

MỞ RỘNG BẢO HIỂM XÃ HỘI CHO NGƯỜI LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC THEO DỰ THẢO LUẬT BẢO HIỂM XÃ HỘI (SỬA ĐỔI)

ĐOÀN CÔNG YÊN

Công ty TNHH Dịch vụ Tư vấn và Đào tạo ĐNTP
DNTP Training and Consulting Services Company Limited
Email: dcyen@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Các nghiên cứu gần đây tại Việt Nam đã chỉ ra đa phần người lao động phổ thông đang thiếu được bảo vệ thông qua hệ thống an sinh xã hội. Bên cạnh đó, tỷ lệ tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện của người lao động phi chính thức là chủ yếu, lao động tự làm và lao động gia đình rất thấp, ngay cả khi thu nhập của họ cao hơn chuẩn nghèo. Trong bài viết này, tác giả phân tích một số quy định trong Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội nhằm mở rộng bảo hiểm xã hội cho người lao động phi chính thức.

Từ khóa: người lao động phi chính thức, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm tai nạn lao động tự nguyện, bảo hiểm bệnh nghề nghiệp, thai sản

Abstract

Recent research in Vietnam has revealed a significant gap in social protection for ordinary workers within the social security system. Furthermore, the rate of voluntary social insurance participation among informal workers such as employers, self-employed individuals, and family workers is notably low, even when their earnings surpass the poverty threshold. This article examines the measures outlined in the Draft aimed at broadening social insurance coverage to include informal workers.

Keywords: informal workers, social insurance, voluntary occupational accident insurance, occupational disease insurance, maternity

Ngày nhận bài: 10/01/2024

Ngày duyệt đăng: 15/03/2024

1. Khái quát về người lao động phi chính thức tại Việt Nam

Người lao động có việc làm phi chính thức (còn gọi là người lao động phi chính thức) là những người làm các công việc mà theo luật định hoặc trên thực tế không được pháp luật lao động bảo vệ, không phải đóng thuế thu nhập hoặc không được hưởng các chế độ bảo trợ xã hội và chế độ việc làm khác (như không được thông báo trước về việc sa thải, không được trợ cấp thôi việc, không được trả lương hàng năm hoặc không được nghỉ phép khi ốm đau, v.v...). Công việc đó thường không được khai báo, có tính chất tạm thời hoặc ngắn hạn, có số giờ làm việc hay mức lương dưới ngưỡng quy định, đôi khi không tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật.¹ Đặc điểm nổi bật của người lao động phi chính thức đó là không có bảo hiểm xã hội (BHXH).² Ngoài ra, theo Tổ chức Lao động quốc tế (*International Labour Organization*, ILO), người sử dụng lao động (nhà thầu độc lập có nhân viên) và người lao động tự làm (nhà thầu độc lập không có nhân viên) được coi

1 Tổng cục Thống kê, *Tổng quan về lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam*, Nxb. Thanh niên, Hà Nội, 2022, tr. 2; Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204).

2 Jiwei Qian and Zhuoyi Wen, *Institutional constraints for the extension of social insurance coverage to informal economy workers in China*, International Labour Organization, 2020, tr. 2.

là phi chính thức khi đơn vị kinh tế của họ thuộc khu vực phi chính thức.³

Như vậy, theo nghĩa rộng, người lao động phi chính thức được xác định bao gồm:

(i) Đối với người lao động làm việc ở khu vực chính thức, lao động phi chính thức bao gồm: Người làm công hưởng lương nhưng không có hợp đồng lao động, hoặc chỉ có hợp đồng giao khoán hoặc hợp đồng thỏa thuận bằng miệng hoặc có ký hợp đồng từ một tháng trở lên nhưng không được chủ sử dụng lao động đóng BHXH bắt buộc; lao động gia đình không được trả công, trả lương; thành viên hợp tác xã không có BHXH bắt buộc;

(ii) Đối với người lao động làm việc ở khu vực phi chính thức, lao động phi chính thức bao gồm: người chủ cơ sở; người là lao động tự làm; người làm công hưởng lương không có BHXH bắt buộc; lao động gia đình không được trả công trả lương. Đối với người lao động làm việc ở khu vực hộ: lao động phi chính thức là những người tự làm hoặc là người làm công hưởng lương (ví dụ: lao động giúp việc, lao động làm thuê trong các hộ gia đình, ...).⁴

Kết quả điều tra lao động việc làm năm 2021 cho thấy, Việt Nam có 33,6 triệu lao động có việc làm phi chính thức, chiếm tới 68,5% tổng số lao động có việc làm; toàn quốc có 24,4 triệu lao động phi chính thức làm việc ở khu vực nông thôn, chiếm 72,5% tổng lao động phi chính thức. Con số này ở khu vực thành thị thấp hơn rất nhiều, tương ứng 9,2 triệu người, chiếm 27,5%. Điều này một phần là do dân số ở nông thôn chiếm tỷ trọng cao hơn dân số thành thị làm cho số người làm việc ở khu vực nông thôn cao hơn ở khu vực thành thị (63,7% so với 36,3%), một phần khác là do tỷ lệ lao động có việc làm phi chính thức ở nông thôn cao hơn rất nhiều so với ở khu vực thành thị. Ở khu vực nông thôn, cứ trong 100 người lao động đang làm việc thì có khoảng 78 người là lao động phi chính thức, trong khi đó con số này ở khu vực thành thị chỉ là 52 người. Rõ ràng, lao động ở khu vực nông thôn đang chịu nhiều yếu thế hơn so với lao động ở khu vực thành thị.⁵ Tuy nhiên, không phải tất cả người lao động phi chính thức đều nghèo, đặc biệt là những người lao động có tay nghề cao làm việc tự do và làm công việc trả lương phi chính thức. Nhưng ngay cả những người không nghèo này cũng dễ bị tổn thương trước những cú sốc về thu nhập do thất nghiệp, bệnh tật và tuổi thọ.⁶ Vì vậy, việc mở rộng phạm vi BHXH cho đối tượng này luôn được các quốc gia quan tâm.

3 Jiwei Qian and Zhuoyi Wen, *tđđ*, 2020, tr. 1; Nhiều quy định tiêu chuẩn của ILO cũng được đưa vào các điều khoản về quyền của người lao động ở các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới. Việt Nam đã tham gia một số hiệp định này. Xem thêm: 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 Tổng cục Thống kê, *tđđ*, 2022, tr. 5.

5 Tổng cục Thống kê, *tđđ*, 2022, tr. 10.

6 Hernan Winkler, Elizabeth Ruppert Bulmer and Hilma Mote, *Expanding Social Insurance Coverage to Informal Workers*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2017, tr. 4.

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã triển khai rất nhiều chương trình chính sách khuyến khích người lao động tham gia BHXH. Tuy nhiên, trên thực tế, tỷ lệ người lao động, đặc biệt là lao động phi chính thức tham gia BHXH vẫn còn ít. Có đến 97,8% lao động phi chính thức không tham gia vào bất kỳ một loại hình bảo hiểm nào, 35,5% trong số họ là lao động làm công hưởng lương. Chỉ có một tỷ lệ nhỏ (2,1%) người lao động phi chính thức cho biết họ có tham gia BHXH tự nguyện và chỉ có 0,1% lao động phi chính thức có BHXH bắt buộc (chủ yếu là nhóm lao động gia đình và lao động tự làm). Tỷ lệ tham gia BHXH tự nguyện của người lao động tăng rất chậm trong hai năm qua (từ 1,6% năm 2019 lên 2,1% năm 2021). Điều này cho thấy nhiều người lao động chưa nhận thức được tầm quan trọng của BHXH và các chính sách của BHXH chưa thực sự hấp dẫn đối với người lao động. Việc đa số lao động phi chính thức không tham gia BHXH đang đặt ra những hệ lụy to lớn cho người lao động khi gặp rủi ro dẫn đến mất thu nhập, cũng như những thách thức lớn cho hệ thống an sinh xã hội quốc gia.⁷

2. Mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc

Nhà nước đã bổ sung nhiều đối tượng tham gia BHXH bắt buộc tại Điều 3 Dự thảo, trong đó có ba trường hợp liên quan đến người lao động phi chính thức như sau:

Trường hợp thứ nhất, “hai bên không giao kết hợp đồng lao động hoặc 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, trừ hợp đồng thuê việc theo quy định của pháp luật lao động” (điểm (a) khoản 1 Điều 3 Dự thảo). Quy định này hướng đến những người làm việc được giao kết thỏa thuận như “hợp đồng giao khoán”, “hợp đồng cộng tác”, “hợp đồng chuyên gia”,... Đây là những thỏa thuận thường được các đơn vị sử dụng lao động áp dụng đối với người lao động phi chính thức nhằm tránh đóng BHXH. Tuy nhiên, tính khả thi của quy định này không cao. Bởi vì: (i) việc xác định các yếu tố “việc làm”, “có trả công, tiền lương” và “sự quản lý, điều hành, giám sát” thường khó khăn; (ii) hầu hết người làm việc theo “hợp đồng giao khoán”, “hợp đồng cộng tác”, “hợp đồng chuyên gia”,... được đơn vị sử dụng lao động thuê mượn làm việc trong thời gian rất ngắn, dưới 01 tháng hoặc số ngày làm việc dưới 14 ngày trong một tháng⁸. Vì vậy, những trường hợp này ít có cơ hội tham gia đóng BHXH bắt buộc mà chủ yếu sẽ tham gia đóng BHXH tự nguyện.

7 Tổng cục Thống kê, *ltd*, 2022, tr. 20–21.

8 Xem thêm khoản 5 Điều 32 Dự thảo: “Người lao động không làm việc và không hưởng tiền lương từ 14 ngày làm việc trở lên trong tháng thì không đóng BHXH tháng đó, trừ trường hợp người lao động và người sử dụng lao động có thỏa thuận khác và trường hợp người lao động nghỉ việc hưởng chế độ ốm đau ngay trong tháng đầu làm việc hoặc trở lại làm việc quy định tại khoản 1 Điều 42 của Luật này”.

Trường hợp thứ hai, người lao động làm việc không trọn thời gian, có mức tiền lương tháng bằng hoặc cao hơn tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc thấp nhất⁹ quy định tại điểm e khoản 1 Điều 30 của Luật này thì tham gia BHXH bắt buộc (điểm (k) khoản 1 Điều 3 Dự thảo). Cách xác định đối tượng tham gia BHXH bắt buộc dựa vào thu nhập của người lao động như Dự thảo phù hợp với quy định của ILO. Theo khoản 1 Điều 8 Công ước 175 của ILO, “những người lao động làm việc bán thời gian mà thời gian lao động hay các khoản thu nhập thấp dưới các ngưỡng được xác định sẽ có thể bị một Nước thành viên loại ra khỏi: a) phạm vi áp dụng của một trong các chế độ an toàn xã hội hợp pháp được quy định tại Điều 6, trừ các khoản trợ cấp tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp; b) phạm vi áp dụng của một trong các biện pháp được thông qua trong những lĩnh vực được quy định tại Điều 7, ngoại trừ các biện pháp bảo vệ thai sản không phải là các biện pháp được các chế độ an toàn xã hội hợp pháp quy định”. So với Trung Quốc, quy định trong Dự thảo tiến bộ hơn bởi theo pháp luật BHXH hiện hành của quốc gia này, người lao động làm việc theo hợp đồng không trọn thời gian chỉ được tham gia BHXH tự nguyện.¹⁰

Từ quy định tại quy định ở điểm (k) khoản 1 Điều 3 Dự thảo có thể hiểu rằng, nếu người lao động làm việc không trọn thời gian và có mức tiền lương tháng thấp hơn một nửa mức lương tối thiểu tháng vùng cao nhất do Chính phủ công bố thì sẽ không thuộc đối tượng tham gia đóng BHXH bắt buộc và sẽ tham gia đóng BHXH tự nguyện. Bên cạnh đó, quy định này vẫn chưa chặt chẽ để bảo đảm người lao động làm việc không trọn thời gian được tham gia BHXH bắt buộc bởi người sử dụng lao động có thể “lách luật” bằng cách chỉ bố trí cho người lao động làm việc dưới 14 ngày trong một tháng.

Trường hợp thứ ba, chủ hộ kinh doanh của hộ kinh doanh thuộc diện phải đăng ký kinh doanh (điểm (l) khoản 1 Điều 3 Dự thảo). Quy định này trong Dự thảo cũng có thể hiểu rằng, chủ hộ kinh doanh của hộ kinh doanh không thuộc diện phải đăng ký kinh doanh thì sẽ tham gia BHXH tự nguyện.

Người lao động tự làm chủ thường bị loại khỏi các chương trình BHXH bắt buộc, vốn chỉ áp dụng cho người lao động có mối quan hệ việc làm chính thức. Ở hầu hết các quốc gia, họ được bao phủ bởi các chương trình tự nguyện. Do vắng mặt của người sử dụng lao động cho nên người lao động tự chịu áp lực về tài chính và gánh nặng hành chính trong việc đăng ký và đóng góp an sinh xã hội. Trừ khi có cơ chế hỗ trợ phù hợp, những người lao động tự do có thu nhập thấp không thể tham gia các chương trình BHXH vì họ phải chịu cả phần đóng góp của người lao động và người sử dụng lao

9 Tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc thấp nhất bằng một nửa mức lương tối thiểu tháng vùng cao nhất do Chính phủ công bố.

10 Điều 10 Luật Bảo hiểm Xã hội năm 2010 của Trung Quốc.

động (thách thức “đóng góp kép”).¹¹

Về nguyên tắc, các chương trình BHXH dành cho người lao động được trả lương có thể đạt được mức độ bảo vệ đầy đủ nhưng cũng có thể dẫn đến mức bảo hiểm kém hiệu quả khi áp dụng các ngưỡng tối thiểu nhất định liên quan đến giờ làm việc, thu nhập hoặc thời gian làm việc được quy định trong luật pháp quốc gia.¹² Tương tự, việc Nhà nước đặt ra điều kiện “phải đăng ký kinh doanh” đối với chủ hộ kinh doanh của hộ kinh doanh cũng có thể làm giảm kết quả của việc mở rộng diện bao phủ BHXH bắt buộc.

3. Mở rộng và hỗ trợ tài chính cho người lao động phi chính thức được tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện

3.1. Mở rộng người lao động phi chính thức tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện

Theo khoản 4 Điều 3 Dự thảo: “Người thuộc đối tượng tham gia BHXH tự nguyện là công dân Việt Nam từ đủ 15 tuổi trở lên và không thuộc đối tượng quy định tại khoản 1 Điều này”. So với Luật BHXH năm 2014, Dự thảo vẫn tiếp cận theo hướng để người lao động phi chính thức tham gia BHXH tự nguyện. Điều này tương đồng với nhiều quốc gia khác trong khu vực.

Điểm mới của Dự thảo so với Luật BHXH năm 2014 chính là “trường hợp đối tượng quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều này đang tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc thuộc đối tượng tham gia BHXH tự nguyện”. Theo Bộ luật Lao động năm 2019: “Trong thời gian tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động, người lao động không được hưởng lương và quyền, lợi ích đã giao kết trong hợp đồng lao động, trừ trường hợp hai bên có thỏa thuận hoặc pháp luật có quy định khác”. Thông thường, các sự kiện pháp lý dẫn đến tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động diễn ra trên 14 ngày, kéo dài một hoặc nhiều tháng. Vì vậy, những trường hợp này, Nhà nước không quy định đóng BHXH bắt buộc là phù hợp.

3.2. Hỗ trợ tài chính cho người lao động phi chính thức tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện

Theo khoản 1 Điều 34 Dự thảo, “người lao động quy định tại khoản 4 Điều 3 của Luật này, hằng tháng đóng bằng 22% mức thu nhập làm căn cứ đóng BHXH tự nguyện vào quỹ hưu trí và tử tuất”. Tuy nhiên, người lao động phi chính thức có thu nhập không ổn định và tập trung trong các hộ nghèo ở những địa phương có cơ cấu kinh tế chủ yếu là nông lâm nghiệp, thủy sản (NLNTS). Theo điều tra của Tổng cục Thống kê, những tỉnh có tỷ lệ hộ nghèo cao với tỷ lệ lao động làm việc trong khu vực NLNTS cao thường sẽ có tỷ lệ lao động phi chính thức cao. Ví dụ như Điện Biên có tỷ

11 Quynh Anh Nguyen and Nuno Meira Simoes da Cunha, *Extension of social security to workers in informal employment in the ASEAN region*, International Labour Organization, 2019, tr. 42.

12 Quynh Anh Nguyen and Nuno Meira Simoes da Cunha (2019), *tlđđ*, 2019, tr. 2.

lệ lao động phi chính thức là 85,4%, lao động trong NLNTS của tỉnh này chiếm tới 70,4% và tỷ lệ hộ nghèo của tỉnh là 34,5%; Sơn La có tỷ lệ lao động phi chính thức là 85,7%, tỷ trọng lao động trong NLNTS là 70,1% và tỷ lệ hộ nghèo là 28,6%, Lai Châu có tỷ lệ lao động phi chính thức là 79,1%, tỷ trọng lao động trong nông nghiệp là 52,2% và tỷ lệ hộ nghèo là 27,9%... Để tạo điều kiện cho người lao động phi chính thức được tham gia BHXH tự nguyện đồng đẳng, Nhà nước sẽ có một số chính sách “hỗ trợ người tham gia BHXH tự nguyện”; “khuyến khích các địa phương tùy theo điều kiện kinh tế - xã hội, khả năng cân đối ngân sách, kết hợp huy động các nguồn lực xã hội hỗ trợ thêm tiền đóng BHXH cho người tham gia BHXH tự nguyện và hỗ trợ thêm cho người hưởng trợ cấp hưu trí xã hội” (Điều 7 Dự thảo). Căn cứ vào điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, khả năng ngân sách nhà nước trong từng thời kỳ, Chính phủ quy định mức hỗ trợ, đối tượng hỗ trợ và thời gian thực hiện chính sách hỗ trợ tiền đóng BHXH cho người lao động tham gia BHXH tự nguyện”. Đối chiếu với quy định hiện hành tại Điều 87 Luật BHXH năm 2014¹³ cho thấy Nhà nước vẫn giữ chính sách, quy định cũ đối với người lao động phi chính thức.

Thực tiễn hiện nay, mức hỗ trợ đóng BHXH tự nguyện của Nhà nước cho các đối tượng tham gia như sau:¹⁴

Đối tượng	Mức nhà nước hỗ trợ đóng BHXH tự nguyện/tháng (Từ 01/2022 - 12/2025)
Hộ nghèo	0,22 x 1.500.000 x 30%
Hộ cận nghèo	0,22 x 1.500.000 x 25%
Đối tượng khác	0,22 x 1.500.000 x 10%

Quy định hiện hành về hỗ trợ tiền đóng BHXH tự nguyện thể hiện hai vấn đề chính: (i) hầu hết đối tượng được hỗ trợ hiện đang sinh sống, làm việc ở khu vực nông thôn, các địa phương có tỷ lệ hộ nghèo cao. Ở chiều ngược lại, các địa phương có tỷ lệ hộ nghèo thấp thì quy định trên có tác động hạn chế hơn; (ii) mức hỗ trợ là rất thấp, chưa đủ thu hút người lao động phi chính thức tham gia BHXH tự nguyện.

Từ những phân tích trên, tác giả cho rằng, nếu Nhà nước có thay đổi cơ bản đối với chính sách, quy định về tham gia BHXH tự nguyện cho người

13 Điều 87 Luật BHXH năm 2014: “Người lao động quy định tại khoản 4 Điều 2 của Luật này, hàng tháng đóng bằng 22% mức thu nhập tháng do người lao động lựa chọn để đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất; mức thu nhập tháng làm căn cứ đóng BHXH thấp nhất bằng mức chuẩn hộ nghèo của khu vực nông thôn và cao nhất bằng 20 lần mức lương cơ sở. Căn cứ vào điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, khả năng ngân sách nhà nước trong từng thời kỳ để quy định mức hỗ trợ, đối tượng hỗ trợ và thời điểm thực hiện chính sách hỗ trợ tiền đóng BHXH cho người lao động tham gia BHXH tự nguyện”.

14 Điều 14 Nghị định 34/2015/NĐ-CP ngày 29/12/2015 quy định chi tiết một số điều của luật BHXH và BHXH tự nguyện.

lao động phi chính thức thì cần phải sửa đổi quy định về đối tượng được hỗ trợ bởi như đã phân tích, người lao động phi chính thức có nhiều loại khác nhau cho nên không thể quy định chung là “đối tượng khác”, ví dụ như chủ hộ kinh doanh của hộ kinh doanh không thuộc diện phải đăng ký kinh doanh, người lao động tự do có trình độ cao. Nhà nước cũng nên thay đổi mức hỗ trợ tiền đóng BHXH tự nguyện cho đối tượng này.

4. Mở rộng quyền lợi của người lao động phi chính thức khi tham gia bảo hiểm xã hội

Theo Điều 5 Dự thảo, người lao động phi chính thức nếu tham gia BHXH tự nguyện thì có thể được hưởng 04 chế độ (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 so với Luật BHXH năm 2014.

Đối với chế độ thai sản, Nhà nước đưa ra quy định này nhằm đến hai mục đích rõ ràng: thu hút người lao động phi chính thức tham gia BHXH tự nguyện; khuyến khích người dân sinh con. Vậy, quy định này của Nhà nước có bị trùng lặp với chính sách khác hay không? Hiện nay, đối với phụ nữ là người dân tộc thiểu số hoặc phụ nữ là người Kinh có chồng là người dân tộc thiểu số thuộc hộ nghèo, cư trú tại các đơn vị hành chính thuộc vùng khó khăn (trừ các đối tượng tham gia BHXH bắt buộc) khi sinh con thuộc một trong các trường hợp pháp luật quy định thì được hỗ trợ hai triệu đồng/người.¹⁵ Trong Dự thảo Luật Dân số, Nhà nước đang hướng đến hỗ trợ sinh con tại các địa phương có mức sinh thấp. Cụ thể: “Hỗ trợ một lần bằng tiền khi phụ nữ sinh con thứ hai” (điểm a khoản 2 Điều 9 Dự thảo Luật Dân số).

Như vậy, nếu xét tổng thể hệ thống an sinh xã hội thì chính sách hỗ trợ khi sinh con của Nhà nước cho người lao động phi chính thức là người dân tộc thiểu số hiện đang có sự trùng lặp. Phụ nữ là người dân tộc thiểu số khi sinh con có thể được hưởng 02 hỗ trợ: hỗ trợ từ Nghị định 39/2015/NĐ-CP và hỗ trợ từ Dự thảo. Trong tương lai, người lao động phi chính thức ở những địa phương có mức sinh thấp cũng có thể nhận được 02 hỗ trợ: một từ pháp luật dân số, và một từ pháp luật BHXH.

Về mức hưởng trợ cấp thai sản, lao động nữ khi sinh con, lao động nam có vợ sinh con được hưởng 2.000.000 đồng cho một con mới sinh. Mức hưởng này bằng với định mức hỗ trợ cho phụ nữ là người dân tộc thiểu số hoặc phụ nữ là người Kinh có chồng là người dân tộc thiểu số thuộc hộ nghèo, cư trú tại các đơn vị hành chính thuộc vùng khó khăn khi sinh con. Ở thời điểm hiện tại, khoản tiền 2.000.000 đồng cho một con mới sinh đã không cao; ở thời điểm 10 năm sau, mức trợ cấp này chắc chắn rất thấp. Thiết nghĩ, Nhà nước nên quy định mức trợ cấp thai sản dựa theo tỷ lệ (%) được trợ cấp và mức

15 Điều 1, Điều 2 Nghị định 39/2015/NĐ-CP ngày 27/4/2015 quy định chính sách hỗ trợ cho phụ nữ thuộc hộ nghèo là người dân tộc thiểu số khi sinh con đúng chính sách dân số.

tiền mà người lao động phi chính thức đã đóng BHXH. Trong đó, tỷ lệ (%) được trợ cấp được xác định theo loại đối tượng người lao động phi chính thức.

Đối với chế độ tai nạn lao động, theo điểm (d) khoản 3 Điều 5 Dự thảo, nếu người lao động phi chính thức tham gia BHXH tự nguyện thì được hưởng “bảo hiểm tai nạn lao động theo quy định của Luật An toàn, vệ sinh lao động”. Người lao động làm việc không theo hợp đồng lao động có quyền sau đây: a) Được làm việc trong điều kiện an toàn, vệ sinh lao động; được Nhà nước, xã hội và gia đình tạo điều kiện để làm việc trong môi trường an toàn, vệ sinh lao động; c) Tham gia và hưởng bảo hiểm tai nạn lao động theo hình thức tự nguyện do Chính phủ quy định...”. Căn cứ vào điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, khả năng ngân sách nhà nước trong từng thời kỳ, Chính phủ quy định chi tiết về việc hỗ trợ tiền đóng bảo hiểm tai nạn lao động theo hình thức tự nguyện (khoản 3 Điều 6 Luật An toàn, vệ sinh lao động năm 2015).

Như vậy, có sự khác biệt về quyền lợi giữa người lao động chính thức với người lao động phi chính thức trong việc hưởng chế độ tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp, mặc dù theo Luật An toàn, vệ sinh lao động, người lao động bao gồm: người lao động làm việc theo hợp đồng lao động; người thử việc; người học nghề, tập nghề để làm việc cho người sử dụng lao động; và người lao động làm việc không theo hợp đồng lao động... (Điều 2 Luật An toàn, vệ sinh lao động năm 2015).

Bên cạnh đó, theo Điều 46 Luật An toàn, vệ sinh lao động năm 2015 về điều kiện hưởng chế độ bệnh nghề nghiệp: “1. Người lao động tham gia bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp được hưởng chế độ bệnh nghề nghiệp khi có đủ các điều kiện sau đây: a) Bị bệnh nghề nghiệp thuộc Danh mục bệnh nghề nghiệp do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành theo quy định tại khoản 1 Điều 37 của Luật này; b) Suy giảm khả năng lao động từ 5% trở lên do bị bệnh quy định tại điểm a khoản này. 2. Người lao động khi đã nghỉ hưu hoặc không còn làm việc trong các nghề, công việc có nguy cơ bị bệnh nghề nghiệp thuộc Danh mục bệnh nghề nghiệp do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành theo quy định tại khoản 1 Điều 37 của Luật này mà phát hiện bị bệnh nghề nghiệp trong thời gian quy định thì được giám định để xem xét, giải quyết chế độ theo quy định của Chính phủ”. Như vậy, người lao động phi chính thức vẫn có cơ hội được hưởng chế độ bệnh nghề nghiệp.

Ngoài ra, hệ thống pháp luật về tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp đến nay vẫn bị hạn chế khi Nhà nước mới chỉ ban hành các nghị định, thông tư điều chỉnh về bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp bắt buộc.¹⁶

16 Ví dụ: Nghị định 37/2016/NĐ-CP hướng dẫn Luật An toàn, vệ sinh lao động về bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp bắt buộc; Nghị định 44/2017/NĐ-CP quy định mức đóng BHXH bắt buộc vào Quỹ bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; Nghị định 58/2020/NĐ-CP quy định về mức đóng BHXH bắt buộc vào Quỹ bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; Nghị định 88/2020/NĐ-CP hướng dẫn Luật An toàn, vệ sinh lao động về bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp bắt buộc,...

Trong khi đó, đối với bảo hiểm tai nạn lao động tự nguyện, hiện mới 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.¹⁷ Thiết nghĩ, Nhà nước nên xem xét bổ sung, hoàn thiện chế định bảo hiểm tai nạn lao động – bệnh nghề nghiệp; đồng thời bổ sung chế độ bệnh nghề nghiệp cho người lao động phi chính thức khi họ tham gia bảo hiểm tai nạn – bệnh nghề nghiệp tự nguyện.

Kết luận

Hiện nay, trên thế giới vẫn đang có sự tranh luận về tính công bằng và hiệu quả khi mở rộng BHXH cho người lao động phi chính thức.¹⁸ Các chương trình BHXH có thể ảnh hưởng đến quyết định cung và cầu lao động khi chúng được liên kết với thị trường lao động. Điều này có thể làm giảm việc làm chính thức, đặc biệt ở các nước thu nhập thấp và trung bình với năng lực thực thi thấp. Qua các phân tích trên, có thể nhận thấy, để bảo đảm BHXH cho người lao động phi chính thức, Nhà nước cần tính toán kỹ lưỡng các yêu cầu đối với tiền lương, thu nhập thấp nhất hoặc số ngày làm việc trong một tháng hoặc đăng ký kinh doanh với người lao động phi chính thức khi mong muốn đối tượng này tham gia BHXH bắt buộc. Ngoài ra, Nhà nước nên sửa đổi quy định về đối tượng được hỗ trợ tiền tham gia BHXH tự nguyện. Đồng thời, Nhà nước cũng phải thay đổi mức hỗ trợ tiền đóng BHXH tự nguyện cho đối tượng này, và quy định mức trợ cấp thai sản dựa theo tỷ lệ (%) được trợ cấp và mức tiền mà người lao động phi chính thức đã đóng BHXH. Trong đó, tỷ lệ (%) được trợ cấp được xác định theo loại đối tượng người lao động phi chính thức. Nhà nước cũng nên xem xét bổ sung, hoàn thiện chế định bảo hiểm tai nạn lao động – bệnh nghề nghiệp; đồng thời bổ sung chế độ bệnh nghề nghiệp cho người lao động phi chính thức khi họ tham gia bảo hiểm tai nạn – bệnh nghề nghiệp tự nguyện. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyen Quynh Anh and Nuno Meira Simoes da Cunha, *Extension of social security to workers in informal employment in the ASEAN region*, International Labour Organization, 2019
- [2] Jiwei Qian and Zhuoyi Wen, *Institutional constraints for the extension of social insurance coverage to informal economy workers in China*, International Labour Organization, 2020
- [3] Tổng cục Thống kê, *Tổng quan về lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam*, Nxb. Thanh niên, Hà Nội, 2022 [trans: General statistics office, *Overall situation of workers in informal employment in Viet Nam*, Youth publishing house, Hanoi, 2022]
- [4] Hernan Winkler, Elizabeth Ruppert Bulmer and Hilma Mote, *Expanding Social Insurance Coverage to Informal Workers*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2017

17 Dự thảo Nghị định quy định về bảo hiểm xã hội tai nạn lao động theo hình thức tự nguyện đối với người lao động làm việc không theo hợp đồng lao động, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bao-hiem/Nghi-dinh-bao-hiem-tai-nan-lao-dong-hinh-thuc-tu-nguyen-khong-theo-hop-dong-lao-dong-357349.aspx>, truy cập ngày 10/11/2023.

18 Hernan Winkler, Elizabeth Ruppert Bulmer and Hilma Mote, *ltd*, tr. 11.