

ظرفیت ها و دغدغه های حمایت اجتماعی « بیمه بیکاری » در ایران

نگاهی به اجرای مقاوله نامه های ۱۰۲ و ۱۶۸ سازمان بین المللی کار

سجاد اوجاقلو - دکتر جامعه شناسی فرهنگی
رباب ایازی - دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت مالی

این مقاله به آسیب شناسی ظرفیت ها و دغدغه های بیمه بیکاری به عنوان یکی از مهم ترین ابعاد حمایت اجتماعی از نیروی کار را با در نظر داشتن دو مقاوله نامه ۱۰۲ و ۱۶۸ سازمان بین المللی کار می پردازد. امروزه، در اکثر کشورهای دنیا، سیاست های رفاه و حمایت اجتماعی از نیروی کار از مهم ترین اولویت ها محسوب می شود. یکی از این حمایت های اجتماعی، پرداخت مقرری بیمه بیکاری در ایام بیکاری کارگران است. حمایت از کارگران در دوره زینبار بیکاری به دلیل داشتن دو جنبه مهم اقتصادی و اجتماعی همواره هم دل مشغولی دولت ها و هم جزو آرمان های اصیل سازمان های حقوق بشری و بویژه سازمان بین المللی کار بوده است. به استناد ماده ۳ قانون بیمه بیکاری، بیمه بیکاری به عنوان یکی از حمایت های تأمین اجتماعی است و سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت حق بیمه مقرر، به بیمه شدگانی که طبق مقررات این قانون بیکار می شوند مقرری بیمه بیکاری پرداخت نماید. با مطالعه وضعیت اجرای بیمه بیکاری در ایران، می توان دریافت که در ایران برغم اجرای فراتر از استانداردها و حداقل های مقرر در مقاوله نامه های شماره ۱۰۲ و ۱۶۸ سازمان بین المللی کار، در مواردی از حداقل استانداردهای مقرر در مقاوله نامه های اشاره شده پایین تر است. نحوه تأمین مالی صندوق بیمه بیکاری، دوگانگی دستگاه های اجرایی سازمان های تأمین اجتماعی و اداره کار در اجرای قانون بیمه بیکاری، عدم رعایت «دوره انتظار» مطابق مقاوله نامه ۱۰۲، عدم حمایت از کلیه کارگران بیکار شده، تعریف نادرست از «بیکاری غیر ارادی»، تعریف سلیقه ای از اشتغال پنهان مقرری بگیران، افزایش طول زمان رسیدگی و تعیین تکلیف پرونده های متقاضیان، ترجیح نگاه مالی بر نگاه حمایتی سازمان تأمین اجتماعی، تفسیر غیر واقعی و ناصحیح از تبصره ماده ۷ قانون بیمه بیکاری و پرداخت مقرری به افراد دارای ۵۵ سال سن تا زمان بازنشستگی از مهم ترین موارد متفاوت با مفاد این دو مقاوله نامه است. لذا با توجه به نکات فوق و اصلاح آنها، می توان به چشم انداز بیمه بیکاری به عنوان یکی از حمایت های اجتماعی در کمک به کارگران بیکار شده و نیازمند حمایت، بیش از پیش امیدوار بود.

واژگان کلیدی: حمایت اجتماعی، بیمه بیکاری، مقاوله نامه ۱۰۲ و ۱۶۸، سازمان بین المللی کار، مقرری بگیر

مقدمه:

بر این بوده که نیروی کار خود را در برابر خطرات ناشی از بیکاری و آسیب های اجتماعی تبعی آن، محافظت کنند. بیمه بیکاری^۱ نیز یکی از انواع بیمه تأمین اجتماعی است که برای رفع مخاطرات بیکاری در بسیاری از کشورها برقرار می شود. هرچند استفاده از روش های تأمین اجتماعی برای حمایت در مقابل بیکاری نسبت به سایر مخاطرات، توسعه کمتری یافته است با این حال به طور معمول، بیکاری را در میان بلاهای اجتماعی مهم که باید از طریق تأمین اجتماعی بدان توجه نمود، مورد نظر قرار داده اند

مسئله کار و به تبع آن حمایت هایی که در برابر از دست دادن شغل اعمال می شود، به دلیل آثار سوء و زینباری که بیکاری می تواند از ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، اخلاقی و ... در جامعه بر جای بگذارد، همواره مورد توجه دولت ها بوده است. از این رو، تلاش دولت ها و تشکل های کارگری و کارفرمایی همواره

1. Unemployment Insurance

امر اتفاق نظر دارند که نیروی کار در شرایط بحرانی و در مواقع بیکاری، می‌بایست مورد حمایت‌های مادی و اجتماعی قرار گیرند و سیاست دولت‌ها می‌بایست فراهم ساختن شرایط و لوازم اشتغال برای همه شهروندان و در نبود اشتغال، حمایت اجتماعی در ابعاد و قالب‌های مختلف باشد. این در حالی است که سیاست‌های حمایت اجتماعی در ایران، تحت تأثیر شرایط داخلی و بین‌المللی، با چالش‌هایی مواجه است. بطور خاص، سیاست‌های نظام بیمه بیکاری در ایران، با الهام از دو مقاله نامه سازمان بین‌المللی کار (مقاله نامه‌های ۱۰۲ و ۱۶۸) و حقوق داخلی از جمله قانون بیمه بیکاری و قانون تأمین اجتماعی و قانون اساسی، از نیروی کار که به دلایلی بیکار می‌شوند، حمایت می‌نماید. لیکن اجرای قانون بیمه بیکاری در ایران، با توجه به اشکالات و نواقصی که در مرحله اجرا گریبانگیر آن می‌شود، از یک سو می‌تواند منابع صندوق بیمه بیکاری را تهیه کند و از سویی همواره نارضایتی بخشی از کارگران را به ارمغان آورد. طبق شواهد موجود، سیاست نظام بیمه بیکاری در ایران در برخی موارد با فراتر گذاشته و بالاتر از حد انتظارات و استاندارد‌های مقاله نامه ۱۶۸ سازمان بین‌المللی کار - که بیشتر برای کشورهای صنعتی ثروتمند با اوضاع اقتصادی مساعد تدوین شده - عمل نموده و حمایت‌ها و خدمات گسترده‌تر از مقاله نامه اشاره شده ارائه می‌دهد. در پاره‌ای موارد دیگر، پایین‌تر از حد انتظارات و استاندارد‌های مقاله نامه ۱۰۲ - که بیشتر برای کشورهای در حال توسعه و غیر صنعتی طراحی شده است، عمل نموده است. این وضعیت و افراط و تفریط در کنار برخی مشکلات دیگر از جمله، نحوه تأمین مالی صندوق بیمه بیکاری، دوگانگی دستگاه‌های اجرایی سازمان‌های؛ تأمین اجتماعی و اداره کار در اجرای قانون بیمه بیکاری، عدم رعایت «دوره انتظار» مطابق مقاله نامه ۱۰۲، عدم حمایت از کلیه کارگران بیکار شده، تعریف نادرست از «بیکاری غیرارادی»، تعریف سلیقه‌ای از اشتغال پنهان مقرر بگیران، افزایش طول زمان رسیدگی و تعیین تکلیف پرونده‌های متقاضیان، ترجیح نگاه مالی بر نگاه حمایتی سازمان تأمین اجتماعی، تفسیر غیر واقعی و ناصحیح از تبصره ماده ۷ قانون بیمه بیکاری و پرداخت مقرر به افراد دارای ۵۵ سال سن تا زمان بازنشستگی، تفکیک کارگران ساختمانی و عمرانی از دیگر کارگران و عدم شمول این نوع کارگران از بیمه بیکاری و برخی دیگر از موارد، باعث بروز مشکلاتی در اجرای بیمه بیکاری از جمله

(مجتبوی نائینی، ۱۳۷۲). طبق ماده ۳ قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۰۶/۲۶ «بیمه بیکاری به عنوان یکی از حمایت‌های تأمین اجتماعی است و سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت حق بیمه مقرر، به بیمه شدگانی که طبق مقررات این قانون بیکار می‌شوند مقرر بیمه بیکاری پرداخت نماید». لذا حمایت بیمه بیکاری، صرفاً حمایت مالی نیست، بلکه بیشتر حمایت اجتماعی است و فلسفه پرداخت آن این است که فرد بیکار و خانواده‌وی، در طول مدت بیکاری و اخراج از کار، ضمن دریافت حمایت‌های لازم، از انواع آسیب‌های اجتماعی در امان بوده و به ادامه زندگی و بازگشت مجدد به کار و اشتغال امیدوار و دلگرم باشد. در مواد ۲۵ و ۲۷ قانون برنامه پنجم توسعه نیز به ضرورت تدوین و نگارش سند ملی کار شایسته از سوی وزارت کار و امور اجتماعی اشاره شده و دولت ملزم شده تا پایان سال اول برنامه، نسبت به تدوین سند و اصلاح قانون کار و گسترش حمایت‌های اجتماعی لازم از نیروی کار از جمله حمایت اجتماعی بیمه بیکاری، اقدام نماید (قانون برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۹:۱۷). علاوه بر منابع حقوقی داخلی از جمله قانون کار و تأمین اجتماعی، قانون بیمه بیکاری و آیین نامه اجرایی آن و قانون پنجساله پنجم توسعه، منابع و حقوق بین‌المللی نیز از حمایت اجتماعی از نیروی کار در سراسر جهان از جمله ایران دفاع می‌کنند. یکی از این سازمان‌ها، سازمان بین‌المللی کار (ILO) است که در مقاله نامه‌ها و پیمان‌نامه‌های مختلف، شرایط کار و نحوه حمایت‌های اجتماعی از نیروی کار را در سراسر جهان اعلام نموده است. از بین مقاله نامه‌ها، مقاله نامه‌های شماره ۱۰۲ و ۱۶۸ این سازمان، بطور خاص به سازو کار حمایت‌های اجتماعی از نیروی کار از جمله نحوه پرداخت مقرر بیمه بیکاری به افراد بیکار اشاره دارند. «حمایت‌های مقرر در نظام بیمه بیکاری، چه در سطح حقوق داخلی و چه در سطح اسناد بین‌المللی، شامل طیف نسبتاً گسترده‌ای از تسهیلات مالی، استخدامی و آموزشی به بیمه شدگان بیکار می‌شود. این خدمات و حمایت‌ها را می‌توان به دو دسته عمده تقسیم کرد: بخشی که با هدف افزایش توان و مهارت‌های شغلی و حرفه‌ای بیکار در راستای سیاست ملی اشتغال تنظیم شده و بخشی دیگر که حمایت مالی موقت جهت رفع نیازهای مادی وی را در نظر دارد» (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۷۵). در هر صورت، اسناد و حقوق داخلی و بین‌المللی بر این

نارضایتی بخشی از کارگران، محدودیت صندوق تأمین اجتماعی و در نتیجه چالش در سیاست حمایت اجتماعی از نیروی کار شده است. لذا در این مقاله به دنبال آسیب شناسی بیمه بیکاری در ایران به عنوان یکی از ارکان حمایت اجتماعی از کارگران و خانواده آنان و مطابقت این نوع از حمایت با مقوله نامه های ۱۰۲ و ۱۶۸ سازمان بین المللی کار که در خصوص بیمه بیکاری و حمایت های حداقلی و حداکثری وضع شده اند، است.

تاریخچه بیمه بیکاری در جهان و ایران^۱

بیمه بیکاری

بیمه بیکاری از جمله حمایت های اجتماعی است که از اوایل قرن گذشته مورد توجه اروپائیان قرار گرفت و به تدریج در قاره اروپا گسترش یافت. حمایت های ناشی از بیمه بیکاری از مدرن ترین حمایت های اجتماعی از قشر کارگری می باشد که امروزه در ۶۵ کشور جهان در حال اجراست که اکثراً از کشورهای پیشرفته هستند. اگرچه بیمه بیکاری یکی از مترقی ترین حمایت های اجتماعی محسوب می شود و پوشش کامل آن نشانه ای از توسعه کشورها به حساب می آید اما نباید این موضوع باعث سستی و کاهلی جمعیت فعال جامعه شود لذا باید در دامنه پوشش بیمه بیکاری و اجرای دقیق قانون دقت نظر مضاعفی صورت پذیرد تا به تولید و بهره وری جامعه صدمه ای وارد نشود. « بیمه بیکاری که مبتنی بر نظام بیمه های اجتماعی است، به منظور بخشی از زیان از دست دادن مزد که خود ناشی از بیکاری ناخواسته کارگران است، طراحی شده است. بطور معمول، بیکاری را در میان بلاای اجتماعی مهم که باید از طریق تأمین اجتماعی بدان توجه نمود، مورد توجه قرار داده اند» (مجتبوی نائینی، ۱۳۷۸، ۹). کشورها به تناسب شرایط داخلی و میزان رشد اقتصادی شرایط خود را برای پرداخت مقرری بیمه بیکاری دارند.

در سوئد میزان مقرری بیمه بیکاری از ۱۰۰ درصد حقوق ماهیانه به تدریج به ۸۰ درصد حقوق زمان اشتغال کاهش پیدا می کند کارگر فقط می تواند تا ۲۰۰ روز افزایش از این مزایا استفاده کند و پس از آن در صورتی که فرزند زیر ۱۸ سال داشته باشد می تواند حداکثر تا ۴۵۰ روز از مزایای بیمه بیکاری استفاده کند و حداقل حقوق ۳۳۲ کرون سوئد خواهد بود. در کانادا میزان دریافت مقرری بیمه بیکاری حداکثر ۴۵ هفته است و مبلغ ماهیانه معمولاً به میزان ۵۵ درصد آخرین حقوق دریافتی در زمان اشتغال خواهد بود سقف حقوق در کانادا ۴۰ هزار دلار است بنابراین حداکثر مبلغ دریافتی مقرری بگير ۲۲ هزار دلار خواهد بود. در اسپانیا در صورتی که والدین فرد بیکار شاغل باشند بیمه بیکاری به وی تعلق نمی گیرد یا به نسبت درآمد والدین میزان آن کمتر می شود و مبلغ حق بیمه ۴۰۰ یورو و تنها برای مدت ۶ ماه پرداخت می شود. در برزیل افراد شاغلی در صورتی که بیکار شوند به سه شکل بیمه بیکاری دریافت می کنند:

- * کسانی که بین ۶ تا ۱۱ ماه در سه سال گذشته آن کار کرده اند سه ماه بیمه بیکاری دریافت می کنند.
- * کسانی که بین ۱۲ تا ۲۳ ماه در سه سال گذشته آن کار کرده اند ۴ ماه بیمه بیکاری دریافت می کنند.
- * کسانی که حداقل ۲۴ ماه در سه سال گذشته آن کار کرده اند ۵ ماه بیمه بیکاری دریافت می کنند.

بیمه بیکاری در ایران نیز طبق شرایط و ضوابط خاصی از سال ۱۳۶۶ به مرحله اجرا درآمد که پس از سه سال اجرای آزمایشی به لحاظ اهمیت موضوع و افزایش دامنه و گستردگی آن در سطح جامعه در سال ۱۳۶۹ این قانون بصورت دائمی درآمد. در حال حاضر کلیه کارگران و بیمه شدگان اجباری تحت پوشش بیمه بیکاری

۱. در این بخش از مقاله از وب سایت اداره کل حمایت از مشاغل و بیمه بیکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به آدرس ذیل استفاده شده است. <http://bimehbikari.mcls.gov.ir/fa/aboutus/history>

۱۹ تا ۳۴ این مقاله نامه پیرامون مسئله بیمه بیکاری است همچنین مقاله نامه ۱۶۸ با عنوان «ارتقای اشتغال و حمایت در برابر بیکاری به طور جدی تری به مسئله حمایت های دوران بیکاری پرداخته و سطحی فراتر از حداقل های موجود در مقاله نامه ۱۰۲ را هدف‌گذاری کرده است در مقدمه این مقاله نامه اشاره شده است که تصویب این سند به معنای لغو معیارهای مقاله‌نامه ۱۰۲ نیست بلکه مفاد مقاله نامه مذکور در مورد کشورهای درحال توسعه همچنان لازم الاجراست و مقاله نامه جدید به وضع حداقل هایی برای کشورهای صنعتی پرداخته است» (کاویانی و میرزایی، ۱۳۹۳: ۱۱۵). تفاوت مقاله نامه ۱۰۲ با ۱۶۸ در حمایت از بیکاران در این است که مقاله نامه ۱۰۲ بیشتر حداقل های حمایت اجتماعی و بیمه بیکاری را مد نظر قرار داده و برای شرایط ساختاری جوامع درحال توسعه و غیرصنعتی مناسب است و مهم‌تر این‌که این مقاله نامه تنها افراد و اشخاص بیکار را مورد حمایت قرار می دهد. در حالیکه مقاله نامه ۱۶۸ که بیشتر مناسب حال جوامع توسعه یافته صنعتی است و تنها به حداقل های پیش بینی شده در مقاله نامه ۱۰۲ بسنده نکرده و فراتر از این استانداردها، حمایت اجتماعی را تشویق می کند، نه تنها افراد شاغل بلکه افراد غیرشاغل و بدون داشتن سابقه کار قبلی و پرداخت حق بیمه را نیز مورد توجه قرار می دهد. همان گونه که در ادامه تشریح می شود، کشور ایران، در مواردی همسو و همراه با این مقاله نامه ها، در مواردی پایین تر و ضعیف تر و در مواردی فراتر از این مقاله نامه ها عمل نموده است.

روش تحقیق:

با توجه به موضوع مورد مطالعه که بررسی ظرفیت ها و چالش‌های سیاست نظام بیمه بیکاری در ایران با تأکید بر دو مقاله‌نامه تخصصی سازمان بین المللی کار یعنی ۱۰۲ و ۱۶۸ را مورد توجه دارد و با توجه به هدف این مقاله، اقتضا می کند اسناد، مدارک، مقاله نامه ها، توصیه نامه ها، قانون و مقررات کار و تأمین اجتماعی مورد بررسی قرار گیرد. لذا به اقتضای موضوع و هدف، از روش تحقیق «اسنادی و کتابخانه ای»^۲ استفاده شده است.

یافته ها و دستاوردها:

سیاست های نظام بیمه بیکاری در ایران به استناد قانون بیمه
2. Documentary Research

قرار دارند که نزدیک به یک سوم جمعیت کشور را در بر می گیرد. با توجه به این که لایحه جدید بیمه بیکاری هم اکنون در مجمع تشخیص مصلحت نظام می باشد لذا قانون فعلی بیمه بیکاری در سراسر کشور لازم الاجراست طبق قانون بیمه بیکاری باتوجه به مدت زمان پرداخت حق بیمه مدت مقرری بیمه بیکاری حداقل ۶ ماه و حداکثر ۵۰ ماه می باشد. مبلغ مقرری بیمه بیکاری نیز ۵۵درصد آخرین حقوق دریافتی می باشد به شرطی که از حداقل دستمزد کمتر نباشد. بیمه بیکاری به عنوان یک حمایت اجتماعی از نیروی کار محسوب می شود بنابراین باید از طرفی حمایت وصیانت از نیروی کار را در زمان بیکاری فراهم آورد و از سوی دیگر سبب کاهلی و تنبلی نیروی کار نگردیده و انگیزه لازم را برای اشتغال مجدد مقرری بگیر فراهم آورد.

سازمان های بین المللی و موضوع بیمه بیکاری

از آنجایی که بیکاری، مسأله جهانی و فراملی است و اکثر کشورها- از صنعتی و غیرصنعتی- با توجه به شرایط اقتصادی، جمعیتی و توسعه ای حاکم بر آنها، کم و بیش از آن رنج می برند و هزینه می دهند، لذا بررسی راهکارهای و راهبردهای برون رفت از آن نیز نیازمند تشکیل و تأسیس سازمان ها و اتحادیه های بین‌المللی است. در این بین، سازمان بین المللی کار و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی توجه ویژه به این مسأله دارند. اولین تلاش سازمان بین المللی کار، در مقاله نامه شماره ۲ در باب بیکاری متجلی گردیده که در سال ۱۹۱۹ به تصویب رسیده است. اما دو مقاله‌نامه‌ای که سازمان بین المللی کار که به طور خاص در باب حمایت اجتماعی و بیمه بیکاری است، وضع و تصویب نموده، «مقاله نامه ۱۰۲ در خصوص تأمین اجتماعی (معیارهای حداقل) مصوب ۱۹۵۲ و مقاله نامه ۱۶۸ در خصوص ارتقای اشتغال و حمایت در برابر بیکاری مصوب ۱۹۸۸ است» (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۵۱). این دو مقاله نامه در تدوین استراتژی و خط مشی های اجرایی بسیاری از کشورها از جمله کشور ایران مورد توجه بوده است.

مقاله نامه ۱۰۲ که در لسان حقوقی به حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی شناخته می شود در خصوص انواع پوشش ها و خدمات تأمین اجتماعی حداقل هایی را بیان کرده است مواد
1. Unemployment

بیکاری (۱۴ ماده) مصوب ۱۳۶۹/۰۶/۲۶ و آیین نامه اجرایی آن (۲۴ ماده) و مقاوله نامه ها و توصیه نامه های مصوب سازمان بین‌المللی کار اجرا می شود. وظیفه اجرای این قانون و آیین نامه اجرایی آن بر عهده دو سازمان، کار و امور اجتماعی سابق (تعاون، کار و رفاه اجتماعی فعلی) و تأمین اجتماعی است. همین دو گانگی در اجرا در گام نخست، مشکلاتی را حادث می شود. با توجه به مأموریت ها و رسالت های هر کدام از دستگاه های متولی اجرای بیمه بیکاری و امکان هر گونه تفسیر و تعبیر از قوانین و مقررات، باعث ایجاد مشکلات و اشکالاتی در برقراری مقرری افراد ایجاد شود. بسیاری بر این عقیده اند که سپردن امورات بیمه بیکاری به یکی از دو دستگاه اجرایی یاد شده، می تواند این مشکلات را رفع نماید. طبق آمار منتشره «سازمان های متولی بیمه بیکاری در ۳۰ کشور، وزارت کار، در ۱۷ کشور، به طور مشترک وزارت کار و تأمین اجتماعی، در ۹ کشور، منفرداً سازمان تأمین اجتماعی و در ۷ کشور، سایر ارگان ها، اعلام شده است» (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۷۵). دست اندرکاران وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بر اساس وظایفی که قانون بر عهده آنان گذارده همواره نگاه حمایتی از نیروی کار داشته و تلاش می کنند حتی المقدور و بر اساس قوانین و مقررات افراد بیکار بتوانند از بیمه بیکاری استفاده کنند. این در حالی است که در قبال هزینه های بیمه بیکاری مسئولیتی ندارند. از سویی دستن اندرکاران تأمین اجتماعی، همواره نگاه مالی و اقتصادی به موضوع داشته و حتی المقدور سعی دارند از پرداخت مقرری بیمه بیکاری به هر نحوی جلوگیری کنند، چرا که مسئول پرداخت تمام هزینه ها بر عهده آنان بوده و استدلال می کنند که بین منابع و مصارف صندوق بیمه بیکاری باید توازن و تعادل باشد. لذا سپردن کلیه امور بیمه بیکاری به تأمین اجتماعی - که همواره خواسته دست اندرکاران این سازمان بوده و هست - خالی از اشکال نیست و بی جهت نیست که قانونگذار بخش مهمی از برقراری بیمه بیکاری را - به جهت داشتن نگاه حمایتی - به اداره کار واگذار کرده است. حتی بررسی کشورهای موفق در زمینه حمایت اجتماعی همچون؛ ژاپن، آمریکا، کانادا، دانمارک و اتریش، نشان می دهد امور بیمه بیکاری توسط وزارت کار انجام می شود. در هر صورت، در ایران بدلیل نبود مدیریت واحد در اجرای بیمه بیکاری، یکی از معضلات در این حوزه است.

به دنبال نبود مدیریت واحد در اجرای بیمه بیکاری، بررسی و

تعیین تکلیف پرونده های متقاضیان بیمه بیکاری، به لحاظ زمانی به شدت افزایش یافته است. شاخص زمان رسیدگی به پرونده ها و تعیین تکلیف آنها، یکی از شاخص های ارزیابی عملکرد محسوب می شود و این در حالی است که سازمان تأمین اجتماعی بدون توجه به جوانب و پیامدهای ناشی از افزایش طول مدت رسیدگی، پرونده متقاضیان را با این ادعا که نیاز به بررسی دارد، تا هفته ها معطل می کند. در حالیکه طبق ماده ۸ آیین نامه اجرایی بیمه بیکاری «واحدهای کار و امور اجتماعی موظفند حداکثر ظرف ۳۰ روز پس از اخذ مداخل تکمیل شده نسبت به غیرارادی بودن بیکاری متقاضی اظهار نظر نموده و در صورت تأیید، وی را کتباً به سازمان تأمین اجتماعی معرفی نمایند. واحدهای اجرایی سازمان تأمین اجتماعی مکلفند ظرف ۱۰ روز نسبت به احراز شرایط مندرج در بند الف ماده ۶ قانون اظهار نظر و متعاقب آن مقرری بیمه بیکاری وی را برقرار نمایند». در مقاوله نامه ۱۰۲ و ۱۶۸ نیز دوره ای به نام «دوره انتظار» تعریف شده است و هدف از آن این است که مشخص شود حالت بیکاری بیمه شده امری یقینی است یا نه؟ یا احتمال بازگشت بکار وجود دارد؟ «این دوره انتظار ۷ روز تعریف شده است» (سپهری و همکاران، ۱۳۹۲: ۶۰۹). پس از این هفت روز، متقاضی باید به دریافت بیمه بیکاری هدایت شود. لذا غلبه نگاه مالی و پولی بر نگاه حمایتی در سازمان تأمین اجتماعی، وضعیت افراد بیکار شده را برای مدت طولانی معلق می کند. در حالی که در این مدت کارگر بیکار شده برای رفع نیازمندیها و تأمین مایحتاج خود هیچ درآمدی ندارد. گاهی پس از مدت طولانی فرد بیکار شده اطلاع می یابد که شرایط دریافت بیمه بیکاری را ندارد. طی این مدت فرد بیکار طبق تعهدی که داده قادر به کار در جایی هم نیست. به نظر می رسد در این خصوص سیاسی نظام بیمه بیکاری، هم شرایط ماده ۸ آیین نامه را نادیده گرفته و هم مطابق مقاوله نامه های یاد شده عمل نمی کند.

از دیگر موضوعات قابل بحث در برقراری مقرری بیمه بیکاری در ایران، تفکیک کارگران به کارگران دائم و غیردائم یا با قراردادهای مدت موقت و مشاغل فصلی است. در حال حاضر و به استناد مصوبه هیأت وزیران مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۶ اگر افراد در کارهایی با ماهیت دائم بر اساس قرارداد کار مدت معین مشغول بکار شوند، در صورتی که در پایان قرارداد، بیکار شوند، مشمول قانون بیمه بیکاری قلمداد شده، مستحق دریافت مقرری بیمه بیکاری

لذا به نظر نمی‌رسد بیکاری کارگران فصلی ارادی بوده باشد. بخش عظیمی از نیروی کار در ایران، در فعالیت‌های عمرانی، ساختمانی و پروژه‌های مشغول بکار اند و ماهانه ۳ درصد بیمه بیکاری این کارگران توسط سازمان تأمین اجتماعی اخذ می‌گردد. لذا این کارگران همچون دیگر کارگران به هر حال ایام بیکاری دارند و در این ایام بیکاری نیازمند حمایت و مراقبت هستند. سازمان تأمین اجتماعی در حالی به کارگران فصلی و پروژه‌های خدمات بیمه بیکاری ارائه نمی‌دهد که ماهانه به استناد قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۳ درصد بیمه بیکاری را از کلیه کارفرمایان اخذ می‌کند و تعداد کثیری از کارگران در طول خدمت و اشتغال خود فرصت استفاده از مزایای بیمه بیکاری را پیدا نمی‌کنند. از سوی دیگر تفسیر نادرستی که سازمان تأمین اجتماعی از اخراج کارگران مشاغل فصلی و پروژه‌های در اثنای کار دارند یکی دیگر از مواردی است که با مصوبه هیأت وزیران، آرای هیأت عمومی دیوان و مقاله‌نامه‌ها فاصله دارد. چرا که استدلال می‌شود اگر چه کارگرانی که در اثنای کار بیکار می‌شوند، مادامی که تعدادشان کمتر از ده نفر باشد، نمی‌توانند از مقرری بیمه بیکاری استفاده کنند. جان سخن آنکه، صرفاً از منظر خرد نمی‌توان این موضوع را درک کرد. از منظر کلان می‌توان چنین تحلیل کرد که «نمی‌توان این فرض را برغم اطلاع و آگاهی کارگران از مدت زمان محدود اشتغال، حمل برمیل و اراده آنان به بیکاری در پایان قرارداد دانست؛ چرا که گاه ضرورت‌های زندگی، افراد را مجبور می‌سازد به حداقل‌ها بسنده کنند و کارگری که در معاش خانواده خود درمانده است، به دوره محدودی از اشتغال نیز اکتفا می‌کند که این امر، دلالت بر اراده وی به بیکاری در پایان مدت قرارداد ندارد. آنچه کارگر به اختیار برگزیده، اشتغال موقت است و میل به بیکاری را نمی‌توان به وی منتسب کرد» (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۹۱). لذا در شرایط اقتصادی کنونی و نبود اشتغال پایدار با قراردادهای دائم، اشتغال کارگران در کارهای فصلی و پروژه‌های، نه یک انتخاب، بلکه یک اجبار است و اتفاقاً روح حمایتی حاکم بر نظام بیمه بیکاری، حکم می‌کند این قبیل افراد بیشتر در کانون توجه و حمایت قرار گیرند.

یکی دیگر از موضوعات قابل طرح در موضوع بیمه بیکاری، قطع مقرری بیکاری افرادی است که اشتغال مجدد پیدا می‌کنند. در بند الف ماده ۸ قانون بیمه بیکاری این عنوان شده است. مطابق

می‌شوند (بند ۳ مصوبه) ولی در صورت اتمام قراردادهای مدت موقت مربوط به فعالیت‌های غیردائمی، نظیر طرح‌ها، پروژه‌ها، پیمان‌ها، فعالیت‌های ساختمانی و عمرانی که کارگر با علم و آگاهی به موقتی بودن فعالیت، اقدام به انعقاد قرارداد می‌کند، چنانچه در پایان قرارداد بیکار شود، از نظر قانون، بیکار ارادی شناخته شده و مشمول حمایت بیمه بیکاری نمی‌شود. این برداشت از طرف دادنامه‌های دیوان عدالت اداری نیز گاه‌گاه مورد موافقت قرار گرفته است^۱. البته یک استثنایی وجود دارد و آن این است که اگر چنانچه افراد در اثنای کار و قبل از اتمام پروژه اخراج گردند، می‌توانند با تشخیص مراجع حل اختلاف مستقر در ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی، از مزایای بیمه بیکاری بهره‌مند شوند. این برداشت از قطع همکاری ارادی در مورد کارگران فصلی و پروژه‌های دارای اشکال است. چرا که هم در برنامه پنجم توسعه قرار بود دامنه شمول و چتر حمایتی بیمه بیکاری افزایش یافته و بیمه بیکاری شامل همه کارگران اعم از فصلی و غیر فصلی و حتی پروژه‌های گردید و هم از هیچ کدام از مقاله‌نامه‌های ۱۰۲ و ۱۶۸ بر نمی‌آید که کارگران فصلی و پروژه‌های مشمول دریافت مقرری بیمه بیکاری نیستند. در ماده ۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه، دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه، اقدامات قانونی لازم برای اصلاح قانون کار و قانون تأمین اجتماعی و روابط کار را با رعایت موارد زیر به عمل آورد: الف؛ ایجاد انعطاف برای حل اختلاف کارگران و کارفرمایان و همسوس کردن منافع دو طرف ب؛ تقویت بیمه بیکاری به عنوان بخشی از تأمین اجتماعی و شغلی کارگران با رویکرد افزایش پوشش و گسترش بیمه بیکاری و بیکاران در شرایط قطعی اشتغال. امری که تا بحال محقق نشده و به نظر در برنامه ششم توسعه نیز دنبال شود. در مقاله‌نامه ۱۰۲ نیز در خصوص این‌که بیکرایان مشاغل فصلی و پروژه‌های نمی‌توانند از مزایای بیمه بیکاری استفاده کنند سخنی به میان نیامده است و «بنظر می‌رسد کارگرانی که به واسطه انقضای مدت قرارداد و یا انجام کار معین موضوع قرارداد و یا پایان فصل کار بیکار می‌شوند نیز تحت تعریف "بیکاری کامل" در آمده و از منظر مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار، از مصادیق بیکاران غیرارادی و در نتیجه، برخوردار از حمایت بیمه بیکاری شناخته می‌شوند» (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۸۸).

۱- نظیر دادنامه شماره ۸ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۱۶۸ فراتر عمل کرده است. یکی از این موارد ضریب مربوط به میزان مقرری بیمه بیکاری و افراد تحت تکفل است. به هر حال در شرایطی که مدام از محدودیت منابع صندوق بیمه بیکاری سخن گفته می شود و بسیاری از کارگران فصلی و پروژه ای را از دریافت بیمه بیکاری باز می دارند، بنظر چندان معقول و منطقی نیست که «در حالی که مقوله نامه ۱۰۲ میزان مقرری بیکاری را به میزان ۴۵ درصد مجموع دستمزد یک کارگر مذكر معمولی و یا درآمدهای قبلی شخص ذینفع یا نان آور او برای مشمولان مرد با همسر و دو فرزند تعیین شده است، قانون بیمه بیکاری ایران، این میزان را ۵۵ درصد متوسط مزد و در صورت متأهل و متکفل بودن حداکثر تا ۴ نفر از افراد تحت تکفل به ازای هر کدام ۱۰ درصد، تعیین کرده است» (همان: ۴۹۹). این مسأله شاید تا حدودی از تمایل افراد برای اشتغال نیز بکاهد. لذا می توان در این خصوص همگام با مقوله نامه ۱۰۲ گام برداشت و در عوض دامنه شمول بیمه بیکاری را افزایش داد تا همه کارگران چه فصلی و غیر فصلی بتوانند از این مزایا استفاده کنند.

یکی دیگر از ایرادات نظام بیمه بیکاری، تبصره ماده ۷ قانون بیمه بیکاری است که بر اساس آن افراد مسن دارای ۵۵ سال سن مشمول این قانون می توانند تا زمان بازنشستگی مقرری را دریافت کنند. این موضوع بار مالی سنگینی بر دوش صندوق بیمه بیکاری می تواند داشته باشد، در عین حال در هیچ کدام از مقوله نامه های ۱۰۲ و ۱۶۸ در این خصوص سخنی به میان نیامده است. البته ابهام دیگر این تبصره از ماده ۷، عدم توجه به زنان مقرری بگیر است. چرا که فقط در مورد شرط سنی مردان که ۵۵ سال است بحث شده است.

شرط تأهل یکی از عوامل مؤثر بر میزان پرداخت مقرری بیمه بیکاری است. به نظر می رسد هر چند افراد متأهل برای امرار و معاش و تأمین نیازهای خود، همسر و فرزندان، نسبت به افراد مجرد مشکلات بیشتری دارند، لیکن از آنجاییکه در مقوله نامه های ۱۰۲ و ۱۶۸ در این خصوص پیش بینی خاصی نشده است. می توان با نادیده گرفتن وضعیت تأهل افراد، در برقراری مقرری بیمه بیکاری، افراد بیشتری را زیر چتر حمایت بیمه بیکاری برد. هر چند می توان ظرفیت ها و چالش های فراوانی در همخوانی و یا مغایرت نظام بیمه بیکاری ایران با مقوله نامه های سازمان بین المللی کار بر شمرده، لیکن تا این حد بسنده نموده و در جای

این قانون، واحد کار و امور اجتماعی مکلف شده در صورت اطلاع از اشتغال مقرری بگیر پس از بررسی و احراز اشتغال، مقرری ایشان را قطع کند. از طرفی مطابق تبصره ماده ۱۷ آیین نامه اجرایی بیمه بیکاری، در صورت قطع مقرری توسط تأمین اجتماعی، در صورت اعتراض کارگر، واحد کار و امور اجتماعی مکلف به بررسی اعتراض است و نظر اداره کار قطعی و لازم الاجرا است. شواهد نشان می دهد نحوه کشف اشتغال پنهان در ایران و احراز اشتغال متقاضیان با اشکالاتی همراه است. با توجه به ترجیح نگاه مالی و اقتصادی بر نگاه حمایتی در سازمان تأمین اجتماعی، باعث شده بدون بررسی دقیق از نحوه و شرایط اشتغال، مقرری قطع گردد. در حالیکه چنانچه واقف هستیم بسیاری از اشتغال ها نمی تواند اشتغال پایدار و حساب شده برای فرد و خانواده وی باشد. لذا چنانچه چتر حمایت بیمه بیکاری از روی وی برداشته شود، به احتمال زیاد دچار مشکلاتی خواهد شد. لذا در این خصوص می بایست بازرسی دقیق صورت گرفته و به هر بهانه ای و با پیش فرض اشتغال مقرری بگیر، سعی نشود مقرری قطع گردد. از سویی هر چند هدف، توانمند سازی و اشتغال مجدد مقرری بگیران و کاهش مدت ماندگاری بیمه بیکاری است و اولویت با اشتغال مقرری بگیران بیمه بیکاری است، اما سؤال این است در شرایط کنونی که فرصت های اشتغال بسیار محدود شده و هر روز بر خیل متقاضیان کار و اشتغال افزوده می شود، با ارجحیت مقرری بگیران برای اشتغال، تکلیف افراد جویای کار غیرمقرری بگیر چه می شود؟ موارد دیگری هم هست که به نوبه خود جای بحث داشته و به نظر با مقوله نامه های ۱۰۲ و ۱۶۸ همخوانی ندارد. نحوه تأمین مالی صندوق تأمین اجتماعی در ایران بر عهده کارفرما است و صندوق از بابت پرداخت ۳ درصد بیمه بیکاری توسط کارفرمایان می بایست هزینه های قانونی را عهده دار گردد. در حالیکه در اکثر کشورهای دنیا منابع و درآمد صندوق منحصر به سهم کارفرما نبوده و از دولت نیز دریافت می گردد. اگر صندوق بیمه بیکاری تأمین گردد، بسیاری از کارگران مشاغل فصلی و پروژه ای در زمره مقرری بگیران قادر خواهند بود بیمه بیکاری دریافت کنند، چرا که امروزه یکی از دلایل سخت گیری در پرداخت بیمه بیکاری، محدودیت صندوق بیمه بیکاری است.

همان گونه که اشاره شد در برخی موارد نظام بیمه بیکاری کشور ایران، از حد انتظارات و استانداردهای مقوله نامه های ۱۰۲ و

دیگر می‌توان موارد بیشتری مطرح کرد.

نتیجه‌گیری

مهمترین نوع حمایت‌های قابل‌اعمال در ایام بیکاری، بیمه بیکاری است که تاریخ آن به زمان بروز اولین پیامدهای شوم بیکاری در کشورهای صنعتی بازمی‌گردد. با گسترش فعالیت‌های تولیدی، حقوق کار بر روابط کارگری و کارفرمایی حاکم و تشکل‌های کارگری و کارفرمایی شکل گرفتند. نتیجه این تحولات، پیش‌بینی حمایت‌های اجتماعی از نیروی کار در اسناد و حقوق داخلی دولت‌ها و در اسناد و حقوق بین‌المللی است. یکی از مهم‌ترین نهادها و سازمان‌های بین‌المللی که وظیفه تنظیم شرایط کار در دنیا را بر عهده دارد، سازمان بین‌المللی کار (ILO) است. هر چند امروزه بسیاری از دولت‌ها عضو این سازمان بوده و همسو با سیاست‌های آن حرکت می‌کنند، اما در عین حال شاهد جهت‌گیری‌های متفاوت برخی دولت‌ها از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های سازمان بین‌المللی کار هستیم. دولت ایران برغم عضویت در این سازمان و مقاله‌نامه‌های مصوب آن، گاه‌گاه تحت تأثیر حقوق داخلی و شرایط اجتماعی و اقتصادی که دارد، برخی از این مقاله‌نامه‌ها را یا نادیده گرفته و یا گاه‌گاه حتی بیش از حداقل استانداردها عمل کرده است. در این مقاله که به دنبال آسیب‌شناسی ظرفیت‌ها و چالش‌های نظام بیمه بیکاری به عنوان یکی از مهم‌ترین اشکال حمایت اجتماعی از نیروی کار بودیم، سعی شد با نگاهی به مقاله‌نامه‌های ۱۰۲ و ۱۶۸ سازمان بین‌المللی کار، که به‌طور ویژه بر روی بیمه بیکاری متمرکز بوده‌اند، ظرفیت‌ها و دستاوردهای بیمه بیکاری در کنار چالش‌ها و مشکلات آن مورد ارزیابی قرار گیرد. مقاله‌نامه ۱۰۲ برای کشورهای غیرصنعتی با نظام اقتصادی کمتر توسعه‌یافته تنظیم شده و از کشورهای عضو انتظار می‌رود حداقل استانداردها را در قبال حمایت از نیروی کار رعایت کنند. اما مقاله‌نامه ۱۶۸ برای کشورهای صنعتی با توسعه اقتصادی بالا تنظیم شده و علاوه بر تعیین حداقل استانداردها، نه تنها افراد بیکار دارای سابقه کار قبلی و سابقه پرداخت حق بیمه تحت پوشش قرار دارند، بلکه حتی افراد بیکاری که هیچ‌گونه سابقه کارکرد و پرداخت حق بیمه قبلی هم ندارند، را مورد حمایت‌های بیمه بیکاری قرار می‌دهد. در هر صورت فلسفه وضع حقوق کار و اعمال سیاست‌های اجتماعی، بر این است که همه افراد چه در مواقع کار و چه در مواقع بیکاری، در برابر شرایط دشوار اقتصادی، انواع خطرهای، قدرت و نیروی کارفرما و ایام بیماری و ... از حمایت‌های لازم برخوردار باشد و سیاست‌های حمایتی در قالب هر نوع مقاله‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل، مصوبه و ... باید با روح حمایتی قوانین سازگار باشد. بررسی وضعیت نظام بیمه بیکاری در ایران نشان داد، بیمه بیکاری ایران در موارد متعددی همسو و همگام با سیاست‌های تعیین شده در مقاله‌نامه‌های ۱۰۲ و ۱۶۸ گام برداشته است و حتی در برخی مواد پا به پای کشورهای صنعتی در مواردی، اصول مقاله‌نامه ۱۶۸ را هم رعایت کرده است. اما از سویی در مواردی حتی نتوانسته حداقل استانداردهای مقاله‌نامه ۱۰۲ را نیز برآورده کند. در مواردی همچون؛ پرداخت متفاوت بیمه بیکاری برای مجردها و متأهل‌ها، پرداخت بیمه بیکاری برای افراد دارای ۵۵ سال تا زمان بازنشستگی، پرداخت میزان ۵۵ درصد از مزد بعلاوه حق تکفل تا ۴ نفر برای هر کدام ۱۰ درصد، دریافت حق بیمه بیکاری به میزان ۳ درصد آن هم فقط از کارفرما همچون شرایط کشورهای صنعتی عمل نموده و در مواردی همچون؛ تحت پوشش قرار ندادن کلیه بیکاران و تفکیک کارگران به فصلی و غیر فصلی و پروژه‌ای و غیر پروژه‌ای و به تبع آن عدم تخصیص بیمه بیکاری به کارگران فصلی و پروژه‌ای با ادعای بودن اخراج آنان، پایین‌تر از حداقل‌های مقاله‌نامه ۱۰۲ نتوانسته بخش

عظیمی از کارگران نیازمند و در معرض خط را تحت پوشش خود قرار دهد. لذا در مقایسه موضع مقررات کشور ایران با اسناد سازمان بین‌المللی کار، می‌توان گفت قواعد حقوقی داخلی ایران از حیث حمایت از کارگران فصلی و کارگران قراردادهای مدت معین با ماهیت غیردائمی، پایین‌تر از حداقل استانداردهای مقرر بین‌المللی قرار دارد. نتیجه‌آنکه باید بین دو سرطیف نظام بیمه بیکاری، که در یک سرطیف تحت پوشش قرار دادن همه بیکاران، چه فصلی و چه غیرفصلی و در سمت دیگر اوضاع اقتصادی و اجتماعی، تعادل و توازن ایجاد کرد. به عبارتی با در نظر گرفتن اوضاع اقتصادی و اجتماعی، فراتر رفتن از انتظارات مقاله‌ها به‌ویژه مقاله نامه ۱۶۸ چندان کار عقلانی و منطقی نبوده و بهتر است این زیاده روی‌ها را کمی تعدیل کرد و از سوی دیگر با گسترش چتر حمایتی بیمه بیکاری و پوشش کلیه کارگران تحت نظام بیمه بیکاری، کاستی‌ها را رفع تا از این طریق بتوان چشم‌انداز بیمه بیکاری را در حمایت از نیروی کار وسعت بخشید.

منابع:

۱. ابراهیمی، الف (۱۳۸۰) بازشناسی بیمه بیکاری. نشریه راهبرد، ش ۲۰، ص ۱۵۶.
۲. الهیان، محمدجواد. (۱۳۸۷) آراء وحدت رویه: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در زمینه مسائل کار و تأمین اجتماعی، تهران: انتشارات موسسه کار و تأمین اجتماعی.
۳. سپهری، محمدرضا و همکاران. (۱۳۹۲)، مقاله نامه‌های بین‌المللی کار، تهران: انتشارات موسسه کار و تأمین اجتماعی، چاپ دوم.
۴. کاویانی، محمدهادی و میرزایی، زهرا. (۱۳۹۳). مقایسه حمایت‌های ایام بیکاری در حقوق ایران و آلمان، پژوهشنامه بیمه، سال بیست و نهم، شماره ۳.
۵. عراقی، سید عزت‌اله و همکاران. (۱۳۶۵) مقاله نامه‌ها و توصیه نامه‌های سازمان بین‌المللی کار از سال ۱۹۹۱-۱۹۱۹، تهران: انتشارات موسسه کار و تأمین اجتماعی.
۶. عراقی، سید عزت‌اله و همکاران. (۱۳۸۶) درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی: نقد قانون تأمین اجتماعی ایران بر اساس مطالعه تطبیقی، تهران: انتشارات موسسه کار و تأمین اجتماعی.
۷. عراقی، سید عزت‌اله (۱۳۸۷) حقوق کار، تهران: انتشارات سمت.
۸. مجتبی‌نایینی، مهدی. (۱۳۷۲). فرهنگ اصطلاحات کار و تأمین اجتماعی با معادل‌های انگلیسی و فرانسه، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی