

با نگاهی به ایران

## بازشناسی بیمه بیکاری

دکتر امیر هوشنگ ابراهیمی

### ۱- بیکاری

بیکار از لحاظ اقتصادی به افرادی اطلاق می‌شود که با دستمزدهای جاری تمایل به کار کردن دارند اما شغلی را نمی‌یابند. در جوامعی که تنها طریق امر معاش اکثریت افراد، کار کردن برای دیگران است، بیکاری جدی‌ترین معضل آن اجتماع می‌باشد.

به دلیل وجود هزینه‌های انسانی ناشی از بیکاری که خود را به صورت محرومیت از کارکردن، احساس مطرود بودن و احساس ضعف شخصیت نشان می‌دهد، مقوله بیکاری به عنوان یکی از اصلی‌ترین شاخص‌های اندازه‌گیری رفاه اجتماعی (کارگران) به کار می‌رود.

### مقدمه

بیمه بیکاری یکی از شاخه‌های حمایت یا تأمین اجتماعی می‌باشد. به‌طور کلی هر برنامه تأمین اجتماعی مشتمل بر سه شاخه اصلی زیر است:

۱- Oasdi<sup>۱</sup> (بیمه کهنسالان در قید حیات و از کار افتادگی)

۲- درمانی، جبران بیکاری

۳- SSI<sup>۲</sup> (درآمد حمایتی مکمل)

آنچه که در این مقاله مورد توجه است، بحث بیمه بیکاری از زیر شاخه‌های برنامه جبران بیکاری<sup>۳</sup> است، ولی قبل از پرداختن به موضوع اصلی لازم است با مفهوم بیکاری آشنا

شویم.

1. Old- Age Survivors And Disolouliy Insurance  
2. Supplemental Security Income  
3. Unemployment Compensation Program

جایگزین ۵۰ درصد دستمزد کارگر قبل از بیکار شدن می باشد. به طور کلی منافع تا حدود ۲۶ هفته به افراد واجد صلاحیت پرداخت می شود. میزان پرداخت به درآمد دریافتی افراد قبل از بیکاری و تعداد هفته هایی که فرد قبل از بیکاری مشغول به کار بوده است، برمی گردد.

### ۳- بیمه بیکاری

یکی از شاخه های اصلی جبران بیکاری، بیمه بیکاری می باشد. هدف این نوع بیمه کاهش فشارهای مادی و روحی بر فرد بیکار تا یافتن کار بعدی، از طریق تدارک کمک مالی موقت است. به طور کلی این نوع بیمه، منفعی را برای بیکارانی که ناشی از اشتباه خود بیکار نشده اند، فراهم می آورد. در ایالات متحده آمریکا این نوع بیمه حداکثر تا ۲۶ هفته پرداخت می شود اما این مدت قابل تمدید نیز می باشد. برای استفاده از این نوع بیمه ابتدا افراد تقاضانامه ای را پر نموده و دلایل بیکاری خود را ارائه کرده و بازرسان ویژه ای صلاحیت وی را برای دریافت جبران بیکاری بررسی می کنند. در این بررسی معیارهایی از قبیل نوع کار قبلی، دلیل از دست دادن کار قبلی، میزان آمادگی و دسترسی فرد برای کار بعدی، مدت و دستمزد فرد در حین کار قبلی مدنظر قرار می گیرد. به هر حال فرد متقاضی می بایست حداقل یک سال سابقه کار داشته باشد و سبب بیکاری خودش نباشد. این نوع بیمه بیکاری برای کارکنان دولتی

همچنین به دلیل اینکه میزان بیکاری نسبی به کل جمعیت فعال نشانگر چگونگی استفاده منابع انسانی در اقتصاد است، این مفهوم برای اندازه گیری کارآیی و قدرت اجرای اقتصادی به کار می رود.

از بین انواع بیکاری (فصلی، اصطکاکي و ساختاری) نوع ساختاری آن یکی از پیچیده ترین معضلات اقتصادی می باشد.

### ۲- برنامه جبران بیکاری

هدف اصلی در این برنامه حمایت مالی از کسانی است<sup>۴</sup> که به نحوی کار خود را از دست داده اند.

از دست دادن کار بنا به دلایل مختلف می باشد. برای مثال ممکن است به دلیل صدمات آسیب دیدگی های حین کار بیکار شویم. در گذشته در چنین حالتی کارگر با شکایت از کارفرما نسبت به استیفای حقوق خود اقدام می کرد، اما در حال حاضر کارفرما با پرداخت حق بیمه از پوشش بیمه های تحت عنوان بیمه جبران کارگر استفاده کرده و از فرآیند طولانی بررسی شکایات اجتناب می کند.

حال اگر کارگر بر اثر اشتباه خود و یا صدمات فوق الذکر بیکار نشده باشد، آنگاه از منافع بیمه بیکاری استفاده خواهد کرد. این موضوع را به تفصیل در قسمت بعدی بررسی خواهیم کرد. اصولاً برای برنامه جبران بیکاری یک صندوق خاص پیش بینی می شود. منبع اصلی مالی این صندوق مالیات مستقیم می باشد. به طور کلی در برنامه جبران هدف کمی،

که بیشترین احتمال بیکار شدن را دارند، بیشتر از سایرین در طلب این نوع بیمه خواهند بود (خطر انتخاب ریسک بد). بنابراین شرکت‌های بیمه خصوصی به منظور کسب سود ناچار خواهند بود نسبت به اخذ حق بیمه بسیار زیاد اقدام نمایند که این خود باعث دور نمودن بسیاری از مردم از خرید چنین بیمه‌ای خواهد شد. از طرف دیگر کارکنانی که موفق به خرید بیمه بیکاری شده‌اند، نسبت به زمانی که چنین بیمه‌ای نداشتند بیشتر در معرض بیکار شدن خواهند بود (خطر رفتاری). از آنجا که تشخیص این امر که آیا بیکاری ناشی از خطای خود کارگر می‌باشد یا خیر بسیار دشوار می‌باشد، بنابراین ممکن است که شرکت بیمه، ناگهان خود را مواجه با خسارت انبوهی ببیند. خلاصه این که ارائه بیمه بیکاری از سوی شرکت‌های بیمه خصوصی معامله سودمندی برای ایشان نخواهد بود.

لیکن بیمه بیکاری اجباری دولتی باعث از بین بردن انتخاب ریسک بد خواهد شد. بنابراین تمهیدات دولت جهت ایجاد بیمه بیکاری تلاشی با ثمر خواهد بود. باید توجه داشت که برنامه اجباری بیمه بیکاری همچنان خطر رفتاری را حذف نخواهد نمود که این خود باعث پیچیده‌نمودن بحث بیمه بیکاری می‌شود.

تعداد هفته‌هایی که فرد می‌تواند از بیمه بیکاری استفاده نماید از طریق فرمول پیچیده‌ای

5. Self-Employment Assistance (AIA)

6. Trade Readjustment Allowances (TRA)

و ارتشیان نیز وجود دارد. حتی در بسیاری از کشورهای پیشرفته این نوع بیمه افراد خویش فرما را که کار خود را بر اثر بلایای طبیعی و یا اختلالات بازار از دست داده‌اند، تحت پوشش قرار می‌دهد.<sup>۵</sup>

در نوع پیشرفته‌تر از این نوع بیمه، تجار و بازرگانان که کار خود را به دلایل تجاری و عمدتاً واردات خارجی از دست داده‌اند، نیز جبران می‌شوند.<sup>۶</sup>

### ۱-۳- بیمه بیکاری در آمریکا

بیمه بیکاری در آمریکا همزمان با تأمین اجتماعی در سال ۱۹۳۵ پایه‌گذاری شد. هدف این طرح تأمین درآمد از دست رفته به‌خاطر بیکار شدن می‌باشد. تا اوایل دهه ۱۹۹۰ در حدود ۹۷ درصد حقوق بگیران در آمریکا تحت پوشش بیمه بیکاری قرار داشتند و در حدود ۲/۶ میلیون کارگر هر هفته از مزایای بیمه بیکاری استفاده می‌کردند. میزان متوسط دریافتی هفتگی هر فرد بابت بیمه بیکاری در حدود ۱۳۵ دلار بود. بنا به گزارش کنگره ایالات متحده در سال ۱۹۸۷ میزان پرداختی‌های دولت در آن سال در حدود ۱۷/۸ میلیارد دلار بوده است.

به راستی چرا باید بیمه بیکاری وجود داشته باشد؟ به‌خاطر داشته باشید که در بازار خصوصی بیمه‌گران در مواقعی که خطر انتخاب ریسک بد (Adverse Selection) و خطر رفتاری (Moral Hazard) وجود دارد، راغب به بیمه نمودن نمی‌باشند که این موضوع صد البته در مورد بیمه‌های بیکاری نیز مصداق دارد. افرادی

صندوق بیمه بیکاری تحمیل می‌نمایند که این خود باعث افزایش میزان  $t_H$  برای ایشان خواهد شد.

این نوع بیمه در کشورهای عضو OECD نیز متفاوت‌هایی که عمدتاً به مسئله تأمین مالی این صندوق‌ها برمی‌گردد وجود دارد. برای مثال تجربه بیمه بیکاری در انگلیس به شرح زیر است:

### ۲-۳- بیمه بیکاری در انگلیس

نوعی طرح بیمه بیکاری در انگلیس وجود دارد که افراد علاقمند بایستی واجد شرایط زیر باشند:

- سن متقاضی بایستی بین ۱۸ و کمتر از ۶۴ بوده و مقیم دائم انگلیس باشد.

- متقاضی در قبل از تقاضا بایستی تا شش ماه قبل از اخذ این بیمه نامه دارای شغل ثابت دائم باشد. چنانچه شخص به طور موقت یا فصلی مشغول به کار باشد، شامل این بیمه نامه نخواهد بود.

- بایستی در شرایط بدنی مناسبی قرار داشته باشد.

#### زمان دریافت اولین پرداخت بیمه

پس از قبول خسارت، فرد بایستی به مدت ۳۰ روز پشت سرهم بیکار و یا از کار افتاده باشد. اولین پرداخت در روز ۶۱ حادثه پرداخت خواهد شد و تا زمان‌های زیر ادامه خواهد داشت:

۱- تا آخرین روز پشت سرهم از تاریخ بیکاری یا از کارافتادگی؛

به دست می‌آید که بستگی به سوابق کاری فرد و مکان کار وی دارد. در اکثر ایالت‌های آمریکا مدت دریافت مزایای بیمه بیکاری حداکثر در حدود شش ماه (۲۶ هفته) می‌باشد که بسته به نرخ بیکاری می‌تواند افزایش یابد. در اکثر ایالت‌ها سعی شده است که میزان خالص جایگزینی در حدود ۵۰٪ باشد بدین معنی که مزایای بین انتخاب کار کردن و کار نکردن برابر باشد.

### منابع تأمین بیمه بیکاری

در ایالات متحده بودجه بیمه بیکاری از پرداختی‌های حقوق کسر می‌شود. در بیشتر ایالت‌ها به عکس نظام تأمین اجتماعی که مشترکاً توسط کارفرما و کارگر پرداخت می‌شود، منابع تأمین مالی این نوع بیمه صرفاً توسط کارفرما پرداخت می‌گردد.

### محاسبه حق بیمه بیکاری قابل پرداخت توسط کارفرما

میزان حق بیمه قابل پرداخت توسط کارفرما جهت هر کارگر برابر است با حاصل ضرب نرخ بیمه بیکاری کارفرما ( $t_H$ ) در میزان درآمد کارگر تا سقف ۷۰۰۰ دلار. چنانچه درآمد کارگر از ۷,۰۰۰ دلار در سال فراتر رود میزان حق بیمه برابر با ۰,۷  $t_H$  خواهد شد. تا اواسط دهه ۱۹۸۰ میزان  $t_H$  معادل ۳ درصد بود.

میزان  $t_H$  برای تمام کارفرمایان یکسان نخواهد بود بدین معنی که شرکت‌هایی که میزان زیادی از بیکاری دوره‌ای (Lay off) را دارند، طبیعتاً مخارج زیادی را نیز به

۲- تا تاریخی که نشان دهد وی از آن تاریخ بیکار و یا از کار افتاده بوده است؛  
۳- تاریخی که حداکثر مزایای ممکن را دریافت دارد.

#### حداکثر پرداخت بیمه

حداکثر بین ۱۲ تا ۲۴ ماه جهت هر یک از بیمه‌ها در نظر گرفته می‌شود.

#### حداکثر میزان پوشش

میزان پوشش انتخابی افراد به عنوان مزایای ماهانه شناخته می‌شود. حداکثر این میزان معادل ۲,۵۰۰ پوند یا در حدود ۷۵٪ میزان درآمد خواهد بود (هر کدام که کمتر باشد).

#### حق بیمه

حق بیمه بیکاران مطابق جدول زیر تعیین می‌گردد.

نوع پوشش	مدت مزایا	نرخ درصد	مثال
بیکاری	۱۲ ماهه	۲/۵	به ازای ۱۲ ماه دریافت ماهانه ۱۰۰۰ پوند، حق بیمه ماهانه برابر ۲۵ پوند است.
	۲۴ ماهه	۳	به ازای ۲۴ ماه دریافت ۱۰۰۰ پوند، حق بیمه ماهانه برابر ۳۰ پوند است.

#### ۴- بیمه بیکاری در ایران

در حال حاضر بیکاری به عنوان اصلی‌ترین مشکل اقتصادی مطرح است اگر به نرخ بیکاری حدود ۱۴ درصد نرخ کاری را اضافه نماییم به رقمی حدود ۳۰ درصد می‌رسیم. این در حالی است که نرخ بیکاری طبیعی حدود ۴ درصد در اقتصاد تعریف می‌شود.

طبق قانون مرسوم به قانون اوکان (Okun Law)

برای کاهش هر دو درصد نرخ بیکاری، نرخ رشد اقتصادی می‌باید به میزان یک درصد

افزایش یابد. در نتیجه، برای مثال برای کاهش ۳۰ درصد نرخ بیکاری می‌باید نرخ رشد اقتصادی ۱۵ درصد افزایش یابد. میزان سرمایه‌گذاری لازم برای رسیدن به چنین نرخ رشدی بسیار بالا می‌باشد. بنابراین به نظر می‌رسد حل این معضل از طریق برنامه‌های معمول کلان اقتصادی که تأکید بر سرمایه‌گذاری دارد، امکان‌پذیر نباشد. از آنجا که مشکل بیکاری از معضلات ساختاری اقتصادی ناشی می‌شود برای حل آن می‌باید یک برنامه جامع تعدیل ساخت را دنبال کرد. این نوع برنامه‌ها به ویژه در کوتاه مدت آثار و هزینه‌های اجتماعی بسیار بالایی را به دنبال دارند.

در ایران بیکارانی که بنا به دلیل اشتباه خود بیکار شده‌اند را می‌باید تا یافتن کار بعدی مورد

پوشش قرار داد. در این راه معضلات فراوان در اقتصاد ایران وجود دارد. اول، تعداد بیکاران بسیار زیاد است. دوم، منابع کافی برای آن پیش‌بینی نشده است. سوم، مدت زمان پوشش با توجه به بیکاری شدید می‌باید از حد استاندارد بسیار فراتر رود. چهارم، برنامه خاصی برای ایجاد اشتغال بعدی برای بیکاران در ایران و در نتیجه اشتغال بعدی آن وجود ندارد. این نکته این سؤال را به ذهن متبادر می‌سازد که اگر بعد از اتمام دوره دریافت حق بیمه زمینه اشتغال

بعدی برای فرد فراهم نشود، تکلیف چیست؟ بخش چهارم قانون کار و تأمین اجتماعی به مسئله جبران کارگر و جبران بیکاری اختصاص دارد. این مبحث تحت عنوان (جبران خسارت از هر قبیل و پرداخت مزایای پایان کار) مواد ۲۹ تا ۳۳ را به خود اختصاص می‌دهد. در تبصره ماده ۳۰ مسئله بیمه بیکاری مطرح گردیده است. تبصره ماده ۳۰- دولت مکلف است با توجه به اصل بیست و نهم قانون اساسی و با استفاده از درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم و نیز از طریق ایجاد صندوق بیمه بیکاری نسبت به تأمین معاش کارگران بیکار شده کارگاه‌های موضوع ماده ۴ این قانون و با توجه به بند ۲ اصل چهارم و سوم قانون اساسی، امکانات لازم را برای اشتغال مجدد آنان فراهم نماید.

## ۵- فرجام

بیمه بیکاری یکی از زیرشاخه‌های تأمین اجتماعی است که از طریق اخذ مالیات تأمین مالی می‌شود. این نوع بیمه کارگرانی را که بنا به دلایل خاصی مانند تعطیلی کارخانه و... بیکار شده‌اند، تحت پوشش قرار می‌دهد. مسئله در دسترس بودن کارگران و میزان آمادگی ایشان برای کار بعدی، در تعیین سقف استفاده از این پوشش اهمیت فراوان دارد. با توجه به گستردگی و ماهیت بیکاری در ایران نمی‌توان انتظار موفقیت از چنین طرح‌ها و برنامه‌هایی را داشت. به طور قطع این پوشش قادر به جبران ۵۰ درصد خسارات و صدمات

در راه حل مستقیم معضل بیکاری، شناخت عواملی از قبیل گستردگی، ماهیت و توزیع بخش جغرافیایی آن اهمیت دارد. بدون شناخت عوامل فوق‌الذکر امکان برنامه ریزی برای حل معضل بیکاری وجود ندارد. با توجه به وجود تراکم نیروی انسانی در واحدهای تولیدی (عمدتاً به دلیل ضعف نیروی کار) افزایش سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری بیشتر از منابع و سرمایه‌های بیکار نیز نمی‌تواند راه حل جدی برای این معضل قلمداد گردد. به دلیل وجود عدم کارایی در سیستم اقتصادی و ضعف و فساد شدید به‌ویژه در اجرای پروژه‌های دولتی، افزایش سرمایه‌گذاری در زمینه‌های جدید نیز قادر به حل مشکل بیکاری نخواهد بود.