



Tổ chức
Lao động
Quốc tế

► Mở rộng bảo hiểm xã hội đối với hộ kinh doanh ở Việt Nam: Thách thức, lựa chọn chính sách và lộ trình thực hiện



© Tổ chức Lao động Quốc tế 2026.

Xuất bản lần đầu năm 2026.



Giấy phép Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Ấn phẩm này được cấp phép theo Giấy phép Bản quyền Công khai Attribution 4.0 International. Vui lòng truy cập: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Người dùng có thể sử dụng lại, chia sẻ (sao chép và tái phân phối), điều chỉnh (tổng hợp lại, điều chỉnh và phát triển thêm dựa trên ấn phẩm gốc) như được nêu chi tiết trong giấy phép. Người dùng phải nêu rõ ILO là chủ sở hữu của ấn phẩm gốc và chỉ ra những thay đổi so với nội dung gốc. Không được sử dụng biểu tượng, tên và logo của ILO trong các bản dịch, bản điều chỉnh hoặc các tác phẩm phát sinh khác.

Ghi nguồn - Người dùng phải nêu rõ nếu có thay đổi và trích dẫn tài liệu như sau: ILO, *Mở rộng bảo hiểm xã hội đối với hộ kinh doanh ở Việt Nam: Thách thức, lựa chọn chính sách và lộ trình thực hiện*, Geneva: Văn phòng Tổ chức Lao động Quốc tế, năm 2026. © ILO.

Bản dịch - Bản dịch của ấn phẩm này cần bổ sung tuyên bố miễn trừ trách nhiệm sau đây: *Đây là bản dịch của ấn phẩm có bản quyền của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO). Bản dịch này không phải do ILO soạn thảo, xem xét hay công nhận và không được coi là bản dịch chính thức của ILO. ILO từ chối mọi trách nhiệm đối với nội dung và tính chính xác của bản dịch. Trách nhiệm hoàn toàn thuộc về (các) tác giả của bản dịch.*

Bản điều chỉnh - Bản điều chỉnh của ấn phẩm này cần bổ sung tuyên bố miễn trừ trách nhiệm sau đây: *Đây là bản điều chỉnh từ ấn phẩm có bản quyền của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO). Bản điều chỉnh này không phải do ILO soạn thảo, xem xét hay công nhận và không được coi là bản điều chỉnh chính thức của ILO. ILO từ chối mọi trách nhiệm đối với nội dung và tính chính xác của bản điều chỉnh. Trách nhiệm hoàn toàn thuộc về (các) tác giả của bản điều chỉnh.*

Tài liệu của bên thứ ba - Giấy phép Bản quyền Công khai này không áp dụng cho các tài liệu không thuộc bản quyền của ILO được trích dẫn trong ấn phẩm này. Nếu tài liệu được ghi nhận là của bên thứ ba, người sử dụng tài liệu hoàn toàn chịu trách nhiệm về việc xác nhận quyền sở hữu với bên giữ bản quyền cũng như về các khiếu nại xâm phạm bản quyền.

Những tranh chấp phát sinh theo giấy phép này và không thể hòa giải sẽ được giải quyết theo Quy tắc Trọng tài Thương mại Quốc tế của Ủy ban Liên Hợp Quốc về Luật Thương mại Quốc tế (UNCITRAL). Các bên phải tuân theo mọi phán quyết trọng tài trong quy trình này và chấp nhận đó là phán quyết cuối cùng cho tranh chấp.

Để biết thêm thông tin về quyền và cấp, vui lòng liên hệ: rights@ilo.org. Để biết thêm thông tin về các ấn phẩm và sản phẩm số của ILO, vui lòng truy cập www.ilo.org/publns.

ISBN: 9789220431115 (bản in); 9789220431122 (PDF)

Ấn phẩm cũng được lưu hành bằng tiếng Anh: *Expanding social insurance for household businesses in Viet Nam: Challenges, policy options, and the way forward*, ISBN 9789220431092 (bản in); 9789220431108 (PDF)

Các quy định áp dụng đối với các ấn phẩm và dữ liệu của ILO phù hợp với nguyên tắc của Liên Hợp Quốc, và cách trình bày tài liệu trong ấn phẩm không thể hiện quan điểm của ILO về tình trạng pháp lý của bất cứ quốc gia, khu vực, vùng lãnh thổ hoặc chính quyền, hoặc vùng phân định biên giới hay ranh giới nào. Vui lòng truy cập: <https://www.ilo.org/disclaimer>.

Các ý kiến và quan điểm trong ấn phẩm này là của (các) tác giả và không nhất thiết phản ánh ý kiến, quan điểm hoặc chính sách của ILO.

Việc viện dẫn tên công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại không đồng nghĩa với việc ILO chứng thực các công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại đó, và việc không được nhắc đến trong ấn phẩm không có nghĩa là ILO không ủng hộ công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại đó.

Được in tại Việt Nam

► Lời cảm ơn

Báo cáo do André Gama, Nguyễn Hải Đạt và Lưu Hương Trang biên soạn, dựa trên các phát hiện từ Báo cáo Hợp phần năm 2024 do Viện Nghiên cứu phát triển Việt Nam (VIDERI) phối hợp với Văn phòng Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) tại Việt Nam thực hiện.

Các tác giả xin bày tỏ lời cảm ơn chân thành tới các nhóm nghiên cứu và khảo sát của Viện Nghiên cứu phát triển Việt Nam (VIDERI), những người với chuyên môn và sự tận tâm đã đóng vai trò then chốt trong việc triển khai thành công hoạt động nghiên cứu thực địa. Đặc biệt, chúng tôi trân trọng ghi nhận những đóng góp của Phạm Thị Thùy Chi (VIDERI), Nguyễn Quỳnh Hoa và Vũ Cường (Trường Đại học Kinh tế Quốc dân), Vũ Hoàng Đạt (Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam), Trần Kiên (Trường Đại học Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội) và Đặng Thị Thu Hiền (Ủy ban Pháp luật và Tư pháp của Quốc hội).

Các tác giả cũng xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc tới Giáo sư, Tiến sĩ Khoa học Nguyễn Quang Thái, Chủ tịch Hội Khoa học Kinh tế Việt Nam (VEA), vì sự lãnh đạo, định hướng và giám sát tổng thể đối với công tác nghiên cứu và phân tích làm nền tảng cho báo cáo này.

Các tác giả xin cảm ơn những đóng góp chuyên môn từ các chuyên gia kỹ thuật của ILO, đặc biệt là Felix Weidenkaff, Yuta Momose, Carlos Galian, Celine Peyron Bista, Maya Stern-Plaza, Luisa Fernanda Carmona Llano và Ingrid Christensen.

Lời cảm ơn đặc biệt xin được gửi tới Ngô Thị Hoàng Lâm và Trần Thanh Tú thuộc Chương trình An sinh xã hội của ILO vì sự hỗ trợ hành chính tận tâm và hết sức chuyên nghiệp; Phạm Thị Thanh Huyền và Vũ Thùy Liên vì đã biên tập cẩn trọng báo cáo bằng cả tiếng Anh và tiếng Việt.

Các tác giả cũng trân trọng ghi nhận sự hỗ trợ tài chính hào phóng của Chính phủ Nhật Bản, Bộ Ngoại giao và Thương mại của Chính phủ Úc, cùng Chương trình Phát triển Quốc tế của Chính phủ Ireland; nghiên cứu sẽ không thể được thực hiện nếu không có sự hỗ trợ này. Báo cáo này và các phân tích trong đó được xây dựng dựa trên cơ cấu tổ chức chính quyền và hành chính của Việt Nam tại thời điểm tháng 12 năm 2024. Theo đó, báo cáo không phản ánh những thay đổi về cơ cấu bộ, ngành hoặc đơn vị hành chính cấp tỉnh diễn ra sau thời điểm này.

► Mục lục

Lời cảm ơn	3
Danh mục hình	6
Danh mục bảng	8
Danh mục hộp	8
Các từ viết tắt	9
Tóm tắt	10
1. Giới thiệu	13
2. Tình hình hộ kinh doanh ở Việt Nam	17
2.1. Khái niệm và phạm vi	17
2.2. Vai trò về kinh tế	18
2.3. Tạo việc làm	20
2.4. Diện bao phủ bảo hiểm xã hội	29
3. Khung khổ pháp lý và sự phù hợp với các tiêu chuẩn lao động quốc tế	35
3.1. Bối cảnh pháp lý	35
3.2. Sự tương thích với các tiêu chuẩn lao động quốc tế	38
4. Mở rộng mức bao phủ BHXH bắt buộc thực tế đối với khu vực hộ kinh doanh	43
4.1. Nhận thức và quan niệm	44
4.2. Mức độ sẵn sàng tham gia	49
4.3. Các rào cản về tài chính	54
4.4. Các rào cản khác	59
4.5. Các quyết định đăng ký hộ kinh doanh	65
5. Năng lực hành chính	67
6. Bài học kinh nghiệm từ thực tiễn quốc tế	73
6.1. Đơn giản hóa thủ tục hành chính	73
6.2. Các ưu đãi tài chính	75
6.3. Đóng góp linh hoạt	77
6.4. Số hóa	77

7. Các phương án chính sách	81
8. Kết luận	85
Tài liệu tham khảo	87
Phụ lục: Phương pháp khảo sát	89
A.1. Khảo sát có cấu trúc với chủ hộ kinh doanh	89
A.2. Phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm	91

► Danh mục Hình

Hình 1:	Diễn biến về tỉ lệ bao phủ BHXH ở Việt Nam giai đoạn 1996-2024 (theo tỷ lệ phần trăm lực lượng lao động)	14
Hình 2:	Người có việc làm theo loại hình cơ sở kinh doanh	22
Hình 3:	Đặc điểm địa lý và giới tính của người lao động trong các HKD	23
Hình 4:	Đặc điểm nhân khẩu học và trình độ học vấn của người có việc làm trong HKD	24
Hình 5:	Phân bố việc làm theo ngành giữa chủ HKD, người lao động trong HKD và lao động trong doanh nghiệp tư nhân	25
Hình 6:	Cơ cấu nghề nghiệp của chủ HKD, người lao động trong HKD và lao động trong doanh nghiệp tư nhân	26
Hình 7:	Phân bố kỹ năng của lao động là chủ HKD, người lao động trong HKD và lao động trong doanh nghiệp tư nhân	27
Hình 8:	Mức bao phủ BHXH thực chất của người lao động làm việc trong HKD	30
Hình 9:	Mức độ bao phủ BHXH thực chất theo tình trạng đăng ký kinh doanh	31
Hình 10:	Mức bao phủ BHXH thực chất theo một số tỉnh được lựa chọn	33
Hình 11:	Nhận thức về lợi ích của việc tham gia BHXH bắt buộc trong nhóm chủ HKD đã đăng ký	45
Hình 12:	Nhận thức về lợi ích của việc tham gia BHXH bắt buộc trong nhóm chủ HKD đã đăng ký, theo tỉnh	46
Hình 13:	Nhận thức của chủ HKD và cá nhân kinh doanh về quyền lợi của NLĐ khi tham gia BHXH bắt buộc (%) (n=54)	49
Hình 14:	Mức độ sẵn sàng tham gia BHXH của chủ HKD đã đăng ký, theo tỉnh	50
Hình 15:	Mức độ sẵn sàng tham gia BHXH của chủ HKD đã đăng ký, theo giới tính	51
Hình 16:	Mức độ sẵn sàng tham gia BHXH của chủ HKD đã đăng ký, theo nhóm tuổi	52
Hình 17:	Lý do chủ HKD/cá nhân kinh doanh không đăng ký BHXH bắt buộc cho người lao động (%)	53
Hình 18:	Doanh thu hàng tháng trong 12 tháng qua và tỷ lệ mức đóng tối thiểu so với doanh thu bình quân của HKD đã đăng ký	56
Hình 19:	Tỷ lệ chủ HKD gặp khó khăn nghiêm trọng trong 12 tháng qua (%)	58
Hình 20:	Lý do không sẵn sàng tham gia BHXH bắt buộc của chủ HKD đã đăng ký (%)	63

Hình 21:	Tỷ lệ chủ HKD và cá nhân kinh doanh báo cáo việc sử dụng lao động có hợp đồng và việc tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động có hợp đồng	64
Hình 22:	Tác động của Luật BHXH 2024 đối với việc cân nhắc đăng ký kinh doanh của HKD chưa đăng ký (%)	66

▶ Danh mục Bảng

Bảng 1:	Phân loại sử dụng trong báo cáo	17
Bảng 2:	Số lượng cơ sở kinh doanh cá thể và doanh nghiệp (nghìn đơn vị)	18
Bảng 3:	Số lượng lao động (triệu người) theo loại hình cơ sở kinh doanh và doanh nghiệp	21
Bảng 4:	Thu nhập gộp bình quân hàng tháng theo nhóm việc làm (triệu đồng)	24
Bảng 5:	Chênh lệch theo vùng về mức độ bao phủ BHXH thực chất theo loại hình việc làm trong HKD	32
Bảng 6:	Chênh lệch giữa các tỉnh về mức độ bao phủ BHXH bắt buộc thực chất theo loại hình việc làm trong HKD (%)	34
Bảng 7:	Mức đóng góp theo từng chế độ BHXH	37
Bảng 8:	Thu nhập bình quân hàng tháng của chủ hộ kinh doanh	55
Bảng 9:	Mức đóng BHYT và BH hưu trí của lao động tự làm theo mức thu nhập, Costa Rica 2021	76
Bảng 10:	Tổng hợp các kinh nghiệm quốc tế về mở rộng bao phủ BHXH thực chất	80

▶ Danh mục Hộp

Hộp 1:	Định nghĩa pháp lý về HKD	20
Hộp 2:	Thúc đẩy khả năng tiếp cận số đối với các dịch vụ bảo hiểm xã hội	69
Hộp 3:	Mô hình Monotax ở Uruguay: mở rộng ASXH thông qua cơ chế đóng góp đơn giản	74
Hộp 4:	Nhà nước đồng tài trợ để mở rộng bao phủ BHXH – kinh nghiệm Costa Rica	76
Hộp 5:	Nền tảng số PREVIRED của Chile phục vụ các giao dịch BHXH thống nhất	78

► Các từ viết tắt

BHXH	Bảo hiểm xã hội
BHXH VN	Bảo hiểm xã hội Việt Nam
BHTN	Bảo hiểm thất nghiệp
BHYT	Bảo hiểm y tế
DN	Doanh nghiệp
FGD	Thảo luận nhóm
GSO	Tổng cục thống kê
HKD	Hộ kinh doanh
IDI	Phỏng vấn sâu
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
LĐVL	Điều tra Lao động – Việc làm
NLĐ	Người lao động
NSDLĐ	Người sử dụng lao động
NSO	Cục Thống kê
TNLD-BNN	Tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp
UBND	Ủy ban Nhân dân
Viện NCPTVN	Viện Nghiên cứu phát triển Việt Nam

Tóm tắt

Khu vực hộ kinh doanh (HKD) là một đặc trưng nổi bật của nền kinh tế Việt Nam, tạo việc làm cho khoảng chín triệu lao động và đóng góp khoảng 30% tổng sản phẩm quốc nội (GDP). Tuy nhiên, tỷ lệ bao phủ bảo hiểm xã hội (BHXH) thực tế đối với chủ hộ và người lao động trong HKD vẫn dưới 5%, khiến đại đa số những người này không được bảo vệ trước các rủi ro trong vòng đời. Chỉ có khoảng một phần ba HKD có đăng ký chính thức, và ngay cả trong nhóm này, mức độ tham gia BHXH cũng thấp hơn rất nhiều so với doanh nghiệp (DN) tư nhân. Thiếu sự công nhận đầy đủ về mặt pháp lý và liên kết rời rạc với hệ thống an sinh xã hội (ASXH) càng làm trầm trọng thêm tình trạng bị loại trừ này.

Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024, có hiệu lực từ tháng 7/2025, mở rộng đối tượng tham gia BHXH bắt buộc tới chủ HKD đã đăng ký. Quy định này được đưa ra trên cơ sở Luật BHXH năm 2014, vốn đã yêu cầu HKD phải đóng BHXH cho người lao động có hợp đồng từ một tháng trở lên, mặc dù việc tuân thủ còn hạn chế. Hai cải cách này, khi kết hợp lại với nhau, có tiềm năng mở rộng bảo vệ tới hàng triệu lao động, đưa Việt Nam tiến gần hơn mục tiêu bao phủ 60% vào năm 2030 theo Nghị quyết 28-NQ/TƯ và thể hiện bước chuyển nhanh hơn hướng tới an sinh xã hội toàn dân.

Dữ liệu từ một cuộc khảo sát có cấu trúc với 827 chủ HKD và cơ sở kinh doanh cá thể, kết hợp phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm, cho thấy vừa có cơ hội vừa có thách thức trong việc triển khai cải cách này. Mức độ nhận thức về Luật BHXH 2024 còn thấp, ngay cả tại các đô thị lớn. Nhiều chủ HKD đánh đồng BHXH với BHYT hoặc tiếp tục dựa vào các biện pháp phòng ngừa rủi ro thay thế như bất động sản, vàng, hoặc bảo hiểm thương mại. Tuy nhiên, khi được giải thích rõ về điều kiện tham gia, hơn một nửa số chủ HKD đã đăng ký bày tỏ sẵn sàng tham gia BHXH bắt buộc, đặc biệt là phụ nữ và nhóm tuổi 25–35. Mức độ sẵn sàng này phản ánh các nhu cầu và rủi ro đa dạng mà phụ nữ phải đối mặt trong suốt vòng đời (ILO, 2021b). Điều này cũng cho thấy niềm tin và truyền thông là những đòn bẩy then chốt để tăng việc tuân thủ.

Vẫn còn đáng kể các rào cản để mở rộng sự tham gia của chủ HKD. Khả năng chi trả là mối quan ngại đối với các HKD nhỏ hoặc mới thành lập, dù mức đóng tối thiểu chỉ chiếm dưới 5% thu nhập bình quân hàng tháng của họ. Doanh thu mang tính thời vụ và không ổn định gây khó khăn cho việc duy trì đóng BHXH liên tục, trong khi chủ HKD phải tự chịu mức đóng 25%, không giống như người lao động (NLĐ) làm công ăn lương được chia sẻ chi phí với người sử dụng lao động (NSDLĐ). Mức độ khấu trừ thuế còn hạn chế so với doanh nghiệp làm tăng cảm nhận về sự bất bình đẳng. Thủ tục hành chính còn phức tạp và rời rạc giữa đăng ký, thuế và BHXH, làm tăng chi phí tuân thủ và giảm động lực tham gia.

Các rào cản đối với việc chủ HKD đăng ký BHXH cho người lao động cũng rất rõ ràng. Nhiều chủ HKD cho biết người lao động không muốn tham gia BHXH bắt buộc vì mức đóng làm giảm thu nhập thực nhận vốn đã khiêm tốn của họ. Trên thực tế, chủ HKD thường ưu tiên trả lương cạnh tranh hơn là cung cấp bảo đảm an sinh xã hội, đặc biệt trong những bối cảnh nguồn cung lao động dồi dào hoặc mang tính thời vụ/

ngắn hạn. Chủ HKD cũng bối rối về các nghĩa vụ pháp lý và không chắc khi nào hợp đồng lao động bắt buộc phải đóng BHXH. Một số nghĩ rằng lao động thời vụ, lao động theo mùa hoặc lao động bán thời gian không thuộc diện phải tham gia, ngay cả khi họ đáp ứng đầy đủ các tiêu chí theo quy định. Một số khác thừa nhận e ngại đăng ký cho lao động không phải thành viên gia đình, do gánh nặng thủ tục hành chính và rủi ro tài chính phát sinh từ các nghĩa vụ bổ sung. Vì vậy, việc đăng ký BHXH cho người lao động trong HKD vẫn vô cùng hạn chế, chủ yếu các trường hợp tham gia là thành viên gia đình, được “xếp” vào dạng người lao động chính thức để tiếp cận các quyền lợi.

Năng lực thể chế sẽ mang tính quyết định đối với sự thành công. Các cơ quan BHXH cấp huyện hiện đã chịu áp lực về nguồn lực và nhân sự, và thiếu dữ liệu tích hợp với cơ quan quản lý đăng ký kinh doanh và cơ quan thuế. Nếu không tăng cường sự phối hợp và tích hợp số liệu, việc giám sát và thực thi hiệu quả sẽ nằm ngoài tầm với. Các công cụ số như ứng dụng dịch vụ thông tin trên nền tảng thiết bị di động chính thức của Bảo hiểm xã hội Việt Nam (VssID) có tiềm năng giảm chi phí tuân thủ và cải thiện khả năng tiếp cận của người dùng, nhưng mức độ sử dụng còn hạn chế và đòi hỏi truyền thông, đào tạo và hỗ trợ liên tục.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy rằng các quy định pháp lý đơn thuần là chưa đủ – chiến lược triển khai mới là yếu tố then chốt để mở rộng BHXH sang khu vực HKD. Thủ tục đơn giản hóa, hệ thống một cửa tích hợp và cơ chế gộp mức đóng có thể giảm các rào cản gia nhập như đăng ký kinh doanh và tham gia BHXH. Costa Rica cho thấy tầm quan trọng của việc nhà nước đồng tài trợ để đảm bảo khả năng chi trả cho nhóm lao động tự làm có thu nhập thấp. Mô hình AlkanSSSy của Philippines minh chứng mức đóng góp có tính linh hoạt cao có thể đáp ứng nhu cầu của người lao động có thu nhập không ổn định, trong khi PREVIRED của Chile cho thấy nền tảng số có thể tinh giản quy trình đăng ký và đóng BHXH. Các trường hợp này nhấn mạnh giá trị của việc kết hợp cải cách pháp lý với các biện pháp hỗ trợ triển khai nhằm giảm chi phí, tăng tính dự đoán và nâng cao động lực.

Để chuyển hóa các cải cách pháp luật năm 2024 thành diện bao phủ thực chất, Việt Nam sẽ cần có chiến lược triển khai theo trình tự và có tính hỗ trợ. Tăng cường truyền thông và tiếp cận thông qua các tổ chức trung gian có uy tín như Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên có thể nâng cao nhận thức và niềm tin. Đơn giản hóa thủ tục hành chính và tích hợp hệ thống đăng ký – thuế – BHXH sẽ giảm chi phí tuân thủ, trong khi mở rộng hình thức đóng góp linh hoạt (theo quý, theo năm, hoặc các lựa chọn đóng trước) có thể giải quyết tính biến động của thu nhập. Áp dụng các khoản trợ cấp chuyển tiếp hoặc mức đóng tăng dần sẽ hỗ trợ các HKD nhỏ hoặc mới đăng ký trong giai đoạn chuyển đổi, trong khi tăng cường công nhận pháp lý rõ ràng hơn về HKD và quyền – nghĩa vụ của họ sẽ tạo nền tảng vững chắc hơn cho việc thực thi và tuân thủ.

Việc mở rộng BHXH bắt buộc đến chủ hộ và người lao động trong HKD là một bước chuyển đổi trong cách tiếp cận của Việt Nam về an sinh xã hội, chính thức hóa và phát triển bao trùm. Để hiện thực hóa toàn bộ tiềm năng của cải cách này, cần đầu tư vào năng lực thể chế cấp địa phương, tăng cường sự phối hợp liên ngành và đối thoại xã hội thực chất để đảm bảo chính sách khả thi và công bằng. Với thiết kế chính sách linh hoạt và sự hỗ trợ bền vững, Việt Nam có thể khép lại khoảng trống lâu nay về an sinh xã hội, thúc đẩy chuyển đổi từ phi chính thức sang chính thức, và xây dựng một hệ thống an sinh xã hội không để ai bị bỏ lại phía sau.

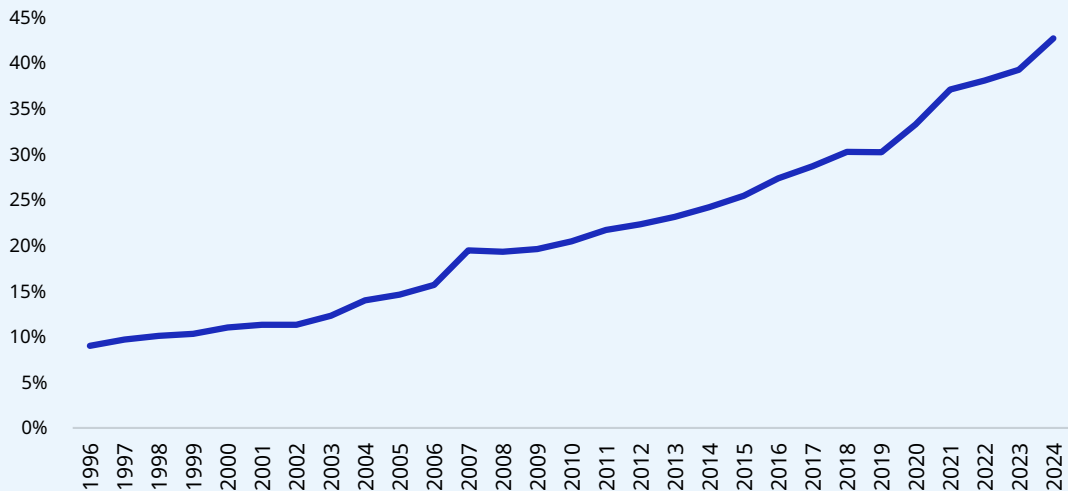
1. Giới thiệu

Báo cáo này là một phần trong hỗ trợ liên tục của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) dành cho Chính phủ Việt Nam và các đối tác xã hội trong việc thúc đẩy chính thức hóa và mở rộng an sinh xã hội. Báo cáo đóng góp vào đối thoại quốc gia về triển khai Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024, có hiệu lực từ ngày 1 tháng 7 năm 2025. Báo cáo đánh giá tính khả thi của việc mở rộng sự tham gia BHXH bắt buộc đối với chủ HKD và người lao động của họ theo khung pháp lý mới. Báo cáo phân tích các rào cản có thể cản trở sự tham gia, bao gồm những thách thức mà chủ HKD phải đối mặt trong quá trình đăng ký kinh doanh, đăng ký tham gia BHXH cho chính họ và người lao động của họ, cũng như những khó khăn của cơ quan BHXH địa phương và các cơ quan nhà nước có trách nhiệm triển khai luật mới. Dựa trên đánh giá này, báo cáo đề xuất một số phương án chính sách nhằm hỗ trợ mở rộng dần bao phủ BHXH thực chất cho nhóm đối tượng lớn và đa dạng này trong khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam.

Việt Nam đã theo đuổi một chương trình cải cách đầy tham vọng nhằm củng cố hệ thống an sinh xã hội và thúc đẩy quá trình chuyển đổi từ phi chính thức sang chính thức. Một trụ cột trung tâm của chương trình này là mở rộng BHXH bắt buộc tới các nhóm vốn từ trước đến nay chưa được bảo vệ, bao gồm chủ HKD và người lao động của họ. Nghị quyết 28-NQ/TU (2018) đưa ra lộ trình chiến lược cho các cải cách này, trong khi Luật BHXH năm 2024 là một bước tiến pháp lý quan trọng hướng tới an sinh xã hội toàn dân. Mặc dù Luật BHXH năm 2014 đã yêu cầu HKD phải tham gia BHXH cho người lao động có hợp đồng lao động từ một tháng trở lên, nhưng bao phủ thực chất vẫn ở mức thấp. Với việc quy định rõ chủ HKD cũng là đối tượng tham gia bắt buộc, Luật 2024 đánh dấu một chuyển đổi chính sách đáng kể, mở rộng phạm vi bao phủ của hệ thống BHXH Việt Nam.

Chính phủ đã đặt ra các mục tiêu mở rộng bao phủ BHXH theo lộ trình trong Nghị quyết 28, cụ thể: 35% dân số trong độ tuổi lao động vào năm 2021, 45% vào năm 2025 và 60% vào năm 2030. Hình 1 minh họa sự mở rộng bao phủ BHXH ở Việt Nam, từ 9,7% dân số trong độ tuổi lao động năm 1997 lên 18,5% vào năm 2007 – năm Luật BHXH đầu tiên có hiệu lực. Đến năm 2021, diện bao phủ thực tế đạt 37%, đáp ứng mục tiêu theo Nghị quyết số 28, và tiếp tục tăng lên 42,7% vào năm 2024, cho thấy mục tiêu năm 2025 nằm trong tầm với. Tuy nhiên, tốc độ mở rộng bao phủ và những thách thức liên quan đến việc tiếp cận các nhóm chưa được bao phủ còn lại cho thấy việc đạt được mục tiêu năm 2030 sẽ gặp nhiều khó khăn.

► **Hình 1. Diễn biến về tỉ lệ bao phủ BHXH ở Việt Nam giai đoạn 1996-2024 (theo tỷ lệ phần trăm lực lượng lao động)**



Nguồn: Bảo hiểm Xã hội Việt Nam.

Hộ kinh doanh là một đặc trưng nổi bật của nền kinh tế Việt Nam và đóng vai trò quan trọng trong việc tạo sinh kế và tăng cường khả năng chống chịu. Năm 2023, khoảng 8,9 triệu lao động nam và nữ làm việc trong 5,1 triệu HKD. Trong số đó, khoảng 1,7 triệu HKD đã đăng ký chính thức với cơ quan thuế (ILO, 2024a). Tuy nhiên, việc đăng ký kinh doanh không đồng nghĩa với việc đăng ký cho người lao động tham gia chế độ BHXH bắt buộc, mặc dù điều này đã được quy định trong Luật BHXH năm 2014 đối với lao động có hợp đồng từ một tháng trở lên. Các HKD chính thức này vẫn có thể thuê lao động theo hình thức phi chính thức nếu người lao động đó chưa tham gia BHXH. Trong số 3,4 triệu HKD còn lại hoạt động ngoài khu vực kinh tế chính thức, đa số chủ HKD và người lao động chưa tham gia BHXH (ILO, 2024a). Để đạt mục tiêu bao phủ 60% vào năm 2030 theo Nghị quyết 28, cần có tiến bộ đáng kể trong chính thức hóa khu vực HKD và đưa cả chủ hộ và người lao động vào hệ thống BHXH.

Mặc dù gần đây đã có những tiến bộ về cơ sở pháp lý, bằng chứng về các yếu tố quyết định việc tham gia BHXH của chủ HKD và người lao động của họ vẫn còn hạn chế. Hiểu biết về mức độ nhận thức của HKD về nghĩa vụ BHXH bắt buộc, mức độ sẵn sàng tham gia, và năng lực thể chế cần thiết để triển khai hiệu quả vẫn còn nhiều khoảng trống. Những cải cách trong Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 có mối liên hệ với khu vực kinh tế phi chính thức theo hai cách: một mặt, cải cách này có thể thúc đẩy quá trình chính thức hóa thông qua việc đưa các chủ HKD vào chương trình BHXH bắt buộc; mặt khác, những cải cách này cũng tiềm ẩn nguy cơ gia tăng phi chính thức hóa nếu các nghĩa vụ mới khiến chủ HKD lựa chọn hủy đăng ký hoặc tiếp tục hoạt động dưới hình thức không đăng ký nhằm tránh việc tuân thủ. Nghiên cứu bổ trợ của ILO về đăng ký kinh doanh đối với cơ sở kinh doanh cá thể tại Việt Nam (sắp công bố) sẽ cung cấp thêm cơ sở để nhận diện các cơ hội và thách thức của quá trình chính thức hóa trong phân khúc đa dạng này của khu vực kinh tế phi chính thức.

Báo cáo này nhằm giải quyết những khoảng trống đó thông qua đánh giá tính khả thi của việc mở rộng BHXH bắt buộc cho chủ HKD và người lao động của họ theo Luật BHXH năm 2014 và 2024. Báo cáo xem xét các rào cản đối với việc tham gia, nhận thức về tính công bằng và khả năng chi trả, cũng như các thách thức hành chính tại các tỉnh có điều kiện kinh tế – xã hội khác nhau.

Phân tích trong báo cáo này chủ yếu dựa trên Báo cáo Thành phần năm 2024 do Viện Nghiên cứu phát triển Việt Nam thực hiện, phối hợp với Văn phòng ILO tại Việt Nam. Báo cáo kết hợp nghiên cứu tài liệu với kết quả từ khảo sát có cấu trúc, các cuộc phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm để tạo ra những hiểu biết mới dựa trên bằng chứng cho việc thiết kế và triển khai chính sách.

Các mục tiêu cụ thể của báo cáo gồm:

- Đánh giá mức độ tham gia BHXH bắt buộc của các chủ HKD và người lao động của họ, và xác định các yếu tố cản trở việc tuân thủ các quy định trong Luật BHXH năm 2014 và 2024;
- Phân tích về quan điểm, nhận thức của chủ HKD về lợi ích và chi phí, cũng như mức độ sẵn sàng đóng góp cho chính họ và cho người lao động;
- Xác định các thách thức về thể chế, hành chính và phối hợp liên ngành mà có ảnh hưởng đến hiệu quả triển khai trong việc mở rộng BHXH bắt buộc đối với chủ HKD và người lao động;
- Đề xuất các phương án chính sách nhằm hỗ trợ việc tăng dần bao phủ thực tế đối với chủ HKD và người lao động của họ, phù hợp với chương trình cải cách an sinh xã hội của Việt Nam và thông lệ quốc tế.

Báo cáo này kết hợp nghiên cứu tài liệu thứ cấp với thu thập dữ liệu sơ cấp thông qua một khảo sát có cấu trúc với các chủ HKD và cơ sở kinh doanh cá thể, cùng với phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm với chủ HKD, cán bộ cơ quan BHXH, chính quyền địa phương cấp huyện và các sở ngành liên quan, và các chuyên gia về BHXH. Dữ liệu được thu thập tại Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Thanh Hóa và Tuyên Quang trong giai đoạn từ tháng 8 đến tháng 10 năm 2024.

Cần lưu ý rằng báo cáo và các phân tích trong đó được xây dựng dựa trên cơ cấu tổ chức của bộ máy chính quyền và hệ thống hành chính tại Việt Nam tính đến tháng 12 năm 2024, nhằm phản ánh thời điểm thực hiện công tác khảo sát thực địa trong năm 2024. Do đó, báo cáo không tính đến những thay đổi tiếp theo về cơ cấu các bộ, ngành và đơn vị hành chính cấp tỉnh trong năm 2025. Ngoài ra, công tác khảo sát thực địa được tiến hành trước thời điểm Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 chính thức có hiệu lực vào ngày 1 tháng 7 năm 2025¹.

¹ Luật BHXH sửa đổi được thông qua vào tháng 6 năm 2024.

2. Tình hình hộ kinh doanh ở Việt Nam

► 2.1. Khái niệm và phạm vi

Hộ kinh doanh là một hình thức kinh doanh do một cá nhân hoặc một hộ gia đình sở hữu, trong đó chủ sở hữu phải chịu trách nhiệm hoàn toàn về mọi nghĩa vụ của hoạt động kinh doanh bằng tài sản cá nhân của mình. Chính trách nhiệm vô hạn này tạo sự khác biệt giữa HKD với các loại hình doanh nghiệp như công ty trách nhiệm hữu hạn. Trong phạm vi báo cáo này, HKD được xác định theo cách tiếp cận nghiệp vụ như sau:

- Hộ kinh doanh đã đăng ký, trong đó chủ hộ có thể làm việc một mình hoặc cùng với sự tham gia lao động của thành viên gia đình hoặc thuê lao động có trả lương.
- Hộ kinh doanh chưa đăng ký, trong đó chủ hộ có sử dụng lao động là thành viên gia đình hoặc thuê lao động có trả lương.

Cá nhân kinh doanh là những người kinh doanh một mình, không sử dụng lao động gia đình hoặc thuê lao động và không đăng ký kinh doanh. Sự phân loại sử dụng trong báo cáo này dựa trên hai yếu tố: có hay không có lao động bổ sung, và tình trạng đăng ký kinh doanh, được tóm tắt như sau.

► **Bảng 1. Phân loại sử dụng trong báo cáo**

Danh mục	Đăng ký	Quy mô lao động
HKD đã đăng ký	Có	Chủ hộ làm việc một mình hoặc cùng với lao động là thành viên gia đình hoặc lao động thuê có trả lương.
HKD chưa đăng ký	Không	Chủ hộ cùng với lao động là thành viên gia đình hoặc lao động thuê có trả lương.
Cá nhân kinh doanh	Không	Một người duy nhất, không có thành viên gia đình tham gia hoặc lao động thuê.

► 2.2. Vai trò về kinh tế

Hộ kinh doanh là một nguồn lực quan trọng của nền kinh tế Việt Nam. Kể từ khi tiến hành cải cách theo hướng thị trường (Đổi Mới) vào năm 1986, mô hình HKD đã được áp dụng rộng rãi và tiếp tục đóng vai trò trung tâm trong khu vực kinh tế tư nhân. Cùng với các cơ sở kinh doanh cá thể phi nông nghiệp khác, HKD chiếm một tỷ trọng đáng kể trong lĩnh vực việc làm và sản xuất, đặc biệt trong thương mại, dịch vụ và sản xuất thâm dụng vốn thấp. Theo Tổng cục Thống kê (TCTK)², năm 2023, Việt Nam có khoảng 5,1 triệu cơ sở kinh doanh cá thể phi nông nghiệp, tăng so với 4,8 triệu năm 2015 (xem Bảng 2). Con số này lớn hơn rất nhiều so với khoảng 778.000 doanh nghiệp đăng ký chính thức hoạt động trong năm 2023.

Các HKD rất đa dạng về quy mô và chức năng. Ở một đầu là các HKD nhỏ, mang tính sinh kế như người bán hàng chợ hoặc cửa hàng tạp hóa do gia đình vận hành. Các HKD này có quy mô ở mức vi mô, thường do một người chủ hộ trực tiếp điều hành, đồng thời cũng là lao động chính. Bình quân một HKD chỉ sử dụng 1,6 lao động (TCTK, 2022). Các HKD này có nhiều đặc điểm tương tự HKD cá thể/ tiểu thương thường có tại nhiều quốc gia, như là nguồn vốn hạn chế, phụ thuộc nhiều vào lao động gia đình, và hướng tới sinh kế hơn là hướng tới tăng trưởng (ILO, 2024a). Ở đầu còn lại là các hoạt động có quy mô lớn hơn, mang tính thương mại cao hơn, có nhiều địa điểm kinh doanh tại nhiều tỉnh và có hệ thống tổ chức – kế toán tương đương với doanh nghiệp siêu nhỏ. Những hoạt động này đặc biệt phổ biến trong các lĩnh vực như nhà hàng, vật liệu xây dựng, thực phẩm chức năng và dịch vụ làm đẹp.

► **Bảng 2. Số lượng cơ sở kinh doanh cá thể và doanh nghiệp (nghìn đơn vị)**

	2015	2019	2020	2021	2022	2023
Cơ sở kinh doanh cá thể phi nông nghiệp	4.755	5.378	5.200	5.067	5.170	5.085
Doanh nghiệp	442	669	684	719	735	778
Trong đó						
Doanh nghiệp nhà nước	2,8	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8
Doanh nghiệp ngoài nhà nước	427,7	647,6	660,1	694,2	710,6	751,9
Doanh nghiệp FDI	11,9	18,8	22,2	22,6	22,9	24,7

Ghi chú: Cơ sở kinh doanh cá thể phi nông nghiệp bao gồm HKD đã đăng ký và HKD chưa đăng ký, và cá nhân kinh doanh. Doanh nghiệp bao gồm các doanh nghiệp đang hoạt động, có kết quả sản xuất kinh doanh tính đến ngày 31/12 của năm tham chiếu.

Nguồn: TCTK.

Đối với mục đích thống kê, TCTK không sử dụng khái niệm “hộ kinh doanh” như một nhóm phân loại riêng. Thay vào đó, HKD được gộp chung trong nhóm “cơ sở kinh doanh cá thể”, một nhóm rộng hơn, bao gồm

2 Từ tháng 3 năm 2025, Tổng cục Thống kê chuyển thành Cục Thống kê thuộc Bộ Tài chính.

cả HKD đã đăng ký và các đơn vị chưa đăng ký như người bán hàng rong và tiểu thương³. Trong toàn bộ báo cáo này, khi đề cập đến HKD dựa trên số liệu thứ cấp của TCTK, thuật ngữ này phản ánh nhóm thống kê rộng hơn nói trên. Do đó, các số liệu trích dẫn từ TCTK không phân tách rõ giữa HKD đã đăng ký và các cơ sở kinh doanh cá thể khác.

Các cơ sở kinh doanh cá thể ước tính chiếm khoảng một phần ba GDP của Việt Nam năm 2018 (ILO, 2024a). Nhưng khoảng hai phần ba số HKD nằm ngoài hệ thống đăng ký thuế. Hồ sơ hành chính từ cơ quan đăng ký kinh doanh và cơ quan thuế cấp huyện cho thấy chỉ khoảng 1,7 triệu HKD được đăng ký chính thức, phản ánh tồn tại một khoảng cách đáng kể giữa số lượng cơ sở kinh doanh được ghi nhận trong các thống kê chính thức và số lượng được quản lý trong hệ thống của cơ quan thuế địa phương. Điều này làm nổi bật quy mô của tình trạng phi chính thức trong khu vực này. Ngay cả trong số các HKD đã đăng ký, không phải tất cả đều tuân thủ đầy đủ nghĩa vụ thuế. Ước tính cho thấy khu vực HKD đóng góp chỉ khoảng 1,6% ngân sách nhà nước tính vào cuối năm 2021 (ILO, 2024a). Thực trạng này phản ánh quy mô nhỏ và doanh thu khiêm tốn của các HKD, làm hạn chế số thu thuế bình quân trên mỗi đơn vị so với doanh nghiệp, và cũng xuất phát từ sự phụ thuộc từ lâu vào chế độ thuế khoán áp dụng đối với HKD⁴.

Các thay đổi trong quy định pháp luật gần đây nhằm tăng cường sự tuân thủ và minh bạch. Nghị định 70/2025/NĐ-CP yêu cầu HKD và cá nhân kinh doanh có doanh thu từ 1 tỷ đồng/năm trở lên phải sử dụng hóa đơn điện tử được tạo từ máy tính tiền có kết nối trực tiếp với cơ quan thuế từ ngày 1/6/2025. Các biện pháp này nhằm thúc đẩy truyền dữ liệu thời gian thực và thiết lập các quy định rõ ràng hơn nhằm giảm tình trạng sử dụng sai hóa đơn, mặc dù, trong giai đoạn đầu, các quy định này chỉ tác động tới một tỷ lệ nhỏ HKD và đòi hỏi các HKD phải nâng cấp hệ thống công nghệ thông tin, quy trình lập hóa đơn, kiểm soát nội bộ, và ký kết hợp đồng với nhà cung cấp dịch vụ để đáp ứng yêu cầu mới.

Tình trạng phổ biến của tính phi chính thức này không chỉ đơn thuần là vấn đề không tuân thủ. Nó còn bắt nguồn từ sự chưa rõ ràng về cơ sở pháp lý. Hiện không có luật riêng điều chỉnh quyền và nghĩa vụ của HKD. Hộ kinh doanh hiện được quản lý theo Nghị định 168/2025/NĐ-CP về đăng ký doanh nghiệp. Hộ kinh doanh không bị ràng buộc bởi nhiều quy định về mặt quy trình vận hành, công tác kế toán, v...v như doanh nghiệp; tuy nhiên, HKD không được khấu trừ chi phí tham gia BHXH bắt buộc khi xác định nghĩa vụ thuế (xem Hộp 1). Điều này tạo khó khăn không chỉ trong tuân thủ đăng ký kinh doanh, mà còn trong việc tiếp cận các cơ chế hỗ trợ và bảo vệ như bảo hiểm xã hội.

3 Theo định nghĩa của TCKT, cơ sở kinh doanh cá thể là một đơn vị thực hiện trực tiếp hoạt động sản xuất, kinh doanh hoặc dịch vụ trong tất cả các ngành của nền kinh tế quốc dân (trừ nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản). Cơ sở này do một cá nhân, một nhóm cá nhân hoặc một hộ gia đình sở hữu và chưa đăng ký dưới hình thức doanh nghiệp hoặc hợp tác xã theo Luật Doanh nghiệp. Ngoài ra, cơ sở này phải có địa điểm cố định và hoạt động thường xuyên, liên tục hoặc theo mùa vụ phù hợp với thông lệ kinh doanh, với thời gian hoạt động tối thiểu ba tháng mỗi năm.

4 Nghị quyết 68-NQ/TW xác lập một chuyển đổi quan trọng trong quản lý thuế, chuyển các HKD từ cơ chế thuế khoán truyền thống với yêu cầu kê khai tối thiểu sang cơ chế tự kê khai, tự nộp thuế kể từ ngày 1 tháng 1 năm 2026. Nghị định 68/2026/NĐ-CP cụ thể hóa cải cách này thông qua việc phân loại theo doanh thu với các nghĩa vụ thuế khác biệt: (i) HKD có doanh thu hằng năm dưới 500 triệu đồng được miễn thuế giá trị gia tăng (GTGT) và thuế thu nhập cá nhân (TNCN) nhưng phải thực hiện báo cáo doanh thu; (ii) HKD có doanh thu từ 500 triệu đến 3 tỷ đồng chịu thuế GTGT trên doanh thu và có thể lựa chọn tính thuế TNCN theo tỷ lệ trên doanh thu tính thuế hoặc theo thu nhập tính thuế sau khi trừ các chi phí hợp lệ, với chế độ kế toán được đơn giản hóa và kê khai định kỳ; và (iii) HKD có doanh thu hằng năm trên 3 tỷ đồng phải áp dụng thuế GTGT trên doanh thu và tính thuế TNCN trên thu nhập tính thuế, đồng nghĩa với yêu cầu ghi chép sổ sách đầy đủ hơn, lưu chứng từ về chi phí, và kê khai thuế thường xuyên, về cơ bản tiệm cận với chế độ áp dụng đối với doanh nghiệp nhỏ.

► Hộp 1. Định nghĩa pháp lý về HKD

Nghị định số 168/2025/NĐ-CP quy định về đăng ký doanh nghiệp tại Việt Nam và là cơ sở pháp lý hiện hành cho việc đăng ký và hoạt động của HKD. Khoản 1 Điều 82 của Nghị định định nghĩa “Hộ kinh doanh” là một thực thể do một cá nhân hoặc các thành viên của hộ gia đình đăng ký thành lập và chịu trách nhiệm với việc kinh doanh bằng toàn bộ tài sản của hộ.

Chủ sở hữu cá nhân hoặc các thành viên hộ gia đình đăng ký thành lập HKD phải chịu trách nhiệm vô hạn đối với mọi nghĩa vụ bằng tài sản của mình. Các hoạt động kinh doanh có thu nhập thấp trong sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp, làm muối cũng như bán hàng rong, bán quà vật, buôn chuyển, kinh doanh lưu động và theo thời vụ, làm dịch vụ có thu nhập thấp không bắt buộc phải đăng ký, trừ khi hoạt động trong ngành nghề kinh doanh có điều kiện, với ngưỡng do UBND cấp tỉnh xác định. Mô hình HKD phù hợp với các đơn vị kinh doanh cấp địa phương, quy mô nhỏ, cách thức vận hành đơn giản, vốn linh hoạt. Trên thực tế, có cả các HKD đã đăng ký và các HKD đang hoạt động nhưng chưa thực hiện đăng ký.

Mặc dù Nghị định cho phép đăng ký HKD tại cấp xã như doanh nghiệp, nhưng không đặt HKD ngang hàng với doanh nghiệp trong các quy định rộng hơn về thương mại, lao động hay thuế. Điều này hạn chế tư cách pháp lý, cản trở mở rộng sản xuất kinh doanh và làm giảm khả năng tham gia các khuôn khổ chính sách chính thức.

Thông tư số 40/2021/TT-BTC quy định HKD có doanh thu từ 100 triệu đồng/năm trở lên phải nộp thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập cá nhân mà không có quy định được khấu trừ chi phí đầu vào như giá vốn hàng hóa, chi phí trả lương, chi phí tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động, trước khi tính thuế như đối với doanh nghiệp. Theo Công văn số 4613/CT-CS ngày 22/10/2025 của Cục Thuế - Bộ Tài chính, ngưỡng doanh thu tính thuế của HKD được nâng lên 200 triệu đồng/năm nhưng vẫn không có quy định cho phép khấu trừ chi phí trước khi tính thuế.

Số lượng HKD tiếp tục tăng cho thấy các kênh đăng ký hiện hành dành cho doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ chưa đủ hấp dẫn và việc thành lập HKD vẫn được ưu tiên khi người chủ chưa đủ năng lực để vận hành doanh nghiệp. Nhiều chủ kinh doanh lựa chọn mô hình HKD bởi nó mang lại sự linh hoạt, dễ dàng gia nhập thị trường và gánh nặng về quy định pháp luật nhẹ hơn, ngay cả khi điều đó đồng nghĩa với việc thành viên của hộ gia đình tiếp tục tồn tại trong khu vực phi chính thức (ILO, 2024a). Để giải quyết vấn đề này, cần một khuôn khổ pháp lý thống nhất, định nghĩa rõ về HKD, làm rõ quyền và nghĩa vụ, và tạo điều kiện thuận lợi cho việc hội nhập dần vào nền kinh tế chính thức (ILO, 2024b).

► 2.3. Tạo việc làm

Các HKD là một nguồn tạo việc làm rất lớn. Theo Điều tra Lao động – Việc làm (LĐVL) năm 2023, trong tổng số 51 triệu người đang có việc làm trên cả nước, hơn một phần ba đang làm việc trong khu vực HKD (xem Hình 2, Biểu đồ A). Số lượng việc làm trong HKD (18 triệu người) xấp xỉ bằng tổng số việc làm trong khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước, doanh nghiệp tư nhân có vốn đầu tư nước ngoài và khu vực công cộng lại. Trong suốt thập kỷ vừa qua, cơ sở kinh doanh cá thể luôn chiếm một tỷ trọng lớn trong tổng việc làm. Giai đoạn 2015–2023, số người lao động trong khu vực này — bao gồm cả người làm công hưởng lương và lao động gia đình tham gia đóng góp — đã tăng từ khoảng 8 triệu lên khoảng 9 triệu người (Bảng 3).

Quy mô này tương đương với việc làm trong khu vực doanh nghiệp tư nhân và cao hơn đáng kể so với khu vực doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

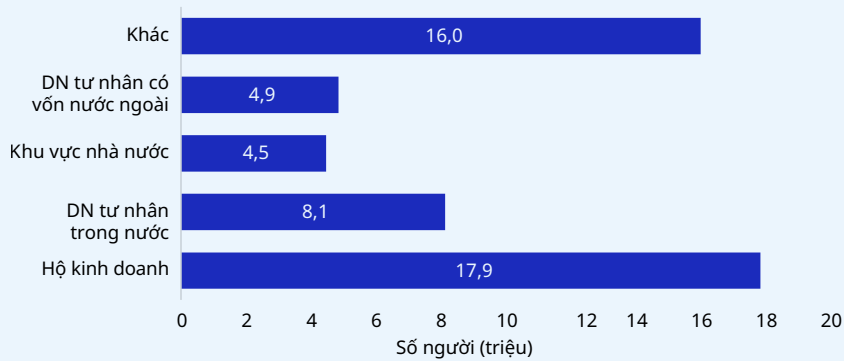
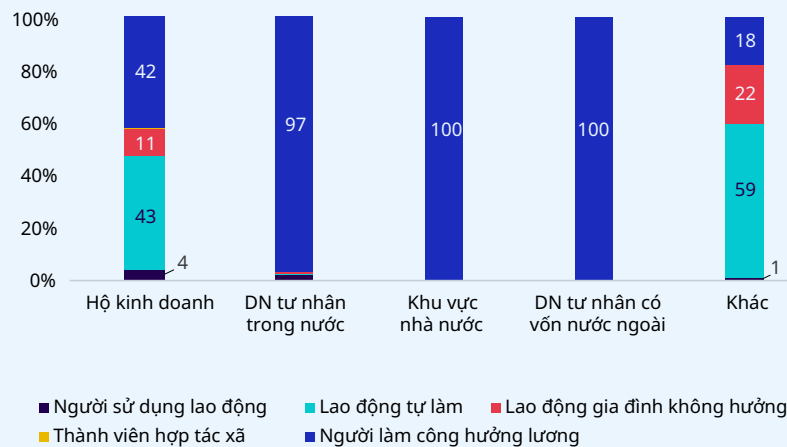
► **Bảng 3. Số lượng lao động (triệu người) theo loại hình cơ sở kinh doanh và doanh nghiệp**

	2015	2019	2020	2021	2022	2023
Cơ sở kinh doanh cá thể phi nông nghiệp	8,0	9,0	8,7	8,5	9,0	8,9
Doanh nghiệp	12,9	15,2	14,7	14,8	15,3	15,6
Trong đó						
Doanh nghiệp nhà nước	1,4	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Doanh nghiệp ngoài nhà nước	7,7	9,1	8,6	8,6	9,1	9,3
Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI)	3,8	5,0	5,1	5,2	5,3	5,3

Ghi chú: Số lượng lao động trong cơ sở kinh doanh cá thể phi nông nghiệp bao gồm người làm công hưởng lương và lao động gia đình tham gia đóng góp. Số lao động trong doanh nghiệp bao gồm những doanh nghiệp đang hoạt động, có kết quả sản xuất kinh doanh tính đến ngày 31/12 của các năm tham chiếu

Nguồn: TCTK.

Cơ cấu việc làm trong khu vực HKD rất đa dạng và vượt ra ngoài mô hình quan hệ chủ sử dụng lao động – người lao động “chuẩn” thường thấy trong doanh nghiệp chính thức. Cơ cấu này bao gồm chủ hộ sử dụng lao động, lao động gia đình tham gia đóng góp, lao động hưởng lương và người tự làm. Năm 2023, trong khu vực HKD, ước tính có khoảng 7,6 triệu lao động hưởng lương, 1,9 triệu lao động gia đình tham gia đóng góp, 750 nghìn chủ sử dụng lao động, và 7,7 triệu người tự làm (Hình 2, Biểu đồ B). Hộ kinh doanh và cơ sở kinh doanh cá thể thường hoạt động ở quy mô nhỏ và phụ thuộc chủ yếu vào lao động gia đình, điều này giải thích tỷ trọng lớn của lao động tự làm và thành viên gia đình tham gia đóng góp trong khu vực này. Sự đa dạng về hình thức lao động trong HKD phản ánh tính “kép” của mô hình này: vừa linh hoạt, dễ tiếp cận như một nguồn sinh kế, nhưng đồng thời cũng đặt ra thách thức lớn trong việc mở rộng an sinh xã hội cho những người lao động nằm ngoài khu vực việc làm tiêu chuẩn.

► **Hình 2. Người có việc làm theo loại hình cơ sở kinh doanh***Biểu đồ A: Việc làm theo loại hình cơ sở kinh doanh**Biểu đồ B: Phân bố việc làm theo tình trạng lao động*

Ghi chú: “Hộ kinh doanh” bao gồm HKD doanh phi nông nghiệp đã đăng ký và chưa đăng ký. “Doanh nghiệp tư nhân trong nước” bao gồm doanh nghiệp tư nhân và đơn vị ngoài nhà nước không có chức năng kinh doanh. “Khu vực nhà nước” bao gồm cơ quan nhà nước, doanh nghiệp nhà nước và các đơn vị sự nghiệp nhà nước. “DN tư nhân có vốn nước ngoài” bao gồm doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, và “Khác” bao gồm hộ sản xuất nông nghiệp, cá nhân tự làm, hợp tác xã và các tổ chức khác.

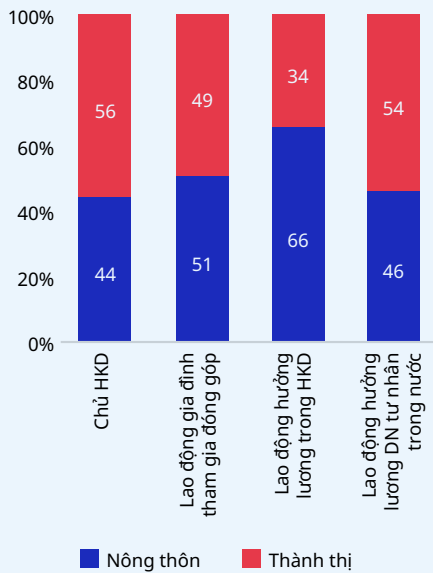
Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu của Điều tra LĐVL của Việt Nam năm 2023.

Hộ kinh doanh phần lớn có quy mô ở mức vi mô, do cá nhân vận hành, với chủ hộ vừa là chủ sở hữu duy nhất, vừa là người lao động chính. Năm 2021, quy mô việc làm bình quân trong khu vực HKD là 1,6 lao động trên mỗi HKD (TCTK, 2022). Hộ kinh doanh có nhiều đặc điểm tương đồng với cá nhân kinh doanh, cơ sở kinh doanh cá thể hay tiểu thương thường thấy ở nhiều quốc gia khác.

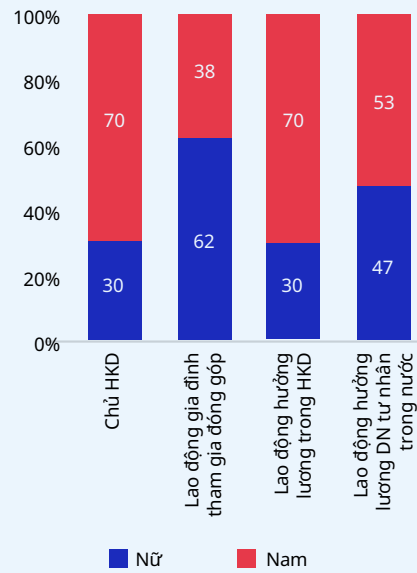
Người lao động trong các HKD phân bố không đồng đều giữa các vùng, với tỷ lệ cao hơn ở khu vực nông thôn. Khoảng 66% lao động hưởng lương và 51% lao động gia đình tham gia đóng góp trong HKD sinh sống ở nông thôn năm 2023 (Hình 3, Biểu đồ A). Như ILO (ILO, 2021a) đã nhấn mạnh, tình trạng phi chính thức phổ biến hơn ở các khu vực nông thôn và vùng kinh tế khó khăn, nơi năng lực quản lý hạn chế và cơ chế phối hợp còn yếu gây cản trở việc tham gia BHXH. Ngược lại, tỷ lệ chủ HKD sinh sống tại khu vực đô thị cao hơn, chiếm 56%.

► **Hình 3. Đặc điểm địa lý và giới tính của người lao động trong các HKD**

Biểu đồ A: Phân bố theo khu vực địa lý (đô thị hoặc nông thôn)



Biểu đồ B: Giới tính



Ghi chú: Chủ HKD, lao động gia đình tham gia đóng góp và lao động hưởng lương được phân loại theo tình trạng việc làm của họ trong HKD. Lao động hưởng lương trong khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước là những lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân và các đơn vị ngoài nhà nước không có chức năng kinh doanh.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ Điều tra Lao động – Việc làm Việt Nam năm 2023.

Các mô hình khác biệt về giới trong khu vực HKD cũng thể hiện rõ nét. Nam giới chiếm đa số (70%) trong nhóm chủ hộ và lao động hưởng lương, trong khi phụ nữ chiếm 62% trong nhóm lao động gia đình tham gia đóng góp (Hình 3, Biểu đồ B). So với doanh nghiệp tư nhân trong nước, HKD có tỷ trọng phụ nữ làm lao động gia đình không hưởng lương hoặc lương rất thấp cao hơn, và tỷ trọng phụ nữ làm lao động hưởng lương thấp hơn. Cơ cấu này phản ánh gánh nặng kép của phụ nữ — thường vừa phải đảm nhiệm công việc chăm sóc không trả lương, vừa phải làm các công việc dễ tổn thương.

Các xu hướng này phù hợp với bằng chứng của ILO cho thấy, phụ nữ thường tập trung trong những hình thức việc làm phi chính thức bấp bênh nhất, đặc biệt là lao động gia đình tham gia đóng góp (ILO, 2024c). Tuy nhiên, tại Việt Nam, một điểm khác biệt nổi bật là việc làm phi chính thức phổ biến ở nam giới nhiều hơn so với nữ giới, và tỷ lệ phụ nữ làm các công việc phi chính thức giảm nhanh đáng kể trong giai đoạn 2013–2019 (ILO, 2021).⁵

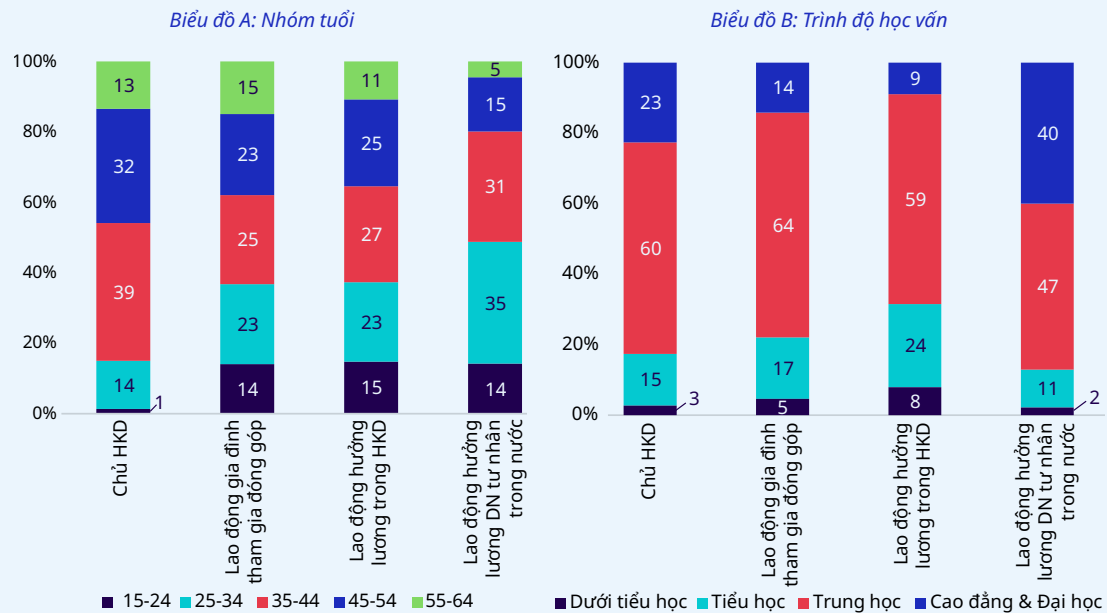
Báo cáo ILO (2024c) cũng cho thấy, khi được hỏi trực tiếp, trong nhóm lao động phi chính thức, tỷ lệ nữ có mong muốn tham gia bảo hiểm y tế và bảo hiểm xã hội cao hơn nam. Điều này phản ánh các nhu cầu và rủi ro đa dạng mà phụ nữ phải đối mặt trong suốt vòng đời (ILO, 2021b). Chẳng hạn, dữ liệu cho thấy tình trạng rút bảo hiểm xã hội một lần vẫn ở mức cao, trong đó phần lớn các trường hợp rút thuộc về phụ nữ trẻ, một xu hướng có thể phản ánh quá trình làm việc bị gián đoạn và các giai đoạn sinh con của phụ nữ,

⁵ Điều này phản ánh quá trình chuyển dịch cơ cấu của Việt Nam từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ, trong đó phụ nữ rời khỏi nông nghiệp nhanh hơn nam giới và việc làm của họ trong lĩnh vực công nghiệp tăng nhanh hơn (ILO, 2021a). Việc làm trong ngành công nghiệp chế biến, chế tạo đã tăng mạnh, trong khi mức độ phổ biến của lao động phi chính thức trong lĩnh vực này ở mức tương đối thấp và đang giảm dần.

đồng thời cho thấy tồn tại những nhu cầu đặc thù chưa được đáp ứng đầy đủ bởi các chế độ trợ cấp ngắn hạn khác như bảo hiểm thai sản và bảo hiểm thất nghiệp (ILO, 2021b)⁶.

Chủ HKD có xu hướng lớn tuổi hơn so với nhóm dân số trong độ tuổi lao động nói chung. Trong khi 39% chủ HKD thuộc nhóm tuổi 35–44 và 14% thuộc nhóm tuổi 25–34, tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động ở hai nhóm này lần lượt là 29% và 28% (không thể hiện trong biểu đồ). Lao động hưởng lương trong khu vực HKD cũng có cơ cấu tuổi cao hơn so với lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân trong nước (Hình 4, Biểu đồ A). Điều này cho thấy HKD có thể đóng vai trò như lựa chọn thay thế cho những lao động lớn tuổi, ít có cơ hội hơn trong khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước.

► **Hình 4. Đặc điểm nhân khẩu học và trình độ học vấn của người có việc làm trong HKD**



Ghi chú: Chủ HKD, lao động gia đình tham gia đóng góp và lao động hưởng lương được phân loại theo tình trạng việc làm của họ trong HKD. Lao động hưởng lương trong khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước là lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân và các đơn vị ngoài nhà nước không có chức năng kinh doanh. Phân loại trình độ học vấn: “dưới tiểu học” bao gồm không đi học hoặc chưa hoàn thành tiểu học; “tiểu học” bao gồm cấp tiểu học; “trung học” bao gồm trung học (TH) cơ sở và trung học phổ thông; và “sau trung học” bao gồm trường nghề, cao đẳng, đại học hoặc cao hơn.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ Điều tra Lao động – Việc làm Việt Nam năm 2023.

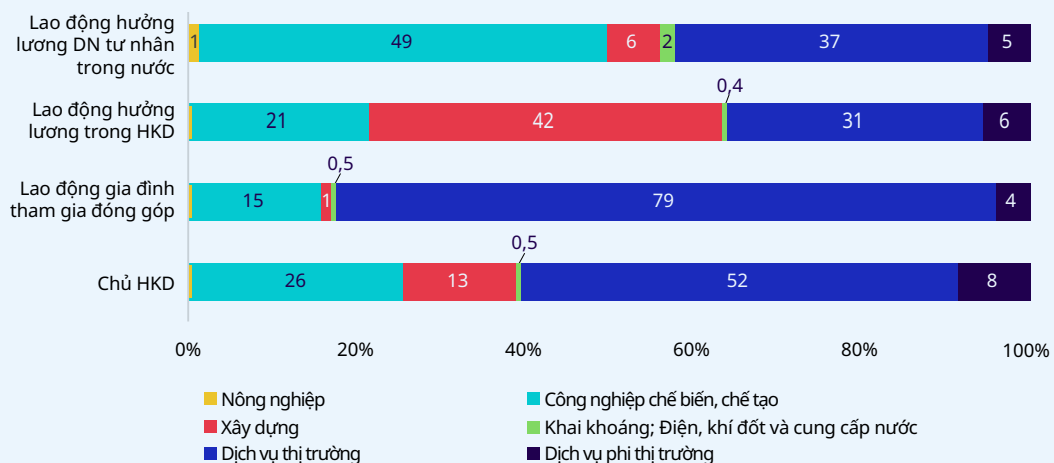
Trình độ học vấn của chủ hộ và người lao động trong HKD nhìn chung thấp hơn so với người lao động trong doanh nghiệp tư nhân. Phần lớn những người tham gia HKD chỉ hoàn thành bậc trung học (TH cơ sở hoặc TH phổ thông) hoặc thấp hơn, với 60% chủ hộ và 59% lao động hưởng lương có trình độ trung học

6 Trong bối cảnh đó, Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 đưa ra các quy định chặt chẽ hơn đối với việc hưởng bảo hiểm xã hội một lần nhằm tăng cường chức năng bảo vệ của hệ thống và cải thiện an ninh thu nhập dài hạn, đặc biệt đối với các nhóm lao động dễ bị tổn thương. Theo Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024, những người đã tham gia đóng bảo hiểm xã hội trước ngày 1 tháng 7 năm 2025 chỉ được quyền hưởng bảo hiểm xã hội một lần sau 12 tháng không tiếp tục đóng và có thời gian đóng dưới 20 năm. Đối với những người bắt đầu tham gia từ ngày 1 tháng 7 năm 2025 trở đi, việc hưởng bảo hiểm xã hội một lần chỉ được áp dụng trong một số trường hợp cụ thể như ra nước ngoài định cư lâu dài, đến tuổi nghỉ hưu nhưng có thời gian đóng dưới 15 năm, hoặc mắc bệnh nặng hay bị suy giảm nghiêm trọng khả năng lao động.

(Hình 4, Biểu đồ B). Trong khi đó, chỉ 47% lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân thuộc nhóm trình độ học vấn tương tự. Khoảng cách càng rõ hơn ở bậc sau trung học: trong khi 40% lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân có trình độ cao đẳng hoặc đại học trở lên, chỉ 23% chủ HKD và 9% lao động hưởng lương trong HKD đạt trình độ này. Điều này hạn chế khả năng chuyển dịch sang các nghề có kỹ năng cao hơn và có thể góp phần làm giảm năng suất và thu nhập.

Xét theo ngành nghề, khu vực HKD tập trung rất lớn vào các dịch vụ thị trường, bao gồm thương mại, dịch vụ ăn uống – lưu trú và dịch vụ cá nhân. Trong khu vực này, dịch vụ thị trường chiếm 52% số chủ HKD, 79% lao động gia đình tham gia đóng góp và 31% lao động hưởng lương (Hình 5). Điều này nhấn mạnh vai trò chi phối của khu vực HKD trong thương mại phi chính thức, dịch vụ ăn uống và dịch vụ cá nhân. Ngược lại, ngành sản xuất chiếm tỷ trọng nhỏ hơn trong tổng việc làm của chủ HKD (26%) và người lao động (17%–23%). Ngành xây dựng là một nguồn việc làm hưởng lương đáng kể trong HKD, chiếm 42%, so với chỉ 6% trong doanh nghiệp tư nhân. Điều này phản ánh tính chất phi chính thức của hoạt động xây dựng quy mô nhỏ và theo dạng thầu phụ.

► **Hình 5. Phân bố việc làm theo ngành giữa chủ HKD, người lao động trong HKD và lao động trong doanh nghiệp tư nhân**



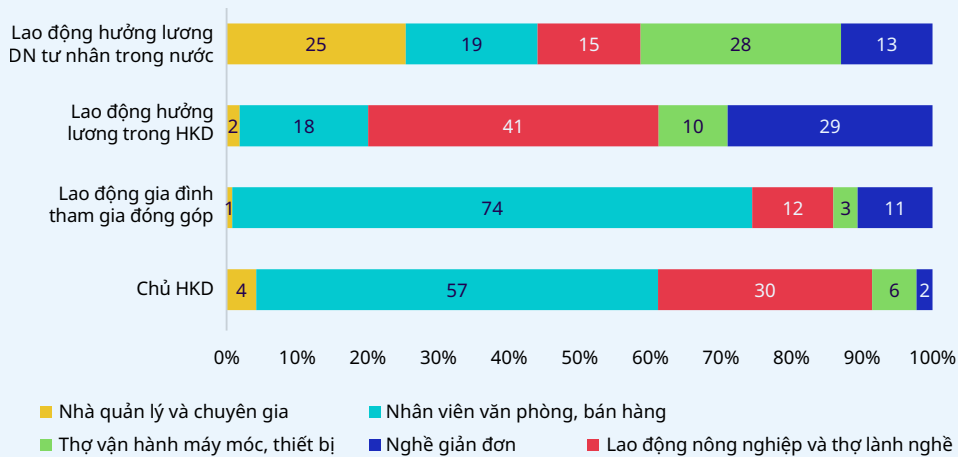
Ghi chú: Chủ HKD, lao động gia đình tham gia đóng góp và lao động hưởng lương được phân loại theo tình trạng việc làm của họ trong HKD. Lao động hưởng lương trong khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước là lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân và các đơn vị ngoài nhà nước không có chức năng kinh doanh. Dịch vụ thị trường bao gồm: Thương mại; Vận tải; Lưu trú và ăn uống; và Dịch vụ kinh doanh và hành chính. Dịch vụ phi thị trường bao gồm: Quản lý nhà nước; Các dịch vụ cộng đồng, xã hội và các hoạt động khác.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ Điều tra Lao động – Việc làm Việt Nam năm 2023.

Cơ cấu nghề nghiệp của lao động trong khu vực HKD phản ánh sự tập trung cao vào các công việc kỹ năng thấp và trung bình. Nhóm nghề nhân viên văn phòng và bán hàng chiếm tỷ trọng lớn nhất: 53% đối với chủ hộ, 73% đối với lao động gia đình tham gia đóng góp và 16% đối với lao động hưởng lương trong HKD. Trong khi đó, ở khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước, nhóm nghề này chỉ chiếm 18%. Nhóm nghề nông nghiệp có kỹ năng và nghề thủ công nổi bật hơn trong nhóm lao động hưởng lương trong HKD (44%) và chủ HKD (33%). Các nghề giản đơn chiếm 29% lao động hưởng lương trong HKD, so với chỉ 11% trong lao động hưởng lương của doanh nghiệp tư nhân trong nước. Ngược lại, nhà quản lý và chuyên gia chiếm 25% lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân, nhưng chỉ từ 2%–5% trong tất

cả các nhóm lao động của HKD — thể hiện khả năng tiếp cận các vị trí có kỹ năng cao trong khu vực HKD rất hạn chế.

► **Hình 6. Cơ cấu nghề nghiệp của chủ HKD, người lao động trong HKD và lao động trong doanh nghiệp tư nhân**

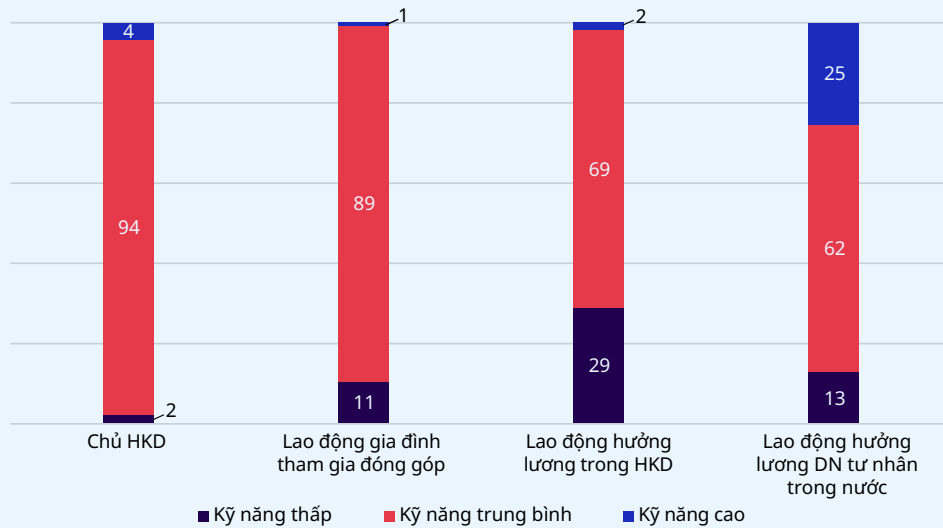


Ghi chú: Chủ HKD, lao động gia đình tham gia đóng góp và lao động hưởng lương được phân loại theo tình trạng việc làm của họ trong HKD. Lao động hưởng lương khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước là lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân và các đơn vị ngoài nhà nước không có chức năng kinh doanh.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ Điều tra Lao động – Việc làm Việt Nam năm 2023.

Hồ sơ kỹ năng của các nhóm nghề phản ánh sát về trình độ học vấn. Chủ hộ và người lao động trong HKD có xu hướng làm việc trong các nghề đòi hỏi kỹ năng trung bình, trong đó một tỷ lệ đáng kể lao động hưởng lương làm các công việc có kỹ năng thấp. Trong nhóm HKD, chủ hộ nhìn chung có trình độ kỹ năng cao hơn, với 4% thuộc nhóm nghề kỹ năng cao và 94% thuộc nhóm nghề kỹ năng trung bình (xem Hình 7). Ở phía còn lại của phổ kỹ năng, 29% lao động hưởng lương và 11% lao động gia đình tham gia đóng góp trong HKD làm các công việc có kỹ năng thấp. Ngược lại, trong doanh nghiệp tư nhân trong nước, 25% lao động hưởng lương làm việc trong các nghề có kỹ năng cao và 62% trong các công việc có kỹ năng trung bình.

► **Hình 7. Phân bố kỹ năng của lao động là chủ HKD, người lao động trong HKD và lao động trong doanh nghiệp tư nhân**



Ghi chú: Chủ HKD, lao động gia đình tham gia đóng góp và lao động hưởng lương được phân loại theo tình trạng việc làm của họ trong HKD. Lao động hưởng lương khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước là lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân và các đơn vị ngoài nhà nước không có chức năng kinh doanh. Nhóm kỹ năng cao bao gồm các nhóm nghề theo Phân loại tiêu chuẩn nghề nghiệp quốc tế của ILO (ISCO) một chữ số: 1 “Nhà lập pháp, lãnh đạo, quản lý”; 2 “Chuyên gia”; 3 “Kỹ thuật viên và tập sự”. Nhóm kỹ năng trung bình bao gồm các nhóm nghề ISCO một chữ số: 4 “Nhân viên hành chính hỗ trợ”; 5 “Nhân viên dịch vụ và bán hàng”; 6 “Lao động nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản có tay nghề”; 7 “Nhân viên thủ công mỹ nghệ và dịch vụ thương mại liên quan”; 8 “Thợ lắp ráp và vận hành máy móc, thiết bị”. Nhóm kỹ năng thấp bao gồm nhóm ISCO một chữ số: 9 “Nghề giản đơn”.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ Điều tra Lao động – Việc làm Việt Nam 2023.

Mức thu nhập trong khu vực HKD nhìn chung khiêm tốn và không đồng đều. Tổng Điều tra kinh tế năm 2020 cho thấy doanh thu bình quân hàng năm của một HKD khoảng 550 triệu đồng, tương đương khoảng 45 triệu đồng/tháng nếu chia đều theo 12 tháng. Giả định biên lợi nhuận khoảng 10%, điều này tương đương khoảng 4,5–5,0 triệu đồng/tháng lợi nhuận cho chủ HKD, bao gồm cả thu nhập từ lao động (ILO, 2024a). Dữ liệu Điều tra Lao động – Việc làm năm 2023 cho thấy chủ HKD có thu nhập bình quân khoảng 17,5 triệu đồng/tháng, trong khi lao động hưởng lương trong HKD có thu nhập khoảng 6,8 triệu đồng/tháng (xem Bảng 4). Lao động hưởng lương trong khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước có thu nhập bình quân 8,8 triệu đồng/tháng – cao hơn lao động hưởng lương trong HKD nhưng thấp hơn chủ HKD. Các con số trên là thu nhập gộp và không tính tới thuế hoặc các khoản đóng bảo hiểm.

► **Bảng 4. Thu nhập gộp bình quân hàng tháng theo nhóm việc làm (triệu đồng)**

Nhóm việc làm	Toàn mẫu	HKD đã đăng ký	HKD chưa đăng ký
Chủ HKD	17,5	19,1	15,9
Lao động hưởng lương trong HKD	6,8	7,0	6,8
Lao động hưởng lương khu vực DN tư nhân trong nước	8,8	8,8	NA

Ghi chú: Chủ HKD và lao động hưởng lương được phân loại theo tình trạng việc làm của họ trong HKD. Lao động hưởng lương khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước là lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân và các đơn vị ngoài nhà nước không có chức năng kinh doanh. Thu nhập hàng tháng được tính theo thu nhập từ công việc chính trong tháng tham chiếu. Thu nhập là thu nhập gộp và không bao gồm thuế hoặc các khoản đóng bảo hiểm.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ Điều tra Lao động – Việc làm Việt Nam năm 2023.

Phân tách theo tình trạng đăng ký cho thấy sự khác biệt rõ hơn. Chủ HKD đã đăng ký có thu nhập 19,1 triệu đồng/tháng, trong khi ở HKD không đăng ký chỉ đạt 15,9 triệu đồng/tháng. Hình thái này cho thấy các HKD có thu nhập cao hơn có xu hướng chính thức hóa nhiều hơn, một phần do họ có khả năng đáp ứng tốt hơn các yêu cầu về tài chính và hành chính liên quan đến thuế và bảo hiểm xã hội, và do họ dễ được các cơ quan địa phương nhận diện hơn. Đối với lao động hưởng lương, mức chênh lệch theo tình trạng đăng ký nhỏ hơn nhiều – 7,0 triệu đồng trong HKD đã đăng ký so với 6,8 triệu đồng trong HKD chưa đăng ký. Điều này hàm ý rằng các lợi ích thu nhập từ chính thức hóa có thể chủ yếu dành cho chủ hộ, trong khi người lao động hưởng lương có thể vẫn còn hạn chế trừ khi đi kèm với các cải cách rộng hơn trong bảo vệ lao động và bao phủ an sinh xã hội.

Sự khác biệt thu nhập theo tình trạng đăng ký phù hợp với bằng chứng gần đây về quá trình chuyển dịch sang chính thức hóa tại Việt Nam. Mặc dù thu nhập theo giờ thực tế trong khu vực chính thức vẫn cao hơn khu vực phi chính thức, mức chênh lệch đã thu hẹp đáng kể từ 34% năm 2016 xuống còn 14% năm 2022, do thu nhập trong khu vực phi chính thức tăng nhanh hơn (ILO, 2025). Trong cùng giai đoạn, mức sinh lợi từ giáo dục giảm, một phần do lợi suất giảm dần trong khu vực chính thức. Đồng thời, bằng chứng từ khu vực sản xuất chế tạo nhỏ và vừa cho thấy chính thức hóa vẫn có thể mang lại lợi ích đáng kể mà không hoàn toàn thể hiện trong chênh lệch tiền lương ngắn hạn. Các cơ sở khi chính thức hóa thường ghi nhận lợi nhuận cao hơn, đầu tư tăng và giảm phụ thuộc vào lao động thời vụ, được hỗ trợ bởi hợp đồng lao động rõ ràng hơn và điều kiện làm việc được cải thiện (Rand và Torm, 2012). Điều này cho thấy cần bổ sung các quy định pháp lý bằng các biện pháp nhằm giảm chi phí tuân thủ, củng cố thực hành hợp đồng và cải thiện tiếp cận tài chính để giúp trạng thái chính thức hóa chuyển hóa thành tăng năng suất và thu nhập trong dài hạn.

Việc đăng ký HKD giúp xác lập địa vị pháp lý rõ ràng hơn và có thể đóng vai trò là điểm khởi đầu để tham gia vào hệ thống bảo hiểm xã hội. Nếu việc đăng ký kinh doanh được gắn kết với đăng ký bảo hiểm xã hội, cả chủ HKD và người lao động sẽ có thể tiếp cận được các cơ chế bảo đảm thu nhập lâu dài, thông qua lương hưu tuổi già và các chế độ tử tuất. Về dài hạn, tham gia hệ thống hưu trí là một khoản đầu tư quan trọng vào thu nhập trong suốt vòng đời lao động: ngay cả những mức đóng góp khiêm tốn nhưng đều đặn cũng có thể tạo ra nguồn thu nhập hưu trí ổn định, với giá trị hiện tại ròng dương trong toàn bộ vòng đời.

► 2.4. Diện bao phủ bảo hiểm xã hội

Cũng như tại nhiều quốc gia thu nhập thấp và trung bình, chủ HKD và người lao động trong HKD tại Việt Nam có mức độ bao phủ BHXH thực chất rất thấp. Tính đến năm 2023, chỉ một tỷ lệ nhỏ chủ HKD (4%), lao động hưởng lương (2%) và lao động gia đình tham gia đóng góp (1%) tham gia bất kỳ hình thức BHXH nào (Hình 8, Biểu đồ A). Các con số này tương phản rất mạnh với tỷ lệ bao phủ thực chất trong nhóm lao động hưởng lương tại doanh nghiệp tư nhân trong nước đạt 84%, và tỷ lệ này còn cao hơn trong khu vực công và khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (trên 90%, số liệu không thể hiện).

Trong số các chủ HKD cho biết đang tham gia bảo hiểm xã hội, chiếm khoảng 4% tổng số chủ HKD, phần lớn tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, phù hợp với việc nhóm này chưa thuộc diện tham gia bắt buộc trước khi Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 được thực thi. Mặc dù vậy, vẫn có một số chủ HKD cho biết họ tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc. Trong nhóm nhỏ những người đang đóng BHXH này, 31% cho biết tham gia theo diện bắt buộc và 69% theo diện tự nguyện (Hình 8, Bảng B). Một trong những cơ chế giải thích việc này là chủ HKD đăng ký tham gia BHXH thông qua các hình thức quan hệ lao động khác.

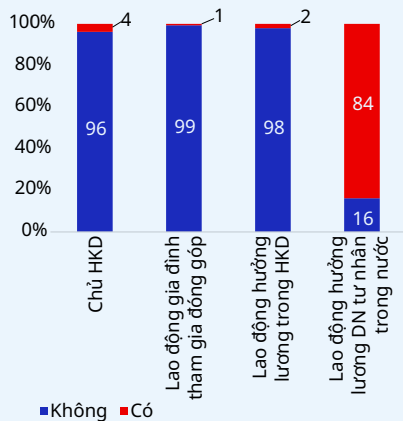


Công nhân nhập cư quản lý hàng hóa tại cửa hàng gia đình; Việt Nam; tháng 3 năm 2014. © ILO / Nguyễn Việt Thanh

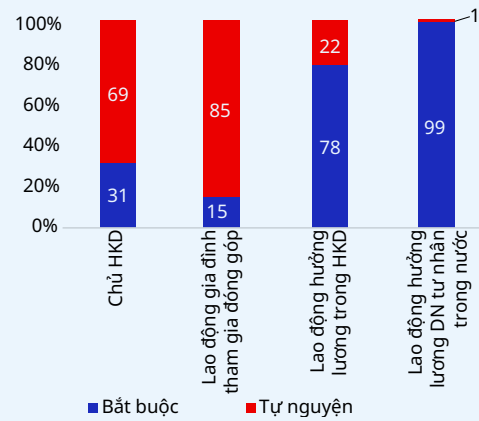
Ngược lại, lao động hưởng lương trong HKD đã đủ điều kiện tham gia bắt buộc kể từ khi Luật BHXH năm 2014 có hiệu lực từ 1/1/2016. Tuy nhiên, mức độ tham gia vẫn rất hạn chế. Trong tổng số lao động hưởng lương trong HKD tham gia BHXH, tương đương 2% tổng số lao động hưởng lương trong HKD, chỉ 78% tham gia BHXH bắt buộc. Mức này thấp hơn rất nhiều so với tỷ lệ bao phủ gần như toàn diện của BHXH bắt buộc đối với lao động hưởng lương trong khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước, nơi 99% số người lao động tham gia BHXH là BHXH bắt buộc (lao động làm công ăn lương có đóng BHXH trong những doanh nghiệp này chiếm tới 84% tổng số lao động làm công ăn lương trong khu vực kinh tế này). Khoảng cách đáng kể này cho thấy những thách thức dai dẳng trong thực thi pháp luật, động lực tuân thủ yếu và mức độ nhận thức thấp cả ở phía chủ HKD và người lao động.

► **Hình 8. Mức bao phủ BHXH thực chất của người lao động làm việc trong HKD**

Biểu đồ A: Đóng góp/Tham gia bảo hiểm xã hội



Biểu đồ B: Hình thức tham gia theo loại hình BHXH, tính trên những người có tham gia



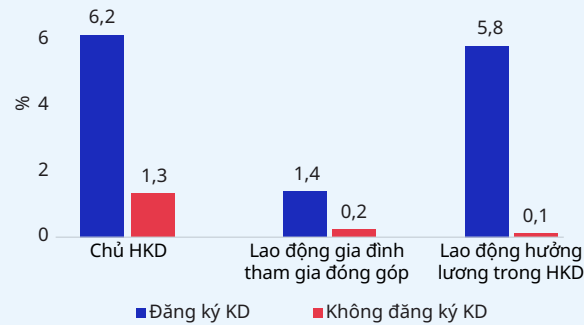
Ghi chú: Chủ HKD, lao động gia đình tham gia đóng góp và lao động hưởng lương được phân loại theo tình trạng việc làm của họ trong HKD. Lao động hưởng lương khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước là lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân và các đơn vị ngoài nhà nước không có chức năng kinh doanh.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ Điều tra Lao động – Việc làm Việt Nam 2023.

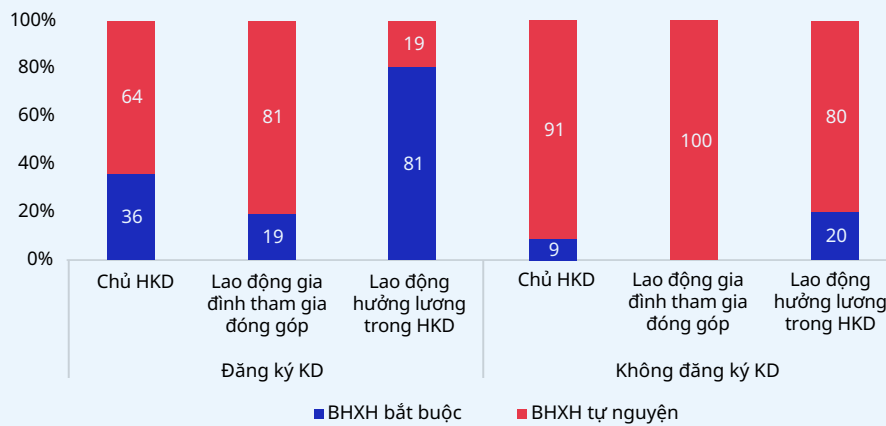
Tình trạng đăng ký kinh doanh (KD) đóng vai trò mang tính quyết định. Năm 2023, có 6,2% chủ HKD đã đăng ký kinh doanh tham gia BHXH, trong khi con số này chỉ là 1,3% đối với các chủ HKD chưa đăng ký (Hình 9, Biểu đồ A). Các khoảng cách tương tự cũng được ghi nhận đối với lao động hưởng lương và lao động gia đình tham gia đóng góp. Hộ kinh doanh đã đăng ký thể hiện tỷ lệ tham gia BHXH cao hơn, mặc dù mức bao phủ vẫn còn hạn chế trong tất cả các nhóm. Trong số những người có tham gia BHXH trong khu vực HKD, lao động hưởng lương trong các HKD đã đăng ký có khả năng được tham gia BHXH bắt buộc cao hơn so với lao động hưởng lương tại các HKD chưa đăng ký lần lượt 81% so với 20% (Hình 9, Biểu đồ B).

► **Hình 9. Mức độ bao phủ BHXH thực chất theo tình trạng đăng ký kinh doanh**

Biểu đồ A: Mức tham gia BHXH theo tình trạng đăng ký kinh doanh



Biểu đồ B: Hình thức tham gia BHXH theo tình trạng đăng ký kinh doanh



Ghi chú: Chủ HKD, lao động gia đình tham gia đóng góp và lao động hưởng lương được phân loại theo tình trạng việc làm của họ trong HKD.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ Điều tra Lao động – Việc làm Việt Nam 2023.

Mức bao phủ cũng khác nhau theo vùng địa lý nhưng nhìn chung vẫn ở mức rất thấp trên toàn quốc. Đối với chủ HKD, tỷ lệ tham gia chỉ dao động từ 1,7% tại Đồng bằng sông Hồng đến 7,5% tại Trung du và miền núi phía Bắc (Bảng 5). Đối với lao động hưởng lương trong HKD, tỷ lệ cao nhất cũng chỉ đạt 3,5% tại Tây Nguyên. Ngược lại, lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân trong nước luôn đạt tỷ lệ bao phủ trên 70% ở tất cả các vùng và trên 85% tại Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng – nơi tập trung nhiều hoạt động kinh tế nhất.

► **Bảng 5. Chênh lệch theo vùng về mức độ bao phủ BHXH thực chất theo loại hình việc làm trong HKD (%)**

Vùng	Chủ HKD	Lao động gia đình tham gia đóng góp	Lao động hưởng lương trong HKD	Lao động hưởng lương trong DN tư nhân trong nước
Đồng bằng sông Hồng	1,7	0,4	1,8	87,0
Trung du và miền núi phía Bắc	7,5	1,6	2,1	77,6
Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	4,1	0,5	1,8	81,0
Tây Nguyên	1,6	0,8	3,5	80,6
Đông Nam Bộ	2,8	0,6	2,2	85,7
Đồng bằng sông Cửu Long	7,0	0,9	2,6	72,5

Ghi chú: Chủ HKD, lao động gia đình tham gia đóng góp và lao động hưởng lương được phân loại theo tình trạng việc làm của họ trong HKD. Lao động hưởng lương khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước là lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân và các đơn vị ngoài nhà nước không có chức năng kinh doanh.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ Điều tra Lao động – Việc làm Việt Nam năm 2023.

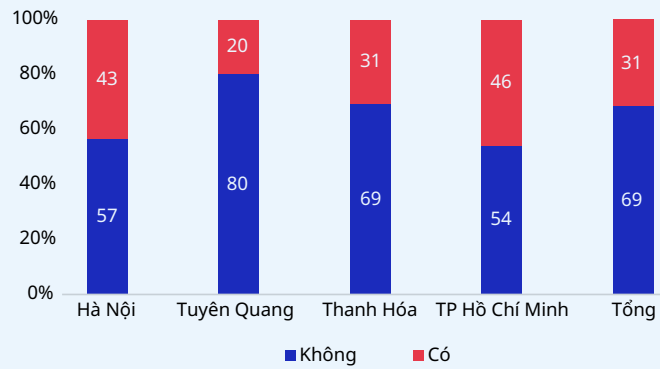
Chênh lệch theo tỉnh/thành phố càng làm nổi bật những khác biệt này. Trong bốn tỉnh/thành phố được đánh giá, Thành phố Hồ Chí Minh (47%) và Hà Nội (41%) có tỷ lệ đóng BHXH trong tổng số người có việc làm cao hơn mức trung bình toàn quốc là 29% (Hình 10, Biểu đồ A). Tuyên Quang và Thanh Hóa có tỷ lệ thấp hơn, lần lượt 16% và 26%. Khi thu hẹp phân tích vào nhóm HKD, mức bao phủ BHXH thực chất vẫn rất hạn chế ở tất cả các địa phương được đánh giá, với tỷ lệ dưới 2%, ngoại trừ tỉnh Thanh Hóa đạt 3,4% (Hình 10, Biểu đồ B).



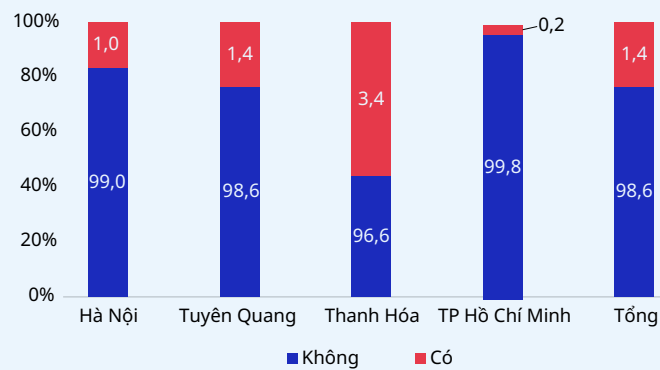
Công nhân hàn giá đỡ hương bằng kim loại tại xưởng đúc đồng; Việt Nam; tháng 3 năm 2017.
© ILO / Nguyễn Việt Thanh

► **Hình 10. Mức bao phủ BHXH thực chất theo một số tỉnh được lựa chọn**

Biểu đồ A: Mức tham gia BHXH theo tỉnh – toàn bộ người có việc làm



Biểu đồ B: Mức tham gia BHXH theo tỉnh – nhóm HKD



Ghi chú: “Tổng” đề cập đến toàn bộ lực lượng lao động có việc làm. Mẫu khảo sát bao gồm tất cả những người đang làm việc.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ Điều Lao động – Việc làm Việt Nam năm 2023.

Sự khác biệt theo tỉnh/thành phố về mức độ bao phủ thực chất cũng được thể hiện giữa các loại hình việc làm. Thành phố Hồ Chí Minh ghi nhận mức bao phủ thực tế thấp nhất đối với chủ HKD (0,9%) và lao động gia đình tham gia đóng góp (Bảng 6). Thanh Hóa có mức bao phủ tương đối cao hơn đối với chủ HKD (7,8%) và lao động hưởng lương (2,9%). Tuyên Quang, dù có mức bao phủ thấp hơn trung bình trong toàn bộ khu vực HKD (Hình 10, Biểu đồ B), lại có mức bao phủ tương đối cao đối với chủ HKD (19,4%). Thực tế, tại Tuyên Quang, chính quyền địa phương đã chủ động vận động chủ HKD tham gia chương trình BHXH bắt buộc ngay cả trước khi Luật BHXH 2024 chính thức công nhận quyền tham gia của họ. Tuy nhiên, do chưa có cơ sở pháp lý rõ ràng, nhiều người tham gia theo diện này đã không thể hưởng lương hưu, làm lộ rõ khoảng trống giữa thực tiễn và quyền lợi pháp lý⁷.

7 <https://laodong.vn/xa-hoi/bhxh-viet-nam-de-xuat-chu-ho-kinh-doanh-ca-the-huong-luong-huu-1197341.ido>

► **Bảng 6. Chênh lệch giữa các tỉnh về mức độ bao phủ BHXH bắt buộc thực chất theo loại hình việc làm trong HKD (%)**

Tỉnh/Vùng	Chủ HKD	Lao động gia đình tham gia đóng góp	Lao động hưởng lương trong HKD	Lao động hưởng lương khu vực DN tư nhân trong nước
Hà Nội	1,2	0,1	2,2	89,1
Tuyên Quang	19,4	0,0	1,5	82,1
Thanh Hóa	7,8	2,0	2,9	79,6
Thành phố Hồ Chí Minh	0,9	0,0	0,4	86,4
Phần còn lại của cả nước	4,6	0,9	2,2	80,1

Ghi chú: Chủ HKD, lao động gia đình tham gia đóng góp và lao động hưởng lương được phân loại theo tình trạng việc làm của họ trong HKD. Lao động hưởng lương khu vực tư nhân trong nước là lao động hưởng lương trong doanh nghiệp tư nhân và các đơn vị ngoài nhà nước không có chức năng kinh doanh.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ Điều tra Lao động – Việc làm Việt Nam năm 2023.

Hộ kinh doanh là một nguồn sinh kế quan trọng tại Việt Nam, tạo ra một lượng lớn việc làm và thu nhập, nhưng vẫn chủ yếu hoạt động phi chính thức, có quy mô nhỏ và ít bị điều chỉnh bởi pháp luật. Mặc dù đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế, các chủ hộ và người lao động trong HKD vẫn phần lớn bị loại khỏi hệ thống bảo hiểm xã hội. Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 mở rộng quyền tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc cho các chủ HKD đã đăng ký, bổ sung cho quyền tham gia hiện có của người lao động trong HKD theo hợp đồng từ một tháng trở lên theo Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014. Trên cơ sở này, phần tiếp theo cung cấp tổng quan về khuôn khổ pháp luật bảo hiểm xã hội của Việt Nam liên quan đến chủ hộ và người lao động trong HKD, đồng thời xem xét mức độ phù hợp của các quy định theo Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 và 2024 với các tiêu chuẩn lao động quốc tế và thực tiễn tốt.

3. Khung khổ pháp lý và sự phù hợp với các tiêu chuẩn lao động quốc tế

► 3.1. Bối cảnh pháp lý

Việt Nam đã theo đuổi một chương trình cải cách đầy tham vọng nhằm mở rộng bao phủ bảo hiểm xã hội tới các nhóm trước đây bị loại trừ khỏi các chương trình bắt buộc tham gia. Định hướng chiến lược cho các cải cách này được đặt ra trong Nghị quyết số 28-NQ/TƯ (2018) của Hội nghị Trung ương 7 khóa XII, trong đó xác định lộ trình tiến tới bao phủ BHXH toàn dân. Nghị quyết 28 đặt ra các mục tiêu theo lộ trình: 35% dân số trong độ tuổi lao động được bao phủ vào năm 2021, 45% vào năm 2025 và 60% vào năm 2030. Đến năm 2024, mức bao phủ thực chất đã đạt 43%, cho thấy mục tiêu năm 2025 có khả năng đạt được. Mặc dù đã có tiến bộ lớn trong mở rộng bao phủ, nhưng với tốc độ như hiện nay, việc đạt được mục tiêu 2030 vẫn sẽ là thách thức.

Luật BHXH năm 2014 đã quy định việc đưa người lao động làm việc trong HKD vào diện BHXH bắt buộc. Khoản 1 Điều 2 quy định rằng người sử dụng lao động, bao gồm HKD có hợp đồng lao động từ một tháng trở lên, có nghĩa vụ đăng ký tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động. Tuy nhiên, mức tuân thủ của HKD vẫn ở mức rất thấp. Tính đến năm 2023, chỉ khoảng 2% lao động hưởng lương trong HKD tham gia BHXH, thấp hơn nhiều so với mức trung bình quốc gia 29% đối với toàn bộ người có việc làm, và thấp hơn rất nhiều so với mức 84% trong doanh nghiệp tư nhân (Hình 8, Biểu đồ A trong Chương 2). Đáng chú ý, Luật năm 2014 không đưa bản thân chủ HKD đã đăng ký kinh doanh vào diện BHXH bắt buộc. Thay vào đó, họ chỉ đủ điều kiện tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, với phạm vi chế độ giới hạn ở hưu trí và tử tuất.

Luật BHXH năm 2024 (Luật số 41/2024/QH15) đã giải quyết khoảng trống này bằng việc mở rộng diện tham gia bắt buộc sang chủ HKD đã đăng ký. Điểm m Khoản 1 Điều 2 quy định: “chủ HKD có đăng ký kinh doanh thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc”. Xét quy mô rất lớn của khu vực cơ sở kinh doanh cá thể tại Việt Nam, việc mở rộng BHXH bắt buộc đối với chủ HKD đã đăng ký và người lao động của họ là đòn bẩy then chốt để đạt mục tiêu bao phủ 60% vào năm 2030 theo Nghị quyết 28. Tuy nhiên, việc mở rộng nghĩa vụ này cũng tiềm ẩn rủi ro chính sách, khi chủ HKD có thể lựa chọn ngừng đăng ký kinh doanh hoặc hoạt động phi chính thức để tránh nghĩa vụ đóng góp, và có thể làm suy giảm những kết quả bao phủ kỳ vọng.

Người lao động trong HKD tiếp tục chịu sự điều chỉnh tương tự như trong Luật năm 2014: tất cả người lao động có hợp đồng từ một tháng trở lên phải được tham gia BHXH bắt buộc, bất kể HKD có đăng ký hay không. Luật quy định rõ rằng nghĩa vụ này áp dụng ngay cả khi thỏa thuận được ký dưới tên gọi khác, miễn là bản chất quan hệ đó thể hiện việc làm có sự trả công dưới sự quản lý và giám sát của một bên. Quy định này phù hợp với các tiêu chuẩn lao động quốc tế, nhấn mạnh bản chất hơn là tên gọi về hình thức khi xác định quan hệ lao động.



Người bán hàng lớn tuổi tại chợ cá buổi sáng; Việt Nam; tháng 3 năm 2017. © ILO / Nguyễn Việt Thanh

3.1.1. Các chế độ và mức đóng BHXH

Theo Luật BHXH năm 2024, cả chủ HKD đã đăng ký và người lao động của họ đều được công nhận là đối tượng thuộc diện tham gia bắt buộc. Chủ HKD được hưởng các chế độ ốm đau, thai sản, hưu trí và tử tuất; trong khi đó, người lao động của cả HKD đã đăng ký và chưa đăng ký được hưởng đầy đủ các chế độ theo diện bắt buộc, bao gồm — ngoài bốn chế độ nêu trên — cả bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp (TNLĐ-BNN) và bảo hiểm thất nghiệp⁸. Chủ HKD hiện chưa được hưởng hai chế độ sau, dẫn đến khoảng trống về mức độ đầy đủ của an sinh xã hội trong việc bảo vệ ngắn hạn so với người lao động trong doanh nghiệp⁹.

So với BHXH tự nguyện, việc tham gia BHXH bắt buộc mang lại cho chủ HKD quyền tiếp cận gói quyền lợi rộng hơn, đặc biệt là các chế độ bảo vệ ngắn hạn như ốm đau và thai sản. Ngoài ra, đối với chủ HKD không thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc mà có tham gia BHXH tự nguyện (ví dụ chủ các HKD chưa đăng ký), Luật năm 2024 cũng bổ sung chế độ trợ cấp sinh con một lần trị giá 2 triệu đồng/trẻ, do ngân sách nhà nước chi trả, dành cho người tham gia BHXH tự nguyện. Tuy nhiên, BHXH tự nguyện vẫn chưa bao gồm chế độ ốm đau.

Bảng 7 tóm tắt yêu cầu đóng góp theo từng chế độ trong chương trình BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện. Trong BHXH bắt buộc, quyền lợi cũng được phân biệt giữa chủ HKD và người lao động.

8 BHXH tại Việt Nam không chi trả chế độ trợ cấp khuyết tật; dạng hỗ trợ này được cung cấp thông qua hệ thống trợ giúp xã hội không đóng góp.

9 Việc bảo hiểm thất nghiệp có được mở rộng sang chủ HKD hay không vẫn còn chưa chắc chắn. Là lao động tự làm, chủ HKD có thể không đáp ứng được các điều kiện hưởng trợ cấp thất nghiệp – ví dụ như điều kiện chứng minh mất việc làm hoặc bị chấm dứt hợp đồng lao động. Tương tự, Luật An toàn, vệ sinh lao động năm 2015 – điều chỉnh nghĩa vụ và quyền lợi liên quan tới tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp – hiện vẫn chưa được sửa đổi để phản ánh việc bổ sung chủ HKD vào hệ thống BHXH bắt buộc.

► **Bảng 7. Mức đóng góp theo từng chế độ BHXH**

Chế độ BHXH	BHXH bắt buộc		BHXH tự nguyện
	Người lao động thuộc diện bao phủ (bao gồm lao động trong HKD)	Chủ HKD	
Ốm đau	3% tiền lương tính đóng BHXH do người sử dụng lao động đóng	3% tiền lương tính đóng BHXH do chủ HKD tự đóng	Không bao phủ
Thai sản			Không phải đóng, do ngân sách nhà nước chi trả toàn bộ
Hưu trí	22% tiền lương tính đóng BHXH (trong đó 14% do NSDLĐ đóng, 8% do NLĐ đóng)	22% tiền lương tính đóng BHXH do chủ HKD tự đóng	22% thu nhập tính đóng BHXH do người tham gia tự đóng
Tử tuất			
Tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp^{10,11}	Đối với NLĐ nói chung: 1% tiền lương tính đóng BHXH do NSDLĐ đóng. Từ 1/6/2017 tạm thời giảm xuống còn 0.5%	Không bao phủ	Nếu đóng theo 6 tháng: 6% mức lương tối thiểu vùng IV Nếu đóng theo 12 tháng: 12% mức lương tối thiểu vùng IV
Bảo hiểm thất nghiệp¹²	2% tiền lương tính đóng BHXH (trong đó 1% do NSDLĐ đóng, 1% do NLĐ đóng)	Không bao phủ	Không bao phủ

Nguồn: Luật BHXH số 41/2024/QH15; Luật Việc làm số 74/2025/QH15; Luật An toàn, vệ sinh lao động số 84/2015/QH13, Nghị định 44/2017/NĐ-CP, Nghị định 143/2025/NĐ-CP.

Chủ HKD phải tự đóng cả phần trách nhiệm của người sử dụng lao động và phần trách nhiệm của người lao động cho chính sự tham gia của mình. Theo các Điểm a và b, Khoản 4, Điều 33 của Luật BHXH 2024, chủ HKD phải đóng 3% tiền lương tính đóng BHXH hằng tháng vào quỹ ốm đau và thai sản và 22% vào quỹ hưu trí và tử tuất, tương ứng tổng mức đóng bắt buộc là 25%. Đối với người lao động làm việc trong HKD, mức đóng được chia sẻ giữa người sử dụng lao động và người lao động, tương tự như trong các doanh nghiệp khác. Cụ thể, người lao động đóng 8%, trong khi người sử dụng lao động đóng 14% vào quỹ hưu trí và tử tuất và 3% vào quỹ ốm đau và thai sản.

3.1.2. Linh hoạt trong đóng góp BHXH

Khác với lao động làm công ăn lương - thu nhập tính đóng BHXH dựa trên tiền lương ghi trong hợp đồng - chủ HKD có thể tự khai báo mức thu nhập tính đóng trong một phạm vi được pháp luật quy định. Điểm d, Khoản 1, Điều 31 của Luật năm 2024 quy định rằng mức thu nhập khai báo không được thấp hơn mức chuẩn tối thiểu (hiện là mức lương cơ sở 2.340.000 đồng/tháng) và không được vượt quá 20 lần mức này. Ở mức chuẩn tối thiểu, mức đóng bắt buộc 25% tương đương 585.000 đồng/tháng. Mức chuẩn này sẽ được điều chỉnh định kỳ để phản ánh lạm phát, tăng trưởng kinh tế và khả năng ngân sách nhà nước cũng như quỹ BHXH¹³.

10 Điều 44, Luật An toàn, vệ sinh lao động số 84/2015/QH13.
11 Từ 1/6/2017, mức này tạm thời giảm xuống còn 0.5% theo Nghị định 44/2017/NĐ-CP.
12 Điều 33, Luật Việc làm số 74/2025/QH15.
13 Theo Điều 7, Chương I, Chính phủ quy định chi tiết việc thực hiện Điều này.

Lịch đóng cũng được thiết kế linh hoạt hơn để phù hợp với đặc thù thu nhập không ổn định. Chủ HKD có thể đóng theo tháng, theo quý hoặc theo sáu tháng một lần, nộp trực tiếp cho cơ quan BHXH hoặc thông qua các tổ chức trung gian tập thể như hợp tác xã hoặc liên hiệp hợp tác xã được ủy quyền quản lý. Hạn muộn nhất để nộp là ngày cuối cùng của tháng tiếp theo sau kỳ đóng. Đối với lao động trong HKD được trả lương theo sản phẩm hoặc theo hợp đồng trong các ngành có tính mùa vụ như nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản và sản xuất muối, họ cũng có thể đóng theo quý hoặc sáu tháng một lần. Lịch đóng linh hoạt này chỉ áp dụng cho người lao động trong các ngành nêu trên; đối với các ngành còn lại, người lao động phải đóng BHXH hằng tháng. Quy định này ghi nhận đặc thù dòng thu nhập không đều của HKD và hướng tới giảm rào cản tuân thủ bằng cách cung cấp sự linh hoạt hơn về phương thức đóng và thời điểm đóng.

Hiện nay, bảo hiểm thất nghiệp và bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp vẫn chưa được áp dụng đối với chủ HKD. Mặc dù đây là các chế độ quan trọng trong việc bảo đảm bảo vệ toàn diện trước các rủi ro ngắn hạn, khuôn khổ pháp lý và hành chính để mở rộng hai chế độ này cho chủ HKD hiện vẫn chưa được thiết lập. Tuy nhiên, Luật Việc làm năm 2013 đã quy định rõ rằng người lao động của HKD đã đăng ký thuộc diện hưởng bảo hiểm thất nghiệp và tiếp tục được kế thừa trong Luật Việc làm năm 2025.

► 3.2. Sự tương thích với các tiêu chuẩn lao động quốc tế

Việc mở rộng bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với chủ HKD theo Luật BHXH 2024, cùng với việc đưa người lao động trong HKD vào diện bắt buộc theo Luật BHXH 2014, là một bước tiến quan trọng nhằm đưa hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam tiến gần hơn với các tiêu chuẩn lao động và an sinh xã hội quốc tế. Các tiêu chuẩn này, được xây dựng thông qua đối thoại ba bên và được các quốc gia thành viên ILO thông qua, cung cấp một khuôn khổ được công nhận rộng rãi trên toàn cầu cho việc xây dựng các hệ thống an sinh xã hội bao trùm và dựa trên quyền.

Việt Nam đã phê chuẩn 25 Công ước của ILO, trong đó có 9/10 Công ước Cơ bản và 3/4 Công ước Quản trị, với 22 công ước đang có hiệu lực. Các công ước được phê chuẩn gần đây bao gồm Công ước về Quyền Tổ chức và Thương lượng tập thể, 1949 (Số 98) vào năm 2019 và Công ước về Xóa bỏ Lao động Cưỡng bức, 1957 (Số 105) vào năm 2020. Mặc dù Việt Nam chưa phê chuẩn Công ước An sinh xã hội (Tiêu chuẩn Tối thiểu), 1952 (Số 102), các cải cách của Việt Nam cho thấy những tiến bộ hướng tới việc đáp ứng và, trong một số trường hợp, vượt các tiêu chuẩn quốc tế này.

Mục này đánh giá mức độ phù hợp của Luật BHXH 2014 và 2024 khi áp dụng đối với chủ và người lao động trong HKD, so với ba tiêu chuẩn lao động quốc tế quan trọng: Công ước An sinh xã hội (Tiêu chuẩn Tối thiểu), 1952 (Số 102); Khuyến nghị về Sàn an sinh xã hội, 2012 (Số 202); và Khuyến nghị về Chuyển đổi từ Kinh tế Phi chính thức sang Kinh tế Chính thức, 2015 (Số 204).

Công ước Các Tiêu chuẩn Tối thiểu về An sinh xã hội, 1952 (Số 102)

Công ước 102 đặt ra các tiêu chuẩn tối thiểu đối với chín nhóm rủi ro cốt lõi của ASXH: chăm sóc y tế, trợ cấp ốm đau, trợ cấp thất nghiệp, hưu trí cho người cao tuổi, trợ cấp tai nạn lao động, trợ cấp gia đình, trợ cấp thai sản, trợ cấp mất khả năng lao động, và trợ cấp tử tuất. Mặc dù Việt Nam chưa phê chuẩn Công

ước này, các đánh giá của ILO cho thấy nhiều chế độ trong hệ thống ASXH của Việt Nam đã đáp ứng hoặc thậm chí vượt các tiêu chuẩn của Công ước¹⁴.

Khuyến nghị về Sàn an sinh xã hội, 2012 (Số 202)

Khuyến nghị 202 kêu gọi các quốc gia xác định “sàn ASXH” quốc gia, để bảo đảm tối thiểu: i) tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe thiết yếu; ii) bảo đảm an ninh thu nhập cơ bản cho trẻ em; iii) bảo đảm an ninh thu nhập cơ bản cho người trong độ tuổi lao động không tự đảm bảo mức sống tối thiểu; và iv) bảo đảm an sinh thu nhập cơ bản cho người cao tuổi. Khuyến nghị dựa trên các nguyên tắc: tính phổ quát, tính đầy đủ, tính dự đoán được, và đoàn kết trong tài chính.

Trong các nguyên tắc nêu tại Khuyến nghị 202, có nguyên tắc “bao trùm xã hội”, bao gồm cả người lao động trong khu vực phi chính thức (điểm 3(e)), và nguyên tắc đoàn kết trong tài chính, hướng tới cân bằng tối ưu giữa trách nhiệm và lợi ích của người đóng góp và người thụ hưởng từ các chương trình ASXH (điểm 3(h)). Khuyến nghị nêu rõ chiến lược mở rộng ASXH phải áp dụng đối với cả khu vực chính thức và phi chính thức, hỗ trợ tăng trưởng việc làm chính thức và giảm việc làm phi chính thức, và phải phù hợp với việc triển khai các kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội – môi trường của quốc gia (điểm 15). Theo đó, Khuyến nghị 202 kêu gọi việc xây dựng các chính sách về ASXH phải tính đến đặc thù của các loại hình lao động này – có thể đạt được thông qua, chẳng hạn như, việc đảm bảo tính linh hoạt trong thiết kế chế độ ASXH, tài chính theo hướng lũy tiến, và hỗ trợ từ Nhà nước, bao gồm cả trợ cấp, để bảo đảm khả năng chi trả và tính dự đoán.

Khuyến nghị cũng nhấn mạnh sự quan trọng của việc đảm bảo rằng quyền được hưởng an sinh xã hội phải được quy định bằng pháp luật quốc gia (điểm 3(b)) và rằng mức hưởng phải đầy đủ và dự đoán được (điểm 3(c)). Về “tính đầy đủ”, Khuyến nghị 202 xác định rằng các mức hưởng cần được quy định ở cấp quốc gia; tuy nhiên, Khuyến nghị cũng đưa ra hướng dẫn rõ ràng về việc mức hưởng như nào là phù hợp: mức tối thiểu phải bảo đảm cho người thụ hưởng một “cuộc sống có nhân phẩm” và đủ để tiếp cận một cách thực chất các hàng hóa và dịch vụ thiết yếu, ví dụ như các mức được xác định bởi chuẩn nghèo quốc gia hoặc các ngưỡng so sánh tương đương khác (Liên Hợp Quốc và ILO 2024, R202, điểm 8(b)).

Khuyến nghị về Chuyển đổi từ Kinh tế Phi chính thức sang Kinh tế Chính thức, 2015 (Số 204)

Khuyến nghị số 204 đưa ra hướng dẫn nhằm hỗ trợ quá trình chuyển đổi từ khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức. Khuyến nghị có ba mục tiêu: i) tạo điều kiện cho người lao động và các đơn vị kinh tế chuyển sang khu vực kinh tế chính thức; ii) thúc đẩy tạo việc làm thỏa đáng; và iii) ngăn ngừa tình trạng “phi chính thức hóa” các việc làm chính thức hiện có. Các hành động ưu tiên bao gồm: đơn giản hóa và liên thông hệ thống đăng ký kinh doanh, thuế và tuân thủ; cân bằng giữa các biện pháp khuyến khích và thực thi pháp luật; cải thiện tiếp cận ASXH, an toàn vệ sinh lao động và các tiêu chuẩn tối thiểu; hỗ trợ năng suất, tiếp cận tài chính và dịch vụ cho các đơn vị siêu nhỏ và nhỏ; và tăng cường phối hợp liên ngành để bảo đảm bao phủ pháp lý được chuyển thành bao phủ thực chất.

¹⁴ Các đánh giá của ILO cho thấy Việt Nam có thể áp dụng cách tiếp cận tuần tự và bắt đầu quy trình phê chuẩn bằng việc phê chuẩn trước các phần của luật hiện đã hoàn toàn phù hợp với Công ước, cũng như các phần phù hợp ở mức độ rộng. Trong khi chờ hội thảo thẩm định ba bên theo Công ước số 144 — mà Việt Nam là thành viên — báo cáo đề xuất rằng Chính phủ Việt Nam có thể ở vị thế để phê chuẩn Phần II (chăm sóc y tế) và Phần VII (trợ cấp thai sản), và — sau khi có thêm thông tin giúp làm rõ hoặc điều chỉnh tham số nhỏ, như nêu trong báo cáo — các chế độ sau: trợ cấp ốm đau (Phần III), trợ cấp thất nghiệp (Phần IV), trợ cấp tuổi già (Phần V) và trợ cấp tử tuất (Phần IX). Việc phê chuẩn các chế độ khác có thể được xem xét ở giai đoạn sau, khi điều kiện quốc gia cho phép (ILO, tài liệu chưa công bố).

Đánh giá chung

Các cải cách pháp luật của Việt Nam thể hiện cam kết mạnh mẽ trong việc mở rộng ASXH phù hợp với ba tiêu chuẩn lao động quốc tế chính. Nghị quyết 28 đặt ra lộ trình cải cách BHXH, trong khi Nghị quyết 42 (2023) đưa ra một khung rộng hơn về chính sách xã hội, với các mục tiêu đầy tham vọng - đến năm 2030, 60% người trong độ tuổi lao động tham gia BHXH, 45% tham gia bảo hiểm thất nghiệp, và trên 95% dân số có BHYT.

Việc mở rộng BHXH bắt buộc tới chủ HKD phù hợp với bốn trong số chín chế độ của Công ước về Tiêu chuẩn tối thiểu ASXH (Số 102), cụ thể là các chế độ hưu trí, tử tuất, ốm đau và thai sản. Ngay từ Luật Việc làm 2013 và tiếp tục được kế thừa trong Luật Việc làm năm 2025 cũng quy định rõ về bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động trong HKD.

Tuy nhiên, khoảng trống vẫn còn tồn tại. Chủ HKD chưa được bao phủ bởi bảo hiểm tai nạn lao động – bệnh nghề nghiệp hoặc bảo hiểm thất nghiệp, và các thách thức trong thực thi vẫn hạn chế khả năng tiếp cận ngay cả trong các trường hợp quyền đã được luật pháp quy định.

Luật BHXH 2014 và 2024 phản ánh tinh thần của Khuyến nghị về Sàn an sinh xã hội năm 2012 (Số 202). Việc mở rộng BHXH bắt buộc đối với chủ HKD giúp mở rộng khả năng tiếp cận các cơ chế bảo vệ có đóng góp trong suốt vòng đời cho một nhóm lao động trước đây bị loại trừ khỏi hệ thống BHXH bắt buộc. Tuy nhiên, chỉ riêng các chế độ đóng góp sẽ không thể đạt được sự bao phủ phổ cập, đặc biệt trong bối cảnh tỷ lệ lớn HKD có thu nhập thấp hoặc không ổn định, hoặc hoạt động mà không đăng ký kinh doanh. Việt Nam hiện đã có các chế độ không đóng góp như trợ cấp hưu trí xã hội cho người cao tuổi không đủ điều kiện đóng góp, hỗ trợ BHYT cho hộ nghèo và cận nghèo, và trợ giúp xã hội có mục tiêu cho nhóm dễ bị tổn thương¹⁵. Tuy nhiên, các chế độ này vẫn có mức trợ cấp còn hạn chế và chưa được điều phối hiệu quả với các chế độ bảo hiểm dựa trên đóng góp. Để phù hợp hoàn toàn với các nguyên tắc của Khuyến nghị 202 về tính phổ cập, đầy đủ, dự đoán được và đoàn kết trong tài chính, cần tăng cường tính liên kết và sự tương thích giữa các chế độ đóng góp và không đóng góp, phù hợp với những nỗ lực cải cách gần đây trong Luật BHXH năm 2024. Đồng thời, cũng cần nâng mức đầy đủ của trợ giúp xã hội, và mở rộng các khoản trợ cấp hoặc cơ chế đóng góp mang tính lũy tiến để làm cho BHXH bắt buộc trở nên phù hợp hơn với khả năng chi trả của chủ HKD và người lao động có thu nhập thấp.

Việc đăng ký kinh doanh giúp chủ HKD trở thành chủ thể chính thức, nhưng người lao động của họ không nhất thiết đã được bao phủ bởi BHXH. Việc mở rộng BHXH tới khu vực HKD thể hiện tinh thần của Khuyến nghị số 204 về Chuyển đổi từ Kinh tế Phi chính thức sang Kinh tế Chính thức, thông qua việc pháp lý hóa và công nhận một nhóm trước đây chưa được bao phủ trong hệ thống BHXH bắt buộc. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều thách thức trong thực tế. Đăng ký kinh doanh, quản lý thuế và đăng ký BHXH vẫn vận hành tương đối tách biệt, dẫn đến trùng lặp, nghĩa vụ không rõ ràng và mức độ tuân thủ thấp. Việc thiếu các khuyến khích cụ thể - dù về tài chính, thủ tục hay tiếp cận lợi ích làm giảm sức hấp dẫn của việc chính thức hóa đối với HKD. Thêm vào đó, với gánh nặng đóng góp cao đặt lên chủ HKD và lợi ích hạn chế trong việc đăng ký cho người lao động, có nguy cơ thực tế rằng một số HKD có thể quay lại hoạt động phi chính thức để tránh chi phí tuân thủ.

Nhìn chung, các cải cách của Việt Nam giúp đưa hệ thống tiến gần hơn tới sự phù hợp với tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế, nhưng để đạt được sự tuân thủ đầy đủ, các quy định của pháp luật cần được chuyển

15 Các nhóm này bao gồm, ví dụ: người cao tuổi (trên 75 tuổi) không có lương hưu; người cao tuổi (70–75 tuổi) không có lương hưu và thuộc hộ nghèo hoặc cận nghèo; người khuyết tật; trẻ mồ côi và trẻ bị bỏ rơi; các hộ nghèo và cận nghèo có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn; v.v.

hóa thành sự bảo vệ hiệu quả, dự đoán được và đầy đủ trên thực tế. Điều này sẽ phụ thuộc vào việc tăng cường phối hợp thể chế, đơn giản hóa thủ tục, tham vấn hiệu quả với các đối tác xã hội, xử lý các rào cản tài chính và thiết kế các biện pháp triển khai thực hiện phù hợp với bối cảnh thực tế của chủ HKD và người lao động của họ. Chỉ khi có những cải cách này, Việt Nam mới có thể xây dựng một hệ thống ASXH thực sự bao trùm, đầy đủ và bền vững, hướng tới mục tiêu dài hạn là bao phủ toàn dân.



Điều khắc gỗ tại một xưởng nhỏ; Hưng Yên, Việt Nam; tháng 3 năm 2017. © ILO / Nguyễn Việt Thanh

4. Mở rộng mức bao phủ BHXH bắt buộc thực tế đối với khu vực hộ kinh doanh

Phần này dựa trên các khảo sát có cấu trúc, phỏng vấn sâu (IDI) và thảo luận nhóm (FGD) với chủ HKD nhằm đánh giá mức độ nhận thức về Luật BHXH 2024, cách nhìn nhận về quyền lợi, mức độ sẵn sàng tham gia, cũng như các rào cản chính đối với việc tuân thủ.¹⁶ Các phát hiện cung cấp các thông tin có giá trị cho việc hoạch định chính sách về cách các chủ HKD diễn giải và phản ứng với các nghĩa vụ của họ, và những biện pháp cần thiết để hỗ trợ việc triển khai hiệu quả. Dữ liệu được thu thập tại Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Thanh Hóa và Tuyên Quang trong giai đoạn từ tháng 8 đến tháng 10 năm 2024. Công tác thu thập dữ liệu thực địa được thực hiện ngay sau khi Luật được thông qua vào ngày 29/6/2024 và trước khi có hiệu lực vào ngày 1/7/2025, qua đó cung cấp một bức tranh ban đầu về mức độ sẵn sàng triển khai trên thực tế.

Một khảo sát có cấu trúc được thực hiện với 827 tham gia, trong đó có 234 chủ HKD đã đăng ký, 162 chủ HKD chưa đăng ký và 431 cơ sở kinh doanh cá thể¹⁷. Các cuộc phỏng vấn chuyên sâu và thảo luận nhóm tập trung cũng được triển khai nhằm bổ trợ cho khảo sát định lượng. Tổng cộng có 53 chủ HKD tham gia hợp phần khảo sát định tính, bao gồm 18 người tham gia phỏng vấn sâu và 35 người tham gia bảy cuộc thảo luận nhóm. Các cuộc phỏng vấn này tập trung tìm hiểu mức độ hiểu biết của chủ HKD về khung pháp lý, cách nhìn nhận về các quyền lợi, mức độ sẵn sàng đóng góp và những rào cản đối với việc tham gia, đặc biệt chú trọng đến quan điểm về mức đóng, kỳ hạn đóng, cũng như các thủ tục hành chính. Ngoài ra, 38 người có hiểu biết sâu về vấn đề này cũng đã được mời tham gia thông qua các cuộc phỏng vấn bán cấu trúc và các cuộc tham vấn theo nhóm. Thành phần này bao gồm đại diện các cơ quan BHXH cấp tỉnh và cấp huyện, UBND cấp huyện, các sở/ngành liên quan (bao gồm lao động, kế hoạch và tài chính), cũng như các nhà nghiên cứu chính sách và chuyên gia pháp luật ở cấp quốc gia. Các cuộc trao đổi tập trung thảo luận về tính khả thi trong việc triển khai Luật BHXH năm 2014 và Luật BHXH năm 2024 trong các bối cảnh khác nhau.

Ngoài phân tích việc tham gia BHXH của chính chủ HKD, chương này cũng xem xét mức độ nhận biết, thực hành và hành vi liên quan đến trách nhiệm của chủ HKD trong việc đăng ký BHXH cho người lao động của họ - nghĩa vụ đã được quy định từ Luật BHXH năm 2014. Chương này nhấn mạnh các thách thức cho việc tuân thủ, dựa trên cả kết quả khảo sát và phỏng vấn định tính.

Mặc dù cung cấp nhiều thông tin, bằng chứng phong phú, nghiên cứu vẫn có một số hạn chế cần lưu ý. Người lao động không được phỏng vấn trực tiếp, do đó quan điểm của họ được suy luận thông qua trả lời của chủ HKD và ý kiến của những cơ quan ban ngành có liên quan. Bên cạnh đó, các kết quả về mức độ nhận thức, sự sẵn sàng và ý định tham gia phản ánh giai đoạn từ khi Luật BHXH năm 2024 được thông

16 Xét đến phạm vi của báo cáo, phân tích sẽ tập trung vào các chủ HKD đã đăng ký. Một số phân tích cũng bao gồm các HKD chưa đăng ký nếu thấy phù hợp và sẽ được nêu rõ.

17 Xem mục 2.1 về định nghĩa HKD được sử dụng trong báo cáo, cũng như định nghĩa về doanh nghiệp cá thể.

qua đến trước thời điểm luật có hiệu lực, và các yếu tố này có thể thay đổi trong quá trình triển khai thực tế. Thông tin chi tiết về phương pháp khảo sát và các công cụ nghiên cứu định tính được trình bày trong phần phụ lục.

► 4.1. Nhận thức và quan niệm

4.1.1. Việc tham gia của chủ hộ kinh doanh

Nhận thức hạn chế

Số liệu khảo sát và nghiên cứu định tính cho thấy mức độ nhận thức về Luật BHXH 2024 trong nhóm chủ HKD rất thấp, đặc biệt tại các khu vực đô thị, nơi về lý thuyết có điều kiện tiếp cận thông tin tốt nhất. Tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, nhiều chủ HKD đã đăng ký chưa quen thuộc với nội dung của Luật. Trong các cuộc thảo luận nhóm và phỏng vấn sâu với chủ HKD, nhóm nghiên cứu phải giải thích các quy định mới của Luật trước khi bắt đầu buổi trao đổi. Tương tự, điều tra viên khảo sát cũng cho biết họ phải mất thời gian đáng kể để giải thích các quy định mới cho chủ HKD đã đăng ký trước khi bắt đầu phỏng vấn. Ngược lại, chủ HKD ở Thanh Hóa và Tuyên Quang lại có mức độ nhận thức cao hơn về việc tham gia BHXH bắt buộc. Ví dụ, một chủ HKD ở một huyện tại Thanh Hóa nhớ lại:

“Cán bộ BHXH huyện có đến giải thích rằng chủ HKD đã đăng ký hiện thuộc diện phải tham gia BHXH bắt buộc và hướng dẫn cách tính mức đóng hằng tháng.”

(IDI, nữ, 49 tuổi, chủ HKD đã đăng ký tại Thanh Hóa).

Tại Tuyên Quang, một chủ HKD trước đây từng tham gia BHXH bắt buộc cho biết họ chủ động theo dõi các quy định mới:

“Tôi có tham gia BHXH bắt buộc giai đoạn trước nhưng hiện nay lương hưu của tôi chưa được giải quyết. Những người như tôi thường xuyên theo dõi các quy định mới của Luật BHXH. Gia đình, họ hàng và bạn bè cũng chia sẻ các đường link bài viết về nội dung này.”

(FGD, nữ, 35 tuổi, chủ HKD chưa đăng ký, tỉnh Tuyên Quang).

Điều này cho thấy ngay cả tại các tỉnh/thành phố được cho là có khả năng tiếp cận thông tin tốt hơn, hoạt động truyền thông vẫn chưa tiếp cận hiệu quả nhóm mục tiêu. Thời điểm khảo sát - chỉ hai tháng sau khi luật được thông qua - phần nào lý giải mức nhận thức thấp này, nhưng đồng thời nhấn mạnh tầm quan trọng của truyền thông có hệ thống. Mặc dù luật thông qua tháng 6/2024 và có hiệu lực từ 1/7/2025, song trong những tháng sau khi Luật được ban hành, hầu như không có hoạt động truyền thông hay nâng cao nhận thức đáng kể nào do BHXH Việt Nam triển khai.

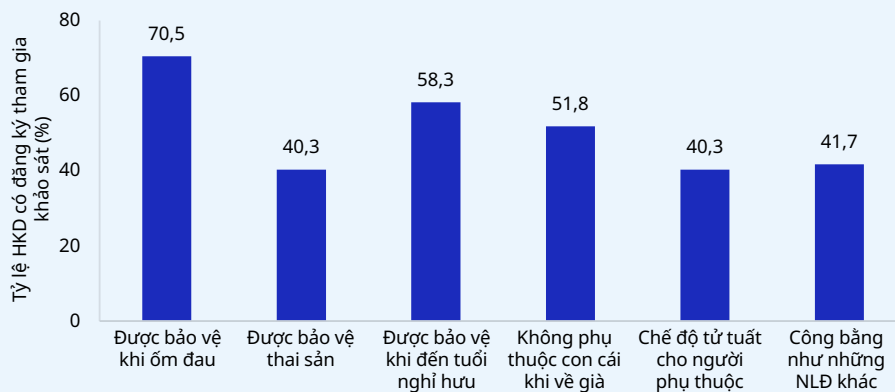
Nhận thức về quyền lợi

Khi được giải thích về các quy định mới, chủ HKD xác định ba lợi ích chính, bao gồm bảo vệ khi ốm đau (71%), bảo vệ khi về già (58%), và giảm phụ thuộc vào con cái hoặc người thân (52%) (Hình 11). Tuy nhiên,

kết quả định tính cho thấy nhiều chủ HKD đồng nhất BHXH với BHYT - coi đó chủ yếu là bảo vệ sức khỏe - hơn là một cơ chế thay thế thu nhập khi ốm đau, thai sản, tai nạn lao động hay khi về già. Tỷ lệ rất cao người trả lời chọn “được bảo vệ khi ốm đau” là lợi ích chính của việc tham gia, phản ánh sự gắn kết mạnh mẽ giữa BHXH với chăm sóc y tế, hơn là với chức năng thay thế thu nhập. Sự nhầm lẫn giữa BHYT và BHXH là phổ biến, đặc biệt tại TP.HCM - nơi nhận thức về quyền lợi yếu hơn rõ rệt so với Hà Nội, Thanh Hóa hoặc Tuyên Quang.

Trong một số cuộc thảo luận nhóm, khi thảo luận về rào cản tham gia BHXH bắt buộc, người tham gia nêu quan ngại về việc khó tiếp cận quyền lợi BHYT. Điều này càng củng cố nhu cầu cải thiện truyền thông nhằm phân biệt rõ BHXH và BHYT, đồng thời giải quyết các lo ngại về khả năng tiếp cận các quyền lợi. Các chiến dịch truyền thông cần làm rõ vai trò và lợi ích cụ thể của BHXH bắt buộc. Tăng khả năng tiếp cận quyền lợi BHYT cũng có thể giúp cải thiện nhận thức và mức độ chấp nhận hệ thống BHXH bắt buộc.

► **Hình 11. Nhận thức về lợi ích của việc tham gia BHXH bắt buộc trong nhóm chủ HKD đã đăng ký**



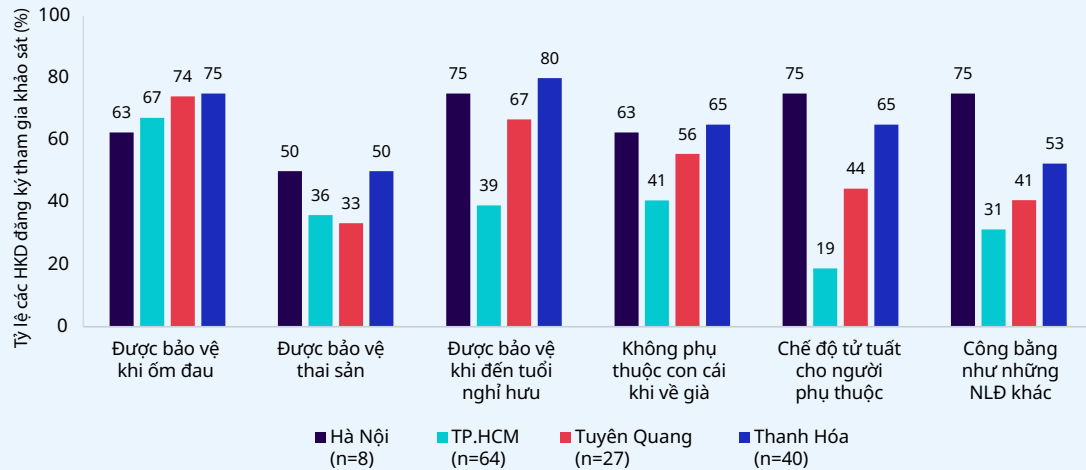
Ghi chú: Nhận thức của người trả lời về các lợi ích khi tham gia BHXH bắt buộc theo Luật BHXH (2024) (HKD đã đăng ký, n = 139).

Nguồn: Khảo sát các HKD đã đăng ký (ILO và VIDERI, 2024).

Chênh lệch vùng miền

Mức độ nhận thức về lợi ích khác nhau đáng kể giữa các tỉnh được khảo sát. Tại thành phố (TP) Hồ Chí Minh, mức độ nhận biết về các lợi ích chính thấp hơn rõ rệt so với các địa phương khác. Chỉ 39% chủ HKD đã đăng ký tham gia khảo sát cho rằng sự bảo vệ khi nghỉ hưu là một lợi ích, so với 75% tại Hà Nội, 67% tại Tuyên Quang và 80% tại Thanh Hóa (Hình 12). Tương tự, chỉ 19% người trả lời tại TP. Hồ Chí Minh biết về lợi ích trợ cấp tử tuất cho người phụ thuộc, trong khi tỷ lệ này là 75% tại Hà Nội và 65% tại Thanh Hóa. Ngoài ra, chỉ 31% chủ HKD tại TP. Hồ Chí Minh tin rằng tham gia BHXH bắt buộc đảm bảo được đối xử bình đẳng với những NLĐ khác, so với 75% tại Hà Nội.

► **Hình 12. Nhận thức về lợi ích của việc tham gia BHXH bắt buộc trong nhóm chủ HKD đã đăng ký, theo tỉnh**



Ghi chú: Nhận thức của người trả lời về các lợi ích khi tham gia BHXH bắt buộc theo Luật BHXH (2024) (HKD đã đăng ký, n = 139).

Nguồn: Khảo sát các HKD đã đăng ký (ILO và VIDERI, 2024).

Các thành viên tham gia thảo luận nhóm tại TP. Hồ Chí Minh bày tỏ nghi ngờ về các lợi ích tiềm năng của việc tham gia BHXH bắt buộc, đặc biệt là việc họ có thể được chi trả thay thế thu nhập khi ốm đau hoặc bị tai nạn lao động hay không. Một số người cũng nêu ra những khó khăn từ trải nghiệm trước đây trong việc tiếp cận quyền lợi, do không khớp giữa hồ sơ y tế của cơ sở khám chữa bệnh với thông tin chi trả của BHYT. Những nhận định này càng bị ảnh hưởng bởi niềm tin rằng các chiến lược thay thế như gửi tiết kiệm ngân hàng, mua bảo hiểm nhân thọ tư nhân, hoặc đầu tư vào bất động sản và vàng, sẽ mang lại mức độ an toàn về thu nhập cao hơn khi về già.



Đào tạo nghề sửa chữa xe máy cho một công nhân trẻ; An Giang, Việt Nam; tháng 1 năm 2020. © ILO

Kết quả này đặc biệt đáng quan ngại, bởi TP. Hồ Chí Minh là địa phương có số lượng HKD đăng ký lớn nhất toàn quốc, ở cả số tích lũy lẫn số đăng ký mới¹⁸. Mặc dù đã có tiến bộ về mặt hành chính trong quá trình chính thức hóa, dữ liệu khảo sát lại cho thấy mức độ nhận thức và tham gia BHXH bắt buộc của chủ HKD vẫn còn tương đối thấp. Sự chênh lệch này cho thấy: đăng ký kinh doanh tự thân không tự động dẫn tới tham gia BHXH bắt buộc. Điều này hàm ý rằng cần hiểu rõ mối liên hệ giữa đăng ký kinh doanh và mức độ sẵn sàng tham gia BHXH bắt buộc của chủ HKD. Tuy cải thiện hệ thống đăng ký kinh doanh là điều kiện cần cho chính thức hóa, việc này phải đi kèm truyền thông, phối hợp hành chính và cơ chế thực thi hiệu quả để đảm bảo chủ HKD không chỉ đăng ký kinh doanh mà còn tuân thủ các nghĩa vụ về tham gia BHXH.

Khảo sát không tìm thấy khác biệt đáng kể giữa nam và nữ trong nhận thức về lợi ích của việc tham gia BHXH bắt buộc. Tuy nhiên, các quyền lợi mà có thể tác động trực tiếp tới sự tham gia BHXH của phụ nữ liên quan tới các chuẩn mực văn hóa, như nghỉ thai sản hoặc quyền lợi về nghỉ hưu sớm đối với phụ nữ làm việc trong các ngành nghề độc hại, vẫn chưa được truyền thông đầy đủ. Những điểm này cần được nhấn mạnh rõ ràng hơn trong các chiến lược tiếp cận và truyền thông. Bên cạnh đó, các chuẩn mực văn hóa mang tính vùng miền và mức độ chấp nhận rủi ro cũng có thể ảnh hưởng đến cách chủ HKD đánh giá mức độ phù hợp và cần thiết của BHXH, và cần có thêm nghiên cứu về vấn đề này.

Mặc dù nhìn chung nhận thức về Luật BHXH 2024 và các quy định mới còn hạn chế trong nhóm tham gia khảo sát, một nhóm nhỏ chủ HKD - đặc biệt những người có thu nhập cao và ổn định hơn - đã cho thấy sự quan tâm sớm trong việc tham gia BHXH bắt buộc. Họ thậm chí đã tìm cách tham gia dù trước đây chưa đủ điều kiện¹⁹. Những người này thường trên 35 tuổi và có lợi nhuận ròng trên 7 triệu đồng/tháng. Họ chủ động tìm cách để duy trì hoặc bắt đầu tham gia BHXH thông qua các cách không chính thức hoặc “lách” quy định. Một số chủ HKD không đủ điều kiện về pháp lý đã ký hợp đồng lao động với doanh nghiệp của người quen hoặc với công ty cũ để tiếp tục tham gia hệ thống. Trong những trường hợp như vậy, họ chấp nhận tự đóng toàn bộ mức phí bảo hiểm thay vì có phần đóng góp của người sử dụng lao động.

“Sau khi được thông báo rằng tôi không đủ điều kiện tham gia BHXH bắt buộc, tôi đã phải ký hợp đồng bán hàng với một cửa hàng văn phòng phẩm của người quen để tiếp tục đóng BHXH bắt buộc”.

(IDI, chủ HKD đã đăng ký, kinh doanh văn phòng phẩm).

“Khi tôi mở kinh doanh riêng, tôi nhờ công ty cũ tiếp tục đóng BHXH, BHYT và BHTN cho tôi. Tôi hiện đang tự đóng toàn bộ 32% thay vì công ty chỉ đóng 21,5% như khi tôi còn là nhân viên”.

(IDI, nữ, 32 tuổi, chủ HKD đã đăng ký, Thanh Hóa).

Các trường hợp này phản ánh nhận thức sẵn có về lợi ích của BHXH và có nhiều năng lực tài chính để đóng phí bảo hiểm ở nhóm chủ HKD có thu nhập cao. Sự quan tâm này về BHXH đã tồn tại ngay cả trước khi Luật 2024 bắt buộc áp dụng. Điều này càng nhấn mạnh sự cần thiết và cấp thiết phải có các cơ chế pháp lý rõ ràng, đơn giản để chủ HKD tham gia chế độ BHXH bắt buộc mà không phải dựa vào phương thức không

18 TP. Hồ Chí Minh ghi nhận 12.065 HKD đăng ký mới, chiếm 10,8% tổng số đăng ký mới trên toàn quốc. Các hộ này đăng ký tổng cộng 21.794 lao động, trên tổng số 244.817 lao động đăng ký mới toàn quốc. (Dữ liệu từ Cục Quản lý Đăng ký Kinh doanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư thống kê trong giai đoạn từ 01/7/2023-30/9/2023).

19 Kể từ năm 2003, một số cơ quan BHXH địa phương đã thu BHXH bắt buộc từ chủ HKD, mặc dù theo các quy định của pháp luật về BHXH đang còn hiệu lực, chủ HKD chưa thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc. Theo số liệu thống kê của BHXH Việt Nam, tính đến ngày 31/5/2023, có 3.567 chủ HKD đã tham gia BHXH bắt buộc; số tiền đã đóng vào Quỹ BHXH khoảng 113 tỷ đồng. Bên cạnh đó, 9.648 chủ HKD đã được giải quyết và chi trả chế độ ốm đau, thai sản, với số tiền 13,28 tỷ đồng; 1 trường hợp được giải quyết và chi trả chế độ bảo hiểm TNLĐ-BNN với số tiền 21,55 triệu đồng; 275 người đã được giải quyết chế độ hưu trí và tử tuất, với số tiền 32,84 tỷ đồng; 397 người được giải quyết hưởng BHXH một lần, với số tiền 9.328 tỷ đồng. Nguồn: <https://vneconomy.vn/co-hoi-co-luong-huu-voi-chu-ho-kinh-doanh-bi-thu-sai-bao-hiem-xa-hoi.htm>

chính thức dễ dẫn đến mơ hồ pháp lý hoặc sử dụng sai phân loại quan hệ lao động. Những trường hợp như vậy được kỳ vọng sẽ chấm dứt khi Luật BHXH 2024 có hiệu lực.

4.1.2. Việc tham gia của người lao động trong hộ kinh doanh

Mặc dù đã có quy định pháp lý theo Luật Bảo hiểm xã hội 2014, mức độ nhận biết và hiểu biết của chủ HKD và cá nhân kinh doanh về nghĩa vụ đăng ký BHXH bắt buộc cho người lao động vẫn còn rất hạn chế.

Nhận thức thấp về nghĩa vụ

Gần một thập kỷ sau khi Luật BHXH 2014 có hiệu lực, mức độ nhận thức của chủ HKD về nghĩa vụ đăng ký BHXH bắt buộc cho người lao động vẫn còn thấp. Khoảng 20% chủ HKD được khảo sát chưa từng nghe về yêu cầu này, và nhiều người dù kinh doanh đã nhiều năm nhưng chỉ biết đến quy định này lần đầu khi tham gia khảo sát. Mặc dù đa số chủ HKD tham gia khảo sát (94%) tự nhận mình là người sử dụng lao động, nhiều người không thể phân biệt khi nào họ phải ký hợp đồng lao động bằng văn bản với người làm công. Trong mẫu khảo sát, 16% chủ HKD và cá nhân kinh doanh cho biết họ thường xuyên thuê lao động hưởng lương mà không ký hợp đồng lao động (Hình 21, Biểu đồ A). Nhiều người giải thích khi phỏng vấn sâu và trong các cuộc thảo luận nhóm rằng họ không biết về quy định này. Một số cho rằng quan hệ lao động của họ không ổn định hoặc không dài hạn, vì việc sử dụng lao động rất linh hoạt. Ví dụ, một số người bán hàng ăn thuê nhân viên làm bán thời gian chỉ 4-5 giờ/ngày. Những hình thức lao động này không được xem là cần ký hợp đồng chính thức hay tham gia BHXH.

Đáng chú ý, đa số chủ sử dụng lao động thuê mướn đều không biết về hậu quả pháp lý khi không thực hiện nghĩa vụ BHXH. Luật BHXH 2014 quy định rõ các hành vi bị nghiêm cấm đối với người sử dụng lao động, như trốn đóng, chậm đóng, chiếm dụng tiền đóng, gian lận, cản trở quyền lợi của người lao động. Tuy nhiên, các quy định này không được biết đến rộng rãi trong nhóm HKD. Ngay cả những người đã hoạt động nhiều năm cũng tỏ ra bất ngờ khi biết họ có nghĩa vụ đăng ký BHXH bắt buộc cho người lao động:

“Tôi chưa từng nghe rằng với tư cách là chủ kinh doanh, tôi phải đóng BHXH bắt buộc cho người lao động. Tôi kinh doanh từ 2015, gần 10 năm rồi. Tôi chưa thấy luật nào được phổ biến, cũng chưa thấy cơ quan nào nhắc tôi phải tham gia. Tôi không ký hợp đồng với họ, dù họ làm cho tôi nhiều năm. Ngay cả trong dịch COVID, khi gần như không có đơn hàng, tôi vẫn phải lấy vốn cá nhân ra để trả cho họ”.

“Tôi thấy rất lo. Bây giờ tôi biết là tôi phải tham gia BHXH bắt buộc cho chủ HKD, và tôi cũng biết là tôi phải tham gia cho người lao động. Nếu tôi thuê người thân vào làm, và tất cả họ đều yêu cầu tôi phải tham gia BHXH bắt buộc, thì sẽ rất khó khăn cho tôi. Mỗi sáng mở mắt ra tôi phải nghĩ đến các khoản chi phải trả, bây giờ lại thêm khoản BHXH nữa.”

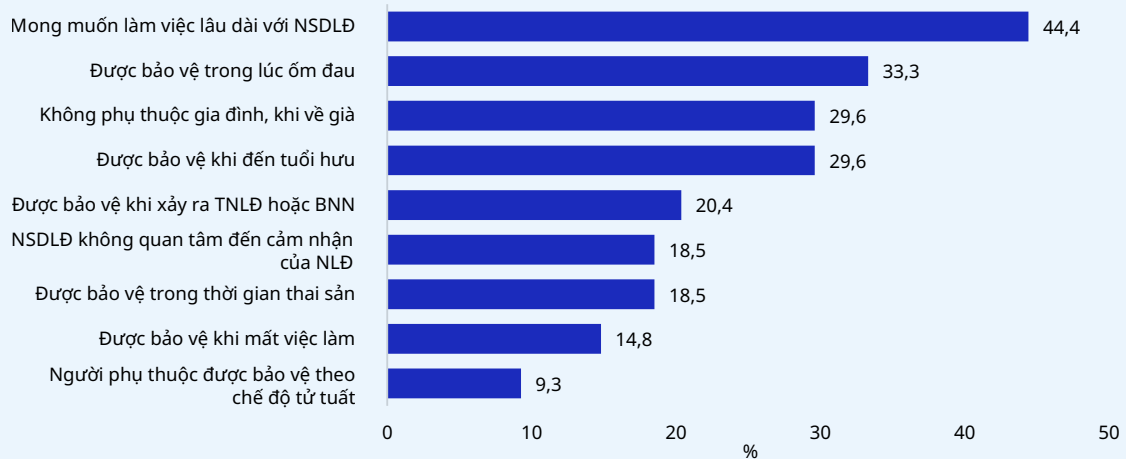
(FGD, nam, chủ HKD đã đăng ký, TP. HCM).

Nhiều chủ HKD xem bản thân thuộc khu vực phi chính thức, hoạt động quy mô nhỏ với lợi nhuận thấp và không ổn định. Do đó, việc tuân thủ các quy định về lao động và BHXH thường không được ưu tiên. Nhận thức này, kết hợp với hiểu biết pháp luật hạn chế, góp phần dẫn đến mức tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động trong HKD rất thấp.

Nhận thức về lợi ích

Trong số những chủ HKD hiện đang tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động (54 người trả lời), lợi ích được nhắc đến nhiều nhất (44%) là BHXH giúp tăng mức độ gắn bó của người lao động với cơ sở kinh doanh (Hình 13). Các lợi ích được nhắc đến khác gồm: bảo vệ khi ốm đau (33%), đảm bảo khi nghỉ hưu (30%), giảm phụ thuộc con cháu khi về già (30%), bảo vệ nếu gặp TNLĐ-BNN (20%), và bảo vệ thai sản (19%). Những con số này cho thấy, ngay cả trong nhóm đang tham gia, chủ HKD vẫn chưa nhấn mạnh đầy đủ các lợi ích bảo vệ mà BHXH cung cấp cho người lao động. Điều này có thể giải thích vì sao họ xem BHXH chưa phải là công cụ để thu hút hoặc giữ chân người lao động.

► **Hình 13. Nhận thức của chủ HKD và cá nhân kinh doanh về quyền lợi của NLĐ khi tham gia BHXH bắt buộc (%) (n=54)**



Nguồn: Khảo sát với HKD và cá nhân kinh doanh (ILO và VIDERI, 2024).

Những phát hiện này cho thấy rằng mặc dù khung pháp lý quy định HKD phải tham gia BHXH cho người lao động, trên thực tế việc tuân thủ vẫn ở mức rất thấp do công tác tuyên truyền yếu, thực thi hạn chế, các rào cản về khả năng chi trả và nhận thức rằng BHXH bắt buộc không mang lại nhiều giá trị gia tăng. Nếu không tăng cường truyền thông, các cơ chế khuyến khích và đơn giản hóa thủ tục hành chính, việc mở rộng BHXH bắt buộc cho người lao động trong HKD có nguy cơ chỉ mang tính hình thức.

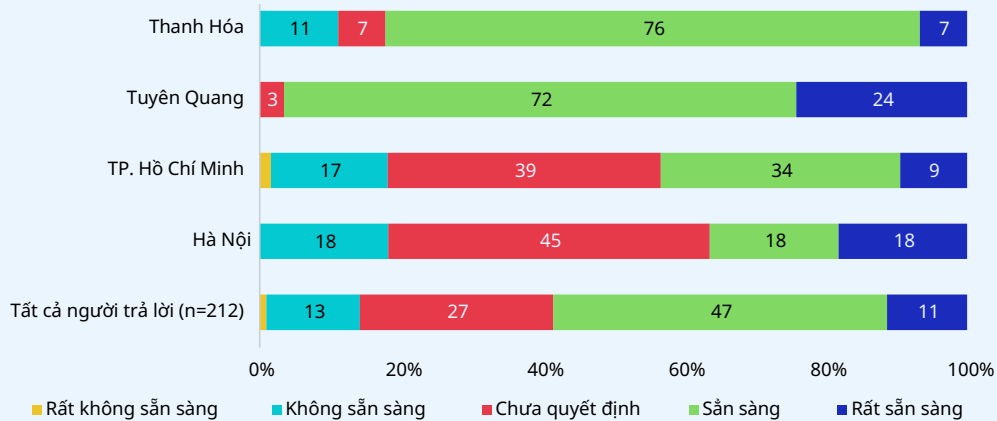
► 4.2. Mức độ sẵn sàng tham gia

4.2.1. Mức độ sẵn sàng tham gia của chủ hộ kinh doanh

Việc đánh giá mức độ sẵn sàng tuân thủ của các chủ HKD đã đăng ký theo Luật BHXH 2024 cung cấp nhiều thông tin quan trọng về mức độ tham gia dự kiến và các thách thức trong việc triển khai. Nhìn chung, kết quả cho thấy mức độ sẵn sàng từ trung bình đến cao. Trong số các chủ HKD đã đăng ký trả lời câu hỏi về

mức độ sẵn sàng tham gia BHXH bắt buộc sau khi Luật BHXH 2024 có hiệu lực, 58% cho biết họ “sẵn sàng” hoặc “rất sẵn sàng” tham gia (xem Hình 14).

► **Hình 14. Mức độ sẵn sàng tham gia BHXH của chủ HKD đã đăng ký, theo tỉnh**



Ghi chú: Mức độ sẵn sàng tham gia với tư cách chủ HKD đã đăng ký sau khi Luật BHXH 2024 có hiệu lực từ ngày 1/7/2025.

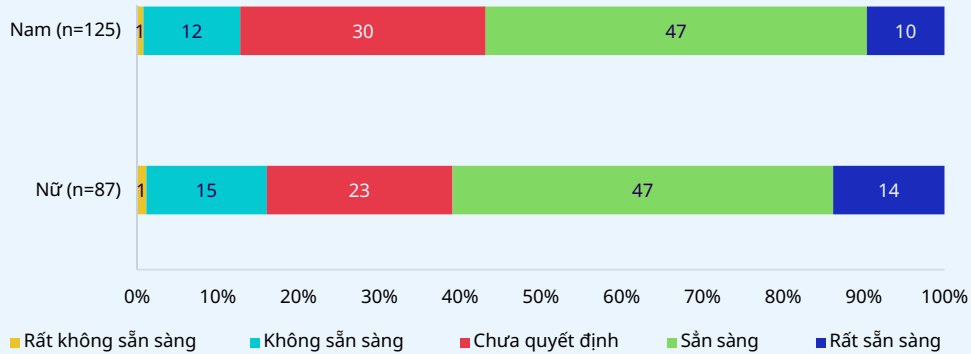
Nguồn: Khảo sát HKD đã đăng ký (ILO & VIDERI, 2024).

So sánh giữa các tỉnh/thành phố cho thấy có sự khác biệt đáng kể. Tại Thanh Hóa và Tuyên Quang, lần lượt 96,6% và 82,2% số người được hỏi bày tỏ sẵn sàng tham gia - cao hơn nhiều so với Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Các cuộc thảo luận nhóm với chủ HKD đã đăng ký cho thấy nhiều chủ hộ ở đô thị có xu hướng so sánh việc tham gia BHXH bắt buộc với các kênh đầu tư khác như bất động sản, vàng, hoặc bảo hiểm thương mại. Trong bối cảnh đó, BHXH bắt buộc thường bị coi là kém linh hoạt và kém hấp dẫn về tài chính trong ngắn hạn, đặc biệt do quy định hạn chế việc rút BHXH một lần.

“Giờ Nhà nước quy định “bảo hiểm xã hội bắt buộc” - chữ “bắt buộc” nghĩa là chúng ta phải tham gia. Nhưng nếu nói BHXH để bảo vệ chúng ta thì có nhiều cách để tự bảo vệ bản thân. Ví dụ, thay vì đóng vào quỹ bảo hiểm, mình có thể gửi tiết kiệm ngân hàng. Khi về hưu, mình vẫn có lãi như lương hưu. Trong khi đó, rút tiền từ ngân hàng thì lúc nào cũng thuận tiện. Nếu chuyển sang đầu tư đất, thì cũng dễ rút vốn hơn, trong khi đóng BHXH của Nhà nước thì không thể rút.”

(FGD, nhóm chủ HKD đã đăng ký, TP. Hồ Chí Minh).

Xét về giới, phụ nữ là nhóm có mức độ sẵn sàng tham gia cao hơn nam giới, với 13,8% cho biết “rất sẵn sàng”, so với 9,6% ở nam giới (Hình 15).

► **Hình 15. Mức độ sẵn sàng tham gia BHXH của chủ HKD đã đăng ký, theo giới tính**

Ghi chú: Mức độ sẵn sàng tham gia với tư cách chủ HKD đã đăng ký sau khi Luật BHXH 2024 có hiệu lực từ 1/7/2025.

Nguồn: Khảo sát HKD đã đăng ký (ILO & VIDERI, 2024).

Các phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm cho thấy sự khác biệt này một phần do phụ nữ nhận thức rõ hơn về lợi ích của BHXH bắt buộc, đặc biệt là chế độ thai sản. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu cũng cho thấy nhận thức hạn chế liên quan tới việc chế độ thai sản cũng áp dụng cho nam giới khi vợ sinh con. Phụ nữ là chủ HKD đăng ký cũng thường nhắc đến mong muốn không trở thành gánh nặng tài chính cho con cái khi về già.

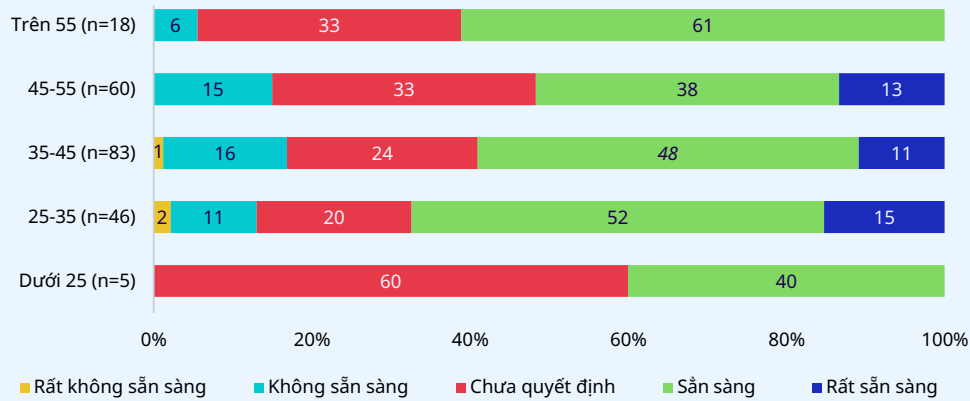
“Tôi tham gia BHXH để sau này có lương hưu, không phải phụ thuộc vào con. Giờ tôi còn trẻ, còn kiếm được, nên tôi sẽ cố gắng đóng.”

(FGD, nhóm chủ HKD đã đăng ký, Thanh Hóa).

Mức độ sẵn sàng tham gia BHXH bắt buộc cũng khác nhau theo nhóm tuổi. Chủ HKD đã đăng ký dưới 25 tuổi là nhóm ít sẵn sàng tham gia nhất, trong khi nhóm 25–35 tuổi có mức độ sẵn sàng cao nhất (Hình 16). Nhóm 35–45 tuổi tương đối gần với mức trung bình chung, trong khi mức độ sẵn sàng tham gia giảm nhẹ ở nhóm 45–55 tuổi. Trong nhóm 55 tuổi trở lên, 61% cho biết sẵn sàng tham gia, mặc dù không ai chọn “rất sẵn sàng”. Điều này cho thấy mặc dù có sự khác biệt theo độ tuổi về mức độ nhận thức và ưu tiên đối với BHXH - đặc biệt là lương hưu - nhưng ở hầu hết các nhóm, hơn một nửa vẫn sẵn sàng hoặc rất sẵn sàng tham gia. Lương hưu vẫn có thể là động lực quan trọng để người lao động và chủ hộ đăng ký tham gia.



Chủ một cơ sở sản xuất tại Phúc Thọ, Việt Nam; tháng 1 năm 2020. © ILO

► **Hình 16. Mức độ sẵn sàng tham gia BHXH của chủ HKD đã đăng ký, theo nhóm tuổi**

Ghi chú: Mức độ sẵn sàng tham gia với tư cách chủ HKD đã đăng ký sau khi Luật BHXH (2024) có hiệu lực từ ngày 1/7/2025.

Nguồn: Khảo sát HKD đã đăng ký (ILO & VIDERI, 2024).

Sự khác biệt về mức độ sẵn sàng tham gia giữa các nhóm tuổi ghi nhận qua khảo sát cũng phù hợp với dữ liệu thu thập từ các phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm (với các chủ HKD đã đăng ký). Các đặc điểm điển hình của mỗi nhóm tuổi phần nào lý giải mức độ sẵn sàng tham gia BHXH bắt buộc của chủ HKD đã đăng ký. Những khác biệt này – được tổng hợp từ các cuộc phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm – được tóm tắt như sau:

- **Dưới 25 tuổi:** Đây là nhóm có mức độ sẵn sàng tham gia thấp nhất. Hoạt động kinh doanh của họ mới hình thành, với doanh thu và lợi nhuận thấp. Nhiều người ưu tiên ổn định hoặc mở rộng kinh doanh và cho rằng BHXH chưa thật sự cần thiết, nhất là nếu họ vẫn đang được bao phủ BHXH thông qua một công việc khác.
- **25–35 tuổi:** Nhóm này có mức độ sẵn sàng tham gia cao nhất. Kinh doanh đã ổn định hơn, thu nhập khả dụng cao hơn. Nhiều người đã lập gia đình và có con nhỏ, đồng thời nhìn thấy rõ giá trị của chế độ thai sản và hưu trí. Thời gian đóng dài phía trước theo Luật BHXH 2024 rất phù hợp với giai đoạn cuộc đời của họ.
- **35–45 tuổi:** Sự sẵn sàng tham gia ở mức độ trung bình, gần tương đương mức trung bình của toàn bộ số người tham gia khảo sát. Chủ hộ thường có thu nhập ổn định và hiểu rõ các rủi ro dài hạn. Tuy nhiên, các ưu tiên tài chính cạnh tranh khác như là cân đối vốn cho mở rộng kinh doanh hoặc đầu tư mua bảo hiểm thương mại khiến cam kết tham gia chưa thực sự mạnh mẽ.
- **45–55 tuổi:** Mức độ sẵn sàng giảm xuống. Nhiều chủ HKD bày tỏ lo ngại về tương lai kinh doanh và phụ thuộc nhiều hơn vào tài sản tích lũy và hỗ trợ từ gia đình. Tuy vậy, sức khỏe giảm dần khiến họ đánh giá cao hơn các quyền lợi ốm đau, thai sản, TNLĐ–BNN trong BHXH bắt buộc.
- **55 tuổi trở lên:** Dù 61% bày tỏ sẵn sàng tham gia, không ai chọn “rất sẵn sàng”. Nhiều người coi việc tham gia là cần thiết, đặc biệt để có lương hưu và BHYT khi về già. Tuy nhiên, lo ngại về thời gian đóng còn lại ngắn và hạn chế tài chính có thể làm cản trở việc tham gia thực tế. Một số người đã từng tham gia thông qua việc làm chính thức trước đây.

Những hiểu biết này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thiết kế các chiến lược truyền thông và cơ chế đóng góp có mục tiêu, phù hợp với mối quan tâm về quyền lợi, khả năng tài chính và nhu cầu bảo vệ của chủ HKD ở các giai đoạn khác nhau của vòng đời.

4.2.2. Mức độ sẵn sàng đăng ký BHXH cho NLĐ của chủ HKD

Giá trị tham gia theo cảm nhận còn hạn chế

Lý do được trích dẫn nhiều nhất cho việc không tham gia - được 52% người trả lời nêu - là họ không thấy nhu cầu phải đăng ký BHXH bắt buộc cho người lao động (Hình 17). Trong các phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm tiếp theo, nhiều chủ HKD giải thích rằng việc tuân thủ quy định này không mang lại nhiều giá trị gia tăng cho họ. HKD thường hoạt động với quy mô nhỏ, chỉ một hoặc hai lao động được thuê, và chủ hộ không xem BHXH là công cụ để thu hút hay giữ chân lao động. Ở các thị trường lao động địa phương nơi nguồn cung lao động dồi dào, tiền lương là công cụ duy nhất được sử dụng để giữ chân người lao động.

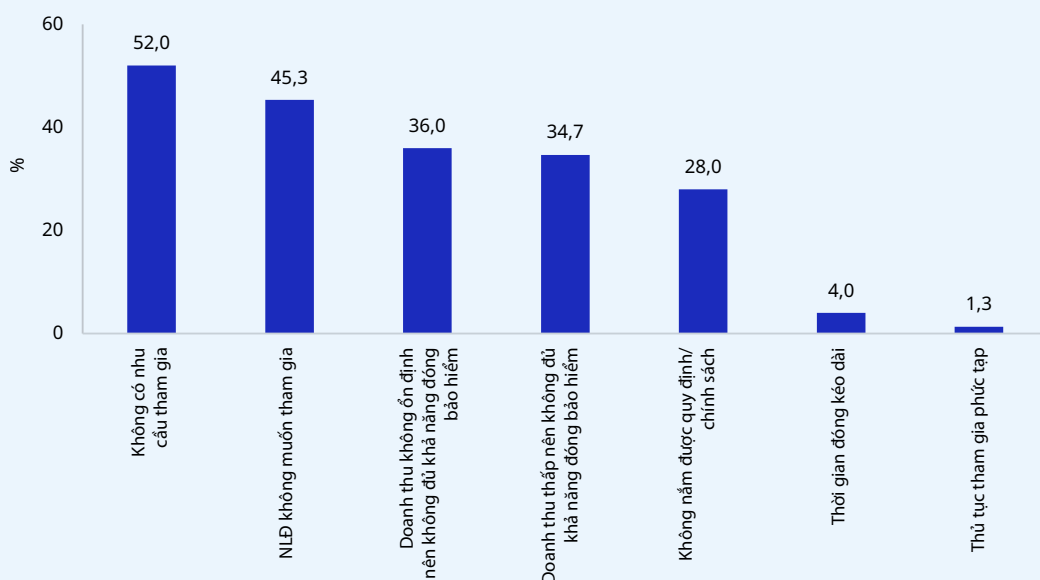
“HKD như tôi không cần thuê nhiều lao động. Tôi vẫn là người lao động chính. Khi cần thêm người, tôi chỉ cần một người hỗ trợ và tôi trả lương theo mức chung ở khu vực. Mỗi ngày trả 200.000 - 300.000 đồng là có người. Tôi chỉ thuê họ 3 - 4 tiếng mỗi ngày.”

(FGD, nam, chủ HKD chưa đăng ký, TP. Hồ Chí Minh).

“Ở đây thuê người không dễ. Lương họ khá cao vì chỉ cần lên phố là họ có thể kiếm việc. Vì vậy tôi chỉ có thể giữ họ bằng cách trả mức họ kiếm được ở trung tâm thành phố. Tôi phải trả 400.000-500.000 đồng/ngày. Tôi không dùng BHXH để thu hút họ. Chúng tôi trả lương cao, nhanh và thực tế để đáp ứng nhu cầu của họ.”

(FGD, chủ cửa hàng vật liệu xây dựng, Hà Nội).

► Hình 17. Lý do chủ HKD/cá nhân kinh doanh không đăng ký BHXH bắt buộc cho người lao động (%)



Ghi chú: Người trả lời có thể chọn nhiều phương án, do đó tỉ lệ cộng dồn của tất cả các nhóm không phải là 100%.

Nguồn: Khảo sát HKD và cá nhân kinh doanh (ILO & VIDERI, 2024).

Những quan điểm này cho thấy một thách thức về chính sách quan trọng: nhiều HKD nhỏ xem BHXH bắt buộc là không phù hợp với mô hình kinh doanh của họ, và muốn duy trì hình thức sử dụng lao động trả linh hoạt, ngắn hạn thay vì đầu tư vào chiến lược giữ chân lao động dài hạn.

Người lao động miễn cưỡng tham gia

Lý do phổ biến thứ hai - được 45% người trả lời nêu - là bản thân người lao động không muốn tham gia. Nhiều người lao động không muốn trừ đi 10,5% từ thu nhập vốn đã rất khiêm tốn để đóng BHXH, bảo hiểm y tế (BHYT) và bảo hiểm thất nghiệp (BHTN). Chủ hộ cho biết sự “miễn cưỡng” này đặc biệt rõ rệt khi tiền lương gần sát mức lương đủ sống tối thiểu.

“Tôi từng làm công ty nên tôi hiểu tầm quan trọng của BHXH. Khi mở kinh doanh riêng, tôi cũng muốn áp dụng quản trị nhân sự giống công ty cũ. Nhưng khi tôi trao đổi với nhân viên bán hàng về việc tham gia BHXH bắt buộc, họ đều từ chối ngay khi biết họ sẽ phải đóng 10,5%. Tôi chỉ trả được mức 5 - 6 triệu đồng/tháng. Mức này cao hơn lương tối thiểu vùng, nhưng với chi phí sinh hoạt ngày càng tăng, trừ đi 500 - 600 nghìn để tham gia BHXH thì còn lại không đáng bao nhiêu. Tôi nghĩ người lao động chỉ sẵn sàng đóng khi thu nhập thực nhận ít nhất 7 triệu/tháng.”

(IDI, nữ, 32 tuổi, chủ HKD đã đăng ký, Thái Nguyên).

Trong vài trường hợp hiếm hoi, người lao động đã thương lượng lại sau khi biết quy định. Họ đề nghị chủ HKD hoặc tăng lương tương đương 21,5% của tổng mức đóng bảo hiểm nhưng họ không tham gia thật, hoặc chủ hộ thực hiện đầy đủ các thủ tục đăng ký BHXH cho họ.

“Trước đây tôi không tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động. Tuy nhiên, gần đây họ biết về quy định và đã đàm phán với tôi. Một nhóm yêu cầu tăng lương đúng 21,5% như theo luật, bao gồm phần đóng góp của tôi cho BHXH, BHTN, BHYT. Nhóm còn lại yêu cầu tôi làm thủ tục tham gia BHXH bắt buộc cho họ. Nhóm này có thu nhập cao hơn mức lương trung bình của lao động tôi thường thuê.”

(Cán bộ nhà nước có kinh doanh bên ngoài, TP. Hồ Chí Minh).

Tuy nhiên, đây chỉ là ngoại lệ. Trong số các chủ hộ được phỏng vấn hoặc tham gia thảo luận nhóm, chỉ có một hoặc hai trường hợp cho biết người lao động của họ hiểu rõ quy định này và chủ động đề nghị điều chỉnh thỏa thuận lao động.

► 4.3. Các rào cản về tài chính

4.3.1. Khả năng chi trả

Luật Bảo hiểm xã hội 2024 cho phép chủ HKD đã đăng ký được lựa chọn mức tiền lương làm căn cứ đóng, với mức tối thiểu bằng mức lương cơ sở tham chiếu (2.340.000 đồng/tháng tại thời điểm viết báo cáo). Áp dụng mức đóng 25% theo quy định, mức đóng tối thiểu hàng tháng tương ứng khoảng 585.000 đồng.

Sử dụng dữ liệu từ Điều tra LĐVL, thu nhập bình quân hàng tháng của chủ HKD ước tính khoảng 14 triệu đồng. Như vậy, mức đóng tối thiểu là tương đối phù hợp với khả năng tài chính của đa số chủ HKD, vì chỉ chiếm khoảng 4,6% thu nhập bình quân hàng tháng của họ (Bảng 8).

► **Bảng 8. Thu nhập bình quân hàng tháng của chủ HKD**

Thu nhập hàng tháng	Khu vực đô thị	Khu vực nông thôn	Cả nước
Trung bình (đồng)	13.289.710	11.920.390	12.736.910
Trung vị (đồng)	11.500.000	9.000.000	12.000.000
Tỷ lệ giữa mức đóng BHXH bắt buộc tối thiểu và thu nhập bình quân của chủ HKD	4,4%	4,9%	4,6%

Nguồn: Dữ liệu từ Điều tra LĐVL 2022.

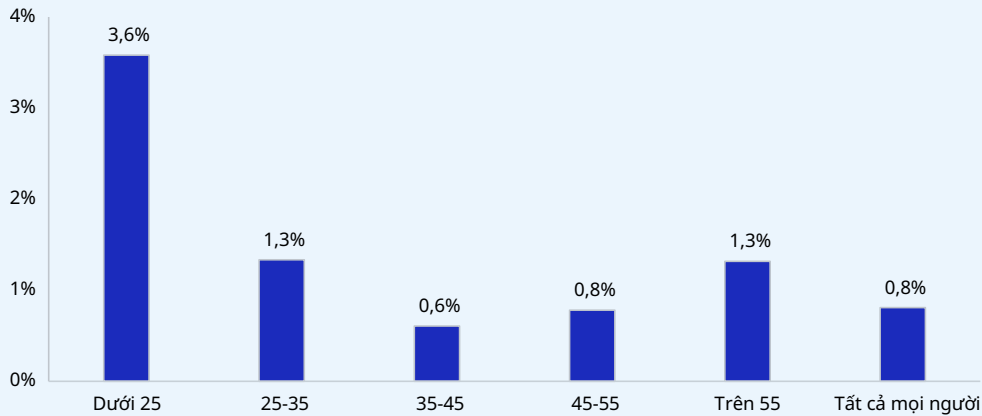
Xét theo nhóm tuổi, đa số các nhóm đều đánh giá mức đóng tối thiểu là phù hợp, với tỷ lệ đóng chiếm dưới 1% – 4% doanh thu bình quân hàng tháng (Hình 18, Biểu đồ A). Các HKD cũng báo cáo biên lợi nhuận tương đối tốt, với gần 1/4 số hộ có biên lợi nhuận trên 10% sau khi trừ đi mọi chi phí, bao gồm cả chi phí lao động của chính chủ hộ (Hình 18, Biểu đồ B). Tuy nhiên, các chủ hộ trẻ hơn (dưới 25 tuổi) có doanh thu và lợi nhuận thấp hơn, khả năng tài chính hạn chế hơn, khiến họ ngần ngại hơn trong việc đóng BHXH. Quan sát này phù hợp với kết quả từ các phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm về mức độ sẵn sàng tham gia BHXH bắt buộc. Tương tự, những chủ HKD dưới 45 tuổi - dù có thu nhập cao hơn - thường ưu tiên các chi phí gia đình, dẫn đến ít dư địa để tiết kiệm. Những người kinh doanh trong các lĩnh vực có tính biến động cao như ăn uống, du lịch, dịch vụ còn phải đối mặt với thu nhập mang tính mùa vụ, phải tái đầu tư vào cơ sở vật chất, khiến cho việc duy trì đóng bảo hiểm khó khăn hơn.



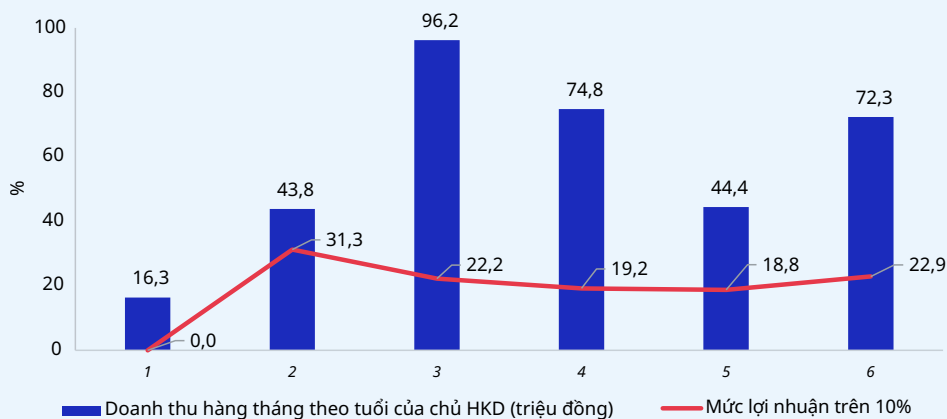
Công nhân sản xuất đồ nội thất kiểm tra sau sản xuất tại một nhà máy; Hải Dương, Việt Nam; tháng 10 năm 2019. © ILO

► **Hình 18. Doanh thu hàng tháng trong 12 tháng qua và tỷ lệ mức đóng tối thiểu so với doanh thu bình quân của HKD đã đăng ký**

Biểu đồ A: Tỷ lệ giữa mức đóng tối thiểu và doanh thu của HKD đã đăng ký



Biểu đồ B: Doanh thu hàng tháng (triệu đồng) và tỷ lệ báo cáo biên lợi nhuận 10% so với doanh thu (%) của HKD đã đăng ký



Nguồn: Khảo sát HKD đã đăng ký (ILO & VIDERI, 2024).

Mặc dù đa số người trả lời cho rằng mức đóng tối thiểu là có thể chấp nhận, các chủ HKD mới thành lập và chủ hộ trẻ bày tỏ nhiều lo ngại hơn về tình hình của họ, qua đó cho thấy sự cần thiết của các chính sách linh hoạt hoặc có tính hỗ trợ, được thiết kế phù hợp với từng đối tượng.

“Tôi nghĩ mức đóng khoảng 500.000–600.000 đồng/tháng là phù hợp với đa số HKD như tôi. Không có HKD nào mà không thể dành ra hơn 500.000 đồng/tháng. Nhưng cũng có những hộ rất nhỏ, như quán ăn sáng trong ngõ nhỏ. Họ có thể gặp khó khăn nếu phải đóng gần 600.000 đồng/tháng. Nếu mức tối thiểu khoảng 300.000–400.000 đồng/tháng thì ai cũng có thể tham gia.”

(IDI, chủ HKD sản phẩm nước mát gan, nhóm tuổi trên 45).

“Mức hơn 500.000 đồng/tháng, trong điều kiện kinh doanh hiện nay, tôi có thể cố gắng tham gia”.

(IDI, chủ HKD được phỏng vấn, nhóm tuổi 45–55).

“Chúng tôi mới bắt đầu kinh doanh, chưa biết có ổn định hay không, lợi nhuận chưa cao. Chúng tôi biết tham gia BHXH thì có lợi, nhưng mỗi tháng phải lo rất nhiều chi phí - nhập hàng, xe cộ, điện nước, mặt bằng, có lúc bán được, có lúc không. Nếu đầu tháng lại có thêm một khoản BHXH vào danh sách chi phí hàng tháng, thì thật sự rất đau đầu.”

(FGD, HKD văn phòng phẩm (vợ) và sản phẩm nghề cá (chồng), mới bắt đầu kinh doanh).

4.3.2. Thu nhập không ổn định

Hộ kinh doanh thường có quy mô nhỏ, thiếu các cấu trúc quản lý chính thức và phải đối mặt với thu nhập biến động, đặc biệt đối với những hộ hoạt động trong các lĩnh vực mang tính mùa vụ như du lịch hoặc dịch vụ nông nghiệp. Mặc dù nhìn chung mức độ sẵn sàng tham gia và khả năng đóng BHXH bắt buộc tương đối cao, vẫn còn nhiều rào cản hạn chế ý định tham gia. Rào cản đáng kể nhất liên quan đến tính dễ tổn thương vốn có của HKD, đặc biệt khi so sánh với doanh nghiệp. Hình 19 cho thấy tỷ lệ chủ HKD khảo sát đã gặp khó khăn nghiêm trọng trong 12 tháng qua. Khoảng 24% cho biết đã gặp khó khăn nghiêm trọng trong việc bán sản phẩm hay dịch vụ, hơn 18% gặp khó khăn nghiêm trọng về dòng tiền, 17,5% đối mặt với chi phí đầu vào và chi phí vận hành tăng cao, và 14% báo cáo gặp khó khăn lớn trong việc tiếp cận tín dụng. Những khó khăn này tác động trực tiếp tới dòng tiền và khả năng đóng góp BHXH bắt buộc thường xuyên.



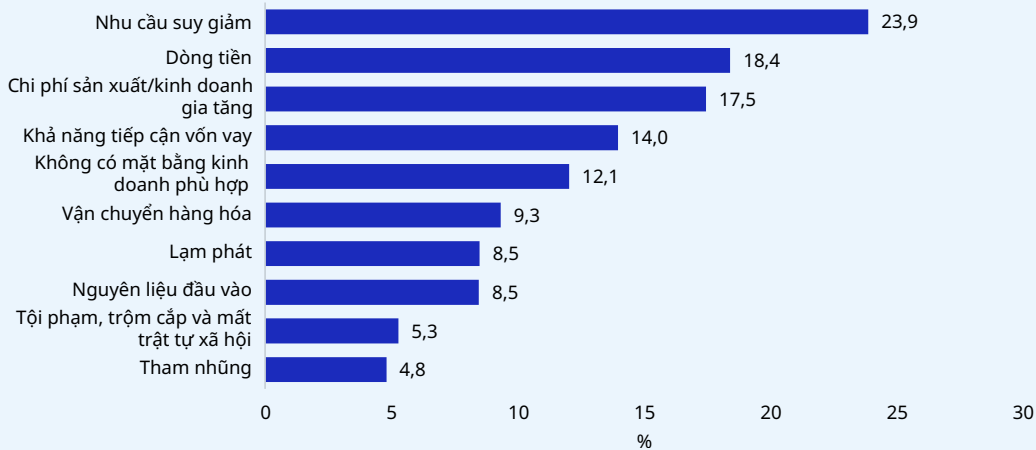
Chủ quán bia nhỏ theo mô hình hộ kinh doanh tại Nghệ An, Việt Nam; 2019. @ILO

“Từ sau COVID tới giờ, kinh doanh của tôi thua lỗ. Trước đây, một bộ quần áo trẻ em tôi lời 20.000 đồng, giờ chỉ còn 2.000 - 5.000 đồng. Có khi hàng tháng trời không có đơn hàng, tôi phải dùng hết vốn để trang trải cuộc sống. Tình trạng này kéo dài nhiều năm rồi và tôi không biết bao giờ mới khá lên.”

(FGD, nữ, 29 tuổi, chủ HKD có đăng ký, TP. Hồ Chí Minh).

Bằng chứng từ một nghiên cứu gần đây về HKD ở Thanh Hóa và Tuyên Quang cũng củng cố phát hiện này trong bối cảnh đại dịch COVID-19 (Hương và cộng sự, 2021). Gần một nửa HKD được khảo sát bị giảm thu nhập 30%-60%, với dịch vụ ăn uống là nhóm bị ảnh hưởng nặng nhất. Đứt gãy chuỗi cung ứng đầu vào, chi phí vận tải tăng và nhu cầu khách hàng sụt giảm mạnh là những yếu tố chính dẫn tới giảm thu nhập.

► **Hình 19. Tỷ lệ chủ HKD gặp khó khăn nghiêm trọng trong 12 tháng qua (%)**



Nguồn: Khảo sát HKD đã đăng ký (ILO & VIDERI, 2024).

Những thách thức này cũng tương đồng với tình hình các doanh nghiệp trong giai đoạn hậu COVID tại Việt Nam. Từ Khảo sát Doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới, Nguyễn và Phạm (2024) xác định năm cản trở lớn nhất đối với doanh nghiệp trong nước, bao gồm: cạnh tranh phi chính thức (20%), tiếp cận tài chính (12%), lực lượng lao động có trình độ không đáp ứng yêu cầu (10%), tiếp cận đất đai (8%) và tham nhũng (7%). Hạn chế tiếp cận tài chính đặc biệt nghiêm trọng đối với doanh nghiệp nhỏ, doanh nghiệp đa cơ sở, doanh nghiệp gián tiếp xuất khẩu, đầu tư vào tài sản cố định, hoạt động công nghệ cao và các doanh nghiệp này đặt tại Đồng bằng sông Hồng.

Hạn chế tài chính trong đăng ký BHXH bắt buộc cho người lao động của HKD

Doanh thu thấp và không ổn định được lần lượt 36,0% và 34,7% người được hỏi nêu là rào cản đối với việc tham gia của chủ HKD. Đây là những đặc điểm điển hình của khu vực phi chính thức và có thể gây khó khăn thực tế trong việc tuân thủ - điều này được xác nhận qua các cuộc họp với cơ quan quản lý địa phương, cũng như các cuộc thảo luận nhóm và phỏng vấn sâu với chủ hộ.

“Dù muốn tham gia BHXH bắt buộc cho lao động thì tôi cũng không thể. Cạnh tranh ngày càng tăng, nhất là với những người bán hàng online, còn chi phí của tôi thì không giảm mà còn cao hơn nhiều so với họ. Năm năm qua, nhất là sau COVID, kinh doanh giảm sút và gần như lúc nào cũng thua lỗ. Doanh thu giảm mà không biết bao giờ ổn định trở lại, tôi chỉ có thể cố không giảm lương nhân viên; còn thêm chi phí đóng BHXH cho họ thì tôi không thể.”

(FGD, nữ, 29 tuổi, chủ HKD có đăng ký, TP. Hồ Chí Minh).

“Hộ kinh doanh ở vùng ven này doanh thu rất không ổn định, đặc biệt là với hộ bán vật tư nông nghiệp cung cấp đầu vào cho nông dân. Mùa thu hoạch thì nông dân trả nợ, doanh thu tăng mạnh và nhân viên (như bán hàng, kế toán, bốc vác) rất nhiều việc. Nhưng mùa thấp điểm thì chủ hộ có khi không có thu nhập. Chưa kể rủi ro mất mùa do thời tiết... Vì vậy, nếu yêu cầu họ phải tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động đều đặn như doanh nghiệp công nghiệp, thì tôi thấy rất khó cho họ.”

(Cơ quan BHXH cấp tỉnh).

► 4.4. Các rào cản khác

4.4.1. Mối quan tâm về tính công bằng

Mặc dù đa số các chủ HKD đã đăng ký thể hiện mức độ sẵn sàng và khả năng đóng góp tương đối tích cực, một số người vẫn bày tỏ quan ngại về tính công bằng của cơ cấu đóng góp BHXH bắt buộc.

Nhận định về sự thiếu công bằng đối với người lao động

Khác với người lao động làm công ăn lương – những người chỉ đóng 8% thu nhập vào quỹ hưu trí và tử tuất và được người sử dụng lao động đóng thêm 14%, chủ HKD phải tự đóng toàn bộ 22%. Nếu tính cả 3% dành cho quyền lợi về ốm đau và thai sản, chủ hộ phải đóng tổng cộng 25% trên thu nhập khai báo, trong khi đối với người lao động, khoản 3% này do người sử dụng lao động đóng toàn bộ. Sự khác biệt này được nhiều chủ HKD coi là thiếu công bằng.

“Dù chủ hộ là ‘ông chủ’, thực tế thì cũng chỉ là người lao động – nhưng tự làm cho mình. Nếu người lao động làm việc cho doanh nghiệp, họ chỉ phải đóng một phần; còn lại doanh nghiệp đóng. Còn chúng tôi cũng là lao động, chỉ khác là làm tại nhà, nhưng phải tự đóng toàn bộ 25%. Nhà nước có thể hỗ trợ cho đỡ khó khăn hơn được không?”

(Phỏng vấn sâu, nữ, 38 tuổi, chủ HKD đã đăng ký, Hà Nội).

Nhận định về sự thiếu công bằng so với doanh nghiệp

Những lo ngại còn xuất phát từ sự khác biệt về chế độ thuế giữa chủ HKD đã đăng ký và doanh nghiệp chính thức. Trong khi doanh nghiệp chính thức được tính chi phí đóng BHXH cho người lao động vào chi phí hợp lý khi tính thuế, chủ HKD, những người đóng thuế thu nhập cá nhân theo phương pháp khoán,

lại không có khoản khấu trừ này. Theo Nghị định 68/2026/NĐ-CP, các khoản đóng góp ASXH có thể được tính là chi phí hợp lý được khấu trừ khi thuế TNCN được xác định trên cơ sở thu nhập tính thuế; trong khi đó, các HKD nộp TNCN theo phương pháp tính trên doanh thu không được hưởng cơ chế khấu trừ này. Sự khác biệt này có thể dẫn đến nhận thức về đối xử chưa bình đẳng so với các doanh nghiệp chính thức hoặc các HKD có nguồn lực tốt hơn và đủ năng lực thực hiện các yêu cầu về kế toán²⁰.

Theo Luật BHXH 2024, chủ HKD đã đăng ký có nghĩa vụ tham gia BHXH bắt buộc với tư cách kép: vừa là người sử dụng lao động (đóng cho người làm công), vừa là người lao động (đóng cho chính mình). Dù quy định này phù hợp với mục tiêu mở rộng bao phủ, nhưng nó đặt gánh nặng lớn đối với HKD – vốn thường thiếu nguồn lực tài chính và nhân sự như doanh nghiệp.

“Về quy mô và nguồn lực, chúng tôi rất khác doanh nghiệp. Vốn ít, không có nhân viên, thu nhập biến động. Tôi thấy không hợp lý khi áp cùng một quy định cho HKD như cho doanh nghiệp.”

(FGD, chủ HKD đã đăng ký).

Nhận định về sự thiếu công bằng so với BHXH tự nguyện

Chủ HKD cũng đặt câu hỏi về cơ sở tính thu nhập tối thiểu giữa BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện. Trong chương trình BHXH bắt buộc, mức thu nhập tối thiểu để tính đóng dựa trên lương cơ sở (hiện là 2,34 triệu đồng), trong khi BHXH tự nguyện dựa trên chuẩn nghèo khu vực nông thôn (hiện là 1,5 triệu đồng). Vì vậy, mức đóng tối thiểu trong chương trình BHXH bắt buộc là 514.800 đồng/tháng, so với 330.000 đồng/tháng của BHXH tự nguyện. Ngoài ra, người tham gia BHXH tự nguyện còn được Nhà nước hỗ trợ một phần mức đóng²¹.

Với cùng mức đóng 22% cho quỹ hưu trí và tử tuất, nhiều chủ HKD thích BHXH tự nguyện hơn do có hỗ trợ của Nhà nước. Dù BHXH bắt buộc có thêm quyền lợi ốm đau và thai sản, nhiều chủ HKD không thấy mức chênh lệch cao về chi phí là hợp lý. Các chủ HKD ít quan tâm đến các quyền lợi ngắn hạn có thể vẫn còn do dự trong việc chuyển từ chế độ tự nguyện sang chế độ bắt buộc. Những lo ngại cũng xuất hiện xung quanh các quyền lợi về ốm đau và thai sản. Nhiều chủ HKD lớn tuổi cho rằng 3% đóng cho ốm đau – thai sản là không phù hợp vì họ đã ngoài tuổi sinh đẻ.

“Chúng tôi thích duy trì BHXH tự nguyện. Nếu mục tiêu là bảo đảm hưu trí thì BHXH tự nguyện cũng đã đáp ứng rồi. Mức đóng vừa phải, lại linh hoạt. Tôi đã đóng trước 2 năm rồi. Nếu Nhà nước muốn khuyến khích tham gia BHXH bắt buộc, thì phải có cái gì tốt hơn, thuận tiện hơn.”

(IDI, nữ, 38 tuổi, chủ HKD đã đăng ký, Hà Nội).

20 Theo Nghị định 68/2026/NĐ-CP, kể từ ngày 1/1/2026, các HKD có doanh thu hằng năm dưới 500 triệu đồng được miễn TNCN; các HKD có doanh thu từ 500 triệu đến 3 tỷ đồng có thể lựa chọn tính TNCN theo tỷ lệ trên doanh thu tính thuế hoặc theo thu nhập tính thuế sau khi trừ các chi phí kinh doanh hợp lệ, bao gồm cả các khoản đóng bảo hiểm xã hội; trong khi đó, các HKD có doanh thu trên 3 tỷ đồng bắt buộc phải tính TNCN trên cơ sở thu nhập tính thuế.

21 Mức hỗ trợ của Nhà nước đối với người tham gia BHXH tự nguyện được tính theo tỷ lệ phần trăm trên mức đóng hằng tháng được xác định trên cơ sở chuẩn nghèo khu vực nông thôn (hiện là 1,5 triệu đồng/tháng), và được áp dụng tối đa trong 10 năm. Từ 1/7/2025, người tham gia thuộc hộ nghèo, người đang sinh sống tại xã đảo, đặc khu hành chính – kinh tế theo quy định của Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ sẽ được hỗ trợ 50%, người thuộc hộ cận nghèo được hỗ trợ 40%, người dân tộc thiểu số được hỗ trợ 30%, và các nhóm khác 20% (tương ứng khoảng 165.000 đồng; 132.000 đồng; 99.000 đồng; và 66.000 đồng/tháng).

“Tôi chỉ đăng ký kinh doanh nếu bị bắt buộc. Hiện tôi đang tham gia BHXH tự nguyện, mức đóng hợp lý và Nhà nước hỗ trợ 10 năm đầu. Tôi muốn hưởng hết thời gian hỗ trợ đó rồi sau mới đăng ký chuyển sang bắt buộc cũng được. Luật cho phép chuyển như vậy đúng không?”

(IDI, chủ HKD chưa đăng ký, dịch vụ chăm sóc tóc & móng, hoạt động 20 năm).

Những quan sát này cho thấy rủi ro không tuân thủ rất lớn. Hệ thống - đặc biệt là hoạt động đăng ký BHXH tự nguyện - cũng cần phát hiện và ngăn chặn các trường hợp chủ HKD hoặc người lao động thuộc diện bắt buộc nhưng cố đăng ký dưới dạng tự nguyện. Kinh nghiệm Việt Nam và quốc tế cho thấy mô hình BHXH tự nguyện có hiệu quả rất thấp trong mở rộng bao phủ.

4.4.2. Thời điểm đóng BHXH

Một mối quan ngại lặp đi lặp lại trong số các chủ HKD đã đăng ký liên quan đến thời điểm tham gia BHXH bắt buộc và mức độ mà quy định này có thể được điều chỉnh để phù hợp với đặc thù hoạt động của HKD. Do thu nhập thường không ổn định và mang tính mùa vụ, nhiều chủ HKD đề xuất cần có tính linh hoạt trong việc lựa chọn thời điểm bắt đầu đóng BHXH bắt buộc – ví dụ dựa trên tình hình kinh doanh và khả năng tài chính. Trong các cuộc phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm, có nhiều phương án được đề xuất liên quan đến thời điểm bắt đầu tham gia, và nên được tiếp tục nghiên cứu và tham vấn thêm với các bên liên quan:

- 1. Sau khi đăng ký kinh doanh:** Nhiều chủ HKD đề nghị hoãn nghĩa vụ tham gia BHXH bắt buộc cho đến khi hoạt động được ổn định, thường là sau 1 năm. Họ lo ngại rằng HKD mới thành lập thường không có doanh thu ngay. Một đề xuất là luật nên quy định chủ HKD có quyền quyết định thời điểm bắt đầu tham gia.
- 2. Dựa trên thu nhập ròng (hoặc lợi nhuận):** Một số ý kiến đề xuất chỉ bắt đầu đóng khi đạt mức thu nhập tối thiểu – ví dụ 7 triệu đồng/tháng ở nông thôn và 10 triệu đồng/tháng ở đô thị. Cách làm này sẽ giúp chủ HKD đóng khi tài chính ổn định hơn và có thể tạm dừng khi thu nhập xuống dưới ngưỡng.
- 3. Theo yêu cầu của chủ HKD:** Một số khác muốn được chủ động lựa chọn thời điểm tham gia. Ví dụ một số chủ HKD vẫn đang hưởng BHXH theo việc làm khác hoặc vẫn đang tham gia BHXH tự nguyện trước khi đăng ký. Mốc thời gian 24 tháng từ ngày đăng ký kinh doanh được đề xuất như một khoảng thời gian linh hoạt để lựa chọn tham gia.
- 4. Khi thuê lao động:** Gắn việc tham gia với thời điểm phát sinh sử dụng lao động thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc được coi là thuận tiện về thủ tục hành chính. Tuy nhiên nhiều người phản đối nếu điều kiện tham gia phụ thuộc vào việc sử dụng lao động, đặc biệt với ngành có biến động mùa vụ cao như du lịch, dịch vụ nông nghiệp, vì như vậy sẽ làm gián đoạn đảm bảo ASXH lâu dài.
- 5. Dựa trên nghĩa vụ thuế:** Có ý kiến đề xuất gắn việc tham gia với thời điểm doanh thu tính thuế vượt 100 triệu đồng/năm. Tuy nhiên, có lo ngại về lệch pha giữa thời điểm quyết toán thuế và thời điểm cần tham gia BHXH, cũng như sự bất ổn do thu nhập biến động qua các năm.

Ngoài mối lo về thời điểm bắt đầu tham gia, các chủ HKD cũng quan ngại về lịch đóng BHXH do hoạt động kinh doanh không ổn định và thu nhập biến động. Mặc dù Luật BHXH 2024 đã cung cấp một số linh hoạt về lịch đóng theo tháng, quý, hoặc nửa năm một cho các chủ HKD và NLĐ được trả lương theo sản phẩm hoặc theo hợp đồng trong các ngành mang tính mùa vụ, nhưng những HKD hoạt động trong lĩnh vực phụ thuộc mạnh vào mùa vụ hoặc có tính không ổn định cao, đặc biệt là các lĩnh vực phụ thuộc vào du lịch,

hoặc sản xuất nông nghiệp vẫn lo lắng. Các thời điểm gián đoạn thu nhập, ví dụ như trong đại dịch Covid, càng làm gia tăng sự dễ tổn thương về tài chính này.

“Ở khu vực giáp ranh giữa thành thị và nông thôn như huyện của tôi, có nhiều HKD quy mô nhỏ, và họ chỉ tạo ra doanh thu vào những thời điểm nhất định trong năm. Thông thường, các hộ này cung cấp dịch vụ xay xát, chế biến nông sản khô và các sản phẩm phụ từ nông nghiệp. Những hộ này chỉ hoạt động vào những thời điểm nhất định trong năm, thường gắn với mùa thu hoạch. Mặc dù đã đăng ký kinh doanh, thu nhập từ các hoạt động này không đều đặn.”

(IDI, cán bộ phụ trách đăng ký kinh doanh, Phòng Kế hoạch Tài chính, huyện ngoại thành).

“Tôi đã đóng BHXH tự nguyện 2 năm trước. BHXH bắt buộc cũng nên cho đóng trước nhiều năm như BHXH tự nguyện.”

(IDI, nữ, 38 tuổi, chủ HKD đã đăng ký, Hà Nội).

Nhiều chủ HKD đề xuất mở rộng các lựa chọn đóng – không chỉ theo tháng/quý/nửa năm – mà cho phép đóng nhiều năm trước, để những năm có thu nhập cao, ví dụ mùa cao điểm du lịch hoặc giá nông sản cao, có thể “trả trước” cho các kỳ đóng bảo hiểm trong tương lai.

Những đặc thù thu nhập không đều này cho thấy sự cần thiết phải thiết kế chính sách đóng linh hoạt hơn và đáp ứng tốt hơn. Để BHXH bắt buộc vừa bao trùm vừa bền vững, các quy định pháp luật phải phù hợp với các mô hình thu nhập của HKD – bao gồm các điều khoản về dừng đóng tạm thời, lịch đóng điều chỉnh theo thu nhập, cơ chế tham gia cho những người quay lại đóng sau một thời gian gián đoạn do khó khăn kinh tế. Các biện pháp như vậy sẽ giúp đảm bảo trách nhiệm đóng BHXH vẫn khả thi, thậm chí ngay cả với các nhóm dễ tổn thương nhất. Luật BHXH năm 2024 đã thực hiện những bước tiến mạnh mẽ theo hướng này bằng cách cho phép chủ HKD đóng góp theo tháng, theo quý hoặc theo nửa năm, đồng thời cho phép người lao động nhận lương theo sản phẩm hoặc hợp đồng trong các ngành mang tính mùa vụ như nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản và sản xuất muối được áp dụng lịch đóng theo quý hoặc nửa năm.

4.4.3. Nhân lực hạn chế

Một quan ngại thường gặp khác của chủ HKD là gánh nặng thủ tục hành chính liên quan tới việc đăng ký kinh doanh và tuân thủ các quy định của BHXH bắt buộc. Khác với doanh nghiệp có bộ phận chuyên trách việc thực hiện các nghĩa vụ pháp lý và quản lý bảng lương, HKD thường là các cơ sở nhỏ, do một người hoặc vài thành viên gia đình điều hành. Do quy mô nhỏ, tất cả thủ tục – đăng ký, tính mức đóng, theo dõi thanh toán, tuân thủ các yêu cầu về báo cáo – đều do chủ hộ tự làm, cho cả bản thân và NLĐ (nếu có). Nhiều chủ hộ cho rằng các thủ tục này quá nhiều và tốn thời gian, đặc biệt khi cân nhắc cùng với các yêu cầu công việc phải làm hàng ngày để vận hành một cơ sở kinh doanh nhỏ.

“Chúng tôi là HKD một người. Tự làm hết hồ sơ giấy tờ – như một doanh nghiệp có phòng nhân sự – thì hết thời gian làm việc chính. Giảm hiệu quả và cạnh tranh.”

(FGD, chủ HKD đã đăng ký).

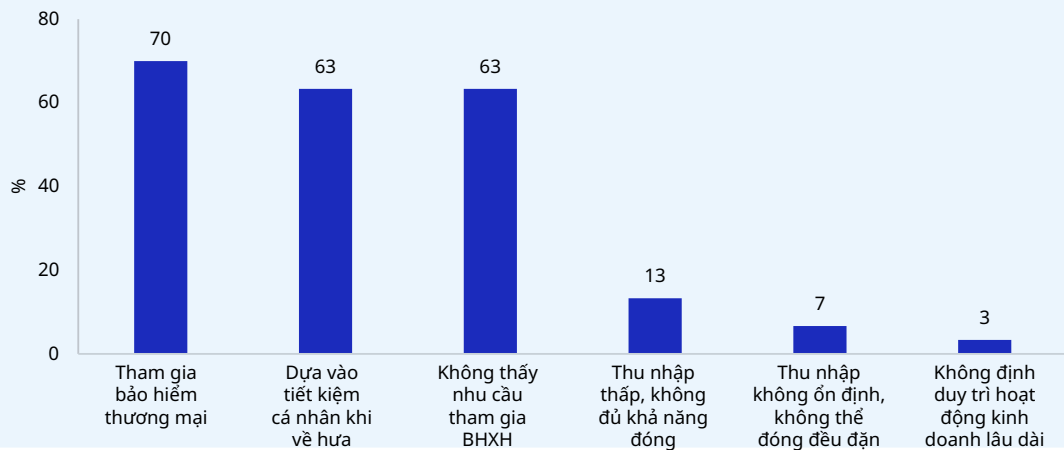
Gánh nặng không tương xứng đặt lên các HKD so với doanh nghiệp cho thấy cần đơn giản hóa quy trình và thiết kế hệ thống hành chính thân thiện với người dùng hơn. Việc tinh gọn quy trình đăng ký doanh nghiệp và đóng bảo hiểm, ví dụ thông qua các nền tảng tích hợp, ứng dụng di động, hoặc các trung tâm dịch vụ một cửa có thể giúp giảm đáng kể chi phí tuân thủ cho các HKD. Thêm vào đó, việc cung cấp các

hỗ trợ mang tính cá nhân hóa và giảm yêu cầu về hồ sơ sẽ giúp giải quyết những bất lợi về cơ cấu mà các đơn vị kinh tế quy mô nhỏ này đang phải đối mặt khi tham gia hệ thống BHXH bắt buộc.

4.4.4. Các cơ chế tiết kiệm khác

Một số chủ HKD đã đăng ký dựa vào các cơ chế bảo vệ tài chính thay thế và không nhận thấy sự cần thiết phải tham gia BHXH bắt buộc như một cơ chế giảm thiểu rủi ro. Trong số những người thể hiện mức “rất không sẵn sàng” tham gia, 70% cho biết họ đã mua bảo hiểm thương mại (như bảo hiểm nhân thọ hoặc bảo hiểm sức khỏe), trong khi 63% cho biết họ đã có tiền tiết kiệm cá nhân để đảm bảo an sinh khi về già (Hình 20). Một tỷ lệ đáng kể khác cho biết đơn giản là họ không có nhu cầu tham gia, chứ không phải vì thu nhập thấp hay không ổn định là rào cản chính.

► Hình 20. Lý do không sẵn sàng tham gia BHXH bắt buộc của chủ HKD đã đăng ký (%)



Ghi chú: tỷ lệ phần trăm được báo cáo trong số chủ HKD đã đăng ký và cho biết họ “rất không sẵn sàng” tham gia.

Nguồn: Khảo sát HKD đã đăng ký (ILO & VIDERI, 2024).

Kết quả từ các thảo luận nhóm tập trung cũng củng cố nhận định này. Người tham gia thường nêu quan ngại về gánh nặng tài chính bổ sung từ đóng góp, sự hiểu biết còn hạn chế về các quyền lợi gắn với chế độ hưu trí, và lo ngại rằng doanh thu của họ không đủ để đáp ứng mức đóng yêu cầu. Một số cũng bày tỏ lo lắng về khả năng chính sách BHXH bắt buộc có thể thay đổi trong tương lai và dẫn đến thiệt hại tài chính.

Những phát hiện này cho thấy rằng, với một bộ phận chủ HKD, BHXH bắt buộc đang phải “cạnh tranh” với bảo hiểm thương mại và các chiến lược tự bảo vệ tài chính khác. Do vậy, cần một chiến lược truyền thông rõ ràng và có mục tiêu, giải thích về các lợi ích và giá trị dài hạn của việc tham gia BHXH bắt buộc, nhằm xây dựng niềm tin và khuyến khích sự tham gia.

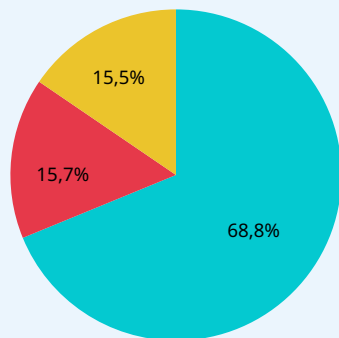
4.4.5. Bao phủ tập trung vào lao động gia đình

Tỷ lệ có bảo hiểm xã hội đối với người lao động trong HKD đặc biệt thấp. Hộ kinh doanh và cơ sở kinh doanh cá thể thường hoạt động ở quy mô nhỏ và phụ thuộc nhiều vào lao động gia đình không có hợp đồng lao động. Kết quả khảo sát cho thấy chỉ 15% HKD có ít nhất một người lao động làm việc theo hợp đồng lao

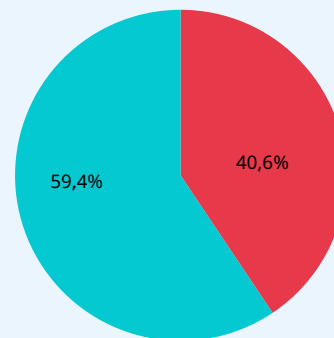
động chính thức (Hình 21, Biểu đồ A). Trong số này, chỉ 41% chủ hộ đăng ký BHXH cho người lao động của họ, tương đương khoảng 7% tổng mẫu khảo sát (Hình 21, Biểu đồ B).

► **Hình 21. Tỷ lệ chủ HKD và cá nhân kinh doanh báo cáo việc sử dụng lao động có hợp đồng và việc tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động có hợp đồng**

Biểu đồ A: Lực lượng lao động của HKD và cá nhân kinh doanh (n=827)



Biểu đồ B: Mức tham gia BHXH bắt buộc trong số các HKD có ít nhất một NLĐ làm việc theo hợp đồng lao động chính thức (n=128)



- Không có lao động ngoài chủ hộ
- Chỉ có NLĐ làm việc không theo hợp đồng lao động nhưng được trả tiền công và chịu sự quản lý, điều hành, giám sát của chủ cơ sở
- Có ít nhất 1 NLĐ làm việc theo hợp đồng lao động

- Có
- Không

Nguồn: The survey conducted with individual and household businesses (ILO & VIDERI, 2024).

Các phát hiện từ nghiên cứu định tính cho thấy khi có tham gia BHXH, việc tham gia thường là cho thành viên gia đình hoặc họ hàng thân thiết. Trong những trường hợp này, hợp đồng lao động đôi khi được ký chủ yếu để tiếp cận các quyền lợi ngắn hạn như bảo hiểm y tế hoặc thai sản, hơn là để tuân thủ các quy định về lao động. Phân tích từ các cuộc phỏng vấn sâu cho thấy những chủ HKD có tham gia BHXH cho người lao động của họ thường làm điều này vì người lao động là người thân hoặc họ hàng gần. Đối với những tình huống này, hợp đồng lao động không xác định thời hạn được ký để đáp ứng các quy định và tạo điều kiện tham gia BHXH bắt buộc. Những chủ HKD này thường nắm rõ hơn về lợi ích của BHXH bắt buộc và thể hiện sự sẵn sàng đóng góp thay cho lao động gia đình. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, thành viên gia đình không thực sự là “người lao động” của cơ sở kinh doanh, nhưng vẫn được ký hợp đồng lao động chỉ để đáp ứng quy định pháp lý nhằm tham gia vào chương trình BHXH.

Ngược lại, rất hiếm trường hợp đóng BHXH cho lao động không phải người thân. Các chủ HKD thường do dự khi phải cam kết nguồn lực tài chính và hành chính để đăng ký cho lao động không phải họ hàng. Phát hiện này phù hợp với chia sẻ từ cán bộ cơ quan BHXH địa phương, những người xác nhận rằng mức độ tham gia bên ngoài các quan hệ lao động dựa trên gia đình vẫn vô cùng hạn chế. Dữ liệu thực địa thu thập từ các cuộc thảo luận với cơ quan BHXH cấp huyện tại bốn địa phương cũng cho thấy chỉ một số rất ít HKD đã đăng ký thực sự tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động:

“Tính đến năm 2024, huyện có 10 HKD tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động. Hầu hết người lao động trong các HKD này là thành viên gia đình và họ hàng. Việc tham gia BHXH bắt buộc là nhằm hỗ trợ người thân có thể BHYT khi đi khám chữa bệnh hoặc hưởng chế độ thai sản cho phụ nữ trong gia đình.”

(FGD, cán bộ cơ quan BHXH địa phương, tỉnh Thanh Hóa).

“Số liệu thống kê từ cơ quan BHXH tỉnh Tuyên Quang cho thấy toàn tỉnh có khoảng 900 đến 1.000 lao động từ HKD tham gia hệ thống BHXH. Hầu hết các HKD này có quy mô nhỏ, thường chỉ sử dụng từ 1 đến 2 lao động, tối đa chỉ từ 2 đến 3 lao động.”

(FGD, cán bộ cơ quan BHXH địa phương, tỉnh Tuyên Quang).

Những phát hiện này khẳng định mức độ HKD thực hiện nghĩa vụ về BHXH cho người lao động của mình còn rất hạn chế, đặc biệt là những lao động không phải thành viên trong gia đình. Mức bao phủ thực chất thấp phản ánh sự kết hợp của nhiều yếu tố về đặc tính của mô hình HKD như là “các thành viên gia đình cùng làm, cùng hưởng”.

► 4.5. Các quyết định đăng ký kinh doanh

Một vấn đề quan trọng khác được phát hiện qua khảo sát là các phản ứng có thể có của các chủ HKD đã đăng ký khi Luật BHXH 2024 bắt đầu có hiệu lực và yêu cầu họ phải tham gia BHXH bắt buộc. Mặc dù một số chủ HKD thể hiện thái độ ủng hộ sự thay đổi này, đối với những người khác, sự chuyển đổi này trái với kỳ vọng và có thể dẫn đến các phản ứng tiêu cực. Các phản ứng này có thể bao gồm chuyển quyền sở hữu HKD cho cha mẹ đã nghỉ hưu hoặc người thân vốn đã tham gia BHXH bắt buộc, hoặc thậm chí ngừng đăng ký kinh doanh hoàn toàn.

Các cuộc thảo luận nhóm với chủ HKD đã đăng ký xác nhận rằng những phản ứng như vậy là có thể xảy ra, đặc biệt trong nhóm chủ HKD đang gặp khó khăn kinh tế hoặc mới ở giai đoạn đầu phát triển kinh doanh. Nhóm này có thể coi việc tham gia BHXH bắt buộc là một gánh nặng bổ sung trong thời kỳ vốn đã dễ tổn thương, và nếu không có hỗ trợ trong triển khai, những phản ứng này có thể làm suy yếu mục tiêu mở rộng độ bao phủ BHXH thực chất.

“Khi kinh doanh khó khăn, sáng mở mắt ra đã lo đủ thứ chi phí. Nếu Nhà nước ép phải đóng BHXH bắt buộc thì đó lại thêm một gánh nặng nữa. Thay vì giúp chúng tôi phục hồi, Nhà nước lại thêm một khoản chi bắt buộc.”

(FGD, chủ HKD đã đăng ký).

“Nếu bị ép tham gia, tôi có thể nhờ bố mẹ hoặc người thân nào đó đã có BHXH bắt buộc đứng tên chủ hộ.”

(FGD, chủ HKD đã đăng ký).

“Tôi có thể ngừng đăng ký kinh doanh, thuê lao động gia công tại nhà thay vì làm tại cơ sở. Nhưng như vậy cũng ảnh hưởng đến họ — họ sẽ mất chỗ ăn ở mà tôi đang hỗ trợ.”

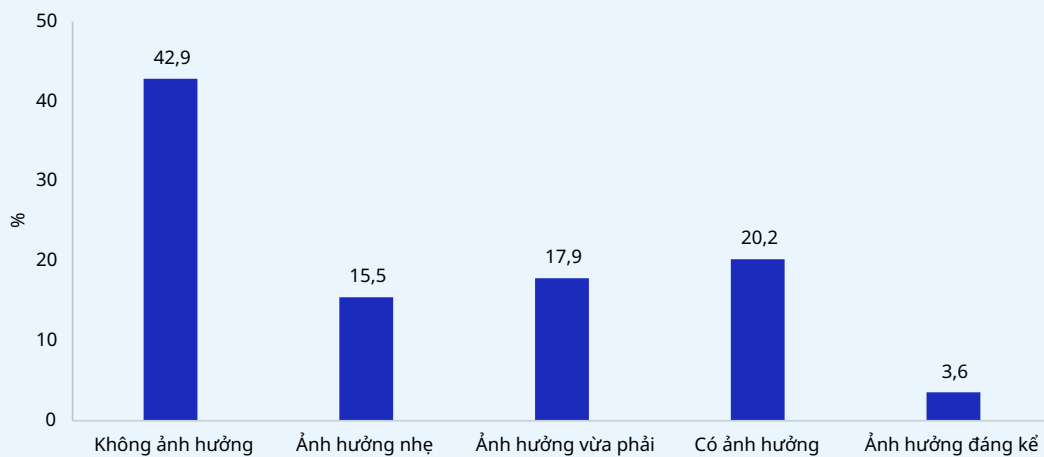
(FGD, chủ HKD đã đăng ký).

Các hành vi như chuyển quyền sở hữu, hủy đăng ký kinh doanh, hoặc chuyển sang hoạt động phi chính thức tạo ra rủi ro cho cả chủ hộ và môi trường chính sách rộng hơn. Chủ hộ tiếp tục hoạt động không đăng ký sẽ vi phạm quy định pháp luật về đăng ký kinh doanh hoặc mất quyền tiếp cận thị trường – một hiện tượng “tái phi chính thức” đối với HKD đã đăng ký. Việc chuyển quyền sở hữu cho người đại diện “danh nghĩa” cũng có thể làm tăng chi phí giao dịch, giảm minh bạch, và gây phức tạp khi làm việc với khách hàng, cơ quan nhà nước, hoặc tổ chức tài chính.

Đối với chủ HKD chưa đăng ký, quy định về BHXH bắt buộc cũng có thể làm ảnh hưởng đến quyết định chính thức hóa trong tương lai. Mặc dù luật hướng đến mở rộng bảo vệ an sinh cho HKD đã đăng ký và có thể tạo động lực cho một số chủ hộ coi trọng BHXH để đăng ký kinh doanh, chi phí tuân thủ lại có thể là yếu tố cản trở đối với những hộ còn lại. Nếu chủ HKD chưa đăng ký cho rằng đóng BHXH bắt buộc là gánh nặng hoặc không thể chi trả, họ có thể chọn tiếp tục hoạt động phi chính thức để tránh nghĩa vụ - qua đó cản trở nỗ lực chính thức hóa nền kinh tế.

Hình 22 cho thấy một tỷ lệ đáng kể (gần 24%) các chủ HKD chưa đăng ký cho biết quy định mới sẽ ảnh hưởng đáng kể hoặc rất đáng kể tới quyết định đăng ký kinh doanh của họ trong tương lai. Thêm 18% cho rằng quy định sẽ có tác động ở mức trung bình. Tổng cộng những con số này là một tỷ lệ lớn các HKD chưa đăng ký và phản ánh một hệ quả ngoài ý muốn của chính sách mới có thể xảy ra.

► **Hình 22. Tác động của Luật BHXH 2024 đối với việc cân nhắc đăng ký kinh doanh của HKD chưa đăng ký (%)**



Nguồn: Khảo sát HKD đã đăng ký (ILO & VIDERI, 2024).

Những phát hiện này cần được xem xét cẩn trọng trong quá trình triển khai quy định về BHXH bắt buộc theo Luật BHXH năm 2024. Một mặt, việc được hưởng nhiều chế độ hơn có thể tạo động lực đăng ký kinh doanh. Nhưng mặt khác, cũng có rủi ro rằng nỗ lực chính thức hóa có thể bị đình trệ hoặc thậm chí bị đảo ngược, do một số HKD sẽ so sánh chi phí đăng ký với lợi ích nhận được. Do đó, các thay đổi chính sách này đòi hỏi chiến lược triển khai và cách tiếp cận chú trọng tới khả năng tiếp cận và khả năng chi trả của việc chính thức hóa, để mở rộng thực chất độ bao phủ BHXH. Xu hướng né tránh nghĩa vụ tham gia - được ghi nhận ở cả nhóm HKD đã đăng ký và chưa đăng ký - là điều có thể dự đoán và cần được giải quyết một cách chủ động. Giảm các động cơ né tránh và nâng cao nhận thức về cả lợi ích ngắn hạn và lợi ích dài hạn của việc tham gia sẽ là yếu tố then chốt. Sau cùng, việc triển khai thành công BHXH bắt buộc đối với HKD sẽ đòi hỏi sự cân bằng hợp lý giữa tuân thủ và hỗ trợ phù hợp để đảm bảo rằng tham gia BHXH không bị xem là gánh nặng, mà là một khoản đầu tư có lợi đối với chủ HKD.

5. Năng lực hành chính

Phần này trình bày các phát hiện về năng lực hành chính trong việc triển khai BHXH bắt buộc ở cấp địa phương, dựa trên các cuộc phỏng vấn và thảo luận nhóm tập trung với chuyên gia BHXH và cán bộ nhà nước ở cấp huyện và cấp tỉnh. Cơ quan BHXH cấp huyện là đơn vị hành chính chủ chốt chịu trách nhiệm quản lý thu BHXH đối với chủ HKD và người lao động làm việc cho HKD. Các đơn vị này đảm nhiệm các chức năng vận hành cốt lõi, bao gồm tiếp nhận hồ sơ đăng ký, xử lý các khoản đóng, theo dõi tuân thủ, đồng thời thực hiện công tác tuyên truyền và thanh tra. Đây là đầu mối trực tiếp giữa HKD và hệ thống BHXH, đóng vai trò trung tâm trong việc mở rộng bao phủ.

Đánh giá này kết hợp nghiên cứu tài liệu với thu thập dữ liệu sơ cấp thông qua một cuộc khảo sát có cấu trúc đối với các chủ HKD và HKD cá thể, kết hợp với các cuộc phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm với các chủ HKD, cán bộ cơ quan BHXH, chính quyền địa phương cấp huyện và các phòng ban liên quan, cũng như các chuyên gia về BHXH.

Năng lực hành chính và nguồn nhân lực hạn chế của cơ quan BHXH địa phương

Việc triển khai Luật BHXH 2014 đối với người lao động làm việc tại HKD và cơ sở kinh doanh cá thể đã đối mặt với nhiều thách thức do những hạn chế về năng lực hành chính và nguồn nhân lực tại địa phương. Dù Luật quy định chủ HKD phải đóng BHXH bắt buộc cho người lao động khi có quan hệ lao động (tức là hợp đồng lao động từ một tháng trở lên hoặc không xác định thời hạn), nhưng việc áp dụng quy định này trên thực tế gặp nhiều khó khăn.

Một trong những trở ngại chính là việc xác định sự tồn tại và bản chất của quan hệ lao động trong HKD. Nhiều trường hợp người làm việc là thành viên gia đình hoặc họ hàng hỗ trợ không chính thức. Các thỏa thuận này thường không được ghi chép đầy đủ, và ranh giới giữa “hỗ trợ gia đình” và “lao động thuê mướn chính thức” rất mơ hồ. Do đó, cơ quan BHXH địa phương gặp khó khăn trong việc xác minh tình trạng lao động và thực thi nghĩa vụ đóng BHXH.

Các cơ quan BHXH địa phương cho biết công tác kiểm tra, giám sát sự tuân thủ của HKD là thách thức lớn, chủ yếu do thiếu nhân lực và hạn chế năng lực thể chế. Khi Luật BHXH 2024 mở rộng bao phủ sang toàn bộ chủ HKD đã đăng ký, những hạn chế này dự kiến sẽ càng nghiêm trọng hơn.

Mặc dù việc thanh tra, kiểm tra và xử phạt vi phạm hành chính là nhiệm vụ thường xuyên theo quy định, nhưng số lượng các cuộc thanh tra thực tế còn rất thấp so với tổng số đơn vị thuộc diện quản lý. Tại các đô thị lớn, cán bộ địa phương cho biết việc thanh tra HKD hầu như rất hiếm. Nguồn lực hiện hữu thường được ưu tiên cho doanh nghiệp có số lao động lớn hoặc nơi có dấu hiệu vi phạm rõ ràng. Vì vậy, dù HKD ngày càng hiện diện nhiều hơn trong khu vực chính thức, mức độ giám sát thực tế lại ở mức tối thiểu.

“Với 180.000 doanh nghiệp trong thành phố, kiểm soát đã rất khó, chứ chưa nói đến HKD. Với nguồn lực hiện tại, chúng tôi chỉ có thể thực hiện khoảng 30 cuộc thanh tra mỗi năm (trên hơn 180.000 doanh nghiệp) và chưa thực hiện thanh tra tuân thủ BHXH bắt buộc đối với người lao động của HKD theo quy định của Luật BHXH 2014. Sau ngày 1/7/2025, khi hàng nghìn chủ HKD được đưa vào diện BHXH bắt buộc, việc tổ chức thanh tra sẽ là không thể.”

(IDI, cơ quan BHXH, TP. Hồ Chí Minh).

Năng lực của các cơ quan BHXH khác nhau giữa các tỉnh

Năng lực về nhân sự của cơ quan BHXH khác nhau theo từng địa phương. Ví dụ, BHXH các tỉnh Thanh Hóa và Tuyên Quang cho biết việc triển khai Luật BHXH 2024 sẽ không gây áp lực quá lớn cho hệ thống hành chính và nhân sự hiện tại; hai địa phương này thể hiện sự sẵn sàng triển khai. Lý do là số lượng doanh nghiệp thuộc đối tượng quản lý của cơ quan BHXH ở đây tương đối thấp so với hai đô thị lớn, và hai địa phương này đặt mục tiêu đảm bảo các nhóm mở rộng theo Luật BHXH năm 2024 có thể tham gia càng sớm càng tốt. Ngược lại, các thành phố lớn như TP. Hồ Chí Minh dự đoán sẽ có tình trạng quá tải nghiêm trọng:

“Trong 10 năm qua, số cán bộ cơ quan BHXH giảm từ 1.400 người xuống chỉ hơn 1.100 người, trong khi khối lượng công việc tăng gấp đôi. Điều này cho thấy hiệu quả công việc tăng lên một phần nhờ ứng dụng công nghệ. Nhưng với Luật BHXH mới, riêng TP.HCM đã có khoảng 250.000 HKD đã đăng ký, cả nước khoảng 2.300.000 HKD đưa vào quản lý. Nhưng trong số 2.300.000 HKD này, nhiều hộ đã tham gia BHXH bắt buộc rồi. Vì vậy, việc sàng lọc và lựa chọn sẽ tạo ra khối lượng công việc khổng lồ trong triển khai.”

(IDI, cơ quan BHXH, TP. Hồ Chí Minh).

Các cán bộ cũng bày tỏ lo ngại về việc gia tăng khối lượng công việc liên quan đến quản lý và theo dõi, từ đó làm gia tăng gánh nặng lên cơ quan BHXH địa phương. Hiện chưa có một cơ sở rõ ràng nào để cơ quan BHXH xác định HKD nào thuộc diện bắt buộc tham gia BHXH. Đối với HKD thua lỗ, câu hỏi đặt ra là: làm sao buộc chủ hộ phải đóng BHXH khi hoạt động kinh doanh đang lỗ, và nguồn lực nào để người đó có thể đóng BHXH bắt buộc. Hệ quả là vòng luẩn quẩn: những người này được đưa vào hệ thống BHXH, nhưng lại không được quản lý hiệu quả từ đầu, dẫn đến gia tăng tình trạng nợ BHXH.

“Chúng tôi đang phải xử lý hơn 530 tỷ đồng nợ từ các doanh nghiệp đã giải thể. Chúng tôi có nguy cơ lặp lại vòng lặp này với HKD khi họ được đưa vào đối tượng BHXH bắt buộc.”

(IDI, cơ quan BHXH, TP. Hồ Chí Minh).

Chuyển đổi số và vai trò trong việc hỗ trợ mở rộng BHXH

Cải thiện hạ tầng số và công nghệ đã tăng tính khả thi của việc triển khai BHXH bắt buộc và giúp giảm bớt sự e ngại của chủ HKD trong việc thực hiện các thủ tục hành chính. Ở Việt Nam, các thủ tục hành chính đã trở nên dễ tiếp cận hơn đáng kể, với đa số dịch vụ công — bao gồm đăng ký kinh doanh và quản lý BHYT, BHXH — hiện có thể thực hiện trên các nền tảng trực tuyến²².

²² Ví dụ, khi người lao động điều trị bệnh, thông tin về số ngày nghỉ ốm đã được tích hợp trong hệ thống thẩm định của cơ quan BHXH. Tuy nhiên, hiện nay vẫn cần hồ sơ giấy để xác nhận số ngày nghỉ này. Trong tương lai, với việc số hóa hoàn toàn, người lao động chỉ cần thông báo điện tử tới hệ thống BHXH, và các yêu cầu giải quyết chế độ ốm đau và thai sản sẽ được xử lý tự động dựa trên hồ sơ số đã có sẵn.

Một hợp phần quan trọng trong chuyển đổi số trong việc cung ứng an sinh xã hội ở Việt Nam là ứng dụng VssID – BHXH số, do BHXH Việt Nam phát triển và triển khai. VssID cho phép người dùng tra cứu và theo dõi tình trạng tham gia BHXH, BHYT, BHTN trực tiếp qua điện thoại thông minh. Luật BHXH sửa đổi quy định rằng đến năm 2027, toàn bộ quy trình liên quan tới BHXH sẽ được thực hiện hoàn toàn điện tử, không còn các yêu cầu về hồ sơ giấy. Chi tiết về các chức năng của ứng dụng VssID xem ở Hộp 2.

► Hộp 2. Thúc đẩy khả năng tiếp cận số đối với các dịch vụ bảo hiểm xã hội

Được triển khai từ năm 2021 như một phần của Chương trình Chuyển đổi số Quốc gia của Chính phủ, VssID là ứng dụng di động chính thức do BHXH Việt Nam phát triển nhằm thúc đẩy chuyển đổi số trong việc cung cấp dịch vụ BHXH và nâng cao khả năng tiếp cận cho cả người lao động và người sử dụng lao động. Ứng dụng cung cấp nhiều tính năng, bao gồm theo dõi quá trình tham gia bảo hiểm của cá nhân, thẻ BHYT điện tử, tình trạng đóng góp, và truy cập thông tin chính sách. Ứng dụng cũng hỗ trợ trao đổi với cơ quan BHXH địa phương và cho phép người dùng gửi yêu cầu hoặc khiếu nại. Tính đến đầu năm 2024, VssID đã được tải xuống bởi hơn 30 triệu người dùng.

Đối với chủ HKD, VssID mang đến một kênh thân thiện để xem nghĩa vụ đóng góp, theo dõi việc đăng ký cho người lao động, và nhận thông báo về các thay đổi chính sách. Với việc giảm thiểu nhu cầu đến trực tiếp cơ quan BHXH và giảm giấy tờ, ứng dụng giúp nâng cao hiệu quả hành chính và hỗ trợ tuân thủ, đặc biệt đối với các doanh nghiệp quy mô nhỏ có năng lực hạn chế.

Nguồn: <https://english.mic.gov.vn/digital-transformation-meets-the-requirements-of-social-welfare-197250225093500661.htm>; <https://vss.gov.vn/english/news/Pages/vietnam-social-security.aspx?CateID=0&ItemID=11436>.

Tuy nhiên, mức độ nhận biết và sử dụng ứng dụng VssID vẫn còn hạn chế trong nhóm chủ HKD đã đăng ký, theo phản ánh từ các cuộc phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm. Phần lớn người tham gia cho biết họ chưa cài đặt hoặc sử dụng ứng dụng, và nhiều người không biết cách truy cập thông tin về quyền lợi BHXH của mình.

“Tôi đã tham gia BHXH tự nguyện nhiều năm. Tôi cũng có bảo hiểm nhân thọ thương mại. Tôi đã đóng trước BHXH tự nguyện cho hai năm tới. Với bảo hiểm thương mại, tôi xem rất rõ ràng các quyền lợi mà tôi sẽ nhận được sau nhiều năm tham gia. Họ có một bảng tính rất rõ: nếu tôi tham gia n năm sẽ nhận bao nhiêu, n+1 năm sẽ nhận bao nhiêu. Nhưng nếu bây giờ bạn hỏi tôi khi về hưu tôi sẽ được hưởng lương hưu bao nhiêu từ BHXH tự nguyện, tôi chịu, tôi không biết hỏi ai hay xem ở đâu. Nhà nước khuyến khích tham gia BHXH tự nguyện thì tôi tham gia, nhưng tôi cũng cần biết rõ mình sẽ được gì, nhận được bao nhiêu lương hưu.”

(IDI, nữ, 38 tuổi, chủ HKD có đăng ký, Hà Nội).

Việc thiếu quen thuộc với các công cụ số đặt ra thách thức cho giai đoạn đầu thực thi Luật BHXH 2024, đặc biệt khi chủ HKD trở thành đối tượng phải tham gia bắt buộc. Trong bối cảnh này, hiệu quả của các nền tảng số như VssID có thể bị hạn chế trong giai đoạn đầu nếu không đi kèm với các hoạt động truyền thông, tiếp cận có mục tiêu và hỗ trợ người dùng để nâng cao nhận thức và kỹ năng số.

Sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước còn chưa hiệu quả

Vẫn còn tồn tại những khoảng trống đáng kể trong sự phối hợp giữa các cơ quan chủ chốt chịu trách nhiệm thực hiện chế độ BHXH bắt buộc đối với HKD, bao gồm cơ quan đăng ký kinh doanh, cơ quan thuế và cơ quan BHXH. Sự thiếu liên kết giữa các cơ quan này đặt ra những thách thức đáng kể cho việc triển khai chính sách hiệu quả.

Hiện không có cơ sở dữ liệu liên thông giữa cơ quan đăng ký kinh doanh và cơ quan BHXH. Vì vậy, cơ quan BHXH không nhận được thông tin kịp thời về các HKD mới đăng ký, kể cả các trường hợp có khai báo lao động làm thuê, mặc dù những thông tin này có sẵn ngay tại thời điểm đăng ký. Thủ tục đăng ký HKD đã yêu cầu kê khai thông tin về chủ HKD và số lao động dự kiến, điều này cho thấy việc chia sẻ thông tin là khả thi nhưng chưa được tận dụng.

Mặc dù có một số sự phối hợp giữa cơ quan BHXH và cơ quan thuế, việc phối hợp này vẫn hạn chế cả về thời điểm và chất lượng dữ liệu. Thông tin thường bị chậm trễ một vài tháng. Ví dụ, dữ liệu thuế năm 2023 chỉ được cung cấp cho cơ quan BHXH vào tháng 7/2024. Ngoài ra, khác biệt về định dạng dữ liệu và mức độ chi tiết đòi hỏi cơ quan BHXH phải đầu tư nguồn lực nhân sự đáng kể vào việc đối chiếu và xử lý thủ công.

Ở cấp địa phương, các cơ quan quản lý ở cấp huyện và cấp xã có vị trí thuận lợi để giám sát hoạt động của các HKD, đặc biệt là với đặc thù quy mô nhỏ, phân tán và thường nằm trong khu dân cư của các HKD. Do vậy, cấp này có thể đóng vai trò then chốt trong việc hỗ trợ mở rộng diện bao phủ BHXH cho chủ HKD và người lao động.

Tuy nhiên, cán bộ phòng đăng ký kinh doanh cấp huyện cho biết họ chưa nhận được thông tin về các quy định mới của Luật BHXH năm 2024 liên quan nghĩa vụ tham gia bắt buộc của chủ HKD. Do vậy họ không coi mình phải có trách nhiệm tuyên truyền, thúc đẩy, hướng dẫn về các nghĩa vụ mới này. Bên cạnh đó hiện cũng chưa có quy định xác định rõ thẩm quyền thanh tra, kiểm tra việc thực hiện nghĩa vụ BHXH là của cơ quan nào ở cấp địa phương.

“Phòng Đăng ký kinh doanh chưa phổ biến các quy định mới của Luật BHXH 2024 vì phòng chưa được UBND quận/huyện giao nhiệm vụ và cũng chưa được trang bị đủ thông tin để giải thích cho người dân. Chủ hộ sẽ hỏi rất nhiều, nếu chúng tôi cung cấp không chính xác thì gây hệ lụy. Hơn nữa, nếu chúng tôi phổ biến quy định BHXH 2024 khi người dân làm thủ tục đăng ký kinh doanh, họ có thể hiểu nhầm là Phòng đăng ký đang ‘bán bảo hiểm’.”

(Cán bộ Phòng đăng ký kinh doanh cấp huyện).

Vấn đề này càng trở nên trầm trọng thêm khi mà việc chuyển đổi thủ tục đăng ký HKD sang trực tuyến làm giảm cơ hội tương tác và tư vấn trực tiếp tại thời điểm đăng ký.

Những phát hiện trong phần này cho thấy sự cần thiết phải tăng cường năng lực hành chính nhằm mở rộng diện bao phủ BHXH bắt buộc đối với chủ HKD và người lao động. Sự khác biệt đáng kể về nguồn nhân lực giữa các địa phương cho thấy tầm quan trọng của việc đầu tư cho biên chế và ngân sách hoạt động, đặc biệt cho các đô thị lớn, nơi khối lượng công việc dự kiến sẽ gia tăng mạnh. Việc tiếp tục đầu tư vào hạ tầng số, song song với các hoạt động truyền thông và hỗ trợ có mục tiêu nhằm nâng cao năng lực số cho các HKD, cũng rất cần thiết để thúc đẩy việc sử dụng hiệu quả các nền tảng như VssID. Bên cạnh đó, việc tăng cường chia sẻ và kết nối dữ liệu giữa cơ quan đăng ký kinh doanh, cơ quan thuế và hệ thống BHXH sẽ góp phần cải thiện việc xác định đúng đối tượng HKD thuộc diện tham gia, giảm trùng lặp trong quy trình xác minh, đồng thời nâng cao hiệu quả công tác thanh tra, giám sát và quản lý nợ BHXH. Chương tiếp theo sẽ thảo luận kinh nghiệm quốc tế trong việc mở rộng bao phủ BHXH cho lao động tự làm và khu vực HKD, trong khi Chương 7 sẽ thảo luận chi tiết các phương án chính sách cho Việt Nam.



Chăn nuôi gia cầm hộ gia đình của một phụ nữ dân tộc thiểu số; Hà Giang, Việt Nam; tháng 7 năm 2024. © ILO

6. Bài học kinh nghiệm từ thực tiễn quốc tế

Việc mở rộng bao phủ BHXH thực chất đối với chủ HKD và người lao động làm việc trong khu vực HKD vẫn là một thách thức lớn trên con đường hướng tới mục tiêu ASXH toàn dân của Việt Nam. Nhóm này thường có thu nhập thấp hoặc không ổn định, tiếp cận hạn chế với dịch vụ hành chính và trong nhiều trường hợp hoạt động ngoài khung khổ chính thức. Tuy nhiên, kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc mở rộng bao phủ là khả thi thông qua các cải cách chính sách được thiết kế tốt, phù hợp với bối cảnh chung và đặc điểm của các đơn vị kinh tế quy mô nhỏ. Phần này tổng hợp kinh nghiệm quốc tế nhằm nêu bật các chiến lược có thể cung cấp các gợi ý chính sách cho Việt Nam trong việc mở rộng BHXH bắt buộc tới khu vực HKD.

► 6.1. Đơn giản hóa thủ tục hành chính

Thủ tục hành chính đơn giản giúp giảm bớt các rào cản như thủ tục rườm rà và quy trình phân mảnh, đặc biệt trong bối cảnh HKD có quy mô nhỏ và năng lực hành chính hạn chế. Kết quả thảo luận nhóm cho thấy quy trình đăng ký BHXH bắt buộc kéo dài và thiếu liên thông làm nản lòng người tham gia và đặt gánh nặng không tương xứng lên cơ quan BHXH trong việc bảo đảm tuân thủ và cung cấp dịch vụ.

Kinh nghiệm quốc tế nhấn mạnh tầm quan trọng của việc đơn giản hóa và tích hợp thủ tục hành chính để tạo điều kiện cho việc tham gia. Ở một số nước Mỹ La-tinh, việc tích hợp đăng ký thuế và BHXH vào các nền tảng số thống nhất đã cho thấy hiệu quả rõ rệt. Các hệ thống này không chỉ đơn giản hóa thủ tục mà còn cải thiện tính nhất quán của dữ liệu và giảm khả năng trốn tránh nghĩa vụ hoặc khai báo sai. Những cách tiếp cận này đã góp phần thúc đẩy chính thức hóa và gia tăng sự tham gia BHXH của các cơ sở sản xuất – kinh doanh nhỏ.

Mô hình Monotax của Uruguay (xem Hộp 3) là một ví dụ thuyết phục cho thấy việc tích hợp về hành chính có thể hỗ trợ mở rộng bao phủ BHXH. Thông qua một quy trình đăng ký duy nhất với cơ quan thuế quốc gia, lao động tự làm và chủ doanh nghiệp siêu nhỏ có thể đăng ký đồng thời cả thuế và BHXH. Các khoản đóng góp được hợp nhất thành một khoản thanh toán hàng tháng chi phí thấp, trao cho người tham gia quyền tiếp cận các quyền lợi ASXH như hưu trí, BHYT và trợ cấp gia đình.

► Hộp 3. Mô hình Monotax ở Uruguay: mở rộng ASXH thông qua cơ chế đóng góp đơn giản

Uruguay đã xây dựng một khung chính sách có tính đổi mới nhằm thúc đẩy việc chính thức hóa và mở rộng bao phủ ASXH cho các chủ cơ sở kinh doanh siêu nhỏ thông qua các chế độ là General Monotax và Social Monotax. General Monotax, được giới thiệu lần đầu vào năm 2001 và mở rộng vào năm 2006, hợp nhất đóng góp BHXH và thuế thu nhập thành một khoản thanh toán hàng tháng đơn giản duy nhất, do Ngân hàng An sinh xã hội (Banco de Previsión Social – BPS) thu. Chương trình áp dụng cho các cơ sở kinh doanh cá nhân có không quá một lao động làm thuê (bao gồm vợ/chồng hoặc bạn đời), các công ty hợp danh tối đa hai thành viên không có lao động làm thuê, hoặc HKD gia đình tối đa ba thành viên và không có lao động làm thuê.

Để đủ điều kiện tham gia, đối tượng đăng ký phải hoạt động từ một địa điểm duy nhất, bán hàng hóa hoặc dịch vụ trực tiếp cho người tiêu dùng cuối cùng, và duy trì doanh thu hàng năm dưới 20.000 USD. Mức đóng được tính theo thu nhập giả định hàng tháng, phản ánh năng lực nộp thuế hạn chế và đơn giản hóa việc tuân thủ. Mặc dù người tham gia không được hưởng trợ cấp thất nghiệp, họ được tiếp cận các quyền lợi cốt lõi như bảo hiểm y tế, hưu trí và trợ cấp gia đình.

Tính đến năm 2021, khoảng 40% các cơ sở kinh doanh một chủ tại Uruguay tham gia chương trình General Monotax, trong đó tỷ trọng lớn nhất hoạt động trong lĩnh vực bán lẻ và sửa chữa ô tô (45%), tiếp theo là dịch vụ (19,6%), sản xuất chế tạo (10,1%) và hỗ trợ hành chính (6,4%) (Aguiar và cộng sự, 2024). Một phần ba số người tham gia cư trú tại Montevideo.

Nhận thấy nhu cầu cần phải hỗ trợ tốt hơn cho các nhóm dễ bị tổn thương, Uruguay đã giới thiệu chương trình Social Monotax vào năm 2011. Chương trình này áp dụng việc đóng góp theo lộ trình, bắt đầu ở mức 25% của mức đóng đầy đủ trong năm đầu tiên và tăng dần lên 100% vào năm thứ tư. Cách tiếp cận từng bước này tạo ra điểm khởi đầu tham gia hệ thống chính thức dễ tiếp cận hơn cho người lao động thu nhập thấp và lao động phi chính thức.

Khung chương trình Monotax của Uruguay đã mở rộng đáng kể phạm vi bao phủ đối với lao động tự làm và doanh nghiệp siêu nhỏ. Khung này cũng đã được điều chỉnh để bao phủ lao động nền tảng số – ví dụ như lái xe sử dụng ứng dụng Uber, Cabify hoặc EasyGo – thông qua việc cho phép việc tính toán và thanh toán khoản đóng góp một cách tự động qua ứng dụng di động. Hai chương trình General Monotax và Social Monotax cho thấy việc đơn giản hóa các thủ tục hành chính và mô hình đóng góp linh hoạt có thể tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế chính thức, đặc biệt đối với HKD và nhóm lao động dễ bị tổn thương.

Nguồn: Aguiar và cộng sự, 2024; ILO, 2014.

Những mô hình “một cửa” tương tự cũng xuất hiện ở các nước Mỹ La-tinh khác, nơi hệ thống thuế được đơn giản hóa và chế độ ASXH được thiết kế nhằm đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp vi mô và lao động phi chính thức, cải thiện các ưu đãi cho việc chính thức hóa, và tăng cường sự kết nối giữa các hoạt động kinh tế và quyền lợi an sinh xã hội²³.

23 Tại Argentina, Monotributo là một cơ chế trong đó thuế và an sinh xã hội đơn giản hóa, được thiết kế dành cho lao động tự làm và các chủ đơn vị kinh tế vi mô có thu nhập năm dưới một ngưỡng nhất định. Cơ chế này gộp thuế thu nhập và đóng góp ASXH vào một khoản thanh toán hàng tháng duy nhất, qua đó bảo đảm quyền tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe và lương hưu. Việc đăng ký và thanh toán được quản lý bởi Cơ quan Quản lý Doanh thu Liên bang thông qua nền tảng trực tuyến, giúp giảm đáng kể gánh nặng tuân thủ cho các đơn vị kinh tế quy mô nhỏ.

Tại Brazil, chế độ *Microempreendedor Individual (MEI)* cho phép đăng ký trực tuyến qua một cổng tích hợp, hợp nhất đăng ký kinh doanh – thuế – BHXH. MEI áp dụng cho các đơn vị có doanh thu năm tối đa R\$81.000 (khoảng 15.000 đô la Mỹ)²⁴ và có tối đa một lao động và yêu cầu người chủ đơn vị kinh doanh không được giữ vị trí quản lý hay góp vốn tại các doanh nghiệp khác. Người tham gia chỉ đóng khoản BHXH rất nhỏ cố định hàng tháng tương đương 5% mức lương tối thiểu, để được hưởng hưu trí và các quyền lợi ngắn hạn như ốm đau, thai sản, trong khi đó chăm sóc y tế được cung cấp toàn dân thông qua hệ thống y tế quốc gia. Quy trình, thủ tục hành chính đơn giản thông qua *Simples Nacional*, một hệ thống thuế quốc gia được đơn giản hóa và kết nối với các cơ quan thuế ở cấp liên bang, tỉnh, huyện và người đóng góp qua một nền tảng thanh toán hàng tháng duy nhất. Mức độ bao phủ được mở rộng đáng kể, từ 3 triệu doanh nghiệp đăng ký năm 2008 lên tới 12 triệu năm 2016, với bằng chứng cho thấy việc tiếp cận hiệu quả tới nhóm thu nhập thấp và ước tính có khoảng 8 triệu việc làm chính thức mới được tạo ra trong giai đoạn 2006 – 2010 (ILO, 2022a). Vào năm 2016, những người tham gia MEI bao gồm phụ nữ - chiếm một tỉ lệ cao (48%), lao động tự nhận là người lai chủng tộc (42%), và lao động là người da đen (11%), cho thấy sự đóng góp quan trọng của chương trình này trong việc mở rộng sự tham gia về kinh tế và khả năng tiếp cận ASXH cho các nhóm dễ bị tổn thương.

Những ví dụ này cho thấy hiệu quả của các hệ thống mà trong đó các rào cản hành chính đã được giảm bớt, chi phí tuân thủ được hạ thấp, và việc tham gia kinh tế chính thức được gắn kết với quyền tiếp cận các chế độ ASXH. Bằng cách làm cho việc đăng ký tham gia trở nên dễ dàng hơn và với chi phí phải chăng hơn, các hệ thống này tăng cường động lực cho các chủ thể hoạt động phi chính thức chuyển sang chính thức, đồng thời củng cố sự liên kết giữa các hoạt động tạo thu nhập và ASXH dựa trên đóng góp. Những kinh nghiệm này mang tới những bài học giá trị cho Việt Nam trong việc thiết kế các cơ chế khuyến khích đăng ký và đơn giản hóa việc tham gia BHXH bắt buộc đối với khu vực HKD.

► 6.2. Các ưu đãi tài chính

Cơ chế bắt buộc thường hoạt động hiệu quả nhất khi mức chi trả được hiệu chỉnh phù hợp với thu nhập thấp hoặc biến động, thường thông qua sự đồng tài trợ của Nhà nước. Các ưu đãi tài chính và cơ chế Nhà nước hỗ trợ một phần mức đóng có thể hỗ trợ khả năng chi trả và tăng cường sự tham gia. Một số quốc gia đã áp dụng các chế độ đồng tài trợ nhằm giảm gánh nặng chi phí cho lao động phi chính thức có thu nhập thấp và các doanh nghiệp siêu nhỏ. Hệ thống của Costa Rica có cơ chế trợ cấp cho nhóm lao động thu nhập thấp và gắn mức đóng với các mức thu nhập giả định.

24 Tỷ giá tại thời điểm viết báo cáo là 1 USD = 5.32 Brazil Real

► Hộp 4. Nhà nước đồng tài trợ để mở rộng bao phủ BHXH – kinh nghiệm Costa Rica

Costa Rica là một ví dụ điển hình về cách các chế độ BHXH bắt buộc có thể được điều chỉnh hiệu quả để bao phủ nhóm lao động tự làm, bao gồm cả những người làm việc trong HKD hoặc doanh nghiệp siêu nhỏ. Từ năm 2005, lao động tự làm được yêu cầu đóng vào Quỹ Bảo hiểm Xã hội Costa Rica cho cả bảo hiểm y tế và bảo hiểm hưu trí. Nhận thức được tính không đồng nhất trong nhóm này, Chính phủ đã áp dụng mô hình tài chính phân tầng với mức hỗ trợ mạnh từ Nhà nước để bảo đảm khả năng chi trả và tính bao trùm.

Theo mô hình này, mức đóng BHYT của lao động tự làm thấp hơn so với lao động làm công ăn lương, nhưng mức đóng vào bảo hiểm hưu trí thì bằng nhau. Nhà nước đồng tài trợ bằng cách chi trả một phần mức đóng, dựa trên năm nhóm thu nhập. Người có thu nhập thấp nhận được hỗ trợ nhiều hơn từ ngân sách, trong khi người thu nhập cao phải đóng toàn bộ. Ví dụ, năm 2018, lao động có thu nhập dưới 475 đô la Mỹ/tháng được xếp vào nhóm thu nhập thấp nhất là nhóm 1 (xem Bảng 9). Để tham chiếu, thu nhập bình quân toàn quốc của lao động tự làm năm 2018 là 502 đô la Mỹ. Hình thức đồng tài trợ này giúp phân bổ gánh nặng đóng góp theo mức thu nhập, phù hợp với nguyên tắc đoàn kết và công bằng trong tài chính như nêu trong Khuyến nghị số 202 của ILO.

► **Bảng 9. Mức đóng BHYT và BH hưu trí của lao động tự làm theo mức thu nhập, Costa Rica 2021**

Nhóm	Mức thu nhập (đô la Mỹ)		% đóng BHYT		% đóng bảo hiểm hưu trí		% đóng góp cả BHYT và hưu trí		
			NLĐ	Nhà nước	NLĐ	Nhà nước	NLĐ	Nhà nước	Tổng
1	Đến 460		2,89	9,36	3,83	6,83	6,86	16,19	22,91
2	460	1000	4,33	7,92	5,32	5,34	9,49	13,26	22,91
3	1000	2000	6,24	6,01	7,2	3,46	13,28	9,47	22,91
4	2000	2980	8,02	4,23	7,65	3,01	15,51	7,24	22,91
5	Trên 2980		10,96	1,56	8,09	2,57	18,62	4,13	22,91

Để thúc đẩy tuân thủ và mở rộng phạm vi bao phủ, Costa Rica kết hợp đăng ký bắt buộc với cơ chế thực thi và các cải tiến về quản trị. Các biện pháp này bao gồm hệ thống thanh tra tập trung, chế tài xử phạt đối với vi phạm, hợp đồng bảo hiểm tập thể thông qua hợp tác xã và hiệp hội (đặc biệt hiệu quả trong lĩnh vực nông nghiệp), và tích hợp tuân thủ bảo hiểm xã hội như một điều kiện để được tiếp cận các gói thầu công, ưu đãi thuế hoặc giấy phép hoạt động.

Trong giai đoạn 2005–2018, các biện pháp này đã giúp làm tăng hơn gấp đôi tỷ lệ bao phủ BHXH dựa trên đóng góp của lao động tự làm - từ 30,5% lên 58,9% với bảo hiểm y tế và từ 15,9% lên 53,1% với bảo hiểm hưu trí. Kinh nghiệm của Costa Rica cho thấy việc điều chỉnh thể chế, áp dụng các mức đóng theo tầng thu nhập, và phối hợp hành chính chặt chẽ có thể mở rộng đáng kể phạm vi bao phủ cho nhóm lao động phi chính thức và lao động tự làm.

Nguồn: ILO, 2022b.

Hiện tại, hỗ trợ của Nhà nước chỉ áp dụng trong chương trình BHXH tự nguyện. Nhiều bằng chứng quốc tế cho thấy các hình thức tham gia tự nguyện hiếm khi dẫn tới mở rộng phạm vi bao phủ thực chất trên thực tế. Trường hợp Costa Rica cho thấy rằng cách tiếp cận bắt buộc với cơ chế trợ cấp của Nhà nước đem lại nhiều tiềm năng và hiệu quả lớn hơn so với việc dựa vào mô hình tự nguyện. Đối với chủ HKD phải đối mặt với mức đóng 25% thu nhập tính đóng, việc áp dụng mức đóng theo thu nhập hoặc trợ cấp tạm thời có thể giúp dịch chuyển hành vi từ né tránh sang tuân thủ đăng ký và tham gia BHXH bắt buộc.

► 6.3. Đóng góp linh hoạt

Các phương thức đóng linh hoạt làm tăng mức độ phù hợp của chương trình đối với người có thu nhập không ổn định. Các chủ HKD thường có thu nhập không đều hoặc theo mùa vụ, khiến việc yêu cầu đóng theo tháng trở thành gánh nặng hoặc không khả thi. Để giải quyết thách thức này, Philippines đã áp dụng các lựa chọn đóng rất linh hoạt trong Chương trình AlkanSSSy, cho phép đóng theo ngày, theo tuần hoặc theo tháng tùy theo dòng tiền thu nhập của người lao động. Chương trình hợp tác cùng với các tổ chức của lao động phi chính thức, sử dụng các “kết đóng góp” (AlkanSSSy units) đặt gần nơi làm việc của người lao động như bến xe ba bánh hoặc khu chợ. Mỗi người lao động có một ngăn riêng trong hộp để có thể gửi vào đó những khoản tiền nhỏ mọi lúc, tùy thuộc vào thu nhập của họ. Sau đó khoản tích lũy sẽ được thu và ghi nhận hàng tháng thông qua báo cáo giao dịch điện tử. Cách tiếp cận này cho phép người lao động có thu nhập thấp và bấp bênh có thể tích lũy đóng góp theo thời gian mà không phải chịu áp lực đóng cố định mỗi tháng một lần. Tính đến tháng 4/2015, chương trình đã thu hút hơn 100.000 lao động phi chính thức tham gia. Sự linh hoạt này giúp giảm tình trạng rời khỏi hệ thống và duy trì bảo hiểm liên tục, ngay cả trong thời kỳ thu nhập bị sụt giảm.

► 6.4. Số hóa

Ứng dụng công cụ số đã nổi lên như một sự đổi mới quan trọng trong việc mở rộng bao phủ BHXH tới HKD và lao động tự doanh. Các nền tảng số giúp giảm chi phí giao dịch và đơn giản hóa việc thu đóng. Bằng cách đơn giản hóa các thủ tục hành chính và cho phép thực hiện các giao dịch trực tuyến, các nền tảng số làm giảm gánh nặng hành chính cho cả người đóng và cơ quan BHXH. Chúng góp phần giải quyết một rào cản lớn đối với quá trình chính thức hóa: sự phức tạp và thời gian tiêu tốn cho việc đăng ký tham gia và thu nộp các khoản đóng bảo hiểm.

Số hóa có thể làm tăng cường tính minh bạch và tuân thủ, đồng thời giảm tải gánh nặng về hành chính với cả hai phía là người đóng và cơ quan quản lý. Nền tảng PREVIRED của Chile là một ví dụ điển hình. Hệ thống cung cấp một cổng thông tin điện tử duy nhất để các đơn vị kinh tế quy mô nhỏ có thể đăng ký và nộp đóng vào nhiều chương trình BHXH, bao gồm hưu trí, y tế, thất nghiệp, tai nạn lao động, trợ cấp gia đình (xem Hộp 5). Các tính năng này đã giảm đáng kể sự phức tạp về mặt thủ tục và khuyến khích mức độ tuân thủ cao hơn trong khu vực doanh nghiệp siêu nhỏ và nhỏ.

► Hộp 5. Nền tảng số PREVIRED của Chile phục vụ các giao dịch BHXH thống nhất

Ra mắt năm 2001, PREVIRED cung cấp một cổng thông tin tương tác duy nhất cho phép người dùng thực hiện toàn bộ các thủ tục liên quan đến đăng ký và đóng góp an sinh xã hội. Nền tảng này bao phủ nhiều chế độ khác nhau, bao gồm hưu trí, y tế, tai nạn lao động, trợ cấp gia đình và bảo hiểm thất nghiệp. PREVIRED là ví dụ điển hình về ứng dụng đổi mới số để tạo thuận lợi cho việc tham gia và đóng BHXH trong các doanh nghiệp nhỏ, chủ sử dụng lao động làm việc tại nhà và lao động tự doanh. Nền tảng cung cấp một cổng trực tuyến duy nhất, trên đó, người dùng có thể đăng ký tham gia và nộp đóng cho nhiều chế độ, bao gồm hưu trí, y tế, tai nạn lao động, trợ cấp gia đình và bảo hiểm thất nghiệp.

PREVIRED được tích hợp hoàn toàn với hệ thống an sinh xã hội của Chile, kết nối cả các cơ quan công và tư. Hệ thống cung cấp hơn 70 lựa chọn đóng góp khác nhau được thiết kế phù hợp với nhu cầu của doanh nghiệp và từng người lao động, đồng thời được liên thông với tất cả các tổ chức ngân hàng lớn và nhiều kênh ngoài ngân hàng, bao gồm cả các công ty thẻ tín dụng.

Một tính năng quan trọng của nền tảng là tính tự động hóa: hệ thống tính toán mức đóng của từng người lao động dựa trên dữ liệu tiền lương, hỗ trợ cả hai phương thức kê khai – và nộp tiền hoặc kê khai trước, và cho phép thực hiện giao dịch trực tuyến 24/7. Bằng cách loại bỏ các quy trình trên giấy và nhu cầu phải nộp hồ sơ trực tiếp, PREVIRED đã giúp giảm đáng kể sự phức tạp về thủ tục hành chính và chi phí giao dịch - đặc biệt có lợi cho các doanh nghiệp siêu nhỏ và nhỏ với năng lực hành chính hạn chế.

PREVIRED đã phát triển nhiều dịch vụ, hiện khoảng 50 dịch vụ liên quan đến (i) thu đóng bảo hiểm, (ii) cấp giấy chứng nhận, (iii) thông báo và (iv) hỗ trợ thanh toán ngân hàng.

Nền tảng cũng cung cấp nhiều dịch vụ giá trị gia tăng, bao gồm:

- Phần mềm tính lương miễn phí cho doanh nghiệp nhỏ, tự động tính quyền lợi
- Phần mềm kế toán được chứng nhận dành cho doanh nghiệp lớn hơn
- Hợp đồng mẫu tiêu chuẩn cho các loại hình lao động khác nhau
- Xác nhận trực tuyến tình trạng đóng BHXH cập nhật
- Kiểm tra tình trạng đóng góp theo thời gian thực đối với nhà thầu và thầu phụ
- Công cụ hỗ trợ trực tuyến để điều chỉnh việc trả nợ và tính toán tiền phạt
- Theo dõi lịch sử đóng bảo hiểm cho người lao động
- Dịch vụ dữ liệu tổng hợp hỗ trợ việc ra quyết định của đơn vị.

Hoạt động 24/7, PREVIRED được kết nối với tất cả ngân hàng lớn và nhiều kênh thanh toán ngoài ngân hàng, bao gồm cả công ty thẻ tín dụng, đảm bảo tiếp cận rộng rãi tới dịch vụ thanh toán trực tuyến. Nền tảng được cung cấp miễn phí, qua đó giảm đáng kể chi phí giao dịch và sự phức tạp về thủ tục hành chính cho người dùng.

Bên cạnh việc tạo thuận lợi cho các thủ tục cốt lõi, PREVIRED còn cung cấp các dịch vụ giá trị gia tăng như mẫu hợp đồng lao động và phần mềm kế toán được chứng nhận, miễn phí đối với các doanh nghiệp có quy mô dưới một ngưỡng nhất định. Các tính năng này đã góp phần cải thiện tính minh bạch, giảm gánh nặng tuân thủ và góp phần tăng tỷ lệ đăng ký và tham gia đóng góp trong các đơn vị kinh tế siêu nhỏ và nhỏ.

Việc sử dụng PREVIRED đã mở rộng nhanh chóng: từ năm 2010 đến 2017, số lao động được đăng ký qua nền tảng tăng 71%, từ 4,8 triệu lên 8,3 triệu người, trong khi số chủ sử dụng lao động tham

gia đóng góp tăng 66%, từ 400.000 lên 662.000. Dù còn là quy mô nhỏ, số lao động tự doanh sử dụng nền tảng cũng tăng 46% trong cùng giai đoạn, từ 102.000 lên 149.000.

Nguồn: (ILO, 2019a).

Tương tự, Philippines đang triển khai Philippine Business Hub – một nền tảng hợp nhất đăng ký kinh doanh và đăng ký BHXH (Bhattarai, 2018). Doanh nghiệp có thể đăng ký cùng lúc với Cục Thuế nội địa, Hệ thống An sinh Xã hội, Tập đoàn Bảo hiểm Y tế Philippines, và Quỹ Tương hỗ Phát triển Nhà ở. Hệ thống “một cửa” này hỗ trợ việc tuân thủ ngay lập tức cả nghĩa vụ về thuế và BHXH, qua đó tạo điều kiện tiếp cận các chế độ hưu trí, chăm sóc sức khỏe và phúc lợi nhà ở cho chủ doanh nghiệp và người lao động của họ.

Campuchia đã ra mắt nền tảng số CAM-IE, được Bộ Công nghiệp, Khoa học, Công nghệ và Đổi mới sáng tạo triển khai vào tháng 12/2024, để đăng ký lao động và các cơ sở kinh doanh thuộc khu vực phi chính thức, cung cấp sự công nhận pháp lý thông qua cấp giấy chứng nhận đăng ký²⁵. Hệ thống hướng tới việc xây dựng một cơ sở dữ liệu toàn diện nhằm hỗ trợ Chính phủ cung cấp hỗ trợ có mục tiêu trong các giai đoạn khủng hoảng, tăng tiếp cận dịch vụ tín dụng, đào tạo kỹ năng và các chế độ an sinh xã hội. Việc đăng ký là miễn phí, doanh nghiệp có doanh thu dưới 60.000 đô la Mỹ/năm được miễn thuế. Kể từ khi được triển khai, đã có hơn 130.000 HKD và lao động tự làm đã đăng ký tham gia. Thông qua việc liên kết đăng ký với tiếp cận vốn, đào tạo và lộ trình tích hợp với các chương trình BHXH trong tương lai, CAM-IE đánh dấu một bước tiến đáng kể trong quá trình chính thức hóa khu vực kinh tế phi chính thức.

Tại Việt Nam, ứng dụng VssID trên điện thoại hiện đã cung cấp cho người tham gia BHXH khả năng truy cập lịch sử đóng, quyền lợi và thẻ điện tử, nhưng các chức năng còn hạn chế. Với việc mở rộng mang tính chiến lược, VssID có thể phát triển thành một cổng dịch vụ đầy đủ chức năng cho đăng ký, đóng góp và truy cập quyền lợi - với điều kiện các thách thức về năng lực và kỹ năng số của các HKD được giải quyết. Việc đẩy mạnh số hóa, đi kèm các hoạt động tiếp cận, truyền thông và hỗ trợ trực tiếp tại tuyến cơ sở, là yếu tố then chốt để BHXH bắt buộc trở nên dễ tiếp cận và hấp dẫn hơn đối với chủ HKD và người lao động.

Hợp đồng điện tử là công cụ mạnh để chính thức hóa lao động HKD nhanh và chi phí thấp, đồng thời liên kết tự động người lao động với BHXH. Trung Quốc là quốc gia đi đầu trong việc áp dụng quy mô lớn trong thập niên 2010 khi các hợp đồng lao động điện tử có chữ ký số được chứng thực có đầy đủ giá trị pháp lý, được sử dụng rộng rãi trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các nền tảng số, và thường được tích hợp với hệ thống BHXH và quỹ nhà ở. Nhờ đó, việc tiếp nhận một lao động mới có thể tự động kích hoạt việc đăng ký đóng bảo hiểm - đặc biệt hữu ích trong các ngành có biến động nhân sự cao như giao hàng, bán lẻ, và dịch vụ lưu trú. Tại khu vực Mỹ Latinh, các mô hình tương tự đang được phát triển. Brazil có eSocial yêu cầu mọi sự kiện lao động như là tuyển dụng, bảng lương, chấm dứt hợp đồng cần phải nộp trực tuyến trong một hệ thống duy nhất liên thông thuế và BHXH theo thời gian thực.

25 Tham khảo: <https://cambojanews.com/new-digital-platform-introduced-to-assist-informal-businesses-and-improve-livelihoods/>

► **Bảng 10. Tổng hợp các kinh nghiệm quốc tế về mở rộng bao phủ BHXH thực chất**

Chiến lược	Quốc gia	Yếu tố thành công chính
Đơn giản hóa thủ tục	Uruguay: Monotax	Hệ thống một cửa liên thông thuế – đăng ký kinh doanh – BHXH. Một khoản đóng hàng tháng duy nhất. Đăng ký tham gia và báo cáo trực tuyến, đơn giản. Hỗ trợ miễn phí cho người mới. Giảm chi phí và giấy tờ hành chính nên HKD dễ gia nhập hơn.
Hỗ trợ tài chính	Costa Rica: Nhà nước đóng đóng góp cho người tự làm	Trợ cấp dựa theo thu nhập. Người thu nhập thấp trả ít, người thu nhập cao trả đủ. Đẩy mạnh thực thi và sử dụng vai trò của các hợp tác xã. Làm cho các mức đóng góp phù hợp với khả năng chi trả, và mở rộng diện bao phủ.
Đóng linh hoạt	The Philippines: AlkanSSSy	Có các phương thức thanh toán linh hoạt cao (hàng ngày, hàng tuần, hàng tháng) và hợp tác với các hội/tổ chức của người lao động trong khu vực phi chính thức để triển khai chương trình. Cách tiếp cận này giúp những người lao động có thu nhập hạn chế và biến động có thể tích lũy tiền tiết kiệm theo thời gian mà không chịu áp lực từ các khoản thanh toán cố định hàng tháng.
Số hóa	Chile: PREVIRED	Nền tảng trực tuyến cho phép đăng ký và thanh toán dễ dàng. Có chức năng tự động tính toán mức đóng góp. Các dịch vụ số liên thông với hệ thống ngân hàng hoạt động 24/7.
	Trung Quốc: E-contracts	Hợp đồng điện tử sử dụng chữ ký điện tử giúp quá trình tuyển dụng và đăng ký NLĐ tham gia BHXH diễn ra nhanh chóng. Cách tiếp cận này giúp nâng cao mức độ tuân thủ và củng cố niềm tin vào hệ thống BHXH.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy mở rộng BHXH cho HKD đòi hỏi một tiếp cận tích hợp, kết hợp giữa khung pháp lý phù hợp, truyền thông, cải cách hành chính và ứng dụng công nghệ số để tăng cường tiếp cận và cung cấp dịch vụ. Các giải pháp được thiết kế phù hợp là yếu tố then chốt để giải quyết những hạn chế đặc thù mà HKD và người lao động của họ thường phải đối mặt, đặc biệt là tình trạng thu nhập biến động, tiếp cận hạn chế các cơ sở hạ tầng và các dịch vụ hỗ trợ hành chính chính thức.

Việc mở rộng BHXH thực chất cũng đòi hỏi các chính sách đồng bộ vượt ra ngoài hệ thống BHXH - bao gồm các cải cách trong đăng ký kinh doanh, pháp luật lao động và chính sách thuế để tạo môi trường thuận lợi cho quá trình chính thức hóa khu vực HKD, đồng thời thúc đẩy môi trường mang tính hỗ trợ (ILO, 2019b). Bảo đảm tính nhất quán giữa các khuôn khổ pháp lý, tài khóa và hành chính góp phần hình thành một hệ thống thống nhất, qua đó khuyến khích tuân thủ tự nguyện và tham gia lâu dài vào các chương trình an sinh xã hội.

7. Các phương án chính sách

Luật Bảo hiểm xã hội 2024 đưa ra một cải cách quan trọng khi quy định chủ HKD đã đăng ký phải tham gia BHXH bắt buộc. Đây là quy định mới nhằm mở rộng độ bao phủ BHXH bắt buộc, chuyển chủ HKD từ tham gia BHXH tự nguyện sang BHXH bắt buộc. Ngoài ra, Luật Bảo hiểm xã hội 2024 tiếp tục quy định chủ HKD là chủ sử dụng lao động phải tham gia BHXH bắt buộc cho lao động của mình. Điều này kế thừa từ Luật BHXH 2014, vốn yêu cầu HKD phải đăng ký BHXH bắt buộc cho người lao động có hợp đồng lao động. Tuy nhiên, mức độ tuân thủ vẫn thấp, và phạm vi bao phủ thực tế đối với người lao động làm việc trong HKD vẫn rất hạn chế. Với Luật BHXH 2024 mở rộng nghĩa vụ tham gia BHXH bắt buộc tới cả chủ HKD, cần có một chính sách toàn diện để giải quyết cả các khoảng trống đã tồn tại lâu nay về độ bao phủ cũng như những thách thức mới trong việc triển khai. Phần này đưa ra các phương án chính sách mà Việt Nam có thể xem xét để hỗ trợ việc mở rộng BHXH bắt buộc tới chủ HKD và người lao động của họ theo hướng khả thi và bền vững.

Tăng cường truyền thông, tiếp cận và xây dựng niềm tin

Mức tham gia thấp phản ánh các khoảng trống dai dẳng về nhận thức và sự thiếu niềm tin. Tăng cường truyền thông là cần thiết. Truyền thông không chỉ là các chiến dịch truyền thông đại chúng một lần, mà cần triển khai liên tục, tại cấp cơ sở, thông qua các tổ chức trung gian có uy tín như Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên, cũng như các hiệp hội doanh nghiệp địa phương. Các mô hình chia sẻ kinh nghiệm ngang hàng, nơi các chủ HKD đã tham gia BHXH bắt buộc chia sẻ trải nghiệm thực tế, có thể giúp tháo gỡ những hiểu lầm.

Truyền thông cần nhấn mạnh nguyên tắc đoàn kết, làm rõ lợi ích cả ngắn hạn và dài hạn, giải thích thủ tục hành chính, đồng thời nhấn mạnh nghĩa vụ pháp lý và chế tài đối với hành vi không tuân thủ. Việc kết hợp các sự kiện cấp cơ sở (như “Ngày đăng ký tham gia”) với chiến dịch truyền thông số trên mạng xã hội có thể tiếp cận được đa dạng nhóm đối tượng.

Đơn giản hóa thủ tục hành chính và tích hợp số

Gánh nặng thủ tục hành chính và sự phân tán giữa hệ thống thuế, đăng ký kinh doanh và BHXH từ lâu đã cản trở việc tuân thủ. Việt Nam cần đầu tư xây dựng một nền tảng số tích hợp thống nhất, kết nối đăng ký kinh doanh – đăng ký thuế – đăng ký BHXH. Bài học từ PREVIRED của Chile, Business Hub của Philippines và Cam-IE của Campuchia cho thấy những hệ thống như vậy giúp giảm chi phí tuân thủ và chi phí quản lý. Việc phát triển VssID và khả năng tích hợp với VNeID là những bước đi ban đầu, nhưng giao diện thân thiện hơn với thiết bị di động và sự hỗ trợ từ chính quyền cấp cơ sở hoặc đại lý thu bảo hiểm sẽ giúp tăng cường tiếp cận và khả năng sử dụng. Để bảo đảm mức độ sử dụng và hòa nhập, số hóa cần đi kèm tập huấn, dịch vụ hỗ trợ và giao diện thân thiện, đặc biệt đối với HKD có trình độ công nghệ số còn thấp.

Thúc đẩy đối thoại xã hội đa bên

Việc tham vấn chủ hộ, người lao động và các tổ chức đại diện của họ trong thiết kế và thực thi chính sách sẽ giúp tăng cường sự ủng hộ và tuân thủ. Nhiều chủ hộ cho rằng nghĩa vụ BHXH bắt buộc khiến họ bất lợi so với doanh nghiệp lớn và chính thức, trong khi năng lực tài chính và hành chính thấp hơn. Những người tự xem mình như “nhân viên tự làm chủ” cũng cảm thấy không được đối xử công bằng như người làm công hưởng lương. Các diễn đàn đối thoại nên được thiết lập ở cấp tỉnh và cấp trung ương, với sự tham gia của BHXH Việt Nam, cơ quan thuế, cơ quan đăng ký kinh doanh, chính quyền địa phương, hợp tác xã và các tổ chức đoàn thể. Các đối tác xã hội và tổ chức trung gian có thể đóng vai trò quan trọng trong truyền thông, hỗ trợ thu - đóng và bảo đảm đối xử bình đẳng giữa chủ HKD và người lao động trong HKD với doanh nghiệp lớn.

Điều chỉnh phương thức đóng góp và tăng cường khả năng chi trả

Hộ kinh doanh thường có thu nhập không ổn định hoặc theo mùa vụ, khiến yêu cầu đóng cố định hàng tháng theo quy định của BHXH bắt buộc khó khả thi. Luật BHXH 2024 mở ra lựa chọn đóng theo quý và nửa năm, nhưng cần thêm sự linh hoạt và mức đóng phù hợp khả năng chi trả. Một lựa chọn là cho phép đóng trước nhiều năm với mức phí chiết khấu. Điều này giúp người đóng có thể “làm phẳng” nghĩa vụ tài chính theo thời gian, đặc biệt khi thu nhập tăng trong một số giai đoạn.

Nhiều quốc gia đã đạt tiến bộ đáng kể thông qua trợ giá các khoản đóng góp. Để thúc đẩy việc tham gia và hỗ trợ giai đoạn chuyển tiếp, các lựa chọn chính sách bao gồm áp dụng trợ cấp tạm thời trong thời gian có hạn hoặc áp dụng tỷ lệ đóng góp theo lộ trình tăng dần cho chủ hộ, đặc biệt với những HKD trong giai đoạn đầu của quá trình chính thức hóa hoặc có khả năng chi trả thấp. Một lựa chọn khác là mở rộng hỗ trợ ngân sách nhà nước để bù cho một phần đóng của “chủ sử dụng lao động”, như kinh nghiệm Costa Rica. Các chính sách này sẽ giúp giảm áp lực tài chính trong giai đoạn đầu của việc chính thức hóa và giúp ngăn chặn sự bỏ cuộc do biến động thu nhập.

Điều kiện tham gia có lộ trình và hợp lý

Các yêu cầu tham gia cứng nhắc có thể làm giảm tuân thủ, đặc biệt với chủ hộ ở giai đoạn đầu kinh doanh hoặc có doanh thu không ổn định. Để khuyến khích việc tham gia bền vững, có thể xem xét áp dụng cách tiếp cận theo lộ trình, chẳng hạn yêu cầu tham gia BHXH bắt buộc trong vòng 24 tháng kể từ khi đăng ký kinh doanh hoặc sớm hơn nếu HKD vượt một ngưỡng doanh thu nhất định. Đồng thời, cần có cơ chế tạm ngừng rõ ràng đối với HKD gặp thua lỗ hoặc thu nhập giảm dưới mức sàn tối thiểu, cho phép họ tạm ngừng đóng nhưng không bị loại khỏi hệ thống.

Cơ chế hỗ trợ thu, đóng bảo hiểm

Do quy mô nhỏ và hạn chế về năng lực hành chính, nhiều HKD không có bộ phận chuyên trách về hành chính, nhân sự nên gặp khó khăn trong việc thực hiện các thủ tục BHXH bắt buộc. BHXH Việt Nam cần thiết lập mạng lưới đại lý thu được đào tạo bài bản ở cấp cơ sở. Điều này bao gồm triển khai mạng lưới các đại lý thu, đóng được đào tạo để hỗ trợ chủ HKD đăng ký, đóng phí bảo hiểm và thực hiện các thủ tục liên quan đến chế độ hưởng. Các đối tác xã hội và tổ chức ở cấp cơ sở như Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, Đoàn Thanh niên, Hội Nông dân,... có thể tham gia. Những đại lý này đóng vai trò then chốt trong việc kết nối HKD với hệ thống BHXH, đặc biệt ở khu vực nông thôn và những nơi có năng lực còn hạn chế.

Tạo sân chơi bình đẳng cho HKD như là một loại hình doanh nghiệp đặc biệt

Hiện nay, HKD chưa có một sân chơi bình đẳng như là các doanh nghiệp. Các quy định hiện hành theo Nghị định 01/2021/NĐ-CP chỉ định nghĩa HKD nhưng không trao cho họ tư cách pháp nhân riêng, khiến chủ hộ phải chịu trách nhiệm vô hạn bằng tài sản của chính mình. Các quy định trong Thông tư số 40/2021/TT-BTC và các văn bản hướng dẫn chưa cho phép HKD được khấu trừ chi phí trước khi thực hiện nghĩa vụ thuế khiến cho việc sử dụng lao động chính thức trở thành gánh nặng. Trong khi đó, Nghị định 70/2025/NĐ-CP đặt ra các yêu cầu về nghĩa vụ trang bị công cụ thực hiện trách nhiệm liên quan đến hóa đơn, chứng từ. Các cải cách pháp luật trong tương lai cần bắt đầu bằng việc xác định rõ hơn tư cách pháp lý của HKD, thừa nhận HKD là thực thể chính thức và gắn kết chúng với các khuôn khổ pháp lý rộng hơn về doanh nghiệp, thuế và lao động. Việc này sẽ làm giảm sự mơ hồ, hỗ trợ tuân thủ và tạo điều kiện cho HKD hội nhập vào khu vực chính thức.

Đầu tư vào năng lực thể chế

Nhiều chính sách sẽ đòi hỏi tăng nguồn lực cho các cơ quan thực thi - và điều này cần được thể hiện rõ. Các cơ quan BHXH cấp huyện/tỉnh cần được trang bị đầy đủ để xử lý khối lượng công việc tăng thêm về đăng ký và cung cấp dịch vụ. Có thể nhu cầu về nhân sự tăng lên, để triển khai các quy định mới cho chủ HKD và để nâng cao hiệu lực thực hiện các quy định pháp luật đối với người lao động trong HKD. Hơn nữa, đào tạo nhân sự cần tập trung vào đặc thù của HKD, và hệ thống số cần được nâng cấp để hỗ trợ quy trình tích hợp, chia sẻ dữ liệu thời gian thực và cung cấp dịch vụ lấy người dùng làm trung tâm. Phối hợp với hệ thống thuế và cơ quan đăng ký kinh doanh sẽ là yếu tố then chốt để đảm bảo quy trình đăng ký thống nhất và giảm trùng lặp công việc về mặt hành chính.

Đối với việc quản lý HKD, cần có cơ sở pháp lý mang tính ràng buộc liên quan đến cấp quản lý chung. Các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương trong lĩnh vực này phải chịu trách nhiệm quản lý khi các HKD đăng ký, thay vì chỉ có các cơ quan BHXH chịu trách nhiệm kiểm tra và vận động. Với số lượng lớn các HKD, việc quản lý này cần do cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương đảm nhận. Các tổ chức thu BHXH chỉ đóng vai trò như một đơn vị tư vấn về BHXH, không có quyền lực ràng buộc. Do đó, cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương cần đóng vai trò chính trong vấn đề này.

Việc thực thi phải duy trì cân đối và hướng đến giáo dục. Các hoạt động kiểm tra tuân thủ ban đầu có thể được gắn với việc kê khai thuế hoặc gia hạn giấy phép kinh doanh, với các biện pháp “mềm” như nhắc nhở và thời gian gia hạn. Việc giám sát phối hợp giữa cơ quan BHXH, cơ quan thuế và cơ quan đăng ký kinh doanh sẽ rất quan trọng. Việc tăng cường khả năng của các cơ quan để có khả năng thực hiện kiểm tra tuân thủ một cách mạnh mẽ và có hệ thống hơn cũng là một phần quan trọng.

Tóm lại, việc mở rộng phạm vi bao phủ BHXH bắt buộc thực chất tới khu vực HKD đòi hỏi một chiến lược đa chiều: tăng cường truyền thông và xây dựng niềm tin; đơn giản hóa và số hóa các thủ tục; bảo đảm đối thoại đa bên và toàn diện; bảo đảm mức đóng có khả năng chi trả và linh hoạt; triển khai yêu cầu tham gia theo lộ trình; cung cấp các cơ chế hỗ trợ thu, đóng bảo hiểm; làm rõ tư cách pháp lý của HKD; và tăng cường năng lực thể chế. Tổng thể các biện pháp này sẽ giúp chuyển đổi cải cách pháp lý thành mở rộng phạm vi bao phủ thực chất, giúp Việt Nam tiến gần hơn tới mục tiêu an sinh xã hội toàn dân, đồng thời thúc đẩy công bằng, tăng tính chính thức và sinh kế bền vững.

8. Kết luận

Việc mở rộng phạm vi bao phủ an sinh xã hội thực chất tới chủ HKD và người lao động của họ đánh dấu một bước đi mang tính quyết định trong hành trình hướng tới an sinh xã hội toàn dân và thúc đẩy quá trình chính thức hóa nền kinh tế tại Việt Nam. Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024, với việc mở rộng đối tượng tham gia BHXH bắt buộc tới chủ HKD, kế thừa việc đưa người lao động làm công trong HKD vào diện bắt buộc của Luật 2014. Cả hai cải cách này kết hợp lại tạo nên một cột mốc chính sách quan trọng với tiềm năng thu hẹp các khoảng trống bao phủ kéo dài nhiều năm và tăng cường tính bao trùm của hệ thống an sinh xã hội quốc gia.

Các phát hiện từ báo cáo cho thấy cả cơ hội lẫn thách thức. Hộ kinh doanh vẫn là một trụ cột của nền kinh tế Việt Nam, tạo sinh kế cho hàng triệu lao động nhưng phần lớn hoạt động ngoài các khuôn khổ chính thức. Bằng chứng thu được từ khảo sát và nghiên cứu định tính khẳng định mức độ hiểu biết về BHXH bắt buộc vẫn thấp, việc đăng ký BHXH cho người lao động gần như không đáng kể, và các rào cản như khả năng chi trả, thu nhập không ổn định, thủ tục hành chính phức tạp, và hạn chế niềm tin vào thể chế tiếp tục kìm hãm việc tham gia của cả chủ hộ và người lao động. Kinh nghiệm từ Luật 2014 cũng cho thấy rủi ro khi các quy định pháp luật không đi kèm với thực thi, năng lực hành chính và chất lượng cung ứng dịch vụ.

Để phát huy đầy đủ tiềm năng của cải cách năm 2024, cần có một chính sách toàn diện và được thực hiện theo thứ tự ưu tiên. Những lựa chọn chính nổi lên từ đánh giá này bao gồm:

- Tăng cường truyền thông, nâng cao nhận thức và xây dựng niềm tin thông qua các chiến dịch được thực hiện liên tục, học tập ngang hàng, và hợp tác với các tổ chức xã hội và các tổ chức địa phương đáng tin cậy.
- Đơn giản hóa thủ tục và đầu tư vào tích hợp số, xây dựng nền tảng một cửa liên thông giữa đăng ký kinh doanh, thuế và đăng ký BHXH, đồng thời hỗ trợ các HKD bằng cách cung cấp các công cụ thân thiện với người dùng và hỗ trợ ở tuyến cơ sở.
- Thúc đẩy đối thoại xã hội bao trùm ở cấp tỉnh và quốc gia để đảm bảo chủ HKD, người lao động và tổ chức đại diện của họ tham gia thực chất vào quá trình thiết kế và triển khai chính sách.
- Bảo đảm mức đóng phù hợp với khả năng chi trả và linh hoạt thông qua các biện pháp như hỗ trợ tạm thời có thời hạn, mức đóng lũy tiến, và chu kỳ đóng đa dạng để phù hợp với tính chất thu nhập không ổn định.
- Làm rõ tư cách pháp lý của HKD để bảo đảm chắc chắn về quyền và nghĩa vụ, đồng thời đưa họ gần kết chặt chẽ hơn với các khuôn khổ quốc gia về doanh nghiệp, thuế và an sinh xã hội.
- Tăng cường năng lực thể chế ở cấp địa phương, bao gồm nhân sự, hạ tầng số và phối hợp liên ngành, để đảm bảo việc thực thi và giám sát hiệu quả.

Việc mở rộng BHXH bắt buộc tới khu vực HKD không chỉ là một điều chỉnh pháp luật – mà là một sự chuyển đổi trong kiến trúc an sinh xã hội của Việt Nam.

Điều này tạo ra cơ hội để củng cố sự đoàn kết, thúc đẩy công bằng, và phát triển bao trùm bằng cách đưa một bộ phận lao động rất lớn và đa dạng vào lưới an sinh xã hội. Với quyết tâm chính trị mạnh mẽ, thiết kế chính sách linh hoạt, đầu tư bền bỉ vào thể chế và sự tham gia thực chất của các đối tác xã hội, cải cách này có thể đẩy nhanh tiến độ đạt mục tiêu bao phủ 60% vào năm 2030 của Chính phủ. Hơn nữa, cải cách này có thể đặt nền tảng cho một hệ thống an sinh xã hội toàn diện, công bằng, bền vững, và thực sự không để ai bị bỏ lại phía sau.

Tài liệu tham khảo

- Aguiar, S.; Coitiño, M.; Matonte, C.; Sanguinetti, M.; García, A. 2024. Monotax and Social Monotax in Uruguay [Monotax và Social Monotax ở Uruguay]. (Santiago, Văn phòng Tổ chức Lao động Quốc tế).
- Cục Thống kê. 2022. Báo cáo Tổng điều tra Kinh tế 2021 (NSO).
- Huong, N.T.L.; Shah Fahad; Nguyen Hoang An; Hoang Thi Huong. 2021. "Impact of COVID-19 on Small Business Households: A Case Study of Thanh Hoa and Tuyen Quang Provinces, Vietnam [Tác động của Covid-19 đến các hộ kinh doanh nhỏ: nghiên cứu trường hợp các tỉnh Thanh Hóa và Tuyên Quang, Việt Nam]", in VNU Journal of Economics and Business, Vol. 1, No. 4.
- ILO. 2014. Monotax: Promoting formalization and protection of independent workers [Monotax: Thúc đẩy chính thức hóa và tăng cường bảo vệ lao động tự do]; (Geneva, Văn phòng Tổ chức Lao động Quốc tế). Truy cập tại: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action?id=14451>.
- ILO. 2019a. SMALL MATTERS Global evidence on the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs [SMALL MATTERS: Bằng chứng toàn cầu về đóng góp việc làm của NLĐ tự làm, doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa], (Geneva, Văn phòng Tổ chức Lao động Quốc tế).
- ILO. 2019b. Extension of social security to workers in informal employment in the ASEAN region [Mở rộng an sinh xã hội tới người lao động đang làm việc phi chính thức trong khu vực Đông Nam Á] (Bangkok, Văn phòng Tổ chức Lao động Quốc tế).
- ILO. 2021. Lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam: xu hướng và các yếu tố tác động (Hà Nội, Văn phòng Lao động Tổ chức Quốc tế). Truy cập tại: <https://www.ilo.org/publications/informal-employment-viet-nam-trends-and-determinants>.
- ILO. 2022. Social Protection in Action: Building Social Protection Floors for All: Costa Rica: Extending mandatory contributory coverage to self-employed workers [An sinh xã hội trong hành động: xây dựng sàn ASXH cho tất cả mọi người: Costa Rica: Mở rộng bao phủ BHXH bắt buộc cho lao động tự làm] (Văn phòng Lao động Tổ chức Quốc tế).
- ILO. 2024a. Xác định địa vị pháp lý cho Hộ kinh doanh tại Việt nam: Chìa khóa để chính thức hóa (Hà Nội, Văn phòng Lao động Tổ chức Quốc tế).
- ILO. 2024b. Đăng ký đơn giản và ưu đãi thuế là các biện pháp thúc đẩy chính thức hóa (Hà Nội, Văn phòng Lao động Tổ chức Quốc tế). Truy cập tại: <https://www.ilo.org/publications/formalization-and-simplified-micro-and-small-enterprise-regimes-towards>.
- ILO. 2024c. Research report: Informal employment in Viet Nam through a gender lens [Báo cáo nghiên cứu: việc làm phi chính thức ở Việt Nam qua lăng kính giới], (Hà Nội, Văn phòng Lao động Tổ chức Quốc tế). Truy cập tại: <https://www.ilo.org/publications/research-report-informal-employment-viet-nam-through-gender-lens>.
- ILO. 2025. Báo cáo tóm tắt: Lợi tức giáo dục ở Việt Nam: Thu nhập, giáo dục, và quá trình chuyển dịch sang khu vực chính thức (Văn phòng Lao động Tổ chức Quốc tế).

Nguyen, D.T.H.; Pham, A.T. 2024. "Firm heterogeneity and business environment constraints in Vietnam: micro-evidence from World Bank Enterprise Surveys [Sự khác biệt giữa các doanh nghiệp và những hạn chế của môi trường kinh doanh ở Việt Nam: bằng chứng vi mô từ Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới]", in *Journal of the Asia Pacific Economy* (Routledge), pp. 1–26.

Rand, J.; Torm, N. 2012. "The Benefits of Formalization: Evidence from Vietnamese Manufacturing SMEs [Lợi ích của việc chính thức hóa: bằng chứng từ các doanh nghiệp sản xuất nhỏ và vừa ở Việt Nam]", in *World Development*, Vol. 40, No. 5, pp. 983–998.



Hoạt động đánh bắt cá của một hộ gia đình ven biển vào sáng sớm; Huyện Tam Quan, Việt Nam; tháng 9 năm 2023. © ILO

Phụ lục: Phương pháp khảo sát

► A.1. Khảo sát có cấu trúc với chủ hộ kinh doanh

Cuộc khảo sát có cấu trúc được thiết kế để thu thập thông tin về nhận thức và kinh nghiệm của các chủ HKD, cả đã đăng ký và chưa đăng ký, liên quan đến BHXH bắt buộc. Các nội dung khảo sát bao gồm: (i) hiểu biết của chủ HKD về các quy định BHXH bắt buộc áp dụng cho chủ HKD đã đăng ký và người lao động của họ; (ii) mức độ sẵn sàng tham gia BHXH bắt buộc cho bản thân và người lao động; và (iii) đánh giá của họ về lợi ích, chi phí và những rào cản khi tham gia. Khảo sát cũng ghi nhận quan điểm của các chủ HKD về mức đóng góp và các quy định cụ thể theo Luật BHXH năm 2014 và 2024.

Quy mô mẫu:

Quy mô mẫu được xác định nhằm cân bằng giữa tính đại diện thống kê và ngân sách có sẵn. Một mẫu khoảng 384 người trả lời thường được coi là đủ để đảm bảo tính đại diện ở mức độ tin cậy 95%²⁶. Để có thể phân tích theo các loại hình kinh doanh và tình trạng đăng ký khác nhau, khảo sát cuối cùng đã thu thập thông tin từ 827 chủ HKD (cả đã đăng ký và chưa đăng ký) cùng các đơn vị kinh doanh cá thể tại bốn tỉnh/thành phố: Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Tuyên Quang và Thanh Hóa.

Lựa chọn mẫu:

Nhóm nghiên cứu đã chọn có mục tiêu bốn tỉnh để đảm bảo bao quát các bối cảnh kinh tế và kinh nghiệm triển khai đa dạng. Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh được lựa chọn do có mật độ HKD lớn - ước tính chiếm 6,8% và 16,5% tổng số cả nước - và đại diện cho các vùng miền Bắc và Nam. Tuyên Quang được chọn do là một trong số ít tỉnh mà các HKD đã tham gia đóng BHXH bắt buộc²⁷. Thanh Hóa, tỉnh đông dân nhất ở khu vực miền Trung, được lựa chọn dựa trên tính khả thi về logistics và mức độ bao phủ dân số.

Vì nghĩa vụ BHXH bắt buộc áp dụng trên toàn quốc, nghiên cứu tập trung đảm bảo sự đa dạng về các đặc điểm thứ cấp như giới tính, độ tuổi, nghề nghiệp, thu nhập và nơi cư trú (nông thôn hay thành thị) thay vì chỉ dựa vào đại diện khu vực. Các tỉnh được lựa chọn cung cấp cơ sở phù hợp để ghi nhận sự đa dạng này trong quần thể HKD.

26 <https://www.abs.gov.au/websitedbs/D3310114.nsf/home/Sample+Size+Calculator+Help?OpenDocument>

27 Tại một số tỉnh như Tuyên Quang, Hà Tĩnh, Thái Nguyên, Yên Bái, chính quyền địa phương đã chủ động khuyến khích các chủ HKD đã đăng ký tham gia BHXH bắt buộc, mặc dù Luật BHXH 2014 chưa chính thức công nhận chủ HKD là đối tượng tham gia bắt buộc. Chẳng hạn, tại Tuyên Quang, các chủ HKD được phép đóng BHXH bắt buộc với kỳ vọng được hưởng đầy đủ quyền lợi hưu trí. Tuy nhiên, do thiếu cơ sở pháp lý rõ ràng, BHXH Việt Nam chưa thể xử lý các hồ sơ hưởng lương hưu cho những người đóng góp này, khiến họ không được tiếp cận các quyền lợi như mong đợi. <https://laodong.vn/xa-hoi/bhxx-viet-nam-de-xuat-chu-ho-kinh-doanh-ca-the-huong-luong-huu-1197341.ido>

Chọn địa bàn và khung mẫu:

Khung mẫu dựa trên Điều tra về Lao động Việc làm năm 2022. Sử dụng Điều tra LĐVL thay vì các nguồn dữ liệu chính thức khác bởi vì đây là nguồn duy nhất cho phép xác định các HKD đã đăng ký và chưa đăng ký kinh doanh.

Điều này cho phép xây dựng khung mẫu khảo sát toàn diện và có tính đại diện hơn. Trong nghiên cứu này, chủ HKD được định nghĩa là những cá nhân tham gia hoạt động tự làm phi nông nghiệp, có thể là điều hành một HKD đã đăng ký hoặc sử dụng lao động gia đình hoặc người lao động khác.

Việc chọn mẫu được tiến hành theo hai giai đoạn. Ở giai đoạn đầu, các quận/huyện trong mỗi tỉnh được lựa chọn theo xác suất tỷ lệ thuận với quy mô, dựa trên ước tính số lượng cá nhân kinh doanh và chủ HKD từ Điều tra LĐ-VL 2022. Tổng cộng, khảo sát được triển khai tại bốn phường và ba quận/huyện ở Hà Nội; năm phường và một quận/huyện ở Thành phố Hồ Chí Minh; thành phố Thanh Hóa và bốn quận/huyện của tỉnh này; và thành phố Tuyên Quang cùng ba quận/huyện.

Ở giai đoạn thứ hai, các HKD và cơ sở kinh doanh cá thể trong các quận/huyện đã chọn được lấy mẫu ngẫu nhiên. Việc bao gồm cả các chủ HKD chưa đăng ký cho phép nghiên cứu khám phá xem việc tham gia BHXH bắt buộc liệu có thể khuyến khích đăng ký kinh doanh hay không. Tuy nhiên, phân tích về nhận thức và quan điểm đối với Luật BHXH 2024 tập trung vào nhóm mẫu con gồm các chủ HKD đã đăng ký.

► Bảng A1. Cỡ mẫu khảo sát

		Chủ HKD đã đăng ký	Chủ HKD chưa đăng ký	Cá nhân kinh doanh	Tổng
Tổng		234	162	431	827
Địa bàn	Thành phố (Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh)	147	89	291	527
	Tỉnh (Tuyên Quang, Thanh hóa)	87	73	140	300
Giới tính của chủ HKD	Nam	141	77	186	404
	Nữ	93	85	245	423
Ngành nghề	Xây dựng và sản xuất, chế tạo	69	49	79	197
	Bán buôn và bán lẻ	68	33	102	203
	Dịch vụ lưu trú, ăn uống và du lịch	33	38	93	164
	Vận chuyển và các dịch vụ khác	64	42	157	263

Nguồn: Khảo sát HKD và cá nhân kinh doanh có đăng ký và không đăng ký (ILO & VIDERI, 2024).

► **A.2. Phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm**

Dữ liệu định tính được thu thập thông qua sự kết hợp của phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm tập trung, và các phiên làm việc với ba nhóm cung cấp thông tin chính: chủ HKD, các cơ quan quản lý ở cấp tỉnh và huyện, và các chuyên gia chính sách bảo hiểm xã hội.

Các cuộc phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm tập trung được thực hiện với cả chủ HKD đã đăng ký và chưa đăng ký. Các cuộc phỏng vấn tập trung vào nhận thức và hiểu biết của người tham gia về Luật BHXH, quan điểm của họ về lợi ích khi tham gia BHXH bắt buộc, năng lực và sự sẵn sàng đóng góp, cũng như những rào cản mà họ gặp phải. Các cuộc thảo luận cũng xem xét mức độ phù hợp của các quy định hiện hành theo cảm nhận, bao gồm mức đóng góp và tỷ lệ. Người tham gia được chọn một cách có chủ đích từ những người đã tham gia khảo sát định lượng và được xác định là có khả năng cung cấp những thông tin phong phú và liên quan cho nghiên cứu. Tiêu chí lựa chọn tập trung vào việc đảm bảo tính đại diện cho các lĩnh vực kinh doanh chủ chốt, bao gồm: thương mại (bao gồm kinh doanh trực tuyến), sản xuất và xây dựng, lưu trú và ăn uống, du lịch, và các dịch vụ khác. Tại tỉnh Tuyên Quang, những chủ HKD đã tham gia BHXH bắt buộc được mời tham gia phỏng vấn sâu nhằm thu thập những phản hồi chi tiết về trải nghiệm của họ trong quá trình đăng ký và đóng góp.

Ngoài ra, các phiên làm việc - dưới hình thức thảo luận nhóm chung hoặc phỏng vấn sâu - được tổ chức với đại diện từ các cơ quan quản lý ở cả cấp tỉnh/thành phố và cấp huyện, cũng như với các chuyên gia chính sách. Các phiên làm việc này nhằm đánh giá khả năng thực thi của Luật BHXH năm 2014 hiện hành và các quy định sắp tới của Luật năm 2024 trong các bối cảnh địa phương khác nhau. Các cuộc thảo luận tập trung vào thực tiễn triển khai tại địa phương, mối quan hệ giữa việc tham gia BHXH và đăng ký kinh doanh, cũng như cơ chế phối hợp giữa các cơ quan chức năng liên quan. Các phiên làm việc cũng thu thập phản hồi về những thách thức đặc thù tại từng địa phương và các giải pháp chính sách tiềm năng nhằm nâng cao tính khả thi và hiệu quả của khung pháp lý đã được sửa đổi.

► **Bảng A2. Mẫu nghiên cứu định tính**

Phỏng vấn sâu	Số người
Cán bộ cơ quan BHXH (cấp tỉnh và cấp huyện)	19
Lãnh đạo UBND cấp huyện và đại diện các ban ngành liên quan (VD Phòng Kế hoạch – Tài chính, Phòng Kinh tế - Hạ tầng, Phòng LĐTBXH)	16
Chuyên gia về BHXH	3
Tổng	38
Chủ HKD tham gia thảo luận nhóm (7 thảo luận nhóm, 4-8 người/nhóm)	35
Chủ HKD tham gia phỏng vấn sâu	18
Tổng	53

A.2.1. Hướng dẫn phỏng vấn – Cán bộ cơ quan quản lý nhà nước cấp trung ương

Câu hỏi 1: Từ góc nhìn của cơ quan trung ương phụ trách đăng ký kinh doanh, đâu là những điểm tương đồng và khác biệt giữa HKD và cá nhân kinh doanh?

Câu hỏi 2: Về các định hướng của Đảng và Chính phủ về chính thức hóa khu vực phi chính thức, kế hoạch hành động hiện tại của cơ quan để thực hiện các định hướng này là gì? Những trở ngại/thách thức là gì?

Câu hỏi 3: Đánh giá nhu cầu của Quản lý nhà nước đối với Cá nhân kinh doanh trên các khía cạnh:

- Nhu cầu thông tin quản lý.
- Nhu cầu thiết kế các công cụ quản lý nhà nước để thực hiện các định hướng, chính sách có liên quan.
- Nhu cầu xử lý các vấn đề phát sinh liên quan đến chính thức hóa khu vực kinh tế phi chính thức

Câu hỏi 4: Tính hiệu lực/hiệu quả của các chính sách mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với chủ HKD và người lao động theo yêu cầu của Nghị quyết số 28-NQ/TW²⁸ (2018) mà cơ quan ông/bà và các bên liên quan đã phối hợp thực hiện? Có bất kỳ bài học nào được rút ra không?

Câu hỏi 5: Quan điểm của Ông/Bà về:

- Các chính sách/biện pháp mở rộng phạm vi bảo hiểm xã hội bắt buộc có hiệu quả cho chủ sở hữu và người lao động trong các HKD?
- (Dự đoán về) những lợi ích mà chủ HKD và người lao động sẽ nhận được từ việc tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc? Và những thách thức ngăn cản họ tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc? [chi phí/trách nhiệm dự kiến có thể phát sinh từ việc tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc].
- Đâu có thể là những ưu tiên của chủ HKD và người lao động trong các tình huống quy định khác nhau liên quan đến đóng bảo hiểm xã hội, chẳng hạn như các phương thức thanh toán, mức đóng (25% như quy định tại Điều 31, Luật 41/2024/QH15).

Câu hỏi 6: Những tác động có thể xảy ra nếu bảo hiểm xã hội bắt buộc cho chủ HKD được thực thi trên các khía cạnh khác nhau là gì: kinh tế, xã hội, giới tính, thủ tục hành chính và hệ thống pháp luật²⁹?

28 Các giải pháp hỗ trợ tài chính, giải pháp về mẫu đơn đăng ký và phương thức thu bảo hiểm xã hội cho cá nhân để dễ dàng tiếp cận và tham gia.

29 Căn cứ Điều 6 Nghị định 34/2016/NĐ-CP, được sửa đổi bởi điểm a, điểm b khoản 3 Điều 1 Nghị định 154/2020/NĐ-CP quy định tác động của chính sách được đánh giá như sau:

1. Tác động về kinh tế được đánh giá trên cơ sở phân tích chi phí và lợi ích đối với một hoặc một số nội dung về sản xuất, kinh doanh, tiêu dùng, môi trường đầu tư và kinh doanh, khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân, cơ cấu phát triển kinh tế của quốc gia hoặc địa phương, chỉ tiêu công, đầu tư công và các vấn đề khác có liên quan đến kinh tế.
2. Tác động về xã hội được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo tác động đối với một hoặc một số nội dung về dân số, việc làm, tài sản, sức khỏe, môi trường, y tế, giáo dục, di lại, giảm nghèo, giá trị văn hóa truyền thống, gắn kết cộng đồng, xã hội, chính sách dân tộc (nếu có) và các vấn đề khác có liên quan đến xã hội.
3. Tác động về giới (nếu có) được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo các tác động kinh tế, xã hội liên quan đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới.
4. Tác động của thủ tục hành chính (nếu có) được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo về sự cần thiết, tính hợp pháp, tính hợp lý và chi phí tuân thủ của thủ tục hành chính để thực hiện chính sách.
5. Tác động đối với hệ thống pháp luật được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo tác động đối với tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật; khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

Câu hỏi 7: Ông/Bà có đề xuất gì về

- ▶ Những sửa đổi và bổ sung có thể có đối với các quy định hiện hành liên quan đến đăng ký kinh doanh áp dụng cho cá nhân kinh doanh (có thể bao gồm cả HKD chưa đăng ký)?
- ▶ Các chính sách/biện pháp để mở rộng phạm vi bảo hiểm xã hội bắt buộc hiệu quả cho chủ sở hữu và người lao động trong các HKD.
- ▶ Sự hỗ trợ của Nhà nước về mức đóng bảo hiểm xã hội áp dụng cho HKD/"đăng ký" doanh nghiệp cá thể để khuyến khích họ tham gia bảo hiểm xã hội hoặc đăng ký kinh doanh chính thức.

A.2.2. Phỏng vấn cán bộ Cơ quan BHXH cấp tỉnh/thành phố

Câu hỏi 1: Dưới góc độ cơ quan BHXH, xác định các điểm tương đồng và khác biệt giữa HKD và cá nhân kinh doanh là gì? Có định hướng nào khuyến khích cá nhân kinh doanh đăng ký thành HKD để mở rộng phạm vi bảo hiểm xã hội bắt buộc (BHXH) tại tỉnh của ông/bà không? Những biện pháp nào có thể sẽ được thực hiện trong tương lai gần? (hoặc đã được thực hiện gần đây)?

Câu hỏi 2: Từ góc độ của Cơ quan Bảo hiểm Xã hội tại các tỉnh/thành phố, ông/bà đánh giá như thế nào về các nội dung sau:

- ▶ Hiệu quả của các quy định pháp luật hiện hành về việc tham gia bảo hiểm xã hội của chủ HKD và người lao động trong HKD và cá nhân kinh doanh (trình tự, thủ tục, quyền lợi và nghĩa vụ).
- ▶ Lợi ích/chi phí từ góc độ pháp lý đối với chủ HKD (như chế độ kế toán, đấu thầu cung cấp dịch vụ, tranh chấp và giải quyết tranh chấp) và người lao động khi tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc.
- ▶ Lợi ích/chi phí từ góc độ pháp lý (như chế độ kế toán, đấu thầu cung cấp dịch vụ, tranh chấp và giải quyết tranh chấp) đối với cá nhân kinh doanh khi đăng ký và tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc.
- ▶ Những rủi ro pháp lý đối với chủ HKD và người lao động trong HKD cũng như cá nhân kinh doanh nếu không đăng ký và không tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc.

Câu hỏi 3: Từ góc độ của Cơ quan Bảo hiểm Xã hội tại các tỉnh, những bài học kinh nghiệm nào được rút ra trong bối cảnh cụ thể của tỉnh của ông/bà trong việc mở rộng phạm vi bảo hiểm xã hội bắt buộc?

Câu hỏi 4: Từ góc độ của Cơ quan Bảo hiểm Xã hội tại các tỉnh/thành phố, ông/bà có thể đưa ra đánh giá về tính khả thi của các mức đóng bảo hiểm xã hội như các phương án thanh toán, mức đóng được quy định trong Luật 41/2024/QH15?

Câu hỏi 5: Những tác động có thể xảy ra nếu bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với chủ HKD được thực thi trên các khía cạnh: kinh tế, xã hội, giới tính, thủ tục hành chính và hệ thống pháp luật là gì?

Câu hỏi 6: Ông/bà có đề xuất gì về:

- ▶ Các quy định hiện hành liên quan đến đăng ký kinh doanh áp dụng cho cá nhân kinh doanh (bao gồm cả HKD chưa đăng ký chính thức)?
- ▶ Chính sách/biện pháp mở rộng phạm vi bảo hiểm xã hội bắt buộc hiệu quả cho chủ HKD và người lao động trong HKD.
- ▶ Sự hỗ trợ của tỉnh về mức đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc áp dụng cho HKD/"cá nhân kinh doanh đăng ký" để khuyến khích họ tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc hoặc đăng ký kinh doanh chính thức.

A.2.3: Phòng vấn sâu cán bộ Đăng ký kinh doanh cơ sở cấp quận - huyện

Câu hỏi 1: Đánh giá tổng thể của ông/bà về việc thực hiện đăng ký kinh doanh hiện tại tại địa phương? [Về xu hướng đăng ký kinh doanh trong những năm qua, tăng hay giảm, sự chuyển đổi hình thức kinh doanh của họ (thành doanh nghiệp, hoặc ngừng đăng ký, lý do cho những xu hướng này là gì?). Tỉnh có chính sách cụ thể nào về việc thúc đẩy và phát triển HKD/cá nhân kinh doanh không? Theo ông/bà, những thực hành tốt hoặc thách thức trong việc triển khai các chính sách này là gì?

Câu hỏi 2: Quan điểm của ông/bà về sự nhận diện các điểm tương đồng và khác biệt giữa:

- Hộ kinh doanh đã đăng ký.
- Cá nhân kinh doanh bao gồm (1) tự doanh và (2) HKD chưa đăng ký với chỉ một thành viên [hoặc còn gọi là HKD với cá nhân kinh doanh].

Liệu có nên có một hình thức đăng ký pháp lý mới cho “cá nhân kinh doanh” đã đề cập ở trên không? Tại sao? Có khả thi để yêu cầu cá nhân kinh doanh chính thức hóa kinh doanh của họ bằng việc đăng ký kinh doanh không? Yêu cầu pháp lý này có nên áp dụng cho tất cả các loại cá nhân kinh doanh không?

Câu hỏi 3: Đối với các HKD đã đăng ký, động cơ, lý do tài chính (và phi tài chính) của họ cho việc đăng ký là gì? Tại địa phương của ông/bà, khi các HKD đăng ký, địa phương đã cung cấp những hỗ trợ nào cho họ? Họ nhận thức như thế nào về những hỗ trợ này?

Câu hỏi 4: Từ góc độ của văn phòng đăng ký kinh doanh địa phương, ông/bà có thể chia sẻ suy nghĩ/đánh giá của mình về các vấn đề sau:

- Động cơ, lý do tài chính [đối với cá nhân kinh doanh/HKD] liên quan đến việc đăng ký/không đăng ký.
- Động cơ, lý do phi tài chính như thời gian, thủ tục, chế độ kế toán, báo cáo, nộp thuế [đối với cá nhân kinh doanh/HKD] liên quan đến việc đăng ký/không đăng ký.
- Mức độ sẵn sàng trong việc đăng ký kinh doanh (cung cấp các hình thức đăng ký khác nhau và xem xét các tùy chọn của HKD).
- Kết quả sản xuất và kinh doanh trước và sau khi đăng ký (đối với các hộ đã đăng ký).

Câu hỏi 5: Đánh giá của ông/bà về những khó khăn và thuận lợi trong việc thực hiện các chính sách và quy định:

- Về đăng ký kinh doanh.
- Quản lý hoạt động của HKD chưa đăng ký và cá nhân kinh doanh.

Câu hỏi 6: Liệu có nên khuyến khích các HKD và cá nhân kinh doanh chưa đăng ký ở địa phương của ông/bà đăng ký không? Nếu có, những biện pháp nào (có thể thực hiện tại địa phương) để khuyến khích họ đăng ký?

Câu hỏi 7: Những tác động có thể xảy ra nếu cá nhân kinh doanh được quy định phải đăng ký kinh doanh chính thức trên các khía cạnh: kinh tế, xã hội, giới tính, thủ tục hành chính và hệ thống pháp luật?

Câu hỏi 8: Ông/bà có đề xuất gì liên quan

- Các sửa đổi và bổ sung có thể đối với các quy định hiện hành liên quan đến đăng ký kinh doanh áp dụng cho cá nhân kinh doanh (bao gồm cả HKD chưa đăng ký chính thức)?

- Chính sách/biện pháp mở rộng phạm vi bảo hiểm xã hội bắt buộc hiệu quả cho chủ HKD và người lao động.
- Sự hỗ trợ của Tỉnh/Thành phố về mức đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc áp dụng cho HKD/"cá nhân kinh doanh đăng ký" để khuyến khích họ tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc hoặc đăng ký kinh doanh chính thức.

A.2.4. Hướng dẫn phỏng vấn với Chuyên gia

Câu hỏi 1 : Từ những nghiên cứu anh/chị đã thực hiện, xin anh/chị cho ý kiến về

- Việc ban hành các chính sách nhằm hiện thực hóa các chủ trương định hướng của Đảng và nhà nước về việc chính thức hóa khu vực phi chính thức ở Việt Nam.
- Tính hiệu lực/hiệu quả của các định hướng của Đảng (Nghị quyết 28) về việc tham gia bảo hiểm xã hội của chủ sở hữu và người lao động trong các HKD và cá nhân kinh doanh.
- Nhận diện những điểm tương đồng và khác biệt giữa HKD và cá nhân kinh doanh trong các văn bản pháp luật hiện hành.

Câu hỏi 2: Nhu cầu quản lý nhà nước về đăng ký kinh doanh đối với HKD, cá nhân kinh doanh nên là gì? Những lợi ích dưới góc độ quản lý nhà nước của việc áp dụng các chính sách bảo hiểm xã hội đối với chủ sở hữu và người lao động trong các HKD?

Câu hỏi 3: Từ những nghiên cứu mà anh/chị đã thực hiện, những điểm nổi bật về quan điểm quốc tế trong quản lý các HKD và cá nhân kinh doanh là gì và có những bài học nào rút ra cho Việt Nam? Những thách thức và giải pháp trong việc thực hiện chính sách đăng ký kinh doanh cho cá nhân kinh doanh ở một số quốc gia có thể liên quan đến Việt Nam? [Làm rõ ý về việc đăng ký kinh doanh và bảo hiểm xã hội bắt buộc].

Câu hỏi 4: Những chi phí và lợi ích có thể dự đoán được của việc áp dụng chính sách bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với chủ sở hữu và người lao động trong các HKD/Đánh giá của anh/chị về mức độ sẵn sàng/thách thức và rào cản của họ:

(4a) Các chi phí và lợi ích có thể có của việc đăng ký kinh doanh cho các cá nhân kinh doanh là gì?

Các động lực có thể là gì?

(4b) Các chi phí và lợi ích có thể có của việc áp dụng các chính sách bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với chủ HKD và người lao động là gì? Các động lực của họ có thể là gì?

Câu hỏi 5: Những tác động có thể xảy ra khi chính sách bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với chủ sở hữu HKD được thực thi trên các khía cạnh: kinh tế, xã hội, giới tính, thủ tục hành chính và hệ thống pháp luật?

Câu hỏi 6: Ông/bà có đề xuất gì liên quan

- Các sửa đổi và bổ sung có thể đối với các quy định hiện hành liên quan đến đăng ký kinh doanh áp dụng cho cá nhân kinh doanh (bao gồm cả HKD chưa đăng ký chính thức)?
- Chính sách/biện pháp mở rộng phạm vi bảo hiểm xã hội bắt buộc hiệu quả cho chủ HKD và người lao động.
- Sự hỗ trợ của Tỉnh/Thành phố về mức đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc áp dụng cho HKD/"cá nhân kinh doanh đăng ký" để khuyến khích họ tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc hoặc đăng ký kinh doanh chính thức.

A.2.5: Thảo luận nhóm với Hộ kinh doanh/cá nhân kinh doanh

Hoạt động 1: Phân tích lợi ích và chi phí về (1) đăng ký kinh doanh và (2) tham gia BHXH bắt buộc.

- ▶ **Bước 1:** Những người tham gia được yêu cầu suy nghĩ về lợi ích của việc đăng ký kinh doanh, sau đó liệt kê ý tưởng của người tham gia vào cột đầu tiên (sử dụng giấy A0) sau đó là chi phí đăng ký doanh nghiệp, liệt kê chúng ở cột thứ hai.
- ▶ **Bước 2:** Có bất kỳ rủi ro nào nếu người tham gia không đăng ký kinh doanh hoặc không tham gia BHXH (ít nhất là đóng BHXH người lao động nếu người tham gia là chủ HKD đang sử dụng lao động) không? Liệt kê ý tưởng của người tham gia trong cột thứ ba.
- ▶ **Bước 3:** Yêu cầu một, hai người tham gia đã đăng ký kinh doanh chia sẻ câu chuyện thực tế của họ (kinh nghiệm thực tế) về những lợi ích họ đạt được và chi phí họ đã bỏ ra.

Hoạt động 2: Những rào cản/động lực đối với cá nhân kinh doanh trong Đăng ký kinh doanh:

- ▶ **Bước 1:** Nhóm sẽ được yêu cầu đưa ra suy nghĩ của họ về các Rào cản/Động lực cho các cá nhân kinh doanh trong Đăng ký kinh doanh và Không đăng ký kinh doanh.
- ▶ **Bước 2:** Hỏi cá nhân/HKD chưa đăng ký tại sao chưa đăng ký? “Nỗi sợ”, “mối quan tâm” của họ là gì, điều gì khiến họ có động lực để đăng ký?

Hoạt động 3: Những rào cản/động lực nào đối với HKD trong việc tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động và chủ HKD?

- ▶ **Bước 1:** Nhóm sẽ được yêu cầu đưa ra suy nghĩ của họ về các rào cản/động lực cho các Doanh nghiệp Hộ gia đình tham gia bắt buộc đối với người lao động và chủ HKD.
- ▶ **Bước 2:** Yêu cầu một người (đã tham gia) chia sẻ câu chuyện thực tế của họ (kinh nghiệm thực tế) về những lợi ích họ đạt được và chi phí họ đã bỏ ra?
- ▶ **Bước 3:** Yêu cầu một người dường như chưa sẵn sàng tham gia để chia sẻ “lo lắng”, điều họ e ngại?

**Văn phòng Tổ chức Lao động
Quốc tế (ILO) tại Việt Nam**

Chương trình An sinh Xã hội
Tòa nhà Xanh Một Liên Hợp Quốc
304 Kim Mã, Hà Nội, Việt Nam



Government
of Ireland
International
Development
Programme



ILO/Japan
Multi-bilateral
Programme