

رویکرد تطبیقی زمینه های حقوقی و خلأهای قانونی بیمه بیکاری در ایران و فرانسه

سیدمرتضی زارعی^۱، احمد منتظری^۲

^۱ کارشناسی ارشد، حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

^۲ هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قم، ایران

چکیده

نظام رفاه و تامین اجتماعی یکی از اساسی ترین پیش نیازهای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشورها تلقی گردیده و دو رکن اصلی یعنی راهبرد بیمه های اجتماعی و راهبرد حمایت های اجتماعی تشکیل شده که بخش نخست متکی بر اشتغال، درآمد و وصول حق بیمه از افراد شاغل است، در حالیکه در بخش حمایتی تنها کمک و مساعدت دولت (جامعه) به اقشار آسیب پذیر اجتماعی، بدون توجه به مناسبات شغلی یا دلایل بروز نیازها و مخاطرات فرد حمایت شونده مطرح بوده و کمک های مذکور غالباً از محل مالیات و عوارض دولتی (منابع بودجه) تامین اعتبار می شود. براین اساس هدف ما از انجام این پژوهش بررسی امنیت شغلی کارگران در پرتو بیمه بیکاری و مقررات تامین اجتماعی با نگاهی به حقوق فرانسه می باشد. لذا با استفاده از روش توصیفی تحلیل به تحلیل محتوای گردآوری شده در راستای موضوع پرداخته ایم. نتایج بدست آمده حاکی از این امر است که نظام تامین اجتماعی در حکم حمایتی است که جامعه را در مقابل آسیب های اجتماعی و اقتصادی متعهد می نماید تا در صورت قطع یا کاهش شدید درآمد اشخاص به علت بیماری، بارداری، حوادث و بیماری های ناشی از کار، بیکاری، از کار افتادگی، سالمندی و فوت و همچنین افزایش هزینه های درمان و نگهداری؛ به اعضای خود ارائه دهد. مسئله اصلی که سبب این پژوهش شده است، چالش های طرح بیمه بیکاری در ایران و فرانسه، همچون مشکلات مالی این طرح، طولانی شدن دریافت مقرری برای برخی از بیمه شدگان، خروج کند بیکاران از صندوق بیمه بیکاری و دیگر مسائل بوده است که نیاز به ارزیابی این طرح را ضروری ساخته بود. در بررسی حاضر اساس براین بوده که طی یک مطالعه تطبیقی و با نگاهی به مقررات ملی برخی از کشورهای دارای طرح مشابه و خاصه کشور فرانسه و همچنین مواردی که در توافق نامه های بین المللی کار منعکس شده است؛ و تطبیق آن ها با قانون بیمه بیکاری در ایران که در سال ۱۳۶۶ به طور آزمایشی و بعد از آن در سال ۱۳۶۹ دائمی گردیده است، چالش های قانون بیمه بیکاری ایران مورد کنکاش واقع شده و نهایتاً پیشنهادهایی ارائه می گردد.

واژه های کلیدی: بیکاری، بیمه اجتماعی، تامین اجتماعی، قانون بیمه بیکاری، حقوق ایران، حقوق فرانسه

۱. مقدمه

بیمه بیکاری عبارت است از عدم اشتغال فرد که خود دخیل در بیکاری خود نیست، ماده ۲ بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ بیان می دارد بیکار از نظر این قانون بیمه شده ایی است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده بکار می باشد تشخیص این موضوع با سازمان تامین اجتماعی است. بیمه عقدی است که به موجب آن یک طرف بیمه گر عواقب خطر را بر عهده می گیرد خطری که از طرف دیگر عقد (بیمه گذار) را تهدید می کند در برابر تعهد بیمه گذار مبلغی به بیمه گر می دهد نام آن وجه بیمه است. بیمه بیکاری از جمله حمایت های اجتماعی است که از اوایل قرن گذشته مورد توجه اروپائیان قرار گرفت و به تدریج در قاره اروپا گسترش یافت و امروزه در ۶۵ کشور لازم الاجرا شده که اکثر این کشورها پیشرفته هستند و پوشش کامل آن نشانه ی توسعه یافتگی کشورهاست هرکشوری باید با طرح های خاص و برنامه ریزی درست دامنه ی پوشش خود را گسترش دهد. لایحه بیمه بیکاری در ایران پس از طرح و بررسی طبق شرایط خاصی از ۱۳۶۶ به مرحله اجرا درآمد و پس از ۳ سال اجرای آزمایشی به لحاظ اهمیت موضوع و افزایش دامنه گستردگی آن در سطح جامعه در سال ۱۳۶۹ این قانون دائمی شد و با ماده ۱۴ تصویب شده و اجرایی گردید بیمه بیکاری صرفا حمایت مالی نیست بلکه بیش تر حمایت اجتماعی است. چالش های طرح بیمه بیکاری در ایران، همچون مشکلات مالی این طرح، طولانی شدن دریافت مقرری برای برخی از بیمه شدگان، خروج کند بیکاران از صندوق بیمه بیکاری و دیگر مسائل بوده است که نیاز به ارزیابی این طرح را ضروری ساخته بود. در این پژوهش از سه نوع ارزیابی نیازمحور، فرایندمحور و پیامدمحور استفاده شده است. در این راستا با استفاده از روش تحقیق کیفی و تکنیک مصاحبه با مقرری بگیران و نیز کارشناسان بیمه بیکاری در دو مجموعه وزارت کار سابق و سازمان تامین اجتماعی در کنار مطالعه اسناد و مدارک، به جمع آوری داده ها و اطلاعات لازم برای پژوهش پرداخته شد. سپس داده های جمع آوری شده به روش تحلیل تماتیک مورد تحلیل قرار گرفتند. در خلال تحلیل داده ها، ۹ مضمون (تم) اصلی شناسایی شدند که ترسیم کننده مهم ترین چالش های پیش روی برنامه بیمه بیکاری در کشور هستند که عبارت اند از: فرآیند اداری زمانبر، پوشش ندادن جامع همه واجدین شرایط، سوءاستفاده از بیمه بیکاری، تحمیل خواسته ها و سوءاستفاده کارفرمایان، نبود تعادل بین ورودی و خروجی صندوق بیمه بیکاری، ضعف اشتغال مجدد، عدم یکسانی در آمار، وابستگی رفاهی و پوشش ندادن همه نیازها. مضامین استخراج شده در قالب جدول حاوی چالش های برنامه رفاهی بیمه بیکاری در ایران با عنوان چالش های نیازمحور، فرآیندمحور و پیامدمحور مورد پژوهش و بررسی قرار گرفتند.

مسئله کار و به تبع آن حمایت هایی که در برابر از دست دادن شغل اعمال می شود به دلیل آثار سوء و زیانباری که بیکاری می تواند در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، اخلاقی و ... در جامعه بر جای بگذارد همواره مورد توجه دولت ها بوده است از این رو تلاش دولت ها و تشکل های کارگری و کارفرمایی همواره براین بوده که نیروی کار خود را در برابر خطرات ناشی از بیکاری مورد حمایت قرار دهند. بیمه بیکاری از انواع بیمه تامین اجتماعی است که برای رفع مخاطرات بیکاری در بسیاری از کشورها برقرار می شود هرچند استفاده از روش های تامین اجتماعی برای حمایت در مقابل بیکاری نسبت به سایر مخاطرات، توسعه کمتری یافته است با این حال به طور معمول بیکاری را در میان بلایای اجتماعی مهم که باید از طریق تامین اجتماعی بدان توجه نمود مورد نظر قرار داده اند. نظام رفاه و تامین اجتماعی یکی از اساسی ترین پیش نیازهای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشورها تلقی گردیده و دو رکن اصلی یعنی راهبرد بیمه های اجتماعی و راهبرد حمایت های اجتماعی تشکیل شده که بخش نخست متکی بر اشتغال، درآمد و وصول حق بیمه از افراد شاغل است، در حالیکه در بخش حمایتی تنها کمک و مساعدت دولت (جامعه) به اقشار آسیب پذیر اجتماعی، بدون توجه به مناسبات شغلی یا دلایل بروز نیازها و مخاطرات فرد حمایت شونده مطرح بوده و کمک های مذکور غالبا از محل مالیات و عوارض دولتی (منابع بودجه) تامین اعتبار می شود. لازمست است که قبل از شکل گیری بحران با شناسایی مشکلات بیمه بیکاری، انجام محاسبات و بررسیهای مستمر، موضوع مورد واکاوی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته و راهکارهای اصلاحی برای آن مد نظر قرار گیرد. از طرفی منابع و مصارف صندوق بیمه بیکاری مستقل از دولت بوده و لذا پایداری و تعادل آن باید حفظ گردد در غیر اینصورت میتواند منجر به مسائل

و بحرانهای پیشگفت گردد، بنابراین نیاز است عملکرد صندوق به صورت مستمر رصد و پیگیری گردد. سازمان تأمین اجتماعی بعنوان تنها متولی بیمه بیکاری در کشور ما می باشد.

بیمه بیکاری در فرانسه نسبت به سایر کشورها اروپایی در بیشترین درجه حمایتی قرار دارد بیکاران فرانسه تقریباً ۶۷,۳ درصد دستمزد به عنوان حق بیمه بیکاری دریافت کرده و بیمه بیکاری در فرانسه طوری است که فرانسه نسبت به همسایگان خود مدت زمان بیشتری بیمه بیکاری پرداخت می کند بیکاران در این کشور ۲۴ ماه بیمه دریافت می کنند طوری که پاریس به دلیل کمک زیاد به بیکاران خود دچار بحران اقتصادی شده است اما در ایران بیکاران حدود ۵۵ درصد دستمزد را به عنوان حق بیمه بیکاری و حداکثر به مدت ۵۰ ماه دریافت می کنند.

۱- مفهوم شناسی

۱-۱ مفهوم بیمه

بیمه در لغت به معنای ایمن داشتن جان و مال از خطرات احتمالی است، و به نظر می رسد از واژه " بیم " مشتق شده باشد. اما قانون بیمه ایران مصوب اردیبهشت ماه سال ۱۳۱۶ ه. ش، بیمه را چنین تعریف می کند:

" بیمه عقدی است که به موجب آن یک طرف تعهد می کند در ازای پرداخت وجه و یا وجوهی از طرف دیگر، در صورت وقوع و یا بروز حادثه، خسارت وارد بر او را جبران نموده یا وجه معینی بپردازد. متعهد را بیمه گر و تعهد را بیمه گذار و وجهی را که بیمه گذار به بیمه گر می پردازد، حق بیمه و آنچه را که بیمه می شود موضوع بیمه می نامند. (زاهدی، ۱۳۹۰: ۴۳)

بنابراین به طور کلی می توان گفت بیمه اشخاصی را که متحمل لطمه، زیان یا حادثه ناخواسته شده اند، را قادر می سازد که پیامدهای این وقایع ناگوار را جبران کنند. خسارت هایی که به این قبیل افراد پرداخت می گردد از پول هایی تأمین می شود که گروه مشتریان برای خرید بیمه می پردازند و با پرداخت آن، در جبران خسارت هم دیگر مشارکت می کنند. به بیان دیگر همه آن ها که بیمه می شوند با مشارکت در سرمایه ای که متعلق به همه خریداران بیمه است، در جبران خسارت و زیان های هریک از افراد زیان دیده شریک و سهیم می شوند.

یک اشکال در تعریف فوق این است که شامل همه نوع بیمه نمی شود از جمله یک نوع بیمه عمر وجود دارد که در آن بیمه، وقتی ملزم به پرداخت وجه است که بیمه شده تا انقضای مدت معینی در قید حیات باشد، انقضای مدت مقرر در بیمه نامه را تحقق خطر و وقوع حادثه نمی توان تلقی کرد. مع هذا بهتر است برای تکمیل تعریف فوق پس از عبارت وقوع یا بروز حادثه عبارت (یا رسیدن موعدی) را اضافه نماییم. (امانی ظفرقندی، ۱۳۹۲: ۷۶).

۱-۲ بیمه بیکاری

بیمه بیکاری یکی از طرحهای حمایت از بیکاران است که با پیشرفت صنعت و به منظور تکمیل حمایتهای تأمین اجتماعی برای اولین بار دهه اول قرن بیستم در کشورهای اروپایی آغاز شد و سپس در استرالیا و امریکا اجرا گردید. (پناهی، بهرام، ۱۳۹۱: ۴۵).

۱-۲-۱ ابعاد بیکاری

بیکار از لحاظ اقتصادی به افرادی اطلاق می شود که با دستمزدهای جاری تمایل به کارکردن دارند ولی شغلی را نمی یابند در جوامعی که تنها طریق امرار معاش اکثریت افراد کارکردن برای دیگران است. بیکاری جدیترین معضل آن اجتماع است (طرح بررسی وضعیت صندوق بیمه بیکاری، ۱۳۸۶) (ابراهیم خانی، ۱۳۹۴: ۸۶)

یکی از ویژگیهای جوامع توسعه یافته حمایت مؤثر از نیروی کار است زیرا نیروی کار به عنوان یکی از مهمترین سرمایه های جوامع به سبب سهم و نقشی که در فرایند توسعه دارند، می باید در برابر حوادث و رویدادهایی که منجر به قطع و کاهش درآمد آنان می شود مورد حمایت قرار گیرند و برقراری چنین حمایت هایی یکی از کارکردهای اصلی نظامهای بیمه و تأمین اجتماعی است.

ناکامی و سرخوردگی و شکست بنیان شخصیتی نشان می‌دهد مقوله بیکاری به عنوان یکی از اصلی‌ترین شاخصهای اندازه‌گیری رفاه اجتماعی کارگران به کار می‌رود. همچنین به دلیل اینکه میزان بیکاری به کل جمعیت فعال نشانگر چگونگی استفاده منابع انسانی در اقتصاد است این مفهوم برای اندازه‌گیری کارآیی و قدرت اجرایی اقتصادی به کار می‌رود. (ارگاس، ۱۳۹۲: ۴۳).

با این وجود با موضوع بیکاری در مقایسه با سایر موضوعاتی که تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی قرار دارند بطور ضعیف‌تر و ناکافی‌تری برخورد شده است. معمولاً تعداد کمی از مردم در مقابل این خطر تحت پوشش قرار می‌گیرند. شرایط لازم برای دریافت مستمری دوران بیکاری سخت می‌باشد و به میزان کمتر و مدت پرداخت کوتاه‌تر گرایش دارند و کنترل‌ها و مجوزهای پرداخت به شدت اعمال می‌گردند. در حالیکه به طور کلی مردم وقتی که درآمدشان را به علت اخراج از کار از دست می‌دهند در وضعیت بدتری نسبت به وقتی که دچار بیماری یا حوادث می‌گردند قرار می‌گیرند.

یکی از شاخه‌های اصلی جبران بیکاری، بیمه بیکاری است. هدف اصلی از این برنامه حمایت مالی از کسانی است که به نحوی کار خود را از دست داده‌اند. از دست دادن کار بنا به دلایل مختلف می‌باشد برای نمونه ممکن است به دلیل صدمات آسیب دیدگی‌های حین کار بیکاری پدید آید در گذشته در چنین حالتی کارگر با شکایت از کارفرما نسبت به استیفای حقوق خود اقدام می‌کرد، اما در حال حاضر کارفرما، با پرداخت حق بیمه از پوشش بیمه‌های تحت عنوان بیمه جبران کارگر استفاده کرده و از فرآیند طولانی بررسی شکایت اجتناب می‌کند. حال اگر کارگر بر اثر اشتباه خود یا صدمات فوق‌الذکر بیکار نشده باشد، آنگاه از منافع بیمه بیکاری استفاده خواهد کرد. (مولابیگی، ۱۳۸۶: ۱۲۳).

هدف این نوع بیمه کاهش فشارهای مادی و روحی بر افراد بیکار تا یافتن کار بعدی از طریق تدارک مالی موقت است. به طور کلی این نوع بیمه منافعی را برای بیکارانی که ناشی از اشتباه خود بیکار نشده‌اند فراهم می‌آورد و در ایالات متحده امریکا این نوع بیمه حداکثر تا ۲۶ هفته پرداخت می‌شود اما این مدت قابل تمدید نیز است. (مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۹۵: ۸۶)

۱-۲-۲ مبانی نظری

۱-۲-۲-۱ مبانی رفاه اجتماعی

رفاه اجتماعی تعبیری است معطوف به وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که حفظ کرامت انسانی و مسئولیت پذیری افراد جامعه، در قبال یکدیگر و ارتقای توانمندی‌ها، از اهداف آن است.

واژه "Welfare"، اشاره به حالتی از سلامت، شادی، سعادت، خوب بودن و مساعدتی به ویژه به صورت پول، غذا و دیگر مایحتاج ضروری که به نیازمندان ارائه می‌شود دارد. این کلمه ابتدا به صورت مصدر "To well fare" به کار می‌رفته؛ که به معنای خوب بودن و خوش گذراندن بوده است. کلمه "Social" نیز متضمن ارتباط رفاه با جامعه و مقابله با خطراتی است که در زندگی جمعی با آن روبرو هستیم. در مجموع این مفهوم به معنای حالتی از مناسب بودن است. (کریمی، ۱۳۹۲، ۸۷).

مفهوم و محتوای رفاه اجتماعی در طول چند دهه اخیر، بسیار دگرگون گشته است، در دهه ۱۹۷۰، گفته می‌شد که «رفاه اجتماعی، مجموعه قوانین، برنامه‌ها و خدمات سازمان یافته‌ای است که هدف آن تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد جمعیت کشور می‌باشد». (زاهدی اصل، ۱۳۷۸، ص ۱۰۰) همانطور که ملاحظه می‌شود، گفتمان مسلط رفاه اجتماعی تا دهه‌های اخیر و تا قبل از "چرخش فرهنگی" در نظریه اجتماعی در دهه ۱۹۷۰، "گفتمان مادی" بوده و تنها آن دسته مقولات مادی، کمی، عینی، سنجش پذیر و اقتصادی به مثابه عوامل مولد یا مانع رفاه اجتماعی جامعه یا گروه‌های اجتماعی خاص محسوب می‌شده است. تحول اساسی در گفتمان رفاه اجتماعی ابتدا از دهه ۱۹۷۰ به بعد آغاز شد که نظریه‌های توسعه اقتصاد محور با چالش‌های اجتماعی و فرهنگی مواجهه شد و به خصوص رویکردهای "نظریه نوسازی" نتوانست به توسعه در کشورهای جهان سوم یاری رساند و "نظریه‌های وابستگی" که شارح اصلی آن آندره گوندر فرانک بود و "نظریه نظام جهانی" که شعار حاصلی آن والرش‌تاین بود و "نظریه‌های انتقادی فمینیستی" و "نظریه‌های نئومارکسیستی" مکتب فرانکفورت و مکتب مطالعات فرهنگی بیرمنگام، به شدت اعتبار نظریه نوسازی و رویکردهای اقتصاد محور را به چالش کشید. (موسوی، و محمدی، ۱۳۸۸، ۲۷۰-۲۹۰)

۲-۲-۱ تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی یک سیستم همگانی از بیمه‌های اجباری است. بیمه اجتماعی از بیمه‌های بازنشستگی، بیمه‌های دولتی درمانی، بیمه‌های بیکاری و بیمه حوادث و تصادف‌ها تشکیل می‌شود.

دولتها تأمین اجتماعی را به این دلیل فراهم می‌کنند که بازارها در بیمه کردن بسیاری از ریسک‌های مهم پیش روی افراد، شکست خورده‌اند. بازارهای بیمه خصوصی با مشکلات کژگزینی، کژمنشی، هزینه‌های معاملاتی بالا و تأمین در برابر ریسک‌های اجتماعی روبرو هستند.

خدمات عمومی تأثیر قابل توجهی بر سطح زندگی شهروندان دارد. هزینه‌های مربوط به تأمین اجتماعی، حمایت دولت از امور بهداشتی و آموزشی شهروندان، ترکیب عمده هزینه‌های دولت رفاه در کشورهای پیشرفته را تشکیل می‌دهند. (زاهدی اصل، ۱۳۸۱: ۳۴)

۲- مبانی نظری بیمه در حقوق ایران و فرانسه

۲-۱ ماهیت اجرایی بیمه

از عمراولین قانون بیمه مصوب سال ۱۳۱۶ سال‌ها می‌گذرد در این سال‌ها در بیمه صرفنظر از قانون گذاری های بعدی شاهد تلاش نسل های بعد از تصویب آن قانون بودیم کتابهای سودمندی در این باب تهیه و عرضه شده است.

اما در مورد بیمه دو مسأله جدای از یکدیگر داریم که در سایر رشته ها هم وجود دارد یکی علم و دیگری فن. یابه زبان شیرین فارسی: یکی دانش و دیگری هنر. فن بیمه گری با توسعه روز افزون خود در ایران همه تلاش های پژوهندگان را بخود اختصاص داده است. اما در مورد علم بیمه و یا بحث حقوقی در بیمه از دید یک حقوق دان خصوصی انتظار همچنان باقی است. در کشورهای پیشرفته این کار انجام شده است و حتی در ردیف مباحث کتب درسی در آمده است. اینگونه قوانین که از اکثر مباحث قانون مدنی پر بار تر و از نظر فروع و مسائل گسترده تر است تا در لباس شرحی جامع در نیاید همچنان متروک می ماند و مبانی و معانی مواد آن فقط تحت الفاظ فهمیده میشود وای بسا که درست از کار در نمی آید. مدتها است که قانون بیمه ژوئیه ۱۹۳۰ فرانسه دستخوش اصلاحات شده و قانون بیمه اصلی ۱۳۱۶ ما که در همان زمان هم اقتباس قسمتی از قانون فرانسه بوده است در حال حاضر بطریق اولی نیاز به اصلاح دارد. لکن فعلاً" نه به اصلاح قانون بیمه دسترسی هست و نه به نوشتن شرحی بی نیاز کننده و کافی. امید آنکه این مختصر که فراهم آورده شد مطالعی سازنده باشد.

۲-۲ تحول تأمین اجتماعی فرانسه از ۱۹۴۵-۱۹۴۶ به بعد

از زمان ایجاد رژیم عمومی در ۱۹۴۵-۱۹۶۴ گسترش خدمات تأمین اجتماعی فرانسه به کل جمعیت بتدریج صورت گرفته است. از اول ژانویه ۱۹۴۷ کارکنان دولت و کارکنان صنعت برق و گاز فرانسه از جهت مدد معاش خانوادگی و بیمه‌های درمانی و بارداری به رژیم عمومی پیوستند ولی منافع یک رژیم خاص برای مستمری بازنشستگی و برای انواع کمک‌هزینه‌های نقدی را کماکان حفظ کردند. کارگران دولتی در جریان سال ۱۹۴۷ به رژیم عمومی تأمین اجتماعی پیوستند. مزایای کمکهای غیرنقدی بیمهء درمان و بارداری (از اول ژانویه ۱۹۹۴) به دانشجویان، (از اول نوامبر ۱۹۵۰) به معلولان کلی و به زنان و به اطفال بی‌سرپرست، (از اوایل آوریل ۱۹۵۱) به کارکنان رسمی مؤسسات زیر پوشش شهرداریها، (به موجب قانون ۲۲ دسامبر ۱۹۶۱) به هنرمندان هنرهای نمایشی، (به موجب قانون ۶ اوت ۱۹۶۳) به روزنامه‌نگاران بر مبنای حقوق و مزایای سالانه، (به موجب قانون ۲۲ دسامبر ۱۹۶۴) به هنرمندان هنرهای تجسمی و گرافیک، (به موجب قانون ۱۳ دسامبر ۱۹۵۷) و به‌طور وسیع به عموم هنرمندان خالق آثار ادبی، نمایشی، موسیقی، رقص، دیداری و شنیداری و سینمایی تعمیم می‌یابد، منتها کمکهای غیرنقدی از محل صندوقی مستقل پرداخت می‌شود. قانون ۲ ژوئیه ۱۹۵۷، زندانیان و قانون ۴ ژوئیه ۱۹۵۷، جوانان جویای کار و جوانان زیر پرچم و ترخیص شده‌ای را که در مورد بیمه شده فوت شده‌ای ذیحق باشند، تحت پوشش مزایای کمکهای غیرنقدی بیمهء درمانی قرار می‌دهد. در مورد غیرحقوق‌گیران، قانون ۱۷ ژانویه ۱۹۸۲ رژیم کمک‌معاش سالمندی را تأسیس می‌کند و اداره آن را به چهار سازمان صنفی مشاغل پیشه‌وری، مشاغل صنعتی و بازرگانی، مشاغل آزاد و مشاغل کشاورزی می‌سپارد. قانون ۱۲ ژانویه ۱۹۶۱ برای

بهره‌برداران کشاورزی بیمه درمانی و خدمات پزشکی بارداری ایجاد می‌کند. قانون ۱۶ ژانویه ۱۹۷۰ همان مزایای بیمه درمانی را به کارگران غیرحقوق‌بگیر مشاغل کشاورزی (پیشه‌وری، بازرگانی و صنعتی و مشاغل آزاد) تعمیم می‌دهد. قانون مورخ ۲ ژانویه ۱۹۸۷ کارکنان کلیسا و مشاغل دینی را تحت پوشش خدمات بیمه درمانی قرار می‌دهد و بالاخره قانون ژانویه ۱۹۸۷ رژیم بیمه شخصی همه افرادی را پیش‌بینی می‌کند که از مزایای تأمین اجتماعی اجباری برخوردار نیستند. آیین‌نامه اجرایی آن در ۱۱ ژوئیه ۱۹۸۰ به تصویب هیئت وزیران می‌رسد (سلیمی فر، ۱۳۹۵: ۸۹).

۳-۲ سازمان تأمین اجتماعی فرانسه

سازمان تأمین اجتماعی فرانسه به شکل امروزی آن در سال ۱۹۵۴ به فرمان ژنرال دوگل تشکیل شد ولی از لحاظ اداری اصول حاکم بر نظام «کمک‌های اجتماعی» را که به صورت خصوصی (غیردولتی) اداره می‌شد و از قبل وجود داشت تغییر نداد. فرمان ۴ اکتبر اشعار می‌دارد: «صندوق‌های اولیه (محلی) تأمین اجتماعی» به موجب مجوزهای قانون ۱۷ آوریل ۱۸۸۹ ناظر به اداره «انجمن‌های همیاری کمک» تشکیل می‌شود و عمل می‌کند. منتها چون سازمان تأمین اجتماعی خدمتی عمومی را مدیریت می‌کند، زیر نظر وزیر تأمین اجتماعی فرانسه کار خواهد کرد که مسئولیت پاسخگویی امور آن را در برابر مجلس ملی برعهده دارد.

وظایف وزارت تأمین اجتماعی عبارت است از: تهیه لوایح قانونی و آیین‌نامه‌های اجرایی که شهروندان را در برابر بیمه بیکاری حمایت کند، مراقبت بر حسن اجرای قوانین و اطمینان یافتن از عملکرد مطلوب خدمات اجتماعی، به موجب قانون اساسی، اصول و موازین تأمین اجتماعی را قانون تعیین می‌کند.

۲-۴ زمینه‌های حقوقی بیمه بیکاری در فرانسه

با وقوع انقلاب صنعتی و فزونی یافتن خطرات متعددی که حیات اقشار مختلف، به ویژه کارگران را تهدید می‌کرد، نیاز به تأمین، بیش از پیش احساس می‌شد. در راه زدودن آثار خطرانی که آرامش خاطر را از اقشار مختلف اجتماع سلب می‌کرد، اندیشه ایجاد بیمه‌های خصوصی در ذهن بشر رخنه کرد. نخستین گام برای جمع‌کردن خطرات، انعقاد قراردادی بود که منوط به پرداخت وجوهی از سوی بیمه‌شدگان بود؛ حال آنکه اقشار آسیب‌پذیر جامعه از جمله کارگران که بیش از هر قشری نیاز به تأمین را ضروری یافته بودند، توان پرداخت حق بیمه‌های سنگین را نداشتند.

همه این مسائل، زمینه تغییر افکار حاکم بر دولت‌ها جهت جواز مداخله دولت در امور اقتصادی را فراهم کرد و با پیش‌بینی بیمه‌های اجتماعی در کشور آلمان، گامی اساسی به منظور ایجاد و تکامل نظام تأمین اجتماعی برداشته شد (اصلانی، ۱۳۹۰: ۲۹). سوسیالیست‌ها نه تنها دخالت دولت در اعمال تصدی را ضروری می‌دانستند، بلکه مهم‌ترین وظیفه دولت را تأمین رفاه مردم و گسترش عدالت اجتماعی تلقی می‌کردند.

از همین روست که باید برای افراد، حقی را خارج از روابط قراردادی و حوزه مسئولیت مدنی به رسمیت شناخت. لازم است از تعهد به عدم آسیب‌زدن به دیگری، یعنی تعهدی سلبی که در عرصه مسئولیت مدنی مطرح است، گذر کرد و به تعهد هریک از افراد جامعه جهت سهم‌شدن در قبال هزینه‌های هستی و وجود انسان، یعنی تعهدی ایجابی دست یافت. دیگر سبب ایجاد تعهدات و تکالیف متقابل، عمل اشخاص نیست بلکه زنده بودن آن‌ها و نیاز به داشتن تأمین است. از اینجاست که بعد جدیدی از حقوق و تکالیف شهروندی مطرح می‌شود. جهت قائل‌شدن جایگاهی برای این مقوله در دانش حقوق، واردشدن به حوزه جدیدی از این علم، لازم می‌آید که «هدف آن، انتقال و توزیع هزینه‌هاست». این حوزه جدید، همان «حقوق اجتماعی» است (Ewald, 1986: 324 et 326).

۳-۵ نسبت سنجی حقوق بیمه و تأمین اجتماعی

واژه ریسک که از دیرباز در زبان حقوقی و غیرحقوقی وجود داشته، از واژه لاتین *Risicum* یا واژه یونانی *Rhiza* اخذ شده است (گجراتی، ۱۳۹۲: ۲۴). تولد اصطلاح خطر به نیمه قرن ۱۵ میلادی برمی‌گردد؛ آن هنگام که در عرصه تجاری، نظریه به‌کارگیری بیمه در مقابل حوادث دریایی و رویدادهای مطلوب یا ناگوار برآمده از فعالیت‌های تجاری رواج پیدا کرد (اکبری پور، ۱۳۹۲: ۱۷۰).

در زبان روزمره، خطر، واقعه ای ناگوار است که با تهدید تمامیت جسمانی یا دارایی فرد، خارج از حیطه اقتدار و پیش بینی او رخ می دهد (قسمتی تبریزی، ۱۳۸۹: ۶۶) و در اصطلاح حقوقی، به عنوان رویدادی مستعد ایراد خسارت تلقی می شود که از دو منظر، مجهول است: یا وقوع آن غیرمسلّم است یا در صورت مسلم بودن وقوع، زمان حدوث آن نامعلوم است (Cornu, ۲۰۰۵: ۸۱۹). نتیجه واقعه، خواه اندوهبار باشد، خواه شادی بخش، تغییراتی در زندگی شخص پدید می آورد که نیازمند تضمین است.

خطر در بیمه های تجاری، اصلی ترین رکن قرارداد محسوب می شود و در نظام بیمه ای، تلاش عمده بیمه گر در راستای مدیریت مخاطرات تحت پوشش است. مفهوم خطر و تکنیک های توزیع آن در عرصه حقوق تأمین اجتماعی، همانند حقوق بیمه است. علاوه بر این، خطر در حوزه تأمین اجتماعی با تکیه بر دستاوردهای علم آمار، مفهومی نزدیک به خطر در حقوق بیمه به خود می گیرد (قسمتی تبریزی، ۱۳۸۹: ۶۴). اما این مفهوم در این دو عرصه ی مجزا تفاوت هایی دارد که سبب می شود «خطر» در حوزه تأمین اجتماعی، وصف اجتماعی پیدا کند.

۳- بیمه بیکاری در فرانسه

در فرانسه بیمه بیکاری در شمول تعهدات نظام تأمین اجتماعی فرانسه نیست. خاستگاه بیمه بیکاری در فرانسه پیمانی است که در ۱۳ دسامبر ۱۹۵۸ میان «سندیکای ملی کارفرمایان فرانسه» و سازمانهای بزرگ سندیکای کارگران حقوق بگیر به امضا رسیده است. این رژیم قراردادی که در آغاز تنها شرکتهای عضو سندیکاهای را متعهد می ساخت، بعدها به موجب بخشنامه وزارت کار اجباری شده است. پس از تعمیم های پی در پی، در حال حاضر رژیم بیکاری همه کارکنان بخش خصوصی را در برمی گیرد. قبل از تأسیس رژیم بیمه بیکاری، تنها یک نظام مدد معاش محدود و جزئی برای کارگرانی که بیکار می شدند دایر بود. از اول آوریل ۱۹۴۸ در فرانسه دو رژیم بیمه بیکاری فعال است: یکی رژیمی که منابع مالی آن از محل وصول حق بیمه بیکاری از کارفرمایان و از کارگزاران حقوق بگیر تأمین می شود، دیگری «رژیم همبستگی ملی» که منابع مالی آن را دولت تأمین می کند.

در حال حاضر، رژیم بیمه بیکاری با مشارکت از یک طرف «سندیکای ملی کارفرمایان فرانسه» و از طرف دیگر پنج سازمان بزرگ سندیکای به نمایندگی از کارگران حقوق بگیر اداره می شود. تشکیلات اداری آن شامل تعدادی «انجمن های مشاغل صنعتی و بازرگانی»^۱ و «اتحادیه ملی مشاغل صنعتی و بازرگانی»^۲ است. سازمان فعلی آن نتیجه موافقتنامه ای است که در ۳۰ دسامبر ۱۹۸۷ میان «شرکای اجتماعی» یعنی سندیکاهای کارفرمایی و کارگری امضا شده است.

«انجمن های مشاغل صنعتی و بازرگانی» وظایف ساماندهی به عضویت کارفرمایان، وصول حق بیمه ها و پرداخت مدد معاش بیمه بیکاری را برعهده دارند. دولت نیز وظایف پرداخت مدد معاش بیمه بیکاری از محل اعتبارات رژیم همبستگی ملی را به «انجمن های مشاغل» واگذار کرده است. بنابراین «انجمن های مشاغل صنعتی و بازرگانی» تنها «گیشه ای» است که کارگرانی که شغل خود را از دست داده اند، برای درخواست «درآمد جبرانی» می توانند به آن مراجعه کنند. حق بیمه بیکاری بر مبنای سقف دستمزد ناخالص محاسبه می شود. سقف آن مساوی است با چهار برابر حق بیمه بازنشستگی رژیم عمومی تأمین اجتماعی. از اول اوت ۱۹۹۳ حق بیمه بیکاری به میزان ۶/۶ درصد تعیین شده است (که ۸۱/۴ درصد آن به عهده کارفرما و ۲۴/۲ درصد آن به عهده حقوق بگیر است). (توسلی، ۱۳۹۵: ۳۸).

۴- قانون بیمه بیکاری در ایران

متأسفانه در متن قانون بیمه بیکاری، اهداف آن شفاف بیان نشده است و لذا امکان ارزیابی اهداف و مقاصد میسر نیست. از همین رو چاره ای جز استنباط اهداف قانون از لایه لای مواد قانونی نیست. از جمله اهداف این قانون «پرداخت مقرری مقطعی از بیمه شده ای که بدون میل و اراده بیکار شده است»، «آموزش مهارت به فرد بیکار شده در جهت اشتغال مجدد و کاهش مدت پرداخت»، «آموزش سواد به بیکاران بی سواد برای دسترسی سریع تر به فرصت های شغلی» است. براساس قانون بیمه بیکاری، تأمین منابع صندوق از محل حق بیمه بیکاری به میزان ۳٪ مزد بیمه شده مشمول قانون کار و تأمین اجتماعی است که توسط کارفرما تأمین و پرداخت می شود.

به طور کلی از موارد هزینه ای صندوق بیمه بیکاری می توان به «پرداخت مقرری بیمه بیکاری به بیکاران و پرداخت مابه التفاوت دریافتی بیمه شدگانی که در زمان دریافت مقرری بیمه بیکاری به شغل یا مشاغلی مشغولند که میزان حقوق و مزایای آن از مقرری بیمه بیکاری متعلقه کمتر باشد»، «پرداخت حق بیمه فرد مقرری بگیر در دوران بیکاری» و «درمان بیمه شده بیکار و خانواده وی در دوران بیکاری» اشاره کرد.

مقرری بیمه بیکاری از روز اول بیکاری قابل پرداخت است. همچنین کلیه مشمولین قانون تأمین اجتماعی که تابع قانون کار و کار کشاورزی هستند به استثنا «صاحبان مشاغل آزاد و بیمه شدگان اختیاری»، «بازنشستگان و از کار افتادگان کلی» و «اتباع خارجی» مشمول مقررات این قانون می باشند. میزان مقرری معادل ۵۵٪ متوسط مزد یا حقوق یا کارمزد روزانه بیمه شده می باشد و برای مجردین حداکثر ۳۶ ماه و برای افراد متأهل حداکثر ۵۰ ماه و بر اساس سابقه پرداخت حق بیمه است. همچنین در این قانون شرایطی برای احراز، قطع و توقف پرداخت مقرری بیان شده است. ضمناً در این قانون مسوولیت هایی به وزارت رفاه، کار و تأمین اجتماعی وقت و سازمان تأمین اجتماعی سپرده شده و فرد مقرری بگیر هم وظایفی در قبال دریافت بیمه بیکاری دارد.

به منظور شناخت هر چه بیشتر وضعیت نظام بیمه بیکاری در کشور، بررسی آماری صندوق بیمه بیکاری و همچنین داده های مربوط به مستمری بگیران امری ضروری است. تعداد کلی مستمری بگیران در نزدیک به ۲۰ سال اخیر تقریباً ۲ برابر شده است و از سال ۱۳۹۲ به بعد روندی کاملاً صعودی داشته و این در حالی است که تعداد بیکاران در کشور در این مدت ۱/۲٪ رشد داشته است. بر اساس گزارش های آماری تأمین اجتماعی، این صندوق از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۲ با کسری مواجه بوده است و از سال ۱۳۹۲ به بعد این روند معکوس شده است. در سال ۱۳۹۶ بسیاری از مقرری بگیران بیمه بیکاری در سه ماه آخر خود دستمزدی بیشتر از نرخ مصوب حداقل دستمزد وزارت کار گرفته اند. موضوعی که نشان می دهد بیمه بیکاری در حقیقت نقش تأمین حداقل معیشت را برای افراد نداشته و بسیاری از افراد می توانند با همین میزان دریافتی زندگی خود را بگردانند. در سال ۱۳۹۷ نیز نسبت مقرری بگیرانی که مقرری ای بزرگتر یا مساوی حداقل دستمزد ماهانه گرفته اند به کل بیمه شوندگان بالغ بر ۹۵٪ بوده است.

با توجه به آمار، تعداد موارد بیمه بیکاری خاتمه یافته در هر سال، ۶۰ الی ۸۰ درصد مستمری بگیران همان سال بوده است. طبق این آمار، پایان استحقاق بیمه شده و پس از آن اشتغال مجدد، ۹۰٪ دلیل اصلی قطع مستمری بوده است.

۴-۱ ارزیابی قانون بیمه بیکاری

با توجه به مطالب بیان شده، قانون بیمه بیکاری در وجوه اهداف، مدیریت، نظارت منابع مالی، مدت و مبلغ مقرری با چالش های اساسی زیر روبرو است که اصلاح قانون در مورد آنها ضرورت دارد.

هدف: هدف بیمه بیکاری حمایت از نیروی کار در مورد تلاطم های بیکاری ناخواسته در بازار کار است. ولی این قانون علیرغم منابع ثابت نه تنها هدف تأمین مشکلات اقتصادی، درمانی، آموزش و اشتغال مجدد را بر عهده دارد بلکه متعهد به مساعدت با کارفرمایان ناتوان از پرداخت حقوق در قالب تغییر ساختار نیز می باشد. این قانون نه تنها بیکاران ناشی از وضعیت اقتصادی بازار و جا به جایی نیروی کار در آن، بلکه بیکاران ناشی از بحران های بزرگ همچون زلزله و سیل و جنگ و یا بیکاران مشغول به کار کشاورزی را نیز وارد شمول قانون نموده است. بنابراین لازم است که با تفکیک عناصر رفاهی و حمایتی از بیمه بیکاری موارد شمول و هدف قانون را مختص به حمایت از نیروی کار در مورد تلاطم ناخواسته بازار کار نمود.

مدیریت: طبق ماده ۱۱ قانون بیمه بیکاری، وزارت کار و امور اجتماعی وقت و سازمان تأمین اجتماعی را مجری قانون مذکور دانسته است. ساختار دوگانه مدیریتی بیمه بیکاری از مواردی است که تقریباً نظیری بر آن در دنیا نیست و بنا به ماهیت خود مشکل زا است. از این قانون این برداشت می شود که مسوولیت حمایت از نیروی کار و بیمه شدگان با وزارت کار و امور اجتماعی است در حالی که مسوول تأمین درآمد صندوق و انجام تعهدات آن بر عهده تأمین اجتماعی است. بنابراین به نوعی مدیریت در جایی و مسوولیت تأمین هزینه از جایی دیگر است. بهتر آنکه بیمه بیکاری و صندوق تحت مدیریت و مسوولیت

واحد جمع شود. زیرا مدیریت بدون مسئولیت تأمین منابع موجب بلندپروازی است و مسئولیت تأمین منابع بدون مدیریت موجب بی رغبتی است (ارگاس، ۱۳۹۲: ۶۲).

نظارت: وزارت کار و امور اجتماعی وقت مدیریت صندوق را بر عهده دارد بدون آنکه در تأمین منابع آن سهمی داشته باشند؛ تأمین اجتماعی مسئولیت تأمین صندوق را بر عهده دارد بی آنکه در مدیریت مصارف آن نقشی داشته باشد و کارفرما تأمین کننده اصلی صندوق است بی آنکه نظارتی بر آن داشته باشد! از همین رو مدیریت بیمه بیکاری در عمل با مسئولیت ناپذیری، اکراه و تقلب پیش می رود. از همین رو لازم است صندوق تحت نظارت هیأتی متشکل از نماینده دولت و کارفرمایان و کارگران درآید. با توضیح فوق مشخص است که بدون مشارکت کارگر، کارفرما و دولت بر هر دو وجه تأمین هزینه و نظارت نمی توان به همکاری و همدلی اجتماعی برای خلق یک مزیت اجتماعی و توزیع عادلانه آن دل بست.

تأمین منابع مالی: منابع مالی صندوق بیمه بیکاری منحصر در ۳٪ حقوق و مزایای بیمه شده است که از سوی کارفرما تأمین می شود. در زمینه تأمین و افزایش منابع مالی صندوق لازم است تا هر دو طرف کارفرما و دولت در تأمین هزینه صندوق مشارکت داشته باشند تا درآمد صندوق بیمه بیکاری به متوسط جهانی برسد.

مدت پرداخت: مهلت پرداخت مقرری در ایران در مقایسه با دیگر کشورها بی نظیر است. بازه طولانی پرداخت حتی از میزان زیاد پرداخت تأثیر بیشتری در سوءاستفاده از مزایای بیمه بیکاری دارد. مهلت طولانی سبب می شود که حتی در صورت کمبود مقرری فرد اشتغال مجدد خود را پنهان نماید (سام آرام، ۱۳۹۲: ۱۶۵).

۲-۴ بایسته های سیاستی

هرگونه سیاست ممانعت از سوءاستفاده از یک مزیت اجتماعی می بایست بر سه حوزه کاهش انگیزه سوءاستفاده، تقویت روند کشف سوءاستفاده و جریمه تخلفات به سبب بازدارندگی چنان تمرکز کند که روند خدمت رسانی و بهره مندی همگانی از مزیت اجتماعی مختل نشود.

کاهش انگیزه سوءاستفاده

بنابر ارزیابی قانونی و فرآیندی بیمه بیکاری موارد ذیل عوامل اصلی کاهش انگیزه سوءاستفاده می باشند:

- مشارکت کارفرما و کارگر در بُعد نظارتی صندوق:

می توان برای نمایندگان کارفرمایان و کارگران کرسی های نظارتی بر صندوق بیمه بیکاری در نظر گرفت تا روحیه مشارکت در توزیع مزیت اجتماعی بیمه بیکاری تقویت گردد. شفافیت این نهاد، هر میزان سوءاستفاده و بحث در مورد علل آن توسط این نهاد مشارکتی سوءاستفاده را کاهش می دهد.

- مشارکت دولت و کارگر در منابع مالی صندوق:

عدم مشارکت دولت در منابع مالی صندوق و تأمین هزینه اجرایی آن از سوی دیگران نه تنها انگیزه بهره وری در اجرای قانون را از بین می برد بلکه موجب بی انگیزگی دولت در تحقق اهداف بیمه بیکاری و بازتنظیم مجدد بازار کار می شود. بنابراین می بایست با سهمیم نمودن کارگر و دولت در تأمین منابع به سمت مبنای هزینه مشترک- منفعت حرکت نمود.

- کاهش مبلغ و مدت مقرری:

کاهش مقرری به حداقل دستمزد می تواند جذابیت سوءاستفاده از بیمه بیکاری را از بین ببرد و ضمن افت ناگهانی دستمزد و افتادن در ورطه فقر بر سطح پوشش بیمه بیکاری نیز بیفزاید. از آنجا که اشتغال مجدد پنهان فرد اصلی ترین شیوه تقلب در بیمه بیکاری است لذا زمینه ساز اصلی تقلب را می توان مدت طولانی بهره مندی از بیمه بیکاری دانست. لذا کاهش مدت زمان مقرری به متوسط منطقه ای و اروپایی حداکثر ۱۲ ماه می تواند زمینه سوءاستفاده را از بین ببرد.

کاهش زمان فرایند بیمه بیکاری:

مدت طولانی برقراری مقرری نه تنها کیفیت خدمت بیمه بیکاری را به شدت کاهش می دهد بلکه با فلسفه صیانت از فرد در برابر تلاطم طبیعی بازار کار نیز در تضاد است. همچنین طولانی شدن این مدت زمینه ساز سوءاستفاده از بیمه بیکاری است. زیرا احتمال اشتغال مجدد فرد را افزایش می دهد و انگیزه فرد را به سبب هزینه پیگیری که برای برقراری مقرری نموده است

برای اعلام اشتغال مجدد کاهش می دهد. لذا می بایست با مکانیزه نمودن فرآیند و اصلاح گلوگاه های آن، مدت زمان فرآیند را کاهش داده و زمینه سوءاستفاده را از بین می برد (بابایی، ۱۳۹۰: ۳۹).

۵- چالش های پیش روی سازمان تامین اجتماعی در حوزه بیمه بیکاری

چالش ها و مشکلاتی که سازمان تامین اجتماعی در طول این سالیان با آن مواجه بوده، خود به دو بخش چالش های بنیادین و تشدید کننده افزاز می شود:

۱-۵ چالشها و مشکلات بنیادین

مبدا و منشا این مشکلات عمدتاً برخاسته از ساختارهای حاکم بر نهاد تامین اجتماعی است و یا به دلیل تاثیر پذیری از عوامل بیرونی همچون شرایط اقتصاد کلان است. این دسته از عوامل جز از طریق اصلاحات ساختاری مرتفع نخواهند شد. الف- دولتی بودن تصمیم گیران سازمان: در دهه ۸۰ در دو نوبت اساسنامه سازمان تامین اجتماعی مورد بازنگری قرار گرفت. در اساسنامه مصوب سال ۸۳، شورای عالی تامین اجتماعی از ۸ عضو دولتی، ۴ عضو کارفرمایی و ۳ نفر از نمایندگان بیمه شدگان تشکیل می شد که اعضای هیات مدیره را انتخاب می کردند. اما در سال ۸۹ دولت دهم با همراهی مجلس، اساسنامه را دوباره تغییر داد و سازمان را به صندوق فروکاست و هیات امنا را به جای شورای عالی تامین اجتماعی نشانید. بر این اساس، هیات امنا از ۶ عضو دولتی، ۲ عضو کارگری و ۱ عضو کارفرمایی تشکیل شد که عدم توازن در آن مشهود است. اساسنامه مصوب سال ۱۳۸۳ نسبت به اساسنامه فعلی سازمان تامین اجتماعی، همخوانی بیشتری با منطق سه جانبه گرایی داشت.

ب- کاهش نسبت پشتیبانی: شاخص «نسبت پشتیبانی» برابر است با نسبت تعداد بیمه شدگان به تعداد مستمری بگیران. کاهش این نسبت خود برخاسته از عواملی همچون کاهش میانگین سن بازنشستگی، گسترش پوشش بازنشستگی، اشکالات در تعاریف و مصادیق مشاغل سخت، اعطای بازنشستگی زودهنگام و افزایش امید به زندگی است. براساس آمارهای سازمان تامین اجتماعی، این نسبت در ۲۰ سال اخیر ۴۵ درصد کاهش داشته و به ۴ به ۶ در سال ۹۸ رسیده است.

ج- تاثیر پذیری از اقتصاد کلان: در دوره های رکود شاهد کاهش چشمگیر در کیفیت خدمات دهی این سازمان هستیم. د- تعارض منافع کارفرما و سازمان: تعارض منافع یکی دیگر از مشکلات کنونی مابین سازمان تامین اجتماعی و کارفرمایان و پیمانکاران است که برخوردهای سلیقه ای، عدم اجرای برخی قوانین و حتی تمرکز مأموران مالیاتی بر حسابرسی به جای بازرسی، از این چالش ناشی می شود. مشکلاتی مانند حسابرسی دفاتر در بازه زمانی بیش از یک سال، دریافت حق بیمه قرارداد از پیمان های خرید و فروش و عدم اجرای ماده ۱۱ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و ماده ۴۰ قانون رفع موانع تولید و رقابت پذیری نیز زیر این چالش محسوب می شوند (عزیزی، ۱۳۹۲: ۴۹).

۵-۲ مصادیق غیر ارادی و اثرات طول بیمه بیکاری در فرانسه

خطر در صورتی اجتماعی است که در وهله اول، بر زندگی اقتصادی بخش اعظم افراد اجتماع، تأثیر عمیقی بگذارد و این تأثیرگذاری چنان باشد که ضرورت تقبل جمعی جهت پوشش دادن آن احساس شود:

۵-۲-۱ تأثیر اقتصادی

لازم است حوادثی که بیمه بیکاری خوانده می شود، اثری مشترک بر وضعیت اقتصادی افراد بگذارد (Dupeyroux, 1993). (6: منظور از تأثیر بیمه بیکاری بر وضعیت اقتصادی آن است که بیمه بیکاری توانایی به دست آوردن درآمد را کم کند یا این توانایی را به طور کلی از فرد بگیرد یا آنکه با تحمیل هزینه بر فرد، امرار معاش را برای او دشوار سازد. در صورتی که کاهش درآمد شخص با افزایش هزینه ها همراه شود، مشکلات اقتصادی فرد، دوچندان می شود. (Chauchard, 2000: 5). این معیار آن چنان با اهمیت است که یکی از نویسندگان معتقد به پیوند بیمه بیکاری به خسارت اقتصادی حاصل شده است، به گونه ای که می توان آن را «خطر اقتصادی» تلقی کرد. (9: Alfandari, 1997) این در حالی است که نویسندگان دیگر معتقد است امکان ابراز بیمه بیکاری به صورت واحد پولی، به این معنا پنداشته شده که بیمه بیکاری، خاص خطرهای اقتصادی هستند (2: Chauchard, 2001) به نقل از اکبری پور، ۱۳۹۲: ۱۷۲).

१५

با بررسی قوانین داخلی و بین المللی معلوم می شود قانونگذار، تلاشی جهت تعریف مفهوم بیمه بیکاری به عمل نیاورده و تنها به ذکر مواردی اکتفا کرده است. در عرصه حقوق اجتماعی و با کاوش در متون قانونی متعدد، تمایلی یکسان جهت شناساندن مفهوم بیمه بیکاری، صرفاً با نام بردن حوادث دیده می شود. بنابراین مفهوم مزبور علی رغم اهمیت و غنای خود، همچنان در متون قانونی مبهم مانده است.

در توافق نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین المللی کار، مصوب سال ۱۹۵۲ میلادی که راجع به حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی است، همچون بسیاری از متون دیگر، خطر به صورت مجموعه ای از حوادث بیان شده که در برابر آن، تضمینی از سوی دولت برای همه مردم یا بخش هایی از جمعیت تقاضا شده است. در حقوق فرانسه نیز می توان به ماده ۱ قانون ۳۰ آوریل ۱۹۳۰ که بیمه های اجتماعی را برقرار ساخته، اشاره کرد. این ماده، خطرات بیماری، از کارافتادگی پیش از موعد، سالخوردگی و مرگ را برشمرده است (اکبری پور، ۱۳۹۲: ۱۶۹).

در قانون تأمین اجتماعی ۱۹۴۵ نیز سیاهه ای از بیمه بیکاری ایجاد شده در ارتباط با مشکلات اجتماعی پس از جنگ، ارائه شده است. (Riot, 2005: 3) با بررسی قوانین و مقررات مربوط به تأمین اجتماعی در ایران نیز این مسئله روشن می شود که هرچند در برخی بندهای ماده ۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و بندهای شش گانه ماده ۳ قانون تأمین اجتماعی، مصوب سال ۱۳۵۴، بیمه بیکاری برشمرده شده است و در قانون تأمین اجتماعی شیوه های تحت پوشش قرار گرفتن آن ذکر شده است اما قانونگذار نه تنها تعریفی از بیمه بیکاری بیمه بیکاری به دست نداده است بلکه حتی در هیچ جای قانون به اصطلاح مزبور اشاره ای نکرده است (مولابیگی، ۱۳۸۶: ۱۳۱).

نتیجه گیری

بیمه بیکاری به عنوان یکی از سازوکارهایی است که به منظور حمایت از کارگران هنگام از دست دادن شغل تا زمانیکه شغل متناسبی به دست آورند، تدارک دیده شده است و در کوتاه مدت میتواند از آثار منفی بیکاری غیرارادی بکاهد. همانطور که یافته ها حکایت میکند، این برنامه دچار چالش هایی است که ادامه این وضعیت برنامه را دچار تبعات منفی میکند. پس لازم است که مسئولان اجرای این طرح، نقاط قوت و ضعف و چالش های اجرایی و قانونی این قانون را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده و با تشکیل جلسات مشترک، این قانون را مورد ارزیابی قرار داده و با نگاهی نقادانه ابعاد این طرح را بررسی و راهکارهای برونرفت از این چالش ها را نیز ارائه کنند.

دولت فرانسه با هدف کاهش هزینه ها و سازماندهی بازار اشتغال، از مدتها پیش در پی اصلاح نظام بیمه بیکاری این کشور است. با این حال، رونمایی از این اصلاحات به علت بحران ناشی از جنبش جلیقه زردها و به تبع آن برگزاری مباحثه بزرگ ملی و همچنین انتخابات پارلمان اروپا به تاخیر افتاد. فرانسه یکی از پرمزیت ترین کشورهای اروپایی در زمینه پرداخت بیمه بیکاری است و این امر در بسیاری از موارد باعث شده است بیکاران و بویژه مدیران بیکار به علت دریافتی نسبتاً بالا در دوران بیکاری تلاش چندانی برای ورود مجدد به بازار کار نداشته باشند. میزان کسری نظام بیمه بیکاری فرانسه نیز به ۳۵ میلیارد یورو رسیده است. عامل بیکاری یکی از معضلات بزرگی ست که هر دولت و کشوری با آن روبروست و برای اینکه بتوانند متناسب با آن برخورد کند نیازمند تداعی و تدوین یک سری آیین نامه و پیش شرط هایی ست جهت بسترسازی مناسب و مقابله با بیکاری، همچنین برای اینکه بتوان نرخ بیکاری و تورم را کنترل نمود نیازمند پرداخت حق بیمه ای با نام بیمه بیکاری خواهیم بود که این قانون و آیین نامه ها متناسب با هر کشور متفاوت خواهد بود.

از آنجایی که کشور فرانسه یکی از کشورهای پیش گام در صنعت بیمه بوده و متعاقب آن بهره گیری بسیاری از قوانین کشور ایران از قانون های فرانسه این امر در اذهان عمومی شکل می گیرد که قانون بیمه بیکاری در ایران نیز باید بمانند قانون بیمه بیکاری و یا نزدیک به آن تداعی شده باشد که این امر خلاف واقع می باشد. یکی از دلایل اصلی که باعث می شود این امر

شکل نگیرد میزان درآمد و وضعیت اقتصادی بسیار متفاوت دو کشور می باشد از اینرو کشورها برای خود یک سوپاپ و به نوعی یک تنظیم کننده شریان پرداختی در نظر می گیرند که در بدترین شرایط نیز بتوانند متناسب با آن قوانین و بندها اقدامات لازم در جهت پرداخت را داشته باشند.

دولت فرانسه با تدابیری به دنبال محدود کردن آسیب پذیری اشتغال و صرفه جویی در هزینه های دولت است.

پس در نهایت باید گفت قانون بیمه بیکاری در هر سطح و وضعی قرار گیرد نیازمند مقداری سکوت خواهد بود که بتواند راه هایی برای اعمال تکدی دولتی وجود داشته باشد و همچنین هر ساله نیازمند یک سری اصلاحات جزئی و هر ۵ سال نیازمند یک سری اصلاحات کلی باتوجه به شرایط مقتضی می باشد و باید گفت که برخی قوانین نیازمند اقتباس گیری می باشند ولی باید خود محور و استقلال مند باشند که امر بیمه بیکاری نیز از این امر مستثنی نخواهد بود.

در کشور ما بهترین ها برای بیکاران قبلاً شاغل در قانون بیمه بیکاری در نظر گرفته شده است .

مشکلات ناشی از ابهامات قانونی در بیمه بیکاری در ایران را می توان به شرح ذیل نام برد:

قانون بیمه بیکاری فاقد صراحت و شفافیت لازم است که به برخی از آن ها اشاره می کنیم :

الف) مشمولیت کارگران فصلی و مغایرت آن با ماده ۲ قانون (آماده به کار بودن) زیرا در فصل غیرکارآماده به کار نیست .

ب) قانون بیمه بیکاری ناظر به بخشی از بازار کار ایران است که قانوناً از انعطاف پذیری لازم برخوردار نیست.

ج) حوادث قهریه و حوادث غیر مترقبه حوادثی است که از ید قدرت کارفرما خارج است و نباید بیکاری کارگران در اثر این حوادث را به کارفرما ارتباط دهیم و فقط از صندوق بیمه بیکاری جبران خسارت نماییم و نقش دولت را در این موارد صفر نشان دهیم .

د) افراد دارای ۵۵ سال و بیشتر از مقرری بیمه بیکاری بهره مند می شوند به طوری که این بهره مندی تا ۹/۵ سال افزایش می یابد .

هـ) قانون بیمه بیکاری در حمایت از شاغلین که بیکار می شوند و بیکاری آنان خارج از میل و اراده است ،

- درآمدهای غیر ناشی از کار مثل واسطه گری و ... استثناء نشده است. پس حمایت از افراد قبلاً شاغل نادیده گرفته شده است .

- نادیده شدن تشویق به اشتغال در قانون بیمه بیکاری و ایجاد امکان سوء استفاده

- مدت دریافت بیمه بیکاری جزء سوابق پرداخت حق بیمه از نظر بازنشستگی و از کارافتادگی و.. محسوب خواهد شد که در اینجا تفاوتی بین فرد شاغل و فرد بیکار قائل نیست و ضمناً بار مالی اضافه ای برای تامین اجتماعی دارد . این موضوع موجب می شود که فرد با تبانی با کارفرما از مزایای بیمه بیکاری بهره مند شود .

- مدت استحقاق بیمه بیکاری برای افراد شاغل وسوسه برانگیز است .

- کمتر نبودن مقرری بیمه بیکاری از حداقل دستمزد نیز وسوسه برانگیز است .

- پرداخت مقرری بیمه بیکاری از روز اول بیکاری مشوقی دیگر است .

- در صورت کشف اشتغال پنهان استرداد وجوه دریافتی مجازات مناسب و عامل بازدارنده ای نیست .

- آیین نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری در برخی موارد تکرار قانون است و بر ابهامات قانون افزوده است به طوری که از ۲۴ ماده و ۱۲ تبصره آن فقط ۱۴ ماده و تبصره جنبه اجرایی دارند ، بقیه تکرار قانون هستند.

منابع و مراجع

۱. ابراهیم خانی محمد، ۱۳۹۴، بررسی عوامل موثر بر بهینه سازی بیمه بیکاری در سازمان تامین اجتماعی (استان زنجان)، دانشگاه آزاد، زنجان.
۲. ارگاس لیلی، ۱۳۹۲، چالش های بیمه اجباری سازمان تامین اجتماعی و تاثیر آن بر اشتغال، دزفول، دانشگاه آزاد دزفول.
۳. اصلانی، علیرضا؛ ۱۳۹۰؛ "بررسی عملکرد روش های خصوصی سازی به تفکیک صنایع مختلف در ایران (طی سال های ۷۶ - ۱۳۶۸ ه. ش)"؛ پایان نامه کارشناسی ارشد؛ دانشگاه مازندران.
۴. اکبرزاده، رضا؛ ۱۳۸۶؛ "خصوصی سازی صنعت بیمه: فرصت ها و تهدیدها"، فصلنامه صنعت بیمه، سال پانزدهم، شماره ۵۹.
۵. اکبری پور سعید، ۱۳۹۲، نیروی انسانی و بیکاری در جامعه، پژوهشنامه بیمه سال بیست و هشتم تابستان، شماره ۲، پیاپی ۱۱۰.
۶. بابایی ایرج، ۱۳۹۰، حقوق بیمه، شابک ۹۷۸-۶۰۰-۰۲-۱۳۴۳-۵.
۷. باقری گیل، اکبر؛ ۱۳۹۴؛ "بررسی آثار خصوصی سازی صنعت بیمه بر اقتصاد ایران"؛ پایان نامه کارشناسی ارشد؛ دانشگاه فردوسی مشهد.
۸. توسلی وحیده، ۱۳۹۵، نقش تجارت الکترونیک در توسعه بازاریابی صنعت بیمه، دومین کنفرانس بین المللی مدیریت و حسابداری در هزاره سوم.
۹. زاهدی، علی؛ ۱۳۹۰، "بررسی نقش بیمه باربری در توسعه صادرات غیر نفتی استان مازندران"؛ پایان نامه کارشناسی ارشد؛ دانشگاه علوم و فنون مازندران.
۱۰. سام آرام سمیرا، ۱۳۹۲، رتبه بندی شرکتهای بیمه ای، فصلنامه بیمه، نشر بیمه ایران.
۱۱. سلیمی فر، مصطفی؛ اکبر، باقری گیلگل؛ ۱۳۹۵، "بررسی آثار خصوصی سازی صنعت بیمه بر اقتصاد ایران؛ فصلنامه صنعت بیمه، سال هیجدهم، شماره مسلسل ۶۹.
۱۲. عباس زادگان، سید محمد؛ ۱۳۹۲، "ارزیابی عملکرد صنعت بیمه کشور در بازار سرمایه"؛ فصلنامه صنعت بیمه، سال شانزدهم، شماره ۴، شماره مسلسل ۶۴.
۱۳. عزیزی، فیروزه؛ ۱۳۹۲، "جایگاه مؤسسات بیمه در بازار مالی کشور"؛ فصلنامه صنعت بیمه، سال شانزدهم، شماره ۴، شماره مسلسل ۶۴.
۱۴. قلی پور بهنام، ۱۳۹۴، بررسی سیاستهای مسکن اقشار کم درآمد در برنامه های توسعه ایران، بیمه کارآفرین، فصلنامه بیمه نوین.
۱۵. کریمی، آیت؛ ۱۳۹۲؛ "تمهیدات لازم برای حضور موفق بخش خصوصی در بازار بیمه"؛ فصلنامه صنعت بیمه آسیا، شماره ۲، شماره مسلسل ۱۹.

۱۶. گجراتی، دامودار ؛ ۱۳۹۲، " مبانی اقتصاد سنجی " ؛ ترجمه دکتر حمید ابریشمی ؛ چاپ هفتم، انتشارات دانشگاه تهران، جلد اول و دوم ؛
۱۷. متوسلی، محمود ؛ (۱۳۸۷)، " خصوصی سازی یا ترکیب بهینه یا مطلوب دولت و بازار "، چاپ پنجم ؛ تهران، مطالعات و پژوهش های بازرگانی.
۱۸. محسن نیا اسد، ۱۳۸۶، بررسی تاثیر عوامل اجتماعی و اقتصادی بر تقاضای بیمه، نشریه پژوهشنامه بیمه، پیاپی ۸۶.
۱۹. مدرس مهرداد، ۱۳۷۲، تحولات بیمه های بازرگانی در ایران از آغاز تا سال ۱۳۷۰
۲۰. مردانی، مصطفی، ۱۳۸۷، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، " خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار، چاپ اول
۲۱. مولابیگی غلامرضا، ۱۳۸۹، بیمه بیکاری، نشر جنگل، تهران.
۲۲. مهدی نیا، محمد، ۱۳۸۶، بیمه بیکاری در ایران و جهان، گزارش شماره ۱۳، معاونت فنی و درآمد، صفحه ۶ و ۷
۱. Athearn , IL , prichett , st & Schmit , JT 2000 , Risk and Insurance , Minnesota , west publishing co. , 6th end .
۲. Kay, j. and Thompson, S. j. ,1999, " privatization: a policy in search of a rational ". Economic, no 95 .
۳. Kugler M & ofoghi , R. , 2012 , Does insurance promote economic growth ? evidence from the uk , working paper , Division of Economics , university of Southampton , uk .
۴. Liberalization and privatization of Insurance industry (PART 1) ; from journal of " Iran Insurance market report " , spring 2010 , pp 12– 18 .
۵. Mahmood zarrabi ; 2010 , Iran Insurance company as market leader , from journal of " Iran Insurance report " , pp 14 – 16 .
۶. Ostazewski , Krzysztof . ,2010, privatization opportunity beck cons , journal of the review , no. 10, pp 20, 21 .
۷. Outreville , JF. , 1997 , “ Life insurance markets in developing countries “ , Jurnal of Risk and insurance , vol. 63
۸. Roberts , lucy ; 2010, privatizing pensions in the united states : shifting sands for policy markets ? , from journal of " the Geneva papers on risk and Insurance , vol. 29 , no 4 , pp 575 – 586.