

Số: /TTr-LĐT BXH

Hà Nội, ngày tháng năm 2023

DỰ THẢO 01/3/2023

TỜ TRÌNH
Dự án Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi)

Kính gửi: Chính phủ

Triển khai Nghị quyết số 50/2022/QH15 ngày 13/6/2022 của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023, điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022; Quyết định số 799/QĐ-TTg ngày 06/7/2022 của Thủ tướng Chính phủ về phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình các dự án luật được điều chỉnh trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022 và các dự án luật thuộc Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023; căn cứ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trình Chính phủ Dự án Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG LUẬT BẢO HIỂM XÃ HỘI (SỬA ĐỔI)

1. Về cơ sở chính trị:

- Tại Điều 34 của Hiến pháp năm 2013 khẳng định: “*Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội*”.

- Tại Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XII đã ban hành Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23 tháng 5 năm 2018 về cải cách chính sách BHXH (sau đây được viết là Nghị quyết số 28-NQ/TW). Với mục tiêu: “*Cải cách chính sách BHXH để BHXH thực sự là một trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội, từng bước mở rộng vững chắc diện bao phủ BHXH, hướng tới mục tiêu BHXH toàn dân. Phát triển hệ thống BHXH linh hoạt, đa dạng, đa tầng, hiện đại và hội nhập quốc tế theo nguyên tắc đóng - hưởng, công bằng, bình đẳng, chia sẻ và bền vững. Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phát triển hệ thống thực hiện chính sách BHXH tinh gọn, chuyên nghiệp, hiện đại, tin cậy và minh bạch.*”. Nghị quyết số 28-NQ/TW cũng đã đề

ra 11 nội dung cải cách¹, 05 nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu, trong đó xác định nhiệm vụ: “Hoàn thiện hệ thống pháp luật về lao động, việc làm, bảo hiểm xã hội”.

- Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã đề ra các nhiệm vụ, giải pháp liên quan trực tiếp đến việc hoàn thiện chính sách, pháp luật về an sinh xã hội, trong đó có chính sách BHXH, như: “Cải cách hệ thống BHXH đa tầng dựa trên nguyên tắc đóng - hưởng, chia sẻ - bền vững” (tập I, trang 150); “Hoàn thiện hệ thống luật pháp về BHXH, tiến tới thực hiện BHXH toàn dân. Phát triển hệ thống BHXH linh hoạt, đa dạng, đa tầng hiện đại, hội nhập quốc tế; kết hợp hài hòa nguyên tắc đóng góp và thụ hưởng; công bằng, bình đẳng, chia sẻ và bền vững. Tiếp tục hiện đại hóa quản lý BHXH theo hướng tinh gọn, chuyên nghiệp, hiệu quả. Phấn đấu đến năm 2030 có khoảng 60% lực lượng lao động tham gia BHXH” (tập I, trang 270); “Hoàn thiện hệ thống pháp luật, chính sách và chế tài xử lý vi phạm thuộc các lĩnh vực liên quan như ... BHXH. Bảo đảm cân đối quỹ BHXH trong dài hạn; từng bước tách việc điều chỉnh lương hưu với điều chỉnh tiền lương của người đang làm việc; thực hiện điều chỉnh tăng tuổi nghỉ hưu theo lộ trình. Phấn đấu đến năm 2025, tỉ lệ lao động trong độ tuổi tham gia BHXH là 45%” (tập II, trang 141).

2. Cơ sở thực tiễn:

Ngày 20 tháng 11 năm 2014, tại Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13 (sau đây gọi tắt là Luật BHXH 2014) thay thế Luật Bảo hiểm xã hội số 71/2006/QH11, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2016 (riêng quy định tại điểm b khoản 1 và khoản 2 Điều 2 có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2018). Qua 06 năm thi hành, Luật BHXH 2014 đã đi vào cuộc sống, khẳng định tính đúng đắn của chính sách, chế độ bảo hiểm xã hội (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, bên cạnh những kết quả đã đạt được, quá trình thực

¹ Bao gồm: (1) Xây dựng hệ thống BHXH đa tầng; (2) Sửa đổi quy định về điều kiện thời gian tham gia BHXH tối thiểu để hưởng chế độ hưu trí. Mở rộng đối tượng tham gia BHXH bắt buộc sang các nhóm đối tượng khác; (3) Tăng cường sự liên kết, hỗ trợ giữa các chính sách BHXH cũng như tính linh hoạt của các chính sách nhằm đạt được mục tiêu mở rộng diện bao phủ; (4) Cải cách trong xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách nhằm củng cố niềm tin, tăng mức độ hài lòng của người tham gia vào hệ thống BHXH; (5) Đẩy nhanh quá trình gia tăng số lao động tham gia BHXH trong khu vực phi chính thức; (6) Sửa đổi, khắc phục các bất hợp lý về chế độ bảo hiểm hưu trí hiện nay theo hướng linh hoạt hơn về điều kiện hưởng chế độ hưu trí, chặt chẽ hơn trong quy định hưởng chế độ BHXH một lần; (7) Thực hiện điều chỉnh tăng tuổi nghỉ hưu theo lộ trình; (8) Sửa đổi các quy định về mức đóng, căn cứ đóng BHXH để đạt mục tiêu mở rộng diện bao phủ BHXH; (9) Điều chỉnh tỉ lệ tích lũy để đạt tỉ lệ hưởng lương hưu tối đa phù hợp với thông lệ quốc tế; (10) Đa dạng hóa danh mục, cơ cấu đầu tư Quỹ BHXH theo nguyên tắc an toàn, bền vững, hiệu quả; (11) Thực hiện điều chỉnh lương hưu độc lập tương đối trong mối tương quan với tiền lương của người đang làm việc, thay đổi cách thức điều chỉnh lương hưu theo hướng chia sẻ.

hiện Luật BHXH 2014 cũng cho thấy cần thiết phải nghiên cứu sửa đổi, bổ sung xuất phát từ những lý do sau đây:

Thứ nhất, thể chế hóa quan điểm, chính sách của Đảng, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:

- Nghị quyết số 28-NQ/TW đặt ra các yêu cầu về xây dựng hệ thống BHXH đa tầng ((1) Trợ cấp hưu trí xã hội; (2) BHXH cơ bản, bao gồm BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện; (3) Bảo hiểm hưu trí bổ sung). Tuy nhiên, Luật BHXH 2014 mới chỉ có quy định về tầng BHXH cơ bản và tầng bảo hiểm hưu trí bổ sung, chưa có quy định tầng trợ cấp hưu trí xã hội; phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng còn hẹp so với yêu cầu của Nghị quyết số 28-NQ/TW.

- Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21 tháng 5 năm 2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp là sẽ bãi bỏ “*mức lương cơ sở*” khi thực hiện chính sách tiền lương mới. Tuy nhiên, trong Luật BHXH 2014 có đến 11 nội dung liên quan gắn với “*mức lương cơ sở*” như: Tiền lương làm căn cứ đóng BHXH của người lao động hưởng lương theo chế độ tiền lương do Nhà nước quy định; mức hưởng dưỡng sức, phục hồi sức khỏe; trợ cấp một lần khi sinh con hoặc nhận nuôi con nuôi; mức lương hưu hằng tháng thấp nhất; trợ cấp mai táng; trợ cấp tuất hằng tháng cần phải được nghiên cứu sửa đổi để thể chế hóa Nghị quyết số 27-NQ/TW.

- Sau khi Luật BHXH 2014 được ban hành, một số luật, nghị quyết được Quốc hội thông qua với nhiều nội dung bổ sung liên quan đến Luật BHXH 2014² như chính sách hưởng BHXH một lần; lộ trình điều chỉnh tuổi nghỉ hưu, quy định về chế độ tai nạn lao động,... dẫn đến yêu cầu cần phải sửa đổi Luật BHXH để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

Thứ hai, khắc phục những tồn tại, hạn chế, bất cập trong thực tiễn thi hành như: quá trình thực hiện Luật BHXH 2014 bộc lộ những điểm hạn chế, bất cập như (i) diện bao phủ đối tượng tham gia và thụ hưởng BHXH trên thực tế còn thấp; (ii) các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng lao động, người lao động trong thực hiện pháp luật về BHXH vẫn còn khoảng trống; (iii) quy định về thời gian đóng tối thiểu để hưởng lương hưu chưa phù hợp với thực tế tham gia BHXH và nhu cầu hưởng lương hưu của người lao động; (iv) tính tuân thủ pháp luật về BHXH còn thấp, vẫn còn tình trạng chậm đóng, trốn đóng

² Luật An toàn, vệ sinh lao động; Luật Việc làm; Bộ Luật lao động; Nghị quyết số 93/2015/QH13 ngày 22 tháng 6 năm 2015 của Quốc hội về việc thực hiện chính sách hưởng BHXH một lần đối với người lao động..., Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Khiếu nại và Luật Tổ tụng hành chính.

BHXH; (v) một số chế độ BHXH chưa được quy định để tăng sự hấp dẫn của BHXH; (vi) mức hỗ trợ của một số chế độ, chính sách còn chưa hấp dẫn; (vii) vai trò của tổ chức công đoàn trong việc thực hiện pháp luật về BHXH còn có vướng mắc về cả quy định pháp lý và thực tiễn thực hiện; (viii) quy định về công nghệ thông tin, công nghệ, phương tiện kỹ thuật chưa đáp ứng được yêu cầu của thời đại 4.0;...

Thứ ba, nhằm đáp ứng tốt hơn các tiêu chuẩn, thông lệ và hội nhập quốc tế trong lĩnh vực BHXH

Trong bối cảnh trao đổi thương mại và đầu tư trên thế giới ngày càng phát triển, dòng lưu chuyển lao động giữa các nước cũng ngày càng tăng. Xu hướng các quốc gia đều thúc đẩy các hoạt động đàm phán, ký kết Hiệp định song phương về bảo hiểm xã hội nhằm bảo vệ tốt hơn quyền lợi cho người lao động, đồng thời cũng khắc phục bất cập trong việc tránh đóng trùng bảo hiểm xã hội ở cả hai quốc gia. Luật BHXH 2014 còn thiếu các quy định để tạo thuận lợi hoạt động đàm phán và thực thi Hiệp định, cũng như có đủ quy định pháp lý cho người lao động Việt Nam tham gia thị trường lao động quốc tế được thực hiện quyền, nghĩa vụ và hưởng chế độ BHXH tích lũy từ quá trình lao động.

Xuất phát từ những lý do, yêu cầu nêu trên, việc đề xuất sửa đổi Luật BHXH 2014 là rất cần thiết trong bối cảnh hiện nay.

II. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG LUẬT

1. Mục tiêu

Luật BHXH lần này sẽ được sửa đổi căn bản, toàn diện nhằm:

(1) 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.

(2) 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, tạo khung pháp lý thông thoáng, linh hoạt hơn trong tham gia, thụ hưởng các quyền lợi về BHXH.

(3) 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.

2. Quan điểm chỉ đạo

Luật BHXH (sửa đổi) được xây dựng dựa trên các quan điểm chỉ đạo sau đây:

(1) Bảo đảm quyền an sinh xã hội theo quy định của Hiến pháp năm 2013; thể chế hóa quan điểm, đường lối, nội dung cải cách trong Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23 tháng 5 năm 2018 Hội nghị lần thứ bảy của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII về cải cách chính sách BHXH và các văn kiện, nghị quyết có liên quan.

(2) Trên cơ sở kế thừa, phát triển những quy định hiện hành phù hợp đã được kiểm nghiệm trong thực tiễn, sửa đổi các quy định chưa phù hợp, bảo đảm tính khả thi, dài hạn, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật; bổ sung những quy định mới phù hợp với xu hướng phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và yêu cầu hội nhập quốc tế.

(3) Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia BHXH; tạo điều kiện thuận lợi để mọi người lao động được tham gia và thụ hưởng các chế độ BHXH.

(4) Xây dựng các chế độ BHXH theo nguyên tắc đóng - hưởng; công bằng, bình đẳng; chia sẻ và bền vững.

(5) Tham khảo và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, đặc biệt là các quốc gia có đặc điểm tương đồng với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Tuân thủ các tiêu chuẩn, điều kiện và cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia.

- Ngày 13/6/2022, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 50/2022/QH15 chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023, điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022; *trong đó, dự án Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) dự kiến trình Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XV vào tháng 10/2023.*

- Ngày 06/7/2022, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 799/QĐ-TTg phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình các dự án Luật được điều chỉnh trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022 và các dự án Luật thuộc Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023.

- Ngày 20/9/2022, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đã ban hành Quyết định số 841/QĐ-LĐTBXH thành lập Ban soạn thảo và Tổ biên tập xây dựng dự án Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi).

- Ngày 01/3/2023, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội có văn bản gửi lấy ý kiến các bộ, ngành, địa phương về Dự án Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi);

đồng thời đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ và Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội để lấy ý kiến rộng rãi các đối tượng chịu tác động. Bên cạnh đó, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội phối hợp với Bảo hiểm xã hội Việt Nam và các bộ, ngành, địa phương tổ chức nhiều cuộc họp, hội thảo lấy ý kiến các bộ, ngành, địa phương, các doanh nghiệp, các chuyên gia, nhà khoa học.

- Ngày .../.../2023, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội có văn bản gửi Bộ Tư pháp đề nghị thẩm định Dự án Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi).

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO LUẬT

1. Bố cục:

Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) được kết cấu gồm 9 chương và 133 Điều (Luật BHXH 2014 gồm 09 chương và 125 điều), trên cơ sở kế thừa kết cấu của Luật BHXH 2014, trong đó có bổ sung 02 nội dung mới (trợ cấp hưu trí xã hội và Quản lý thu, đóng BHXH); không quy định chương riêng về trình tự, thủ tục BHXH mà lồng ghép vào từng chế độ; tách riêng điều quy định về đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội, không quy định chung trong điều về đối tượng áp dụng.

Như vậy, dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) được kết cấu 9 chương, các chương được sắp xếp bố cục như sau:

- Chương I. Những quy định chung, gồm 7 điều (Từ Điều 1 đến Điều 7).
- Chương II. Quản lý nhà nước về bảo hiểm xã hội, tổ chức thực hiện bảo hiểm xã hội và quyền, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với bảo hiểm xã hội, gồm 17 điều (Từ Điều 8 đến Điều 24).
- Chương III. Trợ cấp hưu trí xã hội, gồm 6 điều (Từ Điều 25 đến Điều 30).
- Chương IV. Đăng ký tham gia và quản lý thu, đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự nguyện, gồm 14 điều (Từ Điều 31 đến Điều 44).
- Chương V. Bảo hiểm xã hội bắt buộc, gồm 55 điều (Từ Điều 45 đến Điều 98).
- Chương VI. Bảo hiểm xã hội tự nguyện, gồm 22 điều (Từ Điều 99 đến Điều 120).
- Chương VII. Quỹ bảo hiểm xã hội, gồm 6 điều (Từ Điều 121 đến Điều 126).
- Chương VIII. Khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm về bảo hiểm xã hội, gồm 5 điều (Từ Điều 127 đến Điều 131).

- Chương IX. Điều khoản thi hành, gồm 2 điều (Từ Điều đến Điều 132 đến Điều 133).

2. Một số nội dung sửa đổi, bổ sung của dự thảo luật:

Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) đã: (i) Thể chế hóa các quan điểm chỉ đạo, mục tiêu, nội dung cải cách, nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu của Nghị quyết số 28-NQ/TW; (ii) Thể chế hóa các nhiệm vụ, giải pháp liên quan trực tiếp đến việc hoàn thiện chính sách, pháp luật về an sinh xã hội của Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng; (iii) Bám sát 05 chính sách trong đề nghị xây dựng dự án Luật đã được Quốc hội thông qua tại Nghị quyết số 50/2022/QH15; (iv) Tổng hợp những kiến nghị của các Đại biểu Quốc hội, cử tri về lĩnh vực bảo hiểm xã hội; (v) Rà soát hạn chế, vướng mắc, bất cập phát sinh trong tổng kết thi hành Luật BHXH 2014; (vi) Rà soát các điều ước, cam kết quốc tế liên quan đến lĩnh vực bảo hiểm xã hội để đề xuất sửa đổi, bổ sung các điều, khoản. Với 5 nhóm chính sách được chi tiết hóa thành 18 nội dung lớn, cụ thể như sau:

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

a) *Cơ sở chính trị:* Nghị quyết số 28-NQ/TW: Xây dựng hệ thống bảo hiểm xã hội đa tầng gồm: (i) Trợ cấp hưu trí xã hội do Ngân sách nhà nước cung cấp một khoản trợ cấp cho người cao tuổi không có lương hưu, hoặc bảo hiểm xã hội hằng tháng; (ii) Bảo hiểm xã hội cơ bản, bao gồm bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự nguyện; (iii) Bảo hiểm hưu trí bổ sung là chế độ hưu trí tự nguyện theo nguyên tắc thị trường. Điều chỉnh giảm dần độ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội phù hợp với khả năng của ngân sách.

b) *Thể chế hóa tại Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi):*

(1) Xây dựng hệ thống BHXH đa tầng, thông qua việc bổ sung tầng trợ cấp hưu trí xã hội và quy định liên kết giữa trợ cấp hưu trí xã hội với tầng BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện.

Luật BHXH 2014 đã quy định về BHXH bắt buộc, BHXH tự nguyện và Bảo hiểm hưu trí bổ sung. Do vậy, dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) bổ sung chương III về trợ cấp hưu trí xã hội (từ Điều 25 đến Điều 30), trong đó quy định:

- Công dân Việt Nam từ đủ 80 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp BHXH hằng tháng khác thì sẽ được hưởng trợ cấp hưu trí xã hội do ngân sách nhà nước đảm bảo³.

³ kế thừa một phần quy định về trợ cấp xã hội hằng tháng đối với người cao tuổi đang được quy định tại Luật Người cao tuổi.

- Người lao động khi đến tuổi nghỉ hưu có thời gian đóng BHXH (bao gồm bắt buộc và tự nguyện) chưa đủ điều kiện hưởng lương hưu và chưa đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội được lựa chọn hưởng trợ cấp hàng tháng (thấp nhất bằng với mức trợ cấp hưu trí xã hội) cho thời gian trước khi đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội tùy thuộc vào thời gian đóng, tiền lương, thu nhập tháng đóng BHXH của người lao động; đồng thời trong thời gian hưởng trợ cấp hàng tháng thì được hưởng bảo hiểm y tế do ngân sách nhà nước đảm bảo.

Để phù hợp với thực tiễn triển khai trong khuyến khích các địa phương, đảm bảo tính ổn định, không gây xáo trộn cũng như phát sinh tăng nguồn lực thực hiện dự thảo quy định việc tổ chức thực hiện: (i) Đối với trợ cấp hưu trí xã hội do ngân sách nhà nước đảm bảo do các địa phương thực hiện cùng với các chính sách khác đối với người cao tuổi; (ii) Trợ cấp hàng tháng (liên kết tầng) do quỹ bảo hiểm xã hội đảm bảo do cơ quan BHXH thực hiện.

(2) Dự thảo Luật bổ sung quy định giao Chính phủ quyết định điều chỉnh giảm dần độ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội phù hợp với khả năng của ngân sách nhà nước từng thời kỳ, phấn đấu đến năm 2030 khoảng 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; (khoản 2 Điều 26).

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

a) Cơ sở chính trị: Nghị quyết số 28-NQ/TW: (i) 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; (ii) Mở rộng các chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện, tạo điều kiện chuyển đổi thuận lợi giữa bảo hiểm xã hội tự nguyện và bảo hiểm xã hội bắt buộc.

b) Thể chế hóa tại dự thảo Luật BHXH (sửa đổi):

(3) Mở rộng đối tượng tham gia BHXH bắt buộc (Điều 31): Bổ sung đối tượng thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc: (i) Chủ hộ kinh doanh; (ii) Người quản lý doanh nghiệp, người quản lý điều hành hợp tác xã không hưởng tiền lương; (iii) Người lao động làm việc không trọn thời gian.

(4) Bổ sung quyền lợi hưởng các chế độ ốm đau, thai sản đối với đối tượng người hoạt động không chuyên trách ở xã, phường, thị trấn (tham gia và thụ hưởng đầy đủ các chế độ như đối tượng cán bộ, công chức).

(5) Bổ sung chế độ thai sản vào chính sách BHXH tự nguyện (mục 1 Chương VI): dự thảo Luật quy định người lao động tham gia BHXH tự nguyện

khi sinh con được hưởng trợ cấp bằng 2.000.000 đồng cho một con, do ngân sách nhà nước đảm bảo.

(6) Bổ sung quy định tính tỷ lệ hưởng lương hưu nhằm phù hợp với thông lệ quốc tế thông qua thực hiện các hiệp định về bảo hiểm xã hội được ký kết giữa Chính phủ Việt Nam và các nước, đồng thời phù hợp với quy định giảm số năm đóng BHXH tối thiểu để được hưởng lương hưu (Điều 73). Nội dung sửa đổi này nhằm thể chế hóa nhiệm vụ, giải pháp cụ thể đề ra tại Nghị quyết số 28-NQ/TW: *“Rà soát, sửa đổi các quy định về người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài, người nước ngoài vào làm việc tại Việt Nam tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc, gắn với việc đẩy mạnh đàm phán, ký kết hiệp định song phương về bảo hiểm xã hội”*.

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

a) *Cơ sở chính trị:* Nghị quyết số 28-NQ/TW: (i) Sửa đổi điều kiện hưởng chế độ hưu trí theo hướng giảm dần số năm đóng bảo hiểm xã hội tối thiểu để được hưởng chế độ hưu trí từ 20 năm xuống 15 năm; (ii) Có quy định phù hợp để giảm tình trạng hưởng bảo hiểm xã hội một lần theo hướng tăng quyền lợi nếu bảo lưu thời gian tham gia bảo hiểm xã hội để hưởng chế độ hưu trí, giảm quyền lợi nếu hưởng bảo hiểm xã hội một lần.

b) *Thể chế hóa tại dự thảo Luật BHXH (sửa đổi):*

(7) Về điều kiện hưởng chế độ hưu trí sửa đổi theo hướng giảm số năm đóng BHXH tối thiểu để được hưởng chế độ hưu trí từ 20 năm xuống 15 năm nhằm tạo cơ hội cho những người tham gia muộn hoặc quá trình tham gia không liên tục nên có thời gian đóng BHXH ngắn được hưởng lương hưu (Điều 71).

(8) Về BHXH một lần, nghiên cứu bổ sung quy định theo hướng khuyến khích người lao động bảo lưu thời gian đóng để hưởng lương hưu thay vì nhận BHXH một lần như: (1) Giảm điều kiện về thời gian đóng BHXH tối thiểu để được hưởng lương hưu (từ 20 năm xuống còn 15 năm, không áp dụng đối với người hưởng BHXH một lần); (2) Người lao động khi hết tuổi mà không đủ điều kiện hưởng lương hưu sẽ có thêm sự lựa chọn: nếu không nhận BHXH một lần thì được hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng; (3) Được ngân sách nhà nước mua bảo hiểm y tế; (4) Người lao động được hưởng các quyền lợi về ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, thất nghiệp.

Về quy định hưởng BHXH một lần, Ban soạn thảo đang có 02 phương án xin ý kiến (Điều 77):

- Phương án 1 (giữ nguyên quy định hiện hành của Luật và Nghị quyết 93/2015/QH13): *“Sau 12 tháng không thuộc diện tham gia bảo hiểm xã hội bắt*

buộc, không tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện và có thời gian đóng bảo hiểm xã hội chưa đủ 20 năm".

- 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 hưởng chế độ BHXH khi đủ tuổi nghỉ hưu".

5. Chính sách 4: Bổ sung nội dung quy định quản lý thu, đóng BHXH

a) Cơ sở chính trị: Nghị quyết số 28-NQ/TW: Hoàn thiện các chế tài xử lý vi phạm pháp luật về bảo hiểm xã hội, nhất là đối với các hành vi trốn đóng, nợ đóng, trục lợi bảo hiểm xã hội; Nâng cao tính tuân thủ pháp luật về bảo hiểm xã hội thông qua thực hiện đồng bộ các biện pháp hành chính, kinh tế, tư pháp để tăng số người tham gia bảo hiểm xã hội.

b) Thể chế hóa tại dự thảo Luật BHXH (sửa đổi):

(9) Bổ sung nội dung quy định quản lý thu, đóng BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện (từ Điều 36 đến Điều 44) nhằm nâng cao trách nhiệm của các cơ quan trong việc tổ chức thực hiện thu BHXH và trách nhiệm người sử dụng lao động trong việc đóng BHXH cho người lao động, góp phần hạn chế tình trạng trốn đóng BHXH gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động như hiện nay.

(10) Bổ sung các biện pháp xử lý trốn đóng BHXH (Điều 44): (i) Quy định nộp số tiền bằng 0,03%/ngày tính trên số tiền trốn đóng (tương tự như tiền chậm nộp thuế); (ii) Cơ quan có thẩm quyền quyết định ngừng sử dụng hóa đơn đối với người sử dụng lao động trốn đóng bảo hiểm xã hội từ 06 tháng trở lên; (iii) Cơ quan có thẩm quyền quyết định hoãn xuất cảnh đối với với trường hợp người sử dụng lao động trốn đóng bảo hiểm xã hội từ 12 tháng trở lên; (iv) Quy định tổ chức Công đoàn và cơ quan bảo hiểm xã hội có thẩm quyền khởi kiện vụ việc về BHXH ra Tòa án; (v) Khi có dấu hiệu phạm tội trốn đóng BHXH theo quy định của Bộ luật Hình sự, cơ quan bảo hiểm xã hội kiến nghị khởi tố theo quy định của pháp luật; (vi) Bổ sung trách nhiệm của người sử dụng lao động phải bồi thường cho người lao động nếu không tham gia hoặc tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc không đầy đủ, kịp thời mà gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của người lao động (khoản 6 Điều 24).

(11) Quy định về tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc

Ban soạn thảo đề xuất 02 phương án quy định về tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc đối với người lao động đóng BHXH theo chế độ tiền lương do người sử dụng lao động quyết định:

Phương án 1: Tiền lương làm căn cứ đóng BHXH là tiền lương tháng *bao gồm mức lương và phụ cấp lương, các khoản bổ sung khác được xác định bằng mức tiền cụ thể ghi trong hợp đồng lao động* theo quy định của pháp luật lao động.

Phương án 2: Tiền lương làm căn cứ đóng BHXH là tiền lương tháng *bao gồm mức lương và phụ cấp lương, các khoản bổ sung khác* theo quy định của pháp luật lao động.

(12) Sửa đổi các quy định gắn với tiền lương khu vực nhà nước phù hợp với định hướng của Nghị quyết số 27-NQ/TW

Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) dự kiến sửa đổi các nội dung quy định/chế độ gắn với mức lương cơ sở theo hướng quy định bằng số tiền cụ thể (bằng với mức tuyệt đối của hiện hành) sau đó được điều chỉnh theo quy định của Chính phủ (Điều 50, 63, 66, 92,..).

(13) Về chế độ ốm đau

- Sửa đổi quy định về ốm đau thuộc danh mục cần chữa trị dài ngày cho rõ ràng, phù hợp hơn với thực tiễn (Khoản 2 Điều 47).

- Bổ sung quy định tính mức hưởng trợ cấp ốm đau đối với người lao động nghỉ việc hưởng chế độ ốm đau không trọn ngày (khoản 5 Điều 49).

(14) Về chế độ thai sản

- Sửa đổi một số quy định cho phù hợp với thực tiễn như xác định tuổi thai nhi; quy định “sảy thai, nạo, hút thai, thai chết lưu hoặc phá thai bệnh lý”;..(Điều 57).

- Sửa quy định về điều kiện đi làm trước khi hết thời hạn nghỉ sinh con mà con chết để phù hợp với thực tiễn (Điều 65), điều kiện “đã nghỉ hưởng chế độ ít nhất 04 tháng” không áp dụng đối với trường hợp sau khi sinh con mà con chết.

(15) Về chế độ hưu trí

- Quy định thống nhất với Bộ luật Lao động năm 2019 về tuổi nghỉ hưu/điều kiện về tuổi hưởng lương hưu (Điều 71, 72).

- Quy định về thời gian đóng bảo hiểm xã hội theo chế độ tiền lương do Nhà nước quy định được tính cho đến khi Nhà nước thực hiện cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang (Nghị quyết số 27-NQ/TW). Thời gian đóng bảo hiểm xã hội từ khi thực hiện cải cách

chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang thực hiện tính bình quân tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội của toàn bộ thời gian.

- Quy định về mức tiền lương làm căn cứ đóng BHXH trong trường hợp trong quá trình đóng bảo hiểm xã hội theo chế độ tiền lương do Nhà nước quy định, người lao động có khoảng thời gian đóng bảo hiểm xã hội liền kề với bình quân tiền lương làm căn cứ đóng của thời gian này cao hơn bình quân tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội của những năm cuối thì người lao động được chọn tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội liền kề tương ứng để tính mức bình quân tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội.

(16) Sửa đổi, bổ sung quy định về trợ cấp một lần khi nghỉ hưu để khuyến khích người lao động tiếp tục đóng BHXH sau tuổi nghỉ hưu

Ban soạn thảo đề xuất 02 phương án (Khoản 2 Điều 75).

- Phương án 1: Mức trợ cấp một lần được tính theo số năm đóng bảo hiểm xã hội cao hơn số năm tương ứng với tỷ lệ hưởng lương hưu 75% cứ mỗi năm đóng bảo hiểm xã hội thì được tính bằng 0,5 lần của mức bình quân tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội.

- Phương án 2: Mức trợ cấp một lần được tính theo số năm đóng bảo hiểm xã hội cao hơn số năm tương ứng với tỷ lệ hưởng lương hưu 75% cứ mỗi năm đóng bảo hiểm xã hội thì được tính bằng 0,5 lần của mức bình quân tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội. *Đối với trường hợp người lao động đã đủ điều kiện hưởng lương hưu theo quy định tại Điều 71 và Điều 72 của Luật này mà tiếp tục đóng bảo hiểm xã hội thì mỗi năm đóng bảo hiểm xã hội sau độ tuổi nghỉ hưu cao hơn số năm tương ứng với tỷ lệ hưởng lương hưu 75% được tính bằng 02 lần của mức bình quân tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội.*

(17) Về chế độ tử tuất

- Sửa đổi quy định về điều kiện về tuổi của thân nhân hưởng trợ cấp tuất hàng tháng phù hợp với lộ trình tăng tuổi nghỉ hưu (Điều 91).

- Sửa đổi quy định về trợ cấp mai táng theo hướng không quy định về thời gian đóng tối thiểu đối với trường hợp đang tham gia BHXH chết (Điều 90 và Điều 115).

6. Chính sách 5: Đa dạng hoá danh mục, cơ cấu đầu tư quỹ BHXH theo nguyên tắc an toàn, bền vững, hiệu quả

a) *Cơ sở chính trị:* Nghị quyết số 28-NQ/TW: (i) Kiện toàn và nâng cao năng lực hoạt động của Hội đồng quản lý bảo hiểm xã hội. Thực hiện chế độ tài chính, kế toán, kiểm toán và thông tin báo cáo về bảo hiểm xã hội theo quy định

của pháp luật; (ii) Đa dạng hóa danh mục, cơ cấu đầu tư Quỹ bảo hiểm xã hội theo nguyên tắc an toàn, bền vững và hiệu quả; ưu tiên đầu tư vào trái phiếu chính phủ, nhất là trái phiếu chính phủ dài hạn; nghiên cứu từng bước mở rộng sang các lĩnh vực có khả năng sinh lời cao, từng bước và có lộ trình đầu tư một phần tiền nhàn rỗi của Quỹ thông qua ủy thác đầu tư tại thị trường trong nước và quốc tế bảo đảm an toàn, bền vững.

b) Thể chế hóa tại dự thảo Luật BHXH (sửa đổi):

(18) Chi phí quản lý bảo hiểm xã hội

Ban soạn thảo đề xuất 2 phương án quy định chi phí quản lý BHXH tại khoản 2 Điều 125:

- Phương án 1: Mức chi phí quản lý bảo hiểm xã hội được tính trên cơ sở số phần trăm của **dự toán thu** bảo hiểm xã hội.

- Phương án 2: Mức chi phí quản lý bảo hiểm xã hội được tính trên cơ sở số phần trăm của **dự toán thu, chi** bảo hiểm xã hội.

Ngoài ra, bổ sung quy định trong dự thảo Luật BHXH tại Điều 17 về Hội đồng quản lý bảo hiểm xã hội: Hội đồng quản lý bảo hiểm xã hội có Chủ tịch là Phó Thủ tướng Chính phủ, các Phó Chủ tịch và các ủy viên do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức; nhiệm kỳ của thành viên Hội đồng quản lý bảo hiểm xã hội là 05 năm.

V. TÍNH THỐNG NHẤT VỚI CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CÓ LIÊN QUAN; TÍNH TƯƠNG THÍCH VỚI CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ CÓ LIÊN QUAN

Để bảo đảm tính thống nhất của Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) với các luật, bộ luật có liên quan, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội đã tiến hành rà soát các luật, bộ luật có mối quan hệ với Luật Bảo hiểm xã hội như: Bộ luật Lao động, Luật Công chức, Luật Viên chức, Luật Việc làm... và có báo cáo cụ thể gửi kèm theo. Nội dung dự thảo Luật đảm bảo phù hợp với các điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên và các cam kết quốc tế trong lĩnh vực có liên quan.

VI. TỔNG HỢP, TIẾP THU, GIẢI TRÌNH Ý KIẾN THAM GIA CỦA CÁC BỘ, NGÀNH, ĐỊA PHƯƠNG

(bổ sung trên cơ sở ý kiến tham gia của các Bộ, ngành, địa phương)

VII. MỘT SỐ VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN CHÍNH PHỦ

(bổ sung trên cơ sở tiếp thu, giải trình ý kiến của Bộ, ngành, địa phương, tổ chức, cá nhân...)

Trên đây là Tờ trình Dự án Luật BHXH (sửa đổi). Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

(Tài liệu gửi kèm theo: (1) Tờ trình Chính phủ; (2) Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi); (3) Bảng so sánh giữa dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) và Luật BHXH 2014; (4) Báo cáo thể chế hóa các nội dung cải cách chính sách BHXH tại Nghị quyết số 28-NQ/TW; (5) Báo cáo tổng kết việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 93/2015/QH13 ngày 22/6/2015 của Quốc hội khóa 13 về việc thực hiện chính sách hưởng bảo hiểm xã hội một lần đối với người lao động; (6) Báo cáo tổng kết tình hình thực hiện Luật BHXH 2014; (7) Báo cáo đánh giá tác động chính sách đề nghị xây dựng Dự án Luật; (8) Báo cáo lồng ghép vấn đề bình đẳng giới; (9) Báo cáo rà soát các văn bản quy phạm pháp luật và cam kết quốc tế có liên quan đến dự án Luật; (10) Báo cáo tổng quan kinh nghiệm quốc tế về bảo hiểm xã hội của một số nước trên thế giới; (11) Bản tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và người dân về dự thảo Luật BHXH (sửa đổi); (12) Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam;
- Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam;
- Bảo hiểm xã hội Việt Nam;
- Các đồng chí Thứ trưởng;
- Vụ Pháp chế;
- Lưu: VT, BHXH.

BỘ TRƯỞNG

Đào Ngọc Dung