

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

KHOA LUẬT

LÊ THỊ HOÀI THU

**CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM
THẤT NGHIỆP TRONG NỀN
KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành : LUẬT KINH TẾ

Mã số : 5.05.15

LUẬN ÁN TIẾN SỸ LUẬT HỌC

Hà Nội – 2005

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT**

LÊ THỊ HOÀI THU

**CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM
THẤT NGHIỆP TRONG NỀN
KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM**

**CHUYÊN NGÀNH: LUẬT KINH TẾ
MÃ SỐ : 5.05.15**

LUẬN ÁN TIẾN SỸ LUẬT HỌC

***Người hướng dẫn khoa học:* 1. PGS. NGUYỄN HỮU VIỆN
2. PGS. TS. PHẠM CÔNG TRÚ**

Hà Nội – 2005

MỤC LỤC

LỜI MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG	10
1.1 Kinh tế thị trường và vấn đề thất nghiệp	10
1.1.1 Vấn đề lao động việc làm trong nền kinh tế thị trường	10
1.1.1.1 Thị trường sức lao động	10
1.1.1.2 Đặc điểm của thị trường sức lao động ở Việt Nam	15
1.1.1.3 Tính tất yếu khách quan của thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường	27
1.1.2 Một số vấn đề về thất nghiệp	30
1.1.2.1 Khái niệm thất nghiệp	30
1.1.2.2 Khái niệm người thất nghiệp	37
1.1.2.3 Phân loại thất nghiệp	40
1.1.2.4 Ảnh hưởng kinh tế - xã hội của thất nghiệp	43
1.2 Chế độ bảo hiểm thất nghiệp	46
1.2.1 Khái niệm chế độ bảo hiểm thất nghiệp	46
1.2.2 Nội dung của chế độ bảo hiểm thất nghiệp	49
1.2.2.1 Đối tượng tham gia/hưởng bảo hiểm thất nghiệp	51
1.2.2.2 Chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp	56
1.2.2.3 Quỹ bảo hiểm thất nghiệp	62
1.2.2.4 Vấn đề giải quyết việc làm cho người thất nghiệp	64
1.2.3 Mối quan hệ giữa chế độ bảo hiểm thất nghiệp với chế độ bảo hiểm xã hội	66
1.3 Ý nghĩa của chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường	69
CHƯƠNG 2: CHẾ ĐỘ HỖ TRỢ NGƯỜI LAO ĐỘNG MẤT VIỆC LÀM VÀ SỰ CẦN THIẾT KHÁCH QUAN CỦA CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM	76

2.1 Chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá tập trung	76
2.2 Chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm trong nền kinh tế thị trường	81
2.2.1 Tình hình thất nghiệp	81
2.2.2 Chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm	95
2.2.2.1 Chế độ trợ cấp mất việc làm	95
2.2.2.2 Chế độ trợ cấp thôi việc	101
2.2.2.3 Chế độ trợ cấp đối với lao động dôi dư trong việc sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước	113
2.2.3 Thực tiễn thực hiện chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm ở Việt Nam	120
2.2.3.1 Những kết quả đạt được	120
2.2.3.2 Những hạn chế	123
2.3 Sự cần thiết khách quan của chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam	126
CHƯƠNG 3: PHƯƠNG HƯỚNG XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM	134
3.1 Cơ sở xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động ở Việt Nam	134
3.1.1 Cơ sở kinh tế - xã hội	134
3.1.2 Cơ sở chính trị	137
3.1.3 Cơ sở pháp lý	139
3.2 Xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam	143
3.2.1 Những nguyên tắc cơ bản xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam	144
3.2.2 Dự kiến nội dung chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam	149
3.2.2.1 Về phạm vi, đối tượng áp dụng chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp	150
3.2.2.2 Về điều kiện, thời gian hưởng và mức hưởng chế độ trợ cấp bảo hiểm	

thất nghiệp	154
3.2.2.3 Nguồn hình thành và sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp	164
3.2.3 Quản lý và tổ chức thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp	174
3.2.4 Một số biện pháp giúp người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động Việt Nam	183
KẾT LUẬN	189
CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	194
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	195
PHỤ LỤC	206

LỜI MỞ ĐẦU



1. Sự cần thiết của việc nghiên cứu đề tài :

Trong nền kinh tế thị trường thất nghiệp mang tính khách quan và được biểu hiện như một đặc trưng vốn có của nó mà người ta chỉ có thể hạn chế chứ không thể loại bỏ nó ra khỏi đời sống kinh tế - xã hội.

Ở nước ta, tuy mới thực hành kinh tế thị trường nhưng thất nghiệp đã và đang gây ra những ảnh hưởng tiêu cực nhiều mặt đến đời sống kinh tế - xã hội, cản trở quá trình công nghiệp hoá - hiện đại hoá đất nước. Với tốc độ tăng dân số như hiện nay (khoảng 1,4%/ năm) thì dự tính đến năm 2010 dân số nước ta sẽ có khoảng 85 triệu người, trong đó có khoảng 56 triệu người ở độ tuổi lao động, chiếm khoảng 65 % (nguồn: dự báo dân số Việt Nam đến năm 2010 - Tổng cục thống kê). Cùng với việc tăng dân số thì việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế, thay đổi công nghệ, sẽ dẫn đến tình trạng không có việc làm của người ở độ tuổi lao động ngày càng cao. Vì vậy, thất nghiệp sẽ gia tăng và các nhà xã hội học dự báo đến từ năm 2010 trở đi. Tuy nhiên, khi tỷ lệ thất nghiệp ở giới hạn cho phép cũng tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh về lao động, thúc đẩy quan hệ lao động phát triển theo hướng tích cực, tạo ra năng suất chất lượng và hiệu quả cao. Ngược lại, nếu tỷ lệ thất nghiệp vượt quá giới hạn cho phép sẽ ảnh hưởng không chỉ đến kinh tế mà còn ảnh hưởng sâu sắc đến xã hội. Hậu quả kinh tế của tình trạng thất nghiệp phụ thuộc vào những chi phí liên quan đến thất nghiệp, cả trên giác độ từng hộ gia đình cũng như toàn xã hội. Chi phí liên quan đến thất nghiệp bao gồm: chi phí bằng tiền (chủ yếu là tiền từ ngân sách và các quỹ xã hội); lãng phí sản phẩm xã hội do không sử dụng đầy đủ các yếu tố sẵn có của sản xuất. Tăng nhanh thất nghiệp trở thành một trong những vấn đề nhức nhối của xã hội. Thất nghiệp tạo ra các điều kiện để các loại tội phạm tăng nhanh, như: trộm cướp, giết người...và các tệ nạn xã hội: nghiện hút, mại dâm, làm băng hoại giá trị đạo đức, văn hoá của gia đình cũng như

của dân tộc. Ngoài ra, phải kể đến những vấn đề xã hội cơ bản đi kèm với thất nghiệp là: suy sụp thể lực và tinh thần, mâu thuẫn gia đình tăng...

Trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá tập trung, quan hệ lao động được xác lập giữa một bên là cơ quan của Nhà nước (doanh nghiệp nhà nước, đơn vị...) và người lao động (quan hệ trực tiếp) và được phân phối theo chỉ tiêu đã được duyệt. Trong điều kiện nền kinh tế vận hành theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung cao độ như vậy, khái niệm “quan hệ lao động” không tồn tại đúng với bản chất và nội dung kinh tế. Ở thời kỳ này, vẫn có tình trạng thất nghiệp nhưng được gọi với thuật ngữ “việc ít”, “biên chế nhiều người”, “dư thừa lao động”. Khi chuyển sang xây dựng kinh tế thị trường thì thất nghiệp ngày càng hiện hữu và vấn đề giải quyết thất nghiệp cũng được đặt ra. Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản pháp luật để giải quyết vấn đề này như: Quyết định số 176/ HĐBT ngày 09/10/1989 về sắp xếp lại lao động trong các đơn vị kinh tế quốc doanh, Quyết định số 111/ HĐBT ngày 12/04/1991 về một số chính sách trong việc sắp xếp lại các doanh nghiệp Nhà nước..., Pháp lệnh hợp đồng lao động được Hội đồng Nhà nước ban hành ngày 30/08/1990, Nghị định số 165/ HĐBT ngày 12/05/1992 hướng dẫn thi hành Pháp lệnh hợp đồng lao động, Bộ luật Lao động và một số Thông tư hướng dẫn thực hiện của ngành Lao động Thương binh và Xã hội. Có thể nói các văn bản pháp luật này đã bước đầu tạo khung pháp lý để điều chỉnh vấn đề thất nghiệp nhưng vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu của nền kinh tế thị trường, còn mang nặng dấu ấn của thời kỳ bao cấp, nên bất lợi cho cả người sử dụng lao động, người lao động và Nhà nước.

Theo các văn bản pháp luật trên thì các chế độ trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc làm được thực hiện đối với người lao động khi mất việc trong các doanh nghiệp Nhà nước và sau này đã được mở rộng ra các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế. Ngoài ra, Nhà nước còn dành một khoản tiền lớn từ ngân sách để cho vay hỗ trợ việc làm với lãi suất ưu đãi, cùng với các nguồn vốn đầu tư phát triển sản xuất khác nên hàng năm đã giải quyết được trên một triệu người có việc

làm mới. Tuy nhiên, đây chỉ là những biện pháp tình thế, tạm thời chưa giải quyết được những nội dung thuộc về bản chất của thất nghiệp. Vì vậy, Đảng và Nhà nước chủ trương xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường. Chủ trương đó được ghi trong Nghị quyết Trung ương 7 khoá VII của Đảng cộng sản Việt Nam; Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng và trong Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX có nêu: “Sớm xây dựng và thực hiện chính sách bảo hiểm đối với người lao động thất nghiệp”. Gần đây, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX đã ghi rõ: “Khẩn trương bổ sung chính sách bảo hiểm xã hội, ban hành chính sách bảo hiểm thất nghiệp theo hướng Nhà nước, doanh nghiệp và người lao động cùng đóng góp”. Chủ trương này của Đảng đã được kỳ họp thứ 11 Quốc hội khóa X thể chế bằng việc thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của Bộ luật Lao động, trong đó có qui định: “Chính phủ qui định cụ thể điều kiện và mức hưởng trợ cấp thất nghiệp, việc thành lập quản lý và sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp” (Điều 140).

Do vậy, việc nghiên cứu, ban hành chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong giai đoạn hiện nay là cần thiết và phù hợp với các điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước cũng như quá trình sửa đổi, bổ sung pháp luật Lao động. Để đảm bảo cho người thất nghiệp có một khoản thu nhập bù đắp một phần đã mất do không có việc làm, để ổn định cuộc sống, tiếp tục tìm việc làm không chỉ là hoạt động về kinh tế - xã hội mà về mặt pháp lý còn là trách nhiệm của Nhà nước, người sử dụng lao động và của chính bản thân người lao động. Ở nước ta, vấn đề này còn chưa được nghiên cứu đầy đủ nên đề tài : "**Chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam**" được nghiên cứu với mong muốn góp phần giải quyết yêu cầu thực tiễn về thất nghiệp, chống thất nghiệp và bảo đảm quyền lợi của người bị thất nghiệp ở nước ta hiện nay.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài.

Trước khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, ở nước ta cũng có thất nghiệp nhưng không nhiều và do những điều kiện lịch sử nên ít có các nghiên cứu về thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam. Chỉ từ khi có sự chuyển đổi cơ chế quản lý kinh tế, từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa thì vấn đề nghiên cứu thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp mới được đặt ra. Một số những công trình, bài viết về vấn đề thất nghiệp, chế độ bảo hiểm thất nghiệp, hoặc liên quan dưới góc độ kinh tế - xã hội và góc độ pháp luật đã được công bố.

- Đề tài khoa học: “Dự án mô hình chính sách để thực hiện bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam” của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (thực hiện tháng 10/1997) đã khái quát thực trạng thất nghiệp và các chính sách hỗ trợ người lao động mất việc làm trong các thời kỳ của nền kinh tế và từ đó phác họa ra một số nội dung của chính sách bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

- Đề tài khoa học: “Những vấn đề lý luận và thực tiễn để xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp” của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (thực hiện tháng 4/1999) đã đưa ra một số vấn đề lý luận để xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp, tình hình thất nghiệp cũng như các chính sách đối với người thất nghiệp để từ đó đề xuất các nguyên tắc và giải pháp trong việc xây dựng, thực hiện bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

- Đề tài khoa học: “Nghiên cứu xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp theo Luật Lao động sửa đổi, bổ sung” của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (thực hiện tháng 5/2002) đã nêu ra các cơ sở khoa học và thực tiễn để xây dựng thực hiện bảo hiểm thất nghiệp, xác định những nội dung chủ yếu của chế độ bảo hiểm thất nghiệp và các giải pháp để thực hiện bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

- Đề tài khoa học: “Cơ chế tạo nguồn và tổ chức thực hiện bảo hiểm thất nghiệp” của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (thực hiện tháng 12/2003) chủ yếu giới thiệu hệ thống pháp luật bảo hiểm thất nghiệp của một số nước đang phát triển và phát triển cũng như quá trình thực hiện, để từ đó rút ra bài học cho Việt

Nam trong việc tạo nguồn đóng góp cho quỹ, cách tổ chức thực hiện bảo hiểm thất nghiệp.

- Đề tài khoa học: “Nghiên cứu những nội dung cơ bản của bảo hiểm thất nghiệp hiện đại, vấn đề lựa chọn hình thức trợ cấp thất nghiệp ở Việt Nam” của Bảo hiểm xã hội Việt Nam (thực hiện tháng 03/2004). Đề tài này đã đề cập đến nhiều vấn đề như: lao động, việc làm và thất nghiệp, lịch sử, nội dung cơ bản của bảo hiểm thất nghiệp, cũng như kinh nghiệm thực hiện và cải cách trợ cấp thất nghiệp ở một số nước trên thế giới. Đề tài đã đề xuất một số kiến nghị về các mô hình thực hiện bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

Ngoài ra, còn có một số bài viết trong lĩnh vực này như:

- Bàn về thất nghiệp ở Việt Nam khi bước vào kinh tế thị trường có các bài viết: “Xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp đôi điều cần bàn” của Thái Đông Hải, Tạp chí Bảo hiểm xã hội, số 3/2004; “Một số vấn đề về xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp” của Nguyễn Xuân Nga, Tạp chí Lao động và Công đoàn số 295/2003; “Thất nghiệp và vấn đề bảo hiểm thất nghiệp” của Mạc Tiến Anh, Tạp chí Lao động và Xã hội số 2/2002.

- Về sự cần thiết của việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam có các bài viết: “Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp sự cần thiết khách quan và nguyên tắc xây dựng” của Đỗ Năng Khánh, Tạp chí nghiên cứu Lập pháp số 9/2001; “Cần có pháp luật riêng về bảo hiểm thất nghiệp” của Hoàng Hà, Tạp chí Lao động và Công đoàn, số 5/2001.

- Về nội dung của bảo hiểm thất nghiệp có các bài viết: “Thất nghiệp ở nước ta: hình thức và bản chất” của Nguyễn Bá Ngọc, Tạp chí Lao động và Xã hội, số 4,5/1998; “Mô hình nào cho bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam” của Nguyễn Trọng Thản, Tạp chí Bảo hiểm xã hội, số 6/2002.

- Về luận văn thạc sỹ luật học có đề tài: “Thất nghiệp và việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam” năm 2000 của Đỗ

Năng Khánh. Luận văn đã làm rõ những vấn đề thuộc về kinh tế thị trường, thị trường sức lao động, thất nghiệp, giới thiệu kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật của một số nước trong hoạt động bảo hiểm thất nghiệp. Ngoài ra, luận văn còn đưa ra một số nhận xét về các chế độ trợ cấp mất việc làm, trợ cấp thôi việc theo qui định của pháp luật để từ đó đưa ra những phương hướng ban đầu về việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

Các công trình, bài viết nêu trên bước đầu đã hình thành cơ sở lý luận về thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam và có ý nghĩa tích cực giúp các cơ quan hoạch định chính sách, ban hành và áp dụng pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta trong thời kỳ đầu bước vào kinh tế thị trường. Tuy nhiên, các công trình này còn mang tính chất riêng lẻ, và chủ yếu dưới góc độ chính sách lao động và xã hội. Những công trình nghiên cứu dưới góc độ pháp luật về thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp còn ít, chưa có tính chất hệ thống, khái quát nên luận án này đặt vấn đề nghiên cứu những khía cạnh pháp lý về “Chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam”. Tuy nhiên, do thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp là đối tượng nghiên cứu của cả khoa học kinh tế và khoa học pháp lý, nên trong một chừng mực nhất định trong luận án những tư liệu, những công trình nghiên cứu của các nhà khoa học, các tác giả cũng sẽ được sử dụng.

3. Mục đích và phạm vi nghiên cứu đề tài :

Đề tài nghiên cứu nhằm mục đích : một mặt, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về thất nghiệp, người thất nghiệp và chế độ bảo hiểm thất nghiệp cũng như ý nghĩa của việc điều chỉnh pháp luật đối với chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam. Mặt khác, phân tích, đánh giá tình hình thất nghiệp, các chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm qua các thời kỳ phát triển của nền kinh tế cũng như luận giải về sự cần thiết khách quan của việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam. Từ đó, đề xuất một số kiến nghị bước đầu về việc xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam.

Thất nghiệp và chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam là một vấn đề rất mới và phức tạp, hơn nữa một chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp thực sự ở Việt Nam hiện nay là chưa có. Do vậy, đối tượng nghiên cứu chủ yếu là thực trạng tình hình thất nghiệp và các qui phạm điều chỉnh chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm ở Việt Nam.

Phạm vi nghiên cứu của đề tài chủ yếu giới hạn trong việc xem xét vấn đề thất nghiệp và chế độ bảo hiểm thất nghiệp đối với những người lao động làm công ăn lương, có tham gia vào quan hệ lao động, có giao kết hợp đồng lao động. Tuy nhiên, để luận án có độ sâu, rộng cần thiết, trong một chừng mực nhất định, những chuẩn mực quốc tế và kinh nghiệm pháp luật nước ngoài trong lĩnh vực bảo hiểm thất nghiệp cũng được đề cập đến.

4. Nhiệm vụ nghiên cứu :

Mục đích và phạm vi nghiên cứu của đề tài được cụ thể hoá trong việc giải quyết các nhiệm vụ sau :

- Nghiên cứu mối quan hệ giữa thị trường sức lao động với thất nghiệp và tính tất yếu khách quan của thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường. Luận án tìm hiểu một số vấn đề về thất nghiệp như: khái niệm về thất nghiệp, người thất nghiệp và ảnh hưởng của nó đối với đời sống xã hội.

- Nghiên cứu nội dung cơ bản chế độ bảo hiểm thất nghiệp, cũng như mối quan hệ giữa chế độ bảo hiểm thất nghiệp với bảo hiểm xã hội. Từ đó thấy được ý nghĩa của việc điều chỉnh pháp luật với bảo hiểm thất nghiệp.

- Nghiên cứu thực trạng tình hình thất nghiệp cũng như các chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm ở Việt Nam qua các thời kỳ phát triển của nền kinh tế, từ đó luận giải về sự cần thiết khách quan của chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta.

- Đề xuất và luận giải phương hướng xây dựng, thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, bao gồm các nguyên tắc, đối tượng phạm vi áp dụng, điều kiện, thời gian, mức hưởng chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp; quỹ bảo hiểm thất

nghiệp, quản lý và tổ chức, thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp, cũng như một số biện pháp pháp lý giúp người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động.

5. Phương pháp nghiên cứu :

Để giải quyết đề tài, phép biện chứng duy vật của triết học Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh được sử dụng với tư cách là phương pháp luận cho việc nghiên cứu. Ngoài ra, các phương pháp nghiên cứu cụ thể phù hợp với từng mặt, từng lĩnh vực của đề tài cũng được vận dụng như : tổng hợp, so sánh luật, phân tích lịch sử, thống kê, đối chiếu, diễn giải, qui nạp, điều tra xã hội học...

6. Những đóng góp khoa học của luận án:

Về mặt lý luận:

- Có thể nói đây là công trình khoa học nghiên cứu một cách có hệ thống, toàn diện về thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp dưới góc độ luật học. Luận án phân tích làm rõ nhiều vấn đề mà từ trước đến nay còn nhiều ý kiến khác nhau trong quá trình xây dựng pháp luật, như khái niệm về thất nghiệp, người thất nghiệp, đối tượng, phạm vi áp dụng bảo hiểm thất nghiệp, điều kiện hưởng, mức hưởng, thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp cũng như nguồn hình thành quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Đây là những vấn đề không chỉ có tính chất phương pháp luận cho việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp mà còn là những khái niệm, tư liệu phục vụ cho việc xác định, xây dựng các vấn đề quan trọng khác trong lĩnh vực lao động, việc làm ở Việt Nam.

- Luận án lý giải qui luật của thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường cũng như những qui định của pháp luật nhằm điều chỉnh, hạn chế những tác hại của hiện tượng này trong đời sống xã hội, đặc biệt là việc đảm bảo quyền lợi cho người lao động khi họ bị thất nghiệp và tạo điều kiện để họ có thể tìm kiếm việc làm mới.

- Luận án làm rõ đặc điểm thị trường sức lao động ở Việt Nam, tình trạng thất nghiệp ở Việt Nam làm cơ sở cho việc đề xuất, ban hành những văn bản pháp luật

điều chỉnh vấn đề thất nghiệp và giải quyết thất nghiệp ở nước ta trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Luận án đã khảo sát thực trạng thất nghiệp, thực trạng giải quyết thất nghiệp, đồng thời chỉ rõ nguyên nhân gây ra thất nghiệp ở nước ta trong những năm gần đây và các hạn chế trong việc đảm bảo quyền lợi người lao động bị thất nghiệp.

- Trên cơ sở nghiên cứu thực trạng thất nghiệp, khảo cứu kinh nghiệm của Tổ chức lao động Quốc tế và một số nước trên thế giới luận án đã đề ra các phương hướng cũng như giải pháp cụ thể trong việc xây dựng và áp dụng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

Về thực tiễn: Nội dung và kết quả nghiên cứu của luận án có thể sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các nhà hoạch định chính sách, chế định pháp luật trong việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong thời gian tới, cũng như góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo hiểm xã hội ở Việt Nam. Ngoài ra, luận án còn là tài liệu tham khảo phục vụ trong việc nghiên cứu giảng dạy và học tập của cán bộ, giáo viên và sinh viên chuyên ngành luật và không chuyên luật.

7. Bố cục của đề tài.

Ngoài lời nói đầu, kết luận, tài liệu tham khảo và phụ lục, luận án được chia thành 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận của chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường.

Chương 2: Chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm và sự cần thiết khách quan của chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

Chương 3: Phương hướng xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

Chương 1
**CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP
TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG**

1.1 KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ VẤN ĐỀ THẤT NGHIỆP

1.1.1 Vấn đề lao động việc làm trong nền kinh tế thị trường

1.1.1.1 Thị trường sức lao động

Từ Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (1986), Đảng và Nhà nước ta đã chủ trương xây dựng nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Chủ trương này được hoàn thiện trong các văn kiện của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII, VIII, và IX. Đồng thời Đảng cũng chủ trương: “Tăng trưởng kinh tế gắn liền với tiến bộ và công bằng xã hội, giữ gìn và phát huy bản chất văn hoá dân tộc, bảo vệ môi trường sinh thái” [45, tr. 72]. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX tiếp tục khẳng định: “Đảng và Nhà nước ta chủ trương thực hiện nhất quán và lâu dài chính sách phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa” [47,

tr. 86]. Đây là mô hình kinh tế vừa kế thừa những thành tựu của mô hình kinh tế xã hội chủ nghĩa, vừa tiếp thu những kinh nghiệm và xu thế phát triển của kinh tế thị trường. Mục tiêu hàng đầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam là giải phóng lực lượng sản xuất, động viên mọi nguồn lực trong nước và ngoài nước để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá nhằm xây dựng cơ sở vật chất, kỹ thuật của chủ nghĩa xã hội, nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội, cải thiện từng bước đời sống nhân dân. Nền kinh tế thị trường có tính định hướng xã hội chủ nghĩa mà Việt Nam lựa chọn là phát triển lực lượng sản xuất hiện đại gắn liền với xây dựng quan hệ sản xuất mới phù hợp trên cả 3 mặt: sở hữu, quản lý và phân phối.

Như vậy, có thể thấy Đảng và Nhà nước ta chủ trương phát triển nền kinh tế với sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế và theo đó các thành phần kinh tế cùng bình đẳng trước pháp luật. Sự phát triển kinh tế trên cơ sở đảm bảo lợi ích của người sản xuất kinh doanh, người lao động, gắn tăng trưởng kinh tế với tiến bộ, công bằng xã hội, đặt con người vào vị trí trung tâm của sự phát triển. Thực hiện chủ trương đó cũng có nghĩa là thừa nhận trong xã hội tồn tại nhiều loại hình thị trường, tạo khả năng phát triển năng động cho các hoạt động kinh tế như: thị trường hàng hoá, thị trường tài chính, thị trường lao động...

Thị trường sức lao động hay còn có lúc được gọi tắt là thị trường lao động, là bộ phận tất yếu của nền kinh tế thị trường. Nói đến thị trường sức lao động là nói đến việc cung và cầu “hàng hoá sức lao động”, là nơi diễn ra hoạt động trao đổi giữa hai bên: người lao động làm thuê cần bán sức lao động và người sử dụng lao động. *Thị trường sức lao động là nơi thực hiện các quan hệ xã hội giữa người bán sức lao động (người lao động làm thuê) và người mua sức lao động (người sử dụng sức lao động), thông qua các hình thức thoả thuận về giá cả (tiền công, tiền lương) và các điều kiện làm việc khác, trên cơ sở một hợp đồng lao động bằng văn bản, bằng miệng hoặc thông qua các dạng hợp đồng hay thoả thuận khác* [26, tr. 11]. Như vậy, thị trường sức lao động là một không gian của sự trao đổi tiến tới

thoả thuận giữa người sở hữu sức lao động và người cần có sức lao động để sử dụng. Kết quả của quá trình trao đổi, thoả thuận đó là tiền công được xác lập cùng với điều kiện, nghĩa vụ lao động cho một công việc cụ thể. Đó chính là sự mua và bán sức lao động giữa hai chủ thể người lao động (người bán) và người sử dụng lao động (người mua). Khác với thị trường hàng hoá thông thường, thị trường sức lao động là nơi trao đổi, mua bán sức lao động của người lao động. Nó không thể tách khỏi người bán nên người lao động phải bán chính khả năng lao động, “công năng và trí năng” của mình để duy trì cuộc sống. C. Mác đã chỉ ra rằng: “lao động chỉ xuất hiện sau khi tiến hành mua, bán sức lao động trên thị trường thông qua hợp đồng mua, bán sức lao động. Do đó, cái mà người lao động bán cho người sử dụng lao động là sức lao động chứ không phải là lao động. Người công nhân không bán cái gì mà anh ta không có” [35, tr. 255-256]. Như vậy, muốn có thị trường sức lao động thì sức lao động phải được coi là hàng hoá. Khi phân tích quá trình phát triển sản xuất tư bản chủ nghĩa, C.Mác đã nêu ra hai điều kiện để sức lao động trở thành hàng hoá [36, tr. 251-252], đó là:

- Người lao động phải được tự do về thân thể, sức lao động thuộc về sở hữu của người lao động, họ có đủ tư cách pháp lý ký hợp đồng bán sức lao động của mình.

- Người lao động không có tư liệu sản xuất hay vốn. Do đó, muốn tồn tại phải bán sức lao động.

Hai điều kiện trên đây xuất hiện ở giai đoạn đầu của chủ nghĩa tư bản, trong nền kinh tế cạnh tranh tự do. Khi nền kinh tế hàng hoá phát triển lên cao thì điều kiện thứ hai có những thay đổi nhất định. Như vậy, không phải chỉ những người mất hết tư liệu sản xuất hoặc hoàn toàn không có tư liệu sản xuất mới bán sức lao động của mình. Sự phát triển của nền kinh tế với năng suất, kết quả lao động ngày càng cao, người lao động có tài sản và trở thành chủ sở hữu nhỏ. Họ có ba khả năng để lựa chọn: tự mình sản xuất kinh doanh theo qui mô nhỏ; đi làm thuê (bán sức lao động) hoặc vừa là cổ đông, sở hữu một phần nhỏ các công ty vừa là người

làm thuê. Trong điều kiện của nền sản xuất nhỏ sự lựa chọn thứ nhất có khả năng mang lại hiệu quả vì sản xuất xã hội chưa phát triển, kinh tế thị trường chưa ổn định thì kinh doanh theo qui mô nhỏ được chấp nhận. Trong trường hợp không biết kinh doanh, kinh doanh không có lợi bằng đi làm thuê hoặc trong điều kiện sản xuất lớn, qui luật lợi ích không cho phép người lao động tiến hành sản xuất kinh doanh bằng số tài sản ít ỏi của mình thì họ sẽ lựa chọn khả năng thứ hai hoặc thứ ba để có thu nhập cao hơn.

Như vậy, muốn hình thành thị trường sức lao động thì điều kiện đầu tiên là sức lao động phải trở thành hàng hoá. Nền kinh tế thị trường không đồng nghĩa với nền kinh tế tư bản chủ nghĩa, do vậy phạm trù hàng hoá sức lao động không phải riêng có của chủ nghĩa tư bản. Hàng hoá sức lao động ra đời báo hiệu một giai đoạn phát triển mới của xã hội. Một khi đã thừa nhận tự do kinh doanh trong nền kinh tế thị trường tất yếu phải thừa nhận tự do mua bán sức lao động, thừa nhận phạm trù sở hữu sức lao động, và do đó buộc phải thừa nhận phạm trù lao động làm thuê. Tuy nhiên, hàng hoá sức lao động là một loại hàng hoá đặc biệt. Tính đặc biệt của hàng hoá sức lao động thể hiện ở chỗ:

Thứ nhất, hàng hoá sức lao động không thể tách rời khỏi người lao động. Chính vì vậy, người lao động phải tham gia tích cực và chủ động trong quá trình khai thác, sử dụng sức lao động của mình, để tạo ra sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ với số lượng, chất lượng ngày càng tốt hơn. Họ có quyền thoả thuận về giá cả, về điều kiện trao đổi đã kết thúc, bên mua có quyền sử dụng sức lao động của người lao động trong phạm vi đã được thoả thuận chứ không có quyền sở hữu sức lao động này. Điều này có thể hiểu: người lao động bán sức lao động của mình trong một thời gian, có thể lâu dài nhưng không bao giờ người lao động bán bản thân mình một cách vĩnh viễn như chủ bán nô lệ ngày xưa.

Thứ hai, sức lao động là một loại hàng hoá mà khi sử dụng bao giờ cũng tạo ra một lượng giá trị mới lớn hơn giá trị ban đầu của nó. Về vấn đề này, C.Mác đã chỉ rõ: “sức lao động là một hàng hoá như tất cả mọi hàng hoá khác, tuy nhiên nó vẫn

là một thứ hàng hoá hoàn toàn đặc biệt” [36, tr. 15-16]. Trong nền kinh tế thị trường, giá cả sức lao động có thể dao động xung quanh giá trị của nó, tùy thuộc vào quan hệ cung cầu sức lao động. Sức lao động là một yếu tố chủ yếu của quá trình sản xuất nhưng không giống với tư liệu sản xuất ở chỗ: nó đưa các yếu tố khác của sản xuất vào hoạt động, cải biến hình thức, tính chất cơ lý hoá của đối tượng lao động và biến chúng thành sản phẩm. Người tiêu dùng sức lao động sau khi bán sản phẩm, trừ mọi chi phí bỏ ra còn lại một khoản dư là lợi nhuận. Lợi nhuận này rõ ràng là do sức lao động tạo ra, bởi các công cụ lao động và các nguyên vật liệu không thể tự kết hợp với nhau. Như vậy, sức lao động là tổng hợp thể lực, trí lực và khả năng vận dụng chúng trong quá trình lao động. Nó tồn tại trong cơ thể sống của con người nhưng không đồng nhất với con người về nhiều mặt: chính trị, xã hội, đạo đức, pháp luật...

Nếu đối với hàng hoá thông thường, giá trị và giá trị sử dụng sẽ giảm dần trong quá trình sử dụng, thì đối với hàng hoá sức lao động, giá trị và giá trị sử dụng sẽ ngày càng cao cùng với quá trình sử dụng. Người lao động càng làm việc lâu, thì trình độ lành nghề của họ ngày càng tăng, sản phẩm do họ làm ra vì thế sẽ càng nhiều và chất lượng càng tốt lên. Thêm nữa, sức lao động khi được sử dụng sẽ tạo ra giá trị lớn hơn so với giá trị của chính bản thân nó [26, tr. 16].

Thứ ba, cũng như mọi hàng hoá khác, hàng hoá sức lao động đều có giá trị và có giá trị sử dụng. Trước hết, nói về giá trị hàng hoá sức lao động. Người ta đo giá trị ấy bằng: thời gian lao động cần thiết; giá trị tư liệu sinh hoạt duy trì đời sống của bản thân người lao động và gia đình, chi tiêu cần thiết cho tái sản xuất mở rộng sức lao động của bản thân người lao động. C. Mác coi đây là chi phí để duy trì vĩnh viễn sức lao động trên thị trường: “Những người sở hữu lao động đều có thể chết đi. Muốn luôn luôn có những người lao động trên thị trường như sự chuyển hoá không ngừng của tư bản, thì phải làm cho họ sống vĩnh viễn như mỗi cá nhân sống vĩnh viễn bằng cách sinh con đẻ cái” [37, tr. 238]. Trong lúc làm việc, người lao động phải tiêu hao sức lực và thần kinh. Để khôi phục lại những hao phí đó con

người phải được ăn uống, nghỉ ngơi hợp lý, phải tiêu dùng một lượng tư liệu sinh hoạt cần thiết: “Nếu người sở hữu sức lao động đã lao động ngày hôm nay càng nhiều thì chi phí tiêu dùng để sản sinh, bù đắp lại sức lao động càng lớn và do đó giá trị sức lao động càng cao thì anh ta phải có thể lại bắt đầu lao động ngày mai trong những điều kiện cường tráng như cũ. Vậy, tổng số tư liệu sinh hoạt phải đủ để giữ anh ta ở trạng thái sinh hoạt bình thường” [37, tr. 238]. Qua đó, chúng ta thấy tiêu hao lao động càng nhiều thì chi phí tiêu dùng để sản sinh, bù đắp lại sức lao động càng lớn, và như vậy, giá trị sức lao động càng cao. Mặt khác, sức lao động là năng lực hoạt động của con người bao gồm cả thể lực và trí lực. Vì vậy, sản xuất sức lao động không chỉ khôi phục lại sức lao động đã hao phí mà tạo cho con người có khả năng hiểu biết nhất định cả về văn hoá và chuyên môn. C. Mác đã đánh giá quá trình đó như sau: “Để cho sức lao động phát triển theo hướng nhất định phải có sự giáo dục nào đó mà chính sự giáo dục này lại tồn tại một lượng hàng hoá ngang giá” [37, tr. 240].

Như vậy, giá trị sức lao động bao gồm: giá trị những tư liệu sinh hoạt cần thiết để bù đắp lại sức lao động đã hao phí trong quá trình sản xuất; giá trị của những chi phí cần thiết cho việc học hành; tích lũy kiến thức phổ thông, xã hội và chuyên môn. Ngoài ra, những chi phí này còn phụ thuộc vào trình độ phát triển kinh tế xã hội, trình độ văn minh đạt được. Giá trị sức lao động không phải là yếu tố cố định, nó thay đổi giữa các nước, các vùng...*Nhưng không phải bao giờ giá trị sức lao động cũng được mua và bán theo đúng bản thân nó. Cũng như giá trị của mọi hàng hoá khác, giá trị sức lao động thường dao động xung quanh giá trị thật của nó, lúc cao hơn, lúc thấp hơn tùy theo tình hình cung và cầu lao động* [116, tr. 16].

Giá trị sử dụng của hàng hoá sức lao động chỉ thể hiện rõ trong quá trình người sử dụng lao động (người mua) sử dụng sức lao động của người lao động (người bán). Do đó, giá trị sử dụng của hàng hoá sức lao động biểu hiện ở chỗ nó được sử dụng như một yếu tố của quá trình sản xuất khi tiêu dùng sức lao động.

Do vậy, thị trường sức lao động là toàn bộ những quan hệ kinh tế, pháp lý hình thành trong lĩnh vực mua bán thứ hàng hoá đặc biệt, đó là: sức lao động, giữa các bên người lao động và người sử dụng lao động. Các quan hệ kinh tế này muốn thực hiện được phải thông qua cơ chế thị trường. Cơ chế thị trường là sự tác động tổng hợp của các nhân tố, quan hệ, môi trường động lực và qui luật, thông qua đó, thị trường có thể tự vận động, tự điều chỉnh được. Nền kinh tế thị trường là một tất yếu khách quan của quá trình phát triển kinh tế hàng hoá. Thị trường sức lao động là một bộ phận không thể thiếu được của nền kinh tế thị trường. Đó là biểu hiện mối quan hệ giữa một bên là người có sức lao động và bên kia là người sử dụng lao động, nhằm xác định số lượng và chất lượng lao động sẽ đem ra trao đổi với mức thù lao tương ứng. Khi thị trường hàng hoá sức lao động đã tồn tại như một hiện thực khách quan thì việc hoàn thiện và điều tiết nó, phát huy mặt tích cực, hạn chế mặt tiêu cực là một đòi hỏi bắt buộc. Hơn thế nữa, sức lao động là một loại hàng hoá đặc biệt, liên quan tới sinh mệnh cuộc sống hàng triệu con người và gia đình, vì vậy việc xây dựng một hệ thống các chính sách và pháp luật để điều tiết có hiệu quả thị trường này có ý nghĩa chính trị - xã hội rất to lớn.

1.1.1.2 Đặc điểm của thị trường sức lao động ở Việt Nam

Thị trường sức lao động là một bộ phận cấu thành của hệ thống thị trường trong nền kinh tế thị trường phát triển. Sự hình thành và phát triển thị trường sức lao động Việt Nam cũng giống như nhiều nước đang phát triển gắn liền với quá trình phân hoá tự nhiên của nền sản xuất nhỏ. Trước đó, trong một thời gian dài, nước ta duy trì nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trên cơ sở nền tảng của chế độ sở hữu công cộng về tư liệu sản xuất với sự thống trị độc tôn của kinh tế quốc doanh và kinh tế tập thể. Lao động trong hai khu vực kinh tế này được tuyển dụng theo hình thức biên chế (số lao động được định biên cứng). Nhìn chung, lao động ở khu vực này đầu vào ngày càng tăng nhưng hiệu quả lao động thấp không đáp ứng được yêu cầu phát triển sản xuất dẫn đến dư thừa lao động lớn. Đây chính là kết quả của việc sử dụng lao động theo tính kế hoạch hoá tập trung dẫn đến Nhà nước

phải chi nguồn kinh phí lớn cho số lao động này, không phụ thuộc vào kết quả lao động của họ, tạo ra tâm lý ỷ lại, trông chờ của người lao động vào Nhà nước mà không tự lo cho mình. Trong một điều kiện và cơ sở kinh tế như vậy, không thể có sự tồn tại của thị trường sức lao động.

Từ giữa những năm 80 của thế kỷ XX Việt Nam đã có những thay đổi lớn về chính sách kinh tế, tạo điều kiện cho thị trường sức lao động hình thành và từng bước phát triển. Để phù hợp với những thay đổi về kinh tế nói chung và đáp ứng nhu cầu sử dụng lao động trong giai đoạn mới, Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh về Hợp đồng lao động (năm 1990), đặc biệt là sự ra đời của Bộ luật Lao động (1994) đã đưa ra quan niệm về việc làm cùng với các qui định có liên quan đến thị trường sức lao động như: hợp đồng lao động, thoả ước lao động tập thể, an toàn vệ sinh lao động, tiền lương, bảo hiểm xã hội, và đưa người lao động Việt Nam đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài. Bộ luật Lao động cũng đã cụ thể hoá các qui định của Hiến pháp 1992 về lao động, quản lý lao động, mối quan hệ giữa người sử dụng lao động và người lao động trên các vấn đề cơ bản về quyền lợi, nghĩa vụ và trách nhiệm của các bên. Tất cả những yếu tố trên đã tạo điều kiện thuận lợi cho sự ra đời và phát triển của thị trường sức lao động ở Việt Nam.

Trong điều kiện kinh tế chưa phát triển và cơ chế quản lý kinh tế đang chuyển đổi, thị trường sức lao động Việt Nam có những đặc điểm chính sau đây:

Đặc điểm thứ nhất: Thị trường sức lao động Việt Nam đang ở trong giai đoạn mất cân đối cung cầu, nhìn chung cung lớn hơn cầu cả về qui mô và cơ cấu.

Đây là đặc điểm lớn nhất của thị trường sức lao động Việt Nam, nó có tác động không nhỏ đến thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp.

Hiện tại, số lao động chưa có việc làm ở nước ta rất lớn. Tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị năm 2004 là 5,6%, tỷ lệ thời gian lao động được sử dụng ở khu vực nông thôn là 79,34% [6, tr. 4]. Lực lượng lao động phân bố không đồng đều vẫn tập trung chủ yếu ở nông thôn. Năm 2004, lực lượng lao động từ đủ 15 tuổi trở lên của cả nước là 43.255,3 nghìn người, trong đó khu vực thành thị có 10.549,3 nghìn

người, chiếm 24,4%; nông thôn có 32.706 nghìn người chiếm 75,6% lực lượng lao động toàn quốc [90, tr. 1]. Tình trạng thiếu việc làm ngày càng tăng ở khu vực nông thôn do việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp phục vụ cho quá trình đô thị hoá và phát triển các khu công nghiệp tập trung, trong khi đó người lao động sống ở những vùng này chưa kịp được đào tạo để chuyển đổi nghề và tạo việc làm khác, đã dẫn đến thiếu việc làm. Tốc độ đô thị hoá nhanh ở khu vực thành thị, cùng với sự chênh lệch lớn về thu nhập giữa thành thị và nông thôn cũng tạo ra một sự di chuyển lao động tự do từ nông thôn ra các đô thị, chủ yếu làm việc ở những khu vực kinh tế phi chính thức, gây ra rất nhiều vấn đề như: ăn, ở, đi lại, sinh hoạt, tệ nạn xã hội, sức khỏe người lao động... và bản thân họ cũng rơi vào tình trạng yếu thế, luôn chịu thiệt thòi.

Lực lượng lao động ở nước ta tăng nhanh về số lượng nhưng chất lượng còn hạn chế. Đội ngũ cán bộ khoa học và công nghệ tuy nhiều nhưng còn yếu về trình độ, bất cập về cơ cấu. Bên cạnh đó, cơ cấu đào tạo lao động vẫn đang trong quỹ đạo mất cân đối nghiêm trọng, chưa chuyển kịp với nền kinh tế thị trường. Tình trạng “thầy” nhiều hơn “thợ”, số lao động có trình độ bậc cao còn quá ít, đào tạo không gắn với nhu cầu của thị trường là một trong các nguyên nhân làm gia tăng tỷ lệ thất nghiệp, đặc biệt là lực lượng lao động trẻ. Thực tế hiện nay cho thấy cả “thầy” lẫn “thợ” đều rất khó tìm được chỗ việc làm phù hợp.

Tình trạng cơ cấu bất hợp lý còn thể hiện ở chỗ số người có trình độ chuyên môn kỹ thuật phân bố không đều giữa các vùng, các ngành và khu vực. Những người có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao thường tập trung ở các đô thị lớn, khu công nghiệp còn vùng nông thôn, nhất là miền núi, hải đảo, các ngành nông, lâm, ngư nghiệp thì lại rất thiếu. Sự thiếu hụt cả về số lượng và chất lượng của đội ngũ lao động trí thức đang là một thách thức đối với sự phát triển đất nước.

Một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng này là sự bất hợp lý về cơ cấu đào tạo ngành nghề. Theo số liệu của Bộ giáo dục và Đào tạo công bố ngày 15/11/1999 tính riêng trong số 103.519 sinh viên công lập, tỷ lệ của các khối

chuyên ngành như sau: khối sư phạm: 39,24%, khối kỹ thuật: 17,36%; khối kinh tế: 13,07%; khối khoa học cơ bản: 7,07%; khối nông nghiệp: 5,05%; khối y dược: 2,03%; khối Luật: 1,98%; khối quốc phòng, công an: 1,12%; khối thể dục thể thao: 1,4%; khối nghệ thuật: 1,6%; còn lại là các khối khác. Từ những số liệu trên đây cho thấy: tỷ lệ sinh viên học nông nghiệp (kể cả lâm nghiệp và nghề cá) chỉ chiếm 5,05% tổng số sinh viên công lập, tỷ lệ này quá thấp so với yêu cầu của một nước mà nền nông nghiệp là chủ yếu như nước ta. Tuy nhiên, trong thực tế tỷ lệ lao động đã qua đào tạo không tìm được việc làm hoặc làm việc trái ngành, trái nghề rất lớn. Hơn nữa, thực tế không phải tất cả lao động có trình độ đều đáp ứng yêu cầu của công việc. Do vậy, hiện nay mặc dù cung lớn hơn cầu, nhưng số lao động kỹ thuật, thợ lành nghề và lao động quản lý vẫn rất thiếu. Trong khi nhiều doanh nghiệp, nhất là các khu công nghiệp ở nông thôn nước ta đang rất cần số lao động có kỹ năng tay nghề và trình độ chuyên môn kỹ thuật thì cũng có không ít lao động đã qua đào tạo ở trình độ trung học chuyên nghiệp và cao đẳng, đại học trong tình trạng thất nghiệp. Nhiều ngành nghề mới xuất hiện, đòi hỏi trình độ kỹ thuật và công nghệ cao (lập trình viên, kỹ thuật công nghiệp, thợ lắp ráp và vận hành máy móc hiện đại, thợ chế biến lương thực, thực phẩm...) nhưng đào tạo không theo kịp. Ngược lại, có một số ngành chỗ làm việc ít, nhưng lại đào tạo quá đông, nhiều người đăng ký xin việc, song không được tiếp nhận dẫn đến sự căng thẳng trong thị trường lao động (hiện tượng này thể hiện rất rõ trong các hội chợ việc làm vừa qua). Điều này cho thấy có một bộ phận không nhỏ lực lượng lao động sẽ không thể tìm được việc làm, phải chịu thất nghiệp, thiếu việc làm.

Theo kết quả “Điều tra lao động việc làm” của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội đến năm 2004, số người có trình độ chuyên môn kỹ thuật (lao động đã qua đào tạo) nhìn chung vẫn thấp, chỉ có 22,5%. Trong đó, tỷ lệ đã qua đào tạo nghề bao gồm: đào tạo nghề ngắn hạn và dài hạn không phân biệt có hay không có chứng chỉ hoặc bằng nghề và tốt nghiệp sơ cấp là 13,3%; trung học chuyên nghiệp là 4,4% và tốt nghiệp cao đẳng, đại học trở lên là 4,8%. Chính vì vậy, một trong

những vấn đề lớn hiện nay ở nước ta là nạn thiếu, hiếm lao động có kỹ năng, trình độ, đủ để đáp ứng nhu cầu công nghiệp hoá hiện đại hoá và cạnh tranh quốc tế. Do đó đã làm nảy sinh một nghịch lý là: mặc dù tỉ lệ thất nghiệp và thiếu việc làm tương đối cao, các cơ sở sản xuất kinh doanh vẫn đang phải đối mặt với nạn thiếu lao động có trình độ chuyên môn, tay nghề giỏi, đặc biệt là lao động trong khu vực có giá trị gia tăng cao.

Nhìn chung, cầu về lao động trên thị trường sức lao động nước ta còn hạn chế, sức hút của cầu còn thấp hơn cung rất nhiều. Thị trường sức lao động nước ta thể hiện rõ nét trạng thái mất cân bằng và cơ cấu lạc hậu. Thực tế hiện nay nơi có khả năng giải quyết việc làm nhiều nhất là khu vực kinh tế ngoài nhà nước (xem phụ lục 1).

Đại bộ phận cung nằm trong khu vực nông nghiệp nhưng nông nghiệp lại đứng trước trạng thái thiếu việc làm, năng suất thấp. Tình trạng đó gây lãng phí các nguồn nhân lực, kể cả nguồn đã có học vấn. Sự mất cân bằng nghiêm trọng giữa cung và cầu của thị trường sức lao động làm nảy sinh nhiều vấn đề kinh tế xã hội, tạo lực cản cho quá trình phát triển kinh tế. Tình trạng này đã được Bộ trưởng Bộ Lao động Thương binh và xã hội nhận định khái quát: “15 năm đổi mới nền kinh tế Việt Nam có bước phát triển khá, song chưa vững chắc, hiệu quả và sức cạnh tranh thấp, chưa thể tạo đủ việc làm cho lao động xã hội, tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị còn cao (6,28% năm 2001) và tình trạng thiếu việc làm ở nông thôn vẫn rất nghiêm trọng. Thời kỳ 2001-2010 theo dự báo dân số nước ta đạt khoảng 88-89 triệu người vào năm 2010, với tốc độ tăng nguồn lao động 2,4-2,5%, dân số trong độ tuổi lao động năm 2005 đạt 51,1 triệu vào năm 2010 đạt 56,8 triệu, mỗi năm có hơn 1 triệu thanh niên bước vào tuổi lao động, lực lượng lao động đạt 41 triệu vào năm 2005 và 45 triệu vào năm 2010, mỗi năm cần giải quyết việc làm mới cho khoảng 1,3-1,4 triệu lao động” [70, tr. 13].

Từ đặc điểm này có thể nhận thấy rằng, lực lượng lao động ở nước ta là hùng hậu về số lượng. Đây là một thế mạnh, song cũng có một số khó khăn cần phải giải

quyết. Do tốc độ tăng dân số hàng năm cao, số người đến tuổi lao động ngày một nhiều đã tạo ra sức ép về việc làm rất gay gắt đối với xã hội. Số lượng việc làm mới được tạo ra trong những năm gần đây ở các ngành kinh tế quốc dân, kể cả trong lĩnh vực dịch vụ, còn quá ít so với nhu cầu, nên đã không đủ sức thu hút số lao động đang tìm việc làm trên thị trường lao động. Để giải quyết một cách hữu hiệu và hạn chế sức ép quá lớn về cung - cầu lao động, sự tác động của Nhà nước trong việc hoàn thiện các qui định của pháp luật lao động hướng đến mục đích cao nhất là giải quyết việc làm, hạn chế thất nghiệp đóng vai trò quan trọng. Tuy nhiên, bên cạnh đó cũng cần tiếp tục khai thác các chính sách thị trường lao động có tính chất “thụ động” như: chính sách bồi thường mất việc làm cho lao động dôi dư, chính sách cho về hưu trước tuổi... và sớm ban hành chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam nhằm giảm bớt rủi ro do cơ chế thị trường gây ra, giảm sức ép về thất nghiệp do chuyển đổi cơ cấu.

Đặc điểm thứ hai: Thị trường sức lao động Việt Nam mang tính tự phát cao, phân tán và chia cắt, mối quan hệ cung - cầu còn lỏng lẻo.

Đây là đặc điểm dẫn đến sự phân mảnh lớn trong thị trường sức lao động Việt Nam, ảnh hưởng đến thất nghiệp và việc ban hành chế độ bảo hiểm thất nghiệp.

Nước ta sau hơn 15 năm đổi mới, nền kinh tế đã chuyển sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, nhưng so với các loại thị trường khác như: vốn, công nghệ, hàng hoá thì thị trường sức lao động hình thành và phát triển chậm hơn. Hiện nay, do tác động của thị trường cùng với những qui định nhằm đảm bảo quyền tự do lựa chọn việc làm, nơi làm việc cũng như quyền tự do thuê mướn, sử dụng lao động của công dân đã tạo nên sự di chuyển các dòng lao động trên thị trường lao động nước ta tương đối thuận tiện, dễ dàng. Sự vận động này là cần thiết cho thị trường sức lao động và bước đầu đã hướng theo các qui luật của thị trường, góp phần điều chỉnh cung cầu từ nơi thừa đến nơi thiếu, làm giảm sức ép việc làm trong cả nước. Do tác động của các yếu tố, như điều kiện sống, khả năng tìm việc, mức tiền công và khả năng phát triển tương lai... đã tạo ra các dòng

di chuyển lao động từ nông thôn ra thành phố, từ miền ngược xuống miền xuôi, từ miền Bắc vào miền Nam, từ khu vực kinh tế quốc doanh sang các thành phần kinh tế khác (chủ yếu là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài) và tham gia thị trường lao động quốc tế thông qua xuất khẩu lao động... Bên cạnh đó, tính linh hoạt của thị trường sức lao động ở nước ta còn thấp, thể hiện qua khả năng dịch chuyển lao động còn rất kém, chủ yếu do các thể chế pháp luật liên quan đến thị trường lao động (như chính sách về hộ khẩu, bảo hiểm, tuyển dụng, sa thải, trả lương...) còn cứng nhắc, chưa phù hợp với tình hình mới. Ngoài ra, người lao động vẫn còn có tư tưởng muốn bám vào Nhà nước và chưa có đủ năng lực và trình độ, cũng như thiếu sự tự tin cần thiết, để cạnh tranh trên thị trường sức lao động trong nước và quốc tế.

Tính từ năm 1995-1999, đã có 1.027.000 người di cư ra thành phố lớn và vùng kinh tế trọng điểm, ước tính trong hai thập kỷ nữa, mỗi năm Việt Nam sẽ có thêm khoảng 1 triệu người di cư ra thành thị. Trên phạm vi toàn quốc, di dân tự do nông thôn - đô thị thời kỳ 1990-1997 là 1,2-1,5 triệu người, cường độ di dân đạt 120.000-200.000 người/năm. Từ năm 1986 đến nay, bình quân mỗi năm dân số Hà Nội tăng thêm 55.000 người, trong đó 22.000 người di cư (40%). Ngoài ra, hàng năm thường xuyên có từ 20.000 đến 40.000 người lao động nông thôn ra Hà Nội kiếm việc làm trong lúc nông nhàn. Tại thành phố Hồ Chí Minh, số lao động làm việc theo thời vụ vào thành phố kiếm việc làm gia tăng rất nhanh khoảng 70.000 người/năm [81, tr. 68-69]. Sự có mặt của họ ở thành thị ngày càng nhiều làm nảy sinh không ít vấn đề bức xúc, nan giải như: gây áp lực về đất ở, làm quá tải các dịch vụ hạ tầng xã hội, gây khó khăn cho việc đăng ký, quản lý nhân khẩu tạm trú, ô nhiễm môi trường và tất nhiên không thể không ảnh hưởng đến vấn đề thất nghiệp. Sự di chuyển này mang nặng tính tự phát, thiếu sự kiểm tra, giám sát và hỗ trợ của Nhà nước. Nguyên nhân của tình trạng trên có nhiều, song chủ yếu vẫn là do nhu cầu bức xúc về việc làm, sự hấp dẫn về tiền lương, khả năng đáp ứng những dịch vụ cơ bản, thiết yếu của con người, sự phồn vinh của các đô thị...

Sự di chuyển lao động trên đây đã tạo cho thị trường sức lao động ở nước ta đang có sự phân mảng lớn. Đó là sự phân mảng giữa lao động ở thành thị với lao động ở nông thôn; giữa lao động chính thức và lao động phi chính thức; giữa lao động trong các doanh nghiệp nhà nước với lao động trong khu vực dân doanh; giữa lao động hiện đại với lao động truyền thống; kể cả sự phân mảng thị trường lao động giữa các bộ, ngành khác nhau. Sự chênh lệch giữa thị trường sức lao động thành thị với thị trường sức lao động ở nông thôn được thể hiện khá rõ nét. Nếu so với người lao động ở nông thôn, lao động ở thành thị được hưởng nhiều phúc lợi xã hội hơn. Con cái của người lao động sống ở thành thị có nhiều điều kiện về giáo dục, đào tạo và do vậy có nhiều cơ hội tìm kiếm việc làm hơn. Trong khi đó lao động ở nông thôn hầu như không được hưởng (hoặc hưởng rất ít một số dạng phúc lợi xã hội như : nhà ở, dịch vụ y tế...). Lao động ở nông thôn thường có thu nhập thấp và không ổn định, ít có cơ hội được tiếp xúc với các tiến bộ khoa học công nghệ nên cơ may tìm kiếm việc làm của họ là rất khó khăn.

Một phân mảng thị trường quan trọng khác là giữa những người lao động làm việc trong các đơn vị, tổ chức, doanh nghiệp thuộc phạm vi điều chỉnh của Bộ luật Lao động. Đó là những người lao động làm công ăn lương trong các khu vực nhà nước, đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp đăng ký kinh doanh có thuê mướn lao động. Đa số những lao động này làm việc trong các ngành kinh tế kỹ thuật quan trọng như: công nghiệp chế biến, xây dựng, thương mại, vận tải, thông tin liên lạc, giáo dục đào tạo... *Vì vậy khoảng gần 60% lực lượng này sống ở thành thị và phần lớn họ có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao, được hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội, an sinh xã hội theo qui định của pháp luật* [68, tr. 98-99]. Ngoài ra, số lao động làm việc tự do như những người buôn bán, thợ thủ công, hộ kinh doanh cá thể, người tự tạo việc làm, hoặc làm thuê theo một “khế ước” có tính chất dân dự, số lao động này không bị điều chỉnh bởi luật Lao động mà chủ yếu tuân theo các yếu tố nội tại của thị trường, ở đó sự di chuyển của lao động tự do hơn. Họ tìm kiếm thu nhập từ các hoạt động dịch vụ, lao động có tính chất phường hội hoặc lao

động trong các hộ gia đình. Những người làm việc trong khu vực này thường có thu nhập không ổn định. Tuy nhiên, đây vẫn là khu vực rất năng động của thị trường sức lao động Việt Nam và hiện tại đang tạo ra nhiều việc làm cho xã hội.

Sự phân mảnh thị trường sức lao động ở nước ta đã làm cho tình hình thất nghiệp rất khó kiểm soát. Hiện nay, thị trường sức lao động Việt Nam đang phải đối mặt với các dạng thất nghiệp như: thất nghiệp do chuyển đổi cơ cấu, thất nghiệp tự nguyện, thất nghiệp tạm thời. Thực trạng trên đây cũng đặt ra nhiều vấn đề cần được nghiên cứu, chọn lựa trong việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam sao cho phù hợp.

Để tạo ra một thị trường sức lao động phù hợp với nền kinh tế thị trường ở giai đoạn hiện nay, Nhà nước cần có các chính sách đầu tư, kế hoạch và chiến lược cho việc di chuyển lao động giữa các vùng miền. Cần ban hành đồng bộ hệ thống pháp luật về lao động, việc làm, giải quyết việc làm, học nghề, các quy định liên quan đến quyền lợi và nghĩa vụ của người lao động di cư, người sử dụng lao động nhập cư, giúp các bên di chuyển dễ dàng trong một thị trường lao động thống nhất.

Đặc điểm thứ ba: Thị trường sức lao động Việt Nam là một thị trường đang được hình thành và chuyển đổi mạnh

Với đặc điểm này đã tạo ra những áp lực rất lớn về việc làm đối với người lao động, đòi hỏi việc tác động của pháp luật vào nhóm quan hệ về bảo hiểm xã hội nói chung và bảo hiểm thất nghiệp nói riêng trong giai đoạn đầu phải đa dạng.

Trước đây, trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, lao động được sắp xếp làm việc theo chế độ biên chế và trả công lao động theo kiểu bình quân chủ nghĩa. Trong khu vực kinh tế nhà nước, khái niệm “việc làm đầy đủ” bao trùm và vấn đề thất nghiệp cũng không được đề cập. Về mặt nhận thức, lao động không được coi là thứ hàng hoá đặc biệt và do vậy không được “mua”, “bán” trên thị trường. Tính cơ động, cường độ di chuyển lao động hạn chế do các thủ tục hành chính, chế độ hộ khẩu còn rườm rà, phức tạp. Dòng di chuyển lao động chủ yếu theo hướng về

các vùng kinh tế mới ở nông thôn, thông qua các chương trình di dân của Chính phủ.

Khi chuyển hướng nền kinh tế sang cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đã đánh dấu những thay đổi có tính chất căn bản trong nền kinh tế Việt Nam, trong đó có thị trường sức lao động. Thị trường sức lao động đã được hình thành, thông qua các quan hệ thuê mướn, trả công lao động theo thoả thuận giữa người lao động và người sử dụng lao động. Một thị trường lao động được hình thành do kết quả của việc chuyển sang nền kinh tế thị trường ở nước ta, tuy nhiên, nó còn đang trong quá trình phát triển, chưa có tính ổn định như những thị trường lao động đã được hình thành lâu đời. Vì đang trong quá trình hình thành nên thị trường sức lao động ở nước ta còn chưa đồng bộ. Có thể nói là quá trình trao đổi hàng hoá sức lao động ở nước ta còn mang tính chất ngẫu nhiên, phiến diện và không ổn định. Tính ngẫu nhiên thể hiện ở chỗ: hệ thống dịch vụ việc làm kém phát triển nên người cần bán sức lao động và người cần mua không gặp nhau. Từ tính ngẫu nhiên và không nhất quán như vậy, nên giá cả hàng hoá sức lao động cũng dao động với những khoảng cách rất lớn, làm cho việc trao đổi nhiều khi không ngang giá.

Lực lượng lao động ở nước ta trong những năm gần đây đã liên tục tăng với tốc độ cao, tính trung bình mỗi năm lực lượng lao động tăng thêm 1,2 triệu người [42, tr. 255], một mặt tạo nguồn lực lớn cho phát triển đất nước nhưng cũng tạo ra áp lực lớn về đào tạo nghề và giải quyết việc làm. Ngoài ra, quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ bước đầu có tác dụng nhất định đối với việc thu hút, chuyển dịch cơ cấu lao động. Tuy nhiên, tốc độ chuyển dịch cơ cấu kinh tế còn rất chậm, cụ thể: trong vòng 10 năm từ năm 1990 đến năm 2000, khu vực công nghiệp và dịch vụ lực lượng lao động tăng 14,2%, trong khi đó lực lượng lao động nông nghiệp chỉ giảm 4% (từ trên 72% năm 1990 xuống 68% năm 1999) [71, tr. 1]. Đây là thách thức không nhỏ trong việc huy động nguồn lực giải quyết các vấn đề lao động và việc làm. Thách thức này cũng

trở nên gay gắt hơn khi chúng ta thực hiện tiến trình hội nhập với khu vực và thế giới. Chính vì vậy, tình trạng thiếu việc làm và dư thừa lao động càng trở nên bức xúc. *Hiện tại, lao động làm việc trong khu vực nông nghiệp còn chiếm khoảng 60% tổng số lao động làm việc trong các ngành kinh tế quốc dân của cả nước. Trong công nghiệp và xây dựng, chiếm gần 17%, dịch vụ chiếm trên 23%* [102, tr. 13]. Con số trên đây cho thấy: cơ cấu lao động chắc chắn sẽ thay đổi theo hướng lao động trong nông nghiệp ngày càng giảm, lao động trong ngành dịch vụ và công nghiệp ngày càng tăng. Tỷ lệ người lao động làm công ăn lương tăng cao. Theo kết quả điều tra mức sống dân cư của Tổng cục Thống kê 1992-1993, tính chung cả nước, việc làm của người làm công ăn lương chiếm 17,9% trong tổng số việc làm; đến năm 1997-1998 tỷ lệ này tăng lên 19,48%. Trong đó, khu vực thành thị tăng 41,69% lên 45,28%; khu vực nông thôn tăng từ 12,16% lên 13,14%. Bình quân hàng năm, tỷ lệ này tăng thêm 0,2% với khu vực nông thôn, 0,72% với khu vực thành thị và 0,32% tính chung cho cả nước và mức tiền công, tiền lương của người làm công ăn lương cũng ngày một tăng ở tất cả các vùng lãnh thổ trong cả nước.

Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi ở khu vực thành thị đã giảm liên tục từ 10% năm 1991 xuống 5,88% vào năm 1996. Đến năm 1998, tỷ lệ này lại nhích lên 6,85% (do tác động tiêu cực của khủng hoảng kinh tế, tài chính khu vực) và lại tiếp tục giảm nhẹ xuống 6,28% ở năm 2001. Tỷ lệ sử dụng thời gian lao động ở khu vực nông thôn cũng có xu hướng tăng lên (từ 72,1% năm 1996 lên 74,4% vào năm 2001) [50, tr. 5-6]. Đây là thách thức đối với sự phát triển kinh tế nói chung, cũng như phát triển nguồn nhân lực nói riêng ở nước ta.

Thị trường sức lao động nước ta đang hình thành và phát triển, đây là cơ hội để người lao động tìm kiếm việc làm và thu nhập. Tuy nhiên, do có qui luật cạnh tranh của thị trường sức lao động nên sự khắt khe của thị trường này rất lớn. Nếu người lao động không tự đào tạo, nâng cao trình độ tay nghề, kỹ thuật lao động, đạo đức nghề nghiệp thì người lao động khó có thể tự khẳng định mình trong thị trường này. Trong thị trường sức lao động, tìm được việc làm phù hợp đã khó nhưng giữ

được chỗ làm việc càng khó hơn. Việc hoàn thiện cơ chế thị trường, đổi mới công cụ quản lý Nhà nước trong lĩnh vực lao động, tạo điều kiện thuận lợi cho các yếu tố của thị trường sức lao động phát triển là một vấn đề lớn, phức tạp đòi hỏi phải sớm hoàn thiện đồng bộ các chế độ, chính sách về lao động, tiền lương, bảo hiểm xã hội, trợ cấp thôi việc, trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp... tạo môi trường pháp lý bình đẳng, công bằng đối với người lao động cũng như người sử dụng lao động khi tham gia các hoạt động lao động.

Qua phân tích một số đặc điểm của thị trường sức lao động Việt Nam chúng ta có thể đưa ra một số nhận xét sau:

Thị trường sức lao động nước ta vẫn đang trong quá trình hình thành và phát triển. Chất lượng lao động còn thấp, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển của nền kinh tế. Tình trạng thừa - thiếu lao động giả tạo đã và đang nổi lên như một vấn đề bức xúc đòi hỏi cần phải được tập trung giải quyết. Lao động dôi dư trong các doanh nghiệp thuộc một vài thành phần kinh tế đang là bài toán nan giải. Hơn nữa, phân bố lao động còn nhiều bất cập, không đồng đều, gây bất lợi cho khu vực nông thôn, các vùng kém phát triển.

Thị trường sức lao động Việt Nam có một đặc trưng nổi bật là sự mất cân đối nghiêm trọng giữa cung và cầu về lao động. Sự mất cân đối này cả về tổng thể và cơ cấu gây ra tình trạng thất nghiệp cao ở thành thị và thiếu việc làm ở nông thôn. Do đó, người lao động thường ở thế rất yếu khi tham gia thị trường sức lao động.

Thị trường sức lao động bị chia cắt do chưa có đủ những quy định của pháp luật nói chung và pháp luật lao động nói riêng cũng như các chính sách thị trường chưa đồng bộ. Đây là nguyên nhân tạo ra các mảng thị trường lao động khác nhau như: thị trường lao động thành thị - nông thôn; thị trường lao động trong khu vực Nhà nước - ngoài Nhà nước... dẫn đến khó nắm bắt cung cầu lao động một cách chính xác. Hiện tượng phân mảng thị trường nói trên đang là yếu tố cản trở tính linh hoạt của thị trường sức lao động. Các mảng thị trường này tương đối độc lập với nhau gây ra hậu quả là các nhóm dân cư thường bị bó buộc vào làm việc ở trong một các

mảng thị trường đó. Người ngoại tỉnh khó tìm được công việc vừa ý tại các khu vực đô thị, nếu không nói là họ thường phải trả những giá rất đắt để có được một công việc rẻ mạt ở thành phố. Người làm các công việc ở khu vực kinh tế phi chính thức khó thâm nhập vào khu vực chính thức, nhất là khu vực kinh tế Nhà nước.

Do đó, tình trạng thất nghiệp, giải quyết hậu quả của thất nghiệp đang là mối quan tâm hàng đầu của Đảng và Nhà nước ta cũng như toàn xã hội.

1.1.1.3 Tính tất yếu khách quan của thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường

Trong cơ chế thị trường sản phẩm hàng hoá và sự phát triển của doanh nghiệp suy cho cùng là do thị trường quyết định. Do vậy, việc tuyển dụng lao động cũng chịu sự tác động của thị trường, trong đó có tổng quan cung và cầu lao động. Nếu cung lớn hơn cầu về lao động sẽ dẫn tới thất nghiệp. Chính sự mâu thuẫn giữa nhu cầu có việc làm và khả năng giải quyết việc làm là nguy cơ tiềm tàng dẫn đến thất nghiệp, nhất là với những nước đang phát triển. Tỷ lệ thất nghiệp là biểu hiện rõ nét nhất của sự chênh lệch cung cầu lao động. Trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, đại bộ phận các quan điểm đều cho rằng: thất nghiệp là hiện tượng có tính tất yếu khách quan, người ta chỉ có thể hạn chế chứ không thể loại trừ được nó. Như vậy, cũng có nghĩa rằng quan hệ cung cầu trong thị trường sức lao động không bao giờ có thể là cân bằng. Và đương nhiên, sự thay đổi của quan hệ cung cầu lao động ảnh hưởng rất lớn đến việc làm của người lao động. Tại thời điểm thoả thuận nếu cung lao động lớn hơn cầu lao động thì dẫn đến thiếu việc làm và ngược lại nếu cung nhỏ hơn cầu thì việc làm trở nên sẵn có, người lao động có quyền lựa chọn cho mình một công việc thích hợp. Mặt khác, ở đây cũng cần lưu ý, tăng nhu cầu về hàng hoá, sản phẩm của xã hội cũng là yếu tố tăng việc làm. Khi nhu cầu về một loại dịch vụ, hàng hoá, sản phẩm của xã hội đột ngột tăng lên hay giảm đi cũng là một nhân tố đáng kể tác động đến sự tăng hay giảm việc làm. Tuy việc làm chịu sự ảnh hưởng rất lớn của qui luật cung cầu nhưng nó cũng có tác động ngược trở lại. Nếu cầu lao động cao thì số người có việc làm sẽ lớn, nếu cầu

lao động thấp thì số người được làm việc ít đi và lúc đó nhu cầu sử dụng lao động tăng lên dẫn đến cung lớn hơn cầu. Nhìn chung, trong tương quan cung cầu lao động thường chênh lệch theo hướng cung lớn hơn cầu nên thất nghiệp xảy ra như một qui luật tất yếu. Sự gia tăng về dân số và người lao động, cùng với quá trình hội nhập và toàn cầu hoá nền kinh tế cũng có những mặt tác động tiêu cực đến thị trường lao động làm một số bộ phận người lao động bị thất nghiệp.

Kinh tế thị trường còn chịu sự chi phối của qui luật cạnh tranh. Cạnh tranh là thuộc tính đồng thời cũng là động lực của thị trường. Cạnh tranh trong thị trường được thực hiện bởi các chủ thể tham gia quan hệ có sự độc lập về kinh tế và khác nhau về lợi ích. Sự cạnh tranh này trong nhiều trường hợp lệ thuộc vào tương quan cung cầu. Chẳng hạn, giữa những người bán (người lao động), khi cầu lớn hơn cung, họ vẫn cạnh tranh với nhau bởi ai cũng muốn được làm việc trong điều kiện lao động tốt hơn, tiền lương cao hơn. Còn giữa những người mua (người sử dụng lao động), khi cung lớn hơn cầu, họ cũng có thể cạnh tranh với nhau để có được lực lượng lao động tốt nhất, rẻ nhất. Do có qui luật cạnh tranh khắc nghiệt trong kinh tế thị trường nên dẫn đến lao động trong những doanh nghiệp có vốn ít, kinh doanh nhỏ khó trụ lại trên thương trường buộc phải đóng cửa, giải thể hoặc phá sản dẫn đến nhiều lao động thất nghiệp. Sự suy thoái của ngành này, sự hưng thịnh của ngành kia cuốn theo sự thay đổi về cơ cấu lao động, làm cho hiện tượng thất nghiệp cơ cấu phát triển. Việc áp dụng kỹ thuật hiện đại, đổi mới công nghệ đã giúp cho các doanh nghiệp mở rộng sản xuất mà không cần tuyển dụng thêm công nhân hoặc thậm chí giảm số lượng lao động hiện có mà vẫn duy trì hoặc phát triển sản xuất. Do sự tiến bộ của khoa học kỹ thuật, đặc biệt là sự tự động hoá, cơ khí hoá quá trình sản xuất diễn ra nhanh chóng, nên trong một chừng mực nhất định máy móc đã thay thế cho con người. Các nhà sản xuất luôn tìm cách mở rộng kinh doanh, đưa những dây chuyền tự động hoá vào quá trình sản xuất nhằm nâng cao chất lượng sản phẩm, hạ giá thành sản phẩm để cạnh tranh. Một cỗ máy, một dây chuyền sản xuất tự động hoá có thể thay thế cho hàng chục, thậm chí hàng trăm

công nhân. Số lượng công nhân bị máy móc thay thế lại tiếp tục bổ sung vào đội quân thất nghiệp.

Trong nền kinh tế thị trường do có cạnh tranh nên các đơn vị kinh tế luôn phải tính tới việc giảm chi phí sản xuất, trong đó có giảm chi phí về nhân công, sử dụng ít lao động, tất yếu thất nghiệp sẽ xảy ra. Ngoài ra, do cạnh tranh là thuộc tính của kinh tế thị trường nên người lao động dễ bị đào thải, dễ mất việc, nhất là lao động yếu thế (lao động nữ, lao động tàn tật...) rất khó tìm việc làm và họ sẽ trở thành người thất nghiệp. Như trên đã trình bày, cạnh tranh là động lực của thị trường, vì vậy, duy trì cạnh tranh là cần thiết để thúc đẩy và phát triển nền kinh tế. Tuy nhiên, trong thực tế, các chủ thể có xu hướng muốn được độc quyền và duy trì thế độc quyền của mình trên thương trường. Chính vì vậy, để duy trì và bảo đảm sự phát triển lành mạnh của kinh tế thị trường, Nhà nước cần can thiệp, đưa ra các tiêu chí nhằm duy trì sự cạnh tranh lành mạnh trong nền kinh tế. Sự can thiệp của Nhà nước vào lĩnh vực này thể hiện thông qua các qui định pháp luật về cạnh tranh và chống độc quyền...

Hiện tượng có nhiều người có sức lao động trong độ tuổi lao động muốn tìm việc làm mà không tìm được, người thất nghiệp xuất hiện một cách định kỳ sau những khoảng thời gian nhất định được gọi là chu kỳ kinh tế [96, tr. 16]. Mỗi chu kỳ kinh tế đều gồm bốn giai đoạn: khủng hoảng, tiêu điều, phục hồi, hưng thịnh. Trong giai đoạn khủng hoảng, tiêu điều việc đầu tư không còn thích hợp nữa, nền kinh tế bị đình đốn, trì trệ, sản phẩm làm ra thấp, tiền lương của người lao động, lãi suất, lợi nhuận đều giảm dẫn đến sức mua của xã hội cũng giảm. Mặt khác, trong giai đoạn này, thất nghiệp tăng nhanh, số lượng các nhà máy, doanh nghiệp, công ty bị đóng cửa ngày càng nhiều làm cho tâm lý của xã hội là tiết kiệm càng nhiều càng tốt bằng cách giảm bớt mức chi tiêu. Do đó, nhiều doanh nghiệp, đơn vị sản xuất kinh doanh phải cạnh tranh nhau, nhiều doanh nghiệp, công ty... làm ăn thua lỗ sẽ bị giải thể, phá sản làm cho người lao động bị đẩy ra khỏi quan hệ lao động. Chu kỳ kinh doanh có thể mở rộng hay thu hẹp do sự điều tiết của thị trường. Khi

sản xuất mở rộng thì thu hút thêm lao động, nhưng khi bị thu hẹp thì lại dư thừa lao động. Chính điều này có tác động đến cung và cầu trên thị trường lao động làm phát sinh hiện tượng thất nghiệp. Do vậy, tình trạng thất nghiệp thường xảy ra do chịu ảnh hưởng của chu kỳ kinh tế và khả năng hoạt động, sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp

Sự phát triển của nền kinh tế sẽ dẫn đến sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế giữa các vùng, miền, giữa khu vực nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ cũng gây ra hiện tượng thất nghiệp. Đây là điều không thể tránh khỏi đối với sự phát triển kinh tế của các nước đang phát triển trong đó có Việt Nam. Ngoài ra, khi thay đổi một thể chế chính trị thường dẫn đến các chính sách vĩ mô, các giải pháp kinh tế của Nhà nước cũng thay đổi theo làm cho nhu cầu sử dụng lao động có sự thay đổi ít nhiều và hiện tượng thất nghiệp xuất hiện.

Tính tất yếu khách quan của thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường còn kể đến: Do người lao động không ưa thích công việc đang làm, hoặc địa điểm làm việc nên họ phải đi tìm một công việc mới hay địa điểm làm việc khác; Do mâu thuẫn giữa người sử dụng lao động và người lao động về quyền lợi và nghĩa vụ nên dẫn đến người lao động từ chối làm việc hoặc người sử dụng lao động không chấp nhận người lao động, thất nghiệp tất yếu xảy ra.

Như vậy, trong nền kinh tế thị trường, thất nghiệp xảy ra là tất yếu khách quan do các yếu tố thị trường lao động luôn có xu hướng cung nhiều hơn cầu, do áp dụng các tiến bộ khoa học kỹ thuật, do cạnh tranh... Các nhà nước đã nhận thức được qui luật này và có những biện pháp nhằm hạn chế tiêu cực của hiện tượng thất nghiệp. Trong quá trình quản lý của mình, Nhà nước luôn tăng cường điều chỉnh và quản lý vĩ mô nền kinh tế một cách kiên quyết, khôn khéo để đưa mọi hoạt động vào khuôn khổ và tuân theo pháp luật.

Ở Việt Nam, khi chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường thì vấn đề thất nghiệp cũng đã và đang đặt ra. Cùng với thị trường hàng tiêu dùng, thị trường tư liệu sản xuất, thị trường tiền tệ... thị trường sức lao động ở nước ta đang trong quá

trình tìm tòi, hình thành và phát triển. Nhà nước đã tạo ra môi trường pháp lý để thị trường sức lao động phát triển thuận lợi. Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường mọi hoạt động đều tuân theo qui luật cung cầu nên vấn đề lao động không thể nằm ngoài qui luật đó. Ảnh hưởng của nền kinh tế thị trường đối với lĩnh vực quan hệ lao động là rất lớn. Do vậy, việc nhận thức đúng đắn mối quan hệ của kinh tế thị trường với vấn đề thất nghiệp có vai trò hết sức quan trọng, để từ đó có những chính sách về kinh tế và xã hội nhằm hạn chế thất nghiệp, giải quyết thất nghiệp là hết sức cần thiết ở Việt Nam.

1.1.2 Một số vấn đề về thất nghiệp

1.1.2.1 Khái niệm thất nghiệp

a) Khái niệm thất nghiệp của Tổ chức lao động quốc tế (ILO)

Do ảnh hưởng của ý thức hệ và nhận thức xã hội nên vấn đề thất nghiệp được các nhà kinh tế học lý giải rất khác nhau. Người được coi là nghiên cứu khá thành công về thất nghiệp đó là nhà kinh tế học Keynes trong “Lý thuyết về việc làm, lãi suất và tiền tệ”. Ông đã nghiên cứu rất sâu về thất nghiệp trên cơ sở phân tích cung-cầu về lao động, thị trường và các mối quan hệ kinh tế xã hội khác. Keynes thừa nhận vấn đề thất nghiệp không phải là hiện tượng độc lập của đời sống kinh tế mà là kết quả của các qui luật nhất định trong việc đạt được cân bằng của hệ thống kinh tế. Theo ông, nạn thất nghiệp sẽ 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”* [75, tr. 53]. Ông cho rằng, để giảm thất nghiệp thì cần phải tạo nhiều chỗ làm việc trên cơ sở tăng đầu tư cho sản xuất. Như vậy, theo ông thất nghiệp đó là cung về lao động lớn hơn cầu tại một thời điểm. Quan niệm này đã lột tả được bản chất của thất nghiệp, tuy nhiên quan điểm mà ông đưa ra còn hạn chế là chưa phân biệt được người không có việc làm và người mất việc làm tự nguyện. “Lý thuyết của Keynes mặc dù còn nhiều phiến diện và hạn chế của lịch sử nhưng những luận điểm mà ông đưa ra vẫn còn có ý nghĩa cho đến ngày nay” [3, Tr. 8 - 9].

Khi nền kinh tế thị trường phát triển ở mức cao, các lý thuyết về việc làm và thất nghiệp của Keynes và các nhà kinh tế học trước đó đã tỏ ra bất lực trước tình trạng thất nghiệp ngày càng gia tăng mà các biện pháp nêu trong lý thuyết của họ đã không thể khắc phục được. Nhiều nhà kinh tế học đã đưa ra những lý thuyết mới về thất nghiệp, phân tích các nguyên nhân và tác động kinh tế và xã hội đối với thất nghiệp. Một trong số các nhà kinh tế đưa ra lý thuyết mới về thất nghiệp đó là Samuelson [97, tr. 261]. Ông cho rằng: “Thất nghiệp là một vấn đề trung tâm trong các xã hội hiện đại”. Khi mức thất nghiệp cao, tài nguyên bị lãng phí và thu nhập của dân giảm. Trong những thời kỳ như vậy, nền kinh tế sẽ gặp nhiều khó khăn và ảnh hưởng đến tinh cảm và đời sống gia đình của mọi người.

Các lý thuyết về thất nghiệp tuy có nhiều cách tiếp cận khác nhau nhưng đều cho thấy một điều cơ bản là, trong nền kinh tế thị trường vẫn có một bộ phận người lao động thất nghiệp. Tỷ lệ thất nghiệp cao hay thấp phụ thuộc rất nhiều vào khả năng giải quyết việc làm của chính phủ và sự đấu tranh của giới thợ đối với giới chủ. Thất nghiệp 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.

Từ điển kinh tế học hiện đại cho rằng: thất nghiệp là những 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 [88, tr. 1053]. Như vậy, so với định nghĩa về thất nghiệp của Keynes thì định nghĩa này cụ thể hơn, theo đó thất nghiệp bao gồm ba loại đối tượng: người lao động không có việc làm, người trong giai đoạn tìm việc và người không thể tìm được việc làm.

Công ước số 102 (1952) của Tổ chức lao động quốc tế (ILO) định nghĩa về thất nghiệp như sau: “Thất nghiệp là sự ngừng thu nhập do không có khả năng tìm được một việc làm thích hợp trong trường hợp người có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc”. Định nghĩa này của Tổ chức lao động quốc tế dựa trên một tiêu chí quan trọng “sự ngừng thu nhập” của người lao động để xác định hiện tượng thất

nghiệp. Quan điểm này xuất phát từ căn cứ chỉ có việc làm mới mang lại thu nhập cho người lao động và việc bị ngừng thu nhập đồng nghĩa với việc bị mất việc làm. Định nghĩa này còn chỉ ra điều kiện bị “ngừng thu nhập” (bị mất việc làm) của người lao động là: Không có khả năng tìm việc làm thích hợp trong khi có khả năng và sẵn sàng làm việc và sau này được bổ sung thêm điều kiện người lao động tích cực tìm việc làm ở Công ước 168 (1988). Công ước số 168 (1988) bổ sung thêm vào định nghĩa về thất nghiệp khái niệm “tích cực tìm kiếm việc làm”.

So với hai định nghĩa nêu trên thì định nghĩa này không chỉ ra các trường hợp cụ thể của thất nghiệp mà khái quát ở tiêu chí bị “ngừng thu nhập” của người lao động. Định nghĩa này có tính khái quát nhưng khó khăn khi xác định trong thực tế, vì vậy *Tại Hội nghị quốc tế lao động lần thứ 13 tại Geneva năm 1983 về thống kê dân số hoạt động kinh tế, việc làm, thất nghiệp và thiếu việc làm đã cụ thể hoá khái niệm thất nghiệp như sau:* [126, tr. 97]

Thất nghiệp bao gồm toàn bộ số người ở độ tuổi qui định mà trong suốt thời gian khảo sát đã (a) không có việc làm, (b) có khả năng làm việc, (c) đang đi tìm việc làm.

a) Không có việc làm, nghĩa là đã không có bất kỳ một công việc được trả công hoặc công việc tự làm;

b) Hiện tại có khả năng làm việc, nghĩa là có khả năng làm bất kỳ một công việc được trả công hoặc công việc tự làm;

c) Đang đi tìm việc, nghĩa là trong thời gian khảo sát đã có những hoạt động tìm kiếm việc làm được trả công hoặc công việc tự làm. Những hoạt động tìm việc gồm: đăng ký tại cơ quan dịch vụ việc làm; nộp đơn cho các chủ doanh nghiệp, đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng; nhờ sự trợ giúp của bạn bè, người thân; vv...

Như vậy, các quan niệm nêu trên về thất nghiệp đã chỉ ra hiện trạng người lao động có ý muốn đi làm nhưng hiện đang không có việc làm trong một khoảng thời gian xác định. Trong số các khái niệm nêu trên thì định nghĩa thất nghiệp của Tổ

chức lao động quốc tế (ILO) được nhiều nước tán thành và đưa vào áp dụng ở quốc gia mình.

Ở các nhà nước xã hội chủ nghĩa trong thời kỳ bao cấp thuật ngữ “thất nghiệp” còn có tên gọi khác là “chờ việc“. Thất nghiệp và “chờ việc” không khác nhau về bản chất, đều có nghĩa là sức lao động không hoặc chưa được kết hợp với tư liệu sản xuất cụ thể. Có hai nguyên nhân khiến lâu nay dùng thuật ngữ “chờ việc” thay cho thất nghiệp: một là, do coi thất nghiệp là phạm trù kinh tế chỉ có trong chủ nghĩa tư bản; hai là, trong thể chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung truyền thống Nhà nước sắp xếp việc làm cho toàn bộ những người có năng lực lao động ở thành thị và nông thôn, khi đã thất nghiệp thì chẳng khác gì được bỏ vào két sắt, vẫn có cái ăn, cái mặc, cho nên cũng không có vấn đề mất việc làm, chỉ có sức lao động mới tăng đang chờ Nhà nước phân phối việc làm là đang “chờ việc” [52, tr. 409]. Trong kinh tế thị trường, chẳng những Nhà nước không còn bao biện lo việc làm cho người lao động mà hơn nữa do cạnh tranh trên thị trường sức lao động và do khả năng kinh doanh của các doanh nghiệp có thay đổi nên sẽ dẫn đến có một số người đang có việc làm thành thất nghiệp. Do vậy, dùng thuật ngữ “chờ việc” không thể mô tả và khái quát được thực tế đời sống mà phải dùng thuật ngữ “thất nghiệp“ để phân tích hành vi của người lao động thì sát thực tế hơn và lại thống nhất với cụm từ được thế giới sử dụng.

b) Khái niệm thất nghiệp ở Việt Nam

Việc làm và thất nghiệp là một vấn đề hết sức phức tạp. Sự phức tạp không chỉ ở chỗ đưa ra một khái niệm mang tính chất học thuật thuần túy mà nó có được thừa nhận, được nhìn nhận một cách khách quan hay không. Từ các góc độ khác nhau, có những quan niệm về thất nghiệp khác nhau. Người nghiên cứu về việc làm nói chung nhìn thất nghiệp theo cách của họ, còn các nhà thống kê về dân số và việc làm lại đưa ra một khái niệm khác về thất nghiệp, các nhà luật học lại có quan niệm riêng về thất nghiệp. Có thể nói, các tài liệu nghiên cứu về vấn đề này từ trước tới nay chỉ nêu khái niệm mang tính giải thích thuật ngữ, hoặc điếm qua như

là phần phụ khi nói đến một vấn đề chính nào đó có liên quan đến thuật ngữ này, chưa có giải thích rõ khái niệm và nêu nội dung của nó một cách đầy đủ. Về mặt pháp lý, thuật ngữ “thất nghiệp” đã được đề cập đến ở 3 văn bản, đó là: Sắc lệnh số 29/SL ban hành ngày 12/3/1947 (Điều 76); Nghị định số 233/HĐBT ngày 22/6/1990 của Hội đồng bộ trưởng ban hành qui chế lao động đối với các xí nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (khoản 1 Điều 46) và Bộ luật Lao động đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002 (Điều 140). Trong ba văn bản này mới chỉ đề cập đến thuật ngữ thất nghiệp mà chưa đưa ra một định nghĩa về thất nghiệp.

Trong khoảng 10 năm trở lại đây, ở Việt Nam đã quan tâm nhiều hơn đến vấn đề thất nghiệp, nhất là từ khi tiến hành nghiên cứu và xây dựng Bộ luật Lao động. Nhiều đề tài nghiên cứu khoa học hoặc một số sách tham khảo đã bước đầu tiếp cận đến vấn đề này. Theo Nguyễn Lê Minh: “Thất nghiệp là hiện tượng mà người có sức lao động, có nghề nghiệp, muốn đi làm việc, đã đăng ký ở cơ quan có thẩm quyền, nhưng vẫn chưa có việc làm” [12, tr. 20]. Chúng tôi cho rằng khái niệm này tương đối khái quát, bao hàm các đối tượng thất nghiệp trong xã hội. Tuy nhiên, nếu để xác định đối tượng hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp theo qui định của pháp luật thì không thể áp dụng được khái niệm đó. Ở đây, những người lao động đã có việc làm, nếu bị mất việc nhưng chưa đăng ký tìm việc ở cơ quan có thẩm quyền thì không được coi là thất nghiệp theo quan điểm trên. Như vậy, con số thất nghiệp ở nước ta sẽ rất ít. Bởi lẽ, cơ quan có thẩm quyền để đăng ký tìm kiếm việc làm ở nước ta mới được thành lập thời gian gần đây, hơn nữa, người lao động Việt Nam chưa có thói quen đăng ký tìm việc làm qua cơ quan chuyên trách, mà họ tự tìm kiếm là chính.

Theo Phạm Quý Thọ: “Thất nghiệp là một trạng thái trong đó người lao động trong tuổi lao động, có khả năng và nhu cầu lao động mà không có việc làm. Người thất nghiệp là người hiện không có việc làm hoặc đang tìm việc làm” [105, tr. 28]. Định nghĩa trên khó phân biệt thất nghiệp và thiếu việc làm. Theo định nghĩa của Tổ chức lao động quốc tế thì thiếu việc làm tồn tại khi làm việc không

đủ với tiêu chuẩn đặc trưng hoặc so với việc làm liên tục, có tính đến kỹ năng nghề nghiệp. Trong cuốn sách “Hướng dẫn nghiệp vụ chỉ tiêu xã hội ở Việt Nam” của Tổng cục thống kê xuất bản năm 1995 có đưa ra một khái niệm được coi là chính thức về thất nghiệp là: những người trong khoảng thời gian xác định thuộc các diện sau đây:

- + Không làm việc (các việc làm được trả công và việc tự làm);
- + Hiện sẵn sàng làm việc (các việc làm được trả công và việc tự làm);
- + Đang tìm việc.

Tuy nhiên, cũng do mục đích là thống kê người thất nghiệp cho nên khái niệm trên nặng về chỉ người thất nghiệp chứ không phải là khái niệm thất nghiệp.

Để có thể đưa ra một khái niệm về thất nghiệp một cách chính xác, khoa học, theo chúng tôi, cần phải xuất phát từ khái niệm việc làm. Bởi vì, việc làm và thất nghiệp là hai hiện tượng đối lập nhau. Người có việc làm tức là người không thất nghiệp và ngược lại. Việc làm là trạng thái trong đó diễn ra các hoạt động lao động mang lại thu nhập và không bị pháp luật cấm. Trong thực tế, có hai loại việc làm: một là việc làm thuê hưởng tiền lương hoặc tiền công, hai là việc làm tự thân có thể là cá nhân hoặc gia đình, có thể là chủ doanh nghiệp. Việc làm có thể được phân chia theo thời gian như: việc làm với thời gian đầy đủ, không đầy đủ, việc làm tạm thời và việc làm cố định, việc làm thường xuyên, việc làm theo thời vụ... Trong Bộ luật Lao động việc làm được định nghĩa như sau: “Mọi hoạt động lao động tạo ra nguồn thu nhập, không bị pháp luật cấm đều được thừa nhận là việc làm” (Điều 13). Có thể nói rằng, đây là quan niệm tương đối đầy đủ và chính xác về việc làm, nó phù hợp với điều kiện thực tế Việt Nam, với quan niệm chung của nhiều nước trên thế giới. Do vậy, khái niệm việc làm chỉ tồn tại và đúng khi nó bao hàm đầy đủ các nội dung sau đây:

1/ Việc làm là những hoạt động lao động. Các hoạt động này thể hiện sự tác động của sức lao động vào tư liệu sản xuất để tạo ra sản phẩm hoặc dịch vụ. Tuy nhiên, hoạt động lao động chỉ là một dấu hiệu cơ bản của việc làm mà không thể

đồng nhất lao động với việc làm. Yếu tố lao động trong việc làm khác với lao động thông thường ở chỗ: nó phải có tính hệ thống, tính thường xuyên và tính nghề nghiệp. Các yếu tố này có quan hệ chặt chẽ với nhau theo yêu cầu của một nghề sẽ trở thành dấu hiệu lao động của việc làm. Từ đó có thể hiểu rằng, người có việc làm là người thực hiện các hoạt động lao động trong phạm vi một nghề nhất định, trong một thời gian tương đối ổn định;

2/ Các hoạt động đó phải tạo ra thu nhập;

3/ Các hoạt động lao động đó phải phù hợp với pháp luật.

Như vậy, việc làm luôn gắn với thu nhập và những hoạt động không bị pháp luật cấm. Những hoạt động không mang lại thu nhập thì không được coi là việc làm. Việc làm phải được coi là phương kế kiếm sống, là một hoạt động qua đó người ta được trả công (bằng tiền hoặc bằng hiện vật) và sống nhờ vào khoản tiền đó. Từ khái niệm trên, có thể hiểu: Thất nghiệp là tình trạng mà trong đó người lao động không có công việc được trả công hoặc không có công việc do mình tự thu xếp nhưng vẫn có khả năng lao động và hiện đang tìm kiếm việc làm.

Từ những phân tích trên có thể hiểu thất nghiệp dưới nhiều góc độ khác nhau.

- Thứ nhất, dưới góc độ kinh tế - xã hội: *thất nghiệp là một tình trạng tồn tại, trong đó có một số người trong lực lượng lao động muốn làm việc, nhưng không tìm được việc làm ở mức tiền công đang thịnh hành.*

- Thứ hai, dưới góc độ dân số: *thất nghiệp là hiện tượng những người khoẻ mạnh muốn lao động để kiếm sống nhưng chưa tìm được việc làm.*

- Thứ ba, dưới góc độ pháp lý: các nhà làm luật cần phải quan tâm đến việc xác định đối tượng nào trong số những người thất nghiệp nói trên được hưởng bảo hiểm thất nghiệp hay nói cách khác để được hưởng bảo hiểm thất nghiệp thì những người thất nghiệp phải có những điều kiện luật định. Tùy theo qui định của từng nước mà điều kiện trên rộng hay hẹp và vì vậy khái niệm thất nghiệp dưới góc độ pháp lý cũng rộng hẹp khác nhau phụ thuộc vào kinh tế - xã hội, tương quan cung - cầu của mỗi nước.

Từ những phân tích trên, chúng tôi đưa ra khái niệm thất nghiệp như sau: Thất nghiệp là hiện tượng xã hội phản ánh tình trạng toàn bộ số người có khả năng lao động, ở độ tuổi do pháp luật qui định mà không có việc làm hoặc đang tìm việc làm mà không có thu nhập nên Nhà nước phải có chính sách hỗ trợ.

Với cách tiếp cận đó, theo chúng tôi khi Việt Nam xây dựng pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp thì nên thể hiện quan điểm: *thất nghiệp là hiện tượng những người lao động bị mất việc làm, có nhu cầu lao động và đang tích cực tìm việc.*

1.1.2.2 Khái niệm người thất nghiệp

a) Khái niệm người thất nghiệp ở một số nước trên thế giới

Dưới góc độ của thị trường lao động, khái niệm người thất nghiệp được định nghĩa rất khác nhau ở mỗi nước. Chẳng hạn:

- *Luật bảo hiểm thất nghiệp ở Cộng hoà liên bang Đức có nêu:* “Người thất nghiệp là người lao động tạm thời không có quan hệ lao động hoặc chỉ thực hiện công việc ngắn hạn” (Điều 101) [48, tr. 74].

- *Luật về việc làm và thất nghiệp của Ba Lan qui định:* “Người thất nghiệp là người có khả năng làm việc nhưng bị mất việc làm và không đi học ở các trường, được cơ quan việc làm ở cấp huyện đăng ký vào sổ dành cho người đang sống trong vùng và kèm theo các điều kiện khác về độ tuổi và tình hình tài sản” (Điều 2) [78, tr. 2].

- *Ở Pháp người ta quan niệm:* Người thất nghiệp là người có đủ điều kiện để làm việc nhưng không có việc làm và đang tìm việc. Hay ở Nhật Bản người ta lại cho rằng: Người thất nghiệp là người hiện đang có khả năng làm việc nhưng không có việc làm và đang tích cực đi tìm việc làm hoặc đang chờ kết quả xin việc làm [15, tr. 23 - 24].

- *Theo luật bảo hiểm xã hội Thái Lan qui định:* “Thất nghiệp là một người được bảo hiểm ngừng việc do sự chấm dứt các quan hệ pháp lý giữa một người sử dụng lao động và một người lao động theo sự thuê mướn của hợp đồng các dịch vụ” (Điều 5) [127, tr. 2].

- Ở *Trung Quốc* người thất nghiệp được hiểu: là người trong độ tuổi lao động, có sức lao động, mong muốn có việc làm nhưng không có việc, bao gồm hai bộ phận: một là lao động ở độ tuổi mới lớn, hai là sau khi đi làm mất việc phải đi tìm việc làm. Bộ phận thứ hai là đối tượng bảo hiểm của bảo hiểm thất nghiệp [106, tr. 66].

- *Văn phòng lao động quốc tế (BIT)* cho rằng: Người thất nghiệp là người trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động nhưng không có việc làm. Họ có thể là người chưa có việc làm, hoặc đã có việc làm nhưng đã thôi việc và đang cần tìm việc làm có tiền công [107, tr. 10 - 11]. Sau đó định nghĩa này được thông qua tại Hội nghị thống kê lao động quốc tế lần thứ 8 năm 1954 tại Geneva và được ghi lại trong khuyến nghị về thống kê lao động của Tổ chức lao động quốc tế (ILO) năm 1975, trong đó chỉ rõ, người thất nghiệp là những người trong độ tuổi lao động và thuộc một trong những trường hợp sau: 1) Người có việc làm nhưng hợp đồng lao động đã hết hạn hoặc tạm thời bị gián đoạn nên hiện không có việc làm và đang cần tìm việc làm có trả công. 2) Người chưa bao giờ có việc làm hoặc chưa từng là người làm công ăn lương (có thể là chủ doanh nghiệp) hoặc đã thôi việc và đang cần tìm việc làm có trả công. 3) Người bị “treo giò” tạm thời hoặc không thời hạn mà không có tiền công.

Cũng theo khuyến nghị này, không coi là người thất nghiệp những trường hợp sau: 1) Người có dự định lập doanh nghiệp hoặc khai thác nông nghiệp nhưng chưa tiến hành mà không tìm việc làm có trả công. 2) Những lao động gia đình không có tiền công đã thôi làm việc mà không tìm việc làm có trả công.

Như vậy, trên thế giới tuy có những quan niệm rộng, hẹp khác nhau về người thất nghiệp nhưng đều tựu trung ở ba tiêu thức cơ bản sau: 1) Có khả năng lao động; 2) Đang không có việc làm; 3) Đang tìm việc làm. Ngoài ra, để gắn với quản lý lao động của mỗi quốc gia, thực hiện tốt cơ chế bảo hiểm thất nghiệp và khuyến khích người thất nghiệp tích cực tìm việc làm, các nước thường nêu ra các điều

kiện bổ sung như: đăng ký tìm việc làm; không có nguồn thu nhập nào khác; giới hạn độ tuổi; luôn sẵn sàng đi tìm việc làm.

b) Khái niệm người thất nghiệp ở Việt Nam

Ở Việt Nam, để kiểm soát tình trạng thất nghiệp, Nhà nước phải nắm được số lượng người thất nghiệp. Theo điều tra về thực trạng lao động - việc làm của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, người bị coi là thất nghiệp là: “người đủ 15 tuổi trở lên trong nhóm dân số hoạt động kinh tế, hiện tại đang:

- Có hoạt động đi tìm việc làm trong 4 tuần lễ đã qua, hoặc không đi tìm việc vì lý do không biết tìm việc ở đâu, hoặc tìm nhưng chưa tìm được;
- Trong tuần lễ trước đó (tính đến thời điểm điều tra) có tổng số giờ làm việc dưới 8 giờ có mong muốn và sẵn sàng làm thêm giờ nhưng không tìm được việc” [18, tr. 17].

Ngoài ra, trong cuốn “Sổ tay thống kê thông tin thị trường lao động ở Việt Nam” người thất nghiệp được định nghĩa như sau: “Là người trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động, trong tuần lễ tham khảo không có việc làm, đang có nhu cầu tìm việc làm và có đăng ký tìm việc làm theo qui định” [15, tr. 60].

Qua các khái niệm trên cho thấy việc nhìn nhận người thất nghiệp chủ yếu theo hai giác độ: Người nghiên cứu về việc làm nói chung thì tập trung vào yếu tố có khả năng lao động và nhu cầu làm việc, đăng ký tìm việc. Nhà thống kê về dân số, việc làm thì nhấn mạnh về khoảng thời gian thất nghiệp trước lúc điều tra. Nhìn chung, hai cách tiếp cận này tuy có những điểm khác nhau song cùng gặp nhau ở một điểm là đều nhằm vào người không có việc làm hoàn toàn, nhưng tùy theo mục đích nghiên cứu, quản lý của từng lĩnh vực mà nhấn mạnh điểm này hay điểm khác. Như vậy, những người trong độ tuổi lao động, có sức lao động mà không làm việc, không có nhu cầu tìm việc làm, những người làm việc ít giờ theo qui định, nhưng không có nhu cầu làm nhiều hơn đều không được coi là người thất nghiệp.

Từ sự phân tích trên, dưới góc độ pháp lý chúng tôi cho rằng: *Người thất nghiệp là người trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động, hiện đang không có*

việc làm và đang đi tìm việc làm. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng pháp luật bảo hiểm thất nghiệp thì cần phải có qui định người thất nghiệp và người hưởng bảo hiểm thất nghiệp là khác nhau (về vấn đề này xin trình bày kỹ ở phần sau).

Ngoài ra, cũng cần phân biệt giữa người không làm việc với người thất nghiệp. Về vấn đề này, chúng tôi tán thành với ý kiến của Đỗ Năng Khánh [74, tr. 29]: khái niệm “người không làm việc” rộng hơn khái niệm “người thất nghiệp”. Trong số người không làm việc có thể bao gồm cả người thất nghiệp. Người không làm việc bao gồm cả những người có khả năng lao động, trong độ tuổi lao động nhưng lại không có nhu cầu tìm việc làm.

Như đã trình bày, khái niệm “người thất nghiệp” và khái niệm “thất nghiệp” không hoàn toàn giống nhau mặc dù chúng có cùng cơ sở và một số điểm chung như: đều chỉ ra tình trạng không có việc làm, trong khi người lao động có khả năng lao động, không có thu nhập và đang tìm kiếm việc làm... Tuy nhiên, hai khái niệm này khác nhau về bản chất: Khái niệm “thất nghiệp” dùng để chỉ một hiện tượng xã hội mà ở đó một số lượng lao động xã hội bị dư thừa (không có việc làm) mặc dù người lao động hoàn toàn có khả năng lao động và đang tìm kiếm việc làm; Còn khái niệm “người thất nghiệp” để chỉ ra một cá nhân đơn lẻ người không có việc làm, trên cơ sở đó Nhà nước có những hỗ trợ cần thiết để họ tồn tại và tìm kiếm việc làm.

1.1.2.3 Phân loại thất nghiệp

Thất nghiệp là một hiện tượng xã hội - pháp lý phức tạp nên tìm hiểu bản chất của nó luôn được các nhà kinh tế, các nhà luật học quan tâm. Một trong những hướng nghiên cứu để tiếp cận bản chất của hiện tượng thất nghiệp là tìm cách phân loại chúng. Việc phân loại này không những có ý nghĩa về mặt lý luận mà còn giúp cho các nhà hoạch định chính sách về lao động, thất nghiệp, hỗ trợ thất nghiệp đưa ra những quyết sách đúng, phù hợp với thực tế khách quan. Tuy nhiên, việc phân loại thất nghiệp là công việc khó mà cho đến nay còn nhiều ý kiến khác nhau.

Không phải ở tất cả các quốc gia, thất nghiệp đều xuất hiện dưới một dạng thống nhất, mà ngược lại thất nghiệp được thể hiện dưới các hình thức khác nhau. Vì vậy, tiến hành phân loại chúng là một việc làm hết sức cần thiết, vừa mang tính lý luận lại vừa có ý nghĩa về thực tiễn. Hơn nữa, qua việc phân loại, chúng ta sẽ hiểu thêm được bản chất của vấn đề, từ đó có những qui định thích hợp.

Thất nghiệp thường được phân loại dựa trên các tiêu chí khác nhau, ở mỗi tiêu chí đưa lại cho chúng ta nhận thức ở những khía cạnh khác nhau của thất nghiệp.

Tiêu chí thứ nhất, căn cứ vào ý chí của người lao động thì thất nghiệp được chia làm 2 loại:

Thất nghiệp tự nguyện là loại thất nghiệp tạm thời do người lao động chỉ đi làm việc với mức lương cao, hay nói cách khác, những người thất nghiệp tự nguyện là những người không chấp nhận một mức lương hiện hành trên thị trường, nên không nhận việc mà trở nên thất nghiệp.

Thất nghiệp không tự nguyện là những người mong muốn làm việc với mức lương hiện hành vào thời điểm đó, nhưng vẫn không tìm được việc làm.

Phân loại thất nghiệp dựa trên căn cứ ý chí của người lao động giúp chúng ta phân định một cách rạch ròi các đối tượng được hưởng trợ cấp thất nghiệp, từ đó bảo đảm cho quá trình giải quyết việc làm, quản lý và chi trả trợ cấp cho đối tượng này một cách chính xác, đáp ứng được yêu cầu của người lao động.

Tiêu chí thứ hai, căn cứ vào thời gian thất nghiệp, người ta chia thất nghiệp thành 3 loại:

Thất nghiệp tạm thời là loại thất nghiệp trong một khoảng thời gian nhất định, do thay đổi nghề nghiệp, thay đổi nơi làm việc, thay đổi nơi ở, hoặc trong thời gian mới tốt nghiệp ra trường chưa xin được việc. Thất nghiệp tạm thời xảy ra ngay cả khi nền kinh tế hoạt động có hiệu quả. Phần lớn những người thất nghiệp tạm thời là những người thất nghiệp tự nguyện.

Thất nghiệp tiềm tàng là tình trạng người lao động ở nông thôn không có việc làm trong một thời gian, vì không đúng mùa nông nghiệp. Loại thất nghiệp tiềm

tàng này đang ngày càng phát triển ở các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam.

Thất nghiệp dai dẳng là tình trạng thất nghiệp thường xuyên đối với những người lao động có khả năng lao động nhưng do bị tàn tật, bị mắc các tệ nạn xã hội (ma tuý, mại dâm...), những người mãn hạn tù về nên khó tìm việc làm.

Phân loại dựa vào thời gian thất nghiệp tạo điều kiện để Nhà nước xây dựng được kế hoạch sắp xếp, bố trí thêm công việc cho người lao động dần dần đảm bảo hạn chế thời gian để trống của họ. Đây là một việc làm hết sức cần thiết, vì có như vậy, chúng ta mới tránh được những tiêu cực trong xã hội do thất nghiệp là nguyên nhân chính gây ra “nhàn cư vi bất thiện”.

Tiêu chí thứ ba, căn cứ vào nguyên nhân thất nghiệp thì có 2 loại:

Thất nghiệp cơ cấu xảy ra khi có sự mất cân đối giữa “cung” và “cầu” về lao động ở một số ngành hay một số vùng kinh tế.

Thất nghiệp chu kỳ xảy ra khi tổng mức cầu về lao động của toàn bộ nền kinh tế quốc dân thấp hơn mức cung về lao động tương ứng với từng thời kỳ suy thoái của nền kinh tế.

Với cách phân loại này, Nhà nước có thể đưa ra được những chính sách ưu tiên, ưu đãi đối với một số ngành nghề đang cần thu hút lao động, hoặc nâng cao một số yêu cầu đối với người lao động làm việc trong một số ngành nghề đã quá dư thừa về nhân công, từ đó lấy lại thế cân bằng giữa các ngành nghề và tránh sự suy thoái của nền kinh tế. Nếu Nhà nước thực hiện tốt nhiệm vụ này thì thất nghiệp chu kỳ và thất nghiệp cơ cấu sẽ được hạn chế một bước.

Ở Việt Nam hiện nay, trong bối cảnh thị trường sức lao động đang trong quá trình hình thành và phát triển, ngoài những loại thất nghiệp theo tiêu chí trên thì thất nghiệp còn có những hình thức biểu hiện khác mang tính đặc thù đó là: 1) *Thất nghiệp hữu hình tích cực* là những người thất nghiệp tích cực tìm việc làm. Tỷ lệ thất nghiệp này phụ thuộc nhiều vào thời điểm điều tra. Chẳng hạn, điều tra các trường dạy nghề, cao đẳng, đại học...khi đang duy trì khoá học, tỷ lệ thất

nghiệp hữu hình tích cực có thể thấp, nhưng sau khi kết thúc khoá học vài tháng, tỷ lệ này có thể tăng mạnh. 2) *Thất nghiệp hữu hình thụ động* là những người không có việc làm, nhưng không tích cực tìm việc mặc dù họ có khả năng lao động. Họ không tích cực tìm việc bởi vì họ nghĩ rằng: không thể có việc làm, hoặc có việc nhưng họ sẽ không đáp ứng được về trình độ tay nghề, nghiệp vụ. Đối tượng này thường tập trung vào những đối tượng học vấn thấp và đặc biệt là nhóm người “yếu thế” trong xã hội. 3) *Thất nghiệp trá hình (thất nghiệp vô hình)* là hiện tượng khi người lao động được sử dụng dưới mức khả năng mà người đó vẫn sẵn sàng làm việc. Loại thất nghiệp này rất khó thống kê, có thể bao gồm toàn phần hoặc từng phần. 4) *Thất nghiệp toàn phần* là trường hợp người lao động hoàn toàn không có việc làm và họ vẫn có nhu cầu làm thêm. 5) *Thất nghiệp từng phần (bán thất nghiệp)* là hiện tượng người lao động vẫn có việc làm nhưng khối lượng công việc ít hoặc thời gian lao động thực tế trong ngày thấp và họ vẫn có nhu cầu làm thêm. 6) *Thất nghiệp thời vụ* là loại thất nghiệp xuất hiện có tính định kỳ trong một khoảng thời gian xác định do tính mùa vụ của quá trình sản xuất, kinh doanh gây ra.

Với các hình thức biểu hiện trên đây, cho thấy thất nghiệp đang hiện hữu trong nền kinh tế nước ta. Mỗi loại thất nghiệp có những tác động khác nhau đến nền kinh tế. Chính vì thế Nhà nước cần phải kiểm soát thất nghiệp ở tỷ lệ cho phép. Để giảm bớt tỷ lệ thất nghiệp và hạn chế hậu quả của nó, ngoài những biện pháp hiện hành, Nhà nước nên sớm ban hành chế độ hỗ trợ cho người lao động khi họ bị mất việc làm thông qua trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp.

1.1.2.4 Ảnh hưởng kinh tế - xã hội của thất nghiệp

Kinh tế thị trường tất yếu nảy sinh ra thất nghiệp. Đó là một vấn đề nóng bỏng được các quốc gia trên thế giới quan tâm. Nó ảnh hưởng rất lớn đến sự phát triển và ổn định kinh tế, chính trị, xã hội của từng nước.

- *Ảnh hưởng của thất nghiệp về mặt kinh tế*

Đối với cá nhân người lao động, thất nghiệp đã làm mất nguồn thu nhập chủ yếu, thậm chí duy nhất của người lao động (tiền lương, tiền công), cũng có nghĩa là cắt đứt phương tiện sống của người lao động và gia đình họ, đẩy những người này vào cảnh túng quẫn không có khả năng thanh toán cho các chi phí thường ngày. Do thất nghiệp mà có khi người lao động trở thành vô gia cư. Họ phải vật lộn với cuộc sống để duy trì sự tồn tại của mình và gia đình.

Đối với quốc gia, thất nghiệp là một sự lãng phí nguồn lực xã hội, là một trong những nguyên nhân cơ bản làm cho nền kinh tế bị đình đốn, chậm phát triển. Hậu quả kinh tế của tình trạng thất nghiệp đối với mỗi quốc gia còn phụ thuộc vào chi phí liên quan đến thất nghiệp của quốc gia đó. Những chi phí này bao gồm tiền từ ngân sách nhà nước, từ các quỹ của doanh nghiệp, cũng như của xã hội chi cho bảo hiểm thất nghiệp, trợ cấp thất nghiệp, trợ cấp mất việc làm, chi phí cho đào tạo, đào tạo lại...

Xem xét các khoản chi cho thất nghiệp của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) như: Bỉ, Pháp, Phần Lan, Cộng hoà liên bang Đức, Hy Lạp, Ý, Ba Lan, Tây Ban Nha bao gồm tiền bảo hiểm và trợ cấp thất nghiệp cùng những chương trình thị trường lao động tích cực cho thấy đó là những khoản chi rất lớn, chẳng hạn: Ở Thụy Điển chi trung bình cho một người thất nghiệp một năm là 35.570 USD; Đan Mạch: 26.693 USD; Đức: 23.063 USD; Pháp: 12.153 USD; Thụy Sĩ: 18.371 USD; Phần Lan: 10.884 USD; Áo, Bỉ, Hà Lan và Na Uy: từ 8.500 - 9.500 USD (số liệu năm 1993). Ở các nước này, ngân sách dành cho chương trình thị trường lao động thường từ 2 - 6% GDP [84, tr. 38]. Chi phí liên quan đến thất nghiệp dẫn đến việc giảm sút ngân sách quốc gia. Người thất nghiệp không có thu nhập, không đóng thuế, chỉ đóng ít hoặc không đóng vào quỹ bảo hiểm xã hội. Chi phí của Chính phủ cho tình trạng thất nghiệp lớn sẽ dẫn đến hậu quả là gia tăng thâm hụt ngân sách.

- Ảnh hưởng của thất nghiệp về mặt xã hội

Tăng nhanh số lượng người thất nghiệp trở thành một trong những vấn đề nhức nhối nhất của xã hội. Thất nghiệp không chỉ đồng nghĩa với tình trạng vật chất ngày càng xấu đi mà còn kèm theo những hậu quả tâm lý - xã hội mà người thất nghiệp cũng như xã hội phải gánh chịu. Những kết quả điều tra xã hội học và nghiên cứu kinh nghiệm chỉ ra rằng:

Điều khó khăn nhất mà người thất nghiệp gặp phải là sự chấn thương tinh thần hơn là mất (hoàn toàn hay phần lớn) thu nhập của mình. Người thất nghiệp sống với tâm trạng nặng nề như “bị tách ra khỏi đời sống xã hội”, bị coi như “người ăn bám”, thậm chí “không còn là con người theo đúng nghĩa của nó” luôn luôn có mặc cảm, tự ti với đồng nghiệp đang đi làm và với cả vợ con, do đó dễ bị kích động và rơi vào những hành vi thiếu tự chủ” [116, tr. 22].

Điều này cho thấy, người mất việc làm sẽ trải qua giai đoạn diễn biến tâm lý nhất định. Giai đoạn đầu là sự lạc quan và tin tưởng tìm được chỗ làm việc mới; giai đoạn này thường ngắn. Giai đoạn tiếp theo là thời kỳ bi quan và mất dần hy vọng. Thời gian thất nghiệp kéo dài dẫn đến vô vọng và buông xuôi số phận, người thất nghiệp mặc cảm với chính mình, suy giảm tinh thần và khả năng tự tìm việc làm, phai nhạt dần những kiến thức và kỹ năng nghề nghiệp đã có. Mất việc làm sẽ dẫn đến không thể thoả mãn những nhu cầu cơ bản như: nhu cầu hoạt động trong một tổ chức, tiếp xúc với môi trường ngoài gia đình, có cơ hội tự đánh giá và so sánh với những thành viên khác của tổ chức, định hướng hoạt động và tổ chức cơ cấu thời gian trong ngày, trong tuần... Ngoài ra, phải kể đến những vấn đề xã hội cơ bản đi kèm với thất nghiệp là: suy sụp thể lực và tinh thần, mâu thuẫn gia đình tăng, số người tự tử gia tăng cùng với việc gia tăng tệ nạn xã hội và tội phạm hình sự. Thất nghiệp tạo ra các điều kiện để phát triển các loại tội phạm khác nhau: trộm cướp, hãm hiếp, giết người... và các tệ nạn xã hội: nghiện hút, mại dâm, làm băng hoại giá trị đạo đức, văn hoá, của gia đình cũng như của dân tộc. Các điều tra xã hội và tội phạm ở hầu hết các nước đều xác nhận: đối với thanh niên, rất dễ xảy ra tình trạng “tam giác đen” (*thất nghiệp - nghiện hút - tội phạm*). Để thoát khỏi

“*tam giác đen*” này là rất khó khăn. Đối với quốc gia, khi có nhiều cá nhân thất nghiệp, toàn xã hội sẽ bị ảnh hưởng rất lớn. Xã hội sẽ phải đối đầu với nhiều tệ nạn hơn. Tác động của thất nghiệp đối với xã hội thực sự đáng lo ngại, nó ảnh hưởng lâu dài đến đời sống của mỗi cá nhân cũng như cộng đồng, dễ dẫn đến những xáo trộn về xã hội, thậm chí dẫn đến biến động về chính trị.

- Ảnh hưởng của thất nghiệp đến hệ thống chính trị quốc gia

Thất nghiệp vốn là vấn đề hết sức nhạy cảm với chính trị. Người dân có cuộc sống ấm no, đầy đủ, thì tình hình chính trị - xã hội sẽ ổn định và ngược lại. Dưới góc độ chính trị, thất nghiệp cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự bất ổn của hệ thống chính trị mỗi nước. Nếu thất nghiệp gia tăng, kéo dài còn làm cho tình hình chính trị, xã hội mất ổn định, hiện tượng bãi công, biểu tình có thể xảy ra. Người lao động giảm niềm tin vào chế độ và khả năng lãnh đạo của nhà cầm quyền.

Do thất nghiệp có ảnh hưởng sâu rộng đến nhiều lĩnh vực nên hiện nay Chính phủ các nước đều coi thất nghiệp là mối quan tâm hàng đầu và thực hiện nhiều biện pháp để giải quyết tình trạng này, trong đó có việc nghiên cứu, qui định chế độ bảo hiểm thất nghiệp.

1.2 CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

1.2.1 Khái niệm chế độ bảo hiểm thất nghiệp

Khắc phục và giải quyết tình trạng thất nghiệp luôn là vấn đề nan giải, bởi lẽ nó là căn bệnh cố hữu của nền kinh tế thị trường và do đó được các nước rất quan tâm. Tùy theo điều kiện kinh tế mà mỗi nước có những chính sách và biện pháp giải quyết khác nhau. Các biện pháp giải quyết thất nghiệp mà các nước thường hay áp dụng đó là:

- Chính sách dân số, đây là chính sách mang tính chiến lược lâu dài, nó không chỉ góp phần hạ thấp tỷ lệ tăng dân số, giảm thất nghiệp mà còn tác động nhiều mặt đến đời sống kinh tế - xã hội.

- *Hạn chế di cư từ nông thôn ra thành thị*, tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị thường cao hơn nông thôn do có một bộ phận dân cư nông thôn vẫn có xu hướng ra thành thị để tìm kiếm việc làm. Đây là một áp lực lớn cho cư dân thành thị cũng lâm vào tình cảnh thất nghiệp. Để giải quyết vấn đề này, người ta đã thực hiện một loạt các chương trình như: định hướng phát triển nông nghiệp, thay đổi công nghệ trong nông nghiệp, xây dựng các cơ sở hạ tầng, tăng cường các dự án đầu tư để phát triển công nghiệp ở khu vực nông thôn... Tuy nhiên, khi thực hiện các chương trình này, Chính phủ các nước thường gặp khó khăn về vốn và sử dụng vốn đầu tư.

- *Áp dụng các công nghệ thích hợp*, nhìn chung, khi áp dụng các công nghệ thích hợp sẽ sử dụng được nhiều lao động hơn.

- *Giảm tuổi nghỉ hưu*, việc giảm tuổi nghỉ hưu của người lao động sẽ nhanh chóng thu hút được một bộ phận lao động đang bị thất nghiệp thay thế chỗ làm việc của người về hưu. Tuy nhiên giải pháp này sẽ làm cho số tiền chi trả trợ cấp hưu trí tăng lên, ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống và sản xuất của họ, đồng thời ngân sách Chính phủ cũng phải gánh vác một phần để giải quyết hậu quả.

- *Chính phủ tăng cường đầu tư cho nền kinh tế*, việc đầu tư cho nền kinh tế chính là thực hiện những mục tiêu kinh tế - xã hội nhưng đồng thời cũng tạo thêm việc làm cho người lao động. Tuy nhiên, nếu số chi lớn hơn số thu từ thuế của Chính phủ thì rất có thể lạm phát sẽ xảy ra.

- *Trợ cấp thôi việc, mất việc làm*, đây là biện pháp mà các doanh nghiệp thường áp dụng nhằm góp phần giải quyết khó khăn, ổn định cuộc sống khi người lao động phải thôi việc hoặc mất việc làm do doanh nghiệp bị phá sản, giải thể, sắp xếp lại lao động. Biện pháp này có nhược điểm cơ bản là khi doanh nghiệp có nhiều người thôi việc hoặc mất việc cũng là lúc doanh nghiệp gặp khó khăn trong sản xuất kinh doanh, đồng thời lại phải chi một khoản tiền lớn để trả trợ cấp thôi việc hoặc mất việc nên rất bị động về tài chính, nhiều doanh nghiệp không có khả năng chi trả.

- *Bảo hiểm thất nghiệp*, là một bộ phận của bảo hiểm xã hội nhằm bảo vệ người lao động trong trường hợp bị mất việc làm. Ngoài việc chi trả trợ cấp cho người thất nghiệp, bảo hiểm thất nghiệp còn có sự gắn kết giữa người thất nghiệp với thị trường lao động như: việc đào tạo, đào tạo lại, môi giới việc làm, tư vấn nghề nghiệp, hỗ trợ kinh phí cho người thất nghiệp lập nghiệp v.v. Do đó ở hầu hết các nước phát triển đều đã xây dựng hệ thống bảo hiểm thất nghiệp để đảm bảo đời sống cho người thất nghiệp.

Ngày nay, bảo hiểm thất nghiệp 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. Tổ chức lao động quốc tế (ILO), là một tổ chức Liên chính phủ có vai trò to lớn trong lĩnh vực lao động và xã hội. Thông qua việc tổ chức và sử dụng một quỹ tiền tệ tập trung trên phạm vi rộng, với nguyên tắc “lấy số đông bù số ít”, chia sẻ rủi ro, ILO qui định trong Công ước số 102 (1952) về an toàn (hay còn gọi là an ninh, an sinh) xã hội, trong đó bảo hiểm xã hội đóng vai trò trụ cột và gồm có các “ché độ”:

- 1- Chăm sóc y tế.
- 2- Trợ cấp ốm đau.
- 3- Trợ cấp thất nghiệp.
- 4- Trợ cấp tuổi già.
- 5- Trợ cấp tai nạn lao động-bệnh nghề nghiệp.
- 6- Trợ cấp gia đình.
- 7- Trợ cấp thai sản.
- 8- Trợ cấp tàn tật.
- 9- Trợ cấp mất người nuôi dưỡng.

Công ước số 102 cũng khuyến nghị các nước căn cứ vào điều kiện kinh tế, chính trị xã hội để triển khai thực hiện các nội dung của chương trình An toàn xã hội.

Nhiều nước đã xếp trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ của hệ thống bảo hiểm xã hội. Cũng phải thấy rằng cho dù chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp có những đặc điểm chung của chế độ bảo hiểm xã hội, nhưng nó cũng có những đặc điểm riêng khác với các chế độ khác trong cùng hệ thống. Đó là, chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp gắn liền với vấn đề việc làm và tạo việc làm, do vậy về đối tượng, mục đích, quỹ, công tác quản lý... đều có những nét riêng biệt.

Dưới góc độ pháp lý, có thể hiểu chế độ bảo hiểm thất nghiệp (một dạng thuộc hệ thống chế độ bảo hiểm xã hội) là tổng hợp những quy định của Nhà nước nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội hình thành trong lĩnh vực đảm bảo điều kiện vật chất cho người lao động đang có việc làm mà bị mất việc vì lý do khách quan, cũng như trong lĩnh vực giúp người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động.

Như vậy, “chế độ bảo hiểm thất nghiệp” ở đây cũng được dùng tương đương như “chế định bảo hiểm thất nghiệp”. Tuy nhiên, do trong luật Lao động, luật An sinh xã hội người ta quen dùng hai từ “chế độ”, như chế độ hợp đồng lao động, chế độ kỷ luật lao động, nên trong luận án cũng sử dụng hai từ này.

1.2.2 Nội dung của chế độ bảo hiểm thất nghiệp

Như đã phân tích ở trên, thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp là tất yếu khách quan trong nền kinh tế thị trường đòi hỏi mỗi quốc gia phải có các chính sách điều chỉnh nhằm một mặt bảo đảm quyền lợi của người lao động khi bị thất nghiệp, mặt khác duy trì và phát triển nền kinh tế. Một trong những công cụ hữu ích có tính hiệu quả cao là dùng pháp luật để điều chỉnh các quan hệ thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp. Điều chỉnh pháp luật được hiểu là : “Việc Nhà nước dựa vào pháp luật, sử dụng một loạt các phương tiện pháp lý đặc thù (qui phạm pháp luật, văn bản áp dụng pháp luật, quan hệ pháp luật, hành vi thực hiện quyền và nghĩa vụ pháp lý) để điều chỉnh các quan hệ xã hội, tác động đến các quan hệ xã hội theo phương hướng nhất định” [123, tr. 430]. Với quan niệm này thì điều chỉnh pháp luật đối với thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp trước hết bằng việc Nhà nước ban hành các văn bản qui phạm pháp luật làm cơ sở cho việc giải quyết các mối quan

hệ khi xuất hiện thất nghiệp, để các cơ quan có thẩm quyền ra các văn bản áp dụng pháp luật. Thông qua việc xây dựng và ban hành các văn bản qui phạm pháp luật về thất nghiệp, Nhà nước định hướng cho những quan hệ xã hội trong lĩnh vực thất nghiệp phát triển phù hợp với các yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, việc xác định phạm vi điều chỉnh của pháp luật (tức là số lượng và mức độ các quan hệ xã hội được qui phạm pháp luật tác động) nói chung và trong lĩnh vực thất nghiệp nói riêng không đơn giản, nhất là trong điều kiện chúng ta mới bước đầu thực hiện kinh tế thị trường. Xác định phạm vi điều chỉnh pháp luật trong lĩnh vực thất nghiệp là xác định ranh giới của việc sử dụng pháp luật vào điều chỉnh các quan hệ xã hội, xác định ranh giới sự can thiệp công khai của Nhà nước thông qua pháp luật vào sự phát triển của các quan hệ xã hội trong lĩnh vực thất nghiệp. Vì vậy, khi xác định phạm vi điều chỉnh pháp luật trong lĩnh vực thất nghiệp cần phải dựa vào các điều kiện kinh tế, xã hội và điều kiện nhận thức xã hội của các chủ thể tham gia quan hệ đó. Chính những điều kiện này đã làm cho phạm vi điều chỉnh pháp luật không bất biến mà nó có thể được mở rộng hay thu hẹp tùy thuộc vào sự thay đổi của điều kiện kinh tế, xã hội và nhận thức xã hội.

Trong điều kiện thực hiện nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta mới bắt đầu và hội nhập quốc tế là xu hướng tất yếu của thời đại thì việc điều chỉnh pháp luật trong lĩnh vực thất nghiệp phải căn cứ vào những đặc điểm này của đất nước ta.

Như đã trình bày, khái niệm thất nghiệp dùng để chỉ tổng số người trong xã hội tại một thời điểm nhất định không có việc làm và Nhà nước cần có chế độ bảo hiểm đối với họ. Tuy nhiên, không phải tất cả mọi người thất nghiệp đều được hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp mà một bộ phận sẽ không phải là đối tượng của chế độ này nên việc xác định đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp là vấn đề quan trọng ở mỗi quốc gia. Điều này cũng đồng nghĩa với việc xác lập quan hệ pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp giữa Nhà nước, người sử dụng lao động và người lao động mà mỗi bên có những quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm nhất định.

- Người lao động khi thất nghiệp được hưởng tiền bảo hiểm thất nghiệp do quỹ bảo hiểm thất nghiệp chi trả, được giúp đỡ kinh phí để đào tạo nâng cao tay nghề hoặc đào tạo lại nghề, có quyền khiếu nại với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền khi người sử dụng lao động hoặc cơ quan thực hiện bảo hiểm thất nghiệp có hành vi vi phạm pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp...Đồng thời, người lao động cũng có nghĩa vụ đóng bảo hiểm thất nghiệp theo qui định, thực hiện đúng các qui định về thủ tục để hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, khi thất nghiệp phải tích cực tìm việc làm, sẵn sàng đi làm hoặc tích cực tham gia các khoá đào tạo do cơ quan lao động giới thiệu...

- Người sử dụng lao động có quyền từ chối thực hiện những yêu cầu không đúng với qui định của pháp luật, khiếu nại với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi cơ quan thực hiện bảo hiểm thất nghiệp có hành vi vi phạm pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp...Người sử dụng lao động có nghĩa vụ đóng bảo hiểm thất nghiệp đúng qui định, thông báo nhu cầu cần tuyển dụng mới cho cơ quan lao động địa phương, lưu giữ hồ sơ liên quan đến việc thực hiện đóng bảo hiểm thất nghiệp và xuất trình các tài liệu và cung cấp thông tin liên quan theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi có kiểm tra, thanh tra về bảo hiểm thất nghiệp.

- Trách nhiệm của cơ quan thực hiện bảo hiểm thất nghiệp: tham gia với các cơ quan có thẩm quyền xây dựng, bổ sung, sửa đổi các qui định về bảo hiểm thất nghiệp, từ chối việc chi trả tiền trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp khi người thất nghiệp vi phạm pháp luật bảo hiểm thất nghiệp, tổ chức thu, quản lý, sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp, trả trợ cấp thất nghiệp kịp thời, đầy đủ và thuận tiện, giúp đỡ người thất nghiệp tìm việc làm...

Qua việc nghiên cứu các văn bản của Tổ chức lao động quốc tế (ILO), pháp luật về thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp ở một số nước trên thế giới có thể thấy nội dung của chế độ bảo hiểm thất nghiệp là các yếu tố cơ bản, cấu thành nên bảo hiểm thất nghiệp. Cụ thể bao gồm:

1.2.2.1 Đối tượng tham gia/hưởng bảo hiểm thất nghiệp

Bảo hiểm thất nghiệp là một trong 9 nhánh mà Tổ chức lao động quốc tế (ILO) đưa ra trong công ước số 102 năm 1952. Về thực chất, nó là một chế độ liên quan đến người lao động, nhằm mục đích ổn định cuộc sống của họ và gia đình họ. Tuy nhiên, tùy thuộc vào điều kiện kinh tế của mỗi quốc gia mà chế độ bảo hiểm thất nghiệp đặt trong hệ thống bảo hiểm xã hội hay tách ra thành “bảo hiểm thất nghiệp” một cách độc lập. Song, dù thế nào nó vẫn khác với bảo hiểm con người trong hệ thống bảo hiểm thương mại ở 3 điểm sau: Không có hợp đồng trước, người tham gia và người thụ hưởng quyền lợi là một, không có sự chuyển nhượng của những người bị thất nghiệp sang những người khác có khả năng thất nghiệp; Bảo hiểm thất nghiệp mang tính chất qui định của một văn bản pháp luật hơn là một hợp đồng thụ hưởng; Bảo hiểm thất nghiệp không thể dự báo chính xác về số lượng người thất nghiệp, phạm vi thất nghiệp, đồng thời cũng không thể dự báo được thiệt hại về kinh tế.

Đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp là mối quan tâm hàng đầu của Tổ chức lao động quốc tế cũng như các quốc gia trên thế giới. Tổ chức lao động quốc tế đã có nhiều Công ước qui định rõ đối tượng áp dụng bảo hiểm thất nghiệp. Trong Công ước số 44 “Công ước về bảo đảm tiền trợ cấp cho những người thất nghiệp không tự nguyện” ban hành năm 1934 qui định áp dụng bảo hiểm thất nghiệp cho tất cả những người làm việc được trả tiền công hoặc tiền lương. Khi cần thiết pháp luật của mỗi quốc gia có thể qui định những ngoại lệ đối với những người giúp việc gia đình, làm việc tại nhà, những người làm công ăn lương trong các hệ thống dịch vụ công ích của Nhà nước, những người lao động chưa đến tuổi qui định, những người đã đến tuổi nghỉ hưu, có thu nhập đủ đảm bảo tham gia bảo hiểm thất nghiệp (Điều 2) [14, tr. 96-98].

Theo Công ước này những người thuộc diện được bảo hiểm phải bảo đảm các yếu tố sau: có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc; đã đăng ký tìm việc làm tại một cơ sở dịch vụ việc làm công cộng hoặc các cơ sở khác có thẩm quyền; và có

thể qui định ngoại lệ đối với một số lao động khi có điều kiện. Tiếp đến Công ước số 102 năm 1952 [13, tr.130] qui định những đối tượng được bảo vệ phải bao gồm:

a) Những người làm công ăn lương được qui định, tổng số ít nhất chiếm 50% toàn bộ những người làm công ăn lương.

b) Hoặc mọi người thường trú mà phương tiện sinh sống trong khi trường hợp bảo vệ xảy ra không vượt quá giới hạn qui định theo Điều 67.

c) 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 (Điều 21).

Ngoài ra tại Điều 20 của Công ước còn qui định: “Trường hợp bảo vệ phải bao gồm tình trạng gián đoạn thu nhập như pháp luật quốc gia qui 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”.

Từ hai Công ước trên, chúng ta có thể rút ra một số nhận xét sau:

- *Đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp* là những người làm công ăn lương. Tuy nhiên, tùy vào điều kiện kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia có thể mở rộng thêm đối tượng.

- *Đối tượng hưởng bảo hiểm thất nghiệp* là những người đã tham gia bảo hiểm thất nghiệp, có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc.

Trước tình hình thất nghiệp trên thế giới ngày một gia tăng, đặc biệt là tầng lớp thanh niên, những người lần đầu tìm kiếm việc làm, các nhà kinh tế của Tổ chức lao động quốc tế cho rằng: các chính sách kinh tế và xã hội cần đạt tới sự tăng trưởng kinh tế bền vững, ổn định, không lạm phát và có những biện pháp mềm dẻo để dễ dàng thích ứng với những thay đổi của nền kinh tế, tạo được nhiều việc làm cho người lao động nhằm chống lại tình trạng thất nghiệp ngoài mong muốn của người lao động. Công ước số 168 “Công ước về xúc tiến việc làm và bảo vệ chống lại thất nghiệp” được Tổ chức lao động quốc tế (ILO) thông qua 1988 nhằm bổ

sung, hoàn chỉnh các Công ước và khuyến nghị trước đó trong lĩnh vực việc làm và chống thất nghiệp, tại Điều 11 qui định: “Những người được bảo vệ sẽ gồm những người làm công ăn lương theo qui định không ít hơn 85% toàn bộ những người làm công ăn lương, kể cả những người làm công ăn lương khu vực công cộng và những người học nghề” [14, tr. 276]. Ngoài ra, tại Điều 26 còn đưa ra một số điều khoản đặc biệt để áp dụng với một số loại lao động mới xin việc lần đầu, hoặc không được xem là thất nghiệp, hoặc chưa bao giờ, hoặc không được tham gia chương trình bảo vệ người thất nghiệp... Vì vậy có thể lựa chọn ít nhất 3 trong các nhóm lao động dưới đây để cho tham gia và hưởng loại trợ cấp này [14, tr. 284] :

- Các thiếu niên đã hoàn thành chương trình dạy nghề;
- Những thiếu niên đã hoàn thành chương trình học;
- Thanh niên đã hoàn thành nghĩa vụ quân sự bắt buộc;
- Người mới nghỉ nuôi con nhỏ, chăm sóc người ốm, người tàn tật, người già;
- Người có vợ hoặc chồng chết, khi họ không được hưởng trợ cấp để sống;
- Người đã ly dị;
- Người hết hạn tù;
- Người đã trưởng thành bao gồm cả người tàn tật đã tốt nghiệp một khoá đào tạo;
- Người di trú ra nước ngoài trở về nước, trừ trường hợp họ đã được hưởng quyền lợi theo luật pháp của nước mà họ đã làm việc trước đó;
- Người trước đó tự làm việc cho mình.

Về điều kiện để được hưởng bảo hiểm thất nghiệp, trong Công ước số 168 qui định khá chặt chẽ “hoàn thành một thời gian làm việc, thời gian này không được vượt quá mức cần thiết đối với từng nghề nghiệp của những người lao động theo thời vụ” (Điều 17).

Như vậy, có thể nói Công ước số 168 đã khuyến khích các nước mở rộng đối tượng tham gia vào bảo hiểm thất nghiệp. Điểm mới và hơn hẳn của Công ước số 168 là khuyến khích các nước bảo hiểm cho cả lao động bán thời gian, kể cả đối

tượng không có việc làm gì khác, lẫn đối tượng làm bán thời gian để tìm việc toàn phần.

Ngày nay, nhiều nước đã triển khai một số chế độ bảo hiểm xã hội một cách độc lập, trong đó có chế độ bảo hiểm thất nghiệp, song đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp cũng giống đối tượng của các chế độ khác trong hệ thống bảo hiểm xã hội, đó là người lao động. *Còn đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp cũng là người lao động và người sử dụng lao động, song đối tượng này rộng hay hẹp còn tùy thuộc vào điều kiện cụ thể và qui định của từng nước* [108, tr. 93].

Theo kinh nghiệm của các nước, đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp là những người lao động bị thất nghiệp phải có thời gian lao động nhất định, ở lĩnh vực ngành nghề nào đó và làm trong cơ sở có qui mô lao động theo qui định. Ví dụ như ở Hàn Quốc, chương trình bảo hiểm thất nghiệp được triển khai từ năm 1995, lúc đầu chỉ bao gồm những doanh nghiệp với 30 lao động trở lên loại trừ một số loại hình lao động quan trọng, đặc biệt là những người làm việc bán thời gian và người lao động hưởng tiền lương ngày với ít hơn 30,8 giờ/tuần. Với phạm vi áp dụng được mở rộng do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính châu Á đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến tình hình kinh tế-xã hội đất nước này. Thất nghiệp đã xảy ra ở mức chưa từng có, đã ảnh hưởng đến các khu vực mà lực lượng lao động trước đây thường làm những công việc được bảo đảm. Chương trình bảo hiểm thất nghiệp đã được mở rộng ra, đến tháng 10/1998 các doanh nghiệp có một người lao động trở lên đều thuộc đối tượng áp dụng. Cuối cùng từ tháng 6/1999 lao động bán thời gian và hưởng tiền lương ngày có việc làm từ một tháng trở lên cũng thuộc đối tượng của chương trình [76, tr. 101].

Hay ở Trung Quốc, bảo hiểm thất nghiệp được áp dụng từ năm 1986 đối với những người lao động mới tuyển dụng vào doanh nghiệp Nhà nước. Sau một số lần sửa đổi, đến năm 1999, Chính phủ Trung Quốc đã thông qua “Điều lệ bảo hiểm thất nghiệp”. Điều lệ bảo hiểm thất nghiệp áp dụng đối với tất cả lao động ở thành thị, lao động trong các doanh nghiệp Nhà nước, doanh nghiệp tư nhân, doanh

nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và những nông dân làm hợp đồng trong các doanh nghiệp này [79, tr. 62]. Hoặc như ở Cộng hoà liên bang Đức, về nguyên tắc, tất cả những người lao động trên cơ sở hợp đồng như: công nhân, nhân viên hoặc những người đang đi học cũng như chủ của họ, không phụ thuộc vào mức thu nhập, đều là đối tượng bắt buộc tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Theo cơ chế hiện hành của Chính phủ Cộng hoà liên bang Đức, công chức Nhà nước là đối tượng duy nhất không cần tham gia bảo hiểm thất nghiệp vì thời gian phục vụ trong 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 thành viên của bảo hiểm thất nghiệp cũng không tham gia loại bảo hiểm này [42, tr.33 - 34]. Theo qui định của Văn phòng thống kê lao động của Hoa Kỳ, thì những người thất nghiệp là những người từ 16 tuổi trở lên trong vòng một tuần thăm dò mà vẫn không có công ăn việc làm, đã thực hiện những biện pháp cụ thể để kiếm việc trong khoảng 4 tuần trước khi đàm thoại và sẵn sàng đi làm. Những người đang chờ gọi lại đi làm ở nơi cũ sau khi bị sa thải hàng loạt hoặc đang chờ được làm ở nơi mới sau 30 ngày cũng đều coi là thất nghiệp, không phụ thuộc vào việc họ có tích cực đi tìm việc hay không. Những người trước đây không thuộc trong số người đi làm, thì chính thức được coi là thất nghiệp nếu họ đang cố gắng đi tìm việc. Mặt khác, người nào trước đây đã đi làm, nhưng trong thời điểm hiện tại không đi làm và ngừng tìm kiếm công ăn việc làm, thì không được tính là thất nghiệp và do đó không có quyền nhận trợ cấp theo chương trình đền bù thất nghiệp [38, tr. 16].

Như vậy, đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp của các nước chỉ bó hẹp trong phạm vi những người lao động, đó là những người làm công ăn lương trong các doanh nghiệp hoặc làm việc theo chế độ hợp đồng lao động trong các cơ quan nhà nước. Còn công chức Nhà nước, lực lượng vũ trang, những người lao động độc lập không có chủ, những người làm thuê theo mùa vụ không thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp.

Căn cứ trên các qui định của ILO về thất nghiệp, cũng như tham khảo kinh nghiệm thực tiễn thực hiện bảo hiểm thất nghiệp của một số nước trên thế giới, tác giả luận án cho rằng: *Trong giai đoạn trước mắt ở Việt Nam, đối tượng hưởng bảo hiểm thất nghiệp gồm những người lao động làm công ăn lương (có quan hệ lao động), có đóng bảo hiểm thất nghiệp, nằm trong giới hạn độ tuổi lao động và bị mất việc làm.*

1.2.2.2 Chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

Rủi ro thuộc phạm vi bảo hiểm thất nghiệp là rủi ro nghề nghiệp, rủi ro việc làm. Người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp bị mất việc làm sẽ được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp. So với các chế độ bảo hiểm khác, trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp phải thoả mãn các điều kiện cần và đủ tức là những điều kiện trước khi thất nghiệp, những điều kiện liên quan đến thất nghiệp và những điều kiện phải có trong quá trình hưởng bảo hiểm thất nghiệp. Trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp là mức trợ cấp thay tiền lương cho người mất việc làm để họ ổn định cuộc sống và có điều kiện tham gia vào thị trường lao động.

Chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp bao gồm: điều kiện hưởng trợ cấp, mức trợ cấp; thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp.

a) Điều kiện hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

Là những qui định của pháp luật mà người lao động phải thoả mãn các điều kiện đặt ra mới được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp; thông thường bao gồm:

+ Người tham gia bảo hiểm phải nộp phí bảo hiểm trong một thời gian nhất định. Để được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, thông thường người lao động phải có một quá trình làm việc nhất định và tham gia đóng bảo hiểm trong một thời gian tối thiểu. Việc qui định thời gian tối thiểu là bao nhiêu tùy thuộc vào mỗi nước. Ví dụ: Pháp qui định là 3 tháng trong 12 tháng cuối trước khi thất nghiệp; Nhật Bản có 6 tháng tham gia vào hệ thống bảo hiểm trong 12 tháng cuối cùng (hoặc 1 năm đóng bảo hiểm trong 2 năm cuối cho các đối tượng lao động bán thời gian). Hungari: người lao động đã có ít nhất 48 tháng làm việc trước khi mất việc.

Trung Quốc tối thiểu 1 năm tham gia bảo hiểm việc làm, không tự nguyện thôi việc...[129].

+ Phải đăng ký thất nghiệp, đăng ký tìm việc làm tại cơ quan lao động có thẩm quyền do Nhà nước qui định. Để được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, người lao động phải đăng ký với cơ quan dịch vụ việc làm hoặc cơ quan quản lý lao động. Chẳng hạn, ở Nhật, người thất nghiệp nhất thiết phải đăng ký tại cơ quan bảo đảm việc làm quốc gia, có khả năng và sẵn sàng đi làm nếu nhận được công việc. Việc đăng ký phải được làm thường xuyên 4 tuần một lần. Hoặc ở Anh đã đăng ký với văn phòng lao động, có năng lực và khả năng làm việc, tích cực tìm việc làm và có một bản hợp đồng tìm kiếm việc làm mới nhất [129] ...Việc đăng ký này giúp cho cơ quan lao động theo dõi, quản lý, kiểm soát được số người thất nghiệp cũng như đảm bảo chi trả trợ cấp đúng đối tượng. Ngược lại, thông qua đăng ký thất nghiệp người lao động cũng phải chứng minh được họ có khả năng lao động và luôn sẵn sàng làm việc khi được giới thiệu việc làm. Thậm chí, người thất nghiệp còn phải tham dự các hoạt động tạo nghề mới hoặc đào tạo lại khi cơ quan quản lý lao động triệu tập. Một số nước cũng qui định rất cụ thể về việc điều tra thu nhập của người hưởng trợ cấp trong thời gian thất nghiệp. Nếu họ có nguồn thu nhập nào khác thì đương nhiên không được hưởng trợ cấp.

+ Thất nghiệp không phải do lỗi của người lao động: trong trường hợp này người lao động phải chứng minh được việc thất nghiệp không do lỗi của bản thân họ. Các nước đều đưa ra các tiêu chí xác định trường hợp mất quyền hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp với các lý do như: tự ý bỏ việc không có lý do chính đáng, vi phạm kỷ luật lao động dẫn đến mất việc...

+ Có sổ bảo hiểm thất nghiệp. Sổ bảo hiểm thất nghiệp là cơ sở pháp lý chứng nhận sự tham gia bảo hiểm thất nghiệp của người lao động bao gồm mức đóng phí và thời hạn đóng.

Bốn điều kiện nêu trên là những yếu tố bắt buộc phải có đối với người lao động khi thụ hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp.

b) Mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

Qua nghiên cứu pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp của nhiều nước cho thấy: Mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp là khoản tiền mà người lao động (khi mất việc làm) nhận được từ cơ quan bảo hiểm thất nghiệp hay cơ quan quản lý lao động chi trả trợ cấp. Mức trợ cấp thất nghiệp được hình thành trên cơ sở mức đóng và thời gian đóng của người lao động.

Về nguyên tắc mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp phải thấp hơn mức thu nhập của người lao động khi đang làm việc nhưng vẫn phải đảm bảo đời sống tối thiểu cho người thất nghiệp. Theo ILO, mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp tối thiểu bằng 45% thu nhập trước khi thất nghiệp. Thông thường, ở các nước thường thiết kế mức hưởng từ 50% đến 60% tiền lương trước khi thất nghiệp. Chẳng hạn:

Ở Mông Cổ, Luật về trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp (1994) qui định: “Tỷ lệ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp được tính dựa trên % mức lương hoặc thu nhập bình quân 3 tháng cuối của người thất nghiệp và dựa vào thời gian đóng bảo hiểm thất nghiệp nếu thời gian đóng: Từ 1 đến 5 năm tỷ lệ trợ cấp là 45%; Từ 5 đến 10 năm tỷ lệ trợ cấp là 50%; Từ 10 đến 15 năm tỷ lệ trợ cấp là 60%; Từ 15 năm trở lên tỷ lệ trợ cấp là 70%. Mức trợ cấp tối thiểu cũng không được thấp hơn 75% mức lương tối thiểu do chính phủ qui định” (Điều 3) [128, tr. 76-77]. Tại Nhật mức hưởng từ 60% đến 80% mức lương tiền công ngày (tỷ lệ này sẽ cao hơn đối với người có thu nhập thấp); 50% đến 80% cho người thất nghiệp trong khoảng độ tuổi từ 60 đến 64. Mức trợ cấp tối thiểu ở mức 3.260 yên một ngày (2.610 yên cho đối tượng lao động lao động ngắn hạn) và tối đa là 10.900 Yên. Khoản trợ cấp này sẽ được trả sau 7 ngày cho đến từ 90 đến 300 ngày tùy thuộc vào độ dài của thời gian đóng bảo hiểm, tuổi tác, tương lai việc làm và các yếu tố khác [124, tr. 79 - 80].

Tuy nhiên, cũng có nước qui định mức hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp trên cơ sở mức tiền lương tối thiểu. Như ở thành phố Bắc Kinh (Trung Quốc) mức hưởng bảo hiểm thất nghiệp được cấp phát từ 70% đến 90% mức lương tối thiểu trong thành phố. Cụ thể là:

- Thời gian đóng tiền liên tục chưa tròn 5 năm sẽ hưởng 70% của mức lương tối thiểu;
- Thời gian đóng tiền liên tục tròn 5 năm nhưng chưa được 10 năm sẽ được hưởng 75% của mức lương tối thiểu;
- Thời gian đóng tiền liên tục tròn 10 năm nhưng chưa được 15 năm sẽ phát 80% của mức lương tối thiểu;
- Thời gian đóng tiền liên tục trên 15 năm nhưng chưa được 20 năm sẽ phát 85% của mức lương tối thiểu;
- Thời gian đóng tiền liên tục trên 20 năm sẽ phát 90% của mức lương tối thiểu (Điều 19) [43, tr. 8].

Cũng như Bắc Kinh (Trung Quốc), ở Hà Lan trả trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp vừa căn cứ vào tiền lương tối thiểu vừa căn cứ vào mức lương cuối cùng trước khi bị thất nghiệp. Khác với các nước trên, một số nước mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp xác định theo tỷ lệ giảm dần so với tiền lương tháng cuối cùng như ở Cộng hoà Séc qui định: “Trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp được tính bằng 50% tiền lương tháng trong suốt 3 tháng làm việc đầu tiên; 40% cho 3 tháng tiếp theo; 60% trong trường hợp người lao động phải đào tạo lại” [129, tr. 102].

Ở Hungari mức trả trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp giảm dần theo thời gian thất nghiệp “Người thất nghiệp nhận được 70% lương thực lĩnh cho năm đầu tiên và 50% cho năm thứ hai” [129, tr. 167]. Chỉ riêng ở Anh là xác định một mức hưởng trợ cấp chung cho mọi đối tượng (32,75 bảng/tuần). Ngoài ra, một số nước cũng căn cứ vào điều kiện hoàn cảnh gia đình để xác định mức hưởng trợ cấp như: Bỉ, Phần Lan...

Ngoài ra, mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp còn được xác định theo tỷ lệ lũy tiến điều hoà, có nghĩa là mức lương thấp thì được hưởng tỷ lệ trợ cấp cao và ngược lại. Phương pháp này nhằm đảm bảo mức sống tối thiểu cho người thất nghiệp và tránh tình trạng lạm dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Các nước thực hiện mức trợ cấp này có Áo, Canada và một số nước EU.

Như vậy, quá trình vận dụng của các nước tuy có sự khác nhau nhưng mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp thường không cao để khuyến khích người lao động tích cực tìm kiếm việc làm. Qua phân tích trên, cho thấy có 3 phương pháp xác định mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp cơ bản hiện nay mà nước ta có thể tham khảo là:

- *Phương pháp thứ nhất*: Xác định theo một tỷ lệ đồng đều cho tất cả mọi người thất nghiệp căn cứ vào mức lương tối thiểu, mức lương bình quân cá nhân hay mức lương tháng cuối cùng.

- *Phương pháp thứ hai*: Xác định theo tỷ lệ lũy thoái; những tháng đầu được hưởng tỷ lệ cao, những tháng sau tỷ lệ thấp hơn.

- *Phương pháp thứ ba*: Xác định theo lũy tiến điều hoà, những người thuộc nhóm lương thấp thì được hưởng tỷ lệ cao và những người ở nhóm lương cao được hưởng tỷ lệ thấp.

Ngoài ra, có nước còn căn cứ vào số con trong gia đình, lao động trí óc, lao động chân tay, thành thị và nông thôn khi xác định mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp.

c) Thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

Thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp tối đa phụ thuộc chủ yếu vào yếu tố tài chính, vào quỹ bảo hiểm và thời gian tham gia bảo hiểm thất nghiệp, ngoài ra còn phụ thuộc nhiều vào các điều kiện kinh tế - xã hội khác. Trong các thời kỳ mà tỷ lệ thất nghiệp thấp, người lao động có khả năng tìm kiếm được việc làm và xuất hiện nhiều ngành nghề có mức cầu về lao động dễ hơn, thì thời hạn hưởng trợ cấp sẽ hạ thấp xuống. Ngược lại, vào thời kỳ khủng hoảng kinh tế, số người thất nghiệp gia tăng thì thời hạn hưởng được kéo dài, nhưng cũng chỉ có thể kéo dài trong phạm vi quỹ bảo hiểm thất nghiệp có thể chịu được [108, tr. 100].

Công ước số 102 của ILO qui định: “việc chi trả trợ cấp thất nghiệp có thể giới hạn ở 13 tuần trong thời kỳ 12 tháng, nếu người được bảo vệ là người làm công ăn lương; 26 tuần trong thời kỳ 12 tháng, nếu người được bảo vệ là người thường trú

mà các phương tiện sinh sống trong khi trường hợp bảo vệ xảy ra không vượt quá giới hạn qui định” (khoản 1 Điều 24).

Còn theo Công ước số 168 của ILO thì có thể được “Giới hạn tới 26 tuần cho mỗi kỳ thất nghiệp, hoặc tới 39 tuần trong mỗi giai đoạn 24 tháng” (Điều 19). Tuy nhiên, ở các nước khác nhau thời gian trả trợ cấp có qui định khác nhau. Thông thường ở các nước, thời hạn hưởng khoảng từ 12 tuần đến 52 tuần lễ như: Cộng hoà liên bang Đức 13 tuần, Anh 24 tuần, Italia 180 ngày, Canada 36 tuần, Áo 20 tuần...Tuy nhiên, cũng có một số nước qui định thời gian để hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp rất chặt chẽ. Chẳng hạn như: Trung Quốc qui định: trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp sẽ được hưởng trong vòng 12 tháng nếu người bị thất nghiệp đã đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp trong thời gian từ 1 đến 5 năm; những người đóng bảo hiểm thất nghiệp từ 5 đến 10 năm thì hưởng trợ cấp thất nghiệp tối đa là 18 tháng. Những người đóng bảo hiểm thất nghiệp trên 10 năm thì sẽ được nhận tối đa là 24 tháng. Khi người lao động lại bị thất nghiệp sau khi đã tìm được việc làm thì thời gian đóng góp cho quỹ sẽ được tính toán lại trên cơ sở xem xét khoảng thời gian họ đã nhận bảo hiểm thất nghiệp trước đây, tuy nhiên mức tối đa cũng không được vượt quá 24 tháng [79, tr. 61].

Nghiên cứu trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp ở các nước cho thấy, mức trợ cấp và thời hạn hưởng trợ cấp được các nước quan tâm vì ảnh hưởng của chúng có tính hai mặt. Mặt tích cực là trợ giúp kịp thời người thất nghiệp đỡ khó khăn túng quẫn trong thời gian mất thu nhập từ lao động và có một khoản tiền tối thiểu để sinh sống, chờ có việc làm mới. Mặt tiêu cực là khó cân đối tài chính giữa thu và chi bảo hiểm thất nghiệp, dễ gây ý lại cho người thất nghiệp kéo dài thời gian hưởng bảo hiểm thất nghiệp, nếu định mức trợ cấp và thời hạn hưởng trợ cấp quá cao.

Nhìn chung, thời hạn hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp phụ thuộc vào thời gian đóng phí bảo hiểm thất nghiệp nhưng thời hạn hưởng trợ cấp không dài. Tuy nhiên, nhiều nước còn qui định một khoảng thời gian tạm chờ chưa được trợ cấp từ 3 đến 7 ngày (Thụy Điển qui định tạm chờ là 6 ngày). Cách qui định này làm giảm

nhẹ tài chính cho quỹ bảo hiểm và đơn giản hoá khâu quản lý trong trường hợp thất nghiệp ngắn ngày.

1.2.2.3 Quỹ bảo hiểm thất nghiệp

Quỹ bảo hiểm thất nghiệp là một quỹ tiền tệ tập trung được hình thành từ sự đóng góp của các bên tham gia quan hệ bảo hiểm thất nghiệp và dùng để chi trả trợ cấp cho người lao động khi bị thất nghiệp theo qui định của pháp luật nhằm đưa người thất nghiệp sớm trở lại thị trường lao động. Pháp luật điều tiết việc thành lập quỹ bảo hiểm thất nghiệp bằng hai loại qui định: những qui định về đóng bảo hiểm và những qui định về quản lý quỹ bảo hiểm.

Đa số các nước đang phát triển, việc lập quỹ bảo hiểm thất nghiệp gồm 3 bên: người sử dụng lao động, người lao động và Nhà nước. Tùy theo điều kiện kinh tế - xã hội của từng nước mà mỗi quốc gia có qui định về mức độ đóng góp và cách thức đóng góp vào quỹ bảo hiểm. Hầu hết các quốc gia qui định mức đóng góp bảo hiểm thất nghiệp trong luật tài chính để đảm bảo an toàn và chắc chắn cho quỹ hoạt động. Mức độ đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp của các nước trên thế giới là không giống nhau (xem phụ lục 2).

Quá trình tạo lập quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở một số nước cho thấy, quỹ bảo hiểm thất nghiệp chủ yếu do người sử dụng lao động và người lao động đóng góp, trong trường hợp thiếu thì Nhà nước cấp bù (như Cộng hoà liên bang Đức, Pháp, Trung Quốc...) hoặc cũng có nước người lao động và người sử dụng lao động không phải đóng mà Nhà nước chi toàn bộ (như Úc) hoặc có nước chỉ có người sử dụng lao động đóng (như Ba Lan, Nga...). Tỷ lệ đóng bảo hiểm thất nghiệp phụ thuộc vào tỷ lệ thất nghiệp. Thời gian hưởng và mức hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp còn phụ thuộc vào nội dung sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Nếu có định mức hưởng và thời gian hưởng thì tỷ lệ đóng bảo hiểm thất nghiệp sẽ phụ thuộc trực tiếp vào tỷ lệ thất nghiệp. Tỷ lệ thất nghiệp là tỷ số giữa người thất nghiệp so với lực lượng lao động. Số người thất nghiệp được xác định thông qua điều tra hay dựa vào số liệu thống kê những người đã đăng ký thất nghiệp. Nhìn chung, tỷ lệ

thất nghiệp thường xuyên dao động, vì thế nó là yếu tố ảnh hưởng rất lớn đến tỷ lệ đóng góp của các bên tham gia bảo hiểm thất nghiệp cũng như sự hỗ trợ của Nhà nước. Sự tham gia của Nhà nước vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp là không thể thiếu, bởi vì, thất nghiệp là một vấn đề có tính xã hội rộng lớn. Nhà nước không chỉ ban hành pháp luật mà còn trực tiếp đóng góp bằng cách trích một khoản ngân sách đáng kể hỗ trợ quỹ bảo hiểm thất nghiệp khi có sự thiếu hụt, bảo toàn giá trị của quỹ hoặc đóng góp theo định kỳ vào quỹ. Mặc dù chỉ tham gia đóng góp một phần nhưng với tư cách là chủ thể quản lý xã hội, Nhà nước có quyền chi phối toàn bộ quỹ thông qua hệ thống pháp luật nhằm khắc phục hậu quả của tình trạng thất nghiệp, qua đó góp phần ổn định xã hội. Đặc biệt khi nền kinh tế suy thoái, lạm phát, khủng hoảng xã hội, sản xuất ngừng trệ... dẫn đến người lao động thất nghiệp hàng loạt, Nhà nước có thể chủ động về tài chính để ứng phó với tình hình này, không phải chi cùng lúc một khoản tiền lớn trả trợ cấp cho người lao động bị mất việc làm.

Mặt khác, nhiều khi lao động thất nghiệp không hẳn do lỗi tại doanh nghiệp hay người lao động, mà do Nhà nước có những thay đổi về chính sách hoặc cấp vốn sản xuất không kịp thời, không đủ (đối với các công trình trọng điểm có sự đầu tư của Nhà nước) hoặc quản lý thị trường kém hiệu quả (buôn lậu, hàng nhập khẩu tràn lan bóp chết sản xuất trong nước). Vì vậy, Nhà nước cũng có trách nhiệm tham gia đóng góp xây dựng quỹ bảo hiểm thất nghiệp [15, tr. 38]. Nhà nước có thể tham gia theo một trong hai hình thức sau:

Thứ nhất, Nhà nước đóng góp thường xuyên thông qua việc trích ngân sách hỗ trợ quỹ bảo hiểm thất nghiệp.

Thứ hai, Nhà nước chỉ tham gia với tư cách là người bảo hộ khi đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động không đủ bù đắp cho các khoản chi hoặc khi quỹ bảo hiểm thất nghiệp có những biến động lớn.

Qua kinh nghiệm thực hiện bảo hiểm thất nghiệp ở các nước phát triển cũng như đang phát triển, có thể thấy bảo hiểm thất nghiệp là một nhánh của chế độ bảo

hiểm xã hội nhưng chế độ bảo hiểm thất nghiệp được tạo thành quỹ riêng và gắn bó chặt chẽ với các biện pháp thị trường lao động. Việc quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp thường do Bộ Lao động quản lý như: Cộng hoà liên bang Đức, Hoa Kỳ, Trung Quốc, Nhật, Hungari, Đan Mạch... Tuy nhiên có nước lại do cơ quan bảo hiểm thất nghiệp quản lý như : Pháp... hoặc có nước do cơ quan bảo đảm xã hội quản lý như: Hà Lan, Ba Lan... Nhìn chung, đa phần ở các nước hiện nay quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp do cơ quan lao động đảm nhận.

Thất nghiệp là một hiện tượng xã hội diễn ra ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Thất nghiệp và nghèo đói thường song hành với nhau, là một trong những vấn đề lớn mà nhân loại đang rất quan tâm, bởi lẽ thất nghiệp là biểu hiện của sự suy thoái về kinh tế và giảm an toàn xã hội. Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều có các chính sách và biện pháp cụ thể để khắc phục và đẩy lùi thất nghiệp. Song, bảo hiểm thất nghiệp vẫn luôn được coi là chính sách hữu hiệu nhất, mang tính chất chiến lược và lâu dài. Bởi vì, bảo hiểm thất nghiệp không chỉ dừng lại ở việc đảm bảo đời sống cho các cá nhân người thất nghiệp, tạo cơ hội cho họ quay trở lại với thị trường lao động mà còn có ý nghĩa quan trọng góp phần ổn định chính trị xã hội, tạo nên sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững của mỗi quốc gia.

1.2.2.4 Vấn đề giải quyết việc làm cho người thất nghiệp

Dù xét ở góc độ nào đều thấy giữa chế độ bảo hiểm thất nghiệp và giải quyết việc làm có mối quan hệ rất chặt chẽ. Đó là hai giai đoạn của một quá trình, hai mặt của sự thống nhất.

Giữa chế độ bảo hiểm thất nghiệp và giải quyết việc làm mặc dù cách thức tổ chức thực hiện khác nhau nhưng đều có một mục tiêu chung là hướng về người lao động, tạo lập an sinh xã hội thông qua đảm bảo việc làm, thu nhập và đời sống của người lao động. Nếu chế độ bảo hiểm thất nghiệp là việc bù đắp một phần thu nhập cho người lao động thông qua các qui định về mức hưởng trợ cấp, thời gian hưởng và quyền của người lao động trong quá trình bảo hiểm, thì giải quyết việc làm chính là sự tiếp nối của bảo hiểm thất nghiệp.

Bảo hiểm thất nghiệp còn là một trong những căn cứ quan trọng nhất có ảnh hưởng trực tiếp đến chính sách giải quyết việc làm của mỗi quốc gia. Trên cơ sở số lượng người thất nghiệp, mức đóng góp thất nghiệp, thời gian thụ hưởng để từ đó pháp luật bảo hiểm thất nghiệp có thể đưa ra các định hướng về tạo lập việc làm. Chế độ bảo hiểm thất nghiệp thông qua những chỉ tiêu cụ thể đến cách thức tổ chức thực hiện, từ việc dạy nghề, tư vấn việc làm đến việc đưa người lao động trở lại thị trường lao động.

Mối quan hệ giữa chế độ bảo hiểm thất nghiệp và giải quyết việc làm còn thể hiện ở chỗ, giai đoạn này là điều kiện của giai đoạn khác. Giải quyết tốt việc làm cho người lao động chính là góp phần giảm thiểu thất nghiệp. Và việc thực hiện đầy đủ những quy định về bảo hiểm thất nghiệp cũng góp phần phát triển một thị trường lao động lành mạnh.

Chế độ bảo hiểm thất nghiệp và giải quyết việc làm xét ở góc độ pháp lý có cùng đối tượng đó là người lao động (ở trạng thái mất việc làm hoặc có việc làm). Chính vì thế, khi xây dựng các quy định về giải quyết việc làm cần đặc biệt chú ý đến các quy định về bảo hiểm thất nghiệp để có sự tiếp nối hài hoà giữa các nhóm quy định nhằm đạt được mục tiêu chung và tạo sự đồng bộ trong tổng thể các quy định pháp luật về lĩnh vực an sinh xã hội.

Ở các nước phát triển, bảo hiểm thất nghiệp chỉ được coi là một bộ phận của “Bảo hiểm việc làm” và được hỗ trợ bằng những biện pháp “an ninh việc làm” qua hệ thống các cơ quan dịch vụ việc làm của Nhà nước. Mục đích của “bảo hiểm việc làm” là ngăn chặn thất nghiệp, ổn định điều kiện làm việc, tạo cơ hội việc làm, phát triển và hoàn thiện kỹ năng tay nghề của người lao động, đồng thời bù đắp thu nhập cho người thất nghiệp để họ duy trì cuộc sống và có điều kiện tìm việc làm mới phù hợp. Còn “an ninh việc làm” cung cấp dịch vụ tư vấn, hướng nghiệp, bố trí việc làm tạm thời, cung cấp lao động hoặc thông tin về chỗ làm trống. Tất cả biện pháp trên nhằm tạo ra bức tường bảo vệ “an ninh xã hội”, ngăn chặn tới mức

tối đa tình trạng thất nghiệp và huy động mọi nguồn lực xã hội trợ giúp người thất nghiệp tìm được việc làm nhanh nhất.

Một trong những nội dung quan trọng nhất của pháp luật về việc làm là quyền được làm việc của người dân. Người thất nghiệp thông qua việc vận dụng quyền này để có thể kiếm được việc làm và giải phóng khỏi sự lệ thuộc vào bảo hiểm thất nghiệp. Trách nhiệm của Nhà nước trong lĩnh vực này là rất quan trọng, nó giúp người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động thông qua một số biện pháp cụ thể như: Hướng nghiệp, tư vấn nghề nghiệp, giới thiệu việc làm; Hỗ trợ kinh phí đào tạo, đào tạo lại cho những người thất nghiệp; Hỗ trợ kinh phí cho doanh nghiệp nhận người thất nghiệp vào làm việc; Hỗ trợ kinh phí cho người thất nghiệp tự tạo việc làm; Tổ chức việc làm tạm thời cho người thất nghiệp; Thực hiện các hoạt động ngăn chặn thất nghiệp như đề xuất chỗ làm việc 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 kỹ luật lao động.

Những phân tích trên cho thấy, chế độ bảo hiểm thất nghiệp có liên quan chặt chẽ đến giải quyết việc làm. Vì vậy, ngày nay các nước phát triển không coi chế độ bảo hiểm thất nghiệp chỉ là biện pháp giải quyết hậu quả của thất nghiệp một cách thụ động, mà coi bảo hiểm thất nghiệp là một chính sách của thị trường lao động tích cực. Chế độ bảo hiểm thất nghiệp không chỉ đơn thuần việc chi trả trợ cấp thất nghiệp mà còn thực hiện chức năng thúc đẩy, chuyển đổi cơ cấu ngành nghề, ngăn chặn thất nghiệp, bảo vệ việc làm, nâng cao năng lực nghề nghiệp cho người lao động, tìm việc làm cho người thất nghiệp. Các hoạt động này gắn liền với thị trường lao động, với các hoạt động tạo việc làm.

1.2.3 Mối quan hệ giữa chế độ bảo hiểm thất nghiệp với chế độ bảo hiểm xã hội

Quyền được bảo hiểm xã hội là một quyền quan trọng của con người. Bảo hiểm xã hội được coi là một công cụ quan trọng để thực hiện và điều chỉnh một

vấn đề xã hội luôn được đặt ra đối với người lao động nhằm đáp ứng phần nào nhu cầu chính đáng của người lao động, bảo đảm sự ổn định và phát triển xã hội.

Khi nói về bảo hiểm xã hội, ILO cũng đưa ra Công ước 102 (1952) nhằm hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội trong đó có bảo hiểm xã hội, khuyến nghị các nước thành viên phải thực hiện một số chế độ bảo hiểm nhất định. Tại Điều 2 của công ước qui định: “Ít nhất là 3 phần trong 9 phần của bảo hiểm xã hội, bao gồm ít nhất là một trong các phần: trợ cấp thất nghiệp, trợ cấp tuổi già, trợ cấp tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, trợ cấp tàn tật, trợ cấp tiền tuất”. Như vậy, trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp là một trong những chế độ của bảo hiểm xã hội. Với việc ban hành và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp sẽ giúp cho hệ thống bảo hiểm xã hội đầy đủ, toàn diện hơn, quyền lợi của người lao động được quan tâm hơn. Cũng có không ít quốc gia đã thành công với chế độ này từ rất sớm. Ví dụ như ở Vương quốc Anh, ngay từ năm 1911 đã thông qua Đạo luật quốc gia về bảo hiểm thất nghiệp theo loại hình bắt buộc, và là quốc gia đầu tiên áp dụng loại hình bảo hiểm này. Tiếp đến Italia, vào năm 1919, là nước thứ hai thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Sau đó, trong thập kỷ 20 có thêm một số nước châu Âu. Sang đến đầu năm 30 có thêm Canada, Hoa Kỳ, Thụy Điển...có thể nói, đây là những quốc gia đầu tiên nhận thức đúng đắn về vấn đề thất nghiệp. Họ đã nhanh chóng nghiên cứu để ban hành và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp là một nhánh trong hệ thống bảo hiểm xã hội.

Tuy nhiên, ở một số nước phát triển không coi bảo hiểm thất nghiệp chỉ là một biện pháp giải quyết hậu quả của thất nghiệp một cách thụ động mà coi bảo hiểm thất nghiệp là một chính sách của thị trường lao động tích cực, không chỉ đơn thuần việc chi trả trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp mà phải thực hiện các chức năng chủ yếu là thúc đẩy sự chuyển đổi cơ cấu ngành nghề, ngăn chặn thất nghiệp, bảo vệ việc làm, nâng cao năng lực nghề nghiệp cho người lao động, tìm việc làm cho người thất nghiệp. Các hoạt động này gắn với thị trường lao động, với các hoạt động tạo việc làm. Do vậy, nhiều nước đã ban hành luật việc làm (hay luật bảo

hiểm việc làm) thay thế cho luật bảo hiểm thất nghiệp như: Ba Lan, Nhật Bản, Hàn Quốc...

Cũng như các chế độ bảo hiểm xã hội hiện hành, chế độ bảo hiểm thất nghiệp mở rộng khả năng khống chế và khắc phục hậu quả đối với các rủi ro, nó đảm bảo duy trì mức sống tối thiểu cho người lao động và ràng buộc chặt chẽ trách nhiệm của các bên tham gia quan hệ lao động. Tuy thế bảo hiểm thất nghiệp còn là một chính sách nằm trong hệ thống các chính sách kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Xét về bản chất, cũng như các chế độ bảo hiểm xã hội khác, bảo hiểm thất nghiệp cũng bù đắp những rủi ro cho người lao động trong quan hệ lao động, nhưng bảo hiểm thất nghiệp có đối tượng, mục đích, cách thức giải quyết riêng so với bảo hiểm xã hội. Những điểm khác nhau cơ bản là:

- *Về đối tượng*, bảo hiểm thất nghiệp là những người trong độ tuổi lao động, có sức lao động, bị mất việc làm nhưng luôn sẵn sàng trở lại làm việc. Ngược lại, trong bảo hiểm xã hội, đối tượng được hưởng trợ cấp là những người đang làm việc và cả những người nghỉ hưu...

- *Về mục đích*, bảo hiểm thất nghiệp trợ giúp tài chính cho người lao động bị thất nghiệp để họ sớm ổn định cuộc sống. Bên cạnh đó mục đích thứ hai không kém phần quan trọng là tìm mọi cách đưa người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động. Trong khi đó bảo hiểm xã hội có mục đích trợ cấp chủ yếu là nhằm bù đắp cho người lao động khi gặp phải các trường hợp bị ngừng hoặc bị mất thu nhập.

- *Cách giải quyết*, bảo hiểm thất nghiệp không chỉ dừng ở việc thu và chi tiền bảo hiểm mà còn gắn liền với tình trạng cung cầu trên thị trường lao động, với các dòng di chuyển lao động. Bảo hiểm thất nghiệp đòi hỏi phải vừa nhận đăng ký thất nghiệp, kiểm tra các điều kiện nhận bảo hiểm thất nghiệp của người đăng ký, vừa phải nắm chắc thông tin về thị trường lao động để môi giới, giới thiệu việc làm, đào tạo và đào tạo lại nghề hoặc tổ chức việc làm tạm thời cho người thất nghiệp. Bên cạnh đó còn thực hiện các chính sách hỗ trợ người thất nghiệp tự hành nghề,

hỗ trợ các doanh nghiệp nhận người thất nghiệp vào làm việc. Chỉ khi đã làm đủ mọi biện pháp mà vẫn không bố trí được việc làm cho người lao động thì mới trả trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp. Đây là điểm khác biệt của hoạt động quản lý bảo hiểm thất nghiệp so với các loại hình bảo hiểm xã hội khác.

- *Ngoài ra*, bảo hiểm thất nghiệp còn liên quan đến nhiều văn bản pháp luật khác như: luật lao động, luật doanh nghiệp, luật phá sản, luật việc làm và chống thất nghiệp... khác với bảo hiểm xã hội tuy cùng xuất phát từ lĩnh vực xã hội, nhưng khi thực hiện lại chủ yếu thuộc lĩnh vực việc làm.

Chính vì sự khác nhau này mà hầu hết các nước trên thế giới, bảo hiểm thất nghiệp được tổ chức theo một hệ thống riêng độc lập với hệ thống bảo hiểm xã hội (các nước EU, OECD), chỉ có một số ít các nước thực hiện như một nhánh của bảo hiểm xã hội (Thái Lan, Cộng hòa liên bang Đức...). Một số nước như: Pháp, Tây Ban Nha, Hà Lan, Bồ Đào Nha, Đức, Italia, bên cạnh hệ thống bảo hiểm thất nghiệp còn có hệ thống trợ cấp thất nghiệp. Có những nước trợ cấp thất nghiệp do Tổ chức đại diện của người lao động (công đoàn) thực hiện, vừa do Nhà nước thực hiện. Công đoàn thực hiện việc trợ cấp cho thành viên của mình là những người lao động làm việc trong các doanh nghiệp không may bị thất nghiệp, còn Nhà nước thực hiện với những đối tượng là những người đã hết thời gian hưởng bảo hiểm thất nghiệp nhưng chưa tìm được việc làm và những người chưa đủ điều kiện để hưởng bảo hiểm thất nghiệp.

1.3 Ý NGHĨA CỦA CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

Thất nghiệp là một hiện tượng kinh tế - xã hội tồn tại trong nền kinh tế thị trường. Ở hầu hết các quốc gia có chế độ chính trị, trình độ phát triển kinh tế-xã hội khác nhau đều có một tỷ lệ thất nghiệp nhất định (xem phụ lục 3).

Cho đến nay, mặc dù kinh tế các nước đã phát triển với những thành tựu rất lớn nhưng tỷ lệ thất nghiệp vẫn không giảm. Tỷ lệ thất nghiệp bình quân của các nước EU là 8,3% và của OECD là 6,6% [111, tr. 28]. Điều này cho thấy thất nghiệp là

vấn đề không chỉ có ở các nước nghèo, các nước đang phát triển, mà cả ở những nước phát triển nhất và vì vậy nó mang tính toàn cầu, là mối quan tâm của toàn nhân loại. Do vậy, ở hầu hết các nước phát triển đã xây dựng hệ thống bảo hiểm thất nghiệp để đảm bảo đời sống cho người thất nghiệp. Đồng thời, nhiều nước đã áp dụng các biện pháp để đưa người thất nghiệp trở lại làm việc như: đào tạo, đào tạo lại, môi giới việc làm, tư vấn nghề nghiệp, hỗ trợ kinh phí cho người thất nghiệp tự lập nghiệp, có chính sách bảo vệ chỗ làm việc, chống thất nghiệp, qui định chặt chẽ về điều kiện sa thải người lao động. Ngoài chế độ bảo hiểm thất nghiệp, nhiều nước còn có chế độ trợ giúp thất nghiệp trả cho những người thất nghiệp chưa đủ điều kiện để hưởng bảo hiểm thất nghiệp, hoặc đã hết thời gian hưởng bảo hiểm thất nghiệp.

Từ cuối thế kỷ XIX, bảo hiểm thất nghiệp đã xuất hiện, khởi đầu là nguồn tài chính của quỹ công đoàn. Dần dần một số chủ doanh nghiệp vì lợi ích của chính họ để ổn định đội ngũ công nhân lành nghề đã thành lập quỹ trợ cấp thôi việc, nghỉ việc tạm thời, thất nghiệp một phần trong doanh nghiệp. Số người được hưởng hay “bảo vệ” chỉ đóng khung trong doanh nghiệp. Về sau một số thành phố, chính quyền đứng ra thành lập quỹ bảo hiểm thất nghiệp với phương thức tự nguyện. Với phương thức này, quỹ bảo hiểm thất nghiệp chỉ thu hút được những người lao động trong phạm vi thành phố đó. Họ là những người có việc làm không ổn định, người có thu nhập thấp mới tham gia, dẫn đến quỹ thu không đủ để chi. Ở những thành phố mà chính quyền không đứng ra thành lập quỹ bảo hiểm thất nghiệp, thì chính quyền tài trợ cho các quỹ bảo hiểm tư nhân, nhất là quỹ công đoàn để tăng thêm mức trợ cấp cho người thất nghiệp và đảm bảo an toàn cho quỹ. Để khắc phục tình trạng trên và muốn duy trì, phát triển quỹ bảo hiểm thất nghiệp để “bảo vệ” người lao động thì một đòi hỏi khách quan là phải mở rộng bảo hiểm thất nghiệp đến tầm quốc gia. Vì vậy, những năm đầu của thế kỷ XX, bảo hiểm thất nghiệp được tiến hành theo phương thức bắt buộc có sự tham gia của Nhà nước, người lao động và người sử dụng lao động, như: nước Anh thực hiện vào năm 1911, Hà Lan: 1916,

Tây Ban Nha:1919, Bỉ:1920, Áo:1924, Cộng hoà liên bang Đức, Nam Tư :1927, Hoa Kỳ:1935, Italia:1937, Canada:1940, Bồ Đào Nha:1941; Pháp đến năm 1958 mới thực hiện bảo hiểm bắt buộc; Đan Mạch:1907; Phần Lan:1917; Nhật Bản:1947; Ba Lan: 1991; Trung Quốc, Mông Cổ: 1986...đến nay tính sơ bộ trên thế giới đã có 69 nước thực hiện bảo hiểm thất nghiệp [129].

Bảo hiểm thất nghiệp có ý nghĩa rất lớn, nó không chỉ dừng lại ở việc đảm bảo đời sống cho cá nhân người thất nghiệp, tạo cơ hội cho họ quay trở lại với thị trường lao động mà còn góp phần quan trọng ổn định chính trị, xã hội, tạo nên sự phát triển bền vững của mỗi quốc gia.

- **Về kinh tế**, bất kỳ người lao động nào cũng muốn dễ dàng tìm cho mình một công việc ổn định, có thu nhập cao, đúng với trình độ, chuyên môn, tay nghề hoặc chí ít thì cũng có việc làm, có thu nhập để duy trì cuộc sống của bản thân và gia đình ở mức bình thường. Nếu không may vì một lý do nào đó mà họ bị mất việc làm thì điều này sẽ gây khó khăn về tài chính. Người lao động mất thu nhập, mất phương tiện sinh sống. Lúc này cuộc sống của họ không chỉ dừng lại ở những khó khăn về kinh tế mà thậm chí còn cả những khó khăn, bất hạnh, trầm uất về tinh thần. Hơn bao giờ hết, họ cần đến sự giúp đỡ của cộng đồng, sự chia sẻ khó khăn để vượt qua hoạn nạn. Bảo hiểm thất nghiệp chính là “bà đỡ” về kinh tế, giúp họ giữ được trạng thái cân bằng về tâm lý, hạn chế những “cú sốc” về tinh thần. Như đã nói, bảo hiểm thất nghiệp có hai chức năng chủ yếu: chức năng bảo vệ và chức năng khuyến khích. Với chức năng bảo vệ, bảo hiểm thất nghiệp chính là khoản tiền được sử dụng để giúp người lao động có được một cuộc sống tương đối ổn định sau khi bị mất việc. Với chức năng khuyến khích, bảo hiểm thất nghiệp kích thích người thất nghiệp tích cực tìm việc làm và sẵn sàng làm việc. Qua hai chức năng này có thể thấy bảo hiểm thất nghiệp không chỉ có ý nghĩa đối với người lao động mà còn có ý nghĩa đối với người sử dụng lao động và Nhà nước. “Bảo hiểm thất nghiệp còn đóng vai trò làm thăng bằng trong nền kinh tế, là liều thuốc “hạ nhiệt” sự căng thẳng xã hội do tình trạng thất nghiệp gây ra” [4, tr. 88]. Dưới tác

động của các qui luật khách quan, do sự biến động không ngừng của thị trường lao động, thất nghiệp đã trở thành hiện tượng phổ biến của các nước theo mô hình kinh tế thị trường. Vì vậy, thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp được coi là một trong những biện pháp hữu hiệu để giải quyết nạn thất nghiệp, góp phần vào sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- *Về chính trị, xã hội*, bất kỳ một quốc gia nào, vào thời gian nào cũng tồn tại một đội quân thất nghiệp tuy mức độ và tỷ lệ là khác nhau. Thường trong giai đoạn hưng thịnh của nền kinh tế thì tỷ lệ thất nghiệp thấp còn trong giai đoạn khủng hoảng tỷ lệ này sẽ cao. Chính vì thế, thất nghiệp là chủ đề được nêu ra trong các cuộc tranh luận chính trị và bất kỳ một chính trị gia nào khi tranh cử cũng đưa vấn đề hạn chế thất nghiệp trong chương trình nghị sự. Hầu hết các nước có nền kinh tế thị trường phát triển đều có pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực này và coi đó là một trong những chính sách xã hội cơ bản nhất của quốc gia. Nếu có chế độ bảo hiểm thất nghiệp sẽ tạo ra sự ổn định về mặt xã hội và ngược lại, nếu không có sẽ làm cho xã hội phát sinh nhiều tiêu cực, mất ổn định. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tệ nạn xã hội là do thiếu việc làm và thất nghiệp gây nên. Người xưa có câu: “nhàn cư vi bất thiện”, khi không có việc làm con người ta sẽ lao vào những vòng xoáy của xã hội như: cờ bạc, rượu chè, nghiện hút, đĩ điếm, trộm cắp...Sở dĩ, thất nghiệp là một trong những nguyên nhân dẫn đến tệ nạn xã hội là vì thất nghiệp thường làm cho con người bị bản cùng hoá.

Khi người lao động bị mất việc làm, thất nghiệp sẽ có ảnh hưởng rất lớn đến tinh thần, thái độ, tâm lý. Để góp phần hạn chế những hành vi tiêu cực có thể xảy ra khi người lao động bị mất việc làm, chế độ bảo hiểm thất nghiệp một mặt giúp đỡ họ ổn định cuộc sống thông qua việc trả trợ cấp thất nghiệp, mặt khác tạo cơ hội để họ có thể tiếp tục tham gia thị trường lao động. Rõ ràng, với chế độ này là chỗ dựa về mặt vật chất và tinh thần cho người lao động khi lâm vào tình trạng mất việc làm, góp phần giữ gìn sự ổn định xã hội.

- *Về pháp lý*, nếu nhìn nhận bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ trong hệ thống bảo hiểm xã hội thì sự ra đời của chế độ này làm cho quyền được bảo hiểm của con người được nâng lên một bước. Việc xây dựng và tiến tới hoàn thiện pháp luật bảo hiểm xã hội là việc làm hết sức cần thiết, đây cũng là một trong những quyền cơ bản của con người. Trong Tuyên ngôn về nhân quyền của Liên hiệp quốc thông qua năm 1948, có đoạn: “Tất cả mọi người với tư cách là thành viên của xã hội có quyền được hưởng bảo hiểm xã hội. Quyền đó được đặt trên cơ sở thoả mãn các quyền về kinh tế, xã hội và văn hoá cần cho nhân cách và sự tự do phát triển của con người...”. Điều 25 có ghi: “Mỗi người có quyền có một mức sống cần thiết cho việc giữ gìn sức khoẻ bản thân và gia đình, có quyền được bảo đảm trong trường hợp thất nghiệp”. Quyền được hưởng bảo hiểm xã hội cũng là một trong những quyền cơ bản của công dân được quy định ở hầu hết trong Hiến pháp của các quốc gia trên thế giới. Nhìn vào hệ thống pháp luật bảo hiểm xã hội, và thông qua các chế độ trợ cấp, có thể đánh giá phần nào tính chất ưu việt của một chế độ xã hội.

Việc làm và giải quyết việc làm nhằm hạn chế thất nghiệp cũng là một phạm trù thuộc quyền con người, một vấn đề có tính pháp lý quốc tế sâu sắc: “Tự do thoát khỏi nỗi sợ hãi về đói nghèo đã được tuyên bố như là khát vọng cao cả nhất của loài người” [65, tr. 62]. “Mọi người đều có quyền làm việc, tự do chọn nghề, được có những điều kiện làm việc thuận lợi và chính đáng và được bảo vệ chống lại thất nghiệp” (Điều 23) [65, tr. 67]. Ông Rơ nê Duy-mông, một chuyên gia người Pháp trong cuốn “Một thế giới không thể chấp nhận được” đã nói: “Đối với tôi, dù màu sắc chính trị thế nào, quyền đầu tiên của con người là quyền được sống, quyền được ăn, sinh ra từ quyền được làm việc; nếu con người bị khai trừ ra khỏi xã hội hiện đại, bị tước quyền được làm việc là một hình thức ám sát trá hình”.

Như vậy, quyền được bảo hiểm xã hội, quyền được làm việc là một trong những quyền cơ bản con người. Nó không những được quy định ở pháp luật quốc

gia mà còn được ghi nhận trong pháp luật quốc tế. Sự ra đời của chế độ bảo hiểm thất nghiệp là một biện pháp hữu hiệu tạo điều kiện cho các quyền cơ bản của con người, quyền công dân trở thành hiện thực.

Kết luận chương 1

Thị trường sức lao động là một bộ phận cấu thành, hệ quả tất yếu của nền kinh tế thị trường, sự phát triển của thị trường sức lao động ảnh hưởng đến quá trình phát triển kinh tế và ngược lại. Vì vậy, tìm hiểu bản chất và sự vận động của thị trường sức lao động là hết sức cần thiết, nhất là trong giai đoạn hiện nay. Với quan niệm thị trường sức lao động là nơi thực hiện các quan hệ xã hội giữa người bán sức lao động và người mua sức lao động, thông qua các thoả thuận về giá cả và các điều kiện làm việc trên cơ sở hợp đồng lao động (văn bản hoặc bằng miệng) thì muốn lao động trở thành hàng hoá theo C. Mác phải thoả mãn hai điều kiện: 1/ Người lao động tự do về thân thể và tự nguyện ký hợp đồng bán sức lao động; 2/ Người lao động không có tư liệu sản xuất hay vốn. Trong giai đoạn chuyển đổi cơ cấu kinh tế, xây dựng nền kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay thị trường sức lao động đã và đang hình thành và có những đặc điểm sau: Cung lớn hơn cầu cả về qui mô lẫn cơ cấu; Mang tính tự phát và chia cắt, mối quan hệ cung cầu còn lỏng lẻo; Đang trong quá trình hình thành và chuyển đổi mạnh. Những đặc điểm này tác động mạnh mẽ đến việc làm và thất nghiệp ở nước ta những năm gần đây cũng như trong tương lai.

Thất nghiệp là một hiện tượng kinh tế - xã hội, là một trong những dấu hiệu đặc trưng của nền kinh tế thị trường, tuy nhiên thất nghiệp là một hiện tượng phức tạp với những biểu hiện đa dạng, phong phú trên các bình diện kinh tế, xã hội, pháp lý. Vì vậy, ở những góc nhìn khác nhau người ta đã đưa ra khái niệm về thất nghiệp không hoàn toàn giống nhau. Trên quan điểm pháp lý thì thất nghiệp được hiểu là hiện tượng những người lao động bị mất việc làm, quan hệ lao động bị chấm dứt, có nhu cầu lao động và đang tích cực tìm việc. Như vậy, dấu hiệu nội

dung của thất nghiệp là người lao động bị mất việc làm, không còn thu nhập, có nhu cầu lao động và đang tích cực tìm kiếm việc làm, dấu hiệu hình thức (pháp lý) là quan hệ lao động (giữa người lao động và người sử dụng lao động thông qua hợp đồng lao động) bị chấm dứt. Với cách hiểu này thì khái niệm thất nghiệp hẹp hơn khái niệm người không có việc làm và cũng rất khác với khái niệm người thất nghiệp tuy có cùng cơ sở và một số điểm chung nhưng lại là quan hệ giữa cái chung “thất nghiệp” với cái riêng “người thất nghiệp”.

Thất nghiệp là hiện tượng kinh tế - xã hội có bản chất là người lao động bị mất việc làm, quan hệ lao động bị chấm dứt nhưng trên những tiêu chí khác nhau chúng ta có thể phân chia thành những loại thất nghiệp khác nhau. Đó là: thất nghiệp tự nguyện và thất nghiệp không tự nguyện; thất nghiệp tạm thời, thất nghiệp tiềm tàng và thất nghiệp dai dẳng; thất nghiệp cơ cấu và thất nghiệp chu kỳ... Việc phân loại thất nghiệp này có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Nhà nước đối với từng loại. Thất nghiệp diễn ra luôn để lại những hậu quả lớn cả về chính trị, kinh tế và xã hội. Do vậy, các nước đã áp dụng nhiều biện pháp để hạn chế và đẩy lùi thất nghiệp. Có các biện pháp mang tính tình thế như: Chính sách về dân số, giảm tuổi nghỉ hưu, tăng cường đầu tư cho nền kinh tế... Bên cạnh đó, cũng có những biện pháp, chính sách mang chiến lược lâu dài như: trợ cấp thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp.

Chế độ bảo hiểm thất nghiệp, dưới góc độ pháp lý là tổng hợp các quy định của Nhà nước để điều chỉnh các quan hệ kinh tế - xã hội hình thành trong lĩnh vực bảo đảm trợ cấp nhằm ổn định đời sống cho người lao động khi bị mất việc làm và đang có nhu cầu tìm việc, cũng như bao gồm một số biện pháp giúp người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động. Chế độ bảo hiểm thất nghiệp là một bộ phận cấu thành không tách rời trong hệ thống các chế độ bảo hiểm xã hội nói riêng và chế độ an sinh xã hội nói chung. Ngoài ra, bảo hiểm thất nghiệp còn là một trong những chế độ bảo hiểm bắt buộc đối với người lao động và người sử dụng lao động. Nội dung của chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp gồm hai nhóm lớn: Thứ

nhất, là những chế độ đảm bảo tạm thời đời sống cơ bản của người thất nghiệp (ăn, mặc, ở, đi lại) giúp họ có thể tồn tại và duy trì khả năng lao động; *Thứ hai*, chế độ hỗ trợ để người thất nghiệp có thể nhanh chóng tìm được việc làm, như: giới thiệu việc làm, tái đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp... Với những nội dung này thì bảo hiểm thất nghiệp khác với các loại bảo hiểm xã hội khác và mang tính bắt buộc đối với cả người lao động và người sử dụng lao động. Chính vì vậy, các Nhà nước đều áp dụng chế tài đối với chủ lao động không thực hiện bảo hiểm thất nghiệp.

Ở Việt Nam từ khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, vấn đề thất nghiệp đã được thể hiện rất rõ trong thực tế và được khẳng định qua các số liệu điều tra, thống kê. Do đó, việc xây dựng, ban hành chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta là tất yếu và cần thiết, tuy nhiên đây là công việc khó khăn và phải dựa trên những căn cứ khoa học để chế độ đó phù hợp với thực tiễn khách quan, góp phần giải quyết có hiệu quả các vấn đề kinh tế - xã hội của đất nước.

Chương 2

CHẾ ĐỘ HỖ TRỢ NGƯỜI LAO ĐỘNG MẤT VIỆC LÀM VÀ SỰ CẦN THIẾT KHÁCH QUAN CỦA CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

2.1 CHẾ ĐỘ HỖ TRỢ NGƯỜI LAO ĐỘNG MẤT VIỆC LÀM TRONG THỜI KỲ KINH TẾ KẾ HOẠCH HOÁ TẬP TRUNG

Trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung, quan hệ lao động được biểu hiện thông qua hình thức tuyển dụng vào biên chế suốt đời, dưới dạng chủ yếu là quan hệ trực tiếp giữa Nhà nước và người lao động. Thực hiện nguyên lý này, Nhà nước đã đảm bảo (về mặt hình thức) cho mọi công dân có chỗ làm việc và trả lương, các khoản bảo hiểm xã hội cũng như các chế độ khác. Quyền được lao động đồng thời cũng là nghĩa vụ thiêng liêng cao cả. Người nào đến tuổi lao động, có sức khoẻ mà không chịu lao động thì bắt buộc lao động.

Như vậy, về mặt pháp lý vấn đề giải quyết việc làm là trách nhiệm của Nhà nước đối với mọi công dân đến tuổi lao động. Thanh niên lớn lên học xong một

khoá chuyên nghiệp là được phân bổ đến nơi làm việc. Các xí nghiệp, công ty của Nhà nước được giao kế hoạch sản xuất, giao nộp sản phẩm và được phân bổ chỉ tiêu sử dụng lao động. Nói đến “thất nghiệp” là một điều kiêng kỵ, xa lạ với chế độ tốt đẹp xã hội chủ nghĩa. Đặc biệt nó được quan niệm như không thuộc bản chất của chủ nghĩa xã hội và chỉ tồn tại dưới chế độ tư bản chủ nghĩa, là bạn đồng hành của chủ nghĩa tư bản. Quan niệm này xuất phát từ luận điểm và nguyên lý của chủ nghĩa xã hội: Mọi công dân đều có quyền làm việc, có nghĩa vụ phải làm việc và Nhà nước sẽ đảm bảo đầy đủ chỗ làm việc cho người lao động. Thuật ngữ “thất nghiệp” coi như một cái gì đó xa lạ trong chủ nghĩa xã hội nói chung và ở nước ta nói riêng.

Nhìn lại quá trình phát triển kinh tế trong những năm tháng đã qua, có thể thấy rằng, nước ta là một nước nông nghiệp lạc hậu đi lên chủ nghĩa xã hội với 80% dân số làm nghề nông; kinh tế phát triển trên nền kế hoạch hoá tập trung cao độ. Các xí nghiệp luôn luôn có kế hoạch sản xuất mà không thể phá sản, không thể giải tán. Người lao động với chế độ biên chế nhà nước “suốt đời” chỉ có “vào” chứ không có “ra”, cho nên vấn đề mất việc làm hầu như không xảy ra, trừ một số trường hợp bị xử lý kỷ luật lao động ở mức buộc thôi việc... Một đặc điểm nữa rất quan trọng là trong thời kỳ này, chúng ta vừa sản xuất vừa chiến đấu. Do đó, việc xây dựng một đội ngũ lao động hùng hậu làm hậu thuẫn cho những người ra mặt trận là trách nhiệm của xã hội.

Từ năm 1975-1985, trong điều kiện nền kinh tế cực kỳ khó khăn, nhưng các ngành kinh tế quốc dân đã thu hút thêm 4 triệu lao động. Song hạn chế cơ bản của thời kỳ này là chưa làm tốt trong việc thực hiện chính sách lao động việc làm nói riêng, đã đồng nhất công bằng xã hội với bình quân chủ nghĩa, chưa đảm bảo hài hoà giữa cống hiến và hưởng thụ. Theo quan niệm lúc bấy giờ, mọi người đều nghĩ rằng chỉ có việc làm ở khu vực nhà nước mới là công việc chính đáng [53, tr. 19 - 20]. Tư duy theo kiểu “biên chế nhà nước suốt đời” đã ăn sâu trong nếp nghĩ của người Việt Nam, tạo cho người lao động tâm lý ỷ lại vào Nhà nước, thờ ơ với kết

quả lao động của mình, không quan tâm đến năng suất, chất lượng và hiệu quả lao động. Đó cũng chính là một trong những nguyên nhân đẩy nền kinh tế - xã hội vào tình trạng trì trệ, kém phát triển vào những năm giữa thập niên 80 của thế kỷ XX.

Trong bối cảnh trên, tình trạng thiếu việc làm, tổng thu nhập quốc dân thấp hoặc không có thu nhập của người lao động xảy ra thường xuyên và ngày càng trầm trọng. Nền kinh tế xã hội phát triển thấp, đời sống nhân dân, nhất là người lao động trong biên chế nhà nước vô cùng khốn khó, nhiều người tự “phá rào” để giải thoát, tự cứu mình, tìm việc làm ngoài thị trường tự do.

Ở nông thôn, nơi tập trung gần 80% dân số và trên 70% lao động, do cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động lạc hậu, chủ yếu kinh tế tự cung tự cấp và thuần nông, nên tình trạng thiếu việc làm là phổ biến. Đất canh tác ngày càng bị thu hẹp nên sự dư thừa lao động khá lớn từ 30% đến 40% [85, tr. 88]. Tình hình nói trên tạo ra sức ép nặng nề về việc làm.

Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, hình thức sử dụng lao động theo kiểu “biên chế suốt đời” đã trở thành một phạm trù xã hội, và gắn kết với một hệ thống chính sách xã hội đặc biệt. Người lao động trong biên chế nhà nước thường yên tâm làm việc suốt đời, trừ trường hợp là do chuyển đổi công việc chưa có việc làm ngay, do sức khoẻ yếu, bị kỷ luật, do xí nghiệp không có nhu cầu. Những người không có việc làm ở thời kỳ này chủ yếu là người đến tuổi lao động, đang tìm việc làm. Tuy chưa hình thành chế độ bảo hiểm thất nghiệp nhưng ở giai đoạn này Nhà nước ta cũng ban hành các chế độ đối với người thôi việc nhằm đảm bảo quyền lợi cho người lao động.

Ngày 1/10/1945 Bộ Lao động đã ban hành Nghị định số 01 về thời hạn báo trước thải hồi nhân công. Theo Nghị định này, người sử dụng lao động (xưởng kỹ nghệ, các nhà thương mại) muốn sa thải công nhân làm việc cho mình phải báo trước khoảng thời gian 1 tháng và người công nhân muốn thôi việc cũng phải báo trước. Tiếp đó là Nghị định số 02 ngày 12/3/1947 của Bộ Lao động qui định về tiền phụ cấp cho các công nhân bị thải hồi. Người lao động bị thải hồi được người

sử dụng lao động trả một khoản tiền phụ cấp là 50 đồng với điều kiện họ đã làm việc cho chủ từ một năm trở lên: Đây chính là hình thức sơ khai của chế độ bảo hiểm xã hội ngày nay mà giai đoạn đầu là từng doanh nghiệp chi trả.

Ngày 12/3/1947 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 29/SL qui định những sự giao dịch về việc làm công, giữa các chủ nhân Việt Nam hay người ngoại quốc và các công nhân Việt Nam tại các xưởng kỹ nghệ hầm mỏ, thương điểm và các nhà làm nghề tự do. Theo Điều 80 của Sắc lệnh này thì việc chủ sử dụng lao động phải trả phụ cấp thâm niên cho công nhân bị thải hồi, trừ trường hợp tự ý xin thôi ra làm một cơ sở khác hay ra kinh doanh để lợi riêng cho mình hoặc bị thải hồi vì đã phạm một trọng tội về hình luật. “Công nhân đã làm được 15 năm trở lên xin thôi việc để dưỡng lão, công nhân xin thôi việc vì yếu sức khoẻ được thầy thuốc công nhận hay Chính phủ công nhận cũng được hưởng phụ cấp nói trên...” (Điều 81). Ngoài ra, mức trợ cấp được tính đối với “Công nhân đã làm với chủ được 1 năm trở lên thì cứ tính mỗi năm (12 tháng) ít nhất được 50 đồng. Người nào làm kém một năm không được phụ cấp này” (Điều 84). Riêng đối với công nhân đã làm việc từ trước ngày ban hành Sắc lệnh 29/SL thì thời gian hưởng “phụ cấp không quá 10 năm thâm niên” (Điều 86).

Đây chính là “đạo luật” quan trọng đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, trong đó đã đề cập một cách toàn diện những vấn đề pháp lý cốt lõi của pháp luật lao động như: mối quan hệ chủ thợ, các trường hợp bị thải hồi, trợ cấp thôi việc...

Ngày 20/5/1950 và ngày 22/5/1950, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 76/SL và Sắc lệnh số 77/SL, ban hành Qui chế công chức và Qui chế công nhân. Khác với Sắc lệnh 29/SL, hai Sắc lệnh này bắt đầu chuyển sang điều chỉnh quan hệ lao động mới, đó là quan hệ lao động trong khu vực Nhà nước. Sắc lệnh 76/SL qui định: “Công chức phải thôi việc hay về hưu vì thiếu sức khoẻ được hưởng một khoản trợ cấp tính theo số năm làm việc, mỗi năm một tháng lương và phụ cấp gia đình...Số tiền trợ cấp không được quá sáu tháng lương kể cả phụ cấp gia đình”

(Điều 84). Hơn nữa, để đảm bảo quyền lợi cho công chức khi chưa đủ thời gian hưởng hưu bổng, Điều 83 Sắc lệnh 76/SL còn qui định: “Công chức phải thôi việc vì thiếu sức khoẻ...nếu chưa đủ niên hạn hưởng hưu bổng, công chức được hoàn lại số tiền đóng góp vào quỹ hưu bổng”. Cũng như công chức, Sắc lệnh 77/SL qui định “Công nhân thôi việc vì thiếu sức khoẻ được hưởng một khoản tiền trợ cấp tính theo số năm làm việc. Trợ cấp mỗi năm bằng một tháng lương gồm cả phụ cấp gia đình, nhưng tổng số không được quá 6 tháng lương gồm cả phụ cấp gia đình” (Điều 35). Hay trong Điều 36: “Những công nhân đã làm việc trên một năm mà bị thải hồi vì thiếu năng lực sẽ được hưởng một khoản trợ cấp tính bằng hai tháng lương cộng với phụ cấp gia đình”. Đây có thể coi là những qui định pháp lý đầu tiên về vấn đề trợ cấp thôi việc ở nước ta.

Đến năm 1964, trong thông tư số 88/TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 1/10/1964 đã qui định cụ thể về quyền được hưởng trợ cấp thôi việc của người lao động trong các trường hợp: cơ quan, xí nghiệp do yêu cầu kiện toàn tổ chức, giảm nhẹ biên chế hoặc hết việc phải giải thể, không sắp xếp cho họ tiếp tục công tác ở cơ quan, xí nghiệp khác được. Hoặc trong trường hợp công nhân viên chức xin thôi việc có lý do chính đáng. Mức trợ cấp thôi việc đối với các trường hợp này chia làm ba loại:

Thứ nhất, Công nhân viên chức làm việc liên tục từ trước ngày 20/7/1954 đến ngày thôi việc, cứ mỗi năm làm việc tính trợ cấp bằng 50% của một tháng lương kể cả phụ cấp thường xuyên và trợ cấp con (nếu có).

Thứ hai, Công nhân viên chức làm việc từ sau ngày 20/7/1954 liên tục cho đến ngày thôi việc (kể cả những người làm việc trước ngày 20/7/1954 nhưng đã thôi việc, được tuyển dụng lại sau ngày đó) mức độ trợ cấp cũng tính như trên nhưng nhiều nhất cũng không quá 5 tháng lương và ít nhất cũng được 50% của một tháng lương kể cả phụ cấp thường xuyên và trợ cấp con.

Thứ ba, Khi công nhân viên chức thôi việc, nếu sức khoẻ suy yếu thì không kể là làm việc từ trước hay sau ngày 20/7/1954 được trợ cấp thêm một khoản tiền

bằng từ nửa tháng đến 3 tháng lương (kể cả phụ cấp thường xuyên và trợ cấp con) nhưng số tiền trợ cấp tính theo thời gian công tác của người đó.

Ngoài khoản trợ cấp thôi việc, người lao động không được hưởng bất cứ một chế độ nào khác. Quy định trong Thông tư số 88, trong nhiều trường hợp trợ cấp thôi việc cũng giống với chế độ trợ cấp hưu trí hiện hành. Thông tư này thay thế các quy định trước đây về trợ cấp thôi việc đối với công nhân viên chức Nhà nước.

Từ những năm sau 1970 trong số những người lao động thôi việc do cơ quan xí nghiệp chấn chỉnh lại tổ chức sản xuất và tinh giảm bộ máy quản lý, mức trợ cấp đối với người thôi việc được nâng lên bằng một tháng tiền lương kể cả phụ cấp thường xuyên và phụ cấp con cho mỗi năm làm việc theo quy định tại Thông tư số 88/TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 1/10/1964 về chế độ trợ cấp thôi việc.

Những quy định về trợ cấp thôi việc thời kỳ này là những văn bản pháp lý quan trọng, tạo ra những tiền đề cho các quy định sau này, đã góp phần bảo vệ lợi ích người lao động, bảo vệ sản xuất, đồng thời góp phần vào công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội và đấu tranh thống nhất đất nước. Tuy nhiên, khi nền kinh tế nước ta chuyển sang cơ chế thị trường, sản xuất kinh doanh đã có bước phát triển cả về số lượng và chất lượng, nhiều nhà máy xí nghiệp mọc lên, người lao động được thu hút ngày một nhiều vào làm việc và tình hình việc làm, quan hệ lao động đã có những bước chuyển tích cực thì quy định này đã không còn phù hợp, cần được thay thế.

2.2 CHẾ ĐỘ HỖ TRỢ NGƯỜI LAO ĐỘNG MẤT VIỆC LÀM TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

2.2.1 Tình hình thất nghiệp

Trong nền kinh tế thị trường, thất nghiệp là vấn đề mà tất cả các quốc gia đều phải đương đầu, dù là nước công nghiệp phát triển hay các nước đang phát triển. Trong những năm gần đây, tốc độ gia tăng số người đi tìm kiếm việc làm đã vượt xa số việc làm mới được tạo ra mỗi năm. Ngày 12/10/1999 được chọn là “Ngày dân số thế giới đạt 6 tỷ người”, thì cũng là lúc Chính phủ các nước đang phải đối

mặt với nhiều vấn đề hết sức bức xúc trong đó có vấn đề thất nghiệp. Hiện nay tỷ lệ thất nghiệp theo khu vực trên thế giới có xu hướng gia tăng (xem phụ lục 4).

Khi chuyển sang cơ chế thị trường, nền kinh tế nước ta đã đạt được những thành tựu đáng kể, điểm nổi bật nhất là tốc độ tăng trưởng kinh tế cao và tương đối ổn định, lạm phát được kiểm soát, đời sống nhân dân được cải thiện rõ rệt và từng bước nâng cao... Tuy nhiên, những mặt trái của nền kinh tế thị trường đã bộc lộ khá rõ, đặc biệt là tình trạng thất nghiệp tăng lên nhiều, nếu năm 1989, tỷ lệ thất nghiệp ở nước ta là 5,73% thì đến năm 1999 là 7,40%. Cùng với sự tăng trưởng của nền kinh tế, từ năm 2000 trở lại đây thất nghiệp ở nước ta có xu hướng giảm (xem phụ lục 5).

Ngoài ra, tỷ lệ thất nghiệp cũng khác nhau giữa thành thị và nông thôn; đồng thời lại có sự chênh lệch lớn giữa các vùng trong phạm vi cả nước. Tuy nhiên, nếu phân tích đầy đủ các hình thức thất nghiệp (như đã trình bày), tình trạng thất nghiệp ở nước ta có những hình thức và biểu hiện rất khác nhau. Nếu tính cả số lao động “thất nghiệp ẩn” như: về hưu non, trợ cấp một lần, thu nhập thấp của người lao động thì tỷ lệ thất nghiệp còn cao hơn nhiều. Có thể nói, tình trạng thất nghiệp, thiếu việc làm đang là vấn đề rất bức xúc hiện nay đối với nước ta. Trong bối cảnh toàn cầu hoá và nước ta tham gia tự do hoá thương mại ở khu vực và tiến tới toàn cầu thì thị trường lao động của nước ta càng diễn biến phức tạp (xem phụ lục 6).

a) Thất nghiệp ở khu vực thành thị

Tình hình thất nghiệp ở thành thị diễn ra khá phức tạp (xem phụ lục 7). Tỷ lệ thất nghiệp có sự chênh lệch lớn giữa các vùng. Vùng đồng bằng sông Hồng là vùng có tỷ lệ thất nghiệp cao nhất gần 7%; Tây Nguyên có tỷ lệ thất nghiệp thấp nhất xấp xỉ khoảng 5%. Mức chênh lệch về tỷ lệ thất nghiệp giữa hai vùng này khoảng 2%. Ngoài ra, một số thành phố lớn, khu công nghiệp tập trung như: Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Quảng Ninh, Đà Nẵng, Đồng Nai, tình hình thất nghiệp khá nghiêm trọng. Năm 2004, trong số tám vùng trong cả nước, vùng có tỷ lệ thất nghiệp cao nhất là Đồng bằng sông Hồng (6,03%); tiếp đến là vùng Đông

Nam Bộ (5,92%); Duyên hải Nam Trung Bộ (5,70%); thấp nhất là Tây nguyên (4,53%). Các vùng còn lại dao động từ 5,03% đến 5,30%. So với năm 2003, trừ vùng Tây Bắc và Duyên hải Nam Trung Bộ có tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị tăng nhẹ, còn các vùng khác đều giảm, nhưng mức giảm nói chung rất ít. Ở các tỉnh, thành phố lớn, tỷ lệ thất nghiệp đều giảm. Tuy nhiên, vẫn còn bốn tỉnh, thành phố [118, tr. 55] có tỷ lệ thất nghiệp khá cao (trên 6,0%) là Hải Phòng, Hà Nội, Quảng Ninh và thành phố Hồ Chí Minh.

Trong số lao động thất nghiệp ở các thành thị, tỷ lệ cao nhất rơi vào nhóm người trẻ tuổi từ 15-24 tuổi và nhóm tuổi từ 25-34. Số người này chủ yếu là học sinh phổ thông chưa tốt nghiệp, sinh viên trung học và đại học ra trường muốn có việc nhưng không tìm được việc làm [1, tr. 51]. Mức độ nghiêm trọng của tình trạng thất nghiệp này cũng được chỉ rõ trong báo cáo của Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2003), đó là số lượng người thất nghiệp ở độ tuổi 15-24 và 25-34 chiếm tương ứng 74,9% và 62% số người thất nghiệp cả nước so với năm 2001 và 2002. Nói chung, tình hình thất nghiệp của thế hệ trẻ là mối quan tâm lớn đối với xã hội cũng như các nhà làm luật vì nó là nguyên nhân dẫn đến ma túy, cờ bạc và các tệ nạn xã hội khác. Quá trình xây dựng pháp luật bảo hiểm thất nghiệp nên chẳng phải chú ý đảm bảo sự chuyển đổi thông thoáng hơn từ đi học sang làm việc như học việc, học nghề, xây dựng các trung tâm giới thiệu việc làm có hiệu quả là rất cần thiết. Theo nghiên cứu của Phạm Xuân Nam: “Nếu như tỷ lệ chưa có việc làm của cả nước là 6,0% thì ở các khu vực thành thị, tỷ lệ này tăng lên tới 9 - 10%, thậm chí có nơi lên tới 12%. Trong số người chưa có việc làm thì 80% thuộc lứa tuổi thanh niên, mà phần lớn là những người chưa có tay nghề, thiếu vốn để tổ chức làm ăn. Một bộ phận người bị mất việc làm từ khu vực nhà nước (do tinh giảm biên chế), bộ đội xuất ngũ, lao động từ nước ngoài trở về...” [85, tr. 87 - 88].

Căn cứ vào sự đánh giá của các chuyên gia, một nước có tỷ lệ thất nghiệp dưới 3% là bình thường, từ 4% - 7% là cao và trên 9% là có xáo trộn nghiêm trọng, thì tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị nước ta là đáng báo động. Bởi lẽ, trong khu

vực thành thị, theo chúng tôi, thiếu việc làm tồn tại dưới dạng khác nhau như: làm công việc có năng suất thấp, hoặc làm việc chỉ nhằm có thu nhập để sống nhiều khi dưới mức sống tối thiểu, hoặc biên chế quá công kênh trong cơ quan, doanh nghiệp nhà nước. Sức ép về việc làm và mặt trái của kinh tế thị trường đã làm nảy sinh nhiều vấn đề xã hội phức tạp và bức xúc, ảnh hưởng không tốt đến phát triển nguồn nhân lực trong bối cảnh hội nhập và toàn cầu hoá.

b) Tình trạng thiếu việc làm ở nông thôn

Ở nông thôn, tỷ lệ thời gian lao động được sử dụng của dân số hoạt động kinh tế thường xuyên mới đạt trên 70%. Năm cao nhất cả nước đạt 79,34% (2004), năm thấp nhất đạt 71,13% (1998) (xem phụ lục 8).

Vùng nông thôn, tỷ lệ thất nghiệp rất thấp so với toàn quốc và cũng là thấp so với thành thị. Song, một đặc trưng nổi bật ở nông thôn là hiện tượng thiếu việc làm trở thành phổ biến, kéo dài và đáng lo ngại. Theo kết quả nghiên cứu của nhóm tác giả Nguyễn Hữu Dũng và Trần Hữu Trung cho thấy: chỉ có 28% lao động nông nghiệp làm 210 ngày/năm còn lại làm dưới 200 ngày/năm, trong đó, 2,1% chỉ làm việc 90 ngày/năm (mỗi ngày làm bình quân 4 - 5 giờ). Theo tính toán nếu căn cứ vào quỹ đất và làm thuần nông, lao động nông thôn dư thừa ít nhất khoảng 30% (tương đương 8 - 9 triệu người) [44, tr. 87]. Ngoài ra, theo số liệu thống kê Lao động - Việc làm ở Việt Nam 2003 còn cho thấy: toàn quốc có 2.817.144 người thiếu việc làm (chiếm 6,69% lực lượng lao động) và có 948.919 người thất nghiệp (chiếm 2,25%), trong đó khu vực thành thị có 429.471 người thiếu việc làm (chiếm 4,42% lực lượng lao động) và có 570.581 người thất nghiệp (chiếm 5,60%), còn khu vực nông thôn có 2.387.673 người thiếu việc làm (chiếm 7,48%) và 378.338 người thất nghiệp (chiếm 1,18%). Qua số liệu trên cho thấy: tình trạng thiếu việc làm là đặc trưng phổ biến của lao động nông thôn.

Hiện nay việc làm ở nông thôn phụ thuộc chủ yếu vào đất đai canh tác. Thiếu đất đai canh tác, ở mức độ nào đó đồng nghĩa với thiếu việc làm của lao động nông thôn và đặc biệt là lao động nông nghiệp. *Diện tích đất nông nghiệp, bình quân*

một hộ là $4.98 m^2$. Ở đồng bằng sông Cửu Long là $10.149m^2$. Tỷ lệ thấp nhất là ở đồng bằng Bắc Bộ: $2.284m^2$, chênh lệch nhau tới 4,4 lần, nhiều hộ gia đình đã kết hợp phát triển nghề phụ hoặc đã chuyển sang các hoạt động phi nông nghiệp nhưng vẫn giữ lại đất nông nghiệp được giao và đăng ký là lao động nông nghiệp [117, tr. 51]. Dân số nước ta đứng thứ 13 trên thế giới, tốc độ tăng dân số tự nhiên là 1,4% [47, tr. 15] là một trong những nước có tỷ lệ tăng dân số vào loại cao. Do dân số tăng nhanh, diện tích đất canh tác ngày càng bị thu hẹp vì phải sử dụng vào mục đích dân sinh khác nên yêu cầu về lao động ở nông thôn còn rất yếu. Tình trạng thiếu việc làm ở nông thôn vẫn diễn ra rất phổ biến trong cả nước. Tỷ lệ sử dụng thời gian lao động trong nông nghiệp ở nông thôn năm 2003 cao nhất ở vùng Tây Nguyên (80, 58%), song ngay tại vùng này vẫn còn 19,42% quỹ thời gian lao động chưa có đủ việc làm. Vùng Tây Bắc có tỷ lệ thời gian nhàn rỗi cao nhất cả nước, chiếm tới hơn 25% tổng quỹ thời gian lao động. Đây cũng chính là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc di cư của người nông thôn ra thành thị, không những làm cho dân số thành thị tăng nhanh (bình quân khoảng 4,3% năm) mà còn gia tăng sức ép về lao động.

Thất nghiệp và thiếu việc làm trong nền kinh tế nói chung và đặc biệt là khu vực nông thôn đã dẫn đến nhiều hậu quả xấu. Phần đông các hộ đói nghèo không có việc làm và thu nhập không ổn định. Đây chính là một trong những nguyên nhân làm rộng khoảng cách giữa hộ giàu và hộ nghèo, đẩy nhanh tốc độ phân cực xã hội. Phân hoá giàu nghèo về thu nhập tất yếu sẽ dẫn đến phân tầng về văn hoá, giáo dục và nguy cơ mất việc làm, hoặc không có việc làm của các hộ đói nghèo ngày càng lớn. Thực trạng thiếu việc làm ở nông thôn đi liền với các tệ nạn xã hội như: rượu, chè, hút xách, cờ bạc, trộm cắp, buôn lậu, mại dâm... Do vậy, thiếu việc làm trong nông thôn không chỉ làm lãng phí sức lao động, kìm hãm tốc độ phát triển kinh tế mà còn làm băng hoại các giá trị văn hoá truyền thống và đạo đức xã hội. Vì vậy, phân đấu giảm thấp tỷ lệ thất nghiệp ở nước ta nói chung và đặc biệt ở

khu vực nông thôn nói riêng là một trong những nội dung quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

c) Thất nghiệp ở các đơn vị sản xuất kinh doanh

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (1986) với mục tiêu thực hiện sự nghiệp đổi mới trên mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội, vấn đề quan tâm hàng đầu đối với các doanh nghiệp nhà nước là đổi mới cơ chế quản lý, chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung quan liêu bao cấp sang nền kinh tế thị trường, thực hiện cắt giảm bao cấp về việc làm, chuyển từ cơ chế tuyển dụng biên chế sang cơ chế tự do tuyển dụng lao động trong các doanh nghiệp nhà nước. Cơ chế này đã tạo ra sự thông thoáng cho các doanh nghiệp nhà nước. Các doanh nghiệp có quyền tự quyết định số lượng cũng như chất lượng lao động phù hợp với nhu cầu sản xuất kinh doanh. *Chính sự chuyển đổi này đã đem lại luồng sinh khí cho doanh nghiệp nhà nước nhưng đồng thời cũng dẫn đến dư thừa một bộ phận lao động khoảng 70 vạn người* [82, tr.156] vào cuối thập kỷ 80 và đầu thập kỷ 90.

Quá trình sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước được thực hiện từ năm 1990 và trải qua 3 giai đoạn. Giai đoạn thứ nhất (1990 - 1993) sắp xếp lại những doanh nghiệp làm ăn thua lỗ kéo dài, hình thành những tiêu chuẩn, điều kiện cho các doanh nghiệp. Giai đoạn thứ hai (1994 - 1997), thành lập mới các tổng công ty nhà nước 90 và 91 trong những ngành, những lĩnh vực then chốt của nền kinh tế, cổ phần hoá một số doanh nghiệp thực hiện luật doanh nghiệp. Giai đoạn thứ ba (1998 đến nay) tiếp tục củng cố và hoàn thiện các tổng công ty nhà nước, hoàn thiện cơ chế quản lý doanh nghiệp, đổi mới công nghệ, nâng cao sức cạnh tranh và khả năng hội nhập kinh tế quốc tế của doanh nghiệp nhà nước, đồng thời tiếp tục tiến hành cổ phần hoá doanh nghiệp, giao bán, khoán và cho thuê doanh nghiệp.

Tính đến 31/12/2002 số doanh nghiệp thực tế đang hoạt động trong các ngành kinh tế là 62.908 doanh nghiệp, trong đó khu vực nhà nước có 5.364 doanh nghiệp, giảm bình quân 3,5%/năm (2 năm giảm 395 doanh nghiệp) [24, tr. 7]. Quá trình

đổi mới và sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước mặc dù đã đạt được kết quả bước đầu như: cơ cấu các doanh nghiệp đã được điều chỉnh hợp lý theo hướng nâng cao hiệu quả kinh doanh, đóng góp quan trọng vào sự phát triển kinh tế - xã hội, nhưng mặt khác nó cũng tạo ra một áp lực về lao động dôi dư.

Trong quá trình sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước, tình trạng thất nghiệp hoặc thiếu việc làm của người lao động có xu hướng ngày càng tăng. Theo báo cáo của 3.960 doanh nghiệp trong năm 1998 thì số lao động không bố trí được việc làm ở 1.946 doanh nghiệp là 92.274 người, chiếm khoảng 9,1% số lao động hiện có trong các doanh nghiệp báo cáo. Các doanh nghiệp có qui mô vừa và nhỏ có tỷ lệ lao động dôi dư cao, chiếm tới khoảng 15% tổng số lao động, gấp khoảng 2,5 lần các doanh nghiệp có qui mô vốn trên 5 tỷ đồng [86, tr. 45]. Theo số liệu của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (năm 2000) cả nước có khoảng 100.000 lao động dôi dư từ quá trình đổi mới, sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước, nhưng không thể bố trí được việc làm, cũng như vẫn chưa được giải quyết theo chế độ hiện hành, tương ứng với khoảng 5,9% tổng số lao động hiện có trong các doanh nghiệp nhà nước khoảng 1,7 triệu người, xấp xỉ bằng con số của năm 1991 (trong khi số lượng doanh nghiệp nhà nước đã giảm đi hơn một nửa). Năm 2000, số lao động không có việc làm thường xuyên và mất việc làm chiếm khoảng 20% có doanh nghiệp lên đến 40%.

Chỉ tính riêng trong năm 2003, tổng số lao động dôi dư mà các doanh nghiệp đề nghị hỗ trợ kinh phí là 18.760 người (chiếm 21,13% trong tổng số lao động hiện có của doanh nghiệp). Điều cần quan tâm là trong số lao động này có đến 80% số người trong độ tuổi lao động [55, tr. 52]. Báo cáo của Dự án hỗ trợ kỹ thuật quỹ lao động dôi dư và ngân hàng Thế giới thì: “69% lao động dôi dư có trình độ học vấn cao” (báo cáo tại hội nghị ngày 26/11/2003 tại Hà Nội). Do vậy, việc đào tạo, đào tạo lại và hỗ trợ số lao động này tìm việc làm như thế nào để họ tiếp tục tham gia vào thị trường lao động cũng là một thách thức lớn. Nếu theo tiến trình đổi mới doanh nghiệp nhà nước, năm 2005 sẽ có khoảng 25 vạn người lao động trong diện

dôi dư cần được bố trí việc làm, ngoài ra còn phải kể đến bộ đội xuất ngũ, học sinh, sinh viên tốt nghiệp các trường sẽ góp thêm vào số người cần giải quyết việc làm hàng năm. Đó là chưa thể lường hết được những doanh nghiệp làm ăn kém hiệu quả, chông chát những món nợ quá lớn như công ty dệt Long An, một đơn vị có bề dày truyền thống, đã một thời được coi là niềm tự hào của địa phương nay phải đóng cửa, tan đàn sẻ nghé, đi kèm theo đó là bao nhiêu hệ lụy. Việc “khai tử” công ty dệt Long An với gần 1.000 công nhân chới với [9] cùng với bao nhiêu doanh nghiệp khác đang là mối quan tâm rất lớn của toàn xã hội. Mặt khác, yêu cầu đổi mới công nghệ, thiết bị của doanh nghiệp nhà nước để nâng cao năng lực cạnh tranh trong thời gian tới có ý nghĩa sống còn đối với doanh nghiệp khi bước vào hội nhập WTO, AFTA cũng sẽ tiếp tục làm cho lao động đôi dư trong khu vực sản xuất kinh doanh tăng lên. Như vậy, sức ép về lao động đôi dư sẽ ngày càng tăng.

Ngoài số lao động đôi dư thực sự trong doanh nghiệp nhà nước do không bố trí được việc làm, còn có lao động vẫn có việc làm nhưng không thật sự cần thiết có thể giảm bớt mà không ảnh hưởng đến hoạt động của doanh nghiệp. *Theo các kết quả điều tra dựa trên đánh giá của các doanh nghiệp thì số lao động không thật sự cần thiết này bằng 9,4% tổng số lao động trong các doanh nghiệp. Số lao động này có thể được coi là số lao động đôi dư tiềm tàng thì tỷ lệ lao động cần giải quyết việc làm trong doanh nghiệp nhà nước là khoảng 18,5%* [82, tr. 153]. Trong các doanh nghiệp quốc doanh còn có một bộ phận lao động chỉ có tên trong danh sách nhưng đi làm tự do, hoặc làm việc khác do doanh nghiệp bố trí. Việc làm của họ nhiều khi không gắn với hoạt động sản xuất kinh doanh của đơn vị. Thực chất đối với số lao động này là được đóng bảo hiểm xã hội thông qua doanh nghiệp.

Qua sự phân tích trên, chúng ta thấy thực trạng và xu hướng vận động của thất nghiệp ở khu vực kinh tế quốc doanh là tương đối lớn. Hình thức thất nghiệp chủ yếu là trá hình dưới những dạng như: không đủ việc, không trọn ca hoặc giữ lại tên trong danh sách và đi làm việc khác.

d) Tình trạng thất nghiệp ở khu vực có vốn đầu tư nước ngoài

Lao động hoạt động trong khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (FDI), có mặt ở các ngành nghề kinh tế khác nhau. Trong đó, những ngành thu hút nhiều dự án và vốn FDI cũng thu hút nhiều lao động. Tuy nhiên, khả năng thu hút không phải bao giờ cũng theo tỷ lệ thuận với vốn và công nghệ. Có tới 71% tổng số lao động hoạt động trong khu vực có vốn FDI là tập trung ở ngành công nghiệp, trong đó công nghiệp nhẹ và công nghiệp thực phẩm là 57%, công nghiệp nặng là 14%. Các dự án đầu tư nước ngoài vào nông, lâm nghiệp, thủy sản chỉ chiếm khoảng 13% trong tổng số lao động do FDI tạo ra [66, tr. 133 - 134]. Điều này, đặt ra cho các nhà hoạch định chính sách cần có những bước đi thích hợp để chuyển đổi cơ cấu lao động phù hợp với tiến trình thực hiện công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước.

Theo kết quả điều tra liên bộ giữa Bộ Kế hoạch - Đầu tư và Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội năm 1996, trong tổng số 4.815 lao động Việt Nam thôi việc tại các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì có tới 12% do sức khoẻ yếu không tiếp tục được công việc, 11,8% là do không đáp ứng được yêu cầu công việc, 16,3% là do vi phạm kỷ luật lao động, 34,4% là do người lao động xin thôi việc vì chuyện gia đình.

Tình hình việc làm trong các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong mấy năm gần đây cũng chẳng mấy khả quan. Môi trường đầu tư của nước ta vốn đã hàm chứa nhiều yếu tố rủi ro, cộng với khủng hoảng kinh tế trong khu vực đã có ảnh hưởng không nhỏ tới các đối tác đầu tư, làm giảm bớt tốc độ đầu tư và tăng thêm sức ép về việc làm của một bộ phận rất lớn lao động trong khu vực này.

Theo báo cáo của các địa phương từ giữa năm 1997 đến quý I năm 1999 đã có khoảng 13.000 lao động bị mất việc làm, chiếm khoảng 5% tổng số lao động trực tiếp đang làm việc trong các doanh nghiệp có FDI [104, tr. 92]. Cuộc khủng hoảng tài chính khu vực đã làm cho nhiều doanh nghiệp bị mất thị trường do không tiếp tục ký được hợp đồng xuất khẩu, do giá của một số đồng tiền trong khu vực giảm nhanh chóng dẫn đến giảm khả năng cạnh tranh của hàng hoá sản xuất tại Việt

Nam. Cuộc khủng hoảng tài chính cũng làm cho nhiều doanh nghiệp không được cung cấp đủ vốn đầu tư theo kế hoạch. Để tồn tại, các doanh nghiệp đã chọn giải pháp giảm lao động Việt Nam và lao động là người nước ngoài. Ngoài ra, một thực tế hết sức mâu thuẫn, những khu vực thu hút được FDI nhiều thì tỷ lệ thất nghiệp lại cao hơn các khu vực khác. Tuy nhiên, số thất nghiệp này tập trung vào số người không có kỹ năng lao động cần thiết.

Hiện tại, lao động được thu hút vào khu vực có vốn đầu tư nước ngoài, các khu chế xuất phần lớn là lao động kỹ thuật (70 - 80%), hầu hết là lao động trẻ, khỏe, có trình độ kỹ thuật cao. Ở những nơi này có sức hút lao động rất lớn vì tiền công được trả cao hơn các khu vực khác. Bởi thế, nếu người thất nghiệp ở khu vực khác thì khó có đủ các điều kiện để thu hút vào khu vực này. Nhưng nếu lao động ở khu vực này bị thất nghiệp cũng khó giải quyết việc làm cho họ ở khu vực khác vì người thất nghiệp về tâm lý khó chấp nhận tiền lương thấp hơn.

Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài với trang bị kỹ thuật, công nghệ cao thì cũng phải lưu ý rằng, trong tương lai khi kỹ thuật, công nghệ đó đã hết thời gian sử dụng hay việc áp dụng nó không còn đem lại lợi nhuận cho nhà đầu tư thì cũng sẽ dẫn tới tình trạng hàng loạt lao động bị mất việc làm do nhà máy sa thải. Giấy phép đầu tư đều mang một thời hạn nhất định, khi hết hạn, nếu Chính phủ không gia hạn hoặc nhà đầu tư không muốn gia hạn làm ăn ở Việt Nam cũng dẫn đến tình trạng doanh nghiệp phải đóng cửa hoặc thu hẹp qui mô sản xuất, làm cho lực lượng lao động dôi ra. Kỹ thuật, công nghệ của thời đại đã phát triển đến trình độ cao và trở thành một lực lượng sản xuất mang tính quốc tế hoá. Các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thực chất chỉ là một bộ phận tư bản nước ngoài đầu tư vào Việt Nam và nó cũng phụ thuộc vào công ty mẹ ở nước khác. Kinh tế thị trường thực tế là một chiến trường cạnh tranh quyết liệt mà trong cạnh tranh sẽ có kẻ mất, người còn dẫn đến có những công ty mẹ phá sản là điều tất yếu. Vì thế, lực lượng lao động của nước ta làm việc ở khu vực này sẽ có một bộ phận rơi vào tình trạng thất nghiệp là điều không thể tránh khỏi. Đó là những hệ quả có thể thấy trước, để từ đó

có những biện pháp khắc phục nhằm hạn chế những hậu quả xấu một khi nó xảy ra.

đ) Nguyên nhân thất nghiệp ở Việt Nam

Trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế, Việt Nam cũng bị tác động bởi những qui luật chung của thị trường và những nguyên nhân chung gây ra thất nghiệp. Tuy thế, hiện tượng thất nghiệp ở Việt Nam có những nguyên nhân sâu xa, riêng biệt, do tính đặc thù qui định:

- Việt Nam là một trong 13 nước đông dân nhất thế giới. Hàng năm, dân số trong độ tuổi lao động tăng với một tỷ lệ tương đối cao là 2,9%/năm, khoảng 1,2 triệu người [82, tr. 170]. Ngoài ra, số tồn đọng lao động chưa có việc làm các năm trước chuyển sang lên đến gần 2 triệu người, đồng thời có khoảng 90 vạn lao động dôi dư do sắp xếp lại tổ chức sản xuất và bộ máy khu vực nhà nước; số bộ đội xuất ngũ; số lao động ở Liên Xô; Đông Âu và Trung Đông trở về; hàng chục vạn học sinh tốt nghiệp các trường chuyên nghiệp và dạy nghề đang có nhu cầu việc làm [69, tr. 3], dẫn đến sức ép về việc làm tăng và hết sức bức bách. Trong khi đó mỗi năm chúng ta chỉ giải quyết việc làm hơn 1 triệu người, như vậy số lượng lao động thất nghiệp tồn đọng qua các năm ngày càng lớn.

- Trong thời kỳ bao cấp, thị trường lao động chưa được quan tâm đúng mức, hệ thống chính sách, pháp luật xây dựng chưa khuyến khích người lao động tự tìm kiếm việc làm. Nhà nước thực hiện chế độ “biên chế suốt đời”, chế độ tiền lương do Nhà nước bao cấp và chi trả, do đó quan hệ lao động bị hành chính hoá, mất đi bản chất và nội dung kinh tế của nó. Chế độ bao cấp về việc làm, thói quen vào biên chế nhà nước đã “ngự trị” trong tâm lý của người lao động. Người lao động khi đã vào biên chế rồi sẽ được Nhà nước nuôi nấng, bao cấp suốt đời. Vì vậy, đã tạo ra tâm lý trông chờ, ỷ lại vào sự sắp xếp việc làm của Nhà nước, làm triệt tiêu những động lực thúc đẩy người lao động hoạt động có hiệu quả, không khuyến khích người lao động nâng cao trình độ chuyên môn, tay nghề.

Khi đất nước chuyển sang cơ chế thị trường, thị trường sức lao động đã được coi trọng và bắt đầu hình thành, tạo ra khả năng to lớn giải phóng mọi tiềm năng lao động trong xã hội. Nhà nước đã trao quyền tự chủ cho doanh nghiệp, trong đó có quyền tự chủ về tuyển dụng lao động. Với tư duy quản lý theo kiểu cũ nên trong thực tế quyền này bị lạm dụng, nhiều doanh nghiệp sử dụng lao động quá nhiều so với nhu cầu xã hội. Hơn nữa chúng ta lại chưa có hệ thống đào tạo và đào tạo lại, phổ cập nghề phù hợp với cơ chế thị trường. Đây là nguyên nhân làm cho nhiều doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp thuộc khu vực Nhà nước quản lý, làm ăn kém hiệu quả, năng suất lao động thấp và dôi dư lao động.

- Việc đổi mới công nghệ, nâng cao chất lượng lao động, cơ cấu lại sản phẩm và tổ chức, sắp xếp lại sản xuất, kinh doanh, đã dẫn đến biến động về lao động, một số bộ phận bị đưa ra khỏi dây chuyền sản xuất kinh doanh và trở thành người thất nghiệp. Chỉ tính trong khu vực doanh nghiệp nhà nước, lao động dôi dư do nguyên nhân người lao động không đáp ứng được yêu cầu đổi mới công nghệ chiếm tới 30,41% tổng số lao động dôi dư [77]. Năm 2000 trong các doanh nghiệp nhà nước đã có 96.000 lao động dôi dư, trong đó có 26,19 nghìn lao động dôi dư do đổi mới công nghệ tại doanh nghiệp [98]. Tuy nhiên, trong số lao động dôi dư “có đến 80% dưới tuổi 50 trong đó khoảng 60% ở độ tuổi từ 40 - 50” [11], đây là những đối tượng tương đối khó hoà nhập trở lại thị trường lao động do tuổi cao, khó cạnh tranh với lao động trẻ, khoẻ, có kỹ năng.

- Việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế, ở nước ta với xu hướng chuyển từ cơ cấu kinh tế 2 khu vực: nông nghiệp và công nghiệp sang cơ cấu kinh tế 3 khu vực: nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ. Trong đó tỷ trọng của khu vực nông nghiệp trong GDP có xu hướng giảm dần và tăng tỷ trọng của khu vực công nghiệp và dịch vụ trong GDP, đặc biệt là khu vực dịch vụ. Khi cơ cấu ngành kinh tế thay đổi thì cơ cấu lao động cũng phải thay đổi cho phù hợp. Song, ở nước ta hiện nay có sự không phù hợp giữa cơ cấu lao động với cơ cấu kinh tế đang chuyển đổi nên gây ra hiện tượng thiếu việc làm và thất nghiệp (xem phụ lục 9).

Hiện nay, ở nước ta tỷ trọng lao động trong nông nghiệp có xu hướng giảm dần, trong khi đó tỷ trọng lao động trong công nghiệp và dịch vụ tăng, tuy nhiên quá trình này diễn ra rất chậm. Khu vực nông nghiệp chiếm tỷ trọng lớn trong lực lượng lao động xã hội từ 59 - 63% nhưng năng suất lao động trong nông nghiệp rất thấp và khả năng chuyển dịch lao động từ nông nghiệp sang lĩnh vực khác là rất khó khăn bởi lao động trong nông nghiệp ở nước ta có chất lượng thấp, số lao động dôi ra chủ yếu là không qua đào tạo. Do vậy, đây cũng là nguyên nhân làm cho tỷ lệ thiếu việc làm trong nông nghiệp ngày một tăng.

- Trình độ tay nghề, chuyên môn của một số lao động không đáp ứng yêu cầu sản xuất, công tác. Một số lao động được đào tạo nhưng hiện không phù hợp nữa. Nhìn chung, chất lượng nguồn nhân lực ở nước ta còn yếu, lại phân bố không đều, chưa đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Theo kết quả điều tra lao động việc làm (tính đến ngày 1/7/2003), trong số hơn 42 triệu người thuộc lực lượng lao động của cả nước, chỉ có 8,8 triệu người có trình độ chuyên môn kỹ thuật từ sơ cấp hoặc có chứng chỉ nghề trở lên (chỉ chiếm 20,9%). Lực lượng lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật chủ yếu tập trung ở khu vực thành thị. Trong số hơn 10 triệu lao động của khu vực thành thị, có tới 4,6 triệu người có trình độ chuyên môn kỹ thuật. Ngược lại, khu vực nông thôn có gần 32 triệu lao động nhưng chỉ có hơn 4,2 triệu người có trình độ chuyên môn kỹ thuật, chiếm 13,32% tổng số lực lượng lao động khu vực này. Do đó, đa số lao động thất nghiệp trên thị trường lao động là lao động giản đơn [51, tr. 2]. Nguyên nhân của sự thiếu hụt nghiêm trọng lực lượng lao động có tay nghề là do chúng ta chưa có một qui hoạch tổng thể ở tầm vĩ mô đối với lĩnh vực đào tạo nghề cũng như bố trí và sử dụng đội ngũ lao động đã qua đào tạo một cách phù hợp. Chúng ta chưa có chính sách khuyến khích dạy và học nghề đối với người lao động, chưa có sự đầu tư thoả đáng cho công tác đào tạo nghề, chậm định hướng đổi mới trong lĩnh vực dạy nghề phù hợp với thị trường.

Những hạn chế về chất lượng lao động đem đến hậu quả trực tiếp là thừa, thiếu lao động giả tạo, làm tăng tỷ lệ thất nghiệp nói chung, và nó là lực cản quan trọng đối với sự tăng trưởng nền kinh tế. Nguyên nhân của sự gia tăng tỷ lệ thất nghiệp là do tỷ lệ thất nghiệp tăng cao ở nhóm lao động không có chuyên môn kỹ thuật.

- Hệ thống đào tạo, dạy nghề cũng như cơ cấu đào tạo giữa các cấp trình độ còn nhiều bất cập chưa đáp ứng được đòi hỏi của thị trường lao động trong nước và quốc tế (xem phụ lục 10).

Hơn nữa, trong thực tế, tỷ lệ lao động đã qua đào tạo không tìm được việc làm hoặc làm việc trái nghề vẫn cao. Theo số liệu của Trung tâm Thông tin quản lý giáo dục (Bộ Giáo dục và Đào tạo) điều tra ở 51 trường đại học và cao đẳng thì có 72,40% số sinh viên tốt nghiệp có việc làm; 23,84% không có việc làm; và 3,76% đang tiếp tục theo học. Thất nghiệp của bộ phận lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật biểu hiện rõ nét nhất là tình trạng mất cân đối về cung cầu giữa các vùng, miền.

- Về giá cả sức lao động: hiện nay việc trả lương cho người lao động tập trung theo hai kiểu: *thứ nhất*, trả lương (trả công) theo bảng lương và tăng lương theo định kỳ 3 năm một lần theo qui định của Nhà nước. Kiểu trả lương này là không phù hợp với lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật, nhất là người có trình độ cao, không kích thích được người lao động đem hết khả năng, sức lực cống hiến cho công việc, thậm chí còn không khuyến khích người lao động phải luôn cập nhật tri thức mới, tự nâng cao trình độ chuyên môn của mình.

Trái lại, kiểu trả lương *thứ hai* phổ biến trong khu vực sản xuất kinh doanh, nhất là tại các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là trả theo năng suất, chất lượng và hiệu quả công việc. Kiểu trả lương này nói chung đã phản ánh chính xác hơn giá trị sức lao động, khiến cho giá cả sức lao động vận hành theo qui luật cung-cầu trên thị trường. Việc trả lương cao hơn đã dẫn đến sự dịch chuyển lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật từ khối hành chính sự nghiệp sang khối sản xuất kinh doanh. Sự dịch chuyển này một mặt phản ánh tính cơ động trên thị

trường lao động, độ co giãn giữa cung, cầu và giá cả nhưng mặt khác nó cũng gây nên sự lãng phí về chất xám nghiêm trọng do tình trạng làm việc trái ngành, trái nghề của người lao động.

- Các chính sách thị trường lao động hiện đã và đang được hình thành nhưng chưa đồng bộ, đặc biệt chưa bao trùm các đối tượng mới tham gia lực lượng lao động nên đã ảnh hưởng không nhỏ đến việc tìm kiếm và tự tạo việc làm của người lao động. Chúng ta chưa có một hệ thống thông tin thống nhất về thị trường lao động với các chỉ số cần thiết phản ánh những tín hiệu của thị trường lao động nhằm đáp ứng những nhu cầu đa dạng của xã hội, từ nhu cầu của các cơ quan quản lý nhà nước về lao động, giáo dục và đào tạo cho đến các doanh nghiệp, các cơ sở đào tạo đến cá nhân người lao động muốn tìm việc làm và lựa chọn các khoá đào tạo thích hợp. Các thông tin của thị trường lao động chưa được thống kê định kỳ và cập nhật thường xuyên như số người thất nghiệp theo lứa tuổi, giới tính, ngành nghề được đào tạo, khu vực kinh tế, các mức tiền công và nhu cầu tuyển dụng theo ngành nghề, trình độ và kỹ năng. Những hạn chế về các nguồn thông tin thị trường lao động đã và đang là một trở ngại lớn cho quá trình xây dựng những chính sách và chương trình về giải quyết việc làm nhằm giảm thiểu tình hình thất nghiệp ở khu vực đô thị hiện nay.

- Các trung tâm giới thiệu việc làm trong thời gian qua chủ yếu là tổ chức đào tạo những lớp dạy nghề ngắn hạn chưa đáp ứng yêu cầu tìm việc cho người lao động, kể cả về số lượng và chất lượng lao động hoạt động của các trung tâm này. Một số đơn vị có nhu cầu tuyển người lao động hiện có nhưng hoạt động các trung tâm chưa làm cho giữa “cung” và “cầu” về lao động gặp nhau.

- Toàn cầu hoá kinh tế có ảnh hưởng rất lớn đối với người lao động nước ta như: có nhiều cơ hội lập nghiệp, nhiều cơ hội việc làm nhưng kèm theo là đòi hỏi kỹ thuật nhanh hơn, vòng quay tuổi thọ ngắn hơn, vốn lưu thông linh hoạt hơn, sự cạnh tranh nhân lực sâu sắc hơn và có tính rủi ro trong công việc cũng cao hơn.

Doanh nghiệp nước ta còn nhiều mặt yếu kém nên khả năng cạnh tranh rất hạn chế. Doanh nghiệp còn nhỏ về qui mô, lại dàn trải, chông chéo trong quản lý. Số doanh nghiệp có vốn dưới 5 tỷ đồng chiếm tới 65,45%, trong khi đó doanh nghiệp có vốn trên 10 tỷ đồng mới chiếm 20,89%. Trình độ kỹ thuật công nghệ lạc hậu là lực cản lớn nhất đối với khả năng cạnh tranh. Theo số liệu của Bộ Khoa học công nghệ qua khảo sát nhiều doanh nghiệp thuộc 7 ngành thì máy móc thiết bị dây chuyền của ta lạc hậu so với thế giới từ 10 đến 20 năm, mức độ hao mòn, hữu hình từ 30 đến 50%, thậm chí 38% số này ở dạng thanh lý, 52% đã qua bảo dưỡng, sửa chữa...[87, tr. 3]. Tất cả những yếu kém ấy, trong thời gian đầu khi tham gia toàn cầu hoá nhiều doanh nghiệp phải chuyển đổi sản xuất kinh doanh, phải thu hẹp sản xuất hoặc giải thể, phá sản. Tình trạng thiếu việc làm dẫn đến thất nghiệp vốn đã tiềm ẩn lại bùng phát.

Trên đây là bức tranh không mấy sáng sủa về tình hình thất nghiệp ở Việt Nam khi bước vào nền kinh tế thị trường. Thất nghiệp đã trở thành vấn đề được cả xã hội quan tâm. Thất nghiệp ở nước ta hiện nay mang tính đặc thù và có những hình thức biểu hiện rất khác nhau (thất nghiệp hữu hình tích cực, thất nghiệp hữu hình thụ động, thất nghiệp trá hình...). Chúng tồn tại trong một nền kinh tế nông nghiệp chưa thoát hẳn tình trạng tự cung, tự cấp, đất chật người đông, năng suất lao động xã hội thấp, và trong môi trường cạnh tranh kém nên luôn khiến cho các doanh nghiệp không đứng vững trên thị trường. Hiện nay, tỷ trọng người đang làm việc trong nền kinh tế so với dân số trong độ tuổi lao động còn thấp. Tình trạng thất nghiệp, chưa có việc làm, làm việc cầm chừng, không có hiệu quả là khá phổ biến, điều đó một mặt gây tác động xấu đến kinh tế và xã hội, mặt khác, đã ảnh hưởng đến cuộc sống của người lao động.

Như trên đã phân tích, tình trạng thất nghiệp trước hết đã tác động lớn đến cuộc sống của người lao động. Trước tình hình đó, Nhà nước đã qui định một số chế độ hỗ trợ cần thiết để tạo điều kiện cho người lao động bị mất việc làm, khắc phục khó khăn, ổn định cuộc sống trong lúc chưa tìm được công việc mới. Đó là chế độ

trợ cấp mất việc làm, chế độ trợ cấp thôi việc và chế độ trợ cấp đối với người lao động dôi dư do sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước.

2.2.2 Chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm

2.2.2.1 Chế độ trợ cấp mất việc làm

Theo qui định tại khoản 1 Điều 17 Bộ luật Lao động, trợ cấp mất việc làm là khoản tiền trợ cấp mà doanh nghiệp trả cho người lao động khi bị mất việc làm trong trường hợp do thay đổi cơ cấu hoặc công nghệ.

Trước khi Bộ luật Lao động được ban hành, tại Thông tư 88/TTg-CN ngày 1/10/1964 Thủ tướng Chính phủ đã qui định việc giải quyết trợ cấp khi không bố trí được người lao động sang làm việc ở các cơ quan xí nghiệp khác, phải cho thôi việc. Từ khi Bộ luật Lao động được ban hành (1994) nhằm bảo vệ quyền lợi chính đáng của người lao động, đồng thời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng lao động, Nhà nước đã chính thức qui định trách nhiệm của doanh nghiệp đối với tình hình mất việc làm do thay đổi cơ cấu hoặc công nghệ thông qua việc trả trợ cấp mất việc làm (Điều 17- Bộ luật Lao động).

a) Về đối tượng hưởng trợ cấp mất việc làm

Theo qui định của Bộ luật lao động, đối tượng hưởng trợ cấp mất việc làm bao gồm: Người lao động làm công ăn lương bị thôi việc vì lý do doanh nghiệp thay đổi cơ cấu, tổ chức hoặc công nghệ (Điều 17); Người lao động chấm dứt hợp đồng lao động trong trường hợp sáp nhập, hợp nhất, chia, tách doanh nghiệp, chuyển quyền sở hữu, quyền quản lý hoặc quyền sử dụng tài sản của doanh nghiệp (Điều 31). Các trường hợp mất việc làm do doanh nghiệp giải thể, phá sản không áp dụng chế độ này.

b) Về điều kiện hưởng trợ cấp mất việc làm

Theo qui định tại khoản 1 Điều 17 Bộ luật Lao động để được hưởng trợ cấp mất việc làm, người lao động phải có đủ hai điều kiện sau:

- Đã làm việc thường xuyên trong doanh nghiệp từ đủ 12 tháng trở lên.
- Bị mất việc làm do doanh nghiệp thay đổi cơ cấu, tổ chức hoặc công nghệ.

Điều 11 Nghị định 39/2003/NĐ-CP ngày 18/4/2003 của Chính phủ qui định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về việc làm qui định những trường hợp sau đây được coi là thay đổi cơ cấu, tổ chức hoặc công nghệ theo qui định tại khoản 1 Điều 17 Bộ luật Lao động:

1- Thay đổi một phần hoặc toàn bộ máy móc, thiết bị, qui trình công nghệ tiên tiến có năng suất lao động cao hơn.

2- Thay đổi sản phẩm hoặc cơ cấu sản phẩm dẫn đến sử dụng lao động ít hơn.

3- Thay đổi cơ cấu tổ chức: sáp nhập, giải thể một số bộ phận của đơn vị.

Gặp những trường hợp trên dẫn đến người lao động bị mất việc làm, thì người sử dụng lao động có trách nhiệm đào tạo lại nghề cho người lao động để sử dụng vào công việc mới. Nếu không giải quyết được việc làm mới mà phải cho người lao động thôi việc thì người sử dụng lao động phải trả trợ cấp mất việc làm theo qui định tại khoản 1, Điều 17 của Bộ luật Lao động. Trên thực tế qui định này đặt ra nhiều vấn đề cần phải nghiên cứu, đó là: người lao động sau khi được đào tạo, bố trí được việc làm khác là rất nhỏ so với nhiều người phải rời khỏi doanh nghiệp. Nghề mà họ được đào tạo là nghề gì? Ai chọn nghề đào tạo này, việc đào tạo này liệu có giúp ích gì cho họ khi tìm việc làm mới không... còn là câu hỏi trăn trở của đa phần người lao động.

c) Về mức trợ cấp mất việc làm

Trợ cấp mất việc làm cho người lao động được qui định tại khoản 1, Điều 17 Bộ luật Lao động: “cứ mỗi năm làm việc trả một tháng lương, nhưng thấp nhất cũng bằng hai tháng lương”. Ngoài ra, Điều 12 Nghị định 39/2003/NĐ-CP ngày 18/4/2003 còn qui định:

1- Trợ cấp mất việc làm được tính trên cơ sở mức lương qui định tại Nghị định số 114/2002/NĐ-CP, ngày 31/12/2002 của Chính phủ qui định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về tiền lương. Cụ thể: “Tiền lương làm căn cứ để tính các chế độ... trợ cấp mất việc làm là tiền lương theo hợp đồng lao động, được tính bình quân của 6 tháng liền trước sự việc xảy ra, gồm lương cấp

bậc, chức vụ, phụ cấp thôi việc, phụ cấp đất đai và phụ cấp chức vụ (nếu có)” (Điều 15, Nghị định 114/2002/NĐ-CP).

2- Thời gian để tính trợ cấp mất việc làm là tổng thời gian làm việc thực tế cho người sử dụng lao động đó đến khi bị mất việc làm. Trường hợp, người lao động trước đó có thời gian làm việc ở khu vực nhà nước mà chưa được nhận trợ cấp thôi việc hoặc trợ cấp mất việc làm, thì thời gian đó chỉ được tính để nhận trợ cấp thôi việc theo qui định tại Điều 42 của Bộ luật Lao động. Khoản trợ cấp thôi việc này do quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm của đơn vị mà người lao động bị mất việc làm trả cùng với trợ cấp mất việc làm.

Riêng đối với người lao động trong các doanh nghiệp thực hiện phương án sắp xếp lại và chuyển đổi theo các hình thức giao, bán, khoán, kinh doanh, cho thuê doanh nghiệp và cổ phần hoá thì áp dụng theo các chế độ qui định về lao động của Nhà nước đối với các trường hợp này.

Trước đây, theo qui định tại Điều 24, Nghị định 72/CP ngày 31/10/1995 thì khoản trợ cấp thôi việc trả cho người lao động do đơn vị cũ chuyển theo thông báo của đơn vị mà người lao động đang làm việc để đơn vị này trả cho người lao động. Nay, với qui định trên, chế độ trợ cấp mất việc làm tuy đã đảm bảo quyền lợi cho người lao động, nhưng trong thực tế có điểm còn chưa thoả đáng. Đó là trường hợp người lao động tại thời điểm mất việc làm đang làm việc ở doanh nghiệp tư nhân, nhưng trước đó có thời gian làm việc ở khu vực nhà nước mà chưa nhận trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc làm, lại bắt các doanh nghiệp này phải chi trả cả khoản trợ cấp cho người lao động đã làm việc trong khu vực nhà nước trước đó thì sẽ là điều bất hợp lý.

d) Về nguồn kinh phí trả trợ cấp mất việc làm

Việc lập quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm được qui định tại khoản 3 Điều 17 Bộ luật Lao động: “Các doanh nghiệp phải lập quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm theo qui định của Chính phủ để kịp thời trợ cấp cho người lao động trong doanh nghiệp bị mất việc làm”. Đồng thời để hướng dẫn doanh nghiệp trong việc

lập quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm, Điều 13, Nghị định số 39/2003/NĐ-CP ngày 18/4/2003 còn qui định:

1. Các doanh nghiệp phải lập quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm để kịp thời trợ cấp cho người lao động trong doanh nghiệp bị mất việc làm.

2. Mức tính quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm từ 1% - 3% trên quỹ tiền lương làm cơ sở đóng bảo hiểm xã hội của doanh nghiệp và được hạch toán vào giá thành hoặc phí lưu thông.

3. Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội qui định việc lập, quản lý và sử dụng quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm của các doanh nghiệp.

Đây là qui định mới so với các qui định trước đây. Nguồn hình thành Quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm trước đây qui định: được tính từ lợi nhuận còn lại của doanh nghiệp, sau khi đã thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ đối với Nhà nước. Tuy nhiên, trên thực tế, thì số doanh nghiệp có lợi nhuận không nhiều nên không lập được quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm và thường những đơn vị này lại có nhu cầu lớn trong việc sử dụng quỹ dự phòng trợ cấp mất việc làm. Nay, việc qui định mức trích cho quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm từ 1-3% trên quỹ tiền lương là cần thiết. Nó đảm bảo quyền lợi cho người lao động khi rơi vào tình trạng mất việc làm, đồng thời cũng nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp trước vận mệnh của người lao động. Hay nói một cách khác, quỹ trợ cấp mất việc làm là sự hợp tác cùng chia sẻ rủi ro giữa doanh nghiệp với người lao động. Trong bối cảnh như vậy, về phía Nhà nước: “Có chính sách và biện pháp tổ chức dạy nghề, đào tạo lại, hướng dẫn sản xuất kinh doanh, cho vay vốn với lãi suất thấp từ Quỹ quốc gia giải quyết việc làm, tạo điều kiện để người lao động tìm việc làm hoặc tự tạo việc làm: hỗ trợ về tài chính cho những địa phương và ngành có nhiều người thiếu việc làm hoặc mất việc làm do thay đổi cơ cấu hoặc công nghệ” (Khoản 4, Điều 17 Bộ luật Lao động). Đây chính là cơ sở, tiền đề cho việc hình thành chế độ bảo hiểm thất nghiệp thông qua hình thức trợ cấp mất việc làm.

d) Về thời hạn thực hiện trợ cấp mất việc làm

Thủ tục, thời hạn thanh toán trợ cấp mất việc làm ở nước ta qui định từ trước đến nay với mục đích nhằm giúp đỡ người lao động tìm được việc làm hoặc tự tạo việc làm. “Trợ cấp mất việc làm và trợ cấp thôi việc được trả trực tiếp một lần cho người lao động tại nơi làm việc hoặc tại nơi thuận lợi nhất cho người lao động và chậm nhất không quá 7 ngày, kể từ ngày người lao động bị mất việc làm” (Khoản 4, Điều 12, Nghị định số 39/2003/NĐ-CP). Tuy nhiên, trên thực tế đây là vấn đề rất đáng phải bàn, bởi vì thường người lao động phải chờ đợi khá dài, thậm chí trông chờ “đỏ mắt” mới nhận được khoản trợ cấp này. Trước đây, tại Khoản a, Điều 26 Nghị định 72/CP hướng dẫn thi hành Khoản 3, Điều 17 Bộ luật Lao động 1994 qui định “Nguồn hình thành quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm được trích từ lợi nhuận còn lại của doanh nghiệp”, các tổ chức phi lợi nhuận và các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ sẽ không thể thực hiện qui định này. Theo điều tra sơ bộ của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (tháng 11/2000) có 28/31 doanh nghiệp được phỏng vấn cho biết không có nguồn để lập quỹ trợ cấp mất việc làm. Hy vọng, với qui định mới trong Nghị định 39/2003/NĐ-CP của Chính phủ lần này về mức trích từ quỹ dự phòng trợ cấp mất việc làm, quyền lợi của người lao động sẽ được đảm bảo hơn.

Từ những phân tích trên đây, có thể rút ra một số nhận xét sau:

- Chế độ trợ cấp mất việc làm do doanh nghiệp chi trả. Doanh nghiệp phải lập quỹ dự phòng trợ cấp mất việc làm. Quỹ này do doanh nghiệp tự quản lý, Nhà nước không điều tiết và cũng không trưng dụng.

- Mức trợ cấp mất việc làm cứ mỗi năm làm việc tại doanh nghiệp, người mất việc do thay đổi cơ cấu hoặc công nghệ được trả trợ cấp một tháng lương, nhưng thấp nhất cũng bằng hai tháng lương. Mức trợ cấp được cân nhắc theo nguyên tắc: bảo vệ quyền, lợi ích của người lao động, đồng thời xét đến khả năng cũng như điều kiện chi trả của phần lớn người sử dụng lao động khi bước vào cơ chế thị trường.

- Việc hưởng trợ cấp mất việc làm không ảnh hưởng đến quyền hưởng bảo hiểm xã hội. Người lao động đã đóng bảo hiểm xã hội khi hưởng trợ cấp mất việc làm hoặc là được giữ lại sổ bảo hiểm xã hội để tiếp tục đóng và hưởng quyền lợi về bảo hiểm xã hội ở nơi mới theo Điều lệ bảo hiểm xã hội, hoặc là không tiếp tục tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc thì được thanh toán trợ cấp một lần theo qui định về bảo hiểm xã hội.

- Thực chất, trợ cấp mất việc làm chưa phải là trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp bởi vì chế độ này chủ yếu do người sử dụng lao động chi trả. Trong lúc đó ở đa số các nước trên thế giới, chế độ bảo hiểm thất nghiệp do ba bên đóng góp (người lao động, người sử dụng lao động và Nhà nước).

- Trong những trường hợp nhất định, Nhà nước có thể hỗ trợ về tài chính và những biện pháp, chính sách, đối với những địa phương và ngành có nhiều người thiếu việc làm hoặc mất việc làm do thay đổi cơ cấu hoặc công nghệ.

Như vậy, ở nước ta trong khi chưa có điều kiện thực hiện chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, thì việc qui định và thực hiện chế độ trợ cấp mất việc làm là cần thiết. Đây chính là hình thức sơ khai ban đầu cho việc hình thành chế độ bảo hiểm thất nghiệp sau này.

2.2.2.2 Chế độ trợ cấp thôi việc

Trong cơ chế thị trường, do nhiều thành phần kinh tế tham gia, có sự cạnh tranh nên việc tuyển dụng và cho thôi việc đối với người lao động của các doanh nghiệp cũng diễn ra thường xuyên. Nhà nước đã có nhiều qui định phù hợp với những diễn biến của thị trường lao động như: xoá bỏ chế độ biên chế suốt đời ở khu vực kinh tế quốc doanh thay vào đó là chế độ hợp đồng lao động, trợ cấp thôi việc cho người lao động căn cứ vào tình hình cụ thể của từng thời kỳ... Trợ cấp thôi việc là một trong những nội dung quan trọng của pháp luật lao động, đặc biệt là đối với nước ta khi chưa có chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Có thể thấy tình hình qui định và thực hiện trợ cấp thôi việc qua các giai đoạn sau:

a) Giai đoạn từ 1987-1994 (đến trước ngày ban hành Bộ luật Lao động 1994)

Sau nhiều năm nước ta tinh giảm biên chế, nhưng vẫn trong cơ chế cũ nên không đạt kết quả như mong muốn, trái lại biên chế ngày càng phình ra và đi liền với nó là hiệu lực bộ máy quản lý yếu kém. Vì vậy, ngày 29/12/1987 Hội đồng bộ trưởng (nay là Chính phủ) lại ban hành Quyết định 227/HĐBT về việc sắp xếp lại tổ chức, tinh giảm biên chế trong cơ quan hành chính sự nghiệp. Đối với cán bộ, công nhân, viên chức tự nguyện xin thôi việc để về sản xuất ở gia đình hoặc tự kiếm việc làm thì được nhận trợ cấp một lần, theo nguyên tắc, cứ mỗi năm trong cơ quan Nhà nước được một tháng lương và các khoản phụ cấp, trợ cấp (nếu có). Số tiền này do ngân sách nhà nước trả. Đối với những cán bộ, công nhân, viên chức dôi ra ngoài biên chế mà không tự nguyện thôi việc, thì cơ quan tạm cho nghỉ việc một thời gian để tự tìm việc làm. Thời gian ngừng việc tối đa là 12 tháng, được hưởng 75% lương kèm theo phụ cấp và trợ cấp khác. Sau 12 tháng vẫn không có việc làm thì giải quyết cho nghỉ việc và hưởng theo chế độ thôi việc.

Bắt đầu từ năm 1989, khi Nhà nước thực hiện chính sách một giá, triệt để xóa bỏ bao cấp, áp dụng chế độ bù giá vào lương, chuyển các đơn vị kinh tế quốc doanh sang hạch toán kinh doanh thực sự và sắp xếp lại lao động trong khu vực nhà nước, hàng chục vạn người lao động trong khu vực nhà nước trở nên dư thừa. Để sắp xếp một cách căn bản lực lượng lao động trong các doanh nghiệp nhà nước, tạo điều kiện cho các đơn vị kinh tế quốc doanh chuyển sang hạch toán kinh doanh, đủ sức cạnh tranh trên thị trường, ngày 9/10/1989 Hội đồng bộ trưởng đã ban hành Quyết định 176/HĐBT về sắp xếp lại lao động trong các đơn vị kinh tế quốc doanh. Theo quyết định này, người thôi việc cứ mỗi năm công tác liên tục được trợ cấp một tháng lương cơ bản cộng phụ cấp (nếu có), tối thiểu là 3 tháng do đơn vị trả, Nhà nước trợ giúp một phần đối với đơn vị có nhiều khó khăn nhưng tối đa không quá 1/2 số trợ cấp, phần trợ giúp này phải căn cứ vào từng trường hợp cụ thể. Trợ cấp theo chế độ này được chi trả trực tiếp một lần cho người lao động. Nếu nguồn chi trả và số tiền mặt có khó khăn thì bàn với người lao động trả rải ra một số lần. Trong trường hợp công nhân tạm thời nghỉ việc trọn tháng trở lên đến 3

tháng được hưởng trợ cấp tạm ngừng việc từ nguồn của xí nghiệp. Nếu kéo dài trên 3 tháng thì xem xét chuyển sang chế độ thôi việc hưởng trợ cấp một lần.

Sau Quyết định 176/HĐBT còn có các Quyết định 315/HĐBT ngày 1/9/1990 của Hội đồng Bộ trưởng về chấn chỉnh và tổ chức lại sản xuất và kinh doanh trong khu vực kinh tế quốc doanh; Quyết định 330/HĐBT ngày 23/10/1991 của Hội đồng Bộ trưởng bổ sung, sửa đổi Quyết định số 315/HĐBT (1/9/1991) về giải quyết nợ nần và lao động của các doanh nghiệp nhà nước cần giải thể, Quyết định 111/HĐBT ngày 12/4/1991 của Hội đồng Bộ trưởng về một số chính sách trong việc sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước, cho phá sản doanh nghiệp, sắp xếp lại lao động khu vực hành chính sự nghiệp. Trong đó, chính sách đối với lao động thôi việc vẫn duy trì như Quyết định 176, tuy nguồn chi có những vận dụng cụ thể khác nhau. Riêng Quyết định 111/HĐBT đối với những người thôi việc, chuyển hẳn ra ngoài biên chế nhà nước cứ mỗi năm công tác được trả một tháng lương và phụ cấp, mức tối thiểu là 3 tháng lương và phụ cấp. Ngoài ra, trong Quyết định còn có một số chính sách khuyến khích cho những người thôi việc đi xây dựng các vùng kinh tế mới theo các dự án đã duyệt, được nhận thêm 6 tháng lương và phụ cấp, được cấp tiền tàu xe và cước vận chuyển. Người thôi việc tuổi đời dưới 45 có yêu cầu và có khả năng học nghề để tìm việc mới được cấp thêm một khoản kinh phí học nghề trong 6 tháng (tương đương với giá 20kg gạo/tháng).

Tiếp đó, để đẩy mạnh sắp xếp tổ chức, tinh giảm biên chế hành chính sự nghiệp, tại Quyết định 76/HĐBT ngày 9/3/1992 của Hội đồng Bộ trưởng còn bổ sung thêm một số chế độ sau:

- Người lao động thôi việc theo quyết định 111/HĐBT ngoài chế độ trợ cấp mỗi năm công tác một tháng lương và phụ cấp còn được trợ cấp thêm một khoản khuyến khích thôi việc từ 3 đến 7 tháng lương và phụ cấp, tùy số năm công tác, cụ thể là:

- + 3 tháng lương đối với người làm việc từ 5 đến dưới 10 năm;
- + 4 tháng lương đối với người làm việc từ 10 đến dưới 15 năm;

- + 5 tháng lương đối với người làm việc từ 15 năm đến dưới 20 năm;
- + 7 tháng lương đối với người làm việc từ 20 năm trở lên
- Người thôi việc đã có thời gian chiến đấu ở các chiến trường B,C,K được thêm từ 2 đến 4 tháng lương, cụ thể:
 - + 2 tháng đối với những người có thời gian dưới 5 năm.
 - + 4 tháng đối với những người có thời gian từ 5 năm trở lên.

Tinh giảm biên chế trong cơ quan hành chính sự nghiệp để nâng cao chất lượng phục vụ của bộ máy công quyền nhằm thích ứng với sự phát triển của Nhà nước pháp quyền, đồng thời là một trong những điều kiện quan trọng để cải cách chính sách tiền lương, phù hợp với điều kiện mới. Song, đây là vấn đề hết sức phức tạp và khó khăn, chủ yếu là do các chính sách, chế độ có quá nhiều mâu thuẫn, không thống nhất. Từ đó, khiến cho người lao động thấy rằng: ở lại làm việc vẫn là điều “thơm tho” và “nhàn hạ” chưa kể lại sắp cải cách tiền lương, khả năng thu nhập của mỗi người còn cao hơn. Đó còn chưa kể đến các nguồn lợi khác nhiều khi còn gấp bội tiền lương, đó là việc phân phối nhà. Thực tế, ở các cơ quan hành chính sự nghiệp quỹ nhà là rất lớn. Ngoài ra còn phải kể cơ hội đi công tác nước ngoài, tiêu chuẩn cho con em đi làm việc, học nghề ở trong và ngoài nước...thường tập trung nhiều ở cơ quan bộ, tỉnh, huyện. Một cản trở nữa trong công tác giảm biên chế còn là ở chỗ, người ta có tư tưởng rằng chỉ có những người kém cỏi mới bị “về”. Do đó, họ mặc cảm với xã hội, với gia đình, rằng mình là người bị “thải hồi”, nên đã cố giữ chỗ làm việc. Rõ ràng, tinh giảm biên chế là đụng chạm đến từng con người cụ thể đã từng sống nhiều năm trong thời kỳ bao cấp. Hơn nữa, các chính sách trong Quyết định 111/HĐBT và Quyết định 76/HĐBT chưa đủ khuyến khích số lao động không có nhu cầu sử dụng trong khu vực này tự nguyện chuyển ra ngoài. Bởi vậy, có chuyện một số ngành sự nghiệp có biên chế lớn như giáo dục, y tế, văn hoá, nghiên cứu khoa học...không giảm biên chế tuyệt đối, mà thực hiện việc chuyển dần người lao động sang bộ phận sự nghiệp có thu và tự trang trải.

Tới đầu thập kỷ 90, với chủ trương xây dựng nền kinh tế thị trường, trong các qui định về việc làm của Nhà nước, ít nhiều đã xuất hiện những yếu tố “manh nha” của chế độ trợ cấp thất nghiệp. Đó là:

- Nghị định số 233/HĐBT ngày 22/6/1990 của Hội đồng Bộ trưởng ban hành qui chế lao động đối với các xí nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài qui định: “2% nộp cho cơ quan lao động địa phương để chi chế độ trợ cấp thất nghiệp” (Khoản 1, Điều 46). Đây là văn bản pháp luật đầu tiên sử dụng thuật ngữ “thất nghiệp”. Ngoài việc qui định quyền của các đơn vị sử dụng lao động, Nghị định 233/HĐBT còn qui định nghĩa vụ của các xí nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong đó phải nộp một khoản tiền để xây dựng quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Nhưng trên thực tế, qui định này chưa được thực hiện, vì không được hướng dẫn cụ thể, không có bộ máy thực hiện. Nhất là trong điều kiện Việt Nam mới bắt đầu khởi động của quá trình chuyển đổi nền kinh tế, nên chưa có các điều kiện cần và đủ cho vấn đề bảo hiểm thất nghiệp.

Pháp lệnh Hợp đồng lao động năm 1990 và Nghị định hướng dẫn số 165/HĐBT ngày 12/5/1992 của Hội đồng Bộ trưởng đã qui định chế độ mới về thôi việc dưới dạng chấm dứt hợp đồng lao động, áp dụng cho những đối tượng đã ký hợp đồng lao động trong khu vực sản xuất kinh doanh. Theo Điều 19, Nghị định 165/HĐBT thì người lao động được hưởng trợ cấp thôi việc cụ thể bao gồm:

1. Người lao động được trợ cấp thôi việc bằng 1/2 tháng tiền công hoặc tiền lương và phụ cấp lương (nếu có) cho mỗi năm làm việc với người sử dụng lao động đối với các trường hợp:

- Người sử dụng lao động chết hoặc bị kết án tù giam hoặc bị hình phạt buộc người đó không được tiếp tục làm công việc cũ mà doanh nghiệp bị đóng cửa.

- Người sử dụng lao động không sắp xếp người lao động theo đúng công việc hay nơi làm việc, hoặc không bảo đảm các điều kiện làm việc như đã thoả thuận trong hợp đồng.

- Người sử dụng lao động không trả công (trả lương) đủ và đúng hạn cho người lao động theo hợp đồng.

- Người sử dụng lao động ngược đãi người lao động.

- Do thiên tai, hoả hoạn hoặc những nguyên nhân bất khả kháng khác mà người sử dụng lao động đã tìm mọi biện pháp khắc phục, nhưng vẫn phải thu hẹp sản xuất, giảm chỗ làm việc.

- Cơ quan, xí nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh giải thể hoặc tài sản bị thanh lý.

- Do nhu cầu sản xuất kinh doanh, người sử dụng lao động phải điều chuyển người lao động đến làm việc ở địa điểm khác hoặc công việc khác quá 30 ngày trong một năm (cộng dồn)...

- Do thiên tai, hoả hoạn, sự cố đột xuất phải ngừng sản xuất kinh doanh, hoặc để áp dụng các biện pháp ngăn ngừa, khắc phục tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp buộc phải tạm thời điều chuyển người lao động, khi điều chuyển người lao động quá 90 ngày trong một năm (cộng dồn).

- Người sử dụng lao động chấm dứt hợp đồng lao động trái với qui định của pháp luật lao động.

Còn chấm dứt hợp đồng lao động trong trường hợp sau, thì người lao động được trợ cấp gấp rưỡi mức đã nói ở trên:

- Người lao động ốm đau, bị thương tật đã điều trị sáu tháng liền mà mất khả năng lao động chưa thể hồi phục lại được.

- Nếu hai bên thoả thuận chấm dứt hợp đồng lao động trong trường hợp: người lao động là phụ nữ đang có thai, đang nghỉ đẻ theo chế độ qui định, đang nuôi con dưới 12 tháng tuổi, trừ trường hợp người lao động có hành vi trộm cắp, tham ô hoặc có hành vi vi phạm pháp luật khác... hoặc cơ quan, xí nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh giải thể tài sản bị thanh lý.

- Người lao động ốm đau, bị tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp còn đang điều trị, điều dưỡng theo quyết định của thầy thuốc, trừ trường hợp người lao động ốm

đau, bị thương tật đã điều trị sáu tháng liền mà khả năng lao động chưa thể hồi phục được; cơ quan, xí nghiệp giải thể hoặc tài sản bị thanh lý.

- Người lao động đang nghỉ chế độ hàng năm, nghỉ phép. Nếu người lao động có từ 45 tuổi trở lên đối với nữ mà đã làm việc liên tục trên 5 năm với người sử dụng lao động thì người lao động còn được trợ cấp thêm ít nhất 2 tháng tiền công hoặc tiền lương và phụ cấp lương (nếu có).

2. Đối với trường hợp chấm dứt hợp đồng lao động theo một công việc nhất định, theo mùa, vụ có thời hạn từ 3 tháng đến dưới 1 năm thì người lao động được trợ cấp 1 tháng tiền công hoặc tiền lương và phụ cấp lương (nếu có).

Như vậy, theo quy định tại khoản 2 Điều 25 Pháp lệnh hợp đồng lao động và Nghị định 165/HĐBT thì người lao động không được hưởng chế độ trợ cấp thôi việc khi hợp đồng lao động hết thời hạn; hai bên cùng thoả thuận chấm dứt hợp đồng lao động; người lao động bị kết án tù giam hoặc bị hình phạt buộc người đó không được tiếp tục làm công việc cũ; người lao động chết; người lao động được bầu làm nhiệm vụ chuyên trách của các chức vụ dân cử hoặc được bổ nhiệm giữ chức vụ trong bộ máy nhà nước; người lao động không thể tiếp tục thực hiện hợp đồng vì hoàn cảnh gia đình, người lao động thường xuyên không hoàn thành nhiệm vụ theo hợp đồng hoặc bỏ việc liên tục mà không có lý do chính đáng; người lao động có hành vi trộm cắp, tham ô hoặc có hành vi vi phạm pháp luật hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng tài sản, lợi ích của xí nghiệp, cơ quan, cơ sở sản xuất, kinh doanh.

Ngoài ra, về mặt pháp lý đã có sự rạch ròi 2 loại chế độ: trợ cấp thôi việc trả một lần và chế độ bảo hiểm xã hội (trợ cấp hưu trí) mà một thời gian dài vẫn được nhập làm một.

Tóm lại, trợ cấp thôi việc trong trường hợp trên về thực chất chính là khoản trợ cấp mất việc làm không do lỗi của người lao động để giúp họ mau chóng ổn định cuộc sống, đi tìm công việc mới. Nguồn chi cho chế độ này hoàn toàn do người sử dụng lao động phải tự lo, không lấy từ ngân sách nhà nước mà lấy từ quỹ dự phòng

của đơn vị. Quỹ này được trích từ lợi nhuận của doanh nghiệp. Tuy vậy, chế độ trợ cấp thôi việc theo Nghị định 165/HĐBT thực hiện được hơn 2 năm thì bãi bỏ do Bộ luật Lao động được ban hành, nhưng nội dung của nó đã được Bộ luật kế thừa và phát triển.

Các qui định có tính chất hỗ trợ người lao động mất việc làm (kể cả trong và ngoài biên chế) trong giai đoạn này đã giảm bớt khó khăn cho người lao động khi mới thôi việc, giúp họ ổn định cuộc sống và tìm công việc mới. Điều này không chỉ bảo vệ quyền lợi cho người lao động trong giai đoạn áp dụng (từ 1987 đến trước ngày ban hành Bộ luật Lao động 1994) mà còn tạo ra những tiền đề lý luận cơ bản cho việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp sau này ở nước ta.

b) Giai đoạn từ khi có Bộ luật Lao động đến nay

Sự ra đời của Bộ luật Lao động 1994 đánh dấu một bước ngoặt quan trọng trong lĩnh vực lao động. Bằng những qui định của mình, Bộ luật Lao động đã tạo cơ sở và tiền đề cho việc hình thành một hệ thống pháp luật sau này ở nước ta. Các qui định về hợp đồng lao động được coi là hình thức pháp lý chủ yếu làm phát sinh quan hệ pháp luật lao động. Chế độ trợ cấp thôi việc ngày càng được hoàn thiện hơn, thể hiện rõ trong Bộ luật Lao động đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002.

- Về đối tượng hưởng trợ cấp thôi việc: Theo qui định tại khoản 1 Điều 42 Bộ luật Lao động đối tượng hưởng trợ cấp thôi việc là những người lao động có giao kết hợp đồng lao động với các doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức. Như vậy, những người lao động không thuộc đối tượng điều chỉnh của Bộ luật Lao động thì không được hưởng trợ cấp thôi việc theo qui định tại khoản 1 Điều 42.

- Về điều kiện để hưởng trợ cấp thôi việc:

+ Đã làm việc thường xuyên trong doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức từ 12 tháng trở lên.

+ Người lao động chấm dứt hợp đồng lao động trong những trường hợp nhất định được qui định trong Bộ luật Lao động.

Theo Điều 14 Nghị định 44/2003/NĐ-CP ngày 9/5/2003 của Chính phủ qui định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về hợp đồng lao động và mục 2, phần III Thông tư hướng dẫn số 21/TT-BLĐTBXH ngày 22/9/2003 của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, đó là những trường hợp sau:

* Người lao động chấm dứt hợp đồng lao động theo Điều 36; Điều 37; các điểm a,c, d, và điểm đ khoản 1 Điều 38; khoản 1 Điều 41; điểm c khoản 1 Điều 85 của Bộ luật Lao động đã sửa đổi, bổ sung.

* Người lao động làm việc trong doanh nghiệp nhà nước được tuyển dụng trước khi có chế độ hợp đồng thì khi nghỉ việc được tính trợ cấp thôi việc như người đã ký hợp đồng lao động.

Như vậy, theo qui định nói trên thì về nguyên tắc, khi chấm dứt hợp đồng lao động dù là do ý chí hai bên; ý chí một bên hay ý chí người thứ ba thì người lao động đều có quyền được trợ cấp thôi việc. Song, cũng theo các qui định trên thì những trường hợp sau đây người lao động không được trợ cấp thôi việc:

* Người lao động bị sa thải do có hành vi trộm cắp, tham ô, tiết lộ bí mật công nghệ, kinh doanh hoặc có hành vi khác gây thiệt hại nghiêm trọng về tài sản, lợi ích của doanh nghiệp; Người lao động bị xử lý kỷ luật kéo dài thời hạn nâng lương, chuyển làm công việc khác mà tái phạm trong thời gian chưa xóa kỷ luật hoặc bị xử lý kỷ luật cách chức mà tái phạm.

* Người lao động đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động mà vi phạm về lý do chấm dứt hoặc thời hạn báo trước qui định tại Điều 37 của Bộ luật lao động.

* Người lao động nghỉ việc để hưởng chế độ hưu trí hàng tháng theo qui định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 145 của Bộ luật lao động.

* Người lao động chấm dứt hợp đồng lao động theo khoản 1 Điều 17 và Điều 31 của Bộ luật lao động đã được hưởng trợ cấp mất việc làm.

Từ những qui định trên đây, cho ta thấy bản chất của trợ cấp thôi việc (theo Điều 42 của Bộ luật Lao động) là nhằm ghi nhận công lao đã đóng góp của người lao động đối với doanh nghiệp và hỗ trợ một phần cho họ tìm việc làm. Tuy nhiên,

với qui định như Điều 42 thì ý nghĩa của trợ cấp thôi việc trong thực tế sẽ khác đối với từng trường hợp cụ thể. Chẳng hạn, đối với người lao động ký hợp đồng không xác định thời hạn thì ý nghĩa trợ cấp một phần để tìm việc làm không còn nữa, hay trong trường hợp về hưu thì ngay cả ý nghĩa ghi nhận một phần công lao đóng góp cho doanh nghiệp cũng không còn. Nếu như trợ cấp mất việc làm vừa mang tính đền bù, vừa mang tính trợ giúp thì trợ cấp thôi việc theo Điều 42 Bộ luật Lao động không mang nhiều ý nghĩa bồi thường mà lại có ý nghĩa trợ giúp nhiều hơn, vì ở đây việc chấm dứt hợp đồng lao động xảy ra đúng thời hạn mà hai bên đã giao kết từ trước hoặc một trong hai bên đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động theo đúng qui định của pháp luật. Việc giải quyết trợ cấp cũng nhằm mục đích hỗ trợ người lao động ổn định cuộc sống trong khi tìm việc làm mới, ở đây cũng có dáng dấp của trợ cấp thất nghiệp. Hiện nay, cũng có ý kiến cho rằng: đây là chi phí “cơ hội” mà người sử dụng lao động phải trả cho người lao động, do khi vào làm việc ở doanh nghiệp người lao động đã mất cơ hội làm việc ở doanh nghiệp khác. Chúng tôi cho rằng, hiểu trợ cấp thôi việc như vậy là không chính xác, bởi lẽ chi phí cơ hội là một loại chi phí dự tính chỉ dùng để so sánh lựa chọn cơ hội có lợi hơn trước khi người lao động quyết định ký hợp đồng lao động với người sử dụng lao động. Đương nhiên, khi chấp nhận ký hợp đồng lao động thì người lao động đã lựa chọn một doanh nghiệp có lợi nhất cho mình và bỏ qua các doanh nghiệp khác không có điều kiện thuận lợi bằng doanh nghiệp đã lựa chọn. “Vì vậy, không thể buộc doanh nghiệp trả chi phí “cơ hội” cho người lao động khi họ đã lựa chọn ký hợp đồng lao động với doanh nghiệp mà không ký hợp đồng lao động với doanh nghiệp khác. Do đó, không thể hiểu trợ cấp thôi việc là một khoản chi phí “cơ hội” mà người sử dụng lao động phải trả cho người lao động” [72, tr. 28]. Về vấn đề này, Nguyễn Kim Phụng cũng cho rằng: “Bản chất của trợ cấp thôi việc là tổng hợp các yếu tố: sự bù đắp cho tiền lương chưa tương xứng với sức lao động mà người lao động đã bỏ ra, do địa vị phụ thuộc của họ trong quan hệ lao động, là phần thưởng cho sự tận tâm thực hiện đầy đủ hợp đồng của người lao động khi các bên thanh lý hợp

đồng, là món quà tặng của bên này với bên kia sau một thời gian dài cộng tác với nhau suôn sẻ, thiện chí và trách nhiệm...Ngoài ra, còn được hiểu là một hình thức chia lợi nhuận sau khi hai bên cùng đóng góp (vốn, tổ chức quản lý, sức lao động), để tạo ra giá trị mới hoặc được coi là một chế độ có tính chất trợ cấp thất nghiệp” [89, tr. 37].

Với qui định trên, vấn đề xác định đối tượng được hưởng trợ cấp thôi việc theo chúng tôi là chưa hợp lý. Trong khi những người lao động bị kỷ luật sa thải do có hành vi trộm cắp, tham ô, tiết lộ bí mật công nghệ kinh doanh hay có hành vi khác gây thiệt hại nghiêm trọng đến tài sản lợi ích doanh nghiệp hoặc khi đang bị xử lý kỷ luật chuyển làm công việc khác mà tái phạm trong thời gian chưa xoá kỷ luật không được trợ cấp thôi việc, thì người lao động “tự ý bỏ việc 5 ngày cộng dồn trong một tháng hoặc 20 ngày cộng dồn trong một năm mà không có lý do chính đáng” (khoản 1 điểm c, Điều 85 Bộ luật Lao động đã sửa đổi, bổ sung năm 2002) lại được trợ cấp thôi việc. Rõ ràng qui định trên là không bình đẳng bởi lẽ việc người lao động “tự ý bỏ việc...không có lý do” cũng là vi phạm hợp đồng lao động, vi phạm pháp luật lao động và phải chịu hình thức sa thải, hình thức kỷ luật nặng nhất. Theo chúng tôi, mọi trường hợp đã bị kỷ luật sa thải đều không được hưởng trợ cấp thôi việc.

- Về mức hưởng và thời gian hưởng trợ cấp thôi việc

Khoản 1 Điều 42 Bộ luật Lao động qui định mức hưởng trợ cấp thôi việc của người lao động là “cứ mỗi năm làm việc là nửa tháng lương, cộng với phụ cấp lương nếu có”. Theo qui định này, mức hưởng trợ cấp thôi việc phải căn cứ vào sự đóng góp của người lao động cho doanh nghiệp, thể hiện qua hai yếu tố: thời gian làm việc thực tế của người lao động cho người sử dụng lao động và mức lương của họ. Thời gian làm việc để tính trợ cấp thôi việc theo qui định tại khoản 3 Điều 14, Nghị định 44/2003/NĐ-CP như sau:

a) Thời gian làm việc để tính trợ cấp thôi việc là tổng thời gian đã làm việc theo các bản hợp đồng lao động đã giao kết (kể cả hợp đồng giao kết bằng miệng) mà người lao động thực tế làm việc cho người sử dụng lao động đó.

b) Người lao động trước đây đã là công nhân, viên chức nhà nước vẫn làm việc ở đơn vị, thì thời gian làm việc để tính trợ cấp thôi việc là tổng thời gian làm việc ở đơn vị đó.

c) Trường hợp người lao động trước khi làm việc cho doanh nghiệp nhà nước mà đã có thời gian làm việc ở các đơn vị khác thuộc khu vực nhà nước, nhưng chưa được trợ cấp thôi việc, thì doanh nghiệp nơi người lao động chấm dứt hợp đồng lao động có trách nhiệm chi trả trợ cấp thôi việc cho người lao động đó theo quy định của pháp luật. Các đơn vị sử dụng lao động trước đây có trách nhiệm chuyển trả cho các doanh nghiệp đã chi trả, nếu đơn vị cũ đã chấm dứt hoạt động thì ngân sách nhà nước sẽ hoàn trả.

Trường hợp sau khi sáp nhập, hợp nhất, chia, tách doanh nghiệp, chuyển quyền sở hữu, quyền quản lý hoặc quyền sử dụng tài sản của doanh nghiệp theo quy định tại Điều 31 của Bộ luật Lao động mà người lao động chấm dứt hợp đồng lao động, thì người sử dụng lao động kế tiếp có trách nhiệm chi trả trợ cấp thôi việc cho người lao động kể cả thời gian người lao động làm việc cho người sử dụng lao động liền kề trước đó.

Về mặt hình thức, pháp luật quy định như trên là hợp lý vì nó đảm bảo quyền lợi cho người lao động, nhưng trong quá trình thực hiện còn gặp nhiều vướng mắc:

Thứ nhất, thời gian được tính hưởng trợ cấp, về mặt bản chất pháp lý cần có sự giải thích cụ thể hơn. Bởi lẽ, theo hướng dẫn của Nghị định 44/CP (khoản 3, Điều 14) của Chính phủ thì chỉ có những người lao động (trước ngày Bộ luật Lao động có hiệu lực) có thời gian làm việc trong khu vực nhà nước được bảo lưu thời gian làm việc trước đó để hưởng trợ cấp, còn những người lao động trước đây làm việc trong các doanh nghiệp ngoài quốc doanh nay vẫn làm việc ở đó thì thời gian làm việc trước đó lại không được đề cập đến. Mặt khác, đối với những người có thời

gian làm việc trước đó trong khu vực nhà nước mà ở nhiều đơn vị khác nhau thì giải quyết như thế nào ? Chính vì vậy, cần có các qui định pháp luật giải thích, hướng dẫn cụ thể về “thời gian làm việc” làm căn cứ tính trợ cấp thôi việc, cũng như nguồn kinh phí chi trả, nhất là thời gian làm việc trước ngày Bộ luật Lao động có hiệu lực, để lợi ích của người lao động được giải quyết một cách thoả đáng, giảm bớt phiền hà cho người lao động khi phải đi gõ cửa các cơ quan, doanh nghiệp để đòi trợ cấp thôi việc cho mình.

Thứ hai, trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc chi trả trợ cấp thôi việc cần phải được qui định chặt chẽ hơn. Nếu theo qui định của pháp luật thực định: “Doanh nghiệp nơi người lao động chấm dứt hợp đồng lao động có trách nhiệm chi trả trợ cấp thôi việc cho người lao động đó theo qui định của pháp luật. Các đơn vị sử dụng lao động trước đây có trách nhiệm chuyển trả cho doanh nghiệp đã chi trả, nếu đơn vị cũ đã chấm dứt hoạt động thì ngân sách nhà nước sẽ hoàn trả” (khoản 3, Điều 14, Nghị định 44/2003/NĐ-CP) trong thực tế vấn đề này triển khai gặp rất nhiều khó khăn vì các đơn vị cũ chuyển tiền trợ cấp theo thông báo đơn vị mà người lao động đang làm việc hiện nay chưa có qui định và chế tài cụ thể nên sẽ không thực hiện được. Hơn nữa, khi đơn vị cũ giải thể thì đơn vị hiện đang hoạt động sẽ trả trợ cấp và khoản này sẽ được ngân sách nhà nước hoàn trả lại. Vậy ngân sách nhà nước sẽ lấy từ đâu để chi trả trợ cấp thôi việc khi doanh nghiệp chấm dứt hoạt động? Trong khi doanh nghiệp chỉ quan hệ với ngân sách nhà nước thông qua thuế, còn các văn bản hướng dẫn về thuế chưa nói rõ về việc trừ khoản tiền này. Tình hình này cho thấy, để thực hiện được qui định trên cần phải có các văn bản pháp luật để hướng dẫn một cách đồng bộ, thống nhất.

- Nguồn kinh phí chi trả trợ cấp thôi việc

Theo qui định tại khoản 2, Điều 14, Nghị định số 44/2003/NĐ-CP của Chính phủ, nguồn kinh phí chi trả trợ cấp thôi việc như sau:

a) Đối với doanh nghiệp, nguồn kinh phí chi trả trợ cấp thôi việc hạch toán vào giá thành hoặc phí lưu thông;

b) Đối với cơ quan hành chính, sự nghiệp hưởng lương từ ngân sách nhà nước có sử dụng lao động theo hợp đồng lao động, nguồn kinh phí chi trả trợ cấp thôi việc do ngân sách nhà nước cấp trong chi thường xuyên của cơ quan.

c) Đối với cơ quan, tổ chức, đơn vị khác và cá nhân có sử dụng lao động theo hợp đồng lao động thì cơ quan, tổ chức, đơn vị đó tự chi trả trợ cấp thôi việc.

Từ qui định trên cho thấy, trợ cấp thôi việc là do người sử dụng lao động dùng nguồn tài chính của mình để chi trả, không có sự đóng góp của người lao động. Sự tham gia của Nhà nước chỉ trong một chừng mực nhất định. Đó là, Nhà nước chi trả phần trợ cấp thôi việc cho người lao động thôi việc đã từng có thời gian làm việc cho đơn vị khác thuộc khu vực nhà nước mà đơn vị đó giải thể hoặc chấm dứt hoạt động. Ngoài ra, Nhà nước hỗ trợ nguồn kinh phí chi trả trợ cấp thôi việc cho các cơ quan hành chính sự nghiệp hưởng lương từ ngân sách có sử dụng lao động theo hợp đồng lao động. Trợ cấp mất việc làm, trợ cấp thôi việc đều có điểm chung là do người sử dụng lao động chi trả từ nguồn tài chính của doanh nghiệp và được hạch toán vào giá thành hoặc phí lưu thông. Tuy nhiên, pháp luật về chế độ trợ cấp thôi việc không qui định việc hình thành quỹ tập trung. Hơn nữa, chế độ này còn được thực hiện trong cơ quan hành chính sự nghiệp có sử dụng hợp đồng lao động. Còn trợ cấp mất việc làm được trả từ quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm. Quỹ này được trích theo mức từ 1%-3% trên quỹ tiền lương làm cơ sở đóng bảo hiểm xã hội của doanh nghiệp.

Như vậy, các qui định về chế độ thôi việc của nước ta từ trước đến nay chưa phải là chế độ bảo hiểm thất nghiệp vì chúng chỉ chi trả trợ cấp một lần, nguồn do doanh nghiệp trả, hoặc lấy từ ngân sách nhà nước, không mang tính chất xã hội. Do vậy, người lao động đã hưởng trợ cấp thôi việc thì không được tính thời gian công tác để hưởng chế độ hưu trí và ngược lại.

2.2.2.3 Chế độ trợ cấp đối với lao động dôi dư trong việc sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước

Trong hơn 10 năm qua, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản pháp luật nhằm đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước. Theo đề án của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, lao động dôi dư trong sắp xếp cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước ước tính sẽ có 25 vạn lao động, trong đó lao động nữ chiếm 43,28%, lao động từ 40 tuổi trở xuống chiếm 59%, từ 51 tuổi trở xuống chiếm 10%, lao động có tay nghề thấp là 43% (tính đến tháng 12/2005). Như vậy, việc sắp xếp, chuyển đổi hình thức sở hữu doanh nghiệp nhà nước tất yếu phải dẫn đến sàng lọc, sắp xếp và tổ chức lại lực lượng lao động trong từng doanh nghiệp để đáp ứng được yêu cầu đổi mới về công nghệ sản xuất, phù hợp với nhu cầu về số lượng và chất lượng lao động. Do đó, số lao động dôi ra là khó tránh khỏi, thậm chí dôi ra với số lượng lớn. Để giải quyết vấn đề trên, Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3, Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước đã khẳng định: “Doanh nghiệp phải rà soát và xây dựng đúng định mức để xác định số lao động cần thiết. Lao động dôi dư được doanh nghiệp tạo điều kiện đào tạo lại hoặc nghỉ việc hưởng nguyên lương một thời gian, để tìm việc, nếu không tìm được việc thì được giải quyết chế độ mất việc theo qui định của Bộ luật Lao động. Bổ sung, sửa đổi một số chính sách cụ thể đối với người lao động dôi dư có nguyện vọng về hưu trước tuổi. Chính phủ bố trí nguồn kinh phí để giải quyết chính sách cho số lao động dôi dư. Sửa đổi, bổ sung Bộ luật Lao động theo hướng cho phép áp dụng chế độ mất việc đối với số lao động dôi dư tại thời điểm giao, bán, khoán kinh doanh và cho thuê doanh nghiệp nhà nước. Sửa đổi, bổ sung chính sách bảo hiểm xã hội, ban hành chính sách bảo hiểm thất nghiệp theo hướng Nhà nước, doanh nghiệp và người lao động cùng đóng góp”. Bên cạnh những ưu đãi chung đã được Bộ luật Lao động qui định như trợ cấp mất việc làm (Điều 17), trợ cấp thôi việc (Điều 42), lao động dôi dư từ khu vực kinh tế nhà nước còn được hưởng thêm một số chế độ ưu đãi khác.

Tại Nghị định số 103/CP ngày 10/09/1999, khi giao, bán, khoán kinh doanh, cho thuê doanh nghiệp nhà nước, Nhà nước đảm bảo mọi quyền lợi cho người lao

động theo qui định của pháp luật Lao động. Khi giao doanh nghiệp nhà nước cho tập thể lao động, doanh nghiệp có trách nhiệm sử dụng hết số lao động hiện có, đảm bảo việc làm tối thiểu là 3 năm cho người lao động, trừ những người tự nguyện chấm dứt hợp đồng lao động (Khoản 5, Điều 14). Sau thời hạn trên, nếu do nhu cầu tổ chức lại hoạt động sản xuất kinh doanh, thay đổi công nghệ dẫn đến người lao động mất việc làm thì giải quyết quyền lợi cho họ theo qui định pháp luật hiện hành. Trường hợp bán doanh nghiệp nhà nước, nếu người lao động thôi việc hoặc mất việc làm thì doanh nghiệp có trách nhiệm trả trợ cấp thôi việc hoặc trợ cấp mất việc làm. Nguồn chi trả được trích từ “Quỹ hỗ trợ sắp xếp và cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước hoặc từ ngân sách nhà nước” (Khoản 5, Điều 21). Trường hợp cho thuê doanh nghiệp nhà nước làm cho người lao động phải chấm dứt hợp đồng lao động, họ sẽ được nhận trợ cấp thôi việc (Khoản 4, Điều 40). Như vậy, theo qui định của Bộ luật Lao động (1994) và Nghị định số 103/CP người lao động trong doanh nghiệp nhà nước khi bị mất việc làm do tổ chức lại hoạt động sản xuất kinh doanh, thay đổi công nghệ chỉ được nhận trợ cấp mất việc làm hoặc trợ cấp thôi việc. Qui định này giống như việc giải quyết quyền lợi cho người lao động ở khu vực kinh tế ngoài quốc doanh.

Nhằm cụ thể hoá chủ trương của Đảng về đổi mới nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, ngày 11/4/2002 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 41/2002/NĐ - CP về chính sách đối với lao động dôi dư do sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước.

- Về đối tượng, lao động thuộc diện dôi dư là người lao động trong độ tuổi lao động đã tuyển dụng trước ngày 21 tháng 4 năm 1998 theo loại hợp đồng không xác định thời hạn hoặc có thời hạn từ 1 đến 3 năm, bao gồm:

- + Người lao động đang làm việc, khi sắp xếp lại doanh nghiệp đã tìm mọi biện pháp để tạo việc làm, nhưng vẫn không bố trí được việc làm;
- + Người lao động trong doanh nghiệp bị phá sản, giải thể;

+ Người lao động có tên trong danh sách thường xuyên của doanh nghiệp nhưng không có việc làm, tại thời điểm sắp xếp doanh nghiệp vẫn không bố trí được việc làm.

- Về chính sách đối với lao động dôi dư, theo qui định tại Điều 3, Nghị định 41/2002/NĐ-CP lao động dôi dư thuộc loại hợp đồng không xác định thời hạn được hưởng các khoản trợ cấp:

1. Đủ 55 tuổi đến dưới 60 tuổi đối với nam, đủ 50 tuổi đến dưới 55 tuổi đối với nữ, có thời gian đóng bảo hiểm xã hội đủ 20 năm trở lên:

a) Được nghỉ hưu, nhưng không trừ phần trăm lương hưu do nghỉ hưu trước tuổi.

b) Được hưởng thêm hai khoản trợ cấp: 03 tháng tiền lương, cấp bậc, chức vụ, phụ cấp lương đang hưởng cho mỗi năm (12 tháng) nghỉ hưu trước tuổi; 05 tháng tiền lương cấp bậc, chức vụ phụ cấp lương đang hưởng cho 20 năm đầu công tác có đóng bảo hiểm xã hội. Từ năm thứ 21 trở đi, cứ mỗi năm công tác có đóng bảo hiểm xã hội được trợ cấp thêm 1/2 tháng tiền lương cấp bậc, chức vụ, phụ cấp lương đang hưởng.

2. Đủ tuổi nghỉ hưu theo qui định của Bộ luật Lao động nhưng còn thiếu thời gian đóng bảo hiểm xã hội tối đa 01 năm, thì được Nhà nước đóng một lần số tiền bảo hiểm xã hội cho những tháng còn thiếu với mức 15% tiền lương tháng để giải quyết chế độ hưu trí hàng tháng.

3. Các đối tượng còn lại thì thực hiện chấm dứt hợp đồng lao động và được hưởng các chế độ:

a) Trợ cấp mất việc làm được tính theo số năm thực tế làm việc trong khu vực nhà nước, cứ mỗi năm được trợ cấp một tháng tiền lương cấp bậc, chức vụ, phụ cấp lương đang hưởng nhưng thấp nhất cũng bằng hai tháng tiền lương, phụ cấp lương đang hưởng.

b) Được hỗ trợ thêm hai khoản: 01 tháng tiền lương cấp bậc, chức vụ, phụ cấp lương đang hưởng cho mỗi năm thực tế làm việc trong khu vực nhà nước; Trợ cấp một lần với mức 5 triệu đồng.

c) Được hưởng 06 tháng tiền lương cấp bậc, chức vụ, phụ cấp lương đang hưởng để đi tìm việc làm.

d) Người lao động còn thiếu tối đa 05 năm tuổi nghỉ hưu theo qui định của Bộ luật Lao động và có đủ 15 năm đóng bảo hiểm xã hội trở lên mà chưa nhận trợ cấp bảo hiểm xã hội một lần, ngoài việc được hưởng các chế độ qui định tại các điểm a và b khoản này còn được tự đóng tiếp bảo hiểm xã hội với mức 15% tiền lương tháng trước khi nghỉ việc cho cơ quan bảo hiểm xã hội tại nơi cư trú cho đến khi đủ tuổi nghỉ hưu để hưởng chế độ hưu trí và tử tuất. Trường hợp chưa đủ điều kiện để đóng tiếp bảo hiểm xã hội nói trên thì được bảo lưu thời gian đóng bảo hiểm xã hội và cấp sổ bảo hiểm xã hội hoặc hưởng trợ cấp một lần theo qui định hiện hành.

Ngoài ra, một số biện pháp nhằm tạo việc làm cho lao động dôi dư còn được đề cập trong Nghị định 41/CP và Thông tư số 11/TT ngày 12/06/2002 của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội hướng dẫn thi hành Nghị định 41/CP, như: Trường hợp người lao động có nguyện vọng học nghề, thì ngoài khoản tiền được hưởng đi tìm việc làm nói trên còn được đào tạo tối đa 06 tháng tại các cơ sở dạy nghề do Nhà nước qui định. Nhà nước cấp kinh phí cho các cơ sở dạy nghề này để đào tạo lao động dôi dư.

Từ những qui định trên, trong quá trình thực hiện đã làm nảy sinh một số vấn đề sau:

Thứ nhất, đối với trường hợp người lao động đã có đủ 20 năm đóng bảo hiểm xã hội và đủ 55 tuổi đến dưới 60 tuổi (đối với nam); đủ 50 tuổi đến dưới 55 tuổi (đối với nữ) thì được nghỉ hưu. Như vậy, những lao động này giảm 5 tuổi so với qui định. Theo qui định này, mặc dù số lượng người lao động thuộc diện dôi dư đông nhưng đối tượng áp dụng chủ yếu là người lao động làm việc trong bộ máy quản lý (gián tiếp) của các doanh nghiệp, còn việc giải quyết chế độ cho đại bộ

phận công nhân trực tiếp lao động thì rất hạn chế. Bởi lẽ, đa số công nhân trong các doanh nghiệp làm các nghề hoặc công việc nặng nhọc, độc hại, nếu đã đủ số năm đóng bảo hiểm xã hội và có đủ 55 tuổi đối với nam và 50 tuổi đối với nữ (Nghị định 12/CP ngày 26/1/1995 của Chính phủ) thậm chí những người lao động làm việc khai thác than trong hầm lò, không phân biệt là nam hay nữ chỉ cần đủ số năm đóng bảo hiểm xã hội và đủ 50 tuổi (Nghị định 61/2001/NĐ-CP ngày 7/9/2001 của Chính phủ), đã được doanh nghiệp giải quyết cho nghỉ hưu. Do đó, để tạo điều kiện cho những doanh nghiệp có nhiều lao động dôi dư là công nhân có lẽ Nhà nước cần qui định lại tuổi được nghỉ hưu sớm, theo hướng giảm 5 tuổi so với qui định hiện hành tại Điều lệ bảo hiểm xã hội.

Thứ hai, trường hợp người lao động còn thiếu tối đa 5 tuổi nghỉ hưu theo qui định của Bộ luật Lao động và đã có đủ 15 năm đóng bảo hiểm xã hội trở lên mà chưa nhận trợ cấp một lần, thì được tự đóng tiếp bảo hiểm xã hội với mức 15% tiền lương tháng trước khi nghỉ việc cho cơ quan bảo hiểm xã hội tại nơi cư trú cho đến khi đủ tuổi về hưu để hưởng chế độ hưu trí và tử tuất. Như vậy, vấn đề sẽ đặt ra: nếu người lao động được ký hợp đồng làm việc tiếp ở doanh nghiệp thuộc diện tham gia bảo hiểm xã hội; hoặc người lao động bị ốm dài ngày, mất sức lao động từ 66% trở lên thì quyền lợi về bảo hiểm xã hội được giải quyết như thế nào? Hoặc việc làm thủ tục hưởng chế độ bảo hiểm xã hội cho người lao động sẽ do ai giải quyết, vì doanh nghiệp đã giải thể hoặc phá sản? Đây là vấn đề mà các nhà làm luật cần quan tâm để đảm bảo hơn nữa quyền lợi cho những người lao động dôi dư.

- Về chính sách đối với người lao động dôi dư thuộc loại hợp đồng có thời hạn từ 1 đến 3 năm, thì theo Điều 4 Nghị định 41/2002/NĐ-CP người lao động được hưởng các chế độ sau:

1. Trợ cấp mất việc làm được tính theo số năm thực tế làm việc trong khu vực nhà nước, cứ mỗi năm được trợ cấp 01 tháng tiền lương cấp bậc, chức vụ, phụ cấp lương đang hưởng.

2. Trợ cấp 70% tiền lương cấp bậc, chức vụ, phụ cấp lương đang hưởng cho những tháng còn lại chưa thực hiện hết hợp đồng lao động đã giao kết, nhưng tối đa cũng không quá 12 tháng.

3. Người lao động còn thiếu tối đa 05 năm tuổi nghỉ hưu theo qui định của Bộ luật Lao động và có đủ 15 năm đóng bảo hiểm xã hội trở lên mà chưa nhận trợ cấp một lần, ngoài việc được hưởng các chế độ qui định trên còn được tự đóng tiếp bảo hiểm xã hội với mức 15% tiền lương tháng trước khi nghỉ việc cho cơ quan bảo hiểm xã hội tại nơi cư trú cho đến khi đủ tuổi nghỉ hưu để hưởng chế độ hưu trí và tử tuất. Trường hợp chưa đủ điều kiện để đóng tiếp bảo hiểm xã hội nói trên thì được bảo lưu thời gian đóng bảo hiểm xã hội và cấp sổ bảo hiểm xã hội hoặc hưởng trợ cấp một lần theo qui định hiện hành.

Các qui định đối với người lao động dôi dư trên đây, phải chăng là những qui định ngoại lệ với người lao động trong khu vực nhà nước, có phần ưu ái hơn những người làm việc ở các thành phần kinh tế khác. Đây là điều không bình thường, có phần trái với tư tưởng của Bộ luật Lao động nhằm tạo lập sự bình đẳng trong quá trình sản xuất kinh doanh đối với các thành phần kinh tế. Hơn nữa, có phải vì “Doanh nghiệp nhà nước giữ những vị trí then chốt, đi đầu ứng dụng khoa học tiên bộ và khoa học công nghệ, nêu gương về năng suất, chất lượng, hiệu quả kinh tế-xã hội và chấp hành pháp luật” [47, tr. 96] nên cùng với cải cách doanh nghiệp nhà nước mà trong lĩnh vực lao động lại có sự ưu đãi của pháp luật đối với người lao động trong các đơn vị này. Về vấn đề này Nguyễn Hữu Chí cũng cho rằng: “Đối với người lao động dôi dư khi chấm dứt hợp đồng lao động lại có sự đãi ngộ đặc biệt. Phải chăng, đây là biện pháp hữu hiệu có thể giải quyết được lao động dư thừa trong doanh nghiệp nhà nước? Xem ra thật khó đạt kết quả như mong muốn khi để giải quyết hậu quả của cơ chế bao cấp, chúng ta lại dùng một biện pháp bao cấp” [39, tr. 181 - 182]. Nên chăng, theo chúng tôi cần có một giải pháp mang tính chất tổng thể kết hợp giải quyết lao động dôi dư với các chương trình, mục tiêu Quốc gia về việc làm. Tổ chức tốt các chương trình hỗ trợ việc làm, các trung tâm

giới thiệu việc làm và đẩy mạnh xuất khẩu lao động, khuyến khích, đầu tư, phát triển thị trường lao động. Cần có các chính sách, cơ chế thông thoáng, thuận lợi hơn nữa để Nhà nước, xã hội và mỗi người dân tự mở mang việc làm. Từ đó cho thấy sớm ban hành chế độ bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động là cần thiết như thế nào!

- Về nguồn kinh phí giải quyết lao động dôi dư, theo qui định tại khoản 4, Điều 7, Nghị định 41/2002/NĐ-CP, nguồn của quỹ hỗ trợ lao động dôi dư bao gồm: ngân sách nhà nước, viện trợ của các tổ chức, cá nhân, các nguồn khác.

Mục đích thành lập quỹ hỗ trợ lao động dôi dư là nhằm để hỗ trợ người lao động khi bị mất việc làm hoặc nghỉ hưu sớm do doanh nghiệp nhà nước thực hiện cơ cấu lại theo qui định của Chính phủ. Quỹ chịu trách nhiệm cấp kinh phí cho các doanh nghiệp, cơ quan bảo hiểm xã hội, cơ sở dạy nghề cho lao động dôi dư và các tổ chức được thành lập để giải quyết lao động dôi dư trong các doanh nghiệp bị giải thể, phá sản. Quỹ do Bộ Tài chính quản lý và điều hành cho đến hết ngày 31/12/2005.

Quỹ hỗ trợ lao động dôi dư hiện nay chủ yếu lấy từ ngân sách nhà nước. Do vậy, việc phân định trách nhiệm chi trả các chế độ đối với người lao động được cụ thể hoá như sau: doanh nghiệp chịu trách nhiệm giải quyết chế độ trợ cấp mất việc làm; người lao động tự đóng bảo hiểm xã hội theo qui định; quỹ bảo hiểm xã hội chịu trách nhiệm giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội theo qui định của Bộ luật Lao động; quỹ hỗ trợ lao động dôi dư chịu trách nhiệm chi trả các khoản được hưởng thêm, hỗ trợ thêm, tiền đi tìm việc làm, trợ cấp thêm cho người lao động với những tháng còn lại chưa thực hiện hết hợp đồng lao động đã giao kết và kinh phí đóng bảo hiểm xã hội mà thời gian còn thiếu tối đa là 1 năm. Ngoài ra, đối với doanh nghiệp bị giải thể, phá sản, quỹ còn cấp kinh phí để giải quyết chế độ cho người lao động dôi dư thuộc trách nhiệm của doanh nghiệp; những doanh nghiệp thật sự khó khăn về tài chính, sau khi đã sử dụng hết quỹ dự phòng trợ cấp mất việc làm

(nếu có) mà vẫn không đủ nguồn để giải quyết chế độ mất việc làm cho người lao động thì được hỗ trợ từ quỹ hỗ trợ lao động dôi dư.

Đổi mới, sắp xếp doanh nghiệp nhà nước là việc làm thường xuyên nhằm không ngừng củng cố và phát triển hệ thống các doanh nghiệp, làm cho doanh nghiệp này hoạt động ngày một hiệu quả hơn. Ở nước ta quá trình sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước vẫn còn một số yếu kém cần được giải quyết, trong đó vấn đề lao động dôi dư nổi lên hết sức cấp bách. Bởi vì bộ phận lao động này không những không giảm mà còn có chiều hướng gia tăng, gây ảnh hưởng không nhỏ đến sự thành công của công cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước ở nước ta. Mặc dù, chúng ta đã ban hành nhiều chế độ, chính sách nhằm giải quyết lao động dôi dư nhưng đến nay kết quả vẫn rất hạn chế. Báo cáo sơ bộ của Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp về thực hiện Nghị quyết Trung ương III về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước cho thấy “Tỷ lệ lao động dôi dư trong các doanh nghiệp nhà nước đã sắp xếp lại là 20,55%. Tính đến ngày 31/12/2003 Quỹ hỗ trợ lao động dôi dư đã cấp 544,591 tỷ đồng hỗ trợ cho 461 doanh nghiệp, giải quyết cho 19.341 lao động dôi dư, bình quân mỗi người được nhận 28 triệu đồng...Lao động thiếu việc làm và dôi dư vẫn còn khoảng 20% đang là một khó khăn lớn trong việc đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước. Tốc độ tăng năng suất lao động chưa tương xứng với tốc độ tăng tiền lương” [6, tr. 7]. Đây quả là bài toán nan giải, thiết nghĩ về lâu dài, Nhà nước không thể đóng vai trò chủ đạo trích lập quỹ đối với lao động dôi dư mà cần có sự chia sẻ trong việc tạo lập quỹ. Hơn nữa, cũng cần có mặt bằng pháp luật chung cho mọi lao động dôi dư thuộc các thành phần kinh tế trên cơ sở minh bạch, rõ ràng, công khai giúp họ nhanh chóng ổn định cuộc sống khi bị mất việc làm.

2.2.3 Thực tiễn thực hiện chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm ở Việt Nam

2.2.3.1 Những kết quả đạt được

Chế độ hỗ trợ người mất việc làm ở nước ta đã được manh nha từ ngày thành lập nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà. Nó thể hiện dưới hình thức trợ cấp thôi việc. Tuy nhiên, do thời kỳ này nền kinh tế của chúng ta vận hành theo cơ chế kế hoạch tập trung, việc tuyển và sử dụng lao động theo “chế độ biên chế” nên số lượng công nhân viên chức thôi việc chỉ chiếm một số lượng ít. Họ chủ yếu là những người do ốm đau lâu ngày, sức khoẻ yếu không đảm đương được công việc.

Thực hiện Nghị quyết của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng, chúng ta đã tiến hành việc chuyển đổi nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung chuyển sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Sự chuyển đổi nền kinh tế dẫn đến sự thay đổi lớn trong hệ thống pháp luật Lao động, trong lĩnh vực sử dụng lao động đã chuyển từ chế độ biên chế theo chỉ tiêu của Nhà nước sang chế độ hợp đồng lao động. Với sự chuyển đổi này, các doanh nghiệp nhà nước đã sắp xếp lại sản xuất, sắp xếp lại lao động phù hợp với nhu cầu sản xuất kinh doanh. Từ đó dẫn đến một lực lượng lớn lao động ở khu vực kinh tế quốc doanh phải chuyển sang các thành phần kinh tế khác để tìm việc làm hoặc tự tạo việc làm và trong số này không ít người vì các lý do khác nhau (kỹ thuật, tay nghề, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, vốn, kinh nghiệm tổ chức sản xuất kinh doanh...) mà không tìm được việc làm. Ngoài ra, công cuộc cải cách nền hành chính ở nước ta cũng có một lực lượng công nhân viên chức bị dôi ra do việc sát nhập các cơ quan quản lý nhà nước.

Để đảm bảo quyền lợi cho người lao động mất việc làm (thất nghiệp), trong khi chưa xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp cho những đối tượng này, Nhà nước ta đã ban hành hàng loạt các chính sách trong đó có chế độ trợ cấp để giúp người lao động ổn định cuộc sống như: Quyết định 176/HĐBT ngày 9/10/1989 của Hội đồng Bộ trưởng và việc sắp xếp lại lao động trong các đơn vị kinh tế quốc doanh, Quyết định 111/HĐBT ngày 12/4/1991 và Quyết định số 76/HĐBT ngày 9/3/1992 của Hội đồng Bộ trưởng về giảm biên chế hành chính sự nghiệp. Đến khi Bộ luật Lao động ra đời thì chế độ trợ cấp tiếp tục được quy định ở

2 Điều: Điều 17 (trợ cấp mất việc làm) và Điều 42 (trợ cấp thôi việc) tùy từng trường hợp. Mặc dù, các chế độ này mang tính chất giải quyết tình thế, chưa thật sự đồng bộ với các chính sách khác của nền kinh tế thị trường, song trong điều kiện nền kinh tế chuyển đổi đã góp phần tích cực vào việc tạo điều kiện cho người lao động ổn định cuộc sống sau khi mất việc làm và có cơ hội tìm việc làm mới.

Sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước là một chủ trương lớn của Đảng và Chính phủ trong giai đoạn hiện nay. Để thực hiện thắng lợi chủ trương này, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản pháp luật quan trọng, trong đó có chính sách đối với lao động dôi dư do sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước được thể hiện trong Nghị định số 41/2002/NĐ-CP ngày 11/4/2002. Sau gần hai năm triển khai thực hiện, Nghị định đã mang lại hiệu quả thiết thực trong việc sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước. Điều này được thể hiện qua việc đánh giá triển khai thực hiện chế độ đối với lao động dôi dư. Chế độ trợ cấp thôi việc đã góp phần giúp đỡ người lao động giải quyết một phần khó khăn khi mới thôi việc và giúp họ nhanh chóng ổn định cuộc sống. Cũng qua chế độ này, giúp cho Nhà nước tận dụng được tối đa lực lượng lao động hiện có, tạo điều kiện từng bước chuyển số lao động không có nhu cầu sử dụng trong các đơn vị kinh tế khác. Tuy vậy, có nhược điểm là nếu chi trả chế độ trợ cấp thôi việc theo Quyết định trên thì ngân sách nhà nước phải bỏ ra một khoản tiền rất lớn, do đó dễ ảnh hưởng đến các chính sách, chế độ xã hội khác.

Theo số liệu thống kê của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, tính đến hết tháng 5/2004, đã có 786 doanh nghiệp được Bộ Tài chính duyệt cấp kinh phí. Số đối tượng đã được giải quyết là 35.280 người; trong đó có 3.660 người đủ điều kiện nghỉ hưu trước tuổi; 31.620 người được hưởng trợ cấp mất việc làm. Nguồn kinh phí từ Quỹ hỗ trợ lao động dôi dư đã cấp là 1.019 tỷ đồng. Trung bình mỗi người lao động dôi dư khi rời doanh nghiệp Nhà nước nhận được 28 triệu đồng, người nhiều nhất nhận được gần 70 triệu đồng. Ngoài khoản trợ cấp được nhận, người lao động dôi dư còn được bảo lưu chế độ bảo hiểm xã hội. Những người có nhu cầu học nghề mới được học nghề miễn phí trong sáu tháng tại các cơ sở đào

tạo của Nhà nước. Số lao động dôi dư được hưởng chính sách theo Nghị định 41/CP thời gian qua chiếm khoảng 20% tổng số lao động hiện có tại doanh nghiệp nhà nước thực hiện sắp xếp lại, cao hơn 5% so với dự kiến ban đầu [10].

Nhìn chung, thông qua các qui định về giải quyết lao động dôi dư đã tạo điều kiện để doanh nghiệp tiến hành tổ chức lại sản xuất kinh doanh, sắp xếp lại lao động và giải quyết được các tồn tại về lao động mà từ trước đến nay doanh nghiệp chưa thực hiện được. Cái được lớn nhất là người lao động sau khi đã được giải quyết các quyền lợi theo qui định đều rất yên tâm. Người lao động từ trạng thái phụ thuộc, bị động đã năng động hơn nên những người lao động còn trong độ tuổi lao động phần lớn đều tìm việc làm hoặc tự tạo việc làm bảo đảm cuộc sống.

2.2.3.2 Những hạn chế

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm cũng đã bộc lộ những hạn chế, cụ thể là:

- Trong thời gian từ 1986 đến nay, Chính phủ Việt Nam đã áp dụng hình thức trợ cấp lấy nguồn kinh phí từ ngân sách nhà nước hoặc lập các quỹ hỗ trợ việc làm do Bộ Tài chính quản lý. Đây chính là một phương thức hoạt động của trợ cấp thất nghiệp mà Tổ chức Lao động quốc tế đã khuyến cáo các nước thực hiện đối với người lao động bị mất việc làm. Tuy nhiên, việc thực hiện các chế độ hỗ trợ người thôi việc (mất việc làm) ở nước ta còn chắp vá, mang tính bị động, chỉ chú ý đến thời gian trước mắt, không đáp ứng nhu cầu của người lao động là việc làm, bởi chỉ có thông qua việc làm mới có thể đảm bảo cuộc sống lâu dài cho người lao động.

- Chế độ thôi việc ban hành trước đây (theo Quyết định 176/HĐBT; Quyết định 111/HĐBT; Quyết định 76/HĐBT) còn lẫn lộn với chế độ bảo hiểm xã hội, mà về thực chất là chưa phân biệt được rõ ràng các quan hệ trong chế độ thôi việc và bảo hiểm xã hội. Những người đồng ý rời khỏi khu vực nhà nước và nhận tiền trợ cấp thôi việc không được nhận khoản trợ cấp từ quỹ bảo hiểm xã hội mà trong thời gian làm việc họ đã đóng góp.

- Trong khi chưa có trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, để bù đắp một phần thu nhập do bị mất việc làm cho người lao động, Bộ luật Lao động có qui định về chế độ trợ cấp mất việc làm và trợ cấp thôi việc. Mặc dù, mức trợ cấp đã có ưu đãi hơn nhưng các chế độ này vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của nền kinh tế thị trường, còn mang dấu ấn của thời kỳ bao cấp, nên bất lợi cho cả ba bên: người sử dụng lao động, người lao động và Nhà nước. Cụ thể:

+ Đối với người sử dụng lao động: phải chi một khoản tiền lớn để trợ cấp cho người lao động nhất là khi sản xuất kinh doanh gặp khó khăn hoặc phá sản mới xuất hiện tình trạng này. Trên thực tế, các doanh nghiệp thường không có khả năng chi trả trợ cấp thôi việc cho người lao động khiến cho nhiều người đã thôi việc từ lâu nhưng vẫn nằm trong danh sách của đơn vị. Sự hảo tâm của liên doanh biển thể ABB (VNTRA) là minh chứng cho thực tiễn áp dụng chế độ trợ cấp theo qui định của Bộ luật Lao động. Trong quá trình giải quyết cho số lao động dôi dư, doanh nghiệp ABB đã trợ cấp *rất hậu hĩnh, bình quân mỗi người tới 30 triệu đồng, cá biệt trên 50 triệu đồng; Để rồi hiện nay 92 công nhân đang bị công ty sa thải đợt 2 chỉ được trả 1/3 số tiền trên và còn bị nhận lương bằng phong bì không* [8].

+ Đối với người lao động: khi mất việc làm dẫn đến không có thu nhập nhưng không được nhận trợ cấp thôi việc ngay, vì doanh nghiệp không có tiền để trả. Hoặc khi nhận được một khoản tiền trợ cấp thôi việc ít ỏi họ phải tự mình bươn chải kiếm sống do đó đã gặp không ít khó khăn như thiếu vốn, không được giúp đỡ học nghề, nên cơ may tìm được việc làm rất thấp.

+ Đối với Nhà nước: do không có quỹ bảo hiểm thất nghiệp, nên khi người lao động thôi việc với số lượng lớn, như các năm 1989 - 1990 có doanh nghiệp từ 30 - 50% thậm chí 100% thôi việc [15, tr. 19], người sử dụng lao động không có tiền để trả trợ cấp thôi việc, trong lúc đó ngân sách nhà nước cũng khó khăn nhưng lại phải đứng ra gánh vác việc hỗ trợ cho người lao động. Đây cũng là một gánh nặng cho ngân sách nhà nước, ảnh hưởng tới sự phát triển chung của xã hội.

- Bộ luật Lao động qui định các doanh nghiệp có nghĩa vụ phải lập quỹ dự phòng để trả trợ cấp mất việc làm cho người lao động. Quỹ này được để tại doanh nghiệp, nên nhiều cơ sở không muốn lập, vì cho rằng việc chi trả trợ cấp thôi việc do doanh nghiệp trả, nên không cần phải lập quỹ. Với suy nghĩ này, dẫn đến nhiều doanh nghiệp lúng túng, bị động về nguồn trợ cấp, khi phải cho nhiều người thôi việc. Mặt khác, do nhiều doanh nghiệp kinh doanh không có lãi nên không có khả năng trích lập quỹ này. Và lại, nguồn chi cho trợ cấp thôi việc cũng rất khó khăn do nguồn này được tính vào chi phí kinh doanh.

- Tại đoạn 2, khoản 1, Điều 14, Nghị định 44/2003/NĐ-CP ngày 9/5/2003 của Chính phủ qui định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về hợp đồng lao động qui định: “Trường hợp chấm dứt hợp đồng lao động qui định tại điểm a và điểm b khoản 1 Điều 85 và nghỉ hưu, chế độ hưu trí hàng tháng được qui định tại Điều 145 của Bộ luật Lao động đã sửa đổi bổ sung, người lao động không được trợ cấp thôi việc”. Theo qui định trên, người lao động nghỉ việc hưởng chế độ hưu trí hàng tháng thì không được hưởng chế độ trợ cấp thôi việc. Đây là một qui định bất hợp lý. Bởi lẽ, giải quyết chế độ hưu trí hàng tháng cho người lao động tham gia bảo hiểm xã hội thuộc về trách nhiệm cơ quan bảo hiểm xã hội. Còn chế độ trợ cấp thôi việc, thực chất là chế độ phụ cấp khó khăn do người sử dụng lao động thực hiện đối với người lao động có thời gian làm việc từ đủ 12 tháng trở lên khi họ nghỉ việc một cách hợp pháp. Khoản trợ cấp này thuộc về trách nhiệm của người sử dụng lao động. Rõ ràng, hai chế độ này có nguồn gốc hình thành khác nhau, độc lập với nhau và do hai chủ thể khác nhau thực hiện đối với người lao động.

Với qui định trên, đã dẫn đến hiện tượng người có thời gian làm việc ít, quá trình gắn bó với doanh nghiệp ngắn, không đủ điều kiện để hưởng chế độ hưu trí hàng tháng thì được hưởng hai chế độ: Một là, chế độ trợ cấp thôi việc do người sử dụng lao động trả; Hai là, chế độ trợ cấp bảo hiểm xã hội một lần do cơ quan bảo hiểm xã hội chi trả. Còn những người lao động có đủ điều kiện để hưởng chế độ

hưu trí hàng tháng, có nhiều công lao đóng góp cho sự phát triển của doanh nghiệp thì không được hưởng chế độ trợ cấp thôi việc, trong khi đó chế độ này do người sử dụng lao động trả chứ không phải do cơ quan bảo hiểm xã hội chi trả.

- Thực tế, ở một số doanh nghiệp, việc phân loại và xét duyệt lao động dôi dư chưa được thực hiện nghiêm túc. Có nơi chỉ chỉ tổ chức phổ biến chính sách cho người lao động, sau đó ai có nguyện vọng thôi việc thì tự làm đơn xếp mình vào diện dôi dư. Căn cứ vào đơn của người lao động, đơn vị lập danh sách và lên phương án lao động dôi dư, bỏ qua khâu xét duyệt, sàng lọc để lựa chọn đối tượng dôi dư theo đúng qui định. Thực trạng trên đã dẫn đến nhiều trường hợp người có trình độ chuyên môn, có sức khỏe, ý thức kỷ luật tốt lại được đưa vào diện dôi dư, cho ra khỏi doanh nghiệp và ngược lại. Vì vậy, ở không ít doanh nghiệp người lao động còn do dự, lo lắng khi bản thân bị sắp xếp vào diện dôi dư. Điều này cũng làm ảnh hưởng đến tiến độ sắp xếp lại doanh nghiệp.

Tóm lại, tất cả các chế độ trợ cấp thôi việc từ trước tới nay chưa phải là chế độ bảo hiểm thất nghiệp đúng nghĩa vì nó chi trả một lần cho người thôi việc, kinh phí do doanh nghiệp trả, không mang tính chất xã hội. Hơn nữa, mức trợ cấp này còn quá ít nên ngay cả việc duy trì và tồn tại trong thời gian tìm kiếm việc làm mới đối với người lao động cũng là điều rất khó chứ chưa nói đến việc hỗ trợ họ quay trở lại làm việc (như học nghề mới, nâng cao tay nghề...). Trong khi thất nghiệp đã trở thành một vấn đề xã hội “kinh niên” nếu chỉ áp dụng những giải pháp “tình thế” và không gắn trách nhiệm của toàn xã hội (cả người lao động, người sử dụng lao động và Nhà nước) thì chế độ trợ cấp hiện hành là chưa đủ, chưa đáp ứng yêu cầu bảo vệ và khuyến khích người thất nghiệp tìm việc làm mới. Do vậy, cần sớm có một chế độ bảo hiểm thất nghiệp quốc gia, không nên để bị động và phải luôn tìm kiếm các giải pháp tình thế. Về nguyên tắc, chế độ này cần phải có sự chia sẻ trách nhiệm giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người lao động.

2.3 SỰ CẦN THIẾT KHÁCH QUAN CỦA CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

Thứ nhất, như đã phân tích, giải quyết việc làm là vấn đề bức xúc đối với nước ta trong giai đoạn hiện nay và trong cả thời gian tới. Nhà nước đã có chính sách quốc gia về việc làm, trước mắt là từ nay cho đến năm 2010, trong đó đặc biệt chú trọng đến việc mở rộng sản xuất và dịch vụ, đa dạng hoá ngành nghề. Nhà nước tạo cơ hội bình đẳng cho việc tạo việc làm và tìm kiếm việc làm, đề ra chính sách phát triển thị trường lao động trong và ngoài nước. *Với những nỗ lực của Nhà nước và xã hội, từ năm 1991 đến năm 2000, số người có việc làm đã tăng từ 30,9 triệu người lên 40,6 triệu người* [49, tr. 3].

Do kết quả tăng dân số trong giai đoạn trước cho nên thời kỳ 2001-2010 mỗi năm nước ta có thêm khoảng 1,7-1,8 triệu người bước vào tuổi lao động, trong khi đó số người ra khỏi độ tuổi lao động chỉ có 0,35 triệu người. Dự tính trong 10 năm đầu thế kỷ XXI dân số trong độ tuổi lao động sẽ tăng bình quân là 2,5%/năm gấp gần 2 lần so với tỷ lệ tăng dân số tự nhiên (1,4%/năm) [80, tr. 7], cộng thêm số người thất nghiệp ở thành thị, hàng vạn lao động dôi dư do sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước, lao động nông nghiệp thiếu việc làm do bình quân đất canh tác trên một nhân khẩu đang giảm dần và giảm nhanh ở vùng đất được đô thị hoá, thành lập các khu công nghiệp, mở các tuyến giao thông... càng làm tăng thêm áp lực về giải quyết việc làm. Mặt khác, chất lượng nguồn nhân lực ở nước ta còn yếu, nhìn chung chưa đáp ứng yêu cầu của người sử dụng lao động.

Với sự tiến bộ của khoa học kỹ thuật và nhu cầu ngày càng đa dạng hoá của xã hội đòi hỏi sản phẩm hàng hoá ngày một chất lượng hơn. Chính vì thế trong một số trường hợp, chủ doanh nghiệp cần phải tổ chức lại sản xuất để nâng tính cạnh tranh đã dẫn đến dư thừa lao động và hậu quả tất yếu là một bộ phận lao động bị thất nghiệp.

Người lao động thất nghiệp kéo theo một loạt hệ quả tác động đến cả bản thân người lao động lẫn người sử dụng lao động và an ninh xã hội, khiến cho:

- Về phía người lao động thất nghiệp, vì không có nguồn sống nên họ thấy rằng cần phải liên kết sự đóng góp lại để từ đó hình thành một quỹ chung. Quỹ này sẽ được sử dụng trong thời gian người lao động không có việc và đi tìm việc.

- Về phía người chủ sử dụng lao động, trong các trường hợp giảm thiểu lao động hoặc bị phá sản họ không thể gánh chịu nổi việc tự mình phải chi trả cho nhiều người lao động mất việc làm. Từ đó, họ thấy cần phải hợp lực với nhiều chủ sử dụng lao động khác vừa là để phòng những tình huống xấu có thể xảy ra, vừa để chia sẻ gánh nặng rủi ro. Do đó, họ tự nguyện nộp một khoản tiền nhất định vào một quỹ tập trung và khi bất trắc xảy ra thì sẽ có nguồn để giải quyết.

- Về phía Nhà nước, một khi đã nhận thấy tác động tích cực của cơ chế liên kết cùng nhau chia sẻ trách nhiệm nên đứng ra tổ chức việc hình thành quỹ chung để trả cho người lao động khi bị mất việc, nhằm ổn định xã hội.

Thứ hai, khi chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường, chúng ta phải tiếp cận với nhiều vấn đề rất mới. Thất nghiệp là một vấn đề như vậy. Nếu xét dưới góc độ sử dụng lao động: thất nghiệp có nghĩa là ở một thời điểm nào đó (một tuần, một tháng...) có những bộ phận người lao động không có việc làm. Do vậy, không phải chỉ khi chuyển sang cơ chế thị trường mới có hiện tượng này mà ngay cả thời kỳ kinh tế tập trung, quan liêu bao cấp vẫn có tình trạng thất nghiệp, nhưng nó không trở thành một vấn đề xã hội gay gắt. Khi bước vào nền kinh tế thị trường, nước ta đã có hàng loạt xí nghiệp quốc doanh bị giải thể hoặc bị thu hẹp sản xuất, dẫn đến hàng chục vạn lao động phải thôi việc theo Quyết định 176/HĐBT, Quyết định 111/HĐBT. Đây thực chất là sa thải lao động theo Công ước 175 của Tổ chức lao động quốc tế.

Thứ ba, cùng với thị trường hàng tiêu dùng, thị trường tư liệu sản xuất, thị trường tiền tệ... thị trường lao động ở nước ta cũng đang hình thành và phát triển. Bằng việc ban hành hệ thống văn bản pháp luật lao động, Nhà nước đã tạo ra những tiền đề quan trọng để thị trường sức lao động phát triển thuận lợi. Trước hết phải kể đến sự ra đời của Bộ luật Lao động 1994. Một văn bản pháp lý cao nhất

điều chỉnh quan hệ lao động trong cơ chế mới. Với Bộ luật Lao động, Nhà nước công nhận và bảo hộ quyền tự do di chuyển sức lao động. Người lao động được tự do tìm việc làm, nơi làm việc phù hợp với trình độ, tay nghề, sức khoẻ và hoàn cảnh của họ. Ngoài ra, người lao động có quyền chấm dứt quan hệ lao động với người sử dụng lao động khi họ không thực hiện đúng những điều đã cam kết trong hợp đồng lao động. Ngược lại, người sử dụng lao động cũng có quyền sa thải hoặc chấm dứt hợp đồng lao động vì lý do kinh tế, công nghệ, trường hợp bất khả kháng hoặc người lao động vi phạm hợp đồng, vi phạm pháp luật. Hơn nữa, trong quá trình kinh doanh do trình độ quản lý của các “ông chủ” khác nhau, có doanh nghiệp ăn nên làm ra, có doanh nghiệp bị giải thể, phá sản, dẫn đến người lao động rơi vào tình trạng thất nghiệp. Thêm vào đó là tình trạng số người đến tuổi lao động chưa có việc làm hàng năm là khá lớn.

Thứ tư, xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam còn là hết sức cần thiết, bởi lẽ Việt Nam sắp gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới, đây là con đường ngắn nhất đưa nền kinh tế nước ta sớm hội nhập với nền kinh tế thế giới. Tuy nhiên, những thách thức mà chúng ta phải đương đầu đó là tính thị trường, tính cạnh tranh khốc liệt hơn. Nhiều doanh nghiệp sẽ phải tiến hành tổ chức, cơ cấu lại quá trình kinh doanh, chú trọng đầu tư kỹ thuật công nghệ hiện đại... sẽ dẫn đến giảm qui mô sử dụng lao động. Thất nghiệp trong thời gian tới tăng nhanh. Gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới, Việt Nam phải cắt giảm thuế, bãi bỏ hàng rào phi thuế quan, thực hiện qui chế tối huệ quốc và qui chế đối xử quốc gia đối với hành hoá và dịch vụ của các nước thành viên xuất khẩu sang Việt Nam. Lúc đó, các doanh nghiệp trong nước sẽ phải tham gia cạnh tranh với các doanh nghiệp nước ngoài ngay chính tại thị trường nội địa. Thị trường lao động chắc chắn cũng sẽ có những diễn biến phức tạp như: cơ cấu lao động trong xã hội thay đổi, việc làm giảm, thất nghiệp tăng lên.

Như vậy, việc nghiên cứu, ban hành chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong giai đoạn hiện nay là cần thiết và phù hợp với các điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước cũng như quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật lao động.

Thứ năm, lịch sử thế giới cũng đã chứng minh rằng, thất nghiệp là con đẻ của nền kinh tế thị trường. Nhà nước chỉ có thể hạn chế nó thông qua hệ thống các chính sách kinh tế - xã hội hợp lý và tiến bộ. Hầu hết các nước trên thế giới, kể cả những nước phát triển và những nước đang phát triển đều phải đương đầu với vấn đề này. Ngay cả những nước được đánh giá là có nền kinh tế mạnh nhất thế giới như: Hoa Kỳ, Anh, Cộng hoà liên bang Đức, Nhật Bản, Italia, Pháp... vẫn có một tỷ lệ thất nghiệp nhất định, có nước còn cao hơn cả giới hạn cho phép (giới hạn cho phép hay được coi là bình thường là mức dưới 3%). Lấy ví dụ như ở năm 2002: Anh: 5,1%, Thụy Điển 5,2%, Nhật Bản 5,3%, CHLB Đức 8,1%, Pháp 9,0%, Phần Lan 10%, Tây Ban Nha 12,8% [110, tr. 27]. Thất nghiệp ảnh hưởng tới tất cả các mặt kinh tế, chính trị, xã hội của một quốc gia. Do đó, đa số các nước có nền kinh tế phát triển đã quy định về bảo hiểm thất nghiệp để bảo vệ cho người lao động khi bị thất nghiệp và giúp họ quay trở lại làm việc.

Như đã nói, bảo hiểm thất nghiệp là một chính sách xã hội. Nếu thực hiện tốt chính sách này sẽ tạo sự ổn định về mặt xã hội và ngược lại nếu thực hiện không tốt sẽ làm cho xã hội phát sinh nhiều tiêu cực, mất ổn định. Một trong những nguyên nhân dẫn đến các tệ nạn xã hội là do thiếu việc làm và thất nghiệp gây nên.

Bàn về vấn đề này, có ý kiến cho rằng bảo hiểm thất nghiệp vừa mang tính xã hội, vừa đảm bảo công bằng xã hội. Bởi lẽ, bảo hiểm thất nghiệp ra đời sẽ nhằm giải quyết hai mục tiêu:

Một là, khuyến khích người lao động chủ động trong việc đào tạo nghề, tự đào tạo, đào tạo lại, tạo và tìm kiếm việc làm để giảm sức ép cung về lao động, hạn chế thất nghiệp.

Hai là, hỗ trợ người thất nghiệp một phần kinh phí để duy trì cuộc sống bình thường trong tình trạng thất nghiệp.

Trong hai mục tiêu trên, thì mục tiêu thứ nhất mang tính tích cực của chính sách thị trường lao động và nó là mối quan tâm hàng đầu của các quốc gia khi thực hiện bảo hiểm thất nghiệp. Vì vậy, đã có một số quốc gia thay tên gọi “bảo hiểm thất nghiệp” thành “bảo hiểm việc làm” như ở Nhật Bản, Hàn Quốc... Đối với nước ta, mục tiêu này là hoàn toàn phù hợp với Bộ luật Lao động, khi mà trách nhiệm giải quyết việc làm thuộc về “Các cơ quan Nhà nước, các tổ chức kinh tế, các đoàn thể nhân dân và tổ chức xã hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tham gia thực hiện các chương trình và quỹ giải quyết việc làm” (Điều 15).

Mục tiêu thứ hai, tuy mang tính thụ động của chính sách thị trường lao động. Song, nó lại có ý nghĩa cực kỳ quan trọng là góp phần đảm bảo công bằng xã hội, có sự chia sẻ rủi ro, giúp người thất nghiệp nhanh chóng ổn định cuộc sống. Do đó, xác định đúng mục tiêu của chế độ bảo hiểm thất nghiệp là một việc rất quan trọng, bởi lẽ nó sẽ chi phối toàn bộ nội dung và tổ chức thực hiện bảo hiểm thất nghiệp sau này.

Như mọi người đều biết, bảo hiểm thất nghiệp là một bộ phận thuộc hệ thống an toàn (an sinh) xã hội. Hệ thống lưới an toàn này là thật sự cần thiết vì nó nhằm bảo đảm kinh tế cho người lao động khi bị mất việc làm, tránh được những tác động xấu về mặt xã hội, tạo ra khả năng lao động đối với người thất nghiệp thông qua các hoạt động hỗ trợ của hệ thống pháp luật. Điều 56 của Hiến pháp 1992 nước ta đã nêu rõ: “Nhà nước qui định các chính sách, chế độ bảo hiểm xã hội đối với viên chức nhà nước, những người làm công ăn lương. Nhà nước khuyến khích phát triển các hình thức bảo hiểm xã hội khác đối với người lao động”. Bên cạnh đó, việc sửa đổi, bổ sung Bộ luật Lao động, trong đó có bổ sung chế độ bảo hiểm thất nghiệp cho thấy việc hoàn thiện hệ thống bảo hiểm xã hội ở nước ta là hết sức cần thiết. Hơn thế, đây còn là một trong những quyền cơ bản của con người.

Như đã nói, trong khi chưa có chế độ bảo hiểm thất nghiệp, theo qui định tại Bộ luật Lao động người lao động mất việc làm hoặc chấm dứt hợp đồng lao động thì được trợ cấp mất việc hoặc trợ cấp thôi việc. Khoản trợ cấp này do doanh

ng nghiệp chịu trách nhiệm thanh toán 100%. Nhưng các chế độ này chưa đáp ứng được nhu cầu chung của nền kinh tế thị trường; còn mang nặng dấu ấn của thời kỳ bao cấp, nên bất lợi cho cả người sử dụng lao động, người lao động và Nhà nước, đó là:

+ Khi phải cho nhiều người thôi việc là lúc doanh nghiệp gặp khó khăn trong sản xuất kinh doanh nên việc chi một khoản tiền lớn trả trợ cấp cho số đông người lao động thường là gánh nặng quá sức đối với doanh nghiệp. Do vậy, hoặc doanh nghiệp không sòng phẳng trong việc chi trả cho người lao động, hoặc trả rất nhỏ giọt.

+ Khi người lao động mất việc họ không có khoản thu nhập nào ngoài việc trông chờ vào khoản trợ cấp thôi việc, mất việc. Nếu doanh nghiệp dẫu đưa không trả hoặc trả nhỏ giọt các khoản trợ cấp này thì đời sống người lao động gặp rất nhiều khó khăn và khó tìm được việc làm.

+ Nhà nước cũng sẽ có những khó khăn về ngân sách khi nền kinh tế bị đình đốn, nhiều doanh nghiệp phải “sa thải” người lao động hàng loạt, vì thế việc chi trả trợ cấp cho người lao động mất việc trong doanh nghiệp nhà nước cũng sẽ là một gánh nặng.

Hơn nữa, do chưa có chế độ bảo hiểm thất nghiệp nên không có hệ thống tổ chức để đăng ký, theo dõi người thất nghiệp một cách thường xuyên, không nắm được số người thất nghiệp để giúp Nhà nước có những chủ trương, chính sách chủ động giải quyết. Vì thế, việc sớm ban hành chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam là một đòi hỏi khách quan. Có như thế mới giảm được gánh nặng cho ngân sách nhà nước, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp sử dụng lao động một cách hợp lý, khắc phục được những tồn tại của chính sách hiện hành, đồng thời gắn tăng trưởng kinh tế với công bằng xã hội nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường nhiều thành phần và định hướng xã hội chủ nghĩa.

Kết luận chương 2

Tóm lại, nước ta trước khi chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, hiện tượng thất nghiệp đã tồn tại nhưng do điều kiện lịch sử mà được gọi với những thuật ngữ khác như: “lao động dôi dư” hay “lao động mất việc làm”...và để giải quyết tình trạng này Nhà nước ta đã ban hành một số văn bản qui định các chế độ có tính chất hỗ trợ người thôi việc, người mất việc làm. Tuy nhiên, những biện pháp này không thể gọi là chế độ bảo hiểm thất nghiệp, nó chỉ là những giải pháp tình thế đối với một bộ phận nhỏ người lao động bị mất việc làm (trong các doanh nghiệp quốc doanh). Điều quan trọng hơn là Nhà nước chưa xây dựng được quỹ bảo hiểm thất nghiệp với sự đóng góp của người lao động, người sử dụng lao động, mà chi phí cho các chế độ hỗ trợ đều lấy từ nguồn ngân sách nhà nước. Vì vậy, các chế độ có tính chất hỗ trợ này đã tỏ ra vô cùng lạc hậu và bất lực trước một cơ chế thị trường đang trên đà phát triển mặc dù nó có vai trò tích cực trong giai đoạn bao cấp.

Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, nhiều chính sách, chế độ về lao động, việc làm đã được Nhà nước ban hành cho phù hợp với điều kiện kinh tế đất nước. Giải quyết việc làm cho người lao động đã được coi là chính sách xã hội cơ bản, là hướng ưu tiên trong mọi chính sách, do đó, đã đạt được nhiều thành tựu trong giải quyết việc làm. Tuy nhiên, tình trạng thất nghiệp, thiếu việc làm vẫn còn là mối lo ngại và thậm chí ngày một gia tăng và các chế độ bảo hiểm cho họ không được đảm bảo. Theo qui định của Bộ luật Lao động, khi người lao động chấm dứt hợp đồng lao động vì những lý do khách quan thì được trợ cấp mất việc làm hoặc trợ cấp thôi việc, do doanh nghiệp chịu trách nhiệm thanh toán. Những qui định này đã bộc lộ một số nhược điểm: Việc trả cả hai loại trợ cấp này (mặc dù lý do có khác nhau) chỉ thuộc về người sử dụng lao động, Nhà nước và người lao động đứng ngoài cuộc; Chưa đáp ứng yêu cầu bảo vệ và khuyến khích người thất nghiệp tìm việc làm mới. Do vậy, cần sớm có một chế độ bảo hiểm thất nghiệp, không nên tìm các giải pháp tình thế. Chế độ này cần có sự chia sẻ trách nhiệm giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người lao động.

Thất nghiệp là hiện tượng luôn tồn tại trong nền kinh tế thị trường. Khi mất việc đồng nghĩa với việc người lao động không có nguồn thu nhập. Bởi vậy, Nhà nước phải có những quy định pháp luật để đảm bảo nguồn thu nhập thay thế khi người lao động mất việc; Có giải pháp trợ giúp người lao động trở lại làm việc thông qua đào tạo, đào tạo lại, môi giới, giới thiệu việc làm, hỗ trợ doanh nghiệp nhận người thất nghiệp trở lại làm việc, hỗ trợ người thất nghiệp tự tạo việc làm. Ở nước ta hiện nay có nhiều chính sách và biện pháp khắc phục tình trạng thất nghiệp như: Chính sách về dân số, áp dụng các công nghệ thích hợp, giảm tuổi nghỉ hưu, trợ cấp thôi việc...nhưng đó chỉ là những biện pháp tình thế chưa mang tính chiến lược lâu dài.

Bảo hiểm thất nghiệp là một phạm trù kinh tế - xã hội mang tính nhân đạo sâu sắc giúp giảm bớt khó khăn, ổn định đời sống người lao động và gia đình họ trong trường hợp họ bị mất việc làm. Vì vậy, việc nghiên cứu, xây dựng và ban hành pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam là hết sức cần thiết, một yêu cầu khách quan để đảm bảo an toàn xã hội. Tuy nhiên, cũng cần phải lưu ý rằng: bảo hiểm thất nghiệp không giải quyết tận gốc vấn đề thất nghiệp. Bảo hiểm thất nghiệp chỉ là một trong những chính sách lao động và việc làm để hỗ trợ một phần về thu nhập cho người lao động đang không có việc làm. Bên cạnh đó Nhà nước và xã hội cần có những biện pháp đồng bộ khác mới có thể giải quyết được sức ép thất nghiệp ngày càng có xu hướng gia tăng ở Việt Nam .

Chương 3

PHƯƠNG HƯỚNG XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

3.1 CƠ SỞ XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP CHO NGƯỜI LAO ĐỘNG Ở VIỆT NAM

3.1.1 Cơ sở kinh tế - xã hội

Qua 15 năm đổi mới, nền kinh tế nước ta đã có những thay đổi cơ bản. Từ một nền kinh tế tự cung, tự cấp, khép kín với cơ chế quản lý tập trung, bao cấp, chúng ta đã chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, không những đã thoát khỏi khủng hoảng và lạm phát mà đã có sự tăng trưởng: “Sau mấy năm đầu thực hiện chiến lược, đất nước đã ra khỏi khủng hoảng kinh tế - xã hội. Tổng sản phẩm trong nước (GDP) sau 10 năm tăng hơn gấp đôi (2,07 lần). Tích lũy nội bộ của nền kinh tế từ mức đáng kể, đến năm 2000 đã đạt 27% GDP... Trong GDP, tỷ trọng nông nghiệp từ 38,7% giảm xuống 24,3%, công nghiệp và xây dựng từ 22,7% tăng lên 36,6%, dịch vụ từ 38,6% tăng lên 39,1%...” [47, tr. 149-150]. Từ khi thực hiện đường lối đổi mới, nền kinh tế nước ta đã có những đổi khác to lớn. Từ một nước nông nghiệp nghèo nàn, lạc hậu, GDP bình quân đầu người chưa đến 200 USD đến nay chúng ta đã tăng được gấp đôi, lên 400 USD/ đầu người và chỉ tiêu này sẽ tăng lên trong vòng 5 đến 10 năm nữa [19, tr. 34].

Cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ trong khu vực xảy ra cuối năm 1997 đã tác động tiêu cực đến nền kinh tế nước ta. Năm 2000 chúng ta chặn được sự giảm sút về tốc độ tăng trưởng và năm 2001 đã đưa tổng sản phẩm trong nước tăng 6,89%; năm 2002 tăng 7,04% và năm 2003 đạt tốc độ tăng 7,24% [112, tr. 4]. Như vậy, tính ra trong 3 năm 2001-2003, bình quân mỗi năm tổng sản phẩm trong nước tăng 7,06% trong đó khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản tăng 3,40%/năm; khu vực công nghiệp và xây dựng tăng 10,04%/năm, khu vực dịch vụ tăng 6,42%/năm [101, tr. 8-9]. Những số liệu trên đây cho thấy: Nền kinh tế nước ta tăng trưởng với tốc độ tương đối cao, năm sau cao hơn năm trước. Cơ cấu kinh tế tiếp tục chuyển dịch theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Nếu phân chia nền kinh tế thành 3 khu vực: Nông, lâm nghiệp, thủy sản; công nghiệp và xây dựng; dịch vụ, thì tỷ trọng giá trị tăng thêm theo giá thực tế chiếm trong tổng sản phẩm trong nước của khu vực công nghiệp và xây dựng đã không ngừng tăng lên qua các năm: “Năm 2000 chiếm 36,73%; 2001 chiếm 38,13%; 2002 chiếm 38,55% và năm 2003 chiếm

khoảng 40%” [101, tr. 8 - 9]. Ngoài ra, trong những năm vừa qua do chúng ta đẩy mạnh việc tổ chức, sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước nên mặc dù số lượng doanh nghiệp giảm đi đáng kể nhưng tỷ trọng của khu vực này vẫn duy trì ở mức cao (trên 38%).

Cùng với sản xuất nông nghiệp, sản xuất công nghiệp và dịch vụ trong những năm qua đã đạt được những thành tựu rất lớn. Nhiều sản phẩm công nghiệp như dầu khí, thủy sản, dệt may đã trở thành những sản phẩm mũi nhọn của nền kinh tế, tạo ra giá trị kim ngạch xuất khẩu lớn. Riêng ngành dệt may kim ngạch xuất khẩu năm 2003 đã đạt được 3,67 tỷ USD [5, tr. 5], đây là chiến lược tăng tốc của ngành trong bối cảnh hội nhập, cạnh tranh khu vực và thế giới. Bên cạnh việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, các ngành công nghiệp mũi nhọn còn thu hút một lực lượng lao động rất lớn, đặc biệt là tạo ra một đội ngũ lao động có trình độ kỹ thuật cao. Đây là tiền đề to lớn để lao động nước ta đáp ứng được nhu cầu ngày càng cao của nền kinh tế, tiếp thu công nghệ mới và có thể hoà nhập với thị trường lao động thế giới.

Góp phần vào sự tăng trưởng kinh tế của Việt Nam, còn có sự đóng góp rất lớn của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Với chính sách mở cửa của nền kinh tế, đầu tư nước ngoài vào Việt Nam đã không ngừng tăng lên. Từ khi có Luật đầu tư nước ngoài, tính đến cuối năm 2003 cả nước đã có: trên 4.270 dự án FDI còn hiệu lực với tổng số vốn đăng ký khoảng 40,5 tỷ USD, trong đó hơn 2.160 dự án đang hoạt động sản xuất, kinh doanh với tổng số vốn khoảng 24 tỷ USD và 760 dự án đang xây dựng cơ bản, tổng số vốn đăng ký trên 9,65 tỷ USD, ngoài ra còn có 2000 lượt dự án mở rộng qui mô hoạt động với số vốn được điều chỉnh tăng thêm khoảng 8,6 tỷ USD. Đáng chú ý là đến nay tỷ lệ vốn thực hiện trên vốn đăng ký đã tăng từ 53% (năm 2002) lên 59,2%... Trong năm, khu vực doanh nghiệp FDI đã tạo thêm việc làm cho trên 34.000 lao động, góp phần đưa tổng số lao động trực tiếp làm việc trong khu vực kinh tế này lên hơn 660.000 người [57, tr. 29].

Việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam không chỉ tạo ra cho chúng ta có nguồn vốn lớn để mở rộng sản xuất mà còn góp phần tạo nhiều công ăn việc làm, tăng thu nhập cho người lao động. Đồng thời với việc phát triển các doanh nghiệp liên doanh còn tạo ra môi trường dịch vụ mới phát triển như: dịch vụ vốn, dịch vụ xã hội...

Sự ra đời của Luật Doanh nghiệp năm 1999, có hiệu lực từ đầu năm 2000, được đánh giá là một trong những đạo luật đi vào cuộc sống nhanh và có hiệu quả nhất trong tiến trình đổi mới kinh tế - xã hội ở nước ta. *Tính đến hết năm 2003 tức là sau 4 năm thực thi Luật Doanh nghiệp, trong cả nước đã có hơn 77.400 doanh nghiệp được thành lập. Như vậy trung bình cứ mỗi tháng có khoảng 1.600 doanh nghiệp mới được thành lập, gấp gần 10 lần so với khi Luật Doanh nghiệp chưa ban hành. Đã huy động được khoảng 146.000 tỷ đồng trong nhân dân đầu tư cho sản xuất kinh doanh, dịch vụ, chiếm gần 30% tổng vốn đầu tư toàn xã hội* [56, tr. 10].

Từ khi luật Doanh nghiệp có hiệu lực, hàng trăm ngàn doanh nghiệp ngoài quốc doanh đã được thành lập và phát triển, tạo việc làm và tăng thu nhập cho hàng triệu lao động. Hàng năm khu vực ngoài quốc doanh đã đóng góp khoảng hơn 60% trong GDP. Kinh tế ngoài quốc doanh phát triển không chỉ khẳng định vị thế của khu vực này trong nền kinh tế quốc dân mà còn tạo điều kiện để có thể mở rộng các chế độ bảo hiểm xã hội cho người lao động ở khu vực kinh tế này.

Cơ cấu lao động theo ngành đã có chuyển biến tích cực, năm 2004 số người làm việc trong các lĩnh vực nông, lâm, ngư nghiệp chiếm 57,9%; lao động trong công nghiệp và xây dựng chiếm 17,4% và lao động trong nhóm ngành dịch vụ chiếm 24,7% [25, tr. 171]. Xét cơ cấu lao động theo thành phần kinh tế thì khu vực kinh tế cá thể tạo nhiều việc làm nhất so với các thành phần kinh tế khác (chiếm 75,4%) tổng số việc làm trong nền kinh tế; tiếp đến là thành phần kinh tế nhà nước (chiếm 10,4%); kinh tế tập thể (chiếm 8,4%); tư nhân chiếm 3,3%); lao động làm ở thành phần kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài tỷ lệ rất thấp (chỉ 1,3%) [118, tr. 54].

Theo báo cáo của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, năm 2003 đã giải quyết việc làm cho 1.505.000 người, tăng gần 6% so với năm 2002, trong đó phần lớn (74,4%) việc làm được giải quyết từ các chương trình phát triển kinh tế - xã hội. Cụ thể, số lao động được giải quyết việc làm thông qua chương trình này là 1.120.000 người chiếm 74,4% tổng số việc làm; thông qua Quỹ quốc gia hỗ trợ việc làm là 330.000 người chiếm 22% tổng số việc làm; thông qua xuất khẩu lao động là 55.000 người chiếm 3,65% tổng số chỗ làm việc mới. Quá trình đổi mới nền kinh tế đất nước đã làm thay đổi về cơ bản đời sống của đại bộ phận các gia đình lao động của nước ta. Theo kết quả điều tra mức sống dân cư của Tổng cục thống kê, năm 2003, thành phần kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài có mức tiền lương bình quân tháng cao nhất (927 ngàn đồng), gấp 1,2 lần so với mức bình quân chung (mức tiền lương bình quân tháng của một người lao động làm công ăn lương là 775 ngàn đồng); tiếp đến là thành phần kinh tế nhà nước (855,4 ngàn đồng) bằng 1,1 lần so với mức bình quân chung. Các thành phần kinh tế khác đều có mức tiền lương thấp hơn so với mức bình quân chung, trong đó mức cao nhất là thành phần kinh tế tư nhân (755,6 ngàn đồng) chỉ bằng 97,42% so với mức bình quân chung và thấp nhất là thành phần kinh tế cá thể (613,8 ngàn đồng) chỉ bằng 79,13% so với mức bình quân chung. Đời sống dân cư được nâng lên đã góp phần giảm tỷ lệ đói nghèo “Tỷ lệ nghèo đã giảm từ 13,33% năm 1999 xuống còn 9,96% năm 2001-2002, trong đó khu vực nông thôn giảm từ 15,96% năm 1999 xuống 11,99%; khu vực thành thị giảm từ 4,61% xuống 3,61%” [101, tr. 134]. Từ các số liệu trên cho thấy: với khả năng thu nhập và mức sống ngày càng được cải thiện, nhiều người lao động sẽ có điều kiện tham gia vào chương trình bảo hiểm thất nghiệp. Ngày nay, người lao động có nhiều cơ hội để mở rộng sản xuất, tìm kiếm việc làm nhưng nguy cơ mất việc do doanh nghiệp bị phá sản, giải thể, thay đổi sản xuất kinh doanh, cơ cấu công nghệ...là điều khó tránh khỏi. Do vậy, việc bảo vệ người lao động khi bị mất việc làm, tránh cho họ những hụt hẫng trong cuộc sống là điều rất cần thiết. Hơn nữa, qua gần 20 năm phát triển kinh tế thị trường, và khoảng 10

năm tách bảo hiểm xã hội độc lập với ngân sách nhà nước, cho thấy Việt Nam đã đủ điều kiện về tổ chức và tài chính để lo bảo hiểm thất nghiệp.

3.1.2 Cơ sở chính trị

Nước ta từ khi chuyển sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đã đạt được những thành tựu kinh tế - xã hội đáng mừng, đó là kinh tế tăng trưởng với tốc độ cao, lạm phát được đẩy lùi và kiểm soát tích cực. Nhưng, tình trạng thất nghiệp cũng lại trở thành một vấn đề xã hội bức xúc. Đảng và Nhà nước ta hết sức quan tâm đến vấn đề này. Ngoài các biện pháp tình thế đối với lao động mất việc làm trong các doanh nghiệp nhà nước, Nhà nước còn dành một khoản tiền lớn trong ngân sách để cho vay hỗ trợ việc làm với lãi suất ưu đãi, cùng với các nguồn vốn đầu tư phát triển sản xuất khác, hàng năm đã giải quyết được trên một triệu người có việc làm mới “Số lao động được giải quyết việc làm trong ba năm đạt khoảng 4,3 triệu người (nông nghiệp 2,6 triệu, công nghiệp trên 90 vạn, dịch vụ khoảng 76 vạn)” [47, tr. 39] và việc làm đầy đủ hơn. Đồng thời, Đảng và Nhà nước cũng chủ trương xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp cho phù hợp với nền kinh tế thị trường. Chủ trương đó được ghi trong Nghị quyết Trung ương Đảng lần thứ 7 khoá VII của Đảng cộng sản Việt Nam : “Nghiên cứu ban hành chính sách trợ cấp thất nghiệp”. Tiếp tục tinh thần Nghị quyết VII, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII nêu lên: “Từng bước hình thành quỹ bảo trợ thất nghiệp ở thành thị” [45, tr. 173]. Ngoài ra, tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu (lần 1) Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII đã nhấn mạnh: “Sửa đổi, bổ sung tuổi nghỉ hưu; xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp để tạo điều kiện cho các cơ quan, doanh nghiệp sắp xếp lao động theo yêu cầu nâng cao hiệu suất công tác, năng suất lao động” [46, tr. 205]. Xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp là vấn đề mới mẻ ở nước ta, nên còn được đề cập chủ yếu trong các Nghị quyết của Quốc hội khoá X như: Nghị quyết số 11/1997 kỳ họp thứ 2 và Nghị quyết số 20/1998 kỳ họp thứ 4. Gần đây trong Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX có nêu: “Sớm xây dựng và thực hiện chính sách bảo hiểm đối với người lao động thất nghiệp”

[47, tr. 105]. Tư tưởng này lại được thể hiện rất rõ trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX: “Khẩn trương bổ sung chính sách bảo hiểm xã hội, ban hành chính sách bảo hiểm thất nghiệp theo hướng Nhà nước, doanh nghiệp và người lao động cùng đóng góp”.

Xây dựng và sớm ban hành chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam là một định hướng đúng đắn và kịp thời của Đảng ta phù hợp với qui luật phát triển của kinh tế thị trường. Sự ra đời của chế độ bảo hiểm thất nghiệp là góp phần hoàn thiện hệ thống bảo hiểm xã hội ở nước ta, với phương châm “vì con người, cho con người trước hết là người lao động”. Với “tình hình chính trị - xã hội cơ bản ổn định” [45, tr. 70] chúng ta hy vọng rằng chế độ bảo hiểm thất nghiệp có đủ điều kiện để ra đời đáp ứng nguyện vọng của người lao động.

3.1.3 Cơ sở pháp lý

Giải quyết thất nghiệp chỉ có thể thực hiện được một cách có hiệu quả là thông qua các biện pháp giải quyết việc làm và thị trường lao động. Ở Việt Nam, quyền lao động, cụ thể là quyền làm việc đã được thừa nhận là một quyền cơ bản của công dân và được thể hiện rõ qua nhiều bản Hiến pháp.

Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, mọi người lao động đều được đảm bảo việc làm. Theo cơ chế đó, Nhà nước bố trí việc làm cho người lao động kể từ khi rời cơ sở đào tạo. Do đó, trong xã hội không thừa nhận có hiện tượng thất nghiệp, thiếu việc làm, lao động dư thừa.

Kể từ khi Việt Nam bắt đầu quá trình đổi mới (1986), với những cải cách về kinh tế nhằm chuyển nền kinh tế từ kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, quan niệm về việc làm thay đổi cơ bản. Việc làm đầy đủ cho mọi công dân không còn nữa. Việc thực hiện Quyết định 176/HĐBT ngày 9/10/1989 về sắp xếp lại lao động trong các đơn vị kinh tế quốc doanh là sự minh chứng cho sự thay đổi đó. Biểu hiện rõ nét nhất là đại bộ phận người lao động dôi dư tại các đơn vị kinh tế này, từ chỗ được bố trí giải quyết việc làm sang trạng thái phải tự tạo việc làm, nhất là trong ngành thương mại và dịch

vụ. Ngoài ra, việc thừa nhận một nền kinh tế nhiều thành phần đã cho phép khu vực kinh tế tư nhân ra đời và phát triển, cùng với việc mở cửa cho phép đầu tư nước ngoài trực tiếp đã đưa đến nguồn việc làm được đa dạng hoá. Việc thực hiện Quyết định 176/HĐBT đã cho thấy sự bao cấp về việc làm vĩnh viễn không còn nữa, những người chưa đến tuổi nghỉ hưu vẫn có thể bị mất việc làm. Trong quyết định 176/HĐBT qui định người lao động bị mất việc (lâu dài hoặc tạm thời) được hưởng trợ cấp thôi việc một lần, cứ mỗi năm công tác liên tục được trợ cấp một tháng lương cơ bản cộng với phụ cấp (nếu có).

Trong khi chưa có chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, để che chắn cho người lao động và giúp họ nhanh chóng ổn định cuộc sống, Bộ luật Lao động qui định có hai loại trợ cấp, đó là: trợ cấp thôi việc và trợ cấp mất việc làm. Để đảm bảo quyền lợi cho người lao động khi bị mất việc làm, tại kỳ họp thứ 11 Quốc hội khoá 10 đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động, trong đó: “Chính phủ qui định cụ thể việc đào tạo lại đối với người lao động thất nghiệp, tỷ lệ đóng bảo hiểm thất nghiệp, điều kiện và mức hưởng trợ cấp thất nghiệp, việc thành lập quản lý và sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp” (khoản 1, Điều 140, Bộ luật Lao động).

Bên cạnh việc qui định chế độ trợ cấp mất việc làm, thôi việc, Bộ luật Lao động cũng đã xác định trách nhiệm của “các bên” trong việc giải quyết, bảo đảm việc làm cho người lao động. Nhà nước có trách nhiệm về giải quyết việc làm ở tầm vĩ mô, như: định chỉ tiêu kế hoạch việc làm mới trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm năm và hàng năm, có chính sách ưu đãi khuyến khích về giải quyết việc làm (hỗ trợ tài chính, cho vay vốn hoặc miễn giảm thuế...); Chính phủ lập chương trình quốc gia về việc làm, lập quỹ quốc gia về việc làm, phát triển hệ thống tổ chức giới thiệu việc làm, có biện pháp tổ chức dạy nghề, đào tạo lại nghề cho người lao động; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố lập chương trình và quỹ giải quyết việc làm của địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định. Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, các đoàn thể nhân dân, các tổ chức

xã hội có trách nhiệm tham gia thực hiện các chương trình và quỹ giải quyết việc làm, các doanh nghiệp và người lao động cũng có trách nhiệm trong vấn đề giải quyết việc làm.

Bước vào nền kinh tế thị trường, hệ thống pháp luật nước ta đã có sự chuyển hướng mạnh mẽ nhằm điều chỉnh những quan hệ xã hội đang được hình thành trong cơ chế mới. Sự chuyển đổi này của hệ thống pháp luật đã có tác động tích cực làm cho kinh tế - xã hội nước ta phát triển.

Trước hết, đó là sự ra đời của Hiến pháp 1992 và được sửa đổi năm 2001 đã khẳng định việc xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta với nhiều thành phần kinh tế, nhiều hình thức sở hữu trên cơ sở cạnh tranh lành mạnh thúc đẩy kinh tế phát triển. Đặc biệt, Hiến pháp đã ghi nhận sức lao động là hàng hoá và cần phải xây dựng thị trường hàng hoá sức lao động đáp ứng đòi hỏi của nền kinh tế thị trường theo qui luật vốn có của hàng hoá. Đây là sự thay đổi có tính chất đột phá của pháp luật nước ta khi bước vào kinh tế thị trường, tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ doanh nghiệp trao đổi, mua bán và sử dụng sức lao động vào sản xuất kinh doanh hàng hoá, dịch vụ. Qui định này đồng thời còn làm cơ sở pháp lý cho việc ban hành các đạo luật chuyên ngành nhất là những văn bản liên quan đến việc tuyển dụng, trao đổi, sử dụng sức lao động. Tuy nhiên, sức lao động không phải là hàng hoá thông thường mà là loại hàng hoá đặc biệt nên Hiến pháp cũng nhấn mạnh đến vai trò quản lý, điều tiết của Nhà nước đối với sức lao động và thị trường sức lao động nhằm đảm bảo cho người sử dụng sức lao động được thuận lợi nhưng cũng đảm bảo các quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động. Nhà nước phải có các biện pháp can thiệp kịp thời, có hiệu quả khi có sự xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động. Hiến pháp cũng dự liệu đến tình trạng thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường và qui định việc đảm bảo đời sống cũng như tạo điều kiện để người lao động có thể tìm kiếm được việc làm mới. Với những qui định nêu trên, có thể khẳng định Hiến pháp 1992 và những sửa đổi, bổ sung năm 2001 lần đầu tiên ở nước ta đã có thị trường sức lao

động mà trong đó sức lao động là hàng hoá và vấn đề thất nghiệp, giải quyết thất nghiệp đã đặt ra làm cơ sở cho việc ban hành các đạo luật liên quan.

Thứ hai, trên cơ sở Hiến pháp 1992 hệ thống pháp luật nước ta ngày càng được hoàn thiện theo hướng chuyển đổi của nền kinh tế thị trường, đặc biệt trong lĩnh vực luật tư như: luật Dân sự, Kinh tế...Chỉ hơn 10 năm, Nhà nước đã ban hành hàng chục đạo luật điều chỉnh các lĩnh vực của nền kinh tế, có những đạo luật được sửa đổi vài ba lần như: luật Doanh nghiệp, luật Đầu tư...Toàn bộ những thay đổi này của hệ thống pháp luật đã tác động đến đời sống kinh tế - xã hội một cách tích cực góp phần duy trì tốc độ phát triển kinh tế cao, ổn định xã hội. Quan trọng hơn, hệ thống pháp luật nước ta trong thời kỳ đổi mới đã tạo ra hành lang pháp lý cho các ứng xử trong hoạt động sản xuất kinh doanh và các hoạt động khác trong xã hội, từng bước hội nhập khu vực, hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, bản thân pháp luật bao giờ cũng chậm hơn sự phát triển kinh tế - xã hội nên hệ thống pháp luật của chúng ta cần phải tiếp tục hoàn thiện để đáp ứng được đòi hỏi ngày càng cao của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Bên cạnh đó, sự đồng bộ của hệ thống pháp luật là yêu cầu quan trọng của sự tác động pháp luật vào xã hội, nhưng cho đến nay chúng ta vẫn chưa ban hành được hệ thống qui phạm điều chỉnh quan hệ thất nghiệp và bảo đảm lợi ích của người lao động khi bị thất nghiệp. Vì vậy, việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam là đòi hỏi tất yếu của đời sống kinh tế - xã hội, đồng thời còn đảm bảo sự đồng bộ của hệ thống pháp luật.

Thứ ba, Bộ luật Lao động ban hành năm 1994 và được sửa đổi, bổ sung năm 2002 đã điều chỉnh các quan hệ lao động và quản lý lao động phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế thị trường ở nước ta. Những qui định của Bộ luật Lao động là nền tảng để chúng ta có thể xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Bộ luật Lao động được xây dựng trên cơ sở của Hiến pháp, phù hợp với các luật khác trong hệ thống pháp luật nước ta, một bước cụ thể hoá quan điểm coi sức lao động là hàng hoá, hình thành thị trường hàng hoá sức lao động dưới sự quản lý và điều tiết của

Nhà nước. Vì vậy, xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp có cơ sở pháp lý và góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật của nền kinh tế thị trường.

Thứ tư, trong xu thế hoà nhập hiện nay, nước ta đang từng bước hội nhập khu vực và quốc tế trên tất cả các lĩnh vực trong đó có pháp luật. Nước ta đã gia nhập Tổ chức lao động quốc tế (ILO) phải tuân thủ các qui định chung về lao động, thất nghiệp và đảm bảo thất nghiệp của tổ chức này. Vì vậy, việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta đã đáp ứng được yêu cầu của hội nhập và những qui định của Tổ chức lao động quốc tế là cơ sở pháp lý khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

Như vậy, Hiến pháp, hệ thống văn bản pháp luật của nước ta và các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia là cơ sở pháp lý để xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp không chỉ đáp ứng đòi hỏi cấp thiết của đời sống kinh tế - xã hội mà còn góp phần hoàn thiện pháp luật nước ta, thúc đẩy quá trình hội nhập quốc tế nói chung và trong lĩnh vực điều chỉnh thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp nói riêng.

Những phân tích trên cho thấy rằng, Việt Nam về cơ bản đã hội đủ các điều kiện để xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, đó là: nền kinh tế đang trên đà tăng trưởng, hệ thống pháp luật lao động ngày càng hoàn thiện, các tổ chức giới thiệu việc làm đang được sắp xếp lại nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động. Chương trình việc làm Quốc gia đang được tích cực triển khai và sự giúp đỡ tích cực của Tổ chức Lao động quốc tế cũng như các nước trong khu vực.

3.2 XÂY DỰNG CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

Xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta là tất yếu khách quan xuất phát từ yêu cầu kinh tế - xã hội của đất nước trong thời kỳ công nghiệp hoá - hiện đại hoá. Tuy nhiên, xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp cần đáp ứng được mục đích là hỗ trợ bù đắp một phần cho người lao động, tạo điều kiện để họ nhanh chóng có việc làm đồng thời không làm ảnh hưởng đến sản xuất kinh doanh, đến sự phát triển kinh tế - xã hội không phải là việc làm đơn giản. Trên cơ sở những

căn cứ khoa học, sự đánh giá tác động của thất nghiệp đến kinh tế, xã hội có thể xây dựng mô hình chế độ bảo hiểm thất nghiệp phù hợp với điều kiện của nước ta hiện nay.

Bảo hiểm thất nghiệp là một bộ phận của bảo hiểm xã hội trong hệ thống an sinh xã hội của quốc gia. Vì vậy, khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp phải trên cơ sở những nguyên tắc chung của bảo hiểm xã hội. Bảo hiểm thất nghiệp một mặt phải góp phần đảm bảo bù đắp thu nhập cho người thất nghiệp, mặt khác, phải tạo cơ hội và điều kiện thuận lợi để người bị thất nghiệp quay lại thị trường lao động. Do đó, chế độ bảo hiểm thất nghiệp gồm hai phần: Chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp và chế độ giúp người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động. Ngoài ra, bảo hiểm thất nghiệp phải được xây dựng đồng bộ với các chính sách khác về lao động, việc làm, trong hệ thống pháp luật lao động nói chung.

Khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp cần phải dựa trên những nguyên tắc nhất định, theo chúng tôi nó là nền tảng của việc xây dựng từng nội dung cụ thể của chế độ bảo hiểm thất nghiệp.

3.2.1 Những nguyên tắc cơ bản xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

Các nguyên tắc cơ bản xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp được hiểu là những phương hướng, tư tưởng chủ đạo, xuyên suốt và chi phối toàn bộ hệ thống các qui phạm pháp luật bảo hiểm thất nghiệp.

Chế độ bảo hiểm thất nghiệp đã và đang tồn tại ở nhiều quốc gia. Mục tiêu của bảo hiểm thất nghiệp ở các nước nhìn chung đều giống nhau, đó là: nhằm bù đắp một phần thu nhập cho người lao động khi họ mất việc làm, đồng thời tiến hành các biện pháp nhanh chóng giúp người thất nghiệp có được việc làm.

So với các chế độ bảo hiểm xã hội khác thì bảo hiểm thất nghiệp có một số đặc thù riêng, trong đó nổi bật nhất là:

- *Dự báo đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp khó khăn hơn* đối với một số chế độ bảo hiểm xã hội khác (chế độ hưu trí) vì dự báo thất nghiệp có nhiều yếu tố tác

động như sự dịch chuyển lao động trong cơ chế thị trường (một người lao động có thể hôm nay có việc làm, nhưng ngày mai bị thất nghiệp), do thay đổi cơ cấu sản xuất, thay đổi công nghệ... Bên cạnh đó, lực lượng lao động có tính luân chuyển lớn do các doanh nghiệp thiếu tính bền vững, ổn định hoặc do người lao động, nhất là lao động nhập cư thường hay thay đổi nơi làm việc và nơi cư trú.

- *Sự chênh lệch quá lớn giữa cung và cầu trong thị trường lao động hiện nay dẫn đến việc tìm kiếm việc làm mới cho đối tượng mất việc làm là điều không dễ.*

- *Lao động hiện đang làm việc trong các thành phần kinh tế khác nhau, nên việc quản lý đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp là khó khăn hơn. Bởi, đa số người lao động làm việc không tập trung. Ở những doanh nghiệp vừa và nhỏ, ý thức chấp hành pháp luật của chủ sử dụng lao động còn hạn chế. Bộ máy quản lý bảo hiểm thất nghiệp với số lượng người hạn chế nên không thể bao quát hết đến các doanh nghiệp này.*

- *Bảo hiểm thất nghiệp có liên quan chặt chẽ với các cơ quan xúc tiến việc làm, trong lúc ở nước ta cơ quan này lại hoạt động chưa có hiệu quả.*

Xuất phát từ những đặc điểm này nên khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp phải nhằm vào mục đích chính là bù đắp những rủi ro về thu nhập của người lao động để họ có điều kiện tham gia vào thị trường lao động. Chế độ bảo hiểm thất nghiệp với mức chi trả trợ cấp thất nghiệp sẽ góp phần đảm bảo cuộc sống cho người lao động khi bị mất việc làm. Như đã nói, bảo hiểm thất nghiệp là một phạm trù kinh tế - xã hội mang tính nhân đạo sâu sắc. Nó giúp giảm bớt khó khăn, ổn định đời sống cho người lao động và gia đình họ trong trường hợp mất việc làm. Nhìn chung, việc xây dựng và ban hành chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta phải dựa trên những nguyên tắc cơ bản sau đây:

3.2.1.1 Chế độ bảo hiểm thất nghiệp phải thể hiện tính xã hội, có sự chia sẻ rủi ro.

Bảo hiểm thất nghiệp là “hạt nhân“ của chính sách thị trường lao động, nằm trong hệ thống chính sách kinh tế - xã hội, góp phần đảm bảo lợi ích của các bên

trong quan hệ lao động. Do vậy, bảo hiểm thất nghiệp có tính chất tương trợ, lấy số đông bù số ít. Nếu không đồng thời quán triệt nguyên tắc này thì các khoản trợ cấp sẽ chỉ đơn thuần là một khoản “tiền tiết kiệm trả muôn” và ý nghĩa xã hội của bảo hiểm thất nghiệp sẽ mất đi.

Từ những hạn chế của chế độ trợ cấp mất việc làm, thôi việc trong các văn bản pháp luật trước đây, cũng như những qui định trong Bộ luật Lao động, việc tham gia vào chế độ bảo hiểm thất nghiệp phải là bắt buộc đối với người lao động và người sử dụng lao động. Những chủ thể này đều có trách nhiệm tham gia bảo hiểm thất nghiệp và xem đây là một nội dung trong hợp đồng lao động. Nhà nước chỉ thực hiện chức năng quản lý và hỗ trợ khi cần thiết.

3.2.1.2 Chế độ bảo hiểm thất nghiệp phải thể hiện mối quan hệ hữu cơ giữa đóng góp và hưởng thụ.

Trong cơ chế thị trường, đối với các hoạt động kinh doanh, Nhà nước chỉ thực hiện chức năng quản lý nên khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp cần có tỷ lệ tương xứng giữa đóng góp với hưởng thụ của người lao động, hạn chế tới mức thấp nhất sự bù đắp của Nhà nước đối với quỹ bảo hiểm thất nghiệp.

Một trong các vai trò quan trọng của bảo hiểm thất nghiệp là hỗ trợ cuộc sống cho người lao động khi bị mất thu nhập do thất nghiệp gây nên. Do đó, việc qui 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. Khi xác định mức hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp một mặt căn cứ vào khả năng chi trả của quỹ bảo hiểm thất nghiệp, mặt khác còn phải khuyến khích người lao động chủ động tìm kiếm việc làm nhằm thoát khỏi tình trạng thất nghiệp. Đây là điểm khác biệt trong việc xác định mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp so với các loại trợ cấp bảo hiểm xã hội thông thường. Nếu qui định tỷ lệ % hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp quá thấp, thời gian được hưởng quá ít sẽ làm mất ý nghĩa của bảo hiểm thất nghiệp. Nếu qui định mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp quá cao, thời gian hưởng trợ cấp kéo dài sẽ

dẫn đến khó cân đối tài chính giữa thu và chi bảo hiểm thất nghiệp, dễ gây tâm lý ỷ lại trông chờ vào sự trợ giúp của bảo hiểm thất nghiệp, chấp nhận tình trạng thất nghiệp để hưởng trợ cấp mà không tích cực tìm việc làm. Chính vì vậy để hạn chế tình trạng này, thời hạn hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp cần được quy định hợp lý, phải căn cứ tình hình thực tế của nền kinh tế - xã hội Việt Nam, phù hợp với thông lệ và luật pháp quốc tế.

3.2.1.3 Quỹ bảo hiểm thất nghiệp phải được quản lý thống nhất, dân chủ, công khai và hạch toán độc lập.

Do quỹ bảo hiểm thất nghiệp được hình thành từ sự đóng góp của các bên tham gia bảo hiểm thất nghiệp là: người sử dụng lao động, người lao động và Nhà nước nên hoạt động của quỹ phải dựa trên nguyên tắc quản lý thống nhất, dân chủ, công khai và hạch toán độc lập. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp 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 bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động; Chi cho các hoạt động tìm việc làm cho người thất nghiệp; Chi cho công tác đào tạo, đào tạo lại, học nghề cho người thất nghiệp; Chi phí cho hoạt động của bộ máy quản lý bảo hiểm thất nghiệp... Quỹ được hạch toán thành từng mục riêng. Hoạt động của quỹ bảo hiểm thất nghiệp có sự kiểm tra, giám sát của đại diện các bên tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp được quyết toán hàng năm và thông báo định kỳ về tình hình thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp đối với người lao động, người sử dụng lao động và cơ quan quản lý cấp trên.

Mức đóng góp phải phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, không là gánh nặng đối với doanh nghiệp và người lao động. Tỷ lệ đóng góp phải tính toán cho phù hợp, bảo đảm không ảnh hưởng đến cuộc sống của người lao động, nhưng cũng ít ảnh hưởng đến giá thành sản phẩm, dịch vụ của doanh nghiệp để doanh nghiệp còn có thể cạnh tranh trong nền kinh tế thị trường. Mức đóng góp này thường qui định bằng tỷ lệ % tiền lương của người lao động. Do vậy, các qui định về tiền lương tối

thiếu, định mức, đơn giá tiền lương, thang bảng lương khi xây dựng phải đảm bảo tính đến yếu tố này.

Do vậy, quỹ bảo hiểm thất nghiệp là một quỹ tài chính độc lập, tự thu, tự chi. Sau khi thành lập, quỹ phải độc lập với ngân sách Nhà nước để chủ động giải quyết vấn đề thất nghiệp. Không được sử dụng quỹ này để giải quyết các vấn đề xã hội khác.

3.2.1.4 Nhà nước thống nhất quản lý chế độ bảo hiểm thất nghiệp.

Nguyên tắc này được quy định tại Điều 56 của Hiến pháp 1992 “Nhà nước qui định thời gian lao động, chế độ tiền lương, chế độ nghỉ ngơi và chế độ bảo hiểm xã hội đối với viên chức nhà nước và những người làm công ăn lương, khuyến khích phát triển các hình thức bảo hiểm xã hội khác đối với người lao động” và Khoản 1 Điều 140 Bộ luật Lao động “ Nhà nước qui định chính sách bảo hiểm xã hội nhằm từng bước mở rộng và nâng cao việc bảo đảm vật chất, chăm sóc, phục hồi sức khoẻ, góp phần ổn định đời sống cho người lao động và gia đình trong các trường hợp người lao động ốm đau, thai sản, hết tuổi lao động, chết, bị tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, thất nghiệp, gặp rủi ro hoặc các khó khăn khác...”. Nhà nước thống nhất quản lý chế độ bảo hiểm thất nghiệp thể hiện trước hết ở việc Nhà nước trực tiếp ban hành chế độ bảo hiểm thất nghiệp, tổ chức thực hiện và kiểm tra việc thực hiện chế độ này. Căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế - xã hội ở từng thời kỳ mà Nhà nước xây dựng chương trình Quốc gia về bảo hiểm thất nghiệp, các qui định pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp (như thu hẹp hay mở rộng đối tượng bảo hiểm thất nghiệp, điều kiện hưởng và mức hưởng...).

Với tư cách là người đại diện và thực hiện các chính sách xã hội, Nhà nước còn có trách nhiệm đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp, áp dụng các biện pháp để bảo tồn giá trị quỹ và làm cho quỹ tăng trưởng. Ngoài ra, Nhà nước thống nhất tổ chức, quản lý sự nghiệp bảo hiểm thất nghiệp cho toàn xã hội nhưng không bao cấp, không lấy ngân sách để chi trả mà chỉ hỗ trợ một phần.

Nhà nước thống nhất tổ chức và quản lý toàn bộ sự nghiệp bảo hiểm thất nghiệp không có nghĩa là loại bỏ hoàn toàn sự tham gia của người lao động. Với tư cách là người đại diện cho tập thể lao động, những người lao động, công đoàn trung ương được quyền tham gia với Chính phủ trong các vấn đề: xây dựng, thành lập hệ thống tổ chức bảo hiểm xã hội, ban hành Quy chế về tổ chức, hoạt động của quỹ bảo hiểm xã hội (Điều 150 BLLĐ). Các công đoàn địa phương và cơ sở tham gia cùng với các cấp chính quyền và người sử dụng lao động trong việc thực hiện và giám sát việc thực hiện chế độ bảo hiểm xã hội nói chung và chế độ bảo hiểm thất nghiệp nói riêng.

3.2.1.5 Chế độ bảo hiểm thất nghiệp phải góp phần lành mạnh hoá thị trường lao động.

Chế độ bảo hiểm thất nghiệp không thể giải quyết những vấn đề mang tính gốc rễ gây ra thất nghiệp “Trợ cấp thất nghiệp bản thân nó không thể giải quyết được vấn đề thất nghiệp “ (William Beveridge). Do vậy, để giải quyết thất nghiệp đòi hỏi phải có một chính sách tổng thể, được thiết kế để kích thích nền kinh tế. Xu hướng chung của các nước hiện nay là, ngoài trợ cấp cho người lao động khi thất nghiệp có điều kiện sinh sống người ta còn thực hiện thêm biện pháp đào tạo lại người lao động để họ có điều kiện dễ tìm việc làm mới. Vì vậy, chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam cần được liên kết chặt chẽ với các biện pháp thị trường lao động tích cực như: tạo ra chỗ làm việc mới, bảo vệ chỗ làm việc, nâng cao năng lực cho người lao động, tìm việc làm cho người thất nghiệp. Các biện pháp này luôn gắn liền với chính sách và chương trình việc làm quốc gia. Khi có bảo hiểm thất nghiệp thì nên thống nhất với chương trình việc làm quốc gia, coi đây như một biện pháp, chính sách hỗ trợ lao động nhằm đẩy lùi thất nghiệp, nhanh chóng đưa người thất nghiệp trở lại làm việc.

Trong bối cảnh hiện nay, mặc dù đã đạt được những thành tựu bước đầu về giải quyết việc làm, nhưng nhìn chung tình trạng thất nghiệp vẫn có chiều hướng gia tăng, thậm chí có thể tỷ lệ thất nghiệp vẫn ở mức cao, đặc biệt ở khu vực đô thị,

khu vực làm công ăn lương. Vì thế, chế độ bảo hiểm thất nghiệp ra đời sẽ nhằm: Bù đắp một phần thu nhập thay thế cho người lao động khi họ bị mất việc làm; Tiến hành các biện pháp giúp người thất nghiệp có được việc làm, hoà nhập với thị trường lao động.

3.2.2 Dự kiến nội dung chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

Bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ khó và phức tạp, bởi việc quản lý lao động là rất khó kiểm soát. Khi mất việc, người lao động di chuyển từ chỗ này sang chỗ khác để tìm việc. Trong thực tế, nhiều người lao động Việt Nam chưa phải bị mất việc hoàn toàn, họ có thể bị mất việc ở doanh nghiệp song lại tìm thêm được việc ở nhà, có thu nhập. Do vậy, cần phải quản lý được đối tượng thất nghiệp thì mới có thể trả trợ cấp đúng, đủ góp phần ổn định xã hội.

Thực tế ở nước ta, việc xác định tỷ lệ thất nghiệp trên thị trường lao động chưa phản ánh đầy đủ tình trạng thất nghiệp. Bên cạnh những người thiếu hoặc mất việc làm và đang tích cực tìm việc, không ít người được coi là có việc làm nhưng thời gian làm việc ít, thậm chí là rất ít, hoặc làm việc không năng suất, hiệu quả, thu nhập thấp. Mặt khác, để dự đoán được “cung” việc làm và thu nhập của người lao động khi lâm vào cảnh thất nghiệp lại hoàn toàn không đơn giản. Bởi lẽ, ở nước ta nhiều người vẫn có thể nhận trợ cấp thất nghiệp trong khi vẫn có thu nhập từ một công việc khác nào đó. Hơn nữa, xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta, theo chúng tôi, còn phải xem xét đến khả năng đóng góp bảo hiểm, năng lực của các tổ chức giới thiệu việc làm và sự hợp tác giữa các tổ chức này với cơ quan bảo hiểm xã hội địa phương. Trên thế giới, vấn đề này đã được thực hiện từ nhiều năm nay và nó đã phần nào giúp cho người lao động ổn định được cuộc sống, khắc phục những khó khăn do thất nghiệp gây ra. Để góp phần vào việc xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, chúng tôi xin nêu ra một số ý kiến đề xuất bước đầu như sau:

3.2.2.1 Về phạm vi, đối tượng áp dụng chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

a) Về phạm vi áp dụng chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

Phạm vi áp dụng chế độ bảo hiểm thất nghiệp mở rộng hay thu hẹp, trước hết tùy thuộc vào sự phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia, trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm các nước mà đặc biệt là các qui định của Tổ chức Lao động quốc tế, chúng tôi cho rằng ở nước ta trong thời kỳ đầu của nền kinh tế thị trường, kinh tế còn chậm phát triển, thu nhập quốc dân theo đầu người còn thấp phạm vi áp dụng bảo hiểm thất nghiệp nên áp dụng đối với người lao động làm công ăn lương, có giao kết hợp đồng lao động thuộc mọi thành phần kinh tế, không phân biệt hình thức sở hữu. Mặt khác, qui định này còn đảm bảo sự bình đẳng giữa những người lao động làm công ăn lương thuộc mọi thành phần kinh tế. Cụ thể là:

- Người lao động trong các doanh nghiệp thành lập, hoạt động theo luật doanh nghiệp Nhà nước, luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam;

- Người lao động trong các cơ quan Nhà nước, đơn vị sự nghiệp, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội có sử dụng người lao động theo chế độ hợp đồng lao động;

- Người lao động trong các cơ quan, tổ chức nước ngoài hoặc quốc tế đóng trên lãnh thổ Việt Nam có sử dụng lao động là người Việt Nam, trừ trường hợp Điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập có qui định khác;

- Người lao động trong các hợp tác xã hoạt động theo Luật hợp tác xã có sử dụng lao động theo hợp đồng lao động.

b) Về đối tượng áp dụng chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

Hiện nay, đối tượng hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam còn có nhiều ý kiến khác nhau. Tựu trung lại có 2 loại ý kiến sau đây:

Ý kiến thứ nhất cho rằng: Đối tượng hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp chỉ giới hạn áp dụng với người lao động đang làm việc ở các cơ quan, doanh nghiệp nhà nước; các đơn vị sản xuất kinh doanh và dịch vụ ở các thành phần kinh tế có sử dụng từ 10 lao động trở lên. *Ý kiến thứ hai* lại cho rằng: Đối tượng của chế độ bảo hiểm thất nghiệp là những người làm công ăn lương, có đóng bảo hiểm thất nghiệp, trong độ tuổi lao động và bị thất nghiệp.

Theo chúng tôi, khi nghiên cứu về đối tượng áp dụng bảo hiểm thất nghiệp, để làm rõ các khía cạnh, cần xem xét hai nhóm đối tượng sau đây:

Loại thứ nhất, những người đến tuổi lao động chưa có việc làm và những người đã làm việc bị mất việc làm nhưng không phải là những người làm công ăn lương. Số này chiếm tỷ lệ rất lớn trong tổng số người chưa có việc làm. *Tỷ trọng thất nghiệp trong trường hợp này chiếm tới 73,7% so với tổng số người thất nghiệp nói chung [7, Tr.9].*

Loại thứ hai, những người làm công ăn lương bị mất việc làm đang đi tìm việc làm. Những người này có tham gia bảo hiểm thất nghiệp.

Đối với loại thứ nhất thì hướng giải quyết chủ yếu là tạo ra những cơ hội, những điều kiện thuận lợi để họ tự tìm việc làm hoặc tự tạo việc làm. Nhà nước đầu tư mở rộng các cơ sở dạy nghề để tạo cho mọi người có cơ hội tìm việc làm, phát triển các chương trình việc làm phù hợp với các nhóm đối tượng. Cùng với điều đó là cho vay vốn, tư vấn chuyển giao công nghệ, kỹ thuật để người sử dụng lao động thu hút nhiều lao động vào làm việc, hoặc tạo môi trường thuận lợi cho người lao động tự tạo việc làm.

Căn cứ vào điều kiện cụ thể của nước ta hiện nay, đối tượng được thụ hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp chỉ nên áp dụng đối với người lao động làm công hưởng lương, có tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Tùy thuộc vào điều kiện cụ thể và khả năng kinh tế sau này, đối tượng được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp có thể mở rộng hơn.

Nếu quan niệm như vậy, thì đối tượng được thụ hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp chỉ chiếm một tỷ lệ vừa phải so với tổng số người không có việc làm. Sự lựa chọn xác định đối tượng như trên là có cơ sở khoa học, phù hợp với thực tiễn và có khả năng thực thi. Vì rằng, chúng ta mới bước vào kinh tế thị trường, nền kinh tế chưa phát triển, do đó chưa đủ tiềm lực kinh tế để mở rộng diện đối tượng thụ hưởng bảo hiểm thất nghiệp. Mặt khác, chúng ta chưa đủ năng lực để kiểm soát lực lượng lao động tự tạo việc làm. Giả sử, chúng ta thực hiện chế độ bảo hiểm thất

ng nghiệp đối với tất cả những người thất nghiệp không phân biệt quan hệ làm công ăn lương hay tự tạo việc làm, không phân biệt thất nghiệp do mất việc hay mới bước vào tuổi lao động, chưa từng tham gia hoạt động kinh tế, thì liệu trong thời kỳ đầu thực hiện thí điểm bảo hiểm thất nghiệp, chúng ta có thể kiểm soát được lực lượng thất nghiệp cũng như việc làm, thu nhập của họ hay không? Do vậy, việc chọn lựa đối tượng hưởng thụ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp trong giai đoạn đầu cần hết sức thận trọng. Nó thoả mãn hai điều kiện cơ bản là: kiểm soát được đối tượng thụ hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp và đáp ứng được nguyên tắc tài chính của bảo hiểm thất nghiệp.

Trong giai đoạn đầu, chế độ bảo hiểm thất nghiệp chỉ nên áp dụng đối với người lao động làm việc theo hợp đồng lao động từ 12 tháng đến 36 tháng và hợp đồng lao động không xác định thời hạn trong các doanh nghiệp có sử dụng từ 10 lao động trở lên thuộc mọi thành phần kinh tế, các hình thức sở hữu. Bởi lẽ, đối tượng này tuy không chiếm tỷ lệ lớn trong số những người thất nghiệp nhưng họ có nhu cầu và điều kiện tham gia bảo hiểm thất nghiệp, có khả năng đóng góp cho quỹ. Ngoài ra, do tính chất công việc thường không ổn định, chịu sự tác động của nền kinh tế thị trường nên họ dễ bị mất việc làm hơn so với những người lao động được tuyển dụng theo pháp luật công chức. Hơn nữa, chế độ bảo hiểm thất nghiệp là một vấn đề mới mà chúng ta đang trong quá trình tìm tòi, thử nghiệm, không thể làm tràn lan, nên làm dần dần từng bước. Kinh nghiệm thực hiện chế độ bảo hiểm xã hội trong nhiều năm qua cho thấy: từ khi Bộ luật Lao động được ban hành, đối tượng áp dụng bảo hiểm xã hội được thực hiện trong các doanh nghiệp có nhiều thay đổi. Lúc đầu, bảo hiểm xã hội thực hiện trong các doanh nghiệp có sử dụng từ 10 người lao động trở lên vì doanh nghiệp chủ yếu là qui mô nhỏ, có tính ổn định sản xuất kinh doanh. Từ khi Bộ luật Lao động được sửa đổi, bổ sung, đối tượng áp dụng bảo hiểm xã hội được mở rộng ra trong các doanh nghiệp có sử dụng dưới 10 người lao động. Vì thế, chế độ bảo hiểm thất nghiệp trước mắt, theo chúng tôi nên ưu tiên áp dụng trong các doanh nghiệp có sử dụng từ 10 người lao động trở lên

với hợp đồng lao động có xác định thời hạn từ 12 tháng trở lên và sau này sẽ áp dụng chế độ bảo hiểm thất nghiệp cho các doanh nghiệp dưới 10 người lao động. Đây là lộ trình có thể chấp nhận được vì, chúng ta cần có thời gian để xây dựng cơ chế cũng như tạo nguồn vốn để chế độ bảo hiểm thất nghiệp có tính khả thi mang lại hiệu quả cao.

Theo chúng tôi, trong luật cũng cần quy định rõ *những đối tượng chưa áp dụng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, đó là:*

+ Công chức nhà nước, người làm việc ở các cơ quan Đảng, Đoàn thể theo ngạch công chức, lực lượng vũ trang. Công chức nhà nước là người được các cơ quan nhà nước tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao giữ một công việc thường xuyên, nên đối tượng này có việc làm ổn định, lâu dài. Vì họ được tuyển dụng theo chế độ thi tuyển và trong một số khu vực, một số trường hợp thì được cử tuyển nên không phải giao kết hợp đồng lao động. Công chức có công việc ổn định, thường xuyên và liên tục. Do tính chất của mối quan hệ, mà công chức thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật cán bộ công chức, theo chúng tôi, trước mắt không thuộc phạm vi áp dụng của bảo hiểm thất nghiệp.

+ Đối tượng là người nước ngoài làm việc tại Việt Nam cũng không áp dụng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, vì Việt Nam hiện chưa có chủ trương nhập khẩu lao động nước ngoài, chỉ thuê một số chuyên gia làm việc theo hợp đồng công việc cụ thể có thời hạn nhất định.

+ Người lao động theo thời vụ;

+ Người lao động có hợp đồng dưới 12 tháng;

+ Người lao động chưa có việc làm;

+ Học sinh, sinh viên tốt nghiệp các trường đại học, trung học chuyên nghiệp, dạy nghề chưa tìm được việc làm;

+ Lao động ở các lâm trường, nông trường mà ở đó tổ chức sản xuất, tổ chức lao động theo hình thức khoán gọn cho hộ gia đình.

Do đó, người lao động làm theo mùa vụ, người lao động hợp đồng dưới 12 tháng có công việc không ổn định, thời gian thất nghiệp ngắn, nên không đủ thời gian đóng bảo hiểm. Học sinh, sinh viên các trường đại học, trung học chuyên nghiệp, dạy nghề chưa tìm được việc làm, chưa có khả năng tham gia đóng bảo hiểm thất nghiệp. Trước mắt, các đối tượng này chưa tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Sau này, có điều kiện sẽ mở rộng dần từng đối tượng trong thời gian thích hợp.

Lao động tự tạo việc làm không là đối tượng của chế độ bảo hiểm thất nghiệp vì chủ sử dụng lao động và người lao động là một.

Lao động ở các lâm trường, nông trường mà ở đó tổ chức sản xuất, lao động theo hình thức khoán gọn hộ gia đình không áp dụng bảo hiểm thất nghiệp được vì lao động ở đây không còn quan hệ lao động như người làm công ăn lương. Họ được giao đất tự canh tác, nộp thuế cho Nhà nước và bản thân có thể thuê lao động.

Như chúng ta đã biết, đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp không phải là bất biến, nó được thay đổi theo sự phát triển của nền kinh tế - xã hội. Như trên đã đề cập, bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ khó nhất trong các chế độ của bảo hiểm xã hội, hơn nữa đây là một vấn đề rất mới đối với nước ta, kinh nghiệm thực hiện chưa có nên bước đầu áp dụng bảo hiểm thất nghiệp cho tất cả mọi người lao động là chưa thể thực hiện được mà nên áp dụng đối với những người có thể xác định và kiểm soát được thời gian đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Khi điều kiện kinh tế - xã hội và khả năng chi trả của quỹ bảo hiểm thất nghiệp cho phép, đối tượng áp dụng bảo hiểm thất nghiệp sẽ được mở rộng ra cho những đối tượng khác.

3.2.2.2 Về điều kiện, thời gian hưởng và mức hưởng chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

a) Về điều kiện hưởng chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

So với các chế độ bảo hiểm xã hội hiện hành, điều kiện để hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp phức tạp hơn nhiều: phải có các điều kiện cần và đủ, đó là điều

kiện liên quan đến những trường hợp xảy ra thất nghiệp, điều kiện sau khi bị thất nghiệp. Sở dĩ điều kiện để được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp phức tạp hơn các chế độ bảo hiểm xã hội khác là vì, ở nước ta, ranh giới để phân định giữa người có việc làm, có thu nhập và không có thu nhập là không rõ ràng. Có những người không có việc làm nhưng không phải họ không làm gì để tạo ra thu nhập. Họ có thể chạy chợ hoặc bán hàng rong... để có thu nhập duy trì cuộc sống. Do đó, các nước đều qui định rõ điều kiện được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp trong luật hoặc trong một văn bản qui phạm pháp luật ở cấp Chính phủ vì nếu không có những qui định chặt chẽ về điều kiện được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, thì dễ bị lợi dụng và dẫn đến những hậu quả tiêu cực trong xã hội. Những thành viên do lười lao động nhưng lại muốn hưởng thụ, sẽ dễ dàng tìm mọi cách để được hưởng trợ cấp này. Việc qui định cụ thể các điều kiện được hưởng trợ cấp còn giúp các cơ quan Nhà nước quản lý đúng các đối tượng thất nghiệp, từ đó đảm bảo cho việc chi trả trợ cấp diễn ra nhanh chóng, tránh được những hoạt động gây ảnh hưởng không tốt cho xã hội.

Theo luật Bảo hiểm việc làm ở Hàn Quốc, trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp được chi trả khi có đủ các điều kiện sau: “Người lao động phải đóng bảo hiểm ít nhất 180 ngày trong vòng 18 tháng trước khi bị thất nghiệp. Người lao động phải đăng ký thất nghiệp với văn phòng lao động địa phương. Người thất nghiệp trong thời gian hưởng trợ cấp phải trình diện văn phòng lao động địa phương 2 tuần một lần với các bằng chứng đã tích cực tìm kiếm việc làm” (Điều 31) [125, tr. 474].

Ở Hoa Kỳ, để có quyền nhận trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp cần phải làm việc ở một nơi trong một thời gian nhất định, thường là không dưới nửa năm và người lao động muốn được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp phải trình bày những lý do bị sa thải. Người thất nghiệp phải tự mình nộp đơn lên văn phòng bảo hiểm thất nghiệp đóng ở từng bang, nêu rõ nghề nghiệp, nơi làm việc sau cùng, thời gian đã làm, mức lương và những nguyên nhân mất việc, cũng như bày tỏ sự sẵn sàng được đào tạo lại [113, tr. 16].

Điều lệ bảo hiểm thất nghiệp đối với người lao động trong các doanh nghiệp Nhà nước ở Trung Quốc lại qui định: “Người thất nghiệp có đủ các điều kiện sau đây thì được hưởng tiền bảo hiểm thất nghiệp hàng tháng:

- Một là, phải đóng bảo hiểm thất nghiệp từ đủ 12 tháng trở lên
- Hai là, bị bắt buộc thôi việc (không phải là tự nguyện thôi việc).
- Ba là, phải có đăng ký tìm kiếm việc làm và sẵn sàng nhận việc” [22, tr 19].

Luật trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp của Mông Cổ qui định: “Người được hưởng trợ cấp thất nghiệp, phải đóng góp bảo hiểm thất nghiệp ít nhất 24 tháng và phải đóng liên tục 9 tháng trước khi bị mất việc làm; trường hợp một người đã được hưởng trợ cấp thất nghiệp thì chỉ được hưởng lại sau khi đã đóng cho quỹ bảo hiểm thất nghiệp trong thời gian 6 tháng” (Điều 2) [128, tr. 76].

Luật bảo hiểm xã hội Thái Lan năm 1999 qui định: “Một người lao động được quyền hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp nếu người đó đã đóng các khoản đóng góp trong một khoảng thời gian không ít hơn 6 tháng trong vòng 15 tháng trước khi trở thành thất nghiệp và đáp ứng các điều kiện sau đây:

- Có khả năng làm việc, sẵn sàng đối với công việc phù hợp hơn khi được cung ứng. Không phản đối việc đào tạo việc làm và đã đăng ký với văn phòng giới thiệu việc làm của Nhà nước, nơi sự hiện diện của người đó, được yêu cầu không ít hơn một lần trong tháng;

- Sự thất nghiệp của người được bảo hiểm không bị gây ra do chấm dứt vì kết quả thực hiện chức trách kém, hoặc phạm tội một cách cố ý chống lại người sử dụng lao động hoặc gây thiệt hại có chủ ý, hoặc vi phạm các nguyên tắc vật chất hoặc qui chế làm việc, mệnh lệnh hợp pháp của người sử dụng lao động, hoặc bị phạt tù giam theo phán quyết của toà án trừ đối với một số vi phạm do sơ ý hoặc vi phạm nhỏ” (Điều 78) [127, tr. 30].

Trên cơ sở qui định về điều kiện hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp trong pháp luật của các nước, có thể thấy bảo hiểm thất nghiệp chỉ áp dụng đối với người:

- Bị bắt buộc thôi việc (mất việc làm ngoài ý muốn);
- Có đăng ký thất nghiệp với cơ quan có thẩm quyền;
- Sẵn sàng làm việc và tích cực tìm kiếm việc làm;
- Có một thời gian nhất định tham gia đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp.

Theo chúng tôi, ở nước ta cần phải qui định rõ muốn được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp người lao động phải có đủ các điều kiện sau đây:

- Người lao động phải thuộc diện “người thất nghiệp” như đã quan niệm ở trên. Không phải là thất nghiệp tự nguyện, không do lỗi của họ gây ra. Cụ thể là các trường hợp sau: người lao động chủ động đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động đúng pháp luật hoặc mất việc làm trong những trường hợp bất khả kháng...Ngoài ra, để ổn định việc làm, ổn định quan hệ lao động, theo chúng tôi, khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp cũng cần phải qui định thêm những trường hợp tuy người lao động có đóng bảo hiểm thất nghiệp, nhưng vẫn không được hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, khi họ rơi vào các trường hợp như: Đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động trái pháp luật, bị sa thải theo qui định của pháp luật lao động, bị phạt tù giam, tạm giam, tạm giữ, nghỉ việc để hưởng chế độ hưu trí hàng tháng, chết hoặc mất tích theo tuyên bố của Toà án...Như vậy, trước khi xét trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, phải thẩm tra cụ thể lý do mất việc làm, hoàn cảnh kinh tế, đương sự đóng bảo hiểm thất nghiệp có đúng qui định không...Người thất nghiệp chỉ có thể được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp khi họ đáp ứng đầy đủ những điều kiện của chế độ này và từ đó cơ quan lao động, hoặc tổ chức giới thiệu việc làm, sẽ tiến hành các biện pháp hỗ trợ cho người thất nghiệp về nghề nghiệp, xúc tiến tìm kiếm việc làm và chi trả trợ cấp.

- Muốn hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, người lao động phải có nghĩa vụ tham gia đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp trong một khoảng thời gian tối thiểu trước khi bị mất việc làm. Qui định thời gian đóng góp dài hay ngắn tùy thuộc vào điều kiện kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của các nước, căn cứ vào điều kiện kinh tế - xã hội của Việt Nam, chúng

tôi cho rằng thời gian đóng bảo hiểm thất nghiệp có thể từ 12 tháng hoặc 18 tháng trước khi thất nghiệp. Việc qui định phải có thời gian nhất định tham gia đóng góp bảo hiểm thất nghiệp trước khi thất nghiệp là nhằm mục đích đảm bảo hài hoà yếu tố kinh tế và yếu tố xã hội trong bảo hiểm thất nghiệp.

- Đăng ký thất nghiệp với cơ quan quản lý lao động thất nghiệp hoặc cơ quan chi trả bảo hiểm thất nghiệp. Điều kiện này nhằm đảm bảo việc theo dõi, quản lý, kiểm soát số người thất nghiệp để chi trả chính xác đúng đối tượng. Ngoài ra, người thất nghiệp phải xuất trình các giấy tờ chứng minh cho tình trạng thất nghiệp và kèm theo đơn đề nghị hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp.

- Có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc hoặc tham gia các khoá đào tạo theo sự giới thiệu của cơ quan quản lý bảo hiểm thất nghiệp. Người thất nghiệp phải tích cực tham dự các hoạt động đào tạo nghề mới hoặc đào tạo lại nghề khi cơ quan bảo hiểm thất nghiệp yêu cầu.

- Phải sau một thời gian nhất định không tìm được việc làm mới (chẳng hạn ít nhất là từ 15 ngày trở lên), kể từ khi mất việc làm thì mới được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp. Qui định như vậy là nhằm tiết kiệm tài chính đối với trường hợp thất nghiệp ngắn ngày và đó cũng là khoảng thời gian thích hợp để người lao động có thể tìm việc làm mới. Tuy nhiên, để tránh những trường hợp người lao động không chịu tìm kiếm việc làm, pháp luật nên qui định nếu quá hai lần đã được cơ quan lao động giới thiệu việc làm mà họ từ chối không đi làm việc thì không được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp.

- Người thất nghiệp không có thu nhập khác trong quá trình hưởng bảo hiểm thất nghiệp. Đây là điều kiện được qui định nhằm đảm bảo ý nghĩa của bảo hiểm thất nghiệp là trợ cấp cho người thất nghiệp bị mất thu nhập giúp họ ổn định cuộc sống, từ đó sớm trở lại làm việc. Theo kinh nghiệm của các nước thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp, người thất nghiệp đã có thu nhập thì không được hưởng trợ cấp thất nghiệp nữa. Đối với nước ta, đây là vấn đề hết sức khó vì khó có thể biết được trong thời gian hưởng trợ cấp, người thất nghiệp lại đang làm một công việc

nào đó. Như vậy, trong thực tế xác định như thế nào là người thất nghiệp cũng đang là vấn đề đặt ra. Nên chăng, phải quản lý được đối tượng thì mới có thể trả trợ cấp đúng, đủ, nếu không quản lý được thì biết khi nào người thất nghiệp có việc làm trở lại để ngừng trợ cấp. Điều kiện này tuy còn nhiều bất cập trong thực tiễn nhưng vẫn phải được qui định nhằm đảm bảo ý nghĩa của bảo hiểm thất nghiệp.

Việc qui định các điều kiện như trên không chỉ là cơ sở pháp lý để người thất nghiệp hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, mà còn giúp cho cơ quan quản lý bảo hiểm thất nghiệp theo dõi, kiểm soát được số người thất nghiệp cũng như đảm bảo việc chi trả trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp chính xác.

b) Về thời gian hưởng chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp.

Thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp của người thất nghiệp trước hết phụ thuộc vào thời gian đóng bảo hiểm thất nghiệp. Ngoài ra, còn phụ thuộc vào tình hình phát triển của thị trường lao động, tức là thời gian cần thiết trung bình để người thất nghiệp tìm được việc làm mới.

Thông thường, ở các nước thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp từ 6 đến 24 tháng. Thời hạn hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp phụ thuộc vào thời gian đóng, tỷ lệ hưởng, khả năng thanh toán của quỹ và phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế - xã hội, nhất là khả năng tiếp nhận của thị trường lao động. Kinh nghiệm của các nước cho thấy, thông thường, người ta không trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp trong thời gian dài mà thường là cứ 3 tháng một lần, người được cấp bảo hiểm thất nghiệp phải thông báo tình trạng thất nghiệp của mình có còn không để được xét cấp tiếp. Nếu hết thời gian nhận trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp mà người lao động vẫn thất nghiệp thì không được nhận trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp mà chuyển sang trợ giúp thất nghiệp (cứu trợ xã hội) trong một thời hạn nhất định. Ngoài ra, cơ quan bảo hiểm thất nghiệp còn có sự theo dõi, liên hệ chặt chẽ với người thất nghiệp để giúp họ có cơ hội sớm tìm được việc làm mới.

Đối với Việt Nam, trong quá trình xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, các nhà làm luật thường quan tâm rất nhiều đến thời gian hưởng trợ cấp. Bởi, nếu qui định thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp quá ngắn thì người lao động chưa kịp tìm việc làm mới, và do đó sẽ ảnh hưởng đến cuộc sống của họ. Ngược lại, nếu qui định thời gian hưởng trợ cấp quá dài dẫn đến tình trạng người lao động chỉ muốn hưởng trợ cấp mà chần chừ hoặc không muốn đi tìm việc làm. Do đó, việc qui định thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta cần phải đạt được hai mục tiêu: *thứ nhất*, đảm bảo trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp trong thời gian thất nghiệp; *thứ hai*, phải đảm bảo kích thích người lao động tích cực tìm kiếm việc làm trong thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp.

Hiện nay, ở nước ta khi bàn về thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp còn có những phương án khác nhau:

Phương án 1: Thời gian hưởng phụ thuộc vào thời gian đóng bảo hiểm thất nghiệp và tuổi đời của mỗi người thất nghiệp [16, tr.56]. Với phương án này có ưu điểm là nó thể hiện được nguyên tắc đóng - hưởng. Ai đóng nhiều hưởng nhiều, đóng ít hưởng ít, tuổi càng cao thì thời gian hưởng càng dài. Tuy vậy, cũng có nhược điểm là khó tính toán, quản lý và rất dễ dẫn đến lạm dụng quỹ, vì chúng ta chưa có kinh nghiệm trong vấn đề này.

Phương án 2 : Thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp thống nhất cho mọi người không phụ thuộc vào thời gian đóng bảo hiểm thất nghiệp và tuổi tác của mỗi người [17, Tr.16]. Phương án này, tưởng chừng như đơn giản, dễ tính toán trong việc cân đối quỹ và dễ quản lý nhưng lại vi phạm nguyên tắc đóng - hưởng.

Phương án 3 : Là phương án kết hợp của 2 phương án trên. Phương án này được thể hiện ở Điều 37 Dự thảo 3 Luật Bảo hiểm xã hội (20/4/2001).

+ Có đủ 1 đến 3 năm đóng phí bảo hiểm thất nghiệp, thì hưởng 6 tháng trợ cấp thất nghiệp;

+ Có đủ 3 đến 5 năm đóng phí bảo hiểm thất nghiệp, thì hưởng 8 tháng trợ cấp thất nghiệp;

- + Có đủ 5 đến 7 năm đóng phí bảo hiểm thất nghiệp, thì hưởng 10 tháng trợ cấp thất nghiệp;
- + Có đủ 7 đến 10 năm đóng phí bảo hiểm thất nghiệp, thì hưởng 12 tháng trợ cấp thất nghiệp;
- + Có đủ 10 năm trở lên đóng phí bảo hiểm thất nghiệp, thì hưởng 18 tháng trợ cấp thất nghiệp.

Trong phương án 3, thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp của mỗi người phụ thuộc vào thời gian đóng phí bảo hiểm thất nghiệp. Tuy nhiên, phương án này không mang tính xã hội, mâu thuẫn với nguyên tắc của bảo hiểm thất nghiệp là “lấy số đông bù số ít”.

Khi bàn về vấn đề này, nhiều ý kiến đại biểu trong các cuộc hội thảo cũng cho rằng, Việt Nam chỉ nên quy định thời gian lâu nhất để người thất nghiệp được nhận tiền trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp là 6 tháng. Như vậy, một mặt sẽ khuyến khích người thất nghiệp nhanh chóng tìm lại được việc làm. Mặt khác, tránh được tình trạng khi người thất nghiệp đã tìm được việc làm nhưng vẫn tiếp tục nhận tiền trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp.

Theo chúng tôi, ở nước ta do thị trường lao động chưa phát triển, nên trong thực tế người thực sự thất nghiệp chưa nhiều, bởi lẽ, ít nhiều họ vẫn có thể tìm được việc làm ở các thành phần kinh tế phi chính thức. Do vậy, nên quy định thời hạn hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp theo phương án 2 là phù hợp. Thời gian hưởng nên quy định tối đa không quá 6 tháng để tránh sự lạm dụng, cũng như sự quá tải về tài chính của quỹ trong thời gian đầu thành lập. Tuy nhiên, để khuyến khích người thất nghiệp đi tìm việc làm thì tỷ lệ hưởng nên quy định theo hướng giảm dần. Chẳng hạn, 3 tháng đầu tỷ lệ hưởng là 55% nhưng 3 tháng tiếp theo tỷ lệ hưởng chỉ có 45%. Việc quy định như vậy sẽ giảm được mức chi trả, tiết kiệm được nguồn tài chính cho quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Ngoài ra, đối với người lao động tuổi cao, có nhiều thời gian đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp, khi đã hưởng trợ cấp tối đa là 6 tháng mà vẫn còn thất nghiệp có thể trợ cấp thêm một

khoảng thời gian nữa nhưng với mức tỷ lệ hưởng ở mức thấp hơn. Thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp không nên quy định mức tối thiểu, bởi lẽ sẽ không kích thích được người thất nghiệp tích cực tìm việc hoặc trong trường hợp người thất nghiệp đã có việc làm rồi vẫn được hưởng trợ cấp. Trong thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp mà người lao động có việc làm thì quyền hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp sẽ chấm dứt. Muốn được hưởng lần sau thì người lao động phải tham gia đóng đủ số tháng như lần đầu.

Về thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, nếu chúng ta quy định quá nhiều mức, thoạt nhìn có cảm giác hợp lý và công bằng, nhưng trên thực tế sẽ rất khó khăn cho công tác quản lý tài chính và kế toán, gây tốn kém cho chi phí quản lý. Mặt khác, sẽ trở nên vô cùng phức tạp khi thị trường lao động trở nên linh hoạt hơn và tỷ lệ thất nghiệp tăng cao, trong khi công tác lưu trữ hồ sơ chưa được vi tính hoá sẽ gây khó khăn cho việc thẩm tra hồ sơ đóng góp bảo hiểm. Ngoài ra, luật cũng cần quy định việc đào tạo nghề, tư vấn tìm việc và giới thiệu việc làm trong thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp cũng như thời gian được hỗ trợ đào tạo nghề giúp cho người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động.

c) Về mức hưởng chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

Mức hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp là số tiền mà người thất nghiệp được hưởng từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Về vấn đề này, Công ước số 168 của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) quy định: “Mức trợ cấp không ít hơn 45 - 50% mức thu nhập trước đó, hoặc tiền lương tối thiểu đã được ấn định, hoặc theo mức bảo đảm mức sống cơ bản tối thiểu ở mức cao nhất” (Điều 15).

Thông thường, các nước quy định mức hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp từ 60 - 70%. Chẳng hạn: Cộng hoà liên bang Đức, tiền trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp được chi bằng 60% của thu nhập từ lao động, sau khi đã trừ đi những khoản đóng góp thông thường do pháp luật quy định. Nếu như người thất nghiệp này có ít nhất một trẻ em phụ thuộc sẽ được nhận mức lương thất nghiệp là 67% lương thực tế. Mức lương thất nghiệp khác nhau tùy thuộc vào mức lương đóng bảo hiểm mà

người lao động phải đóng. Có một mức trần đóng bảo hiểm để xác định mức lương thất nghiệp tối đa (tại thời điểm năm 2001 là 4.448 Euro). Mức trần này được điều chỉnh hàng năm theo mức tăng lương chung [120, tr. 38]. Ở Ba Lan mức hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp là 70% cho 3 tháng đầu; 50% cho 6 tháng tiếp theo và 40% cho 9 tháng còn lại. Bình quân là 48% cho 18 tháng. Hay ở Nhật mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp là: 60 - 80% tùy theo lương ngày. Trung Quốc mức hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp hiện nay là: 70% [129 tr. 79 – 193 - 286].

Nhìn chung mức hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp ở các nước phụ thuộc vào tỷ lệ đóng bảo hiểm thất nghiệp. Về nguyên tắc, mức hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp phải thấp hơn thu nhập thực tế của người lao động khi đang làm việc.

Hiện nay, có 3 cách được các nước áp dụng trong việc ấn định mức hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, đó là:

- + Ấn định mức trả đồng đều cho tất cả mọi người thất nghiệp có chung điều kiện;
- + Xác định theo tỷ lệ lũy thoái, những tháng đầu được hưởng tỷ lệ cao, những tháng sau tỷ lệ thấp hơn;
- + Xác định theo lũy tiến điều hoà: những người thuộc nhóm lương tương đối thấp thì được hưởng tỷ lệ cao và người ở nhóm lương cao được hưởng tỷ lệ thấp.

Tại Việt Nam trong quá trình xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp về mức hưởng, hiện nay có 2 loại ý kiến:

Ý kiến thứ nhất cho rằng, cần phải qui định tỷ lệ hưởng phụ thuộc vào số năm tham gia bảo hiểm thất nghiệp của từng người lao động [40, tr.3].

Ý kiến thứ hai cho rằng, bảo hiểm thất nghiệp là một vấn đề thuộc chính sách xã hội, nên hưởng thống nhất cho mọi đối tượng không phụ thuộc vào thời gian đóng và tuổi tác, vì khi đã thất nghiệp thì mọi người đều gặp khó khăn. Có thể qui định số tiền tuyệt đối để chi trả cho tất cả những người lao động [103, tr.15].

Theo chúng tôi, trong 2 ý kiến trên thì ý kiến thứ nhất là phù hợp với nguyên tắc của bảo hiểm xã hội nói chung và chế độ bảo hiểm thất nghiệp nói riêng. Đó là

nguyên tắc: đóng - hưởng. Ở nước ta, những người thất nghiệp đa phần là có mức lương thấp, theo chúng tôi nên tính trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp theo mức tiền lương, tiền công làm căn cứ đóng phí bảo hiểm thất nghiệp trước khi bị thất nghiệp. Căn cứ vào qui định của pháp luật quốc tế và kinh nghiệm của một số nước, đối với nước ta tỷ lệ hưởng nên cân đối với mức lương hưu (tối đa 75% và tối thiểu 45%). Ngoài ra, tỷ lệ hưởng phải đảm bảo mức sống cần thiết cho người thất nghiệp, nhưng cũng không nên cao quá vì phụ thuộc vào khả năng tài chính của quỹ. Thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp này luôn ở mức cần thiết để người thất nghiệp tích cực tìm kiếm việc làm, ngược lại mức hưởng qui định thấp sẽ làm mất đi ý nghĩa của bảo hiểm thất nghiệp. Trong Dự thảo 7 Luật bảo hiểm xã hội có qui định tỷ lệ hưởng “cao nhất bằng 55% mức tiền lương, tiền công làm căn cứ đóng bảo hiểm thất nghiệp của tháng liền kề trước khi thất nghiệp” (Điều 37) thiết nghĩ là hợp lý. Bởi lẽ, tỷ lệ này là phù hợp chung với thông lệ quốc tế và phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội nước ta. Ngoài ra, theo chúng tôi cũng cần phải qui định thêm: Mức trợ cấp được hưởng thấp nhất cũng bằng mức tiền lương tối thiểu chung do Chính phủ qui định; Trong thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, người thất nghiệp được hưởng bảo hiểm y tế do quỹ bảo hiểm thất nghiệp chi trả. Việc qui định này là hợp lý và thể hiện tính nhân văn của bảo hiểm xã hội nói chung và bảo hiểm thất nghiệp nói riêng.

3.2.2.3 Nguồn hình thành và sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp

Bảo hiểm thất nghiệp về bản chất cũng như các chế độ bảo hiểm xã hội khác, đều cùng xuất phát từ quan hệ lao động, bù đắp những rủi ro cho người lao động trong quan hệ lao động. Tuy cùng nằm trong hệ thống bảo hiểm xã hội nhưng bảo hiểm thất nghiệp hoàn toàn khác về đối tượng, mục đích và cách thức giải quyết so với các chế độ bảo hiểm khác. Chính vì vậy, Điều 140 Bộ luật Lao động qui định: “Chính phủ quy định cụ thể việc đào tạo lại đối với người lao động thất nghiệp, tỷ lệ đóng bảo hiểm thất nghiệp, điều kiện và mức trợ cấp thất nghiệp, việc thành lập, quản lý và sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp”.

a) Nguồn hình thành quỹ bảo hiểm thất nghiệp

Nhìn lại quá trình thực hiện chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp trong hệ thống bảo hiểm xã hội của các nước cho thấy, chỉ có 69 nước, trong tổng số 173 nước có chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp [129], đa phần là những nước có nền công nghiệp phát triển. Số lượng đó cho thấy, muốn xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp phải tùy thuộc vào điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của từng nước. Điều này còn cho thấy tính phức tạp và khả năng tài chính giải quyết thất nghiệp là rất khó khăn. Song, để đảm bảo cuộc sống ở mức an toàn cho người lao động khi bị mất việc làm, cũng như sự chủ động về nguồn tài chính cho việc chi trả trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp thì phải hình thành quỹ bảo hiểm thất nghiệp hay bảo hiểm việc làm. Quỹ này lớn hay nhỏ, ngoài sự phụ thuộc vào số lượng người tham gia bảo hiểm còn phụ thuộc rất nhiều vào hình thức và mức độ đóng góp của các bên.

Có hai hình thức đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp là: tự nguyện và bắt buộc.

+ Hình thức tham gia tự nguyện: là hình thức mà người lao động hoặc doanh nghiệp có nhu cầu tham gia đóng bảo hiểm thất nghiệp, tham gia một cách tự nguyện, không bị cưỡng ép, áp đặt ý chí buộc họ tham gia.

+ Hình thức tham gia bắt buộc: là hình thức mà người lao động hoặc doanh nghiệp có nghĩa vụ phải tham gia bảo hiểm thất nghiệp theo các qui định của pháp luật.

Đối với nước ta, nếu qui định hình thức tham gia tự nguyện, thì chỉ có những người lao động hoặc doanh nghiệp thường xuyên không ổn định việc làm, khả năng thất nghiệp lớn mới tham gia đóng góp. Như chúng ta đã biết, quỹ trợ cấp bên cạnh nội dung pháp lý, nó còn chứa đựng nội dung kinh tế theo nguyên tắc “lấy số đông bù số ít”. Do đó, cần phải có sự giúp đỡ của cộng đồng, cùng nhau chia sẻ rủi ro khi thất nghiệp thì mới khắc phục được tình trạng thu ít chi nhiều. Trong điều kiện tiền lương của người lao động đang còn ở mức mới chỉ đủ để trang trải cho cuộc sống của bản thân và gia đình, thì hiện tại khó có thể đòi hỏi ở họ tính “tự

nguyện”. Hay nói cách khác, nếu thực hiện hình thức tham gia bảo hiểm tự nguyện thì khả năng thâm hụt quỹ bảo hiểm thất nghiệp là không thể tránh khỏi.

Bên cạnh đó, việc trốn tránh đóng góp bảo hiểm xã hội thường xảy ra, nên theo chúng tôi, cần phải qui định bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ bảo hiểm bắt buộc. Có như vậy mới đảm bảo tài chính để đáp ứng nhu cầu bảo hiểm thất nghiệp.

Việc hình thành quỹ bảo hiểm thất nghiệp của các quốc gia tuy không hoàn toàn giống nhau nhưng đều tập trung vào hai hoặc ba đối tượng: người lao động, người sử dụng lao động và Nhà nước. Kinh nghiệm của 69 nước thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp cho thấy, hầu như các quốc gia đều có sự hỗ trợ hoặc đóng góp trực tiếp cho việc hình thành quỹ bảo hiểm thất nghiệp từ sự đóng góp của cả ba bên. Điều này là hợp lý, vừa đảm bảo sự cân đối trong thu chi tài chính, vừa tạo ra sự ràng buộc về trách nhiệm, quyền lợi và nghĩa vụ giữa các bên.

Ở Việt Nam, Nghị quyết Hội nghị lần thứ III Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX ghi rõ: “Khẩn trương bổ sung chính sách bảo hiểm xã hội, ban hành chính sách bảo hiểm thất nghiệp theo hướng Nhà nước, doanh nghiệp và người lao động cùng đóng góp”. Sự đóng góp này thể hiện trách nhiệm của các bên (Nhà nước, người sử dụng lao động và người lao động) trong việc đóng góp để hình thành và duy trì quỹ bảo hiểm thất nghiệp.

Về nguồn đóng góp từ ngân sách nhà nước: Thất nghiệp là một vấn đề xã hội. Do đó, pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp cần phát huy nhân tố con người trên cơ sở đảm bảo công bằng, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ của công dân, kết hợp tốt giữa tăng trưởng kinh tế với tiến bộ xã hội, giữa đời sống vật chất và tinh thần, giữa đáp ứng yêu cầu trước mắt với chăm lo lợi ích lâu dài, giữa cá nhân với tập thể và cộng đồng xã hội. Điều này đã được khẳng định trong cương lĩnh của Đảng ta: “Cùng với đẩy mạnh phát triển kinh tế, Đảng ta chủ trương giải quyết tốt các vấn đề xã hội, coi đây là một hướng chiến lược thể hiện bản chất ưu việt của chế độ ta... Sớm xây dựng và thực hiện chính sách đối với người lao động thất nghiệp” [47, tr. 148].

Mặt khác, khi đã là một vấn đề xã hội thì Nhà nước phải đóng vai trò chủ đạo để điều chỉnh quan hệ xã hội và giải quyết tình trạng thất nghiệp. Việc giải quyết này không chỉ đơn thuần đưa ra các qui định pháp lý mà còn phải tạo ra các nguồn lực để giải quyết vấn đề thất nghiệp và trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp.

Hơn nữa, việc hình thành chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta còn mới mẻ, thu nhập của người lao động còn thấp, giới sử dụng lao động còn nhỏ bé và đang trong quá trình phải khẳng định sự tồn tại của mình trong điều kiện nền kinh tế thị trường. Do vậy, sự tham gia đóng góp của Nhà nước ở giai đoạn ban đầu (sơ khai) là cần thiết.

Về nguồn đóng góp từ người sử dụng lao động: Luật Lao động của bất kỳ quốc gia nào cũng nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động và người sử dụng lao động. Người sử dụng lao động có quyền thuê mướn, sử dụng lao động, trả công lao động trong quá trình sản xuất kinh doanh, đồng thời phải có nghĩa vụ đối với người lao động đã có thời gian làm việc, cống hiến cho doanh nghiệp mình. Quyền lợi của người lao động bao giờ cũng xác định ở hai thời kỳ: thời kỳ có quan hệ lao động (đang làm việc) và thời kỳ chấm dứt quan hệ lao động (mất việc làm -thất nghiệp). Như vậy, người sử dụng lao động phải có nghĩa vụ đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Quá trình này còn được xem như quá trình phân phối lại lợi nhuận của doanh nghiệp.

Để thực hiện hoạt động sản xuất, kinh doanh, người sử dụng lao động đã sử dụng một lực lượng lao động trong xã hội, lực lượng này có trình độ, tay nghề.. giúp người sử dụng lao động tạo ra lợi nhuận. Vì thế, người sử dụng lao động phải có nghĩa vụ đóng góp để tái tạo lại sức lao động cho người lao động mà trong quá trình sử dụng bị rủi ro. Điều này cũng có nghĩa là người sử dụng lao động phải chuẩn bị một lực lượng lao động đáp ứng nhu cầu nhân lực trong các chu kỳ sản xuất tiếp theo của họ. Không những thế, người sử dụng lao động còn được sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp để chi trả cho việc đào tạo lại, đào tạo nâng cao tay nghề cho người lao động hoặc chi trả trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động

thông qua tổ chức bảo hiểm thất nghiệp. Do đó, đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp không phải là tăng thêm chi phí vô lý ảnh hưởng tới hiệu quả quá trình sản xuất kinh doanh mà chính là thực hiện những nhiệm vụ cân bằng quyền và lợi ích của người sử dụng lao động. Tham gia đóng góp để thực hiện bảo hiểm thất nghiệp vừa là trách nhiệm xã hội, vừa là quyền lợi của doanh nghiệp.

Về nguồn đóng góp từ người lao động: Bên cạnh sự hỗ trợ của Nhà nước và sự đóng góp của người sử dụng lao động, bản thân người lao động ngoài nghĩa vụ đối với doanh nghiệp, họ phải có nghĩa vụ với chính mình. Trong đời sống xã hội, con người luôn chịu sự tác động của các qui luật khách quan, của các điều kiện tự nhiên và xã hội. Những tác động này nhiều khi có thể biết trước nhưng cũng có khi diễn ra ngẫu nhiên mà con người không thể dự đoán một cách đầy đủ. Khi đó, chúng trở thành một rủi ro, thậm chí một tai họa không kiểm soát nổi và gây ảnh hưởng lớn đến đời sống con người. Thất nghiệp là một trong những tác động nguy hại đó. Sự đóng góp của phía người lao động là biểu hiện rõ nhất quyền làm chủ sức lao động của mình trong quá trình tham gia quan hệ, là sự tự chịu trách nhiệm đối với bản thân trước những thách thức của cuộc sống công nghiệp trong cơ chế thị trường. Do đó, muốn được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, người lao động phải tham gia đóng góp vào quỹ như một khoản tiền tiết kiệm để khắc phục rủi ro khi mất việc làm nhằm duy trì cuộc sống của mình ở mức độ cần thiết. Sự đóng góp của người lao động vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp là quán triệt nguyên tắc “lấy số đông bù số ít” có sự chia sẻ rủi ro với những người thất nghiệp.

Từ nguồn đóng góp của người lao động, người sử dụng lao động và Nhà nước hình thành quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Quỹ này thực hiện trên nguyên tắc hạch toán độc lập và tự chủ về tài chính. Một vấn đề quan trọng nữa, là phải giữ được giá trị của các khoản trợ cấp. Như chúng ta đã biết, một chế độ bảo hiểm với mức trợ cấp không thích ứng kịp thời với sự thay đổi giá trị đồng tiền thì không đạt được mục đích đặt ra. Do đó, cần phải tiến hành xem xét lại mức trợ cấp khi có sự thay đổi rõ rệt trong mức chung về tiền lương. Quỹ này phải được bảo toàn về giá trị và tránh

những rủi ro về tài chính, vì có như thế mới đáp ứng được nhu cầu chi trả trợ cấp. Như vậy, ta thấy rõ bản chất của bảo hiểm thất nghiệp là sự tương trợ của cộng đồng. Nó mang ý nghĩa an sinh xã hội. Do vậy, mục tiêu đặt ra là phải xây dựng một quỹ bảo hiểm thất nghiệp đủ năng lực, chi trả kịp thời, đúng qui định cho người lao động khi thất nghiệp.

Quỹ bảo hiểm thất nghiệp được hình thành trên cơ sở đóng góp của ba bên (Nhà nước, người sử dụng lao động và người lao động), song việc thụ hưởng chỉ có một bên (người lao động). Nhưng, nếu nhìn sâu hơn về mặt bản chất, thì cả ba bên đều được thụ hưởng và có lợi trong chế độ này:

+ Nhà nước chỉ đóng góp một phần nhưng quỹ lại sử dụng cho việc giải quyết các vấn đề xã hội. Đảm bảo an sinh xã hội để phát triển là mục tiêu của tất cả các quốc gia, do vậy lợi ích của bảo hiểm thất nghiệp đối với Nhà nước, đối với xã hội là vô cùng to lớn.

+ Người sử dụng lao động cũng chỉ đóng góp một phần cho quỹ nhưng họ lại sử dụng nguồn quỹ để chi trả trợ cấp cho người lao động bị thất nghiệp của đơn vị mình, cũng như được quỹ chi trả cho các hoạt động đào tạo lại và đào tạo nâng cao tay nghề cho người lao động. Từ đó, giúp cho doanh nghiệp có thể dễ dàng đầu tư sản xuất, cải tiến công nghệ, cơ cấu lại lao động trong doanh nghiệp một cách thuận lợi.

+ Người lao động chỉ góp một phần cho quỹ nhưng họ sẽ được hưởng lợi để khắc phục một số khó khăn, ổn định cuộc sống khi bị mất việc làm. Hơn thế, họ còn được tạo điều kiện để tìm kiếm việc làm phù hợp với nguyện vọng, sở thích của mình.

Các quốc gia đều qui định mức đóng góp phải phù hợp với khả năng của người lao động, với nhu cầu của quỹ bảo hiểm thất nghiệp sao cho không ảnh hưởng nhiều đến tiêu dùng trước mắt của người lao động, đến giá thành sản xuất, đến khả năng cân đối thu chi của ngân sách, đảm bảo cho doanh nghiệp cạnh tranh được và

không ảnh hưởng đến “cầu” về lao động. Có thể tham khảo mức đóng bảo hiểm thất nghiệp của một số nước trên thế giới, chẳng hạn:

Ở *Pháp*, tổng quỹ bảo hiểm thất nghiệp là 6,6%, người sử dụng lao động đóng 4,18%, người lao động đóng 2,42%, ngoài ra có sự hỗ trợ của Nhà nước và khoản đóng góp này được quy định trong luật tài chính [121, tr. 3 - 9 - 19]. Ở *Trung Quốc*, tổng quỹ bảo hiểm thất nghiệp là 3%, trong đó người sử dụng lao động đóng 2%, người lao động đóng 1%. Tuy nhiên, các địa phương tùy thuộc vào đặc điểm lao động của địa phương mình có thể quy định khác về tỷ lệ đóng góp nhưng phải báo cáo với Chính phủ Trung ương và phải được Chính phủ Trung ương chấp thuận. Trên thực tế, hiện nay ở Trung Quốc có hai trường hợp có tỷ lệ đóng khác với qui định trên, đó là: thành phố Bắc Kinh đóng thấp hơn qui định chung, người sử dụng lao động đóng với mức 1,5% và người lao động đóng 0,5%; tỉnh Sang Si có tỷ lệ đóng cao hơn qui định của Trung ương, người lao động đóng 1% và người sử dụng lao động đóng 2,5% [115, tr. 15]. Ở *Hoa Kỳ*, nguồn thu của quỹ bảo hiểm thất nghiệp hoàn toàn do chủ sử dụng lao động đóng là 6,2%, trong đó mức đóng cho liên bang là 0,8% dùng để chi trả các chi phí về hành chính, trả tiền lương cho các nhân viên thuộc hệ thống bảo hiểm thất nghiệp của liên bang và tiểu bang, chi cho các chương trình của liên bang, ngoài ra có thể cho tiểu bang vay trong một số trường hợp đặc biệt như: thiếu hụt quỹ, thiên tai. Mức đóng góp cho tiểu bang là 5,4% nhưng tùy thuộc vào từng bang có thể dao động từ 0%-10%, tùy thuộc vào tình hình cụ thể của bang. Phần thu của tiểu bang chỉ để chi trả cho người lao động. Có 3 bang qui định người lao động đóng góp một phần nhưng rất thấp, khoảng 0,3% và đang có xu hướng giảm [21, tr.10]. Ở *Cộng hòa liên bang Đức*, tổng quỹ bảo hiểm thất nghiệp là 6,5%, người sử dụng lao động đóng 3,25%, người lao động đóng 3,25%, ngoài ra Nhà nước thường cấp bù 10%. Ở *Hàn Quốc*, tổng quỹ bảo hiểm thất nghiệp là 0,60% người sử dụng lao động đóng 0,3%, người lao động đóng 0,3% và có sự hỗ trợ một phần của Nhà nước. Ở *Nhật Bản*, tổng quỹ bảo hiểm thất nghiệp là 1,45% hoặc 1,65% (tùy theo ngành kinh tế) trong đó: người sử dụng

lao động đóng 0,9% hoặc 1%, người lao động đóng 0,55% hoặc 0,65% và nếu thiếu thì Nhà nước cấp bù [121, tr. 24].

Kinh nghiệm của các nước cho thấy, tỷ lệ đóng bảo hiểm thất nghiệp phụ thuộc vào tỷ lệ thất nghiệp, thời gian thụ hưởng, mức hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, cũng như phụ thuộc rất nhiều vào các điều kiện kinh tế xã hội khác. Thông thường tỷ lệ đóng góp của các nước dao động trong khoảng từ 2 - 7% tổng quỹ lương.

Ở nước ta hiện nay, khi bàn về vấn đề này, có nhiều ý kiến khác nhau. Gần đây, nhất là trong cuộc hội thảo bàn về việc xây dựng bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam do bộ Lao động Thương binh và Xã hội phối hợp với Viện hàn lâm bảo hiểm xã hội Hoa Kỳ tổ chức vào tháng 4/2004 có ba loại ý kiến sau đây về nguồn hình thành quỹ:

Ý kiến thứ nhất cho rằng, người sử dụng lao động, người lao động và Nhà nước đóng góp ngang nhau;

Ý kiến thứ hai cho rằng, người sử dụng lao động và người lao động đóng ngang nhau, Nhà nước đóng hỗ trợ thêm;

Ý kiến thứ ba cho rằng, người sử dụng lao động đóng 2/3, người lao động đóng 1/3, Nhà nước đóng hỗ trợ thêm.

Trong 3 loại ý kiến trên, theo chúng tôi thì *ý kiến thứ nhất* có ưu điểm là giảm tỷ lệ đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp của người sử dụng lao động và người lao động, cơ quan bảo hiểm thất nghiệp chủ động được quỹ vì Nhà nước tham gia đóng góp ngay từ đầu. Tuy nhiên, trên thực tế chưa thấy ở nước nào Nhà nước lại tham gia đóng góp quỹ bảo hiểm thất nghiệp ngay từ đầu, mà chỉ cấp bù khi quỹ bảo hiểm thất nghiệp thiếu. *Ý kiến thứ hai* có nhược điểm là tạo tâm lý ỷ lại vào Nhà nước, cơ quan bảo hiểm không tích cực thu và không tiết kiệm trong chi tiêu. Hơn nữa, Nhà nước và cơ quan bảo hiểm thất nghiệp không chủ động được nguồn quỹ. *Về loại ý kiến thứ ba*, người sử dụng lao động đóng nhiều hơn người lao động, với lý lẽ rằng người sử dụng lao động đã nhận người lao động vào làm việc thì

phải có trách nhiệm đối với họ. Hơn nữa, tình trạng thất nghiệp do người sử dụng lao động gây ra, chứ không do lỗi của người lao động. Theo suy nghĩ của chúng tôi, thì loại ý kiến thứ ba là hợp lý, bởi lẽ nó thể hiện được vai trò, mức độ tham gia của mỗi bên và phù hợp với thông lệ quốc tế. Do đó, khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, qui định mức đóng góp nên tham khảo phương án này.

Hiện tại, ở nước ta người sử dụng lao động đóng 15% bảo hiểm xã hội, 2% bảo hiểm y tế. Người lao động đóng 5% bảo hiểm xã hội và 1% bảo hiểm y tế. Do vậy, trước mắt nên qui định tỷ lệ đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp khoảng 3% (cho cả người lao động và người sử dụng lao động), trong đó: người lao động đóng 1% tiền lương tháng (tiền lương theo thang bảng lương Nhà nước qui định, hoặc tiền lương theo hợp đồng); người sử dụng lao động đóng bằng 2% so với tổng quỹ tiền lương của những người tham gia bảo hiểm thất nghiệp trong đơn vị là chấp nhận được. Ngoài ra, Nhà nước đóng và hỗ trợ khi cần thiết để đảm bảo thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp đối với người lao động. Nước ta hiện nay một số doanh nghiệp làm ăn thua lỗ, chính những doanh nghiệp này lại có nhiều người lao động thất nghiệp. Nếu thêm mức đóng bảo hiểm thất nghiệp lên cao sẽ trở thành gánh nặng cho chủ sử dụng lao động cũng như người lao động.

Quỹ bảo hiểm thất nghiệp dùng để chi trả trợ cấp cho người lao động khi bị thất nghiệp, ngoài ra còn chi cho các khoản như: chi phí đào tạo và đào tạo lại cho người thất nghiệp, chi hỗ trợ cho doanh nghiệp nhận người thất nghiệp vào làm việc, chi phí cho hệ thống tổ chức quản lý bảo hiểm thất nghiệp. Quỹ này sau khi thành lập phải độc lập với ngân sách Nhà nước để chủ động giải quyết vấn đề thất nghiệp. Hoạt động của quỹ là độc lập, tự thu, tự chi. Ngoài ra, quỹ cần thiết có sự hỗ trợ một phần của Nhà nước. Ngoài ra, không được tùy tiện sử dụng quỹ này để giải quyết các vấn đề xã hội khác.

Như vậy, quỹ bảo hiểm thất nghiệp là một quỹ tiền tệ tập trung được dồn tích dần từ sự đóng góp của các bên, người lao động, người sử dụng lao động, có sự hỗ

trợ một phần của Nhà nước. Ngoài ra, quỹ còn có nguồn thu khác như: sự đóng góp hảo tâm của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp, số tiền kết dư của quỹ trong quá trình hoạt động.

Quỹ bảo hiểm thất nghiệp phải được quản lý thống nhất từ Trung ương đến địa phương theo chế độ tài chính của nhà nước, hạch toán độc lập và được nhà nước bảo hộ. Quỹ được thực hiện các biện pháp để bảo tồn và tăng trưởng phù hợp với các qui định của nhà nước. Nên chăng, quỹ bảo hiểm thất nghiệp được đầu tư tăng trưởng bằng các biện pháp như đối với quỹ bảo hiểm xã hội, như mua trái phiếu, tín phiếu, kỳ phiếu, công trái của Kho bạc nhà nước và các ngân hàng Thương mại nhà nước, cho ngân sách nhà nước vay, đầu tư vào một số các dự án có nhu cầu về vốn do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

b) Sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp

Trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp giúp cho người lao động vượt qua khó khăn về tài chính trong thời gian mất việc làm. Bên cạnh đó, nó còn thực hiện chức năng bù đắp những rủi ro về việc làm để người lao động tiếp tục có cơ hội quay lại tham gia vào thị trường lao động. Muốn thực hiện chức năng của mình, bảo hiểm thất nghiệp không chỉ đơn thuần là thu và chi trả trợ cấp mà phải tạo mọi điều kiện thuận lợi cho người lao động tìm được việc làm thích hợp.

Theo chúng tôi, quỹ bảo hiểm thất nghiệp được sử dụng vào các mục đích sau:

- Chi trả trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp ;
- Hỗ trợ đào tạo nghề, đào tạo lại nghề và giới thiệu việc làm cho người lao động đang hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp;
- Mua bảo hiểm y tế cho người lao động đang hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp;
- Chi trả mai táng phí cho người lao động đang hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp bị chết;
- Chi cho tổ chức hoạt động của cơ quan quản lý.

Để có căn cứ chi trả trợ cấp và giải quyết chế độ cho người thất nghiệp, khi tham gia vào bảo hiểm thất nghiệp người lao động được cấp sổ bảo hiểm thất nghiệp. Sổ này ghi nhận quá trình đóng bảo hiểm thất nghiệp của người lao động. Khi họ làm việc, sổ bảo hiểm thất nghiệp được các cơ quan, tổ chức sử dụng lao động giữ. Người lao động bị thất nghiệp thì đơn vị sử dụng lao động đem sổ đến cơ quan bảo hiểm thất nghiệp (có chức năng theo dõi và chi trả trợ cấp thất nghiệp) để đăng ký thất nghiệp. Cơ quan quản lý bảo hiểm thất nghiệp có trách nhiệm đi tìm việc làm cho họ, đồng thời đương sự cũng tự đi tìm việc làm cho mình. Nếu đã tìm được việc làm thì sổ bảo hiểm thất nghiệp sẽ được rút khỏi cơ quan đăng ký thất nghiệp để nộp cho đơn vị mới, và như thế, người lao động được loại trừ khỏi danh sách thất nghiệp. Còn nếu như người lao động và cơ quan bảo hiểm thất nghiệp trong một thời gian nhất định đều không tìm được việc làm thì bắt đầu được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp theo chế độ.

Trong quá trình thực hiện trợ cấp, người lao động có quyền khiếu nại với cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi người sử dụng lao động hoặc cơ quan bảo hiểm thất nghiệp có hành vi vi phạm các qui định về bảo hiểm thất nghiệp. Đồng thời, người sử dụng lao động có quyền khiếu nại với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi cơ quan Bảo hiểm thất nghiệp có hành vi vi phạm các qui định về bảo hiểm thất nghiệp. Nếu xảy ra tranh chấp giữa người lao động hoặc người sử dụng lao động với cơ quan bảo hiểm thất nghiệp thì giải quyết theo pháp luật bảo hiểm thất nghiệp. Nếu xảy ra tranh chấp giữa người lao động với người sử dụng lao động về bảo hiểm thất nghiệp thì giải quyết theo qui định của Bộ luật Lao động.

Quyền hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp của người lao động có thể bị đình chỉ hoặc huỷ bỏ khi người lao động giả mạo hồ sơ để hưởng bảo hiểm thất nghiệp, ra nước ngoài hoặc ở lại nước ngoài không hợp pháp. Ngoài việc bị đình chỉ hoặc huỷ bỏ quyền hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp thì người giả mạo hồ sơ còn phải bồi thường toàn bộ số tiền trợ cấp đã hưởng, và tùy theo mức độ vi phạm còn bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự. Đối với người sử

dụng lao động nếu vi phạm các qui định về bảo hiểm thất nghiệp thì tùy theo mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự. Ngoài ra, công chức, viên chức của hệ thống cơ quan quản lý bảo hiểm thất nghiệp nếu có những hành vi vi phạm chế độ này, thì tùy theo mức độ vi phạm sẽ bị xử lý theo pháp luật.

Vì bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ mới, nên chúng ta chưa có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực này cả về xây dựng pháp luật cũng như tổ chức thực hiện nó. Cái khó của chế độ bảo hiểm thất nghiệp là dự báo “đầu ra” về số lượng người thất nghiệp. Nếu không tính toán kỹ đến việc thu, chi, quản lý thì sẽ dẫn đến mất cân đối quỹ. Do đó cần tiến hành làm thử ở một số thành phố lớn, khu công nghiệp tập trung, sau đó tổng kết, rút kinh nghiệm bổ sung, sửa đổi và qui định thành pháp luật riêng về bảo hiểm thất nghiệp, trong đó cần qui định ba nội dung chính:

- Nguồn tài chính và chế độ thu chi bảo hiểm thất nghiệp;
- Các hoạt động đưa người thất nghiệp trở lại thị trường lao động;
- Các hoạt động ngăn ngừa, hạn chế tình trạng thất nghiệp.

Để thực hiện được 3 nội dung này, thì về lâu dài bảo hiểm thất nghiệp phải có bộ máy độc lập, đủ mạnh từ Trung ương đến địa phương để thực thi. Chỉ có như vậy bảo hiểm thất nghiệp mới đạt được hiệu quả thiết thực.

3.2.3 Quản lý và tổ chức thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp

Bảo hiểm thất nghiệp vừa có tính kinh tế lại vừa có tính xã hội. Hai mặt này gắn chặt với nhau và không thể tách rời, đó chính là bản chất của bảo hiểm thất nghiệp. Khi bảo hiểm thất nghiệp không còn là hiện tượng tự phát, cục bộ dẫn đến đối tượng và phạm vi thực hiện được mở rộng, thì nó cần phải có sự quản lý của Nhà nước. Đây là một yêu cầu khách quan của nền kinh tế. Chỉ có Nhà nước mới có đủ khả năng để điều chỉnh các quan hệ liên quan đến bảo hiểm thất nghiệp. Việc quản lý bảo hiểm thất nghiệp gồm hai mặt: quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp và quản lý sự nghiệp bảo hiểm thất nghiệp.

Việc thực hiện quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp: Chính phủ thống nhất quản lý Nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp và giao cho Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội là cơ quan giúp việc cho Chính phủ trực tiếp thực hiện việc quản lý Nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp. Trong lĩnh vực này Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội có nhiệm vụ: Xây dựng, trình và ban hành pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp, ban hành các văn bản pháp qui về bảo hiểm thất nghiệp. Hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các qui định của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp.

Việc quản lý sự nghiệp bảo hiểm thất nghiệp bao gồm: quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp, thực hiện chế độ cho người thất nghiệp. Theo kinh nghiệm của các nước như Cộng hoà liên bang Đức, Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Mông Cổ, Philipin... chế độ bảo hiểm thất nghiệp thường được giao cho cơ quan chuyên trách thuộc Bộ Lao động Thương binh và Xã hội đảm nhiệm. Cơ quan này quản lý sự nghiệp về bảo hiểm thất nghiệp và được tổ chức theo hệ thống dọc, thống nhất từ Trung ương xuống địa phương. Theo chúng tôi, ở nước ta việc quản lý sự nghiệp bảo hiểm thất nghiệp không nên để chồng chéo, hoặc một cơ quan vừa ban hành chính sách vừa làm nhiệm vụ thực hiện việc chi trả trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp mà nên giao cho một cơ quan độc lập thực hiện. Có thể đó là cơ quan bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam.

Như đã nói, mục đích của chế độ bảo hiểm xã hội và chế độ bảo hiểm thất nghiệp có nhiều điểm khác nhau. Các chế độ bảo hiểm xã hội hiện hành nhằm giúp đỡ về mặt vật chất cho người lao động khi gặp phải rủi ro, khó khăn không chỉ khi đang còn tham gia quan hệ lao động (ốm đau, thai sản, tai nạn lao động...) mà cả khi chấm dứt quan hệ lao động (hưu trí, tử tuất). Trợ cấp ốm đau, trợ cấp thai sản... được áp dụng cho những đối tượng là những người vẫn có việc làm, vẫn có thu nhập nhưng bị ốm hoặc nghỉ sinh con trong một khoảng thời gian. Trợ cấp hưu trí lại khác hẳn. Nó xuất hiện sau quan hệ lao động. Có nghĩa là, khi người lao động đạt đến một độ tuổi nhất định với thời gian tham gia bảo hiểm xã hội theo qui

định của pháp luật thì người đó coi như đã chấm dứt quá trình lao động, không có nhu cầu quay trở lại lao động (tất nhiên trừ một số trường hợp cá biệt). Trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp xuất phát từ quan hệ lao động, nhưng khác biệt ở điểm: đó chỉ là sự gián đoạn giữa hai kỳ làm việc. Người tham gia bảo hiểm thất nghiệp là những người có sức lao động, có khả năng lao động, do đó, luôn có nhu cầu quay về vị trí có việc làm. Trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp giúp cho những người lao động thất nghiệp có một cuộc sống tối thiểu sau khi bị mất việc làm và tạo điều kiện cho họ tìm được công việc làm mới. Do đó, vấn đề “hậu thất nghiệp” là rất quan trọng vì không ai có thể hưởng bảo hiểm thất nghiệp cả đời.

Vì vậy, bảo hiểm thất nghiệp khác với các chế độ bảo hiểm xã hội khác là không phải chỉ có thu và chi tiền bảo hiểm (trợ cấp ốm đau; tai nạn lao động bệnh nghề nghiệp; thai sản, hưu trí; tử tuất và dưỡng sức phục hồi sức khỏe) mà cơ quan bảo hiểm thất nghiệp phải tìm mọi cách để đưa người thất nghiệp trở lại tham gia thị trường lao động. Đó là các công việc như: nắm chắc thông tin về thị trường lao động để môi giới, giới thiệu việc làm; đào tạo và đào tạo lại nghề; hoặc tổ chức việc làm tạm thời cho người thất nghiệp và thực hiện các chính sách hỗ trợ để người thất nghiệp tự hành nghề...Chỉ khi đã tiến hành mọi biện pháp, mà vẫn không bố trí được việc làm cho người lao động, thì mới trả trợ cấp thất nghiệp [73, tr. 14].

Chính vì thế, việc đầu tư các cơ sở dạy nghề, mở mang doanh nghiệp để đưa người lao động vào làm việc và có những biện pháp khuyến khích các doanh nghiệp tiếp nhận người lao động thất nghiệp chính là biện pháp hiệu quả để hạn chế thất nghiệp, đẩy lùi thất nghiệp. Chẳng hạn, Nhà nước có những hình thức đầu tư đối với doanh nghiệp như đào tạo nghề miễn phí hoặc cho vay vốn với lãi suất ưu đãi đối với doanh nghiệp nhận người thất nghiệp. Số tiền này được lấy từ quỹ quốc gia về việc làm hoặc quỹ bảo hiểm thất nghiệp để mở mang doanh nghiệp hoặc phát triển sản xuất.

Trên thế giới, thông thường hai chế độ này do hai cơ quan độc lập quản lý. Chẳng hạn, ở Cộng hoà liên bang Đức vấn đề dạy nghề cho người thất nghiệp, hoặc trả tiền cho doanh nghiệp tiếp nhận người thất nghiệp vào làm việc đều do Tổng cục việc làm quản lý; còn thực hiện bảo hiểm xã hội lại do cơ quan bảo hiểm xã hội phụ trách. Hay ở Thụy Điển, nơi được đánh giá là một trong những nước có chế độ phúc lợi xã hội cao nhất thế giới, thì trợ cấp bảo hiểm xã hội đều do cơ quan bảo hiểm xã hội công cộng quản lý ở cấp địa phương. Còn bảo hiểm thất nghiệp do các quỹ bảo hiểm thất nghiệp đặc biệt quản lý và quỹ này chịu sự giám sát của Ủy ban thị trường lao động.

Tóm lại, do mục đích và đối tượng của các chế độ bảo hiểm xã hội hiện hành và chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp có nhiều điểm khác nhau, nên có một bộ máy riêng đủ mạnh để quản lý là điều cần thiết.

Bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta là vấn đề hết sức mới mẻ cả trên bình diện lý luận và thực tiễn. Với gần 80% dân cư sống ở nông thôn và còn rất nhiều người ở thành thị đang làm việc tại các thành phần kinh tế phi kết cấu nên rất khó thống kê một cách chính xác số người thất nghiệp và người không thất nghiệp. Chẳng hạn, nếu lấy tiêu chí thời gian mà xét thì có thể người đó có việc làm, nhưng lấy thu nhập mà xét thì người đó lại là người thất nghiệp. Do vậy, việc đặt ra các điều kiện để được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp chính là bước đầu tiên để xác định đúng đối tượng cần trợ giúp. Nếu không quản lý chặt đối tượng sẽ dẫn đến việc trả trợ cấp tràn lan, điều đó sẽ dẫn đến việc thiếu hụt quỹ, chế độ bảo hiểm thất nghiệp không đến đúng người cần được hưởng. Kinh nghiệm tổ chức, quản lý chương trình bảo hiểm thất nghiệp của gần 70 nước trên thế giới cho chúng ta nhiều bài học quý. Ngoài ra, với sự giúp đỡ của các chuyên gia nước ngoài, việc xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam sẽ có được kết quả như mong muốn.

Như đã phân tích ở chương 1, chế độ bảo hiểm thất nghiệp là một trong 9 nhánh của chương trình an toàn xã hội (hay an sinh xã hội) mà Tổ chức lao động

quốc tế đã đưa ra. Tùy theo hoàn cảnh, điều kiện kinh tế - xã hội của mỗi nước mà chế độ bảo hiểm thất nghiệp có thể được qui định trong trong hệ thống bảo hiểm xã hội hay tách ra thành một chương trình riêng. Đa phần ở các nước phát triển, chương trình bảo hiểm thất nghiệp được thực hiện theo một hệ thống riêng. Ví dụ như: Cộng hoà liên bang Đức, cơ quan chịu trách nhiệm về hoạt động của bảo hiểm thất nghiệp là Cục lao động Liên bang có 15 văn phòng lao động cấp bang, 184 văn phòng cấp địa phương và 650 chi nhánh trên toàn quốc, với số nhân viên lên tới 86.000 người (1992). Ngoài Cục lao động liên bang còn có Viện nghiên cứu nghề và thị trường lao động. Hoạt động của Cục lao động liên bang chủ yếu dựa trên nguyên tắc tự quản về hành chính. Tham gia vào Hội đồng quản trị của Cục lao động liên bang gồm đại diện của người lao động, chủ doanh nghiệp và các tổ chức công theo tỷ lệ như nhau. Khác với một số loại bảo hiểm khác, thành viên của Hội đồng quản trị Cục lao động liên bang không được bầu mà do các cơ quan công đoàn, Hiệp hội giới chủ và các tổ chức công bổ nhiệm [114]. Ở Liên bang Nga, cơ quan quản lý bảo hiểm thất nghiệp là cơ quan dịch vụ việc làm Liên bang chịu trách nhiệm thực hiện chương trình [129]. Ở Pháp, quản lý bảo hiểm thất nghiệp là cơ quan bảo hiểm thất nghiệp, chịu trách nhiệm thực hiện chi trả trợ cấp thất nghiệp [129]. Tại Nhật Bản, Bộ Lao động là cơ quan giám sát chung; phòng chế độ bảo đảm việc làm thực thi các chính sách ở cấp Trung ương; cơ quan bảo hiểm việc làm cấp quận và cơ quan bảo hiểm Nhà nước chịu trách nhiệm thu chi các khoản trợ cấp tại địa phương [129]. Ở Canada do Ban phát triển nguồn nhân lực giám sát chung, còn Ủy ban phát triển lao động cùng với các thành viên theo hiệp định quản lý hành chính chương trình thông qua các cơ quan địa phương vùng [129].

Quá trình tổ chức, quản lý bảo hiểm thất nghiệp của những nước này thông qua một bộ máy riêng, và phần lớn bộ máy này nằm ở cơ quan lao động. Tuy nhiên, lại có một số nước tổ chức, thực hiện chương trình bảo hiểm thất nghiệp và coi trợ cấp

bảo hiểm thất nghiệp như một trong các chế độ của hoạt động bảo hiểm xã hội. Đó là các nước đang phát triển như: Trung Quốc, Thái Lan...

Ở nước ta, trong quá trình xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, vấn đề tổ chức, quản lý chế độ này trong các cơ quan chịu trách nhiệm nghiên cứu về bảo hiểm thất nghiệp đang còn có những phương án khác nhau.

Phương án thứ nhất : Cơ quan bảo hiểm xã hội có trách nhiệm thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp và quản lý quỹ, còn các trung tâm dịch vụ việc làm thực hiện chính sách việc làm và giải quyết yêu cầu xin hưởng trợ cấp. Phương án này cho rằng bảo hiểm thất nghiệp cũng là một chế độ thuộc bảo hiểm xã hội, nên không có thêm tổ chức mới. Theo chúng tôi, trong phương án này, nếu giao cho cơ quan bảo hiểm xã hội Việt Nam tổ chức, quản lý thì thuận tiện cho công tác chi trả, giảm bớt chi phí quản lý vì đã có sẵn bộ máy. Bảo hiểm thất nghiệp nhìn chung cũng có đối tượng, nội dung tương tự như các chế độ khác của bảo hiểm xã hội. Hơn nữa, trong giai đoạn đầu thực hiện chế độ này, số lượng người tham gia và được hưởng bảo hiểm thất nghiệp cũng không phải là lớn. Với phương án trên đòi hỏi pháp luật và mô hình quản lý bảo hiểm xã hội hiện hành cũng cần phải được đổi mới theo hướng phân cấp việc tổ chức, quản lý cho các đơn vị cơ sở (người tham gia đóng bảo hiểm xã hội).

Phương án một, với các ưu điểm như đã phân tích ở trên nên cũng dễ được đồng tình. Nhưng hiện tại, khối lượng công việc của bảo hiểm xã hội Việt Nam rất lớn do phải quản lý thêm chế độ bảo hiểm y tế, đội ngũ cán bộ còn có những hạn chế nhất định, nếu thêm việc thì khó đảm đương được.

Phương án thứ hai: Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội thành lập một hệ thống quản lý hoạt động sự nghiệp bảo hiểm thất nghiệp hoàn toàn mới. Hệ thống này sẽ kết hợp chặt chẽ với hệ thống các tổ chức giới thiệu việc làm để vừa thực hiện các nhiệm vụ chi trả chế độ vừa thực hiện các biện pháp thị trường lao động tích cực cho người bị thất nghiệp được hưởng trợ cấp. Các tổ chức giới thiệu việc làm trực thuộc cơ quan lao động, lại có chức năng thu thập thông tin thị trường lao

động nên thuận tiện trong việc giới thiệu việc làm, cũng như sẽ tổ chức tốt các biện pháp thị trường lao động tích cực cho người lao động bị thất nghiệp đang hưởng trợ cấp. Tuy nhiên, phương án này sẽ làm tăng biên chế cho một bộ máy mới trong khi Chính phủ đang thực hiện việc giảm biên chế.

Theo chúng tôi, về lâu dài, khi mà nền kinh tế thị trường đã đồng bộ có thể xây dựng một luật riêng về bảo hiểm thất nghiệp (xem phụ lục 11). Khi đó mô hình của bảo hiểm thất nghiệp nên như sau (xem phụ lục 12):

Ở Trung ương: bảo hiểm thất nghiệp trực thuộc Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội.

Ở cấp tỉnh: bảo hiểm thất nghiệp cấp tỉnh, trực thuộc bảo hiểm thất nghiệp trung ương.

Ở cấp huyện, quận, tổ chức thành chi nhánh bảo hiểm thất nghiệp trực thuộc bảo hiểm thất nghiệp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Như vậy, ở địa phương, các Sở Lao động sẽ có tổ chức giới thiệu việc làm trực thuộc Sở, là đơn vị tác nghiệp có nhiệm vụ: chi trả trợ cấp thất nghiệp, quản lý người hưởng trợ cấp thất nghiệp và thực hiện các chính sách thị trường lao động tích cực. Phương án này tương đối thuận lợi cho việc triển khai, thực hiện bảo hiểm thất nghiệp từ khâu đăng ký thất nghiệp, tìm việc làm đến trả trợ cấp thất nghiệp vì hiện nay “cả nước đã có 177 trung tâm dịch vụ việc làm ở hầu hết các địa phương trong cả nước” [54, tr. 3] trực thuộc Sở Lao động - Thương binh và Xã hội và các đoàn thể quần chúng.

Theo chúng tôi, cơ quan bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam sẽ có nhiệm vụ: Tổ chức triển khai thực hiện điều lệ bảo hiểm thất nghiệp; quản lý việc thu, chi, quỹ bảo hiểm thất nghiệp trong cả nước; quản lý tổ chức, cán bộ, cơ sở vật chất kỹ thuật trong toàn bộ hệ thống cơ quan bảo hiểm thất nghiệp theo qui định của Nhà nước. Trong đó, cơ quan quản lý cao nhất của bảo hiểm thất nghiệp là Hội đồng quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Cơ quan này có nhiệm vụ: chỉ đạo, giám sát, kiểm tra việc thực hiện quản lý, thu, chi quỹ bảo hiểm thất nghiệp, phê duyệt

phương án điều hoà quỹ bảo hiểm thất nghiệp trong toàn bộ hệ thống, thông qua các dự toán và quyết toán hàng năm của bảo hiểm thất nghiệp, phê duyệt phương án tổ chức, đề nghị tách, nhập, giải thể các đơn vị thành viên, đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm Tổng giám đốc bảo hiểm thất nghiệp. Về tổ chức, Hội đồng quản lý bảo hiểm thất nghiệp có: Chủ tịch, phó chủ tịch và các thành viên. Chủ tịch Hội đồng quản lý là một lãnh đạo của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội và Bộ trưởng Bộ nội vụ. Các thành viên là đại diện của các bộ như: Bộ lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Tài chính, Tổng liên đoàn lao động Việt Nam, Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam, Liên minh các hợp tác xã Việt Nam và bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam. Bộ trưởng Bộ lao động-Thương binh và Xã hội bổ nhiệm Phó chủ tịch và các thành viên của Hội đồng quản lý bảo hiểm thất nghiệp sau khi có sự thoả thuận của các bộ, ngành nói trên. Bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam do Tổng giám đốc quản lý và điều hành theo chế độ thủ trưởng, giúp việc cho Tổng giám đốc có các Phó tổng giám đốc.

Tuy nhiên, trong giai đoạn đầu, vừa làm và tổng kết đúc rút kinh nghiệm, theo chúng tôi thì nên chọn phương án thứ nhất. Đây là phương án khả thi trong giai đoạn quá độ hiện nay.

Một vấn đề hiện nay được nhiều người quan tâm đó là, mối quan hệ giữa trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc làm với trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp. Về vấn đề này có 2 loại ý kiến sau:

Theo Nguyễn Bá Ngọc [83, Tr.24], trợ cấp thôi việc và trợ cấp mất việc làm là khoản tiền doanh nghiệp trả cho người lao động khi họ rời khỏi doanh nghiệp, là phần chia lợi nhuận khi người lao động không làm việc nữa. Khoản trợ cấp này phụ thuộc vào thâm niên công tác của người lao động, không ảnh hưởng gì đến trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp. Hơn nữa, hai loại trợ cấp này đã được quy định trong Bộ luật lao động nên không thể bỏ được, mà cùng tồn tại với chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp.

Theo Lê Đăng Doanh và Nguyễn Minh Tú [41, Tr.344], khi đã thực hiện trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp thì trợ cấp thôi việc và trợ cấp mất việc làm không cần tồn tại nữa. Bởi lẽ, các chế độ này đều nhằm mục đích khắc phục rủi ro khi người lao động mất việc làm. Nếu tồn tại cả 3 chế độ trợ cấp thì người sử dụng lao động phải trả cho người lao động 2 lần (một lần trả trực tiếp cho người lao động khi thôi việc, một lần đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp) là gánh nặng cho doanh nghiệp.

Theo quan điểm của chúng tôi, khi đã ban hành chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp thì chế độ trợ cấp thôi việc vẫn nên tồn tại. Vì chế độ thôi việc được trả cho người lao động trong trường hợp ngừng quan hệ lao động với người sử dụng lao động. Hay nói khác đi là ngừng hợp đồng lao động mà hai bên đã cam kết. Đây là một tất yếu của quá trình sản xuất kinh doanh, nó có lợi cho cả người lao động và người sử dụng lao động. Riêng đối với chế độ trợ cấp mất việc làm thì không nên còn nữa. Bởi lẽ, chế độ trợ cấp mất việc làm là chế độ có tính chất bồi thường cho người lao động bị mất việc làm một cách thụ động, không thuộc ý muốn của họ, có tính chất hỗ trợ thêm cho người lao động để tìm việc làm mới. Hơn nữa, từ việc doanh nghiệp phải đảm nhận việc chi trả khi người lao động mất việc làm đến việc hình thành một quỹ chung để chia sẻ thì chế độ trợ cấp mất việc làm sơ khai hiện nay đã có bước tiến dài đến một hình thức mới: trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp. Do vậy, việc ban hành chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp là sự hoàn thiện của chế độ trợ cấp nói trên.

Bảo hiểm thất nghiệp là một vấn đề hết sức mới, hơn nữa chúng ta còn thiếu kiến thức và chưa có kinh nghiệm thực tế nên cần có những bước đi thích hợp để thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp, theo phương châm từ thấp tới cao, từ phạm vi hẹp tới phạm vi rộng. Trong giai đoạn hiện nay cần tiến hành thực hiện thí điểm. Việc triển khai thí điểm, sẽ do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội phối hợp với Bộ Tài chính và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố được lựa chọn chỉ đạo, các Sở Lao động - Thương binh và Xã hội và các Sở Tài chính - Vật giá thực hiện. Số

địa phương tham gia thực hiện thí điểm không nên ít hơn 3 và là những địa phương tương đối gần nhau. Điều này sẽ tạo thuận lợi cho việc điều tiết các quỹ khi quá trình thực hiện thí điểm ở một địa phương gặp khó khăn, cũng như có thể thấy được sự di chuyển lao động giữa các địa phương có tác động như thế nào đến chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Qua đó rút được kinh nghiệm cũng như bài học cho việc triển khai thực hiện bảo hiểm thất nghiệp trên toàn quốc. Về cách thức lựa chọn các địa phương thực hiện thí điểm chế độ bảo hiểm thất nghiệp, theo chúng tôi, nên chọn một địa phương có tỷ lệ thất nghiệp cao và mức độ di chuyển lao động đi và đến tương đối lớn; Một địa phương có nhiều khu công nghiệp và khu chế xuất; Một địa phương mà nền kinh tế chủ yếu dựa vào nông nghiệp (ví dụ như thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương và Long An). Để xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, bên cạnh việc nghiên cứu để đưa ra các qui định hợp lý, còn phải tăng cường công tác thông tin tuyên truyền về chế độ này để người lao động hiểu và thực hiện. Ngoài ra, để chế độ bảo hiểm thất nghiệp có tính khả thi, Nhà nước cần tăng cường các giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý lao động ở các doanh nghiệp, tăng cường đầu tư cơ sở vật chất và nhân sự, nghiệp vụ cho các trung tâm giới thiệu việc làm của tỉnh và thành phố để quản lý tốt số lao động thất nghiệp.

3.2.4 Một số biện pháp giúp người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động Việt Nam

Bảo hiểm thất nghiệp được triển khai nhằm trợ cấp cho người lao động khi rơi vào tình trạng thất nghiệp, đồng thời giúp họ tham gia vào thị trường lao động. Đây là hai mục tiêu cơ bản của bảo hiểm thất nghiệp. Có nhiều biện pháp để giúp người thất nghiệp trở lại thị trường lao động. Qua việc tham khảo thực tiễn ở một số nước có thể nêu lên một số biện pháp cơ bản sau:

a) Đào tạo và đào tạo lại nghề cho người thất nghiệp

Một trong những nguyên nhân dẫn đến thất nghiệp như đã phân tích ở phần đầu, là chất lượng lao động thấp, trình độ tay nghề và cơ cấu nghề nghiệp của lực lượng

lao động chưa đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế, nhất là yêu cầu của sự công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Do cơ cấu dân số nước ta vào loại trẻ nên đến nay số người đang và sẽ tham gia vào các lĩnh vực của nền kinh tế ở nước ta là rất lớn (khoảng 42 triệu người). Về chất lượng lao động qua các số liệu thống kê cho thấy: tỷ lệ lao động qua đào tạo ở nước ta có xu hướng tăng chậm. Năm 2001, lao động được đào tạo chiếm 17,05% tổng lực lượng lao động, năm 2002, tỷ lệ này tăng lên 19,62%, đến năm 2003 đã lên đến 20,99% (có 8.844.000 người). Các số liệu thống kê qua các năm còn cho thấy tỷ lệ thất nghiệp của người lao động (cả nông thôn và thành thị) trong một vài năm gần đây có xu hướng giảm (xem phụ lục 13).

Tuy nhiên, tỷ lệ thất nghiệp của nhóm trẻ tuổi ở nước ta là khá cao, đây là nhóm lao động tích cực nhất trong thị trường sức lao động. Họ là nguồn nhân lực bổ sung cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Do vậy, cùng với việc có trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp thì cần phải có giải pháp tích cực để đưa những lao động trẻ trở lại thị trường lao động.

Như vậy, một trong những giải pháp giúp người thất nghiệp tiếp tục tham gia thị trường lao động là đào tạo nghề hoặc nâng cao tay nghề cho họ. Trong số những người thất nghiệp đa phần là không có tay nghề, hoặc tay nghề thấp, lạc hậu không phù hợp với công nghệ sản xuất mới. Do đó, một trong hướng giải quyết vấn đề này là cần có mối quan hệ chặt chẽ giữa các cơ sở đào tạo nghề, doanh nghiệp và cơ quan bảo hiểm thất nghiệp để có những thông tin về cung - cầu lao động, phù hợp với cơ cấu trình độ ngành, nghề. Thông qua việc thiết lập quan hệ này, người lao động khi bị thất nghiệp có thể được đào tạo, bồi dưỡng tay nghề phù hợp để có được việc làm mới. Cơ quan bảo hiểm thất nghiệp có thể hỗ trợ kinh phí đào tạo nghề cho các doanh nghiệp, hỗ trợ học phí để người thất nghiệp tự đi học nghề hoặc tổ chức dạy nghề tập trung cho người thất nghiệp. Hiện nay, Tổng cục dạy nghề đang xây dựng hệ thống thông tin thị trường lao động, trong đó mục tiêu số một là tạo cơ hội cho người thất nghiệp có được nghề nghiệp mới phù hợp để họ

tiếp tục quay trở lại thị trường lao động. Ví như việc hình thành một quỹ đào tạo dự phòng, đây cũng là một phương án đáng suy nghĩ.

b) Môi giới việc làm, tư vấn lao động, tư vấn nghề nghiệp

Đây là một trong các biện pháp giúp người thất nghiệp nhanh chóng hoà nhập với thị trường lao động. Khi đưa ra biện pháp này là nói đến vai trò của các trung tâm giới thiệu việc làm. Hoạt động môi giới và tư vấn được thực hiện thông qua cơ quan giới thiệu việc làm với kinh phí do quỹ bảo hiểm thất nghiệp hỗ trợ. Chúng ta có thuận lợi là đã có một hệ thống trung tâm giới thiệu việc làm được hình thành trong cả nước “Tổ chức giới thiệu việc làm có nhiệm vụ tư vấn, giới thiệu việc làm cho người lao động; cung ứng và tuyển lao động theo yêu cầu của người sử dụng lao động; thu thập, cung ứng thông tin về thị trường lao động và nhiệm vụ khác theo qui định của pháp luật” (Khoản 1 Điều 18 BLLĐ). Trung tâm giới thiệu việc làm là cầu nối giữa cung - cầu lao động, giúp người lao động tìm việc làm và người sử dụng lao động tuyển được nhân công thích hợp, góp phần giải quyết việc làm, giảm tỷ lệ thất nghiệp làm cho xã hội ổn định và phát triển. Mục đích của biện pháp môi giới việc làm, tư vấn lao động, tư vấn nghề nghiệp là giúp người lao động và người sử dụng lao động gặp nhau để đi tới thiết lập quan hệ lao động, cung cấp các thông tin về thị trường lao động, các biện pháp và dịch vụ đặc biệt mà họ được hưởng...

Tư vấn lao động là một dạng dịch vụ trí tuệ, một hoạt động chất xám tổng hợp cung ứng cho người lao động và người sử dụng lao động những thông tin về hiện trạng và xu hướng phát triển của thị trường lao động, các vấn đề liên quan đến việc lựa chọn công việc, đào tạo nâng cao kỹ năng, hoặc đào tạo nghề khác hay khuyến khích tiếp nhận một việc làm. Biện pháp này giúp cho người thất nghiệp dễ dàng khi đưa ra quyết định tìm việc làm mới hay thay đổi nghề.

Môi giới việc làm là khâu trung gian giữa người tìm việc và người thuê nhân công, người cần học nghề, người đào tạo dạy nghề. Thông qua mắt xích trung gian này “cung - cầu lao động” được chấp nối, nhu cầu của khách hàng về nghề nghiệp

được thoả mãn. Trong đó, phải chú ý đến sự tương quan đặc biệt giữa chỗ việc làm còn trống với kỹ năng tương ứng của người thất nghiệp.

Tư vấn nghề nghiệp, giúp cho người thất nghiệp hiểu rõ về những yếu tố quyết định trong quá trình lựa chọn nghề. Muốn thực hiện được nghiệp vụ trên, cơ quan tư vấn nghề nghiệp phải nghiên cứu, tìm hiểu hoàn cảnh cụ thể của người thất nghiệp, nắm bắt được những thông tin về thị trường lao động, xu hướng phát triển của các ngành nghề, các lĩnh vực, các khu vực, các thành phần kinh tế... để đưa ra những ý kiến nhằm tạo điều kiện cho người thất nghiệp có thể lựa chọn nghề một cách tối ưu.

c) Hỗ trợ người thất nghiệp tự tạo việc làm

Mục đích của biện pháp này là nhằm tạo ra việc làm cho những người thất nghiệp rất khó được giới thiệu việc làm, đặc biệt là những người bị thất nghiệp trong thời gian dài, những người lao động trên 50 tuổi, những người thất nghiệp trẻ tuổi mà không có nghề và những người tàn tật.

Người thất nghiệp đã đăng ký thất nghiệp ở cơ quan lao động địa phương, nhưng không muốn trở lại tham gia vào thị trường lao động mà có ý định tự tạo một công việc độc lập, thì có thể được hỗ trợ kinh phí để tự hành nghề bằng nhiều hình thức khác nhau, tùy theo khả năng của nguồn quỹ (như cho vay vốn với lãi suất ưu đãi, cung cấp một phần tư liệu, trang bị kỹ thuật ban đầu, kiến thức khởi sự doanh nghiệp...).

d) Biện pháp tổ chức việc làm tạm thời cho người thất nghiệp

Là việc thông qua các cơ sở sản xuất để bố trí việc làm tạm thời cho người thất nghiệp để chờ một việc làm mới, thích hợp với tay nghề và khả năng của họ. Việc làm tạm thời phải đảm bảo thu nhập tối thiểu cho người lao động trước khi thất nghiệp. Nếu người thất nghiệp tự nguyện ở lại làm việc lâu dài cho đơn vị thì coi như người thất nghiệp đã có việc làm phù hợp.

đ) Triển khai các hoạt động ngăn chặn thất nghiệp như: đề xuất chỗ làm việc thêm trong các doanh nghiệp, giảm giờ làm, đào tạo nâng cao tay nghề, đào tạo lại,

nâng cao trình độ hiểu biết pháp luật và kỹ thuật lao động...Như vậy, có thể thấy bảo hiểm thất nghiệp bao gồm hệ thống các biện pháp của thị trường lao động và phải thực hiện đồng bộ các biện pháp này thì mới có hiệu quả thiết thực.

Biện pháp cuối cùng là: có chính sách khuyến khích và hỗ trợ cho các cá nhân, doanh nghiệp sản xuất kinh doanh thu hút nhiều người lao động thất nghiệp vào làm việc. Mức hỗ trợ cụ thể sẽ được tính theo số lượng người thất nghiệp do doanh nghiệp nhận vào làm việc. Áp dụng biện pháp này, doanh nghiệp có thể được ưu tiên vay vốn với lãi suất ưu đãi từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp để mở rộng qui mô sản xuất kinh doanh.

Ngày nay, các nước phát triển không coi bảo hiểm thất nghiệp chỉ là biện pháp giải quyết hậu quả của thất nghiệp một cách thụ động, mà còn là một chính sách của thị trường lao động tích cực; không chỉ đơn thuần là việc chi trả trợ cấp thất nghiệp mà còn thực hiện các chức năng chủ yếu là thúc đẩy sự chuyển đổi cơ cấu ngành nghề, ngăn chặn thất nghiệp, bảo vệ việc làm, tìm kiếm việc làm cho người thất nghiệp. Các hoạt động này gắn liền với thị trường lao động với các hoạt động tạo việc làm. Vì vậy, nhiều nước đã ban hành Luật Bảo hiểm việc làm hay Luật Việc làm thay thế cho Luật Bảo hiểm thất nghiệp, như Cộng hoà liên bang Đức, Ba Lan, Nhật Bản, Hàn Quốc...Như vậy, việc đặt bảo hiểm thất nghiệp ở đâu và cơ quan nào thực hiện là hợp lý phải tùy theo điều kiện kinh tế - xã hội và hoàn cảnh cụ thể của từng nước. Thông thường, ở các nước công nghiệp phát triển đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp đông, thị trường lao động phát triển thì họ có Luật Bảo hiểm thất nghiệp riêng và có bộ máy riêng để thực hiện, phần lớn nằm ở cơ quan lao động. Đối với những nước đang phát triển, đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp ít, chế độ bảo hiểm thất nghiệp chưa hoàn thiện thì trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp đặt trong luật bảo hiểm xã hội, ví dụ như ở Thái Lan. Còn ở Việt Nam, do thị trường lao động chưa phát triển, đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp không nhiều, chưa có điều kiện để thực hiện đồng bộ các biện pháp của thị trường

lao động tích cực, nên trong thời gian đầu, bảo hiểm thất nghiệp đặt trong Luật bảo hiểm xã hội thiết nghĩ là phù hợp.

Kết luận chương 3

Nước ta hiện nay đã có đủ cơ sở để xây dựng và ban hành một chế độ bảo hiểm thất nghiệp đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường đặt ra. Đó là các cơ sở về kinh tế, xã hội, chính trị và đặc biệt là cơ sở pháp lý. Pháp luật chịu sự chi phối của cơ sở hạ tầng, gần 20 năm thực hiện đổi mới, kinh tế - xã hội nước ta đã phát triển, hệ thống pháp luật đã thay đổi nhiều theo hướng phù hợp với sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế. Vì vậy, xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta là yêu cầu cấp thiết, không những đảm bảo lợi ích của người lao động, người sử dụng lao động, giữ gìn ổn định xã hội mà còn tạo ra sự đồng bộ của hệ thống pháp luật kinh tế nước ta trong giai đoạn hội nhập quốc tế hiện nay. Tuy nhiên, trình độ phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam chưa cao, dân số tăng nhanh, cung - cầu về việc làm có sự chênh lệch lớn, thị trường sức lao động đang trong quá trình phân mảnh. Hơn nữa, chúng ta chưa thật sự thực thi chế độ bảo hiểm thất nghiệp, kinh nghiệm ít, nên giai đoạn đầu sẽ gặp nhiều khó khăn. Do đó, khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp không nên cầu toàn, hoàn chỉnh ngay mà phải thực hiện dần từng bước: cả về đối tượng, phạm vi bảo hiểm thất nghiệp, cả về điều kiện, thời gian, mức hưởng chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, và nguồn hình thành và sử dụng quỹ cũng như quản lý và tổ chức thực hiện bảo hiểm thất nghiệp.

Khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp phải: Phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội, không là gánh nặng đối với doanh nghiệp và người lao động; Mức đóng góp phải tính toán phù hợp, không ảnh hưởng đến cuộc sống của người lao động, ít ảnh hưởng đến giá thành sản phẩm, dịch vụ của doanh nghiệp để doanh nghiệp có thể cạnh tranh trong nền kinh tế thị trường; Có bước đi phù hợp, được tính toán một cách khoa học, có giải pháp bảo tồn và phát triển quỹ; Rút được kinh nghiệm của các nước trong việc thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp để áp dụng phù hợp

với điều kiện của Việt Nam. Vì vậy, xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp phải trên những nguyên tắc cơ bản sau: 1/ Phải thể hiện tính xã hội, có sự chia sẻ rủi ro; 2/ Phải thể hiện mối quan hệ hữu cơ giữa đóng góp và hưởng thụ; 3/ Quỹ bảo hiểm thất nghiệp phải được quản lý thống nhất, dân chủ, công khai và hạch toán độc lập; 4/ Nhà nước thống nhất quản lý chế độ bảo hiểm thất nghiệp; 5/ Chế độ bảo hiểm thất nghiệp phải làm lành mạnh hoá thị trường lao động. Những nguyên tắc mang tính định hướng và phải được thể hiện trong tất cả các qui phạm của chế độ bảo hiểm thất nghiệp.

Trong bối cảnh hiện nay, thất nghiệp ở nước ta đang ở mức cao, đặc biệt là khu vực thành thị và khu vực làm công ăn lương. Do vậy, thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp sẽ đảm bảo ổn định cuộc sống tối thiểu cho người lao động trước rủi ro thất nghiệp, giúp họ yên tâm lao động sản xuất đồng thời góp phần đảm bảo an toàn xã hội, thể hiện vai trò của Nhà nước đối với người lao động. Tuy vậy, việc xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp phải được đặt trong những điều kiện nhất định, có những bước đi thích hợp từ đơn giản đến phức tạp, từ diện hẹp đến diện rộng, trong đó Chính phủ phải đóng vai trò quan trọng trong việc quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp.

Chế độ bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ mới trong pháp luật bảo hiểm xã hội. Để xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp, bên cạnh việc nghiên cứu để qui định một cách hợp lý, phù hợp, cần phải tăng cường công tác thông tin tuyên truyền về chế độ này giúp người lao động hiểu và thực hiện.

KẾT LUẬN



Từ việc nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản về chế độ bảo hiểm thất nghiệp, thực tiễn các chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm ở nước ta qua các thời kỳ cũng như những định hướng bước đầu xây dựng và thực hiện một chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, có thể đưa ra một số vấn đề cơ bản sau đây:

1. Thất nghiệp là một sản phẩm tất yếu của nền kinh tế thị trường. Thất nghiệp ở các nước chỉ khác nhau về mức độ, không có nước nào tỷ lệ thất nghiệp bằng 0. Vì thế, ở hầu hết các nước phát triển, người ta đã xây dựng hệ thống bảo hiểm thất nghiệp nhằm bảo đảm đời sống cho người thất nghiệp, đồng thời áp dụng các biện pháp để đưa người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động như: đào tạo, đào tạo lại, môi giới việc làm, tư vấn nghề nghiệp, có chính sách hỗ trợ doanh nghiệp nhận người thất nghiệp, hỗ trợ người thất nghiệp lập nghiệp. Luận án đã tập trung làm sáng tỏ các khái niệm thất nghiệp, người thất nghiệp, chế độ bảo hiểm thất nghiệp cũng như tính tất yếu khách quan của việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Đây là những vấn đề mang tính học thuật nhằm đưa đến sự nhận thức đúng đắn về thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp, góp phần làm sáng tỏ khoa học pháp lý kinh tế trong giai đoạn hiện nay ở nước ta. Ngoài ra, nó còn là cơ sở cho việc hoạch định và xây dựng chính sách, pháp luật về thị trường sức lao động, thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

2. Ở Việt Nam trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá tập trung bảo đảm công ăn việc làm cho dân luôn là vấn đề hàng đầu. Thuật ngữ “biên chế” ở nước ta thể hiện một phạm trù xã hội, chính sách xã hội rất then chốt, nó không phải là một phạm trù kinh tế đơn thuần. Tuy nhiên, trong thời kỳ này thất nghiệp vẫn hiện hữu trong nền kinh tế mà chúng ta thường gọi là “thiếu việc làm”, hoặc “việc làm không đầy đủ” hay “chưa có việc làm”, thực chất hiện tượng này là thất nghiệp. Và giải quyết vấn đề này bằng những kênh khác nhau như: về mất sức, về hưu non, cho đi học, hoặc đơn giản là cứ ăn lương như bình thường nhưng “ngồi chơi xơi nước”. Đây không phải đơn thuần là tên gọi, mà phải xác định cho đúng bản chất của sự việc, của hiện tượng để có những đối sách đúng đắn. Những nghiên cứu về thất nghiệp và các chế độ có tính chất hỗ trợ người lao động mất việc làm trong lịch sử ở nước ta trước khi chuyển sang nền kinh tế thị trường có ý nghĩa khẳng định vai trò của nó trong một giai đoạn nhất định với những đặc điểm chính trị, kinh tế, xã hội,

pháp lý của đất nước. Đồng thời cũng chỉ ra những hạn chế bất lực của nó trước cơ cấu kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hiện nay.

3. Khi đất nước chuyển sang nền kinh tế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa, thất nghiệp và thiếu việc làm đang là vấn đề bức xúc hiện nay. Luận án đã phân tích tình hình thất nghiệp, chỉ ra những nguyên nhân cũng như hạn chế của các chế độ có tính chất hỗ trợ người lao động mất việc làm ở Việt Nam. Từ đó thấy được sự cần thiết phải xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường. Sự tất yếu này xuất phát từ nội tại bản thân của cơ chế thị trường đòi hỏi chính đáng không chỉ của người lao động mà còn là đòi hỏi của người sử dụng lao động, của xã hội và Nhà nước. Ngoài ra, trong xu thế hội nhập kinh tế quốc tế trong đó có hội nhập thị trường sức lao động thì đòi hỏi đó lại càng cấp thiết.

4. Trên cơ sở phân tích, đánh giá tình hình kinh tế - xã hội ở nước ta từ khi đổi mới đến nay, tác giả đã đưa ra những căn cứ để xây dựng một chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam. Đó là, nền kinh tế đang trên đà phát triển với tốc độ cao, lạm phát được kiểm soát và đẩy lùi, thị trường lao động đang hình thành và phát triển, một hệ thống trung tâm giới thiệu việc làm khắp cả nước, có chương trình và quỹ quốc gia giải quyết việc làm hoạt động rất hiệu quả. Do vậy, bảo hiểm thất nghiệp đang là một đòi hỏi khách quan và đặt ra lúc này là có khả năng thực hiện được vì nó không ảnh hưởng quá sức đối với ngân sách Nhà nước, đối với thu nhập của người lao động và không ảnh hưởng đến sự phát triển của doanh nghiệp, mà ngược lại còn giảm gánh nặng cho ngân sách Nhà nước, tạo điều kiện cho doanh nghiệp sử dụng lao động một cách hợp lý, khắc phục được những tồn tại của chính sách lao động hiện hành. Ngoài ra, còn phải kể đến sự ổn định chính trị ở đất nước ta trong những thập niên gần đây là cơ sở vững vàng để việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam. Cũng cần phải nhắc tới cơ sở pháp lý của việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Đó là, việc Hiến pháp và hệ thống pháp luật đã chuyển đổi, điều chỉnh những vấn đề phát sinh trong việc vận hành cơ chế thị

trường nên đó là cơ sở tốt cho việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta. Chẳng những thế, đây còn là sự đòi hỏi tự thân của một hệ thống pháp luật thống nhất, đầy đủ làm nền tảng để thực hiện pháp chế xã hội chủ nghĩa.

5. Bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ trong hệ thống bảo hiểm xã hội. Xây dựng chế độ này là góp phần hoàn thiện Luật bảo hiểm xã hội nói riêng và hệ thống An sinh xã hội nói chung ở nước ta. Theo chúng tôi, xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam là vấn đề mới mẻ, kinh nghiệm thực tiễn lại chưa có nhiều nên ngoài việc thống nhất về nguyên tắc, khái niệm thất nghiệp, người thất nghiệp, trong nội hàm của chế độ bảo hiểm thất nghiệp cần phải chú ý một số vấn đề sau đây:

Về hình thức: nên quy định bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ bảo hiểm bắt buộc.

Về đối tượng: trước mắt đối tượng áp dụng bảo hiểm thất nghiệp có thể gồm những người đang làm việc theo chế độ hợp đồng lao động xác định thời hạn từ đủ 12 tháng đến 36 tháng hoặc hợp đồng lao động không xác định thời hạn trong các doanh nghiệp có sử dụng lao động từ 10 người trở lên thuộc mọi thành phần kinh tế, kể cả người lao động trong các cơ quan quản lý Nhà nước, trong các tổ chức Đảng, đoàn thể nhưng không phải là: Công chức, viên chức Nhà nước, người được Nhà nước bổ nhiệm giữ chức vụ giám đốc, phó giám đốc, kế toán trưởng trong doanh nghiệp Nhà nước. Những người là đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp chuyên trách, người giữ chức vụ trong cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp được Quốc hội hoặc Hội đồng nhân dân các cấp bầu hoặc cử ra theo nhiệm kỳ, sĩ quan, hạ sĩ quan, chiến sĩ trong lực lượng quân đội nhân dân, công an nhân dân, xã viên hợp tác xã, các cán bộ chuyên trách công tác Đảng, Công đoàn, thanh niên trong doanh nghiệp, những người nghỉ hưu. Sau này khi có đủ điều kiện, đối tượng sẽ được mở rộng ra.

Về điều kiện hưởng: nên quy định đã tham gia bảo hiểm thất nghiệp trong một khoảng thời gian tối thiểu; Đăng ký thất nghiệp với tổ chức giới thiệu việc làm theo hướng dẫn của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội; Đơn đề nghị hưởng

chế độ bảo hiểm thất nghiệp; sau khi chấm dứt hợp đồng lao động ít nhất 15 ngày mà chưa tìm được việc làm mới; Sẵn sàng làm việc hoặc tham gia các khoá đào tạo theo sự giới thiệu của tổ chức giới thiệu việc làm. Ngoài ra, luật cũng còn phải qui định những trường hợp có đóng bảo hiểm thất nghiệp nhưng không được hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp như: Đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động trái pháp luật; Nghỉ để hưởng chế độ hưu trí; Bị sa thải theo qui định của pháp luật lao động; Bị phạt tù giam; Chết hoặc mất tích theo tuyên bố của toà án.

Về mức hưởng và thời gian hưởng: ở Việt Nam, những người thất nghiệp đa phần là có mức lương thấp và mục đích của bảo hiểm thất nghiệp là bảo vệ nên theo chúng tôi nên tính trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp theo mức tiền lương, tiền công làm căn cứ đóng bảo hiểm thất nghiệp trước khi bị thất nghiệp. Hơn nữa, nước ta do thị trường lao động chưa phát triển, trong thực tế người thất nghiệp không nhiều nên ít nhiều có thể tìm việc làm ở khu vực kinh tế phi chính thức, vì vậy nên qui định: Người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp khi bị mất việc làm được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp hàng tháng bằng 55% mức tiền lương, tiền công làm căn cứ đóng bảo hiểm thất nghiệp và mức hưởng tối đa trong thời gian 6 tháng. Mức trợ cấp được hưởng thấp nhất cũng bằng mức tiền lương tối thiểu chung do Chính phủ qui định.

Về nguồn hình thành, sử dụng quỹ và quản lý, tổ chức thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp: Về mức đóng góp phải đảm bảo nguyên tắc không ảnh hưởng lớn nhu cầu tiêu dùng trước mắt của người lao động. Không ảnh hưởng đến khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp do tăng giá thành sản phẩm, dịch vụ. Mức đóng góp này thường qui định bằng tỷ lệ phần trăm tiền lương của người lao động, do vậy qui định về tiền lương tối thiểu, định mức, đơn giá tiền lương, thang bảng lương khi xây dựng phải đảm bảo tính đến yếu tố này.

Quỹ bảo hiểm thất nghiệp phải được quản lý thống nhất từ Trung ương xuống địa phương và được sử dụng để chi trả trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp, đào tạo và giới thiệu việc làm cho người thất nghiệp đang hưởng trợ cấp và các hoạt động sự

nghiệp của bảo hiểm thất nghiệp. Quỹ được thực hiện theo các biện pháp để bảo tồn và tăng trưởng phù hợp với qui định của Nhà nước.

6. Bằng phương pháp phân tích, thống kê, so sánh luận án cho thấy việc xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp là rất khó hoàn thiện ngay được vì mức độ thất nghiệp ở nước ta không thể dự đoán chính xác như các chế độ bảo hiểm xã hội, hơn nữa, bảo hiểm thất nghiệp có mối liên hệ chặt chẽ với hệ thống đào tạo nghề, các trung tâm và các chương trình việc làm để điều chỉnh cung - cầu lao động, trong khi thị trường lao động lại hoạt động chưa có hiệu quả. Nên chăng, theo chúng tôi, đề nghị Chính phủ cho phép làm thí điểm ở một số địa phương nhất định là các thành phố và các khu công nghiệp tập trung. Từ thực tế này, cùng với kinh nghiệm các nước mà ta rút ra được sẽ có cơ sở tốt hơn để thực hiện trong cả nước.

Với kinh nghiệm gần 20 năm thực hiện chế độ trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc làm, với các Nghị quyết của Đảng về xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, với việc triển khai xây dựng Luật Bảo hiểm xã hội, chúng ta hy vọng rằng chế độ bảo hiểm thất nghiệp sớm được ban hành góp phần ổn định cuộc sống người lao động, ổn định xã hội.

**CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ
CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

1. Lê Thị Hoài Thu “Về đối tượng hưởng bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam “, Dân chủ và Pháp luật [09/2004], Tr 24-28.
2. Lê Thị Hoài Thu “Thất nghiệp và vấn đề xây dựng pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam“, Bảo hiểm xã hội [12/2003], Tr 33-38.
3. Lê Thị Hoài Thu “Về việc thành lập, quản lý, sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam“, Nhà nước và Pháp luật [09/2003], Tr 55-62.
4. Lê Thị Hoài Thu “Một số ý kiến về việc xây dựng và thực hiện chế độ trợ cấp thất nghiệp ở Việt Nam“, Dân chủ và Pháp luật [09/2003], Tr 11-16.
5. Lê Thị Hoài Thu “Bàn về chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam“, Khoa học, chuyên san Kinh tế-Luật Đại học Quốc gia Hà Nội [03/2003], Tr 53-59.
6. Lê Thị Hoài Thu “Thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp“, Nghiên cứu Lập pháp [12/2002], Tr 61-67.
7. Lê Thị Hoài Thu “Bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam“ Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Đại học Quốc gia. Mã số QL.01.03. Đã nghiệm thu tháng 12/2002.
8. Lê Thị Hoài Thu “Vấn đề xây dựng pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam “, Nhà nước và Pháp luật [11/2002], Tr 47-53.
9. Lê Thị Hoài Thu “Pháp luật và chính sách bảo hiểm thất nghiệp. Một số nghiên cứu so sánh và kiến nghị“, Khoa học, chuyên san Kinh tế-Luật Đại học Quốc gia Hà Nội [01/2002], Tr 49-58.
10. Lê Thị Hoài Thu “Sự cần thiết xây dựng chế độ trợ cấp thất nghiệp ở Việt Nam“, Nhà nước và Pháp luật [03/2000], Tr 55-59.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Nguyễn Tuệ Anh (1999), “*Phát triển thị trường lao động ở nước ta*”, Nghiên cứu kinh tế, (259), Tr 47-55.
2. Quang Anh (1999), “*Thất nghiệp-Vấn đề xã hội của nhiều quốc gia trên thế giới*”, Thông tin thị trường lao động (6), Tr 27-29.
3. Mạc Tiến Anh (2000), “*Thất nghiệp và giải pháp*”, Tạp chí Bảo hiểm xã hội (11), Tr 8-9.
4. Mạc Tiến Anh (2002), “*Thất nghiệp và vấn đề bảo hiểm thất nghiệp*”, Lao động và Xã hội, (xuân Nhâm Ngọ), Tr 87-88-108.
5. Lê Quốc Ân (2004), “*Khó khăn và thách thức đối với ngành Dệt-May trong việc mở rộng thị trường xuất khẩu*”, Lao động và Xã hội (240), Tr 5-7.
6. Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp (2004), *Báo cáo sơ kết thực hiện Nghị quyết Trung ương III về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp Nhà nước và giải pháp đẩy mạnh trong 2 năm 2004-2005 theo Nghị quyết Trung ương chín khoá IX.*
7. Ban chỉ đạo điều tra Lao động-Việc làm Trung ương (2004), *Báo cáo kết quả điều tra lao động việc làm tính đến 1/7/2004*, Hà Nội.
8. Báo Lao động ngày 8/2/1999.
9. Báo Lao động ngày 19/7/2004.
10. Báo Lao động ngày 3/8/2004.
11. Báo Pháp luật, ngày 27/11/2003.
12. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (1988), Hội thảo khoa học về “*Nguồn lao động và việc làm*”
13. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (1993), *Một số Công ước của Tổ chức lao động quốc tế*, Hà Nội.
14. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (1994), *Một số Công ước của Tổ chức lao động quốc tế*, Hà Nội.

15. Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (1997), *Báo cáo kết quả nghiên cứu dự án mô hình chính sách để thực hiện bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam*, Hà Nội.
16. Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (1999), *Đề tài: Những vấn đề lý luận và thực tiễn để xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp*, Hà Nội, Tr.56.
17. Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (2000), *Đề án chính sách bảo hiểm thất nghiệp*, Hà Nội, Tr. 16.
18. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (2000), *Thực trạng lao động-Việc làm ở Việt Nam*, NXB Thống kê, Hà Nội.
19. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (2001), *Báo cáo kết quả nghiên cứu đề tài xác định những nội dung cơ bản của Luật bảo hiểm xã hội*, Hà Nội.
20. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (2001), *Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội ngày 20/4/2001*.
21. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (2002), *Báo cáo chuyên khảo sát và nghiên cứu về bảo hiểm xã hội tại Hoa Kỳ tháng 5/2002*.
22. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (2002), *Báo cáo công tác của đoàn nghiên cứu, tìm hiểu về chính sách bảo hiểm xã hội ở Trung Quốc*.
23. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (2002), *Thông tư số 21/TT-BLĐTBXH hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định 44*.
24. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, (2004), *Bản tin thị trường lao động: “Lao động trong các doanh nghiệp qua ba cuộc điều tra doanh nghiệp 2001-2002-2003”*, (1).
25. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (2004), *Số liệu thống kê Lao động-Việc làm ở Việt Nam 2004*, NXB Lao động-Xã hội, Hà Nội.
26. Lê Xuân Bá-Nguyễn Thị Kim Dung...(2003), *Một số vấn đề về phát triển thị trường lao động ở Việt Nam*, NXB Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội.

27. Chủ tịch Chính phủ nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, *Sắc lệnh số 29/SL ngày 12/3/1947.*
28. Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, *Sắc lệnh số 76/SL ngày 20/5/1950.*
29. Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, *Sắc lệnh số 77/SL ngày 22/5/1950.*
30. Chính phủ (1995), *Nghị định về việc ban hành Điều lệ bảo hiểm xã hội*, Nghị định 12/CP ngày 26/1/1995.
31. Chính phủ (1995), *Nghị định về qui định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về việc làm*, Nghị định 72/CP ngày 31/10/1995
32. Chính phủ (2002), *Nghị định về chính sách đối với lao động dôi dư do sắp xếp lại doanh nghiệp Nhà nước*, Nghị định số 41/2002/ NĐ-CP ngày 11/4/2002.
33. Chính phủ (2002), *Nghị định về qui định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về tiền lương*, Nghị định số 114/2002/NĐ-CP ngày 31/12/2002.
34. Chính phủ (2003), *Nghị định về qui định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về việc làm*, Nghị định 39/2003/NĐ-CP ngày 18/4/2003.
35. Chính phủ (2003), *Nghị định về qui định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về hợp đồng lao động*, Nghị định số 44/2003/NĐ-CP ngày 9/5/2003.
36. C. Mác-Anghen. *Tuyển tập*. Tập 23, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
37. C. Mác (1962), *Tư bản*, quyển 1, NXB Sự thật, Hà Nội.
38. Kim Cúc lược dịch (2001), “*Bảo hiểm thất nghiệp ở Mỹ*”, Thông tin khoa học Lao động-Xã hội (1), Tr 15-17.

39. Nguyễn Hữu Chí (2003), *“Pháp luật hợp đồng lao động Việt Nam thực trạng và phát triển”*, NXB Lao động-Xã hội, Hà Nội.
40. Đặng Anh Duệ (2002), *“Xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam”*, Thông tin khoa học lao động và Xã hội (4), Tr.1-4.
41. Lê Đăng Doanh và Nguyễn Minh Tú (1999), *“Khung chính sách xã hội trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường”*, NXB Thống kê, Hà Nội, Tr.394.
42. Phạm Thái Dương (2001), *“Bảo hiểm thất nghiệp ở Cộng hoà liên bang Đức”*, Bảo hiểm xã hội, (1).
43. Dự án NaSi (8/2002), *Bảo hiểm thất nghiệp thành phố Bắc Kinh được thông qua trong hội nghị thường vụ thứ 17*.
44. Nguyễn Hữu Dũng-Trần Hữu Trung (1997), *Về chính sách giải quyết việc làm ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
45. Đảng cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
46. Đảng cộng sản Việt Nam (2000), *Các nghị quyết của Trung ương Đảng 1996-1999*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
47. Đảng cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
48. Cộng hoà liên bang Đức (1969), *Luật bảo hiểm thất nghiệp*.
49. Lê Duy Đồng (2001), *“Chiến lược việc làm trong 10 năm đầu thế kỷ”*, Thông tin thị trường lao động (1), Tr 3-6.
50. Lê Duy Đồng (2002), *“Thực trạng thị trường lao động ở Việt Nam và phương hướng phát triển giai đoạn 2001-2010”*, Thông tin thị trường lao động, (1), Tr 3-8.
51. Lê Duy Đồng (2003), *“Nhìn lại 3 năm thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia về việc làm”*, Lao động và Xã hội, (số chuyên đề), Tr 1-2-5.

52. Cốc Thu Đường (1997), *Lý luận mới về kinh tế học xã hội chủ nghĩa*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
53. Đinh Đăng Định (2004), *Một số vấn đề về lao động, việc làm và đời sống người lao động ở Việt Nam hiện nay*, NXB Lao động, Hà Nội.
54. Nguyễn Đại Đồng (2003), “*Tình hình và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của các trung tâm dịch vụ việc làm*”, Lao động và Xã hội (số chuyên đề). Tr 3-5.
55. Nguyễn Đại Đồng (2004), “*Lao động, việc làm năm 2003-Những thách thức và kết quả đạt được*”, Lao động và Xã hội (230+231+232), Tr 51-54.
56. Đặng Quang Điều (2004), “*Luật Doanh nghiệp góp phần tích cực làm giảm bức xúc về việc làm trong xã hội*”, Lao động và Công đoàn, (306), Tr 10, 26.
57. Ngô Văn Giang (2004), “*Đầu tư trực tiếp nước ngoài năm 2003: Những dấu hiệu khả quan*”, Lao động và Xã hội, (230+231+232), Tr 29-31.
58. Hội đồng Bộ trưởng (1987), *Quyết định 227/ HĐBT ngày 29/12/1987 ban hành về việc sắp xếp lại tổ chức, tinh giảm biên chế trong cơ quan hành chính sự nghiệp.*
59. Hội đồng Bộ trưởng (1989), *Quyết định 176/ HĐBT ngày 9/10/1989 ban hành về sắp xếp lại lao động trong các đơn vị kinh tế quốc doanh.*
60. Hội đồng Bộ trưởng (1990), *Nghị định 233/ HĐBT ngày 22/6/1990 ban hành qui chế lao động đối với các xí nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.*
61. Hội đồng Bộ trưởng (1990), *Quyết định 315/HĐBT ngày 1/9/1990 ban hành về chấn chỉnh và tổ chức lại sản xuất và kinh doanh trong khu vực kinh tế quốc doanh.*
62. Hội đồng Bộ trưởng (1991), *Quyết định 111/HĐBT ngày 12/4/1991 ban hành về một số chính sách trong việc sắp xếp biên chế.*

63. Hội đồng Bộ trưởng (1991), *Quyết định 330/HĐBT ngày 23/10/1991 ban hành về giải quyết nợ nần và lao động của các doanh nghiệp Nhà nước cần giải thể.*
64. Hội đồng Bộ trưởng (1992), *Nghị định 165/HĐBT ngày 12/5/1992 về qui định chi tiết thi hành pháp lệnh hợp đồng lao động.*
65. Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (1998), *Các văn kiện quốc tế về quyền con người*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
66. Học viện tài chính (2004), *Phân tích giải pháp tài chính giải quyết việc làm trong điều kiện hội nhập kinh tế*, NXB Thống kê, Hà Nội.
67. Nguyễn Quang Hiến (1995), *Thị trường lao động thực trạng và giải pháp*, NXB Thống kê, Hà Nội.
68. Nguyễn Thị Lan Hương (2002), *Thị trường lao động Việt Nam định hướng và phát triển*, Nhà xuất bản Lao động-Xã hội, Hà Nội.
69. Nguyễn Thị Hằng (2002), “*Lao động và việc làm những bước tiến quan trọng*”, Tạp chí Cộng sản, (23), Tr 3-8.
70. Nguyễn Thị Hằng (2002), “*Phát huy trí tuệ và tay nghề của nguồn lực con người Việt Nam trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá-hiện đại hoá đất nước*”, Lao động và Xã hội, (182,183,184), Tr 5-6, 13.
71. Trần Hữu Hoàn (2000), “*Hoàn thiện thể chế thị trường lao động Việt Nam trong những năm gần đây*”, Thông tin thị trường lao động, (3), Tr 1-4.
72. Lê Bạch Hồng (2003), “*Trợ cấp một lần, trợ cấp mất việc làm và trợ cấp thôi việc trong chính sách mới về bảo hiểm xã hội*”, Lao động và Xã hội, (211, Tr 28-31.
73. Hoàng Hà (2001), *Cần có pháp luật riêng về bảo hiểm thất nghiệp*, Tạp chí Lao động và Công đoàn (5), Tr 13-14.

74. Đỗ Năng Khánh (2000), Luận văn Thạc sỹ “*Thất nghiệp và việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam*”, Hà Nội.
75. John Maynard Keynes (1994), *Lý thuyết tổng quát về việc làm, lãi suất và tiền tệ*, NXB Giáo dục, Hà Nội.
76. Khủng hoảng kinh tế hỗ trợ thu nhập và những chương trình tạo việc làm: *Kinh nghiệm của Triều Tiên*, Viện lao động Triều Tiên 5/2001.
77. Kết quả điều tra các vấn đề lao động trong các doanh nghiệp Nhà nước. Viện nghiên cứu Quản lý kinh tế và Ngân hàng thế giới thực hiện Năm 2002.
78. Luật về việc làm và thất nghiệp của Ba Lan ban hành ngày 16/10/1991.
79. Anh Linh: “*Bảo hiểm thất nghiệp của một số nước*”, Lao động và Xã hội (206+207+208), Tr 61-62.
80. Bùi Sỹ Lợi (2004), “*Mấy ý kiến về giải quyết việc làm và dạy nghề cho người lao động*”, Lao động và Công đoàn, (304).
81. Vũ Minh Mão-Hoàng Xuân Hoà (2004), “*Dân số và chất lượng nguồn nhân lực ở Việt Nam trong quá trình phát triển kinh tế*”, Tạp chí Cộng sản, (10), Tr 65-69.
82. Nhà xuất bản Thế giới (2001), *Lao động, Việc làm và nguồn nhân lực ở Việt Nam 15 năm đổi mới*, Hà Nội.
83. Nguyễn Bá Ngọc (1999), “*Cần sớm có chính sách bảo hiểm thất nghiệp*”, Tạp chí Lao động và Xã hội (4), Tr.24-25.
84. Nguyễn Bá Ngọc (1999), “*Hậu quả kinh tế-xã hội của thất nghiệp*”, Lao động và xã hội, (7).
85. Phạm Xuân Nam (1997), *Đổi mới chính sách xã hội luận cứ và giải pháp*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

86. Lê Thị Ngân-Nguyễn Huy Oánh (2004), “*Phát triển nguồn nhân lực trong doanh nghiệp Nhà nước*”, Nghiên cứu kinh tế, (311), Tr 43-49.
87. Nguyễn Xuân Nga (2003), “*Gia nhập tổ chức thương mại thế giới (WTO) những ảnh hưởng đối với người lao động nước ta*”, Lao động và Công đoàn, (286).
88. David W. Pearce (1999), *Từ điển kinh tế học hiện đại*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
89. Nguyễn Kim Phụng (1997), “*Bàn về chế độ trợ cấp thôi việc*”, Luật học, (1), Tr 37-40.
90. Nguyễn Trọng Phú (2004), “*Kết quả điều tra lao động việc làm 1/7/2004*”, Thông tin thị trường lao động (10), Tr 1-5.
91. Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (1959), *Hiến pháp 1959*.
92. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1980), *Hiến pháp 1980*.
93. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1992), *Hiến pháp 1992* (sửa đổi ngày 25/11/2001).
94. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1994), *Bộ luật Lao động*.
95. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2002), *Bộ luật Lao động đã sửa đổi, bổ sung năm 2002*.
96. Lương Xuân Quý (1994), *Cơ chế thị trường và vai trò Nhà nước trong nền kinh tế Việt Nam*, NXB Thống kê, Hà Nội.
97. Paul A. Samuelson (1997), *Kinh tế học*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
98. Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam (2000), *Số liệu điều tra về lao động dôi dư trong doanh nghiệp Nhà nước*.
99. Thủ tướng Chính phủ (1964), *Thông tư số 88/TTg ngày 1/10/1964 qui định về trợ cấp thôi việc*.
100. Tổng cục Thống kê (1995), “*Hướng dẫn nghiệp vụ chỉ tiêu xã hội Việt Nam*”, Hà Nội.

101. Tổng cục Thống kê (2003), *Kinh tế-xã hội Việt Nam 3 năm 2001-2003*, NXB Thống kê, Hà Nội.
102. Đinh Trọng Thắng (2003), “*Vai trò của thị trường lao động trong sự nghiệp phát triển nguồn nhân lực ở Việt Nam hiện nay*”, Thông tin thị trường lao động ,(1), Tr 10-14.
103. Nguyễn Trọng Thản (2002), “*Mô hình nào cho bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam*”, Tạp chí Bảo hiểm xã hội (6), Tr.14-16.
104. Bùi Anh Tuấn (2000), *Tạo việc làm cho người lao động qua đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam*, NXB Thống kê, Hà Nội.
105. Phạm Quý Thọ (2003), *Thị trường lao động Việt Nam-Thực trạng và các giải pháp phát triển*, NXB Lao động và Xã hội, Hà Nội.
106. Tài liệu tham khảo dự án NASI, Tháng 8/2002, *Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội Việt Nam và Hoa Kỳ hợp tác*.
107. Tài liệu nghiên cứu của văn phòng ban dự thảo Bộ luật Lao động (1993), *Một số tài liệu pháp luật lao động nước ngoài*, Hà Nội.
108. Trường Đại học Kinh tế quốc dân (2004), *Giáo trình bảo hiểm*, NXB Thống kê, Hà Nội.
109. Thông tin thị trường lao động (2000), “*Về giải quyết lao động dôi dư ở Trung Quốc*”, (4), Tr 28-29.
110. Thông tin thị trường lao động (2002), *Thông tin về tình hình lao động việc làm thế giới-Tháng 3/2002*, Tr 27-29.
111. Thông tin thị trường lao động (2003), “*Đan Mạch những chỉ tiêu thống kê về lực lượng Lao động-Việc làm-Giáo dục và đào tạo*” (4).
112. Thời báo kinh tế Việt Nam, *Kinh tế 2003-2004 Việt Nam và thế giới*.
113. Thông tin khoa học Lao động và Xã hội (2001), “*Bảo hiểm thất nghiệp ở Mỹ*”, (3), Tr 15-17.

114. Thông tin về chính sách của Cộng hoà liên bang Đức và Châu Âu, *Hệ thống bảo hiểm xã hội ở nước Đức*, Văn phòng Viện Friedrich Ebert tại Hà Nội.
115. Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội khoá X (2000), “*Chính sách và pháp luật của nước Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa về bảo hiểm xã hội*”, tháng 10/2000.
116. Viện thông tin khoa học xã hội (1999), *Thị trường lao động trong kinh tế thị trường*, Thông tin khoa học xã hội-Chuyên đề, Hà Nội.
117. Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2001), *Việc làm ở nông thôn thực trạng và giải pháp*, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.
118. Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương (2005), *Kinh tế Việt Nam 2004*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
119. Viện ngôn ngữ học (1998), *Từ điển Tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng.
120. Viện Friedrich Ebert (văn phòng Hà Nội), *Chính sách thị trường lao động- Những biện pháp chống thất nghiệp ở nước Đức*.
121. Vụ chính sách lao động và việc làm (5/2000), *Tóm tắt nội dung cơ bản chính sách bảo hiểm việc làm của các nước*.
122. Vụ chính sách Lao động và việc làm (2002), *Đề án chế độ bảo hiểm thất nghiệp*, tháng 12/2002.
123. Nguyễn Cửu Việt (1993), *Giáo trình lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật*, NXB Đại học Tổng hợp, Hà nội.

Tiếng Anh

124. Japanese economy & labour series No.3 (1997), *Employment Insurance law*, The Japan Institute of labour.
125. Labor Laws of Korea (2004), “*Employment Insurance ACT*”.

126. Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment: *An ILO manual on concepts and methods*, International labour office Geneva 1990.
127. Social security act Thail Land (No. 3) B.E. 2542 (1999).
128. State Social Insurance General office (2001), *Social Insurance legistion*, Ulaanbaatar.
129. Social security programs Throughout the world 1999.
130. Yoo, Kil-Sang (2000), *The Employment Insurance System in Korea*, Korea Labor Institute.

Tiếng Pháp

131. Laurence de Percin, “*Allocations Chômage 2002*”, Rebondir, Saint-Ouen, 3/2002.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1

SỐ LƯỢNG VÀ CƠ CẤU LAO ĐỘNG CÓ VIỆC LÀM CHIA THEO

THÀNH PHẦN KINH TẾ

1996-2003

	<i>Số lượng (triệu người)</i>			<i>Cơ cấu (%)</i>		
	1996	2002	2003	1996	2002	2003
Cả nước	33,978	39,290	39,985	100,00	100,00	100,00
Trong đó						
Nhà nước	2,973	3,995	4,103	8,75	10,17	10,36
Ngoài Nhà nước	31,005	34,857	34,952	91,25	88,72	88,30
Đầu tư nước ngoài	0	0,437	0,530	0,00	1,11	1,34

*Nguồn : Bộ Lao động Thương binh và Xã hội “ Điều tra Lao động-Việc làm giai
đoạn 1996-2003”.*

**MỨC ĐỘ ĐÓNG GÓP QUỸ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP CỦA MỘT SỐ
NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI (TÍNH ĐẾN NĂM 1999)**

Nước	Tỷ lệ đóng góp (%)			Ngân sách Nhà nước
	Người lao động	Người sử dụng lao động	Chung	
Đức	3,25%	3,25%	6,5%	bù thiếu
Pháp	2,21%	3,97%	6,18%	bù thiếu
Úc	không phải đóng	không phải đóng	không phải đóng	Nhà nước chi toàn bộ
Ba Lan	không phải đóng	3%	3%	bù thiếu
Nhật	0,55%	0,9%	1,45%	Nhà nước cấp 39%
Nga	không phải đóng	1,5%	1,5%	bù thiếu
Trung Quốc	1%	2%	3%	bù thiếu
Áo	3%	3%	6%	bù thiếu

Nguồn: Social Security Programs Throughout the World 1999

Phụ lục 3**THẤT NGHIỆP CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI**

Đơn vị %

Nước	NĂM			
	2000	2001	2002	2003
Nhật Bản	4,7	5,0	5,4	5,2
Đài Loan	2,99	4,57	5,17	4,98
Đức	10,7	10,4	10,9	12,0
Mỹ	4,0	4,7	5,8	5,8
Anh	5,5	5,1	5,2	4,8
LB Nga	10,7	9,1	8,0	9,3

(Nguồn: Bulletin of Labour Statistics (ILO), 4/2003)

Phụ lục 4

TỶ LỆ THẤT NGHIỆP THEO KHU VỰC (%)

	2000	2001	2002
Châu Á và Thái Bình Dương	3,8	4,1	4,2
Đông Á	3,2	3,6	4,0
Đông Nam Á	6,0	6,8	6,5
Nam Á	3,4	3,5	3,4
Các nước công nghiệp phát triển	6,1	6,4	6,9
Mỹ La Tinh và Caribê	9,7	9,6	9,9
Trung Đông và Bắc Phi	17,9	18,9	18,0
Châu Phi cận Xahara	13,7	14,0	14,4
Các nước có nền kinh tế chuyển đổi	13,5	12,6	13,5

Nguồn: Global Employment trends, 2003

Phụ lục 5

TỶ LỆ THẤT NGHIỆP VÀ TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ

Đơn vị: %

Năm	Tốc độ tăng GDP	Tỷ lệ thất nghiệp
2000	6,79%	6,42%
2001	6,89%	6,28%
2002	7,04%	6,01%
2003	7,24%	5,78%
2004	7,70%	5,60%

Nguồn: Bộ Lao động Thương binh và Xã hội

Phụ lục 6**LỰC LƯỢNG LAO ĐỘNG THÀNH THỊ VÀ NÔNG THÔN TRONG CẢ NƯỚC TỪ 2000-2004**

Năm	Tổng lực lượng lao động	Thành thị	Tỷ lệ lao động	Nông thôn	Tỷ lệ lao động
2000	38.643089	8.725.998	22,56%	29.917.091	77,44%
2001	39.489.000	9.182.000	23,3%	30.307.000	76,7%
2002	40.694.360	9.709.967	23,87%	30.984.393	76,13%
2003	42.128.343	10.186.900	24,18%	31.941.500	75,82%
2004	43.255.300	10.549.300	24,40%	32.706.000	75,60%

Nguồn: Ban chỉ đạo điều tra Lao động-Việc làm trung ương-báo cáo kết quả điều tra lao động việc làm hàng năm từ 1/7/2000-1/7/2004

Phụ lục 7**TỶ LỆ THẤT NGHIỆP CỦA LỰC LƯỢNG LAO ĐỘNG**

TRONG ĐỘ TUỔI Ở KHU VỰC THÀNH THỊ

Đơn vị %

Tỉnh/Thành phố	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Chung	6,85	6,74	6,42	6,28	6,01	5,78	5,60
A. Phân theo vùng							
- Đồng bằng sông Hồng	8,25	8,00	7,34	7,07	6,64	6,37	6,03
- Vùng Đông Bắc	6,59	6,95	6,49	6,73	6,10	5,94	5,45
- Vùng Tây Bắc	5,92	5,87	6,02	5,62	5,11	5,19	5,30
- Vùng Bắc Trung Bộ	7,26	7,15	6,87	6,72	5,82	5,45	5,35
- Vùng Duyên hải Nam Trung bộ	6,67	6,55	6,31	6,16	5,49	5,46	5,70
- Vùng Tây Nguyên	5,88	5,40	5,16	5,55	4,92	4,39	4,53
- Vùng Đông Nam Bộ	6,44	6,33	6,16	5,92	6,31	6,08	5,92
- Vùng Đồng Bằng sông Cửu Long	6,44	6,40	6,15	6,08	5,52	5,26	5,03
B. Một số thành phố lớn							
- Hà Nội	9,09	8,96	7,95	7,40	7,08	6,84	6,52
- Quảng Ninh	6,64	8,18	7,34	7,10	6,89	6,83	6,14
- Đà Nẵng	6,35	6,04	5,95	5,54	5,30	5,16	5,54
- TP. Hồ Chí Minh	6,76	6,88	6,48	6,70	6,73	6,58	6,39
- Đồng Nai	5,52	5,65	4,75	5,14	5,27	4,86	4,81

Nguồn: Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, Số liệu thống kê Lao động-Thương binh và Xã hội ở Việt Nam 1996-2000 và báo cáo kết quả điều tra Lao động- việc làm các năm 2001, 2002, 2003, 2004, của ban chỉ đạo điều tra Lao động-Việc làm trung ương

Phụ lục 8**TỶ LỆ THỜI GIAN LAO ĐỘNG ĐƯỢC SỬ DỤNG CỦA LỰC LƯỢNG
LAO ĐỘNG TRONG ĐỘ TUỔI LAO ĐỘNG Ở NÔNG THÔN.**

Đơn vị %

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Toàn quốc	71,13	73,56	74,19	74,37	75,41	77,94	79,34
- Đồng bằng sông Hồng	72,51	73,88	75,71	75,63	75,53	78,73	80,39
- Vùng Đông Bắc	66,83	71,72	73,01	73,12	75,48	77,37	78,90
- Vùng Tây Bắc	66,35	72,62	73,44	72,82	71,08	74,45	77,61
- Vùng Bắc Trung Bộ	68,96	72,28	72,12	72,80	74,58	76,06	76,55
- Vùng Duyên hải Nam Trung bộ	72,24	74,02	73,92	74,74	74,96	77,69	79,36
- Vùng Tây Nguyên	76,97	78,65	77,04	77,16	78,07	80,58	80,80
- Vùng Đông Nam Bộ	74,46	76,20	76,58	76,50	75,50	78,51	81,56
-Vùng Đồng Bằng sông Cửu Long	71,32	73,16	73,68	73,39	76,62	78,43	78,66

Nguồn: Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, Số liệu thống kê Lao động-Thương binh và Xã hội ở Việt Nam 1996-2000 và Báo cáo kết quả điều tra Lao động-Việc làm các năm 2001, 2002, 2003, 2004, của Ban chỉ đạo điều tra Lao động-Việc làm Trung ương

Phụ lục 9
SỰ THAY ĐỔI CƠ CẤU GDP VÀ LAO ĐỘNG (%)

Ngành kinh tế	1999	2000	2001	2002	2003
1- Nông nghiệp					
- GDP	25,43	24,50	23,20	23,0	21,8
- Lao động	63,60	62,56	60,54	60,67	59,0
2- Công nghiệp					
- GDP	34,49	36,70	38,20	38,50	40,0
- Lao động	12,45	13,15	14,41	15,13	16,40
3- Dịch vụ					
- GDP	40,08	38,70	38,60	38,50	38,20
- Lao động	22,93	24,29	25,05	24,20	24,60

Nguồn: Tổng cục Thống kê và Viện nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương

Phụ lục 10
SƠ SÁNH CƠ CẤU ĐÀO TẠO NGHỀ NGHIỆP

	Đại học	Trung học chuyên nghiệp	Công nhân kỹ thuật
Cơ cấu đào tạo hợp lý	1	4	10-15
Cơ cấu của Việt Nam hiện nay	1	0,98	2,66

Nguồn: Báo cáo của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội tại hội thảo về “ Phát triển thị trường lao động ở Việt Nam “, do UNDP và Viện nghiên cứu quản lý Kinh tế Trung ương tổ chức tại Hà Nội, ngày 30-31/7/2002

Phụ lục 13

SỐ NGƯỜI THẤT NGHIỆP CHIA THEO NHÓM TUỔI

Đơn vị %

Nhóm tuổi	2001	2002	2003
15 - 24	5,92	4,31	4,79
25 - 34	2,51	2,02	2,24
35 - 44	1,44	1,29	1,30
45 - 54	1,48	1,22	1,34
55 - 59	1,54	0,93	0,71
>= 60	0,93	0,44	0,36
Tổng	100.00	100.00	100.00

(Nguồn: Kết quả điều tra Lao động-Việc làm năm 2001, 2002, 2003 – Bộ Lao động Thương binh và Xã hội)

Phụ lục 11

PHÁC THẢO MỘT SỐ NỘI DUNG CỦA LUẬT BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

Chương I NHỮNG QUI ĐỊNH CHUNG

Điều 1: Đối tượng và phạm vi áp dụng

1/ Đối tượng áp dụng:

a) Bảo hiểm thất nghiệp áp dụng bắt buộc đối với các đối tượng sau:

Người lao động Việt Nam làm việc theo hợp đồng xác định thời hạn từ đủ 12 tháng đến 36 tháng hoặc hợp đồng không xác định thời hạn.

b) Đối tượng chưa áp dụng:

- Công chức Nhà nước;
- Những người nước ngoài làm việc tại Việt Nam;
- Lao động theo thời vụ;
- Người lao động có hợp đồng dưới 12 tháng;
- Người lao động chưa có việc làm;
- Học sinh, sinh viên tốt nghiệp các trường đại học, trung học chuyên nghiệp, dạy nghề chưa tìm được việc làm;
- Lao động ở các lâm trường, nông trường mà ở đó tổ chức sản xuất, tổ chức lao động theo hình thức khoán gọn cho hộ gia đình.

Sau đây gọi chung là người lao động.

2/ Phạm vi áp dụng: Bảo hiểm thất nghiệp áp dụng bắt buộc đối với các doanh nghiệp, tổ chức có sử dụng từ 10 lao động trở lên sau đây:

a) Doanh nghiệp thành lập, hoạt động theo Luật Doanh nghiệp Nhà nước, Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam;

b) Các cơ quan Nhà nước, đơn vị sự nghiệp, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội có sử dụng người lao động theo chế độ hợp đồng lao động;

c) Các cơ quan, tổ chức nước ngoài hoặc quốc tế đóng trên lãnh thổ Việt Nam có sử dụng lao động là người Việt Nam, trừ trường hợp Điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc gia nhập có qui định khác;

d) Các hợp tác xã hoạt động theo luật hợp tác xã có sử dụng lao động theo hợp đồng lao động.

Các doanh nghiệp, tổ chức nêu trên gọi chung là người sử dụng lao động

Điều 2: Giải thích thuật ngữ

1/ Thất nghiệp

2/ Người thất nghiệp

3/ Chế độ bảo hiểm thất nghiệp

4/ Trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

Điều 3: Trách nhiệm tham gia bảo hiểm thất nghiệp

- Trách nhiệm của người sử dụng lao động
- Trách nhiệm của người lao động
- Trách nhiệm của Nhà nước

Chương II

CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

Điều 4: Các chế độ bảo hiểm thất nghiệp

1/ Mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

2/ Thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp

3/ Đào tạo và giới thiệu việc làm

4/ Bảo hiểm y tế

5/ Tiền mai táng

Điều 5: Điều kiện hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp

1/ Người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp được hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp khi có đủ các điều kiện sau đây:

- a) Đã đóng bảo hiểm thất nghiệp đủ 12 tháng liên tục trở lên trước khi bị mất việc làm;
- b) Đăng ký thất nghiệp với cơ quan lao động có thẩm quyền và có đơn đề nghị hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp;
- c) Sau khi chấm dứt hợp đồng lao động ít nhất 15 ngày mà chưa tìm được việc làm mới;
- d) Có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc hoặc tham gia các khoá đào tạo theo sự giới thiệu của cơ quan lao động có thẩm quyền.

2/ Người lao động sau đây có đóng bảo hiểm thất nghiệp nhưng không được hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp:

- a) Đơn phương chấm dứt hợp đồng trái pháp luật;
- b) Nghỉ việc để hưởng chế độ hưu trí;
- c) Bị sa thải theo qui định của pháp luật lao động;
- d) Bị phạt tù giam, tạm giam, tạm giữ;
- e) Chết hoặc mất tích theo tuyên bố của Toà án.

Điều 6: Các trường hợp chấm dứt hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp

Người lao động thuộc một trong các trường hợp sau đây không được tiếp tục hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp:

- 1/ Đang hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp mà tìm được việc làm mới;
- 2/ Hết thời hạn hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp;
- 3/ Từ chối công việc hoặc khoá học nghề mà cơ quan lao động có thẩm quyền giới thiệu;
- 4/ Bị phạt tù giam, tạm giam, tạm giữ;
- 5/ Bị chết hoặc mất tích theo tuyên bố của toà án.

Trường hợp không được tiếp tục hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp theo qui định tại điều này, thời gian đóng góp bảo hiểm thất nghiệp của người lao động cho thời gian làm việc tiếp theo được tính lại từ đầu.

Chương III

QUỸ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP, MỨC ĐÓNG GÓP VÀ TRÁCH NHIỆM ĐÓNG BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

Điều 7: Các nguồn hình thành quỹ bảo hiểm thất nghiệp

Quỹ bảo hiểm thất nghiệp được hình thành từ các nguồn sau đây:

- 1/ Người lao động đóng bằng 1% tiền lương tháng;
- 2/ Người sử dụng lao động đóng bằng 2% tổng quỹ tiền lương tháng của những người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp;
- 3/ Nhà nước đóng và hỗ trợ khi cần thiết để đảm bảo thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp đối với người lao động;
- 4/ Tiền sinh lời từ Quỹ;
- 5/ Các nguồn khác.

Điều 8: Cách thức và căn cứ đóng bảo hiểm thất nghiệp

- 1/ Hàng tháng, người sử dụng lao động có trách nhiệm đóng bảo hiểm thất nghiệp theo qui định...
- 2/ Tiền lương, tiền công làm căn cứ đóng bảo hiểm thất nghiệp gồm tiền lương cấp bậc hoặc chức vụ và các khoản phụ cấp (nếu có) ghi trong hợp đồng lao động...
- 3/ Việc tổ chức thu bảo hiểm thất nghiệp do Bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam thuộc Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội thực hiện.

Điều 9: Sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp

Quỹ bảo hiểm thất nghiệp được dùng vào mục đích sau đây:

- 1/ Trả trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động;
- 2/ Hỗ trợ đào tạo nghề, đào tạo lại nghề và giới thiệu việc làm cho người lao động đang hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp;
- 3/ Chi bảo hiểm y tế cho người lao động đang hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp;
- 4/ Chi mai táng phí cho người lao động đang hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp bị chết;
- 5/ Chi quản lý phí.

Điều 10: Quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp

Quỹ bảo hiểm thất nghiệp do cơ quan bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam quản lý theo chế độ tài chính của Nhà nước, hạch toán độc lập và được Nhà nước bảo hộ.

Chương IV

QUYỀN HẠN VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA CÁC BÊN THAM GIA BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

Điều 11: Quyền và trách nhiệm của người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp

1/ Người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp có quyền:

- a) Được nhận sổ bảo hiểm thất nghiệp;
- b) Được hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp kịp thời, đầy đủ, thuận tiện khi có đủ điều kiện hưởng bảo hiểm thất nghiệp;
- c) Được hưởng bảo hiểm y tế;

d/ Được đào tạo lại nghề theo hướng dẫn của Bộ Lao động-Thương binh và xã hội;

đ/ Khiếu nại với các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

2/ Người lao động có trách nhiệm:

a) Đóng bảo hiểm thất nghiệp theo qui định;

b) Đăng ký thất nghiệp với cơ quan lao động có thẩm quyền;

c) Báo cáo với cơ quan lao động có thẩm quyền khi có việc làm mới;

d) Thực hiện đúng các qui định về việc lập hồ sơ đề nghị hưởng bảo hiểm thất nghiệp;

đ) Tham gia khoá học nghề sẵn sàng làm việc khi được tổ chức giới thiệu việc làm giới thiệu;

e) Bảo quản, sử dụng sổ bảo hiểm thất nghiệp theo đúng qui định.

Điều 12: Quyền và trách nhiệm của người sử dụng lao động

1/ Người sử dụng lao động có quyền

a) Từ chối thực hiện các yêu cầu không đúng với qui định của Luật Bảo hiểm thất nghiệp;

b) Khiếu nại và tố cáo với các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền khi cơ quan bảo hiểm thất nghiệp có hành vi vi phạm các qui định về bảo hiểm thất nghiệp.

2/ Người sử dụng lao động có trách nhiệm

a) Đóng bảo hiểm thất nghiệp đúng qui định;

b) Trích tiền lương, tiền công của người lao động để đóng bảo hiểm thất nghiệp đúng qui định;

c) Lưu giữ các hồ sơ liên quan đến việc thực hiện đóng bảo hiểm thất nghiệp và xuất trình các tài liệu, hồ sơ và cung cấp thông tin liên quan theo yêu cầu của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền khi có kiểm tra, thanh tra về bảo hiểm thất nghiệp.

Điều 13: Quyền và trách nhiệm của Bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam

1/ Bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam có quyền

a) Từ chối việc chi trả chế độ bảo hiểm thất nghiệp cho các đối tượng được hưởng bảo hiểm thất nghiệp khi phát hiện có hành vi man trá, làm giả hồ sơ tài liệu;

b) Tổ chức, quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp để đảm bảo thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp có hiệu quả.

2/ Bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam có trách nhiệm

a) Tổ chức thu, quản lý, sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp đúng qui định;

b) Thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp đúng qui định của Luật này;

c) Tổ chức việc chi trả chế độ bảo hiểm thất nghiệp kịp thời, đầy đủ và thuận tiện;

d) Giải quyết các tranh chấp, khiếu nại về bảo hiểm thất nghiệp theo qui định của pháp luật;

đ) Thông báo định kỳ hàng năm về tình hình thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp đối với người lao động, người sử dụng lao động và cơ quan quản lý cấp trên.

Chương V

TỔ CHỨC, QUẢN LÝ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

Điều 14: Quản lý Nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp

1/ Chính phủ giao cho Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp. Nội dung quản lý Nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp gồm:

a) Xây dựng các chính sách, pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền;

b) Hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp...

2/ Sở Lao động-Thương binh và Xã hội tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp ở địa phương.

Điều 15: Thành lập bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam

Bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam được thành lập theo hệ thống tập trung, thống nhất từ Trung ương đến địa phương để quản lý và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp theo Luật này.

1/ Ở Trung ương: Bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam trực thuộc Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội.

2/ Ở cấp tỉnh: Bảo hiểm thất nghiệp cấp tỉnh, trực thuộc bảo hiểm thất nghiệp Trung ương.

3/ Ở cấp huyện, quận, tổ chức thành chi nhánh bảo hiểm thất nghiệp trực thuộc bảo hiểm thất nghiệp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

4/ Quy chế tổ chức và hoạt động của bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam do Bộ trưởng Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội sau khi có sự thoả thuận của Bộ trưởng Bộ Nội vụ.

Điều 16: Hội đồng quản lý bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam

1/ Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng quản lý bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam:

a) Chỉ đạo, giám sát, kiểm tra việc thực hiện quản lý, thu, chi quỹ bảo hiểm thất nghiệp;

b) Phê duyệt phương án điều hoà quỹ bảo hiểm thất nghiệp trong toàn hệ thống

c) Thông qua các dự toán và quyết toán hàng năm của bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam;

d) Phê duyệt phương án tổ chức, đề nghị tách, nhập, giải thể các đơn vị thành viên, đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm Tổng giám đốc bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam.

2/ Tổ chức Hội đồng quản lý bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam:

a) Hội đồng quản lý bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam có Chủ tịch, Phó chủ tịch và các thành viên.

b) Chủ tịch Hội đồng quản lý là một lãnh đạo Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm...

Bộ trưởng Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội bổ nhiệm Phó chủ tịch Hội đồng quản lý và các thành viên của Hội đồng quản lý bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam sau khi có sự thoả thuận của các Bộ, ngành nói trên.

Điều 17: Điều hành bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam

1/ Bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam do Tổng giám đốc quản lý và điều hành theo chế độ thủ trưởng. Giúp việc cho Tổng giám đốc có các Phó tổng giám đốc.

2/ Bộ trưởng Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội bổ nhiệm, miễn nhiệm Tổng Giám đốc bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam theo đề nghị của Hội đồng quản lý bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam.

Các Phó tổng giám đốc bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam do Bộ trưởng Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội bổ nhiệm, miễn nhiệm theo đề nghị của Tổng Giám đốc bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam.

Chương VI

KHEN THƯỞNG, GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP

VÀ XỬ LÝ VI PHẠM VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

Điều 18: Khen thưởng

Cơ quan, đơn vị và cá nhân có thành tích trong sự nghiệp bảo hiểm thất nghiệp được khen thưởng theo qui định của pháp luật.

Điều 19: Giải quyết tranh chấp

1/ Khi xảy ra tranh chấp giữa người lao động hoặc người sử dụng lao động với cơ quan quỹ bảo hiểm thất nghiệp thì giải quyết theo Luật này.

2/ Khi xảy ra tranh chấp giữa người lao động hoặc người sử dụng lao động về bảo hiểm thất nghiệp thì giải quyết theo các qui định tại Chương XIV của Bộ luật Lao động đã được sửa đổi, bổ sung.

Điều 20: Xử lý vi phạm

Người sử dụng lao động vi phạm các qui định về bảo hiểm thất nghiệp thì tùy theo mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự.

Chương VII

ĐIỀU KHOẢN CUỐI CÙNG

Điều 21: Luật này có hiệu lực từ ngày...tháng...năm 2004.

Chủ tịch Quốc hội

Phụ lục 12

SƠ ĐỒ MÔ HÌNH TỔ CHỨC BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

