

آسیب‌شناسی نظام حمایت اجتماعی در برابر بیکاری در نظام حقوقی ایران

جعفر براتی^۱

چکیده

تعریف: نظام حمایت اجتماعی در برابر بیکاری شامل دو نظام بیمه بیکاری و کمک بیکاری است. با اینکه هدف هر دو نظام حمایت در برابر بیکاری است، اما اصول حاکم، نحوه تأمین منابع مالی، شیوه ارائه کمک به بیکاران و تأثیرگذاری آنها متفاوت است. هر دو نظام به‌عنوان مکمل یکدیگر جهت حمایت در برابر بیکاری ضرورت دارد و اسناد بین‌المللی نیز هر دو را در مبارزه با بیکاری توصیه کرده‌اند.

هدف: با توجه به سطح گسترده بیکاری در ایران و مشکلات عمیق اجتماعی و فرهنگی ناشی از بیکاری، این تحقیق به دنبال آسیب‌شناسی نظام حمایت اجتماعی در برابر بیکاری و ارائه راه‌حل‌های اصلاحی به‌منظور انجام اصلاحات ضروری است.

روش: این تحقیق به روش توصیفی و تحلیلی انجام گرفته است و برای جمع‌آوری منابع از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است.

یافته‌ها: پس از برگزاری جلسه‌ای با برخی مدیران مذکور و با استفاده از تکنیک طوفان ذهنی، ۴۹ ریسک در ابعاد ریسک‌های مالی، عملیاتی و وقایع شناسایی شدند. در پایان نیز با بهره‌مندی از تکنیک تاپسیس فازی، ریسک‌های موجود رتبه‌بندی شدند.

نتیجه: با وجود قانون بیمه بیکاری، در این قانون و همچنین، آیین‌نامه اجرایی آن در بسیاری موارد اصول بیمه‌ای در پرداخت مقرری بیمه بیکاری رعایت نشده است. در حال حاضر، نظام بیمه بیکاری بار سنگین حمایت از بیکاری را تقبل نموده است و دولت حتی در نظام بیمه‌ای، عملاً عنوان متولی اصلی نظام تأمین اجتماعی ندارد. در خصوص نظام کمک بیکاری با وجود مقرراتی که در قانون نظام جامع رفاه پیش‌بینی شده است، در عمل کمک بیکاری به بیکاران تنها محدود به دو نهاد حمایتی کمیته امداد و بهزیستی است.

واژگان کلیدی: حمایت اجتماعی، بیمه بیکاری، کمک بیکاری، قانون بیمه بیکاری ۱۳۶۹، قانون ساختار نظام جامع رفاه ۱۳۸۳.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی دانشگاه آزاد تهران، واحد علوم و تحقیقات

خطر بیکاری یکی از جدی‌ترین مشکلاتی است که مزدبگیران در یک جامعه صنعتی با آن روبه‌رو هستند. هرچه زندگی اقتصادی پیچیده‌تر شود و صنایع با هم ارتباط بیشتری داشته باشند، ناسازگاری‌های اقتصادی عمیق‌تر در تمام کشورها احساس می‌شود. اطلاعات موجود نشان می‌دهد هیچ سالی در قرن گذشته عاری از بیکاری نبوده است؛ حتی در وضعیت‌های اقتصادی مناسب نیز سالانه تعداد زیادی از افراد جویای کار، بیکار هستند. بیکاری یک مشکل همیشگی در جامعه مدرن است و باید با یک برنامه مداوم برطرف شود (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۳: ۹-۱۳).

گرامت بیکاری روشی برای حمایت از افراد در برابر دشواری‌های بیکاری به شکل کوتاه‌مدت است. در اصل، بیمه بیکاری تنها برای جبران خسارت کارگرانی که توانایی و تمایل به کار دارند و بدون تقصیر خود بیکار هستند، پرداخت می‌شود. به جای اینکه فرد بیکار مجبور شود برای تأمین معیشت از پس‌انداز خود استفاده کند و یا اینکه متکی به کمک و سخاوت اقوام و دوستان خود باشد و در نتیجه استاندارد زندگی او به‌طور مداوم کاهش یابد، طرح‌های بیمه بیکاری اجباری باعث می‌شود در دوره‌های رونق، صندوق بیکاری ایجاد گردد تا در دوره‌هایی که صنعت قادر به حفظ شغل نیست، برای پرداخت مزایا در دسترس باشد^۱.

طرح گرامت بیکاری مزایایی برای کارفرما، کارگر و دولت دارد. از نظر کارفرما، وجود چنین طرحی ابزاری برای حفظ ذخیره کارگرانی است که توانایی اشتغال مداوم در صنایع مختلف را ندارند. این امر منجر به ایجاد ثبات بیشتر در بازار کالاهای تولیدی می‌شود و با از بین بردن ترس از عدم امنیت کارگران، کارآمدی آنها را افزایش می‌دهد. از نظر دولت، جبران خسارت بیکاری منجر به کارایی یک سیستم صنعتی، حذف نوسانات شدید چرخه تجارت، کاهش هزینه‌های امداد و از بین بردن بسیاری از دلایل ناآرامی‌های اجتماعی می‌شود. از نظر کارگر، جبران خسارت بیکاری به معنای رفع ترس از ناامنی و در نتیجه، نقصان آن در احترام به خود و کارایی، و ایجاد حق بهره‌مندی در صورت بیکاری بدون تقصیر وی است (هایدو، ۲۰۱۳: ۱۳).

در اوایل سال ۱۸۹۴ تلاش برای ایجاد سیستم بیمه بیکاری اجباری در کانتون سنت گال^۲ سوئیس آغاز شد؛ اما خیلی زود ناکام ماند. اولین دستاورد واقعی در زمینه بیمه بیکاری در انگلیس در سال ۱۹۱۱ هنگامی حاصل گردید که اولین سیستم اجباری ملی در این کشور برقرار شد. تا هشت سال بعد که ایتالیا بیمه اجباری را تأسیس کرد، هیچ کشور دیگری از انگلیس پیروی نکرد. آلمان در سال ۱۹۲۷ قانون بیمه بیکاری اجباری را تصویب کرد. بیمه بیکاری در ویسکانسین ایالات متحده در سال

1. <http://www.thefeeherytheory.com/2010/07/13/unemployment-insurance/>
2. canton of St. Gall

۱۹۳۲ آغاز شد. قانون تأمین اجتماعی^۱ ۱۹۳۵ ایالات متحده آمریکا برای نخستین بار در سطح فدرال کوشید گستره معقولی از امنیت اقتصادی را برای بیکاران طی دوران بیکاری تضمین کند (دویت، ۲۰۰۳: ۳۲). در ایران پیش از انقلاب، سال ۱۳۲۵، برای نخستین بار با اجرای تدریجی قانون بیمه‌های کارگری نظام بیمه بیکاری ایجاد شد. در لایحه قانونی بیمه اجتماعی کارگران نیز یکی از اهداف این قانون حمایت در مقابل بیکاری بود. با این حال، در اصلاحات این قانون در سال ۱۳۳۴ حمایت بیکاری حذف گردید. در قانون تأمین اجتماعی ۱۳۵۴ حمایت بیکاری مقرر نشده بود. قانون بیمه بیکاری که در حال حاضر لازم‌الاجرا است، در سال ۱۳۶۶ به دلیل بیکاری ناشی از تعطیلی واحدهای تولیدی و مشکلات اقتصادی به تصویب رسید که در سال ۱۳۶۹ دائمی شد.

در این تحقیق به آسیب‌شناسی نظام حمایت اجتماعی از بیکاری در ایران خواهیم پرداخت. اهمیت این موضوع از این جهت است که بیکاری همواره یکی از معضلات اقتصادی و اجتماعی در ایران است که روزبه‌روز بر میزان و پیامدهای اجتماعی و سیاسی آن افزوده می‌شود؛ بنابراین ضرورت دارد که به آسیب‌شناسی نظام کنونی حمایت از بیکاری در ایران در مقایسه با استانداردهای بین‌المللی پرداخته شود و راه‌حل‌های اصلاحی ارائه گردد. از این رو، مقاله حاضر به دنبال پاسخ به این پرسش است که کاستی‌های نظام حمایت اجتماعی برای مقابله با پیامدهای بیکاری در ایران چیست؟

۲. مفهوم بیکاری

در عمل تعاریف مختلفی از بیکاری وجود دارد. تعریف سازمان بین‌المللی کار در رابطه با بیکاری معیار این تحقیق در تعریف بیکاری است. تعریف بین‌المللی استاندارد از بیکاری که در سیزدهمین کنفرانس بین‌المللی متخصصان آمار سازمان بین‌المللی کار^۲ به تصویب رسیده، بر اساس سه معیار، بیکاری را تعریف کرده است (سیزدهمین کنفرانس بین‌المللی متخصصان آمار سازمان بین‌المللی کار، ۱۹۹۳: ۲۳-۲۰). بر مبنای این تعریف، بیکار شامل کلیه اشخاصی است که در سن قانونی کار قرار دارند و از نظر اقتصادی در طول یک دوره مشخص جزء جمعیت فعال محسوب می‌گردند که عبارتند از:

الف. «فاقد کار»^۳، یعنی در زمره اشخاص مزدبگیر یا خویش فرما به‌شکلی که در تعاریف بین‌المللی از اشتغال مقرر شده است، قرار داشته باشند.

ب. «آماده کار»^۴، یعنی برای اشتغال همراه با مزد یا خوداشتغالی در طول دوره مشخص آمادگی داشته باشند.

1. Social security act 1935
2. International Conference of Labour Statisticians (ICLS)
3. Without work
4. Currently available for work

ج. «جویای کار»^۱، یعنی اقدامات خاصی را در یک دوره مشخص برای یافتن شغل یا خود اشتغالی انجام دهند (هاسمنس، ۲۰۰۰: ۱۵-۱۳).

عدم آمادگی فرد برای انجام فعالیت اقتصادی نیز می تواند باعث شود که فرد در دسته بندی اشخاص بیکار قرار نگیرد. بنابراین، دانشجویان، افراد خانه دار، زندانیان و سایر اشخاصی که عمدتاً در یک دوره مشخص آماده به کار نیستند به این دلیل که معیارهای آماده به کار بودن در ارتباط با آنها صدق نمی کند، نباید در ردیف اشخاص بیکار قرار گیرند. افراد شاغل که به دنبال کار دیگر یا کار اضافی هستند نیز از شمول تعریف بیکاری مستثنی هستند.

در تعریف مرکز آمار ایران از بیکاری، بیکار به تمام افراد ۱۰ ساله و بیشتر اطلاق می شود که:

۱. در هفته مرجع فاقد کار باشند (دارای اشتغال مزدبگیری یا خوداشتغالی نباشند)؛
۲. در هفته مرجع یا هفته بعد از آن آماده برای کار باشند (برای اشتغال مزدبگیری یا خود اشتغالی آماده باشند)؛
۳. در هفته مرجع و سه هفته قبل از آن جویای کار باشند (اقدامات مشخصی را به منظور جستجوی اشتغال مزدبگیری و یا خود اشتغالی به عمل آورده باشند)؛
۴. افرادی که به دلیل آغاز به کار در آینده و انتظار بازگشت به شغل قبلی جویای کار نبوده، ولی فاقد کار و آماده برای کار بوده اند نیز بیکار محسوب می شوند (جوادی و هرندی، ۱۳۸۷: ۷۱).

۳. حمایت‌ها در برابر بیکاری در سازمان‌های بین‌المللی

بر اساس استانداردهای سازمان بین‌المللی کار، دو نوع سیستم قانونی پرداخت مزایای بیکاری می تواند وجود داشته باشد: ۱. سیستم بیمه بیکاری^۲ و ۲. سیستم کمک‌بیکاری^۳.

مستمری بیمه بیکاری بر مشارکت قبلی کارگر مبتنی است؛ به این معنا که شخص در صورتی استحقاق دریافت مستمری بیکاری را دارد که دوره حداقلی مشخصی را شاغل و حق بیمه پرداخت کرده باشد. میزان مستمری پرداختی در نظام بیمه بیکاری، اغلب به نسبت میزان دستمزد دریافتی در آخرین شغل محاسبه می شود و طول زمان پرداخت مستمری بیکاری به مدت زمانی بستگی دارد که حق بیمه پرداخته شده باشد. در مقابل، نظام کمک‌بیکاری، عمدتاً با این هدف انجام می گیرد که از فقر

1. Seeking work
2. Unemployment insurance
3. Unemployment assistance

ناشی از بیکاری جلوگیری نماید: کمک‌بیکاری، عموماً بر مبنای آزمون استحقاق^۱ و تنها به اشخاص بیکاری پرداخت می‌شود که شایستگی لازم را داشته باشند یا دیگر استحقاق دریافت بیمه بیکاری را نداشته باشند. میزان کمک‌بیکاری به‌طور معمول از مستمری بیکاری کمتر است.

کشورهایی که از نظام بیمه بیکاری استفاده می‌کنند، همچنین کمک‌بیکاری را به‌جهت حمایت از کارگرانی که شرایط استحقاق نظام بیمه بیکاری را ندارند و یا کسانی که مستمری بیمه بیکاری خود را استفاده کرده‌اند، ارائه می‌نمایند. در حالی که نظام کمک‌بیکاری، تنها برای بیکاران ایجاد شده است؛ اما «برنامه‌های کمک اجتماعی»^۲ برای کلیه اشخاص نیازمندی برقرار می‌شود که بر مبنای آزمون سنجش دارایی استحقاق دریافت را دارند.

بنابراین، بیمه بیکاری برای پرداخت غرامت به دسته خاصی از کارگران بیکار شده طراحی شده است که برای یک دوره زمانی کوتاه‌مدت و به‌طور غیرارادی بیکار می‌شوند. برنامه‌های بیمه بیکاری، عمدتاً با این هدف ایجاد شده است که کمک‌های مالی را در بازه زمانی ای پرداخت کند که برای یافتن شغل جدید یا اشتغال در شغل سابق برای کارگر کافی فرض می‌شود. کارگرانی که از کارافتاده دائمی شده‌اند یا مدت طولانی بیکار بوده‌اند، مشمول بیمه بیکاری نمی‌شوند و معمولاً تحت پوشش سایر طرح‌های تأمین اجتماعی هستند. مزایای بیکاری هفتگی یا ماهانه طبق برنامه مزایا یا فرمول‌های مقرر در قانون، به‌عنوان یک حق به کارگران واجد شرایط پرداخت می‌شود.

مستمری بیکاری در هر دو نظام کمک اجتماعی و بیمه بیکاری، علاوه بر هدف اصلی، یعنی تأمین امنیت اقتصادی کارگر از طریق جبران خسارت ناشی از دست دادن دستمزد، با تأمین قدرت خرید مصرف‌کننده به کاهش رکود اقتصادی کمک می‌کند. بنابراین، نظام حمایت اجتماعی در برابر بیکاری می‌تواند به‌عنوان عاملی مهم در تثبیت اقتصاد به‌طور خودکار عمل نماید. در مورد شیوه اجرای نظام بیمه بیکاری، می‌توان گفت که اغلب این نظام اجباری است.

یکی از تفاوت‌های مهم دیگر نظام کمک اجتماعی با نظام بیمه بیکاری در تأمین منابع مالی هر یک از این دو نظام است. تأمین مالی بیمه بیکاری از طریق حق‌بیمه است که از سوی کارفرما، کارگر و دولت پرداخت می‌گردد.

1. means-tested

آزمون S سنجش دارایی ابزاری است که از طریق آن مشخص می‌شود یک شخص یا یک خانواده استحقاق دریافت کمک و یا مزایای رفاهی از سوی دولت را دارد یا خیر؛ به این صورت که آیا یک شخص یا یک خانواده آنچنان دارایی کافی دارند که بدون کمک دولت بتوانند زندگی کنند یا خیر. بنابراین، کمک اجتماعی، تنها به آن اشخاص یا خانواده‌های پرداخت می‌شوند که بر مبنای آزمون سنجش دارایی آنها مشخص گردد که شرایط دریافت کمک را دارند.

2. social assistance programmes

۳-۱. استانداردهای بین‌المللی در زمینه حمایت از بیکاری

تأمین اجتماعی در مجموع به‌عنوان یک حق اساسی بشر شناخته می‌شود و وسیله‌ای برای تقویت انسجام اجتماعی، کرامت انسانی و عدالت اجتماعی است (سازمان بین‌المللی کار، ۱۹۸۴: ۲). اساسنامه سازمان بین‌المللی کار و اعلامیه فیلادلفیا^۱ ۱۹۴۴ عدالت اجتماعی را به‌مثابه اساس کار سازمان شناسایی نموده است. استانداردهای بین‌المللی در ارتباط با حمایت از بیکاری را می‌توان در دو بخش الف. حق بر اشتغال و ب. حق بر حمایت در برابر بیکاری تقسیم کرد.

۳-۱-۱. حق بر اشتغال

حق بر اشتغال یکی از حقوق بنیادین بشری است. حق بر اشتغال در اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ (ماده ۲۳) و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (مواد ۶ و ۷) گنجانده شده است. ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر در بند نخست خود مقرر می‌دارد: «هر شخصی حق دارد کار کند، کار خود را آزادانه برگزیند، شرایط منصفانه و رضایت‌بخشی برای کار خواستار باشد و در برابر بیکاری حمایت شود». در مواد ۶ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آمده است: «کشورهای طرف این میثاق حق کارکردن را که شامل حق هرکس است به اینکه فرصت یابد به وسیله و کاری که آزادانه انتخاب یا قبول می‌نماید معاش خود را تأمین کند، به رسمیت می‌شناسند و اقدامات مقتضی برای حفظ این حق معمول خواهند داشت». همچنین، مطابق با ماده ۷ این میثاق دولت‌های طرف این میثاق حق هرکس را به تمتع از شرایط عادلانه و مساعد کار که به‌ویژه متضمن مراتب زیر باشد، به رسمیت می‌شناسند:

الف. اجرتی که لااقل امور ذیل را برای کلیه کارگران تأمین نماید:

۱. مزد منصفانه و اجرت مساوی برای کار با ارزش مساوی بدون هیچ نوع تمایز، به‌ویژه اینکه زنان این تضمین را داشته باشند که شرایط کار آنان پائین‌تر از شرایط کار مردان نباشد و برای کار مساوی مزد مساوی با مردان دریافت دارند.
۲. مزایای کافی را برای کارگران و خانواده‌های آنها طبق مقررات این میثاق تأمین کنند.

1. The Declaration of Philadelphia, 1944.

اعلامیه فیلادلفیا اهداف سنتی سازمان بین‌المللی کار را بیان کرد و سپس، در دو جهت جدید منشعب شد: مرکزیت حقوق بشر در سیاست‌های اجتماعی و نیاز به برنامه‌ریزی اقتصادی بین‌المللی. این اعلامیه در بیست‌وششمین کنفرانس سازمان بین‌المللی کار در فیلادلفیا، ایالات متحده آمریکا به تصویب رسید. در سال ۱۹۴۶، هنگامی که اساسنامه سازمان بین‌المللی کار در کنفرانس عمومی این سازمان که در مونترال برگزار گردید مورد بازنگری قرار گرفت، اعلامیه فیلادلفیا ضمیمه اساسنامه سازمان بین‌المللی کار گردید و جزء لاینفک ماده ۱ اساسنامه است.

ب. ایمنی و بهداشت کار.

ج. تساوی فرصت برای هر کس که بتواند در خدمت خود به مدارج مناسب عالی تر، بدون در نظر گرفتن هیچ گونه ملاحظات دیگری جز طول مدت خدمت و لیاقت ارتقاء یابد.

د. استراحت- فراغت و محدودیت معقول ساعات کار و مرخصی اداری با استفاده از حقوق، همچنین مزد ایام تعطیل رسمی.

در هیچ کدام از اسناد حقوق بشری فوق به حق برخورداری از مزایا و یا مستمری برای اشخاص بیکار اشاره نشده است.

۳-۲. استانداردهای سازمان بین‌المللی کار در خصوص بیکاری

در مقاله‌نامه‌های مصوب سازمان بین‌المللی کار، استانداردهای بین‌المللی در ارتباط با کار تعیین شده است. سه مقاله‌نامه مهم در ارتباط با مستمری بیکاری به تصویب این سازمان رسیده است:

الف. مقاله‌نامه تضمین مزایا یا مستمری بیکاری غیرارادی مصوب ۱۹۳۴ (شماره ۴۴)؛^۱

ب. مقاله‌نامه تأمین اجتماعی (حداقل استاندارد) ۱۹۵۲ (شماره ۱۰۲)؛^۲

ج. مقاله‌نامه حمایت و ارتقاء اشتغال ۱۹۸۸ (شماره ۱۶۸) و^۳

د. توصیه‌نامه (شماره ۱۷۹).^۴

یکی از اقدامات برجسته سازمان بین‌المللی کار در ارتباط با نظام مستمری بیکاری تصویب مقاله‌نامه شماره ۴۴ تحت عنوان «تضمین مزایا یا مستمری بیکاری غیرارادی» است که در سال ۱۹۳۴ به تصویب رسید. این مقاله‌نامه دولت‌های تصویب‌کننده را ملزم می‌کند که سیستمی را برای پرداخت مستمری به بیکاران غیرارادی ایجاد نمایند. این مقاله‌نامه الزامات مربوط به پوشش جمعیت، شرایط دریافت مزایای بیکاری و مدت‌زمان مزایا را معین نمود. مقررات تفصیلی تری در مورد مزایای بیکاری، بعداً در مقاله‌نامه تأمین اجتماعی (حداقل استانداردها)، ۱۹۵۲ (شماره ۱۰۲) وضع گردید که نحوه محاسبه پرداخت‌های دوره‌ای را مشخص می‌کرد. در سال ۱۹۸۸، سازمان بین‌المللی کار کنوانسیون ارتقاء و حمایت از اشتغال (بیکاری) شماره ۱۶۸ را تصویب کرد که در ارتباط با بیکاری کامل و بیکاری جزئی مزایایی را مقرر داشته بود.

نظام مستمری بیکاری، علی‌الاصول، تنها باید برای حمایت از اشخاص مزدبگیر ارائه شود. با این حال،

1. Ensuring Benefit or Allowances to the Involuntarily Unemployed Convention, 1934 (No. 44)

2. Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)

3. Employment Promotion and Protection (Unemployment) Convention, 1988 (No. 168)

4. Recommendation (No. 176).

سازمان بین‌المللی کار برخی استثنائات در این خصوص را مقرر داشته است، از جمله اشخاص خویش فرما؛ کارگران خانگی^۲؛ مشاغل خانگی^۳؛ مستخدمین دولتی، کارگران فصلی، کارگران جوان زیر سن مقرر، و اعضای خانواده کارفرما. مزایای بیکاری باید به صورت دوره‌ای پرداخت شود.

سازمان بین‌المللی کار تأکید دارد که هریک از دولت‌های عضو باید نظام مستمری بیکاری خود را به منظور حمایت از اشخاصی برقرار نمایند که به طور غیرارادی بیکار شده‌اند. هریک از دولت‌ها می‌توانند شیوه یا شیوه‌های حمایت بیکاری، خواه در غالب نظام مشارکتی یا غیرمشارکتی و یا ترکیبی از هر دو را مشخص کنند.

◀ ۴. نظام حمایت بیمه در برابر بیکاری در ایران

نظام اصلی حمایت در برابر بیکاری در ایران نظام بیمه‌های اجتماعی است. قانون بیمه بیکاری سال ۱۳۶۹ در حال حاضر، تنها منبع قانونی مرتبط با حمایت از بیکاری است. در این قسمت، ابتدا به اختصار حمایت‌های این قانون از بیکاران بحث می‌شود و سپس به تجزیه و تحلیل خلاصه‌ها و کاستی‌های این قانون می‌پردازیم.

۴-۱. اهداف نظام بیمه بیکاری

اهداف نظام بیمه بیکاری با توجه به قانون بیمه بیکاری ۱۳۶۹ عبارتند از:

۴-۱-۱. پوشش مزدبگیران

قانون بیمه بیکاری در ماده ۱ خود مشمولین قانون بیمه بیکاری را این گونه برمی‌شمارد: «مشمولین قانون تأمین اجتماعی که تابع قانون کار و کشاورزی هستند، مشمول مقررات این قانون می‌باشند». مطابق ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی ۱۳۵۴، مشمولین این قانون به سه دسته تقسیم می‌شوند. از این میان، صرفاً گروه نخست، یعنی افرادی که به هر عنوان در مقابل دریافت مزد یا حقوق کار می‌کنند، مشمول قانون بیمه بیکاری هستند؛ زیرا گروه‌های مذکور در بند (ب) و (ج) قانون تأمین اجتماعی مستند به تبصره ۱ ماده ۱ قانون بیمه بیکاری، از شمول این قانون خارج می‌شوند. گروه‌های زیر از شمول قانون بیمه بیکاری مستثنی هستند:

الف. بازنشستگان و از کارافتادگان کلی؛

ب. صاحبان حرف و مشاغل آزاد؛

-
1. self-employed
 2. domestic workers
 3. Home jobs

ج. اتباع خارجه.

بنابراین، دایره شمول قانون بیمه بیکاری محدودتر از قانون تأمین اجتماعی است و صرفاً محدود به گروه‌هایی است که در مقابل دریافت مزد تحت هر عنوانی کار می‌کنند. همچنین، مشمولین قوانین استخدامی نیز از شمول قانون بیمه بیکاری مستثنی هستند. باتوجه به سایر مقررات قانون بیمه بیکاری، مزدبگیران در صورتی مشمول حمایت قانون بیمه بیکاری هستند که حداقل پرداختی حق بیمه را داشته باشند. بیکاری جزئی در این قانون مورد حمایت قرار نگرفته است و صرفاً شامل بیکاری کامل می‌شود. این نتیجه را می‌توان از مجموع مواد قانون بیمه بیکاری استنباط نمود.

۴-۲. اشتغال و جذب بیمه‌شده بیکار

یکی از اصلی‌ترین اهداف نظام بیمه بیکاری در تمام کشورها تلاش در جهت جذب بیمه‌شده بیکار به بازار کار از طریق آموزش فنی و حرفه‌ای مناسب به منظور منطبق کردن مهارت‌های کارگر با تغییرات بازار کار است. از سوی دیگر، با ایجاد مراکز کاریابی در جهت خدمات‌دهی اشتغال به بیکاران و نیز با الزام بیکاران به مراجعه و ثبت‌نام در این مراکز مانع از راحت‌طلبی کارگر و عدم جستجوی کار از طرف او می‌شود. ضمانت اجرای عدم ثبت‌نام بیمه‌شده و یا عدم قبول شغل پیشنهادی بدون دلیل موجه، قطع مستمری بیکاری است. فقط در این صورت است که بیمه بیکاری خواهد توانست کارکرد مناسب خود را در ارتباط با نیروی کار داشته باشد.

در این راستا سه راهکار در قانون بیمه بیکاری پیش‌بینی شده است: اولاً، آموزش فنی بیمه‌شده به منظور دسترسی فوری به شغل که این آموزش‌ها شامل آموزش عمومی به کارگران بی‌سواد به منظور سوادآموزی (تبصره ۴ ماده ۹) و آموزش مهارت‌های فنی و حرفه‌ای (تبصره ۳ ماده ۹) است. مطابق ماده ۸ قانون بیمه بیکاری، ضمانت اجرای عدم شرکت بیمه‌شده بیکار در هر دو مورد قطع مستمری بیکاری است. ثانیاً، ماده ۹ قانون بیمه بیکاری مراکز کاریابی را برای مزدبگیران بیکار ایجاد نموده است. مطابق این ماده: «کارفرمایان موظفند با همکاری شورای اسلامی و یا نمایندگان کارگران فهرست محل‌های خالی شغل که ایجاد می‌شود را به مراکز خدمات اشتغال محل اعلام نمایند. محل‌های شغلی مذکور به استثنای رده شغلی کارشناسی به بالا، منحصراً توسط مراکز خدمات اشتغال و با معرفی بیکاران تأمین می‌شود». نحوه اجرای این ماده در ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی این قانون معین شده است. ثالثاً، اعطای تسهیلات حمایتی خاص به بیکاران از طریق سیستم بانکی و منابع اداری سازمان تأمین اجتماعی (تبصره ۱ ماده ۹ قانون بیمه بیکاری) و اولویت بیکاران در اخذ پروانه کسب و کار و موافقت اصولی برای تأسیس واحدهای اقتصادی (تبصره ۲ ماده ۹ همان قانون) نیز از راهکارهای حمایتی محسوب می‌شود.

۴-۱-۳. تأمین معیشت شخص بیکار

از دیگر اهداف مهم قانون بیمه بیکاری می‌توان به پرداخت مستمری به بیمه‌شده بیکار، به‌طور موقت، به‌عنوان جانشین برای جبران قطع دستمزد بیمه‌شده اشاره کرد. از آن جهت که کارگر کار خود را از دست داده و در واقع از تنها منبع درآمد خود محروم شده است، پرداخت مستمری این امکان را به بیمه‌شده بیکار می‌دهد که تا یافتن شغل جدید در مضیقه مالی قرار نگیرد و بتواند هزینه‌های زندگی خود و خانواده‌اش را تأمین کند.

۴-۱-۴. برخورداری از سایر مزایای تأمین اجتماعی

علاوه بر تأمین معیشت کارگر انتظار می‌رود که کارگر بتواند در طول دوره بیکاری از سایر خدمات تأمین اجتماعی در ارتباط با مراقبت‌های بهداشتی، پزشکی و بیماری و... برخوردار شود. همچنین، باید مدت دوران بیکاری که شخص در آن مدت مستمری دریافت می‌کند، از لحاظ احتساب سایر خدمات تأمین اجتماعی (بازنشستگی، از کارافتادگی و...) نیز جزء سابقه خدمت بیمه‌شده بیکار به حساب آید تا اینکه تأثیر نامطلوب بیکاری کارگر به حداقل ممکن برسد. در این راستا قانون بیمه بیکاری در ماده ۷ مقرر می‌دارد:

«بیمه‌شده بیکار و افراد تحت تکفل در مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری از خدمات درمانی موضوع بندهای الف و ب قانون تأمین اجتماعی (حوادث بیماری‌ها و بارداری) استفاده خواهد کرد». تبصره ۲ ماده ۶ قانون بیمه بیکاری نیز مقرر می‌دارد که «مدت دریافت مقرری بیکاری جزء سوابق بیمه‌شده از نظر بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت محسوب می‌شود».

۴-۲. شرایط برخورداری از مقرری بیکاری

برای شمول قانون بیمه بیکاری شرایطی لازم است که در این قسمت به‌اختصار به آن‌ها می‌پردازیم.

۴-۲-۱. سپری شدن دوره انتظار

به‌طور معمول در قوانین بیمه بیکاری اکثر کشورها با سپری شدن مدت زمانی بعد از بیکاری برای دریافت مزایا لازم دانسته شده است. «پیش‌بینی این دوره به این خاطر می‌باشد که مشخص شود آیا حالت بیکاری بیمه‌شده یقینی می‌باشد و امکان بازگشت او به کار خود وجود ندارد» (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۵۱). در نظام بیمه بیکاری کشورمان چنین دوره‌ای پیش‌بینی نشده است و بر طبق بند (ج) ماده ۷ قانون بیمه بیکاری «مقرری بیمه بیکاری از روز اول بیکاری قابل پرداخت می‌باشد».

۴-۲-۲. غیرارادی بودن بیکاری

برای تعلق مزایا به بیمه‌شده بیکار علاوه بر شروط مذکور لازم است بیکاری کارگر در نتیجه میل و اراده خود او نباشد. پس اگر کارگری خود استعفا دهد و یا در نتیجه قصور شخصی توسط کارفرما اخراج شود، مزایای بیمه بیکاری به او تعلق نمی‌گیرد.

از مصادیق بیکاری غیرارادی مذکور در قانون بیمه بیکاری می‌توان به تعطیلی کارگاه در نتیجه بروز حوادث غیرمترقبه مانند سیل، زلزله و... که باعث نابودی کارگاه می‌شود، (تبصره ۲ ماده ۲ قانون بیمه بیکاری) و یا اخراج کارگران در راستای سیاست‌های تعدیل اقتصادی (تبصره ۱ ماده ۲ قانون بیمه بیکاری) اشاره کرد. در این حالت افراد بیکار تحت پوشش بیمه بیکاری قرار خواهند گرفت. ماده ۲ در این ارتباط مقرر می‌دارد: «بیکار از نظر این قانون بیمه‌شده است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده کار باشد». همچنین، مطابق تبصره ۱ ماده ۸ در صورتی که پس از پرداخت مقرری بیکاری محرز شود که بیکاری بیمه‌شده ناشی از میل و اراده او بوده است، کارگر موظف به استرداد وجه دریافتی به صندوق سازمان خواهد بود.

در خصوص برخی مصادیق بیکاری غیرارادی اختلاف نظر وجود دارد. یکی از مهم‌ترین ابهامات در این خصوص شمول قانون بیمه بیکاری بر کارگران قراردادهای مدت موقت، کار معین و فصلی است. تا قبل از تصویب مصوبه هیئت‌وزیران، مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۶، با توجه به عدم استثنای صریح کارگران مدت موقت، کار معین و فصلی از شمول قانون بیمه بیکاری به استناد ماده ۱ قانون بیمه بیکاری و به دلیل شمول قانون کار بر این دسته از کارگران آنها نیز مشمول قانون بیمه بیکاری بودند. هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۶ در اجرای ماده ۲ قانون بیمه بیکاری و آیین‌نامه اجرایی آن تصویب‌نامه را در ارتباط با این دسته از کارگران مصوب نمود. این تصویب‌نامه مقرر می‌دارد:

۱. کارگران فصلی در صورتی که در اثنای قرارداد کار بیکار شوند، مشمول استفاده از مقرری بیکار خواهند بود. ۲. کارگران دارای قرارداد با مدت معین، در صورتی که در اثنای قرارداد کار بیکاری شوند، مشمول استفاده از مقرری بیکاری خواهند بود. ۳. کارگران دارای قرارداد مدت معین، در صورتی که ماهیت کار آنها دائمی باشد، در صورت بیکاری در پایان قرارداد مورد حمایت قرار خواهند گرفت و سازمان تأمین اجتماعی لازم است از منابع صندوق بیمه بیکاری نسبت به پرداخت مقرری اقدام نماید. در دستورالعمل اجرایی قانون بیمه بیکاری مشترک میان وزارت کار و سازمان تأمین اجتماعی نیز در بندهای ۵، ۶، ۷ و ۸ مقررات مشابهی با تصویب‌نامه هیئت‌وزیران مقرر داشته است. دیوان عدالت اداری در آرای مختلف، از جمله دادنامه شماره ۱۸۴۰ مورخ ۱۳۸۱/۹/۲۸ مقرر داشت اگر بیکاری کارگر به لحاظ انقضای مدت قرارداد موقت و یا اتمام کار معین باشد، مشمول قانون بیمه بیکاری نمی‌شود. نیز در رأی وحدت رویه دیگری به شماره ۸ مورخ ۱۳۸۳/۱/۱۶ مقرر داشته است «با عنایت به ماده ۲۱ قانون کار و نیز از آن جهت که تعیین شرایط کار از جمله مدت قرارداد مبتنی بر توافق و تراضی طرفین است، بیکاری کارگر به لحاظ خاتمه مدت قرارداد کار از مصادیق اخراج بدون میل و اراده کارگر نمی‌باشد و این مورد از مصادیق ماده ۲ قانون بیمه بیکاری محسوب نمی‌شود».

در خصوص شمول قانون بیمه بیکاری بر کارگر اخراجی با توجه به ماده ۲۷ قانون کار که اخراج را به اخراج موجه و غیرموجه تقسیم کرده و باتوجه به اینکه در قانون کار معیاری برای اخراج موجه از غیرموجه ارائه نشده و تشخیص آن بر عهده هیئت حل اختلاف قرار گرفته، (عراقی، ۱۳۹۹: ۲۷۵)، قاعدتاً بیکاری غیرارادی در این فرض تنها شامل اخراج غیرموجه می‌گردد. در این ارتباط دستورالعمل مشترک وزارت کار و سازمان تأمین اجتماعی در بند ۳ خود مقرر می‌دارد: «بیکارشدگانی که وفق مقررات قانون کار و حسب آراء صادره از مراجع حل اختلاف مقرر در این قانون به دلیل قصور در انجام وظایف محوله و یا نقض آیین‌نامه‌های انضباطی کارگاه توسط کارفرما اخراج گردیده‌اند، مستحق دریافت مقرری بیمه بیکاری نخواهند بود». البته در فرضی که اخراج غیرموجه تشخیص داده شده و اما کارگر به استناد تبصره ماده ۱۶۵ قانون کار از بازگشت به کار خودداری نماید، در این صورت مطابق با قسمت انتهای بند ۳ دستورالعمل مشترک وزارت کار و سازمان تأمین اجتماعی مشمول دریافت مقرری بیمه بیکاری است.

در فرض تعلیق قرارداد کار نیز این پرسش مطرح می‌شود که آیا بیکاری کارگر ارادی است یا غیرارادی؟ مبحث دوم از فصل دوم قانون کار در مواد ۱۴ تا ۲۰ با عنوان «تعلیق قرارداد کار» به بیان شرایط و آثار آن پرداخته است. حالت نخست، تعلیق قرارداد کار خدمت نظام وظیفه (ماده ۹ قانون کار) است. در این فرض، مطابق ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری، تنها در صورتی که کارگر در حین استفاده از مستمری بیکاری به خدمت اعزام گردد و متأهل باشد، می‌تواند از مستمری بیکاری استفاده نماید. حالت دوم، مرخصی تحصیلی مقرر در ماده ۱۶ قانون کار است که در این فرض نیز باید قائل به این شد که بیکاری کارگر ارادی است؛ زیرا کارگر با استفاده از مرخصی در حقیقت کار خود را به اراده خویش رها کرده است (نک، هاشمی، ۱۳۷۷: ۲۳). حالت سوم، توقیف کارگر مذکور در ماده ۱۷ قانون کار است. در این فرض، ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری بین کارگر متأهل و کارگر مجرد تفاوت قائل شده است. درمورد کارگران متأهل، حتی در صورت حکم به محکومیت در مراجع قضایی، مستمری بیکاری آنها قطع نمی‌شود و در طی دوران محکومیت پرداخت آن ادامه می‌یابد. حالت چهارم، تعطیلی کارگاه به سبب قوه قاهره مذکور در ماده ۱۵ قانون کار است. این کارگران مطابق با ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری، حتی در صورتی که حداقل سابقه پرداخت بیمه را نیز نداشته باشند، می‌توانند از مقرری بیکاری استفاده نمایند. سرانجام، فرض آخر در حالتی است که بیکاری کارگر در نتیجه تغییرات ساختاری به منظور کارآمد کردن تولید و بالابردن بهره‌وری و کیفیت کالا به منظور رقابت در بازار روی می‌دهد. این مورد مطابق تبصره ۱ ماده ۲ قانون بیمه بیکاری مشمول مقرری بیکاری می‌شود.

۴-۲-۳. آماده به کار بودن

ماده ۲ قانون بیمه بیکاری در این ارتباط مقرر می‌دارد: «بیکار از نظر این قانون بیمه شده‌ای است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده کار باشد».

برای شمول قانون بیمه بیکاری بر شخص بیکار، علاوه بر غیرارادی بودن بیکاری، بیمه شده بیکار باید آماده به کار نیز باشد. بنابراین، بازنشستگان و ازکارافتادگان کلی به علت عدم دارا بودن شرط آماده به کار (بازنشستگان به علت رسیدن به سنی که قانون گذار دیگر اشتغال آنها را ممنوع کرده است و ازکارافتادگان به علت عدم توانایی جسمی برای انجام کار) از شمول قانون بیمه بیکاری خارج می‌شوند و تحت دیگر حمایت‌های خاص تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند. در خصوص ازکارافتادگی جزئی، تبصره ۳ ماده ۷ قانون بیمه بیکاری مقرر می‌دارد: «دریافت مقرری بیکاری مانع از دریافت مستمری جزئی نخواهد بود».

کارگری که به علت توقیف، قید آماده به کار برای او صدق نمی‌کند، به نظر می‌رسد از شمول قانون بیمه بیکاری خارج است (عراقی و همکاران، ۱۳۸۷: ۳۰۱).

۴-۲-۴. داشتن حداقل سابقه پرداخت بیمه

مطابق ماده ۶ قانون بیمه بیکاری، «بیمه شدگان بیکاری در صورت احراز شرایط زیر استحقاق دریافت مقرری بیکاری را خواهند داشت:

الف) بیمه شده قبل از بیکار شدن حداقل ۶ ماه سابقه پرداخت حق بیمه را داشته باشد...». استثنای این مورد تبصره ۲ ماده ۲، یعنی بیکاری ناشی از بروز حوادث غیرمترقبه است.

پرسشی که در این ارتباط مطرح می‌شود این است که آیا منظور از داشتن حداقل سابقه پرداخت حق بیمه سوابق حق بیمه پرداختی به سازمان تأمین اجتماعی به طور کلی است و یا منحصر به سابقه پرداخت حق بیمه بیکاری، یعنی سه درصد منظور نظر است. حکم این مسئله به صراحت در قانون بیمه بیکاری مشخص نشده است؛ اما در بند ۱۲ دستورالعمل اجرایی قانون بیمه بیکاری (بخش نامه شماره ۸۴۰۵۴/۶، مورخ ۶۹/۱۱/۱۶، رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی) مقرر شد. «...منظور از سابقه پرداخت حق بیمه، سوابق است که به منظور بهره‌مندی از مزایای قانون تأمین اجتماعی لازم است».

۴-۲-۵. انجام تکالیف قانون توسط بیمه شده بیکار

۱. اعلام بیکاری خود به واحدهای کار و امور اجتماعی حداکثر ظرف ۳۰ روز از تاریخ بیکاری (مراجعه بعد از ۳۰ روز با اعلام عذر موجه و به تشخیص هیئت حل اختلاف تا سه ماه امکان پذیر است).

۲. شرکت کردن در دوره‌های کارآموزی که با تأیید وزارت کار و امور اجتماعی تعیین می‌شود و دریافت

گواهی لازم و ارائه به شعب سازمان تأمین اجتماعی.

۳. پذیرش شغل‌های ارائه‌شده در ارتباط با کار تخصصی خود و یا مشابه آن.

۴. پس‌دادن وجوهی که به‌عنوان مقرری دریافت داشته، ولی استحقاق آن را نداشته است.

۵. اعلام اشتغال به کار به سازمان.

۴-۲-۶. بند سوم: نحوه محاسبه، میزان و مدت استفاده از مقرری بیکاری

در باب تعیین میزان و مدت پرداخت مقرری باید گفت که مدت مذکور نباید آنقدر کم باشد که نتواند حداقل نیازهای کارگر را تأمین کند و از طرفی، نباید آنقدر زیاد باشد که انگیزه اشتغال و یافتن شغل را از بیمه‌شده بگیرد. در ارتباط با مدت پرداخت مقرری بیکاری به بیمه‌شده بیکار، بند الف ماده ۷ قانون بیمه بیکاری مقرری می‌دارد: «الف. جمع مدت پرداخت مقرر از زمان برخورداری از مزایای بیمه بیکاری اعم از دوره اجرای آزمایشی و یا دائمی آن برای مجردین حداکثر ۳۶ ماه و برای متأهلین یا متکفلین حداکثر ۵۰ ماه بر اساس سابقه کلی پرداخت حق بیمه و شرح جدول ارائه شده در قانون می‌باشد.

میزان پرداخت مستمری بیکاری بسته به دو شرط متغیر است: نخست، میزان حق بیمه پرداختی، به این نحو که به هر میزان بیمه‌شده مدت زمان بیشتری حق بیمه پرداخته باشد، می‌تواند مدت بیشتری از مستمری استفاده کند. ثانیاً، بسته به متأهل یا مجرد بودن، مقدار مستمری پرداختی کم یا زیاد می‌شود. قانون بیمه بیکاری در تبصره ماده ۷ بند (الف) استثنایی را در ارتباط با حداکثر زمان استفاده از مقرری بیکاری مقرر داشته است: «افراد مسن مشمول این قانون که دارای ۵۵ سال سن و بیشتر هستند، مادامی که مشغول به کار نشده‌اند می‌توانند تا رسیدن به سن بازنشستگی تحت پوشش بیمه بیکاری قرار گیرند».

۵. مشکلات و تنگناهای نظام بیمه‌ای

در این قسمت مهم‌ترین مشکلات و تنگناهایی که در حال حاضر نظام بیمه حمایت در برابر بیکاری با آن مواجهه است بحث و بررسی می‌شود.

۵-۱. بار مالی صندوق (متناسب نبودن تعهدات صندوق با حق بیمه دریافتی)

در نظام بیمه بیکاری کشورمان منابع مالی صندوق بیمه بیکاری متناسب با میزان تعهدات آن نیست؛ درحالی که در کشورهای دیگر بدون در نظر گرفتن کمک دولت در پرداخت هزینه‌های اداری و پرسنلی، متوسط درآمد صندوق، بالا و مدت زمان پرداخت مقرری پایین است و در مواقعی به دلیل

رشد بیکاری و رکود، دولت‌ها نیز به این صندوق کمک می‌کنند. قانون بیمه بیکاری کشورمان از نظر منابع، مدت پرداخت و بُعد نظارتی با هیچ‌کدام از قوانین کشورهای دیگر هماهنگی ندارد. تنها منبع درآمد صندوق، ۳ درصد حق بیمه است که کارفرما می‌پردازد و نه کارگر و نه دولت در تأمین منابع مالی آن مشارکت ندارند.

حداقل سابقه پرداخت حق بیمه (۶ ماه) برای دریافت مستمری بیکاری بسیار پایین است. میزان و طول مدت پرداخت نیز بسیار زیاد و حتی از کشورهای صنعتی و استانداردهای سازمان بین‌المللی کار نیز بالاتر است که علاوه بر بار مالی، خود نیز عاملی در جهت عدم انگیزه جستجوی کار و بازگشت به کار است. هزینه‌های دیگری نیز در ارتباط با آموزش بیمه‌شده، پرداخت سوابق حق بیمه برای بیمه‌شده بیکار به‌منظور بهره‌مندی از سایر مزایای تأمین اجتماعی، هزینه‌های مربوط به درمان بیمه‌شده و خانواده او و هزینه‌های پرسنلی اداری را نیز باید اضافه کرد. این افزون بر تعهدات سنگین دیگر، از جمله حمایت از بیکاری ناشی از حوادث غیرمترقبه (حتی با وجود عدم سابقه پرداخت حق بیمه لازم، یعنی شش ماه) و تغییرات ساختاری اقتصادی و مستمری بگیران دارای ۵۵ سال است.

این تعهدات، بار مالی سنگینی را بر دوش صندوق بیمه بیکاری گذاشته است. حال اگر صندوق با کسری مواجه شود، هیچ راهکاری برای تأمین منابع آن پیش‌بینی نشده و در این حالت به حال خود رها شده است. با توجه به اینکه نظام بیمه بیکاری یک نظام بیمه‌ای است و نیز در ردیف حمایت‌های کوتاه‌مدت به شمار می‌آید، از این‌رو، تعادل بین منابع و مصارف در قالب اصول بیمه‌ای باید رعایت شود. از طرف دیگر، در گرفتن حق بیمه به منطق نظام مشارکتی توجه نشده است؛ در حالی که منطق مشارکتی اقتضا می‌کند حق بیمه با مشارکت کارگر و کارفرما و کمک دولت پرداخت شود.

۵-۲. تحت پوشش قرار دادن تغییرات فراتر از سطح بازار

از آنجا که فلسفه بیمه بیکاری حمایت از نیروهای شاغل در برابر خطرات ناشی از تغییرات بازار کار (خطرات اقتصادی) و نیز ایجاد انعطاف‌پذیری بیشتر در بازار کار است، بیمه بیکاری کشورمان مباحث مربوط به اشتغال و بیکاری را با سایر حمایت‌های مربوط به تأمین اجتماعی، مانند حمایت خطرات طبیعی (سیل، زلزله و...) و خطر پیری خلط کرده است.

در حالی که حمایت از کارگران در مقابل حوادث غیرمترقبه در زمره حمایت‌های عام تأمین اجتماعی است و باید در قالب نظام حمایتی و امدادی باشد، قراردادن این حمایت در زمره تعهدات نظام بیمه بیکاری افزون بر اینکه خارج از توان این نظام است (مثلاً در صورت وقوع یک زلزله در سطح کشور و بیکارشدن تعداد زیادی کارگر، مطمئناً ورشکستگی صندوق قطعی است)، حتی در مواقعی نیز کمک بین‌المللی را برای مقابله با بحران می‌طلبد.

۳-۵. عدم اعمال مدیریت واحد

در نظام بیمه بیکاری کشورمان دو نهاد کاملاً مجزا به‌عنوان متولیان نظام بیمه بیکاری تعیین شده است. در حالی که تشخیص واجد شرایط بودن بیمه‌شده بیکار و نیز تعیین تاریخ بیکاری از اختیارات وزارت کار (واحد کار و امور اجتماعی محل) است، سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان متولی نظام بیمه بیکاری در زمینه دریافت حق بیمه و ارائه خدمات مالی به بیمه‌شدگان بیکاری، هیچ‌گونه حقی در زمینه اعتراض به نظر وزارت کار ندارد و صرفاً باید از تشخیص صورت گرفته به‌وسیله وزارت کار پیروی کند.

این وزارت‌خانه از یک‌سو، خود را در مقابل حمایت از نیروی کار و بیمه‌شدگان مسئول می‌داند و از سوی دیگر، هیچ‌گونه مسئولیتی در قبال درآمدهای حاصل و تعهدات صندوق بیمه بیکاری ندارد که این خود زمینه بروز مشکلات را مساعد می‌کند (هاشمی، ۱۳۷۷: ۳۹). حتی در بسیاری از موارد وزارت کار برای فرار از عواقب ناگوار بیکاری با وجود فقدان شرایط لازم از سوی بیمه‌شده، اقدام به معرفی آنها به صندوق کرده است.

۴-۵. عدم شمول قانون بر بیکاران مدت موقت، کار معین و فصلی

در ارتباط با شمول قانون بیمه بیکاری بر این دسته از کارگران به‌علت عدم تصریح قانون‌گذار، تردید بوجود داشت که منجر به تصویب نامه هیئت‌وزیران در این باره شد و متعاقب آن، در دستورالعمل اجرای قانون نیز حکم این کارگران مشخص گردید. در نهایت، دیوان در رأی وحدت خود به شماره ۸ مورخ ۱۳۷۱/۱۶ این کارگران را صرفاً در موردی که در اثنای قرارداد اخراج شوند، مشمول قانون بیمه بیکاری دانسته است. این رویه انتقادآمیز به نظر می‌رسد.

انقضای قرارداد در این موارد را نمی‌توان دلیل بر ارادی بودن بیکاری دانست، به‌ویژه اینکه کارگر در اثر الزامات اقتصادی و اضطرار زندگی اقدام به عقد چنین قراردادی می‌کند و انقضای مدت در این مورد به هر حال موجب می‌شود کارگران در یک شرایط غیرارادی و ناخواسته بیکار شوند؛ لذا نمی‌توان بیکاری کارگر را ناشی از اراده او دانست. صرف موافقت با قرارداد مدت موقت نیز به میل و اراده کارگر نخواهد بود و از طرف دیگر، کارفرما در مورد کارگران فصلی نیز حق بیمه می‌پردازد و عدم پرداخت به این کارگران ضایع شدن حق کارفرما است که حق بیمه می‌پردازد (همدانی، ۱۳۷۸: ۳۷).

۵-۵. عدم کارآمدی سیستم برای کنترل مقرری‌بگیران

به‌دلیل عدم کنترل بیکاران به‌طور مؤثر از طرف اداره کار و نیز سازمان تأمین اجتماعی، بسیاری از کارگران با پنهان کردن اشتغال خود، ضمن اشتغال به کار از مزایای بیمه بیکاری نیز استفاده می‌کنند. در این زمینه لازم است هر دو دستگاه به‌منظور کاهش حجم هزینه‌ها و جلوگیری از سوءاستفاده افراد

سودجو با انجام بازرسی و تحقیق، وضعیت افراد شاغل را کنترل کند و در صورت آگاهی از اشتغال کارگر، ضمن قطع مستمری بیکاری بیمه‌شده مبالغی که به‌ناحق دریافت کرده است را نیز از آنها مسترد دارد.

۵-۶. آیین‌نامه اجرایی

در حالی که انتظار می‌رود آیین‌نامه اجرایی این قانون زمینه اجرایی قانون را فراهم کند، در مواردی حتی ابهام‌انگیزتر از خود قانون بیمه بیکاری است. از طرف دیگر، آیین‌نامه اجرایی در مواردی مانند پرداخت مقرری به سربازان متأهل و یا مجرمین متأهل تکالیف اضافه‌تر از قانون بیمه بیکاری را بر دوش نظام بیمه بیکاری کشورمان گذاشته است. با توجه به اینکه آیین‌نامه نمی‌تواند حق و یا تکلیف مضاف بر آنچه قانون‌گذار در نظر گرفته است ایجاد کند، به نظر می‌رسد این رویه انتقادآمیز باشد.

۶. نظام غیربیمه‌ای حمایت از بیکاری در ایران

نظام جامع کمک اجتماعی به بیکاری (نظام غیربیمه‌ای) در قوانین ایران پیش‌بینی نشده است. با این حال، در قانون ساختار نظام جامع رفاه، مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱، در کنار نظام بیمه‌ای از نظام حمایتی نیز نام برده شده است. از نظر این قانون نظام تأمین اجتماعی ایران یک نظام بیمه‌ای صرف نیست. حال پرسش این است که آیا دولت به استناد این قانون موظف به حمایت اجتماعی در برابر بیکاری است؟

۶-۱. شمول حوزه حمایتی به بیکاری

بند «ب» ماده ۲ این قانون در تعریف حوزه حمایتی، به صراحت کمک اجتماعی به افرادی که به دلایل گوناگون قادر به کار نیستند و یا در صورت اشتغال به کار، درآمد آنها کفاف حداقل زندگی آنها را نمی‌دهد، مقرر داشته است. بنابراین، با وجود اینکه این قانون سازوکار کمک دولت به بیکارانی که مشمول نظام بیمه بیکاری نیستند را مشخص نکرده است؛ اما دولت را ملزم به حمایت در برابر بیکاری در قالبی غیر از نظام بیمه نموده است. به نظر می‌رسد دولت از منابعی که در این قانون پیش‌بینی شده ملزم به کمک به بیکاران است.

ماده ۴ این قانون در بیان اهداف حوزه حمایتی با صراحت بیشتری به کمک بیکاری اشاره نموده است. مطابق با بند (د)، «حمایت از افراد جامعه در برابر رویدادهای اقتصادی، اجتماعی و پیامدهای سوء آنها، خصوصاً در زمینه بیکاری...» از وظایف دولت است.

سرانجام در بند (ج) ماده ۹ در بیان اصول و سیاست‌های اجرایی نظام جامع تأمین اجتماعی به «سیاست فراگیری» اشاره شده است که از این اصل نیز می‌توان الزام دولت به ارائه کمک بیکاری را

استنباط کرد؛ زیرا مطابق این اصل، دولت ملزم است که تأمین اجتماعی از جمله کمک به بیکاران را برای آحاد ملت تأمین کند.

۶-۲. اصل مسئولیت دولت در کمک به بیکاران

در بند (د) ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع، در بیان اصول و سیاست‌های کلی نظام تأمین اجتماعی به یکی از اصول مهم در زمینه تأمین اجتماعی، یعنی اصل مسئولیت دولت در قبال تأمین اجتماعی اشاره شده است. مطابق این بند، «...دولت در هر حال مسئولیت تأمین اجتماعی را بر عهده دارد». مطابق این اصل اگر زمانی سازمان‌های بیمه‌ای نتوانند به تعهدات خود عمل کنند یا در معرض ورشکستگی قرار گیرند، دولت در قبال تعهدات آنها مسئولیت دارد و موظف به ارائه خدمات ذکر شده به بیمه‌شده‌ها یا تأمین کسری صندوق است و همچنین، تأمین حداقل اساسی برای افراد جامعه وظیفه دولت به شمار می‌رود.

بنابراین، دولت نمی‌تواند بار حمایتی از بیکاری را تنها به نظام بیمه‌ای محول نماید و مطابق این ماده، متولی اصلی کمک به بیکاری، دولت است نه صندوق بیمه بیکاری.

۶-۳. منابع مالی نظام حمایتی بیکاری

اگر بپذیریم که مطابق این قانون، دولت ملزم به کمک اجتماعی به بیکاران است، حال پرسش این است که منابع این کمک را دولت چگونه باید تأمین کند. منابع مالی کمک اجتماعی دولتی در ماده ۷ این قانون مشخص شده است. با توجه به این ماده، مهم‌ترین منابع تأمین کمک اجتماعی به بیکاری عبارتند از:

۱. استفاده از منابع عمومی. این منابع باید سالیانه در بودجه تحت عنوان کمک بیکاری مشخص شود؛
 ۲. با استفاده از منبع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها، دولت ملزم به پرداخت کمک بیکاری است؛
 ۳. کمک‌های مردی نیز می‌تواند بخشی از منابع پرداخت کمک بیکاری باشد؛
 ۴. استفاده از برخی منابع با رعایت موازین شرعی از جمله وقف، خمس و زکات و غیره؛
- سرانجام استفاده از اموال و دارایی نهادها و بنیادهای انقلابی.

با وجود تصویب این قانون، اما تاکنون سازوکار مشخصی برای پرداخت کمک اجتماعی به بیکاری وجود نداشته است.

۶-۴. سازمان‌های فعال حوزه حمایتی

سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و امور ایثارگران انقلاب اسلامی سازمان‌های متولی حوزه حمایتی در ایران هستند. حوزه فعالیت هر یک از این سازمان‌ها

می تواند بیکاری را نیز پوشش دهد:

۱. کمیته امداد از طریق تحت پوشش قرار دادن کارگران بیکار بی بضاعت (ماده ۲ و ۶ اساسنامه، مصوب ۱۳۶۶)؛

۲. بهزیستی از طریق پوشش کارگران بیکار دارای معلولیت (ماده واحد لایحه قانون تشکیل سازمان بهزیستی کشور، مصوب ۱۳۵۹)؛

۳. بنیاد شهید که متکفل امور ایثارگران و خانواده های آنها است (ماده ۳ قانون اساسنامه بنیاد شهید، مصوب ۱۳۵۸)؛

۴. سرانجام، بنیاد مستضعفان نیز در اساسنامه مصوب ۱۳۵۸ خود، به صراحت هزینه کردن منابع مالی این بنیاد برای حمایت از مستضعفان را مقرر داشته است.

۷. نتیجه گیری

از جمله خطرات اجتماعی که در اکثر نظام های تأمین اجتماعی دنیا مورد حمایت دولت ها قرار گرفته، خطر بیکاری است. بیکاری پیامدهای سوء فردی و اجتماعی بر جامعه، شخص بیکار و خانواده وی دارد. از آنجا که تنها منبع تأمین درآمد شخص کارگر نیروی کار او است، در صورت از دست دادن شغل کارگر از تنها منبع تأمین درآمد خود محروم می شود. علاوه بر پیامدهای مالی، بیکاری تبعات سوء اجتماعی مانند فقر، خودکشی، تجاوز، قتل، دزدی و... را نیز به دنبال دارد.

قانون بیمه بیکاری به عنوان تنها قانون خاص در زمینه حمایت از بیکاری در کشورمان به شمار می آید. این قانون، تنها کارگران شاغل که به دلایل غیرارادی بیکاری شده اند را تحت پوشش قرار می دهد. در تدوین این قانون بسیاری از الزامات نظام بیمه در نظر گرفته نشده است و در حال حاضر، به عنوان تنها متولی حمایت از بیکاری تلقی می شود که انتظار حل تمام مشکلات و مسائل مرتبط با بیکاری از آن می رود. سطح بالای مزایای حمایتی در نظر گرفته شده در این قانون و طول مدت پرداخت آن، خود به مثابه انگیزه های جهت تشویق به تنبلی و عدم جستجوی کار توسط شخص بیکار شده است. منابع مالی تأمین هزینه های صندوق محدود به سه درصد حق بیمه کارفرما شده است که این نمی تواند کفاف هزینه های سنگین صندوق را بدهد. از ایرادات اساسی دیگر قانون بیمه بیکاری پوشش بیکاری ناشی از حوادث طبیعی و مشکلات ساختاری اقتصادی مانند طرح های تعدیل اقتصادی است؛ در حالی که این نوع از حمایت به دلیل بار مالی سنگین، باید در قالب نظام غیربیمه ای ارائه شود. حتی این دسته از بیکاران از پرداخت حداقل سابقه بیمه بیکاری نیز معاف هستند.

قانون بیمه بیکاری چون یک نظام بیمه‌ای است، صرفاً از کارگران شاغل که حداقل سابقه پرداخت حق بیمه را داشته باشند حمایت می‌کند. از این‌رو، اشخاص بیکاری که سابقه اشتغال ندارند و یا واجد شرایط دریافت مستمری بیکاری نیستند، تحت این نظام حمایتی قرار نمی‌گیرند. در این حالت بیکاران در ایران تنها می‌توانند تحت پوشش نظام عام حمایتی کنونی کشور قرار گیرند. حمایت اجتماعی در برابر بیکاری در وضعیت کنونی از طریق کمیته امداد، سازمان بهزیستی و بنیاد شهید و بنیاد مستضعفان ارائه می‌شود. هریک از این سازمان‌ها جمعیت خاصی را تحت پوشش قرار می‌دهند؛ برای مثال، کارگران بی‌بضاعت بیکار تحت پوشش حمایت کمیته امداد قرار می‌گیرند.

پیشنهادات اصلاحی به شرح زیر است:

۱. اصلاح قانون بیمه بیکاری از جمله افزایش حداقل سابقه پرداخت حق بیمه، کاهش سقف حداکثر پرداختی، کنترل بازگشت به کار بیکاران، کاهش میزان مستمری پرداختی به بیمه‌شدگان، رعایت اصل بنگاهداری در اداره صندوق، اعمال مدیریت واحد بر اداره صندوق بیمه بیکاری و اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری و حذف تعهدات اضافی وارده بر صندوق بیمه بیکاری؛

۲. ایجاد نظام کمک بیکاری برای تحت پوشش قرار دادن بیکاران در جستجوی کار و کسانی که مدت استفاده از مستمری بیکاری آنها به پایان رسیده است؛ ولی هنوز موفق به پیدا کردن کار نشده‌اند؛

۳. اتخاذ سیاست‌هایی در ارتباط با خوداشتغالی و رفع نیاز توسط خود شخص نیازمند، به این معنی که به جای اتکا به روش مستقیم رفع نیاز، از طریق اعمال سیاست‌هایی در ارتباط با خوداشتغالی شخص نیازمند زمینه اشتغال و تأمین نیازهایش توسط خود او فراهم شود؛

۴. خارج کردن بیکاری ناشی از حوادث طبیعی (خطرات طبیعی) و بیکاری ناشی از تغییرات ساختاری اقتصادی از شمول بیمه بیکاری و تأمین منابع مالی آن از طریق منابع عمومی کشور به دلیل بار مالی سنگین؛

۵. ورود دولت به حوزه حمایت از بیکاران به عنوان متولی اصلی: به استثنای بخش‌هایی از کلیات قانون نظام جامع رفاه، متأسفانه در عمل راهکاری برای الزام دولت به حمایت بیکاران در نظام حقوقی ایران وجود ندارد.

- جوادى، مريم و هرندي، فاطمه (۱۳۸۷) «تغيير تعريف بيكاري و تأثير آن بر ميزان بيكاري منتشرشده»، *فصلنامه رفاه اجتماعي*، سال نهم، شماره ۳۳.
- عراقى، عزت الله (۱۳۹۹) *حقوق كار*. جلد اول، چاپ نوزدهم، تهران: انتشارات سمت.
- عراقى، عزت الله و همكاران (۱۳۸۶) *درآمدي بر حقوق تأمين اجتماعي*. چاپ اول، تهران: انتشارات مؤسسه تأمين اجتماعي.
- هاشمي، علي (۱۳۷۷) *بيمه بيكاري و قانون و مقررات و شعاع عمل آن در ايران*. تهران: مؤسسه كار و تأمين اجتماعي.
- همداني، علي (۱۳۷۸) «كارگران و بيمه بيكاري»، *نشریه كارآفرين*.

DeWitt L. (2003) Review: *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. by Theda Skocpol.

- ILO, (2013) *Global employment trends 2013: Recovering from a second jobs dip* International Labour Office. Geneva.
- ILO, (1984) *Interoducton to Social Security*, Geneva, switland.
- 15th ICLS (2000) *Resolution concerning the International Classification of Status in Employment (ICSE); In: Current international recommendations on labour statistics*, 2000 edition, ILO, Geneva, 2000.
- Hussmanns, Ralf (2000) *Measurement of employment, unemployment and underemployment – Current international standards and issues in their application*, ILO Bureau of Statistics.
- Hajdú, József (2013) *Social protection of the unemployed*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged.
- <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/614393/unemployment-insurance> (14 March, 2012)
- http://www.encyclopedia.com/topic/Unemployment_insurance.aspx (14. 03. 2011)
- <http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/sec/library/e14.pdf> (21.05.2011)
- <http://www.thefeeherytheory.com/2010/07/13/unemployment-insurance/>