

Về chính sách trợ cấp thất nghiệp

BÙI THỊ THANH HÀ

I. Sự cần thiết phải có trợ cấp thất nghiệp

Tình trạng thất nghiệp đã trở thành một vấn đề xã hội bức xúc tạo nên một áp lực lớn đối với hầu hết các quốc gia trên thế giới. Tổn thất do thất nghiệp gây ra cho xã hội thường được tính bằng sản lượng hàng hóa và dịch vụ không được sản xuất ra khi có một số lượng người lao động không có việc làm. Có hai nguyên nhân thất nghiệp: học sinh tốt nghiệp đại học, trung học không tìm được việc làm và công nhân trong các xí nghiệp phải nghỉ việc và phải rời khỏi xí nghiệp, xí nghiệp bị phá sản, bị xí nghiệp từ chối không nhận, bản thân công nhân hết hợp đồng. Những người thất nghiệp bị ảnh hưởng trực tiếp tới cuộc sống và gia đình họ: không có thu nhập và trong nhiều trường hợp còn mất cả nhà ở, dẫn đến lo lắng và suy nhược về thân kinh, mâu thuẫn gia đình và đôi khi còn phạm tội... Do vậy, chính phủ các nước trong nền kinh tế thị trường thường có trợ cấp thất nghiệp cho những người thất nghiệp trong một thời gian, cũng như nhiều chương trình đào tạo việc làm nhằm phần nào khắc phục tình trạng trên.

Trợ cấp thất nghiệp hay còn gọi là bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ bảo hiểm xã hội mà hiện nay có 69 nước trên thế giới xem như là một bộ phận của bảo hiểm xã hội¹. Trong đó nhiều nước đã coi chế độ bảo hiểm thất nghiệp như là một trong những chế độ của chính sách bảo hiểm xã hội hàng chục năm nay, như Mỹ, Canada, Trung Quốc, Đức, Pháp, Ôxtralia... Ở Việt Nam, trợ cấp thất nghiệp đã được đưa vào Luật Bảo hiểm xã hội. Luật này đã được Quốc hội khóa 11 thông qua tháng 6/2006 và sẽ thực thi tháng 1/2009. Bài viết này sẽ đi sâu vào thực trạng và các đặc điểm của trợ cấp thất nghiệp.

II. Một số vấn đề cơ bản của trợ cấp thất nghiệp

1. Khái niệm thất nghiệp

Căn cứ vào thống kê của Tổ chức Lao động Thế giới (ILO) và các nước khác, thất nghiệp là những người trong độ tuổi lao động theo pháp định, có năng lực lao động, có nguyện vọng được sắp xếp công ăn việc làm nhưng lại rơi vào tình trạng không có việc để làm.

2. Các loại hình thất nghiệp

Có nhiều loại hình thất nghiệp nhưng về cơ bản gồm:

+ *Thất nghiệp tạm thời*: Trong nền kinh tế thị trường, một số người lao động

¹ Social security programs throughout the World, 1999.

thường xuyên thay đổi công việc hoặc chờ đợi công việc đầu tiên sau khi gia nhập thị trường lao động. Điều này được gọi là thất nghiệp tạm thời, và xét về nhiều mặt nó chỉ đơn giản phản ánh tính tự do và linh hoạt của người lao động trong việc tìm kiếm các công việc có lương tốt nhất và đem lại sự hài lòng cao nhất. Thực tế, nếu người lao động không tự do lưu chuyển theo cách này sẽ dẫn đến việc tạo ra mức thất nghiệp nhất định thì cả tính cạnh tranh và sản lượng đều sẽ giảm đi.

Do người lao động thất nghiệp tạm thời thường không phải chịu tình trạng mất việc lâu dài và do họ tự nguyện chọn lựa cách thay đổi công việc hoặc tham gia đào tạo, nên thất nghiệp tạm thời nhìn chung không phải là một vấn đề nghiêm trọng. Trên thực tế, tại hầu hết các quốc gia, một tỷ lệ lao động nhất định trong một lực lượng lao động năng động sẽ bị thất nghiệp tạm thời vào bất cứ thời điểm nào và các nhà kinh tế học nhìn chung xếp các nền kinh tế như vậy vào loại “đầy đủ việc làm”.

+ *Thất nghiệp chu kỳ*: loại hình này xuất hiện khi mức chi tiêu và sản lượng trong nền kinh tế giảm sút và các quốc gia bước vào một thời kỳ đình trệ hoặc khủng hoảng. Thực tế, mức thất nghiệp cao là một trong những thước đo chính cho thấy tính nghiêm trọng của sự suy sụp kinh tế. Ví dụ, khi cuộc Đại khủng hoảng ở trong tình trạng tồi tệ nhất thì có 25% lực lượng lao động ở châu Âu và Hoa Kỳ bị thất nghiệp. Thất nghiệp chu kỳ đôi khi nó còn có nguyên nhân từ những thiên tai. Ví dụ, ở Mỹ, tính đến tháng 10/2005, số người thất nghiệp vì bão Katrina và Rita tăng lên 478.000 người.

+ *Thất nghiệp cơ cấu*: loại hình thất nghiệp này ảnh hưởng đến những công nhân không có học vấn, không được đào tạo hay không có kinh nghiệm nghề nghiệp cần thiết để duy trì công việc trong nền kinh tế ngày nay. Ví dụ, nhiều công việc đòi hỏi kỹ năng cao hoặc khả năng học hỏi nhanh chóng các quy trình và các kỹ thuật mới từ các sổ tay kỹ thuật và các khóa đào tạo ngắn hạn. Tương tự, các cơ hội nghề nghiệp trong thời đại thông tin cũng đòi hỏi một mức độ học vấn và chuyên môn nhất định về ngoại ngữ, giao tiếp, khoa học và quản lý. Mặc dù thất nghiệp cơ cấu thường chỉ ảnh hưởng đến một tỷ lệ nhỏ công nhân trong một nền kinh tế vào một thời điểm nhất định, nhưng giải quyết vấn đề này có thể rất chậm và tốn kém. Điều đó giải thích vì sao chương trình giáo dục quốc gia lại quan trọng đối với tăng trưởng và cơ hội kinh tế.

Ngoài ra còn có: thất nghiệp ngoài mong muốn, thất nghiệp tự nguyện, thất nghiệp có tính chất lâu dài, thất nghiệp có tính chu kỳ, thất nghiệp có tính chất mùa vụ, thất nghiệp có tính chất cơ cấu, thất nghiệp có tính chất kỹ thuật, bán thất nghiệp và thất nghiệp có tính chất tiềm ẩn... tồn tại ở những mức độ khác nhau. Nhưng nhìn chung các tên gọi này về cơ bản vẫn nằm trong các hình thức trên.

3. Đối tượng của trợ cấp thất nghiệp

Những người hưởng chế độ trợ cấp thất nghiệp chủ yếu là những công nhân bị mất việc và những thanh niên chưa tìm được việc làm. Tuy nhiên, mức độ hưởng trợ cấp không phải là như nhau.

Tại Trung Quốc, theo qui định năm 1993 đối tượng hưởng trợ cấp thất nghiệp được mở rộng gồm 7 hạng và 9 loại sau: công nhân viên chức các xí nghiệp được phép tuyên bố phá sản; công nhân viên chức bị giảm biên chế ở các xí nghiệp có nguy cơ

phá sản được pháp luật cho phép chấn chỉnh lại; công nhân viên chức các xí nghiệp được nhà nước xóa sổ giải tán; công nhân viên chức bị giảm biên chế ở các xí nghiệp nhà nước cho phép nghỉ sản xuất để chỉnh đốn; công nhân viên chức đã hết hợp đồng hoặc hủy hợp đồng; công nhân viên chức xí nghiệp từ chối nhận, xóa tên hoặc khai trừ; những công nhân khác được hưởng bảo hiểm thất nghiệp theo pháp luật hoặc Ủy ban nhân dân tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc công nhận đúng qui định. (Tống Hiếu Ngô, 2002).

Tại Việt Nam nhiều người cho rằng, vì việc trốn tránh đóng bảo hiểm xã hội thường xảy ra, nên trước hết phải qui định bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ bảo hiểm bắt buộc. Như vậy, có thể áp dụng đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp theo đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội được qui định tại điều 141 của Bộ Luật Lao động đã được sửa đổi, bổ sung. Đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp sẽ là người lao động làm việc theo hợp đồng lao động có thời hạn từ 1 năm trở lên và hợp đồng lao động không xác định thời hạn. Khi người lao động đã đóng đủ phí thất nghiệp trong 12 tháng trở lên và mất việc trong 30 ngày trở lên mà chưa có việc làm nếu có đơn sẽ được cấp một khoản trợ cấp thất nghiệp, được giới thiệu việc làm và đào tạo lại nghề phù hợp nếu có yêu cầu.

4. Mức hưởng trợ cấp thất nghiệp

Công ước quốc tế về bảo hiểm xã hội của ILO số 102 năm 1952 yêu cầu mức hưởng trợ cấp thất nghiệp (bao gồm các khoản chi trả trợ cấp gia đình) không thấp hơn 45% mức thu nhập trước đó (cũng bao gồm các khoản chi trả trợ cấp gia đình) đối với một người thụ hưởng chuẩn (một chồng với một vợ và 2 con). Công ước này qui định thêm giới hạn chuẩn của mức thu nhập tối đa để làm căn cứ đóng bảo hiểm phải được ấn định cao đến mức sao cho có thể đảm bảo rằng mức tối thiểu 45% sẽ được áp dụng đối với tất cả người lao động. Công ước của ILO về thúc đẩy việc làm và bảo vệ chống thất nghiệp số 168 năm 1988 còn đòi hỏi cao hơn một chút, tỷ lệ nói trên được thay bằng 50% mức thu nhập trước đó.

Nhìn chung, mức trợ cấp thất nghiệp thường được giới hạn bằng một tỷ lệ % tiền lương bình quân, sao cho tỷ lệ đáp ứng được mức độ sinh hoạt tối thiểu. Tỷ lệ này cũng được ấn định sao cho mức trợ cấp thất nghiệp tối thiểu tương đương với mức tiền lương tối thiểu do nhà nước qui định. Ví dụ: Hàn Quốc mức hưởng trợ cấp thất nghiệp là 50% thu nhập của người lao động ở tháng trước khi họ bị mất việc làm. Mức hưởng tối thiểu là 70% mức tiền lương tối thiểu. Mông Cổ, mức hưởng này ở mức tối thiểu bằng 75% mức tiền lương tối thiểu, được chi trả tối đa 76 ngày, tính từ ngày hết hợp đồng lao động theo qui định của Bộ Luật Lao động. Trung Quốc mức hưởng trợ cấp thất nghiệp thấp hơn mức tiền lương tối thiểu nhưng phải cao hơn mức sống tối thiểu của cư dân thành thị. Một số nước khác như Bungari mức hưởng là 60% tiền lương trước khi thất nghiệp và 80% lương tối thiểu nếu tự bỏ việc; Hungari là 75% tiền lương trước khi bị thất nghiệp trong vòng 23-90 ngày, sau đó chỉ được 60%; Ba Lan là 260 zloty (80% số này nếu làm việc dưới 5 năm và 120% nếu làm việc hơn 20 năm); Nga mức hưởng là 75% tiền lương trước khi thất nghiệp sau đó giảm dần. (Doãn Mậu Diệp, 2002).

Như vậy, có 4 cách thường được các nước áp dụng: 1) Ấn định mức trả đồng

đều cho tất cả mọi người thất nghiệp có chung điều kiện (thường bằng tỷ lệ % so với mức lương tối thiểu); 2) Xác định bằng một tỷ lệ theo lương cá nhân. Đa số các nước xác định tỷ lệ hưởng bằng 40-60% tiền lương; 3) Xác định theo tỷ lệ lũy thoái: những tháng đầu được hưởng tỷ lệ cao, những tháng sau tỷ lệ thấp hơn; 4) Xác định theo lũy tiến điều hòa: những người thuộc nhóm lương thấp thì được hưởng tỷ lệ cao và những người thuộc nhóm lương cao được hưởng tỷ lệ thấp.

Tại Việt Nam, luật quy định mức trợ cấp hàng tháng bằng 60% mức tiền lương, tiền công tháng đóng bảo hiểm thất nghiệp của 6 tháng liền kề trước khi thất nghiệp.

5. Điều kiện hưởng trợ cấp thất nghiệp

Theo kinh nghiệm của nhiều nước, trợ cấp thất nghiệp dưới mọi hình thức chỉ áp dụng đối với người: Bị bắt buộc thôi việc; Có đăng ký thất nghiệp với cơ quan có thẩm quyền (có thể là trung tâm dịch vụ việc làm); Có khả năng làm việc; Sẵn sàng làm việc và tích cực tìm kiếm việc làm.

Điều kiện đủ để hưởng trợ cấp thất nghiệp còn phụ thuộc vào một khoảng thời gian nhất định có đóng góp bảo hiểm. Công ước ILO số 102 không đưa ra bất kỳ một chỉ số đặc biệt nào liên quan đến độ dài thời gian đủ điều kiện để hưởng trợ cấp thất nghiệp mà chỉ khuyến cáo rằng, khoảng thời gian này phải được xem xét để ngăn chặn sự lạm dụng chế độ bảo hiểm thất nghiệp.

Thời gian đủ điều kiện để hưởng trợ cấp ở các nước là hoàn toàn khác nhau. Ví dụ, ở Anh những người đã đóng góp đầy đủ các khoản thuế trợ cấp bảo hiểm Quốc gia (NI) có quyền nhận trợ cấp cho những người tìm việc làm cho tới 6 tháng (50,35 bảng/tuần cho một người từ 25 tuổi trở lên) bất kể người đó có tiền tiết kiệm hay thu nhập của vợ hoặc chồng. Ở Thụy Điển, những yêu cầu để được hưởng trợ cấp thất nghiệp: thứ nhất, phải là thành viên của một quỹ bảo hiểm thất nghiệp ít nhất một năm đối với người đi làm và hai năm đối với người lao động cá thể; Thứ hai, phải làm việc 5 tháng trong vòng 12 tháng qua. Trung Quốc để nhận trợ cấp thất nghiệp cần có 3 điều kiện: đã đóng phí bảo hiểm thất nghiệp đủ trọn 1 năm; sự hủy bỏ công việc đang làm không phải là do tự bản thân đã đăng ký thất nghiệp và có đơn xin tái làm việc đã được điền đầy đủ. Do đó, cần phải có một khoảng thời gian đóng góp bảo hiểm để đủ điều kiện hưởng trợ cấp đóng một vai trò quan trọng trong thời kỳ đầu của chương trình. Có rất nhiều chi phí cần cho những hoạt động liên quan đến sự hình thành hệ thống quản lý và để tích lũy cho một quỹ dự phòng sự cố sau này. Thời gian chỉ có thu càng dài trong khi không phải chi trả trợ cấp sẽ tạo thuận lợi hơn cho việc trang trải những chi phí ban đầu. Vì vậy, trợ cấp thất nghiệp chỉ được chi trả cho người có đóng bảo hiểm không ít hơn 12 tháng trước khi bị thất nghiệp. (Lê Thị Hoài Thu, 2003)

Ở Việt Nam, điều kiện để người lao động hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp cần phải có đủ các điều kiện sau đây: Đã chấm dứt hợp đồng lao động mà chưa tìm được việc làm mới sau 15 ngày kể từ ngày đăng ký thất nghiệp; Đăng ký thất nghiệp với tổ chức bảo hiểm xã hội và có đơn đề nghị hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp; Có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc hoặc tham gia các khóa đào tạo theo sự giới thiệu của cơ quan lao động có thẩm quyền; Đã đóng bảo hiểm đủ 12 tháng trở lên

trong thời gian 24 tháng trước khi bị thất nghiệp.

Ngoài ra cũng cần phải qui định thêm những trường hợp người lao động có đóng bảo hiểm nhưng không được hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp như: đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động trái pháp luật, bị sa thải theo qui định của pháp luật hay bị phạt tù giam...

6. Thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp

Điều 24 công ước ILO số 102 qui định rằng việc chi trả trợ cấp thất nghiệp có thể hạn chế trong vòng 13 tuần trong phạm vi một năm. Còn theo công ước ILO số 168 thì khoảng thời gian này là 26 tuần.

Thông thường ở các nước thời hạn hưởng khoảng từ 12 - 36 tuần lễ như: Đức 13 tuần, Áo 12 tuần, Mỹ 26 tuần, Canada 36 tuần, Italia 180 ngày. Có một số nước qui định thời gian để hưởng trợ cấp thất nghiệp rất chặt chẽ. Chẳng hạn như Trung Quốc qui định: trợ cấp 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 1-5 năm; những người đóng bảo hiểm thất nghiệp từ 5-10 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 vượt quá 24 tháng. Hàn Quốc: thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp phụ thuộc vào thời gian đóng góp bảo hiểm và độ tuổi của người được hưởng. Người dưới 30 tuổi được hưởng từ 3 đến 6 tháng tùy theo số năm đóng bảo hiểm thất nghiệp; người từ 30-50 tuổi được hưởng tương ứng từ 4 đến 7 tháng và người trên 60 tuổi được hưởng từ 5-8 tháng. Luật bảo hiểm của Philippin qui định: thời hạn hưởng trợ cấp thất nghiệp phụ thuộc vào thời gian đã đóng bảo hiểm thấp nhất là 2 tháng và cao nhất là 6 tháng. Tuy nhiên, người được trả trợ cấp từ ngày thất nghiệp thứ 7 trở đi. Ngoài trợ cấp hàng tháng người trợ cấp thất nghiệp còn được hưởng trợ cấp một lần ban đầu tương đương với 2 tháng trợ cấp. Như vậy, thời hạn hưởng 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.

Ở Việt Nam, những người thất nghiệp hầu như đều có mức lương thấp và mục đích của bảo hiểm thất nghiệp là bảo vệ. Thực tế nước ta do thị trường lao động chưa phát triển nên số người thất nghiệp không nhiều, họ có thể tìm được việc làm ở khu vực phi chính thức, vì vậy chỉ nên qui định thời hạn hưởng tối đa là 12 tháng để tránh sự lạm dụng và sự quá tải về tài chính của quỹ trong thời gian đầu thành lập. Đồng thời, khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp cũng cần phải qui định rõ các trường hợp chấm dứt hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp như: hết thời hạn hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, bị phạt tù, chết, từ chối công việc mà cơ quan lao động có thẩm quyền giới thiệu... Thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp có thể chia thành 2 mức: 6 tháng và 12 tháng tùy theo thời gian làm việc có đóng bảo hiểm thất nghiệp của người lao động. Nếu qui định quá nhiều mức sẽ rất khó khăn cho công tác quản lý tài chính và kế toán, gây tổn kém cho chi phí quản lý. Mặt khác, sẽ vô cùng phức tạp khi thị trường lao động phát

triển và tỷ lệ thất nghiệp tăng, trong khi lưu trữ hồ sơ chưa được vi tính hóa để tạo điều kiện cho việc thẩm tra hồ sơ đóng bảo hiểm nhanh chóng và chính xác.

7. Về quỹ của trợ cấp thất nghiệp

Việc hình thành quỹ bảo hiểm thất nghiệp của các quốc gia không hoàn toàn giống nhau và đều tập trung vào hai hoặc ba đối tượng: người lao động, người sử dụng lao động và nhà nước. Kinh nghiệm của các nước thực hiện chế độ bảo hiểm cho thấy hầu như đều có sự hỗ trợ hoặc đóng góp trực tiếp cho việc hình thành từ sự đóng góp của ba bên là hợp lý, nhất là giai đoạn đầu của bảo hiểm thất nghiệp. Ví dụ, ở Trung Quốc tiền bảo hiểm thất nghiệp lấy từ 3 nguồn: phí bảo hiểm thất nghiệp do xí nghiệp đóng, thu nhập tiền lãi của Quỹ bảo hiểm thất nghiệp, tiền của Nhà nước bù thêm. Theo qui định về bảo hiểm thất nghiệp do Quốc vụ viện ban hành năm 1993 thì chưa yêu cầu công nhân viên chức phải nộp phí bảo hiểm cá nhân, nhưng một số tỉnh và thành phố khi xây dựng phương án thực hiện thì qui định công nhân viên chức cũng phải nộp một chút ít phí bảo hiểm thất nghiệp. Hiện nay qui định nộp phí bảo hiểm thất nghiệp của xí nghiệp không được thấp hơn 0,6% tổng quỹ lương của công nhân viên chức toàn xí nghiệp. Có thể điều chỉnh tùy theo tình hình chi thu Quỹ thất nghiệp của địa phương mình nhưng nói chung không vượt quá 1%.

Ở Việt Nam, quỹ bảo hiểm thất nghiệp nên hình thành theo hướng nhà nước, doanh nghiệp và người lao động cùng đóng góp. Do bản chất ngắn hạn của trợ cấp thất nghiệp, nên mức đóng góp bảo hiểm thất nghiệp sẽ được xác định theo phương pháp tài chính chi đến đâu thu đến đó sao cho tạo dựng được một nguồn quỹ dự phòng đủ để chi trả các chi phí liên quan đến bảo hiểm thất nghiệp trong 1 năm. Do vậy, quỹ bảo hiểm thất nghiệp được hình thành từ các nguồn đóng góp hàng tháng như sau: Người lao động đóng 1% tiền lương tháng; Người sử dụng lao động đóng bằng 1% tổng quỹ tiền lương tháng của người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp trong đơn vị; Ngân sách Nhà nước cấp bằng 1% tổng quỹ tiền lương tháng của người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp trong cả nước; và Các nguồn khác.

8. Về quản lý bảo hiểm thất nghiệp

Trên cơ sở thực tế của các nước cho thấy, vấn đề bảo hiểm thất nghiệp dù ban hành một đạo luật riêng hay nằm trong luật bảo hiểm xã hội thì bảo hiểm thất nghiệp cũng phải có ba nội dung chính: 1) Nguồn tài chính và chế độ thu chi bảo hiểm thất nghiệp; 2) Các hoạt động đưa người thất nghiệp trở lại thị trường lao động; 3) Các hoạt động ngăn ngừa, hạn chế tình trạng thất nghiệp.

Để đẩy mạnh một cách toàn diện chế độ bảo hiểm thất nghiệp nhằm quản lý bảo hiểm thất nghiệp một cách có hiệu quả, Trung Quốc, 1/1999 sau hơn 10 năm thực hiện đã ban hành “Điều lệ bảo hiểm thất nghiệp” để các bên liên quan đều phải có trách nhiệm pháp lý. Việc quản lý bảo hiểm thất nghiệp nhiều khi phải điều chỉnh trên cơ sở thực tế của địa phương để đảm bảo quỹ bảo hiểm không bị thâm hụt cũng như phù hợp với mức sống của người dân.

Bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ mới, Việt Nam chưa có kinh nghiệm trong việc xây dựng cũng như tổ chức thực hiện. Cái khó là dự báo “đầu ra” về số

lượng người thất nghiệp để việc quản lý có hiệu quả. Nếu không tính toán kỹ đến việc thu, chi, quản lý thì sẽ dẫn đến mất cân đối quỹ.

III. Vai trò của bảo hiểm thất nghiệp

1. Vai trò tích cực trong duy trì và ổn định xã hội.

Khi lượng người thất nghiệp lớn dần lên cũng là lúc xã hội tăng thêm nhiều vấn đề cần giải quyết: nghèo đói, tệ nạn xã hội... Chế độ bảo hiểm thất nghiệp được đưa vào cùng với chế độ bảo hiểm xã hội đã đảm bảo sự ổn định cho người lao động khi xu hướng di chuyển công việc có thể gia tăng, tình trạng mất việc do phá sản, giải thể doanh nghiệp có thể sẽ gia tăng trong sự biến động chung. Trên thực tế, quỹ Bảo hiểm thất nghiệp của nhiều nước đã cứu tế cho hàng tỷ lượt người thất nghiệp do các hoàn cảnh khác nhau giúp duy trì ổn định trật tự xã hội nói chung.

2. Cung cấp những điều kiện nhất định từ bên ngoài cho cải cách doanh nghiệp

Thực tế, việc cải cách doanh nghiệp kéo theo hàng loạt lao động mất việc. Nếu tuân thủ các yêu cầu của bảo hiểm thất nghiệp thì những lao động này cũng được hưởng trợ cấp thất nghiệp và điều này cũng là một khía cạnh hỗ trợ cho các doanh nghiệp, hay có thể nói xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp là một trong những biện pháp đồng bộ với tiến hành cải cách doanh nghiệp. Điều này đã được minh chứng tại Trung Quốc. Ngay từ thời kỳ đầu ý tưởng xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp là nhằm cải cách xí nghiệp quốc hữu. Doanh nghiệp là một tổ chức kinh tế, nếu bất doanh nghiệp phải giải quyết hết số lao động dôi dư từ trong nội bộ thì đồng nghĩa với việc bất doanh nghiệp nhận lấy một gánh nặng mà lẽ ra nhà nước và xã hội phải gánh và cuối cùng sẽ làm cho doanh nghiệp sa sút.

3. Thúc đẩy tái tạo việc làm và phát triển kinh tế

Với mục tiêu tăng trưởng trong phát triển kinh tế và ổn định xã hội, tất cả các quốc gia đều phải tính đến các yếu tố nhằm hướng tới sự phát triển kinh tế - xã hội chung. Việc giảm đi tỷ lệ thất nghiệp bằng cách chu cấp tiền từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp cùng với việc thúc đẩy công tác đào tạo để có thể giúp người lao động chuyển ngành phù hợp... khắc phục việc tách rời giữa bảo hiểm thất nghiệp với công ăn việc làm mà tình trạng các nước phương Tây đã vấp phải.

Quỹ bảo hiểm có vai trò trong việc tái tạo việc làm cho người thất nghiệp. Để việc làm này có hiệu quả phải có sự kết hợp với các mạng lưới xã hội trong việc tìm kiếm việc làm cho người thất nghiệp sau khi đã được đào tạo nghề phù hợp. Điều đó cũng đồng thời giúp tăng trưởng kinh tế và ổn định xã hội vì nghề nghiệp của người lao động ổn định mà không bị đe dọa bởi thất nghiệp. Trung Quốc, theo số liệu của Tổng cục Thống kê nhà nước, đến cuối 1997, nhà nước đã xây dựng được 33.469 cơ sở dịch vụ giới thiệu việc làm, trong đó ngành lao động xây dựng được 27.592 cơ sở, đa số cơ sở này còn kiêm cả chức năng bảo hiểm thất nghiệp. Từ năm 1986 đến năm 1997, các cơ sở bảo hiểm thất nghiệp đã sắp xếp công ăn việc làm trở lại cho 6 triệu 80 vạn người, trong đó tỷ lệ số người đang hưởng bảo hiểm thất nghiệp được tái tạo việc làm đạt trên 60%, có tác dụng thúc đẩy tương đối lớn đối với sự nghiệp phát triển kinh tế.

IV. Những khó khăn khi thực hiện

Bên cạnh những vai trò đáng kể thì bảo hiểm thất nghiệp cũng có nhiều mặt trái và những bất cập đối với từng quốc gia. Vì bảo hiểm thất nghiệp là một bộ phận của chính sách bảo hiểm xã hội, nhưng loại hình bảo hiểm này có một số đặc thù riêng, rất khó quản lý, trong đó nổi bật nhất là:

+ Đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp không thể tính toán được, cũng không thể dự toán chính xác được như các loại bảo hiểm xã hội khác (vì 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).

+ Lao động làm việc trong các thành phần kinh tế khác nhau, việc quản lý quyền lợi của người tham gia bảo hiểm thất nghiệp rất khó khăn, vì thực tế ở các nước đã có nhiều người lao động tìm được việc làm, có thu nhập nhưng vẫn nhận được trợ cấp thất nghiệp.

+ Bảo hiểm thất nghiệp có liên quan chặt chẽ với cơ quan xúc tiến việc làm, tác động làm thay đổi trong việc thực hiện chế độ thất nghiệp tùy theo hiệu quả hoạt động của cơ quan này.

+ Khó khăn trong việc cải cách chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp tác động nhiều mặt không chỉ đời sống của người dân mà còn ảnh hưởng đến vị thế chính trị và tạo áp lực chính trị đối với chính phủ.

Tại Việt Nam, chung quanh những điều khoản của luật này, hầu hết các ý kiến đều cho rằng: nước ta còn nghèo, người thất nghiệp nhiều, nếu luật hóa qui định thêm chế độ bảo hiểm thất nghiệp sẽ tăng gánh nặng cho nhà nước, doanh nghiệp và người lao động. Mức đóng bảo hiểm xã hội hiện nay là 23% (kể cả bảo hiểm y tế) đã rất khó thu, nay dự tính tăng thêm 3% nữa, rất khó thực hiện. Về điều kiện hưởng trợ cấp thất nghiệp, các ý kiến đều cho rằng không thực tế khi qui định “không được hưởng nếu từ chối công việc phù hợp”. Vậy thế nào là công việc phù hợp? Một qui định quá chung chung như thế thì làm sao thực hiện được? Càng khó hơn khi luật đưa ra qui định nếu người lao động đơn phương chấm dứt hợp đồng hoặc bị sa thải thì không được hưởng trợ cấp thất nghiệp. Mặt khác, dự luật cũng qui định mức trợ cấp thất nghiệp tối đa bằng 60% tiền lương đóng bảo hiểm xã hội, mức 60% này căn cứ vào đâu? Một khó khăn nữa là qui định thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp được tính theo thời gian đóng quỹ bảo hiểm thất nghiệp nhưng lại chia ra 4 mức hưởng?

Theo một cán bộ Vụ Bảo hiểm xã hội, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, qua khảo sát các ý kiến của chuyên gia và phân tích tỷ lệ đóng các chế độ bảo hiểm xã hội, mức đóng bảo hiểm thất nghiệp được đưa ra là 3% tiền lương tháng của người lao động, trong đó doanh nghiệp sẽ đóng 1%, nhà nước hỗ trợ 1% còn người lao động sẽ đóng 1%. Bên cạnh đó, một trong những vấn đề thu hút sự quan tâm của người thất nghiệp là được giới thiệu việc làm như thế nào khi hiện nay, hệ thống các trung tâm giới thiệu hỗ trợ việc làm còn rất yếu. (vir.com, 28/4/2005).

Nhiều người lao động quan tâm tới mức hưởng, mức đóng và quyền lợi của họ như thế nào khi tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Cụ thể là trợ cấp thất nghiệp, trợ

cấp đào tạo lại, giới thiệu việc làm, trợ cấp tuất (trong trường hợp người lao động bị chết) và bảo hiểm y tế. Muốn bảo hiểm thất nghiệp được người lao động hưởng ứng thì điều quan trọng nhất là việc vận hành, chi trả trợ cấp và thực hiện các chế độ hỗ trợ khác cho lao động thất nghiệp phải tiến hành như thế nào để họ được hỗ trợ kịp thời trong thời điểm cần nhất. Ngoài ra phải tuyệt đối tránh tình trạng người thất nghiệp khi tìm được việc làm mới được nhận trợ cấp thất nghiệp vì điều này sẽ làm giảm ý nghĩa của loại trợ cấp đặc biệt này.

Một cán bộ của Viện Khoa học Lao động và Xã hội (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội) cho rằng, hiện nay đối tượng tham gia chế độ bảo hiểm thất nghiệp theo qui định mới chiếm khoảng 10% tổng lực lượng lao động. Còn lại, khoảng 10% là công chức nhà nước, 20% làm trong khu vực doanh nghiệp vừa và nhỏ có dưới 50 lao động, 60% là nông dân. Mỗi năm nhà nước bỏ ra 150 tỷ đồng cho Quỹ giải quyết việc làm quốc gia nhằm tạo việc làm cho người lao động. Trong khi đó nếu tính toán vào tỷ lệ đóng góp như trên, hàng năm nhà nước sẽ phải chi thêm khoảng 260 tỷ đồng vào Quỹ bảo hiểm thất nghiệp cho khoảng 10% tổng lực lượng lao động theo qui định bắt buộc phải tham gia bảo hiểm thất nghiệp (công chức, những người làm việc tại các doanh nghiệp có dưới 50 lao động và nông dân) rất khó thực hiện. Một vấn đề khác đặt ra trong việc cân đối cho Quỹ bảo hiểm thất nghiệp là việc tính tỷ lệ đóng góp của người lao động và tỷ lệ hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp như thế nào? Theo tính toán, chỉ cần người lao động thất nghiệp đã đóng đủ 12 tháng bảo hiểm thất nghiệp trở lên đã được hưởng trợ cấp thất nghiệp trong khoảng 4-6 tháng, mức hưởng bằng 60% tiền lương. Điều này nếu thành qui định sẽ tạo ra những kẽ hở lớn trong việc đóng và hưởng bảo hiểm thất nghiệp. Cụ thể nếu theo phương án đóng và hỗ trợ 3% như trên, chỉ cần đóng đủ 12 tháng, tương đương với 36% tiền lương tháng, nếu bị thất nghiệp người lao động được hưởng trợ cấp bằng 60% trong thời hạn 4-5 tháng. Điều này rất dễ xảy ra mất cân đối về thu - chi cho Quỹ bảo hiểm thất nghiệp, nhất là khi có những biến động trên thị trường lao động, số người mất việc làm tăng đột ngột. (Báo điện tử Người lao động, ngày 22/8/2005).

Phương án tính toán về cơ chế tạo nguồn và cơ chế hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp cần phải được tính toán kỹ lưỡng hơn. Trong khi chế độ bảo hiểm xã hội vô cùng thiết thực với người lao động vẫn còn bị người sử dụng lao động trốn tránh nghĩa vụ đóng góp, thì chế độ bảo hiểm thất nghiệp để được cả doanh nghiệp và người lao động đồng tình ủng hộ cần có những tính toán mang tính chiến lược lâu dài, khả thi mới thu hút được người lao động và người sử dụng lao động tham gia.

V. Kết luận

Qua các phân tích cho thấy, hầu hết các nước đều vận dụng Công ước Quốc tế về bảo hiểm xã hội của ILO trong các khâu thuộc về bảo hiểm thất nghiệp. Nhìn chung các quốc gia đều có mục tiêu tăng trưởng kinh tế và duy trì ổn định và phát triển xã hội. Do vậy, bảo hiểm thất nghiệp đã thể hiện vai trò của mình phù hợp với mục tiêu chung của mỗi quốc gia. Bên cạnh những vai trò đáng kể đó, chúng ta cũng nhận thấy chế độ bảo hiểm thất nghiệp cũng có những mặt trái và những bất cập đối với từng quốc gia và tùy theo hoàn cảnh thực tế mà mỗi quốc gia phải có những giải

pháp riêng cho phù hợp.

Ở 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 tăng trưởng với tốc độ cao, lạm phát được đẩy lùi và được kiểm soát tích cực. Nhưng tình trạng thất nghiệp đã trở thành vấn đề xã hội bức xúc. Đảng và Nhà nước ta hết sức quan tâm đến vấn đề này. Bên cạnh những giải pháp tình thế đối với lao động mất việc làm trong các doanh nghiệp nhà nước do thay đổi cơ cấu kinh tế và do yêu cầu của kinh tế thị trường, 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 sản xuất khác hàng năm đã giải quyết được trên một triệu người có việc làm mới.

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. Mục đích của Luật này là quy định nhiệm vụ của Nhà nước, của người sử dụng lao động trong lĩnh vực việc làm, chống thất nghiệp và khắc phục hậu quả của nó. Việc xây dựng Luật bảo hiểm và thất nghiệp là một đòi hỏi khách quan và có khả năng thực hiện được vì: nền kinh tế của ta trên đà phát triển, lạm phát được kiểm chế; thị trường lao động đang hình thành và phát triển nhanh chóng; Luật pháp lao động, tuy chưa hoàn thiện nhưng đã kịp thời đáp ứng được yêu cầu của nền kinh tế thị trường; Cuối cùng ta có thuận lợi cơ bản mà ít nước có là: trước khi có bảo hiểm thất nghiệp thì đã có quỹ và chương trình việc làm quốc gia; có hệ thống các trung tâm dịch vụ việc làm trong cả nước. Theo kinh nghiệm của các nước thì đây là một trong hai điều kiện để áp dụng bảo hiểm thất nghiệp của mỗi quốc gia: một là thị trường việc làm được tổ chức một cách thích hợp, hai là hệ thống dịch vụ việc làm. Đây là điều kiện vật chất và là chỗ dựa cơ bản để xây dựng và thực thi Luật bảo hiểm và thất nghiệp.

Tài liệu tham khảo

1. Lê Thị Hoài Thu: *Bàn về chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam*. Trường Đại học Quốc gia - 2003.
2. *Khủng hoảng kinh tế hỗ trợ thu nhập và những chương trình đào tạo việc làm, kinh nghiệm của Triều Tiên*. Viện Lao động Triều Tiên. 5/2001.
3. Doãn Mậu Diệp: *Chế độ trợ cấp thất nghiệp ở các nước trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường*. Thông tin Khoa học Lao động và Xã hội, số 2/2002.
4. Đặng Minh Đức: *Vài nét về chính sách bảo hiểm xã hội ở Anh*. Tạp chí Nghiên cứu châu Âu, số 3/2000.
5. Hoàng Xuân Hà: *Bảo hiểm xã hội ở Thụy Điển*. Tạp chí Nghiên cứu châu Âu, số 4/2001.
6. *Chính sách của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa về bảo hiểm xã hội*. 10/2000.
7. Anh Linh: *Bảo hiểm thất nghiệp của một số nước*. Tạp chí Lao động và Xã hội. 2003.
8. Tống Hiểu Ngô: *Cải cách chế độ bảo hiểm xã hội ở Trung Quốc*. Nxb Đại học Thanh Hoa - 2003.