

# MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ QUY ĐỊNH CHẾ ĐỘ TRỢ CẤP HƯU TRÍ XÃ HỘI TRONG DỰ THẢO LUẬT BẢO HIỂM XÃ HỘI (SỬA ĐỔI)

NGUYỄN THỊ QUỲNH TRANG\*

*Chế độ trợ cấp hưu trí xã hội mới được đề xuất tại Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi). Tuy nhiên, vẫn còn một số bất cập, như: chồng chéo về đối tượng hưởng trợ cấp, mâu thuẫn về mức trợ cấp... Trước yêu cầu của thực tiễn, đòi hỏi Luật phải sớm được sửa đổi. Bài viết tập trung phân tích những hạn chế trong việc quy định chế độ trợ cấp hưu trí xã hội theo Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội, đồng thời đưa ra một số gợi ý nhằm hoàn thiện các quy định này.*

**Từ khóa:** Trợ cấp hưu trí; bảo hiểm xã hội; an sinh xã hội; Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi.

*New social pension benefits are proposed in the draft revised Law on Social Insurance. However, there are still some shortcomings such as overlaps in the beneficiaries, conflicts in the level of benefits, etc. In order to meet the requirements of practice, the Law should be amended soon. The article focuses on analyzing the limitations in the regulation of social pension benefits in the Draft Law on Social Insurance, and makes some recommendations to perfect these regulations.*

**Keywords:** Retirement pension; social insurance; social security; Draft Revised Law on Social Insurance.

NGÀY NHẬN: 28/01/2024 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 26/02/2024 NGÀY DUYỆT: 18/3/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.338.2024.799>

## 1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh già hóa dân số, tỷ trọng người cao tuổi có xu hướng tăng nhanh trong khi tỷ trọng người trong độ tuổi lao động giảm. Kinh nghiệm của các nước thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội hướng tới bao phủ toàn dân cho thấy, chính sách bảo hiểm xã hội cần được thiết kế theo hướng đa tầng, hỗ trợ và bổ sung cho nhau để bảo đảm an sinh cho mọi người dân; đồng thời, phù hợp

với Công ước số 102 của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) về các chế độ an sinh cơ bản tối thiểu. Với quy định hiện hành, ở Việt Nam mặc dù đã định hình hệ thống bảo hiểm xã hội đa tầng, tuy nhiên, các tầng đang được quy định và thực hiện theo Luật Người cao tuổi, Luật Bảo hiểm xã hội, Luật Kinh doanh bảo hiểm và Nghị định số 88/2016/NĐ-CP

\* NCS của Trường Đại học Luật Hà Nội

ngày 11/7/2016 của Chính phủ về chương trình hưu trí bổ sung tự nguyện. Các văn bản này được thiết kế độc lập, dẫn đến, các tầng bảo hiểm xã hội hiện nay còn rời rạc, thiếu tính liên kết, hỗ trợ, không phát huy được hiệu quả trong việc thực hiện định hướng bao phủ bảo hiểm toàn dân. Chính vì vậy, nhu cầu cấp thiết được thực tiễn đặt ra là quy định thống nhất các tầng của hệ thống bảo hiểm xã hội trong cùng một đạo luật.

### **2. Cơ sở khoa học cho việc quy định chế độ trợ cấp hưu trí xã hội trong Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội**

*Một là, cơ sở lý luận của chế độ trợ cấp hưu trí xã hội.*

Để bảo đảm an sinh xã hội và khẳng định bảo hiểm xã hội thực sự trở thành trụ cột của hệ thống an sinh xã hội, ngày 23/5/2018, Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) ban hành Nghị quyết số 28-NQ/TW về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội. Mục tiêu đặt ra trong nghị quyết là đến năm 2030 có khoảng 60% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu. Để hiện thực hóa mục tiêu này, nghị quyết đề ra nhiều giải pháp hữu hiệu nhằm tăng nhanh diện bao phủ người tham gia bảo hiểm xã hội, hướng tới mục tiêu bảo hiểm xã hội toàn dân và bảo đảm ngày càng tốt hơn quyền lợi của người tham gia bảo hiểm xã hội, mở ra thời kỳ mới để mọi người đều được tham gia vào hệ thống bảo hiểm xã hội. Cụ thể, Đảng và Nhà nước đã đề ra mô hình bảo hiểm xã hội mới, từ đơn tầng sang đa tầng bằng cách bổ sung thêm tầng trợ cấp hưu trí xã hội.

*Hai là, cơ sở thực tiễn của chế độ trợ cấp hưu trí xã hội.*

Tính đến cuối năm 2022, nước ta có khoảng 14,4 triệu người sau độ tuổi nghỉ hưu. Tổng số người sau độ tuổi nghỉ hưu đang hưởng các chế độ chiếm khoảng 35%, tương ứng với hơn 5,1 triệu người, trong đó có khoảng 1,5 triệu người từ 80 tuổi trở lên

đang hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng<sup>1</sup>. Như vậy, vẫn còn khoảng 9,3 triệu người, chiếm khoảng 65% tổng số người sau độ tuổi nghỉ hưu lọt lưới an sinh xã hội<sup>2</sup> và chưa được hưởng bất kỳ chế độ trợ cấp hoặc hỗ trợ nào của Nhà nước. Với cơ cấu hưu trí như vậy, tầng trợ cấp hưu trí xã hội được quy định tại Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội được cho là tương đồng với chính sách bảo trợ xã hội với quyền lợi trợ cấp xã hội hàng tháng cho người cao tuổi hiện nay, nhưng giảm độ tuổi thụ hưởng từ 80 tuổi trở lên xuống 75 tuổi trở lên. Dự kiến khi giảm độ tuổi thụ hưởng trợ cấp hưu trí xã hội từ 80 tuổi xuống 75 tuổi, cả nước sẽ có thêm gần 800.000 người được hưởng trợ cấp hưu trí xã hội và bảo hiểm y tế vào năm 2025 và tăng lên khoảng 900.000 người vào năm 2030<sup>3</sup>.

### **3. Đánh giá quy định của Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) về nội dung chế độ trợ cấp hưu trí xã hội**

So với Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội bổ sung Chương III về trợ cấp hưu trí xã hội (từ Điều 25 - 30), tuy nhiên, các quy định về trợ cấp hưu trí xã hội này vẫn còn tồn tại một số hạn chế sau:

*Thứ nhất, về định nghĩa trợ cấp hưu trí xã hội.*

Nghị quyết số 28-NQ/TW đặt ra các yêu cầu về xây dựng hệ thống bảo hiểm xã hội đa tầng. Tuy nhiên, Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 mới chỉ có quy định về tầng bảo hiểm xã hội 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. Quy định cụ thể tại Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội như sau: “Trợ cấp hưu trí xã hội là chính sách mà ngân sách nhà nước cung cấp một khoản trợ cấp cho người cao tuổi không có lương hưu, hoặc bảo hiểm xã hội hàng tháng khác”. Tuy nhiên, quy

định trợ cấp hưu trí xã hội là “chính sách” thì vô cùng bất hợp lý, bởi nó không phải là định hướng hay giải pháp mà Nhà nước đưa ra để giải quyết vấn đề.

*Thứ hai, về đối tượng hưởng và mức hưởng trợ cấp hưu trí xã hội.*

Hiện nay, theo *Luật Người cao tuổi* năm 2009, người cao tuổi là công dân Việt Nam từ đủ 60 tuổi trở lên. Một nhóm nhỏ trong số người cao tuổi này sẽ được hưởng chính sách bảo trợ xã hội, trong đó có quyền lợi trợ cấp xã hội hàng tháng, đó là: (1) Người cao tuổi thuộc hộ nghèo; (2) Người từ đủ 80 tuổi trở lên không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng trợ cấp xã hội hàng tháng. Với quy định tại *Luật Người cao tuổi*, một nhóm đối tượng người cao tuổi từ 60 - 80 tuổi không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng nhưng không thuộc hộ nghèo chưa được tiếp cận với sự trợ giúp của mạng lưới an sinh xã hội.

Chính vì vậy, theo đề xuất tại Dự thảo *Luật Bảo hiểm xã hội*, chế độ trợ cấp hưu trí xã hội được thiết kế nhằm áp dụng cho người từ đủ 75 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng khác theo quy định của Chính phủ. Bên cạnh đó, nhóm người từ 60 - 75 tuổi mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng khác, có thời gian đóng bảo hiểm xã hội, nếu có nguyện vọng thì sẽ được hưởng trợ cấp hàng tháng trong khoảng thời gian trước khi đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội. Như vậy, kỳ vọng Dự thảo *Luật Bảo hiểm xã hội* là bao phủ triệt để nhóm đối tượng từ 60 - 80 tuổi không có không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng, trợ cấp xã hội hàng tháng, không để bất kỳ đối tượng người cao tuổi nào bị bỏ lỡ hưởng an sinh xã hội.

Tuy nhiên, khoản 1 Điều 27 Dự thảo *Luật* quy định về mức trợ cấp hưu trí xã hội hàng tháng bằng 500.000 đồng/người/tháng. Quy định về mức trợ cấp này có sự khác biệt so với mức trợ cấp xã hội hàng tháng tại Nghị

định số 20/2021/NĐ-CP ngày 15/3/2021 của Chính phủ quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội. Cụ thể, hiện tại đối tượng người cao tuổi từ 75 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng được quy định tại pháp luật về bảo trợ xã hội và được áp dụng mức trợ cấp xã hội hàng tháng ở hệ số 1 (360.000 đồng/tháng). Mức trợ cấp hưu trí xã hội hàng tháng quy định trong Dự thảo *Luật* với đối tượng này là cao hơn so với mức hiện hành. Điều này cũng sẽ tạo ra sự so sánh với các đối tượng khác đang hưởng chính sách bảo trợ xã hội được áp dụng ở hệ số 1,5 (540.000 đồng/tháng), hệ số 2 (720.000 đồng/tháng), hệ số 3 (1.080.000 đồng/tháng). Chính vì vậy, Dự thảo *Luật Bảo hiểm xã hội* tạo áp lực phải tăng mức chuẩn trợ giúp xã hội đang áp dụng tại Nghị định số 20/2021/NĐ-CP, đồng thời cũng đặt vấn đề ngược trở lại là liệu việc quy định cứng mức trợ cấp hưu trí xã hội hàng tháng bằng 500.000 đồng/người/tháng là đã phù hợp với từng đối tượng hay chưa.

*Thứ ba, về chế độ hưởng đối với những người lao động chưa đủ điều kiện hưởng bảo hiểm hưu trí và chưa đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội.*

Điều 29 Dự thảo *Luật Bảo hiểm xã hội* quy định về chế độ đối với người lao động không đủ điều kiện hưởng lương hưu và chưa đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội. Người lao động khi đến tuổi nghỉ hưu có thời gian đóng bảo hiểm xã hội (bao gồm cả bắt buộc và tự nguyện) mà chưa đủ điều kiện hưởng lương hưu (chưa đủ 15 năm đóng) và cũng chưa đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội (chưa đủ 75 tuổi) thì được lựa chọn hưởng trợ cấp hàng tháng 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 bảo hiểm xã hội 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 bảo đảm. Tuy nhiên, qua nghiên cứu cho thấy, quy định này còn nhiều vấn đề chưa được làm rõ và chưa bảo đảm tính khả thi, như:

(1) Khoản 1 quy định “có thời gian đóng bảo hiểm xã hội” nhưng không đưa ra khoảng thời gian cụ thể. Bên cạnh đó, “thời gian hưởng, mức hưởng trợ cấp hàng tháng tùy thuộc vào tổng thời gian đóng, căn cứ tháng đóng bảo hiểm xã hội của người lao động” nhưng khoản 2 Điều này lại quy định “mức trợ cấp hàng tháng được tính bằng mức trợ cấp hưu trí xã hội tại khoản 1 Điều 27 Luật này”. Như vậy, quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 29 Dự thảo Luật về mức trợ cấp hàng tháng có sự mâu thuẫn nhau;

(2) Quy định về cách tính mức trợ cấp hàng tháng tại khoản 2 Điều 29 còn chung chung, chưa rõ cách thức xác định mức cao hơn trong trường hợp khi đến đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội mà vẫn chưa hết tổng số tiền đóng bảo hiểm xã hội của người lao động. Bên cạnh đó, nếu mức hưởng trợ cấp hàng tháng không khác biệt lớn so với mức lương hưu, người lao động sẽ có xu hướng lựa chọn với thời gian tham gia vừa đủ để không đủ điều kiện hưởng lương hưu mà được hưởng trợ cấp hàng tháng và tiếp tục hưởng trợ cấp hưu trí xã hội khi đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội. Do đó, sẽ không khuyến khích người lao động tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện. Quy định này cũng không bảo đảm nguyên tắc đóng - hưởng vì kinh phí đóng đã được tính hưởng trong thời gian trước khi đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội, đồng thời mâu thuẫn với quy định điều kiện áp dụng trợ cấp hưu trí xã hội “không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng khác” tại Điều 26 Dự thảo Luật.

*Thứ tư, về quyền lợi bảo hiểm y tế và trợ cấp mai táng phí.*

Ngoài việc được hưởng khoản trợ cấp hưu trí xã hội hàng tháng là 500.000 đồng,

đối tượng hưởng trợ cấp hưu trí xã hội còn được hưởng quyền lợi bảo hiểm y tế và trợ cấp mai táng phí là 10.000.000 đồng. Trong khi quy định về quyền lợi bảo hiểm y tế được đánh giá là phù hợp thực tiễn và bảo đảm chăm sóc được đời sống của người cao tuổi, tạo sự phấn khởi trong đối tượng hưởng trợ cấp hưu trí xã hội thì quyền lợi trợ cấp mai táng phí lại đang tồn tại một số mâu thuẫn với các quy định hiện hành về mai táng phí cho người cao tuổi, cụ thể là mức mai táng phí theo Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội đang chênh lệch so với mức mai táng phí hiện đang quy định tại Nghị định số 06/2011/NĐ-CP và Nghị định số 20/2021/NĐ-CP.

Như vậy, với mức trợ cấp mai táng phí chung là 10.000.000 đồng/người theo Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội sẽ có hai vấn đề cần cân nhắc: *một là*, căn cứ nào để cơ quan soạn thảo Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội đưa ra mức trợ cấp mai táng phí này, so với các mức mai táng phí hiện hành có tính hợp lý hơn không; *hai là*, đối tượng hưởng liệu sẽ được hưởng mức mai táng phí cao hơn, thấp hơn hay hưởng cả hai lần trợ cấp mai táng phí. Đây là vấn đề rất cần khắc phục và sửa đổi bởi nếu mức trợ cấp mai táng phí được quy định ở nhiều văn bản luật và dưới luật như vậy sẽ tạo khó khăn, vướng mắc trong áp dụng pháp luật.

#### **4. Một số kiến nghị sửa đổi quy định chế độ trợ cấp hưu trí xã hội trong Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội**

*Một là*, sửa đổi khoản 2 Điều 3 Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội thành: “Trợ cấp hưu trí xã hội là chế độ mà ngân sách nhà nước cung cấp một khoản trợ cấp cho người cao tuổi không có lương hưu, hoặc bảo hiểm xã hội hàng tháng khác”. Việc sửa đổi này vừa có ý nghĩa nhằm phù hợp với khoản 1 Điều 4 - Các chế độ bảo hiểm xã hội đã được quy định trong Dự thảo, quy định trợ cấp hưu trí xã hội là một chế độ, đồng thời thể hiện rõ

kiến trúc đa tầng của hệ thống bảo hiểm xã hội Việt Nam.

*Hai là*, Dự thảo *Luật Bảo hiểm xã hội* cần quy định cụ thể lộ trình giảm độ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội ngay trong *Luật* nhằm đạt được mục tiêu đã đề ra của Nghị quyết số 28-NQ/TW. Việc quy định lộ trình giảm độ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội là phù hợp với quy định của Điều 34 *Hiến pháp* năm 2013 “Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội”.

Ngoài ra, theo “Tổng Điều tra dân số năm 2019: già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam”, dân số cao tuổi năm 2019 là 11,41 triệu, tương ứng với 11,86% tổng dân số<sup>5</sup>. Trong số người cao tuổi tăng thêm, nhóm người cao tuổi (từ 60 - 69 tuổi) có tốc độ tăng cao nhất, tiếp đó là nhóm người cao tuổi (từ 80 tuổi trở lên). Do đó, những người cao tuổi (từ 60 - 69 tuổi) sẽ là nhóm đông nhất có nhu cầu về trợ cấp hưu trí xã hội trong khi lại không đủ điều kiện để được hưởng nếu chưa từng tham gia bảo hiểm xã hội.

*Ba là*, về mức trợ cấp hưu trí xã hội, không nên quy định mức trợ cấp hưu trí xã hội hằng tháng cụ thể, cố định như hiện nay 500.000 đồng/người/tháng mà nên giao Chính phủ quy định cụ thể trên cơ sở phù hợp với khả năng cân đối ngân sách nhà nước và hài hòa với mức trợ cấp xã hội hằng tháng của từng đối tượng (theo chính sách bảo trợ xã hội).

*Bốn là*, về chế độ đối với người lao động không đủ điều kiện hưởng lương hưu và chưa đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội là vấn đề còn gây tranh cãi. Trước mắt, cần quy định giới hạn cụ thể thời gian đóng bảo hiểm xã hội để được áp dụng chế độ này, tránh tình trạng người lao động đóng bảo hiểm xã hội một vài tháng để được hưởng chế độ sau đó lại dừng đóng.

Bên cạnh đó, mức trợ cấp hằng tháng không nên được quy định bằng mức trợ cấp

hưu trí xã hội, mà có thể tính hệ số theo thời gian đóng của người lao động, từ đó cũng hạn chế được việc không bảo đảm nguyên tắc đóng - hưởng của *Luật Bảo hiểm xã hội*.

*Năm là*, về mức trợ cấp mai táng phí, để tránh chồng chéo, khó áp dụng pháp luật, nên quy định lại trợ cấp mai táng theo quy định của pháp luật về người cao tuổi. Như vậy, vừa tránh được xáo trộn trong hệ thống chi trả mai táng phí, vừa tránh được những phản ứng dư luận không đáng có do thay đổi mức trợ cấp mai táng phí.

## 5. Kết luận

Bổ sung tăng trợ cấp hưu trí xã hội là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước trong giai đoạn hiện nay, được cụ thể hóa bằng pháp luật. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng, lấy ý kiến, nhận thấy Dự thảo *Luật Bảo hiểm xã hội* còn tồn tại một số vấn đề bất hợp lý về các nội dung, như: định nghĩa trợ cấp hưu trí xã hội, mức hưởng và các chế độ hưởng trợ cấp hưu trí xã hội... Vì vậy, cần thực hiện sửa đổi, bổ sung các quy định này để khi ban hành, *Luật Bảo hiểm xã hội* mới thực sự đi vào cuộc sống, dễ áp dụng và thực hiện để nâng cao đời sống của các tầng lớp nhân dân trong xã hội, đặc biệt là người cao tuổi □

### Chú thích:

1. *Sẽ chi bao nhiêu tiền cho chế độ trợ cấp hưu trí xã hội từ năm 2025?* <https://hanoimoi.vn>, ngày 20/10/2023.

2. *Từ năm 2025, người Việt Nam từ 75 tuổi không có lương hưu sẽ được hưởng trợ cấp hưu trí?* <https://www.qdnd.vn>, ngày 17/8/2023.

3. *Giảm độ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội, sẽ có thêm gần 800.000 người được hưởng.* <https://laodong.vn>, ngày 23/11/2023.

4. Theo khoản 1 Điều 2 *Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.

5. *Tổng Điều tra dân số năm 2019: Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam.* <https://www.gso.gov.vn>, Hà Nội, tháng 7/2021.