

# ĐỘ BAO PHỦ CỦA HỆ THỐNG BẢO HIỂM XÃ HỘI Ở VIỆT NAM VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH

TS. Phạm Hồng Trang

Trường Đại học Lao động - Xã hội

hongtrangctxh@gmail.com

ThS. Phạm Hồng Nhung

Trường Đại học Lao động - Xã hội

phn.uls@gmail.com

**Tóm tắt:** Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII tiếp tục khẳng định bảo hiểm xã hội (BHXH) là một trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội, được thiết kế theo hướng linh hoạt, đa tầng, hiện đại nhằm từng bước mở rộng vững chắc diện bao phủ, hướng tới mục tiêu BHXH toàn dân. Bài viết này khảo sát độ bao phủ của hệ thống BHXH ở nước ta giai đoạn 2011-2020, từ đó có những gợi ý chính sách nhằm mở rộng độ bao phủ của BHXH, đặc biệt là BHXH tự nguyện trong giai đoạn 2025-2030. Theo kết quả nghiên cứu, giai đoạn 2011-2020 BHXH Việt Nam đã phát triển mạnh mẽ với số người tham gia BHXH bình quân mỗi năm tăng 5,56%, đạt 16,11 triệu người vào năm 2020, tình trạng nợ đóng BHXH đã được cải thiện rõ rệt. Tuy nhiên, tỷ lệ bao phủ của BHXH vẫn còn thấp so với tiềm năng của lực lượng lao động và tiềm ẩn áp lực lớn cho đảm bảo an sinh khi nhóm lao động này hết tuổi lao động. Khuyến nghị được đưa ra gồm: Bổ sung điều kiện tuổi đời để được hưởng BHXH một lần, bổ sung chế độ bảo hiểm thai sản trong BHXH tự nguyện, lựa chọn hình thức truyền thông phù hợp với văn hóa vùng miền, hỗ trợ thiết bị và nhân viên để tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, tăng cường thanh tra, giám sát việc thực hiện chính sách BHXH.

*Từ khóa:* Bảo hiểm xã hội, độ bao phủ, Việt Nam

## COVERAGE OF THE SOCIAL INSURANCE SYSTEM IN VIETNAM AND POLICY IMPLICATIONS

**Abstract:** Resolution No. 28-NQ/TW, issued on May 23, 2018 by the XII Central Committee, reiterates the significance of social insurance as a fundamental component of the social security framework. The resolution emphasizes the need for a flexible, multi-layered, and modern social insurance system that aims to progressively broaden its reach towards achieving universal coverage. An analysis of the social insurance system's coverage in Vietnam from 2011 to 2020 is presented in this article, along with policy recommendations to enhance social insurance coverage, particularly voluntary social insurance, in the period spanning from 2025 to 2030. During the period of 2011-2020, Vietnam Social Insurance witnessed significant growth, as indicated by the study results. The average number of individuals participating in social insurance each year increased by 5.56%, reaching a total of 16.11 million people in 2020. Notably, there has been a marked improvement in the situation of social insurance debt. However, despite these positive developments, the coverage rate of social insurance remains relatively low compared to the potential of the workforce. Consequently, there is a pressing need to ensure the welfare of this group

of workers as they approach the end of their working age. To address this issue, several recommendations have been put forth. These include the supplementation of age conditions to qualify for lump-sum social insurance, the addition of a maternity insurance regime in voluntary social insurance, the adoption of a communication approach that aligns with regional culture, the provision of support in terms of equipment and personnel to enhance the application of information technology, and the reinforcement of inspection and supervision to ensure the effective implementation of social insurance policies.

**Keywords:** Social insurance, coverage, Vietnam.

Mã bài báo: JHS - 190

Ngày nhận bài sửa: 05/03/2024

Ngày nhận bài: 29/12/2023

Ngày duyệt đăng: 20/04/2024

Ngày nhận phản biện: 15/01/2024

## 1. Đặt vấn đề

Luật BHXH sửa đổi số 58/2014/QH13 ngày 20/11/2014 tại Điều 3 quy định: “Bảo hiểm xã hội là sự bảo đảm thay thế hoặc bù đắp một phần thu nhập của người lao động khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập do ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, hết tuổi lao động hoặc chết, trên cơ sở đóng vào quỹ BHXH”. BHXH có hai loại hình gồm BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện. Theo Luật Bảo hiểm xã hội (2014), BHXH bắt buộc là loại hình BHXH do Nhà nước tổ chức mà người lao động và người sử dụng lao động phải tham gia. BHXH tự nguyện là loại hình BHXH do Nhà nước tổ chức mà người tham gia được lựa chọn mức đóng, phương thức đóng phù hợp với thu nhập của mình và Nhà nước có chính sách hỗ trợ tiền đóng BHXH để người tham gia hưởng chế độ hưu trí và tử tuất.

Nghị quyết số 28-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII ban hành ngày 23/5/2018 khẳng định “BHXH là một trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, góp phần quan trọng thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, đời sống nhân dân, phát triển bền vững đất nước (Điều 1, mục 2)”. Quy định của Nghị định nêu rõ việc xây dựng hệ thống BHXH cần được thiết kế một cách linh hoạt, đa tầng, hiện đại, hướng tới mở rộng diện bao phủ và mục tiêu BHXH toàn dân.

Độ bao phủ BHXH là mức độ tham gia của người dân dù tiếp cận ở phạm vi hẹp (từng chính sách/chương trình) hay rộng (cả hệ thống) vào hệ thống BHXH. Độ bao phủ BHXH là chỉ số quan trọng trong an sinh xã hội, thể hiện sự quan tâm của Nhà nước, sự tiến bộ của hệ thống chính sách chăm lo đời sống cho người dân.

Kết quả nghiên cứu, rà soát văn bản quy phạm

pháp luật về BHXH từ năm 2011 đến 2020 cho thấy hệ thống chính sách BHXH không ngừng được sửa đổi, bổ sung hoàn thiện và được ghi nhận tại 01 nghị quyết Quốc hội, 04 nghị quyết Trung ương, 23 nghị định Chính phủ, 04 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 25 thông tư và thông tư liên tịch, cũng như tại các luật, bao gồm: Luật Việc làm năm 2013, Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, Bộ luật Lao động năm 2019. Sự tổ hợp của các văn bản quy phạm pháp luật về BHXH tạo tiền đề cơ bản cho việc mở rộng độ bao phủ, triển khai, thu hút người lao động tham gia các loại hình BHXH với những chế độ và điều kiện đóng - hưởng linh hoạt, phù hợp với bối cảnh chung của xã hội và xu hướng hội nhập quốc tế. Chính sách BHXH đã từng bước khẳng định và phát huy vai trò là một trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội, là sự bảo đảm thay thế, hoặc bù đắp một phần thu nhập cho người lao động khi họ gặp phải những rủi ro trong cuộc sống. Quỹ BHXH đã trở thành quỹ an sinh lớn nhất, hoạt động theo nguyên tắc đóng - hưởng và chia sẻ giữa những người lao động cùng thế hệ và giữa các thế hệ tham gia BHXH. Diện bao phủ BHXH theo quy định của pháp luật, số người tham gia BHXH ngày càng được mở rộng, số người được hưởng BHXH không ngừng tăng lên.

Tuy nhiên, nội dung Nghị quyết số 28 NQ/TW cũng nhấn mạnh việc mở rộng và phát triển đối tượng tham gia BHXH còn dưới mức tiềm năng; độ bao phủ BHXH tăng chậm; số người hưởng BHXH một lần tăng nhanh. Tình trạng trốn đóng, nợ đóng, gian lận, trục lợi BHXH chậm được khắc phục. Quỹ hưu trí và tử tuất có nguy cơ mất cân đối trong dài hạn. Trước tình hình đó, bài viết tập trung phân tích độ bao phủ của BHXH ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020, bao gồm chế độ BHXH tự nguyện, BHXH bắt buộc nhằm góp phần cung cấp minh chứng và tạo căn cứ khoa học và

thực tiễn để đưa ra một số hàm ý chính sách cho việc mở rộng độ bao phủ của BHXH giai đoạn 2025-2030.

## 2. Tổng quan nghiên cứu

Chủ đề hoàn thiện chính sách BHXH và giải pháp mở rộng độ bao phủ BHXH đã được khá nhiều cơ quan, tác giả ở Việt Nam quan tâm. Luận văn của Anh (2015) “Thực trạng pháp luật về BHXH tự nguyện ở Việt Nam” đã khái quát những quy định về BHXH ở Việt Nam, phân tích thực trạng các quy định và đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật về BHXH tự nguyện. Các kiến nghị gồm: Bổ sung thêm các chế độ cho BHXH tự nguyện như chế độ ốm đau, thai sản, tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp; Xây dựng chính sách hỗ trợ của Nhà nước về mức đóng BHXH tự nguyện cho một số nhóm đối tượng đặc thù như hộ gia đình có đông người tham gia BHXH tự nguyện, gia đình chính sách (hộ nghèo hoặc cận nghèo, gia đình có công với cách mạng; Nhà nước thực hiện hỗ trợ chi phí quản lý và tổ chức triển khai thực hiện BHXH tự nguyện; Đẩy mạnh hoạt động tuyên truyền phổ biến pháp luật về BHXH tự nguyện; Tạo mọi điều kiện để người lao động dễ dàng tiếp cận và tham gia BHXH tự nguyện; Nâng cao nghiệp vụ của cán bộ BHXH. Các kiến nghị này có giá trị nhất định song chưa hoàn toàn phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của các địa phương, chưa bám sát nguyện vọng của người lao động.

Để tài khoa học cấp Bộ “Thực trạng và giải pháp nhằm giảm tình trạng hưởng BHXH một lần ở Việt Nam”, Quế (2020) đã khái quát kinh nghiệm quốc tế trong việc giảm hưởng BHXH một lần, những quy định pháp luật về BHXH một lần ở Việt Nam qua các thời kỳ; các yếu tố tác động đến tình trạng hưởng BHXH một lần, từ đó đưa ra được những giải pháp khắc phục tình trạng này ở Việt Nam. Đề tài đã nêu ra nguyên nhân dẫn đến tình trạng người lao động nhận BHXH một lần, trong đó có yếu tố liên quan đến chính sách, pháp luật như: Điều kiện hưởng dễ dàng, chưa phù hợp, mức hưởng cao; thời gian đóng tối thiểu để hưởng lương hưu dài; tuổi nghỉ hưu cao; BHXH tự nguyện chưa đủ hấp dẫn. Bên cạnh đó, còn do điều kiện kinh tế - xã hội (việc làm, thu nhập, tâm lý sống dựa vào con cái, tâm lý đám đông). Đáng chú ý, dịch Covid-19 đã tác động mạnh đến người lao động, khiến tình trạng thất nghiệp tăng cao, dẫn đến người hưởng BHXH một lần năm 2020 tăng 6,65% so với năm 2019. Ngoài ra, còn do nhận thức, hiểu

biết về chính sách, pháp luật BHXH và công tác truyền thông về chính sách BHXH nói chung, BHXH một lần nói riêng vẫn còn hạn chế. Trên cơ sở đó, nhóm nghiên cứu đề xuất, kiến nghị một số giải pháp như: Xem xét đối tượng hưởng BHXH một lần là người ra nước ngoài định cư; người lao động sau một năm nghỉ việc/dừng đóng BHXH; chỉ cho phép hưởng BHXH một lần bằng mức đóng góp thực tế của người lao động; giảm thời gian tham gia BHXH tối thiểu để được hưởng lương hưu hằng tháng; hoàn thiện chính sách lao động, việc làm, BHXH tự nguyện; bổ sung gói BHXH tự nguyện ngắn hạn linh hoạt; nâng mức hỗ trợ đóng BHXH tự nguyện; xây dựng các chính sách dự phòng để hỗ trợ khi gặp thiên tai, dịch bệnh...

Bài viết của Hạnh (2021) “Giải pháp mở rộng diện bao phủ bảo hiểm xã hội tự nguyện và bảo hiểm y tế hộ gia đình” đã đề xuất một số giải pháp gồm: Tăng mức hỗ trợ mức đóng cho người tham gia BHXH tự nguyện, nhất là đối tượng không thuộc hộ gia đình nghèo, cận nghèo; có chính sách linh hoạt hơn về mức hỗ trợ, quy định mức hỗ trợ tối thiểu để địa phương nào có điều kiện, kinh tế phát triển thì có cơ chế để hỗ trợ thêm một phần mức đóng BHXH tự nguyện; giảm dần số năm đóng BHXH tối thiểu để được hưởng chế độ hưu trí từ 20 năm xuống 15 năm hưởng tới còn 10 năm với mức hưởng được tính toán phù hợp nhằm tạo điều kiện cho người lao động cao tuổi, có số năm tham gia BHXH thấp được tiếp cận và thụ hưởng quyền lợi BHXH; Bỏ quy định khống chế chỉ tham gia duy nhất một loại hình BHXH bắt buộc hoặc BHXH tự nguyện; sửa đổi, bổ sung chính sách để BHXH tự nguyện hấp dẫn và thu hút người lao động hơn, đa dạng hóa loại hình và mức đóng BHXH để phù hợp mức thu nhập khác nhau của người lao động, nhất là người thu nhập thấp, người nghèo khu vực phi chính thức. Tác giả cũng kiến nghị, cần hoàn thiện công tác lãnh đạo, chỉ đạo, vận động tuyên truyền, nâng cao chất lượng hoạt động của các đại lý thu BHXH, tăng cường kiểm tra, giám sát việc thu BHXH.

Giải pháp mở rộng độ bao phủ BHXH của ngành BHXH đã được thể hiện trong Công văn số 301/BHXH-TST ngày 7/2/2022 tạm giao kế hoạch thu, phát triển người tham gia năm 2023 đối với BHXH 63 tỉnh, thành phố. Theo đó, các giải pháp chủ yếu gồm: Đưa chỉ tiêu bao phủ BHXH, BHYT, BHTN vào Nghị quyết của HĐND các cấp; nắm bắt thông

tin về tình hình hoạt động của các doanh nghiệp để yêu cầu đơn vị đăng ký tham gia và nộp đầy đủ BHXH cho người lao động; mở rộng mạng lưới tổ chức dịch vụ thu giao chỉ tiêu phát triển người tham gia cho từng tổ chức dịch vụ thu...; kiên quyết xử phạt đối với các hành vi vi phạm. Những công trình nghiên cứu trên đã đóng góp về cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc nghiên cứu giải pháp mở rộng độ bao phủ của BHXH. Tuy nhiên, thực tế những năm qua độ bao phủ BHXH tuy có mở rộng song không bền vững. Theo quan điểm của tác giả, có nhiều giải pháp được nêu ra còn đẩy trách nhiệm cho các tổ chức thu BHXH ở địa phương, chưa thực sự khơi gợi được nhu cầu nội tại của người lao động về việc cần thiết tham gia BHXH, coi việc tham gia BHXH là quyền lợi thiết thực của mình. Bài viết này rà soát các số liệu báo cáo về thực trạng bao phủ của BHXH Việt Nam, đồng thời lấy ý kiến chuyên gia về những bất cập trong thực thi chính sách, mong muốn của người lao động để từ đó có những khuyến nghị thiết thực hơn trong việc nâng cao tính hấp dẫn của BHXH với người dân.

### 3. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu để rà soát các văn bản chính sách về BHXH ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020. Sử dụng phương pháp phân tích tài liệu và thống kê số liệu báo cáo nhằm hệ thống hóa, lập luận, trình bày, diễn giải việc triển khai chính sách BHXH, độ bao phủ của chính sách BHXH. Sử dụng phương pháp phỏng vấn sâu một số cán bộ đang công tác tại cơ quan BHXH Thành phố Hà Nội, BHXH tỉnh Thanh Hóa nhằm khai thác nguyên nhân của những hạn chế liên quan đến độ bao phủ BHXH, là căn cứ để tác giả đưa ra các khuyến nghị chính sách hướng tới mở rộng độ bao phủ của hệ thống BHXH cho giai đoạn 2025-2030. Hệ thống BHXH ở Việt Nam được khảo sát giới hạn ở nội dung chính sách BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện... Tình hình đóng và hưởng BHXH là một trong những chỉ báo thể hiện động lực, sự sẵn sàng tham gia BHXH của người lao động - yếu tố tác động trực tiếp đến độ bao phủ, do đó tác giả khảo sát về thực trạng tham gia, thực trạng đóng và hưởng BHXH ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020.

### 4. Kết quả nghiên cứu

#### 4.1. Thực trạng tham gia bảo hiểm xã hội giai đoạn 2011-2020

Các biện pháp đưa chính sách vào cuộc sống đã làm thay đổi nhận thức theo chiều hướng tích cực

của nhiều người lao động về quyền và lợi ích khi tham gia đóng BHXH. Việc triển khai các chính sách BHXH nhờ vậy đạt được những bước tiến mới. Số người lao động tham gia BHXH đã tăng từ mức 10,2 triệu người của năm 2011 lên 16,11 triệu người vào năm 2020, tương ứng với mức tăng trung bình đạt 5,56 điểm%/năm. Tốc độ gia tăng số đối tượng tham gia BHXH tự nguyện tính theo số tương đối tăng cao gấp nhiều lần so với tốc độ tương ứng của BHXH bắt buộc (trung bình đạt mức 23,45 điểm% so với mức 5,10 điểm%). Tuy nhiên, số đối tượng tham gia BHXH tự nguyện còn thấp, mới đạt khoảng 1,07 triệu người vào năm 2020. Điều này có nghĩa đa số đối tượng tham gia BHXH hiện nay thuộc về loại hình bắt buộc - 15,03 triệu người vào năm 2020, chiếm 93,34%. (BHXH,2021).

Trong tương quan so sánh với lực lượng lao động có trên thị trường lao động hiện nay ở Việt Nam thì tỷ lệ bao phủ của BHXH còn thấp, tương đương với mức 32,55% vào năm 2020 (BHXH,2021). Khi được hỏi về nguyên nhân người lao động tham gia BHXH còn thấp, nhất là BHXH tự nguyện, bà L.T.X, cán bộ BHXH tỉnh Thanh Hóa cho biết: *"... có nguyên nhân do người lao động chưa biết hết đầy đủ các lợi ích khi tham gia BHXH, nhưng nhìn chung nguyên nhân chính là do các chế độ của BHXH chưa hấp dẫn..., họ chỉ thấy trước mắt hàng tháng phải đóng một khoản tiền mà tương lai nhiều năm sau mới được hưởng lợi. Vì thế, nhiều trường hợp đã đóng BHXH được vài năm song họ lại bỏ, chuyển sang mua bảo hiểm nhân thọ vì thấy rõ quyền lợi hơn khi tham gia loại hình bảo hiểm thương mại này. BHXH tự nguyện theo tôi cần bổ sung chế độ thai sản vì có nhiều người lao động ở độ tuổi này và đây cũng là chế độ hấp dẫn nhất, được hưởng sớm hơn hưu trí. Các chế độ ngắn hạn khác thì theo tôi người lao động không mấy mặn mà, nếu có thì họ lại phải tăng thêm mức đóng góp, cũng khó cho nhiều trường hợp khi đồng lương còn eo hẹp"*.

Mặc dù tỷ lệ tham gia còn khiêm tốn, song các số liệu thống kê của BHXH Việt Nam cho thấy xu hướng độ bao phủ của BHXH đang mở rộng, tăng hơn 2,3 điểm % so với năm 2018, hơn 5,18 điểm % so với năm 2016 và hơn 9,78 điểm % so với năm 2011 (BHXH,2021). Đây là tín hiệu tích cực cho ngành BHXH đạt mục tiêu thu hút 45% và 60% lực lượng lao động tham gia đóng BHXH vào năm 2025 và 2030 theo mục tiêu đề ra tại Nghị quyết số 28/NQ-TW.



**Bảng 1.** Tình hình tham gia bảo hiểm xã hội giai đoạn 2011-2020

	2011	2016	2017	2018	2019	2020	Tốc độ tăng bình quân (%/năm)
1. Tổng số người tham gia BHXH (triệu người)	10,20	13,06	13,82	14,73	15,77	16,11	5,56
- BHXH bắt buộc	10,10	12,85	13,60	14,46	15,20	15,03	5,10
- BHXH tự nguyện	0,10	0,20	0,22	0,28	0,57	1,07	23,45
2. Cơ cấu tham gia BHXH (%)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
- BHXH Bắt buộc	99,05	98,44	98,38	98,12	96,36	93,34	
- BHXH tự nguyện	0,95	1,56	1,62	1,88	3,64	6,66	
3. Tỷ lệ người tham gia BHXH so với LLLĐ trong độ tuổi (%)	22,76	27,37	28,67	30,25	31,95	32,55	
- BHXH bắt buộc	22,54	26,95	28,20	29,68	30,78	30,38	
- BHXH tự nguyện	0,22	0,43	0,47	0,57	1,16	2,17	

Nguồn: Bảo hiểm xã hội Việt Nam

Sự mở rộng độ bao phủ của BHXH trong giai đoạn 2011-2020 nêu trên giúp cho tổng thu quỹ BHXH đạt 263,95 nghìn tỷ đồng vào năm 2020, tăng hơn 40,865 nghìn tỷ đồng so với năm 2018, hơn 88,338 nghìn tỷ đồng so với năm 2016 và 201,440 nghìn tỷ đồng so với

năm 2011. Tốc độ tăng trung bình hàng năm tổng thu quỹ BHXH lên tới 16,45%. Đây là cơ sở quan trọng đảm bảo sự vận hành ổn định của cả hệ thống BHXH, tránh nguy cơ vỡ quỹ.

**Bảng 2.** Tình hình thu bảo hiểm xã hội giai đoạn 2011-2020

Chi tiêu	2011	2016	2017	2018	2019	2020	Tốc độ tăng bình quân (%/năm)
1. Tổng số tiền thu BHXH (tỷ đồng)	62,509	175,611	196,393	223,084	248,639	263,949	16,45
- BHXH bắt buộc	62,258	174,490	195,199	221,796	246,250	259,887	16,35
- BHXH tự nguyện	251	1,122	1,194	1,288	2,389	4,062	29,95
2. Tổng số tiền nợ đóng BHXH (tỷ đồng)	4,496	6,551	5,737	5,349	10,100	11,666	
3. Tỷ lệ nợ BHXH so với tổng số phải thu (%)	7,23	3,64	2,84	3,22	3,90	4,20	

Nguồn: Bảo hiểm xã hội Việt Nam.

Cũng trong giai đoạn 2011-2020, tình trạng nợ đóng BHXH tăng từ mức 4,496 nghìn tỷ của năm 2011 lên 6,551 nghìn tỷ của năm 2016, lên 5,349 nghìn tỷ của năm 2018 và đạt 11,666 nghìn tỷ của năm 2020. Thoạt nhìn theo số tuyệt đối thì dường như tình trạng nợ đóng BHXH có xu hướng ngày càng gia tăng, tạo áp lực cho ngành BHXH. Tuy nhiên, đối chiếu theo số tương đối, thì tỷ lệ nợ đóng BHXH giảm từ mức 7,23% xuống còn 3,64% vào năm 2016 và 2,84% vào năm 2017, sau đó tăng lên đạt 3,22% vào năm 2018, 3,90% vào năm

2019 và đạt 4,2% vào năm 2020. Thực tế này cho thấy, có hai xu hướng trái ngược nhau, đó là xu hướng giảm dần tình trạng nợ đóng BHXH, song xu hướng này chỉ diễn ra trong giai đoạn từ 2011 đến 2017, sau đó là xu hướng tăng dần tình trạng nợ đóng BHXH, nó diễn ra từ năm 2018 đến 2020, mà nguyên nhân có thể là do sự tác động mạnh mẽ của đại dịch Covid-19 khiến nhiều doanh nghiệp cận kề dẫn về ngân sách. Lý giải thêm về thực trạng này, bà B.T.N, cán bộ BHXH một quận ở Thành phố Hà Nội cho biết: "Nhờ các biện pháp xử

lý quyết liệt mà những năm gần đây tình trạng nợ đọng BHXH của doanh nghiệp đã cải thiện đáng kể. Tuy nhiên, do ảnh hưởng của dịch Covid-19, nhiều doanh nghiệp gặp khó khăn, do đó xin giãn thời hạn đóng BHXH cho người lao động. Đối với BHXH tự nguyện, nhiều người lao động tự do gặp khó khăn về tài chính khi tham gia BHXH, nhiều trường hợp được vận động, tuyên truyền đã tham gia song được một thời gian lại xin thôi”.

#### 4.2. Thực trạng hưởng chế độ bảo hiểm xã hội

4.2.1. Tình hình hưởng chế độ bảo hiểm xã hội dài hạn  
Số liệu thống kê của BHXH Việt Nam cho thấy, tính

đến cuối năm 2020, cả nước có 3,17 triệu người hưởng lương hưu và trợ cấp BHXH hàng tháng. Số người thụ hưởng từ Ngân sách Nhà nước chiếm khoảng 1,11 triệu người (trung bình giảm 2,34%/năm) và số người thụ hưởng từ quỹ BHXH chiếm khoảng 2,06 triệu người (trung bình tăng khoảng 7,72%/năm). Theo đó, tổng số tiền chi trả BHXH (bao gồm lương hưu và trợ cấp BHXH) lên tới 167,682 tỷ đồng vào năm 2020, cao gấp 2,7 lần của năm 2011, gấp 1,4 lần của năm 2016 và gấp 1,2 lần của năm 2018, tương ứng với mức tăng trung bình đạt 10,76%/năm (BHXH, 2021).

**Bảng 3.** Tình hình hưởng lương hưu và trợ cấp BHXH hàng tháng giai đoạn 2011-2020

	2011	2016	2017	2018	2019	2020	Tốc độ tăng bq (%/năm)
1. Tổng số người hưởng lương hưu và trợ cấp BHXH hàng tháng (triệu người)	2.45	2.88	2.97	3.04	3.15	3.17	3.06
- Số người hưởng từ NSNN	1.37	1.24	1.21	1.17	1.16	1.11	- 2.34
- Số người hưởng từ quỹ BHXH	1.08	1.64	1.76	1.87	1.99	2.06	7.72
2. Tổng số tiền chi trả lương hưu và trợ cấp BHXH hàng tháng (tỷ đồng)	<b>61,912</b>	<b>119,860</b>	<b>129,486</b>	<b>143,496</b>	<b>156,225</b>	<b>167,682</b>	10.76
3. Cán đối thu – chi BHXH (lấy thu trừ chi) (tỷ đồng)	0,597	55,751	66,907	79,588	92,414	96,267	
4. Số người tham gia BHXH/số người hưởng lương hưu và trợ cấp BHXH hàng tháng (người)	4.2	4.5	4.6	4.8	5.0	5.1	

Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ số liệu thống kê của Bảo hiểm xã hội Việt Nam

Bảng cân đối thu - chi BHXH cho thấy nhờ sự mở rộng độ bao phủ nên quỹ BHXH có lượng kết dư ngày càng tăng, từ mức 0,597 tỷ đồng của năm 2011 lên 55,751 tỷ đồng của năm 2016 và đạt 96,267 tỷ đồng của năm 2020. Đây là yếu tố cơ bản đảm bảo sự ổn định và phát triển của quỹ. Kết quả đạt được này một phần là nhờ số người tham gia đóng BHXH luôn ở mức cao hơn số người thụ hưởng với mức tăng từ 4,2 người vào năm 2011 lên 4,5 người vào năm 2016 và đạt 5,1 người đóng cho 1 người hưởng vào năm 2020.

4.2.2. Thực trạng hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội một lần và ngắn hạn

Trong hệ thống BHXH thì các chế độ BHXH một lần và ngắn hạn đóng vai trò bù đắp một phần thu nhập, góp phần ổn định cuộc sống cho người lao động và gia đình trong những trường hợp sinh con

hoặc con bị ốm đau, bản thân bị bệnh tật, tai nạn rủi ro phải nghỉ việc. Theo các quy định hiện hành thì chế độ BHXH một lần và ngắn hạn này mới chỉ áp dụng cho người lao động có tham gia đóng BHXH bắt buộc mà chưa mở rộng sang các loại hình bảo hiểm khác, chẳng hạn như bảo hiểm tự nguyện. Theo đó, số người được giải quyết hưởng chế độ 1 lần đạt 990,800 người vào năm 2020, cao gấp 1,7 lần so với năm 2011 và 1,4 lần so với năm 2016. Số người được giải quyết hưởng hưởng chế độ ngắn hạn (ốm đau, thai sản, dưỡng sức, phục hồi sức khỏe) cũng tăng từ mức 5,39 triệu lượt vào năm 2011 lên 8,40 triệu lượt vào năm 2016 và đạt 9,83 triệu lượt vào năm 2020 (BHXH, 2021). Thực tế này đã góp phần bảo vệ sức khỏe và bảo đảm quyền lợi cho nhiều người lao động, cũng như thúc đẩy mở rộng độ bao phủ BHXH.

**Bảng 4.** Tình hình hưởng chế độ bảo hiểm xã hội một lần và ngắn hạn giai đoạn 2011-2020

	2011	2016	2017	2018	2019	2020
1. Số người được giải quyết hưởng chế độ 1 lần (nghìn người)	593.34	724.46	810.02	890.95	931.62	990.80
- BHXH một lần	478.46	619.72	666.96	762.39	807.09	860.74
- Trợ cấp 1 lần khi nghỉ hưu	79.84	81.28	94.12	74.62	69.39	72.95
- TNLĐ - BNN một lần	4.65	5.09	5.51	6.55	6.94	6.54
- Tuất một lần	30.38	18.37	43.43	47.39	48.21	50.57
2. Số lượt người được giải quyết hưởng hưởng chế độ ngắn hạn (triệu lượt người)	5.39	8.40	9.37	10.02	11.13	9.83
- Ốm đau	4.35	6.48	7.54	8.15	9.10	7.98
- Thai sản	0.84	1.57	1.83	1.87	2.03	1.85
- Dưỡng sức, phục hồi sức khỏe	0.20	0.35	0.00	0.00	0.00	0.00

Nguồn: Bảo hiểm xã hội Việt Nam

Tuy nhiên, kết quả khảo sát xã hội thông qua các phương tiện truyền thông (bao gồm cả chính thống và phi chính thống) cho thấy xuất hiện xu hướng đáng báo động về tình trạng người lao động lựa chọn ngừng đóng BHXH để được nhận chế độ 1 lần. Xu hướng này làm chậm tiến độ mở rộng độ bao phủ BHXH, tăng độ khó cho việc thực hiện mục tiêu được đề ra tại Nghị quyết số 28/NQ-TW, cũng như đẩy nhiều người lao động vào cảnh khó khăn khi ốm đau, mất sức lao động, giảm hoặc mất thu nhập do tuổi già. Kết quả phỏng vấn sâu bà L.T.X - cán bộ BHXH tỉnh Thanh Hóa lý giải về hiện tượng này: “... người xin nhận BHXH một lần chủ yếu là lao động ở khu vực ngoài nhà nước và tuổi đời tương đối trẻ. Ở lứa tuổi 30-40, hầu hết họ quan tâm nhiều đến nhu cầu trước mắt, muốn nhận ngay một khoản tiền để trang trải cho nhu cầu chi tiêu như lập gia đình, con nhỏ, học tập... Ngoài ra, nhiều người muốn đổi việc cũng xin nghỉ đóng. Có người thì coi phần đóng góp BHXH của người sử dụng lao động như một khoản phúc lợi chứ không coi đó là khoản đóng góp mà nhà nước yêu cầu người chủ phải đóng, do đó khi có cơ hội là họ muốn sử dụng ngay. Việc nhận ngay một khoản tiền với họ có sức hấp dẫn hơn là chờ đợi và đóng tiếp nhiều chục năm sau”. Cũng có quan điểm tương tự, bà B.T.N - cán bộ BHXH Hà Nội cho biết: “... có nhiều người lao động bắt đầu đi làm và đóng BHXH từ rất sớm, chẳng hạn mới hơn 30 tuổi thì họ đã đóng BHXH được một thời gian dài, và mức đóng thời điểm trước đây rất thấp. Do đó, nếu cứ tiếp tục đóng thêm hơn 20 năm nữa cho đến khi nghỉ hưu thì mức bình quân tiền lương để hưởng BHXH là rất thấp. Vì vậy, họ lựa chọn việc xin

ngừng đóng và hưởng trợ cấp 1 lần. Sau đó một thời gian, họ lại tiếp tục đi làm và đóng BHXH từ đầu với mức đóng theo tiền lương hiện hành - cao hơn hồi mới đi làm. Với quy định giảm thời gian đóng xuống 20 năm, 15 năm, thậm chí 10 năm thì họ càng đủ điều kiện để nhận trợ cấp hưu trí. Đây là quy định nhằm khuyến khích người lao động tham gia BHXH, song đồng thời lại bị trục lợi chính sách, gia tăng làn sóng xin rút BHXH một lần”.

### 5. Kết luận và hàm ý chính sách cho giai đoạn 2025-2030

Các biện pháp thúc đẩy sự mở rộng độ bao phủ BHXH trong giai đoạn 2012-2020 đã đem lại nhiều kết quả tích cực và luôn được xác định là nhiệm vụ trọng tâm hàng đầu của ngành BHXH. Thành công này tạo điểm tựa bứt phá vươn lên cho ngành BHXH trong việc thực hiện mục tiêu của Nghị quyết 28-NQ/TW đề ra cho giai đoạn 2023-2025 và hướng tới 2030 với mức độ bao phủ tương ứng cần đạt 35%, 45% và 60%. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu cho thấy mức độ bao phủ được mở rộng, song chưa bền vững, nhất là BHXH tự nguyện; vẫn còn hiện tượng người lao động xin nghỉ đóng BHXH để hưởng trợ cấp một lần, đang đóng được một thời gian lại xin thôi

Qua nghiên cứu, nguyên nhân được xác định gồm: Hạn chế trong khả năng đóng góp của người lao động, nhận thức về lợi ích lâu bền khi tham gia BHXH của người dân còn hạn chế, các chế độ BHXH tự nguyện chưa hấp dẫn, còn kẽ hở dễ bị trục lợi từ chế độ BHXH một lần. Từ kết quả khảo sát trên, tác giả có một số khuyến nghị nhằm tăng độ bao phủ của BHXH Việt Nam trong thời gian tới như sau: Tiếp tục nghiên cứu điều chỉnh, hoàn

thiện chế độ, chính sách, pháp luật về BHXH, BHXH tự nguyện: Giảm điều kiện về thời gian đóng tối thiểu song cần đi kèm với điều kiện về tuổi đời, hoàn cảnh để được nhận trợ cấp một lần khi người lao động có nhu cầu, tránh bị trục lợi chính sách. Các giải pháp mà cơ quan BHXH Việt Nam đưa ra/ đề xuất (trong Luật, Nghị định, Nghị quyết, Công văn) và giải pháp trong kết quả nghiên cứu của một số tác giả đã nhắc đến việc giảm thời gian đóng BHXH để mở rộng độ bao phủ. Tuy nhiên, thực tế cho thấy nếu cứ giảm mãi, đó không phải là biện pháp tốt. Theo kết quả phỏng vấn sâu ở trên, ngay cả khi người lao động xin nhận BHXH một lần rồi bắt đầu đóng bảo hiểm lại từ đầu thì họ vẫn đủ điều kiện nhận hưu trí (do người lao động tham gia đóng BHXH sớm - khi còn ít tuổi, do chính sách rút ngắn thời gian đóng BHXH và được đóng dồn). Vì vậy, tác giả khuyến nghị cần quy định về tuổi đời được nhận BHXH một lần (chẳng hạn từ 50 tuổi trở lên đối với nữ, 55 tuổi trở lên đối với nam), trừ một số trường hợp đặc biệt như quy định hiện hành (do mắc bệnh hiểm nghèo...). Như vậy, chỉ những người lao động có nhu cầu chính đáng mới được xét nhận BHXH một lần, tránh trục lợi chính sách.

Bố trí ngân sách Nhà nước nhằm tăng mức hỗ trợ cho người dân tham gia BHXH tự nguyện, đồng thời nghiên cứu tăng tính hấp dẫn của BHXH tự nguyện bằng việc bổ sung chế độ ngắn hạn là bảo hiểm thai sản. Bởi vì, đa phần đối tượng tiềm năng tham gia BHXH tự nguyện là người lao động trẻ, đang trong độ tuổi sinh đẻ. Kết quả phỏng vấn sâu các cán bộ BHXH cho thấy chế độ bảo hiểm thai sản được quan tâm nhất khi cán bộ xuống tuyên truyền tại địa bàn. Các chế độ ngắn hạn

khác gồm ốm đau, tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp cũng được mở cho người có nhu cầu. Đây cũng là giải pháp phù hợp với tinh thần đa dạng hóa, linh hoạt các mức/gói đóng BHXH để phù hợp với khả năng chi trả và nhu cầu khác nhau của người lao động.

Tăng cường các biện pháp truyền thông đa dạng, chú ý đến yếu tố văn hóa, thói quen vùng miền, nhóm dân cư nhằm vận động, giải thích, thu hút người lao động ở khu vực phi chính thức tham gia các loại hình BHXH, bảo hiểm thất nghiệp và bảo hiểm tự nguyện, cũng như nâng cao ý thức trách nhiệm tham gia của người lao động và người sử dụng lao động ở khu vực chính thức. Kinh nghiệm ở tỉnh Thanh Hóa, Hòa Bình và một số quận ở Hà Nội cho thấy các cán bộ, cộng tác viên đã đến tận các chợ, trung tâm thương mại..., nơi có nhiều người lao động tự do để tuyên truyền, vận động. Phát huy vai trò của các hội, nhóm, tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương để truyền thông qua các buổi họp, sinh hoạt. Một số địa phương đã áp dụng công nghệ thông tin, tổ chức live-stream nói chuyện, tương tác, giải đáp cho người dân về các chính sách, quyền lợi khi tham gia BHXH.

Tiếp tục thực hiện các giải pháp đã có như: Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý, cải cách thủ tục hành chính. Để tăng hiệu quả của giải pháp này, ở các cơ quan BHXH, điểm tiếp dân cần trang bị wifi miễn phí, cử nhân viên trực tiếp hỗ trợ, hướng dẫn người dân khi đến làm việc. Tăng cường thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính sách BHXH nhằm hạn chế tình trạng nợ đóng BHXH cũng như chấn chỉnh, xử lý kịp thời các sai phạm./.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Anh, V.L. (2015). *Thực trạng pháp luật về bảo hiểm xã hội tự nguyện ở Việt Nam*. [Luận văn thạc sĩ chuyên ngành Luật Kinh tế]. Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
- Ban chấp hành TƯ khóa XII. (2018). *Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018*.
- Báo Nhân dân. (2021). *Người lao động sẽ “thiệt thòi” nếu nhận bảo hiểm xã hội một lần*, <https://nhandan.vn/bhxh-va-cuoc-song/nguoi-lao-dong-se-thiet-thoi-neu-nhan-bao-hiem-xa-hoi-mot-lan-643386/>
- Bảo hiểm xã hội Việt Nam. (2021). *Báo cáo tổng hợp*. <https://baohiemxahoi.gov.vn/content/tintuc/Lists/DeTaiKhoaHoc/Attachments/34/001.18.pdf>
- Cục Việc làm. (2022). *Báo cáo tình hình thực hiện bảo hiểm thất nghiệp*.
- Hạnh, Đ.M. (2021). *Giải pháp mở rộng diện bao phủ bảo hiểm xã hội tự nguyện và bảo hiểm y tế hộ gia đình*. *Tạp chí Tài chính*. Tháng 11/2021, kỳ 1 (764). - Tr. 31-33.
- Quế, L.T. (2020). *Thực trạng và giải pháp nhằm giảm tình trạng hưởng BHXH một lần ở Việt Nam*. Đề tài khoa học cấp Bộ. BHXH Việt Nam.
- Quốc hội. (2013). *Luật Việc làm*. Luật số: 38/2013/QH13 ngày 16 tháng 11 năm 2013.
- Quốc hội. (2014). *Luật Bảo hiểm xã hội*. Luật số: 58/2014/QH13 ngày 20 tháng 11 năm 2014.
- Quốc hội. (2015). *Nghị quyết số 93/2015/QH13 ngày 22 tháng 06 năm 2015 về việc thực hiện chính sách hưởng bảo hiểm xã hội một lần đối với người lao động*.
- Quốc hội. (2019). *Bộ luật Lao động*. Bộ luật số: 45/2019/QH14 ngày 20 tháng 11 năm 2019.
- Tổng cục Thống kê. (2021). *Báo cáo tác động của dịch Covid-19 đến tình hình lao động việc làm quý 4 và năm 2020*.