

## چالش‌های حقوقی و اجرایی در تشخیص بیکاری ارادی و غیرارادی در ایران: بررسی تطبیقی با کشورهای منتخب

میلاد وارسته منشادی<sup>۱</sup>

### چکیده

**هدف:** هدف این پژوهش تحلیل چالش‌های حقوقی و اجرایی فرایند تشخیص بیکاری ارادی و غیرارادی در نظام بیمه بیکاری ایران از منظر سازمان تأمین اجتماعی و ارائه راهکارهای مبتنی بر شواهد با بهره‌گیری از مطالعه تطبیقی است.

**روش:** روش پژوهش، ترکیبی (کمی و کیفی) شامل بررسی انتقادی قوانین و آیین‌نامه‌ها، تحلیل آماری ۲۰،۰۰۰ پرونده درخواست بیمه بیکاری در سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۳ با استفاده از آمار توصیفی، و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته و عمیق با ۱۲ نفر از متخصصان کلیدی و تحلیل محتوای کیفی متعارف می‌باشد؛ همچنین، مطالعه تطبیقی کیفی فرایند تشخیص بیکاری ارادی و غیرارادی در هفت کشور منتخب (آلمان، کانادا، استرالیا، فرانسه، ترکیه، کره جنوبی، ژاپن) با استفاده از منابع ثانویه معتبر انجام شده است.

**یافته‌ها:** نتایج پژوهش نشان می‌دهند که ضعف‌های مبنایی و ابهامات تفسیری در تعاریف قانونی (به‌ویژه مصادیق «بدون میل و اراده»)، دشواری اثبات غیرارادی بودن بر عهده بیمه‌شده، و موانع اجرایی ساختاری و عملیاتی (پراکندگی و عدم یکپارچگی سامانه‌های اطلاعاتی، بوروکراسی و طولانی بودن فرایندهای رسیدگی، محدودیت کارگشایی بازرسی تحقیقی در شرایط عدم همکاری کارفرما، و کمبود و نیاز به توانمندسازی نیروی انسانی متخصص) در فرایند تشخیص بیکاری ارادی و غیرارادی مشهود است. در مقابل، تجربیات کشورهایمانند کانادا و استرالیا اثربخشی استفاده از کدهای استاندارد و الزام‌آور پایان همکاری برای کارفرما و سامانه‌های یکپارچه دیجیتال در افزایش سرعت، دقت و شفافیت تشخیص را نمایان می‌سازد.

**نتیجه‌گیری:** یافته‌ها حاکی از ضرورت اصلاحات ساختاری و بنیادین در آیین‌نامه اجرایی

(شفاف‌سازی تعاریف و مصادیق)، بازطراحی فرایندهای اجرایی با رویکرد حذف بوروکراسی، توسعه و استقرار سامانه تصمیم‌یار دیجیتال یکپارچه و هوشمند با قابلیت تبادل اطلاعات برخط، استانداردسازی جامع دلایل و فرایندهای گزارش‌دهی خاتمه کار با محوریت مسئولیت‌پذیری کارفرما، و تقویت کمی و کیفی توانمندی نیروی انسانی از طریق جذب و آموزش مستمر است. اجرای این راهکارها به بهبود چشمگیر کارایی، سرعت، دقت، شفافیت و عدالت در فرایند تشخیص کمک کرده و ضمن افزایش رضایت‌مندی بیمه‌شدگان، به پایداری مالی صندوق بیمه بیکاری نیز یاری می‌رساند.

**واژه‌های کلیدی:** بیکاری ارادی، بیکاری غیرارادی، بیمه بیکاری، چالش‌های اجرایی، ایران.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## ۱. مقدمه

پدیده بیکاری همواره به‌عنوان یکی از مهم‌ترین و پایدارترین چالش‌های پیش روی جوامع بشری مطرح بوده است. این پدیده، فراتر از معنای صرفاً اقتصادی، دارای ابعاد گسترده اجتماعی و روانی نیز می‌باشد و پیامدهای آن نه تنها بر فرد بیکار شده بلکه بر خانواده او، جامعه و اقتصاد ملی تأثیرات عمیقی بر جای می‌گذارد. از منظر اقتصادی، بیکاری به معنای اتلاف بخشی از سرمایه انسانی و کاهش تولید ناخالص داخلی است، درحالی‌که از منظر اجتماعی، می‌تواند منجر به افزایش فقر، نابرابری، جرم و جنایت و در نهایت بی‌ثباتی اجتماعی شود. نظام‌های بیمه بیکاری به‌عنوان یکی از ابزارهای کلیدی دولت‌های رفاهی و نظام‌های تأمین اجتماعی، با هدف کاهش اثرات مخرب بیکاری و حمایت از نیروی کار در دوران گذار شغلی طراحی شده‌اند. این نظام‌ها با فراهم آوردن یک چتر حمایتی مالی موقت، امکان حفظ حداقل معیشت را برای افرادی که به‌طور ناخواسته شغل خود را از دست داده‌اند، فراهم می‌آورند و بدین ترتیب به حفظ کرامت انسانی و جلوگیری از سقوط افراد و خانواده‌ها به ورطه فقر مطلق کمک می‌کنند (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۸: ۱۵). با این حال، پایداری و اثربخشی نظام‌های بیمه بیکاری به شدت منوط به تعریف دقیق و سازوکارهای کارآمد برای تمیز میان بیکاری «ارادی» و «غیرارادی» است. پرداخت مستمری بیمه بیکاری به افرادی که به اختیار و اراده خود شغلشان را ترک کرده‌اند، نه تنها از نظر اصول عدالت اجتماعی و ملاحظات اخلاقی پذیرفتنی نیست، بلکه منابع محدود صندوق را نیز تحت فشار قرار داده و پایداری مالی آن را به خطر می‌اندازد؛ بنابراین، فرایند تشخیص ارادی یا غیرارادی بودن بیکاری به یکی از حیاتی‌ترین و در عین حال پیچیده‌ترین مراحل در مدیریت عملیاتی و حقوقی نظام بیمه بیکاری تبدیل شده است و نیازمند سازوکارهای شفاف، دقیق و قابل اتکاست.

نظام‌های بیمه بیکاری ابزاری کلیدی برای حمایت از نیروی کار در دوران بیکاری ناخواسته و کاهش پیامدهای اقتصادی و اجتماعی این پدیده هستند. اثربخشی این نظام‌ها به تمیز دقیق بیکاری ارادی از غیرارادی وابسته است؛ زیرا پرداخت مستمری به بیکاران ارادی، عدالت اجتماعی را نقض کرده و می‌تواند پایداری مالی صندوق را به مخاطره اندازد. در ایران، قانون بیمه بیکاری پرداخت مستمری را مشروط به بیکاری «بدون میل و اراده» دانسته، اما در عمل، تشخیص این شرط با چالش‌های حقوقی و اجرایی متعددی روبرو است. ابهام‌هایی در تعاریف قانونی، دشواری اثبات غیرارادی بودن برای بیمه‌شده، ناهماهنگی قوانین کار و بیمه بیکاری، و ضعف‌های فرایندی و ساختاری در سازمان تأمین اجتماعی و ادارات کار، فرایند تشخیص را طولانی، مبهم و گاه ناعادلانه ساخته است. این وضعیت نه تنها متقاضیان را متضرر می‌کند، بلکه اعتماد به نظام حمایتی را تضعیف و فشار مالی بر سازمان را افزایش می‌دهد. باتوجه به نقش حیاتی سازمان تأمین اجتماعی در حوزه رفاه و معیشت میلیون‌ها نفر از کارگران و بیمه‌شدگان و ضرورت حفظ پایداری مالی صندوق‌های آن برای ایفای تعهدات آتی و

همچنین مسئولیت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در نظارت بر روابط کار و اجرای صحیح قوانین مربوطه، بررسی دقیق و آسیب‌شناسانهٔ موانع موجود در فرایند کلیدی تشخیص بیکاری غیرارادی و ارائه راهکارهایی مبتنی بر دانش روز و تجربیات موفق جهانی، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. این پژوهش با تکیه بر مبانی علمی، رویکرد تطبیقی و با نگاهی عمیق به چالش‌های عملیاتی در سطح اجرا، سعی در شناسایی ریشه‌های چالش‌های موجود و ارائه پیشنهادهایی عملیاتی، ساختاری و کاربردی برای بهبود ساختارهای حقوقی و فرایندهای اجرایی نظام تشخیص بیکاری غیرارادی در ایران دارد تا گامی در جهت افزایش کارایی، شفافیت و عدالت در این حوزه مهم برداشته شود و از پیامدهای منفی اقتصادی و اجتماعی ناشی از ناکارآمدی این فرایند کاسته گردد.

این پژوهش با هدف پاسخگویی به ابهام‌ها و چالش‌های موجود در نظام تشخیص بیکاری ارادی و غیرارادی و به منظور پر کردن خلأ پژوهشی در این حوزه انجام شده است. هدف کلی آن، تحلیل جامع و همه‌جانبه چالش‌های حقوقی و اجرایی فرایند تشخیص بیکاری ارادی و غیرارادی در ایران و ارائه پیشنهادهایی مبتنی بر شواهد برای بهبود آن است.

اهداف جزئی شامل شناسایی دقیق، تحلیل حقوقی و مستندسازی نقاط ضعف قانونی و آیین‌نامه‌ای و ابهام‌هایی موجود، تبیین، تحلیل و مستندسازی موانع اجرایی و عملیاتی (شامل موانع فرایندی، کاستی‌های سامانه‌ای و محدودیت‌ها و مسائل مرتبط با نیروی انسانی و همچنین چالش‌های عملیاتی نظیر مواجهه با توافقات صوری و محدودیت‌های بازرسی‌های تحقیقی)، بررسی تطبیقی دقیق سازوکارهای تشخیص بیکاری غیرارادی در هفت کشور منتخب با تأکید ویژه بر نقش فناوری اطلاعات، استانداردهای اطلاعات و فرایندها و سازوکارهای مسئولیت‌پذیر کننده؛ و نهایتاً ارائه مجموعه‌ای از پیشنهادها، سیاستی، حقوقی، فرایندی و اجرایی مشخص و کاربردی مبتنی بر یافته‌های حاصل از تحلیل آسیب‌شناسانهٔ وضعیت داخلی و مطالعات تطبیقی برای اصلاح و بهبود نظام تشخیص بیکاری غیرارادی در سازمان تأمین اجتماعی ایران است. در پرتو این اهداف، پرسش‌های اصلی پژوهش که در طول تحقیق به دنبال پاسخگویی مستند و علمی به آن‌ها بوده‌ایم، عبارت‌اند از:

۱. تعاریف و ضوابط قانونی و آیین‌نامه‌ای ناظر بر مفهوم و مصادیق بیکاری ارادی و غیرارادی در قوانین و مقررات حاکم بر نظام بیمه بیکاری در ایران، از منظر حقوقی و در مقام عمل، چه نقاط ضعف و ابهام‌هایی تفسیری را شامل می‌شوند و به عنوان موانع حقوقی و مبنایی در مسیر تشخیص صحیح عمل می‌کنند؟

۲. مهم‌ترین موانع و چالش‌های اجرایی در سطح واحدهای عملیاتی سازمان تأمین اجتماعی و ادارات کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی که شامل ضعف‌های فرایندی، کاستی‌های سامانه‌ای و محدودیت‌ها و مسائل مرتبط با نیروی انسانی و همچنین چالش‌های عملیاتی نظیر مواجهه با

توافقات صوری کارگر و کارفرما و محدودیت‌های بازرسی‌های تحقیقی می‌شوند، کدام‌اند و چگونه بر دقت، سرعت و شفافیت فرایند تشخیص بیکاری غیرآزادی تأثیر منفی می‌گذارند؟

۳. تجربیات و سازوکارهای حقوقی و اجرایی به کار گرفته شده در کشورهای منتخب (آلمان، کانادا، استرالیا، فرانسه، ترکیه، کره جنوبی، و ژاپن) در حوزه مکانیزم‌های تشخیص و اثبات بیکاری غیرآزادی، به‌ویژه با تمرکز بر نقش فناوری‌های نوین اطلاعاتی، استانداردهای اطلاعاتی و فرایندها (مانند دلایل پایان همکاری)، و سازوکارهای تسهیل‌کننده و مسئولیت‌پذیر کننده برای کارفرمایان و متقاضیان، چگونه است؟

۴. تجربیات و سازوکارهای حقوقی و اجرایی به کار گرفته شده در کشورهای منتخب (آلمان، کانادا، استرالیا، فرانسه، ترکیه، کره جنوبی، و ژاپن) در حوزه مکانیزم‌های تشخیص و اثبات بیکاری غیرآزادی، به‌ویژه با تمرکز بر نقش فناوری‌های نوین اطلاعاتی، استانداردهای اطلاعاتی و فرایندها (مانند دلایل پایان همکاری)، و سازوکارهای تسهیل‌کننده و مسئولیت‌پذیر کننده برای کارفرمایان و متقاضیان، چگونه است و چه درس‌های سیاستی، حقوقی و اجرایی را می‌توان از آن‌ها برای بهبود نظام تشخیص بیکاری غیرآزادی در ایران استخراج و بومی‌سازی نمود؟

باتوجه به تحلیل آسیب‌شناسانه وضعیت جاری در ایران (شامل چالش‌های حقوقی و اجرایی) و درس‌های کلیدی استخراج شده از مطالعات تطبیقی با کشورهای منتخب، چه مجموعه راهکارهای حقوقی، فرایندی (اجرایی و ساختاری) و فناوری‌های را می‌توان به صورت مشخص، عملیاتی و اولویت‌بندی شده برای اصلاح و بهبود کارایی، دقت، سرعت، شفافیت و عدالت فرایند تشخیص بیکاری غیرآزادی در نظام بیمه بیکاری ایران پیشنهاد داد؟

## ۲. چهارچوب نظری پژوهش پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

### ۲-۱. مبانی نظری و چهارچوب حقوقی در ایران

درک و تحلیل اثربخشی یک نظام حمایتی مانند بیمه بیکاری، بدون توجه به بستر کلان اقتصادی که در آن عمل می‌کند، ناقص خواهد بود. قوانین، مقررات و فرایندهای اجرایی در خلأ وضع و اجرا نمی‌شوند، بلکه به شدت از عواملی نظیر تورم، نرخ بهره، سیاست‌های مالی دولت و ساختار بازار کار تأثیر می‌پذیرند. مقایسه نظام‌های مختلف در این حوزه، بدون لحاظ این مؤلفه‌ها، می‌تواند نتایج گمراه‌کننده در پی داشته باشد. در اقتصادهایی با نرخ تورم بالا، مانند ایران، ارزش واقعی مستمری‌های ثابت بیمه بیکاری در گذر زمان به شدت کاهش می‌یابد. این امر، فلسفه وجودی بیمه بیکاری را که تأمین حداقل معیشت در دوران بیکاری است، تضعیف کرده و فشار مضاعفی بر متقاضیان وارد می‌سازد. در مقابل، در کشورهایی با نرخ تورم پایین، ارزش واقعی مزایا پایدارتر باقی می‌ماند. همچنین، نرخ بهره

بر بازدهی سرمایه‌گذاری ذخایر مالی صندوق بیمه بیکاری اثرگذار است؛ به‌گونه‌ای که نرخ‌های بهره‌ی بالا می‌توانند به افزایش بازدهی و رشد ذخایر صندوق کمک کنند، درحالی‌که نرخ‌های بهره‌ی پایین موجب کاهش آن می‌شوند. پایداری مالی صندوق بیمه بیکاری ایران، به‌دلیل نوسان‌های اقتصادی کلان، همواره با چالش‌های جدی مواجه بوده است. ازسوی دیگر، سیاست‌های مالی دولت (نظیر مالیات ستانی، تخصیص بودجه و بارانه‌ها) و سیاست‌های پولی (ازجمله کنترل حجم پول و نرخ بهره) تأثیر مستقیمی بر بازار کار و نرخ بیکاری دارند. در کشورهایی همچون آلمان و کانادا که نظام‌های بیمه بیکاری پیشرو دارند، ثبات نسبی اقتصاد کلان، سیاست‌های پولی و مالی انقباضی و انبساطی هدفمند، و همچنین سیستم‌های مالیاتی کارآمد، به دولت‌ها اجازه می‌دهند تا با مدیریت دقیق‌تر، از نوسان‌های شدید بازار کار جلوگیری کرده و منابع کافی برای پایداری صندوق‌های حمایتی فراهم کنند. در ایران، با وجود تلاش سیاست‌گذاران، تأثیر سیاست‌های کلان بر اشتغال و بیکاری همچنان یکی از چالش‌های اصلی محسوب می‌شود؛ بنابراین، تحلیل اثربخشی نظام بیمه بیکاری در کشورهای مختلف تنها زمانی معتبر است که در پرتو هم‌فزایی قوانین شفاف، فرایندهای کارآمد و بستر کلان اقتصادی نسبتاً باثبات بررسی شود. این عوامل در کنار یکدیگر، زمینه‌ساز پیاده‌سازی سازوکارهای حمایتی هوشمند و پایدار هستند. پدیده بیکاری، به معنای عدم اشتغال نیروی کار آماده و جویای کار در سطح دستمزدهای رایج، از دیرباز موضوع مطالعه اقتصاددانان، جامعه‌شناسان و حقوق‌دانان بوده است. تحلیل‌های متنوعی درباره علل و انواع بیکاری ارائه شده است. درحالی‌که نظریه‌های کلاسیک و نئوکلاسیک بر عوامل سمت عرضه در بازار کار - مانند سطح بالای دستمزدها، وجود اتحادیه‌های کارگری و مقررات محدودکننده تأکید دارند و بیکاری را عمدتاً پدیده‌ای موقت یا ناشی از عدم تمایل فرد به پذیرش شغل در سطح دستمزد تعادلی می‌دانند، نظریه کینزی تحلیلی متفاوت ارائه می‌کند (کینز، ۱۳۷۵: ۲۴۵). جان مینارد کینز، بیکاری را پدیده‌ای ساختاری و ناشی از کمبود تقاضای کل در اقتصاد معرفی کرده و بر نقش دولت در مدیریت تقاضا از طریق سیاست‌های مالی و پولی تأکید دارد. از دیدگاه وی، حتی در شرایط انعطاف‌پذیری کامل دستمزدها، ممکن است اقتصاد در تعادلی با سطح بالایی از بیکاری قرار گیرد.

در رویکردهای معاصر، تحلیل بیکاری جامع‌تر شده و انواع مختلفی از آن مورد بررسی قرار می‌گیرد که هر یک دارای ریشه‌ها و راهکارهای سیاستی خاص خود هستند و از منظر قوانین بیمه بیکاری نیز تفاوت‌هایی در نحوه احراز شرایط دارند. این انواع شامل بیکاری اصطحاک‌کی (ناشی از زمان لازم برای جست‌وجوی شغل جدید حتی در بازارهای کار کارآمد)، بیکاری ساختاری (ناشی از عدم تطابق مهارت‌ها و تخصص‌های نیروی کار با نیازهای متحول بازار کار یا عدم تطابق جغرافیایی عرضه و تقاضای کار)، بیکاری ادواری یا سیکلی (متأثر از نوسان‌های چرخه‌های تجاری و کاهش تقاضا در دوران رکود اقتصادی)، و بیکاری فصلی (وابسته به زمان‌های خاص سال) می‌شود (بلانچارد، ۲۰۰۸: ۵۰۵).

صرف نظر از نوع و علت، بیکاری همواره با هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی قابل توجهی همراه است؛ از جمله کاهش تولید ناخالص داخلی (شکاف تولید)، کاهش درآمدهای مالیاتی دولت، افزایش هزینه‌های عمومی برای پرداخت مزایا، و پیامدهایی نظیر فقر، نابرابری درآمدی، مشکلات سلامت روان، فروپاشی خانواده و افزایش آسیب‌های اجتماعی.

نظام بیمه بیکاری به‌عنوان پاسخی سیاستی به پیامدهای نامطلوب بیکاری، یکی از ارکان اصلی شبکه‌های ایمنی اجتماعی مدرن به‌شمار می‌رود و در اغلب کشورهای توسعه‌یافته و بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بخشی از نظام تأمین اجتماعی محسوب می‌شود. هدف اصلی این نظام، فراهم آوردن منبع درآمد جایگزین (هرچند کمتر از درآمد دوران اشتغال) برای افرادی است که به‌طور ناخواسته شغل خود را از دست می‌دهند و آماده برای کار مجدد هستند (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۸: ۳۰). این حمایت مالی موقت چند کارکرد اساسی دارد: ۱. تأمین حداقل معیشت و جلوگیری از فقر مطلق؛ ۲. تسهیل جست‌وجوی شغل و تطابق بهینه نیروی کار با بازار؛ ۳. تثبیت اقتصاد کلان و مدیریت چرخه‌های تجاری؛ و ۴. حفظ و ارتقای سرمایه انسانی و اجتماعی.

با این حال، طراحی و مدیریت کارآمد نظام بیمه بیکاری نیازمند تعادلی ظریف میان حمایت کافی از افراد بیکار و جلوگیری از ایجاد انگیزه‌های منفی برای جست‌وجوی شغل است. در این زمینه، مفهوم «ریسک اخلاقی» اهمیت ویژه‌ای دارد و به تمایل احتمالی افراد برای کاهش تلاش در یافتن شغل جدید در صورت وجود منبع درآمد جایگزین اشاره می‌کند. شروط «غیرارادی بودن بیکاری» و «آمدگی برای کار» دقیقاً با هدف کاهش این ریسک و اطمینان از تخصیص بهینه منابع عمومی تعریف شده‌اند (آتکینسون و میکلیگلی، ۱۳۹۰: ۵۲). تمیز دقیق میان این دو وضعیت از چالش‌برانگیزترین وظایف نظام بیمه بیکاری در سطح جهان و به‌ویژه در ایران است و مستلزم وجود سازوکارهای حقوقی، اجرایی و نظارتی شفاف و قابل اتکاست.

نظام بیمه بیکاری در جمهوری اسلامی ایران بر اساس «قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۰۶/۲۶ مجلس شورای اسلامی» بنیان نهاده شده است. هرچند این قانون طی سال‌های بعد اصلاحات جزئی‌ای را تجربه کرده، اصول و مبانی اصلی آن همچنان برقرار است. هدف اصلی قانون، حمایت درآمدی از بیمه‌شدگانی است که به‌صورت غیرارادی شغل خود را از دست داده و دارای سابقه پرداخت حق بیمه کافی هستند و آمادگی اشتغال مجدد دارند. مطابق ماده (۲) این قانون، «بیکار از نظر این قانون بیمه‌شده‌ای است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده برای کار باشد». این ماده، شرط اصلی استحقاق دریافت مستمری بیمه بیکاری را بر دو پایه «غیرارادی بودن» بیکاری و «آمادگی برای کار» استوار می‌کند.

عبارت «بدون میل و اراده» در ظاهر ساده به نظر می‌رسد، اما در عمل و با توجه به تنوع و پیچیدگی روابط کاری در بخش‌های مختلف اقتصادی، منشأ ابهامات تفسیری و اختلاف رویه‌های متعددی

شده است. «آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۷۰/۰۳/۲۷ هیئت وزیران» که چندین بار نیز اصلاح شده، به تفصیل به فرایند ثبت درخواست، بررسی پرونده‌ها و تشخیص بیکاری غیرارادی می‌پردازد. بر اساس این آیین‌نامه، بیمه‌شده موظف است ظرف ۳۰ روز پس از تاریخ بیکاری، مراتب را به واحد بیمه بیکاری اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی اطلاع دهد و درخواست کتبی (یا در سال‌های اخیر الکترونیکی) خود را ثبت کند. تأخیر بدون عذر موجه می‌تواند منجر به کاهش مدت استحقاق مستمری شود.

فرایند بررسی درخواست شامل مراحل از جمله ارائه مدارک، بررسی سوابق بیمه، ارزیابی دلیل خاتمه همکاری، در صورت نیاز ارجاع به بازرسی کار، و در نهایت تصمیم کمیته‌های مشترک است. در آیین‌نامه، مواردی مانند پایان قرارداد مدت‌معین یا تعطیلی کارگاه، از مصادیق روشن بیکاری غیرارادی دانسته شده است. «قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹» نیز در این فرآیند نقشی مکمل دارد و به انواع قرارداد، شرایط خاتمه، حقوق طرفین و نحوه رسیدگی به اختلافات می‌پردازد. به‌ویژه مواد مربوط به فسخ قرارداد از سوی کارفرما (ماده ۲۷) و آرای هیئت‌های حل اختلاف درباره موجه یا غیرموجه بودن اخراج، در تشخیص استحقاق مستمری نقش تعیین‌کننده دارند (عباسی و سلطانی، ۱۴۰۲: ۱۰۲).

با وجود این چهارچوب قانونی، تجربه‌های عملی حاکی از وجود ضعف‌های حقوقی و ابهامات تفسیری عمیق است که فرآیند تشخیص را دشوار کرده و باعث تفاوت در رویه‌ها شده است. از جمله مهم‌ترین کاستی‌ها، ابهام در تعریف و تعیین مصادیق «بیکاری بدون میل و اراده» است که فاقد معیارهای دقیق و روزآمد برای تفکیک تمامی حالات خاتمه کار است. یکی از چالش‌های بارز، تمایز میان استعفای واقعی و استعفای صوری یا تحت فشار است؛ مواردی که در واقع به‌دلیل شرایط غیرقابل تحمل کاری (مانند عدم پرداخت مکرر حقوق، تغییرات یک‌جانبه قرارداد، آزار یا تخلف‌های کارفرما) رخ می‌دهند و از نظر ماهوی مصداق بیکاری غیرارادی‌اند. در حال حاضر، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مربوط به «استعفاهای موجه» فاقد شفافیت و معیارهای دقیق هستند که این امر موجب سردرگمی کارشناسان و تفاوت در تصمیم‌گیری‌ها می‌شود (احمدی، ۱۴۰۰: ۲۸).

همچنین، بار اثبات غیرارادی بودن بیکاری عملاً بر عهده بیمه‌شده است و ارائه مستندات لازم در بسیاری موارد برای کارگران دشوار یا غیرممکن است (حسینی و موسوی، ۱۳۹۸: ۵۲). عدم همکاری برخی کارفرمایان در ارائه مدارک، این روند را پیچیده‌تر کرده و باعث طولانی شدن فرآیند می‌شود. از سوی دیگر، خلأهای قانونی درباره پذیرش صریح «فورس‌ماژور» یا وقایع قهری که منجر به تعطیلی کارگاه می‌شوند، نیز از نقاط ضعف موجود به‌شمار می‌روند. افزون بر این، برخی تضادها و ابهام‌ها در تعامل میان قانون کار، آیین‌نامه بیمه بیکاری و رویه‌های مراجع حل اختلاف، گاه موجب پیچیدگی بیشتر در اجرای صحیح فرآیند تشخیص می‌شود. این موارد ضرورت بازنگری، تدوین دستورالعمل‌های

شفاف و هماهنگی میان نهادهای ذی ربط را دوچندان می کند.

## ۲-۲. مدل مفهومی پژوهش

مدل مفهومی پژوهش حاضر، ارتباط متقابل و تأثیرگذار میان عناصر کلیدی مؤثر بر فرایند تشخیص بیکاری ارادی و غیرارادی و پیامدهای آن را به صورت شماتیک تبیین می کند. این مدل بر این فرض استوار است که اثربخشی نظام تشخیص بیکاری غیرارادی، که از منظر شاخص‌هایی نظیر سرعت رسیدگی، دقت در تشخیص، شفافیت فرایند و سطح رضایت‌مندی ذی‌نفعان سنجیده می‌شود، تابعی از تعامل پیچیده میان سه عنصر اصلی است: عوامل ورودی و بستر قانونی، فرایندهای اجرایی موجود و چالش‌های ساختاری و عملیاتی. راهکارهای نظام‌مند نیز بر این تعامل تأثیرگذار هستند.

عوامل ورودی و بستر قانونی شامل قوانین و مقررات حاکم، شرایط بازار کار و اطلاعات اولیه متقاضیان و کارفرمایان می‌باشد. این عوامل، ورودی‌های فرایند تشخیص بیکاری غیرارادی در واحدهای اجرایی سازمان تأمین اجتماعی و ادارات کار را شکل می‌دهند.

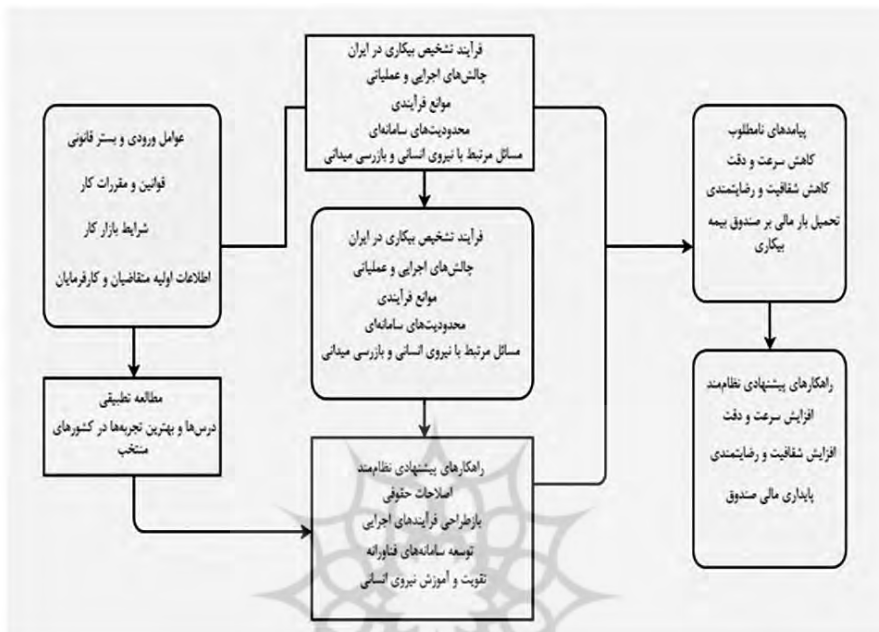
فرایند اجرایی موجود، تحت تأثیر مجموعه‌ای از چالش‌های ساختاری و عملیاتی قرار دارد. این چالش‌ها به دو دسته اصلی تقسیم می‌شوند: چالش‌های حقوقی و مبنایی؛ ناشی از ابهام‌های قانونی و آیین‌نامه‌ای و دشواری اثبات غیرارادی بودن بیکاری برای متقاضی؛ چالش‌های اجرایی و عملیاتی؛ شامل موانع فرایندی، سامانه‌ای، نیروی انسانی و میدانی، نظیر توافقات صوری و محدودیت‌های بازرسی.

این چالش‌ها با یکدیگر در تعامل بوده و تأثیر مستقیم منفی بر فرایند تشخیص دارند. برای نمونه، ابهام‌های قانونی می‌تواند باعث تصمیم‌گیری‌های غیریکنواخت شود و ضعف سامانه‌های اطلاعاتی فرایند جمع‌آوری اطلاعات لازم برای اثبات غیرارادی بودن بیکاری را دشوار می‌کند. این هم‌افزایی چالش‌ها منجر به بروز پیامدهای نامطلوب می‌شود، که شامل کاهش سرعت و دقت رسیدگی، کاهش شفافیت و رضایت‌مندی و تحمیل بار مالی بر صندوق است.

برای شناسایی راهکارهای مؤثر، مطالعه تطبیقی نظام‌های بیمه بیکاری در کشورهای منتخب انجام می‌شود تا درس‌ها و بهترین تجربه‌ها در زمینه سازوکارهای حقوقی، فرایندی و فناورانه استخراج گردد. بر اساس تحلیل چالش‌های داخلی و بهره‌گیری از تجربه‌های تطبیقی، مجموعه‌ای از راهکارهای پیشنهادی نظام‌مند در ابعاد حقوقی، فرایندی، فناورانه و نیروی انسانی تدوین می‌شوند.

اجرای هم‌افزایانه این راهکارها، به تدریج موجب غلبه بر چالش‌ها و بهبود فرایند تشخیص می‌شود و در نهایت اثربخشی نظام تشخیص بیکاری غیرارادی را افزایش می‌دهد. پیامدهای مطلوب این بهبود شامل افزایش سرعت و دقت رسیدگی، شفافیت و رضایت‌مندی، و پایداری مالی صندوق خواهد بود.

بدین ترتیب، مدل ارائه شده، ارتباط منطقی و سیستمی میان عناصر کلیدی پژوهش را تبیین می‌کند و چهارچوبی برای تحلیل و ارائه پیشنهادهای عملی فراهم می‌آورد.



شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش

## ۳-۲. ادبیات پژوهش و مطالعات تطبیقی

نظام بیمه بیکاری در ایران کمتر از سایر حوزه‌های نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مورد پژوهش‌های عمیق، متمرکز و سیستمی قرار گرفته است. اگرچه موضوع بیکاری، علل، پیامدها و راهکارهای کلان‌سیاستی برای مقابله با آن همواره در مطالعات اقتصادی و اجتماعی کشور مورد توجه پژوهشگران و نهادهای سیاست‌گذار بوده است، اما تحقیقاتی که به‌طور خاص و با جزئیات به چالش‌های دقیق حقوقی، آیین‌نامه‌ای و به‌ویژه اجرایی و عملیاتی فرایند «تشخیص» ارادی یا غیرارادی بودن بیکاری در چهارچوب قوانین، رویه‌ها و ساختارهای سازمان تأمین اجتماعی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پرداخته باشند، محدود، پراکنده و غالباً فاقد رویکرد جامع‌نگر هستند. بخش قابل توجهی از مطالعات داخلی مرتبط، به تحلیل کلی نظام تأمین اجتماعی، مسائل مالی و اکچوئری صندوق‌ها، یا تحلیل کلان بازار کار، علل و پیامدهای بیکاری در سطح اقتصاد ملی اختصاص یافته است (نظری و شیرانی، ۱۳۹۶: ۱۸۵). برخی از تحقیقات با رویکرد حقوقی به تحلیل مواد قانونی مرتبط با بیمه بیکاری و قانون

کار از منظر تطبیق با روابط کار نوین، بررسی رویه‌های قضایی در مراجع حل اختلاف کار یا واکاوی مبانی فقهی و حقوقی مفاهیم مرتبط پرداخته‌اند. برای مثال، پژوهشی توسط احمدی (۱۴۰۰) به تحلیل حقوقی مفهوم «بیکاری بدون میل و اراده» در قانون بیمه بیکاری پرداخته و با بررسی مبانی و چالش‌های تفسیری، به ابهام‌های موجود در تعریف و مصادیق آن اشاره کرده و پیشنهادهایی برای شفاف‌سازی قانونی ارائه داده است (احمدی، ۱۴۰۰: ۳۰). همچنین، در پژوهشی (حسینی و موسوی) به تفاوت‌های مفهومی و مصداقی میان «ترک کار» و «استعفا» در قانون کار و رویه‌های مراجع حل اختلاف پرداخته و نشان دادند که عدم تفکیک دقیق این دو مفهوم و همچنین عدم شفافیت در مورد مصادیق «استعفاي موجه»، چگونه می‌تواند چالش‌هایی را در پرونده‌های بیمه بیکاری ایجاد کند و منجر به تضییع حقوق کارگران شود (حسینی و موسوی، ۱۳۹۸: ۵۰). با این حال، این مطالعات اغلب به تحلیل صرفاً حقوقی متون و رویه‌ها محدود مانده و کمتر به ابعاد اجرایی و عملیاتی فرایند تشخیص در سازمان تأمین اجتماعی و تعامل آن با بستر حقوقی پرداخته‌اند. از سوی دیگر، برخی مطالعات با رویکرد مدیریتی و اجرایی، به بررسی فرایندهای اجرایی در سازمان‌های دولتی و نهادهای حمایتی پرداخته و به موضوعاتی نظیر بوروکراسی اداری، طولانی بودن فرایندها، و نقش بالقوه یا بالفعل فناوری اطلاعات در بهبود ارائه خدمات اشاره کرده‌اند. مطالعه‌ای میدانی که توسط (کریمی و نوری، ۱۴۰۱) انجام شده است، به آسیب‌شناسی فرایند رسیدگی به پرونده‌های مختلف در سازمان تأمین اجتماعی، از جمله پرونده‌های بیمه بیکاری در یک منطقه خاص پرداخته و با استفاده از مصاحبه با کارکنان و بررسی فرایندها، گلوگاه‌های عملیاتی، نظیر مراحل طولانی بررسی، نیاز به تأییدات متعدد، و مشکلات ناشی از سیستم‌های اطلاعاتی ناکارآمد و عدم یکپارچگی آن‌ها را شناسایی کرده است (کریمی و نوری، ۱۴۰۱: ۱۱۵). همچنین، در برخی پایان‌نامه‌ها و مقالات علمی - پژوهشی، به نقش بالقوه و اهمیت راهبردی فناوری اطلاعات در بهبود ارائه خدمات در سازمان‌های عمومی و خدماتی تأکید شده است. برای مثال، (یوسفی و جمشیدی) به بررسی نقش فناوری اطلاعات در بهبود ارائه خدمات سازمان‌های حمایتی، از جمله کاهش مراجعه‌کنندگان حضوری و افزایش سرعت پاسخگویی پرداختند، اما به‌طور خاص وارد جزئیات فنی و عملیاتی پیاده‌سازی نظام‌های تصمیم‌یار یا سامانه‌های جامع برای فرایندهای پیچیده‌ای نظیر تشخیص بیکاری غیرآزادی و نیازمندی‌های اطلاعاتی آن نشدند (یوسفی و جمشیدی، ۱۳۹۷: ۷۰). در پژوهش دیگری (رضوی و بابایی) موانع اجرایی پیاده‌سازی دولت الکترونیک در سازمان تأمین اجتماعی را بررسی کرده و به چالش‌های مرتبط با زیرساخت، امنیت داده‌ها، مقاومت در برابر تغییر و فرهنگ سازمانی اشاره نمودند (رضوی و بابایی، ۱۴۰۲: ۱۱۵). این مطالعات نیز اگرچه به ابعاد اجرایی و فناورانه اشاره دارند، اما کمتر آن‌ها را مستقیماً به چالش‌های حقوقی و ماهوی فرایند تشخیص بیکاری غیرآزادی گره زده و از دیدگاه یکپارچه به مسئله نگریسته‌اند.

به‌طور کلی، خلأ اصلی و قابل توجه در ادبیات پژوهش داخلی مرتبط با موضوع این مقاله، فقدان یک

تحلیل جامع، یکپارچه و عملیاتی است که به‌طور هم‌زمان ابعاد حقوقی (ابهام‌های قانونی و آیین‌نامه‌ای)، اجرایی (فرایندهای بوروکراتیک، مشکلات سامانه‌ای، محدودیت‌های میدانی مانند بازرسی تحقیقی و توافقات صوری) و فناوریانه چالش‌های تشخیص بیکاری ارادی و غیرارادی را با نگاهی انتقادی و از منظر دست‌اندرکاران و با بهره‌گیری از مطالعات تطبیقی و تجربیات سایر کشورها مورد بررسی عمیق قرار داده و مجموعه‌ای منسجم، عملیاتی و مبتنی بر شواهد از راهکارهای نظام‌مند را برای بهبود وضعیت موجود ارائه دهد. اغلب مطالعات به یک یا دو بعد از مسئله پرداخته‌اند و ارتباط متقابل و سیستمی میان آن‌ها را به صورت تحلیلی عمیق مورد بررسی قرار نده‌اند. پژوهش حاضر با هدف پر کردن این خلأ و ارائه یک تحلیل جامع‌تر، عمیق‌تر و عملیاتی‌تر در این زمینه طراحی و اجرا شده است تا بتواند تصویر کامل‌تر و واقع‌بینانه‌تری از چالش‌ها ارائه داده و مبنای مناسبی برای تصمیم‌گیری‌های سیاستی و اجرایی در سطوح مختلف فراهم آورد.

مرور انتقادی تجربیات بین‌المللی در زمینه طراحی، مدیریت و اجرای نظام‌های بیمه بیکاری و به‌طور خاص، سازوکارهای حقوقی، فرایندی و فناوریانه به کار گرفته شده برای تشخیص دقیق و کارآمد بیکاری ارادی و غیرارادی، می‌تواند درس‌های ارزشمند و قابل بومی‌سازی را برای بهبود نظام ایران به همراه داشته باشد. هفت کشوری که در این پژوهش برای مطالعه تطبیقی انتخاب شده‌اند، هر یک دارای ویژگی‌ها، نقاط قوت و نوآوری‌هایی در این زمینه هستند که بررسی آن‌ها می‌تواند به شناسایی «بهترین تجربه‌ها» در سطح جهانی کمک کند: آلمان، کانادا، استرالیا، فرانسه، ترکیه، کره جنوبی و ژاپن. انتخاب این کشورها بر اساس معیارهایی نظیر پیشینه نظام بیمه بیکاری و تأمین اجتماعی، سطح توسعه‌یافتگی در حوزه خدمات دولت الکترونیک و به‌کارگیری فناوری اطلاعات در خدمات عمومی، تنوع در مدل‌های اجرایی و حقوقی، و دسترسی نسبی به اطلاعات و مستندهای مرتبط صورت گرفته است تا تنوع در رویکردها پوشش داده شود و مقایسه‌ای معنادار صورت پذیرد.

**آلمان:** نظام بیمه بیکاری آلمان که توسط آژانس فدرال کار<sup>۱</sup> به عنوان یک نهاد تخصصی و متمرکز اداره می‌شود، بر فرایندهای استاندارد، شفافیت اطلاعاتی و استفاده گسترده و مؤثر از سیستم‌های دیجیتال تأکید دارد. در آلمان، کارفرمایان موظف‌اند دلیل خاتمه همکاری را به‌صورت مشخص، دقیق و با استفاده از کدهای استاندارد مشخص شده در گزارش‌های رسمی الکترونیکی خود به آژانس فدرال کار اعلام کنند. این استانداردسازی اجباری اطلاعات اولیه در مبدأ، فرایند بررسی و تصمیم‌گیری توسط کارشناسان آژانس کار را به میزان قابل توجهی تسهیل می‌کند و نیاز به تفاسیر اولیه و غیریکنواخت را کاهش می‌دهد. در مواردی که دلیل خاتمه کار مبهم باشد یا از سوی کارگر مورد اعتراض قرار گیرد، فرایندهای بررسی دقیق‌تر شامل مصاحبه حضوری یا تلفنی با متقاضی و در صورت لزوم، ارتباط رسمی

با کارفرما یا استعمال از مراجع حل اختلاف صورت می‌گیرد.

تمرکز بر شفافیت در قوانین و مقررات، ارائه راهنماهای اجرایی جامع و قابل دسترس برای کارفرمایان و متقاضیان به صورت برخط و با زبانی ساده، و همچنین دسترسی آسان به اطلاعات مربوط به حقوق، تعهدات و مراحل رسیدگی از طریق پلتفرم‌های دیجیتال، از نقاط قوت سیستم آلمان در افزایش کارایی، شفافیت و رضایت‌مندی در فرایند تشخیص است (آژانس فدرال کار، ۲۰۲۳: ۱۲). استفاده از یک پلتفرم دیجیتال یکپارچه برای ثبت‌نام، گزارش‌دهی، ارائه مدارک و پرداخت مزایا نیز به تسریع کلی فرایند و کاهش خطاهای انسانی کمک شایانی کرده است.

**کانادا:** نظام بیمه اشتغال کانادا در زمینه استانداردسازی اطلاعات، به‌کارگیری گسترده و هوشمندانه فناوری اطلاعات برای تسریع و مکانیزه کردن فرایند تشخیص، یکی از پیشروترین و موفق‌ترین نظام‌ها در سطح جهان محسوب می‌شود. ستون فقرات و محور اصلی فرایند تشخیص در کانادا، سیستم «گزارش سابقه اشتغال» است که فرم استاندارد، اجباری و در حال حاضر عمدتاً الکترونیکی است که کارفرما موظف است ظرف چند روز کاری پس از پایان همکاری با هر کارمند (به هر دلیلی)، آن را به صورت دقیق و کامل تکمیل و ارسال کند. این فرم شامل بخش‌های مختلفی از جمله مشخصات هویتی کارمند، سوابق دقیق کاری و پرداخت‌ها، و مهم‌تر از همه، بخشی برای ذکر «دلیل پایان کار» است که از حدود ۲۰ کد استاندارد، مشخص و از پیش تعریف شده برای انواع رایج دلایل پایان کار استفاده می‌کند (نظیر نبود کار یا تعدیل نیرو؛ ترک کار یا استعفا؛ بازنشستگی؛ اخراج موقت یا دائم ناشی از شرایط اقتصادی). دقت، جامعیت، استانداردسازی بالای این کدها و همچنین اجباری بودن و الکترونیکی بودن فرایند تکمیل و ارسال فرم گزارش سابقه اشتغال، فرایند تشخیص غیرارادی بودن بیکاری را تا حد بسیار زیادی مکانیزه، خودکار و سریع کرده است. اطلاعات به صورت خودکار وارد سیستم‌های پردازشی اداره خدمات کانادا شده و مبنای اصلی و اولیه تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد. در بسیاری از موارد که دلیل پایان کار گزارش شده توسط کارفرما صریح، مشخص و منطبق با کدهای استاندارد (نظیر نبود کار، تعدیل نیرو، یا پایان قرارداد) باشد، فرایند تأیید صلاحیت، محاسبه میزان و زمان‌بندی پرداخت مستمری به صورت کاملاً خودکار صورت می‌پذیرد و تنها در موارد پیچیده، مبهم، مواردی که دلیل پایان کار نیازمند بررسی بیشتر باشد (مانند اخراج یا ترک کار با دلایل نامشخص یا مورد اختلاف)، یا در صورت وجود اطلاعات ناسازگار، نیاز به بررسی‌های دقیق‌تر توسط کارشناس انسانی یا مصاحبه با متقاضی است (اداره خدمات کانادا، ۲۰۲۴: ۵). این سیستم استاندارد و فناورانه به‌طور قابل توجهی زمان رسیدگی به درخواست‌ها (که در بسیاری از موارد به کمتر از دو هفته کاهش یافته است) و هزینه‌های اداری را کاهش داده و همچنین امکان کمتری برای پنهان‌کاری یا ارائه اطلاعات خلاف واقع

توسط کارفرما در خصوص دلیل واقعی پایان کار فراهم می‌آورد (اسمیت، ۲۰۲۰: ۵۵).

**استرالیا:** در استرالیا، سیستم رفاهی و خدمات اجتماعی از طریق سامانه یکپارچه MYGov اداره می‌شود که به شهروندان امکان دسترسی امن و آسان به خدمات مختلف دولتی از طریق یک درگاه واحد را می‌دهد. این سامانه شامل امکان ثبت درخواست و پیگیری مزایای بیکاری و همچنین ارتباط با نهادهای مرتبط است. یکی از نوآوری‌های کلیدی، موفق و مثال‌زدنی در استرالیا، استفاده گسترده و مؤثر از فناوری برای تبادل داده برخط و سیستمی میان نهادهای مختلف دولتی است. سیستم Single Touch Payroll (STP)، کارفرمایان را ملزم به گزارش‌دهی برخط، الکترونیکی و لحظه‌ای اطلاعات دقیق حقوق و دستمزد کارکنان (شامل اطلاعات مربوط به شروع، پایان و دلیل خاتمه همکاری) به اداره مالیات استرالیا (ATO) می‌کند. این اطلاعات دقیق و استاندارد از طریق API (رابط برنامه‌نویسی کاربردی) به صورت خودکار و برخط میان سامانه ATO و سامانه‌های اداره خدمات استرالیا<sup>۱</sup> که مسئول پرداخت مزایای بیکاری و سایر خدمات رفاهی است، تبادل می‌شود و نیاز به گزارش‌دهی مجدد توسط کارفرما یا ارائه مدارک کاغذی توسط متقاضی به نهادهای حمایتی را به میزان قابل توجهی کاهش می‌دهد (اداره خدمات استرالیا، ۲۰۲۵: ۸). این تبادل داده خودکار، امکان اعتبارسنجی سریع و دقیق اطلاعات مربوط به سوابق کاری، میزان پرداخت‌ها، و دلیل گزارش شده توسط کارفرما برای پایان کار را در لحظه فراهم می‌آورد و مبنای بسیار قوی برای تشخیص اولیه و جلوگیری از تقلب و سوءاستفاده (مانند توافقات صوری برای دریافت مزایا) است. همچنین، سیستم استرالیا از قابلیت بررسی خودکار اطلاعات مربوط به تعطیلی کسب‌وکارها در مقیاس وسیع (مثلاً به دلیل بحران‌های اقتصادی، بلایای طبیعی یا دستورات دولتی) از طریق اتصال سیستمی و تبادل داده با نهادهای مرتبط (مانند اداره ثبت شرکت‌ها) برخوردار است که تشخیص بیکاری غیرارادی ناشی از فورس ماژور را تسهیل می‌کند (اوکانل<sup>۲</sup>، ۲۰۲۲: ۵۰). این سطح بالای یکپارچگی سیستمی، تبادل داده برخط، استانداردسازی اطلاعات در مبدأ (نزد کارفرما) و به‌کارگیری فناوری برای اعتبارسنجی خودکار، فرایند تشخیص را بسیار سریع، دقیق و شفاف ساخته و خطاهای ناشی از ورود دستی اطلاعات، ناسازگاری داده‌ها یا پنهان‌کاری عمدی را به حداقل رسانده است و الگویی بسیار ارزشمند در زمینه دولت الکترونیک و خدمات عمومی دیجیتال محسوب می‌شود.

**فرانسه:** نظام بیمه بیکاری در فرانسه<sup>۳</sup> توسط مرکز اشتغال فرانسه مدیریت می‌شود که نقش مهمی در ارائه خدمات کاریابی، مشاوره شغلی و پرداخت مزایای بیکاری ایفا می‌کند و تلاش دارد تا رویکردی فعال در مدیریت بازار کار داشته باشد. در این کشور، تلاش شده است تا قوانین و مقررات مربوط به بیمه بیکاری تا حدی مستقل و شفاف‌تر از قانون کار اصلی تدوین شوند تا از تداخلات، ابهام‌های و

1- Services Australia  
2- O'Connell  
3- Pôle emploi

پیچیدگی‌ها در رویه‌های مربوط به تعیین صلاحیت دریافت مزایای بیکاری کاسته شود و فرایندها برای متقاضیان و کارفرمایان قابل فهم‌تر باشد (دوبوآ<sup>۱</sup>، ۲۰۱۷: ۱۳۰). متقاضیان برای دریافت مزایای بیکاری باید در مرکز اشتغال فرانسه ثبت‌نام کرده و مدارک مربوط به سوابق کاری، از جمله گواهی کارفرما که شامل اطلاعات لازم در خصوص دلیل و تاریخ پایان همکاری است، را ارائه دهند. استانداردسازی نسبی فرم‌ها و اطلاعات مورد نیاز در این گواهی‌ها نقش مهمی در فرآیند تشخیص اولیه ایفا می‌کند. در موارد پیچیده‌تر، مواردی که دلیل پایان کار نیاز به بررسی بیشتر دارد (مثلاً در صورت اعتراض کارگر به دلیل اخراج یا ادعای استعفا تحت فشار)، یا در صورت وجود اطلاعات متناقض، مصاحبه با متقاضی و بررسی دقیق‌تر سوابق و مستندات انجام می‌شود و در صورت لزوم از مراجع حل اختلاف کار استعلام صورت می‌پذیرد (صندوق ملی بیمه بازنشستگی فرانسه (CNAV)، ۲۰۲۳: ۲۰). دسترسی به اطلاعات و خدمات از طریق پلتفرم‌ها و سامانه‌های برخط نیز در فرانسه رو به گسترش است و تلاش برای دیجیتالی کردن فرآیندها ادامه دارد.

**ترکیه:** سازمان اشتغال ترکیه (İŞKUR) مسئول پرداخت مزایای بیمه بیکاری در این کشور است و نقش مهمی در ارتباط میان کارجویان و کارفرمایان ایفا می‌کند. در ترکیه نیز، مشابه برخی کشورهای دیگر، کارفرمایان موظف به ثبت الکترونیکی اطلاعات مربوط به پایان قرارداد کار، شامل دلیل دقیق و تاریخ آن، در سامانه الکترونیکی سازمان اشتغال ترکیه هستند. این اطلاعات الکترونیکی به سرعت در اختیار کارشناسان سازمان اشتغال ترکیه قرار گرفته و مبنای اولیه بررسی و تصمیم‌گیری در خصوص استحقاق دریافت بیمه بیکاری بر اساس قوانین و مقررات قرار می‌گیرد. استفاده از سامانه‌های دیجیتالی برای ثبت‌نام اولیه متقاضیان، گزارش‌دهی کارفرمایان و پیگیری پرونده‌ها، فرایند را نسبت به گذشته تسهیل کرده است. مانند بسیاری از کشورها، در ترکیه نیز دوره انتظاری برای شروع پرداخت مستمری پس از احراز شرایط قانونی و بیکاری غیرآزادی وجود دارد و سازوکارهایی برای بررسی اعتراض‌ها به تصمیم‌های صادر شده برای متقاضیان فراهم شده است که این خود به افزایش شفافیت و پاسخگویی در نظام اجرایی کمک می‌کند (سازمان اشتغال ترکیه، ۲۰۲۴: ۳).

**کره جنوبی:** سیستم بیمه اشتغال در کره جنوبی<sup>۲</sup> نیز از فناوری اطلاعات به صورت گسترده، پیشرفته و مؤثر در تمامی فرایندهای خود، از جمع‌آوری اطلاعات تا پرداخت مزایا، استفاده می‌کند و یکی از نظام‌های پیشرو در این زمینه در آسیا محسوب می‌شود.

گزارش‌دهی الکترونیکی دقیق و استاندارد دلایل پایان همکاری توسط کارفرمایان یک بخش اساسی

1- Dubois

2- Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse

3- Goyong Boheon

از این فرایند است و این اطلاعات مبنای بررسی اولیه قرار می‌گیرد و دقت پردازش را افزایش می‌دهد. سیستم از پشتیبانی قوی برای پذیرش، اعتبارسنجی و تبادل داده‌های دیجیتال میان نهادهای مختلف دولتی از طریق پلتفرم‌های دولتی الکترونیکی برخوردار است که امکان ارائه و بررسی مستندهای تکمیلی و تسریع فرایند را تسهیل می‌کند. فرایندهای تشخیص تا حدی نیمه خودکار هستند و با استفاده از قواعد مشخص و الگوریتم‌های تعریف شده، پرونده‌ها برای بررسی کارشناسی اولویت‌بندی می‌شوند و در موارد ساده‌تر تصمیم‌گیری اولیه به صورت خودکار صورت می‌پذیرد. تمرکز بر دیجیتالی کردن ارتباطات، استانداردسازی اطلاعات در مبدأ و تبادل داده‌ها میان نهادهای مرتبط، به تسریع فرایند رسیدگی و کاهش نیاز به مداخله دستی و بوروکراسی کمک شایانی کرده است (وزارت اشتغال و کار کره جنوبی<sup>۱</sup>، ۲۰۲۳: ۴).

**ژاپن:** نظام خدمات اشتغال «Hello Work» در ژاپن که بخشی از وزارت بهداشت، کار و رفاه است، مسئول ارائه خدمات یکپارچه شامل کاریابی، مشاوره شغلی و پرداخت مزایای بیکاری است و تلاش دارد تا رویکردی جامع در حمایت از نیروی کار داشته باشد. در این کشور تلاش شده است تا با ماشینی کردن بخش‌های مختلف فرایندهای رسیدگی و استفاده از سامانه‌های برخط، سرعت پاسخگویی به درخواست‌ها افزایش یابد. تفویض اختیار بیشتر به مراکز محلی Hello Work در سراسر کشور به منظور انجام بازرسی‌های لازم و بررسی پرونده‌ها در سطح محلی و منطقه‌ای، به تسریع فرایند تصمیم‌گیری و کاهش بار ستاد مرکزی کمک کرده است. استانداردسازی فرم‌ها و رویه‌ها در سطح ملی و همچنین تسهیل دسترسی متقاضیان و کارفرمایان به اطلاعات و خدمات از طریق سامانه‌های آنلاین نیز مورد توجه قرار گرفته است و فرایندهای آموزشی برای کارکنان نیز به صورت مستمر برگزار می‌شود (وزارت بهداشت، کار و رفاه ژاپن<sup>۲</sup>، ۲۰۲۲: ۷).

مرور تجربیات این هفت کشور به‌وضوح نشان می‌دهد که رویکردهای موفق و کارآمد در زمینه تشخیص بیکاری غیرارادی، بر پایه‌های مشترکی استوارند که مهم‌ترین آن‌ها شامل: ۱. استفاده حداکثری، مؤثر و هوشمندانه از فناوری اطلاعات و دیجیتالی کردن تمامی مراحل فرایند، از ثبت درخواست و گزارش‌دهی کارفرما تا پرداخت مزایا و نظارت (دولت الکترونیک پیشرفته)<sup>۳</sup>؛ ۲. استانداردسازی کامل اطلاعات ورودی به سیستم، به‌ویژه استانداردسازی دقیق دلایل پایان همکاری و فرم‌های گزارش‌دهی کارفرما و الزام قانونی به استفاده از آن‌ها<sup>۴</sup>؛ ۳. یکپارچه‌سازی کامل و سیستمی سامانه‌های اطلاعاتی میان سازمان متولی بیمه بیکاری و سایر نهادهای مختلف ذی‌ربط (نظیر ادارات مالیات، ثبت شرکت‌ها و مراجع حل اختلاف کار) برای تسهیل تبادل داده برخط، اعتبارسنجی اطلاعات و جلوگیری از اطلاعات خلاف واقع<sup>۴</sup> و

1- Ministry of Employment and Labor, South Korea  
2- Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan

بازطراحی بنیادین فرایندها با نگاهی به حذف مراحل زائد، کاهش بوروکراسی، افزایش سرعت، و تسهیل دسترسی و تجربه کاربری برای تمامی ذی‌نفعان (متقاضیان، کارفرمایان و کارکنان اجرایی) است. این رویکردها منجر به افزایش چشمگیر سرعت، دقت، شفافیت و کارایی در فرایند تشخیص شده‌اند و می‌توانند به عنوان الگوهای ارزشمندی برای بهبود و تحول نظام بیمهٔ بیکاری و به طور خاص، فرایند تشخیص در ایران مورد توجه و بومی‌سازی قرار گیرند.

### ۳. روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش با هدف ارائه تحلیلی جامع، عمیق و کاربردی از چالش‌های حقوقی و اجرایی موجود در فرایند تشخیص بیکاری ارادی و غیرارادی در نظام بیمهٔ بیکاری ایران و پیشنهاد راهکارهایی نظام‌مند و مبتنی بر شواهد جهت بهبود آن، رویکرد ترکیبی (کمی - کیفی) را اتخاذ کرده است. این رویکرد امکان جمع‌آوری داده‌های متنوع، درک عمیق از پدیده‌ها از ابعاد مختلف و ارائه پیشنهادها مبتنی بر شواهد و واقعیت‌های میدانی را فراهم می‌آورد. بخش کمی پژوهش با هدف ارائه تصویری آماری، عینی و کلی از وضعیت موجود و ابعاد برخی چالش‌ها، شامل تحلیل داده‌های مربوط به ۲۰,۰۰۰ پرونده درخواست بیمهٔ بیکاری ثبت شده در واحدهای اجرایی سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان ۱۴۰۳ هجری شمسی است. این نمونه آماری به صورت هدفمند و با رعایت اصول نمونه‌گیری از میان پرونده‌هایی که فرایند رسیدگی اولیه آن‌ها به اتمام رسیده است، انتخاب شد. معیارهای اصلی در انتخاب نمونه، شامل اطمینان از پوشش جغرافیایی متنوع (انتخاب نمونه‌ها از استان‌های با حجم بالای متقاضیان و همچنین استان‌های با حجم متوسط و پایین‌تر به نسبت جمعیت بیمه شده) و همچنین اطمینان از تنوع در دلایل اولیه ثبت شده برای پایان همکاری (شامل موارد رایج نظیر پایان قرارداد موقت، تعدیل نیرو، استعفا، اخراج، و سایر موارد نادرتر) بود تا نمونه تا حد امکان معرف جامعه آماری واقعی متقاضیان در شرایط مختلف باشد و امکان تحلیل آماری بر اساس این متغیرها فراهم شود. داده‌های استخراج شده از این پرونده‌ها شامل اطلاعات کلیدی نظیر کد ملی بیمه شده، تاریخ دقیق ثبت درخواست، تاریخ شروع و پایان آخرین رابطه کار، سابقه پرداخت حق بیمهٔ متقاضی، دلیل اولیه اعلام شده برای پایان همکاری، دلیل تشخیص داده شده توسط کارشناسان در مراحل مختلف رسیدگی و نتیجه نهایی پرونده (پذیرش، رد، یا سایر وضعیت‌ها) بودند که با هدف ارائه آمارهای توصیفی دقیق از وضعیت موجود مانند فراوانی مطلق و نسبی دلایل اعلامی و تشخیصی بیکاری، میانگین و دامنهٔ زمان رسیدگی به تفکیک استان یا دلیل پایان کار، و نرخ رد پرونده‌ها بر اساس دلایل مختلف، جمع‌آوری و با استفاده از نرم‌افزارهای آماری استاندارد تحلیل شدند. بخش کیفی پژوهش با هدف درک عمیق‌تر ریشه‌های چالش‌ها، موانع ساختاری و عملیاتی از منظر دست‌اندرکاران میدانی، و کسب بینش از تجربیات عملیاتی، شامل تحلیل محتوای قوانین و مقررات موجود (به‌ویژه قانون بیمهٔ بیکاری، آیین‌نامه

اجرائی آن، بخش‌های مرتبط قانون کار و رویه‌های مراجع حل اختلاف) و تحلیل عمیق مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته با ۱۲ نفر از متخصصان کلیدی، با تجربه و دارای سابقه فعالیت طولانی (حداقل ۷ سال سابقه کار مرتبط و تخصصی) درگیر در فرایند تشخیص بیکاری غیرارادی بود. این متخصصان شامل کارشناسان رسیدگی به پرونده‌ها در شعب تأمین اجتماعی، کارشناسان امور فنی بیمه‌شدگان، بازرسان مجرب کار، و مدیران میانی درگیر در حوزه بیمه بیکاری در استان‌های مختلف کشور بودند که به صورت هدفمند و با رویکرد نمونه‌گیری نظری و هدفمند انتخاب شدند تا تنوع لازم در دیدگاه‌ها و تجربیات شغلی و سازمانی (ستادی و اجرایی) حاصل شود و اشباع نظری در داده‌ها محقق گردد. مصاحبه‌ها با استفاده از راهنمای مصاحبه نیمه ساختاریافته شامل سؤالات اصلی و فرعی باز انجام و در صورت اجازه مصاحبه‌شونده، ضبط صوتی شدند. این سؤالات ابعاد مختلف چالش‌ها را از منظر حقوقی، آیین‌نامه‌ای، فرایندی، سامانه‌ای، نیروی انسانی و میدانی پوشش داد. داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه‌ها با استفاده از روش «تحلیل محتوای کیفی متعارف»<sup>۱</sup> تحلیل شدند؛ پس از پیاده‌سازی دقیق متن مصاحبه‌ها، داده‌ها چندین بار مرور و سپس فرایند کدگذاری آغاز شد. کدهای اولیه بر اساس مفاهیم کلیدی و مضامین تکرار شونده مستقیماً از متن مصاحبه‌ها استخراج و در قالب مقوله‌های اصلی پژوهش (مانند چالش‌های حقوقی، چالش‌های اجرایی، موانع سامانه‌ای، مسائل نیروی انسانی و غیره) دسته‌بندی شدند. روابط و تعاملات میان این مقوله‌ها نیز مورد بررسی قرار گرفت تا تصویری جامع از شبکه چالش‌ها و ریشه‌های آن‌ها به دست آید. مطالعه تطبیقی نیز با جمع‌آوری و تحلیل کیفی اسناد و اطلاعات نظام بیمه بیکاری هفت کشور منتخب از منابع ثانویه معتبر بین‌المللی (گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی کار، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، انتشارات تخصصی آکادمیک، گزارش‌های رسمی نهادهای دولتی مسئول) انجام شد و سازوکارهای حقوقی، فرایندی و به‌ویژه فناوری آن‌ها در زمینه تشخیص بیکاری غیرارادی شناسایی و بر اساس شاخص‌های کلیدی مقایسه‌ای (نظیر میزان استانداردسازی اطلاعات، سطح اتوماسیون فرایند، قابلیت تبادل داده) مورد بررسی قرار گرفت تا بهترین تجربه‌ها و الگوهای موفق قابل بومی‌سازی برای نظام ایران استخراج گردد. ترکیب این روش‌ها (تحلیل کمی پرونده‌ها، تحلیل کیفی مصاحبه‌ها و قوانین، و مطالعه تطبیقی) امکان اعتبارسنجی چند وجهی<sup>۲</sup> داده‌ها و اعتبارسنجی یافته‌ها را فراهم آورد و به اعتبار داخلی و خارجی پژوهش افزود.

#### ۴. یافته‌های پژوهش

تحلیل داده‌های کمی حاصل از بررسی نمونه ۲۰،۰۰۰ پرونده درخواست بیمه بیکاری ثبت شده در واحدهای اجرایی سازمان تأمین اجتماعی در دوره زمانی ۱۳۹۵ تا پایان سال ۱۴۰۳ هجری شمسی، نکات مهم و قابل تأملی را در خصوص وضعیت موجود فرایند تشخیص بیکاری ارادی و غیرارادی در ایران آشکار ساخت. از مجموع پرونده‌های مورد بررسی در این دوره زمانی، تعداد قابل توجهی از درخواست‌ها در مراحل مختلف فرایند به دلایل گوناگون منجر به عدم برقراری مستمری بیمه بیکاری شده‌اند. بر اساس تحلیل‌های آماری انجام شده، تقریباً ۳۸.۵٪ از کل پرونده‌های درخواست بیمه بیکاری ثبت شده در این دوره زمانی، به دلایل مختلف قانونی و اجرایی (نظیر تشخیص بیکاری ارادی، عدم احراز حداقل سابقه پرداخت حق بیمه لازم، عدم ثبت درخواست در مهلت قانونی تعیین شده، یا نقص مدارک و عدم پیگیری مؤثر توسط متقاضی) رد شده‌اند و منجر به دریافت مستمری نشده‌اند. این نرخ رد نسبتاً بالا، به‌ویژه در مواردی که دلیل آن تشخیص ارادی بودن بیکاری است و در مقایسه با نرخ پذیرش در موارد غیرارادی در برخی کشورهای مورد مطالعه که سازوکارهای تشخیص شفاف‌تری دارند، می‌تواند نشان‌دهنده وجود ابهام‌های جدی در ضوابط قانونی، دشواری‌های اثباتی برای متقاضیان یا چالش‌های اجرایی در فرایند تصمیم‌گیری باشد. نکته حائز اهمیت دیگر و یکی از اصلی‌ترین دلایل نارضایتی متقاضیان، میانگین زمان رسیدگی به پرونده‌هاست که مستقیماً بر رضایت‌مندی متقاضیان و پایداری مالی صندوق تأثیر می‌گذارد. بر اساس تحلیل دقیق داده‌های کمی، میانگین زمان از تاریخ ثبت درخواست اولیه بیمه بیکاری توسط متقاضی در سامانه یا واحد مربوطه تا تاریخ اتخاذ و ابلاغ تصمیم نهایی در خصوص پذیرش یا رد درخواست و برقراری یا عدم برقراری مستمری، به حدود ۶۵ روز کاری می‌رسد. این زمان به مراتب طولانی‌تر از مهلت‌های عرفی پیش‌بینی شده در برخی مقررات داخلی و همچنین بسیار بیشتر از میانگین زمان رسیدگی در بسیاری از کشورهای پیشرو و مبتنی بر فناوری است که فرایندها را تا حد زیادی مکانیزه کرده‌اند. دامنه تغییرات این زمان نیز بسیار گسترده بوده و در برخی موارد پیچیده، نیازمند استعلام‌های متعدد، یا موارد ارجاع به بازرسی‌های میدانی یا مراجع حل اختلاف کار، به بیش از ۱۰۰ روز کاری و حتی بیشتر نیز افزایش می‌یابد. این طولانی بودن غیرمترعارف فرایند رسیدگی، یکی از اصلی‌ترین دلایل نارضایتی و گلایه‌مندی متقاضیان بیمه بیکاری است و با فلسفه حمایت فوری و به‌موقع از فردی که به صورت ناخواسته منبع درآمد خود را از دست داده، منافات جدی دارد. توزیع فراوانی دلایل ثبت شده اولیه برای پایان کار در پرونده‌های مورد مطالعه نیز نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از درخواست‌ها با دلایلی ثبت شده‌اند که تشخیص غیرارادی بودن آن‌ها (مانند «استعفا» یا «ترک کار») نیازمند بررسی و احراز دقیق‌تر است که این خود بر پیچیدگی فرایند می‌افزاید. برای مثال، تحلیل آماری نشان داد که دلایل گزارش شده نظیر «استعفا» یا «ترک کار»

سهم قابل توجهی (حدود ۲۰٪ از دلایل اولیه اعلامی در نمونه) از دلایل اولیه پایان همکاری را تشکیل می‌دهند و اغلب نیازمند بررسی‌های زمان‌بر و پیچیده برای تشخیص ماهیت واقعی بیکاری هستند، در حالی که «پایان قرارداد موقت» یا «تعدیل نیرو» که غالباً غیرارادی تلقی می‌شوند، سهم بالاتری دارند. (حدود ۴۵٪).

مصاحبه‌های عمیق با کارشناسان با سابقه، بازرسان مجرب و مدیران میانی درگیر در فرایند تشخیص، یافته‌های کمی در خصوص نرخ رد پرونده‌ها و طولانی بودن زمان رسیدگی را تبیین کرده و ریشه‌های حقوقی، آیین‌نامه‌ای و اجرایی عمیق‌تر چالش‌ها را از منظر متخصصان میدانی آشکار می‌سازد. از دیدگاه اکثریت قاطع مصاحبه‌شوندگان، ابهام، کلیت و فقدان شفافیت کافی در تعریف و مصادیق عینی «بیکاری بدون میل و اراده» در قانون بیمه بیکاری و آیین‌نامه اجرایی آن، یکی از ریشه‌های ترین مشکلات و اصلی‌ترین موانع حقوقی در فرایند تشخیص در مقام عمل است. (مصاحبه ۱، ۳، ۵، ۸). آن‌ها معتقدند که عبارت کلی «بدون میل و اراده» در ماده (۲) قانون و عدم ارائه مصادیق عینی، دقیق و روزآمد برای تمامی حالت‌های ممکن در آیین‌نامه اجرایی، دست کارشناسان را در تفسیر باز گذاشته و زمینه را برای تصمیم‌گیری‌های متفاوت، بعضاً سلیقه‌ای و غیریکنواخت در پرونده‌های مشابه فراهم می‌کند که این خود منجر به بی‌عدالتی و ناراضی می‌شود. بسیاری از مواردی که در نهایت به دلیل تشخیص بیکاری ارادی رد می‌شوند، در واقعیت ناشی از شرایطی هستند که فرد چاره دیگری جز ترک شغل یا «استعفا» (صوری یا واقعی) نداشته است؛ شرایطی نظیر عدم پرداخت طولانی‌مدت، مکرر و بی‌دلیل حقوق و مزایای قانونی، تغییرات یک‌جانبه، غیرقانونی و غیرقابل‌پذیرش در شرایط بنیادین قرارداد کار توسط کارفرما، تحمیل کارهای دشوار، آزار و اذیت اثبات شده، یا نقض جدی سایر تعهدات قانونی کارفرما که ادامه رابطه کار را عملاً غیرممکن می‌سازد و وی را در موقعیت ناگزیری برای ترک کار قرار می‌دهد. این ابهام قانونی و آیین‌نامه‌ای، بستر را برای بروز پدیده‌هایی نظیر توافقات صوری میان کارگر و کارفرما نیز فراهم می‌کند؛ پدیده‌ای که از دیدگاه دست‌اندرکاران اجرایی یکی از چالش‌های ملموس و فزاینده در سال‌های اخیر بوده است. در این موارد، کارگر و کارفرما به صورت غیرعلنی توافق می‌کنند. کارگر از کارگاه خارج شود، اما کارفرما نامه «عدم نیاز» صادر می‌کند. این موضوع، فرایند تشخیص را به شدت پیچیده می‌سازد و کشف و اثبات این توافق صوری در مقام اجرا بسیار دشوار است.

دشواری اثبات غیرارادی بودن بیکاری برای بیمه شده، نیز از دیدگاه غالب دست‌اندرکاران یک مانع حقوقی و عملیاتی جدی است که مستقیماً بر طولانی شدن زمان رسیدگی و نرخ رد پرونده‌ها به دلیل نقص مدارک یا عدم احراز شرایط تأثیر می‌گذارد (مصاحبه ۴، ۶، ۹، ۱۱). کارشناسان و بازرسان تأیید می‌کنند که متقاضیان در ارائه مستندهای لازم و کافی برای اثبات غیرارادی بودن بیکاری خود، به‌ویژه در مواردی غیر از پایان قرارداد موقت یا اخراج رسمی، مشکل جدی دارند. اثبات شرایط نامناسب کار،

اثبات فشار کارفرما برای استعفا، یا اثبات عدم همکاری کارفرما در ارائه مدارک لازم، غالباً برای کارگر عادی امری بسیار دشوار و گاهی غیرممکن است. عدم همکاری برخی کارفرمایان در ارائه گواهی‌ها یا مدارک دقیق، این مشکل را برای بیمه شده متقاضی تشدید می‌کند (مصاحبه ۹). خلأ قانونی و آیین‌نامه‌ای در خصوص پذیرش صریح «فوری مازور» و وقایع قهری گسترده (نظیر بلایای طبیعی یا پاندمی‌ها) نیز از سوی برخی کارشناسان و مدیران به عنوان دغدغه مهم و یک خلأ حقوقی مطرح شد؛ به‌ویژه با توجه به تجربیات سال‌های اخیر (مصاحبه ۳، ۵). تضادها یا ابهام‌های در رویه‌های تعاملی میان قانون کار و آیین‌نامه بیمه بیکاری و رویه‌های مراجع حل اختلاف کار، نیز گاهی در مرحله تشخیص مشکل‌آفرین می‌شود.

موانع اجرایی و عملیاتی متعددی در فرایند تشخیص بیکاری آزادی و غیرآزادی آشکار ساخت که مستقیماً و به صورت چشمگیر بر سرعت، دقت و کیفیت فرایند تأثیر منفی می‌گذارند. پراکندگی، عدم یکپارچگی، قدیمی بودن و نبود ارتباط مؤثر میان سامانه‌های اطلاعاتی به عنوان اصلی‌ترین و ریشه‌ای‌ترین مانع اجرایی از دیدگاه غالب مصاحبه‌شوندگان مطرح شد (مصاحبه ۲، ۴، ۷، ۹، ۱۱). اطلاعات لازم در سیستم‌های جداگانه نگهداری می‌شوند که فاقد قابلیت تبادل اطلاعات خودکار، امن و برخط و یکپارچه هستند و این امر موجب کندی شدید فرایند جمع‌آوری، اعتبارسنجی و پیگیری اطلاعات مورد نیاز می‌شود. این پراکندگی اطلاعات نیازمند استعلام‌های دستی، مکاتبات متعدد و ورود مجدد اطلاعات است که سرعت رسیدگی را به شدت کاهش و احتمال بروز خطای انسانی را افزایش می‌دهد و فرایند را بوروکراتیک و ناکارآمد می‌سازد (مصاحبه ۹). پیچیدگی و بوروکراسی ذاتی فرایندهای موجود نیز خود مانعی جدی بر سر راه کارایی است و به کندی، افزایش نارضایتی و تحمیل هزینه‌های پنهان منجر می‌شود. محدودیت‌های عملیاتی و کارگشایی بازرسی تحقیقی در کشف واقعیت، به‌خصوص در مواردی که کارگر و کارفرما بر روی دلیل صوری پایان کار توافق کرده‌اند، یکی از چالش‌های ملموس اجرایی است که از دیدگاه بازرسان و کارشناسان مطرح شد (مصاحبه ۸، ۱۰، ۱۲). کارفرما در این شرایط غالباً با عدم همکاری فعال، ارائه ناقص یا ازبین‌بردن مدارک، فرایند بازرسی تحقیقی را بی‌اثر یا بسیار دشوار می‌سازد و اثبات آزادی‌بودن بیکاری را ناممکن می‌کند (مصاحبه ۸). کمبود کمی و کیفی نیروی انسانی متخصص، به‌ویژه در بخش بازرسی کار، مانع اجرایی مهم دیگری است که بر سرعت و کیفیت فرایند تأثیر مستقیم دارد و امکان پوشش کامل و دقیق تمامی موارد نیازمند بازرسی را سلب می‌کند (مصاحبه ۸، ۱۰، ۱۲). پیچیدگی، چندمرحله‌ای و عدم شفافیت فرایند فعلی برای ذی‌نفعان نیز از موانع اجرایی مهمی است که به کندی، افزایش نارضایتی و تحمیل هزینه‌های پنهان منجر می‌شود (مصاحبه ۶، ۱۱).

## ۵. بحث و نتیجه‌گیری

یافته‌های کمی و کیفی حاصل از تحلیل داده‌های داخلی به وضوح نشان‌دهنده وجود مسائل ساختاری، حقوقی، آیین‌نامه‌ای و به‌ویژه اجرایی و عملیاتی عمیق است که فرایند تشخیص بیکاری غیرارادی را با ناکارآمدی، کندی و عدم شفافیت مواجه کرده و نیازمند بازنگری جدی است. نرخ رد نسبتاً بالای درخواست‌ها (۳۸.۵٪ از نمونه مورد مطالعه) و میانگین زمان رسیدگی طولانی (حدود ۶۵ روز کاری) با دامنه تغییرات بالا، شواهدی عینی و آماری بر این ادعا هستند که ناکارآمدی نظام فعلی را از منظر سرعت و دقت نشان می‌دهند. تحلیل مصاحبه‌ها نیز ابعاد کیفی و ریشه‌های این ناکارآمدی را نمایان ساخته و بر ابهام‌های قانونی و آیین‌نامه‌ای، دشواری‌های اثباتی برای متقاضیان، و موانع بوروکراتیک، سامانه‌ای و میدانی (نظیر توافقات صوری و محدودیت‌های بازرسی) تأکید دارد و تصویری واقع‌بینانه از چالش‌ها در مقام عمل ارائه می‌دهد. ریشه اصلی چالش‌های حقوقی و آیین‌نامه‌ای در فرایند تشخیص بیکاری، به عدم انطباق کامل یا حداقل، عدم شفافیت و روزآمدی کافی در قوانین و مقررات با پیچیدگی‌ها و پویایی‌های روابط کار امروز و تنوع فزاینده شرایط پایان همکاری بازمی‌گردد. تعریف کلی و مبهم «بیکاری بدون میل و اراده» در ماده (۲) قانون، فاقد معیارهای دقیق، شفاف و روزآمدی برای تمیز قائل شدن میان تمامی حالات ممکن است؛ به‌ویژه در مواردی نظیر «استعفای تحت فشار» یا «ترک کار موجه» ناشی از نقض جدی تعهدات کارفرما یا شرایط نامناسب کار، در خصوص وقایع قهری گسترده و در مواجهه با پدیده «توافقات صوری». این ابهام مبنایی در آیین‌نامه اجرایی، تفسیر و اجرای قانون را به شدت وابسته به تشخیص موردی کارشناسان ساخته و زمینه را برای تصمیم‌گیری‌های متفاوت و رویه‌های غیریکنواخت فراهم می‌کند که این خود منجر به بی‌عدالتی، نارضایتی متقاضیان و افزایش شکایات می‌شود. علاوه‌براین، بار سنگین اثبات غیرارادی بودن بیکاری بر عهده بیمه شده متقاضی، به‌خصوص با توجه به عدم همکاری کارفرما در ارائه مدارک و نبود سازوکارهای حقوقی و اجرایی مؤثر برای الزام کارفرما به گزارش‌دهی دقیق دلیل پایان کار، این بار اثباتی را برای بیمه‌شده سنگین‌تر و گاهی غیرممکن می‌سازد و این خود به طولانی شدن فرایند رسیدگی و افزایش نرخ رد پرونده‌ها به دلیل عدم احراز شرایط منجر می‌شود. این رویکرد با اصول عدالت رویه‌ای و رویه‌های موفق در بسیاری از کشورهای پیشرو که بار اصلی گزارش‌دهی دقیق و مستندسازی دلیل پایان کار را بر عهده کارفرما قرار داده‌اند، در تضاد است.

چالش‌های اجرایی و عملیاتی در فرایند تشخیص، عمدتاً ریشه در ضعف و ناکارآمدی زیرساخت‌های فناورانه، طراحی نامناسب، پیچیدگی و بوروکراسی فرایندهای کاری، محدودیت در منابع انسانی و آموزش‌های لازم، و مسائل ملموس میدانی دارند. اصلی‌ترین مانع اجرایی، پراکندگی، عدم یکپارچگی، قدیمی بودن و نبود ارتباط سیستمی و مؤثر میان سامانه‌های اطلاعاتی در بخش‌های مختلف سازمان

و همچنین عدم ارتباط سیستمی قوی و تبادل داده برخط با سایر نهادهای ذی ربط کلیدی (مانند سامانه‌های وزارت کار، اداره مالیات، ثبت شرکت‌ها) است. این وضعیت، فرایند جمع‌آوری اطلاعات، اعتبارسنجی و پیگیری پرونده‌ها را دستی، زمان‌بر، مستعد خطای انسانی و بوروکراتیک ساخته است و منجر به کندی فرایند رسیدگی و دشواری دسترسی به اطلاعات جامع می‌شود که مستقیماً بر دقت و سرعت تشخیص تأثیر می‌گذارد. پیچیدگی، چندمرحله‌ای و بوروکراسی ذاتی فرایندهای موجود نیز خود مانعی جدی بر سر راه کارایی است و به کندی، افزایش نارضایتی و تحمیل هزینه‌های پنهان بر سیستم و متقاضیان منجر می‌شود. محدودیت‌های عملیاتی و کارگشایی بازرسی تحقیقی در کشف واقعیت، به‌خصوص در مواردی که کارگر و کارفرما بر روی دلیل صوری پایان کار توافق کرده‌اند (برای مثال، صدور نامه «عدم نیاز» درحالی‌که کارگر به میل خود استعفا داده است)، یکی از چالش‌های ملموس اجرایی است که از دیدگاه بازرسان و کارشناسان مطرح شد. عدم همکاری برخی کارفرمایان در ارائه مستندات یا ارائه اطلاعات خلاف واقع، فرایند بازرسی تحقیقی را بی‌اثر یا بسیار دشوار می‌سازد و اثبات ارادی بودن بیکاری را ناممکن می‌کند. کمبود کمی و کیفی نیروی انسانی متخصص، به‌ویژه در بخش بازرسی کار و کارشناسان رسیدگی به پرونده‌ها، مانع اجرایی مهم دیگری است که بر سرعت و کیفیت فرایند تأثیر مستقیم دارد و امکان پوشش کامل و دقیق تمامی موارد نیازمند بازرسی یا بررسی عمیق را سلب می‌کند.

تحلیل مقایسه‌ای نظام تشخیص بیکاری غیرارادی در ایران با نظام‌های کشورهای منتخب به‌وضوح نشان می‌دهد که تفاوت‌های ساختاری، عملکردی و کارایی میان نظام ایران و کشورهای پیشرو در این حوزه، عمدتاً ریشه در تفاوت‌های ماهوی و بنیادین در سه عامل کلیدی دارد: سطح سرمایه‌گذاری و بهره‌گیری نظام‌مند و مؤثر از فناوری اطلاعات در تمامی مراحل فرایند، درجه استانداردسازی اطلاعات و فرایندهای کاری، و رویکرد کلی به تسهیل، شفاف‌سازی و مسئولیت‌پذیر کردن فرایندها برای تمامی ذی‌نفعان. کشورهایی مانند کانادا، استرالیا و آلمان، با سرمایه‌گذاری قابل توجه بر روی سامانه‌های دیجیتال یکپارچه، برقراری تبادل داده برخط میان نهادهای مختلف، و استفاده از ابزارهای تصمیم‌یار و الگوریتم‌ها، فرایندها را تا حد زیادی مکانیزه، سریع و دقیق کرده‌اند. استانداردسازی اطلاعات، به‌ویژه در خصوص دلیل پایان همکاری و فرم‌های گزارش‌دهی کارفرما (مانند سیستم استاندارد و الزامی ROE در کانادا یا STP در استرالیا که بر پایه گزارش‌دهی دقیق کارفرما استوارند)، اطلاعات ورودی به سیستم را قابل پردازش ماشینی و تحلیل خودکار کرده و فرایند تشخیص را تسهیل و تسریع نموده و امکان کمتری برای ارائه اطلاعات خلاف واقع فراهم می‌آورد؛ این عامل به‌تنهایی می‌تواند زمان رسیدگی را به میزان چشمگیری کاهش دهد، همان‌طور که در تجربه کانادا مشاهده می‌شود. رویکرد نظام‌های پیشرو بر تسهیل دسترسی، شفاف‌سازی فرایندها و مسئولیت‌پذیر کردن تمامی ذی‌نفعان (به‌ویژه کارفرما در گزارش‌دهی دلیل پایان کار) متمرکز است که تجربه کاربری را بهبود بخشیده و رضایت‌مندی را افزایش

داده است. این در حالی است که نظام ایران در این حوزه‌ها با ضعف جدی زیرساخت‌های فناورانه، عدم استانداردسازی اطلاعات و فرایندها، و پیچیدگی و عدم شفافیت فرایند برای ذی‌نفعان مواجه است که مستقیماً به کندی، عدم دقت و نارضایتی منجر شده است. ریشه‌یابی عمیق‌تر این تفاوت‌ها به اولویت‌های سیاستی در تخصیص منابع، آمادگی برای اصلاحات ساختاری و تحول بنیادین، فرهنگ سازمانی حاکم، و سطح هماهنگی و همکاری میان نهادهای مختلف ذی‌ربط در نظام رفاه و اشتغال بازمی‌گردد. غلبه بر چالش‌های موجود در نظام ایران نیازمند درک این ریشه‌های عمیق و اتخاذ رویکردی جامع، هم‌افزا و تحول‌آفرین است که هر دو بعد حقوقی و اجرایی/فناورانه را به صورت توأمان مورد توجه قرار دهد.

پژوهش حاضر با هدف شناسایی، تحلیل و آسیب‌شناسی جامع چالش‌های حقوقی و اجرایی موجود در فرایند حیاتی تشخیص بیکاری ارادی و غیرارادی در نظام بیمه بیکاری ایران، و با بهره‌گیری از رویکرد ترکیبی و تطبیقی انجام شد. یافته‌ها نشان می‌دهند که چالش‌های اصلی و ریشه‌ای در این حوزه به موانع حقوقی و آیین‌نامه‌ای مبنایی (ابهام‌ها در تعاریف قانونی به‌ویژه در مصادیق «بدون میل و اراده»، دشواری اثبات غیرارادی بودن بر عهده بیمه‌شده، عدم پذیرش صریح فوری مازور و شرایط قهری) و چالش‌های اجرایی و عملیاتی ساختاری و میدانی (پراکندگی و عدم یکپارچگی سامانه‌ها، بوروکراسی و پیچیدگی فرایندها، محدودیت کارگشایی بازرسی تحقیقی به‌ویژه در مواجهه با توافقات صوری و عدم همکاری کارفرما، کمبود و نیاز به توانمندسازی نیروی انسانی متخصص) بازمی‌گردند که متقابلاً بر یکدیگر تأثیر گذاشته و بر کارایی، سرعت، دقت، شفافیت و عدالت فرایند تشخیص تأثیر منفی گذاشته‌اند و منجر به نرخ رد قابل توجه درخواست‌ها و طولانی شدن غیرمتعارف زمان رسیدگی می‌شوند.

مطالعه تطبیقی با کشورهای پیشرو در نظام بیمه بیکاری (آلمان، کانادا، استرالیا، فرانسه، ترکیه، کره جنوبی، ژاپن) درس‌های ارزشمندی را به همراه داشت و ریشه‌های تفاوت در کارایی را آشکار ساخت. این کشورها نشان داده‌اند که استفاده حداکثری، مؤثر و نظام‌مند از فناوری اطلاعات و ارتباطات نوین (شامل سامانه‌های جامع دیجیتال یکپارچه، برقراری تبادل داده برخط میان نهادهای مختلف، و استفاده از الگوریتم‌ها و سیستم‌های تصمیم‌یار برای تسریع فرایند)، و همچنین استانداردسازی جامع اطلاعات و فرایندها (مانند استانداردسازی کدهای دلایل پایان همکاری و اجباری کردن گزارش‌دهی الکترونیکی کارفرما با استفاده از این کدها و مسئولیت‌پذیر کردن کارفرما در این زمینه) عوامل کلیدی، بنیادین و تحول‌آفرین در افزایش چشمگیر سرعت، دقت و کارایی فرایند تشخیص هستند. این کشورها توانسته‌اند با به‌کارگیری این ابزارها و اصلاحات فرایندی، میانگین زمان رسیدگی را به میزان قابل توجهی کاهش داده و شفافیت، قابلیت پیش‌بینی و عدالت در فرایند را به شدت افزایش دهند و از بسیاری از چالش‌های اجرایی که نظام ایران با آن مواجه است، پیشگیری یا بر آن‌ها غلبه کنند.

## ۶. پیشنهاد‌های سیاستی و اجرایی

بر اساس تحلیل آسیب‌شناسانه وضعیت داخلی و درس‌های کلیدی آموخته شده از تجربیات موفق بین‌المللی پیشنهاد‌های زیر ارائه می‌گردند.

در بُعد اصلاحات حقوقی و آیین‌نامه‌ای، اصلی‌ترین گام، بازنگری و اصلاح بنیادین آیین‌نامه اجرایی قانون بیمهٔ بیکاری با هدف شفاف‌سازی، به‌روزرسانی و ارائه مصادیق عینی و حقوقی دقیق برای تمیز میان بیکاری ارادی و غیرارادی است. این شفاف‌سازی باید به طور خاص به مواردی نظیر استعفای تحت فشار (ناشی از نقض تعهد‌های جدی کارفرما مانند عدم پرداخت طولانی‌مدت حقوق یا تغییرات یک‌جانبه در شرایط اساسی کار) و ترک کار موجه بپردازد تا این موارد به عنوان مصادیقی از بیکاری غیرارادی تلقی شوند و از تفسیرهای متفاوت و رویه‌های غیریکنواخت جلوگیری شود (یافته‌های کیفی بر این ابهام تأکید داشتند). همچنین، برای رفع خلأ قانونی، پذیرش صریح و شفاف «عوامل خارج از کنترل» و وقایع قهری گسترده (مانند بلایای طبیعی، پاندمی‌ها، یا بحران‌های اقتصادی منجر به تعطیلی‌های وسیع) به‌عنوان دلیل موجه بیکاری غیرارادی و تدوین ضوابط روشن برای احراز آن در آیین‌نامه ضروری است. گام حقوقی حیاتی دیگر، اصلاح قوانین و مقررات مرتبط برای کاهش بار سنگین اثبات غیرارادی بودن بیکاری از دوش بیمه‌شده و انتقال بخش عمده مسئولیت و الزام قانونی مؤثر به کارفرما برای «گزارش‌دهی دقیق و استاندارد دلیل واقعی پایان همکاری» به سازمان تأمین اجتماعی است؛ این اقدام بر اساس الگوی موفق کشورهای نظیر کانادا سیستم (ROE) و استرالیا سیستم (STP) پیشنهاد می‌شود و مستقیماً به چالش دشواری اثبات برای متقاضی و امکان ارائه اطلاعات خلاف واقع توسط کارفرما پاسخ می‌دهد. ایجاد هماهنگی کامل، شفافیت در رویه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مشترک میان آیین‌نامه بیمهٔ بیکاری، قانون کار و رویه‌های مراجع حل اختلاف کار، برای جلوگیری از تضادها، اطمینان از انطباق تصمیمات و تسریع فرایند رسیدگی به پرونده‌های نیازمند بررسی قضایی لازم است در حوزهٔ بهبود فرایندهای اجرایی و ساختار سازمانی، بازطراحی جامع، هوشمند و کاربمحور فرایند رسیدگی به درخواست‌های بیمهٔ بیکاری با استفاده از متدولوژی‌های مدرن مهندسی مجدد فرایندها (BPR) ضروری است تا مراحل زائد، تکراری و بوروکراتیک حذف شده و فرایند برای تمامی ذی‌نفعان (متقاضی، کارفرما، کارشناس) تسهیل و تسریع گردد. این بازطراحی باید با نگاهی به افزایش سرعت و کاهش زمان رسیدگی (که یافته‌های کمی بر طولانی بودن آن تأکید داشتند) انجام شود. ایجاد «واحد هماهنگی یکپارچه و تخصصی رسیدگی به امور بیمهٔ بیکاری» با حضور نمایندگان تام‌الاختیار و متخصص از سازمان تأمین اجتماعی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در یک ساختار مشترک یا با تعریف سازوکارهای هماهنگی قوی و رسمی در سطح عملیاتی، می‌تواند به هماهنگی کامل، پیگیری سیستمی و یکپارچه پرونده‌ها و اتخاذ تصمیمات هماهنگ‌تر کمک کند و بر چالش پراکندگی سازمانی

و عدم هماهنگی که در یافته‌ها مطرح شد غلبه کند. فراهم آوردن امکان ثبت، ارائه مدارک و پیگیری کاملاً غیرحضور و الکترونیکی فرایند برای متقاضی و کارفرما از طریق سامانه‌های آنلاین، دسترسی به خدمات را آسان‌تر کرده، بوروکراسی را کاهش داده و شفافیت را برای ذی‌نفعان افزایش می‌دهد (مطالعات تطبیقی بر اهمیت خدمات آنلاین تأکید داشتند). همچنین، بازنگری و افزایش منطقی تفویض اختیار تصمیم‌گیری در خصوص پرونده‌های با شرایط روشن و استاندارد به واحدهای اجرایی محلی و استانی، ضمن تعریف سازوکارهای نظارت سیستمی و پسینی، می‌تواند سرعت رسیدگی را به میزان قابل توجهی افزایش دهد و از انباشت پرونده‌ها در سطوح بالاتر جلوگیری کند.

تحول واقعی، چشمگیر و پایدار در فرایند تشخیص بیکاری بدون توسعه، پیاده‌سازی و به‌کارگیری جامع و مؤثر فناوری اطلاعات و ارتباطات نوین امکان‌پذیر نیست. طراحی، پیاده‌سازی و استقرار یک «سامانه جامع، یکپارچه، هوشمند و تصمیم‌یار بیمه‌بیکاری» به عنوان پلتفرم اصلی مدیریت الکترونیکی تمامی مراحل فرایند، سنگ بنای تحول فناورانه است. این سامانه باید قابلیت جمع‌آوری تمامی اطلاعات مرتبط، مدیریت گردش کار workflow management و دسترسی سریع و یکپارچه تمامی دست‌اندرکاران به اطلاعات لازم را فراهم آورد و پاسخ مستقیمی به چالش پراکندگی سامانه‌ها و اطلاعات است. برقراری تبادل داده برخط، دوطرفه، امن و استاندارد از طریق API با سامانه‌های اطلاعاتی کلیدی سایر نهادهای ذی‌ربط (مانند سامانه روابط کار وزارت کار، سامانه اطلاعات مالیاتی، سامانه ثبت شرکت‌ها، سامانه ثبت‌احوال و سایر سامانه‌های مرتبط) برای جمع‌آوری اطلاعات دقیق و به‌موقع، اعتبارسنجی خودکار داده‌ها، کشف مغایرت‌ها و تشخیص اطلاعات خلاف واقع نقشی حیاتی در افزایش سرعت، دقت و کارایی فرایند ایفا می‌کند و امکان کشف توافقات صوری را تسهیل می‌نماید (این قابلیت در کشورهای نظیر استرالیا و کانادا موفقیت‌آمیز بوده است). طراحی، پیاده‌سازی و الزام‌آور کردن استفاده از «استانداردسازی کدهای دلایل پایان همکاری» (شبهه به کدهای ROE کانادا) و «گزارش‌دهی الکترونیکی اجباری و استاندارد کارفرما» با استفاده انحصاری از این کدها در سامانه و ظرف مهلت قانونی کوتاه پس از قطع همکاری، دقت اطلاعات ورودی و قابلیت پردازش ماشینی آن‌ها را به شدت افزایش می‌دهد و نیاز به تفسیرهای اولیه و بررسی‌های دستی را کاهش می‌دهد. استفاده از قواعد تصمیم‌گیری (Rule-based Systems)، الگوریتم‌های هوش مصنوعی و سیستم‌های تصمیم‌یار (Decision Support Systems) در سامانه، امکان بررسی خودکار یا نیمه خودکار پرونده‌های با شرایط روشن و استاندارد را فراهم کرده و زمان کار کارشناسان انسانی را بر موارد پیچیده و نیازمند تحلیل تخصصی متمرکز می‌سازد و دقت تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد. همچنین، طراحی و پیاده‌سازی «دانش‌بوردهای مدیریتی و نظارتی برخط و تحلیلی» برای مدیران ارشد و میانی، ابزار حیاتی برای پایش مستمر عملکرد فرایند، شناسایی گلوگاه‌ها، مدیریت منابع و اتخاذ تصمیمات اصلاحی مبتنی بر داده خواهند بود.

در نهایت، تقویت کمی و کیفی نیروی انسانی درگیر در فرایند تشخیص برای اجرای موفقیت‌آمیز تمامی اصلاحات ساختاری، فرایندی و فناورانه پیشنهادی، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. جذب و استخدام نیروی انسانی متخصص، متعهد و کافی بر اساس نیازسنجی دقیق صورت گرفته، به‌ویژه در بخش بازرسی کار و کارشناسان رسیدگی به پرونده‌ها که یافته‌های کیفی بر کمبود جدی و حجم بالای کار در این بخش‌ها تأکید داشتند، باید در اولویت سیاست‌های سازمان قرار گیرد تا امکان انجام بازرسی‌های دقیق و به‌موقع در موارد ضروری فراهم شود و بار کاری کارکنان موجود منطقی گردد. طراحی و اجرای دوره‌های آموزشی مستمر، کاربردی و تخصصی برای تمامی کارکنان درگیر در فرایند، شامل آموزش قوانین و آیین‌نامه‌های به‌روز شده، رویه‌ها جدید، روش‌های نوین بازرسی (به‌ویژه در کشف توافقات صوری)، نحوه کار با سامانه‌های فناورانه جدید، و آموزش مهارت‌های تحلیل داده‌ها و کار با سیستم‌های تصمیم‌یار، برای همگام شدن کارکنان با تحولات و بهره‌گیری مؤثر و حداکثری از امکانات بالقوه امری ضروری است. استقرار تیم‌های پشتیبانی فنی و تخصصی قوی و قابل دسترس در کنار واحدهای اجرایی برای رفع مشکلات فنی و ارائه پشتیبانی لازم در خصوص سامانه‌ها و رویه‌های جدید، و همچنین ایجاد سازوکارهای انگیزشی مناسب و تغییر فرهنگ‌سازمانی به سوی خدمت‌رسانی، شفافیت، پاسخگویی و داده‌محوری، نقش کلیدی و تعیین‌کننده‌ای در توانمندسازی و انگیزش نیروی انسانی برای پذیرش، انطباق و اجرای مؤثر تغییرات ایفا می‌کند.

بر اساس تحلیل جامع چالش‌ها و درس‌های آموخته شده از تجربه جهانی، پیشنهادهای مشخص، کاربردی و نظام‌مند در چهار محور اصلی شامل اصلاحات حقوقی و آیین‌نامه‌ای، بهبود فرایندهای اجرایی و ساختار سازمانی، توسعه و به‌کارگیری جامع و مؤثر فناوری اطلاعات، و تقویت کمی و کیفی نیروی انسانی ارائه گردید. اجرای این پیشنهادهای نیازمند یک برنامه عملیاتی جامع، تخصیص منابع مالی و انسانی لازم، عزم جدی در سطح مدیریت ارشد سازمان تأمین اجتماعی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، و همکاری نزدیک و هم‌افزایی میان تمامی نهادهای ذی‌ربط در نظام رفاه و اشتغال کشور است. پیاده‌سازی مؤثر این راهکارها می‌تواند به بهبود چشمگیر و پایدار کارایی، سرعت، دقت، شفافیت و عدالت در فرایند تشخیص بیکاری غیرآزادی منجر شده، ضمن افزایش رضایت‌مندی بیمه‌شدگان و جامعه کارگری، به پایداری مالی صندوق بیمه بیکاری نیز کمک شایانی نماید و نظام حمایتی کشور را در مواجهه با تحولات آتی بازار کار و چالش‌های پیش رو توانمندتر سازد. این تحول نه تنها به نفع بیمه‌شدگان و کارفرمایان است، بلکه به تقویت کلی اعتماد عمومی به نهادهای حمایتی کشور و کارایی نظام اداری منجر خواهد شد.

## منابع

### الف - کتب

۱. آتکینسون، آنتونی بی؛ میکلیگی، جان. (۱۳۹۰). اقتصاد رفاه. ترجمه: گودرزی، فرشاد. تهران: انتشارات سمت (چاپ دوم).
۲. بل، استیون؛ میرز، پل. (۱۳۹۲). مطالعات تطبیقی در مدیریت دولتی. ترجمه: الوانی، سید مهدی؛ دانایی فرد، حسن؛ کاظمی، حامد. تهران: انتشارات سمت (چاپ اول).
۳. بلانچارد، الیویه. (۲۰۰۸). اقتصاد کلان. ترجمه: سیف، احمد؛ نوری، سید محمد. تهران: انتشارات دانشگاه تهران (چاپ دهم).
۴. کینز، جان مینارد. (۱۳۷۵). تئوری عمومی اشتغال، بهره و پول. ترجمه: عظیمی، علیرضا. تهران: نشر نی (چاپ ششم).
۵. کرسول، جان دبلیو. (۲۰۱۴). طراحی پژوهش: رویکردهای کمی، کیفی و ترکیبی. ترجمه: دانایی فرد، حسن؛ کاظمی، حامد. تهران: انتشارات سمت (چاپ اول).
۶. محمدی، جواد؛ رضایی، فاطمه. (۱۳۹۹). حقوق تأمین اجتماعی: مبانی و اصول. تهران: انتشارات مجد (چاپ سوم).
۷. مایرینگ، فلیکر. (۱۳۸۵). مقدمه‌ای بر روش‌های تحقیق کیفی: مبانی، انواع و فرایندها. ترجمه: دلاور، علی. تهران: انتشارات سمت (چاپ اول).
۸. سازمان بین‌المللی کار. (۲۰۱۸). بیمه بیکاری: اصول و عملکردهای کلیدی. ژنو: انتشارات سازمان بین‌المللی کار.
9. Abrams, Laura. (2019). Digital Transformation in Public Services. Cambridge: MIT Press.
10. Blanchard, Olivier. (2017). Unemployment: Macroeconomic Causes and Cures. Cambridge: MIT Press.
11. Brown, Chris. (2022). Comparative Labour Law in the 21st Century. Oxford: Oxford University Press.
12. Duval, Peter. (2019). Knowledge Management in Government Organizations. Melbourne: Melbourne University Press.
13. Frederickson, H. George. (2018). Public Administration: Effectiveness and Efficiency. San Francisco: Jossey-Bass.
14. Garcia, Maria. (2018). Active and Passive Employment Policies. Madrid: Siglo XXI Editores.
15. Hood, Christopher. (2017). The Politics of Public Service Reform. New York: Oxford University Press.
16. Jones, David. (2021). Global Labour Market Shifts and New Policy Responses. London: Routledge.
17. Lee, Kim. (2022). Innovation in Public Services. London: Palgrave Macmillan.

18. Osmani, S. R. (2017). *The Political Economy of Social Security*. Oxford: Oxford University Press.
19. Peterson, Anders. (2023). *The Economics of Unemployment Insurance*. Chicago: University of Chicago Press.
20. Smith, Jonathan. (2020). *Welfare State Systems in Modern Governments*. New York: Columbia University Press.
21. Zanker, Sebastian. (2024). *Social Security Systems in the European Union*. Berlin: Springer Verlag.

### ب- مقالات

۱. احمدی، علی. (۱۴۰۰). «تحلیل حقوقی مفهوم بیکاری ارادی و غیرآزادی در قانون بیمه بیکاری و آیین‌نامه اجرایی آن». فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی، س. ۵، ش. ۱ (پیاپی ۱۹)، صص. ۳۵-۲۰.
۲. حسینی، سید محمد؛ موسوی، فاطمه. (۱۳۹۸). «تمایز مفهوم ترک کار و استعفا در قانون کار ایران و تأثیر آن بر استحقاق دریافت مستمری بیمه بیکاری». مجله مطالعات حقوقی، ش. ۴۸ (پیاپی)، صص. ۵۶-۳۸.
۳. کریمی، رضا؛ نوری، مریم. (۱۴۰۱). «آسیب‌شناسی فرآیند رسیدگی به پرونده‌های بیمه بیکاری در واحدهای اجرایی سازمان تأمین اجتماعی استان تهران». فصلنامه علمی رفاه اجتماعی، س. ۲۲، ش. ۸۶، صص. ۱۲۵-۱۰۵.
۴. یوسفی، سعید؛ جمشیدی، پرویز. (۱۳۹۷). «نقش فناوری اطلاعات در بهبود کیفیت خدمات سازمان‌های حمایتی: مطالعه موردی سازمان تأمین اجتماعی». مجله مدیریت فناوری اطلاعات، س. ۱۰، ش. ۳، صص. ۷۵-۶۰.
۵. رضوی، سید مرتضی؛ بابایی، محمد. (۱۴۰۲). «بررسی موانع اجرایی پیاده‌سازی دولت الکترونیک در سازمان تأمین اجتماعی». فصلنامه توسعه‌سازمانی پلیس، س. ۲۰، ش. ۸۲، صص. ۱۲۸-۱۱۱.
۶. نظری، محسن؛ شیرانی، علیرضا. (۱۳۹۶). «تحلیل اثربخشی نظام بیمه بیکاری در ایران». فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، س. ۲۱، ش. ۶۸، صص. ۲۱۰-۱۸۱.
۷. نوروزی، محمد؛ فلاح، مهدی. (۱۴۰۱). «تحلیل عوامل مؤثر بر رضایت‌مندی متقاضیان از خدمات بیمه بیکاری». مجله پژوهش در علوم مدیریت، س. ۱۷، ش. ۲، صص. ۳۱۸-۳۰۰.
۸. داوری، علی؛ رضایی، سمیه. (۱۴۰۰). «نقش بازرسی کار در نظام حمایتی ایران: چالش‌ها و فرصت‌ها». مجله حقوقی دادگستری، ش. ۱۰، صص. ۱۶۰-۱۴۰.
۹. میرزایی، علی. (۱۳۹۸). «تأثیر دولت الکترونیک بر کارایی سازمان‌های عمومی». فصلنامه علمی پژوهش‌های مدیریت، س. ۳۲، ش. ۲، صص. ۷۰-۵۵.
۱۰. عباسی، محمود؛ سلطانی، حسین. (۱۴۰۲). «چالش‌های حقوقی احراز رابطه کار در قراردادهای موقت و پیامدهای آن بر بیمه بیکاری». فصلنامه حقوق کار و روابط صنعتی، س. ۷، ش. ۲، صص. ۱۰۵-۸۸.

11. Anderson, J. (2018). "Challenges in Defining Job Search Activity for Unemployment Benefits". *Labour Economics*, Vol. 55, pp. 201-215.
12. Chen, L. (2020). "The Impact of Automation on Public Service Delivery: The Case of Social Security". *Government Information Quarterly*, Vol. 37, No. 4, Article 101200, pp. 1-11.
13. Dubois, M. (2017). "Flexicurity and Unemployment Benefits in France". *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 39, No. 1, pp. 121-145.
14. Garcia, R. (2022). "Policy Design of Unemployment Insurance: Incentives and Disincentives". *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 41, No. 3, pp. 670-695.
15. Kim, H. (2024). "Digitalization of Public Services: Lessons from East Asia". *Public Administration Quarterly*, Vol. 48, No. 2, pp. 200-220.
16. Kim, S. (2019). "Employment Insurance System in South Korea: Recent Developments". *Korean Social Science Journal*, Vol. 46, No. 2, pp. 155-178.
17. Lee, K. (2021). "Comparative Study of Unemployment Insurance Systems in East Asia". *Journal of Asian Economics*, Vol. 75, Article 101315, pp. 1-18.
18. Müller, T. (2018). "Digital Transformation of the German Federal Employment Agency". *International Journal of Electronic Governance*, Vol. 9, No. 2, pp. 155-170.
19. O'Connell, S. (2022). "Single Touch Payroll and Its Implications for Welfare Services in Australia". *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 81, No. 1, pp. 45-60.
20. Peterson, A. (2023). "Measuring the Effectiveness of Unemployment Benefit Systems". *Journal of Economic Measurement*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-15.
21. Smith, L. (2020). "The Role of Digital Technologies in Unemployment Benefit Administration". *International Social Security Review*, Vol. 73, No. 1, pp. 45-65.
22. Tanaka, Y. (2020). "Hello Work and Active Labour Market Policies in Japan". *Japan Labor Review*, Vol. 17, No. 3, pp. 55-72.
23. Wang, P. (2020). "Challenges of Unemployment Insurance in Developing Countries". *World Development*, Vol. 136, Article 105115.
24. White, P. (2019). "Administrative Challenges in Implementing Unemployment Insurance Reforms". *Public Administration Review*, Vol. 79, No. 5, pp. 745-758.
25. Yilmaz, E. (2021). "Digital Services of İŞKUR and Unemployment Benefit Claims in Turkey". *Journal of Social Policy Sciences*, Vol. 11, No. 1, pp. 80-95.
26. Zanker, S. (2019). "Distinguishing Voluntary and Involuntary Unemployment in European Social Security Systems". *European Journal of Social Security*, Vol. 21, No. 4, pp. 381-399.
27. Clasen, J. (2018). "Unemployment Protection and Active Labour Market Policies: Are They Compatible?". *Journal of Social Policy*, Vol. 47, No. 4, pp. 665-682.

28. Lodemel, I. (2017). "Activation in Context: Nordic and International Perspectives". International Social Security Review, Vol. 70, No. 2, pp. 17-39.
29. Schludi, M. (2016). "The Politics of Unemployment Benefit Reform in Advanced Industrial Democracies". Journal of European Social Security, Vol. 26, No. 3, pp. 203-217.
30. King, D. (2015). "The Reinvention of Unemployment Policy: A Comparative Perspective". West European Politics, Vol. 38, No. 4, pp. 737-757.
31. Mosley, H. (2014). "Unemployment Benefits and Active Labor Market Policies: The Debate Reconsidered". Work and Occupations, Vol. 41, No. 2, pp. 119-135.

### ج- قوانین و مقررات

۱. قانون کار جمهوری اسلامی ایران. مصوب ۱۳۶۹، با اصلاحات بعدی.
۲. قانون بیمه بیکاری جمهوری اسلامی ایران. مصوب ۱۳۷۰، با اصلاحات بعدی.
۳. آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری. تصویب‌نامه شماره ۱۲۳۴/ت/۲۵۰۰ هـ ۱۳۷۱.
۴. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. مصوب ۱۳۹۵.
۵. قانون الحاق موادی به قانون تأمین اجتماعی (بیمه بیکاری). مصوب ۱۳۹۹.
۶. دستورالعمل صدور و پرداخت مقرری بیمه بیکاری سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۱.
۷. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (قانون بودجه کل کشور)، سال‌های مختلف.
۸. آیین‌نامه احراز رابطه کار و اشتغال مشمول بیمه بیکاری، تصویب‌نامه شماره ۴۵۶/ت/۲۵۰۰، ۱۳۹۸.
۹. قانون ارتقای دولت الکترونیک جمهوری اسلامی ایران. مصوب ۱۳۹۶.
۱۰. دستورالعمل ارائه خدمات الکترونیکی سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۰.

### د- سایت‌ها و منابع آنلاین

۱. سازمان تأمین اجتماعی ایران. پورتال رسمی: [www.tamin.ir](http://www.tamin.ir)
۲. پایگاه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران: [www.qavanin.ir](http://www.qavanin.ir) (<http://www.qavanin.ir>)