|  |  |
| --- | --- |
| **TỔNG LIÊN ĐOÀN LAO ĐỘNG VIỆT NAM**  Số: 27/BC-TLĐ | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày 01 tháng 6 năm 2020* |

**BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH**

**ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU**

**CỦA LUẬT CÔNG ĐOÀN**

**I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẤT CẬP TỔNG QUAN**

**1. Bối cảnh xây dựng chính sách**

Thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” (Nghị quyết số 18); Kế hoạch số 07-KH/TW ngày 27 tháng 11 năm 2017 của Bộ Chính trị về thực hiện Nghị quyết số 18; Công văn số 1099/UBPL14 ngày 23 tháng 01 năm 2018 của Ủy ban Pháp luật của Quốc hội về việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 18, trong đó đề nghị Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam phối hợp với Ủy ban về các vấn đề xã hội và Ủy ban Pháp luật của Quốc hội đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Công đoàn năm 2012.

Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam với tư cách là cơ quan chủ trì soạn thảo tiến hành đánh giá tác động của dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Công đoàn, nhằm cung cấp thông tin, góp phần củng cố cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc sửa đổi, bổ sung Luật Công đoàn, giúp cho Quốc hội có đầy đủ cơ sở trong việc quyết định thông qua dự án Luật này.

Sau hơn 7 năm áp dụng, thực thi Luật Công đoàn, đã phát sinh một số vướng mắc, bất cập từ thực tiễn. Trong khi đó, Hiến pháp năm 2013 và chủ trương, nghị quyết của Đảng, nhiều đạo luật có liên quan được ban hành, sửa đổi, đòi hỏi phải sửa đổi Luật Công đoàn nhằm cụ thể hóa Hiến pháp, chủ trương của Đảng và đảm bảo sự thống nhất của hệ thống pháp luật. Bên cạnh đó, sự phát triển kinh tế - xã hội, thị trường lao động, quan hệ lao động và việc hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng đã đặt ra các yêu cầu, đòi hỏi Luật Công đoàn cần phải được tiếp tục hoàn thiện. Như vậy, cả về cơ sở chính trị, pháp lý và thực tiễn ở Việt Nam, đòi hỏi Luật Công đoàn cần được sửa đổi.

**2. Mục tiêu xây dựng chính sách**

Việc soạn thảo dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Công đoàn bảo đảm mục đích sau:

- Nhằm đáp ứng yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của Công đoàn Việt Nam trước đòi hỏi ngày càng cao của người lao động, thị trường lao động, góp phần thúc đẩy xây dựng quan hệ lao động hài hòa, ổn định và tiến bộ; phát huy vai trò ngày càng quan trọng của tổ chức Công đoàn trong việc phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững ổn định chính trị của đất nước.

- Khắc phục những bấp cập từ thực tiễn, những tồn tại, hạn chế về kỹ thuật lập pháp của Luật Công đoàn 2012.

- Xây dựng Luật Công đoàn phù hợp, tương thích với các quy định của Hiến pháp năm 2013, các đạo luật khác có liên quan; thể chế hóa các chủ trương, nghị quyết mới của Đảng.

- Xác định rõ vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền và cơ chế đảm bảo để công đoàn thực hiện tốt chức năng, phát huy vai trò trong thời kỳ mới, khi có tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp ra đời; góp phần quản lý tốt sự ra đời, hoạt động của các tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp. Tạo điều kiện về nguồn lực đủ mạnh để bảo đảm hiệu quả các hoạt động đại diện, chăm lo bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động, thu hút người lao động và tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp tham gia Công đoàn Việt Nam đồng thời bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với các tổ chức này.

- Nâng cao trách nhiệm của Nhà nước, cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp, người sử dụng lao động đối với tổ chức và hoạt động của Công đoàn.

- Bảo đảm về mặt pháp lý vững chắc và khoa học đối với các nguồn lực chủ yếu thúc đẩy sự phát triển Công đoàn Việt Nam, đó là công tác tổ chức cán bộ, bảo vệ cán bộ công đoàn, bảo đảm tài chính cho tổ chức công đoàn hoạt động.

- Đảm bảo phù hợp với các điều ước quốc tế, công ước của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), với xu hướng phát triển của phong trào công nhân và công đoàn thế giới trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đã và đang diễn ra có nhiều tác động mạnh mẽ, sâu rộng đến nền kinh tế, doanh nghiệp và người lao động.

**II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH**

Để đạt được các mục tiêu sửa đổi Luật Công đoàn như đã đặt ra, đề xuất sửa đổi Luật Công đoàn sẽ tập trung đánh giá tác động của các nhóm chính sách cơ bản. Mỗi nhóm chính sách này sẽ bao gồm các chính sách cụ thể, có chính sách kế thừa, cụ thể hóa các quy định của pháp luật hiện hành và có các chính sách mới được đề xuất.

Trong phạm vi hồ sơ dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Công đoàn, do điều kiện về thời gian, nguồn lực, kỹ thuật đánh giá tác động nên báo cáo đánh giá tác động tập trung vào 3 nhóm chính sách cụ thể trong quá trình lập hồ sơ đề nghị xây dựng dự án Luật. Cụ thể:

**1. Chính sách 1: Hoàn thiện quy định về tổ chức bộ máy Công đoàn và cơ chế quản lý cán bộ công đoàn**

***1.1. Xác định vấn đề bất cập***

Công đoàn Việt Nam là tổ chức chính trị - xã hội thống nhất từ trung ương tới cơ sở, gồm 4 cấp: (1) Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam; (2) Liên đoàn Lao động tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Công đoàn ngành Trung ương, Công đoàn Tổng công ty trực thuộc Tổng Liên đoàn; (3) Công đoàn cấp trên cơ sở; (4) Công đoàn cơ sở, Nghiệp đoàn.

Công đoàn Việt Nam là tổ chức của giai cấp công nhân và người lao động, đại diện cho họ trước hết là để “chăm lo bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp chính đáng” của mọi người lao động trong mọi thành phần kinh tế. Cùng với đó, Công đoàn còn được Hiến định những chức năng quan trọng mà không phải tổ chức chính trị - xã hội nào cũng có, đó là “tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý kinh tế xã hội; tham gia thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp; tuyên truyền, vận động người lao động học tập nâng cao trình độ, kỹ năng nghề nghiệp, chấp hành pháp luật, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa”.

Xét về tiêu chí kết nạp thành viên, Công đoàn là tổ chức kết nạp rộng rãi các thành viên, không phân biệt độ tuổi, giới tính đối với tất cả những người hiện đang lao động (cán bộ, công chức, viên chức, công nhân và những người lao động đang làm việc trong các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, có hoặc không có quan hệ lao động) là đối tượng vận động và tập hợp vào tổ chức của mình.

Là tổ chức chính trị - xã hội dưới sự lãnh đạo của Đảng, tổ chức bộ máy của Công đoàn chịu sự điều chỉnh của quy định pháp luật (Luật Công đoàn) và các quy định của Đảng.

Điều 6 Luật Công đoàn 2012 quy định về nguyên tắc tổ chức và hoạt động công đoàn theo hướng:

“1. Công đoàn được thành lập trên cơ sở tự nguyện, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

2. Công đoàn được tổ chức và hoạt động theo Điều lệ Công đoàn Việt Nam, phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước”.

Theo quy định của Hướng dẫn thi hành Điều lệ Đảng, tổ chức bộ máy, biên chế của cơ quan Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam ở trung ương, giao Ban Tổ chức Trung ương quản lý; ở cấp tỉnh, cấp huyện giao ban tổ chức tỉnh ủy quản lý, định kỳ báo cáo Ban Bí thư.

Quy định số 212 – QĐ/TW ngày 30/12/2019 của Ban Bí thư về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế cơ quan chuyên trách của Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội cấp tỉnh, cấp huyện (Quy định số 212) phân cấp thẩm quyền quyết định tổ chức bộ máy như sau: (1) Ban Thường vụ cấp ủy cấp tỉnh quyết định tổ chức các bộ phận tham mưu, giúp việc; giao và quản lý, quyết định số lượng cấp phó của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội cấp tỉnh; (2) Ban thường vụ cấp ủy cấp tỉnh, cấp huyện xem xét, quyết định biên chế của các cơ quan.

Thực hiện Nghị quyết số 18, Tổng Liên đoàn đang tập trung xây dựng Đề án “Đổi mới tổ chức và hoạt động Công đoàn Việt Nam trong tình hình mới” trình cấp có thẩm quyền phê duyệt. Trong đó, một số vấn đề bất cập chủ yếu trong tổ chức bộ máy và quản lý cán bộ công đoàn được nhận diện như sau:

*Thứ nhất:* Việc quy định nguyên tắc tổ chức và hoạt động công đoàn hiện tại còn có điểm bất cập, chưa cụ thể. Trên thực tế, tổ chức Công đoàn đang được tổ chức và chỉ đạo hoạt động thống nhất từ trung ương đến cơ sở, lương cán bộ và kinh phí hoạt động công đoàn do tổ chức Công đoàn (đại diện là Tổng Liên đoàn) đảm bảo. Tuy nhiên, công tác tổ chức cán bộ của công đoàn chủ yếu thuộc thẩm quyền của cấp ủy địa phương, do cấp ủy quyết định tổ chức các bộ phận tham mưu, giúp việc, quản lý, phân bổ chỉ tiêu biên chế như các đoàn thể sử dụng ngân sách nhà nước (khác với nhiều cơ quan khác trong hệ thống chính trị, cơ quan quản lý ngành dọc đảm bảo lương, kinh phí hoạt động, đồng thời quản lý về tổ chức bộ máy và cán bộ như Công an, Viện Kiểm sát, Tòa án, Thi hành án, Thuế, Kho bạc, Hải quan, Quản lý Thị trường, Kiểm lâm…). Nguyên tắc tổ chức hiện hành chưa đảm bảo tính chủ động của tổ chức công đoàn trong việc quyết định tổ chức các bộ phận tham mưu, giúp việc của công đoàn cấp tỉnh; đào tạo, quy hoạch, bố trí và sử dụng có hiệu quả đội ngũ cán bộ công đoàn toàn hệ thống trong bối cảnh quan hệ lao động ngày càng phong phú, phức tạp, đòi hỏi sự linh hoạt; chưa phù hợp với thông lệ quốc tế trước yêu cầu hội nhập sâu rộng.

*Thứ hai:* Việc phân bổ, bố trí cán bộ công đoàn của từng địa phương và so sánh tương quan giữa các địa phương hiện nay chưa phù hợp với thực tiễn hoạt động công đoàn. Cơ chế cấp ủy địa phương giao biên chế cho tổ chức Công đoàn trong tổng số biên chế được Trung ương giao cho khối Đảng, Mặt trận Tổ quốc và đoàn thể chính trị - xã hội có nhiều bất cập, gây khó khăn cho công tác cán bộ công đoàn, không thực hiện được cơ chế điều tiết từ nơi thừa sang nơi thiếu trong phạm vi cả nước cũng như trong phạm vi của tỉnh, thành phố. Tổng số biên chế Trung ương giao cho các địa phương chủ yếu căn cứ vào số dân và số lượng đảng viên trên địa bàn, trong khi số lượng cán bộ công đoàn được bố trí cần dựa vào số cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trên địa bàn và xu hướng phát triển kinh tế của địa phương. Thực tế cho thấy, không phải địa bàn có đông dân cư và nhiều đảng viên thì đương nhiên có nhiều công nhân, viên chức, lao động. Ví dụ, tỉnh Thanh Hóa và tỉnh Nghệ An có số dân và đảng viên nhiều hơn tỉnh Bình Dương và tỉnh Đồng Nai, nhưng số lượng công nhân, lao động lại ít hơn nhiều. Bên cạnh đó, việc cấp ủy quản lý biên chế cán bộ công đoàn dẫn đến khó khăn trong việc điều động cán bộ công đoàn từ địa phương này sang địa phương khác khi có tình huống về quan hệ lao động. Một cán bộ công đoàn thuộc huyện A (do ban thường vụ huyện ủy A quản lý biên chế) của tỉnh M có nhiều kinh nghiệm trong giải quyết tranh chấp lao động và đình công không thể điều động (trừ khi cán bộ xin chuyển công tác) sang huyện B cùng tỉnh, dù huyện B đang xảy ra tình hình phức tạp về quan hệ lao động, rất cần người có kinh nghiệm như cán bộ này, vì hai địa phương độc lập về biên chế. Tổng Liên đoàn chỉ đạo hoạt động công đoàn cấp tỉnh (gồm công đoàn địa phương và công đoàn ngành, tổng công ty), nhưng có hai cơ chế quản lý biên chế cán bộ khác nhau: công đoàn địa phương do cấp ủy địa phương quản lý, công đoàn ngành do Tổng Liên đoàn quản lý.

Những phân tích trên đây cho thấy, việc đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy và cán bộ công đoàn trong giai đoạn hiện nay là hết sức cần thiết. Trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, để phù hợp với thông lệ quốc tế, ngoài các quy định về tổ chức và cán bộ của Công đoàn được quy định trong các văn bản của Đảng, Điều lệ của Công đoàn, đòi hỏi phải pháp luật hóa, đưa vào nội dung đề xuất sửa đổi Luật Công đoàn những vấn đề có tính nguyên tắc, định hướng.

***1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Thể chế hóa Nghị quyết số 18 của Ban Chấp hành Trung ương đề cập đến việc sửa đổi, bổ sung Luật Công đoàn, trong đó “tập trung vào những nội dung liên quan đến tổ chức bộ máy”.

- Nhằm tăng cường tính chủ động và độc lập cho tổ chức Công đoàn trong việc đào tạo, quy hoạch, bố trí và sử dụng có hiệu quả đội ngũ cán bộ công đoàn, nâng cao hiệu quả hoạt động công đoàn, đáp ứng yêu cầu tình hình mới.

***1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề***

**- Phương án 1:**

*+* Bổ sung quy định nguyên tắc tổ chức và chỉ đạo hoạt động công đoàn thống nhất từ trung ương đến cơ sở (vào Điều 6 của Luật Công đoàn);

+ Bổ sung quy định giao thẩm quyền cho Tổng Liên đoàn trong phân bổ cán bộ công đoàn chuyên trách trong toàn hệ thống trên cơ sở tổng số biên chế được cơ quan có thẩm quyền giao (vào Điều 23 Luật Công đoàn).

**- Phương án 2:** Giữ nguyên quy định như hiện hành

***1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan***

**- Phương án 1:**

Bổ sung quy định làm rõ hơn một trong những nguyên tắc tổ chức và hoạt động công đoàn, đó là Công đoàn tổ chức và chỉ đạo hoạt động thống nhất từ trung ương đến cơ sở (vào Điều 6 của Luật Công đoàn).

Bổ sung quy định giao thẩm quyền cho Tổng Liên đoàn quyết định tổ chức các bộ phận tham mưu, giúp việc của công đoàn cấp tỉnh; phân bổ biên chế cán bộ công đoàn chuyên trách trong toàn hệ thống trên cơ sở tổng số biên chế được cơ quan có thẩm quyền giao. Đề xuất này làm thay đổi trực tiếp thẩm quyền của Tổng Liên đoàn và các cơ quan khác của Đảng trong việc quản lý tổ chức, biên chế cán bộ công đoàn. Theo đó, sẽ chuyển thẩm quyền: quyết định tổ chức các bộ phận tham mưu, giúp việc của công đoàn cấp tỉnh từ cấp ủy địa phương sang Tổng Liên đoàn; phân bổ, quản lý biên chế cán bộ công đoàn từ Ban Tổ chức Trung ương (cấp trung ương), cấp ủy (cấp tỉnh, cấp huyện) như hiện nay sang Tổng Liên đoàn. Cụ thể:

+ Tổng Liên đoàn căn cứ Quy định số 212 xác định mô hình tổ chức, cơ cấu cơ quan tham mưu, giúp việc và tên gọi cụ thể các ban của công đoàn cấp tỉnh để thống nhất trong toàn thệ thống, phù hợp với đặc thù các địa phương, thuận tiện cho việc quản lý và chỉ đạo hoạt động. Căn cứ sự vận động của tình hình thực tiễn, Tổng Liên đoàn sẽ điều chỉnh cho phù hợp theo tinh thần tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

+ Ban Tổ chức Trung ương giao biên chế chung cho tổ chức Công đoàn qua Tổng Liên đoàn giống như cách giao biên chế của Trung ương cho các cấp công đoàn từ năm 2006 trở về trước để Công đoàn chủ động phân bổ. Trên cơ sở tổng số biên chế được giao, Tổng Liên đoàn sẽ xây dựng đề án phân bổ biên chế cho Văn phòng, các ban, đơn vị trực thuộc Tổng Liên đoàn, cho liên đoàn lao động các tỉnh, công đoàn ngành trung ương và tổng công ty trực thuộc. Đối với cán bộ công đoàn địa phương là chức danh cấp ủy cấp tỉnh, cấp huyện quản lý, vẫn thực hiện như các quy định hiện hành của Đảng.

**a) Tác động tích cực**

Việc bổ sung quy định nguyên tắc tổ chức và chỉ đạo hoạt động công đoàn thống nhất từ trung ương đến cơ sở và bổ sung quy định giao thẩm quyền cho Tổng Liên đoàn trong công tác tổ chức và phân bổ chỉ tiêu, quản lý cán bộ công đoàn chuyên trách trong toàn hệ thống trên cơ sở tổng số biên chế được cơ quan có thẩm quyền giao mang lại những ý nghĩa như sau:

+ Cụ thể hóa hơn nữa nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động Công đoàn khi có tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp ra đời; đảm bảo sự chỉ đạo kịp thời, thống nhất của Tổng Liên đoàn đối với việc cho phép gia nhập tổ chức Công đoàn Việt Nam của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp (vấn đề quan trọng, nhạy cảm, thẩm quyền phải do Tổng Liên đoàn cân nhắc, quyết định việc gia nhập trên cơ sở các quy định của pháp luật).

+ Tạo thống nhất về quản lý biên chế của Tổng Liên đoàn đối với cả công đoàn ngành và địa phương; khắc phục bất cập hiện hành là biên chế cán bộ công đoàn chuyên trách tại địa phương do cấp ủy địa phương quản lý, phân bổ nhưng tổ chức Công đoàn chi trả tiền lương (từ nguồn tài chính công đoàn); đảm bảo phù hợp với đặc điểm tổ chức và hoạt động công đoàn, bởi thành viên của tổ chức Công đoàn là người lao động, gắn với cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, không gắn nhiều với địa bàn dân cư như thành viên như các tổ chức chính trị - xã hội khác. Sự thay đổi này cũng giúp khắc phục tình trạng thừa – thiếu cán bộ công đoàn ở các địa phương khác nhau khi Tổng Liên đoàn có thẩm quyền điều tiết, phân bổ cán bộ công đoàn, nhất là trong bối cảnh số lượng đoàn viên và công đoàn cơ sở tăng nhanh liên tục và tăng không đều giữa các địa phương. Có địa phương trong một khoảng thời gian nhất định do phát triển mạnh các khu công nghiệp, nên số lượng công nhân lao động tăng nhanh và cán bộ công đoàn phải tăng kèm theo, đến khi khu công nghiệp lấp đầy, công nhân không tăng thêm nữa, lúc này địa phương khác lại tăng nhanh số lượng công nhân và đương nhiên cũng tăng thêm số lượng cán bộ công đoàn, cần sự điều tiết. Bổ sung quy định này giúp việc xử lý tình huống cán bộ công đoàn trong thực tế chủ động, linh hoạt, hiệu quả trong bối cảnh quan hệ lao động ngày càng tiềm ẩn nhiều vấn đề phức tạp. Ví dụ 1: tại địa bàn huyện A tỉnh X có tình hình phức tạp về quan hệ lao động với nhiều cuộc ngừng việc tập thể nhưng số cán bộ công đoàn hiện tại đều chưa có nhiều kinh nghiệm xử lý vấn đề này, trong bối đó, Tổng Liên đoàn (ủy quyền cho LĐLĐ tỉnh) có thể điều động một cán bộ công đoàn rất có kinh nghiệm từ địa bàn huyện B trước đây đã từng xử lý nhiều những vụ tương tự, nay tình hình đã ổn định, sang làm phó chủ tịch hoặc chủ tịch LĐLĐ huyện A để trực tiếp chỉ đạo giải quyết. Ví dụ 2: Huyện N trước đó công nghiệp chưa phát triển, yêu cầu về tiêu chuẩn và số lượng cán bộ công đoàn khác với sau đó trên địa bàn có nhiều doanh nghiệp FDI. Để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ mới, đòi hỏi phải điều động một số cán bộ công đoàn từ địa bàn khác có trình độ ngoại ngữ, có kinh nghiệm giao tiếp, làm việc với chủ doanh nghiệp là người nước ngoài đến để đảm nhiệm công tác, lúc này, Tổng Liên đoàn sẽ căn cứ tình hình thực tế để chủ động quyết định công tác cán bộ).

+ Bổ sung quy định này, góp phần khắc phục sự thiếu thống nhất trong các cơ quan thuộc hệ thống chính trị nước ta. Hiện nay, một số ngành được tổ chức theo hình thái “ngành dọc”(Công an, Viện kiểm sát, Tòa án, Thi hành án, Thuế, Kho bạc, Hải quan, Kiểm lâm, Quản lý thị trường…), chịu trách nhiệm đảm bảo về kinh phí hoạt động, tiền lương, đồng thời có thẩm quyền quản lý tổ chức bộ máy, biên chế cán bộ. Chỉ còn duy nhất Công đoàn đảm bảo tiền lương cán bộ và kinh phí hoạt động nhưng không quản lý con người, dẫn đến thực trạng: Một cán bộ công đoàn nghỉ hưu sớm, thôi việc, nghỉ chế độ do không đủ tuổi tái cử theo thẩm quyền do cấp ủy địa phương quyết định nhưng tổ chức Công đoàn chi trả chế độ.

+ Việc bổ sung quy định về nguyên tắc tổ chức và chỉ đạo hoạt động công đoàn và quy định về giao thẩm quyền cho Tổng Liên đoàn trong quyết định tổ chức các bộ phận tham mưu, giúp việc của công đoàn cấp tỉnh, phân bổ chỉ tiêu biên chế cán bộ công đoàn chuyên trách trong toàn hệ thống trên cơ sở tổng số biên chế được cơ quan có thẩm quyền giao vẫn đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác cán bộ công đoàn, không làm phát sinh chi phí, không gia tăng thêm biên chế, đảm bảo biên chế cán bộ công đoàn ổn định như hiện nay. Đây cũng là mong muốn, nguyện vọng của đông đảo cán bộ công đoàn các cấp.

+ Bên cạnh đó, việc giao Tổng Liên đoàn quản lý về biên chế đồng thời cho phép Tổng Liên đoàn và các cấp công đoàn được chủ động trong việc tuyển dụng, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, bố trí, sử dụng cán bộ công đoàn hướng tới chuyên nghiệp, năng động, sáng tạo, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ ngày càng nặng nề của tổ chức công đoàn. Quy định này cũng khắc phục được tình trạng chia cắt, bó hẹp, không huy động được sức mạnh tập trung của đội ngũ cán bộ công đoàn toàn hệ thống để xây dựng và bảo vệ Công đoàn Việt Nam trong bối cảnh có tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp ra đời.

**b) Tác động tiêu cực**

+ Đề xuất thay đổi mâu thuẫn với các quy định hiện hành của Đảng như Quy định số 29-QĐ/TW ngày 25/7/2016 của Ban Chấp hành Trung ương về thi hành Điều lệ Đảng[[1]](#footnote-1), Quy định số 212-QĐ/TW ngày 30/12/2019 của Ban Bí thư về “chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế cơ quan chuyên trách của UBMTTQ và tổ chức chính trị - xã hội cấp tỉnh, cấp huyện”. Về giải pháp khắc phục vấn đề này, Đảng đoàn và Đoàn Chủ tịch Tổng Liên đoàn xin ý kiến Bộ Chính trị cho phép sửa; khi được Bộ Chính trị cho phép và Quốc hội thông qua, các quy định của Đảng có thể được sửa cho phù hợp với quy định của pháp luật. Việc sửa đổi nội dung này không làm thay đổi các nguyên tắc lãnh đạo của Đảng, đặc biệt là Đảng lãnh đạo công tác cán bộ.

+ Việc thay đổi cơ chế có thể dẫn đến việc một số cấp ủy địa phương thấy khó khăn trong công tác quản lý cán bộ công đoàn, vì lý do: các tổ chức chính trị - xã hội khác đều do cấp ủy địa phương quản lý và phân bổ biên chế ngoại trừ hệ thống Công đoàn. Tuy nhiên, đây cũng là tiền lệ của các quốc gia trên thế giới để tránh việc can thiệp công đoàn, tạo cho công đoàn có sự chủ động và sự linh hoạt trong tuyển dụng, đào tạo và bố trí cán bộ công đoàn.

Một số quốc gia như Trung Quốc, Nga cũng có quy định về tính thống nhất trong tổ chức bộ máy của công đoàn. Ví dụ: Luật Công đoàn Trung Quốc, bên cạnh việc ghi nhận nguyên tắc tập trung dân chủ, cũng quy đinh: **“**Tổng Công hội Trung Quốc là một tổ chức thống nhất toàn quốc”. Luật Công đoàn Nga quy định: “Công đoàn và các công đoàn cấp trên của họ phải độc lập đề ra và khẳng định các qui chế hoạt động của mình, các điều lệ, và *cơ cấu tổ chức* của các tổ chức đoàn cơ sở; *Công đoàn phải thành lập bộ máy tổ chức của mình*, tổ chức các hoạt động, triệu tập các cuộc họp, các hội nghị và đại hội cũng như các lễ nghi khác”.

**- Phương án 2**: Giữ nguyên quy định như hiện hành.

**a) Tác động tích cực:** Không tốn kinh phí sửa đổi, bổ sung pháp luật và chi phí thực hiện luật; duy trì sự ổn định của các quy định hiện hành.

**b) Tác động tiêu cực:** Nếu giữ nguyên quy định như hiện hành thì không khắc phục được những bất cập như đã phân tích ở trên.

***1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn***

Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam đề xuất lựa chọn phương án 1 như đã phân tích ở trên.

**2. Chính sách 2: Hoàn thiện cơ chế tài chính công đoàn trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng và sự ra đời của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp ngoài hệ thống Công đoàn Việt Nam.**

***2.1. Xác định vấn đề bất cập***

Luật Công đoàn năm 2012 có hiệu lực từ ngày 01/01/2013. Tài chính, tài sản công đoàn được quy định cụ thể từ Điều 26 đến Điều 29 trong Luật, bao gồm các quy định: Tài chính công đoàn (Điều 26); Quản lý, sử dụng tài chính công đoàn (Điều 27); Tài sản công đoàn (Điều 28); Kiểm tra, giám sát tài chính công đoàn (Điều 29). Ngay sau khi có Luật Công đoàn năm 2012, Tổng Liên đoàn đã tổ chức triển khai tới các cấp công đoàn.

Khoản 2, Điều 26 Luật Công đoàn 2012 quy định: “Kinh phí công đoàn do cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp đóng bằng 2% quỹ tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động”.

Vấn đề quy định về tài chính công đoàn trong Luật là cần thiết nhằm bảo đảm cho các cấp công đoàn thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao. Tài chính công đoàn được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau, gồm: (1) đoàn phí công đoàn (ĐPCĐ) do đoàn viên đóng, (2) kinh phí công đoàn (KPCĐ) do cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp đóng, (3) ngân sách nhà nước cấp hỗ trợ, (4) các khoản thu khác (trong đó, có thu từ hoạt động kinh tế công đoàn). Việc xác định nguồn tài chính công đoàn tại Luật Công đoàn 2012 đã được xem xét một cách toàn diện, thấu đáo trên cơ sở đặc thù tổ chức Công đoàn Việt Nam, trong mối quan hệ với Luật Ngân sách nhà nước, tính lịch sử của quá trình hình thành nguồn tài chính công đoàn cũng như yêu cầu, nhiệm vụ của Công đoàn Việt Nam trong giai đoạn tiếp theo (Từ năm 1957 đã thu kinh phí 2% ổn định cho tới nay).

Trong thời gian qua, vấn đề thu, chi, sử dụng nguồn KPCĐ nhận được sự quan tâm của tổ chức, cá nhân. Trong thực tế, việc thu – chi kinh phí công đoàn tuân thủ các quy định của pháp luật và các văn bản hướng dẫn, chỉ đạo của Tổng Liên đoàn. Đặc biệt, kể từ khi có Luật Công đoàn năm 2012, công tác thu - chi tài chính công đoàn có tính pháp lý cao hơn, bài bản và minh bạch hơn trong quá trình thực hiện. Cụ thể như sau:

- Đối tượng đóng KPCĐ 2% rộng hơn: Luật Công đoàn năm 2012, Nghị định 191/2013/NĐ-CP và các quy định về tài chính của tổ chức Công đoàn đã quy định rõ nguồn thu của tổ chức công đoàn, trong đó quy định cụ thể đối tượng đóng KPCĐ 2% không phân biệt doanh nghiệp nhà nước, tư nhân hay có vốn đầu tư nước ngoài, bao gồm cả đơn vị chưa có tổ chức công đoàn. Từ đó người lao động tại các đơn vị chưa có tổ chức công đoàn có nguồn kinh phí để được Công đoàn Việt Nam chăm lo, bảo vệ…. Các tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp đều có nghĩa vụ đóng KPCĐ 2%, tạo sự bình đẳng trong toàn hệ thống, đồng thời không trở thành quy định “khuyến khích” các tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp tìm mọi cách để không thành lập tổ chức công đoàn.

- Đổi mới mạnh mẽ việc phân cấp thu tài chính công đoàn: Từ năm 2013, không thực hiện thu tập trung KPCĐ khu vực hành chính, sự nghiệp trung ương (HCSNTW) về cấp Tổng Liên đoàn (trước đây TLĐ thu 2% kinh phí của khu vực HCSNTW). Đồng thời, chỉ đạo Liên đoàn Lao động (LĐLĐ tỉnh), ngành hạn chế việc thu tài chính, phân cấp thu về cho công đoàn cấp trên trực tiếp cơ sở, tạo sự tự chủ về nguồn tài chính cho cấp trên trực tiếp cơ sở, giảm áp lực thu KPCĐ đối với công đoàn cơ sở (CĐCS) để CĐCS tập trung thu tốt đoàn phí công đoàn (ĐPCĐ). Đây là biện pháp khuyến khích thu và hạn chế thất thu tài chính công đoàn.

- Đổi mới trong công tác phân phối tài chính công đoàn: Trong giai đoạn 2012 - 2020 nguồn tài chính của tổ chức công đoàn được dành cho CĐCS là chủ yếu. Thực hiện Nghị quyết 07b/NQ-TLĐ, từ năm 2016 nguồn KPCĐ dành cho CĐCS mỗi năm tăng 1%. Năm 2020, tỷ lệ phân phối cho các cấp công đoàn như sau: Nguồn thu tại cấp tại cấp CĐCS được sử dụng bao gồm 70% nguồn thu kinh phí công đoàn, 60% nguồn thu đoàn phí công, 100% nguồn thu khác; Tại công đoàn cấp trên cở sở trở lên sử dụng phần còn lại của nguồn thu KPCĐ và ĐPCĐ. Từ đó CĐCS sẽ có thêm điều kiện để chăm lo, bảo vệ cho đoàn viên và người lao động.

- Về tổng thu tài chính công đoàn: Tổng thu trong 7 năm (từ năm 2013 đến năm 2019) là 100.353 tỷ đồng, trong đó đoàn phí công đoàn là 25.250 tỷ đồng, chiếm 25,1% tổng số thu; kinh phí công đoàn là 62.825 tỷ đồng, chiếm 62,6% tổng số thu; NSNN hỗ trợ 332 tỷ đồng và các khoản thu khác là 11.946 tỷ đồng, chiếm 12,3% tổng số thu.

Thu tài chính công đoàn cơ bản hoàn thành kế hoạch, trung bình mỗi năm tăng 12%. Tổng thu tài chính công đoàn năm 2019 so với năm 2012 tăng 2,3 lần, trong đó thu kinh phí công đoàn tăng 2,57 lần, đoàn phí công đoàn tăng 2,26 lần, thu khác tăng 1,24 lần. Kết quả này có được là do, một là quỹ tiền lương làm căn cứ đóng đoàn phí và kinh phí công đoàn tăng (do lương cơ sở, lương tối thiểu vùng, số lao động tại các cơ quan đơn vị tăng dần qua các năm), hai là, Tổng Liên đoàn đã đổi mới công tác thu tài chính công đoàn như: Giao dự toán kịp thời, đúng quy định; phối hợp cùng Bảo hiểm xã hội Việt Nam lập dự toán thu cho các đơn vị theo số liệu lao động và quỹ lương đóng BHXH từ đó làm căn cứ xây dựng dự toán số thu KPCĐ và ĐPCĐ; phối hợp với các cơ quan chức năng như cơ quan Thuế, Tòa án, Thanh tra,... để đôn đốc thu kinh phí công đoàn... Những giải pháp mới đã tạo chuyển biến quan trọng về thu tài chính công đoàn.

Việc thu KPCĐ 2% khu vực sản xuất kinh doanh (SXKD): Tổng Liên đoàn đã triển khai thu tập trung qua 01 tài khoản của tổ chức Công đoàn. Sau 3 năm triển khai thu KPCĐ khu vực SXKD qua tài khoản Công đoàn Việt Nam, đã thu được kết quả bước đầu, quan trọng. Việc áp dụng công nghệ thông tin hiện đại giúp cho công tác thu và phân phối nguồn thu được minh bạch, kịp thời. Doanh nghiệp nhận thấy sự ưu việt, minh bạch của phương thức này do đó ngày càng nhiều doanh nghiệp tham gia tạo sự thuận lợi trong quản lý KPCĐ của các cấp công đoàn.

- Về chi tài chính công đoàn từ năm 2013 đến năm 2019 tổng số chi tại các cấp công đoàn là 76.955 tỷ đồng. Trong đó, số chi tập trung nhiều nhất tại cấp CĐCS 56.336 tỷ đồng, chiếm 73,2 % tổng chi; số chi tại cấp quận, huyện và đơn vị sự nghiệp là 11.649 tỷ đồng, chiếm 15,1% tổng chi; số chi tại cấp tỉnh, ngành 8.395 tỷ đồng, chiếm 10,9% tổng chi; số chi tại cấp Tổng Liên đoàn 575 tỷ đồng, chiếm 0,8% tổng chi. Như vậy sau khi có Luật Công đoàn 2012, Công đoàn Việt Nam đã điều chỉnh giảm tỷ trọng chi tại các cấp trên để tập trung nguồn kinh phí cho cấp CĐCS sử dụng nhằm mục tiêu chi chăm lo, bảo vệ lợi ích cho đoàn viên, người lao động.

Nội dung chi tại các cấp công đoàn trong giai đoạn 2013-2019 như sau:

Tại cấp Tổng Liên đoàn, chi cho hoạt động chiếm 36,3%; chi lương, phụ cấp chiếm 30,1%; chi đầu tư xây dựng, mua sắm và sửa chữa lớn TSCĐ 13,3%; chi quản lý hành chính 20,3%.

Tại cấp tỉnh ngành, chi cho hoạt động chiếm 34.5%; chi lương, phụ cấp chiếm 28,6%; chi đầu tư xây dựng, mua sắm và sửa chữa lớn TSCĐ 19,9%; chi quản lý hành chính 16,5%; chi hoạt động tại nơi chưa thành lập công đoàn cơ sở 0,5%.

Tại cấp quận huyện và đơn vị sự nghiệp, chi cho hoạt động chiếm 44%; chi lương, phụ cấp chiếm 34,5%; chi đầu tư xây dựng, mua sắm và sửa chữa lớn TSCĐ 5%; chi quản lý hành chính 15,7%; chi hoạt động tại nơi chưa thành lập công đoàn cơ sở 0,8%.

Tại cấp CĐCS, cơ bản chi chăm lo và bảo vệ quyền lợi cho người lao động với tỷ trọng chi là 81,5%; chi lương, phụ cấp chiếm 13,1%; chi quản lý hành chính chỉ chiếm 5,2%; chi đầu tư xây dựng, mua sắm và sửa chữa lớn TSCĐ chiếm tỉ trọng rất nhỏ, chỉ 0,2%.

Nội dung chi hoạt động tại các công đoàn cấp trên trực tiếp trở lên cũng chủ yếu là cho các hoạt động chăm lo, bảo vệ đoàn viên và người lao động tại CĐCS.

Tại các doanh nghiệp chưa thành lập công đoàn cơ sở, người lao động vẫn được sự quan tâm, chăm lo, vệ quyền lợi của người lao động tại các cấp công đoàn. Từ năm 2013 đến năm 2019, tổng số chi tại nơi chưa thành lập công đoàn cơ sở là 223 tỷ đồng. Số còn lại chưa chi tại nơi chưa thành lập công đoàn cơ sở sẽ được công đoàn cấp trên trả lại cho công đoàn cơ sở khi được thành lập.

- Để phát huy hiệu quả việc sử dụng tài chính công đoàn, Ban Chấp hành Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam đã ban hành Nghị quyết số 9c/NQ-BCH ngày 18/10/2016 về điều chỉnh giảm tỉ trọng chi hành chính, hoạt động phong trào tại các cấp công đoàn để tạo nguồn kinh phí cho đầu tư xây dựng các thiết chế của công đoàn tại các Khu công nghiệp, Khu chế xuất. Đây là một trong những nội dung mang tính đột phá trong hoạt động tài chính công đoàn khi dành riêng một phần nguồn kinh phí để chăm lo đến nhu cầu thiết yếu, bức xúc của đoàn viên, người lao đông tại các khu công nghiệp, khu chế xuất trên cả nước, đó là nhu cầu: nhà ở, nhà trẻ, phòng khám bệnh, siêu thị…

Thực tiễn tổ chức và hoạt động Công đoàn Việt Nam nhiều thập kỷ qua cho thấy nguồn thu kinh phí công đoàn 2% cùng với các nguồn thu khác là cơ sở quan trọng để tổ chức Công đoàn xây dựng được nguồn lực đủ mạnh thực hiện chức năng, nhiệm vụ được Đảng giao phó, góp phần nâng cao trách nhiệm của người sử dụng lao động, giảm gánh nặng cho Nhà nước trong bối cảnh nguồn lực của Nhà nước còn hạn chế, chăm lo tốt hơn cho người lao động, tạo sự gắn kết lâu dài giữa người lao động với tổ chức công đoàn và doanh nghiệp.

Đối với CĐCS, phần kinh phí này giữ vai trò quan trọng, có ý nghĩa quyết định trong việc đảm bảo nguồn tài chính để CĐCS hoạt động, thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình, đặc biệt là chăm lo, đại diện, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của đoàn viên, người lao động. Trong bối cảnh cần phải tiếp tục “*tạo điều kiện về nguồn lực đủ mạnh để bảo đảm hiệu quả các hoạt động đại diện, chăm lo, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động, thu hút người lao động và tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp tham gia Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam*” theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 06-NQ/TW[[2]](#footnote-2) thì việc giữ ổn định nguồn thu kinh phí công đoàn 2% là hết sức cần thiết.

Trong thời gian 7 năm qua, với cách thức thu – chi và phân bổ tài chính ngày càng khoa học, công khai, minh bạch, hướng về cơ sở, Công đoàn Việt Nam đã có một nguồn lực cần thiết để đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động công đoàn, thu hút ngày càng đông đảo người lao động tham gia công đoàn, góp phần quan trọng xây dựng quan hệ lao động hài hòa, ổn định, tiến bộ, xây dựng giai cấp công nhân lớn mạnh, đóng góp trực tiếp vào các thành tựu kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội của đất nước. Việc thu KPCĐ còn nhằm phát huy vai trò và trách nhiệm xã hội của người sử dụng lao động trong việc phối hợp cùng tổ chức Công đoàn chăm lo cho người lao động, nguồn tài sản vốn quý nhất cho sự phát triển của doanh nghiệp.

Tuy nhiên, nhiều năm qua, việc nắm bắt và hiểu đúng cách thức thu, tỷ lệ phân chia tài chính công đoàn giữa các cấp công đoàn chưa tạo được sự lan tỏa rộng khắp, chưa nhận được sự đồng thuận cao, khiến nhiều tổ chức, cá nhân nhầm tưởng số kinh phí 2% chỉ nhằm để phục vụ cho công đoàn cấp trên cơ sở trở lên, hoặc để “trả lương”, “nuôi” bộ máy tổ chức công đoàn, có người hoài nghi về mục đích sử dụng nguồn kinh phí này. Nhiều năm qua, Kiểm toán Nhà nước theo chức năng, nhiệm vụ đã tiến hành kiểm toán việc thu – chi tài chính công đoàn, về cơ bản đánh giá cao việc các cấp công đoàn chấp hành khá tốt các quy định của pháp luật, nguồn tài chính được sử dụng đúng mục đích, chủ yếu tập trung cho cơ sở, hướng tới người lao động. Để tiếp tục thực hiện tốt hơn nữa sự công khai, minh bạch trong việc sử dụng kinh phí công đoàn, đoàn phí, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Công đoàn cần bổ sung quy định về trích kinh phí cho các cấp công đoàn theo tỷ lệ phù hợp, theo hướng công đoàn cấp trên phục vụ công đoàn cấp dưới, công đoàn cơ sở phục vụ đoàn viên công đoàn, người lao động.

Mặt khác, việc thu, chi, sử dụng kinh phí công đoàn như hiện nay chỉ phù hợp trong điều kiện Việt Nam có duy nhất một hệ thống công đoàn (Công đoàn Việt Nam). Bộ luật Lao động 2019 đã cho phép thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp ngoài hệ thống Công đoàn Việt Nam. Theo đó, ở doanh nghiệp, bên cạnh CĐCS thuộc hệ thống Công đoàn Việt Nam còn có thể có tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp mà quyền và trách nhiệm của tổ chức này trong quan hệ lao động được đảm bảo bình đẳng với tổ chức công đoàn. Do đó, vấn đề chia sẻ nguồn kinh phí công đoàn với tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp cũng cần được xem xét, nghiên cứu trong lần sửa đổi Luật Công đoàn này.

***2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Thể chế hóa quan điểm chỉ đạo Ban Chấp hành Trung ương tại Nghị quyết số 06 “ tục “tạo điều kiện về nguồn lực đủ mạnh để bảo đảm hiệu quả các hoạt động đại diện, chăm lo, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động, thu hút người lao động và tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp tham gia Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam” và Nghị quyết số 18 “Rà soát, sửa đổi cơ chế quản lý tài chính, nguồn kinh phí công đoàn, bảo đảm chặt chẽ, công khai, minh bạch và nâng cao hiệu quả”.

- Nhằm đảm bảo sự minh bạch, công khai trong việc sử dụng kinh phí công đoàn, tạo sự bình đẳng giữa các tổ chức đại diện người lao động trong doanh nghiệp.

***2.3 Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề***

**- Phương án 1:** sửa đổi, bổ sung quy định về chia sẻ kinh phí công đoàn tại khoản 2, Điều 26 Luật Công đoàn như sau:

*“2. Kinh phí công đoàn do cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp đóng bằng 2% quỹ tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động. Đối với doanh nghiệp có từ 02 tổ chức đại diện người lao động tại cơ sở trở lên, mức phân bổ kinh phí này cho các tổ chức đại diện người lao động tại cơ sở theo quy định của Chính phủ”.*

**- Phương án 2:** Sửa đổi, bổ sung quy định về tỷ lệ trích kinh phí công đoàn tại khoản 2 Điều 26:

“2. Kinh phí công đoàn do cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp đóng bằng 2% quỹ tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động. *70% số thu kinh phí này được giao cho công đoàn cơ sở để thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật và Điều lệ Công đoàn Việt Nam.”*

**- Phương án 3:** giữ nguyên quy định hiện hành

***2.4. Đánh giá tác động các phương án lựa chọn***

**- Phương án 1:** sửa đổi, bổ sung quy định về chia sẻ kinh phí công đoàn tại khoản 2, Điều 26 Luật Công đoàn

**a) Tác động tích cực**

**+** Việc giữ ổn định quy định về nghĩa vụ đóng kính phí công đoàn bằng 2% quỹ tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động được thực hiện trong thời gian qua đã bảo đảm sự thống nhất, bình đẳng về trách nhiệm của cơ quan, đơn vị với doanh nghiệp và giữa các loại hình doanh nghiệp trong chăm lo lợi ích người lao động; hỗ trợ việc thành lập và hoạt động của công đoàn cơ sở, tạo hành lang pháp lý vững chắc về tài chính để bảo đảm cho công đoàn hoạt động và thực hiện quyền, trách nhiệm của công đoàn theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Để Công đoàn Việt Nam tiếp tục đổi mới, phát triển nhằm thu hút đông đảo người lao động vào tổ chức trong bối cảnh có tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp, đòi hỏi phải có nguồn lực về con người, tài chính đủ mạnh.

+ Về bản chất, nguồn thu kinh phí 2% là đóng góp của đơn vị sử dụng lao động cho tổ chức và hoạt động của công đoàn nhằm bảo đảm cho công đoàn thực hiện tốt trách nhiệm chăm lo, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người lao động, đồng thời cũng để đảm bảo vai trò cuả công đoàn trong việc xây dựng quan hệ lao động hài hòa, ổn định, tiến bộ, tuyên truyền, vận động người lao động thực hiện tốt nhiệm vụ sản xuất, kinh doanh, công tác, góp phần ổn định và phát triển các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp. Khoản đóng góp này đã hình thành từ khi có Luật Công đoàn năm 1957 và được duy trì ổn định cho đến nay, phù hợp với thể chế chính trị và địa vị pháp lý của tổ chức Công đoàn Việt Nam được ghi nhận trong Hiến pháp, vừa là tổ chức chính trị - xã hội, vừa là tổ chức đại diện người lao động. Với thể chế tương đồng như Việt Nam, Luật Công đoàn Trung Quốc hiện hành cũng quy định nguồn thu 2% kinh phí công đoàn.

+ Kinh tế công đoàn hiện nay chưa thực sự phát triển do trải qua một thời gian dài bao cấp, chưa chuyển kịp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nguồn lực phân tán, chưa được đầu tư tương xứng. Hiện Tổng Liên đoàn đang tập trung xây dựng chiến lược phát triển kinh tế công đoàn nhằm khai thác một cách có hiệu quả cơ sở vật chất hiện có của các đơn vị kinh tế công đoàn, về lâu dài, đây sẽ là khu vực tạo nên nguồn lực tài chính quan trọng của tổ chức Công đoàn. Trong bối cảnh ngân sách nhà nước hỗ trợ cho hoạt động của hệ thống công đoàn còn hạn hẹp (khoảng 1%) thì khoản kinh phí này là cách thức mà các doanh nghiệp chia sẻ gánh nặng ngân sách đối với Nhà nước, Chính phủ.

+ Nguồn kinh phí công đoàn, như đã đề cập với số liệu cụ thể nêu trên, được sử dụng tập trung cho nhiệm vụ đại diện, chăm lo đời sống vật chất, tinh thần và bảo vệ quyền lợi của người lao động; tuyên truyền, vận động người lao động nâng cao trình độ kỹ năng nghề nghiệp, tác phong công tác, bản lĩnh chính trị, giác ngộ giai cấp, góp phần nâng cao năng suất lao động, thúc đẩy cơ quan, doanh nghiệp phát triển bền vững. Mặc dù mức độ chi giữa các khu vực có khác nhau (khu vực doanh nghiệp thường có mức chi lớn hơn khu vực cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp do yêu cầu nhiệm vụ chăm lo, bảo vệ quyền lợi người lao động khác nhau), nhưng đây là sự chia sẻ cần thiết, thể hiện truyền thống đoàn kết của giai cấp công nhân Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng. Như vậy, nguồn KPCĐ được sử dụng mang lại lợi ích cho cả người lao động và người sử dụng lao động, thúc đẩy xây dựng quan hệ lao động hài hòa, ổn định và tiến bộ trong doanh nghiệp; góp phần xây dựng giai cấp công nhân lớn mạnh, đáp ứng yêu cầu thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; đóng góp không nhỏ vào tiến trình xây dựng, phát triển đất nước và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

+ Đảm bảo sự chủ động, linh hoạt và không phụ thuộc vào ngân sách của Chính phủ để giúp Công đoàn có tiếng nói mạnh mẽ, khách quan trong việc đại diện, bảo vệ quyền lợi của người lao động, phù hợp với thông lệ quốc tế.

+ Đảm bảo sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ giữa các tổ chức đại diện người lao động tại cơ sở trong bối cảnh mới của Việt Nam, khẳng định sự tôn trọng và tuân thủ của nước ta đối với các cam kết quốc tế.

**b) Tác động tiêu cực**

+ Phương án được thực hiện sẽ có tác động về mặt kinh tế đến các chủ thể liên quan, cụ thể đó là ảnh hưởng trực tiếp đến doanh thu, lợi nhuận của các doanh nghiệp. Đối với các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập thì đây chính là khoản tiền có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước, là sự chia sẻ của Nhà nước đối với hoạt động công đoàn, nhưng Công đoàn không nhận trực tiếp từ Chính phủ để đảm bảo tính khách quan, sự độc lập của Công đoàn trong việc đại diện, bảo vệ quyền lợi người lao động. Tuy nhiên, tác động tiêu cực sẽ không lớn bởi hầu hết các doanh nghiệp vẫn đang thực hiện nghĩa vụ này. Nhiều doanh nghiệp hiểu rõ khoản đóng góp này được sử dụng 2/3 cho hoạt động công đoàn tại doanh nghiệp nên chủ doanh nghiệp ủng hộ và chấp hành. Một số chủ doanh nghiệp không ủng hộ vì chưa nắm được việc sử dụng KPCĐ, có chủ doanh nghiệp thắc mắc vì việc thu 2% KPCĐ không có ở hầu hết các nước khác mà doanh nghiệp đầu tư (kinh phí hoạt động công đoàn của công đoàn các nước dựa vào các nguồn chủ yếu: ĐPCĐ, kinh tế công đoàn, Chính phủ hỗ trợ qua các chương trình, dự án, sự hỗ trợ của các đảng chính trị thông qua các doanh nghiệp, quỹ). ĐPCĐ của hầu hết các nước đều thu khoảng trên, dưới 1% nhưng do mức lương của người lao động cao nên giá trị tuyệt đối rất lớn, trong khi ĐPCĐ ở nước ta mặc dù quy định bằng 1% lương nhưng do mức lương của công nhân lao động nước ta thấp, không đáp ứng mức sống tối thiểu nên nhiều nơi để chia sẻ với đoàn viên, công đoàn thu ở mức 10.000 -20.000đ/ người/tháng. Về tổng thể, Tổng Liên đoàn cho rằng, mức thu 2% vẫn nằm trong phạm vi chấp nhận được đối với sức chịu đựng của các tổ chức, doanh nghiệp[[3]](#footnote-3).

- Giả sử phương án này được thực hiện trên cơ sở đảm bảo bình đẳng, hài hòa lợi ích của đoàn viên (thành viên) các tổ chức cũng như người lao động không phải là đoàn viên (thành viên), nguồn tài chính công đoàn của Công đoàn Việt Nam có khả năng bị giảm sút.

Tại thời điểm này, chưa thể dự đoán có bao nhiêu tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp sẽ được thành lập và đi vào hoạt động sau khi Bộ luật Lao động 2019 có hiệu lực (từ ngày 01/01/2021). Tuy nhiên, theo đánh giá của một số cơ quan có liên quan[[4]](#footnote-4) thì số lượng tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp chưa phải là vấn đề lớn vì phạm vi thành lập mới ở cấp doanh nghiệp, chưa có liên kết. Việt Nam có sự ổn định về chính trị và phát triển kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Đồng thời, Việt Nam đang thực hiện một cuộc cải cách thể chế thận trọng và theo trình tự. Do vậy, rất khó xảy ra tình trạng ra đời nhiều hoặc thành lập ồ ạt của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp ở Việt Nam sau khi Bộ luật Lao động 2019 có hiệu lực. Mặt khác, việc tổ chức của người lao động phát triển rộng lớn hay không còn phụ thuộc vào quá trình đổi mới nội dung và phương thức hoạt động của Công đoàn Việt Nam. Sự đổi mới và phát triển của Công đoàn Việt Nam sẽ thu hút người lao động vào hệ thống Công đoàn, hạn chế sự xuất hiện của các tổ chức khác. Giả sử năm đầu tiên sau khi Bộ luật Lao động sửa đổi có hiệu lực, tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp thu hút được 1% số lượng đoàn viên của tổ chức Công đoàn (giả sử tỷ lệ kết nạp đoàn viên công đoàn/1 doanh nghiệp đang là 100%) thì sẽ xảy ra khả năng chia sẻ tương đương 1% kinh phí công đoàn. Tuy nhiên, nếu xảy ra phương án này, khả năng giảm sút nguồn thu tài chính công đoàn giảm theo tỷ lệ tương đương 0,66% do nguồn thu tài chính công đoàn từ khu vực hành chính sự nghiệp vẫn được giữ nguyên (chiếm 34%), chỉ ảnh hưởng ở khu vực sản xuất kinh doanh (doanh nghiệp)[[5]](#footnote-5).

**- Phương án 2:** Sửa đổi, bổ sung quy định về trích kinh phí công đoàn theo hướng quy định rõ về tỷ lệ trích kinh phí công đoàn.

**a) Tác động tích cực**

+ Duy trì và đảm bảo được nguồn lực tài chính của tổ chức Công đoàn Việt Nam để thực hiện các nhiệm vụ do Đảng và Nhà nước giao phó.

+ Công khai, minh bạch tỷ lệ trích kính phí công đoàn, trong đó, nêu rõ tỷ lệ trích dành cho cơ sở để CĐCS thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình, đặc biệt là chăm lo, đại diện, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của đoàn viên, người lao động.

+ Giúp các chủ thể có nghĩa vụ phải đóng KPCĐ và toàn xã hội hiểu đúng, nắm rõ tỷ lệ trích KPCĐ cũng như mục đích sử dụng nguồn kinh phí này để từ đó tin tưởng, chấp hành việc đóng KPCĐ; khắc phục tình trạng các lực lượng phản động, không thiện chí lợi dụng việc chưa minh bạch ngay trong Luật về việc trích nộp KPCĐ để tuyên truyền, nói xấu, bôi nhọ Công đoàn Việt Nam nhằm dọn đường cho tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp.

**b) Tác động tiêu cực**

+ Chưa giải quyết được yêu cầu về quản lý, sử dụng kinh phí công đoàn trong bối cảnh có nhiều tổ chức đại diện người lao động tại doanh nghiệp sau khi Bộ luật Lao động 2019 có hiệu lực.

+ Không đảm bảo được quyền bình đẳng giữa các tổ chức đại diện người lao động tại doanh nghiệp về mặt quan hệ lao động.

**- Phương án 3:** Giữ nguyên quy định hiện hành

**a) Tác động tích cực**

+ Không tốn kinh phí sửa đổi, bổ sung pháp luật và chi phí thực hiện luật; duy trì sự ổn định của các quy định hiện hành.

+ Duy trì và đảm bảo ổn định nguồn lực tài chính của tổ chức Công đoàn Việt Nam để thực hiện các nhiệm vụ do Đảng và Nhà nước giao phó.

**b) Tác động tiêu cực**

+ Nếu giữ nguyên quy định hiện hành thì chưa giải quyết được yêu cầu về quản lý, sử dụng kinh phí công đoàn trong bối cảnh có nhiều tổ chức đại diện người lao động tại doanh nghiệp sau khi Bộ luật Lao động 2019 có hiệu lực. Không đảm bảo được quyền bình đẳng giữa các tổ chức đại diện người lao động tại doanh nghiệp về mặt quan hệ lao động.

+ Việc duy trì kinh phí công đoàn 2% dường như không phù hợp với Công ước số 98 về áp dụng nguyên tắc của quyền tổ chức và thương lượng tập thể. Khoản 2 Điều 2 Công ước này quy định: *“Những hành vi được coi là can thiệp vào nội bộ theo định nghĩa của Điều này, trước hết là những hành vi nhằm dẫn tới việc tạo ra những tổ chức của người lao động được sự chế ngự của một người sử dụng lao động hay một tổ chức của người sử dụng lao động, hoặc nhằm nâng đỡ những tổ chức của người lao động bằng tài chính hay bằng những cách khác, với ý đồ đặt các tổ chức đó dưới sự điều tiết của những người sử dụng lao động hay của những tổ chức của người sử dụng lao động.”* Về vấn đề này, Tổng Liên đoàn cho rằng, việc người sử dụng lao động đóng KPCĐ là đóng cho tổ chức Công đoàn Việt Nam nói chung mà đại diện là Tổng Liên đoàn, nó không phải là khoản kinh phí hỗ trợ riêng cho CĐCS. Mục đích đóng KPCĐ là để tạo nguồn lực cho toàn hệ thống nhằm thực hiện nhiệm vụ đại diện, chăm lo, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động theo quy định của pháp luật, không phải người sử dụng lao động đóng KPCĐ để thực hiện ý đồ đặt tổ chức công đoàn ở cơ sở dưới sự điều tiết của người sử dụng lao động. Rà soát sự xung đột pháp luật trước khi trình Quốc hội phê chuẩn Công ước 98, hoàn toàn không đề cập đến vấn đề đóng 2% KPCĐ[[6]](#footnote-6).

+ Thời gian qua, có một số ý kiến kiến nghị xem xét, sửa đổi đối với quy định tất cả các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp có trách nhiệm đóng kinh phí công đoàn mà không phân biệt cơ quan, tổ chức doanh nghiệp đó đã có hay chưa có tổ chức công đoàn. Tổng Liên đoàn cho rằng, với địa vị pháp lý là một tổ chức chính trị - xã hội được Hiến định tại Điều 10, Hiến pháp năm 2013, Công đoàn không chỉ đại diện, chăm lo, bảo vệ quyền, lợi ích của đoàn viên công đoàn mà còn có trách nhiệm đại diện, chăm lo, bảo vệ quyền, lợi ích của người lao động cả nước nói chung; thực hiện trách nhiệm của công đoàn cấp trên trực tiếp trong việc tuyên truyền, vận động, chăm lo, bảo vệ quyền lợi của người lao động tại những nơi chưa có tổ chức công đoàn cơ sở như: thương lượng tập thể, đại diện khởi kiện, đại diện quyền lợi của người lao động trong trường hợp chủ doanh nghiệp bỏ trốn, DN phá sản, thăm nom, động viên khi người lao động bị tai nạn, mắc bệnh hiểm nghèo...[[7]](#footnote-7). Việc giữ nguyên quy định này còn hạn chế được tình trạng các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp gây khó khăn, không tạo điều kiện thành lập công đoàn cơ sở để tránh trách nhiệm đóng KPCĐ, tạo rào cản trong việc phát triển đoàn viên và thành lập CĐCS ở các doanh nghiệp. Mặt khác, việc thực hiện đồng bộ một mức thu đối với tất cả các loại hình doanh nghiêp, các thành phần kinh tế sẽ tạo ra sự canh tranh lành mạnh trong cơ chế thị trường.

***2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn***

Tổng Liên đoàn lựa chọn phương án 1.

**3. Chính sách 3: Hoàn thiện các quy định của pháp luật công đoàn để phù hợp với Hiến pháp và hệ thống pháp luật, nhất là Bộ luật Lao động 2019**

***3.1. Xác định vấn đề bất cập***

Do Hiến pháp năm 2013 được ban hành sau khi Luật Công đoàn đã được thông qua, nên có những nội dung của Luật Công đoàn chưa hoàn toàn tương thích với Hiến pháp. Sau Đại hội XII của Đảng, Ban Chấp hành Trung ương ban hành nhiều nghị quyết chuyên đề liên quan đến tổ chức bộ máy, xây dựng đội ngũ cán bộ trong hệ thống chính trị, hội nhập quốc tế trong xu thế nước ta tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới… Bên cạnh đó, trong những năm gần đây Quốc hội đã ban hành nhiều luật mới có nội dung liên quan đến quyền và lợi ích của người lao động và tổ chức công đoàn như: Luật Việc làm (năm 2013), Luật Bảo hiểm xã hội (năm 2014), Luật Doanh nghiệp (năm 2014), Luật An toàn, vệ sinh lao động (năm 2015), Bộ luật Tố tụng dân sự (năm 2015)... Đặc biệt, Bộ luật Lao động vừa được Quốc hội thông qua tháng 11/2019, trong đó có nhiều nội dung mới về quan hệ lao động như ghi nhận địa vị pháp lý của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp bên cạnh tổ chức Công đoàn Việt Nam.

Do đó, Luật Công đoàn cần tiếp tục được sửa đổi nhằm đảm bảo sự thống nhất, sự phù hợp với nội dung của các luật mới ban hành gần đây.

**3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

- Xây dựng Luật Công đoàn phù hợp, tương thích với các quy định của Hiến pháp năm 2013, các đạo luật khác có liên quan, thể chế hóa các nghị quyết của Đảng.

- Đảm bảo phù hợp với các điều ước quốc tế, công ước của ILO, với xu hướng phát triển của phong trào công nhân và công đoàn trên thế giới trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đã và đang diễn ra với nhiều tác động mạnh mẽ, sâu rộng đến nền kinh tế, doanh nghiệp và người lao động.

**3.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề**

**- Phương án 1:** Sửa đổi một số quy định của Luật Công đoàn để phù hợp với Hiến pháp và hệ thống pháp luật, cụ thể như sau:

***+ Sửa đổi Điều 1 về “Công đoàn” để xác định rõ vai trò của tổ chức công đoàn, đảm bảo tương thích với Hiến pháp 2012***

Địa vị pháp lý của Công đoàn được quy định tại Điều 1 Luật Công đoàn 2012 như sau: “*Công đoàn là tổ chức chính trị - xã hội rộng lớn của giai cấp công nhân và của người lao động, được thành lập trên cơ sở tự nguyện, là thành viên trong hệ thống chính trị của xã hội Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam; đại diện cho cán bộ, công chức, viên chức, công nhân và những người lao động khác (sau đây gọi chung là người lao động), cùng với cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chăm lo và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động; tham gia quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội; tham gia thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp; tuyên truyền, vận động người lao động học tập nâng cao trình độ, kỹ năng nghề nghiệp, chấp hành pháp luật, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa*”

Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng là nguyên tắc tối quan trọng đối với toàn bộ hệ thống chính trị nước ta, trong đó có tổ chức công đoàn. Nguyên tắc này đã được ghi nhận tại Điều 4 Hiến pháp năm 2013. Khi xác định Công đoàn là “tổ chức chính trị - xã hội” trong hệ thống chính trị nước ta thì đương nhiên Công đoàn phải đặt “dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam”.

Để tạo thuận lợi cho tổ chức Công đoàn Việt Nam trong quan hệ hợp tác với công đoàn các nước trên thế giới và các tổ chức quốc tế, đảm bảo sự phù hợp với các tiêu chuẩn lao động quốc tế về tự do công đoàn, trên cơ sở quy định tại Điều 10 Hiến pháp và các ý kiến từ thực tiễn thi hành Luật (nhiều chủ doanh nghiệp nước ngoài khi nghiên cứu Điều 1 Luật Công đoàn lo ngại công đoàn đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng sẽ tiến hành các hoạt động chính trị tại doanh nghiệp, nên không ủng hộ việc thành lập công đoàn), Luật cần cân nhắc, sửa đổi vấn đề quy định về vai trò lãnh đạo của Đảng tại Điều 1, Luật Công đoàn. Việc sửa đổi cũng góp phần hạn chế các thế lực thù địch, phản động, không thiện chí luôn lợi dụng quy định này để rêu rao, tuyên truyền “Công đoàn Việt Nam là tổ chức của Đảng, không phải tổ chức của người lao động”. Do đó, dự thảo Luật dự kiến sẽ sửa đổi Điều 1 như sau: “*Công đoàn là tổ chức chính trị - xã hội rộng lớn của giai cấp công nhân và của người lao động, được thành lập trên cơ sở tự nguyện; đại diện cho cán bộ, công chức, viên chức, công nhân và những người lao động khác (sau đây gọi chung là người lao động), cùng với cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chăm lo và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động; tham gia quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội; tham gia kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp về những vấn đề liên quan đến quyền, nghĩa vụ của người lao động; tuyên truyền, vận động người lao động học tập nâng cao trình độ, kỹ năng nghề nghiệp, chấp hành pháp luật, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.”*

**+ *Quy định quyền gia nhập vào hệ thống Công đoàn Việt Nam của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp và bổ sung quyền gia nhập Công đoàn của người lao động là người nước ngoài làm việc hợp pháp tại Việt Nam.***

Trong tương lai, khi Bộ luật Lao động 2019 chính thức có hiệu lực, sẽ có nhiều tổ chức đại diện người lao động không do tổ chức Công đoàn Việt Nam vận động thành lập và nằm ngoài hệ thống Công đoàn Việt Nam. Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 05/11/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) về “Thực hiện có hiệu quả tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, giữ vững ổn định chính trị - xã hội trong bối cảnh nước ta tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới” xác định: *“Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với các tổ chức chính trị - xã hội, nhất là tổ chức công đoàn trong tiến trình hội nhập quốc tế. Đổi mới tổ chức, hoạt động của Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, đáp ứng yêu cầu của tình hình mới; tạo điều kiện về nguồn lực đủ mạnh để bảo đảm hiệu quả các hoạt động đại diện, chăm lo bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động,* ***thu hút người lao động và tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp tham gia Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam****.”*

Trong bối cảnh đó, nhằm tăng cường vai trò và sức thu hút của tổ chức công đoàn với các tổ chức đại diện khác của người lao động và đảm bảo phù hợp với quy định của Bộ luật Lao động 2019, Luật Công đoàn dự kiến bổ sung vấn đề gia nhập vào hệ thống Công đoàn Việt Nam của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp, bao gồm quy định về quyền gia nhập, điều kiện, thủ tục xin gia nhập. Trong trường hợp được gia nhập vào hệ thống Công đoàn Việt Nam, tổ chức đó sẽ trở thành tổ chức công đoàn cơ sở, hoạt động theo quy định của Luật Công đoàn, Điều lệ Công đoàn Việt Nam và các văn bản hướng dẫn của Tổng Liên đoàn.

Đối với vấn đề gia nhập hệ thống Công đoàn Việt Nam của người nước ngoài, Điều 5 Luật Công đoàn hiện hành quy định “Người lao động là người Việt Nam làm việc trong cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp” mới có quyền thành lập, gia nhập và hoạt động công đoàn. Tuy nhiên, Bộ luật Lao động 2019 quy định cho phép người lao động là người nước ngoài được quyền gia nhập “tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp”. Quy định này gián tiếp thừa nhận và mở ra khả năng gia nhập của người nước ngoài vào hệ thống Công đoàn Việt Nam. Đây là hai vấn đề có tính logic, song hành và có quan hệ mật thiết gắn bó với nhau.

Bên cạnh đó, hiện nay có khoảng trên 90.000 lao động là người nước ngoài đang làm việc tại các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hoặc tại các doanh nghiệp của Việt Nam. Trong tương lai, con số này còn tăng hơn nữa. Trên thực tế, quan hệ giữa lao động là người nước ngoài với người sử dụng lao động ở một số nơi đã phát sinh mâu thuẫn, tranh chấp và cần được Công đoàn đại diện, bảo vệ với tư cách là tổ chức chính thống của họ.

Để đáp ứng yêu cầu thực tế, bảo đảm sự bình đẳng về quyền công đoàn giữa lao động là người Việt Nam và lao động là người nước ngoài trên lãnh thổ Việt Nam, đồng thời đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế, tương đồng với các nước trên thế giới[[8]](#footnote-8), đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất của pháp luật về lao động, công đoàn, dự thảo Luật dự kiến sửa đổi bổ sung quyền gia nhập và hoạt động công đoàn của người lao động là người nước ngoài làm việc hợp pháp tại Việt Nam tại Điều 5 theo hướng: cho phép người lao động là người nước ngoài làm việc tại các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp trên lãnh thổ Việt Nam, được gia nhập và hoạt động công đoàn nhưng không được tham gia vào cơ quan lãnh đạo công đoàn (*chi tiết xin xem tại dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Công đoàn).*

***+ Về quyền, trách nhiệm của công đoàn cấp trên trực tiếp cơ sở***

Điều 17, Luật Công đoàn 2012 quy định:*“Ở cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp chưa thành lập công đoàn cơ sở, công đoàn cấp trên trực tiếp cơ sở có quyền, trách nhiệm đại diện, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động khi được người lao động ở đó yêu cầu.”*

Quy định này tương thích với khoản 3, Điều 188 Bộ luật Lao động 2012 về vai trò của tổ chức công đoàn trong quan hệ lao động*[[9]](#footnote-9)”.*

Thực hiện điều này, thời gian qua công đoàn cấp trên trực tiếp cơ sở đã trực tiếp hỗ trợ, thực hiện quyền, trách nhiệm đại diện, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động trong xây dựng thang lương, bảng lương, quy chế lương, thưởng, nội quy lao động ở các doanh nghiệp sử dụng trên 10 lao động, chưa có tổ chức công đoàn, góp phần vào việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động.

Bộ luật Lao động được ban hành với quy định cho phép sự ra đời tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp (ngoài hệ thống Công đoàn Việt Nam), mở ra cơ hội tăng số doanh nghiệp có tổ chức đại diện người lao động. Tuy nhiên, cả về lý luận và thực tiễn của quan hệ lao động trong cơ chế thị trường cho thấy, số doanh nghiệp chưa có tổ chức đại diện người lao động vẫn tiếp tục còn nhiều, nhất là các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ. Với vai trò là tổ chức chính trị - xã hội rộng lớn của giai cấp công nhân và của người lao động, Công đoàn Việt Nam tiếp tục thực hiện quyền đại diện, chăm lo, bảo vệ cho người lao động nói chung theo Điều 10 Hiến pháp phù hợp với điều kiện, bối cảnh mới, nên quy định này cần được sửa đổi theo hướng: “Ở cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp chưa *có tổ chức đại diện người lao động tại cơ sở*, công đoàn cấp trên trực tiếp cơ sở có quyền, trách nhiệm đại diện, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động khi được *người lao động ở đó yêu cầu*”.

***+ Về các hành vi phân biệt, đối xử chống công đoàn***

Bộ luật Lao động năm 2019 quy định cụ thể hơn các hành vi phân biệt đối xử, can thiệp thao túng chống công đoàn, đảm bảo tương thích với tiêu chuẩn lao động quốc tế cơ bản của ILO. Dự thảo Luật dự kiến sẽ sửa đổi bổ sung vấn đề này theo hướng: (1) Phân loại nhóm hành vi một cách rõ ràng theo các tiêu chí cụ thể; (2) Quy định chi tiết hơn các hành vi.

Hành vi không công bằng trong lao động chủ yếu là những hành vi phân biệt đối xử của người sử dụng lao động đối với cán bộ công đoàn, đoàn viên và người lao động vì những lý do công đoàn; và những hành vi thao túng, can thiệp vào tổ chức, hoạt động của công đoàn. Nó làm giảm hoặc triệt tiêu năng lực đại diện của công đoàn và gây ra sự e ngại, lo sợ đối với cán bộ công đoàn và người lao động muốn tổ chức và hoạt động công đoàn thực chất.

Hành vi không công bằng trong lao động có thể được tạo vỏ bọc hợp pháp, hoặc chưa được pháp luật quy định nên rất khó nhận diện và ứng phó. Trên thực tế các hành vi này có thể được chia thành 3 nhóm phổ biến đang diễn ra ở cơ sở như sau:

Nhóm (1): *Nhóm hành vi cản trở thành lập, gia nhập công đoàn,* biểu hiện: khuyến khích vật chất để người lao động không tham gia công đoàn; gây áp lực, đe dọa cắt phúc lợi nếu người lao động tham gia công đoàn; gây khó khăn, chống lại việc vận động người lao động gia nhập công đoàn.

Nhóm (2): *Nhóm hành vi can thiệp vào công tác tổ chức, nhân sự, tài chính và hoạt động của công đoàn*, biểu hiện: đưa ra “tuyên bố/quy định” một số đối tượng không được tham gia làm cán bộ công đoàn; đe dọa, o ép hoặc mặc cả “bổng lộc, chức vụ cao” nếu thôi làm cán bộ công đoàn; giữ con dấu, quản lý tài khoản, kiểm soát chi tài chính công đoàn; cản trở tổ chức đại hội, bầu lãnh đạo CĐCS, can thiệp việc bầu ban chấp hành CĐCS, o ép, đòi giải thể ban chấp hành và CĐCS.

Nhóm (3): *Nhóm hành vi phân biệt đối xử, từ chối thương lượng hoặc thương lượng không thiện chí,* biểu hiện: chấm dứt hợp đồng lao động ngay khi hết nhiệm kỳ công đoàn vì lý do công đoàn, không giao/bổ nhiệm lại chức vụ chuyên môn đối với cán bộ công đoàn; chuyển cán bộ công đoàn làm công việc khác, địa điểm làm việc khác nhằm gây khó khăn cho hoạt động công đoàn; tạo cớ, “trù úm”, tìm cách phê bình, kỷ luật, làm “mất mặt”, gây mất uy tín của tổ chức công đoàn và cán bộ công đoàn; đưa ra nhiều lý do không chính đáng để trì hoãn tiến hành thương lượng tập thể với công đoàn; dùng lợi ích vật chất (lương, thưởng, chức vụ, học tập, tham quan…) nhằm “mua chuộc” cán bộ công đoàn, hoặc cố tình “gây khó dễ, o ép” làm cán bộ công đoàn nản mà từ bỏ việc đại diện thương lượng, bảo vệ quyền lợi của người lao động.

Ba nhóm hành vi không công bằng phổ biến thường xảy ra tại cơ sở. Pháp luật Việt Nam đã quy định về mức xử phạt đối với các hành vi không công bằng trong lao động tại Nghị định số 95/2013/NĐ-CP ngày 22 tháng 8 năm 2013 và Nghị định số 88/2015/NĐ-CP ngày 07 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ quy định cụ thể về mức xử phạt đối với các hành vi không công bằng trong lao động. Theo đó, các cá nhân hoặc tổ chức sẽ bị phạt từ 500.000 đồng đến 40.000.000 đồng khi có hành vi không công bằng trong lao động xảy ra tại cơ sở. Ngoài hình thức phạt tiền, pháp luật còn quy định các chủ thể có hành vi vi phạm phải khắc phục hậu quả gây ra. Công đoàn sẽ thực hiện tốt nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi của người lao động nếu như các hành vi không công bằng bị phát hiện và xử lý kịp thời.

Hành vi không công bằng có thể xảy ra cả đối với người lao động trong quá trình phát triển đoàn viên, với cán bộ công đoàn đương chức và cả với ứng viên cán bộ công đoàn hoặc đã thôi chức vụ.

Việc phân loại nhóm hành vi một cách rõ ràng theo các tiêu chí cụ thể và quy định chi tiết hơn các hành vi phân biệt đối xử và can thiệp, thao túng chống công đoàn sẽ góp phần khắc phục, hạn chế tình trạng chèn ép của người sử dụng lao động đối với người lao động, cán bộ công đoàn, công đoàn trong thực hiện các phần việc liên quan đến công đoàn. Đồng thời tạo điều kiện để người lao động, cán bộ công đoàn, tổ chức công đoàn có thể hoạt động công đoàn tốt hơn.

Bên cạnh việc sửa đổi, bổ sung cơ chế bảo vệ công đoàn trong Luật, cơ quan có thẩm quyền cần xem xét để ban hành các văn bản hướng dẫn xử lý hành vi vi phạm quyền công đoàn để đảm bảo tính khả thi. Nội dung sửa đổi của chính sách này nhằm quy định cụ thể, rõ ràng hơn các hành vi can thiệp, thao túng, phân biệt đối xử chống công đoàn so với các quy định hiện hành. Chính sách này ít tác động đến kinh tế - xã hội, không làm phát sinh thủ tục hành chính, tác động về giới và đồng thời không có tác động đến hệ thống pháp luật hiện hành.

**- Phương án 2**: Giữ nguyên quy định hiện hành

***3.4. Đánh giá tác động các phương án lựa chọn***

**- Phương án 1**

**a) Tác động tích cực**

+ Việc sửa đổi quy định về “Công đoàn” nhằm xác định rõ hơn, diễn đạt chuẩn mực hơn địa vị pháp lý của Công đoàn Việt Nam; xác định rõ ràng hơn trách nhiệm của Công đoàn; đảm bảo phù hợp với Hiến pháp 2013 và xu hướng hội nhập quốc tế sâu rộng của Công đoàn Việt Nam.

+ Việc cho phép tổ chức đại diện người lao động tại doanh nghiệp và người nước ngoài gia nhập hệ thống Công đoàn Việt Nam giúp mở rộng diện bao phủ, tăng cường sức hút của Công đoàn trong bối cảnh có nhiều tổ chức đại diện người lao động, khẳng định vai trò và vị trí của Công đoàn Việt Nam, phù hợp với quy định của Bộ luật Lao động. Đồng thời, bảo đảm sự bình đẳng về quyền công đoàn giữa lao động là người Việt Nam và lao động là người nước ngoài đang làm việc hợp pháp tại Việt Nam, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế.

+ Việc sửa đổi, phân loại về quyền, trách nhiệm của công đoàn cấp trên trực tiếp cơ sở và vấn đề hành vi phân biệt, đối xử chống công đoàn nhằm đảm bảo tính khoa học, chặt chẽ của kỹ thuật lập pháp, thuận lợi trong nhận diện vi phạm để xử lý và tương thích với quy định của Bộ luật Lao động 2019.

**b) Tác động tiêu cực**

+ Việc bổ sung quyền gia nhập của tổ chức đại diện người lao động và người nước ngoài vào hệ thống Công đoàn Việt Nam là nội dung đòi hỏi sự thận trọng, chặt chẽ, có mặt nhạy cảm, xuất hiện nhiều quan điểm, ý kiến khác nhau; đặc biệt là những lo ngại liên quan đến an ninh, trật tự. Vì vậy, đòi hỏi hàng rào pháp lý phải hết sức chặt chẽ, khoa học.

+ Đến thời điểm hiện nay, do BLLĐ 2019 chưa có hiệu lực nên chưa thể dự báo tình hình thành lập và hoạt động của tổ chức đại diện người lao động tại doanh nghiệp. Sự ra đời của các tổ chức này và sự gia nhập vào hệ thống Công đoàn Việt Nam kéo theo sự gia nhập của người nước ngoài là vấn đề chưa từng có tiền lệ, có thể gây ra những ảnh hưởng nhất định đối với quan hệ lao động và hoạt động sản xuất kinh doanh.

**- Phương án 2.**

**a) Tác động tích cực**

Không tốn kinh phí sửa đổi, bổ sung pháp luật và chi phí thực hiện luật; duy trì sự ổn định của các quy định hiện hành.

**b) Tác động tiêu cực**

Không tạo ra sự đồng bộ của hệ thống pháp luật; Luật Công đoàn không tương thích với Hiến pháp và Bộ luật Lao động 2019.

***3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn***

Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam đề xuất theo Phương án 1

**III. LẤY Ý KIẾN**

Dự thảo Báo cáo đánh giá tác động đối với các chính sách trong đề nghị xây dựng dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Công đoàn được xây dựng, gửi kèm hồ sơ xin ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

**IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ**

**1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành Luật**

- Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về Công đoàn trong phạm vi cả nước.

- Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội chịu trách nhiệm trước Chính phủ quản lý nhà nước về tổ chức đại diện khác của người lao động.

- Chính phủ phối hợp, thống nhất với Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam ban hành các Nghị định hướng dẫn việc thực hiện các quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Công đoàn.

- Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính và các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện và phối hợp với Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội trong quản lý nhà nước về tổ chức đại diện của người lao động.

- Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về công đoàn và tổ chức đại diện khác của người lao động trong phạm vi địa phương mình.

- Công đoàn các cấp là đối tượng điều chỉnh của Luật Công đoàn, có trách nhiệm tham mưu, đề xuất và triển khai thực hiện các quy định của pháp luật.

**2. Giám sát, đánh giá việc thực hiện Luật**

- Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và các cấp công đoàn chủ động phối hợp với các cơ quan có liên quan triển khai thực hiện có hiệu quả các quy định của Luật.

- Người có hành vi vi phạm các quy định của Luật này, căn cứ vào tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Công đoàn./.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Ủy ban Thường vụ Quốc hội (b/c);  - Ủy ban về các vấn đề xã hội của QH ;  - Ủy ban Pháp luật của QH;  - Văn phòng Chính phủ;  - Lưu: VT, Ban QHLĐ. | **TM. ĐOÀN CHỦ TỊCH**  **CHỦ TỊCH**  (đã ký)  **Nguyễn Đình Khang** |

1. 17.3. Tổ chức, bộ máy và biên chế của cơ quan Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội (Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam): Ở cấp Trung ương, giao Ban Tổ chức Trung ương quản lý; ở cấp tỉnh, cấp huyện, giao ban tổ chức tỉnh ủy, thành ủy quản lý, định kỳ báo cáo Ban Bí thư (qua Ban Tổ chức Trung ương)”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 05/11/2016 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về “thực hiện có hiệu quả tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, giữ vững ổn định chính trị - xã hội trong bối cảnh nước ta tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới” (Nghị quyết số 06). [↑](#footnote-ref-2)
3. Khi thực hiện, đương nhiên cũng làm giảm một phần (không đáng kể) tiền thuế mà đơn vị sử dụng lao động nộp cho Nhà nước, làm tăng giá sản phẩm (rất nhỏ) hàng hóa, dịch vụ mà những đơn vị này đang cung cấp. Mỗi doanh nghiệp, mỗi ngành sản xuất, hàng hóa, dịch vụ có cơ cấu giá thành khác nhau. Giả sử bình quân tiền lương chiếm 20% trong cơ cấu giá thành sản phẩm, khi chi phí tiền lương tăng 2% (do trích nộp kinh phí công đoàn) thì giá thành sản phẩm sẽ tăng khoảng 0,4%. [↑](#footnote-ref-3)
4. Báo cáo chuyên đề đánh giá tác động bổ sung của quy định về tổ chức đại diện đối với an ninh, chính trị và trật tự an toàn xã hội của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội [↑](#footnote-ref-4)
5. Từ năm 2012 – 2018, thu kinh phí công đoàn khu vực HCSN là 18.631 tỷ đồng; khu vực sản xuất kinh doanh là 35.327 tỷ đồng; khu vực chua có tổ chức công đoàn là 833 tỷ [↑](#footnote-ref-5)
6. Trong hồ sơ đề nghị phê chuẩn Công ước 98, danh mục các Luật cần sửa đổi để đảm bảo tính tương thích với công ước không có Luật Công đoàn. [↑](#footnote-ref-6)
7. Giai đoạn 2012 – 2018, thu ở đơn vị chưa có tổ chức công đoàn là 833.327 tỷ; chi 96.256 tỷ (chiếm 11,5%) [↑](#footnote-ref-7)
8. Một số quốc gia coi quyền gia nhập vào công đoàn là quyền của NLĐ và công đoàn nên để điều lệ của các tổ chức công đoàn đó quyết định việc kết nạp người lao động nước ngoài tại nước họ (Ví dụ: Thụy Điển). Một số nước đưa vào luật lao động trong đó yêu cầu không phân biệt giữa NLĐ nước ngoài với NLĐ bản địa như trường hợp của Malaixia, Thái Lan. Luật Công đoàn Trung Quốc cũng ghi nhận quyền gia nhập công đoàn đối với người nước ngoài: “Tất cả những người lao động trí óc và chân tay trong các doanh nghiệp, tổ chức và các cơ quan chính quyền trong phạm vi lãnh thổ Trung Quốc có nguồn thu nhập chính là tiền lương, không phân biệt quốc tịch, chủng tộc, giới tính, nghề nghiệp, tín ngưỡng tôn giáo hay trình độ học vấn, đều có quyền tổ chức và gia nhập công đoàn theo quy định của pháp luật. Không một tổ chức hay cá nhân nào được cản trở họ”.Luật Công đoàn Nga quy định: “Công dân nước ngoài và những người dân không có quốc tịch nước nào sống trên lãnh thổ Liên bang Nga đều có thể trở thành đoàn viên của Công đoàn Liên bang Nga trừ những trường hợp được xác định trong các bộ luật của Liên bang hay các hiệp ước quốc tế của Liên bang Nga. Năm 2013, Tòa án tối cao Hàn Quốc ra phán quyết cho phép NLĐ nước ngoài tại HQ kể cả những lao động bất hợp pháp được thành lập, hoặc gia nhập tổ chức công đoàn để bảo vệ quyền lợi cho họ. Thực tiễn là KCTU (Tổng công đoàn HQ) đã kết nạp đối tượng này vào công đoàn của họ (tuy nhiên với số lượng ít). [↑](#footnote-ref-8)
9. Điều 188, khoản1 Bộ luật Lao động 2012: Công đoàn cơ sở thực hiện vai trò đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của đoàn viên công đoàn, người lao động; tham gia, thương lượng, ký kết và giám sát việc thực hiện thỏa ước lao động tập thể, thang lương, bảng lương, định mức lao động, quy chế trả lương, quy chế thưởng, nội quy lao động, quy chế dân chủ ở doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức; tham gia, hỗ trợ giải quyết tranh chấp lao động; đối thoại, hợp tác với người sử dụng lao động xây dựng quan hệ lao động hài hoà, ổn định, tiến bộ tại doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức. [↑](#footnote-ref-9)