

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار»



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال سوم

شماره ثبت:
۴۵۶

شماره چاپ:
۱۱۷۶

تاریخ چاپ:
۱۳۸۹/۵/۱۲

مقدمه

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

طی دو دهه گذشته در کشور ما، حداکثر بین ۳ تا ۵ درصد از بیکاران جویای کار از مزایای صندوق بیمه بیکاری برخوردار بوده و سایر بیکاران فاقد هرگونه پوشش حمایتی بوده‌اند. از سوی دیگر در قانون بیمه بیکاری مصوب سال ۱۳۶۹ نیز اشکالاتی وجود دارد که منجر به محدودیت دامنه شمول، ناپایداری منابع مالی، تمایل به ماندگاری در وضعیت بیکاری (تضعیف انگیزه کار) و بروز برخی سوءاستفاده‌ها از مزایای بیمه بیکاری شده و اصلاح این قانون را ضروری ساخته است. در این راستا، «طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار» به منظور ایجاد آرامش فکری در میان جوانان جویای کار پیشنهاد شده است.

پیشینه قانونی

قانون بیمه بیکاری در سال ۱۳۶۶ به‌طور آزمایشی به تصویب رسید و در سال ۱۳۶۹ دائمی شد. این قانون، درحال حاضر تنها قانونی است که به‌منظور برقراری بیمه بیکاری برای بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی که تابع قانون کار هستند، اجرا می‌شود. در سال ۱۳۸۴ با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (بند «و» ماده (۴)) بر موضوع «پرداخت مقرری به افراد جویای کار به شکل وام و برای مدت محدود» به‌عنوان یکی از وظایف حوزه حمایتی و توانمندسازی تأکید شد. همچنین به‌موجب قانون برنامه چهارم توسعه (بند «و» ماده (۹۶)) دولت مکلف شد در جهت «اتخاذ تدابیر مورد نیاز برای کاهش طول دوره استفاده از مقرری بیمه بیکاری در جهت تنظیم بازار کار و افزایش سابقه مورد برای احراز مقرری بیمه بیکاری در سال اول برنامه» اقدام نماید.

با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری ماده (۵۰) در سال ۱۳۸۶ مقرر شد که «کارمندان، مشمول استفاده از مزایای بیمه بیکاری مطابق قوانین و مقررات مربوط خواهند بود». هرچند که تاکنون اقدامی در این راستا صورت نگرفته است، اما بر مبنای لایحه برنامه پنجم توسعه (بند «ه» ماده (۵۲)) «دولت مجاز است برنامه جامع بیمه بیکاری کارکنان رسمی و پیمانی و افراد طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی را تصویب و با استفاده از منابع دستگاه اجرایی، صندوق توسعه ملی و منابع حاصل از مشارکت بیمه‌شدگان، از سال دوم برنامه اجرا نماید».

ارزیابی کارشناسی طرح

نقاط قوت

مهمترین نقاط قوت این طرح عبارتند از:

- رفع برخی از اشکالات قانون بیمه بیکاری به‌خصوص اصلاح جدول پرداخت مقرری‌ها، اصلاح نرخ حق بیمه، حذف برخی مزایای نابجا و...
- برقراری نظام کمک به بیکاران جویای کار که در وضعیت فعلی حدود ۹۵ درصد بیکاران کشور را تشکیل می‌دهند و مشمول هیچ‌گونه نظام حمایتی نیستند.

نام دفاتر:
مطالعات اجتماعی
مطالعات حقوقی
مطالعات اقتصادی
مطالعات برنامه و بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۱۰۱۰۴۴۲-۱

تاریخ انتشار:
۱۳۸۹/۸/۱

نقاط ضعف

مهمترین نقاط ضعف و اشکالات این طرح از جهات ساختاری و محتوایی به این شرح است:

الف) اشکالات ساختاری

۱. در این طرح کل قانون بیمه بیکاری مصوب سال ۱۳۶۹ بازنویسی شده، درحالی که فقط تعدادی از مواد این قانون نیاز به اصلاح دارد. برخی مواد قانون بیمه بیکاری عیناً در این طرح آمده، درحالی که تصویب مجدد آنها در مجلس ضرورت ندارد و در مقابل برخی مواد نیز غفلتاً حذف شده در صورتی که وجود آنها در قانون ضروری است.
۲. برخی از مواد این طرح با هم ناسازگارند. مثلاً حداقل سابقه مورد نیاز برای پرداخت مقرری بیمه بیکاری در ماده (۷)، ۶ ماه، در بند «الف» ماده (۱۳) دوازده ماه و در جدول بند «الف» ماده (۱۷)، ۹ ماه ذکر شده است. همچنین، درحالی که به موجب مواد (۱) و (۵)، برای اجرای این قانون صندوقی مستقل تشکیل می‌شود، به موجب مواد (۶)، (۱۸) و (۲۰) سازمان تأمین اجتماعی باید همچنان به وظایف قبلی خود در این زمینه ادامه دهد.
۳. احکام قانونی دارای موضوع واحد، در مواد مختلف این طرح متفرق و پراکنده‌اند. این نکته در مواد (۱)، (۲) و (۷) با موضوع مشمولان این قانون، مواد (۱) و (۵) با موضوع تشکیل صندوق بیمه بیکاری، مواد (۳) و (۸) با موضوع شمول بیمه بیکاری به کارفرمایان و خویش‌فرمایان و مواد (۶) و (۲۰) با موضوع وصول حق بیمه بیکاری قابل مشاهده است.
۴. کارکنان دولت در فصل دوم این طرح مورد غفلت واقع شده‌اند در صورتی که قبلاً به موجب ماده (۵۰) قانون مدیریت خدمات کشوری این افراد مشمول قوانین و مقررات بیمه بیکاری قرار گرفته‌اند.
۵. مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی: ماده (۱۱) از فصل دوم (یک درصد سهم دولت در حق بیمه) موجب ایجاد بار مالی برای دولت می‌شود که مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. علاوه بر این، با توجه به بدهی‌های معوقه دولت به صندوق‌های باننشستگی، این منابع قابل تأمین نخواهد بود و فقط باعث افزایش بدهی‌های دولت می‌شود.

ب) اشکالات محتوایی

از مجموع ۳۴ ماده این طرح، ۲۲ ماده دارای ایراد یا ابهام است و نیاز به اصلاح دارد. این ایرادها همراه با پیشنهادهای اصلاحی در گزارش تفصیلی مرکز پژوهش‌ها آمده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به ضرورت اصلاح موادی از قانون بیمه بیکاری و همچنین لزوم حمایت قانونمندان از بیکاران جویای کار، تصویب کلیات طرح لازم به نظر می‌رسد. اما لازم است از نظر ساختاری و محتوایی اصلاحاتی در آن صورت گیرد. در این راستا پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. عنوان طرح به «طرح اصلاح برخی مواد و الحاق موادی به قانون بیمه بیکاری مصوب سال ۱۳۶۹» تغییر یابد.
 ۲. موادی از قانون بیمه بیکاری که در این طرح تغییر یافته، با ویرایش و اصلاحات لازم در طرح باقی بماند و موادی که نیاز به اصلاح ندارند، کماکان ابقا شود.
 ۳. مواد فصل سوم طرح (حمایت از بیکاران متقاضی کار) بجز موارد تکراری به عنوان مواد الحاقی به قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ مورد بررسی قرار گیرد.
 ۴. موضوع حمایت از بیکاران متقاضی کار صرفاً به صورت «وام» در قالب طرح‌های توانمندسازی (و نه کمک بلاعوض) مطرح شود.
 ۵. ایرادها و ابهاماتی که در هر یک از مواد طرح وجود دارد، طبق پیشنهادهای اصلاحی که در گزارش تفصیلی مرکز پژوهش‌ها ارائه شده، اصلاح شود.
- با وجود این، حتی در صورت رفع این ایرادها، شبهه مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی همچنان باقی است.