

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

DƯƠNG THỊ NGUYỆT KHUÊ

**BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP THEO PHÁP LUẬT
VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số : 60.38.01.07

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS.TS Nguyễn Hữu Chí

HÀ NỘI, 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận văn chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận văn đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực. Tôi đã hoàn thành tất cả các môn học và đã thanh toán tất cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của Khoa Luật Học viện Khoa học xã hội.

Vậy tôi viết Lời cam đoan này đề nghị Khoa Luật xem xét để tôi có thể bảo vệ Luận văn.

Tôi xin chân thành cảm ơn!

NGƯỜI CAM ĐOAN

Dương Thị Nguyệt Khuê

MỤC LỤC

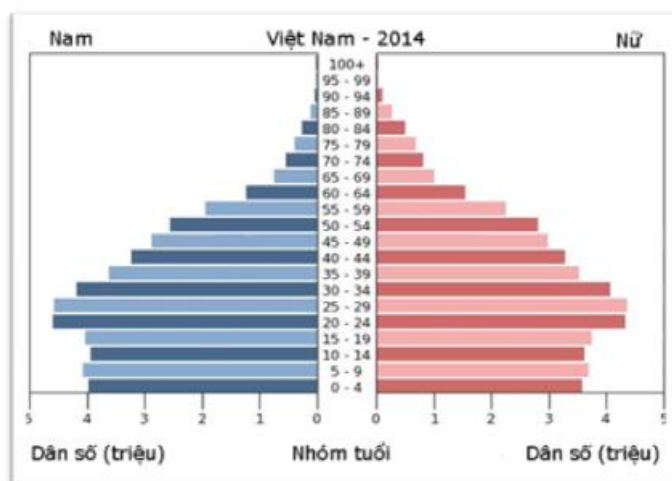
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP VÀ PHÁP LUẬT BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP	7
1.1. Khái quát chung về bảo hiểm thất nghiệp	7
1.2. Một số vấn đề lý luận về pháp luật bảo hiểm thất nghiệp.....	15
Chương 2: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM.....	25
2.1. Pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam	25
2.2. Đánh giá tính hoàn thiện của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp tại Việt Nam.....	47
Chương 3: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM.....	60
3.1. Phương hướng hoàn thiện.....	60
3.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam	62
KẾT LUẬN	72
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	74

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

ASXH	An sinh xã hội
BHTN	Bảo hiểm thất nghiệp
HĐLĐ	Hợp đồng lao động
ILO	International Labour Organization : Tổ chức Lao động Quốc tế
NLĐ	Người lao động
NSDLĐ	Người sử dụng lao động
NTN	Người thất nghiệp
TCTN	Trợ cấp thất nghiệp

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài



Biểu đồ tháp dân số năm 2014

Nhìn vào tháp dân số trên, có thể dễ dàng nhận thấy dân số Việt Nam trong độ tuổi từ 20 - 40 những năm gần đây vẫn đang ở mức cao ở cả nam và nữ, đặc biệt nhóm tuổi từ 15 đến 30 tuổi, tức là trong độ tuổi lao động. Vì vậy, áp lực dân số lên vấn đề lao động, việc làm ở nước ta rất lớn.

Trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế, biến động cung – cầu lao động trên thị trường lao động thường xuyên xảy ra, tình trạng thất nghiệp và thiếu việc làm của lao động ngày càng gia tăng. Thất nghiệp là một hiện tượng kinh tế - xã hội mà hầu hết các nước trên thế giới phải đương đầu. Có thể xem thất nghiệp là một hiện tượng khách quan và nó được biểu hiện như một đặc trưng vốn có của kinh tế thị trường. Tác động của thất nghiệp đến sự phát triển, ổn định kinh tế, chính trị và xã hội của mỗi quốc gia là rất lớn, nó đẩy người lao động bị thất nghiệp vào tình cảnh túng quẫn, lãng phí nguồn lực xã hội, là một trong những nguyên nhân cơ bản làm cho nền kinh tế bị đình trệ. Những biến động của nền kinh tế thế giới trong bối cảnh toàn cầu hóa đang ngày càng có những tác động rõ rệt đến tình hình kinh tế - xã hội Việt Nam, trong đó có sự gia tăng số lượng người lao động mất việc làm. Nước ta, tuy mới bước vào nền kinh tế thị trường nhưng thất nghiệp đã, đang và sẽ là vấn đề cấp thiết mà Đảng, Nhà nước và toàn xã hội phải tập trung giải quyết.

Nhận thức được điều này, khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, ngay từ rất sớm, Đảng ta đã khẳng định: *“Từng bước hình thành quỹ bảo trợ thất nghiệp ở thành thị, đảm bảo công ăn việc làm cho dân là mục tiêu hàng đầu, không để thất nghiệp trở thành căn bệnh kinh niên”* (Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VIII, năm 1996). Tiếp đó, vấn đề thất nghiệp và bảo trợ thất nghiệp đã được khẳng định lại trong nhiều văn kiện của Đảng và được cụ thể hoá bằng nhiều chính sách đối với vấn đề này. Đặc biệt, Bộ luật lao động năm 2013, Luật bảo hiểm xã hội ngày 29/6/2006 và Luật việc làm ngày 16/11/2013 là những văn bản pháp lý quan trọng góp phần bảo đảm quyền được BHTN cho NLĐ bị thất nghiệp ở Việt Nam.

Trong giai đoạn hiện nay, quan điểm, đường lối của Đảng về chính sách xã hội, đặc biệt là ASXH được nâng lên tầm cao mới, thể hiện toàn diện hơn trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 – 2020: *“Phát triển hệ thống an sinh xã hội đa dạng, ngày càng mở rộng và hiệu quả. Phát triển mạnh hệ thống bảo hiểm như bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp. Khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để người lao động tiếp cận và tham gia các loại hình bảo hiểm.”* Là một trong những chính sách về ASXH, quyền được BHTN đã được quan tâm song, thực tế cho thấy còn nhiều khó khăn, vướng mắc, bất cập trong quá trình thực hiện như: đối tượng tham gia BHTN còn hạn chế dẫn tới một bộ phận không nhỏ NLĐ chưa được bảo đảm quyền lợi khi họ bị mất việc làm; tình trạng NSDLĐ nợ đóng BHTN; sự lợi dụng của NLĐ đối với việc chi trả BHTN, ... Do vậy, việc tìm ra những biện pháp thích hợp nhằm khắc phục tình trạng trên là hết sức cần thiết để bảo đảm quyền được BHTN cho người bị mất việc, góp phần củng cố niềm tin của NLĐ đối với chính sách, pháp luật của nhà nước, ổn định đời sống xã hội.

Chính vì vậy, tôi chọn đề tài *“Bảo hiểm thất nghiệp theo pháp luật Việt Nam hiện nay”* làm đề tài nghiên cứu cho luận văn tốt nghiệp của mình, với mong muốn tìm ra những điểm tồn tại, vướng mắc trong quy định của chính sách, pháp luật về BHTN, những khó khăn trong thực tiễn áp dụng, từ đó làm cơ sở để tìm ra những giải pháp nhằm bảo đảm quyền được BHTN.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Từ khi nước ta chuyển đổi cơ chế quản lý kinh tế từ kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa và đặc biệt là sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1998 thì vấn đề thất nghiệp và BHTN mới thực sự được đặt ra. Trong giai đoạn này, BHTN vẫn còn là vấn đề mới, do vậy các công trình nghiên cứu chưa nhiều mà chủ yếu là các bài viết khoa học về thất nghiệp, xây dựng chế độ BHTN hoặc liên quan đến vấn đề này dưới góc độ lý luận và kinh nghiệm của một số nước trên thế giới như: PGS.TS Nguyễn Văn Kỳ đã có bài viết “Luật Bảo hiểm xã hội và vấn đề bảo hiểm thất nghiệp”, “Những vấn đề lý luận và thực tiễn để xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp” (năm 1999); “Tổ chức bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường” của TS. Nguyễn Văn Định và các cộng sự của bộ môn Kinh tế bảo hiểm – Trường Đại học Kinh tế quốc dân năm 2000.

Nhận thức được vai trò to lớn của BHTN đối với sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, trong những năm qua, đã có nhiều công trình, đề tài nghiên cứu về lĩnh vực này, trong số đó cần phải kể đến các công trình:

Đề tài nghiên cứu cấp Nhà nước “Nghiên cứu những nội dung cơ bản của BHTN hiện đại, vấn đề lựa chọn hình thức thất nghiệp tại Việt Nam” (2004) của TS. Nguyễn Huy Ban đã nêu lên vấn đề thất nghiệp và BHTN, cũng như yêu cầu xây dựng chế độ BHTN ở Việt Nam.

Luận án tiến sĩ luật học “Chế độ BHTN trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam” (2005) của NCS. Lê Thị Hoài Thu đã đi sâu nghiên cứu, trình bày một cách hệ thống những nội dung chủ yếu của chế độ BHTN, những yêu cầu đặt ra đối với việc xây dựng chế độ BHTN ở Việt Nam, đồng thời có sự so sánh với quy định của Tổ chức lao động quốc tế và một số nước trên thế giới.

Luận văn thạc sĩ luật học “BHTN trong luật bảo hiểm xã hội ở Việt Nam – Thực trạng và giải pháp” (2014) của Ngô Thu Phương (2014) đã nêu ra một số nội dung cơ bản của BHTN cũng như thực trạng áp dụng BHTN ở Việt Nam sau 5 năm thực hiện.

Ngoài ra, còn có một số bài viết đăng trên các tạp chí khoa học pháp lý như: “BHTN và chuyển dịch cơ cấu kinh tế”; “Những bất cập trong thi hành pháp luật về

BHTN”; “Kết quả 6 năm thực hiện BHTN theo quy định của Luật bảo hiểm xã hội”; “Những điểm mới về chính sách BHTN” ...

Qua các công trình nghiên cứu trên cho thấy, những vấn đề liên quan đến nội dung cơ bản của BHTN đã được giải quyết. Các công trình trên đã đi sâu vào nghiên cứu về những nội dung cơ bản của pháp luật BHTN, đã chỉ ra thực trạng và giải pháp cho việc hoàn thiện pháp luật BHTN nhưng đó là những nghiên cứu trước khi chính sách BHTN ở Việt Nam chính thức ban hành, hay sau thời điểm chính sách ban hành nhưng chỉ tập trung nghiên cứu theo từng mảng nội dung mà chưa đánh giá toàn diện về thực trạng pháp luật BHTN ở Việt Nam từ khi thực hiện cho đến nay. Những cơ chế để giải quyết các vấn đề liên quan đến pháp luật BHTN vẫn chưa thực sự đầy đủ, chưa sát với tình hình thực tế của đất nước hiện nay. Vì vậy, tác giả mong muốn đề tài “*Bảo hiểm thất nghiệp theo pháp luật Việt Nam hiện nay*” sẽ làm sáng tỏ thêm những vấn đề lý luận về BHTN cũng như thực trạng BHTN ở nước ta hiện nay.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích của luận văn là tập trung nghiên cứu phân tích, làm rõ thêm về cơ sở lý luận và chính sách, pháp luật về BHTN ở Việt Nam hiện nay. Qua đó tìm ra những giải pháp nhằm hoàn thiện chính sách pháp luật về BHTN trong thời gian tới.

Trên cơ sở mục đích nghiên cứu của đề tài, nhiệm vụ cần triển khai như sau:

Thứ nhất, làm rõ cơ sở lý luận về BHTN và những chính sách, quy định của pháp luật về BHTN trong hệ thống an sinh xã hội của nước ta hiện nay.

Thứ hai, phân tích các vấn đề liên quan đến thực trạng pháp luật về BHTN ở Việt Nam hiện nay.

Thứ ba, chỉ rõ những thành tựu đạt được cũng như chỉ ra những khó khăn, bất cập trong việc thi hành pháp luật BHTN trong giai đoạn hiện nay, từ đó đưa ra đề xuất những giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật BHTN trong thời gian tới.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Luận văn tập trung nghiên cứu nội dung, vai trò, mục đích của pháp luật về BHTN ở Việt Nam hiện nay; Các yếu tố tác động đến pháp luật BHTN; Những ảnh hưởng của pháp luật về BHTN trên thế giới có tác động đến việc xây dựng pháp luật BHTN tại Việt Nam; Phân tích các quy định về BHTN của pháp luật Việt Nam;

Những thành tựu, hạn chế của pháp luật BHTN ở Việt Nam, từ đó đề ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN của nước ta.

Phạm vi vấn đề nghiên cứu: Luận văn tập trung nghiên cứu, đánh giá thực trạng pháp luật về BHTN ở Việt Nam hiện nay.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Luận văn được nghiên cứu dựa trên lý luận của chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật, cũng như quan điểm của Đảng cộng sản Việt Nam về nhà nước và pháp luật nói chung và về pháp luật BHTN nói riêng. Nội dung nghiên cứu bám sát đường lối, chủ trương của Đảng về vấn đề an sinh xã hội, với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa gắn với việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người trong đó có quyền được BHTN.

Về phương pháp nghiên cứu, luận văn sử dụng phương pháp luận của triết học Mác-Lênin, trực tiếp sử dụng các phương pháp của triết học duy vật biện chứng và duy vật lịch sử như phương pháp kết hợp giữa lý luận và thực tiễn, phương pháp phân tích và tổng hợp. Ngoài ra, luận văn còn sử dụng một số phương pháp nghiên cứu của các bộ môn khoa học khác, như phương pháp luận so sánh, lý thuyết hệ thống, các phương pháp thống kê, so sánh luật học... Các phương pháp nghiên cứu trên luôn được sử dụng kết hợp với nhau với mục đích đảm bảo cho nội dung nghiên cứu của đề tài vừa có tính khái quát, vừa có tính cụ thể cần thiết để xem xét, đánh giá một cách toàn diện về pháp luật BHTN ở Việt Nam hiện nay.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

Luận văn góp phần làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về BHTN ở Việt Nam hiện nay; Nâng cao nhận thức của người dân đối với chính sách BHTN; Thực hiện pháp luật về BHTN của các cơ quan, tổ chức liên quan đến quyền được BHTN. Luận văn cũng nêu ra những yêu cầu khách quan của nhiệm vụ hoàn thiện pháp luật về BHTN, qua đó đề ra những quan điểm, giải pháp nhằm bảo đảm quyền được BHTN trong tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

Trên cơ sở phân tích thực trạng pháp luật BHTN ở Việt Nam hiện nay, luận văn đã chỉ ra những bất cập, khó khăn trong công tác áp dụng, thực thi pháp luật BHTN.

Bên cạnh đó, luận văn cũng đề ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật BHTN. Điều này góp phần bổ khuyết cho những thiếu sót của những quy định trong pháp luật BHTN hiện tại, đồng thời là cơ sở cho việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về BHTN trong thời gian tới.

Các kết quả nghiên cứu của luận văn góp phần bổ sung vào lí luận về BHTN, làm phong phú thêm lí luận chung về nhà nước và pháp luật. Luận văn có thể là tài liệu tham khảo của các tổ chức, cá nhân có liên quan đến BHTN, và tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp tục nghiên cứu về BHTN.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, luận văn gồm có 3 chương:

Chương 1: Một số vấn đề lý luận về bảo hiểm thất nghiệp và pháp luật bảo hiểm thất nghiệp.

Chương 2: Thực trạng pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

Chương 3: Phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

Chương 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP VÀ PHÁP LUẬT BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

1.1. Khái quát chung về bảo hiểm thất nghiệp

1.1.1. Khái niệm

Thất nghiệp là vấn nạn chung của toàn cầu, nạn thất nghiệp tồn tại dưới dạng “bắt buộc” là một trạng thái mà trong đó, tổng cung về lao động của những người lao động muốn làm việc với tiền lương danh nghĩa tại một thời điểm lớn hơn khối lượng việc làm hiện có.

Thất nghiệp được coi là một vấn đề trung tâm trong xã hội hiện đại. Đó là hiện tượng người có năng lực lao động không có cơ hội tham gia lao động xã hội, bị tách khỏi tư liệu sản xuất. Trong nền kinh tế thị trường, luôn luôn tồn tại một bộ phận người lao động bị thất nghiệp. Vấn đề thất nghiệp không phải là hiện tượng độc lập của nền kinh tế mà đó là kết quả của các quy luật nhất định để đạt được sự cân bằng của hệ thống kinh tế.

Theo Từ điển kinh tế học hiện đại, thì thất nghiệp là tình trạng “ người lao động không có việc làm, bao gồm cả những người đang trong giai đoạn tìm việc làm mới hoặc những người không thể tìm được việc làm với đồng lương thực tế hiện hành.” Tại điều 20 Công ước 102 ngày 28/6/1952 của ILO, định nghĩa về thất nghiệp được đưa ra như sau: “Thất nghiệp là sự ngừng thu nhập do người lao động không có khả năng tìm được việc làm thích hợp trong trường hợp người đó có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc”[14]. Sau này, trong Công ước 168 năm 1988, ngoài hai điều kiện đã được nêu trong Công ước 102 là “ có khả năng làm việc” và “ sẵn sàng làm việc”, Công ước 168 đã bổ sung thêm một điều kiện nữa để xác định tình trạng thất nghiệp, đó là người lao động phải “tích cực tìm kiếm việc làm”.

Như vậy, theo tiêu chuẩn quốc tế, “người thất nghiệp” bao gồm những người ở độ tuổi nhất định (thường từ 15 tuổi trở lên) mà trong thời gian khảo sát (thường là trong tuần trước đó hoặc 7 ngày trước đó) đáp ứng tất cả 3 điều kiện: “không có việc làm” (không làm việc dù chỉ là 1 giờ, không làm việc làm công ăn lương hoặc

việc tự làm), “sẵn sàng làm việc” và “đang tìm việc”. Định nghĩa về thất nghiệp ILO đưa ra có tính khái quát cao, được nhiều nước tán thành và lấy đó làm nền tảng để vận dụng tại quốc gia mình khi đưa ra khái niệm về người thất nghiệp. Cần nhìn nhận người thất nghiệp là những người trong độ tuổi lao động, có khả năng làm việc nhưng không có việc làm và đang có nhu cầu tìm kiếm việc làm.

Để giải quyết vấn nạn thất nghiệp, chính phủ phải đưa ra rất nhiều chính sách và biện pháp khác nhau, trong đó có chính sách được coi trọng và tối ưu nhất BHTN, một bộ phận của bảo hiểm xã hội BHXH nhằm bảo vệ người lao động trong trường hợp bị mất việc làm. BHTN là các biện pháp được đưa ra nhằm hỗ trợ về vật chất và tinh thần cho NTN mà không phải do lỗi chủ quan của họ.

Theo Công ước 102 của ILO, BHTN là một biện pháp hỗ trợ thiết thực về mặt tài chính cho NLD trong lúc mất việc làm nhằm giúp họ khắc phục khó khăn, ổn định cuộc sống. Ngoài ra, cơ chế pháp lý này còn tạo dựng hệ thống các giải pháp như: hỗ trợ học nghề, tư vấn, giới thiệu việc làm góp phần ổn định tâm lý, tạo điều kiện thuận lợi cho người lao động bị mất việc có cơ hội tìm kiếm, thích ứng với công việc mới.

Dưới góc độ kinh tế - xã hội, BHTN là một trong các giải pháp nhằm đảm bảo an sinh xã hội. Khoản tiền quỹ được xây dựng từ nguồn do NLD và NSDLĐ đóng góp, cộng thêm sự hỗ trợ một phần của Nhà nước được coi là khoản thay thế một phần thu nhập, giúp cuộc sống của NTN tạm ổn định trong thời gian tìm công việc mới. Dù không sinh ra nhằm mục đích sinh lợi nhuận song nó thể hiện bản chất kinh tế thông qua chức năng phân phối thu nhập chung, hay nói cách khác là chia sẻ rủi ro giữa các chủ thể cùng tham gia vào thị trường lao động.

Dưới góc độ pháp lý, BHTN là tổng thể các quy định của pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội hình thành nhằm đảm bảo việc xây dựng và sử dụng quỹ BHTN nhằm hỗ trợ một phần tài chính cho NTN cũng như đưa ra các biện pháp giúp NTN sớm tìm được việc làm. Điều 25 Tuyên ngôn về nhân quyền của Liên hợp quốc thông qua năm 1948 khẳng định: “Mỗi người có quyền có một mức sống cần thiết cho việc giữ gìn sức khỏe bản thân và gia đình, có quyền được bảo đảm trong trường hợp thất nghiệp”[7]. Quyền được có việc làm, được làm việc và bảo vệ chống thất nghiệp là một trong những quyền cơ bản của con người. Nó không những đã được ghi nhận từ

rất lâu trong pháp luật quốc tế mà còn được quy định ở hầu hết pháp luật quốc gia. Mục đích của BHTN là ngăn ngừa sự bất ổn định về kinh tế xã hội, hỗ trợ và đào tạo để giúp người lao động có cơ hội trở lại thị trường lao động, tìm kiếm việc làm mới. Với ý nghĩa thay thế một phần thu nhập bị mất mà không phải do lỗi của người lao động, Nhà nước cần có cơ chế để quản lý NTN và việc chi trả BHTN. Trước khi Luật Việc làm 2013 ra đời, chưa có một văn bản quy phạm pháp luật nào quy định cụ thể về định nghĩa BHTN.

Nhìn chung, BHTN chính là công cụ bảo vệ quyền và lợi ích của người lao động một cách hữu hiệu. Bảo hiểm thất nghiệp không chỉ trao cho người lao động “con cá” mà còn cung cấp cho họ “cần câu” để họ tự xây dựng cuộc sống trong tương lai [8, tr.32]. Thông qua việc xây dựng và vận hành quỹ tài chính tập trung với sự tham gia của các chủ thể trong thị trường lao động (NLĐ, NSDLĐ, nhà nước), BHTN được hình thành với hai mục đích: Đảm bảo đời sống vật chất cơ bản cho NTN trong một khoảng thời gian nhất định sau khi họ bị mất việc làm và có chế độ hỗ trợ để NTN nhanh chóng tìm được việc làm mới thông qua các hoạt động như: giới thiệu việc làm, tái đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp, ... Như vậy, BHTN không phải là biện pháp giải quyết hậu quả của thất nghiệp một cách thụ động mà là một chính sách của thị trường lao động tích cực nhằm ngăn chặn tình trạng thất nghiệp.

1.1.2. Bản chất của bảo hiểm thất nghiệp

Có thể nói, BHTN là một bộ phận cấu thành không thể tách rời trong hệ thống các chế độ BHXH nói riêng và ASXH nói chung.

Xét về bản chất , BHTN cũng giống như BHXH, đều thể hiện bản chất kinh tế và bản chất xã hội. Về bản chất kinh tế, BHTN mặc dù không nhằm mục đích kinh doanh, lợi nhuận, nhưng vẫn mang bản chất kinh tế qua chức năng phân phối lại thu nhập xã hội. Khi gặp khó khăn, rủi ro, biến cố trong việc làm dẫn đến thu nhập bị mất, đối tượng bị thất nghiệp cần một khoản tiền hoặc phương tiện để trang trải và bù đắp lại những tổn thất. Khi đó, BHTN với khoản trợ cấp của mình sẽ là các khoản thay thế thu nhập đã mất. Thực chất, đây là sự phân phối lại thu nhập trong xã hội. Nguồn quỹ BHTN hình thành từ sự đóng góp của số đông người tham gia, nhưng chỉ những người thỏa mãn điều kiện được trả trợ cấp mới là đối tượng được hưởng. Về tính xã hội của

BHTN, nó luôn tồn tại đan xen với tính kinh tế, bởi lẽ: BHTN là sự tập hợp có tổ chức của các thành viên trong xã hội để hình thành nên quỹ BHTN, nhằm chống lại những biến cố, rủi ro của các cá nhân khi tham gia vào quan hệ lao động. Nó mang tính tương trợ của cộng đồng đối với cá nhân bị thất nghiệp, những khó khăn sẽ được chia sẻ, dàn trải trên phạm vi rộng, giúp NTN khắc phục những trở ngại trước mắt. Bảo hiểm thất nghiệp được thực hiện trên nguyên tắc “lấy số đông bù cho số ít”, người lao động chỉ cần đóng một khoản nhỏ thu nhập của mình cho quỹ BHTN, nhưng xã hội sẽ có một lượng vật chất đủ lớn để trang trải những rủi ro xảy ra, đây chính là bản chất xã hội của BHTN nói riêng và BHXH nói chung.

Tuy nhiên, bên cạnh việc mang trong mình những đặc điểm chung của BHXH thì BHTN còn mang những nét riêng nhất định:

- Về đối tượng áp dụng: Đối tượng áp dụng của BHTN là những người trong độ tuổi lao động, có sức lao động, bị mất việc làm nhưng luôn sẵn sàng trở lại thị trường lao động trong khi đối tượng áp dụng của BHXH thì đối tượng hưởng trợ cấp còn có thể là những người đang làm việc, đã về hưu,...

- Về mục đích: BHTN được coi là phương án hỗ trợ một phần tài chính bị mất đi trong thời gian nhất định sau khi NLD bị mất việc làm, giúp họ ổn định cuộc sống; song song với đó là giúp họ sớm tiếp cận được với việc làm mới thông qua các hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm, hỗ trợ đào tạo, học nghề, nâng cao tay nghề,... Trong khi đó, mục đích lớn nhất của BHXH là bù đắp thu nhập cho NLD khi họ gặp rủi ro trong lao động hoặc phải ngừng lao động.

- Về hình thức hưởng: BHTN không đơn thuần như các hình thức BHXH là chỉ có hoạt động thu và chi trả khoản tiền bảo hiểm. Các hoạt động có liên quan đến BHTN còn bao gồm môi giới, giới thiệu việc làm, đào tạo mới hoặc đào tạo lại nghề, tư vấn hành nghề, hỗ trợ doanh nghiệp nhận NTN vào làm việc,....

Như vậy, tuy là một phần của BHXH nhưng BHTN còn mở rộng hơn khả năng khống chế và khắc phục hậu quả đối với các vấn đề rủi ro, vừa đảm bảo cuộc sống cơ bản cho lao động mất việc làm, vừa hỗ trợ một cách tích cực cho NLD và doanh nghiệp.

1.1.3. Ý nghĩa của bảo hiểm thất nghiệp

Từ những đặc điểm trên, có thể thấy BHTN đóng góp rất lớn vào việc đảm bảo mục tiêu ASXH và phát triển kinh tế, chính trị của mỗi quốc gia.

• *BHTN góp phần giải quyết tạm thời các khó khăn về tài chính cho NTN, giúp họ sớm tìm được việc làm:*

Mất việc làm là điều không ai mong muốn, nó gây ra rất nhiều hệ quả xấu cho bản thân NLD và ảnh hưởng tới gia đình họ. Đặc biệt, đối với những trường hợp NTN là lao động chính trong gia đình thì việc mất đi khoản thu nhập hàng tháng khiến cho đời sống vật chất trở nên rất khó khăn. Chính vì vậy, sự chia sẻ của cộng đồng xã hội thông qua BHTN sẽ là phương tiện giúp cuộc sống của họ bớt áp lực, tạo điều kiện để họ vững tâm tìm công việc mới chính đáng, phù hợp với khả năng của mình. Bên cạnh việc trao cho họ một mức trợ cấp hàng tháng, các chính sách BHTN còn hỗ trợ cho NTN trong việc đào tạo nghề, tư vấn, giới thiệu việc làm. Như vậy, việc tham gia đóng góp BHTN được coi là một hoạt động chủ động phòng chống rủi ro trong tương lai cho bản thân và chia sẻ rủi ro với cộng đồng.

• *BHTN góp phần phát triển xã hội hài hòa về mặt lợi ích giữa NLD và NSDLĐ:*

Để thoát khỏi gánh nặng của vấn đề thất nghiệp, nhiều lao động đã phải chấp nhận làm những công việc không phù hợp với trình độ, khả năng của mình với mức thu nhập không xứng đáng, làm việc trong môi trường làm việc độc hại và điều kiện lao động không đảm bảo. Điều đó vô hình chung gây ra thiệt thòi cho bản thân lao động, lãng phí nguồn nhân lực của thị trường kinh tế, làm cho thị trường lao động phát triển một cách không cân đối. Hiện tượng đó dẫn đến sự bất đối xứng trong quan hệ cung cầu lao động mà bên hưởng lợi hơn là bên NSDLĐ. Các chính sách của BHTN giúp NLD ngăn ngừa rủi ro, hạn chế các tác động tiêu cực trong thời gian lao động mất việc làm, không phải vội vàng lựa chọn những công việc mà họ cảm thấy không phù hợp. Đối với NSDLĐ, khi tham gia BHTN, bên cạnh việc ràng buộc trách nhiệm chia sẻ rủi ro với NLD không may mất việc làm, họ sẽ còn không phải chi trả một khoản chi phí lớn cho việc giải quyết chế độ cho NLD khi họ mất việc làm. Mặt khác, các

chính sách BHTN cung cấp các thông tin, tư vấn giúp kết nối cho người cần việc làm và người cần lao động tìm thấy nhau, từ đó hiệu quả lao động tạo ra cao hơn.

• *BHTN thể hiện vai trò của Nhà nước trong việc tạo ra một xã hội nhân văn, giảm thiểu sự bất công và các tệ nạn xã hội:*

BHTN không chỉ hỗ trợ những thiếu hụt về tài chính cho NLĐ trong thời gian mất việc mà còn là một chính sách ASXH của mỗi quốc gia. Với nhu cầu bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của NLĐ, đòi hỏi nhà nước phải có sự can thiệp, điều tiết nhất định, cân đối mức phí cần đóng đảm bảo người có thu nhập cao đóng cao, người có thu nhập thấp đóng thấp, thậm chí xem xét miễn đóng cho người có thu nhập quá thấp, tránh tình trạng cào bằng. Việc chuyển một phần ngân sách nhà nước vào quỹ BHTN chính là một trong những giải pháp bảo đảm ASXH nói trên. Khi tham gia BHTN, không chỉ có NLĐ được hỗ trợ mà NSDLĐ và Nhà nước cũng giảm bớt gánh nặng tài chính khi xảy ra sự kiện bảo hiểm. Với quy định này, NLĐ tham gia BHTN vừa thể hiện trách nhiệm với bản thân mình, vừa thể hiện trách nhiệm với cộng đồng. NSDLĐ đóng phí bảo hiểm thể hiện trách nhiệm của mình với người đã cống hiến, góp phần tăng hiệu quả sử dụng lao động, còn nhà nước đóng thể hiện chức năng xã hội, chức năng quản lý xã hội.

Mất việc làm có tác động rất lớn đến tâm lý của người lao động. Nó là một trong những nguyên nhân tạo điều kiện cho các tệ nạn như cờ bạc, trộm cắp, cướp giật, lừa đảo, mại dâm,... phát triển.

• *BHTN thể hiện sự tiến bộ, hoàn chỉnh trong hệ thống pháp luật:*

Trong xu thế toàn cầu hóa hiện nay, thế giới đang dần hội nhập trên mọi phương diện, trong đó bao gồm cả yếu tố pháp luật. Năm 1992, Việt Nam chúng ta chính thức quay trở lại tham gia vào ILO và ngày càng mở rộng quan hệ với các nước thành viên trong Tổ chức này trong các lĩnh vực lao động, việc làm. Cũng từ đó, các chính sách được ban hành có liên quan đến những vấn đề trên được sửa đổi, bổ sung để thích nghi kịp thời với diễn biến kinh tế, xã hội trong nước và phù hợp với sự phát triển của pháp luật thế giới.

Sự ra đời các quy định có liên quan đến BHTN trong hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia là thể hiện sự tôn trọng quyền con người cơ bản. Quyền được hưởng

BHXH là một trong những quyền cơ bản mà con người được nhận, được ghi nhận rất rõ trong Tuyên ngôn về nhân quyền của Liên hợp quốc thông qua năm 1948. Là một phần không thể thiếu trong tổng thể các chính sách BHXH, BHTN cũng cần được đảm bảo. Điều 25 của Tuyên ngôn ghi rõ: “Mỗi người có quyền có một mức sống cần thiết cho việc giữ gìn sức khỏe bản thân và gia đình, có quyền được bảo đảm trong trường hợp thất nghiệp”[7]. Thông qua các chính sách về BHXH, trong đó có BHTN, có thể đánh giá phần nào sự tiến bộ, văn minh trong tư duy pháp luật của một quốc gia.

1.1.4. Yếu tố tác động đến việc thực hiện bảo hiểm thất nghiệp

Có rất nhiều yếu tố tác động đến việc thực hiện bảo hiểm thất nghiệp, đặc biệt phải kể đến các yếu tố sau:

Thứ nhất: Về vấn đề đóng phí và mức đóng BHTN, pháp luật BHTN chỉ có thể thực thi hiệu quả, khi có quy định cụ thể và phù hợp cho việc đóng phí và mức phí tham gia bởi quỹ BHTN được hình thành từ nguồn đóng góp của ba chủ thể với những lợi ích khác nhau là NLĐ, NSDLĐ và Nhà nước.

Mức phí đóng BHTN của NLĐ phải được tính toán bằng một tỷ lệ phần trăm phù hợp trên mức lương NLĐ đang hưởng, sao cho sau khi trừ khoản tiền tham gia BHTN, NLĐ vẫn có thể trang trải cuộc sống của mình ở mức tối thiểu. Song quyền lợi BHTN cũng không dành cho tất cả, bởi không phải NLĐ nào cũng thuộc đối tượng tham gia.

Đối với NSDLĐ, việc tham gia BHTN sẽ giúp họ giảm bớt gánh nặng phải trả số tiền lớn một lúc cho khoản trợ cấp khi NLĐ thôi việc, đồng thời, tạo tâm lý yên tâm làm việc cho NLĐ. Song, để NSDLĐ có trách nhiệm đóng phí thì mức phí cũng phải được tính toán cho phù hợp. Bên cạnh đó, nhà nước cần có biện pháp, chế tài cụ thể đối với hành vi chậm hoặc không thực hiện nghĩa vụ đóng phí của NSDLĐ nhằm bảo đảm quyền lợi cho NLĐ.

Đối với Nhà nước, việc trích một phần từ ngân sách vào quỹ BHTN có ý nghĩa thực tiễn vô cùng quan trọng. Có khoản hỗ trợ này sẽ giúp NSDLĐ và NLĐ giảm bớt gánh nặng đóng phí, đồng thời hạn chế khả năng vỡ quỹ. Do đó, đòi hỏi ngân sách Nhà nước có khoản chi thường xuyên cho chính sách BHTN, để duy trì sự tồn tại của quỹ cũng như bảo đảm cho chính sách BHXH được thực hiện.

Thứ hai: Về quy trình, thủ tục giải quyết quyền lợi BHTN phải được đơn giản hóa tối đa, đảm bảo quyền lợi của NLD được giải quyết một cách nhanh chóng và đầy đủ nhất. BHTN chỉ được thực hiện tốt khi nó tạo được hiệu ứng tốt đối với những người đã, đang và sẽ tham gia. Bản chất của BHTN là một chính sách ASXH, nó cần được tạo ra bởi một cơ chế thiết thực, đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn, người sử dụng nó được an tâm khi quyền lợi được giải quyết một cách nhanh chóng và thuận tiện nhất. Do vậy, đòi hỏi việc xây dựng và ban hành quy trình, thủ tục giải quyết quyền lợi BHTN phải đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn.

Thứ ba: Về công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, công tác tạo môi trường thực hiện và phát triển chính sách BHTN. Thông qua công tác này, NLD, NSDLĐ ý thức được vai trò, trách nhiệm, quyền lợi, nghĩa vụ của mình. Từ đó, họ sẽ tích cực, tự giác tham gia, góp phần nâng cao nhận thức, hiểu biết đầy đủ về chính sách này, đồng thời, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục cho người khác hiểu thêm. Để làm tốt cần sự nỗ lực, phối hợp của các cơ quan chức năng, doanh nghiệp và chính NLD, qua đó, làm tăng tính hiệu lực, hiệu quả của chính sách.

Thứ tư: Về nguồn quỹ do NLD và NSDLĐ đóng, có hỗ trợ một phần ngân sách từ nhà nước hoặc tiền sinh lời của các hoạt động đầu tư từ quỹ như mua trái phiếu chính phủ, trái phiếu địa phương hoặc trái phiếu công ty; gửi tiết kiệm ở ngân hàng, mua kỳ phiếu ngân hàng; mua cổ phiếu; cho các công ty vay vốn, trực tiếp liên doanh hoặc ủy thác kinh doanh; kinh doanh bất động sản. Trong đó, mua trái phiếu chính phủ và gửi ngân hàng là biện pháp an toàn hơn cả và được hầu hết các nước áp dụng. Ở một số nước phát triển, quỹ còn được dùng để cho vay xây dựng các công trình phúc lợi công cộng, các công trình giáo dục hay chăm sóc sức khỏe.

Thứ năm: Năng lực quản lý của cơ quan BHXH trong việc triển khai, tổ chức việc chi trả trợ cấp TN và các chế độ hỗ trợ NTN khác: Việc quản lý và sử dụng quỹ BHTN; công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục các chính sách về BHTN; công tác thanh kiểm tra, giám sát việc triển khai BHTN.

Ngoài các yếu tố kể trên thì Chính sách BHTN, mức độ hoàn chỉnh của hệ thống pháp luật, tình hình kinh tế - xã hội cùng thực trạng tình hình thất nghiệp, nhận thức của NLD và NSDLĐ cũng là những yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến việc thực hiện BHTN.

1.2. Một số vấn đề lý luận về pháp luật bảo hiểm thất nghiệp

1.2.1 Khái niệm pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

Hệ thống pháp luật đầu tiên về BHTN được hình thành ở Na Uy và Đan Mạch trong thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XX. Dựa trên mô hình đó, pháp luật về BHTN lần lượt được hình thành tại các nước châu Âu khác và áp dụng nguyên tắc bắt buộc, đầu tiên là ở Anh (1911). Năm 1921 ở Luxembourg lần đầu tiên trên thế giới xuất hiện hình thức trợ cấp bằng tiền mặt cho NTN mà điều kiện được quy định cụ thể. Năm 1938, New Zeala áp dụng một chương trình BHTN toàn diện và trợ giúp thất nghiệp được thực hiện trên cơ sở thẩm tra thu nhập của cá nhân.

Ngày nay, BHTN không chỉ được coi là một trong những chính sách quan trọng của mỗi quốc gia mà còn được xem xét, điều chỉnh trong phạm vi quốc tế. Cũng như thất nghiệp là một hiện tượng khách quan của nền kinh tế thị trường thì việc xây dựng hệ thống pháp luật về BHTN cũng là việc làm bắt buộc đối với mỗi quốc gia nhằm đảm bảo quyền lợi của NLĐ, duy trì và phát triển nền kinh tế. Theo ILO thì nội dung cơ bản của pháp luật BHTN bao gồm: Đối tượng tham gia BHTN; các chế độ BHTN: điều kiện hưởng, mức hưởng, thời gian hưởng, đào tạo nghề và tư vấn giới thiệu việc làm; nguồn hình thành quỹ thông thường là sự đóng góp của NLĐ, NSDLĐ và một phần hỗ trợ từ nhà nước tùy theo chính sách của từng quốc gia; tổ chức thực hiện chính sách BHTN.

Có thể khái quát khái niệm Pháp luật BHTN như sau: *“Pháp luật về BHTN là một bộ phận trong hệ thống các quy định về bảo hiểm xã hội, bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật quy định về việc đóng góp và sử dụng quỹ BHTN, chi trả TCTN để bù đắp thu nhập cho NTN và thực hiện các biện pháp đưa họ sớm trở lại làm việc”*.

1.2.1.Những nội dung cơ bản của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

Pháp luật về NHTN của mỗi quốc gia, tùy vào đặc thù kinh tế, xã hội đều có những nội dung riêng, song cơ bản thường đề cập đến những nội dung sau:

1.2.1.1.Đối tượng: Đối tượng của BHTN bao gồm đối tượng tham gia và đối tượng hưởng. Đối tượng tham gia bao gồm NLĐ, NSDLĐ và Nhà nước; đối tượng hưởng là người đã tham gia BHTN bị mất việc làm không do lỗi của họ, có khả năng và sẵn sàng trở lại làm việc. Cụ thể như sau:

- *Người lao động:*

Cũng như các loại BHXH khác, đối tượng của BHTN là NLD có tham gia đóng bảo hiểm và thân nhân của họ theo quy định của pháp luật về BHTN. Đa số các nước đều quy định chỉ những người làm công ăn lương (làm công cho chủ) mới được tham gia BHTN. Quy định này được ghi nhận tại Điều 2, Công ước số 44 ngày 23/06/1934 của ILO. Tuy nhiên, tùy vào bối cảnh xã hội từng ước mà có thể quy định thêm về một số đối tượng ngoại lệ khác như người giúp việc, lao động tại nhà, công chức nhà nước, lao động mùa vụ, lao động trẻ sát cận độ tuổi lao động quy định, lao động quá độ tuổi quy định, lao động đang được hưởng chế độ hưu trí,... Công ước này không áp dụng cho thủy thủ, thủy thủ đánh cá và lao động nông nghiệp. Sở dĩ đây những trường hợp trên không được áp dụng công ước do để quản lý được các đối tượng này khó khăn do đặc thù công việc luôn có sự phân tán, không cố định dẫn đến việc tham gia đăng ký, đóng góp và quản lý họ là rất phức tạp. Hơn nữa, những công việc của họ không mang tính thường xuyên, liên tục, cụ thể nên rất khó xác định họ có đang rơi vào tình trạng thất nghiệp hay không. Trong khi đối tượng hưởng BHTN phải là những người trong độ tuổi lao động, bị mất việc làm không do lỗi của họ (không phải là thất nghiệp tự nguyện), tức là bị chấm dứt hợp đồng lao động do không có việc làm, bị sa thải, không đáp ứng được yêu cầu của NSDLĐ, ... nhưng có khả năng làm việc và luôn sẵn sàng quay trở lại làm việc.

Trong khi đó, theo Công ước số 102 của ILO, Điều 21, thì đối tượng nhận TCTN phải thuộc trường hợp những người được bảo vệ, đó là: “ Những người làm công ăn lương được quy định, tổng số ít nhất chiếm 50% toàn bộ những người làm công ăn lương; Hoặc mọi người thường trú mà phương tiện sinh sống trong khi trường hợp bảo vệ xảy ra không vượt quá giới hạn quy định theo Điều 67; Hoặc, nếu đã có bản tuyên bố để áp dụng Điều 3, bao gồm những người làm công ăn lương mà tổng số ít nhất chiếm 50% toàn bộ những người làm công ăn lương làm việc trong các cơ sở công nghiệp đang sử dụng 20 người trở lên”. Và, "Trường hợp bảo vệ phải bao gồm tình trạng gián đoạn thu nhập như pháp luật hoặc quy định quốc gia quy định, và xảy ra do không thể có được một công việc thích hợp, trong tình hình người được bảo vệ có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc” (Điều 20) [14].

Liên quan đến chế định BHTN, còn có hàng loạt các văn kiện pháp lý quốc tế như: Công ước và Khuyến nghị về Thất nghiệp, 1934; Khuyến nghị về Thất nghiệp, (lao động trẻ em), 1935; Khuyến nghị về đảm bảo thu nhập, 1944; Công ước về an toàn xã hội (tiêu chuẩn tối thiểu), 1952; Công ước và Khuyến nghị về chính sách việc làm, 1964;...

Đặc biệt, ngày 1/6/1988, Hội nghị toàn thể của ILO, đã thông qua Công ước về xúc tiến việc làm và Bảo vệ chống thất nghiệp, 1988 (Công ước 168) với mong muốn bổ sung, hoàn thiện những quy định trước đó nhằm bảo vệ NLD bị mất việc tránh khỏi tình trạng thất nghiệp. Theo đó, “Những người được bảo vệ sẽ bao gồm những người làm công ăn lương theo quy định không ít hơn 85% toàn bộ những người làm công ăn lương, kể cả người làm công ăn lương khu vực công cộng và những người học nghề” (Khoản 1 Điều 11). Và cũng vẫn “có thể loại trừ việc bảo vệ đối với những NLD làm công ăn lương mà pháp luật hoặc quy định bảo đảm có việc làm đến tuổi nghỉ hưu bình thường” (Khoản 2 Điều 11) [15]. Như vậy, quy định mới này đã góp phần mở rộng đối tượng được bảo vệ, đó là người làm công ăn lương khu vực công cộng và những người học nghề.

Quan niệm về thất nghiệp cũng được Công ước chỉ ra rất cụ thể, làm căn cứ cho việc xác định đối tượng tham gia BHTN. Theo Điều 10, những trường hợp thất nghiệp bao gồm: thất nghiệp toàn phần là trường hợp được xác định bị mất nguồn sống do không có khả năng đạt được việc làm phù hợp (do ảnh hưởng bởi các yếu tố như độ tuổi, thời gian làm việc trước đó, kinh nghiệm làm việc, tình hình của thị trường lao động,...(Khoản 2 Điều 21), nếu là người có khả năng lao động, có thể được làm việc và tìm kiếm việc làm hơn thế; thất nghiệp từng phần là trường hợp được xác định bị mất tiền lương do tạm thời giảm bớt công việc bình thường tại nhà hoặc do pháp luật quy định; hay được xác định bởi sự đình chỉ hoặc sự giảm bớt thu nhập do đình chỉ công việc tạm thời mà không có bất cứ sự gián đoạn nào trong mối quan hệ việc làm bởi những lý do, đặc biệt là kinh tế, công nghệ, cơ cấu hoặc nhu cầu tự nhiên tương tự.

Công ước 168 cũng khuyến cáo, mỗi nước thành viên cố gắng mở rộng các trường hợp được bảo vệ thuộc diện thất nghiệp từng phần, khuyến khích việc trả thêm trợ cấp làm việc không trọn giờ cho những NLD đang tìm kiếm việc làm đầy đủ. Đồng

thời, trừ phi có quy định khác với Công ước 168, mỗi nước thành viên sẽ có thể lựa chọn một hoặc nhiều phương pháp bảo vệ dù có hay không có hệ thống đóng góp, hoặc bằng sự kết hợp giữa các hệ thống đó (Điều 12). Tuy nhiên, sự bảo vệ đó có thể được giới hạn, tùy thuộc vào nguồn trợ cấp, hoàn cảnh của người được trợ cấp và gia đình họ. Hơn nữa, để được hưởng TCTN, NTN phải hoàn thành một thời gian làm việc nhưng không được vượt quá mức cần thiết để tránh sự lạm dụng. Khoảng thời gian làm việc cần thiết đối với từng nghề nghiệp phải được xem xét, cân đối với những NLD thời vụ (Điều 17). Những quy định này không chỉ bảo đảm bù đắp thu nhập bị mất do gián đoạn công việc của NLD mà còn là sự bảo đảm, bảo vệ cho quyền lợi của người mất việc, góp phần thực hiện tốt chính sách ASXH của mỗi quốc gia nơi có NTN.

Điều 26 Công ước 168 còn đề ra những quy định đặc biệt cho người mới xin việc trong trường hợp chưa bao giờ hoặc không được xem là thất nghiệp, hoặc chưa bao giờ hoặc không được tham gia chương trình bảo vệ NTN như: những thiếu niên đã hoàn thành chương trình học, thanh niên đã hoàn thành nghĩa vụ quân sự bắt buộc, người mãn hạn tù...và yêu cầu mỗi nước thành viên phải xác định rõ trong báo cáo theo Điều 22, Điều lệ của ILO những trường hợp cụ thể nào trong số đó được bảo vệ.

Như vậy, theo tinh thần các Công ước quốc tế liên quan đến bảo hiểm thất nghiệp, đối tượng tham gia BHTN không chỉ thuộc trường hợp thất nghiệp toàn phần mà còn cả trường hợp thất nghiệp từng phần. Để hạn chế xung đột xảy ra trong xã hội, vì mục tiêu phát triển ổn định, bền vững, Công ước khuyến nghị các nước thành viên có biện pháp bảo vệ cả hai đối tượng này. Song, cho dù thế nào, đối tượng tham gia BHTN cũng phải đáp ứng điều kiện là người làm công ăn lương (có thể mở rộng thêm đối tượng tùy thuộc vào điều kiện của mỗi quốc gia), có khả năng lao động và sẵn sàng làm việc.

Trong quá trình các nước thành viên nội luật hóa các công ước quốc tế liên quan, do đặc điểm xã hội và chính sách kinh tế của từng quốc gia mà có sự khác nhau trong việc quy định đối tượng tham gia BHTN. Ví dụ, ở Đức, cả NLD có hợp đồng lao động trong các doanh nghiệp sử dụng 1 lao động trở lên, không phụ thuộc vào mức thu nhập đều là đối tượng bắt buộc tham gia BHTN, chỉ trừ có công chức Nhà nước không

cần tham gia do họ có thời gian phục vụ Nhà nước là cả đời. Học sinh, sinh viên và người lao động làm việc dưới 18 giờ trong tuần hoặc có mức thu nhập ít hơn 1/7 thu nhập trung bình của tất cả các thành viên của BHTN cũng không phải tham gia loại bảo hiểm này [6, tr.33-34].

- *Người sử dụng lao động:*

Đối tượng của BHTN không chỉ áp dụng đối với NLĐ mà còn là cả NSDLĐ. NSDLĐ là doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thuê mướn, sử dụng và trả công cho NLĐ. Theo quy định, đối tượng này có quyền tham gia BHTN. Thực tế cho thấy, BHTN không chỉ bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng cho NLĐ mà còn cho cả NSDLĐ. Trong trường hợp có NLĐ mất việc làm, NSDLĐ không phải bỏ ra một khoản chi phí lớn để giải quyết chế độ cho NLĐ, như vậy, họ sẽ được san sẻ gánh nặng trả trợ cấp. Bởi nhờ có tham gia đóng BHTN nên khi NLĐ bị mất việc làm thì NSDLĐ sẽ không phải đối mặt với việc trả TCTN nữa, mà thay vào đó đã có cơ quan quản lý về BHTN chịu trách nhiệm chi trả.

Hơn nữa, đóng BHTN là một hình thức chia sẻ rủi ro với người đã có cống hiến trong kinh doanh, giúp NLĐ cũng an tâm cống hiến sức lực của mình. Ngoài ra, để chính sách ASXH đi vào hiện thực thì việc tham gia BHTN còn là nghĩa vụ bắt buộc đối với NSDLĐ. Hiện tại, trong các Điều ước quốc tế chưa quy định điều kiện cụ thể cho nhóm đối tượng này, mà phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, chính sách ASXH, mỗi quốc gia đặt ra những điều kiện tham gia BHTN nhất định cho NSDLĐ.

- *Nhà nước:*

Nhà nước tham gia vào BHTN như một phần đảm bảo sự tồn tại của hình thức bảo hiểm này. Không chỉ thể hiện vai trò trong việc xây dựng chính sách, bắt buộc thực hiện, đa số các Chính phủ đều hỗ trợ một phần xây dựng quỹ BHTN. Tùy theo quy định pháp luật từng nước mà mức hỗ trợ, hình thức đóng góp vào quỹ BHTN ở các nước là khác nhau. Ví dụ như ở Việt Nam, quỹ được đóng góp bằng 1% quỹ tiền lương tháng, NSDLĐ đóng bằng 1% quỹ tiền lương tháng của những NLĐ tham gia BHTN và Nhà nước hỗ trợ tối đa 1% quỹ tiền lương tháng đóng BHTN của những NLĐ đang tham gia BHTN nhưng ở Nhật Bản, người lao động chỉ đóng 0,6% còn Chính phủ phải đóng 25% tổng mức chi.

1.2.1.2. Chế độ BHTN

- *Điều kiện hưởng*: Theo Công ước số 44 của ILO, NTN phải có đủ các điều kiện sau nếu muốn được hưởng TCTN:

+ Thuộc đối tượng hưởng BHTN: Bị mất việc làm do nguyên nhân nằm ngoài mong muốn chủ quan của họ. Có năng lực là, việc và luôn sẵn sàng trở lại làm việc. Đây là điều kiện quan trọng mà luật BHTN của các nước đều đặt lên hàng đầu.

+ NTN còn phải thỏa mãn về thời gian tham gia và mức đóng góp bảo hiểm thất nghiệp theo nguyên tắc có đóng có hưởng. Theo đó, tùy thuộc vào thời gian đóng góp và mức đóng góp để quyết định thời gian hỗ trợ và mức hỗ trợ thất nghiệp của từng lao động nhưng nhìn chung đều phải dựa trên cơ sở đảm bảo cho người thất nghiệp đủ sống ở mức tối thiểu trong thời gian không có việc làm, đồng thời cân đối khoảng thời gian sao cho không quá ngắn để NTN chưa tìm được việc làm nhưng cũng không quá dài để họ không thể lạm dụng, muốn được hưởng trợ cấp hơn đi làm. Nhìn chung, các nước thường quy định thời hạn trợ cấp tối đa từ 12 đến 52 tuần, thời hạn tạm chờ từ 3 ngày đến 7 ngày đầu thất nghiệp không được hưởng trợ cấp. Điều này làm giảm nhẹ tài chính cho quỹ bảo hiểm và đơn giản hóa khâu quản lý trong trường hợp thất nghiệp ngắn ngày. Như vậy, mức trợ cấp thất nghiệp không cao hơn mức lương hàng tháng họ được hưởng trong thời gian còn việc làm.

+ Để nhận được trợ cấp thất nghiệp, NTN phải đăng ký thất nghiệp, đăng ký tìm việc làm tại cơ quan lao động có thẩm quyền trong nhất định được pháp luật quy định. Quy định này ở mỗi Quốc gia là khác nhau, ví dụ như ở Nhật Bản, NTN nhất thiết phải đăng ký tại cơ quan bảo đảm việc làm quốc gia, có khả năng và năng lực làm việc, luôn sẵn sàng khi có cơ hội việc làm mới; NTN phải đăng ký thường xuyên 4 tuần 1 lần; Pháp luật Thụy Điển quy định điều kiện hưởng TCTN là NLD phải hoàn toàn khỏe mạnh, có khả năng làm việc ít nhất 3 giờ một ngày và 7 ngày một tuần, tích cực tìm kiếm việc làm phù hợp và phải đăng ký tại trung tâm tìm kiếm việc làm của Chính phủ. Việc đăng ký này là cần thiết vì nó giúp cho cơ quan quản lý theo dõi, kiểm soát được số người thất nghiệp cũng như chi trả bảo hiểm một cách hợp lý cũng như giúp người lao động thể hiện được sự chủ động và mong muốn tìm kiếm việc làm của mình. Một số nước quy định rất cụ thể về việc điều tra thu nhập của người được

hưởng trợ cấp thất nghiệp, nếu NTN có nguồn thu nhập khác thì sẽ không được hưởng trợ cấp thất nghiệp.

+ NTN phải có sổ BHTN. Sổ BHTN được coi là căn cứ pháp lý chứng minh sự tham gia bảo hiểm của NTN, được ghi trong đó bao gồm mức đóng và thời gian đóng BHTN.

Các trường hợp NTN bị mất việc làm do lỗi cố ý của mình hoặc tự ý bỏ việc không có lý do chính đáng; từ chối một việc làm phù hợp do cơ quan giới thiệu việc làm giới thiệu, có hành vi gian lận để hưởng trợ cấp thì không được hưởng TCTN.

- Về thời gian hưởng trợ cấp:

Thời gian hưởng trợ cấp ngắn hay dài là tùy thuộc vào năng lực của từng quỹ BHTN. TCTN có thể được trả suốt thời gian NLD bị mất việc làm ngoài ý muốn, và đôi khi TCTN này cũng có thể hạn chế trong nhiều trường hợp đối với các loại đối tượng hưởng trợ cấp. Riêng đối với đối tượng là người làm công ăn lương, thời gian hưởng trợ cấp có thể bị hạn chế trong khoảng 13 tuần trong từng thời kỳ 12 tháng (Điều 24, Công ước 102 của ILO). Ở nhiều nước, khoảng thời gian này có thể lên đến 3 năm hoặc trên 3 năm, nhưng tại các nước đang phát triển, số người thất nghiệp lớn thì khoảng thời gian này được quy định thường là tối đa 12 tháng. Thời gian hưởng TCTN có thể được chia ra thành nhiều bậc, theo thời gian tham gia đóng.

Tuy nhiên, không phải NLD khi nghỉ do thất nghiệp được hưởng ngay TCTN mà phải sau một thời gian quy định là khoảng thời gian kể từ khi NTN nộp đơn xin hưởng TCTN đến khi họ thực sự được hưởng TCTN. Khoảng thời gian này được gọi là thời gian hoãn hưởng và thường được quy định không vượt quá 8 ngày.

- Về mức trợ cấp:

Theo quy định của ILO, mức trợ cấp BHTN tối thiểu bằng 45% thu nhập trước khi thất nghiệp. Tùy thuộc vào điều kiện cụ thể, mức TCTN có thể được dựa trên một trong các cơ sở sau:

- Mức lương tối thiểu;
- Mức lương bình quân cá nhân;
- Mức lương tháng cuối cùng trước khi bị thất nghiệp.

Mỗi quốc gia đều có những phương pháp xác định mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, nhưng cơ bản là các phương pháp:

- Xác định theo tỷ lệ đồng đều cho tất cả các đối tượng hưởng căn cứ vào các cơ sở nêu trên;
- Xác định theo tỷ lệ mức độ giảm dần mức TCTN, tức là cao nhất ở tháng đầu tiên hưởng và sẽ thấp dần ở những tháng sau.
- Xác định theo cách chia thành các nhóm lao động: nhóm lao động có thu nhập thấp được hưởng tỷ lệ cao và ngược lại, nhóm có thu nhập cao được hưởng tỷ lệ thấp.
- Xác định dựa trên tính chất công việc (lao động trí óc và lao động chân tay), số lượng người sống phụ thuộc trong gia đình (số người chưa có hoặc đã hết khả năng lao động), theo khu vực (nông thôn và thành thị),....

Nhìn chung, mức trợ cấp cần đảm bảo mức sống tối thiểu của NLD nhưng phải thấp hơn mức lương được hưởng khi còn làm việc để đảm bảo cuộc sống NTN không gặp khó khăn mà vẫn thúc đẩy được mong muốn quay trở lại làm việc của họ, tránh việc NTN ỷ lại vào trợ cấp mà kéo dài thời gian hưởng ảnh hưởng xấu đến thị trường lao động nói chung và gây thất thoát cho quỹ.

- Về các chính sách hỗ trợ đào tạo và tìm việc làm mới:

Không chỉ được hỗ trợ một khoản tiền, trong thời gian mất việc làm, NTN còn được hưởng các chính sách đãi ngộ như đào tạo lại nghề, đào tạo nghề mới, đào tạo nâng cao,... và giúp tìm việc làm mới phù hợp thông qua các hoạt động cung cấp thông tin về các cơ sở dạy nghề, cập nhật nhu cầu tuyển dụng lao động, tư vấn cho NLD chọn công việc thích hợp với họ và với nhu cầu của NSDLĐ. Ngoài ra, trong suốt thời gian bị thất nghiệp, NLD vẫn được đóng bảo hiểm y tế.

1.2.1.3 Quỹ BHTN:

Quỹ BHTN là một quỹ độc lập tập trung nằm ngoài Ngân sách Nhà nước. Đối tượng tham gia xây dựng quỹ BHTN bao gồm người lao động, người sử dụng lao động và Nhà nước. Cũng như BHXH, NLD tham gia BHTN đóng góp một tỷ lệ nhất định trong phần thu nhập của mình. NSDLĐ đóng góp bằng một tỷ lệ phần trăm theo quy định so với quỹ tiền lương hàng tháng chi trả cho người lao động. Nhà nước hỗ trợ một phần kinh phí từ Ngân sách hoặc từ tiền sinh lời của hoạt động đầu tư từ quỹ nhằm bù đắp phần còn thiếu. Hầu hết các nước đều có quy định cụ thể về mức đóng BHTN để đảm bảo an toàn cho sự tồn tại của quỹ nhưng tỷ lệ đóng góp giữa các bên tại các nước là không giống nhau. Có nước quy định NLD, NSDLĐ và Nhà nước đóng góp như nhau, có những nước lại quy định NSDLĐ đóng gấp đôi NLD, Nhà nước chỉ

tiến hành bù thiếu. Quỹ này được sử dụng cho việc trợ cấp một phần thu nhập cho NTN và chi trả cho các hoạt động hỗ trợ NTN tìm lại việc làm. Như vậy khác với các loại hình BHXH khác, BHTN không chỉ đơn thuần là việc thu và chi tiền bảo hiểm. Ở Việt Nam, cơ quan quản lý và chi trả quỹ BHTN là Bảo hiểm Xã hội Việt Nam.

1.2.3. Tác động của pháp luật quốc tế tới pháp luật BHTN ở Việt Nam

Ở nhiều nước trên thế giới, đặc biệt các nước theo hệ thống pháp luật Anh-Mĩ, nguồn pháp luật BHTN khá rộng. Hệ thống nguồn pháp luật ở các nước này ngoài các văn bản quy phạm do nhà nước ban hành, các án lệ của tòa án và tập quán quốc tế liên quan đến BHTN cũng có vai trò quan trọng. Ở các nước theo hệ thống pháp luật Châu Âu lục địa, nguồn pháp luật BHTN trước đây chủ yếu là các văn bản quy phạm do cơ quan có thẩm quyền ban hành. Ở Việt Nam hiện nay, nguồn cơ bản của hệ thống pháp luật BHTN là các văn bản quy phạm pháp luật do nhà nước ban hành và các điều ước quốc tế liên quan mà Việt Nam là thành viên. Hiện nay, án lệ về BHTN đã được bổ sung là một nguồn chính thức ở Việt Nam, tuy nhiên, trong thực tế, chưa có án lệ về BHTN nào được áp dụng trong quá trình xét xử.

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam được xem là một nguồn chính thức, quan trọng nhất, bao gồm các quy định trong các văn bản như Hiến pháp, luật Lao động, luật Việc làm, luật Bảo hiểm xã hội cùng các văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết liên quan như các Nghị định của Chính phủ, Thông tư của các Bộ trưởng... Các văn bản này điều chỉnh mối quan hệ giữa NLĐ thất nghiệp với cơ quan quản lý về BHTN; giữa NLĐ thất nghiệp với NSDLĐ có NLĐ mất việc và các mối quan hệ khác có liên quan đến BHTN. Tuy nhiên, ở Việt Nam, BHTN được coi là một chế độ trong hệ thống các chế độ của bảo hiểm xã hội, nên các quy phạm pháp luật BHTN điều chỉnh các quan hệ về BHTN cũng có sự tương tự như các quy định pháp luật bảo hiểm xã hội trong quá trình điều chỉnh các quan hệ của bảo hiểm xã hội.

Bên cạnh các văn bản quy phạm do cơ quan có thẩm quyền ban hành, điều ước quốc tế tương ứng mà Việt Nam đã tham gia cũng được xem là một nguồn pháp luật quan trọng về BHTN ở Việt Nam. Tính đến tháng 12/2010, Việt Nam đã phê chuẩn 17 Công ước của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), trong đó có 2 Công ước ưu tiên đó là Công ước số 81 về Thanh tra lao động trong công nghiệp và thương mại, 1947 và Công ước 144 về Sự tham khảo ý kiến ba bên nhằm xúc tiến việc thi hành các quy phạm quốc tế về lao động, 1976. Các công ước này, trong quá trình nội luật hóa, sẽ

được cụ thể, quy định tương thích trong các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam ban hành. Việt Nam là nước ít áp dụng trực tiếp các điều ước quốc tế trong quá trình thực thi các vấn đề liên quan trong thực tế. Cho nên, hoạt động xây dựng, sửa đổi, bổ sung pháp luật trong nước cho phù hợp và tương thích với pháp luật quốc tế; hoặc ngược lại, pháp luật trong nước sẽ được sửa đổi, bổ sung, ban hành cho phù hợp với công ước quốc tế mà Việt Nam sẽ tham gia là hoạt động cũng thường diễn ra.

Như vậy, cho thấy, pháp luật về BHTN ở Việt Nam được tiếp cận theo góc độ hẹp. Ở khía cạnh tích cực, góc độ hẹp này sẽ cho phép tiếp cận được dễ dàng, tổng thể tất cả các vấn đề về BHTN.

Kết luận chương 1

1. BHTN là chế độ nhằm bù đắp một phần thu nhập của NLD khi bị mất việc làm, hỗ trợ NLD học nghề, duy trì việc làm, tìm việc làm trên cơ sở đóng vào quỹ BHTN. BHTN cũng giống như BHXH, đều thể hiện bản chất kinh tế và bản chất xã hội. Tuy nhiên, bên cạnh việc mang trong mình những đặc điểm chung của BHXH thì BHTN còn mang những nét riêng nhất định. BHTN góp phần giải quyết tạm thời các khó khăn về tài chính cho NTN, giúp họ sớm tìm được việc làm, phát triển xã hội hài hòa về mặt lợi ích giữa NLD và NSDLĐ, thể hiện vai trò của Nhà nước trong việc tạo ra một xã hội nhân văn, giảm thiểu sự bất công và các tệ nạn xã hội và thể hiện sự tiến bộ, hoàn chỉnh trong hệ thống pháp luật.

2. Pháp luật về BHTN là một bộ phận trong hệ thống các quy định về bảo hiểm xã hội, bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật quy định về việc đóng góp và sử dụng quỹ BHTN, chi trả TCTN để bù đắp thu nhập cho NTN và thực hiện các biện pháp đưa họ sớm trở lại làm việc. Pháp luật về NHTN của mỗi quốc gia, tùy vào đặc thù kinh tế, xã hội đều có những nội dung riêng, song cơ bản thường đề cập đến những nội dung sau: Đối tượng tham gia, chế độ BHTN và quỹ BHTN. Tính đến tháng 12/2010, Việt Nam đã phê chuẩn 17 Công ước của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), trong đó có 2 Công ước ưu tiên đó là Công ước số 81 về Thanh tra lao động trong công nghiệp và thương mại, 1947 và Công ước 144 về Sự tham khảo ý kiến ba bên nhằm xúc tiến việc thi hành các quy phạm quốc tế về lao động, 1976. Các công ước này, trong quá trình nội luật hóa, sẽ được cụ thể, quy định tương thích trong các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam ban hành

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

2.1. Pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

2.1.1. Nguyên tắc của bảo hiểm thất nghiệp trong pháp luật bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam

Các nguyên tắc cơ bản của pháp luật BHTN là những tư tưởng chủ đạo xuyên suốt, chi phối toàn bộ hệ thống các quy phạm pháp luật BHTN. Theo Điều 41 Luật việc làm, nguyên tắc bảo hiểm thất nghiệp bao gồm 05 nguyên tắc sau:

2.1.1.1. Bảo đảm chia sẻ rủi ro giữa những người tham gia bảo hiểm thất nghiệp

Bảo hiểm thất nghiệp được xây dựng trên nguyên tắc cộng đồng chia sẻ rủi ro, hỗ trợ kinh tế song song với hỗ trợ việc làm cho NTN, khuyến khích NTN chủ động tìm việc làm. Đặc trưng của BHTN là có sự chia sẻ rủi ro giữa những người tham gia. BHTN dựa trên sự tương hỗ giữa các cá nhân trong xã hội, nghĩa là lấy số đông bù số ít, không phải là theo hình thức là một khoản tiết kiệm trả sau như đa số các hình thức bảo hiểm khác. Thực tế, trong số những người tham gia không phải ai cũng gặp rủi ro, tương tự, trong số NLD tham gia BHTN không phải ai cũng bị thất nghiệp. Nhưng do mức đóng chỉ là một tỉ lệ phần trăm rất nhỏ trên thu nhập của NLD khi làm việc, nên không đủ để chi trả chế độ cho NTN, mà cần có sự san sẻ rủi ro cả từ những người tham gia BHTN nhưng không bị thất nghiệp.

TCTN và giải quyết việc làm cho NTN là mục đích chính của pháp luật về BHTN nhằm trợ giúp NLD khi bị mất việc vượt qua những khó khăn, ổn định cuộc sống. Tuy nhiên, không như chính sách ASXH, BHTN ngoài việc bù đắp, hỗ trợ thu nhập bị mất còn tạo cơ hội cho NTN được tiếp cận việc làm mới thông qua giải pháp giới thiệu việc làm. Vì vậy, việc quy định và tổ chức thực hiện pháp luật về BHTN phải đảm bảo chi trả TCTN không tách rời giải quyết việc làm, cụ thể:

- Trong từng trường hợp hưởng chế độ BHTN phải bao gồm cả mức TCTN và cách thức hỗ trợ việc làm.

- Bên cạnh việc quy định các mức TCTN, điều kiện tham gia BHTN, phương thức đóng BHTN, căn cứ chi trả quyền lợi bảo hiểm và thời gian hưởng TCTN phải có các quy định về các giải pháp nhằm thúc đẩy, tìm kiếm cơ hội việc làm cho NTN như: định hướng, giới thiệu việc làm; đào tạo nghề, kỹ năng xin việc; ưu đãi, hỗ trợ doanh nghiệp nhận NLD thất nghiệp; khuyến khích NTN tự tạo việc làm...

- Việc chi trả TCTN cần tiến hành đồng thời với thực hiện các chế độ hỗ trợ về việc làm nhằm duy trì sinh hoạt của bản thân và gia đình của NLD trong thời gian bị mất việc, nhanh chóng đưa họ trở lại thị trường lao động.

Gắn liền TCTN và giải quyết việc làm cho NTN phải là nguyên tắc xuyên suốt trong chế định BHTN nhằm mang lại sự an tâm cho người tham gia. Với mong muốn bù đắp những tổn thất về tài chính cho NLD trong thời gian bị mất việc làm, trợ cấp BHTN đã giải tỏa được sự lo lắng, bất an của NTN. Trong khi bản thân NLD không có khả năng duy trì thu nhập thì trợ cấp BHTN chính là khoản thu mà họ đang trông chờ. Khoản thu này không chỉ lấp đi những thiếu hụt tài chính mà còn giúp cho NTN tự tin hơn trong cuộc sống đời thường. Song, ngoài sự hỗ trợ về mặt vật chất, chế độ này đòi hỏi NTN chủ động tìm kiếm việc làm. Điều đó có nghĩa là trợ cấp BHTN chỉ có thể hỗ trợ phần nào thu nhập bị mất của NTN, trong một thời gian nhất định, phụ thuộc vào khoảng thời gian NTN tham gia đóng BHTN. Do đó, bản thân họ phải tích cực chủ động tìm kiếm việc làm phù hợp với khả năng của mình trên cơ sở có sự hỗ trợ về việc làm. Sự hỗ trợ này chỉ mang tính chất định hướng, giới thiệu chứ không có nghĩa là bắt buộc NTN phải làm công việc đó hay họ không phải lo tìm việc mà cứ chờ đợi sẽ được giải quyết việc làm.

Từ những phân tích nêu trên cho thấy, trợ cấp BHTN như một bước đệm, tạo điều kiện cho NTN tiến gần đến việc làm hơn. Tuy nhiên, trợ cấp như thế nào để NTN còn chủ động tìm việc thì đòi hỏi nhà làm luật phải có sự tính toán kỹ lưỡng. Bởi lẽ, mức trợ cấp quá cao sẽ tạo tâm lý ỷ lại, trông chờ, không muốn đi tìm việc, ngược lại mức trợ cấp quá thấp khiến NTN không đủ trang trải sinh hoạt hàng ngày ở mức tối thiểu sẽ dẫn đến tình trạng thiếu niềm tin vào chính sách. Do đó, việc xác định mức trợ cấp BHTN có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với vấn đề ASXH của mỗi quốc gia. Tùy thuộc vào điều kiện kinh tế, mục tiêu, chiến lược; căn cứ vào đối tượng tham gia

BHTN, thời gian đóng, mức đóng mà mỗi quốc gia quy định mức trợ cấp BHTN khác nhau. Theo đó, khoản trợ cấp này được tính theo tỷ lệ phần trăm trên mức tiền lương đóng bảo hiểm và được trả hàng tháng cho NTN trong một thời hạn nhất định. Mức TCTN hàng tháng không thấp hơn mức lương tối thiểu và được cân đối với mức đóng BHTN trước đó của NLD.

2.1.1.2. Mức đóng bảo hiểm thất nghiệp được tính trên cơ sở tiền lương của người lao động

Theo điều 14, quyết định số 959/QĐ-BHXH ngày 9/9/2015 của BHXH Việt Nam, mức đóng và trách nhiệm đóng BHTN được quy định như sau:

1. Người lao động đóng bằng 1% tiền lương tháng;
2. Đơn vị đóng bằng 1% quỹ tiền lương tháng của những người lao động đang tham gia BHTN;
3. Nhà nước hỗ trợ tối đa 1% quỹ tiền lương tháng đóng BHTN của những người lao động đang tham gia BHTN và do ngân sách trung ương bảo đảm.

Điều 15 quyết định này quy định về tiền lương tháng đóng BHTN :

1. Người lao động thuộc đối tượng thực hiện chế độ tiền lương do Nhà nước quy định thì tiền lương tháng đóng BHTN là tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc quy định tại Khoản 1 và Khoản 3 Điều 6.

2. Người lao động đóng BHTN theo chế độ tiền lương do đơn vị quyết định thì tiền lương tháng đóng BHTN là tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc quy định tại Khoản 2 Điều 6. Trường hợp mức tiền lương tháng của người lao động cao hơn hai mươi tháng lương tối thiểu vùng thì mức tiền lương tháng đóng BHTN bằng hai mươi tháng lương tối thiểu vùng (thực hiện từ ngày 01/01/2015).

2.1.1.3. Mức hưởng bảo hiểm thất nghiệp được tính trên cơ sở mức đóng, thời gian đóng bảo hiểm thất nghiệp

Một trong các vai trò quan trọng của BHTN là hỗ trợ cuộc sống cho người lao động khi bị mất thu nhập do thất nghiệp gây nên. Do đó, việc quy định tỷ lệ hưởng và thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp hàng tháng phải đảm bảo mức sống tối thiểu cho người lao động và được cân đối với mức đóng góp bảo hiểm thất nghiệp trước đó của người lao động. Chế độ BHTN được dựa trên cơ sở quan hệ hữu cơ giữa

đóng góp và thụ hưởng. Nguyên tắc này được pháp luật quy định rất cụ thể tại Khoản 1 điều 57 và Điều 58 Luật việc làm 2013.

Quyền lợi bảo hiểm được chỉ được giải quyết theo nguyên tắc có đóng, có hưởng. Vì thế, người tham gia sẽ được hưởng nếu bị mất việc làm. Tuy nhiên, để được hưởng người tham gia phải đáp ứng điều kiện về đối tượng tham gia, thời gian đóng bảo hiểm. Khi đó, mức hưởng BHTN cao hay thấp sẽ phụ thuộc vào mức đóng, thời gian đóng của NTN. Điều này cho thấy, chính sách BHTN giúp cho người tham gia có thể phòng ngừa, tránh né những rủi ro khi xảy đến mà bản thân họ không lường trước được. Song, không phải vì đã tham gia thì sẽ không sợ thất nghiệp, cứ ngồi hưởng thụ quyền lợi, người đóng BHTN phải hiểu rằng, chính sách này chỉ hỗ trợ một phần thu nhập bị mất trong một thời hạn nhất định. Do vậy, người đã tham gia BHTN mà bị thất nghiệp phải chủ động kiếm việc làm. Hơn nữa, có khoản thu từ mức trợ cấp này NTN sẽ yên tâm học tập nâng cao tay nghề, và trong khi hưởng chế độ TCTN họ sẽ có thời gian lựa chọn công việc phù hợp.

Mức hưởng BHTN ảnh hưởng nhiều đến sự sinh tồn của NTN. Song, mức hưởng lại phụ thuộc vào mức đóng, thời gian đóng của người tham gia. Vậy nên, việc quy định mức hưởng bảo hiểm cũng cần phải xem xét nhưng không được cao hơn mức tiền lương khi làm việc. Nếu mức hưởng quá cao sẽ ảnh hưởng tới khả năng chi trả của quỹ bảo hiểm, vô tình tạo điều kiện cho một bộ phận NLD muốn được thất nghiệp. Nếu mức hưởng quá thấp sẽ khiến NTN không duy trì được điều kiện sống tối thiểu, gây khó khăn trong việc kêu gọi NLD tham gia chính sách. Khi đó, mục tiêu bù đắp thu nhập bị mất trong thời gian NLD bị thất nghiệp sẽ chỉ còn là vấn đề lý thuyết.

2.1.1.4. Nguyên tắc việc thực hiện bảo hiểm thất nghiệp phải đơn giản, dễ dàng, thuận tiện, bảo đảm kịp thời và đầy đủ quyền lợi của người tham gia.

2.1.1.5. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp được quản lý tập trung, thống nhất, công khai, minh bạch, bảo đảm an toàn và được Nhà nước bảo hộ.

Quỹ BHTN do một cơ quan quản lý thống nhất, công khai và hạch toán độc lập. Quỹ BHTN do một cơ quan quản lý thống nhất từ Trung ương đến địa phương theo chế độ tài chính của Nhà nước. Quỹ được sử dụng vào các mục đích như: Chi trả trợ cấp thất nghiệp cho NLD, chi cho các hoạt động tìm việc làm cho NTN, chi trả

cho công tác đào tạo, đào tạo lại, học nghề cho người thất nghiệp, chi phí cho hoạt động của bộ máy quản lý BHTN,...

Người hưởng TCTN chỉ được hưởng trợ cấp nếu đóng BHTN. Điều đó hoàn toàn phù hợp với nguyên tắc có đóng, có hưởng. Nhưng ngoài trách nhiệm đóng góp của NLD, NSDLĐ, đòi hỏi nhà nước cũng phải đưa vào quỹ BHTN một khoản hỗ trợ hợp lý để đảm bảo chi trả trợ cấp mỗi khi có sự kiện bảo hiểm diễn ra. Khoản hỗ trợ này là cần thiết bởi thu nhập của NLD chỉ có hạn trong khi mọi chi phí sinh hoạt của họ và gia đình lại chỉ dựa vào đó. Với tư cách là người đại diện và thực hiện các chính sách xã hội, bên cạnh việc có trách nhiệm hỗ trợ một phần kinh phí cho quỹ, Nhà nước còn áp dụng các biện pháp để bảo toàn giá trị quỹ và làm cho quỹ tăng trưởng. Điều này còn thể hiện sự quan tâm, bảo đảm, bảo vệ NLD thoát khỏi tình trạng khó khăn nếu bị thất nghiệp, thu hút sự quan tâm, tham gia của đông đảo NLD. Tuy nhiên, phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, mục tiêu phát triển của mỗi quốc gia mà có sự hỗ trợ nhất định, trong trường hợp cần thiết nhà nước cần có biện pháp bảo toàn giá trị quỹ, bảo đảm sự an toàn tài chính cho quỹ.

2.1.2. Đối tượng tham gia

Căn cứ theo Điều 43, Điều 44 Luật Việc làm 2013 và Điều 11 Nghị định 28/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Việc làm về bảo hiểm thất nghiệp, có thể thấy, Pháp luật Việt Nam quy định rất rõ ràng về 02 đối tượng bắt buộc tham gia BHTN như sau:

2.1.2.1. Người lao động

Theo khoản 1 Điều 3, Điều 43 Luật việc làm thì NLD là công dân Việt Nam, phải tham gia BHTN khi làm việc theo hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc không xác định thời hạn; Hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc xác định thời hạn; Hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn từ đủ 03 tháng đến dưới 12 tháng. Theo quy định này, chỉ những NLD là công dân Việt Nam từ đủ 15 tuổi trở lên, có khả năng lao động và có nhu cầu làm việc; giao kết các loại hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc như trên với NSDLĐ mới là đối tượng của BHTN. Do đó, những NLD là người nước ngoài làm việc tại Việt Nam; người đang hưởng lương hưu, trợ cấp mất sức lao động hàng tháng, giúp việc gia đình; người giao kết hợp

đồng lao động dưới 03 tháng không thuộc đối tượng tham gia BHTN. Ngoài ra, theo quy định tại Điều 11 Nghị định số 28/2015/NĐ-CP ngày 12/3/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật việc làm về BHTN thì NLĐ nghỉ việc hưởng chế độ thai sản hoặc ốm đau từ 14 ngày làm việc trở lên không hưởng tiền lương tháng tại đơn vị mà hưởng trợ cấp bảo hiểm xã hội, NLĐ tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc đã giao kết theo quy định của pháp luật thì NLĐ không thuộc đối tượng tham gia BHTN trong thời gian này.

Tuy nhiên, so với thời điểm ban hành, quy định về đối tượng tham gia bảo hiểm trước đây đã trở nên không còn phù hợp với tình hình thực tế. Vì vậy, ngày 16/11/2013, Quốc Hội đã ban hành Luật việc làm. Theo Điều 43, ngoài trường hợp NLĐ ký kết hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc không xác định thời hạn được tham gia BHTN thì những người ký kết hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc xác định thời hạn; hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn từ đủ 3 tháng đến dưới 12 tháng đã được quyền tham gia BHTN. Như vậy, quy định mới đã cho phép mở rộng đối tượng tham gia. Điều này cho thấy, Nhà nước đã rất nỗ lực trong việc giải quyết chính sách đối với NTN, song vẫn còn hạn chế đối với NLĐ có thời hạn làm việc dưới ba tháng, người giúp việc gia đình. Đây là những đối tượng rất cần có sự quan tâm, giúp đỡ. Vì thế, để đảm bảo quyền được BHTN của NLĐ, trong thời gian tới, Nhà nước cần cân nhắc, xem xét bổ sung thêm vào chính sách đối tượng chưa được tham gia để họ được hưởng quyền lợi bảo hiểm như những NLĐ khác.

2.1.2.2. Người sử dụng lao động

Cũng như NLĐ, pháp luật BHTN ngay từ khi mới ban hành cũng giới hạn phạm vi được tham gia BHTN của NSDLĐ. Trước đây, theo quy định tại khoản 2, khoản 4 Điều 2 Luật Bảo hiểm xã hội và Điều 3 Nghị định số 127/2008/NĐ-CP thì việc tham gia BHTN chỉ áp dụng đối với NSDLĐ có sử dụng từ 10 lao động trở lên tại các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân. Nhưng thực tế của thị trường Việt Nam hiện nay cho thấy, NSDLĐ có sử dụng dưới 10 lao động còn khá phổ biến, hơn nữa nguy cơ NLĐ mất việc làm ở những nơi này lại cao hơn so với các doanh nghiệp, tổ chức, cơ quan có quy mô sử dụng lao động lớn nên đây là một điểm

bất cập. Vì vậy, cùng với việc mở rộng đối tượng tham gia đóng BHTN, Luật việc làm cũng đề ra những thay đổi về việc tham gia BHTN của NSDLĐ. Theo Điều 43, NSDLĐ tham gia BHTN gồm: Cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, đơn vị vũ trang nhân dân; Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; Cơ quan, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam; Doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ gia đình, hộ kinh doanh, tổ hợp tác, tổ chức khác và cá nhân có thuê mướn, sử dụng lao động. Như vậy, theo Luật việc làm, việc tham gia BHTN không còn phụ thuộc vào số lượng NLD nữa mà căn cứ vào thời hạn làm việc theo hợp đồng làm việc của NLD. Sự thay đổi đáng kể này không chỉ hỗ trợ, giải quyết những khó khăn cho NLD khi mất việc mà còn ràng buộc thêm trách nhiệm từ phía NSDLĐ.

Khoản 3 điều 44 Luật Việc làm quy định, bên cạnh trách nhiệm đóng góp vào quỹ BHTN của NLD và NSDLĐ, sự tham gia đóng góp của Nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng đối với việc giải quyết chính sách cho những NTN: *“Căn cứ vào tình hình kết dư của Quỹ bảo hiểm thất nghiệp, Nhà nước chuyển kinh phí hỗ trợ từ ngân sách nhà nước vào Quỹ theo mức do Chính phủ quy định tại khoản 3 Điều 59 của Luật này”*. Theo quy định tại khoản 1 Điều 7 Nghị định số 28/2015/NĐ-CP, ngân sách nhà nước hỗ trợ Quỹ BHTN theo nguyên tắc đảm bảo duy trì số dư quỹ hàng năm bằng 02 lần tổng các khoản chi chế độ BHTN và chi phí quản lý BHTN của năm trước liền kề nhưng mức hỗ trợ tối đa bằng 1% quỹ tiền lương tháng đóng BHTN của những NLD đang tham gia BHTN. Nguồn kinh phí này được chuyển mỗi năm một lần và được trích từ ngân sách nhà nước để chuyển vào BHTN.

Sự tham gia của Nhà nước trong việc xây dựng quỹ BHTN là cần thiết vì bên cạnh việc Nhà nước khẳng định vai trò chủ đạo trung tâm của mình. Việc đóng góp này không chỉ với mục đích bù đắp sự thiếu hụt về tài chính mà còn nhằm bảo đảm cho chính sách của Nhà nước được thực hiện, quyền lợi của những NTN được đảm bảo chắc chắn hơn. Theo quy định của Luật bảo hiểm xã hội năm 2006, hàng năm, ngân sách trung ương phải trích 1% quỹ tiền lương, tiền công tháng đóng BHTN của những NLD tham gia BHTN để chuyển vào quỹ BHTN. Còn theo quy định của Luật việc làm, tỷ lệ này đã có sự thay đổi để tránh tình trạng ỷ lại từ phía NLD và NSDLĐ,

cụ thể là tối đa không quá 1% quỹ tiền lương tháng đóng BHTN của những NLD đang tham gia.

2.1.3. Điều kiện hưởng

Theo quy định tại Điều 49 Luật việc làm và Điều 11 Nghị định 28/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật việc làm về BHTN, điều kiện để NLD bị thất nghiệp được hưởng TCTN yêu cầu như sau:

- Trong thời hạn 3 tháng kể từ ngày chấm dứt HĐLĐ, NLD phải nộp hồ sơ hưởng trợ cấp thất nghiệp tại trung tâm dịch vụ việc làm.

- NLD đang đóng bảo hiểm bị mất việc làm hoặc chấm dứt hợp đồng lao động hoặc chấm dứt hợp đồng làm việc theo quy định của pháp luật. NLD đang đóng BHTN được hiểu là người có tháng liền kề trước thời điểm chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc đã đóng BHTN và được tổ chức bảo hiểm xã hội xác nhận.

Như vậy, những trường hợp NLD đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc trái pháp luật, bị xử lý kỉ luật theo hình thức sa thải hoặc buộc thôi việc theo quy định của pháp luật hoặc bị kết án tù giam theo quyết định của Tòa án, chết hoặc mất tích theo tuyên bố của Tòa án sẽ không được hưởng trợ cấp BHTN. Việc đưa ra quy định như trên nhằm nâng cao ý thức, tinh thần, trách nhiệm của NLD trong quá trình làm việc. Đồng thời, tránh tình trạng NLD ỷ lại vào BHTN mà không coi trọng đối với công việc mà mình đang có. Ngoài ra, so với quy định tại khoản 1 Thông tư số 04/2013/TT-BLĐTBXH, Nghị định số 28/2015/NĐ-CP quy định cụ thể, chặt chẽ hơn. Bên cạnh quy định về cách tính thời gian đóng BHTN để được hưởng trợ cấp, quy định mới còn nhấn mạnh việc đóng phí phải được tổ chức bảo hiểm xã hội xác nhận. Điều này nhằm mục đích phòng ngừa, hạn chế sự gian lận khi làm hồ sơ hưởng TCTN.

- NTN phải tham gia đóng BHTN đủ thời gian theo quy định của pháp luật.

Cụ thể, thời gian phải từ đủ 12 tháng trở lên trong thời gian 24 tháng trước khi thất nghiệp đối với trường hợp ký kết hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc có xác định thời hạn hoặc không xác định thời hạn; đủ 12 tháng trở lên trong thời gian 36 tháng trước khi thất nghiệp đối với NLD ký kết hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc

một công việc nhất định có thời hạn đủ 03 tháng đến dưới 36 tháng (Khoản 2 Điều 49 Luật việc làm).

Theo đó, NLD muốn hưởng TCTN phải có trách nhiệm đóng phí BHTN trong một khoảng thời gian nhất định trước khi bị mất việc làm. Việc đóng góp là cần thiết, phòng khi rủi ro xảy đến cho cả hai bên. Lợi ích này không chỉ có NLD mà chính NSDLĐ cũng được hưởng. Như vậy, để được hưởng quyền lợi của BHTN thì NSDLĐ và NLD thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm phải có trách nhiệm đóng phí để tạo quỹ. Do đó, nếu NSDLĐ không tự giác đóng thì NLD sẽ không được tham gia chế độ và khi thất nghiệp sẽ không được hưởng quyền lợi. Ngoài ra, khi tham gia BHTN, NSDLĐ có quyền được sử dụng quỹ để chi trả cho việc đào tạo lại, đào tạo nâng cao tay nghề cho NLD. Bên cạnh đó, để đảm bảo ASXH, giải quyết hậu quả của việc ban hành những chính sách gây bất lợi ảnh hưởng tới vấn đề việc làm, Nhà nước cũng phải có một phần trách nhiệm trong việc hình thành quỹ. Hơn nữa, ngoài mục đích duy trì sự tồn tại của quỹ BHTN, việc đóng phí còn là cơ sở đảm bảo thanh toán quyền lợi của người tham gia. Vì vậy, quy định này được đặt ra nhằm tránh tình trạng ỷ lại vào Nhà nước, gây thâm hụt quỹ bảo hiểm do chậm hoặc không đóng phí từ phía NLD, NSDLĐ. Đặc biệt, đây cũng là biện pháp ngăn ngừa trường hợp NLD cố tình làm mất việc để trục lợi bảo hiểm.

Căn cứ vào điều kiện cụ thể mà mỗi quốc gia có quy định riêng về khoảng thời gian đóng phí trước khi hưởng TCTN. Theo quy định của pháp luật Việt Nam, tùy vào từng loại hợp đồng mà thời hạn này là đủ 12 tháng trở lên trong thời gian 24 tháng hoặc 36 tháng trước khi NLD thất nghiệp. Tháng đóng BHTN của NLD được tính nếu NSDLĐ và NLD đã thực hiện hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc và đã đóng BHTN. Như vậy, so với khoản 1 Điều 15 Nghị định 127/ 2008/NĐ-CP, Luật việc làm đã mở rộng thêm đối tượng được tham gia BHTN. Tuy nhiên, để được hưởng quyền lợi bảo hiểm thì họ phải có thời gian đóng phí tối thiểu là 12 tháng trong khoảng thời gian 36 tháng trước khi họ thất nghiệp. Quy định mới cho thấy, cùng là NLD nhưng phụ thuộc vào loại hợp đồng đã ký kết mà điều kiện hưởng trợ cấp khác nhau. Do vậy, để bảo vệ quyền được BHTN của NLD, Nhà nước cần quy định lại

khoảng thời gian đóng phí trước khi hưởng TCTN sao cho dung hòa lợi ích giữa các đối tượng hưởng trợ cấp.

- Để hưởng TCTN, NLD thất nghiệp phải nộp hồ sơ tại Trung tâm dịch vụ việc làm ở địa phương nơi NLD muốn nhận TCTN.

Trước đây, theo quy định tại khoản 5 Điều 1 Thông tư số 04/2013/TT-BLĐTBXH thì trong thời hạn 3 tháng kể từ ngày NLD bị mất việc làm hoặc chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc, nếu NLD chưa có việc làm mà có nhu cầu hưởng TCTN thì phải đăng ký thất nghiệp. Còn nay, cũng trong thời hạn nêu trên, NLD thất nghiệp chỉ cần nộp hồ sơ đề nghị hưởng TCTN là được hưởng trợ cấp (Khoản 1 Điều 17 Nghị định 28/2015/NĐ-CP). Như vậy, việc bỏ quy định về đăng ký thất nghiệp là một hướng mới trong cải cách thủ tục hành chính. Quy định này sẽ tạo điều kiện cho người mất việc thuận lợi hơn trong quá trình giải quyết quyền lợi bảo hiểm.

Thực tế cho thấy, khi không có việc làm, NTN thường có những biểu hiện tự ti, do đó, nếu đưa ra quy định bắt buộc phải đăng ký thất nghiệp mới được hưởng trợ cấp, thì chưa chắc tất cả số NTN đã đến cơ quan tiếp nhận thông tin để đăng ký. Hơn nữa, việc đăng ký thất nghiệp sẽ tạo ra nhiều rào cản hơn đối với NLD có nhu cầu đăng ký thất nghiệp tại Trung tâm Giới thiệu việc làm không phải là nơi đã làm việc trước khi bị mất việc làm hoặc chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc. Bởi theo quy định cũ, để được hưởng trợ cấp họ phải có xác nhận về việc chưa đăng ký thất nghiệp của Trung tâm Giới thiệu việc làm nơi đã làm việc trước khi bị mất việc làm hoặc chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc. Điều này gây khó khăn, rắc rối cho người đăng ký, vì thế, rất khó để có được chính xác số lượng NTN. Do vậy, việc giải quyết tình trạng thất nghiệp cũng mang lại hiệu quả không cao. Để khắc phục điều này, Luật việc làm và Nghị định 28/2015/NĐ-CP đã cho phép NLD thất nghiệp được nộp hồ sơ hưởng TCTN ở Trung tâm dịch vụ việc làm tại địa phương nơi NLD muốn nhận trợ cấp. Quy định này giúp cho NLD thoải mái, dễ dàng và chủ động hơn trong việc tiến hành thủ tục hưởng TCTN. Tuy nhiên, hàng tháng NLD thất nghiệp vẫn phải có trách nhiệm khai báo với trung tâm dịch vụ việc làm nơi họ đang hưởng TCTN về việc tìm kiếm việc làm. Qua đó, cơ quan quản lý nhà nước về lao động cũng có được số liệu chính xác về số lượng NTN, từ đó đề ra biện pháp

phù hợp để giải quyết tình trạng thất nghiệp, góp phần hoạch định các chính sách kinh tế - xã hội của đất nước, trong đó có chính sách về vấn đề việc làm và thất nghiệp.

- NLD chưa tìm được việc làm sau 15 ngày làm việc kể từ ngày nộp hồ sơ hưởng BHTN tới Trung tâm dịch vụ việc làm, trừ các trường hợp quy định tại khoản 4 điều 49 Luật việc làm năm 2013.

Ngày thứ nhất trong 15 ngày được hiểu làm việc đầu tiên sau khi NTN đăng ký hưởng BHTN tới Trung tâm dịch vụ việc làm, tính từ ngày thứ hai đến hết ngày thứ sáu hàng tuần. Như vậy, đối với những trường hợp thất nghiệp ngắn ngày sẽ không nhận được các chế độ của BHTN. Đồng thời quy định rõ những trường hợp không được hưởng trợ cấp để tránh xảy ra tình trạng NLD lạm dụng chính sách, cũng như giúp cơ quan BHXH nắm được về số lượng cũng như tình trạng của NTN. Tuy nhiên, hết thời gian này mà NTN vẫn chưa tìm được việc mới thì họ sẽ được hỗ trợ giới thiệu việc làm. Nếu sau hai lần được giới thiệu việc mới phù hợp với ngành nghề, trình độ của NTN đã được đào tạo hoặc việc làm mà NTN đó đã từng làm mà vẫn từ chối, họ sẽ không được hưởng TCTN (điểm đ khoản 1 Điều 21 Nghị định 28/2015/NĐ-CP). Quy định này nhằm tránh trường hợp NTN ỷ lại vào chế độ, không chịu tìm kiếm việc làm.

Tuy nhiên, trên thực tế, có không ít NTN mặc dù đã tìm được việc làm mới nhưng lại không thông báo cho cơ quan chức năng. Điều này xuất phát từ việc chúng ta quản lý chưa chặt chẽ đối với tình trạng việc làm của NLD mà phụ thuộc hoàn toàn vào sự chủ động thông báo từ phía họ. Mặt khác, quy định này cùng với quy định về thời điểm tính hưởng BHTN còn tạo ra bất cập không phù hợp với thực tiễn, cụ thể: khoản 3 Điều 15 nghị định số 127/2008/NĐ-CP quy định: “chưa tìm được việc làm sau 15 ngày, kể từ ngày đăng ký với cơ quan lao động theo quy định”, trong khi đó khoản 3 Điều 3 Thông tư số 32/2010/TT-BLĐTBXH lại quy định: “Thời điểm tính hưởng các chế độ BHTN tính từ ngày thứ 16 và tính theo ngày làm việc kể từ ngày đăng ký thất nghiệp theo quy định”. Như vậy, để đảm bảo đúng quy định về thời điểm NLD được hưởng TCTN theo quy định trên thì quyết định TCTN cho NLD phải được Sở Lao động - Thương binh và Xã hội ký từ trước ngày thứ 16, tức là quy định về việc “chưa tìm được việc làm sau 15 ngày” như trên là không thể đảm bảo được trên

thực tiễn. Để khắc phục điều này, khoản 4 Điều 49 Luật việc làm quy định: “chưa tìm được việc làm sau 15 ngày, kể từ ngày nộp hồ sơ hưởng BHTN” và “thời điểm hưởng TCTN của NLĐ được tính từ ngày thứ 16 theo ngày làm việc kể từ ngày nộp hồ sơ hưởng TCTN”. Theo đó, kể từ ngày nhận được hồ sơ hưởng TCTN cho đến ngày thứ 15 mà NTN vẫn chưa tìm được việc mới, cơ quan quản lý về lao động sẽ duyệt hồ sơ để họ được hưởng quyền lợi bảo hiểm từ ngày thứ 16. Như vậy, quy định mới đã giải quyết bất cập, không thể thực hiện được trong quy định trước đây, giải tỏa được tâm lý hoang mang của NTN khi làm thủ tục hưởng bảo hiểm, góp phần củng cố niềm tin cho NTN.

2.1.4. Các chế độ bảo hiểm

Theo quan điểm của nhiều nước hiện nay trên thế giới, mức độ hoàn thiện trong các chính sách pháp luật về BHTN, đặc biệt là các chế độ quy định mà NTN được hưởng thể hiện sự tiến bộ xã hội. Pháp luật Việt Nam quy định tại Điều 42 Luật việc làm, các chế độ của BHTN bao gồm:

2.1.4.1. Chế độ trợ cấp thất nghiệp

TCTN là khoản tiền hằng tháng được trả cho NLĐ tham gia BHTN khi bị thất nghiệp có đủ điều kiện hưởng BHTN (khoản 1 Điều 16 Nghị định số 127/2008/NĐ-CP). Khi đáp ứng đủ điều kiện tham gia mà NLĐ bị thất nghiệp thì họ sẽ được hưởng trợ cấp. Trong phạm vi chế độ TCTN, có các vấn đề cụ thể như sau đã được pháp luật quy định:

- Mức trợ cấp thất nghiệp

Mức TCTN là tỷ lệ phần trăm số tiền NTN được hưởng từ quỹ BHTN được chi trả dựa trên mức thu nhập của người đó trước khi bị thất nghiệp. Khoản trợ cấp nhiều hay ít phụ thuộc vào thời gian tham gia và mức thu nhập của NTN. Tuy nhiên, về nguyên tắc TCTN phải thấp hơn thu nhập thực tế của NLĐ khi đang làm việc. Theo quy định tại khoản 1 điều 50 Luật việc làm 2013, mức trợ cấp thất nghiệp hàng tháng được tính như sau:

Mức hưởng trợ cấp thất nghiệp hàng tháng	=	Trung bình lương 06 tháng liền kề có đóng BHTN trước khi thất nghiệp	x	60%
--	---	--	---	-----

Mức hưởng TCTN tối đa không quá 05 lần mức lương cơ sở đối với người lao động thuộc đối tượng thực hiện chế độ tiền lương do Nhà nước quy định hoặc không quá 05 lần mức lương tối thiểu vùng theo quy định của Bộ luật lao động đối với người lao động đóng bảo hiểm thất nghiệp theo chế độ tiền lương do người sử dụng lao động quyết định tại thời điểm chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc.

- Thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp

Thời gian hưởng TCTN của NLĐ là khoảng thời gian NLĐ được hưởng quyền lợi BHTN nhưng phụ thuộc vào thời gian đóng BHTN, khả năng chi trả của quỹ BHTN và tình hình phát triển của thị trường lao động. Theo khoản 7 Điều 18 Nghị định số 28/2015/NĐ-CP, thời gian hưởng TCTN được tính theo số tháng đóng BHTN. Theo quy định này thì cách tính thời gian hưởng TCTN đã có sự thay đổi. Cụ thể, NLĐ cứ đóng đủ 12 tháng đến đủ 36 tháng thì được hưởng 3 tháng TCTN, sau đó, cứ đóng đủ thêm 12 tháng thì được hưởng thêm 1 tháng TCTN nhưng tối đa không quá 12 tháng (khoản 2 Điều 50 Luật việc làm). Theo cách tính này thì chế độ TCTN đã bị giảm xuống, cụ thể, NLĐ tham gia BHTN đủ 36 tháng được hưởng 3 tháng trợ cấp (trước đây là 6 tháng), tham gia đủ 72 tháng được hưởng 6 tháng (trước đây là 9 tháng).

Sự thay đổi này đã góp phần giải quyết được những bức xúc từ phía người tham gia, tránh tình trạng cào bằng, gây ảnh hưởng đến quyền lợi của người được bảo hiểm như quy định trước đây.

- Hồ sơ và thủ tục hưởng TCTN

Để được hưởng chế độ trợ cấp BHTN, NLĐ phải có đề nghị hưởng TCTN, kèm theo giấy tờ xác nhận về thời gian làm việc. Đồng thời, NLĐ phải xuất trình Sổ Bảo hiểm xã hội có xác nhận của cơ quan Bảo hiểm xã hội về việc đóng BHTN hoặc bản xác nhận của cơ quan Bảo hiểm xã hội về việc đóng BHTN.

Cũng theo các quy định này, NLĐ bị thất nghiệp phải trực tiếp nộp đủ hồ sơ đề nghị hưởng TCTN cho trung tâm dịch vụ việc làm tại địa phương nơi NLĐ muốn nhận TCTN. Trung tâm sẽ có trách nhiệm tiếp nhận, kiểm tra hồ sơ, ghi phiếu hẹn trả kết quả. Nếu hồ sơ nộp không đúng quy định sẽ bị trả lại và nêu rõ lý do. Như vậy, so với quy định tại Nghị định số 100/2012/NĐ-CP và khoản 5 Điều 1 Thông tư số 04/2013/TT-BLĐTBXH, quy định mới rõ ràng, cụ thể và tạo điều kiện thuận lợi cho

người hưởng chế độ hơn. Quy định mới chỉ rõ trung tâm dịch vụ việc làm do cơ quan quản lý nhà nước về việc làm thành lập là đơn vị thực hiện việc tiếp nhận hồ sơ hưởng BHTN để trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định.

Về việc giải quyết hưởng BHTN: Trong thời hạn 20 ngày tính theo ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ theo quy định, Trung tâm dịch vụ việc làm có trách nhiệm xem xét, trình Giám đốc Sở lao động–Thương binh và Xã hội quyết định về việc hưởng TCTN của NLD. Trong thời hạn 15 ngày làm việc kể từ ngày nộp hồ sơ mà NLD chưa tìm được việc làm, trung tâm xác nhận vào sổ bảo hiểm xã hội về việc đã giải quyết hưởng TCTN, và gửi lại cho NLD cùng quyết định hưởng TCTN. Những hồ sơ không đủ điều kiện hưởng trợ cấp, Trung tâm phải thông báo bằng văn bản và nêu rõ lý do. Đối với những hồ sơ đủ điều kiện hưởng, Giám đốc Sở Lao động–Thương binh và Xã hội sẽ ra quyết định hưởng TCTN (Điều 18 Nghị định số 28/2015/NĐ-CP).

Với quy định về thủ tục hưởng TCTN như hiện nay vẫn còn phức tạp, đặc biệt là đối với yêu cầu phải có xác nhận về việc đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động đúng pháp luật. Điều này gây khó khăn cho NTN, làm ảnh hưởng tới thời hạn nộp hồ sơ đề nghị hưởng trợ cấp của họ. Trên thực tế, NSDLĐ rất khó chấp nhận việc đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động từ phía NLD vì họ cho rằng NLD đã vi phạm hợp đồng, mà trách nhiệm xác nhận này của NSDLĐ cũng chưa được luật hóa.

- Việc chuyển nơi hưởng trợ cấp thất nghiệp

Trường hợp NLD đã hưởng ít nhất 01 tháng TCTN theo quy định mà có nhu cầu chuyển nơi hưởng TCTN đến tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương khác thì phải làm đơn đề nghị gửi Trung tâm dịch vụ việc làm nơi đang hưởng TCTN. Trong thời hạn 03 ngày tính theo ngày làm việc kể từ ngày nhận được đề nghị của người đang hưởng trợ cấp, trung tâm dịch vụ việc làm có trách nhiệm cung cấp hồ sơ chuyển nơi hưởng trợ cấp cho họ, và gửi giấy giới thiệu chuyển nơi hưởng TCTN cho trung tâm dịch vụ việc làm nơi họ chuyển đến để tiếp tục thực hiện việc chi trả TCTN, và thực hiện các chế độ đối với NLD theo quy định (Điều 22 Nghị định số 28/2015/NĐ-CP).

Quy định này là rất phù hợp bởi ở nước ta do phân bố công việc không đồng đều giữa các vùng, miền nên có nhiều lao động di trú. Việc chuyển nơi hưởng TCTN

sẽ giúp cho người lao động thuận lợi hơn trong quá trình tiếp nhận quyền lợi. Hơn nữa, việc rút ngắn thời hạn cung cấp hồ sơ và gửi giấy giới thiệu chuyển nơi hưởng TCTN còn 03 ngày (trước đây là 10 ngày) đã tạo điều kiện giải quyết nhanh chóng thủ tục hưởng chế độ cho NLD tại nơi mới.

- Việc tạm dừng hưởng TCTN

NLD đang hưởng TCTN hàng tháng sẽ bị tạm dừng hưởng trợ cấp khi không thông báo hàng tháng với cơ quan lao động về việc tìm kiếm việc làm (Điều 53 Luật việc làm và Điều 19 Nghị định số 28/2015/NĐ-CP). Việc đưa ra quy định này để tránh tình trạng NLD đã có việc làm nhưng lại không thông báo để trục lợi bảo hiểm. Bên cạnh đó, trong thời gian đang hưởng TCTN, NLD phải có trách nhiệm khai báo về tình hình tìm kiếm việc làm mới, trừ trường hợp NLD ốm đau, thai sản, tai nạn có xác nhận của cơ sở khám, chữa bệnh có thẩm quyền theo quy định hoặc trường hợp bất khả kháng. Tuy nhiên, họ phải khai báo trung thực về một số thông tin cơ bản liên quan đến công việc như: trình độ, nghề nghiệp, sức khỏe. Những thông tin NLD cung cấp đảm bảo phải đúng, đủ để căn cứ vào đó xem xét giới thiệu việc làm ngay hay cần thiết phải đào tạo lại, đào tạo nâng cao tay nghề. Việc khai báo có ý nghĩa rất quan trọng, thông qua đó cơ quan quản lý nhà nước về lao động có thể thống kê, phân loại được số lượng NTN, từ đó sẽ có những chính sách việc làm phù hợp cho người đang thất nghiệp. NLD sẽ được tiếp tục hưởng TCTN vào những tháng tiếp theo nếu họ tiếp tục thực hiện việc thông báo và thời gian hưởng trợ cấp của họ vẫn còn. Trong thời hạn 02 ngày làm việc, kể từ ngày họ đến thông báo, trung tâm dịch vụ việc làm trình Giám đốc Sở Lao động – Thương binh và Xã hội quyết định về việc tiếp tục hưởng TCTN (khoản 1 Điều 20 Nghị định số 28/2015/NĐ-CP).

- Việc chấm dứt hưởng trợ cấp thất nghiệp

Theo khoản 3 Điều 53 Luật việc làm và Điều 21 Nghị định 28/2015/NĐ-CP, NLD đang hưởng TCTN bị chấm dứt hưởng TCTN trong các trường hợp: Hết thời hạn hưởng TCTN theo quyết định hưởng TCTN của NLD; Có việc làm; Thực hiện nghĩa vụ quân sự, nghĩa vụ công an; Hưởng lương hưu hằng tháng; Sau hai lần từ chối nhận việc làm do Trung tâm dịch vụ việc làm nơi đang hưởng TCTN giới thiệu mà không có lý do chính đáng; Không thực hiện thông báo tìm kiếm việc làm hằng tháng

trong thời hạn 03 tháng liên tục với Trung tâm dịch vụ việc làm theo quy định; Ra nước ngoài để định cư, đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài theo hợp đồng; Bị tạm giam; chấp hành hình phạt tù; Chết; Chấp hành quyết định áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc. So với quy định trước đây, ngoài việc ngừng hưởng TCTN với NLD bị tạm giam (trước đây chỉ bị tạm ngừng), thì NLD đi học tập có thời hạn từ đủ 12 tháng trở lên; Bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi vi phạm pháp luật BHTN; Bị tòa án tuyên bố mất tích cũng sẽ bị ngừng hưởng TCTN.

NLD được xác định là có việc làm nếu thuộc một trong các trường hợp: Đã giao kết hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc từ đủ 3 tháng trở lên; Có quyết định tuyển dụng đối với những trường hợp không thuộc đối tượng giao kết hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc; hoặc NLD thông báo đã có việc làm cho trung tâm dịch vụ việc làm. NLD được coi là không có lý do chính đáng nếu trong thời gian đang hưởng TCTN mà NLD từ chối việc làm phù hợp với ngành nghề, trình độ đã được đào tạo hoặc việc làm mà người đó đã từng làm. NLD đang hưởng TCTN bị chấm dứt hưởng TCTN trong tất cả các trường hợp nêu trên vào những ngày của tháng đang hưởng TCTN thì vẫn được hưởng TCTN của cả tháng đó. Đối với những trường hợp NLD có việc làm; thực hiện nghĩa vụ quân sự, nghĩa vụ công an; hưởng lương hưu hàng tháng; Ra nước ngoài để định cư, đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài theo hợp đồng; Đi học tập có thời hạn từ đủ 12 tháng trở lên thì trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày bị chấm dứt hưởng TCTN, phải có nghĩa vụ thông báo cho trung tâm dịch vụ việc làm nơi họ đang hưởng trợ cấp biết.

Việc quy định các trường hợp chấm dứt hưởng TCTN nhằm đảm bảo khả năng tài chính của quỹ BHTN. Tuy nhiên, để tránh tình trạng cào bằng, gây bất bình đẳng quyền lợi giữa những đối tượng tham gia, Luật việc làm đã bỏ quy định về hưởng TCTN một lần, chỉ cho bảo lưu thời gian đã đóng BHTN cho một số trường hợp nhất định. Trên thực tế, quy định hưởng TCTN một lần rất thuận lợi cho việc giải quyết quyền lợi, song cũng chính vì thế mà lại xảy ra tình trạng NLD và NSDLĐ bắt tay nhau để trục lợi bảo hiểm.

2.1.4.2. Chế độ hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm

NLĐ có quyền được tạo điều kiện thuận lợi để tìm kiếm việc làm mới. Có việc làm, những gánh nặng về kinh tế, tâm lý theo đó cũng mất đi cùng thời gian. Điều này không chỉ giúp cho NTN có điều kiện sống tốt hơn, mà còn góp phần giảm dần số lượng NTN trong xã hội, giảm chi tiêu cho ngân sách. Tuy nhiên, để có việc làm mới, phù hợp không phải dễ do mỗi NTN có một khả năng làm việc, nhu cầu việc làm nhất định và trong xã hội cũng chỉ đáp ứng được việc làm cho một số đối tượng nhất định. Vì thế, để đảm bảo tính khả thi của chính sách, cần có những quy định tạo điều kiện thuận lợi sao cho NTN dễ dàng hơn trong hành trình tìm kiếm việc làm mới. Theo Điều 7, 8 Công ước về xúc tiến việc làm và bảo vệ chống thất nghiệp, 1988 (Công ước 168) thì: “Mỗi Nước thành viên sẽ tuyên bố như một quyền được ưu tiên về mục tiêu chính sách đã được dự kiến khuyến khích đầy đủ việc lựa chọn việc làm tự do và có hiệu quả bằng mọi biện pháp phù hợp, bao gồm cả đảm bảo xã hội. Những biện pháp này bao gồm cả dịch vụ việc làm, đào tạo nghề và hướng nghiệp”. Và “Tùy theo thực tiễn và pháp luật hoặc quy định quốc gia mỗi nước thành viên sẽ cố gắng thiết lập chương trình đặc biệt để khuyến khích những cơ hội có việc làm thêm và sự trợ giúp việc làm và khuyến nghị tự do lựa chọn việc làm có hiệu quả những loại người bị bất lợi đã được xác định có thể bị khó khăn trong việc tìm kiếm việc làm lâu dài...” [15].

Như vậy, theo Công ước, các nước thành viên cần có những biện pháp hữu hiệu để bảo vệ NLĐ tránh khỏi nguy cơ thất nghiệp tùy theo điều kiện từng nước. Đây không chỉ là trách nhiệm quốc gia đối với vấn đề ASXH mà còn thể hiện quyền được tạo công ăn việc làm của NLĐ. Nếu khoản trợ cấp từ BHTN là khoản thu bù đắp thu nhập trong thời gian NLĐ mất việc thì giải quyết việc làm chính là biện pháp khắc phục tình trạng thất nghiệp. Vì vậy, đòi hỏi Nhà nước cần có những biện pháp để tạo điều kiện cho NTN nhanh chóng tìm được việc làm như: hướng nghiệp, tư vấn nghề nghiệp, giới thiệu việc làm; hỗ trợ kinh phí đào tạo, đào tạo lại cho NTN; hỗ trợ kinh phí cho doanh nghiệp nhận NTN vào làm việc; hỗ trợ kinh phí cho NTN tự tạo việc làm; tổ chức việc làm tạm thời cho NTN; thực hiện các hoạt động ngăn chặn thất nghiệp như đề xuất chỗ làm thêm trong các doanh nghiệp, giảm giờ làm, đào tạo nâng cao tay nghề, đào tạo lại, nâng cao trình độ hiểu biết về pháp luật và kỷ luật lao động.

Ở Việt Nam, NLD đang đóng BHTN bị chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc mà có nhu cầu tìm kiếm việc làm được tư vấn, giới thiệu việc làm miễn phí (Điều 54 Luật việc làm). Đây là một trong các biện pháp giúp NTN nhanh chóng hòa nhập với thị trường lao động.

- Về công tác tổ chức giới thiệu việc làm

Hoạt động tư vấn giới thiệu việc làm được thực hiện thông qua Trung tâm dịch vụ việc làm. Kinh phí thực hiện tư vấn, giới thiệu việc làm của trung tâm, được giao khoán theo số lượng người nộp hồ sơ đề nghị hưởng TCTN của năm liền trước, và thực hiện thanh quyết toán theo quy định trên cơ sở thực tế số lượng người nộp hồ sơ hưởng TCTN. Phí tư vấn, giới thiệu việc làm theo quy định của pháp luật về phí. Trung tâm dịch vụ việc làm có nhiệm vụ tư vấn, giới thiệu việc làm trên cơ sở nhu cầu, khả năng của NLD và nhu cầu của thị trường lao động. (Điều 14 Nghị định 28/2015/NĐ-CP)

- Về thời gian hỗ trợ tư vấn tìm việc làm

Hiện nay chưa có quy định cụ thể nhưng theo quy định trước đây tại khoản 2 Điều 5 Thông tư số 32/2010/TT-BLĐTBXH, NLD đang hưởng TCTN được Trung tâm giới thiệu việc làm hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm tính từ ngày NLD được hưởng TCTN hằng tháng, và không quá tổng thời gian mà NLD đó được hưởng TCTN theo quyết định của Giám đốc Sở Lao động – Thương binh và Xã hội. Việc đưa ra các quy định về tư vấn, giới thiệu việc làm góp phần không nhỏ vào quá trình giải quyết tình trạng thất nghiệp ở nước ta. Nhờ có quy định này, NTN đã bớt đi sự lo lắng khi phải tìm kiếm việc mới. Vì thế, đòi hỏi cần có thêm biện pháp hỗ trợ cho hoạt động tư vấn này đạt hiệu quả cao hơn.

2.1.4.3. Chế độ hỗ trợ học nghề

Với sự phát triển của nền kinh tế thị trường, sức lao động đã trở thành một loại hàng hóa đặc biệt, song loại hàng hóa đó không phải khi nào cũng đáp ứng được những yêu cầu của nền kinh tế hiện đại bởi nhiều nguyên nhân như trình độ, kỹ năng nghề nghiệp... Do đó, thất nghiệp là điều khó tránh khỏi. Vì thế, để đưa NLD thất nghiệp trở lại thị trường lao động, chính sách BHTN các nước cần phải có quy định cụ thể cho hoạt động đào tạo nghề hoặc nâng cao tay nghề cho NLD. Ở Việt Nam,

theo quy định tại Điều 55 Luật việc làm, NLD được hỗ trợ học nghề là người đang đóng BHTN khi có đủ điều kiện hưởng TCTN được quy định tại khoản 1, 2 và 4 Điều 49 Luật việc làm; đã đóng BHTN từ đủ 09 tháng trở lên trong thời hạn 24 tháng trước khi chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc theo quy định của pháp luật. So với quy định trước đây, Luật việc làm đã mở rộng điều kiện NLD được hỗ trợ học nghề. Quy định này tạo cơ hội cao hơn cho NLD trong quá trình tìm kiếm việc làm, góp phần giảm bớt những xung đột do hậu quả của thất nghiệp mang lại.

- Đối với việc tổ chức thực hiện hỗ trợ học nghề cho người lao động đang hưởng TCTN.

Công tác này do cơ quan lao động thực hiện thông qua các cơ sở dạy nghề. Để được học nghề, NLD phải làm đơn đề nghị hỗ trợ học nghề. Hồ sơ đề nghị được nộp tại trung tâm dịch vụ việc làm. Trong thời hạn 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ đề nghị hỗ trợ học nghề, trung tâm dịch vụ việc làm có trách nhiệm xem xét, trình Giám đốc Sở Lao động - Thương binh và Xã hội quyết định. (Điều 25 Nghị định số 28/2015/NĐ-CP)

Mức hỗ trợ học nghề cho NLD là đối tượng được hỗ trợ học nghề là 01 lần để học 01 nghề tại cơ sở dạy nghề, tối đa 01 triệu đồng/người/tháng. Mức hỗ trợ cụ thể tính theo tháng, tùy theo từng nghề, mức thu học phí và thời gian học nghề thực tế theo quy định của cơ sở dạy nghề. Nguồn kinh phí thực hiện hỗ trợ học nghề do Bảo hiểm xã hội Việt Nam chi trả từ quỹ BHTN. Đối với NLD đã nộp hồ sơ hưởng TCTN hoặc người đã có quyết định hưởng TCTN trước ngày 01/01/2015 và có nhu cầu học nghề sau ngày 01/01/2015 thì áp dụng các quy định tại Quyết định này. Như vậy, so với Quyết định số 55/2013/QĐ-TTg, quy định này rõ ràng, cụ thể và có lợi hơn cho người học nghề.

- Về thời gian hỗ trợ học nghề

Thời gian hỗ trợ học nghề theo thời gian học nghề thực tế nhưng không quá 06 tháng (khoản 1 Điều 56 Luật việc làm). Như vậy, so với quy định tại khoản 3 Điều 3 Quyết định số 55/2013/QĐ-TTg, thời gian được hỗ trợ học nghề không thay đổi. Việc hỗ trợ phụ thuộc vào thời gian đào tạo của từng nghề và nhu cầu đào tạo của từng NLD. Trường hợp NLD đã hưởng hết thời gian được hưởng TCTN theo quy định mà

vẫn tiếp tục học nghề hoặc chuẩn bị tham gia học nghề theo quyết định của Giám đốc Sở Lao động - Thương binh và Xã hội thì vẫn được hỗ trợ học nghề cho đến hết thời gian học nghề (khoản 4 Điều 25 Nghị định số 28/2015/NĐ-CP).

Trải qua gần 8 năm thực hiện, các quy định về hỗ trợ học nghề trong pháp luật về BHTN đã tạo ra những điều kiện thuận lợi cho NLD bị thất nghiệp. Với chính sách này, NTN có cơ hội được đào tạo kỹ năng, nâng cao trình độ và tay nghề để họ có khả năng cạnh tranh việc làm. Tuy nhiên, việc hỗ trợ này mới chỉ áp dụng cho những NLD đã bị mất việc nhưng có tham gia BHTN trong một thời hạn nhất định. Hơn nữa, hiện nay chưa có quy định nào đề cập tới chế độ hỗ trợ NLD để bảo vệ vị trí việc làm của họ cũng như biện pháp phòng ngừa trước khi xảy ra thất nghiệp. Vì thế, việc giải quyết hậu quả của tình trạng thất nghiệp còn chưa triệt để.

2.1.4.4. Chế độ hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLD

Đây là một trong các giải pháp hữu ích giúp cho NLD có thể duy trì thu nhập. Theo chính sách ASXH ở Việt Nam, NSDLĐ được hỗ trợ kinh phí đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLD trong trường hợp đóng đủ BHTN cho NLD thuộc đối tượng tham gia BHTN liên tục từ đủ 12 tháng trở lên, tính đến tháng liền trước của tháng đề nghị hỗ trợ, hoặc đến tháng của ngày đề nghị hỗ trợ nếu NSDLĐ đã đóng BHTN của tháng đó; Gặp khó khăn do suy giảm kinh tế hoặc vì lý do bất khả kháng buộc phải thay đổi cơ cấu hoặc công nghệ sản xuất, kinh doanh; Không đủ kinh phí để tổ chức đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề cho NLD; Có phương án đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt (Điều 47 Luật việc làm và Điều 3 Nghị định số 28/2015/NĐ-CP).

NSDLĐ phải có trách nhiệm tổ chức đào tạo hoặc phối hợp với cơ sở dạy nghề, trung tâm dịch vụ việc làm để tổ chức đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề của NLD theo quyết định hỗ trợ của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, đảm bảo duy trì việc làm cho NLD và sử dụng lao động theo đúng phương án đã được phê duyệt. Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày kết thúc khóa đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề, NSDLĐ phải báo cáo kết quả thực hiện về Sở Lao động –

Thương và Xã hội. Kinh phí hỗ trợ được bảo đảm bởi quỹ BHTN. Mức hỗ trợ tối đa 01 triệu đồng/người/tháng. Mức hỗ trợ cụ thể tính theo tháng, thời gian học thực tế của từng nghề hoặc từng khóa học nhưng không quá 06 tháng. Đối với khóa đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề mà có mức chi phí cao hơn mức kinh phí được hỗ trợ thì phần vượt quá do NSDLĐ tự chi trả. Thời gian hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ căn cứ phương án đã phê duyệt nhưng tối đa là 06 tháng.

Để được hỗ trợ, NSDLĐ phải nộp hồ sơ đề nghị đến Sở Lao động - Thương binh và Xã hội nơi có trụ sở chính để thẩm định. Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ, Sở Lao động - Thương binh và Xã hội sẽ chủ trì, phối hợp với cơ quan, đơn vị có liên quan để xem xét, quyết định việc hỗ trợ kinh phí, nếu không đồng ý thì phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do.

2.1.5. Về quỹ bảo hiểm thất nghiệp

2.1.5.1. Nguồn hình thành quỹ BHTN

Nguồn hình thành quỹ BHTN gồm: các khoản đóng góp và hỗ trợ; tiền sinh lời của hoạt động đầu tư từ Quỹ BHTN và nguồn thu hợp pháp khác.

- Các khoản đóng góp và hỗ trợ

Ngân sách Nhà nước hỗ trợ Quỹ BHTN theo nguyên tắc bảo đảm duy trì số dư quỹ hằng năm bằng 02 lần tổng các khoản chi các chế độ BHTN và chi phí quản lý BHTN của năm trước liền kề nhưng mức hỗ trợ tối đa bằng 1% quỹ tiền lương tháng đóng BHTN của những NLĐ đang tham gia chế độ. Thực tế cho thấy, sự tham gia của Nhà nước trong việc hình thành nên quỹ BHTN chỉ mang tính hỗ trợ, vì thế Luật việc làm đã có quy định điều chỉnh lại mức hỗ trợ so với trước đây. Việc thay đổi này nhằm tránh tình trạng ỷ lại từ phía NLĐ và NSDLĐ trong việc hình thành quỹ.

NLĐ có trách nhiệm đóng 1% tiền lương tháng vào quỹ BHTN. NLĐ thuộc đối tượng thực hiện chế độ tiền lương do nhà nước quy định thì tiền lương tháng đóng BHTN là tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc nhưng không quá 20 tháng lương cơ sở tại thời điểm đóng BHTN. Còn NLĐ đóng BHTN theo chế độ tiền lương do NSDLĐ quyết định thì tiền lương tháng đóng BHTN là tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc. Theo quy định mới, mức đóng tối đa là 20 tháng

lương tối thiểu vùng tại thời điểm đóng BHTN chứ không căn cứ vào mức lương tối thiểu chung như trước đây.

Đối với NSDLĐ, hằng tháng phải đóng mức bằng 1% quỹ tiền lương tháng đóng BHTN của những NLĐ đang tham gia BHTN và trích 1% tiền lương tháng của từng NLĐ để đóng cùng một lúc vào quỹ BHTN (Điều 6 Nghị định 28/2015/NĐ-CP). Thực ra, cùng là đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội, song so với mức đóng góp của NLĐ tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, bảo hiểm xã hội bắt buộc thì NLĐ tham gia BHTN có mức đóng 1% là rất thấp. Do đó, để duy trì quỹ BHTN trong những giai đoạn tiếp theo, nhất là khi nhà nước chỉ tham gia hỗ trợ vào quỹ thì sự điều chỉnh tăng mức đóng góp này là điều hết sức cần thiết.

- Tiền sinh lời của hoạt động đầu tư từ Quỹ BHTN

Quỹ BHTN được hình thành trên cơ sở sự đóng góp và hỗ trợ của Nhà nước, NSDLĐ và NLĐ. Để bảo toàn và tăng trưởng quỹ, Bảo hiểm xã hội Việt Nam có trách nhiệm dùng số tiền nhàn rỗi tạm thời trong quỹ để đầu tư. Tuy nhiên, hoạt động đầu tư từ Quỹ BHTN phải bảo đảm an toàn, hiệu quả và thu hồi được khi cần thiết. Tiền sinh lời từ đầu tư, tăng trưởng Quỹ phải được bổ sung hằng năm vào Quỹ BHTN.

- Nguồn thu hợp pháp khác

Bên cạnh các khoản đóng góp, hỗ trợ, tiền lãi từ hoạt động đầu tư từ Quỹ BHTN, Quỹ BHTN còn có các nguồn thu hợp pháp khác như: Tiền lãi chậm đóng BHTN theo quy định; Các khoản thu hợp pháp khác theo quy định của pháp luật. Nhờ có các khoản này, Quỹ BHTN luôn được duy trì, góp phần bảo đảm quyền lợi cho các đối tượng tham gia BHTN.

2.1.5.2. Việc quản lý và sử dụng quỹ BHTN

Quỹ BHTN không chỉ thực hiện chi trả trợ cấp cho NTN mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho họ tiếp cận với công việc mới. Do đó, cần có quy định cụ thể cho việc quản lý và sử dụng quỹ BHTN. Theo khoản 3 Điều 57 và Điều 59 Luật việc làm, quỹ BHTN được sử dụng cho các mục đích: Chi trả TCTN; Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ; Hỗ trợ học nghề; Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm; Đóng bảo hiểm y tế cho người hưởng TCTN; Chi phí quản

lý BHTN thực hiện theo quy định của Luật bảo hiểm xã hội; và đầu tư để bảo toàn và tăng trưởng Quỹ.

Quỹ BHTN được hạch toán độc lập. Việc thu, chi, quản lý, sử dụng Quỹ phải đảm bảo tính thống nhất, công khai, minh bạch theo chế độ tài chính của Nhà nước và được Nhà nước bảo hộ. Quỹ được sử dụng để giải quyết vấn đề thất nghiệp, không được tùy tiện sử dụng quỹ để giải quyết các vấn đề xã hội khác. Quỹ BHTN được sử dụng để đầu tư nhằm bảo toàn giá trị và tăng trưởng phù hợp với các quy định của Nhà nước nhưng phải bảo đảm an toàn, minh bạch, có hiệu quả về kinh tế - xã hội và thu hồi được khi cần thiết. Theo quy định tại Điều 59 Luật việc làm, quỹ BHTN chỉ được đầu tư theo các hình thức: Mua trái phiếu, tín phiếu, công trái của Nhà nước; trái phiếu của ngân hàng thương mại do Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ; Đầu tư vào các dự án quan trọng theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; và Cho ngân sách Nhà nước, Ngân hàng phát triển Việt Nam, Ngân hàng chính sách xã hội, ngân hàng thương mại do Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ vay.

Do Quỹ BHTN dựa trên cơ chế tự chủ tài chính, các bên hưởng lợi đều phải có nghĩa vụ đóng góp trên cơ sở có sự hỗ trợ của Nhà nước. Vì thế, để duy trì và phát triển quỹ, việc cho phép thực hiện các hoạt động đầu tư từ quỹ là hết sức cần thiết song cần có những biện pháp cụ thể để đảm bảo việc đầu tư đó là an toàn, hiệu quả và khi cần thiết có thể thu hồi lại được. Bởi thực tế cho thấy, chẳng có hoạt động đầu tư nào mà không gây ra tổn thất, mà nếu điều đó xảy ra thì sẽ gây ảnh hưởng xấu cho Quỹ.

2.2. Đánh giá tính hoàn thiện của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp tại Việt Nam

Bắt đầu từ 01/01/2009, pháp luật về chế độ BHTN được Việt Nam chúng ta đưa vào triển khai, qua hơn 8 năm áp dụng, đặc biệt là sau khi Luật Việc làm 2013 ra đời cụ thể hóa hơn nữa các quy định về BHTN, cho thấy các chính sách mà nhà lập pháp Việt Nam đưa ra đã đáp ứng với chuẩn mực quốc tế và giải quyết được nhiều về vấn đề việc làm và bảo vệ chống thất nghiệp. Bên cạnh đó, vẫn còn một số điểm hạn chế cần khắc phục để các chính sách BHTN có thể giải quyết triệt để các vấn đề mà vấn nạn này đặt ra đối với nền kinh tế, xã hội Việt Nam.

2.2.1. Những điểm tích cực

2.2.1.1. Về chính sách pháp luật:

Bên cạnh việc mở rộng đối tượng tham gia, quy định của pháp luật Việt Nam đã đảm bảo cơ bản các quyền bình đẳng giữa các chủ thể mà quy định về BHTN điều chỉnh, phù hợp với quy định của pháp luật Quốc tế.

Trước đây, Luật bảo hiểm xã hội quy định chỉ có NLĐ có giao kết hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc có thời hạn từ đủ 12 tháng đến 36 tháng và hợp đồng không xác định thời hạn tại đơn vị, NSDLĐ sử dụng từ 10 NLĐ trở lên mới là đối tượng của BHTN. Như vậy những NLĐ có hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc dưới 12 tháng, NLĐ làm việc cho các đơn vị, NSDLĐ sử dụng dưới 10 NLĐ, NLĐ Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài sẽ không được tham gia BHTN. Quy định này chưa thể hiện được tính toàn diện do cơ cấu nền kinh tế Việt Nam tồn tại khá đông các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, hộ kinh doanh cá thể có dưới 10 lao động, lao động làm việc có tính thời vụ, như vậy sẽ có một bộ phận lớn NLĐ không được tiếp cận với các chính sách này. Luật Việc làm số 38/2013/QH1 (có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2015) ra đời quy định phạm vi đối tượng tham gia BHTN đã mở rộng hơn so với trước đây, bao gồm cả những NLĐ làm việc theo hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc có thời hạn dưới 12 tháng; NLĐ làm việc theo hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc theo công việc nhất định có thời hạn từ đủ 03 tháng đến dưới 12 tháng; Đồng thời, bỏ quy định chỉ cho NSDLĐ trong các đơn vị có 10 lao động trở lên mới được tham gia BHTN. (Điều 43 Luật việc làm). Theo đó đối tượng tham gia BHTN là NLĐ trong các doanh nghiệp không có sự phân biệt, đối xử giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân. Quy định mới này đã giải quyết được những hạn chế về mặt pháp luật trước đây khi quy định về đối tượng tham gia, đồng thời cũng tương thích với chuẩn mực quốc tế về đối tượng tham gia BHTN tại Điều 2 Công ước số 44 ngày 04/6/1934 “về bảo đảm tiền trợ cấp cho những NTN không tự nguyện”.

Song song với chế độ trợ cấp thất nghiệp và giới thiệu việc làm, pháp luật Việt Nam còn đưa ra cả những chính sách nâng cao nghiệp vụ, bồi dưỡng tay nghề cho lao động thất nghiệp như chế độ hỗ trợ học nghề và đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao

trình độ kỹ năng nghề, giúp NTN sớm tiếp cận được với công việc mới tốt hơn cũng như nâng cao chất lượng lao động của thị trường lao động Việt Nam.

Trong khoảng thời gian thất nghiệp, ngoài việc tìm kiếm việc làm mới ra thì hầu hết thời gian của lao động là thời gian nhàn rỗi. Thay vì để lãng phí, BHTN Việt Nam trao cho NTN những cơ hội để có thể nhanh chóng hơn đến với công việc mới, ở những điều kiện tốt hơn thông qua việc bồi dưỡng nâng cao trình độ, kiến thức và tay nghề cho NTN. Bên cạnh đó, việc nâng cao trình độ, tay nghề cho lao động còn là tiền đề xây dựng một nền kinh tế phát triển, thị trường lao động văn minh, góp phần củng cố niềm tin, động lực cho người tham gia. Quy định này đặt ra không chỉ hạn chế được những thiếu khuyết của pháp luật về BHTN thời gian trước đây mà còn thể hiện sự tiến bộ trong nhận thức lập pháp, phù hợp với yêu cầu xã hội cũng như tình hình chính trị kinh tế của Việt Nam.

Pháp luật BHTN Việt Nam đã quy định bỏ TCTN đối với những đối tượng người lao động đang bị tạm giam, nhằm đảm bảo đúng mục đích của chính sách ASXH

Theo quy định của Luật bảo hiểm xã hội, NLD bị tạm giam là đối tượng tạm dừng hưởng trợ cấp. Nhưng xét thấy, mục đích của trợ cấp BHTN là nhằm bảo đảm cho NTN có được cuộc sống tối thiểu khi bị mất việc làm. Vậy nên, khi NLD bị tạm giam thì cuộc sống của họ đã được nhà nước bảo đảm, do đó việc chi trả TCTN cho họ không còn cần thiết nữa. Vì vậy, theo quy định của Luật việc làm, NLD bị tạm giam sẽ bị chấm dứt hưởng TCTN chứ không thuộc trường hợp tạm dừng hưởng TCTN theo như quy định trước đây. Quy định này đã khắc phục bất cập trong quy định cũ, hoàn toàn phù hợp với mục đích đặt ra của chính sách ASXH.

Pháp luật BHTN Việt Nam đã quy định mức hỗ trợ của nhà nước trên tinh thần xây dựng tính chủ động của NLD, NSDLĐ

Theo khoản 3 Điều 102 Luật Bảo hiểm xã hội và khoản 2 Điều 26 Nghị định 127/2008/NĐ-CP thì hàng tháng, Nhà nước hỗ trợ từ ngân sách bằng 1% quỹ tiền lương, tiền công hàng tháng đóng BHTN của những NLD tham gia BHTN. Còn theo Luật việc làm và khoản 1 Điều 7 Nghị định 28/2015/NĐ-CP, ngân sách nhà nước hỗ trợ Quỹ BHTN theo nguyên tắc đảm bảo duy trì số dư quỹ hàng năm bằng 2 lần tổng

các khoản chi chế độ BHTN và chi phí quản lý BHTN của năm trước liền kề nhưng mức hỗ trợ tối đa bằng 1% quỹ tiền lương tháng đóng BHTN của những NLD đang tham gia BHTN. Như vậy, quy định pháp luật mới cũng hỗ trợ nhưng trên cơ sở xem xét, cân nhắc với số dư của quỹ. Điều này nhằm tránh xảy ra hiện tượng y lại từ phía NLD, NSDLĐ trong việc đóng quỹ, nâng cao hơn tinh thần trách nhiệm của NLD, NSDLĐ với chính mình và xã hội. Quy định này không những phù hợp với yêu cầu thực tiễn của Việt Nam mà còn phù hợp với xu hướng của thế giới.

2.2.1.2. Về thực tiễn áp dụng:

Những thành tựu của hệ thống pháp luật không chỉ thể hiện ở những ưu điểm nêu trên của các quy định pháp luật hiện hành, mà còn thể hiện ở những kết quả cụ thể trong quá trình điều chỉnh của pháp luật bảo hiểm thất nghiệp lên các quan hệ xã hội liên quan. Điển hình có thể kể đến:

Sự phát triển của pháp luật bảo hiểm thất nghiệp đã tạo cơ sở pháp lý cho các quan hệ bảo hiểm thất nghiệp, làm gia tăng số người tham gia BHTN qua các năm

BHTN giờ đây không còn là khái niệm xa lạ đối với doanh nghiệp và NLD Việt Nam. Theo số liệu được công bố ngày 03/01/2017 của Bảo hiểm xã hội Việt Nam, tính đến hết 31 tháng 12 năm 2016 số người tham gia bảo hiểm thất nghiệp là 11,1 triệu người, đạt 100,7% kế hoạch giao, tăng 0,8 triệu người (7,3%) so với năm 2015; thu bảo hiểm thất nghiệp là 11.728 tỷ đồng, đạt 102,7% kế hoạch, tăng 18,3% so với năm 2015, nợ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp được kiểm soát, giảm về sơ tiền và tỷ lệ trên số phải thu so với cuối năm 2015 và số nợ là 7.795 tỷ đồng (chiếm 3,3% so với số phải thu và giảm so với số nợ cùng kỳ năm 2015 là 4,88%), trong đó nợ bảo hiểm thất nghiệp là 337 tỷ đồng. Ngành Bảo hiểm xã hội đã phối hợp giải quyết cho 846.262 lượt người hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, tăng 102.945 lượt người (13,9%) so với 2015. Chi quỹ bảo hiểm thất nghiệp là 5.171 tỷ đồng [9]. Như vậy, BHTN Việt Nam đã vượt chỉ tiêu đặt ra vào cuối năm 2015 là: Số người tham gia bảo hiểm thất nghiệp đạt 10.485.992 người; tổng thu bảo hiểm thất nghiệp là 10.363 tỉ đồng và tổng chi bảo hiểm thất nghiệp là 7.371 tỉ đồng [1].

Bảng thống kê dưới đây sẽ làm rõ hơn quá trình phát triển của BHTN ở nước ta từ khi bắt đầu áp dụng tới nay:

Bảng 3.1. Số lượng người tham gia bảo hiểm thất nghiệp giai đoạn 2009 - 2016

Năm	Số người tham gia BHTN (triệu người)	Tăng so với năm trước (%)
2009	5,993	
2010	7,206	20,24
2011	7,931	10,06
2012	8,304	4,22
2013	8,676	4,9
2014	9,213	6,19
2015	10,3	11,6
2016	11,1	7,3

(Nguồn: Báo cáo của Bảo hiểm xã hội Việt Nam các năm 2009, 2010, 2011, 2012 2013, 2014 [10], 2015, 2016)

Sự gia tăng của số lượng người tham gia BHTN theo thời gian đã thể hiện được thành công đáng ghi nhận của chính sách BHTN ở nước ta qua 8 năm thực hiện. Điều này cho thấy việc ban hành chính sách là hoàn toàn đúng đắn, có tác động mạnh mẽ đến sự đổi thay của kinh tế xã hội, ảnh hưởng lớn đến nhận thức của đại bộ phận NLĐ.

Việc gia tăng số lượng người tham gia BHTN còn thể hiện ý thức “chia sẻ rủi ro” trong xã hội tăng, giúp cho nguồn quỹ BHTN thêm bền vững, các chế độ chi trả BHTN cho NTN càng được thêm đảm bảo.

Những thay đổi của pháp luật bảo hiểm thất nghiệp cũng đã làm gia tăng nhận thức về bảo hiểm thất nghiệp, gia tăng số người đăng ký thất nghiệp

Theo thống kê từ các trung tâm giới thiệu việc làm, số người đăng ký thất nghiệp những năm gần đây cũng gia tăng đáng kể. Cụ thể: Năm 2010 bình quân 15.801 người/tháng; Năm 2011 bình quân 27.775 người/tháng, tăng 75,8%; Năm 2012 bình quân 40.177 người/tháng, tăng 44,7% so với năm 2011; Năm 2013 bình quân 39.679 người/tháng, giảm 1,2% so với năm 2012; Năm 2014 bình quân 44.121 người/tháng, tăng 11,2% so với năm 2013 [10]; năm 2015 có 43.944 người/tháng, giảm 17,7% so với năm 2014. Đến hết quý 3 năm 2016 cả nước có 10.724 000 người tham gia bảo hiểm thất nghiệp (BHTN), chiếm 19,7% lực lượng lao động cả nước [3].

Một thực tế đáng buồn là tỷ lệ lao động thất nghiệp có diễn biến không ngừng tăng qua các năm. Việc gia tăng nhất định số người đăng ký thất nghiệp thời gian qua là kết quả của những thay đổi hợp lý về chính sách pháp luật bảo hiểm thất nghiệp mang lại. Tuy 19,7% chưa phải là một con số thực sự ấn tượng, nhưng nó cho thấy nhận thức về việc tham gia BHTN đã có trong một bộ phận không nhỏ NLĐ, và chắc chắn sẽ còn gia tăng trong các giai đoạn tiếp theo.

Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp cũng đã tạo một cơ chế giải quyết thủ tục hưởng bảo hiểm thất nghiệp khá hợp lý, làm gia tăng tỷ lệ số người có quyết định được hưởng TCTN.

Nếu như năm 2010, số người được hưởng TCTN là 125.562 người thì đến năm 2016, con số này đã được nâng lên 846.262 lượt người, tăng 102.945 lượt người (13,9%) so với 2015 [9].

Việc giải quyết hưởng TCTN gắn với việc tư vấn, giới thiệu việc làm, thông tin thị trường lao động và học nghề để NLĐ sớm có việc làm, ổn định cuộc sống, được thực hiện theo phương châm ba đúng “đúng đối tượng, đúng chế độ, đúng thời hạn”. Những số liệu trên cho thấy, cơ chế giải quyết bảo hiểm thất nghiệp do pháp luật bảo hiểm thất nghiệp mang lại là khá tốt, do vậy mà tỷ lệ số người có quyết định được hưởng TCTN trên tổng số người đăng ký hằng năm tăng lên đều. Điều đó chứng tỏ quyền lợi của người tham gia bảo hiểm đã ngày càng được giải quyết, pháp luật đã thực sự đi vào cuộc sống.

Các số liệu về thu, chi BHTN được quản lý chặt chẽ, công khai, minh bạch, cụ thể, hợp lý.

Hệ thống BHTN Việt Nam không chỉ quản lý, hỗ trợ ở cấp trung ương (Cục Việc làm, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội) mà mỗi địa phương đều có Trung tâm dịch vụ việc làm. Theo định kỳ, Trung tâm dịch vụ việc làm các tỉnh/ thành phố đều công khai báo cáo tình hình triển khai BHTN trên địa phương. Điều đó giúp cho việc cập nhật thông tin, số liệu được liên tục và chính xác, thể hiện sự công khai, minh bạch trong công tác thực hiện pháp luật về BHTN.

Về quỹ BHTN, được bắt đầu thu từ năm 2009, song đến năm 2010 và 2011 mới phải chi trả nhưng ở mức thấp và thời hạn hưởng là 3 tháng trợ cấp. Đến năm

2012 trở đi quỹ bắt đầu chi ra lớn hơn do số người được hưởng trợ cấp tăng, thời gian hưởng dài hơn và con số này đều tăng qua các năm. Nếu như tính đến tháng 8 năm 2013, tổng số tiền đã chi trả là 6,75 tỷ đồng, chiếm khoảng 24% tổng số thu quỹ bảo hiểm [11]. Nhưng đến năm 2016, chỉ tính riêng trong năm, số tiền chi trả đã lên tới 5.171 tỷ đồng trên tổng số thu là 11.728 tỷ đồng, chiếm khoảng 44,1%. Như vậy, với các quy định về mức đóng, mức hưởng như hiện nay thì quỹ vẫn bảo đảm an toàn.

2.2.2. Những điểm hạn chế

2.2.2.1. Hạn chế trong quy định pháp luật

• Đối tượng điều chỉnh của pháp luật về BHTN ở nước ta còn hẹp chưa hoàn toàn phù hợp với cơ cấu lao động của nước ta.

Theo khoản 1, điều 3 luật việc làm 2013 thì đối tượng điều chỉnh là NLĐ là công dân Việt Nam. Nói cách khác, chỉ những công dân Việt Nam đạt điều kiện luật định mới được tham gia BHTN. Việc quy định như vậy khiến cho những người có quốc tịch nước ngoài hoặc không có quốc tịch sang Việt Nam làm việc trong thời gian dài thì không được đóng và hưởng trợ cấp BHTN. Trong khi tình hình thực tế đang cho thấy quy định này chưa phù hợp, khi mà hàng loạt các chính sách kinh tế mở cửa, thu hút lao động nước ngoài và người nước ngoài tới Việt Nam làm việc ngày càng nhiều. Nếu vẫn duy trì quy định này, nhiều dòng lao động chất lượng cao sẽ đến với các thị trường lao động khác. Cần có cái nhìn mới trong vấn đề này để có một cơ chế điều chỉnh pháp luật công bằng hơn cho những lao động nói trên và cũng để phù hợp hơn với chuẩn mực thế giới.

Tính đến nay, Việt Nam cơ bản vẫn là một nước nông nghiệp, và tỷ lệ lao động sản xuất nông nghiệp hay còn gọi là đối tượng người nông dân vẫn chiếm tỷ lệ lớn trong cơ cấu lao động Việt Nam. Họ đóng góp một phần không nhỏ vào sự phát triển kinh tế đất nước nhưng lại không được tham gia một trong những chính sách an sinh cơ bản.

• Khung thời gian để hưởng mức BHTN quá dài.

Khoản 2 điều 50 Luật việc làm quy định: “ Thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp được tính theo số tháng đóng bảo hiểm thất nghiệp, cứ đóng đủ 12 tháng đến đủ 36 tháng thì được hưởng 03 tháng trợ cấp thất nghiệp”. Có thể thấy, người có thời gian

đóng đủ 12 tháng và 35 tháng có mức trợ cấp như nhau. Khoảng thời gian này chênh lệch khá lớn, khiến cho nhiều lao động cảm thấy chưa được thỏa đáng và công bằng.

2.2.2.2. Hạn chế trong thực tế thực hiện pháp luật

• Cần đưa ra chế tài cụ thể cho các trường hợp vi phạm các quy định về BHTN, lạm dụng quy định về BHTN

Pháp luật của chúng ta có quy định về việc xác nhận của NSDLĐ đối với NLD muốn hưởng BHTN nhưng không quy định đó là nghĩa vụ bắt buộc, dẫn đến tình trạng nhiều NSDLĐ cố ý gây khó dễ, lạm dụng quyền, kéo dài thời gian trả sổ bảo hiểm cho NLD khiến cho nhiều NLD chịu thiệt thòi.

Ngoài ra, nhiều trường hợp NSDLĐ còn không nộp, nộp chậm, nộp không đúng mức quy định, nộp không đủ so với số lượng lao động tại đơn vị mình. Đối với những hành vi này, Điều 26, Nghị định 95/2013/NĐ-CP quy định chịu mức phạt nằm trong khoảng bằng 12-20% tổng giá trị số tiền phải đóng bảo hiểm nhưng không quá 75.000.000 đồng và ngoài mức truy thu, NSDLĐ vi phạm còn phải đóng lãi trên số tiền chậm đóng, chưa đóng theo mức lãi suất của hoạt động đầu tư từ quỹ BHTN. Nhưng thực tế cho thấy, hình phạt này chưa đủ sức răn đe, khiến cho nhiều doanh nghiệp vẫn tìm cách trốn tránh nghĩa vụ.

• Các quy định về hỗ trợ học nghề còn nhiều bất cập dẫn đến hiệu quả còn hạn chế

Trước đây, theo Quyết định 55/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, lao động thất nghiệp được hỗ trợ tối đa mỗi khóa học nghề đến 3 tháng là 3 triệu đồng/người/khóa học, trên 3 tháng là 600.000 đồng/người/tháng. Còn theo quy định tại khoản 1, điều 4 Nghị định 28/2015/NĐ-CP, mức hỗ trợ cụ thể được tính theo tháng, tùy theo từng nghề, mức thu học phí và thời gian học nghề thực tế theo quy định của cơ sở dạy nghề, tuy nhiên không quá 1 triệu đồng/người/tháng. Trường hợp người lao động tham gia khóa học nghề có những ngày lễ không đủ tháng theo quy định của cơ sở dạy nghề, thì số ngày lễ đó được tính tròn là 1 tháng để xác định mức hỗ trợ học nghề. Đối với người lao động tham gia BHTN tham gia khóa học nghề có mức chi phí học nghề cao hơn mức hỗ trợ học nghề thì phần vượt quá mức hỗ trợ học nghề do người lao động tự chi trả. Điều này khiến cho nhiều NTN không mặn mà với

việc tham gia các lớp hỗ trợ, đào tạo nghề cho họ. Theo thống kê của BHXH Việt Nam, trong 5 tháng đầu năm 2016, cả nước có 182.936 người nộp hồ sơ hưởng trợ cấp thất nghiệp nhưng chỉ có 8.824 người tham gia hỗ trợ học nghề [4]. Hay ví dụ như ở tỉnh Hà Tĩnh, tính đến hết tháng 5 năm 2016, toàn tỉnh có 1.157 người được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp song số người đăng ký tham gia khóa đào tạo nghề chỉ có 20 người, một con số quá khiêm tốn [12].

• **Tình trạng lợi dụng kẽ hở của pháp luật để lợi dụng trốn tránh, lạm dụng**

Pháp luật về BHTN quy định mức đóng góp vào quỹ BHTN dựa trên mức tiền lương, tiền công hàng tháng theo hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc. Song quy định này còn lỏng lẻo, có nhiều trường hợp NLĐ và NSDLĐ thỏa thuận kê khai mức đóng bảo hiểm thấp hơn mức lương thực tế do cả hai bên đều không có ý thức thực sự muốn đóng BHTN. Hành vi này là hành vi không trung thực, không đảm bảo tính công bằng trong quyền lợi của tất cả các NLĐ cùng tham gia. Một hậu quả khác của hành vi này đó là việc dẫn đến tình trạng nợ đọng BHTN ở nước ta vẫn còn tồn tại. Năm 2016, nợ bảo hiểm thất nghiệp là nợ BHTN là 337 tỉ đồng [2]. Tuy con số này đã giảm khá nhiều so với năm 2014 và các giai đoạn trước đó, song vẫn là một con số khá lớn mà chúng ta cần xem xét lại phương thức triển khai để đưa ra hướng khắc phục hiệu quả.

Thực tế cho thấy, nhiều trường hợp, sau khi đóng đủ 12 tháng vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp thì NLĐ tìm cách nghỉ việc để được hưởng trợ cấp (bởi có đóng đến 35 tháng thì họ cũng chỉ được hưởng như người đóng đủ 12 tháng). Trong tháng đầu tiên nhận trợ cấp họ sẽ xin làm việc ở doanh nghiệp khác. Lại cũng có không ít người lao động bỏ việc ở doanh nghiệp này để đi làm cho một doanh nghiệp khác, trong thời gian di chuyển họ đăng ký thất nghiệp và được hưởng trợ cấp thất nghiệp. Có trường hợp NLĐ và NSDLĐ móc nối với nhau cùng chiếm dụng BHTN thông qua việc chấm dứt hợp đồng lao động để NLĐ được hưởng trợ cấp, sau đó họ lại quay trở về làm việc cho chính doanh nghiệp đã nghỉ việc. Thậm chí còn xuất hiện tình trạng làm giả hồ sơ để hưởng bảo hiểm hay NLĐ tăng mức đóng BHTN trong 6 tháng cuối trước khi nghỉ việc để hưởng trợ cấp ở mức cao, gây thất thoát nguồn thu quỹ BHTN... Các trường hợp nói trên làm cho chế độ trợ cấp thất nghiệp bị biến tướng trở thành trợ cấp

thôi việc, ngừng việc mà các khoản chi được lấy từ bảo hiểm xã hội thay vì từ doanh nghiệp (không đúng với bản chất của BHTN). Mặc dù, Luật việc làm đã bỏ chính sách hưởng trợ cấp một lần, thay vào đó là NLĐ sẽ được hoàn trả thời gian đóng BHTN những tháng chưa nhận trợ cấp và được bảo lưu cho lần tính tiếp theo nếu bị thất nghiệp. Tuy nhiên, về khung thời gian hưởng 3 tháng trợ cấp vẫn không thay đổi, do đó trực lợi bảo hiểm vẫn có khả năng xảy ra.

Ngoài những hạn chế nổi cộm nói trên thì cần quan tâm khắc phục đến các yếu tố sau: quá trình xây dựng pháp luật còn mang tính hình thức, chưa thực sự phát huy vai trò tham gia của NLĐ, NSDLĐ và các tổ chức xã hội nghề nghiệp; Công tác hướng dẫn, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật BHTN cho NLĐ còn yếu kém; Công tác quản lý thực hiện chế độ BHTN cũng như chất lượng dịch vụ BHTN còn hạn chế; công tác thanh kiểm tra, giám sát thực hiện, xử lý vi phạm, giải quyết tranh chấp về BHTN vẫn kém hiệu quả.

2.2.3. Nguyên nhân dẫn đến vướng mắc, hạn chế trong việc triển khai BHTN

2.2.3.1. Về các quy định của bảo hiểm thất nghiệp

Quy định về điều kiện để người lao động tham gia bảo hiểm, nơi hưởng bảo hiểm thất nghiệp còn nhiều bất cập. Ví dụ như quy định NLĐ chỉ được hưởng trợ cấp nếu thời gian mất việc từ 15 ngày trở lên; tức là, sau khi có quyết định thôi việc, trong thời gian 15 ngày, người lao động chưa tìm được việc làm mới thì sẽ được hưởng trợ cấp thất nghiệp. Tuy nhiên, một số người lao động sau khi đã đăng ký mất việc, nhưng trong 15 ngày tiếp theo đã tìm được việc làm mới, vẫn được hưởng trợ cấp thất nghiệp, điều này cũng ảnh hưởng nhất định tới những đối tượng chưa tìm được việc làm trong thời gian pháp luật quy định. Việc chi trả trợ cấp tính theo ngày, do vậy, người lao động thường nhận trợ cấp chậm hơn nhiều so với thời gian quy định. Trình tự thủ tục (từ khâu đăng ký đến giải quyết hồ sơ và nhận trợ cấp thất nghiệp) quá phức tạp; thời gian đăng ký thất nghiệp và thời gian làm thủ tục để hưởng trợ cấp thất nghiệp còn ngắn, người lao động không đủ thời gian để hoàn thành hồ sơ. Thêm vào đó, quy định xử lý vi phạm về đóng BHXH nói chung và BHTN nói riêng chưa đủ sức răn đe. Quy định về khai báo tình trạng việc làm hàng tháng đối với NLĐ đang

hưởng chế độ trợ cấp BHTN còn phụ thuộc vào sự trung thực của người khai báo, chưa có cơ chế kiểm tra, kiểm soát thông tin khai báo của NLD.

2.2.3.2. Về thủ tục

Thủ tục hưởng trợ cấp thất nghiệp còn rườm rà, khó khăn cho việc xác định đối tượng cụ thể có tham gia bảo hiểm thất nghiệp hay không, khiến nhiều cán bộ các trung tâm giới thiệu việc làm lúng túng; các văn bản hướng dẫn không thống nhất, chưa phù hợp với thực tế, không trùng khớp về tiến độ triển khai. Nhiều người lao động phản ánh, họ có đi đăng ký thất nghiệp nhưng lại không được hưởng các chế độ bảo hiểm thất nghiệp vì doanh nghiệp nợ bảo hiểm xã hội nên không chốt được sổ bảo hiểm xã hội. Ngay cả cán bộ ở trung tâm giới thiệu việc làm cũng không hướng dẫn đăng ký thất nghiệp một cách cụ thể, dẫn đến họ phải đi lại nhiều lần mới hoàn thành được hồ sơ theo đúng quy định. Bên cạnh đó, việc chuyển kinh phí từ ngân sách địa phương hỗ trợ đóng BHTN còn chậm.

2.2.3.3. Về nhận thức

- Của NSDLĐ: còn nhiều doanh nghiệp trốn đóng hoặc nợ đóng BHXH nói chung và BHTN nói riêng, dẫn đến quá trình hoàn thiện hồ sơ để giải quyết chính sách BHTN cho NLD còn gặp nhiều khó khăn. Nhận thức của người sử dụng lao động còn hạn chế trong việc thực hiện trách nhiệm và nghĩa vụ của mình đối với NLD trong vấn đề bảo hiểm thất nghiệp. Tình trạng doanh nghiệp phá sản, giải thể, nợ tiền bảo hiểm xã hội, trốn đóng bảo hiểm xã hội còn phổ biến; doanh nghiệp chậm ban hành quyết định nghỉ việc, thanh lý hợp đồng lao động... hay làm thủ tục chốt sổ chậm với cơ quan bảo hiểm xã hội. Tình trạng nợ đọng BHTN ở các doanh nghiệp có xu hướng tăng dẫn đến việc chốt sổ bảo hiểm cho NLD nghỉ việc còn khó khăn.

- Của NLD: về các quyền lợi được hưởng khi hưởng trợ cấp thất nghiệp còn hạn chế. Phần lớn người lao động chỉ quan tâm đến tiền trợ cấp thất nghiệp mà không chú ý đến quyền được giới thiệu việc làm và học nghề miễn phí. Điều này cho thấy, công tác tuyên truyền về chính sách bảo hiểm thất nghiệp chưa đúng mức, dẫn đến người lao động còn mơ hồ về bảo hiểm thất nghiệp. Nhu cầu được đào tạo lại của người lao động hiện nay chưa cao. Số lượng học viên thuộc dạng BHTN ít, có đến hơn 90% NLD không có nhu cầu học nghề do mức hỗ trợ học nghề còn thấp, cộng với

tâm lý nôn nóng muốn có việc làm mới nên hầu hết người lao động thất nghiệp không mấy mặn mà với việc học nghề mới.

- Từ phía cơ quan quản lý BHTN: Cơ quan BHTN chưa triển khai kết nối phần mềm quản lý BHTN giữa Trung tâm dịch vụ việc làm với ngành BHXH dẫn đến còn nhiều khó khăn trong việc kiểm tra, kiểm soát kịp thời khi thực hiện chính sách BHTN nhằm tránh gian lận, trục lợi quỹ BHTN.

Kết luận chương 2

Sau 8 năm thực hiện, chính sách về BHTN đã phát huy tích cực trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của NLĐ, NSĐLĐ, góp phần thực hiện mục tiêu chính sách ASXH, đáp ứng nguyện vọng của đông đảo NLĐ. Cụ thể, pháp luật bảo hiểm thất nghiệp dựa trên các nguyên tắc nhất định đã đặt ra những chế độ bảo hiểm thất nghiệp, quy định điều kiện cho việc tham gia cũng như vấn đề hưởng quyền lợi bảo hiểm của người thất nghiệp, đồng thời định ra nguồn hình thành nên quỹ bảo hiểm thất nghiệp, làm cơ sở cho việc chi trả quyền lợi cho đối tượng tham gia. Ngoài ra, pháp luật bảo hiểm thất nghiệp còn chỉ ra những biện pháp nhằm đảm bảo an toàn cho quỹ bảo hiểm cũng như cách thức xử lý đối với hành vi xâm phạm các quy định của bảo hiểm thất nghiệp. Trên thực tế, sự ra đời của bảo hiểm thất nghiệp đã xua tan nỗi lo của người lao động bị thất nghiệp. Tuy nhiên, để giải quyết triệt để hậu quả do tình trạng thất nghiệp mang lại, đòi hỏi việc xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện bảo hiểm thất nghiệp phải bám sát hơn nữa các nguyên tắc của BHTN, gắn liền trợ cấp thất nghiệp với giải quyết việc làm cho người thất nghiệp, trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp phải đảm bảo khuyến khích người thất nghiệp chủ động tìm kiếm việc làm. Nhưng nhìn chung, có thể nói, đây là một chính sách thể hiện sự tiến bộ trong tư duy lập pháp của Việt Nam so với mặt bằng chung trên thế giới.

Pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp đã đạt được những thành tựu điển hình như đã quy định mức hưởng TCTN hàng tháng theo tinh thần không tạo sự cách biệt lớn giữa những người tham gia bảo hiểm thất nghiệp; đã tạo cơ sở pháp lý cho các quan hệ bảo hiểm thất nghiệp, làm gia tăng số người tham gia BHTN qua các năm; đã tạo một cơ chế giải quyết bảo hiểm thất nghiệp khá hợp lý, làm gia tăng tỷ lệ số người có quyết

định được hưởng TCTN; ... Tuy nhiên, vẫn còn không ít những hạn chế của pháp luật bảo hiểm thất nghiệp như: vẫn chưa quy định đến tất cả các đối tượng cần thiết phải nằm trong phạm vi điều chỉnh của pháp luật BHTN như nông dân, người nước ngoài; Quy định về trách nhiệm xác nhận chấm dứt hợp đồng lao động vẫn còn bị xem nhẹ, chưa có chế tài cụ thể để xử lý khi có vi phạm xảy ra, gây ảnh hưởng lớn cho quá trình giải quyết quyền lợi bảo hiểm; Quy định căn cứ tính đóng góp vào quỹ BHTN dựa trên mức tiền lương, tiền công hàng tháng theo hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc dẫn tới nhiều bất cập; ...

Chương 3

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

3.1. Phương hướng hoàn thiện

Nhìn chung, thị trường sức lao động ở Việt Nam đã hình thành và cho đến nay vẫn đang trong giai đoạn phát triển. Thị trường lao động sẽ tạo ra nhiều cơ hội tốt để người lao động tìm kiếm việc làm và thu nhập. Tuy nhiên đồng thời, một khi đã đi theo quy luật cạnh tranh đầy gắt gao và khốc liệt của kinh tế thị trường, đặc biệt là với những đặc điểm hiện tại của thị trường lao động Việt Nam thì thất nghiệp là một vấn đề bất cứ lao động nào cũng có nguy cơ mắc phải. Với nền kinh tế chưa đủ mạnh, cơ chế quản lý còn đang trong quá trình chuyển đổi, thị trường sức lao động còn đang phát triển cộng thêm các yếu tố bên ngoài tác động vào ngày càng nhiều do hệ quả của mở cửa và hội nhập thì hậu quả là dễ dẫn đến sự tăng nhanh về số lượng người thất nghiệp. Ngay bây giờ, vấn đề trước mắt được đặt ra để tránh tạo gánh nặng cho việc thực hiện BHTN chính là phải tìm ra phương hướng hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật Việt Nam về BHTN.

- Cần khắc phục những điểm hạn chế của pháp luật hiện hành, đảm bảo tính công bằng, trách nhiệm, hợp lý, tăng hiệu quả thi hành pháp luật.

Như phân tích ở trên, sau 8 năm thực hiện, pháp luật về BHTN của Việt Nam còn bộc lộ nhiều điểm hạn chế cần khắc phục, hoàn thiện hơn. Pháp luật BHTN chưa thực sự đi vào đời sống nhân dân. Do công tác tuyên truyền không được triển khai đồng đều, hiệu quả không tương xứng giữa các địa phương dẫn đến tình trạng còn rất nhiều lao động không tiếp cận được với chính sách, thậm chí không biết đến sự tồn tại về quyền lợi của mình. Trong một thời gian ngắn, nhiều văn bản được ban hành, sửa đổi, bổ sung, thay thế rất nhanh nhưng công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về vấn đề này lại quá chậm, gây khó khăn cho công tác thực hiện, giải quyết chế độ đối với người thất nghiệp.

Bên cạnh đó, công tác quản lý, tổ chức còn lỏng lẻo, thiếu chuyên nghiệp, gây khó khăn cho đối tượng hưởng trợ cấp, thậm chí còn tạo cơ hội cho NLD và NSDLĐ tìm cách trục lợi BHTN. Biện pháp tuyên truyền, phổ biến chính sách còn nghèo nàn

khiến người tham gia không hiểu hết được quyền lợi của mình. Thêm vào đó là chế tài xử lý vi phạm chưa đủ mạnh để răn đe những kẻ thực hiện hành vi vi phạm, chưa có biện pháp phòng ngừa trước khi xảy ra thất nghiệp.

Phạm vi đối tượng hưởng thất nghiệp còn hạn chế. Một bộ phận không nhỏ những NLD tham gia trực tiếp vào quá trình sản xuất, tạo ra của cải vật chất cho xã hội nhưng lại không thuộc đối tượng điều chỉnh của BHTN.

Từ những bất cập nêu trên cho thấy, việc giải quyết những vướng mắc của chế độ BHTN là cơ sở thực tiễn cho nhu cầu hoàn thiện pháp luật BHTN trong thời gian tới. Đồng thời, việc hoàn thiện này cũng chính là nhằm mục đích khắc phục những tồn tại của hệ thống pháp luật ASXH nói chung, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững.

- Cần có những biện pháp để hỗ trợ, bảo vệ NLD trước nguy cơ tái thất nghiệp trở lại.

Bên cạnh việc giúp NLD tái làm việc, BHTN cần đưa ra những biện pháp đảm bảo tính bền vững giữa họ và công viện mới, tránh trường hợp nhận công việc mới chưa được bao lâu, NLD lại rơi vào tình trạng thất nghiệp trở lại. Ngoài ra, cần phải tính đến cả quyền lợi và nghĩa vụ của NSDLĐ trước, trong và sau khi xảy ra thất nghiệp. Có như vậy mới đáp ứng được mục tiêu ổn định xã hội, phát triển bền vững.

- Hoàn thiện pháp luật BHTN đi đôi với việc đổi mới công tác quản lý; ban hành đồng bộ, kịp thời các văn bản pháp quy cho sự phát triển của thị trường lao động, đáp ứng được nhu cầu của nền kinh tế trong điều kiện hội nhập; thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu lao động, tăng khả năng và cơ hội việc làm cho NLD.

Để làm tốt công tác này, đòi hỏi pháp luật BHTN cần có cơ chế khuyến khích và ưu đãi đối với những doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động. Đặc biệt là những doanh nghiệp thu hút lao động ở miền núi, vùng sâu, vùng xa, những vùng có nguồn lao động dồi dào nhưng vẫn còn thấp về chất. Có như vậy mới tạo đà cho sự phát triển của thị trường lao động [13, tr.84-92].

Thị trường lao động Việt Nam đã hình thành và cho đến nay vẫn đang từng bước phát triển. Thị trường hội nhập sẽ tạo ra nhiều cơ hội tốt để người lao động tìm kiếm việc làm và thu nhập. Nhưng mặt khác, hội nhập sẽ dẫn đến sự cạnh tranh gắt gao hơn, đào thải mạnh hơn. Một phần trong mặt trái của nền kinh tế thị trường thời đại mới

chính là nạn thất nghiệp, gây xáo trộn đến trật tự ASXH. Từ quá trình thực hiện có thể khẳng định, BHTN là một biện pháp hỗ trợ NLD trong nền kinh tế thị trường. Bên cạnh việc trợ cấp về mặt tài chính nhằm ổn định cuộc sống của NLD trong thời gian bị mất việc làm, chính sách này còn hỗ trợ thêm cho họ trong việc đào tạo nghề, tư vấn, giới thiệu việc làm nhằm giúp họ nhanh chóng tìm được việc làm mới. Tuy nhiên, để chính sách này thực sự đi vào cuộc sống, khắc phục những tiêu cực do kinh tế thị trường mang lại, trong thời gian tới cần tiếp tục rà soát để hoàn thiện hơn nữa những quy định của BHTN. Ngoài ra, cần bổ sung thêm biện pháp hỗ trợ, phòng ngừa trước khi thất nghiệp, góp phần giải quyết triệt để tình trạng thất nghiệp.

- Hoàn thiện pháp luật BHTN theo hướng công bằng hơn.

Đảng và Nhà nước ta luôn kiên định theo đuổi mục tiêu xây dựng một Việt Nam dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Muốn làm được điều đó, lợi ích của mỗi người dân đều phải được đặt làm trung tâm của chính sách. Trong xã hội hiện đại, sự đòi hỏi công bằng, xóa tan mọi khoảng cách giữa giai cấp, giàu nghèo chính là thước đo của sự văn minh. Vì vậy, với tư cách là một chính sách trụ cột trong hệ thống ASXH, việc hoàn thiện pháp luật BHTN đòi hỏi phải đáp ứng công bằng xã hội. Tuy nhiên, để giải quyết tốt các vấn đề xã hội, bên cạnh việc tập trung phát triển kinh tế cần đẩy mạnh đầu tư cho các chính sách xã hội.

3.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

3.2.1. Về chính sách pháp luật:

3.2.1.1 Mở rộng phạm vi đối tượng BHTN được đầy đủ, đảm bảo công bằng và phù hợp với quy định chung của pháp luật quốc tế.

Cần đưa ra khái niệm chính xác hơn về “Thất nghiệp” và “Người thất nghiệp”. Việc này có ý nghĩa vô cùng quan trọng, không những giúp xác định đúng đối tượng của BHTN mà còn giúp Nhà nước có những thống kê chính xác về tình trạng thất nghiệp, để từ đó có những điều chỉnh về chính sách cho phù hợp. Quan trọng hơn, nó còn có tác động liên quan trực tiếp đến các quy định về đối tượng tham gia và điều kiện hưởng BHTN.

Theo Nghị quyết số 21-NQ/TW của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế giai đoạn 2012 – 2020, Đảng và Nhà nước ta đặt mục tiêu đến năm 2020 phấn đấu có khoảng 35% lực lượng lao động tham gia BHTN. Theo đánh giá của cá nhân tác giả, đây không phải là một mục tiêu thuyết phục. Theo quy định của pháp luật hiện hành thì một bộ phận khá đông NLD, có đóng góp không nhỏ vào nền kinh tế quốc dân chưa được tham gia BHTN. Nếu như vẫn giữ nguyên quy định như hiện nay sẽ gây bất bình đẳng giữa những NLD trong xã hội. Thêm nữa, để đáp ứng nhu cầu toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế, cũng cần xem xét mở rộng quyền tham gia loại bảo hiểm này với cả người nước ngoài, người không có quốc tịch. Hiện nay, số lượng các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cũng như NLD nước ngoài đến làm việc tại Việt Nam ngày một tăng. Tính đến hết tháng 5 năm 2016, cả nước có tổng số 82.585 lao động là người nước ngoài đang làm việc tại Việt Nam [4] và sẽ nhiều hơn nữa trong thời gian tới. Sự tham gia đóng quỹ của những người này làm tăng thêm nguồn thu cho quỹ BHTN, đồng thời giúp ổn định thị trường lao động khi quyền lợi được bảo đảm. Vì thế việc mở rộng những đối tượng này tham gia vào BHTN là việc làm cần thiết, góp phần tạo ra sự bình đẳng giữa lao động trong nước và quốc tế, thúc đẩy sự hợp tác và phát triển thị trường lao động chung. Trong thời gian tới cần có những biện pháp nhằm thu hút NLD tham gia chế độ này nhiều hơn. Chẳng hạn như cho phép những NLD tự do, nông dân, hay người không có quốc tịch, người nước ngoài đang làm việc tại Việt Nam có thể đóng BHTN tự nguyện giống như việc chúng ta đang áp dụng chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện. Hình thức này không chỉ tạo sự bình đẳng về quyền hưởng bảo hiểm giữa các đối tượng lao động, mà còn làm tăng thêm số lượng người tham gia chế độ BHTN, góp phần giảm nguy cơ vỡ quỹ.

3.2.1.2. Cần điều chỉnh khung thời gian để hưởng trợ cấp thất nghiệp cho hợp lý.

Như đã phân tích ở trên, khoảng thời gian đóng đủ 12 tháng và 35 tháng có mức trợ cấp như nhau còn chưa thực sự thỏa đáng. Pháp luật có thể điều chỉnh thành 2 mức hưởng: những trường hợp đóng BHTN từ đủ 12 tháng đến 24 tháng và từ 25 tháng đến 36 tháng có thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp tương ứng với các mức khác nhau.

3.2.2. Về thực tiễn áp dụng

3.2.2.1. Cần khắc phục những hạn chế trong quy định về mức đóng và điều kiện hưởng BHTN

Về mức đóng bảo hiểm thất nghiệp, nên tính trên tổng thu nhập hàng tháng của người lao động, bao gồm các khoản tiền lương và phụ cấp thực lĩnh. Bởi trên thực tế, NLĐ thường có thu nhập hàng tháng cao hơn rất nhiều so với mức tiền lương đóng bảo hiểm thất nghiệp. Nếu vẫn giữ nguyên quy định cũ, e rằng do thiếu hiểu biết về quyền lợi được hưởng nếu xảy ra thất nghiệp của NLĐ; hoặc NSDLĐ tìm cách thỏa thuận với NLĐ đóng BHTN ở mức lương thấp để trục lợi thì sẽ gây khó khăn cho việc thực hiện chính sách của nhà nước.

Theo quy định, để được hưởng BHTN, người thất nghiệp phải có xác nhận của NSDLĐ về chấm dứt việc làm hợp pháp nhưng luật lại không quy định về trách nhiệm phải xác nhận của NSDLĐ vào văn bản đó. Quy định này thiếu linh hoạt, gây khó khăn cho người lao động. Nên chăng về việc quy định việc xác nhận của doanh nghiệp cho NLĐ trong trường hợp đơn phương chấm dứt việc làm là nghĩa vụ bắt buộc đối với các doanh nghiệp, nếu không thực hiện sẽ có chế tài xử lý.

Theo khoản 2, điều 16 Nghị định 28/2015/NĐ-CP ngày 12/3/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Việc làm, trong bộ hồ sơ đề nghị hưởng trợ cấp thất nghiệp gồm: Bản chính hoặc bản sao có chứng thực của một trong các giấy tờ sau đây xác nhận về việc chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc:

- Hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc đã hết hạn hoặc đã hoàn thành công việc theo hợp đồng lao động;
- Quyết định thôi việc;
- Quyết định sa thải;
- Quyết định kỷ luật buộc thôi việc;
- Thông báo hoặc thỏa thuận chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc.

Trong khi pháp luật về BHTN ở phần lớn các nước đều có quy định về việc loại trừ quyền được hưởng BHTN trong trường hợp NLĐ bị sa thải, thì hiện tại pháp luật Việt Nam chỉ đưa ra điều kiện là NLĐ đã chấm dứt hợp đồng lao động mà không chỉ ra lỗi thuộc về bên nào. Trong các trường hợp NLĐ bị sa thải do lỗi vi phạm kỷ

luật hay lỗi xuất phát từ bản thân NLD thì những lao động này không xứng đáng để hưởng các trợ cấp từ BHTN tương đương với những lao động mất việc làm do các lý do khách quan khác. Vì vậy, nên có quy định chặt chẽ và teher hiện thái độ nghiêm khắc hơn với các trường hợp này, cũng là đảm bảo quyền lợi cho tất cả những người tham gia BHTN.

Bên cạnh đó, cần làm rõ mối quan hệ giữa hưởng BHTN và các chế độ trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc làm theo quy định của Bộ luật lao động. Bởi có quan điểm cho rằng, vẫn nên giữ cả chế độ trợ cấp thôi việc và mất việc bên cạnh chế độ BHTN, nhưng có quan điểm khác lại đề nghị khi đã áp dụng chế độ BHTN thì không áp dụng chế độ thôi việc, mất việc nữa vì chế độ BHTN có nhiều điểm tối ưu và bao quát hơn.

3.2.2.2. Điều chỉnh sao cho các quy định về trợ cấp đào tạo, hỗ trợ học nghề thiết thực, hiệu quả và khả thi hơn

Qua các phân tích và số liệu ở phần 3.1.2.2. có thể thấy NTN vẫn chưa mặn mà với chế độ tư vấn và hỗ trợ học nghề. Họ thường có xu hướng muốn hưởng tiền trợ cấp mà ít có nhu cầu học nghề, đào tạo lại nghề hoặc yêu cầu cơ quan lao động hỗ trợ tìm kiếm việc làm bởi xuất phát từ nhiều nguyên nhân như họ cần việc làm ngay chứ không có thời gian đi học, hay số tiền hỗ trợ cho việc học quá ít so với học phí phải bỏ ra, hoặc do tuổi đã cao nên khó khăn khi đi học. Những điều này cho thấy chính sách ưu đãi vẫn chưa phù hợp, vì thế khiến người thất nghiệp thờ ơ với việc học nghề mặc dù họ biết rằng chế độ này nhằm giúp họ dễ dàng tìm kiếm việc làm hơn sau khi thất nghiệp. Vì vậy, để chế độ hỗ trợ học nghề, hỗ trợ tìm việc làm phát huy được hiệu quả, cần phải đưa ra những chính sách hỗ trợ đào tạo, học nghề thiết thực, hiệu quả hơn, khắc phục những khó khăn mà nhiều NTN đưa ra cho việc họ từ chối hưởng các chính sách này.

3.2.2.3. Bổ sung quy chế đảm bảo, ràng buộc trách nhiệm của người sử dụng lao động, của nhà nước trong các vấn đề liên quan đến bảo hiểm thất nghiệp.

Hiện nay, quy chế pháp lý cho việc đảm bảo, ràng buộc trách nhiệm của người sử dụng lao động, của nhà nước trong các vấn đề liên quan đến bảo hiểm thất nghiệp còn khá sơ sài. Điều này làm ảnh hưởng tới hiệu lực và hiệu của của pháp luật bảo hiểm thất nghiệp, mà người chịu thiệt thòi hơn ai hết chính là NLD. Với mỗi chủ thể,

cần có những quy định cụ thể để có thể ràng buộc trách nhiệm trong quá trình tham gia bảo hiểm thất nghiệp.

- Với Nhà nước:

Nhà nước nên dừng lại ở việc bảo trợ cho quỹ, chỉ bù đắp khi xảy ra tình trạng quỹ bị mất cân đối. Nghĩa là NLĐ và NSDLĐ phải chủ động tìm cách ngăn ngừa nguy cơ thất nghiệp, đừng trông chờ vào trợ cấp. Hơn thế nữa, ở góc độ quyền con người, quy định này là cần thiết nhằm đảm bảo sự công bằng giữa những người tham gia bảo hiểm thất nghiệp, nhất là những người chưa được tiếp cận với chế độ bảo hiểm này.

Nhà nước cũng cần xem xét và có điều chỉnh phù hợp. Mặc dù Luật việc làm đã kịp thời có những sửa đổi, bổ sung, song vẫn chưa có quy định nào chỉ rõ ai phải chịu trách nhiệm và trách nhiệm như thế nào nếu sau khi mang quỹ bảo hiểm thất nghiệp đầu tư nhưng không hiệu quả, thậm chí còn gây tổn thất tài chính cho quỹ. Do đó, để đảm bảo an toàn cho quỹ, phải có quy định cụ thể về trách nhiệm của các chủ thể trong việc sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp để đầu tư.

- Với người sử dụng lao động: Cần quy định bổ sung thêm chế tài để ràng buộc trách nhiệm của người sử dụng lao động trong việc đóng bảo hiểm thất nghiệp.

Thực tế cho thấy, nhiều người lao động bức xúc vì không được hưởng chế độ do người sử dụng lao động chậm đóng hoặc không đóng bảo hiểm thất nghiệp. Thậm chí còn có trường hợp NSDLĐ lợi dụng kẽ hở của pháp luật để khai man, sửa chữa, làm giả sổ bảo hiểm...nhằm trục lợi. Điều này gây bất bình trong dư luận xã hội nói chung, bản thân NLĐ nói riêng. Vì vậy, đòi hỏi phải có cơ chế giám sát, xử lý chặt chẽ việc đóng bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động của người sử dụng lao động. Ví dụ như để tăng sức răn đe cần tăng mức phạt đối với NSDLĐ khi chậm nộp bảo hiểm cho NLĐ cao hơn lãi suất ngân hàng tại thời điểm; truy cứu trách nhiệm hình sự khi NSDLĐ cố tình trốn tránh trách nhiệm đóng BHTN; hay hằng tháng, cơ quan bảo hiểm xã hội nơi doanh nghiệp đóng bảo hiểm có trách nhiệm niêm yết công khai về việc đóng bảo hiểm của doanh nghiệp. Thông qua đó, người lao động có thể biết được tình trạng đóng BHTN của mình. Đồng thời, xây dựng cơ chế để NLĐ được tham gia

vào giám sát hoạt động đóng BHTN nhằm hạn chế sự gian lận để hưởng quyền lợi bảo hiểm không đúng quy định.

3.2.2.4. Đảm bảo sự tham gia thực sự của những người lao động, của các tổ chức xã hội nghề nghiệp trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật bảo hiểm thất nghiệp

Thực tế ở Việt Nam cho thấy, việc tham gia của NLD và các tổ chức xã hội nghề nghiệp vào quá trình xây dựng pháp luật BHTN mới chỉ mang tính hình thức. Từ trước tới nay, hoạt động xây dựng pháp luật luôn dành cho cơ quan do nhà nước chỉ định. Điều đó nhằm đảm bảo tuân thủ nghiêm ngặt, tránh sự chông chéo, lạm dụng về chức năng nhiệm vụ, quyền hạn cũng như đảm bảo cho chất lượng của hoạt động xây dựng pháp luật. Tuy nhiên, để hoạt động xây dựng pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp mang lại hiệu quả cao, bên cạnh cơ quan lập pháp nên chăng có cơ chế nhằm đảm bảo sự tham gia thực sự của NLD và các tổ chức xã hội nghề nghiệp, nhằm phát huy tối đa sức mạnh trí tuệ, đưa pháp luật của Việt Nam lên ngang tầm với pháp luật quốc tế.

3.2.2.5. Cần tăng cường công tác hướng dẫn, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật BHTN cho NLD

Thực tế cho thấy, trong thời gian qua, còn một bộ phận khá lớn NLD không biết đến hoặc biết một cách không đầy đủ về các chính sách về BHTN. Có nhiều nguyên nhân nhưng cơ bản nhất là do hiểu biết của họ về BHTN còn nhiều hạn chế. Bên cạnh đó, các thủ tục để được hưởng còn phức tạp, gây nhiều khó dễ cho NTN, đặc biệt là bộ phận lao động chân tay, có trình độ thấp. Thêm vào đó, các văn bản hướng dẫn chưa thống nhất, trong một thời gian ngắn nhiều văn bản hướng dẫn được ban hành khiến cho cán bộ làm công tác giải quyết chế độ bảo hiểm cũng như NLD thất nghiệp lúng túng. Hơn nữa, nhận thức của một bộ phận NLD còn hạn chế nên không hiểu hết được quyền lợi dành cho mình. Vì thế, đòi hỏi trong thời gian tới phải tăng cường công tác hướng dẫn, quy định chi tiết thi hành, giải thích pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp. Đây là việc làm hết sức cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả của việc thực hiện pháp luật BHTN trong đời sống. Qua đó, một mặt giúp người tham gia nâng

cao hiểu biết của mình đối với chính sách, đồng thời thu hút sự quan tâm của nhiều đối tượng.

Trong thời gian qua, nhờ có công tác tuyên truyền, phổ biến này mà số lượng doanh nghiệp, NLD tham gia BHTN ngày càng tăng, số lượng người đến đăng ký thất nghiệp chậm ngày càng giảm, tình trạng hồ sơ không đầy đủ, NLD khiếu nại cán bộ cũng giảm dần... Tuy nhiên, hiện nay vẫn còn thiếu những chương trình mang tính dài hạn để cộng đồng, NLD và NSDLĐ nhận thức sâu sắc hơn về chính sách BHTN. Vì thế, trong thời gian tới vẫn tiếp tục đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về BHTN. Việc làm này rất có ý nghĩa trong việc hình thành và nâng cao hiểu biết cho NLD nhất là NLD ở vùng sâu, vùng xa. Đồng thời, thường xuyên tổ chức các hội nghị, mở lớp tập huấn cho cán bộ thực hiện chính sách BHTN và các cán bộ nhân sự tại doanh nghiệp nhằm hỗ trợ cho việc giải quyết quyền lợi bảo hiểm mang lại hiệu quả cao hơn.

3.2.2.6. Tiếp tục kiện toàn tổ chức, bộ máy cơ quan quản lý nhà nước về BHTN; Nâng cao chất lượng dịch vụ và công tác thực hiện chế độ BHTN

Quá trình thực hiện chính sách BHTN cho thấy, tỷ lệ NLD tham gia có xu hướng ngày càng gia tăng. Điều đó chứng tỏ rằng, tính ưu việt của loại hình bảo hiểm này đang được phát huy. Tuy nhiên, để hiệu quả hơn nữa, cần tăng cường công tác phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong việc thực hiện chính sách BHTN để tạo điều kiện thuận lợi hơn nữa cho NLD khi tham gia và thụ hưởng chính sách. Bên cạnh đó, để việc thực hiện chính sách này trong cuộc sống được tốt hơn, cần tiếp tục kiện toàn tổ chức, bộ máy cơ quan quản lý nhà nước về BHTN sao cho phù hợp với tình hình thực tế, nâng cao hiệu quả trong các hoạt động của ngành. Cần phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng bộ phận, khắc phục tình trạng chồng chéo, bỏ trống hoặc trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn.

Chính sách BHTN đã đi vào thực hiện được hơn 10 năm, bước đầu đã đạt được những kết quả đáng khích lệ. Tuy nhiên, vẫn còn xảy ra tình trạng lạm dụng quỹ BHTN, can thiệp bằng mệnh lệnh hành chính của một số cán bộ gây ảnh hưởng tới việc thực thi pháp luật. Do đó, để ngăn chặn những biểu hiện tiêu cực, tạo niềm tin

cho NLD phải nâng cao hơn nữa chất lượng dịch vụ và công tác thực hiện các chế độ BHTN. Để đạt hiệu quả cao cần tiến hành đồng bộ các biện pháp sau:

- Nâng cao trình độ quản lý, chuyên môn nghiệp vụ, đạo đức nghề nghiệp và ý thức phục vụ NLD của đội ngũ cán bộ, viên chức trong hệ thống cơ quan quản lý BHTN từ trung ương tới địa phương.

- Xây dựng chuẩn hóa các quy trình nghiệp vụ, thống nhất, đồng bộ từ trung ương đến địa phương kết hợp với ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý BHTN.

- Thường xuyên rà soát, kiểm tra lại việc thu, truy đóng BHTN, thống kê lại toàn bộ sổ đã cấp trong phạm vi toàn quốc, trên cơ sở đó xây dựng phần mềm quản lý liên thông để đối chiếu, kiểm soát trước khi chi trả quyền lợi; phát hiện để loại bỏ hoặc sửa đổi những thủ tục hành chính không phù hợp một cách kịp thời; nghiêm túc thực hiện việc tiếp nhận, xử lý, phản ánh kiến nghị của doanh nghiệp, NLD, đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch, đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền.

- Công tác BHTN bao gồm nhiều bộ phận như: thu, chi trả trợ cấp, tư vấn, giới thiệu việc làm, tiếp nhận thông báo về tình trạng việc làm...Do vậy, cần có cán bộ chuyên trách cho từng mảng công việc. Qua đó, giúp cơ quan quản lý BHTN nắm chắc tình hình biến động lao động, quỹ lương, đơn đốc đóng BHTN...

- Thực hiện nghiêm túc quy định về tuyển dụng, sử dụng, quản lý, bổ nhiệm cán bộ, công chức, viên chức ngành. Tăng cường công tác kiểm tra thường xuyên, đột xuất đối với đội ngũ cán bộ thực hiện công tác giải quyết chế độ BHTN. Kiên quyết xử lý các trường hợp vi phạm kỷ luật, kỷ cương hành chính, đạo đức công vụ gây khó khăn cho NLD khi giải quyết quyền lợi bảo hiểm.

- Cần động viên, khen thưởng kịp thời đối với những cán bộ, công chức, các đơn vị sử dụng lao động và các cơ sở thực hiện tốt các quy định của chính sách BHTN.

3.2.2.7. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện chế độ BHTN, có cơ chế xử lý đủ mạnh để xử lý vi phạm, giải quyết tranh chấp về BHTN.

Hiện nay, việc thanh tra, kiểm tra mới chỉ tập trung phát hiện được số lao động không được đăng ký tham gia BHTN và xác minh được số tiền doanh nghiệp nợ quỹ bảo hiểm, chứ chưa đi sâu vào kiểm tra về các khoản trợ cấp, mức trợ cấp mà người

thất nghiệp đang được hưởng có chính xác không, nhằm đảm bảo hơn nữa quyền lợi của người thụ hưởng. Do đó, trong thời gian tới, cần tăng cường hơn nữa công tác thanh tra, kiểm tra. Trong quá trình kiểm tra, giám sát việc thực thi nếu phát hiện vi phạm pháp luật về BHTN phải xử lý nghiêm minh, đồng thời khôi phục lại quyền lợi bảo hiểm cho người bị xâm phạm. Để làm tốt điều này đòi hỏi phải có cơ chế xử lý đủ sức răn đe đối với các bên liên quan có sai phạm trong việc thực hiện chính sách, đặc biệt là những doanh nghiệp chây ì, nợ đọng và trốn tránh trách nhiệm BHTN, đảm bảo nguyên tắc nhanh chóng, kịp thời, công minh triệt để, nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp, chính đáng của NLĐ tham gia BHTN. Và để mang lại hiệu quả hơn nữa cần quy định trách nhiệm của cơ quan lao động trong việc kiểm tra, kiểm soát tình hình việc làm của người lao động. Bên cạnh đó, biểu dương kịp thời các địa phương, đơn vị, tổ chức, doanh nghiệp thực hiện tốt chính sách, giải quyết triệt để những tranh chấp về BHTN, tránh để xảy ra khiếu kiện dài ngày gây ảnh hưởng đến niềm tin của người tham gia.

Kết luận chương 3

BHTN là một trong những chính sách quan trọng trong sự nghiệp phát triển kinh tế – xã hội. Là chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước để giải quyết các vấn đề xã hội có liên quan đến một tầng lớp đông đảo NLĐ. Thời gian qua, việc tổ chức thực hiện chính sách BHTN đã đạt được kết quả nhất định như giải quyết kịp thời, đúng chế độ, chính sách... Tuy nhiên, quá trình thực hiện cho thấy vẫn còn một số điểm bất cập cần bổ sung, sửa đổi kịp thời cho phù hợp với tình hình thực tế. Do đó, hoàn thiện pháp luật về BHTN là yêu cầu cấp thiết, nhằm khắc phục những bất hợp lý trong quy định của pháp luật hiện hành, đáp ứng đòi hỏi của nền kinh tế thị trường, đảm bảo quyền được trợ giúp của những người yếu thế, đáp ứng công bằng xã hội, phù hợp với xu thế toàn cầu hóa.

Trong quá trình hoàn thiện pháp luật bảo hiểm thất nghiệp cần có những giải pháp cụ thể như mở rộng đối tượng tham gia để đảm bảo công bằng xã hội, tăng cường hướng dẫn, quy định chi tiết thi hành, giải thích pháp luật bảo hiểm thất nghiệp; bổ sung quy chế ràng buộc trách nhiệm của người sử dụng lao động...

Bên cạnh đó, Nhà nước cũng cần có các giải pháp hỗ trợ để nâng cao hiệu quả của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp. Và để mang lại hiệu quả cao hơn nữa, cần tiến hành đồng bộ các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về BHTN. Từ đó giúp giải quyết triệt để hậu quả của tình trạng thất nghiệp, góp phần ổn định xã hội, thúc đẩy sự phát triển bền vững.

KẾT LUẬN

Cần khẳng định, thất nghiệp là một hiện tượng tất yếu của nền kinh tế thị trường, là mối quan tâm của tất cả các quốc gia trên thế giới. Chính vì vậy, pháp luật về BHTN xuất hiện từ đầu thế kỷ 20 và đến nay hầu hết các nước đều đã ban hành quy định pháp luật về vấn đề này. Nhìn chung, đối tượng mà pháp luật BHTN hướng tới là người lao động thất nghiệp; mục đích của BHTN là giảm bớt gánh nặng tài chính cho NLD khi bị mất việc làm, đồng thời đưa ra các hình thức hỗ trợ họ; và dù là một nhánh của BHXH nhưng BHTN vẫn mang rất nhiều đặc thù riêng biệt, không lẫn lộn với các hình thức BHXH khác. BHTN là biện pháp hữu hiệu nhằm đảm bảo ASXH, góp phần giải quyết những bất ổn về chính trị, thúc đẩy sự phát triển kinh tế đất nước. Tuy nhiên, quá trình xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật BHTN phụ thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh của từng nước. Vì thế, pháp luật mỗi nước đặt ra trên cơ sở các nguyên tắc chung của tổ chức Lao động Quốc tế nhưng đều có những tiêu chí riêng nhằm đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật BHTN của mình. Việt Nam tiếp thu, học tập những bài học kinh nghiệm trong xây dựng pháp luật về BHTN ở các nước trên thế giới cũng đã xây dựng các chính sách về BHTN và đưa vào triển khai từ năm 2009 đến nay, chính sách đã đi vào cuộc sống.

Sau 8 năm thực hiện, chính sách về BHTN đã phát huy tích cực trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của NLD, NSDLĐ, góp phần thực hiện mục tiêu chính sách ASXH, đáp ứng nguyện vọng của đông đảo NLD. Cụ thể, pháp luật bảo hiểm thất nghiệp dựa trên các nguyên tắc nhất định đã đặt ra những chế độ bảo hiểm thất nghiệp, quy định điều kiện cho việc tham gia cũng như vấn đề hưởng quyền lợi bảo hiểm của người thất nghiệp, đồng thời định ra nguồn hình thành nên quỹ bảo hiểm thất nghiệp, làm cơ sở cho việc chi trả quyền lợi cho đối tượng tham gia. Ngoài ra, pháp luật bảo hiểm thất nghiệp còn chỉ ra những biện pháp nhằm đảm bảo an toàn cho quỹ bảo hiểm cũng như cách thức xử lý đối với hành vi xâm phạm các quy định của bảo hiểm thất nghiệp.

Cho đến nay, pháp luật bảo hiểm thất nghiệp đã mang lại những thành tựu đáng kể, nhất định. Điển hình như pháp luật BHTN đã bước đầu có quy định rộng về đối tượng tham gia BHTN, đảm bảo được sự bình đẳng của các đối tượng tham gia, phù

hợp hơn với các chuẩn mực quốc tế; quy định điều kiện hưởng TCTN theo hướng có lợi cho người tham gia BHTN; Hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm cũng đạt được nhiều kết quả khả quan... Điều này chứng tỏ rằng việc ban hành chính sách bảo hiểm thất nghiệp là hoàn toàn đúng đắn, đáp ứng nhu cầu của xã hội. Tuy nhiên, để giải quyết triệt để hậu quả do tình trạng thất nghiệp mang lại, đòi hỏi việc xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện bảo hiểm thất nghiệp phải bám sát hơn nữa các nguyên tắc của BHTN, gắn liền trợ cấp thất nghiệp với giải quyết việc làm cho người thất nghiệp, trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp phải đảm bảo khuyến khích người thất nghiệp chủ động tìm kiếm việc làm. Nhưng nhìn chung, có thể nói, đây là một chính sách thể hiện sự tiến bộ trong tư duy lập pháp của Việt Nam so với mặt bằng chung trên thế giới.

Trong quá trình hoàn thiện pháp luật bảo hiểm thất nghiệp cần có những giải pháp cụ thể như mở rộng đối tượng tham gia để đảm bảo công bằng xã hội, tăng cường hướng dẫn, quy định chi tiết thi hành, giải thích pháp luật bảo hiểm thất nghiệp; bổ sung quy chế ràng buộc trách nhiệm của người sử dụng lao động...

Bên cạnh đó, Nhà nước cũng cần có các giải pháp hỗ trợ để nâng cao hiệu quả của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp. Và để mang lại hiệu quả cao hơn nữa, cần tiến hành đồng bộ các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về BHTN. Từ đó giúp giải quyết triệt để hậu quả của tình trạng thất nghiệp, góp phần ổn định xã hội, thúc đẩy sự phát triển bền vững.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vân Anh, “Số người tham gia bảo hiểm thất nghiệp năm 2015 tăng 11,6% so với năm 2014”, <http://laodong.com.vn/tu-van-lao-dong/so-nguoi-tham-gia-bao-hiem-that-nghiep-nam-2015-tang-116-so-voi-nam-2014-523126.bld>, đăng ngày 01/03/2016.
2. Báo Người Lao động, “Bảo hiểm xã hội Việt Nam trong năm 2016: Giải quyết chế độ BHXH cho 8,67 triệu lượt người”, <http://vlhanoi.vieclamvietnam.gov.vn/ChiTietTin/tabid/11230/n/64544/c/56/Default.aspx?tin=B%E1%BA%A3o+hi%E1%BB%83m+x%C3%A3+h%E1%BB%99i+Vi%E1%BB%87t+Nam+trong+n%C4%83m+2016%3a+Gi%E1%BA%A3i+quy%E1%BA%BFt+ch%E1%BA%BF+%C4%91%E1%BB%99+BHXH+cho+8%2c67+tri%E1%BB%87u+l%C6%B0%E1%BB%A3t+ng%C6%B0%E1%BB%9Di>, đăng ngày 05/01/2017.
3. Báo Dân sinh, “Cả nước có 10.724 000 người tham gia bảo hiểm thất nghiệp”, <http://vllaichau.vieclamvietnam.gov.vn/TinTuc/tabid/4162/n/63896/c/56/Default.aspx?tin=C%E1%BA%A3+n%C6%B0%E1%BB%9Bc+c%C3%B3+10.724+000+ng%C6%B0%E1%BB%9Di+tham+gia+b%E1%BA%A3o+hi%E1%BB%83m+th%E1%BA%A5t+nghi%E1%BB%87p>, đăng ngày 5/12/2016.
4. B.D, “Hơn 82,5 nghìn lao động nước ngoài đang làm việc tại Việt Nam”, <http://laodongthudo.vn/hon-825-nghin-lao-dong-nuoc-ngoai-dang-lam-viec-tai-viet-nam-38831.html>, đăng ngày 19/06/2016.
5. CIA factbook (2014), “Dân số, xã hội, kinh tế, năng lượng”, cefr.uel.edu.vn/ArticleId/409b807f-9ab0-4243-b65b-9082153c944c/dan-so-xa-hoi-kinh-te-nang-luong
6. Phạm Thái Dương, “Bảo hiểm thất nghiệp ở Cộng hòa liên bang Đức”, Bảo hiểm xã hội, 2001.
7. Đại hội đồng Liên hợp quốc (1948), “Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền”, <http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Quyen-dan-su/Tuyen-ngon-quoc-te-nhan-quyen-1948/65774/noi-dung.aspx>.

8. Trịnh Thị Hoa, “Những lý luận cơ bản về bảo hiểm thất nghiệp”, Tạp chí Bảo hiểm xã hội tháng 6/2005.

9. Quang Lê, “Trên 11 triệu người tham gia bảo hiểm thất nghiệp 2016”, <http://vieclamvietnam.gov.vn/Thatnghiep.aspx?catid=3553&itemid=64501>, đăng ngày 03/01/2017.

10. Quang Lê - Theo vieclamvietnam.gov.vn, “Kết quả 6 năm thực hiện Bảo hiểm thất nghiệp theo quy định của Luật Bảo hiểm xã hội”, <http://vlkhanhhoa.vieclamvietnam.gov.vn/TinTuc/tabid/2552/n/51473/c/818/Default.aspx?tin=K%C3%AA%CC%81t+qua%CC%89+6+n%C4%83m+th%C6%B0%CC%A3c+hi%C3%AA%CC%A3n+Ba%CC%89o+hi%C3%AA%CC%89m+th%C3%A2%C%81t+nghe%C3%AA%CC%A3p+theo+quy+%C4%91i%CC%A3nh+cu%CC%89a+Lu%C3%A2%CC%A3t+Ba%CC%89o+hi%C3%AA%CC%89m+xa%CC%83+h%C3%B4%CC%A3i.>, đăng ngày 29/7/2015.

11. Ngọc Minh, “Nợ Bảo hiểm thất nghiệp tăng 14 lần”, <http://kinhdoanh.vnexpress.net/tin-tuc/doi-hanh-nghep/no-bao-hiem-that-nghep-tang-14-lan-2893238.html>, đăng ngày 11/10/2013.

12. Hà Phương, “Lao động thất nghiệp thờ ơ với chính sách hỗ trợ học nghề”, <http://dantri.com.vn/viec-lam/lao-dong-that-nghep-tho-o-voi-chinh-sach-ho-tro-hoc-nghe-20160528122115016.htm>, đăng ngày 28/5/2016.

13. Lê Thị Hoài Thu (2008), Hoàn thiện pháp luật lao động Việt Nam, Tạp chí khoa học, ĐHQGHN, kinh tế-luật số 24.

14. Tổ chức Lao động Quốc tế (28/6/1952), “Công ước về quy phạm tối thiểu về an toàn xã hội”, <http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Lao-dong-Tien-luong/Cong-uoc-102-nam-1952-quy-pham-toi-thieu-an-toan-xa-hoi-103333.aspx>.

15. Tổ chức Lao động Quốc tế (1988), “Công ước về xúc tiến việc làm và bảo vệ chống thất nghiệp”, <http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Lao-dong-Tien-luong/Cong-uoc-168-nam-1988-xuc-tien-viec-lam-bao-ve-chong-that-nghep-102294.aspx>.