

QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP: THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI

● ĐOÀN XUÂN TRƯỜNG

TÓM TẮT:

Bài viết nhằm thực hiện đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường “Pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp của một số quốc gia trên thế giới - Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam” được thực hiện theo Hội đồng nghiên cứu khoa học số 14/2018/HĐ-QLKH-TCKT ngày 1/7/2018 giữa tác giả và Trường Đại học Luật Hà Nội.

Từ khóa: Bảo hiểm thất nghiệp, quy định của pháp luật.

I. Đặt vấn đề:

Bảo hiểm thất nghiệp là chế độ bảo hiểm ngắn hạn nhằm bù đắp một phần thu nhập cho người lao động khi bị chấm dứt quan hệ lao động và quan trọng hơn là thực hiện các biện pháp để đưa người lao động đó sớm trở lại làm việc. Bảo hiểm thất nghiệp được quy định lần đầu tiên tại Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006 và hiện nay được quy định tại Luật Việc làm năm 2013. Sau 10 năm triển khai chính sách bảo hiểm thất nghiệp đã góp phần ổn định cuộc sống cho người lao động khi bị mất việc làm; đồng thời cũng đưa ra các giải pháp để người lao động tái nhập thị trường lao động. Tuy nhiên, pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp cũng bắt đầu bộc lộ những hạn chế. Bài viết đánh giá thực trạng pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp và đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp.

II. Nội dung:

Ngày 16/11/2013, Quốc hội đã thông qua Luật

Việc làm, trong đó có nội dung về chính sách bảo hiểm thất nghiệp đã tạo ra khung pháp lý kịp thời, tạo điều kiện thuận lợi để người lao động và người sử dụng lao động trong việc tham gia bảo hiểm thất nghiệp, đồng thời giúp cho việc tổ chức thực hiện bảo hiểm thất nghiệp được thuận lợi hơn. Ngay sau khi Luật Việc làm được ban hành, Chính phủ và các Bộ, ban, ngành đã khẩn trương xây dựng các văn bản hướng dẫn Luật Việc làm. Có thể nói, các quy định về bảo hiểm thất nghiệp đã góp phần đưa chính sách bảo hiểm thất nghiệp “gần” với cuộc sống; là “lưới đỡ” an toàn khi người lao động bị mất việc làm.

1. Thực trạng pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp

Thứ nhất, đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp còn hạn chế.

Điều 43 khoản 1 Luật Việc làm 2013 quy định: “Đối tượng bắt buộc tham gia bảo hiểm thất nghiệp: 1. Người lao động phải tham gia bảo hiểm

thất nghiệp khi làm việc theo hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc như sau: a) Hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc không xác định thời hạn; b) Hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc xác định thời hạn; c) Hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn từ đủ 03 tháng đến dưới 12 tháng". Cũng theo báo cáo của Cục Việc làm (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội), số người tham gia BHTN đang tăng dần qua các năm, nhất là từ khi Luật Việc làm có hiệu lực vào năm 2015. Năm 2009, chỉ có 5,9 triệu người tham gia BHTN thì năm 2015, số người tham gia BHTN tăng lên 10,3 triệu người, tăng 173% so với năm 2009; năm 2018, cả nước có 12,68 triệu người tham gia BHTN với số thu 15.531 tỷ đồng, đạt 101,1% kế hoạch Thủ tướng Chính phủ giao, chiếm khoảng 26,2 lực lượng lao động trong độ tuổi¹.

Như vậy, các đối tượng là cán bộ, công chức, người làm việc trong lực lượng vũ trang; người giao kết hợp đồng lao động dưới 03 tháng hay các đối tượng là người lao động thuộc khu vực phi chính thức không thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Trong khi đó, tại Việt Nam, tính đến cuối năm 2017, tỉ lệ lao động khu vực phi chính thức² chiếm 57,2% - tương đương hơn 18 triệu người³. Điều này khiến cho khối lao động phi chính thức thiếu sự bảo vệ của xã hội, của pháp luật, cũng như hạn chế sự đảm bảo các quyền tại nơi làm việc và điều kiện lao động thỏa đáng. Mặc dù việc quy định như hiện hành cũng có điểm tích cực là những đối tượng bắt buộc tham gia là các đối tượng ít bị thất nghiệp hơn so với người lao động trong khu vực phi chính thức. Từ đó, việc đảm bảo quản lý Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp cũng thuận lợi hơn. Tuy nhiên, để xét đến nguyên tắc công bằng trong chế độ bảo hiểm thất nghiệp này thì việc quy định như hiện hành vẫn cần được xem xét để tăng diện tiếp cận đối tượng áp dụng.

Hai là, các chế độ trong bảo hiểm thất nghiệp mới tập trung nhiều vào chi trả trợ cấp thất nghiệp mà hạn chế trong việc đào tạo nghề.

Theo quy định tại Điều 42 Luật Việc làm 2013 thì các chế độ bảo hiểm thất nghiệp đang triển

khai bao gồm: (i) Hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho người lao động; (ii) Trợ cấp thất nghiệp; (iii) Hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm; (iv) Hỗ trợ học nghề. Trong 04 chế độ bảo hiểm thất nghiệp mà Luật đề cập thì Trợ cấp thất nghiệp về bản chất là giải pháp bù đắp tạm thời, giải quyết phần ngon của vấn đề thất nghiệp. Trong khi đó, Hỗ trợ học nghề mới là giải quyết phần gốc, giúp cho người lao động nhanh chóng có được công việc mới. Hai giải pháp này cũng chính là hình ảnh cho "con cá" hay cho "cần câu cá" mà chúng ta vẫn thường được đề cập khi muốn giúp một người đang khó khăn. Tuy nhiên, giai đoạn 2010-2016, chỉ có 89.375 người được hỗ trợ học nghề trong tổng số 2.912.123 người được tư vấn giới thiệu việc làm (chiếm tỷ lệ 3.07%) và 2.949.249 người có quyết định hưởng trợ cấp thất nghiệp hàng tháng (chiếm tỷ lệ 3.03%)⁴. Điều này phản ánh thực tế là người lao động bị mất việc làm chưa "mặn mà" với mức hỗ trợ học nghề, hay đúng hơn là việc hỗ trợ học nghề chưa mang lại hiệu quả với họ. Thiết nghĩ, pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp cần cần nhắc mức hỗ trợ vật chất, chế độ học nghề đối với người lao động thất nghiệp để chế độ này thật sự là biện pháp cốt yếu để giải quyết thất nghiệp.

Ba là, quy định pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp đang quy định chế độ hướng đến người lao động mà chưa chú trọng vào đảm bảo mối quan hệ duy trì việc làm giữa người sử dụng lao động với người lao động.

Chế độ bảo hiểm thất nghiệp bao gồm 04 chế độ, tuy nhiên, chỉ có duy nhất Chế độ hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho người lao động là chế độ hướng tới người sử dụng lao động. Để được nhận kinh phí hỗ trợ theo chế độ này, doanh nghiệp cần đáp ứng đủ các điều kiện bao gồm: (i) Đóng đủ bảo hiểm thất nghiệp theo quy định tại Khoản 2 Điều 44 Luật Việc làm liên tục từ đủ 12 tháng trở lên tính đến tháng liền trước của tháng đề nghị hỗ trợ kinh phí đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho người lao động hoặc đến tháng của ngày đề nghị hỗ trợ

kinh phí để đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho người lao động nếu người sử dụng lao động đã đóng bảo hiểm thất nghiệp của tháng đó; (ii) Gặp khó khăn do suy giảm kinh tế hoặc vì lý do bất khả kháng buộc phải thay đổi cơ cấu hoặc công nghệ sản xuất, kinh doanh và dẫn đến nguy cơ phải cắt giảm số lao động hiện có từ 30% hoặc từ 50 lao động trở lên đối với người sử dụng lao động có sử dụng từ 300 lao động trở xuống và từ 100 lao động trở lên đối với người sử dụng lao động có sử dụng trên 300 lao động, không kể lao động giao kết hợp đồng lao động với thời hạn dưới 03 tháng; (iii) Không đủ kinh phí để tổ chức đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề cho người lao động được xác định thông qua báo cáo sản xuất, kinh doanh của năm trước thời điểm đề nghị hỗ trợ mà bị lỗ có xác nhận của cơ quan thuế; (iv) Có phương án đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề và duy trì việc làm được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Trong các điều kiện nêu trên, điều kiện thứ nhất không chỉ rõ điều kiện bắt buộc đóng bảo hiểm thất nghiệp đầy đủ phải bao gồm việc đóng bảo hiểm thất nghiệp cho toàn bộ người lao động hay chỉ là phần lớn người lao động trong doanh nghiệp đó. Trường hợp có một số người lao động mới ký hợp đồng lao động, hoặc hợp đồng chưa đủ 12 tháng làm việc, đồng thời người sử dụng chưa đóng đủ bảo hiểm thất nghiệp cho 12 tháng cho nhóm lao động này thì việc xem xét cho hưởng chế độ này đối với người sử dụng lao động sẽ được thực hiện như thế nào.

Bốn là, việc áp dụng chế độ đối với các hành vi gian lận, trốn đóng bảo hiểm thất nghiệp vẫn còn hạn chế, việc áp dụng và xử lý hình sự còn thiếu mặc dù đã có quy định.

Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2018 đã ghi nhận các tội danh liên quan đến vi phạm về nghĩa vụ đóng bảo hiểm thất nghiệp bao gồm: Điều 214. Tội gian lận bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp và Điều 216. Tội trốn đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động. Điều

này khẳng định hành vi gian lận, trốn đóng bảo hiểm xã hội là hành vi nguy hiểm cho xã hội và cần phải trừng trị bằng hình phạt trong pháp luật hình sự. Tuy nhiên, kể từ thời điểm Bộ luật có hiệu lực đến nay, chưa có bất kỳ một doanh nghiệp nào bị khởi tố về tội danh trốn đóng bảo hiểm thất nghiệp, dù cho ngành Bảo hiểm xã hội đã chuyển sang cơ quan điều tra gần 200 hồ sơ doanh nghiệp có hành vi theo tội danh quy định. Việc chậm trễ này xuất phát từ việc quy định hưởng dẫn chưa được thống nhất ban hành từ Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Điều này gây ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của người lao động bị mất việc làm tại không chỉ doanh nghiệp bị nợ bảo hiểm thất nghiệp mà còn gây tâm lý bất an cho chính những người lao động ở các doanh nghiệp khác.

2. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

Bảo hiểm thất nghiệp được cải cách một cách toàn diện. Nghiên cứu sửa đổi, hoàn thiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp, chú trọng không chỉ các giải pháp xử lý hậu quả thông qua việc chi trả trợ cấp thất nghiệp, đào tạo đáp ứng yêu cầu của công việc mới, giới thiệu việc làm mà cần chú ý thỏa đáng đến các giải pháp phòng ngừa, giảm thiểu tình trạng thất nghiệp thông qua việc hỗ trợ doanh nghiệp duy trì sản xuất, kinh doanh, bảo đảm việc làm cho người lao động; đẩy nhanh quá trình gia tăng số lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp trong khu vực phi chính thức; ngăn chặn tình trạng gian lận, trục lợi chính sách bảo hiểm thất nghiệp. Đồng thời, phải triển khai có hiệu quả các chính sách bảo hiểm thất nghiệp, phát huy đầy đủ các chức năng của bảo hiểm thất nghiệp, bảo đảm bảo hiểm thất nghiệp thật sự là công cụ quản lý thị trường lao động.

Vì một trong những hệ quả của nền kinh tế thị trường là thất nghiệp, nên không thể xóa bỏ thất nghiệp mà chỉ có thể tìm cách kiểm soát nó ở một tỉ lệ thích hợp để không ảnh hưởng xấu đến phát triển kinh tế và ổn định xã hội. Điều này cũng thể hiện trong quan điểm chỉ đạo, cũng như một số định hướng tại Nghị quyết số 28 Hội nghị lần

thứ Bảy Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII năm 2018 về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội. Theo đó, “sửa đổi, bổ sung chính sách bảo hiểm thất nghiệp, chính sách việc làm theo hướng hỗ trợ doanh nghiệp và người lao động duy trì việc làm, bảo đảm quyền lợi chính đáng của doanh nghiệp và người lao động, khắc phục tình trạng gian lận, trục lợi bảo hiểm thất nghiệp. Trong bài viết này, tác giả cũng đưa ra một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp:

Một là, mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp.

Luật Việc làm cần bổ sung quy định về đối tượng tự nguyện tham gia bảo hiểm thất nghiệp bên cạnh các đối tượng bắt buộc đang được ghi nhận để đáp ứng nhu cầu của không ít người lao động ở Việt Nam. Có thể đơn cử các nhóm người lao động trong lĩnh vực nông, lâm, ngư nghiệp có thể đóng bảo hiểm xã hội tự nguyện thông qua các hợp tác xã tại địa phương nơi họ cư trú. Việc căn cứ chấm dứt lao động đối với nhóm này có thể dựa vào xác nhận của địa phương về các lý do khách quan ảnh hưởng đến quá trình sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp. Về thời gian đóng và mức hưởng có thể áp dụng tương tự bảo hiểm tự nguyện bắt buộc.

Hai là, cần chú trọng chế độ học nghề đối với người lao động mất việc làm.

Hiện nay, thời gian hỗ trợ học nghề được quy định tối đa không quá 06 tháng. Người lao động có tâm lý chỉ muốn học những nghề đơn giản, dễ

học tập và làm việc để tận dụng khoảng thời gian không phải chi trả chi phí học nghề. Đối với những ngành nghề có trình độ cao, đáp ứng được nhu cầu của thị trường lao động, đòi hỏi phải trang bị nhiều kiến thức hơn, thời gian học dài hơn và phải chi trả tiền cho thời gian vượt quá thời gian tối đa được hưởng hỗ trợ, do đó người lao động có xu hướng không muốn học do khả năng tài chính không đủ do không có thu nhập, điều này làm cho chính sách hỗ trợ học nghề gần như trở nên không có ý nghĩa. Có thể khắc phục tình trạng này bằng cách bỏ quy định về tối đa 06 tháng hưởng hỗ trợ, nên sửa đổi thời gian hưởng hỗ trợ học nghề phù hợp với ngành nghề để người lao động dễ dàng hơn trong việc quyết định, lựa chọn ngành nghề theo học phù hợp với khả năng, mong muốn của họ.

Ba là, bổ sung quy định hướng dẫn áp dụng chế tài hình sự đối với các hành vi trốn đóng, gian lận bảo hiểm thất nghiệp.

Đối với hành vi trốn đóng bảo hiểm thất nghiệp của doanh nghiệp thực chất đã được các cơ quan bảo hiểm xã hội khởi kiện dân sự trước khi Bộ luật Hình sự mới có hiệu lực diễn ra tại nhiều địa phương. Đây là hành vi được hình sự hóa, tuy nhiên các yếu tố cấu thành tội phạm đều rõ ràng. Do đó, theo ý kiến tác giả, cần hướng dẫn việc giải quyết các vụ án hình sự về tội phạm trong bảo hiểm thất nghiệp theo thủ tục tố tụng rút gọn. Để vụ án nhanh chóng được thi hành nhằm buộc doanh nghiệp thực hiện nghĩa vụ đóng bảo hiểm thất nghiệp của mình ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN VÀ THAM KHẢO:

¹<https://baomoi.com/nam-2018-ca-nuoc-co-12-68-trieu-nguoi-tham-gia-bao-hiem-that-nghiep/c/29710107.epi>

²“Lao động có việc làm phi chính thức phi nông nghiệp bao gồm những người làm việc trong khu vực phi nông, lâm nghiệp, thủy sản và trong hộ nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản có đăng kí kinh doanh, thuộc một trong bốn nhóm sau: (i) lao động gia đình không được hưởng lương, hưởng công; (ii) người chủ của cơ sở, lao động tự làm trong khu vực phi chính thức; và (iii) người làm công ăn lương không được ký hợp đồng lao động hoặc được ký hợp đồng có thời hạn nhưng không được cơ sở tuyển dụng đóng bảo hiểm xã hội theo hình thức bắt buộc; (iv) xã viên hợp tác xã không đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc”. <http://gso.gov.vn/>

³Quỳnh Chi (2018), "Lao động khu vực phi chính thức: "Khoảng trống" quyền lợi", <https://laodong.vn>, ngày cập nhật: 06/05/2018

⁴Trương Thị Thu Hiền (2017), "Những hạn chế và kiến nghị chính sách bảo hiểm thất nghiệp", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 21 (249) Tháng 11/2017, tr37.

Ngày nhận bài: 13/3/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 23/3/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 2/4/2019

Thông tin tác giả:

ThS. ĐOÀN XUÂN TRƯỜNG

Đại học Luật Hà Nội

**LEGAL PROVISIONS ON UNEMPLOYMENT INSURANCE:
CURRENT SITUATION OF THE ENFORCEMENT
AND SOME RECOMMENDED AMENDMENT**

● Master. **DOAN XUAN TRUONG**
Hanoi Law University

ABSTRACT:

This article is to implement the school-level scientific research project "The Law on Unemployment insurance of some countries in the world and lessons for Vietnam". This article is under the Scientific Research Council No. 14 / 2018 / HD-QLKH-TCKT dated 1 July 2018 between the article's author and Hanoi Law University.

Keywords: Unemployment insurance, legal provisions.