

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, tài liệu, kết quả khảo sát nêu trong luận án là trung thực, phản ánh đúng dẫn số liệu thực tiễn và chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình nào.

TÁC GIẢ

Nguyễn Quang Trường

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN	i
MỤC LỤC	ii
DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT.....	iv
DANH MỤC BẢNG BIỂU, SƠ ĐỒ.....	v
PHẦN MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP.....	4
1.1. Tổng quan các công trình đã công bố ở trong và ngoài nước liên quan đến quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp.....	4
1.1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố ở nước ngoài.....	4
1.1.2. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố ở trong nước liên quan đến QLNN về BHTN	6
1.1.3. Những vấn đề luận án sẽ tập trung nghiên cứu giải quyết.....	12
1.2. Phương hướng giải quyết các vấn đề nghiên cứu của luận án.....	13
1.2.1. Mục tiêu nghiên cứu của đề tài.....	13
1.2.2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu đề tài.....	14
1.2.3. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu	14
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP.....	15
2.1. Quan niệm quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp.....	15
2.1.1. Thất nghiệp và phân loại thất nghiệp	15
2.1.2. Bảo hiểm thất nghiệp và QLNN về BHTN.....	24
2.1.3. Sự cần thiết phải tăng cường QLNN về BHTN	40
2.2. Nội dung và các nhân tố ảnh hưởng đến QLNN về BHTN	43
2.2.1. Nội dung QLNN về BHTN	43
2.2.2. Quan niệm về hiệu quả QLNN về BHTN và các tiêu chí đánh giá hiệu quả QLNN về BHTN	55
2.2.3. Các nhân tố ảnh hưởng đến QLNN về BHTN	61
2.3. Kinh nghiệm của một số quốc gia trong quản lý BHTN	64
2.3.1. Kinh nghiệm của một số quốc gia.....	64

2.3.2. Bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam	71
Chương 3: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM.....	74
3.1. Thực trạng thất nghiệp	74
3.2. Thực trạng BHTN và quản lý BHTN	80
3.2.1. Khái quát thực trạng BHTN ở Việt Nam	80
3.2.2. Thực trạng QLNN về BHTN.....	93
3.3. Đánh giá chung	115
3.3.1. Thành tựu	115
3.3.2. Hạn chế và nguyên nhân trong quản lý BHTN.....	118
3.3.3. Nguyên nhân của các hạn chế trong quản lý BHTN.....	120
Chương 4: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở NƯỚC TA	123
4.1. Phương hướng hoàn thiện quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp	123
4.1.1. Dự báo những yếu tố thay đổi ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp thời kỳ đến năm 2025	123
4.1.2. Mục tiêu phát triển BHTN	126
4.1.3. Phương hướng hoàn thiện QLNN về BHTN ở nước ta đến năm 2025 ...	127
4.2. Giải pháp hoàn thiện QLNN về BHTN ở nước ta đến năm 2020.....	128
4.2.1. Nâng cao nhận thức về vai trò QLNN về BHTN.....	128
4.2.2. Nhóm giải pháp hoàn thiện QLNN đối với BHTN.....	130
4.2.3. Nhóm giải pháp tăng cường nâng cao hiệu lực và hiệu quả QLNN về BHTN	146
4.2.4. Các giải pháp khác	148
KẾT LUẬN	150
CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ	
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	
Phụ lục 1	
Phụ lục 2	

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Từ viết tắt	Cụm từ viết tắt
ANXH	An sinh xã hội
BHTN	Bảo hiểm thất nghiệp
TCTN	Trợ cấp thất nghiệp
NLĐ	Người lao động
TTGTVL	Trung tâm giới thiệu việc làm
BHXH	Bảo hiểm xã hội
XHCN	Xã hội chủ nghĩa
CNH	Công nghiệp hóa
HDH	Hiện đại hóa
BHYT	Bảo hiểm y tế
NCS	Nghiên cứu sinh
DN	Doanh nghiệp
QLNN	Quản lý nhà nước
UBND	Ủy ban nhân dân
KTTT	Kinh tế thị trường
NSNN	Ngân sách nhà nước

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 3.1. Tỷ trọng lực lượng lao động và tỷ lệ tham gia lực lượng lao động năm 2014	74
Bảng 3.2. Số người thất nghiệp và tỷ lệ thất nghiệp giai đoạn 2010 - 2014.....	76
Bảng 3.3. Số người tham gia BHTN và tổng số tiền thu BHTN	81
Bảng 3.4. Số lượng tiếp nhận và giải quyết BHTN	83
Bảng 3.5. Số lượng người thất nghiệp được tư vấn, giới thiệu việc làm giai đoạn 2010-2014.....	86
Bảng 3.6. Đánh giá mức độ thủ tục hưởng TCTN.....	90
Bảng 3.7. Nhận thức của NLĐ về quyền lợi được hưởng	92
Bảng 3.8. Cơ cấu thâm niên cán bộ BHTN.....	97
Bảng 3.9. Tổng số tiền thu BHTN giai đoạn 2009-2014	103
Bảng 3.10. Tình hình nợ đóng BHTN từ 2009-2014.....	104
Bảng 3.11. Chi BHTN giai đoạn 2010 - 2014	106
Bảng 3.12. Tỷ lệ sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp	108

DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 3.1. Số người tham gia BHTN và tổng số tiền thu BHTN	81
Biểu đồ 3.2. Số lượng tiếp nhận và giải quyết BHTN	83
Biểu đồ 3.3. Số lượng người thất nghiệp được tư vấn, giới thiệu việc làm giai đoạn 2010-2014.....	86
Biểu đồ 3.4. Tổng số tiền thu BHTN giai đoạn 2009-2014.....	103

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Lý do lựa chọn đề tài

Thất nghiệp là một hiện tượng kinh tế xã hội mà hầu hết các nước trên thế giới phải đương đầu. Trong nền KTTT, thất nghiệp được biểu lộ một cách rõ nét nhất, nó là hệ quả tất yếu của phát triển công nghiệp. Chống thất nghiệp và bảo vệ NLD trong trường hợp bị thất nghiệp không chỉ là nhiệm vụ riêng của từng quốc gia mà trở thành mục tiêu chung của các tổ chức quốc tế, tổ chức liên kết kinh tế và các khu vực... Thất nghiệp là tình trạng một bộ phận lao động xã hội không tiếp cận được việc làm phù hợp với khả năng của bản thân họ, mặc dù họ đã cố gắng tìm kiếm và chấp nhận mức thu nhập mang tính thịnh hành. Các nhà kinh tế theo trường phái tự do cho rằng, thất nghiệp là vấn đề bình thường và nó sẽ thúc đẩy bộ phận lao động đang làm việc phải làm việc tốt hơn, có hiệu quả cao hơn và từ đó thúc đẩy kinh tế phát triển nhanh hơn, hiệu quả hơn.

Ở góc độ khác, các nhà kinh tế lại cho rằng, thất nghiệp là tình trạng không tốt. Đối với người thất nghiệp là mất thu nhập, đời sống không đảm bảo và có thể dẫn đến tha hóa, đối với xã hội là tình trạng không tạo ra toàn dụng lao động và từ đó không tạo ra tăng trưởng kinh tế theo mong muốn.

Như vậy, thất nghiệp là vấn đề mang tính 2 mặt, trong đó mặt tiêu cực là nổi trội và ảnh hưởng xấu tới tăng trưởng kinh tế, ổn định xã hội và phát triển con người. Do đó, Chính phủ các nước đặc biệt quan tâm đến vấn đề thất nghiệp. Chính phủ các nước có trách nhiệm phải quản lý tốt tình trạng thất nghiệp, không để thất nghiệp xảy ra quá lớn và ảnh hưởng xấu tới nguồn lực lao động và tới đời sống của NLD. Tuy nhiên, việc quản lý thất nghiệp không đơn giản, vì phụ thuộc vào lợi ích và cách hành xử của các chủ sử dụng lao động đối với việc làm, thu nhập của NLD trong các hoạt động kinh doanh của họ. Để quản lý được tình trạng thất nghiệp, Chính phủ phải tác động vào cả chủ doanh nghiệp và NLD theo hướng đảm bảo lợi ích của cả hai phía được lâu dài để giảm thiểu tình trạng xa thải, mất việc làm của NLD.

Việt Nam đang trong quá trình phát triển nền KTTT định hướng XHCN.

Trong những năm qua, nền KTTT ở nước ta ngày càng phát triển, sự phát triển của các thành phần kinh tế trở nên mạnh mẽ hơn bao giờ hết. Tuy nhiên, sự phát triển mạnh mẽ, đa dạng và phức tạp của nền KTTT đã đặt ra nhiều thách thức như: Sự lựa chọn, đào thải lao động của thị trường dẫn đến mất việc làm và thất nghiệp của NLD, sự biến động phức tạp của thị trường và sản xuất kinh doanh đưa đến NLD thất nghiệp.

Theo số liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam tổng số người thất nghiệp ở Việt Nam là 1.344 ngàn người trong năm 2010, giảm xuống còn 926 ngàn người năm 2012 nhưng sau đó có xu hướng tăng lên 1.038 ngàn người trong năm 2013 và 1.045 ngàn người năm 2014. Tỷ lệ thất nghiệp trong tổng số người trong độ tuổi lao động ở nước ta trên 2% trong giai đoạn 2010-2014, riêng tỷ lệ thất nghiệp trong thanh niên ở mức 5,5- 7,0%, ngoài ra còn khoảng trên 3,5 triệu thanh niên đang ở trong tình trạng việc làm bấp bênh, không ổn định.

Thực hiện Luật BHXH (từ 01/01/2009) và chính sách BHTN của Nhà nước, từ năm 2009 đến nay số người tham gia BHTN đã tăng nhanh từ 5,6 triệu người năm 2009 lên trên 9,2 triệu người năm 2014 và trên 10 triệu người năm 2015; tổng số tiền thu BHTN tăng từ 3,5 ngàn tỉ đồng năm 2009 lên 14,8 ngàn tỉ đồng năm 2014. Tuy nhiên tốc độ tăng số người tham gia BHTN không cao (chỉ từ 4-5%/năm); số người tham gia BHTN chỉ chiếm 81% tổng số người tham gia BHXH bắt buộc và chỉ chiếm 16,9% tổng số lao động của cả nước (năm 2014); tình trạng nợ đọng BHTN rất lớn và có xu hướng tăng nhanh từ 172 tỉ đồng năm 2011 lên 336,3 tỉ đồng năm 2014. Mặt khác công tác QLNN về BHTN tuy đã đạt được những bước tiến quan trọng nhưng vẫn còn nhiều tồn tại, bất cập, chưa đáp ứng kịp yêu cầu thực tiễn của xã hội về BHTN trong điều kiện phát triển KTTT và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng. Một số chính sách về BHTN ban hành còn chậm, chưa đồng bộ và còn chông chéo. Các vướng mắc phát sinh từ thực tiễn thực hiện chính sách, còn nhiều những văn bản hướng dẫn chậm ban hành và chưa kịp thời nên chậm tháo gỡ những vướng mắc trong thực tiễn. Một số hợp phần của nội dung chính sách BHTN chưa được thực hiện tốt.

Còn có sự chông chéo, thiếu thống nhất trong tổ chức thực thi chính sách BHTN. Hệ thống tổ chức bộ máy QLNN về BHTN chưa thực sự hoàn thiện. Tình hình nêu trên đang đòi hỏi phải đẩy mạnh tham gia BHTN của NLĐ và tăng cường hoàn thiện QLNN về BHTN ở Việt Nam để bảo vệ lợi ích của NLĐ và nâng cao vai trò của nhà nước đối với BHTN ở Việt Nam.

Trên cơ sở những vấn đề thực tiễn nêu trên, NCS chọn chủ đề “**QLNN về BHTN ở nước ta hiện nay**” làm đề tài luận án trình độ tiến sĩ, chuyên ngành Quản lý Kinh tế tại Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương.

2. Mục đích, ý nghĩa của đề tài luận án

Mục đích nghiên cứu của đề tài là nhằm cung cấp các luận cứ khoa học cho các cơ quan hoạch định, thực thi luật pháp, chính sách về BHTN để phục vụ cho việc điều chỉnh, bổ sung hoàn thiện QLNN về BHTN ở Việt Nam.

Ý nghĩa lý luận của nghiên cứu đề tài là góp phần làm sáng tỏ khung lý thuyết của QLNN về BHTN trong điều kiện KTTT hiện đại và hội nhập quốc tế, nhất là về nội dung, phương thức, công cụ và biện pháp tăng cường QLNN về BHTN.

Ý nghĩa thực tiễn của nghiên cứu đề tài là góp phần nâng cao nhận thức, thúc đẩy sự tham gia của NLĐ, tăng cường và hoàn thiện QLNN về BHTN nhằm đảm bảo ASXH, xây dựng xã hội công bằng, dân chủ và văn minh ở Việt Nam.

3. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, luận án được chia làm 4 chương.

Chương 1: Tổng quan các nghiên cứu liên quan đến QLNN về BHTN

Chương 2: Cơ sở lý luận của QLNN về BHTN

Chương 3: Thực trạng QLNN về BHTN ở Việt Nam

Chương 4: Phương hướng và giải pháp hoàn thiện QLNN về BHTN ở nước ta

Chương 1

TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

1.1 Tổng quan các công trình đã công bố ở trong và ngoài nước liên quan đến quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp

1.1.1 Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố ở nước ngoài

Các công trình nghiên cứu ngoài nước về QLNN về BHTN thường tiếp cận theo hai góc độ: Học thuật và tác nghiệp. Các nghiên cứu theo góc độ học thuật chủ yếu nghiên cứu về BHTN và QLNN về BHTN; các nghiên cứu theo góc độ tác nghiệp thường nghiên cứu về quản lý và cách thức quản lý, sử dụng nguồn quỹ bảo BHTN sao cho hiệu quả nhất. Dưới đây là một số công trình nghiên cứu tiêu biểu:

i) Sách *“Các Chương trình bảo đảm xã hội các nước trên thế giới”* do Cơ quan Quản lý Bảo đảm xã hội Mỹ xuất bản đã đề cập các vấn đề về:

- Khoản TCTN như là một hình thức “đền bù sự mất mát thu nhập do kết quả của tình trạng thất nghiệp bắt buộc” tạo ra. Các chương trình TCTN thường được áp dụng ở các nước công nghiệp phát triển như đã nêu ở trên và được thực hiện dưới hình thức bắt buộc ở hầu hết các nước. Có một vài nước áp dụng phương thức TCTN thông qua hình thức trợ cấp khó khăn, thanh toán một lần do cơ quan đại diện của Chính phủ hoặc chủ sử dụng lao động chi trả và chủ sử dụng lao động thường chỉ một lần khoản tiền đền bù khi sa thải NLĐ.

- Khái niệm thực hiện chương trình TCTN được hiểu là: “TCTN là sự trợ giúp cho người thất nghiệp nhằm đảm bảo cuộc sống của họ trong thời gian mất việc làm từ nguồn quỹ được hình thành do sự đóng góp của NLĐ, người sử dụng lao động và sự hỗ trợ của Nhà nước, của toàn xã hội”; Về bản chất, TCTN cũng như các chế độ trợ cấp khác cùng xuất phát từ quan hệ lao động, cùng bù đắp rủi ro cho NLĐ nhưng lại có những đặc điểm riêng khác biệt về đối tượng, mục đích và cách thức giải quyết; đối tượng của TCTN chủ yếu là NLĐ trong độ tuổi lao động, có sức lao động nhưng bị mất việc làm và có nhu cầu đi làm việc. Việc NLĐ bị mất việc làm là do yếu tố khách quan, tức là không tự nguyện. Chính điều này dẫn đến đối tượng hưởng của TCTN hẹp hơn đối tượng thất nghiệp thực tế. Tuy nhiên,

ngoài mục đích này hoạt động của chế độ thất nghiệp còn có một mục đích nữa giúp cho NLD quay trở lại thị trường lao động với các biện pháp như cung cấp thông tin về thị trường lao động, giới thiệu việc làm, đào tạo nghề, tạo việc làm tạm thời;

- Công tác quản lý người thất nghiệp giữ vai trò quan trọng trong sự thành công của việc thực hiện chế độ thất nghiệp. Việc đăng ký thất nghiệp, thống kê số người thất nghiệp, phân loại thất nghiệp... Để đưa vào diện đối tượng hưởng TCTN là vấn đề không hề đơn giản. Do vậy, công tác quản lý thống kê người thất nghiệp là công tác giữ vai trò quan trọng trong việc bảo đảm thực hiện thành công của hoạt động TCTN. Song, hầu hết các nước khác đều thiết lập và tổ chức thực hiện chế độ TCTN với vị trí là một nhánh của BHXH. Một số nước còn thực hiện các chế độ TCTN từ các quỹ công với những điều kiện nhất định về đối tượng (tình trạng kinh tế, mức thu nhập chung hoặc mức thu nhập do lao động của họ), đảm bảo thực hiện dưới các hình thức trợ cấp như trợ cấp mất việc, thôi việc ...

ii). TS. Lê Hồng Giang trong công trình nghiên cứu: *“BHTN, lối cơ hội thay đổi”* đăng trên SGTT vào ngày 01/12/2009 đã đề cập kết quả nghiên cứu của Ngân hàng thế giới (WB) về mô hình hỗn hợp bảo hiểm nhà nước và tư nhân được tổng kết rằng: “Ở các nước phát triển, bên cạnh hệ thống BHTN của nhà nước, khu vực tư nhân cũng cung cấp nhiều hình thức BHTN khác giành cho các đối tượng có thu nhập cao, tuy nhiên những NLD có mức lương thấp ít quan tâm đến BHTN do khu vực tư nhân triển khai”.

Đối với người nghèo có mức thu nhập thấp, BHTN được xem là một dạng của ASXH (social safety net). Vì vậy, một số nước đã gộp chung loại hình bảo hiểm này vào Quỹ BHXH vào Quỹ ASXH, từ đó xu hướng vận động của BHTN cũng giống như các hình thức BHXH khác (hưu trí, y tế), nó được chuyển dần từ thể thức quy định lợi tức (defined benefits) sang quy định mức đóng góp (defined contributions). Nghiên cứu của WB về sự chuyển đổi này đã rút ra là, một mô hình hỗn hợp như của Úc, kết hợp thể thức quy định lợi tức từ một quỹ BHXH của Nhà nước, với quy định mức đóng góp dựa vào khu vực tư nhân, sẽ là tối ưu và dễ chuyển đổi. Tác giả đã viện dẫn thực tiễn của Singapore và Malaysia về hình thành Quỹ tiết kiệm chung cho các loại hình bảo hiểm (hưu trí, sức khỏe, thất nghiệp) đều do quỹ này chi trả và cho rằng, về bản chất thì quỹ

này là hình thức tiết kiệm bắt buộc, nên nó là công cụ để Chính phủ định hướng tỷ lệ tiết kiệm của tất cả mọi NLD trong dài hạn để đảm bảo nguồn nhân lực cho tăng trưởng kinh tế.

Đối với Việt Nam, tác giả cho rằng, hệ thống BHXH trong đó có BHTN đã bắt chước hệ thống ASXH của Mỹ mà đã bỏ qua kinh nghiệm thành công của Singapore và Malaysia về hình thành quỹ tiết kiệm chung cho các loại hình BHXH.

Ngoài ra còn có một số nhà khoa học đã công bố những công trình nghiên cứu của mình liên quan đến bảo hiểm thất nghiệp và trợ cấp thất nghiệp. Điển hình như: Ở Cộng hoà Liên Bang Đức có Schmid, G; ở Mỹ có Wernev, H và Wayne Nafziger, E; ở Anh có DaVid, W và Pearce, ở Nga có V.Pap Lốp; v.v . Nhìn chung, những công trình nghiên cứu của các tác giả mới chỉ tập trung chủ yếu vào phản ánh thực trạng thất nghiệp, nguyên nhân và hậu quả thất nghiệp trong một giai đoạn nào đó, ở những nước và những khu vực nào đó trên thế giới. Một số nghiên cứu khác đã tiếp cận với BHTN và TCTN, song mới chỉ đưa ra những định hướng về đối tượng tham gia, mức trợ cấp và thời gian TCTN. Do đây là một vấn đề kinh tế – xã hội đặc thù của từng nước, cho nên chưa có một công trình nào bàn về tổ chức BHTN. Chính vì vậy, những nghiên cứu của các tác giả kể trên có chăng chỉ là để tham khảo trong quá trình tổ chức BHTN ở Việt Nam. Tóm lại, các nghiên cứu nước ngoài mới chỉ đề cập đến một số khía cạnh của BHTN và TCTN.

1.1.2 Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố ở trong nước liên quan đến QLNN về BHTN

1.1.2.1 Các nghiên cứu có nội dung liên quan đến BHTN tại Việt Nam

i). Công trình nghiên cứu của TS Trịnh Thị Hoa -Trung tâm Nghiên cứu khoa học, BHXH Việt Nam với tiêu đề “*Những lý luận cơ bản về BHTN hiện đại*” Công trình này đã đề cập các vấn đề chính về:

- Hiện tượng thất nghiệp. Thất nghiệp là hiện tượng không mong muốn của NLD và Chính phủ, nhưng lại thường xuyên xảy ra trong KTTT. Để bảo vệ quyền lợi cho NLD, bảo đảm an toàn cuộc sống cho họ Chính phủ cần triển khai chương trình TCTN. Chương trình TCTN chỉ thực hiện đối với những

người bị thất nghiệp bắt buộc (không mong muốn). Một trong những giải pháp tích cực đối với chống thất nghiệp là đầu tư tạo ra chỗ làm việc mới.

- Lịch sử hình thành, phát triển TCTN. Trên thế giới đã hình thành TCTN từ trước thế kỷ 19, áp dụng cho những công nhân ở cao nguyên Bohemia ngành thủy tinh, ở Bagel và Thụy Sĩ áp dụng cho công nhân đóng giày... Sau đó được áp dụng rộng rãi ở châu Âu và các nước phát triển nhằm đảm bảo việc làm ổn định của NLĐ, bảo vệ đời sống của công nhân lành nghề và phát triển liên tục của kinh tế. Để thực hiện BHTN, giới chủ sử dụng lao động phải trích một phần thu nhập của Doanh nghiệp để đóng góp vào Quỹ TCTN. Sau một thời gian thực hiện, một số quốc gia đã cho thành lập Quỹ BHTN do giới chủ đóng góp và sự tham gia tự nguyện của NLĐ. Quỹ thất nghiệp tự nguyện đầu tiên được hình thành ở Thụy Sĩ (Bezne) năm 1893 với sự tham gia của những người có việc làm không ổn định..

Công trình nghiên cứu này cũng đưa ra các số liệu thống kê về các nước thực hiện BHTN. Cụ thể, theo thống kê chính thức của ILO, đến năm 1999 đã có 172 nước thiết lập hệ thống ASXH, trong đó 69 nước thiết lập được chế độ BHTN và 1/2 trong số này đã thực hiện BHTN bắt buộc như một nhánh của hệ thống BHXH. BHTN không đơn giản, thậm chí một số nước đã hình thành rồi lại phải huỷ bỏ vì không bảo đảm thực hiện như quy định (ví dụ như Ấn Độ, Thái Lan).

- Nguyên tắc và mục đích của Quỹ thất nghiệp. Quỹ thất nghiệp hoạt động theo nguyên tắc số đông cùng chia sẻ rủi ro với số ít và thực hiện các mục tiêu cụ thể bao gồm: Cung cấp nguồn tài chính hỗ trợ thu nhập cho NLĐ bị thất nghiệp; ổn định kinh tế; tạo điều kiện để Doanh nghiệp cơ cấu lại hoạt động kinh doanh; khuyến khích NLĐ nâng cao tay nghề; tăng cường các kỹ năng tìm kiếm việc làm... Theo thời gian, Quỹ BHTN được hình thành với sự đóng góp của: NLĐ, người sử dụng lao động và nhà nước nhằm hỗ trợ về mặt thu nhập cho NLĐ trong thời gian bị mất việc làm, tạo điều kiện cho họ tìm kiếm việc làm mới trong thị trường lao động.

- Gợi ý cho Việt Nam. Tác giả đã cho rằng, trong điều kiện Việt Nam hiện nay, việc thiết lập chế độ BHTN là cần thiết, đáp ứng yêu cầu bảo vệ NLĐ, nhưng cần có những bước đi thận trọng, tiếp thu kinh nghiệm của các nước.

ii). PGS.TS Mạc Văn Tiến với công trình nghiên cứu về “*Lý luận về BHTN*”. Công trình nghiên cứu đã đề cập những vấn đề về sau:

- Bản chất của thất nghiệp. Tác giả cho rằng, thất nghiệp được coi là hiện tượng tất yếu của nền KTTT. Tuy nhiên do ảnh hưởng của ý thức hệ và nhận thức xã hội nên vấn đề thất nghiệp, đặc biệt là nguyên nhân dẫn đến thất nghiệp được các nhà kinh tế lý giải rất khác nhau. Người đầu tiên nghiên cứu về thất nghiệp là Uyliam Petty. Do ảnh hưởng của chủ nghĩa trọng thương nên Uyliam Petty cho rằng để giảm bớt tình trạng thất nghiệp thì phải đẩy mạnh xuất khẩu ra bên ngoài để thu hút lực lượng dân cư thừa trong xã hội (đây cũng là một trong những nguyên nhân để các nước tư bản mở rộng thuộc địa). Adam Smith nghiên cứu một cách có hệ thống về việc làm và thất nghiệp, những nguyên nhân dẫn đến thất nghiệp. Ricardo và Adam Smith khẳng định rằng nạn nhân khẩu thừa (tức thất nghiệp) là không thể tránh khỏi trong nền KTTT. Adam Smith cho rằng do việc sử dụng máy móc đã gạt bớt công nhân ra khỏi quá trình sản xuất; đồng thời sự biến động của sản xuất làm cho công việc của NLĐ trở nên bấp bênh, dễ bị thất nghiệp; Công ước BHXH (tiêu chuẩn tối thiểu) số 102, năm 1952 định nghĩa BHTN là: “Sự ngừng thu nhập do không có khả năng tìm được một việc làm thích hợp trong trường hợp người đó có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc”;

- Các loại hình thất nghiệp. Tác giả tiếp cận cách phân loại thất nghiệp của Nhà kinh tế học Samuelson dựa trên lý luận về cung - cầu lao động để phân loại thất nghiệp bao gồm: *Thất nghiệp tự nguyện*: Là những NLĐ có nhu cầu làm việc nhưng lại không muốn làm việc với mức lương thịnh hành trên thị trường lúc đó; *Thất nghiệp không tự nguyện* là những người không có việc làm, muốn làm việc với mức lương đang thịnh hành nhưng không thể tìm được việc làm do cầu về lao động thấp; *Thất nghiệp tạm thời* là dạng thất nghiệp phát sinh do sự di chuyển không ngừng của con người giữa các vùng, các công việc hoặc các giai đoạn khác nhau của cuộc sống; *Thất nghiệp có tính cơ cấu* là dạng thất nghiệp xảy ra khi có sự mất cân đối giữa cung và cầu lao động. Trong một nền kinh tế biến động, cầu về một loại lao động nào đó tăng lên, trong khi mức cầu về một loại lao động khác lại giảm đi, nhưng mức cung lao động lại không được điều

chính đồng thời nên xảy ra tình trạng thất nghiệp cơ cấu; *Thất nghiệp chu kỳ* là dạng thất nghiệp xảy ra khi mức cầu chung về lao động thấp, khi tổng mức chi và sản lượng giảm, thất nghiệp sẽ tăng lên ở khắp mọi nơi trong toàn bộ nền kinh tế. Thất nghiệp chu kỳ phản ánh sự rệu rã, suy thoái kinh tế;

- Ảnh hưởng của thất nghiệp đối với cá nhân và xã hội. Trong công trình nghiên cứu này Tác giả đã phân tích “thất nghiệp” và “lạm phát” là hai vấn đề nan giải nhất của các quốc gia trong nền KTTT, có ảnh hưởng rất lớn đến sự phát triển và sự ổn định kinh tế - chính trị - xã hội của từng nước. Đối với cá nhân, thất nghiệp cắt đứt nguồn thu nhập chủ yếu hoặc duy nhất của NLD (nhất là ở các nước thị trường phát triển, tiền lương là nguồn thu nhập chủ yếu của họ), đồng thời cắt đứt phương tiện sinh sống của NLD và gia đình họ, đẩy những người này vào cảnh túng quẫn không có khả năng thanh toán cho các chi phí thường ngày, như: Tiền nhà, tiền điện, tiền nước, tiền học cho con cái, tiền lương thực, thực phẩm... Đối với quốc gia, thất nghiệp là sự phí phạm nguồn nhân lực, không thúc đẩy sự phát triển kinh tế, đồng thời dễ dẫn đến những xáo trộn về xã hội

- Các giải pháp giải quyết vấn đề thất nghiệp. Tác giả đề ra giải pháp kiểm soát thất nghiệp ở tỷ lệ cho phép. Để giảm tỷ lệ thất nghiệp và hạn chế hậu quả, cần triển khai hai nhóm giải pháp gồm: Nhóm giải pháp tích cực là tạo việc làm cho NLD. Đó là các giải pháp tác động vào chủ các DN để tạo ra nhiều chỗ làm việc cho NLD, liên quan đến các giải pháp này cần có các dự án phát triển. Để thực hiện thu hút đầu tư, Chính phủ các nước đều có các chính sách khuyến khích đầu tư (trong nước và nước ngoài). Tác giả cho rằng, đầu tư là biện pháp tích cực nhất để tăng số chỗ làm việc trong nền kinh tế. Tuy nhiên, để đầu tư tốt cần phải có môi trường đầu tư tốt. Tuy nhiên, giải pháp hỗ trợ người thất nghiệp tham gia lại thị trường lao động không chỉ ảnh hưởng tích cực, mà chứa đựng cả ảnh hưởng tiêu cực, đó là thúc đẩy tính ỷ lại của NLD vào những khoản hỗ trợ từ Quỹ BHTN.

1.1.2.2 Các nghiên cứu có nội dung liên quan đến QLNN về BHTN tại Việt Nam

Đối với nội dung nghiên cứu này có thể nêu ra một số công trình tiêu biểu sau:

i, Đề tài nghiên cứu cấp Bộ về “*Đánh giá và hoàn thiện cơ chế chính sách BHTN nhằm tăng cường tính bền vững*” do Lê Quang Trung làm Chủ nhiệm.

Công trình nghiên cứu này đã đề cập gián tiếp về các vấn đề liên quan tới QLNN về BHTN gồm:

- Trình tự, thủ tục triển khai hoạt động BHTN.

Trong nội dung này, tác giả đã phân tích quy trình thực hiện BHTN phải được mở rộng từng bước để tránh tăng đột ngột các chi phí và gây ra khó khăn đối với các chủ Doanh nghiệp trong việc tham gia đóng phí BHTN, ảnh hưởng tiêu cực đến duy trì việc làm cho NLD của Doanh nghiệp. Vì vậy, chính sách BHTN thường được áp dụng khi hệ thống BHXH đã phát triển và khi điều kiện kinh tế, trình độ QLNN về thất nghiệp cho phép. Cũng vì vậy mà Chính phủ các nước thường thực hiện chính sách BHTN từng bước theo khả năng quản lý của Chính phủ và khả năng về nguồn tài chính cho thực hiện chính sách này.

Để thực hiện được chính sách BHTN thì phải thực hiện cơ chế thu phí BHTN từ NLD và chủ sử dụng lao động tham gia BHTN và do cơ quan BHXH thực hiện.

Công trình nghiên cứu này đề cập tới QLNN về BHTN gồm 5 nội dung sau:

- + Hướng dẫn, tuyên truyền chính sách BHTN của nhà nước;
- + Đăng ký tình trạng thất nghiệp cho những người đang bị thất nghiệp;
- + Tính toán chế độ BHTN theo quy định của pháp luật;
- + Chi tiền bảo hiểm cho người đang thất nghiệp theo đúng chế độ và thời gian đã quy định trong văn bản pháp luật về BHTN;
- + Kiểm tra, giám sát việc thực hiện BHTN, phát hiện các vấn đề phát sinh và xử lý kịp thời;

Ngoài ra, trong thực hiện QLNN về BHTN, cơ quan bảo hiểm cần tổ chức “dịch vụ tư vấn việc làm” cho người bị thất nghiệp theo quy định của Công ước số 88 về dịch vụ việc làm của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) với các nội dung sau:

- + Tổ chức đăng ký tìm việc cho người đang thất nghiệp;
- + Thông tin chính xác về vị trí việc làm còn trống và mức thu nhập của việc làm được tư vấn;
- + Hỗ trợ người thất nghiệp di chuyển đến nơi làm việc;
- + Phối hợp việc quản lý BHTN với các biện pháp khác nhằm làm giảm tình trạng thất nghiệp;

- + Đáp ứng đầy đủ nhu cầu của các nhóm lao động đặc thù (như người khuyết tật...);
- + Đề ra các giải pháp tạo việc làm cho thanh niên trong khuôn khổ các dịch vụ hướng nghiệp và đào tạo nghề;
- + Thực hiện các dịch vụ điều tiết việc làm đối với người thất nghiệp.

Công trình này cũng đề cập tới cơ quan thực hiện dịch vụ việc làm là các TTGTVL, thực hiện chức năng cầu nối giữa NLĐ và người sử dụng lao động, thực hiện sắp xếp việc làm cho NLĐ và người sử dụng lao động thông qua các hoạt động môi giới. TTGTVL làm là nơi cung cấp các dịch vụ tư vấn cho NLĐ về: Lựa chọn nghề, trình độ đào tạo, nơi học nghề, lựa chọn công việc phù hợp với khả năng và nguyện vọng; về kỹ năng thi tuyển; về tự tạo việc làm, tìm việc làm trong và ngoài nước; tư vấn cho người sử dụng lao động về tuyển dụng lao động; về quản trị và phát triển nguồn nhân lực; về sử dụng lao động và phát triển việc làm; tư vấn về các chính sách, pháp luật lao động cho NLĐ, người sử dụng lao động.

QLNN về BHTN sẽ phát huy tác dụng và đạt hiệu quả tối đa khi thực hiện tốt các hoạt động dịch vụ việc làm cho NLĐ đang thất nghiệp. Vì vậy, công tác QLNN về BHTN cần gắn với hoạt động của TTGTVL.

Ngoài công trình nghiên cứu trên còn có một số công trình nghiên cứu khác như: Công trình nghiên cứu của TS Nguyễn Huy Ban: *“Nghiên cứu những nội dung cơ bản của BHTN hiện đại. Vấn đề lựa chọn hình thức TCTN ở Việt Nam”*. Công trình nghiên cứu đã đưa ra và phân tích các nội dung cơ bản của BHTN hiện đại. Đồng thời tác giả cũng đề cập tới các hình thức TCTN ở Việt Nam.

Chuyên đề luận án Tiến Sĩ của tác giả Nguyễn Quang Vinh về *“Các mô hình và kinh nghiệm thực hiện BHTN trên thế giới”*. Trong công trình nghiên cứu này, tác giả đã đưa ra các mô hình BHTN trên thế giới, đặc biệt là nhấn mạnh đến kinh nghiệm thực hiện BHTN của các nước từ đó đưa ra các khuyến nghị cho Việt Nam.

Công trình nghiên cứu: *“Thực trạng, giải pháp phòng chống lạm dụng quỹ BHTN trên địa bàn tỉnh Bình Dương”* của tác giả Lê Minh Lý. Công trình nghiên cứu này chủ yếu tập trung phân tích thực trạng quỹ và các giải pháp chống lạm dụng quỹ BHTN trên địa bàn Bình Dương.

Các công trình nghiên cứu đã đề cập đến nhiều khía cạnh khác nhau về

BHTN. Đề tài nghiên cứu của luận án này được thực hiện trên cơ sở kế thừa kết quả nghiên cứu của các công trình nghiên cứu đó.

1.1.3 Những vấn đề luận án sẽ tập trung nghiên cứu giải quyết

Qua tổng quan các công trình khoa học đã công bố, NCS sẽ tiếp tục nghiên cứu để làm rõ những vấn đề còn chưa rõ và thiếu sau:

Vấn đề thứ nhất. Làm rõ hơn sự cần thiết và tính tất yếu khách quan phải có QLNN về BHTN. Theo đó sẽ nghiên cứu những lý do, căn cứ về nhu cầu của thị trường lao động trong xã hội (cả bên cung là NLĐ và bên cầu là chủ sử dụng lao động) đối với sự can thiệp của nhà nước vào hoạt động BHTN.

Vấn đề thứ hai. Phân tích làm rõ bản chất của QLNN về BHTN trong KTTT.

Vấn đề thứ ba. Nhận diện đầy đủ và phân tích các nội dung QLNN về BHTN trong nền KTTT cả về lý luận, thực tiễn ở Việt Nam.

Vấn đề thứ tư. Nhận diện đầy đủ và phân tích ảnh hưởng của các nhân tố khách quan, chủ quan tới hiệu quả của công tác QLNN về BHTN cả lý luận và thực tiễn ở Việt Nam.

Vấn đề thứ năm. Đánh giá đúng thực trạng công tác QLNN về BHTN ở Việt Nam từ năm 2009 tới nay (từ khi Việt Nam bắt đầu áp dụng BHTN bằng luật BHXH). Làm rõ các thành công (tính hiệu quả), các hạn chế (kém hiệu quả) và nguyên nhân

Vấn đề thứ sáu. Đề xuất các quan điểm, định hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả của QLNN về BHTN ở Việt Nam trong những năm tới, thực hiện tốt những quy định của Luật việc làm về BHTN.

Trên cơ sở kế thừa các thành tựu nghiên cứu đã đạt được, trong luận án này các vấn đề được tập trung nghiên cứu chỉ giới hạn ở một phạm vi hẹp, tức QLNN về BHTN. Với giới hạn như vậy, tác giả luận án không có tham vọng tham gia giải quyết các vấn đề đang còn tranh luận kể trên, mà chỉ đặt cho mình nhiệm vụ giải quyết các vấn đề sau đây:

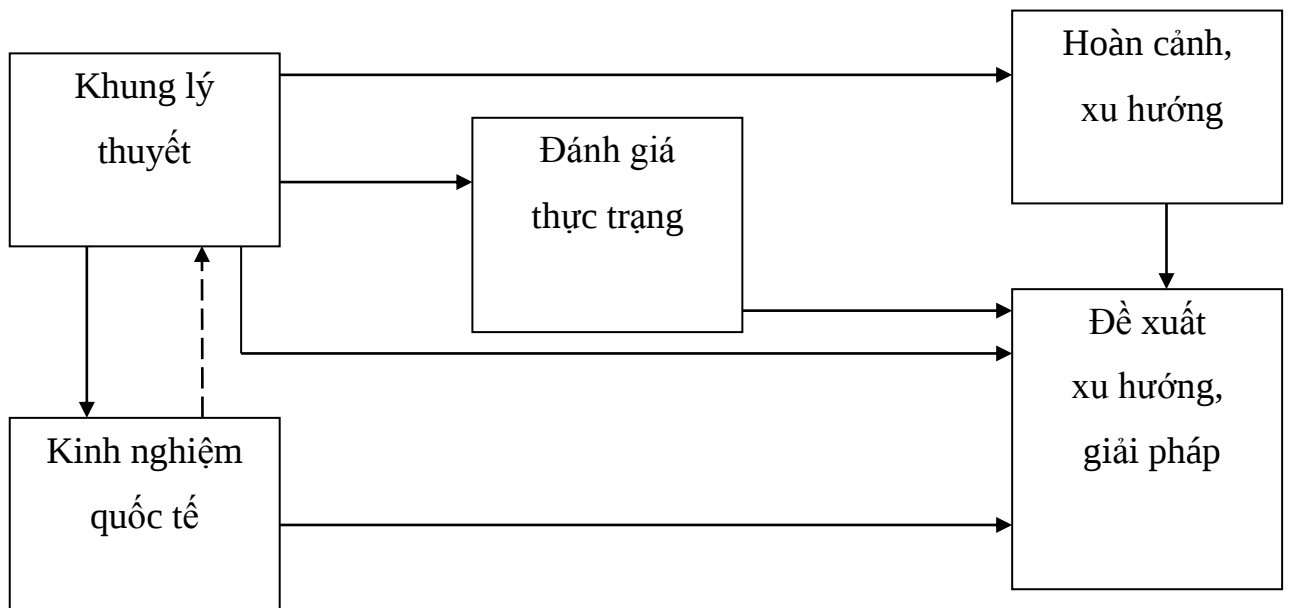
Thứ nhất, về mặt lý thuyết, QLNN về BHTN cần tuân theo những nguyên tắc có tính quy luật nào?

Thứ hai, kinh nghiệm QLNN về BHTN ở nước ngoài có thể đem lại những gì bổ ích cho Việt Nam?

Thứ ba, thực trạng QLNN về BHTN đặt ra những vấn đề gì?

Thứ tư, giải pháp giúp cải thiện chất lượng công tác QLNN về BHTN thích hợp với điều kiện Việt Nam?

Để giải quyết các vấn đề nêu trên, việc triển khai nghiên cứu trong luận án dựa trên khung phân tích sau:



Hình 1.1. Khung phân tích luận án

Nguồn: Tác giả luận án

1.2 Phương hướng giải quyết các vấn đề nghiên cứu của luận án

1.2.1 Mục tiêu nghiên cứu của đề tài

Mục tiêu nghiên cứu tổng quát đề tài là hệ thống hoá và làm rõ hơn cơ sở lý luận và thực tiễn của QLNN về BHTN, trên cơ sở đó đề xuất phương hướng và giải pháp hoàn thiện công tác QLNN về BHTN, đáp ứng yêu cầu đổi mới QLNN trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế.

Để đạt mục tiêu tổng quát nêu trên đề tài tập trung thực hiện các mục tiêu cụ thể sau:

- Làm rõ cơ sở lý luận của QLNN về BHTN trong điều kiện nền KTTT định hướng XHCN ở nước ta.

- Tổng hợp, phân tích kinh nghiệm QLNN về BHTN của một số quốc gia và rút ra bài học cho Việt Nam.

- Đánh giá khách quan thực trạng QLNN về BHTN trong 5 năm gần đây, chỉ ra những thành tựu, hạn chế và nguyên nhân hạn chế của QLNN về BHTN.

- Đề xuất phương hướng, giải pháp hoàn thiện QLNN về BHTN thời gian tới.

1.2.2 Đối tượng và phạm vi nghiên cứu đề tài

1.2.2.1 Đối tượng nghiên cứu đề tài

Đối tượng nghiên cứu đề tài luận án là các vấn đề lý luận và thực tiễn của QLNN về BHTN ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay

1.2.2.2 Giới hạn phạm vi nghiên cứu

Việc nghiên cứu trong luận án giới hạn ở các vấn đề liên quan đến QLNN về BHTN như việc xây dựng hệ thống pháp luật, chính sách, tổ chức thực thi. Không đề cập đến các vấn đề cụ thể. Thực trạng QLNN về BHTN ở Việt Nam từ năm 2009 đến nay. Các giải pháp đổi mới QLNN về BHTN kiến nghị cho giai đoạn đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2025.

1.2.3 Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

Luận án sử dụng tổng hợp các phương pháp nghiên cứu, chủ yếu là các phương pháp phân tích chứng minh, tổng hợp, thống kê, so sánh, mô hình dựa trên các tài liệu, báo cáo thứ cấp. Trong một số vấn đề đánh giá cụ thể có sử dụng việc thu thập, xử lý các số liệu điều tra, phỏng vấn các cá nhân trực tiếp tham gia quản lý BHTN, các chuyên gia, các nhà quản lý. Luận án sử dụng tổng hợp các phương pháp nghiên cứu, kết hợp các kỹ thuật phân tích theo nhiều chiều khác nhau về QLNN về BHTN để rút ra các nhận xét, đánh giá chân thực.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

2.1 Quan niệm quản lý nhà nước về Bảo hiểm thất nghiệp

2.1.1 Thất nghiệp và phân loại thất nghiệp

2.1.1.1 Quan điểm về thất nghiệp

Thất nghiệp là một khái niệm đã xuất hiện từ rất lâu và ngày nay đã trở thành phổ biến trong nền KTTT. Thất nghiệp được đề cập đến trong các giáo trình kinh tế, trong thống kê kinh tế quốc dân, trong sinh hoạt hàng ngày.

Theo quan điểm của P.ĂngGhen, trong quá trình phát triển của xã hội loài người, lao động luôn được coi là nhu cầu cơ bản nhất, chính đáng nhất và lớn nhất của con người. P.Ăng Ghen đã khẳng định “Lao động là điều kiện cơ bản đầu tiên của toàn bộ đời sống con người, đến một mức và trên một ý nghĩa nào đó chúng ta phải nói rằng: Lao động đã tạo ra chính bản thân con người”. Thực tế cho thấy, ai sinh ra cũng phải sống, muốn sống phải có ăn, mặc, muốn có ăn, mặc phải lao động và được lao động, lao động là cách thức duy nhất để tạo ra thu nhập. Nhưng trong điều kiện KTTT không phải ai cũng được đáp ứng và được đáp ứng một cách đầy đủ. Muốn được lao động, NLD phải có việc làm để từ đó tạo ra của cải vật chất và dịch vụ, đồng thời tạo ra thu nhập nuôi sống mình và gia đình mình. Nhưng để có được việc làm, nhất là việc làm phù hợp với năng lực, trình độ và ngành nghề đào tạo, phù hợp với năng lực, sở trường của mình thì không phải NLD nào cũng dễ tìm kiếm. Những người không có việc làm thực chất là họ đã bị thất nghiệp.

Đến nay, đã có nhiều quan điểm về thất nghiệp, song định nghĩa thất nghiệp của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) được nhiều nhà kinh tế, nhiều nước đồng tình và vận dụng. Theo định nghĩa của tổ chức này thì: Thất nghiệp là tình trạng tồn tại khi một số người trong độ tuổi lao động muốn làm việc nhưng không thể tìm được việc làm ở mức lương thịnh hành. Tổ chức này cũng quan niệm: Người thất nghiệp là NLD không có việc làm, không làm kể cả 1 giờ trong tuần lễ điều tra đang đi tìm việc làm và có điều kiện là họ làm ngay. Quan điểm này có ưu điểm là nói rõ được bản chất của thất nghiệp là thị trường lao động đã không tạo

được việc làm đầy đủ cho những người có khả năng lao động và chấp nhận giá thị trường của lao động. Có nghĩa là ngay cả trường hợp thị trường lao động cân bằng thì vẫn tồn tại thất nghiệp. Thông thường người ta gọi đó là thất nghiệp tự nhiên, đó là mức thất nghiệp mà bất kỳ quốc gia nào cũng phải chấp nhận. Tuy nhiên, mức thất nghiệp tự nhiên ở các quốc gia khác nhau là khác nhau bởi nó phụ thuộc vào nhiều yếu tố như sự phát triển của thị trường lao động, mức độ chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu ngành nghề...

Ngoài quan điểm trên còn tồn tại nhiều quan điểm khác về thất nghiệp như sau:

- Ở Thái Lan quan niệm: Người thất nghiệp là NLD không có việc làm, muốn làm việc, có năng lực làm việc.

- Nhật Bản quan niệm: Người thất nghiệp là người không có việc làm trong tuần lễ điều tra, có khả năng làm việc, đang tích cực tìm việc làm hoặc chờ kết quả xin việc làm.

- Luật BHTN của Cộng hòa liên bang Đức định nghĩa: Người thất nghiệp là NLD tạm thời không có quan hệ lao động hoặc chỉ thực hiện những công việc ngắn hạn.

Ở Việt Nam, theo Từ điển Bách khoa Việt Nam thì: “Thất nghiệp là những người trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động, có nhu cầu việc làm, đang không có việc làm”. Quan điểm này có điểm hợp lý là bao hàm được nhiều dạng thất nghiệp nhưng không đề cập đến thị trường lao động và không đưa ra căn cứ tính toán tỷ lệ thất nghiệp. Bộ Luật Lao động (được sửa đổi năm 2002), ngoài việc quy định về việc làm, người có việc làm, người thiếu việc làm, đã quy định về thất nghiệp và người thất nghiệp như sau:

- Người không có việc làm là người hoàn toàn không làm công việc gì để hưởng lương, tiền công hay lợi nhuận vì nhiều lý do khác nhau như không tìm được việc làm, không muốn làm việc, không có nhu cầu làm việc mặc dù trong độ tuổi lao động.

- NLD có việc làm là người trong độ tuổi lao động, đang làm việc trong các ngành kinh tế quốc dân, với thời gian làm việc không ít hơn mức chuẩn quy định cho NLD có việc làm trong tuần lễ điều tra. Tùy theo tình hình kinh tế - xã

hội và đặc điểm của từng nhóm ngành nghề, Nhà nước quy định mức thời gian làm việc chuẩn để được coi là có việc làm.

- NLD thiếu việc làm là người trong khoảng thời gian điều tra, có thời gian làm việc dưới mức quy định chuẩn cho người có đủ việc làm và có nhu cầu làm việc thêm. Mức thời gian chuẩn tùy thuộc vào ngành nghề và tính chất công việc do Nhà nước quy định cụ thể cho từng thời kỳ.

- Thất nghiệp là tình trạng tồn tại khi có một số người trong lực lượng lao động, có khả năng lao động, muốn làm việc nhưng không thể tìm được việc làm ở mức tiền lương tối thiểu.

Người thất nghiệp là những người từ 15 tuổi đến 60 tuổi đối với nam, đến 55 tuổi đối với nữ, làm việc theo hợp đồng lao động, có nhu cầu làm việc, vì những lý do khác nhau không có việc làm và đang đi tìm việc làm trong tuần lễ điều tra.

Theo đó, ở Việt Nam người được coi là thất nghiệp bao gồm:

- NLD đang làm việc bị mất việc vì các lý do khác nhau như doanh nghiệp phá sản; doanh nghiệp sắp xếp lại sản xuất, kinh doanh hoặc áp dụng công nghệ mới; doanh nghiệp giải thể theo quy định của pháp luật; NLD bị chấm dứt hợp đồng lao động trước thời hạn, bị sa thải, hợp đồng lao động hết thời hạn mà doanh nghiệp thôi không tiếp tục ký hợp đồng;

- NLD mới đến tuổi lao động, học sinh, sinh viên mới tốt nghiệp hoặc thôi học nhưng chưa tìm được việc làm;

- Bộ đội xuất ngũ, thanh niên xung phong hết nghĩa vụ quân sự, NLD đi xuất khẩu lao động về nước muốn làm việc nhưng chưa có việc làm;

- Những đối tượng sau thời gian quản giáo hoặc chữa trị bệnh đang có nhu cầu về việc làm;

- Những người nghỉ việc tạm thời, không có thu nhập do tính thời vụ sản xuất.

Những người không bị coi là người thất nghiệp bao gồm:

- Những người có việc làm nhưng hiện tại không làm việc vì một lý do nào đó như: Nghỉ phép, nghỉ ốm, tai nạn,...

- Những người trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động nhưng đang đi học hoặc đang thực hiện các nghĩa vụ đối với Nhà nước, làm nội trợ hoặc không có nhu cầu về việc làm.

Như vậy, không phải tất cả những người không có việc làm đều là người thất nghiệp, chỉ những người không có việc làm, trong độ tuổi lao động, có nhu cầu tìm việc làm mới được coi là người thất nghiệp. Người thất nghiệp được quy định trong Bộ Luật Lao động của Việt Nam bao gồm cả những NLD đã từng đi làm và cả những người chưa từng đi làm, có nhu cầu tìm việc nhưng hiện không có việc làm. NLD thiếu việc làm không được coi là người thất nghiệp.

Điều 3 của Luật BHXH năm 2006 của Việt Nam quy định người thất nghiệp là: “Người đang đóng BHTN mà bị mất việc làm hoặc chấm dứt hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc nhưng chưa tìm được việc làm”. Quan điểm này chưa đề cập đến lý do thất nghiệp là chủ quan hay khách quan. Do đó thường dẫn đến những nhầm lẫn trong việc xử lý BHTN.

Có thể thấy rằng, dù các cách tiếp cận có khác nhau, nhưng đều thống nhất rằng, một NLD được coi là thất nghiệp phải thể hiện đầy đủ các đặc trưng sau: (1) Là NLD, có khả năng lao động, (2) Đang không có việc làm, (3) Đang đi tìm việc làm.

Kế thừa các quan điểm về thất nghiệp nêu trên, dưới góc độ tiếp cận QLNN về BHTN, có thể hiểu thất nghiệp như sau: *Thất nghiệp là tình trạng những người trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động, đang tích cực tìm việc làm nhưng chưa tìm được việc làm theo nhu cầu, đã đăng ký ở các cơ sở quản lý lao động xã hội.*

Nội hàm của khái niệm này cho thấy, các nội dung như trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động, đang tích cực tìm việc làm được coi là những đặc trưng, dấu hiệu nhận diện cơ bản của thất nghiệp. Nội dung đã đăng ký ở các cơ sở quản lý lao động xã hội nhấn mạnh hơn nữa đến khía cạnh tích cực tìm việc làm của người thất nghiệp, đồng thời chỉ ra cơ sở, phương thức tính toán thực tế số lượng người thất nghiệp. Khái niệm này cũng phân biệt được người thất nghiệp thật sự với người không có việc làm nhưng không muốn đi tìm việc làm và người làm không hết thời gian ở khu vực nông thôn.

2.1.1.2 Phân loại thất nghiệp

Có nhiều hình thái thất nghiệp khác nhau, tùy theo mục đích nghiên cứu và việc lựa chọn tiêu thức phân loại. Căn cứ vào tính chất thất nghiệp, người ta phân ra các loại thất nghiệp sau:

- *Thất nghiệp tự nhiên*: Là loại thất nghiệp mà bất cứ quốc gia nào cũng phải có. Loại này xảy ra do quy luật cung cầu của thị trường sức lao động. Tỷ lệ thất nghiệp tự nhiên có quan hệ chặt chẽ với tỷ lệ lạm phát. Do nhiều nguyên nhân, tỷ lệ thất nghiệp tự nhiên ở mỗi nước mỗi khác và có xu hướng tăng lên.

- *Thất nghiệp cơ cấu*: Xảy ra khi mất cân đối giữa cung và cầu về các loại lao động. Cầu của lao động này tăng lên, loại lao động khác lại giảm xuống, cung điều chỉnh không kịp cầu. Đây là dạng thất nghiệp do NLD và người thuê muốn lao động không tìm được nhau vì những lý do khác biệt về địa lý, thiếu thông tin, chuyển đổi nghề, sinh viên, học sinh mới tốt nghiệp, thị trường lao động hoạt động không hiệu quả... Trong quá trình vận động của nền KTTT, sẽ có những ngành kinh tế thu hút nhiều lao động, nhưng cũng có ngành bị thu hẹp lại nên dư thừa lao động, loại thất nghiệp này thường thấy rõ nhất giữa 2 ngành nông nghiệp và công nghiệp. Do ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất nông nghiệp làm dư thừa lao động nông nghiệp, trong khi đó nhu cầu lao động trong công nghiệp lại tăng lên do thu hút được vốn đầu tư nhưng chưa kịp đào tạo và đào tạo lại nghề cho những lao động dư thừa để kịp thời bổ sung.

- *Thất nghiệp tạm thời*: Phát sinh do sự di chuyển lao động giữa các vùng, các miền, chuyển công tác giữa các giai đoạn khác nhau trong quá trình sản xuất. Loại này khá phổ biến và diễn ra thường xuyên. Thất nghiệp tạm thời còn được gọi là thất nghiệp bề mặt.

- *Thất nghiệp chu kỳ*: Loại này xảy ra do mức cầu về lao động giảm xuống. Sau một chu kỳ kinh tế phát triển hưng thịnh, đến giai đoạn suy thoái, nền kinh tế lâm vào tình trạng khủng hoảng, thất nghiệp và lạm phát gia tăng mạnh. Loại thất nghiệp này diễn ra theo chu kỳ và vì thế đã mang tính quy luật. Nói cách khác đây là loại thất nghiệp liên quan đến chu kỳ kinh tế tại sao mà tổng cầu thấp hơn tổng cung dẫn tới doanh nghiệp phải thu hẹp sản xuất và phải giảm thuê mướn lao động.

- *Thất nghiệp thời vụ*: Phát sinh theo các chu kỳ sản xuất kinh doanh, loại này xảy ra phổ biến trong ngành nông, lâm, ngư nghiệp.

- *Thất nghiệp công nghệ*: Do sự áp dụng những tiến bộ khoa học kỹ thuật và công nghệ vào sản xuất ngày càng được tăng cường làm cho NLD trong các dây chuyền sản xuất bị dôi ra, từ đó làm phát sinh thất nghiệp công nghệ. Thất nghiệp công nghệ thể hiện rõ nhất từ những năm đầu của thập kỷ 60 trở lại đây.

Căn cứ vào ý chí NLD, có thể phân thành 2 loại thất nghiệp:

- *Thất nghiệp tự nguyện*: Là hiện tượng NLD từ chối một công việc nào đó do mức lương được trả không thỏa đáng hoặc do không phù hợp với trình độ chuyên môn, mặc dù họ vẫn có nhu cầu làm việc.

- *Thất nghiệp không tự nguyện*: Là hiện tượng NLD có khả năng lao động, trong độ tuổi lao động có nhu cầu làm việc và chấp nhận mức lương được trả, nhưng người sử dụng lao động không chấp nhận hoặc không có người sử dụng nên trở thành thất nghiệp.

Căn cứ vào mức độ thất nghiệp, có thể chia thành 2 loại thất nghiệp là:

- *Thất nghiệp toàn phần*: Có nghĩa là NLD hoàn toàn không có việc làm hoặc thời gian làm việc thực tế mỗi tuần dưới 8h và họ vẫn có nhu cầu làm thêm.

- *Thất nghiệp bán phần*: Có nghĩa là NLD vẫn có việc làm, nhưng khối lượng công việc ít hoặc thời gian lao động thực tế trung bình chỉ đạt 3 đến 4 giờ trong một ngày làm việc và họ vẫn có nhu cầu làm thêm.

2.1.1.3 Nguyên nhân gây ra thất nghiệp

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng thất nghiệp trong nền kinh tế. Có thể nêu ra một số nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng thất nghiệp sau:

Một là, chu kỳ kinh doanh

Trong nền KTTT, quá trình phát triển kinh tế không diễn biến theo chiều đi lên một cách trơn chu mà ngược lại, thường xuyên biến động lên xuống theo chu kỳ với bốn giai đoạn: Hưng thịnh, suy thoái, khủng hoảng, đình trệ. Hoặc trải qua hai giai đoạn thu hẹp và mở rộng. Phụ thuộc vào các giai đoạn này, hoạt động sản xuất kinh doanh cũng mang tính chu kỳ. Tính chất biến động theo chu kỳ ảnh hưởng tới việc làm và khiến tỉ lệ thất nghiệp tăng lên, nhất là khi nền kinh tế trong giai đoạn thu hẹp hoạt động sản xuất kinh doanh.

Hai là, ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào nền kinh tế

Ngày nay khoa học kỹ thuật đã trở thành lực lượng sản xuất trực tiếp. Ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật, đặc biệt là tự động hóa vào quá trình sản xuất sẽ đẩy một số NLD thủ công và cơ khí trong dây chuyền sản xuất vào đội ngũ những người thất nghiệp. Hơn nữa sự thay đổi công nghệ với tốc độ nhanh chóng và ngày càng phổ biến đã làm xuất hiện nhiều ngành công nghiệp mới dựa trên công nghệ cao khiến những người làm trong ngành công nghiệp cũ không còn việc làm và phải đào tạo lại để chuyển nghề hoặc lâm vào tình trạng thất nghiệp tạm thời. Việc ứng dụng các thành tựu của tiến bộ khoa học kỹ thuật vào các ngành kinh tế có xu hướng sử dụng ngày càng ít lao động hơn, thậm chí sử dụng lao động có chuyên môn kỹ thuật cao cũng khiến lao động phổ thông khó kiếm việc làm.

Để nâng cao sức cạnh tranh, các doanh nghiệp cũng tích cực đổi mới phương thức quản lý, tìm cách ứng dụng khoa học kỹ thuật, thay đổi công nghệ dẫn đến làm gia tăng lượng lao động dôi dư. Nếu sự gia tăng lao động dôi dư nhiều hơn sự gia tăng việc làm mới sẽ làm cho những NLD dôi dư trở thành người thất nghiệp.

Ba là, sự gia tăng dân số, tăng nguồn cung lao động cùng với quá trình quốc tế hóa và hội nhập cũng khiến nguy cơ thất nghiệp cao hơn.

Dân số tăng nhanh dẫn đến gia tăng lực lượng lao động, trong khi đó nếu nền kinh tế phát triển với tốc độ không tương ứng, không tạo đủ việc làm thì lực lượng lao động dư thừa sẽ ngày càng lớn. Thêm vào đó quốc tế hóa lực lượng lao động cũng cho phép nhập khẩu và xuất khẩu lao động một cách dễ dàng hơn. Nếu lượng lao động xuất khẩu thấp hơn lượng lao động nhập khẩu thì số người thất nghiệp trong nước sẽ tăng.

Bốn là, bản thân NLD

Bản thân NLD cũng ảnh hưởng không nhỏ tới tình trạng thất nghiệp của mình. Nhiều NLD không muốn làm việc, không ưa thích công việc đang làm hoặc địa điểm làm việc, mức lương theo giá thị trường... khiến họ muốn đi tìm việc làm mới, địa điểm mới, mức lương mới. Trong thời gian chưa tìm được việc làm như mong muốn thì những người này bổ sung vào lực lượng thất nghiệp tạm thời. NLD có trình độ,

chuyên môn không đáp ứng được yêu cầu của thị trường lao động hoặc không thích ứng được với thị trường lao động cũng dẫn đến thất nghiệp.

Cùng với sự phát triển của các thị trường khác trong nền KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam, thị trường lao động cũng được phát triển đồng bộ và từng bước tuân thủ tính đầy đủ của một thị trường.

Hệ thống lý luận về thị trường lao động trên thế giới đã nghiên cứu rất cơ bản về các yếu tố của thị trường: Như nguồn lao động, việc làm, tiền lương, điều kiện làm việc, thông tin thị trường... cũng như tác động tương hỗ của thị trường lao động đến các thị trường hàng hoá thông thường khác và thị trường tài chính. Những nguyên nhân gây ra nạn thất nghiệp và các loại hình thất nghiệp cũng rất đa dạng và khác biệt nhau. Do vậy, cần nghiên cứu đồng bộ một hệ thống chính sách việc làm và thị trường lao động nhằm quản lý, điều tiết sự hoạt động của thị trường nhằm hạn chế những tác hại do nạn thất nghiệp gây ra.

2.1.1.4 Ảnh hưởng của thất nghiệp

Thất nghiệp không những ảnh hưởng trực tiếp tới bản thân NLD và gia đình họ mà còn tác động mạnh mẽ tới tất cả các vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội của mỗi quốc gia, mỗi loại thất nghiệp có những tác động đến nền kinh tế một cách khác nhau và nhà nước quan tâm giải quyết theo các phương thức khác nhau. Có thể chia ảnh hưởng của thất nghiệp ở các góc độ sau:

- Ảnh hưởng của thất nghiệp đối với bản thân NLD và gia đình họ

Thất nghiệp có thể gây ra những hậu quả rất trầm trọng. Bởi vì khi bị mất việc làm thường đồng nghĩa với việc mất đi nguồn thu nhập chủ yếu và đương nhiên khi thất nghiệp kéo dài sẽ dẫn đến sự khó khăn, nghèo túng. Thất nghiệp gắn liền với sự mất mát thu nhập và có thể sẽ dẫn tới những bi kịch. Hậu quả là họ từng bước bị rơi sâu vào tình trạng dưới mức sống tiêu chuẩn chung của xã hội, sau đó nếu không có sự trợ giúp nào khác thì phải vay nợ và kéo dài sẽ dẫn tới nợ nần chồng chất, không có khả năng trả, không có nguồn thu nhập để trả. Hậu quả của thất nghiệp còn không tự động xóa bỏ những rào cản đối với những người có việc làm trở lại, hòa nhập với đời sống xã hội chung, điều này diễn ra đối với những NLD, đặc biệt đối với người sau khi thất nghiệp, phải xác lập một

quan hệ lao động mới, thường đi liền với điều kiện làm việc và điều kiện về tài chính kém hơn việc làm trước đó.

Thất nghiệp không chỉ mang lại những hậu quả về tài chính mà còn là hậu quả về khả năng nghề nghiệp, khi thất nghiệp kéo dài, hậu quả là họ bị mất đi khả năng nâng cao trình độ nghề nghiệp, điều đó sẽ đe dọa không chỉ về phía NLD, họ sẵn sàng bị thất nghiệp mà còn ngăn cản việc học nghề hay chuyển sang một nghề khác. Nhìn chung, gia tăng thất nghiệp thường đi liền với suy giảm chất lượng cuộc sống của người thất nghiệp.

- Ảnh hưởng của thất nghiệp đối với nền kinh tế

Thất nghiệp chính là sự lãng phí nguồn lực xã hội, là một trong những nguyên nhân cơ bản làm cho nền kinh tế bị đình đốn, chậm phát triển. Vì khi đó có một bộ phận NLD trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động nhưng vì lý do khách quan không có việc làm thì dĩ nhiên sức sản xuất trong nước và thu nhập quốc dân thấp hơn so với khi mọi người đều có việc làm. Mặt khác, khủng hoảng kinh tế và thất nghiệp có mối quan hệ tác động qua lại chặt chẽ với nhau. Nói cách khác, thất nghiệp biến động theo tỷ lệ nghịch với tăng trưởng. Nếu nền kinh tế tăng trưởng cao thì thất nghiệp sẽ giảm, số người làm việc trong các ngành kinh tế tăng. Tỷ lệ thất nghiệp cao cho thấy nền kinh tế đang ở trong tình trạng hoạt động phi hiệu quả. Thực tế và lý thuyết đã chứng minh, thất nghiệp thường tăng tỷ lệ thuận với số lượng doanh nghiệp giải thể, phá sản. Đến lượt mình sự suy giảm năng lực sản xuất của các doanh nghiệp cũng có nghĩa là nền kinh tế đang trong tình trạng suy thoái. Thất nghiệp tăng khiến cho NLD mất thu nhập sẽ giảm nhu cầu tiêu dùng cho cá nhân, gia đình, tổng cầu xã hội giảm khiến cho hàng hóa sản xuất ra khó tiêu thụ, tăng trưởng kinh tế sẽ chậm lại. Thất nghiệp có thể làm cho nền kinh tế bất ổn, nó làm cho kinh tế bị suy thoái, khủng hoảng trầm trọng hơn và khả năng phục hồi chậm.

- Đối với chính trị, xã hội

Khi bị thất nghiệp, NLD luôn ở trong tình trạng hoang mang, lo lắng, căng thẳng và thất vọng, nhất là nếu NLD là trụ cột, nuôi sống cả gia đình thì áp lực tâm lý càng đè nặng lên NLD, từng cá nhân là tế bào của gia đình, mỗi gia đình là tế bào của

xã hội, thất nghiệp tác động đến cá nhân NLD có nghĩa là đã tác động đến toàn xã hội. Từ đó, thất nghiệp sẽ dẫn tới nhiều tiêu cực, tệ nạn trong xã hội, đẩy NLD đến chỗ bất chấp kỷ cương, pháp luật, hủy hoại đạo đức làm mọi công việc để kiếm kế sinh nhai, kiếm tiền trang trải cho cuộc sống sinh hoạt hàng ngày như trộm cắp, cờ bạc, mại dâm, ma túy, ...

Thất nghiệp làm cho tình hình chính trị trở nên bất ổn, rối loạn nếu không được can thiệp giải quyết kịp thời. Thất nghiệp gây ra các cuộc biểu tình, đình công... Thất nghiệp còn làm cho NLD giảm lòng tin vào chế độ, giảm lòng tin vào khả năng lãnh đạo của Chính phủ cầm quyền. Đây là lý do mà các quốc gia luôn quan tâm đến vấn đề thất nghiệp, luôn chủ động có những giải pháp để hạn chế thất nghiệp như giải quyết việc làm, TCTN, đào tạo lao động... nhằm phát triển bền vững kinh tế - xã hội.

2.1.2. Bảo hiểm thất nghiệp và QLNN về BHTN

2.1.2.1. Bảo hiểm thất nghiệp

Hiện có nhiều cách tiếp cận khác nhau về BHTN, dưới góc độ kinh tế- xã hội, BHTN được hiểu là giải pháp nhằm khắc phục hậu quả của tình trạng thất nghiệp, giúp người thất nghiệp tạm thời đảm bảo cuộc sống và tìm kiếm việc làm thông qua việc tạo lập một quỹ tiền tệ tập trung. Quỹ này được hình thành từ NLD, người sử dụng lao động và sự trợ cấp của Nhà nước.

Dưới góc độ pháp lý, chế độ BHTN là tổng thể các quy phạm pháp luật quy định việc đóng góp và sử dụng quỹ BHTN, chi trả cho TCTN để bù đắp thu nhập cho NLD bị mất việc làm và thực hiện các biện pháp đưa NLD trở lại làm việc.

Theo cách hiểu thông thường của Việt Nam thì BHTN là sự hỗ trợ một phần thu nhập cho NLD bị mất thu nhập do thất nghiệp và hỗ trợ họ sớm quay trở lại thị trường lao động. Quan điểm này nhấn mạnh tới các khía cạnh sau:

- Mức hỗ trợ thu nhập dựa trên cơ sở đóng góp của NLD trước khi bị thất nghiệp.

- NLD tham gia BHTN, khi thất nghiệp sẽ được hỗ trợ về tư vấn, giới thiệu việc làm, đào tạo nghề để có thể sớm tìm được việc làm, gia nhập thị trường lao động.

Theo Luật BHXH thì BHTN là sự đảm bảo, thay thế, bù đắp một phần thu nhập của NLĐ trong trường hợp bị mất việc làm, đang có nhu cầu tìm việc làm, đồng thời có một số biện pháp để họ nhanh chóng quy trở lại với thị trường lao động.

Theo Luật Việc làm đã được Quốc hội thông qua và có hiệu lực từ ngày 01/01/2015 thì BHTN là chế độ nhằm bù đắp một phần thu nhập cho NLĐ khi bị mất việc làm, hỗ trợ NLĐ học nghề, duy trì việc làm, tìm việc làm trên cơ sở đóng vào Quỹ BHTN.

Như vậy, dù các cách tiếp cận có khác nhau nhưng vẫn có điểm chung là bên cạnh việc hỗ trợ một khoản tài chính đảm bảo ổn định cuộc sống cho NLĐ trong thời gian mất việc làm thì mục đích chính của BHTN là thông qua các hoạt động đào tạo nghề, tư vấn, giới thiệu việc làm, sớm đưa những lao động thất nghiệp tìm được một việc làm mới thích hợp và ổn định.

Giống như các loại hình BHXH khác, BHTN được thiết lập nhằm hỗ trợ NLĐ và gia đình họ ổn định cuộc sống khi gặp rủi ro không có việc làm. Có nghĩa là về bản chất, BHTN chính là hình thức san sẻ rủi ro giữa những NLĐ với nhau nhằm giúp đỡ những người thất nghiệp vượt qua khó khăn, BHTN cũng dựa trên cơ chế có đóng góp BHTN thì mới được hưởng TCTN.

Khác với các dạng BHXH khác, BHTN là sự bảo đảm thay thế hoặc bù đắp một phần thu nhập cho NLĐ chỉ trong trường hợp họ bị mất việc làm tạm thời và đang có nhu cầu tìm việc làm. Hơn nữa, BHTN không những trợ cấp tài chính cho người thất nghiệp, mà còn chi trả cho hỗ trợ học nghề, tư vấn việc làm...

Như vậy, từ góc độ trợ cấp, có thể nói BHTN là một bộ phận của BHXH. Chính vì vậy, ở đa số các nước, BHTN nằm trong hệ thống BHXH nói chung. Tuy nhiên, do tính đặc thù, BHTN không chỉ đơn thuần là TCTN và còn có những hỗ trợ khác để NLĐ nhanh chóng quay trở lại thị trường lao động. Vì vậy, có những nước tách BHTN ra thành hệ thống riêng. Hơn nữa, từ các quan niệm nêu trên, thất nghiệp là một trong những nguyên nhân làm ngừng thu nhập của NLĐ làm công ăn lương và vì vậy, người thất nghiệp là một trong những đối tượng cần được xã hội bảo vệ thông qua việc hình thành và sử dụng quỹ BHTN từ sự huy động, sự đóng góp của số đông NLĐ và người sử dụng lao động, để có

nguồn chi trả cho số ít người bị thất nghiệp trong xã hội. Sự huy động này và cách thức chi trả này chính là một trong những hoạt động của BHTN.

Xét về cấu trúc hệ thống, theo các Công ước của tổ chức lao động quốc tế (ILO) BHXH (theo nghĩa rộng) có 9 nhánh chế độ, trong đó có chế độ TCTN. Trong cấu trúc này, BHTN là một bộ phận quan trọng mà các nước KTTT thường thực hiện. Tuy hiện nay có xu hướng tách BHTN ra khỏi BHXH bởi nội dung hoạt động của nó, nhưng về bản chất BHTN vẫn là một bộ phận của BHXH. Từ cách tiếp cận như vậy, có thể coi BHTN là “hệ thống con”, thuộc hệ thống BHXH quốc gia, còn về tổ chức thực hiện có thể có nhiều cách khác nhau. Dù có những đặc thù, có khác biệt nhất định, nhưng BHTN vẫn phải hoạt động theo cơ chế chung, trong khuôn khổ chung của hệ thống BHXH quốc gia.

Về hệ quả tài chính: BHTN thực hiện theo cơ chế “đóng - hưởng” như cơ chế của BHXH. Có nghĩa là NLĐ muốn được hưởng TCTN khi bị mất việc làm, thì một trong những điều kiện tiên quyết là phải có đóng góp bảo hiểm. Quỹ BHTN là một quỹ thành phần trong quỹ BHXH. Do đó, khi người thất nghiệp nhiều, thì quỹ BHTN phải chi nhiều và ngược lại. Hơn nữa, trong thời gian NLĐ bị thất nghiệp, họ không phải đóng phí BHXH nói chung và BHTN nói riêng. Như vậy cả quỹ BHXH và quỹ BHTN đều bị giảm nguồn thu. Nói cách khác, khi thất nghiệp nhiều, nguồn BHXH quốc gia bị ảnh hưởng lớn. Ngược lại, khi NLĐ có việc làm, có thu nhập, họ tham gia đóng góp BHXH và BHTN, làm cho quỹ BHTN nói riêng và nguồn lực BHXH tăng lên, có điều kiện để đảm bảo chi cho các đối tượng khác, các chế độ khác của hệ thống BHXH. Mặt khác, việc điều chỉnh các chính sách về BHTN (về tài chính) đều có ảnh hưởng đến tài chính BHXH quốc gia. Đây cũng có thể được coi là mối quan hệ hữu cơ giữa BHTN và BHXH.

Về hệ quả xã hội: Mục đích cuối cùng và cơ bản của BHTN đảm bảo cho NLĐ và gia đình họ trước những “rủi ro xã hội”, có được cuộc sống an lành. Nếu như hệ thống BHTN thực hiện tốt chức năng bảo đảm thu nhập, thay thế cho NLĐ khi họ bị mất khoản thu nhập từ lao động do bị thất nghiệp, thì Nhà nước và cộng đồng giảm thiểu được những chi phí về tài chính và chi phí xã hội để khắc phục những hậu quả do thất nghiệp gây ra.

Do tính đặc thù của BHTN về đối tượng tác động, về phương thức thực hiện và tính nhạy cảm đối với nền kinh tế cũng như đối với thị trường lao động. Đối tượng tác động của BHTN là NLĐ, nhưng không phải tất cả mọi NLĐ mà chủ yếu là số lao động làm công ăn lương trong các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh, dịch vụ và các cơ sở sự nghiệp. Xác suất nảy sinh rủi ro thất nghiệp rất không đồng đều giữa các nhóm lao động; giữa các nhóm doanh nghiệp. Vì thế, việc tổ chức thực hiện BHTN rất khác so với các cấu trúc khác trong BHXH. Như nêu trên, trong kết cấu chi của BHTN, ngoài TCTN còn có trợ cấp học nghề và các hỗ trợ để tìm kiếm việc làm mới... Điều này càng cho thấy tính phong phú, tính đa dạng và tính phức tạp của hệ thống BHTN trong nền KTTT.

Ở Việt Nam BHTN là một chính sách mới nằm trong hệ thống chính sách ASXH của Nhà nước có tác động trực tiếp đến NLĐ, người sử dụng lao động. BHTN là chính sách cần thiết trong điều kiện nền KTTT để dung hòa yêu cầu sử dụng hiệu quả lao động nhằm tăng sức cạnh tranh với duy trì môi trường công bằng để mọi người có điều kiện thực hiện quyền lao động của mình.

Thông thường khi nói đến BHTN người ta thường đề cập đến TCTN. Trong cuốn sách Các chương trình bảo đảm xã hội các nước trên thế giới do Cơ quan Quản lý Bảo đảm xã hội Mỹ xuất bản đã đề cập đến các khoản TCTN như là một hình thức “đền bù sự mất mát thu nhập do kết quả của tình trạng thất nghiệp bắt buộc”.

Hiện nay, hầu hết các nước có nền KTTT phát triển đều đã tiến hành xây dựng chế độ TCTN theo các mục tiêu khác nhau để ngăn chặn và đồng thời đảm bảo đời sống cho người thất nghiệp. Theo ILO, tính đến năm 1999 đã có 172 nước thiết lập hệ thống ASXH, trong đó có 69 nước thiết lập chế độ BHTN, trong đó có ½ số nước thực hiện theo hình thức bảo hiểm bắt buộc và có vị trí như là một nhánh của hệ thống BHXH. Tuy nhiên, trong BHTN việc thiết lập và thực hiện không phải là vấn đề đơn giản, một số nước đã phải hủy bỏ không tiếp tục thực hiện, mặc dù đã ban hành Luật về TCTN. Vì nó không chỉ phụ thuộc vào ý chí chủ quan của Nhà nước, việc đảm bảo chế độ này còn đòi hỏi ở những yếu tố khách quan của nền kinh tế - xã hội.

TCTN có mục đích giúp đỡ về mặt tài chính, tạo điều kiện để NLĐ duy trì cuộc sống ở một chừng mực nhất định khi họ mất việc làm. Nói cách khác, khi thất nghiệp, NLĐ mất nguồn thu nhập nên cần có một khoản trợ cấp để ổn định cuộc sống trong thời gian thất nghiệp. Khoản này gọi là TCTN. Để được hưởng TCTN, NLĐ phải thực hiện nghĩa vụ đóng góp tài chính và cần có sự trợ giúp của người sử dụng lao động, Nhà nước và toàn xã hội để hình thành quỹ đảm bảo chi trả cho các đối tượng theo quy định của pháp luật.

Tóm lại, có thể hiểu BHTN như sau: *BHTN là một hình thức BHXH dựa trên sự đóng góp của Nhà nước, NLĐ và người sử dụng lao động nhằm bù đắp một phần thu nhập cho NLĐ khi mất việc làm, tạo điều kiện cho NLĐ tìm được việc làm thông qua tư vấn và giới thiệu việc làm hoặc đào tạo lại.*

Nội hàm khái niệm trên thể hiện:

- BHTN là một hình thức BHXH nên cơ chế đóng góp có sự tham gia của cả Nhà nước, NLĐ và tổ chức sử dụng lao động.

- Mục đích của BHTN là bù đắp một phần thu nhập cho NLĐ và hỗ trợ tài chính thông qua đào tạo, đào tạo lại NLĐ khi họ mất việc làm, trên cơ sở đó ổn định kinh tế, chính trị xã hội của các quốc gia.

- Nội dung chi trả BHTN bao gồm: Chi trả tài chính trực tiếp cho NLĐ và chi trả cho các dịch vụ giảm thiểu thất nghiệp như đào tạo lại và tư vấn giới thiệu việc làm.

2.1.2.2 Ý nghĩa của BHTN

- Ý nghĩa của BHTN đối với NLĐ

Mục đích đầu tiên của chính sách BHTN là bù đắp thu nhập cho NLĐ khi bị mất việc làm. Chính vì thế trong thời gian hưởng BHTN, NLĐ không những được trợ cấp tài chính mà còn được cấp thẻ bảo hiểm y tế và được tư vấn, giới thiệu việc làm, đào tạo nghề phù hợp với NLĐ và thị trường để sớm tìm được việc làm thích hợp. Những hoạt động hỗ trợ này không những góp phần làm giảm khó khăn trước mắt trong cuộc sống của NLĐ khi họ tạm thời bị thất nghiệp, mà còn tạo điều kiện cho họ có cuộc sống ổn định hơn.

NLĐ được nhận BHTN trong thời gian khó khăn do mất việc làm, NLĐ cũng cảm nhận được trách nhiệm của Nhà nước đối với mình, sự cứu trợ của cộng đồng khi gặp khó khăn, nhờ đó không những họ có khả năng ổn định tương đối về cuộc sống, mà còn giảm tâm lý bất bình với xã hội, với Nhà nước và cộng đồng.

Ở các nước có nền KTTH, thu nhập chủ yếu của NLĐ thường gắn với việc làm; khi không còn việc làm, thu nhập đương nhiên cũng không còn. Khi đó NLĐ và gia đình họ có nguy cơ rơi vào cảnh túng quẫn, bị bần cùng hoá. Để khắc phục tình cảnh này, bản thân NLĐ phải tích cực tìm chỗ làm việc mới. Đây là biện pháp khá năng động, có tính cá nhân. Tuy nhiên, không phải ai và lúc nào cũng có thể tìm được việc làm ngay, vì thất nghiệp thường song hành với thời kỳ nền kinh tế bị suy thoái, doanh nghiệp đang gặp nhiều khó khăn trong sản xuất kinh doanh, nên khó tạo ra chỗ làm việc mới cho NLĐ. Một biện pháp khác có tính xã hội cao, là nhà nước tổ chức BHTN cho NLĐ. BHTN xét về mặt xã hội là biện pháp có tính thụ động, nhưng lại có ý nghĩa tích cực đối với từng cá nhân NLĐ khi bị thất nghiệp, giúp được họ có một khoản thu nhập bù đắp lại mức thu nhập đã bị mất do bị mất việc làm; tạo điều kiện cho họ sớm quay trở lại thị trường lao động, tránh không bị rơi vào tình cảnh túng quẫn.

- Đối với người sử dụng lao động

Quỹ BHTN sẽ chi trả TCTN cho NLĐ khi họ bị mất việc làm thay cho người sử dụng lao động, thay cho việc người sử dụng lao động chi trợ cấp mất việc làm, thôi việc cho NLĐ theo Luật Lao động. Do vậy doanh nghiệp sẽ nhẹ gánh trách nhiệm hơn trong những giai đoạn khi họ gặp khó khăn phải sa thải lao động hoặc cho NLĐ tạm nghỉ việc. Dưới góc độ này, BHTN không chỉ trợ giúp NLĐ, mà còn trợ giúp cả doanh nghiệp, giúp doanh nghiệp thực hiện cơ chế dành dụm khi hoạt động sản xuất kinh doanh tốt nhằm chi dùng khi gặp khó khăn.

Hơn nữa, khi NLĐ biết rõ nếu thất nghiệp mình sẽ được hưởng BHTN, họ sẽ yên tâm làm việc cho doanh nghiệp hơn. Điều này sẽ khuyến khích doanh nghiệp sử dụng lao động có hiệu quả hơn, tạo điều kiện cho doanh nghiệp phát triển sản xuất.

Tuy nhiên, hiện không ít doanh nghiệp Việt Nam chưa nhận thức đúng đắn về ý nghĩa này nên khi làm ăn tốt họ thường không muốn đóng quỹ BHTN cùng NLĐ và Nhà nước. Điều này không chỉ vi phạm các quy định pháp luật mà còn ảnh hưởng đến uy tín, hình ảnh của doanh nghiệp với NLĐ, với cộng đồng, ở một góc độ nào đó doanh nghiệp còn không thực hiện trách nhiệm đạo đức với NLĐ.

- Ý nghĩa của BHTN đối với Nhà nước.

Thất nghiệp là một vấn đề lớn của xã hội, của bất kỳ quốc gia nào, chính sách hạ thấp tỷ lệ thất nghiệp luôn được các quốc gia đặc biệt quan tâm. Thực hiện chính sách xã hội, trong đó có chính sách BHTN được coi là trách nhiệm và nhiệm vụ của Nhà nước. Vì thế, Nhà nước thường trích một khoản từ ngân sách để đóng góp vào quỹ BHTN. Đóng góp vào quỹ BHTN, Nhà nước có nguồn để khắc phục tác động tiêu cực của thất nghiệp đối với xã hội và Nhà nước. Đồng thời, Nhà nước có thể sử dụng quỹ BHTN với mục đích ổn định xã hội khi Nhà nước thực hiện cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước dẫn đến sa thải lao động dôi dư, tái cơ cấu các ngành nghề kinh tế quốc dân. Nhờ BHTN, Nhà nước có cơ chế và công cụ để kiểm soát rủi ro về xã hội, chính trị khi tỷ lệ thất nghiệp gia tăng.

Nhờ có BHTN nên gánh nặng ngân sách sẽ giảm hơn khi thất nghiệp xảy ra (thường vào thời kỳ kinh tế suy thoái, ngân sách nhà nước eo hẹp lại phải chi nhiều cho các vấn đề xã hội khác). Mặt khác khi có BHTN, vấn đề căng thẳng xã hội sẽ không xảy ra, Nhà nước không còn phải lo đối phó với các cuộc biểu tình, không phải chi nhiều ngân sách để giải quyết các tệ nạn xã hội, tội phạm do nguyên nhân thất nghiệp gây ra.

Trong BHTN, ngoài việc chi trả TCTN, NLĐ còn được học nghề để có cơ hội tìm được nghề mới; được hỗ trợ vay vốn để tự tạo việc làm hoặc hỗ trợ trong tìm kiếm việc làm mới; tạo điều kiện cho họ nhanh chóng quay trở lại thị trường lao động. Đây là ý nghĩa rất nhân văn của BHTN, góp phần rất lớn vào ổn định xã hội và đây cũng là mục tiêu của bất kỳ hệ thống BHXH và ASXH nào. Ngược lại, khi hệ thống BHTN hoạt động không hiệu quả hoặc không được thực thi, NLĐ khi bị thất nghiệp không được bảo vệ, khi đó họ rơi vào nhóm đối tượng

dễ bị tổn thương, hoặc họ sẽ trở thành những đối tượng rất dễ “gây rối” xã hội, thậm chí gây ra những tệ nạn xã hội, làm xã hội mất an toàn, và như vậy “gánh nặng” lại đặt lên vai Nhà nước

Thực tế thời gian qua trên thế giới đã chứng minh điều đó. Trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế toàn cầu, việc làm của tất cả các quốc gia đều bị ảnh hưởng, lượng người thất nghiệp tăng lên rất nhiều. Tuy nhiên, để giải quyết hậu quả của thất nghiệp không phải nước nào cũng thực hiện được thành công. Những nước có hệ thống BHTN phát triển và đa dạng, thì hậu quả của thất nghiệp được giảm thiểu hơn; trong khi đó, những nước hệ thống BHTN chưa phát triển, hoặc không đồng bộ hậu quả thất nghiệp để lại rất nặng nề.

- Đối với xã hội

BHTN là một chính sách ASXH, góp phần đảm bảo lợi ích của các bên trong quá trình thực hiện chính sách, mang tính chất tương trợ, lấy số đông bù số ít. Chính sách BHTN cần cho tất cả mọi người trong độ tuổi lao động. Nhờ có BHTN mà xã hội đảm bảo thu nhập cho NLD khi mất việc làm. Chính sách BHTN được thực hiện tốt sẽ góp phần ổn định xã hội, phát triển và sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực để phát triển kinh tế - xã hội của đất nước theo hướng bền vững.

BHTN là quá trình hình thành và sử dụng quỹ tài chính thông qua việc đóng góp của NLD, người sử dụng lao động và sự hỗ trợ của nhà nước, nhằm hỗ trợ về mặt thu nhập cho NLD trong thời kỳ họ bị mất việc làm, tạo điều kiện cho họ tìm kiếm việc làm mới trong thị trường lao động. Như vậy có thể thấy BHTN vừa là công cụ góp phần giải quyết thất nghiệp vừa là một chính sách xã hội rất quan trọng.

Với cách tiếp cận này, BHTN có hai chức năng chủ yếu: Chức năng bảo vệ và chức năng khuyến khích. Với chức năng bảo vệ, BHTN tổ chức bù đắp thu nhập cho người thất nghiệp và tạo điều kiện thuận lợi cho họ có cơ hội quay trở lại thị trường lao động. Với chức năng khuyến khích, BHTN khích thích người thất nghiệp tích cực tìm việc làm và sẵn sàng đi làm việc. Qua hai chức năng này có thể thấy, BHTN không chỉ có ý nghĩa đối với NLD mà còn có ý nghĩa đối với cả người sử dụng lao động và nhà nước.

Thông thường để đánh giá khách quan, thường người ta đánh giá tính hiệu quả của chính sách BHTN. Hiệu quả và công bằng của BHTN được thể hiện qua hiệu quả Pareto. Theo Vilfredo Pareto, một sự phân bổ nguồn lực được gọi là đạt hiệu quả Pareto nếu như không có cách nào phân bổ lại các nguồn lực để làm ít nhất một người được lợi mà không phải làm thiệt hại đến bất kì ai. Nghĩa là, ngoài những người nhận được trợ cấp từ BHTN sẽ được lợi, mà những người tham gia BHTN mà không được nhận hoặc chưa được nhận những khoản trợ cấp này cũng không bị thiệt hại.

Khái niệm công bằng xã hội không hoàn toàn đồng nhất, nó được hiểu ở nhiều khía cạnh khác nhau, tuy nhiên có thể hiểu ở hai cách sau:

Thứ nhất, khái niệm công bằng ngang là sự đối xử như nhau đối với những người có tình trạng kinh tế như nhau (được xét theo một số tiêu chí nào đó như: Thu nhập, hoàn cảnh gia đình, tôn giáo, dân tộc...)

Thứ hai, khái niệm công bằng dọc là đối xử khác nhau với những người có khác biệt bẩm sinh hoặc có tình trạng kinh tế ban đầu khác nhau nhằm khắc phục những khác biệt sẵn có.

Phân phối lại thu nhập là hình thức điều tiết thu nhập tài sản trong xã hội nhằm tạo công bằng cho xã hội như lấy của người giàu chia cho người nghèo, trợ cấp... và BHTN chính là một chính sách phân phối lại thu nhập của Chính phủ. Có hai trường phái khác nhau về mối quan hệ giữa hiệu quả và công bằng xã hội: Trường phái thứ nhất cho rằng hiệu quả và công bằng có mâu thuẫn, có nghĩa là nếu ưu tiên hiệu quả thì phải chấp nhận bất công và ngược lại; trường phái thứ hai cho rằng hiệu quả và công bằng không nhất thiết phải có mâu thuẫn, có nghĩa là không nhất thiết phải có sự đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng.

Sự đánh giá về tính hiệu quả, công bằng, ý nghĩa của BHTN là cơ sở khoa học để các quốc gia phát triển loại hình BHTN, trong đó có Việt Nam.

2.1.2.3 Đặc điểm của BHTN

BHTN là một hình thái bảo hiểm đặc biệt, nó không mang tính bắt buộc rõ ràng, nhưng cũng không phải là một dạng bảo hiểm thương mại. Tính đặc biệt này thể hiện qua đối tượng, cơ chế thu, cơ chế chi cũng như hình thái cung cấp bảo hiểm.

Về bản chất, TCTN cũng như các chế độ trợ cấp khác cùng xuất phát từ quan hệ lao động, cùng bù đắp rủi ro cho NLĐ, nhưng lại có những đặc điểm riêng khác biệt về đối tượng, mục đích và cách thức giải quyết.

- Về đối tượng:

Đối tượng của TCTN chủ yếu là NLĐ trong độ tuổi lao động, có sức lao động nhưng bị mất việc làm và có nhu cầu đi làm việc. Việc NLĐ bị mất việc làm là do yếu tố khách quan, tức là không tự nguyện. Do vậy, đối tượng được hưởng của TCTN thường hẹp hơn đối tượng thất nghiệp thực tế. Nói cách khác là không phải mọi người thất nghiệp đều được hưởng TCTN.

- Về mục đích:

Giống như các chế độ trợ cấp khác trong hệ thống BHXH, TCTN có mục đích bù đắp thu nhập cho NLĐ khi gặp rủi ro, biến cố khách quan. Tuy nhiên, ngoài mục đích này hoạt động của chế độ thất nghiệp còn có mục đích nữa giúp cho NLĐ quay trở lại thị trường lao động với các biện pháp cung cấp thông tin thị trường lao động, giới thiệu việc làm, đào tạo nghề, tạo việc làm tạm thời... Chính sách BHTN chỉ có thể giúp Nhà nước cải thiện một phần nào hậu quả tiêu cực mà thất nghiệp gây ra cho nền kinh tế - xã hội. Chính vì vậy, BHTN mang tính ASXH. Mục tiêu của BHTN là tích lũy trong thời kỳ kinh tế phát triển thuận lợi để có kinh phí tài trợ cho những người thất nghiệp trong thời kỳ kinh tế suy thoái với phương châm lấy số đông bù số ít và mục tiêu duy trì liên kết, ổn định xã hội.

- Đặc điểm về công tác quản lý thất nghiệp:

Công tác này giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong việc thực hiện thành công chế độ BHTN. Việc đăng ký thất nghiệp, thống kê số người thất nghiệp, phân loại thất nghiệp... Để đưa vào diện đối tượng hưởng TCTN là vấn đề rất khó khăn. Do vậy, công tác thống kê người thất nghiệp là giữ vai trò quan trọng trong việc đảm bảo thực hiện thành công của hoạt động TCTN. Đặc điểm về công tác quản lý BHTN thể hiện qua đặc điểm về cơ chế thu, về cơ chế chi.

Đặc điểm về thu BHTN: Cơ chế thu BHTN khá giống với cơ chế thu để hình thành quỹ hưu trí, nghĩa là pháp luật quy định người sử dụng lao động, NLĐ phải đóng góp một phần để tạo một quỹ độc lập nhằm bảo đảm việc chi

trả, hỗ trợ người thất nghiệp, cung cấp dịch vụ nhằm giảm tỷ lệ thất nghiệp. Thu BHTN dựa trên mức lương, phụ cấp của NLĐ, đồng thời có sự hỗ trợ từ phía ngân sách nhà nước và doanh nghiệp. Tuy nhiên, khác với thu hình thành quỹ lương hưu, thu BHTN không có hình thức tự nguyện nên một số người muốn tham gia BHTN nhưng nếu không làm việc ở những cơ sở kinh tế đáp ứng điều kiện tham gia BHTN hoặc không có hợp đồng lao động thì cũng không được hưởng TCTN. Giống như phần đóng góp vào quỹ lương hưu, doanh nghiệp thường không mấy hứng thú với BHTN vì họ coi đó như là một phần chi phí tăng thêm mà doanh nghiệp phải chịu, trong khi doanh nghiệp vẫn phải đảm bảo mức lương thực tế cạnh tranh mà NLĐ nhận được hàng tháng. NLĐ cũng không quan tâm lắm đến BHTN, vì họ coi đó như khoản phí ngoài lương do doanh nghiệp có nghĩa vụ nộp cho BHXH. Do vậy, việc thu BHTN thường khó khăn hơn nhiều so với thu các loại hình bảo hiểm khác.

Đặc điểm về chi BHTN: Chi BHTN chỉ xuất hiện khi NLĐ tham gia BHTN bị thất nghiệp. Nó không phải chi trong một thời gian dài như lương hưu, nhưng đây lại là một khoản chi khá lớn, vì TCTN không những phải đảm bảo cung cấp phương tiện sống cơ bản cho NLĐ khi mất việc làm mà còn giúp họ tham gia đào tạo, nâng cao tay nghề để có thể tìm được việc làm mới. Thủ tục chi BHTN thường phức tạp hơn và chặt chẽ hơn...

Một đặc điểm khác nữa là, chính sách BHTN nhằm hình thành một quỹ tài chính độc lập, tự thu, tự chi và về lâu dài giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Sau khi thành lập, quỹ phải độc lập với ngân sách nhà nước để chủ động giải quyết vấn đề thất nghiệp.

Chế độ BHTN và các chế độ bảo hiểm khác tuy cùng xuất phát từ quan hệ lao động, nhưng khi thực hiện TCTN lại gắn liền với vấn đề việc làm, đảm bảo việc làm... Do vậy, BHTN có mối quan hệ đặc biệt với các chính sách về việc làm...

2.1.2.4 Quản lý Nhà nước về BHTN

Hiện có nhiều quan điểm khác nhau về QLNN về BHTN. Theo cách hiểu thông thường nhất thì QLNN về BHTN là hoạt động QLNN nhằm mục đích điều chỉnh hành vi hoạt động của con người trong lĩnh vực BHTN. Nói một cách cụ thể hơn, QLNN về

BHTN là quá trình tác động và điều hành của Nhà nước vào hoạt động BHTN sao cho hoạt động này diễn ra theo đúng quy định của pháp luật, đồng thời làm cho BHTN phát huy được tác dụng và phục vụ mục đích mà Nhà nước đã đề ra.

QLNN về BHTN xuất phát từ chức năng và vai trò quản lý xã hội của Nhà nước. Trước hết, Nhà nước có tư cách là chủ thể điều hoà mối quan hệ lợi ích đối lập giữa NLĐ và người sử dụng lao động. Sự hình thành và phát triển của BHTN trên khắp thế giới luôn gắn liền với mối quan hệ lao động vốn có mâu thuẫn đối kháng nhau và đòi hỏi có sự can thiệp của Nhà nước. Với tư cách là trọng tài trong mối quan hệ này, sự can thiệp của Nhà nước đầu tiên thể hiện qua việc xây dựng và ban hành các chính sách về BHTN gắn kết quyền lợi và nghĩa vụ của cả NLĐ và người sử dụng lao động. Quá trình xây dựng, điều hành và giám sát hoạt động của hệ thống BHTN của Nhà nước còn hướng đến việc đảm bảo lợi ích hợp pháp của các bên tham gia BHTN và giải quyết các mâu thuẫn có thể nảy sinh giữa các bên.

Hơn nữa, thực hiện QLNN về BHTN còn là để bảo vệ quyền lợi của nhóm người có vị thế yếu hơn trong mối quan hệ lao động, đó là NLĐ. Mặc dù sự can thiệp của Nhà nước qua chính sách BHTN là vì lợi ích của cả hai bên trong mối quan hệ lao động. Song với vị thế yếu hơn nên rõ ràng NLĐ sẽ được bảo vệ hơn. Cũng chính vì vậy, ở hầu hết các nước trên thế giới, BHTN được xác định một chính sách xã hội quan trọng vì nó liên quan đến đời sống của đông đảo NLĐ và gia đình họ. Khi phạm vi các đối tượng nằm trong diện bảo vệ của hệ thống BHTN càng được mở rộng thì càng cần có sự tác động quản lý của Nhà nước bởi Nhà nước được coi là người cuối cùng chịu trách nhiệm phúc lợi kinh tế và xã hội cho toàn bộ dân cư.

Cuối cùng, quỹ BHTN là một quỹ tài chính rất lớn nhằm đảm bảo quyền lợi được chi trả của NLĐ. Quỹ BHTN là một bộ phận của hệ thống tài chính quốc gia có ảnh hưởng qua lại với các bộ phận khác trong hệ thống và có vai trò quan trọng trong sự phát triển của nền tài chính quốc gia. Để bảo toàn và tăng trưởng quỹ, từ đó đảm bảo cho việc sử dụng quỹ có hiệu quả cao nhất và hoàn thành đúng vai trò chức năng của quỹ trong hệ thống tài chính quốc gia, cần thiết phải có sự giám sát quản lý của Nhà nước đối với hoạt động của Quỹ BHTN. Không những vậy, Nhà nước còn có thể bảo hộ cho sự tồn tại và hoạt động của quỹ tài chính BHTN. Đặc biệt, trong thời kỳ có suy thoái kinh tế hoặc khi tài chính có khủng hoảng thì Nhà

nước là người đầu tiên có trách nhiệm định hướng và chỉ đạo thực hiện các biện pháp bảo toàn giá trị cho quỹ BHTN.

Như vậy, có thể hiểu QLNN về BHTN là các hoạt động phối hợp của các cơ quan có thẩm quyền nhằm hoạch định, tổ chức thực hiện và kiểm tra giám sát quá trình thực hiện chính sách BHTN, góp phần hạn chế ảnh hưởng tiêu cực của thất nghiệp đối với NLĐ, đối với xã hội và quốc gia..

Tóm lại: QLNN về BHTN là toàn bộ các hoạt động xây dựng, phối hợp, tổ chức thực hiện, kiểm tra, kiểm soát chính sách BHTN của các bên tham gia, nhằm bảo đảm thực hiện đúng mục tiêu của chế độ BHTN. Ngoài ra, quản lý BHTN còn bao hàm nội dung quản lý nguồn hình thành quỹ và phát triển quỹ BHTN để có năng lực thực hiện mục tiêu lâu dài, bền vững.

Nhà nước xây dựng chính sách BHTN nhằm hạn chế các ảnh hưởng tiêu cực của tình trạng thất nghiệp đối với xã hội, xây dựng quỹ BHTN để thực hiện chính sách này. Nhà nước thực hiện quản lý sự phối kết hợp giữa các cơ quan có trách nhiệm trong quá trình thực hiện chính sách.

QLNN về BHTN có nhiều bên tham gia. Theo quy định hiện hành thì Ngành lao động và ngành BHXH thực hiện giải quyết chế độ BHTN cho NLĐ mất việc làm. Việc hình thành quỹ BHTN do ba bên thực hiện, đó là: Nhà nước, doanh nghiệp và NLĐ. Quỹ BHTN, ngoài việc cung cấp một phần thu nhập cho NLĐ trong thời gian thất nghiệp, còn được sử dụng để thực hiện dịch vụ giới thiệu việc làm cho người thất nghiệp, đào tạo lại cho NLĐ để họ tìm được việc làm mới phù hợp với sự phát triển không ngừng của khoa học kỹ thuật và yêu cầu của thị trường lao động. Nếu quản lý tốt thì chính sách BHTN sẽ được thực hiện tốt và đạt được mục tiêu của chính sách, nếu quản lý kém thì không thực hiện được mục tiêu đề ra. Muốn quản lý tốt cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa các bên có liên quan trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách BHTN.

**Một số mô hình QLNN về BHTN*

Ở các quốc gia khác nhau thì có các mô hình quản lý BHTN khác nhau. Hiện có một số mô hình QLNN về BHTN điển hình sau:

Một là, nhà nước giao toàn quyền quản lý cho một bộ, ngành chức năng.

Tại nhiều quốc gia trên thế giới, chức năng QLNN về BHTN được ủy quyền cho một bộ, ngành nào đó có liên quan. Chẳng hạn như ở Cu Ba, Tây Ban Nha, Mêhicô, Thổ Nhĩ Kỳ, và một số nước châu Mỹ Latinh thì trách nhiệm này thường được giao cho Bộ Lao động. Ở các nước như Đức, Irắc, Ixaren, Chilê thì Bộ Lao động và Phúc lợi xã hội là cơ quan QLNN về BHXH, trong đó có BHTN. Cá biệt có một số nước lại giao trách nhiệm QLNN về BHTN cho Bộ Tài chính; Bộ Y tế; hoặc Bộ Nội chính... Trong mô hình mà chức năng QLNN về BHTN được ủy quyền cho một Bộ thực hiện thì sẽ thiết lập một Hội đồng quản lý BHTN nhằm giám sát chỉ đạo trực tiếp các hoạt động của cơ quan BHXH cũng như hoạt động đầu tư quản lý quỹ tài chính BHTN. Ngoài ra Hội đồng còn tham gia những ý kiến tư vấn cho Bộ chủ quản trong việc xây dựng và phát triển chính sách BHTN.

Thành phần của Hội đồng quản lý BHTN gồm:

- Đại diện các cơ quan Nhà nước có liên quan như Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước, Kho bạc, ...

- Đại diện của NLĐ và đại diện của người sử dụng lao động. Đại diện của NLĐ thường do Liên đoàn Lao động và đại diện của người sử dụng lao động do các tổ chức của người sử dụng lao động lựa chọn hoặc tiến cử. Các đại diện này cũng có thể do Bộ chủ quản bổ nhiệm sau khi có sự cố vấn của Liên đoàn Lao động và các tổ chức của người sử dụng lao động.

- Tổng Giám đốc (hoặc Giám đốc) của cơ quan BHXH.

Hai là, nhiều bộ, ngành cùng tham gia quản lý.

Trong mô hình tổ chức hệ thống BHTN ở một số nước, hoạt động BHTN không tập trung thống nhất trong một hệ thống chung của cả nước. Thay vào đó, có thể có các hệ thống BHTN riêng cho từng nhóm NLĐ hoặc riêng cho từng nhóm chế độ BHXH. Với những nước có các hệ thống BHTN riêng như vậy, trách nhiệm QLNN về BHTN có thể được giao cho nhiều cơ quan khác nhau. Mỗi cơ quan QLNN này liên quan đến hoạt động BHTN của một hoặc một số hệ thống BHXH trong nước.

Ba là, thành lập ủy ban quản lý BHXH, trong đó có BHTN

Nhiều nước lập ra một Ủy ban riêng trực thuộc Chính phủ gọi là Ủy ban BHXH hoặc Ủy ban ASXH trong đó có BHTN. Đặc điểm của mô hình này tạo được sự thống nhất, tập trung trong quản lý BHTN. Nó cho phép quản lý BHTN một cách sâu sắc hơn, hiệu quả hơn. Tuy nhiên mô hình này lại phải đối mặt với sự phức tạp, mở rộng bộ máy QLNN nói chung...

**Mục tiêu QLNN đối về BHTN*

Nhà nước quản lý BHTN để thực hiện các mục tiêu do Nhà nước đề ra trong quá trình xử lý các phát sinh trong xã hội. Mục tiêu quan trọng nhất của Nhà nước khi thực hiện quản lý chính sách này là tạo một quỹ độc lập ngoài ngân sách nhà nước để giải quyết tình trạng thất nghiệp. Nhà nước sử dụng quỹ BHTN để chi trả các chế độ BHTN, thông qua đó góp phần ổn định xã hội, chính trị, tăng sự ủng hộ của dân chúng đối với nhà nước, thúc đẩy NLĐ tìm việc làm hiệu quả. Nhà nước còn sử dụng quỹ BHTN trong việc khắc phục những vấn đề phát sinh trong khi cơ cấu lại doanh nghiệp, hỗ trợ doanh nghiệp bù đắp thu nhập cho NLĐ do mất việc làm. Có thể khái quát hệ mục tiêu QLNN về BHTN như sau:

- Đối với cơ quan BHXH:

Mục tiêu của cơ quan BHXH về quản lý BHTN là đảm bảo thực hiện tốt các mục tiêu của Nhà nước đề ra, đảm bảo chính sách BHTN được thực hiện đúng, phát huy tác động tích cực của chính sách trong đời sống xã hội. Cơ quan BHXH có trách nhiệm triển khai chính sách BHTN đi vào thực tế, đảm bảo chi trả TCTN đúng người, đúng đối tượng, kịp thời, tạo điều kiện thực hiện quyền lợi của NLĐ khi họ thất nghiệp. Cơ quan BHXH phải đảm bảo sự tồn tại và phát triển các quỹ BHTN thông qua việc thúc đẩy các doanh nghiệp tham gia đóng góp đầy đủ vào quỹ và thay mặt Nhà nước quản lý quỹ BHTN, thực hiện các biện pháp làm gia tăng quỹ theo đúng quy định, đảm bảo sử dụng quỹ đúng theo quy định của pháp luật.

- Mục tiêu xã hội trong quản lý BHTN:

Mục tiêu quan trọng nhất của QLNN về BHTN là góp phần ổn định xã hội trong giai đoạn nền kinh tế gặp khó khăn, số việc làm không đáp ứng được với số

lao động trong độ tuổi lao động. Chính sách BHTN thể hiện tính nhân đạo rất cao trong việc chia sẻ rủi ro, lấy số đông bù số ít. Thông qua việc chuyển rủi ro mất thu nhập từ cá nhân sang cho cộng đồng gánh vác, BHTN đóng vai trò quan trọng trong nâng cao phúc lợi cộng đồng, tăng cường mối liên kết xã hội giữa các thành viên.

**Đặc điểm QLNN về BHTN*

QLNN đối với BHTN có những đặc điểm cơ bản sau:

- Tính liên ngành

Chính sách BHTN thực hiện nhiều mục tiêu, các mục tiêu này do nhiều ngành quản lý và thực hiện. Theo quy định hiện hành thì xây dựng chế độ BHTN, quản lý BHTN do ngành lao động, thương binh và xã hội thực hiện. Quản lý về thu, chi, tăng trưởng quỹ do ngành BHXH thực hiện. Trực tiếp thực hiện chi trả TCTN bằng tiền mặt, qua tài khoản cá nhân do các đại lý tại xã, phường, ngân hàng thực hiện.

Thực hiện việc quản lý người thất nghiệp, kết nối người thất nghiệp với các doanh nghiệp có nhu cầu tuyển dụng lao động do TTGTVL thực hiện. Ngoài ra các cơ sở đào tạo nghề thực hiện mục đích đào tạo lại lực lượng lao động thất nghiệp khi họ có nhu cầu. Do vậy QLNN về BHTN mang tính liên ngành, nhiều ngành, nhiều cấp cùng thực hiện. Để chính sách BHTN mang lại hiệu quả cao cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp, ngành trong xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách BHTN.

- Tính phức tạp

QLNN về BHTN có tính phức tạp, vì ngay bản thân vấn đề thất nghiệp đã có sự phức tạp. Sự phân định rõ ràng người thực sự thất nghiệp và người thất nghiệp trên danh nghĩa để tránh lạm dụng chính sách không phải là dễ dàng. Thực tế cho thấy, lao động làm việc trong các ngành kinh tế khác nhau, có nhiều cơ sở không ký hợp đồng lao động với NLĐ hoặc chỉ thuê lao động làm việc bán thời gian, vì vậy đã có nhiều NLĐ tìm được việc làm, có thu nhập nhưng vẫn thuộc lực lượng thất nghiệp.

Đối tượng hưởng chế độ BHTN rất khó có thể tính toán chính xác được, vì thất nghiệp do rất nhiều nhân tố tác động và do nhiều nguyên nhân khác nhau. Do vậy quản lý đối tượng hưởng chế độ BHTN là rất khó khăn. Ngoài ra là do sự thiếu hợp lý, bất cập của các quy định pháp luật làm cho việc QLNN về BHTN khó khăn hơn.

- Liên quan chặt chẽ đến giải quyết việc làm

BHTN và việc làm có mối quan hệ chặt chẽ, cái này là tiền đề để thực hiện cái khác và có sự tác động qua lại lẫn nhau. Giữa BHTN và việc làm đều có mục tiêu chung là hướng về NLD, tạo lập ASXH thông qua bảo đảm việc làm, thu nhập cho NLD. BHTN với chức năng là bù đắp một phần thu nhập cho NLD, đào tạo lại, giới thiệu việc làm. Có việc làm thì mới thực hiện được việc đóng BHTN và khi mất việc làm thì được hưởng TCTN, được giới thiệu việc làm mới phù hợp. Giải quyết tốt việc làm cho NLD chính là giảm tỷ lệ thất nghiệp.

- Tính đa mục tiêu

QLNN về BHTN hướng đến việc thực hiện nhiều mục tiêu khác nhau. QLNN về BHTN nhằm thực hiện tốt hệ mục tiêu đó. Quản lý thu, chi hướng đến thực hiện mục tiêu thành lập một quỹ BHTN độc lập, đảm bảo an toàn và phát triển quỹ ngoài ngân sách nhà nước có thể giúp nhà nước có nguồn tài chính giải quyết các vấn đề thất nghiệp. Quản lý chi hướng đến mục tiêu ổn định, đảm bảo một phần thu nhập cho NLD trong thời gian họ thất nghiệp. Thông qua đào tạo lại, QLNN về BHTN hướng đến mục tiêu giảm tỷ lệ thất nghiệp theo hướng bền vững.

- Tính xã hội

Nhà nước thực hiện chính sách BHTN để thực hiện mục tiêu cơ bản là góp phần ổn định xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống và đảm bảo công bằng xã hội. Thất nghiệp gây ra rất nhiều hệ lụy cho xã hội như bất ổn xã hội, bất bình đẳng, phân hóa giàu nghèo... Các vấn đề xã hội nếu không được giải quyết tốt sẽ gây nên những hậu quả lớn. Giải quyết các vấn đề xã hội là giải quyết các vấn đề liên quan đến lợi ích của con người và vì con người. BHTN có mục tiêu xã hội rất rõ ràng. Do vậy, có thể nói QLNN về BHTN nó mang tính xã hội rất sâu sắc.

2.1.3 Sự cần thiết phải tăng cường QLNN về BHTN

Trên thế giới hiện nay không quốc gia nào là không bận tâm đến vấn đề phát triển, một trong những hệ quả của phát triển là nạn thất nghiệp, để đảm bảo xã hội phát triển toàn diện và bền vững đòi hỏi phải có những biện pháp nhằm giải quyết

tình trạng thất nghiệp, BHTN là một trong những biện pháp nhằm giải quyết tình trạng đó. Sự cần thiết phải tăng cường QLNN về BHTN xuất phát từ các lý do sau:

Một là, xuất phát từ tác hại của thất nghiệp

Thất nghiệp là một hiện tượng kinh tế – xã hội, là vấn đề nan giải đối với mỗi quốc gia. Để khắc phục và đẩy lùi hiện tượng thất nghiệp các nước đã có nhiều biện pháp và chính sách cụ thể. Tuy nhiên lý luận và thực tiễn cho thấy, BHTN vẫn luôn được coi là chính sách hữu hiệu nhất trong giải quyết vấn đề thất nghiệp. Việc ban hành và tổ chức thực hiện chính sách này phụ thuộc vào điều kiện cụ thể của từng nước.

Hai là, xuất phát từ đòi hỏi của sự phát triển nền KTTT định hướng XHCN

Đường lối phát triển nền KTTT có sự quản lý của Nhà nước là một chủ trương xuyên suốt trong quá trình phát triển kinh tế đất nước. Trong những năm qua, nền KTTT ở nước ta đang được hình thành một cách rõ nét và đồng bộ hơn. Sự phát triển của các thành phần kinh tế, các loại thị trường trở nên mạnh mẽ hơn bao giờ hết. Cùng với sự phát triển các thành phần kinh tế, các loại thị trường thì Nhà nước đóng vai trò không thể thiếu nhằm giúp thực hiện tốt mục tiêu phát triển bền vững kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, sự phát triển mạnh mẽ, đa dạng và phức tạp của nền KTTT đã đặt ra nhiều thách thức như sự lựa chọn đào thải lao động của thị trường dẫn đến mất việc làm và thất nghiệp của NLD, sự biến động phức tạp của thị trường và sản xuất kinh doanh dẫn đến nhiều NLD bị thất nghiệp. Để bảo vệ lợi ích của NLD đòi hỏi Nhà nước cần tăng cường vai trò của mình hơn nữa trong việc hỗ trợ NLD bị mất việc làm - đó chính là thông qua chính sách BHTN. Tăng cường QLNN phải làm sao vừa quản lý, vừa kiểm soát được các hoạt động BHTN nhưng không làm hạn chế sự phát triển của kinh tế và xã hội. Trong đó vấn đề quản lý BHTN phải được tiến hành gắn liền với sự phát triển kinh tế, hài hòa với công bằng xã hội. Đây là những vấn đề hệ trọng và bức xúc nhất hiện nay trong việc QLNN đối với BHTN nói riêng và hoạt động kinh tế - xã hội nói chung. Tức là vấn đề tăng cường BHTN về BHTN không chỉ nhằm mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đơn thuần mà còn nhằm vào mục tiêu

đảm bảo công bằng xã hội, trên cơ sở đó tạo nền tảng để phát triển bền vững. Vì vậy, tăng cường QLNN về BHTN là một yêu cầu cấp bách, tất yếu khách quan đặt ra từ chính đòi hỏi của nền KTTT. Đặc biệt trong điều kiện Việt Nam phát triển nền KTTT, hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, đẩy mạnh quá trình CNH, HĐH thì vấn đề BHTN và QLNN về BHTN phải đặc biệt coi trọng.

Ba là, xuất phát từ yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN do dân, vì dân.

Để xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN do dân, vì dân đòi hỏi phải có nhiều giải pháp đồng bộ. Trong đó cần phải xây dựng và hoàn thiện hệ thống tổ chức của các cơ quan nhà nước. Vì vậy, tăng cường QLNN đối với BHTN là một mục tiêu nhằm hiện thực yêu cầu xây dựng nhà nước của dân, do dân và vì dân. Việc tăng cường QLNN đối với BHTN với mục đích tạo ra một cơ chế, chính sách đáp ứng nguyện vọng của NLĐ, đòi hỏi của xã hội, bảo vệ được quyền và lợi ích chính đáng của NLĐ khi tham gia quan hệ lao động và quan hệ BHTN.

Tăng cường QLNN đối với BHTN là nhằm xác định rõ trách nhiệm của người sử dụng lao động và NLĐ, trách nhiệm của Nhà nước trong việc đóng quỹ BHTN và trách nhiệm của Nhà nước đối với hoạt động ASXH, trong đó có BHTN. Thông qua các quy định về BHTN làm phương tiện, công cụ để nhà nước quản lý, tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát mọi quan hệ lao động, quan hệ BHTN.

Bốn là, xuất phát từ yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế.

Hội nhập kinh tế quốc tế tác động mạnh mẽ tới toàn bộ hệ thống chính sách, pháp luật của Việt Nam. Do vậy nhiều lĩnh vực, nhiều tổ chức, nhiều NLĐ bị lôi cuốn tham gia vào quá trình này. Tham gia vào quá trình toàn cầu hóa, các loại thị trường của Việt Nam bị ảnh hưởng của toàn cầu hóa. Các loại thị trường trong nước sẽ có sự gắn kết hơn với thị trường quốc tế, bên cạnh những tác động tích cực thì không ít những tác động tiêu cực dẫn đến những hệ lụy như mất việc làm và thất nghiệp tăng cao. Để hạn chế sự mất việc làm, thất nghiệp của NLĐ, và tác động tiêu cực của quá trình toàn cầu hóa, nhất thiết Nhà nước phải có những giải pháp hỗ trợ NLĐ, trong đó

có chính sách BHTN. Và để nâng cao hiệu quả của chính sách BHTN thì nhà nước phải tăng cường quản lý công tác này.

2.2 Nội dung và các nhân tố ảnh hưởng đến QLNN về BHTN

2.2.1 Nội dung QLNN về BHTN

2.2.1.1 Hoạch định chiến lược, chính sách BHTN

Hoạch định chiến lược, chính sách, chế độ BHTN là khâu đầu tiên và quan trọng nhất của công tác QLNN về BHTN. Nó là một trong những chức năng cơ bản trong QLNN về kinh tế nói chung và về BHTN nói riêng. Ở Việt Nam việc xây dựng chiến lược, chính sách thường theo quy trình sau: Đảng đề ra chủ trương, đường lối, Nhà nước cụ thể hóa chủ trương, đường lối thành chiến lược và hệ thống chính sách, luật pháp của Nhà nước, Chính phủ đưa ra những quy định và khâu cuối cùng là các bộ, ngành, địa phương tổ chức hướng dẫn thực hiện.

Nhìn chung, hệ thống chính sách và chế độ BHTN thời gian qua được Nhà nước xây dựng theo hướng đầy đủ, thống nhất trong phạm vi cả nước. Chính sách BHTN đưa ra đều liên quan và hoà hợp với các chính sách về quản lý, sử dụng lao động; về thu nhập, thuế và ASXH. Cụ thể, khi hoạch định chính sách và định hướng cho sự phát triển của hệ thống BHTN, Nhà nước sẽ phải xác định được hình thức thực hiện BHTN tự nguyện hay bắt buộc; phạm vi đối tượng tham gia BHTN; các loại chế độ BHTN thực hiện phù hợp với các đối tượng tham gia khác nhau; nguồn thu và việc sử dụng quỹ BHTN; mức trợ cấp và điều kiện hưởng TCTN.

Chính sách BHTN được xây dựng trong khuôn khổ các kế hoạch kinh tế - xã hội tổng thể, theo những mối quan tâm ưu tiên khác nhau; phù hợp với trình độ kinh tế, văn hoá, xã hội từng thời kỳ. BHTN là một phạm trù lịch sử, luôn vận động và phát triển không ngừng. Vì thế cho đến ngày nay, trên thế giới chưa có một mô hình chuẩn về chính sách BHTN. Trong các Công ước của ILO cũng chỉ đưa ra những tiêu chuẩn khung, chính sách khung và khuyến nghị các nước thành viên, tùy theo điều kiện kinh tế - xã hội của quốc gia mình mà áp dụng cho phù hợp. Ngay trong một quốc gia, trong mỗi giai đoạn phát triển, BHTN lại có mục tiêu và nhiệm vụ khác nhau,... Vì vậy, Nhà nước phải thực hiện việc nghiên cứu, tổng kết thực tiễn để

không ngừng hoàn thiện hệ thống chính sách, chế độ BHTN sao cho chính sách BHTN ngày càng phát triển, thiết thực hơn đối với nhiều NLD trong xã hội.

Hoạch định chính sách là khâu đặc biệt quan trọng trong công tác QLNN đối với BHTN. Đây là khâu thể chế hóa mục tiêu quản lý BHTN bằng việc xác định chủ trương, phương hướng và biện pháp giải quyết BHTN. Trong hoạch định chính sách BHTN có hoạch định chính sách chung, hoạch định chính sách thu, chi, quản lý quỹ BHXH và hoạch định các chính sách khác:

- Hoạch định chính sách BHTN chung

Đây là trách nhiệm của chính quyền Trung ương, chính sách chung phải xác định rõ đối tượng thụ hưởng, mức đóng góp, chủ thể đóng góp và cơ chế thực hiện chi trả TCTN... Thông thường ở các nước phát triển chính sách bảo hiểm chung là chính sách xã hội do Quốc hội và Chính phủ ban hành nhằm tạo cơ chế hỗ trợ cho người thất nghiệp, đảm bảo an toàn trật tự xã hội khi tình hình kinh tế có nhiều biến động tiêu cực dẫn đến tình trạng thất nghiệp gia tăng. Chính sách BHTN chung đảm bảo cho NLD cả nước có mức sống trung bình trong thời gian bị mất việc làm và thông qua đó duy trì ổn định chính trị xã hội.

Chính sách BHTN chung có mục đích quan trọng là giúp NLD bị thất nghiệp có khả năng quay lại thị trường lao động thông qua hoạt động kết nối cung - cầu lao động, tư vấn giới thiệu việc làm và tạo điều kiện sử dụng hết nguồn nhân lực cho phát triển bền vững kinh tế - xã hội.

- Hoạch định chính sách thu BHTN

Hoạch định chính sách thu BHTN là xác định mức đóng góp của các bên tham gia phải phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, không được chất nặng lên ngân sách nhà nước, doanh nghiệp và NLD. Tỷ lệ đóng góp phải được tính toán phù hợp, hài hòa bảo đảm không ảnh hưởng đến cuộc sống NLD, cũng không ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp, đồng thời không ảnh hưởng đến ngân sách nhà nước. Mức đóng góp của các bên tham gia cũng phải đảm bảo cho việc chi trả các chế độ BHTN một cách độc lập trong khuôn khổ quỹ BHTN.

- Hoạch định chính sách chi BHTN

Chính sách chi BHTN có nhiều điểm khác biệt so với các chế độ BHXH khác. Nếu quy định mức chi quá thấp, thời gian được hưởng ngắn sẽ làm mất ý

nghĩa ASXH của chế độ BHTN. Nếu quy định mức hưởng TCTN quá cao, thời gian hưởng dài sẽ dẫn đến khó cân đối tài chính giữa thu và chi BHTN và gây tâm lý ỷ nại, trông chờ vào sự trợ giúp của quỹ BHTN. Do vậy việc hoạch định, tính toán, cân đối trong chính sách chi là rất quan trọng, nó vừa phải bảo đảm an toàn quỹ BHTN, vừa đảm bảo mục đích ASXH của chính sách, vừa đảm bảo cân đối tài chính của ngân sách nhà nước, của doanh nghiệp và của NLĐ.

- Chính sách quản lý quỹ BHTN:

Do quỹ BHTN được hình thành từ sự đóng góp của các bên tham gia, đó là: Người sử dụng lao động, NLĐ và nhà nước nên hoạt động của quỹ phải dựa trên nguyên tắc quản lý thống nhất, công khai, minh bạch và hoạch toán độc lập.

Hoạt động của quỹ BHTN có sự kiểm tra, giám sát của đại diện các bên tham gia. Quỹ BHTN được quyết toán hàng năm và thông báo định kỳ về tình hình thực hiện BHTN đối với NLĐ, người sử dụng lao động và cơ quan quản lý cấp trên. Quản lý quỹ phải đảm bảo an toàn của quỹ, đầu tư tăng trưởng của quỹ theo đúng quy định của Nhà nước.

Để đảm bảo cho quyền lợi của các đối tượng thụ hưởng BHTN và đồng thời lành mạnh hóa nền tài chính quốc gia, Nhà nước sẽ là người xây dựng cơ chế tài chính cho hoạt động của hệ thống BHTN, cụ thể: Xác định hình thức cân đối thu chi của quỹ tài chính BHTN; xác định cách thức tổ chức và quản lý quỹ tài chính BHTN; xác định trách nhiệm đóng góp và mức hưởng BHTN; định hướng đầu tư để bảo tồn và tăng trưởng quỹ.

- Bảo hộ và bảo trợ cho hoạt động BHTN

Dù hoạt động với mô hình khác nhau như thế nào thì BHTN của tất cả các nước trên thế giới đều nhằm bảo đảm ASXH. Vì vậy, Nhà nước luôn thực hiện bảo hộ và bảo trợ cho các hoạt động BHTN, tránh không bị ảnh hưởng trước những biến động về kinh tế - xã hội; đặc biệt là những biến động về tài chính. Điều này đặc biệt quan trọng đối với những nước có nền kinh tế chưa phát triển, lạm phát còn cao. Tuy nhiên, sự bảo hộ và bảo trợ của Nhà nước về nguyên tắc hoàn toàn không phải là sự bao cấp, bù đắp thất thoát mà là tạo điều kiện để chính sách BHTN thực sự có hiệu quả. Thể hiện ở một số điểm: (1) Bảo đảm giá

trị của quỹ tài chính BHTN trong các tài khoản tại ngân hàng để bảo đảm mức chi trả TCTN cho các đối tượng hưởng BHTN trước những biến động chính trị - kinh tế - xã hội; (2) Bảo hộ cho quỹ tài chính BHTN trong các hoạt động đầu tư bảo toàn và tăng trưởng quỹ. Nhà nước ưu tiên cho quỹ tài chính BHTN được đầu tư phần nhàn rỗi vào những lĩnh vực an toàn, rủi ro thấp nhất và thuận lợi khi thu hồi vốn để kịp thời chi trả các khoản chi BHTN khi có nhu cầu lớn; không đánh thuế hoặc đánh thuế thấp đối với các dự án đầu tư của quỹ tài chính BHTN; hỗ trợ về tài chính cho quỹ tài chính BHTN trong những trường hợp quỹ bị thâm hụt vì những lý do bất khả kháng,...

- Chính sách xử lý vi phạm trong lĩnh vực BHTN:

Vi phạm hành chính trong lĩnh vực BHTN là hành vi do cá nhân, cơ quan, tổ chức cố ý hoặc vô ý vi phạm pháp luật về BHTN mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt vi phạm hành chính. Các hình thức xử phạt hành chính gồm: Cảnh cáo, phạt tiền. Biện pháp khắc phục hậu quả: Tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính còn bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả theo quy định...

2.2.1.2 Xây dựng hệ thống pháp luật về BHTN

Hệ thống pháp luật BHTN là cơ sở pháp lý cho hoạt động BHTN của một nước bao gồm: Luật, các văn bản dưới luật về BHTN. Luật là những văn bản quy phạm pháp luật có tính pháp lý cao nhất và là công cụ quản lý vững chắc nhất mà mọi tổ chức, cá nhân phải tuân thủ. Nhà nước có trách nhiệm xây dựng hệ thống pháp luật về BHTN và ban hành việc thực hiện chúng trong phạm vi cả nước.

Việc xây dựng hệ thống pháp luật về BHTN có khác nhau tùy thuộc vào tình hình kinh tế - chính trị - xã hội của mỗi nước. Các qui định luật về BHTN có thể được đặt trong một luật chung như Luật Lao động, Luật Công chức, viên chức, Luật Dân sự, hay Luật Bảo hiểm, Luật Việc làm... Có nhiều nước ban hành riêng luật về BHXH để điều chỉnh các mối quan hệ liên quan đến hoạt động BHXH, trong đó có BHTN. Luật BHXH do Quốc hội thông qua và có phạm vi áp dụng trong cả nước. Ngoài luật về BHXH, Nhà nước còn ban hành các văn

bản dưới luật về BHXH nhằm giải thích rõ, hướng dẫn cụ thể việc thi hành về một số nội dung, vấn đề có liên quan đến lĩnh vực BHXH, trong đó có BHTN. Ở nước ta, vấn đề BHTN trước kia thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật BHXH, nhưng từ 01/01/2015 thì thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Việc làm.

2.2.1.3 Tổ chức thực hiện chính sách BHTN

Trong nội dung này Nhà nước thực hiện các vấn đề sau:

Một là, quản lý thu BHTN

Quản lý thu BHTN bao gồm: Quản lý mức đóng, quản lý các khoản thu hợp pháp khác, quản lý người tham gia.

Quản lý mức đóng: BHXH căn cứ vào quy định của nhà nước về mức tiền lương, tiền công, hồ sơ của đơn vị và người tham gia để xác định đối tượng, tiền lương, mức đóng, số tiền phải đóng BHTN đối với người tham gia và đơn vị.

Quản lý các khoản thu hợp pháp khác: Đó là các khoản như tiền lãi thu được trong hoạt động đầu tư tăng trưởng quỹ đem lại, thu từ trong và ngoài nước, quản lý các khoản thu khác.

Quản lý người tham gia: Tức là NLD, chủ sử dụng lao động và phần đóng góp của Nhà nước. Công tác quản lý NLD có vai trò quan trọng trong QLNN đối với BHTN. Nó liên quan đến nhiều vấn đề như đăng ký người thất nghiệp, thống kê số người thất nghiệp, phân loại thất nghiệp... Trong các khâu này đòi hỏi phải có sự chính xác, đầy đủ, kịp thời, nếu không sẽ ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả QLNN đối với BHTN.

Quản lý thu từ NLD: Với nhóm này cơ quan BHXH thống kê, quản lý, theo dõi số đơn vị sử dụng lao động và số lao động cũng như quỹ tiền lương của từng đơn vị sử dụng lao động thường diễn ra. Do đó cơ quan BHXH cần có những biện pháp theo dõi để quản lý chặt chẽ quá trình tham gia của từng lao động trong từng đơn vị sử dụng lao động gắn liền với số lao động và quỹ tiền lương tham gia BHTN của đơn vị đó. Ngoài ra cần xác định rõ đơn vị đó có thuộc đơn vị bắt buộc tham gia BHTN hay không để đảm bảo nghĩa vụ và quyền lợi của đơn vị sử dụng lao động cũng như NLD.

Quản lý thu từ cá nhân: Hiện nay nước ta chưa có chế độ đóng góp BHTN tự nguyện, NLĐ tự do, lao động trong các đơn vị sử dụng lao động dưới 10 lao động không tự mình đóng cho mình được mà phụ thuộc vào đơn vị sử dụng lao động. Nếu doanh nghiệp hoạt động khó khăn, kinh doanh không có lãi dẫn đến không có lương hoặc trốn đóng BHXH, BHTN thì bản thân NLĐ cũng không thể tự đóng cho mình được mặc dù NLĐ và đơn vị sử dụng lao động đều thuộc đối tượng tham gia BHTN bắt buộc. Do vậy, quản lý thu của từng NLĐ vẫn phải thực hiện thông qua đơn vị sử dụng lao động.

Quản lý thu từ ngân sách: Hàng năm căn cứ vào số thu BHTN năm trước của cơ quan BHXH đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, NSNN sẽ trích một phần hỗ trợ của mình. Việc trích hàng năm từ NSNN sang quỹ BHTN giúp cho Nhà nước xác định được mức chi hàng năm để thực hiện tốt việc cân đối thu chi cho NSNN.

Hai là, quản lý chi BHTN

Nội dung tiếp theo trong QLNN về BHTN đó là: Quản lý chi BHTN. Quản lý chi phải đảm bảo thực hiện chi đúng người, đúng chế độ và đúng thời gian. Quản lý chi BHTN bao gồm các nội dung sau đây:

- Xây dựng quy trình, thủ tục chi BHTN

Đối với cơ quan BHXH, công tác tổ chức và quản lý chi BHTN cũng là một trong những nhiệm vụ hàng đầu. Chi trợ cấp BHTN phải thực hiện theo đúng chế độ BHTN đã được nhà nước quy định. Quy trình chi BHTN gồm các bước sau: Trước tiên các TTGTVL kiểm tra đối chiếu hồ sơ theo các điều kiện đã được quy định, dự thảo quyết định trình Sở LĐ - TB &XH ra quyết định và chuyển quyết định hưởng TCTN của NLĐ bị mất việc làm sang BHXH; BHXH tỉnh, thành phố, BHXH huyện là cơ quan tổ chức chi trả các chế độ BHTN cho NLĐ tham gia BHTN. Theo đề nghị của người thất nghiệp về nơi lĩnh TCTN thì BHXH tỉnh, thành phố, BHXH huyện thực hiện chi trả trực tiếp hoặc hợp đồng với đại diện chi trả xã để chi trả TCTN cho người hưởng.

Do công tác quản lý chi phải được thực hiện qua nhiều cơ quan, nhiều cấp nên cần xây dựng quy trình chuẩn trong việc thực hiện chi TCTN, thu hồi TCTN,

có văn bản hướng dẫn cụ thể nhằm phân rõ trách nhiệm, thời gian thực hiện giữa các cơ quan để đảm bảo chi đúng, đủ, kịp thời cho người hưởng và thu hồi được TCTN do người thất nghiệp lạm dụng hoặc vi phạm các quy định hưởng.

BHXXH tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, BHXXH huyện và đại diện chi trả xã phải chi đầy đủ TCTN cho người hưởng, đảm bảo an toàn tiền mặt; chấp hành đúng chế độ kế toán, báo cáo thống kê; thực hiện thanh quyết toán và quản lý lưu giữ chứng từ theo đúng quy định; cung cấp đầy đủ hồ sơ, chứng từ chi BHTN khi có yêu cầu kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Xây dựng hệ thống dữ liệu thông tin đăng ký thất nghiệp

Xây dựng hệ thống thông tin đăng ký thất nghiệp đầy đủ để quản lý người hưởng TCTN là một trong những nội dung QLNN đối với BHTN. Hệ thống thông tin phải được kết nối với các cơ sở thông tin khác như thông tin về đóng BHXXH; BHTN, thông tin về hưởng các chế độ BHXXH hàng tháng khác, nhằm đảm bảo việc hưởng TCTN và các trợ cấp BHXXH hàng tháng khác không bị trùng lặp.

Xây dựng được hệ thống thông tin về đăng ký thất nghiệp sẽ góp phần quản lý tốt lao động bị thất nghiệp. Cần có hệ thống cơ sở dữ liệu về đăng ký thất nghiệp trên địa bàn và kết nối với cơ sở dữ liệu chung cả nước. Khi chưa có hệ thống thông tin về đăng ký thất nghiệp chung trong cả nước mà theo quy định mới, nơi nhận TCTN có thể đăng ký ở bất cứ nơi nào người hưởng có nhu cầu, thì rất khó khăn cho quản lý chi BHTN.

- Kiểm tra, giám sát quá trình chi

BHXXH tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện chi và quản lý người hưởng BHTN của cơ quan BHXXH huyện, đại diện chi trả xã, ngân hàng theo quy định.

Khi có kết luận của cơ quan có thẩm quyền về hành vi gian trá, làm giả hồ sơ, tài liệu, hoặc không thực hiện việc khai báo định kỳ... BHXXH tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương căn cứ kết luận từ chối việc chi TCTN cho người thất nghiệp hoặc thu hồi theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền.

- Xử lý vi phạm về BHTN

Các hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, mức xử phạt, thẩm quyền, thủ tục xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả đối với hành vi vi phạm pháp luật về BHXH được quy định tại Nghị định 86/2010/NĐ-CP ngày 13/8/2010 của Chính phủ có hiệu lực từ 01/10/2010. Các trường hợp vi phạm pháp luật về đóng BHTN theo Điều 134 của Luật BHXH đều phải tính tiền lãi chậm đóng theo quy định. Tiền lãi chậm đóng nếu thấp hơn lãi vay ngân hàng thì sẽ khuyến khích doanh nghiệp giữ tiền của NLĐ đã đóng tại đơn vị để sử dụng. Tuy nhiên, trong trường hợp này cơ quan BHXH gặp nhiều khó khăn khi đốc thúc thu BHTN và xử lý vi phạm.

Nói chung, đi đôi với quy định về hình thức và mức phạt vi phạm, luật pháp cần bổ sung các chế tài xử phạt mạnh, mang tính răn đe nhiều hơn để các đơn vị sử dụng lao động không muốn chậm đóng BHTN, qua đó tạo điều kiện cho BHXH thực hiện tốt công tác thu BHTN.

Các vi phạm trong chi BHTN như chi không đúng thời gian, chi không đủ mức hưởng hoặc không lập chứng từ để thực hiện chế độ cho NLĐ cũng bị phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền.

Đối với các doanh nghiệp sắp phá sản, nợ lương NLĐ hiện nước ta chưa có chế tài xử phạt. Vì thế, NLĐ ở các doanh nghiệp sắp phá sản gặp khó khăn bội phần, phần vì không có việc làm, không có lương, và phần khác không thể hưởng BHTN. Chỉ khi nào đơn vị tuyên bố phá sản thì thủ tục phá sản mới ưu tiên trả trước những khoản nợ về đóng BHXH, BHTN. Ở nước ta, theo quy định của luật, nếu thời gian ngừng đóng BHTN kéo dài và NLĐ đã mất việc làm quá 6 tháng khi đến thời điểm doanh nghiệp phá sản thì chế độ BHTN cho những NLĐ ở doanh nghiệp phá sản cũng không được thực hiện nên NLĐ càng thiệt đơn thiệt kép.

BHXH phải theo dõi để kiến nghị xử phạt thích đáng đối với NLĐ lạm dụng chính sách BHTN và đối với các doanh nghiệp và NLĐ bắt tay nhau gian lận trong việc hưởng TCTN. Một nội dung nữa là cần kiểm tra, giám sát nhằm phát hiện trường hợp NLĐ kê khai không đúng sự thật để hưởng TCTN. . .

2.2.1.4 Kiểm tra, giám sát hoạt động BHTN

Nội dung tiếp theo trong QLNN đối với BHTN là công tác kiểm tra, giám sát, đánh giá hoạt động BHTN. Công tác này thực hiện kiểm tra, rà soát lại toàn bộ quá trình tổ chức thực hiện chính sách BHTN, rút ra các kết quả đạt được, những hạn chế còn tồn tại, từ đó có định hướng khắc phục trong giai đoạn tới. Theo đó, công tác kiểm tra, đánh giá hoạt động BHTN sẽ đánh giá đầy đủ các ưu, nhược điểm trong các nội dung sau:

- Kiểm tra việc thực thi chế độ, chính sách BHTN.
- Kiểm tra điều kiện được hưởng BHTN.
- Thủ tục và hồ sơ tham gia BHTN.
- Thu BHTN.
- Chi BHTN.
- Thẩm quyền, trình tự thủ tục giải quyết khiếu nại về BHTN.
- Việc thực hiện nghĩa vụ tham gia BHTN của các bên có liên quan;
- Chế độ BHTN của cơ quan BHXH đối với NLD;
- Các hoạt động tài chính của cơ quan BHXH;
- Giải quyết các khiếu nại, tranh chấp BHTN. Đây là một trong những hoạt động có tính thường xuyên của QLNN về BHTN.

Để có được những thông tin cần thiết phục vụ cho công tác quản lý này, cơ quan QLNN về BHTN có thể ban hành quy định chế độ báo cáo và chế độ thống kê. Các chế độ báo cáo này được quy định đối với các doanh nghiệp, cơ quan QLNN đối với BHTN cấp dưới, các cơ quan liên quan đến lĩnh vực BHTN... Tùy theo từng cơ quan mà quy định những nội dung báo cáo khác nhau. Chế độ báo cáo được quy định như: Báo cáo nhanh, báo cáo tháng, báo cáo quý, báo cáo 6 tháng, báo cáo năm, báo cáo thanh tra, kiểm tra,...

2.2.1.5 Xây dựng tổ chức hệ thống BHTN

Tổ chức hệ thống BHTN được Nhà nước xác định trên cơ sở phù hợp với từng giai đoạn phát triển và trình độ quản lý của bộ máy Nhà nước nói chung và bộ máy BHTN nói riêng. Tổ chức hệ thống BHTN có thể được hình thành theo 2 cấp quản lý hoặc 3 cấp quản lý từ Trung ương đến các địa phương. Do điều kiện

kinh tế - xã hội và thể chế chính trị khác nhau nên cơ cấu tổ chức các cơ quan quyền lực của các nước nhìn chung cũng khác nhau. Vì vậy, quy định về cơ quan QLNN đối với BHTN ở mỗi nước có những điểm khác nhau.

Mô hình triển khai thực hiện chính sách BHTN ở Việt Nam bao gồm những nội dung sau:

- Hệ thống tổ chức thu đóng góp và chi trả chế độ BHTN;
- Hệ thống quản lý NLĐ thất nghiệp;
- Hệ thống tổ chức đăng ký nhu cầu lao động cho doanh nghiệp và giới thiệu việc làm cho NLĐ;
- Tổ chức đào tạo lại nghề cho NLĐ thất nghiệp.

Tổ chức bộ máy thực hiện chính sách BHTN được phân thành 3 cấp: Cấp Trung ương; Cấp BHXH tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Cấp BHXH quận, huyện:

- *Về quy trình chung về thực hiện chính sách BHTN tại BHXH các cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và cấp huyện, quận*

Để quản lý từng đơn vị sử dụng lao động và từng NLĐ trong đơn vị tham gia BHTN, tránh chồng chéo giữa BHXH tỉnh và BHXH huyện, việc phân cấp quản lý thu BHTN được thực hiện như phân cấp thu BHXH bắt buộc: Người sử dụng lao động tham gia BHXH, BHTN, BHYT đóng trụ sở chính ở địa bàn nào thì đăng ký tham gia đóng BHXH, BHTN, BHYT tại địa bàn đó theo phân cấp của cơ quan BHXH. Trường hợp đơn vị không đủ tư cách pháp nhân, không có tài khoản, con dấu riêng thì đóng theo đơn vị quản lý cấp trên. Hàng năm, BHXH tỉnh và huyện tổng hợp về tình hình lao động, tiền lương, tiền công và kinh phí được NSNN hỗ trợ về BHTN chuyển về cơ quan tài chính cấp huyện, tỉnh để được cấp kinh phí.

BHXH tỉnh, BHXH huyện thực hiện: Tiếp nhận hồ sơ, giải quyết chế độ BHTN; tư vấn, giới thiệu việc làm cho NLĐ thất nghiệp để họ nhanh chóng tìm được việc làm mới; thực hiện việc trả TCTN theo đúng chế độ, kịp thời, thuận tiện. Bên cạnh đó, các đơn vị thuộc BHXH kể trên phải lập kế hoạch tài chính cho chính sách BHTN trên cơ sở dự báo biến động về lao động thất nghiệp hàng năm, cũng như dự toán nguồn kinh phí để hỗ trợ cho công tác giới thiệu việc làm, hỗ trợ công tác đào tạo nghề.

Người lao động tham gia BHTN đăng ký thất nghiệp với cơ quan BHXH, nơi NLĐ được người sử dụng lao động trước đó đóng BHXH, BHYT và BHTN đồng thời chịu sự quản lý của cơ quan BHXH trong thời gian thất nghiệp.

BHXH tỉnh, BHXH huyện: Tư vấn và gửi đi đào tạo nghề cho NLĐ thất nghiệp; hỗ trợ học nghề cho đối tượng hưởng chế độ BHTN được thực hiện thông qua hợp đồng ký kết với các cơ sở đào tạo dạy nghề. Việc học nghề gì, thời gian học kéo dài bao lâu, trình độ học nghề đạt được như thế nào... cần có sự thỏa thuận giữa cơ quan BHXH với NLĐ thất nghiệp trên cơ sở căn cứ vào thực trạng cung – cầu trên thị trường lao động của địa phương, của vùng nhằm tạo khả năng sớm tìm được việc làm mới, phù hợp với khả năng chi trả của quỹ BHTN.

- Về quy trình tổ chức đăng ký lao động thất nghiệp, quản lý lao động thất nghiệp và tiếp nhận đăng ký nhu cầu lao động từ các doanh nghiệp

Theo quy định, NLĐ tham gia BHTN sẽ đăng ký thất nghiệp với cơ quan BHXH khi bị mất việc làm, khi chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc. Trong thời hạn 7 ngày (không kể ngày nghỉ lễ, nghỉ Tết, ngày nghỉ hàng tuần) kể từ ngày bị mất việc làm hoặc chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc, NLĐ phải đến cơ quan BHXH nơi nộp hồ sơ tham gia BHTN để đăng ký thất nghiệp. Hàng tháng, thông báo với cơ quan BHXH về tình trạng tìm việc làm trong thời gian đang hưởng TCTN.

Cơ quan BHXH hướng dẫn thủ tục đăng ký thất nghiệp đối với NLĐ. Hoàn tất thủ tục đăng ký thất nghiệp: Lập hồ sơ, cập nhật, lưu trữ thông tin. ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý lao động thất nghiệp nhằm tránh sai sót, trùng lặp cũng như theo dõi được toàn bộ quá trình của từng NLĐ thất nghiệp.

Cơ quan BHXH có nhiệm vụ quản lý lao động thất nghiệp và theo dõi quá trình của NLĐ kể từ khi thất nghiệp, nhận TCTN... cho đến khi tìm được việc làm mới.

Cơ quan BHXH phối hợp thường xuyên với các đơn vị doanh nghiệp đóng trên địa bàn mình quản lý, để tiếp nhận thông tin về nhu cầu về lao động của họ, làm cơ sở nguồn việc làm giới thiệu trực tiếp cho NLĐ thất nghiệp đóng trên cùng địa bàn hoặc chuyển tiếp nhu cầu lao động tới các đơn vị BHXH khác cùng giới thiệu.

- Về quy trình về tổ chức giới thiệu việc làm, đào tạo nghề cho NLD thất nghiệp

Phòng Thu thuộc BHXH tỉnh và BHXH huyện một mặt liên kết với các doanh nghiệp đóng trên địa bàn quản lý để thu nhận thường xuyên nhu cầu lao động của họ (về số lượng lao động, loại hình ngành nghề và trình độ ngành nghề yêu cầu, giới tính...) và mặt khác liên kết với các trung tâm giới thiệu việc làm, các cơ sở dạy nghề nhằm có thể tư vấn, giới thiệu kịp thời việc làm hoặc nghề nghiệp cần đào tạo cho NLD thất nghiệp.

NLD tham gia BHTN, khi bị thất nghiệp có thể chủ động tìm việc làm (nếu đủ khả năng) hoặc đến cơ quan BHXH yêu cầu giới thiệu việc làm, đào tạo nghề cho mình để sớm có việc làm mới. NLD cần hoàn chỉnh các thủ tục cần thiết theo yêu cầu của cơ quan BHXH để nhận TCTN hoặc phục vụ cho đào tạo nghề, giới thiệu việc làm. NLD phải có ý thức sẵn sàng làm việc hoặc tham gia khóa học nghề phù hợp khi được cơ quan BHXH giới thiệu.

Cơ quan BHXH tổ chức tư vấn, giới thiệu việc làm cho NLD đang hưởng TCTN. NLD cũng được tư vấn học nghề phù hợp với khả năng nguyện vọng của NLD đang thất nghiệp. Cơ quan BHXH sẽ bố trí cho NLD đang hưởng TCTN hàng tháng được tham gia một khoá học nghề phù hợp tại các cơ sở dạy nghề, nơi mà cơ quan BHXH đã ký hợp đồng đào tạo nghề. Cơ quan BHXH trả kinh phí đào tạo nghề cho các cơ sở đào tạo nghề theo hợp đồng ký kết với mức kinh phí theo quy định của nhà nước về đào tạo nghề và khả năng chi trả của quỹ BHTN.

2.2.1.6 Tổ chức công tác tuyên truyền

Đây là nội dung có ý nghĩa quan trọng trong tổ chức thực hiện chủ trương, chính sách, luật pháp và các văn bản quy phạm pháp luật về các chế độ, chính sách của Đảng và Nhà nước. Thông qua thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục ý thức, kỷ cương tới NLD và người sử dụng lao động về các chế độ BHTN làm cho công tác QLNN đối với BHTN đem lại hiệu quả hơn. Từ khi thực hiện chính sách BHTN, nhiều văn bản được bổ sung hoàn thiện, điều chỉnh để phù hợp với thực tiễn hơn. Việc tạo điều kiện thông qua kênh thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giải thích để các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và NLD hiểu biết đầy đủ hơn về mục đích hoạt động của BHTN để có những điều chỉnh cho đúng quy trình của pháp luật là cơ sở để nhà nước quản lý hoạt động BHTN hiệu quả hơn.

2.2.2 Quan niệm về hiệu quả QLNN về BHTN và các tiêu chí đánh giá hiệu quả QLNN về BHTN

2.2.2.1 Quan niệm về hiệu quả QLNN về BHTN

Việc đánh giá tính hiệu quả của QLNN về BHTN phải được thể hiện qua nhiều khía cạnh, góc độ, đánh giá trên cơ sở toàn diện, chẳng hạn số người tham gia BHTN tăng lên hàng năm. Việc số người tham gia tăng cũng đồng nghĩa với việc tổng thu của quỹ sẽ tăng, do đó, sẽ là tiền đề để đảm bảo an toàn quỹ BHTN. Hơn thế nữa, số người tham gia BHTN tăng sẽ giúp cho Nhà nước giảm những hậu quả về kinh tế - xã hội do những cú sốc về kinh tế, xã hội, những cú sốc từ bên ngoài. Số người tham gia BHTN tăng sẽ giúp nhà nước thực hiện tốt ASXH, trên cơ sở đó tạo điều kiện để phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Số người tham gia bảo BHTN tăng cũng cho thấy tính hợp lý của chính sách BHTN.

QLNN đối với BHTN được coi là hiệu quả khi quỹ BHTN phải an toàn và phát triển. Việc bảo toàn và phát triển quỹ BHTN đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo tính bền vững của chính sách bởi quỹ BHTN là cơ sở tồn tại của chính sách. Để góp phần tăng cường sự an toàn quỹ, ngoài việc thực hiện tốt chính sách BHTN, tận thu hết các đối tượng thuộc diện tham gia BHTN, hạn chế các trường hợp lạm dụng quỹ, còn cần phải có các biện pháp nhằm đầu tư tăng trưởng quỹ. Nếu không có đầu tư tăng trưởng quỹ BHTN thì quỹ không thể đủ để chi dùng cho tương lai, trong khi nhu cầu thụ hưởng của NLD ngày càng tăng cao kể cả về số lượng và chất lượng. Bất kỳ một quốc gia nào muốn phát triển kinh tế, nâng cao đời sống của nhân dân thì phải huy động và sử dụng hiệu quả tất cả các nguồn lực tài chính quốc gia. Quỹ BHTN là một bộ phận của tài chính quốc gia. Do vậy, đầu tư tăng trưởng quỹ BHTN là nhu cầu khách quan. Thông qua việc đầu tư vốn vào các chương trình, dự án phát triển kinh tế, tài chính quốc gia một cách hiệu quả sẽ mang lại kết quả tốt, không chỉ tăng trưởng quỹ mà còn góp phần tăng trưởng kinh tế và lành mạnh hóa thị trường tài chính của đất nước.

QLNN về BHTN được coi là hiệu quả không chỉ trợ cấp bằng tiền cho người thất nghiệp mà còn phải giải quyết tốt việc làm cho người thất nghiệp, giảm tỷ lệ thất nghiệp.

Hệ thống tổ chức thực hiện chính sách BHTN cần phải được cải tiến cho phù hợp với điều kiện thực tế, tạo điều kiện cho NLĐ, người sử dụng lao động trong việc đóng BHTN và NLĐ trong quá trình thụ hưởng chính sách.

2.2.2.2 Các tiêu chí đánh giá hiệu quả QLNN về BHTN

- Số người tham gia BHTN tăng

Có thể sử dụng các chỉ số về số người tham gia BHTN để đánh giá như tỷ lệ giữa số người tham gia với tổng số người thuộc đối tượng tham gia BHTN; tỷ lệ số doanh nghiệp đóng BHTN đúng, đủ theo quy định; số tiền đóng BHTN bình quân NLĐ... Để đánh giá tính hiệu quả của QLNN đối với BHTN.

BHTN xuất phát từ quan hệ lao động và hoạt động chủ yếu dựa trên tình trạng việc làm của NLĐ. Do đó, việc quy định đối tượng tham gia khác nhau tùy vào từng thời điểm là điều rất quan trọng, không chỉ có tác dụng điều chỉnh nguồn thu mà còn tác động là nguồn chi BHTN. Trong thời gian đầu, khi chính sách mới đi vào cuộc sống, đối tượng tham gia BHTN cần được giới hạn để đảm bảo quỹ, sau đó có thể được mở rộng dần để nhằm hỗ trợ cho nhiều nhóm NLĐ yếu thế khi bị mất việc làm. Nhóm NLĐ yếu thế có thể xem xét đến những NLĐ làm việc ở khu vực phi kết cấu, lao động làm việc dưới hình thức hợp đồng ngắn hạn hoặc làm việc trong những doanh nghiệp nhỏ, doanh nghiệp hoạt động trong các ngành nghề không phải là ngành nghề mũi nhọn.

Việc thu BHTN là khâu rất quan trọng cho sự vận hành của chính sách, công tác thu đúng, thu đủ và tránh tình trạng trốn đóng, chậm đóng BHTN. Xu hướng tỷ lệ thuận giữa số lượng lao động trong doanh nghiệp với số lượng người tham gia BHXH bắt buộc, BHTN cũng được thể hiện khá rõ. Quy mô sử dụng lao động của doanh nghiệp càng cao thì số lượng người tham gia BHXH bắt buộc, BHTN càng lớn. Thực tế này cho thấy các cơ quan QLNN cần tăng cường các biện pháp thanh tra, kiểm tra cũng như tăng các chế tài xử lý vi phạm pháp luật về BHXH bắt buộc, BHTN trong đó đặc biệt là các doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ. Nếu các giải pháp này được thực hiện tốt và đồng bộ thì số lượng người tham gia BHXH bắt buộc, BHTN sẽ còn cao hơn khá nhiều so với con số hiện tại. Do đó, song song với việc mở rộng đối tượng tham gia BHTN cần có

các biện pháp nhằm tăng cường công tác thu BHTN, hạn chế tình trạng trốn đóng, nợ đóng BHTN gây ảnh hưởng đến quyền lợi của NLD cũng như ảnh hưởng đến tình hình Quỹ BHTN.

- Đảm bảo chi đúng các chế độ BHTN

Ngoài công tác thu, cần quan tâm đến công tác chi trả các chế độ BHTN. Việc chi BHTN đảm bảo 3 đúng “đúng đối tượng, đúng chế độ, đúng thời hạn” không những tạo điều kiện trong quá trình thụ hưởng chính sách mà còn đảm bảo độ an toàn của quỹ BHTN.

Có thể sử dụng các chỉ số đánh giá về tiến độ xử lý cho từng chế độ BHTN đối với người thất nghiệp; tỷ lệ giữa số quyết định hưởng TCTN đúng chế độ với tổng số người hưởng TCTN trong kỳ...

Mức và thời gian hưởng BHTN cần phải luôn được đánh giá, xem xét và điều chỉnh cho phù hợp với thực tế nhằm đảm bảo các nhu cầu tối thiểu trong sinh hoạt, nhưng không được quá cao để tạo động lực cho người thất nghiệp nhanh chóng tìm việc làm mới mà không ỷ lại vào chính sách với thời gian hợp lý để vừa giúp NLD ổn định cuộc sống sau khi thất nghiệp, vừa giúp NLD có đủ thời gian để tìm việc làm. Điều này sẽ làm cho việc hỗ trợ đúng cho NLD cũng như hạn chế tình trạng lạm dụng chính sách. Mặt khác, cần quan tâm đến các nguyên nhân nghỉ việc của NLD để tránh tình trạng lạm dụng chính sách BHTN như: Bỏ việc để hưởng BHTN, thông đồng với người sử dụng lao động để hưởng BHTN, nghỉ việc vì lý do sa thải, kỷ luật nhưng vẫn được hưởng BHTN.

Ngoài ra, vấn đề giải quyết việc làm cho người thất nghiệp cũng là một khía cạnh đánh giá tính hiệu quả của QLNN đối với BHTN. Giải quyết việc làm chính là công đoạn tiếp nối của BHTN. Giải quyết tốt việc làm cho NLD chính là góp phần giảm thiểu thất nghiệp và việc thực hiện đầy đủ những quy định về BHTN cũng góp phần phát triển một thị trường lao động lành mạnh. Vì vậy, ngày nay tại các nước phát triển không coi BHTN chỉ là biện pháp giải quyết hậu quả của thất nghiệp một cách thụ động, mà coi BHTN là một chính sách của thị trường lao động tích cực. BHTN không chỉ đơn thuần việc chi trả TCTN, bảo vệ việc làm, nâng cao năng lực nghề nghiệp cho NLD, tìm việc làm cho người thất nghiệp. Do đó, công tác tư vấn giới thiệu việc làm

cần được đẩy mạnh hơn nữa nhằm mục tiêu có ngày càng nhiều người thất nghiệp sớm tìm được việc làm phù hợp với nhu cầu của người sử dụng lao động.

- Đảm bảo an toàn và phát triển quỹ BHTN

Quản lý quỹ cần đảm bảo các nguyên tắc sau:

Một là, phải đảm bảo an toàn quỹ

Mục tiêu hình thành quỹ BHTN là để góp phần đảm bảo một phần thu nhập cho NLĐ sau khi bị mất việc làm, vì vậy, nguyên tắc an toàn là nguyên tắc hàng đầu trong việc đầu tư quỹ BHTN. Các nhà quản lý quỹ cần có những định hướng đầu tư để bảo đảm cho quỹ BHTN ít rủi ro nhất. Việc đầu tư tăng trưởng quỹ BHTN cần chú ý 3 yếu tố sau đây:

- Xác định xác suất rủi ro có thể xảy ra trong quá trình đầu tư.
- Tính toán chặt chẽ khả năng sinh lời của quỹ.
- Xác định lợi ích xã hội của việc đầu tư

Trong đó, yếu tố đầu tiên là quan trọng nhất. Để làm được điều này, đòi hỏi phải có những thông tin đầy đủ về các dự án đã được đầu tư trong lĩnh vực dự định đầu tư và có những phân tích chuyên sâu về vấn đề này, trên cơ sở đó đánh giá xác suất rủi ro có thể xảy ra trong quá trình đầu tư để lựa chọn phương án đầu tư an toàn nhất. Nguyên tắc này có thể mâu thuẫn với nguyên tắc sinh lời trong đầu tư thuần túy. Tuy nhiên, đối với quỹ BHTN, là quỹ đặc biệt thì sinh lời là cần thiết nhưng an toàn phải được đặt lên hàng đầu.

Hai là, phải sinh lời

Xét trên góc độ kinh tế thì đầu tư hiệu quả tức là phải sinh ra lợi nhuận, do đó, đầu tư của quỹ BHTN phải đảm bảo nguyên tắc có lãi, nếu đầu tư không sinh lời thì không thể thực hiện được mục tiêu tăng trưởng quỹ, ảnh hưởng đến độ an toàn quỹ cũng như khả năng chi trả cho các chế độ BHTN trong tương lai. Lợi nhuận từ hoạt động đầu tư phải đủ bù đắp và vượt trội so với các chi phí và các tổn thất trong quá trình đầu tư. Để thực hiện nguyên tắc này trước hết phải có chiến lược đầu tư tổng thể và có lộ trình cụ thể như xác định danh mục đầu tư, lĩnh vực đầu tư, xem xét tiềm năng và hiệu quả của danh mục đầu tư đó...

Do đặc thù riêng của BHTN nên đối với hoạt động đầu tư quỹ BHTN cần được xem xét, phân tích trên hai phương diện: hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế - xã hội.

Những dự án dù có thể chưa đạt hiệu quả tài chính tối ưu nhưng vẫn có thể xem xét lựa chọn để đầu tư khi nó đem lại hiệu quả kinh tế xã hội tốt hơn các dự án khác. Để có được những đánh giá trên, cần thông qua một hệ thống các chỉ tiêu, đòi hỏi rất nhiều phân tích chuyên sâu phương thức đánh giá và quy trình đánh giá phù hợp nhất.

Ba là, phải có tính thanh khoản

Tính thanh khoản được hiểu là khả năng dễ chuyển thành tiền mặt để thuận lợi cho việc thanh toán và chi tiêu.

Mục tiêu của quỹ BHTN là để đáp ứng những chi trả cho các chế độ mà NLĐ được nhận khi họ bị thất nghiệp ở bất cứ thời điểm nào. Do đó, quỹ cần phải luôn ở trạng thái sẵn sàng chi trả, phần nhàn rỗi của quỹ khi mang đi đầu tư cũng phải dễ dàng thu hồi được khi cần thiết. Đây cũng là điểm đặc biệt giữa đầu tư thông thường và đầu tư từ quỹ BHTN. Vì vậy, quỹ BHTN chỉ có thể đầu tư vào các tài sản mang tính lỏng cao và các tài sản đầu tư có thu nhập thường xuyên và ổn định.

Cách đầu tư chủ yếu của quỹ BHTN là cho các Ngân hàng vay hàng tháng nhận về lãi suất, nhưng trong tương lai, có thể xem xét hình thức đầu tư quỹ BHTN vào các dự án lớn tầm cỡ quốc gia theo các hình thức góp vốn cổ phần, liên doanh vào các ngành mũi nhọn hiện nay như điện tử, viễn thông, khai thác... Tuy nhiên, danh mục đầu tư phải được xem xét đánh giá kỹ càng của các chuyên gia đầu tư.

Bốn là, phải đảm bảo lợi ích xã hội

Việc đầu tư của quỹ BHTN cần xem xét đến các yếu tố xã hội đặc biệt là vấn đề thất nghiệp, tạo nhiều việc làm cho NLĐ, cải thiện môi trường sống và môi trường làm việc cho NLĐ... Nếu làm được điều này, không chỉ có tầm ảnh hưởng tốt đến xã hội mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động của quỹ, sẽ giảm bớt gánh nặng về chi trả của quỹ, tính bền vững của quỹ sẽ ngày càng được nâng cao. Hình thức đầu tư có thể xem xét đầu tư quỹ vào các công trình dân sinh, nhà ở cho người có thu nhập thấp, tham gia vào các quỹ giải quyết việc làm, quỹ hỗ trợ người xuất khẩu lao động...

- QLNN về BHTN phải góp phần giải quyết việc làm, giảm tỷ lệ thất nghiệp

Sự kết hợp giữa TCTN bằng tiền và các chính sách hỗ trợ tìm việc làm là cơ chế hiệu quả nhất để bảo vệ người thất nghiệp và gia đình họ thoát khỏi đói nghèo, đồng thời giúp họ tìm được việc làm một cách nhanh chóng. Tất cả các nước đều cung cấp

các dịch vụ việc làm thông thường, cần thiết để tìm việc hiệu quả như tư vấn việc làm, hội chợ việc làm, hỗ trợ viết sơ yếu lý lịch, cung cấp thông tin thị trường lao động, lập cơ sở dữ liệu về việc làm, trợ cấp di chuyển, đi lại... Ngoài ra, còn có thể tổ chức các hoạt động nhằm khuyến khích người thất nghiệp tham gia các khóa đào tạo về kỹ năng nghề, kể cả khi đang có việc làm để duy trì việc làm đó hoặc tìm việc mới với mức lương cao hơn hay chế độ đãi ngộ tốt hơn, có thể kéo dài thời gian hỗ trợ học nghề nếu thời gian học nghề vượt quá thời hạn nhận TCTN.

Như vậy, về mặt chính sách, cần phải luôn được khảo sát, đánh giá tình hình thực hiện nhằm đưa ra các giải pháp để liên tục cải tiến chính sách đảm bảo quyền lợi của NLĐ, giảm tỷ lệ thất nghiệp và các hậu quả mà nó mang lại xuống mức thấp nhất.

- Hệ thống tổ chức thực hiện phải hoạt động hiệu quả

Một chế độ BHTN hợp lý kết hợp chặt chẽ với các biện pháp thị trường lao động sẽ đóng góp tích cực vào việc giảm ảnh hưởng của thất nghiệp đối với những người tham gia bảo hiểm. BHTN có thể được sử dụng như một phần của chiến lược việc làm tạo cho người bị thất nghiệp cơ hội tìm được việc làm mới mà họ nghĩ rằng họ có triển vọng. Sự kết hợp của BHTN với các biện pháp thị trường lao động sẽ hướng tới nâng cao chất lượng của lực lượng lao động thông qua đào tạo và đào tạo lại nghề, giảm số lượng lao động có tay nghề thấp trong thời gian trung hạn. Sự kết hợp này cũng sẽ có khả năng tạo ra một bầu không khí an toàn đối với NLĐ, do vậy dễ được chấp nhận đối với đổi mới công nghệ và thay đổi cơ cấu như hiện nay đang được thực hiện đối với các doanh nghiệp Nhà nước. Việc tổ chức thực hiện chính sách cần hướng tới mục tiêu đơn giản hóa thủ tục hành chính, giảm số lần đi lại cho NLĐ, có thể áp dụng công nghệ thông tin vào trong quá trình tổ chức thực hiện nhằm tăng hiệu quả.

- Sự hài lòng của NLĐ đối với chính sách BHTN hiện hành

Sự hài lòng của NLĐ đối với chính sách BHTN thể hiện ở các khía cạnh như chi đúng, chi đủ, kịp thời, các thủ thủ chi phải đơn giản... từ phía các cơ quan QLNN về BHTN. Đây chính là một tiêu chí quan trọng đánh giá hiệu quả QLNN đối với BHTN.

Chính sách BHTN phải đảm bảo được tính công bằng giữa những người tham gia. Được thể hiện ở chỗ đóng góp và thụ hưởng. Mức hưởng TCTN phải thực sự có hiệu quả trong việc đảm bảo bù đắp một phần thu nhập để cuộc sống của người thất nghiệp được duy trì bình thường, nhưng cũng phải đảm bảo

khuyến khích NLD chủ động tìm kiếm việc làm, không ỷ nại vào chính sách của nhà nước. Quỹ BHTN phải chi trả đúng đối tượng...

Một trong các biện pháp để đưa người thất nghiệp nhanh chóng quay trở lại thị trường lao động là tạo điều kiện cho họ được học nghề. Đào tạo nghề có ý nghĩa rất quan trọng, có thể coi là một khâu then chốt để tạo cho người thất nghiệp chuyển đổi nghề từ đó có cơ hội sớm quay lại thị trường lao động, tạo ra thu nhập, ổn định cuộc sống. Việc hỗ trợ học nghề cho người thất nghiệp nhằm trang bị và nâng cao trình độ chuyên môn nghề của NLD nhằm đáp ứng nhu cầu của người sử dụng lao động. Việc hỗ trợ này phải đảm bảo ở một mức độ nhất định, mức hỗ trợ cần quy định linh hoạt đối với từng nhóm đối tượng để NLD có thể dễ dàng tiếp cận với chế độ, thời gian hỗ trợ không quá dài để NLD có thể nhanh chóng quay trở lại thị trường lao động. Tuy nhiên, cần có sự hỗ trợ hợp lý để người thất nghiệp cùng có trách nhiệm, vừa đáp ứng yêu cầu học nghề của người thất nghiệp, vừa đảm bảo an toàn và phát triển quỹ BHTN.

2.2.3 Các nhân tố ảnh hưởng đến QLNN về BHTN

Vì BHTN mang tính đa mục tiêu và tính liên ngành nên có nhiều nhân tố ảnh hưởng đến QLNN về BHTN. Có thể đề cập tới một số nhân tố sau:

Một là, trình độ phát triển của nền kinh tế.

Trình độ phát triển kinh tế là tiền đề vật chất và tiền đề kỹ thuật để nâng cao hiệu quả QLNN về BHTN. Nó vừa là điều kiện, vừa là kết quả của việc thực hiện các chính sách xã hội. Nếu như quốc gia có trình độ kinh tế phát triển sẽ có điều kiện vật chất để dễ dàng hơn trong việc đảm bảo ASXH, trong đó có BHTN. Trình độ phát triển kinh tế là tiền đề cho việc nâng cao hiệu quả QLNN về BHTN thông qua việc áp dụng khoa học kỹ thuật vào quản lý, tận dụng tối đa công nghệ thông tin để thực hiện quản lý người thất nghiệp.

Trình độ phát triển kinh tế của nước ta vẫn còn thấp, cân đối vĩ mô nhiều khi chưa vững chắc, tăng trưởng vẫn thiên về chiều rộng, chất lượng nguồn nhân lực còn hạn chế, trình độ khoa học - công nghệ còn yếu kém... Việc hội nhập kinh tế quốc tế cả chiều rộng lẫn chiều sâu đã làm tăng sức ép cạnh tranh của các doanh nghiệp. Nếu doanh nghiệp không có khả năng cạnh tranh sẽ dẫn đến phá sản, làm tăng số lượng người thất nghiệp. Toàn cầu hóa cũng làm mất đi nhiều ngành nghề truyền thống, đồng thời cũng hình thành nhiều ngành nghề mới... Điều này cũng dẫn đến số lượng người thất nghiệp tăng cao. Do vậy, có thể nói đây là nhân tố tác động trực tiếp tới công tác QLNN về BHTN.

Hai là, phạm vi bao phủ

Mục tiêu của các nhà hoạch định chính sách BHTN là phạm vi bao phủ của chính sách ngày càng được mở rộng hơn nữa. Phạm vi bao phủ là một nhân tố ảnh hưởng mạnh đến hiệu quả công tác QLNN về BHTN. Vì nó liên quan đến đối tượng quản lý, số thu, mức chi, cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý, khả năng kiểm tra, giám sát...

Trong giai đoạn đầu, chính sách BHTN mới chỉ trong nhóm đối tượng NLĐ, người sử dụng lao động có khả năng mất việc cũng như có nguy cơ giải thể, phá sản, ngừng sản xuất kinh doanh. Như vậy, đối tượng tham gia BHTN đương nhiên bị “giới hạn” cả về NLĐ và người sử dụng lao động. Sở dĩ có điều này là do lo ngại về khả năng an toàn của quỹ; những nghi ngại về khả năng rủi ro, thất nghiệp cao của nhóm NLĐ yếu thế cũng như sự bền vững của đơn vị nhỏ. Tuy nhiên, chính điều này đã làm cho sự bất bình đẳng giữa các doanh nghiệp lớn và nhỏ, giữa những người làm việc theo hợp đồng mùa vụ, những người làm việc theo các loại hợp đồng trên 12 tháng và nhóm lao động làm việc trong khu vực phi kết cấu. Do đó, khi chính sách đã được thực hiện một vài năm, việc tăng phạm vi bao phủ của chính sách là điều rất cần thiết. Việc mở rộng đối tượng tham gia BHTN theo hướng để thuận lợi cho NLĐ, người sử dụng lao động cũng như công tác tổ chức thực hiện chính sách BHTN sao cho phù hợp với điều kiện thực tế tại từng thời điểm.

Ba là, chu kỳ kinh doanh

Chu kỳ kinh doanh là một trong những nguyên nhân gây ra thất nghiệp chu kỳ. Như vậy, chu kỳ kinh doanh là một trong những nhân tố tác động đến công tác QLNN về BHTN. Chu kỳ kinh doanh thay đổi sẽ dẫn đến cung và cầu lao động trên thị trường lao động cũng thay đổi theo. NLĐ của các ngành sản xuất kinh doanh không phù hợp với thị trường sẽ trở thành người thất nghiệp. Số lao động thất nghiệp càng tăng, biến động càng nhiều thì việc quản lý lại càng khó khăn. Ngoài việc quản lý người được hưởng TCTN còn phải thực hiện tư vấn giới thiệu việc làm, đào tạo và đào tạo lại NLĐ đáp ứng yêu cầu thị trường. Những NLĐ bị thất nghiệp muốn quay trở lại thị trường lao động trong những ngành nghề mới đòi hỏi họ phải được đào tạo lại để có trình độ chuyên môn đáp ứng yêu cầu mới của công việc, trong khi đó công việc đào tạo này cần phải có thời gian. Thời gian đào tạo lâu sẽ khiến NLĐ chậm tìm được việc làm, ảnh hưởng đến BHTN và tất nhiên là ảnh hưởng đến công tác QLNN về BHTN.

Bốn là, sự phát triển của thị trường lao động

Sự phát triển của thị trường lao động tác động trực tiếp đến lao động, việc làm. Nếu thị trường lao động phát triển sẽ giúp giảm tình trạng thất nghiệp, nếu trình độ phát triển của thị trường lao động không cao sẽ làm tăng tỷ lệ người thất nghiệp. Thị trường lao động phát triển sẽ góp phần điều tiết lao động giữa những nơi thừa lao động với những nơi thiếu lao động và giúp cho NLĐ dễ dàng tìm được việc làm phù hợp với trình độ chuyên môn.

Các hoạt động hỗ trợ phát triển thị trường lao động như phát triển các sàn giao dịch việc làm, xây dựng cơ sở về các dữ liệu thị trường: Về cung lao động, về cầu lao động, về tình trạng thất nghiệp... Sẽ là những điều kiện thuận lợi cho BHTN nói chung và công tác QLNN về BHTN nói riêng.

Năm là, tập quán của dân cư

Đây là nhân tố ảnh hưởng không nhỏ đến công tác QLNN về BHTN. Nó chi phối đến tác phong, tư tưởng, quan điểm, lối sống trong hoạt động sản xuất kinh doanh của NLĐ. Các yếu tố này ảnh hưởng không nhỏ đến tỷ lệ thất nghiệp. Thực tế cho thấy, những vùng có điều kiện kinh tế - xã hội phát triển, có mức sống cao, trình độ học vấn cao thường cũng có đòi hỏi cao hơn đối với việc làm và thu nhập từ việc làm đó, điều này thường dẫn đến hệ lụy là tỷ lệ thất nghiệp tăng... Thất nghiệp thay đổi thì tất yếu sẽ dẫn tới việc QLNN về BHTN càng khó khăn và phức tạp hơn.

Phong tục, tập quán, văn hoá của NLĐ ảnh hưởng đến ứng xử, văn hóa của họ, thông qua đó ảnh hưởng đến QLNN về BHTN. Nhiều dân cư có quan điểm không quan tâm đến các chính sách nhà nước, tư tưởng trước mắt mà không quan tâm đến lợi ích lâu dài... Đã không tham gia đóng BHTN, hoặc cố tình không minh bạch, liên kết để trục lợi BHTN... Tất cả những động thái này đều có tác động không nhỏ đến công tác QLNN về BHTN.

Sáu là, ý thức tuân thủ chính sách của người tham gia BHTN

Ý thức tuân thủ chính sách pháp luật về BHTN của người sử dụng lao động và NLĐ là yếu tố tác động trực tiếp đến hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước đối với BHTN. Nếu người sử dụng lao động và người lao động có ý thức

tuân thủ chính sách pháp luật tốt thì hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước đối với BHTN được nâng lên và ngược lại nếu không tốt thì hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với BHTN sẽ giảm.

Bây là, mô hình quản lý BHTN

Mô hình quản lý BHTN là yếu tố tác động trực tiếp, quyết định đến hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước đối với BHTN. Ở các nước có mô hình quản lý tập trung thường nâng cao được tính thống nhất trong quản lý, ở những nước có mô hình quản lý theo hướng chuyên môn hóa thì hiệu quả quản lý thường cao. Tuy nhiên, việc lựa chọn mô hình quản lý nào lại phụ thuộc rất lớn vào đặc điểm chính trị, kinh tế và xã hội của từng quốc gia.

2.3 Kinh nghiệm của một số quốc gia trong quản lý BHTN

2.3.1 Kinh nghiệm của một số quốc gia

2.3.1.1 Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Hệ thống chính sách bảo hiểm việc làm của Hàn Quốc được xem như một hệ thống chính sách toàn diện bao gồm chính sách thị trường lao động và BHXH. Chính sách bảo hiểm việc làm không chỉ thực hiện chức năng truyền thống là cung cấp TCTN đối với người thất nghiệp mà còn thực hiện chức năng xúc tiến điều chỉnh cơ cấu các ngành, ngăn ngừa thất nghiệp, xúc tiến các hoạt động bảo đảm việc làm để tăng việc làm và xúc tiến các hoạt động phát triển kỹ năng nghề đối với NLĐ.

Bộ Lao động chịu trách nhiệm hướng dẫn thực hiện hệ thống chính sách bảo hiểm việc làm này. Cơ quan Phúc lợi Lao động Hàn Quốc (trực thuộc Bộ Lao động) triển khai và thực hiện thu bảo hiểm. Các Văn phòng lao động địa phương thực hiện chi trả chế độ bảo hiểm việc làm (thông qua tài khoản cá nhân). Hệ thống chính sách bảo hiểm việc làm của Hàn Quốc gồm ba cấu phần chính: Chương trình bảo đảm việc làm, chương trình phát triển kỹ năng nghề, và TCTN. Trách nhiệm đóng góp bảo hiểm việc làm được xác định cho người sử dụng lao động và NLĐ tùy theo mỗi một loại hình hoạt động.

Một trong những vấn đề cơ bản trong thực hiện chính sách bảo hiểm việc làm nói chung và BHTN nói riêng là mức độ tuân thủ, đặc biệt trong các doanh nghiệp nhỏ và đối với NLĐ hưởng tiền lương ngày. Hiện nay, tỷ lệ tuân thủ ở Hàn Quốc

được biết là 73,4%. Trong thị trường lao động của Hàn Quốc, NLĐ thường được phân loại thành lao động xuyên, lao động tạm thời và lao động theo ngày. NLĐ tạm thời có thể làm việc với thời hạn xác định hoặc không xác định thời hạn. Các doanh nghiệp sử dụng lao động tạm thời để điều chỉnh số lượng trong danh sách trả lương vì loại lao động này có thể bị sa thải và không được hưởng trợ cấp một lần. NLĐ hưởng tiền lương ngày được thuê mướn với một thời hạn xác định và tự động chấm dứt khỏi danh sách trả lương. Một số chủ sử dụng lao động không muốn thông báo hai nhóm lao động nói trên vì các mục đích BHXH. Sự yếu kém trong công tác quản lý chủ yếu do thiếu những quy định thỏa đáng cho việc lưu trữ hồ sơ của người sử dụng lao động đối với nhóm lao động này.

Một trong những cản trở khác đối với việc thực hiện chính sách bảo hiểm việc làm và chương trình BHTN là chất lượng của việc làm giảm do mức độ an toàn thấp đã làm giảm tính khuyến khích các doanh nghiệp đào tạo NLĐ của mình và tạo ra những tiến bộ chậm chạp của các dịch vụ việc làm trong việc xây dựng thông tin và dịch vụ về thị trường lao động, ví dụ dịch vụ tư vấn việc làm.

2.3.1.2 Kinh nghiệm của Thái Lan

Cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997 đã đưa kinh tế Thái Lan vào tình trạng trì trệ với tỷ lệ thất nghiệp rất cao. Xuất phát từ tình hình thực tế, Thái Lan đã xây dựng và triển khai chương trình BHTN cho NLĐ. Chế độ BHTN của Thái Lan có một số đặc trưng sau:

- *Về đối tượng và phạm vi áp dụng:* Đối tượng tham gia BHTN chính là đối tượng tham gia BHXH, gồm tất cả các doanh nghiệp có sử dụng từ 1 NLĐ trở lên.

- *Về mức đóng góp:* Đóng góp BHTN được thu kể từ 01/01/2004; Người sử dụng lao động và NLĐ hàng tháng đóng một mức như nhau cho Quỹ BHTN là 0,5% mức tiền lương, Nhà nước đóng 0,25% quỹ tiền lương;

- *Về điều kiện hưởng BHTN:* Đã đóng BHTN ít nhất 6 tháng trong vòng 15 tháng trước khi bị thất nghiệp; Đăng ký thất nghiệp với cơ quan dịch vụ việc làm của Nhà nước; Có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc khi được giới thiệu một việc làm phù hợp; Tham gia các khóa đào tạo nghề được giới thiệu; Phải trình diện với cơ quan dịch vụ việc làm ít nhất 1 lần/một tháng; Bị thất nghiệp không phải vì những lý

do không hoàn thành nhiệm vụ được giao, có hành vi phạm tội chống lại người sử dụng lao động, cố ý gây thiệt hại cho người sử dụng lao động, vi phạm nghiêm trọng quy chế và kỷ luật lao động của người sử dụng lao động, bỏ làm 7 ngày liên tục mà không có lý do chính đáng, gây thiệt hại nghiêm trọng cho người sử dụng lao động do bỏ làm, bị phạt tù, không hưởng lương hưu hàng tháng; được hưởng BHTN sau 8 ngày kể từ ngày bị mất việc đối với người sử dụng lao động cuối cùng.

- *Về mức hưởng BHTN*: NLD có đóng BHTN bị sa thải được hưởng 50% tiền lương làm căn cứ đóng BHTN với thời gian hưởng không quá 180 ngày trong vòng 1 năm; NLD có đóng BHTN mà tự ý bỏ việc được hưởng 30% tiền lương làm căn cứ đóng BHTN và hưởng không quá 90 ngày trong vòng 1 năm và tổng số ngày hưởng BHTN vì thất nghiệp tự nguyện không quá 180 ngày.

- *Quy định về thất nghiệp*

Chính phủ Thái Lan quy định, thất nghiệp không phải vì những lý do không hoàn thành nhiệm vụ được giao, có hành động vi phạm tội chống lại người sử dụng lao động, cố ý gây thiệt hại cho người sử dụng lao động, vi phạm nghiêm trọng quy chế và kỷ luật lao động của người sử dụng lao động, bỏ làm 7 ngày liên tục mà không có lý do chính đáng, gây thiệt hại nghiêm trọng cho người sử dụng lao động do bỏ làm, bị phạt tù, không hưởng lương hưu hàng tháng; được hưởng BHTN sau 8 ngày kể từ ngày bị mất việc đối với người sử dụng lao động cuối cùng.

- *Về bộ máy quản lý BHTN*: Bộ máy quản lý BHTN của Thái Lan do 03 cơ quan thuộc Bộ Lao động chịu trách nhiệm:

+ Cơ quan BHXH có trách nhiệm: Thực hiện thu đóng góp BHTN và quản lý các dữ liệu đóng góp BHTN; thẩm tra xác định điều kiện hưởng BHTN; kiểm tra quá trình đóng góp BHTN; thẩm tra xác định lý do chấm dứt việc làm, báo cáo đăng ký thất nghiệp và quá trình tìm việc làm của NLD, ban hành quyết định hưởng TCTN, lưu số liệu vào hệ thống trực tuyến.

+ Cục Việc làm có trách nhiệm: Đăng ký người thất nghiệp để bố trí việc làm, tiếp nhận đơn xin hưởng BHTN, phỏng vấn, cung cấp tư vấn và bố trí việc làm tùy theo trình độ của người thất nghiệp, giới thiệu việc làm, phối hợp với Vụ Phát triển kỹ năng trong trường hợp người thất nghiệp có nhu cầu được đào tạo nghề, lưu số liệu và hệ thống trực tuyến.

+ Cục Phát triển kỹ năng có trách nhiệm: Triển khai các khóa đào tạo nghề cho người thất nghiệp, đánh giá các kết quả sau khi đào tạo, và lưu số liệu vào hệ thống trực tuyến.

2.3.1.3 Kinh nghiệm của Trung Quốc

Hệ thống BHTN ở Trung Quốc được hình thành vào năm 1986 khi Nhà nước Trung Quốc ban hành Các điều khoản tạm thời về BHTN cho nhân viên thuộc doanh nghiệp nhà nước. Đến nay chương trình BHTN của Trung quốc đã được sửa đổi cơ bản với những đặc điểm sau:

- *Phạm vi áp dụng*: Điều lệ BHTN áp dụng cho tất cả NLD ở thành thị gồm cả NLD trong các doanh nghiệp, doanh nghiệp tư nhân ở các thành phố và thị trấn bao gồm cả lao động tự tạo việc làm. BHTN không áp dụng đối với công chức nhà nước và nông dân, ngoại trừ nông dân làm việc theo hợp đồng lao động trong các doanh nghiệp ở thành thị.

- *Mức đóng góp vào quỹ*: Doanh nghiệp đóng 2% quỹ tiền lương và NLD đóng 1% tiền lương. Nông dân làm việc theo hợp đồng lao động trong các doanh nghiệp không phải đóng góp. Ngoài ra còn có các nguồn thu khác như tiền lãi ngân hàng, hỗ trợ của nhà nước và các nguồn quỹ khác.

- *Điều kiện thụ hưởng*: Người thất nghiệp phải trong độ tuổi quy định (theo luật của Trung quốc là 16 - 60 tuổi), có khả năng lao động, có đăng ký thất nghiệp và đang tìm việc làm, đã đóng góp tối thiểu 12 tháng.

- *Quy định về thất nghiệp*: Thất nghiệp vì lý do khách quan mới được hưởng TCTN. Nhà nước Trung Quốc cũng có quy định rõ về những trường hợp không được hưởng hoặc dừng hưởng TCTN như thôi việc tự nguyện, có việc làm, tiếp tục học nâng cao hoặc đi nghĩa vụ quân sự, di cư ra nước ngoài, đã về hưu...

- *Mức hưởng TCTN*: Mức hưởng được chính quyền địa phương quy định (thường cao hơn tiêu chuẩn cứu trợ xã hội và thấp hơn mức tiền lương tối thiểu ở địa phương). TCTN được chi trả với các mức:

+ Tối đa 12 tháng, nếu đóng BHTN từ 1 năm đến 5 năm.

- + Tối đa 18 tháng, nếu đóng BHTN từ 5 năm đến dưới 10 năm.
- + Tối đa 24 tháng, nếu đóng BHTN từ 10 năm trở lên.
- *Trợ cấp y tế*: Trợ cấp này dành cho người hưởng TCTN và để đóng các chi phí khám bệnh và hỗ trợ y tế đối với người bệnh hiểm nghèo.
- *Trợ cấp tuất*: Khi người hưởng TCTN chết, trợ cấp tuất một lần sẽ được chi trả cho gia đình người đã mất.
- *Về bộ máy quản lý*: Ủy ban quản lý việc làm và BHXH của Hội đồng nhà nước giám sát hệ thống BHTN ở cấp quốc gia và được phân cấp ở các cấp nhỏ hơn là cơ quan BHXH cấp tỉnh, các cấp nhỏ hơn. Các văn phòng ở cấp thành phố có trách nhiệm lưu trữ số liệu về chủ sử dụng lao động và NLĐ có tham gia BHTN, xác định mức hưởng, giải quyết khiếu nại.

kinh nghiệm của các quốc gia sau:

2.3.1.4 Kinh nghiệm của Canada

Canada thực hiện thống nhất trên toàn quốc về Quỹ BHTN và việc làm và được hạch toán độc lập, công khai hóa kết quả thực hiện. Trước kia Quỹ bảo hiểm việc làm của Canada được tổ chức theo hình thức quỹ kết dư, hiện nay quỹ bảo hiểm việc làm được cân đối hằng năm. Phí bảo hiểm việc làm do người sử dụng lao động và NLĐ đóng góp.

Hàng năm, căn cứ vào thị trường lao động và diễn biến của nền kinh tế, Phòng phân tích thông tin của Bộ Phát triển nhân lực và kỹ năng có trách nhiệm cung cấp thông tin cho cơ quan xác định phí bảo hiểm để thực hiện điều chỉnh và xác định mức phí của các bên tham gia Quỹ BHTN. Thông tin phải bao quát về sự cần thiết của BHTN đối với kinh tế - xã hội; các quy định về BHTN và các chính sách, nhiệm vụ của chính quyền liên bang; phân tích các yếu tố tác động đến thị trường lao động; sử dụng Quỹ BHTN và các biện pháp tích cực để sử dụng quỹ; tính phù hợp của mức trợ cấp. Báo cáo đánh giá phải có luận cứ, được cơ quan đại diện của người sử dụng lao động và NLĐ thông qua, được thực hiện hàng năm và 10 năm theo vùng, miền, ngành và phải chỉ ra được nguyên nhân gây ra tình trạng thất nghiệp, tỷ lệ thất nghiệp của từng địa phương.

Về tiêu chuẩn hưởng bảo hiểm việc làm. Căn cứ hưởng BHTN là thời gian tích lũy làm việc của NLD, tỷ lệ thất nghiệp của địa phương và nguyên nhân dẫn đến tình trạng mất việc làm. Cụ thể, NLD nếu đủ điều kiện tích lũy thời gian làm việc từ 420 đến 700 giờ làm việc (12-20 tuần hay 3-5 tháng). Chia cả nước thành 58 vùng, địa phương để áp dụng, tùy theo đặc điểm riêng của từng vùng, cứ tỷ lệ thất nghiệp tăng 1% thì yêu cầu về tích lũy thời gian làm việc giảm 35 giờ làm việc và thời gian tính để hưởng BHTN cũng sẽ tăng thêm 2 tuần.

Về các khoản trợ cấp. Thực hiện trợ cấp thường xuyên, trợ cấp đặc biệt (Đào tạo; Trợ cấp lương), hỗ trợ tự làm, tạo việc làm, hỗ trợ tìm việc, tư vấn việc làm, thông tin ngân hàng việc làm và thị trường lao động.

Chính phủ có chính sách khuyến khích chủ sử dụng lao động giảm tình trạng mất việc làm như: Thay lao động, sa thải, giảm thời gian làm việc của NLD (làm giảm thu nhập nhưng không mất việc làm), phát triển dân doanh, khuyến khích tự tạo việc làm, hình thành các liên kết để tạo việc làm giúp NLD có cơ hội tích lũy kinh nghiệm. Khuyến khích NLD nhận việc làm theo tư vấn, nếu thu nhập không cao nhà nước sẽ hỗ trợ, đặc biệt khuyến khích NLD đến các TTGTVL làm tại nơi cư trú để tìm và nhận việc làm. Ngoài ra hiệp hội nghề nghiệp giúp chủ sử dụng lao động điều chỉnh chiến lược sử dụng sắp xếp hợp lý việc làm cho NLD.

Về trình tự, thủ tục hưởng bảo hiểm việc làm. NLD bị thất nghiệp phải nộp đơn đăng ký thất nghiệp trực tiếp qua mạng. Chậm nhất sau 7 ngày kể từ ngày NLD nộp đơn, chủ sử dụng lao động phải cung cấp hồ sơ làm việc của NLD cho cơ quan chức năng thông qua mạng và sau 7 ngày thì cơ quan chức năng sẽ phải quyết định. Hiện nay, Canada đã ứng dụng công nghệ thông tin để thực hiện việc ra quyết định, những trường hợp đã có đầy đủ thông tin thì phần mềm sẽ xử lý và tự động ra quyết định, đối với các trường hợp thiếu thông tin đầu vào thì phần mềm sẽ tự động phân việc đến các cán bộ trong hệ thống cơ quan chức năng đang rồi việc không phân biệt về địa giới.

Hệ thống cơ quan nhà nước thực hiện BHTN ở Canada được tổ chức theo ngành dọc gồm 3 cấp: Liên bang (Trung ương), cấp khu vực (4 khu vực) và cấp địa

phương (600 cơ quan trong toàn quốc) với 16.000 nhân viên, xử lý 64 triệu cuộc điện thoại/năm, hình thành quỹ BHTN là 80 tỷ đô la, phục vụ tối đa nhu cầu của các đối tượng bằng nhiều phương thức như: Gặp gỡ trao đổi trực tiếp, qua điện thoại, qua internet để chuyển tải tối đa và nhanh nhất các dịch vụ BHTN đến đối tượng hưởng lợi. Mỗi nhóm đối tượng có phương thức tiếp cận và thời gian qui định giải quyết các bước công việc khác nhau nhằm đạt hiệu quả cao nhất, trong đó 2 nhóm đối tượng gặp khó khăn trong tìm việc làm và ổn định đời sống được quan tâm, phục vụ đặc biệt là người khuyết tật và người mới nhập cư. Bộ Phát triển nhân lực và kỹ năng Canada có chức năng hoạch định chính sách nghiên cứu, đưa ra các mức thu cũng như mức hỗ trợ đối với từng loại đối tượng tham gia và thụ hưởng BHTN.

2.3.1.5 Kinh nghiệm của CHLB Đức

BHTN do cơ quan lao động Liên bang (BA) chịu trách nhiệm quản lý và triển khai thực hiện với các chức năng, nhiệm vụ gồm: Thu - chi tiền bảo hiểm; quản lý quỹ BHTN; tư vấn, giới thiệu việc làm cho người lao động bị thất nghiệp với người sử dụng lao động. Cơ cấu tổ chức các cơ quan thực hiện BHTN gồm có:

Cơ quan BHTN ở mỗi cấp hành chính lãnh thổ có Hội đồng quản trị được thành lập với cơ cấu: 1/3 số thành viên do Liên hiệp công đoàn đại diện cho NLD đề cử; 1/3 số thành viên do Hiệp hội giới chủ đề cử; 1/3 số thành viên do chính quyền cùng cấp đề cử. Cơ quan này còn có các tổ chức bộ phận sau:

Trung tâm thông tin làm nhiệm vụ cung cấp thông tin cho NLD về: Đặc điểm công việc, nghề nghiệp, các yêu cầu đối với NLD làm việc trong các nghề khác nhau (khoảng 1.200 nghề khác nhau); thông tin về các cơ sở dạy nghề trong khu vực và cả nước; nhu cầu tuyển dụng lao động của các doanh nghiệp trong khu vực và cả nước (kể cả nhu cầu sử dụng lao động nước ngoài trong hệ thống EU).

Trung tâm tư vấn về việc tuyển nghề, chọn việc, các biện pháp để NLD có thể đáp ứng được yêu cầu của người tuyển dụng, thực hiện các biện pháp hỗ trợ NLD có hoàn cảnh khó khăn hoà nhập thị trường lao động.

Ngoài ra còn có các bộ phận: Bộ phận tiếp nhận thông tin và đăng ký thất nghiệp đối với tất cả NLD đang bị thất nghiệp; Bộ phận kế toán thực hiện tính toán mức và thời gian được hưởng tiền thất nghiệp của NLD đang thất nghiệp.

Để đảm bảo thành công cho chính sách BHTN, cơ quan BHTN thực hiện cơ chế tài chính sau: Số tiền thu được vào quỹ BHTN được quản lý tập trung tại cơ quan lao động toàn liên bang. Quỹ được sử dụng vào chi trả tiền thất nghiệp 1 cho người đang trong tình trạng thất nghiệp; chi cho hoạt động xây dựng cơ bản, sửa chữa và các khoản chi thường xuyên của hệ thống cơ quan lao động toàn liên bang; chi lương cho cán bộ nhân viên cơ quan lao động toàn liên bang; chi các khoản phúc lợi, khen thưởng...

Hàng năm, Hội đồng quản trị lập dự toán các khoản thu - chi, trình quốc hội phê chuẩn để thực hiện chính sách BHTN đang triển khai. Việc bảo toàn và phát triển quỹ BHTN được thực hiện thông qua gửi tiền vào các ngân hàng công.

Sau một năm hoạt động, cơ quan kiểm toán tiến hành kiểm toán toàn bộ hoạt động tài chính của cơ quan lao động liên bang. Trên cơ sở kết quả kiểm toán Quốc hội sẽ phê duyệt dự toán thu - chi và mức chi BHTN hàng năm.

2.3.2 Bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam

Qua nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia về QLNN về BHTN có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm sau:

- Về đối tượng tham gia

Các nước đều mong muốn mở rộng đối tượng tham gia BHTN càng nhiều càng tốt. Tuy nhiên, các nước đều tính toán các đối tượng này liên quan đến quỹ BHTN, việc thu và hưởng BHTN ra sao nhằm đảm bảo an toàn quỹ. Nhiều nước khi mới thực hiện chính sách thường quy định các đối tượng ít bị thất nghiệp tham gia BHTN, sau khi quỹ đã đảm bảo thì mở rộng ra đối với các đối tượng khác.

Tuy nhiên, khi xét đến phương diện mở rộng đối tượng tham gia BHTN, cần có các phương án tài chính dự báo tình hình quỹ BHTN cụ thể nhằm đảm bảo độ an toàn quỹ khi mở rộng đối tượng tham gia BHTN vì nhóm đối tượng tham gia BHTN mở rộng là nhóm rất dễ bị mất việc làm.

Mặt khác, vấn đề kiểm soát đối tượng tham gia BHTN tại các nước cũng được thực hiện rất chặt chẽ, một phần do hệ thống công nghệ thông tin tại các nước tương đối phát triển. Đây cũng là vấn đề đặt ra đối với nước ta hiện nay để hiện đại hóa công tác thực hiện BHTN.

- Về đóng và hưởng BHTN

Đây là vấn đề liên quan trực tiếp đến quỹ BHTN, từ kinh nghiệm của các nước đã thực hiện BHTN có thể thấy rằng quỹ BHTN đi theo 2 hướng hoặc là phát triển quỹ BHTN hoặc là cân bằng quỹ BHTN. Nếu theo hướng phát triển quỹ thì thường quy định mức đóng cố định đủ để chi cho các chế độ BHTN và phần dư thừa thì đem đầu tư quỹ, còn nếu theo mô hình cân bằng quỹ thì sẽ căn cứ vào mức chi của năm trước để đưa ra các dự báo, trên cơ sở đó quyết định mức thu của năm sau.

Ngoài ra, cần có các nghiên cứu để điều chỉnh về mức đóng, mức hưởng và thời gian hưởng TCTN cho phù hợp với điều kiện thực tế ở Việt Nam nhằm hạn chế tối đa các hành vi trục lợi BHTN và đảm bảo cân bằng quỹ BHTN.

- Về điều kiện hưởng BHTN

Việc xác định nguyên nhân nghỉ việc của NLĐ là cần thiết đối với việc thực hiện chính sách BHTN, một mặt đảm bảo tính công bằng của chính sách, mặt khác có thể tiết kiệm được một phần chi BHTN. Muốn xác định được nguyên nhân nghỉ việc để giải quyết chế độ BHTN trước hết phải có bộ tiêu chí cụ thể, chính xác; thứ hai là cần đẩy mạnh công tác quản lý lao động.

Kinh nghiệm tại một số quốc gia trên thế giới đã thực hiện chính sách BHTN cho thấy, vấn đề xác định nguyên nhân nghỉ việc của NLĐ có hai hướng áp dụng: Từ chối và giảm trừ quyền lợi hưởng BHTN của NLĐ, đối với một số quốc gia thì chỉ những người bị mất việc làm, chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc mà không do lỗi của NLĐ mới được hưởng BHTN. Như vậy, trong thời gian tới cần tham khảo kinh nghiệm của các nước nhưng cũng cần xem xét với sự phù hợp trong khả năng quản lý lực lượng lao động cũng như sự phát triển của thị trường lao động ở nước ta để đưa ra giải pháp cho vấn đề này.

- Về các chế độ BHTN

Chính sách BHTN cần được xây dựng một cách toàn diện không chỉ hỗ trợ NLĐ sau khi bị mất việc làm, chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc mà còn có các biện pháp hỗ trợ NLĐ để đảm bảo việc làm, duy trì việc làm trong thời gian tham gia BHTN.

- *Về trình tự, thủ tục hưởng BHTN*

Kinh nghiệm tại một số nước quy định NLD có nhu cầu hưởng BHTN thì mới đăng ký thất nghiệp và nộp hồ sơ hưởng BHTN; một số nước quy định không nhất thiết NLD phải trực tiếp đến đăng ký thất nghiệp và thông báo về việc tìm kiếm việc làm với cơ quan lao động,... để tạo điều kiện cho NLD trong việc thụ hưởng chính sách.

- *Về tổ chức bộ máy thực hiện BHTN*

Kinh nghiệm tại một số nước quy định cơ quan thực hiện cần được tổ chức theo ngành dọc từ Trung ương đến địa phương: Thực hiện thu chi và quản lý quỹ BHTN. Cần gắn công nghệ thông tin liên ngành trong vấn đề quản lý việc thực hiện BHTN, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ làm công tác BHTN, thực hiện tốt việc quản lý lao động trong các đơn vị,...

- *Về quản lý quỹ BHTN*

Quỹ bảo hiểm việc làm phải được hạch toán độc lập, vấn đề quản lý quỹ là do Hội đồng quản lý quỹ thực hiện gồm có: Đại diện của NLD - người sử dụng lao động - Nhà nước. Một số nước cũng có cơ quan thu quỹ riêng (tại Hàn Quốc - cơ quan Comwell hiện không thu phí nữa mà việc này chuyển sang cơ quan bảo hiểm y tế).

Chương 3

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

3.1 Thực trạng thất nghiệp

3.1.1 Quy mô và động thái thất nghiệp

Thời gian qua, nền kinh tế của Việt Nam tăng trưởng nhanh có tác động tích cực đến giải quyết việc làm; sự phát triển nhanh chóng của khu vực kinh tế tư nhân và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài đã tạo ra nhiều việc làm mới, cùng với sự chuyển dịch cơ cấu ngành kinh tế, cơ cấu lao động có sự chuyển dịch rõ rệt từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ.

Tính đến thời điểm 31/12/2014, cả nước có 70,06 triệu người từ 15 tuổi trở lên, trong đó có 54,4 triệu người thuộc lực lượng lao động. Mặc dù tiến trình đô thị hóa ở Việt Nam đã và đang diễn ra nhưng đến nay lao động nông thôn vẫn được xem là đông đảo, hiện chiếm gần 70% lực lượng lao động. Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động là 78,0%. Khác biệt về mức độ tham gia hoạt động kinh tế giữa khu vực thành thị và nông thôn còn đáng kể, khoảng 11,2 điểm phần trăm (70,5% và 81,7%). Bên cạnh đó, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động nam và nữ cũng còn có sự chênh lệch. Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động nữ là 73,6% thấp hơn 9 điểm phần trăm so với tỷ lệ tham gia lực lượng lao động nam (82,6%), xem bảng 3.1.

Bảng 3.1. Tỷ trọng lực lượng lao động và tỷ lệ tham gia lực lượng lao động năm 2014

Đơn vị tính: %

Đặc trưng cơ bản	Tỷ trọng lực lượng lao động				Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động		
	Chung	Nam	Nữ	% nữ	Chung	Nam	Nữ
Cả nước	100,0	100,0	100,0	48,6	78,0	82,6	73,6
Thành thị	30,1	30,9	29,2	47,2	70,5	76,9	64,5
Nông thôn	69,9	64,1	70,8	49,2	81,7	85,5	78,1
Các vùng							
Trung du miền núi phía bắc	13,7	13,3	14,2	50,2	86,7	88,2	85,2
Đồng bằng sông hồng	15,2	14,3	16,0	51,5	78,2	80,0	76,6
Bắc trung bộ và duyên hải	22,0	21,4	22,5	49,9	80,6	83,8	77,7
Tây nguyên	6,3	6,4	6,2	47,8	85,1	88,1	82,0
Đông nam bộ	8,6	8,7	8,6	48,3	77,5	83,1	72,2
Đồng bằng sông cửu long	19,1	20,1	18,1	46,50	76,7	84,6	69,0
Hà nội	7,2	7,2	7,3	49,1	71,4	73,9	68,2
TP HCM	7,8	8,5	7,1	44,1	64,4	75,2	54

Nguồn: Tổng cục Thống kê

Lưu ý: Đồng bằng Sông Hồng không bao gồm HN

Đông Nam Bộ không bao gồm HCM

Theo Bộ LĐTB&XH tính đến hết năm 2014 cả nước có 53,4 triệu lao động có việc làm và gần 1 triệu lao động thất nghiệp. Năm 2014, tỷ số việc làm trên dân số là trên 60%. Có sự chênh lệch đáng kể về tỷ số việc làm trên dân số giữa thành thị và nông thôn. Tỷ số việc làm trên dân số thành thị là 58,4%, thấp hơn tỷ số này khu vực nông thôn khoảng 12,2 điểm phần trăm.

Sau một thời gian tương đối dài kinh tế tăng trưởng ở mức cao, nhưng từ năm 2011 đến nay nền kinh tế mức tăng trưởng có sự suy giảm, năm 2014 và năm 2015 có dấu hiệu phục hồi, song tốc độ tăng trưởng vẫn còn thấp (năm 2014 đạt trên 6%, năm 2015 đạt 6,68%). Nền kinh tế chưa toàn dụng được lao động, tỷ lệ thất nghiệp, thiếu việc làm có xu hướng tăng. Năm 2011 tỷ lệ thất nghiệp là 2,18%, năm 2012 là 2,17%, năm 2013 là 2,28%, năm 2014 là 2,08%, năm 2015 tỷ lệ thất nghiệp của lao động trong độ tuổi lao động ở nước ta tiếp tục duy trì ở mức thấp, tại thời điểm quý 3/2015 là 2,35%, giảm so với thời điểm quý 1 và quý 2/2015 (tỷ lệ này lần lượt là 2,43% và 2,42%).

Lợi thế về số lượng lao động chưa được sử dụng hết, thậm chí còn lãng phí nghiêm trọng. Đặc biệt là trong những năm gần đây tỷ lệ thất nghiệp thuộc về những người có trình độ học vấn cao và thanh niên tăng mạnh. Cụ thể, năm 2013, tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên (từ 15 - 24 tuổi) là 6,17%, trong đó khu vực thành thị là 11,45%, nông thôn là 4,41%; năm 2014 tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên là 6,8%, cao hơn mức 6,17% của năm 2013, khu vực thành thị là 11,49% và nông thôn là 4,63%, tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị của thanh niên gấp 4,5 lần tỷ lệ thất nghiệp của người lớn. Báo cáo "Xu hướng Việc làm Toàn cầu cho Thanh niên" của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) cho thấy ở Việt Nam, tỷ lệ thất nghiệp trong thanh niên cao gấp hơn ba lần con số thống kê chung ở độ tuổi lao động. Họ cũng đang chiếm gần một nửa số người thất nghiệp trong năm 2012 và năm 2013. Bốn triệu người, tức hơn 53% thanh niên đang ở trong tình trạng lao động bấp bênh, trong khi số còn lại bị coi là thất nghiệp.

Những người trong tình trạng có việc làm không ổn định là người tự kinh doanh, làm việc cho gia đình, trong những nghề có thu nhập rất ít ỏi, với điều kiện lao động kém và thiếu BHXH. Điều đáng nói là tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên có trình độ đại học trở lên ngày càng gia tăng.

Tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị luôn cao hơn khu vực nông thôn, cụ thể năm 2011 tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị là 3,49%, nông thôn là 1,63%; năm 2012 thành thị là 3,53%, nông thôn là 1,55%, năm 2013 khu vực thành thị là 3,85%, nông thôn là 1,57%, năm 2014 tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị là 3,61, năm 2015 tỷ lệ thất nghiệp khu vực thành thị có giảm nhưng vẫn ở mức 3,38%, bảng 3.2.

Bảng 3.2. Số người thất nghiệp và tỷ lệ thất nghiệp giai đoạn 2010 - 2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Thất nghiệp (ngàn người)	1344	1045	926	1038	1045
Nam	590	442	419	540	560
Nữ	754	603	507	497	507
Thành thị	577	520	474	537	560
Nông thôn	767	525	452	504	515
Tỷ lệ thất nghiệp (%)	2,88	2,22	1,96	2,18	2,08
Nam	2,38	1,77	1,67	2,12	1,97
Nữ	3,43	2,73	2,30	2,24	2,32
Thành thị	4,29	3,60	3,21	3,85	3,61
Nông thôn	2,30	1,60	1,39	1,54	1,62
Tỷ lệ thất nghiệp Thanh niên %	7,03	5,17	5,48	6,17	6,8
Nam	5,90	4,36	4,58	6,17	6,8
Nữ	5,90	4,36	4,59,	5,42	5,46
Thành thị	12,03	9,04	9,17	11,12	11,49
Nông thôn	5,63	3,98	4,25	4,62	4,63

Nguồn: Tổng cục Thống kê

Bảng 3.2 cho thấy, khu vực thành thị luôn có tỷ lệ thất nghiệp cao hơn khu vực nông thôn, tuy nhiên tỷ lệ thiếu việc làm thì khu vực nông thôn lại luôn cao

hơn khu vực thành thị. Số người thất nghiệp tăng cao là do ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế thế giới năm 2008 đã làm cho hệ thống doanh nghiệp thu hẹp quy mô sản xuất dẫn đến nhu cầu việc làm giảm mạnh và tỷ lệ thất nghiệp tăng. Từ năm 2010 đến năm 2013 tỷ lệ thất nghiệp có xu hướng tăng, năm 2014 có xu hướng giảm nhưng tỷ lệ vẫn còn cao, nhưng bước sang năm 2015 tỷ lệ thất nghiệp lại tăng trở lại. Điều này cho thấy, vấn đề giảm tỷ lệ thất nghiệp của Việt Nam chưa thực sự bền vững.

Lực lượng lao động trong khu vực nhà nước mang tính ổn định cao, số thất nghiệp tập chung chủ yếu vào khu vực kinh doanh và khu vực nông - lâm - ngư nghiệp. Đáng lo ngại là khu vực nông lâm ngư nghiệp, luôn xảy ra tình trạng thiếu việc làm, thu nhập thấp. Trong khi cơ cấu ngành nghề tuy có thay đổi nhưng chuyển biến chậm.

Qua các phân tích trên có thể thấy vấn đề lao động - việc làm hiện nay hết sức nan giải. Tuy nhiên xét một cách toàn diện những yếu tố tác động lên thị trường lao động đang có nhiều chuyển biến khả quan: Sự khủng hoảng kinh tế dần phục hồi, trình độ lao động đang ngày càng được chú trọng và nâng cao. Tuy vậy theo dự báo thì tỷ lệ thất nghiệp trung bình của giai đoạn tới vẫn ở mức cao.

Thất nghiệp, thiếu việc làm không chỉ khiến cho NLD không có thu nhập, mà còn dẫn đến nhiều vấn đề xã hội khác như: Phân hóa giàu nghèo, bất bình đẳng xã hội, tệ nạn xã hội, tội phạm gia tăng.

3.1.2 Nguyên nhân thất nghiệp ở Việt Nam

Thất nghiệp ở Việt Nam có nhiều nguyên nhân, có thể đề cập tới một số nguyên nhân sau:

Một là, thất nghiệp do tái cơ cấu kinh tế

Thời gian qua, để tăng cường hiệu quả và khả năng cạnh tranh của nền kinh tế, nhất là của các doanh nghiệp nhà nước, Chính phủ đã tập trung tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước như giảm bớt số lượng doanh nghiệp nhà nước, cổ phần

hóa, cơ cấu lại, giải thể, sát nhập... Quá trình này đã đẩy NLD ra khỏi doanh nghiệp. Chẳng hạn thay đổi quy mô sản xuất nông nghiệp sang làm quy mô lớn, áp dụng công nghệ cao, nếu không xử lý tốt thì lao động nông nghiệp hiện tại sẽ bị đẩy ra ngoài thành thất nghiệp tăng.

Hai là, thất nghiệp do nông dân mất đất

Do quá trình thực hiện CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn, đô thị hóa dẫn đến nông dân bị mất đất, buộc phải đi tìm việc ở những nơi khác. Hơn thế nữa, nông dân tìm được việc chỉ là những công việc giản đơn, do trình độ chuyên môn hạn chế, không đáp ứng được những yêu cầu của thị trường lao động... Điều này dẫn đến nông dân bị thất nghiệp gia tăng.

Tỷ lệ lao động thiếu việc làm ở khu vực nông thôn cao hơn khu vực thành thị là do diện tích đất nông nghiệp đang bị thu hẹp dần trong khi lao động nông thôn lại chưa được đào tạo nghề phù hợp để thích nghi với sự biến đổi quá nhanh này. Lực lượng lao động trên cả nước vào khoảng 54,4 triệu người, trong đó tỷ lệ lao động nông thôn chiếm khoảng 70%, trong khi mỗi năm lại có thêm hơn 1 triệu người nữa tham gia vào lực lượng này, khiến cho áp lực đối với Chính phủ phải tạo thêm nhiều việc làm ngày một gia tăng. Lực lượng lao động chủ yếu tập trung ở nông thôn nhưng diện tích đất để hoạt động sản xuất đang ngày càng bị thu hẹp do sự chuyển đổi mục đích sử dụng. Đồng thời sự chênh lệch về thu nhập giữa thành thị và nông thôn (thành thị gấp 2 nông thôn) đã dẫn đến tình trạng di chuyển lao động từ nông thôn ra thành thị. Những lao động này hầu như chưa qua đào tạo, lao động theo phương pháp phổ thông nên không đáp ứng được yêu cầu công việc dẫn đến tình trạng thất nghiệp ở thành thị ngày càng tăng, đẩy tỷ lệ thất nghiệp cả nước lên cao.

Ba là, thất nghiệp từ suy yếu tổng cầu

Tình trạng khủng hoảng kinh tế, tài chính toàn cầu khiến cho hàng hoá sản xuất bị dư thừa, không có nơi tiêu thụ, để tồn tại được các nhà sản xuất buộc phải thu hẹp sản xuất, sa thải công nhân. Ở nước ta các ngành bị thiệt hại nặng nề nhất là thép, xi măng, xây dựng, điều, café, gạo. Kim ngạch xuất

khẩu giảm, thị trường chứng khoán trì trệ, thị trường bất động sản trầm lắng... Nhìn chung các mặt hàng xuất khẩu của nước ta đều giảm trừ các mặt hàng thủ công mỹ nghệ vì trong đó tính cả xuất khẩu vàng ròng. Cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu đã và đang có ảnh hưởng sâu sắc tới nền kinh tế của các nước, từ những nước phát triển tới các nước đang phát triển. Sản xuất bị đình trệ, tiêu dùng sụt giảm do người dân “thắt lưng buộc bụng” đã và đang làm phá sản hàng loạt các tập đoàn lớn cũng như các công ty có quy mô vừa và nhỏ. Riêng trong năm 2014 Việt Nam đã có 67.823 doanh nghiệp gặp khó khăn buộc phải giải thể hoặc tạm ngừng hoạt động, trong đó chủ yếu là các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Tính chung cho cả giai đoạn từ năm 2010 - 2014 mỗi năm có khoảng 50.000 doanh nghiệp giải thể hoặc tạm ngừng hoạt động. Số lao động bị cắt giảm tập trung vào doanh nghiệp gia công hàng xuất khẩu, dệt may, da giày và điện tử. Bên cạnh những người thất nghiệp trong khu vực kinh tế chính thức, số NLD bị mất việc trong khu vực phi chính thức như các làng nghề cũng tăng nhanh do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng. Dưới tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới, sản phẩm làng nghề tiêu thụ chậm, giá bán giảm thấp, sản xuất gặp khó khăn trong khi thị trường tiêu thụ truyền thống bị thu hẹp.

Tính chất lan truyền nhanh chóng của hiện tượng thất nghiệp không có gì khó hiểu trong một môi trường hội nhập. Mất công ăn việc làm đồng nghĩa với mất nguồn thu nhập và giảm chi tiêu. Khi người tiêu dùng giảm chi tiêu, nhiều xí nghiệp sản xuất hàng xuất khẩu tại các nước đang phát triển phải đóng cửa, ngừng sản xuất và sa thải công nhân.

Bốn là, trình độ lao động thấp.

Theo số liệu thống kê của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, hiện tỷ lệ thanh niên chưa qua đào tạo ở đô thị là 44%, ở nông thôn là trên 70%. Tỷ lệ lao động được đào tạo nghề năm 2006 là 20% và năm 2008 là 24%, tương đương với trên 15 triệu người, năm 2014 là trên 40% và theo ước tính tỷ lệ lao động qua đào tạo năm 2015 đạt khoảng 50%. Tuy tỷ lệ được đào tạo có tăng lên nhưng con số

này vẫn còn quá ít so với tổng số lao động trong độ tuổi lao động và yêu cầu của nền KTTT phát triển. Đây mới chỉ xét về mặt số lượng lao động được đào tạo, còn nếu xét ở khía cạnh chất lượng thì còn rất nhiều hạn chế.

Với sự gia tăng dân số trẻ nhanh và nhiều, việc không đáp ứng được yêu cầu về nguồn nhân lực trong thời kỳ mới cũng sẽ dẫn tới việc gia tăng tỷ lệ thất nghiệp, từ đó dẫn đến những bất ổn về ASXH.

3.2 Thực trạng BHTN và quản lý BHTN

3.2.1 Khái quát thực trạng BHTN ở Việt Nam

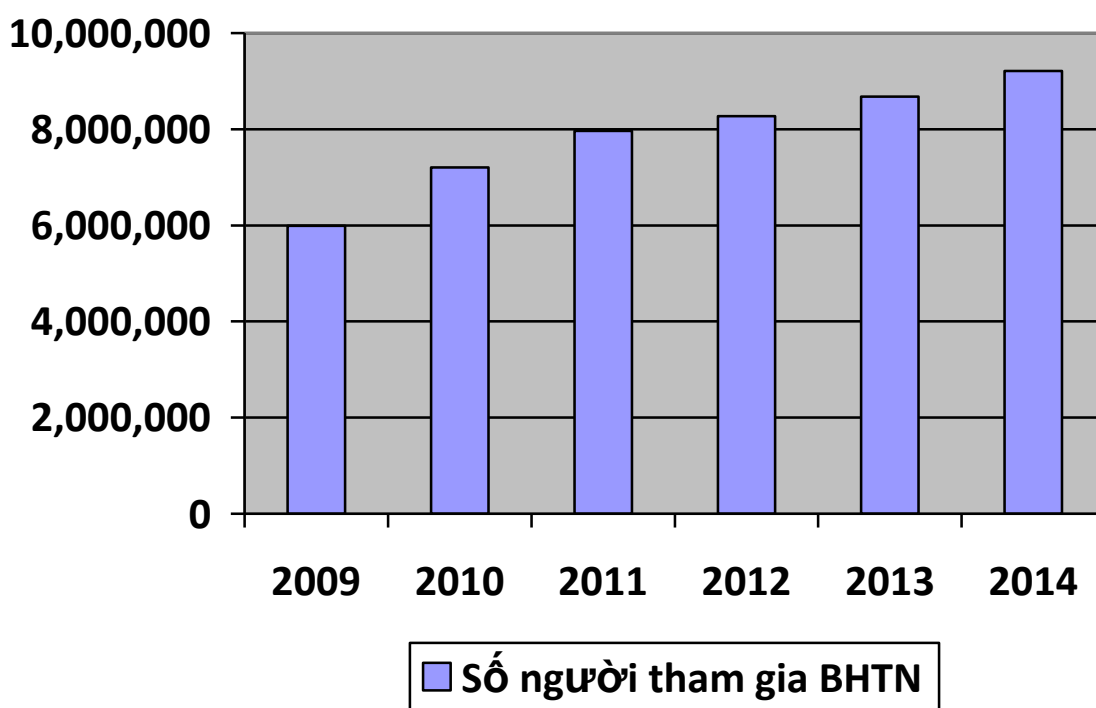
3.2.1.1 Về số lượng người tham gia và đóng BHTN

BHTN bắt đầu được triển khai thực hiện theo quy định của Luật BHXH từ ngày 01/01/2009. Từ khi thực hiện triển khai BHTN cũng là thời điểm nền kinh tế Việt Nam bị ảnh hưởng bởi cuộc khủng hoảng của nền kinh tế thế giới. Chính sách BHTN ra đời đã bù đắp một phần thu nhập cho NLĐ mất việc làm.

Thu BHTN từ năm 2009 đến nay có sự gia tăng mạnh mẽ, số lượng người tham gia BHTN năm sau luôn cao hơn năm trước. Số người tham gia BHTN hiện nay chiếm gần 81% trong tổng số người tham gia BHXH bắt buộc (11.451.531 người). Năm 2009 có 5,993 triệu người tham gia BHTN, tổng số thu là 3.510,7 tỷ đồng; Năm 2010 số người tham gia BHTN là 7,206 triệu người, tăng 20,24% so với năm 2009, tổng số thu là 5.400,3 tỷ đồng; Năm 2011 số người tham gia BHTN là 7,968 triệu người, tăng 10,06% so với năm 2010, tổng số thu là 6.747,11 tỷ đồng; Năm 2012 số người tham gia BHTN là 8,269 triệu người, tăng 4,22% so với năm 2011, tổng số thu là 8.664,81 tỷ đồng; Năm 2013 số người tham gia BHTN là 8,676 triệu người, tăng 4,9% so với năm 2012, tổng số thu là 10.094 tỷ đồng; Năm 2014 số người tham gia BHTN là 9,213 triệu người, tăng 6,19% so với năm 2013, tổng số thu là 11.812 tỷ đồng; đến hết quý 3/2015, cả nước có 10,066 triệu người tham gia BHTN, tăng 853 nghìn người so với đầu năm 2015, chiếm 18,5% LLLĐ cả nước, xem bảng 3.3.

Bảng 3.3. Số người tham gia BHTN và tổng số tiền thu BHTN*Đơn vị tính: triệu đồng, người*

Nội dung	Năm 2009	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014
Số người tham gia BHTN	5.993.300	7.206.163	7.968.231	8.269.552	8.676.081	9.213.302
Tổng số tiền thu BHTN	3.510.651	5.400.307	6.747.116	8.664.818	10.094.742	11.812.738
Số nợ đọng BHTN	43.198	308.476	374.735	545.943	301.877	336.354
- NSNN (hỗ trợ 1%)		232.010	278.259	372.201	144.122	151.953
- Đơn vị DLĐ	43.198	76.466	96.476	173.742	157.755	184.401

Nguồn: BHXH Việt Nam**Biểu đồ 3.1. Số người tham gia BHTN và tổng số tiền thu BHTN**

Số liệu tại bảng 3.3 cho thấy, số người tham gia BHTN và tổng số tiền thu BHTN tăng lên hàng năm. Tuy nhiên tốc độ tăng không cao, chẳng hạn năm 2012 chỉ tăng 4,22% so với năm 2011 và năm 2013 chỉ tăng 4,9% so với năm 2012. Số người tham gia BHTN chỉ bằng 81% tổng số người tham gia BHXH bắt buộc và chiếm rất thấp so với tổng số lao động của cả nước (chỉ có trên 9 triệu người so với 54,4 triệu lao động). Tình trạng nợ đóng BHTN vẫn còn lớn, tính đến hết năm 2014 số nợ đóng là 336,3 tỷ đồng, trong đó phần ngân sách nhà nước nợ trên 151 tỷ đồng và đơn vị sử dụng lao động nợ 184,4 tỷ đồng.

Nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là do tình hình sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp còn gặp nhiều khó khăn, một số địa phương gặp khó khăn trong việc cân đối ngân sách, ngoài ra còn một số nguyên nhân chủ quan như ý thức chấp hành pháp luật của người sử dụng lao động chưa cao, việc chuyển kinh phí từ ngân sách địa phương hỗ trợ đóng BHTN còn chậm và quy định về xử lý vi phạm về đóng BHXH nói chung và BHTN nói riêng còn nhẹ, chưa đủ sức răn đe. Việc chốt sổ BHXH cho NLĐ chưa được thực hiện nghiêm túc do đơn vị nợ BHTN (có một số trường hợp NLĐ đã bị trích tiền lương để đóng BHTN, nhưng không đóng BHTN) hoặc một số đơn vị không tiến hành làm các thủ tục chốt sổ cho NLĐ, một số doanh nghiệp muốn giữ NLĐ nên gây khó khăn khi thực hiện chốt sổ BHXH về BHTN cho NLĐ.

Mặt khác, việc xác định chính xác số lượng đơn vị, những người thực tế làm việc tại đơn vị mà thuộc đối tượng tham gia BHTN chưa được rà soát và quản lý chặt chẽ. Tình trạng doanh nghiệp trốn đóng bảo hiểm cho NLĐ còn diễn ra hoặc lách luật bằng cách ký hợp đồng lao động/hợp đồng làm việc với NLĐ dưới 12 tháng để không phải đóng BHTN cho NLĐ. Điển hình tại TP Hồ Chí Minh, theo phản ánh của cơ quan BHXH Thành phố thì hiện nay không xác định được hết số doanh nghiệp và NLĐ thuộc đối tượng tham gia BHTN trên địa bàn thành phố do số lượng này quá lớn. Ngoài ra là việc nhận thức của một số NLĐ, người sử dụng lao động, cơ quan ban, ngành, tổ chức về chính sách BHTN còn hạn chế, nhiều người chưa hiểu rõ quyền và trách nhiệm của mình, chưa biết điều kiện để được hưởng BHTN.

3.2.1.2 Về tiếp nhận và giải quyết hưởng BHTN

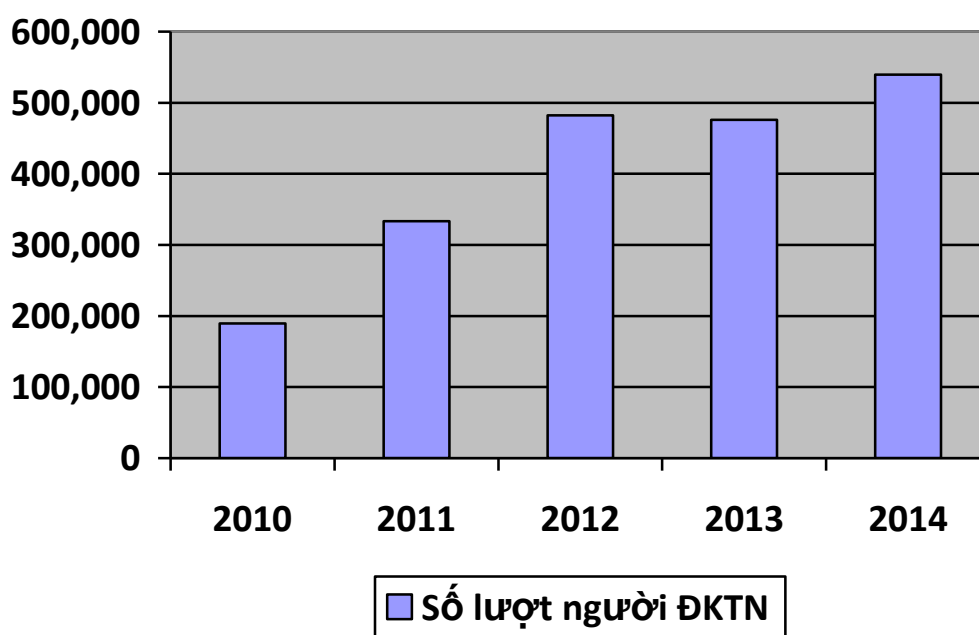
Từ năm 2010 - 2014, Trung tâm dịch vụ việc làm các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã tiếp nhận được 2.010.642 lượt người đăng ký thất nghiệp, trong đó có 1.836.686 người được hưởng TCTN, xem bảng 3.4.

Bảng 3.4. Số lượng tiếp nhận và giải quyết BHTN

Đơn vị: người

TT	NỘI DUNG	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Tổng số
1	Số lượt người ĐKTN	189.611	333.305	482.128	476.145	529.453	2.010.642
2	Số người nộp hồ sơ hưởng BHTN	162.711	295.416	432.356	464.573	516.483	1.871.539
3	Số người có QĐ hưởng TCTN	156.765	289.181	421.048	454.839	514.853	1.836.686
4	Số người TN đề nghị chuyển hưởng	26.666	56.574	91.066	30.108	3.697	208.111
5	Số người TN nhận chuyển hưởng	20.749	50.085	79.666	29.999	3.173	183.672
6	Số người TN được tư vấn GTVL	125.562	215.498	342.145	397.338	457.273	1.537.816
7	Số người TN được hỗ trợ học nghề	270	1.036	4.763	10.610	19.796	36.475

Nguồn: Tổng hợp số liệu tình hình thực hiện BHTN của các địa phương



Biểu đồ 3.2. Số lượng tiếp nhận và giải quyết BHTN

Số liệu tại bảng 3.4 cho thấy, số người đăng ký thất nghiệp bình quân tăng nhanh theo từng năm, cụ thể như sau: Năm 2010 bình quân 15.801 người/tháng; Năm 2011 bình quân 27.775 người/tháng, tăng 75,8%; Năm 2012 bình quân 40.177 người/tháng, tăng 44,7% so với năm 2011; Năm 2013 bình quân 39.679 người/tháng, giảm 1,2% so với năm 2012; Năm 2014 bình quân 44.121 người/tháng, tăng 11,2% so với năm 2013. Điều này cho thấy, mức tăng đối tượng tham gia BHTN luôn nhỏ hơn mức tăng số người đăng ký thất nghiệp và mức độ thất nghiệp gia tăng. Thực trạng này ảnh hưởng không nhỏ đến quỹ BHTN.

NLĐ đăng ký thất nghiệp tập trung chủ yếu ở các thành phố lớn, kinh tế phát triển, có nhiều khu công nghiệp, khu chế xuất như: Tp. Hồ Chí Minh (năm 2010 chiếm 31,2% so với số người ĐKTN toàn quốc, năm 2011 chiếm 31,7%, năm 2012 chiếm 29,5%, năm 2013 chiếm 25,8% và năm 2014 chiếm 21,8%); Bình Dương (năm 2010 chiếm 24,7%, năm 2011 chiếm 20,1%, năm 2012 chiếm 18,2%, năm 2013 chiếm 13,2% và năm 2014 chiếm 12,9%); Đồng Nai (năm 2010 chiếm 9,88%, năm 2011 chiếm 9%, năm 2012 chiếm 9,1%, năm 2013 chiếm 7,3% và năm 2014 chiếm 6,7%).

Qua thống kê cho thấy, hàng năm số người đăng ký thất nghiệp trên toàn quốc tăng từ tháng 1 đến tháng 3, sau đó giảm dần đến tháng 6, tháng 7 tăng nhẹ so với tháng 6, sau đó có xu hướng giảm từ tháng 8 đến tháng 12 hàng năm. Điều này cho thấy, thời gian hưởng TCTN có xu hướng giảm vì NLĐ đã tìm được việc làm mới.

Về hưởng TCTN hàng tháng: Số lượt người có quyết định hưởng TCTN tăng hàng năm, tính đến 20/12/2014 có 1.836.686 lượt người, bằng 98,2% số người nộp hồ sơ đề nghị hưởng BHTN, đây là tỷ lệ tương đối cao. Trong đó, số người có quyết định hưởng TCTN lần thứ hai, thứ ba ngày càng nhiều và có người được hưởng TCTN 09 tháng. Mức hưởng TCTN bình quân là 1,8 triệu đồng/người/tháng đến 2,2 triệu đồng/người/tháng.

Tỷ lệ những người có mức hưởng tối đa so sánh với số người có quyết định hưởng TCTN trên cả nước rất nhỏ (dao động trong khoảng 0,05 - 0,1%). Số

người có mức hưởng TCTN cao tập trung chủ yếu ở các địa phương là trung tâm kinh tế của cả nước như: Hà Nội, TP Hồ Chí Minh, Bình Dương.

NLĐ có mức thu nhập cao nghỉ việc do một số nguyên nhân như áp lực trong công việc là nguyên nhân khiến nhiều lao động xin nghỉ việc tại các doanh nghiệp, văn phòng đại diện của các công ty nước ngoài; tại một số địa phương có nhiều hoạt động đầu tư trực tiếp của nước ngoài như: Hà Nội, Tp.Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, NLĐ làm việc tại các dự án, văn phòng đại diện thường có mức lương khá cao so với mặt bằng chung. Khi các dự án hoàn thành hoặc các văn phòng đại diện ngừng hoạt động, người sử dụng lao động sẽ chấm dứt hợp đồng lao động với NLĐ; tại các đô thị lớn như Hà Nội, TP Hồ Chí Minh... Những lao động có trình độ, có thu nhập cao dễ tìm kiếm được việc làm mới, do đó họ có xu hướng nghỉ ngơi một khoảng thời gian, sau đó tìm một việc làm mới có mức thu nhập tương đương hoặc cao hơn hiện tại.

3.2.1.3 Về tư vấn, giới thiệu việc làm

Các TTĐVVL đã chú trọng và có nhiều biện pháp thiết thực để đẩy mạnh hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm cho người thất nghiệp ngay từ khi NLĐ đến đăng ký thất nghiệp và tạo điều kiện cho người thất nghiệp tiếp cận một cách tốt nhất về thông tin thị trường lao động, hỗ trợ tích cực để người sử dụng lao động tiếp cận với người thất nghiệp để tuyển lao động.

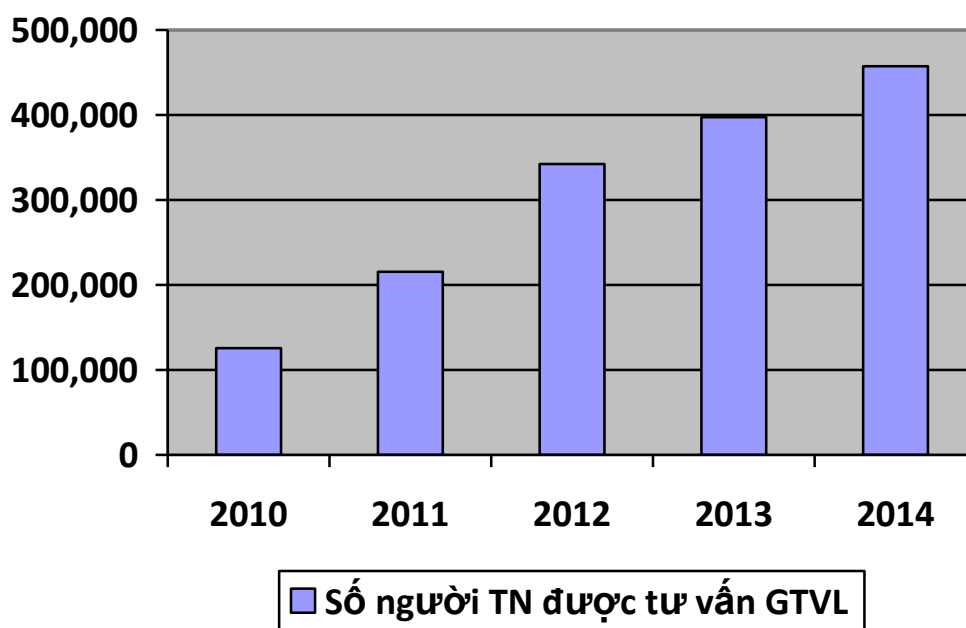
Từ năm 2010 đến hết năm 2014, các Trung tâm đã tư vấn, giới thiệu việc làm cho 1.537.816 lượt người, bằng 83,8% so với số người có quyết định hưởng TCTN hàng tháng. Trong đó, năm 2010 có 125.562 lượt người được tư vấn, giới thiệu việc làm; Năm 2011 có 215.498 lượt người, tăng 71,6%; Năm 2012 có 342.145 lượt người, tăng 58,7% so với năm 2011; Năm 2013 có 397.338 lượt người, tăng 16,1% so với năm 2012; Năm 2014 có 457.273 lượt người, tăng 15,1% so với năm 2013. Tổng số người được giới thiệu việc làm là 323.390 người (bằng 17,5% so với số người có quyết định hưởng TCTN), bảng 3.5.

**Bảng 3.5. Số lượng người thất nghiệp được tư vấn, giới thiệu việc làm
giai đoạn 2010-2014**

Đơn vị: người

TT	Nội dung	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Tổng số
1	Số người TN được tư vấn GTVL	125.562	215.498	342.145	397.338	457.273	1.537.816
2	Số người TN được hỗ trợ học nghề	270	1.036	4.763	10.610	19.796	36.475

Nguồn: Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội



**Biểu đồ 3.3. Số lượng người thất nghiệp được tư vấn, giới thiệu việc làm
giai đoạn 2010-2014**

Bảng 3.5 cho thấy, số người thất nghiệp được tư vấn giới thiệu việc làm tăng nhanh. Tuy nhiên, số người được hỗ trợ học nghề có tăng mạnh nhưng số lượng không nhiều (năm 2010 chỉ có 270 người và năm 2014 chỉ có 36.475

người). Điều này cho thấy việc hỗ trợ học nghề cho lao động thất nghiệp còn hạn chế và đây mới chỉ xét đến về số lượng người thất nghiệp học nghề còn chưa đề cập đến chất lượng học nghề của NLD thất nghiệp.

3.2.1.4 Về hỗ trợ học nghề

Số người hưởng TCTN tham gia học nghề tăng mạnh qua các năm. Tổng số người được hỗ trợ học nghề là 36.475 người. Trong đó, năm 2010, có 23/63 địa phương có hỗ trợ học nghề đối với NLD với số lượng là 270 người, bằng 0,2% so với số người có quyết định hưởng TCTN (156.765 người); năm 2011, có 26/63 địa phương có hỗ trợ học nghề đối với NLD với số lượng là: 1.036 người, tăng 283,7% so với năm 2010 và bằng 0,4% so với số người có quyết định hưởng TCTN (289.181 người); năm 2012, có 29/63 địa phương có hỗ trợ học nghề đối với NLD với số lượng là: 4.763 người, tăng 359,7% so với năm 2011 và bằng 1,1% so với số người có quyết định hưởng TCTN (421.048 người). Năm 2013, có 42/63 địa phương có hỗ trợ học nghề đối với NLD với số lượng là 10.610 người, tăng 122,8% so với năm 2012 và bằng 3,8% so với số người có quyết định hưởng TCTN. Trong đó, một số địa phương có số người được hỗ trợ học nghề cao, chiếm tỷ lệ lớn so với tổng số người được hỗ trợ học nghề trên toàn quốc là: TP. Hồ Chí Minh chiếm 49,4% (5.243 người); Đồng Nai chiếm 15,4% (1.635 người); Hà Nội chiếm 9,8% (1.035 người); Bình Dương chiếm 6,0% (640 người). Năm 2014, có 51/63 địa phương có hỗ trợ học nghề đối với NLD với số lượng là: 19.796 người, tăng 86,6% so với năm 2013 và bằng 2,3% so với số người có quyết định hưởng TCTN (454.840 người). Trong đó, một số địa phương có số người được hỗ trợ học nghề cao, chiếm tỷ lệ lớn so với tổng số người được hỗ trợ học nghề trên toàn quốc là: TP. Hồ Chí Minh chiếm 60,8% (12.035 người); Đồng Nai chiếm 11,9% (2.355 người); Bình Dương chiếm 6,6% (1.302 người); Đà Nẵng chiếm 3,2% (629 người).

Số liệu trên cho thấy số người được hỗ trợ học nghề tăng nhanh cả về con số tương đối và tuyệt đối. Tuy nhiên, so với tổng số người đăng ký thất nghiệp và số người hưởng thì số lượng người học nghề vẫn ở mức thấp. Số người có nguyện vọng và được hỗ trợ học nghề không nhiều là do các nguyên nhân như: NLD thất

ng nghiệp chủ yếu là lao động phổ thông mà nhu cầu lao động phổ thông ở nước ta rất lớn, nên NLD dễ dàng tìm kiếm việc làm mới sau khi thất nghiệp; nhu cầu tuyển lao động của các doanh nghiệp chủ yếu là lao động phổ thông, dù NLD đã qua đào tạo thì doanh nghiệp tuyển vào chỉ trả lương theo vị trí công việc như lao động phổ thông (như Công ty Canon Việt Nam mỗi năm cần tuyển 1 vạn lao động, sau khi tuyển lao động chỉ đào tạo một tuần và trả lương như nhau, không phân biệt NLD đã qua đào tạo hay chưa đều làm cùng vị trí công việc); mức hỗ trợ học nghề thấp (trước khi có Quyết định 55/2013/QĐ-TTg) và thời gian ngắn, khó khăn cho NLD khi tham gia các khoá đào tạo trên 6 tháng, trong điều kiện NLD không có dự trữ để đảm bảo sinh hoạt và cuộc sống; NLD nghỉ việc có xu hướng chuyển về địa phương của mình để tìm việc làm mới nhằm giảm chi phí sinh hoạt, đoàn tụ gia đình nên không có nhu cầu học nghề, tuy nhiên cũng có thể do chính chất lượng đào tạo nghề cho người thất nghiệp không cao nên họ không muốn tham gia.

3.2.1.5 Về bảo hiểm y tế

Ngành BHXH đã phối hợp với các cơ quan lao động địa phương và các cơ quan có liên quan tạo điều kiện thuận lợi nhất đối với người đang hưởng TCTN được hưởng BHYT, nhất là việc cấp thẻ bảo hiểm y tế, chuyển hưởng TCTN dẫn đến chuyển hưởng BHYT. Tính đến nay tất cả người đang hưởng TCTN đều được hưởng BHYT. Từ năm 2010, mức đóng BHYT là 4,5% tiền lương, tiền công bình quân/tháng. Như vậy, số tiền chi từ quỹ BHTN để đóng BHYT cho người thất nghiệp sẽ tăng nhanh qua từng năm. Theo số liệu của BHXH Việt Nam, số tiền chi đóng BHYT năm 2010 là 17,4 tỷ đồng; năm 2011 là 48 tỷ đồng và chỉ trong 7 tháng đầu năm 2012, số chi đóng bảo hiểm y tế cũng đã xấp xỉ so với năm 2011; tổng số tiền chi đóng BHYT năm 2012 là 159,7 tỷ đồng. Số tiền chi đóng BHYT năm 2013 là 342,9 tỷ đồng và 2014 là 198,76 tỷ đồng. Như vậy, chi chế độ BHYT từ quỹ BHTN cũng là một khoản chi khá lớn và có xu hướng tăng trong những năm tới.

Theo đánh giá của nhiều địa phương, việc cấp thẻ bảo hiểm y tế cho người thất nghiệp còn nhiều hạn chế, nhất là ở giai đoạn đầu, ảnh hưởng đến quyền lợi của NLD khi không may bị ốm đau, tai nạn, thai sản...

Việc mở rộng đối tượng tham gia BHTN cũng là cơ hội để tăng thêm nguồn thu cho quỹ trong khi vẫn có thể không chế những nguy cơ đối với quỹ dựa trên những thay đổi chính sách phù hợp. Đồng thời, việc tận thu BHTN cũng cần được chú trọng hơn khi tỷ lệ nợ đọng BHTN đã tăng khá nhanh và đang có sự bất hợp lý từ mức lương làm căn cứ đóng BHTN và các loại bảo hiểm khác từ khối các doanh nghiệp so với khối hành chính sự nghiệp.

Qua gần 6 năm chi trả chế độ BHTN công tác chi trả ngày càng đáp ứng được sự hỗ trợ kịp thời của chính sách đối với NLD. Nếu như trong thời gian đầu thực hiện chi trả cơ quan BHXH cấp huyện thực hiện việc chi trả TCTN cho NLD tại trụ sở hoặc đại lý chi trả tại xã vào một ngày nhất định trong tháng (áp dụng như chi trả chế độ hưu trí, mất sức lao động) nên NLD thường nhận được TCTN chậm hơn nhiều so với thời gian nhận được Quyết định hưởng TCTN thì đến nay theo quy định tại Nghị định 100/2012/NĐ-CP thời gian thực hiện chi trả đã rút xuống còn tối đa là 5 ngày. Việc rút thời gian chi trả đã đảm bảo việc kịp thời hỗ trợ NLD một khoản kinh phí để ổn định cuộc sống trong thời gian tìm việc làm mới. Đây là một nỗ lực lớn của cơ quan BHXH.

Nhìn chung, từ khi thực hiện BHTN đến nay, chính sách này đã mang lại hiệu quả hết sức tích cực. Số người tham gia BHTN có xu hướng ngày càng tăng, do đó số tiền thu BHTN cũng đồng thời tăng. Có được kết quả thu như trên là nhờ sự quan tâm đến công tác phát triển đối tượng BHTN và chính sách này đã đi vào cuộc sống. Chính sách BHTN phần nào đã phát huy được vai trò trong hỗ trợ thu nhập cho NLD bị mất việc làm, ngày càng được NLD và xã hội quan tâm.

Tuy nhiên, hoạt động BHTN vẫn còn nhiều tồn tại, bất cập, cụ thể là:

- Các thủ tục hưởng TCTN còn rườm rà, khó khăn cho việc xác định đối tượng cụ thể có tham gia BHTN hay không, khiến nhiều cán bộ ở các trung tâm giới thiệu việc làm lúng túng; các văn bản hướng dẫn không thống nhất, chưa phù hợp với thực tế, không trùng khớp về tiến độ triển khai. Nhiều NLD có đi đăng ký thất nghiệp nhưng lại không được hưởng các chế độ BHTN vì doanh nghiệp nợ BHXH nên không chốt được sổ BHXH. Ngay cả cán bộ ở trung tâm giới thiệu việc làm cũng không hướng dẫn đăng ký thất nghiệp một cách cụ thể, thủ tục còn rườm rà,

phải đi lại nhiều lần mới hoàn thành được hồ sơ hưởng TCTN theo đúng quy định. Việc chi trả các chế độ và tiếp nhận, giải quyết hưởng BHTN giao cho 2 cơ quan khác nhau thực hiện. Vì vậy, để nhận tiền TCTN NLĐ phải đi lại nhiều lần gây tốn kém về chi phí và không thuận tiện cho việc chi trả trợ cấp.

- Quy định về điều kiện để NLĐ tham gia bảo hiểm, nơi hưởng BHTN còn nhiều bất cập, trình tự thủ tục (từ khâu đăng ký đến giải quyết hồ sơ và nhận TCTN) quá phức tạp; thời gian đăng ký thất nghiệp và thời gian làm thủ tục để hưởng TCTN còn ngắn, NLĐ không đủ thời gian để hoàn thành hồ sơ.

Kết quả điều tra của tác giả với 360 phiếu điều tra cho thấy, có 4% số NLĐ được hỏi về thủ tục hưởng TCTN cho rằng là rất phức tạp; có tới 70% cho rằng là phức tạp; 12% cho rằng là bình thường và chỉ có 10% cho rằng là thuận lợi và chỉ có 6% cho rằng là rất thuận lợi. Trong khi đó đối tượng được hỏi là cán bộ trực tiếp và gián tiếp làm công tác BHTN thì chỉ có 10,5% cho rằng là phức tạp; 62% cho rằng bình thường, 20% cho rằng là thuận lợi và 7,5% cho rằng là rất thuận lợi, xem bảng 3.6.

Bảng 3.6. Đánh giá mức độ thủ tục hưởng TCTN

Đơn vị tính: %

Mức độ Đối tượng hỏi	Rất phức tạp	Phức tạp	Bình thường	Thuận lợi	Rất Thuận lợi
NLĐ	4	70	12	10	6
Cán bộ,viên chức	0	10,5	62	20	7,5

Nguồn: Kết quả điều tra của tác giả

Số liệu tại bảng 3.6 cho thấy có sự đánh giá khác nhau giữa cán bộ, công chức làm công tác BHTN với NLĐ. Điều này là hoàn toàn dễ hiểu bởi lẽ NLĐ luôn muốn các thủ tục được hưởng đơn giản; còn cán bộ, viên chức làm công tác BHTN thì đứng trên quan điểm QLNN nên các quy trình hưởng TCTN phải bảo đảm.

- Còn nhiều doanh nghiệp trốn đóng hoặc nợ đóng BHXH nói chung và BHTN nói riêng, dẫn đến quá trình hoàn thiện hồ sơ để giải quyết chính sách BHTN cho NLĐ còn gặp nhiều khó khăn.

Hiện nay, xuất hiện một số trường hợp lạm dụng BHTN, dù hiện tượng này chưa phải là xu hướng nhưng cũng cần xác định nguyên nhân và tìm giải pháp trong

đó cần xây dựng các cơ chế về nguyên nhân nghỉ việc để xây dựng mức hưởng TCTN tương ứng. Về trợ cấp một lần cũng gây ra nhiều ý kiến khác nhau, trong khi mục đích của chính sách và khuyến khích người thất nghiệp nhanh chóng tìm được việc làm, nhưng qua thực hiện, do công tác quản lý lao động ở nước ta còn chưa thực sự hiệu quả nên kiểm soát về vấn đề có việc làm của NLĐ rất khó khăn. Thêm vào đó, số lượng người được hỗ trợ học nghề còn chiếm tỷ lệ khá nhỏ so với số người được hưởng TCTN, tuy nhiên, sau khi Quyết định số 55/2013/QĐ-TTg có hiệu lực kể từ ngày 1/12/2013 thì số người được hỗ trợ học nghề sẽ tăng cao. Vấn đề đặt ra là cần tiếp tục có những nghiên cứu để cải tiến về quy trình, thủ tục về hỗ trợ học nghề để đẩy mạnh công tác này hơn nữa.

- Nhận thức của người sử dụng lao động còn hạn chế trong việc thực hiện trách nhiệm và nghĩa vụ của mình đối với NLĐ trong vấn đề BHTN. Tình trạng doanh nghiệp phá sản, giải thể, nợ tiền BHXH, trốn đóng BHXH còn phổ biến; doanh nghiệp chậm ban hành quyết định nghỉ việc, thanh lý hợp đồng lao động... hay làm thủ tục chót sổ chậm với cơ quan BHXH.

- Nhận thức của NLĐ về các quyền lợi được hưởng khi hưởng TCTN còn hạn chế. Phần lớn NLĐ chỉ quan tâm đến tiền TCTN mà không chú ý đến quyền được giới thiệu việc làm và học nghề miễn phí. Điều này cho thấy, công tác tuyên truyền về chính sách BHTN chưa đúng mức, dẫn đến NLĐ còn mơ hồ về BHTN.

Bên cạnh đó, theo quy định, NLĐ chỉ được hưởng trợ cấp nếu thời gian mất việc từ 15 ngày trở lên; tức là, sau khi có quyết định thôi việc, trong thời gian 15 ngày, NLĐ chưa tìm được việc làm mới thì sẽ được hưởng TCTN. Tuy nhiên, một số NLĐ sau khi đã đăng ký mất việc, nhưng trong 15 ngày tiếp theo đã tìm được việc làm mới, vẫn được hưởng TCTN, điều này cũng ảnh hưởng nhất định tới những đối tượng chưa tìm được việc làm trong thời gian pháp luật quy định.

Kết quả điều tra của tác giả cho thấy, nhận thức của NLĐ về quyền lợi được hưởng khi hưởng TCTN rất hạn chế, cụ thể: Có tới 62% NLĐ cho rằng chỉ cần trợ cấp tài chính; 14% cần được giới thiệu việc làm và có 12% cần hỗ trợ học nghề và có 12% cần hỗ trợ cả ba, bảng 3.7.

Bảng 3.7. Nhận thức của NLD về quyền lợi được hưởng***ĐVT: %***

	Hỗ trợ tài chính	Giới thiệu việc làm	Hỗ trợ học nghề	Hỗ trợ cả ba
Tổng số	100	100	100	100
NLD	62	14	12	12

Nguồn: Kết quả điều tra của tác giả

Số liệu tại bảng 3.7 cho thấy, phần đa NLD thích trợ cấp tài chính hơn các trợ cấp mang tính giải quyết việc làm. Lý do là tâm lý của NLD muốn kiếm thu nhập trước mắt để giải quyết chi tiêu trong cuộc sống lúc thất nghiệp, cũng có thể là NLD không tin tưởng nhiều về hệ thống giới thiệu việc làm và chất lượng đào tạo nghề cho NLD.

Nhu cầu được đào tạo lại của NLD hiện nay chưa cao. Số lượng học viên thuộc dạng BHTN ít, theo đó bắt buộc phải học ghép với các đối tượng khác và khó trang trải các chi phí đào tạo.

Qua thực tế, không phải công nhân, lao động nào cũng may mắn được thanh toán BHTN, muốn thanh toán được họ cần phải có trợ giúp hay hỗ trợ từ nhiều đối tượng, chứ không phải cứ thất nghiệp là được hưởng chế độ. Mong mỏi của NLD là ngoài được tư vấn, giới thiệu việc làm miễn phí, hưởng TCTN, còn được hỗ trợ học nghề một cách thiết thực. Đây là một chính sách rất ưu việt của Nhà nước, song do mức hỗ trợ học nghề còn thấp, cộng với tâm lý nôn nóng muốn có việc làm mới nên hầu hết NLD thất nghiệp không mấy mặn mà với việc học nghề mới. NLD quan niệm, “Kiếm cơm trước, học nghề tính sau”. Mất việc, thu nhập giảm đáng kể, do gánh nặng tài chính gia đình khiến đại đa số đến trung tâm giới thiệu việc làm chủ yếu để đăng ký hưởng TCTN và tìm việc làm mới, không muốn là người thừa trong gia đình cũng như xã hội.

- Cơ quan BHXH cấp huyện thực hiện việc chi trả TCTN cho NLD tại trụ sở hoặc đại lý chi trả tại xã vào một ngày nhất định trong tháng (áp dụng như chi trả chế độ hưu trí, mất sức lao động). Tuy nhiên, chế độ TCTN chi theo ngày, chế độ hưu trí chi theo tháng. Do vậy, NLD thường nhận được TCTN chậm hơn nhiều so với thời gian nhận được Quyết định hưởng TCTN, nên không đảm bảo

việc kịp thời hỗ trợ NLD một khoản kinh phí để ổn định cuộc sống trong thời gian tìm việc làm mới.

Khi được hỏi về tính hợp lý trong việc thực hiện chi trả TCTN thì có tới gần 80% số người được hỏi cho rằng không hợp lý. Kết quả này là hoàn toàn phù hợp với thực trạng thực hiện cho trả TCTN.

Mặt khác, khi phát hiện các vấn đề vi phạm sẽ khó xử lý theo quy định của pháp luật, nhất là đối với các trường hợp tạm dừng, chấm dứt hưởng BHTN. Hiện nay NLD mong muốn được tập trung vào một đầu mối từ khâu nhận đăng ký đến nhận TCTN, tránh phải đi nhiều cơ quan. Quy định về trách nhiệm của các bên: Mặc dù các văn bản về BHTN hiện nay đã quy định rõ trách nhiệm của cơ quan BHXH trong việc chốt sổ BHXH và của người sử dụng lao động trong việc xác nhận hợp đồng lao động/hợp đồng làm việc cho NLD nhưng chưa đưa ra chế tài xử lý trong trường hợp các đơn vị trên không thực hiện đúng theo quy định. Vì thế vẫn còn xảy ra tình trạng NLD chậm đăng ký và nộp hồ sơ do lỗi của người sử dụng lao động hoặc của cơ quan BHXH

3.2.2 Thực trạng QLNN về BHTN

3.2.2.1 Cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý BHTN

- Về tổ chức bộ máy:

Ở Việt Nam, cơ quan QLNN đối với BHTN được chia làm 3 cấp, đó là: Cấp Trung ương, cấp tỉnh và cấp huyện. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ Luật Lao động ngày 29 tháng 6 năm 2006 và Luật BHXH ngày 29 tháng 6 năm 2006, Chính phủ đã quy định QLNN đối với BHTN tại Điều 4 Nghị định số 127/2008/NĐ-CP ngày 12 tháng 12 năm 2008 như sau:

- Chính phủ thống nhất QLNN về BHTN, chỉ đạo xây dựng, ban hành và thực hiện văn bản quy phạm pháp luật, chế độ, chính sách về BHTN.

- Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện QLNN về BHTN, bao gồm:

+ Chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, cơ quan, tổ chức nghiên cứu, xây dựng trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật về BHTN;

- + Chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan tuyên truyền, phổ biến chế độ, chính sách, pháp luật về BHTN; thực hiện công tác thống kê;
- + Hướng dẫn và tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật về BHTN;
- + Kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về BHTN; giải quyết khiếu nại, tố cáo về BHTN;
- + Thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành về BHTN;
- + Thực hiện hợp tác quốc tế trong lĩnh vực BHTN theo quy định của pháp luật.
- Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn thực hiện QLNN về BHTN, bao gồm:
 - + Phối hợp với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và các Bộ, ngành có liên quan trong việc xây dựng pháp luật, chính sách liên quan đến BHTN;
 - + Theo dõi, kiểm tra việc thực hiện chế độ, chính sách, pháp luật về BHTN thuộc thẩm quyền;
 - + Thực hiện báo cáo với cơ quan có thẩm quyền trong phạm vi, quyền hạn QLNN về BHTN.
- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện QLNN về BHTN trong phạm vi địa phương. Sở Lao động - Thương binh và Xã hội chịu trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện chức năng QLNN về BHTN, bao gồm:
 - + Tổ chức dạy nghề, tư vấn, giới thiệu việc làm cho NLD hưởng TCTN trên địa bàn;
 - + Theo dõi, kiểm tra thực hiện pháp luật về BHTN;
 - + Chủ trì hoặc phối hợp với các cơ quan có liên quan kiểm tra, thanh tra việc thực hiện chế độ, chính sách BHTN;
 - + Kiến nghị các Bộ, ngành có liên quan giải quyết những vấn đề về BHTN thuộc thẩm quyền;
 - + Hằng năm báo cáo tình hình thực hiện pháp luật về BHTN theo quy định của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội.

Theo quy định hiện hành, chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy thực thi BHTN được tổ chức như sau:

- *BHXX Việt Nam thực hiện chức năng thu – chi, quản lý quỹ BHTN.*

Cơ quan BHXX tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện công tác tổ chức, quản lý thu BHTN địa bàn tỉnh, thành phố: lập dự toán thu hàng năm gửi BHXX Việt Nam, phân bổ kế hoạch thu hàng năm cho BHXX huyện, quận, hướng dẫn, chỉ đạo nghiệp vụ đối với BHXX huyện, quận, trực tiếp thu BHTN đối với các đối tượng, đơn vị tham gia BHTN bắt buộc chưa phân cấp cho BHXX huyện; trực tiếp thu tiền hỗ trợ quỹ BHTN ngân sách nhà nước tỉnh, thành phố, giải quyết các trường hợp hoàn trả BHTN trên địa bàn tỉnh, thành phố.

Cơ quan BHXX cấp huyện: Quản lý, tổ chức thu BHTN bắt buộc và tự nguyện toàn huyện theo phân cấp của BHXX tỉnh; lập kế hoạch thu hàng năm gửi BHXX tỉnh; lập kế hoạch tháng, quý, triển khai đảm bảo tiến độ thu, đảm bảo hoàn thành kế hoạch năm; hướng dẫn, đôn đốc đối tượng tham gia BHTN; kiểm tra tình hình đăng ký tham gia BHTN của đơn vị tham gia BHTN.

- *Ngành Lao động - Thương binh và Xã hội, cụ thể là Trung tâm Giới thiệu việc làm thuộc Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện chức năng tiếp nhận và giải quyết các chế độ về BHTN.*

Các TTGTVL thành lập Phòng BHTN tại Trung tâm; thành lập các văn phòng đại diện, chi nhánh và các điểm tiếp nhận đăng ký thất nghiệp và giải quyết các thủ tục hưởng BHTN tại một số quận, huyện hoặc cụm quận, huyện để tạo điều kiện thuận lợi nhất cho người thất nghiệp đến đăng ký thất nghiệp. Trang bị cơ sở vật chất đảm bảo phục vụ cho nhiệm vụ thực hiện việc tiếp nhận và giải quyết hưởng BHTN.

Như vậy, chức năng, nhiệm vụ QLNN đối với BHTN đã được phân định một cách rõ ràng cho hai ngành, đó là ngành lao động và ngành BHXX. Hiện nay, cả ngành lao động và ngành BHXX đều đã dần hoàn thiện bộ máy để thực hiện chính sách BHTN.

Hiện các trung tâm dịch vụ việc làm đã chủ động xây dựng mô hình để thực hiện BHTN phù hợp với tình hình của địa phương, chủ yếu theo hai mô hình:

- Mô hình hoạt động chuyên sâu cho từng đơn vị thực hiện, bố trí phòng BHTN giải quyết hưởng BHTN, phòng đào tạo thực hiện tư vấn, đào tạo nghề cho người thất nghiệp, phòng giới thiệu việc làm thực hiện tư vấn,

giới thiệu việc làm, trong đó Phòng BHTN chia thành các tổ chuyên môn để xử lý chuyên trách như bộ phận đăng ký thất nghiệp, bộ phận xử lý hồ sơ, thẩm định, trả kết quả... Mỗi bộ phận có các chức năng riêng tạo thành dây truyền xử lý hồ sơ từ khâu tiếp nhận đến khâu thẩm định, ra kết quả để NLĐ dễ dàng tham gia các hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm, và hưởng TCTN theo yêu cầu của NLĐ.

- Mô hình hoạt động tổng hợp nhiều nhiệm vụ, phối hợp thực hiện nhiệm vụ BHTN với các nhiệm vụ khác của Trung tâm dịch vụ việc làm, NLĐ được cung cấp tất cả các dịch vụ tại một điểm tiếp nhận ban đầu theo các bước: Tư vấn về quyền và nghĩa vụ của NLĐ; Tư vấn trình tự, thủ tục hưởng BHTN; Xác định nhu cầu của NLĐ và đáp ứng các yêu cầu về tư vấn, giới thiệu việc làm, học nghề và các nhu cầu tư vấn khác; Tiếp nhận hồ sơ đối với NLĐ có nhu cầu hưởng BHTN; Chuyển hồ sơ cho bộ phận xử lý; Nhận, trả kết quả và theo dõi tình hình thông báo tìm việc làm hằng tháng của NLĐ đang hưởng BHTN để tiếp tục tư vấn, giới thiệu việc làm và hỗ trợ học nghề.

Như vậy, cơ cấu tổ chức bộ máy QLNN về BHTN ở Việt Nam là khá thống nhất, rõ ràng, có sự phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp, ngành trong công tác QLNN về BHTN.

Tuy nhiên, hiện bộ máy thực hiện BHTN chưa được tổ chức theo hệ thống ngành dọc, dẫn đến khó khăn cho việc triển khai thực hiện chính sách BHTN. Việc chi trả và tiếp nhận, giải quyết hưởng BHTN giao cho hai cơ quan thực hiện. Vì vậy, để nhận tiền TCTN NLĐ phải đến 2 cơ quan nên chưa tạo thuận lợi cho NLĐ. Việc chi trả TCTN theo tháng, phổ biến thực hiện vào một ngày nhất định trong tháng nên NLĐ thường nhận được TCTN chậm hơn nhiều so với thời gian nhận được Quyết định hưởng TCTN, điều này không đảm bảo tính kịp thời hỗ trợ NLĐ một khoản kinh phí để ổn định cuộc sống trong thời gian tìm việc làm mới. Thậm chí ảnh hưởng lớn đến mục tiêu của chính sách BHTN.

- Về nguồn nhân lực làm công tác quản lý và thực thi BHTN

Theo báo cáo từ các địa phương, tổng số cán bộ đã làm công tác BHTN (tính từ năm 2010 đến nay) là 1.531 người, trong đó có 236 người đã chuyển công tác hoặc nghỉ việc, chiếm 15% số lượng đã từng làm việc và bằng 18% số lượng đang làm việc.

Tổng số cán bộ hiện đang làm công tác BHTN trên toàn quốc là 1.295 người, bằng 103% định suất lao động được giao. Trong đó, vùng Đông Nam Bộ có số lượng cán bộ lớn nhất là 278 người, chiếm 21%, vùng Đồng bằng sông Hồng chiếm tỷ lệ 20%, vùng có tỷ lệ cán bộ thực hiện BHTN thấp nhất là vùng Tây Bắc chỉ có 35 người, chiếm tỷ lệ 3% trên cả nước, bảng 3.8.

Bảng 3.8. Cơ cấu thâm niên cán bộ BHTN

TT	Vùng	Định suất lao động	Số lượng làm việc hiện tại	Thâm niên công tác (tính đến 31/10/2012)					
				Từ 2012		Từ 2011		Từ 2010	
				Số lượng	Tỷ lệ	Số lượng	Tỷ lệ	Số lượng	Tỷ lệ
1	ĐB Sông Hồng	249	260	71	27%	121	47%	68	26%
2	Đông Bắc	124	141	30	21%	55	39%	56	40%
3	Tây Bắc	28	34	13	38%	12	35%	9	26%
4	Bắc Trung Bộ	136	137	23	17%	55	40%	59	43%
5	Nam Trung Bộ	134	135	17	13%	68	50%	50	37%
6	Tây Nguyên	70	64	16	25%	22	34%	26	41%
7	Đông Nam Bộ	276	278	49	18%	97	35%	132	47%
8	ĐB Sông Cửu Long	243	246	63	26%	105	43%	78	32%
	Tổng	1.260	1.295	282	22%	535	41%	478	37%

Nguồn : BHXH Việt Nam

Có thể nói, sự phân bố này là tương đối hợp lý về mặt thực tế, bởi vì ở khu vực có số lượng cán bộ làm công tác BHTN cao là những vùng có số lượng lao động cao, nhất là những vùng có nhiều khu công nghiệp phát triển như Đông Nam Bộ và vùng Đồng bằng sông Hồng.

Tại các vùng trên cả nước, vùng Bắc Trung Bộ có số cán bộ có trình độ đại học chiếm 83,94% là vùng có tỷ lệ cao nhất, các vùng còn lại có tỷ lệ từ 56,83% đến 73,53%. Như vậy, với gần 70% cán bộ thực hiện công tác BHTN có trình độ từ đại học trở lên là nòng cốt để hoàn thành tốt việc thực hiện chính sách BHTN.

Tuy nhiên, theo báo cáo từ các địa phương, số cán bộ làm công tác BHTN được đào tạo qua chuyên ngành bảo hiểm chỉ chiếm trên 1%, chuyên ngành kinh tế chiếm nhiều nhất 58%, ngành kỹ thuật 16%, ngành xã hội 14%, ngành khác 11%.

Cán bộ BHTN được đào tạo chuyên ngành về kinh tế chiếm tỷ lệ cao nhất trong cơ cấu nhân sự BHTN cả nước, cao nhất là Tây Nguyên và Vùng Đông Nam Bộ có tỷ lệ trên 70%, thấp nhất là vùng Tây Bắc cũng có đến 41%. Hai vùng có tỷ lệ cán bộ BHTN có chuyên ngành xã hội cao nhất trên cả nước là Bắc Trung Bộ và Tây Bắc (30% - 35%). Hai vùng là Nam Trung Bộ và Đông Nam Bộ có tỷ lệ cán bộ được đào tạo chuyên ngành xã hội thấp nhất trong cả nước lần lượt là 4,4% và 5% so với số người đang làm việc.

Có thể nói, nguồn nhân lực làm công tác QLNN đối với BHTN còn thiếu và yếu, khả năng am hiểu pháp luật và áp dụng các thành tựu khoa học vào quản lý BHTN còn nhiều hạn chế. Nhiệm vụ của cán bộ là thực hiện nghiệp vụ BHTN, tiếp xúc với NLĐ, tư vấn giới thiệu việc làm, tư vấn học nghề nhưng số cán bộ được đào tạo chuyên ngành Bảo hiểm, chuyên ngành Xã hội là rất thấp so với chuyên ngành khác. Điều này đã làm hạn chế hiệu quả, hiệu lực QLNN đối với BHTN.

3.2.2.2 *Thực trạng về hoạch định chính sách*

Ngày 12/12/2008 Chính phủ ban hành Nghị định số 127/2008/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHXH về BHTN. Ngày 21/11/2012, Chính phủ ban hành Nghị định số 100/2012/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP ngày 12/12/2008 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHXH về BHTN và có hiệu lực thi hành từ ngày 15/01/2013 với những quy định về đối tượng tham gia BHTN, hỗ trợ học nghề, trình tự và thủ tục thực hiện BHTN (trong thời hạn 3 tháng kể từ ngày bị mất việc làm hoặc chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc nếu NLĐ chưa có việc làm mà có nhu cầu hưởng TCTN thì NLĐ thực hiện đăng ký thất nghiệp với cơ quan lao động); NLĐ khi nộp hồ sơ hưởng BHTN phải xuất trình Sổ BHXH hoặc bản xác nhận của cơ quan BHXH về

việc đóng BHTN; trong thời hạn 5 ngày (tính theo ngày làm việc), kể từ ngày nhận được quyết định hưởng TCTN của cơ quan lao động, cơ quan BHXH thực hiện chi trả tiền TCTN hằng tháng hoặc trợ cấp một lần cho NLD.

Tiếp đó, ngày 03/10/2013 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 55/2013/QĐ-TTg quy định mức hỗ trợ học nghề đối với NLD đang hưởng TCTN. Điều 3 của Quyết định này quy định: Đối với người tham gia các khóa học nghề đến 03 tháng: Mức hỗ trợ tối đa 03 triệu đồng/người/khóa học; mức hỗ trợ cụ thể được tính theo tháng, tùy theo từng nghề và thời gian học nghề thực tế; Đối với người tham gia các khóa học nghề trên 03 tháng: Mức hỗ trợ tối đa 600.000 đồng/người/tháng; mức hỗ trợ cụ thể được tính theo tháng, tùy theo từng nghề và thời gian học nghề thực tế; Đối với NLD đang hưởng TCTN tham gia học nghề có mức chi phí học nghề cao hơn mức hỗ trợ học nghề theo quy định tại Khoản 1 Điều này thì phần vượt quá mức hỗ trợ học nghề do NLD tự chi trả; Thời gian được hỗ trợ học nghề phụ thuộc vào thời gian đào tạo nghề của từng nghề và nhu cầu của từng NLD, nhưng không quá 06 tháng; NLD đang hưởng TCTN tham gia học nghề được hỗ trợ kinh phí để học một nghề và một lần, thực hiện thông qua cơ sở dạy nghề; không hỗ trợ bằng tiền trực tiếp cho NLD để tự học nghề.

Ngày 20/01/2011 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 04/2011/QĐ-TTg ngày 20/01/2011 quy định về quản lý tài chính đối với BHXH Việt Nam.

Cụ thể hóa các Nghị định, Quyết định của Chính phủ, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và các bộ, ngành chức năng khác đã ban hành nhiều thông tư hướng dẫn thực hiện chính sách BHTN (phụ lục 1)

Trên cơ sở các Nghị định, Thông tư, BHXH Việt Nam đã ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện thu, chi BHTN, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ở nhiều địa phương đã ban hành quyết định hướng dẫn thực hiện BHTN trên địa bàn.

Ngày 16/11/2013, Luật Việc làm được Quốc hội khóa XIII thông qua tại kỳ họp thứ 6 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2015, trong đó có quy định về BHTN. Các quy định về BHTN tại Luật BHXH số 71/2006/QH11 và các văn bản

hướng dẫn hết hiệu lực kể từ ngày 01/01/2015. Như vậy, vấn đề BHTN từ 01/01/2015 được chi phối, điều chỉnh bởi Luật Việc làm.

Theo Luật Việc làm thì các chế độ BHTN vẫn duy trì bao gồm: TCTN; hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm; hỗ trợ học nghề; hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng tay nghề để duy trì việc làm cho NLĐ. Luật này cũng quy định NLĐ phải tham gia BHTN khi làm việc theo hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc, bao gồm: Hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc không xác định thời hạn; hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc xác định thời hạn; hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc theo công việc nhất định có thời hạn từ đủ 03 tháng đến dưới 12 tháng.

Như vậy, so với các quy định trước đó thì Luật Việc làm đã mở rộng đối tượng tham gia BHTN và BHTN được coi là bảo hiểm bắt buộc.

Cụ thể hóa Luật Việc làm năm 2013, Chính phủ cũng đã ban hành nhiều nghị định, quyết định như Nghị định số 03/2014/NĐ-CP ngày 16/01/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Bộ luật lao động về việc làm; Nghị định số 28/2015/NĐ-CP ngày 12/3/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Việc làm về BHTN; Quyết định số 55/QĐ-TTg ngày 03/10/2013 của Thủ tướng Chính phủ về mức hỗ trợ học nghề cho NLĐ đang hưởng TCTN; Quyết định số 77/2014/QĐ-TTg ngày 24/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ về mức hỗ trợ học nghề cho NLĐ đang đóng BHTN.

Trên cơ sở các Nghị định, Quyết định của Chính phủ, các bộ, ngành chức năng cũng đã ban hành nhiều thông tư hướng dẫn thực hiện chính sách BHTN (phụ lục 2).

Có thể nói, mặc dù mới được triển khai nhưng công tác QLNN đối với BHTN dưới khía cạnh xây dựng pháp luật và hoạch định chính sách được quan tâm và có tính đồng bộ, thống nhất tương đối cao và đã có tác động tích cực đến hiệu quả của chính sách BHTN. Việc ban hành các văn bản hướng dẫn đồng bộ, đầy đủ, kịp thời và đáp ứng được yêu cầu thu, tiếp nhận và giải quyết chế độ BHTN, chi BHTN. Các văn bản hướng dẫn đều phù hợp với các quy định của Luật và các văn bản có liên quan. Chẳng hạn, việc Chính phủ ban hành Nghị định số 100/2012/NĐ-CP ngày 21/11/2012 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số

127/2008/NĐ-CP đã mở rộng thời hạn đăng ký thất nghiệp từ 7 ngày tính theo ngày làm việc lên thời hạn 3 tháng nhằm tạo điều kiện cho NLĐ chủ động trong việc tìm kiếm việc làm và chủ động thời gian đề nghị hưởng BHTN; quy định về việc thông báo tình hình biến động lao động làm việc trong các đơn vị nhằm quản lý lực lượng lao động trên địa bàn, đề ra các biện pháp nhằm hạn chế trực lợi BHTN; quy định cụ thể thời hạn chi trả các chế độ BHTN của cơ quan BHXH cho NLĐ nhằm kịp thời hỗ trợ một phần thu nhập cho NLĐ trong lúc khó khăn do không có việc làm, đồng thời hằng năm BHXH tỉnh/thành phố có trách nhiệm thông báo về tình hình tham gia BHTN đến từng NLĐ để NLĐ nắm được thông tin về việc tham gia BHTN của mình...Do đó, chính sách BHTN ngày càng được khẳng định là chính sách có tác động trực tiếp và thiết thực đối với NLĐ, người sử dụng lao động và vấn đề ASXH; được người sử dụng lao động, NLĐ đón nhận một cách tích cực, được dư luận xã hội đánh giá là một trong những chính sách sớm đi vào cuộc sống.

Tuy nhiên hệ thống chính sách BHTN còn bộc lộ những hạn chế, bất cập làm hạn chế hiệu quả, hiệu lực QLNN đối với BHTN như: Việc xác định đối tượng, phạm vi tham gia BHTN chưa được cụ thể, rõ ràng; Việc xác định mức đóng, mức hưởng BHTN chưa hợp lý, chẳng hạn hiện nay, DN sử dụng dưới 10 lao động không phải đóng BHTN cho NLĐ. Nhưng theo Luật Việc làm, DN chỉ cần có sử dụng lao động, bất kể hợp đồng lao động thời vụ, xác định hay không xác định thời hạn cũng phải đóng BHTN là 1% quỹ tiền lương tháng của những NLĐ đang tham gia BHTN. Như vậy, việc lập thủ tục tham gia BHTN của DN sẽ thuận lợi hơn hiện nay. Quy định mới này có lợi cho DN và NLĐ. Bởi vì khi đóng 1% này, DN sẽ không phải thanh toán trợ cấp thôi việc cho NLĐ với mức mỗi năm nửa tháng lương như hiện nay. Theo Luật Việc làm, DN có thêm quyền lợi khi đóng góp vào Quỹ BHTN, đó là được hỗ trợ kinh phí đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho NLĐ. Với mức hưởng TCTN là 60% lương bình quân nhưng tối đa chỉ được bằng 5 lần mức lương tối thiểu vùng. Trong khi hiện nay, không có mức khống chế 5 lần này và điều này có thể ảnh

hưởng đối với những người đang tham gia BHTN với mức lương lớn hơn 20 lần mức lương tối thiểu chung. NLD đóng BHTN đủ từ 12 đến dưới 36 tháng thì được hưởng 3 tháng (quy định này không có gì thay đổi so với hiện nay). Sau đó cứ đóng thêm đủ BHTN 12 tháng thì được cộng thêm 1 tháng TCTN, nhưng mức tối đa một người được hưởng 12 tháng TCTN. So với hiện nay, nếu đóng BHTN từ tháng thứ 36 là đã được lãnh 6 tháng lương thất nghiệp và tương tự với các mức sau đó. Còn theo Luật Việc làm, phải chờ đến khi đóng đủ 72 tháng mới lãnh được 6 tháng TCTN theo quy định.

Ngoài ra là các quy định về điều kiện hưởng TCTN để tránh lạm dụng quỹ chưa được đầy đủ; thời gian hưởng TCTN; mức hỗ trợ học nghề hoặc các chính sách để phòng ngừa thất nghiệp, bảo vệ vị trí việc làm cho NLD chưa được đầy đủ và đồng bộ;...

3.2.2.3 *Thực trạng thực thi chính sách*

** Thực trạng quản lý thu*

- Quản lý thu từ các tổ chức sử dụng lao động

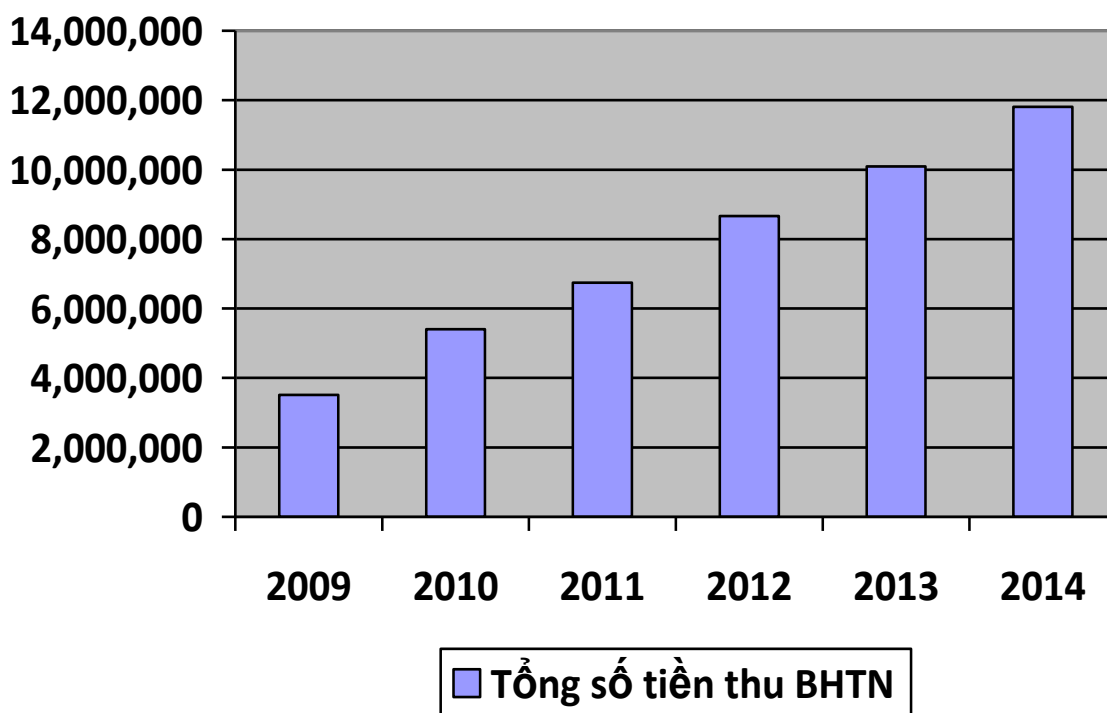
Do xác định thu BHTN là cơ sở đảm bảo cho sự phát triển và bảo toàn quỹ để phát triển chính sách BHTN nên công tác quản lý thu được BHXH Trung ương, BHXH các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đặc biệt quan tâm. Trong công tác quản lý thu, BHXH các cấp đã thực hiện thu đúng, thu đủ, quản lý chặt chẽ đến từng doanh nghiệp, từng NLD và làm căn cứ để giải quyết chế độ TCTN sau này. BHXH các tỉnh, thành phố đã ứng dụng phần mềm để quản lý quá trình tham gia BHTN, quản lý mức đóng của từng NLD.

- Thực trạng quản lý thu từ ngân sách nhà nước

Kiểm soát chặt chẽ thu BHTN là hết sức cần thiết, trong đó có nguồn thu từ ngân sách nhà nước. Công tác thu đã được BHXH các tỉnh, thành phố hoàn chỉnh từng bước bằng việc theo dõi danh sách đối tượng tham gia đóng, biến động của đối tượng và mức đóng góp. Thực hiện thu đúng, thu đủ trên cơ sở mức đã thu được ngân sách nhà nước sẽ trích chuyển hàng năm phần ngân sách đóng góp. Chính vì vậy, số thu BHTN tăng liên tục từ năm 2009-2009, bảng 3.9.

Bảng 3.9. Tổng số tiền thu BHTN giai đoạn 2009-2014*Đơn vị tính: triệu đồng, người*

Nội dung	Năm 2009	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014
Tổng số tiền thu BHTN	3.510.651	5.400.307	6.747.116	8.664.818	10.094.742	11.812.738
Số nợ đọng BHTN	43.198	308.476	374.735	545.943	301.877	336.354
- NSNN (hỗ trợ 1%)		232.010	278.259	372.201	144.122	151.953
- Đơn vị DLĐ	43.198	76.466	96.476	173.742	157.755	184.401

Nguồn: BHXH Việt Nam**Biểu đồ 3.4. Tổng số tiền thu BHTN giai đoạn 2009-2014**

Tuy nhiên trong công tác quản lý thu còn bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập, đó là: Tình trạng nợ đóng BHTN vẫn còn khá cao. Cụ thể năm 2009 nợ đọng BHTN là 43,19 tỷ đồng, năm 2010 là 308,5 tỷ đồng, năm 2011 là 374,7 tỷ đồng, năm 2012 lên tới 545,9 tỷ đồng, năm 2013 và 2014 có xu hướng giảm nhưng vẫn còn ở mức cao. Trong tổng số nợ đóng BHTN thì nợ đóng quỹ BHTN từ ngân sách nhà nước có xu hướng giảm xuống: năm 2010 là 232,01 tỷ đồng, năm 2012 là 372,2 tỷ đồng thì đến năm 2014 chỉ còn 151,9 tỷ đồng. Trong khi đó nợ đóng BHTN của đơn vị sử dụng lao động có xu hướng tăng lên: Năm 2009 chỉ là 43,2 tỷ đồng thì năm 2014 lên tới 184,4 tỷ đồng, bảng 3.10.

Bảng 3.10. Tình hình nợ đóng BHTN từ 2009-2014

Đơn vị tính: triệu đồng, người

Nội dung	Năm 2009	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014
Số nợ đóng BHTN	43.198	308.476	374.735	545.943	301.877	336.354
- NSNN (hỗ trợ 1%)		232.010	278.259	372.201	144.122	151.953
- Đơn vị SDLĐ	43.198	76.466	96.476	173.742	157.755	184.401

Nguồn: BHXH Việt Nam

Việc nợ đọng BHTN cao do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân chủ quan từ góc độ QLNN. Cụ thể là, theo quy định cơ quan BHXH chỉ có thể kiểm tra các đơn vị nợ đóng BHTN và kiến nghị sang UBND, Sở LĐ - TB & XH để xử phạt. Việc thực hiện xử phạt do Chủ tịch UBND các cấp, Thanh tra viên, Chánh Thanh tra Sở LĐ - TB & XH thực hiện phải qua nhiều khâu, mất nhiều thời gian và các chế tài xử phạt chưa mang tính răn đe nên làm hạn chế trong việc quản lý thu dẫn đến tình trạng nợ đọng kéo dài. Do mức xử phạt thấp và thủ tục rườm rà dẫn đến doanh nghiệp có tình nợ đóng BHTN và nhiều doanh nghiệp thấy nợ BHTN không bị xử phạt hoặc xử phạt thấp nên tiếp tục dây dưa

không chịu đóng BHTN. Nhiều doanh nghiệp còn chiếm dụng tiền đóng BHXH, BHTN của NLĐ làm vốn kinh doanh.

Ngoài ra, việc phân định đối tượng phải đóng BHTN và không phải đóng BHTN chưa được rõ ràng. Một số đơn vị hiện chưa được phân định vào nhóm phải đóng hay không phải đóng như: Quản lý Thị trường, Thi hành án nên nhiều đơn vị chưa nộp. Có đơn vị nộp rồi lại thoái thu.

Theo quy định trước năm 2015, những đơn vị dưới 10 lao động và hợp đồng dưới 12 tháng không phải đóng BHTN. Quy định này tạo kẽ hở cho doanh nghiệp lợi dụng để trốn đóng BHTN, gây khó khăn trong công tác quản lý thu. Trong cơ cấu doanh nghiệp của nước ta các doanh nghiệp vừa và nhỏ chiếm tỷ trọng lớn nên việc quy định đơn vị dưới 10 lao động không phải đóng BHTN sẽ là thiệt thòi cho NLĐ và giảm nguồn thu quỹ BHTN.

Hệ thống cơ sở dữ liệu quản lý thu chưa đầy đủ, chưa tập trung tại các tỉnh, thành phố, vẫn tồn tại riêng lẻ ở các quận, huyện, thị xã dẫn đến việc thực hiện chốt sổ cho NLĐ trong thời gian đầu chưa kịp thời, phải sử dụng giấy xác nhận thay thế. Nợ đóng vào quỹ BHTN từ ngân sách nhà nước cũng do nhiều nguyên nhân như ngân sách nhà nước hạn hẹp, phải ưu tiên sử dụng cho nhiều mục tiêu an sinh khác...

** Thực trạng quản lý chi BHTN*

- Thực trạng xây dựng quy trình, thủ tục chi BHTN

Để quản lý đối tượng hưởng BHTN, BHXH đã xây dựng được một quy trình phối hợp giữa các ngành liên quan. Trong quy trình này mỗi ngành đảm nhiệm một khâu và đảm bảo liên kết với nhau để kiểm soát và phối hợp phòng chống lạm dụng. Theo đó, Trung tâm dịch vụ việc làm thuộc Sở Lao động - Thương binh và Xã hội các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được giao nhiệm vụ tiếp nhận đăng ký thất nghiệp, hồ sơ hưởng BHTN, xem xét và thực hiện các thủ tục giải quyết các chế độ BHTN đối với NLĐ. Quy trình này hiện không gây phiền hà cho người hưởng và tuân thủ các quy định của Nhà nước. Chi BHTN được BHXH các tỉnh, thành phố tổ chức thực hiện từ ngày 01/01/2010 đến nay, thông qua nhiều hình thức khác nhau như: Chi trả trực tiếp tại BHXH cấp huyện, cấp tỉnh, chi trả thông

qua hợp đồng đại diện chi trả cấp xã, chi trả thông qua tài khoản ngân hàng ATM và thí điểm chi trả thông qua hệ thống bưu điện cấp xã ở một số tỉnh, thành phố. Sự linh hoạt trong chi BHTN đã giảm bớt sự phiền hà cho người hưởng TCTN.

Thời gian đầu triển khai thực hiện chi trả các chế độ BHTN còn xảy ra tình trạng chậm chi trả cho NLĐ, hiện nay thời gian thực hiện chi trả rút xuống còn 5 ngày làm việc kể từ ngày BHXH tỉnh, thành phố nhận được các quyết định hưởng TCTN do Sở Lao động - Thương binh và Xã hội chuyển sang, sự phối hợp giữa cơ quan BHXH và Trung tâm dịch vụ việc làm tỉnh, thành phố nên việc tổ chức chi trả các chế độ BHTN đã nhanh chóng và thuận tiện hơn trước. Kết quả chi trả BHTN từ 2010 đến nay được thể hiện qua bảng 3.11

Bảng 3.11. Chi BHTN giai đoạn 2010 - 2014

Đơn vị tính: triệu đồng, người

STT	Loại trợ cấp	Năm 2010		Năm 2011		Năm 2012		Năm 2013		Năm 2014	
		Số người	Số tiền	Số người	Số tiền	Số người	Số tiền	Số người	Số tiền	Số người	Số tiền
1	TCTN theo tháng	36.996	439.439	355.691	1.075.301	583.645	2.314.686	523.965	3.549.338	785.789	4.317.799
2	Hỗ trợ học nghề	52	202	489	629	2.259	2.156	7.793	4.430	10.845	11.546
3	Đóng BHYT		17.397		44.805		111.442	473.777	148.025	342.959	198.726

Nguồn: BHXH Việt Nam

Số liệu trên cho thấy, chi TCTN theo tháng và chi trợ cấp một lần tăng nhanh cả về người hưởng và số tiền chi trợ cấp, trong khi đó số chi hỗ trợ học nghề còn thấp do ít người có nhu cầu học nghề. Thực tế này cho thấy, NLĐ có xu hướng thích lấy tiền trợ cấp BHTN hơn so với hỗ trợ học nghề để đảm bảo nghề nghiệp trong tương lai. Tuy nhiên vấn đề này cũng đặt ra là cần phải xem xét tính hiệu quả của việc hỗ trợ học nghề trong chính sách BHTN, xem xét chất lượng đào tạo nghề cho NLĐ bị thất nghiệp.

Việc chi TCTN đã được thực hiện theo quy trình chuẩn từ khâu tiếp nhận hồ sơ đăng ký thất nghiệp, xem xét và ban hành quyết định hưởng TCTN đến hỗ

trợ học nghề cho người thất nghiệp. Trong quá trình thực hiện chính sách BHTN BHXH các địa phương đã cố gắng thực hiện theo phương châm 3 đúng "đúng đối tượng, đúng chế độ, đúng thời hạn" trong chi trả TCTN.

Thủ tục chi đã được cải tiến theo hướng đơn giản, gọn nhẹ, nhưng vẫn đảm bảo được nguyên tắc về tài chính, đảm bảo thuận lợi cho người thụ hưởng. Các địa phương đã đưa vào thực hiện hình thức chi trả TCTN qua tài khoản ATM để giảm bớt việc đi lại nhận TCTN của người hưởng. Đến hết năm 2014 số người nhận TCTN qua tài khoản thẻ đã chiếm trên 60% số người hưởng TCTN.

- Thực trạng xây dựng hệ thống dữ liệu thông tin đăng ký thất nghiệp

Mặc dù việc xây dựng hệ thống dữ liệu thông tin đăng ký thất nghiệp đã được các cấp, ngành quan tâm đầu tư. Tuy nhiên, hiện nay chưa có hệ thống thông tin đăng ký thất nghiệp chung cho cả nước. Điều này dẫn đến việc quản lý người hưởng TCTN còn gặp rất nhiều khó khăn vì theo quy định của Nhà nước người hưởng TCTN có thể nhận trợ cấp ở nơi mà người hưởng yêu cầu.

** Thực trạng quản lý các quỹ*

Quỹ BHTN là một quỹ tiền tệ tập trung, được hình thành từ sự đóng góp của các bên tham gia BHTN (NLĐ, người sử dụng lao động), nhà nước và các nguồn thu khác, sử dụng để bù đắp hoặc thay thế một phần thu nhập cho người tham gia BHTN khi họ gặp phải những biến cố rủi ro mất việc làm, đồng thời trợ giúp họ học nghề và tìm việc làm mới nhằm ổn định đời sống cho họ, gia đình họ và chi phí cho các hoạt động nghiệp vụ BHXH, góp phần đảm bảo an toàn xã hội và phát triển kinh tế của đất nước. Theo quy định hiện hành thì chủ sử dụng lao động và NLĐ đều phải trích 1% tiền lương, tiền công để đóng vào quỹ BHTN. Quỹ BHTN là một quỹ tiêu dùng, đồng thời là một quỹ dự phòng; nó vừa mang tính kinh tế, vừa mang tính xã hội rất cao và là điều kiện, cơ sở vật chất quan trọng nhất đảm bảo cho toàn bộ hệ thống BHXH tồn tại và phát triển.

Trong những năm qua, Quỹ BHTN được hạch toán độc lập, quản lý và đầu tư tăng trưởng theo đúng quy định của pháp luật, số thu hàng năm đều cao hơn nhiều lần số chi. Theo báo cáo của BHXH Việt Nam, kết dư quỹ BHTN ước tính đến cuối năm 2014 là 41.558 tỷ đồng, bảo đảm cân đối thu chi cho nhiều năm tiếp theo, bảng 3.12.

Bảng 3.12. Tỷ lệ sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp*1.000.000đ*

STT	Năm	Số phải thu (kể cả số nợ)	Số chi	Tỷ lệ sử dụng quỹ BHTN	Dư quỹ (gồm cả lãi đầu tư)
1	2009	3.553.840			3.667.755
2	2010	5.708.783	609.331	10,67%	8.980.389
3	2011	7.121.851	1.250.462	17,56%	15.580.120
4	2012	8.339.310	2.784.948	33,4%	24.029.079
	Tổng	24.723.784	4.644.741	18,8%	

Nguồn: Bảo hiểm xã hội Việt nam

Như vậy, sau 4 năm thực hiện chính sách, quỹ BHTN kết dư khá cao, có tốc độ tăng khá, với mức dư này đủ khả năng thực hiện các chế độ BHTN, dự báo quỹ vẫn đảm bảo an toàn đến năm 2020. Theo dự tính với các quy định về mức đóng, mức hưởng như hiện nay thì quỹ đảm bảo an toàn. Lý do với mức đóng như hiện nay và sự gia tăng số người tham gia thì nguồn thu quỹ tăng lên, nguồn chi phụ thuộc vào mức độ thất nghiệp của những người tham gia BHTN. Trong thời gian tới, tỷ lệ thất nghiệp sẽ không có sự gia tăng mạnh bởi nền kinh tế của Việt Nam đang trên đà phục hồi, Chính phủ có nhiều chính sách thu hút đầu tư, tạo môi trường sản xuất kinh doanh thuận lợi... nên sẽ thu hút nhiều lao động.

Điều này cho thấy, công tác quản lý quỹ được thực hiện tương đối tốt, đáp ứng được mục tiêu thực hiện chính sách thất nghiệp của Nhà nước.

Quỹ BHTN kết dư được BHXH Việt Nam quản lý, đưa vào đầu tư tăng trưởng an toàn hiệu quả và đúng quy định của pháp luật. Quỹ BHTN có kết dư do năm 2009 không phải chi trả cho các chế độ BHTN, từ năm 2010 trở đi, quỹ BHTN bắt đầu phải chi trả cho các chế độ BHTN, đặc biệt từ năm 2012 số tháng hưởng BHTN cao nhất là 6 tháng nên tổng chi cho chế độ TCTN cũng tăng lên. Quỹ BHTN được quản lý tập trung, thống nhất, công khai, minh bạch theo cơ chế tài chính, hàng năm đều có kiểm tra, giám sát, kiểm toán chặt chẽ của các cơ quan có thẩm quyền.

Thực hiện quy định về quản lý tài chính, hàng năm BHXH Việt Nam thực hiện đầu tư quỹ an toàn và hiệu quả thông qua việc cho ngân sách vay; mua trái phiếu, tín phiếu; mua công trái xây dựng tổ quốc; cho ngân hàng thương mại nhà

nước vay... Các hoạt động đầu tư này mới chỉ tập trung cho ngân sách nhà nước và các ngân hàng thương mại nhà nước vay là chủ yếu, dù có đảm bảo được mức an toàn của quỹ, nhưng hiệu quả chưa cao. Tiền lãi từ nguồn đầu tư quỹ có thể được sử dụng vào đầu tư cơ sở vật chất hạ tầng thông tin kỹ thuật để phục vụ công tác quản lý ngày càng tốt hơn.

Theo tính toán, nếu chính sách bảo hiểm không có thay đổi thì số thu BHTN theo quy định hiện hành vẫn đảm bảo quỹ BHTN cân đối để thanh khoản. Tuy nhiên, trong thời gian tới, khi một số điểm trong chính sách BHTN thay đổi có thể dẫn đến trạng thái mất cân đối quỹ và quỹ có nguy cơ thâm hụt.

Vấn đề đặt ra là cần có phương án để dự báo quỹ trong dài hạn và đưa ra các khuyến nghị để đảm bảo quỹ đủ vận hành lâu dài hoặc trong điều kiện muốn thay đổi chính sách.

Hơn thế nữa, thời gian gần đây xuất hiện việc NLĐ, người sử dụng lao động lạm dụng chính sách để hưởng TCTN diễn ra ở nhiều nơi dưới nhiều hình thức như: NLĐ chủ động chấm dứt hợp đồng lao động để hưởng TCTN; hoặc trong thời gian hưởng TCTN NLĐ vẫn làm việc tại đơn vị cũ hoặc đơn vị khác mà không khai báo; thỏa thuận điều chỉnh tiền lương 6 tháng cuối cùng trước khi nghỉ việc để NLĐ được hưởng mức trợ cấp cao hơn; giải quyết chấm dứt hợp đồng lao động chưa đúng quy định của pháp luật về lao động hoặc trước khi đủ điều kiện nghỉ hưu, chủ sử dụng lao động cho NLĐ thôi việc để làm thủ tục hưởng TCTN... Các biểu hiện trên là những việc làm sai quy định của chế độ chính sách, ảnh hưởng đến sự bền vững của quỹ BHTN và không đảm bảo công bằng trong thực hiện chính sách việc làm và BHXH.

Nguyên nhân NLĐ, người sử dụng lao động lợi dụng chính sách BHTN để lạm dụng quỹ BHTN. Chẳng hạn, theo quy định, điều kiện để NLĐ được hưởng TCTN bao gồm: Đã đóng BHTN từ đủ mười hai tháng trở lên trong vòng 24 tháng trước khi bị mất việc làm theo quy định của pháp luật; Đã đăng ký thất nghiệp với TTGTVL khi bị mất việc làm theo quy định của pháp luật; Chưa tìm được việc làm sau 15 ngày tính theo ngày làm việc kể từ ngày đăng ký thất nghiệp với TTGTVL. Thời điểm tính hưởng TCTN tính từ ngày thứ 16 và tính theo ngày làm việc kể từ ngày đăng ký thất nghiệp. Đối với TTGTVL, trong thời gian 15 ngày kể từ ngày NLĐ đăng ký thất nghiệp sẽ rất khó để biết được NLĐ đã có việc làm chưa và thực sự có thể NLĐ không

vội tìm việc làm mà cứ để cho đủ điều kiện được hưởng TCTN. Khi đã có Quyết định hưởng TCTN, NLD lại có ngay việc làm với chính đơn vị đã “làm cho họ bị mất việc làm” và có thể ngay trong tháng đầu tiên hưởng TCTN, NLD đã đóng BHTN. Bởi vì, theo quy định, nếu người sử dụng lao động và NLD đã đóng BHTN, NLD đã thực hiện hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc với người sử dụng lao động ít nhất 01 ngày trong tháng đó thì được tính là tháng đóng BHTN.

Một trong những nguyên nhân khiến NLD “lách luật” có thể xuất phát từ chính quy định của Luật khi thời gian hưởng TCTN: Ba tháng nếu có từ đủ mười hai tháng đến dưới ba mươi sáu tháng đóng BHTN; sáu tháng nếu có từ đủ ba mươi sáu tháng đến dưới bảy mươi hai tháng đóng BHTN; chín tháng nếu có từ đủ bảy mươi hai tháng đến dưới một trăm bốn mươi bốn tháng đóng BHTN; mười hai tháng nếu đã đóng BHTN từ đủ một trăm bốn mươi bốn tháng trở lên. Như vậy, đóng BHTN một năm được hưởng ba tháng, đóng hai năm được hưởng 3 tháng, đóng gần đủ ba năm cũng được hưởng 3 tháng (kể cả họ làm việc và đóng BHTN liên tục đến gần đủ 72 tháng thì cũng chỉ được hưởng sáu tháng trợ cấp), rất dễ hiểu khi NLD chọn cách đóng một năm để hưởng ba tháng và mỗi năm thực hiện một lần, như vậy trong vòng ba năm tham gia BHTN, NLD có thể được hưởng chín tháng TCTN mà vẫn có việc làm và làm việc bình thường.

Do vậy, cần có những điều chỉnh, bổ sung và có cơ chế quản lý phù hợp, đảm bảo cho sự an toàn của quỹ, đồng thời tránh tình trạng lạm dụng quỹ BHTN. Mặt khác cần xác định cụ thể và luật hóa các hành vi vi phạm nêu trên để có chế tài đủ mạnh, đủ sức răn đe và ngăn ngừa hành vi vi phạm, làm lành mạnh hóa quan hệ ba bên: NLD - đơn vị sử dụng lao động - tổ chức BHXH.

3.2.2.4 Thực trạng công tác tuyên truyền

Thời gian qua, Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan như: BHXH Việt Nam, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam... Tổ chức các hoạt động thông tin, tuyên truyền các chế độ, chính sách về BHTN bằng nhiều hình thức phong phú và phù hợp như: Tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng; tổ chức các hội nghị tuyên truyền tại một số địa phương và khu công nghiệp; đối thoại trực tiếp với các doanh nghiệp; tổ chức, xuất bản các ấn phẩm tuyên truyền tờ rơi, sách tìm hiểu về BHTN, sách hỏi đáp về BHTN, sổ hướng dẫn nghiệp vụ về BHTN, pano, áp phích...;

Các Bộ, ngành, tổ chức chính trị - xã hội và các cơ quan tại địa phương đã chủ động phối hợp tổ chức thông tin, tuyên truyền chính sách BHTN thuộc lĩnh vực quản lý, đôn đốc, nhắc nhở và hướng dẫn các doanh nghiệp, tổ chức tham gia BHTN với nhiều hình thức phong phú, phù hợp với đặc điểm của từng địa phương, đặc biệt là các tỉnh miền núi, vùng có điều kiện khó khăn.

Trung tâm dịch vụ việc làm thuộc Sở Lao động - Thương binh và Xã hội các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thường xuyên thực hiện việc tuyên truyền phổ biến chính sách BHTN thông qua hoạt động của sàn giao dịch, điểm giao dịch việc làm tại Trung tâm hoặc kết hợp lồng ghép hoạt động tuyên truyền BHTN với các hoạt động tuyên truyền về chính sách pháp luật trên địa bàn, góp phần nâng cao nhận thức của NLD, người sử dụng lao động và các cơ quan, tổ chức về chính sách BHTN.

Công tác tuyên truyền thời gian qua đã có hiệu quả nhất định, điều này được phản ánh qua số doanh nghiệp, NLD tham gia BHTN ngày càng tăng; số lượng người đến đăng ký thất nghiệp chậm ngày càng giảm, tình trạng hồ sơ không đầy đủ, NLD phải đi lại nhiều lần, bức xúc, khiếu nại cán bộ cũng được giảm thiểu đáng kể... Tuy nhiên, hiện nay vẫn thiếu những chương trình mang tính dài hạn để cộng đồng, người sử dụng lao động và NLD nhận thức sâu sắc hơn về chính sách BHTN.

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội cũng đã phối hợp với các ngành, các tổ chức chính trị - xã hội, các Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, các Trung tâm dịch vụ việc làm đã tổ chức đào tạo, tập huấn BHTN cho 100% cán bộ thực hiện BHTN của các Trung tâm dịch vụ việc làm, đặc biệt quan tâm đào tạo về kỹ năng, quy trình tiếp nhận và giải quyết hưởng BHTN, tư vấn, giới thiệu việc làm cho người thất nghiệp; đồng thời đề xuất với Bộ Tài chính và các cơ quan có liên quan hỗ trợ về định xuất lao động, tài chính, điều kiện làm việc để các Trung tâm dịch vụ việc làm thực hiện nhiệm vụ về BHTN.

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đã tổ chức các hội nghị chia sẻ kinh nghiệm thực hiện BHTN, mô hình thực hiện BHTN để các Trung tâm dịch vụ việc làm nghiên cứu, áp dụng. Tổ chức các Đoàn thanh tra, kiểm tra, khảo sát liên ngành về tình hình thực hiện BHTN tại một số địa phương: Hà Nội, Nam Định, Thái Nguyên, Bắc Ninh, Thái Bình, Tp. Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai,... Nhằm hướng dẫn, hỗ trợ, phát hiện và có các biện pháp kịp thời để tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc; xây dựng quy chế phối hợp giữa Bộ Lao động – Thương binh và

Xã hội và BHXH Việt Nam về thực hiện BHXH, trong đó có BHTN; ký kết chương trình phối hợp giữa Cục Việc làm và Ban thực hiện chính sách BHXH trong việc thực hiện BHTN. Đồng thời thực hiện có hiệu quả các dự án quốc tế về BHTN để hỗ trợ việc triển khai thực hiện BHTN, Dự án “Nâng cao năng lực pháp luật thực hiện chính sách BHTN”, Dự án “Hợp phần 2 dự án thúc đẩy và xây dựng dịch vụ việc làm trong ASEAN” với nhiều hoạt động như tổ chức các hội thảo, hội nghị, các đoàn khảo sát tình hình thực hiện BHTN.

Xây dựng, nâng cấp phần mềm BHTN, tập huấn và hướng dẫn sử dụng phần mềm tại các Trung tâm dịch vụ việc làm, bước đầu đã mang lại hiệu quả thiết thực trong hoạt động xử lý, lưu trữ các hoạt động về BHTN. Hiện nay, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đang phối hợp với BHXH Việt Nam kết nối và chia sẻ dữ liệu BHTN từ Trung ương đến địa phương, phục vụ cho việc tiếp nhận và giải quyết chế độ BHTN và kiểm tra, kiểm soát kịp thời, tránh sai sót, gian lận, trục lợi BHTN, giúp tổng hợp, phân tích và cung cấp các thông tin nhanh về BHTN giữa hai ngành.

Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã tạo điều kiện, giao nhiệm vụ và tăng cường cán bộ, cơ sở vật chất cho trung tâm dịch vụ việc làm để thực hiện chính sách BHTN. Theo báo cáo của các trung tâm dịch vụ việc làm với sự hỗ trợ kinh phí từ nguồn Chương trình Mục tiêu Quốc gia về việc làm, nguồn kinh phí BHTN và các nguồn khác, đến nay trang thiết bị của Trung tâm khá đầy đủ, đáp ứng được yêu cầu của công việc, trong đó hệ thống máy vi tính, bàn, ghế, tủ đó được trang bị đến từng cá nhân.

Tuy nhiên công tác tuyên truyền chính sách BHTN cũng bộc lộ những hạn chế, đó là chưa có nhiều chương trình truyền truyền bài bản, phù hợp với đối tượng NLĐ, đặc biệt là tuyên truyền để nâng cao ý thức, trách nhiệm về chính sách BHTN, thay đổi nhận thức của người lao động trong thụ hưởng chính sách như nâng cao nhận thức về đào tạo nghề cho người thất nghiệp, đây là cách giải quyết vấn đề thất nghiệp mang tính bền vững.

3.2.2.5 Thực trạng kiểm tra, giám sát BHTN

Trong những năm qua, nền kinh tế cả nước nói chung liên tục gặp khó khăn, áp lực về tài chính, việc làm khiến nhiều doanh nghiệp phá sản, mất khả năng thanh toán làm ảnh hưởng lớn đến công tác thu BHTN. Tình hình nợ đóng

BHTN có xu hướng tăng cao và kéo dài. Để khắc phục nhược điểm này, các cơ quan quản lý BHTN đã thanh tra, xử phạt và đưa ra khỏi kiện các đơn vị có số nợ đọng lớn và thời gian nợ đọng kéo dài. Cụ thể là:

Từ năm 2009 đến hết năm 2014 BHXH các địa phương đã thực hiện khởi kiện tại Tòa án nhiều đơn vị nợ đọng tiền BHTN. Tuy nhiên, công tác khởi kiện ra tòa án các đơn vị nợ đọng tiền BHTN chưa đem lại kết quả mong muốn.

Trong công tác chi TCTN, các cơ quan chức năng cũng đã tăng cường công tác kiểm tra, giám sát. BHXH các địa phương đã kiểm tra ngay từ việc thực hiện quyết định chi TCTN. Nhìn chung quyết định chi TCTN đã đảm bảo đúng mức hưởng, đúng thời gian được hưởng của đối tượng thụ hưởng BHTN. Ngoài ra, việc kiểm tra chi TCTN cũng đã được thực hiện tại BHXH huyện, đại lý chi trả, ngân hàng để đảm bảo tiền đến đúng người hưởng, đúng hạn và trong quá trình chi TCTN không gây khó khăn cho người nhận. Kiểm tra giám sát quá trình chi TCTN tại BHXH huyện, đại lý chi trả đã đảm bảo an toàn tiền mặt, hạn chế nhầm lẫn, tránh được mất mát.

Tuy nhiên, trong công tác quản lý chi cũng bộc lộ những hạn chế, yếu kém, đó là: Theo quy định hiện hành NLĐ có thể đăng ký lệnh TCTN ở bất kỳ đâu dẫn đến việc quản lý chi rất khó khăn. Chẳng hạn, nếu đăng ký lĩnh TCTN ở 1 quận, huyện trên địa bàn thành phố nhưng khi giải quyết hưu tại nơi có hộ khẩu thường trú (không ở quận, huyện đó) dẫn đến khó kiểm soát chặt chẽ người hưởng. Cũng do quy định này nên đã xảy ra nhiều trường hợp NLĐ vừa đóng, vừa hưởng TCTN. Ngoài ra còn rất nhiều hồ sơ hưởng TCTN được hợp thức hóa cho đủ điều kiện được hưởng TCTN.

Việc cơ quan ra quyết định hưởng TCTN và cơ quan chi TCTN là hai đơn vị khác nhau nên nhiều lúc sự phối hợp còn thiếu đồng bộ, hướng dẫn chưa đầy đủ dẫn đến tình trạng NLĐ nhận được quyết định nhưng chưa nhận được tiền TCTN.

Qua đánh giá của các địa phương, tình trạng “thất nghiệp giả” đang có chiều hướng gia tăng, gây ảnh hưởng đến quỹ BHTN. Việc quy định NLĐ đang trong thời gian hưởng TCTN mà có việc làm mới hoặc đi nghĩa vụ quân sự được giải quyết trợ cấp một lần là chưa phù hợp với nguyên tắc của bảo hiểm (trợ cấp BHXH chỉ bù đắp về thu nhập trong thời gian không có việc làm, không có nguồn thu nhập khác).

Ngoài ra, theo quy định, ở các đơn vị sử dụng dưới 10 lao động, NLĐ có giao kết hợp đồng lao động trên 12 tháng trước năm 2015 chưa được tham gia BHTN. Do vậy, có không ít doanh nghiệp cố tình khai giảm số lượng lao động xuống dưới 10 người để trốn đóng BHTN, nhiều lao động không có tên trong sổ lương nên cơ quan BHXH khó khăn trong công tác thu BHTN, dẫn đến không đảm bảo quyền lợi của NLĐ.

Công tác kiểm tra, kiểm soát chưa kiểm tra, kiểm soát được việc NLĐ vừa hưởng TCTN vừa đi làm, vừa hưởng TCTN vừa hưởng chế độ hưu trí là do chưa có cơ sở dữ liệu đồng bộ giữa thu và chi BHTN, giữa cơ sở dữ liệu chi TCTN và cơ sở dữ liệu chi hưu trí. Đây là khó khăn lớn trong công tác quản lý chi TCTN.

Ngoài ra còn phải nói đến việc thu, chi BHTN do BHXH thực hiện nhưng việc thụ lý hồ sơ, ra quyết định chi trả BHTN là do Sở Lao động thương binh & xã hội, TTGTVL thực hiện. Cách làm đó gây ra chồng chéo, chưa thống nhất, sự kết nối còn lỏng lẻo dẫn đến đùn đẩy trách nhiệm hoặc không thực hiện trách nhiệm theo quy định pháp luật trong thực hiện chế độ BHTN cho NLĐ hoặc làm phát sinh tiêu cực do chưa kiểm soát chặt chẽ hoạt động thu chi, điều kiện chi trả...

Ngay trong cơ quan BHXH sự kết nối giữa các bộ phận thu và bộ phận chi BHTN vẫn chưa thật sự chặt chẽ nên dẫn đến tình trạng nhiều NLĐ trong quá trình hưởng TCTN vẫn tiếp tục đi làm và đóng BHTN và chót sai thời gian đóng BHTN. Việc quy định ngày hưởng TCTN là ngày thứ 16 sau ngày đăng ký hưởng TCTN, còn thu BHXH, BHTN thì quy định theo tháng (tính từ ngày 01) dẫn đến tình trạng vừa đóng BHTN vừa hưởng TCTN thường là trùng 1 tháng. Khi thực hiện quản lý NLĐ đóng BHTN và NLĐ hưởng trên phần mềm việc quy định ngày như thế này rất khó cho việc kiểm soát trùng lặp.

Qua thanh tra đã phát hiện những hình thức vi phạm khác như: Khai báo chưa đúng, vi phạm điều kiện hưởng. . .Tuy nhiên chưa có trường hợp nào bị phạt mà chỉ mới thực hiện ở mức dừng và thu hồi TCTN. Có thể thấy với mức xử phạt quá nhẹ như hiện nay, việc xử phạt nợ đọng BHTN chưa mang tính răn đe. Nhiều đơn vị, sau khi nộp phạt, lại tiếp tục nợ đọng BHXH, BHTN, BHYT.

Tóm lại, công tác kiểm tra, kiểm soát hoạt động BHTN đã được các cơ quan chức năng chú trọng và đã góp phần đưa hoạt động BHTN đi dần vào nề nếp. Tuy nhiên, công tác kiểm tra, kiểm soát thực hiện công vụ, chính

sách và pháp luật trong lĩnh vực BHTN còn chưa đồng bộ, thiếu chặt chẽ và thống nhất. Hoạt động kiểm tra, giám sát chưa đáp ứng được yêu cầu. Tình trạng gian lận, trục lợi trong BHTN còn diễn ra làm ảnh hưởng đến hiệu quả, mục tiêu của chính sách.

3.3 Đánh giá chung

3.3.1 Thành tựu

Một là, công tác hoạch định chính sách pháp luật ngày càng hoàn thiện

Ngay từ năm 2009, các cơ quan từ Trung ương đến địa phương đã tăng cường công tác xây dựng chính sách pháp luật về BHTN. Hệ thống chính sách pháp luật ngày càng hoàn thiện như Luật BHXH, Luật việc làm sửa đổi, bổ sung về vấn đề BHTN; các bộ, ngành chức năng đã không ngừng xây dựng hệ thống chính sách về BHTN, đáp ứng yêu cầu xây dựng và phát triển hệ thống BHTN ở Việt Nam.

Hai là, công tác tổ chức thực thi chính sách thực hiện ngày càng hiệu quả

Các ngành, các cấp và các tổ chức chính trị - xã hội thường xuyên phối hợp trong việc ban hành các quyết định hướng dẫn đảm bảo đồng bộ, đầy đủ, kịp thời. Sáu năm qua BHXH các tỉnh, thành phố đã phối kết hợp giữa các ban, ngành ở địa phương tích cực thực hiện các nghiệp vụ liên quan đến BHTN. Các đơn vị liên quan đã có văn bản hướng dẫn các cơ quan chức năng thực hiện nhiều hoạt động liên quan để kịp thời đưa chính sách BHTN đi vào cuộc sống, phù hợp với quy định trong Luật BHXH. Các hoạt động tổ chức thông tin, tuyên truyền chế độ chính sách BHTN trên các phương tiện thông tin đại chúng cũng đã được triển khai sâu rộng đến doanh nghiệp và NLĐ.

Ba là, chính sách BHTN được triển khai thực hiện sâu, rộng.

TTGTVL các địa phương đã khẩn trương thành lập Phòng BHTN và trang bị cơ sở vật chất để đảm bảo phục vụ người thất nghiệp đến đăng ký thất nghiệp; tuyển dụng và đào tạo nghiệp vụ về BHTN cho cán bộ thực hiện. Việc tổ chức triển khai thực hiện chính sách BHTN đã được chuẩn bị cả về cơ sở vật chất và nhân lực cả ở cấp Trung ương và địa phương, đảm bảo giải quyết đúng đối tượng, đúng chế độ và đúng thời hạn cho NLĐ.

Bốn là, phạm vi và mức thu BHTN không ngừng tăng.

BHXXH các địa phương đã phối kết hợp với các cấp, các ngành quản lý đơn vị và NLĐ, thực hiện tốt nguyên tắc thu đúng, thu đủ, thu kịp thời. Đồng thời BHXXH các địa phương đã phối hợp với các cơ quan chức năng tuyên truyền chính sách thu BHTN đến các tập thể NLĐ, đến doanh nghiệp thuộc diện phải tham gia BHTN, nỗ lực vận động để tăng cường ý thức trách nhiệm của NLĐ và người sử dụng lao động trong thực hiện thu BHTN. Ngoài ra, nhờ quản lý đối tượng tham gia BHTN bằng CNTT, nên việc thu và chốt sổ BHXXH cho NLĐ được thực hiện chính xác, kịp thời, theo đúng mức đóng của từng lao động.

Năm là, công tác quản lý chi trả đã được thực hiện tốt, việc chi trả đã đi vào nề nếp, ổn định.

BHXXH các địa phương đã quản lý tốt người hưởng thông qua việc cập nhật tăng, giảm số lượng người thất nghiệp kịp thời, chính xác. BHXXH đã thực hiện chi TCTN đến tay người hưởng đúng kỳ, đủ số lượng, không gây phiền hà cho người hưởng.

Nhìn chung, trong công tác chi TCTN đã đảm bảo người hưởng TCTN nhận được đúng, đủ TCTN theo quy định, góp phần ổn định cuộc sống cho NLĐ khi bị thất nghiệp.

Ngoài thành công trong lĩnh vực thu, chi như trên, BHXXH còn thực hiện tốt việc cấp thẻ BHYT và thanh toán chi phí khám chữa bệnh cho người hưởng TCTN. Trong năm đầu thực hiện chính sách BHTN việc cấp thẻ BHYT còn chậm, người hưởng TCTN khi nhận được thẻ BHYT đã gần hết thời gian sử dụng. Nhưng đến nay người hưởng TCTN khi nhận được quyết định hưởng TCTN thì đã được nhận luôn thẻ BHYT.

Sáu là, quỹ BHTN ngày càng gia tăng, đảm bảo an toàn.

Công tác quản lý quỹ BHTN được thực hiện đúng nguyên tắc an toàn và phát triển quỹ. BHXXH Trung ương và các địa phương đã thực hiện thu đúng, thu đủ, đồng thời quản lý chặt chẽ công tác chi nên số kết dư quỹ BHTN này càng tăng, đáp ứng yêu cầu chi TCTN trong những lúc nền kinh tế gặp khó khăn, tỷ lệ thất nghiệp cao.

Nguyên nhân của những thành tựu:

Một là, công tác tuyên truyền, phổ biến về chính sách BHTN được quan tâm đúng mức và thực hiện với nhiều hình thức, phù hợp góp phần nâng cao nhận thức của NLĐ, người sử dụng lao động.

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan như: BHXH Việt Nam, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam... Tổ chức các hoạt động thông tin, tuyên truyền các chế độ, chính sách về BHTN bằng nhiều hình thức phong phú và phù hợp.

Các Bộ, ngành, tổ chức chính trị - xã hội và các cơ quan tại địa phương đã chủ động phối hợp tổ chức thông tin, tuyên truyền chính sách BHTN thuộc lĩnh vực quản lý.

Trung tâm dịch vụ việc làm thuộc Sở Lao động -Thương binh và Xã hội các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thường xuyên thực hiện việc tuyên truyền phổ biến chính sách BHTN cho NLĐ, góp phần nâng cao nhận thức của NLĐ, người sử dụng lao động và các cơ quan, tổ chức về chính sách BHTN.

Hai là, việc tổ chức triển khai thực hiện BHTN đồng bộ, có sự phối hợp tốt giữa các ngành, các cấp.

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đã chủ động phối hợp với các ngành, các tổ chức chính trị - xã hội, các địa phương để chuẩn bị về nhân sự, cơ sở vật chất, phần mềm và điều kiện làm việc; tổ chức đào tạo, tập huấn về BHTN cho 100% cán bộ, đặc biệt quan tâm đào tạo về kỹ năng, quy trình tiếp nhận và giải quyết hưởng BHTN; tư vấn, giới thiệu việc làm cho người thất nghiệp và các biện pháp để tăng cường công tác này; tổ chức chia sẻ kinh nghiệm và mô hình thực hiện BHTN để nghiên cứu, áp dụng. Tổ chức các Đoàn thanh tra, kiểm tra, khảo sát liên ngành về tình hình thực hiện BHTN tại một số địa phương; ký kết chương trình phối hợp giữa Cục Việc làm và Ban thực hiện chính sách BHXH trong việc thực hiện BHTN

Ba là, Thực hiện có hiệu quả các dự án quốc tế về BHTN

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đã chủ động, tích cực để tiếp nhận những kinh nghiệm quốc tế về BHTN thông qua các dự án, chuyên gia, hội nghị, hội thảo. Trong đó có Dự án “Nâng cao năng lực pháp luật thực hiện chính sách

BHTN”, Dự án “Hợp phần 2 dự án thúc đẩy và xây dựng dịch vụ việc làm trong ASEAN” với nhiều hoạt động như tổ chức các hội thảo, hội nghị, các đoàn khảo sát tình hình thực hiện BHTN.

Ngoài ra còn có sự quan tâm hỗ trợ từ các tổ chức quốc tế, trong đó trước hết là Tổ chức lao động Quốc tế tại Việt Nam, hỗ trợ của các nước như Nhật Bản, Hàn Quốc và các nước đã thực hiện BHTN.

3.3.2 Hạn chế và nguyên nhân trong quản lý BHTN

Một là, một số chính sách ban hành còn chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế.

Trong quá trình bắt đầu thực hiện chính sách BHTN các văn bản triển khai còn được ban hành khá chậm do thiếu sự phối hợp giữa các ngành cấp. Các bước thực hiện chính sách BHTN cũng chưa đồng bộ, còn chông chéo và thiếu sự liên kết giữa các ngành, các đơn vị liên quan. Các vướng mắc phát sinh trong thực hiện chính sách còn nhiều nhưng văn bản hướng dẫn chưa kịp thời tháo gỡ. Nhiều vấn đề về chính sách BHTN còn bất cập và đang trong quá trình tiếp tục hoàn thiện.

Do sự liên kết giữa các ngành chưa tốt dẫn đến việc giải quyết hưởng TCTN còn chậm và khi có vướng mắc hoặc sai sót thì NLĐ phải đi lại nhiều lần giữa hai cơ quan BHXH và lao động. Đã qua 6 năm thực hiện chính sách BHTN nhưng vẫn chưa có văn bản hướng dẫn chi cho hoạt động thực hiện tư vấn giới thiệu việc làm, do vậy việc triển khai tư vấn việc làm còn nhiều vướng mắc, nổi cộm giữa 2 ngành BHXH và lao động.

Một trong những hạn chế, bất cập của chính sách BHTN là đối tượng, phạm vi tham gia BHTN vẫn chưa được quy định rõ ràng. Việc xác định đối tượng tham gia BHTN ở đơn vị sự nghiệp của Nhà nước, phân biệt giữa cán bộ, công chức, viên chức... còn lúng túng do chưa có văn bản hướng dẫn thực hiện.

Chính sách BHTN quy định những đơn vị sử dụng lao động dưới 10 lao động không phải đóng BHTN, do vậy không ít doanh nghiệp cố tình khai giảm số lao động xuống dưới 10 người để trốn đóng BHTN, gây khó khăn cho công tác thu BHTN và bảo đảm quyền lợi cho NLĐ.

Hai là, một số hợp phần trong chính sách BHTN chưa được thực hiện tốt.

Việc thực hiện tư vấn, giới thiệu việc làm và hỗ trợ học nghề được coi là một nhiệm vụ quan trọng của chính sách BHTN, giúp NLĐ nhanh chóng hòa nhập lại thị trường lao động, nhưng chưa được thực hiện tốt. Số người được hỗ trợ học nghề chiếm chưa đến 5% số người hưởng TCTN. NLĐ khi thất nghiệp mới chỉ quan tâm đến việc nhận tiền TCTN, chưa thực sự quan tâm đến vấn đề mấu chốt là hỗ trợ học nghề, tư vấn, giới thiệu việc làm mới, nên hiệu quả của công tác này quá thấp. Chưa có hệ thống thông tin việc làm để nâng cao công tác tư vấn giới thiệu việc làm.

Ba là, tình trạng nợ đóng BHTN còn khá lớn.

Nếu như năm 2011 số nợ đọng BHTN chỉ là 172 tỷ đồng thì đến năm 2014 số nợ đọng BHTN lên tới 336,354 tỷ đồng, đặc biệt trong năm 2012 số nợ đọng BHTN tương đối cao. Điều này cho thấy công tác QLNN về thu BHTN còn nhiều hạn chế, bất cập.

Bốn là, còn có sự chồng chéo, thiếu thống nhất trong tổ chức thực thi BHTN

Việc chi trả và tiếp nhận, giải quyết hưởng BHTN giao cho 2 cơ quan thực hiện. Vì vậy, để nhận tiền TCTN NLĐ phải đến 2 cơ quan, chưa thuận lợi cho NLĐ và việc chi trả TCTN theo tháng, phổ biến thực hiện vào một ngày nhất định trong tháng (áp dụng như chi trả chế độ hưu trí, mất sức lao động). Tuy nhiên, chế độ TCTN chi theo ngày, nên NLĐ thường nhận được TCTN chậm hơn nhiều so với thời gian nhận được Quyết định hưởng TCTN, nên không đảm bảo việc kịp thời hỗ trợ NLĐ một khoản kinh phí để ổn định cuộc sống trong thời gian tìm việc làm mới. Mặt khác, khi phát hiện các vấn đề vi phạm sẽ khó xử lý theo quy định của pháp luật, nhất là đối với các trường hợp tạm dừng, chấm dứt hưởng BHTN.

Năm là, hệ thống tổ chức, bộ máy quản lý chưa thực sự hoàn thiện

Bộ máy thực hiện BHTN chưa được tổ chức theo hệ thống ngành dọc, khó khăn cho việc chỉ đạo và triển khai thực hiện.

Chưa triển khai kết nối phần mềm quản lý BHTN của ngành lao động-Thương binh và xã hội với cơ quan BHXH để phục vụ cho việc tiếp nhận và giải

quyết nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho NLD trong việc hưởng các chế độ BHTN, giảm bớt thủ tục hành chính và kiểm tra, kiểm soát kịp thời khi thực hiện chính sách BHTN tránh tình trạng gian lận, trục lợi Quỹ BHTN.

Đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác QLNN đối với BHTN còn thiếu về số lượng, hạn chế về chất lượng. Điều này được thể hiện qua trình độ chuyên môn đào tạo, khả năng nắm bắt và vận dụng hệ thống pháp luật, chính sách về BHTN còn yếu...

3.3.3 Nguyên nhân của các hạn chế trong quản lý BHTN

** Nguyên nhân về phía cơ chế chính sách của Nhà nước*

Chính sách BHTN được quy định trong Luật BHXH, đây là một chính sách mới lần đầu tiên được áp dụng, có liên quan đến rất nhiều cơ quan tham gia vào việc ban hành các văn bản hướng dẫn do đó không tránh khỏi việc các văn bản hướng dẫn còn có sự chồng chéo và thiếu tính hệ thống, nội dung hướng dẫn và về tiến độ thời gian.

Một số quy định chưa hợp lý như việc: Không quy định về thất nghiệp tự nguyện hay thất nghiệp do khách quan; quy định sau 7 ngày mất việc làm phải đăng ký hưởng TCTN; Quy định về thời gian nghỉ việc không có việc làm; Quy định chuyển hưởng TCTN 1 lần khi có việc làm... dẫn đến tình trạng tiêu cực, gian dối trong lập thủ tục, hồ sơ chi trả BHTN.

** Nguyên nhân từ tình hình kinh tế vĩ mô*

Năm 2009, năm triển khai chính sách BHTN ở nước ta, nền kinh tế gặp nhiều khó khăn, thách thức. Khủng hoảng ở một số nền kinh tế lớn trong năm 2008 đã đẩy kinh tế thế giới vào tình trạng suy thoái, làm thu hẹp đáng kể thị trường xuất khẩu, thị trường vốn, thị trường lao động và tác động tiêu cực tới nhiều lĩnh vực kinh tế - xã hội, trong đó có lĩnh vực lao động – việc làm.

Đến đầu năm 2015 tình hình kinh tế xã hội vẫn tiếp tục bị ảnh hưởng bởi sự bất ổn của kinh tế thế giới do khủng hoảng tài chính và khủng hoảng nợ công ở Châu Âu chưa được giải quyết. Các nước có quan hệ thương mại với Việt Nam đa phần cũng đang khó khăn, tăng trưởng chậm làm thị trường tiêu thụ hàng hóa

bị thu hẹp do vậy ảnh hưởng xấu đến hoạt động sản xuất kinh doanh và đời sống dân cư trong nước. Doanh nghiệp giải thể, ngừng hoạt động, doanh nghiệp thu hẹp sản xuất, cắt giảm nhân sự, đẩy NLD vào tình trạng thất nghiệp.

** Nguyên nhân từ BHXH Việt Nam*

Trong quá trình triển khai chính sách BHTN, các văn bản hướng dẫn đã được ban hành nhưng văn bản hướng dẫn chưa bao quát được hết những yêu cầu đặt ra của quản lý, các quy trình đã được triển khai chưa thống nhất, khi phát sinh những vướng mắc, khó khăn trong thực hiện BHXH Việt Nam chưa có văn bản hướng dẫn kịp thời. BHXH Việt Nam chưa xây dựng được cơ sở dữ liệu chung về thu BHXH, BHTN của từng tỉnh, thành phố và cả nước. Cơ sở dữ liệu chi và thu còn tách rời không liên kết với nhau dẫn đến tình trạng trùng hưởng, trùng đóng.

** Nguyên nhân về phía BHXH ở các địa phương*

Trong thời gian thực hiện chính sách BHTN, sự phối hợp giữa các bên: BHXH tỉnh, thành phố, Sở Lao động thương binh & xã hội, TTGTVL chưa được nhịp nhàng, đồng bộ nên vẫn còn nhiều lúng túng trong thực thi nghiệp vụ. Các văn bản đồng hướng dẫn chưa được ban hành kịp thời. Các cơ quan chưa xây dựng được quy trình phối hợp, thực hiện nghiệp vụ chuẩn giữa hai bên. Công tác chi trả TCTN, hỗ trợ học nghề còn nhiều vướng mắc, chưa đáp ứng được yêu cầu, việc thực hiện báo tăng, giảm chưa đi vào quy chuẩn.

Đội ngũ cán bộ thực hiện chính sách BHTN cũng chưa kịp nắm bắt hết nghiệp vụ do vừa làm vừa học hỏi, chưa có kinh nghiệm trong quản lý lĩnh vực này. Trong một thời gian ngắn tình trạng thất nghiệp gia tăng nhanh chóng dẫn đến khối lượng hồ sơ tiếp nhận nhiều, cơ sở dữ liệu chưa đáp ứng được do vậy thời gian chốt sổ BHXH để hưởng TCTN còn chậm dẫn đến việc giải quyết chế độ của người thất nghiệp không kịp thời.

** Nguyên nhân từ phía người thất nghiệp*

Khó khăn nhất trong công tác quản lý BHTN đó là quản lý người thất nghiệp. Tình trạng NLD chủ động thôi việc để đăng ký hưởng TCTN diễn ra phổ biến đã làm cho công tác quản lý BHTN khó khăn hơn.

Ngoài ra do “lỗ hổng” của các quy định đóng và chi BHTN nên NLĐ lạm dụng chính sách BHTN để hưởng lợi. Nhận thức của một số NLĐ còn hạn chế, nhiều người chưa hiểu rõ quyền và trách nhiệm của mình, chưa biết điều kiện để được hưởng BHTN.

** Nguyên nhân từ doanh nghiệp*

Do khó khăn về tài chính, việc vay vốn ngân hàng phải chịu lãi suất cao nên nhiều doanh nghiệp trích tiền lương của NLĐ để đóng BHXH, BHYT, BHTN nhưng không nộp cho cơ quan BHXH mà để lại làm vốn kinh doanh. Điều này dẫn đến việc không thực hiện được chế độ BHTN đối với các lao động tại doanh nghiệp đó. Ý thức, trách nhiệm của không ít người sử dụng lao động còn yếu như không ít doanh nghiệp và NLĐ bắt tay nhau trục lợi chế độ BHTN.

** Nguyên nhân khác*

Hiện nay biên chế cán bộ làm về lĩnh vực BHTN còn ít, năng lực và trình độ còn chưa đáp ứng được nhu cầu. Chính sách BHTN là chính sách mới nên việc vận dụng còn khó khăn. Công tác tư vấn, giới thiệu việc làm chưa được thực hiện tốt. Chưa có chế tài nghiêm minh phạt các doanh nghiệp lách luật để lạm dụng chính sách BHTN.

Chương 4

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIÊN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở NƯỚC TA

4.1 Phương hướng hoàn thiện quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp

4.1.1 Dự báo những yếu tố thay đổi ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp thời kỳ đến năm 2025

** Tình hình tình thế vĩ mô*

Mục tiêu Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 là đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Nhiệm vụ quan trọng nhất của nước ta trong giai đoạn này là chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang kết hợp hợp lý giữa phát triển theo chiều rộng với phát triển theo chiều sâu, vừa mở rộng quy mô vừa chú trọng nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững; thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế, trọng tâm là cơ cấu lại các ngành sản xuất, dịch vụ phù hợp với các vùng, thúc đẩy cơ cấu lại doanh nghiệp và điều chỉnh chiến lược thị trường.

Nhà nước sẽ thực hiện đồng bộ các chính sách về lao động, việc làm, tiền lương, thu nhập nhằm khuyến khích và phát huy cao nhất năng lực của NLD. Chính sách 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 sẽ được chú trọng. Nhà nước tạo điều kiện phát triển hệ thống ASXH đa dạng, nhiều tầng nấc, nhất là phát triển mạnh hệ thống bảo hiểm như BHXH, BHTN, bảo hiểm tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp...

Chiến lược cơ cấu lại nền kinh tế sẽ tạo điều kiện cần thiết để đưa nước ta nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, tiếp tục phát triển trong quá trình hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa.

Ngược lại, tình hình kinh tế, nếu vẫn còn nhiều khó khăn, tăng trưởng kinh tế giảm ở cả lĩnh vực công nghiệp, nông nghiệp, thì sẽ dẫn đến hàng chục nghìn doanh nghiệp phá sản và tương ứng hàng vạn lao động sẽ bị mất việc làm. Số lượng người thất nghiệp nhiều sẽ gây ra những hệ lụy cho xã hội, gây khó khăn

cho công tác quản lý người thất nghiệp. Những người thất nghiệp này không phải người nào cũng thuộc đối tượng thụ hưởng của chính sách BHTN, điều này sẽ gây mất công bằng trong xã hội và cũng làm gia tăng bất ổn trong xã hội.

Mở rộng đối tượng tham gia BHTN có nghĩa là nhiều nguồn thu hơn, nhiều NLD được thụ hưởng chính sách BHTN hơn. Tuy nhiên với tình hình kinh tế còn khó khăn thì việc quản lý thu là vô cùng khó khăn và số lượng người thất nghiệp cũng sẽ tiếp tục tăng lên, điều này sẽ làm cho việc cân đối quỹ BHTN về lâu dài khó đảm bảo.

Các chính sách phát triển kinh tế, chính sách phát triển những ngành nghề mới, chính sách phát triển nông thôn mới, các gói kích cầu của Chính phủ sẽ tạo điều kiện cho doanh nghiệp tổ chức lại sản xuất để phát triển, giải quyết tình trạng thị trường lao động thiếu việc làm. Nếu tích cực vận hành tốt việc kết nối cung - cầu lao động để NLD thất nghiệp nhanh chóng tìm được việc làm mới, đồng thời tích cực giải ngân vốn vay từ quỹ quốc gia giải quyết việc làm để hỗ trợ NLD tự tạo việc làm thì tình trạng thất nghiệp sẽ đỡ gây sức ép hơn.

** Xu hướng thất nghiệp*

Trong tình hình kinh tế khó khăn hiện nay, cùng với sự biến động khó lường của kinh tế thế giới dự báo sẽ không chỉ có các doanh nghiệp vừa và nhỏ thu hẹp sản xuất, thay đổi công nghệ mà bản thân các tập đoàn lớn cũng buộc phải cơ cấu lại doanh nghiệp dẫn đến nhiều doanh nghiệp không chỉ cắt giảm lao động giản đơn mà còn cắt giảm cả các vị trí lãnh đạo hay các chỗ làm việc đòi hỏi tay nghề kỹ thuật cao. Thất nghiệp những năm tới không chỉ diễn ra đối với những lao động không chuyên môn mà đối với cả lao động đã qua đào tạo, có tay nghề.

Những năm tới, cùng với những khó khăn của nền kinh tế nước ta, mất cân đối cung cầu lao động vẫn có thể tiếp tục diễn ra. Các nhóm ngành kinh tế xã hội, kế toán, tài chính đang sẽ tiếp tục dư thừa lao động, những ngành có cơ hội việc làm lớn là chế biến gỗ, chế biến thực phẩm, bán lẻ, công nghệ thông tin, điện, điện tử cũng ít có cơ hội tạo việc làm nhiều hơn... Ở các nghề kỹ sư cơ khí, chế tạo...doanh nghiệp có nhu cầu tuyển dụng cao nhưng lại rất khó tìm lao động vì ngành nghề này ít được đào tạo và chất lượng đào tạo chưa đáp ứng được nhu cầu thị trường.

Do cách thức, nội dung đào tạo của nước ta thiếu phù hợp dẫn đến chất lượng lực lượng lao động trong tương lai gần chưa thể đáp ứng được yêu cầu của thị trường lao động. Việc đào tạo ngành nghề không phù hợp với xu hướng của thị trường lao động những năm qua sẽ dẫn đến gia tăng lượng thanh niên thất nghiệp.

** Về tài chính bảo hiểm*

Kinh tế khó khăn số lượng người hưởng TCTN sẽ còn tăng cao trong những năm tới khiến tổng nhu cầu chi TCTN tăng cao so với tổng số thu; số NLĐ được hưởng TCTN so với số NLĐ tham gia đóng BHTN cũng tăng chậm. Quỹ BHTN dựa vào yếu tố đầu vào và yếu tố đầu ra. Đầu vào gồm: Số người tham gia BHTN (có thể dựa vào số liệu về lực lượng lao động hoặc số người tham gia BHXH bắt buộc); Tỷ lệ đóng góp (hiện nay, tỷ lệ này đang là 3% chia đều do NLĐ, người sử dụng lao động đóng góp và Ngân sách Nhà nước hỗ trợ. Tuy nhiên, trong dài hạn có thể xem xét đến các phương án để điều chỉnh tỷ lệ này); Thời gian làm việc của NLĐ; Mức lương đóng góp và mức tăng tiền lương trung bình hàng năm của NLĐ; Mật độ đóng góp (tỷ lệ NLĐ, người sử dụng lao động thực tế tham gia BHTN so với số phải thu. Điều này phụ thuộc vào tốc độ tăng, giảm số người tham gia BHTN hằng năm, cũng như tỷ lệ nợ đọng BHTN hằng năm); Tỷ lệ bao phủ của chính sách (dựa trên số liệu dự báo số người thuộc/không thuộc đối tượng tham gia BHTN phát sinh mới hằng năm. Đầu ra bao gồm: Tỷ lệ số người đăng ký thất nghiệp, số người nộp hồ sơ hưởng BHTN; Số người được hưởng TCTN, thời gian đóng qua đó xác định thời gian hưởng; Mức hưởng TCTN (hiện nay đang là 60% mức bình quân tiền lương, tiền công của 6 tháng liền kề trước khi mất việc làm. Tuy nhiên, trong dự báo quỹ, cần ước tính mức này để có các dự báo dài hạn nếu phải thay đổi chính sách); Số người được hỗ trợ học nghề và mức hỗ trợ học nghề; Số người được tư vấn, giới thiệu việc làm và số người được hưởng BHYT; Chi phí quản lý chương trình BHTN (bao gồm chi cho nhân sự, cơ sở vật chất...); Lãi suất đầu tư hằng năm (bao gồm lãi suất của phần quỹ ký gửi hằng năm và phần phát sinh hằng năm).

Như vậy, theo tính toán nếu không có sự điều chỉnh về mặt chính sách hoặc không có sự biến động lớn của các yếu tố tác động thì quỹ BHTN sẽ vẫn tiếp tục tăng trưởng và đạt được độ an toàn cao với kết dư quỹ rất lớn. Xét về khía cạnh chính sách

đây là một trong những yếu tố đặc biệt quan trọng nhằm đảm bảo tính bền vững của chính sách cũng như quyền lợi của NLD khi tham gia chính sách. Tuy nhiên, nếu tình hình kinh tế không có biến chuyển tốt, không có biện pháp kịp thời cân đối quỹ thì trong những năm tới thì quỹ BHTN sẽ không đáp ứng được mục tiêu đã đề ra.

Tuy nhiên, Luật Việc làm có hiệu lực từ 01/01/2015 cùng với sự gia tăng khu vực kinh tế chính thức sẽ làm gia tăng số người tham gia BHTN. Điều này sẽ làm tăng nguồn thu BHTN, tăng quỹ BHTN, đồng thời cũng là thách thức đối với công tác quản lý BHTN.

** Xu hướng cải cách hành chính*

Xu hướng chung trong những năm tới sẽ cải cách thủ tục hành chính sẽ theo hướng đơn giản, thuận tiện cho người dân và công khai minh bạch. Đồng thời, Nhà nước cũng chú trọng khắc phục, xử lý thật nghiêm các hiện tượng tiêu cực, tắc trách... gây phiền hà cho người dân, cản trở quá trình giải quyết công việc; triệt để áp dụng công nghệ thông tin trong quá trình triển khai cải cách hành chính và nhằm tăng cường hiệu quả công tác này, cũng như tuân thủ tuyệt đối tính công khai, minh bạch trong quá trình thực hiện.

** Sự dịch chuyển lao động tự do trong cộng đồng kinh tế Asean*

Cộng đồng kinh tế ASEAN sẽ mở ra nhiều cơ hội cho lao động Việt Nam. Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) sẽ tạo thêm hàng chục triệu việc làm ở khu vực ASEAN, trong đó Việt Nam chiếm 1/6 tổng lực lượng lao động của khu vực..Việt Nam sẽ là một trong những nước được hưởng lợi nhiều hơn từ việc hội nhập kinh tế khu vực so với các nước khác bởi nền kinh tế Việt Nam phụ thuộc nhiều vào ngoại thương. Sự hội nhập AEC sẽ mang lại lợi ích quan trọng về việc làm cho các ngành xây dựng, thương mại, chế biến lương thực và vận tải, bởi dự báo năng suất các ngành này cao hơn hai lần so với năng suất của ngành nông nghiệp. Điều này sẽ làm giảm tỷ lệ thất nghiệp, làm gia tăng số người tham gia BHTN.

4.1.2 Mục tiêu phát triển BHTN

Nghị quyết 21-NQ/TW ngày 22/11/2012 của Bộ Chính trị về Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác BHXH, BHYT đặt ra mục tiêu nhằm đảm

bảo công bằng và phát triển bền vững BHXH, BHYT. Đó là: Thực hiện có hiệu quả các chính sách, chế độ BHXH, BHYT; tăng nhanh diện bao phủ đối tượng tham gia BHXH, nhất là BHXH tự nguyện; thực hiện mục tiêu BHYT toàn dân.

Phấn đấu đến năm 2020, có khoảng 50% lực lượng lao động tham gia BHXH, 35% lực lượng lao động tham gia BHYT; trên 80% dân số tham gia BHYT. Sử dụng an toàn và bảo đảm cân đối Quỹ BHXH trong dài hạn; quản lý, sử dụng có hiệu quả và bảo đảm cân đối Quỹ BHYT. Xây dựng hệ thống BHXH, BHYT hiện đại, chuyên nghiệp, hiệu quả cao, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế.

4.1.3 Phương hướng hoàn thiện QLNN về BHTN ở nước ta đến năm 2025

Nghị quyết số 21 của Bộ Chính trị khóa XI về *"Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng với công tác BHXH, BHYT giai đoạn 2012-2020"* đặt mục tiêu: Phấn đấu đến năm 2020 có khoảng 50% lực lượng lao động tham gia BHXH, 35% lực lượng lao động tham gia BHYT. Mở rộng đối tượng tham gia BHXH và sửa đổi chính sách BHYT phù hợp với mục đích, ý nghĩa khi xây dựng chính sách BHYT, tránh hành vi lợi dụng sơ hở của chính sách để hưởng lợi.

Trên cơ sở quan điểm, mục tiêu của Đảng về BHXH, phân tích thực trạng, xu hướng thất nghiệp và BHYT. Phương hướng hoàn thiện QLNN về BHYT như sau:

Một là, bảo đảm cho mọi đối tượng lao động được tham gia BHYT.

Thiết lập hệ thống chính sách BHYT đồng bộ, thống nhất, đảm bảo khuyến khích mọi đối tượng lao động tham gia BHYT và tạo điều kiện cho NLĐ hưởng TCTN một cách thuận lợi.

Hai là, nâng cao vai trò quản lý nhà nước về BHYT trong mọi khâu, mọi cấp

Trọng tâm nâng cao hiệu lực và năng lực quản lý của các cấp ngành từ khâu hoạch định chính sách, tổ chức thực thi chính sách, thanh, kiểm tra thực hiện chính sách và tổ chức tuyên truyền chính sách pháp luật về BHYT. Nâng cao năng lực, hiệu lực của các ngành chức năng trong quản lý BHYT, nhất là ngành lao động và ngành BHXH.

Ba là, xây dựng quy trình thực hiện giải quyết chế độ BHTN, chi trả TCTN, hỗ trợ học nghề một cách khoa học, hợp lý.

Quy trình thực hiện phải phù hợp với thực tế để đơn giản hóa các thủ tục hành chính và phân chia trách nhiệm các bên rõ ràng, tránh chồng chéo, tránh gây khó khăn cho NLĐ. Cụ thể là:

+ TTGTVL tổ chức thực hiện theo đúng quy trình thống nhất trong toàn hệ thống; cần xây dựng và hoàn thiện quy trình tư vấn, giới thiệu việc làm và thông tin về cung ứng lao động cho NLĐ bị thất nghiệp tại các phòng giao dịch của mình; tổ chức tốt các hoạt động của sàn giao dịch, thông tin thị trường lao động và dạy nghề ngắn hạn nhằm hỗ trợ NLĐ.

+ Kiện toàn tổ chức bộ máy thực hiện chế độ BHTN, tăng cường phương tiện quản lý nghiệp vụ, không ngừng nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ, công chức nhằm thực hiện tốt hơn các chế độ BHTN cho NLĐ.

Bốn là, đẩy mạnh công tác cải cách thủ tục hành chính tạo mọi điều kiện thuận lợi nhất cho các đơn vị sử dụng lao động, NLĐ, giảm phiền hà, nâng cao chất lượng phục vụ.

Đầu tư phương tiện quản lý, áp dụng và khai thác triệt để vai trò của công nghệ thông tin trong quản lý chế độ BHTN. Áp dụng công nghệ thông tin để tạo điều kiện cho lao động đến BHXH nhận tiền cũng có thể khai báo tìm kiếm việc làm hoặc đến TTGTVL cũng có thể nhận tiền TCTN để góp phần giảm việc đi lại giữa hai cơ quan quản lý chính sách BHTN của NLĐ.

4.2 Giải pháp hoàn thiện QLNN về BHTN ở nước ta đến năm 2020

4.2.1 Nâng cao nhận thức về vai trò QLNN về BHTN

BHXXH nói chung và BHTN nói riêng là một sản phẩm không thể thiếu đối với NLĐ, gắn liền với sự phát triển bền vững của xã hội. Việc không ngừng phát triển và hoàn thiện hệ thống BHXXH, trong đó có BHTN được Đảng và Nhà nước ta đề cập rất rõ trong từng thời kỳ Đại hội Đảng và trong các chính sách của Nhà nước. Để chính sách BHTN thực sự có hiệu quả, trước hết là phải nâng cao nhận thức về vai trò QLNN đối với BHTN. Theo đó, cần tập trung vào các vấn đề sau:

Một là, cần có nhận thức rằng BHTN là một hoạt động dịch vụ công - một trong những chức năng quản lý của nhà nước.

KTTT càng phát triển, tăng trưởng ngày càng cao thì nguy cơ phân hóa giàu nghèo, bất bình đẳng xã hội càng lớn, nạn thất nghiệp gia tăng, tiềm ẩn bất ổn định xã hội càng lớn... Đây là quy luật trong giai đoạn đầu của phát triển. Do vậy, việc tăng cường QLNN đối với BHTN phù hợp là cơ sở để tạo ra sự ổn định xã hội, nói cách khác nó là một trong những phương thức thực hiện phát triển kinh tế - xã hội một cách bền vững. Hệ thống BHTN hợp lý sẽ tạo ra sự đồng thuận xã hội, NLĐ yên tâm làm việc, không phải lo sợ với những cú sốc của thị trường lao động tạo ra, góp phần tăng trưởng, ổn định nền kinh tế.

Hai là, cần quán triệt các nguyên tắc cơ bản của BHTN là mở rộng và thu hút mọi thành viên lao động của xã hội tham gia.

Việc mở rộng và thu hút mọi thành viên lao động của xã hội tham gia là đảm bảo tính bền vững của quỹ BHTN; đảm bảo tính ổn định về cơ cấu tổ chức, bộ máy QLNN đối với BHTN; nó đảm bảo tính công bằng xã hội; đảm bảo quyền lợi của NLĐ và trách nhiệm của Nhà nước đối với NLĐ.

Ba là, tăng cường QLNN đối với BHTN là một việc làm đem lại lợi ích cho NLĐ, cho người sử dụng lao động và cho toàn xã hội.

QLNN đối với BHTN góp phần quan trọng trong việc thực hiện mục tiêu phát triển bền vững, giải quyết vấn đề tăng trưởng bền vững và những vấn đề xã hội phát sinh trong nền KTTT. Đồng thời nó thể hiện vai trò của nhà nước pháp quyền XHCN, trách nhiệm của nhà nước trong quản lý kinh tế - xã hội.

BHTN không chỉ thể hiện trách nhiệm của Nhà nước đối với người sử dụng lao động và NLĐ mà chính bản thân người sử dụng và NLĐ còn được hưởng lợi từ chính sách BHTN, nó giúp người sử dụng vượt qua khó khăn trong hoạt động sản xuất, kinh doanh; NLĐ vượt qua khó khăn trong thời gian thất nghiệp và sớm tham gia vào thị trường lao động.

NLĐ là chủ thể quan trọng của hoạt động BHTN. Việc có mặt của NLĐ mới làm cho hoạt động BHTN trở thành một hoạt động trong xã hội. Nhận thức của NLĐ có ảnh hưởng tới việc thực hiện các văn bản luật về BHTN, việc thực thi các chính

sách BHTN. Hoạt động BHTN là hoạt động điều chỉnh các hành vi của các đối tượng BHTN. NLĐ là đối tượng hàng đầu trong hoạt động đó. Việc nâng cao nhận thức của NLĐ đối với hoạt động BHTN, một mặt giúp cho hoạt động BHTN được thực hiện một cách trôi chảy, mặt khác giúp bảo vệ quyền lợi chính đáng của NLĐ.

4.2.2 Nhóm giải pháp hoàn thiện QLNN đối với BHTN

4.2.2.1 Hoàn thiện chính sách BHTN

Mặc dù ngày 21/11/2012 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 100/2012/NĐ-CP sửa đổi một số điều của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP ngày 12/ 12/2008 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Luật BHXH về BHTN và ngày 1/3/2013, Bộ Lao động –Thương Binh và Xã hội đã ban hành Thông tư hướng dẫn số 04/2013/TT BLĐTBXH , trong đó một số vấn đề bất cập về thực hiện BHTN đã được tháo gỡ, song qua thực tế triển khai nhiều vấn đề về BHTN vẫn chưa hợp lý như điều kiện được hưởng, chưa xét tới nguyên nhân thất nghiệp để có sự điều chỉnh cho hợp lý nhằm đảm bảo công bằng và hiệu quả của chính sách. Chính vì vậy, Nhà nước cần tiếp tục hoàn thiện chính sách BHTN, theo đó tập trung vào các vấn đề sau:

- Tổ chức rà soát, phát hiện, sửa đổi và bổ sung kịp thời các văn bản hướng dẫn thực hiện chính sách BHTN như: Đối tượng áp dụng chính sách BHTN và các vấn đề liên quan đến chính sách, quy trình thực hiện (đăng ký, giải quyết hưởng TCTN), trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và NLĐ, chi phí cho hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm, hỗ trợ đào tạo nghề của TTGTVL đối với người thất nghiệp.

- Hoàn thiện hơn nữa quy định về trách nhiệm của người sử dụng lao động, NLĐ trong việc tham gia BHTN như: (1)Trách nhiệm của người sử dụng lao động trong việc tham gia BHTN, đóng đúng và đủ BHTN; chốt Sổ BHXH, xác nhận chấm dứt hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc; thông báo cho cơ quan lao động địa phương khi chấm dứt hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc với NLĐ. Cần có sự ràng buộc giữa việc thành lập doanh nghiệp và nghĩa vụ tham gia BHXH (trong đó có BHTN). Trong qui trình đăng ký kinh doanh, đăng ký sử dụng lao động, doanh nghiệp buộc phải đăng ký tham gia BHXH, BHTN cho NLĐ. (2) Đối với NLĐ cần quy định

về trách nhiệm tìm kiếm việc làm: Chủ động tìm kiếm việc làm và tăng cường công tác quản lý lao động làm cơ sở cho việc xác định, theo dõi và thực hiện BHTN.

- Hoàn thiện quy định về trách nhiệm của các cơ quan trong việc thực hiện chính sách, cần phân định rõ: (1) Trách nhiệm của cơ quan quản lý lao động trong việc quản lý lao động, rà soát các đối tượng tham gia BHTN và có các biện pháp để dự báo số người tham gia cũng như số người được thụ hưởng chính sách. (2) Trách nhiệm của cơ quan BHXH trong việc rà soát tình hình đóng BHTN của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh để đảm bảo thu đúng, thu đủ; trách nhiệm về chốt Sổ BHXH và chi trả các chế độ BHTN. (3) Trách nhiệm của các cơ quan liên quan khác trong việc tuyên truyền cũng như đẩy mạnh việc tham gia BHTN của các doanh nghiệp.

- Hoàn thiện các quy định về thanh tra, kiểm tra, rà soát tình hình tham gia BHTN của các doanh nghiệp và có các biện pháp mạnh nhằm nghiêm trị các hành vi chậm đóng, trốn đóng BHTN. Hiện nay, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 86/2010/NĐ-CP ngày 13/8/2010 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BHXH bắt buộc trong đó có BHTN. Đây là căn cứ quan trọng để các cơ quan chức năng thực hiện thanh kiểm tra. Cơ quan có thẩm quyền sớm ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện Nghị định 86/2010/NĐ-CP ngày 13/8/2010 của Chính phủ có hiệu lực từ ngày 01/10/2010 về xử phạt vi phạm hành nên cần tăng mức phạt cao hơn.

- Bổ sung hướng dẫn về chi hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm cho TTGTVL. Hiện nay chưa có văn bản hướng dẫn chi tiết việc thực hiện chi hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm nên BHXH chưa thực hiện thanh toán khoản này cho TTGTVL.

- 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. Hiện nay số lao động đã đủ điều kiện hưởng hưu trí nhưng vẫn hưởng TCTN trước rồi mới giải quyết hưu hoặc hưởng trùng cả hai chế độ vẫn còn nhiều. Nguyên nhân là do cách tính mức hưởng TCTN và cách tính hưởng hưu trí còn chênh lệch nhau nhiều nên NLĐ tìm cách lách luật để hưởng TCTN với mức cao hơn mức hưởng hưu trí sau đó quay trở lại hưởng hưu trí. Tình trạng này dẫn đến quỹ

BHTN thực hiện không đúng theo mục đích tôn chỉ là bảo đảm thu nhập cho NLD khi mất việc làm. Đây là hình thức lạm dụng quỹ nhiều nhất hiện nay.

- *Mở rộng đối tượng tham gia BHTN:* Luật Việc làm có hiệu lực từ 01/01/2015 đã mở rộng đối tượng tham gia BHTN. Do vậy, cần hoàn thiện các văn bản dưới luật để thực thi việc mở rộng đối tượng tham gia BHTN.

- *Về mức hưởng:* Cần thay đổi cách tính mức hưởng TCTN để hạn chế trục lợi BHTN. Đối với lao động hết tuổi lao động hoặc đủ điều kiện về hưu có thể trích trả một phần đóng góp của NLD vào quỹ BHTN với mức trích trả 10% lương bình quân để tính hưởng hưu trí cho mỗi năm đóng BHTN.

Với thay đổi này sẽ không còn xảy ra những trường hợp NLD phải lách luật để hưởng TCTN khi họ đã đủ điều kiện hưởng hưu trí.

Cần thay đổi thời gian hưởng sao cho phù hợp với thực tế để hạn chế sự lách các quy định để trục lợi BHTN. Điều này giúp thị trường lao động ổn định hơn, NLD sẽ ít bỏ việc hơn và quỹ được đảm bảo tốt hơn.

- *Về điều kiện hưởng:* Cần phân định rõ người thất nghiệp vì lý do chủ quan và người thất nghiệp vì lý do khách quan. Những người bị mất việc do cơ quan kỷ luật, do tự xin thôi việc thì không nên coi là NLD bị mất việc làm. Việc phân định được rõ NLD mất việc làm (thất nghiệp vì lý do khách quan) và người bỏ việc (thất nghiệp vì lý do chủ quan) để đảm bảo cho chính sách BHTN thực hiện đúng mục đích ASXH.

- *Về thời điểm hưởng TCTN*

Để thuận tiện cho việc quản lý chi trả và thống nhất với các chế độ hưởng khác thuộc hệ thống ASXH cần lấy thời điểm hưởng TCTN là ngày 01 của tháng sau liền kề với tháng bị mất việc làm tức là 01 tháng sau khi mất việc làm và không tìm được việc làm mới thì NLD sẽ hưởng TCTN hoặc ngày hưởng TCTN là ngày 01 tháng liền kề sau tháng nộp và hoàn thiện thủ tục hồ sơ.

- *Về xây dựng quy trình thủ tục giải quyết*

Cần xây dựng quy trình thủ tục giải quyết hợp lý đảm bảo việc thụ hưởng của NLD tránh gây phiền hà. Nghiên cứu để một đơn vị thực hiện cả việc xem xét, giải quyết hưởng và chi trả TCTN.

4.2.2.2 Hoàn thiện quản lý thu BHTN

Điều vướng mắc lớn nhất trong công tác quản lý thu BHTN hiện nay là đối tượng tham gia ngày càng lớn, quy trình thu còn nhiều điểm chưa phù hợp; các biện pháp thực hiện thu BHTN đạt hiệu quả chưa cao, còn có những lỗ hổng để đơn vị sử dụng lao động tìm cách né tránh nộp BHTN cho NLĐ. Vì vậy việc hoàn thiện quản lý thu là đưa ra các biện pháp cụ thể để quản lý thu một cách hiệu quả. Quy trình thu BHTN phải được điều chỉnh phù hợp từ các khâu đăng ký, thực hiện cũng như việc quản lý tiền thu; đối chiếu kiểm tra số tiền thu của từng đơn vị và của từng NLĐ trong các khu vực khác nhau nhằm giảm tới mức thấp nhất trong công tác quản lý thu. Công tác quản lý thu BHTN phải được hoàn chỉnh từng bước theo hướng tổ chức ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý, xây dựng cơ sở dữ liệu đồng bộ. Cơ quan BHXH Trung ương và BHXH các địa phương cần kiện toàn và triển khai đồng bộ các quy trình nghiệp vụ về thu BHTN, quy trình nghiệp vụ cần phải đảm bảo quản lý chặt chẽ về đối tượng, thông thoáng về thủ tục, tạo điều kiện thuận lợi nhất cho đơn vị sử dụng lao động và NLĐ. Theo đó cần tập trung vào các vấn đề sau:

Một là, quản lý tốt lao động

Quản lý lao động là cơ sở quan trọng trong việc xác định và nắm chắc đối tượng tham gia BHTN và thực hiện các chế độ BHTN. Hiện nay trên không có một đơn vị quản lý nào nắm được số doanh nghiệp đang hoạt động, số lao động trong một doanh nghiệp; nhiều doanh nghiệp khi thành lập thì đi thuê nhà để lấy địa chỉ, nhưng doanh nghiệp còn tồn tại hay không, chuyển nơi nào không cơ quan tổ chức nào quản lý. Do đó, ngành lao động cần xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về lao động và thực hiện các biện pháp quản lý lao động trên địa bàn, quản lý số lượng cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp đang thực tế còn hoạt động hay chỉ còn tên mà không hoạt động trên địa bàn. Nếu muốn thực hiện tốt việc mở rộng đối tượng tham gia BHTN thì phải tính được số đơn vị sử dụng lao động hiện có trên địa bàn, số đơn vị còn hoạt động kinh doanh, số đơn vị tạm ngừng hoạt động... và số lao động trong mỗi đơn vị đó. Phải có biện pháp quản lý ngay từ khi đăng ký kinh doanh đến khi giải thể,

đơn vị sử dụng lao động hàng tháng hoặc hàng quý phải có báo cáo về tình hình lao động của đơn vị. Xây dựng được cơ sở dữ liệu này thì xây dựng được sổ phải thu, quản lý được tổng số lao động trên địa bàn.

Tăng cường công tác điều tra khai thác đối tượng tham gia BHTN. Hiện nay, chỉ có UBND các phường, xã là nơi có thể nắm rõ nhất tình hình biến động và sử dụng lao động của các đơn vị. Cơ quan quản lý lao động và BHXH cần dựa vào UBND phường, xã để xây dựng chương trình, kế hoạch phối hợp thường xuyên nắm tình hình thành lập mới, giải thể, chuyển đến, chuyển đi của các doanh nghiệp, số lao động đang sử dụng của từng doanh nghiệp. Đồng thời, có kế hoạch nắm tình hình chung trên toàn bộ quận, huyện thông qua việc phối hợp Chi cục thuế, Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội để được cung cấp danh sách các doanh nghiệp mới được thành lập và tình hình đăng ký sử dụng lao động của các doanh nghiệp. Cần gắn công tác tuyên truyền với công tác điều tra khai thác đối tượng. Cần tham khảo kinh nghiệm của một số nước là Cơ quan BHXH có bộ phận tư vấn riêng về BHTN nên có khả năng theo dõi, nắm bắt rất tốt đối tượng lao động.

Hai là, cần thiết lập các hình thức thu phù hợp

BHXH cần căn cứ vào đặc điểm, tính chất, hình thức hoạt động của từng loại hình đơn vị để đưa ra hình thức quản lý thích hợp. Quản lý thu BHTN khó nhất là quản lý người tham gia và quỹ tiền lương của đơn vị. Do vậy, BHXH phải phối hợp tốt với các cơ quan nhà nước như: Cơ quan cấp giấy phép hoạt động cho doanh nghiệp, cơ quan thuế, cơ quan thanh tra, kiểm tra, cơ quan lao động, giám sát sự biến động và quá trình tham gia BHTN của doanh nghiệp và NLĐ của đơn vị đó.

Cần phải xác định mức tiền lương làm căn cứ thu bảo BHTN phải là mức lương thực mà người sử dụng lao động trả cho NLĐ. Đồng thời xây dựng quy trình thu BHTN dựa trên mức lương thực nhận này. Có như vậy, khi doanh nghiệp thực hiện đóng BHTN trên tổng quỹ lương thực tế, tức là không có điều kiện để gian lận BHTN nữa. Xét cho cùng chỉ có mức tiền lương thực tế mới là căn cứ chuẩn xác để thực hiện chế độ trích nộp BHTN với mục đích nhằm đảm bảo cho toàn bộ số lao động trong doanh nghiệp được tham gia và thụ hưởng chính sách BHTN, tăng cường nguồn quỹ thất nghiệp để đảm bảo nhu cầu thanh toán chế độ BHTN một cách lâu dài.

Ba là, xây dựng cơ sở dữ liệu về đối tượng tham gia BHTN

Thực hiện quản lý đối tượng bằng công nghệ thông tin. Trong thời kỳ CNH, HĐH đất nước, công tác quản lý thu BHTN cũng phải hiện đại hoá là một tất yếu khách quan. Phát triển công nghệ thông tin trong quản lý thu về BHTN, quản lý chi về BHTN, quản lý đối tượng tham gia và thụ hưởng về BHTN... từ cấp huyện đến cấp Trung ương để hỗ trợ khai thác và quản lý đối tượng thu về BHTN. Khi được nối mạng toàn hệ thống, việc khai thác thông tin phục vụ cho công tác quản lý sẽ thuận tiện, có điều kiện quản lý được chặt chẽ và hạn chế thất thoát nguồn thu BHTN.

Xây dựng cơ sở dữ liệu để quản lý lao động làm cơ sở cho việc xác định và nắm bắt được các thông tin về tình hình biến động lao động tại các đơn vị trên địa bàn để có các dự báo chính xác về tình hình lao động và có các biện pháp để ứng phó trong điều kiện biến động lao động bất thường xảy ra tại các đơn vị nhằm đảm bảo chính sách BHTN được thực hiện một cách chủ động. Một trong các cách dự báo tình hình phát triển của đơn vị cũng như việc tham gia BHTN tại các đơn vị này là khảo sát điều tra. Các cuộc khảo sát điều tra cần được tiến hành sâu rộng từ cấp địa phương (phường, xã) đến cấp tỉnh. Việc làm này nên giao cho các Sở Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Sở Lao động - Thương binh và Xã hội phối hợp thực hiện. Dựa trên các số liệu đó, Sở Kế hoạch và Đầu tư sẽ cung cấp cho BHXH tỉnh hàng quý về tình hình doanh nghiệp đã đăng ký kinh doanh tại Sở Kế hoạch và Đầu tư để cơ quan này tiến hành rà soát đối tượng và thu BHTN. Các số liệu này cũng dự báo được tình hình thu BHTN cho các năm sau, BHXH tỉnh sẽ lấy làm căn cứ để đưa ra các biện pháp nhằm thu đúng và đủ BHTN.

Cần xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung giữa BHXH và TTGTVL. TTGTVL kết nối với cơ sở dữ liệu về thu BHTN của NLĐ, khi NLĐ đến đăng ký hưởng TCTN thì TTGTVL có thể kiểm tra ngay nhân thân, mức đóng, thời gian đóng của NLĐ. Thực hiện được như vậy sẽ đảm bảo việc không chót nhằm thời gian, nếu TTGTVL đã đồng ý giải quyết hưởng cho NLĐ thì chỉ cần đánh dấu đã hưởng TCTN vào cơ sở dữ liệu. Điều này sẽ giúp rút ngắn thời gian giải quyết hưởng và đảm bảo sự thống nhất cơ sở dữ liệu giữa hai bên.

Bốn là, đẩy mạnh kết hợp các ngành liên quan trong việc phát hiện nguồn thu BHTN.

Đối với ngành Lao động - Thương binh và Xã hội: Tập trung công tác khảo sát thực hiện chính sách lao động, BHTN đồng thời xây dựng hình thức trao đổi thông tin với BHXH để đảm bảo nắm chắc nguồn thu và tình hình thực hiện chính sách lao động và BHTN trong các đơn vị.

Đối với ngành Kế hoạch và Đầu tư: Tiếp tục hình thức trao đổi thông tin nắm chắc tình hình biến động các đơn vị trên địa bàn, thực hiện xác nhận tình hình thực hiện chính sách BHTN của các đơn vị.

Đối với Ban Quản lý các Khu công nghiệp, Khu chế xuất: Phối hợp kiểm tra việc thực hiện chính sách BHTN và phối hợp tuyên truyền pháp luật về BHTN cho người làm công tác BHXH, BHTN trong các đơn vị hoạt động trong các khu công nghiệp, khu chế xuất.

Đối với chính quyền, đoàn thể địa phương: Việc gắn kết với UBND các quận, huyện và phường, xã, giúp cơ quan BHXH có thể kịp thời nắm bắt tình hình biến động của loại hình doanh nghiệp trên địa bàn.

Việc phối hợp chặt chẽ với các cơ quan QLNN có liên quan và chính quyền địa phương vừa giúp cơ quan BHXH nắm chắc nguồn thu, có điều kiện để hỗ trợ các cơ quan QLNN thực hiện tốt hơn nhiệm vụ QLNN ở địa phương.

4.2.2.3 Hoàn thiện quản lý chi BHTN

Công tác quản lý chi BHTN có vai trò quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến quỹ BHTN, đồng thời đảm bảo tính công bằng, khách quan cho các đối tượng thụ hưởng chính sách. Do vậy, trong thời gian tới cần tập trung hoàn thiện công tác quản lý chi. Theo đó cần tập trung vào các vấn đề sau:

Một là, tăng cường sự phối hợp đồng bộ giữa các ngành để xây dựng quy trình chuẩn trong việc thực hiện chi chế độ BHTN.

Thực trạng công tác quản lý chi cho thấy có sự thiếu phối hợp giữa các ngành trong quản lý chi, do vậy cần tăng cường phối hợp giữa các ngành trong quản lý chi. Phân định rõ trách nhiệm của BHXH, TTGTVL, các cơ sở đào tạo nghề.

Hai là, xây dựng và kết nối phần mềm giữa chi TCTN và thu BHTN.

Xây dựng và kết nối phần mềm giữa chi TCTN và thu BHTN để phát hiện kịp thời những trường hợp đã tham gia đóng BHTN trở lại mà vẫn đang hưởng TCTN. Xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung giữa BHXH và TTGTVL về nhân thân quá trình tham gia, quá trình ảnh hưởng TCTN của NLD để giảm những việc cung cấp nhân thân phải lặp đi lặp lại tại BHXH và ngành lao động.

Ba là, đa dạng hóa hình thức chi để tạo điều kiện thuận lợi cho NLD.

Để công tác chi trả và quản lý việc chi trả TCTN được thuận tiện và nhanh chóng cần phải đa dạng hóa các cách thức chi trả như chi trả thông qua tài khoản cá nhân ở ngân hàng và tổ chức tín dụng nơi đối tượng hưởng TCTN đang cư trú. Hình thức này đã được thực hiện và mang lại kết quả rất tốt. Tuy nhiên hình thức này cũng đang gặp những trở ngại nhất định như khác với các nước trên thế giới, các đối tượng tham gia và hưởng TCTN ở Việt Nam tỷ lệ chưa có tài khoản cá nhân còn cao, nhất là ở các vùng nông thôn và miền núi. Để giúp NLD vượt qua khó khăn này, cơ quan BHXH cần phối hợp với các tổ chức ngân hàng, tín dụng hướng dẫn NLD tham gia và hưởng TCTN mở tài khoản cá nhân ở các ngân hàng và các tổ chức tín dụng. Hình thức chi trả này đang được rất nhiều quốc gia áp dụng, nhất là ở những nước có đối tượng tham gia và hưởng TCTN cao như Mỹ, Đức, Anh, Pháp... Thực hiện hình thức này không chỉ giúp NLD giảm chi phí về tài chính và thời gian mà còn làm giảm đáng kể khối lượng tiền mặt trong lưu thông, đồng thời tăng hiệu quả QLNN đối với công tác quản lý chi BHTN.

Bốn là, tăng cường công tác kiểm tra, kiểm soát các hoạt động chi, đảm bảo an toàn tiền mặt...

Cần phải đảm bảo an toàn tiền mặt, đảm bảo đưa tiền đến tay người hưởng đúng chính sách, đúng thời điểm, nhanh gọn và thuận tiện. Đẩy mạnh việc triển khai chi TCTN tạo điều kiện cho NLD không phải đi lại nhiều lần để nhận TCTN.

Năm là, nâng cao trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong thực hiện công tác chi BHTN.

Đây là một vấn đề quan trọng trong việc hạn chế sự bắt tay giữa cán bộ nhà nước với doanh nghiệp và NLD để trục lợi BHTN. Cần có chế tài đủ mạnh để hạn chế, đồng thời nâng cao trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong thực hiện chi BHTN.

4.2.2.4 Hoàn thiện bộ máy và nâng cao chất lượng cán bộ quản lý BHTN

Hoạt động BHTN cũng như bất kỳ một hoạt động nào khác đều cần có đội ngũ cán bộ (bộ máy tổ chức) trên cơ sở quyền hạn và nhiệm vụ của mình thực hiện hoạt động trong phạm vi được giao. Cùng với sự phát triển của xã hội thì bất kỳ bộ máy tổ chức ở một lĩnh vực nào cũng phải luôn được kiện toàn đáp ứng với sự phát triển đó. Bộ máy QLNN đối với BHTN cũng không ngoại lệ, đây là một nội dung quan trọng trong QLNN đối với hoạt động BHTN. Điều này càng trở nên quan trọng hơn khi công việc quản lý ngày nay gắn liền với công nghệ thông tin. Từ đó đòi hỏi bộ máy QLNN đối với BHTN không những cần phải hoàn thiện mà phải hoàn thiện theo hướng chuyên nghiệp hoá, chuyên môn hoá gắn liền với công nghệ quản lý hiện đại - quản lý bằng công nghệ thông tin. Theo đó cần tập trung vào các vấn đề sau:

Một là, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ QLNN đối với BHTN của các bộ, ngành liên quan.

Tăng cường phối kết hợp giữa các cơ quan QLNN như thanh tra, tài chính, lao động, BHXH, kế hoạch đầu tư về việc chỉ đạo, kiểm tra và thực hiện chính sách BHTN đối với NLĐ ở các doanh nghiệp. Xây dựng quy chế phối hợp giữa Sở Lao động- Thương binh và Xã hội và BHXH tỉnh, Liên đoàn Lao động tỉnh và các cơ quan, tổ chức có liên quan để phối hợp và làm rõ trách nhiệm trong việc tuyên truyền, hướng dẫn, kiểm tra và xử lý các vi phạm theo quy trình thống nhất trong việc thực hiện chính sách BHTN. Tạo sự thống nhất thông suốt từ cấp ủy và chính quyền địa phương; thống nhất cơ chế phối hợp từng ngành, từng cấp trong mọi lĩnh vực liên quan đến NLĐ và BHTN trong các đơn vị, đặc biệt là các doanh nghiệp tư nhân. Tăng cường công tác thông tin giữa các ngành chức năng với BHXH và ngược lại.

Hai là, tiếp tục hoàn thiện bộ máy BHXH để đáp ứng yêu cầu thực thi BHTN, tổ mức bộ máy thực thi BHTN phải phù hợp với từng địa phương.

Thành lập một hệ thống ngành dọc từ Trung ương đến địa phương về dịch vụ việc làm để thực hiện tốt chế độ, chính sách về tư vấn và hỗ trợ việc làm, vì đây là hướng giải quyết người thất nghiệp một cách bền vững nhất.

Nghiên cứu, xem xét xây dựng mô hình chuẩn hoạt động của trung tâm dịch vụ việc làm để thực hiện tốt các nhiệm vụ của trung tâm về BHTN, tư vấn, thông tin thị trường lao động, giới thiệu việc làm, cung cấp lao động và dạy nghề.

Ba là, rà soát, đánh giá mạng lưới tiếp nhận và giải quyết, trên cơ sở đó điều chỉnh, cơ cấu lại cho phù hợp.

Cần rà soát, đánh giá lại mạng lưới tiếp nhận đăng ký thất nghiệp, nộp hồ sơ hưởng BHTN trên địa bàn sao cho tạo thuận lợi hơn cho NLĐ, tăng cường cơ sở vật chất, cán bộ và kinh phí cho các TTGTVL trong việc tiếp nhận, giải quyết các chế độ BHTN và quản lý NLĐ bị thất nghiệp.

Bốn là, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực làm công tác QLNN đối với BHTN.

Trong những năm qua nhân lực làm công tác QLNN đối với BHTN, tuy đã được tăng cường, nhưng chưa đáp ứng yêu cầu vì BHTN là một chính sách xã hội còn mới, tính chất công việc phức tạp, thường xuyên biến động. Hơn nữa, nguồn nhân lực hiện tại buộc phải vừa làm vừa học hỏi, chưa có kinh nghiệm nhiều trong quản lý BHTN. Để khắc phục những hạn chế này cần ưu tiên công tác đào tạo, bồi dưỡng cho số cán bộ hiện có theo các nghiệp vụ chuyên ngành, như là nghiệp vụ về thu, chi BHTN, tiếp nhận hồ sơ, tư vấn, giới thiệu việc làm để nâng cao năng lực thực hiện, nâng cao chất lượng phục vụ, tăng cường kiểm soát nhằm giảm bớt các sai sót trong quá trình thực hiện. Cán bộ cần được tập huấn nghiệp vụ thường xuyên, đặc biệt khi có những thay đổi về chính sách, quy trình thực hiện. Việc trang bị kiến thức như vậy sẽ giúp cán bộ vững vàng về nghiệp vụ và tự tin khi xử lý những trường hợp vướng mắc. Ngoài ra cần kiện toàn đội ngũ thanh tra, kiểm tra chuyên ngành về BHTN, đội ngũ hoạch định chính sách BHTN để nâng cao chất lượng và hiệu quả của chính sách BHTN.

Trong mọi trường hợp yếu tố con người có vai trò rất quan trọng, đặc biệt trong điều kiện Việt Nam đang hội nhập sâu rộng kinh tế trong khu vực, việc nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý, cán bộ thực hiện chính sách BHTN là việc cần làm thường xuyên, liên tục.

4.2.2.5 Xây dựng hệ thống đảm bảo thông tin cho quản lý BHTN

Cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, công tác QLNN đối với BHTN cũng ngày càng phải được nâng cao để đáp ứng yêu cầu chung của từng thời kỳ. Để thực hiện và quản lý có hiệu quả BHTN trong thời gian tới thì một yêu cầu

tất yếu đặt ra là phải có sự hỗ trợ của công nghệ thông tin trong công tác QLNN đối với BHTN. Cần tập trung vào các vấn đề sau:

Một là, hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu về lao động và thị trường lao động

Hiện hệ thống cơ sở dữ liệu về thị trường lao động ở Việt Nam không được cập nhật thường xuyên, các cuộc điều tra chỉ được tiến hành 1 lần/năm trong khi biến động về thị trường lao động là thường xuyên. Cơ sở dữ liệu chưa đáp ứng được việc đưa ra thông tin chính xác về thực trạng thị trường lao động, điều này đã làm hạn chế hiệu quả các quyết định quản lý.

Hệ thống thông tin chưa kịp thời cung cấp thông tin cập nhật về cung - cầu lao động cho các nhà tuyển dụng lao động và NLD cũng như các cơ sở đào tạo để có định hướng đào tạo đáp ứng nhu cầu thị trường. Do vậy cần đẩy mạnh việc thực hiện cập nhật thông tin về thị trường lao động, về cung - cầu lao động để có cơ sở đưa ra những chính sách hoặc sửa đổi chính sách cho phù hợp với từng thời kỳ. Thông tin được cập nhật kịp thời sẽ có căn cứ giúp nhà quản lý định hướng tốt hơn và có biện pháp quản lý đi sát với thực tế hơn.

Hai là, hoàn thiện hệ thống phần mềm thu BHTN và chi TCTN.

Hệ thống phần mềm thu BHTN, chi TCTN, đăng ký thất nghiệp chưa đáp ứng được đầy đủ trong quản lý. Do phân cấp quản lý thu của BHXH được thực hiện tại BHXH huyện nơi đơn vị đóng trụ sở, cơ sở dữ liệu tham gia BHTN của NLD và đơn vị phần lớn được quản lý tại BHXH huyện. Phần mềm quản lý thu của cơ quan BHXH đang sử dụng chưa kết nối đồng bộ được dữ liệu giữa quận, huyện nên cơ quan BHXH cấp tỉnh chưa có CSDL tập trung. Vì vậy, việc cập nhật NLD đã được giải quyết chế độ BHTN vào phần mềm quản lý thu không thực hiện được triệt để, nên còn tình trạng xác nhận thời gian tham gia BHTN bị trùng hoặc chưa chính xác.

Ba là, tăng cường sự phối hợp trong khai thác dùng chung cơ sở dữ liệu của NLD tham gia BHTN.

Sự phối hợp trong khai thác dùng chung cơ sở dữ liệu của NLD tham gia BHTN đảm bảo việc giải quyết chế độ BHTN được chính xác, kịp thời và tạo điều kiện thuận lợi nhất cho NLD để chính sách BHTN ngày càng phát huy vai trò nhằm ổn định đời sống NLD khi bị mất việc làm, góp phần đảm bảo ASXH.

Bốn là, đầu tư cơ sở hạ tầng về công nghệ thông tin cho các TTGTVL.

TTGTVL chưa có đầy đủ cơ sở hạ tầng về công nghệ thông tin để phối hợp xây dựng, triển khai phần mềm để kết nối với cơ sở dữ liệu của BHXH. Do vậy các TTGTVL cần đầu tư nâng cấp máy chủ, đường truyền cáp quang để khắc phục tình trạng trên.

Cần hoàn thiện phần mềm quản lý BHTN để thực hiện trên phạm vi cả nước, chia sẻ thông tin giữa các cơ quan có liên quan. Cần sớm nghiên cứu và đưa vào vận hành thống nhất trong toàn quốc phần mềm quản lý lao động thất nghiệp, nhằm quản lý một cách khoa học và chặt chẽ đối với lao động thất nghiệp, chống lạm dụng quỹ BHTN.

Ngoài ra khi có sự kết nối và sử dụng chung cơ sở dữ liệu cần có chế độ bảo toàn dữ liệu, kiểm soát việc sử dụng dữ liệu, phòng ngừa tin tặc tấn công. Phải thực hiện sao lưu số liệu định kỳ.

4.2.2.6 Tăng cường QLNN về hoạt động quản lý và phát triển quỹ thất nghiệp

Quỹ BHTN phải được hạch toán độc lập. Theo quy định hiện hành vấn đề quản lý quỹ là do Hội đồng quản lý quỹ thực hiện gồm có: đại diện của NLĐ, đại diện người sử dụng lao động và Nhà nước. Hội đồng quản lý quỹ sẽ quyết định việc sử dụng quỹ, các hình thức đầu tư quỹ theo một chu kỳ thời gian xác định để đảm bảo quỹ an toàn, có thể sử dụng trong các năm tiếp theo.

Do BHTN là chế độ ngắn hạn, nên số dư của quỹ phải được giữ ở trạng thái có khả năng thanh toán hoặc "gần như có khả năng thanh toán" để chuẩn bị cho những biến động lớn về thất nghiệp bất ngờ có thể xảy ra.

Trong phương pháp dự báo quỹ, có thể sử dụng mô hình RAP. Đây là mô hình tài chính có thể được sử dụng dễ dàng để tính toán chi phí của việc sử dụng các chương trình của Nhà nước. Để tính toán chi phí của các chương trình BHTN cho các lao động trong các ngành chính thức, có thể là các chương trình có đóng góp, các mô hình tính toán bảo hiểm sẽ được sử dụng. Mô hình này gồm 3 phần chính: Dữ liệu đầu vào, chi phí lợi ích và tổng chi phí. Việc thu thập dữ liệu là công tác rất quan trọng và chiếm nhiều thời gian cũng như độ chính xác trong dự báo tài chính quỹ. Dữ liệu đầu vào của mô hình bao gồm các dữ liệu thống kê về:

- Dân số;
- Lực lượng lao động và việc làm;
- Tình hình kinh tế;
- Số liệu liên quan trực tiếp đến chương trình: Nguồn số liệu này được lấy từ các tổ chức có liên quan đến chương trình ở nhiều cấp độ khác nhau, nhiều nguồn dữ liệu từ các tổ chức khác nhau;
- Số liệu tổng hợp từ các Ban, ngành liên quan và có sự đối chiếu giữa các nguồn số liệu và cơ sở dữ liệu cá nhân. Thêm vào đó, cần xác định được nguyên nhân của sự khác biệt về số liệu này.

Như vậy, trong việc quản lý hoạt động quỹ cần phải đảm bảo quỹ BHTN phải được quản lý tập trung, thống nhất và phải ngày càng phát triển, tạo điều kiện thuận lợi để đảm bảo chi trả đầy đủ kịp thời TCTN. Để quỹ BHTN luôn ổn định và phát triển cần phải hoàn thiện từ khâu quản lý thu đến công tác quản lý chi nhằm quản lý một cách có hiệu quả việc cân đối thu - chi và phát triển quỹ thời gian tới.

4.2.2.7 *Đẩy mạnh tuyên truyền về BHTN*

Tiếp tục tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền về BHTN: Với nhiều hình thức phong phú và phù hợp cho từng đối tượng là người sử dụng lao động và NLĐ, thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, các ấn phẩm và thường xuyên tổ chức các cuộc tuyên truyền- đối thoại trực tiếp với doanh nghiệp và NLĐ.

Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, biện pháp có ý nghĩa quan trọng trong tổ chức thực hiện luật, các văn bản quy phạm pháp luật và các chế độ, chính sách của Đảng, Nhà nước là việc thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục ý thức, kỷ cương tới người dân. Về nội dung này, văn kiện Đại hội Đảng khóa VIII khẳng định: “Triển khai mạnh mẽ công tác tuyên truyền và giáo dục pháp luật; huy động lực lượng của các đoàn thể chính trị, xã hội, nghề nghiệp, các phương tiện thông tin đại chúng tham gia vào các đợt vận động thiết lập trật tự kỷ cương và các hoạt động thường xuyên xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong các cơ quan nhà nước và trong xã hội”. Tinh thần này tiếp tục được phát huy ở các kỳ Đại hội IX, X và Đại hội XI của Đảng. Để làm cơ sở cho công tác tuyên truyền và giáo dục pháp luật, cần tăng cường công tác giải thích Luật BHXH, Luật Việc làm và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến BHTN.

Thực tế cho thấy, từ khi chính sách BHTN đi vào đời sống NLĐ, Nhà nước đã ban hành nhằm sửa đổi, bổ sung, hoàn chỉnh các quy định về đóng, hưởng và giải quyết các chế độ BHTN với NLĐ tham gia quan hệ BHTN. Hiện nay hàng loạt các văn bản pháp luật về lĩnh vực BHTN cũng đang được nghiên cứu soạn thảo, ban hành bổ sung nhằm điều chỉnh kịp thời các hoạt động BHTN phát sinh từ nền KTTH. Việc tạo điều kiện thông qua kênh thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giải thích để các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và mọi lao động hiểu biết đầy đủ thông tin về hoạt động BHTN để có hành vi xử sự cho đúng pháp luật, là cơ sở để nhà nước quản lý có hiệu quả hoạt động BHTN. Theo đó, các bộ, ban, ngành và các cơ quan có liên quan cần tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền các chế độ, chính sách về BHTN với nhiều hình thức phù hợp với từng nhóm đối tượng nhằm nâng cao nhận thức về BHTN, nhất là NLĐ có nguy cơ mất việc làm cao, ở các doanh nghiệp đang gặp khó khăn, các doanh nghiệp trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp.

Nên sử dụng các phương tiện thông tin tuyên truyền như báo chí, đài phát thanh, truyền hình, tổng đài 1080... để thông tin thường xuyên về chế độ chính sách, thủ tục hồ sơ. Thực hiện các buổi phỏng vấn và giải đáp thắc mắc về BHTN trên đài phát thanh, truyền hình hoặc qua làn sóng VOV để hướng dẫn NLĐ tự tìm hiểu quyền lợi của mình.

BHXXH nên sử dụng trang Web của cơ quan BHXXH để đăng tải các văn bản về chính sách BHTN, hướng dẫn các thủ tục liên quan, tiếp nhận các thông tin phản hồi để xem xét, kịp thời điều chỉnh, nhằm nâng cao chất lượng phục vụ và làm tăng tính hấp dẫn của chính sách BHTN.

Ở cấp Trung ương cần có kế hoạch phối hợp thường xuyên với các cơ quan thông tấn báo chí ở Trung ương phổ biến, giải thích các chế độ chính sách về BHTN. Cần có kế hoạch đưa chương trình giảng dạy về BHTN vào các trường đại học, cao đẳng, trung học và các trường dạy nghề để nâng cao ý thức, kiến thức về BHTN cho NLĐ.

Ở cấp địa phương cần phối hợp thường xuyên với các cơ quan báo đài ở địa phương tổ chức tuyên truyền về BHTN. Phối hợp với các cơ quan hữu quan, đặc

biệt là Liên đoàn Lao động tỉnh, Đài phát thanh truyền hình, Sở Thông tin tỉnh tiến hành tuyên truyền trực tiếp thông qua phát hành tờ rơi, tờ gấp, pa nô, áp phích. Mỗi tỉnh cần xây dựng một Website về BHXH nói chung và BHTN nói riêng để cung cấp thông tin về thủ tục, văn bản pháp luật, văn bản hướng dẫn về BHTN đến với doanh nghiệp và NLĐ.

Mặt khác, niêm yết công khai tại địa điểm tiếp nhận hồ sơ, giấy tờ, đơn thư và giải quyết chế độ BHTN gồm: Sơ đồ chỉ dẫn các bộ phận công tác của cơ quan, tên bộ phận và cá nhân chịu trách nhiệm giải quyết công việc; mẫu đơn, hồ sơ; thời hạn giải quyết từng loại công việc và những điều cấm cản bộ, công chức không được làm khi tiếp xúc, giải quyết công việc để các đơn vị tiện theo dõi, tránh tình trạng phải đi lại nhiều lần, gây lãng phí thời gian và tài chính cho NLĐ.

Tăng cường tuyên truyền đối với đối tượng là các cán bộ xã, phường, bởi cán bộ xã, phường là những người nắm vững số lượng và loại hình doanh nghiệp trên địa bàn, có vai trò quan trọng trong việc thông tin về BHTN.

Cần tăng cường hơn nữa vai trò của Công đoàn trong việc tuyên truyền, phổ biến chính sách BHTN, đặc biệt là trong công tác phối hợp với cơ quan BHXH trong việc thu BHTN và hướng dẫn NLĐ làm các thủ tục để hưởng BHTN đầy đủ và đúng thời hạn.

Tuyên truyền chế độ, chính sách về BHTN với nhiều hình thức phù hợp với từng nhóm đối tượng nhằm nâng cao nhận thức, nhất là NLĐ ở vùng sâu, vùng xa, ở doanh nghiệp vừa và nhỏ để NLĐ và người sử dụng lao động thấy rõ quyền lợi và trách nhiệm của mình trong việc tham gia về BHTN.

Tổ chức các lớp tập huấn về BHTN cho người sử dụng lao động, cán bộ công đoàn của các doanh nghiệp, hoặc có thể lồng ghép tuyên truyền BHTN trong các cuộc họp công đoàn, họp hội đồng quản trị tại các doanh nghiệp...

Đẩy mạnh kết hợp liên ngành trong công tác tuyên truyền BHTN như ngành Lao động - Thương binh và Xã hội, ngành Kế hoạch và Đầu tư, Nội vụ, Công đoàn; giữa các cơ quan như cơ quan lao động, cơ quan BHXH, các khu công nghiệp, khu chế xuất...

Ngoài ra, cần tổ chức các cuộc thi tìm hiểu kiến thức về BHTN như thi tuyên truyền viên giỏi về BHTN nhằm tăng khả năng tuyên truyền cho cán bộ công chức. Thực hiện nâng cao chất lượng phục vụ, giảm nhẹ thủ tục hành chính, tạo điều kiện thuận lợi cho NLĐ trong quá trình đóng và hưởng BHTN. Đây chính là hình thức tự tuyên truyền tốt nhất với NLĐ.

4.2.2.8 Tăng cường kiểm tra, thanh tra

Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra: Việc thực hiện chính sách BHTN nhằm phát hiện những vướng mắc, những vi phạm hay trục lợi BHTN để kịp thời xử lý để tạo điều kiện thuận lợi cho NLĐ khi tham gia và thụ hưởng chế độ BHTN.

Cơ quan LĐ-TB & XH phối hợp với BHXH, Liên đoàn lao động để quản lý lao động trên địa bàn, phát hiện kịp thời các biểu hiện vi phạm pháp luật như: khai báo tăng, giảm lao động tại doanh nghiệp, đăng ký thang bảng lương, số lượng lao động tham gia BHXH, BHTN, bắt buộc doanh nghiệp công khai danh sách lao động trong doanh nghiệp. Cơ quan BHXH các tỉnh, thành phố, cần phối hợp với Liên đoàn Lao động, Thanh tra lao động kiểm tra phát hiện các đơn vị trốn tham gia BHTN và có biện pháp xử lý nghiêm khắc.

Việc thanh tra, kiểm tra; giải quyết khiếu nại tố cáo chủ yếu tập trung vào các nội dung sau:

- Việc thu nộp BHTN và việc cấp, quản lý, sử dụng sổ BHTN;
- Quản lý các đối tượng hưởng các chế độ trợ cấp BHTN;
- Quản lý tài chính BHTN và chi trả các chế độ BHTN;
- Tiếp nhận và xử lý các khiếu nại, tố cáo liên quan đến việc thực hiện chính sách BHTN trái pháp luật;
- Công tác quản lý quỹ BHTN.
- Công tác thanh tra, kiểm tra được tập trung vào các đối tượng:
 - + Đơn vị sử dụng lao động: Tiến hành kiểm tra, thanh tra danh sách lao động tiền lương, việc trích nộp BHXH, BHTN, hồ sơ, tài liệu đến việc hưởng các chế độ BHTN và thực hiện các chế độ trợ cấp BHTN đối với NLĐ.

+ Đại lý chi trả các chế độ trợ cấp BHTN tại cơ sở xã, phường, thị trấn: Tiến hành thanh tra kiểm tra việc chi trả các chế độ trợ cấp và việc cắt giảm các đối tượng hết thời hạn hưởng chế độ.

+ Cơ quan thực thi chính sách BHXH: Tiến hành thanh tra, kiểm tra việc thu nộp BHTN, cấp, quản lý sử dụng sổ BHTN; quản lý đối tượng tham gia và thụ hưởng các chế độ trợ cấp BHTN; quản lý tài chính BHTN và chi trả các chế độ BHTN; quản lý chi hoạt động bộ máy.

Tăng cường công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo về BHTN. Cần xây dựng hệ thống tổ chức từ cấp huyện, thị lên đến Trung ương, liên tục thường trực giải đáp kịp thời, thỏa đáng các khúc mắc, bức xúc của NLĐ đang làm việc và cả những người đã thôi việc. Những vấn đề có liên quan đến nhiều cơ quan cần phối hợp với các cơ quan thanh tra, kiểm tra giải quyết kịp thời, đúng chế độ cho đối tượng.

Cần có các chế tài xử lý vi phạm về BHTN nghiêm khắc nhằm nghiêm trị các trường hợp chậm đóng, trốn đóng, thiếu đóng BHTN. Xem xét sửa đổi, bổ sung mức xử lý và cơ chế xử lý vi phạm pháp luật về BHTN. Cần tăng mức xử phạt để hạn chế tình trạng nợ đóng BHTN và ngăn chặn doanh nghiệp, NLĐ trục lợi BHTN.

Do chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn kiểm tra của BHXH còn hạn hẹp, mới chỉ dừng ở công tác kiểm tra, kiểm soát và kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền để xử lý theo quy định. Các tổ chức kiểm tra thuộc hệ thống BHXH Việt Nam không có thẩm quyền xử phạt các đơn vị, cá nhân có vi phạm trong thực hiện chế độ BHXH, BHTN. Do vậy, cần cho phép thành lập thanh tra chuyên ngành về BHTN thuộc hệ thống BHXH để thanh tra và xử lý các vi phạm trong lĩnh vực BHXH, BHTN nhằm nhanh chóng khắc phục tình trạng vi phạm như hiện nay mà chưa có biện pháp xử lý triệt để, trên cơ sở đó tạo điều kiện cho NLĐ tham gia và hưởng thụ chế độ BHTN một cách thuận lợi, đúng người, đúng đối tượng và đúng chế độ.

4.2.3 Nhóm giải pháp tăng cường nâng cao hiệu lực và hiệu quả QLNN về BHTN

Nghị quyết ĐH lần thứ XI của Đảng xác định: “Thực hiện tốt chức năng của Nhà nước, giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa nhà nước với thị trường; hoàn thiện bộ máy nhà nước, tạo bước chuyển biến mạnh về cải cách hành chính; đẩy

mạnh cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí; tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong việc xây dựng bộ máy nhà nước”. Trên tinh thần đó, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN về BHTN cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp chủ yếu sau đây:

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật về BHTN

Trước hết là thực hiện tốt nhiệm vụ xây dựng hệ thống pháp luật về BHTN đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, với chi phí tuân thủ thấp, dựa trên hệ thống chính sách đã được hoạch định trong từng lĩnh vực phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

- Tăng cường cải cách hành chính

Đẩy mạnh đơn giản hóa thủ tục hành chính, cắt giảm chi phí tuân thủ thủ tục hành chính trên tất cả các khâu trong thực hiện chính sách BHTN như thu BHTN, chi TCTN... Hoàn thiện các quy định về phân cấp quản lý Trung ương - địa phương trong thực hiện chính sách BHTN theo nguyên tắc cơ quan hành chính Nhà nước cấp trên thực hiện những việc mà cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới làm không hiệu quả.

Trên cơ sở rà soát từng thủ tục, chi tiết đến từng thành phần hồ sơ và tiêu chí trên các mẫu biểu, tờ khai, BHXH cần cắt giảm hồ sơ, thủ tục, quy trình thực hiện của tất cả các lĩnh vực nghiệp vụ từ thu, chi TCTN.

Bên cạnh việc thực hiện rà soát, cắt giảm TTHC cần chú trọng quan tâm đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin thực hiện tin học hóa trong quản lý, giải quyết các chế độ chính sách BHTN. Đẩy mạnh ứng dụng CNTT để nâng cao chất lượng phục vụ đối tượng tham gia, đối tượng thụ hưởng chính sách BHTN; giảm thời gian và tiết kiệm chi phí thực hiện các thủ tục hành chính về BHTN.

- Tăng cường phối hợp giữa các ngành chức năng trong xây dựng và thực thi chính sách BHTN.

Tăng cường phối hợp giữa ngành Lao động và ngành BHXH nhằm tháo gỡ những vướng mắc trong quá trình thực hiện như ban hành văn bản hướng dẫn kịp thời, phù hợp với tình hình thực tế; phối hợp với các cơ quan liên quan trên địa bàn để nắm được số lao động và số đơn vị trên địa bàn; quản lý tốt đối tượng đang tham gia BHTN, mở rộng đối tượng tham gia; thực hiện thu đúng, thu đủ góp phần làm tăng nguồn thu, đảm bảo cho quỹ BHTN phát triển bền vững.

- *Đẩy mạnh kết hợp các ngành liên quan trong việc phát hiện nguồn thu BHTN*

+ Đối với ngành Lao động Thương binh và Xã hội: Tập trung công tác khảo sát thực hiện chính sách lao động, BHTN đồng thời xây dựng hình thức trao đổi thông tin giữa hai ngành để đảm bảo nắm chắc nguồn thu và tình hình thực hiện chính sách lao động và BHTN trong các doanh nghiệp.

+ Đối với Sở Kế hoạch và Đầu tư: Tiếp tục hình thức trao đổi thông tin nắm chắc tình hình biến động các đơn vị trên địa bàn, thực hiện xác nhận tình hình thực hiện chính sách BHTN của các đơn vị.

+ Đối với Ban Quản lý các Khu công nghiệp, Khu chế xuất: Phối hợp kiểm tra việc thực hiện chính sách BHTN và phối hợp tuyên truyền pháp luật về BHTN cho người làm công tác BHTN trong các đơn vị hoạt động trong các khu công nghiệp, khu chế xuất.

+ Đối với chính quyền đoàn thể địa phương: Việc gắn kết với UBND các quận huyện và phường xã, giúp cơ quan BHXH có thể kịp thời nắm bắt tình hình biến động của các doanh nghiệp.

Việc phối hợp chặt chẽ với các cơ quan QLNN có liên quan và chính quyền địa phương vừa giúp cơ quan BHXH nắm chắc nguồn thu, có điều kiện để hỗ trợ các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện tốt hơn nhiệm vụ quản nhà nước ở địa phương.

- *Phát huy vai trò của các tổ chức chính trị, xã hội trong thực thi chính sách BHTN*

Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN đối với BHTN cần phát huy hơn nữa vai trò của các tổ chức chính trị, xã hội, nhất là tổ chức công đoàn với tư cách là bảo vệ quyền lợi NLĐ cần phải nâng cao trách nhiệm hơn nữa trong thực thi chính sách BHTN.

4.2.4 Các giải pháp khác

4.2.4.1 Xây dựng chính sách hỗ trợ nhằm thúc đẩy sự phát triển các DN

Để thực hiện được tốt mục tiêu chính sách BHTN thì bên cạnh các giải pháp trực tiếp thì cần có các giải pháp hỗ trợ các DN như các chính sách về vốn,

công nghệ, mặt bằng sản xuất, thông tin thị trường, xúc tiến thương mại, đào tạo nâng cao trình độ quản lý và hệ thống cơ sở hạ tầng... Các doanh nghiệp cũng phải vận động một cách tích cực để tạo uy tín, thương hiệu, nhãn hiệu, nâng cao chất lượng sản phẩm, tăng sức cạnh tranh trên thị trường, trên cơ sở đó tạo việc làm và giảm tỷ lệ thất nghiệp.

4.2.4.2 Hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực

Cần thực hiện đào tạo cả người quản lý doanh nghiệp và NLĐ để NLĐ có trình độ, kỹ năng, tay nghề cao và có cơ hội tìm kiếm được việc làm tốt, phù hợp, thu nhập cao, ổn định và mở rộng quyền được lựa chọn những đơn vị thực hiện đầy đủ quyền lợi cho NLĐ để làm việc.

Nhà nước cần mở các khoá đào tạo về các lĩnh vực quản trị doanh nghiệp hiện đại, kỹ thuật xúc tiến thị trường, chuyển giao công nghệ, kỹ năng ký kết hợp đồng thương mại, luật pháp quốc tế về thương mại, cách thức xây dựng thương hiệu, nhãn hiệu và hệ thống quản lý tiêu chuẩn, chất lượng quốc tế thông qua các hiệp hội doanh nghiệp và các ngành chức năng. Đặc biệt, ý thức chấp hành các quy định về BHTN.

Nhà nước và doanh nghiệp cần tăng cường đào tạo và đào tạo lại trình độ tay nghề, trình độ chuyên môn nghiệp vụ cho NLĐ. Bên cạnh đó, cần giáo dục về ý thức chấp hành kỷ luật lao động, tác phong làm việc chính quy, hiện đại. Các hình thức đào tạo cần đa dạng, phù hợp với từng đối tượng lao động.

KẾT LUẬN

Trong nền KTTT các quan hệ kinh tế nói chung, quan hệ BHTN nói riêng diễn ra phức tạp và đa dạng đòi hỏi phải có sự quản lý của nhà nước. Để quản lý được nhà nước phải sử dụng đến hệ thống các công cụ như: Luật, các văn bản luật, các công cụ cưỡng chế... Những quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung được nhà nước sử dụng như một công cụ hữu hiệu nhất và không thể thiếu trong việc quản lý các hoạt động kinh tế - xã hội cũng như trong hoạt động BHTN.

BHTN là một chính sách mang tính nhân đạo sâu sắc và dung hợp với điều kiện còn tồn tại thất nghiệp trong nền KTTT. Ở nước ta BHTN mới được triển khai nhưng chính sách BHTN đã được triển khai tích cực và đã thu được những thành tựu ban đầu trong việc hỗ trợ người thất nghiệp và ổn định xã hội trong thời gian qua. Việc thực thi chính sách BHTN trong điều kiện kinh tế nước ta còn nhiều khó khăn và thách thức và đã đạt được những kết quả bước đầu là một nỗ lực lớn của Đảng và Nhà nước ta. Công tác QLNN về BHTN thời gian qua đã có những thay đổi tích cực từ bộ máy quản lý, hệ thống chính sách quản lý, công tác thực thi chính sách và kiểm tra, giám sát thực thi chính sách BHTN đạt được rất nhiều thành tựu. Mặc dù thu được không ít thành công, song công tác QLNN về BHTN cũng còn tồn tại nhiều hạn chế, yếu kém, không những làm hạn chế tác động tích cực của chính sách BHTN, mà còn tạo nhiều kẽ hở cho một số đối tượng lạm dụng TCTN, gây mất cân đối cho quỹ BHTN, tình trạng nợ đọng thu BHTN còn khá lớn, số lượng người tham gia chưa nhiều, sự hài lòng của NLĐ còn hạn chế...

Đề tài luận án này đặt ra nhiệm vụ là nghiên cứu một cách có hệ thống từ cơ sở lý luận, kinh nghiệm quốc tế, từ thực tiễn QLNN về BHTN, qua đó đề xuất các phương hướng, giải pháp có tính khoa học và tính khả thi.

Kết quả đạt được của đề tài:

1. Luận án đã tập trung hệ thống hóa cơ sở lý luận và thực tiễn liên quan đến QLNN về BHTN. Luận án đã làm rõ được các khái niệm liên quan, đặc điểm, tính tất yếu, các tiêu chí, nội dung và các nhân tố ảnh hưởng đến QLNN đối với

BHTN. Đây là những cơ sở khoa học quan trọng góp phần làm căn cứ để tiếp tục nghiên cứu giải pháp hoàn thiện QLNN về BHTN trong thời gian tới.

2. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm về xây dựng và quản lý chính sách BHTN các quốc gia tiêu biểu trên thế giới. Luận án đã rút ra được một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

3. Phân tích, đánh giá được thực trạng QLNN về BHTN dựa trên các nội dung QLNN đối với BHTN và dựa trên các tiêu chí đánh giá hiệu quả của QLNN đối với BHTN; Khái quát quá trình triển khai chính sách BHTN của Việt Nam thời gian qua, đánh giá những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong công tác QLNN về BHTN thời gian qua.

4. Đưa ra phương hướng và hệ thống giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN về BHTN trong thời gian tới. Hệ thống giải pháp kiến nghị trong thời gian tới để QLNN về BHTN tốt hơn bao gồm các nhóm giải pháp:

- Nâng cao nhận thức về BHTN.

- Nhóm giải pháp về hoàn thiện QLNN đối với BHTN bao gồm: Hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật; Hoàn thiện bộ máy QLNN về BHTN; Nâng cao hiệu quả công tác quản lý thu, công tác quản lý chi, quản lý NLĐ, nâng cao trách nhiệm của người quản lý, người thực hiện chính sách BHTN; Đẩy mạnh công tác xây dựng cơ sở dữ liệu quản lý về việc làm, về lao động, về doanh nghiệp; Đẩy mạnh công tác thông tin tuyên truyền; Tăng cường công tác kiểm tra, kiểm soát.

- Nhóm giải pháp về nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN đối với BHTN gồm: hoàn thiện hệ thống pháp luật, cải cách thủ tục hành chính, áp dụng công nghệ thông tin, tăng cường vai trò của các tổ chức chính trị, xã hội trong xây dựng, thực thi chính sách BHTN.

Để công tác QLNN về BHTN đạt được hiệu quả cao thì hệ thống giải pháp mà luận án đưa ra cần phải thực hiện một cách đồng bộ.

CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

1. Nguyễn Quang Trường (2011), “*Phát triển hệ thống an sinh xã hội để phát triển kinh tế*”, Tạp chí Thương mại (Số 21)
2. Nguyễn Quang Trường (2011), “*Quản lý nhà nước về an sinh xã hội ở nước ta hiện nay*”, Tạp chí Thương mại, (Số 24)
3. Nguyễn Quang Trường (2015), “*Giải pháp hoàn thiện Quản lý Nhà nước về Bảo hiểm thất nghiệp*”, Tạp chí Kinh tế và Quản lý (Số 15)
4. Nguyễn Quang Trường (2016) “*Bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp*”, Tạp chí Kinh tế và dự báo (Số T1-2016)
5. Nguyễn Quang Trường (2016) “*Kinh nghiệm của một số quốc gia trong quản lý Bảo hiểm thất nghiệp*”, Tạp chí Kinh tế và Quản lý (Số 18)

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Huy Ban (2003), *Nghiên cứu những nội dung cơ bản của BHTN hiện đại. Vấn đề trợ cấp BHTN ở Việt Nam*, đề tài nghiên cứu cấp bộ.
2. BHXH Việt Nam (2002), *Quyết định số 1620/QĐ-BHXH-TCCB ngày 17-12-2002, quy định chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và cơ cấu tổ chức BHXH ở các địa phương*.
3. BHXH Việt Nam (2008), *Quyết định số 4857/QĐ-BHXH, ngày 21-10-2008, quy định chức năng, quyền hạn nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức BHXH ở địa phương*.
4. BHXH Việt Nam (2011), *Hướng dẫn thu BHXH bắt buộc*, *Quyết định số 902/QĐ-BHXH ngày 26-6-2007; số 1333/QĐ- BHXH ngày 21-2-2008 và quyết định số 1111/QĐ-BHXH ngày 25-10-2011*.
5. BHXH Việt Nam (2012), *Quyết định số 488/QĐ-BHXH ngày 23-5-2012 quy định quản lý chi trả các chế độ BHXH*.
6. Begg, David, Fisher, Stanley và Dornbush, Rudiger (1992), *Kinh tế học 2 tập*, NXB. Giáo dục.
7. Bộ Lao động Thương Binh và Xã hội (2010), *Thông tư số 32/2010/TT-BLĐTBXH ngày 25-10-2010 Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP*.
8. Bộ Tài chính (2009), *Thông tư số 96/2009/TT-BTT ngày 20-5-2009, của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ tài chính đối với quỹ BHXH thất nghiệp*.
9. Chính phủ Việt Nam (2002), *Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo*.
10. Chính phủ (1995), *Nghị định số 19/NĐ-CP ngày 16-2-1995 về việc thành lập BHXH Việt Nam trên cơ sở thống nhất các tổ chức BHXH hiện nay ở Trung ương và địa phương*.
11. Chính phủ (2006), *Nghị định số 127/2008/NĐ-CP ngày 12-12-2008 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHXH về BHTN*.
12. Chính phủ (2008), *Nghị định số 94/2008/NĐ-CP ngày 22-8-2008 quy định chức năng quyền hạn và cơ cấu tổ chức của BHXH Việt Nam*.

13. Chính phủ (2010), *Nghị định số 86/2010/NĐ-CP ngày 26-8-2010 về quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BHXH.*
14. Chính phủ (2012), *Nghị định số 100/2012/NĐ-CP ngày 21-11-2012 của Chính phủ về sửa đổi bổ sung một số điều của nghị định 127/2008/NĐ-CP và có hiệu lực thi hành ngày 15-1-2013 với những quy định về đối tượng tham gia BHTN, hỗ trợ học nghề trình tự và thủ tục thực hiện BHTN.*
15. Chính phủ (2015), *Nghị định số 28/2015/NĐ-CP ngày 12/3/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật việc làm về BHTN.*
16. Chính phủ (2015), *Nghị định số 61/2015/NĐ-CP ngày 09/7/2015 của Chính phủ quy định về chính sách hỗ trợ tạo việc làm và Quỹ quốc gia về việc làm.*
17. Chính phủ (2015), *Quyết định số 1833/QĐ-TTg ngày 28/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch mạng lưới các Trung tâm dịch vụ việc làm giai đoạn 2016 – 2025.*
18. Chính phủ (2015), *Quyết định số 63/2015/QĐ-TTg ngày 10/12/2015 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hỗ trợ đào tạo nghề và giải quyết việc làm cho NLD bị thu hồi đất.*
19. Condouel A, Hentschenl J.và Wodon Q, *Đo lường và phân tích về phúc lợi.*
20. Cơ Quan Quản lý Bảm đảm xã hội Mỹ, *Các chương trình bảo đảm xã hội các nước trên thế giới.*
21. Đảng cộng sản Việt Nam (1986), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.*
22. Đảng cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VII, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.*
23. Đảng cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.*
24. Đảng cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.*
25. Đảng cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.*
26. Đảng cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.*

27. Nguyễn Văn Định (2008), *Giáo trình bảo Hiểm*, Nxb Đại học kinh tế quốc dân, Hà Nội.
28. TS. Lê Hồng Giang trong công trình nghiên cứu: “BHTN, lỗ cơ hội thay đổi”, báo SGTt ngày 01/12/2009
29. TS Trịnh Thị Hoa (2009), *Những lý luận cơ bản về BHTN hiện đại*
30. Khoa kinh tế phát triển (1999), *Giáo trình kinh tế Công cộng*, Đại học kinh tế Quốc dân, NXB thống kê.
31. Lê Minh Lý (2013), *Thực trạng giải pháp phòng chống lạm dụng quỹ BHTN trên địa bàn tỉnh Bình Dương*, Đề tài luận văn Thạc sĩ.
32. Quốc hội (1994), *Bộ luật Lao động*.
33. Quốc hội (2006), *Luật BHXH*.
34. Quốc hội (2014), *Luật Việc làm*
35. Samuelson, Paul và Nordhaus, William, (1997), *Kinh tế học 2 tập*, NXB Chính trị Quốc gia.
36. Smith, Adam (1997), *Của cải của các dân tộc*, NXB Giáo dục.
37. Stiglitz, Joseph và Yusuf, Shahid (2002), *Suy ngẫm lại sự thần kỳ Đông Á*, NXB. Chính trị Quốc gia.
38. Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định số 04/QĐ-TTg ngày 20-1-2011 về quản lý tài chính đối với BHXH ở Việt Nam*.
39. Lê Thị Hoài Thu (2008), *Chế độ BHTN trong nền KTTT ở Việt Nam*, Đề tài Luận án Tiến sĩ
40. PGS.TS Mạc Văn Tiến (2012) “*Lý luận về BHTN*”, Tạp chí Bảo hiểm.
41. Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) (1952), *Điều 20 Công ước 102, quy phạm tối thiểu về an toàn xã hội*.
42. Tổng cục Thống kê (2011), *Số liệu lao động việc làm hàng năm từ 2009-2014*.
43. Tổng cục Thống kê (2012), *Niên giám thống kê từ 2009-2014*.
44. *Từ điển bách khoa toàn thư*, Nxb Từ điển bách khoa, năm 1998
45. Viện Khoa học Lao động và xã hội (2008), *Đề tài cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện cơ chế vận hành và mô hình tổ chức thực hiện chính sách BHXH*, Hà Nội.
46. Nguyễn Quang Vinh (2010), *Các mô hình và kinh nghiệm thực hiện BHTN trên thế giới*, chuyên đề của BHTN Việt Nam.

Phụ lục 1

1. 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.

2. Thông tư số 34/2009/TT-BLĐTBXH ngày 16/10/2009, sửa đổi, bổ sung Thông tư số 04/2009/TT-BLĐTBXH, trong đó quy định việc chuyển nhiệm vụ thực hiện BHTN từ Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội cấp huyện sang Trung tâm dịch vụ việc làm thuộc Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương.

3. Thông tư số 32/2010/TT-BLĐTBXH ngày 25/10/2010 hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP (thay thế Thông tư số 04/2009/TT-BLĐTBXH và Thông tư số 34/2009/TT-BLĐTBXH nêu trên).

4. Thông tư số 04/2013/TT-BLĐTBXH ngày 01/3/2013 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 32/2010/TT-BLĐTBXH. Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 96/2009/TT-BTC ngày 20/05/2009 hướng dẫn chế độ tài chính đối với quỹ BHTN.

5. Thông tư số 134/2011/TT-BTC ngày 30/9/2011 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Quyết định 04/2011/QĐ-TTg ngày 20/01/2011 của Thủ tướng Chính phủ về quản lý tài chính đối với BHXH Việt Nam.

6. Bộ Quốc phòng ban hành Thông tư số 113/2009/TT-BQP ngày 07/12/2009 hướng dẫn thực hiện một số điều Nghị định số 127/2008/NĐ-CP về BHTN trong Quân đội nhân dân Việt Nam.

7. Liên bộ: Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an ban hành Thông tư liên tịch số 14/2013/TTLT-BLĐTBXH-BQP-BCA ngày 22/8/2013 hướng dẫn thực hiện Khoản 2 Điều 10 của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP ngày 12/12/2008 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHXH về BHTN đã được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 100/2012/NĐ-CP ngày 21/11/2012 của Chính phủ về việc thông báo với cơ quan lao động khi có biến động lao động làm việc tại các đơn vị thuộc lực lượng vũ trang.

Phụ lục 2

1. Thông tư số 04/2013/TT-BLĐTBXH ngày 01 tháng 03 năm 2013 của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 32/2010/TT-BLĐTBXH ngày 25/10/2010 của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP ngày 12/12/2008 của Chính phủ về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều Luật BHXH về BHTN.
2. Thông tư liên tịch số 102/2013/TTLT-BTC-BLĐTBXH ngày 30 tháng 7 năm 2013 của Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội và Bộ Tài chính quy định quản lý và sử dụng nguồn vốn sự nghiệp thực hiện một số Dự án của Chương trình mục tiêu quốc gia Việc làm và Dạy nghề giai đoạn 2012-2015.
3. Thông tư liên tịch số 14/2013/TTLT-BLĐTBXH-BQP-BCA ngày 22/8/2013 của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, Bộ Quốc phòng và Bộ Công An hướng dẫn thực hiện Khoản 2 Điều 10 của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP ngày 12/12/2008 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Luật BHXH về BHTN đã được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 100/2012/NĐ-CP ngày 21/11/2012 của Chính phủ về việc thông báo với cơ quan lao động khi có biến động lao động làm việc tại các đơn vị thuộc lực lượng vũ trang.
4. Thông tư số 23/2014/TT-BLĐTBXH ngày 29/8/2014 của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 03/2014/NĐ-CP ngày 16/01/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Bộ luật lao động về việc làm.
5. Thông tư số 07/2015/TT-BLĐTBXH ngày 25/02/2015 của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội quy định chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 196/2013/NĐ-CP ngày 21/11/2013 của Chính phủ quy định thành lập và hoạt động của Trung tâm dịch vụ việc làm và Nghị định số 52/2014/NĐ-CP ngày 23/05/2014 của Chính phủ quy định điều kiện, thủ tục cấp giấy phép hoạt động dịch vụ việc làm của doanh nghiệp hoạt động dịch vụ việc làm.