

تأمین اجتماعی برای بیکاران

بررسی و آسیب‌شناسی نظام بیمه بیکاری در ایران

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۹۴۷۱

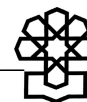
بهمن ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات اجتماعی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	تعریف مفاهیم
۴	دیدگاه‌های نظری درباره بیمه بیکاری
۶	حمایت از بیکاران در اسناد بین‌المللی
۷	مروری بر تجربه‌های جهانی در زمینه حمایت از بیکاران
۱۵	تحلیل وضع موجود بیمه بیکاری در ایران
۲۰	بررسی عملکرد صندوق بیمه بیکاری
۲۳	آسیب‌شناسی نظام بیمه بیکاری در ایران
۲۵	چشم‌انداز وضعیت مطلوب نظام حمایت از بیکاران
۲۶	راهبردهای پیشنهادی
۲۸	منابع و مأخذ



تأمین اجتماعی برای بیکاران بررسی و آسیب‌شناسی نظام بیمه بیکاری در ایران

چکیده

بیمه بیکاری یکی از ضرورت‌های نظام اقتصادی است که با برقراری تور ایمنی مناسب و تأمین حداقل معیشت برای بیکاران، شرایط لازم برای جابه‌جایی نیروی کار و انعطاف در بازار کار را فراهم می‌کند. تجربه‌های جهانی بیانگر این است که در اقتصادهای کم‌ثبات و دارای نرخ بیکاری بالا و بلندمدت، طرح‌های بیمه بیکاری به تنهایی نمی‌تواند پاسخ‌گوی نیازهای بیکاران باشد و باید از طرح‌های حمایتی و تکمیلی نیز استفاده کرد.

بررسی عملکرد صندوق بیمه بیکاری در ایران نشان می‌دهد که این صندوق طی دو دهه گذشته، توانسته است حداکثر بین ۳ تا ۵ درصد از بیکاران فعال در بازار کار را پوشش دهد و سایر بیکاران یادشده فاقد هرگونه پوشش حمایتی بوده‌اند. از سوی دیگر اشکالاتی جدی در قانون بیمه بیکاری وجود دارد که منجر به محدودیت دامنه پوشش، ناپایداری منابع مالی، فشار یکجانبه به کارفرمایان در تأمین منابع، تمایل به ماندن در وضعیت بیکاری (تضعیف انگیزه کار) و بروز برخی سوءاستفاده‌ها از مزایای نظام بیمه بیکاری شده است.

بی‌تردید، پیش شرط هرگونه اصلاحی در قوانین کار و تأمین اجتماعی و نیز سایر اصلاحات اقتصادی، برقراری یک نظام حمایتی و بیمه‌ای مطمئن و فراگیر برای بیکاران است که شامل اصلاح قانون بیمه بیکاری و همچنین وضع قوانینی جدید به منظور حمایت از بیکاران خارج از پوشش بیمه بیکاری خواهد بود.

مقدمه

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 کارآفرینان و صاحبان سرمایه بتوانند به هنگام ضرورت، به بازسازی بنگاه‌های اقتصادی بپردازند و بهره‌وری را افزایش دهند. از سوی دیگر، کارگران نیز در دوره‌ای موقت حمایت



می‌شوند تا در فرصت به‌دست آمده 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 بپردازد.

با وجود این، 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 در سه دهه اخیر، نوسان‌ها و دگرگونی‌های اقتصادی و نابسامانی بازار کار، موجب شده که بیکاران و بیکارشدگان نتوانند از چتر حمایتی مطمئنی که واجد حداقل‌های لازم باشد، برخوردار شوند.

امروزه مشخص شده است که نظام کنونی بیمه بیکاری در کشور ما پاسخ‌گوی نیازهای بازار کار نیست، به طوری که 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. در این گزارش به بررسی وضعیت بیمه بیکاری و بیان رویکردهای اصلاحی برای سازگاری آن با نیازهای کنونی جامعه پرداخته خواهد شد.

تعریف مفاهیم

بیکاری: از بیکاری تعاریف مختلفی ارائه شده که هرکدام در جایگاه خود مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما چند مورد از رایج‌ترین تعاریف بیکاری که به این بحث مرتبط است، به شرح زیر نقل می‌شود:

- بیکاری وضعیتی است که در آن، فرد - به‌رغم گرایش خود - از فروش نیروی کار خود در بازار کار ناتوان باشد. چنین فردی ممکن است در سطح جاری دستمزدها نتواند کاری بیابد و یا در جریان انتقال به کاری دیگر باشد.^۱

- بیکار از لحاظ اقتصادی به افرادی اطلاق می‌شود که با دستمزدهای جاری تمایل به کار کردن دارند، اما شغلی نمی‌یابند.^۲

- بیکار به تمام افراد ۱۰ ساله و بیشتر اطلاق می‌شود که:

- در هفته مرجع فاقد کار باشند.

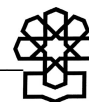
- در هفته مرجع و یا هفته بعد از آن آماده برای کار باشند.

- در هفته مرجع و سه هفته قبل از آن جویای کار باشند.

- افرادی که به‌دلیل آغاز به کار در آینده و یا انتظار بازگشت به شغل قبلی جویای کار نبوده،

۱. سیاوش مریدی، فرهنگ بیمه‌های اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸، ص ۶۵.

۲. امیر هوشنگ ابراهیمی، بازشناسی بیمه بیکاری با نگاهی به ایران، نشریه راهبرد، شماره ۲۰، تابستان ۱۳۸۰، ص ۱۵۵.



ولی فاقد کار و آماده برای کار بوده‌اند نیز بیکار محسوب می‌شوند.^۱

- بیکار از نظر این قانون (قانون بیمه بیکاری) بیمه شده‌ای است که بدون میل و اراده خود بیکار شده و آماده کار باشد.^۲

بیمه بیکاری: یکی از وجوه بیمه اجتماعی است که برای جبران برخی زیان‌های حاصل از بیکاری کارگران (که غیر ارادی و کوتاه مدت باشد) اجرا می‌شود. هدف اصلی برنامه بیمه بیکاری، کمک مالی به کارگران اخراجی است تا آنان بتوانند شغلی دیگر بیابند و مشغول کار شوند.^۳

مقرری بیمه بیکاری: وجهی است که برای مدتی معین به فرد بیکار پرداخت می‌شود، با این هدف که در دوره بیکاری زندگی وی در سطح حداقل تأمین شود.^۴ مقرری مبلغی کاهش‌یابنده است به این منظور که انگیزه فعالیت و اشتغال مجدد در بیکاران باقی بماند.

انواع بیکاری: به‌طور کلی سه نوع بیکاری وجود دارد. **بیکاری اصطکاکی** که برای تحرک و جابه‌جایی حرفه‌ای و جغرافیایی کارگران لازم است. **بیکاری دوره‌ای** که جنبه مقطعی دارد و ناشی از نارسایی تقاضا در بازار است. **بیکاری کلاسیک یا ساختاری** که ناشی از عدم انعطاف در دستمزد واقعی، ناکافی بودن آموزش حرفه‌ای و کمبود سرمایه است. دو مورد اول معمولاً موقتی است اما مورد سوم نوعی ضعف اجتماعی به‌شمار می‌رود و جنبه دائمی دارد.^۵

- **بیکاری اصطکاکی:**^۶ این نوع بیکاری نتیجه تغییرات کوتاه‌مدت در بازار کار است که به‌طور معمول در اقتصادهای پویا اتفاق می‌افتد. کسانی که شغل خود را ترک می‌کنند تا شغل دیگری انتخاب کنند، ممکن است مدت زمانی را برای یافتن شغل جدید صرف کنند. این نوع بیکاری معمولاً کوتاه‌مدت است.^۷

- **بیکاری دوره‌ای:**^۸ این نوع بیکاری در زمان افت شدید فعالیت‌های اقتصادی و کاهش سطح کل تولید در اقتصاد (به‌دلایلی مانند کاهش قدرت خرید مصرف‌کنندگان و کاهش فروش محصولات تولیدی) پدیدار می‌شود. در این حالت، با توجه به نرخ‌های مزد موجود، تقاضا برای نیروی کار نسبت به عرضه نیروی کار کاهش می‌یابد. بیکاری دوره‌ای رایج‌ترین نوع بیکاری است که طولانی‌مدت است.^۹

۱. مرکز آمار ایران، سالنامه آمار نیروی انسانی، ۱۳۸۵.

۲. ماده (۲) قانون بیمه بیکاری.

۳. سیاوش مریدی، فرهنگ بیمه‌های اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸، ص ۸۱.

۴. همان، ص ۲۸۷.

۵. بئاتریس دینتی‌نیانو ماینونی، بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی، مؤسسه پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۰، ص ۱۲۳.

6. frictional unemployment

۷. وحیدی، پردیخت، بررسی مقایسه‌ای سیاست‌های بازار کار در برنامه سوم، مؤسسه عالی پژوهش و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰.

8. cyclical unemployment

۹. همان.



- **بیکاری ساختاری:**^۱ این نوع بیکاری از تغییرات بلندمدت در ساختار اقتصاد ناشی می‌شود. مثلاً اگر موقعیت مقایسه‌ای هزینه یک صنعت یا یک منطقه در نتیجه پیشرفت فناوری و یا تغییر در الگوی نهایی تقاضا تغییر کند، تقاضای نیروی کار تغییر کرده و بیکاری ساختاری به وجود می‌آید. همچنین بسیاری از بیکاری‌های تکنولوژیکی (جایگزینی ماشین‌ها و روبات‌ها به جای انسان) بیکاری ساختاری به حساب می‌آیند. بیکاران ساختاری کسانی هستند که با وجود آمادگی برای کار، مهارت‌هایشان با موقعیت‌های شغلی بالاترین سطح سازگار نیست و نیاز به بازآموزی و مهارت‌آموزی دارند.^۲

علل بیکاری: بیکاری بیشتر از فزونی عرضه نیروی کار بر تقاضای آن ناشی می‌شود. بنابراین هر عاملی که بر عرضه و تقاضای نیروی کار مؤثر باشد، از قبیل سطح دستمزدها، نرخ رشد جمعیت، پوشش تحصیلی، سطح تحصیلات، میزان سرمایه‌گذاری، ظرفیت تولید، نوع تکنولوژی و ... می‌تواند بر نرخ بیکاری مؤثر باشد. رایج‌ترین عوامل و علل بیکاری به این شرح است:^۳

۱. رشد بی‌رویه جمعیت و افزایش نسبت گروه‌های سنی غیرفعال به کل جمعیت،
۲. مهاجرت روستاییان به شهرها و افزایش عرضه نیروی کار غیرماهر،
۳. انتخاب تکنولوژی سرمایه‌بر به جای تکنولوژی کاربر،
۴. پایین بودن ظرفیت تولید،
۵. عدم تطابق سیستم آموزشی با فرصت‌های شغلی،
۶. کمبود سرمایه‌گذاری،
۷. کافی نبودن تخصص و مهارت نیروی کار،
۸. ...

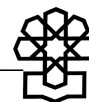
دیدگاه‌های نظری درباره بیمه بیکاری

امنیت شغلی یکی از مباحث مهم در حوزه روابط کار است. اهمیت این موضوع از آنجا ناشی می‌شود که نگرانی از بیکاری آثار نامطلوبی بر امنیت روحی و روانی نیروی کار و اعضای خانواده آنان دارد. نوسانات اقتصادی و تغییرات مداوم در شرایط بازارها، خطر بیکاری را افزایش می‌دهد و در پی آن، احساس ناامنی و اضطراب در نیروی کار، موجب افزایش فشارهای اجتماعی می‌شود. از این رو، بیمه بیکاری به عنوان نظامی اطمینان‌بخش برای کاهش این فشارها و همچنین ایجاد انعطاف در بازار کار و افزایش بهره‌وری نیروی کار، ضرورت می‌یابد.

1. structural unemployment

۲. وحیدی، منبع پیشین.

۳. عزت‌الله عراقی، درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۶، ص ۲۴۴.



بیمه بیکاری فصل مشترک سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی است. این مقرری بر عرضه نیروی کار و هزینه آن تأثیر می‌گذارد و از همین رو در تنظیم امور اقتصادی، پارامتری کلیدی محسوب می‌شود. درباره تأثیر بیمه بیکاری بر بازار کار دو دیدگاه وجود دارد. طرفداران یک دیدگاه، هزینه‌های بیمه بیکاری را برهم‌زننده سازوکار بازار می‌دانند. بر مبنای این دیدگاه، وقتی نرخ حق بیمه افزایش می‌یابد، کارفرما تا جایی که بتواند آن را روی قیمت می‌کشد و در بازار رقابت ضرر می‌کند که نتیجه آن بیکاری و محدودیت تقاضا برای نیروی کار است. اما اگر کارفرما نتواند قیمت‌هایش را بالا ببرد، آن را به مزدبگیران منتقل می‌کند و جلوی افزایش دستمزد و استخدام جدید را می‌گیرد. یعنی در نهایت این مزدبگیران هستند که هم پرداخت حق بیمه و هم بیکاری را تحمل می‌کنند.^۱

بر این اساس، حق بیمه نوعی مالیات بر کار است به ضرر مؤسساتی که با کارگر کار می‌کنند و به نفع مؤسساتی که در آنها سرمایه نقش اصلی را دارد. بنابراین، از طریق افزایش هزینه نیروی کار، ماشینی شدن را تشویق می‌کند که به بیکاری می‌انجامد.^۲

در مقابل، دیدگاه دیگری وجود دارد که برنامه‌های تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری را عاملی برای تسریع رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال می‌داند. از نظر این دیدگاه، بیمه بیکاری سازوکاری است که به نیروی کار آرامش می‌بخشد، به افراد بیکار شده فرصت می‌دهد تا خود را برای کار مجدد آماده کنند و هراس ناشی از تغییر و تحول را در آنان از بین می‌برد. به این ترتیب، با افزایش انعطاف در بازار کار، زمینه لازم برای ارتقای بهره‌وری در بنگاه‌های تولیدی فراهم می‌شود. بنابراین، امروزه بیشتر کشورها حداقل یکی از انواع برنامه‌های حمایت از بیکاران را اجرا می‌کنند.

بیمه‌گران خصوصی معمولاً بیکاری را جزء خطرات بیمه‌پذیر نمی‌دانند، وقتی نرخ بیکاری بالا نباشد و بیکاری گذرا باشد، بیمه اجتماعی اجباری یا غیراجباری می‌تواند جواب‌گو باشد، اما هنگامی که نرخ بیکاری بالا و طولانی‌مدت است، پوشش خطرات آن به وسیله طرح‌های بیمه‌ای ممکن نیست و مستلزم سیاست‌های عمومی (کمک دولت) است، زیرا هزینه‌های آن زیاد و غیرقابل کنترل است. در بیشتر کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بیکاری‌های موقت با سازوکار بیمه شغلی و صنفی پوشش داده می‌شوند، اما بیکاری‌های طولانی‌مدت با استفاده از طرح‌های بورجی (حمایت‌های دولتی) حمایت می‌شوند.

بیمه بیکاری (از نوع بیسمارکی) مخصوص کسانی است که کارکرده و حق بیمه پرداخته‌اند. مقرری‌های بیمه بیکاری از محل حق بیمه‌های مبتنی بر دستمزد، تأمین مالی می‌شود و پس از

۱. بیاتریس دبتی‌نیانو ماینونی، بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی، ترجمه ایرج علی آبادی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۰، ص ۵۷.

۲. همان، ص ۵۸.



بیکاری فرد، متناسب با دستمزد قبلی او تا سقفی مشخص و برای مدتی محدود پرداخت می‌شود. این مقرری با گذشت زمان کاهش می‌یابد و هدف این است که فرد بیکار دنبال کار باشد و به ماندن در بیکاری تشویق نشود.^۱

در حال حاضر بیمه بیکاری جزء جدانشدنی نظام‌های تأمین اجتماعی در جهان است که علاوه بر حمایت از نیروی کار، کارکرد اقتصادی نیز دارد. در شرایط کنونی آنچه از طرح‌های بیمه بیکاری انتظار می‌رود، عبارت‌اند از:

- فراهم کردن زمینه مناسب برای انعطاف در بازار کار،
- تأمین معاش بیکاران تا زمان دستیابی به شغلی مناسب،
- همکاری با دولت برای تأمین برنامه‌های اشتغال‌زا،
- همکاری در آموزش و ارتقای مهارت فنی و حرفه‌ای بیکاران.

حمایت از بیکاران در اسناد بین‌المللی

حمایت در برابر بیکاری، از حمایت‌هایی است که در اعلامیه جهانی حقوق بشر بر آن تأکید شده است. بر مبنای ماده (۳) این اعلامیه، «هرکس حق دارد کار کند، کار خود را آزادانه انتخاب کند، شرایط منصفانه و رضایت‌بخش برای کار را خواستار باشد و در مقابل بیکاری مورد حمایت قرار گیرد». مطابق کنوانسیون شماره ۱۰۲ بین‌المللی کار، «بیمه بیکاری باید تعلیق درآمد فرد به دلیل نیافتن کار مناسب، با وجود قادر بودن به کار و آماده کار بودن را تحت پوشش قرار دهد. تعلیق درآمد توسط قوانین و مقررات ملی تعریف می‌شود». (از ماده (۲۰)). البته چنانچه فرد بیکار، کار خود را به‌طور ارادی و بدون دلیل موجه ترک کرده باشد، مزایای بیکاری وی به‌حال تعلیق درمی‌آید (از ماده (۶۹)).

بر مبنای بند «۲» کنوانسیون شماره ۱۶۸ بین‌المللی کار، هر دولت عضو باید تلاش کند تا حمایت‌های مندرج در این کنوانسیون را در شرایط مشخص و مجاز، به پیشامدهای زیر تعمیم دهد:

الف) از دست دادن مزد ناشی از بیکاری ناقص، به معنای کاهش موقتی ساعات کار عادی یا قانونی،

ب) تعلیق یا کاهش مزد ناشی از تعلیق کار خصوصاً به دلایل اقتصادی، تکنولوژیکی، ساختاری و مانند اینها بدون هرگونه وقفه در جریان اشتغال.

همچنین بر مبنای بند «۳» این کنوانسیون، «علاوه بر این، هر دولت عضو باید تلاش کند تا کمک معیشت لازم را برای کارگران پاره‌وقت که در جست‌وجوی کار تمام وقت هستند، تأمین کند. جمع مزایای



دریافتی این‌گونه افراد برای کار پاره‌وقت، باید در حدی باشد که انگیزه یافتن کار تمام‌وقت را از بین نبرد». از نظر دامنه شمول بیمه بیکاری، در ماده (۲۶) کنوانسیون شماره ۱۶۸ برای بیکارانی که قبلاً شاغل نبوده‌اند نیز حمایت‌هایی مقرر شده است. طبق این ماده «دولت‌های عضو باید در نظر داشته باشند که بسیاری از جویندگان کار قبلاً هرگز بیکار شناخته نشده و یا شاغل نبوده‌اند که بیکار شوند و یا هرگز زیر پوشش طرح‌های حمایت از بیکاران قرار نگرفته‌اند. در نتیجه باید حداقل سه گروه از ده گروه جویندگان کار که در زیر از آنها نام برده می‌شود، براساس شرایط و ضوابط معین از حمایت‌های اجتماعی برخوردار شوند:

- جوانانی که آموزش حرفه‌ای را به پایان رسانده‌اند،
- جوانانی که تحصیلات را تمام کرده‌اند،
- جوانانی که خدمت سربازی را انجام داده‌اند،
- اشخاصی که مدتی به دلیل سرپرستی یک کودک یا مراقبت از یک بیمار، یک معلول و یا یک فرد سالخورده، از کار محروم بوده‌اند،
- اشخاصی که همسرشان فوت کرده باشد، ولی نتوانند از مزایای مربوط به بازماندگان استفاده کنند،
- اشخاص طلاق گرفته یا جداشده،
- زندانیان آزاد شده،
- بزرگسالان سالم یا معلولی که یک دوره آموزشی ویژه را گذرانده باشند،
- کارگران مهاجری که به وطن خود باز می‌گردند، (به استثنای کسانی که به موجب قوانین کشوری که در آن کار می‌کرده‌اند از حقوق ویژه برخوردار شده‌اند) ،
- اشخاص بیکاری که قبلاً برای خود کار می‌کرده‌اند».

مروری بر تجربه‌های جهانی در زمینه حمایت از بیکاران

نظام‌های تأمین اجتماعی در جهان امروز برای حمایت از بیکاران، راهبردهای مختلفی را برگزیده‌اند که هرکدام شرایط و الزامات خاص خود را دارد. طرح‌های رایج در این زمینه شامل بیمه بیکاری، کمک به بیکاران، حساب پس‌انداز انفرادی و غرامت بیکاری است. درباره هر یک از این طرح‌ها توضیحاتی ارائه می‌شود:



الف) بیمه بیکاری

این نوع بیمه در کنار بیمه درمانی و بیمه بازنشستگی، بخشی از بیمه‌های اجتماعی را تشکیل می‌دهد. در این سیستم پرداخت حق بیمه متناسب با درآمد بوده و معمولاً کارگر و کارفرما آن را پرداخت می‌کنند تا بر اساس شرایط احراز - که در قانون پیش بینی شده است - و در زمانی که بیکاری غیرارادی پیش آید، به شخص بیکار مقرری پرداخت شود.

برای اینکه به بیکار مقرری تعلق بگیرد، فرد مزبور باید حداقل زمان مشخصی به کار اشتغال داشته و حق بیمه نیز برای وی پرداخت شده باشد. همچنین باید ثابت شود که علت اخراج فرد کاملاً غیرارادی بوده و ناشی از سوءرفتار یا کم‌کاری وی نبوده است. علاوه بر این، برای اینکه فرد بیکار استحقاق پرداخت مقرری را داشته باشد، قادر و مایل به انجام کار بوده و به صورت فعالانه در جست‌وجوی شغل باشد.

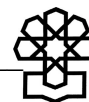
میزان مقرری در این طرح نسبتی از آخرین درآمد فرد در محل اشتغال به کار قبلی وی است. در کشورهایی که بیمه بیکاری وجود دارد، در زمان برقرار شدن مقرری، این میزان در حدود ۴۰ تا ۷۵ درصد درآمد قبلی فرد بیکار است. در کشورهای توسعه یافته، بیمه بیکاری اجباری است و تقریباً تمام شاغلان تحت پوشش این بیمه هستند.

نقاط قوت بیمه بیکاری

- سطح هزینه‌های مصرف خانوار فرد بیکار در حدود مصرف قبلی حفظ می‌شود.
- این سیستم در مقابله با شوک‌های اقتصادی نسبت به بقیه سیستم‌ها از عملکرد بهتری برخوردار است.
- تثبیت‌کننده خودکار بسیار خوبی است، زیرا در شرایط افول اقتصادی و افزایش بیکاری‌ها، با تزریق منابع به بیکاران و کاهش مالیات‌ها، این بیمه نقش خود را به خوبی ایفا می‌کند.
- به افزایش کارایی منجر می‌شود زیرا انتخاب مشاغل پرمخاطره را در اقتصاد ترغیب می‌کند.

نقاط ضعف بیمه بیکاری

- انگیزه اشتغال مجدد مقرری‌بگیران را کاهش می‌دهد، به خصوص در شرایطی که مزایای راضی‌کننده باشد.
- به افزایش فشار دستمزد منجر می‌شود که این امر نیز می‌تواند موجب افزایش میزان بیکاری تعادلی شود.
- مزاد تعهدات صندوق بیمه بیکاری نسبت به درآمدهای آن را معمولاً باید دولت‌ها تأمین مالی کنند که این امر فشار مضاعفی بر دولت‌ها وارد می‌آورد.
- حمایت‌های این سیستم فقط شامل حال کارگران بخش رسمی اقتصاد می‌شود و کارگران بخش غیررسمی خارج از پوشش باقی می‌مانند.



ب) طرح کمک به بیکاران

در این طرح که مبتنی بر سنجش درآمد است، به افراد بیکار - در سن کار - که از درآمد کافی برای تأمین احتیاجات خود و خانواده تحت تکفلشان برخوردار نیستند، حمایت مالی (تا حداقل سطح استاندارد زندگی) به عمل می‌آید. این طرح در کشورهای استرالیا، هنگ‌کنگ و زلاندنو (از کشورهای با درآمد بالا) و کشورهای تونس، یوگسلاوی و صربستان و مونتنگرو (از کشورهای با درآمد متوسط) بدون استفاده از بودجه عمومی دولت اجرا شده است.

در تمامی کشورها، این طرح در ادامه بیمه بیکاری و مکمل آن است و به بیکارانی که مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری آنها پایان یافته و یا به‌طور کلی بیکار بوده و یا درآمد آنها کم است - پس از سنجش دارایی و درآمدهایشان - پرداخت می‌شود. در طرح کمک به بیکاران نیز درست مانند بیمه بیکاری، افراد باید مایل و قادر به انجام کار بوده و فعالانه در جست‌وجوی شغل باشند.

در بعضی از کشورها پرداخت مقرری طرح کمک به بیکاران منوط به سابقه اشتغال قبلی یا پرداخت هزینه‌های مشارکت در طرح نیست. با وجود این در بیشتر کشورهایی که این دو سیستم همزاد (بیمه بیکاری و طرح کمک به بیکاران) وجود دارد، مقرری طرح مزبور در ادامه مقرری بیمه بیکاری و به بیکاران طولانی‌مدت که حداقل زمان مشخصی به کار اشتغال داشته، ولی درآمد کافی برای مخارج زندگی ندارند، پرداخت می‌شود.

سنجش درآمد یا دارایی افراد نه تنها درباره فرد بیکار متقاضی انجام می‌شود، بلکه درآمد همسر و دیگر افراد در سن کار خانواده نیز کنترل می‌شود. تأمین مالی این طرح توسط دولت و از محل درآمدهای مالیاتی انجام می‌شود، ولی در کشورهایی که هر دو سیستم با هم اجرا می‌شوند، از محل منابع بیمه بیکاری تأمین مالی می‌شود.

بیمه بیکاری و طرح کمک به بیکاران شباهت‌های بسیاری با هم دارند، ولی وجه تمایز اصلی این دو طرح در چگونگی پرداخت مقرری است. در طرح بیمه بیکاری، مقرری براساس سابقه پرداخت حق بیمه و میزان حقوق دریافتی فرد قبل از بیکاری تعیین می‌شود، اما در طرح کمک به بیکاران پرداخت مقرری، پس از سنجش دارایی و درآمد فرد متقاضی انجام می‌شود.

این دو طرح از جنبه‌های میزان تأثیر بر کارایی و میزان حمایت درآمدی نیز تفاوت‌های زیادی با هم دارند، ولی در مجموع نقاط قوت و ضعف طرح کمک به بیکاران در مقایسه با بیمه بیکاری به این شرح است:



نقاط قوت

- در این طرح، توزیع مجدد منابع در راستای کمک به افراد فقیر انجام می‌شود.
- در این طرح، پرداخت مقرری به بیکاران شاغلان بخش رسمی محدود نیست، بلکه شاغلان بخش غیررسمی نیز (که خارج از پوشش بیمه بیکاری هستند) می‌توانند از مقرری این طرح بهره‌مند شوند.

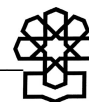
نقاط ضعف

- از کارگران با درآمد قبلی بالا حمایت کمتری به عمل می‌آورد، به همین دلیل نمی‌تواند جایگزین بیمه بیکاری باشد.
- سنجش درآمد یا دارایی افراد و پایش مداوم آن در این طرح، هزینه‌های اجرایی زیادی دارد.
- به دلیل مشکلات اجرایی، بین تعداد کسانی که واقعاً مشمول دریافت مقرری هستند و کسانی که در نهایت آن را دریافت می‌کنند، شکاف بزرگی پدید می‌آید.
- به دلیل اینکه در سنجش درآمد و دارایی افراد وضعیت درآمدی همسر و سایر افراد در سن کار آن خانواده بررسی می‌شود، این امر اغلب باعث کاهش عرضه کار اعضای خانواده می‌شود.
- اجرای این طرح باعث می‌شود جوانانی که واقعاً به دنبال کار نیستند نیز برای دریافت مقرری درخواست، ارائه دهند.
- اجرای این طرح به کاهش پس‌انداز در اقتصاد منجر می‌شود، زیرا پس‌انداز، جزئی از دارایی است، از این رو افراد برای پایین نشان دادن سطح دارایی خود برای مشمول شدن در این طرح، پس‌انداز نمی‌کنند.

ج) حساب پس‌انداز انفرادی بیمه بیکاری

حساب‌های پس‌انداز انفرادی، نسل جدید و توسعه یافته‌ی طرح‌های بیمه بیکاری است که با بهره‌گیری از نگرش اقتصاد بازار شکل گرفته و هدف اصلی آن تقویت مسئولیت و انگیزه پرداخت حق بیمه در افراد زیر پوشش است. بر مبنای این طرح، برای هر فرد عضو، یک حساب پس‌انداز انفرادی باز می‌شود و بین دریافت‌ها و پرداخت‌های هر عضو به صندوق رابطه‌ای مستقیم برقرار می‌شود. به این ترتیب انتظار می‌رود اعضای صندوق به دلیل احساس مالکیت در دارایی‌های صندوق، انگیزه بیشتری برای مشارکت و پرداخت حق بیمه پیدا کنند.

در این سیستم هم کارگر و هم کارفرما با پرداخت حق بیمه، در حساب پس‌انداز انفرادی کارگر پس‌انداز می‌کنند و این پس‌اندازها به نحوی سرمایه‌گذاری می‌شود که اصل و سود سرمایه‌ها در بلندمدت جوابگوی هزینه‌های صندوق برای هر فرد باشد. در بعضی موارد، دولت هم منابعی را به صورت یارانه به این حساب‌ها واریز می‌کند.



زمانی که بیکاری اتفاق می‌افتد، با برداشت از این حساب، مقرری کارگر پرداخت می‌شود. در زمان بازنشستگی، در صورتی که حساب فرد مانده‌ای داشته باشد، میزان مانده به مقرری بازنشستگی او اضافه می‌شود. این سیستم بیشتر در کشورهای آمریکای لاتین اجرا شده، ولی در کشورهای اروپایی، فقط در اتریش وجود دارد.

نقاط قوت

- افزایش انگیزه فردی برای پرداخت حق بیمه به صندوق،
- احساس مالکیت و افزایش حساسیت نسبت به نحوه اداره صندوق،
- افزایش حجم پس‌اندازها در مقیاس ملی،
- کاهش مداخلات سیاسی در اداره صندوق.

نقاط ضعف

- کارگران کم درآمد معمولاً نمی‌توانند در این طرح‌ها مشارکت کنند و خارج از پوشش باقی می‌مانند،
- این طرح‌ها نقش بازتوزیعی بیمه اجتماعی را (که براساس آن درآمدها به نفع گروه‌های کم‌درآمد تعدیل می‌شود) ندارد و بنابراین برای دولت‌هایی که سیاست عدالت اجتماعی را تعقیب می‌کنند، مناسب نیست،
- این طرح‌ها در شرایط نامناسب اقتصادی از قبیل تورم بالا و نوسانات بازار به شدت آسیب‌پذیر است، زیرا بازدهی آن به ثبات کلان اقتصادی و سود سرمایه‌گذاری در بلندمدت بستگی دارد،
- در مقایسه با سایر طرح‌های بیمه‌ای، هزینه‌های اداری این طرح‌ها زیاد است.

د) غرامت بیکاری

غرامت بیکاری یک مبلغ مقطوع و ثابت است که یکبار به کارگر اخراجی پرداخت می‌شود. میزان پرداخت غالباً براساس سنوات اشتغال و میزان حقوق افراد تعیین و به‌وسیله کارفرما - و در بعضی موارد با مشارکت دولت - پرداخت می‌شود. این طرح غالب‌ترین نوع حمایت در کشورهای در حال توسعه است، ولی به دلیل ناکافی بودن حمایت‌ها، نامناسب‌ترین روش حمایت از بیکاران به‌شمار می‌آید. طرح‌های غرامت بیکاری غالباً مبتنی بر مسئولیت کارفرما هستند، اما برخی از آنها با طرح‌های بیمه اجتماعی ادغام شده‌اند. این طرح‌ها اغلب مشارکتی و وابسته به دستمزد هستند و در نتیجه کارگران دارای سابقه اشتغال طولانی‌تر، هزینه‌های بیشتری برای کارفرما دارند.



نقاط قوت

- به علت اینکه میزان غرامت با طول مدت بیکاری ارتباطی ندارد، انگیزه جست‌وجوی شغل را زیاد می‌کند.
- سازمان اجرایی ساده‌ای دارد.

نقاط ضعف

- تعداد بیکارانی که در نهایت غرامت اخراج دریافت می‌کنند، غالباً بسیار کمتر از مواردی است که واقعاً استحقاق دریافت آن را دارند.
- ناکارآمد است، زیرا غرامت آن بدون توجه به مدت دوره بیکاری، میزان ثابت و مشخصی دارد.
- این امر باعث می‌شود که فرد بیکار در هنگام دریافت غرامت، بدون توجه به اینکه بیکاری او چه مدت طول خواهد کشید، سطح مصرف بالایی را دنبال کند.
- غرامت اخراج، به تشویق اشتغال پاره‌وقت و خوداشتغالی منجر می‌شود.

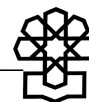
راهبردهای حمایت از بیکاران در دولت‌های رفاهی

در دولت‌های رفاهی سه نوع راهبرد محدود، جامع و گزینشی، در ارتباط با سیاست بازار کار می‌توان تشخیص داد که از نظر تدارک منابع مالی و پرداخت مقرری بیکاری با یکدیگر تفاوت دارند. در دولت رفاه محدود، فرض بر اینست که بازار بهترین سازوکار برای تشویق اشتغال است. بر مبنای این راهبرد، مقررات زدایی، دستمزد کم، انعطاف و عواملی از این دست، برای افزایش اشتغال لازم است و مقرری‌های بیکاری باید محدود باشد و برای مدتی محدود پرداخت شود تا موجب برانگیختن اخلاق کار و کارایی بازار شود.

در دولت رفاه جامع، فرض بر این است که دخالت دولت باعث اشتغال کامل و افزایش برابری می‌شود. بر این مبنای، مقرری بیکاری باید تضمین‌کننده حفظ سطح زندگی افراد، اعم از پردرآمد و کم درآمد باشد تا هیچ‌کس بر اثر حوادث اجتماعی گرفتار محرومیت نشود. مدت پرداخت مقرری باید به قدر کافی طولانی باشد تا مانع از قطبی شدن جامعه و افزایش نابرابری‌ها شود. البته در کنار مقرری بیکاری، سیاست‌های مناسب بازار کار مانند کاریابی و آموزش‌های فنی و حرفه‌ای نیز در اولویت قرار می‌گیرد.

در راهبرد دولت رفاهی گزینشی، تدارک تأمین اجتماعی برای شاغلان مدنظر است و میزان مقرری‌ها و طول مدت پرداخت به شرایط اشتغال پیشین و سطح دستمزد بستگی دارد. در این الگو، کفه مزایا به نفع کسانی می‌چربد که سالمندتر بوده و سابقه کار بیشتر با سطح درآمد بالاتر داشته‌اند.^۱ در دولت‌های رفاهی سه نوع مقرری نقدی برای بیکاران فراهم است. مقرری بیکاری، مساعدت

۱. نیلز، پلاگ، تأمین اجتماعی در اروپا، ترجمه هرمز همایون‌پور، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۹، ص ۱۳۶.



اجتماعی و کمک بیکاری. مقرری بیکاری بر اصول بیمه‌ای متکی است و هدف آن جبران درآمد شاغلان در موارد از دست دادن دستمزد است. مساعدت اجتماعی بر اصل کمک مبتنی است و برای حمایت از بیکارانی که استحقاق دریافت مقرری بیکاری را ندارند و نیز مقرری‌بگیرانی که با وجود اتمام دوره دریافت مقرری هنوز شغلی مناسب پیدا نکرده‌اند، در نظر گرفته شده است. طرح‌های کمک به بیکاران نیز برای حمایت از کسانی است که اصولاً مشمول بیمه بیکاری نمی‌شوند.^۱

اجماع این سه نوع مقرری نظام جامعی را برای حمایت از بیکاران به وجود می‌آورد. به این ترتیب که افراد شاغل به هنگام بیکاری از مقرری بیمه بیکاری استفاده می‌کنند. اگر این‌گونه افراد به هر دلیلی شرایط دریافت مقرری را احراز نکنند و یا دوره دریافت مقرری آنان پیش از یافتن یک شغل جدید پایان یابد، از مزایای طرح مساعدت اجتماعی برخوردار می‌شوند. افرادی هم هستند که به دلیل نداشتن سابقه شغلی، زیر پوشش بیمه بیکاری قرار نگرفته‌اند. این افراد می‌توانند از مزایای کمک به بیکاران استفاده کنند. شرایط عمومی افراد برای بهره‌گیری از مزایای بیمه بیکاری در این کشورها به این شرح است:

- در اختیار بازار کار باشد،

- فعالانه در جست‌وجوی کار باشد،

- در اداره کاریابی ثبت نام کرده باشد،

- درگیر هیچ‌گونه اختلاف صنفی و حرفه‌ای نباشد،

- بیکاری به دلیل رفتار نادرست او در محل کار نباشد،

- بدون عذر موجه، شغل پیشنهادی را رد نکند.^۲

این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که در دو دهه گذشته به دلیل افزایش هزینه طرح‌های حمایت از بیکاران و کاهش انگیزه افراد مقرری‌بگیر برای اشتغال مجدد در برخی کشورها، اصلاحاتی ضروری در این طرح‌ها انجام شده است. این اصلاحات به نحوی بوده که تمایل به ماندن در وضعیت بیکاری را در افراد کاهش دهد و مقرری‌بگیران را وادار به جست‌وجوی کار کند. برخی از اصلاحات مدنظر در نظام‌های بیمه بیکاری به این شرح است:

- تعیین مدت انتظار برای شروع پرداخت مقرری بیکاری،

- کاهش سطح مزایا و مقرری‌های بیکاری،

- محدودیت سقف دوره پرداخت مقرری‌ها،

- کاهش تدریجی مزایا و مقرری‌ها.

۱. همان، ص ۱۱۵.

۲. همان، ص ۱۱۹.



تأکید بر این نکته ضرورت دارد که طرح‌های بیمه بیکاری تصویر کاملی از نظام‌های حمایت از بیکاران را در کشورهای مطالعه شده نشان نمی‌دهد، زیرا طرح‌های مساعدت اجتماعی و کمک به بیکاران نیز در این کشورها جایگاه مهمی دارند. این طرح‌ها براساس آزمون استطاعت مالی و یا آزمون درآمد عمل می‌کنند. طرح‌های مساعدت اجتماعی معمولاً کارگرانی را که پس از بیکاری واجد دریافت مقرری بیمه بیکاری نباشند و نیز گروه‌هایی از جمعیت را که نیازمند و آسیب‌پذیرند، پوشش می‌دهد. در برخی کشورها، کارگران بیکار پس از پایان دوره مقرری بیمه بیکاری، به طرح مساعدت اجتماعی یا طرح کمک به بیکاران منتقل می‌شوند. در برخی موارد این طرح‌ها نسبت به بیمه بیکاری اهمیت بیشتری دارند.^۱

جدول ۱. مقایسه نظام‌های بیمه بیکاری در چند کشور

دوره پرداخت مقرری	درصد مقرری نسبت به حقوق	نرخ حق بیمه (بر مبنای درصدی از دستمزد یا حقوق)			کشور
		سهام دولت	سهام کارفرما	سهام کارگر	
۶ تا ۵۰ ماه	۵۵ تا ۸۰	جبران کسری	۳	۰	ایران
۴ تا ۱۲ ماه	۶۳ تا ۶۸	جبران کسری	۳/۲۵٪	۳/۲۵٪	آلمان
۳ تا ۷ ماه	۳۰ تا ۶۰	جبران کسری	۲/۲	۲/۲	اتریش
حداکثر ۶ ماه	۶۵	تأمین هزینه اداری	۱/۶۱	-	ایتالیا
۳ تا ۱۲ ماه	۴۰ تا ۶۰	جبران کسری	۱/۴۶٪	۰/۸۷٪	بلژیک
۶ تا ۱۲ ماه	۶۰	جبران کسری	۳/۲۹	۲/۳۵	کانادا
۴۵ روز تا ۳ ماه	۲۰ تا ۴۲	تأمین هزینه اداری	۴/۰۸	۱/۹۲	فرانسه
۳ تا ۱۲ ماه	۶۰ تا ۸۰	۲۵٪ از هزینه‌ها	۰/۹۵	۰/۶۰	ژاپن
۵ تا ۶ ماه	۷۰	۰/۵ درصد	۱/۵۵	۵/۸۰	هلند
۳ تا ۳ ماه	۶۵	-	۳	۱	مجارستان
۳ تا ۲۰ ماه	۵۰	-	بین ۰/۷ تا ۱/۳	۰/۴۵	کره جنوبی
۶ تا ۶ ماه	۱۰۰ درصد دستمزد تا سقفی معین	کمک در مواقع ضروری	۳٪	-	ازبکستان

Source: Social Security Through the World.

باتوجه به جدول ۱، می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که:

- در بیشتر موارد، کارگر و کارفرما هر دو در پرداخت حق بیمه مشارکت دارند. به نظر می‌رسد که این روش با مبانی بیمه سازگاری بیشتری دارد، زیرا بیمه بیکاری نیز مانند بیمه اجتماعی مبتنی بر مشارکت سه جانبه کارفرما، کارگر و دولت است. در سیستم‌هایی که تمام حق بیمه بیکاری



به عهده کارفرماست، گویا فرض بر این بوده که کارفرما مقصر اصلی در بیکاری کارگر است و باید مسئولیت آن را به عهده گیرد، در حالی که با توجه به علل متعدد بیکاری، این فرض نادرست است.

- در بیشتر موارد، دولت کسری‌های صندوق را جبران می‌کند. چون بسیاری از بیکاری‌ها ممکن است در نتیجه سیاست‌های دولت باشد، تعهد دولت به جبران کسری صندوق بیمه بیکاری نیز امری منطقی است.

- در بیشتر موارد، درصد مقرری نسبت به دستمزد زمان اشتغال کمتر از ۷۰ درصد است، این نرخ باعث می‌شود که انگیزه اشتغال مجدد در مقرری‌بگیران باقی بماند و افراد شاغل نیز وضعیت دریافت مقرری بیکاری را نسبت به اشتغال ترجیح ندهند.

- در بیشتر موارد، سقف دوره پرداخت مقرری کمتر از ۱۲ ماه است. انتظار می‌رود در این مدت افراد شغلی مناسب پیدا کنند، اما اگر هم، چنین نشود، از طریق نظام مساعدت اجتماعی حمایت خواهند شد.

تحلیل وضع موجود بیمه بیکاری در ایران

پیشینه بیمه بیکاری در ایران، به تشکیل صندوق تعاون کارگران باز می‌گردد که در سال ۱۳۲۵، برای حمایت از کارگران در موارد ازدواج، عائله‌مندی، بیکاری، ازکارافتادگی و کفن و دفن تشکیل شد. پس از آن با تصویب قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران در سال ۱۳۳۱ مقرر شد صندوق کمک به بیکاران تشکیل شود که ۵ درصد مجموع درآمدهای حاصل از تعاون و بیمه به این صندوق اختصاص می‌یافت، اما پیش از آنکه این مصوبه عملی شود، با اصلاحیه این قانون در سال ۱۳۳۴، حمایت در برابر بیکاری از تعهدات تأمین اجتماعی حذف شد.

نظام کنونی بیمه بیکاری در ایران بر مبنای قانون بیمه بیکاری مصوب سال ۱۳۶۶ است که ابتدا به صورت آزمایشی برای مدت سه سال به اجرا درآمد و با تصویب دائمی این قانون در سال ۱۳۶۹، اجرای آن تاکنون ادامه یافته است.

دامنه شمول بیمه بیکاری

بر مبنای ماده (۱) قانون بیمه بیکاری، کلیه مشمولین قانون تأمین اجتماعی که تابع قوانین کار و کار کشاورزی هستند، مشمول مقررات این قانون هستند. تبصره ذیل این ماده، گروه‌های زیر را از شمول مقررات این قانون مستثنا کرده است:

- بازنشستگان و ازکارافتادگان کلی،



- صاحبان حرف و مشاغل آزاد،

- اتباع خارجی.

بیکاران واجد شرایط برای دریافت مقرری بیمه بیکاری

- بیمه‌شدگانی که بدون میل و اراده خود بیکار شده‌اند،

- بیمه‌شدگانی که به علت تغییر ساختار اقتصادی واحد مربوطه بیکار موقت شناخته می‌شوند (با تأیید شورای عالی کار) ،

- بیمه‌شدگانی که به دلیل بروز حوادث قهریه و غیرمترقبه از قبیل سیل، زلزله، جنگ، آتش‌سوزی و ... بیکار می‌شوند (با معرفی وزارت کار و امور اجتماعی)،

- کارگران فصلی در صورتی که فقط در اثنای فصل کار اخراج شده و بیکاری آنها بدون اراده تشخیص داده شود،

- کارگران قراردادی با مدت معین، با ماهیت کار غیردائمی، در صورتی که در اثنای مدت قرارداد بیکار شوند (با رأی هیئت‌های حل اختلاف)،

- کارگران قراردادی با مدت معین، که ماهیت کار آنان دائمی باشد، در صورت بیکاری در اثنای پایان قرارداد.

صلاحیت برخوردار از مقرری بیمه بیکاری

- حداقل ۶ ماه سابقه پرداخت حق بیمه قبل از بیکار شدن (بیمه‌شدگانی که در اثر بروز حوادث قهریه بیکار می‌شوند، از این شرط معافند)،

- اعلام بیکاری به اداره کار و امور اجتماعی حداکثر ظرف ۳۰ روز از تاریخ بیکاری (مراجعه

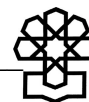
بعد از ۳۰ روز، با ارائه عذر موجه و تشخیص هیئت حل اختلاف تا ۳ ماه ممکن خواهد بود)،

- اعلام آمادگی برای اشتغال به کار تخصصی یا مشابه آن،

- الزام به شرکت در دوره‌های کارآموزی و سوادآموزی که از طرف وزارت کار و امور

اجتماعی و نهضت سوادآموزی تعیین می‌شود و تحویل گواهی این دوره‌ها هر دو ماه یکبار به شعب تأمین اجتماعی،

- الزام به پذیرش شغل پیشنهادی از سوی اداره‌های کار و امور اجتماعی.



دوره پرداخت مقرری بیمه بیکاری

بیکارشدگان واجد شرایط می‌توانند به تناسب سابقه پرداخت حق بیمه و وضعیت تأهل‌شان از ۶ ماه تا ۵۰ ماه مطابق جدول بند «الف» ماده (۷) قانون بیمه بیکاری مقرری دریافت کنند.

جدول ۲. مدت پرداخت مقرری بیکاری بر مبنای قانون بیمه بیکاری

مدت پرداخت مقرری بیمه بیکاری		سابقه پرداخت حق بیمه
متأهل	مجرد	
۱۲ ماه	۶ ماه	از ۶ ماه تا ۲۴ ماه
۱۸ ماه	۱۲ ماه	از ۲۵ ماه تا ۱۲۰ ماه
۲۶ ماه	۱۸ ماه	از ۱۲۱ ماه تا ۱۸۰ ماه
۳۶ ماه	۲۶ ماه	از ۱۸۱ ماه تا ۲۴۰ ماه
۵۰ ماه	۳۶ ماه	از ۲۴۱ ماه به بالا

تعهدات و مزایای بیمه بیکاری

- پرداخت مقرری ماهیانه بیمه بیکاری به میزان حداقل دستمزد کارگر ساده و حداکثر ۵۵ تا ۸۰ درصد مزد بیمه شده در زمان اشتغال (به نسبت افراد تحت تکفل)،
- پرداخت مقرری از اولین روز بیکاری (بدون طی دوره انتظار)،
- برخورداری از بیمه درمان برای خود فرد و افراد تحت تکفل،
- برخورداری از دوره‌های آموزش فنی و حرفه‌ای و سوادآموزی،
- احتساب مدت دریافت مقرری به‌عنوان سابقه پرداخت حق بیمه،
- امکان ادامه دوره مقرری‌گیری برای افراد ۵۵ سال سن و بالاتر تا هنگام رسیدن به سن بازنشستگی،
- امکان برخورداری از کمک هزینه حین کارآموزی هم‌زمان با دریافت مقرری بیمه بیکاری،
- امکان برخورداری از مستمری از کارافتادگی جزئی هم‌زمان با دریافت مقرری بیمه بیکاری،
- برخورداری از اولویت در معرفی برای تصدی مشاغل بدون تصدی اعلام شده به مرکز خدمات اشتغال،
- برخورداری از اولویت در اخذ پروانه‌های کسب و کار، موافقت اصولی و تأسیس واحدهای اقتصادی از وزارتخانه‌های صنعتی، کشاورزی و خدماتی،
- اولویت در استفاده از فرصت‌های شغلی ایجاد شده از طریق دولت.

موارد قطع مقرری بیمه بیکاری

- اشتغال مجدد بیمه شده،
- امتناع بدون عذر موجه از شرکت در دوره‌های کارآموزی و سوادآموزی،



- امتناع از قبول شغل تخصصی یا شغل مشابه پیشنهادی،
- شمول شرایط برخورداری از مستمری بازنشستگی یا از کارافتادگی کلی،
- بازگشت به کار با دریافت مزد ایام بلا تکلیفی.

موارد تعلیق موقت مقرری بیمه بیکاری

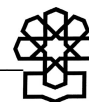
- اعزام به خدمت و وظیفه عمومی: مقرری‌بگیران بیمه بیکاری، در صورتی که متأهل یا متکفل نباشند مقرری آنان قطع می‌شود و پس از پایان دوره خدمت و وظیفه در صورت عدم اشتغال، با معرفی واحد کار و امور اجتماعی مجدداً مقرری آنان به نسبت باقیمانده مدت استحقاقی برقرار خواهد شد.
- زندانی شدن: این افراد در صورتی که متأهل نباشند مقرری آنان متوقف می‌شود و پس از گذراندن دوره محکومیت، در صورت عدم اشتغال، با معرفی واحد کار و امور اجتماعی مجدداً مقرری آنان به نسبت باقیمانده مدت استحقاقی برقرار خواهد شد.
- در هر دو مورد یادشده، در صورتی که افراد متأهل باشند، مقرری قطع نمی‌شود و به افراد تحت تکفل آنان پرداخت می‌گردد.

منابع مالی بیمه بیکاری

- حق بیمه بیکاری معادل ۳ درصد دستمزد بیمه شده، است که کارفرما آن را تأمین و پرداخت می‌کند،
- تعهدات دولت بابت مقرری‌بگیران ناشی از تکالیف قانونی مانند قانون تسهیل نوسازی صنایع و ...،
- کمک‌های دولت بابت تأمین کسری منابع صندوق بیمه بیکاری،
- البته برای تأمین منابع موارد دوم و سوم، ضمانت اجرایی کافی وجود ندارد و در سال‌های گذشته نیز این تعهد و کمک به موقع تأمین نشده است.

مصارف عمده صندوق بیمه بیکاری

- پرداخت مقرری بیمه بیکاری به بیکاران (ماده «۳» قانون بیمه بیکاری)،
- پرداخت حق بیمه بابت احتساب مدت مقرری‌بگیری به‌عنوان سنوات پرداخت حق بیمه از نظر بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت (تبصره «۲» ماده «۶» قانون بیمه بیکاری)،
- پرداخت هزینه‌های مربوط به آموزش بیکاران (تبصره «۳» ماده «۹» قانون بیمه بیکاری)،
- پرداخت هزینه‌های اجرایی (اداری و پرسنلی) صندوق تا سقف ۱۰ درصد میزان مقرری‌ها (ماده «۱۲» قانون بیمه بیکاری)،
- پرداخت هزینه درمان مقرری‌بگیران بیمه بیکاری و افراد تحت تکفل آنان.



سازوکارهای تنبیهی

- در صورتی که پس از پرداخت مقرری محرز شود که بیکاری فرد ناشی از میل و اراده او بوده، کارگر موظف به استرداد وجوه دریافتی به سازمان تأمین اجتماعی خواهد بود (تبصره «۱» ماده (۸)).

- در صورتی که بیمه شده بیکار، اشتغال مجدد خود را کتمان کند و مقرری بیمه بیکاری دریافت دارد، ملزم به بازپرداخت مقرری دریافتی خواهد بود (تبصره «۲» ماده (۸)).

به بیان دیگر، کسی که با تخلف از مقررات بیمه بیکاری، به ناحق مقرری دریافت کند، در صورتی که این تخلف اثبات شود، فقط موظف به استرداد اصل وجوه دریافتی خواهد بود و هیچ مجازاتی برای او در نظر گرفته نشده است. روشن است که این سازوکارهای تنبیهی به هیچ وجه بازدارنده نیست و نمی‌تواند از سوءاستفاده‌های احتمالی جلوگیری کند.

ساختار اجرایی صندوق بیمه بیکاری

بر مبنای ماده (۳) قانون بیمه بیکاری، بیمه بیکاری یکی از حمایت‌های تأمین اجتماعی است و سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت حق بیمه، به بیکاران واجد شرایط مقرری پرداخت کند. بنابراین، مسئولیت بیمه بیکاری (هم به لحاظ قانونی و هم به لحاظ ماهیتی به‌عنوان یکی از انواع بیمه) به‌عهده سازمان تأمین اجتماعی است.

با وجود این، اداره امور بیمه بیکاری به‌صورت مشترک بین سازمان تأمین اجتماعی و وزارت کار و امور اجتماعی انجام می‌شود و وظایف این دو دستگاه در قانون به شرح زیر تفکیک شده است:

الف) اقدام‌های سازمان تأمین اجتماعی

- وصول حق بیمه بیکاری،
- نگهداری حساب‌های درآمد و هزینه صندوق بیمه بیکاری و تهیه گزارش عملکرد مالی آن،
- پرداخت مقرری بیمه بیکاری به بیکارشدگان معرفی شده از سوی واحدهای کار و امور اجتماعی،
- بررسی و احراز شرایط افراد تحت تکفل مقرری‌بگیران بیمه بیکاری،
- صدور دفترچه بیمه و ارائه خدمات درمانی به مقرری‌بگیران بیمه بیکاری و افراد تحت تکفل آنان،
- احتساب مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری به‌عنوان سابقه پرداخت حق بیمه از نظر بازنشستگی،
- از کارافتادگی و فوت،
- پرداخت هزینه دوره‌های آموزش فنی و حرفه‌ای مقرری‌بگیران بیمه بیکاری.



ب) اقدام‌های وزارت کار و امور اجتماعی

- بررسی و احراز شرایط بیکارشدگان و معرفی افراد واجد شرایط به شعب تأمین اجتماعی،
- نظارت بر تداوم شرایط مقرری بگیری افراد یادشده، مانند عدم اشتغال مجدد، آمادگی برای اشتغال و شرکت در دوره‌های آموزش و بازآموزی،
- اعلام موارد خروج از شمول مقرری بگیری به شعب تأمین اجتماعی برای قطع مقرری و مزایای بیمه بیکاری،
- برگزاری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای مقرری بگیریان.

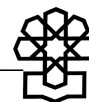
به‌طور کلی وظایف وزارت کار و امور اجتماعی در این زمینه، از نوع شناسایی و معرفی مصداق‌ها، احراز شرایط و نظارت بر تداوم شرایط دریافت مقرری بیکاری است و وظایف سازمان تأمین اجتماعی در امور بیمه‌گری از قبیل وصول حق بیمه، پرداخت مقرری‌ها، بیمه درمان، پوشش افراد تحت تکفل مقرری بگیری، حفظ سوابق و ... است. هرچند که وظایف این دو دستگاه تداخلی باهم ندارند، اما هرگونه ناهمسویی و ناهماهنگی در این دو حوزه می‌تواند در اجرای قانون مشکلاتی به‌وجود آورد.

بررسی عملکرد صندوق بیمه بیکاری

الف) روند پوشش جمعیتی

از ابتدای تشکیل صندوق بیمه بیکاری در سال ۱۳۶۶ تا پایان سال ۱۳۸۵، در مجموع برای بیش از ۱۳۰۰ هزار نفر، مقرری برقرار شده و دوره پرداخت حدود ۱۱۵۰ هزار نفر نیز پایان یافته است. این صندوق توانسته است ضمن پوشش بیکاران واجد شرایط، در بروز بحران‌های اقتصادی یا حوادث طبیعی، مسئولیت‌های اجتماعی فراتر از تعهدات بیمه‌ای خود را نیز به انجام رساند، از آن جمله، حمایت از بیکارشدگان و بنگاه‌های اقتصادی آسیب دیده در حادثه زلزله سال ۱۳۶۹ و برف سنگین ۱۳۸۲ استان گیلان و نیز حادثه زلزله بم در سال ۱۳۸۲.

همچنین در مواردی، برای حمایت از کارگاه‌هایی که به دلیل وقوع حوادث غیرمترقبه قادر به پرداخت حقوق پرسنل خود نبوده‌اند و یا به دلیل تغییر ساختار و جابه‌جایی کارگاه به‌صورت موقت تعطیل شده‌اند، حقوق کارکنان آنان از طریق این صندوق پرداخت شده است. در جدول ۲، روند پوشش جمعیتی صندوق بیمه بیکاری در سال‌های ۱۳۶۶ تا ۱۳۸۵ نشان داده شده است.



جدول ۳. روند پوشش جمعیتی صندوق بیمه بیکاری در سال‌های ۱۳۶۶ تا ۱۳۸۵

سال	ورودی جدید (نفر)	خروجی (نفر)	تعداد مقرری‌بگیران (نفر)	تعداد بیکاران (هزارنفر)
۱۳۶۶	۳۷۰۷	-	۳۷۰۷	
۱۳۷۰	۱۸۴۱۳	۱۰۷۹۰	۳۱۳۱۶	۱۶۴۰
۱۳۷۵	۷۵۳۲۹	۷۵۲۴۵	۷۵۶۶۶	۱۴۵۶
۱۳۸۰	۷۳۳۷۰	۵۴۰۶۰	۹۲۹۹۴	۲۹۲۰
۱۳۸۵	۱۰۸۶۱۰	۹۰۹۴۵	۱۰۰۱۸۳	۲۹۹۲

مشاهده می‌شود که در این سال‌ها تعداد مقرری‌بگیران بیمه بیکاری نسبت به کل بیکاران در بهترین حالت، ۵ درصد بوده است. یعنی در هر حال ۹۵ درصد بیکاران از چنین حمایتی برخوردار نبوده‌اند. این نکته نه به معنای ناکارآمدی صندوق بیمه بیکاری (که طبق قوانین و مقررات خاص خود عمل کرده است)، بلکه به معنای این است نظام کنونی بیمه بیکاری به تنهایی و بدون سایر نظام‌های حمایتی نمی‌تواند نیازهای تأمینی بازار کار را برآورده سازد.

ب) روند رشد منابع و مصارف

روند رشد منابع و مصارف صندوق بیمه بیکاری نشان می‌دهد که نخایر این صندوق در ۵ سال اول فعالیت معادل ۴۰ درصد منابع آن بوده، که در ۵ سال دوم به حدود ۶ درصد کاهش یافته است. از سال ۱۳۸۱ به بعد، ضمن مصرف کل نخایر، این صندوق با کسری منابع مواجه شده که این کسری در سال ۱۳۸۵ حدود ۸ درصد بوده است.

با توجه به گزارش سازمان تأمین اجتماعی، طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۵، کسری منابع این صندوق معادل ۹۴۹ میلیارد ریال بوده که پس از کسر مزاد وصولی سال‌های قبل از سال ۱۳۸۱، کسری صندوق به حدود ۶۴۴ میلیارد ریال رسیده است. کسری منابع صندوق در ۵ سال اخیر حدود ۸ درصد و در مجموع حدود ۵ درصد بوده است.

جدول ۴. منابع و مصارف صندوق بیمه بیکاری در سال‌های ۱۳۶۶ تا ۱۳۸۵

(ارقام به میلیارد ریال)

سال	منابع	مصارف	مازاد / کسری	نسبت مصارف به منابع
۱۳۶۶	۴	-	۴	-
۱۳۷۰	۵۲	۳۱	۲۱	٪۶۱
۱۳۷۵	۲۸۷	۲۶۸	۱۹	٪۹۴
۱۳۸۰	۹۳۳	۹۰۲	۳۱	٪۹۷



۱۰۸٪	-۲۹۱	۲۸۷۸	۳۵۸۷	۱۳۸۵
------	------	------	------	------

مأخذ: گزارش عملکرد صندوق بیمه بیکاری، سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۸۶.

به نظر می‌رسد افزایش تعهدات تکلیفی این صندوق بدون تأمین بار مالی معادل، تداوم نرخ بالای بیکاری و نیز وقوع چند حادثه غیرمنتظره از جمله عوامل کسری منابع صندوق بوده است. با وجود این، در سال‌های گذشته فقط بخش اندکی از تعهدات دولت به این صندوق (که در بودجه‌های سالیانه پیش‌بینی شده بود) پرداخت شده است.

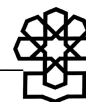
بر مبنای قانون، صندوق بیمه بیکاری مستقل است و منابع و مصارف آن باید از تعادل پایدار برخوردار باشد. هرگونه کسری منابع در طول سال به این معناست که سازمان تأمین اجتماعی از سایر منابع صندوق تأمین اجتماعی بابت مصارف بیمه بیکاری هزینه کرده است. در حالی که مقررات موجود به صراحت این سازمان را از چنین اقدامی منع کرده است.

از آنجاکه نمی‌توان تعهدات صندوق را به دلیل کسری منابع به تعویق انداخت، پس لازم است سازوکارهای مؤثر برای وصول به موقع مطالبات صندوق به خصوص بدهی‌های دولت، پیش‌بینی شود تا این صندوق به صندوق تأمین اجتماعی بدهکار نشود.

ج) تکالیف قانونی اضافه شده به تعهدات صندوق بیمه بیکاری

۱. بند «ج» قانون حمایت از بازسازی و نوسازی صنایع نساجی کشور، مهرماه ۱۳۸۰: سازمان تأمین اجتماعی موظف است آن‌دسته از کارگران واحدهای مشمول این قانون را که در دوره بازسازی و نوسازی موقتاً بیکار می‌شود تحت پوشش کامل بیمه بیکاری قرار دهد. در صورت عدم تکافوی منابع صندوق بیمه بیکاری، دولت به مقداری که لازم تشخیص دهد در بودجه سنواتی پیش‌بینی و به این صندوق کمک خواهد کرد.

۲. بخشی از ماده (۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور، مصوب مردادماه ۱۳۸۲: ... در صورت توافق طرفین در زمینه نیروی انسانی مورد نیاز و مازاد، نیروی مازاد با دریافت حداقل دو ماه آخرین مزد و مزایا بابت هر سال سابقه در واحد یا به وجه دیگری که توافق شود، مطابق ضوابط بند «الف» ماده (۷) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرند ... در صورت کافی نبودن منابع صندوق بیمه بیکاری برای پوشش اصلاح ساختار نیروی انسانی واحدهای صنعتی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است هر ساله اعتبارات مورد نیاز را در یک ردیف مشخص و جداگانه در قالب بودجه سالیانه کل کشور در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار دهد.



جدول ۵. عملکرد صندوق بیمه بیکاری در اجرای قوانین نوسازی صنایع تا پایان سال ۱۳۸۵

عنوان قانون	تعداد کارگاه واجد شرایط	تعداد کارگران حمایت شده	هزینه مقرری‌ها (میلیارد ریال)
قانون حمایت از بازسازی و نوسازی صنایع نساجی	۹۹	۴۴,۵۸۰	۴۸۴
قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور	۵۴	۳,۳۷۰	۱۰۵
جمع	۱۵۳	۴۷۹۵۰	۵۸۹

مأخذ: گزارش سازمان تأمین اجتماعی درباره عملکرد صندوق بیمه بیکاری، ۱۳۸۶.

جدول ۶. نحوه اجرای تعهدات دولت در قبال صندوق بیمه بیکاری

براساس بودجه کل کشور تا سال ۱۳۸۵ (ارقام به میلیارد ریال)

سال	ماده قانونی	مبلغ پیش‌بینی شده در قانون	مبلغ پرداخت شده به صندوق
۱۳۸۲	بند «ث» تبصره «۸»	۳۵۰	۹۱
۱۳۸۳	بند «ث» تبصره «۸»	۳۵۰	۹۱
۱۳۸۳	بند «ر» تبصره «۸»	۱۰۰۰	---
۱۳۸۴	بند «پ» تبصره «۸»	۵۰۰	---
۱۳۸۵	بند «ج» تبصره «۸»	۵۰۰	---
جمع کل		۲۷۰۰	۱۸۲

مأخذ: گزارش سازمان تأمین اجتماعی درباره عملکرد صندوق بیمه بیکاری، ۱۳۸۶.

آسیب‌شناسی نظام بیمه بیکاری در ایران

بیمه بیکاری تنها سازوکار موجود برای حمایت از بیکاران در ایران است. هرچند که این صندوق دستاوردهای قابل قبولی داشته است، اما در مجموع برای پاسخ‌گویی به نیازهای کنونی بازار کار کافی به نظر نمی‌رسد. با توجه به یافته‌های این گزارش، مهم‌ترین نقاط قوت و ضعف بیمه بیکاری در حال حاضر به این شرح است:

نقاط قوت

- **کارآمدی نسبی:** به دلیل آنکه صندوق بیمه بیکاری زیر مجموعه سازمان تأمین اجتماعی است، برای وصول حق بیمه بیکاری و نیز انجام تعهدات آن از امکانات، منابع و سازوکارهای اجرایی مربوط به بیمه اجتماعی استفاده می‌شود و به همین دلیل، با وجود هزینه‌های اجرایی کم، از کارآمدی نسبی برخوردار است.



- جامعیت تعهدات: تعهدات صندوق بیمه بیکاری شامل بسته حمایتی و خدماتی به نسبت جامعی از مقرری‌ها، تداوم بیمه درمانی و بازنشستگی، هزینه‌های بازآموزی، تسهیلات وام اشتغال و ... است که نیازهای ضروری بیمه‌شدگان در دوره بیکاری را تأمین می‌کند.

نقاط ضعف

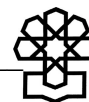
- ابهام در دامنه پوشش جمعیتی بیمه بیکاری: دامنه پوشش بیمه بیکاری در قانون فعلی به بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی که مشمولان قانون کار باشند، محدود است. با وجود این، درباره چگونگی پوشش برخی از مشمولان قانون (مانند کارگران دارای قرارداد مدت معین و پروژه‌ای و...) شفافیت لازم وجود ندارد و در حال حاضر بر مبنای مصوبه هیئت وزیران و توافق‌نامه بین دستگاه‌های مجری قانون اقدام می‌شود.

- طولانی بودن دوره پرداخت مقرری بیمه بیکاری: در مقایسه با بیشتر کشورهای دارای نظام بیمه بیکاری، دوره پرداخت مقرری در کشور ما بسیار طولانی است. این امر ضمن آنکه منابع صندوق را تهدید می‌کند، موجب کاهش انگیزه اشتغال مجدد در بیکاران نیز می‌شود. البته باید دانست که طولانی بودن دوره پرداخت مقرری بیکاری در ایران به دلیل نبود نظام حمایتی مناسب برای بیکاران است که همانند سایر کشورها، پس از اتمام دوره استحقاق مقرری آنان را پوشش دهد. تا هنگامی که چنین حمایتی برقرار نشود، کاهش دوره پرداخت مقرری با مشکلاتی همراه خواهد بود.

- تمایل به ماندگاری در وضعیت بیکاری: مزایای بیمه بیکاری در مواردی نسبت به برخی شاغلان برتری دارد. به خصوص که بسیاری از افراد شاغل در بخش غیررسمی از مزایای بیمه درمان و بازنشستگی و نیز حداقل حقوق قانونی برخوردار نیستند. تأمین این مزایا برای مقرری‌بگیران بیکاری موجب می‌شود که آنان بیکار ماندن تا پایان دوره مقرری را بر اشتغال ترجیح دهند. بررسی موردی نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵، حدود ۷۵ درصد مقرری‌بگیران تا پایان دوره استحقاق از مقرری استفاده کرده‌اند.

- تحمیل تعهدات حمایتی بدون تأمین بار مالی: بر مبنای برخی قوانین یا سیاست‌های دولتی، تکالیفی به صندوق بیمه بیکاری اضافه می‌شود که قبلاً حق بیمه آن پرداخت نشده و بار مالی معادل آن نیز در نظر گرفته نشده است. این امر، موجب تضعیف مبنای بیمه‌ای صندوق و تبدیل آن به یک طرح حمایتی وابسته به بودجه دولت می‌شود.

- اتمام ذخایر صندوق و بروز کسری در منابع صندوق: مطالعات نظری و تجربه‌های جهانی بیانگر این است که صندوق‌های بیمه بیکاری نمی‌توانند در مواردی که نرخ بیکاری بالا و طولانی مدت است، پاسخ‌گوی نیازهای بازار کار باشند و ضرورتاً در این موارد طرح‌های حمایتی



دولت باید بخشی از این بار را به دوش بکشند. در کشور ما نیز به دلیل استمرار نرخ بیکاری دو رقمی در بلندمدت و تحمیل بخشی از تبعات آن به صندوق بیمه بیکاری، تعادل منابع و مصارف این صندوق به هم خورده است و به نظر می‌رسد در آینده نیز صندوق بیمه بیکاری به تنهایی نخواهد توانست نیازهای حمایتی بیکاران را تأمین کند.

- ناکارآمدی سازوکارهای تنبیهی پیش‌بینی شده در قانون: بر مبنای قانون بیمه بیکاری، هرگاه کسی بدون استحقاق، از مزایای بیمه بیکاری استفاده کند، فقط به استرداد اصل وجوه دریافتی محکوم می‌شود. این وضعیت موجب شده که هرگونه سوءاستفاده از منابع صندوق بدون مجازات رها شود و انگیزه برای تخلف افزایش یابد.

- ضعف در سازوکارهای نظارتی و اجرایی: این وضعیت موجب می‌شود که سوءاستفاده از مزایای صندوق به انحای مختلف مانند دریافت مقرری هم‌زمان با اشتغال مجدد، تبانی کارگر با کارفرما و ... ادامه یابد.

- نبود سازوکاری مشخص برای دریافت مطالبات صندوق از دولت: با وجود آنکه کسری‌های صندوق بیمه بیکاری به علت تعهدات حمایتی آن است، عدم پرداخت به موقع تعهدات دولت به این صندوق، باعث می‌شود که سازمان تأمین اجتماعی - علی‌رغم منع قانونی - از منابع صندوق بیمه اجتماعی به صندوق بیمه بیکاری تزریق کند تا تعهدات آن به تعویق نیفتد.

- عدم تناسب بین سوابق پرداخت حق بیمه با طول دوره پرداخت مقرری: بر مبنای ماده (۷) قانون بیمه بیکاری، مدت پرداخت مقرری بر اساس سابقه پرداخت حق بیمه در طبقات معینی تعریف شده و افرادی که در هر طبقه قرار گیرند، سقف مدت دریافت مقرری برای آنان یکسان است. برای مثال، طول مدت پرداخت مقرری به افراد دارای ۶ ماه تا ۲۴ ماه سابقه، با هم برابر است و یا مثلاً برای فردی که ۱۰ سال سابقه دارد با فردی که ۱۵ سال سابقه دارد، طول دوره پرداخت مقرری یکسان است. بنابراین به نظر می‌رسد که در درون طبقات یادشده عدالت رعایت نشده است. شاید مناسب‌تر باشد که حداکثر مدت پرداخت مقرری به ازای ماه‌های پرداخت حق بیمه و یا یک نسبت معین تعریف شود تا عدالت و تناسب بیشتر رعایت شود.

چشم‌انداز وضعیت مطلوب نظام حمایت از بیکاران

به همان نسبت که بیکاری یکی از مهم‌ترین مشکلات اقتصادی و اجتماعی کشور ماست، نظام حمایت بیکاران نیز اهمیت بسیاری دارد. در واقع، برقراری تور ایمنی قوی و گسترده برای بیکاران، پیش‌شرط هرگونه اصلاح در قوانین کار و تأمین اجتماعی است. ضمن آنکه موفقیت



سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی نیز در گروهی موفقیت این طرح است بنابراین، انتظار می‌رود نظام حمایت از بیکاران در ایران از ویژگی‌های زیر برخوردار باشد:

- فراگیری پوشش: تمامی بیکاران مشارکت‌کننده در بازار کار را به تناسب وضعیت آنان به صورت بیمه‌ای یا حمایتی پوشش دهد.

- جامعیت تعهدات: تعهدات آن اطمینان و امنیت خاطر برای مشمولان صندوق و افراد خانواده آنان فراهم کند و افرادی را که به هر دلیلی بیکار می‌شوند، از دام فقر رهایی بخشد.

- ایجاد انعطاف در بازار کار: حمایت کافی از نیروی کار به نحوی که چسبندگی آنان به محیط کار کاهش یابد و جابه‌جایی‌های ضروری در بازار کار - در حدی که برای اصلاح ساختار بنگاه‌ها و افزایش بهره‌وری منابع لازم است - به آسانی انجام گیرد.

- کارآمدی: از ساختار و مدیریت مستقل، کارآمد و اثربخش برخوردار باشد به نحوی که شناسایی گروه هدف و خدمت‌رسانی به افراد واجد شرایط، با کمترین خطا و ریزش انجام شود و زمینه‌های بروز تخلف در آن به حداقل ممکن برسد.

- پایداری منابع: ضمن اتکا به راهبرد بیمه‌ای و بهره‌گیری از محاسبات بیمه اجتماعی برای تأمین منابع، تعهدات حمایتی و غیربیمه‌ای آن از طریق منابع عمومی و بودجه دولت تأمین مالی شود.

راهبردهای پیشنهادی

با توجه به نتایج حاصل از این پژوهش، راهبردهای زیر برای تقویت نظام بیمه بیکاری و استقرار تور ایمنی برای بیکاران بازار کار پیشنهاد می‌شود:

۱. اصلاح قانون بیمه بیکاری

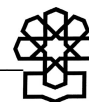
بر مبنای قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف شده است اقدام‌های لازم را برای اصلاح قانون کار و قانون بیمه بیکاری انجام دهد. در بند «د» ماده (۴۱) این قانون آمده است:

«بازنگری قانون و مقررات مربوط به نیروی کار با سازوکار سه جانبه‌گرایی (دولت، کارگر و کارفرما) به گونه‌ای که:

- تکالیف معطوف به تأمین اجتماعی و شغلی از متن قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ منتزع و به قانون جامع تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری منتقل گردد».

همچنین بر مبنای بند «و» ماده (۹۶) این قانون دولت مکلف شده است به:

«اتخاذ تدابیر موردنیاز برای کاهش طول دوره استفاده از مقرری بیمه بیکاری در جهت تنظیم بازارکار، افزایش سابقه مورد نیاز برای احراز مقرری بیمه بیکاری در سال اول برنامه چهارم



توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران».

هرچند که رویکرد حاکم بر این تکالیف قانونی، کاهش جنبه‌های حمایتی قانون بیمه بیکاری است، اما ضرورت نظام حمایتی جامع در کنار صندوق بیمه بیکاری نادیده گرفته شده است. بنابراین، در صورتی که اجزای مختلف نظام حمایتی کامل نشود، رهایی بیکاران بازار کار، موجب افزایش فقر و گسترش آسیب‌های اجتماعی خواهد شد

بنابراین، با در نظر گرفتن ضرورت برقراری این نظام حمایتی، اصلاحات زیر در قانون

بیمه بیکاری پیشنهاد می‌شود:

گسترش دامنه شمول و پوشش جمعیتی صندوق بیمه بیکاری به تمام شاغلان بازار کار،
- مشارکت مؤثر دولت در پرداخت حق بیمه و تأمین منابع بیمه بیکاری،
- تسهیم حق بیمه بین کارفرما و بیمه شده به نسبتی قابل قبول،
- ایجاد تناسب بیشتر میان مدت پرداخت مقرری با سابقه پرداخت حق بیمه،
- کاهش سقف دوره پرداخت مقرری بیمه بیکاری،
- برقراری سازوکارهای نظارتی و تنبیهی مؤثر و کارآمد برای جلوگیری از هرگونه سوءاستفاده از مزایای بیمه بیکاری،

- برخورداری صندوق بیمه بیکاری از ساختار، مدیریت و منابع انسانی و مالی مستقل در چارچوب نظام تأمین اجتماعی،

- تفکیک وظایف حمایتی (غیربیمه‌ای) از صندوق بیمه بیکاری،

۲. ایجاد حساب ویژه حمایت از بیکاران برای پوشش گروه‌هایی از جمعیت به شرح زیر:

- کلیه بیکاران سرپرست خانوار که مشمول بیمه بیکاری نباشند،
- بیکارانی که پس از اتمام دوره مقرری بیمه بیکاری شغل مناسب پیدا نمی‌کنند،
- بیکارانی که با وجود گذراندن دوره‌های آموزش تخصصی یا فنی و حرفه‌ای شغلی پیدا نمی‌کنند،
- و ...

۳. برقراری سازوکارهای بیمه تکمیلی بیکاری به صورت اختیاری به نحوی که:

- کارفرمایان و کارگران به صورت توافقی بتوانند حساب پس‌انداز بیمه بیکاری ایجاد کنند و برخی مزایای کارگران از قبیل حق سنوات، در این حساب پس‌انداز شود.
- مقررات لازم برای فعالیت بیمه‌های تکمیلی برای بیکاران وضع شود.



منابع و مآخذ

۱. ابراهیمی، امیر هوشنگ. بازشناسی بیمه بیکاری با نگاهی به ایران، نشریه راهبرد، شماره ۲۰، تابستان ۱۳۸۰.
۲. بررسی سیستم بیمه بیکاری در ایران و سایر نقاط جهان، دفتر بیمه بیکاری، وزارت کار و امور اجتماعی، ۱۳۸۳.
۳. سالنامه آمار نیروی انسانی، مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵.
۴. قانون بیمه بیکاری، مصوب ۱۳۶۶.
۵. گزارش سازمان تأمین اجتماعی درخصوص نحوه پرداخت تعهدات دولت بابت صندوق بیمه بیکاری، ۱۳۸۵.
۶. گزارش عملکرد صندوق بیمه بیکاری، سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۸۶.
۷. گزارش‌های استان‌ها مبنی بر عدم قبول شغل پیشنهادی از سوی مقرری‌بگیران بیمه بیکاری، دفتر بیمه بیکاری وزارت کار و امور اجتماعی، ۱۳۸۶.
۸. ماینونی، بناتریس دینتی‌نیانو. بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی، ترجمه ایرج علی آبادی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۰.
۹. مریدی، سیاوش. فرهنگ بیمه‌های اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸.
۱۰. مقایسه تطبیقی بیمه بیکاری در ایران و سایر کشورها، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴.
۱۱. نیلز، پلاگ. تأمین اجتماعی در اروپا، ترجمه هرمز همایون‌پور، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۹.
۱۲. وحیدی، پریدخت. بررسی مقایسه‌ای سیاست‌های بازار کار در برنامه سوم، مؤسسه عالی پژوهش و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰.



شماره مسلسل: ۹۴۷۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش تأمین اجتماعی برای بیکاران - بررسی و آسیب‌شناسی نظام بیمه بیکاری در ایران

Report Title:

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه امور استخدامی، روابط کار و رفاه)

تهیه و تدوین: مظفر کریمی، مجید لطفعلی‌خانی

ناظر علمی: محمدحسن طریقت

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۱/۱۲