

# Thiết kế hệ thống bảo hiểm thất nghiệp cho các nước đang phát triển: Gợi ý từ mô hình tài khoản tiết kiệm bảo hiểm thất nghiệp

Đỗ Thị Kim Thu<sup>1</sup>

Ngày nhận bài: 11/02/2026 | Ngày gửi phản biện: 24/02/2026 | Ngày duyệt đăng: 12/3/2026

**Tóm tắt:** Trong bối cảnh lao động phi chính thức chiếm tỷ lệ lớn tại các nước đang phát triển, việc thiết kế hệ thống bảo hiểm thất nghiệp hiệu quả đang là bài toán cấp thiết. Bài viết này giới thiệu và phân tích mô hình Tài khoản tiết kiệm bảo hiểm thất nghiệp (UISA). Mô hình UISA, khi được chính phủ tài trợ hoàn toàn, không chỉ cải thiện phúc lợi người lao động mà còn tạo động lực để chuyển dịch từ khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức. Bài viết đưa ra một số khuyến nghị chính sách cho Việt Nam trong việc triển khai mô hình này nhằm giảm thất nghiệp và tăng độ bao phủ của hệ thống an sinh xã hội.

**Từ khóa:** Bảo hiểm thất nghiệp, tài khoản tiết kiệm, các nước đang phát triển.

## Designing Unemployment Insurance Systems for Developing Countries: Implications from the Unemployment Insurance Savings Accounts Model

**Abstract:** In the context where informal employment accounts for a large share of the labor force in developing countries, designing an effective unemployment insurance system has become an urgent challenge. This paper introduces and analyzes the model of Unemployment Insurance Savings Accounts (UISA). The UISA model, when fully funded by the government, not only improves workers' welfare but also creates incentives for transitions from the informal sector to the formal sector. The paper also provides several policy recommendations for Vietnam in implementing this model to reduce unemployment and expand the coverage of the social security system.

**Keywords:** Unemployment insurance, savings accounts, developing countries.

### 1. Đặt vấn đề

Bảo hiểm thất nghiệp (BHTN) là một trong các chính sách mang tính nhân văn sâu sắc, với mục tiêu hỗ trợ người lao động mất việc làm ổn định cuộc sống và tìm kiếm công việc mới. Tại Việt Nam, BHTN được quy định trong Luật Việc làm (2013) và bắt đầu triển khai từ năm 2009 theo Luật Bảo hiểm xã hội. Người lao động tham gia BHTN đóng 1% tiền lương tháng, người sử dụng lao động đóng 1%, và nhà nước hỗ trợ 1% từ ngân sách. Theo quy định, người lao động bị thất nghiệp khi chưa tìm được việc làm mới thì được hưởng trợ cấp thất nghiệp, với mức bằng 60% bình quân lương hàng tháng đóng BHTN của sáu tháng liền kề trước khi thất nghiệp, tối đa không quá năm lần mức lương cơ sở. Hoàn thiện và triển khai tốt chính sách bảo hiểm thất nghiệp có ý nghĩa rất quan trọng trong bảo đảm an sinh xã hội đặc biệt là trong bối cảnh trong bối cảnh thị trường lao động biến động nhanh chóng và cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư làm biến đổi cấu trúc thị trường lao động.

Chính sách BHTN đã chứng tỏ vai trò trụ cột trong hệ thống an sinh xã hội, nhất là sau tác động của dịch Covid-19. Nhiều người lao động đã vượt qua khó khăn về kinh tế, giải quyết được vấn đề việc làm để tạo thu nhập ổn định. Từ đó, góp phần giúp ổn định thị trường lao động, đảm bảo an sinh xã hội.

<sup>1</sup> ThS., Khoa Tài chính- Ngân hàng & Bảo hiểm, Trường ĐH Kinh tế - Kỹ thuật - Công nghiệp;  
Email: Dtkthu@uneti.edu.vn

Hiện nay, trên toàn quốc có hơn 14 triệu người tham gia BHTN, chiếm 27,4% lực lượng lao động trong độ tuổi. Chính sách BHTN đã thực hiện tốt vai trò là “điểm tựa” cho người thất nghiệp. Qua đó, hơn 5,2 triệu lượt người đã được hưởng trợ cấp thất nghiệp. Trong số này, 97% người hưởng trợ cấp thất nghiệp được tư vấn, giới thiệu việc làm miễn phí.

## **2. Thực trạng và những rào cản trong triển khai BHTN tại các nước đang phát triển**

### ***Tỷ lệ lao động phi chính thức cao***

Một đặc điểm nổi bật ở các quốc gia đang phát triển là khu vực phi chính thức chiếm tỷ trọng rất lớn trong cơ cấu lao động. Đây là nhóm lao động không có hợp đồng chính thức, không đóng bảo hiểm xã hội, và không tiếp cận được các chế độ an sinh cơ bản. Theo Tổng cục Thống kê Việt Nam (2024), tỷ lệ lao động phi chính thức vẫn ở mức trên 55% tổng lực lượng lao động. Điều này gây khó khăn trong việc mở rộng đối tượng tham gia và thụ hưởng chính sách BHTN.

### ***Rủi ro đạo đức và thiếu cơ chế giám sát***

Với hệ thống BHTN hiện hành, nhiều người lao động sau khi nhận trợ cấp thất nghiệp vẫn tiếp tục làm việc “chui” trong khu vực phi chính thức, gây thất thoát quỹ bảo hiểm. Chính phủ không có đủ công cụ để giám sát hành vi tìm việc hoặc xác thực tình trạng thất nghiệp thực tế. Rủi ro đạo đức vì thế trở thành một trong những thách thức lớn nhất khi thiết kế chính sách (Hopenhagen & Nicolini, 1997).

### ***Hạn chế trong điều kiện hoá theo mức sống***

Các hệ thống BHTN truyền thống khó điều chỉnh mức hỗ trợ dựa theo hoàn cảnh tài chính cụ thể của người lao động. Việc áp dụng cùng một mức trợ cấp cho mọi đối tượng có thể dẫn đến bất công, đồng thời làm giảm động lực tái gia nhập thị trường lao động của người lao động có mức sống ổn định.

### ***Tài khóa hạn chế***

Các quốc gia đang phát triển, bao gồm Việt Nam, đối mặt với áp lực tài khóa đáng kể. Việc duy trì quỹ BHTN ổn định trong dài hạn là một thách thức, đặc biệt khi số người thụ hưởng tăng nhanh trong khi nguồn thu lại phụ thuộc chủ yếu vào khu vực chính thức vốn đang bị thu hẹp (Cirelli et al., 2020).

## **3. Mô hình Tài khoản tiết kiệm bảo hiểm thất nghiệp**

Mô hình Tài khoản tiết kiệm bảo hiểm thất nghiệp (Unemployment Insurance Savings Accounts - UISA) là mô hình tài khoản tiết kiệm cá nhân dành cho BHTN, trong đó mỗi người lao động có một tài khoản riêng do Nhà nước quản lý. Trong thời gian làm việc chính thức, tài khoản sẽ được Chính phủ đóng góp thay cho người lao động. Khi thất nghiệp, người lao động được phép rút tiền từ tài khoản này để trang trải chi phí. Nếu đến tuổi nghỉ hưu tài khoản vẫn còn dư, phần dư sẽ được hoàn lại.

Ưu điểm lớn của UISA là gắn trách nhiệm cá nhân với quyền lợi nhận được, từ đó giảm rủi ro đạo đức, đồng thời khuyến khích người lao động tìm kiếm việc làm chính thức để được tiếp tục đóng vào tài khoản UISA. Theo mô phỏng của Cirelli và cộng sự (2020), khi triển khai UISA tại Mexico:

- Tỷ lệ thất nghiệp giảm từ 4% xuống còn 3%;
- Tỷ lệ lao động chính thức tăng từ 68% lên 72%;
- Tổng sản lượng quốc gia tăng thêm 4%;
- Phúc lợi cá nhân tăng tương đương với mức tăng 2,4% trong tiêu dùng thường kỳ.

**Bảng 1. So sánh giữa mô hình UISA và hệ thống BHTN truyền thống**

<b>Tiêu chí</b>	<b>Hệ thống truyền thống</b>	<b>UISA</b>
<i>Nguồn quỹ</i>	Thuế doanh nghiệp + đóng góp NLĐ	Ngân sách Nhà nước
<i>Cách thức chi trả</i>	Trợ cấp cố định, thời gian giới hạn	Phụ thuộc vào số dư tài khoản cá nhân
<i>Gắn kết với lịch sử làm việc</i>	Yếu	Rất cao – khuyến khích làm việc lâu dài trong khu vực chính thức
<i>Giám sát và minh bạch</i>	Thiếu cơ chế hiệu quả	Cá nhân hóa, dễ kiểm soát qua nền tảng số
<i>Tác động đến động lực tìm việc</i>	Có thể làm giảm động lực	Tăng mạnh động lực vì gắn với tài sản cá nhân
<i>Hiệu quả dài hạn</i>	Phụ thuộc vào năng lực giám sát	Tự điều chỉnh và khuyến khích tiết kiệm

#### **4. Gợi ý chính sách cho Việt Nam**

*Thí điểm mô hình UISA tại các ngành có tính chính quy cao.* Chính phủ có thể lựa chọn một số ngành dễ quản lý và có tỷ lệ lao động chính thức tương đối cao như xây dựng, giáo dục tư nhân, y tế, sản xuất chế biến để thí điểm UISA. Việc này giúp đánh giá tính khả thi trước khi mở rộng toàn quốc.

*Ứng dụng công nghệ số trong quản lý BHTN.* Phát triển ứng dụng bảo hiểm số giúp người lao động có thể theo dõi tài khoản UISA cá nhân theo thời gian thực. Điều này giúp minh bạch hoá quy trình và tăng tính chủ động trong quá trình tích lũy, rút vốn khi cần thiết.

*Tạo hành lang pháp lý rõ ràng.* Cần xây dựng khung pháp lý cụ thể về quy trình vận hành UISA, quy định rõ quyền - nghĩa vụ của người lao động, cơ quan nhà nước và doanh nghiệp trong việc tham gia, giám sát và xử lý tài khoản BHTN cá nhân.

*Tăng cường kết nối liên ngành.* Kết nối dữ liệu giữa các cơ quan như Bộ Lao động – Thương binh & Xã hội, Tổng cục Thuế, Bảo hiểm xã hội và doanh nghiệp sẽ giúp xác minh nhanh tình trạng việc làm và hạn chế tình trạng trục lợi chính sách.

*Truyền thông nâng cao nhận thức.* Xây dựng các chiến dịch truyền thông để người lao động hiểu rõ lợi ích dài hạn của việc làm chính thức và tham gia hệ thống UISA. Đồng thời cần nhấn mạnh vai trò của an sinh xã hội cá nhân hóa trong tương lai.

*Huy động sự tham gia của tổ chức công đoàn và doanh nghiệp.* Các tổ chức công đoàn, hiệp hội doanh nghiệp có thể đóng vai trò cầu nối để hỗ trợ truyền thông, hướng dẫn người lao động tiếp cận và sử dụng hệ thống UISA hiệu quả.

Những lưu ý trong thiết kế và triển khai mô hình UISA

- *Xác định rõ đối tượng hưởng lợi và cơ chế đóng góp*

Tài khoản UISA cần hướng đến nhóm lao động trẻ, có khả năng dịch chuyển việc làm nhanh, đồng thời cần xây dựng cơ chế đóng góp linh hoạt: nhà nước có thể tài trợ hoàn toàn hoặc theo tỷ lệ với doanh nghiệp/ người lao động tùy ngành nghề. Tại các ngành có tỷ lệ lợi nhuận cao hoặc mức ổn định cao (ví dụ công nghệ, logistics), nên thử nghiệm hình thức đồng tài trợ.

- *Hạn mức đóng góp và rút vốn*

Dựa trên kinh nghiệm của Chile và Mexico, mức trần đóng góp nên được xác định bằng 12 tháng lương trung bình của khu vực chính thức. Hạn mức rút nên điều chỉnh linh hoạt theo số dư tài khoản và lịch sử việc làm, giúp tăng tính chủ động cho người lao động và kiểm soát thời gian nhận hỗ trợ thất nghiệp.

### - Tích hợp hệ thống thông tin việc làm quốc gia

UISA chỉ phát huy hiệu quả khi gắn với cơ sở dữ liệu việc làm minh bạch, có khả năng kết nối thông tin từ doanh nghiệp, cơ quan thuế, cơ quan bảo hiểm xã hội và hệ thống trung tâm giới thiệu việc làm. Mỗi cá nhân sẽ có mã số việc làm thống nhất đi kèm tài khoản UISA.

### - Xây dựng khung đánh giá hiệu quả theo giai đoạn

Triển khai UISA nên được chia theo ba giai đoạn: i) Thí điểm (1–2 năm); ii) Mở rộng (3–5 năm); và iii) Ổn định chính sách (trên 5 năm). Ở mỗi giai đoạn cần công bố các chỉ số cụ thể như: Tỷ lệ lao động chính thức, thời gian hưởng trợ cấp thất nghiệp trung bình, tổng chi tiêu ngân sách và mức độ hài lòng của người lao động.

## 5. Vai trò của UISA trong bối cảnh kinh tế số và dịch chuyển lao động

Trong bối cảnh công nghệ số bùng nổ, xu hướng làm việc tự do, làm việc nền tảng ngày càng phổ biến, mô hình UISA sẽ giúp mở rộng mạng lưới an sinh sang các nhóm chưa từng được tiếp cận chính sách BHTN. Việc gắn kết tài khoản UISA với định danh số quốc gia cũng sẽ tạo cơ sở để quản lý linh hoạt, minh bạch và phù hợp với lực lượng lao động “phi truyền thống”.

Đặc biệt, sau đại dịch COVID-19, thị trường lao động Việt Nam chứng kiến sự tăng trưởng nhanh của nhóm lao động thời vụ, lao động tự do, dịch vụ phi chính thức. UISA có thể là giải pháp giúp các nhóm này có cơ hội tích lũy an sinh lâu dài mà không lệ thuộc vào hợp đồng lao động truyền thống.

UISA mang lại lợi ích kép: vừa bảo vệ người lao động trước rủi ro thất nghiệp, vừa hạn chế sự phụ thuộc vào hệ thống bảo hiểm “bao cấp toàn phần”. Cơ chế tự quản lý tài khoản thúc đẩy người lao động có ý thức hơn trong việc duy trì việc làm chính thức. Tuy nhiên, cần đảm bảo rằng các nhóm dễ bị tổn thương (lao động nữ, lao động lớn tuổi, người khuyết tật) được ưu tiên hỗ trợ khi triển khai UISA – thông qua các chính sách khuyến khích riêng hoặc trợ cấp bổ sung.

## 6. Kết luận

Mô hình UISA là một giải pháp mang tính sáng tạo, hiệu quả và phù hợp với bối cảnh các quốc gia đang phát triển như Việt Nam. Bằng cách tài trợ từ ngân sách Nhà nước thay vì doanh nghiệp hay cá nhân, mô hình này vừa đảm bảo phúc lợi cơ bản cho người lao động thất nghiệp, vừa khuyến khích lao động chính thức, giảm gánh nặng tài khóa lâu dài. Bài viết đề xuất Chính phủ Việt Nam nghiên cứu triển khai thí điểm mô hình UISA để từng bước hiện đại hoá hệ thống an sinh xã hội, hướng đến mục tiêu bao trùm và bền vững. Bài viết cho thấy mô hình UISA là một chiến lược an sinh hiện đại, phù hợp với xu thế linh hoạt hóa thị trường lao động trong kỷ nguyên số. Việt Nam cần tận dụng thời điểm “chuyển đổi số quốc gia” để xây dựng hệ thống BHTN tương thích, đặt trọng tâm vào tính cá nhân hóa, minh bạch, hiệu quả và công bằng. Nếu được triển khai bài bản, UISA có thể góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững và bảo vệ người lao động trước các cú sốc tương lai.

### Tài liệu tham khảo

1. Esteban-Pretel, J., & Kitao, S. (2020). *Labor Market Policies in a Dual Economy*. *Economic Journal*, 130(629), 1501–1533.
2. Fuller, D. (2014). *Adverse selection and moral hazard: quantitative implications for unemployment insurance*. *Journal of Monetary Economics*, 66, 108–122.
3. Hopenhayn, H., & Hatchondo, J. C. (2011). *The welfare consequences of alternative unemployment insurance schemes*. *Review of Economic Dynamics*, 14(4), 575–598.
4. Rogerson, R. (1985). *Repeated moral hazard*. *Econometrica*, 53(1), 69–76.
5. Setty, O. (2017). *Optimal unemployment insurance with monitoring and savings*. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 9(3), 76–119.