

PHÁP LUẬT VÀ CHÍNH SÁCH BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP - MỘT SỐ NGHIÊN CỨU SO SÁNH VÀ KIẾN NGHỊ

Lê Thị Hoài Thu

Khoa Luật - ĐHQG Hà Nội

1. Hiện tượng thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp ở một số nước trên thế giới

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. Theo Tổ chức lao động Thế giới (ILO), thất nghiệp là tình trạng tồn tại khi một số người trong lực lượng lao động muốn làm việc nhưng không thể tìm được việc làm ở mức tiền lương thịnh hành, người thất nghiệp là người không có việc làm, không làm kể cả một giờ (trong tuần lễ điều tra) và đang đi tìm việc làm, có đủ điều kiện làm việc ngay nhưng không có việc làm. Trong 4 tiêu thức trên theo ILO thì tiêu thức cơ bản nhất để xác định người thất nghiệp là "đang đi tìm việc làm". Theo Văn phòng lao động quốc tế (BIT) 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 thôi việc và đang cần tìm việc làm có tiền công. Luật pháp một số nước có nêu định nghĩa về thất nghiệp. Tuy vậy, quan niệm người thất nghiệp như thế nào là tùy theo mục đích và hoàn cảnh của mỗi nước. Theo Luật Bảo hiểm thất nghiệp Cộng hoà Liên bang Đức, Người thất nghiệp là người lao động tạm thời không có quan hệ lao động hoặc chỉ thực hiện công việc ngắn hạn. Ngoài ra có một số quan niệm khác như: "Người thất nghiệp là người có đủ điều kiện để làm việc nhưng không có việc làm và đang tìm việc" (Cộng hoà Pháp), "Người thất nghiệp là người không có việc làm trong tuần lễ điều tra, có khả năng làm việc, đang tích cực tìm việc làm hoặc chờ kết quả xin việc làm" (Nhật Bản). Tương tự như vậy, pháp luật Thái Lan quy định: Người thất nghiệp là người có khả năng làm việc và muốn làm việc nhưng không có việc làm. Người thất nghiệp được chia làm 3 loại: Thất nghiệp công khai, bán thất nghiệp và thất nghiệp theo mùa. Ở Trung Quốc không đề cập đến khái niệm "Người thất nghiệp" mà thay bằng thuật ngữ "người chờ việc" mặc dù thực chất không có gì khác nhau. Một người được coi là chờ việc khi có đủ 5 điều kiện : Trong tuổi lao động (là dân thành thị); có khả năng lao động, chưa có việc làm; đang đi tìm việc làm, đăng ký tại cơ quan giải quyết việc làm.

Sơ khảo trên cho thấy, thất nghiệp là một hiện tượng tất yếu của các nền kinh tế, chúng chỉ khác nhau về mức độ. 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 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 cấp thất nghiệp trả cho những người thất nghiệp chưa đủ điều kiện để hưởng bảo hiểm thất nghiệp hoặc hết thời gian hưởng bảo hiểm thất nghiệp.

Bảo hiểm thất nghiệp đã xuất hiện từ cuối thế kỷ XIX, 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 và 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. Những thành phố mà chính quyền không đứng ra thành lập quỹ bảo hiểm thất nghiệp, thì một số thành phố 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 quỹ. Để khắc phục tình trạng trên, muốn duy trì và phát triển quỹ bảo hiểm thất nghiệp để "bảo vệ" người lao động, 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. Đức, Nam Tư 1927, Mỹ 1935, Ý 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 đã có 69 nước thực hiện bảo hiểm thất nghiệp.

Ở Cộng hòa liên bang Đức, bảo hiểm thất nghiệp là một nhánh của bảo hiểm xã hội và được điều chỉnh bởi luật Bảo hiểm xã hội. Việc hình thành quỹ bảo hiểm thất nghiệp do hai bên: người sử dụng lao động và người lao động đóng góp theo tỷ lệ mỗi bên 50%. Tổng mức đóng là 6,5% lương chưa khấu trừ của người lao động và việc tham gia đóng tiền vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp là bắt buộc đối với người sử dụng lao động và người lao động. Hàng năm Nhà nước hỗ trợ khoảng 10% vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Điều kiện để người thất nghiệp có thể nhận trợ cấp thất nghiệp: trước hết phải là người có thời gian đi làm và đóng bảo hiểm thất nghiệp 12 tháng trong vòng 3 năm trước khi thất nghiệp, khi bị thất nghiệp phải đến đăng ký thất nghiệp tại Sở lao động địa phương, trong thời gian này người lao động phải tự tìm việc làm mới và phải chứng minh được mình đã cố gắng tự tìm việc nhưng không được, đồng thời cơ quan lao động cũng có trách nhiệm tìm việc làm cho người thất nghiệp càng nhanh càng tốt và nếu chưa tìm được việc làm ngay thì đào tạo nâng cao trình độ tay nghề cho người thất nghiệp, giúp người sử dụng lao động và người thất nghiệp dễ dàng đến với nhau. Trong quá trình tìm kiếm việc làm, cuối cùng nếu vẫn không tìm được việc làm thì người lao động mới được trợ cấp thất nghiệp. Thời gian hưởng lương thất nghiệp là 12 tháng, trong những trường hợp đặc biệt có khó khăn thì thời gian trên sẽ kéo dài thêm nhưng không quá 32 tháng [1].

Ở Mỹ: trợ cấp thất nghiệp được thực hiện từ năm 1935. Từ đó đến nay có nhiều thay đổi thông qua 53 chương trình riêng biệt. Thực chất trợ cấp thất nghiệp ở Mỹ là trợ cấp cho những người trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động, người có tuổi nhưng vẫn có khả năng lao động, có nguyện vọng đi làm mà vẫn chưa tìm được việc làm. Trợ cấp thất nghiệp được lấy từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Quỹ này do người sử dụng lao động đóng góp. Tỷ lệ đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp không áp dụng chung cho tất cả các doanh nghiệp mà phụ thuộc vào lịch sử doanh nghiệp, số công nhân phải sa thải. Như vậy, có doanh nghiệp phải đóng nhiều, đóng ít hoặc không phải đóng. Quỹ bảo hiểm phải đóng cho chính phủ bang và liên bang. Người muốn được hưởng trợ cấp thất nghiệp phải khai báo, đăng ký vào danh sách tìm việc và danh sách đào tạo lại. Phải có 46 tuần làm việc trước đó, mất việc do khách quan đủ khả năng trở lại làm việc. Mức trợ cấp là 280 USD/tuần/người. Thời gian hưởng tối đa là 26 tuần. Trường hợp đặc biệt không quá 20 tuần. Đồng thời với trợ cấp thất nghiệp, chính phủ cung cấp nhiều điều kiện cho người trở lại việc làm mới như : tìm hiểu khả năng, nhu cầu người mất việc, giúp tìm kiếm thông tin, giúp viết đơn xin việc ... Thông thường sau 15 tuần, người thất nghiệp đã tìm được việc mới¹.

Ở Anh : Trong vòng 20 năm qua, khái niệm thất nghiệp đã 32 lần thay đổi : mở rộng ra hoặc co hẹp lại tùy theo chính sách của từng chính phủ trong từng giai đoạn phát triển kinh tế. Khái niệm thất nghiệp hiện nay của Chính phủ công đảng gần giống với khái niệm thất nghiệp của ILO đó là : người trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động, có nguyện vọng đi làm việc mà chưa tìm được việc làm. Chính vì thế họ đã thay đổi tên gọi trợ cấp thất nghiệp bằng tên gọi "trợ cấp đi tìm việc làm". Cách gọi mới này mang tính tích cực phản ánh đúng mục đích của trợ cấp là hỗ trợ, thúc giục người chưa có việc làm tích cực đi tìm việc làm. Khoản trợ cấp này là 75 bảng/tuần và để hưởng nó phải :

+ Tích cực đi tìm việc : cứ 2 tuần phải đến trình diện để họ kiểm tra 1 lần.

+ Sau 6 tháng nếu vẫn chưa tìm được việc làm thì sẽ có 4 chương trình đưa ra để lựa chọn :

* Đi làm có trợ cấp : chủ sử dụng lao động nếu nhận người thất nghiệp vào làm việc sẽ được Chính phủ trợ cấp 750 bảng cho đào tạo nghề và 60 bảng mỗi tuần trong vòng 6 tháng.

* Đi học thoát li hoàn toàn để nhận chứng chỉ nghề quốc gia, được hưởng trợ cấp tương đương trợ cấp tìm việc làm.

* Đi làm việc ở các đội công tác môi trường trong 6 tháng vẫn được nhận trợ cấp tương đương trợ cấp tìm việc làm.

¹ Xem báo cáo kết quả chuyến đi khảo sát về quản lý lao động tại Mỹ từ 4 - 12/12/2000 của Bộ LĐTB-XH.

* Làm việc cho một tổ chức tự nguyện thì vẫn được nhận khoản trợ cấp tương đương trợ cấp tìm việc làm².

Thất nghiệp là một hiện tượng xã hội diễn ra ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Thất nghiệp và đói nghèo 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 kinh tế và giảm an toàn xã hội. Hầu hết các quốc gia trên thế giới có nền kinh tế thị trường phát triển đều có chính sách đối với vấn đề thất nghiệp và coi đây là một trong những vấn đề cơ bản nhất của quốc gia.

2. Quan niệm về việc làm và thất nghiệp ở Việt Nam

Vấn đề việc làm và thất nghiệp trong nền kinh tế tập trung bao cấp, Nhà nước là người có trách nhiệm chính giải quyết việc làm cho người lao động thông qua phương thức tuyển dụng vào biên chế suốt đời trong khu vực Nhà nước. Quan hệ lao động ở đây diễn ra chủ yếu là giữa Nhà nước và người lao động (quan hệ trực tiếp) và được phân phối theo chỉ tiêu đã được duyệt. Trong cơ chế này thực ra không tồn tại khái niệm "quan hệ lao động" đúng với bản chất và nội dung kinh tế của nó. Vì thế ở giai đoạn này không có thất nghiệp và khái niệm và thất nghiệp cũng không đặt ra.

Từ giữa những năm 80, khi Việt Nam chuyển đổi nền kinh tế từ kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước thì Việt Nam đứng trước một thực trạng là: Mỗi năm có khoảng từ 1,1 đến 1,2 triệu người bước vào độ tuổi lao động, cần có việc làm. Một nữa, do quá trình đổi mới nền kinh tế, một bộ phận lao động trong các doanh nghiệp Nhà nước không sắp xếp được việc làm, họ dôi dư. Theo báo cáo chưa được đầy đủ của 42 tỉnh Thành phố đến thời điểm tháng 6/1999 số lao động không bố trí được việc làm là gần 42.000 người, chiếm 6,08% tổng số lao động hiện có của các doanh nghiệp Nhà nước có báo cáo, trong đó lao động nữ chiếm 43,28% [2].

Tính đến 1/7/2000, tổng lực lượng lao động cả nước có 38.643.089 người, so với kết quả điều tra tại thời điểm 1/7/1996 tăng bình quân hàng năm là 975.645 người, với tốc độ tăng 2,7%/năm, trong khi tốc độ tăng dân số bình quân hàng năm của thời kỳ này là 1,50%/năm [3]. Mặc dù có nhiều cố gắng để tạo việc làm lao động xã hội, nhưng mỗi năm chúng ta cũng chỉ sắp xếp được việc làm cho trên 1,2 triệu lao động, nghĩa là có người được giải quyết việc làm xấp xỉ với số người bước vào độ tuổi lao động. Theo chỉ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội năm 2001 vừa được Quốc hội thông qua thì năm 2001 sẽ phấn đấu giải quyết được việc làm cho 1/4 triệu lao động. Như vậy vẫn còn một tỷ lệ khá lớn lao động chưa có việc làm nhất là ở khu vực thành thị. Có thể thấy rõ qua các số liệu cụ thể sau đây:

TOÀN QUỐC	1996	1997	1998	1999	2000
	5,88	6,01	6,85	6,74	6,44

Xem: Báo cáo kết quả chuyến đi khảo sát về quản lý lao động hiện đại tại Anh Quốc từ 13 - 2/1/2000 của Bộ LĐTB - XH

1. Đồng bằng sông Hồng	7,57	7,56	8,25	8,00	7,34
<i>Hà Nội</i>	7,71	8,56	9,09	8,96	7,95
2. Vùng Đông Bắc	6,42	6,34	6,59	6,95	6,49
3. Vùng Tây Bắc	4,51	4,73	5,92	5,87	6,03
4. Vùng Bắc Trung bộ	6,96	6,96	7,26	7,15	6,87
5. Duyên Hải Nam Trung Bộ	5,57	5,42	6,67	6,55	6,31
<i>Đà Nẵng</i>	5,53	5,42	6,35	6,04	5,95
6. Tây Nguyên	4,24	4,99	5,88	5,40	5,16
7. Vùng Đông Nam Bộ	5,43	5,89	6,44	6,33	6,20
<i>TP Hồ Chí Minh</i>	5,68	6,13	6,76	6,88	6,48
8. Đồng bằng sông Cửu Long	4,73	4,72	6,44	6,40	6,15

(Tổng hợp kết quả điều tra lao động việc làm hàng năm ở khu vực thành thị 1997, 1998, 1999, 2000)³

Ở nông thôn, tình trạng thiếu đất đai và tài chính, sự hạn chế trong tiếp cận thị trường, kỹ thuật nông nghiệp không hiệu quả, sự thay đổi theo thời vụ về yêu cầu lao động và thiếu các cơ hội có việc làm phi nông nghiệp đã hạn chế cơ hội tăng trưởng kinh tế. Tỷ lệ thời gian lao động được sử dụng ở nông thôn chỉ đạt trên 70%.

Có thể nói thất nghiệp và thiếu việc làm đang là vấn đề rất bức xúc hiện nay đối với nước ta. Hơn nữa khi chúng ta hội nhập thế giới, tham gia vào quá trình tự do hóa thương mại khu vực và toàn cầu thì thất nghiệp là một hiện tượng bình thường của cơ chế thị trường. Đã đến lúc, chúng ta phải có các biện pháp và chính sách để giải quyết vấn đề thất nghiệp, để bảo vệ người lao động tránh được hụt hẫng về kinh tế, bị mất thu nhập khi bị mất việc làm, tạo điều kiện cho họ quay trở lại thị trường lao động cần có các biện pháp khác nhau, trong đó có hình thức bảo hiểm thất nghiệp.

Ở nước ta, thất nghiệp đã trở thành một vấn đề nóng bỏng được cả xã hội quan tâm. Nhà nước đã thực hiện các chính sách, giải pháp "tình thế" để sắp xếp lại lao động, giải quyết chế độ lao động dôi dư (trước năm 1992) và thực hiện trợ cấp mất việc làm cũng như trợ cấp thôi việc theo Bộ luật lao động (từ năm 1995). Thực chất của hai loại trợ cấp trên là trả trợ cấp một lần cho người bị thất nghiệp, mặc dù lý do có khác nhau. Trách nhiệm trả cả hai loại trợ cấp chỉ thuộc về người sử dụng lao động, nhà nước và người lao động đứng ngoài cuộc. Trong khi thất nghiệp đã trở thành một vấn đề xã hội "kinh niên" mà chỉ áp dụng những giải pháp "tình thế" và không gắn với trách nhiệm của toàn xã hội thì chế độ trợ cấp hiện hành như hiện nay là chưa đủ chưa đáp ứng yêu cầu bảo vệ và khuyến khích người thất nghiệp tìm việc làm mới.

³ Thông tin thị trường lao động số 6/2000

Một xã hội phát triển là xã hội có hệ thống chính sách tạo thành "mạng lưới an toàn xã hội" hoàn chỉnh và đồng bộ. Chính sách bảo hiểm thất nghiệp là chính sách hướng vào con người nhằm khắc phục những rủi ro, đảm bảo cuộc sống tối thiểu cho các thành viên trong xã hội, hạn chế những hậu quả tiêu cực của tình trạng thất nghiệp. Nền kinh tế nước ta đang trên đà phát triển đó là thời kỳ thuận lợi cho việc xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp.

Ở Việt Nam thất nghiệp và người thất nghiệp chưa được các văn bản qui phạm pháp luật công bố chính thức. Tuy nhiên trong một số đề tài khoa học cũng đã đề cập đến :

+ Trong đề tài khoa học cấp Nhà nước, mã số 8878 - 054 nêu khái niệm về thất nghiệp : "là người trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động chưa có việc làm mà cần đi tìm việc làm".

+ Trong kỷ yếu hội thảo khoa học 1988 của Bộ lao động - thương binh và xã hội về nguồn lao động việc làm đưa ra khái niệm. Thất nghiệp là hiện tượng mà người có sức lao động, có nghề muốn đi tìm việc làm, đã đăng ký với cơ quan có thẩm quyền, nhưng vẫn chưa có việc làm".

+ Trong sách hướng dẫn nghiệp vụ về chỉ tiêu xã hội ở Việt nam do Tổng cục thống kê xuất bản năm 1995 viết : Người thất nghiệp là người trong khoảng thời gian xác định thuộc các diện sau đây : không có việc làm, hiện sẵn sàng làm việc, đang đi tìm việc làm.

Ngoài ra, một số tác giả đưa ra khái niệm về người thất nghiệp hoặc khái niệm thất nghiệp. Theo tôi để đưa ra một khái niệm về thất nghiệp một cách chính xác, khoa học, cần phải xuất phát từ khái niệm việc làm. Người có việc làm tức là người không thất nghiệp và ngược lại. Thất nghiệp là tình trạng trong đó người có sức lao động, trong độ tuổi lao động, không có việc làm, đang đi tìm việc làm.

Người thất nghiệp trước hết phải là người lao động, mà người lao động được định nghĩa trong Bộ luật lao động là người ít nhất đủ 15 tuổi, có khả năng lao động và có giao kết hợp đồng lao động. Cụm từ "không có việc làm" chỉ tình trạng người lao động đang không có việc làm do nhiều nguyên nhân khác nhau như : mất việc do thay đổi cơ cấu, công nghệ, doanh nghiệp phá sản, thu hẹp sản xuất kinh doanh, giải thể, người lao động hết hạn hợp đồng lao động ...

Như vậy, những người cũng trong độ tuổi lao động, có sức lao động mà không làm việc, không có nhu cầu tìm kiếm việc làm thì không thể coi là thất nghiệp được.

3. Bảo hiểm thất nghiệp một dạng của bảo hiểm xã hội an sinh 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. Trong tuyên ngôn về nhân quyền của liên hợp quốc thông qua ngày 10/12/1948 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 sự 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" Ngoài ra Điều 25 có ghi "Mỗi người có quyền có một mức sống cần thiết cho việc giữ gìn sức khoẻ cho bản thân và gia đình, có quyền được bảo đảm trong trường hợp thất nghiệp ..."

Hiến pháp 1992, Điều 56 qui định : "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".

Từ gần 30 năm nay thất nghiệp trở thành một vấn đề kinh tế - xã hội nghiêm trọng mà hầu hết các nước trên thế giới phải đương đầu. Thất nghiệp ngày nay mang tính toàn cầu, nó tồn tại dai dẳng ở các chế độ chính trị khác nhau, ở mọi trình độ phát triển kinh tế xã hội, ngay cả với các nước phát triển và có kinh nghiệm quản lý lâu đời. ở hầu hết các nước phát triển hiện nay, hệ thống bảo hiểm thất nghiệp đã được xây dựng để bù đắp thu nhập cho người thất nghiệp và đề ra các biện pháp đưa người thất nghiệp trở lại thị trường lao động như đào tạo, đào tạo lại, môi giới tư vấn việc làm và nghề nghiệp, khuyến khích hỗ trợ các doanh nghiệp nhận người thất nghiệp cho vay với lãi suất thấp để người thất nghiệp có thể tự tạo việc làm và qui định về các điều kiện sa thải lao động. Với việc ban hành và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp sẽ giúp cho hệ thống bảo hiểm xã hội đầy đủ hơn, 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 là Italia vào năm 1919 là nước thứ hai thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Sau đó trong thập kỷ XX có thêm một số nước Châu Âu. Sang thập kỷ 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 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 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 liền với thị trường lao động với các hoạt động tạo việc làm. Do vậy nhiều nước đã ban hành luật việc làm thay thế cho luật bảo hiểm thất nghiệp như : Ba Lan, Nhật Bản, Hàn Quốc ...

Về bảo hiểm xã hội, ILO cũng đưa ra một công ước nhằm hoàn thiện hệ thống bảo hiểm xã hội, khuyến nghị các nước thành viên phải thực hiện một số chế độ bảo hiểm nhất định trong hệ thống bảo hiểm xã hội. Đó là công ước số 102 ngày 28/6/1952 về qui phạm tối thiểu về an toàn xã hội. Điều 2 của công ước qui định : mọi nước thành viên

chịu hiệu lực của công ước này sẽ phải áp dụng ít nhất 3 phần trong 9 phần của hệ thống 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, thất nghiệp là một trong những vấn đề quan trọng nhất trong hệ thống bảo hiểm xã hội mà bảo hiểm xã hội là một bộ phận lớn nhất, cơ bản và ổn định nhất của an sinh xã hội.

Kinh tế thị trường bao giờ cũng có mặt trái của nó, quá trình phát triển bao giờ cũng có doanh nghiệp phát lên nhưng cũng có doanh nghiệp làm ăn thua lỗ bị phá sản, một bộ phận lao động sẽ bị mất việc làm và thất nghiệp. Hơn nữa, chế độ quản lý lao động theo Bộ luật lao động ở nước ta được được xác định theo nguyên tắc hợp đồng lao động đảm bảo sự cân đối giữa lao động với việc làm, đảm bảo cho các doanh nghiệp hoạt động bình thường trong điều kiện cạnh tranh. Vì thế, hàm số về việc làm của người lao động sẽ là một hàm không liên tục như chế độ biên chế trước đây. Do đó, xây dựng chế độ trợ cấp thất nghiệp ở Việt Nam để đảm bảo lưới an toàn xã hội, đảm bảo cuộc sống bình thường cho người lao động khi bị mất việc làm là một tất yếu khách quan. Có chế độ trợ cấp bảo hiểm về thất nghiệp sẽ góp phần hoàn thiện chế độ bảo hiểm xã hội ở nước ta.

4. Sự cần thiết phải có chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam và một số kiến nghị

Ở nước ta, trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá tập trung vẫn có tình trạng thất nghiệp, nhưng trá hình dưới dạng việc ít, biên chế nhiều người, dư thừa lao động. Khi chuyển sang xây dựng kinh tế thị trường thì điều trước tiên phải khẳng định : thất nghiệp cũng đã và đang là một hiện tượng khách quan. Khi chuyển đổi nền kinh tế đã có hàng loạt xí nghiệp quốc doanh giải thể hoặc thu hẹp sản xuất dẫn đến cho thôi việc hàng chục vạn lao động (ví dụ ngày 31/12/1992 là 610.282 người thôi việc theo quyết định 176 và 315 - HĐBT). Ngoài ra việc cổ phần hoá doanh nghiệp Nhà nước ở nước ta thực hiện từ năm 1992 và đến năm 2000 có gần 500 DNNN đã được cổ phần hoá đây là một vấn đề nhạy cảm liên quan không chỉ đến vấn đề kinh tế mà cả vấn đề xã hội và ý thức hệ về phát triển doanh nghiệp trong nền kinh tế. Một trong những vấn đề xã hội của quá trình cổ phần hoá DNNN là lao động dôi dư. Theo số liệu khảo sát 100DNNN đã cổ phần hoá (do Viện khoa học lao động - xã hội và Viện FES - Cộng hoà Liên bang Đức thực hiện) cho thấy: Trong 100 DNNN đã cổ phần hoá có 75 doanh nghiệp trước cổ phần hoá có lao động dôi dư. Tính bình quân chung tỷ lệ lao động dư do cổ phần hoá của các doanh nghiệp là 9,81% so với tổng số lao động. Lao động dôi dư có tỷ lệ cao nhất là công nhân kỹ thuật 11,79%; sau đó là lao động có trình độ trung cấp và sơ cấp 8,92%; lao động phổ thông 8,47%; lao động cao đẳng, đại học trở lên 5% so với tổng số lao động của từng loại trình độ chuyên môn kỹ thuật.

Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, nhiều chính sách về lao động việc làm đã được ban hành. 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 kinh tế xã hội. Bên cạnh các biện pháp tình thế đối với lao động dôi ra trong các doanh nghiệp Nhà nước. Nhà nước còn dành một khoản tiền lớn trong ngân sách để cho vay hỗ trợ giải quyết việc làm với lãi suất ưu đãi, cùng với các nguồn vốn khác, hàng năm đã giải quyết được trên 1 triệu người có việc làm mới hoặc việc làm đầy đủ hơn. Đồng thời Đảng và Nhà nước ta 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 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 lần thứ VIII nêu lên : "Từng bước hình thành quỹ bảo trợ thất nghiệp ở thành thị. bảo đảm công ăn việc làm cho dân là mục tiêu hàng đầu không để thất nghiệp trở thành căn bệnh kinh niên ... Giảm tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị xuống dưới 5% và nâng tỷ lệ sử dụng thời gian lao động ở nông thôn lên 75%". 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.

Trong khi chưa có bảo hiểm thất nghiệp, để bù đắp một phần thu nhập do bị mất việc làm người lao động. Theo qui định của Bộ luật lao động, khi người lao động chấm dứt hợp đồng lao động thì được trợ cấp mất việc, hoặc trợ cấp thôi việc, do doanh nghiệp chịu trách nhiệm thanh toán 100%. Những qui định này đã bộc lộ một số nhược điểm sau :

- Bộ luật lao động có qui định về chế độ trợ cấp mất việc làm (Điều 17) và trợ cấp thôi việc (Điều 42) nhưng chế độ này chưa đáp ứng được yêu cầu chung của nền kinh tế thị trường, còn mang dấu ấn của thời kỳ bao cấp nên bất lợi cả cho người sử dụng lao động người lao động và Nhà nước.

- Tất cả các chế độ trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc làm cho đến nay đều chưa phải là chế độ bảo hiểm thất nghiệp, vì nó chỉ trả một lần cho người thôi việc mà mức trả nhiều hay ít lại phụ thuộc vào số năm làm việc mức tiền lương, kinh phí chi trả trợ cấp này lại do doanh nghiệp trả không mang tính chất xã hội, không thể hiện trách nhiệm của cả ba bên.

- Khi có nhiều người thôi việc, mất việc làm là lúc doanh nghiệp gặp khó khăn trong sản xuất kinh doanh, nên việc chi một khoản lớn trả trợ cấp cho số đông người lao động là gánh nặng thường là quá sức của doanh nghiệp. Do vậy hoặc là doanh nghiệp không sòng phẳng trả cho người lao động , hoặc là 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 dấy dưa không trả hoặc trả rất nhỏ giọt thì đời sống người lao động rất khó khăn và khó tìm được việc làm do vốn ít, tự tìm việc làm, không được giúp đỡ học nghề ...

- Đối với Nhà nước : Khi doanh nghiệp không đủ tiền để trả trợ cấp thôi việc thì ngân sách Nhà nước phải đứng ra gánh vác trách nhiệm này. Nhà nước cũng sẽ có khó khăn về ngân sách khi nền kinh tế đình đốn nhiều doanh nghiệp phải sa thải lao động, do vậy việc chi trả trợ cấp cho lao động mất việc trong doanh nghiệp Nhà nước cũng sẽ là một gánh nặng.

- Do không 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, cập nhật từ dưới lên nên không nắm được số người thất nghiệp, số người cần có việc làm một cách cụ thể để giúp cho Nhà nước có những chủ trương chính sách chủ động để giải quyết vấn đề lao động, việc làm và thất nghiệp.

Tóm lại, để bảo hiểm thất nghiệp có tính khả thi cao, chúng ta phải lựa chọn hình thức và bước đi thích hợp, làm từ đơn giản đến phức tạp vừa làm vừa rút kinh nghiệm để hoàn thiện dần quan điểm này, như phần nào đã được thể hiện trong dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Lê Bạch Hồng. Một số kinh nghiệm bảo hiểm xã hội ở Cộng hòa liên bang Đức.
- [2] *Tạp chí lao động và xã hội* số (175), tháng 6- 2001
- [3] *Thông tin thị trường lao động* số (1)-2001
- [4] *Thông tin thị trường lao động* số (6)- 2000

VNU. JOURNAL OF SCIENCE, ECONOMICS – LAW, t.XVIII, N^o1, 2002

UNEMPLOYMENT AND LAW ON UNEMPLOYMENT INSURANCE IN VIET NAM

Le Thi Hoai Thu

Faculty of Law

College of Social Sciences & Humanities - VNU

By a comparative research on the importance of unemployment, different concepts of unemployment in Vietnam and in the world the author confirmed “Unemployment is a social phenomenon which occurs widely in all countries - And it must be paid attention by human being”.

According to the author, Vietnam is also facing this problem but politically economic discussions on this field are still rare.

She concluded, “The right to have unemployment insurance is one of essential human rights”. Finally, the author pointed out the need to draft unemployment insurance in Vietnam.