

ĐỀ TÀI

CƠ SỞ HÌNH THÀNH QUỹ VIỆC LÀM QUỐC GIA
VÀ CƠ CHẾ VẬN HÀNH QUỹ

KX. 04. 04

Cơ quan chủ trì : Trung tâm dân số và Nguồn Lao động
Cơ quan phối hợp : - Trung tâm xúc tiến việc làm quốc gia
- Ủy ban Kế hoạch Nhà nước
- Học viện Hành chính Quốc gia
- Bộ tài chính

Những người thực hiện:

Chủ nhiệm đề tài : PTS. Phan Thị Thanh
Phó chủ nhiệm đề tài : PGS. PTS Bùi Văn Nhơn
Cộng tác viên : PTS. Đỗ Xuân Mão
PGS. PTS Tống Văn Đường
PTS. Trịnh Tiến Dũng
PTS. Trần Nam Trung
PTS. Phạm Văn Giáp

Hà nội 8/1994

MỤC LỤC

I. Đặt vấn đề	2
II. Mục tiêu của đề tài	2
III. Phương pháp nghiên cứu	2
IV. Kết quả nghiên cứu	3
IV.1. Sự cần thiết hình thành quỹ việc làm quốc gia	3
IV.1.1. Cơ sở lý luận	3
IV.1.2. Cơ sở thực hiện	15
a. Nguồn nhân lực.	16
b. Những kinh nghiệm thực tế.	19
IV.2 Cơ sở nguồn hình thành QVL quốc gia	23
IV.3. Cơ chế vận hành quỹ việc làm quốc gia	25
IV.3.1 Chức năng nhiệm vụ của quỹ	25
IV.3.2. Bộ máy và cơ chế điều hành quỹ	27
V. Kết luận	49

* *
*

I. ĐẶT VẤN ĐỀ.

Đề tài "Cơ sở hình thành Quỹ việc làm Quốc gia và cơ chế vận hành" (từ đây viết tắt quỹ việc làm quốc gia là QVL) là một đề tài nhánh thuộc đề tài:

"Luận cứ khoa học cho xây dựng chính sách giải quyết việc làm ở nước ta khi chuyển sang nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần" (mã số KX04-04) được duyệt và đưa vào thực hiện từ tháng 4/1992 là thời điểm mà Hội đồng bộ trưởng (nay là chính phủ) ban hành Nghị quyết số 120/HĐBT về chủ trương phương hướng và biện pháp giải quyết việc làm trong các năm tới. Quá trình chuẩn bị và tổ chức triển khai thực hiện nghị quyết nói trên diễn ra trong suốt năm 1992 và năm 1993. Ngay đến nay, sau hơn hai năm thực hiện Nghị quyết, một loạt vấn đề cơ bản cũng như vừa mới này sinh vẫn đòi hỏi sự nghiên cứu sâu rộng cả về lý luận cũng như tổng kết kinh nghiệm thực tiễn để tiếp tục làm rõ những vấn đề do thực tiễn cuộc sống đặt ra nhằm không ngừng hoàn thiện Nghị quyết quan trọng đó. Vì lẽ đó mà đề tài vẫn được tiếp tục thực hiện cho đến nay.

II. MỤC TIÊU CỦA ĐỀ TÀI.

Những điều nêu trên cho thấy, không giống như những đề tài đơn thuần về lý luận khác, đề tài này nhằm mục tiêu góp phần cụ thể hóa và làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận và những vấn đề nảy sinh qua thực tiễn triển khai Nghị quyết 120 (Sau đây viết tắt là NQ 120) khi giải quyết việc làm, cụ thể là:

- Các căn cứ khoa học của việc hình thành QVL, khẳng định tính đúng đắn và sáng tạo của chủ trương đó của Nhà nước ta làm tăng thêm quyết tâm thực hiện nó;

- Các luận cứ khoa học làm cơ sở để xác định các nguồn hình thành QVL;
- Các luận cứ khoa học để hoàn thiện bộ máy và cơ chế vận hành QVL nhằm đạt được mục tiêu nêu ra trong NQ 120.

III. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU.

Phù hợp với đặc điểm đã nêu của đề tài này, phương pháp nghiên cứu chủ yếu của đề tài là khảo sát, kiểm chứng thực nghiệm, đối chiếu so sánh những kết quả thực hiện NQ 120 trong thực tiễn với yêu cầu đặt ra. Phương pháp chuyên gia cũng được sử dụng rộng rãi để tập hợp trí tuệ vì đây là một việc làm mới ở nước ta kể từ sau khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, chưa từng có tiền lệ.

IV. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

IV.1. Sự cần thiết hình thành Quỹ việc làm quốc gia

IV.1.1. Cơ sở lý luận:

Trong phần này chúng ta sẽ phân tích vì sao phải hình thành QVL quốc gia từ góc độ lý luận, nghĩa là những lý do nào dẫn đến sự cần thiết phải hình thành một loại quỹ đặc biệt như vậy trong điều kiện cụ thể của nước ta sau một số năm thực hiện đường lối của Đảng là xây dựng nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Tiếp theo, ở phần IV.2 chúng ta sẽ xem xét những điều kiện thực tiễn, tức những điều kiện đảm bảo cho việc vận hành quỹ được trôi chảy và mang lại hiệu quả cần thiết.

Chúng ta bắt đầu bằng việc nhận dạng vấn đề (a), chỉ rõ nguồn hình thành nó (b), tiếp đến là phân tích những đặc thù của nó chi phối việc lựa chọn các giải pháp thích hợp

(c) và cuối cùng nêu ra các lập luận để chứng tỏ rằng việc lựa chọn QVL là hoàn toàn phù hợp với đặc điểm tình hình kinh tế-xã hội cũng như tập quán và truyền thống văn hóa của nhân dân ta (d).

- a. Chưa có việc làm, thiếu việc làm, thất nghiệp là một hiện tượng xã hội khách quan khó tránh ở bất kỳ xã hội nào.

Việc làm là trạng thái cân bằng giữa sức lao động và nơi làm việc về số lượng cũng như cơ cấu và là một sự cân bằng động. Trên thực tế ít khi đạt được trạng thái cân bằng mà chỉ luôn luôn dao động quanh nó, hoặc theo chiều âm-thiếu sức lao động (ít khi xảy ra), hoặc theo chiều dương-thiếu nơi làm việc, thừa sức lao động, một trạng thái khá phổ biến ở khắp hành tinh. Nếu điềm cân bằng nói trên chỉ là một trường hợp lý tưởng thì tương tự, toàn dụng lao động cũng hầu như ít xảy ra trên thực tế, nhất là ở các nước đang phát triển, nơi có tỷ lệ dân cư trẻ cao, tỉ lệ tăng dân số lớn.

Nói cách khác, tình trạng thất nghiệp, thiếu việc làm là điều khó tránh khỏi, dù ở hình thái kinh tế-xã hội nào. Trong thời kỳ bao cấp ở nước ta đã thịnh hành một lối nghĩ và cách làm là tất cả mọi người lao động, đều có việc làm và Nhà nước bảo đảm việc làm cho mọi người ở độ tuổi lao động. Mọi người đến và ở trong độ tuổi lao động đều mặc nhiên hoặc "vào biên chế" của Nhà nước hoặc được bố trí làm việc ở khu vực kinh tế tập thể, bất chấp nhu cầu thực tế và hiệu quả sử dụng lao động xã hội ở đó như thế nào. Trong nhận thức cũng như trong hành động, các khái niệm như thiếu việc làm, thất nghiệp là những điều xa lạ, chỉ tồn tại ở phương Tây, ở các nước Tư bản, nơi có nền kinh tế thị trường mà thôi. Người ta ảo tưởng và say sưa về một sự toàn dụng lao động xã hội. Tình trạng thiếu việc làm và thất nghiệp bị

che khuất, vô tình hoặc hữu ý. Thực ra, ngay từ lúc đó đã có những ý kiến lưu ý về thâm họa năng suất lao động và do đó, thu nhập thấp kém hàng chục hoặc hàng trăm lần so với các nước Tư bản. Thiếu việc làm hoặc thất nghiệp là gì nếu không phải là năng suất lao động quá thấp, việc mà một người có thể và phải làm được chia ra cho nhiều người vì dưới chế độ xã hội chủ nghĩa không thể có thất nghiệp, ai cũng có việc làm!

Chỉ từ sau khi Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 6, thừa nhận nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần và Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 7 cho phép xây dựng cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước một cách chính thức thì các khái niệm đó mới trở nên quen thuộc và đi dần vào cuộc sống. Nói cách khác thì đến lúc này tình trạng thất nghiệp, thiếu việc làm mới mất hết vỏ che bọc và bộc lộ nguyên hình với tất cả bản chất vốn có, sự trầm trọng và tính cấp bách của nó. Mặc dầu vậy, ngay cả hiện nay trong các văn kiện chính thức, người ta cũng tìm cách tránh khái niệm "thất nghiệp" mà thường dùng một khái niệm chung chung là "thiếu việc làm". Khái niệm thất nghiệp chỉ xuất hiện với tần suất khá lớn trong các tài liệu nghiên cứu.

Trở lại khái niệm việc làm: chính các yếu tố tạo ra sự cân bằng nói trên chính là các yếu tố giải quyết việc làm. Có thể chia chúng thành ba nhóm:

- a) Nhóm các yếu tố liên quan đến việc tạo ra nơi làm việc, tức là tạo ra CẦU sức lao động trên thị trường lao động;
- b) Các yếu tố liên quan đến số lượng và chất lượng lao động, nghề nghiệp của sức lao động, tức liên quan đến tạo ra CUNG trên thị trường lao động;
- c) Các yếu tố liên quan đến hành lang pháp lý nói chung (quan điểm chính trị, chủ trương chính sách, bản chất

chính trị-xã hội của Nhà nước) và môi trường lao động nói riêng, trong đó có sự tương tác của cung và cầu.

- b. Các nguồn hình thành đội quân thất nghiệp (tuyệt đối hoặc tương đối) ở nước ta hiện nay.

Dưới đây chúng ta thử nhận dạng một số nguyên nhân đưa đến tình trạng thất nghiệp, thiếu việc làm phổ biến gần đây ở nước ta:

- Lao động "đôi ra" ở các doanh nghiệp Nhà nước hiện có sau khi sắp xếp lại sản xuất: Sau Đại hội Đảng VI, số doanh nghiệp Nhà nước do Trung ương và địa phương quản lý lên đến hơn 12 nghìn. Gần đây, con số đó đã giảm xuống còn khoảng trên 5 nghìn. Do phải đối đầu với sự cạnh tranh trên thị trường, các doanh nghiệp giờ đây phải tính toán, soát xét lại số lao động thực sự cần cho sản xuất kinh doanh, đảm bảo cho doanh nghiệp có lãi. Hầu hết các doanh nghiệp nước ta khi bước vào cơ chế thị trường đều được "thừa kế" một lực lượng lao động đồ sộ về số lượng, nhưng què quặt về cơ cấu trình độ và tay nghề, non yếu về khả năng lao động sản xuất, đặc biệt là trong điều kiện cạnh tranh khốc liệt trên thị trường nội địa và nước ngoài. Do vậy, một mặt các doanh nghiệp này phải sắp xếp lại lực lượng hiện có, cho ra ngoài đây chuyển một lực lượng lao động không nhỏ, mặt khác lại phải tuyển dụng không ít lao động mới, hầu hết là trẻ, khoẻ, có tay nghề và trình độ chuyên môn mà sản xuất-kinh doanh trong điều kiện mới đòi hỏi. Đây là nguồn quan trọng nhất tạo nên đội ngũ chờ việc và cần được Nhà nước giúp đỡ tạo việc làm mới.

Trên đây ta chưa kể đến một số lượng không nhỏ các công chức nhân viên Nhà nước sẽ "đôi ra" sau khi tinh giảm bộ máy, thực hiện triệt để cải cách hành chính (bỏ

các cấp chủ quản, sát nhập một số Bộ trung lập về chức năng...) sẽ diễn ra trong thời gian tới.

- Lao động nông nhân từ nông thôn: Gần 80% dân cư nước ta sinh sống ở nông thôn. Dưới thời bao cấp, khi phong trào hợp tác hóa lên đến đỉnh cao, người dân lao động nông thôn hầu như không bao giờ được nghỉ ngơi, có "phép năm", quanh năm đầu tắt mặt tối. Lúc đó, không ai có thể ngờ được rằng, chính những xã viên HTX này là nguồn bổ xung cho đội quân thất nghiệp ngày càng tăng ở các đô thị ngày nay mà các phương tiện thông tin đại chúng gần đây đề cập ngày một nhiều hơn. Vì sao vậy? Lý do thật đơn giản: chế độ công diêm mang nặng hình thức của các HTX nông nghiệp đã một thời gian dài hàng chục năm che lấp một thực tế hiển nhiên là: nông dân ta thì đông, đất đai rừng biển thì quá ít, do vậy thiếu việc làm, thất nghiệp là không sao tránh khỏi. Chỉ từ khi có Nghị quyết 10 của Đảng, Chỉ thị 100 về khoán sản phẩm đến người lao động và gần đây, hộ kinh tế gia đình nông thôn được thừa nhận là đơn vị kinh tế cơ sở (thay cho HTX trước đây) thì dòng người đổ về thành phố từ các miền quê đã chứng minh một sự thật hiển nhiên và tồn tại hàng chục năm nay là: thất nghiệp, thiếu việc làm ở nông thôn là có thật. Với xấp xỉ sáu mươi triệu người sinh sống ở nông thôn, nếu ước tính một tỷ lệ thấp để biểu thị số người thất nghiệp tuyệt đối và tương đối xấp xỉ 20% thì số tính đối đã vượt trên 10 triệu người. Điều này ít được các tài liệu sách báo chuyên môn đề cập, nhưng đó là một thực tế không thể không nhìn nhận. Dòng chuyển động lao động nông thôn đến thành thị vẫn tiếp nối làm cho tình trạng thiếu việc làm ở khu vực thành thị càng thêm trầm trọng chừng nào nguyên nhân dẫn đến chúng chưa được khắc phục. Để khắc phục vấn đề này, gần đây có một số giải pháp như tập hợp họ lại, giới thiệu việc làm hoặc dùng cả các biện pháp hành chính để ngăn chặn... Suy cho cùng, đó không

phải là những giải pháp triệt để mà chỉ là những biện pháp đối phó mang tính tình thế.

- Nguồn quan trọng lớn thứ ba là hàng chục vạn lao động di "hợp tác quốc tế về lao động" phải trở về nước trước thời hạn do những khó khăn về kinh tế-xã hội của Liên Xô và Đông Âu trước đây cũng như từ Irắc. Mặc dầu hiện nay đang có những nỗ lực tái lập quan hệ lao động với một số nước truyền thống và mở quan hệ với một số nước khác, nhưng xét về số lượng thì còn nhỏ bé nhiều so với trước đây, nhất là giữa thập kỷ năm 80.
- Quân nhân giải ngũ: Cục diện tình hình ở bán đảo Đông Dương và khu vực, nhất là ở Campuchia cho phép giảm đáng kể lực lượng thường trực quân đội ta, trong đó đáng kể nhất là số bộ đội giải ngũ từ Campuchia trở về vào cuối những năm 80, đầu năm 90. Nguồn này không những quan trọng do số lượng khá lớn mà còn do tính đặc thù về mặt xã hội, đời đời phải được ưu tiên tạo công ăn việc làm, ổn định đời sống càng sớm càng tốt cho những người đã hoàn thành nghĩa vụ thiêng liêng với Tổ quốc.

Trên đây là các nguồn thiếu việc làm chủ yếu "phát sinh" từ lực lượng lao động xã hội hiện có. Sẽ rất là phiến diện nếu chúng ta không tính đến tính chất đặc thù về dân số học của nước ta, và do đó, tạo ra một nguồn lao động khác, bổ xung liên tục cho xã hội mà về góc độ việc làm, là một sức ép, một gánh nặng, rất nặng. Đó là: tỷ lệ tăng dân số của nước ta vào loại cao trên thế giới (2,2% năm) và nước ta là một nước trẻ, có khoảng 44% số dân có độ tuổi 14¹, tạo ra một nguồn tiềm tàng làm tăng CÂU về lao động. Nếu tỷ lệ đó không giảm đáng kể

¹Việt nam: Children and Women-A Situation Analysis 1994. UNICEF April 1994 (Việt nam: Trẻ em và phụ nữ-Báo cáo phân tích tình hình 1994. UNICEF. Hà Nội 4-1994).

trong những năm sắp đến và qui định về độ tuổi nghỉ hưu không thay đổi (hiện nay về cơ bản: Nam 60, nữ 55) thì hẳn các nhà dân số học sẽ tính toán được ngay: đến năm 2000, lực lượng lao động xã hội sẽ tăng lên mấy chục triệu từ con số hiện nay khoảng 38-40 triệu người (đến đầu tháng 6, theo đồng hồ dân số của UNFPA, dân số Việt nam là 73 triệu người).

Tóm lại, giống như bất kỳ một quốc gia nào khác trên thế giới, Việt nam cũng phải đương đầu với tình trạng thất nghiệp, thiếu việc làm như là một hiện tượng xã hội kinh niên khó tránh. Do lịch sử để lại, Việt nam có những khó khăn và thuận lợi riêng trong lĩnh vực này. Tính ưu việt của định hướng "xã hội chủ nghĩa" của Nhà nước ta lại là một vấn đề khác. Nó biểu thị cách nhìn nhận, và quan trọng hơn, là các giải pháp để khắc phục căn bệnh trầm kha đó. Với việc thành lập QVL, Nhà nước ta đã chứng tỏ bản chất tốt đẹp của xã hội ta, sự nghiêm túc, tính triệt để và sự quan tâm sâu sắc cũng như tính sáng tạo của mình như sẽ được phân tích kỹ dưới đây.

c. Đặc thù của tình trạng thiếu việc làm và thất nghiệp ở nước ta.

Để tìm được hướng đi đúng, đạt hiệu quả mong muốn và bền vững lâu dài, trước hết cần phải phân tích và làm rõ đặc điểm của tình trạng thất nghiệp ở nước ta là gì. Theo chúng tôi, cần kể đến những đặc điểm sau:

- c.1. Tình trạng thiếu việc làm/thất nghiệp ở nước ta vừa có tính thời sự cấp bách trước mắt, vừa dai dẳng lâu dài. Tính cấp bách và gay gắt của vấn đề thất nghiệp là ở chỗ, mức thu nhập tối thiểu để tồn tại sẽ bị mất nốt khi lâm vào tình trạng thất nghiệp. Không giống như các nước khác, ở đó khi lâm vào tình trạng thất nghiệp,