

Một số ý kiến về các chế độ bảo hiểm xã hội trong Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi)

Lê Thị Hoài Thu^(*)

Tóm tắt: Hiện tại, Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi đang trong quá trình Dự thảo và lấy ý kiến nhân dân trong đó có các chế độ của bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự nguyện. Bài viết góp ý về các chế độ ốm đau, thai sản, hưu trí, tử tuất trong Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi (ngày 09/10/2023) ở những điểm còn chưa phù hợp nhằm hoàn thiện thêm các chế độ trong Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội.

Từ khóa: Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội, Bảo hiểm xã hội bắt buộc, Bảo hiểm xã hội tự nguyện, Chế độ ốm đau, Chế độ thai sản, Chế độ hưu trí, Chế độ tử tuất

Abstract: Currently, the revised Law on Social Insurance is being drafted, and people's opinions are being collected, including the regimes of compulsory social insurance and voluntary social insurance. This article comments on inappropriate aspects of sickness, maternity, retirement, and survivorship allowance regimes in the Draft Revised Law on Social Insurance (October 9, 2023) to further improve the relevant provisions in the Draft Law on Social Insurance.

Keywords: Draft Law on Social Insurance, Compulsory Social Insurance, Voluntary Social Insurance, Sickness Regime, Maternity Regime, Retirement Regime, and Survivorship Allowance Regime

Ngày nhận bài: 08/01/2024; Ngày duyệt đăng: 15/4/2024

1. Dẫn nhập

Sự ra đời của Luật Bảo hiểm xã hội (BHXH) năm 2014 thay thế Luật BHXH năm 2006 đã khẳng định tính đúng đắn của chính sách, pháp luật về BHXH theo nguyên tắc đóng - hưởng, đáp ứng nguyện vọng của đông đảo người lao động, bảo đảm an sinh xã hội và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, sau hơn 7 năm thực hiện, Luật BHXH đã bộc lộ những tồn tại, bất cập cần phải sửa đổi, bổ sung. Dự thảo Luật BHXH (sau đây gọi tắt là Dự thảo) đã có nhiều sửa đổi so với Luật BHXH năm 2014, trong đó có các chế độ

BHXH như: Ốm đau, thai sản, hưu trí và tử tuất. Do đó, việc góp ý cho các chế độ của BHXH bắt buộc, tự nguyện trong Dự thảo có ý nghĩa rất quan trọng.

2. Thực trạng các chế độ bảo hiểm xã hội trong Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 và thực tiễn thực hiện

Thứ nhất, các chế độ BHXH đã phát huy vai trò trụ cột trong hệ thống an sinh xã hội của đất nước; hướng tới phòng ngừa, hạn chế và khắc phục những rủi ro trong và sau cuộc đời người lao động, nhằm cung cấp thu nhập thay thế cho người lao động và gia đình họ khi không may bị ốm đau, suy giảm khả năng lao động hay không còn tham gia quan hệ lao động nữa. Các

^(*) PGS.TS., Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội; Email: le_hoai_thu2002@yahoo.co.uk

chế độ BHXH được thực hiện theo nguyên tắc đóng - hưởng, có sự chia sẻ giữa những người tham gia BHXH. Số đối tượng tham gia, đối tượng thụ hưởng các chế độ BHXH ngày càng gia tăng, mức hưởng cũng tăng nhanh trên cơ sở thực hiện đồng bộ các chính sách pháp luật về BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện. Các chế độ BHXH từng bước được mở rộng và hoàn thiện theo hướng đảm bảo tốt hơn quyền thụ hưởng của người lao động. Chế độ BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện đã hướng tới cả người lao động có quan hệ lao động và người không có quan hệ lao động, cả người làm việc trong khu vực chính thức và khu vực phi chính thức. Đối tượng tham gia BHXH tăng dần qua các năm, từ 13,06 triệu người tham gia năm 2016 lên đến gần 16,55 triệu người tham gia năm 2021 (tăng 26,72% so với năm 2016). Trong đó, đối tượng tham gia BHXH tự nguyện tăng mạnh từ khoảng 0,2 triệu người tham gia năm 2016 lên gần 1,45 triệu người tham gia năm 2021, chiếm 3,25% lực lượng lao động trong độ tuổi (tăng 7,25 lần so với năm 2016); hoàn thành vượt mức mục tiêu đặt ra “đến năm 2021 có 1% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHXH tự nguyện”¹ (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, 2023).

Thứ hai, theo quy định của pháp luật hiện hành, chế độ hưu trí của BHXH tự nguyện có sự liên thông với BHXH bắt buộc thông qua việc quy định điều kiện hưởng lương hưu, cách tính tỷ lệ hưởng lương hưu và mức bình quân tiền lương, thu nhập tháng đóng BHXH giống nhau; thời gian đóng BHXH tự nguyện và BHXH bắt buộc được cộng dồn. Điều này đã tạo điều kiện linh hoạt cho việc chuyển đổi giữa hai loại hình BHXH, phù hợp với thực tế đời sống của người lao động cũng như khả năng

tài chính của họ. Có khoảng 54 nghìn người lao động nghỉ việc hưởng lương hưu hằng tháng (bình quân khoảng 9 nghìn người hưởng lương hưu mới/năm); có 337 người được giải quyết chế độ tiền tuất hằng tháng và 2.486 người được giải quyết chế độ tiền tuất một lần của BHXH tự nguyện (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, 2023).

Thứ ba, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật được bổ sung và ngày càng hoàn thiện tạo cơ sở pháp lý cho việc giải quyết hưởng các chế độ BHXH. Các quy định về thủ tục, hồ sơ và quy trình giải quyết hưởng BHXH đã từng bước được hoàn thiện theo hướng tinh giản, phù hợp, thuận tiện và nhanh chóng. Việc giải quyết các chế độ BHXH được áp dụng theo cơ chế một cửa, tạo điều kiện thuận lợi cho các đối tượng khi nộp hồ sơ đề nghị hưởng BHXH. Từ năm 2016-2021 đã có trên 45 triệu lượt người được giải quyết hưởng chế độ ốm đau; có trên 10 triệu lượt người hưởng chế độ thai sản; khoảng trên 60 nghìn người hưởng trợ cấp tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp hằng tháng, trong đó có khoảng trên 11 nghìn người do ngân sách nhà nước đảm bảo; có trên 661 nghìn người lao động nghỉ việc hưởng lương hưu hằng tháng (bình quân khoảng 110 nghìn người hưởng lương hưu mới/năm), trong đó có 435 nghìn người được hưởng trợ cấp một lần khi nghỉ hưu (chiếm 65,8%) (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, 2023). Với BHXH tử tuất, nếu như năm 2016 số người hưởng trợ cấp tuất một lần là 39,036 nghìn người thì đến năm 2020 là hơn 55,8 nghìn người².

Nhìn chung, các chế độ BHXH hiện hành đã góp phần tích cực vào việc làm lành mạnh hóa thị trường lao động, góp phần thực hiện bình đẳng xã hội và ổn định

¹ Xem: Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Ban chấp hành Trung ương về cải cách chính sách BHXH.

² Xem: Nghị quyết số 120/NQ-CP ngày 09/9/2022 của Chính phủ về việc thông qua dự thảo Báo cáo của Chính phủ về tình hình thực hiện chính sách, chế độ BHXH, quản lý và sử dụng quỹ BHXH năm 2021.

xã hội. Tuy nhiên, trước tình hình kinh tế - xã hội ngày càng phát triển và xu hướng hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới, các chế độ BHXH chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn đặt ra. Đó là:

- Quy định về điều kiện hưởng chế độ ốm đau, thai sản chưa có sự ràng buộc với thời gian đóng. Mức hưởng chế độ ốm đau, thai sản còn mất cân đối trong quan hệ đóng - hưởng đã dẫn đến tình trạng lợi dụng quy định của pháp luật để hưởng lợi. Việc xác định thế nào là tai nạn lao động trong các trường hợp thực hiện các nhiệm vụ, công việc lao động do người sử dụng lao động phân công ngoài hợp đồng lao động còn chưa thống nhất, chưa đảm bảo tính minh bạch. Do vậy, tình trạng trục lợi quỹ BHXH với những hình thức rất tinh vi như: giả mạo giấy tờ để hưởng chế độ ốm đau, thai sản; mua bán, cấp không giấy tờ, hồ sơ để hưởng chế độ hoặc thành lập công ty nhưng không hoạt động mà chỉ nhằm mục đích trục lợi quỹ BHXH hay hợp thức hóa hồ sơ đối với các trường hợp tai nạn rủi ro, tai nạn trong sinh hoạt xảy ra ở ngoài nơi làm việc khi thực hiện nhiệm vụ do người sử dụng lao động yêu cầu.

- Quy định điều kiện về thời gian tối thiểu được hưởng lương hưu là khá dài dẫn đến số người đang tham gia rời bỏ hệ thống BHXH trước tuổi nghỉ hưu khá lớn. Theo quy định của Luật BHXH hiện hành, điều kiện tối thiểu tham gia BHXH để có cơ hội được hưởng chế độ hưu trí hàng tháng là đủ 20 năm. Điều kiện hưởng chế độ hưu trí cùng với hoàn cảnh kinh tế khó khăn đã dẫn đến nhiều người không tích lũy đủ số năm đóng BHXH để được hưởng lương hưu khi về già. Trong khi đó, điều kiện hưởng BHXH một lần khá dễ dàng. Theo quy định, sau 1 năm không làm việc, không tham gia BHXH là người lao động có thể hưởng BHXH một lần với mức hưởng bằng 1,5 tháng lương cho mỗi năm tham gia BHXH trước năm 2014 và

2 tháng lương cho mỗi năm tham gia sau đó¹. Quy định này đã dẫn đến tâm lý người lao động muốn nhận BHXH một lần và số người nhận BHXH này có xu hướng ngày càng gia tăng làm ảnh hưởng đến mục tiêu an sinh xã hội của Nhà nước Việt Nam.

- Tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc nhìn chung còn thấp, mới chiếm khoảng 75% số tiền người lao động nhận được (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, 2023), tạo ra sự hụt hẫng về thu nhập khi nghỉ hưu. Tỷ lệ số người đóng cho một người hưởng lương hưu giảm đi rất nhanh. Năm 1996, cứ 217 người đang đóng BHXH thì chỉ có một người hưởng chế độ hưu trí; năm 2006 là 12,6 người đóng cho một người hưởng; năm 2017 là 8,2 người đóng cho một người hưởng; năm 2020 là 7,7 người đóng cho một người hưởng (Xem: Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, 2021). Ngoài ra, khoảng cách giữa người có mức lương hưu thấp nhất và cao nhất còn quá xa.

- Quy định về mức hưởng trong các chế độ của BHXH bắt buộc so với BHXH tự nguyện còn có sự khác biệt. Mức đóng mà người lao động tham gia BHXH bắt buộc bằng 8% mức tiền lương tháng vào quỹ hưu trí và tử tuất, trong khi đó mức đóng của người lao động khi tham gia BHXH tự nguyện bằng 22% mức thu nhập tháng do người lao động lựa chọn để đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất. Với mức đóng BHXH thấp nhưng khi tham gia BHXH bắt buộc người lao động được hưởng 05 chế độ (ốm đau, thai sản, tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp, hưu trí, tử tuất). Ngược lại, với mức đóng cao khi tham gia BHXH tự nguyện người lao động chỉ được hưởng 2 chế độ: hưu trí và tử tuất. Hay về mức hưởng lương hưu hàng tháng của BHXH bắt buộc có nêu: “Mức lương hưu hàng tháng thấp nhất

¹ Xem: Nghị quyết số 93/2015/QH13 ngày 22/6/2015 của Quốc hội về việc thực hiện chính sách hưởng BHXH một lần đối với người lao động.

bằng mức lương cơ sở” (khoản 5 Điều 56 Luật BHXH năm 2014) nhưng với BHXH tự nguyện lại không có quy định này. Nếu như điều kiện hưởng trợ cấp mai táng của BHXH bắt buộc là từ đủ 12 tháng trở lên thì điều kiện để hưởng trợ cấp mai táng của BHXH tự nguyện từ đủ 60 tháng trở lên. Ngoài ra, Điều 67 và Điều 68 Luật BHXH quy định về các trường hợp được hưởng và mức hưởng trợ cấp tuất hằng tháng của BHXH bắt buộc nhưng lại không có quy định trợ cấp tuất hằng tháng cho BHXH tự nguyện. Các quy định này vô hình trung đã trở thành rào cản khiến người lao động không mặn mà với BHXH tự nguyện.

- Mức hưởng trợ cấp một lần khi nghỉ hưu¹ cho mỗi năm đóng BHXH (sau số năm mà người lao động được tính hưởng lương hưu theo tỷ lệ 75%) là 0,5 lần mức bình quân tiền lương tháng đóng BHXH là chưa phù hợp, không mang tính chất khuyến khích người lao động đóng BHXH trong thời gian dài. Hơn nữa, điều kiện 20 năm đóng BHXH để được hưởng chế độ hưu trí hằng tháng là khá dài, chưa phù hợp với những người tham gia thị trường lao động muộn hoặc làm công việc không ổn định. Đây cũng là lý do khiến nhiều người lao động khó theo đuổi đóng góp cho quỹ BHXH để được hưởng hưu trí trong tương lai khi về già.

3. Một số ý kiến về các chế độ bảo hiểm xã hội trong Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi)

3.1. Về các chế độ của BHXH bắt buộc

3.1.1. Về chế độ ốm đau

Thứ nhất, Điều 39 của Dự thảo đã làm rõ các trường hợp người lao động không được hưởng chế độ ốm đau thành mục riêng và liệt kê cụ thể các trường hợp không được hưởng là hợp lý, dễ hiểu, rõ ràng, thuận tiện trong việc thực hiện. Tuy nhiên, Dự thảo cần quy định thêm thời gian tham gia BHXH tối thiểu của người lao động trước

khi nghỉ việc hưởng chế độ ốm đau nhằm đảm bảo cân đối quỹ, thực hiện nguyên tắc hưởng thụ theo đóng góp, tránh sự lạm dụng quỹ BHXH. Theo khuyến cáo của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), nhằm đảm bảo công bằng, tránh lạm dụng tài chính của quỹ bảo hiểm và tăng cường gắn kết trách nhiệm, quyền lợi của người lao động, các quốc gia thành viên cần quy định điều kiện này². Theo đó, một số nước như Thái Lan quy định người lao động phải đóng 3 tháng trong vòng 12 tháng hay Singapore quy định thời gian đóng bảo hiểm ít nhất là 6 tháng (Trần Hoàng Hải - Lê Thị Thúy Hương, 2011).

Thứ hai, khoản 2 Điều 40 Dự thảo bỏ thời gian nghỉ 180 ngày đối với người lao động mắc bệnh cần điều trị dài ngày là phù hợp, tránh việc lạm dụng quỹ BHXH. Tuy nhiên, khoản 3 Điều 40 có ghi “*Thời gian hưởng chế độ ốm đau đối với người lao động quy định tại điểm d khoản 1 Điều 3 của Luật này căn cứ vào chỉ định về thời gian điều trị của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh có thẩm quyền*”, quy định này chưa khắc phục được trường hợp người lao động sau khi hết thời hạn hưởng chế độ ốm đau, họ chỉ cần đi làm lại từ 1 đến 2 tháng, rồi lại đề nghị hưởng thì tổng thời gian hưởng của lần sau còn cao hơn lần trước. Trong khi đó, trước đây danh mục bệnh cần chữa trị dài ngày chỉ có 11 bệnh³, đến nay danh mục bệnh cần chữa trị dài ngày đã lên đến 332 bệnh⁴. Hơn nữa, pháp luật lại không có quy định về điều kiện thời gian đóng BHXH để hưởng chế độ ốm đau cũng như số lần được hưởng. Điều này sẽ không đảm bảo được nguyên tắc đóng - hưởng của BHXH và dễ dẫn đến tình trạng thâm hụt quỹ.

² Điều 17 Công ước số 102 của ILO về Quy phạm tối thiểu về an toàn xã hội năm 1952.

³ Thông tư liên bộ số 33/TT-LB ngày 25/6/1987 của Bộ Y tế và Tổng Công đoàn Việt Nam.

⁴ Thông tư số 46/2016/TT-BYT ngày 30/12/2016 của Bộ Y tế.

¹ Xem: Điều 58 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014.

Thứ ba, về mức trợ cấp ốm đau theo Luật BHXH năm 2014 và trong Dự thảo vẫn giữ nguyên là 75% mức tiền lương làm căn cứ đóng BHXH của tháng gần nhất trước tháng nghỉ việc hưởng chế độ ốm đau. Riêng đối với sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp quân đội nhân dân; sĩ quan, hạ sĩ quan nghiệp vụ, sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên môn kỹ thuật công an nhân dân; người làm công tác cơ yếu hưởng lương như đối với quân nhân là 100% mức tiền lương làm căn cứ đóng BHXH của tháng liền kề trước khi nghỉ việc. Như vậy, mức hưởng trợ cấp ốm đau của lực lượng vũ trang cao hơn nhiều so với những người lao động khác. Trong khi bản chất của BHXH được hình thành trên cơ sở sự đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động nhưng lại có sự ưu tiên, ưu đãi trong BHXH nói chung và chế độ ốm đau nói riêng với đối tượng thuộc lực lượng vũ trang. Sự ưu tiên, ưu đãi đó cần được thể hiện trong hệ thống tiền lương và do Nhà nước đảm bảo. Do vậy, Dự thảo nên cân nhắc đến vấn đề này.

Thứ tư, theo quy định của Luật BHXH năm 2014, mức hưởng trợ cấp dưỡng sức, phục hồi sức khỏe sau khi ốm đau được tính trên lương cơ sở. Cụ thể mức trợ cấp một ngày bằng 30% mức lương cơ sở (khoản 3 Điều 29 Luật BHXH năm 2014). Dự thảo đã có sự thay đổi “Mức hưởng dưỡng sức, phục hồi sức khỏe sau khi ốm đau được điều chỉnh khi Chính phủ điều chỉnh lương hưu...”. Việc thay đổi mức hưởng trợ cấp dưỡng sức, phục hồi sức khỏe từ lương cơ sở sang mức trợ cấp cụ thể và được điều chỉnh khi Chính phủ điều chỉnh lương hưu như trong Dự thảo là hợp lý, phù hợp với chủ trương cải cách chính sách tiền lương đã được khẳng định trong Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII.

3.1.2. Về chế độ thai sản

Thứ nhất, chế độ thai sản trong Dự thảo có sự kế thừa các quy định trong Luật

BHXH năm 2014, như: đối tượng áp dụng; điều kiện hưởng; các chế độ khi thai sản. Tuy nhiên, đối tượng áp dụng chế độ thai sản theo Điều 47 của Dự thảo chưa bao quát hết các đối tượng được quy định tại khoản 1 Điều 2 của Bộ luật Lao động năm 2019, đó là “*người học nghề, người tập nghề và người làm việc không có quan hệ lao động*”. Trong đó, người làm việc không có quan hệ lao động bao gồm: người tự tạo việc làm, người làm việc theo hợp đồng dịch vụ, người làm việc trên cơ sở hợp tác, người làm việc trên nền tảng công nghệ.

Thứ hai, Dự thảo cần bổ sung thời gian nghỉ, mức trợ cấp khi lao động nữ mang thai phải nghỉ việc để dưỡng thai theo chỉ định của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh có thẩm quyền.

Thứ ba, Điều 49 Dự thảo quy định về thời gian hưởng chế độ khi khám thai: lao động nữ được nghỉ việc để đi khám thai tối đa 05 lần, mỗi lần từ 01 đến 02 ngày theo chỉ định của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh có thẩm quyền.

Việc quy định thời gian nghỉ đối với lao động nữ là 05 ngày cần phải xem xét lại bởi căn cứ vào Hướng dẫn quốc gia về các dịch vụ chăm sóc sức khỏe sinh sản (Ban hành kèm theo Quyết định số 4128/QĐ-BYT ngày 29/7/2016 của Bộ trưởng Bộ Y tế) thì khám sản khoa được thực hiện 03 lần vào 03 tháng đầu, 03 tháng giữa, 03 tháng cuối. Bởi vậy, việc quy định thời gian được nghỉ khi lao động nữ khám thai 05 lần là không có cơ sở pháp lý. Cần cân nhắc và xem xét lại số ngày nghỉ này để đảm bảo tính khoa học và y học.

Thứ tư, theo quy định tại Điều 117 của Dự thảo thì thời gian người lao động nghỉ việc hưởng chế độ khi sảy thai, nạo, hút thai, thai chết lưu hoặc mang thai bệnh lý chưa được quỹ BHXH đóng bảo hiểm y tế. Dự thảo cần bổ sung quy định; quỹ BHXH đóng bảo hiểm y tế cho lao động nữ khi sảy thai, nạo, hút thai, thai chết lưu hoặc mang

thai bệnh lý khi có thời gian nghỉ trên 14 ngày làm việc trở lên trong tháng không có lương nhằm đảm bảo quyền lợi tốt hơn cho lao động nữ.

3.1.3. Về chế độ hưu trí

Thứ nhất, Dự thảo đã sửa đổi quy định về thời gian tham gia BHXH tối thiểu để hưởng chế độ hưu trí theo hướng linh hoạt cùng với việc điều chỉnh công thức tính lương hưu theo nguyên tắc công bằng, đóng - hưởng và có sự chia sẻ giữa những người tham gia bảo hiểm. Theo đó, điều kiện hưởng chế độ hưu trí theo hướng giảm từ 20 năm xuống còn 15 năm. Việc giảm thời gian đóng BHXH để hưởng hưu trí hằng tháng sẽ hạn chế tối đa các trường hợp hưởng BHXH một lần, tăng cơ hội cho nhiều người lao động tham gia, nhất là lao động trong khu vực phi chính thức. Tuy nhiên, quy định trợ cấp một lần khi nghỉ hưu cao hơn (Điều 68 Dự thảo) nhằm khuyến khích người lao động đóng BHXH trong thời gian dài hơn chủ yếu hướng tới đối tượng đóng BHXH sau khi nghỉ hưu mà chưa tính đến quyền lợi cho những người tham gia quan hệ lao động. Thiết nghĩ, cần có cách tính chung cho các đối tượng hưởng trợ cấp.

Thứ hai, về hưởng BHXH một lần được quy định tại Điều 70 của Dự thảo, cụ thể có 2 phương án:

Phương án 1: “*Người lao động có thời gian đóng BHXH trước ngày luật này có hiệu lực thi hành, sau 12 tháng không thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc, không tham gia BHXH tự nguyện và có thời gian đóng BHXH chưa đủ 20 năm*”. Phương án này đảm bảo quyền lợi cho người lao động theo nguyên tắc đóng - hưởng; có chia sẻ giữa những người tham gia BHXH. Mặt khác, đa số người lao động là công nhân làm việc trong các doanh nghiệp tại các khu công nghiệp, tập trung làm việc chủ yếu trong các ngành may mặc, da giày, điện, điện tử... và độ tuổi làm việc bình quân của người lao động trong các lĩnh vực này khoảng từ 18

đến 45. Nếu quá độ tuổi này thì người lao động có nguy cơ bị doanh nghiệp không tiếp tục sử dụng, dẫn đến mất việc làm, không tiếp tục tham gia BHXH.

Phương án 2: “*Sau 12 tháng không thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc, không tham gia BHXH tự nguyện và có thời gian đóng BHXH chưa đủ 20 năm mà người lao động có yêu cầu thì được giải quyết một phần nhưng tối đa không quá 50% tổng thời gian đã đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất. Thời gian đóng BHXH còn lại được bảo lưu để người lao động tiếp tục tham gia và hưởng các chế độ BHXH*”. Phương án này đã đảm bảo hài hòa được giữa nhu cầu trước mắt cũng như lợi ích lâu dài cho người lao động khi về già. Người lao động khi gặp khó khăn tạm thời có thể rút một phần tiền đã tích lũy để giải quyết nhu cầu trước mắt; đồng thời phần tiền còn lại vẫn giữ cho sau này và được tiếp tục tham gia bảo hiểm để hưởng các chế độ của BHXH.

Thứ ba, cần có những quy định cụ thể về giải quyết chế độ hưu trí cho người lao động nước ngoài. Như quy định về thời gian tham gia BHXH để xét điều kiện tính hưởng chế độ hưu trí. Theo đó, tổng thời gian tham gia đóng góp vào quỹ BHXH của Việt Nam và quỹ BHXH của quốc gia đối tác dựa trên cơ sở đàm phán hay ký kết Điều ước quốc tế giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ quốc gia đó về BHXH.

Thứ tư, Dự thảo cần có quy định liên kết giữa tầng trợ cấp hưu trí xã hội với tầng BHXH cơ bản đối với những người đã có thời gian đóng BHXH nhưng chưa đủ điều kiện hưởng lương hưu, chưa đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội mà không nhận BHXH một lần nhằm gia tăng quyền lợi cho người lao động nếu bảo lưu thời gian tham gia BHXH.

3.1.4. Về trợ cấp hưu trí xã hội

Điều 23 của Dự thảo đã đề cập đến chế độ đối với người lao động không đủ điều kiện hưởng lương hưu và chưa đủ tuổi

hưởng trợ cấp hưu trí xã hội nhằm mở rộng diện bao phủ về đối tượng. Theo Dự thảo, trường hợp người lao động không đủ điều kiện hưởng lương hưu và chưa đủ điều kiện hưởng trợ cấp hưu trí xã hội mà có thời gian đóng BHXH, nếu có nguyện vọng thì sẽ được hưởng trợ cấp hằng tháng trong khoảng thời gian trước khi đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội (khoản 1 Điều 23). Quy định này còn chung chung và dẫn đến khó hiểu, trong khi Điều 20 của Dự thảo nêu “Đối tượng áp dụng trợ cấp hưu trí xã hội là công dân Việt Nam đủ tuổi nghỉ hưu theo quy định của pháp luật”, với quy định này thì người đó không đủ điều kiện hưởng lương hưu và cũng chưa đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội. Nhưng theo quy định tại Điều 70 của Dự thảo thì trường hợp này người lao động lại được thanh toán BHXH một lần “a) Đủ tuổi hưởng lương hưu mà chưa đủ 15 năm đóng BHXH và không tiếp tục tham gia BHXH tự nguyện”. Do vậy, thiết nghĩ Điều 20 của Dự thảo cần bổ sung “đủ tuổi nghỉ hưu nhưng không hưởng BHXH một lần” cho chặt chẽ nhằm đảm bảo chính sách nhân văn này.

Ngoài ra, khoản 2 Điều 23 của Dự thảo có quy định “Trường hợp tổng số tiền tính theo thời gian đóng, căn cứ tháng đóng BHXH của người lao động cao hơn số tiền tính mức trợ cấp hàng tháng bằng mức trợ cấp hưu trí xã hội cho khoảng thời gian từ khi đủ tuổi nghỉ hưu đến khi đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội thì người lao động tính để hưởng trợ cấp hàng tháng với mức cao hơn”. Cách quy định tính hưởng trợ cấp hàng tháng với mức cao hơn rất khó xác định và cao hơn như thế nào thì không thấy Dự thảo quy định.

3.1.5. Về chế độ tử tuất

Thứ nhất, trợ cấp tuất một lần và trợ cấp tuất hằng tháng còn có sự chênh lệch đáng kể. Trong một số trường hợp, nhiều người lao động chết không còn thân nhân đủ điều kiện hưởng tiền tuất hằng tháng hoặc thời

gian hưởng trợ cấp tuất hằng tháng là rất ngắn dẫn đến sự chênh lệch giữa tổng mức hưởng trợ cấp tuất hằng tháng và trợ cấp tuất một lần rất lớn. Do chưa có quy định cụ thể để xác định thu nhập của thân nhân nên dẫn đến sự tùy tiện trong việc giải quyết. Cụ thể: có trường hợp thân nhân người chết tìm cách lách luật, kê khai hoàn cảnh gia đình để hưởng trợ cấp tuất một lần hoặc hằng tháng theo hướng có lợi hơn, gây thất thoát cho quỹ BHXH. Về vấn đề này, Dự thảo cũng cần tính đến.

Thứ hai, khoản 3 Điều 86 Dự thảo quy định: “*Thân nhân thuộc diện hưởng trợ cấp tuất hằng tháng theo quy định tại khoản 2 Điều 84 mà có nguyện vọng hưởng trợ cấp tuất một lần*”. Quy định này có thể sẽ làm mất đi tính nhân văn của chế độ tử tuất. Bởi lẽ, đối tượng hưởng trợ cấp tuất hằng tháng là con chưa đủ 18 tuổi; con từ đủ 18 tuổi trở lên bị suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên; con khi người mẹ đang mang thai mà người bố chết..., nếu thân nhân hưởng trợ cấp tuất một lần nhưng không biết quản lý hoặc chi tiêu sai mục đích sẽ có thể làm mất đi khả năng hỗ trợ của chế độ tử tuất. Do vậy, dự thảo luật cần quy định rõ các trường hợp không được lựa chọn hưởng trợ cấp tuất một lần nhằm đảm bảo cuộc sống lâu dài cho họ.

3.2. Về các chế độ của BHXH tự nguyện

3.2.1. Về chủ thể tham gia BHXH tự nguyện

Khoản 4, Điều 3 của Dự thảo quy định đối tượng tham gia BHXH tự nguyện như sau: “*Người thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội 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. 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 bảo hiểm xã hội tự nguyện*”. Quy định này được kế thừa từ Luật BHXH năm 2014, về mặt pháp lý đã

bao phủ toàn bộ người lao động là công dân Việt Nam không thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc. Tuy nhiên, quy định này cho thấy pháp luật về BHXH chưa dành sự quan tâm đầy đủ đối với công dân nước ngoài sinh sống và làm việc tại Việt Nam, trong khi BHXH bắt buộc chỉ cho phép những người lao động là công dân nước ngoài có giấy phép lao động hoặc chứng chỉ hành nghề hoặc giấy phép hành nghề do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp được tham gia. Thực tế này dẫn đến có nhiều trường hợp, công dân nước ngoài thường trú tại Việt Nam không nằm trong lưới bảo vệ của BHXH¹. Thiết nghĩ, Dự thảo cần bổ sung quy định công dân nước ngoài đủ điều kiện thường trú tại Việt Nam mà không thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc, được tham gia BHXH tự nguyện.

3.2.2. Về điều kiện hưởng lương hưu của người lao động tham gia BHXH tự nguyện

Điều 98 của Dự thảo quy định người lao động được hưởng lương hưu khi có đủ các điều kiện sau đây:

“1. Đủ 61 tuổi 03 tháng đối với nam và đủ 56 tuổi 08 tháng đối với nữ; sau đó, cứ mỗi năm tăng thêm 03 tháng đối với nam cho đến khi đủ 62 tuổi vào năm 2028 và cứ mỗi năm tăng thêm 04 tháng đối với nữ cho đến khi đủ 60 tuổi vào năm 2035.

¹ Điều 39, 40 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam quy định các trường hợp người nước ngoài được thường trú tại Việt Nam bao gồm: i) Người nước ngoài có công lao, đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam được Nhà nước Việt Nam tặng huân chương hoặc danh hiệu vinh dự nhà nước nếu có chỗ ở hợp pháp và thu nhập ổn định đảm bảo cuộc sống tại Việt Nam, ii) Người nước ngoài là nhà khoa học, chuyên gia đang tạm trú tại Việt Nam mà được Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quản lý nhà nước về lĩnh vực chuyên môn của người đó đề nghị cho thường trú; iii) Người nước ngoài được cha, mẹ, vợ, chồng, con là công dân Việt Nam đang thường trú tại Việt Nam bảo lãnh đã tạm trú tại Việt Nam liên tục từ 03 năm trở lên.

2. Đủ 15 năm đóng bảo hiểm xã hội trở lên”.

Theo tôi, quy định này còn thiếu linh hoạt, nhất là trong tương quan so sánh với BHXH bắt buộc. Tuổi nghỉ hưu của người tham gia BHXH tự nguyện là tuổi nghỉ hưu chuẩn theo quy định của Bộ luật Lao động, không phụ thuộc vào điều kiện lao động, tính chất công việc hay nhóm đối tượng ưu đãi nào. Nếu như BHXH bắt buộc quy định thời điểm có thể nghỉ hưu khác nhau cho các đối tượng khác nhau, căn cứ theo các tiêu chí như ngành nghề của người lao động (thuộc lực lượng dân sự hay lực lượng vũ trang nhân dân); điều kiện làm việc bình thường hay nặng nhọc, độc hại; tình trạng suy giảm khả năng lao động của người lao động... thì thời điểm nghỉ hưu của người lao động tham gia BHXH tự nguyện chỉ có một thời điểm duy nhất, được tính từ tháng liền kề sau tháng người tham gia BHXH đủ tuổi nghỉ hưu theo quy định. Quy định này vô hình trung gây ra nhiều khó khăn cho những người lao động thuộc khối phi chính thức bị suy giảm khả năng lao động. Đời sống của họ càng khó khăn hơn khi thu nhập giảm, trong khi nhu cầu chăm sóc sức khỏe, y tế lại tăng lên. Nếu phải chờ đợi cho đến tuổi nghỉ hưu mới được hưởng lương hưu, thì với người lao động, đây là quãng thời gian rất dài, khó vượt qua, nhất là trong bối cảnh tuổi nghỉ hưu đã được điều chỉnh tăng lên so với trước đây.

Do đó, cần bổ sung trường hợp người lao động tham gia BHXH tự nguyện được hưởng lương hưu khi về hưu trước tuổi quy định. Cụ thể, Điều 98 Dự thảo, bổ sung khoản 3 như sau:

“3. Người lao động bị suy giảm khả năng lao động được hưởng lương hưu với mức thấp hơn so với người đủ điều kiện hưởng lương hưu quy định tại khoản 1, 2 Điều này, khi có đủ các điều kiện sau đây:

a. Đủ 15 năm đóng BHXH trở lên, có tuổi thấp hơn tối đa 05 tuổi so với tuổi quy

định tại khoản 1,2 Điều này và bị suy giảm khả năng lao động từ 61% đến dưới 81%.

b. Đủ 15 năm đóng BHXH trở lên, có tuổi thấp hơn tối đa 10 tuổi so với tuổi quy định tại khoản 1,2 Điều này và bị suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên”.

Đối với trường hợp người lao động nghỉ hưu trước tuổi do suy giảm khả năng lao động, mức hưởng lương hưu phải thấp hơn so với người lao động nghỉ hưu đúng tuổi quy định để đảm bảo nguyên tắc công bằng. Ngoài ra, cần bổ sung thêm vào Điều 99 về *Mức lương hưu hằng tháng* của người lao động tham gia BHXH tự nguyện trong Dự thảo như sau:

“3. *Mức lương hưu hằng tháng của người lao động đủ điều kiện quy định tại khoản 3 Điều 105 của Luật này được tính như quy định tại khoản 1 Điều này, sau đó cứ mỗi năm nghỉ hưu trước tuổi quy định thì giảm 2%*”.

3.2.3. *Về trợ cấp tuất thuộc BHXH tự nguyện*

Khoản 1 Điều 109 của Dự thảo quy định: “*Người lao động đang tham gia bảo hiểm xã hội, người lao động đang bảo lưu thời gian đóng bảo hiểm xã hội, người đang hưởng lương hưu khi chết thì thân nhân được hưởng trợ cấp tuất một lần*”. Như vậy, BHXH tự nguyện không quy định trợ cấp tuất một lần đối với thân nhân của người lao động đang tham gia BHXH, người lao động đang bảo lưu thời gian đóng BHXH, đang hưởng lương hưu mà bị “Tòa án tuyên bố là đã chết”. Quy định này là không hợp lý. Dưới góc độ pháp lý, khi một người “chết” hay bị “Tòa án tuyên bố là đã chết” đều phải được tiến hành thủ tục đăng ký “khai tử” theo pháp luật về hộ tịch, tạo cơ sở pháp lý để Nhà nước bảo hộ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân họ và những người có liên quan. Dưới góc độ đời sống, cả hai trường hợp này đều dẫn tới hệ quả là thu nhập từ lao động, hoặc lương hưu không còn, ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống của các thành viên trong gia đình. Khoản trợ cấp tuất một

lần lúc này mang ý nghĩa góp phần ổn định đời sống kinh tế cho thân nhân của người đã mất. Vì thế, BHXH tự nguyện không thể đặt ra quy định mang tính phân biệt về quyền lợi hưởng trợ cấp tuất một lần đối với trường hợp người lao động chết hoặc “bị Tòa án tuyên bố là đã chết”. Quan điểm này càng được củng cố rõ nét hơn nếu đối chiếu với quy định tương tự trong BHXH bắt buộc¹.

Do đó, Dự thảo cần bổ sung quy định về việc cho phép thân nhân của người lao động đang tham gia BHXH, người lao động đang bảo lưu thời gian đóng BHXH, đang hưởng lương hưu mà bị “Tòa án tuyên bố là đã chết” được hưởng trợ cấp tuất một lần.

3.2.4. *Về trợ cấp thai sản thuộc BHXH tự nguyện*

Điều 94 của Dự thảo quy định “*Lao động nữ sinh con, lao động nam có vợ sinh con được hưởng trợ cấp 2.000.000 đồng cho một con mới sinh*”. Số tiền này chưa thật sự phù hợp khi Nhà nước chủ trương khuyến khích, thu hút nhiều người tham gia chế độ BHXH tự nguyện, chưa đáp ứng được các chi phí vào viện khi sinh con, đặc biệt là căn cứ vào mức sống của từng vùng thì số tiền này chưa đáp ứng được nhu cầu tối thiểu cho việc người mẹ sinh con. Bởi vậy cần thiết phải xem xét lại số tiền hưởng BHXH này, bởi nó không thực hiện đúng tinh thần của BHXH là “bảo đảm thu nhập và đời sống” cho người lao động.

Trợ cấp thai sản quy định trong Dự thảo được thực hiện bằng ngân sách nhà nước, không phụ thuộc vào sự đóng góp của người lao động. Theo đó, người lao động khi tham gia BHXH tự nguyện thuộc một trong các trường hợp sau đều được hưởng trợ cấp thai sản:

(xem tiếp trang 29)

¹ Người lao động đang tham gia BHXH bắt buộc thuộc trường hợp quy định tại khoản 2, Điều 83 (bị toàn án tuyên bố là đã chết) của Luật này, khi thuộc một trong các trường hợp quy định tại Điều 86 thì thân nhân được hưởng tiền tuất một lần.