

Vấn đề an sinh xã hội đối với công nhân, lao động

TÔN THIÊN CHIẾU

1. Đặt vấn đề

Trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, việc phát triển mạnh mẽ các ngành công nghiệp, dịch vụ trong nền kinh tế quốc dân đã kéo theo số lượng công nhân, lao động làm việc trong các khu vực này cũng phát triển theo. Tỷ trọng các ngành công nghiệp dịch vụ càng tăng thì số lượng công nhân lao, động trong cơ cấu nghề nghiệp xã hội càng tăng và sẽ tăng không ngừng trong thời gian tới. Quá trình đô thị cũng đưa một số lượng lớn người lao động nông thôn, nông nghiệp trở thành công nhân, lao động đô thị. Sự phát triển mạnh mẽ đội ngũ công nhân, lao động trong thời gian tới yêu cầu chúng ta phải có một chính sách an sinh xã hội đầy đủ cho các đối tượng này.

Tuy nhiên, khi xem xét vấn đề an sinh xã hội đối với công nhân, lao động chúng ta không thể chỉ xem đội ngũ công nhân lao động như một thể thống nhất đã ổn định, mà phải xem nó trong bối cảnh chưa ổn định và đang phát triển. Nghĩa là, trong đội ngũ công nhân, lao động còn có những đặc điểm khác nhau về điều kiện lao động và sinh hoạt mà nếu chúng ta không chú ý đến những đặc điểm này thì chính sách an sinh xã hội chỉ đặt ra ở cấp vĩ mô thì chưa thực sự hiệu quả, mà cần có những chính sách ở cấp vi mô cho những trường hợp cụ thể. Trường hợp cụ thể chúng tôi muốn đề cập ở đây chính là công nhân, lao động ngoại tỉnh nhập cư vì họ có những đặc điểm riêng và rất dễ bị tổn thương trong thị trường lao động.

Mục đích của an sinh xã hội của Tổ chức Lao động Thế giới (ILO) năm 1984: *“Là một sự bảo đảm mà xã hội cung cấp cho các thành viên của mình thông qua một số biện pháp được áp dụng rộng rãi để đương đầu với những khó khăn, các cú sốc về kinh tế và xã hội làm mất hoặc suy giảm nghiêm trọng nguồn thu nhập do ốm đau, thai sản, thương tật do lao động, mất sức lao động hoặc tử vong. An sinh xã hội cung cấp chăm sóc y tế và trợ cấp cho các gia đình nạn nhân có trẻ em”*. Theo định nghĩa này, đối tượng được hưởng lợi của chính sách an sinh xã hội là những người lao động gặp rủi ro và khó khăn do: ốm đau, thai sản, mất sức lao động, tuổi già và phải đối mặt với khó khăn do mất hoặc suy giảm nghiêm trọng thu nhập.

Với định nghĩa này chúng ta có thể thấy hệ thống an sinh xã hội sẽ trợ giúp người lao động trong những tình huống sau đây:

- Khi người lao động mất sức lao động, tuổi già.
- Khi người lao động ốm đau, thai sản, tai nạn lao động.
- Khi người lao động bị mất thu nhập (thất nghiệp).

So sánh định nghĩa của ILO về An sinh xã hội với thực trạng hệ thống bảo hiểm xã hội ở nước ta cho đối tượng công nhân, lao động nói chung thì thấy hệ thống này chưa thể hiện đầy đủ các nội dung trong định nghĩa của ILO. Cụ thể bảo hiểm xã hội hiện nay mới bao quát được hai tình huống đầu mà chưa có chính sách trợ cấp thất nghiệp. Qua những nghiên cứu thực tế về đội ngũ công nhân lao động hiện nay, chúng tôi thấy cần đưa thêm *chính sách trợ cấp thất nghiệp* vào trong chính sách bảo hiểm xã hội và càng sớm càng tốt.

ILO cho rằng nền kinh tế thị trường đều phải đối mặt với vấn đề 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. Tình trạng có thể trở nên đặc biệt gay gắt trong các xã hội đang trải qua thời kỳ quá độ khó khăn từ một nền kinh tế tập trung chịu sự kiểm soát của chính phủ sang một hệ thống thị trường. Trong quá trình này các nước đều phải trải qua những chuyển đổi, cơ cấu lại nền kinh tế. Những chuyển đổi đó tất nhiên dẫn đến bố trí, sắp xếp lại lực lượng lao động sao cho đáp ứng được sự phát triển sản xuất của nền kinh tế thị trường. Điều này tất yếu dẫn đến một số lượng công nhân, lao động sẽ không có việc làm trong một thời gian. Ngoài ra, trong quá trình sản xuất, một số doanh nghiệp không đáp ứng được yêu cầu thị trường sẽ bị phá sản hay giải thể, người lao động trong các doanh nghiệp này trở thành người thất nghiệp. Thất nghiệp luôn đồng hành với nền kinh tế thị trường, ngay cả trong nền kinh tế thị trường đã phát triển thành công thì thất nghiệp vẫn luôn xảy ra lúc này hay lúc khác.

Thất nghiệp xảy ra không chỉ gây ra tổn thất cho xã hội, mà còn cho cả người công nhân, lao động không có thu nhập. Thiệt hại cho cá nhân người công nhân bị thất nghiệp còn nghiêm trọng hơn và gây thiệt hại cho cả gia đình họ vì mất thu nhập và các khoản tiết kiệm là chắc chắn và trong nhiều trường hợp còn mất cả tài sản, nhà ở, dẫn đến lo lắng và suy nhược về thần kinh, mâu thuẫn gia đình và đôi khi còn dẫn đến phạm tội...

2. Sự cần thiết đưa chính sách trợ cấp thất nghiệp vào bảo hiểm xã hội

1. Nền kinh tế nước ta đang trong quá trình chuyển đổi từ tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường. Trong quá trình diễn ra tất yếu phải cơ cấu lại nền kinh tế, sắp xếp, đổi mới cơ chế quản lý các doanh nghiệp nhà nước. Tái cấu trúc lại nền kinh tế tất yếu kéo theo tình trạng một bộ phận công nhân, lao động phải rời khỏi dây chuyền sản xuất, nói cách khác là thất nghiệp. Quá trình đổi mới, sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước trong mấy năm qua chậm so với tiến độ yêu cầu có một phần do công nhân, lao động sợ bị mất việc làm, trong khi chưa có chính sách hỗ trợ thất nghiệp.

Với chính sách mở cửa, cho phép nhiều thành phần kinh tế cùng tồn tại và

phát triển đã tạo điều kiện cho nhiều doanh nghiệp mới ra đời với các hình thức sở hữu khác nhau. Sự ra đời của các doanh nghiệp này đã thu hút một số lượng lớn công nhân, lao động vào vằm việc. Tuy nhiên trong cơ chế thị trường với sự cạnh tranh gay gắt sẽ khiến cho một số doanh nghiệp không đủ vốn, công nghệ và năng lực kinh doanh bị phá sản, dẫn đến những người công nhân, lao động làm việc trong các doanh nghiệp này sẽ bị thất nghiệp. Chưa có những số thống kê tin cậy về sự phá sản của các doanh nghiệp (kể cả các doanh nghiệp nhỏ) và số công nhân, lao động làm việc trong các doanh nghiệp này. Tuy nhiên, theo báo cáo về thu thuế doanh nghiệp của Bộ Tài chính, tỷ lệ các doanh nghiệp không còn hoạt động (đóng thuế) trên tổng số doanh nghiệp đăng ký hoạt động hàng năm là gần 1/5.

2. Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi phải chịu sự phân công lao động quốc tế và phải tái cơ cấu lại nền kinh tế. Do trình độ xuất phát điểm thấp, Việt Nam chỉ có thể phát triển các ngành nghề mà các nước phát triển không đầu tư nữa. Đó là các ngành nghề sử dụng nhiều lao động với chi phí nhân công thấp, cộng thêm các yếu tố nặng nhọc, độc hại và ô nhiễm môi trường. Các ngành sản xuất này phát triển không phải do nhu cầu trong nước mà theo đơn đặt hàng của các đối tác quốc tế. Với các ngành này, chỉ cần một rủi ro nhỏ do thiên tai, hay một biến động chính trị của các đối tác cũng dẫn đến tình trạng thất nghiệp tạm thời của công nhân. Thực tế trong thời gian qua cho thấy, nhiều doanh nghiệp trong các ngành may mặc, giày da có thời điểm làm không hết việc song cũng nhiều tháng công nhân không có đủ việc làm, phải nghỉ việc.

Khi hội nhập kinh tế, các doanh nghiệp trong nước cũng chịu sự cạnh tranh của hàng hóa quốc tế nên phải đầu tư mới công nghệ tiên tiến, hiện đại và kết quả là một số lượng công nhân, nhất là công nhân có trình độ chuyên môn thấp trong các doanh nghiệp phải rời khỏi dây chuyền sản xuất. Chính sách trợ cấp thất nghiệp, không chỉ giúp cho những người công nhân, lao động này ổn định cuộc sống và có điều kiện nâng cao trình độ tay nghề mà còn giúp cho các doanh nghiệp có điều kiện để nâng cao trang thiết bị và công nghệ sản xuất.

3. Thu nhập niện nay của công nhân, lao động chưa cao. Trừ một số ngành độc quyền như điện, viễn thông, dầu khí, còn thì thu nhập từ công việc mới chỉ đảm bảo được những nhu cầu cơ bản của gia đình và bản thân nên không có khả năng tích lũy cho những lúc không có việc làm. Tình hình là đặc biệt khó khăn đối với những người công nhân, lao động nhập cư. Không có thu nhập để duy trì cuộc sống, người lao động có thể tìm đến những phương thức kiếm tiền khác, có thể dẫn đến tội phạm hay tệ nạn xã hội. Giải quyết những tệ nạn này không chỉ tốn kém về tiền bạc của xã hội, mà còn làm xói mòn những giá trị đạo đức truyền thống.

4. Quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa đang dẫn đến số lượng công nhân, lao động tăng nhanh chủ yếu là do lực lượng lao động nông thôn, nông nghiệp trở thành công nhân, lao động trong các doanh nghiệp. Ví dụ, tỉnh Đồng Nai trong tổng số gần 5 vạn công nhân, lao động làm việc tại các khu công nghiệp và khu chế xuất đã có đến 3,6 vạn (72%) công nhân là người ngoài tỉnh đến làm việc.

Những người lao động nhập cư có những đóng góp tích cực cho việc phát triển kinh tế xã hội của đô thị nhưng cũng là tầng lớp dễ bị tổn thương nhất trong thị trường lao động. Họ là tầng lớp dễ bị tổn thương trong thị trường lao động do những nguyên nhân sau:

- Thứ nhất, người công nhân, lao động nhập cư thường có trình độ chuyên môn thấp. Họ chỉ có thể đảm nhận một công việc cụ thể trong quá trình sản xuất, khi chuyển đổi công nghệ họ sẽ không đáp ứng được đòi hỏi của quy trình này. Do trình độ chuyên môn thấp dẫn đến thu nhập của họ cũng thấp (bằng khoảng 2/3 công nhân bản địa). Họ cũng chỉ được tham gia trong một số ngành nghề có công việc không ổn định. Và khi doanh nghiệp không đủ việc làm thì người lao động nhập cư chính là những người đầu tiên phải ra khỏi dây chuyền lao động.

Toàn cầu hóa kinh tế dẫn đến sự phân công lao động quốc tế. Những ngành nghề sản xuất độc hại, nặng nhọc, yêu cầu nhiều lao động nhưng thu nhập của công nhân thấp sẽ được các nước phát triển chuyển giao cho những nước chậm phát triển, trong đó có Việt Nam. Trong các ngành nghề này thì công nhân, lao động nhập cư chiếm tỷ lệ đa số.

- Thứ hai, chính quyền các đô thị chưa đánh giá đầy đủ sự đóng góp của người lao động nhập cư trong việc phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mình nên chưa có chính sách cụ thể hay phương án trợ giúp những người lao động nhập cư. Chẳng hạn chưa có chính sách hỗ trợ về nhà ở, giao thông hay giáo dục, y tế để giúp đỡ những người công nhân ngoại tỉnh ổn định và hoà nhập với cuộc sống đô thị. Tại đô thị những người công nhân, lao động nhập cư luôn chịu chi phí cao hơn trong khi sử dụng các dịch vụ công cộng: điện nước, khám chữa bệnh, học tập của con cái. Đôi khi họ bị coi là gánh nặng cho địa phương trong việc thiết lập trật tự xã hội ở đô thị. Vốn xã hội của người công nhân, lao động nhập cư rất hạn chế, chính vì vậy khi bị thất nghiệp họ thường phải mất nhiều thời gian để tìm được công việc mới và thường những công việc mới vẫn là những công việc không ổn định.

- Thứ ba, trình độ hiểu biết pháp luật còn hạn chế nên sự tham gia của họ vào hệ thống an sinh xã hội còn hạn chế (tham gia bảo hiểm xã hội). Xuất thân từ nông thôn, người lao động nhập cư thường có suy nghĩ cái gì mình nắm được mới là chắc chắn. Chính vì lẽ đó mà họ không thấy được lợi ích của bảo hiểm xã hội. Khi không tham gia bảo hiểm xã hội thì lúc bị thất nghiệp người lao động càng gặp nhiều khó khăn hơn trong cuộc sống và tìm kiếm việc làm.

Để thực hiện được chính sách trợ cấp thất nghiệp cho người công nhân lao động, cần phải có nguồn tài chính. Nguồn tài chính của quỹ trợ cấp thất nghiệp được hình thành từ sự đóng góp của 3 nguồn: Nhà nước, người sử dụng lao động và người lao động. Tuy nhiên thời điểm đầu khi mới hoạt động thì dựa nguồn vốn của Nhà nước là chủ yếu sau đó mới có hai nguồn đóng góp gòn lại. Hiện tại chúng ta đang có quỹ hỗ trợ việc làm, mà mục đích của quỹ này là cho các địa phương, doanh nghiệp vay để đầu tư thêm việc làm hay nâng cao tay nghề cho công nhân. Xét cho cùng quỹ này cũng có mục đích chống thất nghiệp. ở một số nước, quỹ trợ cấp thất nghiệp còn

được sử dụng để đào tạo lại trình độ chuyên môn của công nhân thất nghiệp (như ở Hàn Quốc). Chúng ta có thể chuyển quỹ hỗ trợ việc làm thành quỹ trợ cấp thất nghiệp làm nguồn tài chính ban đầu.

Chính sách trợ cấp thất nghiệp, khi mới hình thành chỉ nên trợ cấp cho một số đối tượng nhất định có đủ các điều kiện, sau đó mới nhân rộng ra cho nhiều đối tượng khác. Tiến trình như vậy chúng ta mới có đủ nguồn tài chính ban đầu và chi trả cho các đối tượng. Trước mắt nên tập trung cho các đối tượng có tham gia đóng bảo hiểm xã hội và thời gian đóng bảo hiểm xã hội đã quá một mốc nhất định.

Riêng đối với những công nhân nhập cư, nhà nước và chính quyền địa phương các tỉnh, thành phố có nhiều lao động nhập cư cần có những chính sách hỗ trợ mang tính đặc thù, chẳng hạn:

- Có chính sách nhà ở cho đối tượng này. Khi quy hoạch xây dựng các khu công nghiệp nên dành một phần đất tối thiểu để xây dựng nhà ở cho công nhân có nhu cầu. Điều này được xem như là một yêu cầu bắt buộc với các địa phương tiến hành thành lập khu công nghiệp. Thực tế cho thấy, các khu công nghiệp lập ra các địa phương trong thời gian qua chỉ thu hút được một tỷ lệ nhỏ người lao động địa phương vào làm, còn đa phần là các công nhân nhập cư. Nhà ở xây dựng tại các khu công nghiệp không được xem như là hoạt động kinh doanh mang lợi nhuận mà xem nó như là một hoạt động công ích (cho thuê giá rẻ phù hợp với lương của người lao động đồng thời đủ bù đắp các chi phí đầu tư và quản lý). Việc xây dựng nhà ở cho công nhân tại các khu công nghiệp còn có tác dụng quản lý bảo đảm trật tự xã hội với người nhập cư, tránh được tình trạng xây nhà cho người ngoại tỉnh thuê như hiện nay tạo ra những tụ điểm mất trật tự xã hội.

- Nói lỏng những quy định hành chính về đăng ký hộ khẩu và cho phép mua nhà, để những người có đủ điều kiện kinh tế có thể có nhà tại đô thị. Tạo cho công nhân nhập cư được đăng ký hộ khẩu làm cho gia đình họ có điều kiện được sử dụng các dịch vụ y tế, giáo dục và sử dụng với chi phí thấp, phù hợp với thu nhập của họ, tránh được tình trạng người có thu nhập thấp nhưng khi sử dụng các dịch vụ này họ lại chi phí cao.

3. Một số vấn đề cần nghiên cứu

Hiện nay, thị trường lao động nước ta đang trong giai đoạn mới hình thành. Để thị trường này đi vào hoạt động theo đúng quỹ đạo thì chính sách trợ cấp thất nghiệp yêu cầu phải được sớm ban hành và đi vào hoạt động mang lại lợi ích cho cả người lao động và doanh nghiệp. Người lao động có một phần thu nhập khi ra bị ra khỏi dây chuyền sản xuất, bảo đảm cuộc sống gia đình trong khi tìm được việc mới. Doanh nghiệp có điều kiện để cơ cấu lại bộ máy, chuyển đổi ngành nghề và phát triển sản xuất. Để chính sách này đi vào thực tiễn cuộc sống có hiệu quả, thực sự phát huy được tác dụng của nó trong thị trường lao động, trong những năm tới, cần tiếp tục nghiên cứu các vấn đề sau:

- Nhận thức của người công nhân, lao động và người sử dụng lao động (các

doanh nghiệp) về vấn đề này trên một số điểm. *Thứ nhất*, người lao động và người sử dụng lao động thấy cần thiết có phải có chính sách trợ cấp thất nghiệp hay chưa, hay hiện nay vấn đề này vẫn chỉ là ý muốn chủ quan của người quản lý. Bởi vì khi người lao động và người sử dụng lao động chưa thấy cần thiết thì dù có ban hành thì hiệu quả điều tiết của nó sẽ bị hạn chế do sự thờ ơ của người lao động và người sử dụng lao động dẫn đến quá ít người tham gia đóng góp. *Thứ hai*, người lao động và người sử dụng lao động sẽ gặp phải khó khăn gì khi thực hiện chính sách này.

- Khả năng và mức đóng góp của người lao động và sử dụng lao động vào quỹ trợ cấp thất nghiệp. Có lẽ vấn đề mà người lao động và sử dụng lao động quan tâm nhất khi tham gia quỹ trợ cấp thất nghiệp chính là mức đóng góp của họ. Với bảo hiểm xã hội hiện nay, những người đóng góp ai cũng được hưởng, nhưng công nhân lao động còn chưa tham gia hết, tuy rằng, nó là bắt buộc với người lao động trong khu vực sản xuất chính thống, còn quỹ trợ cấp thất nghiệp người tham gia đóng góp chưa chắc sẽ được hưởng do không bị thất nghiệp nên càng khó huy động. Yêu cầu doanh nghiệp và công nhân đóng nhiều để giảm gánh nặng của Nhà nước thì sẽ hạn chế tính cạnh tranh của doanh nghiệp.

- Tình hình thất nghiệp trong thời gian qua của công nhân và khả năng, thời gian tìm được việc mới sau khi thất nghiệp. Qua việc tìm hiểu vấn đề này chúng ta có cơ sở để tìm lời giải cho thời gian được hưởng trợ cấp. Nếu chúng ta quy định thời gian được hưởng quá ngắn trong đó thực tế thời gian thất nghiệp dài hơn cũng ảnh hưởng đến việc tham gia của công nhân. Ngược lại, trong chừng mực nào đó sẽ tạo thành tính ỷ lại của công nhân, không tích cực tìm kiếm công việc mới.

Tài liệu tham khảo

1. Tổ chức Lao động Thế giới (ILO): *Công ước quốc tế về Bảo hiểm xã hội số 102 năm 1952*.
2. Tổ chức Lao động Thế giới (ILO): *Công ước quốc tế về thúc đẩy việc làm và chống thất nghiệp số 168 năm 1988*.
3. Liên đoàn Lao động Hà Nội: *Báo cáo kiểm tra công tác Bảo hiểm xã hội năm 2002*.
4. *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.
5. 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.
6. Tôn Thiện Chiếu: *Nguồn bổ sung lực lượng công nhân và ảnh hưởng của nó đến chất lượng đội ngũ*. Đề tài tiềm năng năm 2002 - 2003 của Phòng xã hội học Lao động - Công nghệ, Viện Xã hội học.