

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار»

بیان مسئله

حمایت از بیکاران جویای کار، یکی از ضرورت‌های نظام اقتصادی و اجتماعی کشور است. از این طریق، ضمن برقراری «تور ایمنی مناسب» و تأمین حداقل معیشت برای بیکاران، شرایط لازم برای جابجایی نیروی کار و انعطاف بازار کار فراهم می‌شود. تجربه‌های جهانی بیانگر این است که در اقتصادهای دارای نرخ بیکاری بالا و بلندمدت (مانند کشور ما)، طرح‌های «بیمه بیکاری» به تنهایی نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای بیکاران باشد و برقراری طرح‌های حمایتی نیز ضرورت دارد.

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 قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ نیز اشکالاتی دارد که مهمترین آنها، محدودیت دامنه شمول، ناپایداری منابع مالی، ایجاد تمایل به ماندگاری در وضعیت بیکاری (تضعیف انگیزه کار) و بروز برخی سوءاستفاده‌ها از مزایای بیمه بیکاری شده و اصلاح آن را ضروری ساخته است.

در این راستا و در جهت رفع برخی از مشکلات یاد شده «طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار» از سوی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

پیشینه موضوع

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))، موضوع «پرداخت مقرری به افراد جویای کار به شکل وام و برای مدت محدود» به‌عنوان یکی از وظایف حوزه حمایتی مورد تأکید قرار گرفت.

همچنین در ماده (۵۰) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، مقرر شده است که «کارمندان، مشمول استفاده از مزایای بیمه بیکاری مطابق قوانین و مقررات مربوط خواهند بود»، اما چون قوانین و مقررات مورد اشاره در این ماده، وجود خارجی نداشت، زمینه اجرای آن نیز فراهم نشد. تا آنکه در قانون برنامه پنجم توسعه (بند «د» ماده (۵۰)) دولت اجازه یافت «برنامه جامع بیمه بیکاری کارکنان رسمی و پیمانی و افراد طرف قرارداد دستگاه‌های اجرایی» را تصویب و اجرا نماید.

از آنجا که در جهت اجرای تکالیف قانونی یاد شده از سوی دولت اقدامی صورت نگرفته بود، «طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار» در سال ۱۳۸۹ از سوی نمایندگان محترم ارائه و سپس با اصلاحاتی در کمیسیون اجتماعی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است.

ارزیابی کارشناسی طرح

در نتیجه جلسات متعدد کمیسیون اجتماعی و کارگروه‌های تخصصی آن، بخش عمده‌ای از نقاط ضعف طرح اولیه برطرف شده و قابلیت‌های اجرایی آن افزایش یافته است. مهمترین نقاط قوت و ضعف این طرح عبارتند از:

نقاط قوت

- افزایش دامنه شمول بیمه بیکاری به عموم شاغلان (پیش از این فقط بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی که تابع قانون کار باشند، زیر پوشش بیمه بیکاری بودند)،
- برقراری نظام جدید حمایت از بیکاران متقاضی کار (فاقد سابقه شغلی) برای نخستین بار،
- تقویت منابع مالی بیمه بیکاری، در عین کاهش بار مالی آن برای کارفرمایان (از ۳ درصد به ۲ درصد)،
- رفع برخی از اشکالات قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹،
- فراهم شدن زمینه اجرای برخی قوانین اجرا نشده (از جمله ماده (۵۰) قانون مدیریت خدمات کشوری و بند «د» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه).

نقاط ضعف

- با وجود این، طرح یاد شده دارای نقاط ضعفی است که می‌تواند اجرای آن را با مشکل یا ابهام مواجه سازد. موارد مهم آن به این شرح است:
- در ماده (۴)، عبارت «بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار در زمره حمایت‌های اجتماعی است و دولت ملزم به اجرای آن است»، این عبارت قانون را کلاً جزء «حمایت‌های اجتماعی» تلقی کرده، در حالی که فصل دوم این قانون «بیمه‌ای» و فصل سوم آن «حمایتی» است. از آنجا که این عبارت مفهوم اجرایی خاصی ندارد و حذف آن نیز لطمه‌ای به قانون نمی‌زند، بهتر است حذف شود.
 - در ماده (۵) بند «پ» مبهم است چراکه مشخص نیست منظور از قانون عالی کارگری «قانون عالی شوراهای اسلامی کار» است یا «قانون عالی انجمن‌های صنفی کارگری».
 - در ماده (۵) عبارت «و صندوق‌های بازنشستگی» مبهم و متناقض است. بهتر است این عبارت حذف شود.
 - در ماده (۱۰) «تشخیص استحقاق مقرری بیمه بیکاری» برعهده صندوق گذاشته شده در حالی که لوازم تشخیص این استحقاق، به‌موجب ماده (۱۳) برعهده واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی و همچنین صندوق‌های بازنشستگی زیربط است. بنابراین، ماده (۱۰) عملاً قابل اجرا نخواهد بود.
 - در تبصره (۱) ماده (۱۷)، شرایط سنی مردان و زنان به‌طور یکسان (شصت سال) منظور شده که برخلاف قوانین بازنشستگی است. در اکثر قوانین بازنشستگی شرایط سنی برای زنان پنج سال کمتر است.
 - در ماده (۱۹) به‌منظور تفکیک بین صندوق‌ها، بهتر است بعد از «تأمین اجتماعی» به جای «و» از «یا» استفاده شود.
 - در ماده (۲۲) عبارت «درآمدهای» سهم دولت را هم شامل می‌شود که از طریق صندوق‌ها قابل وصول نیست. عبارت صحیح در اینجا «حق بیمه‌های سهم بیمه شده و کارفرما» است.
 - در ماده (۲۳) ضمن آنکه محل تأمین هزینه‌های اداری و نیروی انسانی صندوق تعیین شده، اما از آنجا که وظایف اصلی صندوق (وصول حق بیمه، تشخیص مصادیق بیکاری، آموزش‌های فنی و حرفه‌ای، نظارت بر تداوم شرایط مقرری‌بگیران و...) برعهده صندوق‌های بازنشستگی و ادارات کار است، سهم این دستگاه‌ها از هزینه‌های اداری مورد توجه قرار نگرفته است.
 - در ماده (۲۶) تبصره «۴» برخلاف ضوابط بیمه‌های سلامت در قانون برنامه پنجم است. ضمن آنکه هزینه درمانی افراد غیربیمه شده تأمین اجتماعی را به این صندوق تحمیل می‌کند. بهتر است این ماده حذف شود، چون افراد مشمول آن، مطابق قوانین موجود مشمول بیمه پایه سلامت هستند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

- با توجه به ضرورت اصلاح موادی از قانون بیمه بیکاری (مصوب ۱۳۶۹) و همچنین لزوم حمایت از بیکاران جویای کار، در صورتی که نقاط ضعف طرح به شرح فوق رفع و اصلاح شود، تصویب آن از نظر کارشناسی مورد تأیید است.