

BÁO CÁO

Lồng ghép giới trong Dự án Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi)

Theo hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi), năm chính sách lớn đã được đặt ra, bao gồm: (i) Xây dựng hệ thống BHXH đa tầng, linh hoạt; (ii) Mở rộng diện bao phủ đối tượng tham gia BHXH; (iii) Mở rộng diện bao phủ đối tượng thụ hưởng BHXH (*luong hưu, BHXH hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội*); (iv) Bổ sung nội dung quy định quản lý thu, nộp BHXH; và (v) Đa dạng hóa danh mục, cơ cấu đầu tư quỹ BHXH theo nguyên tắc an toàn, bền vững, hiệu quả, cùng với các giải pháp thực hiện. Trong năm chính sách lớn này, các chính sách về xây dựng hệ thống BHXH đa tầng, linh hoạt; mở rộng diện bao phủ đối tượng tham gia BHXH; và mở rộng diện bao phủ đối tượng thụ hưởng BHXH là những chính sách liên quan chặt chẽ và tác động trực tiếp đến thúc đẩy bình đẳng giới và giảm thiểu bất bình đẳng giới cũng như phân biệt đối xử về giới trong phạm vi điều chỉnh của pháp luật về bảo hiểm xã hội. Các chính sách này sẽ có ảnh hưởng rất lớn đến các nhóm dân số khác nhau với tư cách là những người tham gia và thụ hưởng BHXH, đặc biệt là phụ nữ trong một nền kinh tế mà việc làm ở khu vực phi chính thức vẫn chiếm một tỷ trọng lớn. Phụ nữ tham gia lực lượng lao động thấp hơn ở khu vực việc làm chính thức – nơi được đảm bảo tốt hơn rất nhiều về các chế độ BHXH. Phụ nữ có thu nhập thấp hơn, chịu trách nhiệm chính về thai sản và công việc chăm sóc không được trả công. Phụ nữ cũng có tuổi thọ cao hơn khi chiếm đa số trong số những người cao tuổi, ước tính khoảng 60% dân số từ 65 tuổi trở lên và 68% dân số từ 80 tuổi trở lên – độ tuổi có nhu cầu cao về bảo đảm thu nhập và chăm sóc sức khỏe.

Đánh giá tác động giới của ba chính sách lớn nêu trên được thực hiện theo quy định của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

II. MỤC TIÊU XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH

Việc sửa đổi Luật BHXH 2014 theo các chính sách được đề xuất ở trên nhằm đạt được các mục tiêu cụ thể tương ứng dưới đây:

- Thể chế hóa cơ bản các nội dung cải cách chính sách BHXH tại Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 Hội nghị lần thứ bảy của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII về cải cách chính sách BHXH và bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật.

- Góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; giải quyết căn bản các vướng mắc, bất cập từ thực tiễn thi hành sau sáu năm áp dụng trên thực tế và tạo khung pháp lý thông thoáng, linh hoạt hơn về đăng ký, quản lý tham gia, thu hưởng các quyền lợi về BHXH.

- Đảm bảo hài hòa lợi ích của người lao động và người sử dụng lao động trong quá trình tham gia và thụ hưởng các quyền lợi về BHXH phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đáp ứng các yêu cầu về hội nhập quốc tế trong lĩnh vực BHXH.

III. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG GIỚI CỦA CHÍNH SÁCH

Chính sách 1: Xây dựng hệ thống BHXH đa tầng, linh hoạt

1.1 Những bất cập trong pháp luật hiện hành

Bảo đảm thu nhập cho người cao tuổi hiện được quy định tại Luật Bảo hiểm xã hội 2014; Luật Người cao tuổi; và Nghị định số 20/2021/NĐ-CP ngày 15 tháng 3 năm 2021 của Chính phủ quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội (*chi tiết về các điều khoản xin xem Phụ lục 1*). Tuy nhiên, các quy định trong những văn bản quy phạm pháp luật này đã không đủ để đảm bảo khả năng tiếp cận an toàn thu nhập cho mọi người cao tuổi. Theo số liệu thống kê, số người hưởng lương hưu, trợ cấp BHXH hằng tháng và trợ cấp xã hội hằng tháng đối với người cao tuổi là hơn 4,94 triệu người, chỉ chiếm 35% số người sau độ tuổi nghỉ hưu¹. Trong đó: 2,6 triệu người đang hưởng lương hưu; 0,64 triệu người đang hưởng trợ cấp BHXH hằng tháng; và hơn 1,7 triệu người hưởng trợ cấp xã hội. Đặc biệt chỉ có 16% phụ nữ trên 65 tuổi được nhận lương hưu từ bảo hiểm xã hội, so với 27,3% ở nam giới. Ở độ tuổi lớn hơn, khoảng cách này thậm chí còn rộng hơn. Bên cạnh đó kỳ vọng sống cao hơn so với nam giới – có nghĩa là phụ nữ cao tuổi sẽ có khoảng thời gian nghỉ hưu lâu hơn nam giới và có nhiều khả năng trở thành góa phụ hơn – đã khiến ngày càng có nhiều phụ nữ cao tuổi có nhu cầu về đảm bảo an toàn thu nhập. Thông thường, những phụ nữ này phải dựa vào sự hỗ trợ của gia đình. Tuy nhiên, không phải người cao tuổi nào cũng có gia đình có thể chu cấp thỏa đáng cho họ.

Mức độ bao phủ thấp an toàn thu nhập cho người cao tuổi là do một số nguyên nhân sau:

- Khu vực kinh tế phi chính thức rộng lớn là hạn chế chính đối với việc bảo vệ cả phụ nữ và nam giới trong hệ thống bảo hiểm xã hội ở Việt Nam với hai hình

¹ Độ tuổi nghỉ hưu này chưa được điều chỉnh tăng theo Bộ luật Lao động 2019 là trên 55 tuổi đối với nữ và trên 60 tuổi đối với nam.

thức bảo hiểm xã hội bắt buộc (đối với khu vực chính thức) và bảo hiểm xã hội tự nguyện (đối với khu vực phi chính thức). Theo số liệu thống kê² mặc dù lao động tự làm ở nam giới và phụ nữ ở Việt Nam là tương đương nhau, nhưng phụ nữ có nguy cơ trở thành lao động gia đình cao hơn gấp đôi so với nam giới. Năm 2019, 2/3 lao động gia đình ở Việt Nam là phụ nữ (5 triệu lao động gia đình là nữ). Họ chiếm gần 1/4 việc làm của phụ nữ nông thôn (17,6 triệu lao động nữ nông thôn), so với chỉ 2,7 triệu lao động gia đình là nam giới, chiếm 13% của tổng số việc làm của nam giới ở nông thôn (19,5 triệu). Với lực lượng lao động lớn ở khu vực phi chính thức, nhưng tỷ lệ tham gia BHXH tự nguyện chỉ là 1,3 triệu người, bao gồm cả nam giới và phụ nữ, chiếm 2,88% lực lượng lao động trong độ tuổi tính đến tháng 12 năm 2021.

- Quy định độ tuổi hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng đối với người cao tuổi (80 tuổi) là cao so với độ tuổi nghỉ hưu được điều chỉnh tăng theo lộ trình của Bộ luật Lao động 2019 (*62 tuổi đối với nam vào năm 2028 và 60 tuổi đối với nữ vào năm 2035*) và rất cao so với độ nghỉ hưu khi chưa được điều chỉnh tăng. Theo báo cáo tư vấn chính sách – *Để bảo hiểm xã hội phù hợp với cuộc sống của phụ nữ: Một đánh giá tác động giới* – ước tính chỉ có khoảng 20,5% dân số từ 65 tuổi trở lên được nhận lương hưu vào năm 2019. Khoảng cách giới trong số người hưởng lương hưu này là khá lớn – 16% phụ nữ so với 27,3% nam giới. Ở độ tuổi cao hơn, khoảng cách này thậm chí còn lớn hơn – chỉ 6,9% phụ nữ từ 80 tuổi trở lên được nhận lương hưu so với 25,9% nam giới, chi tiết xin xem bảng 1.

Bảng 1. Diện bao phủ hưu trí theo độ tuổi và giới tính, Việt Nam, 2019

Nhóm tuổi	Nam (%)	Nữ (%)	Chung (%)	Khoảng cách giới
65 – 69	23,9	19,4	21,4	4,5
70 – 74	30,2	22,9	26,0	7,3
75 – 79	33,6	15,8	22,7	6,9
80 trở lên	25,9	6,9	13,4	19,0
Tổng từ 65 trở lên	27,3	16,0	20,5	11,3

Nguồn: ILO. Để bảo hiểm xã hội phù hợp với cuộc sống của phụ nữ: Một đánh giá tác động giới.

Bên cạnh mức độ bao phủ thấp, mức hưởng trợ cấp xã hội cũng khá thấp, mặc dù từ ngày 01 tháng 07 năm 2021, mức chuẩn chung đã được điều chỉnh lên 360.000 đồng/tháng và một số địa phương đã áp dụng các mức chuẩn cao hơn (*chi*

² Thông tin thống kê giới tại Việt Nam 2020. Tổng cục Thống kê. Nhà xuất bản thống kê. 2021.

tiết xin xem Bảng 2) so với mức chuẩn chung cho người cao tuổi của địa phương mình.

Bảng 2. Những mức chuẩn trợ giúp xã hội cao hơn ở một số địa phương

Địa phương	Mức hưởng	So với mức chuẩn chung	So với mức chuẩn nghèo khu vực nông thôn*	Văn bản
Cả nước	360.000 đồng/tháng	-	24%	Nghị định số 20/2021/NĐ-CP ngày 15 tháng 3 năm 2021
Bà Rịa - Vũng Tàu	450.000 đồng/tháng	125%	30%	Nghị quyết số 15/2021/NQ-HĐND ngày 10 tháng 12 năm 2021
Bắc Ninh	440.000 đồng/tháng	122,22%	29,33%	Nghị quyết số 13/2021/NQ-HĐND ngày 08 tháng 12 năm 2021
Bình Dương	400.000 đồng/tháng	111,11%	26,67%	Nghị quyết số 11/2021/NQ-HĐND ngày 14 tháng 9 năm 2021
Đà Nẵng	400.000 đồng/tháng	111,11%	26,67%	Nghị quyết số 34/2021/NQ-HĐND ngày 12 tháng 8 năm 2021
Hà Nội	440.000 đồng/tháng	122,22%	29,33%	Nghị quyết số 09/2021/NQ-HĐND ngày 23 tháng 9 năm 2021
TP. Hồ Chí Minh	480.000 đồng/tháng	133,33%	32%	Nghị quyết số 20/2021/NQ-HĐND ngày 19 tháng 10 năm 2021
Quảng Ninh	- Giai đoạn từ ngày 01/8/2021 đến ngày 31/12/2022: 450.000 đồng/tháng. - Giai đoạn từ ngày 01/01/2023 trở đi: 500.000 đồng/tháng.	125%	30%	Nghị quyết số 21/2021/NQ-HĐND ngày 16 tháng 7 năm 2021
Vĩnh Phúc	447.000 đồng/tháng	124,17%	29,80%	Nghị quyết số 10/2021/NQ-HĐND ngày 03 tháng 8 năm 2021

Ghi chú: () Chuẩn nghèo đa chiều khu vực nông thôn là 1.500.000 đồng/người/tháng theo Nghị định số 07/2021/NĐ-CP ngày 27 tháng 01 năm 2021 của Chính phủ.*

Vì vậy, việc tích hợp các chính sách đảm bảo an toàn thu nhập cho người cao tuổi vào một hệ thống hưu trí đa tầng là chìa khóa để thu hẹp khoảng cách bao phủ này, đồng thời đặc biệt quan trọng đối với phụ nữ, những người dễ bị tổn thương nhất khi thiếu an sinh xã hội thỏa đáng khi về già cũng như trong thời kỳ

góp bùa. Việc tích hợp này cũng sẽ đảm bảo đạt được mục tiêu của Nghị quyết số 28-NQ/TW là phấn đấu đạt khoảng 55% và 60% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, bảo hiểm xã hội hàng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội vào các năm 2025 và năm 2030.

1.2 Mục tiêu

Xây dựng và hoàn thiện hệ thống BHXH đa tầng trên cơ sở tích hợp một số các chính sách đảm bảo thu nhập đối với các nhóm bảo trợ xã hội, người cao tuổi và người tham gia và thụ hưởng BHXH hướng tới mục tiêu BHXH toàn dân theo tinh thần của Nghị quyết số 28-NQ/TW, góp phần thúc đẩy bình đẳng giới.

1.3 Các giải pháp thực hiện được đề xuất

- *Giải pháp 1:* Bổ sung quy định trợ cấp hưu trí xã hội trong Luật BHXH.
- *Giải pháp 2:* Bổ sung quy định trợ cấp đối với người lao động không đủ điều kiện hưởng lương hưu hàng tháng và chưa đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội.
- *Giải pháp 3:* Giữ nguyên như những quy định hiện hành.

1.4 Tác động giới của các giải pháp

1.4.1. Giải pháp 1 – Bổ sung quy định trợ cấp hưu trí xã hội trong Luật BHXH: được thể hiện từ Điều 25 đến Điều 28 của Chương III. Trợ cấp hưu trí xã hội của Dự thảo

Bổ sung quy định chế độ hưu trí xã hội hàng tháng trong Luật BHXH thực chất là sự tích hợp các quy định về trợ cấp xã hội hàng tháng đối với người cao tuổi tại Luật Người cao tuổi và tại Nghị định số 20/2021/NĐ-CP ngày 15 tháng 3 năm 2021 của Chính phủ quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội vào Luật BHXH để tạo nền móng cho Tầng trợ cấp hưu trí xã hội (*tầng 1 của hệ thống hưu trí đa tầng*) được Ngân sách nhà nước đảm bảo nhằm cung cấp một khoản thu nhập cho người cao tuổi không có lương hưu, hoặc bảo hiểm xã hội hàng tháng theo định hướng của Nghị quyết số 28-NQ/TW với một lộ trình giảm dần độ tuổi hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng từ 80 tuổi xuống đến độ tuổi nghỉ hưu được điều chỉnh tăng dần của Bộ luật Lao động 2019.

Thông qua những khoản trợ cấp hưu trí xã hội phi đóng góp, giải pháp này sẽ đảm bảo an toàn thu nhập cho mọi người cao tuổi, đặc biệt là phụ nữ – những người phải đối mặt với nhiều rủi ro liên quan đến tuổi già hơn do tuổi thọ cao hơn

và cơ hội trở thành góa phụ cao hơn, tất cả đều làm tăng tính dễ bị tổn thương của họ khi không có lương hưu hàng tháng.

1.4.2. Giải pháp 2 – Bổ sung quy định trợ cấp đối với trường hợp người lao động có thời gian đóng BHXH nhưng không đủ điều kiện hưởng lương hưu hàng tháng nếu không nhận BHXH một lần sẽ được hưởng trợ cấp hưu trí xã hội sớm hơn và mức trợ cấp hằng tháng cao hơn được thể hiện tại các Điều 29 và Điều 30 của Chương III. Trợ cấp hưu trí xã hội của Dự thảo.

Cùng với việc quy định khoản trợ cấp hưu trí xã hội, Dự thảo Luật sẽ có quy định việc hưởng trợ cấp hưu trí xã hội sớm hơn – *nghĩa là độ tuổi hưởng sớm hơn so với quy định hưởng trợ cấp hưu trí xã hội* – với mức trợ cấp hằng tháng cao hơn đối với những người lao động đã có thời gian đóng BHXH (dưới 15 năm đóng BHXH) nhưng không đủ điều kiện hưởng lương hưu hàng tháng và chưa nhận BHXH một lần. Giải pháp này nhằm gia tăng số người cao tuổi được đảm bảo an toàn thu nhập hàng tháng và giảm số người hưởng BHXH một lần khi đang trong độ tuổi lao động, do vậy giải pháp này sẽ có tác động giới đến phụ nữ như giải pháp “*Bổ sung quy định trợ cấp hưu trí xã hội*”.

1.4.3. Giải pháp 3 – Giữ nguyên như những quy định hiện hành.

Nếu giữ nguyên như hiện hành, những tác động tích cực về giới của Giải pháp 1 và Giải pháp sẽ không được phát huy.

Chính sách 2: Mở rộng diện bao phủ đối tượng tham gia BHXH

2.1 Những bất cập trong pháp luật hiện hành về đối tượng tham gia BHXH

Theo Công ước số 102 về Quy phạm tối thiểu về bảo hiểm xã hội năm 1952 của Tổ chức Lao động Quốc tế, nhìn chung tổng số người được bảo hiểm nên chiếm ít nhất 50% số người làm công ăn lương hoặc chiếm ít nhất 20% số người thường trú ở một quốc gia. Đây là độ bao phủ tối thiểu mà một hệ thống bảo hiểm xã hội phải đạt đến. Khuyến nghị số 202 về sàn an sinh xã hội quốc gia năm 2012 của Tổ chức Tổ chức Lao động Quốc tế cũng đã mở rộng diện bao phủ BHXH thông qua gợi ý các quốc gia thành viên nên đảm bảo các chế độ bảo hiểm xã hội cơ bản, trong đó có chế độ hưu trí cơ bản, cho toàn bộ số người thường trú và trẻ em ở quốc gia đó, như được quy định trong pháp luật và pháp quy quốc gia. Như vậy, đối với các hệ thống bảo hiểm xã hội dựa trên đóng góp, hiệu quả về thực hiện diện bao phủ là đảm bảo tỷ lệ cao của những người thực sự tham gia (có đóng góp) và được bảo hiểm trên nhóm dân số được pháp luật điều chỉnh.

Hệ thống BHXH Việt Nam bao gồm BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện. BHXH bắt buộc được áp dụng đối với người lao động khu vực có quan hệ lao động và BHXH tự nguyện được áp dụng đối với khu vực không có quan hệ lao động. Tuy nhiên BHXH bắt buộc còn chưa điều chỉnh đối với một số nhóm đối tượng có nhu cầu và có khả năng tham gia như chủ hộ kinh doanh cá thể; người quản lý doanh nghiệp, người quản lý điều hành hợp tác xã không hưởng tiền lương, người lao động làm việc theo chế độ linh hoạt, trong khi thu nhập của nhóm này là khá cao và ổn định.

Bên cạnh đó, BHXH bắt buộc cung cấp các chế độ hưu trí, tử tuất, ốm đau và thai sản, tai nạn lao động hoặc bệnh nghề nghiệp và thất nghiệp, còn BHXH tự nguyện chỉ cung cấp các chế độ hưu trí và tử tuất khiến cho chương trình này kém hấp dẫn không thu hút được nhiều người tham gia.

Để có thể mở rộng diện bao phủ BHXH bắt buộc và đẩy nhanh quá trình gia tăng số lao động tham gia bảo hiểm xã hội trong khu vực phi chính thức, Nghị quyết số 28/NQ-TW ngày 23 tháng 5 năm 2018 về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII đã định hướng “rà soát, mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với các nhóm chủ hộ kinh doanh, người quản lý doanh nghiệp, người quản lý, điều hành hợp tác xã không hưởng tiền lương, người lao động làm việc theo chế độ linh hoạt” cũng như “nghiên cứu thiết kế các gói bảo hiểm xã hội ngắn hạn với mức đóng, mức hưởng, phương thức giao dịch phù hợp với người lao động trong khu vực phi chính thức”.

2.2 Mục tiêu

Mở rộng đối tượng tham gia BHXH nhằm đạt được:

- Đến năm 2025: Phần đầu đạt khoảng 45% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHXH, trong đó nông dân và lao động khu vực phi chính thức tham gia BHXH tự nguyện chiếm khoảng 2,5% lực lượng lao động trong độ tuổi.

- Đến năm 2030: Phần đầu đạt khoảng 60% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHXH, trong đó nông dân và lao động khu vực phi chính thức tham gia BHXH tự nguyện chiếm khoảng 5% lực lượng lao động trong độ tuổi.

2.3 Các giải pháp thực hiện được đề xuất

- *Giải pháp 1:* Quy định chính sách bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với toàn bộ người lao động có việc làm, có thu nhập và tiền lương. Trong đó: Bổ sung đối tượng tham gia BHXH bắt buộc đối với đối tượng có điều kiện và khả năng: (i) Người hưởng chế độ phu quân và phu nhân tại cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài; (ii) Chủ hộ kinh doanh; (iii) Người quản lý doanh nghiệp, người quản lý

điều hành hợp tác xã không hưởng tiền lương; (iv) Người lao động làm việc không trọn thời gian được thể hiện tại Điều 31 của Chương IV. Đăng ký tham gia và quản lý thu, đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự nguyện của Dự thảo.

- *Giải pháp 2:* Bổ sung trợ cấp thai sản trong chính sách BHXH tự nguyện được thể hiện từ Điều 99 đến Điều 103 Mục 1 Chương IV của Dự thảo.

- *Giải pháp 3:* Giữ nguyên như những quy định hiện hành.

2.4 Tác động giới của các giải pháp

2.4.1. Giải pháp 1 – Quy định chính sách bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với toàn bộ người lao động có việc làm, có thu nhập và tiền lương.

Quy định chính sách bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với toàn bộ người lao động có việc làm, có thu nhập và tiền lương có thể có tác động tích cực đến việc mở rộng và phát triển đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội, hình thành một hệ thống BHXH đa tầng hướng tới mục tiêu bảo hiểm xã hội toàn dân. Đặc biệt, mở rộng đối tượng tham gia BHXH bắt buộc đến khu vực kinh tế hợp tác xã và người lao động làm việc không trọn thời gian sẽ tác động lớn về giới khi trước đây không thuộc phạm vi điều chỉnh của BHXH bắt buộc.

Ở Việt Nam, mặc dù thiếu số liệu thống kê về việc làm không trọn thời gian, thực tiễn vẫn chỉ ra rằng phụ nữ có nhu cầu cao được làm việc không trọn thời gian. Theo số liệu điều tra lao động – việc làm, mặc dù rất tích cực tham gia hoạt động kinh tế, nhưng phụ nữ đồng thời cũng phải gánh vác trách nhiệm gia đình một cách không tương xứng. Phụ nữ trung bình dành số giờ gấp đôi nam giới để làm việc nhà. Trong số những người tham gia làm việc nhà, phụ nữ dành trung bình 20,2 giờ một tuần, và nam giới dành trung bình 10,7 giờ. Những dịch vụ này bao gồm các hoạt động như dọn dẹp nhà cửa, giặt quần áo, nấu ăn và đi chợ, chăm sóc gia đình và con cái. Ngoài ra, hầu hết phụ nữ đều dành một quỹ thời gian nhất định cho các hoạt động này hàng tuần³. Tạo nhiều cơ hội việc làm không trọn thời gian và đảm bảo quyền lợi BHXH đối với những người lao động làm những công việc này sẽ giúp mở rộng hiệu quả diện bao phủ BHXH cả ở khía cạnh tham gia và thu hưởng, đồng thời góp phần giảm khoảng cách giới trong lĩnh vực BHXH.

2.4.2. Giải pháp 2 – Bổ sung chế độ trợ cấp thai sản trong chính sách BHXH tự nguyện.

³ Valentina Barcucci, William Cole và Rosina Gammarano. *Giới và thị trường lao động ở Việt Nam*. Tháng 3 năm 2021. ILO Hà Nội.

Theo Luật BHXH 2014, chương trình BHXH tự nguyện chỉ bao gồm hai chế độ hưu trí và tử tuất và không có các chế độ ốm đau, thai sản, tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp như bảo hiểm bắt buộc. Việc bổ sung chế độ trợ cấp thai sản vào chính sách BHXH tự nguyện nhằm thu hút sự tham gia của những người lao động không có quan hệ lao động cũng như đảm bảo sự công bằng về chế độ thai sản giữa những lao động nữ làm việc ở các khu vực khác nhau – chính thức và phi chính thức.

2.4.3. Giải pháp 3 – Giữ nguyên như những quy định hiện hành.

Nếu giữ nguyên như hiện hành, những tác động tích cực về giới của Giải pháp 1 và Giải pháp 2 sẽ không được phát huy.

Chính sách 3: Mở rộng diện bao phủ đối tượng thụ hưởng bảo hiểm xã hội (lương hưu, BHXH hàng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội)

3.1 Những bất cập trong pháp luật hiện hành về đối tượng thụ hưởng BHXH

Cũng như tỷ lệ cao của những người thực sự tham gia (có đóng góp) và được bảo hiểm trên nhóm dân số được pháp luật điều chỉnh, tỷ lệ cao của những người thực sự thụ hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội trên nhóm đích được pháp luật hướng tới sẽ phản ánh hiệu quả về thực hiện diện bao phủ của các hệ thống bảo hiểm xã hội dựa trên đóng góp. Theo quy định của Luật Bảo hiểm xã hội 2014, để đủ điều kiện hưởng lương hưu, người lao động phải có thời gian đóng góp tối thiểu là 20 năm⁴. Do vậy lựa chọn duy nhất đối với người lao động không đủ điều kiện đóng góp là hưởng BHXH một lần. Mặc dù quy định hưởng BHXH một lần đối với những người không đủ điều kiện hưởng lương hưu hàng tháng cho phép những người này ít nhất cũng có thể nhận lại những khoản tiền đã đóng góp, nhưng khoản BHXH một lần không phải là hình thức bảo đảm an toàn thu nhập cho người cao tuổi trong suốt thời gian nghỉ hưu như khoản lương hưu hàng tháng nhằm tới. Các tiêu chuẩn lao động quốc tế của ILO như Công ước về an sinh xã hội (Các tiêu chuẩn tối thiểu), năm 1952 (Số 102) và Công ước về các chế độ mất sức lao động, hưu trí và tử tuất, năm 1967 (Số 128) cũng chỉ công nhận lương hưu hàng tháng như là chế độ thỏa đáng để bảo vệ các cá nhân một cách hợp lý trước nguy cơ không còn các khoản tiết kiệm hoặc tài sản của chính họ. Bên cạnh đó, hưởng BHXH một lần đồng nghĩa với mức độ bao phủ của hệ thống BHXH bị thu hẹp ở cả khía cạnh số người tham gia hệ thống và số người thụ hưởng, từ đó không đạt được mục tiêu chính sách là “bảo đảm thay thế hoặc bù

⁴ Điều 54 và Điều 73 Luật BHXH 2014

đắp một phần thu nhập của người lao động khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập do óm đau, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, hết tuổi lao động hoặc chết, trên cơ sở đóng vào quỹ bảo hiểm xã hội”⁵.

Trong giai đoạn 2016-2020 đã có 3.192.536 người hưởng BHXH một lần với bình quân mỗi năm là 638.507 người⁶. Số người hưởng BHXH một lần có xu hướng tăng lũy tiến so với năm 2016 trong suốt cả giai đoạn này. Phụ nữ chiếm đa số trong những người nhận khoản BHXH một lần sau một năm ngừng tham gia bảo hiểm. Trong giai đoạn năm 2016-19, phụ nữ nhận 54,8% của tổng các chế độ này và chỉ chiếm 44,5% tổng số người mới hưởng lương hưu hàng tháng. Trong cùng thời kỳ, số tiền hưởng BHXH một lần mà nam giới nhận được sau một năm ngừng đóng bảo hiểm gấp 4,5 lần số tiền hưu trí mà họ nhận được trong cùng thời kỳ và ở nữ giới là 6,8 lần. Điều này phản ánh cả xu hướng cao hơn của phụ nữ trong việc nhận khoản BHXH một lần và khả năng tiếp cận thấp hơn của họ đối với lương hưu hàng tháng. Chi trả BHXH một lần đặt ra một thách thức đặc biệt đối với mức độ thỏa đáng của các mức hưởng của phụ nữ do tuổi thọ của họ cao hơn so với nam giới.

Mức độ gia tăng số người hưởng BHXH một lần như hiện nay sẽ gây rất nhiều khó khăn cho việc hướng tới mục tiêu bảo hiểm xã hội toàn dân của Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23 tháng 5 năm 2018 của Hội nghị lần thứ VII Ban chấp hành Trung ương khoá XII về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội. Vì vậy, các giải pháp nhằm điều chỉnh các quy định về điều kiện hưởng lương hưu hàng tháng trong luật BHXH sẽ góp phần làm gia tăng tỷ lệ của những người thực sự thụ hưởng chế độ hưu trí đồng thời giúp giảm số người hưởng trợ cấp hưu trí xã hội trong tương lai từ đó làm giảm gánh nặng đối với ngân sách Nhà nước.

3.2 Mục tiêu

Tăng đối tượng thụ hưởng BHXH nhằm đạt được:

- Đến năm 2025: Phấn đấu có khoảng 55% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, BHXH hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội.
- Đến năm 2030: Phấn đấu khoảng 60% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, BHXH hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội.

3.3 Các giải pháp thực hiện được đề xuất

- *Giải pháp 1:* Sửa đổi điều kiện hưởng chế độ hưu trí theo hướng giảm dần số năm đóng BHXH tối thiểu để được hưởng chế độ hưu trí từ 20 năm xuống 15

⁵ Luật BHXH 2014

⁶ Nguồn: Hệ thống quản lý chính sách TCS. Bảo hiểm xã hội Việt Nam

năm nhằm tạo điều kiện cho người lao động tham gia BHXH muộn, có thời gian tham gia BHXH ngắn được tiếp cận và thụ hưởng quyền lợi BHXH được thể hiện tại các Điều 71 và Điều 105 của Dự thảo.

- *Giải pháp 2*: Điều chỉnh quy định về hưởng BHXH một lần được thể hiện tại các Điều 77 và Điều 109 của Dự thảo theo hai phương án:

(i) Phương án 1 – Tiếp tục duy trì quy định hiện hành (Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 và Nghị quyết số 93/2015/QH13); và

(ii) Phương án 2 – Sửa quy định đối với đối tượng sau 1 năm nghỉ việc.

- *Giải pháp 3*: Giữ nguyên như những quy định hiện hành.

3.4 Tác động giới của các giải pháp

3.4.1. Giải pháp 1 – Sửa đổi điều kiện hưởng chế độ hưu trí theo hướng giảm dần số năm đóng BHXH tối thiểu để được hưởng chế độ hưu trí từ 20 năm xuống 15 năm.

Số năm công tác hay đóng bảo hiểm xã hội của người tham gia bảo hiểm xã hội là một trong những điều kiện đủ để hưởng lương hưu hàng tháng. Theo Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014⁷, thời gian tối thiểu đã đóng góp BHXH để hưởng hưu trí hàng tháng là 20 năm, như nhau đối với cả nam giới và phụ nữ. Do đặc trưng thiết kế của hệ thống BHXH, bao gồm BHXH bắt buộc – người lao động và người sử dụng lao động chia sẻ đóng góp và BHXH tự nguyện – hoàn toàn do người lao động đóng góp và đặc điểm của thị trường lao động Việt Nam với một khu vực kinh tế phi chính thức rộng lớn, người lao động nói chung và lao động nữ nói riêng rất khó có thể tích lũy đủ 20 năm đóng góp. Dữ liệu về thời gian trung bình đã đóng BHXH của người lao động được bảo hiểm cho thấy cả phụ nữ và nam giới đều có quá trình đóng góp thấp. Phụ nữ có quá trình đóng góp ngắn hơn nam giới và nghỉ hưu với thời gian được ghi nhận đã đóng BHXH ít hơn để hưởng hưu trí. Ở khu vực tư nhân, lao động nữ ở độ tuổi từ 40 đến 53, những người hiện đang đóng góp cho hệ thống bảo hiểm xã hội, có thời gian đóng góp trung bình từ 9 đến 13 năm, sau đó thời gian đã đóng BHXH của họ giảm xuống. Thời gian đã đóng BHXH của nam giới có phần cao hơn, từ 10 đến 19 năm ở độ tuổi 41–58.

Vì vậy, giảm yêu cầu về số năm đóng góp BHXH từ 20 năm xuống 15 năm có thể giúp người lao động, cả phụ nữ và nam giới, được hưởng chế độ hưu trí. Tuy nhiên, quá trình đóng góp thấp sẽ ảnh hưởng đến mức hưởng lương hưu, vì

⁷ Khoản 1 Điều 54 và điểm b Khoản 1 Điều 73

được tính theo số năm đóng góp thực tế. Giải pháp này nếu được kết hợp với khoản trợ cấp gia đình, nó có thể giúp tăng số người đủ điều kiện hưởng lương hưu bảo hiểm xã hội. Hơn nữa, hiệu quả của giải pháp này sẽ phụ thuộc vào việc thực hiện song song một chế độ hưu trí xã hội thỏa đáng và gắn kết mà đảm bảo ngay cả những người không thể đáp ứng các điều kiện tối thiểu cũng được hưởng mức độ thỏa đáng.

3.4.2. Giải pháp 2 – Điều chỉnh quy định về hưởng BHXH một lần theo hai phương án.

- **Đối với phương án 1** – Tiếp tục duy trì quy định hiện hành (*Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 và Nghị quyết số 93/2015/QH13*): Nếu các quy định về hưởng BHXH một lần vẫn được giữ nguyên như cũ thì những bất cập đã được phân tích ở trên không được giải quyết. Mục tiêu về mở rộng đối tượng thụ hưởng BHXH theo định hướng của Nghị quyết số 28/NQ-TU sẽ không thể đạt được. Khoảng cách giới trong thụ hưởng BHXH sẽ không được thu hẹp.

- **Đối với phương án 2** – Sửa quy định đối với đối tượng sau 1 năm nghỉ việc sẽ hạn chế phần nào số người hưởng BHXH một lần do mức hưởng thấp, đặc biệt là phụ nữ, góp phần làm tăng tỷ lệ của những người thực sự thụ hưởng chế độ hưu trí cũng như giúp giảm số người hưởng trợ cấp hưu trí xã hội trong tương lai, từ đó làm giảm gánh nặng đối với ngân sách Nhà nước.

3.4.3. Giải pháp 3 – Giữ nguyên như những quy định hiện hành.

Nếu giữ nguyên như hiện hành, những tác động tích cực về giới của Giải pháp 1 và Giải pháp 2 sẽ không được phát huy.

3.5 Kiến nghị giải pháp giải quyết tác động giới của chính sách

Để mở rộng đối tượng thụ hưởng BHXH, giải pháp 1 và phương án 2 của giải pháp 2 nên được lựa chọn để thực hiện./.

IV. CÁC PHỤ LỤC

Phụ lục 1. Các văn bản quy phạm pháp luật về chính sách bảo trợ xã hội đối với người cao tuổi

1. LUẬT NGƯỜI CAO TUỔI 2009

Điều 17. Đối tượng được hưởng chính sách bảo trợ xã hội

1. Người cao tuổi thuộc hộ gia đình nghèo không có người có nghĩa vụ và quyền phụng dưỡng hoặc có người có nghĩa vụ và quyền phụng dưỡng nhưng người này đang hưởng chế độ trợ cấp xã hội hằng tháng.

2. Người từ đủ 80 tuổi trở lên không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều này mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hằng tháng trợ cấp xã hội hằng tháng.

Điều 18. Chính sách bảo trợ xã hội

1. Người cao tuổi quy định tại Điều 17 của Luật này được hưởng bảo hiểm y tế, được hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng và hỗ trợ chi phí mai táng khi chết, trừ trường hợp quy định tại khoản 2 Điều này.

2. Người cao tuổi thuộc hộ gia đình nghèo không có người có nghĩa vụ và quyền phụng dưỡng, không có điều kiện sống ở cộng đồng, có nguyện vọng và được tiếp nhận vào cơ sở bảo trợ xã hội thì được hưởng các chế độ sau đây:

- a) Trợ cấp nuôi dưỡng hằng tháng;
- b) Cấp tư trang, vật dụng phục vụ cho sinh hoạt thường ngày;
- c) Được hưởng bảo hiểm y tế;
- d) Cấp thuốc chữa bệnh thông thường;
- đ) Cấp dụng cụ, phương tiện hỗ trợ phục hồi chức năng;
- e) Mai táng khi chết.

3. Chính phủ quy định chi tiết Điều này.

Điều 19. Chăm sóc người cao tuổi tại cộng đồng

Người cao tuổi thuộc diện quy định tại khoản 2 Điều 18 mà có người nhận chăm sóc tại cộng đồng thì được hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng bằng mức nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ xã hội, được hưởng bảo hiểm y tế và hỗ trợ chi phí mai táng khi chết.

**2. NGHỊ ĐỊNH SỐ 20/2021/NĐ-CP NGÀY 15 THÁNG 3 NĂM 2021
CỦA CHÍNH PHỦ QUY ĐỊNH CHÍNH SÁCH TRỢ GIÚP XÃ HỘI ĐỐI VỚI
ĐỐI TƯỢNG BẢO TRỢ XÃ HỘI**

Điều 4. Mức chuẩn trợ giúp xã hội

1. Mức chuẩn trợ giúp xã hội là căn cứ xác định mức trợ cấp xã hội, mức hỗ trợ kinh phí nhận chăm sóc, nuôi dưỡng; mức trợ cấp nuôi dưỡng trong cơ sở trợ giúp xã hội và các mức trợ giúp xã hội khác.

2. Mức chuẩn trợ giúp xã hội áp dụng từ ngày 01 tháng 7 năm 2021 là 360.000 đồng/tháng.

Tùy theo khả năng cân đối của ngân sách, tốc độ tăng giá tiêu dùng và tình hình đời sống của đối tượng bảo trợ xã hội, cơ quan có thẩm quyền xem xét, điều chỉnh tăng mức chuẩn trợ giúp xã hội cho phù hợp; bảo đảm tương quan chính sách đối với các đối tượng khác.

3. Tùy thuộc điều kiện kinh tế - xã hội tại địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định:

a) Mức chuẩn trợ giúp xã hội, mức trợ giúp xã hội áp dụng trên địa bàn bảo đảm không thấp hơn mức chuẩn trợ giúp xã hội và mức trợ giúp xã hội quy định tại Nghị định này;

b) Đối tượng khó khăn khác chưa quy định tại Nghị định này được hưởng chính sách trợ giúp xã hội.

Điều 5. Đối tượng bảo trợ xã hội hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng

5. Người cao tuổi thuộc một trong các trường hợp quy định sau đây:

a) Người cao tuổi thuộc diện hộ nghèo, không có người có nghĩa vụ và quyền phụng dưỡng hoặc có người có nghĩa vụ và quyền phụng dưỡng nhưng người này đang hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng;

b) Người cao tuổi từ đủ 75 tuổi đến 80 tuổi thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo không thuộc diện quy định ở điểm a khoản này đang sống tại địa bàn các xã, thôn vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi đặc biệt khó khăn;

c) Người từ đủ 80 tuổi trở lên không thuộc diện quy định tại điểm a khoản này mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng, trợ cấp xã hội hàng tháng;

d) Người cao tuổi thuộc diện hộ nghèo, không có người có nghĩa vụ và quyền phụng dưỡng, không có điều kiện sống ở cộng đồng, đủ điều kiện tiếp nhận

vào cơ sở trợ giúp xã hội nhưng có người nhận nuôi dưỡng, chăm sóc tại cộng đồng.

Điều 6. Mức trợ cấp xã hội hàng tháng

1. Đối tượng quy định tại Điều 5 Nghị định này được trợ cấp xã hội hàng tháng với mức bằng mức chuẩn trợ giúp xã hội quy định tại Điều 4 Nghị định này nhân với hệ số tương ứng quy định như sau:

đ) Đối với đối tượng quy định tại khoản 5 Điều 5 Nghị định này:

- Hệ số 1,5 đối với đối tượng quy định tại điểm a khoản 5 từ đủ 60 tuổi đến 80 tuổi;
- Hệ số 2,0 đối với đối tượng quy định tại điểm a khoản 5 từ đủ 80 tuổi trở lên;
- Hệ số 1,0 đối với đối tượng quy định tại các điểm b và c khoản 5;
- Hệ số 3,0 đối với đối tượng quy định tại điểm d khoản 5.

**3. THÔNG TƯ SỐ 76/2021/TT-BTC NGÀY 15 THÁNG 9 NĂM 2021
CỦA BỘ TÀI CHÍNH HƯỚNG DẪN KHOẢN 1 VÀ KHOẢN 2 ĐIỀU 31 NGHỊ
ĐỊNH SỐ 20/2021/NĐ-CP NGÀY 15 THÁNG 3 NĂM 2021 CỦA CHÍNH PHỦ
QUY ĐỊNH CHÍNH SÁCH TRỢ GIÚP XÃ HỘI ĐỐI VỚI ĐỐI TƯỢNG BẢO
TRỢ XÃ HỘI**

Điều 2. Kinh phí thực hiện

1. Kinh phí thực hiện chế độ chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên, hỗ trợ nhận chăm sóc tại cộng đồng, kinh phí chăm sóc, nuôi dưỡng đối tượng bảo trợ xã hội tại cơ sở trợ giúp xã hội, nhà xã hội (sau đây gọi tắt là cơ sở trợ giúp xã hội) công lập; kinh phí thực hiện tuyên truyền, xét duyệt đối tượng, ứng dụng công nghệ thông tin, đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực cán bộ; kiểm tra giám sát và kinh phí thực hiện chi trả chính sách của các cơ quan, đơn vị thuộc cấp nào thì do ngân sách nhà nước cấp đó bảo đảm trong dự toán chi thường xuyên của cơ quan, đơn vị theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

2. Kinh phí thực hiện chăm sóc, nuôi dưỡng đối tượng bảo trợ xã hội tại cơ sở trợ giúp xã hội ngoài công lập thành lập và hoạt động theo quy định tại Nghị định số 103/2017/NĐ-CP ngày 12 tháng 9 năm 2017 của Chính phủ quy định về thành lập, tổ chức, hoạt động, giải thể và quản lý các cơ sở trợ giúp xã hội bố trí trong dự toán chi thường xuyên của cơ quan Lao động - Thương binh và Xã hội. Cơ quan Lao động - Thương binh và Xã hội cấp kinh phí cho cơ sở trợ giúp xã

hội ngoài công lập tổ chức chăm sóc, nuôi dưỡng đối tượng theo quy định tại Nghị định số 20/2021/NĐ-CP và quy định tại Thông tư này.

3. Ngân sách trung ương hỗ trợ ngân sách địa phương kinh phí thực hiện các chính sách trợ giúp xã hội đối với các đối tượng bảo trợ xã hội theo cơ chế hỗ trợ thực hiện các chính sách an sinh xã hội do Trung ương ban hành và được Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Phụ lục 2. Văn bản quy phạm pháp luật về làm việc không trọn thời gian

BỘ LUẬT LAO ĐỘNG 2019

Điều 32. Làm việc không trọn thời gian

1. Người lao động làm việc không trọn thời gian là người lao động có thời gian làm việc ngắn hơn so với thời gian làm việc bình thường theo ngày hoặc theo tuần hoặc theo tháng được quy định trong pháp luật về lao động, thỏa ước lao động tập thể hoặc nội quy lao động.

2. Người lao động thỏa thuận với người sử dụng lao động làm việc không trọn thời gian khi giao kết hợp đồng lao động.

3. Người lao động làm việc không trọn thời gian được hưởng lương; bình đẳng trong thực hiện quyền và nghĩa vụ với người lao động làm việc trọn thời gian; bình đẳng về cơ hội, không bị phân biệt đối xử, bảo đảm an toàn, vệ sinh lao động. Sẽ khó có thể phát huy tác động tích cực này.