

# VẤN ĐỀ QUẢN LÝ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM

Lê Thị Hoài Thu\*

1 - Bảo hiểm thất nghiệp vừa có tính kinh tế lại vừa có tính xã hội. Hai mặt này gắn chặt với nhau và không thể tách rời, đó chính là bản chất của bảo hiểm thất nghiệp. Khi bảo hiểm thất nghiệp không còn là hiện tượng tự phát, cục bộ dẫn đến đối tượng và phạm vi thực hiện được mở rộng, thì nó cần phải được sự quản lý của Nhà nước. Đây là một yêu cầu khách quan của nền kinh tế. Chỉ có nhà nước mới có đủ khả năng để điều chỉnh các quan hệ liên quan đến bảo hiểm thất nghiệp. Việc quản lý bảo hiểm thất nghiệp gồm hai mặt: quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp và quản lý sự nghiệp bảo hiểm thất nghiệp.

*Việc thực hiện quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp:* Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp và giao cho Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội là cơ quan giúp việc cho Chính phủ trực tiếp thực hiện việc quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp. Trong lĩnh vực này Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội có nhiệm vụ: Xây dựng, trình và ban hành pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp, ban hành các văn bản pháp qui về bảo hiểm thất nghiệp; hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các qui định của pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp.

*Việc quản lý sự nghiệp bảo hiểm thất nghiệp bao gồm:* quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp, thực hiện chế độ cho người thất nghiệp. Theo kinh nghiệm của các nước như Cộng hoà liên bang Đức, Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Mông Cổ, Philippin... chế độ bảo hiểm thất nghiệp thường được giao cho cơ quan chuyên trách thuộc Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đảm nhiệm. Cơ quan này quản lý sự nghiệp về bảo hiểm thất

ngiệp và được tổ chức theo hệ thống dọc, thống nhất từ Trung ương xuống địa phương. Theo chúng tôi, ở nước ta việc quản lý sự nghiệp bảo hiểm thất nghiệp nên giao cho một cơ quan độc lập thực hiện. Có thể đó là cơ quan bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam.

Mục đích của chế độ bảo hiểm xã hội và chế độ bảo hiểm thất nghiệp có nhiều điểm khác nhau. Các chế độ bảo hiểm xã hội hiện hành nhằm giúp đỡ về mặt vật chất cho người lao động khi gặp phải rủi ro, khó khăn không chỉ khi đang còn tham gia quan hệ lao động (ốm đau, thai sản, tai nạn lao động...) mà cả khi chấm dứt quan hệ lao động (hưu trí, tử tuất). Trợ cấp ốm đau, trợ cấp thai sản... được áp dụng cho những đối tượng là những người vẫn có việc làm, vẫn có thu nhập nhưng bị ốm hoặc nghỉ sinh con trong một khoảng thời gian. Trợ cấp hưu trí lại khác hẳn. Nó xuất hiện sau quan hệ lao động. Có nghĩa là, khi người lao động đạt đến một độ tuổi nhất định với thời gian tham gia bảo hiểm xã hội theo qui định của pháp luật thì người đó coi như đã chấm dứt quá trình lao động, không có nhu cầu quay trở lại lao động (tất nhiên, trừ một số trường hợp cá biệt). Trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp xuất phát từ quan hệ lao động, nhưng khác biệt ở điểm: đó chỉ là sự gián đoạn giữa hai kỳ làm việc. Người tham gia bảo hiểm thất nghiệp là những người có sức lao động, có khả năng lao động, do đó, luôn có nhu cầu quay về vị trí có việc làm. Trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp giúp cho những người lao động thất nghiệp có một cuộc sống tối thiểu sau khi bị mất việc làm và tạo điều kiện cho họ tìm được công việc làm mới. Do đó, vấn đề "hậu thất nghiệp" là rất quan trọng vì không ai có thể hưởng bảo hiểm thất nghiệp cả đời.

Vì vậy, bảo hiểm thất nghiệp khác với các chế độ bảo hiểm xã hội khác là không

\* Thạc sỹ Luật học, Khoa Luật thuộc Đại học quốc gia Hà Nội.

phải chỉ có thu và chi tiền bảo hiểm (trợ cấp ốm đau; tai nạn lao động bệnh nghề nghiệp; thai sản, hưu trí; tử tuất và dưỡng sức phục hồi sức khỏe) mà cơ quan bảo hiểm thất nghiệp phải tìm mọi cách để đưa người thất nghiệp trở lại tham gia thị trường lao động. Đó là các công việc như: nắm chắc thông tin về thị trường lao động để môi giới, giới thiệu việc làm; đào tạo và đào tạo lại nghề; hoặc tổ chức việc làm tạm thời cho người thất nghiệp và thực hiện các chính sách hỗ trợ để người thất nghiệp tự hành nghề...Chỉ khi đã tiến hành mọi biện pháp mà vẫn không bố trí được việc làm cho người lao động, thì mới trả trợ cấp thất nghiệp<sup>1</sup>.

Chính vì thế, việc đầu tư các cơ sở dạy nghề, mở mang doanh nghiệp để đưa người lao động vào làm việc và có những biện pháp khuyến khích các doanh nghiệp tiếp nhận người lao động thất nghiệp chính là biện pháp hữu hiệu để hạn chế thất nghiệp, đẩy lùi thất nghiệp. Chẳng hạn, nhà nước có những hình thức đầu tư đối với doanh nghiệp như đào tạo nghề miễn phí hoặc cho vay vốn với lãi suất ưu đãi đối với doanh nghiệp nhận người thất nghiệp. Số tiền này được lấy từ quỹ quốc gia về việc làm hoặc quỹ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp để mở mang doanh nghiệp hay phát triển sản xuất.

Trên thế giới, thông thường hai chế độ này do hai cơ quan độc lập quản lý. Chẳng hạn, ở Cộng hoà liên bang Đức vấn đề dạy nghề cho người thất nghiệp, hoặc trả tiền cho doanh nghiệp tiếp nhận người thất nghiệp vào làm việc đều do Tổng cục việc làm quản lý; còn thực hiện bảo hiểm xã hội lại do cơ quan bảo hiểm xã hội phụ trách. Hay ở Thụy Điển, nơi được đánh giá là một trong những nước có chế độ phúc lợi xã hội cao nhất thế giới, thì trợ cấp bảo hiểm xã hội đều do cơ quan bảo hiểm xã hội công cộng quản lý ở cấp địa phương. Còn bảo hiểm thất nghiệp do các quỹ bảo hiểm thất nghiệp đặc

biệt quản lý và quỹ này chịu sự giám sát của Ủy ban thị trường lao động.

Tóm lại, do mục đích và đối tượng của các chế độ bảo hiểm xã hội hiện hành và chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp có nhiều điểm khác nhau, nên việc có một bộ máy riêng đủ mạnh để quản lý là điều cần thiết.

Bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta là vấn đề hết sức mới mẻ cả trên bình diện lý luận và thực tiễn. Với gần 80% dân cư sống ở nông thôn và còn rất nhiều người ở thành thị đang làm việc tại khu vực phi chính thức nên rất khó thống kê một cách chính xác số người thất nghiệp và người không thất nghiệp. Chẳng hạn, nếu lấy tiêu chí thời gian mà xét thì có thể người đó có việc làm, nhưng lấy thu nhập mà xét thì người đó lại là người thất nghiệp. Do vậy, vấn đề thất nghiệp ở nước ta chính là tình trạng thiếu việc làm hoặc có việc làm nhưng thu nhập thấp, đây là loại thất nghiệp vô hình. Nếu không quản lý chặt đối tượng sẽ dẫn đến việc trả trợ cấp tràn lan cả những người đã tìm được việc làm, hoặc không chịu tìm kiếm việc làm, thất nghiệp tự nguyện...dẫn đến thiếu hụt quỹ, chế độ bảo hiểm thất nghiệp kém hiệu quả. Kinh nghiệm tổ chức, quản lý chương trình bảo hiểm thất nghiệp của gần 70 nước trên thế giới cho chúng ta nhiều bài học quý. Ngoài ra, với sự giúp đỡ của các chuyên gia nước ngoài, việc xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam sẽ có được kết quả như mong muốn.

Chế độ bảo hiểm thất nghiệp là một trong 9 nhánh của chương trình an toàn xã hội (hay an sinh xã hội) mà Tổ chức Lao động quốc tế đã đưa ra. Tùy theo hoàn cảnh, điều kiện kinh tế-xã hội của mỗi nước mà chế độ bảo hiểm thất nghiệp có thể được qui định trong trong hệ thống bảo hiểm xã hội hay tách ra thành một chương trình riêng.

Đa phần ở các nước phát triển, chương trình bảo hiểm thất nghiệp được thực hiện theo một hệ thống riêng. Ví dụ như: Cộng hoà liên bang Đức, cơ quan chịu trách nhiệm về hoạt động của bảo hiểm thất nghiệp là Cục lao động Liên bang có 15 văn phòng lao

<sup>1</sup> Hoàng Hà (2001), Căn cứ pháp luật riêng về bảo hiểm thất nghiệp, Tạp chí Lao động và Công đoàn số 5, Tr.14.

động cấp bang, 184 văn phòng cấp địa phương và 650 chi nhánh trên toàn quốc, với số nhân viên lên tới 86.000 người (1992). Ngoài Cục lao động liên bang còn có Viện nghiên cứu nghề và thị trường lao động. Hoạt động của Cục lao động liên bang chủ yếu dựa trên nguyên tắc tự quản về hành chính. Tham gia vào Hội đồng quản trị của Cục lao động liên bang gồm đại diện của người lao động, chủ doanh nghiệp và các tổ chức công theo tỷ lệ như nhau. Khác với một số loại bảo hiểm khác, thành viên của Hội đồng quản trị Cục lao động liên bang không được bầu mà do các cơ quan công đoàn, Hiệp hội giới chủ và các tổ chức công bổ nhiệm<sup>2</sup>. Ở Liên bang Nga, cơ quan quản lý bảo hiểm thất nghiệp là cơ quan dịch vụ việc làm Liên bang chịu trách nhiệm thực hiện chương trình<sup>3</sup>. Ở Pháp, quản lý bảo hiểm thất nghiệp là cơ quan bảo hiểm thất nghiệp, chịu trách nhiệm thực hiện chi trả trợ cấp thất nghiệp<sup>4</sup>. Tại Nhật Bản, Bộ Lao động là cơ quan giám sát chung; phòng chế độ bảo đảm việc làm thực thi các chính sách ở cấp Trung ương; cơ quan bảo hiểm việc làm cấp quận và cơ quan bảo hiểm nhà nước chịu trách nhiệm thu chi các khoản trợ cấp tại địa phương<sup>5</sup>. Ở Canada do Ban phát triển nguồn nhân lực giám sát chung, còn Ủy ban phát triển lao động cùng với các thành viên theo hiệp định quản lý hành chính chương trình thông qua các cơ quan địa phương vùng<sup>6</sup>.

Quá trình tổ chức, quản lý bảo hiểm thất nghiệp của những nước này thông qua một bộ máy riêng, và phần lớn bộ máy này nằm ở cơ quan lao động. Tuy nhiên, lại có một số nước tổ chức, thực hiện chương trình bảo hiểm thất nghiệp và coi trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp như một trong các chế độ của hoạt động bảo hiểm xã hội. Đó là các nước đang phát triển như: Trung Quốc, Thái Lan...

2 - Ở nước ta, trong quá trình xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, vấn đề tổ chức, quản lý chế độ này đang còn có những phương án khác nhau.

*Phương án thứ nhất* : Cơ quan bảo hiểm xã hội có trách nhiệm thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp và quản lý quỹ, còn các trung tâm dịch vụ việc làm thực hiện chính sách việc làm và giải quyết yêu cầu xin hưởng trợ cấp. Vì bảo hiểm thất nghiệp cũng là một chế độ thuộc bảo hiểm xã hội, nên không có thêm tổ chức mới. Trong phương án này, nếu giao cho cơ quan bảo hiểm xã hội Việt Nam tổ chức, quản lý thì thuận tiện cho công tác chi trả, giảm bớt chi phí quản lý vì đã có sẵn bộ máy. Bảo hiểm thất nghiệp nhìn chung cũng có đối tượng, nội dung tương tự như các chế độ khác của bảo hiểm xã hội. Hơn nữa, trong giai đoạn đầu thực hiện chế độ này, số lượng người tham gia và được hưởng bảo hiểm thất nghiệp cũng không phải là lớn. Với phương án này đòi hỏi pháp luật và mô hình quản lý bảo hiểm xã hội hiện hành cũng cần phải được đổi mới theo hướng phân cấp việc tổ chức, quản lý cho các đơn vị cơ sở (người tham gia đóng bảo hiểm xã hội).

Phương án này, với các ưu điểm như đã phân tích ở trên nên cũng dễ được đồng tình. Nhưng hiện tại, khối lượng công việc của bảo hiểm xã hội Việt Nam rất lớn do phải quản lý thêm chế độ bảo hiểm y tế, đội ngũ cán bộ còn có những hạn chế nhất định, nếu thêm việc thì khó đảm đương được.

*Phương án thứ hai*: Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội thành lập một hệ thống quản lý hoạt động sự nghiệp bảo hiểm thất nghiệp hoàn toàn mới. Hệ thống này sẽ kết hợp chặt chẽ với hệ thống các tổ chức giới thiệu việc làm để vừa thực hiện các nhiệm vụ chi trả chế độ vừa thực hiện các biện pháp thị trường lao động tích cực cho người bị thất nghiệp được hưởng trợ cấp. Các tổ chức giới thiệu việc làm trực thuộc cơ quan lao động, lại có chức năng thu thập thông tin thị trường lao động nên thuận tiện trong việc giới thiệu việc làm, cũng như sẽ tổ

<sup>2</sup> Thông tin về chính sách của CHLB Đức và châu Âu, Hệ thống bảo hiểm xã hội ở nước Đức, Văn phòng viện Friedrich Ebert tại Hà Nội.

<sup>3,4,5,6</sup> Social security Programs Throughout the world 1999

chức tốt các biện pháp thị trường lao động tích cực cho người lao động bị thất nghiệp đang hưởng trợ cấp. Tuy nhiên, phương án này sẽ làm tăng biên chế cho một bộ máy mới trong khi Chính phủ đang thực hiện việc giảm biên chế.

Theo chúng tôi, về lâu dài, khi mà nền kinh tế thị trường đã đồng bộ có thể xây dựng một luật riêng về bảo hiểm thất nghiệp. Khi đó mô hình của bảo hiểm thất nghiệp nên như sau:

Ở Trung ương: bảo hiểm thất nghiệp trực thuộc Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội.

Ở cấp tỉnh: bảo hiểm thất nghiệp cấp tỉnh, trực thuộc bảo hiểm thất nghiệp trung ương.

Ở cấp huyện, quận, tổ chức thành chi nhánh bảo hiểm thất nghiệp trực thuộc bảo hiểm thất nghiệp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Như vậy, ở địa phương, các Sở Lao động - Thương binh và Xã hội sẽ có tổ chức giới thiệu việc làm trực thuộc Sở, là đơn vị tác nghiệp có nhiệm vụ: chi trả trợ cấp thất nghiệp, quản lý người hưởng trợ cấp thất nghiệp và thực hiện các chính sách thị trường lao động tích cực. Phương án này tương đối thuận lợi cho việc triển khai, thực hiện bảo hiểm thất nghiệp từ khâu đăng ký thất nghiệp, tìm việc làm đến trả trợ cấp thất nghiệp vì hiện nay "cả nước đã có 177 trung tâm dịch vụ việc làm ở hầu hết các địa phương trong cả nước"<sup>7</sup> trực thuộc Sở Lao động - Thương binh và Xã hội và các đoàn thể quần chúng.

Theo chúng tôi, cơ quan bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam sẽ có nhiệm vụ: Tổ chức triển khai thực hiện điều lệ bảo hiểm thất nghiệp; quản lý việc thu, chi, quỹ bảo hiểm thất nghiệp trong cả nước; quản lý tổ chức, cán bộ, cơ sở vật chất kỹ thuật trong toàn bộ hệ thống cơ quan bảo hiểm thất nghiệp theo qui định của Nhà nước. Trong đó, cơ quan quản lý cao nhất của bảo hiểm thất nghiệp là

Hội đồng quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Cơ quan này có nhiệm vụ: chỉ đạo, giám sát, kiểm tra việc thực hiện quản lý, thu, chi quỹ bảo hiểm thất nghiệp, phê duyệt phương án điều hoà quỹ bảo hiểm thất nghiệp trong toàn bộ hệ thống, thông qua các dự toán và quyết toán hàng năm của bảo hiểm thất nghiệp, phê duyệt phương án tổ chức, đề nghị tách, nhập, giải thể các đơn vị thành viên, đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm Tổng giám đốc bảo hiểm thất nghiệp. Về tổ chức, Hội đồng quản lý bảo hiểm thất nghiệp có: Chủ tịch, phó chủ tịch và các thành viên. Chủ tịch Hội đồng quản lý là một lãnh đạo của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội và Bộ trưởng Bộ Nội vụ. Các thành viên là đại diện của các bộ như: Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, Bộ Tài chính, Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam, Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam, Liên minh các hợp tác xã Việt Nam và bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam. Bộ trưởng Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội bổ nhiệm Phó chủ tịch và các thành viên của Hội đồng quản lý bảo hiểm thất nghiệp sau khi có sự thoả thuận của các bộ, ngành nói trên. Bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam do Tổng giám đốc quản lý và điều hành theo chế độ thủ trưởng, giúp việc cho Tổng giám đốc có các Phó tổng giám đốc.

Tuy nhiên, trong giai đoạn đầu, vừa làm và tổng kết đúc rút kinh nghiệm, theo chúng tôi thì nên chọn phương án thứ nhất. Đây là phương án khả thi trong giai đoạn quá độ hiện nay.

Một vấn đề hiện nay được nhiều người quan tâm đó là, mối quan hệ giữa trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc làm với trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp. Về vấn đề này có 2 loại ý kiến sau:

- Ý kiến thứ nhất cho rằng, trợ cấp thôi việc và trợ cấp mất việc làm là khoản tiền doanh nghiệp trả cho người lao động khi họ rời khỏi doanh nghiệp, là phần chia lợi nhuận khi người lao động không làm việc nữa. Khoản trợ cấp này phụ thuộc vào thâm

<sup>7</sup> Nguyễn Đại Đồng (2003) Tình hình và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của các trung tâm dịch vụ việc làm, Tạp chí Lao động và Xã hội (số chuyên đề), tr.3.

niên công tác của người lao động, không ảnh hưởng gì đến trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp. Hơn nữa, hai loại trợ cấp này đã được qui định trong Bộ luật Lao động nên không thể bỏ được, mà cùng tồn tại với chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp.

- *Ý kiến thứ hai cho rằng*, khi đã thực hiện trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp thì trợ cấp thôi việc và trợ cấp mất việc làm không cần tồn tại nữa. Bởi lẽ, các chế độ này đều nhằm mục đích khắc phục rủi ro khi người lao động mất việc làm. Nếu tồn tại cả 3 chế độ trợ cấp thì người sử dụng lao động phải trả cho người lao động 2 lần (một lần trả trực tiếp cho người lao động khi thôi việc, một lần đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp) là gánh nặng cho doanh nghiệp.

Theo quan điểm của chúng tôi, khi đã ban hành chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp thì chế độ trợ cấp thôi việc vẫn nên tồn tại. Vì chế độ thôi việc được trả cho người lao động trong trường hợp ngừng quan hệ lao động với người sử dụng lao động. Hay nói khác đi là ngừng hợp đồng lao động mà hai bên đã cam kết. Đây là một tất yếu của quá trình sản xuất kinh doanh, nó có lợi cho cả người lao động và người sử dụng lao động. Riêng đối với chế độ trợ cấp mất việc làm thì không nên còn nữa. Bởi lẽ, chế độ trợ cấp mất việc làm là chế độ có tính chất bồi thường cho người lao động bị mất việc làm một cách thụ động, không thuộc ý muốn của họ, có tính chất hỗ trợ thêm cho người lao động để tìm việc làm mới. Hơn nữa, từ việc doanh nghiệp phải đảm nhận việc chi trả khi người lao động mất việc làm đến việc hình thành một quỹ chung để chia sẻ thì chế độ trợ cấp mất việc làm sơ khai hiện nay đã có bước tiến dài đến một hình thức mới: trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp. Do vậy, việc ban hành chế độ trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp là sự hoàn thiện của chế độ trợ cấp nói trên.

Bảo hiểm thất nghiệp là một vấn đề hết sức mới, hơn nữa chúng ta còn thiếu kiến thức và chưa có kinh nghiệm thực tế nên cần có những bước đi thích hợp để thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp, theo phương châm từ thấp tới cao, từ phạm vi hẹp tới phạm vi rộng.

Trong giai đoạn hiện nay cần tiến hành thực hiện thí điểm. Việc triển khai thí điểm, sẽ do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội phối hợp với Bộ Tài chính và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố được lựa chọn chỉ đạo, các Sở Lao động - Thương binh và Xã hội và các Sở Tài chính - Vật giá thực hiện. Số địa phương tham gia thực hiện thí điểm không nên ít hơn 3 và là những địa phương tương đối gần nhau. Điều này sẽ tạo thuận lợi cho việc điều tiết các quỹ khi quá trình thực hiện thí điểm ở một địa phương gặp khó khăn, cũng như có thể thấy được sự di chuyển lao động giữa các địa phương có tác động như thế nào đến chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Qua đó rút được kinh nghiệm cũng như bài học cho việc triển khai thực hiện bảo hiểm thất nghiệp trên toàn quốc. Về cách thức lựa chọn các địa phương thực hiện thí điểm chế độ bảo hiểm thất nghiệp, theo chúng tôi, nên chọn một địa phương có tỷ lệ thất nghiệp cao và mức độ di chuyển lao động đi và đến tương đối lớn; Một địa phương có nhiều khu công nghiệp và khu chế xuất; Một địa phương mà nền kinh tế chủ yếu dựa vào nông nghiệp (ví dụ, thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương và Long An). Để xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, bên cạnh việc nghiên cứu để đưa ra các qui định hợp lý, còn phải tăng cường công tác thông tin tuyên truyền về chế độ này để người lao động hiểu và thực hiện.

Trong bối cảnh hiện nay, thất nghiệp ở nước ta đang ở mức cao, đặc biệt là khu vực thành thị và khu vực làm công ăn lương. Do vậy, thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp sẽ đảm bảo ổn định cuộc sống tối thiểu cho người lao động trước rủi ro thất nghiệp, giúp họ yên tâm lao động sản xuất đồng thời góp phần đảm bảo an toàn xã hội, thể hiện vai trò của nhà nước đối với người lao động. Tuy vậy, việc xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp phải được đặt trong những điều kiện nhất định, có những bước đi thích hợp từ đơn giản đến phức tạp, từ diện hẹp đến diện rộng, trong đó Chính phủ phải đóng vai trò quan trọng trong việc quản lý nhà nước về bảo hiểm thất nghiệp.