

BỘ LAO ĐỘNG-THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI  
VỤ CHÍNH SÁCH LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM

ĐỀ TÀI:

**HOÀN THIỆN HỆ THỐNG  
TỔ CHỨC DỊCH VỤ VIỆC LÀM**

NĂM 1995

TRUNG TÂM THÔNG TIN VÀ TƯ LIỆU  
SỐ QUÂN QUẢN LÝ 2408  
KHOA TƯ LIỆU VÀ THÔNG TIN  
CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
16/1/96

## BỘ LAO ĐỘNG-THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI

- Đề tài:

### *Hoàn thiện hệ thống tổ chức dịch vụ việc làm*

- Cơ quan chủ trì:

Vụ Chính sách Lao động và Việc làm.  
Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội.

- Chủ nhiệm đề tài : KS. Lê Văn Tô,  
Vụ trưởng Vụ Chính sách Lao động và Việc làm.

- Thư ký đề tài : KS. Lê Quang Trung,  
Chuyên viên Vụ Chính sách Lao động và Việc làm.

- Thành viên:

1. PTS. Phạm Kiên Cường,  
Phó Vụ trưởng Vụ Chính sách Lao động và Việc làm.

2. KS. Bùi Văn Rự:  
Chuyên viên Vụ Chính sách Lao động và Việc làm.

3. KS. Ngô Ngọc Liên,  
Chuyên viên Vụ Chính sách Lao động và Việc làm.

# LỜI MỞ ĐẦU

Phát triển nguồn nhân lực và giải quyết việc làm là mối quan tâm hàng đầu của nhiều quốc gia trên thế giới, đặc biệt là các nước đang phát triển và có nguồn nhân lực dồi dào. Ở nước ta vấn đề lao động và việc làm đang là một trong những vấn đề kinh tế-xã hội, chính trị được quan tâm đặc biệt.

Từ sau Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI đến nay, cùng với quá trình chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần hoạt động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa thì lĩnh vực lao động và việc làm cũng được đổi mới và phát triển một cách tích cực cả về nhận thức và hành động, đã huy động được nguồn lực của các cấp, các ngành, các tổ chức đoàn thể, các đơn vị, hộ gia đình và của mỗi người lao động. Trong đó đã xuất hiện một lĩnh vực hoạt động mới là các Trung tâm dạy nghề và giới thiệu việc làm, Trung tâm xúc tiến việc làm, Trung tâm lao động..., tiền thân của hệ thống dịch vụ việc làm ở nước ta.

Hệ thống tổ chức này trong thời gian qua đã góp phần tích cực trong vấn đề giải quyết việc làm. Đến nay đã tự khẳng định, được Bộ Luật Lao động ghi nhận là một hệ thống được tổ chức và quản lý thống nhất trong toàn quốc để làm các công việc theo luật định, với tên gọi là **Trung tâm dịch vụ việc làm**. Song vì đây là một lĩnh vực mới ra đời, kinh nghiệm thực tiễn chưa nhiều nên cần phải nghiên cứu, đánh giá thực trạng về tổ chức và hoạt động của hệ thống dịch vụ việc làm, tìm ra những mặt tồn tại và đưa ra những giải pháp tiếp tục hoàn thiện hệ thống này nhằm thúc đẩy sự phát triển thị trường lao động ở nước ta, đáp ứng những yêu cầu của người lao động và người sử dụng lao động trong tình hình mới. Những khuyến nghị của đề tài sẽ được áp dụng để hướng dẫn và tổ chức thực hiện việc triển khai Bộ Luật Lao động về dịch vụ việc làm.

Đề tài này tiếp thu và kế thừa các đề tài đã nghiên cứu trước đây về lĩnh vực lao động và việc làm, và cũng chỉ đề cập những vấn đề cơ bản của Hệ thống dịch vụ việc làm, gồm 3 phần:

Phần I : Cơ sở khoa học của việc hình thành tổ chức dịch vụ việc làm.

Phần II : Thực trạng Hệ thống tổ chức dịch vụ việc làm của nước ta.

Phần III : Phương hướng và biện pháp hoàn thiện Hệ thống tổ chức dịch vụ việc làm.

**BAN CHỦ NHIỆM**

# PHẦN I

## CƠ SỞ KHOA HỌC CỦA VIỆC HÌNH THÀNH TỔ CHỨC DỊCH VỤ VIỆC LÀM

### I. KHÁI NIỆM VÀ KINH NGHIỆM CỦA THẾ GIỚI VỀ DỊCH VỤ VIỆC LÀM

#### 1. Sơ lược về lịch sử hình thành tổ chức dịch vụ việc làm

Những luận cứ đầu tiên để hình thành các hoạt động giới thiệu việc làm có tổ chức (dịch vụ việc làm) là dựa vào những yêu cầu đặt ra của các tổ chức của thợ thủ công có từ thời Trung cổ. Một số thành phần đơn giản của chính sách thị trường lao động (CSTTLD) tồn tại hiện nay có nguồn gốc từ nửa sau của Thế kỷ 19, dịch vụ việc làm gắn liền với quá trình phát triển nền sản xuất hàng hóa và công nghiệp hóa trên thế giới.

Sau khi kết thúc chiến tranh thế giới lần thứ nhất, trong phạm vi công cuộc động viên, đã dẫn đến việc qui định nhiệm vụ cho các cộng đồng làng xã phải chăm lo người không có việc làm ở một số nước. Tổ chức chỉ dẫn việc làm ở làng xã đã được qui định trong pháp luật ở một số nước công nghiệp phát triển vào năm 1922 (Anh, Mỹ, Đức, Pháp...) với nhiệm vụ là tư vấn nghề nghiệp và giới thiệu chỗ học. Song tính chất địa phương cục bộ đã cản trở công việc tổ chức có khả năng tạo ra sự cân bằng về cung cầu lao động ở phạm vi tỉnh và khu vực rộng lớn hơn.

Việc chăm lo cho người lao động không có việc làm được đẩy mạnh vào các năm tiếp theo (1923/1924) và tiến dần tới các nguyên tắc bảo hiểm việc làm. Sau đó đạo luật về giới thiệu việc làm và bảo hiểm thất nghiệp đã được ban hành ở hầu hết các nước có nền công nghiệp phát triển: Anh, Đức, Pháp là những nước có đạo luật này sớm nhất (Đức: 1927). Như vậy trong hệ thống bảo hiểm đã bao gồm: bảo hiểm ốm đau, bảo hiểm tuổi già, bảo hiểm tai nạn (đã được qui định từ những năm 80 của thế kỷ trước), được bổ sung đạo luật bảo hiểm xã hội thứ tư là đạo luật về giới thiệu việc làm và bảo hiểm thất nghiệp. Phạm vi, nhiệm vụ của nhánh bảo hiểm mới này của các nước có nền kinh tế thị trường phát triển có cấu trúc ở thời kỳ đầu chưa được hoàn hảo vì thế nó chưa đủ sức để giải quyết vấn đề lớn của thị trường lao động đặt ra trong những năm khủng hoảng kinh tế thế giới (1929/1932) vì nó chưa tạo ra được những điều kiện nhằm đảm bảo đời sống cho người lao động bị mất việc.

Khi khủng hoảng kinh tế lắng dịu, kinh tế thế giới ổn định và phát triển, thì ở những nước công nghiệp nói trên đã tiến hành bổ sung, sửa đổi đạo luật

giới thiệu việc làm và bảo hiểm thất nghiệp. Những nội dung chính của đạo luật là:

- Tư vấn nghề;
- Giới thiệu việc làm;
- Bảo hiểm thất nghiệp;
- Đào tạo lại nghề.

Ở Cộng hòa Liên bang Đức và một số nước khác mãi những năm 60 của Thế kỷ này mới sửa đổi, bổ sung nội dung "đào tạo lại nghề".

Đạo luật về dịch vụ việc làm của các nước có nền kinh tế phát triển bao gồm các nội dung đã được quyết định như trên là kết quả của kinh nghiệm chỉ đạo và sự năng động của nền kinh tế thị trường đòi hỏi. Nó đáp ứng mục tiêu về việc làm bên cạnh những mục tiêu khác về ổn định xã hội và phát triển kinh tế.

## 2. Khái niệm của thế giới về dịch vụ việc làm

Theo tài liệu của thế giới, mỗi quốc gia có những điều kiện và hoàn cảnh khác nhau thì khái niệm về dịch vụ việc làm cũng khác nhau. Song các khái niệm được nêu đều đồng nhất về mục đích. Đề tài này chỉ xin nêu một số khái niệm có tính chất tiêu biểu.

### 2.1. Cộng hòa Pháp:

Dịch vụ việc làm là các hoạt động với các phương tiện tốt và đa dạng để can thiệp giúp đỡ bất kỳ người nào đang tìm việc làm bằng cách giúp đào tạo hoặc tư vấn nghề, dù người đó là người làm công ăn lương hay không mà họ đi xin việc làm để được đi làm, được sắp xếp lại bậc nghề, hay được phát triển về nghề nghiệp và các hoạt động trong việc tổ chức đăng ký, quản lý, thực hiện chi trả trợ cấp thất nghiệp cho người bị thất nghiệp đảm bảo cuộc sống bình thường trong thời gian chưa tìm được việc làm mới.

Từ định nghĩa trên, Cộng hòa Pháp đã xác định các hoạt động của cơ quan dịch vụ việc làm như sau:

#### a. Những sự trợ giúp đa dạng:

- Trợ giúp về thông tin nghề nghiệp:

Là sự cung cấp các hiểu biết cần thiết cho việc thực hiện dự kiến về nghề nghiệp của đối tượng cần sự trợ giúp và nhằm cung cấp một phương pháp xử lý và phân tích các dữ liệu. Những sự trợ giúp này cũng phát hiện các cấu trúc không hoàn hảo hoặc phát hiện những người có thể giúp đỡ về tìm việc làm và ngược lại sự giúp đỡ đó đóng góp cho việc sử dụng các dịch vụ của hệ thống tốt

hơn, dù đó là trao đổi trực diện hoặc trao đổi trong các cuộc họp tập thể. Hoạt động này Pháp còn gọi là tư vấn thông tin.

- Trợ giúp hướng nghiệp:

Là những hoạt động giúp cho đối tượng xây dựng dự án nghề nghiệp hoặc phát triển dự án nghề nghiệp của mình, giúp họ khả năng xác định các hành động cần phải làm, cũng như thực hiện các hành động đó, giúp họ thực hiện các tổng kết việc lập và thực hiện các dự án nghề nghiệp.

Những trợ giúp về định hướng, có chú ý đến nhiều loại người. Có những giai đoạn cá nhân phải tự làm xen kẽ với giai đoạn cần có người hỗ trợ thích hợp với các trường hợp cụ thể giúp cho đối tượng tìm được dự án có lợi nhất.

- Trợ giúp tìm kiếm việc làm:

Là những hoạt động nhằm phát hiện và xử lý những khó khăn mà người lao động gặp phải khi tìm kiếm việc làm; những thông tin về các doanh nghiệp và những điều kiện tuyển dụng để có được những cuộc trao đổi về khả năng tuyển dụng; thực hiện các kỹ thuật thích hợp trong trường hợp trao đổi giữa đôi bên về khả năng.

- Trợ giúp về đánh giá:

Là những hoạt động trợ giúp nhằm đánh giá về kiến thức lý thuyết và khả năng thực hành về một việc làm nào đó; nhằm đánh giá kỹ năng và khả năng để xác định những kiến thức đó có thể chuyển sang một hoạt động khác và xác định rằng có phải đào tạo thêm hay không.

- Trợ giúp thông tin cho những người lập doanh nghiệp:

Là những hoạt động trợ giúp nhằm thông tin cho những người dự định lập doanh nghiệp về những câu hỏi được đặt ra như: những điều kiện cần phải có? Những rủi ro và những biện pháp cần phải thực hiện?... Những sự trợ giúp này là sự chỉ ra những phương hướng giải quyết và những cơ quan có thể giúp đỡ họ.

b. Nhiệm vụ của Tổ chức dịch vụ việc làm của Cộng hòa Pháp:

- Hỗ trợ các doanh nghiệp tìm kiếm những người xin việc làm; tìm kiếm thông tin về việc làm và những sự giúp đỡ về việc làm.
- Thông tin về nghề nghiệp, thu thập và xử lý thông tin về thị trường lao động.
- Giúp người lao động tìm kiếm việc làm: Làm cầu nối giữa người tìm việc và người tìm lao động (Cung-Cầu).

- Tập huấn tìm việc làm: Kỹ thuật tiếp xúc với doanh nghiệp; thông tin về thị trường lao động, các phương pháp, các kỹ thuật để diễn đạt, để tìm hiểu...
- Trao đổi về hướng nghiệp: Là dịch vụ phục vụ cho từng người.
- Đánh giá trình độ tinh thông về nghề nghiệp hay là thử tay nghề một cách thực tế.
- Đánh giá môi trường làm việc.
- Phát hiện và thực hiện trợ giúp lập doanh nghiệp.
- Khuyến khích và hỗ trợ việc tạo lập doanh nghiệp mới hoặc giúp doanh nghiệp hoạt động trở lại.
- Tư vấn về việc làm, tìm cách sắp xếp việc làm cho những người có nghề.
- Thăm viếng doanh nghiệp thu thập thông tin.

## 2.2. Cộng hòa Liên bang Đức:

- a. Khái niệm: Khái niệm về dịch vụ việc làm có tổ chức trong đạo luật (AFG) của Cộng hòa Liên bang Đức:

Dịch vụ việc làm là những biện pháp được sử dụng nhằm: loại bỏ nạn thất nghiệp bằng cách tạo việc làm đầy đủ và năng suất; thu nhận và tăng thêm kiến thức nghề nghiệp; tạo cơ may tốt hơn cho người thất nghiệp trên cơ sở bố trí, sắp xếp hỗ trợ để duy trì đời sống lâu dài của nghề nghiệp; đảm bảo mức sống của người lao động và ngăn ngừa sự suy giảm về mặt xã hội; chuẩn bị tạo điều kiện nhằm bổ sung, hoàn thiện các biện pháp tác động làm thay đổi cơ cấu thị trường lao động theo chiều hướng có lợi; loại bỏ sự mất cân bằng có tính chất khu vực ở thị trường lao động; tạo khả năng lao động đối với người thất nghiệp lâu dài hoặc khó giới thiệu việc làm.

- b. Mục tiêu:

Về mục tiêu giới thiệu việc làm, đạo luật của CHLB Đức nêu: "Mục tiêu của việc giới thiệu việc làm có tổ chức là giới thiệu vị trí làm việc nhằm đẩy lùi tình trạng khốn khổ của người tìm việc làm thông qua những chỉ dẫn có tính chất công khai và rộng rãi khắp các địa phương về việc làm.

- c. Về tiền đề để giải quyết việc làm của CHLB Đức:

- Tính chất bổ sung:

Chỉ khi có thêm việc làm mới có thể tránh được những tác động xấu do hiện tượng thay thế chỗ làm việc và những tác động phụ khác.

Những việc làm thông thường không được thực hiện hoặc sẽ được thực hiện ở thời điểm muộn hơn thì mới cần được xem xét.

Những việc làm đang tiến hành bình thường thì không được xét.

- Về sự quan tâm chung:

Những việc làm được sự quan tâm chung nếu kết quả của biện pháp nhằm phục vụ trực tiếp hoặc gián tiếp cho cộng đồng (một tập thể có số lượng người không hạn chế), theo mục tiêu của chính sách thị trường lao động.

#### d. Về các đối tượng ứng với các biện pháp tạo việc làm:

Ở Cộng hòa Liên bang Đức, đối tượng ứng với các biện pháp tạo việc làm là do các Sở Lao động xác định, đặc biệt là những người thất nghiệp với những đặc điểm: tàn tật nặng; tuổi đời từ 50 trở lên; dưới 25 tuổi và chưa có chứng chỉ nghề nghiệp (chưa qua đào tạo nghề); đăng ký là thất nghiệp, thực tế đã thất nghiệp 1 năm hoặc lâu hơn; Sở hoặc phòng lao động xác nhận là khó giới thiệu việc làm.

Sở dĩ có sự phân loại đối tượng như trên ở Cộng hòa Liên bang Đức là vì mỗi đối tượng khác nhau cần phải có các chính sách, các giải pháp khác nhau thì mới mang lại kết quả thiết thực. Ngoài ra nó còn liên quan đến quỹ bảo hiểm thất nghiệp và tình trạng việc làm ở thị trường lao động tại các khu vực khác nhau.

#### d. Về các nhiệm vụ cụ thể của hệ thống dịch vụ việc làm của Cộng hòa Liên bang Đức:

- Phục hồi khả năng lao động:

Là sự khuyến khích, động viên được tiến hành thông qua Tổng cục lao động Liên bang.

Đối tượng được động viên, khuyến khích phục hồi khả năng lao động là những người có nguyện vọng được nhận và bố trí làm nghề hoặc được tiếp tục làm nghề, vì sự hạn chế về khả năng lao động (tàn tật) của họ; cũng như những người do sự hạn chế về khả năng lao động mà họ bị (tàn tật) đe dọa với những hậu quả nhất định. Vì vậy họ cần tới sự trợ giúp để được bố trí, sắp xếp việc làm.

- Đào tạo nâng cao và đào tạo lại, các hình thức đào tạo nghề:

+ Đào tạo nâng cao về chuyên môn (đào tạo nâng cao thích nghi; đào tạo nâng cao thêm).

+ Đào tạo lại về chuyên môn (tạo điều kiện để người lao động chuyển sang một lĩnh vực chuyên môn khác, bổ túc cho người lao động về kiến thức và tay nghề trong một nghề).

- + Đào tạo để người lao động quen công việc xí nghiệp.
- Tư vấn, giới thiệu việc làm.
- Tổ chức và thực hiện nhiệm vụ bảo hiểm thất nghiệp.

### 3. Kinh nghiệm của thế giới về dịch vụ việc làm.

Mỗi quốc gia có những đặc điểm về kinh tế-xã hội khác nhau vì thế có những kinh nghiệm dẫn đến sự thành công của lĩnh vực dịch vụ việc làm khác nhau. Trong phạm vi của đề tài nghiên cứu, chỉ xin nêu ra những kinh nghiệm chung nhất đã được Tổ chức quốc tế ILO ghi nhận:

3.1. Để thực hiện chức năng dịch vụ việc làm đúng với bản chất của nó, các quốc gia thành công về vấn đề này đều có hệ thống Tổ chức dịch vụ việc làm. Tổ chức này được hình thành, được biên chế, được bảo đảm về nguồn tài chính cho quỹ lương và cho các hoạt động theo nhiệm vụ đã được Hội đồng quản trị quỹ Trung ương giao. Đây là một tổ chức sự nghiệp nằm ngoài hệ thống công chức Nhà nước nhưng được hưởng mọi qui chế như công chức và được quỹ Trung ương đài thọ. Việc thiết kế hệ thống Tổ chức dịch vụ việc làm do Ban quản trị quỹ TW quyết định tùy thuộc vào thị trường lao động từng khu vực.

3.2. Để đảm bảo sự chủ động trong mọi hoạt động của lĩnh vực dịch vụ việc làm trong bất kỳ hoàn cảnh nào của nền kinh tế phải có "Quỹ" độc lập với ngân sách Nhà nước được hình thành từ 3 nguồn: doanh nghiệp đóng góp; người lao động đóng bảo hiểm thất nghiệp; ngân sách Nhà nước bỏ ra hàng năm theo những tỷ lệ nhất định. Quỹ này được đạo luật về tài chính qui định về nguồn hình thành và quyền sử dụng quỹ.

Ở cấp TW có Hội đồng quản trị quỹ. Hội đồng này được thành lập theo cơ chế 3 bên: đại diện Chính phủ; đại diện người sử dụng lao động và đại diện người lao động. Hội đồng hoạt động theo nguyên tắc bàn bạc quyết định dân chủ nhưng bên nào có nguồn đóng góp cho quỹ lớn hơn thì bên đó làm Chủ tịch.

Hội đồng quản trị quỹ đưa ra điều lệ của quỹ và toàn quyền quyết định về các hoạt động chi tiêu của quỹ cho những hoạt động của hệ thống dịch vụ việc làm.

3.3. Quỹ của các nước đã có chỉ được phép chi tiêu vào các mục đích sau:

- Chi trả trợ cấp thất nghiệp.
- Chi phí cho các hoạt động hỗ trợ đào tạo lại và đào tạo nâng cao.
- Chi cho hệ thống dịch vụ việc làm bao gồm:
  - + Trang cấp thiết bị, xây dựng cơ bản.

- + Chi phí tiền lương và đóng bảo hiểm xã hội cho những người làm việc cho hệ thống.
- + Chi phí cho các hoạt động nghiệp vụ dịch vụ việc làm.

Do có sự bảo đảm của quỹ (nguồn tài chính) như vậy nên hệ thống dịch vụ việc làm yên tâm và chuyên tâm thực hiện chức năng của mình mà Hội đồng quản trị quỹ giao cho. Theo mô hình của Pháp và Đức ta có sơ đồ dịch vụ việc làm như sau: (trang bên)

Nguyên tắc chi tiêu của quỹ là nếu người lao động phải đào tạo lại hay đào tạo nâng cao được thực hiện theo phương thức nếu ở khu vực nào đào tạo cho đối tượng của quỹ theo hợp đồng với tổ chức dịch vụ việc làm sẽ được quỹ chi trả.

3.4. Kinh nghiệm về tư vấn nghề nghiệp và giới thiệu việc làm của các nước có hệ thống lâu năm là:

Tư vấn nghề nghiệp trước hết là tư vấn cho những người mới vào nghề, từ đó tăng cường phát triển tư vấn nghề nghiệp thành công việc tư vấn đều đặn, liên tục trong toàn bộ đời sống nghề nghiệp. Nghĩa là không chỉ tư vấn khi vào nghề mà còn là tư vấn về thay đổi nghề nghiệp; giới thiệu việc làm là thực hiện nhiệm vụ đưa người thất nghiệp đến với quan hệ lao động nhưng phải phối hợp trong các giải pháp phục hồi lại nghề nghiệp.

3.5. Tiến hành đào tạo lại nghề là thực hiện các biện pháp đào tạo nghề theo phương thức đào tạo lại và đào tạo nâng cao. Đó chính là công cụ có tính chất chiến lược của xúc tiến việc làm. Biện pháp đào tạo nâng cao liên tục theo chuyên môn ngày càng phải được coi trọng do sự tiến bộ nhanh về cơ cấu việc làm và công nghệ. Biện pháp đào tạo lại nghề là cần thiết bởi những yêu cầu chuyên môn và trình độ được đào tạo và chỗ làm việc có thay đổi về cơ bản. Kinh nghiệm đào tạo lại và đào tạo nâng cao chỉ khi từng người lao động không thể có cách nào khác để nhận được sự đào tạo nghề tương xứng.

3.6. Kinh nghiệm về những việc phải làm để tiếp nhận người vào làm việc và tạo lập chỗ làm việc là các chính sách (công cụ) đưa ra không chỉ nêu mục tiêu kinh tế-xã hội nói chung mà còn có mục tiêu cụ thể là giải quyết việc làm. Vì thế phải có các biện pháp toàn diện và đồng bộ hơn những biện pháp chỉ liên quan đến thất nghiệp.

3.7. Kinh nghiệm về những việc làm có liên quan đến thất nghiệp là phải có chính sách đối với người thất nghiệp và có quỹ để thực hiện chính sách này, đó là điều quan trọng nhất vì nó có khoản tiền thay thế cho lương khi bị thất nghiệp và mới ngăn ngừa được sự suy giảm về mặt xã hội.