

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN NHƯ SƠN

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT
VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ
NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

HÀ NỘI - 2025

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN NHƯ SƠN

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT
VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ

NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

Mã số: 9 38 01 06

Người hướng dẫn khoa học: PGS, TS. TÀO THỊ QUYÊN


Tào Thị Quyên

HÀ NỘI - 2025

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định.

Tác giả luận án



Nguyễn Như Sơn

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP...	10
1.1. Các công trình nghiên cứu về bảo hiểm thất nghiệp.....	10
1.2. Những công trình nghiên cứu liên quan đến pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp và hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp.....	16
1.3. Những vấn đề luận án có thể kế thừa và những vấn đề luận án cần tiếp tục làm rõ.....	24
1.4. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu.....	27
Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP.....	30
2.1. Lý luận về bảo hiểm thất nghiệp.....	30
2.2. Lý luận về pháp luật bảo hiểm thất nghiệp.....	37
2.3. Lý luận về hoàn thiện pháp luật bảo hiểm thất nghiệp	46
2.4. Pháp luật quốc tế, pháp luật một số quốc gia trên thế giới về bảo hiểm thất nghiệp và giá trị tham khảo cho việt nam	55
Chương 3. QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN VÀ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM	86
3.1. Quá trình phát triển của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở việt nam.....	86
3.2. Thực trạng pháp luật bảo hiểm thất nghiệp ở việt nam và thực tiễn thực hiện	95
3.3. Nguyên nhân dẫn đến ưu điểm và hạn chế của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở việt nam.....	127
Chương 4. QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM	135
4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở việt nam.....	135
4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở việt nam hiện nay	142
KẾT LUẬN	183

DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA NGHIÊN CỨU SINH	
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	185
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	187
PHỤ LỤC	197

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

TỪ VIẾT TẮT	TỪ ĐẦY ĐỦ
ASXH	: An sinh xã hội
BHTN	: Bảo hiểm thất nghiệp
BHXH	: Bảo hiểm xã hội
TTDVVL	: Trung tâm Dịch vụ việc làm
HĐLĐ	: Hợp đồng lao động
HĐLV	: Hợp đồng làm việc
LĐTBXH	: Lao động, Thương binh, Xã hội
NLĐ	: Người lao động
NSDLĐ	: Người sử dụng lao động

DANH MỤC BẢNG, BIỂU ĐỒ

Bảng 2.1: Thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp theo pháp luật Đức	59
Bảng 3.1. Số người tham gia BHTN trong tương quan với lực lượng lao động cả nước giai đoạn 2009 - 2024	97
Bảng 3.2. Chi trả các chế độ BHTN giai đoạn 2010 - 2020	106
Bảng 3.3. Tỷ lệ đóng góp vào quỹ BHTN của một số quốc gia.....	117
Bảng 3.4. Mức hưởng TCTN ở một số quốc gia	118
Biểu đồ 3.1. Số lao động trong doanh nghiệp và khu vực phi chính thức vào quý IV giai đoạn 2021 - 2024	99
Biểu đồ 3.2. Thu, chi quỹ BHTN giai đoạn 2009 - 2024	119
Biểu đồ 3.3. Số nợ đọng BHTN giai đoạn 2010 - 2024	126

1
MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của luận án

Nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài: *“Hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam”* làm luận án tiến sĩ chuyên ngành Lý luận và Lịch sử Nhà nước và Pháp luật xuất phát từ hai yêu cầu sau:

Một là, yêu cầu về lý luận.

Bảo đảm việc làm cho người lao động (NLĐ) thông qua chính sách bảo hiểm thất nghiệp (BHTN) là vấn đề được nhiều quốc gia và tổ chức quốc tế đặc biệt quan tâm, bởi lẽ đây là vấn đề liên quan trực tiếp đến sinh kế của người dân và an ninh chính trị của mỗi quốc gia. Không nằm ngoài xu thế chung của thế giới, Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm đến việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp. Ngày 23/5/2018, Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã ban hành một nghị quyết riêng về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội (trong đó có nội dung về bảo hiểm thất nghiệp). Nghị quyết số 28-NQ/TW đưa ra quan điểm chỉ đạo: *“Nghiên cứu sửa đổi, hoàn thiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp, chú trọng không chỉ các giải pháp xử lý hậu quả thông qua việc chi trả trợ cấp thất nghiệp, đào tạo đáp ứng yêu cầu của công việc mới, giới thiệu việc làm mà cần chú ý thoả đáng đến các giải pháp phòng ngừa, giảm thiểu tình trạng thất nghiệp thông qua việc hỗ trợ doanh nghiệp duy trì sản xuất kinh doanh, bảo đảm việc làm cho người lao động”* (tiểu mục 1 phần III).

Nghị quyết số 42-NQ/TW ngày 24/11/2023 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về *“Tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng chính sách xã hội, đáp ứng yêu cầu sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong giai đoạn mới”* cũng đưa ra nhiệm vụ trọng tâm: *“Chính sách bảo hiểm thất nghiệp phải hỗ trợ cho doanh nghiệp trong nâng cao trình độ kỹ năng nghề cho người lao động để duy trì việc làm bền vững; chủ động phòng ngừa, giảm thiểu thất nghiệp; nâng cao hiệu quả tư vấn, giới thiệu việc làm, đào tạo để chuyển đổi nghề nghiệp cho người lao động thất nghiệp”*.

Để hiện thực hoá các quan điểm chỉ đạo của Đảng, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định Số 38/QĐ-TTg ngày 11/01/2024 về *“Phê duyệt Chiến lược phát triển ngành bảo hiểm xã hội Việt Nam đến năm 2030”*. Chiến lược đề ra mục tiêu đến năm 2030, 45% lực lượng lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp, số người nhận các chế

độ bảo hiểm thất nghiệp qua các phương tiện thanh toán không dùng tiền mặt tại khu vực đô thị đạt 75%. Một trong những nhiệm vụ trọng tâm mà Chiến lược phát triển ngành bảo hiểm xã hội đưa ra là phải đẩy mạnh hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp.

Có thể thấy rằng Đảng và Nhà nước ta đang đặc biệt quan tâm đến vấn đề bảo đảm việc cho người lao động, thể hiện trong nhiều văn kiện của Đảng và Nhà nước những năm gần đây. Trong tất cả những văn kiện đó đều đặt ra yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp để làm cơ sở cho việc triển khai các biện pháp bảo đảm việc làm cho người lao động, đặc biệt là biện pháp phòng ngừa, giảm thiểu thất nghiệp.

Hai là, yêu cầu về thực tiễn.

Việt Nam hiện nay đang hội nhập sâu rộng vào nhiều các lĩnh vực hợp tác quốc tế. Trong lĩnh vực BHTN, Việt Nam đã công bố việc gia nhập Công ước số 168 năm 1988 về “*Xúc tiến việc làm và hỗ trợ phòng chống thất nghiệp*” của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) vào năm 2019. Công ước số 168 đưa ra những quy định nhằm kết nối cung cầu lao động, giúp người lao động có nhiều cơ hội tìm kiếm việc làm hơn, còn người sử dụng lao động (NSDLĐ) có thể lựa chọn các ứng viên tiềm năng. Đồng thời, công ước số 168 cũng quy định các đối tượng, biện pháp để bảo vệ người thất nghiệp. Điều này đòi hỏi pháp luật Việt Nam cần có sự điều chỉnh tương thích nhất định với pháp luật quốc tế nói chung, pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp nói riêng.

Bên cạnh những yêu cầu từ thực tiễn hội nhập quốc tế còn có những yêu cầu nội tại trong nước khi đại dịch Covid-19 có nhiều diễn biến hết sức phức tạp từ những tháng đầu năm 2020. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 23/2021/QĐ-TTg ngày 07 tháng 7 năm 2021 quy định về thực hiện một số chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do đại dịch COVID-19 (theo Nghị quyết số 68/NQ-CP của Chính phủ) và Quyết định số 28/2021/QĐ-TTg ngày 01 tháng 10 năm 2021 quy định về thực hiện chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19 từ Quỹ bảo hiểm thất nghiệp (theo Nghị quyết số 116/NQ-CP của Chính phủ). Các chính sách, pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp đã phần nào giúp đỡ người lao động ổn định cuộc sống gia đình. Tuy nhiên, qua việc ứng phó với đại dịch Covid-19, hệ thống pháp luật bảo hiểm thất nghiệp nước

ta cũng bộc lộ sự bị động, thiếu tính dự đoán, phòng ngừa với những biến cố bất ngờ có thể xảy ra. Bởi lẽ, đối tượng được bảo vệ của bảo hiểm thất nghiệp hiện nay chủ yếu là một phần nhỏ trong đại bộ phận người lao động, rất nhiều lao động tự do chưa được quan tâm thường xuyên, nên khi có biến cố lớn xảy ra trên diện rộng, pháp luật bảo hiểm thất nghiệp không thể kịp thời đáp ứng đầy đủ nhu cầu của đại bộ phận người dân bị ảnh hưởng. Bên cạnh đó, pháp luật bảo hiểm thất nghiệp cũng mới chỉ chủ yếu tập trung vào việc khắc phục rủi ro một cách tạm thời thông qua chi trả trợ cấp thất nghiệp (TCTN), chưa thực sự chú trọng đến các chế độ hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm, hỗ trợ học nghề và hỗ trợ bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho người lao động.

Sự phát triển mạnh mẽ của trí tuệ nhân tạo (AI) đã cho ra đời những công cụ thay thế con người trong nhiều công việc từ giản đơn đến phức tạp (như tư vấn pháp luật, khám bệnh, thiết kế đồ họa, sáng tác âm nhạc...). Những tác động tiêu cực của chiến dịch quân sự đặc biệt Nga – Ukraina khiến thị trường xuất khẩu sang Liên minh Châu Âu bị thu hẹp vì người dân ở những quốc gia này đang thắt chặt chi tiêu. Cùng với đó, chính sách thuế quan của Hoa Kỳ đối với Việt Nam thời gian gần đây cũng khiến việc xuất khẩu hàng hóa sang Hoa Kỳ gặp nhiều khó khăn. Những tác động này dẫn đến hệ quả là nhiều doanh nghiệp tại Việt Nam có thể sẽ phải cắt giảm nhân sự, nhiều người lao động có khả năng bị mất việc làm. Nếu pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp không có những thay đổi phù hợp để nâng cao khả năng phòng ngừa và xử lý thất nghiệp thì tình hình an ninh xã hội tại Việt Nam sẽ gặp phải nhiều nguy cơ tiềm ẩn.

Vì những lý do nêu trên, nghiên cứu sinh chọn đề tài: ***“Hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam”*** làm đề tài luận án Tiến sĩ.

2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của đề tài nhằm làm sáng tỏ cơ sở lý luận về bảo hiểm thất nghiệp, pháp luật về BHTN và hoàn thiện pháp luật BHTN. Trên cơ sở quan điểm về lý luận được nghiên cứu, luận án đánh giá thực trạng pháp luật về BHTN của Việt Nam thông qua các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về BHTN và số liệu thực hiện pháp luật về BHTN ở Việt Nam trong thời gian qua; phân tích những nguyên nhân dẫn đến ưu điểm và hạn chế của pháp luật về BHTN. Từ những bất cập

trong quy định của pháp luật về BHTN và nguyên nhân được chỉ ra, luận án đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật về BHTN và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về BHTN ở Việt Nam thời gian tới.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích trên, luận án cần triển khai làm rõ các nhiệm vụ nghiên cứu sau:

- Tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến BHTN, pháp luật về BHTN và hoàn thiện pháp luật về BHTN để từ đó rút ra những kết quả nghiên cứu có thể kế thừa và những vấn đề còn bỏ ngỏ cần tiếp tục làm rõ trong luận án, bao gồm những vấn đề lý luận về hoàn thiện pháp luật BHTN, về thực trạng pháp luật BHTN và quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN ở Việt Nam.

- Chỉ ra ra thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu.

- Phân tích những vấn đề lý luận về BHTN, bao gồm: khái niệm, đặc điểm, ý nghĩa của BHTN; các nguyên tắc của BHTN; mối quan hệ giữa BHTN với các chính sách an sinh xã hội khác.

- Phân tích những vấn đề lý luận về pháp luật BHTN, bao gồm: khái niệm, đặc điểm, vai trò và nội dung của pháp luật về BHTN

- Phân tích những vấn đề lý luận về hoàn thiện pháp luật BHTN, bao gồm: khái niệm hoàn thiện pháp luật về BHTN; các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật BHTN; các điều kiện bảo đảm hoàn thiện pháp luật về BHTN; pháp luật quốc tế, pháp luật một số quốc gia trên thế giới về BHTN và giá trị tham khảo cho Việt Nam.

- Khái quát quá trình hình thành, phát triển của pháp luật BHTN tại Việt Nam để thấy được những điểm mới, tiến bộ hơn của quy định được ban hành sau so với quy định được ban hành trước đó, cũng như dự đoán xu hướng phát triển của pháp luật BHTN tại Việt Nam trong thời gian tới.

- Dựa trên những tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật BHTN đã được chỉ ra và số liệu thực hiện pháp luật về BHTN trên thực tế, luận án cần tập trung làm rõ ưu điểm, hạn chế của từng nhóm nội dung pháp luật về BHTN hiện hành và nguyên nhân dẫn đến những ưu điểm, hạn chế.

- Trên cơ sở những ưu điểm, hạn chế của pháp luật BHTN Việt Nam hiện hành và nguyên nhân đã được chỉ ra, luận án đề xuất quan điểm và giải pháp hoàn thiện

pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam trong thời gian tới. Trọng tâm của những giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN là những giải pháp hoàn thiện nội dung của pháp luật BHTN bám sát theo các hạn chế của từng nhóm quy định đã được chỉ ra. Bên cạnh đó, luận án còn đề xuất những giải pháp về tổ chức thực hiện pháp luật BHTN nhằm đảm bảo các quy định của pháp luật BHTN phát huy được giá trị trong thực tiễn.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài bao gồm:

- Các quan điểm, lý thuyết về BHTN, pháp luật BHTN và hoàn thiện pháp luật về BHTN tại Việt Nam và trên thế giới.
- Các quy định của pháp luật về BHTN tại Việt Nam (đặc biệt là các quy định hiện hành), pháp luật về BHTN quốc tế (trọng tâm là các quy định của Tổ chức Lao động Quốc tế ILO) và pháp luật về BHTN của một số quốc gia có những điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội tương đồng với Việt Nam (như Trung Quốc, Thái Lan) hoặc được xem là hình mẫu xây dựng BHTN trên thế giới (như Đức).
- Các thông tin, số liệu về tổ chức thực hiện pháp luật BHTN tại Việt Nam trong từ năm 2009 (khi chế định về BHTN chính thức có hiệu lực) cho đến nay.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Là một đề tài thuộc chuyên ngành Lý luận và Lịch sử Nhà nước và Pháp luật, đề tài tập trung nghiên cứu trong phạm vi:

- Về nội dung: Luận án phân tích các vấn đề lý luận và thực tiễn hoàn thiện pháp luật BHTN ở Việt Nam, chỉ ra những ưu điểm, hạn chế của pháp luật BHTN và nguyên nhân dẫn đến những ưu điểm, hạn chế. Trong đó, luận án tập trung đánh giá năm nhóm quy định về: đối tượng và hình thức tham gia BHTN, các chế độ BHTN, trình tự và thủ tục hưởng BHTN, quỹ BHTN, xử lý vi phạm pháp luật về BHTN. Nhóm các quy định về thanh tra và giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về BHTN không được đánh giá trong luận án vì các nội dung này chủ yếu được Luật Việc làm dẫn chiếu đến các luật chuyên ngành có liên quan như Luật Thanh tra, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo và Bộ luật Tố tụng dân sự.

- Về không gian: Luận án chủ yếu đánh giá các quy định của pháp luật BHTN do các cơ quan ở Trung ương ban hành và thực tiễn thực hiện các quy định đó trong phạm vi cả nước.

- Về thời gian: Đề tài phân tích các thông tin, số liệu về pháp luật BHTN và tổ chức thực hiện pháp luật BHTN từ ngày 01/01/2009 (khi chế định về BHTN chính thức có hiệu lực ở Việt Nam) cho đến nay và đề xuất quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN trong những năm tới.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Luận án sử dụng phương pháp luận biện chứng duy vật và hệ thống quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về cải cách chính sách BHTN để nghiên cứu các vấn đề liên quan đến nội dung đề tài. Khi nghiên cứu vấn đề hoàn thiện pháp luật về BHTN theo phương pháp luận biện chứng duy vật, luận án cần tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Nguyên tắc toàn diện: cần nghiên cứu, đánh giá pháp luật về BHTN trong mối liên hệ toàn diện với pháp luật về an sinh xã hội nói riêng và toàn bộ hệ thống pháp luật nói chung.

- Nguyên tắc phát triển: các quy định về BHTN cần được nhìn nhận, đánh giá trong trạng thái luôn vận động, phát triển để vừa thấy được hiện trạng, vừa thấy được khuynh hướng phát triển trong tương lai.

- Nguyên tắc lịch sử - cụ thể: pháp luật về BHTN cần được nghiên cứu, đánh giá trong những không gian, thời gian cụ thể, với những điều kiện về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội cụ thể.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Trên nền tảng phương pháp luận nói trên, luận án sẽ sử dụng kết hợp các phương pháp nghiên cứu: phương pháp hệ thống tài liệu, phương pháp phân tích tài liệu thứ cấp, phương pháp phân tích tài liệu sơ cấp, phương pháp phỏng vấn chuyên gia, phương pháp luật học so sánh, phương pháp lịch sử và phương pháp phân tích, tổng hợp. Cụ thể các phương pháp được sử dụng đó là:

- *Phương pháp hệ thống tài liệu*: Phương pháp hệ thống tài liệu được luận án sử dụng tại chương 1 để hệ thống, khái quát các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước về BHTN và hoàn thiện pháp luật về BHTN. Bên cạnh đó, phương pháp hệ

thống tài liệu cũng được luận án sử dụng tại chương 3 trong việc hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh về BHTN tại Việt Nam để đánh giá về quá trình hình thành và xu hướng phát triển của pháp luật BHTN tại Việt Nam.

- *Phương pháp phân tích tài liệu thứ cấp*: Phương pháp này được áp dụng để phân tích các văn bản quy phạm pháp luật, văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam, điều ước quốc tế có liên quan, các số liệu thống kê chính thức của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các công trình nghiên cứu khoa học trong và ngoài nước liên quan đến BHTN và hoàn thiện pháp luật về BHTN. Phương pháp này được sử dụng nhiều ở chương 2 để làm rõ cơ sở lý luận về hoàn thiện pháp luật BHTN và đánh giá thực trạng pháp luật BHTN tại Việt Nam ở chương 3.

- *Phương pháp phân tích tài liệu sơ cấp*: Các tài liệu sơ cấp được sử dụng trong luận án là các thông tin, ý kiến do tác giả tổng hợp thông qua phỏng vấn chuyên gia là các nhà khoa học, nhà quản lý (làm việc tại Bộ LĐTBXH, Sở LĐTBXH) và những người trực tiếp thực hiện chính sách BHXH (tại cơ quan BHXH và TTDVVL một số tỉnh thành). Phương pháp phân tích tài liệu sơ cấp chủ yếu được sử dụng để đánh giá thực trạng pháp luật BHTN ở chương 3 của luận án.

- *Phương pháp phỏng vấn chuyên gia*: Phương pháp này được sử dụng để thu thập ý kiến chuyên sâu của một số nhà nghiên cứu, nhà quản lý, chuyên gia hoạt động thực tiễn về BHTN tại Việt Nam. Phương pháp này được thực hiện thông qua việc trao đổi trực tiếp hoặc thư điện tử. Kết quả khi sử dụng phương pháp phỏng vấn chuyên gia chủ yếu được sử dụng để đánh giá thực trạng pháp luật BHTN ở chương 3 của luận án.

- *Phương pháp luật học so sánh*: Phương pháp luật học so sánh được dùng ở chương 2 để phát hiện những điểm tương đồng, khác biệt của các khái niệm đã được đưa ra (như BHTN, pháp luật về BHTN, hoàn thiện pháp luật về BHTN...) nhằm tìm ra bản chất chung của chúng, từ đó xây dựng một khái niệm phù hợp. Phương pháp này cũng được sử dụng tại chương 2 để nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài, lựa chọn những hạt nhân hợp lý, phù hợp với điều kiện tại Việt Nam để rút ra bài học kinh nghiệm. Ngoài ra, phương pháp này còn được sử dụng để so sánh những điểm mới, tiến bộ của pháp luật BHTN khi đánh giá về quá trình hình thành, phát triển của pháp luật BHTN tại Việt Nam ở chương 3 của luận án. Khi đánh giá thực trạng của pháp luật BHTN tại chương 3, phương pháp này cũng được sử dụng để so sánh, đánh giá các quy

định của pháp luật BHTN Việt Nam hiện hành so với các quy định tương ứng của pháp luật BHTN tại một số quốc gia trên thế giới.

- *Phương pháp lịch sử*: Phương pháp lịch sử yêu cầu khi đánh giá ưu điểm, hạn chế của pháp luật BHTN cần được xem xét, đối chiếu trong tiến trình lịch sử, gắn với hoàn cảnh chính trị, kinh tế, xã hội trong từng giai đoạn lịch sử cụ thể. Phương pháp này được sử dụng để nghiên cứu bối cảnh xây dựng, hoàn thiện pháp luật BHTN tại các quốc gia mà luận án lựa chọn để nghiên cứu học hỏi kinh nghiệm (chương 2). Đồng thời, phương pháp này cũng được sử dụng tại chương 3 để đánh giá nguyên nhân dẫn đến những ưu điểm, hạn chế của pháp luật BHTN tại Việt Nam và nghiên cứu lựa chọn các giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN được đề xuất tại chương 4 của luận án.

- *Phương pháp phân tích, tổng hợp*: Phương pháp này được sử dụng để phân tích, tổng hợp các số liệu, lập luận có được từ hoạt động hệ thống tài liệu, phân tích tài liệu, phỏng vấn chuyên gia, luật học so sánh... Việc tổng hợp nhằm mục đích đưa ra những kết luận, luận giải và đề xuất của chính tác giả luận án. Phương pháp này được sử dụng xuyên suốt trong toàn bộ các chương của luận án, nhưng được thể hiện rõ nhất tại chương 4 khi đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN tại Việt Nam trong thời gian tới. Nhiều giải pháp được đưa ra không chỉ dựa trên việc phân tích thực trạng tại chương 3 mà còn dựa trên việc phân tích những quan điểm tương đồng hoặc không tương đồng của các nhà nghiên cứu khác, từ đó lựa chọn ra giải pháp phù hợp nhất với Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

5. Những điểm mới của luận án

So với những công trình nghiên cứu trước, luận án có những điểm mới sau:

- Trên cơ sở kế thừa các tài liệu đã có của Việt Nam và các nước trên thế giới, luận án đưa ra cơ sở lý luận về hoàn thiện pháp luật bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam trong bối cảnh có nhiều biến động hiện nay.

- Luận án lựa chọn và phân tích pháp luật về BHTN theo quy định của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và một số quốc gia trên thế giới có những điều kiện tương đồng về chính trị, kinh tế, xã hội với Việt Nam; phân tích bối cảnh để áp dụng thành công các quy định của pháp luật về BHTN tại các quốc gia đó và bài học kinh nghiệm có thể áp dụng tại Việt Nam.

- Luận án là công trình nghiên cứu ở cấp độ luận án tiến sĩ đánh giá về thực trạng quá trình hoàn thiện pháp luật BHTN kể từ khi chính sách BHTN chính thức có hiệu lực ở Việt Nam cho đến nay, trong đó có đánh giá về những quy định mới được ban hành trong thời gian gần đây. Những đánh giá mà luận án đưa ra có sự tiếp nối, phát triển từ các công trình nghiên cứu đi trước.

- Luận án đưa ra những quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN tại Việt Nam trong thời gian tới, phù hợp với quan điểm chỉ đạo của Đảng và thực tiễn có nhiều biến động cả trong và ngoài nước những năm gần đây.

6. Ý nghĩa về mặt lý luận và thực tiễn

6.1. Ý nghĩa về mặt lý luận

Trên cơ sở kế thừa các vấn đề lý luận chung về pháp luật và BHTN, luận án bổ sung một số vấn đề lý luận về hoàn thiện pháp luật BHTN như: khái niệm, đặc điểm, vai trò của hoàn thiện pháp luật về BHTN, các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật BHTN, các điều kiện bảo đảm hoàn thiện pháp luật về BHTN.

6.2. Ý nghĩa về mặt thực tiễn

- Kết quả nghiên cứu của luận án sẽ góp phần tổng kết thực tiễn quá trình hoàn thiện pháp luật BHTN kể từ khi chính sách BHTN có hiệu lực ở Việt Nam cho đến nay.

- Kết quả nghiên cứu của luận án cung cấp căn cứ khoa học để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoạch định chính sách, hoàn thiện hệ thống pháp luật BHTN ở nước ta trong thời gian tới.

- Kết quả nghiên cứu của luận án cũng có giá trị tham khảo trong công tác nghiên cứu, giảng dạy ở những lĩnh vực có liên quan đến pháp luật về BHTN.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, luận án được kết cấu thành 4 chương, 13 tiết, cụ thể là:

- Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp.

- Chương 2. Cơ sở lý luận hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp.

- Chương 3. Quá trình phát triển và thực trạng pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp tại Việt Nam.

- Chương 4. Quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp tại Việt Nam.

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

1.1. CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

Để đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến hoàn thiện pháp luật về BHTN, luận án lần lượt đánh giá các công trình về BHTN đến các công trình về hoàn thiện pháp luật BHTN. Mỗi nhóm công trình nghiên cứu bao gồm cả các công trình nghiên cứu trong nước và ngoài nước, tập trung chủ yếu ở những công trình được ra đời trong khoảng hơn 05 năm trở lại đây (từ năm 2015 khi chính sách BHTN trong Luật Việc làm có hiệu lực) và có nội dung liên quan trực tiếp đến Việt Nam, nhằm đảm bảo tính mới và sát thực của các công trình.

1.1.1. Các công trình nghiên cứu trong nước về bảo hiểm thất nghiệp

Luận án Tiến sĩ “*Quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta hiện nay*” (2016) [71] của tác giả Nguyễn Quang Trường đã đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về BHTN, trong đó có nhóm giải pháp về hoàn thiện pháp luật BHTN. Luận án cho rằng cần bổ sung các quy định về trách nhiệm của NSDLĐ, cơ quan quản lý lao động, cơ quan BHXH và TTDVVL trong quản lý đối tượng hưởng BHTN. Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định về độ tuổi hưởng TCTN, những NLĐ khi đã đủ điều kiện hưởng hưu trí thì không thuộc đối tượng hưởng TCTN mà trích trả một phần số tiền đã đóng góp cho NLĐ. Về điều kiện hưởng TCTN, cần phân biệt giữa thất nghiệp vì lý do chủ quan và lý do khách quan, trong đó những NLĐ đơn phương chấm dứt HĐLĐ thì không được hưởng TCTN.

Tác giả Phạm Minh Thắng lại tập trung nghiên cứu về “*Quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam*” (2018) [64], bao gồm quản lý thu BHTN, quản lý chi BHTN, cân đối thu - chi quỹ BHTN, đầu tư quỹ BHTN và thanh tra, kiểm tra quỹ BHTN. Luận án chỉ ra rằng, quỹ BHTN khác với quỹ BHXH. Quỹ BHTN có thành phần chính là quỹ hưu trí, trong khi đa phần NLĐ khi đủ tuổi nghỉ hưu mới được hưởng chế độ hưu trí nên quỹ BHXH là quỹ dài hạn. Trong khi đó, quỹ BHTN là quỹ ngắn hạn, NLĐ chưa đến tuổi nghỉ hưu những đã có thể cần sự hỗ trợ từ quỹ BHTN sau 12 tháng tham gia BHTN và bị thất nghiệp. Trong suốt quá trình lao động của mình, NLĐ

có thể phải nhiều lần nhờ đến sự hỗ trợ từ quỹ BHTN. Điều này đòi hỏi quỹ BHTN phải luôn giữ một tỷ lệ kết dư an toàn. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý quỹ BHTN cũng được luận án trình bày theo mục tiêu trên, cùng với đó là các giải pháp tổ chức thực hiện quản lý quỹ BHTN.

Trong luận án “*Thể chế quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam*” (2019), tác giả Trương Thị Thu Hiền [41] đã đánh giá tương đối toàn diện thể chế quản lý nhà nước về BHTN tại Việt Nam, giai đoạn 2009 - 2017. Những quan điểm hoàn thiện pháp luật BHTN nổi bật mà tác giả đưa ra đó là: *Trước hết*, cần thiết đẩy mạnh phân cấp, phân quyền nhiều hơn cho chính quyền địa phương trong lĩnh vực BHTN. Theo đó, các quy định về mức đóng, điều kiện hưởng, mức hưởng, thời gian hưởng Luật Việc làm chỉ nên quy định mức khung (tối đa, tối thiểu), cho phép các địa phương được quyền hỗ trợ thêm cho NLĐ, NSDLĐ tùy thuộc vào ngân sách của địa phương. Cơ quan quản lý BHTN ở Trung ương cần hoàn thiện các quy định về kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật và đẩy mạnh triển khai các công tác này trên thực tế để kịp thời ngăn chặn, xử lý vi phạm và có biện pháp hỗ trợ kịp thời. Quy định trên nhằm thể chế hoá quan điểm xây dựng pháp luật BHTN đa tầng, linh hoạt, kịp thời đối phó với những tình huống bất ngờ. *Bên cạnh đó*, luận án còn xây dựng phương án xây dựng hình thức BHTN tự nguyện về đối tượng tham gia, mức đóng và phương thức đóng quỹ, các chế độ hỗ trợ và mức hưởng, điều kiện hưởng. *Cùng với đó*, cần quy định trách nhiệm của các cơ quan, doanh nghiệp trong xây dựng Hệ thống thông tin thị trường lao động; bổ sung quy định hỗ trợ cho NLĐ vay vốn từ kết dư quỹ BHTN; Bỏ quy định trách nhiệm thông báo tìm kiếm việc làm trực tiếp tại TTDVVL đối với NLĐ cao tuổi và NLĐ khuyết tật; Đổi tên BHTN thành Bảo hiểm việc làm để phù hợp với mục tiêu của chính sách.

Giáo trình “*Bảo hiểm thất nghiệp*” năm 2021 của tác giả Nguyễn Tiệp (Trường Đại học Lao động - xã hội) [69] là công trình nghiên cứu tương đối toàn diện, chi tiết về lĩnh vực BHTN. Công trình cung cấp những thông tin hữu ích về sự ra đời và phát triển của BHTN, khái niệm BHTN, vai trò của BHTN, BHTN ở một số quốc gia trên thế giới (Đức, Pháp, Nhật Bản, Trung Quốc), phương thức thu, chi, đầu tư quỹ BHTN và mô hình quản lý BHTN. Trong công trình nghiên cứu của mình, tác giả Nguyễn Tiệp đã nhấn mạnh đến vấn đề quản lý BHTN và chỉ rõ hai nội dung quản lý quỹ

BHTN gồm: Quản lý nhà nước về BHTN và quản lý sự nghiệp BHTN. Quản lý nhà nước về BHTN là việc Nhà nước ban hành và tổ chức thực hiện có hiệu quả các quy định của pháp luật về BHTN thông qua cơ quan quản lý nhà nước các cấp (Chính phủ, Bộ LĐTBXH, UBND các cấp, Sở LĐTBXH). Quản lý sự nghiệp BHTN là việc các cơ quan sự nghiệp như BHXH Việt Nam, các TTDVVL thực hiện những chức năng liên quan trực tiếp thu, chi quỹ BHTN, quản lý đối tượng hưởng BHTN, tiếp nhận và xét duyệt hồ sơ hưởng trợ cấp thất nghiệp... Công trình cũng chỉ ra rằng: hoạt động quản lý sự nghiệp BHTN phải tuân thủ đúng các quy định của pháp luật về BHTN. Cùng với đó, thực tiễn quản lý sự nghiệp BHTN là cơ sở quan trọng để các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền hoàn thiện quy định của pháp luật về BHTN.

Sách chuyên khảo *“Những vấn đề lý luận và thực tiễn của quản lý nhà nước về BHTN”* (2021) của tác giả Trương Thị Thu Hiền (chủ biên) [41] là công trình nghiên cứu mới, toàn diện, có rất nhiều nội dung hữu ích với đề tài hoàn thiện pháp luật về BHTN ở Việt Nam hiện nay. Không chỉ trình bày những vấn đề lý luận cơ bản của quản lý nhà nước về BHTN, cuốn sách còn cập nhật các quy định mới nhất của pháp luật BHTN trong nước và trình bày kết quả thực hiện chính sách BHTN trong giai đoạn 2009 - 2020. Công trình tập hợp hệ thống số liệu hết sức phong phú về tỉ lệ người thất nghiệp trong độ tuổi lao động ở Việt Nam, kết quả thu quỹ BHTN, chi trả các chế độ BHTN, cân đối thu – chi và kết dư quỹ BHTN, số lượt người được hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm và hỗ trợ học nghề... Trên cơ sở phân tích những bất cập gặp phải trong hoạt động quản lý BHTN, cuốn sách đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN và giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật ở Việt Nam hiện nay.

Luận án *“Chế độ BHTN trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam”* của tác giả Lê Thị Hoài Thu [67] được công bố trước khi pháp luật về BHTN được ban hành ở nước ta nhưng vẫn là công trình có nhiều ý nghĩa đối với việc nghiên cứu đề tài của luận án. Công trình đưa ra những cơ sở lý luận về kinh tế - xã hội, chính trị - pháp lý cần thiết cho việc xây dựng chế độ BHTN tại Việt Nam. Bên cạnh đó, luận án cũng gợi mở những phương án xây dựng các quy định cụ thể của BHTN, trong đó, có những phương án vẫn thể hiện rõ tính phù hợp, khả thi trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh hoàn thiện pháp luật BHTN hiện nay. Điển hình trong số đó, khi trình bày về tổ

chức quản lý, thực hiện chế độ BHTN, tác giả đưa ra hai phương án: Một là, tổ chức như quy định hiện nay đang thực hiện (cơ quan BHXH tiến hành thu quỹ và chi trả trợ cấp, TTDVVL thực hiện xét duyệt hồ sơ xin hưởng trợ cấp); Hai là, Bộ LĐTBXH sẽ thành lập một hệ thống quản lý BHTN độc lập với cơ quan BHXH, thống nhất từ trung ương đến địa phương, dựa trên cơ sở các TTDVVL. Theo tác giả, phương án tổ chức thứ hai là phù hợp với kinh nghiệm của quốc tế và thích hợp để áp dụng ở nước ta khi chính sách BHTN đã đi vào ổn định.

1.1.2. Các công trình nghiên cứu ngoài nước về bảo hiểm thất nghiệp

Mario D.Velásquez¹ (2014), “*Chile Unemployment Insurance: More protection in a context of crisis*” (BHTN ở Chile: được bảo vệ hơn trong bối cảnh khủng hoảng) [99] chỉ ra rằng, BHTN bắt đầu hoạt động ở Chile từ những năm 2002, cung cấp các khoản trợ cấp cho những người làm công ăn lương khi họ chấm dứt quan hệ lao động, bất kể nguyên nhân thất nghiệp là gì. Một điều đặc biệt được chỉ ra, đó là các loại trợ cấp và mức trợ cấp được chi trả tùy theo nguyên nhân thất nghiệp và loại hình thất nghiệp, cho thấy sự linh hoạt của pháp luật BHTN tại Chile. Cùng với đó, các chương trình dự phòng thất nghiệp sớm được triển khai đã duy trì việc làm cho NLĐ, bất chấp sự suy giảm đáng kể các điều kiện kinh tế ở Chile. NLĐ và NSDLĐ có thể tự nguyện thỏa thuận về việc nghỉ phép để nâng cao kỹ năng nghề, kéo dài đến năm tháng. Trong thời gian đó, NLĐ sẽ không phải làm việc và sẽ tham gia các khóa đào tạo, nhận trợ cấp tương đương 50% tiền thù lao của họ cho trong sáu tháng gần nhất. NLĐ vẫn được hưởng các phúc lợi chăm sóc sức khỏe và trợ cấp gia đình (nếu có) và được trợ cấp phương tiện đi lại để tham gia các khóa học. Phúc lợi được tài trợ bằng cách kết hợp các khoản đóng góp của NSDLĐ và quỹ BHTN (bao gồm cả các khoản thanh toán an sinh xã hội). Quyền lợi này dành cho tất cả những người lao động đã đăng ký Bảo hiểm thất nghiệp và có hợp đồng không thời hạn. Kinh nghiệm triển khai chương trình dự phòng thất nghiệp này cung cấp một kinh nghiệm rất đáng học hỏi tại Việt Nam.

Báo cáo “*Brazilian unemployment insurance*” (Bảo hiểm thất nghiệp ở Brazil) của tác giả Janine Bergl [94] năm 2015 là công trình nghiên cứu về chế độ BHTN của Brazil - một nền kinh tế lớn khác thuộc G20. Theo đó, hệ thống BHTN của Brazil là một phần của Hệ thống việc làm, công việc và thu nhập công (SPETR), với mục tiêu là thúc đẩy sự hội nhập của các chính sách thị trường lao động chủ động và thụ động,

bằng cách cung cấp hỗ trợ tài chính, trung gian thị trường lao động và dịch vụ đào tạo cho những người lao động bị sa thải. Pháp luật BHTN cho phép kéo dài thời hạn hưởng trợ cấp trong những trường hợp đặc biệt như khủng hoảng kinh tế hoặc dịch bệnh, bởi lẽ, thời gian thất nghiệp thường có xu hướng kéo dài trong những hoàn cảnh trên. Báo cáo chỉ ra sự cần thiết của việc mở rộng phạm vi BHTN đối với lao động là người giúp việc gia đình (chiếm 17% số lao động nữ tại quốc gia này).

Báo cáo “*Design of an employment insurance system for Malaysia*” [98] (Thiết kế hệ thống bảo hiểm việc làm cho Malaysia) năm 2015 là công trình nghiên cứu có sự hợp tác giữa Tổ chức Lao động quốc tế và Chính phủ Malaysia nhằm đưa ra những ý tưởng xây dựng chế độ bảo hiểm việc làm cho Malaysia. Theo đó, bảo hiểm việc làm tại Malaysia sẽ bao gồm 3 trụ cột. Trụ cột 1 là Trợ cấp thất nghiệp nhằm bù đắp thu nhập, bao gồm 50% thu nhập thay thế được trả trong ba đến sáu tháng, tùy thuộc vào các khoản đóng góp trước đó của ít nhất 12 trong số 24 tháng trước đó, trong các điều kiện nghiêm ngặt về thất nghiệp và tìm kiếm việc làm. Trụ cột 2 bao gồm các dịch vụ như tư vấn, bố trí việc làm, hỗ trợ di chuyển, đào tạo nghề và đào tạo lại. Trụ cột 3 - một kế hoạch tiết kiệm, sẽ bao gồm một chương trình do NLD và NSDLĐ cùng thỏa thuận đóng góp để ghi nhận thời gian làm việc của NLD. Báo cáo đã đề xuất rằng mỗi NSDLĐ và NLD có thể đóng góp 1% tiền lương vào Kế hoạch tiết kiệm. Số tiền tích lũy cho mỗi cá nhân sẽ được trả khi nhân viên mất việc làm. Tuy nhiên, phần đóng góp của NSDLĐ sẽ không được trả trong trường hợp nghỉ việc tự nguyện hoặc hành vi sai trái. Đề xuất nghiên cứu về xây dựng chế độ BHTN gồm 3 trụ cột chính như trên là ý tưởng quý báu để xây dựng chế độ BHTN đa tầng, linh hoạt ở Việt Nam trong thời gian tới. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng, báo cáo đã chỉ ra tình hình kinh tế - xã hội tại Malaysia là một quốc gia có tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh, thu nhập cao, tỉ lệ thất nghiệp thấp so với nhiều nước trong khu vực Đông Nam Á.

Năm 2015, trong báo cáo “*Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide*” (Đánh giá so sánh về kinh nghiệm BHTN và việc làm ở Châu Á và trên toàn thế giới) [96], các tác giả John Carter, Céline Peyron Bista, Michel Bédard đã trình bày tổng quan về các chương trình bảo hiểm thất nghiệp (UI) và bảo hiểm việc làm (EI) tại 14 quốc gia (đều là những phương tiện cung cấp một phần thu nhập thay thế cho những NLD khi họ đang

ngiht việc và tìm kiếm việc làm mới). Hai trong số các quốc gia được lựa chọn nghiên cứu này nằm ở Bắc Mỹ (Canada và Hoa Kỳ), hai quốc gia ở Nam Mỹ (Argentina và Chile), ba quốc gia ở Châu Âu (Đan Mạch, Pháp và Đức), một quốc gia ở Trung Đông (Bahrain), hai ở Đông Nam Á (Thái Lan và Việt Nam), và cuối cùng là bốn nước thuộc Đông Á (Trung Quốc, Nhật Bản, Mông Cổ và Hàn Quốc). Đặc biệt, báo cáo còn xem xét nghiên cứu pháp luật BHTN tại các quốc gia này trong nhiều giai đoạn phát triển kinh tế khác nhau.. Báo cáo chỉ ra rằng, NLĐ tại một số quốc gia sẽ không được thanh toán TCTN nếu công nhân bị sa thải vì hành vi sai trái, điều này có thể khiến một số NSDLĐ đưa ra những tuyên bố không công bằng về hành vi sai trái. Ở Pháp, Canada và Hàn Quốc có chương trình bảo đảm tiền lương (không đóng góp), đảm bảo thanh toán tiền lương chưa thanh toán, trợ cấp thôi việc nếu một công ty tuyên bố phá sản và không thể thực hiện các nghĩa vụ của mình. Ở Pháp, Đức, Mỹ, Nhật, người đang hưởng TCTN có thể tiếp tục được hưởng nếu tham gia vào công việc bán thời gian nhằm khuyến khích họ tìm kiếm việc làm, nâng cao thu nhập và tạo bước đệm để tham gia vào quan hệ lao động chính thức. Trong số 14 quốc gia châu Á được nghiên cứu, Việt Nam là quốc gia duy nhất không cho phép lao động nước ngoài được tham gia BHTN. Một số quốc gia gọi chương trình bảo hiểm của mình là Bảo hiểm việc làm để nhấn mạnh đến mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp và hỗ trợ việc làm.

Năm 2019, hai đồng tác giả Gabriel Chodorow-Reich (Đại học Harvard) và John Coglianesi (Hội đồng Thống đốc của Hệ thống Dự trữ Liên bang Mỹ) đã có báo cáo “*Unemployment Insurance and Macroeconomic Stabilization*” (Bảo hiểm thất nghiệp và ổn định kinh tế vĩ mô) [90]. Báo cáo phân tích vai trò ổn định kinh tế vĩ mô của BHTN, bắt đầu bằng cách xem xét hệ thống BHTN hiện tại ở Hoa Kỳ. Mỗi tiểu bang quản lý hệ thống BHTN riêng của mình, được gọi là chương trình BHTN thông thường, cung cấp tối đa tới 26 tuần trợ cấp ở hầu hết các tiểu bang. Một chương trình BHTN lâu dài, chung giữa tiểu bang và liên bang được gọi là Trợ cấp Mở rộng (EB) sẽ tự động kéo dài số tuần trợ cấp có sẵn khi tỷ lệ thất nghiệp của tiểu bang vượt qua ngưỡng theo luật định thông thường. Báo cáo đã nhấn mạnh đến các chế độ BHTN mở rộng để chủ động, kịp thời ứng phó với các đợt suy thoái kinh tế, thất nghiệp tăng cao.

1.2. NHỮNG CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP VÀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

1.2.1. Những công trình nghiên cứu trong nước liên quan đến pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp và hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

Qua khảo cứu cho thấy, các công trình nghiên cứu trong nước liên quan đến hoàn thiện pháp luật về BHTN được triển khai trên ba phương diện: Một số công trình trực tiếp nghiên cứu về thực trạng hệ thống pháp luật BHTN hiện hành, từ đó đề xuất ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật; Một số công trình nghiên cứu về pháp luật BHTN của các tổ chức quốc tế và các quốc gia trên thế giới, từ đó gợi mở những bài học kinh nghiệm mà Việt Nam có thể học tập; Một số công trình lại nghiên cứu những bất cập phát sinh trong thực tiễn thực hiện pháp luật BHTN trên phạm vi cả nước hoặc tại một số địa phương điển hình, từ đó xuất những giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN, cụ thể như sau:

Một là, một số công trình trực tiếp nghiên cứu về thực trạng hệ thống pháp luật BHTN hiện hành, từ đó đề xuất ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật.

Trong bài viết “*Hoàn thiện các quy định của pháp luật về các chế độ BHTN ở nước ta hiện nay*” (2021) của tác giả Trương Thị Thu Hiền [38] đã chỉ ra những bất cập của pháp luật BHTN là: Chưa phát huy vai trò chủ đạo của chế độ Hỗ trợ học nghề và chế độ Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề cho NLĐ - hai giải pháp lâu dài, căn bản của chính sách BHTN. Từ đó, tác giả đưa ra một số đề xuất hoàn thiện cụ thể để giải quyết bất cập trên: Bổ sung quy định về hỗ trợ cho NLĐ mất việc làm vay ưu đãi từ Quỹ BHTN; Bổ sung quy định việc hỗ trợ đột xuất cho người đang hưởng trợ cấp thất nghiệp trong các trường hợp gặp rủi ro; tăng mức hỗ trợ học nghề cho người lao động mất việc làm; điều chỉnh hợp lý điều kiện, thủ tục để NSDLĐ được nhận Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng nghề cho NLĐ.

Đồng quan điểm với tác giả Trương Thị Thu Hiền, tác giả Đoàn Xuân Trường cũng cho rằng, một trong những bất cập lớn của pháp luật BHTN hiện hành là BHTN mới tập trung nhiều vào chi trả TCTN mà hạn chế trong việc đào tạo nghề, nâng cao kỹ năng nghề cho NLĐ. Trong bài viết “*Quy định của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp: Thực trạng và một số kiến nghị sửa đổi* (2019), tác giả Đoàn Xuân Trường

[73] còn chỉ ra một số bất cập khác của pháp luật BHTN như: Đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp còn hạn chế; Pháp luật BHTN đang hướng đến giải quyết thất nghiệp cho NLĐ sau khi đã mất việc làm mà chưa chú trọng vào duy trì quan việc làm giữa NLĐ và NSDLĐ; việc áp dụng chế tài đối với các hành vi gian lận, trốn đóng BHTN vẫn còn hạn chế, việc xử lý hình sự còn thiếu mặc dù đã có quy định. Những kiến nghị hoàn thiện pháp luật được đưa ra đó là: Mở rộng đối tượng tham gia BHTN; chú trọng chế độ học nghề đối với NLĐ mất việc làm; bổ sung quy định hướng dẫn áp dụng chế tài hình sự đối với các hành vi trốn đóng, gian lận BHTN.

Trong bài viết “*Pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp - Điều chỉnh để thích ứng*” (2019) tại Hội thảo khoa học quốc tế “Luật học trước biến đổi của thời đại” (International Conference Law in a Changing World), tác giả Lê Thị Hoài Thu [68] đã chỉ ra những yêu cầu đối với việc hoàn thiện pháp luật BHTN Việt Nam. Trước hết, cách mạng công nghiệp lần thứ tư với việc phát triển mạnh mẽ của trí tuệ nhân tạo (AI), người máy (Robotics), internet kết nối vạn vật (IoT), nền kinh tế chia sẻ (Shared economics)...sẽ khiến công nghệ thay thế sức lao động của con người trong tương lai gần (dự tính đến năm 2030, 86% người làm công việc đơn giản tại Việt Nam có nguy cơ mất việc làm). Bên cạnh đó, khi Việt Nam gia nhập các hiệp ước thương mại tự do như Việt Nam - EU (EVFTA), Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP)...sẽ vừa là cơ hội và thách thức cho lao động Việt Nam, khi có nhiều việc làm thu nhập cao hơn nhưng cũng có thể bị mất việc do không đáp ứng được yêu cầu kỹ thuật. Những yêu cầu đó đặt ra bài toán cho việc phát triển BHTN phải đảm bảo được an toàn quỹ BHTN để chi trả TCTN, đồng thời nâng cao khả năng phòng ngừa thất nghiệp. Bài viết cũng phân tích thực trạng pháp luật về BHTN và thực trạng thực hiện pháp luật về BHTN tại Việt Nam. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN tại Việt Nam để đáp ứng với yêu cầu của thời đại.

Phân tích về các quy định thu, chi BHTN, tác giả Trương Thị Thu Hiền đã phân tích thực tiễn thu, chi BHTN giai đoạn từ năm 2009 (khi ra đời chính sách BHTN) đến năm 2016 (sau khi chính sách BHTN trong Luật Việc làm được triển khai thực hiện gần 02 năm) trong bài viết “*Hoàn thiện quy định về thu, chi bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam hiện nay*” (2018) [38]. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất các giải pháp cụ thể để hoàn thiện quy định về thu, chi BHTN đó là: Không thu BHTN đối với NLĐ có quá

trình đóng BHTN dài hoặc đã đủ tuổi nghỉ hưu theo quy định của Bộ luật Lao động; Giảm mức thu đối với một số đối tượng NSDLĐ (như các doanh nghiệp có nguồn vốn điều lệ thấp, quy mô sản xuất nhỏ) để tạo điều kiện giảm chi phí cho doanh nghiệp, thúc đẩy sản xuất kinh doanh và nâng cao tính cạnh tranh; Bổ sung quy định về chi đầu tư xây dựng cơ sở dữ liệu việc làm.

Bình luận về 02 tội danh được quy định trong Bộ luật Hình sự năm 2015 liên quan đến BHTN trong bài viết “*Bộ luật hình sự sửa đổi với việc quy định tội phạm về BHHX, BHYT, BHTN*” (2016), tác giả Nguyễn Thị Anh Thơ [65] đã phân tích những vấn đề lý luận và thực tiễn về Tội gian lận BHHX, BHTN (Điều 214) và Tội trốn đóng BHHX, BHYT, BHTN (Điều 216). Đồng thời, bài viết cũng đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện để hướng dẫn thi hành nghiêm minh, hiệu quả hai tội danh trên trong thực tiễn.

Để hoàn thiện các quy định xử phạt vi phạm hành chính về BHTN, bài viết “*Sự cần thiết sửa đổi, bổ sung một số nội dung về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BHHX, BHTN*” (2015) của tác giả Nguyễn Hoà Bình [7] đã chỉ rõ hạn chế của các quy định xử phạt vi phạm hành chính về BHTN. Theo đó, mức xử phạt hiện nay chưa tương xứng với mức độ vi phạm nên không đủ sức răn đe các đối tượng vi phạm. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng từ phía pháp luật hiện hành dẫn đến tình trạng trốn đóng, chậm đóng BHTN. Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định về thẩm quyền xử phạt, hành vi bị xử phạt và mức xử phạt đối với một số hành vi vi phạm.

Hai là, một số công trình nghiên cứu về pháp luật BHTN của các tổ chức quốc tế và các quốc gia trên thế giới, từ đó gợi mở những bài học kinh nghiệm mà Việt Nam có thể học tập, cụ thể là:

Đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở của tác giả Đoàn Xuân Trường (Đại học Luật Hà Nội) với chủ đề “*Pháp luật quốc tế và pháp luật một số quốc gia trên thế giới về BHTN* (2019) [72] là một công trình rất có giá trị cho việc nghiên cứu đề tài luận án khi đã chỉ rõ những vấn đề cơ bản của pháp luật BHTN theo quy định của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO). Đề tài lựa chọn hai quốc gia châu Âu ban hành pháp luật BHTN từ rất sớm (Đức, Đan Mạch) và hai quốc gia châu Á có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam (Trung Quốc, Thái Lan) để phân tích ưu điểm, hạn chế nổi bật của

pháp luật BHTN từng quốc gia. Bên cạnh đó, đề tài còn đưa ra một số so sánh và gợi mở cho việc xây dựng, ban hành pháp luật BHTN ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Cùng hướng nghiên cứu với công trình của tác giả Đoàn Xuân Trường, nhưng công trình “*Chính sách bảo hiểm thất nghiệp tại một số quốc gia phát triển và gợi ý cho Việt Nam*” (2019) của tác giả Nguyễn Thị Thu Hoài [43] lại tập trung nghiên cứu pháp luật của hai quốc gia châu Mỹ là Hoa Kỳ (Bắc Mỹ) và Chile (Nam Mỹ), làm phong phú thêm hệ thống pháp luật BHTN các quốc gia được nghiên cứu. Bài viết chỉ ra rằng, mức trợ cấp thất nghiệp cao ở một số nước phát triển như Mỹ đa phần đến từ thuế, mức trợ cấp cao đồng nghĩa với mức thuế phải cao. Điều này không phù hợp với quốc gia đang phát triển, đa phần người dân có mức thu nhập trung bình như Việt Nam hiện nay. Thay vào đó, mức hưởng nên giảm dần theo thời gian hưởng để khuyến khích NLĐ tích cực tìm việc làm. Theo kinh nghiệm pháp luật BHTN tại Chile, thời gian hưởng TCTN dài nhất là 05 tháng, tháng đầu sẽ chi trả 50% tỉ lệ tiền lương, ngay từ tháng tiếp theo sẽ giảm dần 5% mỗi tháng cho tới khi còn 30% vào tháng thứ năm. Người thất nghiệp cũng không được hưởng TCTN ngay sau khi thất nghiệp mà phải chờ đợi 01 tháng kể từ thời điểm đăng ký. Trong khoảng thời gian 01 tháng đó, họ sẽ phải tiến hành các biện pháp cần thiết nhằm tái gia nhập thị trường lao động như đăng ký thông tin lao động, được tư vấn việc làm, tham gia học nghề...

Nghiên cứu kinh nghiệm từ Trung Quốc, tác giả Mai Thị Dung tập trung nghiên cứu các quy định về quản lý thu BHTN. Trong bài viết “*Quản lý thu Bảo hiểm Xã hội tại Trung Quốc và bài học cho Việt Nam*” (2019) [28], tác giả nhấn mạnh đến sự phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương trong quản lý thu BHTN. Theo đó, cần quy định rõ các nhiệm vụ của mỗi cấp và trao quyền chủ động cho một số địa phương có những đặc thù riêng (như có nhiều doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, nhiều NLĐ có nguy cơ bị tai nạn lao động).

Cũng nghiên cứu về kinh nghiệm từ Trung Quốc nhưng Luận án Tiến sĩ “*Chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc*” (2015) của tác giả Nguyễn Mai Phương [57] lại tập trung nghiên cứu sâu về quá trình hình thành và phát triển của chế độ BHTN tại Trung Quốc, cơ chế quản lý và vận hành BHTN tại Trung Quốc, so sánh chế độ BHTN ở Trung Quốc với một số quốc gia trên thế giới (trong đó có Việt Nam) và gợi mở một số vấn đề về xây dựng chế độ BHTN tại Việt Nam từ kinh nghiệm của Trung

Quốc. Một số kinh nghiệm hay, khả thi đã được chỉ ra đó là: Xây dựng mức thu, chi linh hoạt, phù hợp với điều kiện của từng vùng miền để đảm bảo công bằng xã hội. Bên cạnh đó, Nhà nước cần xã hội hoá nguồn quỹ BHTN để khuyến khích các tổ chức phi chính phủ cùng tham gia hỗ trợ vào quỹ BHTN, đổi lại, họ sẽ được nhận các ưu đãi về đầu tư, cung ứng lao động, cung cấp thông tin thị trường lao động.

Ba là, một số công trình lại nghiên cứu dưới góc độ thực hiện pháp luật về BHTN. Từ việc phân tích những bất cập phát sinh trong thực tiễn thực hiện pháp luật BHTN trên phạm vi cả nước hoặc tại một số địa phương điển hình, các công trình này đã đề xuất những giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN, cụ thể là:

Đánh giá về thực tiễn thực hiện chính sách BHTN trong phạm vi cả nước tính đến năm 2020, tác giả Bùi Thị Nhung có bài viết *“Thực hiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp: Những hạn chế và gợi ý hướng khắc phục”* (2020) [5555]. Từ việc đưa ra các số liệu thống kê về đối tượng tham gia BHTN, số lượng người và số tiền được hỗ trợ chi trả, số nợ đọng quỹ BHTN và dự báo nguy cơ thất nghiệp tại Việt Nam trong 10 năm tới (theo nghiên cứu của Tổ chức Lao động quốc tế ILO), bài viết đã đưa ra một số giải pháp có liên quan trực tiếp đến hoàn thiện pháp luật BHTN đó là bổ sung các quy định theo hướng hỗ trợ để NLĐ và NSDLĐ duy trì quan hệ việc làm lâu dài. Đồng thời, cần sửa đổi các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BHTN theo hướng bổ sung các hành vi vi phạm, nâng mức xử phạt và bổ sung các biện pháp khắc phục hậu quả đối với các vi phạm. Bên cạnh đó, công trình nghiên cứu nhấn mạnh đến việc xây dựng một mô hình chuẩn, thống nhất cho hoạt động của các TTDVVL ở các địa phương.

Việc tiếp nhận, chi trả các hỗ trợ BHTN chủ yếu được thực hiện bởi các cơ quan, tổ chức ở địa phương. Chính vì vậy, tác giả Nguyễn Hữu Chí đã đi sâu nghiên cứu *“Thực tiễn áp dụng pháp luật bảo hiểm thất nghiệp tại thành phố Hồ Chí Minh và một số kiến nghị”* (2017) [1616]. Trong bài viết của mình, từ việc phân tích thực trạng áp dụng pháp luật tại cơ quan BHXH và TTDVVL của thành phố Hồ Chí Minh, tác giả kiến nghị một số giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN đó là: Mở rộng đối tượng tham gia BHTN bắt buộc; điều chỉnh tỷ lệ đóng BHTN theo hướng tăng tỉ lệ của NSDLĐ, giảm tỉ lệ hỗ trợ từ nhà nước; tăng mức hỗ trợ học nghề để thu hút người thất nghiệp tham gia. Cùng với đó, cần bổ sung quy định NLĐ khi đủ điều kiện nghỉ hưu

mà chưa từng hưởng TCTN lần nào thì sẽ được nhận khoản trợ cấp một lần phù hợp với tỉ lệ đóng góp (thường áp dụng cho đối tượng viên chức làm việc tại các đơn vị sự nghiệp công lập). Đặc biệt, bài viết đưa ra nhận định về việc quy định “cào bằng” trách nhiệm đóng góp của NLĐ với NSDLĐ, Nhà nước là không hợp lý, vì NLĐ luôn là đối tượng yếu thế trong quan hệ lao động với NSDLĐ và đối tượng mà nhà nước muốn hướng đến bảo vệ trong chính sách BHTN là NLĐ.

Trong bài viết “*Tổ chức bộ máy thực hiện bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam*” (2016), tác giả Trương Thị Thu Hiền [36] đã chỉ ra những bất cập nổi bật trong tổ chức bộ máy thực hiện BHTN ở Việt Nam là: công tác phối hợp giữa BHXH và TTDVVL ở một số địa phương còn chưa chặt chẽ, nhất là trong việc quản lý thông tin người hưởng TCTN. TTDVVL là cơ quan trực tiếp tiếp nhận hồ sơ đề nghị giải quyết các hỗ trợ nhưng lại không có đầy đủ cơ sở dữ liệu để đối chiếu nhằm phát hiện ra các trường hợp không trung thực khai báo tình trạng việc làm. Chính vì vậy, bài viết đề xuất cần sửa đổi thẩm quyền, thủ tục giải quyết hỗ trợ theo hướng đẩy mạnh phân cấp hơn nữa cho TTDVVL trong chi trả TCTN. Cùng với đó, Bộ LĐTBXH, BHXH Việt Nam và UBND cấp tỉnh cần xây dựng quy chế phối hợp trong thực hiện chi trả BHTN.

Ngoài ra, còn có rất nhiều các luận văn thạc sĩ cũng nghiên cứu dưới góc độ thực hiện pháp luật tại các địa phương trong những năm gần đây như: Hoàng Kiều Oanh (2020), *Bảo hiểm thất nghiệp và giải pháp phòng chống trục lợi bảo hiểm thất nghiệp từ thực tiễn tại thành phố Hà Nội*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Đại học Luật Hà Nội [56]; Nguyễn Thị Hiền (2020), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn áp dụng tại tỉnh Sơn La*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội [35]; Nguyễn Thị Hương (2020), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thực hiện tại quận Đống Đa, thành phố Hà Nội*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội [46]; Hà Nguyệt Mai (2020), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thi hành tại tỉnh Cao Bằng*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội [53]; Nguyễn Thanh Tùng (2019), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thi hành tỉnh Hòa Bình* Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội [80]; Hoàng Thị Hải (2018), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thực hiện tại tỉnh Lạng Sơn*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội [33]; Phạm Quý Bảy (2017), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thi hành tại tỉnh Yên Bái*,

Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội [6]; Lữ Bình Huy (2016), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thi hành tại thành phố Hồ Chí Minh*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội [45]... Từ việc phân tích kết quả thực hiện pháp luật BHTN tại từng địa phương trên khắp cả nước, các luận văn đã cung cấp góc nhìn đa chiều về chính sách BHTN, từ đó đề xuất một số giải pháp có liên quan trực tiếp đến hoàn thiện pháp luật về BHTN.

1.2.2. Những công trình nghiên cứu ngoài nước liên quan đến pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp và hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

Năm 2019, hai tác giả Michel Bédard, John Carter, Tsuruga Ippei đã đi sâu nghiên cứu về pháp luật BHTN tại một quốc gia cụ thể, có nền kinh tế đứng đầu Đông Nam Á là Indonesia. Trong báo cáo “*Legal, financial and administrative considerations for an employment insurance system in Indonesia*” (Các cân nhắc về pháp lý, tài chính và hành chính đối với hệ thống bảo hiểm việc làm ở Indonesia) [97], các tác giả chỉ ra rằng, đối với chương trình bảo hiểm việc làm, phạm vi bảo hiểm nên được áp dụng cho càng nhiều lao động càng tốt, cho dù họ làm việc cho những người sử dụng lao động nhỏ, vừa hay lớn. Tuy nhận định rằng việc xác định tình trạng việc làm và thu nhập của lao động khu vực phi chính thức là khó xác định, nhưng báo cáo vẫn nhấn mạnh: các lĩnh vực hoạt động khu vực phi chính thức có một số lĩnh vực cần được bảo trợ thất nghiệp nhất. Báo cáo cũng chỉ ra rằng, từ góc độ tài chính, tính bền vững của quỹ bảo hiểm việc làm sẽ đạt được bằng cách mở rộng phạm vi bảo hiểm tối đa nhất có thể. Ngay cả những NSDLĐ có lịch sử việc làm ổn định nhất cũng sẽ được hưởng lợi từ việc áp dụng rộng rãi nhất có thể chương trình bảo hiểm việc làm, do chương trình này sẽ ngăn chặn những xáo trộn thị trường lao động ở địa phương hoặc khu vực. Nghiên cứu của báo cáo cũng chỉ ra rằng, khi lợi ích thôi việc quá cao hoặc các quy tắc xung quanh chúng quá cứng nhắc, các công ty sẽ lập kế hoạch nguồn nhân lực của họ để giảm thiểu càng nhiều càng tốt các nghĩa vụ. Ở Indonesia, điều này dường như được chứng minh bằng sự phổ biến cao của các thỏa thuận thuê ngoài (các thỏa thuận trong đó NLĐ được tuyển dụng thông qua các cơ quan tuyển dụng bên thứ ba hoặc các công ty cung ứng lao động). Về điều kiện, thủ tục chi trả trợ cấp, báo cáo nhận định rằng, không nên phân biệt về thời hạn của hợp đồng, tất cả những gì cần thiết cho mục đích quản lý của bảo hiểm việc làm là hồ sơ việc làm của một cá nhân, xác minh rằng họ đang thất nghiệp và họ tiếp tục tích cực tìm việc.

Trong báo cáo năm 2019 về chủ đề “*Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*” (Chế độ BHTN trên thế giới: căn cứ và sự lựa chọn chính sách) [92], hai tác giả Antonia Asenjo và Clemente Pignatti đã phân tích so sánh pháp luật BHTN ở các nền kinh tế tiên tiến và mới nổi. Báo cáo chỉ ra rằng, hầu hết tất cả các quốc gia đều bổ sung BHTN bằng các khoản trợ cấp thôi việc, mặc dù các nền kinh tế mới nổi phụ thuộc tương đối nhiều hơn vào các khoản thanh toán thôi việc (UI). Do đó, tỷ lệ bao phủ BHTN ở các nền kinh tế tiên tiến cao hơn đáng kể so với các nền kinh tế mới nổi. Hầu hết các quốc gia cùng có sự hỗ trợ cho trợ cấp thôi việc từ chính phủ, nhưng tỷ lệ đóng góp ở các nền kinh tế tiên tiến cao hơn so với các nền kinh tế mới nổi. Về điều kiện được hưởng, các chương trình BHTN thường chỉ có thể được tiếp cận bởi những NLD có sự phụ thuộc và NSDLĐ trong khu vực chính thức và mức độ nghiêm ngặt của các điều kiện hưởng là tương tự nhau ở các nền kinh tế tiên tiến và mới nổi. Về mức hưởng, sự hào phóng trong trợ cấp thất nghiệp (xét về cả mức độ và thời gian trợ cấp) ở các nền kinh tế tiên tiến cao hơn so với các nền kinh tế mới nổi. Cuối cùng, sự tích hợp của các biện pháp tích cực tìm kiếm việc làm trong pháp luật BHTN được thấy ở hầu hết các nền kinh tế mới nổi và tiên tiến, trong đó, các nền kinh tế mới nổi đưa ra các yêu cầu tìm kiếm việc làm yếu hơn nhưng các biện pháp trừng phạt mạnh mẽ hơn đối với việc từ chối công việc so với các nền kinh tế tiên tiến. Nhìn chung, báo cáo đã cung cấp những thông tin pháp luật BHTN cơ bản tại các quốc gia tiên tiến và các quốc gia mới nổi, so sánh và lí giải về sự khác biệt giữa chúng. Những lí giải này là căn cứ quan trọng phục vụ cho việc lựa chọn bài học kinh nghiệm hoàn thiện pháp luật BHTN tại Việt Nam.

Theo kết quả nghiên cứu của báo cáo “*Uruguay recent reforms to unemployment insurance*” [89] (Uruguay - Những cải cách gần đây về BHTN), một điểm đặc biệt của pháp luật BHTN ở Uruguay là trợ cấp có thể được cấp cho 3 trường hợp: xuất viện; chấm dứt công việc; hoặc giảm số ngày làm việc trong tháng, hoặc số giờ làm việc trong ngày, từ 25% trở lên so với quy định của pháp luật hoặc thông lệ. Nói cách khác, khi đó, việc tiếp cận BHTN không chỉ có sẵn trong trường hợp chấm dứt quan hệ lao động cuối cùng mà còn trong trường hợp tạm dừng quan hệ hoặc giảm giờ làm việc, do đó trợ cấp có thể được sử dụng như một công cụ để tạo điều kiện thuận lợi cho người lao động phục hồi và duy trì mối quan hệ hợp đồng. Bên cạnh đó, pháp luật BHTN nước

này cũng quy định kéo dài thời gian trợ cấp trong trường hợp suy thoái kinh tế toàn quốc (được định nghĩa là hai quý liên tiếp tăng trưởng kinh tế âm) và kéo dài thời gian hưởng chế độ đối với người lao động bị thôi việc trên 50 tuổi. Đối với những người lao động có người phụ thuộc, số tiền thu được sẽ tăng thêm 20%. Cùng với đó, pháp luật BHTN Uruguay cũng được cải cách theo hướng thay đổi từ mức trợ cấp cố định giữa các tháng, sang việc giảm dần trợ cấp ở những tháng sau, để khuyến khích theo đuổi việc làm mới. Đi đôi với quy định này là giới thiệu bắt buộc tham gia các khóa học cho các đối tượng trợ cấp.

Báo cáo “*Rethinking unemployment insurance, taxes and benefits*” (Bàn thêm về BHTN, thuế và quyền lợi) năm 2019 [108] đã phân tích mối quan hệ giữa chính sách BHTN với chính sách thuế và hành vi của doanh nghiệp, NLĐ. Báo cáo chỉ ra rằng, BHTN ảnh hưởng đến hành vi của NSDLĐ động thông qua hệ thống thuế và ảnh hưởng đến hành vi tìm kiếm của NLĐ thông qua thời gian và mức độ hào phóng của các khoản trợ cấp thất nghiệp. Thông qua các quy tắc đủ điều kiện, chính sách BHTN xác định ai được bảo vệ khỏi những cú sốc của thị trường lao động. Đặc biệt, báo cáo cũng đưa ra quan điểm: một chính sách BHTN tốt hơn là một chính sách có thể dễ dàng mở rộng hơn về phạm vi tiếp cận và mức độ rộng rãi để tăng cường bảo hiểm mà NLĐ cần trong một nền kinh tế đầy biến động.

1.3. NHỮNG VẤN ĐỀ LUẬN ÁN CÓ THỂ KẾ THỪA VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ LUẬN ÁN CẦN TIẾP TỤC LÀM RÕ

1.3.1. Những vấn đề luận án có thể kế thừa

Có thể thấy rằng, các công trình nghiên cứu về BHTN và hoàn thiện pháp luật về BHTN ở Việt Nam trong những năm gần đây khá phong phú, đa dạng. Những vấn đề đã được làm rõ và luận án có thể kế thừa ở những công trình nghiên cứu trên đó là:

Một là, những vấn đề lý luận nền tảng về BHTN; khái niệm, đặc điểm, vai trò và nội dung của pháp luật về BHTN; quá trình hình thành, phát triển của pháp luật về BHTN ở Việt Nam và pháp luật về BHTN của một số quốc gia trên thế giới.

Hai là, các công trình nghiên cứu trước đó đã chỉ ra một số bất cập của pháp luật BHTN ở Việt Nam về đối tượng và hình thức tham gia BHTN, các chế độ BHTN (điều kiện hưởng, mức hưởng hỗ trợ BHTN), quản lý quỹ BHTN, xử lý vi phạm pháp luật về BHTN... Đồng thời, nguyên nhân của những bất cập đó của được chỉ ra, bao gồm các nguyên nhân chủ quan và khách quan.

Ba là, một số ý tưởng đề xuất hoàn thiện pháp luật BHTN ở Việt Nam được chỉ ra trong các công trình nghiên cứu trên có thể được nghiên cứu kế thừa, bổ sung hoàn thiện để đưa vào nội dung của luận án. Có một số đề xuất đã kịp thời được các cơ quan Nhà nước tiếp thu sửa đổi khi ban hành Luật Việc làm năm 2013 và các nghị định hướng dẫn chi tiết, sửa đổi, bổ sung cho chế định BHTN trong Luật Việc làm. Tuy nhiên, cũng có những đề xuất đang bị bỏ ngỏ, luận án có thể tiếp tục kế thừa để phân tích sâu hơn cho phù hợp với bối cảnh hiện nay.

1.3.2. Những vấn đề luận án cần tiếp tục nghiên cứu làm rõ

Một là, về tổng quan có thể thấy, các công trình nghiên cứu hiện nay mới chủ yếu dừng lại ở việc nghiên cứu từng khía cạnh nhỏ của pháp luật BHTN (như đối tượng tham gia, điều kiện hưởng, mức hưởng, quản lý quỹ BHTN...) thông qua các bài viết tạp chí, hội thảo (chiếm tỉ lệ lớn trong số các công trình được nghiên cứu). Một số luận văn thạc sĩ, sách chuyên khảo, đề tài nghiên cứu khoa học có nghiên cứu chung về BHTN nhưng chủ yếu nghiên cứu dưới góc độ thực hiện pháp luật BHTN tại một địa phương, đơn vị cụ thể để đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật trên thực tế, chưa chú trọng nhiều đến các giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN. Trong khi yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật BHTN đang rất cấp thiết (chuẩn bị cho việc sửa đổi, bổ sung Luật Việc làm năm 2013) nhưng lại chưa có một công trình nghiên cứu nào ở cấp độ luận án tiến sĩ đưa ra đánh giá toàn diện về hệ thống pháp luật bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta từ khi chế định BHTN trong Luật Việc làm có hiệu lực và được triển khai thi hành ở nước ta (từ 01/01/2015 đến nay).

Hai là, một số vấn đề về lý luận cần tiếp tục được làm rõ khi nghiên cứu đề tài hoàn thiện pháp luật BHTN ở Việt Nam đó là:

- Luận án cần xây dựng khái niệm hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp trên cơ sở khái niệm về bảo hiểm thất nghiệp và pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp.
- Các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật BHTN ở Việt Nam cũng chưa được các công trình nghiên cứu trước đó đề cập đến. Bên cạnh những tiêu chí chung để đánh giá về mức độ hoàn thiện của pháp luật, pháp luật về BHTN cũng có những đặc thù riêng, do đó, cần xây dựng được bộ tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật BHTN với những yêu cầu cụ thể trong từng tiêu chí.

- Cần tiếp tục nghiên cứu làm rõ các điều kiện bảo đảm hoàn thiện pháp luật BHTN để có thể ban hành được những quy phạm pháp luật BHTN có chất lượng, khắc phục trùng lặp những bất cập được chỉ ra, đồng thời, bảo đảm hiệu quả thi hành pháp luật BHTN trên thực tế sau khi được sửa đổi, bổ sung, ban hành mới.

- Luận án cũng cần phân tích bài học kinh nghiệm trong việc xây dựng và áp dụng các quy định về BHTN tại một số quốc gia trên thế giới, chọn lọc những kinh nghiệm phù hợp có thể áp dụng tại Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

Ba là, một số vấn đề về thực trạng pháp luật BHTN ở Việt Nam mà luận án cần tiếp tục được làm rõ đó là:

- Các công trình khoa học trên tuy được nghiên cứu dựa trên Luật Việc làm năm 2013, nhưng pháp luật về BHTN những năm gần đây thường xuyên có sự cập nhật mới thông qua việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành cho chế định BHTN trong Luật Việc làm. Trong đó có những văn bản mới được ban hành thời gian gần đây như: Nghị định 61/2020/NĐ-CP về sửa đổi Nghị định 28/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật Việc làm về BHTN; Nghị định 23/2021/NĐ-CP hướng dẫn Khoản 3 Điều 37 và Điều 39 Luật Việc làm về trung tâm dịch vụ việc làm, doanh nghiệp hoạt động dịch vụ việc làm; Quyết định 17/2021/QĐ-TTg quy định về mức hỗ trợ học nghề đối với NLD tham gia BHTN; Nghị định 28/2020/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, BHTN, đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng... Do đó, có không ít các quy định trong các văn bản QPPL mới được ban hành mà các công trình nêu trên chưa có điều kiện để nghiên cứu. Cùng với đó, điều kiện tế - xã hội nước ta những năm gần đây cũng liên tục có những bước thay đổi toàn diện. Thu nhập lao động, chi phí sinh hoạt, cơ cấu lao động, nguồn thu ngân sách... đã và đang thay đổi từng ngày. Do đó, những đánh giá trong các công trình nghiên cứu trên có thể phù hợp trong một vài năm trước nhưng sẽ không còn phù hợp ở thời điểm hiện tại và thời gian tới, cần được bổ sung đánh giá hoặc đánh giá lại.

- Do chưa xác định rõ bộ tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật BHTN nên các công trình kể trên chủ yếu đánh giá dựa trên một số bất cập gặp phải khi triển khai tổ chức thực hiện trên thực tế, chưa đảm bảo tính logic, toàn diện như mong muốn. Chính vì vậy, kế thừa một số thông tin, số liệu, luận điểm đánh giá từ các

công trình nghiên cứu đi trước, luận án cần đánh giá toàn diện hệ thống pháp luật BHTN theo đầy đủ các tiêu chí mà luận án chỉ ra.

- Đánh giá các nguyên nhân chủ quan, nguyên nhân khách quan dẫn đến những ưu điểm và hạn chế của hệ thống pháp luật BHTN hiện hành tại Việt Nam trong bối cảnh trong nước và quốc tế có nhiều diễn biến phức tạp hiện nay.

Bốn là, một số vấn đề về quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN ở Việt Nam mà luận án cần tiếp tục được làm rõ đó là:

- Xác định các quan điểm hoàn thiện pháp luật về BHTN phù hợp với quan điểm chỉ đạo của Đảng và bối cảnh kinh tế - xã hội hiện nay ở Việt Nam.

- Tổng hợp, phát triển các giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN đã được các công trình nghiên cứu trước đó chỉ ra; đề xuất giải pháp mới nhằm hoàn thiện pháp luật BHTN ở Việt Nam hiện nay.

- Nghiên cứu các đề án hoàn thiện Luật Việc làm năm 2013, Luật BHXH năm 2014 của Chính phủ và kinh nghiệm xây dựng, thực hiện pháp luật BHTN của quốc tế để lựa chọn được những giải pháp đề xuất có tính khả thi cao, dễ được chấp thuận.

- Bên cạnh các giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật BHTN, luận án cần nghiên cứu các giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về BHTN trên thực tế.

1.4. GIẢ THUYẾT NGHIÊN CỨU VÀ CÂU HỎI NGHIÊN CỨU

1.4.1. Giả thuyết nghiên cứu

Pháp luật BHTN đã đóng vai trò quan trọng trong việc ngăn ngừa và giảm thiểu tình trạng thất nghiệp ở nước ta. Tuy nhiên, xuất phát từ những nguyên nhân chủ quan trong hệ thống pháp luật BHTN và nguyên nhân khách quan bên ngoài, pháp luật BHTN đã bộc lộ nhiều hạn chế. Việc hoàn thiện pháp luật BHTN trở thành vấn đề bức thiết, góp phần đảm bảo việc làm, ASXH và phát triển kinh tế tại Việt Nam hiện nay.

1.4.2. Câu hỏi nghiên cứu

Toàn bộ luận án tập trung trả lời cho các câu hỏi nghiên cứu chính sau đây:

- Câu hỏi 1: Ở Việt Nam đã xây dựng nền tảng lý luận hoàn thiện pháp luật về BHTN chưa? Những vấn đề lý luận đó bao gồm những nội dung nào?

- Câu hỏi 2: Thực trạng pháp luật về BHTN và thực tiễn thực hiện còn có những hạn chế, khó khăn gì? Nguyên nhân nào dẫn đến những khó khăn, hạn chế đó?

- Câu hỏi 3: Sự cần thiết và định hướng hoàn thiện pháp luật về BHTN ở Việt Nam trong thời gian tới?

- Câu hỏi 4: Giải pháp nào để khắc phục những hạn chế, khó khăn của pháp luật về BHTN tại Việt Nam góp phần bảo đảm các mục tiêu phát triển ASXH của quốc gia ?

Kết luận chương 1

Bảo hiểm thất nghiệp và hoàn thiện pháp luật về BHTN là vấn đề được nhiều công trình nghiên cứu trong và ngoài nước quan tâm dưới nhiều góc độ khác nhau. Tại Việt Nam, các công trình nghiên cứu liên quan đến hoàn thiện pháp luật về BHTN chủ yếu được tiếp cận theo ba góc độ: Một số công trình trực tiếp nghiên cứu về thực trạng hệ thống pháp luật BHTN Việt Nam hiện hành, từ đó đề xuất ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN. Một số công trình nghiên cứu về pháp luật BHTN của các tổ chức quốc tế và các quốc gia trên thế giới, từ đó gợi mở những bài học kinh nghiệm mà Việt Nam có thể học tập. Một số công trình lại nghiên cứu dưới góc độ thực hiện pháp luật về BHTN tại một số địa phương cụ thể để đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về BHTN. Các công trình nghiên cứu nước ngoài có liên quan đến hoàn thiện pháp luật BHTN lại được tiếp cận chủ yếu theo hai góc độ: nhóm công trình nghiên cứu các vấn đề chung về chính sách, pháp luật về BHTN và nhóm công trình nghiên cứu pháp luật BHTN tại một số quốc gia cụ thể.

Nhìn chung, tại Việt Nam chưa có công trình nghiên cứu về hoàn thiện pháp luật BHTN ở dạng luận án, còn các công trình nghiên cứu của nước ngoài chủ yếu là nghiên cứu pháp luật BHTN tại Việt Nam ở khía cạnh tổ chức thực hiện pháp luật trong sự tương quan so sánh với một số quốc gia khác mà chưa đi sâu vào hoàn thiện pháp luật BHTN tại Việt Nam. Quan phân tích sâu các công trình trên, chương 1 của luận án đã chỉ rõ những vấn đề cần tiếp tục cần làm rõ trong lý luận chung về hoàn thiện pháp luật BHTN, thực trạng pháp luật BHTN tại Việt Nam và quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN tại Việt Nam trong thời gian tới.

CƠ SỞ LÝ LUẬN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

2.1. LÝ LUẬN VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

2.1.1. Khái niệm, đặc điểm của bảo hiểm thất nghiệp

Trong *Công ước số 102 (1952)* của ILO, Trợ cấp thất nghiệp được xác định là một trong 09 chế độ chính của BHXH. Trong đó, trợ cấp thất nghiệp được hiểu là một khoản tiền trợ cấp trong thời gian NLĐ bị mất việc làm, nhằm bù đắp thu nhập cho họ do bị mất việc làm. Khái niệm thất nghiệp và người thất nghiệp thường được hiểu với phạm vi tương đối rộng, bao hàm tất cả những người trong độ tuổi lao động nhưng không có thu nhập, đang tích cực tìm việc làm nhưng chưa tìm được công việc thích hợp (không kể người đó là người có quan hệ lao động hay lao động tự do), nhưng đối tượng được hưởng TCTN lại rộng, hẹp khác nhau, tùy thuộc vào mục đích và điều kiện kinh tế của từng quốc gia.

Điều 11 của *Công ước số 168 (1988)* của ILO về xúc tiến việc làm và bảo vệ chống thất nghiệp quy định đối tượng được bảo vệ như sau: “*Những người được bảo vệ sẽ bao gồm những loại **người làm công ăn lương** theo quy định không ít hơn 85% toàn bộ những người làm công ăn lương, kể cả những người làm công ăn lương khu vực công cộng và những người học nghề*”. Như vậy, đối tượng bắt buộc được hưởng BHTN theo quy định của công ước này chỉ bao gồm những “***người làm công ăn lương***”, nghĩa là những người có quan hệ lao động. Đối tượng lao động tự do có thể trở thành đối tượng được hưởng BHTN tùy theo điều kiện quy định của mỗi quốc gia, nhưng không phải đối tượng bắt buộc theo công ước này.

Như vậy, pháp luật quốc tế tuy không đưa ra định nghĩa về BHTN, nhưng nhấn mạnh việc chi trả Trợ cấp thất nghiệp (bù đắp thu nhập trong thời gian NLĐ bị thất nghiệp) là một trong những trụ cột của chính sách ASXH. Đối tượng được hưởng TCTN thường là những người có quan hệ lao động.

Tại Việt Nam, chính sách BHTN mới chính thức được triển khai thực hiện từ ngày 01/01/2009. Tuy nhiên, vấn đề BHTN đã được nghiên cứu, đề xuất từ trước đó. Sau khi chính sách BHTN chính thức được triển khai áp dụng, khái niệm BHTN đã

được các nhà nghiên cứu trong nước đưa ra.

Giáo trình Bảo hiểm của Trường Đại học Kinh tế quốc dân định nghĩa: “*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 ổn định cuộc sống và có điều kiện tham gia vào thị trường lao động*” [78, tr.71].

Giáo trình Bảo hiểm thất nghiệp của Trường Đại học Lao động xã hội (tác giả Nguyễn Tiệp chủ biên) định nghĩa: “*Bảo hiểm thất nghiệp là sự đảm bảo thay thế hoặc bù đắp một phần thu nhập của người lao động trong trường hợp bị mất việc làm và đang có nhu cầu tìm việc, đồng thời bao gồm một số biện pháp giúp họ trở lại với thị trường lao động*” [69, tr.19].

Theo tác giả Lê Thị Hoài Thu, chế độ BHTN hay chế định BHTN “*là tổng hợp những quy định của nhà nước nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội hình thành trong lĩnh vực đảm bảo điều kiện vật chất cho người lao động đang có việc làm mà bị mất việc làm vì lý do khách quan, cũng như trong lĩnh vực giúp người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động*” [67, tr.48].

Theo tác giả Nguyễn Quang Trường (2016), “*Bảo hiểm thất nghiệp là một hình thức bảo hiểm xã hội dựa trên sự đóng góp của nhà nước, người lao động và người sử dụng lao động nhằm bù đắp một phần thu nhập cho người lao động khi bị mất việc làm, tạo điều kiện cho người lao động tìm được việc làm thông qua tư vấn và giới thiệu việc làm hoặc đào tạo lại*” [71, tr.28]. Ở định nghĩa này, tác giả Nguyễn Quang Trường quan niệm BHTN là một trụ cột thành phần trong BHXH.

Theo tác giả Đoàn Xuân Trường, “*Bảo hiểm thất nghiệp là một hình thức bảo hiểm dựa trên sự đóng góp của Nhà nước, người lao động và người sử dụng lao động nhằm bù đắp một phần thu nhập cho người lao động khi bị mất việc làm, tạo điều kiện cho người lao động tìm được việc làm thông qua tư vấn, giới thiệu việc làm, đào tạo hoặc đào tạo lại*” [72, tr.63].

Luật Việc làm hiện hành năm 2013 quy định: “*Bảo hiểm thất nghiệp là chế độ nhằm bù đắp một phần thu nhập của người lao động khi bị mất việc làm, hỗ trợ người lao động học nghề, duy trì việc làm, tìm việc làm trên cơ sở đóng vào Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp*” (khoản 4 Điều 3).

Dù tiếp cận ở góc độ nào, các định nghĩa nêu trên đều thống nhất các đặc điểm sau của BHTN ở Việt Nam:

- Mục đích của BHTN nhằm bù đắp một phần thu nhập cho NLĐ trong thời gian bị mất việc làm và hỗ trợ để NLĐ duy trì việc làm lâu dài cho NSDLĐ hoặc hỗ trợ để NLĐ trở lại thị trường lao động sau khi bị thất nghiệp. Trước hết, BHTN hỗ trợ thu nhập ở mức cơ bản để NLĐ có thể trang trải cho bản thân và gia đình. Tuy nhiên, mục đích cao nhất của BHTN là hỗ trợ để NLĐ duy trì việc làm lâu dài và sớm có việc làm sau khi bị thất nghiệp. Nói cách khác, mục tiêu cao nhất của BHTN nhằm phòng ngừa và xử lý tình trạng thất nghiệp.

- Chủ thể được BHTN bảo vệ là NLĐ bị mất việc làm vì một lý do khách quan nào đó. Người được hưởng BHTN là NLĐ bị thất nghiệp - đã kết thúc một quan hệ lao động và đang chờ để tham gia vào một quan hệ lao động mới. Do đó, BHTN là một chế độ ngắn hạn, khác hoàn toàn so với chế độ hưu trí của BHXH là chế độ dài hạn, áp dụng với người không còn tham gia vào quan hệ lao động.

- Dưới góc độ tài chính, BHTN thực hiện theo cơ chế “đóng - hưởng” như cơ chế chung của BHXH, BHYT. Điều đó có nghĩa, NLĐ muốn được hưởng các trợ cấp của BHTN thì thông thường phải tham gia đóng góp vào quỹ BHTN. Đây là đặc điểm phân biệt giữa BHTN với các loại trợ cấp xã hội/ bảo trợ xã hội (đối tượng được thụ hưởng không cần đóng góp vào quỹ) [71, tr.26].

Từ những phân tích trên, có thể đưa ra định nghĩa về BHTN như sau: “*Bảo hiểm thất nghiệp là chế độ nhằm bù đắp một phần thu nhập của những người lao động bị mất việc làm và hỗ trợ người lao động học nghề, duy trì việc làm, tìm việc làm nhằm phòng ngừa và xử lý tình trạng thất nghiệp*”. Trong đó, đối tượng “người lao động” ở khái niệm “bảo hiểm thất nghiệp” được pháp luật mỗi quốc gia định nghĩa khác nhau, nhưng thường là gặp là những người có quan hệ lao động (ở một số ít quốc gia, đối tượng “NLĐ” trong định nghĩa trên có thể bao gồm cả những người không có quan hệ lao động, là lao động ở khu vực phi chính thức). Để được hưởng hỗ trợ BHTN, những NLĐ đó thường cũng sẽ phải tham gia đóng góp vào quỹ BHTN với tỷ lệ nhất định.

2.1.2. Ý nghĩa của bảo hiểm thất nghiệp

BHTN có vai trò rất quan trọng trong đời sống kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia, cụ thể như sau:

Một là, BHTN bù đắp thu nhập cho NLĐ khi mất việc làm. Trong quan hệ lao động không thể tránh khỏi trường hợp NLĐ bị mất việc làm, do đó cần có cơ chế ba bên để hỗ trợ lẫn nhau giữa NLĐ, NSDLĐ và Nhà nước để đảm bảo bù đắp thu nhập cho NLĐ khi mất việc làm. NLĐ có trách nhiệm đóng góp một phần tiền lương của mình vào quỹ BHTN và NSDLĐ cũng có trách nhiệm đóng góp một khoản tiền vào quỹ BHTN. Sự đóng góp của NLĐ và NSDLĐ là khoản đóng góp bắt buộc theo quy định của Nhà nước về mức đóng, phương thức đóng, có thể có sự hỗ trợ từ ngân sách nhà nước. Cơ quan quản lý BHTN có thẩm quyền được giao nhiệm vụ thu quỹ BHTN, xét duyệt hồ sơ đề nghị hưởng BHTN và chi trả khi NLĐ khi họ đáp ứng đủ các điều kiện cần thiết.

Hai là, BHTN giúp phân phối lại thu nhập giữa những NLĐ và thực hiện công bằng xã hội. Thông thường, số lao động bị thất nghiệp chiếm tỉ lệ nhỏ hơn so với tổng số NLĐ tham gia quan hệ lao động. Do đó, số người hưởng trợ cấp thất nghiệp thường ít hơn số người tham gia đóng góp vào quỹ BHTN. Từ đó hình thành nguyên tắc BHTN là lấy số đông bù số ít. Nguyên tắc này thể hiện vai trò phân phối lại thu nhập giữa những NLĐ có thu nhập cao và thu nhập thấp, giữa NLĐ có thời gian đóng góp quỹ BHTN dài và thời gian đóng góp quỹ BHTN ngắn. Điều đó cũng cho thấy BHTN không chỉ phân phối lại thu nhập mà còn góp phần thực hiện công bằng xã hội.

Ba là, BHTN cũng có vai trò quan trọng trong việc động viên NLĐ hăng hái làm việc và tạo sự gắn bó giữa NLĐ và NSDLĐ. Khi NLĐ đang làm việc họ sẽ có thu nhập, còn khi mất việc làm do các nguyên nhân khách quan, họ sẽ được nhận trợ cấp thất nghiệp và những hỗ trợ khác nhằm sớm có việc làm trở lại. Như vậy, BHTN là một cơ chế bảo đảm an toàn cho NLĐ trong vấn đề việc làm và thu nhập, là chỗ dựa vững chắc cho NLĐ khi tạm thời không có việc làm. Vì một lý do khách quan nào đó mà doanh nghiệp buộc phải cho NLĐ nghỉ việc tạm thời, nhưng trong thời gian đó NLĐ vẫn có thu nhập từ trợ cấp thất nghiệp. Sau khi yếu tố rủi ro được khắc phục, rất có thể doanh nghiệp sẽ nhận NLĐ vào làm việc trở lại. Từ đó NLĐ sẽ cảm thấy an tâm, hăng hái hơn trong quá trình làm việc và tạo sự gắn bó giữa NLĐ và NSDLĐ.

Nhờ đó mà doanh nghiệp được ổn định đội ngũ lao động, không mất thời gian, chi phí trong việc tìm kiếm lao động và đào tạo nghề cho NLĐ khi mới tiếp cận công việc.

2.1.3. Các nguyên tắc của bảo hiểm thất nghiệp

Các nguyên tắc của BHTN được hiểu là những phương hướng, tư tưởng chủ đạo, xuyên suốt và chi phối toàn bộ hệ thống BHTN. Chế độ BHTN ở mỗi quốc gia có những đặc điểm khác biệt, phụ thuộc vào điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội của từng quốc gia vào từng thời kỳ. Tuy nhiên, tựu chung lại thì BHTN ở các quốc gia đều tuân thủ theo những nguyên tắc cơ bản sau:

Một là, BHTN dựa trên nguyên tắc chia sẻ rủi ro giữa những người tham gia bảo hiểm. NLĐ đóng một khoản tiền vào quỹ BHTN để phòng khi mình bị thất nghiệp sẽ được quỹ BHTN bù đắp thu nhập trong khoảng thời gian chưa tìm được việc làm mới. Khi chi trả cho trợ cấp cho những NLĐ bị thất nghiệp chính là việc quỹ BHTN lấy số tiền mà những người đang tham gia quan hệ lao động, đang đóng BHTN để chia sẻ cho những người tạm thời không còn có thu nhập dựa trên nguyên tắc tương trợ lẫn nhau, lấy số đông bù số ít, người đang đi làm chia sẻ thu nhập cho người đang thất nghiệp. Do đó, rủi ro được chia sẻ giữa những người tham gia BHTN là rủi ro về thu nhập mà không phải là rủi ro về công việc [72, tr.71]. Bên cạnh đó, ngoài NLĐ còn có NSDLĐ cũng tham gia đóng góp vào quỹ BHTN. Họ không phải đối tượng trực tiếp thụ hưởng trợ cấp, nhưng lại là người được lợi từ chính sách BHTN do không phải chi trả trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc cho NLĐ nữa, đồng thời, đội ngũ nhân công cũng được duy trì ổn định nhờ các hỗ trợ bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng nghề cho NLĐ để duy trì việc làm. Do đó, BHTN còn là một hình thức tái phân phối thu nhập, là sự chia sẻ rủi ro giữa NSDLĐ và NLĐ. Nguyên tắc bảo đảm chia sẻ rủi ro giữa người tham gia BHTN mà Luật Việc làm đưa ra là nguyên tắc nền tảng của BHTN nói riêng và các loại bảo hiểm có tính chất xã hội nói chung (BHXH, bảo hiểm y tế, bảo hiểm trách nhiệm dân sự...), là đặc điểm để phân biệt giữa BHTN với các loại trợ cấp xã hội.

Hai là, BHTN phải bảo đảm sự công bằng, hợp lý trong đóng góp và thụ hưởng quỹ BHTN. Thông thường, mức đóng BHTN được tính trên cơ sở tiền lương của NLĐ, bởi lẽ, điều kiện tài chính của mỗi cá nhân là khác nhau, không thể đề ra một số tiền cụ thể để làm mức đóng chung cho tất cả mọi NLĐ. Nếu mức đóng BHTN quá cao sẽ ảnh hưởng đến thu nhập hiện tại của NLĐ, không thu hút được NLĐ chủ động

tham gia hoặc sẽ thoả thuận tiền lương trên HĐLĐ làm căn cứ đóng BHTN giảm so với tiền lương thực tế nhận được. Nếu mức hưởng quá thấp thì sẽ dẫn đến mức hưởng cũng sẽ thấp, không đảm bảo được đời sống của NLĐ khi thất nghiệp. Hay hơn cả là quy định mức đóng phụ thuộc vào thu nhập của từng NLĐ theo một phần trăm nhất định. Người có thu nhập cao thì mức đóng cao, mức hưởng cao, người có thu nhập thấp thì mức đóng thấp và mức hưởng cũng sẽ thấp hơn. Như vậy vừa không làm ảnh hưởng quá nhiều đến thu nhập hiện tại của NLĐ, vừa đảm bảo cho NLĐ thể đảm bảo các nhu cầu tối thiểu khi thất nghiệp.

Mức hưởng BHTN tại các quốc gia thường được tính trên cơ sở mức đóng, thời gian đóng BHTN thể hiện sự công bằng giữa những NLĐ trong đóng góp và thụ hưởng. Bên cạnh đó, người đóng nhiều thì được hưởng nhiều, người đóng ít thì mức hưởng ít hơn sẽ khuyến khích NLĐ tham gia đóng góp vào quỹ BHTN để mức hưởng của mình sau này được nhiều hơn (thời gian đóng càng dài thì mức hưởng càng cao). Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là mức hưởng BHTN không có giới hạn mà phải đảm bảo ở khung phù hợp. Mức hưởng không được quá thấp nhằm đảm bảo nhu cầu tối thiểu cho NLĐ trong thời gian thất nghiệp, nhưng mức hưởng cũng không được quá cao (thông thường là thấp hơn thu nhập trước khi thất nghiệp) để NLĐ không ỷ lại vào trợ cấp thất nghiệp, khuyến khích NLĐ tham gia đào tạo nghề, nâng cao kỹ năng nghề để sớm trở lại quan hệ lao động.

Ba là, Quỹ BHTN phải được quản lý tập trung, công khai, hạch toán độc và bảo đảm an toàn. Quỹ BHTN được hình thành từ sự đóng góp của nhiều NLĐ, NSDLĐ và có thể có hỗ trợ từ ngân sách nhà nước. Do đó, quỹ BHTN cần được quản lý tập trung, công khai để mọi cá nhân, tổ chức tham gia đóng góp quỹ đều có quyền biết về tình hình sử dụng quỹ BHTN. Ngoài ra, quỹ BHTN cũng cần được hạch toán độc lập thành từng mục riêng theo các nội dung thu, nhiệm vụ chi cụ thể nhằm đảm bảo chi đúng đối tượng, đúng chế độ và tránh thất thoát quỹ BHTN. Việc quỹ BHTN được các quốc gia quản lý tập trung, công khai và hạch toán độc lập cũng là biện pháp cần thiết nhằm kịp thời theo dõi, xử lý nhằm đảm bảo an toàn quỹ BHTN. Với tư cách là chủ thể có trách nhiệm thực hiện các chính sách xã hội, nhiều quốc gia có sự bảo hộ của Nhà nước đối với quỹ BHTN. Việc bảo hộ của nhà nước có thể được thực hiện bằng cách trực tiếp tham gia đóng góp vào quỹ BHTN, bù đắp cho quỹ BHTN khi có nguy cơ mất cân

đổi, hỗ trợ phí đóng góp cho NLD trong những giai đoạn khó khăn, có chính sách ưu đãi khi dùng quỹ BHTN đầu tư vào các dự án, huy động các nguồn đóng góp khác ngoài sự tham gia của NLD và NDLD...

2.1.4. Mối quan hệ giữa bảo hiểm thất nghiệp với các chính sách an sinh xã hội khác

Hiện nay, có ý kiến cho rằng BHTN là một nhánh của BHXH vì BHTN, BHXH và bảo hiểm y tế đều là những chính sách an sinh xã hội của nhà nước, không nhằm mục đích lợi nhuận như các loại hình bảo hiểm tư nhân khác. Tuy nhiên, giữa BHTN và BHXH có những đặc điểm riêng biệt. Nếu mục đích của BHXH đơn thuần là bù đắp thu nhập cho NLD khi gặp rủi ro thì BHTN lại hướng đến mục tiêu cao nhất là phòng ngừa thất nghiệp từ xa và sớm khác phục tình trạng thất nghiệp thông qua các hỗ trợ để nâng cao tay nghề, đào tạo nghề mới hoặc tư vấn giới thiệu việc làm cho NLD. Việc chi trả trợ cấp thất nghiệp không phải là mục tiêu chính của BHTN. Một đặc điểm khác biệt nữa giữa BHTN và BHXH là các biện pháp nghiệp vụ liên quan đến BHTN không chỉ đơn thuần là thu, chi quỹ như BHXH, mà còn là thu thập thông tin thị trường lao động để tư vấn giới thiệu việc làm, tổ chức dạy nghề mới hoặc bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề cho NLD... Một đặc điểm khác biệt cũng dễ nhận thấy, đối tượng hưởng BHTN là những người chưa tìm được việc làm, còn đối tượng hưởng BHXH là những người vẫn đang có quan hệ lao động hoặc đã nghỉ hưu. Do vậy, BHTN và BHXH tuy đều là những trụ cột quan trọng của chính sách an sinh xã hội, nhưng BHTN vẫn là một chế độ độc lập với BHXH. Tại nhiều quốc gia, BHTN được thực hiện theo một hệ thống riêng, chỉ có một số quốc gia coi BHTN như một nhánh của BHXH [74, tr. 34]

Giữa BHTN và chính sách việc làm có mối quan hệ rất chặt chẽ. Điểm chung giữa BHTN và chính sách việc làm đều nhằm giải quyết việc làm ổn định cho NLD. BHTN là căn cứ quan trọng nhất, ảnh hưởng trực tiếp đến chính sách việc làm của mỗi quốc gia. Trên cơ sở số lượng người thất nghiệp, Nhà nước đưa ra các định hướng về tạo lập việc làm, dạy nghề, hỗ trợ vay vốn... Mối quan hệ giữa BHTN và chính sách việc làm còn thể hiện ở chỗ: giải quyết tốt việc làm cho NLD góp phần giảm thiểu thất nghiệp, giảm gánh nặng lên quỹ BHTN; còn thực hiện tốt chính sách BHTN thì NLD sẽ sớm có việc làm trở lại, thị trường lao động phát triển ổn định. BHTN và giải quyết

việc làm xét ở góc độ pháp lý có cùng đối tượng là NLD. Chính vì vậy, khi xây dựng, hoàn thiện các quy định về BHTN cần đặc biệt chú ý đến các quy định về việc làm để có sự tiếp nối hài hòa giữa các chế định, tạo sự thống nhất trong hệ thống pháp luật an sinh xã hội và nhằm đạt được mục tiêu chung là tạo lập, duy trì việc làm ổn định cho NLD.

Ở một số quốc gia như Canada, Hàn Quốc, Nhật bản sử dụng gọi chính sách “Bảo hiểm thất nghiệp” (Unemployment Insurance – UI) là “Bảo hiểm việc làm” (Employment Insurance – EI) [94, tr.7]. Cho dù gọi dưới tên gọi nào thì các quốc gia đều có khoản tiền hỗ trợ tiền mặt với tên gọi Trợ cấp thất nghiệp (Unemployment benefits) dành cho NLD bị thất nghiệp theo khuyến nghị của ILO trong Công ước số 102 năm 1952 về Tiêu chuẩn tối thiểu ASXH. Tuy nhiên, ở những quốc gia ban hành chính sách Bảo hiểm việc làm, mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp, duy trì quan hệ lao động hiện có được quan tâm hàng đầu thông qua những hỗ trợ để nâng cao kỹ năng nghề cho NLD hoặc hỗ trợ NLD kịp thời chuyển đổi việc làm khi nhu cầu về việc làm hiện tại bị ảnh hưởng. Điều này càng cho thấy tầm quan trọng của mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp của chính sách BHTN là vô cùng quan trọng, không chỉ đơn thuần là chi trả trợ cấp thất nghiệp và khắc phục khi tình trạng thất nghiệp đã xảy ra. Muốn vậy, pháp luật BHTN càng cần có sự gắn kết chặt chẽ giữa BHTN với chính sách BHXH, việc làm và các chính sách ASXH khác.

2.2. LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

2.2.1. Khái niệm, đặc điểm của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

Một là, pháp luật BHTN mang đầy đủ các đặc điểm chung của pháp luật, bao gồm:

Pháp luật BHTN có tính quyền lực nhà nước. Nói cách khác, pháp luật về BHTN do nhà nước ban hành và được nhà nước bảo đảm thực hiện bằng nhiều biện pháp khác nhau [32, tr.66]. Chủ thể ban hành pháp luật về BHTN bao gồm các cơ quan nhà nước (như Quốc hội, Chính phủ) hoặc cá nhân có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước (như Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ). Chính vì được Nhà nước ban hành nên pháp luật BHTN cũng sẽ được nhà nước bảo đảm thực hiện bằng nhiều biện pháp khác nhau như tuyên truyền, giáo dục, thanh tra, giám sát, cưỡng chế xử phạt hành chính và truy cứu trách nhiệm hình sự...

Bên cạnh đó, pháp luật BHTN có tính quy phạm phổ biến. Theo nghĩa Hán - Việt, “quy” có nghĩa là thước, “phạm” có nghĩa là đo, quy phạm ở đây được hiểu là

thước đo, khuôn mẫu cho xử sự, đánh giá hành vi của con người [58, tr.296]. Với tính quy phạm phổ biến, các quy định của pháp luật BHTN được áp dụng nhiều lần, đối với mọi cơ quan, cá nhân, tổ chức thuộc đối tượng điều chỉnh, phạm vi điều chỉnh của pháp luật BHTN. Cùng với đó, pháp luật BHTN có tính hệ thống [76, tr.212]. Các quy phạm pháp luật BHTN có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, tuy được chia thành nhiều nhóm quy phạm khác nhau nhưng tạo thành một chỉnh thể thống nhất. Ví dụ, các quy định về nguyên tắc của BHTN là nền tảng cho việc xây dựng tất cả các quy định khác trong pháp luật BHTN. Quy định về các chế độ BHTN là cơ sở của việc xây dựng các quy định về mức đóng, mức hưởng, điều kiện hưởng của từng chế độ hỗ trợ. Quy định về điều kiện hưởng các chế độ lại là cơ sở của các quy định về hồ sơ, thủ tục đăng ký hưởng hỗ trợ BHTN... Pháp luật về BHTN được xây dựng, ban hành theo một hệ thống chặt chẽ về hình thức văn bản, từ luật đến nghị định, quyết định hướng dẫn cho luật, thông tư hướng dẫn cho nghị định, quyết định.

Hai là, pháp luật BHTN có những đặc điểm riêng biệt như sau:

Phạm vi điều chỉnh của pháp luật về BHTN là các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực BHTN, cụ thể là: quan hệ về các đối tượng có quyền và nghĩa vụ tham gia BHTN; quan hệ về đóng góp, thụ hưởng quỹ BHTN; quan hệ về hồ sơ, thủ tục đăng ký hưởng hỗ trợ BHTN và chi trả hỗ trợ BHTN; quan hệ về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BHTN. Đây là đặc điểm quan trọng để phân biệt pháp luật BHTN với các ngành luật khác có liên quan khi không điều chỉnh về những quan hệ xã hội trên.

Đối tượng điều chỉnh của pháp luật về BHTN bao gồm NLĐ, NSDLĐ và các tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến quan hệ BHTN. Trong đó, NLĐ thuộc đối tượng điều chỉnh theo quy định của pháp luật quốc tế và các quốc gia trên thế giới thường là những người có tham gia vào quan hệ lao động và có đóng góp vào quỹ BHTN. Tại một số quốc gia, đối tượng NLĐ có thể được mở rộng hơn, bao gồm cả viên chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập, một bộ phận lao động ở khu vực phi chính thức, thậm chí là công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước. NSDLĐ thuộc đối tượng điều chỉnh của pháp luật BHTN là các cơ quan, tổ chức, cá nhân có sử dụng lao động dựa trên cơ sở hợp đồng lao động (hoặc các hợp đồng có tên gọi khác có tính chất tương tự, nhằm mua bán sức lao động và NLĐ đó chịu sự quản lý của NSDLĐ). Các tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến quan hệ BHTN là những tổ chức có liên

quan trực tiếp đến xét duyệt, thu, chi quỹ BHTN như: cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý BHTN, cơ quan thu - chi quỹ BHTN và các TTDVVL...

Mục đích của pháp luật về BHTN nhằm phòng ngừa tình trạng thất nghiệp, bù đắp thu nhập cho NLD khi họ bị thất nghiệp và giúp NLD tái tham gia thị trường lao động. Khác với pháp luật về BHXH - chủ yếu bù đắp thu nhập cho NLD khi rủi ro xảy ra, pháp luật BHTN không chỉ bù đắp thu nhập khi NLD bị thất nghiệp, mà còn phòng ngừa tình trạng thất nghiệp xảy ra thông qua hỗ trợ bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLD và chuyển đổi nghề. Không chỉ vậy, pháp luật BHTN còn giúp người thất nghiệp tái tham gia thị trường lao động thông qua hỗ trợ đào tạo nghề và hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm. Có thể nói rằng, phòng ngừa thất nghiệp, xử lý thất nghiệp và bù đắp thu nhập là ba mục tiêu điển hình của pháp luật BHTN, trong đó, mục đích cao nhất là phòng ngừa thất nghiệp từ khi nguyên nhân thất nghiệp chưa xảy ra.

Pháp luật BHTN thể hiện mức độ ưu việt của chính sách quốc gia trong bảo đảm quyền con người về an sinh xã hội nói chung và vấn đề lao động, việc làm nói riêng. Căn cứ vào phạm vi đối tượng được hưởng BHTN, các hình thức trợ cấp BHTN, mức độ chi trả BHTN được quy định trong pháp luật về BHTN của các quốc gia, chúng ta có thể đánh giá được tính ưu việt, mức độ ưu tiên trong chính sách của đảng cầm quyền, Nhà nước đối với các vấn đề an sinh xã hội, bảo đảm quyền con người.

Pháp luật BHTN có mối tương quan chặt chẽ đến pháp luật về việc làm và an sinh xã hội. Như đã phân tích ở trên, mục tiêu của pháp luật BHTN nhằm bù đắp thu nhập cho NLD khi bị mất việc làm, góp phần ổn định đời sống gia đình, từ đó góp phần ổn định trật tự xã hội. Chính vì vậy, các quy định về mức đóng, mức hưởng BHTN sẽ cần phù hợp với mặt bằng chung của pháp luật an sinh xã hội của từng quốc gia trong từng thời kỳ. Đặc biệt, vấn đề thất nghiệp luôn gắn liền với việc làm, có việc làm thì sẽ không thất nghiệp và ngược lại, không có việc làm thì sẽ dẫn đến thất nghiệp. Do đó, muốn thực hiện tốt mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp và xử lý thất nghiệp, các quốc gia cần có pháp luật về việc làm phù hợp. Cùng với đó, các chế độ BHTN về hỗ trợ học nghề, hỗ trợ nâng cao kỹ năng nghề, hỗ trợ chuyển đổi nghề... cần phù hợp với các chính sách về hỗ trợ vay vốn ưu đãi, hỗ trợ tạo việc làm, hỗ trợ phát triển thị trường lao động...

Từ những phân tích về đặc điểm của pháp luật về BHTN có thể đưa ra khái niệm pháp luật về BHTN như sau: *“Pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp là hệ thống các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận, nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội về bù đắp một phần thu nhập của những người lao động bị mất việc làm và hỗ trợ người lao động học nghề, duy trì việc làm, tìm việc làm nhằm phòng ngừa và xử lý tình trạng thất nghiệp”*.

2.2.2. Vai trò của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

Trước hết, pháp luật BHTN là công cụ quan trọng nhất để Nhà nước thực hiện các mục tiêu của chính sách BHTN. Để thực hiện tốt ba mục tiêu phòng ngừa trước khi xảy ra thất nghiệp, bù đắp thu nhập trong giai đoạn NLĐ bị thất nghiệp và xử lý thất nghiệp để NLĐ sớm trở lại thị trường lao động sau thất nghiệp, Nhà nước có nhiều công cụ như bộ máy quản lý về BHTN, nguồn ngân sách hỗ trợ tạo việc làm và quỹ BHTN, hệ thống các trung tâm dịch vụ việc làm và trường dạy nghề... Tuy nhiên, pháp luật vẫn là công cụ quan trọng nhất để Nhà nước thực hiện được các mục tiêu của chính sách BHTN theo đúng mong muốn, định hướng đã đề ra. Bởi lẽ, pháp luật BHTN đề ra các quy tắc xử sự chung cho tất cả các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc sử dụng các công cụ kể trên, và buộc các chủ thể đó không được tùy tiện trong triển khai thực hiện chính sách BHTN để trục lợi. Nói cách khác, pháp luật BHTN là công cụ để điều tiết các nguồn lực trong xã hội cùng hoạt động nhằm đạt được mục tiêu chung đã đề ra của chính sách BHTN.

Hai là, pháp luật về BHTN tạo cơ sở pháp lý quan trọng để bảo đảm quyền con người về ASXH và cơ sở pháp lý để mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện đúng các quyền, nghĩa vụ của mình trong lĩnh vực BHTN. Trong Tuyên ngôn về nhân quyền của Liên hợp quốc năm 1948 có ghi nhận: “Mọi người đều có quyền làm việc, tự do chọn nghề, được có những điều kiện làm việc thuận lợi, chính đáng và được bảo vệ chống lại thất nghiệp” (Điều 3). Như vậy, quyền được bảo đảm việc làm thông qua BHTN là một quyền cơ bản của mọi con người. Sự ghi nhận và triển khai thực hiện pháp luật BHTN trong hệ thống pháp luật mỗi quốc gia sẽ góp phần hiện thực hoá quyền này của mọi người dân trên thực tế. Bên cạnh đó, khi pháp luật BHTN được hoàn thiện, có nhiều quy định tiến bộ, phù hợp với nguyện vọng của người dân, thuận lợi trong áp dụng, pháp luật BHTN sẽ dễ dàng đi vào cuộc sống. Mọi cơ quan, tổ chức,

cá nhân sẽ nhận thức được ý nghĩa của pháp luật BHTN và thực hiện đúng các quyền, nghĩa vụ của mình. Bên cạnh đó, khi pháp luật BHTN được quy định chặt chẽ sẽ hạn chế tối đa các trường hợp “lách luật”, lợi dụng pháp luật BHTN để trục lợi bất hợp pháp.

Ba là, pháp luật về BHTN góp phần ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội và gây dựng lòng tin của người dân với Nhà nước. Một hệ thống pháp luật BHTN nếu được xây dựng và triển khai theo đúng mục tiêu đã đề ra sẽ giúp người dân có việc làm, có thu nhập ổn định, từ đó góp phần hạn chế tình trạng trộm cắp, cướp giật, cờ bạc, mại dâm và các tệ nạn xã hội khác, đảm bảo ổn định trật tự xã hội. Đồng tình với quan điểm trên, Đoàn Xuân Trường cho rằng, pháp luật BHTN có ý nghĩa rất to lớn về mặt chính trị. Khi NLD bị mất việc làm và thu nhập do thất nghiệp, đời sống khó khăn sẽ khiến họ bất mãn với xã hội, mất lòng tin với năng lực điều hành của Nhà nước, thậm chí dẫn tới bạo động gây sụp đổ một chế độ [72, tr.68]. Bên cạnh đó, cũng cần nhấn mạnh rằng, BHTN không chỉ có ý nghĩa đối với Nhà nước và NLD, mà còn có ý nghĩa đối với NSDLĐ. Tại Việt Nam, trước khi có chính sách BHTN, doanh nghiệp phải tự mình chi trả trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc cho những NLD bị mất việc làm (theo quy định của Bộ luật Lao động). Khi pháp luật về BHTN ra đời và ngày càng được hoàn thiện, doanh nghiệp sẽ không phải lo chi trả trợ cấp cho NLD bị mất việc mà sẽ do Quỹ BHTN đứng ra chi trả, không tạo gánh nặng về tài chính cho doanh nghiệp, nhất là khi thất nghiệp tăng cao cũng thường là lúc doanh nghiệp đang gặp khó khăn về sản xuất, kinh doanh nên mới phải cắt giảm lao động [47].

Bốn là, pháp luật về BHTN góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về BHTN. Pháp luật về BHTN là công cụ quan trọng nhất để Nhà nước quản lý xã hội trong lĩnh vực BHTN. Do đó, khi pháp luật BHTN được hoàn thiện, các cơ quan nhà nước sẽ rất thuận lợi trong việc triển khai thực hiện các chế độ phúc lợi đến người dân. Bên cạnh đó, pháp luật BHTN góp phần bảo đảm thực hiện nhiệm vụ cung ứng các dịch vụ công trong lĩnh vực BHTN thông qua dịch vụ tư vấn, giới thiệu việc làm, đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng nghề. Cùng với đó, pháp luật BHTN cũng là công cụ hữu hiệu để tái phân phối thu nhập, ngăn ngừa và khắc phục tình trạng thất nghiệp thông qua quản lý thu - chi quỹ BHTN. Không chỉ vậy, khi pháp luật BHTN được hoàn thiện sẽ giúp các cơ quan quản lý nhà nước dễ dàng ngăn ngừa, phát hiện, xử lý những hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BHTN, từ đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về BHTN.

2.2.3. Nội dung của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

Pháp luật về BHTN tại mỗi quốc gia có những quy định riêng, tùy thuộc vào mục tiêu và điều kiện kinh tế - xã hội của quốc gia đó. Tuy nhiên, căn cứ vào các công ước chung của quốc tế và pháp luật tại các quốc gia, nội dung pháp luật BHTN bao gồm các nội dung sau:

Một là, các quy định về đối tượng tham gia BHTN và hình thức tham gia BHTN.

Đối tượng tham gia BHTN là cá nhân, tổ chức có nghĩa vụ đóng phí vào quỹ BHTN và được hưởng các chế độ BHTN khi đủ điều kiện, thường bao gồm NLĐ và NSDLĐ.

Đối với NLĐ, phần lớn các quốc gia đều quy định đối tượng tham gia BHTN là những người trong độ tuổi lao động, có tham gia quan hệ lao động (quan hệ về mua bán sức lao động có trả công, NLĐ chịu sự quản lý của NSDLĐ). Một số quốc gia còn mở rộng đối tượng tham gia BHTN đối với viên chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập và công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước. Đối tượng lao động tự do ở khu vực phi chính thức hoặc lao động có quan hệ lao động nhưng ngắn hạn, theo mùa vụ thường không thuộc đối tượng tham gia BHTN vì rất khó khăn trong việc xác định tình trạng việc làm và mức thu nhập làm căn cứ đóng góp vào quỹ BHTN.

Đối với NSDLĐ, công ước C102 năm 1952 của ILO quy định, NSDLĐ thuộc đối tượng tham gia BHTN là những NSDLĐ đang sử dụng từ 20 NLĐ trở lên (Điều 21). Một số quốc gia cũng quy định đối tượng NSDLĐ thuộc đối tượng tham gia BHTN là những người đang sử dụng một số lượng NLĐ nhất định trở lên, dưới số lượng đó thì không tham gia đóng BHTN. Trong khi đó, một số quốc gia khác thì quy định tất cả NSDLĐ đều thuộc đối tượng tham gia đóng góp vào quỹ BHTN, bất kể số lượng NLĐ đang sử dụng là bao nhiêu. Tuy nhiên, tựu chung lại thì hầu hết các quốc gia đều quy định NSDLĐ có nghĩa vụ tham gia, đóng phí vào quỹ BHTN vì họ là người trực tiếp mua sức lao động của NLĐ để phục vụ cho quá trình sản xuất, kinh doanh để đem lại lợi nhuận cho chính họ. Do đó, NSDLĐ tham gia đóng góp vào quỹ BHTN vừa là trách nhiệm đối với xã hội, nhưng cũng đem lại lợi ích cho chính NSDLĐ. Bởi lẽ, khi tham gia đóng góp vào quỹ BHTN, NSDLĐ sẽ không phải chi trả trợ cấp thôi việc và trợ cấp mất việc làm cho NLĐ nữa, đồng thời, được duy trì quan hệ lao động ổn định thông qua các hỗ trợ của BHTN về nâng cao kỹ năng nghề, chuyển đổi việc làm...

Có hai hình thức tham gia BHTN là bắt buộc và tự nguyện. Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều chỉ quy định một hình thức tham gia BHTN bắt buộc đối với các đối tượng thuộc diện tham gia BHTN bắt buộc. Sở dĩ rất ít các quốc gia có quy định về hình thức BHTN tự nguyện vì rất khó để thu hút NLD tham gia hoặc rất khó để xác định chính xác tình trạng thất nghiệp, mức thu nhập thực tế của các đối tượng lao động này (thông thường là lao động ở khu vực phi chính thức).

Hai là, quy định về các chế độ BHTN, bao gồm quy định về loại hỗ trợ BHTN, đối tượng được hưởng hỗ trợ, điều kiện để hưởng hỗ trợ.

Các loại chế độ BHTN là các loại hỗ trợ mà NLD, NSDLĐ được hưởng khi đáp ứng đủ các điều kiện hưởng. Đó có thể là hỗ trợ về vật chất thông qua Trợ cấp thất nghiệp để bù đắp thu nhập cho NLD trong thời gian NLD bị thất nghiệp. Đó cũng có thể là những hỗ trợ để NLD được tư vấn, giới thiệu việc làm và học nghề mới để gia nhập hoặc tái gia nhập thị trường lao động. NLD cũng có thể được hỗ trợ để nâng cao kỹ năng nghề, duy trì việc làm hiện có. Một số quốc gia có hỗ trợ để chuyển đổi nghề nghiệp để NLD có thể linh hoạt tìm kiếm việc làm trước những biến động khó lường của thị trường lao động hoặc khi họ chuyển sang giai đoạn lao động cao tuổi...

Đối tượng hưởng BHTN là những cá nhân, tổ chức tham gia BHTN khi có đủ các điều kiện hưởng BHTN do pháp luật quy định. Đối tượng hưởng BHTN có thể là NLD hoặc cũng có thể là NSDLĐ. Thông thường tại các quốc gia, đối tượng được hưởng BHTN phải là những NLD có quốc tịch của quốc gia đó và có tham gia đóng quỹ BHTN, một số quốc gia cho phép NLD nước ngoài đang làm việc tại quốc gia đó cũng là đối tượng được hưởng BHTN.

Điều kiện hưởng BHTN là cơ sở pháp lý để NLD, NSDLĐ hưởng BHTN, đồng thời là công cụ để Nhà nước bảo đảm việc thực hiện chính sách BHTN một cách công bằng, bình đẳng, đúng đối tượng, đúng mục tiêu. Các điều kiện hưởng BHTN thường bao gồm: điều kiện về thời gian đóng BHTN, điều kiện về sự kiện bảo hiểm (có thất nghiệp hoặc có nguy cơ thất nghiệp, nguyên nhân thất nghiệp), điều kiện để chứng minh đang nỗ lực tìm kiếm việc làm... Với mỗi chế độ BHTN sẽ có thêm những điều kiện bổ sung, như phải là lao động cao tuổi, lao động khuyết tật...

Ba là, quy định về thủ tục, hồ sơ hưởng BHTN.

Thủ tục hưởng BHTN là trình tự những công việc mà NLĐ, NSDLĐ và cơ quan có thẩm quyền bắt buộc phải tuân theo để NLĐ, NSDLĐ được hưởng BHTN. Để được hưởng BHTN, NLĐ phải tiến hành những thủ tục pháp lý nhất định, ví dụ đăng ký hưởng trợ cấp thất nghiệp tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền, tham gia chương trình kết nối việc làm, tham gia các khóa học nghề do nhà nước tổ chức...

Thủ tục hưởng BHTN cũng đồng thời là công cụ để quản lý các đối tượng hưởng BHTN, ví dụ thủ tục đăng ký thất nghiệp tại các cơ quan quản lý việc làm hoặc trung tâm dịch vụ việc làm địa phương để cơ quan nhà nước nắm bắt số lượng người thất nghiệp và số lượng người đủ điều kiện hưởng TCTN; thủ tục thông báo định kỳ về tình trạng việc làm để cơ quan nhà nước nắm bắt số lượng người thất nghiệp đã tìm được việc làm mới, chấm dứt hưởng TCTN cho họ và hướng xử lý cho những trường hợp chưa tìm được việc làm mới.

Đi đôi với các quy định về trình tự xử lý hưởng BHTN sẽ là các quy định về hồ sơ làm căn cứ giải quyết hưởng BHTN. Hồ sơ hưởng BHTN sẽ bao gồm các giấy tờ xác minh về đối tượng có quyền hưởng BHTN, điều kiện hưởng BHTN, mức hưởng BHTN, đối tượng được miễn trừ nghĩa vụ... Đây là căn cứ để cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết chế độ cho các đối tượng hưởng BHTN.

Bốn là, các quy định về quỹ BHTN, bao gồm quy định về mức đóng BHTN, mức hưởng BHTN, hình thức đầu tư quỹ BHTN và thiết chế quản lý quỹ BHTN.

Quỹ BHTN là một quỹ tài chính tập trung, được hình thành từ sự đóng góp từ các bên tham gia quan hệ BHTN và có thể có hỗ trợ từ ngân sách nhà nước, dùng để chi trả hỗ trợ cho các đối tượng đủ điều kiện hưởng BHTN. Ở một số quốc gia coi BHTN là một nhánh của BHXH, tuy nhiên, quỹ BHTN tại các quốc gia này vẫn được hạch toán độc lập so với quỹ BHXH.

Sự đóng góp của các bên tham gia quan hệ BHTN có thể là từ phía NLĐ hoặc NSDLĐ hoặc cả hai đối tượng trên. Sự hỗ trợ từ ngân sách nhà nước tại một số quốc gia chủ yếu nhằm bảo đảm bình ổn quỹ BHTN được an toàn. Tỷ lệ đóng góp, hỗ trợ của các chủ thể vào quỹ BHTN ở mỗi quốc gia là khác nhau, nhưng thường tỷ lệ đóng góp của NSDLĐ cao hơn hoặc bằng NLĐ. Mức đóng góp cụ thể thường căn cứ vào thu nhập thực tế của NLĐ được xác định trong quan hệ lao động. Ngoài ra, nguồn hình

thành quỹ BHTN còn đến từ tiền sinh lời thông qua hoạt động đầu tư cho vay. Các hình thức đầu tư quỹ thường cũng là một nội dung được quy định trong pháp luật BHTN của các quốc gia.

Mức hưởng BHTN là khoản tiền mà NLĐ, NSDLĐ nhận được khi đáp ứng đủ điều kiện hưởng BHTN. Mức hưởng BHTN thường được xác định dựa trên một tỷ lệ phần trăm tiền lương bình quân của người được hưởng và thời gian tham gia đóng góp vào quỹ BHTN, sao cho đáp ứng được nhu cầu tối thiểu của NLĐ. Thời gian hưởng BHTN phụ thuộc khả năng tài chính của quỹ BHTN và thời gian tham gia quỹ BHTN, theo đó, thời gian hưởng BHTN tỷ lệ thuận với thời gian tham gia BHTN. Một số quốc gia còn quy định thời gian hưởng BHTN không cố định mà tùy thuộc vào điều kiện kinh tế - xã hội từng giai đoạn cụ thể. Theo đó, nếu trong giai đoạn khủng hoảng kinh tế, số người thất nghiệp gia tăng, khó tìm kiếm việc làm mới thì thời gian hưởng BHTN sẽ tăng lên so với các giai đoạn thông thường.

Để đảm bảo an toàn quỹ và tạo nguồn thu sinh lời từ kết dư quỹ BHTN, nhiều quốc gia cho phép dùng kết dư quỹ BHTN để đầu tư trái phiếu chính phủ, cho ngân hàng của nhà nước vay, đầu tư vào các dự án quan trọng do nhà nước quyết định... Đây đều là những phương thức đầu tư có tính an toàn cao, có sự bảo đảm từ nhà nước.

Thiết chế quản lý quỹ BHTN ở đa phần các quốc gia do Nhà nước quản lý tập trung, thống nhất thông qua những thiết chế độc lập. Tuy nhiên, cũng có những quốc gia giao thẩm quyền quản lý quỹ BHTN cho các tổ chức ngoài Chính phủ thực hiện. Ví dụ, tại Đan Mạch, quỹ BHTN được quản lý thông qua hệ thống Ghent do hệ thống Liên đoàn lao động chịu trách nhiệm chính [41, tr.48]. Ở những quốc gia giao nhiệm vụ quản lý quỹ BHTN cho cơ quan nhà nước thực hiện cũng có những khác biệt. Một số quốc gia giao cho cơ quan quản lý nhà nước trong Chính phủ đảm nhiệm (ví dụ Văn phòng An sinh xã hội thuộc Bộ Lao động ở Thái Lan). Một số quốc gia khác lại thành lập một cơ quan độc lập, thường bao gồm đại diện của các cơ quan nhà nước và tổ chức đại diện của NLĐ, NSDLĐ (ví dụ Hội đồng quản lý Bảo hiểm xã hội thuộc Chính phủ ở Việt Nam).

Năm là, các quy định về xử lý vi phạm pháp luật BHTN về BHTN.

Vi phạm pháp luật BHTN là hành vi không thực hiện hoặc thực hiện không đúng các quy định của pháp luật BHTN, thực hiện những hành vi mà pháp luật BHTN cấm.

Pháp luật về BHTN quy định quyền và nghĩa vụ của các chủ thể, quy định về các hành vi bị cấm trong lĩnh vực BHTN và quy định về cơ chế xử lý vi phạm pháp luật về BHTN, các chế tài áp dụng đối với các hành vi vi phạm pháp luật BHTN. Chế tài xử lý có thể là chế tài hành chính hoặc chế tài về hình sự, tùy thuộc vào tính chất nguy hiểm của từng hành vi và pháp luật mỗi quốc gia.

2.3. LÝ LUẬN VỀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

2.3.1. Khái niệm hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

Theo từ điển tiếng Việt của Viện Ngôn ngữ học, khái niệm “hoàn thiện” có nghĩa là tốt, đầy đủ đến mức không cần phải làm gì thêm nữa [85, tr.450]. Trong thực tiễn, khái niệm “hoàn thiện” được vận dụng phổ biến trong nhiều lĩnh vực khác nhau như hoàn thiện cơ chế, hoàn thiện chính sách, hoàn thiện pháp luật... Ở những trường hợp này, “hoàn thiện” được hiểu là một quá trình có chủ đích nhằm nâng cao chất lượng, mức độ hoàn chỉnh của một đối tượng cụ thể. Xuất phát từ cách tiếp cận đó, khái niệm “hoàn thiện pháp luật” trong nghiên cứu này được hiểu là tổng thể các hoạt động nhằm sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các quy phạm pháp luật nhằm đạt được hệ thống pháp luật đảm bảo các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật. Như vậy, hoàn thiện pháp luật không chỉ đơn thuần là sửa đổi các quy định đã ban hành mà còn bao hàm cả việc xây dựng các quy phạm mới, tạo nên một hệ thống pháp luật ngày càng hoàn chỉnh, phục vụ hiệu quả cho mục tiêu quản lý nhà nước và phát triển bền vững.

Từ phân tích trên có thể định nghĩa: Hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp là quá trình bao gồm các hoạt động sửa đổi, bổ sung cũng như ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật, nhằm xây dựng một hệ thống pháp luật điều chỉnh lĩnh vực bảo hiểm thất nghiệp đảm bảo tính chính trị, tính tương thích với các chuẩn mực quốc tế, tính toàn diện, tính thống nhất, tính phù hợp, tính ổn định, tính minh bạch, tính chuẩn mực về kỹ thuật lập pháp và tính phòng ngừa thất nghiệp từ xa của pháp luật về BHTN.

2.3.2. Các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật bảo hiểm thất nghiệp

Tiêu chí được hiểu là *“tính chất, dấu hiệu làm căn cứ để nhận biết, đánh giá, xếp loại một sự vật, hiện tượng, khái niệm”* [85, tr.990]. Pháp luật BHTN là một lĩnh

vực phức tạp, gồm nhiều quy phạm pháp luật, điều chỉnh nhiều quan hệ xã hội có quan hệ mật thiết với nhau. Vì vậy, cần có các tiêu chí đánh giá cụ thể, rõ ràng mới có thể nhận biết được ưu điểm, hạn chế của pháp luật BHTN. Trong đó, tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật BHTN được hiểu là những tính chất, dấu hiệu hiện hữu của pháp luật BHTN làm căn cứ để đánh giá ưu điểm, hạn chế của pháp luật BHTN hiện hành. Các tiêu chí sẽ được sử dụng để đánh giá thực trạng hoàn thiện pháp luật BHTN (chương 3). Trong mỗi tiêu chí cần làm rõ: Để đảm bảo tiêu chí đó cần thoả mãn những yêu cầu cụ thể nào (cụ thể tại Việt Nam) và tại sao cần thoả mãn những yêu cầu đó.

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới” đã xác định nhiệm vụ: *“Xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, ổn định, khả thi, dễ tiếp cận, đủ khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, tổ chức, doanh nghiệp làm trung tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo”*. Trên tinh thần của Nghị quyết 27-NQ/TW và đặc điểm của pháp luật BHTN, có thể xác định các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật BHTN bao gồm:

Một là, tính chính trị.

Để đảm bảo tiêu chí này, pháp luật BHTN cần thể chế hoá và phù hợp với quan điểm, chủ trương, đường lối chính trị của đảng cầm quyền trong từng giai đoạn lịch sử. Ở những nước đơn đảng, đảng cầm quyền được người dân mặc nhiên thừa nhận từ vai trò dẫn dắt trong lịch sử. Ở những nước đa đảng, đảng cầm quyền thường được xác định thông qua các cuộc bầu cử. Đảng cầm quyền chính là đảng đang nắm quyền lãnh đạo Nhà nước, đặc biệt là ở những cơ quan nhà nước quan trọng như nghị viện, chính phủ. Dù được ban hành ở một quốc gia đa đảng hay độc đảng, pháp luật BHTN cũng phải phù hợp với đường lối của đảng đang cầm quyền tại quốc gia đó. Bởi lẽ, nếu pháp luật BHTN không phù hợp với đường lối của đảng cầm quyền thì sẽ rất khó để được thông qua và thực hiện bởi cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước đang chịu sự lãnh đạo của đảng cầm quyền đó. Nếu vì một nguyên nhân nào đó mà một VBQPPL về BHTN không phù hợp với đường lối của đảng cầm quyền nhưng vẫn

được ban hành, văn bản đó cũng sẽ không phát huy được tác dụng và sớm bị bãi bỏ. Vì vậy, phù hợp với đường lối lãnh đạo của đảng cầm quyền là yêu cầu tiên quyết đầu tiên để pháp luật BHTN được ban hành, công nhận và được áp dụng trong thực tiễn.

Hai là, tính tương thích với các chuẩn mực quốc tế.

Pháp luật BHTN cần phù hợp với các nguyên tắc của pháp luật quốc tế liên quan đến việc làm và BHTN. Trong một “thế giới phẳng” với những giao lưu sâu rộng, khăng khít giữa tất cả các quốc gia trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội như hiện nay, pháp luật BHTN không chỉ dùng để điều chỉnh hành vi giữa những cá nhân, tổ chức trong cùng một quốc gia mà còn có ảnh hưởng tới cá nhân, tổ chức nước ngoài khi họ sinh sống, làm việc trên lãnh thổ nước bản địa. Điều đó có nghĩa, pháp luật BHTN sẽ trực tiếp tác động đến quyền lợi, nghĩa vụ của những cá nhân, tổ chức nước ngoài. Khi đó, pháp luật BHTN phải phù hợp với các nguyên tắc được quy định trong các văn kiện pháp lý quốc tế, đặc biệt là những điều ước quốc tế song phương, đa phương mà quốc gia ban hành pháp luật BHTN là thành viên. Có như vậy thì pháp luật BHTN mới trở thành công cụ để mỗi quốc gia hội nhập sâu rộng, khăng khít với quốc tế, góp phần bảo đảm quyền lợi của tất cả NLĐ, NSDLĐ trong và ngoài nước.

Ba là, tính toàn diện.

Để đảm bảo tính toàn diện, pháp luật BHTN cần thoả mãn hai yêu cầu:

Trước hết, pháp luật BHTN phải có khả năng đáp ứng được đầy đủ nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực BHTN, “*đủ khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội*” như Nghị quyết 27/NQ-TW đã nêu. Điều này đòi hỏi các quy phạm pháp luật về BHTN phải có khả năng bao quát các quan hệ xã hội có tính chất điển hình, phổ biến cần có sự điều chỉnh trong lĩnh vực BHTN. Như vậy, pháp luật về BHTN cần có đầy đủ các nhóm QPPL sau:

- Nhóm các quy phạm pháp luật quy định về nguyên tắc chung của BHTN, làm “kim chỉ nam” định hướng cho các quy định cụ thể khác.
- Nhóm quy phạm pháp luật quy định về đối tượng và hình thức tham gia BHTN.
- Nhóm quy phạm pháp luật quy định về các chế độ của BHTN: những quyền lợi mà các đối tượng được hưởng khi tham gia BHTN; điều kiện hưởng, mức hưởng các chế độ BHTN.

- Nhóm quy phạm pháp luật quy định về quỹ BHTN: những đối tượng phải tham gia đóng góp vào quỹ BHTN; Mức đóng, phương thức đóng của từng đối tượng; các phương thức đầu tư Quỹ BHTN; các thiết chế quản lý quỹ BHTN.

- Nhóm quy phạm pháp luật quy định về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BHTN: những hành vi bị coi là vi phạm pháp luật về BHTN; Phương thức xử lý, mức xử phạt cụ thể đối với từng hành vi vi phạm.

- Nhóm các quy định dành cho những đối tượng đặc thù.

Bên cạnh đó, pháp luật BHTN cần có đầy đủ các văn bản quy định chi tiết trong những trường hợp cần có sự quy định chi tiết, để khi văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực thì có đủ các điều kiện để được tổ chức thực hiện ngay trong thực tế. Thực tế cho thấy, nhiều quy định mang tính kỹ thuật về hồ sơ, thủ tục hưởng BHTN chi tiết thường được quy định trong các nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành. Một số quy định về mức hưởng một số hỗ trợ BHTN cũng có thể không quy định trong luật mà được ghi nhận trong các văn bản dưới luật để có sự điều chỉnh nhanh chóng, kịp thời trước những biến chuyển về kinh tế - xã hội. Do đó, trong trường hợp văn bản luật có quy định giao quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành đối với cơ quan có thẩm quyền, cơ quan đó phải sớm ban hành văn bản QPPL để quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành cho nội dung được giao.

Bốn là, tính thống nhất, đồng bộ.

Để đảm bảo tính thống nhất, pháp luật BHTN cần thoả mãn các điều kiện:

Trước hết, các quy phạm pháp luật về BHTN không được mâu thuẫn mà phải thống nhất với nhau, đặc biệt là giữa văn bản hướng dẫn chi tiết và văn bản được hướng dẫn chi tiết, giữa văn bản cấp dưới và văn bản cấp trên. Về nguyên tắc chung, khi có sự mâu thuẫn giữa VBQPPL của cơ quan cấp trên và cơ quan cấp dưới thì sẽ áp dụng quy định của văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn (cấp trên). Tuy nhiên, thực tế cho thấy, văn bản của cấp trên nhiều khi chỉ quy định chung chung, không thể áp dụng để giải quyết tình huống thực tế đó được, nên nhiều cơ quan, tổ chức chức chọn áp dụng quy định trong văn bản của cơ quan cấp dưới mặc dù biết như vậy là trái với nguyên tắc áp dụng pháp luật. Vì vậy, để tránh gây khó cho người dân và chính các cơ quan nhà nước trong vấn đề triển khai, áp dụng pháp luật trong thực tiễn, pháp luật BHTN cần đảm bảo tính thống nhất.

Bên cạnh đó, các quy phạm pháp luật về BHTN phải thống nhất, đồng bộ với các quy phạm trong các lĩnh vực pháp luật khác, đặc biệt là các chế định về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, trợ cấp xã hội, ưu đãi xã hội... Từ kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn triển khai trong nước cho thấy, pháp luật BHTN luôn được xây dựng, đặt trong mối quan hệ tổng thể của hệ thống pháp luật về ASXH, vì nếu giải quyết tốt vấn đề việc làm thì sẽ giảm bớt gánh nặng cho BHTN, và nếu BHTN phát huy đúng vai trò thì sẽ phòng ngừa và khắc phục được tình trạng thất nghiệp, giải quyết vấn đề việc làm cho NLĐ.

Năm là, tính phù hợp, khả thi.

Để đảm bảo tính phù hợp, khả thi pháp luật BHTN cần thoả mãn các điều kiện:

Trước hết, pháp luật BHTN cần đảm bảo phù hợp với nguyện vọng của số đông người dân, đặc biệt là các đối tượng mà pháp luật BHTN tác động tới. Các đối tượng mà pháp luật BHTN tác động tới chính là những chủ thể sẽ triển khai thực hiện pháp luật trên thực tế. Nếu các quy định được ban hành ra không phù hợp với nguyện vọng của số đông chủ thể chịu tác động thì sẽ vấp phải sự chống đối, bất hợp tác. Họ cũng có thể nghĩ ra những cách thực để “lách luật”, làm cho mục đích điều chỉnh của quy định không đạt được như mong muốn ban đầu. Liên quan trực tiếp đến các quy định của BHTN, chúng ta hẳn chưa quên đến sự kiện hàng nghìn công nhân tại Thành phố Hồ Chí Minh nghỉ việc, biểu tình phản đối quy định tại Điều 60 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 khi luật này vừa mới được thông qua, còn chưa kịp có hiệu lực, khiến Quốc hội phải ra một nghị quyết riêng để sửa đổi điều luật này [128]. Muốn biết pháp luật BHTN có phù hợp với nguyện vọng của NLĐ hay không, cần tiến hành lấy ý kiến và đánh giá tác động chính sách (RIA).

Bên cạnh đó, pháp luật BHTN cần phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế, xã hội của đất nước. Kinh tế là yếu tố thuộc cơ sở hạ tầng, pháp luật BHTN là yếu tố thuộc kiến trúc thượng tầng. Kiến trúc thượng tầng phụ thuộc vào cơ sở hạ tầng, vì vậy, pháp luật BHTN cần phù hợp với điều kiện kinh tế của quốc gia trong giai đoạn ban hành, thực hiện pháp luật và trong tương lai gần, đặc biệt là các quy định về điều kiện hưởng, mức đóng, mức hưởng các chế độ BHTN.

Cùng với đó, pháp luật BHTN cần phù hợp với văn hoá, đặc biệt là văn hoá pháp lý của quốc gia. Văn hóa là toàn bộ những giá trị vật chất và tinh thần do con

người sáng tạo ra bằng lao động và hoạt động thực tiễn trong quá trình lịch sử của mình, biểu hiện trình độ phát triển xã hội trong từng thời kỳ lịch sử nhất định. Theo đó, pháp luật nói chung, pháp luật BHTN nói riêng cũng là một bộ phận của văn hoá, chịu sự chi phối của các thành tố khác trong văn hoá như tập quán, đạo đức, tôn giáo...

Sáu là, tính ổn định.

Để đảm bảo tính ổn định, pháp luật BHTN cần thoả mãn các điều kiện sau đây:

Trước hết, các chính sách cốt lõi mà pháp luật BHTN theo đuổi, đặc biệt là mục tiêu muốn đạt được, hệ giá trị cốt lõi và các nguyên tắc chi phối. Cụ thể, pháp luật về BHTN cần đảm bảo duy trì tốt khả năng chia sẻ rủi ro giữa những NLĐ, kịp thời bù đắp thu nhập cho NLĐ khi họ bị thất nghiệp, đồng thời tăng cường khả năng phòng ngừa thất nghiệp cho NLĐ từ trước khi tình trạng thất nghiệp xảy ra trên thực tế. Tuy nhiên, điều này không loại trừ việc sửa đổi, bổ sung nhằm cải thiện chất lượng của pháp luật BHTN, miễn sao vẫn đảm bảo mục đích của BHTN. Tính ổn định của hệ thống pháp luật không đồng nhất với tính bất biến, không có sự thay đổi qua thời gian. Nói cách khác, sự ổn định của hệ thống pháp luật chỉ mang tính tương đối, vì nếu tuyệt đối hoá tính ổn định của pháp luật BHTN, chúng ta sẽ có một hệ thống pháp luật xơ cứng, lạc hậu quá xa so với sự phát triển của đời sống xã hội. Nếu sự thay đổi là cần thiết, phù hợp với xu thế khách quan và thúc đẩy xã hội phát triển thì không bị xem là việc làm mất tính ổn định của pháp luật.

Bên cạnh đó, pháp luật BHTN cần bảo đảm tuổi thọ của các văn bản QPPL về BHTN một cách hợp lý. Một số nghiên cứu ở Việt Nam đã chỉ ra rằng, pháp luật không phải là hiện tượng bất biến nhưng nếu pháp luật được sửa đổi quá thường xuyên trong một thời gian ngắn hoặc rất ngắn thì pháp luật đó không có tính ổn định tương đối [82, tr.64-65]. Tất nhiên, rất khó để xác định tuổi thọ hợp lý của một văn bản QPPL theo định lượng thời gian cụ thể. Tuy nhiên, theo nguyên tắc chung thì đạo luật về BHTN cần có tính ổn định hơn nghị định hướng dẫn, nghị định cần có tính ổn định hơn thông tư. Cùng với đó, một văn bản QPPL về BHTN chưa có hiệu lực thi hành đã phải mang ra sửa đổi, bổ sung thì không thể được coi là đảm bảo tính ổn định.

Bảy là, tính minh bạch.

Để đảm bảo tính minh bạch, pháp luật BHTN cần thoả mãn các yêu cầu:

Trước hết, ngay từ bước đề xuất chương trình xây dựng VBQPPL, các chủ thể

xây dựng đề xuất phải công bố rộng rãi ý tưởng về sự cần thiết ban hành các quy định BHTN mới, để mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân đều biết và tham gia góp ý, phản biện. Pháp luật BHTN cần đảm bảo tính minh bạch ngay từ khâu đề án hoá chính sách, quy phạm hoá chính sách và hiện thực hoá chính sách [124], để người dân được tham gia thực chất, tích cực vào quá trình xây dựng, ban hành pháp luật BHTN, thể hiện quyền làm chủ của người dân và nâng cao chất lượng pháp luật BHTN. Cùng với đó, khi người dân được tham gia vào quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật BHTN ngay từ đầu sẽ tạo nhiều thuận lợi cho công tác phổ biến, triển khai thi hành pháp luật BHTN sau này, nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật. Quan trọng hơn hết, sự minh bạch sẽ góp phần đảm bảo cho tính khả thi của pháp luật BHTN, bởi lẽ, chỉ khi người dân được tham gia thực chất, tích cực vào quá trình hoàn thiện pháp luật BHTN, các chủ thể có thẩm quyền ban hành mới nắm được các quy định sắp được sửa đổi, bổ sung có thực sự phù hợp với nguyện vọng của người dân hay không, đặc biệt là đối với các đối tượng chịu tác động trực tiếp của pháp luật BHTN.

Bên cạnh đó, trong quá trình soạn thảo dự thảo VBQPPL về BHTN, mọi cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước, đặc biệt là các đối tượng chịu tác động trực tiếp của VBQPPL phải được tham gia góp ý rộng rãi, thực chất.

Cùng với đó, pháp luật BHTN sau khi được ban hành cần phải được công bố chính thức, nhanh chóng, rộng rãi bởi cơ quan có thẩm quyền ban hành bằng nhiều phương thức khác nhau (gửi văn bản, công bố trên cổng thông tin điện tử, các phương tiện thông tin đại chúng...) và người dân có thể dễ dàng tiếp cận toàn văn nội dung VBQPPL.

Tóm lại, tính chuẩn mực về thẩm quyền và kỹ thuật lập pháp.

Để đảm bảo tính chuẩn mực về thẩm quyền và kỹ thuật lập pháp, pháp luật về BHTN cần:

Trước hết, pháp luật BHTN cần được ban hành đúng *thẩm quyền và hình thức* văn bản để phù hợp với yêu cầu điều chỉnh quan hệ pháp luật tại thời điểm ban hành. Trong đó, luật được ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội đã tương đối ổn định, pháp lệnh hoặc nghị định “không đầu” để điều chỉnh các quan hệ xã hội mới phát sinh, có nhiều biến động nhưng cần có quy định để điều chỉnh ngay; nghị định “có đầu” để quy định chi tiết cho luật, pháp lệnh ở những nội dung chưa cụ thể về thẩm quyền, thủ tục, không được đặt ra những quyền, nghĩa vụ mới mà luật, pháp lệnh chưa quy định;

những nội dung quy định chi tiết mang tính tiêu chuẩn, kỹ thuật chuyên ngành có thể quy định tại thông tư của bộ trưởng.

Ngôn ngữ trong văn bản phải đơn nghĩa, thông dụng, nhất quán trong toàn bộ văn bản và trong toàn bộ hệ thống pháp luật. Cần hạn chế sử dụng các từ ngữ định tính, khó đo lường như: (tính chất) nghiêm trọng, (mức độ) thường xuyên... Các thuật ngữ chuyên ngành hoặc có nhiều cách hiểu phải được định nghĩa rõ ràng ngay trong văn bản QPPL, phù hợp với khả năng nhận thức của quảng đại quần chúng nhân dân, bởi lẽ, *“Một quy phạm pháp luật sẽ phát huy được hiệu quả cao hơn nếu phù hợp với quan niệm, ý thức hiện có của công dân và ngược lại”* [81, tr.263].

Chín là, tính phòng ngừa thất nghiệp từ xa và kịp thời khắc phục tình trạng thất nghiệp. Nghị quyết số 27/NQ-TU đã nêu lên yêu cầu *“lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, tổ chức, doanh nghiệp làm trung tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo”*. Trong lĩnh vực BHTN, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng mà NLĐ quan tâm hàng đầu chính là được bảo đảm về việc làm. Mục tiêu quan trọng nhất của BHTN như đã phân tích, chính là phòng ngừa thất nghiệp từ xa, sớm nhất có thể và kịp thời khắc phục tình trạng thất nghiệp nhanh nhất có thể. Do đó, tính phòng ngừa thất nghiệp từ xa và kịp thời khắc phục tình trạng thất nghiệp là tiêu chí bắt buộc, đặc trưng và quan trọng nhất khi đánh giá về sự hoàn thiện của pháp luật về BHTN.

Cụ thể, pháp luật về BHTN cần có những biện pháp dự phòng cần thiết như thiết lập cơ chế dự báo những tình huống xấu có thể gây ra thất nghiệp, hỗ trợ nâng cao tay nghề và chuyển đổi việc làm cho NLĐ để phòng ngừa thất nghiệp từ xa. Đồng thời, pháp luật về BHTN cần tạo lập quỹ BHTN đủ khả năng chia sẻ rủi ro giữa những NLĐ, kịp thời bù đắp thu nhập cho NLĐ ngay khi họ mới bị thất nghiệp, giúp NLĐ giải quyết khó khăn trước mắt. Tiếp đó, pháp luật về BHTN cần có những hỗ trợ kịp thời, phù hợp như tư vấn giới thiệu việc làm, hỗ trợ đào tạo nghề để NLĐ nhanh chóng khắc phục được tình trạng thất nghiệp, sớm quay trở lại thị trường lao động. Dự phòng thất nghiệp, giải quyết khó khăn trước mắt do thất nghiệp và khắc phục tình trạng thất nghiệp là ba yêu cầu đối với pháp luật về BHTN để đảm bảo tính phòng ngừa từ xa và kịp thời khắc phục tình trạng thất nghiệp.

2.3.3. Các điều kiện bảo đảm hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

Để công tác hoàn thiện pháp luật BHTN được tiến hành kịp thời, hiệu quả trong thực tiễn, cần quan tâm đến các điều kiện sau đây:

Một là, điều kiện bảo đảm về chính trị - pháp lý. Điều kiện bảo đảm này cần có trước hết là các chủ trương, đường lối của Đảng và sự quyết liệt của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc thể chế hoá, hoàn thiện hệ thống pháp luật BHTN.

Cho dù ở những quốc gia đa đảng hay đơn đảng, pháp luật luôn là hình thức biểu hiện ra bên ngoài những ý chí của các giai cấp, tầng lớp trong xã hội, đặc biệt là ý chí của đảng cầm quyền. Do đó, để việc hoàn thiện pháp luật BHTN được tiến hành và có cơ sở chính trị vững chắc, cần có sự quan tâm chỉ đạo của đảng cầm quyền thông qua các nghị quyết, chỉ thị về việc hoàn thiện pháp luật BHTN. Cùng với đó, để thể chế hoá quan điểm chỉ đạo của Đảng, Quốc hội và Chính phủ cần có những hành động quyết liệt để ban hành chương trình xây dựng luật, nghị định về BHTN và đôn đốc triển khai đúng tiến độ, chất lượng đề ra. Chính vì vậy, cần có cơ chế phối hợp, kiểm soát chặt chẽ để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tham gia vào quá trình hoàn thiện pháp luật BHTN thực sự trách nhiệm, hiệu quả.

Hai là, điều kiện bảo đảm về chất lượng nguồn nhân lực xây dựng pháp luật. Đây chính là năng lực xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật về BHTN của các chủ thể có thẩm quyền. Năng lực xây dựng, ban hành văn bản QPPL về BHTN của các chủ thể có thẩm quyền là khả năng đáp ứng đầy đủ các tiêu chí của một văn bản QPPL hoàn thiện, đồng thời, bảo đảm thêm các yêu cầu khác như tính chuyên nghiệp, tính kịp thời và chi phí thấp nhất có thể.

Thực tế cho thấy, thông qua việc đánh giá thi hành pháp luật, học hỏi kinh nghiệm từ các quốc gia, các chủ thể có thẩm quyền có thể đã nhận thức được những bất cập của pháp luật BHTN hiện hành, nhưng lại không đủ khả năng hoàn thiện pháp luật để khắc phục các bất cập đó theo đầy đủ các tiêu chí về tính chính trị, tính toàn diện, tính thống nhất, đồng bộ, tính phù hợp, khả thi, tính minh bạch và tính chuẩn mực về thẩm quyền và kỹ thuật lập pháp.

Để nâng cao năng lực xây dựng pháp luật nói chung và pháp luật BHTN nói riêng, việc tiên lượng, dự báo sự chuyển biến của các quan hệ xã hội, phân tích chính sách, đánh giá tác động của văn bản, lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, “dịch chính sách” thành các quy phạm, giải trình, chỉnh lý văn bản là những vấn đề có ý nghĩa rất quan trọng và cần được đầu tư, quan tâm thoả đáng.

Ba là, điều kiện bảo đảm về kinh tế. Đây chính là nguồn lực kinh tế phục vụ cho công tác hoàn thiện pháp luật BHTN và tổ chức thực hiện pháp luật BHTN.

Công tác hoàn thiện pháp luật về BHTN là nhiệm vụ cần trải qua nhiều quy trình, thủ tục theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và liên quan đến rất nhiều đối tượng khác nhau trong xã hội. Trong đó, có những nhiệm vụ đòi hỏi cần có nguồn lực kinh phí rất lớn (như việc lấy ý kiến của các tượng chịu sự tác động trực tiếp của pháp luật, đánh giá tác động chính sách - RIA) để tiến hành một cách thực chất, hiệu quả. Bảo đảm kinh phí đầu tư thỏa đáng cho quá trình xây dựng, ban hành pháp luật là nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến hiệu quả công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về BHTN nói riêng.

2.4. PHÁP LUẬT QUỐC TẾ, PHÁP LUẬT MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

2.4.1. Pháp luật quốc tế về bảo hiểm thất nghiệp

Bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động là vấn đề được Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) quan tâm, ghi nhận trong nhiều văn kiện quan trọng: Công ước C44 năm 1934 về phòng chống thất nghiệp, Công ước C102 năm 1952 về sà an sinh xã hội và Công ước C168 năm 1988 về xúc tiến và bảo vệ việc làm chống thất nghiệp.

- *Về đối tượng được hưởng bảo hiểm thất nghiệp*, theo Điều 2 Công ước C44 năm 1934 về phòng chống thất nghiệp, những người được bảo vệ là những NLD làm công ăn lương cho chủ sử dụng lao động. Ngoài ra, tùy theo điều kiện của mình mà mỗi quốc gia có thể mở rộng đến các đối tượng như người giúp việc gia đình, NLD làm việc tại nhà, lao động theo mùa vụ, công nhân viên chức nhà nước, NLD có thu nhập cao có nhu cầu tham gia để tự phòng ngừa rủi ro mất việc, lao động trẻ sắp đủ tuổi lao động, thành viên trong gia đình chủ sử dụng lao động, người quá tuổi lao động; không áp dụng đối với thủy thủ, người làm ngư nghiệp, nông nghiệp [50].

Theo Công ước C102 năm 1952 của ILO về sà ASXH [51], những người được bảo vệ bao gồm: những người làm công ăn lương được quy định, tổng số ít nhất toàn bộ những người làm công ăn lương hoặc mọi người thường trú mà phương tiện sinh sống khi trường hợp bảo vệ xảy ra không vượt quá giới hạn quy định, hoặc bao gồm những người làm công ăn lương làm việc trong các cơ sở công nghiệp đang sử dụng 20 người trở lên (Điều 21).

Theo Công ước C168 năm 1988 về xúc tiến và bảo vệ việc làm chống thất nghiệp [52], những người được bảo vệ là những người có khả năng lao động nhưng bị thất nghiệp toàn phần do không có việc làm phù hợp dẫn đến mất nguồn sống. Ngoài ra, mỗi nước tham gia phê chuẩn công ước cố gắng để mở rộng sự bảo vệ đối với một số trường hợp mở rộng (như mất tiền lương do thất nghiệp từng phần vì nguyên nhân tạm thời giảm bớt công việc bình thường, bị đình chỉ hoặc giảm bớt thu nhập mà không có bất cứ sự gián đoạn nào trong mối liên hệ với việc làm bởi các lý do kinh tế, công nghệ, cơ cấu) và cố gắng trả thêm trợ cấp cho những NLD làm việc không trọn giờ đang cố gắng tìm kiếm việc làm toàn thời gian (Điều 10).

Như vậy, đối tượng cốt lõi được bảo vệ trong các công ước đa phần là những người làm công ăn lương có quan hệ lao động, các đối tượng khác tùy theo điều kiện từng nước tham gia công ước để có thể mở rộng bảo vệ (mang tính khuyến khích, không bắt buộc).

- *Về điều kiện hưởng hỗ trợ BHTN*, Công ước C44 quy định, muốn được hưởng BHTN, người thất nghiệp phải đáp ứng các điều kiện sau: có năng lực làm việc và sẵn sàng làm việc nhưng hiện tại không có việc làm, có đăng ký tìm việc tại một cơ quan có thẩm quyền do nhà nước quản lý, có sổ BHTN để chứng nhận có tham gia BHTN trong thời kỳ dự bị, trước đó không tự ý nghỉ việc vô cớ hoặc bị sa thải. Công ước số C102 quy định các trường hợp được hưởng TCTN khi họ rơi vào tình trạng gián đoạn thu nhập do không có khả năng để tìm một công việc thích hợp, trong điều kiện họ có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc (Điều 20). Công ước C168 không quy định cụ thể điều kiện hưởng mà chỉ đưa ra những chỉ dẫn về thời gian đóng góp: nếu pháp luật quốc gia quy định quyền được nhận TCTN với điều kiện hoàn thành một thời gian làm việc nhất định, thời gian này không được vượt quá mức cần thiết. Mỗi quốc gia phải cố gắng tính toán mức thời gian làm việc cần thiết đối với từng nghề nghiệp của những NLD làm việc theo mùa vụ (Điều 20). Ngoài ra, Điều 21 quy định việc từ chối, tạm ngừng hoặc giảm mức hưởng nếu người thất nghiệp không có mặt tại lãnh thổ quốc gia, đã tự nguyện nghỉ việc; đã ngừng làm việc trong thời gian tranh chấp lao động; đã cố gắng để có được hoặc đã thu được lợi ích bằng cách gian lận; đã từ chối một công việc thích hợp hoặc đang nhận trợ cấp hỗ trợ thu nhập khác. Nhìn chung, cả ba công ước trên đều chỉ khuyến nghị chi trả TCTN cho những đối tượng thất nghiệp không tự

nguyện (thất nghiệp do tự nguyện sẽ không được chi trả), cùng với đó là một số điều kiện đi kèm để chứng minh rằng người đó đang thất nghiệp và mong muốn tìm kiếm việc làm.

- *Về mức đóng bảo hiểm thất nghiệp*: Các công ước của ILO có quy định chung về mức đóng góp, các nước có thể chọn một trong hai phương thức: NLĐ và NSDLĐ cùng chia sẻ với mức đóng góp như sau hoặc NSDLĐ quan tâm nhiều hơn đến NLĐ với mức đóng góp nhiều hơn so với NLĐ, nhà nước có thể hỗ trợ hoặc không.

- *Về mức hưởng TCTN*: Theo Điều 67 Công ước C102, mức hưởng được quy định từ 45% thu nhập trước đó. Theo khoản 1 Điều 15 Công ước C168 của ILO, mức hưởng không nên ít hơn 50% thu nhập trước đó.

- *Về thời gian hưởng TCTN*: Công ước C102 của ILO giới hạn thời gian hưởng là 13 tuần trong thời kỳ 12 tháng nếu NLĐ là người làm công ăn lương, và 26 tuần trong thời kỳ 12 tháng nếu NLĐ là người thường trú mà các phương tiện sinh sống trong trường hợp bảo vệ xảy ra không vượt quá giới hạn quy định. Công ước C168 của ILO giới hạn đến 26 tuần cho mỗi kỳ thất nghiệp hoặc đến 39 tuần trong mỗi giai đoạn thất nghiệp 24 tháng. Theo công ước C44, thời gian dài hay ngắn là phụ thuộc vào khả năng tài chính của quỹ BHTN, thời gian này càng dài càng tốt nếu quỹ BHTN còn khả năng chi trả và NLĐ còn cần được nhận TCTN.

2.4.2. Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp ở một số quốc gia trên thế giới

Là nước đi sau trong xây dựng pháp luật BHTN, việc xem xét và học hỏi kinh nghiệm của các nước trên thế giới là hết sức cần thiết đối với Việt Nam. Pháp luật BHTN của những quốc gia được tác giả lựa chọn nghiên cứu vì những lý do sau: *Cộng hoà Liên bang Đức* tuy có nhiều khác biệt về điều kiện chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội với Việt Nam nhưng được lựa chọn nghiên cứu vì đây là quốc gia hình thành chế độ BHTN từ rất sớm, đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng và được coi là hình mẫu xây dựng hệ thống BHXH, BHTN trên thế giới. Không chỉ vậy, Đức còn là quốc gia có nền kinh tế thị trường xã hội - có sự kết hợp hài hoà giữa kinh tế thị trường tự do và sự can thiệp cần thiết từ Nhà nước, có điểm tương đồng nhất định với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay. Bên cạnh Đức, *Trung Quốc* là quốc gia đã đạt được nhiều thành tựu về kinh tế - xã hội, là nền kinh tế lớn thứ hai trên thế giới. Trung Quốc lại là quốc gia có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam

về thể chế chính trị, truyền thống văn hoá, ý thức xã hội nên thuận lợi cho áp dụng học hỏi kinh nghiệm. *Thái Lan* được lựa chọn nghiên cứu vì cùng nằm trong khu vực Đông Nam Á với Việt Nam, là quốc gia đầu tiên triển khai xây dựng chế độ BHTN. Tuy có khác biệt về thể chế chính trị và văn hoá truyền thống, nhưng Thái Lan và Việt Nam không có quá nhiều chênh lệch về quy mô kinh tế, dân số, là điểm thuận lợi cho việc học hỏi kinh nghiệm xây dựng và triển khai thi hành pháp luật BHTN.

Trong khuôn khổ dung lượng cho phép, luận án tập trung phân tích những đặc điểm nổi bật của pháp luật BHTN của Đức, Trung Quốc, Thái Lan trên các nhóm nội dung về đối tượng và hình thức tham gia BHTN, các chế độ BHTN, quỹ BHTN và một số nội dung đặc thù khác. Cụ thể như sau:

2.4.2.1. Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp ở Đức

BHTN ở Đức theo mô hình “*Thị trường xã hội*” - Nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong phân phối phúc lợi; phúc lợi có độ đảm bảo toàn diện, mức hỗ trợ cao và phúc lợi được phân phối đồng đều giữa các giai cấp trong xã hội. BHTN ở Đức là một trong năm trụ cột của chính sách BHXH (bao gồm BHTN, bảo hiểm hưu trí, bảo hiểm y tế, bảo hiểm tai nạn lao động, bảo hiểm chăm sóc điều dưỡng). BHTN được bắt đầu thực hiện ở Đức từ những năm 1919. Đến năm 1927, những quy phạm pháp luật đầu tiên về BHTN được ban hành dưới hình thức một bộ luật. Cơ sở pháp lý của chế độ BHTN tại Đức được quy định tại Quyền III (Book III), Bộ luật An sinh xã hội Đức (SGB) [43, tr.68]. Theo đó, chế độ BHTN ở Đức bao gồm những nội dung sau đây:

Một là, quy định về đối tượng và hình thức tham gia BHTN. Đối tượng tham gia BHTN ở Đức bao gồm NLĐ và NSDLĐ. Việc xác định NLĐ thuộc đối tượng tham gia BHTN dựa trên quy định tại Điều 25 Quyền III Bộ luật An sinh xã hội Đức. Theo đó, những người có việc làm và thu nhập từ việc làm đó, hoặc những người đang được đào tạo để thực hiện nghề nghiệp của họ (không phân biệt họ có quốc tịch Đức hay không, miễn là họ đang làm việc trên lãnh thổ Đức). Một người được coi là NLĐ khi giữa họ và NSDLĐ có giao kết HĐLĐ, quan hệ lao động được xác định dựa trên các điều khoản về công việc có trả lương, thời hạn của hợp đồng, quyền và nghĩa vụ của các bên. Cá nhân đầu tư kinh doanh tư nhân độc lập không phải tham gia BHTN bắt buộc nhưng có thể tham gia bảo hiểm tư nhân [72, tr.139].

Công chức nhà nước và những người có thu nhập dưới 400 Euro/tháng không thuộc diện tham gia BHTN mà sẽ được tham gia chương trình Hỗ trợ thất nghiệp. Những người làm công việc chăm sóc cho người phụ thuộc, người tự tạo việc làm đạt tối thiểu 15 giờ/tuần, người làm việc ngoài nước Đức ở những quốc gia không thuộc liên minh châu Âu có thể tham gia BHTN tự nguyện [64, tr.50].

Hai là, quy định về các chế độ BHTN.

- Các hỗ trợ mà NLD khi bị thất nghiệp được hưởng bao gồm:

+ *Trợ cấp thất nghiệp thông thường* (Arbeitslosenversicherung - ALV). Mức hưởng trợ cấp thất nghiệp được tính bằng 60% lương đóng bảo hiểm. Trong trường hợp NLD có ít nhất một người phụ thuộc là con sẽ được nhận mức TCTN là 67% lương đóng bảo hiểm. Thu nhập từ chế độ BHTN không phải chịu thuế. Trong thời gian thất nghiệp, đối tượng hưởng chế độ vẫn được tiếp tục tham gia *bảo hiểm y tế* trong một quỹ y tế công. Cơ quan việc làm cũng đóng *bảo hiểm hưu trí bắt buộc* cho người hưởng chế độ thất nghiệp [43, tr.68].

Khoảng thời gian mà người thụ hưởng được hưởng TCTN tùy thuộc vào thời gian đóng bảo hiểm, thời gian làm việc và độ tuổi của người hưởng theo nguyên tắc “có đóng, có hưởng”. Có thể khái quát thời gian hưởng chế độ BHTN tại Đức như sau:

Bảng 2.1: Thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp theo pháp luật Đức

Số năm làm việc đóng BHTN (năm)	Độ tuổi của người thụ hưởng (năm)	Thời gian được hưởng TCTN (tháng)
12	Dưới 50	6
16	Dưới 50	8
20	Dưới 50	10
24	Dưới 50	12
30	Từ đủ 50 đến dưới 55	15
36	Từ đủ 55 đến dưới 58	18
48	Từ đủ 58 trở lên	24

Nguồn: [73, tr.140].

Nếu HĐLĐ được chấm dứt hợp lệ, thì người thất nghiệp sẽ được chi trả chế độ thất nghiệp ngay khi đăng ký thất nghiệp. Ngoài ra, chế độ BHTN sẽ bị ngừng chi trong thời gian người thất nghiệp nhận tiền trợ cấp từ các chế độ BHXH khác như chế độ ốm đau, lương hưu.

+ Bên cạnh TCTN thông thường, để đảm bảo quyền lợi cho NLD, pháp luật Đức còn có quy định về việc cho hưởng *Trợ cấp thất nghiệp ngắn hạn* (Kurzarbeitergeld) khi NLD bị thất nghiệp ngắn hạn để giữ chân NLD, tránh sa thải mặc dù thiếu việc làm. NLD có thể được chi trả TCTN tạm thời nếu thoả mãn các điều kiện sau: Họ đang bị giảm lương hoặc không nhận được tiền lương trong một khoảng thời gian do bị cắt giảm giờ làm việc; Việc cắt giảm thời gian làm việc là tạm thời và đáng kể; Đang tham gia BHTN; NSDLĐ đã báo cáo việc cắt giảm hàng giờ bằng văn bản đến cơ quan việc làm địa phương đúng hạn. Trong đó, *việc cắt giảm thời gian làm việc được coi là đáng kể nếu*: Nguyên nhân là do lý do kinh tế (như suy thoái kinh tế) hoặc sự kiện không thể tránh khỏi (như lũ lụt); Cắt giảm giờ làm việc một cách tạm thời; Việc cắt giảm giờ làm là không thể tránh khỏi; Ít nhất một phần ba các nhân viên trong công ty nhận được ít hơn 10% tiền lương do bị cắt giảm giờ làm việc. Trong trường hợp đủ điều kiện, doanh nghiệp có thể chuyển một số công nhân tạm thời sang làm việc bán thời gian. TCTN ngắn hạn sẽ bù đắp lại một phần thu nhập bị mất do giảm giờ làm và có thể lên tới 60% số tiền lương, hoặc bằng 67% trong trường hợp gia đình NLD có con nhỏ [64, tr.50].

- + *Hỗ trợ các chi phí cho việc nhận tư vấn và môi giới việc làm;*
- + *Hỗ trợ các nỗ lực tìm kiếm và tiếp nhận việc làm* (chi phí đi lại đến nơi thử việc);
- + *Hỗ trợ thúc đẩy việc khởi nghiệp* (Start - up) bằng cách hỗ trợ vốn để tự do kinh doanh. Những đối tượng này sẽ phải tự chi trả nghĩa vụ bảo hiểm y tế và bảo hiểm hưu trí. Trong 3 năm đầu họ cũng có thể lựa chọn việc thực hiện 100% hoặc 50% nghĩa vụ và mức trợ cấp sẽ tính trên mức đóng.

- + *Thúc đẩy việc tham gia học tập, đào tạo lại nghề, đào tạo nâng cao trình độ, kỹ năng, chuyên môn.* Tổ chức việc làm liên bang đảm nhiệm việc hỗ trợ các kinh phí để người thất nghiệp tham gia các chương trình đào tạo phù hợp;

- + *Chi trả nghĩa vụ bảo hiểm y tế* (Gesetzliche Krankenversicherung - GKV): Thanh toán chi phí khám bác sĩ, tiền thuốc, tiền điều trị do Tổ chức lao động việc làm liên bang chịu trách nhiệm chi trả.

- + *Bảo hiểm hưu trí* cho những người tham gia BHTN. Tổ chức lao động việc làm liên bang chịu trách nhiệm chi trả bảo hiểm hưu trí cho người bị thất nghiệp. Tuy

nhiên, mức đóng BHYT và bảo hiểm hưu trí chỉ tính trên 80% mức đóng khi người đó làm việc tháng liền kề trước khi nghỉ việc. Sở dĩ mức đóng này thấp hơn mức đóng khi NLD làm việc để giảm gánh nặng cho tổ chức lao động việc làm liên bang, đồng thời đảm bảo đối với người thất nghiệp, mức hưởng các chế độ trên phải thấp hơn người đang làm việc, góp phần hạn chế thất nghiệp.

- Để được hưởng TCTN, người thất nghiệp phải đáp ứng các điều kiện sau:

+ Người đó phải có hồ sơ xin hưởng TCTN đăng nhập vào cơ sở dữ liệu của Văn phòng lao động địa phương (BA) và đăng ký nhận TCTN. Văn phòng lao động được tổ chức với đầu não ở cấp trung ương, ở các bang và ở các thành phố chính. Việc đăng ký thất nghiệp có thể được thực hiện trực tiếp tại các Văn phòng lao động địa phương hoặc thông qua trang đăng ký trực tuyến.

+ Người muốn hưởng TCTN phải chứng minh được không phải họ bị mất việc do tự ý nghỉ việc, vi phạm kỷ luật, tham gia đình công bất hợp pháp, tham gia các khoá học nghề hoặc từ chối nhận công việc phù hợp.

+ NLD có đủ thời gian đóng BHTN tối thiểu 12 tháng trong vòng 02 năm trước thời điểm đăng ký thất nghiệp. Trong một số trường hợp đặc biệt (như chăm sóc thành viên gia đình, chăm sóc trẻ em dưới 03 tuổi), thời gian này được giảm trừ khỏi gian đoạn xem xét. Đối với NLD làm việc thường xuyên dưới 12 tháng trong một năm vì lý do đặc thù công việc (lao động thời vụ), chỉ cần có đủ 06 tháng làm việc và đóng BHTN bắt buộc.

+ NLD phải đảm bảo điều kiện về độ tuổi. Người trên 65 tuổi sẽ không được nhận chế độ BHTN.

+ Người thất nghiệp là người làm công ăn lương bị mất việc làm hoặc người chỉ công việc phụ. Tại Đức, công việc đòi hỏi thời gian làm việc dưới 15 giờ/tuần hoặc có thu nhập dưới 325 euro/tuần được gọi là “việc làm phụ” (mini job). (trang 140).

+ Đối tượng hưởng TCTN phải chứng tỏ sự sẵn sàng nhận công việc mới để chấm dứt tình trạng thất nghiệp. Theo quy định về xúc tiến việc làm, một người *được xem là sẵn sàng làm việc khi*: Họ có khả năng tham gia vào công việc thường xuyên (không phải công việc phụ - mini job) dưới những điều kiện chung của thị trường lao động; Họ sẵn sàng chấp nhận công việc phù hợp cũng như có khả năng tham gia vào các hoạt động đào tạo nghề để tăng khả năng tìm kiếm việc làm; Họ phải thực hiện

việc báo cáo thường xuyên về tình trạng tìm kiếm việc làm với Văn phòng lao động địa phương. Người đăng ký *có thể được đánh giá là không đáp ứng điều kiện này khi họ chỉ có khả năng thực hiện các công việc nội trợ gia đình (trừ công việc chăm sóc trẻ em hoặc công việc như điều dưỡng) hoặc do tính cách mà họ không thể tìm kiếm được những công việc phổ biến, không yêu cầu trình độ trên thị trường lao động.* Người đang tìm kiếm việc làm *sẽ không bắt buộc chấp nhận một công việc mà chỉ được trả ít hơn đáng kể so với mức lương đối chiếu làm căn cứ để tính chế độ thất nghiệp cho đối tượng:* Trong 03 tháng thất nghiệp đầu tiên, đề nghị việc làm với một mức lương thấp hơn 20% mức lương đối chiếu sẽ được phép từ chối; Trong 03 tháng tiếp theo, một đề nghị việc làm có mức lương thấp hơn 30% người thất nghiệp có thể được phép từ chối; Sau 07 tháng thất nghiệp, người thất nghiệp chỉ được phép từ chối một công việc làm nếu mức lương thấp hơn lương thất nghiệp. Tuy nhiên, đối tượng hưởng chế độ thất nghiệp thậm chí phải chấp nhận một công việc tạm thời.

Một người thất nghiệp *sẽ bị tước quyền hưởng chế độ BHTN* trong 12 tuần (06 tuần trong trường hợp người thất nghiệp đang trong tình trạng cực kỳ khó khăn) nếu đối tượng đã bị chấm dứt hợp đồng lao động vì lý do vi phạm các điều khoản trong hợp đồng, hoặc sai phạm trong công việc dẫn tới chủ sử dụng lao động sa thải. Thời hạn đình chỉ quyền hưởng chế độ tương tự cũng được áp dụng nếu người thất nghiệp từ chối nhận công việc được đề nghị bởi cơ quan việc làm hoặc từ chối tham gia các chương trình đào tạo. Nếu người thất nghiệp đã từng bị tước quyền hưởng chế độ trong 12 tuần và đã nhận thông báo bằng văn bản về vấn đề này thì quyền hưởng chế độ sẽ vĩnh viễn bị tước nếu đối tượng vi phạm tương tự [104].

Ba là, quy định về thủ tục hưởng BHTN.

Để làm thủ tục hưởng bảo hiểm thất nghiệp tại Đức, các cá nhân cần tuân thủ quy trình và yêu cầu của Cơ quan Lao động Liên bang Đức (Bundesagentur für Arbeit) [108], cụ thể đó là:

- Bước 1: Đăng ký thất nghiệp sớm. NLD cần thông báo cho Cơ quan Lao động về việc thất nghiệp ít nhất ba tháng trước khi HDLD kết thúc. Trong trường hợp không thể dự báo trước thời gian này (ví dụ, do sa thải đột ngột), phải thông báo trong vòng ba ngày làm việc kể từ khi biết được tình trạng thất nghiệp.

- Bước 2: Nộp hồ sơ đăng ký thất nghiệp. NLD cần đến trực tiếp cơ quan lao động địa phương để đăng ký thất nghiệp và điền đầy đủ các thông tin yêu cầu. Đồng thời, các tài liệu như HĐLĐ cũ, thông báo chấm dứt hợp đồng, và chứng từ xác minh tình trạng thất nghiệp phải được cung cấp đầy đủ.

- Bước 3: Xét duyệt điều kiện nhận trợ cấp theo các điều kiện luật định.

- Bước 4: Tham gia các buổi tư vấn và đào tạo nghề. Người hưởng trợ cấp thất nghiệp cần cam kết tham gia vào các buổi tư vấn và đào tạo do Cơ quan Lao động tổ chức, với mục tiêu giúp người lao động sớm quay lại thị trường việc làm. Việc không tuân thủ các yêu cầu này có thể ảnh hưởng đến quyền lợi trợ cấp thất nghiệp.

- Bước 5: Thực hiện nghĩa vụ tìm kiếm việc làm. Trong thời gian nhận trợ cấp, NLD cần chứng minh họ đang tích cực tìm kiếm công việc. Cơ quan Lao động có thể yêu cầu NLD nộp báo cáo tìm việc hàng tháng để đảm bảo việc nhận trợ cấp.

Bốn là, quy định về quỹ BHTN.

- ***Mức đóng góp vào quỹ BHTN.*** Theo quy định, NLD và NSDLĐ cùng tham gia đóng góp vào quỹ BHTN theo tỷ lệ mỗi bên 50%. Mức đóng được quy định tại Điều 431, Quyền III, Bộ luật An sinh xã hội Đức. Theo đó, vào năm 2018, tổng mức đóng góp vào quỹ BHTN là 3% thu nhập của NLD, trong đó NLD đóng góp 1,5% và NSDLĐ đóng 1,5% cho tổng thu nhập của NLD khi đạt ngưỡng 80.400 Euro/năm ở Tây Đức và 73.800 Euro/năm ở Đông Đức. Khoản thu nhập vượt quá ngưỡng trên không phải tính đóng BHTN.

Mức thu nhập làm căn cứ đóng BHTN là mức thu nhập của NLD sau khi đã trừ thuế, các khoản đóng góp ASXH và các khoản khác liên quan trực tiếp đến công việc. Đối với một số trường hợp đặc biệt, mức đóng có thể được giảm trừ cho NLD. Ví dụ, theo Điều 344, Quyền III, Bộ luật ASXH Đức, người đang được nhận trợ cấp ốm đau, trợ cấp thai sản chỉ phải đóng 80% mức phí đóng thông thường; người đi thực hiện nghĩa vụ công dân chỉ phải đóng 40% mức phí thông thường.

Trên thực tế, mức đóng BHTN ở Đức có xu hướng giảm dần trong những năm gần đây. Cụ thể, vào năm 2003, mức đóng BHTN là 6,5% với mức thu nhập tối đa phải đóng bảo hiểm là 4.448 Euro/tháng, cao hơn mức đóng so với thời điểm từ 2018 đến nay. Điều này cho thấy quỹ BHTN ở Đức ngày càng ổn định và khẳng định sự thành công của chính sách cải cách thị trường lao động (Hartz) [68, tr.139].

- ***Thiết chế quản lý quỹ BHTN:*** Viện Bảo hiểm Thất nghiệp và Việc làm Liên bang, một cơ quan bán tự trị thuộc Bộ Lao động Đức có nhiệm vụ quản lý bảo hiểm thất nghiệp. Viện có các Văn phòng việc làm ở các bang, cấp trực thuộc ở mỗi bang là các Văn phòng việc làm địa phương. Tổ chức này có nhiệm vụ tổ chức thu quỹ BHTN và tổ chức chi trả TCTN.

+ ***Hệ thống quản lý thu quỹ BHTN:*** Bởi vì các Văn phòng bảo hiểm y tế đã được thành lập vào năm 1927 khi pháp luật về BHTN có hiệu lực tại Đức, số lượng lớn nhiều so với các Văn phòng việc làm địa phương và quen thuộc với người dân địa phương, nên các Văn phòng Bảo hiểm y tế được giao nhiệm vụ thu các khoản đóng góp cho cả quỹ bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp.

Trên cơ sở các báo cáo của người sử dụng lao động về những người được thuê và bị sa thải, Văn phòng bảo hiểm y tế sẽ gửi cho NSDLĐ một bản kê khai cho biết những khoản đóng góp của người đó. Tuyên bố của văn phòng nêu tên của những người lao động, nêu rõ số ngày làm việc của mỗi người, hạng lương, hạng thành viên và số tiền phải trả. Báo cáo của NSDLĐ có thể được đối chiếu với báo cáo của họ về những người được thuê, bị sa thải và những thay đổi về mức lương. Văn phòng bảo hiểm y tế lập báo cáo định kỳ, thể hiện số lượng người tham gia BHTN trên địa bàn, sắp xếp theo các nhóm nghề nghiệp rộng.

Phần đóng góp BHTN của NLĐ được khấu trừ từ tiền lương của họ, phân bổ đều trong các kỳ lương. Tổng số tiền đến hạn trong tháng được đề cập phải được thanh toán bằng séc bưu điện, má ngân hàng hoặc tiền mặt, không muộn hơn ngày thứ bảy hàng tháng. Trong vòng ba ngày, các khoản đóng góp được Văn phòng bảo hiểm y tế chuyển đến Văn phòng việc làm địa phương, một số tiền nhất định được giữ lại để thanh toán chi phí thu thập tại Văn phòng Bảo hiểm y tế.

Nếu ước tính nhu cầu hàng tháng cho thấy có thặng dư, tiền sẽ được chuyển qua Văn phòng việc làm cấp bang vào tài khoản của Viện Bảo hiểm Thất nghiệp và Việc làm Liên bang tại Kho bạc Liên bang. Viện Bảo hiểm Thất nghiệp và Việc làm Liên bang chỉ nhận trực tiếp số tiền do Kho bạc liên bang thu, sau đó lập ngân sách và giám sát hoạt động tài chính của các văn phòng việc làm cấp dưới. Thâm hụt quỹ BHTN ở bất kỳ địa phương nào đều được Viện BHTN và Việc làm Liên bang chi trả từ cùng một tài khoản này.

+ *Hệ thống quản lý chi trả TCTN*: Để được hưởng trợ cấp, người lao động thất nghiệp phải đăng ký tại bộ phận giới thiệu việc làm của *Văn phòng việc làm địa phương* nơi anh ta nhận được thẻ kiểm soát hoặc báo cáo. Thời gian đủ điều kiện, thời gian chờ đợi và thời gian hưởng lợi đều được tính kể từ thời điểm đăng ký này.

Vụ việc được chuyển đến bộ phận BHTN, sau đó, người thất nghiệp sẽ điền vào đơn đăng ký BHTN để cung cấp thông tin cần thiết để xác định tính đủ điều kiện. Một ô trống đơn đăng ký mới sẽ được điền vào mỗi khi giai đoạn hưởng phúc lợi mới bắt đầu, tức là khi hoàn thành giai đoạn đủ điều kiện mới. Người yêu cầu xuất trình giấy chứng nhận từ NSDLĐ, cung cấp xác minh về lương cần thiết để tính mức trợ cấp. Sau khi nộp đơn, việc điều tra các điều kiện tiên quyết để nhận được trợ cấp sẽ được bắt đầu. Những yêu cầu này được kiểm tra thường xuyên trong suốt thời gian thất nghiệp.

Trong thời gian chờ đợi và trong suốt thời gian thanh toán phúc lợi, người thụ hưởng phải báo cáo ba lần một tuần cho bộ phận sắp xếp việc làm. Những lần báo cáo này phục vụ mục đích kép là chứng minh rằng người thụ hưởng vẫn thất nghiệp và giúp anh ta tìm được việc làm [95].

Năm là, xử lý vi phạm pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp.

Mức xử phạt cho các vi phạm về bảo hiểm thất nghiệp tại Đức có thể thay đổi tùy thuộc vào mức độ vi phạm theo đánh giá của tòa án và các cơ quan lao động có thẩm quyền tại Đức. Những hành vi vi phạm phổ biến đó là:

- Khai báo sai hoặc gian lận bảo hiểm thất nghiệp: NLĐ có thể bị yêu cầu hoàn trả toàn bộ số tiền trợ cấp đã nhận bất hợp pháp. Ngoài ra, vi phạm này có thể dẫn đến mức phạt hành chính từ 500 đến 5.000 EUR, và trong những trường hợp nghiêm trọng hơn, có thể bị truy tố hình sự với mức phạt cao hơn hoặc án tù lên đến 3 năm nếu có tình tiết tăng nặng.

- Sử dụng trợ cấp thất nghiệp sai mục đích: Nếu TCTN bị sử dụng sai mục đích, NLĐ có thể bị yêu cầu hoàn trả khoản trợ cấp đã nhận và bị cắt giảm hoặc đình chỉ trợ cấp trong thời gian từ 3 tháng trở lên, tùy thuộc vào mức độ vi phạm.

- Thiếu hợp tác trong quá trình tìm việc: Nếu NLĐ từ chối cơ hội việc làm mà không có lý do chính đáng, họ có thể bị cắt giảm TCTN từ 10% đến 30% trong vòng 03 tháng. Với các vi phạm liên tiếp, mức cắt giảm có thể tăng lên, hoặc trợ cấp có thể bị đình chỉ hoàn toàn.

- Trách nhiệm của nhà tuyển dụng: Đối với nhà tuyển dụng, việc trốn tránh hoặc chậm trễ trong đóng BHTN cho nhân viên có thể bị phạt tiền từ 1.000 đến 10.000 EUR. Nếu vi phạm nghiêm trọng, doanh nghiệp có thể bị truy tố hình sự, phải chịu trách nhiệm bồi thường hoặc các hình phạt bổ sung theo luật. [88]

Sáu là, chế độ trợ cấp xã hội Hartz IV cho người thất nghiệp. Bên cạnh chế độ BHTN trên, Đức còn thực hiện song song một chế độ trợ cấp xã hội khác dành cho người thất nghiệp theo chính sách Hartz IV (chính sách cải tiến thị trường lao động Đức, được sáng lập bởi Chủ tịch Peter Hartz).

Một người thất nghiệp nhưng không đủ điều kiện hưởng TCTN theo quy định của pháp luật BHTN Đức có thể được nhận trợ cấp thất nghiệp Hartz IV khi đáp ứng các điều kiện sau: (i) Đang ở độ tuổi từ 15 đến tuổi nghỉ hưu theo luật định; (ii) Có thể làm việc ít nhất ba giờ một ngày trong điều kiện bình thường; (iii) Không thể đáp ứng các chi phí sinh hoạt cần thiết của riêng bạn hoặc của các thành viên trong gia đình bạn, bằng cách làm việc hoặc với sự giúp đỡ từ người khác; (iv) Là công dân EU, EEA hoặc Thụy Sĩ hoặc có giấy phép định cư hoặc giấy phép cư trú hợp lệ cho phép làm việc ở Đức; (v) Phải chuẩn bị sẵn sàng để tham gia vào các biện pháp hội nhập trực tuyến được thiết kế để đảm bảo bạn quay trở lại nơi làm việc, có thể bao gồm đào tạo nghề, giáo dục thêm hoặc cơ hội làm việc. Nếu bạn từ chối lời mời làm việc hoặc một nơi trong khóa đào tạo, trợ cấp thất nghiệp Hartz có thể bị giảm hoặc ngừng hoàn toàn. Tuy nhiên, để hạn chế những gian dối trong việc xin hưởng khoản trợ cấp này, cứ bốn tháng một lần, Sở lao động lại lấy thông tin của những người được nhận tiền trợ cấp thất nghiệp Hartz-IV để kiểm tra xem có nguồn thu nhập nào nữa không.

Trợ cấp thất nghiệp Hartz IV được chi trả bởi Văn phòng việc làm địa phương với bằng một khoản tiền mặt cố định, nhằm đảm bảo sinh hoạt cơ bản. Số tiền hàng tháng người nhận trợ cấp được nhận dựa trên hoàn cảnh gia đình, độ tuổi của họ.

2.4.2.2. Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp Trung Quốc

Với Trung Quốc, chế độ BHTN của quốc gia này được xây dựng với tên gọi mô hình “*Chính phủ thị trường xã hội*” - kết hợp vai trò của ba yếu tố: Chính phủ (đảm bảo bù đắp cho quỹ BHTN và thúc đẩy thị trường việc làm) - thị trường (sự đóng góp của NLĐ và NSDLĐ vào quỹ BHTN) - xã hội (thể hiện ở đặc trưng hài hoà, công bằng và sự tham gia của các tổ chức làm bảo hiểm các cấp) [57, tr.53].

Tương đồng với Việt Nam, Trung Quốc cũng là một quốc gia đi sau trong phát triển nền kinh tế thị trường trên nền tảng thể chế xã hội chủ nghĩa. Nền kinh tế Trung Quốc trỗi dậy mạnh mẽ nhờ công cuộc cải cách, hội nhập sau Hội nghị Trung ương 3 khóa XI Đảng Cộng sản Trung Quốc (năm 1978). Bên cạnh những thành tựu về kinh tế - xã hội đã đạt được, Trung Quốc cũng phải đối mặt với tình trạng thất nghiệp do sự phân hoá trình độ lao động, lao động nông thôn không có việc làm sau đô thị hoá... Đứng trước bối cảnh đó, những quy định pháp luật đầu tiên về BHTN được thể hiện văn bản pháp luật có tên gọi “Quy định bảo hiểm thất nghiệp năm 1999” [107]. Hiện nay, chế định BHTN của Trung Quốc được quy định Luật Bảo hiểm xã hội năm 2010 [109], BHTN là một hạt nhân của ASXH (cùng với đó là bảo hiểm dưỡng lão, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thai sản, bảo hiểm tai nạn). Các nội dung cụ thể của pháp luật BHTN của Trung Quốc được hướng dẫn trong Sắc lệnh số 258-99 của Hội đồng nhà nước “Quy định về BHTN” [91, tr.54].

Một là, quy định về đối tượng và hình thức tham gia BHTN. Phạm vi bảo hiểm hiện được mở rộng cho tất cả người lao động trong các doanh nghiệp đô thị. Tất cả NLD bao gồm cả lao động di cư từ nông thôn đã ký HĐLĐ với NSDLĐ của họ. Lao động tự làm chủ và lao động trong công việc linh hoạt có thể đăng ký trên cơ sở tự nguyện nhưng phải tự đóng góp [91, tr.54]. Điều này thật sự cần thiết để Trung Quốc đồng bộ hóa chính sách ở tất cả các vùng miền trên đất nước, giảm dần khoảng cách phúc lợi giữa nông thôn với thành thị. Thực tế tại Trung Quốc năm 2018, số người tham gia BHTN đạt gần 196,43 triệu người, trên tổng số lực lượng lao động xoay quanh ngưỡng 770 triệu lao động [120]. Điều này cũng có nghĩa là cứ bốn NLD thì có một người tham gia BHTN ở Trung Quốc.

Hai là, quy định về các chế độ BHTN.

- BHTN có ba mục tiêu đó là phòng ngừa trước khi thất nghiệp xảy ra, bù đắp thu nhập trong khi NLD đang bị thất nghiệp và hỗ trợ NLD sớm trở lại thị trường lao động sau khi bị thất nghiệp. Tương ứng với ba mục tiêu trên, **BHTN ở Trung Quốc bao gồm các chế độ sau:**

+ *Trợ cấp thất nghiệp* nhằm bù đắp thu nhập cho NLD khi họ đang bị thất nghiệp. Mức hưởng trợ cấp thất nghiệp ở Trung Quốc không liên quan đến thu nhập, thay vào đó sẽ do Chính phủ và chính quyền địa phương quy định, tùy theo điều kiện

của từng tỉnh. Thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp được xác định dựa trên thời gian tham gia đóng BHTN. Điều 46 Luật BHXH năm 2010 của Trung Quốc quy định: *“Trước khi bị thất nghiệp, tổng thời gian đóng phí của đơn vị sở tại và người đó theo quy định từ 1 đến 5 năm thì thời gian được hưởng tối đa 12 tháng; nếu đóng từ 5 đến 10 năm thì thời gian được hưởng tối đa 18 tháng; nếu đóng trên 10 năm thì thời gian được hưởng tối đa 24 tháng. Sau khi tìm được việc làm mà lại tiếp tục bị thất nghiệp, thời gian đóng phí sẽ được tính toán lại, thời hạn hưởng tiền bảo hiểm thất nghiệp có thể được tính toán kết hợp với thời hạn thất nghiệp lần trước.”* Như vậy, thời gian hưởng TCTN tại Trung Quốc phụ thuộc vào thời gian đóng góp của người thất nghiệp, thể hiện được sự công bằng giữa những người cùng đóng góp. Bên cạnh đó, thời gian hưởng TCTN không kéo dài mãi mãi mà có giới hạn, tối đa là 24 tháng. Việc hưởng trợ cấp thất nghiệp của người thất nghiệp ở Trung Quốc cũng bị chấm dứt trong một số trường hợp nhất định theo Điều 51 Luật Bảo hiểm xã hội 2010 quy định bao gồm 05 trường hợp: (i) Tìm kiếm được việc làm mới; (ii) Thực hiện nghĩa vụ quân sự, (iii) Đi định cư ở nước ngoài; (iv) Đã được nhận trợ cấp tuổi già; (v) Từ chối không có lý do giới thiệu việc làm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

+ *Chế độ hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm, hỗ trợ học nghề và đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ kỹ năng nghề.*

+ *Bảo hiểm y tế cơ bản.* Trong thời gian nhận trợ cấp thất nghiệp, người thất nghiệp sẽ được hưởng các quyền lợi bảo hiểm y tế cơ bản nếu họ là thành viên của bảo hiểm y tế cơ bản cho người lao động. Đóng góp bảo hiểm y tế cơ bản do người thất nghiệp sẽ được trả từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Những người thất nghiệp không phải chịu trách nhiệm đóng góp bảo hiểm y tế cơ bản (Điều 48 Luật Bảo hiểm xã hội).

+ *Trợ cấp mai táng phí.* Trường hợp một người thất nghiệp chết trong khi vẫn còn là người hưởng trợ cấp thất nghiệp, các quy định của địa phương về phúc lợi liên quan đến cái chết của một người có việc làm sẽ được tham chiếu cho việc trả cho những người còn sống trong trợ cấp mai táng và trợ cấp tang lễ. Các chi phí sẽ được chi trả bởi quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Mức chi trả mai táng phí sẽ tùy thuộc vào từng địa phương mà sẽ có sự khác nhau về chi phí hỗ trợ, đây cũng là quy định phù hợp với từng điều kiện kinh tế ở các địa phương khác nhau, thay vì Nhà nước quy định “cứng” mức hỗ trợ sẽ dẫn tới sự cao bằng không có tính hỗ trợ đối với những thành phố hay đô thị lớn mà chi phí sống bình quân cao.

- **Điều kiện hưởng bảo hiểm thất nghiệp.** Điều 45 Luật Bảo hiểm xã hội 2010 quy định:

“Người thất nghiệp có đầy đủ những điều kiện sau thì có thể hưởng bảo hiểm thất nghiệp:

- 1. Theo quy định tham gia bảo hiểm thất nghiệp, đơn vị sở tại và người đó đã thực hiện đóng đủ 1 năm nghĩa vụ theo quy định;*
- 2. Mất việc ngoài ý muốn;*
- 3. Đã đăng ký thất nghiệp, đồng thời có nhu cầu tìm việc” [59].*

Với điều kiện về thời gian tham gia bảo hiểm thất nghiệp, đây là điều kiện tiên quyết phù hợp với nguyên tắc chung của hầu hết mọi loại bảo hiểm - có đóng thì mới có hưởng. Với điều kiện mất việc ngoài ý muốn, điều kiện này có nghĩa là NLĐ bị chấm dứt quan hệ lao động không xuất phát từ việc ý muốn chủ đích của bản thân (thất nghiệp không tự nguyện). Về đăng ký thất nghiệp với cơ quan có thẩm quyền và có mong muốn tìm việc làm mới, đây là cơ sở để cơ quan có thẩm quyền quản lý một cách dễ dàng, thống nhất và toàn diện các đối tượng đủ điều kiện hưởng BHTN.

Ba là, thủ tục hưởng BHTN. Để được hưởng BHTN tại Trung Quốc, NLĐ phải tuân thủ các bước sau:

- Bước 1: Đăng ký thất nghiệp. NLĐ phải đăng ký tình trạng thất nghiệp tại cơ quan lao động địa phương (Human Resources and Social Security Bureau) trong vòng 60 ngày sau khi mất việc. Điều này giúp xác nhận tư cách để nhận bảo hiểm thất nghiệp.

- Bước 2: Nộp hồ sơ yêu cầu TCTN. NLĐ cần nộp hồ sơ yêu cầu TCTN, bao gồm chứng nhận thất nghiệp, HĐLĐ đã chấm dứt và các giấy tờ liên quan khác.

- Bước 3: Thẩm định hồ sơ. Cơ quan lao động sẽ xem xét hồ sơ để xác nhận người lao động đáp ứng đủ các điều kiện hưởng trợ cấp.

- Bước 4: Nhận trợ cấp hàng tháng. Nếu được chấp nhận, NLĐ sẽ nhận TCTN hàng tháng từ cơ quan BHXH địa phương trong khoảng thời gian quy định, thường là từ 3 đến 24 tháng, tùy thuộc vào thời gian đã đóng bảo hiểm.

- Bước 5: Hỗ trợ tìm kiếm việc làm. Trong thời gian nhận trợ cấp, NLĐ phải tham gia vào các hoạt động tìm kiếm việc làm và đào tạo nghề do cơ quan lao động yêu cầu để đảm bảo tính hợp lệ cho việc tiếp tục nhận trợ cấp [102, 105, 107].

Bốn là, quy định về quỹ BHTN.

- ***Mức đóng góp Quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc.*** Sau khi ban hành Quy định năm 1999, BHTN ngày càng phát huy tác dụng tích cực bảo đảm đời sống cơ bản và thúc đẩy tạo việc làm cho người thất nghiệp ở Trung Quốc. Nguồn ngân sách cho Quỹ không ngừng được bổ sung từ đóng góp chủ yếu của người lao động và doanh nghiệp. Hiện nay, mức đóng góp vào Quỹ bảo hiểm thất nghiệp được xác định bao gồm Doanh nghiệp đóng 2% quỹ tiền lương và người lao động đóng 1% tiền lương. Nông dân làm việc theo HĐLĐ trong các doanh nghiệp không phải đóng góp. Tuy nhiên, chính quyền cấp tỉnh có thể điều chỉnh tỷ lệ đóng góp của địa phương với sự chấp thuận của Hội đồng Nhà nước [71, tr.67].

- ***Thiết chế quản lý bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc.*** Cơ quan quản lý nhà nước về BHTN tại Trung Quốc là Bộ Lao động và An sinh xã hội. Trách nhiệm tổ chức thực hiện BHTN thuộc về cơ quan BHXH thuộc bộ Lao động và ASXH. Cơ quan này có hệ thống gồm bốn cấp: cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp địa khu, cấp huyện [28, tr.131-133]. Theo Điều 72 Luật Bảo hiểm xã hội 2010, Cơ quan bảo hiểm xã hội ở Trung Quốc sẽ được thành lập tại mỗi tỉnh và tùy từng khối lượng công việc khác nhau mà dưới các cơ quan bảo hiểm xã hội cấp tỉnh sẽ có các chi nhánh, điểm dịch vụ để hoạt động, các chi phí hoạt động sẽ thuộc về trách nhiệm của chính quyền địa phương cùng cấp theo quy định nhà nước. Điều 73 và Điều 74 quy định trách nhiệm của Cơ quan bảo hiểm xã hội là chi trả trợ cấp bảo hiểm xã hội đầy đủ kịp thời; tạo lập hồ sơ bảo hiểm của NSDLĐ và NLĐ; thông qua hoạt động vận hành, thống kê, khảo sát, các cơ quan bảo hiểm sẽ cập nhật toàn diện hồ sơ nhằm phục vụ việc tra cứu miễn phí của người sử dụng lao động và người lao động khi phát sinh nhu cầu.

Các quy định xử lý vi phạm về BHTN tiếp tục ghi nhận tại Luật Bảo hiểm xã hội 2010 với cách tiếp cận rộng hơn khi mà người có hành vi vi phạm quy định về bảo hiểm xã hội nói chung bao gồm hành vi vi phạm bảo hiểm thất nghiệp. Những hành vi vi phạm có thể kể đến như: Gian lận trong việc hưởng bảo hiểm thất nghiệp, trốn đóng, đóng sai lệch; lạm dụng chức quyền, làm sai gây thiệt hại quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Trên thực tế, việc xử phạt hành vi vi phạm đóng bảo hiểm gặp nhiều khó khăn, hiện tượng lừa đảo, chiếm dụng, lạm dụng trong sử dụng, quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp của một số cá nhân, tổ chức vẫn tồn tại.

Nhìn chung, cơ chế quản lý và vận hành bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc hiện nay tương đối đồng bộ và chuyên nghiệp. Xét về cơ chế quản lý, chế độ này áp dụng theo hình thức nhà nước quản lý trực tiếp, cơ bản thống nhất Bộ Nguồn nhân lực và An sinh xã hội chịu trách nhiệm quản lý các hạng mục liên quan tới thu chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Chính phủ trở thành chỗ dựa chủ yếu để duy trì và bảo đảm sự vận hành của chế độ này. Cùng với việc không ngừng hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp, các tổ chức làm bảo hiểm các cấp ở Trung Quốc cũng tăng cường cải tiến công tác cơ sở, nâng cao trình độ quản lý. Cụ thể là, hoàn tất danh mục đóng phí cá nhân, tăng cường quản lý tình hình tham gia bảo hiểm của người lao động, thẩm định điều kiện thụ hưởng cho người tham gia bảo hiểm thất nghiệp; từng bước quy phạm và hoàn thiện trình tự nghiệp vụ bảo hiểm thất nghiệp, xác định quy trình thủ tục nghiệp vụ liên quan. Đồng thời việc bảo đảm đời sống cho người thất nghiệp, tổ chức làm bảo hiểm cũng tăng cường dịch vụ việc làm, nâng cao năng lực chuyên môn nghiệp vụ và phẩm chất của người làm bảo hiểm, nâng cao trình độ thông tin hoá về quản lý và dịch vụ của nghiệp vụ bảo hiểm thất nghiệp [57, tr.89].

Tuy nhiên, việc quản lý bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc cũng khó tránh khỏi nhưng hạn chế nhất định. Cụ thể, tình trạng một bộ phận người thất nghiệp chậm khai báo hoặc cố tình trốn tránh nghĩa vụ khai báo có việc làm để tiếp tục hưởng TCTN và các chính sách phúc lợi của BHTN vẫn diễn ra. Hay nói cách khác, quản lý nhà nước về người thất nghiệp vẫn hạn chế về chức năng thẩm tra điều kiện hưởng của đối tượng hưởng BHTN. Theo đánh giá của ban ngành dịch vụ việc làm lao động Trung Quốc, phần lớn người lao động sau khi thất nghiệp, đặc biệt là thanh niên đều không ở nhà mà bằng nhiều hình thức tìm một việc làm nào đó nhưng không công khai và không rút hồ sơ đăng ký thất nghiệp [113]. Do đó, các cơ quan làm bảo hiểm rất khó khăn trong việc xác định họ có còn là đối tượng thất nghiệp hay không và đã tìm được việc làm hay chưa để tiếp tục hay ngừng cấp phát tiền bảo hiểm thất nghiệp, dẫn đến tình trạng trợ cấp không đúng đối tượng, làm mất đi vai trò bảo đảm lợi ích công bằng cho người thất nghiệp của BHTN.

Mặt khác, chế độ BHTN mà Trung Quốc từ khi hình thành cho đến nay cũng được áp dụng theo hình thức bắt buộc nhưng các quy định liên quan mới dừng lại ở cấp độ dưới luật. Chính vì thế, các tổ chức làm bảo hiểm thiếu quyền lực để giám sát

quản lý hoạt động và xử lý các hành vi vi phạm các quy định của BHTN. Đồng thời, chế độ này thiếu các quy định về trách nhiệm luật pháp tương ứng, nên trên thực tế, nó lại mang tính tự nguyện, dẫn tới hành vi khai báo việc làm cũng như hưởng BHTN thiếu trung thực.

Bên cạnh đó, chế độ bảo hiểm thất nghiệp cũng có những khó khăn trong thúc đẩy việc làm. Theo đó, các lớp bồi dưỡng việc làm trình độ không cao và không đa dạng. Đa số các lớp bồi dưỡng việc làm đều chủ yếu liên quan tới một số ngành nghề phổ thông như máy tính, nấu ăn, thời gian đào tạo chỉ giới hạn khoảng 01 tháng. Do đó, người thất nghiệp sau khi tham gia bồi dưỡng vẫn rất khó khăn trong việc tìm và chọn nghề, con số người thất nghiệp thực sự chủ động tìm việc vẫn rất ít [57, tr.92].

Năm là, xử lý vi phạm pháp luật về BHTN. Mức xử phạt cụ thể cho các hành vi vi phạm liên quan đến BHTN tại Trung Quốc như sau:

- Khai báo sai thông tin hoặc gian lận để nhận trợ cấp: NLĐ nếu bị phát hiện khai báo sai hoặc gian lận để nhận TCTN sẽ bị yêu cầu hoàn trả toàn bộ số tiền đã nhận bất hợp pháp. Ngoài ra, họ có thể bị phạt hành chính với mức phạt từ 2.000 đến 10.000 RMB (khoảng 300 đến 1.500 USD), tùy thuộc vào mức độ vi phạm và số tiền gian lận.

- Doanh nghiệp trốn đóng hoặc đóng thiếu BHTN: Doanh nghiệp trốn đóng hoặc đóng không đủ mức BHTN cho NLĐ sẽ bị yêu cầu đóng đủ số tiền còn thiếu, kèm theo mức phạt hành chính lên tới 300% khoản tiền chưa đóng. Trong trường hợp vi phạm nghiêm trọng, những người có trách nhiệm trong doanh nghiệp có thể bị xử phạt hình sự, với án tù từ 6 tháng đến 3 năm nếu hành vi vi phạm gây hậu quả nghiêm trọng.

- Không tuân thủ nghĩa vụ thông báo: Nếu doanh nghiệp không thực hiện nghĩa vụ thông báo khi chấm dứt hợp đồng với NLĐ hoặc không khai báo chính xác số lượng lao động, cơ quan lao động có thể áp dụng mức phạt từ 1.000 đến 5.000 RMB (khoảng 150 đến 750 USD) cho mỗi vi phạm.

- Nhân viên nhà nước lợi dụng chức vụ để gian lận bảo hiểm thất nghiệp: Những nhân viên trong cơ quan bảo hiểm hoặc tổ chức lao động nếu lợi dụng chức quyền để gian lận hoặc biển thủ quỹ BHTN sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Mức phạt có thể bao gồm việc bồi thường số tiền thất thoát và án tù từ 1 đến 5 năm, tùy theo số tiền bị chiếm dụng và mức độ vi phạm.

- Hỗ trợ hoặc che giấu hành vi vi phạm: Cá nhân hoặc tổ chức hỗ trợ hoặc che giấu các hành vi vi phạm có thể bị phạt hành chính từ 5.000 đến 20.000 RMB (khoảng 750 đến 3.000 USD). Trong trường hợp đồng lõa với gian lận lớn hoặc có tổ chức, các cá nhân này có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự với các mức phạt cao hơn hoặc án tù [102].

Sáu là, chương trình đảm bảo sinh kế tối thiểu (Địa bao). Chương trình Địa bao được quy định nhằm bù đắp thu nhập cho những hộ nghèo có thu nhập đầu người dưới chuẩn nghèo địa phương hoặc ngưỡng nhận trợ giúp xã hội nhằm bù đắp khoảng cách giữa thu nhập và chuẩn nghèo. Chương trình đảm bảo sinh kế tối thiểu thực tế chủ yếu hỗ trợ vào các đối tượng không có khả năng lao động, có nguồn thu nhập không ổn định, những người tàn tật không nơi nương tựa, người già yếu không có khả năng lao động, các đối tượng này trước đây đã hưởng trợ cấp xã hội nhưng vẫn còn ở mức thấp chưa đảm bảo cuộc sống tối thiểu nên cần có sự quan tâm hơn của nhà nước. Các điều kiện sống tối thiểu bao gồm về ăn, ở, mặc, chữa bệnh và giáo dục.

Chương trình Địa bao cung cấp trợ giúp đều kỳ bằng tiền mặt hoặc bằng hiện vật cho các hộ gia đình nghèo, tối đa bằng chuẩn nghèo địa phương dựa trên cơ sở xét duyệt hoàn cảnh cộng với các thước đo về thu nhập khác. Trên thực tế, chuẩn Địa bao được xác định trên cơ sở một số yếu tố như (1) tiền công tối thiểu tại địa phương, trợ cấp sinh hoạt cơ bản dành cho người mất việc, trợ cấp thất nghiệp; (2) điều kiện kinh tế địa phương và khả năng ngân sách; (3) tỉ lệ lạm phát địa phương. Về nguyên tắc, chương trình Địa bao được thiết kế theo kiểu bù đắp phúc lợi tính trên đầu người, được xác định là mức chênh lệch giữa chuẩn Địa bao so với thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình.

Có hai chương trình Địa bao ở thành thị và Địa bao nông thôn. Chế độ Địa bao nông thôn được thiết kế và thực hiện rất giống chế độ Địa bao thành thị. Sự khác nhau chủ yếu giữa hai chương trình là chế độ Địa bao nông thôn hoàn toàn do địa phương chịu trách nhiệm về kinh phí. Trong khi chế độ tại thành phố do trung ương và địa phương cùng chịu trách nhiệm, trong đó trung ương chịu phần lớn.

Pháp luật về BHTN ở Trung Quốc đã có những nhận thức đúng đắn về việc mở rộng phạm vi điều chỉnh; xu hướng phát triển là chú trọng hơn nữa tới các biện pháp hỗ trợ đào tạo nghề, tìm kiếm việc làm; sự quản lý và vận hành tương đối đồng bộ, thể hiện sự bao phủ toàn lãnh thổ. Tuy nhiên, bên cạnh những thành quả đạt được, bảo

hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc cũng bộc lộ nhiều hạn chế và lỗ hổng như cơ cấu thụ hưởng mất cân đối, mặc dù đã có quy định mở rộng phạm vi điều chỉnh nhưng thực tế thực hiện vẫn đang tập trung vào đối tượng người lao động thành thị mà chưa chú ý nhiều tới lao động nông thôn. Vấn đề sử dụng quỹ chưa hợp lý, phần lớn nguồn quỹ được dùng vào việc trợ cấp thất nghiệp. Mặc dù quá trình vận hành mỗi quốc gia có những sự khác biệt, tuy nhiên, những kết quả tích cực và những mặt hạn chế của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc sẽ là nguồn tham khảo có giá trị để chọn lọc và bổ sung nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

2.4.2.3. Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp Thái Lan

Pháp luật BHTN hiện nay được quy định tại Luật An sinh xã hội Thái Lan (Social Security Act - B.E..2533) năm 1990 có những điều khoản khung về BHTN, bao gồm định nghĩa về thất nghiệp; trách nhiệm đóng BHTN của NLĐ, NSDLĐ và Nhà nước; đóng BHTN với trường hợp NLĐ tham gia BHTN với nhiều NSDLĐ; điều kiện hưởng, thời gian hưởng BHTN [116]. Tuy nhiên, do BHTN là một chính sách phức tạp nên pháp luật BHTN tại Thái Lan tiếp tục được sửa đổi nhiều lần, các khoản trợ cấp thất nghiệp đầu tiên mới bắt đầu được chi trả từ ngày 01/7/2004. Sự kiện này đưa Thái Lan chính thức trở thành quốc gia đầu tiên tại khu vực Đông Nam Á triển khai chính sách BHTN bắt buộc trên phạm vi toàn quốc [44, tr.79]. Pháp luật BHTN hành tại Thái Lan được quy định tại Luật An sinh xã hội được sửa đổi lần thứ tư (Social Security Act (No.4) - B.E..2542) vào năm 2015 và có hiệu lực từ ngày 20/10/2015. Những nội dung cơ bản của pháp luật BHTN tại Thái Lan bao gồm:

Một là, quy định về đối tượng và hình thức tham gia BHTN. Đối tượng tham gia BHTN ở Thái Lan chính là đối tượng tham gia BHXH bắt buộc. Tất cả các doanh nghiệp có sử dụng NLĐ làm công ăn lương trong độ tuổi từ 15 đến 60 tuổi đều phải tham gia BHTN cho NLĐ, có loại trừ một số đối tượng là nông dân và người giúp việc gia đình. Công chức NLĐ làm việc cho các doanh nghiệp nhà nước được hưởng bảo hiểm từ chương trình khác [91, tr.79]. Lao động là người nước ngoài làm việc tại Thái Lan cũng được thụ hưởng chính sách BHTN, nhưng điều kiện cụ thể sẽ căn cứ vào HĐLĐ của họ và giấy phép cư trú. Tính đến năm 2017, Thái Lan có khoảng trên 16 triệu người đang tham gia BHTN, chiếm khoảng 25,11% lực lượng lao động [42].

Hai là, quy định về các chế độ BHTN.

- ***Các chế độ BHTN*** ở Thái Lan bao gồm: Trợ cấp thất nghiệp; Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm; Hỗ trợ đào tạo nghề.

- ***Điều kiện hưởng BHTN***. NLD tham gia BHTN tự bỏ việc hoặc bị cho thôi việc phải đóng BHTN ít nhất 06 tháng trong khoảng 15 tháng trước khi chấm dứt công việc. Ngoài ra, NLD phải đăng ký hưởng TCTN tại Văn phòng dịch vụ việc làm của nhà nước trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày chấm dứt công việc; có khả năng làm việc và sẵn sàng làm công việc phù hợp khi được Văn phòng dịch vụ việc làm giới thiệu; không từ chối khoá đào tạo nghề do Văn phòng Dịch vụ việc làm giới thiệu; trình diện và thông báo với Văn phòng dịch vụ việc làm về tình trạng tìm kiếm việc làm hàng tháng.

Luật An sinh xã hội Thái Lan sửa đổi năm 2015 bổ sung thêm trường hợp NLD vẫn có thể được hưởng TCTN nếu NSDLĐ dừng hoạt động sản xuất, kinh doanh trong một thời gian tạm thời (ví dụ như do lũ lụt hoặc do một sự kiện bất khả kháng) với điều kiện ràng buộc là NLD vẫn phải đóng góp cho quỹ BHTN ít nhất 06 tháng trong thời hạn 15 tháng trước khi sự kiện xảy ra.

Luật An sinh xã hội Thái Lan cũng quy định rõ NLD chỉ được hưởng TCTN khi nguyên nhân thất nghiệp không thuộc một trong những trường hợp sau đây: Cố ý gây thiệt hại hoặc vi phạm kỷ luật dẫn đến vô ý gây thiệt hại với mức độ nghiêm trọng cho NSDLĐ; phạm tội hình sự với NSDLĐ; tự ý nghỉ việc 07 ngày liên tục mà không có lý do chính đáng; phạm tội và bị phạt tù giam theo phán quyết của Toà án (trừ một số vi phạm do sơ ý hoặc vi phạm nhỏ). Kể cả trường hợp NLD nghỉ việc để hưởng lương hưu cũng không được hưởng TCTN.

- ***Mức hưởng TCTN*** được quy định khác nhau giữa NLD tự bỏ việc (chủ động thôi việc) và NLD bị cho thôi việc (thôi việc bị động). Cụ thể, người thất nghiệp bị buộc thôi việc không do lỗi của họ sẽ được nhận mức trợ cấp hàng tháng bằng 50% mức thu nhập được bảo hiểm, thời gian hưởng không quá 180 ngày (6 tháng) trong một năm. Trường hợp NLD tự bỏ việc chỉ được hưởng 30% mức thu nhập được bảo hiểm, thời gian được hưởng không quá 90 ngày (3 tháng) trong một năm. Mức thu nhập được bảo hiểm được xác định căn cứ vào lương của 03 tháng cao nhất trong khoảng thời gian 09 tháng trước khi chấm dứt công việc. Tuy nhiên, mức trợ cấp thất nghiệp tối đa trong cả hai trường hợp đều bị giới hạn không vượt quá 250 baht/ngày

(khoảng 200.000 VNĐ/ngày). Thời điểm NLĐ được chi trả TCTN từ ngày thứ 08, kể từ ngày NLĐ chấm dứt việc làm với NSDLĐ.

Trên thực tế, Chính phủ Thái Lan cũng điều chỉnh mức hưởng TCTN trong những giải đoạn nhất định, khi có sự thay đổi của tình hình kinh tế - xã hội. Đơn cử như để đáp ứng lại cuộc khủng hoảng kinh tế và việc làm năm 2008, chính phủ Thái Lan đã gia hạn TCTN từ 180 ngày (6 tháng) lên tới 240 ngày (08 tháng) đối với NLĐ bị thôi việc năm 2009 [96, tr.156]. Sự điều chỉnh này đã góp phần cải thiện đời sống khó khăn của người thất nghiệp trong giai đoạn khủng hoảng 2008 - 2009. Thống kê cũng chỉ ra rằng, so với số 71,9 người hưởng TCTN năm 2008 thì năm 2009 số người hưởng TCTN đã tăng lên gấp đôi, tương đương với 139,1 nghìn người [119]. Tương tự như vậy, sau trận lũ lịch sử đặc biệt nghiêm trọng năm 2011, thời gian hưởng TCTN được kéo dài tối đa lên tới 06 tháng và ở mức 50% lương tháng, tối đa lên đến 7.500 baht/tháng [110]. Riêng với NLĐ không có bảo hiểm cũng được tạo điều kiện để được làm các công việc xã hội với mức tiền công 150 baht/ngày trong khoảng thời gian 20 ngày [96, tr.155].

Ba là, thủ tục hưởng BHTN.

- Bước 1: Đăng ký thất nghiệp. NLĐ phải đăng ký thất nghiệp với Văn phòng Bảo hiểm Xã hội Thái Lan (Social Security Office - SSO) trong vòng 30 ngày sau khi mất việc. Đăng ký có thể được thực hiện trực tiếp tại các văn phòng của SSO hoặc trực tuyến qua cổng thông tin của họ.

- Bước 2: Nộp hồ sơ yêu cầu TCTN. NLĐ cần nộp hồ sơ yêu cầu trợ cấp thất nghiệp, bao gồm chứng nhận từ chủ lao động về việc chấm dứt hợp đồng, hợp đồng lao động đã chấm dứt và các tài liệu khác theo yêu cầu.

- Bước 3: Điều kiện nhận trợ cấp. NLĐ phải đáp ứng các điều kiện như đã đóng bảo hiểm xã hội ít nhất 6 tháng trong vòng 15 tháng trước khi mất việc, và không phải tự ý nghỉ việc hoặc bị sa thải vì vi phạm nghiêm trọng.

- Bước 4: Nhận trợ cấp hàng tháng. Nếu hồ sơ được chấp thuận, NLĐ sẽ nhận trợ cấp hàng tháng từ Văn phòng Bảo hiểm Xã hội. Mức trợ cấp thường là 50% thu nhập bình quân, và thời gian hưởng trợ cấp lên đến 180 ngày (6 tháng).

- Bước 5: Tham gia hoạt động tìm kiếm việc làm. Trong thời gian hưởng trợ cấp, NLĐ phải tham gia vào các hoạt động tìm việc và đào tạo nghề do SSO tổ chức hoặc yêu cầu để đảm bảo tính hợp lệ của quyền lợi tiếp tục nhận trợ cấp.[106]

Bốn là, quy định về quỹ BHTN.

- ***Mức đóng phí BHTN.*** Về mức đóng BHTN, NLĐ và NSDLĐ đóng một mức như nhau cho quỹ BHTN là 0,5% mức tiền lương tháng đóng bảo hiểm của NLĐ, Nhà nước hỗ trợ 0,25% mức tiền lương vào quỹ BHTN. Về mức tiền lương tháng đóng bảo hiểm, Chính phủ có quy định về mức tối thiểu và mức tối đa trong từng giai đoạn [106].

- ***Thiết chế quản lý BHTN.*** Quản lý quỹ BHTN. Chính phủ Thái Lan giao nhiệm vụ cho Văn phòng An sinh xã hội, Cục Việc làm, Cục Phát triển kỹ năng nghề, Vụ Phúc lợi và bảo hộ lao động (đều thuộc Bộ Lao động và Phúc lợi) phối hợp thực hiện chương trình BHTN trên phạm vi toàn quốc.

Văn phòng An sinh xã hội có trách nhiệm thu phí BHTN là quản lý dữ liệu thu; tiếp nhận đơn xin hưởng BHTN và ban hành quyết định hưởng BHTN cho người thất nghiệp sau khi đã xét duyệt; tổ chức chi trả BHTN cho NLĐ.

Cục Việc làm đặt ra các điều kiện và chính sách hướng dẫn thực hiện BHTN như việc đăng ký thất nghiệp và trình diện, xác định việc làm phù hợp cho thất nghiệp có bảo hiểm. Trên cơ sở đó, các Văn phòng Dịch vụ việc làm (cơ quan trực thuộc Cục Việc làm) chịu trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ về: Tiếp nhận đăng ký thất nghiệp của các lao động có bảo hiểm; lập hồ sơ đăng ký hưởng TCTN; phỏng vấn người thất nghiệp và tư vấn, giới thiệu việc làm phù hợp với năng lực của NLĐ; phối hợp với Vụ Phát triển kỹ năng nghề khi NLĐ có nhu cầu đào tạo nghề, sau đó cung cấp và bố trí việc làm cho NLĐ đã kết thúc khoá đào tạo nghề của Cục Phát triển kỹ năng nghề.

Cục Phát triển kỹ năng nghề xem xét, xây dựng các khoá đào tạo nghề và cho người thất nghiệp; thông báo kết quả đào tạo của người thất nghiệp cho các cơ quan có liên quan.

Vụ Phúc lợi và Bảo hộ lao động kiểm tra, giải quyết các tranh chấp trong việc chấm dứt HĐLĐ giữa NLĐ và NSDLĐ, làm cơ sở cho việc xét điều kiện hưởng BHTN và tiến hành các thủ tục hưởng BHTN.

Năm là, xử lý vi phạm pháp luật về BHTN. Các hành vi vi phạm pháp luật về BHTN tại Thái Lan và mức xử phạt tương ứng đó là:

- Khai báo sai thông tin hoặc gian lận để nhận trợ cấp: NLĐ khai báo sai để nhận trợ cấp sẽ bị phạt hành chính với mức phạt từ 5.000 đến 20.000 baht (khoảng 140 đến 560 USD). Trong trường hợp nghiêm trọng, người vi phạm có thể bị truy tố hình sự, phải hoàn trả số tiền đã nhận bất hợp pháp và đối mặt với án tù lên đến 2 năm.

- Doanh nghiệp trốn đóng hoặc đóng thiếu BHTN: Nếu doanh nghiệp trốn đóng bảo hiểm, mức phạt hành chính có thể lên tới 100.000 baht (khoảng 2.800 USD) và yêu cầu bồi thường cho các khoản nợ bảo hiểm chưa đóng. Đối với các vi phạm lặp lại hoặc nghiêm trọng, những người chịu trách nhiệm có thể bị phạt tù từ 6 tháng đến 2 năm.

- Không thực hiện nghĩa vụ thông báo: Doanh nghiệp không báo cáo chính xác tình trạng lao động khi có sự chấm dứt hợp đồng có thể bị phạt từ 10.000 đến 50.000 baht (khoảng 280 đến 1.400 USD). Mức phạt sẽ tăng lên nếu doanh nghiệp có vi phạm lặp lại hoặc cố ý che giấu thông tin.

- Hành vi gian lận của nhân viên cơ quan bảo hiểm: Nhân viên của Văn phòng Bảo hiểm Xã hội nếu lợi dụng chức quyền để gian lận hoặc chiếm đoạt quỹ sẽ phải chịu các hình thức kỷ luật nghiêm ngặt, đồng thời có thể bị phạt tù từ 1 đến 5 năm tùy theo mức độ vi phạm và số tiền chiếm đoạt.

- Các tổ chức hoặc cá nhân hỗ trợ hành vi vi phạm: Những cá nhân hoặc tổ chức hỗ trợ, tiếp tay cho hành vi gian lận sẽ bị phạt hành chính từ 10.000 đến 30.000 baht (khoảng 280 đến 850 USD) và có thể phải đối mặt với truy cứu trách nhiệm hình sự nếu vi phạm nghiêm trọng hoặc có tổ chức. [103]

2.4.3. Một số giá trị tham khảo cho việc hoàn thiện pháp luật bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

Qua nghiên cứu, có thể rút ra một số kinh nghiệm có thể vận dụng vào điều kiện của Việt Nam ở hiện tại và tương lai gần đó là:

Một là, xác định một cách rõ ràng, phù hợp theo hướng ngày càng mở rộng các đối tượng tham gia BHTN.

Đối tượng tham gia BHTN được pháp luật BHTN ở các quốc gia có xu hướng mở rộng đến càng nhiều NLD càng tốt, nhằm mở rộng độ bao phủ ASXH, bảo đảm an toàn quỹ BHXH. Ở cả ba quốc gia, chế độ BHTN đều là bắt buộc, trong đó có đối tượng NLD có quan hệ lao động. Điều nổi bật trong quy định về đối tượng tham gia BHTN ở Đức là không có sự phân biệt đối xử đối với NLD nước ngoài đang làm việc tại Đức, vẫn thuộc đối tượng được pháp luật BHTN bảo vệ. Trong khi đó, đối tượng lao động nước ngoài ở nước ta không thuộc diện được tham gia BHTN theo pháp luật Việt Nam (nhưng vẫn thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc). Hiện nay, số người nước ngoài đến làm việc tại các dự án lớn Việt Nam đã gia tăng đáng kể, trong đó có

nhiều người mong muốn làm việc lâu dài tại Việt Nam. Việc không áp dụng BHTN đối với người nước ngoài làm việc ở Việt Nam có thể gây ra sự thiệt thòi cho các đối tượng này, khiến họ không an tâm làm việc. Do đó, mở rộng đối tượng tham gia BHTN đối với người nước ngoài sẽ là một bài học kinh nghiệm hữu ích mà Việt Nam có thể học hỏi từ pháp luật BHTN Đức.

Hai là, quy định bảo đảm tính phù hợp, toàn diện của các chế độ BHTN.

- ***Về các chế độ hỗ trợ:*** Một điểm dễ dàng nhận thấy là ngoài chế độ TCTN, các quốc gia đã xây dựng nhiều chế độ hỗ trợ khác nhằm phòng ngừa thất nghiệp và tái gia nhập thị trường lao động (như hỗ trợ học nghề; hỗ trợ nâng cao trình độ nghề để duy trì hoặc chuyển đổi việc làm; hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm; hỗ trợ thúc đẩy khởi nghiệp...) và một số hỗ trợ thể hiện tính nhân văn sâu sắc đối với thân nhân NLD (như hỗ trợ mai táng phí đối với trường hợp NLD ở Trung Quốc).

- ***Về mức hưởng các chế độ BHTN,*** Pháp luật Thái Lan và Đức đều quy định sự khác biệt về mức thụ hưởng giữa thôi việc chủ động và thôi việc bị động. Rõ ràng, việc xác định nguyên nhân chấm dứt việc làm của NLD là cần thiết đối với việc thực hiện chính sách BHTN. Quy định này ở Thái Lan đã đảm bảo tính công bằng của chính sách, mặt khác tiết kiệm được một phần chi trợ cấp. Tuy nhiên, nếu triển khai áp dụng tại Việt Nam, cần xây dựng bộ tiêu chí cụ thể để xác định nguyên nhân thất nghiệp của NLD làm căn cứ giải quyết chế độ BHTN, tránh để xảy ra hiện tượng NSDLĐ cố tình chèn ép buộc NLD phải tự nghỉ việc.

Pháp luật BHTN Việt Nam cũng cần nghiên cứu bổ sung việc xây dựng mức hưởng chế độ BHTN dựa trên tuổi đời của người thụ hưởng theo tinh thần của Luật An sinh xã hội Đức, bởi trên thực tế, trong thị trường lao động khắc nghiệt ở Việt Nam hiện nay, đối tượng người thất nghiệp ở độ tuổi từ 45 trở lên rất khó tìm một công việc phù hợp với tuổi tác, kỹ năng công nghệ và sức khỏe của họ. Bên cạnh đó, đa số người lao động ở độ tuổi 45 trở lên đã tham gia BHTN với khoảng thời gian dài, do đó, nếu chính sách về BHTN nâng cao mức hưởng hoặc thời gian hưởng cho nhóm độ tuổi này đã có thời gian làm việc và đóng BHTN lâu dài sẽ góp phần đảm bảo nguyên tắc công bằng trong chính sách BHTN.

Bên cạnh đó, pháp luật BHTN Việt Nam cũng cần có sự linh hoạt hơn trong quy định mức hưởng đối với các đối tượng lao động đặc thù. Kinh nghiệm này được

thể hiện trong Bộ Luật An sinh xã hội Đức, mức hưởng TCTN là 60% tháng lương đóng bảo hiểm trước khi thất nghiệp đối với người độc thân, nhưng mức hưởng sẽ là 67% đối với lao động có người phụ thuộc. Tương tự như vậy, Chính phủ Thái Lan cũng điều chỉnh mức hưởng TCTN trong những giải đoạn nhất định, khi có sự thay đổi của tình hình kinh tế - xã hội như khủng hoảng kinh tế, thiên tai, dịch bệnh...

- *Về điều kiện hưởng BHTN*, Pháp luật BHTN của Việt Nam cần phù hợp với xu hướng chung của pháp luật BHTN các nước đó là thắt chặt các quy định về điều kiện hưởng TCTN để khuyến khích NLD đến với các loại hỗ trợ khác (như học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề) nhằm thúc đẩy mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp và giúp NLD sớm trở lại thị trường lao động.

Trước hết, NLD phải chứng minh rằng lý do nghỉ việc không xuất phát từ lỗi của mình. Việt Nam có thể tham khảo Luật An sinh xã hội Thái Lan về việc quy định rõ NLD chỉ được hưởng TCTN khi nguyên nhân thất nghiệp không thuộc một trong những trường hợp sau đây: Cố ý gây thiệt hại hoặc vi phạm kỷ luật dẫn đến vô ý gây thiệt hại với mức độ nghiêm trọng cho NSDLĐ; phạm tội hình sự với NSDLĐ; tự ý nghỉ việc 07 ngày liên tục mà không có lý do chính đáng; phạm tội và bị phạt tù giam theo phán quyết của Tòa án (trừ một số vi phạm do sơ ý hoặc vi phạm nhỏ). Tương tự như vậy, pháp luật BHTN của Trung Quốc cũng yêu cầu NLD chứng minh họ mất việc ngoài ý muốn. Quy định như trên cũng là biện pháp pháp lý nhằm tránh tình trạng NLD cố ý nghỉ việc để trục lợi quỹ BHTN.

Thậm chí, Bộ Luật An sinh xã hội Đức còn quy định NLD sẽ bị tước quyền hưởng chế độ BHTN trong 12 tuần (06 tuần trong trường hợp người thất nghiệp đang trong tình trạng cực kỳ khó khăn) nếu người thất nghiệp từ chối nhận công việc phù hợp được đề nghị bởi cơ quan việc làm hoặc từ chối tham gia các chương trình đào tạo nhằm khuyến khích NLD tham gia các khóa học nghề để sớm trở lại thị trường lao động, không y vào tiền TCTN.

Một điểm rất tiến bộ, linh hoạt trong Luật An sinh xã hội Thái Lan năm 2015 cũng cần được Việt Nam học hỏi đó là bổ sung thêm trường hợp NLD vẫn có thể được hưởng TCTN nếu NSDLĐ dừng hoạt động sản xuất, kinh doanh trong một thời gian tạm thời (ví dụ như do lũ lụt hoặc do một sự kiện bất khả kháng) với điều kiện ràng buộc là NLD vẫn phải đóng góp cho quỹ BHTN ít nhất 06 tháng trong thời hạn 15 tháng trước khi sự kiện xảy ra.

Ba là, quy định về thủ tục hưởng BHTN cần đảm bảo quản lý chặt chẽ các đối tượng hưởng BHTN và thúc đẩy NLD tìm kiếm việc làm mới trong thời gian thất nghiệp.

Qua nghiên cứu pháp luật BHTN tại Đức, Trung Quốc và Thái Lan đều cho thấy, việc yêu cầu NLD tuân thủ các quy định về thủ tục đăng ký thất nghiệp là công cụ hữu hiệu để cơ quan có thẩm quyền quản lý chặt chẽ các đối tượng hưởng BHTN. Thậm chí ở Đức, NLD còn có nghĩa vụ báo trước về tình trạng thất nghiệp cho cơ quan có thẩm quyền đối với những trường hợp chấm dứt HĐLĐ đã được báo trước. Quy định này nhằm mục đích để cơ quan có thẩm quyền sớm có biện pháp cần thiết, phù hợp đối với từng trường hợp thất nghiệp, không bị động khi NLD chính thức bị mất việc làm.

Cùng với đó, trong quá trình nhận TCTN, cả ba quốc gia được lựa chọn nghiên cứu đều yêu cầu NLD phải tham gia các chương trình hỗ trợ tìm kiếm việc làm hoặc học nghề mà cơ quan có thẩm quyền tổ chức, là điều kiện bắt buộc để NLD tiếp tục được xem xét hưởng TCTN. Điều này cho thấy tầm quan trọng của các biện pháp hỗ trợ tìm kiếm việc làm mới luôn được chú trọng, còn TCTN chỉ là biện pháp giải quyết khó khăn trước mắt cho NLD. Các biện pháp hỗ trợ tìm kiếm việc làm mới là giải pháp căn cơ, lâu dài và là mục tiêu chính của chính sách BHTN.

Bốn là, quy định chặt chẽ về quỹ BHTN, tránh thất thoát quỹ và đảm bảo an toàn quỹ BHTN.

- **Về mức đóng góp vào quỹ BHTN**, đối với một số trường hợp đặc biệt, mức đóng có thể được giảm trừ cho NLD. Việt Nam có thể tham khảo pháp luật BHTN Đức khi quy định người đang được nhận trợ cấp ốm đau, trợ cấp thai sản chỉ phải đóng 80% mức phí đóng thông thường; người đi thực hiện nghĩa vụ công dân chỉ phải đóng 40% mức phí thông thường. (Điều 344, Quyền III, Bộ luật ASXH Đức). Có thể thấy rằng, quy định về mức đóng BHTN tại Đức đã giảm trừ cho một số đối tượng NLD đặc biệt, thể hiện sự quan tâm đối với đối tượng lao động dễ bị tổn thương và sự linh hoạt, đa tầng của pháp luật BHTN Đức.

Trong ba quốc gia được nghiên cứu, mức đóng của NLD và NSDLĐ tại Đức, Thái Lan là ngang nhau, mức đóng của NSDLĐ tại Trung Quốc cao hơn mức đóng của NLD (doanh nghiệp đóng 2% quỹ tiền lương và NLD đóng 1% tiền lương, môn

dân làm việc theo HĐLĐ trong các doanh nghiệp không phải đóng góp). Việc quy định mức đóng của NSDLĐ cao hơn NLĐ thể hiện trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp với chính những NLĐ đang làm việc cho mình, vì chính NSDLĐ cũng là đối tượng được lợi từ chính sách BHTN (không phải chi trả trợ cấp thôi việc cho NLĐ khi đã được quỹ BHTN chi trả TCTN, duy trì quan hệ lao động ổn định nhờ chế độ hỗ trợ bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng nghề cho NLĐ...). Tuy nhiên, quy định mức đóng cao cũng sẽ tạo gánh nặng về tài chính cho doanh nghiệp, nhất là trong bối cảnh kinh tế thế giới đang có nhiều biến động do ảnh hưởng của dịch bệnh, xung đột quân sự, làn sóng sử dụng trí tuệ thông minh (AI) thay thế người lao động... Do đó, việc quy định mức đóng cao đối với NSDLĐ cần được cân nhắc khi áp dụng ở nước ta, đảm bảo phù hợp với điều kiện kinh tế của đất nước trong từng giai đoạn cụ thể.

- **Về thiết chế quản lý BHTN**, cần quy định rõ thẩm quyền của từng cơ quan và trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan đó trong quy trình thu quỹ BHTN, xét duyệt hồ sơ hưởng BHTN, giải quyết các chế độ hỗ trợ BHTN. Điển hình như ở Thái Lan, Chính phủ giao nhiệm vụ cho Văn phòng An sinh xã hội, Cục Việc làm, Cục Phát triển kỹ năng nghề, Vụ Phúc lợi và bảo hộ lao động (đều thuộc Bộ Lao động và Phúc lợi) phối hợp thực hiện chương trình BHTN trên phạm vi toàn quốc.

Cần phân cấp mạnh mẽ cho địa phương trong tổ chức thực thi BHTN, nhờ đó phát huy được tính chủ động, linh hoạt của mỗi địa phương. Ở Trung ương chỉ quy định các điều kiện khung mang tính giới hạn, không tập trung vào những vấn đề cụ thể, cùng với đó là tập trung vào thanh tra, xử lý vi phạm và sửa đổi, bổ sung pháp luật cho phù hợp.

Bên cạnh đó, pháp luật BHTN chỉ có thể phát huy hết mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp và giúp NLĐ sớm trở lại thị trường lao động nếu có một cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật tốt. Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm của Thái Lan, theo đó, toàn bộ quá trình quản lý thông tin của đối tượng đóng, hưởng BHTN được thực hiện trên hệ thống trực tuyến, mỗi cơ quan đều có trách nhiệm lưu trữ dữ liệu vào hệ thống trực tuyến để đảm bảo tính thống nhất. Đồng thời, tiền trợ cấp cũng được chuyển trực tiếp vào tài khoản cá nhân của đối tượng được bảo hiểm, đảm bảo thuận tiện cho người thụ hưởng. Bảo đảm gắn kết chặt chẽ giữa chính sách BHTN với chính sách dạy nghề và tạo việc làm trong nước. Đồng thời, Việt Nam cũng phải rút kinh nghiệm từ khó khăn mà cả Thái Lan và Trung Quốc đều gặp phải khi thực thi chính sách BHTN, đó

là tập trung chủ yếu vào bù đắp thu nhập hơn là phòng ngừa thất nghiệp và hỗ trợ NLD quay trở lại thị trường lao động, chưa khuyến khích được NLD mặn mà với hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm và hỗ trợ đào tạo nghề.

Năm là, pháp luật về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BHTN cần quy định cụ thể chế tài đối với từng hành vi vi phạm, bao gồm cả hành vi của NLD, NSDLĐ và cá nhân có thẩm quyền xét duyệt hồ sơ hưởng BHTN.

Pháp luật các quốc gia được lựa chọn nghiên cứu đều quy định rõ mức khung xử phạt đối với từng hành vi vi phạm pháp luật về BHTN, bởi lẽ, nếu không có chế tài cụ thể thì sẽ không có cơ sở để xử lý triệt để hành vi vi phạm và răn đe các đối tượng có ý định vi phạm. Thậm chí, một số vi phạm ở mức độ nghiêm trọng còn được cả ba quốc gia Đức, Trung Quốc, Thái Lan xác định là vi phạm hình sự. Quy định này cho thấy pháp luật các quốc gia rất coi trọng tới quan hệ BHTN, việc xâm phạm quan hệ BHTN ở quy mô lớn, gây hậu quả nghiêm trọng có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự và áp dụng hình phạt tù, truy thu lại số tiền đã chiếm dụng.

Một điều đáng chú ý đó là, đối tượng vi phạm pháp luật về BHTN không chỉ bao gồm NSDLĐ, NLD mà còn có thể là các cá nhân có thẩm quyền trong việc tiếp nhận, xét duyệt hồ sơ hưởng BHTN. Tuy đối tượng này không trực tiếp được hưởng lợi từ các hỗ trợ, nhưng họ có thể không làm tròn chức trách được giao khiến việc chi trả trợ cấp bị chậm trễ, hoặc họ cũng có thể gây khó khăn cho NLD để trục lợi. Do đó, quy định chế tài xử lý vi phạm với những cá nhân có thẩm quyền tiếp nhận, xét duyệt hưởng BHTN là việc làm cần thiết nhằm bảo đảm pháp luật về BHTN được triển khai nghiêm minh, hiệu quả.

Các chế tài xử lý mà pháp luật về BHTN đưa ra cũng cần được cân nhắc để phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội và hệ thống cơ sở hạ tầng, công nghệ thông tin của mỗi quốc gia. Cụ thể, nếu mức chế tài xử phạt về BHTN quá thấp so với điều kiện kinh tế - xã hội sẽ không tạo ra tính răn đe, phòng ngừa. Ngược lại, nếu mức xử phạt quá cao so với điều kiện kinh tế - xã hội, kết hợp với công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về BHTN ở một số nơi chưa thực sự hiệu quả, sẽ khiến người lao động và doanh nghiệp sẽ có tâm lý e ngại khi tham gia BHTN. Các chế tài xử lý vi phạm về BHTN cần được cân nhắc để phù hợp với hệ thống cơ sở hạ tầng, công nghệ thông tin vì đây là điều kiện quan trọng phục vụ cho việc phát hiện vi phạm. Trong bối cảnh

bùng nổ công nghệ thông tin hiện nay, rất nhiều vi phạm pháp luật về BHTN chỉ có thể được phát hiện khi có một cơ sở dữ liệu số và các công cụ tra cứu, quản lý hiện đại. Nếu hành vi vi phạm được ghi nhận trong pháp luật về BHTN nhưng thực tế không có công cụ để phát hiện, xử lý vi phạm thì quy định đó sẽ không đảm bảo tính khả thi và không đem lại hiệu quả trong thực tiễn.

Kết luận chương 2

Từ việc phân tích định nghĩa thất nghiệp, bảo hiểm thất nghiệp và pháp luật BHTN theo quy định của quốc tế và quan niệm các học giả trong nước, chương 2 của luận án đã đưa ra khái niệm của pháp luật về BHTN. Cùng với đó, đặc điểm, vai trò, nội dung của pháp luật BHTN cũng được luận án làm rõ.

Dựa theo quan điểm của Đảng về hoàn thiện hệ thống pháp luật và những vấn đề lý luận chung về pháp luật, luận án đã xây dựng tám tiêu chí để đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật BHTN đó là: tính chính trị, tính tương thích với chuẩn mực quốc tế, tính toàn diện, tính thống nhất, tính phù hợp, tính ổn định, tính minh bạch, tính chuẩn mực về kỹ thuật lập pháp, tính phòng ngừa thất nghiệp từ xa và kịp thời khắc phục tình trạng thất nghiệp. Các tiêu chí này là công cụ quan trọng để đánh giá thực trạng pháp luật BHTN Việt Nam hiện hành tại chương 3. Để công tác hoàn thiện pháp luật BHTN đạt hiệu quả cao, các điều kiện đảm hoàn thiện pháp luật về BHTN cũng cần được quan tâm, bao gồm điều kiện về chính trị - pháp lý, điều kiện về nhân lực và điều kiện về kinh tế.

Để có cơ sở cho việc so sánh, đánh giá thực trạng pháp luật BHTN Việt Nam ở Chương 3, luận án đã lựa chọn pháp luật BHTN của ba quốc gia là Đức, Trung Quốc, Thái Lan để nghiên cứu và chỉ rõ những giá trị có thể tham khảo cho quá trình hoàn thiện pháp luật BHTN ở Việt Nam hiện nay.

QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN VÀ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

3.1. QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CỦA PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

3.1.1. Chế độ hỗ trợ người lao động mất việc làm trước khi có quy định về bảo hiểm thất nghiệp

Trong giai đoạn từ năm 1945 đến trước Đại hội Đảng lần thứ VI năm 1986, trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung, quan hệ lao động được biểu hiện thông qua hình thức tuyển dụng vào biên chế nhà nước suốt đời, là quan hệ trực tiếp giữa Nhà nước và NLĐ. Các xí nghiệp, công ty được Nhà nước giao kế hoạch sản xuất, giao nộp sản phẩm và được phân bổ chỉ tiêu sử dụng NLĐ. Nói đến thất nghiệp là một khái niệm xa lạ với chế độ xã hội chủ nghĩa lúc bấy giờ, nó được xem như chỉ tồn tại dưới chế độ tư bản chủ nghĩa [69, tr.153]. Do đó, vấn đề về BHTN cũng không được đặt ra trong thực tiễn và pháp lý.

Để thúc đẩy sự phát triển của thị trường lao động sau Đại hội Đảng lần thứ VI năm 1986, Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành ***Quyết định số 227/HĐBT ngày 29/12/1987*** về việc sắp xếp lại tổ chức, tinh giản biên chế trong cơ quan hành chính sự nghiệp. Theo đó, đối với những cán bộ, công nhân, viên chức tự nguyện xin thôi việc, thì khi thôi việc được trợ cấp một lần theo nguyên tắc: cứ mỗi năm công tác trong cơ quan Nhà nước được hưởng bằng 01 tháng lương và các khoản phụ cấp, trợ cấp (nếu có). Đối với những cán bộ, công nhân, viên chức dôi dư ngoài biên chế mà không tự nguyện thôi việc thì cơ quan tạm cho nghỉ việc một thời gian để tự tìm việc làm. Thời gian nghỉ việc tối đa để đi tìm việc làm là 12 tháng và được hưởng 75% lương kèm phụ cấp, trợ cấp. Trong thời gian nghỉ tìm việc, cơ quan, xí nghiệp có trách nhiệm giúp đỡ, tạo điều kiện cần thiết để họ liên hệ tìm việc làm. Ngoài ra, họ còn được quyền mua tiếp tiêu chuẩn lương thực cho đến khi có việc làm mới, nhưng tối đa cũng không quá 12 tháng (thời kỳ này ở nước ta còn chế độ phân phối lương thực). Nếu sau 12 tháng vẫn không tìm được việc làm thì giải quyết cho nghỉ việc và hưởng chế độ như với trường hợp tự xin thôi việc. Như vậy, vấn đề thất nghiệp và xử

lý thất nghiệp đối với những người làm việc trong quốc doanh đã chính thức được đặt ra về mặt pháp lý tại Quyết định số 227/HĐBT này.

Bắt đầu từ năm 1989, khi Nhà nước thực hiện chính sách hàng hoá một giá theo cơ chế thị trường, triệt để xoá bỏ bao cấp, áp dụng chế độ tính đủ giá trị của tiền lương, chuyển các đơn vị kinh tế quốc doanh sang hạch toán kinh doanh thực sự và sắp xếp lại lao động trong khu vực Nhà nước, khi đó tiếp tục có nhiều NLD trở thành dư thừa. Trong bối cảnh đó, Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành **Quyết định số 176/HĐBT ngày 09/10/1989** về sắp xếp lại lao động trong các đơn vị kinh tế quốc doanh. Đối với những NLD phải tạm thời nghỉ việc trọng 01 tháng trở lên đến 03 tháng thì được hưởng trợ cấp tạm ngừng việc từ nguồn của doanh nghiệp. Nếu kéo dài trên 03 tháng thì xem xét chuyển sang chế độ thôi việc trợ cấp một lần. Các lao động ra làm việc ở các khu vực kinh tế khác (ngoài quốc doanh) thì cũng được thực hiện chế độ trợ cấp thôi việc một lần. Cứ mỗi năm công tác liên tục được trợ cấp 01 tháng lương cơ bản cộng phụ cấp (nếu có), tối thiểu là 03 tháng, Trợ cấp do đơn vị trả, nhà nước trợ giúp một phần đối với các đơn vị có nhiều khó khăn, căn cứ vào từng trường hợp cụ thể nhưng tối đa không quá 50% số trợ cấp.

Tiếp theo đó, **ngày 12/4/1991**, Hội đồng Bộ trưởng tiếp tục ban hành **Quyết định số 111/HĐBT** về một số chính sách trong việc sắp xếp lại biên chế. Trong văn bản này, nội dung chính sách đối với NLD bị thôi việc vẫn duy trì như quyết định số 176/HĐBT ngày 09/10/1989, tuy nhiên có bổ sung thêm một số quy định mới. Với những người thôi việc đi xây dựng các vùng kinh tế mới theo dự án được phê duyệt, thì được nhận thêm 06 tháng lương và phụ cấp, được cấp tiền tàu xe và cước vận chuyển. Với những người thôi việc dưới 45 tuổi, nếu họ có yêu cầu và khả năng học nghề để tìm việc mới, thì được cấp thêm một khoản kinh phí học nghề trong 06 tháng, tương đương với giá 20 kg gạo/tháng.

Đến **Quyết định số 76/HĐBT ngày 9/3/1993** của Hội đồng Bộ trưởng, độ tuổi được hỗ trợ học nghề không còn giới hạn dưới 45 tuổi như Quyết định số 111/HĐBT. Ngoài ra, người thôi việc ở khu vực nhà nước nếu chuyển sang hoạt động kinh doanh thì được vay vốn với lãi suất ưu đãi từ quỹ việc làm quốc gia, được ưu tiên đào tạo nghề theo các chương trình dự án việc làm, và được giảm hoặc miễn thuế theo luật định.

Chế độ cho NLĐ trong các thành phần kinh tế thời việc trước khi chấm dứt HĐLĐ tiếp tục được quy định tại Điều 25 ***Pháp lệnh Hợp đồng lao động ngày 30/8/1990*** và Điều 19 Nghị định số 165/HĐBT ngày 12/5/1992 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh HĐLĐ. Theo đó, NLĐ không được hưởng chế độ trợ cấp thôi việc khi HĐLĐ hết hạn; chấm dứt HĐLĐ do lỗi của NLĐ; NLĐ được bầu, bổ nhiệm giữ các chức vụ dân cử trong hệ thống chính trị. Trợ cấp thôi việc được tính trên cơ sở tiền lương và phụ cấp lương (nếu có), trả trực tiếp một lần từ quỹ dự phòng của đơn vị (do NSDLĐ chi trả, không lấy từ ngân sách nhà nước). Bước phát triển mới trong hai văn bản này so với các văn bản trước đó thể hiện ở việc đã cụ thể hoá các trường hợp phải thôi việc mà mức trợ cấp thôi việc phù hợp cho từng trường hợp. Đặc biệt, quy định *“Nếu NLĐ từ 45 tuổi trở lên đối với nam, từ 40 tuổi trở lên đối với nữ mà đã làm việc liên tục trên 5 năm với NSDLĐ thì NLĐ được trợ cấp thêm ít nhất 02 tháng tiền lương và phụ cấp nếu có”* đã thể hiện tính nhân văn và phù hợp, vì những đối tượng NLĐ này sẽ gặp khó khăn hơn rất nhiều so với NLĐ trẻ khi tìm kiếm việc làm mới. Chế độ trợ cấp thôi việc theo Pháp lệnh HĐLĐ và Nghị định số 165/HĐBT được thực hiện trong 02 năm thì bãi bỏ do Bộ luật Lao động năm 1994 được ban hành nhưng nội dung của nó đã được kế thừa và phát triển trong bộ luật này.

Ngày 23/6/1994, Quốc hội khoá IX thông qua Bộ luật Lao động, có hiệu lực từ 01/01/1995. ***Bộ luật Lao động năm 1994*** đã quy định hai chế độ hỗ trợ cho NLĐ liên quan đến việc chấm dứt HĐLĐ là trợ cấp thôi việc (Điều 42) và trợ cấp mất việc làm (Điều 17), cụ thể như sau:

- *Trợ cấp thôi việc* được áp dụng đối với NLĐ đã làm việc thường xuyên cho NSDLĐ từ 01 năm trở lên và chấm dứt HĐLĐ. Việc chấm dứt HĐLĐ có thể theo thoả thuận của cả hai bên (NLĐ và NSDLĐ) hoặc theo ý chí đơn phương của một bên đều được hưởng trợ cấp thôi việc, trừ những trường hợp sau đây: (1) NLĐ có hành vi trộm cắp, tham ô, tiết lộ bí mật công nghệ, kinh doanh hoặc có hành vi khác gây thiệt hại nghiêm trọng về tài sản, lợi ích của doanh nghiệp; (2) NLĐ bị xử lý kỷ luật chuyển làm công việc khác mà tái phạm trong thời gian chưa xoá kỷ luật; (3) NLĐ nghỉ việc để hưởng chế độ hưu trí hàng tháng; (4) NLĐ chấm dứt HĐLĐ đã được hưởng trợ cấp mất việc làm. Mỗi năm làm việc NLĐ được hưởng mức trợ cấp thôi việc là nửa tháng lương cộng phụ cấp lương. Thời gian làm việc để tính trợ cấp thôi việc được xác định theo khoản 3 Điều 14 Nghị định số 44/2003/NĐ-CP.

- *Trợ cấp mất việc làm* được áp dụng đối với NLĐ làm việc cho NSDLĐ từ đủ 12 tháng trở lên, bị mất việc làm do doanh nghiệp thay đổi cơ cấu tổ chức hoặc công nghệ mà không thể sắp xếp được việc làm cho NLĐ. Cứ mỗi năm làm việc NLĐ được trả một tháng lương, thấp nhất bằng 02 tháng lương. Tiền lương làm căn cứ tính trợ cấp mất việc, trợ cấp thôi việc là tiền lương và phụ cấp theo HDLĐ, được tính bình quân của 06 tháng liền trước khi chấm dứt HDLĐ (theo Điều 15 Nghị định số 114/2002/NĐ-CP). Ngoài ra, đối với NLĐ làm việc tại các doanh nghiệp nhà nước chấm dứt HDLĐ do dôi dư dôi dư sau khi sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước, họ còn được hưởng thêm một số trợ cấp khác theo Nghị định số 110/2007/NĐ-CP.

Bộ luật Lao động năm 1994 được sửa đổi, bổ sung vào các năm 2002, 2006, 2007 và sau đó tiếp tục được thay thế bởi Bộ luật Lao động năm 2012 và Bộ luật Lao động năm 2019. Trong những văn bản trên, các quy định về trợ cấp thôi việc và trợ cấp mất việc làm có những thay đổi nhất định, tuy nhiên vẫn được duy trì và kế thừa tinh thần chủ đạo, kể cả khi chính sách BHTN đã được ban hành (thời gian hưởng BHTN sẽ không được tính vào thời gian hưởng trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc làm). Thực chất, chế độ trợ cấp mất việc làm ở Việt Nam cũng có những điểm gần giống với trợ cấp thất nghiệp trong BHTN. Tuy nhiên, chế độ trợ cấp mất việc làm chưa thể hiện đầy đủ ý nghĩa của chế độ BHTN, mới chỉ dừng lại ở việc doanh nghiệp hỗ trợ NLĐ tạm ổn định cuộc sống trước mắt, nhưng không giúp được NLĐ tìm được việc làm mới để tái hoà nhập thị trường lao động. Điều đó cũng có nghĩa là tình trạng thất nghiệp của NLĐ chưa được giải quyết. Đây cũng là nhược điểm chung của các quy định về hỗ trợ NLĐ bị mất việc làm trước khi chính sách BHTN được ban hành ở nước ta.

3.1.2. Pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp theo Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006, chính thức có hiệu lực từ ngày 01/01/2009

Ngày 29/6/2006, Quốc hội khoá XI nhất trí thông qua Luật Bảo hiểm xã hội, trong đó có 02 chương riêng về BHTN: chương V - Bảo hiểm thất nghiệp (từ Điều 80 đến Điều 87) và Mục 3 - chương VI - Quỹ BHTN (từ Điều 102 đến Điều 105). Cũng theo luật này, các quy định về BHTN chính thức có hiệu lực từ ngày 01/01/2009. Sự kiện này đánh dấu thời điểm chính sách BHTN lần đầu tiên được áp dụng tại Việt Nam với đầy đủ ý nghĩa của nó: bù đắp thu nhập trước mắt cho NLĐ và hỗ trợ NLĐ

tìm việc làm để tái hoà nhập thị trường lao động [41, tr.123]. Theo đó, BHTN cùng với BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện được coi như ba trụ cột của BHXH. BHTN được quy định với 03 chế độ gồm: trợ cấp thất nghiệp, hỗ trợ học nghề và hỗ trợ tìm việc làm.

Để hướng dẫn thi hành chính sách BHTN theo quy định của Luật BHXH năm 2006, Chính phủ ban hành Nghị định số 127/2008/NĐ-CP ngày 12/12/2008 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHXH về BHTN. Trên cơ sở đó, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đã ban hành các văn bản: Thông tư số 04/2009/TT-BLĐTBXH ngày 22/01/2009 hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP về BHTN; Quyết định số 1199/QĐ-LĐTBXH ngày 22/9/2009 của Bộ LĐTBXH về việc thành lập BHTN - đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Cục Việc làm; Công văn số 4002/LĐTBXH-VL ngày 22/10/2009 về việc triển khai thực hiện chính sách BHTN đến các địa phương.

Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, các bộ ngành liên quan cũng đã ban hành các văn bản hướng dẫn liên quan đến việc thực thi chính sách BHTN: Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 96/2009/TT-BTC ngày 20/5/2009 hướng dẫn chế độ tài chính đối với quỹ BHTN; Bộ Quốc phòng ban hành Thông tư số 113/2009/TT-BQP ngày 07/12/2009 hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP của Chính phủ về BHTN trong quân đội nhân dân Việt Nam.

Tuy nhiên, chỉ sau một thời gian ngắn triển khai chính sách BHTN trên thực tế, một số vấn đề bất cập đã nảy sinh. Để phù hợp hơn với tình hình thực tế, một số quy định đã được điều chỉnh, cụ thể là:

- Ngày 16/10/2009, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đã ban hành Thông tư số 34/2009/TT-BLĐTBXH sửa đổi, bổ sung Thông tư số 04/2009/TT-BLĐTBXH. Điểm mới của thông tư này là chuyển toàn bộ trách nhiệm tiếp nhận hồ sơ đăng ký hưởng BHTN từ Phòng Lao động, Thương binh và Xã hội thuộc UBND cấp huyện sang Trung tâm Dịch vụ việc làm thuộc Sở Lao động, Thương binh và Xã hội. Sự thay đổi về thẩm quyền theo quy định trên là phù hợp, bởi lẽ, chính sách BHTN đã không còn đơn thuần là chi trả TCTN mà còn gắn với các hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm (chủ yếu do TTDVVL thực hiện) và hỗ trợ học nghề (TTDVVL chủ trì, phối hợp triển khai cùng các cơ sở đào tạo nghề).

- Ngày 25/10/2010, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đã ban hành Thông tư số 32/2010/TT-BLĐTBXH thay thế Thông tư số 04/2009/TT-BLĐTBXH và Thông tư số 34/2009/TT-BLĐTBXH. Thông tư này có một số quy định mới thuận lợi hơn cho NLĐ: (1) NLĐ được tính tròn tháng đóng BHTN khi NLĐ đã thực hiện HĐLĐ hoặc HĐLV ít nhất 01 ngày làm việc trong tháng đó, đồng thời NSDLĐ và NLĐ đã thực hiện trách nhiệm đóng BHTN; (2) Trường hợp tạm dừng hưởng trợ cấp thất nghiệp hàng tháng do NLĐ không trực tiếp thông báo về việc tìm kiếm việc làm hoặc bị tạm giam theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì NLĐ vẫn được hưởng trợ cấp thất nghiệp của cả tháng đó; (3) Quy định rõ hơn về cách xác định NLĐ có việc làm, bị cấm dứt hưởng trợ cấp thất nghiệp, về các lý do NLĐ được coi là không chính đáng để từ chối nhận việc làm do Trung tâm Dịch vụ việc làm giới thiệu, về các trường hợp có nhu cầu chuyển nơi nhận trợ cấp thất nghiệp; (4) Quy định các trường hợp đặc biệt được kéo dài thời hạn đăng ký thất nghiệp sau ngày ngày hết hạn đăng ký thất nghiệp; (5) Thay đổi mức hỗ trợ học nghề cho NLĐ đang hưởng trợ cấp thất nghiệp bằng mức chi phí học nghề trình độ sơ cấp thay cho mức chi phí học nghề ngắn hạn được quy định trước đây.

Sau khi những quy định mới này được thực thi, một số vấn đề thực tế lại tiếp tục nảy sinh. Các quy định về BHTN tiếp tục có sự điều chỉnh lần thứ hai, cụ thể là:

- Ngày 21/12/2012, Chính phủ ban hành Nghị định số 100/2012/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP ngày 12/12/2008 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHXH về BHTN. Nghị định này có một số điểm mới nổi bật là: (1) Tăng thời hạn đăng ký thất nghiệp cho NLĐ từ 07 ngày làm việc trước đây lên 03 tháng kể từ ngày bị mất việc làm; (2) Điều chỉnh mức hỗ trợ học nghề tùy theo mức phí học nghề của từng nghề thay vì chỉ bằng mức chi phí học nghề ngắn hạn như trước đây và thời gian hỗ trợ học nghề cũng được quy định theo từng nghề nhưng thời gian tối đa không quá 06 tháng; (3) Bổ sung trách nhiệm của NLĐ và NSDLĐ về BHTN; (4) Khi nộp hồ sơ hưởng BHTN, ngoài các văn bản cũ, NLĐ còn cần xuất trình sổ BHXH hoặc bản xác nhận của cơ quan BHXH về việc đóng BHTN; (5) Thời gian nghỉ việc hưởng chế độ thai sản, hoặc ốm đau từ 14 ngày làm việc trở lên trong tháng, không hưởng tiền lương mà hưởng trợ cấp BHXH hoặc tạm hoãn thực hiện hợp đồng, NLĐ không thuộc đối tượng tham gia BHTN; (6)

Quy định chặt chẽ hơn về thời hạn giải quyết thủ tục đối với cơ quan lao động và cơ quan BHXH, từ việc đăng ký thất nghiệp, tiếp nhận, xem xét, giải quyết chế độ trợ cấp, chi trả trợ cấp, hỗ trợ học nghề.

- Ngày 01/3/2013, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đã ban hành Thông tư số 04/2013/TT-BLĐTBXH sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 32/2010/TT-BLĐTBXH để phù hợp với quy định tại Nghị định 100/2012/NĐ-CP. Thông tư đã sửa đổi hệ thống mẫu bảng và hướng dẫn cụ thể các điểm mới của Nghị định 100/2012/NĐ-CP.

Có thể nói, các quy định về BHTN trong Luật BHXH năm 2006 và các văn bản QPPL hướng dẫn chi tiết là một bước tiến đột phá về mặt tư duy và pháp lý về vấn đề BHTN ở nước ta. Tuy các trợ cấp còn đơn giản (với 3 chế độ chính là trợ cấp thất nghiệp, hỗ trợ học nghề và hỗ trợ tìm việc làm) nhưng đã thể hiện góc nhìn chính xác hơn của Đảng, Nhà nước ta về BHTN: BHTN không chỉ bù đắp thu nhập trước mắt cho NLĐ mà còn hỗ trợ NLĐ tìm việc làm để tái hoà nhập thị trường lao động, giải quyết triệt để vấn đề thất nghiệp. Cũng cần thấy rằng, các văn bản QPPL điều chỉnh về BHTN trong giai đoạn này có tính ổn định rất thấp, thường xuyên thay đổi trong thời gian ngắn. Nguyên nhân là vì BHTN mới được ban hành, trong khi các quan hệ xã hội liên quan đến BHTN trong giai đoạn hội nhập quốc tế, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa luôn có sự thay đổi không ngừng. Tuy nhiên, những điều chỉnh mới nhà nước đưa tương đối phù hợp, đáp ứng tốt hơn quyền lợi của NLĐ.

3.1.3. Pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp theo Luật Việc làm năm 2013, chính thức có hiệu lực từ ngày 01/01/2015

Sau hơn 04 năm đi vào cuộc sống, xét thấy BHTN còn hạn chế trong việc thực hiện đúng chức năng là chính sách bảo đảm về việc làm, ngày 16/11/2013, Quốc hội khoá XIII đã thông qua Luật Việc làm số 38/2013/QH13, trong đó có chương riêng về BHTN (chương VI). Các nội dung về BHTN trong Luật BHXH năm 2006 sẽ hết hiệu lực kể từ ngày 01/01/2015.

Để kịp thời đưa các quy định của BHTN trong Luật Việc làm năm 2013 vào thực tiễn, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 28/2015/NĐ-CP ngày 12/3/2015 hướng dẫn Luật Việc làm về bảo hiểm thất nghiệp. Tiếp sau đó, ngày 29/5/2020, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị định số 61/2020/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 28/2015/NĐ-CP. Nghị định số 61/2020/NĐ có một số điểm mới nổi bật so với

Nghị định số 28/2015/NĐ-CP đó là: (1) Giảm điều kiện về số lao động có nguy cơ cắt giảm là điều kiện hưởng hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho người lao động theo quy định tại Điều 47 Luật Việc làm; (2) Bổ sung thêm các trường hợp được xác định là NLĐ đang đóng BHTN theo quy định tại Điều 49 Luật Việc làm; (3) Bổ sung quy định về quy trình xử lý khi NLĐ không có các giấy tờ xác nhận chấm dứt HĐLĐ khi nộp hồ sơ đề nghị hưởng trợ cấp thất nghiệp, do đơn vị sử dụng lao động không có người đại diện theo pháp luật và người được người đại diện theo pháp luật uỷ quyền; (4) Bổ sung các trường hợp NLĐ được xác định là có việc làm; (5) Bổ sung một số nội dung chi tiết hơn trong quy định về hồ sơ đề nghị hỗ trợ học nghề, về thủ tục giải quyết hồ sơ đề nghị hỗ trợ học nghề.

Hướng dẫn chi tiết cho Nghị định số 28/2015/NĐ-CP và Nghị định số 61/2020/NĐ-CP là Thông tư số 28/2015/TT-BLĐTBXH ngày 31/7/2015 của Bộ LĐTBXH hướng dẫn thực hiện Điều 52 của Luật Việc làm và nghị định số 28/2015/NĐ-CP. Cùng với đó là Thông tư số 15/2023/TT-BLĐTBXH sửa đổi Thông tư số 28/2015/TT-BLĐTBXH. Hai thông tư này quy định chi tiết về thủ tục hưởng các chế độ hỗ trợ BHTN.

Ngoài hai nghị định nêu trên, Luật Việc làm 2013 còn có một số văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trực tiếp đến BHTN hiện đang có hiệu lực là:

- Nghị định 30/2016/NĐ-CP ngày 28/04/2016 quy định chi tiết hoạt động đầu tư từ quỹ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp;
- Quyết định 17/2021/QĐ-TTg ngày 31/03/2021 quy định về mức hỗ trợ học nghề đối với người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp.

Chế định BHTN trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đã có nhiều thay đổi so với chế định BHTN trong Luật BHXH năm 2006. Những thay đổi quan trọng nhất cụ thể như sau:

- *Về đối tượng tham gia BHTN*: Luật Việc làm bổ sung đối tượng NLĐ làm việc theo HĐLĐ có thời hạn từ 03 tháng trở lên cũng là đối tượng tham gia BHTN bắt buộc (theo luật cũ phải là NLĐ làm việc theo HĐLĐ có thời hạn từ đủ 12 tháng trở lên). Đối với NSDLĐ, luật cũ chỉ yêu cầu tham gia BHTN bắt buộc đối với NSDLĐ có sử dụng từ 10 NLĐ trở lên, nhưng luật Việc làm hiện hành không phân biệt số lượng NLĐ được sử dụng là bao nhiêu thì NSDLĐ đều phải tham gia BHTN. Như vậy, đối tượng NLĐ, NSDLĐ có quyền tham gia BHTN đã được mở rộng đáng kể so với Luật BHXH năm 2006.

- *Về các chế độ BHTN*: Luật Việc làm thay đổi tên “Hỗ trợ tìm việc” bằng “Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm” nhằm rõ bản chất của hỗ trợ này, bao gồm tư vấn việc làm (nắm bắt sở trường, sở đoản của NLĐ, giúp NLĐ hiểu được nhu cầu của nhà tuyển dụng, xu hướng chuyển dịch việc làm) và giới thiệu việc làm (kết nối thông tin giữa NLĐ và nhà tuyển dụng phù hợp năng lực, nguyện vọng của NLĐ).

Đồng thời, Luật Việc làm hiện hành cũng bổ sung thêm chế độ “Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ (dành cho NSDLĐ khi có nguy cơ cắt giảm một số lao động nhất định kèm theo các điều kiện khác). Việc bổ sung chế độ “Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ” là giải pháp đưa ra nhằm duy trì quan hệ lao động ổn định và phòng ngừa thất nghiệp từ xa.

Luật Việc làm có thêm các quy định cụ thể về điều kiện để được hỗ trợ học nghề (Luật BHXH năm 2006 trước đây không có quy định). Mức hỗ trợ theo Quyết định 77/2014/QĐ-TTg được thay thế bởi Quyết định số 17/2021/QĐ-TTg. Theo Luật BHXH 2006, mức hỗ trợ trước đây bằng mức chi phí học nghề ngắn hạn theo quy định pháp luật về dạy nghề. So với quy định trong Luật BHXH năm 2006, mức hỗ trợ học nghề hiện nay đã được nâng lên để khuyến khích NLĐ tham gia học nghề.

Cả Luật BHXH năm 2006 và Luật Việc làm năm 2013 đều quy định mức hưởng TCTN hàng tháng “Bằng 60% mức bình quân tiền lương tháng đóng BHTN của 06 tháng liền kề trước khi thất nghiệp”. Tuy nhiên, Luật Việc làm quy định thêm mức tối đa “không quá 05 lần mức lương cơ sở đối với NLĐ thuộc đối tượng thực hiện chế độ tiền lương do Nhà nước quy định hoặc không quá 05 lần mức lương tối thiểu vùng”. Quy định mức hưởng TCTN tối đa nhằm khuyến khích NLĐ tích cực tham gia học nghề, tìm kiếm việc làm và không ỷ lại vào tiền trợ cấp.

Nhìn chung, những quy định hiện hành trong Luật Việc làm năm 2013 và các văn bản QPPL hướng dẫn thi hành về BHTN đã cơ bản khắc phục được một số điểm bất cập trong Luật BHXH trước đây như: Mở rộng đối tượng tham gia BHTN; Bổ sung thêm chế độ hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ thông qua NSDLĐ; Bỏ chế độ hưởng trợ cấp một lần, thay vào đó là bảo lưu thời gian đóng BHTN cho những lần hưởng tiếp theo; Bỏ thủ tục đăng ký thất nghiệp và NLĐ có thể nộp hồ sơ đề nghị hưởng trợ cấp thất nghiệp ở tất cả TTDVVL cấp tỉnh nơi NLĐ muốn nhận trợ cấp thất nghiệp; Bổ sung thêm các trường hợp được miễn không phải thông báo tìm kiếm việc làm hàng tháng.

Qua việc phân tích quá trình hình thành và phát triển của pháp luật BHTN tại Việt Nam, chúng ta có thể rút ra những xu hướng phát triển của pháp luật BHTN ở nước ta đó là: đối tượng có quyền tham gia BHTN có xu hướng ngày càng mở rộng nhằm mở rộng mạng lưới ASXH và đảm bảo an toàn quỹ BHTN. Các chế độ BHTN cũng có xu hướng được bổ sung nhằm thu hút NLĐ tham gia và đẩy mạnh khả năng phòng ngừa thất nghiệp của chính sách BHTN. Các quy định về quản lý quỹ BHTN ngày càng chặt chẽ để đảm bảo thu – chi quỹ BHTN đúng đối tượng, đúng định mức, tránh thất thoát quỹ BHTN.

Từ 2009 đến nay, các quy định về BHTN đã có nhiều thay đổi, mà thay đổi quan trọng nhất được đánh dấu bằng sự ra đời của Luật Việc làm năm 2013, trong đó BHTN được quy định một chương riêng, thay thế quy định về BHTN trước đó tại Luật BHXH năm 2006. Sự điều chỉnh các quy định về BHTN từ Luật BHXH sang Luật Việc làm thể hiện sự thay đổi cơ bản về nhận thức của Việt Nam về chính sách BHTN: BHTN không chỉ đơn thuần là chính sách bảo hiểm để bù đắp thu nhập trước mắt cho NLĐ, là còn là yếu tố cấu thành trong chính sách việc làm, gắn kết chặt chẽ với các chính sách việc làm khác nhằm đạt mục tiêu phòng ngừa và khắc phục tình trạng thất nghiệp.

3.2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN

3.2.1. Thực trạng các quy định về đối tượng và hình thức tham gia bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thực hiện

Về ưu điểm, pháp luật BHTN đã ngày càng mở rộng đối tượng có quyền tham gia bảo hiểm thất nghiệp dưới hình thức bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc, thể hiện tính tương thích với pháp luật quốc tế và tính phù hợp với điều kiện thực tiễn tại Việt Nam hiện nay.

Từ khi chế định về BHTN được ban hành ở Việt Nam cho đến nay, BHTN chỉ có một hình thức tham gia duy nhất là BHTN bắt buộc mà không có hình thức BHTN tự nguyện. Tuy nhiên, so với chế định BHTN trong Luật BHXH năm 2006, chế định BHTN hiện hành đã có sự mở rộng về đối tượng được bảo vệ, cả phía NLĐ và NSDLĐ. Cụ thể, đối tượng NLĐ tham gia BHTN theo Luật BHXH năm 2006 chỉ bao gồm NLĐ là công dân Việt Nam làm việc theo HĐLĐ hoặc HĐLV mà các hợp đồng này không xác định thời hạn hoặc xác định thời hạn từ đủ 12 tháng đến 36 tháng (Điều 80). Còn theo Điều 43 Luật Việc làm hiện hành, ngoài những đối tượng NLĐ nêu trên

còn có đối tượng NLD làm việc theo HĐLĐ mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn từ đủ 03 tháng đến dưới 12 tháng. Đối với NSDLĐ, luật cũ chỉ yêu cầu tham gia BHTN bắt buộc đối với NSDLĐ có sử dụng từ 10 NLD trở lên, nhưng luật Việc làm hiện hành không phân biệt số lượng NLD được sử dụng là bao nhiêu thì NSDLĐ đều phải tham gia BHTN.

Đối tượng được hưởng chính sách BHTN được mở rộng cả đối với NLD và NSDLĐ như hiện nay là một điểm tiến bộ của pháp luật BHTN hiện hành bởi các lý do sau:

Một là, thể hiện sự tương thích của pháp luật BHTN Việt Nam với pháp luật quốc tế về đối tượng được bảo vệ. Theo Điều 2 *Công ước C44 năm 1934 của ILO về phòng chống thất nghiệp* [50], những người được bảo vệ là những NLD làm công ăn lương cho chủ sử dụng lao động. Ngoài ra, tùy theo điều kiện của mình mà mỗi quốc gia có thể mở rộng đến các đối tượng như người giúp việc gia đình, NLD làm việc tại nhà, lao động theo mùa vụ, công nhân viên chức nhà nước, NLD có thu nhập cao có nhu cầu tham gia để tự phòng ngừa rủi ro mất việc, lao động trẻ sắp đủ tuổi lao động, thành viên trong gia đình chủ sử dụng lao động, người quá tuổi lao động; không áp dụng đối với thủy thủ, người làm ngư nghiệp, nông nghiệp (Điều 2).

Theo *Công ước C102 năm 1952 của ILO về sàn ASXH* [51], những người được bảo vệ bao gồm: những người làm công ăn lương được quy định, tổng số ít nhất toàn bộ những người làm công ăn lương hoặc mọi người thường trú mà phương tiện sinh sống khi trường hợp bảo vệ xảy ra không vượt quá giới hạn quy định, hoặc bao gồm những người làm công ăn lương làm việc trong các cơ sở công nghiệp đang sử dụng 20 người trở lên (Điều 21).

Theo *Công ước C168 năm 1988 về xúc tiến và bảo vệ việc làm chống thất nghiệp* [52], những người được bảo vệ là những người có khả năng lao động nhưng bị thất nghiệp toàn phần do không có việc làm phù hợp dẫn đến mất nguồn sống. Ngoài ra, mỗi nước tham gia phê chuẩn công ước cố gắng để mở rộng sự bảo vệ đối với một số trường hợp mở rộng (như mất tiền lương do thất nghiệp từng phần vì nguyên nhân tạm thời giảm bớt công việc bình thường, bị đình chỉ hoặc giảm bớt thu nhập mà không có bất cứ sự gián đoạn nào trong mối liên hệ với việc làm bởi các lý do kinh tế, công nghệ, cơ cấu) và cố gắng trả thêm trợ cấp cho những NLD làm việc không trọn giờ đang cố gắng tìm kiếm việc làm toàn thời gian (Điều 10).

Như vậy, đối tượng cốt lõi được bảo vệ trong các công ước đa phần là những người làm công ăn lương có quan hệ lao động, các đối tượng khác tùy theo điều kiện từng nước tham gia công ước để có thể mở rộng bảo vệ (mang tính khuyến khích, không bắt buộc). Đối tượng được pháp luật BHTN Việt Nam bảo vệ hiện nay là những người làm việc theo HĐLĐ có thời hạn từ đủ 03 tháng trở lên, ngoài ra còn có cả viên chức trong các đơn vị sự nghiệp công lập. Quy định này hoàn toàn phù hợp với tiêu chuẩn chung của quốc tế về đối tượng được BHTN bảo vệ, thậm chí còn thể hiện sự tiến bộ hơn khi bổ sung cả đối tượng viên chức cũng thuộc đối tượng tham gia BHTN bắt buộc.

Hai là, số lượng NLD làm việc theo những công việc có tính chất thời vụ (dưới 12 tháng) ở nước ta là không nhỏ, có thể là sinh viên tranh thủ thời gian hè đi làm thêm, lao động nông thôn tranh thủ thời gian nông nhàn lên thành phố tìm việc làm, lao động được thuê ngắn hạn trong những giai đoạn cao điểm nhưng sau đó sẽ không còn nhu cầu. Số lao động này khi được tham gia BHTN sẽ đẩy nhanh tỉ lệ tham gia BHTN tại Việt Nam.

Bảng 3.1. Số người tham gia BHTN trong tương quan với lực lượng lao động cả nước giai đoạn 2009 – 2024

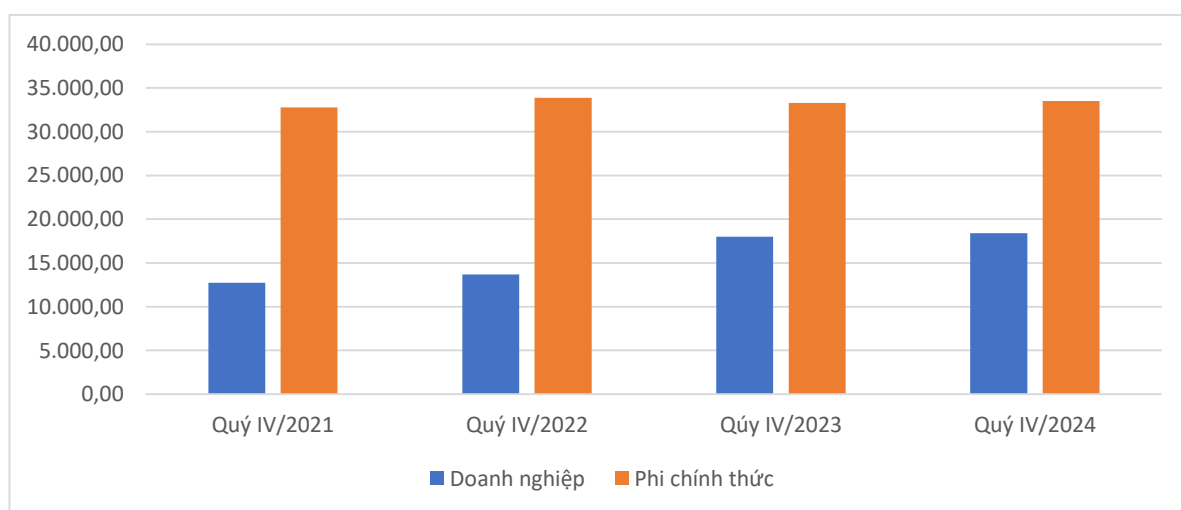
Năm	Tổng lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên (người)	Số người tham gia BHTN (người)	Phần trăm số người tham gia BHTN trên tổng số lao động từ 15 tuổi trở lên (%)
2009	49.322.000	5.993.300	12.15
2010	50.473.500	7.206.163	14.28
2011	51.954.300	7.968.231	15.44
2012	52.616.600	8.269.552	15.72
2013	53.549.300	8.691.392	16.23
2014	54.040.700	9.219.753	17.06
2015	54.266.000	10.310.210	21.39
2016	54.482.800	11.061.562	23.18
2017	54.819.600	11.774.742	24.42
2018	55.388.000	12.680.173	26.00
2019	55.767.400	13.429.401	27.35
2020	55.140.000	13.270.000	27.47
2021	49.797.719	13.540.000	27.19
2022	45.958.948	14.330.000	31.18
2023	51.300.000	14.300.000	31.60
2024	51.900.000	16.100.000	34.18

Nguồn: [26],[70]

Qua bảng 3.1 có thể thấy, số lao động tham gia BHTN giai đoạn từ năm 2009 (khi chính sách BHTN chính thức có hiệu lực) đến 2019 tăng đều qua các năm, trung bình mỗi năm có 670.000 người tham gia mới, tốc độ tăng bình quân hàng năm là 12.4%. Số lao động tham gia BHTN tăng mạnh hơn kể từ 2015 - thời điểm chế định BHTN trong Luật Việc làm năm 2013 chính thức có hiệu lực. Đến năm 2020, số người tham gia BHTN giảm là do ảnh hưởng bởi đại dịch Covid-19, nhiều doanh nghiệp phải dừng hoạt động khiến nhiều người lao động bị mất việc làm, dẫn đến số người tham gia BHTN giảm, tuy nhiên vẫn tăng hơn 2,2 lần so với năm 2009 - năm đầu tiên thực hiện BHTN. Đến năm 2022 tỷ lệ này là 31,18%, vượt so với mục tiêu đặt ra tại Nghị quyết số 28-NQ/TW (đến năm 2021, khoảng 28% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHTN). Kết quả thực tiễn triển khai thực hiện cho thấy, sự thay đổi trong quy định về đối tượng tham gia BHTN giúp mở rộng đáng kể số người được pháp luật BHTN bảo vệ, thể hiện tính phù hợp với điều kiện thực tiễn tại Việt Nam hiện nay.

Về hạn chế, các quy định về đối tượng và hình thức tham gia BHTN hiện hành vẫn chưa thực sự tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, chưa đáp ứng tính chính trị về mục tiêu tham gia bảo hiểm thất nghiệp mà Đảng đã đề ra.

Đảng ta những năm gần đây đặc biệt quan tâm đến vấn đề an sinh xã hội, đã ban hành riêng một chính sách về vấn đề này. Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23 tháng 5 năm 2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII về “Cải cách chính sách BHXH” (trong đó có BHTN) đã đưa ra đánh giá: “*Chính sách bảo hiểm thất nghiệp chưa thực sự gắn với thị trường lao động, mới tập trung nhiều cho khu vực chính thức, chưa có chính sách phù hợp cho khu vực phi chính thức (nơi người lao động dễ bị tổn thương), còn nặng về giải quyết trợ cấp thất nghiệp, chưa chú ý thoả đáng đến các giải pháp phòng ngừa theo thông lệ quốc tế.*”. Nghị quyết cũng đề ra mục tiêu mục tiêu bao phủ BHTN là 35% đến năm 2025 và 45% đến năm 2030 mà Đảng đã đề ra [3].



Biểu đồ 3.1. Số lao động trong doanh nghiệp và khu vực phi chính thức vào quý IV giai đoạn 2021 – 2024

Nguồn: [70].

Đối tượng được pháp luật BHTN bảo vệ hiện nay chỉ bao gồm những NLD có quan hệ lao động chính thức, trong khi số lượng lao động ở khu vực phi chính thức mới là lực lượng chiếm đông đảo trong lực lượng lao động. Qua biểu đồ 3.1 cho thấy, lực lượng lao động ở khu vực phi chính thức luôn chiếm đa số trong tổng lực lượng lao động (khoảng $\frac{3}{4}$). Trong những năm gần đây, do ảnh hưởng của dịch Covid-19, lực lượng lao động lại càng có xu hướng giảm dần ở khu vực lao động khu vực chính thức, tăng nhanh ở khu vực phi chính thức (đặc biệt là ở khu vực nông thôn). Thực tế này có thể khiến tỉ lệ NLD được pháp luật BHTN bảo vệ trên tổng số lực lượng lao động sẽ nguy cơ giảm dần nếu vẫn giữ nguyên quy định về đối tượng tham gia BHTN bắt buộc như hiện nay, ảnh hưởng đến mục tiêu về độ bao phủ BHTN mà Đảng đã đề ra.

Một số báo cáo quốc tế chỉ ra rằng, đối với chương trình BHTN, phạm vi bảo hiểm nên được áp dụng cho càng nhiều lao động càng tốt, cho dù họ làm việc cho những NSDLĐ nhỏ, vừa hay lớn. Tuy nhận định rằng việc xác định tình trạng việc làm và thu nhập của lao động khu vực phi chính thức là khó xác định, nhưng báo cáo vẫn nhấn mạnh: các lĩnh vực hoạt động khu vực phi chính thức vẫn có một số lĩnh vực thiết yếu cần được bảo trợ thất nghiệp nhất [101].

Đối tượng tham gia BHTN hiện nay ở Việt Nam cũng không bao gồm những NLD là công dân nước ngoài, đang làm việc tại Việt Nam theo HĐLĐ. Điều 6 Công

ước số 168 của ILO quy định “*Mỗi thành viên phải đảm bảo đối xử bình đẳng đối với tất cả những người được bảo vệ, không phân biệt đối xử dựa trên chủng tộc, màu da, giới tính, tôn giáo, quan điểm chính trị, nguồn gốc quốc gia, quốc tịch, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, khuyết tật hoặc tuổi tác*”. Trong một công trình nghiên cứu về BHTN tại Châu Á cũng chỉ ra rằng, Việt Nam là quốc gia duy nhất trong số 14 quốc gia được lựa chọn nghiên cứu không bảo đảm quyền được BHTN của đối tượng lao động di cư nước ngoài [91, tr.7].

Đối tượng NLD là người nước ngoài đang làm việc tại Việt Nam theo HĐLĐ hiện nay được quyền tham gia BHXH bắt buộc, nhưng lại không được tham gia BHTN. Thực trạng này cho thấy pháp luật về BHTN tại Việt Nam chưa đảm bảo tính thống nhất với pháp luật về BHXH trong cùng hệ thống pháp luật về ASXH.

Đối tượng cán bộ, công chức tuy cũng có quan hệ lao động nhưng không thuộc đối tượng tham gia BHTN bắt buộc ở Việt Nam hiện nay. Một số nghiên cứu nước ngoài cũng chỉ ra rằng, giống như Việt Nam, nhân viên chính phủ ở Argentina, Chile, Nhật Bản, Hàn Quốc và Thái Lan cũng bị loại trừ tham gia BHTN bắt buộc vì đã được đảm bảo việc làm ở những cách khác nhau. Tuy nhiên, trong bối cảnh sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy trong hệ thống chính trị tại Việt Nam đang diễn ra mạnh mẽ, triệt để như hiện nay, đối tượng cán bộ, công chức vẫn có nhiều nguy cơ bị mất việc làm do yêu cầu khách quan. Bên cạnh đó, cán bộ, công chức cũng có thể bị buộc phải thôi việc nếu hai năm liên tiếp bị đánh giá không hoàn thành nhiệm vụ theo Luật Cán bộ, công chức hiện hành, không còn được đảm bảo việc làm suốt đời như trước đây. Điều 11 của Công ước số 168 thường yêu cầu các quốc gia bao phủ 85% tổng số người lao động, bao gồm cả công chức trừ khi nhóm này được luật pháp quốc gia bảo vệ theo cách khác [91, tr.11]. Do đó, đối tượng công chức nhà nước hiện nay cần được có quyền tham gia BHTN (có thể dưới hình thức tự nguyện) để được bảo đảm việc làm, tăng diện bao phủ BHTN theo mục tiêu mà Nghị quyết 28/NQ-TW đã đề ra và phù hợp với khuyến nghị tại Công ước số 168 của ILO.

Một số báo cáo của các tổ chức quốc tế khi phân tích mối quan hệ giữa chính sách BHTN với chính sách thuế và hành vi của doanh nghiệp, NLD đã chỉ ra rằng, một chính sách BHTN tốt hơn là một chính sách có thể dễ dàng mở rộng hơn về phạm vi tiếp cận và mức độ rộng rãi để tăng cường bảo hiểm mà NLD cần trong một nền kinh

tế đầy biến động [108, tr.15]. Theo đó, khi pháp luật BHTN Việt Nam có thể mở rộng bảo vệ nhiều đối tượng hơn thì không chỉ là sự gia tăng về đối tượng tham gia, mà còn đảm bảo an toàn quỹ cho quỹ BHTN - vốn hoạt động theo nguyên tắc lấy số đông bù số ít. Thông qua các điều kiện về điều kiện hưởng, chính sách BHTN xác định ai sẽ là người đủ điều kiện được bảo vệ khỏi những cú sốc của thị trường lao động, nghĩa là mở rộng đối tượng có quyền được bảo vệ nhưng sẽ thắt chặt về điều kiện hưởng hỗ trợ. Một báo cáo khác của Michel Bédard và John Carter cũng chỉ ra rằng, từ góc độ tài chính, tính bền vững của quỹ bảo hiểm việc làm sẽ đạt được bằng cách mở rộng phạm vi bảo hiểm tối đa nhất có thể. Ngay cả những NSDLĐ có lịch sử việc làm ổn định nhất cũng sẽ được hưởng lợi từ việc áp dụng rộng rãi nhất có thể chương trình bảo hiểm việc làm, do chương trình này sẽ ngăn chặn những xáo trộn thị trường lao động ở địa phương hoặc khu vực [101].

3.2.2. Thực trạng quy định về các chế độ bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thực hiện

Về ưu điểm, pháp luật về các chế độ BHTN từng bước được bổ sung, hoàn thiện để đảm bảo tính tương thích với pháp luật quốc tế và bảo đảm tính phù hợp, khả thi với điều kiện thực tiễn tại Việt Nam.

Sự tương thích của pháp luật BHTN Việt Nam với pháp luật quốc tế thể hiện trên các phương diện:

- Về các loại chế độ BHTN, pháp luật Việt Nam hiện hành quy định cụ thể trong mục 2, mục 3 và mục 4 Chương VI Luật Việc làm với 10 Điều (từ Điều 47 đến Điều 56) với 04 chế độ, trong đó có 03 chế độ cho NLĐ (ngoài ra người đang hưởng chế độ TCTN còn được hưởng thêm chế độ bảo hiểm y tế) và 01 chế độ cho NSDLĐ (gắn với trách nhiệm của người sử dụng lao động trong đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề NLĐ). So với quy định trong Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006, Luật Việc làm năm 2013 đã bổ sung thêm chế độ Hỗ trợ đào tạo nghề cho NLĐ.

So với pháp luật Việt Nam, pháp luật BHTN ở Đức có thêm Hỗ trợ thúc đẩy khởi nghiệp (hỗ trợ vốn để tự do kinh doanh) [91]. Tuy nhiên, hỗ trợ tương tự như vậy đã được Luật Việc làm quy định như một chính sách riêng ngoài chính sách BHTN. Ngoài ra, người tham gia BHTN ở Đức còn được hỗ trợ đóng bảo hiểm hưu trí. Ở Việt Nam hiện nay, chế độ hưu trí là một chế độ của BHXH, việc tham gia chế độ hưu trí là

bắt buộc đối với những người đang có quan hệ lao động. Trong điều kiện tài chính quỹ BHTN ở Việt Nam hiện nay, thiết nghĩ việc dùng quỹ BHTN để chi trả cho quỹ hưu trí là không phù hợp. So với Việt Nam, thân nhân của người tham gia BHTN ở Trung Quốc còn được nhận Hỗ trợ mai táng phí nếu người thất nghiệp chết trong khi vẫn còn là người hưởng trợ cấp thất nghiệp [57, tr.117]. Hỗ trợ này cũng tương tự như chế độ Tử tuất trong pháp luật BHXH bắt buộc ở Việt Nam hiện nay. So với Thái Lan, chế độ BHTN của Việt Nam thậm chí còn có thêm Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ. So sánh với pháp luật của các quốc gia trên thế giới, dễ dàng nhận thấy các loại hỗ trợ của pháp luật BHTN ở nước ta tương đối đầy đủ.

- *Về điều kiện hưởng hỗ trợ BHTN*, Công ước số 44 của ILO [50] quy định, muốn được hưởng BHTN, người thất nghiệp phải đáp ứng các điều kiện sau: có năng lực làm việc và sẵn sàng làm việc nhưng hiện tại không có việc làm, có đăng ký tìm việc tại một cơ quan có thẩm quyền do nhà nước quản lý, có sổ BHTN để chứng nhận có tham gia BHTN trong thời kỳ dự bị, trước đó không tự ý nghỉ việc vô cớ hoặc bị sa thải. Công ước số 102 [51] quy định các trường hợp được hưởng TCTN khi họ rơi vào tình trạng gián đoạn thu nhập do không có khả năng để tìm một công việc thích hợp, trong điều kiện họ có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc (Điều 20). Công ước C168 [52] không quy định cụ thể điều kiện hưởng mà chỉ đưa ra những chỉ dẫn về thời gian đóng góp: nếu pháp luật quốc gia quy định quyền được nhận TCTN với điều kiện hoàn thành một thời gian làm việc nhất định, thời gian này không được vượt quá mức cần thiết. Mỗi quốc gia phải cố gắng tính toán mức thời gian làm việc cần thiết đối với từng nghề nghiệp của những NLĐ làm việc theo mùa vụ (Điều 20). Ngoài ra, Điều 21 quy định việc từ chối, tạm ngừng hoặc giảm mức hưởng nếu người thất nghiệp không có mặt tại lãnh thổ quốc gia, đã tự nguyện nghỉ việc; đã ngừng làm việc trong thời gian tranh chấp lao động; đã cố gắng để có được hoặc đã thu được lợi ích bằng cách gian lận; đã từ chối một công việc thích hợp hoặc đang nhận trợ cấp hỗ trợ thu nhập khác. Nhìn chung, cả ba công ước trên đều chỉ khuyến nghị chi trả TCTN cho những đối tượng thất nghiệp không tự nguyện (thất nghiệp do tự nguyện sẽ không được chi trả), cùng với đó là một số điều kiện đi kèm để chứng minh rằng người đó đang thất nghiệp và mong muốn tìm kiếm việc làm.

Pháp luật BHTN Việt Nam hiện nay quy định điều kiện hưởng TCTN tại Điều 49 Luật Việc làm, cụ thể: (i) Có tham gia HĐLV, HĐLĐ từ đủ 03 tháng trở lên và chấm dứt hợp đồng (trừ các trường hợp NLD đơn phương chấm dứt hợp đồng và hưởng lương hưu, trợ cấp mất sức lao động hằng tháng); (ii) Đã đóng BHTN từ đủ 12 tháng trở lên trong thời gian 24 tháng trước khi chấm dứt hợp đồng đối với trường hợp quy định tại điểm a và điểm b khoản 1 Điều 43 của Luật này, hoặc đã đóng BHTN từ đủ 12 tháng trở lên trong thời gian 36 tháng trước khi chấm dứt hợp đồng đối với trường hợp quy định tại điểm c khoản 1 Điều 43 của Luật này; (iii) Đã nộp hồ sơ hưởng trợ cấp thất nghiệp tại trung tâm dịch vụ việc làm theo quy định tại khoản 1 Điều 46 của Luật này; (iv) Chưa tìm được việc làm sau 15 ngày, kể từ ngày nộp hồ sơ hưởng bảo hiểm thất nghiệp (trừ các trường hợp thực hiện nghĩa vụ quân sự, nghĩa vụ công an, đi học tập có thời hạn từ đủ 12 tháng trở lên, chấp hành quyết định áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc, bị tạm giam, chấp hành hình phạt tù, ra nước ngoài định cư; đi lao động ở nước ngoài theo hợp đồng; chết). Có thể thấy, các quy định này phù hợp với các công ước của ILO, đặc biệt là Công ước C44 về phòng chống thất nghiệp.

Bên cạnh việc đảm bảo tính tương thích với pháp luật quốc tế, các quy định về chế độ BHTN còn đảm bảo tính phù hợp, khả thi. Điều này thể hiện qua việc các chế độ BHTN ở Việt Nam hiện nay tương đối đa dạng, không những hỗ trợ để khắc phục rủi ro do thất nghiệp mang tới (thông qua TCTN), mà còn phần nào thể hiện được vai trò phòng ngừa rủi ro (thông qua hỗ trợ NSDLĐ nâng cao kỹ năng nghề cho NLD để duy trì việc làm), giúp người thất nghiệp tái hoà nhập thị trường lao động (thông qua hỗ trợ học nghề, hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm). Việc hỗ trợ học nghề và tư vấn, giới thiệu việc làm được thực hiện cho cả các đối tượng không đủ điều kiện hưởng TCTN, đã đóng BHTN trong một khoảng thời gian nhất định và có nhu cầu được tư vấn việc làm, hỗ trợ học nghề. Đây là một bước tiến lớn trong tư duy pháp lý về BHTN ở Việt Nam hiện nay.

Tính phù hợp, khả thi của nhóm quy định về các chế độ BHTN còn thể hiện qua số đối tượng được thụ hưởng các chế độ BHTN không ngừng tăng qua các năm, đặc biệt trong giai đoạn bùng phát dịch Covid-19, cụ thể là:

Tổng số người nộp hồ sơ hưởng TCTN trên cả nước năm 2022 là 983.810 người, tăng gấp 1,8 lần so với năm 2015 (527.576 người). Trong cả giai đoạn có tổng số 6,33 triệu lượt người nộp hồ sơ hưởng trợ cấp thất nghiệp, bình quân tăng 10,8%/năm. Trong giai đoạn có tổng số 6,21 triệu lượt người có quyết định hưởng trợ cấp thất nghiệp, bình quân tăng 10,7%/năm. 100% người lao động hưởng trợ cấp thất nghiệp đều được cơ quan BHXH cấp thẻ bảo hiểm y tế theo đúng quy định hiện hành, tạo điều kiện thuận lợi cho người lao động có thể khám chữa bệnh và sớm trở lại thị trường lao động [11, tr.47].

Năm 2022 có 2.225.758 lượt người được tư vấn, giới thiệu việc làm, tăng gấp 4,6 lần so với năm 2015 (473.791 lượt người). Trong cả giai đoạn có trên 11,77 triệu lượt người được tư vấn, giới thiệu việc làm, trong đó 1,43 triệu lượt người được giới thiệu và có việc làm (chiếm 12,2%) [11, tr.47].

Giai đoạn 2015-2022, cả nước có 234.269 người được hỗ trợ học nghề, bình quân 29.284 người/năm. Số người được hỗ trợ học nghề giảm, nguyên nhân chủ yếu là do đại dịch COVID-19 từ năm 2020 đến nay nên nhiều cơ sở giáo dục nghề nghiệp phải tạm ngưng hoạt động, nhất là giai đoạn thực hiện giãn cách xã hội [11, tr.48]. Hàng năm, hệ thống TTDVVL đã tổ chức đào tạo cho 200-300 ngàn người, trong đó các trung tâm tự đào tạo chiếm trên 60% và liên kết đào tạo khoảng 25%. Các ngành nghề đào tạo chủ yếu là đào tạo trình độ dưới 3 tháng, sơ cấp như: lái xe, may công nghiệp, tin học văn phòng, trang điểm, nấu ăn, dịch vụ nhà hàng, khách sạn [11, tr.42] ...

Trong những tháng đại dịch COVID-19 bùng phát mạnh mẽ nhất ở nước ta từ đầu năm 2020 đến cuối năm 2021, thực hiện Nghị quyết số 03/2021/UBTVQH15 ngày 24/9/2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19 từ Quỹ BHTN, Nghị quyết 116/NQ-CP ngày 24/9/2021 của Chính phủ về chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19 từ Quỹ BHTN, đã kịp thời hỗ trợ 346.664 đơn vị với 11.983.290 lao động giảm đóng BHTN khoảng 9.211 tỷ đồng; hỗ trợ 12.968.992 lao động với số tiền hơn 30.802 tỷ đồng. Ngoài ra, thực hiện Nghị quyết số 24/2022/UBTVQH15 tiếp tục thực hiện chi trả hỗ trợ người lao động theo Nghị quyết số 03/2021/UBTVQH15, đã giải quyết hưởng hỗ trợ đối với 365.215 người với số tiền hơn 1.034 tỷ đồng [11, tr.48].

Bên cạnh đó, pháp luật về các chế độ BHTN còn một số quy định chưa thể hiện rõ tính phòng ngừa thất nghiệp từ xa của chính sách BHTN, chưa thực sự bảo đảm tính phù hợp với điều kiện thực tế, chưa bảo đảm tốt tính tương thích với pháp luật quốc tế về hỗ trợ dành cho các đối tượng lao động đặc thù. Cụ thể như sau:

Một là, các chế độ BHTN hiện nay chưa thể hiện rõ tính phòng ngừa thất nghiệp từ xa của chính sách BHTN. Mục tiêu của chính sách BHTN là phòng ngừa thất nghiệp và giúp NLĐ nhanh chóng trở lại thị trường lao động sau khi bị thất nghiệp, còn việc hỗ trợ thu nhập trong thời gian thất nghiệp chỉ là mục tiêu phụ có tính tình thế. Pháp luật về BHTN hiện nay chưa thể hiện rõ mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp, biểu hiện ở các khía cạnh sau:

- Các quy định của BHTN hiện nay chủ yếu thiên về chi trả chế độ ***Trợ cấp thất nghiệp*** cho người thất nghiệp nhằm bảo đảm nhu cầu sinh hoạt tối thiểu cho NLĐ sau khi đã bị thất nghiệp. Qua Bảng 2.3 (Mức hưởng TCTN ở một số quốc gia) có thể thấy, tỉ lệ chi trả TCTN ở Việt Nam hiện nay là 60% mức tiền lương của NLĐ, tương đối cao so với nhiều quốc gia (Hoa Kỳ từ 25-55%, Canada 55%, Thái Lan và Hàn Quốc đều 50%...) [111, tr.153-170] nên một bộ phận NLĐ có tư tưởng ỷ vào tiền TCTN.

Mức hưởng TCTN được duy trì trong suốt quá trình hưởng, trong khi một số quốc gia mức hưởng giảm dần để khuyến khích NLĐ phải tích cực tìm kiếm việc làm. Ví dụ, theo pháp luật BHTN Chile, thời gian hưởng TCTN dài nhất là 05 tháng, tháng đầu sẽ chi trả 50% tỉ lệ tiền lương, ngay từ tháng tiếp theo sẽ giảm dần 5% mỗi tháng cho tới khi còn 30% vào tháng thứ năm. Người thất nghiệp cũng không được hưởng TCTN ngay sau khi thất nghiệp mà phải chờ đợi 01 tháng kể từ thời điểm đăng ký. Trong khoảng thời gian 01 tháng đó, họ sẽ phải tiến hành các biện pháp cần thiết nhằm tái gia nhập thị trường lao động như đăng ký thông tin lao động, được tư vấn việc làm, tham gia học nghề [43, tr.70].

Điều kiện hưởng TCTN, pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể trường hợp nào NLĐ được quyền từ chối nhận công việc do TTDVVL giới thiệu dẫn đến tình trạng nhiều NLĐ cố tình không nhận việc được giới thiệu mà hưởng nốt tiền TCTN. Pháp luật các quốc gia phát triển thường quy định chặt chẽ về vấn đề này. Pháp luật BHTN Đức quy định người đang hưởng TCTN sẽ không bắt buộc chấp nhận một công việc nếu chỉ được trả ít hơn đáng kể so với mức lương đối chiếu làm căn cứ để tính chế độ

thất nghiệp cho đối tượng: Trong 03 tháng thất nghiệp đầu tiên, đề nghị việc làm với một mức lương thấp hơn 20% mức lương đối chiếu sẽ được phép từ chối; Trong 03 tháng tiếp theo, một đề nghị việc làm có mức lương thấp hơn 30% người thất nghiệp có thể được phép từ chối; Sau 07 tháng thất nghiệp, người thất nghiệp chỉ được phép từ chối một công việc làm nếu mức lương thấp hơn lương thất nghiệp. Tuy nhiên, đối tượng hưởng chế độ thất nghiệp thậm chí phải chấp nhận một công việc tạm thời [72, tr.139].

Kết quả triển khai thực chi trả các chế độ BHTN tại Bảng 3.2 có thể thấy, mức chi trả cho TCTN luôn chiếm trên 90% tổng mức chi trả BHTN. Mức chi trả cho Hỗ trợ học nghề cũng chỉ chiếm tỷ lệ nhỏ so trên tổng chi BHTN (dưới 2%). Tuy pháp luật có quy định về chế độ Hỗ trợ bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng nghề nhưng chưa có trường hợp nào được nhận hỗ trợ trong thực tế.

Bảng 3.2. Chi trả các chế độ BHTN giai đoạn 2010 - 2020

Năm	Nội dung chi trả BHTN (tỷ đồng)					
	Trợ cấp thất nghiệp	Hỗ trợ học nghề	Đóng BHYT	Tư vấn giới thiệu việc làm	Hỗ trợ bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng nghề	Tổng
2010	439,440	0,200	17,400	0	0	457,040
2011	1.075,300	0,630	55,810	0	0	1.131,740
2012	2.314,600	0,216	111,440	0	0	2.426,256
2013	3.361,620	3,960	155,430	0	0	3.521,010
2014	4.177,300	12,600	197,720	0	0	4.387,620
2015	4.539,670	33,510	206,740	0	0	4.779,920
2016	4.814,000	43,000	314,000	0	0	5.171,000
2017	7.514,000	68,000	353,000	0	0	7.935,000
2018	9.593,000	82,000	426,000	0	0	10.101,000
2019	11.503,000	162,000	511,000	0	0	12.176,000
2020	15.272,000	213,000	672,000	0	0	16.157,000
Tổng	64.603,930	619,116	3.202,540	0	0	68.243,586

Nguồn: [26].

- Quy định pháp luật về chế độ **Hỗ trợ học nghề** chưa phù hợp nên chưa thu hút sự quan tâm của NLD. Mức hỗ trợ học nghề còn tương đối thấp, chỉ hỗ trợ học phí học nghề, chưa có các hỗ trợ khác trong thời gian học nghề (ví dụ chi phí ăn ở, đi lại, dụng cụ học nghề...) [79]. Bên cạnh đó, pháp luật BHTN hiện hành quy định thời gian hỗ trợ học nghề cho NLD là 06 tháng như hiện nay là không phù hợp với thực tế đào tạo và nhu cầu nghề nghiệp của NLD. Đây là khoảng thời gian quá ngắn để NLD học được một nghề mới một cách thành thục, nhất là đối với những ngành nghề đòi hỏi chuyên môn cao trong thời kỳ công nghệ số và hội nhập quốc tế. Không chỉ vậy, chế độ hỗ trợ học nghề hiện nay mới chỉ tập trung giải quyết được nhu cầu học nghề cho người thất nghiệp mà chưa có giải pháp hỗ trợ cho NLD đang có việc làm nhưng mong muốn được phát triển kỹ năng nghề hoặc học một ngành nghề mới phù hợp hơn, có triển vọng hơn (theo quy định hiện hành thì NLD chỉ được hưởng hỗ trợ học nghề sau khi đã bị chấm dứt HĐLĐ, HĐLV). Những hạn chế trên của pháp luật BHTN dẫn đến NLD bị thất nghiệp không mặn mà tham gia đăng ký học nghề, nhất là với những người cư trú xa cơ sở giáo dục nghề nghiệp.

Quy định phương thức nhận hỗ trợ học nghề thông qua cơ sở dạy nghề mà không phải hỗ trợ bằng tiền trực tiếp cho NLD như hiện nay cũng hạn chế rất nhiều cơ sở dạy nghề tham gia vào chính sách này vì họ rất ngại thực hiện các thủ tục hành chính kèm theo nhiều điều kiện phải hoàn tất, chờ đợi trong thời gian dài để được nhận lại kinh phí hỗ trợ, trong khi các thủ tục dạy nghề phải được thực hiện ngay [16, tr.9].

Đánh giá chung về pháp luật BHTN, tác giả đồng tình với nhận định của Trương Thị Thu Hiền rằng, pháp luật hiện hành chưa phát huy được vai trò của Hỗ trợ học nghề, trong khi đây mới là giải pháp căn bản, thiết yếu nhất của chính sách BHTN [40, tr.20].

- Đối với chế độ **Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm**, pháp luật BHTN hiện nay chưa có quy định về một số chi phí cần thiết phục vụ cho hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm như thu thập thông tin thị trường lao động, thông tin người tìm việc - việc tìm người.... Thiếu sót này gây khó khăn về tài chính đối với các TTDVVL trong tổ chức thực hiện pháp luật, khiến hiệu quả tư vấn, giới thiệu việc làm chưa đạt được kết quả như mong muốn. Bên cạnh đó, Luật Việc làm quy định chế độ Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm chỉ áp dụng đối với NLD đã chấm dứt HĐLĐ/HĐLV và có nhu cầu tư

vấn, giới thiệu việc làm. Tuy nhiên, trong thực tế có rất nhiều NLD đang tham gia BHTN, tuy chưa chấm dứt HĐLĐ/HĐLV nhưng vẫn có nhu cầu được hỗ trợ để tìm kiếm cơ hội việc làm phù hợp hơn với khả năng, nguyện vọng của mình. Bởi lẽ, một trong những cách tốt nhất để phòng ngừa thất nghiệp là khả năng linh hoạt nghề nghiệp của NLD trước những biến đổi của xã hội. Một số đối tượng đặc biệt như người vừa chấp hành xong hình phạt tù, tuy không tham gia BHTN nhưng cũng rất cần được hưởng hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm để tái hoà nhập cộng đồng, tránh bị lôi kéo trở lại vào các tệ nạn xã hội. Tuy nhiên, pháp luật BHTN hiện nay chưa quy định họ là đối tượng được hưởng hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm.

- Theo pháp luật BHTN hiện hành, một trong những điều kiện để NSDLĐ được hưởng **Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLD** đó là “*NSDLĐ gặp khó khăn do suy giảm kinh tế hoặc vì lý do bất khả kháng khác buộc phải thay đổi cơ cấu, công nghệ dẫn đến nguy cơ phải cắt giảm số lao động hiện có từ 30% hoặc từ 30 lao động trở lên đối với NSDLĐ có sử dụng dưới 200 lao động, từ 50 lao động trở lên đối với NSDLĐ có sử dụng từ 200 đến 1000 lao động, từ 100 lao động trở lên đối với NSDLĐ có sử dụng trên 1000 lao động, không kể lao động giao kết HĐLĐ theo mùa vụ hoặc một công việc nhất định có thời hạn dưới 01 tháng*”. Những trường hợp được coi là bất khả kháng bao gồm: “*Hỏa hoạn, lũ lụt, động đất, sóng thần, dịch họa, dịch bệnh làm thiệt hại một phần hoặc toàn bộ cơ sở vật chất, thiết bị, máy móc, nhà xưởng có xác nhận của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh nơi người sử dụng lao động bị thiệt hại; Thực hiện yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc di dời hoặc thu hẹp địa điểm sản xuất kinh doanh*” (Theo khoản 1 Điều 47 Luật Việc làm, Điều 3 Nghị định 68/2015/NĐ-CP, khoản 1 Điều 1 Nghị định 61/2020/NĐ-CP). Mức hỗ trợ tối đa 01 triệu đồng/người/tháng. Mức hỗ trợ cụ thể được tính theo tháng, thời gian học thực tế của từng nghề hoặc từng khóa học nhưng không quá 06 tháng.

Có thể thấy rằng, các điều kiện để NSDLĐ được hưởng hỗ trợ này hết sức chặt chẽ và hiếm khi xảy ra, trong khi mức hỗ trợ lại thấp, dẫn đến việc NSDLĐ khó khăn trong việc tiếp cận được với chế độ này. Theo báo cáo của các địa phương, tính tới hết tháng 6/2021, chưa có doanh nghiệp nào được hỗ trợ theo chế độ này [10, tr.19]. Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 01/7/2021 của Chính phủ đã hạ thấp điều kiện hưởng nhưng

đến nay chỉ có 66 đơn vị được hỗ trợ 38,87 tỷ đồng từ nguồn Quỹ BHTN để đào tạo duy trì việc làm cho 8.230 người lao động [11]. Tuy nhiên, chính sách này chỉ được áp dụng từ 01/7/2021 đến 30/6/2022 để tạm thời ứng phó với cao điểm dịch Covid-19 tại nước ta. Nhìn chung, NSDLĐ vẫn rất khó khăn và không mặn mà trong việc tiếp cận với chế độ Hỗ trợ đào, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ.

Đánh giá về chế độ Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ, Đoàn Xuân Trường cũng cho rằng, chế độ hỗ trợ này đang bị xem nhẹ, các quy định của pháp luật cũng như khâu tổ chức thực hiện pháp luật BHTN hiện nay đang quá chú trọng đến giải quyết hậu quả sau thất nghiệp mà chưa khuyến khích, tạo điều kiện đến việc duy trì quan hệ lao động, phòng ngừa khả năng thất nghiệp cho NLĐ [71, tr.8].

Tại phiên họp thứ 18 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội diễn ra chiều ngày 15 tháng 12 năm 2022, ông Chu Mạnh Sinh, Phó Tổng giám đốc BHXH Việt Nam cho biết, trong giai đoạn 2016 - 2021 toàn quốc có trên 5 triệu lượt người giải quyết rút BHXH một lần, chưa tính NLĐ của Bộ Quốc phòng, Bộ Công an. Số lượng năm sau luôn cao hơn năm trước, với tốc độ trung bình tăng khoảng 11,6%. Riêng trong năm 2022, số người rút BHXH một lần là 895.500 người, tăng 3,7% so với cùng kỳ năm 2021. Hơn 98% trong số đó là những người đã ngừng đóng BHXH trong vòng một năm, nghĩa là không còn tham gia vào quan hệ lao động [114]. Tình trạng rút BHXH một lần diễn ra phổ biến trong thời gian gần đây xuất phát từ nhiều nguyên nhân như: pháp luật BHXH tạo điều kiện thuận lợi hơn cho NLĐ được rút BHXH một lần theo nguyện vọng, do tác động tiêu cực của dịch Covid-19 khiến đời sống của NLĐ gặp nhiều khó khăn. Thậm chí, có nhiều trường hợp bị mất việc làm, NLĐ chỉ còn có thể trông chờ vào rút BHXH một lần để trang trải cho cuộc sống trước mắt. Qua đó có thể thấy, nếu pháp luật BHTN có thể phát huy tốt vai trò phòng ngừa thất nghiệp và giúp NLĐ sớm có việc làm trở lại thì tình trạng rút BHXH một lần sẽ được hạn chế rất nhiều, NLĐ sẽ có cơ hội hưởng thụ cuộc sống tốt hơn khi về già nhờ được hưởng lương hưu.

Tóm lại, trong các chế độ BHTN hiện hành, TCTN đang giữ vị trí trung tâm của chính sách BHTN, chưa phát huy được vai trò của các chế độ trợ cấp khác, chưa chú ý thoả đáng đến các giải pháp phòng ngừa thất nghiệp. Trong khi đó, TCTN chỉ là giải pháp tạm thời, còn Hỗ trợ học nghề và Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng nghề mới là cái gốc của chính sách BHTN, hỗ trợ lâu dài cho người lao động, giúp họ giảm thiểu rủi ro bị tai nạn thất nghiệp trong tương lai. Pháp luật BHTN hiện nay chưa xây dựng được chính sách BHTN thành chính sách BHTN chủ động như: các chương trình bảo đảm việc làm, hỗ trợ chuyển đổi việc làm và các hỗ trợ đột xuất khác.

Hai là, pháp luật BHTN hiện hành chưa bảo đảm tính tương thích với các chuẩn mực của pháp luật quốc tế do chưa có hỗ trợ dành cho các đối tượng lao động đặc thù.

Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) đã thông qua Công ước số 88 về tổ chức dịch vụ việc làm và Công ước số 159 về tái thích ứng nghề nghiệp và việc làm cho người khuyết tật... Năm 2019, Việt Nam đã công bố việc gia nhập hai công ước đó. Tuy nhiên có liên quan trực tiếp đến pháp luật BHTN là *Công ước số 88 về tổ chức dịch vụ việc làm và Công ước số 159 về tái thích ứng nghề nghiệp và việc làm cho người khuyết tật*. Trong đó, Công ước số 159 của ILO đưa ra những khuyến nghị hoàn thiện các thiết chế và thể chế của thị trường lao động Việt Nam theo hướng hiện đại, đảm bảo quyền của người khuyết tật trong thị trường lao động.

Pháp luật BHTN ở Việt Nam hiện nay chưa có những quy định đặc thù cho đối tượng người khuyết tật để phù hợp với Công ước số 159 mà nước ta đã gia nhập. Đây là thiếu sót lớn của pháp luật BHTN Việt Nam hiện hành và cần sớm được khắc phục nhằm bảo đảm tính tương thích của pháp luật BHTN với các chuẩn mực quốc tế, đồng thời, tạo điều kiện thuận lợi để Việt Nam hội nhập sâu rộng với kinh tế thế giới tại các hiệp ước song phương, đa phương. Quan trọng hơn cả, việc bổ sung các quy định đặc thù cho NLĐ khuyết tật sẽ đảm bảo quyền được hưởng ASXH của mọi công dân Việt Nam mà Hiến pháp năm 2013 đã quy định.

Trong khi đó, pháp luật BHTN tại nhiều quốc gia hiện nay đã có quy định dành riêng cho người khuyết tật. Tại Hàn Quốc, chương trình ổn định việc làm của BHTN cung cấp các khoản vay cho các doanh nghiệp để nâng cấp cơ sở vật chất nhằm khuyến khích tuyển dụng người tìm việc là người khuyết tật. Tại Canada, chương trình EI hỗ trợ một số chương trình và dịch vụ việc làm nhằm hỗ trợ người khuyết tật hòa

nhập vào thị trường lao động thông qua Quỹ Cơ hội dành cho người khuyết tật, đây là chương trình tài trợ cho các tổ chức nhằm hỗ trợ người khuyết tật chuẩn bị, kiếm và duy trì việc làm hoặc tự làm chủ. Ngay trong khu vực châu Á, Ở Thái Lan, theo luật, người sử dụng lao động có nghĩa vụ phải thuê một tỷ lệ nhất định nhân viên khuyết tật của họ; tại Nhật Bản, doanh nghiệp có từ 200 lao động trở lên phải sử dụng ít nhất 1,8% lực lượng lao động là người khuyết tật [91, tr.31] ...

Không chỉ thiếu vắng các quy định đặc thù đối với NLĐ khuyết tật, pháp luật BHTN hiện hành cũng thiếu sự quan tâm đặc biệt đối với NLĐ cho các đối tượng lao động nông thôn và vùng đô thị hoá. Yêu cầu này đã được đặt ra trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020 của Đảng: *“Hoàn thiện hệ thống chính sách, kết hợp chặt chẽ các mục tiêu, chính sách kinh tế với các mục tiêu, chính sách xã hội... Đẩy mạnh hỗ trợ học nghề và tạo việc làm cho các đối tượng chính sách, người nghèo, lao động nông thôn và vùng đô thị hoá”* (mục IV, tiểu mục 7) [127]. Một số công trình nghiên cứu của nước ngoài cũng chỉ ra rằng, các biện pháp khuyến khích lao động nông thôn và vùng đô thị hoá cũng là một trong những nguyên nhân khiến tỷ lệ bao phủ BHTN ở các nền kinh tế tiên tiến cao hơn đáng kể so với các nền kinh tế đang phát triển [92]. Do đó, việc thiếu các quy định đặc thù dành cho các đối tượng lao động nông thôn và vùng đô thị hoá là một hạn chế của pháp luật BHTN, chưa đảm bảo yêu cầu về chính trị mà Đảng cầm quyền đã đề ra.

Về vấn đề pháp luật BHTN hiện nay tại Việt Nam chưa có các quy định hỗ trợ dành riêng cho những đối tượng đặc thù, Nguyễn Hiền Phương cho rằng:

Các quy định hỗ trợ ưu đãi dành riêng cho lao động là người khuyết tật, người dân tộc thiểu số, lao động nông thôn và vùng đô thị hoá là cần thiết nhằm đảm bảo công bằng xã hội và thể hiện tính nhân văn của pháp luật BHTN của nước ta. Tuy nhiên, cần đặc biệt lưu ý rằng, những hỗ trợ ưu đãi này không phải là ưu đãi về giảm mức đóng hay tăng mức hưởng, thời gian hưởng vì sẽ vi phạm nguyên tắc công bằng trong đóng góp - thụ hưởng quỹ BHTN. Thay vào đó, cần tạo điều kiện thuận lợi để những đối tượng này đủ điều kiện tham gia vào càng nhiều chế độ hỗ trợ BHTN càng tốt, kết hợp với đó là các chính sách ưu đãi tạo việc làm, ưu đãi tuyển dụng để họ có thêm nhiều cơ hội việc làm phù hợp với năng lực của bản thân (Phỏng vấn PGS.TS. Nguyễn Hiền Phương (giảng viên Trường Đại học Luật Hà Nội) vào ngày 15/8/2023).

Tạo điều kiện thuận lợi để các đối tượng yếu thế dễ dàng tiếp cận với chính sách BHTN cũng là quan điểm mà Đoàn Xuân Trường đồng tình. Các hỗ trợ trong pháp luật BHTN tại Việt Nam hiện nay mang tính “cào bằng” về điều kiện hưởng giữa các đối tượng, không có sự ưu đãi riêng dành cho đối tượng lao động đặc thù khiến họ gặp khó khăn trong tiếp cận chính sách BHTN. Trong thời gian tới cần có những sửa đổi cần thiết để khắc phục hạn chế này (Phỏng vấn TS. Đoàn Xuân Trường (giảng viên Trường Đại học Luật Hà Nội) vào ngày 15/8/2023).

3.2.3. Thực trạng các quy định về thủ tục hưởng bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thực hiện

Về ưu điểm, Luật Việc làm năm 2013 đã có những sửa đổi, bổ sung các quy định về thủ tục hưởng BHTN theo hướng đảm bảo chặt chẽ hơn nhưng có lợi hơn cho những NLĐ có đủ điều kiện hưởng, đảm bảo tính phù hợp và khả thi.

- *Đối với thủ tục hưởng chế độ TCTN:* Khi chế độ BHTN trong Luật BHXH năm 2006 mới được triển khai thực hiện, các VBQPPL hướng dẫn thi hành quy định thời hạn đăng ký thất nghiệp là 07 ngày, kể từ ngày chấm dứt HĐLĐ, HĐLV [19]. Tuy nhiên, chỉ gần 03 năm sau đó, thời hạn đăng ký thất nghiệp của NLĐ đã được tăng lên đến 03 tháng kể từ ngày bị mất việc làm.[18] Thời hạn 03 tháng vẫn tiếp tục được ghi nhận trong Luật Việc làm năm 2013 hiện hành. Sự điều chỉnh này là phù hợp bởi lẽ, thời hạn 07 ngày là quá ngắn để NLĐ tiến hành thủ tục đăng ký thất nghiệp, thậm chí nhiều NLĐ còn chưa kịp tiến hành xong các thủ tục để chấm dứt HĐLĐ ở đơn vị sử dụng lao động nếu NLĐ gây khó khăn. Khi kéo dài thời hạn đăng ký thất nghiệp lên 03 tháng, NLĐ có thêm thời gian để kịp tiến hành các thủ tục cần thiết. Quan trọng hơn hết, NLĐ cũng có thời gian để suy nghĩ, tìm kiếm và lựa chọn về việc làm mới của mình. Rất có thể NLĐ sẽ tìm kiếm được công việc mới phù hợp trong thời hạn 03 tháng đó mà không phải tiến hành đăng ký thất nghiệp để hưởng TCTN nữa.

Luật Việc làm hiện nay bỏ thủ tục “Đăng ký thất nghiệp với tổ chức BHXH”, thay vào đó là thủ tục “Nộp hồ sơ hưởng TCTN tại TTDVVL trong thời hạn 03 tháng, kể từ ngày chấm dứt HĐLĐ hoặc HĐLV”. Sự thay đổi này nhằm tạo thuận lợi về thủ tục cho NLĐ, tránh để NLĐ phải đi lại nộp hồ sơ ở nhiều cơ quan khác nhau. Cùng với đó, quy định này cũng thể hiện sự thay đổi trong tư duy của các nhà lập pháp về chính sách BHTN, trong đó, việc tiếp nhận và xử lý hồ sơ hưởng TCTN đã được giao

tập trung về một đầu mối là TTDVVL, còn cơ quan BHXH với vai trò là cơ quan quản lý quỹ BHTN, chủ yếu làm nhiệm vụ chi trả tiền trợ cấp sau khi hồ sơ đã được phê duyệt. TTDVVL trở thành cơ quan có vị trí trung tâm trong việc tổ chức thực hiện chính sách BHTN đến NLĐ.

Nếu Luật BHXH năm 2006 không có quy định về thời điểm bắt đầu được hưởng TCTN thì pháp luật hiện hành quy định cụ thể thời hạn xử lý hồ sơ, chi trả TCTN của từng chủ thể có thẩm quyền trong từng bước xử lý để NLĐ được hưởng TCTN nhằm bảo đảm chi trả nhanh chóng, kịp thời cho đối tượng hưởng TCTN. Với các hỗ trợ BHTN, tính kịp thời là yếu tố quan trọng để chính sách BHTN thực sự phát huy được ý nghĩa đối với NLĐ.

Pháp luật hiện hành quy định các trường hợp không phải trực tiếp thông báo với TTDVVL nơi đang hưởng TCTN về việc tìm kiếm việc làm khi NLĐ ốm đau, thai sản, tai nạn có giấy xác nhận của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh có thẩm quyền; trường hợp bất khả kháng. Tuy nhiên, NLĐ vẫn có nghĩa vụ thông báo cho TTDVVL nơi đang hưởng TCTN khi thuộc 02 trường hợp trên. Đặc biệt, NLĐ bị tạm dừng hưởng NCTN nếu vẫn còn thời gian được hưởng theo quyết định thì tiếp tục hưởng trợ cấp thất nghiệp sau khi thực hiện nghĩa vụ thông báo về việc tìm kiếm việc làm hằng tháng theo quy định. Những thay đổi trên nhằm thắt chặt quản lý tình trạng việc làm của các đối tượng hưởng TCTN, từ đó có các biện pháp hỗ trợ phù hợp như hỗ trợ học nghề, hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm và tránh gây thất thoát quỹ BHTN.

Luật Việc làm quy định cụ thể hơn về các trường hợp không được hưởng trợ cấp thất nghiệp (NLĐ đơn phương chấm dứt HĐLĐ, HĐLV trái pháp luật, hoặc NLĐ được hưởng lương hưu, trợ cấp mất sức lao động hằng tháng). Đồng thời, pháp luật BHTN hiện hành cũng quy định cụ thể hơn về các trường hợp không được coi là “chưa tìm được việc làm” (thực hiện nghĩa vụ quân sự, nghĩa vụ công an; đi học tập có thời hạn từ đủ 12 tháng trở lên; chấp hành quyết định áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc; bị tạm giam; chấp hành hình phạt tù; ra nước ngoài định cư; đi lao động ở nước ngoài theo hợp đồng; chết). Có thể thấy, các quy định về điều kiện hưởng TCTN trong Luật Việc làm vừa cụ thể hơn, vừa chặt chẽ hơn so với Luật BHXH năm 2006).

Luật Việc làm bổ sung các trường thuộc diện chấm dứt hưởng TCTN bao gồm: thực hiện nghĩa vụ công an; đi lao động ở nước ngoài theo hợp đồng; đi học tập có thời hạn từ đủ 12 tháng trở lên; bị toà án tuyên bố mất tích; bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi vi phạm pháp luật BHTN; bị tạm giam. Đặc biệt, NLĐ sau khi chấm dứt hưởng TCTN thì vẫn được bảo lưu thời gian đóng BHTN làm căn cứ để tính thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp cho lần tiếp theo khi đủ điều kiện hưởng (theo luật BHXH 2006 thì sau khi chấm dứt hưởng TCTN, thời gian đóng BHTN trước đó không được tính để hưởng TCTN lần sau). Đây là quy định có lợi hơn cho NLĐ so với quy định trước đây trong Luật BHXH năm 2006 khi mà thời gian đóng BHTN tương ứng với thời gian còn lại mà NLĐ chưa nhận TCTN được bảo lưu làm căn cứ để tính thời gian hưởng TCTN cho lần hưởng TCTN tiếp theo.

- Đối với các thủ tục hưởng Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm, Hỗ trợ học nghề, Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ: Về cơ bản, NLĐ sẽ hoàn thiện hồ sơ theo biểu mẫu và gửi trực tiếp cho TTDVVL nơi đăng ký hưởng TCTN (đối với hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm và hỗ trợ học nghề), NSDLĐ hoàn thiện Văn bản đề nghị hỗ trợ và Phương án đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng nghề để nộp trực tiếp cho Sở LĐTBXH nơi đơn vị sử dụng lao động đóng trụ sở. Sau khi được xét duyệt, cơ quan có thẩm quyền xét duyệt sẽ phối hợp với cơ quan BHXH để tiến hành chi trả hỗ trợ và các tổ chức có liên quan để hỗ trợ NLĐ. Nhìn chung, Luật Việc làm năm 2013 và các VBQPPL hướng dẫn thi hành đã bổ sung những quy định tương đối cụ thể hơn so với Luật BHXH năm 2006 cho các chế độ hỗ trợ này.

Cùng với đó, pháp luật về BHTN hiện hành cũng quy định chặt chẽ hơn về thời hạn giải quyết thủ tục đối với TTDVVL, Sở LĐTBXH và cơ quan BHXH, từ việc đăng ký thất nghiệp, tiếp nhận, xem xét, phê duyệt, chi trả các hỗ trợ. Những quy định này nhằm nâng cao trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức có thẩm quyền và đảm bảo tính kịp thời của chính sách BHTN, đảm bảo quyền lợi cho NLĐ và NSDLĐ.

Về hạn chế, pháp luật về thủ tục, hồ sơ hưởng BHTN chưa đảm bảo tính chính trị, vẫn còn một số quy định gây khó khăn cho việc ứng dụng công nghệ thông tin, thực hiện dịch vụ công trực tuyến mức độ 4 theo quan điểm chỉ đạo của Đảng.

Nghị quyết 28-NQ/TW ngày ngày 23/5/2018 về cải cách chính sách BHXH đưa ra quan điểm chỉ đạo: “*Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, thực hiện dịch vụ công*

trực tuyến mức độ 4 trên tất cả các lĩnh vực bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp; hoàn thiện, đẩy mạnh kết nối cơ sở dữ liệu quốc gia về bảo hiểm với các hệ thống cơ sở dữ liệu có liên quan nhằm phục vụ tốt công tác thực hiện chính sách và công tác nghiên cứu, hoạch định chính sách.” Theo đó, pháp luật BHTN cần được sửa đổi, bổ sung để các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể triển khai thực hiện thủ tục về BHTN trên hệ thống dịch vụ công trực tuyến mức độ 4.

Theo khoản 3 Điều 2 Khoản 3 Thông tư 26/2009/TT-BTTTT của Bộ Thông tin và Truyền thông quy định về việc cung cấp thông tin và đảm bảo khả năng truy cập thuận tiện đối với trang thông tin điện tử của cơ quan Nhà nước, dịch vụ công trực tuyến là hình thức thực hiện các giao dịch điện tử giữa các doanh nghiệp, tổ chức, công dân với nhà nước nhằm thực hiện các thủ tục hành chính.

Dịch vụ công trực tuyến được chia làm 4 mức độ, mỗi mức độ bao gồm các dịch vụ cung cấp khác nhau có sự mở rộng và nâng cấp cao hơn. Mức độ cao nhất là mức độ 4. Mức độ này cho yêu cầu các cơ quan nhà nước phải đáp ứng cho người dân các yêu cầu: (1) Bảo đảm cung cấp đầy đủ các thông tin về thủ tục hành chính và các văn bản có liên quan quy định về thủ tục hành chính đó trên công; (2) Người dân được tải về các mẫu văn bản và khai báo để điền thông tin theo yêu cầu; (3) Cho phép người sử dụng điền và gửi trực tuyến các mẫu văn bản đến cơ quan, tổ chức cung cấp dịch vụ qua mạng bất cứ lúc nào, bất cứ ở đâu; (4) Người dân được thanh toán lệ phí (nếu có) trực tuyến, việc trả kết quả có thể được thực hiện trực tuyến, gửi trực tiếp hoặc qua đường bưu điện đến người sử dụng mà không phải đến cơ quan Nhà nước để lấy.

Khi thực hiện dịch vụ công online mức độ 3 và mức độ 4 thì người dân, tổ chức, doanh nghiệp buộc phải: (1) Đăng ký số điện thoại di động. (2) Đăng ký địa chỉ thư điện tử (email). (3) Khai báo đầy đủ các thông tin theo yêu cầu (nếu có) nhằm thuận lợi hơn cho việc thụ lý, giải quyết hồ sơ tránh tình trạng phải bổ sung thông tin, kéo dài thêm thời gian giải quyết.

Theo quy định hiện hành, trong quá trình hưởng TCTN, NLĐ phải tiến tiến hành thủ tục thông báo tìm kiếm việc làm trực tiếp tại TTĐVVL nơi đang hưởng TCTN để thông báo. NLĐ chỉ được ủy quyền cho người khác nộp hồ sơ hoặc gửi hồ sơ theo đường bưu điện nếu thuộc một trong các trường hợp sau: Ốm đau, thai sản có xác nhận của cơ sở y tế có thẩm quyền; Bị tai nạn có xác nhận của cảnh sát giao thông

hoặc cơ sở y tế có thẩm quyền; Hỏa hoạn, lũ lụt, động đất, sóng thần, dịch họa, dịch bệnh có xác nhận của Chủ tịch UBND cấp xã (Điều 17 Nghị định 128/2015/NĐ-CP).

Yêu cầu NLD phải trực tiếp đến TTDVVL để thông báo tìm kiếm việc làm trực tiếp là không cần thiết. Bởi lẽ, mục đích của TCTN là để người thất nghiệp có thể tạm thời lo liệu cuộc sống trước mắt trong thời gian chưa tìm được việc làm. Khi đó, việc NLD có đang cư trú ở đâu cũng không phải là vấn đề quan trọng. Cùng với đó, việc trực tiếp đến khai báo tại TTDVVL cũng không phản ánh đúng việc họ có đang thực sự cư trú tại địa phương đó không, vì NLD có thể chỉ đi đến TTDVVL vào ngày khai báo, còn thực ra họ đang cư trú tại địa phương khác. Quy định như hiện hành cũng là điểm nghẽn khiến thủ tục đăng ký hưởng TCTN không thể tiến hành trên cổng dịch công trực tuyến mức độ 4 một cách trọn vẹn.

Tương tự như vậy, việc quy định NLD phải trực tiếp nộp đề nghị không hưởng TCTN khi không còn nhu cầu hưởng TCTN (Điều 7 Thông tư số 28/2015/TT-BLĐTBXH), quy định yêu cầu NLD phải trực tiếp nộp hồ sơ đến TTDVVL nếu muốn hưởng hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm (Điều 5 Thông tư số 28/2015/TT-BLĐTBXH) cũng là không cần thiết. Có ý kiến cho rằng, NLD phải đến nộp trực tiếp để xác nhận rằng NLD đang cư trú tại địa phương nơi hưởng TCTN, như vậy mới có thể tư vấn đề giới thiệu công việc có địa điểm phù hợp. Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, việc nộp hồ sơ đề nghị hưởng hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm trực tiếp không thực sự phản ánh đúng nơi cư trú của NLD. Kể cả NLD không cư trú tại cùng địa phương nơi hưởng TCTN, nhưng sau khi được tư vấn, giới thiệu việc làm phù hợp với năng lực, nguyện vọng của mình, NLD có thể đến địa phương đó để tiếp nhận việc làm. Sau khi được xét duyệt hồ sơ, việc tư vấn, giới thiệu việc làm hoàn toàn có thể thực hiện trực tuyến hoặc gặp gỡ trực tiếp nếu một trong các bên có yêu cầu.

3.2.4. Thực trạng các quy định về quỹ bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thực hiện

Về ưu điểm, hầu hết các quy định về quỹ BHTN đã bảo đảm tính tương thích với các chuẩn mực quốc tế, bảo đảm tính phù hợp, khả thi với điều kiện kinh tế - xã hội của Việt Nam hiện nay.

Quỹ BHTN được quy định tại mục 5 Chương VI Luật Việc làm, gồm 03 Điều (từ Điều 57 đến Điều 59) quy định về mức đóng, nguồn hình thành và sử dụng Quỹ

BHTN; tiền lương làm căn cứ đóng BHTN; quản lý Quỹ BHTN. Nhìn chung, các quy định về Quỹ BHTN thể hiện rõ nguyên tắc quy định tại khoản 5 Điều 41 Luật Việc làm (Quỹ BHTN được quản lý tập trung, thống nhất, công khai, minh bạch, bảo đảm an toàn và được Nhà nước bảo hộ), trong đó BHXH Việt Nam là cơ quan thực hiện việc thu, chi, quản lý và sử dụng Quỹ BHTN theo quy định.

Mức đóng, mức hưởng, thời gian hưởng của bảo hiểm thất nghiệp tại Việt Nam hiện nay tương đối phù hợp với các công ước quốc tế, cụ thể như sau:

Một là, đối với các quy định về mức đóng bảo hiểm thất nghiệp:

Các công ước của ILO có quy định chung về mức đóng góp, các nước có thể chọn một trong hai phương thức: NLĐ và NSDLĐ cùng chia sẻ với mức đóng góp như sau hoặc NSDLĐ quan tâm nhiều hơn đến NLĐ với mức đóng góp nhiều hơn so với NLĐ, nhà nước có thể hỗ trợ hoặc không. Qua bảng 3.3 thống kê tỉ lệ đóng góp vào quỹ BHTN của một số quốc gia có thể thấy, mức đóng góp vào quỹ BHTN của NLĐ và NSDLĐ ở Việt Nam là như nhau, tỉ lệ phần trăm tiền lương đóng góp cũng chỉ ở mức trung bình (ở nước ta là 1,0 %, trong khi các nước còn lại giao động từ 0,5% đến 2,56%). Điều này phù hợp với tình hình kinh tế ở Việt Nam vì đa phần các doanh nghiệp ở nước ta là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, còn gặp nhiều khó khăn trong phân bổ tài chính. Ngoài ra, tỉ lệ hỗ trợ của ngân sách Nhà nước vào quỹ BHTN cũng ở mức cao (1,0 %), trong khi nhiều nước không có sự hỗ trợ tài chính từ nhà nước. Quy định này thể hiện tính nhân văn sâu sắc của Đảng và Nhà nước ta đối với NLĐ và NSDLĐ.

Bảng 3.3. Tỷ lệ đóng góp vào quỹ BHTN của một số quốc gia

Quốc gia	Tỷ lệ đóng góp vào quỹ BHTN (% tiền lương)		
	NLĐ	NSDLĐ	Nhà nước
Argentina	-	0,89 - 1,50	-
Bahrain	1,00	1,00	1,00
Canada	1,83	2,56	-
Đức	1,50	1,50	-
Nhật Bản	0,60	0,95	0,25
Hoà Kỳ	-	3,20	-
Hàn Quốc	0,55	0,80 - 1,20	-
Thái Lan	0,50	0,50	0,25
Mông Cổ	0,50	0,50	-
Việt Nam	1,00	1,00	0,00 - 1,00

Nguồn: [100, tr.411].

Hai là, đối với các quy định về mức hưởng Trợ cấp thất nghiệp:

Theo Điều 67 Công ước C102 của ILO, mức hưởng được quy định từ 45% thu nhập trước đó. Theo khoản 1 Điều 15 Công ước C168 của ILO, mức hưởng không nên ít hơn 50% thu nhập trước đó. Từ bảng thống kê 3.4 về mức hưởng TCTN ở một số quốc gia có thể thấy, trừ một số ít quốc gia có mức hưởng cao như Đan Mạch (90%), Thụy Sĩ (80%), Nhật Bản (50% - 80%), Pháp (75%), Đức (67%), hầu hết các nước còn lại có mức hưởng TCTN khoảng từ 50% - 60%. Ở Việt Nam, tỉ lệ này là 60%, thể hiện sự phù hợp với luật pháp quốc tế và phù hợp với các mức hưởng của BHXH trong nước. Ngoài ra, mức hưởng này cũng tương xứng với mức đóng góp của NLĐ, không làm NLĐ ỷ lại vào TCTN.

Bảng 3.4. Mức hưởng TCTN ở một số quốc gia

Quốc gia	Mức hưởng
Canada	55% thu nhập bình quân hàng tuần tính theo mức thu nhập của tuần làm việc cuối cùng, mức tối đa là 457\$/tuần.
Hoa Kỳ	25% - 55% thu nhập của NLĐ trước khi mất việc
Hàn Quốc	50% thu nhập bình quân tháng đóng BHTN, mức hưởng hàng ngày tối thiểu là 22,32 won, tối đa là 40.000 won.
Thái Lan	50% thu nhập bình quân tháng đóng BHTN. Mức hưởng hàng ngày tối đa là 250 baht.
Đài Loan	60% thu nhập bình quân tháng đóng BHTN
Việt Nam	60% thu nhập bình quân tháng đóng BHTN

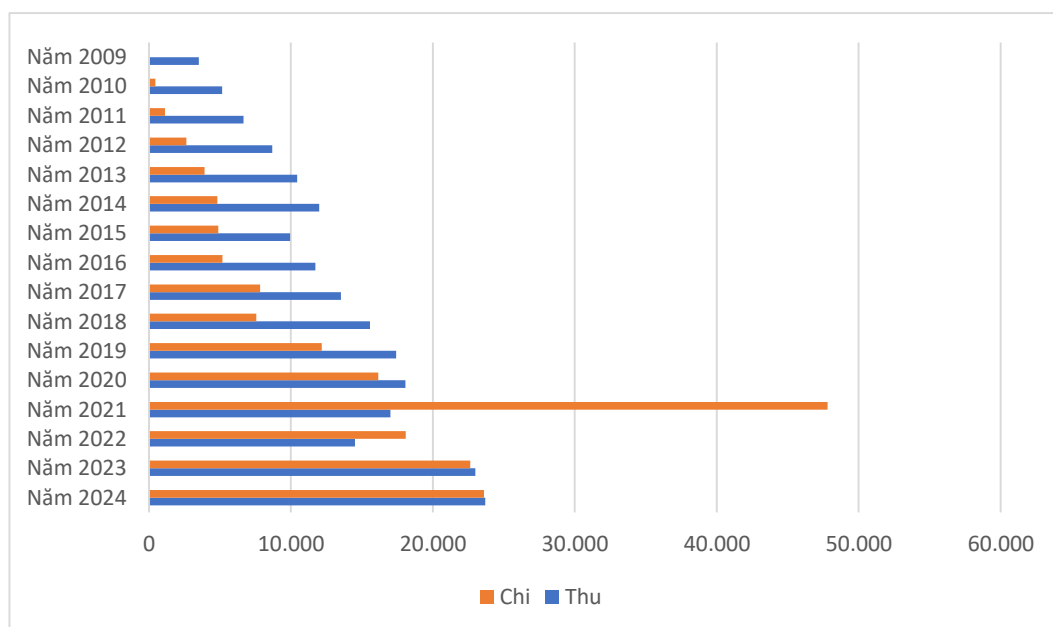
Nguồn: [111, tr.153-170].

Ba là, đối với các quy định về thời gian hưởng TCTN.

Công ước C102 của ILO giới hạn thời gian hưởng là 13 tuần trong thời kỳ 12 tháng nếu NLĐ là người làm công ăn lương, và 26 tuần trong thời kỳ 12 tháng nếu NLĐ là người thường trú mà các phương tiện sinh sống trong trường hợp bảo vệ xảy ra không vượt quá giới hạn quy định. Công ước C168 của ILO giới hạn đến 26 tuần cho mỗi kỳ thất nghiệp hoặc đến 39 tuần trong mỗi giai đoạn thất nghiệp 24 tháng. Theo công ước C44, thời gian dài hay ngắn là phụ thuộc vào khả năng tài chính của quỹ BHTN, thời gian này càng dài càng tốt nếu quỹ BHTN còn khả năng chi trả và NLĐ còn cần được nhận TCTN.

Ở Hoa Kỳ, hầu hết các bang phải trả lên đến 26 tuần, lợi ích được trả mỗi 02 tuần. Trong thời kỳ suy thoái, khi tất cả các bang có tỉ lệ thất nghiệp cao, các chương trình liên bang tài trợ lợi ích bổ sung thường được áp dụng với mức chi trả thêm 13 tuần hoặc 20 tuần. Ở Trung Quốc, thời gian hưởng phụ thuộc vào thời gian đóng góp: ít hơn 05 năm được nhận 12 tháng, từ 05 đến 10 năm được nhận 18 tháng, hơn 10 năm được nhận 24 tháng. Ở Thái Lan, NLD bị thất nghiệp có thể được hưởng TCTN lên đến 180 ngày trong vòng 01 năm, riêng NLD thất nghiệp do tự nguyện thôi việc chỉ nhận được tối đa 90 ngày trong 01 năm. Sau cuộc khủng hoảng kinh tế năm 2008, TCTN đã được mở rộng đến 240 ngày đối với NLD thất nghiệp trong năm 2009 [41, tr.148]. Theo pháp luật Việt Nam hiện hành, thời gian hưởng trợ cấp thất ngTCTN được tính theo số tháng đóng BHTN: cứ đóng đủ 12 tháng đến đủ 36 tháng thì được hưởng 03 tháng trợ cấp thất nghiệp, sau đó, cứ đóng đủ thêm 12 tháng thì được hưởng thêm 01 tháng trợ cấp thất nghiệp nhưng tối đa không quá 12 tháng. Như vậy, thời gian hưởng TCTN ở nước ta từ khoảng 03 tháng đến 12 tháng, phù hợp so với thời gian hưởng trung bình của nhiều nước và đủ để NLD có thể tìm được công việc mới.

Đơn vị tính: tỷ đồng



Biểu đồ 3.2. Thu, chi quỹ BHTN giai đoạn 2009 – 2024

Nguồn: [11],[4]

Bên cạnh việc đáp ứng tương đối tính tương thích với chuẩn mực quốc tế, các quy định về mức đóng, mức hưởng, thời gian hưởng BHTN tại Việt Nam cũng tương đối đảm bảo tính phù hợp, khả thi với điều kiện kinh tế - xã hội nước ta. Điều này thể hiện qua kết quả triển khai thi hành các quy định về quỹ BHTN kể từ khi thực hiện chính sách BHTN từ năm 2009 đến nay. Công tác thu, chi Quỹ BHTN được triển khai thực hiện theo đúng quy định, kết dư Quỹ đảm bảo cân đối tài chính, đảm bảo việc chi trả các chế độ BHTN cho người lao động, cụ thể: Từ năm 2010 đến hết năm 2020, số thu luôn vượt số chi, tuy nhiên do ảnh hưởng của đại dịch COVID-19. Hết năm 2020, kết dư Quỹ BHTN gần 90 nghìn tỷ đồng. Sau khi thực hiện Nghị quyết 03/2021/UBTVQH15 và Nghị quyết 24/2022/UBTVQH15, đến hết năm 2022, sau khi dịch Covid-19 dần được kiểm soát ổn định, số tiền kết dư Quỹ BHTN còn khoảng 55.750 tỷ đồng [11]. Tính đến hết năm 2024, tổng thu quỹ BHT đạt 23.700 tỷ đồng, vượt 3,6% so với kế hoạch; tổng chi đạt 23.600 tỷ đồng, chênh lệch thu – chi ước tăng khoảng 0,1 nghìn tỷ đồng, góp phần làm tăng kết dư của Quỹ BHTN [4].

Về hạn chế, một số quy định về quỹ BHTN chưa đảm bảo tính phòng ngừa thất nghiệp từ xa, tính thống nhất và tính toàn diện.

Một số quy định về quỹ BHTN chưa đảm bảo tính phòng ngừa thất nghiệp từ xa và tính thống nhất, thể hiện trong mức đóng quỹ BHTN. Pháp luật hiện nay quy định mức đóng của NLĐ, NSDLĐ và hỗ trợ từ ngân sách nhà nước đều là 1% tiền lương của NLĐ. Trong khi đó, mức đóng BHXH, BHYT đối với NLĐ và NSDLĐ lần lượt là 8% và 18% tiền lương của NLĐ, nghĩa là mức đóng của NSDLĐ cao hơn nhiều so với NLĐ. Rõ ràng mức đóng BHTN chưa có sự thống nhất với BHXH và bảo hiểm y tế, chưa đảm bảo tính thống nhất của pháp luật BHTN với hệ thống ASXH. Đối với chính sách ASXH, không phải trong hoàn cảnh nào cũng không thể “cào bằng” trách nhiệm của doanh nghiệp, nhà nước với NLĐ - đối tượng luôn bị coi là yếu thế hơn trong quan hệ lao động và là đối tượng chính mà chính sách BHTN hướng đến bảo vệ [16, tr.6]. Thậm chí tại Mỹ, trách nhiệm đóng góp quỹ BHTN hoàn toàn đến từ phía NSDLĐ, Nhà nước chỉ hỗ trợ trong thời kỳ suy thoái kinh tế [91, tr.26]. Quy định mức đóng ngang nhau giữa NLĐ và NSDLĐ như hiện nay sẽ không thể hiện được rõ trách nhiệm chính của doanh nghiệp trong việc bảo vệ NLĐ trước các nguy cơ thất nghiệp. Pháp luật về BHTN cần có các giải pháp để thể hiện rõ trách nhiệm của NSDLĐ và hạn chế

tối đa tình trạng trạng sa thải NLĐ, thể hiện thông qua việc sửa đổi mức đóng góp của doanh nghiệp vào quỹ BHTN.

Bên cạnh đó, pháp luật BHTN quy định về mức hưởng của BHTN được áp dụng chung cho tất cả các đối tượng thuộc diện tham gia BHTN mà không có sự phân biệt nguyên nhân thất nghiệp là chưa thực sự hợp lý. Thay vào đó, cần xem xét riêng đối với những trường hợp cố ý nghỉ việc, nhảy việc mà không có lý do chính đáng để hưởng TCTN. Tình trạng này đã xảy ra và ngày càng phổ biến, gây ra sự xáo trộn nhất định đối với thị trường lao động và không thể hiện đúng mục tiêu của chính sách BHTN. Cùng với đó, những đối tượng NLĐ bị thôi việc vì vi phạm kỷ luật của doanh nghiệp cũng cần quy định mức hưởng thấp hơn so với trường hợp nghỉ việc thông thường. Quy định mức hưởng áp dụng chung cho tất cả các đối tượng mà không có sự phân biệt nguyên nhân thất nghiệp như hiện nay sẽ dẫn đến tình trạng trục lợi quỹ BHTN và không bảo đảm tính phòng ngừa thất nghiệp từ xa của BHTN.

Bên cạnh đó, pháp luật BHTN cũng chưa thực sự đảm bảo tính toàn diện khi bỏ sót một số trường hợp được bảo lưu thời gian đóng BHTN. Bảo lưu thời gian đóng BHTN là việc mà NLĐ được cơ quan có thẩm quyền cộng dồn thời gian chưa được hưởng TCTN để tính cho lần hưởng TCTN tiếp theo quy định pháp luật. Luật Việc làm hiện hành đã quy định một số trường hợp bảo lưu thời gian đóng BHTN đối với người lao động sau khi chấm dứt hưởng trợ cấp thất nghiệp: Tìm được việc làm mới; Thực hiện nghĩa vụ quân sự, nghĩa vụ công an; Đi học tập có thời hạn từ đủ 12 tháng trở lên; Bị tòa án tuyên bố mất tích; Bị tạm giam; chấp hành hình phạt tù; Chấp hành quyết định áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc (khoản 4 Điều 53 Luật Việc làm năm 2013 và khoản 3 Điều 18 Nghị định 28/2015/NĐ-CP). Tuy nhiên, trong thực tế có rất nhiều trường hợp cần được bảo lưu khác chưa được quy định trong Luật, ví dụ: bảo lưu đối với tháng đóng chưa được giải quyết hưởng trợ cấp thất nghiệp; bảo lưu đối với NLĐ được xác nhận bổ sung thời gian đóng BHTN sau khi chấm dứt hưởng TCTN; bảo lưu đối với NLĐ bị hủy quyết định hưởng TCTN... Điều này làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người lao động.

Mặt khác, pháp luật BHTN hiện hành chưa có quy định giao Chính phủ chủ động xây dựng và thực hiện các chính sách hỗ trợ NLĐ, NSDLĐ từ kết dư Quỹ BHTN

trong các tình huống đột xuất như: khủng hoảng thị trường, suy thoái kinh tế, thiên tai, dịch bệnh... để kịp thời giảm bớt khó khăn cho các đối tượng này. Năm 2021, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết 03/2021/UBTVQH15 để hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19 từ Quỹ BHTN: NLĐ chấm dứt HĐLĐ từ ngày 01/01/2020 đến ngày 30/9/2021 được hỗ trợ từ 1.800.000 đồng đến 3.300.000 đồng/người tùy thuộc vào số tháng đã tham gia quỹ BHTN; NSDLĐ đang tham gia BHTN trước ngày 01/10/2021 được giảm mức đóng từ 1% xuống bằng 0% quỹ tiền lương tháng của những NLĐ thuộc đối tượng tham gia BHTN trong thời gian 12 tháng, từ ngày 01/10/2021 đến hết ngày 30/9/2022. Tuy nhiên, chính sách này chỉ là tạm thời đối phó trong tình hình dịch Covid-19 đang vào giai đoạn cao điểm. Rất khó có thể đoán trước thời điểm nào sẽ xảy ra những dịch bệnh, thiên tai tương tự trong thời gian tới. Khi tình huống khẩn cấp như vậy xảy ra, rất cần sự ứng phó kịp thời từ phía cơ quan quản lý nhà nước. Theo Gabriel Chodorow-Reich (Đại học Harvard) và John Coglianese (Hội đồng Thống đốc của Hệ thống Dự trữ Liên bang Mỹ), sự chủ động của cơ quan hành pháp là biện pháp hết sức cần thiết để kịp thời ứng phó với các đợt suy thoái kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô [90].

3.2.5. Thực trạng các quy định về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thực hiện

Về ưu điểm, các quy định về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo hiểm thất nghiệp nhìn chung đã cơ bản bảo đảm tính tính toàn diện và tính phù hợp khi quy định cụ thể đối với từng hành vi vi phạm phổ biến và mức xử phạt tương ứng.

Nội dung về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BHTN hiện nay được quy định tại Điều 214 – Điều 216 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi năm 2017) và Nghị định số 12/2022/NĐ-CP của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội, người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài (trong đó có nội dung về BHTN).

Trong nghị định số 12/2022/NĐ-CP đã chỉ rõ những hành vi vi phạm và mức xử phạt tương ứng đối với vi phạm quy định về đóng bảo hiểm thất nghiệp (Điều 39) với mức xử phạt tiền chính từ 500.000 đồng đến 75.000.000 đồng. Biện pháp khắc phục hậu quả là Buộc NSDLĐ đóng đủ số tiền BHTN phải đóng cho cơ quan bảo hiểm xã hội đối với hành vi chậm đóng BHTN, đóng không đúng mức quy định; Buộc

NSDLĐ nộp khoản tiền lãi bằng 02 lần mức lãi suất đầu tư quỹ BHXH bình quân của năm trước liền kề tính trên số tiền, thời gian chậm đóng, không đóng, trốn đóng, chiếm dụng tiền đóng; nếu không thực hiện thì theo yêu cầu của người có thẩm quyền, ngân hàng, tổ chức tín dụng khác, kho bạc nhà nước có trách nhiệm trích từ tài khoản tiền gửi của NSDLĐ để nộp số tiền chưa đóng, chậm đóng và khoản tiền lãi của số tiền này tính theo lãi suất tiền gửi không kỳ hạn cao nhất của các ngân hàng thương mại nhà nước công bố tại thời điểm xử phạt vào tài khoản của cơ quan bảo hiểm xã hội đối với những hành vi vi phạm từ 30 ngày trở lên.

Đối với những vi phạm quy định về lập hồ sơ hưởng chế độ BHTN, mức phạt tiền chính từ 1.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng; Biện pháp khắc phục hậu quả là Buộc nộp lại cho cơ quan BHXH số tiền số tiền hỗ trợ đã nhận do thực hiện hành vi vi phạm (Điều 40).

Phạt tiền từ 2.000.000 đồng đến 4.000.000 đồng đối với người sử dụng lao động có hành vi không thông báo với Trung tâm dịch vụ việc làm nơi đặt trụ sở làm việc của NDSL Đkhi có biến động lao động việc làm tại đơn vị theo quy định của pháp luật.

Phạt tiền từ 2.000.000 đồng đến 4.000.000 đồng khi vi phạm với mỗi NLĐ nhưng tối đa không quá 75.000.000 đồng đối với NSDLĐ có hành vi không lập hồ sơ tham gia BHTN cho NLĐ trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày HĐLĐ hoặc hợp đồng làm việc có hiệu lực.

Phạt tiền từ 2.000.000 đồng đến 4.000.000 đồng khi vi phạm với mỗi NL Đ tham gia BHTN được hỗ trợ học nghề nhưng tối đa không quá 150.000.000 đồng đối với cơ sở giáo dục nghề nghiệp có một trong các hành vi sau đây: a) Tổ chức dạy nghề không đủ thời gian khóa học mà người lao động được hỗ trợ học nghề; b) Thỏa thuận với cá nhân, tổ chức có liên quan để trục lợi số tiền hỗ trợ học nghề nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự. Ngoài ra, cơ sở giáo dục nghề nghiệp còn bị buộc thực hiện dạy nghề đủ thời gian khóa học mà người lao động tham gia BHTN được hỗ trợ học nghề đối với hành vi vi phạm này nếu người lao động có yêu cầu.

Phạt tiền từ 10.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng đối với người sử dụng lao động khi được hỗ trợ kinh phí đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho người lao động mà có hành vi tổ chức triển khai đào tạo, bồi

dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề cho người lao động không theo đúng phương án được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Ngoài ra, cơ sở giáo dục nghề nghiệp triển khai đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề cho người lao động theo phương án đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, trừ trường hợp đã hoàn thành việc tổ chức, đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề cho người lao động khi có hành vi vi phạm. Người sử dụng lao động cũng buộc phải nộp cho cơ quan bảo hiểm xã hội số tiền hỗ trợ kinh phí đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề không sử dụng hết so với phương án được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt.

Nhìn chung, những hành vi vi phạm phổ biến diễn ra trong thực tiễn liên quan đến lĩnh vực BHTN đều đã được pháp luật BHTN dự liệu và đề ra mức xử phạt cụ thể. Đối tượng vi phạm không chỉ bao gồm NSDLĐ mà còn có thể là NLĐ (phạt tiền từ 500.000 đồng đến 1.000.000 đồng đối với NLĐ có hành vi thỏa thuận với NSDLĐ không tham gia BHTN hoặc tham gia không đúng mức quy định). Hành vi vi phạm không chỉ là những hành vi đã gây ra thiệt hại thực tế cho quỹ BHTN (chậm đóng, trốn đóng BHTN...) mà còn bao gồm cả những hành vi có thể là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến thất (như không niêm yết công khai thông tin đóng BHTN, không cung cấp đầy đủ thông tin đóng BHTN khi NLĐ có yêu cầu...).

Về hạn chế, một số quy định về phối hợp quản lý thông tin và xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo hiểm thất nghiệp chưa bảo đảm tính toàn diện và tính phòng ngừa, răn đe.

Pháp luật BHTN hiện nay thiếu vắng các quy định về quyền, nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc phối hợp cung cấp, tiếp nhận, xử lý thông tin người thất nghiệp và phối hợp chi trả các chế độ cho NLĐ bị thất nghiệp. Điển hình là việc chưa có quy định về phối hợp quản lý, chia sẻ thông tin các đối tượng thuộc diện tham gia BHTN giữa cơ quan BHXH và các TTDVVL. Sự phối hợp này hiện nay chủ yếu tồn tại dưới dạng các văn bản hành chính giữa nội bộ các cơ quan, tổ chức với nhau nên chưa đảm bảo sự minh bạch và hiệu lực, hiệu quả. Quy định về khai báo tình trạng việc làm hàng tháng đối với NLĐ đang hưởng TCTN còn phụ thuộc vào sự trung thực của người khai báo, chưa có cơ chế hữu hiệu để kiểm tra thông tin khai báo, dễ gây thất thoát quỹ BHTN. Việc TTDVVL phát hiện người lao động có việc làm trong thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp chủ yếu do cơ quan BHXH phản hồi sang.

Các quy định về phối hợp quản lý thông tin các đối tượng hưởng BHTN còn lỏng lẻo, gây ra tình trạng trục lợi quỹ BHTN. Theo Báo cáo Tổng kết thi hành Luật Việc làm của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, hiện tượng đối tượng hưởng TCTN chưa tuân thủ các quy định pháp luật về thông báo tình hình việc làm còn diễn ra phổ biến. Không ít trường hợp người hưởng TCTN đã tìm được việc làm mới trong thời gian chờ quyết định hưởng TCTN hoặc trong thời gian hưởng TCTN nhưng không thông báo theo quy định dẫn đến phải thu hồi (chiếm 96,56% tổng số trường hợp phải thu hồi) [11].

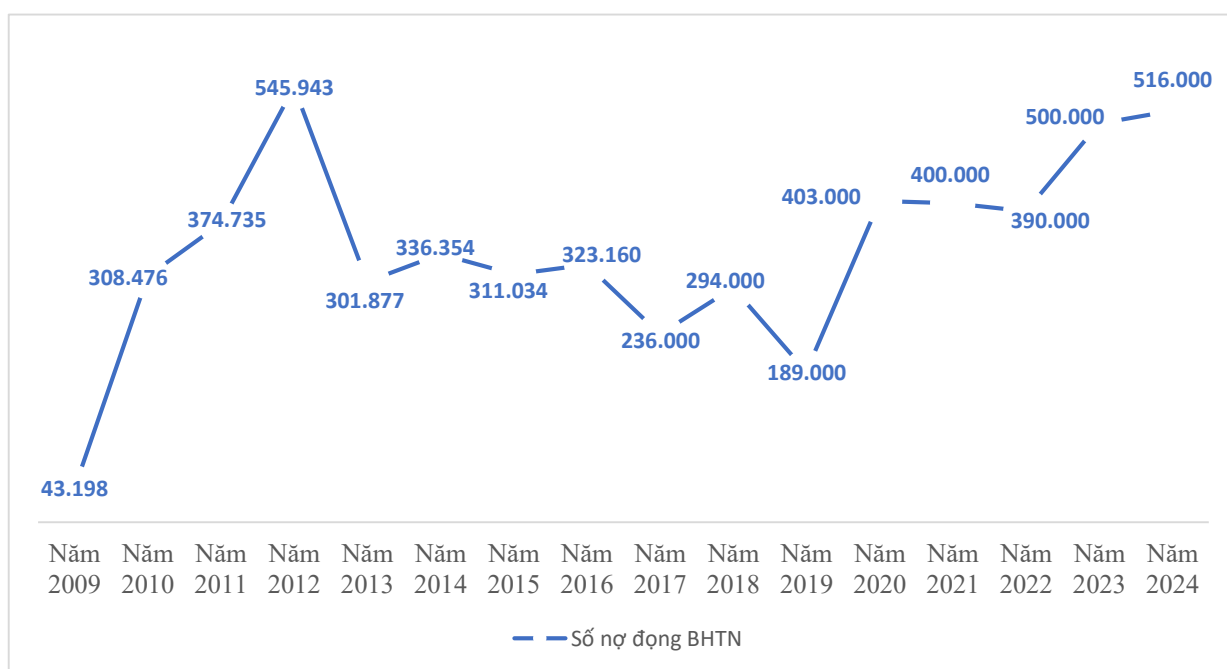
Để làm thủ tục hưởng các chế độ BHTN, NLĐ phải có xác nhận của NSDLĐ về chấm dứt việc làm hợp pháp. Tuy nhiên, pháp luật BHTN hiện hành mới chỉ quy định về nghĩa vụ NLĐ phải xin xác nhận của NSDLĐ nhưng lại chưa quy định về nghĩa vụ phải xác nhận của NSDLĐ trong thời hạn cụ thể, cũng như chưa có quy định về chế tài xử phạt đối với NSDLĐ nếu cố tình chậm chễ xác nhận không trong thời hạn cho phép. Việc thiếu vắng quy định về trách nhiệm của NSDLĐ trong xác nhận chấm dứt việc làm hợp pháp của NLĐ không chỉ làm ảnh hưởng đến quyền lợi hưởng TCTN của NLĐ mà còn làm chậm trễ việc quản lý thông tin người thất nghiệp, giải quyết thủ tục hưởng TCTN của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Các hành vi bị nghiêm cấm về BHTN hiện đang được quy định lồng ghép tại Điều 17 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, tuy nhiên, theo lộ trình sửa đổi, bổ sung Luật Bảo hiểm xã hội thì các nội dung về các hành vi bị nghiêm cấm sẽ chỉ quy định đối với BHXH. Khi đó, các quy định về các hành vi bị nghiêm cấm trong BHTN sẽ chưa được quy định cụ thể trong luật, gây khó khăn trong công tác thực hiện xử lý vi phạm về BHTN [11]. Tương tự như vậy, các quy định về khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực BHTN hiện được thực hiện trên cơ sở quy định tại Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, Luật Tố cáo năm 2018, Luật Khiếu nại năm 2011 và các văn bản hướng dẫn. Các quy định hiện hành đã xác định rõ chủ thể của quyền khiếu nại, tố cáo và nội dung của quyền khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực BHTN, giải quyết kịp thời các vấn đề phát sinh, đảm bảo quyền lợi cho đối tượng thụ hưởng các chế độ BHTN. Tuy nhiên, theo lộ trình sửa đổi, bổ sung Luật BHXH năm 2014, các nội dung về BHTN sẽ đưa sang Luật Việc làm. Do đó, cần nghiên cứu, bổ sung quy định về khiếu nại, tố cáo về BHTN trên cơ sở định hướng sửa đổi, bổ sung Luật

BHXXH và đảm bảo thống nhất với các quy định tại Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, làm cơ sở cho việc thực hiện các quy định liên quan khiếu nại, tố cáo.

Chế tài xử phạt đối với các vi phạm về BHTN chưa đủ sức răn đe, phòng ngừa đối với các chủ thể vi phạm pháp luật về BHTN. Nghị định số 12/2022/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội, người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng đã đưa ra các khung xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm liên quan đến BHTN từ Điều 39 đến Điều 41. Tuy nhiên, mức xử phạt thường chỉ vài triệu đồng, tối đa là 75.000.000 đồng. Đối với những doanh nghiệp lớn với hàng trăm, hàng nghìn công nhân thì mức xử phạt này chưa thực sự tương xứng, vì khoản tiền trốn đóng có thể lớn hơn nhiều so với mức xử phạt. Chính vì vậy, vẫn còn tình trạng NSDLĐ chậm đóng, trốn đóng BHXXH, trong đó có BHTN dẫn đến việc hưởng chính sách BHTN sai quy định (chiếm 3,2% tổng số trường hợp phải thu hồi) [11].

Đơn vị tính: triệu đồng



Biểu đồ 3.3. Số nợ đọng BHTN giai đoạn 2010 – 2024

Nguồn: [11],[4]

Việc pháp luật về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BHTN thiếu tính răn đe cùng với số lượng thanh tra viên lao động ít (chủ yếu ở cấp Trung ương và cấp tỉnh, tại cấp huyện và tại các khu công nghiệp chưa được bố trí tăng cường) đã dẫn đến hệ quả là tình trạng chi trả BHTN sai đối tượng chậm đóng còn phổ biến (chiếm 3,2% tổng số trường hợp phải thu hồi) [11], cùng với đó là hiện tượng trốn đóng, chậm đóng quỹ BHTN.

Số nợ đọng BHTN có xu hướng không ổn định, cụ thể: gia tăng trong giai đoạn 2009 - 2012 (khi đang thực hiện pháp luật BHTN theo Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006), đỉnh điểm nợ đọng lên đến 545.943 triệu đồng (năm 2012). Thực trạng trên một phần do giai đoạn này Việt Nam mới bắt đầu triển khai chính sách BHTN, quy định pháp luật và công tác quản lý còn nhiều hạn chế. Nợ đọng BHTN có xu hướng giảm dần từ 2013 đến 2019 (trong giai đoạn thực hiện pháp luật BHTN theo Luật Việc làm năm 2013), mức nợ đọng giảm xuống thấp nhất còn 189.000 triệu đồng vào năm 2019, bằng 34,6% so với đỉnh điểm năm 2012. Có thể thấy rằng công tác quản lý thu quỹ BHTN giai đoạn này đã được triển khai tốt hơn giai đoạn trước, song số nợ đọng vẫn còn tương đối cao so với số tiền thu được. Từ năm 2020 đến nay, số nợ đọng BHTN có xu hướng gia tăng mạnh, một phần do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 khiến tài chính doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn, một phần do pháp luật về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BHTN chưa đủ sức răn đe, phòng ngừa.

3.3. NGUYÊN NHÂN DẪN ĐẾN ƯU ĐIỂM VÀ HẠN CHẾ CỦA PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

3.3.1. Nguyên nhân dẫn đến ưu điểm của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

3.3.1.1. Nguyên nhân khách quan

Việt Nam là quốc gia đi sau trong công tác xây dựng, ban hành chế định pháp luật về BHTN. Do đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã có nhiều cơ hội để tham khảo và chọn lọc những quy định của quốc tế phù hợp với đặc điểm chính trị, kinh tế, xã hội của Việt Nam trong quá trình xây dựng, ban hành pháp luật về BHTN. Cùng với đó, BHTN cũng là vấn đề được nhiều tổ chức quốc tế lớn trên thế giới như Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) đặc biệt quan tâm. Các tổ chức này đã có nhiều hoạt động hỗ trợ tư vấn chính sách và đào tạo chuyên gia cho Việt Nam trong lĩnh vực BHTN. Trong thời gian tới, trong quá trình xây dựng dự thảo Luật Việc làm sửa đổi, Việt Nam cần tiếp tục chủ động, tích cực phối hợp với các quốc gia và các tổ chức quốc tế trong việc tư vấn chính sách và đào tạo chuyên gia để công tác hoàn thiện pháp luật BHTN đạt hiệu quả cao hơn nữa.

Việt Nam là quốc gia theo mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 3/6/2017, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành

Trung ương Đảng khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa xác định: “*Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mà nước ta xây dựng là nền kinh tế vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường, đồng thời bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước*”. Theo đó, nền kinh tế của nước ta hiện nay đã không còn là nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung nhưng cũng không phải là nền kinh tế được phó mặc hoàn toàn cho những quy luật của thị trường (quy luật cung cầu, quy luật cạnh tranh, quy luật về giá...). Thay vào đó, nền kinh tế Việt Nam luôn có sự can thiệp kịp thời của nhà nước vào các thành phần kinh tế nhằm đảm bảo cho nền kinh tế nước ta phát triển hài hòa, ổn định. Điển hình như những hỗ trợ của Thủ tướng Chính phủ khi ban hành Quyết định 23/2021/QĐ-TTg ngày 07 tháng 7 năm 2021 quy định về thực hiện một số chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do đại dịch COVID-19 (theo Nghị quyết số 68/NQ-CP của Chính phủ) và Quyết định số 28/2021/QĐ-TTg ngày 01 tháng 10 năm 2021 quy định về thực hiện chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19 từ Quỹ bảo hiểm thất nghiệp (theo Nghị quyết số 116/NQ-CP của Chính phủ). Nhờ đó mà pháp luật về BHTN có điều kiện thuận lợi để duy trì được tính ổn định và tính phù hợp trong thời gian tương đối dài (chế định BHTN trong Luật Việc làm năm 2013 có hiệu lực từ ngày 01/01/2015 cho đến nay).

3.3.1.2. Nguyên nhân chủ quan

Các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền đã đảm bảo tương đối tốt yêu cầu về tính minh bạch trong quá trình xây dựng, ban hành những văn bản quy phạm pháp luật về BHTN. Khi xây dựng Luật Việc làm năm 2013, với vai trò là cơ quan được giao lập đề nghị xây dựng và soạn thảo dự thảo, Chính phủ đã có tờ trình số 153/TTr-CP về dự án Luật Việc làm gửi Quốc hội. Tờ trình nêu rõ: “*Các quy định hiện hành về BHTN mới chỉ dừng lại ở việc hỗ trợ NLĐ sau khi họ bị mất việc làm mà chưa có chính sách duy trì việc làm, ngăn ngừa, hạn chế thất nghiệp. Việc thực hiện chính sách BHTN hiện hành cũng đang bộc lộ một số hạn chế về đối tượng, điều kiện, tổ chức thực hiện... cần thiết phải sửa đổi, bổ sung, mở rộng đối tượng để chính sách BHTN thật sự phát huy được vai trò đảm bảo việc làm bền vững, hạn chế thất nghiệp cũng như giúp người thất nghiệp sớm tìm được việc làm*” [41, tr.126]. Như vậy, tờ trình đã công khai những

hạn chế của pháp luật BHTN theo Luật BHXH năm 2006 và phương hướng sửa đổi, bổ sung, thay thế trong dự thảo chuẩn bị được trình lên Quốc hội - cơ quan đại diện cao nhất của cử tri cả nước.

Quá trình xây dựng Luật Việc làm năm 2013 cũng như các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật Việc làm về BHTN, có sự tham gia của đại diện các Bộ LĐ, TB & XH, Bộ Tài chính (đại diện cơ quan quản lý nhà nước), Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam (đại diện cho NLĐ), Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Liên minh Hợp tác xã Việt Nam (đại diện cho NSDLĐ) và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (đại diện cho đông đảo các tầng lớp nhân dân). Trong đó, có cả các nhà quản lý, chuyên gia, nhà khoa học, doanh nhân...

Tất cả mọi dự thảo đều được gửi văn bản lấy ý kiến của các bộ, ngành, địa phương và một số doanh nghiệp, tổ chức. Đặc biệt, các dự thảo còn được đăng tải công khai, đầy đủ trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ [123]. Các tài liệu được công bố bao gồm: Tờ trình đề nghị xây dựng văn bản QPPL, Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản QPPL, Báo cáo tổng kết thi hành văn bản QPPL, Đề cương dự thảo văn bản QPPL. Đây là kênh thông tin phổ biến, có thể truy cập dễ dàng, nhanh chóng, đầy đủ nhất đối với đông đảo mọi cá nhân (bao gồm cả công dân Việt Nam và người nước ngoài) khi muốn góp ý, phản biện về các quy định BHTN.

Dự án Luật Việc làm được Chính phủ đã trình Quốc hội tại kỳ họp thứ năm Quốc hội khóa XIII. Ngay sau đó, ngày 5/8/2013, tại Hà Nội, Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội và Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) đã phối hợp tổ chức Hội thảo tham vấn về Dự án Luật Việc làm, trong đó có bàn về các quy định của BHTN. Hội thảo có sự tham gia của các nhà quản lý, chuyên gia, doanh nghiệp, đại diện tổ chức lao động trong và ngoài nước [118]. Các quy định cụ thể trong dự thảo đã được công bố công khai để các thành viên tham dự và xã hội có điều kiện góp ý, phản biện. Có thể thấy, đề xuất xây dựng và dự thảo Luật Việc làm 2013 đã được công bố công khai qua nhiều kênh khác nhau, tới nhiều đối tượng khác nhau, kể cả các chuyên gia, tổ chức của quốc tế.

3.3.2. Nguyên nhân dẫn đến hạn chế của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

3.3.2.1. Nguyên nhân khách quan

Một là, Việt Nam là quốc gia đang phát triển, các quan hệ xã hội (trong đó có quan hệ xã hội về BHTN) chưa có tính ổn định mà liên tục thay đổi theo các tác động của chính trị, kinh tế, xã hội trong và ngoài nước. Đặc biệt, quan hệ pháp luật BHTN có liên quan trực tiếp đến nhiều lĩnh vực, từ chính sách việc làm, lao động, BHXH, BHTN đến ngân sách, tài chính... Pháp luật BHTN lại là công cụ cơ bản, thiết yếu để điều chỉnh các quan hệ xã hội về BHTN, nhưng pháp luật lại thường đi sau các quan hệ xã hội về BHTN được phát sinh trong thực tiễn. Do đó, pháp luật BHTN rất khó đề tiên lượng trước, kịp thời phản ánh đúng bản chất của quan hệ xã hội BHTN để có sự điều chỉnh cho phù hợp. Chính vì vậy, các quy định về mức đóng, mức hưởng, hình thức đầu tư quỹ BHTN, mức xử phạt vi phạm hành chính... sau một thời gian thực hiện đã không còn phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội thực tế, cần có sự điều chỉnh cho phù hợp.

Hai là, suy thoái kinh tế, thiên tai, dịch bệnh xuất hiện ngày càng nhiều, bất ngờ, khó lường và có diễn biến phức tạp. Diễn hình như thời gian từ đầu năm 2020 đến nay, khi đại dịch Covid-19 bắt đầu bùng phát ở nước ta và thế giới, tình trạng thất nghiệp có xu hướng có tăng nhanh trên khắp cả nước. Có thể nói, chưa bao giờ Việt Nam phải đối mặt với tình huống khó lường, khó khăn trong giải quyết việc làm, ASXH cho người dân như vậy. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 23/2021/QĐ-TTg ngày 07 tháng 7 năm 2021 quy định về thực hiện một số chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do đại dịch COVID-19 (theo Nghị quyết số 68/NQ-CP của Chính phủ) và Quyết định số 28/2021/QĐ-TTg ngày 01 tháng 10 năm 2021 quy định về thực hiện chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19 từ Quỹ bảo hiểm thất nghiệp (theo Nghị quyết số 116/NQ-CP của Chính phủ). Các chính sách, pháp luật nêu trên đã phần nào giúp đỡ người lao động đang bị thất nghiệp, không có thu nhập ổn định cuộc sống gia đình. Tuy nhiên, đây chỉ là những giải pháp có tình tình thế, tạm thời thực hiện trong thời gian ngắn. Những biến cố về dịch bệnh, thiên tai, suy thoái kinh tế bất ngờ xảy ra là hoàn cảnh khách khiến pháp luật BHTN bộc lộ rõ hạn chế về khả năng phòng ngừa thất nghiệp.

Ba là, trong xu thế hội nhập toàn cầu hóa diễn ra mạnh mẽ hiện nay, Việt Nam đã và đang ký kết, gia nhập nhiều điều ước quốc tế, trong đó có nhiều điều ước có nội dung liên quan đến bảo hiểm thất nghiệp như: Khi tham gia các điều ước quốc tế sẽ không tránh khỏi những khác biệt giữa quy định của điều ước và pháp luật BHTN hiện hành trong nước. Vì những lý do khách quan, pháp luật BHTN lại không thể sửa đổi, bổ sung ngay cho phù hợp với điều ước quốc tế (ví dụ chưa được đưa vào chương trình xây dựng luật của Quốc hội năm tiếp theo, nội dung sửa đổi liên quan đến nhiều luật khác, văn bản pháp luật vừa mới được ban hành không thể sửa đổi ngay, chưa đủ cơ sở đánh giá thực tiễn để sửa đổi...). Điều này dẫn đến pháp luật BHTN hiện hành chưa có những quy định riêng dành cho các đối tượng đặc thù theo các điều ước mà Việt Nam đã tham gia.

3.3.2.2. Nguyên nhân chủ quan

Một là, năng lực của đội ngũ nhân lực tham gia và phục vụ cho công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật BHTN còn hạn chế.

Đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp tham gia vào quy trình xây dựng đề nghị chính sách, đánh giá tác động chính sách, soạn thảo dự thảo, lấy ý kiến của đối tượng chịu tác động trực tiếp và chuyên gia, thẩm định dự thảo văn bản QPPL về BHTN của các bộ, ngành (chủ yếu giao cho bộ phận pháp chế thực hiện) còn phải kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ, đôi khi phải thực hiện gấp rút để kịp tiến độ, trong khi đây là những công việc gồm nhiều công đoạn, hồ sơ, thủ tục phức tạp do luật định. Cùng với đó, năng lực nhận diện vấn đề, dự báo chính sách, kỹ thuật soạn thảo dự thảo của một bộ phận công chức cũng chưa thực sự chuyên nghiệp.

Số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách còn thấp, đa số là hoạt động kiêm nhiệm ở các cơ quan, địa phương nên thời gian dành cho công tác xây dựng pháp luật cũng còn hạn chế. Nhiều đại biểu đồng thời kiêm nhiệm thêm chức vụ tại các cơ quan khác, điều này không chỉ ảnh hưởng đến thời gian dành cho công việc đại biểu, mà còn dẫn đến tình trạng e ngại, nể nang khi xem xét, chất vấn về các dự án pháp luật BHTN được trình lên Quốc hội. Nhận thức của một số đại biểu về vai trò của thẩm tra và quyết định thông qua dự luật chưa thực sự đúng đắn. Không ít đại biểu đi sâu vào những nội dung mang tính kỹ thuật (vốn là nhiệm vụ của các cơ quan soạn thảo, trình dự thảo) mà không chú trọng đến những vấn đề mang tính chính sách, thuộc chức năng

đại diện của mình như: các đề xuất ban hành mới, sửa đổi, bổ sung pháp luật BHTN có thực sự cần thiết không, quy định về BHTN được trình có xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân hay không, có vấn đề cài cắm lợi ích nhóm trong cá quy định không...

Hai là, các điều kiện về tài chính phục vụ cho công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật BHTN chưa được bảo đảm.

Tài chính, ngân sách chi cho xây dựng pháp luật chưa đáp ứng yêu cầu. Hiện nay, Luật ban hành VBQPPL năm 2015 và các văn bản hướng dẫn thi hành đều quy định về kinh phí cho công tác xây dựng VBQPPL và được bố trí trong ngân sách nhà nước. Việc đầu tư, quản lý, sử dụng kinh phí cho hoạt động hoàn thiện pháp luật BHTN hiện nay được thực hiện theo *Thông tư 338/2016/TT-BTC của Bộ Tài chính quy định lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật* do và Thông tư 42/2022/TT-BTC sửa đổi Thông tư 338/2016/TT-BTC.

Theo đó, mức chi cho hoạt động soạn thảo đề cương dự thảo luật là 6.700.000 đồng/đề cương và đề cương dự thảo nghị định là 4.500.000 đồng/đề cương; mức chi cho soạn thảo dự thảo văn bản luật là 18.000.000 đồng/dự thảo và dự thảo nghị định là 11.000.000 đồng/dự thảo. Ngoài ra, thông tư còn có quy định cụ thể về mức chi cho hoạt động soạn thảo báo cáo đánh giá tác động chính sách, báo cáo tổng kết thi hành, báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến); chi cho cá nhân tham gia họp, hội thảo, tọa đàm, hội nghị và họp báo (tham luận bằng văn bản tối đa 500.000 đồng/văn bản); chi cho lấy ý kiến của chuyên gia độc lập; chi thuê dịch và hiệu đính tài liệu (Điều 4).

Nhìn chung, mức chi cho các hoạt động trên tương đối thấp, không tương xứng với công sức của người tham gia góp ý, soạn thảo. Thực tế cho thấy, nhiều nội dung trong quy trình xây dựng văn bản QPPL theo Luật ban hành VBQPPL năm 2015 khó có thể triển khai thực hiện tốt với định mức kinh phí được quy định hiện nay, đặc biệt là việc đánh giá tác động kinh tế - xã hội, lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của pháp luật BHTN.

Ba là, quy trình xây dựng, ban hành pháp luật nói chung và pháp luật về BHTN chưa thực sự khoa học, hiệu quả.

Việc thực hiện một số công đoạn trong quy trình xây dựng pháp luật về BHTN còn mang tính hình thức, tuy đúng quy trình theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

nhưng chưa đi vào thực chất, đặc biệt là vấn đề lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của pháp luật. Do đó, một số quy định của pháp luật BHTN chưa phản ánh đúng yêu cầu của xã hội và nguyện vọng của NLĐ, NSDLĐ. Hệ quả là nhiều văn bản quy phạm pháp luật về BHTN (đặc biệt là nghị định, thông tư) có tuổi thọ ngắn (nghị định số 28/2015/NDD-CP hướng dẫn cho Luật Việc làm về BHTN phải sửa đổi sau chưa đầy 5 năm), không đảm bảo tính ổn định, đồng thời khiến pháp luật BHTN khó phát huy mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp khi triển khai trên thực tế do chưa phản ánh đúng nguyện vọng của các đối tượng chịu sự tác động.

Bốn là, công tác rà soát, kiểm tra văn bản, pháp điển hệ thống QPPL và theo dõi, tổng kết thi hành pháp luật về BHTN còn chưa được quan tâm đúng mức. Vì vậy, việc đánh giá, tổng kết để rút kinh nghiệm hoàn thiện pháp luật chưa thực sự hiệu quả như mong muốn. Ngoài ra, việc học hỏi kinh nghiệm xây dựng, thi hành pháp luật về BHTN từ các nước trên thế giới cũng chưa thực sự bám sát với điều kiện trong nước.

Kết luận chương 3

Pháp luật BHTN chính thức được ghi nhận tại Việt Nam trong Luật BHXH năm 2006 và hiện nay là Luật Việc làm năm 2013. Sau mỗi lần sửa đổi, bổ sung luật và nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành, các quy định về BHTN tại Việt Nam lại ngày càng được hoàn thiện hơn, thể hiện ở các khía cạnh: Nguyên tắc và các nhóm chế định cụ thể của bảo hiểm thất nghiệp được quy định tương đối toàn diện, thống nhất, minh bạch; Đối tượng có quyền tham gia BHTN ngày càng được mở rộng; Các chế độ BHTN được bổ sung cho phù hợp với mục tiêu của chính sách BHTN; Các quy định về Quỹ BHTN tương đối phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội trong nước và các công ước quốc tế.

Bên cạnh những kết quả đạt được, pháp luật BHTN tại Việt Nam cũng không tránh khỏi những hạn chế. Trước hết, pháp luật BHTN chưa bao phủ hết các đối tượng cần được bảo vệ. Cùng với đó, các chế độ BHTN chưa thể hiện rõ mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp của chính sách BHTN và chưa có hỗ trợ dành cho các đối tượng lao động đặc thù. Bên cạnh đó, một số quy định về quỹ BHTN chưa thực sự hợp lý. Không chỉ vậy, quy định về phối hợp quản lý thông tin và xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BHTN chưa cụ thể và thiếu tính răn đe. Trong số những hạn chế kể trên, hạn chế lớn nhất của pháp luật BHTN là chưa thể hiện rõ mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp. Trong đó, hạn chế căn bản nhất của pháp luật về BHTN Việt Nam hiện hành là chưa thể hiện rõ mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp của chính sách BHTN.

Cùng với việc phân tích ưu điểm, hạn chế của pháp luật BHTN hiện hành, chương 3 của luận án cũng đã chỉ rõ nguyên nhân chủ quan, nguyên nhân khách quan dẫn đến những ưu điểm, hạn chế của pháp luật về BHTN. Đây là cơ sở cho việc đề ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN cũng như giải pháp đảm bảo hoàn thiện pháp luật BHTN tại Việt Nam trong thời gian tới.

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

4.1. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

4.1.1. Hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp cần chú trọng mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp trở thành công cụ quản trị thị trường lao động

Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23 tháng 5 năm 2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII về “Cải cách chính sách BHXH” đưa ra quan điểm chỉ đạo: *“Nghiên cứu sửa đổi, hoàn thiện chính sách BHTN, chú trọng không chỉ các giải pháp xử lý hậu quả thông qua việc chi trả TCTN, đào tạo đáp ứng yêu cầu của công việc mới, giới thiệu việc làm mà cần chú ý thoả đáng đến các giải pháp **phòng ngừa, giảm thiểu tình trạng thất nghiệp** thông qua việc hỗ trợ doanh nghiệp duy trì sản xuất kinh doanh, bảo đảm việc làm cho người lao động”*. [3] Nghị quyết số 42-NQ/TW ngày 24/11/2023 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng chính sách xã hội, đáp ứng yêu cầu sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong giai đoạn mới” cũng đưa ra nhiệm vụ trọng tâm: *“Chính sách bảo hiểm thất nghiệp phải hỗ trợ cho doanh nghiệp trong nâng cao trình độ kỹ năng nghề cho người lao động để duy trì việc làm bền vững; chủ động phòng ngừa, giảm thiểu thất nghiệp; nâng cao hiệu quả tư vấn, giới thiệu việc làm, đào tạo để chuyển đổi nghề nghiệp cho người lao động thất nghiệp”*. [4, tr8] Theo những quan điểm chỉ đạo của Đảng đã được chỉ ra, cần đẩy mạnh các giải pháp sửa đổi, bổ sung pháp luật BHTN theo hướng hỗ trợ doanh nghiệp và NLĐ duy trì việc làm, bảo đảm quyền lợi chính đáng của doanh nghiệp và NLĐ theo quan điểm chỉ đạo của Đảng.

Qua phân tích thực trạng pháp luật BHTN ở nước ta có thể thấy rằng, việc chưa phát huy được mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp và hỗ trợ NLĐ trở lại thị trường lao động, còn chú trọng nhiều đến chi trả TCTN là hạn chế lớn nhất của pháp luật BHTN và công tác tổ chức thực hiện pháp luật BHTN ở nước ta hiện nay. Qua nghiên cứu kinh nghiệm tại Trung Quốc và Thái Lan đều cho thấy rằng, hạn chế về việc chú trọng

chi trả TCTN, chưa phát huy được chức năng phòng ngừa thất nghiệp và giúp NLĐ trở lại thị trường lao động không chỉ là hạn chế của riêng mình pháp luật BHTN và công tác tổ chức thực hiện pháp luật BHTN tại Việt Nam. Đây là tình trạng dễ gặp chung ở các quốc gia mới triển khai chính sách BHTN khoảng vài chục năm trở lại đây trong điều kiện kinh tế - xã hội liên tục có những biến đổi bất thường, tình hình việc làm chưa ổn định tại các quốc gia đang phát triển. Một phần nguyên nhân cũng xuất phát từ hệ thống pháp luật BHTN tại Việt Nam và các quốc gia này còn non trẻ, đang trong quá trình hoàn thiện, lại chưa có nhiều kinh nghiệm và tiềm lực tài chính trong triển khai tổ chức thực hiện pháp luật BHTN.

Nhiều báo cáo, công trình nghiên cứu cũng chỉ ra rằng, chính sách BHTN tại Việt Nam đang đối mặt với những yêu cầu to lớn của thời đại. Trước hết, cách mạng công nghiệp lần thứ tư với việc phát triển mạnh mẽ của trí tuệ nhân tạo (AI), người máy (Robotics), internet kết nối vạn vật (IoT), nền kinh tế chia sẻ (Shared economics)...sẽ khiến công nghệ thay thế sức lao động của con người trong tương lai gần, dự tính đến năm 2030, 86% người làm công việc đơn giản tại Việt Nam có nguy cơ mất việc làm [86]. Bên cạnh đó, khi Việt Nam gia nhập các hiệp ước thương mại tự do như Việt Nam - EU (EVFTA), Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP)...sẽ vừa là cơ hội và thách thức cho lao động Việt Nam, khi có nhiều việc làm thu nhập cao hơn nhưng cũng có thể bị mất việc do không đáp ứng được yêu cầu kỹ thuật. Những yêu cầu đó đặt ra bài toán cho việc phát triển BHTN phải đảm bảo được an toàn quỹ BHTN để chi trả TCTN, đồng thời nâng cao khả năng phòng ngừa thất nghiệp [68, tr.165].

Các công trình nghiên cứu cũng chỉ ra rằng, nâng cao khả năng phòng ngừa thất nghiệp của BHTN cũng góp phần nâng cao khả năng tự an sinh của NLĐ [39, tr.139]. Ngoài TCTN, người tham gia BHTN tại Việt Nam còn được Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ. Nếu phát huy tốt vai trò của hỗ trợ này và xây dựng quy định thêm về một số hỗ trợ có cùng mục tiêu, NLĐ sẽ tự nâng cao khả năng phòng ngừa thất nghiệp của mình, tự bảo đảm cuộc sống mà không phải nhờ đến tiền TCTN. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật BHTN theo hướng chú trọng nhiều hơn đến chức năng phòng ngừa thất nghiệp, giúp NLĐ sớm trở lại thị trường lao động là rất cần thiết.

Bên cạnh đó, trong dự thảo xây dựng Luật Việc làm sửa đổi cũng đưa ra mục tiêu, chính sách: bảo hiểm thất nghiệp trở thành công cụ quản trị thị trường lao động. Thị trường lao động chính là thị trường mua bán sức lao động. Trong đó, “cung” trong quan hệ này đến từ mong muốn bán sức lao động, có việc làm của NLD để có thu nhập trang trải cuộc sống. “Cầu” trong quan hệ đến từ mong muốn mua được sức lao động chất lượng, giá rẻ để phục vụ sản xuất, kinh doanh của NSDLĐ. Nếu “cung” và “cầu” trong quan hệ lao động tương thích với nhau sẽ là một thị trường lao động ổn định, phát triển. Tuy nhiên, nếu nguồn cung lao động lớn mà số lượng việc làm cần sử dụng lao động lại ít sẽ dẫn đến thất nghiệp, thể hiện thông qua số lượng người hưởng TCTN cao. Nhìn vào số liệu người hưởng TCTN, các nhà quản lý có thể đánh giá được tình hình thị trường lao động trong nước, từ đó có những biện pháp điều chỉnh phù hợp thông qua các chế độ hỗ trợ BHTN khác. Trong các biện pháp đó thì hỗ trợ phòng ngừa thất nghiệp (thông qua hỗ trợ nâng cao kỹ năng nghề để duy trì việc làm) và giúp NLD sớm trở lại thị trường lao động (thông qua hỗ trợ học nghề, hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm) là quan trọng nhất. Do đó, có thể nói rằng, quan điểm chỉ đạo “chú ý thoả đáng đến các giải pháp phòng ngừa thất nghiệp” và Nghị quyết số 28-NQ/TW đưa ra có mối quan hệ biện chứng chặt chẽ với mục tiêu “BHTN trở thành công cụ quản trị thị trường lao động”.

Để pháp luật bảo hiểm thất nghiệp thực hiện tốt chức năng phòng ngừa thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp trở thành công cụ quản trị thị trường lao động, cần sớm hoàn thiện các chế độ BHTN theo hướng: Một mặt thắt chặt về điều kiện hưởng, mức hưởng TCTN, mặt khác, tạo điều kiện hưởng thuận lợi và bổ sung mức hỗ trợ cho các hỗ trợ học nghề, hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm, hỗ trợ bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề để duy trì việc làm. Đồng thời, nghiên cứu bổ sung một số hỗ trợ khác phù hợp với nguyên tắc, mục tiêu của BHTN và điều kiện kinh tế - xã hội ở nước ta hiện nay.

4.1.2. Hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp cần quan tâm đến các đối tượng yếu thế, đặc thù và mở rộng tối đa mạng lưới an sinh xã hội

Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23 tháng 5 năm 2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII về “Cải cách chính sách BHXH” đưa ra nhận định: “*Chính sách bảo hiểm thất nghiệp chưa thực sự gắn với thị trường lao động, mới tập trung nhiều cho khu vực chính thức, chưa có chính sách phù hợp cho **khu vực phi chính thức** (nơi người lao động dễ bị tổn thương)*”. [3, tr2] Theo đó, cần mở rộng đối tượng tham gia BHTN nhiều hơn tới khu vực lao động khu vực phi chính thức - không có quan hệ lao động.

Theo quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam [24], lao động có việc làm phi chính thức được xác định là những người thuộc một trong các nhóm: lao động gia đình không được hưởng lương hưởng công; chủ cơ sở, lao động tự làm trong khu vực phi chính thức; người làm công hưởng lương không được ký hợp đồng lao động hoặc được ký hợp đồng lao động nhưng không được cơ sở tuyển dụng đóng bảo hiểm xã hội theo hình thức bắt buộc; xã viên hợp tác xã không đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc; lao động tự làm hoặc lao động làm công hưởng lương trong các hộ gia đình hoặc hộ nông, lâm nghiệp và thủy sản.

Theo báo cáo tổng quan về lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam (Tổng cục Thống kê), tính đến hết năm 2022, cả nước có 33,6 triệu lao động có việc làm phi chính thức (chiếm 68,5% tổng số lao động có việc làm cả nước), so với nhiều nước trên thế giới, tỷ lệ này vẫn ở mức cao. Gần ba phần tư lao động phi chính thức tập trung ở khu vực nông thôn (khoảng 77,9%) nơi có nhiều làng nghề truyền thống, các hộ kinh doanh cá thể phi nông nghiệp, các tổ hợp tác, không qua đào tạo hoặc không có chứng chỉ công nhận trình độ kỹ năng nghề; 40,9% lao động phi chính thức làm việc trong 03 nhóm ngành “Công nghiệp chế biến, chế tạo”, “Xây dựng” và “Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy” [12, tr.7]. Như đã phân tích ở phần thực trạng pháp luật BHTN, lực lượng lao động ở khu vực phi chính thức (không có quan hệ lao động), đặc biệt là lao động ở nông thôn là lực lượng chiếm đa số trong thị trường lao động. Chính vì vậy, hoàn thiện pháp luật bảo hiểm thất nghiệp cần hướng đến bảo vệ tối đa lợi ích của người lao động nói chung và người lao động ở khu vực phi chính thức nói riêng nhằm bảo đảm tốt nhất quyền lợi của số đông người lao động, vừa đảm bảo đạt được mục tiêu mà Nghị quyết số 28-NQ/TW đưa ra: Đến năm 2021, khoảng 28% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHTN; Đến năm 2025, khoảng 35% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHTN; Đến năm 2030, khoảng 45% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHTN [3].

Cùng với đó, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng tiếp tục nhấn mạnh chủ trương xuyên suốt về mục tiêu giải quyết việc làm bền vững (một trong ba khâu đột phá chiến lược) cụ thể: *“Tạo sinh kế, việc làm, định canh, định cư vững chắc cho đồng bào dân tộc thiểu số, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, vùng biên*

giới” [30]. Có thể thấy, Đảng ta cũng đặc biệt quan tâm tới đối tượng lao động là người dân tộc thiểu số. *Công ước số 159 về tái thích ứng nghề nghiệp và việc làm cho người khuyết tật* của ILO đưa ra những khuyến nghị hoàn thiện các thiết chế và thể chế của thị trường lao động Việt Nam theo hướng hiện đại, đảm bảo quyền của người khuyết tật trong thị trường lao động. Trong số những NLD ở khu vực phi chính thức mà BHTN đang hướng đến, có không ít những lao động đặc thù như lao động là người cao tuổi, lao động là người khuyết tật. Do đó, bên cạnh việc chú trọng phát triển BHTN trong khu vực lao động phi chính thức, pháp luật BHTN Việt Nam cũng rất cần quan tâm nhiều hơn đến các đối tượng lao động đặc thù như lao động cao tuổi và lao động là người khuyết tật.

Để làm được điều đó, pháp luật BHTN Việt Nam cần sửa đổi, bổ sung các quy định về đối tượng tham gia BHTN theo hướng tạo điều kiện thuận lợi cho lao động khu vực phi chính thức có quyền tiếp cận với chính sách BHTN, có thể thông qua hình thức BHTN bắt buộc hoặc BHTN tự nguyện, tùy thuộc vào tính chất của từng nhóm đối tượng cụ thể. Bên cạnh đó, cần nghiên cứu bổ sung một số chế độ hỗ trợ mới cho lao động cao tuổi và lao động là người khuyết tật, hoặc tạo điều kiện thuận lợi để họ dễ dàng tiếp cận với những hỗ trợ đã có.

4.1.3. Hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp cần đảm bảo gắn kết với hệ thống pháp luật về an sinh xã hội

Như đã phân tích ở các mục tiêu trên, việc phát triển bảo hiểm thất nghiệp trở thành công cụ quản trị thị trường lao động và gắn kết với thị trường lao động là việc làm cần thiết. Do đó, pháp luật về BHTN phải thực sự gắn kết với pháp luật về việc làm là điều không thể thiếu. Về luật định, pháp luật BHTN được ghi nhận trong Luật Việc làm mà không phải là một đạo luật riêng biệt. Trong Luật Việc làm 2013 cũng có rất nhiều các chính sách có liên quan, ảnh hưởng trực tiếp đến chế định bảo hiểm thất nghiệp. Chế độ Trợ cấp thất nghiệp do các Trung tâm dịch vụ việc làm đảm nhiệm, do đó, pháp luật về BHTN có liên quan trực tiếp đến chế định về tổ chức và hoạt động dịch vụ việc làm (chương 5 Luật Việc làm). Để có cơ sở xây dựng và triển khai thực hiện Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm, không thể thiếu các quy định về thông tin thị trường lao động (chương 3 Luật Việc làm). Việc triển khai các quy định về Hỗ trợ học nghề và Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề để duy trì việc làm của BHTN trên thực tế sẽ liên

quan trực tiếp đến các quy định về đánh giá, cấp chứng chỉ kỹ năng nghề quốc gia (chương 4 Luật Việc làm). Ngay tại chương 2 của Luật Việc làm cũng đưa ra nhiều chính sách hỗ trợ tạo việc làm như: Tín dụng ưu đãi tạo việc làm (cho vay vốn từ Quỹ quốc gia về việc làm); Hỗ trợ NLD nông thôn học nghề, hỗ trợ NLD nông thôn chuyển đổi nghề nghiệp, hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa tạo việc làm cho NLD ở nông thôn; Chính sách việc làm công; Hỗ trợ đưa NLD đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng; Hỗ trợ tạo việc làm cho thanh niên; Hỗ trợ phát triển thị trường lao động. Đối tượng thụ hưởng chính sách hỗ trợ tạo việc làm này có số lượng không nhỏ là những lao động ở khu vực phi chính thức ở nông thôn. Do đó, muốn mở diện bao phủ BHTN như đã phân tích, không thể thiếu các ưu đãi, hỗ trợ tạo việc làm được quy định tại chương 2 của Luật Việc làm. Có thể thấy rằng, các phương hướng hoàn thiện pháp luật BHTN đều có mối quan hệ biện chứng với nhau, để đạt được mục tiêu này phải đồng thời đảm bảo các mục tiêu khác đã được đề ra. Trong đó, việc hoàn thiện pháp luật BHTN cần được đặt trong mối tương quan chặt chẽ, đảm bảo gắn kết với hệ thống pháp luật về việc làm.

Nhiều nội dung trong pháp luật BHTN có liên quan trực tiếp, được dẫn chiếu đến Luật BHXH như: quy định về tiền lương làm căn cứ đóng BHTN, mức hưởng TCTN tối đa, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về BHTN... Quốc hội, Chính phủ đang có đề án sửa đổi Luật BHXH năm 2014, theo lộ trình thì Luật BHXH sửa đổi sẽ có hiệu lực trước khi thông qua Luật Việc làm sửa đổi. Do đó, các đề xuất sửa đổi, bổ sung về BHTN cần đảm bảo phù hợp với phương án sửa đổi pháp luật BHXH nhằm đảm bảo tính đồng bộ trong toàn hệ thống pháp luật.

Muốn vậy, các giải pháp hoàn thiện pháp luật BHTN được đưa ra phải phù hợp với những quy định có liên quan trong Luật Việc làm năm 2013 và phương án sửa đổi Luật BHXH năm 2014, cụ thể là các quy định về: nhiệm vụ, quyền hạn của Trung tâm dịch vụ việc làm liên quan đến thực hiện BHTN; quy định về xây dựng, chia sẻ thông tin thị trường lao động; quy định về tiền lương làm căn cứ đóng BHTN và mức hưởng TCTN tối đa; quy định về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BHTN; quy định về chi phí quản lý quỹ BHTN, hội đồng quản lý BHTN và các hình thức đầu tư quỹ BHTN.

4.1.4. Hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp đảm bảo kế thừa những thành tựu đã đạt được của pháp luật trong nước, học hỏi kinh nghiệm của pháp luật nước ngoài

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới” đưa ra quan điểm chỉ đạo: *“Tôn trọng và bảo đảm thực hiện các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, bảo đảm cao nhất lợi ích quốc gia - dân tộc trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản của Hiến chương Liên Hợp Quốc và luật pháp quốc tế”*. [2, tr5] Theo đó, việc hoàn thiện pháp luật BHTN phải có tính kế thừa hệ thống pháp luật BHTN trong nước và học hỏi kinh nghiệm từ quốc tế. Để làm được điều đó, các quy định sửa đổi, bổ sung, ban hành mới cần có tính kế thừa hệ thống pháp luật BHTN trước đó, đặc biệt là đối với những quy định đang còn phù hợp, thể hiện tính tích cực từ thực tiễn áp dụng, nhằm đảm bảo sự ổn định tương đối của hệ thống pháp luật, tránh gây ra những xáo trộn lớn, tác động xấu tới xã hội.

Ngoài ra, các giải pháp cũng cần học hỏi kinh nghiệm xây dựng pháp luật BHTN ở các nước có điều kiện kinh tế - xã hội tương đồng với Việt Nam, bảo đảm tính khả thi khi áp dụng tại nước ta. Qua phân tích về kinh nghiệm xây dựng pháp luật BHTN tại Thái Lan cho thấy, chế định BHTN mới được triển khai áp dụng tại quốc gia này từ 2004 với những điều kiện kinh tế - xã hội không quá chênh lệch so với Việt Nam. Tuy nhiên, Chương trình BHTN ở Thái Lan cũng được đánh giá cao vì gắn kết chặt chẽ với chính sách dạy nghề và tạo việc làm trong nước, có đặc điểm tương tự với chính sách BHTN của Hàn Quốc và Nhật Bản [72, tr.210]. Để đạt được điều đó, Thái Lan đã tích cực hợp tác với các tổ chức quốc tế lớn (như Ngân hàng Thế giới WB, Tổ chức Lao động quốc tế ILO) và một số quốc gia có bề dày xây dựng pháp luật BHTN (như Đức, Australia, Nhật Bản) để học hỏi kinh nghiệm hay, tránh mắc phải những sai lầm có thể mắc phải. Do đó, việc học tập kinh nghiệm hoàn thiện pháp luật BHTN từ quốc tế là hết sức cần thiết. Muốn vậy, cần nghiên cứu xem xét điều kiện chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội khi các quốc gia xây dựng, ban hành, thực hiện các quy định về BHTN; đánh giá nguyên nhân dẫn đến các tác động tích cực, tiêu cực của các quy định đó ở quốc gia ban hành; đối chiếu với điều kiện chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội ở Việt Nam để lựa chọn những giải pháp phù hợp, có thể triển khai xây dựng.

Cùng với đó, Nghị quyết 27-NQ/TW cũng đưa ra quan điểm chỉ đạo: “*Bảo đảm đồng bộ, kịp thời trong xây dựng chính sách, pháp luật giữa Quốc hội với Chính phủ, giữa các bộ, giữa Trung ương và địa phương. Đa dạng hóa nguồn pháp luật, đề cao và coi trọng đạo luật, đơn giản hóa, giảm tầng nấc, loại hình văn bản trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Xác định đúng, rõ các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hạn chế đến mức thấp nhất sử dụng hình thức pháp lệnh để ban hành quy phạm pháp luật; luật hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội. Tăng cường xây dựng các đạo luật có nội dung cụ thể, hiệu lực trực tiếp; khắc phục tình trạng luật thiếu tính ổn định, chậm ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành*”[2, tr6]. Điều đó có nghĩa, khi hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật BHTN nói riêng, cần chú trọng đến việc xây dựng các đạo luật có nội dung cụ thể, hiệu lực trực tiếp và hạn chế tối đa việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật. Muốn vậy, cần xác định chính xác, đầy đủ những vấn đề BHTN trọng tâm và đã có sự ổn định để đưa vào Luật Việc làm sửa đổi; những vấn đề mang tính kỹ thuật hoặc có nhiều khả năng đổi trong tương lai gần thì đưa vào văn bản quy phạm pháp luật dưới luật. Bên cạnh đó, những vấn đề được quy định chi tiết trong văn bản dưới luật cần được quy định rõ trách nhiệm trong Luật Việc làm.

4.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

4.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện nội dung của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

4.2.1.1. Hoàn thiện các quy định về đối tượng và hình thức tham gia bảo hiểm thất nghiệp

Một là, bổ sung các đối tượng tham gia BHTN (Điều 43 Luật Việc làm) đối với người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã và người giúp việc gia đình có ký kết hợp đồng lao động với doanh nghiệp chuyên cung cấp dịch vụ giúp việc gia đình.

Luật Việc làm cần bổ sung đối tượng *người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã* (nếu không hưởng lương hưu hàng tháng) cũng là đối tượng được tham gia BHTN bắt buộc. Đối tượng này chiếm số lượng không nhỏ, vì có ở tất cả các đơn vị hành chính cấp xã, có thể kể đến như: cấp phó của các tổ chức chính trị - xã hội

cấp xã (Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh); tổ trưởng tổ dân phố, trưởng thôn, trưởng bản; bí thư chi bộ và trưởng ban công tác mặt trận ở thôn, bản, tổ dân phố; một số chức danh khác do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định. Hiện nay, một số chức danh thường do những người đã nghỉ hưu, có uy tín trong cộng đồng đảm nhiệm (như tổ trưởng tổ dân phố, trưởng thôn, trưởng bản), họ đang được hưởng lương hưu hàng tháng nên không cần thiết tham gia BHTN bắt buộc. Tuy nhiên, cũng có những chức danh như Phó Bí thư Đoàn Thanh niên cấp xã, Phó Chủ tịch Hội Phụ nữ cấp xã...thường được đảm nhiệm bởi những người lao động tự do tại địa phương, đa phần không thuộc diện hưởng lương hưu hàng tháng. Những đối tượng này cũng không phải là cán bộ, công chức, viên chức không nằm trong biên chế nhà nước, nguy cơ mất việc làm rất cao. Những người hoạt động không chuyên trách không có bảng lương riêng, mà chỉ được trả phụ cấp hàng được khoán cho từng địa phương [20; 21]. Qua thực tiễn tại các địa phương cấp xã cho thấy, những đối tượng này gặp nhiều khó khăn về kinh tế và việc làm. Do đó, nếu những người hoạt động không chuyên trách cấp xã không thuộc diện hưởng lương hưu hàng tháng thì cần được bổ sung vào đối tượng tham gia BHTN bắt buộc với mức đóng được hỗ trợ từ ngân sách nhà nước.

Khoản 2 Điều 43 Luật Việc làm quy định: “*NLĐ theo quy định tại khoản 1 Điều này đang hưởng lương hưu, giúp việc gia đình thì không phải tham gia BHTN*”. Đối với người đang hưởng lương hưu, không cần thiết phải tham gia BHTN bắt buộc, vì họ đang được hỗ trợ về thu nhập và nhu cầu tìm việc làm mới không lớn. Tuy nhiên, đối với *người giúp việc gia đình* hiện nay có hai nhóm. Nhóm thứ nhất là người giúp việc trực tiếp ký kết HĐLĐ với các hộ gia đình cần tuyển dụng. Những đối tượng này không phù hợp để tham gia BHTN bắt buộc vì còn gặp nhiều khó khăn trong công tác quản lý việc ký kết HĐLĐ, đóng BHTN của người giúp việc gia đình và người thuê giúp việc gia đình. Nhóm thứ hai là họ ký kết HĐLĐ với một doanh nghiệp chuyên cung cấp dịch vụ giúp việc gia đình, sau đó được doanh nghiệp phân công đến làm việc tại một chủ hộ gia đình. Những đối tượng này tuy không trực tiếp làm việc cho doanh nghiệp chuyên cung cấp dịch vụ giúp việc gia đình nhưng vẫn chịu sự phân công quản lý và trả lương từ doanh nghiệp này. Do đó, đối tượng giúp việc gia đình này về bản chất cũng không khác những NLĐ làm việc ở các ngành nghề khác, họ cần

được bảo vệ bởi chính sách BHTN. Không chỉ Việt Nam mà một số quốc gia khác có nhiều lao động nữ làm giúp việc gia đình như Brazil cũng dần nhận thấy rõ tầm quan trọng việc bảo vệ lao động giúp việc gia đình, đặc biệt là lao động nữ. Báo cáo của Janine Bergl chỉ ra rằng, sự hiện diện của lưới ASXH và quy tắc có tính chất pháp lý sẽ giảm thiểu những hành vi cưỡng bức lao động của chủ gia đình vì họ biết rằng lao động giúp việc gia đình đang được nhà nước bảo vệ [94, tr.4]. Chính vì vậy, cần sửa đổi quy định tại Khoản 2 Điều 43 Luật Việc làm như sau: “*NLĐ theo quy định tại khoản 1 Điều này đang hưởng lương hưu, giúp việc gia đình thì không phải tham gia BHTN, trừ giúp việc gia đình có ký kết HĐLĐ với doanh nghiệp chuyên cung cấp dịch vụ giúp việc gia đình*”.

Hai là, bổ sung quy định về hình thức BHTN tự nguyện, thí điểm đối tượng tham gia là lao động nước ngoài đang làm việc tại Việt Nam, xã viên hợp tác xã và công chức nhà nước.

- Về đối tượng có quyền tham gia BHTN tự nguyện:

Bên cạnh hình thức BHTN bắt buộc, cần tiến tới xây dựng hình thức BHTN tự nguyện như chính sách bảo hiểm xã hội đang thực hiện. Đối tượng tham gia BHTN tự nguyện có thể hướng đến đầu tiên là những người lao động nước ngoài đang làm việc tại Việt Nam theo hình thức hợp đồng lao động. Pháp luật Việt Nam hiện nay chỉ cho phép tham gia BHTN đối với NLĐ là công dân Việt Nam, chưa chấp nhận với đối tượng người lao động người nước ngoài hoặc người không quốc tịch đang sinh sống tại Việt Nam. Tuy nhiên, nếu nhìn nhận quyền được bảo đảm ASXH dưới góc độ quyền con người, thì việc cho phép người lao động nước ngoài đang làm việc tại Việt Nam theo HĐLĐ là việc cần thiết, nhằm đảm bảo quyền con người của công dân nước ngoài đang cống hiến sức lao động tại Việt Nam, thể hiện sự thiện chí của Nhà nước Việt Nam khi gia nhập các hiệp ước kinh tế quốc tế. Đa phần NLĐ nước ngoài đang làm việc tại Việt Nam theo HĐLĐ cũng đều là những người có trình độ chuyên môn cao, kỹ năng nghề chuyên nghiệp, có lý lịch rõ ràng, dễ dàng nắm bắt tình trạng việc làm chặt chẽ thông qua hợp đồng lao động... nên cho phép họ tham gia BHTN tự nguyện cũng hoàn toàn có cơ sở trên phương diện quản lý. Sở dĩ không quy định người lao động nước ngoài là đối tượng tham gia BHTN bắt buộc vì đa phần trong số họ đều là những người định cư, làm việc có thời hạn ở Việt Nam theo nhu cầu công

việc, khi chấm dứt hợp đồng lao động họ có thể sẽ về nước mà không tiếp tục định cư tại Việt Nam, do đó không thể xác định tình trạng việc làm của họ khi chấm dứt hợp đồng lao động. Thay vào đó, pháp luật BHTN nên cho phép họ tham gia BHTN như một quyền được lựa chọn khi họ thấy rằng việc tham gia BHTN là cần thiết.

Do những khó khăn trước mắt trong xác định tình trạng thất nghiệp thực sự của người lao động ở khu vực phi chính thức để làm căn cứ hưởng trợ cấp BHTN, nên trước mắt có thể thí điểm cho phép xã viên hợp tác xã là đối tượng được phép tham gia BHTN tự nguyện. Hợp tác xã là tổ chức kinh tế tập thể, đồng sở hữu, có tư cách pháp nhân, do ít nhất 07 thành viên tự nguyện góp vốn thành lập và hợp tác tương trợ lẫn nhau trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, tạo việc làm nhằm đáp ứng nhu cầu chung của thành viên, trên cơ sở tự chủ, tự chịu trách nhiệm, bình đẳng và dân chủ trong quản lý hợp tác xã (khoản 1 Điều 3 Luật Hợp tác xã năm 2012). Theo tiêu chí sản phẩm, dịch vụ cung ứng cho thành viên, hợp tác xã được chia thành ba loại: Hợp tác xã phục vụ sản xuất, hợp tác xã phục vụ tiêu dùng và hợp tác xã tạo việc làm. Trong đó, xã viên của hợp tác xã tạo việc làm là những cá nhân được hợp tác xã cung cấp việc làm để có thu nhập, các cơ quan quản lý có cơ sở để xác định tình trạng thất nghiệp thất nghiệp thực tế của những cá nhân này dựa trên tình trạng hoạt động thực tế của hợp tác xã và xác nhận của hợp tác xã. Mức đóng, mức hưởng của đối tượng này được xác định dựa trên thu nhập thực tế mà hợp tác xã chi trả từng tháng cho xã viên.

Theo nghiên cứu kinh nghiệm pháp luật BHTN tại một số quốc gia cho thấy, công chức ở một số bang của Hoa Kỳ được quyền tham gia BHTN [62, tr.39]. Tuy nhiên, theo quan điểm của Lê Thị Hoài Thu, công chức làm việc trong các cơ quan, tổ chức thuộc hệ thống chính trị và những người làm việc trong lực lượng vũ trang được giao đảm nhiệm công việc có tính chất thường xuyên, liên tục gần như suốt đời (chỉ trừ một số ít trường hợp thuộc diện tinh giản biên chế hoặc có vi phạm đến mức phải cho thôi việc), được bảo đảm tiền lương từ ngân sách nhà nước, nên khả năng thất nghiệp thấp, không cần thiết tham gia BHTN trên diện rộng [66, tr.24]. Lập luận này tương đối phù hợp với điều kiện chính trị ở nước ta. Song, trong một vài năm gần đây, hiện tượng công chức xin nghỉ việc không phải là việc hiếm khi xảy ra. Theo báo cáo tổng hợp của Bộ Nội vụ, chỉ trong gần một năm (từ tháng 7 năm 2022 đến hết tháng 6 năm 2023), cả nước có 1.967 công chức xin thôi việc, tập trung nhiều ở các địa

phương như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Bình Dương, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu. Số người thôi việc chủ yếu dưới 50 tuổi, gần một nửa số đó có trình độ đại học, 16% là thạc sĩ [54]. Điều đáng nói là các địa phương nêu trên đa phần đều là những nơi có điều kiện kinh tế phát triển so với mặt bằng chung của cả nước, không phải là địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn nhưng công chức vẫn tự nguyện xin nghỉ việc. Điều đó cho thấy môi trường việc làm nhà nước không còn là lựa chọn tối ưu của không ít lao động. Do đó, có thể cho phép đối tượng công chức được phép tham gia BHTN dưới hình thức BHTN tự nguyện. Tình trạng việc làm và thu nhập của họ có thể dễ dàng xác định làm căn cứ tính mức đóng, mức hưởng, điều kiện hưởng khi thôi việc.

- Về mức đóng, điều kiện hưởng, các chế độ hỗ trợ và mức hưởng của BHTN được quy định tương tự như với BHTN bắt buộc, không có sự phân biệt đối xử nhằm khuyến khích sự tham gia của các đối tượng được quyền đăng ký.

Cũng cùng quan điểm về giải pháp xây dựng hình thức BHTN tự nguyện, tuy nhiên, Trương Thị Thu Hiền lại đề xuất đối tượng được tham gia là toàn bộ những người đang trong độ tuổi lao động. NLD sẽ tham gia đóng góp theo năm với mức đóng là 20% mức lương cơ sở, nhà nước hỗ trợ tối đa 40% mức lương cơ sở cho mỗi NLD và không hỗ trợ đối với những NLD có 05 năm liên tiếp không tham gia học nghề. Các chế độ hỗ trợ được đưa ra bao gồm: Tư vấn giới thiệu việc làm miễn phí; Được đăng ký một khoá học nghề trong mỗi năm, mức hỗ trợ tối đa không quá 50% mức lương cơ sở cho một khoá học nghề; Cứ 5 năm liên tục đóng vào quỹ BHTN tự nguyện mà NLD không tham gia khoá học nghề nào thì được hưởng TCTN một lần với mức hưởng bằng 70% mức lương cơ sở [39, tr.148]. Những giải pháp và tính toán chi phí được tác giả đưa ra tương đối công phu, chi tiết. Tuy nhiên, giải pháp này cũng bộc lộ những điểm chưa phù hợp. Trước hết, đối tượng tham gia quá rộng (trong đó có những đối tượng rất khó quản lý về tình trạng việc làm và thu nhập) sẽ gây rủi ro lớn về độ an toàn của chính sách, nhất là quỹ BHTN. Bên cạnh đó, để tương xứng với mức đóng thấp nên mức hỗ trợ đưa ra cũng tương đối thấp (chủ yếu dựa theo lương cơ sở), rất khó để khuyến khích NLD tham gia. Do đó, quan điểm xây dựng hình thức BHTN tự nguyện đại trà trên diện rộng cho tất cả những người đang trong độ tuổi lao động là không phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam hiện nay.

4.2.1.2. Hoàn thiện quy định về các chế độ bảo hiểm thất nghiệp

Một là, sửa đổi các quy định về chế độ Trợ cấp thất nghiệp, cụ thể như sau:

Pháp luật BHTN cần sửa đổi điều kiện hưởng TCTN tại Điều 49 Luật Việc làm theo hướng bổ sung một số trường hợp không được hưởng TCTN, bao gồm: NLD đơn phương chấm dứt HĐLV/HĐLĐ trái pháp luật; người đang hưởng lương hưu, trợ cấp mất sức lao động hàng tháng. Quy định không cho phép NLD đơn phương chấm dứt HĐLĐ trái pháp luật được hưởng TCTN nhằm đảm bảo duy trì quan hệ việc làm ổn định, tránh tình trạng cố ý nghỉ việc để trục lợi tiền TCTN. Quy định này cũng phù hợp với pháp luật của nhiều quốc gia trên thế giới, ngay cả với những quốc gia phát triển nhất, có nguồn quỹ ASXH dồi dào nhất. Ví dụ, theo Luật Bảo hiểm xã hội của Mỹ, người bị mất việc làm chỉ được hưởng BHTN nếu không do lỗi của họ [43, tr.68].

Đối với người đang hưởng lương hưu, trợ cấp mất sức lao động hàng tháng thì không cần thiết cho hưởng TCTN vì họ đang có thu nhập từ hưởng lương hưu và trợ cấp mất sức lao động hàng tháng. Thay vào đó, để đảm bảo công bằng trong đóng góp - thụ hưởng quỹ BHTN cho nhóm đối tượng đang hưởng lương hưu, trợ cấp mất sức lao động hàng tháng, pháp luật BHTN vẫn cho phép họ được hưởng các hỗ trợ khác (như hỗ trợ học nghề, hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm) để sớm trở lại thị trường lao động nếu có nhu cầu. Cùng quan điểm như trên, nhưng Phạm Minh Thắng đưa ra giải pháp khác với đối tượng này. Trên thực tế, NLD sẽ thường tìm cách nghỉ việc để hưởng TCTN trước khi nghỉ hưu, sau đó xin làm việc trở lại và đợi đến tuổi nghỉ hưu để nhận chế độ hưu trí hàng tháng. Chính vì vậy, thay vì không cho NLD đang hưởng lương hưu được hưởng TCTN hàng tháng, nhưng bù lại họ sẽ được nhận TCTN một lần với tỷ lệ phần trăm nhất định so với mức đóng [64, tr.131].

Cũng về điều kiện hưởng TCTN, Điều 52 Luật Việc làm quy định trong thời gian hưởng TCTN, NLD có nghĩa vụ trực tiếp đến thông báo với trung tâm dịch vụ việc làm nơi đang hưởng TCTN về việc tìm kiếm việc làm, trừ các trường hợp sau đây: NLD ốm đau, thai sản, tai nạn có giấy xác nhận của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về khám bệnh, chữa bệnh; Trường hợp bất khả kháng (trong các trường hợp này, NLD có nghĩa vụ thông báo cho TTĐVVL nơi đang nhận TCTN biết). Quy định này nhằm xác nhận NLD vẫn đang cư trú ở địa phương nơi nhận TCTN và họ đã có hay chưa có việc làm. Có quan điểm cho rằng, ngoài các trường hợp được miễn thông báo tìm kiếm việc làm trực tiếp nêu trên, cần

bổ sung thêm trường hợp NLD mất việc làm đã hết tuổi lao động và NLD là người khuyết tật vì họ rất khó khăn trong việc tìm kiếm việc làm mới cũng như đi lại [39, tr.141]. Quy định này phù hợp với thực tiễn và quan điểm dành sự quan tâm đặc biệt đối với các trường hợp lao động yếu thế trong xã hội đã đề ra.

Quy định về mức hưởng BHTN (Điều 50) hiện nay mới chú trọng đến mức trần mà bỏ sót quy định về mức sàn BHTN. Do đó, cần bổ sung quy định về *mức hưởng TCTN tối thiểu* không được thấp hơn mức lương tối thiểu vùng do Chính phủ quy định, nhằm đảm bảo khoản trợ cấp này thực sự phát huy được ý nghĩa hỗ trợ người thất nghiệp trang trải các chi phí, đáp ứng được nhu cầu thiết yếu.

Mặt khác, việc quy định *mức hưởng TCTN hàng tháng* đồng đều 60% cho mỗi tháng làm giảm đi khả năng khuyến khích người thất nghiệp sớm tìm kiếm cơ hội quay lại thị trường lao động. Mặc dù Luật Việc làm 2013 đã có quy định về nghĩa vụ thông báo tìm kiếm việc làm hàng tháng, cũng như việc chấm dứt TCTN nếu từ chối công việc được giới thiệu quá 02 lần. Tuy nhiên trong thực tế có nhiều trường hợp người thất nghiệp có xu hướng chờ đến khi gần hết thời hạn hưởng TCTN mới thực sự tích cực tìm kiếm việc làm. Vì vậy, theo Lê Thị Hoài Thu, pháp luật BHTN cũng cần quy định mức hưởng TCTN theo hướng giảm dần. Chẳng hạn 03 tháng đầu tỷ lệ hưởng là 60%, nhưng 03 tháng tiếp theo tỷ lệ hưởng là 55%, cứ như vậy cho các tháng tiếp theo. Quy định như vậy sẽ là động lực giúp người thất nghiệp tích cực hơn trong tìm kiếm việc làm mới [68]. Thậm chí, thực tế pháp luật một số quốc gia như Chile còn quy định tỷ lệ giảm cao hơn như vậy. Thời gian hưởng TCTN dài nhất là 05 tháng, tháng đầu sẽ chi trả 50% tỉ lệ tiền lương, ngay từ tháng tiếp theo sẽ giảm dần 5% mỗi tháng cho tới khi còn 30% vào tháng thứ năm. Người thất nghiệp cũng không được hưởng TCTN ngay sau khi thất nghiệp mà phải chờ đợi 01 tháng kể từ thời điểm đăng ký. Trong khoảng thời gian 01 tháng đó, họ sẽ phải tiến hành các biện pháp cần thiết nhằm tái gia nhập thị trường lao động như đăng ký thông tin lao động, được tư vấn việc làm, tham gia học nghề... Tựu chung lại thì điều kiện hưởng và mức hưởng sẽ rất khắt khe, nhằm khuyến khích NLD tích cực tìm việc làm [43, tr.70].

Cũng về quy định mức hưởng TCTN, pháp luật BHTN quy định về mức hưởng của BHTN được áp dụng chung cho tất cả các đối tượng thuộc diện tham gia BHTN mà không có sự phân biệt nguyên nhân thất nghiệp là chưa thực sự hợp lý. Cần xem xét riêng đối với những trường hợp cố ý nghỉ việc, nhảy việc mà không có lý do chính

đáng và trường hợp NLD bị xử lý kỷ luật bằng hình thức buộc thôi việc. Chúng ta có thể học tập kinh nghiệm của pháp luật BHTN Thái Lan để xử lý trường hợp này. Theo đó, với những trường hợp nghỉ việc tự nguyện mà không chứng minh được nguyên nhân chính đáng (vì lý do sức khỏe, chăm sóc con nhỏ hoặc người nhà bệnh tật, di chuyển địa điểm sinh sống đến xa nơi làm việc) hoặc bị cho thôi việc vì bị xử lý kỷ luật buộc thôi việc, thì mức hưởng TCTN chỉ bằng 50% so với mức hưởng thông thường.

Pháp luật BHTN có thể bổ sung quy định cho phép người đang hưởng TCTN có thể tiếp tục được hưởng toàn bộ hoặc một phần trong thời gian họ tham gia vào công việc mùa vụ/bán thời gian có thu nhập dưới mức lương tối thiểu vùng tính theo ngày. Mục đích của quy định này nhằm khuyến khích NLD tham gia vào thị trường lao động và nâng cao thu nhập, như một bước đệm để chuyển sang giai đoạn làm việc toàn thời gian. Các điều khoản như vậy được tìm thấy ở Pháp, Đức, Nhật Bản và Hoa Kỳ. Ở Pháp, trợ cấp thất nghiệp được trả nếu thu nhập bán thời gian không vượt quá 70% thu nhập trung bình trước đó và thời gian làm việc không vượt quá 110 giờ mỗi tháng. Ở Đức, những người thụ hưởng làm việc dưới 15 giờ một tuần có thể tiếp tục nhận đầy đủ TCTN, nhưng trợ cấp sẽ bị dừng nếu thời gian làm việc từ 15 giờ trở lên. Các điều khoản tương tự cũng tồn tại trong Luật Bảo hiểm Việc làm của Nhật Bản [91, tr.18].

Cùng với đó, cần bổ sung trợ cấp mai táng phí đối với các trường hợp NLD đang hưởng TCTN khi tham gia BHTN tự nguyện và bị chết, thì thân nhân của NLD sẽ được nhận trợ cấp mai táng phí. Sở dĩ chỉ NLD tham gia BHTN tự nguyện mới được nhận hỗ trợ này vì những NLD thuộc diện tham BHTN bắt buộc cũng đương nhiên thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc, khi họ chết thì thân nhân đã được nhận trợ cấp tử tuất. Chỉ có đối tượng tham gia BHTN tự nguyện mới thực sự cần đến hỗ trợ này. Đây là kinh nghiệm hay mà pháp luật BHTN Việt Nam có thể học hỏi từ chính sách BHTN của Trung Quốc, thể hiện tính nhân văn sâu sắc của pháp luật BHTN.

Hai là, sửa đổi, bổ sung các quy định về chế độ Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm, cụ thể như sau:

Pháp luật BHTN cần sửa đổi quy định tại Điều 54 Luật Việc làm về điều kiện hưởng hỗ trợ theo hướng tất cả những NLD đang tham gia BHTN đều được hưởng Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc khi có nhu cầu, kể cả những người chưa chấm dứt HĐLĐ. Bởi lẽ, có rất nhiều NLD tuy đang tham gia quan hệ lao động nhưng vẫn cần được tư

vấn đề lựa chọn công việc phù hợp hơn với năng lực, sở thích cá nhân và hoàn cảnh gia đình. Bên cạnh đó, theo Đoàn Xuân Trường, cho phép NLD đang tham gia quan hệ lao động được hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm cũng góp phần nâng cao khả năng dịch chuyển việc làm trên thị trường lao động - một trong những biện pháp quan trọng hàng đầu để tăng cường khả năng phòng ngừa thất nghiệp của pháp luật BHTN, khi mà NLD có nhiều cơ hội để tiếp cận việc làm hơn và linh hoạt trong chuyển đổi việc làm (Nhật ký phỏng vấn chuyên gia đối với ông Đoàn Xuân Trường (giảng viên bộ môn Luật An sinh xã hội, Trường Đại học Luật Hà Nội) ngày 15/8/2023). Xu hướng dịch chuyển việc làm trên thị trường lao động rất đa dạng: Từ việc làm có thu nhập thấp lên việc làm có giá trị lao động cao hơn; từ vị trí việc làm yêu cầu trình độ chuyên môn thấp đến vị trí việc làm có yêu cầu cao hơn, từ việc làm khu vực nông nghiệp sang khu vực công nghiệp, dịch vụ; từ việc làm khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức [29]... Tuy nhiên, cho dù dịch chuyển việc làm theo xu hướng nào, kể cả khi công việc mới có thu nhập thấp hơn thì đều hướng đến đảm bảo việc làm cho NLD, gia tăng khả năng phòng ngừa thất nghiệp trước những nguy cơ có thể dẫn đến thất nghiệp.

Theo quy định hiện hành, người tham gia BHTN và đủ điều kiện hưởng hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm sẽ được hỗ trợ miễn phí; kinh phí thực hiện tư vấn, giới thiệu việc làm của trung tâm dịch vụ việc làm được giao khoán theo số lượng người nộp hồ sơ đề nghị hưởng trợ cấp thất nghiệp của năm liền trước và thực hiện thanh quyết toán theo quy định trên cơ sở thực tế số lượng người nộp hồ sơ hưởng trợ cấp thất nghiệp (Điều 14 Nghị định 28/2015/NĐ-CP quy định chi tiết Luật Việc làm về BHTN). Rõ ràng quy định này không khuyến khích được hiệu quả tư vấn, giới thiệu việc làm trên thực tế, vì cho dù có tư vấn thành công hay không thì kinh phí được cấp vẫn không đổi. Thay vào đó, cần quy định kinh phí thực hiện tư vấn, giới thiệu việc làm được xác định trên số lượt người được tư vấn, giới thiệu việc làm thành công. Đồng thời, nhân viên tư vấn sẽ được đánh giá kết quả hoạt động (hàng tháng, hàng quý, hàng năm) và được trích phần trăm dựa trên số lượt tư vấn, giới thiệu việc làm thành công. Bộ Lao động, Thương Binh và Xã hội cũng cần sớm ban hành mức thu phí tư vấn, giới thiệu việc làm mới thay thế Thông tư số 72/2016/TT-BTC [14] hiện nay đã hết hiệu lực nhưng chưa có văn bản thay thế.

Bên cạnh đó, pháp luật BHTN cần bổ sung thêm kinh phí về một số chi phí cần thiết phục vụ cho hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm bao gồm: chi phí thu thập thông tin thị trường lao động; chi phí điện thoại để liên hệ với NLD và NSDLĐ; chi phí đăng tải, in ấn tài liệu để quảng bá thông tin việc làm và tuyên truyền pháp luật về BHTN. Những chi phí này có thể được khoán dựa trên số lượng lao động của địa phương hoặc thanh toán theo mức chi thực tế nhưng có mức trần nhất định. Những chi phí hỗ trợ này sẽ giúp các TTDVVL có thêm nguồn kinh phí để mạnh dạn triển khai các hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm hiệu quả.

Ba là, sửa đổi quy định về chế độ Hỗ trợ học nghề (Điều 55, Điều 56 Luật Việc làm), cụ thể như sau:

Trước hết, cần sửa đổi tên chế độ “*Hỗ trợ học nghề*” thành “*Hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề*”. Như vậy, phạm vi hỗ trợ không chỉ bao gồm các khoá đào tạo nghề mới cho người đang thất nghiệp, mà còn bao gồm cả các khoá bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng nghề dành cho những đối tượng đã chấm dứt quan hệ lao động và kể cả những NLD đang còn tham gia quan hệ lao động nhưng có mong muốn được đào tạo nghề mới, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề. Việc cho phép NLD đang tham gia quan hệ lao động nhưng có nguyện vọng được phép bồi dưỡng nâng cao trình độ kỹ năng nghề hoặc được đào tạo nghề mới sẽ cho phép NLD nâng cao khả năng thích ứng với các biến động của thị trường lao động, tăng cường khả năng chủ động phòng ngừa thất nghiệp. Giải pháp này phù hợp với nguyện vọng của nhiều NLD mong muốn được học nghề mới, nâng cao kỹ năng nghề để có thể chuyển đổi công việc khác phù hợp hơn hoặc có khả năng tìm được công việc mới ngay khi từ khi nguy cơ thất nghiệp đang hiện hữu. Giải pháp này cũng phù hợp với tinh thần mà Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã đưa ra: “*Tập trung nâng cao chất lượng nguồn nhân lực gắn với chuyển dịch nhanh cơ cấu lao động, nhất là ở nông thôn. Chú trọng đào tạo lại, đào tạo thường xuyên lực lượng lao động*”. Có thể nói rằng, bổ sung các quy định ưu đãi, tạo điều kiện khuyến khích NLD tham gia học nghề, tự nâng cao trình độ kỹ năng nghề là giải pháp pháp lý quan trọng nhất để nâng cao khả năng phòng ngừa thất nghiệp, khắc phục hạn chế của pháp luật BHTN hiện hành (đã được phân tích tại chương 3).

Quy định cho phép NLD đang có quan hệ lao động vẫn được hỗ trợ tham gia học nghề đã được triển khai ở một số nước trên thế như một chương trình dự phòng thất nghiệp sớm. Ví dụ tại Chile, NLD và NSDLĐ có thể tự nguyện thỏa thuận về việc nghỉ phép để nâng cao kỹ năng nghề, kéo dài đến năm tháng. Trong thời gian đó, NLD sẽ không phải làm việc và sẽ tham gia các khóa đào tạo, nhận trợ cấp tương đương 50% tiền thù lao của họ cho trong sáu tháng gần nhất. NLD vẫn được hưởng các phúc lợi chăm sóc sức khỏe và trợ cấp gia đình (nếu có) và được trợ cấp phương tiện đi lại để tham gia các khóa học. Phúc lợi được tài trợ bằng cách kết hợp các khoản đóng góp của NSDLĐ và quỹ BHTN (bao gồm cả các khoản thanh toán an sinh xã hội) [99, tr.15]. Pháp luật BHTN tại Uruguay cũng quy định các hỗ trợ BHTN có thể được cấp cho 3 trường hợp: xuất viện; hoặc chấm dứt công việc; hoặc giảm số ngày làm việc trong tháng từ 25% trở lên so với quy định của pháp luật hoặc thông lệ. Nói cách khác, việc tiếp cận BHTN không chỉ có sẵn trong trường hợp chấm dứt quan hệ lao động cuối cùng mà còn trong trường hợp tạm dừng quan hệ hoặc giảm giờ làm việc, do đó trợ cấp có thể được sử dụng như một công cụ để tạo điều kiện thuận lợi cho người lao động phục hồi và duy trì mối quan hệ hợp đồng [89, tr.20].

Vấn đề đặt ra là điều kiện nào để NLD được hưởng hỗ trợ này. Theo quy định hiện nay, chỉ những NLD đã chấm dứt HĐLĐ, đã đóng BHTN từ đủ 09 tháng trở lên trong thời gian 24 tháng trước khi chấm dứt HĐLĐ mới được hưởng hỗ trợ học nghề (Điều 55 Luật Việc làm năm 2013), ngắn hơn thời gian đủ điều kiện để hưởng TCTN là 03 tháng. Quy định điều kiện hưởng hỗ trợ học nghề như hiện nay là phù hợp, vừa tạo điều kiện để NLD tham gia học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề, vừa có đủ thời gian cần thiết để đóng góp vào quỹ BHTN. Chính vì vậy, về điều kiện hưởng Hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề nên giữ nguyên quy định về thời gian tham gia BHTN tối thiểu như hiện nay. Có ý kiến cho rằng, tương tự như với điều kiện hưởng TCTN, cần quy định đối tượng NLD đơn phương chấm dứt HĐLĐ, HĐLV trái pháp luật thuộc đối tượng không được hưởng Hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề. Tuy nhiên, khác với việc hưởng TCTN, khi hưởng hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề, NLD còn có nghĩa vụ tham gia khóa học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề mà không chỉ đơn thuần là nhận tiền trợ cấp. Do đó, cho dù lý do nghỉ việc là gì, thì kết quả là NLD vẫn được học nghề mới, được nâng cao kỹ

năng nghề để có cơ hội tham gia vào thị trường lao động - mục tiêu của chính sách BHTN. Do đó, không nên tước quyền hưởng Hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề của nhóm đối tượng này.

Có ý kiến cho rằng, khi mở rộng đối tượng có quyền hưởng hỗ trợ học nghề đối với những NLD đang trong quan hệ lao động sẽ tạo gánh nặng lên quỹ BHTN vì số lượng NLD đủ điều kiện hưởng Hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề rất lớn. Tuy nhiên, khi đang tham gia quan hệ lao động, nếu muốn tham gia học nghề mới hoặc bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề, NLD sẽ phải tự sắp xếp thời gian, công việc hiện tại hoặc được NSDLĐ đồng ý, tạo điều kiện cử đi học. Trường hợp không thể tự sắp xếp thời gian hoặc không được NSDLĐ tạo điều kiện cử đi học, NLD sẽ chấm dứt quan hệ lao động nếu thấy rằng công việc hiện tại để tham gia khoá học nếu thấy rằng việc học nghề mới, bồi dưỡng kỹ năng nghề là thực sự hữu ích. Điều đó cho thấy, cho dù đối tượng NLD đang tham gia quan hệ lao động có đủ điều kiện về mặt pháp lý được nhận hỗ trợ Học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề thì họ vẫn phải cân nhắc nhiều yếu tố khác trước khi quyết định có tham gia khoá học hay không. Bên cạnh đó, quỹ BHTN hầu hết các năm đều kết dư (trừ năm 2021 chi hỗ trợ cho NLD do covid-19 nên không kết dư quỹ). Như đã phân tích ở trên, đối tượng tham gia BHTN cần được mở rộng, điều kiện hưởng TCTN cần được thắt chặt, mức hưởng TCTN cần được quy định giảm dần theo thời gian, khi đó, kết dư quỹ BHTN sẽ càng được đảm bảo, đủ để chi trả hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề cho những NLD đang còn tham gia quan hệ lao động.

Pháp luật BHTN quy định thời gian hỗ trợ đào tạo nghề cho NLD là 06 tháng như hiện nay là không phù hợp với thực tế đào tạo và nhu cầu nghề nghiệp của NLD. Đây là khoảng thời gian quá ngắn để NLD học được một nghề mới có chuyên môn cao, tay nghề giỏi để phù hợp với sự biến đổi của thời kỳ công nghệ số và mở rộng hội nhập quốc tế. Theo Lê Thị Hoài Thu, cần thiết sửa đổi thời gian hưởng hỗ trợ căn cứ vào ngành nghề, môi trường làm việc và thời gian tối đa là 12 tháng [68]. Hiện nay, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 34/2020/QĐ-TTg ngày 26/11/2020 của Thủ tướng Chính phủ ban hành danh mục nghề nghiệp Việt Nam, phân loại dựa trên 5 cấp độ về kỹ năng, chuyên môn. Căn cứ vào danh mục này, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội cần ban hành danh mục thời gian học nghề tối đa cho từng nhóm công việc cụ

thể. Khi xét duyệt hồ sơ, Sở Lao động, Thương binh và Xã hội sẽ ban hành quyết định về thời gian hưởng cụ thể đối với từng trường hợp dựa trên quy định chung và năng lực, trình độ của đối tượng hưởng. Đây cũng là quy định nhằm phân cấp, phân quyền nhiều hơn cho các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương, nhằm đảm bảo sự linh hoạt, chủ động của chính sách BHTN. Tuy nhiên, đi kèm với đó sẽ là cơ chế giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cơ chế thanh tra của Thanh tra bộ, Thanh tra tỉnh, Thanh tra Sở Lao động, Thương binh, Xã hội để kịp thời ngăn ngừa, phát hiện những hành vi lợi dụng quyền hạn trong xét duyệt hồ sơ hưởng hỗ trợ học nghề để gây khó dễ cho NLĐ, trục lợi cá nhân.

Về mức hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề, Quyết định số 17/2021/QĐ-TTg quy định như sau:

Điều 3. Mức hỗ trợ học nghề

1. Mức hỗ trợ học nghề

a) Đối với người tham gia khóa đào tạo nghề đến 03 tháng: Mức hỗ trợ tính theo mức thu học phí của cơ sở đào tạo nghề nghiệp và thời gian học nghề thực tế nhưng tối đa không quá 4.500.000 đồng/người/khóa đào tạo.

b) Đối với người tham gia khóa đào tạo nghề trên 03 tháng: Mức hỗ trợ tính theo tháng, mức thu học phí và thời gian học nghề thực tế nhưng tối đa không quá 1.500.000 đồng/người/tháng.

Quy định mức hưởng Hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề theo phương thức “cào bằng” giữa các đối tượng hưởng hỗ trợ như hiện nay không đảm bảo công bằng trong nguyên tắc đóng góp - thụ hưởng Quỹ BHTN, cũng không phù hợp với chi phí thực tế của các ngành nghề khác nhau. Thay vào đó, cần quy định mức hưởng Hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề dựa trên cách tính tương tự như TCTN: Mức hỗ trợ cơ bản được xác định dựa trên tỉ lệ phần mức đóng và thời gian đóng BHTN (điểm khác là nếu mức TCTN nên giảm dần theo thời gian thì mức Hỗ trợ học nghề nên duy trì ổn định); Ngoài ra, mức hỗ trợ bổ sung phụ thuộc vào ngành học, vùng sinh hoạt theo danh mục do Chính phủ quy định để NLĐ trang trải về học liệu, sinh hoạt phí, chi phí đi lại; Mức hỗ trợ tối đa và tối thiểu cho mỗi đợt hỗ trợ cũng được xác định dựa trên mức lương tối thiểu vùng. Một điều cần lưu ý đó là, nếu NLĐ nhận hỗ trợ là người đã chấm dứt quan hệ lao động, việc hưởng Hỗ trợ học

nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề hiện nay không làm mất đi quyền được hưởng TCTN của NLĐ, NLĐ có thể đăng ký hưởng song song cả hai hỗ trợ này. Khi đó sẽ tạo gánh nặng lên quỹ BHTN với cách tính hỗ trợ vừa được đề xuất như trên. Chính vì vậy, mức Hỗ trợ học nghề cơ bản cần được cân nhắc ở tỉ lệ phần trăm phù hợp so với mức đóng để không tạo gánh nặng quá lớn lên quỹ BHTN nhưng vẫn khuyến khích được NLĐ tham gia đăng ký học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề. Quy định mức hưởng Hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề như vậy vừa tăng cường khả năng phòng ngừa thất nghiệp của BHTN, vừa đảm bảo định hướng xây dựng pháp luật BHTN đa tầng, linh hoạt mà Đảng đã đề ra.

Bốn là, sửa đổi, bổ sung quy định về chế độ Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ (Điều 47 Luật Việc làm năm 2013), cụ thể như sau:

Để tránh nhầm lẫn giữa “Hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề” với “Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ”, chế độ hỗ trợ này cần được đổi tên thành “*Hỗ trợ NSDLĐ đào tạo nghề, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ*”. Thay đổi cách gọi như vậy để nhấn mạnh rằng, đối tượng được nhận tiền hỗ trợ là NSDLĐ mà không phải là NLĐ. Nếu ở Hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề, việc tham gia khoá học mang tính chủ động của NLĐ, học ở cơ sở nào do NLĐ lựa chọn, thì ở Hỗ trợ NSDLĐ đào tạo nghề, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ, việc lựa chọn thời gian, cơ sở đào tạo đến từ phía NSDLĐ. Nếu Hỗ trợ học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề hướng đến hỗ trợ NLĐ sớm tìm được công việc mới sau khi thất nghiệp (*khắc phục thất nghiệp*) hoặc có thể tìm được công việc mới ngay khi nguy cơ thất nghiệp mới hiện hữu (*phòng ngừa thất nghiệp*), thì Hỗ trợ NSDLĐ đào tạo nghề, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ lại hướng đến duy trì quan hệ lao động hiện tại giữa NLĐ và NSDLĐ. Có thể thấy rằng, mỗi loại hỗ trợ hướng đến đối tượng, mục tiêu khác nhau của chính sách BHTN.

Bên cạnh đó, cần sửa đổi, bổ sung các quy định về điều kiện hưởng hỗ trợ (Điều 47 Luật Việc làm) theo hướng tạo thuận lợi cho NSDLĐ tiếp cận và thụ hưởng chính sách. Theo đó, cần bỏ nội dung “*gặp khó khăn do suy giảm kinh tế*”, quy định rõ NSDLĐ được hỗ trợ “*khi gặp khó khăn trong trường hợp thay đổi cơ cấu,*

công nghệ hoặc vì lý do kinh tế theo quy định của pháp luật lao động”. Nếu lý do “gặp khó khăn do suy giảm kinh tế” khá định tính, trừu tượng, thì những trường hợp được coi là thay đổi cơ cấu, công nghệ lại được dẫn chiếu, xác định rõ trong pháp luật lao động, bao gồm: Thay đổi cơ cấu tổ chức, tổ chức lại lao động; Thay đổi quy trình, công nghệ, máy móc, thiết bị sản xuất, kinh doanh gắn với ngành nghề sản xuất, kinh doanh của NSDLĐ; Thay đổi sản phẩm hoặc cơ cấu sản phẩm. Những trường hợp được coi là vì lý do kinh tế bao gồm: Khủng hoảng hoặc suy thoái kinh tế; Thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước khi cơ cấu lại nền kinh tế hoặc thực hiện cam kết quốc tế (theo Điều 42 Bộ luật Lao động năm 2019). Quy định như vậy vừa tạo điều kiện thuận lợi cho NSDLĐ đăng ký thụ hưởng chính sách, vừa đảm bảo tính thống nhất với pháp luật lao động, vừa đảm bảo tính chính trị mà Nghị quyết 28-NQ/TW ngày 23 tháng 5 năm 2018 của Ban chấp hành Trung ương khoá XII về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội đã đề ra: “*Sửa đổi, bổ sung chính sách bảo hiểm thất nghiệp, chính sách việc làm theo hướng hỗ trợ doanh nghiệp và người lao động duy trì việc làm, bảo đảm quyền lợi chính đáng của doanh nghiệp và người lao động*”.

Theo quan điểm của cơ quan Bảo hiểm xã hội Việt Nam, nguyên nhân dẫn đến tình trạng có rất ít doanh nghiệp được chế độ Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm không chỉ bởi điều kiện hưởng hỗ trợ khắt khe, mà còn vì quy định hiện hành chỉ cho phép hỗ trợ đối với trường hợp đào tạo tại cơ sở giáo dục nghề nghiệp. Trong khi đó, các doanh nghiệp hiện nay đều theo xu hướng tự đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề cho người lao động, do lo ngại về khả năng lọt bí mật công nghệ và chất lượng đào tạo tại nhiều cơ sở đào tạo nghề còn hạn chế, không theo kịp với nhu cầu của thị trường. Do đó, cần thiết phải sửa đổi về điều kiện hỗ trợ theo hướng cho phép doanh nghiệp được nhận hỗ trợ để tự đào tạo hoặc đào tạo tại cơ sở giáo dục nghề nghiệp, tùy theo mong muốn của NSDLĐ [5, tr.2].

Kế thừa các nội dung khác về chế độ Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ hiện đang được quy định tại Điều 3, Điều 4 Nghị định 28/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật Việc làm về BHTN, ghi nhận trực tiếp tại Luật Việc làm, vì đây là những vấn đề cơ bản của chính sách BHTN, ít có sự thay đổi. Quy định như vậy sẽ đảm bảo hiệu lực trực tiếp của các đạo luật theo đúng tinh thần của Nghị quyết số 27-NQ/TW về “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền

xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới” (đã được phân tích tại mục 4.1 - Định hướng hoàn thiện pháp luật BHTN ở Việt Nam). Sự thay đổi này cũng phù hợp với giải pháp bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật BHTN nói riêng mà nhiều nghiên cứu đã chỉ ra: “Cần phân định rõ hơn các loại văn bản QPPL khác nhau thì được quy định về những nội dung nào. Vấn đề này liên quan tới việc phân định thẩm quyền giữa Quốc hội, Chính phủ và các Bộ trưởng cũng như với chính quyền địa phương. Cần làm sâu sắc hơn quan niệm cho rằng, hệ thống pháp luật được kết cấu gồm nhiều vòng, lõi, theo đó, Hiến pháp và các đạo luật nằm ở lõi, ghi nhận những giá trị, những chính sách có tính nền tảng nhất, ổn định nhất của quốc gia, quy định những đầu mối quan trọng nhất trong xã hội; nghị định và thông tư, văn bản của chính quyền địa phương được quy định để xử lý những vấn đề mang tính chất tạm thời, thường xuyên thay đổi, những nội dung về khía cạnh tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật chuyên sâu, các thủ tục hành chính để thực hiện quyền, nghĩa vụ của người dân” [22].

Năm là, bổ sung chế độ Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm cho các đối tượng lao động đặc thù.

Đối tượng mà chế độ Hỗ trợ này hướng đến là những đối tượng yếu thế trong xã hội và không đủ điều kiện để nhận Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm thông thường.

Đối tượng cần quan tâm trước tiên là lao động cao tuổi. Hiện nay, nước ta đã bước vào giai đoạn “già hoá dân số” ngay từ năm 2011, sớm hơn 6 năm so với dự báo của Tổng cục Thống kê là năm 2017. Đến hết năm 2022, cả nước có hơn 11 triệu người cao tuổi, chiếm 11,86% dân số. Dự báo trong 10 năm nữa, người cao tuổi sẽ chiếm 17% dân số, đến năm 2038 là 20% và đến năm 2050 sẽ là 25%. Việt Nam nằm trong số 10 nước có tốc độ già hóa nhanh nhất trên thế giới [11]. Khi đến một ngưỡng già hoá nhất định, số người già (trên 60 tuổi) sẽ chiếm đa số trong xã hội, tạo áp lực lớn lên quỹ hưu trí, an sinh xã hội. Tuy nhiên, pháp luật BHTN Việt Nam hiện hành chưa có quy định về chính sách hỗ trợ người lao động chuyển tiếp và tìm kiếm việc làm trong bối cảnh già hóa dân số.

Đối với việc có các hỗ trợ nhằm khuyến khích bảo đảm việc làm, sử dụng người lao động cao tuổi, có ý kiến cho rằng cần cân nhắc vì sẽ làm giảm cơ hội của nhóm lao động trẻ tuổi. Đối với một bộ phận NLD cao tuổi có thể đang hưởng chế độ hưu trí nên không thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc, BHTN [5, tr.5]. Tuy

nhiên, số lượng người cao tuổi đang được hưởng lương hưu ở nước ta chỉ chiếm một bộ phận nhỏ. Phần lớn người cao tuổi (nhất là ở khu vực nông thôn) có cuộc sống khó khăn, thu nhập thấp, không ổn định hoặc không có thu nhập ổn định, sống phụ thuộc vào con, cháu, người thân. Số lượng người cao tuổi có nhu cầu tìm kiếm việc làm khá phổ biến trên thực tế, nhằm đáp ứng nhu cầu sinh sống hàng ngày của bản thân và gia đình, khi mà tiền trợ cấp xã hội dành cho đối tượng này không đủ đảm bảo điều kiện sống tối thiểu cho họ. Trong khi đó, người lao động cao tuổi có rất ít lựa chọn việc làm, công việc họ tìm được chủ yếu tập trung vào các việc như: bảo vệ, giúp việc gia đình, chăm sóc người già và trẻ em... Việc đảm bảo sinh kế và có những chính sách hỗ trợ tạo việc làm, chuyển đổi việc làm trong bối cảnh già hóa dân số sẽ bảo đảm quyền làm việc, đóng góp cho xã hội của người cao tuổi, vừa tận dụng được kinh nghiệm và chất xám của lực lượng lao động đặc biệt này, góp phần bảo đảm mục tiêu an sinh xã hội của đất nước, từng bước thích ứng với bối cảnh già hóa dân số. Muốn vậy, pháp luật BHTN cần xây dựng quy định về Hỗ trợ chuyển tiếp việc làm và hỗ trợ việc làm cho người cao tuổi. Bên cạnh người cao tuổi, một số đối tượng lao động đặc thù khác cũng cần được quan tâm đó là lao động là người khuyết tật và người dân tộc thiểu số, vì đây là những đối tượng lao động yếu thế trong xã hội.

Ngoài đối tượng người cao tuổi (từ đủ 60 tuổi trở lên theo Luật Người cao tuổi năm 2009), hỗ trợ này còn dành cho người khuyết tật (theo Luật Người khuyết tật năm 2010) và người dân tộc thiểu số vì đây là những đối tượng yếu thế trong xã hội do bị hạn chế về thể lực hoặc trình độ hiểu biết. Bên cạnh đó, đối tượng người vừa tham gia xong nghĩa vụ quân sự trong vòng 01 năm cũng thuộc đối tượng được hỗ trợ vì chưa thể nắm bắt được thông tin thị trường lao động sau 24 tháng sống trong quân ngũ, gần như biệt lập với môi trường bên ngoài. Quy định này cũng phù hợp với góp ý sửa đổi Luật Việc làm của Bộ Quốc phòng về bổ sung các chính sách hỗ trợ việc làm cho đối tượng hạ sĩ quan, chiến sĩ hoàn thành nghĩa vụ quân sự [13, tr.2]. Tương tự như vậy, đối tượng người vừa chấp hành xong hình phạt tù trong vòng 01 năm cũng cần thiết được nhận hỗ trợ này để tái hòa nhập cộng đồng, tránh bị lôi kéo trở lại vào các tệ nạn xã hội, thể hiện tính nhân văn của pháp luật BHTN. Những đối tượng này chưa tham gia BHTN hoặc đã tham gia BHTN nhưng chưa đủ điều kiện để hưởng Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm thông thường, nhưng có mong muốn được tư vấn, giới thiệu việc

làm để tham gia vào quan hệ lao động thì đều được tư vấn, giới thiệu việc làm miễn phí (phí tư vấn vẫn có thể được thu từ phía nhà tuyển dụng để bù đắp cho quỹ BHTN).

Vấn đề cần đặt ra là cần quy định các hỗ trợ nào cho những đối tượng này. Một điểm cần đặc biệt lưu ý đó là, nguồn kinh phí thực hiện các chế độ BHTN được lấy từ quỹ BHTN - được hình thành từ sự đóng góp của NLĐ, NSDLĐ và hỗ trợ từ ngân sách nhà nước và bảo đảm bình đẳng trong đóng góp - thụ hưởng quỹ. Do đó, các hỗ trợ mà chính sách đưa ra phải đảm bảo không làm phát sinh chi phí tài chính quá lớn đối với quỹ BHTN. Vì vậy, hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm dành cho các đối tượng này là phù hợp với điều kiện quỹ BHTN ở nước ta hiện nay (theo số liệu ở bảng 3.2 về tình hình chi trả các chế độ BHTN giai đoạn 2010 - 2022, hoạt động tư vấn giới thiệu việc làm gần như chưa làm phát sinh chi từ quỹ BHTN). Chúng ta không thể xem nhẹ vai trò của hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm, bởi lẽ, ngoại trừ một số giai đoạn do ảnh hưởng của dịch bệnh, thiên tai, suy thoái kinh tế khiến việc làm trở nên khan hiếm, rất nhiều trường hợp NLĐ không tìm được việc làm là do thất nghiệp cục bộ, NLĐ và NSDLĐ không có thông tin, không có kênh trung gian để kết nối với nhau. Tư vấn, giới thiệu việc làm chính là cầu nối hữu hiệu để “cung” và “cầu” trong thị trường lao động gặp được nhau.

4.2.1.3. Hoàn thiện các quy định về thủ tục hưởng bảo hiểm thất nghiệp

Nhiệm vụ quan trọng nhất hiện nay khi sửa đổi, bổ sung các quy định về thủ tục BHTN đó là khắc phục những hạn chế đã được luận án chỉ ra, trong đó tập trung vào việc sửa đổi, bổ sung những quy định đang là rào cản cho việc cải cách thủ tục hành chính về BHTN, thực hiện dịch vụ công trực tuyến mức độ 4. Quan điểm trên cũng đã được Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23 tháng 5 năm 2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII về “Cải cách chính sách BHXH” chỉ rõ: *“Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, thực hiện dịch vụ công trực tuyến mức độ 4 trên tất cả các lĩnh vực BHXH, BHTN; hoàn thiện, đẩy mạnh kết nối cơ sở dữ liệu quốc gia về bảo hiểm với các hệ thống cơ sở dữ liệu có liên quan nhằm phục vụ tốt công tác thực hiện chính sách và công tác nghiên cứu, hoạch định chính sách.”*[3]

Theo quy định hiện hành, trong quá trình hưởng TCTN, NLĐ phải tiến tiến hành thủ tục thông báo tìm kiếm việc làm trực tiếp tại TTĐVVL nơi đang hưởng TCTN để thông báo. NLĐ chỉ được ủy quyền cho người khác nộp hồ sơ hoặc gửi hồ

sơ theo đường bưu điện nếu thuộc một trong các trường hợp sau: Ốm đau, thai sản có xác nhận của cơ sở y tế có thẩm quyền; Bị tai nạn có xác nhận của cảnh sát giao thông hoặc cơ sở y tế có thẩm quyền; Hỏa hoạn, lũ lụt, động đất, sóng thần, dịch họa, dịch bệnh có xác nhận của Chủ tịch UBND cấp xã (Điều 17 Nghị định 128/2015/NĐ-CP). Để đảm bảo thuận tiện cho NLĐ và đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, thực hiện dịch vụ công trực tuyến về BHTN ở mức độ 4 mà vẫn đáp ứng mục tiêu của chế độ TCTN, cần cho phép NLĐ được tiến hành thủ tục thông báo tìm kiếm việc làm trên cổng dịch vụ công quốc gia hoặc gửi bưu điện, không bắt buộc phải đến thông báo trực tiếp tại TTDVVL. Đối với thủ tục đề nghị không hưởng TCTN khi không còn nhu cầu hưởng TCTN (Điều 7 Thông tư số 28/2015/TT-BLĐTBXH) cũng cần được sửa đổi theo hướng tương tự. Với những thay đổi trên, thủ tục đăng ký, giải quyết hưởng TCTN sẽ được tiến hành đầy đủ ở mức độ 4 trên cổng dịch vụ công quốc gia.

Đối với thủ tục nộp hồ sơ đề nghị hưởng hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm (Điều 5 Thông tư số 28/2015/TT-BLĐTBXH), cần thiết cho phép NLĐ được nộp hồ sơ trực tuyến trên cổng dịch vụ công quốc gia hoặc nộp qua đường bưu điện. Sau khi hồ sơ được xét duyệt, kết quả xét duyệt và các thông tin tư vấn có thể được gửi trực tuyến hoặc tư vấn trực tiếp nếu NLĐ có nhu cầu. Khi TTDVVL tổ chức dự tuyển lao động trực tiếp (thông qua hội chợ việc làm, sàn giao dịch việc làm hoặc hình thức khác), NLĐ có nghĩa vụ trực tiếp tham gia dự tuyển. Nếu NLĐ không tham gia dự tuyển trực tiếp mà không có lý do chính đáng thì bị coi là từ chối việc làm mà không có lý do chính đáng, bị chấm dứt hưởng TCTN theo Điều 21 Nghị định số 28/2015/NĐ-CP. Như vậy, chỉ khi TTDVVL tổ chức dự tuyển lao động trực tiếp thì NLĐ mới phải đến gặp gỡ, trao đổi trực tiếp, các thủ tục khác của chế độ hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm hoàn toàn có thể thực hiện trên môi trường mạng kỹ thuật số.

4.2.1.4. Hoàn thiện các quy định về quỹ bảo hiểm thất nghiệp

Về tiền lương làm căn cứ đóng BHTN (Điều 58 Luật Việc làm), theo pháp luật hiện hành, từ ngày 01 tháng 01 năm 2018 trở đi, tiền lương tháng đóng BHTN là “*mức lương, phụ cấp lương và các khoản bổ sung khác*” theo quy định của pháp luật về lao động ***ghi trong hợp đồng lao động***” (khoản 2 Điều 89 Luật BHXH năm 2014, Điều 17 Nghị định 115/2015/NĐ-CP). Nói cách khác, các khoản tiền dùng làm căn cứ đóng BHTN phải được xác định được bằng con số cụ thể và ghi vào trong HĐLĐ. Theo

pháp luật lao động hiện hành, tiền thưởng được quy định là khoản tiền hoặc tài sản hoặc bằng các hình thức khác mà NSDLĐ thưởng cho NLĐ *căn cứ vào kết quả sản xuất, kinh doanh, mức độ hoàn thành công việc* của NLĐ (Điều 104 Bộ luật Lao động năm 2019). Có thể hiểu tiền thưởng là một khoản tiền không cố định, được xác định định kỳ căn cứ vào kết quả sản xuất, kinh doanh, mức độ hoàn thành công việc của NLĐ nên không thể xác định cụ thể trong HĐLĐ ban đầu, và do đó không được đưa vào tiền lương làm căn cứ đóng BHTN. Các doanh nghiệp thường lợi dụng quy định này để “lách luật” nhằm giảm mức tiền lương làm căn cứ đóng BHTN. Cụ thể, NLĐ sẽ thoả thuận với NSDLĐ rằng, doanh nghiệp sẽ không ghi các khoản phụ cấp vào HĐLĐ, thay vào đó, khi trả lương thực tế cho NLĐ, họ sẽ nhận được một khoản tiền với danh nghĩa là tiền thưởng. NLĐ sẽ dễ dàng chấp nhận với đề nghị này, vì khoản tiền thực tế mà họ nhận được không đổi, trong khi mức đóng BHTN của họ cũng sẽ thấp xuống. Để khắc phục tình trạng trên, cần thiết quy định tiền lương làm căn cứ đóng BHTN bao gồm “*mức lương, phụ cấp lương và các khoản bổ sung khác theo quy định của pháp luật về lao động*” (bỏ cụm từ “***ghi trong hợp đồng lao động***”). Điều đó có nghĩa, tiền lương làm căn cứ đóng BHTN sẽ là số tiền thực tế mà NLĐ nhận được, không phụ thuộc vào việc số tiền đó có được xác định cụ thể trong HĐLĐ hay không. Quy định như vậy cũng hoàn toàn phù hợp với một trong hai phương án mà Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi đưa ra (phương án thứ 2, Điều 37 về Căn cứ đóng BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện) [134].

Về mức đóng BHTN, Luật hiện hành quy định NLĐ, NSDLĐ và Nhà nước đều đóng góp 1% vào quỹ BHTN. Sự hỗ trợ của Nhà nước nhằm khuyến khích NLĐ và NSDLĐ tham gia BHTN và bình ổn quỹ BHTN. Sau hơn 10 năm thực hiện, nguồn quỹ BHTN đã tương đối ổn định và có kết dư. Cần thiết phải có kế hoạch rút dần vai trò của Nhà nước tham gia vào quỹ BHTN, tăng cường vai trò đóng góp của NSDLĐ để thể hiện trách nhiệm của doanh nghiệp trong bảo đảm việc làm cho NLĐ. Có thể thiết lập tỉ lệ đóng góp của NLĐ là 1/3, NSDLĐ là 2/3, nhà nước giữ vai trò bảo trợ cho quỹ khi nguồn quỹ bị thâm hụt, chỉ đóng góp vào quỹ BHTN khi thực sự cần thiết nhằm bảo đảm an toàn quỹ BHTN và tạo lòng tin ở người dân.

Mức đóng cụ thể của từng đối tượng được giao cho Chính phủ quy định, căn cứ vào điều kiện thực tế trong từng giai đoạn. Chính phủ cũng có thể giảm mức đóng đối

với một số đối tượng NSDLĐ (như các doanh nghiệp quy mô sản xuất nhỏ, doanh nghiệp sử dụng lao động là người cao tuổi, người khuyết tật, người dân tộc thiểu số) để giảm chi phí cho doanh nghiệp, thúc đẩy sản xuất kinh doanh và nâng cao tính cạnh tranh. Đồng tình với quan điểm trên, Bộ Quốc phòng nêu ý kiến cần thiết cho phép Chính phủ chủ động trong việc ban hành, thực hiện chính sách hỗ trợ mức đóng, điều kiện hưởng, mức hưởng các hỗ trợ trong một số hoàn cảnh đặc biệt như đợt cao điểm dịch Covid-19 năm 2020 - 2021 [13, tr.2].

Bên cạnh đó, mức đóng quỹ BHTN do Chính phủ quy định cũng cần được điều chỉnh theo hướng tăng tỷ lệ đóng góp của doanh nghiệp khi tỷ lệ người lao động bị nghỉ việc đạt tỷ lệ nhất định, tỷ lệ người thất nghiệp càng cao thì mức đóng góp vào quỹ BHTN của NSDLĐ càng cao (trừ những giai đoạn suy thoái kinh tế hoặc thiên tai, dịch bệnh). Quy định này nhằm buộc doanh nghiệp phải tìm mọi biện pháp để giữ chân NLĐ và tăng tính phòng ngừa thất nghiệp từ xa của pháp luật về BHTN.

Trong bối cảnh nước ta đang đẩy mạnh xây dựng và hoàn thiện chính quyền địa phương hai cấp như hiện nay, cùng với giao quyền chủ động điều chỉnh mức đóng, mức hưởng, điều kiện hưởng cho Chính phủ, Luật Việc làm cần quy định đẩy mạnh phân cấp, phân quyền nhiều hơn cho chính quyền địa phương trong BHTN. Theo đó, các quy định về mức đóng, điều kiện hưởng, mức hưởng, thời gian hưởng Luật Việc làm chỉ nên quy định mức khung (tối đa, tối thiểu), cho phép các địa phương được quyền hỗ trợ thêm cho NLĐ, NSDLĐ tùy thuộc vào ngân sách của địa phương. Cơ quan quản lý BHTN ở Trung ương cần hoàn thiện các quy định về kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật và đẩy mạnh triển khai các công tác này trên thực tế để kịp thời ngăn chặn, xử lý vi phạm và có biện pháp hỗ trợ kịp thời.

Cũng về quy định tham gia đóng góp quỹ BHTN, pháp luật về BHTN không nên quy định thu BHTN đối với NLĐ đã có quá trình đóng BHTN dài (trên 20 năm) hoặc đã đủ tuổi nghỉ hưu theo quy định của Bộ luật Lao động [38, tr.81]. Quy định như vậy bởi lẽ, theo quy định hiện hành, thời gian hưởng TCTN được tính theo số tháng đóng BHTN, cứ đóng đủ 12 tháng đến đủ 36 tháng thì được hưởng 03 tháng TCTN, sau đó, cứ đóng đủ thêm 12 tháng thì được hưởng thêm 01 tháng TCTN nhưng tối đa không quá 12 tháng. Như vậy, với những người đã có thời gian đóng BHTN từ đủ 13 năm trở lên, thời gian hưởng TCTN là như nhau (tối đa không quá 12 tháng). Vì vậy,

quy định không thu BHTN đối với NLĐ đã có quá trình đóng BHTN dài (ví dụ trên 20 năm) hoặc đã đủ tuổi nghỉ hưu theo quy định của Bộ luật Lao động sẽ đảm bảo sự công bằng giữa các đối tượng tham gia BHTN. Ngoài ra, sự thay đổi trên cũng được xem như một biện pháp cần thiết để quan tâm, hỗ trợ thêm cho đối tượng lao động là người cao tuổi.

Về các hình thức đầu tư Quỹ BHTN, Điều 59 Luật Việc làm hiện hành cần bổ sung nguyên tắc đầu tư đảm bảo an toàn, bền vững, hiệu quả và thu hồi khi cần thiết, vừa nhằm đảm bảo an toàn quỹ BHTN, vừa có thể huy động quỹ BHTN nhanh chóng trong những tình huống khẩn cấp. Cùng với đó, Luật Việc làm cũng cần bổ sung quy định xã hội hoá nguồn quỹ BHTN để khuyến khích các tổ chức phi chính phủ cùng tham gia hỗ trợ vào quỹ BHTN, đổi lại, họ sẽ được nhận các ưu đãi về đầu tư, cung ứng lao động, cung cấp thông tin thị trường lao động [57, tr.135]...

Hội đồng quản lý BHXH hiện nay là cơ quan thuộc Chính phủ, bao gồm đại diện của của các bộ, ngành có liên quan, thực hiện các chức năng có liên quan đến BHTN như: Giám sát việc thực hiện thu, chi quỹ BHTN; quyết định và chịu trách nhiệm trước Chính phủ về các hình thức đầu tư quỹ BHTN; kiến nghị sửa đổi các quy định về BHTN; đề nghị Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Tổng Giám đốc, Phó Tổng Giám đốc cơ quan BHXH Việt Nam [22]. Pháp luật BHTN cần bổ sung quy định về Hội đồng quản lý BHTN trên cơ sở quy định tại Luật Bảo hiểm xã hội 2014. Về vấn đề này, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đề xuất theo 02 phương án về quy định Hội đồng quản lý BHTN. Phương án 1: giữ nguyên quy định về Hội đồng quản lý bảo hiểm xã hội (trong đó có nhiệm vụ về quản lý quỹ BHTN), Luật Việc làm sẽ quy định trích dẫn sang Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi). Phương án 2: Hội đồng quản lý BHTN sẽ là một tổ chức độc lập với Hội đồng quản lý bảo hiểm xã hội. Quan điểm từ phía cơ quan Bảo hiểm xã hội Việt Nam cho rằng: ngày 25/10/2017, Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII đã ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW về Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Tại nhiệm vụ giải pháp cụ thể đối với hệ thống tổ chức của Nhà nước ở Trung ương đã định hướng “*Rà soát, sắp xếp theo hướng giảm các tổ chức phối hợp liên ngành, nhất là các tổ chức có bộ phận giúp việc chuyên trách.*” Theo quy định tại Điều 94 Luật Bảo hiểm xã hội đã

quy định “*Hội đồng quản lý bảo hiểm xã hội được tổ chức ở cấp quốc gia có trách nhiệm chỉ đạo, giám sát hoạt động của cơ quan bảo hiểm xã hội và tư vấn chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp.*” và thực tế vai trò của Hội đồng quản lý BHXH vẫn đảm bảo việc thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ trong việc tư vấn chính sách BHTN. Do vậy, không nên đặt vấn đề bổ sung về Hội đồng quản lý BHTN mà giữ nguyên như hiện tại [5, tr.4]. Về phía Bộ Tài chính cũng cho rằng: Hội đồng quản lý BHXH có nhiệm vụ chỉ đạo thực hiện các chế độ BHXH, BHTN, BHYT và giám sát thu, chi, đầu tư các loại quỹ này. Do đó, để thống nhất trong tổ chức thực hiện, Luật Việc làm nên giữ nguyên quy định về Hội đồng quản lý BHXH và quy định trích dẫn sang Luật Bảo hiểm xã hội [15, tr.9]. Thiết nghĩ, để đảm bảo công tác thống nhất trong công tác thu - chi các loại quỹ bảo hiểm trong hệ thống ASXH và tinh gọn bộ máy quản lý, nên thực hiện theo phương án thứ nhất, Hội đồng quản lý BHTN sẽ do Hội đồng quản lý BHXH hiện tại đảm nhiệm, tuy nhiên, cần ghi nhận rõ vấn đề này trong Luật Việc làm. Để phù hợp với quan điểm luật hoá các nội dung quan trọng ghi nhận trực tiếp trong luật, Luật Việc làm cần bổ sung quy định về Hội đồng quản lý BHXH, trong đó nêu rõ những nhiệm vụ, quyền hạn có liên quan trực tiếp đến BHTN.

4.2.1.5. Hoàn thiện các quy định về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo hiểm thất nghiệp

Luật Việc làm cần bổ sung quy định về trách nhiệm của NSDLĐ phải thông báo ngay trong cho cơ quan quản lý lao động, cơ quan BHXH trong thời hạn 03 ngày làm việc về việc có việc làm của NLĐ, sau khi đã ký kết HĐLĐ không xác định thời hạn hoặc HĐLĐ có thời hạn từ đủ 01 tháng trở lên với NLĐ. Thời hạn thực hiện nghĩa vụ thông báo là 03 ngày làm việc kể từ ngày ký kết HĐLĐ. Đi liền với trách nhiệm thông báo là chế tài xử phạt vi phạm hành chính nếu NSDLĐ không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ khai báo. Quy định này nhằm mục đích quản lý chặt chẽ đối tượng hưởng BHTN, tránh gây thất thoát quỹ BHTN. Bên cạnh đó, Luật Việc làm cũng cần bổ sung quy định về trách nhiệm xác nhận của NSDLĐ về việc chấm dứt việc làm hợp pháp của NSDLĐ trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày nhận được yêu cầu của NLĐ, cũng chế tài xử phạt đối với NSDLĐ nếu cố tình chậm trễ xác nhận không trong thời hạn cho phép. Đồng tình với nhận định trên, Trương Thị Thu Hiền

còn cho rằng, trường hợp NSDLĐ không xác nhận hoặc xác nhận NLĐ khi việc không hợp pháp thì cũng phải ghi rõ lý do bằng văn bản [37, tr.38].

Pháp luật BHTN cần bổ sung quy định hướng xử lý đối với trường hợp NSDLĐ không có khả năng thực hiện đầy đủ nghĩa vụ BHTN do những lý do khách quan như kinh doanh thua lỗ, không có người đại diện theo pháp luật, bị tước giấy phép kinh doanh... Trong trường hợp này, NSDLĐ có trách nhiệm báo cáo lý do không có khả năng thực hiện đầy đủ nghĩa vụ BHTN đến cơ quan quản lý nhà nước về lao động (Sở LĐTBXH) trong thời hạn 01 tháng khi xảy ra sự kiện khách quan. Nếu xét thấy lý do chính đáng và doanh nghiệp còn có khả năng khắc phục, Sở LĐTBXH ra quyết định cho tạm hoãn đóng BHTN, không tính lãi chậm đóng đối với số tiền chậm đóng. Nếu xét thấy lý do chính đáng và doanh nghiệp không còn khả năng khắc phục, cơ quan có thẩm quyền ra quyết định miễn đóng BHTN cho NLĐ, NSDLĐ trong giai đoạn đó. Nếu xét thấy lý do không chính đáng, cơ quan có thẩm quyền ra quyết định truy thu số tiền nợ đọng BHTN và tính lãi chậm đóng theo quy định hiện hành. Vấn đề đặt ra là nếu NLĐ không đủ điều kiện hưởng hỗ trợ BHTN vì những tháng chậm đóng BHTN đó thì quyền lợi của họ sẽ được giải quyết như thế nào? Để bảo đảm quyền lợi cho NLĐ, nên cho phép họ vẫn được hưởng hỗ trợ Tư vấn, giới thiệu việc làm. Đối với các hỗ trợ khác, nếu NLĐ tự đóng đủ số còn thiếu theo nghĩa vụ của mình (1% thu nhập tiền lương tháng đóng BHTN) thì vẫn được hưởng như thông thường.

Pháp luật về BHTN cần bổ sung đối tượng vi phạm pháp luật về BHTN không chỉ bao gồm NSDLĐ, NLĐ mà còn có thể là các cá nhân có thẩm quyền trong việc tiếp nhận, xét duyệt hồ sơ hưởng BHTN. Tuy đối tượng này không trực tiếp được hưởng lợi từ các hỗ trợ, nhưng họ có thể không làm tròn chức trách được giao khiến việc chi trả trợ cấp bị chậm trễ, hoặc họ cũng có thể gây khó khăn cho NLĐ để trực lợi. Do đó, quy định hành vi vi phạm và chế tài xử lý vi phạm với những cá nhân có thẩm quyền tiếp nhận, xét duyệt hưởng BHTN là việc làm cần thiết nhằm bảo đảm pháp luật về BHTN được triển khai nghiêm minh, hiệu quả.

Các hành vi bị nghiêm cấm về BHTN hiện đang được lồng ghép quy định tại Điều 17 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014. Tuy nhiên, theo lộ trình sửa đổi, bổ sung Luật Bảo hiểm xã hội thì các nội dung về các hành vi bị nghiêm cấm sẽ chỉ quy định đối với BHXH [11]. Theo ý kiến góp ý của Bảo hiểm xã hội Việt Nam về vấn đề này

trong dự thảo sửa đổi Luật Việc làm, thì Luật BHXH (sửa đổi) sẽ được ban hành và có hiệu lực trước Luật Việc làm (sửa đổi). Vì vậy, để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, cần bổ sung quy định về các hành vi bị nghiêm cấm trong BHTN theo hướng kế thừa các quy định của Điều 17 Luật BHXH năm 2014 [5, tr.02]. Đồng thời, cần bổ sung các hành vi nghiêm cấm liên quan đến giao dịch việc làm trên môi trường điện tử.

Liên quan đến thẩm quyền khởi kiện NSDLĐ đối với các vi phạm pháp luật về BHTN, trước đây, theo Luật BHXH năm 2006, thẩm quyền này thuộc về cơ quan BHXH và thực tế đã có một số doanh nghiệp bị cơ quan BHXH khởi kiện do nợ đọng BHXH. Từ ngày 01/01/2016, tổ chức công đoàn là cơ quan được giao quyền khởi kiện NSDLĐ theo quy định tại Khoản 1 Điều 14 Luật BHXH năm 2014 và trình tự, thủ tục khởi kiện được quy định tại Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015. Từ năm 2016 tới nay, chưa có vụ khởi kiện doanh nghiệp nào do công đoàn tiến hành [40, tr.189]. Điều đó cho thấy quy định hiện hành về thẩm quyền khởi kiện chưa phù hợp, khi mà các tổ chức công đoàn còn nhiều e ngại với chính doanh nghiệp nơi mình đang làm việc. Trong khi đó, cơ quan BHXH mới là cơ quan nắm rõ nhất tình nộp BHTN của doanh nghiệp, không bị phụ thuộc vào doanh nghiệp về tổ chức. Chính vì vậy, cần sửa đổi quy định về thẩm quyền khởi kiện doanh nghiệp trong lĩnh vực BHTN cho cả cơ quan BHXH, thay vì mình tổ chức công đoàn như hiện nay.

Chế tài xử phạt đối với các vi phạm về BHTN chưa đủ sức răn đe, phòng ngừa đối với các chủ thể vi phạm pháp luật về BHTN. Nghị định số 12/2022/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội, người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng đã đưa ra các khung xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm liên quan đến BHTN từ Điều 39 đến Điều 41. Tuy nhiên, mức xử phạt thường chỉ vài triệu đồng, tối đa là 75.000.000 đồng. Đối với những doanh nghiệp lớn với hàng trăm, hàng nghìn công nhân thì mức xử phạt này chưa thực sự có tính răn đe, vì khoản tiền trốn đóng có thể lớn hơn nhiều so với mức xử phạt. Chính vì vậy, cần tăng mức chế tài xử phạt đối với các vi phạm về BHTN. Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm xử lý vi phạm theo pháp luật BHTN Trung Quốc. Theo đó, cá nhân, tổ chức vi phạm sẽ bị cơ quan quản lý nhà nước về BHTN gửi công văn xác định rõ hành vi vi phạm và yêu cầu khắc phục hậu quả trong thời hạn cho phép. Cá nhân, tổ chức được gửi công văn có quyền gửi công văn phúc đáp để

trình bày rõ nguyên nhân vi phạm. Nếu nguyên nhân vi phạm không chính đáng mà cá nhân, tổ chức không khắc phục vi phạm trong thời hạn cho phép, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ ra quyết định xử phạt với mức xử phạt cao gấp đôi thiệt hại thực tế hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự [125].

Về xử lý vi phạm hình sự trong lĩnh vực BHTN, tác giả Đoàn Xuân Trường cho rằng, cần bổ sung quy định hướng dẫn áp dụng chế tài hình sự đối với các hành vi trốn đóng, gian lận BHTN, theo đó, hướng dẫn việc giải quyết các vụ án hình sự về tội phạm trong BHTN theo thủ tục tố tụng rút gọn để vụ án nhanh chóng được thi hành, buộc doanh nghiệp thực hiện nghĩa vụ đóng BHTN của mình và bảo vệ quyền lợi cho NLD [73, tr.8-12]. Bên cạnh đó, tác giả Nguyễn Thị Anh Thơ cho rằng, để đảm bảo nhận thức thống nhất trong xử lý vi phạm hình sự về BHTN, cần có văn bản QPPL hướng dẫn, khẳng định hành vi vi phạm bị coi là tội phạm trong lĩnh vực BHTN không chỉ bao gồm Tội gian lận BHXH, BHTN (Điều 216) và Tội trốn đóng BHXH, BHYT, BHTN (Điều 216). Ngoài hai tội danh trên, các hành vi vi phạm khác có thể sẽ bị truy cứu theo các tội danh tương ứng trong Bộ luật Hình sự như: Tội thiếu trách nhiệm gây thiệt hại đến tài sản của Nhà nước, cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp (Điều 179), Tội tham ô tài sản (Điều 353), Tội lợi dụng chức vụ trong khi thi hành công vụ (Điều 356) [65, tr.15-16]...

4.2.1.6. Một số đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định khác về pháp luật bảo hiểm thất nghiệp

Một là, pháp luật BHTN chưa có quy định về “*người thất nghiệp*”. Luật Việc làm hiện hành chưa có quy định giải thích thế nào là “*thất nghiệp*” hoặc “*người thất nghiệp*”. Trước đây, trong Luật BHXH năm 2006 đã từng đưa ra định nghĩa về người thất nghiệp: “Người thất nghiệp là người đang đóng BHTN mà bị mất việc làm hoặc chấm dứt HĐLĐ hoặc HĐLV nhưng chưa tìm được việc làm” (Điều 3). Điều này tạo nên một giới hạn, chỉ những người tham gia BHTN, thuộc đối tượng điều chỉnh của pháp luật BHTN mới được coi là người thất nghiệp. Trong khi thực tế, dù có đóng hay không đóng BHTN thì tình trạng thất nghiệp vẫn là một tình trạng khách quan. Tham khảo số liệu thống kê về lao động trên phạm vi cả nước có thể thấy, số lượng NLD tham gia BHTN chỉ chiếm tỉ trọng nhỏ so với tổng thể những NLD trong độ tuổi lao động. So với tiêu chí chung của ILO về người thất nghiệp, khái niệm này có phạm vi quá hẹp.

Việc đưa ra khái niệm hoàn chỉnh về người thất nghiệp tạo cơ sở chung giúp cơ quan Nhà nước có những thống kê chính xác về tình trạng thất nghiệp; đề ra những chính sách khắc phục tình trạng thất nghiệp và những hậu quả của nó phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của quốc gia.

Chính vì vậy, Luật Việc làm cần đưa ra khái niệm về người thất nghiệp: “*Người thất nghiệp là người trong độ tuổi lao động và có khả năng làm việc, không có việc làm đem lại thu nhập, đang tích cực tìm việc và sẵn sàng làm việc ở mức lương phù hợp*”. Còn các giới hạn, phạm vi của luật về đối tượng tham gia, thụ hưởng BHTN nên quy định trong phần “đối tượng tham gia BHTN” và “điều kiện hưởng BHTN” sẽ phù hợp hơn [17, tr.17].

Hai là, hầu hết các quốc gia gọi chương trình bảo trợ thất nghiệp của họ là Bảo hiểm thất nghiệp do liên quan đến mục tiêu chính của BHTN là bảo vệ tài chính trước tình trạng thất nghiệp tạm thời. Tuy nhiên, một số quốc gia, đặc biệt là Canada, Hàn Quốc và Nhật Bản lại sử dụng tên gọi Bảo hiểm việc làm vì nó thể hiện rõ hơn về mục tiêu trong chương trình BHTN của họ (bảo đảm mọi NLD đều có việc làm) hoặc nhấn mạnh sự phối hợp với các chính sách tạo việc làm trên thị trường lao động [91, tr.7].

Ở Việt Nam hiện nay, mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp và giúp người thất nghiệp sớm trở lại thị trường lao động đã bắt đầu được chú trọng quan tâm. Đặc biệt là sau khi triển khai áp dụng những đề xuất hoàn thiện pháp luật BHTN nêu trên, chính sách BHTN lại càng thể hiện rõ mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp, bảo đảm việc làm cho NLD. Vì vậy, cần thiết sửa đổi tên chế độ “Bảo hiểm thất nghiệp” thành “Bảo hiểm việc làm” để thống nhất và nâng cao nhận thức của NLD, NSDLĐ cũng như chính các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực thi pháp luật BHTN.

4.2.2. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện pháp luật bảo hiểm thất nghiệp

Nghị quyết 28-NQ/TW ngày 23 tháng 5 năm 2018 của Ban chấp hành Trung ương khoá XII về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội đã đề ra các nội dung cải cách về chính sách bảo hiểm thất nghiệp, tập trung: “*Sửa đổi, bổ sung chính sách BHTN, chính sách việc làm theo hướng hỗ trợ doanh nghiệp và NLD duy trì việc làm*”; “*Nâng cao năng lực quản trị và **hiệu quả tổ chức thực hiện** chính sách BHXH, BHTN, bao gồm việc hoàn thiện bộ máy tổ chức thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp*”. Theo đó, Đảng ta nhấn mạnh tới hoàn thiện pháp luật về

BHTN phải đi đôi với việc nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về BHTN. Đây là quan điểm chỉ đạo hết sức đúng đắn, vì các quy định của pháp luật BHTN có ưu việt đến đâu nhưng cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật BHTN không bám sát theo quy định pháp luật, không đảm bảo các điều kiện cần thiết cho việc thực hiện pháp luật BHTN thì việc hoàn thiện pháp luật về BHTN cũng sẽ không đem lại hiệu quả trên thực tế.

Để nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về BHTN, cần tiến hành đồng bộ các nhóm giải pháp sau đây:

4.2.2.1. Đổi mới tổ chức và hoạt động của các Trung tâm Dịch vụ việc làm

Nếu cơ quan BHXH đóng vai trò chính trong thực hiện chính sách, pháp luật BHXH thì các TTDVVL lại cơ quan có vai trò trung tâm, then chốt đảm bảo thành công của chính sách, pháp luật BHTN. Cơ quan BHXH chủ yếu thực hiện nhiệm vụ thu, chi quỹ BHTN (theo quyết định của Sở LBTBXH), còn toàn bộ quá trình xét duyệt hồ sơ hưởng TCTN, theo dõi các đối tượng hưởng BHTN, tư vấn giới thiệu việc làm cho NLĐ, trực tiếp đào tạo hoặc liên kết đào tạo để hỗ trợ đào tạo nghề cho NLĐ đều do các TTDVVL đảm nhiệm vai trò chính. Chính vì vậy, để đảm bảo cho các đề xuất hoàn thiện pháp luật BHTN có đủ các điều kiện cần thiết để triển khai đúng theo tinh thần, mục đích đã đề ra, cần thiết phải nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật của các TTDVVL.

Một là, đổi mới tổ chức, nhân sự, tài chính tại các TTDVVL.

Thực hiện quy định tại khoản 2 Điều 38 Luật Việc làm, đến nay, 63 TTDVVL thuộc ngành LĐTĐBXH đã thành lập 63 Phòng BHTN trực thuộc trung tâm với 219 điểm tiếp nhận và ủy thác tại các đơn vị hành chính cấp huyện, tạo thuận lợi cho NLĐ đến nộp hồ sơ hưởng các chế độ BHTN (*phụ lục số 1 kèm theo*) [11, tr.39]. Xét riêng trong các TTDVVL thuộc ngành LĐTĐBXH có tổng số trên 3.000 viên chức, NLĐ đang làm việc, trong đó trong đó định suất lao động thực hiện nhiệm vụ về BHTN là 1.260 người (*chiếm khoảng 42,6%*) [11, tr.39], được phân bổ cho các trung tâm căn cứ quy mô dân số, lao động, doanh nghiệp, địa giới hành chính (bình quân 20 người/trung tâm). Bên cạnh đó, để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ, các TTDVVL đã ký thêm các HĐLĐ, nâng tổng số nhân sự làm công tác BHTN là 1.486 người (bằng 117,9% định suất lao động được giao). Tuy nhiên, với khối lượng công việc ngày càng nhiều (bình quân số

lượng người đến nộp hồ sơ hưởng trợ cấp thất nghiệp tăng 42%/năm) nhưng đội ngũ nhân sự làm công tác BHTN tại mỗi TTDVVL hầu như không thay đổi so với ban đầu. Mặt khác, việc thực hiện các chế độ liên quan đào tạo, bồi dưỡng, bổ nhiệm, nâng ngạch đối với 1.260 định suất BHTN gặp rất nhiều khó khăn do hầu hết không được tính trong biên chế viên chức [11, tr.55]. Sự thiếu hụt về biên chế viên chức được đào tạo nghiệp vụ bài bản làm việc tại các TTDVVL cũng là nguyên nhân chủ quan khiến các nhiệm vụ về thu thập thông tin thị trường lao động, tư vấn giới thiệu việc làm, tư vấn học nghề cho NLD không có nguồn nhân lực để thực hiện, từ đó không phát huy hiệu quả mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp từ xa và hỗ trợ NLD sớm trở lại thị trường lao động của các chế độ Hỗ trợ học nghề, Hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm.

Chính vì vậy trong thời gian tới nhà nước cần bổ sung biên chế viên chức cho các TTDVVL. Theo quy định hiện hành, mỗi TTDVVL cần có tối thiểu 15 người làm việc là viên chức [23]. Trên thực tế, trong 15 biên chế viên chức đó sẽ bao gồm những nhân viên trực tiếp làm nhiệm vụ về BHTN và nhân viên hành chính, kế toán. Trong công tác xây dựng đề án vị trí việc làm và tuyển dụng viên chức tại các TTDVVL thời gian tới, cần ưu tiên biên chế viên chức cho những vị trí trực tiếp tham gia vào nhiệm vụ thực hiện chính sách, pháp luật BHTN. Đối với những vị trí hành chính, kế toán, phục vụ nên sử dụng lao động hợp đồng. Bởi lẽ, nhiệm vụ trọng tâm nhất của TTDVVL là thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến thu thập và phân tích thông tin thị trường lao động, tư vấn và giới thiệu việc làm, định hướng và liên kết đào tạo nghề, thực hiện tiếp nhận và xét duyệt chi trả TCTN. Đây đều là những nhiệm vụ về BHTN đòi hỏi trình độ, chuyên môn nghiệp vụ cao, phải thực sự nhạy bén với thị trường lao động. Công tác kiểm tra, đánh giá xếp loại, xét nâng hạng chức danh nghề nghiệp với đối tượng viên chức trong biên chế cũng được tiến hành chặt chẽ hơn, có nhiều ưu đãi hơn, khiến họ yên tâm trong công tác.

Bên cạnh hạn chế về số lượng biên chế viên chức trực tiếp làm nhiệm vụ BHTN, Bộ LĐTBXH hiện nay cũng chưa có cơ chế để đào tạo và đánh giá năng lực cho những nhân viên làm nhiệm vụ về BHTN tại các TTDVVL theo quy định của Công ước số 88 [37, tr.142]. Các quy định về Hỗ trợ, tư vấn giới thiệu việc làm cho dù có ưu việt đến đâu cũng không thể phát huy hết khả năng phòng ngừa thất nghiệp và giúp người thất nghiệp sớm trở lại thị trường lao động nếu không có các nhân viên tư vấn

có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cao và thực sự tận tâm trong công việc. Chính vì vậy, trong thời gian tới, Bộ LĐTBXH cần tổ chức các lớp đào tạo về chuyên môn, nghiệp vụ liên quan đến các nhiệm vụ của BHTN cho nhân viên làm việc tại TTDVVL, cùng với đó là xác định tiêu chí kiểm tra, đánh giá năng lực của nhân viên thông qua các đợt nâng hạng chức danh nghề nghiệp viên chức hoặc đợt xét nâng lương thường xuyên cho NLĐ làm việc tại các TTDVVL. Việc đào tạo và đánh giá cần đi vào trọng tâm, thực chất mới có thể đem lại hiệu quả thực sự - nâng cao chuyên môn, nghiệp vụ và thái độ của các nhân viên thực hiện chính sách, pháp luật BHTN.

Các TTDVVL ở các địa phương hiện nay trực thuộc về tổ chức và nhân sự của Sở LĐTBXH, còn Trung tâm Quốc gia về dịch vụ việc làm thì trực thuộc Bộ LĐTBXH. Có quan điểm cho rằng, hệ thống các TTDVVL hiện nay cần được tổ chức theo ngành dọc thống nhất giống như hệ thống BHXH nhằm đảm bảo sự thống nhất trong toàn ngành [64, tr.132]. Điều đó có nghĩa các TTDVVL ở địa phương sẽ trực thuộc Trung tâm quốc gia về dịch vụ việc làm cả về tổ chức và hoạt động. Tuy nhiên, theo quy định hiện hành, trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương như hiện nay và để không làm xáo trộn quá lớn đến hệ thống tổ chức BHTN, nên giữ nguyên phương án tổ chức như hiện nay sẽ có nhiều điểm phù hợp hơn. Tuy nhiên, theo Bùi Thị Nhung, Trung tâm quốc gia về dịch vụ việc làm cũng cần xây dựng, hướng dẫn TTDVVL các địa phương xây dựng một mô hình hoạt động chuẩn, thống nhất về tổ chức, biểu mẫu báo cáo, quy trình làm việc và một số vấn đề khác có nhiều điểm chung giữa các địa phương [55, tr.13].

Hai là, đổi mới về hoạt động của các TTDVVL.

Trong triển khai nhiệm vụ ***Tư vấn việc làm*** hiện nay, đa phần các TTDVVL chưa xây dựng được các nội san/tài liệu tư vấn riêng cho từng nhóm đối tượng thất nghiệp để đảm bảo tính chuyên sâu, hiệu quả của hoạt động tư vấn. Chính vì vậy, các TTDVVL cần nghiên cứu xây dựng tài liệu tư vấn chuyên sâu cho từng đối tượng NLĐ phù hợp với thị trường lao động tại địa phương mình. Ví dụ, đối tượng sinh viên đang theo học tại các trường đại học, cao đẳng và sinh viên mới ra trường thường có nhu cầu tìm công việc bán thời gian (part time), thời gian linh hoạt như gia sư, nhân viên bán hàng, nhân viên phục vụ.... Phụ nữ nội trợ trong gia đình và nhân viên hành chính thường phù hợp với những công việc theo hình thức khoán việc, làm tại nhà như

trực page bán hàng cho các cửa hàng bán online, dịch thuật tài liệu, viết conten quảng cáo... Người cao tuổi cần được tư vấn những công việc không đòi hỏi nhiều sức khoẻ và kỹ năng nhưng cần sự cẩn thận như giúp việc gia đình, trông trẻ... Cần xây dựng được nội dung tư vấn chuyên sâu mới có thể hỗ trợ đắc lực cho hoạt động giới thiệu việc làm.

Trong nhiệm vụ **giới thiệu việc làm, cung ứng và tuyển lao động**, các TTDVVL cần đẩy mạnh việc tham gia kết nối, giới thiệu việc làm tại các nền tảng mạng xã hội. Thay vì việc người thất nghiệp tự kết nối việc làm thông qua những thông tin chưa được kiểm chứng, có nguy cơ bị lừa đảo hoặc ăn chặn tiền công, bài đăng thông tin tuyển dụng của các TTDVVL chắc chắn sẽ trở nên đáng tin cậy với NLĐ, khuyến khích họ tìm đến với hoạt động giới thiệu việc làm tại các TTDVVL. Bên cạnh đó, các TTDVVL cũng cần nghiên cứu tổ chức các sàn giao dịch việc làm online để thuận tiện cho NLĐ tại các địa bàn miền núi, biên giới, hải đảo.

Một trong những hạn chế lớn nhất trong hoạt động của các trung tâm này đó là việc **thu thập và quản lý Hệ thống thông tin thị trường lao động (LMIS)** chưa hiệu quả. Trong đó, hệ thống thông tin thị trường lao động là một cơ chế thu thập, xử lý, phân tích và phổ biến thông tin thị trường lao động cho người tìm việc, người sử dụng lao động, nhà hoạch định chính sách và các bên liên quan khác. Việc thu thập, xây dựng Hệ thống thông tin thị trường lao động hiện nay ở Việt Nam được điều chỉnh bởi Thông tư số 01/2022/TT-BLĐTBXH ngày 25 tháng 01 năm 2022 của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, có hiệu lực từ ngày 01/3/2022, thay thế cho Thông tư số 27/2015/TT-BLĐTBXH có cùng nội dung. Theo báo cáo của Bộ LĐTBXH, lực lượng lao động cả nước có 51,6 triệu người¹, lao động làm công hưởng lương khoảng 25 triệu lao động. Tuy nhiên, theo báo cáo của Bảo hiểm xã hội Việt Nam, tính đến hết tháng 9/2022 cả nước mới có trên 17,08 triệu người tham gia BHXH (đã được Bảo hiểm xã hội Việt Nam thu thập, tổng hợp, cập nhật và xác thực, hình thành cơ sở dữ liệu quốc gia về bảo hiểm xã hội). Như vậy, có trên 8 triệu lao động làm công hưởng lương nhưng chưa tham gia BHXH và trên 34 triệu lao động (2/3 lực lượng lao động cả nước) chưa được thu thập, nắm thông tin về tình trạng việc làm [10, tr.8].

Ngày 29/12/2020, Bộ Lao động - thương binh và xã hội đã chính thức khai trương Cổng thông tin dịch vụ việc làm Việt Nam, có chức năng hỗ trợ tìm kiếm việc

làm cho người lao động, hỗ trợ tuyển dụng lao động cho doanh nghiệp [115]. Tuy nhiên, thông tin trên hệ thống còn tương đối đơn giản, mới chỉ có dữ liệu ở một số thành phố lớn và thiếu tính cập nhật. Cơ sở dữ liệu việc làm riêng của các trung tâm ở địa phương không đồng đều, số liệu sẵn có chủ yếu là về đối tượng bảo hiểm thất nghiệp chứ không phải về người tìm việc. Một số trung tâm có cơ sở dữ liệu về người tìm việc trong khi một số khác chỉ có số liệu về đối tượng bảo hiểm thất nghiệp mặc dù một bộ phận không nhỏ các đối tượng này không có ý định tìm việc. Trong khi đó, nhiều quốc gia có cổng thông tin việc làm phát triển tốt, thực hiện các nhiệm vụ tương tự. Ví dụ: Cổng thông tin web của Canada [133] nhấn mạnh việc cung cấp thông tin cho người tìm việc ở các khu vực tuyển dụng cao và nghề có nhu cầu lao động cao, đặc biệt là các ngành nghề trong lĩnh vực thương mại và gắn với khoa học, với các liên kết cho người sử dụng lao động và xu hướng thị trường việc làm cho các nhà hoạch định chính sách và truyền thông. Hoa Kỳ có một cổng thông tin dành riêng cho người tìm việc để hiểu rõ hơn về thị trường việc làm, các ngành tăng trưởng trong tương lai và hiểu các kỹ năng và kinh nghiệm cần thiết [130].

Việc chưa thu thập đầy đủ, chưa cập nhật kịp thời các thông tin thị trường lao động tại các TTDVVL là một nguyên nhân quan trọng khiến pháp luật BHTN khó có thể thực hiện hiệu quả mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp và giúp NLĐ sớm trở lại thị trường lao động, vì chính các TTDVVL là chủ thể triển khai tư vấn giới thiệu việc làm, tư vấn học nghề cho người thất nghiệp nhưng lại không có đủ công cụ, thông tin để cung cấp cho các đối tượng có quyền hưởng Hỗ trợ học nghề, Hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm. Thiết lập và quản trị Hệ thống thông tin thị trường lao động (LMIS) hiệu quả không chỉ là công cụ quan trọng giúp hiện thực hóa mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp từ xa của pháp luật về BHTN mà còn là biện pháp để nâng cao hiệu quả thực hiện dịch vụ công trực tuyến về BHTN ở mức độ 4 và liên thông quản lý dữ liệu các đối tượng hưởng BHTN.

Để nhiệm vụ thu thập, phân tích, dự báo và cung cấp thông tin thị trường lao động đạt hiệu quả, giải pháp trọng tâm được đưa ra là xây dựng cơ chế và đẩy mạnh triển khai thực hiện đăng ký thông tin lao động để bổ sung cho Hệ thống thông tin thị trường lao động. Việc đăng ký thông tin lao động cần được thực hiện theo 03 phương thức: (i) Kết nối, chia sẻ với các cơ sở dữ liệu quốc gia hiện có (cơ sở dữ liệu quốc gia

về dân cư do Bộ Công an thực hiện, cơ sở dữ liệu các đối tượng tham gia BHXH do cơ quan BHXH Việt Nam quản lý), (ii) NLĐ tự kê khai các thông tin khi ký kết HĐLĐ và khi có sự thay đổi, NSDLĐ báo cáo lên cơ quan có thẩm quyền tổng hợp (theo Điều 12 Bộ luật Lao động năm 2019, NSDLĐ có trách nhiệm cập nhật sổ quản lý lao động tại doanh nghiệp và định kỳ báo cáo lên cơ quan quản lý lao động và cơ quan BHXH cấp tỉnh). Trong đó, cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư hiện nay do Bộ Công an thu thập đã có 7 trường thông tin cơ bản của người dân, gồm: (1) Họ và tên; (2) Ngày, tháng, năm sinh; (3) Giới tính; (3) Số căn cước công dân/Số chứng minh nhân dân; (4) Mã số BHXH; (5) Nơi đăng ký thường trú; (6) Nơi ở hiện tại. Trong thời gian tới, Hệ thống thông tin thị trường lao động cần thu thập thêm 6 trường thông tin, gồm: (1) Đối tượng ưu tiên; (2) Trình độ giáo dục phổ thông cao nhất đã tốt nghiệp; (3) Trình độ chuyên môn kỹ thuật cao nhất đạt được; (4) Tình trạng tham gia hoạt động kinh tế (thất nghiệp hay đang làm việc); (5) Công việc cụ thể đang làm; (6) Nơi làm việc. Đồng tình với quan điểm cần thiết xây dựng Hệ thống thông tin thị trường lao động, Trương Thị Thu Hiền cho rằng, nên giao cho Trung tâm Quốc gia về Dịch vụ việc làm (thuộc Bộ LĐTBXH) quản lý hệ thống này, ở địa phương là các TTDVVL [39, tr.152]. Quyết định số 90/QĐ-TTg đã quy định về việc bố trí nguồn lực để quản lý lao động gắn với cơ sở dữ liệu dân cư trong giai đoạn 2021-2025 (trong Tiểu dự án 4.3. Hỗ trợ việc làm bền vững với kinh phí từ ngân sách Trung ương khoảng 1.950 tỷ đồng, gồm vốn sự nghiệp 1.350 tỷ đồng và vốn đầu tư 600 tỷ đồng). Do đó, việc thu thập thông tin về người lao động là hoàn toàn khả thi.

Bên cạnh những thông tin cơ bản nêu trên, cơ quan BHXH Việt Nam và TTDVVL cần xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung, bổ sung thêm các thông tin về đối tượng hưởng TCTN và các chế độ hỗ trợ khác, thời gian đóng BHTN, mức đóng BHTN, mức hưởng BHTN, tình trạng khai báo thông tin việc làm. Đây sẽ là hệ thống dữ liệu dùng chung giữa TTDVVL và cơ quan BHXH để liên thông quản lý các đối tượng hưởng BHTN [71, tr.135].

Các giải pháp khuyến khích NLĐ tham gia *học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề* được coi là giải pháp trọng tâm nhằm nâng cao khả năng phòng ngừa của pháp luật BHTN. Từ số liệu báo cáo của Bộ LĐTBXH có thể thấy, phần lớn các hoạt động đào tạo nghề do TTDVVL trực tiếp thực hiện (trên 60%). Đây có lẽ là biện pháp

mà TTDVVL áp dụng nhằm nâng cao khả năng tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập và giải quyết việc làm cho nhân sự tại TTDVVL. Tuy nhiên, thực tế các ngành nghề việc làm hiện nay rất đa dạng, phức tạp, trong đó có những ngành nghề mới, đòi hỏi người dạy phải hiểu biết chuyên sâu (như lập trình và quản trị website, thương mại điện tử...) ngày càng trở nên phổ biến trong xã hội, có nhu cầu được đào tạo lớn. Trong khi đó, các ngành nghề đào tạo chủ yếu là đào tạo trình độ dưới 3 tháng, sơ cấp như: lái xe, may công nghiệp, tin học văn phòng, trang điểm, nấu ăn, dịch vụ nhà hàng, khách sạn [11, tr.42]... Điều này cho thấy các TTDVVL rất khó có khả năng để thực hiện tốt việc đào tạo nghề, đáp ứng nhu cầu của NLD và NSDLĐ. Theo ý kiến của cơ quan BHXH Việt Nam, nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng người thất nghiệp không thật sự quan tâm đến việc học nghề là do ngành nghề đào tạo, chất lượng đào tạo của các cơ sở giáo dục nghề nghiệp không đáp ứng được với nhu cầu của thị trường mới là nguyên nhân chính [5, tr.3]. Và đây là vấn đề cần phải pháp khắc phục nhằm đảm thu hút được NLD tham gia học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ nghề (bên cạnh các giải pháp pháp lý hoàn thiện pháp luật về chế độ Hỗ trợ học nghề đã được đề xuất).

Chính vì vậy, các TTDVVL không nên đầu tư quá nhiều nhân lực, vật lực vào nhiệm vụ đào tạo nghề. Thay vào đó, TTDVVL cần thu thập thông tin, kết nối với các cơ sở đào tạo nghề có chất lượng hoặc các doanh nghiệp lớn để giới thiệu NLD tới học nghề và thoả thuận về phần trăm kinh phí được hưởng. Đơn cử như với đối tượng sinh viên mới ra trường (chiếm tỷ lệ không hề nhỏ trong xã hội), thực tế cho thấy, rất nhiều sinh viên có trình độ chuyên môn cao nhưng chưa có kinh nghiệm, kỹ năng nghề. Nhiều doanh nghiệp sẵn sàng đào tạo nghề cho họ để nhận vào làm việc cho doanh nghiệp. Tuy nhiên, sinh viên và doanh nghiệp chưa kết nối được với nhau. Các TTDVVL cần trở thành cầu nối để sinh viên được doanh nghiệp tuyển chọn, đào tạo nghề và nhận vào làm việc.

Để tiết kiệm thời gian, chi phí thực hiện **tiếp nhận, giải quyết hồ sơ hưởng BHTN**, Bộ LĐTBXH đã có Công văn số 1399/LĐTBXH-VL ngày 4/5/2022 về việc tiếp nhận và giải quyết hưởng trợ cấp thất nghiệp trên Cổng Dịch vụ công Quốc gia. Theo đó, người lao động có thể làm thủ tục hưởng trợ cấp thất nghiệp online một cách dễ dàng. Tuy nhiên, do công tác phổ biến, giáo dục pháp luật chưa tốt nên không ít

NLĐ chưa biết tới thủ tục này, hoặc gặp khó khăn khi thao tác. Trong thời gian tới, các TTDVVL cần đẩy mạnh hướng dẫn việc làm thủ tục hưởng BHTN trên Cổng dịch vụ công quốc gia cho NLĐ thông qua giải pháp về tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật BHTN cho NLDD.

Hiện nay, việc nộp hồ sơ hưởng hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm, hỗ trợ học nghề, hỗ trợ bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ vẫn chưa được thực hiện trên cổng dịch vụ công quốc gia do pháp luật về BHTN yêu cầu NLĐ phải trực tiếp đến nộp hồ sơ tại TTDVVL nơi đang hưởng TCTN. Nếu đề xuất sửa đổi pháp luật cho phép NLĐ không phải nộp hồ sơ hưởng các chế độ trên trực tiếp được chấp thuận, cơ quan quản lý cổng dịch vụ công quốc gia cần có những biện pháp kỹ thuật để nhận diện ảnh chụp, ảnh scan tài liệu thật, có thể phát hiện ảnh chỉnh sửa nếu NLĐ nộp hồ sơ trên cổng dịch vụ công trực tuyến. Biện pháp này sẽ góp phần đảm bảo các thủ tục về BHTN sẽ được triển khai thực hiện triệt để ở mức độ 4 theo yêu cầu cải cách hành chính đặt ra.

4.2.2.2. Tăng cường công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

Công tác thanh tra về BHTN có ý nghĩa rất lớn đối với việc hoàn thiện pháp luật BHTN và thực hiện pháp luật BHTN, bởi lẽ, qua hoạt động thanh tra, cơ quan nhà nước có thẩm quyền không chỉ phát hiện ra đối tượng và hành vi vi phạm pháp luật về BHTN mà còn đánh giá được nguyên nhân dẫn đến vi phạm: do ý thức của các đối tượng vi phạm chưa tốt, do kẽ hở trong khâu tổ chức thực hiện pháp luật, hay do chính bản thân các quy định bất hợp lý khiến NLĐ không thể đáp ứng được quy định..., từ đó có biện pháp hoàn thiện pháp luật về BHTN [64, tr.45].

Ngoài những giải pháp hoàn thiện pháp luật như: nâng mức xử phạt vi phạm hành chính về BHTN, bổ sung các các hình thức xử phạt bổ sung, cho phép cơ quan BHXH có quyền khởi kiện về BHTN bên cạnh tổ chức công đoàn..., cơ quan thanh tra về BHTN cần có những giải pháp để tăng cường công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và vi phạm pháp luật về BHTN. Giải pháp trọng tâm đưa ra là phải xác định những vụ việc trọng tâm, có dấu hiệu vi phạm để tập trung xử lý. Muốn vậy, cơ quan thanh tra về BHTN cần tạo được các kênh kết nối trực tiếp với NLĐ để tiếp nhận thông tin khiếu nại, tố cáo [122]. Hiện nay, cơ quan BHXH Việt Nam đã cho triển khai

ứng dụng VssID trên điện thoại, trong đó có cập nhật về tình hình đóng BHTN. Tuy nhiên, trong thời gian tới cần tích hợp thêm tính năng tiếp nhận thông tin khiếu nại, tố cáo của NLĐ. Bên cạnh đó, Bảo hiểm xã hội Việt Nam cũng đã xây dựng số điện thoại đường dây nóng (1900 9068). Tuy nhiên, thời gian tới cần triển khai phổ biến nhiều hơn đến NLĐ. Quá trình, kết quả xử lý cũng cần được công khai trên hệ thống của VssID để mọi NLĐ, NSDLĐ đều biết.

Để khắc phục tình trạng tình trạng khai báo không trung thực tình trạng việc làm của NLĐ, giải pháp trọng tâm mà cơ quan quản lý lao động cần thực hiện là phối hợp chặt chẽ với NSDLĐ để cập nhật thông tin ký kết HĐLĐ trên Hệ thống thông tin dịch vụ việc làm. Cơ quan thanh tra về BHTN cần thường xuyên tiến hành các cuộc thanh tra đột xuất tại các doanh nghiệp để kiểm tra công tác cập nhật sổ quản lý lao động và báo cáo định kỳ tình hình thay đổi lao động của doanh nghiệp. Như vậy, để xử lý sớm tình trạng nợ đọng BHTN của NSDLĐ, Sở LĐTBXH dựa vào kênh thông tin tố giác của NLĐ, còn để xử lý tình trạng NLĐ không trung thực trong khai báo tình hình việc làm, cơ quan quản lý lao động lại buộc NSDLĐ phải nghiêm chỉnh cập nhật, khai báo về tình hình ký kết HĐLĐ mới. Đây là một hình thức kiểm tra chéo giữa NLĐ và NSDLĐ mà cơ quan thanh tra về BHTN cần khéo léo sử dụng.

4.2.2.3. Đẩy mạnh công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

Những hiện tượng như: NSDLĐ chậm đóng BHTN hoặc thoả thuận với NLĐ để trốn đóng BHTN bằng các thủ đoạn khác nhau, NLĐ thì không trung thực trong khai báo tình trạng việc làm hoặc chỉ quan tâm đến tiền TCTN còn diễn ra phổ biến trong xã hội còn diễn ra phổ biến. Bên cạnh nguyên nhân từ những hạn chế của pháp luật BHTN hiện hành đã được chỉ ra, một nguyên nhân khác cũng rất quan trọng là do hiểu biết pháp luật và ý thức pháp luật của một bộ phận người dân về vai trò, nội dung của pháp luật BHTN còn nhiều hạn chế.

Các hành vi vi phạm pháp luật, lợi dụng sơ hở của pháp luật BHTN từ phía NLĐ và NSDLĐ ngày càng tinh vi, khó phát hiện. Ví dụ: Luật Việc làm năm 2013 quy định NLĐ đóng BHTN 01 năm sẽ được hưởng 3 tháng trợ cấp, dẫn đến hiện tượng có doanh nghiệp và NLĐ thoả thuận ký HĐLĐ với thời hạn 01 năm, cuối năm cho NLĐ nghỉ hàng loạt để hưởng TCTN và xem khoản TCTN như một khoản thu nhập thêm cho NLĐ, sau 01 tháng nghỉ Tết lại tiếp tục ký HĐLĐ với thời hạn 01 năm

tiếp. Tình huống này rất khó có biện pháp để ngăn ngừa về mặt pháp lý, mà chủ yếu thông qua các biện pháp tổ chức thực hiện pháp luật, đặc biệt là công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về BHTN.

Công tác tuyên truyền pháp luật, giới thiệu việc làm cho người thất nghiệp trên các nền tảng mạng xã hội còn nhiều hạn chế. Khi vào các hội nhóm facebook, zalo tìm việc làm tại các địa phương có thể thấy, các bài viết của các TTDVVL không phổ biến, thậm chí là hiếm khi xuất hiện. Đơn cử như nhóm “Tìm việc làm Hà Nội” [131] và “Tuyển dụng việc làm Sài Gòn - TP.HCM” [132] đều có gần 300.000 thành viên, nhưng đa phần các bài viết đều cho NLĐ hoặc NSDLĐ tự đăng tin. Trong đó, có rất nhiều thông tin tuyển dụng có tính chất lừa đảo, yêu cầu chuyển tiền đặt cọc để được chuyển hàng làm tại nhà như lắp ráp bút bi, khâu chuỗi vòng, dán tem nhãn hàng... đã được truyền thông trong nước đưa tin [129]. Điều này cho thấy công tác phổ biến pháp luật BHTN, giới thiệu việc làm trên không gian mạng còn rất hạn chế. Không ít NLĐ chưa biết đến chế độ Tư vấn, giới thiệu việc làm tại các TTDVVL, nhiều trường hợp bị lừa đảo trong quá trình tìm việc. Trong hoàn cảnh như vậy, pháp luật BHTN khó có thể phát huy được mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp, hỗ trợ người thất nghiệp sớm trở lại thị trường lao động.

Nguyên nhân dẫn đến hiệu quả phổ biến, giáo dục pháp luật về BHTN chưa hiệu quả là do: (i) Kinh phí đầu tư cho hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật BHTN chưa thỏa đáng; (ii) Chưa xác định trúng đối tượng cần được ưu tiên phổ biến; (iii) Nội dung phổ biến chưa đi vào trọng tâm những vấn đề mà các đối tượng được phổ biến quan tâm; (iv) Hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật BHTN chưa đảm bảo tính hệ thống (triển khai thống nhất theo hệ thống từ trung ương đến địa phương) và chưa đảm bảo tính liên tục.

Từ những nguyên nhân được chỉ ra, các cơ quan quản lý nhà nước về BHTN, TTDVVL, cơ quan BHXH cần tiến hành đồng bộ các giải pháp sau đây:

Một là, đầu tư kinh phí thỏa đáng cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về BHTN. Ngay từ khi xây dựng Luật Việc làm sửa đổi, cơ quan chủ trì soạn thảo phải xây dựng được phương án và kinh phí để phổ biến pháp luật BHTN đến người dân. Hàng năm, trong quá trình thực hiện, Hội đồng quản lý BHTN cần dành một phần kinh phí thỏa đáng để đẩy mạnh hơn nữa công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về BHTN.

Cơ quan quản lý nhà nước các cấp cần xác định rõ ý nghĩa của công tác này, vì nếu tư tưởng, nhận thức của NLĐ, NSDLĐ chưa thông suốt sẽ kéo theo hàng loạt các biến tướng, vi phạm khi thực hiện với nhiều hệ lụy khó có thể khắc phục ngay. Nếu không có kinh phí thoả đáng, cơ quan, tổ chức các cấp không thể triển khai hiệu quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về BHTN. Kinh phí được cấp sẽ được dùng để xây dựng đề án, kế hoạch, nội dung cần tuyên truyền; chi phí in ấn, phát hành tài liệu; chi phí đăng tải thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng; chi phí tổ chức hội thảo, hội thi, đối thoại; chi phí duy trì bộ máy, nhân sự thường trực làm nhiệm vụ phổ biến, giáo dục pháp luật BHTN [39, tr.157].

Hai là, xác định trúng các đối tượng cần được ưu tiên phổ biến, giáo dục pháp luật về BHTN. Pháp luật BHTN có đối tượng điều chỉnh rất rộng cả về phía NLĐ (NLĐ làm việc theo HĐLĐ, viên chức nhà nước) và NSDLĐ (doanh nghiệp, cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, đơn vị sự nghiệp công lập, đơn vị lực lượng vũ trang có sử dụng NLĐ). Trong khi đó, kinh phí đầu tư cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật còn eo hẹp. Chính vì vậy, các xác định trúng các đối tượng cần được ưu tiên phổ biến, giáo dục pháp luật về BHTN.

Trước hết, đó phải là những NLĐ và NSDLĐ làm việc trong khu công nghiệp. Bởi lẽ, công nhân làm việc trong các khu công nghiệp thường có số lượng lớn, số tiền đóng BHTN lớn nên dễ xảy ra tình trạng doanh nghiệp chậm đóng BHTN. Đa phần công nhân ở các khu công nghiệp lại là lao động di trú từ nông thôn lên thành phố, có đời sống kinh tế khó khăn, trình độ dân trí hạn chế nên dễ bị chủ doanh nghiệp chèn ép. Cùng với NLĐ thì chủ doanh nghiệp tại các khu công nghiệp này cũng thuộc đối tượng cần được ưu tiên phổ biến, giáo dục pháp luật về BHTN vì họ có ảnh hưởng trực tiếp đến việc nộp quỹ BHTN cho NLĐ. Nếu NSDLĐ nhận thức rõ rằng BHTN giúp họ không phải trả trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc cho NLĐ khi NLĐ nghỉ việc, BHTN cũng có các hỗ trợ giúp NLĐ duy trì việc làm ổn định tại doanh nghiệp, BHTN giúp chủ doanh nghiệp tuyển dụng được nhiều nhân công có chất lượng, tay nghề cao... thì chắc chắn tình trạng trốn đóng, chậm đóng BHTN của NSDLĐ sẽ giảm đi đáng kể.

Bên cạnh đó, nhóm đối tượng khác cũng cần được ưu tiên phổ biến pháp luật BHTN là học viên tại các trường trung cấp nghề và sinh viên tại các trường đại học,

cao đẳng chuẩn bị ra trường. Đối tượng này tuy chưa chính thức tham gia vào quan hệ lao động nhưng sẽ sớm tham gia trong tương lai gần. Số lượng học viên, sinh viên ra trường mỗi năm cũng không hề nhỏ. Chuẩn bị cho sinh viên mới ra trường những kiến thức pháp luật cần thiết về BHTN sẽ giúp họ yên tâm hơn và có hành vi đúng đắn khi tham gia vào quan hệ lao động cũng như khi chẳng may bị thất nghiệp.

Ba là, xây dựng nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật trọng tâm mà các đối tượng quan tâm, dễ gặp phải. Các nội dung đó bao gồm: (i) Những lợi ích mà pháp luật BHTN mang lại cho đối tượng tham gia (nhấn mạnh đến mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp, giúp NLD sớm quay trở lại thị trường lao động); (ii) Mức đóng, điều kiện hưởng và mức hưởng các chế độ BHTN; (iii) Những hành vi xâm hại đến quyền lợi BHTN của NLD mà doanh nghiệp thường sử dụng; (iv) Công cụ để NLD bảo vệ mình khi bị xâm hại (khiếu nại đến doanh nghiệp, tố cáo sai phạm qua số điện thoại tổng đài hoặc ứng dụng VssID, yêu cầu công đoàn khởi kiện ra toà...); (v) Những sai phạm mà NLD thường mắc phải (do vô ý hoặc cố ý) và hậu quả đem lại cho chính NLD.

Bốn là, tổ chức phổ biến, giáo dục pháp luật về BHTN có hệ thống, thường xuyên. Với vai trò là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong quản lý nhà nước về BHTN, Bộ LĐTBXH cần được giao làm đầu mối chủ trì hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật về BHTN, phối hợp cùng với đó là cơ quan BHXH Việt Nam. Bộ LĐTBXH cần giao cho một cơ quan chuyên trách, làm đầu mối về phổ biến, giáo dục pháp luật BHTN, phù hợp nhất hiện nay là Trung tâm Quốc gia về Dịch vụ việc làm bởi đây là cơ quan trực tiếp triển khai các hỗ trợ BHTN. Với đối tượng NLD, NSDLĐ tại các khu công nghiệp, Trung tâm Quốc gia về Dịch vụ việc làm cần phối hợp với Công đoàn Việt Nam để tổ chức phổ biến luân phiên định kỳ hàng tháng, trở thành một trong những hoạt động phong trào thường xuyên của công đoàn. Tương tự như vậy, với đối tượng học viên tại các trường trung cấp nghề, sinh viên tại các trường cao đẳng, đại học năm cuối, Trung tâm Quốc gia về dịch vụ việc làm cần phối hợp với tổ chức Đoàn Thanh niên để giáo dục pháp luật BHTN cho những đối tượng này.

Đặc biệt, hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật cần được tổ chức thường xuyên, lâu dài với nhiều hình thức khác nhau tại mỗi đơn vị doanh nghiệp, trường học, có như vậy thì công tác phổ biến, giáo dục pháp luật BHTN mới thực sự đem lại hiệu quả thực chất. Do nguồn nhân lực và tài chính hạn chế, đối với những đối tượng khác,

các nội dung cần tuyên truyền nên được kết hợp đăng tải trên ứng dụng VssID hoặc hội nhóm facebook, Ticktok... Trung tâm Quốc gia về dịch vụ việc làm có thể ký kết với các công ty truyền thông để ký kết xây dựng những hình ảnh, video ngắn để thường xuyên đăng tải lên ứng dụng VssID hoặc trang page facebook, ticktok nhằm thu hút người xem.

Kết luận chương 4

Từ việc phân tích rõ những hạn chế của pháp luật BHTN và nguyên nhân dẫn đến hạn chế, luận án đề ra năm quan điểm hoàn thiện pháp luật BHTN tại Việt Nam trong thời gian tới. Trước hết, hoàn thiện pháp luật BHTN cần chú trọng đến mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp và BHTN trở thành công cụ quản trị thị trường lao động. Bên cạnh đó, hoàn thiện pháp luật BHTN cần hướng tới xây dựng chế độ BHTN đa tầng, linh hoạt. Cùng với đó, hoàn thiện pháp luật BHTN cần quan tâm đến các đối tượng yếu thế, đặc thù và mở rộng tối đa mạng lưới ASXH. Không chỉ vậy, hoàn thiện pháp luật BHTN đảm bảo gắn kết với hệ thống pháp luật về việc làm và BHXH. Cuối cùng, hoàn thiện pháp luật BHTN cần đảm bảo kế thừa hệ thống pháp luật BHTN trong nước và học hỏi kinh nghiệm từ quốc tế, luật hoá đến mức tối đa những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội.

Từ những hạn chế của pháp luật BHTN và quan điểm hoàn thiện pháp luật BHTN đã đề ra, chương 4 của luận án đã đề xuất bốn nhóm giải pháp hoàn thiện các quy định của pháp luật BHTN bao gồm: hoàn thiện các quy định về đối tượng, hình thức tham gia BHTN; hoàn thiện quy định về các chế độ BHTN; hoàn thiện các quy định về quỹ BHTN; hoàn thiện các quy định về thanh tra, xử lý vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực BHTN.

Bên cạnh việc hoàn thiện các quy định cụ thể của chế độ BHTN trong Luật Việc làm, chương 4 của luận án còn đề xuất các giải pháp bảo đảm cho công tác hoàn thiện pháp luật về BHTN và giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về BHTN.

KẾT LUẬN

Từ những phân tích về tổng quan tình hình nghiên cứu, các vấn đề lý luận và thực tiễn nêu trên, luận án rút ra một số nhận xét như sau:

Một là, cả về lý luận và thực tiễn đều đặt ra yêu cầu hoàn thiện pháp luật BHTN ở Việt Nam hiện nay, đặc biệt là sau tác động của đại dịch Covid-19 và những tình huống bất ngờ tương tự có thể xảy ra trong tương lai. Các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước có đề cập đến pháp luật BHTN tại Việt Nam dưới những khía cạnh khác nhau, tuy nhiên chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu về tính bao quát và tính sát thực trực tiếp đến vấn đề hoàn thiện pháp luật BHTN hiện hành trong Luật Việc làm năm 2013.

Hai là, việc xây dựng nền tảng lý luận vững chắc là điều thiết yếu để đánh giá thực trạng pháp luật về BHTN. *Trước hết*, cần nhận thức rõ ba mục tiêu chính của chính sách BHTN đó là: phòng ngừa trước khi thất nghiệp có thể xảy ra, bù đắp thu nhập trong quá trình NLD bị thất nghiệp và hỗ trợ NLD sớm trở lại thị trường lao động sau khi đã bị thất nghiệp (trước, trong và sau thất nghiệp). Mọi quy định của pháp luật BHTN đều phải hướng đến ba mục tiêu này, đặc biệt là mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp. *Bên cạnh đó*, pháp luật BHTN hiện hành cần được đánh giá dựa trên tám tiêu chí cụ thể là: tính chính trị, tính chuẩn hoá về kỹ thuật lập pháp, tính toàn diện, tính thống nhất, tính phù hợp, tính minh bạch, tính ổn định và tính chuẩn hoá về kỹ thuật lập pháp. *Cùng với đó*, để đánh giá được thực trạng pháp luật BHTN tại Việt Nam cũng cần dựa trên kết quả thực tiễn thi hành pháp luật BHTN và sự so sánh tương quan với một số hệ thống pháp luật BHTN điển hình hoặc có nhiều điểm tương đồng về chính trị, kinh tế, xã hội với Việt Nam (ví dụ Đức, Trung Quốc, Thái Lan).

Ba là, bên cạnh những ưu điểm đạt được, pháp luật BHTN tại Việt Nam hiện nay cũng không tránh khỏi những hạn chế. Trong đó, hai hạn chế nổi cộm nhất đó là: chưa thể hiện rõ mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp của chính sách BHTN và đối tượng được BHTN bảo vệ còn rất hạn chế. Cùng với đó là một số hạn chế về mức đóng, mức hưởng quỹ BHTN và xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BHTN. Trong những nguyên nhân được chỉ ra, điều kiện kinh tế - xã hội có nhiều biến động tại Việt Nam và năng lực dự báo, hoạch định chính sách của chủ thể có thẩm quyền ban hành pháp luật BHTN còn nhiều hạn chế là hai nguyên nhân chính dẫn đến những bất cập của pháp luật BHTN hiện hành.

Bốn là, để công tác hoàn thiện pháp luật về BHTN tại Việt Nam đạt hiệu quả cao, cần thực hiện đồng bộ cả ba nhóm giải pháp: hoàn thiện các quy định của pháp luật BHTN trong Luật Việc làm, đảm bảo các điều kiện cần thiết cho công tác hoàn thiện pháp luật về BHTN và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về BHTN trên thực tế. Trong những giải pháp sửa đổi quy định hiện hành của chế định BHTN, quan trọng nhất là thắt chặt về điều kiện hưởng, mức hưởng TCTN và tạo điều kiện về điều kiện hưởng, mức hưởng các hỗ trợ khác để khuyến khích NLĐ tích cực tìm kiếm việc làm, tích cực nâng cao tay nghề để phòng ngừa thất nghiệp và sớm trở lại thị trường lao động sau khi thất nghiệp. Cho phép NLĐ đang có quan hệ lao động vẫn được đăng ký tham gia học nghề, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề được xem là một giải pháp đột phá để thực hiện mục tiêu phòng ngừa thất nghiệp.

Bên cạnh những hỗ trợ hiện có, cần nghiên cứu xây dựng Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm dành cho các đối tượng đặc thù chưa tham gia BHTN hoặc chưa đủ điều kiện hưởng hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm như thông thường nhưng vẫn có quyền được tư vấn giới thiệu việc làm miễn phí khi có nhu cầu (áp dụng với lao động người cao tuổi, người khuyết tật, người dân tộc thiểu số, người vừa kết thúc đợt nghĩa vụ quân sự hoặc người vừa chấp hành xong hình phạt tù). Hỗ trợ này nhằm thể hiện tính nhân văn đối với các đối tượng yếu thế trong xã hội. Hướng đến xây dựng chế độ BHTN đa tầng, linh hoạt, cần thiết xây dựng Chương trình BHTN nâng cao do NSDLĐ đóng góp trên cơ sở tự nguyện thoả thuận giữa NLĐ và NSDLĐ nhằm giữ chân NLĐ có trình độ tay nghề cao, duy trì quan hệ lao động ổn định.

Cần thiết bổ sung đối tượng tham gia BHTN thêm NLĐ có HĐLĐ từ 01 tháng trở lên, lao động là người quản lý doanh nghiệp, người hoạt động không chuyên trách cấp xã là việc làm cần thiết nhằm mở rộng tối đa lưới ASXH. Với hình thức BHTN tự nguyện, chỉ nên thí điểm xây dựng áp dụng đối với lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam theo HĐLĐ, công chức nhà nước và xã viên hợp tác xã để đảm bảo sự quản lý của nhà nước về tình trạng có việc làm và tình trạng thu nhập của đối tượng tham gia làm căn cứ xác định mức đóng, mức hưởng các hỗ trợ.

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA NGHIÊN CỨU SINH
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Hồ Thị Duyên, Nguyễn Như Sơn (2019), “Hoàn thiện toàn diện pháp luật bảo hiểm xã hội hướng tới bảo đảm hiệu quả an sinh xã hội”, *Tạp chí Pháp luật và phát triển*, (6).
2. Hồ Thị Duyên, Nguyễn Như Sơn (2019), “Hoàn thiện pháp luật về chi trả bảo hiểm xã hội ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Pháp luật và phát triển*, (3).
3. Hồ Thị Duyên, Nguyễn Như Sơn (2019), *Bảo đảm quyền an sinh xã hội theo Hiến pháp năm 2013*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
4. Nguyễn Như Sơn, Hồ Thị Duyên (2021), *Swedish Models of social security and suggestions of social security policy and law planning in Vietnam* (Mô hình an sinh xã hội của Thụy Điển và bài học trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam), Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc tế “International Conference on Business and Finance 2021”, Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh.
5. Nguyễn Như Sơn, Hồ Thị Duyên (2022), “Hoàn thiện pháp luật bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam theo tinh thần Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng”, *Tạp chí Pháp luật và phát triển*, (2).
6. Nguyễn Như Sơn, Hồ Thị Duyên (2022), “Hoàn thiện pháp luật bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội*, (9).
7. Nguyễn Như Sơn (2022), *Promote the role of unemployment insurance policy and employment service center in local socio-economic development* (Phát huy vai trò của chính sách bảo hiểm thất nghiệp và Trung tâm dịch vụ việc làm trong phát triển kinh tế - xã hội địa phương), Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc tế “Local economic and social development in the post Covid-19 era”, Trường Đại học Hồng Đức.
8. Nguyễn Như Sơn (2023), “Hoàn thiện pháp luật bảo hiểm thất nghiệp nhằm bảo đảm quyền được hưởng an sinh xã hội ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Pháp luật và quyền con người*, (4).
9. Nguyễn Như Sơn, Hồ Thị Duyên (2023), “Hạn chế của pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và giải pháp hoàn thiện”, *Tạp chí Pháp luật và phát triển*, (7+8).

10. Nguyễn Như Sơn, Hà Diệu Thu Thảo (2023), “Hoàn thiện các chế độ bảo hiểm thất nghiệp nhằm tăng cường khả năng phòng ngừa thất nghiệp và khuyến khích người lao động tích cực tìm kiếm việc làm”, *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội*, (11).
11. Nguyễn Như Sơn, Bùi Đăng Thu Thủy (2023), “*Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương trong quản lý bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam hiện nay*”, Kỷ yếu hội thảo khoa học cấp bộ “Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương ở Việt Nam hiện nay – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn”, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO*** Tài liệu tham khảo trong nước**

1. Nguyễn Huy Ban (2004), *Nghiên cứu những nội dung cơ bản của bảo hiểm thất nghiệp hiện đại. Vấn đề lựa chọn hình thức trợ cấp thất nghiệp ở Việt Nam*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Hà Nội.
2. Ban Chấp hành Trung ương (2018), *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương (khóa XII) về cải cách chính sách tiền lương đối với công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp*, Hà Nội.
3. Ban Chấp hành Trung ương (2018), *Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khoá XII về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội*, Hà Nội.
4. Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Báo cáo tổng kết công tác các năm từ 2021 đến 2024, Hà Nội.
5. Bảo hiểm xã hội Việt Nam (2022), *Công văn số 3380/BHXH-CSXH ngày 08/11/2022 góp ý dự thảo Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Việc làm sửa đổi*, Hà Nội.
6. Phạm Quý Bảy (2017), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thi hành tại tỉnh Yên Bái*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
7. Nguyễn Hòa Bình (2015), “Sự cần thiết sửa đổi, bổ sung một số nội dung về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp”, *Tạp chí Bảo hiểm xã hội*, (3).
8. Bộ Lao động – Thương Binh và Xã hội (2009), Thông tư số 04/2009/TT-BLĐTBXH ngày 22/01/2009 hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP về BHTN
9. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2021), *Báo cáo chính sách bảo hiểm thất nghiệp theo quy định của Luật Việc làm và tình hình thực hiện*, Hội nghị tuyên truyền chính sách bảo hiểm thất nghiệp, Hà Giang.
10. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2023), *Báo cáo đánh giá tác động chính sách trong đề nghị xây dựng Luật Việc làm sửa đổi*, Hà Nội.

11. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2023), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Việc làm*, Hà Nội.
12. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2023), *Tờ trình đề nghị sửa đổi Luật Việc làm*, Hà Nội
13. Bộ Quốc phòng (2022), *Công văn số 3430/BQP-Kte ngày 08/10/2022 tham gia ý kiến Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Việc làm sửa đổi*, Hà Nội.
14. Bộ Tài chính (2016), *Thông tư số 72/2016/TT-BTC ngày 19/5/2016 của Bộ Tài chính hướng dẫn mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí dịch vụ việc làm*, Hà Nội.
15. Bộ Tài chính (2022), *Công văn số 11880/BTC-HCSN ngày 15/11/2022 góp ý Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Việc làm sửa đổi*, Hà Nội.
16. Nguyễn Hữu Chí (2017), “Thực tiễn áp dụng pháp luật bảo hiểm thất nghiệp tại thành phố Hồ Chí Minh và một số kiến nghị”, *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội*, (07).
17. Nguyễn Thị Chính (2014), “Một số vấn đề bất cập của bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam”, *Tạp chí Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương*, (3).
18. Chính phủ (2008) Nghị định số 100/2012/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP ngày 12/12/2008 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHXH về BHTN.
19. Chính phủ (2008), Nghị định số 127/2008/NĐ-CP ngày 12/12/2008 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHXH về BHTN.
20. Chính phủ (2009), *Nghị định số 92/2009/NĐ-CP về chức danh, số lượng, một số chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã*, Hà Nội.
21. Chính phủ (2019), *Nghị định số 34/2019/NĐ-CP ngày 24/4/2019 về sửa đổi, bổ sung một số quy định về cán bộ, công chức cấp xã và hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố*, Hà Nội.
22. Chính phủ (2020), *Nghị định số 89/2020/NĐ-CP ngày 04/8/2020 của Chính phủ Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bảo hiểm xã hội Việt Nam*, Hà Nội.
23. Chính phủ (2021), *Nghị định số 23/2021/NĐ-CP ngày 19/3/2021 của Chính phủ hướng dẫn Khoản 3 Điều 37 và Điều 39 Luật Việc làm về trung tâm dịch vụ việc làm, doanh nghiệp hoạt động dịch vụ việc làm*, Hà Nội.

24. Chính phủ (2022), *Nghị định số 94/2022/NĐ-CP ngày 07 tháng 11 năm 2022 của Chính phủ quy định nội dung chỉ tiêu thống kê thuộc hệ thống chỉ tiêu thống kê quốc gia và quy trình biên soạn chỉ tiêu tổng sản phẩm trong nước, chỉ tiêu tổng sản phẩm trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*, Hà Nội.
25. Lê Thành Công (2021), *Ảnh hưởng của các nhân tố kinh tế vĩ mô tới thu-chi quỹ bảo hiểm thất nghiệp trong điều kiện tự cân đối ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Đại học Bách khoa Hà Nội, Hà Nội.
26. Cục Việc làm - Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2021), *Báo cáo chính sách bảo hiểm thất nghiệp theo quy định của Luật Việc làm và tình hình thực hiện*, Hội nghị tuyên truyền chính sách bảo hiểm thất nghiệp, Hà Giang.
27. Nguyễn Văn Cương (2018), “Bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật - yêu cầu quan trọng trong xây dựng, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, (18).
28. Mai Thị Dung (2019), “Quản lý thu Bảo hiểm Xã hội tại Trung Quốc và bài học cho Việt Nam”, *Tạp chí Tài chính*, (710), tr.131-133.
29. Nguyễn Hữu Dũng (2020), *Phát triển kỹ năng nghề nghiệp để nâng cao chất lượng và khả năng dịch chuyển nguồn nhân lực thanh niên Việt Nam trên thị trường lao động*, tại trang https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/van_hoa_xa_hoi/-/2018/819668/phet-trien-ky-nang-nghe-nghep-de-nang-cao-chat-luong-va-kha-nang-dich-chuyen-nguon-nhan-luc-thanh-nien-viet-nam-tren-thi-truong-lao-dong.aspx, [truy cập ngày 04/10/2022].
30. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập I, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
31. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập II, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
32. Nguyễn Văn Đông (2017), *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
33. Hoàng Thị Hải (2018), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thực hiện tại tỉnh Lạng Sơn*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
34. Trần Thị Hồng Hạnh (2018), *Hoàn thiện pháp luật về bảo vệ thông tin cá nhân ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

35. Nguyễn Thị Hiền (2020), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn áp dụng tại tỉnh Sơn La*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
36. Trương Thị Thu Hiền (2016), “Tổ chức bộ máy thực hiện bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, (251).
37. Trương Thị Thu Hiền (2017), "Những hạn chế và kiến nghị hoàn thiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (21).
38. Trương Thị Thu Hiền (2018), “Hoàn thiện quy định về thu, chi bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, (264), tr.81-84.
39. Trương Thị Thu Hiền (2019), *Thế chế quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Quản lý công, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.
40. Trương Thị Thu Hiền (2021), “Hoàn thiện các quy định của pháp luật về các chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, (12).
41. Trương Thị Thu Hiền (2021), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn của quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam*, Nxb Đà Nẵng.
42. Phạm Thị Hồng Hoa (2017), *Chính sách an sinh xã hội của một số nước ASEAN và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội.
43. Nguyễn Thị Thu Hoài (2019), “Chính sách bảo hiểm thất nghiệp tại một số quốc gia phát triển và gợi ý cho Việt Nam”, *Tạp chí Công Thương*, (19).
44. Nguyễn Thị Diệu Hồng (2007), “Chính sách bảo hiểm thất nghiệp ở Thái Lan”, *Tạp chí Lao động xã hội*, (318).
45. Lữ Bình Huy (2016), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thi hành tại thành phố Hồ Chí Minh*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
46. Nguyễn Thị Hường (2020), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thực hiện tại quận Đống Đa, thành phố Hà Nội*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
47. Đỗ Năng Khánh (2001), “Pháp luật Bảo hiểm thất nghiệp - sự cần thiết khách quan và nguyên tắc xây dựng”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (9).
48. Trần Thúy Lâm (2004), “Một số vấn đề về bảo hiểm thất nghiệp”, *Tạp chí Luật học*, (3).
49. Quang Lê (2014), “Mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp: Nhu cầu tất yếu”, *Tạp chí Lao động và Xã hội*, (481).

50. Liên Hợp quốc (1934), *Công ước C44 năm 1934 của ILO về phòng chống thất nghiệp*.
51. Liên Hợp quốc (1952), *Công ước C102 năm 1952 của ILO về sà an sinh xã hội*.
52. Liên Hợp quốc (1988), *Công ước C168 năm 1988 của ILO về xúc tiến và bảo vệ việc làm chống thất nghiệp*.
53. Hà Nguyệt Mai (2020), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thi hành tại tỉnh Cao Bằng*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
54. Anh Ngọc (2023), *Một năm qua đã có gần 19.000 công chức, viên chức xin thôi việc*, tại trang <https://www.qdnd.vn/xa-hoi/tin-tuc/mot-nam-qua-da-co-gan-19-000-cong-chuc-vien-chuc-thoi-viec-735197#:~:text=Theo%20th%C3%B4ng%20tin%20t%E1%BB%AB%20B%E1%BB%99,sang%20khu%20v%E1%BB%B1c%20t%C6%B0%20nh%C3%A2n,> [truy cập ngày 19/7/2023].
55. Bùi Thị Nhung, Phạm Thị Phương (2020), “Thực hiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp: Những hạn chế và gợi ý hướng khắc phục”, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, (11).
56. Hoàng Kiều Oanh (2020), *Bảo hiểm thất nghiệp và giải pháp phòng chống trục lợi bảo hiểm thất nghiệp từ thực tiễn tại thành phố Hà Nội*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Đại học Luật Hà Nội.
57. Nguyễn Mai Phương (2015), *Chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc*, Luận án Tiến sĩ Trung Quốc học, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
58. Hoàng Thị Kim Quế (2022), *Giáo trình Lý luận Nhà nước và Pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
59. Quốc hội (2010), *Luật Bảo hiểm xã hội năm 2010*, Hà Nội.
60. Quốc hội (2014), *Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014*, Hà Nội.
61. Quốc hội (2014), *Luật Bảo hiểm y tế năm 2014*, Hà Nội.
62. Lan Sơn (2004), “Chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Hoa Kỳ”, *Tạp chí Lao động và Xã hội*, (250).
63. Nguyễn Trọng Thắm (2013), “Chính sách bảo hiểm thất nghiệp góp phần đảm bảo an sinh xã hội ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Tài chính Kế toán*, (12).
64. Phạm Minh Thắng (2018), *Quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.

65. Nguyễn Thị Anh Thor (2016), “Bộ luật hình sự sửa đổi với việc quy định tội phạm về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp”, *Tạp chí Bảo hiểm xã hội*, (01).
66. Lê Thị Hoài Thu (2004), “Về đối tượng hưởng bảo hiểm thất nghiệp”, *Tạp chí Pháp luật và Kinh tế*, (9).
67. Lê Thị Hoài Thu (2005), *Chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
68. Lê Thị Hoài Thu (2019), *Pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp - Điều chỉnh để thích ứng*, tập 2, Hội thảo khoa học quốc tế Luật học trước biến đổi của thời đại (International Conference Law in a Chaning World).
69. Nguyễn Tiệp (2009), *Giáo trình Bảo hiểm thất nghiệp*, Nxb Lao động - Xã hội, Hà Nội.
70. Tổng cục Thống kê, *Báo cáo tình hình thị trường lao động việc làm quý IV các năm từ 2021 đến 2024*, Hà Nội.
71. Nguyễn Quang Trường (2016), *Quản lý Nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương, Hà Nội.
72. Đoàn Xuân Trường (2019), *Pháp luật quốc tế và pháp luật một số quốc gia trên thế giới về bảo hiểm thất nghiệp*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường, Trường Đại học Luật Hà Nội.
73. Đoàn Xuân Trường (2019), “Quy định của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp: Thực trạng và một số kiến nghị sửa đổi”, *Tạp chí Công thương*, (7).
74. Trường Đại học Lao động - Xã hội (2021), *Giáo trình bảo hiểm thất nghiệp*, Nxb Lao động - xã hội, Hà Nội.
75. Trường Đại học Luật Hà Nội (2015), *Giáo trình Lý luận Nhà nước và Pháp luật*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
76. Trường Đại học Luật Hà Nội (2020), *Giáo trình Lí luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
77. Trường Đại học Luật Hà Nội (2022), *Giáo trình Luật An sinh xã hội*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
78. Trường Đại học Kinh tế quốc dân (2010), *Giáo trình Bảo hiểm*, Nxb Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.

79. Nguyễn Minh Tuấn (2021), “Bảo hiểm thất nghiệp trong phát triển kinh tế ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu khoa học*, (1).
80. Nguyễn Thanh Tùng (2019), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thi hành tỉnh Hòa Bình* Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
81. Đào Trí Úc (1993), *Những vấn đề lý luận cơ bản về pháp luật*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
82. Đào Trí Úc (2018), *Hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
83. Đào Trí Úc và Trương Thị Hồng Hà (Đồng chủ biên) (2018), *Hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
84. Viện Khoa học Pháp lý - Bộ Tư pháp, *Từ điển Luật học*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
85. Viện Ngôn ngữ học (2002), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng.
86. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (2018), *Tác động của cách mạng công nghiệp 4.0 đến phát triển nguồn nhân lực của Việt Nam*, Hà Nội.

*** Tài liệu tham khảo nước ngoài**

87. Bundesagentur für Arbeit (2024), *"Beratung und Weiterbildung für Arbeitslose"*, Truy cập ngày 28 tháng 10 năm 2024, từ <https://www.arbeitsagentur.de/beratung-weiterbildung>;
88. Bundesagentur für Arbeit (2024), *"Beratung und Weiterbildung für Arbeitslose"*, Truy cập ngày 28 tháng 10 năm 2024, từ <https://www.arbeitsagentur.de/beratung-weiterbildung>.
89. Fernando Casanova1 (2017), *Uruguay recent reforms to unemployment insurance*.
90. Gabriel Chodorow-Reich, John Coglianese (2019), *Unemployment insurance and macroeconomic stabilization*.
91. International Labour Organization (2015), *Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide*.
92. International Labour Organization (2019), *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*.

93. J. Schmidt (2021), *"Eligibility for Unemployment Benefits in Germany,"* Journal of Social Security Law, vol. 5, no. 2, pp. 76-84.
94. Janine Bergl (2015), *Brazilian unemployment insurance* (Bảo hiểm thất nghiệp ở Brazil).
95. Jeanne C. Barber (2019), *Unemployment insurance in Germany*, <https://www.ssa.gov/history/reports/ces/ces1barber.html>
96. John Carter, Michel Bedard (2015), *Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide.*
97. John Carter, Tsuruga Ippei (2019), *Legal, financial and administrative considerations for an employment insurance system in Indonesia.*
98. John Mark Keyes, John Carter và Michel Bédard (2015), *Design of an employment insurance system for Malaysia.*
99. Mario D.Velásquez1 (2014), *Chile Unemployment Insurance: More protection in a context of crisis.*
100. Mazza, Jacqueline (2000), *Unemployment insurance: case studies and lessons for Latin America and the Caribbean*, Working paper, Inter-american Development Bank, Research Department.
101. Michel Bédard, John Carter, Tsuruga Ippei (2019), *Legal, financial and administrative considerations for an employment insurance system in Indonesia.*
102. Ministry of Human Resources and Social Security, *"Reemployment and Vocational Training for the Unemployed,"* Ministry of Human Resources, truy cập ngày 28 tháng 10 năm 2024, từ <https://www.mohrss.gov.cn/reemployment-programs>;
103. Ministry of Labour, Thailand, *Unemployment Insurance Benefit Information*, <https://www.mol.go.th>
104. S. Müller (2020), *German Employment Law and Benefits*, Berlin: Labor Publishing House.
105. S. Wang (2019), *Chinese Employment Insurance and Benefits Guide*, East China University Press, Shanghai.
106. Social Security Office Thailand, *Unemployment Benefits Registration Guide*, <https://www.sso.go.th>;

107. T. Zhang (2021), *"Eligibility and Procedures for Unemployment Benefits in China,"* Journal of Chinese Social Security Studies, vol. 7, no. 4, pp. 120-130;
108. Tax Policy Center (2019), *Rethinking unemployment insurance, taxes and benefits.*
109. The Congressional-Executive Commission on China (2010), *Social Insurance Law of the People's Republic of China*, <https://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/social-insurance-law-of-the-peoples-republic-of-china>.
110. Worawan C (2012), *Case study of the unemployment insurance in Thai Lan*, <http://courses.itcilo.org/A358127/library/19-10-2015-09-32-27/at_download/AttachmentFile>
111. Yasuhito Kamimura (2010), *Employment structure and unemployment insurance in East Asia: Establish social protection for inclusive and sustainable growth*, the Seventh east Asian social policy (EASP) conference at Sogang University (Seoul) on August 21, 2010.
112. 全国人大法规库 (2005), “失业保险条例”, http://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20258.htm
113. 李元春 (2011), 国外失业保险的历史与改革路径：政治经济学视角, 中, 国财政经济出版社, 北京, 210 页.

*** Website:**

114. Cổng thông tin điện tử BHXH Việt Nam, “Số lượng người rút bảo hiểm xã hội một lần năm sau cao hơn năm trước”, truy cập ngày 16/12/2022, <<https://danang.baohiemxahoi.gov.vn/Pages/thong-tin-can-biet.aspx?CateID=0&ItemID=17773&OtItem=date#:~:text=Nhi%E1%BB%81u%20tr%C6%B0%E1%BB%9Dng%20h%E1%BB%A3p%20ch%E1%BB%89%20c%C3%B2n,v%E1%BB%9Bi%20c%C3%B9ng%20k%E1%BB%B3%20n%C4%83m%202021>>.
115. <http://vieclamvietnam.gov.vn>
116. [http://www. Thailawforum.com/databasel/social-security-act.html](http://www.Thailawforum.com/databasel/social-security-act.html)
117. http://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20258.htm
118. <http://www.molisa.gov.vn/Pages/tintuc/chitiet.aspx?tintucID=18816>
119. http://www.sso.go.th/sites/default/files/R_D122012/statisticsmid4_en.html
120. <http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease>

121. <http://www.webster.ac.th/humanresources/socialsecurityfund.html>
122. <https://baohiemxahoi.gov.vn/chuyen-trang-bhxx-bhyt-va-phan-anh-kien-nghi/Pages/default.aspx>
123. <https://chinhphu.vn/du-thao-vbqppl>
124. <https://daibieunhandan.vn/ngghi-vien-the-gioi-viet-nam-va-the-gioi/Tu-tieu-chi-den-ky-thuat-lap-phap-i208839/>
125. <https://htpldn.moj.gov.vn/Pages/chi-tiet-tin.aspx?ItemID=1927&l=Nghiencuuutraodoi>
126. <https://phapdien.moj.gov.vn/Pages/chi-tiet-bo-phap-dien.aspx>
127. <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xi>
128. <https://vnexpress.net/dai-bieu-thay-xau-ho-khi-luat-chua-hieu-luc-da-phai-sua-3222361.html>
129. <https://vtv.vn/xa-hoi/sap-bay-lua-lap-rap-but-bi-trai-nghiem-lam-bac-si-nhi-20230905191903704.htm>
130. <https://www.careeronestop.org>
131. <https://www.facebook.com/groups/timvieclamtaihanoiso1>
132. <https://www.facebook.com/groups/tuyendungviec>
133. <https://www.jobbank.gc.ca/findajob>
134. <https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-bao-hiem-xa-hoi-sua-doi-119230317095523224.htm>
135. <https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-bao-hiem-xa-hoi-sua-doi-119230317095523224.htm>

197
PHỤ LỤC
PHỤ LỤC 1

SỐ ĐIỂM GIẢI QUYẾT BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP ĐẾN 31/12/2024

STT	ĐỊA PHƯƠNG	TỔNG SỐ	TRONG ĐÓ	
			ĐIỂM TIẾP NHẬN	ĐIỂM ỦY THÁC
I	VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG			
1	Hà Nội	15	15	0
2	Vĩnh Phúc	1	1	0
3	Bắc Ninh	1	1	0
4	Quảng Ninh	6	6	0
5	Hải Dương	1	1	0
6	Hải Phòng	1	1	0
7	Hưng Yên	2	2	0
8	Thái Bình	3	3	0
9	Hà Nam	6	6	0
10	Nam Định	4	4	0
11	Ninh Bình	2	2	0
	Tổng	42	42	0
II	VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC			
12	Hà Giang	4	4	0
13	Cao Bằng	3	3	0
14	Bắc Kạn	3	3	0
15	Tuyên Quang	5	3	2
16	Lào Cai	1	1	0
17	Yên Bái	3	3	0
18	Thái Nguyên	1	1	0
19	Lạng Sơn	4	4	0
20	Bắc Giang	3	3	0
21	Phú Thọ	1	1	0

22	Điện Biên	4	4	0
23	Lai Châu	3	3	0
24	Sơn La	3	3	0
25	Hoà Bình	4	4	0
	Tổng	42	40	2
III	BẮC TRUNG BỘ VÀ DUYÊN HẢI MIỀN TRUNG			
26	Thanh Hoá	7	7	0
27	Nghệ An	4	4	0
28	Hà Tĩnh	4	4	0
29	Quảng Bình	1	1	0
30	Quảng Trị	3	3	0
31	Thừa Thiên Huế	3	3	0
32	Đà Nẵng	3	3	0
33	Quảng Nam	3	3	0
34	Quảng Ngãi	3	3	0
35	Bình Định	9	5	4
36	Phú Yên	3	3	0
37	Khánh Hoà	7	7	0
38	Ninh Thuận	3	3	0
39	Bình Thuận	4	4	0
	Tổng	57	53	4
IV	KHU VỰC TÂY NGUYÊN			
40	Kon Tum	3	3	0
41	Gia Lai	3	3	0
42	Đak Lak	3	3	0
43	Đak Nông	2	2	0
44	Lâm Đồng	2	2	0
	Tổng	14	14	0
V	VÙNG ĐÔNG NAM BỘ			
45	Bình Phước	3	3	0

46	Tây Ninh	3	3	0
47	Bình Dương	4	4	0
48	Đồng Nai	6	6	0
49	Bà Rịa - Vũng Tàu	6	6	0
50	TP. Hồ Chí Minh	7	7	0
	Tổng	29	29	0
VI	VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG			
51	Long An	5	5	0
52	Tiền Giang	4	4	0
53	Bến Tre	5	5	0
54	Trà Vinh	1	1	0
55	Vĩnh Long	4	4	0
56	Đồng Tháp	2	2	0
57	An Giang	5	5	0
58	Kiên Giang	8	5	3
59	Cần Thơ	2	2	0
60	Hậu Giang	3	3	0
61	Sóc Trăng	1	1	0
62	Bạc Liêu	1	1	0
63	Cà Mau	2	2	0
	Tổng	43	40	3
	Tổng toàn quốc	227	218	9

Nguồn: Số liệu thống kê từ Phòng Bảo hiểm thất nghiệp - Cục Việc làm

- Bộ Lao động, Thương Binh và Xã hội.

PHỤ LỤC 2**LOẠI HÌNH BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở MỘT SỐ QUỐC GIA**

QUỐC GIA	LOẠI HÌNH
Mỹ	Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc
Bỉ	Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc
Canada	Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc
Italia	Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc
Hàn Quốc	Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc
Trung Quốc	Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc
Đan Mạch	Bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện
Iceland	Bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện
Australia	Chế độ cứu trợ thất nghiệp
Acgentia	Chế độ cứu trợ thất nghiệp
New Zealand	Chế độ cứu trợ thất nghiệp
Nhật Bản	Kết hợp giữa Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và Bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện
Pháp	Kết hợp giữ Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và Cứu trợ thất nghiệp
Đức	Kết hợp giữ Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và Cứu trợ thất nghiệp
Anh	Kết hợp giữ Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và Cứu trợ thất nghiệp
Hà Lan	Kết hợp giữ Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và Cứu trợ thất nghiệp
Tây Ban Nha	Kết hợp giữ Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và Cứu trợ thất nghiệp
Thụy Điển	Kết hợp giữ Bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện và Cứu trợ thất nghiệp
Phần Lan	Kết hợp giữ Bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện và Cứu trợ thất nghiệp

(Nguồn: Tổng hợp của tác giả luận án)

PHỤ LỤC 3**PHIẾU PHÒNG VẤN CHUYÊN GIA**

Kính chào ông/bà. Tôi tên là Nguyễn Như Sơn - Nghiên cứu sinh tại Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (chuyên ngành Lý luận và Lịch sử Nhà nước và Pháp luật). Hiện tôi đang nghiên cứu đề tài: “***Hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam***”. Tôi mong muốn tìm hiểu một số thông tin về thực tiễn thi hành pháp luật bảo hiểm thất nghiệp và quan điểm của ông/bà về hoàn thiện pháp luật bảo hiểm thất nghiệp. Xin ông/bà vui lòng cho biết ý kiến của mình với những câu hỏi dưới đây:

I. THÔNG TIN CHUYÊN GIA ĐƯỢC PHÒNG VẤN

1. Họ và tên:
2. Đơn vị công tác:
3. Số điện thoại:

II. CÂU HỎI PHÒNG VẤN

Câu 1: Ông/bà cho biết ý kiến về một số hạn chế nổi cộm của pháp luật bảo hiểm thất nghiệp hiện hành và thực tiễn triển khai thực hiện?

Câu 2: Để tăng cường khả năng phòng ngừa thất nghiệp, theo ý kiến của ông/bà, pháp luật bảo hiểm thất nghiệp cần có những sửa đổi, bổ sung như thế nào?

Câu 3: Ông/bà cho biết ý kiến về giải pháp xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện, hướng đến những người lao động ở khu vực phi chính thức?

Câu 4: Để hướng đến bảo vệ các đối tượng yếu thế trong xã hội (như người khuyết tật, người cao tuổi, người dân tộc thiểu số...), theo ý kiến của ông/bà, pháp luật bảo hiểm thất nghiệp cần có những sửa đổi, bổ sung như thế nào?

Câu 5: Hiện nay, việc thu - chi quỹ bảo hiểm thất nghiệp thuộc thẩm quyền của cơ quan Bảo hiểm xã hội. Tuy nhiên, việc tiếp nhận và xét duyệt hồ sơ hưởng các chế độ trợ cấp (trước khi cơ quan Bảo hiểm xã hội chi trả) lại do Trung tâm Dịch vụ việc làm (thuộc Sở Lao động, Thương Binh & Xã hội cấp tỉnh) thực hiện. Theo ý kiến của ông/bà, toàn bộ quy trình thu quỹ - xét duyệt hồ sơ - chi trả các chế độ bảo hiểm thất nghiệp có nên giao cho cùng một cơ quan thực hiện hay không?

Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của ông/bà!

Điều tra viên: Nguyễn Như Sơn

Ngày khảo sát:/...../2023