

BỔ SUNG CÁC CHẾ ĐỘ NGẮN HẠN - GIẢI PHÁP ĐỂ MỞ RỘNG BẢO HIỂM XÃ HỘI TỰ NGUYỆN TẠI VIỆT NAM

LÊ NGỌC ANH

Công ty Luật TNHH Nguyễn & Brothers (NBLaw)

Nguyễn & Brothers Lawfirm

Email: lnanh@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Bảo hiểm xã hội tự nguyện là một trong những chính sách an sinh xã hội có ý nghĩa sâu sắc, giúp đảm bảo cuộc sống ổn định khi về già cho người lao động. Bài viết phân tích, đánh giá các quy định pháp luật về thực trạng tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện tại Việt Nam hiện nay, sự cần thiết của việc bổ sung các chế độ ngắn hạn vào loại hình bảo hiểm này và đưa ra một số đề xuất hoàn thiện cho Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi).

Từ khóa: Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi, bảo hiểm xã hội tự nguyện, chế độ thai sản, chế độ ốm đau, trợ cấp gia đình/trẻ em

Abstract

Voluntary social insurance is a significant social welfare program that assists in providing workers with a secure retirement. This article addresses the need to include short-term benefits in this kind of insurance, examines the current legal framework in Vietnam governing voluntary social insurance participation, and offers some recommendations for strengthening the draft Law on Social Insurance (amendment).

Keywords: the 2014 Law on Social Insurance, the Draft Revised Law on Social Insurance, voluntary social insurance, maternity allowance, sick pay policy, family/child allowance

Ngày nhận bài: 10/01/2024

Ngày duyệt đăng: 15/03/2024

1. Thực trạng tham gia bảo hiểm tự nguyện tại Việt Nam hiện nay và sự cần thiết bổ sung các chế độ ngắn hạn vào loại hình bảo hiểm xã hội tự nguyện

Bảo hiểm xã hội là chính sách an sinh xã hội của Đảng, Nhà nước ta, do Nhà nước tổ chức thực hiện; được Nhà nước bảo hộ, hỗ trợ mức đóng, cấp miễn phí thẻ bảo hiểm y tế; không vì lợi nhuận, mục đích duy nhất là vì cuộc sống của người dân. Chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện ra đời nhằm tạo cơ hội cho mọi người lao động ở khu vực phi chính thức được tham gia bảo hiểm xã hội. Vì vậy, cùng với các loại hình bảo hiểm xã hội khác, bảo hiểm xã hội tự nguyện có vai trò rất quan trọng đối với người lao động cũng như sự phát triển bền vững của xã hội nói chung.

Sau thời gian dài triển khai, đặc biệt là từ nửa cuối năm 2018 đến nay, cùng với định hướng chính trị thực hiện “bảo hiểm xã hội toàn dân” được khẳng định tại Nghị quyết số 28-NQ/TW, có thể thấy công tác phát triển bảo hiểm xã hội tự nguyện đã có sự phát triển vượt bậc về số lượng người tham gia. Thống kê của Bảo hiểm xã hội Việt Nam cho thấy, năm 2017 - trước thời điểm Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Ban Chấp

hành Trung ương Đảng khóa XII về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội ban hành, chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện sau 10 năm thực hiện (từ tháng 01/2008), số người tham gia của cả nước là 224.000 người.¹ Từ khi triển khai Nghị quyết số 28-NQ/TW, số người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện không ngừng tăng nhanh, kể cả trong tình hình kinh tế - xã hội bị ảnh hưởng bởi đại dịch Covid-19. Nếu như năm 2018 - năm đầu tiên thực hiện Nghị quyết 28, toàn quốc có hơn 277.000 người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện thì đến hết tháng 3/2023, con số này là gần 1,5 triệu người (gấp 5,4 lần so với thời điểm năm 2018).² Đồng thời, số người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện được hỗ trợ đóng từ ngân sách nhà nước cũng tăng qua các năm. Năm 2022, theo thống kê, đã có 34.419 người thuộc hộ nghèo được hỗ trợ (30% mức đóng), 39.597 người thuộc hộ cận nghèo được hỗ trợ (25%), hơn 1,38 triệu người được hỗ trợ đóng theo diện đối tượng khác (10% mức đóng).³ Những kết quả đó cho thấy, chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện đang ngày càng khẳng định vị trí, vai trò trong việc bảo đảm an sinh xã hội cho nhân dân, hướng tới mục tiêu bảo hiểm xã hội toàn dân của Đảng, Nhà nước.

Tuy nhiên, bên cạnh các kết quả đạt được nêu trên, theo báo cáo của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, đến hết năm 2022, mới chỉ có gần 38,07% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm xã hội, vẫn còn gần 28,42 triệu người chưa tham gia, chiếm khoảng 62% lực lượng lao động trong độ tuổi, đặc biệt, số lượng người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện còn thấp (chỉ có 1,3 triệu người/16,74 triệu người tham gia bảo hiểm xã hội). Có thể thấy rằng, việc triển khai thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện vẫn còn nhiều hạn chế, đặc biệt là số đối tượng tham gia còn khá thấp. Nguyên nhân là do chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện mặc dù đã được thiết kế ưu việt về quyền lợi nhưng tính hấp dẫn còn chưa cao trong bối cảnh đối tượng thuộc diện tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện là người lao động thuộc khu vực phi chính thức, tính chất công việc không ổn định, mặt bằng bình quân thu nhập thấp, điều kiện kinh tế còn khó khăn; thời gian đóng tối thiểu để hưởng lương hưu dài (20 năm); mức hỗ trợ từ ngân sách nhà nước còn thấp. Cụ thể:

Một là, xét về mức độ hấp dẫn, việc Luật chỉ quy định thực hiện với hai chế độ là hưu trí và tử tuất cho bảo hiểm xã hội tự nguyện, không có các chế độ ngắn hạn trong bảo hiểm tự nguyện, thời gian đóng góp kéo dài tối thiểu để hưởng lương hưu khá dài (20 năm) dẫn tới việc người dân ngại chờ đợi nên

1 Bảo hiểm xã hội Việt Nam, *Báo cáo kết quả công tác các năm 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 và quý III/2023*.

2 Bảo hiểm xã hội Việt Nam, *tttd*.

3 Bảo hiểm xã hội Việt Nam, *tttd*.

không mặn mà tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện.⁴ Đây là nguyên nhân chính dẫn đến thực trạng trên.

Hai là, điều kiện kinh tế của đa số lao động tự do còn thấp, trong khi với các quy định pháp luật hiện nay cho thấy đối tượng tham gia cần phải có mức thu nhập tương đối ổn định và thời gian tham gia dài, sau 20 năm tham gia mới được hưởng chế độ hưu trí. Rất nhiều lao động tự do mong muốn khi về già được nhận một khoản lương hưu để trang trải cuộc sống hàng ngày. Thế nhưng, khoản thu nhập không mấy dư dả khiến đa phần không dám nghĩ đến việc tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện theo quy định hiện hành.

Ba là, mặt bằng thu nhập của nhiều người lao động tự do còn thấp, mà quy định mức đóng của người dân cao, mức hỗ trợ người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện từ Nhà nước còn thấp, dẫn tới chưa hấp dẫn người dân. Mức đóng phí bảo hiểm xã hội tự nguyện hiện nay theo quy định bằng 22% mức chuẩn nghèo là khá cao so với người lao động thu nhập thấp, công việc không ổn định. Trong khi đó, ngân sách nhà nước chỉ hỗ trợ 15.400 đồng/tháng tiền đóng bảo hiểm xã hội tự nguyện đối với người tham gia không thuộc hộ nghèo và cận nghèo, 38.500 đồng/tháng đối với người thuộc hộ cận nghèo và 46.200 đồng/tháng đối với người thuộc hộ nghèo. Thời gian người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện được nhận hỗ trợ tối đa trong vòng 10 năm từ ngân sách nhà nước.⁵

Ngoài các nguyên nhân từ quy định pháp luật và chính sách áp dụng nêu trên, việc tổ chức thực hiện chính sách còn nhiều hạn chế, đặc biệt, công tác tuyên truyền chưa hiệu quả, người dân chưa hiểu hết được lợi ích lâu dài của chính sách cũng là nguyên nhân gây nên thực trạng như hiện nay.

Mục tiêu đặt ra tại Nghị quyết 28 là đến năm 2030 có khoảng 60% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm xã hội, trong đó nông dân và lao động khu vực phi chính thức tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện chiếm khoảng 5% lực lượng lao động trong độ tuổi. Để mở rộng diện bao phủ của bảo hiểm xã hội như mục tiêu đề ra, các thách thức đặt ra là rất lớn, tựu trung lại sẽ đến từ ba khía cạnh: (i) hệ thống bắt buộc không tiếp cận được đối tượng vốn được thiết kế để nhắm tới họ; (ii) hệ thống tự nguyện không phù hợp với khả năng chi trả và không đủ hấp dẫn đối với những người mà hệ thống muốn tiếp cận; và (iii) nhiều người không có khả năng tham gia – ngay

4 ILO, *Expanding Social Insurance Coverage in Viet Nam - The Case for the Introduction of a Multi-Tiered Child Benefit*, 2022, tr. 4; Bùi Sỹ Lợi, “Phát triển hiệu quả chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện theo tinh thần Nghị quyết số 28-NQ/TW”, *Tạp chí Tài chính*, số 720 + 721, 2020, tr. 58; Nguyễn Thị Quỳnh Anh, “Mở rộng diện bao phủ bảo hiểm xã hội tự nguyện đối với khu vực phi chính thức tại Việt Nam”, *Tạp chí Tài chính*, số 754, 2021, tr. 85; Nguyễn Thị Vân Anh, “Mở rộng bao phủ bảo hiểm xã hội tự nguyện: những vấn đề cần đặt ra”, *Tạp chí Bảo hiểm xã hội*, số tháng 7, 2021, tr. 24.

5 Đức Minh, “Hướng tới mục tiêu phát triển BHXH tự nguyện”, *Tạp chí Bảo hiểm xã hội*, số 5, 2023, tr. 16.

cả khi đã có các ưu đãi – nhưng họ vẫn cần được bảo vệ.⁶ Vì vậy, liên quan đến bảo hiểm tự nguyện, trước mắt chúng ta cần cân nhắc các giải pháp trọng tâm để đối phó với thách thức số (ii) đó là có các chính sách đóng góp, tham gia và hỗ trợ việc tham gia để các đối tượng bảo hiểm tự nguyện có khả năng tham gia; và tăng tính hấp dẫn của bảo hiểm xã hội đối với những người mà hệ thống muốn tiếp cận. Nói cách khác, nhu cầu về việc bổ sung các chế độ ngắn hạn cho bảo hiểm xã hội tự nguyện để thu hút được nhiều nhóm đối tượng khác nhau là rất cần thiết, bởi vì trên thực tế, người lao động ở khu vực phi chính thức, các đối tượng tham gia bảo hiểm tự nguyện cũng thường bị ốm đau, thai sản. Do đó, nếu không có chính sách mở rộng quyền lợi ngắn hạn trước mắt thì sẽ khó thu hút được họ tham gia.

2. Bổ sung các chế độ ngắn hạn vào loại hình bảo hiểm xã hội tự nguyện trong Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) và một số góp ý hoàn thiện

Trong số những Công ước của Tổ chức Lao động Quốc tế (*International Labour Organization, ILO*),⁷ Công ước số 102 khuyến nghị các chế độ ngắn hạn chủ yếu trong bảo hiểm xã hội và an sinh xã hội, gồm chăm sóc y tế, trợ cấp ốm đau, tai nạn lao động – bệnh nghề nghiệp, trợ cấp gia đình, trợ cấp thai sản, tàn tật. Ở một số quốc gia châu Á – nơi có những đặc điểm tương đồng về điều kiện văn hóa, xã hội với nước ta như Trung Quốc, Thái Lan đã có hệ thống các chế độ này tương đối đầy đủ và đạt được một số thành tựu trong việc mở rộng diện bao phủ bảo hiểm xã hội.⁸ Chẳng hạn, kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy, với các nhóm lao động phi chính thức trong độ tuổi 16 đến 60 tuổi, phải có những gói hỗ trợ cụ thể đối với cả đóng và hưởng mới tạo những động lực cho họ tham gia vì những lao động này vốn dĩ là những nhóm dễ tổn thương, thu nhập thấp và bấp bênh. Chính phủ Trung Quốc áp dụng hình thức đóng góp đối ứng (*match defined contribution, MDC*) cho các nhóm đối tượng này. Ví dụ, với lao động ở nông thôn, họ được lựa chọn một trong năm mức đóng từ 100 đến 500 nhân dân tệ (NDT) mỗi năm, trong đó chính phủ đóng góp 30 NDT. Với Thái Lan, ngoài việc hỗ trợ đóng một phần bảo hiểm, trợ cấp trẻ em là một kênh chính sách quan trọng tạo động lực tham gia cho lao động phi chính thức: đóng 3% mức thu nhập làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội vào quỹ hưu trí và trợ cấp trẻ em, người lao động sẽ nhận được trợ cấp tiền mặt là 400 Bath/tháng/trẻ em cho tối đa 2 trẻ từ 6 tuổi trở xuống

6 ILO, *Expanding Social Insurance Coverage in Viet Nam - The Case for the Introduction of a Multi-Tiered Child Benefit*, 2022.

7 Usanee Aimsiranun, “Challenges Concerning New Generation FTAs’ Labour Provisions: Perspective from Thailand”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No. 1, 2022, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0004>, tr. 78.

8 China Labour Bulletin, “China’s social security system”, <https://clb.org.hk/en/content/china%E2%80%99s-social-security-system>, truy cập ngày 05/10/2023.

trong cùng một giai đoạn.⁹

Tại Việt Nam hiện nay, khi tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, người tham gia được hưởng chế độ hưu trí, tử tuất, bảo hiểm xã hội một lần khi có đủ điều kiện về tuổi và số năm đóng bảo hiểm xã hội.¹⁰ Đối chiếu với Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi, tại Điều 5 Dự thảo, bảo hiểm xã hội tự nguyện có bốn chế độ là hưu trí, tử tuất, thai sản và tai nạn lao động. Trong đó, chế độ thai sản và tai nạn lao động là hai chế độ mới được bổ sung. Như vậy, Dự thảo Luật cho thấy chủ trương của Nhà nước đã hướng đến việc bổ sung các chế độ ngắn hạn trong loại hình bảo hiểm tự nguyện. Đối với những sửa đổi này, tác giả có một số ý kiến dưới đây:

2.1. Về chế độ thai sản

Tại Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) đã đề xuất bổ sung một chế độ ngắn hạn vào loại hình bảo hiểm xã hội tự nguyện đó là chế độ thai sản. Theo đó, Dự thảo quy định người lao động tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện (bao gồm cả lao động nữ và lao động nam) khi sinh con nếu đáp ứng đủ điều kiện (đóng bảo hiểm xã hội từ đủ 06 tháng trở lên trong thời gian 12 tháng trước khi sinh con) thì được hưởng trợ cấp bằng 2.000.000 đồng cho một con (bằng mức mà ngân sách nhà nước đang hỗ trợ cho phụ nữ thuộc hộ nghèo là người dân tộc thiểu số khi sinh con đúng chính sách dân số). Chính phủ quyết định điều chỉnh mức trợ cấp thai sản phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và khả năng của ngân sách nhà nước từng thời kỳ.¹¹ Việc quy định về chế độ trợ cấp thai sản của bảo hiểm xã hội tự nguyện do ngân sách nhà nước đảm bảo là một chính sách nhân văn, đảm bảo quyền lợi chính đáng của người lao động và thu hẹp dần khoảng cách giữa bảo hiểm xã hội bắt buộc và tự nguyện trong thụ hưởng bảo hiểm xã hội, với mục đích nhằm tăng tính hấp dẫn của chính sách (đặc biệt đối với lao động trẻ), gia tăng quyền lợi cho người tham gia trong khi người tham gia sẽ không phải đóng thêm so với hiện hành.¹² Tuy nhiên, có thể thấy một số hạn chế trong quy định về chế độ trợ cấp này.

Thứ nhất, Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) bổ sung chế độ thai sản trong bảo hiểm xã hội tự nguyện; quy định một mức trợ cấp thai sản là 2.000.000 đồng cho một con mới sinh đối với lao động nữ khi sinh con và lao động nam có vợ sinh con. Đây là quy định dễ bị lỗi thời, vì giá trị tiền thay

9 OXFARM, Giang Thanh Long, Do Thi Thu, Phi Manh Phong, *Report Overview of the social insurance system in Viet Nam*, tr. 10.

10 Khoản 2 Điều 4, khoản 1 Điều 73, khoản 2 Điều 87 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 và điểm c khoản 1 Điều 219 Bộ luật Lao động năm 2019.

11 Mục 1 Chương VI Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi, từ Điều 92 đến Điều 96.

12 Theo quy định tại khoản 2 Điều 31 và khoản 1 Điều 34 Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi, người lao động chỉ phải đóng 22% thu nhập vào quỹ hưu trí và tử tuất. Và tại khoản 4 Điều 94 Dự thảo Luật này, trợ cấp thai sản trong bảo hiểm xã hội tự nguyện do ngân sách nhà nước chi trả. Xem Đức Minh, *tlđđ*, 2023, tr. 17.

đổi hàng năm tùy theo sự biến động của giá cả, chỉ số tiêu dùng... Vì vậy, Dự thảo Luật cần làm rõ căn cứ đưa ra mức 2.000.000 đồng/một con mới sinh. Việc quy định một mức hưởng cố định trong khi đóng góp lại dựa trên mức lương tối thiểu vùng được điều chỉnh theo chỉ số giá sinh hoạt, xét về mặt kinh tế, người tham gia không nhìn thấy lợi ích của việc tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, mặc dù có thêm chế độ thai sản. Thêm vào đó, mức hưởng trợ cấp bằng 2.000.000 đồng cho một con là rất thấp. Theo tiêu chuẩn quốc tế, phụ nữ cần được nghỉ thai sản ít nhất 14 tuần¹³ thì mức này chỉ tương đương 145 nghìn đồng/tuần, tức là khoảng 600 nghìn đồng/tháng, bằng 40% mức chuẩn nghèo khu vực nông thôn. Thực tiễn thời gian qua, Nhà nước cũng đã có chính sách hỗ trợ cho phụ nữ là người dân tộc thiểu số thuộc hộ nghèo, cư trú tại các đơn vị hành chính thuộc vùng khó khăn khi sinh con đúng chính sách dân số. Do đó, tác giả đề xuất mức hưởng chế độ thai sản tối thiểu cho người lao động tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện (bao gồm cả lao động nữ và lao động nam) nên thay bằng tỷ lệ % theo mức thu nhập bình quân tối thiểu của từng vùng. Và mức hỗ trợ này không nên tính theo “số con” mà nên tính tương tự như đối với chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc để đảm bảo sự bình đẳng tối thiểu, có thể cân nhắc về thời gian hưởng ít hơn, tương đương mức tối thiểu theo tiêu chuẩn quốc tế là trong 14 tuần (3,5 tháng). Chi phí hưởng chế độ thai sản do ngân sách nhà nước chi trả tại tầng 1 và có sự chia sẻ quỹ thai sản của chính sách bảo hiểm xã hội, nhằm đạt được mục tiêu bao phủ toàn dân cho tất cả các bà mẹ sinh con tại Việt Nam.

Thứ hai, Dự thảo quy định nếu cả cha và mẹ cùng tham gia bảo hiểm xã hội đủ điều kiện hưởng chế độ trợ cấp thai sản thì chỉ cha hoặc mẹ được hưởng chế độ cũng sẽ làm giảm bớt tính hấp dẫn của quy định này. Do vậy, tác giả đề xuất Luật nên quy định nếu cả vợ hoặc chồng cùng tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện thì khi sinh con cả hai sẽ cùng được hưởng chế độ này, tuy nhiên nam giới sẽ được hưởng thấp hơn so với nữ giới do nhu cầu về việc ở nhà chăm sóc con cái không như nữ giới (tương tự như cách quy định đối với chế độ thai sản tại bảo hiểm xã hội bắt buộc). Điều này vừa đảm bảo tính bình đẳng giới đồng thời sẽ tăng mức hấp dẫn của chính sách.

2.2. Về chế độ tai nạn lao động

Theo điểm (d) khoản 3 Điều 5 Dự thảo, đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện được hưởng “bảo hiểm tai nạn lao động theo quy định của Luật An toàn, vệ sinh lao động”. Tuy nhiên, hiện nay, các quy định về tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp mới chỉ tập trung quy định cho bảo hiểm tai nạn,

13 Điều 52 Công ước số 102 năm 1952 của ILO quy định thời gian nghỉ việc hưởng trợ cấp khi sinh con có thể giới hạn ở mức 12 tuần, trừ trường hợp quy định của quốc gia cho phép thời gian nghỉ việc khi sinh con dài hơn. The ILO Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102), https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_INSTRUMENT_ID:312247, truy cập ngày 20/12/2023.

bệnh nghề nghiệp bắt buộc, đối với bảo hiểm tai nạn tự nguyện mới chỉ có Dự thảo Nghị định quy định về bảo hiểm tai nạn lao động theo hình thức tự nguyện đối với người lao động làm việc không theo hợp đồng lao động. Vì vậy, cơ chế để áp dụng chế độ này cho đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện còn khá chung chung. Do đó, nhu cầu đặt ra là cần xây dựng, hoàn thiện các quy định về bảo hiểm tai nạn lao động – bệnh nghề nghiệp khi tham gia bảo hiểm tai nạn – bệnh nghề nghiệp tự nguyện. Giải pháp cụ thể trước mắt là hoàn thiện quy định và sớm ban hành Nghị định quy định về bảo hiểm tai nạn lao động theo hình thức tự nguyện để có các cơ sở pháp lý cụ thể cho việc áp dụng trên thực tế.

2.3. Về chế độ ốm đau và chế độ trợ cấp gia đình, trẻ em

Hiện nay, Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) mới chỉ bổ sung hai chế độ ngắn hạn trong bảo hiểm xã hội tự nguyện là chế độ thai sản và chế độ tai nạn lao động. Các chế độ khác như: chế độ ốm đau, trợ cấp gia đình, trẻ em... chưa được đề cập do nhiều nguyên nhân, trong đó nguyên nhân về nguồn tài chính để chi trả các chế độ này là chủ yếu. Về lâu dài, để đạt được các mục tiêu bao phủ bảo hiểm xã hội như Nghị quyết số 28-NQ/TW, cùng với các giải pháp khác, Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) cần lưu ý tập trung vào việc tăng tính hấp dẫn đối với bảo hiểm xã hội tự nguyện. Vì vậy, bên cạnh việc bổ sung chế độ thai sản vào chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện để người lao động có thể tham gia loại hình bảo hiểm này được bình đẳng về quyền lợi như những người tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc, nên từng bước đa dạng hóa thiết kế nhiều gói chính sách ngắn hạn về bảo hiểm xã hội tự nguyện để làm sao cho từng người, từng đối tượng căn cứ vào điều kiện, hoàn cảnh cụ thể, họ sẽ lựa chọn các gói bảo hiểm xã hội linh hoạt để tham gia, đặc biệt là việc cần nhắc tiến tới bổ sung các chế độ ốm đau, trợ cấp gia đình/trẻ em. Cụ thể:

Thứ nhất, cần mở rộng phạm vi các chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện được tham gia, cụ thể là bổ sung chế độ ốm đau. Ốm đau có thể phát sinh bất kỳ thời điểm nào và dù đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội là bắt buộc hay tự nguyện cũng không thể tránh khỏi. Vì vậy, để đảm bảo tối đa quyền lợi của người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện và đảm bảo sự bình đẳng giữa các chủ thể khi tham gia vào hệ thống bảo hiểm xã hội (dù ở loại hình bảo hiểm xã hội bắt buộc hay bảo hiểm xã hội tự nguyện) thì việc bổ sung chế độ ốm đau vào chế độ BHXH tự nguyện là cần thiết. Bởi lẽ, đối với công dân Việt Nam từ 15 tuổi trở lên và không thuộc đối tượng quy định tại khoản 1 Điều 3 Dự thảo, khi nhóm đối tượng này bị ốm đau, một phần thu nhập đối với quá trình làm việc của họ sẽ bị mất. Do vậy, nhằm đảm bảo sự toàn diện và thu hút sự tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện thì Dự thảo cần thiết nên bổ sung chế độ ốm đau trong loại hình bảo hiểm xã hội tự nguyện.

Thứ hai, cần cân nhắc, xem xét về việc bổ sung chế độ trợ cấp gia đình, trẻ em. Điều này xuất phát từ các lý do chính sau:

Một là, Công ước số 102 của ILO đã đưa ra các chế độ an sinh xã hội cơ bản tối thiểu, cần phải có cho người dân. Đó là: chăm sóc y tế, trợ cấp ốm đau, thất nghiệp, tuổi già, tai nạn lao động/bệnh nghề nghiệp, trợ cấp gia đình, trợ cấp thai sản, tàn tật, trợ cấp tiền tuất. Đây được coi là chuẩn mực quốc tế để các quốc gia trên thế giới xây dựng hệ thống an sinh xã hội, cố gắng bảo đảm các chế độ/trợ cấp nói trên đến từng người dân; hướng tới mục tiêu phát triển bền vững, thực hiện an sinh xã hội cơ bản cho toàn dân. Việt Nam đã thực hiện 8/9 chế độ theo khuyến nghị của ILO, hiện tại còn chế độ trợ cấp gia đình chưa được quy định trong Luật Bảo hiểm xã hội. Hiện nay, Nhà nước có chính sách trợ cấp đối với trẻ em mầm non là con công nhân, người lao động làm việc tại các khu công nghiệp được quy định tại Nghị định số 105/2020/NĐ-CP. Vấn đề đặt ra là cần luật hóa các quy định đã ban hành và đang hiện hành vào trong Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi). Mặc dù tính đến hiện tại Việt Nam vẫn chưa chính thức tham gia Công ước số 102. Tuy nhiên, trong xu thế toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế hiện nay, việc ký kết và gia tăng các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới là xu hướng tất yếu,¹⁴ và những đảm bảo về lao động, việc làm và an sinh xã hội được ghi nhận tại Công ước này có thể sẽ trở thành những nội dung không thể thiếu trong các hiệp định này. Do vậy, cần rà soát các quy định của pháp luật hiện hành đặt trong sự tương thích với các quy định của Công ước 102. Theo đó, việc xem xét bổ sung chế độ trợ cấp trẻ em là rất cần thiết.

Hai là, về độ bao phủ tiềm năng, tiềm năng mở rộng bao phủ bảo hiểm xã hội tự nguyện rất lớn. Tiềm năng bao phủ cao nhất trong độ tuổi 15 đến 44 tuổi và tăng dần theo tuổi của người lao động. Ngược lại, tiềm năng bao phủ càng thấp khi số trẻ em trong hộ đang đi học càng nhiều. Theo thống kê, tại Việt Nam, khoảng 44% người lao động không có bảo hiểm xã hội đang nuôi con. Trong số này, hơn một nửa (56%) được cho là có khả năng tham gia bảo hiểm xã hội theo các quy định hiện hành, nên việc xây dựng các công cụ để thu hút và thông qua đó giải quyết các nhu cầu và khó khăn của họ sẽ là một việc làm hết sức ý nghĩa:¹⁵

14 Để thêm thông tin về các hiệp định thương mại thế hệ mới, xem: Ha Thi Thanh Binh, “Vietnam’s Commitments Under the European Union – Vietnam Investment Protection Agreement (EVIPA): Some Noteworthy Points”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No. 1, 2022 pp. 1-18, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0001>; Tran Thi Thuy Duong, “Harmonisation Between Trade Liberalisation and Environmental Protection – A Long Way to Go? An Analysis of Vietnam’s Debris Importation Control in Light of WTO and CPTPP Rules”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No.1, 2022, tr. 19-43, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0002>; Nguyen Thi Lan Huong, “The Inclusion of Sustainable Development into New-Generation FTAS – What Can be Expected in Reserving Nations’ Rights to Regulate?”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 7, No. 2, 2022, tr. 73-100, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0009>.

15 OXFARM, Giang Thanh Long, Do Thi Thu, Phi Manh Phong, *tldd*, tr. 12.

Ý nghĩa đầu tiên là việc bù đắp cho những chi phí liên quan trực tiếp đến việc nuôi dạy trẻ, những tổn thất mức sống của người lao động có con muốn tham gia bảo hiểm xã hội. Nuôi dạy trẻ là rất tốn kém. Các nghiên cứu tại châu Âu cho thấy chi phí liên quan trực tiếp đến việc nuôi dạy một đứa trẻ chiếm khoảng 1/3 ngân sách của một hộ gia đình không có con. Trong số người lao động thuộc khu vực phi chính thức tại Việt Nam, chênh lệch về thu nhập bình quân đầu người hàng tháng giữa một cặp vợ chồng không có con và một cặp vợ chồng có một con vào khoảng 600.000 VND. Như vậy, đối với người sống sát chuẩn nghèo (khoảng 700.000 VND/tháng) thì việc có một con tương đương với một cú sốc đẩy cả gia đình vào cảnh nghèo đói. Đồng thời, tham gia bảo hiểm xã hội là việc hết sức tốn kém đối với các gia đình lao động đang vật lộn kiếm tiền trang trải cuộc sống do tỷ lệ đóng bảo hiểm xã hội là khá cao. Đối với người lao động hiện đã tham gia bảo hiểm xã hội thì chi phí đóng bảo hiểm xã hội được coi là tổn thất về mức sống khoảng từ 5,5% đến 6,4%. Vì vậy, việc đang phải đối mặt với áp lực trang trải chi phí nuôi con trước mắt khiến người lao động khó chấp nhận việc phải chờ đợi một thời gian dài cho đến khi nghỉ hưu thì mới được hưởng lợi từ quỹ bảo hiểm xã hội. Chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng có thể bù đắp cho các phí tổn này, góp phần thu hút người lao động tham gia bảo hiểm xã hội đồng thời đảm bảo an sinh cho mọi trẻ em.

Tiếp theo, đầu tư vào gia đình và trẻ em là một việc làm có ý nghĩa cho xã hội, cho nền kinh tế và bình đẳng giới. Trẻ em đại diện cho lực lượng lao động tương lai, nhóm sẽ đóng thuế trong tương lai và người chăm sóc tương lai cho người cao tuổi (dù người cao tuổi có phải là cha mẹ ruột của họ hay không). Có nhiều bằng chứng trên thế giới cho thấy an sinh xã hội dành cho gia đình và trẻ em không chỉ giúp giảm nghèo mà còn cải thiện dinh dưỡng và sức khỏe tốt hơn; tỷ lệ chuyên cần và chất lượng học sinh đi học được cải thiện; giảm nguy cơ lạm dụng, ngược đãi và lao động trẻ em. Nhìn chung, chế độ này cải thiện phúc lợi cho trẻ em, giúp chúng trở thành công dân hạnh phúc hơn và lao động làm việc năng suất hơn. Ở cấp độ vĩ mô, trợ cấp trẻ em và gia đình cũng gắn liền với việc cải thiện năng suất của các hộ gia đình, nếu các chế độ trợ cấp ổn định và có thể dự báo trước sẽ khuyến khích sự tham gia thị trường lao động của người lớn, cũng như thúc đẩy dòng đầu tư vào tài sản và các dự án kinh doanh. Ở cấp độ vĩ mô, một hệ thống trợ cấp gia đình được thiết kế tốt có thể giúp các chính phủ giải quyết vấn đề giảm mức sinh vốn là yếu tố rất quan trọng đảm bảo tăng trưởng bền vững trong tương lai. Đặc biệt, việc cung cấp các dịch vụ công hoặc trợ cấp cho các gia đình giúp giảm bớt gánh nặng chăm sóc gia đình, vốn là gánh nặng không cân xứng của phụ nữ trên toàn thế giới, điều này có thể cho phép phụ nữ tiếp tục hoặc tái tham gia lực lượng lao động.

Như vậy, việc ghi nhận và quy định về chế độ trợ cấp trẻ em đa tầng sẽ có hiệu quả tác động ngay đối với hàng triệu người có con trong độ tuổi hưởng.

Đồng thời, chế độ này có thể bù đắp ngay một cách thiết thực cho những tổn thất về mức sống do NLD phải đóng bảo hiểm xã hội, đồng thời vẫn đảm bảo cho quyền an sinh xã hội. Bởi vì các chế độ trợ cấp hiện nay cho thấy khả năng tiếp cận với một nhóm lớn NLD (44% NLD) hiện đang phải gánh chịu những khoản chi phí do sinh và nuôi dạy con cái. Nếu tính gộp họ vào thì có thể tăng diện bao phủ bảo hiểm xã hội lớn hơn 50% dân số trong độ tuổi lao động, đồng thời cũng đảm bảo tiếp cận an sinh thỏa đáng cho mọi gia đình.¹⁶

Để đưa chế độ trợ cấp gia đình, trẻ em vào các chế độ của bảo hiểm xã hội, có thể nghiên cứu cách thiết kế của hệ thống trợ cấp trẻ em tại các quốc gia tiêu biểu, học tập kinh nghiệm của các quốc gia đó và vận dụng cho phù hợp với tình hình điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội ở Việt Nam. Có thể tham khảo cách thức quy định hệ thống trợ cấp trẻ em ở Thái Lan như một điển hình.

Ở Thái Lan, hệ thống BHXH được quản lý trực tiếp bởi Cơ quan An sinh xã hội (*Social Security Organization, SSO*) dưới sự chỉ đạo và quản lý của Bộ Lao động. Chính sách trợ cấp trẻ em là một trong những chính sách đáng ghi nhận ở Thái Lan. Người lao động trong khu vực tư nhân tham gia BHXH với mức đóng góp là 3% mức thu nhập làm căn cứ đóng BHXH vào quỹ hưu trí và trợ cấp trẻ em sẽ nhận được trợ cấp tiền mặt là 400 bath/tháng đối với trẻ em từ 6 tuổi trở xuống. Số trẻ em nhận trợ cấp được giới hạn tối đa là hai trẻ em trong cùng một giai đoạn. Với mức đóng là 6% thu nhập được chia sẻ giữa người lao động và người sử dụng lao động vào hệ thống BHXH tư nhân ở Thái Lan, mức này thấp hơn rất nhiều so với các quốc gia khác trong khu vực và trên thế giới. Mức đóng thấp đi đôi với mức hưởng thấp là bất cập của hệ thống BHXH Thái Lan. Tuy nhiên, đây có thể được coi là định hướng chính sách quan trọng nhằm mở rộng diện bao phủ BHXH theo chiều ngang. Với việc duy trì tỷ lệ đóng thấp trong nhiều năm, đến năm 2017, có 81,7% người cao tuổi ở Thái Lan đã được hưởng hưu trí.¹⁷ Bên cạnh đó, để gia tăng mức tiết kiệm hưu trí cho lao động phi chính thức, Thái Lan đã xây dựng Quỹ Tiết kiệm quốc gia (*National Saving Fund, NSF*) vào năm 2015. Đây là chương trình đồng đóng góp do Chính phủ hỗ trợ cho người lao động phi chính thức khi tham gia BHXH. Theo đó, mức hỗ trợ là 50%, 80% và 100% mức đóng cho người lao động phi chính thức tương ứng với các nhóm tuổi là dưới 30 tuổi, từ 30 đến 50 tuổi và trên 50 tuổi. Tuy nhiên, mức hỗ trợ này không vượt quá 100 bạc/tháng¹⁸ Hình thức hỗ trợ tài chính này được đánh giá là hiệu quả với nhóm lao động thu nhập thấp và trung bình.

Như vậy, bổ sung chế độ trợ cấp trẻ em là chế độ ngắn hạn thực sự cần thiết cho mục đích tăng tính hấp dẫn và thu hút người lao động tham gia bảo hiểm xã hội. Việc bổ sung sẽ theo từng lộ trình tương ứng với độ tuổi; trước

16 ILO, *Focus on families, a short-term benefit package for the extension of multi-tiered social security coverage in Viet Nam*, 2019.

17 OXFARM, Giang Thanh Long, Do Thi Thu, Phi Manh Phong, *ltd*, tr. 33.

18 OXFARM, Giang Thanh Long, Do Thi Thu, Phi Manh Phong, *ltd*, tr. 66.

mất, đối tượng trợ cấp là trẻ em dưới 6 tuổi là con của người lao động đang đóng bảo hiểm xã hội để giữ chân họ ở lại hệ thống an sinh thay vì xin rút bảo hiểm xã hội một lần, giảm đối tượng rời bỏ khỏi hệ thống bảo hiểm xã hội và tăng tính hấp dẫn của bảo hiểm xã hội để thu hút các đối tượng mới tham gia. Điều này giúp đạt được mục tiêu mở rộng bao phủ bảo hiểm xã hội như đã đề ra.

Bên cạnh đó, cũng cần thấy rõ rằng, việc quy định bổ sung quyền lợi thai sản, trợ cấp trẻ em... là cần thiết nhưng chỉ tác động đến nhóm phụ nữ, người lao động trong độ tuổi sinh con, nuôi con. Do đó, mục đích tăng tính hấp dẫn cho quy định về bảo hiểm xã hội tự nguyện là chưa đạt. Để đạt được kết quả mong muốn, cần kết hợp việc bổ sung các chế độ ngắn hạn, chế độ trợ cấp trẻ em đồng thời kết hợp với các chính sách hỗ trợ mức đóng và hỗ trợ mức hưởng tối thiểu phù hợp với nguồn lực tài chính và tập trung hướng đến nhóm thu nhập thấp và trung bình. Nhằm đảm bảo người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện được bền vững, Nhà nước nên xem xét nâng mức hỗ trợ đóng bảo hiểm xã hội tự nguyện trên cơ sở công bằng, ưu tiên những đối tượng dễ bị tổn thương như người nghèo, người khuyết tật, lao động nông nghiệp, nông thôn, dân tộc thiểu số. Có thể tham khảo kinh nghiệm thực tiễn thực hiện bảo hiểm xã hội tự nguyện từ một số quốc gia thuộc khu vực châu Á để có những điều chỉnh cho phù hợp với tình hình Việt Nam, chẳng hạn như tại Trung Quốc và Hàn Quốc. Trung Quốc hiện nay đang thực hiện mức đóng tối thiểu cho người nghèo nhất (khoảng 2% người trong độ tuổi lao động). Trong đó, chính quyền Trung ương hỗ trợ theo tỷ lệ 1:3 nhưng giảm dần với mức đóng cao hơn khi điều kiện kinh tế - xã hội được nâng lên. Bên cạnh đó, thuộc vào ngân sách của các tỉnh mà nhà nước sẽ có mức hỗ trợ thêm.¹⁹ Tại Hàn Quốc, chính phủ đóng mức tối thiểu cho người nghèo và người thất nghiệp; hỗ trợ 1:1 với nông dân và ngư dân; có chính sách lương hưu cơ bản với 70% người từ 65 tuổi. Liên hệ với Việt Nam, tác giả đề xuất tăng mức hỗ trợ từ 30% lên 50% với hộ nghèo, 25% lên 35% với hộ cận nghèo và từ 10% lên 20% đối với các nhóm còn lại. Điều này có thể làm tăng ngân sách trước mắt như dự báo tình hình trong báo cáo đánh giá tác động của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội tại báo cáo của Ngân hàng Thế giới (*World Bank*),²⁰ nhưng về lâu dài vẫn ít hơn số tiền Nhà nước dùng để chi trợ cấp xã hội cho người không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng. Cũng cần lưu ý tránh việc cào bằng, không đủ sức khuyến khích người nông dân tham gia hoặc sự hỗ trợ quá mức tạo ra việc ỷ lại, trông chờ vào sự ỷ lại của Nhà nước.²¹

19 Himanshi Jain, Robert J. Palacios, *Assessment of VSS's Voluntary Pension Scheme and Policy Recommendations (English)*, Washington, D.C. World Bank Group, 2022, tr. 24, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/099000105132210101/pdf/P1742580d88ccc0f1093e10fc126c222f5c.pdf>, truy cập ngày 05/10/2023; OXFARM, Giang Thanh Long, Do Thi Thu, Phi Manh Phong, *ltd*.

20 Himanshi Jain, Robert J. Palacios, *ltd*, tr. 21

21 Nguyễn Thị Vân Anh, *ltd*, tr. 26.

Kết luận

Bảo hiểm xã hội tự nguyện là một chính sách an sinh xã hội hết sức có ý nghĩa của Nhà nước. Tuy nhiên thực tế cho thấy số lượng người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện hiện nay tuy có tăng nhưng chưa nhiều so với số lượng người trong độ tuổi tham gia, chưa tương xứng với lực lượng lao động hiện có. Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi đã có những sửa đổi tăng quyền lợi, bổ sung các chế độ ngắn hạn cho người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện. Tuy nhiên những sửa đổi, bổ sung này cần được nghiên cứu, hoàn thiện thêm để thực sự thu hút được người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, tăng độ bao phủ cho bảo hiểm xã hội. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Thị Quỳnh Anh, “Mở rộng diện bao phủ bảo hiểm xã hội tự nguyện đối với khu vực phi chính thức tại Việt Nam”, *Tạp chí Tài chính*, số 754, 2021 [trans: Nguyen Thi Quynh Anh, “Expanding Coverage of Voluntary Social Insurance for informal sector workers in Vietnam”, *Review of Finance (ROF)*, issue 754, 2021]
- [2] Nguyễn Thị Vân Anh, “Mở rộng bao phủ bảo hiểm xã hội tự nguyện: những vấn đề cần đặt ra”, *Tạp chí Bảo hiểm xã hội*, số tháng 7, 2021 [trans: Nguyen Thi Van Anh, “Expanding the Coverage of Voluntary Social Insurance: Issues to be Raised”, *Social Security Magazine (SSM)*, issue 7, 2021]
- [3] Usanee Aimsiranun, “Challenges Concerning New Generation FTAs’ Labour Provisions: Perspective from Thailand”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No. 1, 2022, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0004>
- [4] Bảo hiểm xã hội Việt Nam, *Báo cáo kết quả công tác năm 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 và quý III/2023* [trans: Social Insurance in Vietnam, *Report on the Work Results for 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, and Q3/2023*]
- [5] Ha Thi Thanh Binh, “Vietnam’s Commitments Under the European Union – Vietnam Investment Protection Agreement (EVIPA): Some Noteworthy Points”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No. 1, 2022 pp. 1-18, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0001>
- [6] Tran Thi Thuy Duong, “Harmonisation Between Trade Liberalisation and Environmental Protection – A Long Way to Go? An Analysis of Vietnam’s Debris Importation Control in Light of WTO and CPTPP Rules”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No.1, 2022 pp. 19-43, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0002>
- [7] Nguyen Thi Lan Huong, “The Inclusion of Sustainable Development into New-Generation FTAs – What Can be Expected in Reserving Nations’ Rights to Regulate?”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 7, No. 2, 2022, pp. 73-100, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0009>.
- [8] ILO, *Expanding Social Insurance Coverage in Viet Nam - The Case for the Introduction of a Multi-Tiered Child Benefit*, 2022
- [9] ILO, *Focus on families, a short-term benefit package for the extension of multi-tiered social security coverage in Viet Nam*, 2019
- [10] Himanshi Jain, Robert J. Palacios, *Assessment of VSS’s Voluntary Pension Scheme and Policy Recommendations (English)*, Washington, D.C. World Bank Group, 2022
- [11] Bùi Sỹ Lợi, “Phát triển hiệu quả chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện theo tinh thần Nghị quyết số 28-NQ/TW”, *Tạp chí Tài chính*, số 720 + 721, 2020 [trans: Bui Sy Loi, “Solution to promote the effectiveness of policy on voluntary social insurance in accordance with the resolution 28-NQ/TW”, *Review of Finance (ROF)*, issue 720+721, 2020]
- [12] Đức Minh, “Hướng tới mục tiêu phát triển BHXH tự nguyện”, *Tạp chí Bảo hiểm xã hội*, số 5/2023, 2023 [trans: Duc Minh, “Towards the Goal of Developing Voluntary Social Insurance”, *Social Security Magazine (SSM)*, issue 5, 2023]
- [13] OXFARM, Giang Thanh Long, Do Thi Thu, Phi Manh Phong, *Report Overview of the social insurance system in Viet Nam*