khả thi khi đưa Luật Việc làm năm 2025 vào thực tiễn thi hành, kể từ ngày 01/01/2026, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn khách quan trong nền kinh tế thị trường. ●

### Tài liệu tham khảo

- [1] Mai Chi, “Cố tình “bẻ cong” hợp đồng lao động”, *Báo Người lao động*, 2025, [trans: Mai Chi, “Intentionally “bending” labor contracts”, *Newspaper Người lao động*, 2025]
- [2] Chính phủ, “Dự kiến mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp, linh hoạt mức đóng”, *Báo điện tử Chính phủ - Xây dựng chính sách, pháp luật*, 2024 [trans: Government, “Expected expansion of unemployment insurance participation and flexible contribution rates”, *Government E-newspaper - Policy and Law Making*, 2024]
- [3] Cleiss, “France’s social security scheme for self-employed workers”, 2024
- [4] Đỗ Thị Dung, “Thực trạng pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp tại Việt Nam”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường: *Pháp luật quốc tế và pháp luật một số quốc gia trên thế giới về bảo hiểm thất nghiệp - Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2019 [trans: Do Thi Dung, “The Current Situation of Unemployment Insurance Law in Vietnam,” *International Law and the Laws of Various Countries on Unemployment Insurance - Lessons for Vietnam*, A Research Project at Hanoi Law University]
- [5] Phạm Thị Thuý Nga, “Một số trao đổi về các điểm mới trong quy định về giao kết hợp đồng lao động theo Bộ luật Lao động năm 2019”, *Tạp chí Nghề Luật*, số 3, 2020 [trans: Pham Thi Thuy Nga, “Some Observations on the New Regulations Concerning the Conclusion of Labor Contracts Under the Labor Code of 2019”, *Journal of Legal Profession*, No. 3, 2020]
- [6] Bảo Ngọc, “Làn sóng sa thải công nghệ đang tràn sang quốc gia đông dân nhất thế giới?”, *VnEconomy Tech connect*, 2024 [trans: Bảo Ngọc, “Làn sóng sa thải công nghệ đang tràn sang quốc gia đông dân nhất thế giới?”, *VnEconomy Tech connect*, 2024]
- [7] Nhóm PV, “Thúc đẩy việc làm bền vững cho lao động phi chính thức”, *Báo điện tử Đảng cộng sản Việt Nam* [trans: Reporter Group, “Promoting sustainable employment for informal workers”, *Communist Party of Vietnam Electronic Newspaper*]
- [8] Phòng Chăm sóc và hỗ trợ người học (DSA), “Làn sóng cắt giảm nhân sự có khiến sinh viên lao đao?”, *Trang thông tin điện tử Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh*, 2023 [trans: Department of Student Care and Support (DSA), “Will the wave of layoffs cause students to suffer?”, *Hồ Chí Minh City University of Economics website*, 2023]
- [9] Unédic, “Unemployment insurance in Europe: Self-employed workers”, 2023
- [10] Government of Canada, “EI Fishing benefits – Overview”, 2024
- [11] Government of Canada, “Employment Insurance benefits”, 2024
- [12] André Léonard, “The Employment Insurance Program in Canada: How it Works”, 2010
- [13] Nguyễn Thế Mạnh, “Đổi mới chính sách bảo hiểm thất nghiệp theo hướng tăng cường đào tạo và đào tạo lại lao động”, *Tạp chí Cộng sản*, 2021 [trans: Nguyen The Manh, “Innovation of unemployment insurance policy towards enhancing training and retraining of workers”, *Communist Review*, 2021]