

Vấn đề thất nghiệp và sự cần thiết phải hình thành bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

PHẠM ĐỨC CHÍNH

I. VẤN ĐỀ THẤT NGHIỆP

1. Khái niệm thất nghiệp và người thất nghiệp

Khái niệm “*thất nghiệp*” luôn luôn được các nhà kinh tế giải thích theo nhiều cách khác nhau. Theo Tổ chức lao động thế giới (ILO) thì, thất nghiệp đó là tình trạng tồn tại khi một số người trong độ tuổi lao động mong muốn và có khả năng làm việc, rất tích cực tìm kiếm nhưng không tìm được việc làm vì lý do không có chỗ làm việc trống hoặc trình độ chuyên môn không phù hợp. Như vậy thất nghiệp là một biểu hiện kinh tế và xã hội khi con người có thể, có khả năng, muốn làm việc nhưng không thể nhận được việc làm. Hay chính xác hơn thì khái niệm thất nghiệp được hiểu là, tình trạng một phần dân số hoạt động kinh tế có khả năng và mong muốn được làm việc nhưng không được làm việc vì những nguyên nhân mà không phụ thuộc vào bản thân họ.

Thất nghiệp là một chỉ tiêu quan trọng để đánh giá sức mạnh của nền kinh tế và xã hội. Việt Nam xuất phát từ một nước nghèo có nền kinh tế kém phát triển, dân số tăng nhanh trong nhiều thập kỷ qua, thất nghiệp đang là một vấn đề gây sức ép rất lớn đối với các nhà hoạch định chính sách cũng như sự lo lắng đối với từng người lao động.

Khái niệm “*người thất nghiệp*” cũng có những quan điểm và nhận thức khác nhau, tùy theo mục đích và hoàn cảnh cụ thể của từng nước. ILO thì cho rằng, người thất nghiệp đó là những người có thể và muốn làm việc, chủ động và tích cực đi tìm kiếm việc làm, nhưng không thể tổ chức được lao động vì không có chỗ làm việc trống hoặc là nghề nghiệp không phù hợp.

Tại Liên bang Nga, qui chế người thất nghiệp được xác định trong Bộ luật Việc làm: “Những người thất nghiệp được thừa nhận là những công dân có khả năng lao động, mà không có việc làm và thu nhập, đã đăng ký ở các cơ quan dịch vụ việc làm với mục đích tìm kiếm những công việc thích hợp, đang đi tìm việc làm và sẵn sàng làm việc. Những công dân chưa đủ 16 tuổi và những người đã về hưu theo độ tuổi thì không được công nhận là những người thất nghiệp”.¹ Ở Anh tiêu chí để đánh giá người thất nghiệp đó là những người không làm việc một giờ nào trong vòng 2 tuần điều tra. Còn ở Mỹ thì thất nghiệp là những người không có việc làm trong tuần điều tra, mặc dù có khả năng làm việc, mong muốn tìm được việc làm trong vòng 4 tuần đã qua, có liên hệ với các trung tâm dịch vụ việc làm hoặc trực tiếp với người thuê lao động. Luật Bảo hiểm thất nghiệp của CHLB Đức định nghĩa rằng, người thất nghiệp là người lao động tạm thời không có quan hệ lao động hoặc chỉ thực hiện những công việc ngắn hạn. Thái Lan lại cho rằng, người thất nghiệp là người lao động không có việc làm, muốn làm việc, có năng lực làm việc. Nhật Bản lại quan niệm, người thất nghiệp là người không có việc làm trong tuần lễ điều tra, có khả năng làm việc, đang tích cực tìm kiếm việc làm hoặc chờ kết quả xin việc làm.²

Như vậy, dù quan niệm như thế nào đi chăng nữa thì một người lao động được coi là

Phạm Đức Chính, TSKH, ĐHQG TP Hồ Chí Minh.

1. Xem: Kostin L.A. Thị trường lao động Nga: lý thuyết, lịch sử và thực tế. Bản tiếng Nga. M., 1998, tr.197.

2. Xem: Hồ Sĩ Hà. Giáo trình bảo hiểm. Nxb Thống kê. H, 2002, tr.60.

thất nghiệp phải thể hiện đầy đủ các đặc trưng sau: là người trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động; đang không có việc làm; đang đi tìm việc làm và sẵn sàng đi làm ngay khi có việc làm. Người thất nghiệp có thể là công nhân trong các doanh nghiệp, học sinh, sinh viên các trường chuyên nghiệp đã tốt nghiệp ra trường, bộ đội xuất ngũ nhưng chưa có việc làm. Những người ngoài độ tuổi lao động, hoặc trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động nhưng không lao động hoặc không có nhu cầu việc làm thì không được coi là người thất nghiệp. Chẳng hạn, những người đang có việc làm nhưng tạm thời không làm việc vì một lý do nào đó như: nghỉ phép, nghỉ ốm, nghỉ tạm thời vì tai nạn lao động, hoặc học sinh, sinh viên đang theo học ở các trường phổ thông và chuyên nghiệp, những người nội trợ.v.v không phải là những người thất nghiệp.

Theo kết quả nghiên cứu của các nhà kinh tế học thế giới thì trong giai đoạn từ năm 1975 đến năm 2000, tỷ lệ thất nghiệp bình quân hàng năm ở các nước công nghiệp phát triển là 4,5%, ở các nước đang phát triển là 6,8%. Tỷ lệ này sẽ tăng cao khi nền kinh tế lâm vào khủng hoảng, chẳng hạn ở Mỹ vào năm 1929-1933 là 25%, ở Liên bang Nga trong giai đoạn cải cách nền kinh tế 1992-1998 là 25%, còn trong thời kỳ khủng hoảng tài chính tiền tệ khu vực châu Á 1997-1998 ở Indônêxia là 22%, Nhật Bản là 10%. Vì vậy, các nhà kinh tế hiện nay đều thống nhất cho rằng:

- Trong điều kiện kinh tế thị trường, việc làm và thất nghiệp là vấn đề mang tính toàn cầu, vấn đề này không loại trừ một quốc gia nào cho dù quốc gia đó là nước đang phát triển hay nước có nền công nghiệp phát triển.

- Giải quyết tình trạng thất nghiệp luôn là vấn đề nan giải, bởi vì thất nghiệp vừa là vấn đề kinh tế vừa là vấn đề chính trị-xã hội.

- Trong một chừng mực nhất định, có thể kiểm soát được tình trạng thất nghiệp

và có thể sử dụng các biện pháp hữu hiệu giải quyết nạn thất nghiệp tùy theo điều kiện cụ thể của mỗi nước.

2. Nguyên nhân thất nghiệp trong nền kinh tế chuyển đổi Việt Nam

Trong nền kinh tế chuyển đổi có đặc điểm của cơ chế hình thành thất nghiệp rất phức tạp, bởi vì các qui luật của thị trường ở đây hoạt động ở mức độ rất giới hạn, do vậy không thể tránh khỏi nguy cơ thất nghiệp hàng loạt, đặc biệt trong giai đoạn đầu của thời kỳ chuyển đổi. Trên cơ sở phân tích đặc điểm hoạt động của thị trường lao động, và thực trạng việc làm ở Việt Nam, có thể khái quát một số những nguyên nhân dẫn đến thất nghiệp trong nền kinh tế chuyển đổi hiện nay.

Thứ nhất, đó là hậu quả tất yếu từ sự suy sụp của hệ thống quan liêu mệnh lệnh, chứa đựng rất nhiều mâu thuẫn, như dư thừa sức lao động trong các xí nghiệp nhà nước trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Bản chất của vấn đề được giải thích rất rõ ràng và đầy đủ. Kế hoạch hóa tập trung một cách hình thức tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế, bao gồm cả quá trình cân đối khối lượng cán bộ và năng lực sản xuất cho từng xí nghiệp riêng biệt trong điều kiện hệ thống cán bộ mang tính cách nửa phong kiến trong phong cách sống và làm việc, dẫn đến việc mất cân đối nghiêm trọng cho việc đảm bảo khai thác hiệu quả nguồn nhân lực, hay nói cách khác là không đảm bảo cho người lao động khả năng sử dụng có hiệu quả tiềm năng lao động của mình.³

Một mặt, thiếu hụt thường xuyên sức lao động là đặc thù bị che chắn của từng xí nghiệp trong thời kỳ chuyển đổi. Mặt khác, trong thực tế mỗi một xí nghiệp luôn luôn có khối lượng lớn sức lao động dư thừa. Hay nói cách khác, trong các xí nghiệp bị 2 lần mất cân đối (vừa thiếu hụt, lại vừa dư thừa sức lao động) là hậu quả nặng nề của nền kinh tế tập trung hóa. Tuy nhiên, hậu quả này

3. Xem: A.V.Burgalin. Nền kinh tế chuyển đổi. Bản tiếng Nga, M., 1994, tr.322.

không được thể hiện một cách công khai, mà lại bị che đậy - là hậu quả của sự sùng bái, tôn thờ hệ thống kế hoạch hình thức. Sự sụp đổ của hệ thống quan liêu dĩ nhiên là kéo theo những mất cân đối cho nền kinh tế, đặc biệt là trong lĩnh vực việc làm, nếu sự thiếu hụt lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật trong điều kiện phát triển thiếu đầy đủ của công nghệ tiên tiến cho ta hiểu biết về sự so sánh ở mức độ thấp, thì thất nghiệp ngầm sẽ chuyển thành nguy cơ sụp đổ quá trình chuyển đổi - thất nghiệp sẽ thực sự chuyển thành công khai. Thiếu khả năng trang bị lại chuyên môn kỹ thuật, nâng cao trình độ giáo dục, thay đổi chỗ ở của người lao động sẽ là yếu tố tiềm ẩn tạo ra thất nghiệp.

Thứ hai, khi chuyển đổi sang cơ chế thị trường, xã hội Việt Nam vẫn còn tồn tại những tàn dư của chế độ phong kiến, đó là một trong những nguyên nhân xuất hiện thất nghiệp. Nền kinh tế đã sẵn bị mất cân đối cộng thêm là sự chuyển động yếu kém của dân số hoạt động kinh tế trên các phương diện như: chuyên môn, nghề nghiệp, khu vực địa lý, yếu tố xã hội, đó là những nhân tố quan trọng làm tăng tỷ lệ thất nghiệp trong thời kỳ chuyển đổi. Thêm vào đó là sự ỳ, tính thụ động của con người đã quen trông chờ vào sự sắp xếp bố trí của Nhà nước trong thời kỳ bao cấp lại càng tăng tính kém năng động của người lao động, tạo ra những mất cân đối lớn trong hệ thống việc làm, từ đó dẫn đến một khối lượng lớn người lao động bị mất việc làm trong từng khu vực hoặc từng ngành nghề khác nhau.

Trong cơ chế quản lý kinh tế cũ, chính sách việc làm của Việt Nam mang nặng tính chất quan liêu, hình thức bởi vì nó không cho người lao động giải pháp tự chọn việc làm có hiệu quả. Việc làm được cho là có hiệu quả chỉ trong khu vực quốc doanh, Nhà nước xác định giới hạn số lượng lao động cho từng xí nghiệp và nhận trách nhiệm về mình việc tổ chức lao động cho mỗi một người dân. Vì thế, trong nhiều trường hợp, các xí nghiệp bắt buộc phải nhận số lượng

lao động cao hơn nhiều lần so với nhu cầu thực tế sản xuất, ngược lại có những xí nghiệp lại thiếu trầm trọng cán bộ theo yêu cầu chuyên môn, ngành nghề, kỹ thuật và khu vực địa lý. Khi bắt đầu chuyển đổi nền kinh tế sang hệ thống thị trường, các xí nghiệp tự hạch toán kinh doanh độc lập, chủ động xác định nhu cầu sức lao động, khi đó ở Việt Nam bắt đầu công khai xuất hiện một khối lượng không nhỏ người lao động thiếu việc làm.

Thứ ba, trong những năm cải cách vừa qua, chúng ta đã trải qua giai đoạn tinh giảm biên chế trong khu vực nhà nước, sắp xếp lại lao động ở các xí nghiệp sản xuất, xoá bỏ phần lao động dôi dư. Những lao động phải sắp xếp lại là những đối tượng kém năng động và thiếu khả năng thích ứng với những điều kiện thay đổi của cơ chế mới, vì thế phần lớn trong số họ là những người phải về hưu trước thời hạn (hay còn gọi là hưu non), phụ nữ có con nhỏ..., mất việc làm họ mất hẳn chỗ dựa cơ bản vào sự giúp đỡ của Nhà nước.

Nói chung trong quá trình tinh giảm biên chế vừa qua, tỷ lệ thất nghiệp tiềm ẩn ở Việt Nam đạt tương đối cao. Thất nghiệp do cải cách cấu trúc nền kinh tế và cải cách các xí nghiệp nhà nước chỉ đạt ở mức độ tương đối. Điều đó được giải thích rằng, một mặt, nhịp độ đổi mới sản xuất của chúng ta (đổi mới tổ chức, đổi mới kỹ thuật và công nghệ) diễn ra rất chậm chạp; tiến trình cải cách xí nghiệp Nhà nước rất chậm chạp, không đồng bộ, không triệt để; chính sách tài chính và tín dụng chưa chặt chẽ; cơ chế phá sản chưa được phát huy. Mặt khác, nhịp độ phát triển cao của những khu vực có triển vọng của Nhà nước đã hấp dẫn một khối lượng đáng kể những lao động tự do và dôi dư trong tiến trình cải cách. Bên cạnh đó, cuộc cạnh tranh tìm kiếm chỗ làm việc tự do diễn ra rất khắc nghiệt, bởi vì tồn tại khoảng cách giữa khối lượng chỗ làm việc trống và số lượng người mong muốn làm việc tại đó rất lớn.

Thứ tư, khả năng thích ứng thấp với điều kiện mới của những người bị giảm biên chế

trong điều kiện thị trường là nguyên nhân dẫn đến thất nghiệp. Bởi vì các xí nghiệp làm ăn thua lỗ không được giải quyết triệt để như: đóng cửa hoàn toàn, cho phá sản hoặc sáp nhập vào những đơn vị làm ăn năng động, từ đó người lao động không được chuyển sang những lĩnh vực hoạt động có hiệu quả khác.

Thứ năm, nghèo đói cũng là một nguyên nhân rất quan trọng dẫn đến thất nghiệp ở nước ta. Bởi vì, nhiều người có khả năng thích ứng với những điều kiện của thị trường thì lại không có điều kiện tự tổ chức sản xuất, kinh doanh, nguyên do thiếu nguồn lực tài chính. Như chúng ta đã biết, phát triển doanh nghiệp nhỏ và kinh doanh hộ gia đình là tiền đề quan trọng để tạo ra những chỗ làm việc mới.

3. Các hình thức thất nghiệp

Phần lớn các tác phẩm kinh tế ngày nay đều tổng hợp các dạng thất nghiệp tồn tại dưới ba hình thức: tạm thời, cấu trúc và chu kỳ.

Thất nghiệp tạm thời - đó là thiếu vắng việc làm tạm thời trong thời kỳ chuyển đổi người lao động từ xí nghiệp này sang xí nghiệp khác. Hình thức này, về cơ bản, gắn với dòng lưu chuyển cán bộ, và những người lao động tự nguyện thay đổi chỗ làm việc với mục đích tìm kiếm điều kiện lao động tốt hơn hoặc là công việc hấp dẫn hơn, hoặc là đi tìm công việc trong trường hợp bị sa thải. Thất nghiệp gắn với việc tìm kiếm hoặc chờ đợi công việc trong tương lai gần, mà việc xác lập tương ứng giữa người lao động và chỗ làm việc đòi hỏi một thời gian nhất định thì gọi là thất nghiệp tạm thời. Người lao động có nghề nghiệp xác định và mong ước, và đưa ra những đòi hỏi chuyên môn nghề nghiệp của mình đến từng chỗ làm việc. Thông tin về những chỗ làm việc trống không phải luôn luôn linh hoạt và đầy đủ. Việc phân bổ cán bộ theo vùng lãnh thổ thường rất là khó khăn. Vì vậy, tìm kiếm chỗ làm việc đòi hỏi thời gian và điều kiện. Tất cả những điều đó tạo nên thất nghiệp tạm thời.

Thất nghiệp tạm thời là hình thức không chỉ không tránh khỏi mà còn là mong muốn. Đối với người lao động, hình thức này thường gắn với chuyển đổi sang một công việc mong muốn hơn, thu nhập cao hơn, có hiệu quả hơn, còn đối với xã hội trong trường hợp này sẽ nhận được khối lượng GDP nhiều hơn.

Vào đầu thập kỷ 90 ở Việt Nam, dòng di chuyển cán bộ có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao từ khu vực nhà nước sang khu vực có vốn đầu tư nước ngoài và khu vực tư nhân, đã làm thiếu hụt nghiêm trọng lực lượng cán bộ có trình độ trong khu vực nhà nước, nhưng đã tạo ra một lượng cầu sức lao động có hiệu quả, từ đó tạo điều kiện cho Nhà nước có những chính sách điều tiết cung phù hợp với đòi hỏi trên thị trường lao động, đồng thời tạo cho người lao động có cơ hội tự đào tạo lại để nâng cao tay nghề của mình phù hợp với đòi hỏi ngày càng cao của cầu sức lao động. Dòng di chuyển này làm mất cân đối quan hệ cung cầu trên thị trường lao động, tạo ra một tỷ lệ thất nghiệp tạm thời đáng kể, nhưng cũng là tiền đề thúc đẩy dòng chuyển động sức lao động theo chiều hướng tích cực, làm sôi động quan hệ cung - cầu vừa mới được sinh ra trên thị trường lao động.

Hình thức thứ hai - là hậu quả tất yếu của cải cách cấu trúc nền kinh tế hay còn gọi là *thất nghiệp cấu trúc*. Vấn đề là ở chỗ những xí nghiệp cần phải đổi mới phương thức hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình từ chỗ dựa trên cơ sở hoạt động yếu kém về kinh tế hay công nghệ, trong khi đó những tiến bộ của xã hội, của khoa học và kỹ thuật đòi hỏi phải cải tổ lại đời sống kinh tế thì việc sắp xếp lại đội ngũ những người lao động là một quá trình tất yếu, tích cực. Quá trình này tích cực là ở chỗ, khi sa thải người lao động trong một lĩnh vực sẽ đi cùng với việc xuất hiện song song khối lượng đáng kể chỗ làm việc mới trong những ngành mới, lĩnh vực mới được sinh ra nhờ xã hội phát triển và tiến bộ khoa học, kỹ thuật.

Cải cách cấu trúc thường xuyên hệ thống việc làm là một quá trình hiệu quả. Tuy nhiên, mặt tích cực của quá trình này có thể được thể hiện với điều kiện tồn tại quan hệ kinh tế xã hội đảm bảo cho cơ chế việc làm linh hoạt và sự thích ứng tương hỗ cấu trúc sức lao động với sản xuất, khi cải cách cấu trúc việc làm phải dựa trên cơ sở tự do cho phép từng người lao động được đào tạo nghề nghiệp, được nâng cao kiến thức, được thay đổi chỗ làm việc, chỗ ở v.v... Trong nền kinh tế chuyển đổi, chính sách việc làm linh hoạt phải trở thành quá trình có cường độ mạnh mẽ hơn so với nền kinh tế ổn định của các nước phát triển, bởi vì cải cách cấu trúc nền kinh tế chuyển đổi - đó là nhiệm vụ lớn lao có qui mô tổng thể và đòi hỏi cải cách phải đi vào chất lượng, mang tính cách mạng trong giới hạn nhất định.

Sự khác biệt của thất nghiệp cấu trúc với thất nghiệp tạm thời là ở chỗ, việc tìm kiếm chỗ làm việc của những người thất nghiệp tạm thời về cơ bản diễn ra theo chuyên môn sẵn có và những kỹ năng, kỹ xảo, còn thất nghiệp cấu trúc thường thường đòi hỏi phải đào tạo lại, và như vậy phải cần thời gian. Thất nghiệp tạm thời chỉ diễn ra trong một thời gian ngắn. Tuy nhiên, không có khác nhau lớn giữa hai loại hình thất nghiệp này. Nhiều nhà kinh tế xếp thất nghiệp cấu trúc vào dạng thất nghiệp tạm thời. Thiết nghĩ rằng, khi thất nghiệp ở dạng này hay dạng kia cùng một lúc số lượng chỗ làm việc gần bằng với số người mong muốn làm việc.

Hình thức thứ ba mang tính cổ điển trong điều kiện thị trường - đó là thất nghiệp chu kỳ. Nó gắn chặt với giai đoạn sút giảm trong chu kỳ tái sản xuất hay là một giai đoạn khủng hoảng, tức là giảm cầu về chỗ làm việc. Có hai dạng chu kỳ khác nhau. Chu kỳ công nghiệp (hay còn gọi là chu kỳ đèn bù) kéo dài từ 7-8 năm, gắn với quá trình đổi mới máy móc sản xuất trong công nghiệp và trong những ngành khác, phụ thuộc vào nhịp độ đổi mới máy móc, mức độ khấu hao tự nhiên các nguồn vốn sản xuất cơ bản và những nguyên nhân chưa rõ ràng khác. Dạng

chu kỳ khác là chu kỳ Kondrachev - kéo dài khoảng 40-50 năm, gắn với những biến đổi cơ bản tất cả những yếu tố cấu thành sản xuất và thay đổi thể hệ công nhân lao động (mặc dù nó vẫn diễn ra không ngừng).⁴ Sự khẳng định rõ ràng về tồn tại chu kỳ như thế là suy thoái lớn nhất sau những năm 30 của thế kỷ XX và khủng hoảng kinh tế thế giới tiếp theo vào những năm 70, rồi được lặp lại vào những năm 80 ở dạng chu kỳ công nghiệp. Trong giai đoạn hiện nay những sút giảm không sâu sắc ở các nước phát triển vào những năm 70 và đầu 90 kéo theo việc tăng lên đáng kể qui mô thất nghiệp (khoảng từ 7-10%).

Khi thất nghiệp chu kỳ, số lượng chỗ làm việc sẵn có ít hơn số người mong muốn làm việc. Khắc phục thất nghiệp dạng này cơ bản nhất là phải phát triển sản xuất để tạo lập những chỗ làm việc mới.

Thất nghiệp chu kỳ chưa diễn ra ở Việt Nam, bởi vì nó chỉ mới được sinh ra từ quá trình chuyển đổi hệ thống kinh tế. Quá trình này thể hiện những mâu thuẫn sâu sắc của điều kiện chuyển đổi từ nền kinh tế mệnh lệnh sang thị trường và không mang tính chu kỳ, mà cơ bản là mang tính cấu trúc và thể chế. Thoát ra khỏi cuộc khủng hoảng này có thể là kết quả của những cuộc cải cách cấu trúc và thể chế sâu sắc trong nền kinh tế quốc dân.⁵ Tuy nhiên, khi

4. *Kondrachev Nicolai Dmitrievich* - nhà kinh tế lỗi lạc người Nga (1892 - 1938), có đóng góp đáng kể vào kinh tế nông nghiệp và kinh tế kế hoạch hóa ở Liên Xô. Năm 1925 ông xuất bản cuốn "Những làn sóng dài trong cuộc sống kinh tế", mà nhờ đó ông trở nên nổi tiếng. Ông tìm ra chu kỳ dài từ cuối những năm 1780 đến 1844-1851, từ 1844-1851 đến 1914-1920. Ông cho rằng sự tồn tại của các làn sóng dài là "ít nhất có khả năng" nhưng không đưa ra thuyết hệ thống, chỉ đơn thuần đưa ra một số yếu tố liên quan. Các nghiên cứu sau này đã cho thấy rằng các làn sóng được tìm ra có thể là do các kỹ thuật thống kê được Kondrachev sử dụng tạo nên.

5. Xem: Tạp chí: "Nghiên cứu kinh tế", số 224, 1997. *Đỗ Minh Cương*. Tác động xã hội của cải cách kinh tế: việc làm và thị trường lao động.

nhịp độ cải cách không liên tục và triệt để, thất nghiệp có thể chuyển thành thường xuyên như đang diễn ra ở Việt Nam. Thất nghiệp thường xuyên lại càng mạnh lên bởi vì nhiều người không quen tự chịu trách nhiệm và chủ động giải quyết những vấn đề của mình. Đó cũng là đặc điểm chung của những người lao động ở các nước xã hội chủ nghĩa trước đây. Trong các nước đó, mô hình kinh tế áp dụng hoàn toàn khác so với mô hình của những người làm thuê cổ điển. Tính thụ động, ỷ lại chờ đợi vào nhà nước để giải quyết những bất cập của mình trong tương lai sẽ diễn ra thất nghiệp hàng loạt. Lao động có tay nghề thấp chiếm tỷ trọng cao, đội ngũ cán bộ quản lý không được chuyên nghiệp hóa, sự luân chuyển theo ngành nghề và lãnh thổ thấp, khả năng thích ứng kém của những lao động dôi dư và người lao động nói chung là tiền đề của thất nghiệp thường xuyên ở các nước đang có nền kinh tế chuyển đổi từ bao cấp sang thị trường.

Phần lớn các nhà kinh tế học phương Tây đều thừa nhận rằng, thất nghiệp tạm thời và cấu trúc là không thể tránh khỏi, còn mức độ của nó là mức độ tự nhiên, mà không trái ngược với việc làm đầy đủ.

Trong các ấn phẩm khoa học, chúng ta còn thường gặp nhiều biến dạng khác nhau của thất nghiệp, biểu hiện những đặc tính riêng biệt và các khía cạnh của nó như sau:

Thất nghiệp tồn đọng - là khái niệm quan trọng nhất trong số những biến dạng của thất nghiệp. Phần lớn các nước xếp thất nghiệp kéo dài hơn 1 năm vào dạng thất nghiệp tồn đọng, còn riêng Thụy Điển thì hơn 6 tháng. Khi đó con người từ từ mất dần kinh nghiệm và kiến thức nghề nghiệp của mình, linh cảm mình bị áp chế, trầm uất về tinh thần và đôi khi giảm hẳn ý muốn tìm kiếm việc làm, thoát khỏi hẳn thành phần dân số tích cực kinh tế, nhiều khi bổ sung thêm vào hàng ngũ những phần tử mất tính giai cấp và thế giới tội phạm. Vào đầu những năm 1990, tỷ trọng thất nghiệp ứ

đọng ở nhiều nước đạt tới 50-60% như Bỉ, Ý, Tây Ban Nha, Đức, Anh v.v....

Đến nay, ở Việt Nam số lượng người thất nghiệp tồn đọng của các năm rất lớn. Năm 1997 thất nghiệp chưa giải quyết được việc làm chuyển sang năm 1998 khoảng 1,05 triệu người, năm 1998 tồn đọng chuyển sang năm 1999 khoảng 1,75 triệu người, năm 1999 chuyển sang năm 2000 hơn 2 triệu người.

C.Mác cho rằng, thất nghiệp tồn đọng là những người có việc làm rất không thường xuyên hoặc nói chung là không có trong một thời gian dài. Hình thức thất nghiệp này tạo ra một tầng lớp vô sản lưu manh, những kẻ lang thang, tội phạm, những thành phần mất tính giai cấp khác, và như kinh nghiệm lịch sử đã chứng minh, nó có một tỷ trọng đáng kể ở nhiều nước, từ đó kéo theo những bất ổn lớn nhất trong xã hội.

Thất nghiệp tự nguyện và bắt buộc. Thất nghiệp tự nguyện được hiểu là quá trình không làm việc của người lao động khi từ bỏ công việc theo mong muốn riêng để tìm kiếm một công việc mới thú vị hơn, thu nhập cao hơn, uy tín hơn, có nghĩa là công việc thích hợp hơn. Còn nguyên nhân nữa có thể là do thay đổi chỗ ở. Thường thường khi chuyển đổi như thế không kéo theo gián đoạn trong công việc, bởi vì trước khi từ bỏ công việc cũ người lao động đã giải quyết vấn đề nhận chỗ làm việc mới. Tuy nhiên, không ít trường hợp điều đó không đạt được và người lao động rơi vào tình trạng không có việc làm. Khái niệm thất nghiệp tự nguyện lần đầu tiên được Arthur Pigou đưa ra trong tác phẩm của ông "Lý thuyết thất nghiệp".

Thất nghiệp bắt buộc được hiểu là, khi người lao động bị sa thải trong trường hợp cắt giảm sản xuất, tinh giảm biên chế, vi phạm kỷ luật lao động hoặc là theo những nguyên nhân khác, và cả những trường hợp anh ta bị rời khỏi chỗ làm việc hoặc là vì những nguyên nhân kinh tế, hoặc là vì những nguyên nhân khác. Phạm trù thất

nghiệp bắt buộc được J.Keynes đưa vào sử dụng trong công trình của mình: “Lý thuyết chung về việc làm, lãi suất và tiền tệ”. Hình thức thất nghiệp này rất phổ biến ở Việt Nam trong những năm cải cách nền kinh tế vừa qua, vì quá trình sắp xếp lại các xí nghiệp nhà nước nhiều xí nghiệp làm ăn thua lỗ phải sáp nhập, giải thể theo Nghị định 176/HDBT tổ chức lại lao động trong các đơn vị kinh tế của Nhà nước, vì quá trình tinh giảm biên chế theo Nghị định 111/HDBT nhằm mục đích giảm 20% biên chế hành chính sự nghiệp vào đầu những năm 1990.

Thất nghiệp tiềm ẩn (chính xác hơn được gọi là việc làm không đầy đủ). Dưới hình thức này người lao động làm việc không trọn cả ngày (hoặc là cả tuần) mà không phải theo mong muốn riêng của mình. Phần lớn các nước trên thế giới khi người lao động chỉ làm việc ít giờ trong một tuần không được thống kê vào số những người thất nghiệp. Ví dụ, ở Mỹ vào năm 1988 khoảng 17 triệu người phải làm việc không đủ thời gian trong cả tuần, trong số đó có tới 5 triệu người bắt buộc phải làm việc theo chế độ này, nhưng tất cả đều được xếp vào danh sách những người đang làm việc. Ngày nay một số nước có nền kinh tế chuyển đổi như Nga và các nước SNG cũng đã có những tiêu chí để tính toán việc làm không đầy đủ và cũng không xếp chúng vào danh sách những người thất nghiệp.⁶

Việt Nam cũng không xếp những người có việc làm không đầy đủ vào danh sách người thất nghiệp. Hình thức này vẫn khá phổ biến ở Việt Nam, đặc biệt trong khu vực nhà nước, và là kết quả tất yếu của quá trình tinh giảm biên chế đồng loạt, mặc dù trong những năm vừa qua đã và đang tiến hành sắp xếp lại những lao động dư thừa, nhưng tỷ lệ của hình thức này vẫn rất cao. Hiện nay số công nhân lao động không có việc làm trong các doanh nghiệp nhà nước nói chung vào khoảng 6%. Tỷ lệ này ở nhiều doanh nghiệp nhà nước địa phương còn cao hơn, khoảng 27-33%.⁷ Có thể kể ra hàng loạt

nguyên nhân tạo ra áp lực này, *thứ nhất* - đó là những chính sách, văn bản pháp qui của Nhà nước không cho phép sa thải hàng loạt và ngược lại cũng không động viên người lao động tự xin nghỉ việc theo nguyện vọng cá nhân. *Thứ hai*, sự thiếu linh hoạt của thị trường lao động đang hình thành ở nước ta (như chế độ ngày làm việc rút ngắn, nghỉ phép hưởng lương từng phần hoặc không hưởng lương, làm thủ tục về hưu trước thời hạn...) vẫn chưa tránh được việc sa thải hàng loạt. *Thứ ba*, tiền công lao động rẻ mạt và vẫn tiếp tục rẻ mạt, khi mà phần chi cho lao động trong những chi phí chung cho sản xuất ở các xí nghiệp thuộc mọi thành phần sở hữu rất thấp. Thất nghiệp ngấm ở khu vực nông nghiệp đặc biệt rất cao vì những đặc thù tâm lý của người dân ở đây, họ khó có thể thay đổi được môi trường sống của mình như: di chuyển vào khu vực thành thị, các khu công nghiệp mới và những khu vực thưa dân cư để tìm kiếm việc làm mới. Hơn nữa, tỷ lệ người nông dân được qua đào tạo chuyên môn nghiệp vụ để đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế đang được công nghiệp hóa và hiện đại hóa rất thấp, cho nên ở nước ta vẫn tồn tại một nghịch lý là các xí nghiệp mới rất cần những lao động có tay nghề nhưng lại không tuyển được đầy đủ, trong khi đó tỷ lệ không có việc làm, thiếu việc làm ở khu vực nông thôn lại rất cao.

Còn một hình thức nữa được gọi là *thất nghiệp công nghệ*. Nó gắn liền với giảm việc làm và chuyển người lao động vào đội ngũ những người thất nghiệp trong trường hợp phát triển tiến bộ khoa học - kỹ thuật, vận dụng những kỹ thuật và công nghệ mới hoàn thiện hơn nhằm mục đích tăng năng suất lao động. Trong khi lực lượng sản xuất phát triển, gia tăng cuộc cạnh tranh gay gắt của các nhà sản xuất hàng hóa thì hình thức này (chính xác hơn gọi là nguyên nhân

6. Xem: *Kostin L.A.* Thị trường lao động Nga: lý thuyết, lịch sử và thực tế. Bản tiếng Nga. M., 1998, tr.205.

7. Xem: *Tạp chí Cộng sản*, số 14, tháng 7-2000, tr.39.

thất nghiệp này) trở thành cơ bản và quyết định. Phát triển và sử dụng những công nghệ hiện đại, đặc biệt là công nghệ thông tin, trong tương lai gần ở một giới hạn nhất định sẽ ảnh hưởng tới kinh tế, việc làm và thất nghiệp.

Ngoài những hình thức trên chúng ta còn thấy một khái niệm *thất nghiệp tự nhiên* (hay còn gọi là *thất nghiệp bình thường, giới hạn thất nghiệp cho phép*) - đó là tập hợp tất cả các hình thức thất nghiệp, mà gắn liền với sự cân bằng lâu dài của thị trường sức lao động, và bao gồm các hình thức thất nghiệp: tạm thời, thể chế và tự nguyện. Đó là nguồn dự trữ chất lượng sức lao động, có khả năng hoàn thiện nhanh chóng và đầy đủ việc phân bổ chúng giữa các ngành và các khu vực phụ thuộc vào sự dao động cung và cầu. Để đạt được điều đó, cần có cơ sở hạ tầng phát triển và nền giáo dục chuyên nghiệp vượt trội, các hình thức khác nhau nâng cao chuyên môn, trong đó có cả sự đảm bảo việc làm. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là phân lao động đang làm việc sẽ không thường kỳ bị ảnh hưởng của lực ly tâm tới thị trường lao động hướng vào trong và hướng ra bên ngoài, còn tính cơ động xã hội và theo nghề nghiệp của nó sẽ mang tính giảm dần, trong đó theo cả những nguyên nhân mà không phụ thuộc vào chúng. Điều đó sinh ra những vấn đề xã hội sâu sắc ở mức độ cá nhân và hàng loạt nhóm xã hội, mà có đặc thù ít được bảo trợ.⁸

Không tồn tại một tiêu chí duy nhất để đánh giá mức độ thất nghiệp tự nhiên. Ngày nay đa số các nhà kinh tế học đều cho rằng, trong bất kỳ nền kinh tế nào cũng luôn tồn tại một tỷ lệ "thất nghiệp tự nhiên", mà không thể nào tránh khỏi.⁹ Các nước khác nhau vào những thời điểm khác nhau thì nó được đánh giá rất khác nhau. Trong suốt một thời gian dài ở Nhật và Thụy Điển nó chiếm khoảng 2%, còn ở Mỹ và nhiều nước phương Tây khác vào khoảng 4-5%. Vào thời kỳ Đại chiến thế giới lần thứ II, mức độ thất nghiệp tự nhiên ở Mỹ chiếm từ 3-4%, vào những năm 80 tăng lên đến 6,4%; ở Đức từ

đầu những năm 60 đến cuối những năm 80 tăng từ 0,5-4%; ở Nhật từ 1,6 lên 2,1%; ở Anh từ 2,6 lên 7,9%. Ngày nay ở Mỹ, Đức và hàng loạt những nước có nền kinh tế thị trường phát triển, mức độ thất nghiệp tự nhiên được cho vào khoảng 6%, còn ở Nga chiếm khoảng từ 5-7%.¹⁰

Tăng mức độ thất nghiệp tự nhiên sẽ đi cùng với tăng mức độ thất nghiệp trung bình. Ví dụ, vào những năm 50 ở Mỹ, mức độ thất nghiệp tự nhiên là 4,4%, đến những năm 60 là 4,7%, những năm 70 - 6,1%, những năm 80 - 7,8%. Có hàng loạt nguyên nhân để giải thích vấn đề này, trước hết, đó là sự thay đổi thành phần sức lao động - tăng tỷ trọng lao động nữ và tuổi trẻ, mà phần lớn được xác nhận là thất nghiệp. Từ năm 1960 đến năm 1980 lượng lao động nữ trong nền kinh tế Mỹ tăng lên đáng kể từ 33 lên 43%. Còn nguyên nhân khác đó là tăng qui mô trợ cấp thất nghiệp, mà kết quả là những người thất nghiệp có khả năng tìm kiếm lâu hơn những công việc thích hợp hơn với bản thân mình. Trong nhiều năm, một số nhà kinh tế học cứ nhằm tưởng chỉ số thất nghiệp trung bình là mức độ thất nghiệp tự nhiên. Tác giả quyển sách giáo khoa "Kinh tế vĩ mô" Grigory Mankiw đã viết trong sách của mình rằng: "Mức độ thất nghiệp tự nhiên là mức độ trung bình, mà xung quanh nó dao động mức độ thất nghiệp thực sự".¹¹ Hàng năm mức độ này được xác định như số học lấy trung bình trong khoảng mười năm trước.

Quan điểm của những nhà kinh tế khác có cơ sở hơn, khi mà mức độ thất nghiệp tự

8. Xem: *Borovic V.C., Ermakov E.E., Pokhvosev V.A.* Việc làm của dân cư. Bản tiếng Nga. M., 2001, tr.198-199.

9. Xem: *Gucaxian G.M.* Lý thuyết kinh tế: những vấn đề then chốt, Bản tiếng Nga, M., INFRA-M, 1999, tr.160.

10. Xem: *Kostin L.A.* Thị trường lao động Nga: lý thuyết, lịch sử và thực tế. Bản tiếng Nga. M., 1998, tr.202.

11. Xem: *Grigory Mankiw.* Kinh tế vĩ mô. Bản tiếng Nga. M., MGU. 1994, tr.200.

nhiên được xác định gần bằng tổng số mức độ thất nghiệp tạm thời và thất nghiệp cấu trúc. Hàng năm nguồn nhân lực của Việt Nam được bổ sung thêm khoảng từ 3 đến 3,2% số người đến tuổi lao động, nhưng phần đông trong số họ xuất thân từ nông nghiệp, không được đào tạo nghề đầy đủ, số được đào tạo lại cũng chưa đáp ứng được đòi hỏi ngày càng tăng của cấu trúc lao động. Bên cạnh đó, những chỗ làm việc mới được tạo ra hàng năm chỉ đáp ứng được một phần nhỏ yêu cầu được làm việc của người lao động, vì vậy nếu Việt Nam vận dụng theo tiêu chí đánh giá của các nước có nền kinh tế thị trường phát triển thì mức độ thất nghiệp tự nhiên sẽ rất cao. Do đó Việt Nam cần phải có tiêu chí và luận cứ rõ ràng để xác định mức độ thất nghiệp tự nhiên dựa trên cơ sở thực trạng phát triển nguồn lao động để làm tiền đề đánh giá chung mức độ thất nghiệp và có những điều tiết hợp lý quan hệ cung cầu trên thị trường lao động.

4. Cấu trúc thất nghiệp ở Việt Nam

Phân tích cấu trúc thất nghiệp trên phương diện nhân chủng học và chuyên môn nghề nghiệp cho chúng ta thấy rằng, đa số người thất nghiệp là những người không có chuyên môn, nghiệp vụ (80,38%, trong đó tỷ lệ nữ chiếm 84,33%).¹² Đó là những người bị ảnh hưởng thực sự từ hệ thống đào tạo và đào tạo lại dân số không lao động. Tuy nhiên, khả năng đào tạo và đào tạo lại cho họ không đáng kể. Bên cạnh đó, vấn đề tổ chức đào tạo lại cho người lao động vẫn chưa được giải quyết. Điều đó thường xuyên được giải thích rằng, những xí nghiệp rất cần chuyên gia, nhưng lại không thể chờ đợi được trong suốt quá trình đào tạo họ. Thị trường lao động có thể cung cấp ngay tức thì cho các xí nghiệp những cán bộ cần thiết với đầy đủ kinh nghiệm. Ngoài ra, các xí nghiệp còn thường xuyên từ chối những chuyên gia đã được đào tạo trong hệ thống chính qui, bởi vì họ cho rằng trình độ của các chuyên gia này chưa đầy đủ.

Nhóm xã hội nhạy cảm nhất ở nước ta là tuổi trẻ - tỷ lệ thất nghiệp trẻ dưới 34 tuổi

chiếm 75,4%, độ tuổi 35-44 thấp hơn cả - 16,1%. Tồn tại nhiều khác biệt về thất nghiệp theo cấu trúc tuổi ở Việt Nam. Trong số nữ thất nghiệp thì có tới gần 90% ở độ tuổi dưới 34, trong khi đó tỷ lệ này ở nam giới là 73,2%. Phân tích các số liệu thống kê cho chúng ta thấy, cấu trúc thất nghiệp ở những người có bằng đại học và trung học chuyên nghiệp thuộc giới nữ cũng cao hơn nam, theo thứ tự là 12,67% và 8,09%. Còn những người không được đào tạo nghề nghiệp thì tỷ lệ tương tự cũng là 80,79% và 77,21%.

Thất nghiệp đối với giới trẻ càng mạnh lên bởi những yếu tố tiêu cực như khả năng thích ứng kém của hệ thống đào tạo với những biến động đang diễn ra hàng ngày trên thị trường lao động vừa mới hình thành ở Việt Nam. Cấu trúc đào tạo chung và đào tạo chuyên ngành diễn ra chậm hơn so với thực tế đòi hỏi. Cơ chế thị trường hoạt động còn yếu kém, yếu tố ngoài thị trường vẫn đóng một vai trò thực sự trong lĩnh vực việc làm của giới trẻ, ví dụ như: phân chia việc làm cho sinh viên vừa tốt nghiệp các trường đại học, cao đẳng và dạy nghề. Kết quả là đào tạo đại học của Việt Nam bây giờ vẫn được xem như một trong những nguồn tăng số lượng người thất nghiệp. Thêm vào đó, chuyên môn của những sinh viên tốt nghiệp không phù hợp với đòi hỏi thực tế của các doanh nghiệp. Cho nên từ đây xuất hiện một vấn đề hoàn toàn mới - đào tạo lại cán bộ sau khi đã tốt nghiệp đại học.

Phân tích đặc điểm thất nghiệp theo trình độ chuyên môn kỹ thuật qua những năm qua ở Việt Nam cho chúng ta thấy rằng, *thứ nhất*, hệ thống đào tạo chưa thích hợp với nhu cầu về trình độ chuyên môn kỹ thuật, số lượng cũng như cơ cấu thực sự của việc làm. Có thể thấy rõ là những người có trình độ đại học và trên đại học lại có tỷ lệ thất nghiệp cao, kể cả khu vực thành thị và

12. Xem: Kinh tế Việt Nam năm 2002. Nxb Chính trị quốc gia. H, 2003, tr.45.

nông thôn. Người được đi đào tạo chưa chuẩn bị được hướng nghiệp đúng, hoặc chỉ theo nhu cầu có tính truyền thống, như học theo nguyện vọng của gia đình, cha mẹ, học xong sẽ làm việc ở khu vực nhà nước v.v. Những kiến thức chuyên môn, trang thiết bị và cơ sở vật chất, đội ngũ giáo viên của các cơ sở đào tạo chưa đáp ứng được chất lượng và yêu cầu của đào tạo. Nói cách khác, đào tạo chưa gắn với thực tế chứ không phải cơ cấu nguồn nhân lực đã thừa những người được đào tạo có trình độ, mà ngược lại. Thứ hai, trong thời kỳ chuyển đổi, việc làm có tính ổn định thấp, do đó những người khi bước vào quá trình đào tạo, hoặc khi đang làm việc với trình độ chuyên môn kỹ thuật nhất định, thì chỉ sau một thời gian làm việc lại phải thay đổi, trong quá trình tìm việc mới đã trở thành thất nghiệp.

Đặc điểm thất nghiệp của Việt Nam thể hiện tính chất khu vực rất rõ ràng và có khác biệt thực sự theo ngành và khu vực

kinh tế. Đặc biệt tỷ lệ thất nghiệp cao ở khu vực thành thị, ở các thành phố lớn thất nghiệp luôn có khuynh hướng tăng, ví dụ như Hà Nội, Hải Phòng tỷ lệ này thường xuyên trong khoảng 7-8%. Ngược lại, ở khu vực nông nghiệp thì thời gian sử dụng trong lao động chiếm dưới 75% như đồng bằng sông Hồng, Đông Bắc Bộ và Bắc Trung Bộ, còn các khu vực phía Nam đều vượt quá 75%.

Bên cạnh đó, chúng ta còn thấy rằng, mức độ thất nghiệp ở các thành phố khu vực phía Bắc luôn luôn cao hơn ở các thành phố khu vực phía Nam, điều đó chứng tỏ rằng, khả năng tự tạo việc làm và tích cực tìm kiếm việc làm của người lao động ở các tỉnh, thành phố phía Nam có hiệu quả hơn. Hơn nữa, nhịp độ tăng trưởng kinh tế ở phía Nam cũng cao hơn ở phía Bắc, từ đó thúc đẩy việc mở rộng sản xuất kinh doanh và tạo lập những chỗ làm việc mới ở khu vực này tốt hơn.

BẢNG 1: Tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị và tỷ lệ sử dụng thời gian lao động ở nông thôn giai đoạn 1996-2004 (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
1. Tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị	5,88	6,01	6,85	7,40	6,44	6,28	6,01	5,78	5,60
-Đồng bằng sông Hồng	7,57	7,56	8,25	9,34	7,34	7,07	6,44	6,4	6,0
<i>Trong đó, TP. Hà Nội</i>	<i>7,71</i>	<i>8,56</i>	<i>9,09</i>	<i>10,31</i>	<i>7,95</i>	<i>7,39</i>	<i>7,08</i>	<i>6,84</i>	<i>6,5</i>
-Đông Bắc	6,42	6,43	6,60	8,72	6,49	6,73	5,90	5,9	5,5
-Tây Bắc	4,51	3,73	5,92	6,58	6,02	5,62	4,94	5,2	5,3
-Bắc Trung Bộ	6,96	6,68	7,26	8,26	6,87	6,72	5,58	5,5	5,4
-Duyên hải Nam Trung Bộ	5,57	5,42	6,67	7,07	6,31	6,15	5,25	5,5	5,7
-Tây Nguyên	4,24	4,99	5,88	5,95	5,16	5,55	4,74	4,4	4,5
-Đông Nam Bộ	5,43	5,89	6,44	6,52	6,20	5,92	6,15	6,1	5,9
<i>Trong đó, TP. Hồ Chí Minh</i>	<i>5,68</i>	<i>6,13</i>	<i>6,76</i>	<i>7,04</i>	<i>6,48</i>	<i>6,04</i>	<i>6,73</i>	<i>6,58</i>	<i>6,3</i>
-Đồng bằng sông Cửu long	4,73	4,72	6,35	6,53	6,15	6,08	5,50	5,3	5,0
2. Tỷ lệ sử dụng thời gian l/d	72,28	73,14	71,13	73,49	74,18	74,26	75,30	77,66	79,4
-Đồng bằng sông Hồng	75,88	72,88	72,51	73,98	75,66	75,36	75,38	78,37	80,2
-Đông Bắc	78,30	74,38	67,19	71,40	73,01	73,05	75,90	77,09	78,7
-Tây Bắc	78,30	74,40	66,46	72,62	73,44	72,78	71,08	74,25	77,4
-Bắc Trung Bộ	73,43	72,92	69,20	72,28	72,12	72,52	74,50	75,60	76,1
-Duyên hải Nam Trung Bộ	70,93	74,05	73,23	73,65	73,92	74,60	74,85	77,31	79,1
-Tây Nguyên	75,05	74,05	77,23	78,65	77,04	77,18	77,99	80,43	80,6
-Đông Nam Bộ	61,83	74,52	74,55	76,20	76,58	76,42	75,43	78,45	81,3
-Đồng bằng sông Cửu Long	68,35	71,56	71,40	73,16	73,18	73,38	76,55	78,27	78,4

Nguồn: Niên giám thống kê 2003. Nxb Thống kê 2004, tr.45. * Số liệu ước tính, Kinh tế Việt Nam 2004-2005, tr.58.

Trong giai đoạn 2000-2004 tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị, đặc biệt ở các thành phố lớn như Hà Nội có giảm xuống chút ít, nhưng vẫn còn cao, đã vượt ra ngoài tỷ lệ cho phép của một nền kinh tế phát triển bền vững và ổn định xã hội (7%). Tuy nhiên, tỷ lệ thất nghiệp ở những đô thị mới mở rộng và phát triển trong những năm gần đây có giảm xuống. Nhiều khu vực lãnh thổ trong quá trình đô thị hóa đã được nhận thêm qui chế hành chính khu vực đô thị, tuy nhiên ở đây cấu trúc kinh tế và cấu trúc việc làm lại không thay đổi hoặc là thay đổi rất chậm. Rất nhiều thành phố mới có tỷ lệ dân số tới 70% vẫn sống bằng nghề nông nghiệp, cho nên tỷ lệ thiếu việc làm rất cao nhưng tỷ lệ thất nghiệp lại thấp. Trong một giai đoạn nhất định đó là yếu tố điều chỉnh và làm giảm mức độ thất nghiệp chung ở các thành phố này. Đến nay vai trò của những yếu tố này đã yếu dần.

Trong giai đoạn hiện nay ở các thành phố lớn (ngoại trừ TP Hồ Chí Minh, Vũng Tàu, Biên Hoà...) cả trị số tuyệt đối người thất nghiệp, và cả mức độ thất nghiệp đều có khuynh hướng tăng bền vững. Tăng dòng di dân tự do từ nông thôn vào thành phố với mục đích tìm kiếm việc làm có ảnh hưởng lớn tới việc làm ở khu vực này. Mức độ thất nghiệp cao hơn ở những thành phố mà có dòng di dân đến cao, ví dụ như ở Hà Nội - chiếm tỷ lệ cao nhất cả nước (xem bảng 1). Đồng thời cần phải nhấn mạnh rằng, mặc dù gia tăng dòng di dân tự do từ nông thôn vào thành phố tạo ra một áp lực nhất định tới thị trường lao động và tạo ra những vấn đề xã hội phức tạp, nhưng đó lại không phải là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tăng thất nghiệp ở khu vực thành thị. Phần lớn những công việc ở thành thị mà người di dân tự do làm là những công việc đơn giản, nặng nhọc và không cần đến chuyên môn kỹ thuật như: đào đất, thu dọn các công trình xây dựng, vận chuyển vật liệu xây dựng, phụ hồ xây dựng, rửa bát đĩa ở các nhà hàng, lao công, phụ giúp việc trong gia đình và những việc khác không

cần đến chuyên môn. Đó là những công việc mà người thành phố không muốn làm, thậm chí ngay cả khi nguy cơ thất nghiệp đến gần.

Một trong những giải pháp không mang tính thị trường để giải quyết vấn đề thất nghiệp đó là làm thủ tục về hưu sớm. Trong các chỉ số thống kê thất nghiệp chính thức hiện nay không có mục này. Tuy nhiên, mức thu nhập khi về hưu thấp không đảm bảo cho tương lai, giá cả sinh hoạt đắt đỏ là áp lực lớn thôi thúc những người bị buộc về hưu sớm phải tìm kiếm việc làm, điều đó lại càng tăng sức ép cho thị trường lao động bởi vì họ sẵn sàng chấp nhận làm bất kỳ việc gì, trong điều kiện thiếu thốn với mức thu nhập thấp nhưng họ chấp nhận được. Từ đó chúng ta có thể đi đến kết luận rằng, ép buộc về hưu sớm chỉ là giải pháp tình thế và không phải là quyết sách cho vấn đề thất nghiệp, ngược lại nó còn làm căng thẳng thêm cho thị trường lao động.

Quá trình cải cách kinh tế vẫn đang tiếp tục ở Việt Nam, trong khi đó thị trường lao động lại phát triển thiếu năng động. Sắp xếp lại khu vực kinh tế quốc doanh dẫn đến việc phải tinh giảm lao động trong biên chế nhà nước, trong thập kỷ 90 vừa qua có khoảng hơn 1 triệu người phải về hưu sớm hoặc mất việc làm. Ngoài ra, trong những năm cuối của thế kỷ XX chúng ta còn có hàng trăm ngàn quân nhân giải ngũ, những sinh viên, học sinh đã tốt nghiệp hoặc bỏ học, những người di dân bất hợp pháp phải quay trở lại quê hương lại càng làm tăng mức độ cạnh tranh đã dữ dội lại càng dữ dội thêm trên thị trường lao động Việt Nam.

Hiện nay ở Việt Nam, vấn đề thất nghiệp chưa nhận được sự quan tâm, hỗ trợ cần thiết từ phía Nhà nước, ngân sách quốc gia không đủ chi cho mục đích này. Một quỹ việc làm quốc gia đã được hình thành từ năm 1992 nhưng đến nay vẫn chưa hoàn thiện, các trung tâm tư vấn việc làm đã mọc lên ở nhiều nơi nhưng cũng chỉ hoàn

toàn là tự phát; các cấp chính quyền địa phương không quản lý được và mục đích chính của họ chỉ dừng lại là môi giới trung gian. Những cơ sở pháp lý để điều tiết các quá trình đang diễn ra trên thị trường lao động của chúng ta mới đang ở giai đoạn hình thành. Cơ sở hạ tầng xã hội và cơ sở hạ tầng của thị trường lao động đang được hình thành ở Việt Nam vẫn chưa tương thích với cơ chế thị trường. Những số liệu chính thức về thất nghiệp chưa đầy đủ, trong khi đó chỉ có một số không đáng kể những người không có việc làm mới liên hệ với các trung tâm môi giới, bởi vì họ không nhận được bất kỳ trợ cấp nào hay hy vọng gì vào các trung tâm đó để tìm kiếm việc làm cho mình. Theo số liệu của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, đến nay chúng ta đã có 158 trung tâm dịch vụ, giới thiệu việc làm, thuộc các cơ quan của Bộ hoặc của một số tổ chức đoàn thể như: Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam, được cấp giấy phép hoạt động. Theo báo cáo kết quả hoạt động của các trung tâm này trong 10 năm (1991-2000) cũng đã tư vấn, giới thiệu được việc làm cho trên 1 triệu lượt người, đào tạo, dạy nghề cho 1,5 triệu lượt người, góp phần làm giảm bớt những căng thẳng về việc làm cho nhân dân, đặc biệt là cho thế hệ trẻ. Mặc dù vậy, trên thực tế hoạt động của các trung tâm này rất hạn chế, chỉ là tự phát và không mang tính tổ chức, vì thế thông tin hai chiều giữa các trung tâm này với người lao động rất hạn chế, thậm chí nhiều người còn không biết gì về sự tồn tại của các trung tâm đó. Một trong những nguyên nhân là do chất lượng dịch vụ của các trung tâm này còn thấp, trình độ chuyên môn của các cán bộ làm việc tại các trung tâm này không phù hợp với đòi hỏi thực tế hoạt động, thiếu các trang thiết bị cần thiết, thiếu thông tin đầy đủ và đáng tin cậy từ cả phía cung lẫn phía cầu của thị trường, v.v... Hơn nữa, các trung tâm này được phân bổ chủ yếu ở các thành phố lớn như Hà Nội, TP Hồ Chí Minh v.v., trong khi đó,

tại các vùng ngoại thành và nông thôn là những nơi có nhiều người thất nghiệp hoặc thiếu việc làm, lại không có các trung tâm này hoạt động. Vì vậy, cho đến nay, hình thức này vẫn chưa đóng góp vào việc thúc đẩy hoạt động của thị trường lao động ở mức độ mong muốn. Nói tóm lại, những quá trình đang diễn ra trên thị trường lao động Việt Nam ngày nay mang nặng tính tự phát và thiếu tính tổ chức.¹³

5. Hậu quả kinh tế và xã hội của thất nghiệp

Phần lớn các nhà kinh tế trên thế giới đều thừa nhận rằng, thất nghiệp là hiểm họa lớn cả về phương diện kinh tế và cả về phương diện xã hội. Nó ảnh hưởng tiêu cực rất mạnh và trực tiếp đến người lao động và gia đình họ, tác động mạnh mẽ đến tất cả các vấn đề chính trị, kinh tế và xã hội của mỗi quốc gia. Để đánh giá tình trạng kinh tế và chính trị của quốc gia, người ta dùng chỉ số nghèo đói, được xác định là tổng số thất nghiệp và lạm phát.

• *Hậu quả kinh tế của thất nghiệp* rất muôn hình vạn trạng và nhiều nghĩa, cấu trúc của nó cũng rất phức tạp. Thất nghiệp là vấn đề kinh tế và cả vấn đề xã hội. Nó là vấn đề kinh tế, bởi vì nó lan rộng ra đến nguồn giá cả. Là vấn đề xã hội, bởi vì nó là nguồn bất hạnh không tính được, mà người thất nghiệp phải nếm trải, sống bữa nay lo bữa mai. Vào thời kỳ thất nghiệp cao, những tổn thất kinh tế sẽ ảnh hưởng đến lĩnh vực tình cảm của con người và của cả gia đình họ.¹⁴ Bởi vậy, khi nghiên cứu hậu quả của thất nghiệp sẽ rất hữu ích khi phân chia tác động của nó theo 3 cấp: quốc gia, doanh nghiệp và người lao động.

- *Đối với quốc gia* - thất nghiệp là một sự lãng phí nguồn lực xã hội, là một trong

13. Xem: Lưu Xuân Bá, Nguyễn Thị Kim Dung, Trần Hữu Hán. Một số vấn đề phát triển thị trường lao động ở Việt Nam. Nxb Khoa học và kỹ thuật, H, 2003, tr.98.

14. Xem: P.Samuelson và V.Nordhaus. Kinh tế học. Bản tiếng Nga, M.1997, tr.599.

những nguyên nhân cơ bản làm cho nền kinh tế bị đình đốn, chậm phát triển, làm cho hiệu quả sản xuất thực tế kém hơn tiềm năng, nghĩa là tổng thu nhập quốc gia thực tế thấp hơn tiềm năng. Nếu tình trạng thất nghiệp gia tăng mà kéo theo sự gia tăng của lạm phát thì sẽ kéo theo nền kinh tế bị suy thoái, khả năng phục hồi chậm.

Tổn thất kinh tế từ thất nghiệp thể hiện ở chỗ không sử dụng hết lực lượng sản xuất cơ bản của xã hội, nghiên cứu hậu quả của nó ở cấp quốc gia cho thấy rằng, nó làm giảm khối lượng tổng sản phẩm quốc nội (GDP), tức là một phần GDP sẽ bị mất mát. Có rất nhiều phương pháp tính những tổn thất này. Nhiều sách giáo khoa kinh tế đã chỉ dẫn cách tính qui mô mất mát từ thất nghiệp theo qui tắc Okun, mà theo đó khi mức độ thất nghiệp thực tế vượt quá mức độ tự nhiên 1%, thì sút giảm GDP sẽ là 2,5%.¹⁵

Thất nghiệp sẽ làm giảm thu nhập GDP của quốc gia và dẫn đến giảm cả nguồn thu thuế của Nhà nước. Điều đó liên quan tới việc giảm cơ sở đánh thuế, được hình thành từ các pháp nhân và giảm nguồn thu từ các thể nhân.

Thất nghiệp sẽ tăng chi phí của nhà nước trong giới hạn gia tăng của nó. Khối lượng chi phí cơ bản này được thực hiện nhờ quỹ việc làm. Các nguồn bổ sung của quỹ này là: phần đóng góp bảo hiểm bắt buộc của người thuê lao động và từ thu nhập của người lao động; cấp tiền từ ngân quỹ nhà nước, ngân quỹ từ các chủ thể nền kinh tế, từ các địa phương, phần đóng góp tự nguyện của các thể nhân và pháp nhân.

Tuy nhiên, thất nghiệp như là một yếu tố gây bất ổn nền kinh tế mà không thể nào giải quyết triệt để được. Nó có thể xuất hiện như quả "mìn nổ chậm". Thất nghiệp ở một số ngành sẽ đi cùng với việc mất cân đối đại trà chuyên môn và đổi nghề của người lao động, thậm chí cả tới việc xuất ngoại vì cuộc mưu sinh. Tuy nhiên, khi nền kinh tế chuyển sang giai đoạn phục hưng

thì cầu lao động của các ngành này sẽ tăng mạnh trở lại. Để đáp ứng được những nhu cầu đó đúng lúc là không thể được, mà là chỉ dẫn đến kìm hãm sự phát triển kinh tế của đất nước, thậm chí còn hàm chứa trong mình sự bất ổn sâu sắc hơn. Tất cả những thực trạng trên làm giảm khả năng đầu tư vốn và mở ra những chỗ làm việc mới, và đồng thời còn mạnh lên vấn đề thất nghiệp. Rút cục, trong tương lai sẽ diễn ra giảm tập hợp cầu và thất nghiệp còn dẫn đến sút giảm tích cực kinh doanh.

- *Đối với nhà doanh nghiệp*, thất nghiệp có thể tạo cơ hội cho họ giảm giá sức lao động, đặc biệt trong điều kiện thất nghiệp kéo dài. Người thuê lao động, đặc biệt ở các xí nghiệp nhỏ, điều chỉnh tuần làm việc kéo dài hơn so với những qui định của pháp luật, kéo dài thời kỳ nghỉ không lương, không trả tiền viện phí, bao gồm cả những người phụ nữ sinh con nhỏ; không nhận các lao động nữ vào làm việc; huỷ bỏ một cách tùy tiện các hợp đồng lao động v.v.

- *Đối với cá nhân người lao động*, thất nghiệp có nghĩa là mất mát một nguồn thu nhập đều đặn và thường xuyên. Trong điều kiện kinh tế, khi mà thu nhập ở mức thấp và người lao động không có cơ hội tự tạo ra cho mình những tích lũy bằng tiền hay bằng những hiện vật khác thì tổn thất thường xuyên nguồn phương tiện để tồn tại là một rủi ro rất lớn. Đối với Việt Nam vấn đề này được thể hiện rõ trong những năm chuyển đổi nền kinh tế vừa qua. Hậu quả của thất nghiệp còn phải kể đến cả những yếu tố tăng thêm sự cạnh tranh giữa những người lao động vì những chỗ làm việc có uy tín trên thị trường lao động. Mức độ cạnh tranh cao trên thị trường lao động có thể dẫn

15. *Okun Arthur* (1929-1979), là nhà kinh tế học người Mỹ - đưa ra quy luật về độ co giãn giữa tỷ lệ thất nghiệp với tổng sản lượng, từ đó quy luật này được mang tên ông. Bản chất quy luật này là tình trạng giảm sút tổng sản lượng về mặt thống kê có liên quan đến tỷ lệ thất nghiệp tăng lên một mức nhất định trong ngắn hạn.

đến một lượng đáng kể người lao động vì cuộc mưu sinh bắt buộc phải làm việc ở những chỗ ít thú vị, kém uy tín, không phù hợp với trình độ và khả năng của họ. Trong trường hợp này, hoạt động lao động đối với họ mang tính ép buộc, từ đó dẫn đến lao động không thể đạt được hiệu suất cao và không đảm bảo được chất lượng đòi hỏi của công việc. Hơn nữa, trong điều kiện thất nghiệp cao không thể hình thành được một tập thể lao động sản xuất ổn định, mà sự cần thiết của nó chúng ta đã thấy rõ. Trong trường hợp lao động mang tính cưỡng bức, chúng ta cũng không thể nói đến thành quả của việc làm đầy đủ. Định hướng tới những nguyên tắc tổ chức lao động dân chủ, nhân đạo, cần phải dự định rằng việc làm đầy đủ không có nghĩa là chỉ đơn giản tạo cho người lao động những chỗ làm việc cần thiết, phù hợp với nghề nghiệp chuyên môn đã được đào tạo, mà còn phải phù hợp với khả năng và những mong muốn của họ.

Thất nghiệp và sự gia tăng của nó sẽ đem lại cho người lao động tín hiệu khá tốt rằng, nghề nghiệp, kiến thức chuyên môn, kỹ xảo lao động của anh ta đã bị lạc hậu, trình độ chuyên môn không phù hợp với những đòi hỏi của thời cuộc. Tóm lại, tất cả những điều trên đây khuyến khích người lao động tự nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của mình một cách thường xuyên hơn.

Thất nghiệp như là một biểu hiện kinh tế phức tạp mà không thể chỉ đánh giá một chiều. Nó không chỉ có ý nghĩa tiêu cực, mà còn có cả ý nghĩa tích cực. Thất nghiệp là điều kiện quan trọng nhất cho hoạt động bình thường và không bị gián đoạn của nền kinh tế. Nó đảm bảo cho việc hình thành một lượng dự trữ sức lao động, được coi như là yếu tố tối quan trọng để phát triển nền kinh tế thị trường, mà thường xuyên đưa ra câu về lao động nhân đó đưa vào hoạt động những đối tác mới hoạt động kinh tế. Việc bổ sung cán bộ của các xí nghiệp không thể chỉ được đảm bảo bởi sự tính toán việc tăng trưởng tự nhiên của dân số hoạt động kinh

tế. Trong trường hợp này thì chẳng lẽ phải mở thêm các xí nghiệp, công sở chỉ vào trong những tháng hè, bởi vì khi đó thì lớp trẻ mới kết thúc khoá học và bắt đầu đi vào hoạt động lao động sản xuất. Sản xuất thực sự đưa ra hệ thống cầu sức lao động bổ sung để bổ khuyết sự hao hụt tự nhiên trong trường hợp lưu chuyển cán bộ. Đáp ứng cầu trong điều kiện cơ chế thị trường hiện nay có thể được với sự cân nhắc tới lượng dự trữ sức lao động. Một lượng lớn những người bị sa thải cần phải đào tạo lại, nâng cao tay nghề chuyên môn v.v, chỉ có thể giải quyết những vấn đề này trong một loạt các trường hợp nói chung khi tách rời hẳn quá trình sản xuất.

Thất nghiệp đảm bảo việc phân bố lại cán bộ cho sản xuất và tập trung họ lại trong những dạng hoạt động mà hiện tại người tiêu thụ đang cần. Thật vậy, dòng chảy lao động không phải luôn luôn diễn ra dễ dàng với riêng từng người lao động. Trong những trường hợp này, vai trò lớn lao thuộc về nhà nước, bởi vì nhà nước cần phải làm giảm bớt hướng tiêu cực của quá trình tích cực nói chung để cho sản xuất và dân cư.

• *Hậu quả xã hội của thất nghiệp.*

C.M'connell và S.L.Brue đã viết trong sách giáo khoa của mình rằng: "... Thất nghiệp - đó là những tai họa lớn nhất về kinh tế, nó đồng thời cũng là khủng hoảng về xã hội. Sự đình trệ sẽ dẫn tới kém tích cực, còn kém tích cực sẽ dẫn tới mai một về chuyên môn, tổn thương lòng tự tôn, suy đồi những nền tảng tinh thần, phân rã gia đình, và cũng dẫn đến những bất ổn chính trị và xã hội".¹⁶

Để đánh giá quan hệ thất nghiệp thì phải nói rằng, đối với tuyệt đại đa số nhân dân lao động không chỉ là nguồn thu nhập, mà còn là danh dự, sự can đảm của người công dân, vì thế mất cơ hội được làm việc là

16. Xem: C.M'connell, S.L.Brue. Kinh tế: những nguyên tắc, vấn đề và chính sách. T I. M., 1992, tr.162.

một thảm họa xã hội rất lớn. Thất nghiệp làm mất đi thu nhập của gia đình, làm tăng lên khoảng cách về sự phân hóa thu nhập của cư dân. Những điều đó trái với những khái niệm bình đẳng, được hiểu như là sự phân chia cào bằng đã được ăn sâu vào trong tâm trí hàng triệu con người sống trong nền kinh tế tập trung bao cấp. Phải cần có thời gian để đại đa số người dân hiểu được rằng, tính chất phân chia theo kiểu đó kìm hãm tăng trưởng hiệu quả sản xuất, vì thế nó còn nguy hại đối với nhà nước và từng người dân. Tuy nhiên, không thể không thừa nhận rằng, sự phân hóa thu nhập kinh tế ngày hôm nay không phải luôn luôn là thích hợp, và không tạo được hiệu quả sản xuất cũng như sự an bình trong xã hội.

Tất cả thực trạng đó đã kìm hãm những khởi đầu phẩm hạnh đạo lý của con người. Con người dễ trở lên bực bội, vô tình, nhẫn tâm, ác độc, thờ ơ với số phận của người khác; cảm thấy mình tủi cực, không cần thiết cho gia đình, xã hội và thậm chí cho cả chính bản thân mình. Việc làm là tài sản của người lao động, cho nên không có việc làm, tức là - thất nghiệp, đã đẩy người lao động đến chỗ hoang mang, buồn chán và thất vọng, tinh thần luôn bị căng thẳng dẫn tới khủng hoảng lòng tin. Về khía cạnh xã hội, thất nghiệp dẫn đến không hoạt động và có thể đem đến sự suy đồi, thoái hóa trong con người như: rượu chè, cờ bạc, nghiện hút ma tuý, mắc phải những hành động phi pháp vô đạo đức, và là một trong những nguyên nhân gây nên những hiện tượng tiêu cực, đẩy người lao động đến chỗ bất chấp kỷ cương, luật pháp và đạo lý để tìm kế sinh nhai như: trộm cắp, cờ bạc, buôn lậu, làm ăn phi pháp v.v...

Thất nghiệp làm yếu đi những mối liên hệ, ràng buộc gia đình, làm quên lãng trách nhiệm của cha mẹ, tan rã gia đình. Sức khoẻ của con người trong bối cảnh trầm uất bị giảm đi, con người dễ mắc những căn bệnh khác nhau, trước hết là những bệnh tư tưởng, mà sự thiếu hụt tiền bạc sẽ giảm

khả năng điều trị, vì thế sức ỳ của nhóm dân cư này thường cao hơn những nhóm khác. Hiện tượng tự tử cũng thường xuyên xảy ra hơn trong số những người thất nghiệp.

Thất nghiệp có thể tràn ra như điều kiện gây bất ổn kinh tế xã hội, nếu hiểm họa của nó liên quan đến người lao động trong nhóm chuyên ngành đông đảo và được tổ chức tốt, mà đóng vai trò quan trọng trong đời sống kinh tế của đất nước hoặc là dạng hoạt động mà đụng chạm tới quyền lợi của nhiều người. Ví dụ như: thợ mỏ, nhân viên ngành điện, giao thông vận tải, bác sĩ, giáo viên và nhiều nhóm khác. Thất nghiệp trở thành nhân tố bất ổn kinh tế xã hội, khi mà thực sự tăng nhóm người mà trong suốt khoảng thời gian dài không thể tìm được việc làm - đó gọi là nhóm người thất vọng. Tồn tại một hạng những người, mà gắn với quá trình mất việc làm trong trường hợp nghề nghiệp của họ không còn cần thiết nữa, có thể bắt buộc phải kiếm việc ở những chỗ mà cần tới chuyên môn thấp hơn và không sớm thì muộn chúng cũng bị đóng cửa. Trong trường hợp này người ta còn vất vả hơn để tìm kiếm việc làm. Tìm kiếm việc làm có thể kéo dài lâu, người lao động mất hết hy vọng vào tìm được việc và bắt đầu giảm quá trình đi tìm kiếm, trong thực tế anh ta đã là người thất nghiệp, và mất cả quy chế pháp lý phù hợp với việc xác định người thất nghiệp. Số lượng người như thế tăng trong thời gian suy giảm kinh tế và giảm trong thời kỳ kinh tế được phục hồi.

II. VẤN ĐỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

1. Khái niệm, mục đích và đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp

Bảo hiểm thất nghiệp là bảo hiểm bồi thường cho người lao động bị thiệt hại về thu nhập do bị mất việc làm để họ ổn định cuộc sống và có điều kiện tham gia vào thị trường lao động.

Như vậy, mục đích của bảo hiểm thất nghiệp là trợ giúp về mặt tài chính cho người thất nghiệp để họ ổn định cuộc sống cá nhân và gia đình trong một chừng mực nhất định, từ đó tạo điều kiện cho họ có thêm cơ hội mới để tìm kiếm việc làm trên thị trường lao động. Vì thế, một số nhà kinh tế học còn cho rằng, bảo hiểm thất nghiệp là hạt nhân của thị trường lao động và nằm trong chính sách kinh tế-xã hội của quốc gia. Chính sách này trước hết là vì lợi ích của người lao động và người sử dụng lao động, sau nữa là vì lợi ích quốc gia.

Bảo hiểm thất nghiệp cũng là một loại hình bảo hiểm con người, song nó có một số đặc điểm khác như: không có hợp đồng trước, người tham gia và người thụ hưởng quyền lợi là một, không có việc chuyển rủi ro của những người bị thất nghiệp sang những người khác có khả năng thất nghiệp. Bảo hiểm thất nghiệp không có dự báo chính xác về số lượng và phạm vi và có thể bị thiệt hại về kinh tế rất lớn, đặc biệt là trong thời kỳ nền kinh tế bị khủng hoảng.¹⁷

Mặc dù nhiều nước áp dụng bảo hiểm thất nghiệp độc lập với bảo hiểm xã hội, song đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp cũng giống đối tượng của bảo hiểm xã hội - đó là thu nhập của người lao động. Còn đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp cũng là người lao động và người sử dụng lao động, song đối tượng này rộng hay hẹp còn tùy thuộc vào điều kiện cụ thể và qui định của từng nước. Đại đa số các nước trên thế giới đều qui định đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp là những người lao động trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động, bao gồm:

- Là người làm công, ăn lương trong các xí nghiệp có sử dụng lao động;
- Những người làm việc theo hợp đồng lao động với một thời gian nhất định trong các doanh nghiệp, các cơ quan đoàn thể, các đơn vị hành chính sự nghiệp (nhưng không phải là viên chức và công chức).

Những công chức, viên chức nhà nước, những người lao động độc lập không có chủ, những người làm thuê theo mùa vụ thường không thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Bởi vì, hoặc là họ được nhà nước tuyển dụng, bổ nhiệm lâu dài nên khả năng thất nghiệp thấp, hoặc là những người khó xác định thu nhập để xác định phí bảo hiểm, thời gian làm việc ngắn, công việc không ổn định, thời gian đóng phí bảo hiểm không đủ.v.v. Như vậy, đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp hẹp hơn rất nhiều so với bảo hiểm xã hội.

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 thất nghiệp. Điều kiện để được hưởng trợ cấp thất nghiệp khá chặt chẽ như: người tham gia bảo hiểm phải nộp phí bảo hiểm trong một thời gian nhất định; thất nghiệp không phải do lỗi của người lao động; phải đăng ký thất nghiệp, đăng ký tìm việc làm tại cơ quan lao động có thẩm quyền do nhà nước qui định; phải sẵn sàng làm việc; có sổ bảo hiểm thất nghiệp để chứng nhận có tham gia đóng bảo hiểm thất nghiệp đủ thời hạn qui định.

Những người thất nghiệp mặc dù có tham gia đóng bảo hiểm thất nghiệp nhưng không được hưởng trợ cấp khi họ đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động trước thời hạn, bị sa thải do vi phạm kỷ luật lao động hoặc từ chối không đi làm việc do cơ quan quản lý lao động giới thiệu việc làm.

2. Khuynh hướng phát triển chung của hệ thống bảo hiểm thất nghiệp

Bên cạnh một thị trường lao động mới đang ở giai đoạn hình thành và phát triển thì hệ thống chính sách bảo hiểm thất nghiệp của Việt Nam mới đang trong giai đoạn nghiên cứu và sơ bộ hình thành. Theo

17. Xem: *Hồ Sĩ Hà*. Giáo trình bảo hiểm. Nxb Thống kê. H, tr.71.

những tiêu chuẩn quốc tế thì hình thức thể hiện chung của thất nghiệp là: mức độ thất nghiệp cao, gia tăng sự kéo dài của nó, không giải quyết được vấn đề nguồn gốc thất nghiệp, làm yếu đi sự phòng vệ của người lao động trong lĩnh vực việc làm, tăng lên mạo hiểm mất việc khi giảm khả năng tìm kiếm mới, mức độ lôi cuốn thấp dân số hoạt động kinh tế vào các chương trình trợ giúp tạo việc làm của nhà nước. Cần nhắc tới thực trạng nguồn nhân lực, các chương trình cải cách cấu trúc ngành kinh tế và mong muốn gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới của Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa kinh tế ngày càng mạnh mẽ và rộng khắp, chúng ta có thể dự đoán rằng, ở nước ta vấn đề thất nghiệp vẫn ngày càng gay go hơn, từ đó kéo theo mạnh lên cả những căng thẳng trong xã hội. Giữa nhiều nguyên nhân của sự tụt hậu trong nghiên cứu hệ thống chính sách và thể chế hóa nó thành những văn bản pháp lý để áp dụng vào đời sống kinh tế-xã hội của đất nước, ngoài những khó khăn của thời kỳ chuyển đổi, thì sự thờ ơ với kinh nghiệm của các nước có nền kinh tế thị trường phát triển hàng trăm năm qua và những bài học của họ được rút ra từ thực tế ở từng giai đoạn phát triển đóng vai trò không kém phần quan trọng.

Phát triển hệ thống bảo hiểm thất nghiệp quốc gia thể hiện quá trình thích ứng các chính sách kinh tế-xã hội của nhà nước với những biến đổi không có tiền lệ trong đời sống xã hội, mà đã diễn ra hàng thế kỷ trên thế giới, và sự tiến hóa các quan điểm về vai trò của nhà nước trong việc thực hiện chính sách việc làm và chính sách xã hội.¹⁸ Hệ thống bảo hiểm người thất nghiệp được sinh ra từ nửa cuối thế kỷ XIX, khi mà ở các nước tư bản trong tiến trình phát triển công nghiệp có sự truyền bá đại chúng sở giao dịch lao động. Trước đó, tổ chức lao động là do các công ty chuyên nghiệp đảm nhận, còn dịch vụ của một số ít các văn phòng môi giới lao động

tư nhân được tập trung ở những lĩnh vực hẹp (như: thuê đầy tớ gia đình).

Sự xuất hiện thể chế bảo hộ người thất nghiệp được chế định bởi nhận thức rằng, thất nghiệp là nguồn gốc căng thẳng trong xã hội, các sở giao dịch lao động liên kết cầu khẩn có về lao động với cung, còn vào thời kỳ suy thoái cấu trúc ở ngành này hay ngành khác - trợ giúp phân bổ sức lao động theo khu vực hoặc là theo ngành. Sự cần thiết chín muồi phải bảo vệ khỏi sự bần cùng người lao động và gia đình anh ta trong trường hợp mất việc làm của một trong những thành viên của gia đình đã đóng một vai trò nhất định, từ đó đã tăng sự quan tâm chung của toàn xã hội tới bảo hiểm thất nghiệp. Khi thấy rõ vai trò và tác dụng của trợ cấp nghỉ việc, mất việc đối với công nhân, nhiều cấp chính quyền ở cấp địa phương đã tổ chức liên kết các doanh nghiệp, các nghiệp đoàn lao động để hình thành quỹ trợ cấp, thực chất đó là quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện đầu tiên ra đời tại Bécơ (Thụy Sĩ) vào năm 1893. Tham gia đóng góp vào quỹ lúc này không chỉ có giới chủ mà cả những người lao động có công việc làm không ổn định.

Người có sáng kiến vận dụng bảo hiểm thất nghiệp ở phần lớn các nước tư bản phát triển lúc bấy giờ là Công đoàn. Vào khoảng hai thập niên cuối của thế kỷ XIX nhờ sự cố gắng của Công đoàn và người thuê lao động, bắt đầu xuất hiện những tổ chức với tư cách là người trung gian khi chọn lựa sức lao động. Nhưng cấu trúc trung gian ra đời lại kéo theo sự lo lắng của

18. Lịch sử hình thành và phát triển hệ thống bảo hiểm thất nghiệp trong thế giới ngày nay được giới thiệu đầy đủ trong các văn kiện tiêu chuẩn của thế giới (những công ước và hướng dẫn của ILO), còn quá trình hình thành thể chế then chốt của nó - dịch vụ việc làm của nhà nước trong các ấn phẩm: Dịch vụ việc làm. Bản chất, ý nghĩa, hoạt động (Bản tiếng Pháp, 1993) và Dịch vụ việc làm trong thị trường lao động thay đổi (Bản tiếng Anh, 2001). Geneva, ILO.

cả hai phía: Công đoàn lo ngại rằng, các sở giao dịch lao động được các nhà thuê lao động lập ra sẽ được sử dụng vào mục đích phá bãi công, còn các nhà thuê lao động không yên tâm rằng, các sở giao dịch lao động khi tổ chức lao động bị Công đoàn kiểm tra sẽ thích các thành viên Công đoàn hơn, và sẽ giới hạn tự do của giới chủ khi chọn lựa lao động, sẽ giảm hiệu quả thể chế thuê mướn. Tóm lại, cả hai hướng những quan hệ lao động đều quan tâm tới sự can thiệp của hướng thứ ba, hướng trung lập - là nhà nước, vào quá trình hoạt động của thị trường lao động. Nhà nước đã đi vào quá trình bảo hộ người thất nghiệp được thấy rõ trong lúc giao thời giữa hai thế kỷ XIX và XX. Quá trình này diễn ra với cường độ lớn hơn cả là ở Đức, nơi mà vào đầu thế kỷ XX đã có khoảng 400 sở giao dịch lao động nhà nước cùng với 3500 sở giao dịch của Công đoàn, nhờ nó đã lấp đầy được hơn một triệu chỗ làm việc còn trống trong một năm, trong khi đó có đến hơn một nửa trong số đó thông qua các dịch vụ việc làm nhà nước. Vào những năm 1900 và 1910, Na Uy và Đan Mạch ban hành đạo luật quốc gia về bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện có sự hỗ trợ về tài chính của nhà nước. Năm 1911 ở Vương quốc Anh lần đầu tiên được thành lập hệ thống giao dịch lao động quốc gia và hệ thống bảo hiểm nhà nước trong trường hợp thất nghiệp.¹⁹

Tổng hợp thực tế hoạt động của các sở giao dịch lao động ở các nước khác nhau và chuyển động của chúng theo hướng tăng cường ảnh hưởng của nhà nước tới thị trường lao động, được thể hiện trong các văn bản pháp lý được thông qua đầu tiên của ILO, dành cho vấn đề thất nghiệp - Công ước số 2 và Hướng dẫn số 1 (1919). Điều 2, mục 1, Hiệp ước của các nước thành viên (ILO) đã đề xuất việc thành lập hệ thống Phòng lao động quốc gia dưới sự giám sát của cơ quan trung ương với những Ủy ban tư vấn, mà thành phần của nó phải có đại diện của người lao động (Công đoàn) và người thuê lao động.²⁰ Tổng hợp lại quá

trình hình thành và phát triển của hệ thống bảo hiểm thất nghiệp ở các nước trên thế giới chúng tôi tạm thời chia chúng ra làm 5 giai đoạn phát triển như sau:

Giai đoạn thứ nhất. Đặc điểm khác biệt của giai đoạn thứ nhất phát triển hệ thống bảo hiểm thất nghiệp (cuối thế kỷ XIX đầu thế kỷ XX) là ưu thế vô điều kiện của phương pháp tiếp cận tân cổ điển trong chính sách kinh tế, phủ nhận sự cần thiết tham gia tích cực của nhà nước vào các quá trình kinh tế. Phù hợp với phương pháp tiếp cận này, thất nghiệp được luận giải như là kết quả lựa chọn tự nguyện của cá nhân, còn sự gia tăng của nó trong thời kỳ kinh tế suy giảm - như là những biểu hiện tạm thời, khắc phục nhanh chóng biểu hiện này, trước hết chỉ nhờ hoạt động của cơ chế thị trường tự điều tiết. Vì thế cho nên những biện pháp cơ bản chỉ được hướng đến để làm giảm bớt những hậu quả xã hội của thất nghiệp trong thời kỳ tình hình thị trường bất lợi. Tóm lại, trong khuôn khổ của phương pháp tiếp cận này không thể hình thành được không chỉ chính sách việc làm hợp lý, mà còn cả chính sách kiểm chế gia tăng thất nghiệp. Vào năm 1919 các văn bản pháp lý đầu tiên của ILO đã thể hiện rõ phương pháp tiếp cận tới vấn đề thất nghiệp đặc biệt này. Đồng thời trong đó được trình bày những chức năng xã hội quan trọng nhất của dịch vụ việc làm, mà được duy trì ý nghĩa của nó đến ngày hôm nay: giúp đỡ những người mất việc làm, bằng con đường ủng hộ tổ chức lao động cá nhân (môi giới lao động) và trợ giúp vật chất (trên cơ sở hệ thống bảo hiểm thất nghiệp).²¹

19. Xem: ILO. Dịch vụ việc làm trong thị trường lao động thay đổi. Geneva. 2001, tr.3.

20. Xem: ILO. Phòng lao động thế giới. Các Công ước và hướng dẫn của ILO. 1919-1966. Geneva. 1983. tr.9.

21. Sau đó các dịch vụ việc làm của nhà nước được thành lập: ở Đức vào năm 1922 (dịch vụ giao dịch lao động liên bang), ở Hà Lan - 1930, Mỹ - 1933, và Canada - 1939.

Giai đoạn thứ hai. Sự phát triển hệ thống bảo hiểm thất nghiệp diễn ra vào những năm đại khủng hoảng 1929-1933 và Đại chiến thế giới lần thứ hai, được gắn với sự chuyển đổi sang mô hình điều tiết kinh tế của Keynes, và được luận giải rộng rãi bản chất của hệ thống này, cùng những chức năng quan trọng nhất của nó. Những văn bản pháp lý được thông qua trong thời kỳ này đều xuất phát từ 2 mục đích - kinh tế và xã hội. Trong đó được trình bày hàng loạt những luận cứ mới, mà được giảm bớt đi trên cơ sở tất cả các hệ thống bảo hiểm thất nghiệp không phụ thuộc vào những đặc biệt của thị trường lao động quốc gia. Những điều khoản cơ bản trong số đó là: bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc; có một hệ thống nhà nước thống nhất trợ giúp người thất nghiệp; đặc biệt chú ý tới các nhóm xã hội, mà thường bị thất nghiệp nhiều hơn những nhóm khác và những nhóm có khả năng trở thành nguồn bất ổn trong xã hội;²² hình thành một cơ sở thông tin thống nhất về thị trường lao động như một phương tiện cần thiết liên kết người lao động vào lĩnh vực việc làm.²³ Một loạt nước đã thông qua những biện pháp thực tế, hướng tới việc làm giảm căng thẳng trên thị trường lao động, giới hạn tập hợp cung sức lao động và sử dụng có hiệu quả nguồn nhân lực.²⁴ Tóm lại, trong giai đoạn này diễn ra sự thay đổi từng bước từ chính sách trợ cấp người thất nghiệp sang chính sách bảo hiểm thất nghiệp, còn khái niệm phương pháp tích cực điều tiết việc làm được thay thế cho khái niệm trợ cấp xã hội riêng biệt cho người thất nghiệp.

Giai đoạn thứ ba. Phát triển hệ thống bảo hiểm thất nghiệp từ cuối những năm 1940 đến đầu những năm 1970. Tính độc nhất của giai đoạn này gắn với tăng trưởng kinh tế như vũ bão sau chiến tranh, trong quá trình đó ở nhiều nước xuất hiện thiếu hụt sức lao động, và đồng thời cũng mạnh lên vai trò của yếu tố cấu trúc trong cải cách thị trường lao động. Vào thời kỳ này, những văn bản pháp lý quốc tế được thông

qua ấn định bước dịch chuyển mới trong quan hệ của nhà nước với vấn đề thất nghiệp. Nó được nghiên cứu không phải như vấn đề của những người riêng biệt, mà là kết quả hoạt động không hiệu quả của một hệ thống kinh tế. Hơn nữa, trong Công ước số 88 và Hướng dẫn số 83 của ILO (1948) được tuyên bố rằng, mục đích của chính sách kinh tế là việc làm đầy đủ thông qua con đường tổ chức lao động hợp lý và xoá bỏ những rào cản mà kìm hãm sự phát triển kinh tế.

Trong những văn kiện của thế giới, bảo hiểm thất nghiệp được bổ sung thêm nhiều ý nghĩa hơn. Chính sách việc làm được đặt ngang hàng với chính sách ngân quỹ, thuế và xã hội. Cả quan điểm dịch vụ việc làm của nhà nước, mà được xem xét với tư cách thể chế hình thành hệ thống thị trường lao động, cũng được thay đổi. Các chức năng của nó được luận giải rộng hơn trước đây: ý muốn nói về trợ giúp không chỉ tìm kiếm những chỗ làm việc mới, mà còn phân bổ sức lao động một cách hợp lý gắn với thay đổi cầu lao động. Trong số những chức năng

22. Hướng dẫn số 45 (1935) đặc biệt chú trọng đến vấn đề thất nghiệp cường bức trong giới trẻ, để làm giảm bớt vấn đề này, những dạng trợ cấp xã hội đặc biệt được đặt ra áp dụng. Các nước thành viên của ILO được hướng dẫn qui định giới hạn độ tuổi tối thiểu tham gia thị trường lao động (15 tuổi), khi chọn lựa những công việc thích hợp cho thiếu niên (dưới 18 tuổi) phải tính đến không chỉ sự kéo dài việc làm, mà còn cả triển vọng trong tương lai, như đưa vào bắt buộc giáo dục trung học (Công ước và hướng dẫn ILO, 1919-1966, tr.374-375).

23. Công ước và hướng dẫn ILO, 1919-1956. T I, Geneva, ILB, 1991, tr.338,344.

24. Hướng dẫn số 71 và số 72 (1944) cho vấn đề khắc phục hậu quả xã hội làm biến dạng nền kinh tế và đưa những quân nhân giải ngũ và những người mãn hạn tù tham gia vào lĩnh vực việc làm. Cho nên trong những tài liệu này, chú trọng cơ bản tới những phương pháp tăng hiệu quả phân chia và sử dụng nguồn lao động, đã được giải phóng sau khi kết thúc Đại chiến thế giới lần thứ II, trong số này có con đường sử dụng chương trình công tác xã hội (Công ước và hướng dẫn ILO, 1919-1956, T I, tr.651-665).

mới của dịch vụ việc làm là: theo dõi tình trạng thị trường lao động; kích thích tính cơ động của sức lao động; phân tích nguyên nhân và hình thức của thất nghiệp; định hướng nghề nghiệp; đánh giá hậu quả các chương trình kinh tế và xã hội của nhà nước từ quan điểm tác động của chúng tới lĩnh vực việc làm.

Giai đoạn thứ tư. Những đặc biệt phát triển hệ thống bảo hiểm thất nghiệp ở giai đoạn này, được kéo dài suốt từ đầu những năm 1970 đến cuối những năm 1980, được ấn định bởi những khuynh hướng mới trong kinh tế bị thách thức bởi cuộc khủng hoảng dầu mỏ và gia tăng lạm phát, kéo theo thất nghiệp tăng dữ dội. Chính sách kinh tế của nhiều nước trong giai đoạn này là bác bỏ từng phần sự can thiệp tích cực của nhà nước vào kinh tế nhờ tiện ích sử dụng những ưu thế đòn bẩy thị trường dưới ảnh hưởng của lý thuyết "Tân tự do" và "Tân cổ điển". Những khuynh hướng trên đây không dẫn đến việc thu hẹp hệ thống bảo hiểm thất nghiệp của nhà nước. Ngược lại, vai trò nhà nước trong lĩnh vực này ở nhiều nước lại được tăng lên. Đồng thời, những chú trọng của chính sách bảo hiểm thất nghiệp bắt đầu được dịch chuyển theo hướng ảnh hưởng tích cực hơn tới tập hợp cung lao động bằng những con đường: thực hiện những chương trình đặc biệt yểm trợ việc làm cho nhân dân; tăng cường vai trò những chương trình chuyên môn tích cực, được định hướng vào những nhóm dân cư dễ bị tổn thương (trước hết là thanh niên, những người thất nghiệp kéo dài), đã gặp phải những vấn đề đặc thù khi thích ứng với thị trường lao động (như ở Anh, Hà Lan, Pháp, Canada), và cũng tới việc tìm kiếm những giải pháp tăng hiệu quả của hệ thống trợ cấp thất nghiệp. Trong thời kỳ này diễn ra những tranh cãi, bằng cách nào có thể bổ sung tính chất kích thích cho trợ cấp và khắc phục tâm trạng sống nhờ của những người nhận trợ cấp. Kết quả là trong khuôn khổ dịch vụ việc làm nhà nước diễn ra việc liên kết chức năng tổ chức lao động

và quản lý hệ thống bảo hiểm thất nghiệp (như ở Canada vào năm 1976, Anh - 1987). Cùng thời điểm đó việc kiểm soát dịch vụ việc làm nhà nước được mạnh lên, vì quyền qui định trợ cấp thất nghiệp và duy trì quyền hạn này trong suốt cả thời kỳ nhận bảo hiểm.

Thực tế thế giới từ từ phát triển theo hướng mở rộng nhiều hơn những nhiệm vụ và hệ thống chính sách việc làm, bao gồm trong đó cả thể chế trung tâm - dịch vụ việc làm nhà nước. Nếu như trước đây trong các văn kiện của ILO điều tiết hoạt động của dịch vụ việc làm được rút gọn đến việc xác định chức năng giúp đỡ việc làm cho người thất nghiệp, thì đến những năm 1970 trong các văn kiện (Công ước số 150 và Hướng dẫn số 158) đã xác lập vị trí việc làm trong tất cả các cấu trúc thể chế quản lý lao động với việc phân tách riêng ra sự điều tiết của các cơ quan trung ương, mà ở phần lớn các nước đó là Bộ Lao động. Trong đó được khẳng định rằng, nhiệm vụ của chính sách việc làm có thể được giải quyết có hiệu quả trên cơ sở tách riêng những đơn vị hành chính chuyên môn, có trách nhiệm thực hiện những chương trình riêng trong lĩnh vực lao động và việc làm. Ví dụ, như chương trình tạo lập những chỗ làm việc, được định hướng nghề nghiệp và dạy nghề, trả tiền trợ cấp thất nghiệp và v.v...²⁵ Vì thế cho nên được nhấn mạnh sự cần thiết phải kết hợp chúng với chính sách trong lĩnh vực giáo dục và đảm bảo xã hội.²⁶

Chính sách việc làm ở giai đoạn này được xem xét như kết quả của sự hoạt động tương hỗ của nhà nước với các thể chế khác của thị trường lao động, mà đại diện cho quyền lợi của người lao động và người thuê lao động. Nếu như trong các văn kiện ở năm 1948 và 1964, vai trò của người thuê lao động được hình thành và thực hiện chính sách lao động và việc làm được dừng

25. Công ước và hướng dẫn ILO, 1957-1990. T II, Geneva, IBL, 1991, tr.1879.

26. Sách đã dẫn. tr.1751-1758.

lại ở mức độ tư vấn,²⁷ thì văn bản năm 1978 lại nói về sự hợp tác chặt chẽ, đàm phán và vạch ra những vấn kiện cùng nhau.²⁸

Vì sự đa dạng kinh nghiệm quốc gia của hệ thống bảo hiểm thất nghiệp nên khuynh hướng chung phát triển của chúng ở giai đoạn này là:

- Trên phương diện tổ chức - chuyển động từ dịch vụ trợ cấp thất nghiệp lẻ tẻ sang hệ thống thể chế tập trung, hoạt động tương hỗ chặt chẽ;

- Trên phương diện thể chế - tiến triển từ tổ chức ở dạng quản lý một nhóm xã hội (công nhân và những đồng minh của họ) hoặc là ở dạng nền giáo dục lãnh thổ riêng biệt, đến quản lý hệ thống quốc gia khi hợp tác chặt chẽ với công cụ điều tiết các quan hệ xã hội khác;

- Trên phương diện kinh tế xã hội - chuyển từ trợ cấp theo địa chỉ từng nhóm xã hội riêng sang giải quyết nhiệm vụ điều tiết thị trường lao động nói chung.

Giai đoạn thứ năm - giai đoạn hiện nay. Phát triển hệ thống bảo hiểm thất nghiệp ở giai đoạn này bắt đầu từ những năm 1990 vẫn chưa kết thúc, và những đặc điểm riêng biệt của nó hiện tại vẫn chưa được thể hiện rõ trong các văn bản pháp lý của thế giới. Những điểm khác biệt cơ bản của giai đoạn này là đẩy mạnh quá trình toàn cầu hóa kinh tế và tăng nhanh phát triển công nghệ thông tin, đang diễn ra trong bối cảnh gia tăng thất nghiệp ổn định. Tính phức tạp của những vấn đề mà các hệ thống bảo hiểm thất nghiệp quốc gia sẽ phải giải quyết là: sự gia tăng qui mô thất nghiệp cấu trúc, mạnh lên sự bất công trong mức thu nhập giữa các ngành kinh tế truyền thống và công nghệ cao. Những nhiệm vụ mới, mà đặt ra trước những thể chế bảo hiểm thất nghiệp, đòi hỏi phải thay đổi chất lượng những hướng truyền thống của nó. Đó là những nhiệm vụ: mở rộng sự cho phép dân số hoạt động kinh tế tham gia vào các chương trình giúp đỡ việc làm; mở rộng hình thức hợp tác của nhà nước với các

tổ chức xã hội và tư nhân trong tiến trình thực hiện và trang trải tài chính những chương trình tích cực; tìm kiếm những hình thức kết hợp có hiệu quả những quan niệm bảo hiểm và không bảo hiểm tới việc trợ giúp vật chất cho những người thất nghiệp có cân nhắc tới khuynh hướng mới trong lĩnh vực việc làm - đó là sử dụng việc làm linh hoạt và tăng tính cơ động sức lao động cả bên trong và bên ngoài.

Từ sau Đại chiến thế giới lần thứ hai, đặc biệt là sau khi có công ước số 102 vào năm 1952, thì hàng loạt các nước trên thế giới đã triển khai bảo hiểm thất nghiệp và trợ cấp thất nghiệp. Tính đến năm 1981, có 30 nước thực hiện bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và 7 nước thực hiện bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện, đến năm 1992 những con số tương ứng là 39 và 12. Trong khu vực châu Á, các nước như Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapo.v.v, đều đã thực hiện bảo hiểm thất nghiệp.

3. Phân loại các mô hình bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới

Phân tích thực tế thế giới chứng tỏ sự phát triển không đều của hệ thống bảo hiểm kinh tế-xã hội cho người thất nghiệp. Các nước công nghiệp có kinh nghiệm hơn trăm năm đối phó với thất nghiệp và làm giảm bớt những hậu quả của nó. Hệ thống bảo hiểm thất nghiệp ở các nước này có đặc điểm khác biệt bởi trình độ phối hợp cao trong chính sách kinh tế xã hội của nhà nước, thích ứng với những thay đổi đang diễn ra cả ở trong và ngoài nước.

Đồng thời ở nhiều nước, trước hết là các nước đang phát triển, chính sách bảo hiểm thất nghiệp đang ở trong tình trạng phôi thai hoặc hoàn toàn chưa có. Đặc điểm khác biệt của những nước này là - vai trò lớn của những quan điểm lỗi thời trước thị

27. Công ước và hướng dẫn ILO, 1919-1966. Geneva, tr.1434

28. Công ước và hướng dẫn ILO, 1957-1990. T II. Geneva, tr.1871-1877.

trường và sự kém phát triển của thể chế thị trường lao động. Họ không có quyền sử dụng cả nguồn lực, cả thể chế để giải quyết đồng bộ một loạt những vấn đề thích ứng. Đồng thời, việc phá vỡ phong cách truyền thống, bị ấn định bởi quá trình toàn cầu hóa kinh tế, cần phải bắt tay vào soạn thảo và thực hiện những biện pháp bảo hiểm thất nghiệp. Chính sách ở những nước này cần phải hướng vào giải quyết những nhiệm vụ cụ thể gắn với việc bảo hộ những hạng, bậc sức lao động quốc gia xác định.

Trong bối cảnh đa dạng hóa rộng rãi hệ thống bảo hiểm thất nghiệp quốc gia ở các nước công nghiệp phát triển, chúng tôi tạm thời chia chúng thành hai mô hình cơ sở, phù hợp với hai dạng cơ bản của thị trường lao động. Mô hình thứ nhất, đặc trưng cho các nước trong khối liên hiệp Anh, khác biệt bởi tính năng động cao của thị trường lao động (như Mỹ, Canada). Mô hình thứ hai, đối với các nước Tây Âu, nơi phát triển của thị trường lao động diễn ra uể oải hơn vì những biến động lịch sử, xã hội nhiều lần trong suốt thế kỷ qua.

• **Những đặc biệt của mô hình thứ nhất** - còn gọi là mô hình Bắc Mỹ (có lợi thế tự do) là: phân cấp điều tiết thị trường lao động; điều kiện chu cấp đền bù vật chất khát khe; nhấn mạnh đến tăng hiệu quả đầu tư vốn khi soạn thảo và thực hiện các chương trình chủ động và bị động. Chính sách của những nước này được định hướng tới giảm nhanh chóng tối đa những chi phí kinh tế và tài chính cho thất nghiệp, phối hợp chặt chẽ các hình thức trợ cấp vật chất cho người thất nghiệp và chi phí cho họ, liên kết nhanh nhất những người thất nghiệp vào lĩnh vực việc làm. Mô hình này được đặc biệt chú trọng đến giảm số lượng người có tham vọng nhận trợ cấp xã hội của nhà nước và phù hợp với giảm gánh nặng chi tiêu xã hội của nhà nước. Cơ chế đền bù ở các nước này dựa trên những nguyên tắc bảo hiểm, được xác lập đầy đủ những qui tắc khát khe về duy trì quyền trả tiền bảo hiểm thất nghiệp, mà thỉnh thoảng được xem xét lại, nhưng không phải theo

hướng giảm nhẹ. Điều căn bản của những tình huống trên đây là sự lôi cuốn những người thất nghiệp đến với hệ thống trợ cấp xã hội tương đối thấp (khoảng từ 25 đến 40%). Thời hạn tối đa trả tiền trợ cấp đối chiếu cũng không lâu, ví dụ như ở Mỹ - không quá 6 tháng. Mức độ thay thế tiền công bị mất thay đổi đáng kể theo từng nước (ở Mỹ và Canada khoảng 58%, còn ở Niu-Dilân là 23%).²⁹

Theo đánh giá của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), dựa trên cơ sở phân tích các Bộ luật Lao động quốc gia, sự bảo lãnh đảm bảo quyền của người lao động được bảo lưu những chỗ làm việc, mà họ đã đảm nhiệm, ở những nước đi theo mô hình này, hoặc là không đáng kể, hoặc là hoàn toàn không có. Thực tế thuê mướn và sa thải ở các nước này chỉ ở mức độ tối thiểu được thể chế hóa bằng luật, điều tiết các hợp đồng lao động tập thể cũng không nhận được sự phát triển rộng rãi, bởi vì Công đoàn lôi cuốn được một lượng không lớn lắm (khoảng 25%) những người lao động.³⁰ Kết quả là, xác suất bị mất chỗ làm việc ở đây nhiều hơn gấp 1,5 đến 2 lần so với các nước ở châu Âu, tuy nhiên thời hạn của thời kỳ thất nghiệp lại ngắn hơn. Lượng người thất nghiệp kéo dài ở Mỹ chiếm khoảng 8% trong tổng số chung, trong khi đó như ở Pháp, Đức, Hà Lan nó đạt tới 40-50%.³¹ Sự năng động của thị trường lao động Mỹ góp phần vào việc hình thành tên thường gọi - "quan điểm mới về thất nghiệp" hết như một căn bệnh khá phổ biến, nhưng nhất thời và không nguy hiểm lắm.

Thành phần quan trọng nhất của quá trình soạn thảo và thực hiện chương trình tích cực giúp đỡ việc làm là đánh giá hiệu quả của chúng, trong đó có tỷ số các cấp những người thất nghiệp khác nhau. Trên cơ

29. Xem: Tạp chí "Những vấn đề kinh tế", số 11-2002. Bản tiếng Nga. M., 2002, tr.65.

30. Xem: A.A.Nhikiforova. Thị trường lao động: việc làm và thất nghiệp. Bản tiếng Nga. M., 1991, tr.10.

31. Xem: ILO. Key Indicator of the Labour Market. Geneva. 1999, tr.261-262.

sở đó soạn thảo những hướng dẫn áp dụng các chương trình này. Phương pháp chuyên môn hóa người thất nghiệp mới đây được tán thành và nhận được sự truyền bá ngày càng rộng rãi ở Mỹ và Canada là thành tựu cuối cùng trong lĩnh vực này. Phù hợp với biện pháp đó trong giai đoạn thất nghiệp trước (thường là ngay sau khi sử dụng vào dịch vụ việc làm) được dự báo thời kỳ có khả năng thất nghiệp lại đối với từng người sử dụng và xác định chương trình tối ưu liên kết họ với việc làm (thời hạn hoạt động của chương trình này dao động từ 1 đến 3 tháng). Tóm lại, hệ tư tưởng chính sách tích cực bắt nguồn từ sự cần thiết phải lôi cuốn người thất nghiệp và người lao động, mà thường bị mạo hiểm rơi vào hạng thất nghiệp, tham gia vào chương trình, cho phép giảm thời kỳ trả tiền trợ cấp thất nghiệp hoặc ngăn chặn nó. Thất nghiệp kéo dài không phải là đối tượng của các chương trình đặc biệt, bởi vì cấp này tương đối ít số lượng và được cho là không có triển vọng.

Phù hợp với phương pháp tiếp cận tự do, nguyên tắc tự trợ giúp, định hướng cả người thất nghiệp và cả người đang làm việc mà có nguy cơ bị sa thải tới việc tự tìm kiếm việc làm, nằm trong cơ sở bảo hiểm thất nghiệp. Mặc dù, vai trò dịch vụ việc làm trong khuôn khổ hệ thống này không bị phủ nhận, nó thường xuyên phải chứng minh ý nghĩa của mình và trình bày tính thích ứng cao nhất với những cái mới của công nghệ. Đặc biệt, điều đó được thể hiện vào những năm 1990 - thời kỳ áp dụng nhanh chóng công nghệ thông tin mới. Dịch vụ việc làm không chỉ nắm vững những phương tiện thông tin mới, vận dụng linh hoạt chúng vào thực tế công việc hàng ngày với những người thất nghiệp và người thuê lao động, nâng cao chuyên môn các cộng sự của mình, mà còn phải tìm kiếm các chương trình học tập cho người thất nghiệp, mô phỏng họ tới thách thức của công nghệ ở thiên niên kỷ thứ ba.³² Một trong những chức năng cơ bản của dịch vụ việc làm là quản lý hệ thống bảo hiểm thất nghiệp.

• *Mô hình bảo hiểm thất nghiệp thứ hai* - có lợi thế về mặt xã hội, phát triển ở hầu hết các nước Tây Âu. So với mô hình Bắc Mỹ, có sự khác biệt bởi sự điều tiết nghiêm ngặt hơn kết hợp với hệ thống ủng hộ vật chất cho người thất nghiệp phong phú. Mục đích của mô hình này - đảm bảo cho nhân dân thích ứng nhịp nhàng với những thay đổi đang diễn ra trên thị trường lao động, giúp đỡ người thất nghiệp liên kết vào lĩnh vực việc làm thông qua sự tham gia vào các chương trình tích cực. Như vậy, trả tiền đền bù được thực hiện không gây thiệt hại cho chương trình trợ giúp việc làm. Điều tiết luật pháp ở các nước này hướng tới việc tạo lập những điều kiện việc làm đàng hoàng và tăng bảo đảm duy trì nó cho người lao động như là một phái viên yếu kém hơn so với người thuê lao động trên thị trường lao động. Đặc biệt thủ tục sa thải được thể chế hóa rất nghiêm ngặt, trong đó có thông báo thời gian của thời kỳ sa thải, qui mô trợ cấp sa thải, các phương thức bảo hộ của luật pháp tránh sa thải bất công.³³

32. Xem: ILO. Key Indicator of the Labour Market. Geneva. 1999, tr.26-35.

33. Ví dụ như ở Pháp khi sa thải lao động, người thuê lao động có trách nhiệm trả tiền bồi thường cho người lao động 6 tháng lương, và cũng đồng tiền bảo hiểm xã hội trong suốt thời kỳ này, trả tiền nghỉ phép theo luật định và phù hợp với hợp đồng tập thể. Người thuê lao động phải chịu những chi phí này ngay cả trong trường hợp, người lao động tìm được công việc thích hợp tức thì sau khi bị sa thải. Thậm chí theo Luật nước này, Toà án cũng không thể giảm mức tiền bồi thường đã được qui định. Đồng thời quyết định về sa thải có thể bị huỷ bỏ theo xét xử của Toà án, nếu không có lý do thực sự và chính đáng. Luận cứ của nhà doanh nghiệp ở chỗ rằng, sa thải phải bắt buộc vì quyền lợi kinh tế, đó không phải là lý do. Trong thực tế, nếu đại diện Công đoàn phản đối sa thải người lao động, người thuê lao động thường là thích từ bỏ dự định của mình hơn và không đưa sự vụ ra toà án, mặc dù biết rằng, đưa ra toà sẽ ở về phía người bị sa thải. Còn thủ tục sa thải tập thể lại phức tạp hơn (khoảng từ 10 người trở lên trong vòng một tháng). Họ dự định soạn thảo một kế hoạch gọi là "kế hoạch xã hội", mục đích của kế hoạch này là giảm thiểu số người bị sa thải. Kế hoạch phải được sự tán đồng của thanh tra nhà nước về vấn đề lao động. Xem: Nhà nước xã hội ở các nước Tây Âu: Vấn đề và triển vọng. M., 1999, tr.70-71.

Thế chế hóa nghiêm ngặt thủ tục sa thải có cả tác dụng ngược, bởi vì nó làm tổn hại nghiêm trọng khả năng khách quan và kích thích người thuê lao động mở rộng thuê mướn, thu hẹp triển vọng tổ chức lao động cho những người mất việc và những người lần đầu tiên tham gia vào thị trường lao động. Thêm vào đó, những qui định luật pháp cấp cho quyền trợ cấp thất nghiệp, xác định phạm vi của nó và thời gian trả trợ cấp theo phương án Tây Âu mềm mại hơn nhiều so với mô hình tự do. Khoản tiền trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp tổng cộng là 60% và nhiều hơn tiền công trung bình, khoảng thời gian trả trợ cấp thay đổi tùy theo nước và theo cấp, hạng thất nghiệp từ 1 đến 5 năm.

Hàng loạt nước (như: Pháp, Đức, Thụy Điển, Đan Mạch, Áo, Thụy Sĩ, Bỉ) trợ cấp vật chất cho người thất nghiệp dựa trên tác động tương hỗ chặt chẽ của hai hệ thống - bảo hiểm thất nghiệp và trợ cấp xã hội. Khi không có hoặc là kết thúc quyền trợ cấp thất nghiệp, người thất nghiệp trở thành đối tượng của hệ thống chăm sóc xã hội, nhưng cũng có thể nhận trợ cấp vật chất thông qua dịch vụ việc làm (trợ cấp xã hội thất nghiệp).³⁴ Từ đó, hệ thống bảo hiểm thất nghiệp lôi kéo được rộng rãi dân số lao động (khoảng 60-80%), khác với những nước đi theo mô hình tự do, nơi mà bảo hiểm thất nghiệp thu hút được dân số lao động thấp hơn đến hơn 2 lần. Bảo hiểm như vậy được áp dụng đến những công dân có thu nhập tương đối thấp,³⁵ thêm vào đó được giả định rằng, những người có thu nhập cao hoặc lương cao có thể tự bảo hiểm cho mình khỏi mạo hiểm thất nghiệp trong tương lai.

Mặc dù được trang trải rộng rãi trợ cấp vật chất cho người thất nghiệp, lượng chi phí cho các chương trình tích cực ở các nước này như qui định không thấp hơn, mà ngay từ ban đầu còn cao hơn nhiều lần, so với các nước, định hướng theo mô hình tự do. Vào những năm 1990 khuynh hướng giảm tương đối chi phí cho áp dụng chính sách bị

động và tăng chi cho thực hiện chính sách chủ động được thể hiện rõ.

Phân tích những tính chất khác nhau của các hệ thống bảo hiểm thất nghiệp hiện hành cho phép các chuyên gia của OECD và các chuyên gia quốc tế đi đến kết luận về sự "nghiêm ngặt" của hệ thống lợi thế tự do và "rộng rãi" của hệ thống lợi thế xã hội. Tuy nhiên, không phụ thuộc vào mô hình bảo hiểm thất nghiệp đã lựa chọn khối lượng nguồn được chia ra để cấp kinh phí vẫn còn đáng kể, thậm chí cả khi khoảng chục năm gần đây được truyền bá rộng rãi tư tưởng, mà hướng nhiều quốc gia tới giảm chi tiêu xã hội, trong đó có cả chương trình trong lĩnh vực thị trường lao động.

4. Bảo hiểm xã hội và sự cần thiết phải hình thành hệ thống bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

Việt Nam cũng có nhiều điểm giống với các nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu và Liên Xô trước đây là có nền kinh tế chuyển đổi cùng với hệ thống bảo hiểm xã hội nói chung và hệ thống bảo hiểm thất nghiệp nói riêng đang ở trong giai đoạn sơ khai hình thành. Khác với các nước công nghiệp phát triển, hệ thống bảo hiểm của họ được hình thành từng bước trong khoảng thời gian dài cả trăm năm, chúng ta xuất phát từ một nền kinh tế chuyển đổi, hệ thống bảo hiểm thất nghiệp chỉ được hình thành cùng với việc xuất hiện thất nghiệp công khai. Những bước đi thực tế đầu tiên cho việc thành lập hệ thống bảo hiểm thất nghiệp bị ước định không hẳn chỉ là đòi hỏi khách quan và sự cần thiết đã được nhận thấy rõ, mà chủ yếu là sự lo lắng trước những biến động xã hội dưới áp lực của vấn đề thất nghiệp đại chúng. Từ thời điểm sơ

34. Xem: Tạp chí "Những vấn đề kinh tế", số 11-2002. Bản tiếng Nga. M., 2002, tr.67.

35. Trích báo cáo của Bộ Lao động Mỹ "Chi phí cho áp dụng chính sách chủ động và bị động ở thị trường lao động Mỹ (dự toán năm tài chính 2001)" trong hội thảo khoa học "Những chương trình việc làm tích cực" (Matxcova, ngày 2-3-10-2001).

khai, chúng ta không thể tránh khỏi câu hỏi tự đặt ra là: hệ thống bảo hiểm này sẽ được hình thành theo hướng nào - vay mượn một trong những mô hình thực tế của thế giới hay tạo lập ra một mô hình mới có đặc thù riêng của Việt Nam, khác với những gì đã có sẵn.

Hiện nay bảo hiểm thất nghiệp của Việt Nam vẫn nằm trong khuôn khổ bảo hiểm xã hội, chứ chưa được đưa ra để trực thuộc khuôn khổ các chính sách giải quyết việc làm. Dù sao, bảo hiểm xã hội cũng là một trong những công cụ có thể được sử dụng để tiến quân vào mặt trận thất nghiệp. Chế độ bảo hiểm thất nghiệp có thể làm cho thị trường lao động hoạt động tốt hơn và làm giảm gánh nặng về tài chính của người lao động khi thất nghiệp.

Tuy nhiên, hệ thống bảo hiểm xã hội của Việt Nam vẫn mang nặng đặc điểm của thời kỳ bao cấp, được thể hiện như sau:

Thứ nhất, đối tượng và phạm vi tham gia bảo hiểm xã hội rất hạn hẹp, chỉ liên quan đến 14% lực lượng lao động, chủ yếu là trong khu vực nhà nước và các doanh nghiệp có qui mô lớn, ở Việt Nam chưa có bảo hiểm thất nghiệp. Đại bộ phận lao động ở nông thôn, khu vực phi nông nghiệp ngoài quốc doanh, lao động tự do chưa có cơ hội tiếp xúc với bảo hiểm xã hội. Năm 1995 số người tham gia bảo hiểm xã hội chỉ có 2,27 triệu người, nhưng đến cuối năm 2003 con số này tăng lên khoảng 6,32 triệu, với số tiền thu đóng góp là 11.468 tỷ đồng, trong đó có khoảng 500 ngàn người từ khu vực ngoài quốc doanh. Vẫn tồn tại một nghịch lý là có người muốn tham gia bảo hiểm nhưng không được tham gia, ngược lại số người thuộc phạm vi bắt buộc phải đóng bảo hiểm xã hội lại không sẵn sàng tham gia.³⁶ Bởi vì, theo qui định của Bộ luật Lao động năm 1994 thì, "Loại hình bảo hiểm xã hội bắt buộc áp dụng đối với những doanh nghiệp sử dụng từ 10 người lao động trở lên..."³⁷, và người lao động làm việc ở những nơi sử dụng dưới 10

người lao động thì các khoản bảo hiểm xã hội được tính vào lương do người sử dụng lao động trả để người lao động tham gia bảo hiểm xã hội theo loại hình tự nguyện hoặc tự lo liệu về bảo hiểm.

Tuy nhiên, Bộ luật được sửa đổi và bổ sung năm 2002 đã tạo điều kiện cho tất cả người lao động đều có cơ hội tham gia bảo hiểm xã hội, "Loại hình bảo hiểm xã hội bắt buộc được áp dụng đối với doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức có sử dụng lao động làm việc theo hợp đồng lao động có thời hạn từ đủ ba tháng trở lên và hợp đồng lao động không xác định thời hạn".³⁸ Bộ luật Lao động qui định bảo hiểm xã hội như là một điều khoản bắt buộc, thế nhưng dường như điều này vẫn chưa trở nên quen thuộc đối với người lao động, đặc biệt ở trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Theo điều tra của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam vào năm 2001, chỉ có 16,3% các doanh nghiệp vừa và nhỏ có đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động. Ngoài ra, các loại bảo hiểm khác như bảo hiểm y tế, bảo hiểm thân thể và các phúc lợi xã hội khác hiếm khi người lao động được tham gia.³⁹

Thứ hai, hệ thống bảo hiểm xã hội vẫn còn bao cấp từ phía cơ quan bảo hiểm đối với người tham gia, bao cấp từ ngân sách nhà nước đối với quỹ bảo hiểm xã hội, cụ thể là, mức đóng bảo hiểm còn chưa được tính đủ, mức hưởng thụ không dựa trên cơ sở đóng góp.

36. Xem: Lê Xuân Bá, Nguyễn Thị Kim Dung, Trần Hữu Hán. Một số vấn đề phát triển thị trường lao động ở Việt Nam. Nxb Khoa học và kỹ thuật. H, 2003, tr.150, và Thời báo kinh tế Việt Nam, kinh tế 2003-2004 Việt Nam và thế giới, tr.41.

37. Xem: Bộ Luật lao động nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (đã được sửa đổi, bổ sung 2002). Nxb Chính trị quốc gia. H, 2003. Điều 141, tr.75.

38. Sđd, tr.209.

39. Xem: Phạm Thị Thu Hằng. Tạo việc làm tốt bằng các chính sách phát triển doanh nghiệp nhỏ. Nxb Chính trị quốc gia. H, 2002, tr.57.

Thứ ba, các quyền lợi về bảo hiểm xã hội vẫn đang gắn với chủ sử dụng lao động (với doanh nghiệp, cơ quan, nơi người lao động đang làm việc). Điều này làm hạn chế tới tính cơ động của sức lao động trên thị trường lao động. Ngoài ra, những phân biệt đối xử thể hiện trong chế độ hưu trí, bảo hiểm y tế... là một trong những lý do chính dẫn tới sự phân mảnh thị trường giữa khu vực nhà nước và khu vực ngoài nhà nước, giữa nông thôn và thành thị.⁴⁰

Đối với Việt Nam, cần phải cải cách hệ thống bảo hiểm xã hội hiện hành để chuyển thành một hệ thống tổng thể của bảo hiểm thất nghiệp. Hệ thống này có thể bao gồm cả việc mở rộng và cải thiện các chương trình phụ cấp, trợ cấp đối với việc làm có lương thấp và việc trừ thuế lương để hỗ trợ cho người thất nghiệp dài ngày và các chương trình đào tạo hỗ trợ những nhóm chịu nhiều thiệt thòi trên thị trường lao động. Các biện pháp này có vai trò quan trọng trong việc làm giảm những bất bình đẳng trên thị trường lao động và phòng tránh nghèo nàn, ngay cả nếu như về mặt ngắn hạn, các biện pháp này chỉ có tác động hạn chế trong việc làm giảm tỷ lệ thất nghiệp.⁴¹

Ngày nay, phần lớn các nước có nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu và Nga quyết định xây dựng mô hình bảo hiểm thất nghiệp thống nhất, đối chiếu được với mô hình của các nước phát triển. Vận dụng vào thực tế các nền kinh tế chuyển đổi, một mô hình đã có sẵn đem lại những lợi thế rất đáng kể như: chỉ trong một thời gian ngắn (khoảng 2-3 năm) đã có thể hình thành được cơ sở pháp lý của hệ thống bảo hiểm thất nghiệp, tạo lập được cấu trúc dịch vụ việc làm quốc gia mà là hệ thống những bộ phận nhỏ địa phương và khu vực, được quản lý từ cơ quan trung ương (Bộ Lao động), nhưng đồng thời còn xác định được những phương pháp làm việc độc lập và giải quyết được những nhiệm vụ cụ thể. Trong khoảng nửa đầu những năm 1990, phần lớn các nước này đã cố gắng bền bỉ hình thành phương

án bảo hiểm thất nghiệp theo mô hình Tây Âu. Thời kỳ này được đánh dấu bởi lượng chi phí cho bảo hiểm thất nghiệp cao và cung cấp một lượng lớn trợ cấp thất nghiệp trong điều kiện rất linh hoạt. Kết quả là ở nhiều nước, mức độ thất nghiệp được đăng ký vượt trội mức chung. Đến giữa những năm 1990, qui mô trợ cấp phải giảm đi nhiều cùng với việc nghiêm ngặt hơn các tiêu chí cấp cho quyền được nhận trợ cấp thất nghiệp. Chính vì vậy gia tăng thất nghiệp dài ngày ở các nước này ngừng lại. Từ đó hàng loạt nước đã phải cắt giảm chi phí cho trợ cấp thất nghiệp, bên cạnh đó cùng đi đôi với tăng ngân quỹ cho các chương trình tích cực giải quyết việc làm.

Bắt đầu từ năm 1986, trong khuôn khổ chính sách giải quyết việc làm, Trung Quốc đã khởi động từng bước hệ thống bảo hiểm thất nghiệp, đưa vào áp dụng hệ thống “bảo hiểm chờ việc” trong “Qui định tạm thời về bảo hiểm chờ việc cho công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước” để đảm bảo mức sống tối thiểu cho những người bị mất việc làm. Lai lịch chính của quỹ bảo hiểm chờ việc là các doanh nghiệp nộp 1% tổng mức lương cơ bản của toàn bộ công nhân viên chức doanh nghiệp cho quỹ bảo hiểm chờ việc, lợi tức của quỹ và ngân sách địa phương cũng hỗ trợ một phần. Việc thực hiện qui định này cho thấy Trung Quốc bắt đầu thực hiện xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp phù hợp với kinh tế thị trường.⁴²

40. Xem: *Lê Xuân Bá, Nguyễn Thị Kim Dung, Trần Hữu Hán*. Một số vấn đề phát triển thị trường lao động ở Việt Nam. Nxb Khoa học và kỹ thuật. H, 2003, tr.150-151.

41. Xem: Lao động, việc làm và nguồn nhân lực ở Việt Nam 15 năm đổi mới. Biên tập *N.Henaff, J.Martin*. Nxb Thế giới. H, 2001. *Fiona Howell*. Vai trò của bảo hiểm xã hội trong giai đoạn quá độ chuyển sang thị trường. tr.182-185.

42. Xem: *Lê Hữu Tấn và Lưu Hàm Nhạc (đồng chủ biên)*. Nghiên cứu so sánh đổi mới kinh tế ở Việt Nam và cải cách kinh tế ở Trung Quốc. Nxb Chính trị quốc gia. H, 2002, tr.421.

Để phù hợp với cải cách doanh nghiệp nhà nước, từ năm 1998, Trung Quốc bắt đầu cải cách rộng rãi chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Chủ yếu trên hai phương diện: *một là*, thích ứng với tình hình của một số lượng lớn các công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước bị sa thải trong quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước, nâng tiêu chuẩn phí bảo hiểm thất nghiệp, và thực hiện cá nhân nộp bảo hiểm. Đồng thời căn cứ theo nguyên tắc “ba cấp”, trích một phần từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp, tiếp ứng cho các trung tâm tái tạo việc làm, bảo đảm cuộc sống cơ bản cho công nhân viên chức bị thất nghiệp. Ngày nay, có nhiều người mất việc đã tham gia vào loại hình bảo hiểm này và được hưởng chế độ thất nghiệp, chỉ tính riêng từ năm 1998 đến năm 2001, số người tham gia bảo hiểm thất nghiệp đã tăng từ 79,28 triệu lên 103,55 triệu người.⁴³ *Hai là*, sửa đổi và hoàn thiện phương thức tập hợp, sử dụng và quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp, tìm tòi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp có hiệu quả cao, giá thành thấp và ít rủi ro. Để cải cách và qui hoạch thêm một bước chế độ bảo hiểm thất nghiệp, tháng 1-1999, Quốc vụ viện Trung Quốc đã chính thức thông qua và đưa vào vận dụng “Điều lệ bảo hiểm thất nghiệp”. Đây là một bước đi lớn nhằm hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp, tăng nhanh xây dựng hệ thống bảo hiểm xã hội và việc làm tương ứng với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, không ngừng đi sâu vào cải cách, duy trì sự ổn định xã hội. “Điều lệ bảo hiểm thất nghiệp” đã mở rộng phạm vi thực hiện công nhân viên chức và các tổ chức sự nghiệp khác ở khắp các thành phố, thị trấn, nâng cao tỷ lệ thu phí của các đơn vị sử dụng lao động, đồng thời cũng thiết lập chế độ bảo hiểm nhân dân. Thay đổi phương thức đóng bảo hiểm thất nghiệp, thực hiện thống nhất cùng bảo hiểm xã hội, nâng cao tầng bậc tích lũy, thực hiện theo cấp thành phố, điều chỉnh kết cấu thu chi quỹ bảo hiểm xã hội, quỹ chi chủ yếu cho việc đảm bảo cuộc sống cơ bản cho công nhân viên

chức thất nghiệp và mất việc làm, tăng cường quản lý và giám sát quỹ, thực hiện quản lý thu chi rõ ràng.⁴⁴

Khi soạn thảo và hình thành cơ sở phương pháp luận của hệ thống bảo hiểm thất nghiệp phải xuất phát từ đánh giá khả năng tài chính thực sự của nhà nước và giá trị cao của hệ thống này. Nếu không tính toán kỹ khi vận dụng trong thực tế hệ thống bảo hiểm thất nghiệp có thể xuất hiện nhiều mâu thuẫn và bất cập. Vấn đề quan trọng nhất trong số đó là sự không tương thích giữa mục đích đã đặt ra và khả năng tài chính thực sự của quốc gia, như thực tế đã xảy ra ở các nước Đông Âu và các nước thuộc Liên Xô trước đây trong giai đoạn đầu thử nghiệm. Chi phí cho chương trình bảo hiểm thất nghiệp ở các nước công nghiệp phát triển cao hơn nhiều so với các nước Đông Âu trong tỷ trọng GDP. Ví dụ như ở Pháp, Đức, Tây Ban Nha là từ 3-4%, ở Thụy Sĩ, Bỉ, Đan Mạch từ 4-7%. Chi phí ở Mỹ thấp hơn, chiếm khoảng từ 0,6-0,8% GDP, nhưng lượng chi trong giá trị tuyệt đối không thấp hơn chỉ số ở các nước Tây Âu. Trong khi đó, khi áp dụng hệ thống này, chi phí cho bảo hiểm thất nghiệp ở Hungary chiếm 2,78%, Ba-Lan - 2,25%, Bungary - 1%, và LB Nga 0,16% GDP.⁴⁵

Từ những nghiên cứu và kinh nghiệm thực tế vận dụng các chương trình bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới, chúng tôi thấy rằng ở Việt Nam khi soạn thảo một chương trình đầy đủ, cần phải xem xét đến sự cùng tồn tại của hai hệ thống trợ giúp vật chất cho người thất nghiệp đó là: trợ cấp bảo hiểm và trợ cấp xã hội. Phù hợp với

43. Xem: Tạp chí Phát triển kinh tế (ĐHKT TP HCM), số 160, tháng 2-2004, tr.57. *Vũ Việt Hằng*. Những biến chuyển trong quan hệ lao động và bảo trợ xã hội ở Trung Quốc.

44. Xem: *Lê Hữu Tâm và Lưu Hàm Nhạc (đồng chủ biên)*. Nghiên cứu so sánh đổi mới kinh tế ở Việt Nam và cải cách kinh tế ở Trung Quốc. Nxb Chính trị quốc gia. H, 2002, tr.422.

45. Xem: Tạp chí “*Những vấn đề kinh tế*”, số 11-2002. Bản tiếng Nga. M., 2002, tr.72.

hệ thống bảo hiểm lượng trợ cấp thất nghiệp được phối hợp với lượng tiền công được nhận và thời hạn làm việc được trả công, trước khi thất nghiệp. Hệ thống trợ cấp xã hội đưa ra nhiều dạng như: trợ cấp xã hội cho những người không có quyền hoặc là mất quyền được trả tiền bảo hiểm thất nghiệp (những người lần đầu tiên tham gia vào thị trường lao động, hoặc tham gia sau thời gian gián đoạn dài, thời gian thất nghiệp kéo dài). Lượng chi phí này ràng buộc với những tiêu chuẩn xã hội tối thiểu (như lương tối thiểu hoặc là sinh hoạt phí tối thiểu). **Để lựa chọn một mô hình thích hợp, có tính đến đặc thù phát triển kinh tế-xã hội và văn hóa của Việt Nam, theo chúng tôi cần phải thực hiện các bước sau:**

Thứ nhất, cần phải thay đổi cách nghĩ là kinh phí cấp cho hệ thống bảo hiểm thất nghiệp chỉ lấy từ một nguồn vốn duy nhất là từ vốn hỗ trợ giải quyết việc làm hoặc từ ngân quỹ quốc gia. Nhưng phải có nguồn duy nhất ra điều kiện đối trọng trực tiếp giữa hai hệ thống khác nhau theo nội dung và mục đích là: giúp đỡ vật chất cho người thất nghiệp và chính sách tích cực trên thị trường lao động. Trong trường hợp giảm chi phí một hệ thống, thì phải mở rộng một trong những hướng có thể bằng cách cắt xén nguồn tài chính cho phát triển hướng kia. Trên thực tế, điều đó dẫn đến mâu thuẫn sâu sắc thêm giữa chức năng kinh tế và xã hội của hệ thống bảo hiểm thất nghiệp, làm yếu đi tác động của Nhà nước đến thị trường lao động. Vì vậy, kinh phí trợ cấp vật chất cho người thất nghiệp và các chương trình tích cực phải được thực hiện từ các nguồn khác nhau, và không được chồng chéo lên nhau.

Thứ hai, phải xác định các tiêu chí tương quan tài chính giữa trung ương và địa phương khi cấp kinh phí cho các chương trình giải quyết việc làm từ nguồn vốn quốc gia một cách rõ ràng và minh bạch. Thiếu vắng điều này trong thực tế sẽ dẫn đến mạnh lên bất công của các khu

vực từ quan điểm cho phép tiếp cận các nguồn tài chính và sự phụ thuộc của địa phương vào sự tương quan với trung ương và việc thực hiện những chỉ số kiểm tra đã được ấn định cho thất nghiệp được đăng ký.

Thứ ba, cần đưa vào áp dụng hệ thống bảo hiểm thất nghiệp văn minh phù hợp với những tiêu chí của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mà chúng ta đang xây dựng. Để giải quyết vấn đề này cần phải làm được những công việc sau: thông qua một Bộ luật riêng biệt về bảo hiểm thất nghiệp như Trung Quốc đã từng làm (hệ thống bảo hiểm thất nghiệp tuy có được nêu tại Bộ luật Lao động năm 1994; sửa đổi, bổ sung năm 2002, nhưng cần được qui định chi tiết hơn) và lập ra một nguồn vốn bảo hiểm thất nghiệp. Trong Bộ luật này cần qui định rõ ràng, đối tượng được bảo hiểm là những người lao động làm thuê (không phân biệt khu vực làm việc trong hay ngoài nhà nước), có đóng lệ phí bảo hiểm vào quỹ bảo hiểm, mà trong trường hợp bắt đầu thất nghiệp sẽ nhận được quyền trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp.

Cấp kinh phí cho hệ thống bảo hiểm thất nghiệp cần phải dựa trên hai nguyên tắc: tham gia bắt buộc vào hình thành thu nhập quỹ bảo hiểm thất nghiệp và đồng cảm tài chính. Phù hợp với nguyên tắc thứ nhất, những đóng góp vào quỹ bảo hiểm được tính toán từ nguồn lương cá nhân mà không phụ thuộc vào hoàn cảnh cá nhân. Thực hiện nguyên tắc thứ hai đảm bảo cho phép tiếp cận hệ thống bảo hiểm xã hội những tầng lớp dân cư dễ bị tổn thương - đó là những người mất chỗ làm việc và mất thu nhập.

Thứ tư, cấp kinh phí cho những chương trình tích cực cần phải huy động từ nhiều nguồn ở tất cả các cấp: ngân quỹ quốc gia, ngân quỹ địa phương, cũng như các nguồn từ các tổ chức xã hội và các tổ chức phi chính phủ, vốn ngoài ngân quỹ, vốn của

các nhà doanh nghiệp. Điều đó sẽ cho phép: tăng khối lượng nguồn được sử dụng để thực hiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp của Nhà nước; cấp kinh phí cho các chương trình tích cực đúng địa chỉ hơn; mở rộng cho nhiều nhóm người tham gia các chương trình tích cực, trong đó có những người đang hoạt động lao động; tăng cường tính tự chủ và trách nhiệm của chính quyền các cấp khi thực hiện chính sách của Nhà nước ở khu vực và địa phương.

Thứ năm, cần phải tăng qui chế cho dịch vụ việc làm nhà nước như là một thể chế then chốt của hệ thống bảo hiểm thất nghiệp quốc gia. Kinh nghiệm thế giới đã chỉ ra rằng, thẩm quyền của nó vượt xa ra ngoài giới hạn chức năng bảo trợ xã hội và được quảng bá đến chính sách việc làm của nhà nước nói chung. Điều đó phải đi đôi với cải cách sâu sắc hệ thống, bao gồm bồi bổ tài chính, và những phương pháp tiếp cận tới việc thực hiện các chương trình cơ bản ở thị trường lao động. Trong

trường hợp ngược, lại dịch vụ việc làm hoặc là từ từ mở ra hoặc là bị biến dạng thành một cấu trúc nhà nước tạp chủng, trả trợ cấp xã hội và phục vụ những nhóm dân cư không cần phải chi phí từ nguồn tài chính quốc gia (như: người đang làm việc, thiếu niên, người đã về hưu). Để tránh điều này cần phải: bỏ ý định hình thành biên chế phục vụ và chuyển sang một tiêu chí khác - chỉ số thất nghiệp chung trong khu vực và địa phương; bổ sung thêm qui chế công vụ nhà nước cho biên chế dịch vụ việc làm ở các cấp.

Thứ sáu, khi lựa chọn những chương trình tích cực phải tuân theo, một mặt, dựa vào chiến lược chung về chính sách việc làm của Nhà nước, còn mặt khác phải tính đến những đòi hỏi của thị trường lao động nói chung. Thêm nữa, không nên quên rằng thực hiện các chương trình tích cực cần nguồn tài chính rất đáng kể, còn hoàn lại vốn, theo như kinh nghiệm của thế giới, không phải lúc nào cũng thu lại được những chi phí đã bỏ ra./.