

چالش‌های برنامه رفاهی بیمه بیکاری در ایران

علی‌اکبر تاج مزینانی* ، علی شیرین‌آبادی**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۱۲/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۰/۱۴

چکیده

مقاله حاضر به ارزیابی کیفی برنامه رفاهی بیمه بیکاری در ایران پرداخته است. مسئله اصلی که سبب این پژوهش شده است، چالش‌های طرح بیمه بیکاری در ایران، همچون مشکلات مالی این طرح، طولانی‌شدن دریافت مقرری برای برخی از بیمه‌شدگان، 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 مقرری‌بگیران و نیز کارشناسان بیمه بیکاری در دو مجموعه وزارت کار و سازمان تأمین اجتماعی در کنار مطالعه اسناد و مدارک، به جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات لازم برای پژوهش پرداخته شد. سپس داده‌های جمع‌آوری شده به روش تحلیل تماتیک مورد

* . استادیار گروه تعاون و رفاه دانشگاه علامه طباطبائی. (نویسنده مسئول). atmazinani@yahoo.com

** . کارشناس ارشد برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.

تحلیل قرار گرفتند. در خلال تحلیل داده‌ها، ۹ مضمون (تم) اصلی شناسایی شدند که ترسیم‌کننده مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی برنامه بیمه بیکاری در کشور هستند که عبارت‌اند از: فرایند اداری زمان‌بر، پوشش ندادن جامع همه واجدین شرایط، سوءاستفاده از بیمه بیکاری، تحمیل خواسته‌ها 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 چالش‌های برنامه رفاهی بیمه بیکاری در ایران با عنوان چالش‌های نیازمحور، فرایندمحور و پیامدمحور ارائه شدند. پژوهش‌های قبلی به دلیل نداشتن نگاه ژرف به مسائل طرح بیمه بیکاری نتوانسته‌اند به‌خوبی مهم‌ترین چالش‌های این طرح در ایران را آشکار سازند و یافته‌های پژوهش حاضر از این حیث که طی بررسی یک مطالعه ژرفانگر به‌دست آمده، حائز اهمیت است.

مفاهیم کلیدی: بیمه بیکاری، رفاه، وابستگی رفاهی، سوءاستفاده رفاهی، ارزیابی

مسئله پژوهش

در جوامع کنونی، بازارکار و اشتغال دارای شرایط و پیچیدگی‌های خاصی است که بر اثر آن نیروی کار قادر به کنترل کامل عوامل اثرگذار بر شرایط اشتغال خود نیست. از همین رو، هر از چندگاهی نیروی کار دچار بیکاری ناخواسته می‌شود، به‌طوری‌که این پدیده یکی از مخاطراتی است که سیاست‌گذاران هر کشوری آن را احساس می‌کنند؛ و از آن‌جایی‌که در هر جامعه‌ای، نیروی انسانی یکی از عوامل اصلی تولید محسوب می‌شود، جامعه‌ای توسعه‌یافته است که نیروی انسانی آن به سطحی از رفاه و بهزیستی رسیده باشد که بتواند موجب بهره‌وری عوامل تولید شود و لازمه آن اطمینان خاطر است که در هنگام بروز ناهنجاری‌های اقتصادی و اجتماعی که منجر به قطع یا کاهش

درآمد می‌شود، برای نیروی انسانی رخ می‌دهد. بر این اساس دولت‌ها با برنامه‌هایی به مقابله با این بحران‌ها می‌شتابند. بنابراین با توجه به این که حمایت از نیروی انسانی مولد برعهده دولت‌ها است، موضوع قانون بیمه بیکاری در کشور ما برای حمایت از نیروهای مولد از سال ۱۳۶۹ با هدف ارائه خدمات ویژه به مشمولین امر تهیه و تصویب شده است و سهم بسزایی در تولید و صنعت دارد. بیکار از نظر این قانون بیمه‌شده‌ای است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده کار است و حداقل ۶ ماه سابقه پرداخت حق بیمه را داشته و نیز مشمول قانون کار و تأمین اجتماعی باشد.

با گذشت ربع قرن از اجرای قانون بیمه بیکاری (حدود ۲۴ سال) و با مطالعه اسناد و مدارک و شواهد میدانی، مشکلاتی در اجرای این برنامه مشاهده شده است. برای مثال در اخبار روزنامه‌ها به مسائل و مشکلات مالی این طرح و نیز خروج کند بیکاران از صندوق بیمه بیکاری اشاره شده است (روزنامه کار و کارگر، ۳۱ تیر ۱۳۹۲: ۳). در برخی از پژوهش‌ها به مشکلات و ایرادات قانونی اشاره شده است (پورعباس، ۱۳۸۵ و براتی، ۱۳۸۹). در مطالعات اکتشافی نیز به مشکلات اداری و بروکراتیک که موجب روند نسبتاً طولانی دریافت مزایای بیمه بیکاری می‌شود، پی برده شده است. با قدری شرح این مسائل باید بگوییم مشکلات مالی این طرح یکی از مسائل عمده است و با توجه به این که بیمه بیکاری در ایران یک نظام بیمه‌ای است، بنابراین باید بین هزینه‌ها و درآمدها در قالب اصول بیمه‌ای تعادل ایجاد شود. خروج کند بیکاران از صندوق بیمه بیکاری نیز جزء مسائل مهم برنامه است. در واقع این طرح برای حمایت‌های کوتاه‌مدت تدارک دیده شده است و ماندن زیاد بیکاران و خروج کند و آرام آنان از صندوق، از یک سو بر وضعیت وخیم صندوق تأثیر سوئی می‌گذارد و از سوی دیگر می‌تواند انگیزه‌های بیکاران مقررری‌بگیر را بر فعالیت و اشتغال مجدد کاهش دهد. ایرادات قانونی نیز به‌عنوان یک چالش مطرح است. برای مثال تنها منبع درآمد این طرح ۳ درصد حق بیمه‌ای است که کارفرما به حساب سازمان تأمین اجتماعی واریز می‌کند و دولت و کارگر هیچ مشارکتی ندارند و این ایرادات بر اجرای طرح مشکلاتی

از جمله مشکلات مالی به بار می‌آورد. مشکلات اداری و بروکراتیک برای برخورداری از مزایا نیز از چالش‌های قابل‌ملاحظه است که برای برخی از واجدین شرایط نسبتاً طولانی می‌شود که این قبیل افراد به دلیل دریافت نکردن به‌موقع مزایای بیمه بیکاری دچار مشکلات مالی بعد از بیکاری می‌شوند. اینها تعدادی از مهم‌ترین مشکلات و چالش‌های این طرح است و امید است با انجام این پژوهش از مهم‌ترین چالش‌ها و علل آنها پرده برداریم تا برای اجرای برنامه در آینده مفید و ثمربخش واقع شود.

هدف اصلی

- هدف اصلی این مقاله، دستیابی به فهم روشنی از چالش‌های مختلف موجود در اجرای برنامه رفاهی بیمه بیکاری در کشور است.

اهداف فرعی

- بررسی تناسب بین نیازهای بیکاران استفاده‌کننده با مزایای بیمه بیکاری
- بررسی علل و عوامل موثر بر مشکلات اجرایی و مالی طرح بیمه بیکاری
- بررسی پیامدهای جانبی اجرای برنامه بیمه بیکاری بر دریافت‌کنندگان مزایای آن

پیشینه پژوهش

بررسی آثار اقتصادی و اجتماعی مقرری بیمه بیکاری در زندگی کارگران استفاده‌کننده، این پژوهش را دکتر عزت‌الله سام‌آرام در سال ۱۳۷۷ انجام داده است. این بررسی به تغییرات کیفیت زندگی خانواده‌های کارگر استفاده‌کننده از بیمه بیکاری می‌پردازد. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد به طور کلی برای ۵۱ درصد از بیکاران کیفیت زندگی خانواده بدتر شده است، ۸۰ درصد بیکاران و ۸۷ درصد شاغل‌ها از بیمه بیکاری رضایت دارند و نقش تأمین اجتماعی و مقرری بیمه بیکاری در زندگی کارگران مورد توجه قرار گرفته است (سام‌آرام، ۱۳۷۷).

بررسی نیازهای آموزشی مقرری‌بگیران بیمه بیکاری با توجه به نیازهای بازار کار و مقایسه با آموزش‌های ارائه‌شده فنی و حرفه‌ای در شهر تهران، پژوهشگر در این پایان‌نامه دانشگاهی به این نتیجه می‌رسد که آموزش‌های فنی و حرفه‌ای موجود برای مقرری‌بگیران بیمه بیکاری از دیدگاه خود آنان مناسب نیست و نیز این قبیل آموزش‌ها تناسبی با سن، جنسیت، تحصیلات و علایق افراد مقرری‌بگیر ندارد. همچنین از دیدگاه مربیان آموزشی، این‌گونه آموزش‌ها متناسب با نیازهای آموزشی مقرری‌بگیران برای یافتن شغل نیست. این نتایج همگی نشان‌دهنده ناکارآمدی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای یافتن شغل است (جوادی، ۱۳۸۷).

مطالعه تطبیقی بیمه بیکاری (چالش‌های قانونی بیمه بیکاری در ایران)، این پایان‌نامه به بررسی و تحلیل مسائل و مشکلات قانونی طرح بیمه بیکاری در ایران پرداخته است. پژوهشگر پس از مقایسه قوانین بیمه بیکاری در ایران و چند کشور دیگر به نتایج زیر می‌رسد:

- آرمانگرایی این طرح و نادیده گرفتن واقعیات اقتصادی و اجتماعی جامعه
- وجود ابهامات و چالش‌های قانونی، از جمله کم بودن مدت پرداخت حداقل حق بیمه، نبود وجود رویکرد مناسب در زمینه تخلفات و جریمه متخلفان و اعمال نکردن مدیریت واحد که سبب بروز مشکلاتی در اجرا می‌شود (پورعباس، ۱۳۸۵).

نقش قانون بیمه بیکاری در تحقق عدالت اجتماعی، این پایان‌نامه دانشگاهی به بررسی رابطه بیمه بیکاری با عدالت اجتماعی پرداخته است. در این پژوهش بحث شده است که لازمه تحقق عدالت اجتماعی، حمایت از افراد جامعه در برابر مخاطراتی است که در طول زندگی پیش می‌آید. در این رابطه نظام حقوقی کشورمان صرفاً کارگران شاغل، آن‌هم تا حدودی را مورد حمایت قرار داده است. از این‌رو می‌توان نتیجه گرفت که نظام بیمه بیکاری کشورمان از جنبه حمایت از کارگران غیرشاغل با مقتضیات عدالت اجتماعی سازگار نیست (براتی، ۱۳۸۹).

با بررسی و تمرکزی که در این پژوهش‌ها در رابطه با طرح بیمه بیکاری در ایران داشتیم، دریافتیم که هیچ‌یک از پژوهش‌های حاضر نتوانسته است به‌خوبی چالش‌های مختلف موجود در اجرای این طرح را آشکار سازند و نیز هیچ‌یک مشخصاً به ارزیابی این طرح پرداخته است. و پژوهش حاضر با کاربرد رویکرد کیفی و اکتشافی مشخصاً به ارزیابی این طرح پرداخته و از این نظر حائز اهمیت است.

چارچوب مفهومی

در این مقاله کوشش شده است تا از سه نوع ارزیابی با عنوان ارزیابی نیازمحور، فرایندمحور و پیامدمحور که به‌طور معمول در ارزیابی برنامه‌ها و سیاست‌های رفاه اجتماعی کاربرد دارند، استفاده شود و نظریه‌های مورد استفاده نیز هر کدام ناظر و متمرکز بر آنهاست که در ادامه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند.

ارزیابی نیازمحور^۱

در یک تعریف، ارزیابی نیازمحور به اصولی گفته می‌شود که استحقاق افراد را برای دریافت خدمات رفاهی براساس تعریف عینی از نیازهای آنها مورد ارزیابی قرار می‌دهد (بلیک مور، ۱۳۸۵: ۴۲۶). به بیانی دیگر، در ارزیابی نیازمحور در پی آن هستیم تا تشخیص دهیم آیا خدماتی که تحویل ذی‌نفعان می‌شود، متناسب با نیازهای آنان است یا خیر؟

اولین نظریه‌ای که در ارزیابی نیازمحور مورد استفاده واقع شده است، نظریه سلسله‌مراتب نیازهای مازلو^۲ است. آبراهام مازلو در سال ۱۹۵۴ سلسله‌مراتب نیازها را مطرح کرد. در پایین‌ترین مرتبه، نیازهای فیزیولوژیکی و جسمانی قرار دارند که بقای

1. Need-based evaluation
2. Maslow's hierarchy of needs theory

انسان مشروط به برآورده شدن آنهاست. پس از آن نیازهایی است که به ایمنی و تأمین جسمانی و مادی مربوط می‌شود. سپس به نیازهایی می‌رسیم که به مناسبات ما با دیگران ارتباط دارد. سپس، نیاز به احترام و محترم شمرده شدن است و در رأس سلسله‌مراتب، نیاز به خلاقیت و اثبات خویشتن قرار دارد. مازلو معتقد بود که به مجرد برآورده شدن یک سطح از نیازها، سطحی دیگر از سلسله‌مراتب نیازها اهمیت می‌یابد (فیتزپتریک، ۱۳۸۳: ۱۹۷).

دومین نظریه مورد استفاده در این بخش، رویکرد نیازهای اساسی^۱ است. براساس این رویکرد، هر فردی، حق داشتن یک زندگی مناسب حداقلی را دارد و این هدف باید نسبت به اهداف دیگر در اولویت باشد. بهره‌مندی از نیازهای اساسی شناخته شده‌ای مانند تغذیه، خدمات بهداشتی و درمانی، آموزشی و مسکن حداقلی، پیش‌نیازهای دیگر جنبه‌های زندگی انسان هستند. این رویکرد، براساس همین اصل اخلاقی، یک فلسفه سیاسی را برای جوامع توسعه‌نیافته در نظر می‌گیرد که مبتنی بر این اندیشه است که دولت باید در رفاه و معیشت گروه‌های کم‌برخوردار دخالت کند (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸: ۲۲). نظریه سلسله‌مراتب نیازهای مازلو را از آن رو استفاده کرده‌ایم که دریاپیم مزایای بیمه بیکاری تا چه حد نیازهای ضروری و فیزیولوژیک و در مرتبه بعد، نیازهای ایمنی و امنیتی را مرتفع می‌سازد. رویکرد نیازهای اساسی را نیز بدین جهت استفاده کرده‌ایم که دریاپیم آیا مزایای بیمه بیکاری توانسته است یک زندگی مناسب حداقلی را برای مشمولان خود مهیا سازد یا خیر؟

ارزیابی فرایندمحور^۱

ارزیابی فرایندمحور بر رویکرد برنامه به ارائه خدمات و همچنین بر چگونگی مدیریت و سازماندهی برنامه بر عملیات معمولش تمرکز دارد. ارزیابی فرایندمحور، علاقه‌مند به نتیجه نهایی برنامه نیست. به‌طور خلاصه، ارزیابی فرایندمحور، تحقیق و بررسی می‌کند که چگونه خدمات برنامه به ذی‌نفعان تحویل داده می‌شود و چه سازوکارهای مدیریتی درون برنامه برای حمایت از این خدمات وجود دارد (گرینل و آندرو، ۱۳۸۹: ۸۳۵). نظریه مورد استفاده در ارزیابی فرایندمحور، نظریه سیستم^۲ در مدیریت است. این نظریه یکی از نظریات جدید در مباحث مدیریتی است که توانسته در سالیان اخیر به تحلیل مسائل سازمانی کمک فراوانی کند.

نظریه سیستمی مبتنی بر این تفکر است که سازمان را به‌منزله یک کل نظام‌یافته در نظر گرفته و براساس این نظریه از تحلیل داده‌ها برای حل مسائل و اتخاذ تصمیم استفاده می‌شود (سید جوادین، ۱۳۸۷: ۱۴۵). رویکرد سیستمی (تئوری سیستم) بیش‌تر از آن که به تنهایی یک نظام علمی باشد، یک طرز تفکر، یک روش و یک رویکرد است که در بررسی و تحلیل رویدادها، وضعیت‌ها، توسعه و تحولات مشخص به‌کار برده می‌شود. هدف چنین رویکردی تجزیه و تحلیل واحدها به‌عنوان «سیستمی» که در آنها رویدادهای مدیریتی در جریان است، بررسی روابط میان واحدها و رویدادهای مدیریتی و ماهیت این روابط، پژوهش درباره آثار توسعه و تحولات در یک واحد خاص روی واحدهای دیگر و به‌طور خلاصه پژوهش و بررسی رویدادهای مدیریتی در رابطه با وقایع دیگر و شرایط محیطی بیرونی است. یک طرز نگرش (رویکرد) این چنین برای هماهنگی که بنیان فعالیت‌های مدیریتی را تشکیل می‌دهد، چارچوبی را فراهم می‌سازد که نشان‌دهنده عوامل داخلی و خارجی (در داخل سیستم و خارج

-
1. Process-based evaluation
 2. System theory

سیستم) در رابطه با رویدادهای مدیریتی مشخص و لازم است (امیرکبیری، ۱۳۸۵: ۱۹۰).

نظریه سیستمی، همان‌طور که بیان شدن، کل یک فرایند را برای تحلیل مسائل در نظر می‌گیرد و روابط اجزا باید با یکدیگر هماهنگ و یکپارچه باشد. در ارزیابی برنامه‌ها نیز می‌توان چنین رویکردی داشت. به عبارت دیگر، فرایندی که برنامه‌ها اجرا می‌شوند، باید به‌عنوان یک کل در نظر گرفته شوند و روابط اجزا و اصل هماهنگی در میان آنها در تحلیل مسائل، بسیار مهم است. پس هر رخدادی که در هر یک از اجزای برنامه روی می‌دهد در همه اجزای دیگر برنامه نیز اثر می‌گذارد، بنابراین داشتن نگاه سیستمی می‌تواند در حل مسائل و بهبود روابط میان اجزا در کل فرایند یک برنامه سودمند باشد.

این نظریه به این دلیل استفاده شده است که سازمان را به‌عنوان یک کل و سیستم می‌نگرد. برای درک و شناخت این کل، شناخت اجزا و عناصر تشکیل‌دهنده آن و نیز عناصر و کنش‌های میان اجزا و عناصر ضروری است. در این کل هر جزء بدون اجزای دیگر نمی‌تواند به طور مؤثر عمل کند و هر تغییر و رخدادی که در یک قسمت اتفاق می‌افتد، در کل سازمان و محیط آن مؤثر واقع می‌شود. از اصول مهم نظریه سیستمی اصل هماهنگی است که باید میان اجزا و روابط سازمان حاکم باشد. بنابراین و با توجه، به این نظریه ما می‌خواهیم در راستای تحلیل مسائل و مشکلات سازمانی برنامه بیمه بیکاری از جمله چالش‌های مالی این برنامه و هم مشکلات بروکراتیک و اداری در راه به‌دست آوردن مزایای بیمه که به‌عنوان مسائل فرایندی طبقه‌بندی می‌شوند، از این نظریه استفاده کنیم. پس داشتن نگاه سیستمی می‌تواند در حل مسائل و بهبود روابط میان اجزا در کل فرایند یک برنامه سودمند باشد.

ارزیابی پیامدمحور^۱

پیامدها آثاری هستند که انتظار می‌رود برنامه روی دریافت‌کنندگان برنامه برجای گذاشته باشد. در ارزیابی پیامدمحور، معمولاً لازم است پیامدهای مزایا دقیقاً شناسایی شوند (الکاک و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۸۹). از این تعریف استنباط می‌شود که پیامدها می‌توانند هم مثبت و هم منفی باشند. با توجه به این که ما در این پژوهش، در پی بررسی و مطالعه پیامدهای جانبی برنامه بیمه بیکاری بر دریافت‌کنندگان خدمات این برنامه هستیم، بنابراین، پیامدهای منفی در این پژوهش مهم هستند.

نظریه مورد استفاده در ارزیابی پیامدمحور، بحث فرهنگ وابستگی^۲ رویکرد نئولیبرالیسم است. یکی از موضوعات اخلاقی که رویکرد نئولیبرالیسم آن را در مباحث انتقادی خود قرار داده است، موضوع فرهنگ وابستگی است که یکی از محورهای پژوهش ما نیز همین موضوع فرهنگ وابستگی است. به اعتقاد نئولیبرال‌ها هر چقدر دولت به برخی از افراد یا گروه‌ها بیش‌تر کمک کند و خدمات برایشان فراهم کند، آنها کم‌تر به خودشان کمک می‌کنند و نهایتاً به وابستگی آنها منجر می‌شود. تاجایی که آنها حتی نمی‌خواهند برای به‌دست آوردن چیزی سعی و تلاش کنند. این وضعیت با عنوان «فرهنگ وابستگی» شناخته می‌شود که با رشد طبقه اجتماعی کم‌درآمد و استمرار فقر پیوند خورده است. رویکرد راست جدید (نئولیبرال) پیشنهاد می‌کند که تنها روش کاهش رشد و گسترش فقر، جلوگیری از رشد فرهنگ وابستگی است و این امر زمانی امکان‌پذیر می‌شود که دولت از تهیه و ارائه خدمات و مساعدت‌های مراقبتی و حمایتی به افرادی که توانایی کار کردن دارند، اما ترجیح می‌دهند با تکیه بر کمک‌های دولتی زندگی کنند، خودداری کند (Moore, 2002: 22). اگر بنا باشد که فقرا و افراد ضعیف از فرهنگ وابستگی رهایی یابند و وارد دنیای پرخطر اقتصادی شوند، باید نقش بازار

-
1. Outcome-based evaluation
 2. Dependency culture

آزاد در این میان افزایش یافته و ارزش‌های فرهنگ تولیدی و اقتصادی ترویج یابد (Sen, 1973: 81).

وابستگی استفاده‌کنندگان مزایا غالباً به‌عنوان یکی از مخاطرات و پیامدهای جانبی سیاست‌های اجتماعی در نظر گرفته می‌شود که در این میان رویکرد نئولیبرالیسم به‌شدت از این وضعیت انتقاد کرده و معتقد است اگر مزایا به‌شکل فراگیر و نه به‌گونه بسیار هدفمند و گزینشی به افراد تحویل داده شود، در نهایت سبب وابستگی رفاهی افراد خواهد شد و دولت به یک دولت پدرسالار تبدیل خواهد شد و این وضعیت سبب رواج تنبلی و زدوده شدن فرهنگ تولیدی و سلب مسئولیت اجتماعی خواهد شد و همچنین هزینه‌های زیادی را به دولت تحمیل خواهد کرد.

یکی از انواع خدماتی که به باور نئولیبرال‌ها سبب وابستگی و بی‌مسئولیتی دریافت‌کنندگان این نوع خدمات است، مربوط به مقرری‌های بیکاری است. منتقدان اشاره می‌کنند که این‌گونه مقرری‌ها، سبب کاهش انگیزه کار و تلاش در افراد بیکار مقرری‌بگیر شده و این نوع خدمات، افرادی سربار جامعه پرورش می‌دهد که مسئولیت تأمین رفاه خود را برعهده نمی‌گیرند. به‌طورکلی، از نظر نئولیبرال‌ها، وابستگی رفاهی و زدوده شدن فرهنگ کار و تولید، از جمله پیامدهای منفی و نگران‌کننده این گونه کمک‌های رفاهی است که می‌تواند بر اثرگذاری و کارآمدی برنامه‌های رفاهی و اضافه شدن بر مشکلات دیگر اثر بگذارد.

روش پژوهش

در این پژوهش از رویکرد کیفی برای گردآوری و تحلیل داده‌ها استفاده شده است. بدین سبب هم از داده‌های کتابخانه‌ای و مطالعه اسناد و مدارک و هم از داده‌های میدانی استفاده شده. برای جمع‌آوری داده‌های میدانی از دو گروه مقرری‌بگیران و افراد در حال دریافت مقرری بیمه بیکاری و نیز کارشناسان بیمه بیکاری در سازمان تأمین اجتماعی و

وزارت کار و امور اجتماعی و واحدهای تابعه آنها تحقیق به عمل آمده است. روش نمونه‌گیری گروه اول، روش نمونه‌گیری اتفاقی^۱ بوده است. بدین صورت که با مراجعه به ادارات کار شهر تهران، از مقرری‌بگیران و افرادی که در حال طی مراحل دریافت مقرری بیمه بیکاری بودند، به طور اتفاقی نمونه‌گیری صورت گرفت و نمونه‌گیری از گروه دوم نیز به صورت گلوله برفی^۲ انجام گرفت. بدین صورت که پس از مراجعه به وزارت کار و سازمان تأمین اجتماعی و مصاحبه با یکی از کارشناسان، به پیشنهاد او از دیگر کارشناسان نیز تحقیق به عمل آمد. تکنیک مورد استفاده برای گردآوری داده‌های میدانی نیز مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته بود. تعداد نمونه انتخابی نیز برای گروه اول، ۳۴ نفر و گروه دوم ۱۲ نفر بود. نمونه‌گیری از افراد ذکر شده تا آنجا ادامه یافت که پژوهشگران به اشباع نظری دست یافتند. اشباع نظری معیاری است برای تعیین تعداد نمونه‌ها که براساس آن پژوهشگر تا جایی مصاحبه‌ها را ادامه می‌دهد که پاسخ به پرسش‌های عمده پژوهش اشباع شده یا داده‌های جدیدی در فرایند گردآوری داده‌ها تولید نشود. برای تحلیل داده‌های میدانی نیز از روش تحلیل تماتیک^۳ (مضمونی) استفاده شد که از متعارف‌ترین و پرکاربردترین روش‌های تحلیل داده‌های کیفی است (محمدپور، ۱۳۸۹: ۱۷۵). تحلیل تماتیک عبارت است از تحلیل مبتنی بر استقرای تحلیلی که طی آن پژوهشگر از طریق طبقه‌بندی داده‌ها و الگویابی درون‌داده‌ای و برون‌داده‌ای به یک سنخ‌شناسی تحلیلی دست می‌یابد. به بیان دیگر، تحلیل تماتیک عبارت است از عمل کدگذاری و تحلیل داده‌ها با این هدف که داده‌ها چه می‌گویند. این نوع تحلیل به دنبال الگویابی در داده‌هاست. زمانی که الگویی از داده‌ها به دست آمد، باید حمایت موضوعی از آن صورت گیرد (محمدپور و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۳۴-۳۳۳). در این پژوهش، همان‌طور که گفته شد، با استفاده از نمونه‌گیری اتفاقی و گلوله برفی با

-
1. Accident sampling
 2. Snowball sampling
 3. Thematic analysis

۴۶ نفر از مطلعان مصاحبه به عمل آمد و داده‌های گردآوری شده به مرحله اشباع نظری دست یافت. سپس داده‌های گردآوری شده، به روش تحلیل تماتیک (مضمونی) دسته‌بندی، سازماندهی و مقوله‌بندی و مقوله‌های عمده استخراج شدند. سپس مقوله‌های استخراج شده با استناد به داده‌های مصاحبه‌ای و مشاهده‌ای تفسیر و در نهایت در قالب چالش‌های نیازمحور، فرایندمحور و پیامدمحور ارائه شدند.

یافته‌های پژوهش

پس از مصاحبه عمیق با ۳۴ نفر از مقرری‌بگیران و افرادی که در حال طی مراحل دریافت مقرری بیمه بیکاری بودند و نیز ۱۲ نفر از کارشناسان بیمه بیکاری در دو مجموعه وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی و تحلیل داده‌های گردآوری شده، ۹ مقوله عمده استخراج شدند که عبارت‌اند از: پوشش ندادن همه نیازها، فرایند اداری زمان‌بر، پوشش ندادن جامع همه واجدین شرایط، تحمیل خواسته‌ها و سوء استفاده کارفرمایان، نبود تعادل بین ورودی و خروجی صندوق بیمه بیکاری، ضعف اشتغال مجدد، سوء استفاده از بیمه بیکاری، عدم یکسانی در آمار و وابستگی رفاهی. حال به توصیف و تحلیل مضامین عمده استخراج شده با استناد به برخی از مصاحبه‌های صورت گرفته و نیز داده‌های اسنادی می‌پردازیم.

فرایند اداری زمان‌بر

اولین مضمون پدیدار شده از خلال مصاحبه‌ها، مضمون فرایند اداری زمان‌بر بود. برخی از مقرری‌بگیران ادعا داشتند که از زمان بیکار شدن تا برقراری مقرری بیمه بیکاری، دچار مشکلات اداری و بروکراتیک شده‌اند و ۳ تا ۴ و حتی چندین ماه تا برقراری مقرری بیمه بیکاری زمان برده است. اما کارشناسان بر این باور بودند که این فرایندها باید طبق روال قانونی به پیش برود تا حق به حق‌دار برسد. مهم‌ترین دلایل زمان‌بر شدن

فرایند برقراری مقرری بیمه بیکاری، طبق نظر کارشناسان عبارت است از: فرایند نسبتاً زمان‌بر تشخیص بیکاری غیرارادی، کمبود هیأت‌های حل اختلاف کار و نیروی انسانی، نبودن وجود سیستم مکانیزه برای تجمیع سوابق بیمه‌ای و نیز گاهی اوقات کوتاهی خود فرد بیمه‌شده در جمع‌آوری سوابق نیز در زمان‌بر شدن برقراری مقرری بیمه بیکاری تأثیرگذار است. باید توجه داشت که در تدوین و اجرای یک برنامه رفاهی، به دسترسی سریع و آسان ذی‌نفعان به خدمات توجه ویژه داشت، به‌ویژه در این‌جا به دلیل بیکاری غیرارادی، فرد دچار مشکلات اقتصادی است.

یکی از مقرری‌بگیران در پاسخ به این پرسش که از زمان بیکار شدن تا برقراری حقوق بیکاری چه مسائل و مشکلاتی به لحاظ اداری داشته‌اید، می‌گوید:

«سه ماه دوندگی، پرونده رو از اون‌ور بیار از این‌ور ببر، اینو جمع

کن، نمیدونم این چیزا رو جمع کن ...» (آقا، متأهل و ۳۵ ساله).

یکی دیگر از مقرری‌بگیران در این زمینه می‌گوید:

«بیش‌تر از همه عرض کنم تو خود اداره کار یه خرده کاغذباز باش

زیاده، یعنی یک‌سری تشکیل پرونده میفرستن مثلاً من اجاره‌نامه نمیدونم

مدرک تحصیلی که میدونم اصلاً ربطی به اداره کار نداره» (آقا، متأهل و

۳۴ ساله).

یکی دیگر از مقرری‌بگیران که به دلیل پرداخت نشدن حق بیمه، دو ماه آخر

اشتغال قبل از بیکاری چندین ماه دوندگی داشته، در این رابطه می‌گوید:

«تقریباً من هشت ماه دویدم هشت نه ماه دویدم.» (آقا، متأهل و

۵۷ ساله).

همان‌طور که مشخص است، فرایند برقراری مقرری بیمه بیکاری این قبیل افراد به‌عللی که برشمردیم طولانی‌مدت شده است و این‌گونه افراد به دلیل این‌که دچار بیکاری نابهنگام و غیرارادی شده‌اند، نتوانسته‌اند به‌موقع به مقرری بیمه بیکاری دسترسی داشته باشند و بر مشکلات اقتصادی‌شان افزوده می‌شود.

پوشش ندادن جامع همه واجدین شرایط

دومین مضمون (تم) پدیدار شده از تحلیل مصاحبه‌ها، مضمون پوشش ندادن جامع بیمه بیکاری برای تمامی واجدین شرایط بود. برخی از واجدین شرایط از دریافت مقرری بیمه بیکاری و برخی نیز در حین دریافت آن از باقی مدت استفاده محروم می‌شوند. مهم‌ترین علل این مسئله عبارت است از: ناآگاهی مشمول از بیمه بیکاری و مراجعه نکردن در مهلت قانونی، پرداخت نکردن حق بیمه بیکاری از طرف کارفرما، همکاری نکردن کارفرما در ارائه مدارک کارگران بیکار شده برای برقراری مقرری بیکاری، ناآگاهی و نظارت صحیح بازرسان از اشتغال و بیکاری متقاضیان و افراد استفاده‌کننده از مقرری بیکاری، حضور نداشتن به موقع در حضور و غیاب اداره کار که باید همه مقرری‌بگیران و متقاضیان در روزهای تعیین شده در اداره کار حضور یابند و اعلام بیکاری کنند که البته به جز مورد اول، این دلایل به معنای تعلق نگرفتن مقرری بیمه بیکاری نیست، اما به دلیل فرایند شکایت و رسیدگی که ممکن است طولانی مدت شود و اجبار به حضور فرد در جلسات بررسی و شکایت که ممکن است فرد نتواند مراحل رسیدگی را دنبال کند و به معنای انصراف تلقی شده و در نتیجه محرومیت از بیمه بیکاری را در پی داشته باشد.

یکی از مقرری‌بگیران درباره از دست رفتن مقرری بیمه بیکاری همسرش چنین

می‌گوید:

«خانم بنده این مشکل برایش پیش اومد. من خانمم چند سال حق بیمه پرداخت کرده بود، بعد دوران بارداریش بود. بعد از دوران بارداری شیش ماه خونه نشست. بعد از این که مراجعه کرد دیگه گفتن آقا نمی‌خوایم دیگه ما نیرو گرفتیم. دیگه هم نتونست از بیمه بیکاریش استفاده کنه» (آقا، متأهل و ۳۴ ساله).

درواقع، یکی از دلایلی که سبب می‌شود برخی از واجدین شرایط از دریافت مقرری بیمه بیکاری محروم شوند، ناآگاهی و مراجعه نکردن در مهلت قانونی است. یکی از مقرری‌بگیران در رابطه با ارائه ندادن مدارک (برگه عدم نیاز) از طرف کارفرما و محروم شدن برخی از بیمه بیکاری می‌گوید:

«خیلی از دوستانم بودن که همون به‌خاطر این‌که برگه عدم نیازو بهشون نداده بودن، یه ماه بیش‌تر فرصت نداری از موقعی که بیکار میشی بیای به اینا بگی اون یه ماهه کاغذو به اینا نداده بودن بی‌خیال شدن. یکی از اون‌ا کلی سابقه کار داشت دو سال و نیم بهش بیمه بیکاری میدادن به‌خاطر نداشتن برگ عدم نیاز از حقوق بیکاری محروم شد».

تحمیل خواسته‌ها و سوء استفاده کارفرمایان

سومین مضمونی (تم) که از خلال مصاحبه با مقرری‌بگیران و کارشناسان پدیدار شد، مضمون تحمیل خواسته‌ها و سوءاستفاده کارفرمایان از کارگران است. برخی از کارفرمایان بخش خصوصی و گاهی برخی از واحدهای دولتی و عمدتاً واحدهای کوچک تولیدی و خدماتی به‌انحاء گوناگون از پرسنل و کارگران خود سوءاستفاده و خواسته‌های خود را به آنها تحمیل می‌کنند. درمورد بیمه بیکاری و این‌که چگونه از پرسنل خود سوءاستفاده می‌کنند عمدتاً در حالت‌های مختلفی صورت می‌گیرد. پرداخت حداقل حق بیمه پرداختی بابت بیمه بیکاری که کم‌تر از این میزان نمی‌توان حق بیمه پرداخت کرد و این‌که تناسبی با درآمد ندارد و به‌تبع آن دریافت حقوق کم‌تر بیمه بیکاری در زمان بیکار شدن و همچنین گاهی اوقات حتی پرداخت نکردن حق بیمه بیکاری از روش‌هایی است که کارفرمایان از پرسنل خود سوءاستفاده می‌کنند و البته روش عمده دیگر سوءاستفاده کارفرمایان، در موضوع طبقه‌بندی مشاغل است. در این مورد، برخی از کارفرمایان، گروه‌های شغلی با درآمد بالا را در کارگاه خود به

سطوح پایین‌تر طبقه‌بندی می‌کنند، تا بدین طریق هم حقوق و هم حق بیمه پایین‌تری را نیز بپردازند.

یکی دیگر از مقرری‌بگیران در این رابطه می‌گوید:

«همه چیز به نفع خودشونه، کارفرماها میاد چی کار می‌کنه؟ تمام حق بیمه‌ها رو حداقل واریز می‌کنه. بیمه هم می‌دونه که این حداقل حقوق این نیست، هیچ دخالتی نمی‌کنه؛ کارفرما رو زیر سوال نمی‌بره» (آقا، متأهل و ۵۱ ساله).

یکی از مقرری‌بگیران در رابطه با پرداخت نکردن حق بیمه بیکاری از طرف برخی از کارفرمایان می‌گوید:

«الان طرف یه شرکت می‌زنه کسی رو بیمه نمی‌کنه، نه تنها بیمه نمی‌کنه، حق بیمه هم به خودش پرداخت نمی‌کنه که خودش بره خودشو بیمه کنه. من الان ده تا شرکت سراغ دارم که این کارو می‌کنن» (آقا، متأهل و ۳۲ ساله).

یکی از کارشناسان بیمه بیکاری در مجموعه سازمان تأمین اجتماعی معتقد است که سازمان اطلاع دقیق و کافی از میزان حق بیمه بیکاری واریز شده از طرف کارفرما را در اختیار ندارد و تنها در صورتی سازمان می‌تواند از این موضوع اطلاع پیدا کند که خود بیمه‌شده شکایت کند. و از آنجایی که اکثریت قریب به اتفاق بیمه‌شدگان به دلایلی مانند از دست دادن شغل، مشروط بودن واریز حداقل حق بیمه در قرارداد، بی‌میلی و بی‌علاقگی به پیگیری موضوع، ناآگاهی از آن و دلایل دیگر، هیچ اقدامی برای شکایت از کارفرمای خود نمی‌کنند.

«به‌طورکلی سازمان تأمین اجتماعی اطلاع دقیقی از حقوق و مزایای فرد در اختیار ندارد. قانون به کارفرما می‌گوید حق بیمه واقعی کارگر را بگیرد و به سازمان اعلام کند، خیلی از کارفرماها مبلغ واقعی را نمی‌دهند

و برخی از ماه‌ها را واریز نمی‌کنند و بنابراین ما نمی‌توانیم این امر را تشخیص بدهیم، مگر این که بیمه‌شده شکایت کند». تفسیر این سخن بدین معناست که نداشتن نظارت و اجبار بر کارفرمایان به پرداخت حق بیمه واقعی، زمینه سوءاستفاده‌های این‌چنینی را برای کارفرماها فراهم می‌سازد.

سوءاستفاده از بیمه بیکاری

چهارمین مضمون (تم) یافته‌شده از تحلیل مصاحبه‌ها، مضمون سوءاستفاده از بیمه بیکاری است. بسیاری از افراد به‌انحاء و روش‌های مختلف از بیمه بیکاری سوءاستفاده می‌کنند. با وجود مراحل سخت قانونی برای دریافت مزایای بیمه بیکاری، اما سوءاستفاده همچنان وجود دارد. روش‌هایی که ممکن است برخی از افراد از آن سوءاستفاده کنند، عبارت‌اند از: تبانی کارگر با کارفرما شامل اعلام نکردن اشتغال و در نتیجه بی‌اطلاعی اداره کار و سازمان تأمین اجتماعی از این موضوع، اعلام اشتغال و اخراج صوری به‌ویژه در مشاغل پیمان‌کاری برای برقراری مقرری بیمه بیکاری و واریز حق بیمه بیشتر از معمول که متناسب با درآمد واقعی نیست و پس از بیکاری، از مقرری بیشتری برخوردار می‌شوند و روش دیگر سوءاستفاده ارائه عذر موجه صوری، مانند گواهی پزشک صوری پس از مهلت یک ماهه اعلام بیکاری که طبق قانون، تا سه ماه ارائه عذر موجه قابل قبول است.

یکی از مقرری‌بگیران در پاسخ به این پرسش که آیا به‌نظر شما افرادی وجود دارند که به‌نحوی در گرفتن مزایای بیمه بیکاری سوءاستفاده کنند، می‌گوید:

«بله، کسانی هستند که میرن جایی کار می‌کنن میگن که ما رو بیمه نکن، همزمان میان از بیمه بیکاریشون هم استفاده می‌کنن» (آقا، متأهل و ۳۴ ساله).

این مقرری‌بگیر معتقد است که با اعلام نکردن اشتغال، می‌توان از بیمه بیکاری سوءاستفاده کرد:

«تا زمانی که شما برات بیمه رد نشه، اداره بیمه متوجه نمی‌شه که شما کار می‌کنی ولی به محض این که بیمه رد می‌شده بلافاصله متوجه می‌شن که شما جایی کار می‌کنی».

یکی از کارشناسان بیمه بیکاری در مجموعه وزارت کار در این رابطه می‌گوید:

«بله از این‌گونه موارد بسیار زیاد وجود دارد، برخی از افراد به نحوی از مقرری بیکاری سوءاستفاده می‌کنند. مثلاً احتمال دارد که طرف با کارفرما تبانی کند و در همان‌جا کار کند و از بیمه بیکاری هم استفاده کند. یا این‌که جایی کار کند و بگوید من را بیمه نکن و به راحتی بتواند از مقرری بیمه بیکاری هم استفاده کند».

نبودن تعادل بین ورودی و خروجی صندوق بیمه بیکاری

پنجمین مضمون پدیدار شده از خلال تحلیل داده‌ها، مضمون نبودن تعادل بین ورودی و خروجی صندوق بیمه بیکاری بوده است. در طول یک دهه اخیر بین درآمدها و هزینه‌های صندوق بیمه بیکاری، نبودن تعادل و توازن مشاهده می‌شود. اگرچه براساس قانون، تنها ۳ درصد حق بیمه بیکاری به‌عنوان تنها منبع درآمد صندوق است، اما مشاهده می‌شود که این مقدار دیگر کفاف هزینه‌های صندوق را نمی‌دهد. عللی که موجب این مسئله شده است عبارت‌اند از: مشکلات اقتصادی واحدهای تولیدی و خدماتی و به‌دنبال آن افزایش تعداد بیکاران، تدوین و اجرای برخی از قوانین مشکل‌زا، مانند قانون اجرای بخشی از مقررات تسهیل بازسازی و نوسازی صنایع کشور که موجب بیکارشدن بسیاری شد. ایرادات قانونی از جمله محدود بودن درآمدهای صندوق به ۳ درصد حق بیمه بیکاری، تضمین پرداخت حداقل مقرری برابر با حداقل

حقوق و تناسب نداشتن میزان سابقه حق بیمه با مدت استفاده از مقرری، اجرایی نشدن طرح‌های اشتغال مجدد از سوی دولت، پرداخت نکردن حق بیمه واقعی از طرف بسیاری از کارفرمایان و سوءاستفاده از بیمه بیکاری. همه این علل موجب کسری منابع مالی صندوق بیمه بیکاری شده است.

در همین رابطه یکی از کارشناسان بیمه بیکاری در مجموعه سازمان تأمین اجتماعی معتقد است:

«از جمله علل کسری منابع مالی صندوق بیمه بیکاری، افزایش تعداد بیکاران است به دلایل مختلف از جمله رکود بازار کار در کشور و تحریم‌ها، رواج قرارداد کار در کارگاه‌ها و واحدهای تولیدی است.»
در همین زمینه یکی از کارشناسان بیمه بیکاری در مجموعه وزارت کار معتقد است:

«از دلایل کسری منابع مالی صندوق بیمه بیکاری، اخراج‌ها و تعطیل شدن کارگاه‌ها و بیکار شدن خیلی زیاد کارگران است که باعث می‌شود بسیاری از افراد بیکار شده به صندوق بیمه بیکاری معرفی شوند و بتوانند مقرری بیکاری دریافت کنند.»

ضعف اشتغال مجدد

ششمین مضمون یافته‌شده از تحلیل داده‌ها، مضمون ضعف اشتغال مجدد بیکاران مشمول بیمه بیکاری است. بیکاران استفاده‌کننده از بیمه بیکاری در یافتن شغل و اشتغال مجدد دچار مشکل هستند. عواملی که موجب این پدیده شده‌اند، عبارت‌اند از: بالاتر رفتن توقعات مقرری‌بگیران در یافتن شغل، ضعف مراکز کاریابی به علت مشکلات اقتصادی و گاهی سوءاستفاده این مراکز از مقرری‌بگیران و اخذ مبالغ غیرقانونی برای معرفی نکردن فرد بیکار به ادارت کار مبنی بر نپذیرفتن شغل پیشنهادی

که این پدیده به علت نبودن ضابطه دقیق در معرفی شغل به فرد مقرری‌بگیر صورت می‌گیرد. از عوامل دیگر، ضعف آموزش‌های فنی و حرفه‌ای است که به بیکاران مقرری‌بگیر آموزش داده می‌شود و مناسب حال مقرری‌بگیران نیست و نیز اجرایی نشدن طرح‌های اشتغال مجدد از سوی دولت که همه این عوامل سبب ضعف اشتغال مجدد مقرری‌بگیران شده است.

یکی از عوامل مهمی که سبب ضعف مراکز کاریابی در اشتغال مجدد مقرری‌بگیران شده است، وضعیت اقتصادی جامعه و بازار کار است که در حالت نامساعدی قرار دارد و بین عرضه و تقاضای نیروی کار تناسب وجود ندارد. در این رابطه یکی از کارشناسان بیمه بیکاری در مجموعه وزارت کار می‌گوید:

«کاریابی‌ها به علت وضعیت بد اقتصادی جامعه و اشتغال است که

این چنین وضعیتی دارند. اگر وضعیت اشتغال و بازار کار در جامعه

خوب باشد، خوب بالتبع کاریابی‌ها در امر اشتغال مجدد مقرری‌بگیران

موفق‌تر عمل می‌کنند».

در مصاحبه با مقرری‌بگیران نیز، آنها ادعا داشتند که از طرف مراکز کاریابی هیچ شغل متناسب با حرفه قبلی برای آنان پیدا نشده است. یکی از مقرری‌بگیران در پاسخ به این پرسش که آیا از طرف مراکز کاریابی برای شما شغلی پیشنهاد شده است، می‌گوید:

«نه، تو این مدت که من تو مراکز کاریابی ثبت‌نام کردم تا الان که

با شما صحبت می‌کنم هیچ شغلی معرفی نشده» (خانم، متأهل و ۳۲

ساله).

همان‌طور که مشخص است، مشکلات بازار کار سبب ضعف مراکز کاریابی شده است. پس همین مشکلات بازار کار و ضعف اشتغال مجدد، سبب ماندن مقرری‌بگیران تا انتهای دوره استفاده از بیمه بیکاری و فشار به صندوق بیمه بیکاری می‌شود. البته

مشکلات بازار کار به‌طور عموم است. به‌دلیل این‌که مقرری‌بگیران در خارج از مراکز کاریابی نیز در جست‌وجوی کار هستند.

عدم یکسانی در آمار

هفتمین مضمون (تم) پدیدار شده از خلال بررسی آمار و تحلیل مصاحبه با کارشناسان، مضمون عدم یکسانی در آمار بود. بر طبق قانون، سازمان تأمین اجتماعی و وزارت کار و امور اجتماعی، مجریان طرح بیمه بیکاری هستند و باید آمار یکسانی نیز داشته باشند، اما در بررسی‌ها، آمار متفاوتی یافتیم. در جدول ۱ تعداد کل مقرری‌بگیران از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۲ به‌صورت نمونه نشان داده شده است و تفاوت آمار ملاحظه می‌شود. منبع آمار سازمان تأمین اجتماعی، دفتر آمار و محاسبات اقتصادی این سازمان است و منبع آمار وزارت کار، گزارش عملکرد آماری دفتر بیمه بیکاری این وزارتخانه است.

جدول ۱- تعداد مقرری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی و وزارت کار

سال	سازمان تأمین اجتماعی	وزارت کار و امور اجتماعی
۱۳۸۷	۱۵۳۳۵۰	۱۵۰۱۴۸
۱۳۸۸	۱۶۶۸۰۲	۱۵۸۶۸۰
۱۳۸۹	۱۸۳۰۳۱	۱۶۲۷۰۳
۱۳۹۰	۲۰۱۴۱۶	۱۸۲۹۹۵
۱۳۹۱	۲۱۶۱۷۷	۱۹۵۵۷۵
۱۳۹۲	۱۹۰۹۹۶	۱۹۱۵۴۴

دلایلی که به گفته کارشناسان سبب تفاوت آمار می‌شود، عبارت‌اند از: نبودن مرجع واحد برای ارائه آمار بین دو دستگاه مجری، وجود منطق آماری متفاوت، استفاده

نکردن از سیستم مکانیزه و الکترونیکی برای جمع‌آوری آمار و احتمال رخ دادن اشتباه، از علل دیگر اقدامات سازمان تأمین اجتماعی در قطع و وصل مقرری افراد و متفاوت شدن آمار آن از وزرات کار و نیز پوشش مناطق آزاد تجاری از طرف سازمان تأمین اجتماعی که زیر نظر وزارت کار نیست.

یکی از علل مهم تفاوت آمار بیمه بیکاری، نبودن مرجع واحد برای ارائه و انتشار آمار بین دو دستگاه مجری است. در این رابطه یکی از کارشناسان بیمه بیکاری در سازمان تأمین اجتماعی درباره تفاوت آمار معتقد است:

«نخست این که یک مرجع واحدی برای ارائه آمار بین سازمان تأمین اجتماعی و وزارت کار وجود ندارد. ولی به طور قانونی آن چیزی که فعلاً مرجع است و در اجرای ماده ۲۰ آیین‌نامه قانون بیمه بیکاری که ما براساس این ماده هر ساله گزارشات عملکرد صندوق بیمه بیکاری را به دولت اعلام می‌کنیم، آن چیزی که فعلاً از سال ۱۳۶۹ ملاک است، آمار و اطلاعات سازمان تأمین اجتماعی است.»

توضیح این که نبودن آمار یکسان در بیمه بیکاری سبب احتمال بروز اختلافات بین‌سازمانی و پیامدهای سوء در اجرای این طرح می‌شود.

وابستگی رفاهی

هشتمین مضمون (تم) یافته‌شده از تحلیل مصاحبه‌ها، مضمون وابستگی رفاهی بود. وابستگی رفاهی به معنای وابسته شدن فرد به مزایای رفاهی است. عللی که سبب وابستگی مقرری‌بگیران به مزایای بیمه بیکاری در ایران شده عبارت‌اند از: طبق قانون، مدت دریافت مقرری، جزء سوابق بیمه‌ای و استفاده از خدمات درمانی فرد و افراد تحت تکفل وی است. طول نسبتاً بالای دریافت مقرری دریافت مقرری در ایران و نیز تضمین پرداخت حداقل مقرری برابر با حداقل حقوق نیز سبب ایجاد انگیزه وابستگی به مقرری بیمه بیکاری می‌شود. نبودن اجبار و پیگیری جدی اشتغال مجدد

مقرری‌بگیران نیز بر وابستگی رفاهی بیکاران به بیمه بیکاری تأثیر می‌گذارد. این پیامد یکی از پیامدهای جانبی طرح بیمه بیکاری در ایران است که بر کارآمدی این طرح تأثیر منفی می‌گذارد.

در این رابطه یکی از مقرری‌بگیران بیمه بیکاری می‌گوید:

«حالا منتظر موندم ببینم بعد بیمه بیکاریم باید چی کار کنم و کجا

کار پیدا کنم» (آقا، متأهل و ۴۲ ساله).

توضیح این که اکثریت مقرری‌بگیران به صندوق بیمه بیکاری وابسته می‌شوند و سعی دارند تا آخر دوره استفاده از آن بهره‌گیرند و در تمام مواردی که بررسی شد، مشخص شد که این افراد سعی در ادامه دریافت مقرری تا آخر دوره مقرشان دارند. یکی از کارشناسان بیمه بیکاری در مجموعه سازمان تأمین اجتماعی، در رابطه با وابستگی مقرری‌بگیران می‌گوید:

«ایران تنها کشوری است که ۵۰ ماه حداکثر حقوق بیکاری

پرداخت می‌کند و علاوه بر این در ایران کم‌تر از حداقل حقوق را

نمی‌دهند، ضمن این‌که به‌عنوان سابقه هم برایش حساب می‌کنند و

تمام مزایای درمانی را هم به آنها و خانواده‌شان می‌دهند و به‌عبارتی با

این مزایا، خروج افراد از صندوق بیمه بیکاری کند است».

البته باید توجه داشت که آسان بودن سوءاستفاده از مقرری بیمه بیکاری در ایران و شناسایی نشدن شمار زیادی از این موارد نیز می‌تواند برخی را به فکر سوءاستفاده از مزایای بیمه بیکاری بیندازد و سعی در استفاده از تمام مدت مقرری بیکاری کند.

پوشش ندادن همه نیازها

آخرین مضمونی (تم) که از خلال مصاحبه با مقرری‌بگیران پدیدار شد، مضمون پوشش ندادن همه نیازهای مقرری‌بگیران و خانواده ایشان با حقوق بیکاری بود. بیکاران

مقرری‌بگیر اذعان می‌داشتند که حقوق بیکاری نمی‌تواند نیازهای اساسی و ضروری آنان را به‌طور کامل و جامع برآورده سازد. اکثر بیکاران مقرری‌بگیر به‌دلیل این‌که مقرری درحد حقوق پایه اداره کار را دریافت می‌کنند و این مقدار با نیازهای گسترده آنان با وجود تورم و مشکلات اقتصادی و زندگی در شهرهای بزرگ، مانند تهران که هزینه‌های سرسام‌آور زندگی وجود دارد، نمی‌تواند تناسب داشته باشد. باید توجه داشت که میزان حداقل دستمزد که هر ساله شورای عالی کار تصویب می‌کند، به‌هیچ‌وجه برای گذران زندگی با وجود تأهل و داشتن فرزندان کفایت نمی‌کند و در صورتی‌که هر سیاست و برنامه‌ای که در حوزه‌های رفاه و تأمین اجتماعی به‌دست دولت تدوین و اجرا می‌شود، باید به نیازها و دغدغه‌های قشرهای استفاده‌کننده مزایا توجه داشته باشد. با در نظر گرفتن این‌که بیکاری پدیده‌ای اتفاقی است و قابل پیش‌بینی نیست و به‌علل و عوامل خارج از اراده افراد بستگی دارد و در صورت بیکار شدن شاغلان و کارگران مشغول به‌کار در واحدهای تولیدی و خدماتی، این گروه از افراد دچار مشکلات عدیده اقتصادی می‌شوند که می‌تواند به ایجاد مشکلات و مسائل خانوادگی آنها نیز منجر شود، باید با پرداخت میزان کافی حقوق بیکاری بتوان با این مشکلات مقابله کرد. به‌دلیل این‌که میزان حقوق بیمه بیکاری با نیازهای ضروری زندگی اکثریت مقرری‌بگیران متناسب نیست و آنان برای تأمین بقیه هزینه‌های زندگی از پدر و مادر یا اقوام خود کمک می‌گیرند و یا مجبور به کارهایی می‌شوند که اصلاً با تخصصشان متناسب نیست و گاهی اوقات به مشاغل کاذب مثل سیگارفروشی روی می‌آورند.

یکی از مقرری‌بگیران در پاسخ به این پرسش که آیا حقوق بیکاری با مخارجتان متناسب است، می‌گوید:

«والا خب رفتاری‌های آدم زیاده، یا اجاره خونست یا نمی‌دونم
یا دوا دکتری و نهایتاً زندگی و این‌جور چیزاست دیگه؛ خب

علی‌القاعده کفاف اونا رو نمی‌کنه ولی یه مقدارشو پر می‌کنه، اونقدر چیزی نیست» (آقا، متأهل و ۳۲ ساله).

همان‌طور که مشخص است، میزان مقرری دریافتی با نیازهای ضروری و حداقلی این مقرری‌بگیر تناسب ندارد و او برای تأمین دیگر نیازها مجبور است چاره‌ای بیندیشد.

بحث و نتیجه‌گیری

در این پژوهش همان‌طور که مطرح کردیم، تلاش شد تا با اتخاذ یک رویکرد کیفی در گردآوری و تحلیل داده‌ها، به ارزیابی برنامه رفاهی بیمه بیکاری در ایران از سه جنبه نیازمحور و فرایندمحور و پیامدمحور پرداخته شود. بدین سبب از روش کیفی برای این پژوهش استفاده شد و با تعدادی از ذی‌نفعان و استفاده‌کنندگان از خدمات بیمه بیکاری و نیز کارشناسان و مسئولانی که درگیر این برنامه بودند، مصاحبه عمیق به‌عمل آمد و همچنین داده‌های اسنادی و کتابخانه‌ای نیز مورد استفاده قرار گرفت.

پژوهش حاضر با این هدف اصلی که چالش‌های طرح بیمه بیکاری در ایران را نمی‌توان صرفاً با روش‌های کمی و اقتصادی متعارف روشن ساخت و نیاز به یک روش‌شناسی کیفی وجود داشت که بتواند با وارد شدن به دنیای اجتماعی کنشگران اجتماعی دخیل در این برنامه و از نگاه امیک (نگاه از درون) به بازسازی واقعیات این برنامه بپردازد. همان‌طور که در بخش یافته‌ها عنوان شد با استفاده از تحلیل مضمونی یا تماتیک ۹ مقوله اصلی از داده‌های کیفی گردآوری شده استخراج شدند که هرکدام بر جنبه خاصی از طرح بیمه بیکاری در ایران متمرکز بودند. در شکل زیر، چالش‌های آشکارشده مذکور در قالب چالش‌های نیازمحور، فرایندمحور و پیامدمحور عنوان شده‌اند.

در ارزیابی نیازمحور ما شاهد آن بودیم که میزان مقرری پرداختی به بیکاران که اکثریت آنان از قشر کارگر با درآمدی حداقلی هستند، با نیازهای آنان تناسبی ندارد. در این جا ما بر روی نیازهای ضروری و حداقلی متمرکز هستیم که هر فردی بدون رفع این قبیل نیازها زندگی مشقت‌باری خواهد داشت و بر طبق نظریه نیازهای مازلو، اگر نیازهای حداقلی و ضروری که پایین‌ترین مرتبه نیازهاست، مرتفع نشود، نیازهای مرتبه بعد که نیازهای ایمنی و امنیتی است، نمی‌تواند بروز پیدا کند. براساس رویکرد نیازهای اساسی نیز، همان‌گونه که عنوان شد هر فردی حق داشتن زندگی حداقلی را دارد، اما ما شاهد آن بودیم که میزان مزایای پرداختی نمی‌تواند نیازهای حداقلی را برآورده سازد. در ارزیابی فرایندمحور نیز ما شاهد آن بودیم که نگرش سیستمی و کل‌گرایی بر مراحل اجرای برنامه بیمه بیکاری حاکم نیست، زیرا اگر نگرش سیستمی و کل‌گرایی حاکم بود ما امروزه شاهد چنین چالش‌هایی در فرایند اجرای این طرح نبودیم و به عبارتی هر مشکل و مسئله‌ای که در هر بخش از این برنامه رخ دهد در دیگر ابعاد و بخش‌های دیگر این طرح نیز تأثیر می‌گذارد و ممکن است پیامدهای منفی بیشتری را به همراه داشته باشد. در ارزیابی پیامدمحور نیز ما شاهد شکل‌گیری فرهنگ وابستگی رفاهی بودیم. همان‌طور که در فرهنگ وابستگی رویکرد نئولیبرالیسم بحث کردیم، پرداخت مستمری‌های بیکاری سبب وابسته شدن افراد به این قبیل مزایا می‌شود و فرهنگ تولیدی جای خود را به فرهنگ مصرفی و تن‌پروری می‌دهد که در یافته‌های پژوهش ما نیز شاهد این موضوع بودیم که علل گفته شده بر وابستگی مقرری‌بگیران به خدمات بیمه بیکاری می‌افزاید.

جدول ۲- دسته‌بندی چالش‌ها و مضامین اصلی و فرعی پژوهش

چالش‌ها	مضمون اصلی	مضامین فرعی
نیازمحور	پوشش ندادن همه نیازها	مصرف بدهی‌ها، مصرف مخارج روزمره زندگی، مصرف شهرییه دانشگاه، مصرف اجاره خانه، مصرف زندگی پدر و مادر، مصرف درمان فرزندان
فرایندمحور	فرایند اداری زمان‌بر	فرایند زمان بر تشخیص بیکاران واقعی، کوتاهی خود فرد بیمه شده، نبودن سیستم مکانیزه، کمبود نیروی انسانی، مشکلات حق بیمه
	پوشش ندادن جامع همه واجدین شرایط	ناآگاهی و مراجعه در مهلت قانونی، همکاری نکردن کارفرما در ارائه مدارک، پرداخت نکردن حق بیمه، نبودن نظارت و آگاهی صحیح، حضور نداشتن به موقع در حضور و غیاب
	تحمیل خواسته‌ها و سوء استفاده کارفرمایان	پرداخت حداقل حق بیمه بیکاری، پرداخت نکردن حق بیمه بیکاری، سوءاستفاده در طبقه‌بندی مشاغل
	سوءاستفاده از بیمه بیکاری	اعلام نکردن اشتغال، اعلام اشتغال و اخراج صوری، واریز حق بیمه بیش‌تر از معمول، ارائه عذر موجه صوری بعد از مهلت قانونی
	نبودن تعادل بین ورودی و خروجی صندوق بیمه بیکاری	مشکلات اقتصادی، تدوین و اجرای قوانین مشکل‌زا، اجرایی نشدن طرح‌های اشتغال مجدد، ایرادات قانونی، پرداخت نکردن حق بیمه واقعی کارگران، سوءاستفاده از بیمه بیکاری
	ضعف اشتغال مجدد	توقعات بالا، ضعف مراکز کاریابی (مشکلات بازار کار، سوءاستفاده مراکز کاریابی)، ضعف آموزش‌های فنی و حرفه‌ای، اجرایی نشدن طرح‌های اشتغال مجدد
	عدم یکسانی در آمار	نبودن مرجع واحد، منطق آماری متفاوت، استفاده نکردن از سیستم مکانیزه، اقدامات سازمان تأمین اجتماعی، پوشش مناطق آزاد
پیامدمحور	وابستگی رفاهی	طول مدت دوره، تضمین حداقل حقوق، سابقه شدن، نداشتن حالت نزولی، اجبار نکردن به کار

همان‌طورکه ملاحظه می‌شود، چالش‌های فرایندمحور متنوع‌تر از دیگر چالش‌ها هستند، اما نباید از توجه به دیگر ابعاد چشم‌پوشی شود. در بهترین حالت، باید هر سه نوع چالش‌ها را همزمان با یکدیگر در نظر گرفت و تأثیرات هر کدام را بر یکدیگر مورد توجه قرار داد. همان‌طورکه قبلاً ذکر شد، پژوهش‌هایی که در زمینه بیمه بیکاری در ایران انجام گرفته بود، به دلیل نداشتن نگاه ژرف به مسائل بیمه بیکاری و نگاه از بیرون، نتوانسته بود به‌خوبی چالش‌های مختلف موجود در اجرای این طرح را آشکار سازد و پژوهش حاضر به دلیل نگاه ژرف و استفاده از رویکرد کیفی و نگاه از درون به کنشگران دخیل در این طرح و مسائل آن، توانست تا حد زیادی، چالش‌های موجود در اجرای این طرح را آشکار سازد. البته نیاز به پژوهش‌های بیش‌تر هم از نظر کمی و هم کیفی برای تأیید یافته‌های این پژوهش و بازشناسی چالش‌های موجود وجود دارد.

در بحث آخر باید گفت که بیمه بیکاری به‌عنوان یکی از سازوکارهایی است که به‌منظور حمایت از کارگران هنگام از دست دادن شغل تا زمانی که شغل متناسبی به‌دست آورند، تدارک دیده شده است و در کوتاه‌مدت می‌تواند از آثار منفی بیکاری غیرارادی بکاهد. همان‌طورکه یافته‌ها حکایت می‌کند، این برنامه دچار چالش‌هایی است که ادامه این وضعیت برنامه را دچار تبعات منفی می‌کند. پس لازم است که مسئولان اجرای این طرح، نقاط قوت و ضعف و چالش‌های اجرایی و قانونی این طرح را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده و با تشکیل جلسات مشترک، این طرح را مورد ارزیابی قرار داده و با نگاهی نقادانه ابعاد این طرح را بررسی و راهکارهای برون‌رفت از این چالش‌ها را نیز ارائه کنند.

پیشنهاد‌های اجرایی

- انجام ارزیابی‌های مستمر و همه‌جانبه برای شناخت مشکلات و حل مسائل

برنامه.

- انجام کارهای کارشناسی برای اصلاح و بازنگری قانون بیمه بیکاری و تطبیق با شرایط اقتصادی اجتماعی کشور.
- شناسایی موانع محروم شدن برخی از واجدین شرایط از مزایای بیمه بیکاری و رفع این موانع.
- گسترش پوشش بیمه بیکاری برای پرسنل دولتی و کسانی که مشمول قانون کار نیستند.
- اصلاح قانون بیمه بیکاری از لحاظ درآمدهای این برنامه و مشارکت کارگر و دولت در درآمدهای این طرح.
- در نظر گرفتن ردیف بودجه خاص برای اشتغال مجدد مقرری‌بگیران در بودجه سالانه کل کشور
- حذف یا کاهش مدت استفاده از مزایای بیمه بیکاری، به‌عنوان سابقه و الزام هرچه بیشتر مقرری‌بگیران برای فعالیت و اشتغال برای جلوگیری از وابسته شدن.
- مکانیزه کردن سیستم‌ها برای تجمیع هرچه سریع‌تر سوابق و دسترسی سریع به بیمه بیکاری

منابع

- آمار عملکرد قانون بیمه بیکاری در کل کشور. (۱۳۹۳). تهران: دفتر بیمه بیکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- الهیان، محمدجواد؛ گشواد منشی‌زاده. (۱۳۸۹). مجموعه قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی. جلد دوم: قوانین تأمین اجتماعی. چاپ اول. تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
- امیرکبیری، علیرضا. (۱۳۸۵). رویکردهای سازمان و مدیریت و رفتار سازمانی (چشم‌انداز پست‌مدرن). چاپ اول. تهران: نگاه دانش.

چالش‌های برنامه رفاهی بیمه بیکاری در ... ۱۲۳

- براتی، جعفر. (۱۳۸۹). نقش قانون بیمه بیکاری در تحقق عدالت اجتماعی. *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*. دانشکده حقوق و علوم سیاسی. دانشگاه علامه طباطبائی.

- بلیک مور، کن. (۱۳۸۵). *مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری اجتماعی*. ترجمه علی اصغر سعیدی و سعید صادقی جقه. چاپ اول. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

- پارسی، فاطمه. (۱۳۹۰). بررسی دیدگاه‌های اخلاقی در میان آراء طرفداران دو مکتب بازار آزاد (لیبرالیسم) و دولت رفاه. *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*. دانشکده علوم اجتماعی. دانشگاه علامه طباطبائی.

- پورعباس، یعقوب. (۱۳۸۵). مطالعه تطبیقی بیمه بیکاری (چالش‌های قانونی بیمه بیکاری در ایران). *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*. دانشکده حقوق و علوم سیاسی. دانشگاه تهران.

- جغتایی، محمدتقی و فریده همتی. (۱۳۸۰). *سیاست اجتماعی*. چاپ اول. تهران: انتشارات سازمان بهزیستی کشور و دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.

- جوادی، فاطمه. (۱۳۸۷). بررسی نیازهای آموزشی مقرری‌بگیران بیمه بیکاری با توجه به نیاز بازار کار و مقایسه آن با آموزش‌های ارائه‌شده فنی و حرفه‌ای در شهر تهران. *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*. دانشکده روان‌شناسی و علوم تربیتی. دانشگاه علامه طباطبائی.

- خاکسار، محمدحسین و همکاران. (۱۳۹۰). «نگرش و روش سیستمی در حل مسائل فرهنگی - اجتماعی؛ با توجه به شرایط بومی ایران». *اطلاعات سیاسی اقتصادی*. سال بیست و پنجم، شماره ۲۸۴. صص ۱۵۶-۱۶۷.

- *روزنامه کار و کارگر*. ۱۳۹۲/۴/۳۱.

- سام‌آرام، عزت‌الله. (۱۳۷۷). *بررسی آثار اقتصادی، اجتماعی مقرریمه بیکاری در زندگی کارگران استفاده‌کننده*. طرح پژوهشی. تهران: انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
- سید جوادین، سید رضا. (۱۳۸۷). *نظریه‌های عمومی سازمان و مدیریت*. چاپ اول. تهران: نگاه دانش.
- غفاری، غلامرضا و رضا امید. (۱۳۸۸). *کیفیت زندگی، شاخص توسعه اجتماعی*. تهران: شیرازه.
- فیتزپتریک، تونی. (۱۳۸۳). *نظریه رفاه، سیاست اجتماعی چیست؟*. ترجمه هرمز همایون‌پور. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی و گام نو.
- الکاک، بیت و همکاران. (۱۳۹۱). *کتاب مرجع سیاست‌گذاری اجتماعی*. ترجمه علی‌اکبر تاج‌مزینانی و محسن قاسمی. جلد اول. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- گرینل، ریچارد ام و جی. آر، یوان ای آندرو. (۱۳۸۹). *پژوهش و ارزیابی در مددکاری اجتماعی*. چاپ اول. تهران: دانژه.
- محمدپور، احمد و همکاران. (۱۳۹۱). «ارزیابی کیفی عملکرد سازمان‌های بهزیستی و کمیته امداد در کاهش فقر زنان سرپرست خانوار شهر ساری». *رفاه اجتماعی*. ۴۶ (۱۲)، صص ۳۱۹-۳۵۲.
- محمدپور، احمد. (۱۳۸۹). *ضد روش (منطق و طرح در روش‌شناسی کیفی)*. جلد اول. تهران: جامعه‌شناسان.
- *معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی سازمان تأمین اجتماعی*. (۱۳۹۳). دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی.
- Moore, Stephen. (2002). *social welfare ALIVE*. Third edition published.
- Sen, A. (1973). *On Economic Enequality*. Oxford: Clarendon press.