

بررسی زمینه‌های اصلاح قوانین و مقررات تأمین اجتماعی (بیمه بیکاری) در ایران

عبدالمطلب پهلوانی دهکان^۱

چکیده

مقدمه: یکی از قوانین موجود در بیمه تأمین اجتماعی، پرداخت حقوق ماهیانه به شخص بیمه‌شده بیکار است. با توجه به رشد روزافزون آمار مقرری‌بگیران بیمه بیکاری و محدودیت منابع سازمان، باید برای برقراری و استحقاق مؤثر بیمه‌شدگان تمهیدات لازم صورت گیرد.

روش: این تحقیق با استفاده از روش کتابخانه‌ای و همچنین مصاحبه تلفنی با ۲۰۰ نفر انجام شد.

یافته‌ها: مقرری‌بگیران و هم کارفرمایان با وجود رضایت نسبی از قانون فعلی بیمه بیکاری، تمایل به اصلاح این قانون دارند. آن‌ها اصلاح در قانون و مقررات تأمین اجتماعی در بیمه بیکاری را مثبت ارزیابی می‌کنند؛ البته در صورتی که برخی مواد و تبصره‌های آن، مانع فعالیت تولیدکنندگان و کارفرمایان نشود و همچنین منابع مالی آن از طرف قانون‌گذار تأمین گردد.

نتیجه: به نظر می‌رسد مهم‌ترین چالشی که اجرایی‌شدن طرح مجلس برای حمایت مالی از بیکاران را با خطر توقف مواجه می‌کند، اختلاف دولت و مجلس بر سر همین موضوع است. بنابراین، به زعم بسیاری کارشناسان بروز بحران در مورد صندوق بیمه بیکاری ایران امری قابل پیش‌بینی است.

کلیدواژه‌ها: اصلاح قوانین و مقررات، مقرری‌بگیران، کارفرمایان، بیمه بیکاری، سازمان تأمین اجتماعی.

بیمه بیکاری از جمله حمایت‌های اجتماعی است که از اوایل قرن بیستم مورد توجه اروپائیان قرار گرفت و به تدریج در قاره اروپا گسترش یافت. حمایت‌های ناشی از بیمه بیکاری از مدرن‌ترین حمایت‌های اجتماعی از قشر کارگر است که امروزه در ۶۵ کشور جهان در حال اجراء است که اغلب آنها از کشورهای پیشرفته هستند. اگرچه بیمه بیکاری یکی از مترقی‌ترین حمایت‌های اجتماعی محسوب می‌شود و پوشش کامل آن شاخص میزان توسعه کشورها است، این موضوع نباید باعث سستی و انفعال جمعیت فعال جامعه شود؛ لذا باید در دامنه پوشش بیمه بیکاری و اجرای قانون دقت نظر مضاعفی صورت پذیرد تا به تولید و بهره‌وری جامعه لطمه‌ای وارد نشود. «بیمه بیکاری که مبتنی بر نظام بیمه‌های اجتماعی است، به منظور بخشی از زیان از دست دادن مزد که خود ناشی از بیکاری ناخواسته کارگران است، طراحی شده است. به‌طور معمول، بیکاری را در میان بلایای اجتماعی مهم که باید از طریق تأمین اجتماعی به آنها رسیدگی کرد، مورد توجه قرار داده‌اند» (مجتبوی نائینی، ۱۳۷۸: ۹). کشورها به تناسب وضعیت داخلی و میزان رشد اقتصادی‌شان شرایطی برای پرداخت مقرری بیمه بیکاری وضع می‌کنند. منابع تأمین مالی مقرری بیمه بیکاری در سازمان تأمین اجتماعی از محل صندوق بیمه بیکاری - از جمع‌آوری مبالغ ۳ درصد حق بیمه بیکاری بیمه‌شدگان اجباری - تأمین می‌گردد که با توجه به آمار بالای مقرری‌بگیران بیمه بیکاری و محدودیت منابع سازمان و عدم تکافوی آن در ارائه تعهد بیمه بیکاری به شمار زیاد و در حال رشد مقرری‌بگیران بیمه بیکاری، باید تمهیدات لازم در نحوه برقراری و استحقاق مؤثر بیمه‌شدگان صورت گیرد. معضل اساسی در رابطه با بیمه بیکاری که گریبان‌گیر این سازمان شده است، افزایش تعداد مقرری‌بگیران من غیر حق و به دنبال آن، سنگین‌تر شدن بار مالی ناشی از اجرای قانون بیمه بیکاری است؛ به منظور افزایش کیفیت ارائه خدمات بیمه بیکاری و نظر به اهمیت بیمه بیکاری به عنوان یکی از تعهدات سازمان تأمین اجتماعی و از طرفی وجود برخی عوامل تشدیدکننده که نه تنها از کارایی و اثربخشی اجرای تعهد بیمه بیکاری کاسته است (مقرری‌بگیران من غیر حق و عدم تکافوی ۳ درصد حق بیمه بیکاری به عنوان تنها منبع درآمدی صندوق بیمه بیکاری)، بلکه موجب افزایش بار مالی شده و نگرانی از ناتوانی در اجرای این تعهد را پدید آورده است، قانون‌گذار با وجود محدود و ثابت بودن درآمدها (۳٪ دستمزد مشمول کسرحق بیمه) حمایت‌های فراتر از توان صندوق را به عهده آن نهاده است. این قانون در برخی از موارد، به مثابه یک قانون صرفاً حمایتی، نه تنها متولی مشکلات اقتصادی، درمانی، اشتغال و آموزش بیمه‌شده معرفی شده، بلکه به یک صندوق کارگشایی نیز بدل شده است. مساعدت بی‌رویه با کارفرمایانی که به دلیل مشکلات اقتصادی قادر به پرداخت حقوق و مزایای کارکنان خود نیستند، در قالب طرح‌های تغییر ساختار از دیگر تعهدات این صندوق است (ابراهیم خانی، ۱۳۹۴).

به استناد تبصره ۲ ماده ۲ قانون بیمه بیکاری، بیمه‌شدگانی که به دلیل حوادث غیرمترقبه بیکار می‌شوند، تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرند؛ این تبصره نیز فراتر از تغییراتی است که به حیطه بازار کار مربوط می‌شود و از بیمه‌شدگان در مقابل حوادث غیرمترقبه حمایت می‌کند؛ در صورتی که ممکن است ابعاد حوادث و خسارات فراتر از توان ملی بوده و به حمایت‌های جهانی نیاز باشد. برای نمونه، زلزله سال ۶۹ استان‌های گیلان و زنجان که به بیکار شدن قریب به هفت هزار نفر منجر شد و یا زلزله بم که به خسارات بی‌شماری انجامید. اگر در سال‌های اخیر که وضعیت صندوق مناسب نیست، خدای ناخواسته حوادث دیگری رخ دهد، ورشکستگی صندوق دور از امکان نبوده و حتی به نظر متخصصین قطعی خواهد بود (مدرس عالم، ۱۳۹۳: ۷۱).

مواد قانون مربوط به بیمه بیکاری از نظر منابع مالی، مدت، مبلغ و از جنبه نظارتی با قوانین سایر کشورها - در این زمینه - هماهنگی و همخوانی ندارد و در تدوین آن نه تنها از تجارب کشورهای با سابقه استفاده نشده است، بلکه با تلفیق قوانین مختلف و بدون در نظر گرفتن مسائل اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی کشور ایران و نرخ بیکاری، تورم و فقدان دیگر بیمه‌های تکمیلی تهیه شده و به تصویب رسیده که این موضوع عامل هجوم بیکاران جهت بهره‌مندی از مزایا گردیده است؛ چراکه از یک سو مزایای مقرر در بسیاری موارد هم‌سطح و یا بیش از مزایای افراد شاغل است. برای مثال، بیمه‌شده‌ای که در کارگاه فقط ۲۰ روز در ماه کار می‌کند و یا ساعات کمتری از ساعت مقرر اداری باید کار کند، از سوی کارفرما به همان اندازه پول دریافت می‌کند؛ در صورتی که اگر بیمه بیکاری داشته باشد، حقوق کل ماه برای او محاسبه خواهد شد، و از طرفی به دلیل فقدان سایر سیستم‌های حمایتی، افراد غیرشاغل نیز با اشتغال کوتاه‌مدت در جرگه افراد تحت پوشش قرار می‌گیرند؛ یعنی به جای تطبیق قوانین و مقررات با واقعیت‌های موجود جامعه، این واقعیت‌ها هستند که بر قوانین مسلط و چیره می‌شوند (اعظمی، ۱۳۸۸: ۹۶-۹۵).

متوسط دریافتی صندوق در سایر کشورها بدون در نظر گرفتن کمک دولت در پرداخت هزینه‌های اداری و پرسنلی و پرداخت وام کم‌بهره به صندوق ۴٪ دستمزدها بوده که در کشور ما این نرخ کمتر است. - در بسیاری از کشورها دولت با افزایش نرخ بیمه بیکاری کمک‌های خود را به همان نسبت افزایش می‌دهد. - در صورت کسری منابع صندوق نسبت به مصارف، قانون سکوت کرده است و بلا تکلیفی نگران‌کننده‌ای پیش‌بینی می‌شود.

- طبق ماده ۶ قانون بیمه بیکاری حداقل سابقه پرداخت حق بیمه (۶ ماه) جهت دریافت مقرری بیمه بیکاری بسیار نازل در نظر گرفته شده که زمینه سوءاستفاده از این قانون را فراهم کرده است (ابراهیم خانی، ۱۳۹۴).

با مطالعه تجربه‌های کشورهای پیشرو در زمینه بیمه بیکاری، مشاهده می‌شود که طول مدت دریافت بیمه بیکاری در این کشورها کوتاه است و در طول دریافت مقرری با سیاست کاهش مبلغ پرداختی از وابستگی فرد به بیمه بیکاری می‌کاهند و فرد را به یافتن شغل تشویق می‌کنند؛ از طرف دیگر، قانون فعلی بیمه بیکاری و ملاحظات مالی تعهدات صندوق بیمه بیکاری در مقابل مشمولین، در ایران نسبت به اکثر کشورها بیشتر است، اما نسبت به حق بیمه دریافتی در مقایسه با این نسبت و دیگر کمک‌هایی که در این زمینه به صندوق بیمه بیکاری در اغلب کشورها می‌شود، کمتر است؛ چنان‌که بدون در نظر گرفتن موضوع فوق، صرفاً بر اساس سابقه بیمه‌پردازی فرد مقرری پرداخت می‌شود و بعضاً با توجه به سابقه او پرداخت مقرری بیمه بیکاری تا ۵۰ ماه ادامه می‌یابد و طبق ماده ۷ تبصره ۱ قانون بیمه بیکاری در صورتی که فرد در سن بازنشستگی باشد، این رویه تا ۵ سال ادامه پیدا می‌کند (همان). به همین دلیل سؤالی مطرح می‌شود: که افزون بر ضرورت اصلاح قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، آیا کارفرمایان و مقرری‌بگیران از قوانین فعلی مربوط به بیمه بیکاری رضایت دارند؟

این مقاله می‌کوشد زمینه‌های اصلاح قوانین و مقررات تأمین اجتماعی را با تأکید بر بیمه بیکاری در ایران بررسی کند. با این هدف‌گذاری، اقتضا می‌کند اسناد، مدارک، قانون و مقررات کار و تأمین اجتماعی مورد بررسی قرار گیرند. لذا به اقتضای موضوع و هدف، از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است. همچنین در رابطه با موضوع تحقیق: رضایت، یا عدم رضایت کارفرمایان و مقرری‌بگیران از قوانین بیمه بیکاری، حدود ۲۰۰ نفر از صاحبان مشاغل -چه کارفرما و چه مقرری‌بگیر بیمه اجباری- در شهرستان منوجان استان کرمان به روش نمونه تصادفی انتخاب شدند و با روش مصاحبه تلفنی پاسخگوی پرسش‌های این تحقیق بودند.

تاریخچه طرح‌های بیمه بیکاری

طرح‌های حمایت در برابر بیکاری، به‌طور مؤثر از اواخر قرن نوزدهم در شکل صندوق‌های جامعه محلی، و ترتیبات غیرمصوبی که اغلب به وسیله اتحادیه‌های کارگری ابداع و اداره می‌شدند، ظاهر شده‌اند. همچنین، تا حد کمی هم کارفرماها در ایجاد آنها مؤثر بوده‌اند.

ضعف این نوع عملکرد خودجوش و غیر حمایت‌شده، به زودی آشکار شد؛ چراکه جدا از ناکافی بودن منابع صندوق‌ها، ترتیبات اساساً به سمت کارگران حرفه خاص، یا مؤسسه خاصی جهت یافته بود؛ تا سال ۱۹۲۰، کمک‌های دولتی به صندوق‌های بیمه بیکاری اختیاری در ۶ کشور پی‌گرفته شد. برای مثال، فرانسه (۱۹۰۵)، نروژ (۱۹۰۶) و دانمارک (۱۹۰۷). بریتانیای کبیر در سال ۱۹۱۱ و ایتالیا در سال ۱۹۱۹ نظام‌های بیمه بیکاری اجباری را وضع کردند، هرچند که این نظام‌ها در ابتدا محدود بودند؛ ولی به سرعت از لحاظ پوشش گسترش یافتند و از جهت تمهیداتی، مثل میزان مزایا بهبود یافتند. بعد از رویارویی با بیکاری رو به گسترش بعد از جنگ جهانی اول، سایر کشورها نیز به طرح‌های

بیکاری روی آوردند: ۱۱ کشور در خلال سال‌های ۱۹۲۰ اضافه شدند و تمایل به ایجاد بیمه اجباری با طرح‌هایی که تصویب می‌شدند، رواج یافت. (International Labour Office, 1976:1).

بحران‌های دهه ۱۹۳۰، محرک جدیدی شدند برای کشورها که به نظام سازمان‌بندی‌شده تأمین اجتماعی برای بیکاران روی بیاورند، به‌جای اتکا به برخی اشکال حمایت‌های اجتماعی کلی برای محافظت از آنها. این محرک به بهبود طرح‌های موجود کمک کرد و با خطر بیکاری جدی بعد از جنگ جهانی دوم تجدید و تقویت شد (همان).

نخستین قانون بیمه بیکاری در سال ۱۹۳۴ در کشور سوئد تهیه و تدوین شده است. قانون فعلی در این کشور مطابق با سال ۱۹۹۸ است. همچنین نوع برنامه در این کشور طرح یارانه‌ای است که مشتمل بر سیستم بیمه پایه و نوعی سیستم بیمه اختیاری مرتبط با درآمد است و پوشش بخش اختیاری، شاغلین و خویش‌فرمایان کمتر از ۶۵ سال را در برمی‌گیرد و افراد مقیمی که یک فرزند، یا بیشتر در سنین کمتر از ۶ سال دارند، تحت پوشش طرح قرار دارند. بخش پایه در این کشور شاغلین و افراد جویای کار را در صورتی که بالای ۲۰ سال و کمتر از ۶۵ سال داشته باشند و نیز شرایط الزام را جهت استفاده از بیمه اختیاری احراز نمایند، تحت پوشش صندوق بیمه بیکاری قرار می‌دهد و عضویت اختیاری شاغلین صرف نظر از نوع می‌شود. فعالیت شغلی اعضاء اتحادیه‌ها معمولاً در صندوق‌ها آزاد است و در حدود ۸۰٪ شاغلین در صندوق‌های بیمه بیکاری عضویت دارند (مدرس عالم، ۱۳۹۳: ۴۵).

اولین طرح ملی بیمه بیکاری اجباری در بریتانیا و در سال ۱۹۱۱ تصویب شد. این طرح جنبه ملی داشت، نه محلی. در این زمینه، پس از بریتانیا، ایتالیا (۱۹۱۹)، اتریش (۱۹۲۰)، ایرلند (۱۹۲۲)، آلمان (۱۹۲۷) و برخی دیگر از کشورها بیمه‌های بیکاری اجباری را در سطح ملی وضع کردند. اما به‌طور کلی طرح‌های بیمه بیکاری به‌کندی پیش‌رفته‌اند؛ مضافاً این‌که امروزه کثیری از کشورها فاقد نظام بیمه بیکاری هستند. شناخت روند تاریخی و تحولات کلی بیمه بیکاری و نیز چگونگی پدید آمدن آن در جهان به‌منظور استفاده و مشارکت در تجربه دیگران سودمند خواهد بود؛ چراکه بیمه بیکاری همچون سایر نهادهای اجتماعی مراحل توسعه و تکامل خاص خود را طی کرده است؛ چنان‌که در عین حال با سایر جنبه‌های اجتماعی و اقتصادی نیز بی‌ارتباط نبوده است. روند تحولات بیمه بیکاری در جهان از اعضای اتحادیه کارگری اصناف مختلف در اروپا از جمله بریتانیا آغاز شده است، سپس به طرح‌هایی برمی‌خوریم که توسط کارفرمایان اجرا می‌شود (همان: ۴۷).

پس طرح‌های بیمه بیکاری با کمک بخش‌های دولتی و عمومی در سطح حوزه‌های محلی در دهه آخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم پدید آمد. در نهایت، حاصل این تجربیات در ارائه طرح‌های مختلف بیمه بیکاری، پدیده طرح‌های بیمه بیکاری در سطح ملی است که از اوایل قرن بیستم در جهان مورد توجه قرار گرفته و به اجرا گذاشته شده است. تعداد کشورهایی که تا سال ۱۹۶۰ دارای

بیمه بیکاری بودند، انگشت‌شمار بود و در طول جنگ جهانی دوم تقریباً همه کشورهای بیمه بیکاری خود را متوقف و بعد از جنگ با تغییراتی مجدداً آن را برقرار کردند. تا سال ۱۹۹۹ میلادی حدوداً ۶۲ کشور بیمه بیکاری داشتند و اکثراً با مقرراتی، نظیر اجباری بودن بیمه بیکاری، شرایط برقراری مقرری، افراد تحت پوشش، شیوه تأمین منابع مالی و کوتاه بودن زمان پرداخت با ضوابطی کم و بیش یکسان عمل می‌کردند.

در تمامی این کشورها منابع صندوق از پرداختی‌های کارفرمایان و کارگران به‌عنوان رکن اصلی بهره می‌برد و از کمک‌های دولت نیز به‌عنوان تأمین‌کننده کسری منابع استفاده می‌شود. در قاره آسیا نخستین قوانین بیمه بیکاری از سال ۱۹۵۰ به بعد در کشورهای ژاپن و کره شکل گرفت و تعداد کشورهایی که دارای بیمه بیکاری بودند، بیشتر از تعداد انگشتان دست نبود؛ ولی از اوایل قرن بیستم دولت‌ها با درک عدم کارایی لازم طرح‌های بیمه بیکاری به دلیل تقید این طرح‌ها به دو ویژگی پیش‌گفته، سعی کردند که به تدریج با پدیده بیکاری در سطح وسیع‌تر روبه‌رو شوند. لذا طرح‌های بیمه بیکاری از این دوران به بعد تنها منحصر به خصوصیات یاد شده نبودند، بلکه دو ویژگی دیگر هم داشتند که عبارتند از:

(الف) اجباری بودن برخی از طرح‌های بیمه بیکاری؛ (ب) ملی بودن.

پس از فرانسه، در نروژ هم در سال ۱۹۰۶ قانونی به تصویب رسید که با تکیه بر صندوق‌های اعانه بیکاری اتحادیه کارگری اصناف که پیش‌تر اختیاری و با مساعدت و کمک‌های دولت اداره می‌شد، بر اثر دوران رکود در دهه سوم قرن بیستم و مشکلات ناشی از آن در سال ۱۹۳۸، نظام بیمه اختیاری جای خود را به نظام بیمه اجباری داد (مدرس عالم، ۱۳۹۳: ۳۵).

تاریخچه بیمه بیکاری در ایران

در ایران که اقتصاد آن تقریباً تا اواخر دهه ۱۳۴۰ کم و بیش اقتصادی معیشتی مبتنی بر روش‌های سنتی بود، کمتر چنین نیازهایی احساس می‌شد. اگر در قوانین نیز اشاره‌ای به بیمه بیکاری می‌شد، به دلیل عدم تناسب آن با نیازهای کشور و نیز عدم درک ضرورت این نوع فعالیت‌ها کمتر به مرحله اجرا می‌رسید. به همین جهت تصویب تشکیل صندوقی به نام صندوق تعاون در اردیبهشت ۱۳۲۵ به‌منظور حمایت از کارگران در مقابل حوادث بیکاری، از کارافتادگی و ازدواج و عائله‌مندی و سایر موارد پیش‌بینی شد که در آن با استفاده از منابع مالی که ۳٪ دستمزد بود - که یک درصد آن را بیمه‌شده و ۲٪ آن را کارفرما تقبل می‌کرد - تأمین می‌شد که البته این طرح چندان موفق نبود (سپهر، ۱۳۴۵: ۵).

در سال ۱۳۳۱ لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران به تصویب رسید که به استناد ماده ۷۹ قانون مزبور «سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران» مکلف به تشکیل صندوقی به نام «صندوق کمک به بیکاران» گردید که درآمد آن ۵٪ مجموع درآمدهای حاصله از حق تعاون و بیمه بود و تصدی آن

به عهده وزارت کار محول شده بود. قانون فوق در سال ۱۳۳۴ اصلاح و حمایت بیکاری از آن حذف گردید. در قانون بیمه‌های اجتماعی به بیمه بیکاری اشاره‌ای نشد. (همان).

بعد از وقفه‌ای نسبتاً طولانی به مدت حدوداً بیست سال در سال ۱۳۵۴ و پس از انجام مطالعات مفصل به منظور برقراری نظام بیمه بیکاری در ایران، قانون تأمین اجتماعی به تصویب رسید که هنوز همان قانون با تغییرات جزئی جاری است. بر این اساس پیشنهادهای ارائه شد که اهم آنها عبارتند از:

الف) تعیین شورای عالی برای صندوق بیمه بیکاری مرکب از ۵ نفر وزیر و ۶ نفر نماینده بیمه‌شده و کارفرما؛ ب) تأمین بخشی از اعتبارات صندوق توسط کارگران؛ ج) مستقل بودن صندوق‌های بیمه بیکاری؛ د) گسترش تدریجی قانون و پوشش دادن بیمه‌شدگان در سطح کشور در مراحل مختلف.

ولی با توجه به شرایط اجتماعی و سیاسی آن زمان نهایتاً این پیشنهادها تصویب نشدند. در سال ۶۶ با رشد بیکاری ناشی از تعطیلی واحدها، مشکلات اقتصادی ناشی از جنگ ایران و عراق، رکود سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی و حتی دولتی، به منظور حمایت از بیکاران مشمول قانون کار، قانون بیمه‌بیکاری برای مدت سه سال به طور آزمایشی تصویب و به اجرا گذارده شد و در سال ۶۹ به صورت دائمی با اصلاحاتی در قانون آزمایشی به تصویب رسید.

عملکرد مالی صندوق بیمه بیکاری در دوره آزمایشی به سه دلیل عمده زیر مثبت گزارش شد:

الف) جلوگیری از بیکار کردن کارگران توسط دولت و وزارت کار و امور اجتماعی؛ ب - اجرای صحیح و دقیق قانون؛ ج- عدم آگاهی اقشار بیمه‌شده از حمایت مزبور.

در نتیجه مثبت بودن عملکرد مالی صندوق بیمه بیکاری، قانونی دائمی با همان منابع و با دایره حمایتی وسیع‌تر و با تعهداتی مضاعف و برای شناخت افق آتی وضعیت اقتصادی کشور و بازار کار بسیار خوش‌بینانه طراحی و تصویب شد (مدرس عالم، ۱۳۹۳: ۵۸)

انواع سیستم‌های بیمه بیکاری

بیمه بیکاری در جهان در چهار سیستم زیر ارائه می‌شود:

۱- بیمه اجباری؛

۲- بیمه بیکاری اختیاری؛

۳- بیمه بیکاری به‌عنوان مساعدت‌های اجتماعی؛

۴- بیمه بیکاری مقطوع.

تفاوت اساسی در هریک از سیستم‌های فوق، در نحوه تأمین منابع مالی آنها است. در بیمه بیکاری اجباری دولت‌ها دارای نقش دخالتی قوی‌تری نسبت به بیمه بیکاری اختیاری هستند و منابع مالی

توسط ترکیب کارگر، کارفرما و دولت تأمین می‌شود. در این میان کارگر و کارفرما نقشی اساسی دارند حتی نقش نیروی کار بیش از نقش کارفرمایان است و دولت در بیمه بیکاری اختیاری، بیشتر نقش ارشدی دارد؛ ولی در طرح نوع سوم، دولت نقش اصلی را در تأمین منابع مالی برعهده دارد و کارگران و کارفرمایان در این موضوع نقش چندانی ندارد و اساساً از این نوع سیستم‌ها کمتر می‌توان تحت عنوان بیمه یاد کرد و در واقع، وظایف دولت است در مقابل خانواده‌های آسیب‌پذیر اجتماعی که در زیر خط فقر قرار می‌گیرند. گاهی این گونه طرح‌ها و سیستم‌ها طرح‌هایی کمکی برای انواع بیمه بیکاری محسوب می‌شوند. در برخی موارد نوعی ترکیبی از بیمه بیکاری اجباری و بیمه اختیاری نیز مشاهده می‌شود. بنابراین، شاید بتوان از این نوع بیمه به‌عنوان یک سیستم دیگر بیمه بیکاری نام برد (مدرس عالم، ۱۳۹۳: ۱۲).

پیشینه تحقیق

بررسی نیازهای آموزشی مقرری‌بگیران بیمه بیکاری با توجه به نیازهای بازار کار و مقایسه با آموزش‌های ارائه شده فنی و حرفه‌ای در شهر تهران، پژوهشگر در این پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاهی نتیجه می‌گیرد که آموزش‌های فنی و حرفه‌ای موجود برای مقرری‌بگیران بیمه بیکاری از دیدگاه خود آنان مناسب نیست و نیز این قبیل آموزش‌ها تناسبی با سن، جنسیت، تحصیلات و علایق افراد مقرری‌بگیر ندارد، همچنین از دیدگاه مربیان آموزشی، این گونه آموزش‌ها متناسب با نیازهای آموزشی مقرری‌بگیران برای یافتن شغل نیست. این نتایج همگی نشان‌دهنده ناکارآمدی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای یافتن شغل است (جوادی، ۱۳۸۷).

نقش قانون بیمه بیکاری در تحقق عدالت اجتماعی، این پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاهی به بررسی رابطه بیمه بیکاری با عدالت اجتماعی پرداخته است. در این پژوهش بحث می‌شود که لازمه تحقق عدالت اجتماعی، حمایت از افراد جامعه در برابر مخاطراتی است که در طول زندگی برای آنها پیش می‌آید. در این رابطه نظام حقوقی کشورمان صرفاً کارگران شاغل، آن هم تعدادی را مورد حمایت قرار داده است. از این رو می‌توان نتیجه گرفت که نظام بیمه بیکاری کشورمان از حیث حمایت از کارگران غیرشاغل با مقتضیات عدالت اجتماعی سازگار نیست (براتی، ۹۱۳۸).

عوامل مؤثر بر طرح‌های بیمه بیکاری:

- قانون کار

قانون کار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۷/۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام، جهت حمایت از اشتغال و رفع مشکل بیکاری، حقوق حمایتی متعددی را در مواد گوناگون مقرر داشته است که

از آن جمله می‌توان به مقررات مربوط به امنیت شغلی^۱، حمایت از مزد کارگران^۲ و آموزش و اشتغال^۳ اشاره کرد (عراقی، ۱۳۸۲: ۲۱۴).

در قانون کار فعلی برای برطرف کردن نارسایی‌های قانون کار سال ۱۳۳۷ به‌خصوص با عنایت به انتقادهای تندی که از ماده ۳۳ آن و آزادی عمل کارفرما در اخراج کارگر می‌شد، با توجه به پیشینه سوءاستفاده از قراردادهای با مدت معین و با در نظر گرفتن مطالعاتی که دفتر بین‌المللی کار برای تهیه معیارهای بین‌المللی در این زمینه انجام داده بود، راهکارهایی جهت تضمین امنیت شغلی کارگران اندیشیده شده است که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) حفظ وضعیت شغلی کارگر در صورت تغییر کارفرما که ماده ۱۲ قانون کار، قصد تحقق این هدف را دارد؛

ب) تضمین در برابر تغییر عمده در شرایط اصلی کار؛ چنان‌که این موضوع در ماده ۲۶ قانون کار منعکس شده است؛

ج) ارائه مقرراتی در خصوص تعلیق قرارداد کار (همان: ۲۱۴).

– قانون بیمه بیکاری

قانون بیمه بیکاری در تاریخ ۶۹/۶/۲۰ بعد از دو سال اجرای آزمایشی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۶۹/۷/۱۰ به تأیید شورای نگهبان و نهایتاً در مورخ ۶۹/۷/۱۷ توسط رئیس جمهور وقت، جهت اجرا ابلاغ گردید (پورعباس، ۱۳۸۶: ۵۸).

نظرات مخالف و موافق بیمه بیکاری

در زمینه این‌که آیا بیکاری به‌عنوان یک معضل اجتماعی باید مورد حمایت تأمین اجتماعی قرار گیرد، یا نه؛ نظرات مختلفی ارائه شده است که عده‌ای مخالف هستند و عده‌ای هم، موافق. در ادامه مختصراً این نظرات را بیان می‌کنیم:

الف) نظرات مخالفان

مخالفان بیمه بیکاری، قدیمی‌ترین دلیل‌شان، گستردگی پدیده بیکاری است؛ چراکه تحت پوشش قرار دادن خیل عظیم بیکاران کاری بسیار مشکل بوده و هزینه‌های گزافی را می‌طلبد (فرهنگ مهر، ۱۳۴۸: ۳۷۳).

گروهی به هزینه‌های بالا و فزاینده پرداخت‌های رفاهی و در نتیجه برهم‌زدن سازوکار بازار اشاره

۱- مواد ۷ تا ۳۳.

۲- مواد ۳۴ تا ۵۰.

۳- فصل پنجم، مواد ۱۰۷ تا ۱۲۹.

می‌کنند. از این دیدگاه نظام‌های تأمین اجتماعی عمومی به‌شکلی ناکارآمد عمل می‌کنند و از طریق ایجاد مانع برای مکانیزم بازار، رشد اقتصادی و فرصت‌های شغلی را محدود می‌سازند. مطابق این دیدگاه، برنامه‌های اجتماعی عمومی باعث کاهش رقابت، خلاقیت و مسئولیت‌پذیری شخصی و همچنین کاهش انگیزه بیکاران برای جست‌وجوی جدی برای کار می‌شود. همچنین براساس این دیدگاه از آن‌جا که دولت‌ها اغلب برنامه‌های اجتماعی را از طریق مالیات‌ها و حق بیمه‌ها تأمین مالی می‌کنند (که نسبتی از کل حقوق پرداختی به کارکنان است)، افزایش هزینه‌های برنامه‌های اجتماعی به کارفرمایان تحمیل می‌شود و این امر باعث می‌شود که هزینه استفاده نیروی کار افزایش یابد که این امر، خود می‌تواند به کاهش تقاضا برای نیروی کار منجر شود؛ چنان‌که این مسئله یا از طریق کاهش سودآوری تولید، یا از طریق تشویق کارفرمایان به استفاده از تکنولوژی‌های سرمایه‌بر به‌جای استفاده از تکنولوژی‌های کاربر اتفاق می‌افتد (مشایخی و ریاضی، ۱۳۷۵-۱۳۸۰: ۷۱ و ۷۲).

از سوی دیگر، مخالفان ادعا می‌کنند که بیمه بیکاری با ایجاد یک موقعیت درآمدی مطمئن‌تر برای افراد بیکار، انگیزه ماندگاری در سیستم بیمه را قوت می‌بخشد و از تمایل این افراد به بازگشت به کار می‌کاهد و به این ترتیب به روند کند استخدام در بازار کار منتهی می‌شود. همچنین با وجود بیمه بیکاری، افراد برای انطباق با مشاغل جدید به اندازه کافی تلاش نمی‌کنند. دلیل دیگر مخالفان این است که در بحران‌های اقتصادی سرمایه‌ای که برای پرداخت کمک‌های بیکاری لازم است، به‌قدری زیاد است که امکان بیمه کردن کارگران در مقابل بیکاری وجود ندارد (همان).

ب) نظرات موافقان

موافقان بر این باورند که هر چند نمی‌توان معضل بیکاری را کنترل کرد؛ ولی باید حتی‌المقدور درصد بود که آثار آن را کاهش داد و برای این منظور شاید بهترین راه، اجرای طرح بیمه بیکاری است که اگر در سطح وسیع بیکاران را تحت پوشش قرار دهد، کمال مطلوب است و در هر حال در کاهش آثار منفی بیکاری نقش مؤثری دارد. چون بیکاری غالباً نتیجه عملکرد نادرست سیستم اقتصادی حاکم است. اغلب افراد در ایجاد چنین شرایطی دخالت مؤثری ندارند. یک دوره بیکاری با قطع درآمد یک خانواده می‌تواند مسائل و مشکلات اجتماعی بسیاری به بار آورد که یافتن راه‌حل برای آنها چندین برابر نیرو و هزینه می‌خواهد و چه‌بسا قابل ترمیم هم نباشد (وزارت کار و امور اجتماعی، ۱۳۹۸: ۵۰).

موافقان حمایت‌های اجتماعی از جمله بیکاری این‌طور عنوان می‌کنند که برنامه‌های اجتماعی، نه‌تنها مانعی برای رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال نیستند، بلکه به‌عنوان عاملی در جهت تسریع و روان‌سازی رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال عمل می‌کنند. این گروه اعتقاد دارند که در زمینه سیاست‌های اشتغال‌زایی نباید تمام توجه صرفاً به این پرسش معطوف شود که چگونه می‌توان کمبود چشم‌گیر شغل را برطرف کرد؛ بلکه باید روش‌ها و راه‌حلهایی نیز برای فراهم کردن بستر مناسب کاری برای

کارگرانی که در شرایط نامناسب رقابتی کار می‌کنند، پیدا کرد؛ چنان‌که در این میان کمک‌ها و خدمات دولتی تدابیری هستند که باید از آنها برای بازگرداندن افرادی - که در شرایط نامناسب رقابتی کار می‌کنند - به بازار کار استفاده کرد؛ به عبارتی، هدف از این تدابیر آسان کردن اشتغال مزایا بگیران نظام رفاهی به بازار کار است (مشایخی و ریاضی، ۱۳۷۵-۱۳۸۰: ۷۳).

به عقیده این گروه، ایجاد یک نظام اجتماعی هدفمند مشکل اصلی اشتغال‌زایی به‌شمار نمی‌آید، بلکه تأمین اجتماعی خود بخشی از راه است. برای مثال، بخش‌های آموزشی و تربیتی چنین نظامی، افراد را برای کار آماده می‌کند و هراس آنها از تغییر و تحول را از طریق تأمین اجتماعی مناسب از بین می‌برد؛ برای این الگو کشورهای اسکانندیناوی را مثال می‌زنند که در آنها ارائه سخاوتمندانه مزایا و کمک‌های اجتماعی به بیکاران از سوی دولت، و درعین حال انتظار همکاری آنان در کسب مهارت‌های جدید، بخشی از استراتژی‌های کارآمد در ایجاد اشتغال به حساب می‌آید (همان).

به‌هرحال و فارغ از همه مسائل، بیمه بیکاری می‌تواند آثار مخرب پدیده بیکاری را کاهش داده و دست‌کم موقتاً مانعی در برابر مشکلات معیشتی کارگران و در نتیجه، عاملی در برابر گسترش فقر باشد.

◀ منابع و درآمدهای صندوق‌ها

روش‌هایی که برای تأمین مالی بیمه بیکاری استفاده می‌شوند، معمولاً شبیه روش‌هایی است که برای شاخه‌های دیگر بیمه اجتماعی به کار گرفته می‌شود؛ مشارکت‌ها که به درصد ثابتی از مزدهای تحت پوشش بالغ می‌شود، براساس یک پایه پیش‌بینی‌شده پرداخت می‌شوند. در برخی موارد، دولت نیز سوبسیدهایی برای به‌خصوص مزایای طولانی‌مدت در نظر می‌گیرد. حق بیمه پرداختی برای بیمه بیکاری اغلب به‌طور برابر بین کارگران و کارفرمایان تقسیم می‌شود و یا این‌که ممکن است تمام مبلغ توسط کارفرما پرداخت شود. سوبسیده‌های دولت ممکن است که زیاد باشد و در برخی موارد به بیش از دوسوم هزینه‌های برنامه برسد. برنامه‌های کمک‌آزمون استطاعت مالی کلاً به‌وسیله دولت تأمین هزینه می‌شوند، بدون این‌که کارفرما، یا کارگر مشارکتی داشته باشند. (Tzannatos and Roddis, ۱۹۹۸: ۸)

◀ شرایط أخذ بیمه بیکاری

برای استحقاق دریافت مقرری بیکاری، یک کارگر باید به‌طور غیرارادی بیکار شده باشد و دوره حداقلی مشارکت‌ها، یا اشتغال تحت پوشش را کامل کرده باشد. دوره متداول برای برخورداری از مزایا، ۶ ماه در سال تحت پوشش بودن قبل از خاتمه یافتن کار است. در برخی کشورهای صنعتی، دانشجویان ممکن است بدون سابقه کار به‌خصوص در دوره‌های رکود، شایسته دریافت مزایا باشند.

قریب به اتفاق برنامه‌ها مقرر می‌دارند که متقاضیان باید توانایی کار کردن داشته باشند و برای کار کردن در دسترس بوده و در یک دفتر کاریابی برای کار ثبت‌نام کرده باشند. یک کارگر بیکار که از پذیرش پیشنهاد کار مناسب بدون دلیل موجه سر باز زند، از مزایا محروم می‌شود. اکثر نظام‌ها، کارگری را که کار را بدون دلیل مناسب به‌طور ارادی ترک کرده، یا به علت سوءرفتار اخراج شده، یا در یک اختلاف کاری مشارکت کرده که منجر به تعطیلی کار و در نتیجه بیکاری شده است، شایسته دریافت مقرری نمی‌دانند (همان، ۱۰).

یافته‌های تحقیق

سؤالی را با مقرری‌بگیران و کارفرمایان -کنشگران این حوزه- مطرح کردیم که از پاسخ‌های داده شده، می‌توان به میزان رضایت آنها پی برد؛ چنان‌که حدود ۶۴ درصد از مقرری‌بگیران و ۵۰ درصد از کارفرمایان از قانون فعلی مربوط به بیمه بیکاری رضایت دارند، اما همگی بر این امر اتفاق نظر داشتند که این قانون ایراداتی دارد و باید اصلاح شود.

- بیمه بیکاری

با توجه به آنچه گفته شد، بیمه بیکاری یکی از مهم‌ترین حمایت‌های نظام تأمین اجتماعی است که کارکرد اصلی آن کمک به ایجاد تعادل در بازار کار و جبران آسیب‌های ناشی از بیکاری، رکود، جابه‌جایی نیروی کار و اصلاحات ساختاری در اقتصاد است. وجود یک صندوق بیمه بیکاری قوی و مطمئن، باعث می‌شود که ضمن تسهیل در بازسازی بنگاه‌های اقتصادی در مواقع ضروری، کارگران در دوره‌های موقت مورد حمایت قرار گیرند و بتوانند در فرصت به‌دست‌آمده با تقویت مهارت‌های فنی و حرفه‌ای خود شغلی مناسب پیدا کنند. به این ترتیب، هم از گسترش فقر و آسیب‌های اجتماعی جلوگیری می‌شود و هم نظام اقتصادی می‌تواند فارغ از فشارهای اجتماعی، به کارکردهای حرفه‌ای خود ادامه دهد. به‌هرروی، بیمه بیکاری در کشور ما همواره با مسائل و مشکلاتی جدی روبه‌رو بوده است. کاستی‌های قوانین و مقررات و تنگناهای اجرایی در نظام تأمین اجتماعی، در کنار نرخ بالای بیکاری، دگرگونی‌های اقتصادی و نابسامانی بازار کار، موجب شده است که بیکارشدگان نتوانند از چتر حمایتی مطمئنی که واجد حداقل‌های لازم باشد، برخوردار شوند. امروزه روشن شده است که نظام کنونی بیمه بیکاری در کشور پاسخگوی نیازهای بازار کار نیست؛ به‌طوری‌که نه زمینه مناسب برای انعطاف در بازار کار را فراهم می‌سازد و نه می‌تواند حداقل نیازهای ضروری بیکاران را در دوره گذار تأمین کند. بنابراین، نیازمند اصلاحاتی جدی است.

- گسترش دامنه شمول بیمه بیکاری به همه شاغلان مشمول قانون تأمین اجتماعی و قانون کار؛

- تقویت رویکرد بیمه‌ای در قانون بیمه بیکاری؛

- شفاف‌سازی موارد حمایتی برای بهره‌گیری از کمک دولت؛

- کاهش زمینه‌های بی‌عدالتی و سوء استفاده از مزایای بیمه بیکاری؛

- کاهش تمایل به ماندگاری در وضعیت مقرر بگیری و افزایش انگیزه اشتغال مجدد در آنان؛

- تنظیم سهم مشارکت دولت، کارفرما و بیمه‌شده در تأمین هزینه‌های مالی بیمه بیکاری؛

- اصلاح ساختار صندوق بیمه بیکاری به منظور یکپارچگی و تمرکز در سیاست‌گذاری؛

- برقراری طرح جداگانه کمک به بیکاران (به صورت حمایتی) برای حمایت از بیکاران غیرمشمول بیمه بیکاری (کریمی، ۱۳۸۸: ۴).

افزون بر این، یکی از معایب پرداخت مقرر بیکاری، طولانی بودن مدت دریافت آن است؛ زیرا کارگران با توجه به این که دولت در دوران بیکاری از آنها حمایت می‌کند، ممکن است به دنبال شغلی نروند، یا مشاغل پیشنهادی را نپذیرند. به این ترتیب با خاتمه دوران دریافت بیمه بیکاری، با خیل عظیمی از بیکاران مواجه می‌شویم. برای نمونه، در ایالات متحده آمریکا مدت زمان دریافت بیمه بیکاری بین ۱ تا ۳۹ هفته متغیر است؛ اما مدت زمان متعارف در بسیاری از ایالات اغلب ۲۶ هفته است. به نظر می‌رسد که لایحه جدید بیمه بیکاری نسبت به طرح مجلس به این مسئله بیشتر توجه کرده است. در لایحه جدید می‌خوانیم: «مجموع مدت پرداخت مقرر از زمان برخورداری از مزایای بیمه بیکاری با احتساب دریافتی‌های قبلی براساس سابقه پرداخت حق بیمه بیکاری برای مجردان حداقل شش ماه و حداکثر سی ماه و متأهلان، یا متکفلان حداقل نه ماه و حداکثر سی و شش ماه خواهد بود.» این در حالی است که در طرح مجلس، «مجموع مدت برخورداری از مقررات بیمه بیکاری بر اساس سابقه پرداخت حق بیمه بیکاری برای مجردها حداقل شش ماه و حداکثر سی و هشت ماه و برای متأهلان حداقل دوازده ماه و حداکثر پنجاه ماه است.» (خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۱). پرداخت یارانه به بیکاران، انگیزه آنها را برای جست‌وجو برای یافتن شغل کاهش می‌دهد. به همین دلیل «بیکاری موقتی»، ممکن است منتج به «بیکاری مزمن» و طولانی مدت شود؛ زیرا دولت با پرداخت مقرر، بیکاری را جذاب‌تر از استخدام کرده است؛ زمانی که افراد بیکار باقی می‌مانند، مخارج آنها تولید کمتری را در اقتصاد رقم می‌زند و پایداری نظام اقتصادی را دچار مشکل می‌کند. می‌توان این‌طور گفت که بیمه بیکاری به هزینه بهره‌وری کل و رشد اقتصادی در بلندمدت فشار ناشی از جست‌وجوی شغل را کاهش می‌دهد. همچنین، در صورتی که افراد بیکار برای مدت زمان طولانی در بازار کار حضور نداشته باشند، این مسئله می‌تواند به کاهش مهارت‌های آنها بینجامد و احتمال بیکار ماندن آنها را شدت ببخشد. وقتی که بیکاری به امری مقبول مبدل شود، نرخ طبیعی استخدام و تولید کاهش می‌یابد و نیروی کار کم‌مهارت خواهیم داشت. بنابراین، طولانی بودن پرداخت مقرر بیکاری می‌تواند به کاهش سرمایه انسانی فرد منتهی شود. پرداخت حق بیمه بیکاری بدون توجه به میزان ریسک بیکاری مشاغل برای تمامی کارگران اجباری است. این در حالی است که ممکن است برخی از کارگران تا

زمان بازنشستگی خود هرگز از این مقرری استفاده نکنند. بنابراین، بیمه بیکاری به نوعی اعطای امتیاز مقرری بیکاری به برخی از مشاغل دارای ریسک و رکود بالا - به هزینه تمام کارگران دیگر - است. برخی از صاحب‌نظران بر این باورند که افرادی که شغل خود را از دست می‌دهند، احتمال فراوانی وجود دارد که دوباره به وسیله کارفرمایان خود استخدام شوند. در صورتی که فرد بدون آن که شرایط دریافت مقرری بیکاری را داشته باشد، مقرری دریافت کند، مضاف بر این که از تداوم آن جلوگیری می‌شود، باید مبالغ دریافتی را نیز به دولت بازگرداند. همچنین باید به «ارائه اطلاعات غلط در رابطه با وضعیت شغلی»، یا «استفاده از هویت فرد دیگری» نیز اشاره کنیم. از نظرگاه یک بنگاه اقتصادی، کالاها را می‌توان با ترکیب متفاوتی از سرمایه و نیروی کار تولید کرد. فرآیند تولید کاربر، سرمایه کمتر و نیروی کار بیشتری را می‌طلبد و فرآیند تولید سرمایه‌بر، به سرمایه بیشتر و نیروی کار کمتری نیاز دارد. عموماً بنگاه‌های اقتصادی در رابطه با تولید کالا روش‌های مختلف را مد نظر قرار می‌دهند و با توجه به موقعیت خود، اقدام به اتخاذ یکی از این روش‌ها می‌کنند. استخدام کارگر بیشتر به معنای استفاده از ماشین‌آلات کمتر است و استفاده از ماشین‌آلات بیشتر به معنای استخدام کارگران کمتر است. برای مثال، «جان هیکس» بر این باور است که نباید نسبت به استفاده از شیوه‌های تولیدی «سرمایه‌بر»^۳ و اخراج کارگران به دیده تردید نگریست؛ زیرا استفاده از شیوه‌های سرمایه‌بر می‌تواند به پرداخت دستمزدهای بالاتر منجر شود (روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۹۰، شماره: ۲۵۶۱). به عبارت دیگر، استفاده از سرمایه بیشتر، به بهره‌وری بالاتر کارگران منجر می‌شود و این مازاد بهره‌وری، میزان دستمزدها را افزایش می‌دهد.

- اصلاحات پارامتریک - تغییر در نرخ حق بیمه

سازمان بین‌المللی کار، دولت‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات عضو را به ارائه مزایای بیمه بیکاری ملزم کرده و به تبع آن، سیستم تأمین اجتماعی ایران نیز آن را در زمره تعهدات کوتاه‌مدت پیش‌بینی کرده است. از موارد بسیار مهم مدیریتی این دست‌صندوق‌ها می‌توان به تعیین نرخ حق بیمه و مشخص نمودن سهم شرکای اجتماعی با همدلی و تعامل و بهره‌گیری از محاسبات بیمه‌ای و در صورت نیاز، اعمال تغییرات لازم ساختاری و پارامتریک با هدف پایداری صندوق و حفظ منافع اعضاء اشاره کرد. بررسی دوره بیست ساله از سال ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۰ نشان‌دهنده میزان ۵۷٪ کاهش در نسبت شاخص وابستگی (جزو آن دسته از شاخص‌های کیفی جمعیت است که برتری عددی افراد شاغل به افراد غیرشاغل را نشان می‌دهد) است و این سنج به علاوه کسری بودجه سالیانه صندوق به خوبی بیانگر روند نامناسب آن است؛ لذا به راحتی می‌توان دریافت که این صندوق با مشکلات مهم و ناپایداری مالی روبه‌رو است.

1- Labor intensive
2- Capital intensive
3- Capital_Intensive

قواعد بیمه‌ای جهت ادامه بقاء صندوق و خروج از این وضعیت اقتضاء می‌کند، اصلاحات مورد نیاز در زمان مناسب اعمال و متعاقباً نسبت به بازنگری در قانون بیمه بیکاری و سایر قوانین مرتبط اقدام کرد (پوستین دوز، ۱۳۹۲).

با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی جامعه ضرورت دارد که این مهم با حسن نیت و همدلی پیگیری شده و سهم سایر شرکاء اجتماعی (سهم مشارکت در تأمین منابع مالی و مدیریت طرح و اجرا از سوی سازمان و وزارت کار) در تمامی بخش‌ها بازتعریف شود. در نظر نگرفتن سهم حق بیمه برای بیمه‌شدگان و حتی دولت به صورت نقدی (نه تعهدی) و عدم پیش‌بینی راهکار لازم در هنگام کسری بودجه موجود، از همان ابتدا خلاء بزرگ قانونی طراحان محترم این برنامه ملی بوده است (همان).

نتیجه‌گیری

پژوهش‌هایی که در زمینه بیمه بیکاری در ایران انجام گرفته بود، به دلیل نداشتن نگاه ژرف به مسائل بیمه بیکاری، نتوانسته بود به خوبی معضلات مختلف موجود در اجرای این طرح را آشکار سازد و پژوهش حاضر به دلیل نگاه عمیق و استفاده از رویکرد کمی و کیفی و نگاه از درون به افراد دخیل در این طرح و مسائل آن، کوشیده است تا حد زیادی، چالش‌های موجود در اجرای این طرح را آشکار سازد. البته نیاز به پژوهش‌های بیشتر هم از نظر کمی و هم کیفی برای تأیید یافته‌های این پژوهش و بازشناسی چالش‌های موجود وجود دارد. در نهایت، باید گفت که مهم‌ترین نوع حمایت‌های قابل اعمال در ایام بیکاری، بیمه بیکاری است که تاریخ آن به زمان بروز اولین پیامدهای شوم بیکاری در کشورهای صنعتی باز می‌گردد. با گسترش فعالیت‌های تولیدی، حقوق کار بر روابط کارگری و کارفرمایی حاکم شدند و تشکلهای کارگری و کارفرمایی شکل گرفتند.

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 به‌علاوه حق تکفل تا ۴ نفر برای هرکدام ۱۰ درصد، دریافت حق بیمه بیکاری به میزان ۳ درصد آن هم فقط از کارفرما و همچنین تحت پوشش قرار ندادن همه 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 ارادی بودن اخراج آنان. از جمله اشکالات وارد شده بر این قانون است. لذا 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 بین المللی قرار دارد. نتیجه، این‌که باید بین دو سر طیف نظام بیمه بیکاری، که در یک سر طیف تحت پوشش قرار دادن همه بیکاران، چه فصلی و چه غیرفصلی - و در سمت دیگر اوضاع اقتصادی و اجتماعی و شرایط کارفرمایان، تعادل و توازن ایجاد کرد. همان‌طور که یافته‌ها حکایت می‌کند، این برنامه با چالش‌هایی روبه‌رو است که ادامه این وضعیت برنامه را دچار تبعات منفی

می‌کند. پس لازم است که مسئولان اجرای این طرح، نقاط قوت و ضعف اجرایی و قانونی این طرح را تجزیه و تحلیل کرده و با تشکیل جلسات مشترک، این طرح را مورد ارزیابی قرار دهند و با نگاهی نقادانه ابعاد این طرح را بررسی و راهکارهای مناسب و کارآمد را نیز ارائه کنند.

پیشنهاد‌های پژوهش

موارد پیشنهادی در ارتباط با اصلاح این قانون در ادامه بیان می‌شود:

- مهم‌ترین و اساسی‌ترین مشکل موجود در قانون بیمه بیکاری که نیاز به اصلاح آن احساس می‌شود، خلط مباحث مربوط به اشتغال و بیکاری با سایر موضوعات مربوط به تأمین اجتماعی، نظیر سیل و جنگ و زلزله و پیری و... است؛ لذا قانون بیمه بیکاری باید با هدف حمایت از شاغلین در مقابل بیکاری ناشی از عامل اقتصادی - که به سبب تغییر در عرضه و تقاضای نیروی کار ایجاد می‌شود - اصلاح گردد.
- اصلاح و تعدیل تعهدات صندوق متناسب با حق بیمه دریافتی.
- این قانون به گونه‌ای اصلاح و بازتدوین شود که امکان سوءاستفاده را به حداقل برساند و برای این منظور این حمایت باید به صورتی باشد که افراد بیکار مشمول قانون، نسبت به وضعیت اشتغال در شرایط دشوارتری به سر ببرند و ضمناً تنبیهات متناسب با سوءاستفاده از این قانون نیز برای متخلفین در نظر گرفته شود. بنابراین، اصلاح شرایط برقراری بیمه بیکاری از جمله مدت و میزان مقرری پرداختی به بیکاران مشمول قانون بیمه بیکاری ضروری است.
- نظر به این که ابهامات موارد قابل تفسیر و تأویل در قانون فعلی بیمه بیکاری به وفور یافت می‌شود و موجب سوءبرداشت‌ها و سوءاستفاده‌هایی از این قانون می‌شود و یا مجریان قانون را در درک و تفهیم آن با مشکل روبه‌رو می‌سازد؛ لذا شفاف‌سازی و صراحت در بیان این قانون ضروری به نظر می‌رسد.
- ضمن توجه به انسجام ساختاری در قانون بیمه بیکاری، لازم است وحدت مدیریت در اجرا نیز در آن لحاظ گردد و از شکل‌گیری مدیریت دوگانه که موجب اتلاف منابع می‌شود، پرهیز شود.
- ایجاد گروه‌های فنی و حقوقی برای بررسی پالایش ساده‌سازی و یکسان‌سازی قوانین موجود.
- ایجاد سامانه پیامکی برای آگاهی از تغییر قوانین و همچنین آگاهی از سوابق بیمه‌شدگان، به جهت جلوگیری از سوءاستفاده احتمالی کارفرما.
- اگر کارگران با پس‌انداز خودشان اقدام به اخذ پوشش بیمه‌ای کنند، موضوع بیمه بیکاری امری ناکارآمد جلوه خواهد کرد. همچنین اعطای وام‌هایی با بهره کم نیز می‌تواند افراد بیکار را از سقوط به طبقات زیر خط فقر نجات دهد.

منابع

- ابراهیم خانی، م. (۱۳۹۴)، بررسی عوامل مؤثر بر بهینه‌سازی بیمه بیکاری در سازمان تأمین اجتماعی (استان زنجان)، تأمین پرس، فعالان حوزه رفاه و تأمین اجتماعی.
- اعظمی، حدیثه. (۱۳۸۸)، بررسی میزان رضایت‌مندی از بیمه بیکاری و عوامل مؤثر بر آن (بیکاران تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی شهر تهران)، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبایی.
- پوستین دوز، م. (۱۳۹۲)، اصلاحات در صندوق بیمه بیکاری سازمان تأمین اجتماعی، تأمین پرس، فعالان حوزه رفاه و تأمین اجتماعی.
- سپهر، ج. (۱۳۴۵)، بیکاری (پایان نامه دکتری دانشکده حقوق دانشگاه تهران).
- سایت وزارت کار و امور اجتماعی، طرح قانون بیمه بیکاری و روش‌های اجرای آن، ص ۵.
- عراقی، س.ع. (۱۳۸۲)، حقوق کار (۱)، تهران، انتشارات سمت.
- فرهنگ مهر. (۱۳۴۸)، حقوق کار و بیمه‌های اجتماعی، تهران، انتشارات مؤسسه عالی حسابداری.
- کریمی، مظفر. (۱۳۸۸)، اصلاح موادی از قانون بیمه بیکاری، دفتر مطالعات اجتماعی (گروه امور استخدامی، روابط کار و رفاه)، شماره گزارش: ۹۷۷۴ - ۲۱۰.
- مجتبی‌نوی نائینی، م. (۱۳۷۲)، فرهنگ اصطلاحات کار و تأمین اجتماعی با معادل‌های انگلیسی و فرانسه، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
- مدرس عالم، ز. (۱۳۹۲-۱۳۹۳)، بررسی تطبیقی نظام بیمه بیکاری در ایران و برخی کشورهای جهان و ارائه راهکارهایی برای آن با رویکردی تطبیقی، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- مشایخی، م. و ریاضی، م. (۱۳۸۰-۱۳۷۵)، تأثیر و تأثر متقابل تأمین اجتماعی و اشتغال در سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۸۰، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال (۵) ۱۵.
- International Labour Office (1976), Social Security for the Unemployed, Geneva , p. 1.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی