

# QUI ĐỊNH VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP TRONG CÔNG ƯỚC CỦA TỔ CHỨC LAO ĐỘNG QUỐC TẾ (ILO) VÀ MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

Lê Thị Hoài Thu\*

## I. Một số vấn đề chung liên quan đến thất nghiệp và giải quyết tình trạng thất nghiệp

Ngày nay, giải quyết 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 (International Labour Organization – 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 các quốc gia thành viên cần qui định trong pháp luật nước mình việc giải quyết tình trạng thất nghiệp trong các công ước: Công ước số 102 (1952) “Công ước về qui phạm tối thiểu về an toàn xã hội” (hay còn gọi là an ninh, an sinh xã hội). Công ước số 168 (1988) “Công ước về xúc tiến việc làm và bảo vệ chống lại thất nghiệp”.

Công ước số 102 (1952) của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) đã đưa ra khái niệm thất nghiệp tại Điều 20: “Thất nghiệp là hiện tượng người lao động bị ngừng thu nhập do không có khả năng tìm được việc làm thích hợp trong trường hợp người đó có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc”. 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 người lao động bị “ngừng thu nhập” (bị mất việc làm) bị coi là thất nghiệp là người lao động không có khả năng tìm việc làm thích

hợp trong khi có khả năng và sẵn sàng làm việc để tạo ra thu nhập. Sau này, điều kiện để một người bị coi là thất nghiệp còn được bổ sung thêm trong Công ước số 168 (1988) “Công ước về xúc tiến việc làm và bảo vệ chống lại thất nghiệp”. Theo công ước này ngoài điều kiện để một người bị coi là thất nghiệp như đã nêu tại Công ước số 102 người lao động bị coi là thất nghiệp phải có thêm điều kiện “tích cực tìm kiếm việc làm”.

Định nghĩa thất nghiệp của Tổ chức Lao động quốc tế được nhiều nước tán thành và đưa vào áp dụng ở quốc gia mình. Tuy nhiên, định nghĩa về thất nghiệp của ILO mang tính khái quát, không chỉ ra các trường hợp cụ thể của thất nghiệp, nên khi xác định người thất nghiệp trong thực tế các nước cũng gặp phải những khó khăn. Vì vậy, tại Hội nghị quốc tế lao động lần thứ XIII 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:<sup>1</sup>

Thất nghiệp là hiện tượng dùng để chỉ toàn bộ số người ở độ tuổi lao động theo qui định của pháp luật (a) không có việc làm, (b) có khả năng làm việc, (c) đang đi tìm việc làm.

Xuất phát từ khái niệm thất nghiệp của Tổ chức lao động quốc tế, pháp luật của các nước đã đưa ra khái niệm người thất nghiệp. Chẳng hạn:

- Luật Bảo hiểm thất nghiệp ở Cộng hoà Liên bang Đức nêu: “Người thất nghiệp là người lao động tạm thời không có quan hệ lao

<sup>1</sup> Sureys of economically active population employment: An ILO manual on concepts and methods, International labour office Geneva 1990, Tr. 97.

\* TS Luật học, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

động hoặc chỉ thực hiện công việc ngắn hạn” (Điều 101)<sup>3</sup>.

- Luật về việc làm và thất nghiệp của Ba Lan quy 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)<sup>4</sup>.

- 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)<sup>5</sup>.

- 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<sup>6</sup>.

- 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 của bảo hiểm thất nghiệp<sup>7</sup>.

- 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<sup>8</sup>. 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 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 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 tựu trung ở ba tiêu chí cơ bản để xác định người thất nghiệp như sau: (1) có khả năng lao động; (2) đang không có việc làm; (3) đang tìm việc làm.

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, kế hoạch hoá gia đình*, đây là một 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.

<sup>3</sup> Cộng hoà Liên bang Đức, Luật bảo hiểm thất nghiệp (1969), Tr 74.

<sup>4</sup> Luật về việc làm và thất nghiệp của Ba Lan ban hành ngày 16/10/1991, Tr.2.

<sup>5</sup> Social security act Thai Land (No.3) B. E 2542 (1999), Tr. 2.

<sup>6</sup> Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Báo cáo kết quả nghiên cứu dự án mô hình chính sách để thực hiện bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam (1997), Tr. 23-24.

<sup>7</sup> Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội Việt Nam và Hoa Kỳ hợp tác, Tài liệu tham khảo dự án đào tạo về bảo hiểm xã hội, (2002). Tr. 66.

<sup>8</sup> Tài liệu nghiên cứu của Văn phòng dự thảo Bộ luật lao động. Một số tài liệu pháp luật lao động nước ngoài, Hà Nội, (1993). Tr. 10-11.

- Hạn chế sự 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 nhu cầu ra thành thị để tìm kiếm việc làm. Chính sự di chuyển này đã tạo ra một áp lực lớn cho người dân thành thị cũng lâm vào tình cảnh thất nghiệp.

- *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 thế, giải pháp này sẽ làm cho số tiền chi trả trợ cấp hưu trí tăng lên, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống và sản xuất của họ, đồng thời ngân sách Nhà nước cũng phải gánh vác một phần để giải quyết hậu quả xã hội.

- *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 nhiều việc làm cho người lao động. Tuy nhiên, nếu số chi lớn hơn số thu từ thuế của Nhà nước thì rất có thể lạm phát sẽ xảy ra.

- *Trợ cấp thôi việc, trợ cấp 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 rơi vào tình trạng phá sản, giải thể hoặc sắp xếp lại lao động. Biện pháp này có nhược điểm cơ bản là khi 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.

Theo qui định của Công ước số 102 (1952) của Tổ chức Lao động quốc tế, để bảo vệ người lao động, Công ước đã qui định chế độ bảo hiểm xã hội đóng vai trò trụ cột và gồm có các "chế độ" sau:

- 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.

Như vậy, theo Công ước số 102 của Tổ chức Lao động quốc tế thì trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp là một trong những chế độ của bảo hiểm xã hội. 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...

## **II. Nội dung của chế độ bảo hiểm thất nghiệp**

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 chế độ bảo hiểm thất nghiệp gồm các nội dung cơ bản sau đây:

### **1. Đối tượng tham gia/hưởng bảo hiểm thất nghiệp**

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)<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup> (Điều 21) qui định những đối tượng được hưởng trợ cấp thất nghiệp 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 thất nghiệp xảy ra không vượt quá giới hạn về mức trợ cấp được qui định tại Điều 67 của Công ước;

c) Hoặc, nếu các quốc gia đã có bản tuyên bố về bảo lưu tạm thời điều khoản trợ cấp thất nghiệp của Công ước thì những người được hưởng trợ cấp thất nghiệp phải 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.

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

<sup>9</sup> Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (1994), Một số công ước của tổ chức lao động quốc tế, Hà Nội, Tr.96-98.

<sup>10</sup> Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (1993), Một số công ước của tổ chức lao động quốc tế, Hà Nội, Tr.130.

(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”<sup>11</sup>. 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...

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; *đối tượng tham gia bảo hiểm 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*<sup>13</sup>.

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<sup>14</sup>.

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<sup>15</sup>. 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<sup>16</sup>. Theo qui định của Văn phòng thống kê lao động của Hoa Kỳ, những người thất nghiệp là những người

<sup>11</sup> Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (1994), Một số công ước của tổ chức lao động quốc tế, Hà Nội, Tr.276.

<sup>13</sup> Trường Đại học kinh tế quốc dân (2004), Giáo trình bảo hiểm, Nxb Thống kê, Hà Nội, Tr.93.

<sup>14</sup> Viện lao động Triều Tiên (2001), Khủng hoảng kinh tế, hỗ trợ thu nhập và những chương trình tạo việc làm: Kinh nghiệm của Triều Tiên, Tr.101.

<sup>15</sup> Anh Linh (2003), Bảo hiểm thất nghiệp của một số nước, Lao động và Xã hội (206+207+208), Tr.62.

<sup>16</sup> Phạm Thái Dương (2001), Bảo hiểm thất nghiệp ở CHLB Đức, Tạp chí Bảo hiểm xã hội, (1), Tr.33-34.

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 đối tượng thất nghiệp và do đó không có quyền nhận trợ cấp theo chương trình đền bù thất nghiệp<sup>17</sup>.

Như vậy, đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp của các nước chỉ bó hẹp trong phạm vi những người lao động 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, chúng tôi cho rằng: *Trong giai đoạn trước mắt, ở Việt Nam, đối tượng hưởng bảo hiểm thất nghiệp gồm những người lao động có tham gia quan hệ lao động, có hợp đồng lao động hay hợp đồng làm việc, có đóng bảo hiểm thất nghiệp, nằm trong giới hạn độ tuổi lao động và bị mất việc làm.*

## **2. Điều kiện, mức trợ cấp và thời gian hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp**

### **a) Điều kiện hưởng 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.

Trên cơ sở qui định của các Công ước quốc tế, các quốc gia thành viên qui định điều kiện để hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp phù hợp với điều kiện nước mình. Thông thường các điều kiện để người lao động được hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp bao gồm:

+ Người tham gia bảo hiểm phải nộp phí bảo hiểm trong một thời gian 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 luật của Cộng hoà Pháp qui định thời gian tối thiểu đóng bảo hiểm của người lao động là 3 tháng trong 12 tháng cuối trước khi thất nghiệp; Còn ở Nhật Bản, pháp luật qui định người lao động 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)...<sup>18</sup>

+ Phải đăng ký thất nghiệp, đăng ký tìm việc làm tại cơ quan lao động có thẩm quyền do Nhà nước qui định. Chẳng hạn, ở Nhật, người thất nghiệp nhất thiết phải đăng ký tại cơ quan bảo đảm việc làm quốc gia, có khả năng làm việc 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 qui định, người được trợ cấp thất nghiệp 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

<sup>17</sup> Kim Cúc lược dịch (2001), Bảo hiểm thất nghiệp ở Mỹ, Thông tin khoa học Lao động-Xã hội (1), Tr.16.

<sup>18</sup> Social security programs Throughout the world 1999.

nhất<sup>19</sup>... 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.

+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...

+Cơ sở bảo hiểm thất nghiệp: Sở 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**

Các Công ước quốc tế và 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. Công ước 102 qui định mức trợ cấp thất nghiệp là tỷ lệ % so với tổng số tiền lương của một người lao động nam giới thành niên thông thường và so với mức phụ cấp gia đình trả cho một người lao động thất nghiệp có gánh nặng gia đình giống như người được hưởng mẫu (người thụ hưởng mẫu là người có vợ và hai con được hưởng tỷ lệ trợ cấp thất nghiệp là 45% - Điều 66 và phụ lục kèm theo phần XI).

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)<sup>20</sup>. 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<sup>21</sup>.

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 như sau:

- 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)<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> State Social Insurance General office (2001), Social Insurance legislation, Ulaanbaatar, Tr.76-77.

<sup>21</sup> Japanese economy & labour series No.3 (1997), Employment Insurance law, The Japan Institute of labour. Tr.79-80.

<sup>22</sup> Dự án NaSi (2002), Bảo hiểm thất nghiệp thành phố Bắc Kinh được thông qua trong hội nghị thường vụ 17.

<sup>19</sup> Social security programs Throughout the world 1999.

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 hòa 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”<sup>23</sup>.

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”<sup>24</sup>. 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...

### *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.

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 đã bổ sung Công ước 102, các quốc gia thành viên có thể giới hạn thời gian chi trả trợ cấp thất nghiệp tới 26 tuần cho mỗi kỳ thất nghiệp, hoặc tới 39 tuần trong mỗi giai đoạn 24 tháng. Nếu quốc gia thành viên đưa ra bản

tuyên bố bảo lưu qui định này, thì thời gian chi trả trợ cấp có thể giới hạn tới một tuần cho mỗi thời kỳ 13 tháng, hoặc trung bình 13 tuần nếu pháp luật nước đó qui định rằng thời gian đầu trả trợ cấp sẽ thay đổi theo độ dài thời gian làm việc (Điều 19).

Trên cơ sở qui định của Công ước quốc tế, các nước qui định thời gian trả trợ cấp là khác nhau. Thông thường ở các nước, thời hạn hưởng khoảng từ 12 tuần đến 52 tuần lễ như: Cộng hòa 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<sup>25</sup>.

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.

### **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

<sup>23</sup> Social security programs Throughout the world 1999, Tr.102.

<sup>24</sup> Social security programs Throughout the world 1999, Tr.167

<sup>25</sup> Anh Linh (2003), Bảo hiểm thất nghiệp của một số nước, Lao động và Xã hội (206+207+208), Tr.61.



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 bảng dưới đây).

**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

(Social security programs Throughout the world 1999)

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 cố 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.

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.