



جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
معاونت رفاه اجتماعی



توانمندسازی
حاکمیت و جامعه

بازاندیشی‌هایی در باب بیمه‌بیکاری

معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی
فروردین ۱۳۹۹

۱۵۲



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ



جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
معاونت رفاه اجتماعی

بازاندیشی‌هایی در باب

بیمه بیکاری



توانمندسازی
حاکمیت و جامعه

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

فروردین ۱۳۹۹

بازاندیشی‌هایی در باب بیمه بیکاری

معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

پژوهشگران: نوح منوری، حمید قیصری
ناظر علمی: احمد میدری

فروردین ۱۳۹۹

فهرست مطالب

۵	خلاصه مدیریتی
۵	زیرنظام برقراری مقرری
۶	زیرنظام قطع مقرری
۷	زیرنظام آموزش و کاربایی
۸	جمع بندی
۹	مقدمه
۱۱	فصل اول: وضعیت بیمه‌ی بیکاری در ایران (شاخص‌ها و مشکلات)
۱۲	پیشینه‌ای مختصر از نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران
۱۴	معضل محرومیت از بیمه‌ی بیکاری؛ به‌ویژه در مشاغل پروژه‌ای و شرکتی
۱۷	مناقشه در میزان بخشندگی
۱۹	منابع و مخارج صندوق بیمه بیکاری در ایران و ادعای بحران
۲۳	فصل دوم: تجربه‌ی شیلی و آموختنی‌های آن برای ایران
۲۵	مورد شیلی
۲۸	نقاط قوت برنامه‌ی شیلی
۲۹	نقاط ضعف برنامه‌ی شیلی
۲۹	آموزه‌های برآمده از تجربه‌ی شیلی - گمانه‌های اولیه
۳۰	بازاندیشی در تکنیکی‌های مورد ایران
۳۴	فرجام بحث - الگویی که برای ایران پیشنهاد می‌کنیم
۳۷	فصل سوم: مقابله با سوءاستفاده‌ها از بیمه‌ی بیکاری (گفتاری در حمایت از رویکرد ترمیمی)
۳۸	نخست - بازخوانی مسأله از منظر متولیان امر
۴۱	دوم - بازاندیشی جامعه‌شناختی در مسأله
۴۳	گمانه‌های ترمیمی در قبال موضوع سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری
۴۶	سوم - صورت‌بندی مجدد مسأله با ترکیب دیدگاه‌های سازمانی و جامعه‌شناختی
۴۸	چارچوب پیشنهادی مقابله با سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری در ایران
۴۹	فصل چهارم: کاربایی‌ها به مثابه حلقه‌ی مفقوده در بحران نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران
۵۰	پروپلماتیک بحران نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران

۵۱	گذار از بحران انگاری های کلیشه ای
۵۴	تدقیق استدلال در باب نقش کارایی ها در بحران مبتلابه نظام بیمه ی بیکاری
۵۵	سادگی پرسش برانگیز «نقش» کارایی ها
۵۵	مقدمات بازنندیشی در نقش کارایی ها
۵۹	گام هایی برای تحقق کارکردهای مورد انتظار از کارایی ها
۶۱	فصل پنجم: موخره (چیزهایی که نمی دانیم)
۶۵	ضمیمه ۱: بیمه بیکاری در جهان
۶۶	انگلیس
۶۶	استرالیا
۶۷	آرژانتین
۶۸	کانادا
۶۸	چین
۶۹	دانمارک
۶۹	یونان
۷۰	ایتالیا
۷۰	ژاپن
۷۱	اسپانیا
۷۱	ایالات متحد آمریکا
۷۲	فنلاند
۷۳	فرانسه
۷۴	آلمان
۷۶	منابع



خلاصه مدیریتی

ضعف در قانون‌گذاری، طراحی، یا اجرا در هر یک از زیرنظام‌های مختلف نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران (برقراری مقررری؛ قطع مقررری؛ آموزش و کاریابی) منجر به بروز مشکلات و کمبودهایی در شرایط فعلی بیمه‌ی بیکاری در ایران شده است. برخی از این مشکلات و کمبودها عبارتند از:

- سطح پوشش نازل بیمه‌ی بیکاری؛
- محرومیت‌های سیستماتیک برخی مشاغل موقت از جمله مشاغل پروژه‌ای؛
- شکاف‌ها و ابهام‌های تحلیلی در متن قوانین و آیین‌نامه‌های بیمه‌ی بیکاری و شکل گرفتن بوروکراسی حجیم در بخش تشخیص استحقاق؛
- مشکلات ناشی از رصد تجسسی اشتغال مجدد یا ابهام در پیشنهاد شغل؛
- تفاسیر و ارزیابی‌های شایان تأمل بیشتر درباره‌ی بخشندگی بالای برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری؛
- و بی‌کارکردی/کژکارکردی عنصر مهم کاریابی‌ها در عملکرد بهتر نظام بیمه‌ی بیکاری.

در مورد مشکلات بیمه‌ی بیکاری در ایران نباید به توصیه‌های ساده‌ای مثل افزایش نرخ حق بیمه و افزایش سابقه‌ی مورد نیاز برای احراز استحقاق پوشش بیمه‌ی بیکاری روی آورد؛ بلکه باید با درک پیچیدگی‌های مشکلات برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری در ایران، هم از تجربه‌ی سایر کشورها و هم به شکل فراگیر و با در نظر گرفتن تمام زیرنظام‌های نظام بیمه‌ی بیکاری اقدام به ارائه‌ی راه حل کرد. در نهایت دینامیسمی باید شکل بگیرد که از یک سو، با لحاظ رکود مبتلابه سازوکارهای خلق ثروت، مشوق اشتغال باشد و هدف اصلی از حمایت‌های دوره‌ی بیکاری را نیز حفظ توان فرد برای اشتغال‌یابی یا کارجویی بداند، و از سوی دیگر، شمول حداکثری انواع کار را در دستور کار خود قرار دهد.

زیرنظام برقراری مقررری

در این پژوهش با مطالعه‌ی برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری کشور شیلی، برخی ویژگی‌های کاربردی و مهم آن را توضیح دادیم؛

- تشویق استخدام دائم؛
- شمول مشاغل ناپایدار؛
- کاهش هر چه بیشتر تبعیض میان کارگران دائم و موقت؛
- کاهش ائتلاف بوروکراتیک و تعمیق مقوله‌ی مزایای دوره‌ی بیکاری؛
- و تبلور دینامیسم مندرج در مقاله‌نامه‌ی ۱۶۸.

در برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری شیلی تقسیم‌کاری میان دو صندوق بیمه‌ی بیکاری و صندوق همبستگی شکل گرفته که از یک سو مسائل ناشی از استخری بودن را کاهش دهد و از سوی دیگر حمایت‌های ضروری از پس‌انداز فردی بیمه‌پردازان در دستور کار قرار گیرد. هر چند در الگوگیری از برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری شیلی باید به قدر کافی محافظه‌کاری نیز پیشه کرد؛ به ویژه با یادآوری این که نمی‌توان پذیرفت که هر صورتی از سپردن عنان امور حکمرانی به بخش خصوصی، مترادف با تحقق هر چه بیشتر منافع عمومی و کاستن از میزان ائتلاف منابع عمومی است.

ارائه‌ی هر گونه پیشنهادی برای تغییر در برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری ایران، نیازمند بازاندیشی در تکنیکی‌های مورد ایران است؛ از جمله خلأ سیاست‌گذاری مبتنی بر تولید و حمایت از اشتغال. در ایران هم چنان ادبیاتی در حوزه‌ی بیمه‌ی بیکاری رایج و هژمونیک است که

اساساً این موضوع را به دست فراموشی می‌سپارد که هدف از تمام این تمهیدات و حمایت‌های اجتماعی، کمک به افراد بیکار شده برای حفظ حداقل امیدهایشان برای بازگشت سریع به جمع شاغلان و برخورداری‌شان از حیاتی شرافتمندانه و مبتنی بر مشارکت در زنجیره‌ی ارزش آفرینی است. بنابراین نظام بیمه‌ی بیکاری در کشور نباید اولویت‌های اشتغال‌آفرینی و توانمندسازی خود را رها کند. به این مورد باید بیفزاییم:

- فقدان سیاست‌گذاری مبتنی بر تحقق توأمان کارویژه‌های تخصصی حمایت از بیکاران (حمایت‌های آموزشی، مالی، استخدامی و کاریابی)؛
- نبود عزم فرا-سازمانی برای برون‌رفت از محرومیت‌های سیستماتیک کنونی از جمله در قبال کارگران پروژه‌ای؛
- و ضعف عزم فرا-سازمانی برای حذف الیگارش‌ی بوروکراتیک در حوزه‌ی بیمه‌ی بیکاری.

در نهایت گام‌های پیشنهادی ما برای تغییر نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران عبارتند از:

- گام اول؛** انتقال دانش محاسبه‌ی سهم حمایتی دولت در قبال این صورت از حمایت‌گری بیمه‌ای در دوره‌ی بیکاری؛ از دولت‌های مجری الگو (مانند شیلی) به دولت ایران؛ با تأکید بر ارائه‌ی خدمات مشاوره‌ای.
- گام دوم؛** اختصاص حداکثر پوشش به حداکثر مشمولان بر اساس ترکیب پس‌اندازهای فردی و حمایت‌های دولتی (که مترادف با کاهش چشمگیر دوره و میزان حمایت و افزایش چشمگیر میزان شمول حمایت‌ها خواهد بود).
- گام سوم؛** فراخوانی نمایندگانی از تمام گروه‌های شغلی فعال در کشور برای مشارکت در امور حکمرانی این نظام حمایت بیمه‌ای (که باید طی روندهایی دموکراتیک انتخاب شوند).
- گام چهارم؛** محوریت گروه متشکل از نمایندگان گروه‌های شغلی فعال در کشور در برقراری دیالوگ اجتماعی لازم برای آگاه کردن عموم شهروندان از چرایی کاهش میزان و افزایش شمول حمایت‌های دوره‌ی بیکاری.
- گام پنجم؛** تصویب الگویی از سهم‌پردازی سلسله‌مراتبی بر حسب بهره‌مندی‌های درآمدی گروه‌های شغلی با هدف گسترش منابع در دسترس نظام بیمه‌ی بیکاری؛ با مشارکت کامل نمایندگان گروه‌های شغلی فعال در کشور.
- گام ششم؛** واریسی صلاحیت‌ها و عملکرد کاریابی‌ها به عنوان ارکان کلیدی تحقق کارویژه تخصصی استخدام به عنوان یکی از سه کارویژه کلیدی حمایت‌های دوره‌ی بیکاری.
- گام هفتم؛** روزآمد کردن ارکان فعال در حوزه‌ی آموزش نیروهای کار با استفاده از منابع حاصل از سهم‌پردازی سلسله‌مراتبی و با مشارکت مؤثر مؤسسات و مراکز ذی‌صلاح آموزش و توانمندسازی شغلی.
- گام هشتم؛** گزارش دهی‌های دوره‌ای نظام بیمه‌ی بیکاری درباره‌ی منابع و مصارف حاصل از تغییر الگو به تفکیک سه کارویژه تخصصی حمایتی؛ با تأکید بر ارائه‌ی شاخص‌های مربوط به عملکرد الگوی جدید در زمینه‌های توانمندسازی و کاریابی.
- گام نهم؛** به‌کارگیری کارشناسانی که در الگوی پیشین وظیفه‌ی تشخیص شمول یا عدم شمول متقاضیان حمایت‌های دوره‌ی بیکاری را بر عهده داشتند، در کار نظارت بر هزینه‌کرد اثربخش منابع الگوی جدید.

زیرنظام قطع مقرر

سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری عبارت است از هرگونه رفتاری که یک شهروند را در موقعیت استحقاق دریافت مساعدت‌های بیمه‌ای دوران بیکاری قرار می‌دهد، در حالی که در واقعیت امر او را می‌توان با ارجاع به چارچوب‌ها و مفاد قانونی یا اجرایی مشخصی فاقد حداقل‌ها یا شرایط دریافت چنین مساعدت‌هایی دانست. هواداران رویکرد «تنبیهی» و «کیفری» در برخورد با سوءاستفاده‌گران متقاضیانند که این رفتار سوءاستفاده‌گرانه به قدری مذموم است که باید آن را با قاطعیت مجازات کرد. با این حال با اتخاذ رویکردی اجتماعی باید توجه کرد که سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری بی‌شک از موضوعاتی است که می‌توان آن را در حیطه‌ی «حقوق اداری» دید



و حقوق اداری از نظر دورکیم از مهم‌ترین مصادیق شکل‌گیری و غلبه‌ی فزاینده‌ی حقوق ترمیمی در جهان امروزین است. به این ترتیب بسیاری از بزهکاری‌ها و تخلفات را به شبکه‌ها یا خرده‌نهادهایی بسپارد که برای متخلفان «دادگاه» تشکیل نمی‌دهند، بلکه او را به بطن «روابط» ی «محلی» و «اجتماعی» بازمی‌گردانند که قرار است «گفتگو» ی قطع شده میان متخلف و جهان پیرامونش را از نو برقرار کنند و به او کمک کنند که مسئولیت اقدام خویش را بپذیرد و در راه ایفای نقش شهروند مسئول گام بردارد.

در مورد بیمه‌ی بیکاری باید با درک همدلانه‌تری به تجربه‌ی فرودستان اندیشید و سوءاستفاده‌ی آنان از امکان دریافت مقرری بیکاری را نباید به «بزه» ی «وحشتناک» تبدیل کرد. به ویژه این‌که در موضوع سوءاستفاده‌گران از مقرری بیکاری در ایران، ملاحظاتی وجود دارند که باید با مرور آن‌ها تصمیم بگیریم که اتخاذ چه رویکردی از اولویت برخوردار است؛ از جمله اینکه اقتصاد ایران را نمی‌توان اقتصادی کامیاب و مولد اشتغال دانست و شواهد زیادی حاکی از روند روزافزون اتخاذ سیاست‌هایی است که عملاً شمار بیشتری از مردم را در معرض فلاکت و فرودستی قرار می‌دهد.

با این توضیحات حداقل دو مورد باید در تدوین چارچوب مقابله با سوءاستفاده‌ها مورد توجه قرار گیرد:

اول- تعیین دقیق مصادیق سوءاستفاده از جمله مصادیق اشتغال پنهان. سیاست کشف تفتیشی درآمدزایی شهروندان از مشاغل غیررسمی مانند مسافرخشی یا کار با حقوق نازل‌تر از حداقل‌های قانون کار، مصداقی از نادیده گرفتن اصل کفایت و برخورد قضایی و کیفری با این دسته از شهروندان، مترادف با دامن زدن به شرایط بی‌نوایی آنان است.

دوم- ترسیم دقیق مراحل مقابله با سوءاستفاده‌ها و متولیان هر کدام. برخورد قضایی و جزایی باید آخرین مرحله از مقابله با سوءاستفاده‌ها آن هم به شکلی نادر و محدود باشد. برخورد ترمیمی به معنای پاسخی اجتماعی به مسائل کاملاً اجتماعی است.

با این اوصاف مراحل آغازین مقابله با سوءاستفاده‌ها باید شامل گفتگوها و راهنمایی‌ها باشد که هدایت آن‌ها را ارکان و اعضای «کامیونیتی کارگری» کشور برعهده می‌گیرند و هدف از آن‌ها شنیدن همدلانه‌ی صدا و روایت سوءاستفاده‌گران از شرایطی است که آنان را به اتخاذ چنین رفتاری واداشته است. در این مسیر باید به اهمیت فراهم آوردن تمهیداتی تأکید کرد، تمهیداتی برای آن‌که این دسته از افراد بتوانند از امکان‌های دیگر حمایت اجتماعی بهره‌مند شوند و فرصت‌هایی برای توان‌افزایی در اختیارشان قرار بگیرد.

زیرنظام آموزش و کاریابی

کاریابی‌ها یکی از مهم‌ترین بازیگران میدانی هستند که قرار است دوره‌های دچاری نیروهای کار به «بیکاری» را به حداقل برساند. در مسیر سنجش و تصحیح سرمایه‌گذاری‌های انجام شده روی نیروی انسانی در کشور باید برای واقعیت متمرکز شد که معنا و مصداق «کاریابی» برای فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در ایران چیست و کارجویان چه چیزهایی را در مراحل و فرایندهای «کاریابی» تجربه می‌کنند. به ویژه اینکه همواره با بحران‌انگاری‌های کلیشه‌ای در زمینه‌ی کار و بیکاری روبرو هستیم که با گزارش عدم آمادگی لازم نیروهای کار برای ورود به بازار کار و عدم تطابق تحصیلات دانشگاهی با نیازهای بازار کار در نهایت در خدمت بازارمحوری و قرار دادن نهاد دانشگاه به عنوان زیرمجموعه‌ی بازار در می‌آیند. این در حالی است که دانشگاه باید بخشی از نظام تولید دانایی برای بهره‌برداری از ظرفیت‌های حوزه‌ی خلق اشتغال و ارزش باشد و به جای در نظر گرفتن بازار به عنوان مفسر تمام کمبودها، باید رویکردی در دستور کار قرار گیرد که بازار را در رابطه‌ای تعاملی و هم‌ارز با دیگر نهادهای دخیل در تأمین ظرفیت‌های اشتغال قرار می‌دهد و نیروی کار کشور را به ماده‌ی خام گونه‌ای ارتدوکس از بازاراندیشی فرو نمی‌کاهد.

به موازات تشدید بحران بیکاری در ایران، کاریابی‌ها نیز در ایران تکثیر شده‌اند. کاریابی تا سال‌ها از خدماتی بود که دولت متولی اصلی آن بود، اما رفته رفته نقش بخش خصوصی در آن افزایش یافت. با وجود سابقه‌ی طولانی حضور کاریابی‌ها در ایران، هنوز کاریابی‌ها دچار سادگی پرسش برانگیزی هستند. عملکرد آن‌ها معمولاً محدود به فهرست‌نویسی‌های ساده از کارجویان یا موقعیت‌های کاری و همچنین توصیه‌هایی مبنی بر یادگیری کامپیوتر و برخی مهارت‌های دیگر است. همچنین شرایط اعطای مجوز تأسیس کاریابی در ایران بسیار ساده است و در آن هیچ نشانی از بحرانی بودن مقوله‌های بیکاری و اشتغال زایی نمی‌توان یافت. بنابراین باید دولت را نیز در

موضوع اعطای نقش‌های بیشتر، حساس‌تر و تأثیرگذارتر بر سرنوشت بیکاران، به مراکز و مؤسساتی که در تأمین کارکرد اولیه‌ی خویش نیز به ناکامی دچار آمده‌اند، به پرسش گرفت.

در این پژوهش سه گام برای تحقق کارکردهای مورد انتظار از کاربایی‌ها در نظر گرفته شده است:

- اول - برقراری سامانه‌ی هوشمند کاربایی؛
- دوم - در نظر گرفتن مهلتی برای ارتقای کاربایی‌های موجود؛
- سوم - ترویج دانش بینارشته‌ای کاربایی.

این گام‌ها کمک می‌کند که کاربایی‌ها در مسیر مشخصه‌یابی (پروفایلینگ) مستمر سه ضلع کاربایی قرار بگیرند. کارگزاران کاربایی باید در مشخصه‌یابی مستمر بازار کار، کارجویان و کارفرمایان فعال باشند. کاربایی‌ها باید نقشی در تصحیح ساختار شدیداً عمودی سیاست‌گذاری اشتغال در ایران ایفا کنند؛ به ویژه در شرایطی که با غلبه‌ی سیاست‌های تسهیلات محور، دولت‌ها معمولاً به شکلی نه‌چندان عقلانیت‌محور و هدف‌مند، منابع عمومی را به برخی حوزه‌ها تخصیص می‌دهند.

همچنین کاربایی‌ها به جای ایفای نقش مکان‌هایی ساکن و راکد که صرفاً به نام‌نویسی از کارجویان و ارسال اسامی آن‌ها به نشانی‌های دریافت‌کنندگانی عام می‌پردازند، باید از ظرفیت‌های روزافزون فناوری‌های نوین ارائه‌ی آموزش‌ها و انتقال توانمندی‌ها به کارجویان به نحو احسن بهره‌برده و در فرایند تطبیق حداکثری نیازمندی‌های بازار کار و توانمندی‌های کارجویان مشارکت کنند. به این معنا، کاربایی‌ها می‌توانند از ارکان ارتقای «سرمایه‌ی انسانی» در کشور باشند و بر نرخ استخدام‌پذیری کارجویان بیافزایند.

جمع‌بندی

در پایان باید بگوییم که تأکید ما در این پژوهش بر بعد اجتماعی بیمه بوده است. با چنین رویکردی از یک سو به ابعاد اجتماعی مشکلات بیمه‌ی بیکاری پرداخته‌ایم و از سوی دیگر مولفه‌هایی برای بازطراحی صندوق بیمه بیکاری با توجه به نقص‌های مفهومی و خلاءهای قانونی آن پیشنهاد داده‌ایم. به نظر می‌رسد نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران نیازمند جلوگیری از اعمال سلیقه در تفاسیر قانونی، ایجاد وحدت رویه، حذف بوروکراسی تشخیص نوع بیکاری و تفتیش عدم اشتغال، توجه ویژه به مشاغل ناپایدار، بازخورد از نمایندگان گروه‌های مختلف شغلی و کارگری، و به طور کلی بازنگری هدفمند از طریق سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی است.

هم‌زمان با بررسی دقیق‌تر مسائل و مشکلاتی که کارگران در راه برخورداری از بیمه‌ی بیکاری متحمل می‌شوند، باید الگوهای سیاستی مقابله با تبدیل اکثریت کارها به مشاغل با «ماهیت غیردائمی» را نیز با حضور مطلعان کارگری و حقوقی مورد مطالعه قرار داد. در واقع تفاهم‌نامه‌ی سال ۱۳۸۴، بازتابی بود از این واقعیت که در صورت عدم کنترل دامنه‌ی مشاغلی که به دلیل موقتی بودن از دریافت بیمه‌ی بیکاری محروم می‌مانند، بحرانی فراگیر خواهد داد؛ زیرا مشاغل بسیاری وجود دارند که می‌توان آن‌ها را به این حربه از شمول بیمه‌ی بیکاری خارج کرد. به عبارت دیگر نیاز به سیاست‌های کارآمدی وجود دارد که از هژمونیک شدن الگوی روابط موقت و مسئولیت‌گریزی کارفرماها (در مورد نیروهای شرکتی) جلوگیری کنند.



مقدمه

نظام فعلی بیمه‌ی بیکاری در ایران را می‌توان مشتمل بر چند زیرنظام اصلی دانست:

- زیرنظام برقراری مقرری: شامل تأمین منابع مالی و تعیین مشمولان
- زیرنظام قطع مقرری: شامل تشخیص سوءاستفاده‌ها و مقابله با آنها
- زیرنظام آموزش و کاريابی: شامل مهارت‌آموزی به مقرری‌بگیران و ثبت و ارائه‌ی پیشنهادهای شغلی

در زیرنظام اول (مواد ۱ تا ۷ و ۱۰ قانون بیمه‌ی بیکاری) مشمولان بالقوه‌ی این قانون مشخص شده، «بیکار» تعریف شده، سازوکار اداری برقراری مقرری تعیین شده، سهم حق بیمه و مبلغ مقرری و طول دوره‌ی پرداخت معین شده، و شرایط استحقاق درج شده است. زیرنظام دوم (ماده ۸ قانون) موارد قطع بیمه‌ی بیکاری را مشخص کرده؛ از جمله عدم شرکت در دوره‌های آموزشی، عدم قبول شغل پیشنهادی، و بازگشت به کار. در این زیرنظام مجازات عدم ارائه‌ی اطلاعات صحیح یا پنهان نگاه داشتن اشتغال تعیین شده که عبارت است از بازگرداندن مقرری‌های دریافت شده.

زیرنظام سوم (مواد ۶ و ۹ قانون) تعیین کرده که مقرری‌بگیر باید آمادگی خود را برای اشتغال به کار اعلام و در دوره‌های کارآموزی و سوادآموزی شرکت کند. همچنین سازوکاری برای ثبت محل‌های شغلی و پیشنهاد آن‌ها به مقرری‌بگیران اندیشیده شده است. با این همه هر یک از این زیرنظام‌ها یا به علت ضعف در قانون‌گذاری یا به علت ضعف در اجرا منجر به بروز مشکلات و کمبودهایی در شرایط فعلی بیمه‌ی بیکاری در ایران شده است.

در فصل اول این گزارش تصویری از بیمه‌ی بیکاری در ایران و مهمترین «مشکلات» آن ارائه می‌شود. این مشکلات به طور عمده عبارت است از سطح پوشش نازل بیمه‌ی بیکاری در ایران و محرومیت‌های سیستماتیک برخی مشاغل موقت از جمله مشاغل پروژه‌ای. فصول بعدی این گزارش هر یک ناظر بر یکی از آن زیرنظام‌ها و با رویکردی «راه‌حل» محور تنظیم شده است. فصل دوم ناظر به زیرنظام اول و با بهره‌گیری از تجربه‌ی بیمه‌ی بیکاری شیلی، بینش‌هایی برای طراحی نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران به دست می‌دهد.

فصل سوم ناظر به زیرنظام دوم (زیرنظام قطع مقرری) و برخورد با سوءاستفاده‌کنندگان از بیمه‌ی بیکاری است. در این فصل ضمن ارائه راه‌حل‌هایی برای مشکل سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری، استدلال کرده‌ایم که در چنین عرصه‌ای و در جهت برخورد با چنین سوءاستفاده‌هایی آنچه باید در دستور کار قرار گیرد، نوعی رویکرد ترمیمی به جای برخورد تنبیهی است.

فصل چهارم ناظر به زیرنظام سوم (زیرنظام آموزش و کاريابی) است. این موردی است که علی‌رغم اهمیت آن برای کارکرد صحیح نظام بیمه‌ی بیکاری، معمولاً در مباحث بیمه‌ی بیکاری مورد غفلت قرار می‌گیرد.

در فصل پنجم و پایانی گزارشی از محدودیت‌ها و کمبودهای داده‌ای این پژوهش ارائه شده است. تغییر و اصلاح ساختاری بیمه‌ی بیکاری در ایران منوط به رفع این نواقص داده‌ای است.

فصل اول:

وضعیت بیمه‌ی بیکاری در
ایران (شاخص‌ها و مشکلات)



پیشینه‌ای مختصر از نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران

- در ایران برای اولین بار در سال ۱۳۲۵ و با تصویب قانون کار، صندوقی به نام صندوق تعاون (در سطح کارگاه به علاوه‌ی یک صندوق مرکزی) به منظور حمایت‌های بیکاری، از کارافتادگی و غیره پیش‌بینی می‌شود؛
- در ۱۳۳۱ با تصویب لایحه‌ی بیمه‌های اجتماعی کارگران، حمایت در مقابل بیکاری به عنوان یکی از اهداف آن معرفی می‌شود. این قانون در سال ۱۳۳۴ اصلاح و در سال ۱۳۳۹ قانون جدیدی تصویب می‌شود، در حالی‌که در هیچ‌یک ذکر صریح از حمایت از «بیکاران» به میان نمی‌آید؛
- در قانون کار ۱۳۳۷ و با رویکردی «صنف‌گرایانه» تأسیس «صندوق بیکاری» بر عهده‌ی سندیکاها و اتحادیه‌ها گذاشته می‌شود؛
- در سال ۱۳۵۴ همزمان با تصویب قانون تأمین اجتماعی، تدوین لایحه‌ی قانون بیمه‌ی بیکاری مورد توجه قرار می‌گیرد؛
- سرانجام در سال ۱۳۶۶ قانون بیمه‌ی بیکاری تصویب و برای مدت سه سال به صورت آزمایشی اجرا شده و در سال ۱۳۶۹ به صورت دائمی در می‌آید. بر اساس این قانون سازمان تأمین اجتماعی مکلف می‌شود به بیمه‌شدگانی که تابع مقررات قانون تأمین اجتماعی بوده و در عین حال تحت پوشش قانون کار نیز هستند و بدون میل و اراده بیکار شده و آماده کار باشند، مقرری بیکاری پرداخت کند.

سطح پوشش پایین

از مشکلات برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری در ایران «سطح پوشش» نازل آن است. طبق آمار سال ۱۳۹۸ حدود ۲۶ هزار نفر در ایران مقرری بیمه‌ی بیکاری دریافت می‌کنند. تعداد بیکاران در ایران طبقه آمار رسمی حدود ۳ میلیون نفر است.^۱ از این میان حدود ۵۸ درصد قبلاً شاغل بوده‌اند.^۲ بنابراین طبق همین آمار رسمی نسبت مقرری‌گیران بیمه‌ی بیکاری در ایران نسبت به تعداد بیکاران کمتر از ۱۰ درصد و نسبت به بیکاران قبلاً شاغل کمتر از ۱۵ درصد است. از مجموع کل درخواست‌های بیمه‌ی بیکاری نیز تنها حدود یک سوم مشمول دریافت مقرری می‌شوند. همچنین تعداد کسانی که به طور بالقوه می‌توانند مشمول بیمه‌ی بیکاری شوند ۸٫۸ میلیون نفر است که فقط حدود ۳۰ درصد جمعیت شاغل در ایران را شامل می‌شود. اگر به همه‌ی این ارقام بخواهیم آمار شاغلان غیررسمی را نیز بیافزاییم (که گفته می‌شود یک سوم شاغلان را تشکیل می‌دهند) وضعیت به مراتب بدتر می‌شود. برای مقایسه‌ی «پوشش» بیمه‌ی بیکاری در ایران نسبت به سایر کشورهای جهان برخی آمارها را بررسی می‌کنیم.^۳ (کشورهایی که با علامت * مشخص شده‌اند علاوه بر برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری، برنامه‌ی مساعدت اجتماعی نیز دارند).^۴

همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود ایران به لحاظ سطح پوشش یکی از ضعیف‌ترین برنامه‌های بیمه‌ی بیکاری را در میان کشورهای صاحب این برنامه دارد.

۱- وبسایت اتاق بازرگانی تهران، ۱۳۹۸/۴/۱۷

۲- خبرآنلاین، ۱۳۹۸/۵/۱۳

این درصد طی سال‌های اخیر رو به افزایش بوده است: (مهرنیوز، ۱۳۹۶/۱۲/۱۶)

در بین عوامل بیکاری شاغلان، «موقتی بودن کار» با ۲۲٫۶ درصد بیشترین سهم را در بیکاری داشته است. همچنین «پائین بودن درآمد» با سهم ۱۶٫۸ درصدی، دومین عامل بیکار شدن شاغلان در پنج سال گذشته بوده است. اما سومین عامل بیکاری «اخراج یا تعدیل نیرو» با سهمی ۱۶٫۶ درصدی قرار دارد.

۳- آمارهای ۴ ستون اول از وبسایت tradingeconomics.com (سال ۲۰۱۹)

۴- حدود ۴۰ درصد از کشورهای جهان برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری دارند:



جدول ۱ مقایسه سطح پوشش بیمه بیکاری

کشور	جمعیت کشور (میلیون)	جمعیت فعال (میلیون)	جمعیت بیکار (میلیون)	درصد بیکاری	درصد مقرری بگیران به کل بیکاران ^۱
ایران	۸۱	۲۷,۵	۳	۱۰,۸	۸,۶
اتریش*	۸,۸	۴,۱	۰,۲	۷	۵۴
آلمان*	۸۳	۴۷,۳	۲,۲	۳,۱	۴۸
فرانسه*	۶۷	۳۱,۶	۳,۳	۸,۴	۹۱
فنلاند*	۵,۵	۲,۷	۰,۱	۵,۹	۸۷
بلژیک	۱۲	۴,۴	۰,۳	۵,۶	۱۰۰
دانمارک*	۵,۸	۲,۹	۰,۱	۳,۷	۴۴
هلند	۱۷,۳	۹,۲	۰,۳	۳,۵	۷۰
نروژ	۵,۳	۲,۹	۰,۰۷	۳,۷	۵۷
پرتغال*	۱۰,۳	۵,۲	۰,۳	۶,۱	۳۲
سوئد	۱۰,۲	۵,۵	۰,۴	۷,۱	۶۰
سوئیس	۸,۵	۵,۲	۰,۱	۲,۲	۶۳
اسپانیا*	۴۷	۲۲,۹	۳,۱	۱۳,۹	۱۷
ترکیه	۸۲	۳۳	۴,۵	۱۳,۹	۲
عربستان	۳۳,۴	۱۸	۱	۵,۶	
اسلواکی	۵,۴	۲,۷	۰,۱	۵	۱۳
رومانی	۱۹,۵	۵,۲	۰,۲	۳,۹	۱۶
لهستان	۳۸	۱۷	۰,۸	۵,۱	۱۸
ژاپن	۱۲۶	۶۹	۱,۶	۲,۴	۱۹
قبرس	۰,۸۶	۰,۴۳	۰,۰۳	۶,۶	۲۶
مجارستان*	۱۰	۴,۷	۰,۱	۳,۵	۱۸
مالت*	۰,۴۸	۰,۲۲	۰,۰۱	۳,۴	۶
آمریکا	۳۲۷	۱۶۴	۵,۸	۳,۶	۲۹
اسلوانی	۲	۰,۹	۰,۰۷	۷,۴	۳۰
بلغارستان	۷	۳,۴	۰,۱	۵,۳	۳۶
شیلی	۱۹	۸,۵	۰,۶	۷	۳۶
کره جنوبی	۵۲	۲۸	۱	۳,۴	۳۷
لیتوانی	۲,۸	۱,۵	۰,۱	۷,۹	۳۸

1 - <http://www.oecd.org/social/recipients.htm>

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1196&newsId=2318&furtherNews=yes>



کشور	جمعیت کشور (میلیون)	جمعیت فعال (میلیون)	جمعیت بیکار (میلیون)	درصد بیکاری	درصد مقرری بگیران به کل بیکاران ^۱
لوکزامبورگ	۰,۶	۰,۵	۰,۰۱	۵,۳	۳۹
لتونی	۲	۱	۰,۰۵	۶,۴	۴۱
کانادا	۳۷	۲۰	۱,۱	۵,۵	۴۲
چک	۱۰,۵	۷,۵	۰,۲	۲,۶	۴۶
استونی*	۱,۳	۰,۷	۰,۰۳	۵,۱	۳۱
ایتالیا	۶۰	۲۶	۲,۵	۱۰	۴۸
انگلستان*	۵۶	۳۴	۱,۲	۳,۹	۵
ایرلند*	۴,۸	۲,۴	۰,۱	۴,۸	۱۸

معضل محرومیت از بیمه‌ی بیکاری؛ به‌ویژه در مشاغل پروژه‌ای و شرکتی

قانون بیمه‌ی بیکاری در ایران در اواخر دهه‌ی شصت به تصویب رسید. در آن سال‌ها اکثریت مطلق قراردادهای کار در اختیار قراردادهای کار دایم بود و به همین دلیل در قانون آن زمان هیچ اشاره‌ای به مشاغل موقت نشده است. از آغاز دهه‌ی ۷۰ با برخی تفسیرها از قانون کار و به موازات تحولات اقتصادی داخلی و بین‌المللی، قراردادهای مدت موقت و کار معین در ایران نیز گسترش یافتند. به مرور کار دایم از اکثریت به اقلیت و از قاعده به استثنا تبدیل شد. به این ترتیب، دریافت مقرری بیکاری برای کارگرانی که از قراردادهای دایمی محروم می‌شدند، دشوارتر شد. مشکل اصلی در تفسیری بود که از ماده ۲ قانون بیمه‌ی بیکاری یعنی «غیرارادی» بودن بیکاری ارائه می‌شد.

رفته رفته تعداد کارگرانی که از دریافت مقرری بیکاری محروم می‌ماندند، در حال افزایش بود. به همین دلیل، در سال ۱۳۸۴ طی تفاهم‌نامه‌ای (به شماره ۱۱۸۷۳۹) میان وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی مقرر شد که کارگران با قرارداد مدت موقت با شرایطی تحت شمول بیمه‌ی بیکاری قرار بگیرند. تفاهم‌نامه‌ی ۱۳۸۴ گامی رو به جلو برای جلوگیری از محرومیت نظام مند سهم‌پردازان بیمه‌ای بود.^۱ در این تفاهم‌نامه «نیاز به سابقه بیمه‌ای حداقل یکسال در کارگاه آخر» یا «تمدید حداقل یکبار قرارداد» به عنوان شرط برخورداری کارگران موقت (با ماهیت کار دائم) از قانون بیمه بیکاری تعیین می‌شود. یک بار در سال ۱۳۹۳ (دادنامه شماره ۹۰۳) و یک بار در سال ۱۳۹۴ (دادنامه شماره ۲۳) شرط «سابقه بیمه یکسال» از سوی دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود. با این حال در بخشنامه ۱۳۹۵/۱۰۰۰/۹۵/۱۰۰۰ سال ۱۳۹۵ باز هم به همان تفاهم‌نامه سال ۱۳۸۴ ارجاع داده می‌شود. بنابراین یکی از مسائل مطروحه تشخیص دقیق «غیرارادی» بودن بیکاری در پایان قرارداد است.

همچنین در بند ۱ همان تفاهم‌نامه کارگران پروژه‌ای تا حد زیادی (به جز در موارد اخراج حین کار) از شمول بیمه‌ی بیکاری محروم شدند. علاوه بر تفاهم‌نامه‌ی سال ۱۳۸۴، با مصوبه‌ای در هیئت وزیران (مصوبه ۲۱۱۶۶/۷۰۰۳۷ مورخ ۷۸/۱۲/۲۴) نیز کارگران پروژه‌ای از بیمه‌ی بیکاری محروم شده‌اند.

حتی در وبسایت تأمین اجتماعی نیز جملات مبهمی در این ارتباط وجود دارد: «در صورتی که بیکاری پس از اتمام قرارداد کار مدت معین باشد و شخص بیمه شده نیز دارای یک سال سابقه در آخرین کارگاه باشد، مشمول دریافت مقرری می‌شود. با این توضیح که با پایان قرارداد در قراردادهای مدت موقت مقرری بیمه بیکاری به کارگر تعلق نمی‌گیرد».^۲ یکی از مقام‌های ارشد سازمان تأمین اجتماعی (آقای

۱- براساس دورآی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره‌ی دادنامه‌ی ۹۷ مورخ ۱۳۸۲/۳/۴ و شماره‌ی دادنامه‌ی ۸ مورخ ۱۳۸۳/۱/۱۶ چنانچه بیکاری کارگر به دلیل انقضای مدت قرارداد کار موقت باشد، از مصادیق بیکاری بدون میل و اراده محسوب نمی‌شود

۲- وبسایت سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۶/۱۰/۱۷



زدا) در مصاحبه‌ای (۶ مرداد ۹۸) اعلام کرده که «اگر فردی در پایان پیمان و قرارداد کاری بیکار شود، چون با میل و اراده انجام شده است متأسفانه نمی‌توانیم مستمراً بیکاری پرداخت کنیم»^۱

با توجه به درصد بالای قراردادهای مدت موقت در بازار کار ایران، آنچنان که در جدول ۲ پیداست،^۲ در حال حاضر موارد اخراج و عدم نیاز درصد پایین‌تر از موارد برقراری مقرر بیکاری را شامل می‌شود؛ درصد بالاتر متعلق به «اتمام قرارداد» است. این آمار خود تأییدی است بر محرومیت جدی کارگران پروژه‌ای از بیمه‌ی بیکاری زیرا پروژه‌ای‌ها در صورت اتمام قرارداد مشمول بیمه‌ی بیکاری نیستند.

جدول ۲ تعداد بیمه بیکاری برقرار شده به تفکیک علت بیکاری و برحسب جنسیت

سهم از کل	جمع	زن	مرد	علت بیکاری
۲,۷	۵۶۸۵	۱۳۰۵	۴۳۸۰	اخراج موجه
۲۷,۴	۵۶۸۶۲	۱۳۷۳۳	۴۳۱۲۹	عدم نیاز
۰,۲	۳۱۴	۸۴	۲۳۰	اتمام پروژه
۰,۳	۵۹۹	۱۹۰	۴۰۹	فسخ قرارداد
۰,۱	۱۱۳	۲۷	۸۶	عدم توانایی
۲,۹	۶۰۸۵	۱۳۲۸	۴۷۵۷	تعطیلی کارگاه
۲,۸	۵۸۵۸	۳۴۵۰	۲۴۰۸	حوادث غیرمترقبه
۰,۰	۹۲	۴	۸۸	تغییر ساختار
۰,۰	۲۲	۴	۱۸	جابجایی کارگاه
۰,۰	۱۳	۳	۱۰	فصلی بودن کار
۶۲,۴	۱۲۹۶۲۲	۴۰۵۹۸	۸۹۰۲۴	اتمام قرارداد
۰,۰	۳۱	۱۲	۱۹	نوسازی صنایع
۱,۱	۲۱۹۷	۴۳۳	۱۷۶۴	سایر
۰,۱	۱۲۸			نامشخص
۱۰۰	۲۰۷۶۲۱	۶۱۱۷۱	۱۴۶۳۲۲	کل

محرومیت کارگران پروژه‌ای از دریافت مقرری بیکاری در حالی رخ می‌دهد که طبق آخرین آمار در جدول ۳^۳ (مربوط به سال ۱۳۹۷) حدود ۴۰٪ از کل مشمولان بالقوه‌ی بیمه‌ی بیکاری کارگران پروژه‌ای (پیمانی) هستند.

جدول ۳ تعداد بیمه شدگان اجباری سازمان تأمین اجتماعی به تفکیک دولتی، غیردولتی و پیمانها

سال / اداره کل	جمع	دولتی	غیردولتی	پیمانها	سایر
۱۳۹۳	۹۸۵۴۸۶۵	۱۳۷۱۱۹۲	۵۴۹۳۹۰۲	۲۹۴۳۷۱۲	۴۶۰۵۹
۱۳۹۴	۹۹۸۲۹۳۶	۱۳۹۶۰۵۸	۵۴۹۷۶۳۷	۳۰۴۸۶۹۳	۴۰۵۴۸
۱۳۹۵	۱۰۰۰۸۲۳۴	۱۴۸۸۷۳۷	۵۴۵۷۷۳۸	۳۰۳۷۰۶۳	۲۴۶۹۶
۱۳۹۶	۱۰۲۲۷۷۰۲	۱۵۶۸۶۱۶	۵۵۲۸۸۸۲	۳۱۰۸۷۹۵	۲۱۴۰۹
۱۳۹۷	۱۰۴۵۰۷۲۸	۱۵۴۰۸۱۴	۵۴۶۳۸۶۴	۳۴۲۶۷۵۳	۱۹۲۹۷

۱- خبرآنلاین، ۱۳۹۸/۵/۶

۲- سالنامه بیمه بیکاری سال ۱۳۹۶، سازمان تأمین اجتماعی

۳- سالنامه آماری ۱۳۹۷ سازمان تأمین اجتماعی

به عبارت دیگر، حدود ۴۰٪ از منابع صندوق بیمه‌ی بیکاری از طریق این نیروها تأمین می‌شود، در حالی که آن‌ها تا حد زیادی از بیمه‌ی بیکاری محروم هستند. این شکل و این میزان از محرومیت، با لحاظ استحقاق ذاتی سهم‌پردازان برای بهره‌مندی از حمایت در شرایط دشواری و عسرت، پرسش برانگیز و مخاطره‌آمیز است.

علاوه بر مشکل کارگران پروژه‌ای، شرط «یک سال سابقه‌ی بیمه در آخرین کارگاه» که در تفاهم‌نامه‌ی ۱۳۸۴ آمده است، برای اثبات استحقاق کارگرانی که شرایط ناپایداری را تجربه می‌کنند و با قراردادهای کوتاه‌مدت مشغول به کار می‌شوند، به ویژه کارگران موسوم به «شرکتی‌ها»، می‌تواند مشکل‌آفرین باشد.

این شکاف‌ها و ابهام‌های تحلیلی به ویژه خود را در سطح کارگزاری نشان می‌دهد. کارگزاران تشخیص و صدور رای بیمه‌ی بیکاری چه به علت عدم آگاهی حقوقی و چه به علت تفسیر به رأی برخی مواد قانونی و یا به علت اتکا بر پنداشته‌های شخصی که دیگر مصداقی از تفسیر به رأی نیز نیستند دچار ناهماهنگی‌های متعددی با یکدیگر هستند. علاوه بر ناهماهنگی، بوروکراسی حجیمی در بخش تشخیص ایجاد شده است که شائبه‌ی شکل‌گیری پدیده‌ی «کاغذبازی»^۱ در این حیطه را افزایش داده است. با این که در قانون بیمه‌ی بیکاری و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن، تشخیص بیکاری بدون میل و اراده و تاریخ وقوع بیکاری به عهده‌ی واحد کار و امور اجتماعی محل است، این تشخیص در محدوده‌ی وظایف و اختیارات مراجع حل اختلاف موضوع فصل نهم قانون کار قرار گرفته است که این امر در آرای وحدت رویه‌ی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۳۹ مورخ ۱۳۷۶/۴/۲۱، ۴۰۴ مورخ ۱۳۸۶/۶/۱۱، ۹۲۴ مورخ ۱۳۸۶/۹/۴ و ۳۲۴ مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۳ مورد تأیید واقع شده است. همچنین در مورد موارد بیکاری در پایان قراردادهای مدت موقت این تشخیص بر اساس تفاهم‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۱۸۷۳۹ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱ وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی، بر عهده‌ی هیئت‌های دو نفره متشکل از نمایندگان وزارت کار و سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته است.

به این ترتیب در حال حاضر برخی از اقشار نیروهای کار از جمله کارگران موقت، شرکتی، پاره‌وقت، ساعتی، پروژه‌ای، فصلی و غیره یا به طور کلی از مزایای بیمه‌ی بیکاری محروم هستند یا به علت ابهامات و عدم وحدت رویه به شکلی «اتفاقی» یا حتی «ارفاقی» از این مزایا بهره‌مند می‌شوند.

بخشی از محرومیت‌ها از بیمه‌ی بیکاری، ناشی از خارج شدن انواعی از کارگاه‌ها از شمول برخی موارد قانون کار است. کارگاه‌هایی که از شمول برخی موارد قانون کار خارج شده‌اند عبارتند از: کارگاه‌های خانوادگی، طبق ماده ۱۸۸ قانون کار، کارگاه‌های کوچک، طبق ماده ۱۹۱ قانون کار، و کارگاه‌های دارای ۵ نفر کارگر و کمتر که طبق قانون معافیت کارگاه‌ها و مشاغل دارای ۵ نفر کارگر و کمتر از شمول قانون کار تا پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب سال ۷۸ معاف شناخته و طبق تبصره یک آن پرداخت حق بیمه بیکاری را به اختیار و توافق کارگر و کارفرما موکول کرده است.^۲ در مورد افراد تحت تکفل نیز قیدی که روی مجرد یا متأهل بودن آمده است عملاً سایر افراد تحت تکفل افراد مجرد از جمله پدر و مادر را محروم از مقرری‌های بیکاری می‌کند. به عنوان نمونه با اعزام به خدمت افراد مجرد مقرری آن‌ها قطع می‌شود.

علاوه بر این دسته از محرومیت‌ها که می‌توان عنوان «محرومیت ناشی از گپ‌های حقوقی» را روی آن گذاشت، حداقل به دو دسته‌ی دیگر از محرومیت‌ها می‌توان اشاره کرد.

اول «محرومیت ناشی از ضعف نظارت بر کارفرمایان» که می‌تواند ناشی از این موارد باشد: ناقص رد کردن حق بیمه به لحاظ زمانی، کم رد کردن حق بیمه به لحاظ مبلغ (در مورد مشاغل سخت و زیان‌آور) و عدم اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل، پرداخت نکردن حق بیمه واقعی. از آنجایی که برخورداری از مقرری بیمه بیکاری کاملاً وابسته به سوابق بیمه‌ای پرداختی از سوی کارفرماهاست، هرگونه نقص سوابق بیمه‌ای منجر به محرومیت از بیمه بیکاری یا دشواری تعلق آن به بیمه‌شدگان می‌شود. به این ترتیب با کسانی مواجه می‌شویم که هم در پروسه خلق ارزش بوده‌اند و هم از حداقل‌های حمایتی محروم می‌شوند.

هر چند طبق قانون تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن، رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه شده نخواهد

1 - Red tape

2 - <https://www.yasa.co/blog/meet-the-conditions-to-receive-unemployment-benefits/>



بود^۱ اما منجر به بروز دشواری‌هایی برای بیمه‌شدگان می‌شود. همچنین مواردی از عدم همکاری کارفرمایان برای صدور نامه‌ی عدم نیاز گزارش شده است. ظاهراً برای دریافت بیمه بیکاری، کارفرما باید در نامه‌ای به اداره کار مرکزی استان، دلیل بیکار شدن ناخواسته کارگر را با درج زمان، به صورت مکتوب اعلام کند.^۲ در این نامه ذکر می‌شود که از چه تاریخی کارفرما دیگر به کارگر خود نیازی ندارد. نکته قابل توجه این است که این تاریخ باید یک روز بعد از تاریخ پایان قرارداد باشد. همچنین آخرین روز پرداخت بیمه کارگر از طرف کارفرما باید مصادف با آخرین روز قرارداد کارگر باشد.^۳

دیگری «محرومیت ناشی از رصد تجسسی اشتغال مجدد یا ابهام در پیشنهاد شغل» است. در حالی که محمد بابندریان رئیس گروه بیمه بیکاری و تعهدات کوتاه مدت سازمان تأمین اجتماعی اعلام کرده که «با یک بار عدم حضور مقرر بگير در منزل به هنگام مراجعه بازرسان سازمان تأمین اجتماعی، بیمه بیکاری قطع نمی‌شود بلکه در صورتی که بازرس در ساعات و روزهای مختلف به منزل مقرر بگير مراجعه و فرد حضور نداشته باشد بیمه بیکاری به صورت موقت قطع می‌شود تا زمینه بازرسی مشترک با اداره کار فراهم تا وضعیت مشخص شود»^۴ گزارش‌های متعددی دال بر آن وجود دارد که بازرسان تأمین اجتماعی در این زمینه رویکرد ظن حداکثری اتخاذ کرده و تنها با یک بار بازرسی از منزل و عدم حضور فرد اقدام به قطع مقرر می‌کنند.

همچنین باید دید خودداری از قبول شغل پیشنهادی مشمول چه آیین‌نامه‌ای می‌شود و نقش کاربایی‌ها در این میان چیست. در مردادماه ۹۸ محمدحسن زدا قائم مقام سازمان تأمین اجتماعی، اعلام می‌کند که به محض این‌که اولین کار پیشنهاد شد فرد دیگر نمی‌تواند مقرر بگير و باید سرکار برود.^۵ چنین موضعی را می‌توان دال بر آن دانست که عدم کارآمدی نظام کاربایی در ایران و افزایش دامنه‌ی مشاغل «ساده»، متولیان امر را به این نتیجه رسانده که اساساً سخن از سنجش میزان قابل پذیرش بودن مشاغل پیشنهادی برای کاربایان بلامحل است.

مناقشه در میزان بخشندگی

برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری در ایران معمولاً برنامه‌ای با «بخشندگی» بالا توصیف می‌شود. با این حال در ارتباط با سنجش سطح بخشندگی بیمه‌ی بیکاری در ایران نیز باید برخی جزئیات را با دقت بیشتری بررسی کنیم. مهم‌ترین شاهد بخشندگی بالای بیمه‌ی بیکاری در ایران، طول دوره‌ی پرداخت مقرر است که یکی از بالاترین‌ها در دنیا محسوب می‌شود. این نکته‌ای درست است، اما مغلطه‌ای که معمولاً در گزارش این بُعد از بخشندگی رخ می‌دهد، تأکید زیاد بر سقف قانونی دوره‌ی پرداخت بیمه‌ی بیکاری در ایران است (برای مجردها ۳۶ ماه و برای متأهل‌ها ۵۰ ماه). این در حالی است که آمار نشان می‌دهد که تنها ۴ درصد از کل مقرر بگيران مستحق دریافت سقف قانونی می‌شوند.^۶ میانگین دوره‌ی پرداخت مقرر بیکاری در ایران حدود ۱۹ ماه است^۷ و البته باید پذیرفت که این میانگین نیز به مراتب فراتر از ظرفیت‌هایی است که نظام رفاهی ایران برای مقابله با بحران‌های پیش روی خویش تدارک دیده است.

مغلطه‌ی دیگری که در گزارش سطح بالای «بخشندگی» بیمه‌ی بیکاری در ایران رخ می‌دهد مربوط به «نرخ جایگزینی» است. به لحاظ «نرخ جایگزینی» باید توجه داشت که اگرچه به لحاظ درصد (حدود ۸۰ درصد) نرخ بالایی در دنیا محسوب می‌شود^۸، با در نظر گرفتن یکی از مهمترین اصول بیمه‌ای، یعنی «اصل کفایت»، بیش از نرخ جایگزینی^۹ باید به مقدار و «مبلغ» مقرر بیمه‌ی بیکاری توجه

۱- وبسایت موسسه طنین عدالت

۲- وبسایت بیمه بازار، ۱۳۹۷/۹/۱۱

۳- مجله بیمه ماهان، ۱۳۹۸/۲/۱۶

۴- وبسایت سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۶/۵/۲۹

۵- خبرآنلاین، ۱۳۹۸/۵/۶

۶- سالنامه بیمه بیکاری ۱۳۹۶، سازمان تأمین اجتماعی

۷- بررسی آماری صندوق بیمه بیکاری ۱۳۹۶، سازمان تأمین اجتماعی

8- <https://jobmarketmonitor.com/2012/11/16/unemployment-benefits-around-the-world/>

۹- قصد آن را نداریم که اهمیت نرخ جایگزینی در طراحی برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری را کتمان کنیم.

کنیم. به عبارت دیگر نرخ جایگزینی بالا در برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری ایران منجر به مقرری بالایی نمی‌شود. پس از منظر «اصل کفایت» وضعیت بیمه‌ی بیکاری در ایران وضعیت چندان مناسبی نیست.^۱ پژوهش‌های مختلفی نیز نشان داده‌اند که مقرری پرداخت شده به هیچ‌وجه تکافوی حداقل‌های مورد نیاز بیکاران نمی‌کند.^۲ مطابق برخی آمار غیررسمی حدود ۹۰ درصد کارگران کشور حداقل بگیر هستند.^۳ همچنین باید به این واقعیت نیز اشاره کرد که بسیاری از کارفرماها لیست‌های حق بیمه‌ی را بر اساس حقوق حداقلی تنظیم می‌کنند. در جدول زیر مقایسه‌ای بین داده‌های سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ صورت گرفته است.^۴ طبق آمارهای سازمان تأمین اجتماعی نیز میانگین مقرری بیمه‌ی بیکاری تنها کمی بیشتر از حداقل حقوق است.^۵

جدول ۴ مقایسه تعداد بیمه شدگان و حقوق میانگین

۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	
۸,۴	۸,۴	۸,۶	۸,۸	تعداد بیمه‌پردازان بیمه‌ی بیکاری (میلیون نفر)
۷۱۰	۸۱۰	۹۳۰	۱۱۰۰	حداقل حقوق کارگری مصوب سال (هزار تومان)
۱۲۰۰	۱۴۰۰	۱۴۰۰	۲۰۰۰	میانگین حقوق مبنای کسر حق بیمه بیمه شدگان اجباری (هزار تومان)

همه‌ی این ارقام را اگر در کنار رقم‌های محاسبه شده برای سبد معیشت خانوار^۶ و خط فقر در ایران^۷ قرار دهیم، به این نتیجه می‌رسیم که مقرری بیمه‌ی بیکاری در ایران به لحاظ مبلغ مقرری، «کفایت» زندگی خانوار را نمی‌دهد؛ بنابراین با ادعای «بخشندگی» بالای بیمه‌ی بیکاری در ایران باید کمی با احتیاط برخورد کنیم.

از جمله بخشنده‌ترین برنامه‌های بیمه‌ی بیکاری در دنیا می‌توان به بیمه‌ی بیکاری کشورهای هم‌چون اتریش، بلژیک، دانمارک، فرانسه، آلمان، ایسلند، لوکزامبورگ، هلند، نروژ، پرتغال، اسپانیا، سوئد، سوئیس اشاره کرد.^۸ در جدول ۵ مقرری بیکاری در ایران^۹ با این کشورها مقایسه شده است.

همانطور که در این جدول مشخص است برخلاف سایر کشورهای بخشنده در بیمه‌ی بیکاری، فاصله سبد معیشت خانوار در ایران با حداقل دستمزد زیاد است و این را باید شاهد دیگری بر آن دانست که بسیاری از سوءاستفاده‌گران از بیمه‌ی بیکاری کسانی هستند که از این طریق می‌کوشند آن فاصله را کاهش دهند. از طرف دیگر، و باز هم برخلاف آن کشورها، فاصله‌ی میانگین دستمزد کارگران در ایران با حداقل دستمزد کم است. به عبارت دیگر اگرچه بر اساس «نرخ جایگزینی» باید بیمه‌ی بیکاری در ایران را در ردیف برنامه‌های «بخشنده» ی بیمه‌ی بیکاری در جهان قرار داد، این نرخ جایگزینی بالا لزوماً به معنای مقرری مناسب (بر اساس اصل کفایت) نیست.

۱- اهمیت این موضوع به ویژه در تشخیص و پیگیری «سوءاستفاده‌ها» از بیمه‌ی بیکاری است

۲- ن. ک. اسدی (۱۳۹۱)؛ شیرین‌آبادی (۱۳۹۳)

۳- ایسنا، ۱۳۹۷/۱۲/۵

۴- گزارش «توزیع سن، سابقه و دستمزد بیمه‌شدگان» سازمان تأمین اجتماعی

۵- سالنامه‌های آماری بیمه بیکاری سازمان تأمین اجتماعی

۶- ایسنا، ۱۳۹۷/۱۲/۵

۷- تسنیم، ۱۳۹۷/۱۱/۱

۸- https://www.reddit.com/r/europe/comments/7c1b1x/unemployment_benefits_in_oecd_countries/

۹- آمار سال ۹۷



جدول ۵ مقایسه میانگین و حداقل دستمزد و سبد معیشت

کشور	سبد معیشت خانوار	حداقل دستمزد	میانگین دستمزد	نرخ جایگزینی (درصد) ^۱
ایران	۲,۶ م تومان ^۲	۱,۱ م تومان	۱,۷۷ م تومان	۷۸
اتریش	۱۵۰۰ یورو	بر اساس مذاکره، حدود ۱۲۰۰ یورو	۲۶۰۰ یورو	۶۱
فرانسه	۱۸۰۰ یورو	۱۵۰۰ یورو	۳۰۰۰ یورو	۶۸
فنلاند	۱۷۰۰ یورو	بر اساس مذاکره	۳۵۰۰ یورو	۶۷
آلمان	۲۰۰۰ یورو	۱۵۵۰ یورو	۴۰۰۰ یورو	۵۹
بلژیک	۱۵۸۰ یورو	۱۶۰۰ یورو	۳۵۰۰ یورو	۸۴
دانمارک	بر اساس مذاکره، حدود ۱۶۵۰۰ کرون دانمارک	۴۷۰۰۰ کرون	۴۷۰۰۰ کرون	۸۴
هلند	۱۵۶۰ یورو	۱۶۰۰ یورو	۳۰۰۰ یورو	۷۲
نروژ	بر اساس مذاکره	۴۷۰۰۰ کرون	۴۷۰۰۰ کرون	۶۸
پرتغال	۹۹۰ یورو	۷۰۰ یورو	۱۲۰۰ یورو	۷۵
سوئیس	۲۲۰۰ فرانک سوئیس (متغیر)	۶۳۰۰ فرانک سوئیس	۶۳۰۰ فرانک سوئیس	۷۱
اسپانیا	۱۱۵۰ یورو	۱۰۵۰ یورو	۲۰۰۰ یورو	۷۰

منابع و مخارج صندوق بیمه بیکاری در ایران و ادعای بحران

در منابع مختلف به بحران‌ها و چالش‌های مالی صندوق بیمه بیکاری اشاره شده است. منظور از مشکلات مالی صندوق عدم تعادل و توازن بین ورودی‌ها و خروجی‌های صندوق است به نحوی که طی دو دهه‌ی اخیر مصارف صندوق نسبت به منابع آن فزونی یافته است (مرتضوی، ۱۳۹۷: ۱۸۵). این بحران‌ها و چالش‌ها در چند دسته قابل بیان است.

اول - مشکلات قانونی:

در این منابع از اهمال‌هایی سخن گفته می‌شود که حین قانون‌گذاری درباره‌ی بیمه بیکاری صورت گرفته است. از این منظر مهم‌ترین مشکل قانون‌گذاری عبارت است از: محدود ماندن منابع به ۳٪ حق بیمه و در مقابل تعیین مخارج سنگین از جمله مخارج صرفاً حمایتی، درمانی، اشتغال و آموزش بیمه‌شده، و تعیین کمک به بیکاران ناشی از حوادث غیرمترقبه که گاهی حتی فراتر از توان ملی است، و حمایت از بیکارانی که فقط مدت کوتاهی به جرگه‌ی شاغلان پیوسته‌اند (همان، ۱۸۶). مورد دیگری که در این منابع روی آن تأکید می‌شود آرمانی بودن یا بخشنده بودن قوانین بیمه بیکاری در ایران است، به نحوی که از نظر منابع و طول مدت پرداخت مقرری و مبلغ مقرری و حداقل سابقه مورد نیاز هیچ هماهنگی و همخوانی با قوانین سایر کشورها ندارد (همان، ۱۸۷) (در مورد بخشندگی پیش‌تر توضیح دادیم). همچنین اشاره شده است که هزینه‌های ناشی از اجرای قانون بیمه بیکاری سقفی نداشته و در صورت بروز کسری هیچ مرجعی متولی

1 - <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NRR>

2 - <https://tn.ai/1679416>

آن نیست (همان، ۱۲۴). در این منابع مهمترین مشکل مدیریت صندوق بیمه بیکاری، اجرای مشترک قانون توسط دو دستگاه مجری ذکر شده است. این دوگانگی منجر به این شده که وزارت کار به منظور حمایت از نیروی کار و به منظور جلوگیری از تنش‌های اجتماعی، و بعضاً سیاسی با معرفی افراد بیکار ایجاد هزینه کند؛ در صورتی که هیچگونه مسئولیت و شناخت و تخصصی در قبال درآمدهای حاصله و تعهدات صندوق ندارد و سازمان تأمین اجتماعی نیز بدون این که اختیاری در کنترل هزینه‌ها داشته باشد، باید با درآمد ثابت هزینه‌ها را بپردازد (همان، ۱۸۷).

معمولاً در این منابع توصیه می‌شود نرخ حق بیمه و سابقه‌ی مورد نیاز برای احراز آن افزایش یابد (مرتضوی، ۱۳۹۷: ۱۹۰؛ عباس شیرازی، ۱۳۸۴؛ شیرین‌آبادی، ۱۳۹۳).

دوم - مشکلات مدیریتی و اجرایی:

در این منابع به برخی تفاسیر غلط و بی‌دقتی و بی‌کفایتی در اجرای قانون اشاره شده است؛ از جمله مساعدت با کارفرمایان و سرپوش نهادن بر مشکلات اقتصادی و مدیریتی واحدهای ورشکسته (نمونه آن پرداخت مقرری به کارکنان شرکت‌های متعدد بدون ارائه طرح تغییر ساختار است) (مرتضوی، ۱۳۹۷: ۱۸۶) یا سایر حمایت‌های حاکمیتی و دولتی و شاید فراقانونی از بیکاران و آسیب‌دیدگان^۱.

نمونه‌ای از مساعدت‌ها و حمایت‌هایی که در نهایت منجر به بحران مالی صندوق شده است عبارت است از: معرفی کارگران فصلی در پایان فصل کار از جمله کشاورزان و صیادان و زنان خانه‌دار به ویژه به منظور جلوگیری از کوچ آن‌ها به شهرهای بزرگ؛ معرفی کارگران قرارداد موقت به صندوق به منظور فرار از پرداخت مزایای قانون کار توسط کارفرمایان؛ افزایش آرای اخراج به جای بازگشت به کار؛ تفسیر غلط در مورد بیمه بیکاری افراد بالای ۵۵ سال (مرتضوی، ۱۳۹۷: ۱۸۹).

طبق اطلاعات و گزارش‌های سازمان تأمین اجتماعی در برخی سال‌ها هزینه‌های بیمه‌ی بیکاری نسبت به درآمدهای آن بالاتر بوده است.

جدول ۶ درصد هزینه به درآمد بیمه بیکاری

اداره کل	هزینه بیمه بیکاری (میلیون ریال)	درآمد حاصل از بیمه بیکاری (میلیون ریال)	درصد هزینه به درآمد بیمه بیکاری
۱۳۹۲	۱۷۵۹۷۸۸۷	۱۶۴۳۱۸۲۱	۱۰۷,۱۰
۱۳۹۳	۲۰۰۰۲۰۸۹	۲۲۴۰۳۴۵۱	۸۹,۲۸
۱۳۹۴	۲۵۶۴۱۸۴۷	۲۸۴۳۱۳۵۷	۹۰,۱۹
۱۳۹۵	۳۳۲۴۴۹۹۲	۳۳۸۷۱۷۳۹	۹۸,۱۵
۱۳۹۶	۴۰۳۲۹۱۳۸	۴۱۸۹۶۲۳۹	۹۶,۲۶

به این ترتیب صندوق تا پایان سال ۹۶، حدود ۷۲ میلیارد تومان و تا پایان سال ۹۷، حدود ۲۶۰ میلیارد تومان زیان انباشته داشته است.^۲ در جدول ۷ ریز درآمد و هزینه بیمه‌ی بیکاری در سال ۱۳۹۶ آمده است.

۱- به عنوان نمونه قانون حمایت از بازرسی و نوسازی صنایع نساجی کشور در سال ۱۳۸۰، قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور در سال ۱۳۸۳
 ۲- در حالی که در برخی منابع آمده است: در صورتی که سن متقاضی در زمان بیکارشدن ۵۵ سال و یا بیشتر باشد؛ با دارا بودن حداقل ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه و عدم اشتغال به کار می‌تواند تا رسیدن به سن بازنشستگی از مقرری بیمه بیکاری بهره‌مند شود.
 ۳- به گفته آقای مهرداد قریب، معاون بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی



جدول ۷ منابع و مصارف بیمه بیکاری

عنوان	مبلغ (میلیون ریال)
منابع بیمه بیکاری (۳٪ بیمه بیکاری)	۴۰۷۵۴۸۱۳
مصارف بیمه بیکاری	۴۰۱۰۰۸۵۴
مقرری پرداختی	۳۰۰۲۹۷۴۰
اداری، پرسنلی سهم سازمان و حق بیمه سوابق مقرری بگیران بیمه بیکاری	۹۶۰۹۵۱۷
اداری، پرسنلی سهم وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۴۴۰۰۰۰
هزینه آموزش مقرری بگیران	۲۱۵۹۷

سازمان تأمین اجتماعی براساس همین آمار تأکید می‌کند که امکان افزایش تعداد مقرری بگیران بیمه‌ی بیکاری با منابع فعلی وجود ندارد. بنابراین به نظر می‌رسد افزایش شمول بیمه‌ی بیکاری به نیروهای کار پروژه‌ای نیازمند تغییر و تحول اساسی در منابع یا ساختار بیمه‌ی بیکاری در ایران است.

فصل دوم:

تجربه‌ی شیلی و

آموختنی‌های آن برای ایران





تحليل شرایط بحرانی نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران این فرصت را در اختیار ما قرار داده که با دقت بیشتری به مطالعه‌ی آن بپردازیم که چگونه می‌توان شرایط موجود را به شیوه‌ای نقد کرد که در نهایت متناسب با آرمان‌های علوم اجتماعی انتقادی باشد. در این راه موظفیم استدلال‌های کلی خود را به خرده‌استدلال‌هایی تبدیل کنیم که تناسب بیشتری با پروبلماتیک مورد مطالعه دارند. بهانه‌ی تدوین این گزارش به کارگیری الگویی از حمایت‌های اجتماعی دوره‌ی بیکاری در کشور شیلی است که تفاوت‌های مهمی با دیگر الگوهای رایج در جهان داشته است. درباره‌ی تجربه‌ی شیلی در این زمینه نقدها و ستایش‌های فراوانی صورت گرفته است، اما این نوشتار مجال چندانی برای ورود به جزئیات آن بازخوردها نخواهد داشت و به جای آن، کوشش خود را بر ارائه‌ی بینش‌هایی متمرکز خواهد کرد که می‌توان با بررسی تجربه‌ی شیلی و سپس بازگشت به تجربه‌ی ایران ارائه کرد. برای مورد ایران از «تکنیکی»‌هایی سخن گفته‌ایم که لازم است در نهایت مورد تعمق و تأمل جدی قرار بگیرند تا مطالعه‌ی تجربیات دیگر کشورها به منبعی برای پیروی‌های ساده و تک‌ساختی از آن تجربیات نیانجامد. از یک سو می‌دانیم که بحرانی که ریفکین (۱۳۷۹: ۲۲) از آن سخن می‌گوید، جدی است و طی سال‌های اخیر جدی‌تر هم شده و در سال‌های آتی شاهد تداوم این بحران خواهیم بود؛ «کار» به واژه‌ای تبدیل شده که به مراتب بیش از آن که یادآور آرامش و اطمینان خاطر باشد، مولد ناکامی و خشم برآمده از نگرانی و عدم اطمینان نسبت به آینده است. از سوی دیگر، شرکت‌ها و سازمان‌های مختلف نیز روی به کاربرد سیاست‌ها و راهبردهایی آورده‌اند که عملاً لایه‌های میانی سازمانی را به حداقل می‌رسانند و با تأکید بر ایده‌ی «بهره‌وری»، تعداد زیادی از نیروهای کار را به دست معدودی از مدیران «فراست» می‌سپارند (همان: ۲۵). ایران در کنار بسیاری دیگر از کشورها، از جمله شیلی، این بحران جهان‌گیر را تجربه می‌کند و ناگزیر از مواجهه با آن در قالب سیاست‌های انعطاف‌پذیر و واقع‌بینانه‌ای در حوزه‌های رفاهی و تأمین است. آمار سازمان بین‌المللی کار (۱۳۹۵) حاکی از این است که میانگین جهانی برخورداری از مزایای دوره‌ی بیکاری به ۳۰ درصد هم نمی‌رسد. با این حال بلافاصله باید این نکته را نیز یادآوری کرد که در عمل و همان‌گونه که اعظمی (۱۳۹۵) تصریح کرده است، توفیق در اجرای این برنامه‌های حمایتی نیز نسبتی با توفیق عام اقتصادهای ملی دارد و از همین روست که چرخه‌ای شکل می‌گیرد که طی آن قدرت اقتصادی بالاتر کشور موجب پایین ماندن نرخ بیکاری می‌شود و در نتیجه تعداد کم‌تری بیکاران به آنان کمک می‌کند که سهم بیشتری از حمایت‌های اختصاصی دوران بیکاری را از آن خود کنند. برخورداری کشور از قدرت اقتصادی و قرار داشتن کشور در فهرستی که «توسعه یافته‌ها» برای خود ساخته‌اند، نکته‌ی مهمی برای درک دقیق‌تر بحرانی است که کشورهایی مانند ایران را گرفتار خود کرده، اما در نهایت ما به مذاقه‌های تحلیلی بسیار بیشتری نیاز داریم تا بتوانیم حرف‌های ارزشمندی را درباره‌ی مورد ایران به زبان آوریم. برای مثال در همین موضوع توان اقتصادی کشورها، حاجت‌چندانی به رویاپردازی درباره‌ی قدرت اقتصادی برتر دیگران نخواهیم داشت و به جای آن می‌توانیم به سراغ طراحی نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران برویم و با جزئیات بیشتری از آن پرسیم که ما چگونه و با چه معیارها، محک‌ها و محاسباتی «توان» و «بنیه»ی اقتصادی کشور خود را برآورد و ارزیابی کرده‌ایم. در این صورت احتمالاً بهتر خواهیم توانست نسبت میان برآوردها و ارزیابی‌های پیشین و بحران‌های کنونی مبتلا به نظام‌ها و خرده‌نظام‌های رفاهی و تأمین در کشور را درک کنیم. طی مرور تجربه‌ی ایران و تکنیکی‌هایش خواهیم دید که در بسیاری از موارد، اتفاقاتی رخ داده است که خبر از نادیده‌انگاشتن «احتمال» بحران می‌دهند. نمونه‌ی آن را می‌توان در تعریف دوره‌هایی طولانی از تخصیص مقرری‌های دوره‌ی بیکاری به درصدی اندک از افراد تحت پوشش قانون کار دانست؛ موضوعی که به وضوح تنها در شرایطی از بنیان عقلانی برخوردار است که آن درصد اندک تحت پوشش، اکثریت قاطع بیکاران را نیز تشکیل دهند. از سوی دیگر، اشتغال‌آفرینی در ایران نیز از روندهای جهانی جایگزینی مشاغل پایدار و دائمی با مشاغل لرزان و عاری از دورنمای اطمینان بخش بی‌نصیب نمانده‌اند، و در حالی که نظام بیمه‌ی بیکاری کشور هم‌چنان خود را متعهد به وفاداری به «اقلیت»ی از نیروهای کار می‌داند که انواع پایدارتری از اشتغال را تجربه می‌کنند، بسیاری از نیروهای کار در ایران شرایطی چنان ناگوار را تجربه می‌کنند که آنان را از هرگونه امکان بازگشت به دامنه‌ی تحت پوشش نظام بیمه‌ی بیکاری به دور نگاه می‌دارد. چنان‌که در ادامه خواهیم دید، ما تأمل انتقادی خود درباره‌ی ظرفیت‌های نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران را بر همین موضوع متمرکز کرده‌ایم؛ این‌که در نهایت و به عنوان شاخصه‌ای عام و رالزی، باید از تحول نظام کنونی و گذار آن به الگویی حمایت‌کنیم که سطح پایین‌تری از حمایت را در اختیار درصد بالاتری از افراد تحت شمول قرار می‌دهد. به زعم ما، یکی از مهم‌ترین واقعیت (فاکت)‌هایی که باید در چنین تحلیلی مورد توجه قرار بگیرد و هیچ‌گاه نادیده‌انگاشته



نشود، این است که بنابر مقاوله نامه‌ی ۱۶۸ که موضوع آن ارتقای اشتغال و حمایت در برابر بیکاری است، دینامیسمی باید شکل بگیرد که از یک سو مشوق اشتغال باشد و هدف اصلی از حمایت‌های دوره‌ی بیکاری را نیز حفظ توان فرد برای اشتغال یابی یا کارجویی بداند، و از سوی دیگر، شمول حداکثری انواع کار را در دستور کار خود قرار دهد و پذیرای این واقعیت باشد که اکثریت مطلق مشاغل در جهان امروزی در اختیار مشاغلی است که با عناوین مختلفی چون ناپایدار، موقت، مدت معین، غیررسمی و ... آن‌ها را از اندک عناوین شغلی پایدار تفکیک می‌کنیم.

مورد شیلی

تشویق استخدام دایم

در الگویی که از ابتدای قرن بیست و یکم در شیلی به اجرا درآمده و طی دو دهه‌ی اخیر با اصلاحاتی نیز روبرو شده است، نظام تسهیم حق بیمه‌ی بیکاری به فراخور نوع اشتغال متفاوت است. کارفرمایانی که از کارگران موقت استفاده می‌کنند، موظف‌اند خود پرداخت کامل حق بیمه‌ی این کارگران را بر عهده گیرند. در مقابل، اشتغال دایمی مسئولیت پرداخت سهمی از حق بیمه را متوجه کارگران می‌کند تا بدین ترتیب مشوقی عینی برای استخدام کارگران دائم وجود داشته باشد.

اصلاحات ۲۰۰۹: شمول مضاعف مشاغل ناپایدار

پس از اصلاحات سال ۲۰۰۹، همان‌طور که در جدول زیر مشخص است، در مورد کارگران با قرارداد پایان باز (دایم)^۱ سهم بیمه‌پردازی در صندوق اول (پس‌انداز فردی ISF) ۲,۲٪ دستمزد است. از این مقدار ۱,۶٪ توسط کارفرما و ۰,۶٪ توسط کارگر پرداخت می‌شود. علاوه بر این ۰,۸٪ دستمزد سهم صندوق دوم (همبستگی SSF) می‌شود. در مورد کارگران موقت ۲,۸٪ دستمزد سهم صندوق اول و ۰,۲٪ دستمزد سهم صندوق دوم می‌شود که هر دو توسط کارفرما پرداخته می‌شود.^۲ دولت نیز سالانه مبلغ ثابتی به صندوق همبستگی واریز می‌کند.^۳

جدول ۸ نرخ‌های سهم‌پردازی در بیمه بیکاری شیلی

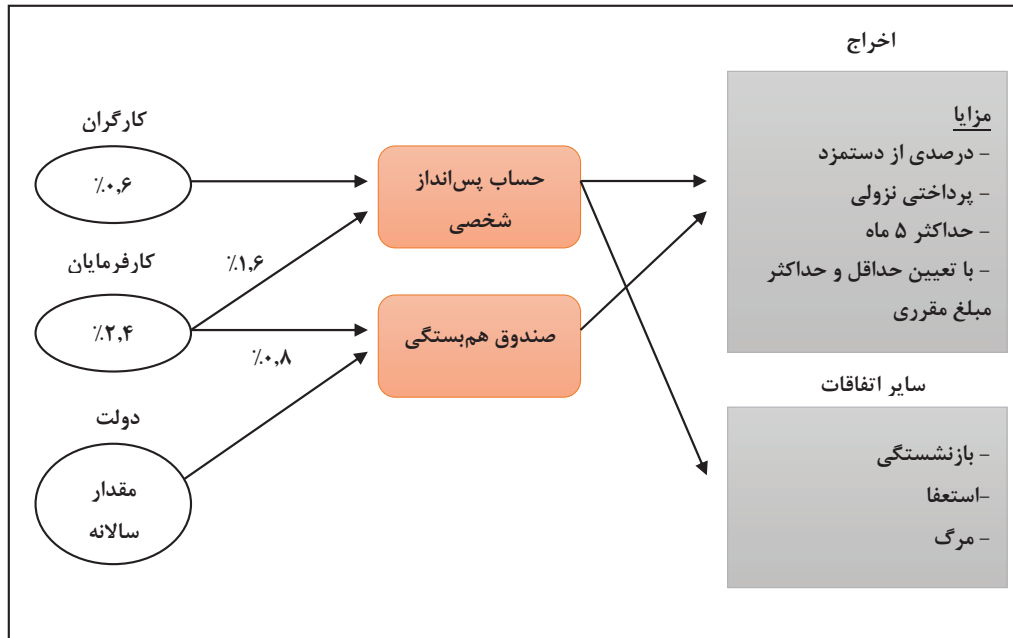
قراردادهای پایان باز (دائم)			قراردادهای مدت معین (موقت)			میزان سهم هریک از:
میزان سهم هریک از:			میزان سهم هریک از:			
صندوق دوم (همبستگی)	صندوق اول (پس‌انداز فردی)	کل	صندوق دوم (همبستگی)	صندوق اول (پس‌انداز فردی)	کل	
۰,۸٪	۱,۶٪	۲,۴٪	۰,۲٪	۲,۸٪	۳٪	کارفرما
-	۰,۶٪	۰,۶٪	-	-	۰٪	کارگر
۰,۸٪	۲,۲٪	۳٪	۰,۲٪	۲,۸٪	۳٪	کل

1- open-ended work contract

2- <https://www.issa.int/en/-/unemployment-insurance-in-chile-reform-and-innovation>

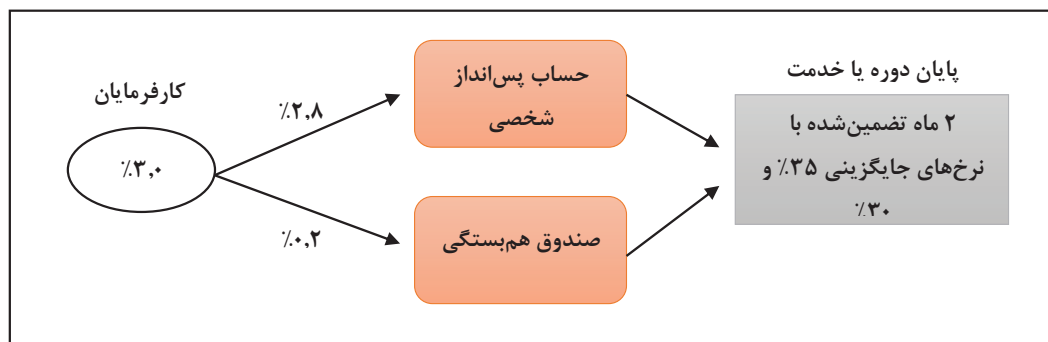
۳- با تأکید بر این‌که دولت در ایران در نهایت باید با اتکا بر عناصر زمینه‌ای خاص کشور در این زمینه‌ها دست به سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌های خود در حوزه‌های آموزش و مهارت‌افزایی، اشتغال‌آفرینی و حمایت‌های اجتماعی در دوره‌ی بیکاری بزند، باید یادآور شد که «محاسبات» مربوط به الگوی مشارکت دولت در برنامه‌هایی ترکیبی مانند آن چه در کشور شیلی اجرا می‌شود، از دسترس پژوهش‌گران خارج است، در حالی‌که دولت ایران در صورتی که مایل است رفتار رایج «عددی‌پرانی» در پیشنهاد افزایش و کاهش‌های درصد مشارکت سهم‌پردازان را با رفتاری منطقی‌تر و آینده‌نگرانه‌تر جایگزین کند، می‌تواند از بسترهای دیپلماتیک استفاده کرده و اسناد تخصصی مربوط به چگونگی محاسبات مربوط به درصدهای سهم‌پردازی متفاوت برای نیروهای کار دایم و موقت و نیز برآوردهای انجام شده برای مشارکت دولت در کمک‌رسانی‌های اضطراری به صندوق‌های پس‌انداز فردی را از دولت شیلی و دیگر دولت‌هایی که کوشیده‌اند از چنین الگویی برای ایجاد تحول در نظام بیمه‌ی بیکاری خود بهره بگیرند، دریافت کند.

شکل ۱ آميخته سهم پردازي براي کارگران با قرارداد دائم در بيمه بيکاري شيلي



کارگران با قرارداد پایان باز (دایم) در موارد استعفا^۱ یا اخراج^۲ می‌توانند سپرده‌ی پس انداز شخصی خود را در حداکثر ۵ ماه دریافت کنند. در موارد بازنشستگی و از کارافتادگی کل پس انداز را یکبار می‌توانند برداشت کنند (والاسکوئز، ۲۰۰۹: ۱).

شکل ۲ آميخته‌ی سهم پردازي براي کارگران با قرارداد مدت معین در بيمه بيکاري شيلي



در مورد کارگران با قرارداد مدت مشخص (موقت)، کارگر می‌تواند صرف نظر از دلیل بيکاري و تنها با شرط حداقل ۶ ماه بيمه پردازي کل مبلغ را برداشت کند (همان).

کارگران با قرارداد دایم در هنگام بيکاري غيرارادي، حداکثر به مدت پنج ماه مطابق جدول زیر از حساب شخصی خود و در صورت عدم کفایت از صندوق دوم (صندوق همبستگي) مقرری دریافت می‌کنند. شرط دریافت مقرری از صندوق دوم حداقل سابقه‌ی ۱۲ ماه بيمه پردازي است (همان).

1 - resignation

2 - lay-off



جدول ۹ - مراتب تعلق مزایای دوره‌ی بیکاری به کارگران دائم در بیمه بیکاری شیلی

ماه‌های بیکاری	درصد از دستمزد	حداکثر مبلغ مقرری	حداقل مبلغ مقرری
اول	۵۰	۱۹۰۰۰۰	۸۸۰۰۰
دوم	۴۵	۱۷۱۰۰۰	۷۳۰۰۰
سوم	۴۰	۱۵۲۰۰۰	۶۴۰۰۰
چهارم	۳۵	۱۳۳۰۰۰	۵۶۰۰۰
پنجم	۳۰	۱۱۴۰۰۰	۴۸۰۰۰

منبع: Superintendencia de Pensiones (Superintendence of Pension)
پانوشت: مبلغ به پزوی شیلی و مربوط به سالهای ۲۰۰۹ و ۲۰۱۹ است.
در اکتبر ۲۰۰۹، ۱۰ دلار آمریکا = حدود ۵۵۰ پزوی شیلی.

این جدول (جدول ۹) هر سال بروزرسانی می‌شود. به عنوان نمونه اعداد جدول در سال ۲۰۰۲ مطابق جدول ۱۰ بود (هولزمان و ودوپپوک، ۲۰۱۲: ۲۲۲).

جدول ۱۰ پرداخت‌های بیمه بیکاری شیلی

مدت زمان بیکاری (ماه)	حداقل مبلغ مقرری	مزایا (% میانگین دستمزد ۱۲ ماه)	حداکثر مبلغ مقرری
۱	۶۵۰۰۰	۵۰	۱۲۵۰۰۰
۲	۵۴۰۰۰	۴۵	۱۱۲۰۰۰
۳	۴۶۰۰۰	۴۰	۱۰۰۰۰۰
۴	۳۸۵۰۰	۳۵	۸۷۵۰۰
۵	۳۰۰۰۰	۳۰	۷۵۰۰۰

منبع: Seguro de Cesantia 2002
پانوشت: مبلغ به پزوی شیلی است.

در شیلی حداقل مقرری توسط صندوق همبستگی تا حداکثر دو بار پرداخت طی پنج سال تضمین می‌شود (هولزمان و ودوپپوک، ۲۰۱۲: ۲۱۵).

کاهش هر چه بیشتر تبعیض میان کارگران دایم و موقت

بعد از اصلاحات سال ۲۰۰۹، کارگران موقت نیز می‌توانند دو ماه از صندوق دوم (همبستگی) با نرخ جایگزینی ۳۵٪ و ۳۰٪ دریافت کنند. در واقع پس از همین اصلاحات بود که ۲٪ از دستمزد کارگران موقت به صندوق دوم واریز می‌شود (والاسکوئز، ۲۰۰۹: ۲). بعد از همین اصلاحات بود که شرط ۱۲ ماه سهم‌پردازی کارگران دایم برای استفاده از منابع صندوق همبستگی، تبدیل شد به شرط ۱۲ ماه در ۲۴ ماه گذشته و همین شرط برای کارگران موقت نیز قرار داده شد (والاسکوئز، ۲۰۰۹: ۲).

کاهش ائتلاف بوروکراتیک و تعمیق مقوله‌ی مزایای دوره‌ی بیکاری

فررو ریادل (۲۰۱۱) با بررسی تطبیقی الگوهای مبتنی بر حساب پس‌انداز در آمریکای لاتین، یادآور شده‌اند که شیلی اولاً با اضافه کردن

نقش تکمیلی دولت، باعث شده مقوله‌ی مزایا^۱ در نظام بیمه‌ی بیکاری آن عمق بیشتری پیدا کند و محدود به ذخیره‌ی فردی نشود، و ثانیاً شیلی با طراحی این الگوی فراگیر، از هزینه‌های اداره و نظارت بر تخصیص استحقاقات بیمه‌ای بیکاران کاسته است.

تبلور دینامیسم مندرج در مقاله‌نامه‌ی ۱۶۸

به این ترتیب تقسیم‌کاری میان دو صندوق بیمه‌ی بیکاری و صندوق همبستگی شکل گرفت تا صندوق نخست حمایت دسترس پذیرتری را در اختیار حاملان اشکال جدید اشتغال قرار دهد و صندوق دوم سهم بیشتری از منابع خود را در اختیار آن بیکارانی قرار دهد که از مشاغل دائمی اخراج شده‌اند و منطقی‌تر از طولانی‌تر از جستجوی شغل را تجربه خواهند کرد. به بیان بهتر، صندوق بیمه‌ی بیکاری موظف شده است حمایت گسترده‌تر و در عین حال محدودتر را در اختیار همگان قرار دهد و این حمایت را با دشواری کمتری در اختیار بیکاران مشاغل ناپایدار بگذارد، تا این دسته از بیکاران توأمان از حمایتی حداقلی برخوردار و در عین حال پایبند به مسئولیت اجتماعی خویش مبنی بر «کارجویی» مستمر و مجدانه باشند. برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری شیلی شامل تعدیل‌های ضدادواری^۲ نیز هست. در دوره‌هایی که نرخ بیکاری بیشتر از میانگین چهار سال قبل باشد، دو پرداخت اضافی با نرخ جایگزینی ۲۵٪ از صندوق همبستگی مجاز می‌شود (والاسکوئز، ۲۰۰۹: ۲).

نقاط قوت برنامه‌ی شیلی

کاهش مسائل ناشی از استخری بودن

یکی از مشکلات عام در طراحی صندوق‌های بیمه‌ی بیکاری این است که معمولاً منابع این صندوق‌ها از مشاغل با پایداری بالا به سمت مشاغل ناپایدار بازتوزیع می‌شود. این به علت ماهیت استخری بودن صندوق‌های بیمه‌ی بیکاری است که ممکن است منجر به مخاطرات اخلاقی نیز شود (هولزمان و ودوپپوک، ۲۰۱۲: ۲۵۹). برنامه‌های بیمه‌ی بیکاری مبتنی بر حساب پس‌انداز شخصی (که در کشورهای متعدد آمریکای جنوبی پیاده شده است) هر دوی این مخاطرات را کاهش می‌دهد. همچنین در این حالت نیازی چندانی به بوروکراسی تشخیص نوع بیکاری (ارادی یا غیرارادی بودن) نیست. در واقع در شکل خالص این برنامه‌ها هیچ توزیع مجددی رخ نمی‌دهد (هولزمان و ودوپپوک، ۲۰۱۲: ۲۵۹).

تعبیه‌ی صندوقی تکمیلی برای حمایت‌های ضروری از پس‌انداز فردی

از ضعف‌های مهم الگوی عام مبتنی بر پس‌انداز فردی این است که دوره‌های سهم‌پردازی کوتاه‌مدت منجر به مقرری‌های ناچیز می‌شود (هولزمان و ودوپپوک، ۲۰۱۲: ۲۶۰). ارزیابی‌های متعدد از حساب‌های پس‌انداز فردی در بیمه‌ی بیکاری نشان دهنده‌ی سطح پوشش پایین این برنامه و عدم کفایت مقرری‌هاست. همچنین برنامه‌ای با این مشخصات، برای افرادی در مشاغل ناپایدار که به تناوب دچار بیکاری می‌شوند، منطقی‌تر و مناسب‌تر است. با این اوصاف، برنامه‌ی حساب پس‌انداز فردی حتماً نیاز به برنامه‌ای تکمیلی و دولتی دارد تا حداقلی از پرداخت را برای همه‌ی مشمولان حمایت‌های ادعا شده تضمین کند. شیلی چنین نظام دوگانه‌ای برای بیمه‌ی بیکاری دارد که در سال ۲۰۰۹ به کارگران موقت نیز تسری یافت (بیستا و کارتر، ۲۰۱۷: ۳۳؛ سازمان بین‌المللی کار، ۱۳۹۵: ۷۸).

1 - Benefit

2 - Counter-cyclical adjustment



افزایش تاب‌آوری سیستماتیک در مواجهه با بحران‌های اقتصادی

برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری در شیلی گام مهمی در جهت حمایت از بیکاران در کشور شیلی بود و به ویژه در دوره‌ی بحران اقتصادی پس از دهه‌ی ۱۹۹۰ که نرخ بیکاری در آن کشور را بالا برد، بسیار مفید واقع شد.

نقاط ضعف برنامه‌ی شیلی

ضعف در دسترسی، سطح پوشش و کفایت مقرری

همان‌طور که در جداول ۹ و ۱۰ قابل مشاهده است، سقف پرداختی مقرری بیکاری تقریباً معادل حداقل دستمزد است. در سال ۲۰۰۲ حداقل دستمزد در شیلی ۱۰۸ هزار و در سال ۲۰۱۰ معادل ۱۶۸ هزار پزوی شیلی بوده است.^۱ حداقل دستمزد در شیلی نیز همواره پایین‌تر از سبد معیشتی خانوار است.^۲ بنابراین در مورد این که آیا مقرری بیکاری در شیلی «اصل کفایت» را نقض نمی‌کند نگرانی جدی وجود دارد. نکته‌ی دیگر این که، سقف پرداخت مقرری که در هر دوره‌ای از تجربه‌ی بیکاری به پنج ماه محدود شد، یکی از پایین‌ترین سقف‌ها در برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری دنیا محسوب می‌شود. هر چند قابل درک است که تعیین چنین سقفی به این دلیل بوده است که «مخاطره‌ی اخلاقی»^۳ ناشی از امکان رخوت‌افزایی پرداخت مقرری به حداقل برسد، هنوز نمی‌دانیم که بر اساس کدام محاسبات سقف پنج ماه برای پرداخت مقرری در نظر گرفته شده است.

از سوی دیگر، سطح پوشش بیمه‌ی بیکاری در شیلی ۳۶٪ است.^۴ این رقم هم بیش از دو برابر ایران است، اما در مقایسه با بسیاری بیمه‌های بیکاری در جهان چندان رقم قابل ملاحظه‌ای محسوب نمی‌شود. به عبارت دیگر سطح بخشندگی این برنامه بالا نیست، اما سطح پوشش آن نیز چندان بالا نرفته است.

آموزه‌های برآمده از تجربه‌ی شیلی - گمانه‌های اولیه

اکنون باید به ارائه‌ی بینش‌هایی پردازیم که با الهام از برنامه‌ی به اجرا درآمده در شیلی، ممکن است به ما کمک کنند که به ایده‌های بهتری برای جایگزینی نظام ناکارآمد کنونی در حوزه‌ی بیمه‌ی بیکاری با یک نظام برخوردار از کارآمدی و شمول حداکثری دست پیدا کنیم.

دوگانه‌ی سطح پوشش - سطح بخشندگی

در برنامه‌ی فعلی بیمه‌ی بیکاری در ایران رقم سهم‌پردازی مانند شیلی و برابر با ۳٪ است؛ با این تفاوت که در شیلی دولت سالانه حدود ۱۴٫۵ میلیون دلار به صندوق بیمه‌ی بیکاری کمک می‌کند.^۵ با این حال نرخ جایگزینی و مدت پرداخت بیمه‌ی بیکاری در شیلی نسبت به ایران پایین‌تر و سطح پوشش بالاتر است. برای این که تصویری از میزان کمک مالی دولت در شیلی به دست آوریم، باید برخی آمار را مرور کنیم. اگر جمعیت سهم‌پرداز در بیمه‌ی بیکاری شیلی را ۵ میلیون نفر در نظر بگیریم و با احتساب حدود ۸۵۰ دلار میانگین درآمد ماهانه و سهم ۳ درصد بیمه‌پردازی، ورودی سالانه‌ی مجموع دو صندوق حدود ۱٫۵ میلیارد دلار خواهد بود. به این ترتیب رقم واریزی دولت نسبت به این مبلغ چندان زیاد نیست.

1 - <https://countryeconomy.com/national-minimum-wage/chile>

2 - <https://wageindicator.org/salary/living-wage/chile-living-wage-series-december-2018>

<https://tradingeconomics.com/chile/employment-rate>

3 - Moral hazard

4 - https://www.oecd.org/els/soc/SOCR_UBPseudoCoverageRates.xlsx

5 - <https://www.issa.int/en/-/unemployment-insurance-in-chile-reform-and-innovation>

دوگانه‌ی حکمرانی خصوصی - حکمرانی ترکیبی

آچيودو و ديگران (۲۰۰۶) در گزارش تنظيم شده برای بانک جهانی درباره‌ی نظام بیمه‌ی بیکاری شیلی، یکی از مزایای آن را نقش آفرینی مستقیم و جدی بخش خصوصی دانسته‌اند. این ادعا را نیز باید با دقت بیشتری مورد تأمل قرار داد و نباید به سادگی پذیرفت که هر صورتی از سپردن عنان امور حکمرانی به بخش خصوصی، مترادف با تحقق هر چه بیشتر منافع عمومی و کاستن از میزان اتلاف منابع عمومی است.

نفی حیات جزیره‌ای نظام کاریابی و مهارت‌افزایی

تأکید بر لزوم «کارجویی» بیکاران بدین معناست که کاریابی‌ها جایگاه بسیار مهمی در نظام رفاهی و حمایتی شیلی دارند و باید نقش خویش را برای پاسخ‌گویی هر چه سریع‌تر به نیاز کارجویان برای خروج از شمول حمایت‌های خاص دوره‌ی بیکاری ایفا کنند. در دوره‌هایی که کشور با بحران اقتصادی روبروست، دولت افزایش‌هایی مقطعی را در دوره‌های استحقاق مقرری بیکاری قائل می‌شود، اما در نهایت، اولویت کلیدی برای دولت، تقویت و تداوم هم‌زمان دو دینامیسم «حمایت گسترده‌ی حداقلی» و «کاریابی فعالانه» است.

بازاندیشی در تکیه‌ی‌های مورد ایران

خلأ سیاست‌گذاری مبتنی بر تولید و حمایت از اشتغال

در ایران هم‌چنان ادبیاتی در حوزه‌ی بیمه‌ی بیکاری رایج و هژمونیک است که اساساً این موضوع را به دست فراموشی می‌سپارد که هدف از تمام این تمهیدات و حمایت‌های اجتماعی، کمک به افراد بیکار شده برای حفظ حداقل امیدهایشان برای بازگشت سریع به جمع شاغلان است. این در حالی است که سازمان بین‌المللی کار (۱۳۹۵: ۶۶) تصریح می‌کند که هدف از طرح‌های حمایت در دوره‌ی بیکاری کاستن از ضربه‌پذیری اقتصادهای ملی در برابر تکانه‌های شدیدی مانند بحران سال ۲۰۰۸ و کمک به خانوارها و افراد در جهت نجات خودشان از تبعات چنین تکانه‌هایی است. عاملی که این شرایط را تشدید می‌کند، گسترش روزافزون اقسامی از اشتغال است که ناپایدارتر هستند و در نتیجه با دشواری به مراتب بیشتری حداقل‌های قانونی لازم را برای دریافت حمایت‌های دوره‌ی بیکاری کسب می‌کنند. سازمان بین‌المللی کار اما در قبال این واقعیت، هم‌چنان موضعی اشتغال‌محور اتخاذ کرده و یادآور می‌شود که ناپایدارتر شدن مشاغل به معنای ضرورت طراحی‌های بهتر حمایتی برای کسانی است که می‌خواهند حداقل‌های استاندارد زندگی خود را حفظ کرده و برای به دست آوردن مجدد یک موقعیت شغلی - که امیدوارند پایدارتر از موقعیت‌های پیشین باشد - بکوشند. اعظمی (۱۳۹۵) هم با بیان این که در نهایت بیکاری و خاصه نرخ بالای آن را باید درد نشان یک بیماری دانست، حمایت‌های دوره‌ی بیکاری را مسکنی می‌داند که قرار نیست جای درمان اصلی را - که همانا ایجاد اشتغال و بهبود کارآمدی سیاست‌های اشتغال آفرینی است - بگیرد. ممکن است برای برخی فعالان و مخاطبان این حوزه در ایران، طرح چنین ادعایی چندان خوشایند نباشد و آن را زمینه‌ای برای کاستن از دامنه‌ی حمایت‌ها بیندارند، اما واقعیت این است که اساساً صندوق بیمه‌ی بیکاری در فهرست مسئولیت‌های خود، باید پذیرای هزینه‌های مربوط به برگزاری دوره‌های آموزشی و فنی - حرفه‌ای بیکاران نیز باشد، و این خود شاهده‌ی است بر این که تبدیل صندوق به مرجعی که شدیداً درگیر با موضوع پاسخ‌گویی به مطالبات متعدد پولی - مالی - نقدی بیکاران است، مترادف با دور شدن آن از مسئولیت‌های اصلیش بوده است. به بیان دیگر، انباشت بحران‌های مبتلا به صندوق بیمه‌ی بیکاری، موجب شده این نکته‌ی کلیدی جایگاهی فرعی و حاشیه‌ای بیابد که یکی از نخستین الزامات قانونی متوجه فرد بیکار شده شرکت در دوره‌های کارآموزی با هدف اکتساب صلاحیت‌هایی برای ورود موفق به بازار کار است و اساساً بر همین مبناست که فرد بیکار موظف می‌شود طی سلسله‌مراتب و گام‌هایی شغل‌های تخصصی پیشنهادی به خود را مورد ارزیابی قرار دهد و نهایتاً یکی از آن‌ها را بپذیرد. در واقعیت اما با نظام رفاهی و تأمینی بحران‌زده‌ای روبرو هستیم که جای چندان برای تحقق مقوله‌ی «حوزه‌ی تخصصی» باقی نگذاشته و مقاومت بایسته‌ای هم از خویش در برابر موج روزافزون مهارت‌زدایی و ساده‌سازی نیروهای کار نشان نمی‌دهد.



در روایت اعظمی (۱۳۹۵) برای تبیین این واقعیت که نیروهای کار در ایران به شکلی روزافزون شرایط ناپایدار و نگران‌کننده‌ای یافته‌اند، به موضوع رکود حاکم بر اقتصاد جهانی و تأثیر آن بر اقتصاد کشور اشاره می‌شود؛ امری که درباره‌ی بسیاری از کارگران با قرارداد مدت معین، عدم تمدید قرارداد آنان را در پی داشته و در نتیجه بسیاری از آن‌ها را به فهرست نیازمندان دریافت مقرری دوره‌ی بیکاری اضافه کرده است. با این حال، نمی‌توان از یادآوری این واقعیت خودداری کرد که اصلی‌ترین پاسخ نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران به این بحران روزافزون، تعبیه‌ی انواع سازوکارهای تفتیشی و نظارتی محسوس و نامحسوس، برای حذف حداکثری افرادی از فهرست مطالبه‌گران مقرری بوده است که شواهدی دال بر برخورداری آنان از منابع درآمدی دیگر و یا وجود شبهه‌هایی در اصل استحقاق آنان برای برخورداری از این حمایت‌ها وجود دارد. در حالی این تحریف در مبانی و ارکان کلیدی نظام حمایتی بیمه‌ی بیکاری رخ داده، که نظریه‌پردازان متعددی در سال‌های گذشته نسبت به خروج آهسته و تدریجی دولت از جایگاه نهاد مسئول نسبت به سرنوشت نیروهای کار هشدار داده و بی‌دفاع‌سازی نیروهای کار را زمینه‌ای برای ناکامی هر چه بیشتر روندهای توسعه‌آفرینی در کشور دانستند^۱. پس اساساً قرار بر این نبود - و نمی‌توانست باشد - که نظام بیمه‌ی بیکاری در کشور اولویت‌های اشتغال‌آفرینی و توانمندسازی خود را رها کرده و درگیر پاسخ‌گویی‌های مکرر مالی به بیکارانی شود که می‌بایست مهم‌ترین اضطرار خود را بازگشت هر چه کیفی‌تر به بازار کار برای احیای امنیت درآمدی‌شان بدانند. سازمان بین‌المللی کار (۱۳۹۵: ۶۰) در این زمینه تصریح می‌کند که حوزه‌های سیاستی در هم پیوسته‌ای وجود دارد که در کنار و در ترکیب با یکدیگر، بر احتمال برخورداری درصد بیشتری از افراد جامعه از امنیت درآمدی می‌افزایند:

- «اشتغال» و «حمایت شغلی»؛
- «دستمزدها (از جمله تخصیص حداقل دستمزد)»؛
- «چانه‌زنی جمعی»؛
- «سیاست‌های بازار کار فعال»؛
- و سیاست‌های مربوط به حمایت از کار مراقبتی و ارتقای برابری جنسیتی.

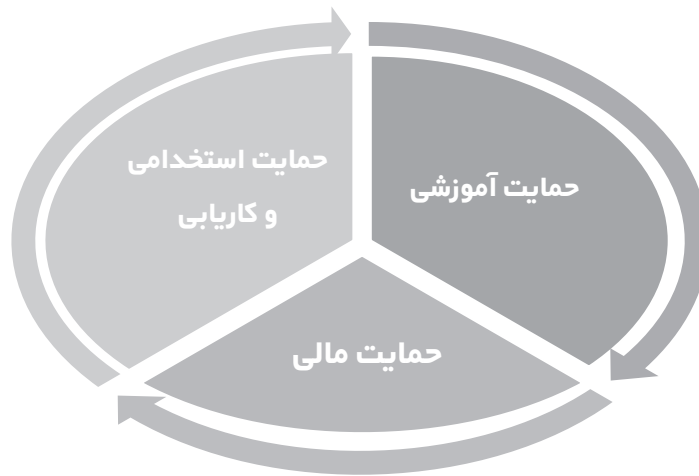
با این اوصاف، سازمان بین‌المللی کار منکر این واقعیت نیست که بسیاری از مشاغلی که در جهان امروز رواج و شیوع یافته‌اند، کمک‌چندانی به بهبود امنیت درآمدی و آتیه‌پردازی نیروهای کار نمی‌کنند، اما در نهایت چاره‌ی کار را در تحقق توأمان آن حوزه‌های سیاستی در هم پیوسته می‌داند. شایان توجه این‌که، در ایران و به تقلید از ادبیات بین‌المللی این حوزه، سخن از حمایت‌های محدود از جوانان جویای کار نیز به میان آمده است. فلسفه‌ی تعریف چنین سیاست‌هایی در عرصه‌ی بین‌المللی روشن است؛ بازار کار به شکلی فزاینده فرصت‌های ورود به خویش را از نیروهای جدید سلب می‌کند و تنها راه برای غلبه بر این مشکل، تسری حمایت‌های تخصیصی به بیکارشدگان و به بیکارماندگان است^۲. در ایران اما باید این پرسش را با قاطعیت بیشتری مطرح کرد که در حالی که بیکارشدگان بسیاری، علی‌رغم برخورداری بسیاری از آن‌ها از صلاحیت‌های لازم، از دریافت عادلانه‌ی چنین حمایت‌هایی محروم می‌مانند، چطور می‌توان انتظار داشت که تدوین برنامه‌ای برای حمایت از بیکارماندگان از توجیه عقلانی و حرفه‌ای لازم برخوردار باشد.

فقدان سیاست‌گذاری مبتنی بر تحقق توأمان فانکشن‌های حمایت از بیکاران

عطف به عنوان پیشین و با ارجاع به سندی که دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون در این زمینه تدوین کرده است (اعظمی، ۱۳۹۵)، باید برای نظام حمایت از بیکاران سه «کارویژه‌ی تخصصی» یا «زیرحوزه‌ی تخصصی» قائل شویم که ما ترجیح می‌دهیم آن‌ها را با همان تعبیر «فانکشن» خطاب کنیم و مدعی شویم که توفیق نظام حمایت‌های اجتماعی در دوره‌ی بیکاری ملازم با کامیابی توأمان این سه فانکشن یا کارویژه‌ی تخصصی است:

۱- وجود انبوهی از تحلیل‌های ارائه‌شده از سوی صاحب‌نظران مختلف در این زمینه، از دینی ترکمانی، مؤمنی و میدری تا رئیس‌دانا، مالجو و صداقت، ما را از توقف در این مورد باز می‌دارد.

۲- رک سازمان بین‌المللی کار (۱۳۹۵: ۷۷)



با برداشتن تأکید از عنصر مالی، تحول مهمی هم در تفسیر ما از مقوله‌ی حمایت در دوره‌ی بیکاری رخ می‌دهد. «تأمین اجتماعی» قرار نیست تنها مؤلفه و رکن فعال برای کاستن از عدم امنیت درآمدی باشد. به تصریح اعظمی (۱۳۹۵) نظام‌های تأمین اجتماعی باید از فشار مالی شدیدی که متوجه آنان است رهایی یابند تا بتوانند اثربخشی عملکرد خویش را احیا کنند. به بیان دیگر، بی‌معناست که در شرایطی که تمام نیروهای کار، و نه صرفاً نیروهای کار برخوردار از اشتغال پایدار و دایم، در معرض مخاطرات فزاینده‌ی بیکاری ناگهانی هستند، نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور این چنین از رکنی سیاست‌گذار و بلندمدت‌اندیش به کارگزاری اضطراری تبدیل شود که در نهایت در قبال بسیاری از تیپ‌های جدید نیروی کار نیز عملکردی غیرحمایتی و دلسردکننده دارد؛ عملکردی که آنان را از بازار کار، اجتماعات و سازمان‌های اجتماعی مرتبط با فعالیت حرفه‌ای و معنابخش‌شان می‌راند و طرد می‌کند (فیتزپتریک، ۱۳۸۳: ۸۳). پس باید تحقق توأمان فانکشن‌های پیش‌گفته را الزام‌تغییرناپذیری دانست که معنایی متکثر از «برابری» را میان گروه‌های مختلف بیکاران برقرار می‌کند. این معنای متکثر متناسب با همان درکی از «برابری» است که رالز، در نقد خوانش‌های ایستا از برابری، در اختیار ما قرار می‌دهد؛ از این روی که بدین ترتیب، بسیاری از بیکارانی که به دلایلی «شمول» چندانی را در برنامه‌های پرداخت مقرر می‌کنند، در دو کارویژه‌ی تخصصی آموزش و استخدام با حمایت بیشتری روبرو می‌شوند و در نهایت حداقل‌هایی از حمایت را دریافت می‌کنند که نظام ناکارآمد کنونی از ایشان سلب کرده است.

از سوی دیگر، می‌توان تحقق توأمان این کارویژه‌های تخصصی را تداعی‌گران معنایی از آزادی دانست که سن خواهان محور قرار گرفتن آن در تفسیر ظرفیت‌های توسعه‌ای کشورهاست (هزارجریبی و صفری، ۱۳۹۱: ۵۱-۵۴). در بطن بحرانی که تنها ۱۲ درصد از کارگران در سراسر جهان را از مزایای مالی دوره‌ی بیکاری بهره‌مند می‌کند (سازمان ملل، ۱۳۹۵: ۷۳)، تأکید مضاعف بر این‌که گروه‌های محروم از حمایت‌های مالی باید بتوانند اقسام دیگر، و ای بسا کیفی‌تر، از حمایت‌های توانمندساز^۲ را دریافت کنند تا به آنان آزادی‌های بیشتری برای شکوفا کردن خویشتن‌شان در آینده ببخشند، از اهمیت برخوردار است.

۱- شاید مهم‌ترین نمود خروج از این ایستایی را بتوان در مقوله‌ی «حجاب جهل» رالز یافت؛ ما زمانی برابر می‌شویم که بتوانیم مزیت‌هایی را به طرق مختلف نصیب‌مان شده است در پراتنزی بگذاریم و بدون اتکا بر آن‌ها تلاش کنیم بر سر نظامی از همکاری‌ها و مشارکت‌های برابر و در عین حال متکثر با دیگران به توافق برسیم. در این موضوع خاص، روشن است که گروهی که باید بیش از دیگران به حجاب جهل پایبندی نشان دهد، نیروهای کاری هستند که اشتغال دایم داشته یا دارند. سنت بر این بوده که اشتغال پایدار آنان به معنای ادای سهم به‌مراتب ارزشمندترشان در اقتصاد قلمداد شود و بدین واسطه بتوانند از حمایت‌های اجتماعی و رفاهی بیشتری نیز برخوردار شوند. اکنون اما به نظر می‌رسد دیگر نمی‌توان به چنین معنای ایستایی از برابری مشروعیت بخشید و به جای آن باید در فکر تمهید الگوهایی از دیالوگ میان گروه‌های مختلف شغلی بود که آنان را به به فراخور جایگاه مدنی و شهروندی برابرشان در صحنه‌ی اجتماعی، مستحق اقسامی از حمایت‌های شغلی می‌داند. رک (رالز، ۱۳۹۴: ۴۲).

۲- اهمیت این توانمندسازی‌ها را در زمانه‌ای که حکمرانی نولیبرالی هژمونیک شده است، نمی‌توان دست‌کم گرفت. افراد به داشته‌هایی ارزشمند نیازمند هستند تا بتوانند در برابر رقابت‌های متقاطع و متراکمی که مداوماً آنان را در معرض بیرون رانده شدن از سپهرهای اجتماعی و اقتصادی قرار می‌دهد، مقاومت کنند.



نبود عزم فرا-سازمانی برای برون‌رفت از محرومیت‌های سیستماتیک کنونی

اگر تفسیر پیشنهادی پیش‌گفته را مبنای تحلیل نظام بیمه‌ی بیکاری قرار دهیم، «استحقاق» دریافت مقرری باید صرفاً از کسانی سلب شود که توانایی کار دارند و با این حال از پذیرش شغل پیشنهادی مناسب‌شان سرباز می‌زنند. در واقع این همان تعبیری است که در کار اعظمی (۱۳۹۵) هم مورد استفاده قرار گرفته است. با این اوصاف، آگاهی از این که در ایران بسیاری از نیروهای برخوردار از ظرفیت و تجربه‌ی کار، علی‌رغم سوابق سهم‌پردازی در نظام بیمه‌ی بیکاری، در نهایت در دوره‌ی بیکاری‌شان کاملاً به حال خود رها می‌شوند، خود نمودی مناسب از شرایط واقعی حاکم بر این نظام در ایران است. برای تشریح دقیق‌تر این موضوع، باید یادآور شویم که بیمه‌ی بیکاری اجباری می‌تواند تنها یکی از گزینه‌هایی باشد که افراد شاغل از آن استفاده می‌کنند. حال اگر فرض کنیم که گزینه‌های دیگری وجود داشته باشند که به نیروهای کاری مانند کارگران پروژه‌ای این اجازه را می‌دهند که اساساً گزینه‌ی اجباری را نپذیرند و به سوی گزینه‌هایی بروند که اختیاری‌اند و مهار حکمرانی صندوق‌ها را به اتحادیه‌ها و ارکان صنفی و حرفه‌ای کارگری می‌سپارند، آیا تعجب می‌کنیم اگر کارگری پروژه‌ای بشنویم که محروم نگاه داشتن او از دسترسی به چنین گزینه‌هایی عملاً موجب شده که او «به نام خود و به کام دیگران» سهم‌پردازی کند و آیا اساساً می‌توانیم از مقایسه‌ی سطوح مسئولیت‌پذیری نسبت به سهم‌پردازان میان این دو الگوی اجباری و اختیاری سخنی بگوییم؟

«محرومیت سیستماتیک» پیش‌گفته در قبال گروه‌هایی مانند کارگران پروژه‌ای سال‌هاست که در ایران اتفاق می‌افتد و در بحران‌هایی مانند بحران‌های ناشی از تحریم‌های بین‌المللی علیه اقتصاد کشور، این نیروهای کیفی با مشقاتی در دوره‌های بیکاری خود روبرو می‌شوند که پشت سر گذاردن آن‌ها نمی‌تواند عاری از ایراد آسیب‌های جدی به توانمندی‌های انسانی و سازمانی‌شان در امر «ارزش‌آفرینی» فردی و گروهی باشد.

پاسخی که معمولاً از سوی متولیان امر در قبال این محرومیت سیستماتیک ارائه می‌شود، این است که صندوق بیمه‌ی بیکاری همین حالا نیز با بحران‌های متعدد و کسری شدید منابع روبروست و نمی‌تواند پذیرای تعداد زیادی از سهم‌پذیران مشروعی باشد که در نهایت با استناد به این که قرارداد کاری آنان به اتمام رسیده و تمدید نشده، در دوران بیکاری‌شان هیچ بهره‌ای از سال‌ها سهم‌پردازی خویش نمی‌برند. چنین پاسخی در حالی از سوی متولیان امر عرضه می‌شود، که در سند تدوینی دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون (اعظمی، ۱۳۹۵) تصریح شده که یکی از مهم‌ترین معضلات مبتلا به سهم‌پردازی یکسان این است که نمی‌توان با برقرار کردن سهم بالاتر برای مشاغل بهره‌مندتری که در نهایت نرخ بیکاری پایین‌تری را هم تجربه می‌کنند، منابع لازم را برای حمایت از مشاغل کم‌بهره‌مندتر فراهم کرد. به بیان ساده‌تر، نیروهای کاری مانند پروژه‌ای‌های ایران در حال پرداخت هزینه‌ی طراحی ساده و کم‌خاصیت نظامی از سهم‌پردازی هستند که در تعریف منطق سهم‌پردازی آنان را بلااستثنا در زمره‌ی نیروهای کار پایدار قرار می‌دهد و در هنگام حمایت‌گری از هیچ فرصتی برای محروم کردن آنان از آن چه طی سال‌ها در سابقه‌ی بیمه‌ای‌شان انباشته‌اند، صرف نظر نمی‌کند. جایگزینی این طراحی ساده با طراحی سلسله‌مراتبی‌تری که مانع چنین صورتی از محرومیت سیستماتیک شود، نه تنها ضرورتی رفاهی، بلکه الزامی دموکراتیک است.^۲

۱- مانند آن چه در کشورهایی مانند سوئد و دانمارک اجرا می‌شود؛ رک. اعظمی، ۱۳۹۵

۲- البته لازم می‌دانیم همین‌جا یادآور شویم که ما به هیچ‌وجه با پیشنهاد ارائه‌شده در سند مزبور (اعظمی، ۱۳۹۵) مبنی بر افزایش حق بیمه‌ی بیکاری به میزان ۴ درصد مزد و مواردی از این دست موافق نیستیم، زیرا به نظر می‌رسد پیشنهادهای مزبور به جای به رسمیت شناختن این که تیپ‌هایی مانند نیروهای کار پروژه‌ای دچار محرومیت سیستماتیک می‌شوند، صرفاً در صدد حل مشکل منابع صندوق برای پاسخ‌گویی به مطالبات فزاینده‌ی کنونی هستند. به بیان ساده‌تر، چنین پیشنهادهایی کمکی به بازاندیشی در کلیت موضوع نمی‌کنند، و صرفاً می‌کوشند راه‌هایی را برای برون‌رفت نظام رفاهی و تأمین‌کننده‌ی کشور از آمیخته‌ی بحرانی کنونی ارائه کنند. به همین ترتیب، ما به هیچ‌وجه از جداول تدوین‌شده در سند پیش‌گفته نیز استقبال و حمایت نمی‌کنیم، زیرا در حالی که بنابر آمار موجود، میانگین دوره‌ی پرداخت مقرری در ایران ۱۹ ماه است و این به راستی میانگین غیرقابل قبولی برای یک نظام بیمه‌ای مشوق کار است، در جداول پیشنهادی مزبور هم چنان با امکان تخصیص تا سقف ۳۶ ماه مقرری به مشمولان حائز سوابق طولانی روبرو هستیم. در عین حال، توجه سند مزبور به ضرورت نزولی بودن حمایت‌ها در دوره‌ی پرداخت مقرری‌ها را به شرطی که این روند نزولی با روند صعودی ارائه‌ی خدمات آموزش و اشتغال‌یابی برای مقرری‌گیران همراه باشد، برخوردار از منطقی موجه می‌دانیم.

ضعف عزم فرا-سازمانی برای حذف الیگارش‌ی بوروکراتیک در حوزه‌ی بیمه‌ی بیکاری

به شهادت رزاکرمن (۱۳۸۵: ۱۸۹ - ۱۹۳) یکی از گلوگاه‌های ایجاد فساد در بخش عمومی می‌تواند شکل‌گیری سلسله‌مراتبی از صلاحیت‌های تخصصی مبتنی بر «قدرت تشخیصی» باشد که در نهایت و علی‌رغم وجود زنجیره‌های متعدد بوروکراتیک، هیچ‌کمی به کاربرد مسئولانه‌تر اختیارات اعطایی به متولیان و مسئولان واحدهای مختلف نمی‌کند.^۱

در موضوع تشخیص این‌که چه کسی در نهایت حق دارد یا ندارد که از حمایت‌های تعریف‌شده برای دوره‌ی بیکاری برخوردار شود، با شکل‌گیری یک الیگارش‌ی بوروکراتیک در ایران روبرو هستیم که به نظر می‌رسد تداوم حیات خویش را در گرو تداوم پیچیدگی‌هایی می‌بیند که در الگوی ماندگویی اجرا شده در شیله‌ی اساساً بلامحل شده‌اند. پس به عزمی فراسازمانی نیازمندیم تا این امکان فراهم شود که عملکردهای غیرپاسخ‌گویانه‌ی الیگارش‌ی مزبور مورد نقادی قرار بگیرند و روشن شود که یکی از الزامات گذار به وضعیتی مسئولانه‌تر به لحاظ اجتماعی و پاسخ‌گویانه‌تر به لحاظ اجتماعی، یافتن کارکردها و وظایفی جایگزین برای کارگزاران دخیل در تشکیل و تعمیق این الیگارش‌ی است. بدیهی است که کاربرد الگوی ماندگویی شیله‌ی، بسیاری از دیوان‌سالارانی را که سال‌هاست از اختیارات اعطایی به خود برای «وارسی» پرونده‌های ارجاعی استفاده می‌کنند و در نهایت، بنابر شواهد موجود، تصمیماتی می‌گیرند که بر بسیاری از آن‌ها قواعد همگن و هماهنگی حاکم نیست، از حیز انتفاع ساقط می‌کند. این اما مسأله‌ی جامعه‌ی ایران و مسأله‌ی سهم‌پردازانی نیست که سال‌هاست با روایت «در بحران» بودن نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران روبرو هستند و بسیاری از آنان در حالی از حمایت‌های استحقاقی خویش محروم می‌شوند که در واقع کاملاً سزاوار دریافت حمایت‌های همه‌جانبه‌ی آموزشی، استخدامی و مالی برای احیای هر چه سریع‌تر موقعیت شغلی خویش بوده‌اند.^۲ این در حالی اتفاق می‌افتد که به شهادت عراقی و همکاران (۱۳۸۶: ۲۷۵؛ در اعظمی، ۱۳۹۵)، کشورهای گوناگون در حال آزمون الگوهای متنوعی از حکمرانی در حوزه‌ی بیمه‌ی بیکاری هستند و در بسیاری از این الگوها، نه تنها شائبه‌ی ایجاد الیگارش‌ی بوروکراتیک در بخش عمومی از میان رفته، بلکه اساساً بخش عمومی جایگاهی نظارتی یافته و تشکلهای صنفی و کارگری که نمایندگان مشروع مطالبات نیروهای کار هستند، جایگاهی محوری در راهبری این گونه سیاست‌های حمایتی یافته‌اند.

فرجام بحث - الگویی که برای ایران پیشنهاد می‌کنیم

به نظر می‌رسد اکنون در موقعیتی قرار گرفته باشیم که بتوانیم مشخصه‌هایی از الگوی پیشنهادی خود برای بهبود نظام حمایت‌های بیمه‌ی بیکاری در ایران را برشماریم. پیش از ترسیم آن مشخصات در قالب یک الگوی شماتیک و اولیه، لازم می‌دانیم گزاره‌هایی را که مبنای «ادراکی» این الگو را شکل داده‌اند، به اختصار عرضه کنیم:

- ما به پیروی از روایتی که هریس (۱۳۹۸: ۱۵۳ - ۱۵۵) از پیشینه‌ی نظام رفاهی ایران عرضه می‌کند، کشورمان را وارث انباشتی از تداخل‌ها، تلاقی‌ها، توازی‌ها و تعارض‌های رفاهی و تأمینی می‌دانیم که ساده‌انگارانه است اگر تصور کنیم

۱- آکرمن مباحث جالبی نیز درباره‌ی فساد حاصل از ناکارآمدی یا دژکارکردی شدن الگوهای نظارت بر عملکرد کارگزاران بخش عمومی دارد. البته از این نظر نیز باید الگوی شیله‌ی را که با فراهم آوردن منطقی کاملاً واضح و مبتنی بر محاسبات شفاف و قابل انجام برای تمام طرف‌ها، ضرورت نظارت بر چگونگی کاربرد «قدرت تشخیصی» کارکنان را به حداقل رسانده است، مورد ستایش قرار داد.

۲- نوشتار حاضر مجال ورود به جزئیات آن را ندارد که چگونه این نظم الیگارش‌یک ادامه یافته و با واکنش جدی ارکان قانون‌گذار و تصمیم‌گیر روبرو نشده است. فی‌الحال باید به گفتن این نکته بسنده کنیم که تداوم محوریت «اشتغال‌دایم» در تفاسیر ارائه‌شده از سوی حاملان این نظم الیگارش‌یک، خود شاهده‌ی است بر این‌که اساساً اراده‌ی چندانی برای پاسخ‌گویی به تحولات رخ داده در میدان روابط کار وجود ندارد و «حاکمیتی» شدن عملکرد صندوق بیمه‌ی بیکاری را نیز، که باید اساساً صندوقی مستقل از دولت باشد، باید در پرتو تداوم همین نظم الیگارش‌یک تفسیر کرد. این در حالی است که به شهادت اعظمی (۱۳۹۵)، موضوع حمایت‌های دوره‌ی بیکاری اساساً از درون خود دولت آغاز شد و این دولت بود که با وضع چنین حمایت‌هایی کوشید زیرمجموعه‌های خود را تحت فشار بگذارد که در «بیکار کردن» نیروهای خویش رفتار محتاطانه‌تری از خویش نشان دهند، زیرا با تمهید آن حمایت‌ها، خروج نیروهای کار از مجموعه‌های دولتی، به معنای رهایی دولت از مسئولیت نسبت به نیروهای بیکار شده نبود. پس ماجرا اساساً با مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی اجتماعی دولت نسبت به مقوله‌ی بیکاری آغاز شد و امروز آن نظم الیگارش‌یک بی‌توجه به دینامیس‌های اجتماعی پیرامون خویش، به تجمیع منابع حاصل از سهم‌پردازی بسیاری از گروه‌هایی می‌پردازد که دولت با الگوی کنونی حاضر به پذیرش هیچ قسمی از مسئولیت اجتماعی نسبت به بیکار شدن و بیکار کردن آن‌ها نیست.



می‌توانیم آن انباشت را با جایگزینی سریع دولت با الگوهای بازارمحور از میان ببریم. هریس (همان: ۱۷۶-۱۷۸) طی روایتی که از روند تصویب اصل چهل و سوم قانون اساسی ارائه می‌کند، به یادمان می‌آورد که حکمرانی در ایران پس از انقلاب به عرصه‌ای مضاعف از تودرتویی مطالبات گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ تبدیل شد که در نهایت هیچ‌یک گام معناداری در جهت ایضاح منطق تقسیم کار و تقسیم مسئولیت میان بخش‌های عمومی، نیمه‌عمومی و خصوصی برنداشتند. با این اوصاف، ما در الگوی پیشنهادی خود از این استقبال نکرده‌ایم که ایران نیز مانند شیلی مقدم بخش خصوصی را در تمشیت امور نظام رفاهی و تأمین‌اش پاس بدارد. به جای آن، از افزایش نقش آفرینی گروه‌های صنفی کارگری، به نمایندگی از همه‌ی تیپ‌های اصلی شاغل در بازار کار ایران، دفاع کرده‌ایم تا آن گروه‌ها بتوانند از تسخیر بخش عمومی به کام منافع گروه‌ها و شبکه‌های خاص جلوگیری کنند؛

● الگوی شیلی از نظر ما واجد حداقل‌های لازم برای ایجاد «اجماع همپوشان» رالزی هست^۱. در این الگو، از یک سو می‌توان میلی‌راسخ به برابرسازی حداکثری نیروهای کار را یافت که رویکردهای مختلفی که قائل به آرمان برابری‌اند، منطقاً آن را مطلوب می‌یابند. از سوی دیگر، زمینه‌های اجتماعی منجر به شکل‌گیری تیپ‌های متفاوت شغلی «دایم» و «موقت» به رسمیت شناخته شده و تلاش شده است که متناسب با آن‌ها سازوکارهای منصفانه‌ای برای بهره‌مندی این تیپ‌ها از حمایت‌های وعده‌داده شده تدارک دیده شود؛

● الگوی شیلی، فارغ از میزان کارآمدی‌اش، مصداقی از «بازتوزیع افقی» را به نمایش می‌گذارد که در آن سخن از طراحی مجدد نظام توزیع به صورتی است که گروه‌هایی که هیچ‌یک در مرتبه‌ی فرادستی نسبت به دیگری قرار ندارند^۲، بتوانند به فراخور شرایط و موقعیت‌های خویش از سازوکارهای بازتوزیعی بهره‌مند شوند. این بازتوزیع افقی از یک جهت ارزشمند است، زیرا ایده‌هایی نولیبرالی مانند «رخنه به پایین» را بلامحل می‌کند، اما از سوی دیگر، به نظر می‌رسد، برای افزایش کارآمدی این نظام می‌توان از آن چه اعظمی (۱۳۹۵) پیشنهاد می‌کند بهره‌جست و خواهان سهم‌پردازی‌های متناسب گروه‌ها و طبقات شغلی و درآمدی با هدف افزایش منابع در دسترس نظام بیمه‌ی بیکاری شد؛ منابعی که شرط تخصیص آن‌ها شفافیت حداکثری و هزینه‌کرد کامل آن‌ها در جهت تحقق توأمان سه کارویژه‌ی تخصصی حمایت آموزشی، استخدامی و مالی است؛

● در پیشنهاد این الگو، علاقه‌ای به ایده‌ی مورای (فیتزپتریک، ۱۳۸۳: ۱۸۶) مبنی بر اثرات مخرب و وابستگی‌آور حمایت‌های رفاهی نداشتیم، اما هشدار آرنست (بشیریه، ۱۳۹۲: ۱۴۶-۱۴۷) را جدی گرفته‌ایم مبنی بر این که نباید به واسطه‌ی اهمیت حمایت‌های رفاهی، نسبت میان شهروندان و سپهرهای عمومی را «اکونومیزه» کرد و این نکته را به فراموشی سپرد که در نهایت شهروندان باید حق داشته باشند از آن چه در عرصه‌ی اجتماعی عرضه می‌شود سرباز بزنند و براساس تأملات خویش تصمیم بگیرند که چه بدیل‌ها و گزینه‌هایی شأن انسانی و سیاسی آنان را به جای خواهد آورد. نمود اصلی این سرباز زدن سیاسی و دموکراتیک از نظر ما، مبارزه‌ی نمایندگان کارگران با اقسامی از توافقات قراردادی است که عملاً ناپایداری شغلی را به قاعده‌ی رایج بازار کار تبدیل می‌کنند و از وجود «ارتش ذخیره‌ی کار» بر علیه نیروهای کار شاغل سوءاستفاده می‌کنند. مختصر این که، این حمایت‌های رفاهی را پیشنهاد نمی‌کنیم تا باب چانه‌زنی‌ها، مقاومت‌ها و مبارزات جمعی کارگری علیه روندهای ارزان‌سازی و ساده‌سازی جمعی نیروهای کار را ببندیم، بلکه تصور می‌کنیم که با این صورت از حمایت‌گری رفاهی، مسیرهایی تازه گشوده خواهند شد تا نیروهای کار از عنصر دولت آن چیزهایی را مطالبه کنند که در شرایط کنونی یکسره از دست رفته و نادیده انگاشته شده‌اند: ایفای نقش نهادی مسئولیت‌پذیر که اجازه

۱- به ساده‌ترین بیان، اجماع همپوشان در شرایطی شکل می‌گیرد که طرف‌های مختلف دخیل در یک نظم پلورالی بتوانند بر سر آرمان و میثاقی به توافق برسند که علی‌رغم تفاوت در آموزه‌ها و برداشت‌هایشان، در نهایت آن آرمان و میثاق را منصفانه می‌دانند (رک رالز، ۱۳۹۴: ۶۶ و ۶۷) از سوی دیگر نیز می‌توان این الگو را در برآورده کردن «توجیه عمومی» به معنای رالزی موفق دانست؛ در مقایسه با سایر الگوهای حمایت‌گری در دوره‌ی بیکاری، الگوی شیلی به نظر از ظرفیت‌های به مراتب بیشتری برای پاسخ‌گویی به مطالبات دموکراتیک شهروندان و شکوفایی حداکثری آزادی همگانی برخوردار است (همان: ۶۴-۶۵).

۲- ر.ک الکاک و دیگران (۱۳۹۱، ۳۰۰)



نمی‌دهد بازار به سپهر غالب در میان دیگر سپهرهای اجتماعی تبدیل شود، و ایفای نقش ناظری تحلیل‌گر که قدرت سیاسی خود را به نفع گروه‌هایی به کار می‌گیرد که دینامیسم‌های مبتنی بر بازار میل به حاشیه‌ای کردن و طردشان از عرصه‌های گوناگون دارند.

طرح شماتیک الگوی پیشنهادی

<p>گام سوم</p> <p>فراخوانی نمایندگان از تمام گروه‌های شغلی فعال در کشور برای مشارکت در امور حکمرانی این نظام حمایت بیمه‌ای (که باید طی روندهایی دموکراتیک انتخاب شوند)</p>	<p>گام ششم</p> <p>وارسی صلاحیت‌ها و عملکرد کاربایی‌ها به‌عنوان ارکان کلیدی تحقق کارویژه تخصصی استخدام به‌عنوان یکی از سه کارویژه تخصصی کلیدی حمایت‌های دوره بیکاری</p>	<p>گام نهم</p> <p>به‌کارگیری کارشناسانی که در الگوی پیشین وظیفه‌ی تشخیص شمول یا عدم شمول متقاضیان حمایت‌های دوره‌ی بیکاری را بر عهده داشتند، در کار نظارت بر هزینه‌کرد اثربخش منابع الگوی جدید</p>
<p>گام دوم</p> <p>اختصاص حداکثر پوشش به حداکثر مشمولان بر اساس ترکیب پس‌اندازهای فردی و حمایت‌های دولتی (که مترادف با کاهش چشمگیر دوره و میزان حمایت و افزایش چشمگیر میزان شمول حمایت‌ها خواهد بود)</p>	<p>گام پنجم</p> <p>تصویب الگویی از سهم‌پردازی سلسله‌مراتبی برحسب بهره‌مندی‌های درآمدی گروه‌های شغلی با هدف گسترش منابع در دسترس نظام بیمه بیکاری؛ با مشارکت کامل نمایندگان گروه‌های شغلی فعال در کشور</p>	<p>گام هشتم</p> <p>گزارش‌دهی‌های دوره‌ای نظام بیمه بیکاری درباره‌ی منابع و مصارف حاصل از تغییر الگو به تفکیک سه کارویژه تخصصی حمایتی؛ با تأکید بر ارائه شاخص‌های مربوط به عملکرد الگوی جدید در زمینه‌های توانمندسازی و کاربایی</p>
<p>گام اول</p> <p>انتقال دانش محاسبه‌ی سهم حمایتی دولت در قبال این صورت از حمایتگری بیمه‌ای در دوره‌ی بیکاری؛ از دولت‌های مجری الگو (مانند شیلی) به دولت ایران؛ با تأکید بر ارائه خدمات مشاوره‌ای</p>	<p>گام چهارم</p> <p>محوریت گروه متشکل از نمایندگان گروه‌های شغلی فعال در کشور در برقراری دیالوگ اجتماعی لازم برای آگاه کردن عموم شهروندان از چرایی کاهش میزان افزایش شمول حمایت‌های دوره‌ی بیکاری</p>	<p>گام هفتم</p> <p>روزآمد کردن ارکان فعال در حوزه‌ی آموزش نیروهای کار با استفاده از منابع حاصل از سهم‌پردازی سلسله‌مراتبی و با مشارکت مؤثر مؤسسات و مراکز ذی‌صلاح آموزش و توانمندسازی شغلی</p>

فصل سوم:

مقابله با سوءاستفاده‌ها از
بیمه‌ی بیکاری (گفتاری در
حمایت از رویکرد ترمیمی)





زندگی در جامعه‌ای که به واسطه‌ی زمینه‌های متعدد اجتماعی و تاریخی نمی‌تواند آرامش و اطمینان خاطر چندانی را برای ما فراهم آورد، گاه برخی از روشنفکران را به این نتیجه می‌رساند که در قبال برخی از الگوهای رایج رفتاری در میان شهروندان، از اتخاذ رویکردهای «تنبیهی» دفاع کنند. چنین تجویزی را البته نمی‌توان یکسره بلامحل دانست. هم‌چنان درباره‌ی بسیاری از امور پیرامونی ما، آن‌چه در نهایت به عنوان پاسخ رسمی و حقوقی به تخلفات شهروندان ارائه می‌شود، برخوردهای تنبیهی و کیفری است. این نوشتار ظرفیت آن را ندارد که به شرح چرایی آن بپردازیم که چرا حیات جمعی ما چنان متحول نشده است که از کاربرد چنین انواعی از مجازات بی‌نیاز شویم. پس به گفتن این بسنده می‌کنیم که ما در آن دسته‌ای جای نمی‌گیریم که هر گونه‌ای از برخورد تنبیهی و کیفری را اساساً ستمکارانه بدانیم و از دانش و صلاحیت آن نیز برخوردار نیستیم که این نوشتار را به دفاعیه‌ای عام و بی‌قید و شرط از کاربرد حداکثری رویکرد ترمیمی در موضوعات گوناگون اجتماعی تبدیل کنیم. به جای آن و به تناسب داشته‌هایمان، بر موضوعی متمرکز می‌شویم که زمزمه‌هایی جدی در راستای تنبیهی کردن آن به گوش می‌رسد، در حالی که به زعم ما باید در فهرست عناوینی جای بگیرد که باید تا حد امکان «ترمیمی» تر با آن‌ها برخورد کرد.

به بیان ساده، سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری عبارت است از هر گونه رفتاری که یک شهروند را در موقعیت استحقاق دریافت مساعدت‌های بیمه‌ای دوران بیکاری قرار می‌دهد، در حالی که در واقعیت امر او را می‌توان با ارجاع به چارچوب‌ها و مفاد قانونی یا اجرایی مشخصی فاقد حداقل‌ها یا شرایط دریافت چنین مساعدت‌هایی دانست. هم‌چنان که در ادامه خواهیم دید، ایران از جهت ظرفیت‌های اقتصادی و اجرایی لازم برای پاسخ‌گویی به طیفی گسترده از افرادی که کار خود را از دست داده‌اند، شرایط سختی دارد. مختصر این‌که، ایران باید تمام تلاش خود را به کار ببندد تا منابع موجود برای حمایت‌های بیمه‌ای از بیکاران را به نحوی توزیع کند که سوءاستفاده‌ها از این حمایت‌ها به حداقل برسند. عوامل متعددی که به آن‌ها هم اشاره خواهیم کرد، مزید بر علت شده‌اند که اضافه شدن هر نفر به صف طولانی مقرری‌بگیران دوره‌ی بیکاری، مترادف با ایجاد فشاری جدی بر نظام رفاهی کشور باشد. عجیب نیست که حتی همین روایت خام و اولیه نیز برخی از ما را به این نتیجه برساند که سوءاستفاده از چنین عرصه‌ای کاری است که در مذمت و مجازات سختگیرانه‌ی آن تردید نباید کرد. با این حال، انتظار نداریم که چنین واکنشی را از سوی مسئولان و متولیان شاهد باشیم که این روایت خام و اولیه را نباید به خوراکی برای تحلیل‌های «نهایی» و «قطعی» خود تبدیل کنند. تلاش این فصل بر آن خواهد بود که همین «قضاوت»‌های قطعی را به چالش بکشد و استدلال‌هایی را ارائه کند که احتمالاً می‌توانند برای ترجیح رویکرد «ترمیمی» بر رویکرد «تنبیهی» در حوزه‌ی سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری، کافی و قانع‌کننده باشند.

فصل را با بازخوانی ماجرا از منظر متولیان امر آغاز می‌کنیم تا روشن باشد که در ادامه در حال گفتگوی انتقادی با چه موضعی هستیم. سپس اندکی بحث را نظری ترمیمی کنیم و از پاره‌ای از رویکردهای اجتماعی انتقادی سخن می‌گوییم که به ما در دفاع عام یا خاص از رویکرد ترمیمی کمک می‌کنند. در نهایت هم مسأله را با ترکیب روایت‌های سازمانی و جامعه‌شناختی مرور می‌کنیم تا بتوانیم چارچوب پیشنهادی خود را برای مقابله با سوءاستفاده‌های موجود از بیمه‌ی بیکاری ارائه کنیم.

نخست - بازخوانی مسأله از منظر متولیان امر

طبق گزارش‌های سازمان تأمین اجتماعی^۱، وضعیت فعلی منابع و مصارف صندوق بیمه‌ی بیکاری به شکلی نیست که امکان افزایش پوشش مقرری‌بگیران فراهم باشد. از این روی یکی از راه‌هایی که برای تحت پوشش قرار دادن افراد مستحق پیشنهاد می‌شود، مقابله با سوءاستفاده‌ها و حذف افراد سوءاستفاده‌گر از دایره‌ی شمول مقرری‌بگیران بیکاری است.

ما برای آن‌که بتوانیم تعریف نسبتاً دقیقی از چیستی سوءاستفاده و کیستی سوءاستفاده‌گر از بیمه‌ی بیکاری ارائه کنیم، به سراغ دو

۱- گزارش‌هایی که شفافیت هر چه بیشتر آن‌ها خود عاملی مهم برای تشخیص دقیق تر شرایط مبتلا به نظام رفاهی در ایران است. شواهد گوناگون - که ذکر آن‌ها از دایره‌ی صلاحیت و ظرفیت این گزارش بیرون است - حاکی از آن هستند که گزارش‌های کنونی سازمان تأمین اجتماعی از بسیاری از شروط و مقدمات تحقق آرمان شفافیت محروم هستند.



سندی می‌رویم که توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از یک سو و سازمان تأمین اجتماعی از سوی دیگر تدوین شده‌اند و علی‌رغم اختلافات تفسیری و تحلیلی متعددی که میان این دو رکن نهادی نظام رفاهی کشور وجود دارد، می‌توان با بازخوانی روایت آن‌ها از مقوله‌ی سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری، به درک بهتری از چیستی آن رسید.

مرتضوی (۱۳۹۷: ۱۸۴ - ۱۹۲) به شرح مهم‌ترین مشکلات مبتلابه تخصیص منابع بیمه‌ی بیکاری پرداخته است. از نظر مرتضوی یکی از مصادیق سوءاستفاده این است که کارگاه‌هایی که در واقع به علل ضعف‌های اقتصادی و مدیریتی شان ورشکسته شده‌اند، از حمایت وزارتی برخوردار می‌شوند و در نتیجه به جای اعلام بحران، مشمول قاعده‌ی تغییر ساختار شده و کارگران بیکار شده‌ی خود را به فهرست دریافت‌کنندگان مقرری‌های دوره‌ی بیکاری اضافه می‌کنند. استدلال مرتضوی در این مورد شایان تأمل است، اما در نهایت ما نمی‌توانیم این رفتار را مصداقی از سوءاستفاده از مقرری بیمه‌ی بیکاری بدانیم، زیرا مرتضوی در واقع وزارت تعاون را به «مساعدت» با کارفرمایانی متهم می‌کند که از نظر او مستحق چنین مساعدت و حمایتی نیستند. در این ماجرا، و ماجراهای مشابه آن در زمینه‌هایی مانند حمایت از کشاورزان، صیادان و زنان خانه‌دار، مقرری بگیران نقش مستقیمی در تخصیص منابع ندارند و ما نیز مرجع تفسیر مستقلی در اختیار نداریم که با اطمینان بتواند رأی به درستی موضع سازمان تأمین اجتماعی بدهد. مصداق دیگری از سوءاستفاده از مقرری بیکاری از نظر مرتضوی این است که حداقل دوره‌ی اشتغال لازم برای برخورداری از استحقاق دریافت مقرری و نیز دوره‌ی این استحقاق به نحوی تعریف شده‌اند که محرک سوءاستفاده هستند. در این مورد نیز نمی‌توان انگشت اتهام را به سوی کارگرانی برگرداند که در حال استفاده از بسترهای قانونی موجود هستند. از کارهای تحلیلی نیز انتظار نمی‌رود که دست به «نیت‌خوانی» بزنند و به واریسی یا تفکیک رفتارهای کارگرانی بپردازند که دست به محاسبات پیچیده‌ای برای استفاده از آن حداقل‌ها و حداکثرهای استحقاقی می‌زنند. پس در این مورد نیز بهتر است ارتکاب این رفتارها از سوی کارگران را مصداقی از آن چه «سوءاستفاده از مقرری بیکاری» می‌خوانیم، ندانیم. مرتضوی در ادامه از این انتقاد و گلایه می‌کند که گاه شاغلینی مورد حمایت قرار می‌گیرند که در واقع به شکل غیرارادی بیکار نشده‌اند. او سپس خواهان تخصیص منابع به بیکارانی می‌شود که فاقد هرگونه منابع درآمدی دیگری هستند. این تأکید مرتضوی نیز شایان تأمل است که حمایت‌های دوره‌ی بیکاری نباید رخوت‌افزا باشند، بلکه باید به نحوی صورت پذیرند که فرد اشتیاق خود را برای بازگشت به جمع شاغلان حفظ کند. توضیحی که مرتضوی در ادامه در رابطه با ضرورت توجه به شأن «بیمه‌ای» سازمان تأمین اجتماعی می‌دهد، به ما کمک می‌کند که راه خود را به سوی تعریف دقیق چیستی سوءاستفاده از مقرری‌های بیمه‌ی بیکاری بگشاییم. از نظر مرتضوی یکی از مهم‌ترین مشکلات این است که وزارت تعاون در قبال بسیاری از کارگران موضعی «حمایتی» دارد و بسیاری از آنان را با شرایطی به عنوان افراد سزاوار برخورداری از حمایت‌های دوره‌ی بیکاری معرفی می‌کند که از نظر سازمان تأمین اجتماعی به هیچ وجه قابل قبول نیست. مرتضوی به رفتار حمایتی وزارت در قبال بسیاری از کارگران فصلی و پیمانی اشاره می‌کند که تکلیف آن‌ها در قانون مشخص است، اما وزارت اصرار دارد که از چتر حمایتی دوره‌ی بیکاری محروم نشوند. به بیان صریح‌تر، در این مورد سازمان تأمین اجتماعی مدعی آن است که وزارت رفاه در حال تبدیل سوءاستفاده به یک رفتار غلط سیستماتیک است که نتیجه‌ی آن تخصیص منابع موجود به کسانی است که مستحق بهره‌مندی از آن‌ها نیستند. در این مورد، دیگر نمی‌توانیم مانند مقوله‌ی تغییر ساختار کارگاه‌ها به سرعت موضوع را از هرگونه دخالت مقرری بگیران مبری بدانیم. باید دقیق‌تر استدلال کنیم تا بفهمیم دو متولی اصلی حوزه‌ی بیکاری در کشور، چگونه می‌توانند بر سر چستی مقوله‌ی سوءاستفاده از منابع عمومی این حوزه به تفاهم برسند. تا این جا به نظر می‌رسد که باید سوءاستفاده را شامل این موارد بدانیم:

- کارگری که اساساً به شکل غیرارادی بیکار نشده است تا سزاوار دریافت حمایت‌های دوره‌ی بیکاری هم باشد. در این دسته، علاوه بر کارگرانی که دلیل مشروعی برای اخراج آنان وجود داشته و در نتیجه خود نقشی جدی و ارادی در اخراج شان داشته‌اند، کارگرانی را نیز اضافه می‌کنیم که به شکل صوری اخراج می‌شوند و در واقع به این شکل، دست به تباری با کارفرمایان خود می‌زنند تا بتوانند درآمد بیشتری به دست آورند (شیرین‌آبادی، ۱۳۹۳). این دسته از کارگران در واقع به جای آن که فشار افزایش درآمد خود را متوجه کارفرمایی کنند که به هر ترتیب برای چنین افزایشی آمادگی یا ظرفیتی ندارد، آن را به منابع تخصیص یافته برای مقرری بیکاری منتقل می‌کنند و به این ترتیب هم موقعیت شغلی خود را با حفظ

میانگین دستمزد مورد نظر کارفرمایان حفظ می‌کنند و هم می‌توانند از حمایت‌های تعریف شده برای بیکاران «واقعی غیرارادی» بهره‌مند شوند. کاملاً روشن است که در این مورد با مصداقی از سوءاستفاده روبرو هستیم. همین‌جا باید مصداق دیگری از سوءاستفاده را نیز ذکر کنیم. اگر آن اشتغال اولیه‌ای که در ادامه به بیکاری و درخواست مقرر می‌انجامد، اساساً صوری بوده باشد، باز هم با مصداقی از سوءاستفاده روبرو هستیم. در این مورد شاید حتی بتوان ادعا کرد که گونه‌ای حادثه از سوءاستفاده را شاهدیم، زیرا از ابتدا «اشتغال»ی به معنای عینی آن وجود نداشته تا در ادامه استحقاقی هم برای برخورداری از حمایت‌های دوره‌ی بیکاری وجود داشته باشد؛

● گونه‌ی دیگر سوءاستفاده این است که فرد بیکار در شرایطی خواهان برخورداری از مقرری بیکاری شود که در واقع منابع درآمدی دیگری نصیب او شده است. به بیان ساده، این حالت را باید عکس آن شرایطی دانست که فرد اشتغال صوری دارد و سپس مدعی ورود به دوره‌ی بیکاری هم می‌شود. قانون این اجازه را به متولی تخصیص منابع حمایتی برای دوره‌ی بیکاری می‌دهد که تنها این منابع را به کسانی اختصاص بدهد که منابع درآمدی دیگری ندارند. پس در این مورد نیز تردیدی وجود ندارد که با مصداقی از سوءاستفاده از مقرری بیکاری روبرو هستیم^۱.

اکنون می‌توانیم به سراغ گزارش اعظمی (۱۳۹۵) برویم و با مرور دقیق‌تر جزئیات استدلال‌ها ارائه شده از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در زمینه‌ی سوءاستفاده از مقرری بیکاری، به برداشت کامل‌تری از چیستی این سوءاستفاده دست پیدا کنیم. روایت اعظمی از این جهت جالب است که با تأکید بر وجه «اجتماعی» حمایت‌های دوره‌ی بیکاری آغاز می‌شود و در ادامه نیز سایر استدلال‌های خود را بر همین مبنا عرضه می‌کند. مهم‌ترین مسأله در ارتباط با استحقاق برخورداری از مقرری از نظر اعظمی این است که فرد بیکار باید در نتیجه‌ی از دست دادن شغل خود فاقد درآمد شده باشد، و بدین ترتیب بهره‌مندی هر کسی که دارای شغلی است (به هر ترتیب بیکار نیست) و یا از پذیرش شغلی سرباز می‌زند که می‌تواند موجب خروج او از دایره‌ی بیکاران شود، مصداقی از سوءاستفاده از مقرری بیکاری است. اعظمی در فرازهای پایانی گزارش خود به مصادیق دقیق‌تری از سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری اشاره می‌کند. دو مورد اول مطرح شده از سوی او کاملاً مشابه با مواردی هستند که با ارجاع به کار مرتضوی (۱۳۹۷) به آن‌ها اشاره کردیم؛ برخی از بیکارشدگان دیگر بیکار نیستند و با این حال با کارفرمای خود تباخی می‌کنند تا اشتغال‌شان ثبت نشود و بتوانند هم‌چنان از حمایت‌های دوره‌ی بیکاری بهره‌مند شوند، و برخی از بیکارشدگان نیز اساساً به صورت صوری کار خود را از دست داده‌اند و در واقع با نوع دیگری از هم‌دستی با کارفرمایان به فعالیت شغلی خود ادامه می‌دهند و در عین حال از منابع حمایتی دوره‌ی بیکاری نیز برخوردار می‌شوند. مصداق دیگر سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری واریز میزانی از حق بیمه است که متناسب با درآمد واقعی فرد نیست و بعدها او را مستحق دریافت میزانی از مقرری در دوره‌ی بیکاری می‌کند که اساساً سزاوار آن نبوده است^۲.

نکته‌ی شایان تأمل درباره‌ی گزارش اعظمی این است که اولاً در مواردی مانند ایفای غیرمسئولانه‌ی نقش حمایتی دولت در قبال کارگاه‌های بحران‌زده، حق را به صندوق بیمه‌ی بیکاری داده که ناچار از شمول بخشی به مقرری‌گیرانی شده است که در عمل نمی‌بایست به این شکل و در این قالب به انبوه مقرری‌گیران اضافه شوند؛ و ثانیاً هم‌چنان و در فرازهای مختلف میان دیدگاه «حمایتی» خود و دیدگاه «مالی» سازمان تأمین اجتماعی تفکیک قائل شده و ادعا کرده است که نظام حکمرانی این حوزه دچار مسائلی ساختاری و الگویی، مانند دوره‌ی بسیار طولانی تخصیص مقرری و خروج کند مقرری‌گیران از شمول حمایت‌های صندوق است که با تصحیح آن‌ها می‌توان از بسیاری از مشکلات کاست.

۱- در هر دو سند مورد اشاره در این‌جا به مورد سوءاستفاده از تبصره‌ی ماده‌ی ۷ قانون بیمه‌ی بیکاری از سوی افراد بالای ۵۵ سال سن اشاره شده است که بی‌شک می‌توان آن را نیز مصداقی از سوءاستفاده دانست. با این حال ما این مورد را از گزارش حاضر حذف کردیم، زیرا به گفته‌ی مهندس بایندرانی از کارشناسان ارشد سازمان تأمین اجتماعی، در واقعیت این‌گونه نیست که سوءاستفاده از تبصره‌ی مزبور به سادگی امکان‌پذیر باشد و در عمل حداقل سابقه‌ی کاری ده سال را برای افرادی با آن مشخصات در نظر می‌گیرند.

۲- اعظمی در ادامه به مورد ارائه‌ی گواهی‌های پزشکی صوری برای بهره‌مندی استثنایی از مهلت سه‌ماهه‌ی اعلام بیکاری هم اشاره می‌کند، که با توجه به اطلاعاتی که ما از فعالان حقوقی و کارگری در این زمینه دریافت کرده‌ایم، به ندرت مورد قبول مراجع صالحه واقع می‌شود و در نتیجه از اشاره به آن در متن گزارش چشم می‌پوشیم.



چیستی سوءاستفاده و کیستی سوءاستفاده‌گران از مقرری بیکاری

ماحصل مرور روایت‌های مرتضوی (۱۳۹۷) و اعظمی (۱۳۹۵) این است که بسیاری از موارد برخورداری کنونی از منابع صندوق بیمه‌ی بیکاری غلط یا سزاوار نقد و تخطئه هستند، اما در نهایت تنها می‌توان به همان مواردی نسبت سوءاستفاده داد و مرتکبان آن‌ها را سوءاستفاده‌گر خواند که در آن‌ها فرد در حالی خواهان برخورداری از منابع حمایتی دوره‌ی بیکاری است که با رفتارهای نامشروعی مانند تبانی، اعلام اشتغال یا اخراج صوری، واریز حق بیمه‌ی صوری، عدم ثبت اشتغال و یا عدم اعلام برخورداری از منابع درآمدی موازی، خودبه‌خود شرایط اولیه‌ی استحقاق بهره‌مندی از آن منابع را از دست داده است.

هواداران رویکرد «تنبیهی» و «کیفری» متقاضیانند که با توجه به خیل کارگرانی که در نتیجه‌ی محدودیت منابع موجود، مجال چندانی برای بهره‌مندی مشروع از حمایت‌های «اجتماعی» و «قانونی» پیدا نمی‌کنند، این رفتار سوءاستفاده‌گرانه به قدری مذموم است که باید آن را با قاطعیت مجازات کرد. از اشاره‌ی دقیق‌تر به تعابیری که برای توصیف این مجازات قاطع مورد استفاده قرار می‌گیرند، درمی‌گذریم و به گفتن این نکته بسنده می‌کنیم که آن تعابیر از تمام خصوصیات لازم برای نشان دادن «خشم» پیشنهادکنندگان بدیل‌های تنبیهی و کیفری برخوردارند. ما اما در این فصل قصد داریم با اشاره به ابعادی از موضوع که گاه و بی‌گاه مطرح شده اما کم‌تر مورد توجه کافی قرار گرفته‌اند، بر این موضع پای بفشاریم که به هیچ‌وجه نمی‌توان از تجویزی قاطع و فراگیر مبنی بر اعمال حداکثر مجازات «تنبیهی» و «عبرت‌آموز» در قبال سوءاستفاده‌های موجود از منابع صندوق بیمه‌ی بیکاری دفاع کرد. به جای آن، خواهیم کوشید استدلال‌های قانع‌کننده‌ای ارائه دهیم که از یک سو ظرفیت‌هایی را برای مقابله‌ی بیشتر با این سوءاستفاده‌ها فراهم می‌کنند، و از سوی دیگر صورت و محتوایی به این ظرفیت‌ها می‌بخشند که به جای آن‌که مولد «خشونت» و «ارتجاع» باشند، حامی گفتگو و «شمول‌پذیری» حداکثری‌اند.

دوم - بازاندیشی جامعه‌شناختی در مسأله

برای بازاندیشی جامعه‌شناختی در باب این موضوع لازم می‌دانیم که سه رخداد متفاوت را به سرعت مرور کنیم. در ادامه به اجزایی از این رخدادها بازمی‌گردیم و به خوانندگان عام و خاص این نوشتار کمک می‌کنیم که با تفسیر جامعه‌شناختی ما از موضوع سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری همراه‌تر شوند؛

بازی دوربین‌ها

در سال ۱۳۹۱ بود که چهار زورگیر خیابانی با استفاده از سلاح سرد به عابر پیاده‌ای حمله بردند و از قضا حمله‌ی آن‌ها در دوربین مداربسته‌ای که فاصله‌ی چندانی با محل ارتکاب جرم نداشت، با جزئیات ثبت شد. نتیجه‌ی کار این بود که تعداد زیادی از مردم ایران که سخت شیفته‌ی معجزات فضای مجازی‌اند، حمله را دیدند و از این‌که چگونه «در روز روشن» عده‌ای توانسته‌اند «در مقابل دیدگاه شهروندان» دست به چنین عمل «وحشیانه‌ای» بزنند، ابراز «وحشت» کردند. متهمان به سرعت بازداشت شدند و پرونده‌ی آنان در «اولویت رسیدگی» قرار گرفت، تا جامعه‌ی وحشت‌زده بداند که قوای قضایی «ترس»‌های او را جدی می‌گیرد. در جریان دادگاه بود که متهمان دانستند که ماجرا بسیار جدی‌تر از آن است که تصورش را می‌کرده‌اند. آنان البته مجال چندانی برای گفتن «داستان» خود نیافتند. اوج روایت یکی از متهمان اصلی آن بود که خانواده‌ی فقیری دارد و عجز از تأمین هزینه‌های درمان مادر بیمارش او را به این نتیجه رسانده که دست به چنین کاری بزند. «سرعت عمل» قوای قضایی برای «آرام کردن» جامعه‌ی «وحشت‌زده» لازم بود و در نتیجه خیلی زود و علی‌رغم اصرار متهمان به این‌که این سرقت نفعی هفتاد هزار تومانی برایشان داشته و سخت از کرده‌ی خود پشیمان‌اند، حکم به اعدام دو متهم اصلی داده شد تا جامعه بداند که قوای قضایی در چنین مواردی «شدت عمل» به خرج می‌دهد. تصاویر ثبت‌شده از روز اعدام دو جوان را می‌توان ساعت‌ها به نظاره نشست و پس از هر بار مرور آن‌ها، به روایت ارائه‌شده از موضوع از سوی ارکان مختلف قضایی، انتظامی و مطبوعاتی بازگشت و با ظرافت هر چه بیشتری نشان داد که چه اتفاقی در این موضوع رخ داده است. دادگاه از یکی از متهمان پرسیده بود که تصور می‌کند چه واکنشی در برابر عمل او درست است و او در پاسخ خواهان آن شده



بود که او را ببخشند و اجازه بدهند که عملش را جبران کند. چنین برخوردی اما هیچ تناسبی با روند طی شده برای «آرام کردن» جامعه نداشت. این در حالی بود که حتی شاکی اصلی پرونده نیز در نهایت و پس از قرار گرفتن در جریان شرایط اقتصادی - اجتماعی مبتلابه زندگی متهمان، خواهان رهایی آنان از مجازات اعدام شده بود، اما صدای او هم نمی‌توانست انعکاس چندان در برابر موجی داشته باشد که فضای مجازی با استفاده از فیلم آن دوربین ایجاد کرده بود. دو جوان اعدام شدند، در حالی که یکی از آنان اساساً هیچ سوء سابقه‌ای نداشت و سوابق سوء دیگری نیز در شرایط معمول نمی‌بایست به چنین برخوردی بیانجامد. آنان اعدام شدند و هیچ‌گاه مجالی برای بازانديشي در این واقعیت فراهم نشد که اساساً چیزی به نام «شدت عمل» در تضاد با شأن «قانونی» و «حقوقی» قوای قضایی است. محدود روایت‌های اجتماعی از موضوع که علی‌رغم سستی‌هایشان خواهان توجه همدلانه‌تر به شرایط متهمان بودند، علاقه‌ی اندکی را در فضای مجازی برمی‌انگیختند. کم‌تر کسی به مرور این واقعیت علاقه نشان داد که دوربین‌ها بیش از آن که «خسونت برهنه»ی چند جوان را ثبت کرده باشند، «گفتگو ناپذیری» دو سوی دیگر ماجرا، جامعه و حاکمیت، را به تصویر کشیده‌اند. دو جوان اعدام شدند، بی‌آن که جامعه و حاکمیت دریابند که در قبال موضوعی که هیچ نشانی از شکل‌گیری قانونی سازمان یافته برای ایجاد رعب و وحشت عمومی نداشت، و طی آن هیچ شهروندی دچار آسیب جسمانی شدید نشده بود، و متهمان هم از فرودستانی بودند که در اقدام آنان نشانه‌ای از نیات شیطانی و آخرالزمانی وجود نداشت، برخوردی چنان خسونت بار نشان داده‌اند که نتیجه‌ای جز قطع هر چه سریع‌تر صدای متهمان و ناکامی جمعی در شنیدن روایت‌های آنان نخواهد داشت. در جریان دادگاه به کرات گفته شد که هیچ‌یک از وکلای تسخیری هم حاضر به دفاع از متهمان نشده‌اند. قاضی دادگاه در اقتدا به دستور اکید ریاست دستگاه قضا مبنی بر «سرعت» و «شدت» در برخورد قضایی، اصرار داشت که جریان دادگاه به نحوی پیش برود که روشن باشد این دادگاه عرصه‌ای برای نمایش «پاسخ‌گویی» قوای قضایی به مطالبات شکل گرفته در افکار عمومی است.^۱

به نام فرودستان

در مرداد ماه سال ۱۳۹۷ بود که سرانجام و پس از کش و قوس‌های فراوان، استیضاح وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی اعلام وصول شد، تا در جلسه‌ای که بی‌شک در تاریخ پارلمانی ایران ماندگار خواهد شد، آمیزه‌ای غریب و بی‌سابقه از افشاگری درباره‌ی فساد و تباهی سازمانی در وزارت تعاون و سازمان تأمین اجتماعی شکل بگیرد و مشروح این افشاگری‌ها نیز در حالی در اختیار افکار عمومی قرار بگیرد، که در فرازهای متعددی از خطابه‌های ایراد شده از سوی طرف‌های گوناگون درگیر در ماجرا، تأکید می‌شد که این دو رکن سازمانی بیش و پیش از هر چیز باید پاسخ‌گوی فرودستان و محرومانی باشند که از آن‌ها انتظار سلامت و شفافیت در عملکرد دارند. استیضاح وزیر در نهایت به برکناری وزیرانجامید، در حالی که روشن نشد که آن حجم از افشاگری‌های متقابل که خیر از عمق بهت‌آور فساد و تباهی در اجزا و ارکان مختلف مجموعه‌های سازمانی دخیل در ماجرا می‌دادند، چگونه و طی چه فرایندی مورد بررسی دقیق‌تر قرار خواهند گرفت تا آن فرودستانی که طرف‌های مختلف مدعی حمایت از حقوق آنان بودند، بتوانند روایت شفاف و فهم‌پذیری از آن را دریافت کنند که در نهایت چه گام‌هایی در راستای آن برداشته خواهد شد تا ارکانی که کارکرد آن‌ها چیزی جز ارتقای کیفیت زندگی آحاد گوناگون جمعیت و توجه خاص به بهبود شرایط همان فرودستان نیست، از فساد و ناکارآمدی خود بکاهند. به فاصله‌ی اندکی پس از استیضاح، مؤسسه‌ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی سندی با عنوان «رفاه در زمانه‌ی بحران: درس‌های نهادی یک استیضاح» را منتشر کرد که به تحلیل محتوای رسانه‌ای معطوف به ماجرای استیضاح وزیر تعاون می‌پرداخت. در این سند به یادداشت‌ها و تحلیل‌های متنوعی اشاره شده بود که پرده از روندها و سیاست‌های کلان‌تری برمی‌داشتند که حیات فرودستان را مستقیماً مورد هجوم قرار داده بودند و با این حال، هیچ‌یک از طرف‌های فعال در جریان افشاگری و استیضاح، علاقه‌ای به مرور آن روندها و سیاست‌ها نداشت. در آن سند به تحلیل پرویز صداقت از پیامدهای وحشتناک سقوط ارزش ریال اشاره شده بود و این که چنین سقوطی بیش از هر چیز فرودستان را از برخورداری از حداقل‌های معیشتی و رفاهی نیز محروم خواهد کرد. هم‌چنین تحلیل انتقادی حسین راغفر مورد توجه قرار گرفته بود که هشدار می‌داد که تصمیمات اتخاذ شده در حوزه‌ی ارزی عملاً زندگی فرودستان را در معرض فساد و تبه‌کاری مجموعه‌های خصولتی قرار می‌دهد. سند

۱- شرحی مکفی از ماجرا در روزنامه‌ی مشرق منتشره در تاریخ نهم دی‌ماه ۱۳۹۱ درج شد. می‌توانید آن را به همراه فیلم ثبت‌شده‌ی آن دوربین، در فضای مجازی بیابید.



«رفاه در زمانه ی بحران: درس های نهادی یک استیضاح» در ادامه یادآور شده بود که سقوط ارزش ریال، به پدیده ای به نام «ففل شدگی بازار» می انجامد که به معنای کوتاه ماندن دست بسیاری از آحاد جامعه از امکان خریداری کالاهایی است که از این پس «دلاری» قیمت خواهند خورد، و این ففل شدگی کالایی در ادامه «ففل شدگی بازار کار» را نیز به همراه خواهد داشت، زیرا بسیاری از فرودستان اساساً انگیزه ی خود را برای کار کردن از دست خواهند داد و یا دچار گونه ای از انفعال در مسیر کسب معیشت خود خواهند شد که به مرور «خانوار کارگری و حداقلی بگیر» را در معرض فروپاشی قرار خواهد داد. نکته ی کلیدی برآمده از ماجرای استیضاح وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی در تابستان ۹۷ آن بود که فرودستان طی روندهایی در حال از دست دادن حداقل های معیشتی و رفاهی خود بودند که هیچ نسبتی با روایت های عرضه شده از سوی جریان های سیاسی دخیل در ماجرا نداشت.

وارونگی در فقر روستایی و شهری

در اردیبهشت ماه ۱۳۹۵ بود که احمد میدری معاون رفاه اجتماعی وزارت تعاون از به صدا درآمدن زنگ خطری سخن گفت که حکایت از آن داشت که موج تازه ای از به فقر کشیده شدن شهروندیان در ایران آغاز شده است. به بیان ساده، میدری تصریح می کرد که عده ی زیادی از مردم ایران برای یافتن فرصت های معیشتی بهتر روانه ی شهرها شده اند، در حالی که روندهای تودرتوی نهادی مانع آن می شود که شهرها جایی برای افزایش بهره مندی شهروندان باشند و در نتیجه بسیاری از سیاست ها و اقدامات حاکمیتی به جای آن که از تعداد فرودستان شهری بکاهند، عملاً فقرافزا هستند و منافع استحقاقی عموم شهروندان را تقدیم شبکه هایی خاص می کنند. میدری در آبان ماه ۱۳۹۷ در حالی که مدت چندانی از استیضاح وزیر تعاون نگذشته بود نیز، تصریح کرد که بخش عمومی اقتصاد به تسخیر کانون ها و شبکه هایی درآمده که آن را در جهت منافع خود و اعمال سلطه بر دیگر گروه های ذی نفع، مورد سوء استفاده قرار می دهند. او در بهمن ماه ۱۳۹۸ نیز بار دیگر به موضوع تبدیل بخش عمومی به عرصه ی تعارض و تضاد منافع گروه ها و شبکه هایی اشاره کرد که با حیات دو-زیستی خود و رفت و آمد بی دغدغه ی خود میان بخش های عمومی و خصوصی، منابع و منافع عمومی را به کام خویش مصادره می کنند و توان نظام نهادی موجود را برای کاستن از مشقات و دشواری های معیشتی فرودستان و فقرا به حداقل می رسانند.

گمانه های ترمیمی در قبال موضوع سوء استفاده از بیمه ی بیکاری

شرحی که دورکیم (۱۳۸۵: ۶۸-۷۰) از نسبت میان انواع همبستگی و انواع حقوق ارائه می کند، منطق روشنی دارد. با گذار از همبستگی مکانیکی که مبتنی بر همانندی اجزا است، پاسخ «کیفری» به تخلفات روی داده از آن همبستگی بی معنا می شود. در دوران استقرار همبستگی ارگانیک، حقوق ترمیمی حاکم می شود که اصراری بر گرفتن و سلب چیزی از فرد ندارد و «محروم کردن» فرد از داشته هایی مانند آزادی و جانش را هدف اصلی خود نمی داند. حقوق ترمیمی به دنبال حصول اطمینان از این است که روال امور به نحوی احیا یا ترمیم می شود که حیات جمعی ما با آسیب های کمتری ادامه پیدا کند. بر اساس این رویکرد، امر جمعی حاصل این است که ما با تفاوت هایمان در یک زنجیره ی جمعی از تقسیم کار مشارکت می کنیم و در نتیجه بی معناست که «جامعه» بخواهد عملکردها و رفتارهای ما را مورد بررسی «فردی» و «انتزاعی» قرار دهد و در مقابل تخلفات مان واکنش هایی صرفاً کیفری از خود نشان دهد که هیچ کمکی به اصلاح سازوکارهای همزیستی جمعی ما نمی کنند.

سوء استفاده از بیمه ی بیکاری بی شک از موضوعاتی است که می توان آن را در حیطه ی «حقوق اداری» دید و حقوق اداری از نظر دورکیم از مهم ترین مصادیق شکل گیری و غلبه ی فزاینده ی حقوق ترمیمی در جهان امروزی است. البته می دانیم که پس از دورکیم، تلاش های نظری متعددی در حوزه های مختلف صورت گرفت تا روشن شود که برقراری «عدالت ترمیمی» چگونه ممکن و با چه الزاماتی همراه است. در نتیجه ی این تلاش ها، اکنون ادبیات گسترده ای درباره ی این گونه از عدالت شکل گرفته است که تلاش می کند بررسی و تصمیم گیری درباره ی بسیاری از بزهکاری ها و تخلفات را به شبکه ها یا خرده نهادهایی بسپارد که برای متخلفان «دادگاه» تشکیل



نمی‌دهند، بلکه او را به بطن «روابط» ی «محلی» و «اجتماعی» بازمی‌گردانند که قرار است «گفتگو»ی قطع شده میان متخلف و جهان پیرامونش را از نو برقرار کنند و به او کمک کنند که طی روندی که تا حد امکان عاری از خشونت و سرکوب است، مسئولیت اقدام خویش را بپذیرد و در راه ایفای نقش شهروند مسئول گام بردارد.

پیش از آن که روایت خود از ایده‌ی کاربرد رویکرد ترمیمی در مورد سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری را ادامه دهیم، باید یادآور شویم که ایران نیز طی دهه‌ی اخیر در تلاش و تقلا بوده که از بسیاری از موضوعات «جرم‌زدایی» کند و بررسی آن‌ها را به نهادهای جایگزینی بسپارد که برای تخلفات و بزهکاری‌های رخ داده پاسخی ترمیمی پیش‌بینی می‌کنند. از آخرین نمودهای این تلاش و تقلا را می‌توان لایحه‌ی عدالت ترمیمی دانست که هدف از آن، به گفته‌ی جنیدی معاون حقوقی رییس‌جمهور (در دی ماه ۱۳۹۸)، مشارکت حداکثری ذی‌نفعان در پاسخ‌گویی به تخلفات و تضعیف عادت «قضایی‌کردن» تمام تخلفات و تخطی‌های شهروندان است.

بنابر روایت بریت ویت (۱۹۹۸: ۳۲۴-۳۲۵)، آنان که جسورانه از ایده‌ی عدالت ترمیمی دفاع می‌کنند، متقاضیاند که این نوع از عدالت علاوه بر آن که روابط اجتماعی فی‌مابین متخلف و آسیب‌دیدگان از عملکرد او را ترمیم می‌کند، تأثیر به مراتب بهتری نیز در کاستن از احتمال تکرار تخلف و تقویت اجتماع محلی در راستای جلوگیری از زمینه‌های رخداد دوباره‌ی آن تخلف دارد. تعریف رسمی سازمان ملل، در دندوران و گریفیس (۲۰۰۶: ۶-۸) نیز حاکی از آن است که عدالت ترمیمی بیش از آن که برخوردی حقوقی باشد، الگویی برای «حل مسأله» است که هدف از آن احیای گفتگو و تعامل اجتماعی میان متخلف و تمام طرف‌های ذی‌نفع کلیدی متأثر از تخلف رخ داده، به منظور به حداکثر رساندن نقش اجتماع محلی و شبکه‌ها و روابط اجتماعی پیرامون فرد متخلف در کاستن از زمینه‌های ارتکاب دوباره‌ی تخلف یا تخلفات شدیدتر و کمک به فرد متخلف برای پذیرش مسئولیت رفتاری است که مرتکب شده است. از مهم‌ترین ویژگی‌های عدالت ترمیمی از نظر سازمان ملل (همان) این است که با اصرار بر خدشه‌دار کردن حیثیت متخلف همراه نیست و به جای آن می‌کوشد پاسخی منعطف و اثربخش را برای تخلف روی داده تدارک ببیند که مهم‌ترین هدف آن حصول اطمینان حداکثری از شکل‌گیری تفاهمی مبتنی بر مسئولیت‌پذیری شهروندی میان متخلف و ارکان گوناگون مشارکت‌کننده در این فرایند ترمیمی است.

جای خالی عنصر «اجتماع محلی» در مقوله‌ی بیمه‌ی بیکاری؟

روایت‌های معمول ارائه شده برای عدالت ترمیمی ممکن است این شائبه را ایجاد کنند که در موضوعی مانند سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری، به واسطه‌ی آن که در واقع با تخلفی عمومی روبرو هستیم، نمی‌توان به نقش‌آفرینی عنصر «اجتماع محلی» دل خوش داشت و در نتیجه باید مجدداً از نسبت میان «شهروند» و «دولت» سخن گفت و در نهایت پذیرفت که تصمیم‌گیری در این باره را باید به سازوکارهایی سپرد که اغلب پاسخی‌هایی کیفی برای این گونه تخلفات پیشنهاد می‌کنند. برای رد این شائبه باید یادآور شویم که دورکیم با تأکید بر مقوله‌ی ترمیم اجتماعی در دوران جایگزینی همبستگی مکانیکی با همبستگی ارگانیک، در پی آن بود که اساساً رابطه‌ای که فرد همانند با دیگر افراد را در مقابل «جامعه» قرار می‌داد، با رابطه‌ای جایگزین شود که فرد متفاوت با دیگر افراد را در بستری از روابط محدودتر با دیگران قرار می‌دهد و صرفاً خواهان ترمیم و احیای روال معمول امور است. بنابراین، نباید اصرار داشت که مقوله‌ی «اجتماع محلی» در تمام مواردی که به دنبال کاربرد رویکرد «ترمیمی» هستیم، دقیقاً معادل آن معنایی باشد که از تمایز میان Community و Society قائل می‌شویم. در موضوع سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری، می‌توانیم به جای مقوله‌ی «اجتماع محلی» تعداد زیادی از ارکان با کارکرد «صنفي» را بنشانیم که کارکرد آن‌ها بیش از آن که Social باشد، Communal (اجتماع محور) است. اگر ادعا می‌کنیم که بسیاری از آنان که مقرری بیکاری دریافت می‌کنند، افرادی هستند که پیشینه‌ی کارگری آنان اجازه‌ی آن را نمی‌دهد که از چنین استحقاقی برخوردار باشند، می‌توانیم از ارکان فعال در «کامیونیتی کارگری»^۲ کمک بگیریم تا در این موضوع همان نقشی را ایفا کنند

۱- دیلی (۲۰۰۲) شرح می‌دهد که چرا نباید عدالت ترمیمی را عرصه‌ای دانست که از هر گونه خشونت و رفتار تنبیهی عاری است. او با مرور تجارب خویش از حضور در جلسات و گردهم‌آیی‌های تشکیل شده به منظور اجرای عدالت ترمیمی، یادآور می‌شود که در بسیاری از این جلسات، رفتارهایی دیده می‌شود که اساساً تنبیهی و تهدیدگرانه هستند، اما در نهایت کوشش بر آن است که سازوکاری اجتماعی برای پاسخ‌گویی به بزه تدارک دیده شود تا نیازی به اعمال عدالت تنبیهی و کیفری وجود نداشته باشد.

۲- می‌دانیم که بسیاری از این ارکان در حال حاضر دچار ضعف‌ها و یکسویه‌نگری‌هایی هستند که مانع ایفای نقش صنفی آنان شده و حتی آنان را به ضمیمه‌هایی حاکمیتی تبدیل کرده است. این واقعیت را نیز باید در جای خود مورد بررسی قرار داد، اما روشن است که در نهایت این ارکان باید چنین کارکردهای کامیونالی داشته باشند.



که در تجارب عام عدالت ترمیمی، ایفای آن را از نمایندگان اجتماع محلی انتظار داریم^۱. با این اوصاف، اصرار بر این که ارکان کامیونال (اجتماع محور) مزبور را کنار بگذاریم و مجدداً فرد متخلف را به دستان «دولت» بسپاریم که به جای احیای جایگاه و منزلت فرد در بسترهای صنفی و حرفه‌ای، او را به سازوکارهایی قضایی و کیفری می‌سپارد، اصراری ارتجاعی است که در نهایت کمکی به ترمیم زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی رخداد چنین تخلفی نمی‌کنند. می‌دانیم که وظیفه داریم به مصادیقی از آن زمینه‌ها اشاره کنیم تا از یک سو روشن باشد که عملکرد و رویکرد قضایی و کیفری چه سوییتهایی از امر اجتماعی را نادیده می‌گیرد، و از سوی دیگر به مخاطبان این گزارش کمک کنیم که با درک همدلانه‌تری به تجربه‌ی فرودستانی بیاندیشند که سوءاستفاده‌ی آنان از امکان دریافت مقرری بیکاری را نباید به «بزه»ی «وحشتناک» تبدیل کرد.

سوءاستفاده در شرایط «بی-چاره»گی

سوان و دیگران (۲۰۰۸) به سراغ موضوع فریبکاری رفاهی و بیمه‌ای زنان فرودستی در آمریکا رفته‌اند که با کتمان اطلاعات درآمدی شان می‌کوشند از حمایت‌های رفاهی عمومی برخوردار شوند. رویه‌ی معمول در قبال چنین سوءاستفاده‌ها و فریبکاری‌هایی این است که فرد متخلف با مجازات قاطعی روبرو و وادار به جبران سریع زیان‌های وارده به منابع عمومی می‌شود. سوان و همکارانش اما درباره‌ی این زنان فرودست به اطلاعات و جزئیاتی اشاره می‌کنند که نظام رفاهی ایالات متحد نباید آن‌ها را در تحلیل رفتارهای این زنان نادیده بگیرد. بسیاری از این زنان فرودست با دشواری‌ها و مصائبی در زندگی‌شان روبرو هستند که آنان را وادار می‌کند از هر فرصتی برای کسب درآمد استقبال کنند. این اما به معنای بهره‌مندی این زنان از حداقل‌های درآمدی لازم برای «کفاف امور» زندگی فقرزده‌شان نیست. نتیجه‌ای که سوان و همکارانش می‌گیرند این است که در قبال چنین مواردی، انصاف و عدالت اقتضا می‌کند که برخورد‌های کیفری به حداقل برسند، زیرا این زنان فرودست در نتیجه‌ی فقر و درماندگی‌شان با انباشتی از مصائب و مشکلات روبرو هستند که مانع از خروج‌شان از چنگال فقر و فلاکت می‌شود. در عوض، برخورد درست با چنین مواردی آن است که هر چه بیشتر دیالوگ‌هایی با آنان، در جایگاه شهروندانی برخوردار از منزلت و حیثیتی مشابه با دیگر شهروندان، برقرار شود تا روشن شود که چگونه می‌توان از مشکلات و دشواری‌های متعددی کاست که به آنان اجازه نمی‌دهد تدابیر مؤثرتری را برای بهبود شرایط اقتصادی خود بیاندیشند. در موضوع سوءاستفاده‌گران از مقرری بیکاری در ایران، ملاحظاتی وجود دارند که باید با مرور آن‌ها تصمیم بگیریم که اتخاذ چه رویکردی از اولویت برخوردار است؛

- اقتصاد ایران را نمی‌توان اقتصادی کامیاب و مولد اشتغال دانست. همان‌طور که آمتا (۲۰۱۵) تأکید می‌کند، نرخ بیکاری در ایران بالا و نگران‌کننده است، و هنگامی که نرخ عمومی را به نرخ‌های جزئی (مانند نرخ اشتغال زنان و جوانان) تبدیل کنیم، با آمارهای نگران‌کننده‌تری نیز روبرو خواهیم شد. با این اوصاف، سیاست‌گذاران اقتصادی کشور محق نیستند که سوءاستفاده‌گران «بی-چاره»ی را که از مقرری به عنوان مکملی برای شکاف‌های پرشدنی زندگی خود و خانواده‌شان استفاده می‌کنند، به برخورد‌های کیفری یا تنبیهی شدید تهدید کنند؛
- شواهد متعددی که محققانی مانند مالجو (۱۳۹۵: ۱۵ - ۴۰)، مؤمنی (۱۳۹۴: ۱۹۷ - ۲۱۵) و صداقت (۱۳۹۷) از روند روزافزون اتخاذ سیاست‌هایی ارائه می‌کنند که عملاً شمار بیشتری از مردم را در معرض فلاکت و فرودستی قرار می‌دهد، حاکی از سستی روزافزون مبانی رفاهی اقتصاد سیاسی و گذار تدریجی به نظامی نولیبرالی است که در آن هیچ ظرفیتی برای فهم همدلانه‌ی موقعیت شهروندانی که از سر «بی-چاره»گی روی به تمهیداتی مانند سوءاستفاده از مقرری بیکاری می‌گیرند، وجود نخواهد داشت. تداوم حرکت اقتصاد سیاسی ایران در مسیر کنونی از سیاست‌گذارانی که خود در اسنادی

۱- مقصود ما از کامیونیتی «اجتماع عام» کارگری کشور است که البته می‌دانیم با شرایط موجود تخیل و تصور آن اندکی برای مخاطبان دشوار است. با این حال بر این باوریم که استقرار این اجتماع عام کارگری با مانع بزرگی مواجه نیست و در صورتی که تشکل‌های کارگری بیش از پیش هویت نمایندگی مطالبات کارگری را بازیابند، می‌توان امیدوار بود که رویه‌های ترمیمی و اجتماع محور، جایگزین رویه‌های تنبیهی و سخت‌گیرانه‌ای شوند که در اعمال مجازات نسبت به تخلف‌های صورت‌گرفته، توجه چندانی به زمینه‌های اجتماعی دخیل در رخداد آن تخلفات نمی‌کنند.

مانند «رفاه در زمانه‌ی بحران: درس‌های نهادی یک استیضاح» (۱۳۹۷) به تأثیرات ویران‌گر فرایندهای نولیبرالی شدن اشاره می‌کنند، این حق را سلب می‌کند که به ناگه و بی هیچ مقدمه‌ای خواهان برخورد‌های شدید با شهروندانی شوند که قربانیان همان روندهای موجد «بی‌نواسازی» عمومی هستند؛

● مرور استدلالات عرضه‌شده در سند تدوین‌شده از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در زمینه‌ی بیمه‌ی بیکاری (اعظمی، ۱۳۹۵) حکایت از آن دارد که متولیان وزارتی به خوبی به این نکته واقف هستند که الگوی کنونی اجرای «حمایت‌های اجتماعی» در حوزه‌ی بیکاری چنان ناقص است که عملاً درصد اندکی از مشمولان را از حمایت‌های طولانی‌مدت بهره‌مند کرده و تیپ‌های شغلی و حرفه‌ای متعددی را که به سهم‌پردازی در نظام بیمه‌ی بیکاری مشغول‌اند، از حمایت‌های لازم در دوران بحران و بیکاری‌شان محروم می‌کند. از سوی دیگر، سند مزبور تصریح می‌کند که پیش از اتخاذ نگاه مالی و اقتصادی (که به صندوق بیمه‌ی بیکاری نسبت داده می‌شود)، باید به مقوله‌ی بیکاری به عنوان بلیه‌ای نگرست که مهم‌ترین راه مقابله با آن فعال کردن هر چه بیشتر ظرفیت‌های تولیدی کشور از یک سو، و فعال کردن دو وظیفه‌ی کلیدی وزارت تعاون مبنی بر آموزش و کاریابی برای افراد جویای کار است. تا زمانی که این دو کارکرد کلیدی وزارتی در وضعیت انفعال به سر می‌برند و عملاً همان نگاه مالی و اقتصادی در اولویت قرار می‌گیرد که وزارت تعاون آن را در اولویت سوم سیاست‌گذاری در زمینه‌ی بیمه‌ی بیکاری قرار می‌دهد، سیاست‌گذاران محق نیستند شهروندان «بی-چاره»ی را شماتت کنند که رکود شدید اقتصادی و ارزان‌سازی مستمر نیروی کار، موجب شده است حداقل‌های درآمدی‌شان به هیچ‌وجه برای تأمین حداقلی از حیات شرافتمندانه کافی نباشند.

بازی دوربین‌ها

مدیرانی که در قبال سیاست‌های فقرافزا و بی‌نواساز سکوت اختیار می‌کنند و ناگهان در موضوعی مانند سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری خواهان برخوردهای شدید و نابودکننده با سوءاستفاده‌گران می‌شوند، مرتکب همان خطایی می‌شوند که دو جوان فرودست را برای ارتکاب خطایی هفتاد هزار تومانی به دار کشید. درباره‌ی بسیاری از این سوءاستفاده‌گران نیز می‌توان این احتمال را جدی گرفت که با شهروندانی عاجز از تأمین حداقل‌های معیشت شرافتمندانه روبرو باشیم که در نهایت از هر فرصتی و از جمله از فرصت فریب دادن نظام رفاهی کشور استفاده می‌کنند تا بتوانند شکاف عمیق شکل‌گرفته میان داشته‌های خود و حداقل‌های لازم برای زندگی در شرایط اقتصادی کنونی را کاهش دهند. نشان دادن حساسیت‌های شدید نسبت به این شهروندان و «فردی کردن» آن چه مرتکب می‌شوند با این هدف که تمام «تقصیر»ها را متوجه «خود» آنان کنند، مصداق دیگری از همان گونه‌ای از ارضای ذائقه است که در جریان به دار آویختن آن دو جوان فرودست رخ داد. دور باطلی شکل می‌گیرد که همان جامعه‌ای را که قربانی سیاست‌های بی‌نواساز شده است، به شهادت می‌گیرد تا شهروندانی را به مجازات شدید دچار کند که بسیاری از آنان بهای همان سیاست‌های بی‌نواساز را می‌پردازند. گاهی اما باید چشم از دوربین‌ها برداشت و به چشمان قربانیانی نگرست که بهای این عدم تعادل ادراکی را در حوزه‌های سیاست‌گذاری اجتماعی و اقتصادی می‌پردازند.

سوم - صورت‌بندی مجدد مسأله با ترکیب دیدگاه‌های سازمانی و جامعه‌شناختی

اکنون می‌توانیم با توجه به شرحی که در آغاز این گزارش از برنامه‌ی بیمه‌ی بیکاری در ایران ارائه دادیم و براساس آن چه ذیل دو عنوان پیشین گفتیم، به ارزیابی دقیق‌تری از داعیه‌ی برخورد تنبیهی و شدید با سوءاستفاده‌گران از بیمه‌ی بیکاری برسیم.

مقابله با سوءاستفاده‌ها از بیمه‌ی بیکاری در جهان

مصادیق عمده‌ی سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری شامل موارد زیر است:

- پنهان داشتن اشتغال و کسب درآمد

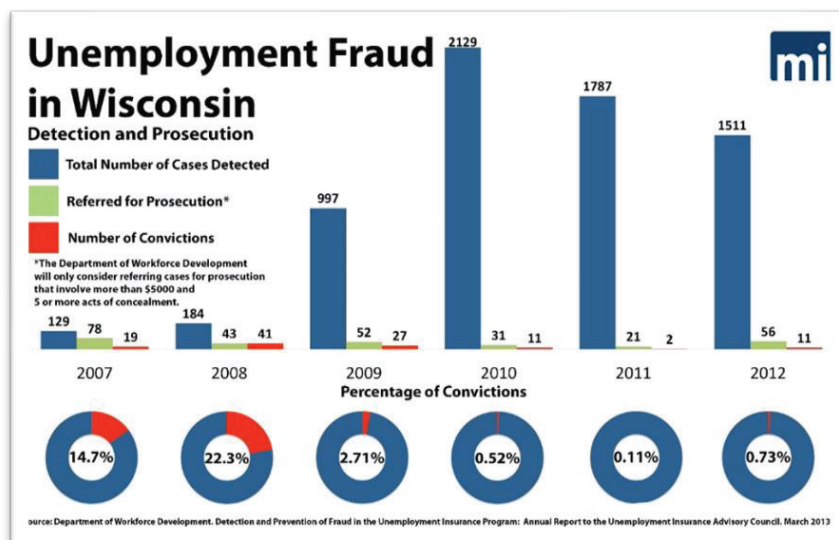


- پنهان داشتن دلایل واقعی از دست دادن کار
- عدم جستجوی فعالانه‌ی شغل

در هر دو مقاله‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۰۲ و ۱۶۸ سازمان بین‌المللی کار به سوءاستفاده از بیکاری به عنوان موارد مجاز قطع مقرری بیکاری اشاره شده است (Bista, 2017, p. 54). علاوه بر این مقابله با سوءاستفاده شامل موارد زیر می‌شود:

- برگرداندن تمام مقرری‌های دریافتی
- پرداخت جریمه
- محرومیت‌های جزئی یا کلی از مزایای آتی
- محکومیت قضایی و زندان^۱

برنامه‌های بیمه‌ی بیکاری همراه با نظام‌های پایش دقیقی هستند که پرداخت‌ها و سوءاستفاده‌ها را کنترل می‌کنند (Carter, 2013, p. 32). از جمله می‌توان به شیوه‌های جدید داده‌کاوی و تحلیل داده‌ها اشاره کرد.^۲ همچنین در کشورهایی همچون انگلستان و آمریکا شیوه‌هایی برای گزارش تخلفات از سوی افراد پیش‌بینی شده است.^۳ روش‌های جدید مبتنی بر ترکیبی از یارانه و مالیات و پایش نیز پیشنهاد شده است (Fuller, 2014). اما مقابله با سوءاستفاده‌ها همراه با ملاحظاتی است که به برخی از آن‌ها اشاره می‌کنیم. از جمله این که در بسیاری از موارد شرط کارمزدی «تمام وقت» یا کسب و کار «تمام وقت» برای موارد سوءاستفاده قرار داده می‌شود. همچنین فرصت اعلام درآمد‌ها به افراد داده می‌شود. به عبارت دیگر هر کسب درآمدی منجر به قطع مقرری نمی‌شود و تنها ممکن است در مبلغ مقرری تأثیرگذار باشد.^۴ گزارش‌های مختلف نشان می‌دهد که درصد پایین از موارد مشکوک به سوءاستفاده در نهایت منجر به تعقیب قضایی و صدور حکم می‌شود.^۵ به عبارت دیگر هیچ‌یک از موارد بر قضایی و جزایی کردن موضوع در این موارد وجود ندارد. نمودار زیر مربوط به یکی از ایالت‌های آمریکا است که باز مؤید همین امر است.^۶



1 - <https://does.dc.gov/page/ui-fraud-punishable-law-penalties-can-include>

2 - <https://www.sagitec.com/blog/detect-unemployment-insurance-fraud>

3 - <https://www.dol.gov/general/maps/fraud>

4 - <https://www.youtube.com/watch?v=Jr6Yq-DjFOE>

5 - <https://www.theguardian.com/politics/reality-check/2013/sep/16/longer-sentences-benefit-fraud-will-it-work>

<https://fullfact.org/news/benefit-fraud-has-dwp-hotline-increased-prosecutions/>

6 - <http://www.maciverinstitute.com/ui-fraud-chart-jpg/>

به نظر می‌رسد موارد زندان چندان رایج نیست و اختصاص به تبهکاری‌های جدی و سازمان یافته دارد. به عنوان نمونه زنی در آمریکا به شش سال حبس محکوم می‌شود که با ثبت شرکت‌های صوری و ثبت کارمند از بیمه‌ی بیکاری میلیون‌ها دلار کلاهبرداری کرده بود.^۱ در اغلب موارد حکم دادگاه بازگرداندن مقرری‌های دریافت شده و احتمالاً جریمه است.^۲ در واقع عوامل زیادی بر شدت دادن به مجازات سوءاستفاده از مقرری تأثیر می‌گذارد، از جمله سازماندهی شده یا گروهی بودن سوءاستفاده.^۳

در برخی منابع به تفاوت دو نوع برخورد با سوءاستفاده‌ها اشاره شده است: برخورد اداری و اجرایی^۴ و برخورد قضایی و کیفری^۵. در برخی کشورها از جمله مجارستان، استونی، ایسلند، هلند و انگلستان تمرکز بیشتر روی برخورد اجرایی و در برخی کشورها از جمله سوئد و دانمارک تمرکز بیشتر روی برخورد قضایی است (jores, ۲۰۱۵, p. ۱۴-۱۵). در برخورد اداری و اجرایی صرفاً به بازپس‌گیری مبالغ پرداختی یا اعمال برخی جریمه‌ها اقدام می‌شود. در نهایت این هم نکته‌ی شایان تأملی است که در موارد سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری به نقش کارفرمایان در سوءاستفاده نیز توجه می‌شود (bista, ۲۰۱۷, p. ۱۲۳).

چارچوب پیشنهادی مقابله با سوءاستفاده از بیمه‌ی بیکاری در ایران

حداقل دو مورد باید در تدوین چارچوب مقابله با سوءاستفاده‌ها مورد توجه قرار گیرد:

اول- تعیین دقیق مصادیق سوءاستفاده از جمله مصادیق اشتغال پنهان

با توجه به آن چه درباره‌ی شرایط شهروندان «بی-چاره» ای گفتیم که از مقرری بیکاری به عنوان عنصری مکمل برای جلوگیری از غرق شدن خود و خانواده‌شان در فلاکت استفاده می‌کنند، باید به سیاست‌گذاران هشدار داد که سیاست کشف تفتیشی درآمدزایی شهروندان از مشاغل غیررسمی مانند مسافرکشی یا کار با حقوق نازل تر از حداقل‌های قانون کار، مصداقی از نادیده گرفتن اصل کفایت و برخورد قضایی و کیفری با این دسته از شهروندان، مترادف با دامن زدن به شرایط «بی‌نوایی» و «بی-چاره» گی آنان است.

دوم- ترسیم دقیق مراحل مقابله با سوءاستفاده‌ها و متولیان هر کدام

با توجه به توضیحاتی که در بخش دوم این فصل آمد، برخورد قضایی و جزایی آخرین مرحله از مقابله با سوءاستفاده‌ها آن هم به شکلی نادر و محدود باید باشد. برخورد ترمیمی به معنای پاسخی اجتماعی به مسائل کاملاً اجتماعی است. با این اوصاف مراحل آغازین مقابله با سوءاستفاده‌ها باید شامل گفتگوها و راهنمایی‌ها باشد که هدایت آن‌ها را ارکان و اعضای از «کامیونیتی کارگری» کشور بر عهده می‌گیرند و هدف از آن‌ها شنیدن همدلانه‌ی صدا و روایت سوءاستفاده‌گران از شرایطی است که آنان را به اتخاذ چنین رفتاری واداشته است. محروم کردن بسیاری از این سوءاستفاده‌گران «بی-چاره» از این منبع درآمدی تکمیلی، بدون فراهم آوردن تمهیداتی برای آن‌که بتوانند از امکان‌های دیگر حمایت اجتماعی بهره‌مند شوند، و فرصت‌هایی برای توان افزایشی در اختیارشان قرار بگیرد تا بتوانند از آموزش‌های لازم استفاده کنند و به جرگه‌ی کارجویان فعال بازگردند، و در نهایت ایجاد سوابق قضایی و کیفری برای آنان، مصداقی از روا داشتن مجازات و برخورد شدید در قبال کسانی خواهد بود که بیشترین آسیب را از ناحیه‌ی سیاست‌های غلط، فسادآور و مولد مفت خوارگی متحمل شده‌اند.

1- <https://www.youtube.com/watch?v=8mYTvnOm1rQ>

2- <https://www.youtube.com/watch?v=6GKWWIUEqMw>

3- http://www.molevalley.gov.uk/media/pdf/q/6/Benefit_Fraud_Prosecution_and_Sanction_Policy_Sept_2012.pdf

4- administrative

5- criminal

فصل چهارم:

کاریابی‌ها به مثابه حلقه‌ی
مفقوده در بحران نظام
بیمه‌ی بیکاری در ایران



برای به دست آوردن صلاحیت به چالش کشیدن سیاست‌هایی که دولت در حوزه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی به اجرا می‌گذارد، می‌توان، به فراخور ظرفیت‌های پژوهش و به اتکای درکی انتقادی، به صورتی از گزارش‌گری روی آورد که بیش از هر چیز، متعهد به شرح آن است که اجزا و کارکردهایی خاص از دولت، با آن چه ادعا می‌کنند، فاصله‌ای پرسش‌برانگیز دارند. ایده‌ی الهام‌بخش این فصل نیز کسب اطلاع از این واقعیت بود که در ایران کارایی‌های خصوصی هر سال در حال افزودن بردامنه‌ی نقش‌آفرینی خویش هستند و با این حال، هم‌چنان قریب به هفتاد درصد از مشمولان دریافت مقرری بیکاری، تمام دوره‌ی استحقاق خویش را طی می‌کنند و هیچ عامل دیگری، خاصه یافتن کار، نمی‌تواند آنان را از وضعیت دریافت مقرری بیکاری خارج کند. این آمار برای کشوری که سال‌هاست با بحران جدی در مدیریت منابع نظام رفاهی خویش روبروست، تأمل‌برانگیز است.

این فصل را تلاشی مقدماتی ببینید؛ برای روبرو شدن با موضوع تبدیل تدریجی کارایی‌ها به یکی از ضامم‌ناکارآمد و وابسته‌ی دولتی که نه از حفظ ارکان خویش در بخش عمومی منفعت خاصی کسب می‌کند، و نه قادر به تعریف الگوهایی کارآمد برای نظارت و سیاست‌گذاری در زمینه‌ی نقش‌آفرینی مستقل و مکمل بخش خصوصی است. علاوه بر نقادی شرایط کنونی کارایی‌ها در ایران، کوشیده‌ایم پیشنهادهایی را نیز برای عبور از این رکود ده‌ها ساله در حوزه‌ی کارایی ارائه کنیم.

پروبلماتیک بحران نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران

بحران بیمه‌ی بیکاری در ایران را می‌توان از منظری به این واقعیت مربوط دانست که صندوق متولی تأمین و تخصیص وجوه و منابع پرداخت مقرری بیکاری سال‌هاست که با عدم توازن جدی میان ورودی‌ها و خروجی‌های خویش روبروست. ما در این فصل به جزئیات این وجه از ماجرا نخواهیم پرداخت. مرتضوی (۱۳۹۷) به تفصیل این عدم توازن را تشریح کرده و تداوم شرایط کنونی را مانع از آن دانسته است که نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران بتواند پذیرای ظرفیت‌های تازه‌ای برای پوشش بیکاران شود. با این حال، انگیزه‌ی اصلی ما در این فصل، یادآوری این نکته است که اساساً نمی‌توان بحران‌نگاری نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران را به فهرست کردن ورودی‌ها و خروجی‌های صندوق بیمه‌ی بیکاری محدود کرد. برون‌رفت از این شکل از اندیشیدن به بحران، خود می‌تواند راهگشای ما برای درک آن باشد که چگونه می‌توان به سوی هدف اصلی، یعنی برخورداری حداکثری افراد آسیب‌پذیر و فرودست مستحق حمایت از مقرری بیکاری، حرکت کرد. پس، پروبلماتیک نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران را باید از این دریچه ترسیم کرد؛ این‌که با نظامی روبرو هستیم که در آن تعداد زیادی از بیکاران، علی‌رغم نقش جدی خویش در تأمین منابع صندوق بیمه‌ی بیکاری، در نهایت و در نتیجه‌ی شکل‌گرفتن نظم و سامانی خاص، جایگاهی فرودستانه در منطق، الگو و فهرست اولویت‌های تخصیص مقرری‌های بیکاری دارند و همین نظام بیمه‌ی بیکاری در جستجوی راه‌هایی برای برون‌گذاری و طرد کامل آنان از فهرست مزبور است. چنین خصلتی در تضاد با میثاقی است که نظام تأمین اجتماعی، به معنای عام را پدید آورده و تداوم بخشیده است. فلسفه‌ی استقرار نظام تأمین اجتماعی به عنوان نظامی «حمایتی» برقراری پوشش‌هایی برای جلوگیری از فروافتادن شهروندان آسیب‌پذیر در برابر دشواری‌های جدی اقتصادی و اجتماعی به وضعیت فلاکت و ریاضت است. با این اوصاف، این‌که در مواجهه با بحران مبتلا به صندوق بیمه‌ی بیکاری کشور، صرفاً به مرور مکرر این واقعیت پردازیم که نباید براساس ورودی‌های کنونی، خروجی بیشتری را از این صندوق انتظار داشت، نه تنها حاکی از دقت نظری و تحلیلی نیست، بلکه مصداقی عینی از دچار شدن این حوزه به حاشیه‌های بی‌ربط با مسأله و پروبلماتیک کلیدی آن است.

با تمرکز بر پروبلماتیک پیش‌گفته، باید یکی از مهم‌ترین شواهد دال بر وضعیت بحرانی نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران را فقدان تحرک کافی در نظام رفاهی برای کاستن از میزان بخشندگی کم‌دسترس‌پذیر کنونی و گذار به الگویی با میزان کم‌تر بخشندگی و سطح بالاتر دسترس‌پذیری دانست. عوامل متعددی در این کم‌تحرکی و رکود دخیل‌اند و موجب می‌شوند الگوی ظاهراً بخشندگی کنونی به شکلی محافظه‌کارانه تداوم یابد، در حالی‌که در واقع دامنه‌ای روزافزون از شهروندان سزاوار برخورداری از حداقلی از حمایت در دوران بیکاری، سهمی از آن بخشندگی ندارند. شاهد دیگر وجود بحران در نظام بیمه‌ی بیکاری ایران را باید تداوم الگوی ناکارآمد اداره‌ی این نظام دانست. سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های اخیر بارها به انتقاد از این واقعیت پرداخته که تقسیم کار دوگانه‌ی کنونی، میان وزارت



تعاون، کار و رفاه و سازمان تأمین اجتماعی، موجب بهبود کارایی و اثربخشی نظام بیمه‌ی بیکاری نشده است. این انتقاد را خاصه باید از آن جهت جدی گرفت که روند طرد و محرومیت نظام‌مند بسیاری از مشمولان و مستحقان مقرری بیکاری در سال‌های اخیر ادامه یافته، بی آن‌که در نهایت هیچ‌یک از دو ضلع وزارت تعاون و سازمان تأمین اجتماعی تمهیدگر تغییری در شرایط نابسامان کنونی شوند. به بیان دیگر، نه تنها این واقعیت که نظام بیمه‌ی بیکاری در حال اتلاف منابع خویش در قالب الگویی «ظاهراً بخشنده» است، فی نفسه مورد توجه و تحلیل کافی واقع نشده، بلکه این اتلاف و به‌هرزرفتن منابع عمومی، هیچ‌گاه به محل تأمل جدی دو ضلع وزارت رفاه و سازمان تأمین اجتماعی تبدیل نشده است. در نهایت، باید از این واقعیت نیز که تلاش وزارت رفاه و سازمان تأمین اجتماعی بر کاستن حداکثری از تعداد مشمولان مقرری بیکاری متمرکز شده و نقش حیاتی سیاست‌های ایجاد اشتغال و فرایندهای کارپایی در کاهش فشار بر نظام بیمه‌ی بیکاری به غفلت و فراموشی دچار شده، به عنوان شاهدی جدی بر بحرانی بودن نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران یاد کرد. مرتضوی (همان) در فرازهای متعددی از کتاب خویش یادآور شده است که بسیاری از مسائل مبتلابه نظام بیمه‌ی بیکاری کشور در نهایت برآمده از این واقعیت است که سیاست‌گذاران و عاملان حوزه‌ی اشتغال عملکردی چنان نازل داشته‌اند که نتیجه‌ی آن چیزی جز افزودن بر لکه‌ی سیاه رو به گسترش بیکاری در کشور نبوده است. مرتضوی (همان: ۱۷۳ و ۱۷۴) به عنوان نمونه به ناکامی سیاست‌های ضربتی دولت در سال‌های ابتدایی دهه‌ی هشتاد اشاره می‌کند؛ سیاست‌هایی که قرار بود صدها هزار تن از بیکاران را به کارگاه‌های فعال کشور اضافه کند، اما در نهایت زمینه‌ساز تبدیل بسیاری از آن بیکاران به «بیکاران بدهکار»^۱ شد که نه تنها در جمع شاغلان جایگاه پایداری به دست نیاورده بودند، بلکه تعداد زیادی از آنان به خیل جمعیت نیازمند حمایت‌های دوره‌ی بیکاری اضافه شدند. در سایه‌ی چنین رویکردی به نظام بیمه‌ی بیکاری، ما در این فصل به سراغ کارپایی‌ها به عنوان مهم‌ترین «کارگزاران» عرصه‌ی اشتغال آفرینی خواهیم رفت تا درک دقیق‌تری از نقش آنان در بحران کنونی به دست آوریم. در این راه، ابتدا لازم است به واکاوی صورتی از پرداختن به «بحران» مبتلابه اقتصاد کلان ایران بپردازیم که راه را بر تحلیل دقیق‌تر وضعیت اشتغال آفرینی می‌بندد. پس از آن، خواهیم کوشید به تدقیق استدلال خویش در باب نقش کارپایی‌ها بپردازیم. در نهایت نیز گام‌هایی اولیه را برای برون‌رفت از دور باطل کنونی و بازاندیشی در نقش کارپایی‌ها در مقابله با بحران مبتلابه نظام بیمه‌ی بیکاری پیشنهاد خواهیم کرد.

گذار از بحران‌انگاری‌های کلیشه‌ای

صفحات روزنامه‌ها و وبسایت‌ها را که بکاوید، موارد متعددی را از اظهار نظرهای مسئولانی خواهید یافت که کوشیده‌اند توضیح بدهند که چرا ایران دچار «بحران بیکاری» شده است. وزیر بهداشت یادآور شده که ۴۴ درصد بیکاران در ایران مدرک تحصیلی بالاتر از کارشناسی دارند^۱ و خواهان آن شده که ساختار تربیت نیروی انسانی در کشور مورد بازنگری جدی واقع شود. نتایج حاصل از آمارگیری نیروی کار در پاییز ۱۳۹۷ نیز حکایت از آن داشته که سهم فارغ‌التحصیلان آموزش عالی بیکار از کل بیکاران در حال افزایش است و در پاییز ۹۷ به بیش از ۴۰ درصد رسیده است.^۲ عنبری، کارشناس حوزه‌ی اشتغال، از «بحران جدید بیکاری» در کشور سخن گفته که مشخصه‌ی آن گسترش تعداد جوانانی است که هر شغلی را در شأن خویش نمی‌بینند و در نتیجه بسیاری از فرصت‌های شغلی را خالی می‌گذارند. عنبری برای این بحران یک شبکه‌ی نهادی گسترده ترسیم کرده که خانواده، آموزش و صنعت را در برمی‌گیرد.^۳ نتیجه‌ی چنین بحرانی آن بوده که بسیاری از نیروهای کار در واقع از «آمادگی»^۴ برای ورود به بازار کار برخوردار نیستند. سیاست‌ها و اسناد متعددی در سال‌های اخیر مصوب و مستند شده‌اند که قرار بوده به کاهش شکاف میان بضاعتهای نیروهای جویای کار و نیازمندی‌های بازار کار کمک کنند. خاصه می‌توان از ماده‌ی ۲۱ قانون پنجم توسعه یاد کرد که دولت را مکلف به اقدام جدی در زمینه‌ی آموزش‌های مهارتی کرده است. در سال ۱۳۹۰ نیز «نظام آموزش مهارت و فناوری» به تصویب رسیده و هیأت وزیران در سال ۱۳۹۱ مصوبه‌ای در باب استقرار «نظام صلاحیت

۱- تابناک، ۱۳۹۸/۷/۲۴

۲- تابناک، ۱۳۹۷/۱۰/۱۴

۳- برنا، ۱۳۹۸/۵/۲۲

حرفه‌ای» داشته است. این همه اما به معنای آن نبوده که اتفاق چشمگیری در زمینه‌ی کاستن از شکاف پیش‌گفته رخ داده و هم‌چنان بحران مزبور به جای خود باقی است^۱. معاون آموزشی سازمان فنی و حرفه‌ای کشور نیز با بیان این‌که ۷۰ درصد مشاغل موجود در بازار کار ایران اساساً نیازی به تحصیلات دانشگاهی ندارند، بعد تازه‌ای بر پروبلماتیک بگرنج بیکاری در ایران افزوده است. ایران بر اساس این روایت، کشوری است که جوانان را با نرخ چشمگیر وارد چرخه‌ی اکتساب صلاحیت‌های برآمده از آموزش عالی می‌کند و سپس آنان را با این واقعیت تنها می‌گذارد که بسیاری از آن صلاحیت‌ها در موقعیت «کاریابی» محلی از اعراب نخواهند داشت. به تعبیر حاتم‌زاده، اکنون با هرمی نامتعادل به لحاظ مشخصات و بضاعت‌های نیروهای جویای کار و ظرفیت‌های بازار کار روبرو هستیم که تنها راه مقابله با آن پیروی از نظام طبقه‌بندی مشاغل به منظور تعادل در بازار کار است. با این اوصاف، وجود یک نظام طبقه‌بندی مشاغل، کمک می‌کند که گام‌های بیشتری در راه هم‌خوانی میان آمادگی‌های کارجویان و ظرفیت‌های بازار کار برداشته شود^۲. لابد با این رویکرد، تعریف طرح‌هایی مانند «کارورزی» را نیز می‌توان در راستای ایجاد و تعمیق آن هم‌خوانی دانست. به گفته‌ی معاون توسعه‌ی کارآفرینی و اشتغال وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ایده‌ی اصلی در کارورزی آن است که فرد بدون آن‌که درگیر «کار» به معنای «رسمی»^۳ آن شود، بتواند امکان برقراری تناسب میان آمادگی‌های خویش و نیازمندی‌های استخدام‌کننده^۴ را بیازماید و در صورت وجود حداقلی از آن تناسب، به سوی رسمی‌کردن موقعیت شغلی خویش و برخورداری از حداقل‌های رفاهی و تأمینی حرکت کند^۵. منصوری در مصاحبه‌ی دیگری^۶ نیز با نفی رویکردی که خود آن را «پول‌پاشی»^۷ دولت خوانده، یادآور شده بود که راه مقابله با بحران بیکاری در ایران تمرکز بر بهبود محیط کسب و کار، ثبات سیاسی - قانونی، تغییر قوانین، تغییر فناوری و تکنولوژی، و تغییر آموزش‌ها در راستای تغییرات جهانی و بین‌المللی است. با این مقدمات، نوید مدیر کل دفتر هدایت نیروی کار و کاریابی‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را مبنی بر این‌که کارفرماهای خارجی در راه ایران هستند^۸، باید از نتایج حاکم‌شدن تدریجی دیدگاهی جدید در زمینه‌ی اشتغال‌آفرینی و کاریابی در کشور دانست؛ دیدگاهی که کشور را به بحرانی مبتلا می‌داند که دیگر نمی‌توان چاره‌ی آن را در ظرفیت‌ها و بضاعت‌های بالفعل یا بالقوه‌ی نیروهای جویای کار جست، بلکه باید درصد فعال‌کردن ظرفیت‌هایی در بازار کار بود که بتوانند با صرف کم‌تر منابع عمومی و رجوع کمتر به «دولت»، میزان انعطاف و واقع‌گرایی جویندگان کار را برای پذیرش مشاغلی که ربط چندانی به آن ظرفیت‌ها ندارند، بیازمایند.

بحرانی فراگیر و «ناشناخته»

برهان‌های عرضه‌شده به نفع گزارش «بحران»ی بزرگ در زمینه‌ی بیکاری در ایران، ظاهراً پیکره‌ای منسجم را می‌سازند که مرور آن راه را بر هرگونه تردید در باب چیستی و چرایی شکل‌گیری بحران مزبور می‌بندد. با این حال، این شکل از بحران‌انگاری را باید به نقدی جدی کشید تا روشن شود که یکی از وجوه کلیدی این بحران «ابهام»ی است که یکایک هشدارها و تبیین‌های عرضه‌شده در این باره را در بر گرفته است. از همان ماجرای آمارهای مربوط به بیکاری فزاینده‌ی فارغ‌التحصیلان دانشگاهی آغاز کنیم که ظاهراً متکی بر استدلالی قوی است. آیا این‌که درصد بالایی از بیکاران در ایران مدارک تحصیلی بالاتر از درجه‌ی کارشناسی دارند، به معنای آن است که باید به سوی بازنگری در ساختار تربیت نیروی انسانی در کشور حرکت کرد؟ آیا لازم نیست پیش از طرح چنین راه‌حلی، از انفعال شدید مراکز آموزش عالی کشور در تطبیق ظرفیت‌های خویش با نیازمندی‌های برون‌دانشگاهی سخن گفته شود؟ آیا چنین صورتی از استدلال پردازی این شائبه را ایجاد نمی‌کند که به جای فعال‌شدن خود دانشگاه‌ها به عنوان ارکان نظام تولید دانایی برای بهره‌برداری

۱- رک ایرنا، ۱۳۹۷/۱۱/۱۰

۲- تسنیم، ۱۳۹۸/۸/۶

3- Formal

۴- استخدام‌کننده‌ای که برای طی این دوره‌ی آزمایشی مشوق بیمه‌ای دریافت می‌کند. رک اقتصادآنلاین، ۱۳۹۸/۳/۳

۵- ایسنا، ۱۳۹۵/۱۱/۲۳

۶- تسنیم، ۱۳۹۷/۱۱/۲۴

۷- این نوشته ظرفیت پرداختن به پیشینه‌ی این تعبیر را ندارد. به یادآوری این نکته اکتفا می‌کنیم که «پول‌پاشی» از مضامینی بود که از سوی برخی منتقدان برای توصیف الگوی مدیریت عمومی و دولتی در دوره‌های نهم و دهم ریاست جمهوری به کار گرفته شد.

۸- باشگاه خبرنگاران جوان، ۱۳۹۷/۱۱/۲۰



از ظرفیت‌هایشان در حوزه‌ی خلق اشتغال و ارزش، قرار است نهاد دانشگاه شأن زیرمجموعه‌ی نهاد بازار را بیابد و به مرور محتوا و کارکردهای آن تحت الشعاع ارزیابی‌ها و نیازسنجی‌هایی قرار گیرد که در نهاد بازار متجلی‌اند؟ شکی نیست که کشور به بازنگری در «سیاست بازار کار»^۱ خویش نیازمند است، اما نیت و دستور کار این بازنگری خود باید مورد واریسی دقیق قرار گیرد تا روشن باشد که آیا مهار این روند با اندیشی بنیادین در اختیار نهاد بازار و حاملان رویکردی خواهد بود که اساساً بازار را مفسر اعظم کارآمدی سپهرهای گوناگون اجتماعی و اقتصادی می‌دانند، و یا رویکردی مورد توجه قرار می‌گیرد که بازار را در رابطه‌ای تعاملی و هم‌ارز با دیگر نهادهای دخیل در تأمین ظرفیت‌های اشتغال قرار می‌دهد و نیروی کار کشور را به ماده‌ی خام گونه‌ای ارتدوکس از بازار اندیشی فرو نمی‌کاهد.^۲ بدین ترتیب، به نظر می‌رسد می‌توان در روایتی که ترسیم‌گر فاجعه‌ای فراگیر است و زنجیره‌ای طولانی از خانواده تا صنعت را در شکل‌گیری بحران بیکاری مقصر قلمداد می‌کند، تردید جدی روا داشت و پیامدهای «منطقی» ناشی از این صورت از بحران‌انگاری را با دقت بیشتری مورد توجه قرار داد. خاصه باید به تحلیل‌گرانی که دست به این قسم از فاجعه‌نگاری می‌زنند، یادآور شد که دولت در تمام سال‌ها و دهه‌های اخیر از آن روی در جامه‌ی عمل پوشاندن به وعده‌های خویش در مهارت‌افزایی و آمادگی بخشی به نیروی کار ناکام مانده که هیچ‌گاه وساطت‌های نهادی لازم برای تحقق این وعده‌ها را محترم نشموده است. پاسداشت نقش و شأن مستقل ارکان نظام دانایی و خاصه واداشتن دانشگاه‌ها به بازنگری در نسبت‌شان با مسائل و نیازهای «جمعی» و «اجتماعی» می‌تواند زمینه‌ساز تبدیل دانشگاه‌ها به مراجعی شود که مستمراً در حال تولید شاخصه‌هایی برای «صلاحیت‌های حرفه‌ای» فارغ‌التحصیلان خویش هستند و از این رهگذر از تبدیل آنان به مواد خام الگویی بازار محور جلوگیری می‌کنند. پس باید این روایت را از نو خواند. این که بازار کار کشور به چنین سطح نازلی دچار شده که اکثریت مطلق ظرفیت‌های آن ربطی به ظرفیت‌های آموزش عالی کشور ندارند و اغلب بی‌نیاز از هرگونه تحصیلات دانشگاهی هستند، لزوماً به معنای آن نیست که سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده بر روی نیروی انسانی در کشور یکسره فاسد، ناکارآمد و سرشار از اتلاف بوده است. در بازخوانی این روایت، باید بر این واقعیت متمرکز شد که معنا و مصداق «کارایی» برای فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در ایران چیست و کارجویان چه چیزهایی را در مراحل و فرایندهای «کارایی» تجربه می‌کنند. صراحت حاتم‌زاده در بیان این که بسیاری از فارغ‌التحصیلان کشور در شرایط پذیرش پوزیشن‌های تک‌سینی نیستند، باید برای تحلیل‌گرانی که به دامنه‌ی سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در حوزه‌های آموزش نیروی انسانی واقف‌اند، هشداردهنده باشد. فرجام کار البته در نهایت نمی‌تواند دور از آن چیزی باشد که حاتم‌زاده با تعبیر «طبقه‌بندی مشاغل»^۳ از آن یاد می‌کند، اما نباید فراموش کرد که بسیاری از کشورهای جهان گونه‌ای سخت ستم‌گرانه و خشونت‌بار از همین طبقه‌بندی را تجربه می‌کنند که به واسطه‌ی برتری مطلق کارایی بر اثربخشی در آن، در سال‌های اخیر از منظرهای گوناگون مورد نقد واقع شده است؛ گونه‌ای که بر اساس آن اکثریتی قریب به اتفاق از نیروهای کار، فارغ از زمینه و سابقه‌ی تحصیلی و فکری خویش، در دسته‌ی نیروهای «ساده»، «جایگزین‌پذیر»، «ناپایدار» و «کم‌ارزش» جای می‌گیرند. بازار اگر به ایده‌ای انتزاعی تبدیل شود که برای تمام هستی‌های اجتماعی و نهادی پیرامون خویش نقش «امر مطلق»^۴ را ایفا می‌کند و گریزی از حرکت به سوی آن و پذیرش «قضاوت»^۵‌های آن نیست، می‌تواند به چنین سامان اجتماعی و اقتصادی مهلکی بیانجامد. اعتراض‌های فعالان حوزه‌ی کارگری به طرح‌هایی مانند «کارورزی»^۶ را نیز باید از همین منظر مورد توجه قرار داد. کارورزی و طرح‌های مشابه آن به نحوی نهادمند و «جامعه‌محور»^۷ به کارگر و کارآموز کمک نمی‌کنند که وارد فرایندی «پایدار»^۸ تر از اشتغال یابی شوند. نقطه‌ی آغاز چنین طرح‌هایی دغدغه‌ی کاستن از تنش و لرزش مدامی نیست که کارگران در نظم نولیبرالی تجربه می‌کنند. مرور نظم گفتمانی شکل‌گرفته حول طرح‌هایی مانند کارورزی به فعالان کارگری می‌فهماند که متولیان امر تصمیم‌خویش را مبنی بر سپردن سرنوشت «کارورزی» به منطق بازار گرفته‌اند. این درک «فردگرایانه»^۹ از آن چه بر کارجویان می‌رود، بازتابی از صرف نظر سیاست‌گذاران و متولیان امر از تأمل در باب میثاق‌های جمعی مترتب بر مقوله‌ی «کار»^{۱۰} است. این پارادایمی است که کارفرما را در موقعیتی برتر و مستغنی از توجه به

1- Labor market policy

۲- شرحی که مؤمنی (۱۳۹۴: ۱۹ و ۲۰) از روند اتلاف سرمایه‌گذاری‌های صورت‌گرفته بر روی نیروی انسانی کشور به دست می‌دهد، نمونه‌ای است از مقاومت در برابر دیدگاهی که نظام دانایی کشور را تحقیر می‌کند و این نکته را به فراموشی می‌سپارد که خوانش نوکلاسیک از نهاد بازار هیچ‌گاه در شکوفا کردن سرمایه‌های انسانی کامیاب نبوده است.
۳- بدیهی است که این طبقه‌بندی هیچ ربطی به آن چه تحت عنوان طرح طبقه‌بندی مشاغل انجام گرفته، ندارد. مقصود حاتم‌زاده حرکت روزافزون به سوی هدف‌گیری دقیق‌تر فرصت‌ها و ظرفیت‌های اشتغال‌آفرینی است.

سرنوشت نیروهای جویای کار می‌نشانند و حتی برای او مشوق‌هایی قائل می‌شود تا پذیرای کارورز شود. در این تصویر نیز هیچ نشانی از وساطت‌های نهادی لازم برای حمایت از سرنوشت نیروهای کار نمی‌توان یافت. در حوزه‌ی حقوق کارآرمانی «جمعی» و «همگانی» وجود دارد که نظم نولیبرالی آن را بر نمی‌تابد. نمی‌توان تخصیص مشوق‌هایی به کارفرمایان برای پذیرفتن کارورزان را حرکتی «حمایتی» دانست. حمایت زمانی معنا پیدا می‌کند که بتوان نشان داد که جویندگان کار از جایگاه اجتماعی، صنفی و حقوقی قوی تری برای دست یافتن به شغل و حفظ و ارتقای آن برخوردار هستند. این که موقعیت کارورزان اساساً موقعیتی غیررسمی و پیشا-قانونی است، اتفاقاً خبر از شکل‌گیری حاشیه‌ای خاکستری در فرایند «کاریابی» می‌دهد. متولی امر با طرح الگوی کارورزی این واقعیت را نادیده می‌انگارد که سیاست «پول‌پاشی» با سیاستی «دولت‌گريزانه» جایگزین شده است که دستیابی کارگر به حداقل دستمزد و تأمین اجتماعی را دستاوردی بزرگ قلمداد می‌کند. چنین چارچوبی اجازه نمی‌دهد که روند تنزل جایگاه جویندگان کار و تبدیل آنان به متاعی چنین کم‌تقاضا مورد بازاندیشی قرار گیرد.

تدقیق استدلال در باب نقش کاریابی‌ها در بحران مبتلابه نظام بیمه‌ی بیکاری

به موازات تشدید بحران بیکاری در ایران، کاریابی‌ها نیز در ایران تکثیر شده‌اند. «کاریابی» تا سال‌ها از خدماتی بود که دولت متولی اصلی آن بود، اما بنا بر روایتی که دبیر کانون سراسری دفاتر کاریابی در ایران ارائه می‌کند، خدمات کاریابی دولتی پاسخ‌گوی نیاز موجود نبودند و به مرور زمینه برای نقش‌آفرینی کاریابی‌های خصوصی در بازار کار ایران فراهم شد.^۱ با این حال، مصاحبه‌ای از مدیر کل هدایت نیروی کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در مهرماه ۹۸ خبر از این واقعیت داد که کاریابی‌ها، اعم از خصوصی و دولتی، نقشی ۲۵ درصدی در بازار اشتغال‌آفرینی کشور دارند. این ناکامی شایان تأمل است و باید در باب آن با دقت مضاعف به ارائه‌ی تحلیل پرداخت، زیرا این موضوع نیز مستعد آن است که ما را به طرح استدلالاتی مغالطه‌بار وادارد. مصداقی از این شکل از استدلال را می‌توان در روایاتی یافت که عدم موفقیت کاریابی‌ها را نتیجه‌ی مستقیم بحرانی می‌دانند که گریبان‌گیر اقتصاد ایران شده است. ما منکر امکان چنین ارتباطی به لحاظ علی^۲ نیستیم، اما تصور نمی‌کنیم بتوان این موضوع را که یکی از کارکردهای تخصصی حوزه‌ی کار به تسخیر بخش خصوصی درمی‌آید و سپس روشن می‌شود که بخش خصوصی آماری بسیار نازل در برآورده کردن آن کارکرد داشته است، به یادآوری و تأکید بر بحران اقتصادی کشور تقلیل داد. از تعبیر «تسخیر»^۳ برای این موضوع استفاده می‌کنیم، زیرا در سال‌های اخیر مضمون تازه‌ای نیز به مناقشه بر سر کارکرد کاریابی‌ها اضافه شد که بر اساس آن، کاریابی‌ها خواهان حمایت دولت از «امنیت شغلی» خویش شدند.^۴ این در حالی است که راهبران صنفی کاریابی‌ها همواره مدعی شده‌اند که تنها مرجع برون دولتی فعال در زمینه‌ی اشتغال‌آفرینی بوده‌اند و این واقعیت که چندان در ایجاد اشتغال پایدار کامیاب نبوده‌اند، ربطی به کیفیت خدمات ارائه شده از سوی آن‌ها ندارد. در این زمینه، خاصه باید از مصاحبه‌ی رییس انجمن صنفی دفاتر مشاوره‌ی شغلی و کاریابی‌های غیردولتی استان تهران یاد کرد که با اعتراض نسبت به شرایط ناپایدار شغلی در کاریابی‌ها خواهان توجه به این واقعیت شده که اکثر نیروهای کاری که به کاریابی‌ها مراجعه می‌کنند تناسبی با نیازهای بازار ندارند. عسگری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را به خروج از انفعال و ایفای نقش فعال‌تر در زمینه‌ی تربیت نیروی انسانی مورد نیاز برای پاسخ‌گویی به نیازهای مزبور فراخوانده و از خیل کارجویانی سخن گفته که بضاعت و توانایی خاصی برای پاسخ‌گویی به تقاضاهای بازار ندارند و کاریابی‌ها به آنان توصیه می‌کنند با یادگیری مهارت‌هایی مانند کار با کامپیوتر بر بخت اندک خویش برای کاریابی بیافزایند.^۵

۱- رادیو گفتگو، ۱۳۹۶/۶/۲۹

۲- هرچند در هیأت ارتباطی بسیط که چندان گره‌گشا نیست.

۴- رک. وبسایت «بازار کار»، «دیوار امنیت شغلی کاریابی‌ها کوتاه است؛ از آن‌ها حمایت کنید».

۵- همان منبع.



سادگی پرسش برانگیز «نقش» کاربایی‌ها

شائبه‌ها و شبهه‌های متعددی نیز در سال‌های اخیر پیرامون کاربایی‌ها شکل گرفته که هیچ‌گاه صحت و سقم آن‌ها مورد ارزیابی جدی قرار نگرفته است. از جمله‌ی آن شبهات، تبدیل کاربایی‌ها به کانون‌هایی برای سوءاستفاده از بیکاران و یا تبنانی با بیکاران برای سوءاستفاده از ظرفیت‌های رفاهی دوره‌ی بیکاری^۱ است.^۲ با این حال، ما ترجیح می‌دهیم پرداختن به موضوع فساد و سوءاستفاده از بیکاران در کاربایی‌ها را به مجال دیگری موکول کنیم و در این فصل بر این واقعیت متمرکز بمانیم که کاربایی‌ها بنابراین چه گفته شد، به وابستگی^۳ کم‌کارا^۴ در بازار کار ایران تبدیل شده‌اند که نه تنها منطق و الگوی نقش‌آفرینی آن‌ها را باید زیر ذره‌بین قرار داد، بلکه باید دولت را نیز در موضوع اعطای نقش‌های بیشتر، حساس‌تر و تأثیرگذارتر بر سرنوشت بیکاران، به مراکز و مؤسساتی که در تأمین کارکرد اولیه‌ی خویش نیز به ناکامی دچار آمده‌اند، به پرسش گرفت.

می‌دانیم که شرایط اعطای مجوز تأسیس کاربایی در ایران بسیار ساده است و در آن هیچ نشانی از بحرانی بودن مقوله‌های بیکاری و اشتغال‌زایی نمی‌توان یافت. کافی است یکی از همان مدارک کارشناسی را داشته باشید که اغلب با آن‌ها کاری پیدا نمی‌کنید، سوءپیشینه‌ی کیفری نداشته باشید و از آشنایی مختصری نیز با مقدمات کار در حوزه‌ی حقوق کار برخوردار باشید.^۵ در آن صورت می‌توانید از نگرانی برای یافتن شغل با مدرک حداقلی خویش صرف‌نظر کنید و به جای آن به متولی یکی از مراکز تبدیل شوید که مبلغی را از بیکاران دریافت می‌کنند و در مقابل هیچ مشاوره‌ای به آنان نمی‌دهند، حتی گاه رفتار محترمانه‌ای نیز با آنان ندارند، و اغلب از ارائه‌ی کمک‌ها و راهنمایی‌های حداقلی به بیکاران نیز خودداری و یا برای ارائه‌ی چنان کمک‌هایی حق‌الزحمه‌ی جداگانه طلب می‌کنند. باید بتوانیم توضیح بدهیم که چرا این حد از «سهل‌گیری» در قبال کاربایی‌های خصوصی که قرار بود مکمل کارکرد تخصصی کاربایی دولتی باشند، خود به هیچ‌وجه موضوعی ساده نیست. باید شرح دهیم که در این سادگی چه امکان‌هایی و چه ابعادی از «واقعیت» از دست رفته است، تا بتوانیم گام‌هایی اولیه را برای خروج از بن‌بست کنونی پیشنهاد کنیم. به این معنا، باید از روایتی که کاربایی‌ها از نقش‌داشتن خود در بحران بیکاری کنونی ارائه می‌کنند، حمایت کرد. مسأله دقیقاً همین است که چگونه یکی از کارکردهای تخصصی دولتی به مرور راه زوال می‌پیماید، سپس در اختیار تعدادی فعال خصوصی قرار می‌گیرد که اغلب فاقد هرگونه صلاحیت ویژه‌ی حرفه‌ای برای کار در چنین حوزه‌ای هستند و در نهایت در بزنگاهی که باید انتظار داشت کاربایی‌های خصوصی مرجع جمعی ما برای حرکت بخشی مضاعف و شناخت ظرفیت‌های مقابله با بحران بیکاری باشند، میدان را ترک می‌کنند و از دولت می‌خواهند که در این شرایط دشوار اقتصادی حامی امنیت شغلی آنان باشد.

مقدمات بازاندیشی در نقش کاربایی‌ها

انتقال زمینه‌ی تحلیلی به حوزه‌ی بیمه‌ی بیکاری

بنابراین چه در باب «سادگی» نقش کاربایی‌ها گفتیم، باید زمینه‌ی تحلیلی بحث خود را از «اشتغال‌آفرینی» به مبارزه با «بیکاری» تغییر دهیم.^۶ کاربایی‌ها یکی از مهم‌ترین بازیگران میدانی هستند که قرار است دوره‌های دچاری نیروهای کار به «بیکاری» را به حداقل

۱- به عنوان نمونه رک گزارش ایسنا در ۱۵ اردیبهشت ۱۳۹۷ با عنوان «کسب درآمد از بیکاران» که در آن بر این واقعیت تأکید می‌شود که در کنار کاربایی‌های غیرمجاز که بسیاری از فعالیت‌های آن‌ها مصداقی از کلاهبرداری است، کاربایی‌های مجاز نیز علی‌رغم منع قانونی دریافت هرگونه وجهی از بیکاران پیش از یافتن شغل، به اخذ مبالغی از بیکاران روی آورده‌اند.

۲- شیرین‌آبادی (۱۳۹۳) نیز در پایان‌نامه‌ی خود مصادیقی از این سوءاستفاده‌ها را شرح داده است.

۳- مایل نیستیم از تعبیری مانند زیست‌انگلی برای الگوی وابستگی کاربایی‌ها به نظام اشتغال‌آفرینی کشور استفاده کنیم، اما از این‌که با مرور روند رشد و گسترش نقش‌آفرینی این مؤسسات در سال‌های اخیر، چنین تصویری در ذهن مخاطب شکل بگیرد، تعجب نمی‌کنیم. ختم شدن داستان کاربایی‌ها به اعتراض و تلاش برای جلب «حمایت دولت» برای حفظ اشتغال ایجاد شده در خود کاربایی‌ها نیز از آن موضوعاتی است که فی‌نفسه شایان تأمل است.

4- Ineffectual

۵- شروط اخذ مجوز کاربایی را می‌توانید با رجوع به بخش کاربایی در وبسایت وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی مرور کنید.

https://karyabi.mcls.gov.ir / https://karyabi.mcls.gov.ir/fa/akhzmozavezkaryabi/dakheli

۶- خروج از مدار ساده‌انگاری کارویژه‌ی تخصصی کاربایی در گرو توجه به پیچیدگی و تنوع روزافزون فرایندهای موجد «بیکاری» است.

برساند. این گذار تحلیلی خاصه درباره‌ی ایران از اهمیت برخوردار است. بنابراین امر رسمی ارائه‌شده از سوی سازمان تأمین اجتماعی، بیش از هفتاد درصد دریافت‌کنندگان مقرری بیکاری، تمام دوره‌ی استحقاقی خویش را طی می‌کنند و علت خروج آنان از دایره‌ی دریافت‌کنندگان مقرری، چیزی جز پایان استحقاق نیست. این خود حکایت از آن دارد که اهرم «کاریابی» در فراهم آوردن ظرفیت‌های اشتغال برای این مشمولان به غایت ضعیف عمل می‌کند و الگوی نقش‌آفرینی آن در جهت یافتن مشاغل که بتواند بیکاران را از موقعیت دریافت مقرری خارج کند، به ناکارآمدی آشکار دچار است. این ناکارآمدی را از سویی باید بر اساس مؤلفه‌هایی تفسیر کرد که فارغ از زمینه‌ی خاص ایران، در تحقق کارویژه‌ی تخصصی «کاریابی» مورد توجه قرار می‌گیرند. از سوی دیگر، باید به ویژگی‌های خاصی توجه کرد که فعالیت «کاریابی» را در ایران مستعد ناکامی افزون می‌کند.

پروفایلینگ مستمر سه ضلع کاریابی

نخستین ملاحظه‌ی عام در باب کاریابی آن است که کارگزاران کاریابی باید در مشخصه‌یابی مستمر بازار کار، کارجویان و کارفرمایان فعال باشند. به بیان دیگر، کاریابی فعالیتی اساساً پویا و سرشار از تلاش برای کسب سازگاری با محیط متغیر و متحول اقتصادی است. نمونه‌ی این پویایی و سازگاری‌پذیری سریع را می‌توان در شرحی یافت که حسینی (۱۳۸۴: ۲۷-۲۹) از روند تحرک بخشی به کاریابی‌ها در آلمان سال‌های ابتدایی هزاره ارائه می‌کند:

«برای بالا بردن کارایی کاریابی‌ها، بایستی ادارات کار در شروع کاریابی با همکاری خود جویندگان کار، از همه جهات آنان را مورد بررسی قرار دهند تا نقاط قوت و ضعف‌شان مشخص شود و شانس کاریابی آنان ارزیابی شود. سپس باید متناسب با ویژگی‌های خاص متقاضی، اقدامات لازم برای کاریابی صورت گیرد. این بررسی شامل خصوصیات شخصی و شغلی، معلومات، مهارت‌ها، تجربه‌های شخصی، اطلاعات روز، و استعداد فراگیری آموزش‌های آمادگی و تکمیلی است. علاوه بر آن، وضعیت بازار کار برای این افراد نیز بررسی می‌شود. هدف از این کار آن است که وضعیت هر متقاضی از نظر نیاز بازار کار مورد بررسی قرار گرفته و متناسب شود. بیکارانی نیز که از نظر جذب در وضعیت دشواری قرار دارند، یا با گذشت شش ماه از شروع بیکاری خویش نتوانسته‌اند مشغول به کار شوند، مورد توجه بیشتری قرار می‌گیرند و تلاش بیشتری برای به‌کارگیری آنان صورت می‌گیرد. ادارات کار در مورد این افراد به بررسی آن می‌پردازند که آیا می‌توانند از طریق واگذاری مسئولیت آنان به طرف‌های ثالث (مانند کاریابی‌های خصوصی) امر کاریابی یا اشتغال آنان را تسهیل کنند» (همان: ۲۷)^۲

در همان دهه‌ی ابتدایی قرن بیست و یکم، نقش‌آفرینی کاریابی‌های خصوصی در آلمان نیز شکل به مراتب جدی‌تری به خود می‌گیرد. یکی از شروط اصلی و اجتناب‌ناپذیر برای حضور این طرف‌های خصوصی در این بازار، «آشنایی» آنان با کاریابی است. به مرور مشوق‌های متنوعی نیز برای نقش‌آفرینی پررنگ‌تر کارآباان خصوصی تعریف می‌شود، که البته هیچ‌یک در جهت ایجاد تضاد و تنش میان متولیان عمومی و خصوصی کاریابی نیستند. از همان زمان، یکی از گفته‌های صدراعظم آلمان به شعار مشترک کارآباان دولتی و خصوصی تبدیل می‌شود: «کسی باید برای متقاضی کاری فراهم کند. مهم نیست چه کسی این کار را انجام می‌دهد» (همان: ۲۹)

درگیر بودن مستمر کاریابی‌ها در پروفایلینگ سوبه‌های مختلف مسأله‌ی اشتغال را ملاحظه‌ای «عام» دانستیم، زیرا روشن است که به

۱- باصری (۱۳۸۲) در مقاله‌ای در مجله‌ی کار و جامعه به ارائه‌ی شرح نسبتاً جامعی از کارکردهای مورد انتظار از کاریابی‌ها پرداخته بود. باصری از جمله به نقش کاریابی‌ها در تهیه‌ی اطلاعات کمی و کیفی از بازار کار اشاره کرده و یادآور شده بود که مراکز دولتی با اتکا بر چنین اطلاعاتی است که می‌توانند به ارائه‌ی خدمات کیفی‌تری به کارجویان بپردازند. باصری در ادامه، حتی از کارکرد مراکز کاریابی در زمینه‌ی تهیه‌ی برنامه‌های اشتغال‌آفرینی و آموزش کارجویان سخن گفته و نقش این برنامه‌ها را هدایت بهتر نیروهای جویای کار به سوی ظرفیت‌های موجود در بازار دانسته است. مقاله‌ی باصری بیش از ۱۶ سال قبل نوشته شده است و هم‌چنان شاهد آن هستیم که کاریابی‌ها از برآورده کردن این کارکرد حرفه‌ای خویش سرباز می‌زنند. این میزان از عدم تحقق کارکردهای حداقلی را بی‌شک باید مصداقی از اتلاف منابع عمومی و نقض منافع عمومی دانست.

۲- ما اندکی در متن اصلی دست بردیم، تا گویاتر شود.



لحاظ منطقی نمی‌توانیم الگویی از بازار کار را متصور شویم که در آن تقارنی خودبه‌خودی و معجزه‌آسا میان شرایط بازار کار، آمادگی‌های کارجویان و نیازمندی‌های کارفرمایان شکل می‌گیرد. در واقع براساس همین ادراک از بازار کار و نقش پویای کاریابی است که بسیاری از سیاست‌های به اجرا درآمده در ایران در سال‌ها و دهه‌های اخیر را می‌توان اساساً محکوم به شکست دانست. بنابر شرحی که کریمی و پری (۱۳۹۷: ۲۱۱-۲۳۵) از روند سیاست‌گذاری اشتغال در برنامه‌های توسعه در ایران ارائه می‌کنند، علی‌رغم شواهدی قوی دال بر آن که دولت به عنوان نهاد تمهیدگر «اشتغال» همواره ناکام بوده است، سیاست‌های مبتنی بر اعطای «تسهیلات» هم‌چنان مهم‌ترین راهکار ایجاد اشتغال در برنامه‌ی ششم توسعه هستند. ویژگی سیاست‌های تسهیلات‌محور آن است که دولت را در موضعی کلان نسبت به حوزه‌های گوناگون کسب و کار قرار می‌دهند و سپس به شکلی نه‌چندان عقلانیت‌محور و هدف‌مند، منابع عمومی را به برخی حوزه‌ها تخصیص می‌دهند. کریمی و پری (همان: ۲۲۱) به عنوان نمونه از تخصیص تسهیلات به کار تولید پوشاک و میلمان در مناطق روستایی یاد می‌کنند که نمی‌توان آن‌ها را واجد توجیه اقتصادی روشنی دانست. با این اوصاف، شعار دولت در مبارزه با بیکاری، از یک سو تزریق سرمایه برای تحریک ظرفیت‌هایی در بازار است که اگر فعال شوند، رونق و اشتغال به همراه می‌آورند؛ و از سوی دیگر، تلاش برای «جذب سرمایه» است که لابد به همراه خویش فرصت‌های تازه‌ای از اشتغال‌آفرینی را نیز به همراه می‌آورد. در هر دو مورد، سیاست‌های اتخاذ شده از سوی دولت با بن‌بست روبرو شده است. تحریم‌های اقتصادی بین‌المللی موجب شده است تلاش برای «جذب سرمایه» با تقلا برای جلوگیری از «فرار سرمایه» جایگزین شود. در زمینه‌ی حمایت‌های دولت از اشتغال نیز، هم‌چنان سهمی چشمگیر از منابع تخصیصی اساساً به حیطه‌هایی راه می‌یابند که مشخصه‌ی اصلی آنان «سوداگری»، و نه «تولیدمحوری» است.

کاریابی‌ها به معنای کنونی در ایران، نه تنها بضاعتی برای پروفایلینگ اضلاع سه‌گانه‌ی اشتغال‌آفرینی ندارند، بلکه به نظر نمی‌رسد مأموریت خاصی هم برای خویش در زمینه‌ی حمایت از آن «تولیدمحوری» قائل باشند. مختصر آن‌که، کاریابی‌ها در ایران نقشی در تصحیح ساختار شدیداً عمودی سیاست‌گذاری اشتغال در ایران ایفا نمی‌کنند. آنان ناظران منفعل عرصه‌ای هستند که در آن دولت بدون تأمل در زمینه‌های ناکامی سیاست‌هایی هم‌چون اشتغال‌ضربتی، هم‌چنان منابع عمومی را در برخی حوزه‌ها در معرض اتلاف قرار می‌دهد.

توانمندسازی مستمر کارجویان

ملاحظه‌ی عام دیگر، همراهی و همگامی با دستاوردهای معرفتی و تشکیلاتی حاصل شده در عرصه‌ی بین‌المللی برای جلوگیری از تحمیل واقعیت‌های بازار بر سرنوشت نیروهای جویای کار است. در این میان، خاصه باید از تعبیه‌ی الگوهای موفق حفظ و تداوم آمادگی‌های علمی و مهارتی نیروهای جویای کار سخن گفت. کاریابی‌ها به جای ایفای نقش «مکان»‌هایی ساکن و راکد که صرفاً به نام نویسی از کارجویان و ارسال اسامی آن‌ها به نشانی‌های دریافت‌کنندگانی عام می‌پردازند، باید از ظرفیت‌های روزافزون فناوری‌های نوین ارائه‌ی آموزش‌ها و انتقال توانمندی‌ها به کارجویان به نحو احسن بهره‌برده و در فرایند تطبیق حداکثری نیازمندی‌های بازار کار و توانمندی‌های کارجویان مشارکت کنند. به این معنا، کاریابی‌ها می‌توانند از ارکان ارتقای «سرمایه‌ی انسانی»^۱ در کشور باشند و بر نرخ «استخدام‌پذیری»^۲ کارجویان بیافزایند.^۳ سازمان همکاری و توسعه‌ی اقتصادی (۲۰۰۰: ۳۵) تصریح می‌کند که خدمات کاریابی (اعم از عمومی و خصوصی) باید به نحوی ارائه شوند که از یک سو کارجویان بتوانند وارد فرایند دریافت مشاوره و جایابی شوند، و از سوی دیگر، به فراخور استحقاق خویش از حمایت‌های رفاهی و دیگر برنامه‌های تعریف شده در حوزه‌ی بازار کار بهره‌مند شوند. پس کاریابی نمی‌تواند فعالیتی متنافر با دیگر اقداماتی باشد که در ارتباط با بیکاران انجام می‌شود. کاریابی که از مشاوره‌ی مطلوب بهره‌مند نمی‌شود و ایده‌های کارآمدی برای توانمندسازی خویش در برابر نیروهای بیکارکننده‌ی خویش دریافت نمی‌کند، لاجرم در فهرستی از دریافت‌کنندگان حمایت‌های رفاهی باقی می‌ماند که ظرفیتی محدود دارد. راکد ماندن کاریابی‌ها و عدم حساسیت آن‌ها نسبت به

1- Human capital

2- Employability

ضرورت توانمندسازی کارجویان، به معنای آن خواهد بود که کشور باید پذیرای مخاطرات زیادی از جهت عدم پوشش تعداد زیادی از بیکارانی شود که نتوانسته‌اند حتی فرصت‌های شغلی ناپایداری برای خویش بیابند^۱ و در نتیجه به فلاکت معیشتی دچار شده‌اند.

بایسته‌های تحقق کارویژه‌ی تخصصی «کاریابی»

نخستین ملاحظه‌ی خاص شرایط ایران آن است که تا به امروز همان الگوی «ساده»ی خدمت‌رسانی کاریابی‌ها تداوم یافته و فهرستی از حداقل فعالیت‌های مورد انتظار کاریابی‌ها، در هر مورد از رجوع کارجو به کاریابی، تدوین نشده است. کارویژه‌ی تخصصی «کاریابی» باید شأن خویش را بازیابد و به فعال‌ترین بخش نظام ملی جستجوی ظرفیت‌های اشتغال تبدیل شود. به بیان ساده، باید روشن شود که بوروکراسی و نظام اطلاعاتی کاریابی چه داده‌هایی را تولید می‌کند، ترکیب آن داده‌ها مولد چه شناختی از ظرفیت‌های بازار کار در ایران است، و چه مراجعی با چه صلاحیت‌ها و آمادگی‌هایی متولی تحلیل و ارزیابی عملکرد کاریابی‌ها خواهند بود. در حال حاضر، کاریابی‌ها مراجعی را کد برای نام‌نویسی از جویندگان کار هستند. داده‌های ثبت شده در کاریابی‌ها مبنا و منطق مشخصی ندارند و روشن نیست که اساساً وجود کاریابی‌ها پاسخ‌گوی چه نیازی است و چه کمکی به درک پیچیدگی‌های بازار کار در ایران می‌کند. سوءاستفاده‌هایی مانند آن چه شیرین‌آبادی (۱۳۹۳) برمی‌شمارد را نیز باید بازتابی از فقدان هرگونه الزام رفتاری و حرفه‌ای حاکم بر کارویژه‌ی تخصصی کاریابی دانست. این واقعیت هم که در حال حاضر کاریابی دولتی در ایران عملاً به حاشیه رفته و کاریابی‌های خصوصی بازیگر اصلی این میدان هستند، دولت را از بازتعریف شروط حداقلی تحقق کارویژه‌ی تخصصی «کاریابی» معاف نمی‌کند.

نظارت بر کاریابی‌ها

ملاحظه‌ی دیگری که نشان‌چندانی از آن در عرصه‌ی بین‌المللی نمی‌توان یافت، اما در ایران اتفاق افتاده و صرفاً بازتابی محدود در رسانه‌ها یافته، فقدان نظارت‌های سامان‌مند و نامحسوس بر کاریابی‌ها برای حصول اطمینان از برخورد جدی با کاریابی‌هایی است که «بیکاران» را هدف مناسبی برای طمع‌ورزی خویش یافته‌اند. برای دولت و سازمان تأمین اجتماعی که پیشینه‌ای طولانی از برخورد تجسسی و تفتیشی با مقرری‌بگیران دارند، نباید دشوار باشد که بخشی از تجربه‌ی خود در این حوزه را خاصه به واریسی منظم عملکرد کاریابی‌ها در برخورد با کارجویانی اختصاص دهند که علاقه‌ای به بازگشت به وضعیت اشتغال رسمی ندارند و ترجیح می‌دهند تا پایان دوره‌ی استحقاقی خویش در فهرست بیکارانی بمانند که کشور هیچ ظرفیتی برای فراهم‌آوری اشتغال برای آنان نداشته است. فعال نشدن چنین سازوکاری برای اعمال نظارت بر تعهد اخلاقی و حرفه‌ای کاریابی‌ها را نمی‌توان به محدودیت ظرفیت‌های دولت مربوط دانست. به نظر می‌رسد در این زمینه، فقدان اراده‌ی جدی سیاسی و سازمانی برای پایان دادن به «وابستگی» پیش‌گفته‌ی کاریابی‌ها به نظام اشتغال‌آفرینی کشور، مسأله‌ی اصلی باشد. مورد مهم دیگری که باید با نظارت‌های نامحسوس مورد توجه قرار بگیرد، سوداگرانه‌شدن خدمت اجتماعی کاریابی و تبدیل آن به ابزاری برای سوءاستفاده از شرایط دشوار و تضرع‌آمیز کارجویان است. مختصر آن‌که، کاریابی از جمله خدماتی است که بی‌شک حدی از تعهد و دغدغه‌ی اخلاقی و اجتماعی را می‌طلبد. بخش عمومی نمی‌تواند کاریابی‌های خصوصی را از رعایت این حداقل‌های اخلاقی معاف بداند. کاریابی‌های خصوصی می‌توانند به طراحی حرفه‌ای خدماتی بپردازند که کاربایان را به اشتغال سریع‌تر امیدوار می‌کنند. چنین امکانی اما، هیچ مستمسکی برای سوءاستفاده از استیصال کارجویان به دست نمی‌دهد.

۱- گریزی از این واقعیت نیست که اکثریت مطلق مشاغل در حال حاضر در اختیار مشاغل ناپایدار است. این واقعیت اما مسئولیت بیشتری را متوجه کاریابی‌ها می‌کند که نقشی جدی‌تر در شناسایی آن ظرفیت‌هایی به عهده بگیرند که می‌توانند به تدریج موقعیت‌های پایدارتری را در اختیار کارجویان قرار دهند. به بیان دیگر، پاسخ عقلانی به اکثریت یافتن مشاغل ناپایدار این نیست که کاریابی را بلامحل قلمداد کنیم. کاریابی‌ها باید در بطن همین بحران کارآمدی خویش را نشان دهند و با پیچیدگی‌های بازار کار سازگار شوند. رک (OECD، ۲۰۰۰: ۳۶)



گام‌هایی برای تحقق کارکردهای مورد انتظار از کارایی‌ها

سامانه‌ی هوشمند کارایی

به موازات انعکاس رسانه‌ای استقبال روزافزون دولت و حاکمیت در ایران از افزایش شفافیت و نظارت‌پذیری عمومی و حرفه‌ای، می‌توان نخستین گام برای تحقق کارکردهای مورد انتظار از کارایی‌ها را تعبیه‌ی سامانه‌ای هوشمند دانست که بتواند «عملیات» رخ داده در کارایی‌ها را به صورت همگام^۱ ثبت و ضبط کند^۲. بدین ترتیب می‌توان با دقت بیشتری به بررسی آن پرداخت که کارایی‌ها اساساً و با چه روش‌ها و ابزاری کارکرد حرفه‌ای مورد انتظار از خویش را تحقق می‌بخشند. در چارچوب چنین سامانه‌ای، می‌توان مشخصات نیروهای متخصص مستقر در محل^۳، کیفیت مشخصه‌یابی (پروفایلینگ)، الگوی مشاوره، جزئیات پایگاه داده‌ها و روش‌های ارائه‌ی خدمات^۴ و کسب درآمد در کارایی‌ها را رصد کرد و به خروجی‌های ارزشمندی برای تشخیص تدریجی نقاط بحرانی و مسأله‌ساز بازار کار در کشور رسید^۵. مزیت استقرار چنین سامانه‌ای آن است که می‌توان نهایه‌ی شدن هرگونه خدمات در کارایی‌ها را به ثبت دقیق اطلاعات مورد نیاز در سامانه موقوف کرد. از سوی دیگر، این سامانه می‌تواند کارجو را نیز از انفعال خارج کرده و به او نیز نقشی مؤثر ببخشد. کارجویی که با دقت پروفایل می‌شود، به مرور به تشخیص موانعی کمک می‌کند که او را از بازگشت به موقعیت اشتغال بازمی‌دارند. بدین ترتیب، مشاوره‌های ارائه‌شده به او نیز هدف‌دارتر خواهند بود. کارجو هم‌چنین امکان ثبت شکایت از کیفیت خدمات ارائه‌شده به خویش را نیز خواهد داشت^۶. با تحقق این مقدمات، می‌توان انتظار داشت که تیم تخصصی تحلیل بازار سامانه، بتواند نقش خویش را در حمایت از «جامعه» در مقابل گرایش‌های «ساده‌ساز» و «ارزان‌ساز» بازار ایفا کند. تشخیص تدریجی نقاط قوت و ضعف کارجویان، شناسایی و تقویت انواع توانمندساز و مهارت‌افزای اشتغال و ارائه‌ی پیشنهادهایی برای افزایش مقاومت شاغلان در برابر تهدید بیکاری و ارتقای کیفی فرایندهای آموزش و مهارت‌افزایی کارجویان، از جمله کارکردهایی است که می‌توان از تیم تخصصی تحلیل بازار سامانه و زیرمجموعه‌های وابسته به آن انتظار داشت^۷.

مهلتی برای ارتقای کارایی‌های موجود

گام دوم برای تحقق کارکردهای مورد انتظار از کارایی‌ها، تعریف مهلتی مشخص برای کارایی‌های فعال به منظور تکمیل و تجهیز خود از جهات تخصصی، فنی و سازمانی است. زمان‌مندی اعطای این مهلت و پایبندی دولت به عدم تمدید مجوز کارایی‌هایی که حداقل‌های فهرست‌شده برای ایجاد تفاوت میان مرکز کارایی و «اداره‌ی دریافت پول در ازای ثبت مشخصات عمومی بیکاران» را برآورده نمی‌کنند، ملزوماتی هستند که نباید نادیده گرفته شوند. بدیهی است که نباید فاصله‌ی زمانی زیادی میان لغو مجوز کارایی‌ها فاقد حداقل‌های صلاحیت حرفه‌ای و جایگزینی آن‌ها با کارایی‌های جدید وجود داشته باشد.

- ۱- هر عملیاتی در سامانه‌های محلی (لوکال)، به صورت هم‌زمان در سامانه‌هایی موازی نیز ثبت و همگام‌سازی می‌شود.
- ۲- طلوعی و ولی‌پور (۱۳۸۸) در مقاله‌ای به امکان استفاده از ظرفیت‌های دولت الکترونیک برای بهینه‌سازی خدمات کارایی‌ها پرداخته‌اند. رویکرد ما تفاوت‌های مهمی با چنین درکی از مسأله دارد. ما در این فصل تصریح کردیم که شرایط کنونی کارایی‌ها مستعد اتلاف و فساد شدید است. با این اوصاف، این‌که صرفاً از توسعه‌ی کارایی‌ها در تمام نقاط کشور دفاع و تصور کنیم که عامل دولت الکترونیک موجب بهبود عملکرد آن‌ها خواهد شد، نه‌تنها مورد تأیید ما نیست، بلکه آن را مصداقی از افزودن لایه‌ای تازه به ناکارآمدی‌های موجود می‌دانیم. فانکشن کارایی در ایران از محتوایی حداقلی نیز برخوردار نیست تا بتوان سخن از تجهیز آن به چنین امکاناتی گفت. سامانه‌ی هوشمند پیشنهادی ما متکی بر منطق همگام‌سازی و بررسی منظم فرایندهایی است که در کارایی‌ها اتفاق می‌افتد. این همگام‌سازی برای مبارزه با فساد و اتلاف شکل‌گرفته در کارایی‌ها ضروری است.
- ۳- بدیهی است که در این صورت، کارایی‌ها باید از پرسنلی تخصصی برای پروفایلینگ کارجویان، کار با سامانه‌ی آنلاین، و ارائه‌ی مشاوره‌های اثربخش به جویندگان کار برخوردار باشند.
- ۴- این خدمات می‌توانند به فراخور خلاقیت‌های کارایی‌ها تنوع بیشتری بیابند. حتی می‌توان به تولید محتواهای آموزشی در سامانه برای استفاده‌ی هر دو ضلع کاریار و کارجو اندیشید. مهم آن است که کارایی نمی‌تواند برای کسب درآمد، خود به سوداگری و سوءاستفاده روی بیاورد. کارایی باید شأن حرفه‌ای و اخلاقی خویش را در خدمت‌رسانی به بیکاران حفظ کند.
- ۵- اطلاعاتی که باید با هدایت مجموعه‌هایی تخصصی در خدمت بازنگری در سیاست‌های اشتغال‌آفرینی عمومی قرار بگیرند.
- ۶- بدیهی است که کارجویان نیز مانند کاربابان باید آموزش‌های اولیه‌ی لازم برای بهره‌مندی بهینه از چنین سامانه‌ای را دریافت کنند.
- ۷- ما در برشماری این مشخصات، خاصه از ویژگی‌هایی الهام‌گرفتیم که در سند راهنمای سازمان بین‌المللی کار برای خدمات کارایی عمومی در فیلیپین مطرح شده است. (۲۰۱۲, I.L.O.).

ترویج دانش بینارشته‌ای کاریابی

گام سوم، ورود سازمان‌هایی مانند سازمان فنی و حرفه‌ای و دیگر مجموعه‌های آموزشی کشور به میدان آموزش تخصصی «کاریابی» به تعدادی از فارغ‌التحصیلان دانشگاهی است که مایل‌اند چالشی جدی و بینارشته‌ای را برای فعالیت در این عرصه‌ی پویا تجربه کنند^۱. این آموزش‌ها باید با کیفیتی انجام گیرند که بتوان خروجی‌های آن‌ها را در اختیار کاریابی‌های فعال در سراسر کشور قرار داد و به دارندگان مدارج خاصی از دانش کاریابی مجوز تأسیس مراکز کاریابی را اعطا کرد. خاصه می‌توان از ظرفیت‌های شکل‌گرفته ذیل عنوان آموزش‌های برخی برای آموزش فارغ‌التحصیلان مستقر در شهرستان‌های کشور استفاده کرد. بدیهی است که تبدیل این دوره‌های آموزشی به امری صوری که در نهایت به صدور مدرکی کم‌ارزش می‌انجامد، در تضاد کامل با هدف گسترش تعداد نیروهای حرفه‌ای و نخبه‌ای است که قرار است کارویژه‌ی تخصصی به حاشیه‌رفته‌ی «کاریابی» در کشور را احیا و روزآمد کنند^۲.

۱- به نظر می‌رسد این آموزش‌ها خاصه مورد توجه فارغ‌التحصیلان حوزه‌های مدیریت منابع انسانی و مشاوره‌ی شغلی قرار بگیرند. به عنوان نمونه‌ای از مقالات تولید شده در این زمینه، می‌توان به کار احمدی و شفیع‌آبادی (۱۳۸۷) اشاره کرد که نقش کوچینگ را در تغییر نگرش کارجویان نسبت به بازار کار و تلاش آنان برای مهارت‌افزایی مورد بررسی قرار داده‌اند.

۲- نسخه و راهکاری جادویی برای جلوگیری از این قسم از فساد و اتلاف وجود ندارد. آنچه مورد نیاز است اراده‌ی سیاسی Political Will لازم برای پای فشردن بر منافع ملی و جدی گرفتن مقدماتی است که برای احیای این گونه کارکردهای تخصصی ضروری‌اند.

فصل پنجم:

موخره

(چیزهایی که نمی‌دانیم)





تأکید ما در این پژوهش بر بعد اجتماعی بیمه بوده است. همانطور که عراقی می‌نویسد: «بیمه از مهم‌ترین «هزینه‌های اجتماعی» ایجاد اشتغال است... هدف از تشکیل و استقرار تأمین اجتماعی ایجاد حداقل‌هایی حمایتی برای کارگران بود تا با توجه به فرودستی‌هایی که تجربه می‌کردند، در مقابل مخاطرات شدید اقتصادی، از تضمین‌هایی حداقلی بهره‌مند باشند.» (عراقی، ۱۳۹۳: ۳۹)

این پروژه حداقل به دو دلیل، نمی‌توانست محدود به بهینه‌سازی سیستم‌ها و روش‌های اجرایی و عملیاتی سازمان تأمین اجتماعی باشد: اول - لزوم توجه به ابعاد اجتماعی مشکلات بیمه بیکاری که خود را در قالب محرومیت‌ها و سوءاستفاده‌ها نشان می‌دهد و دوم - لزوم توجه به بازطراحی صندوق بیمه بیکاری با توجه به نقص‌های مفهومی و خلاءهای قانونی آن.

به نظر می‌رسد نظام بیمه بیکاری در ایران، نیازمند جلوگیری از اعمال سلیقه در تفاسیر قانونی، ایجاد وحدت رویه، حذف بوروکراسی تشخیص نوع بیکاری و تفتیش عدم اشتغال، توجه ویژه به مشاغل ناپایدار، بازخورد از نمایندگان گروه‌های مختلف شغلی و کارگری، و به طور کلی بازنگری هدفمند از طریق سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی است.

تلاش ما در این پژوهش این بود که بر برخی زوایای تاریک و پنهان بیمه بیکاری در ایران نوری بیفکنیم، اما در پایان این گزارش باید به پرسش‌هایی اشاره کنیم که نتوانستیم پاسخ آن‌ها را بیابیم. پرسش‌هایی که برای تدقیق هر راه‌حلی در زمینه بیمه بیکاری باید به دنبال پاسخ‌های آن‌ها بود. پاسخ‌هایی که یافتن آن‌ها در گرو همکاری تام و تمام نهادهای مسئول بیمه بیکاری و در رأس آن‌ها سازمان تأمین اجتماعی است.

● ما هنوز نمی‌دانیم به غیر از ممنوعیت‌های فعلی قانونی (مصوبات دولت) چه مانعی بر سر راه مشمول کردن نیروهای پروژه‌ای وجود دارد؟ به عنوان نمونه با توجه به شیوه‌ی فعلی حق پیمان آیا احتمال افزایش سوءاستفاده‌ها در این حوزه زیاد است و اگر این چنین است چه تفاوتی بین پرداخت مقرری بیکاری و مستمری بازنشستگی وجود دارد؟ چه نظارتی هست که تمام کارگران مشغول در پروژه‌ها بیمه شوند؟ آیا در صورت افزایش مقیاس پروژه‌ها، سازمان ابزاری برای دریافت حق بیمه اضافی دارد؟

● در مورد بیمه بیکاری نیروهای پروژه‌ای هیچ آماری در اختیار نداریم. به عنوان نمونه نمی‌دانیم از کل مقرری‌بگیران بیمه بیکاری چه تعداد مربوط به نیروهای پروژه‌ای (به واسطه‌ی اخراج حین کار) هستند. همچنین اطلاعی از آمار تفکیکی منابع صندوق بیمه بیکاری از محل پیمان نداریم. یعنی نمی‌دانیم چند درصد از کل ورودی‌های صندوق بیمه بیکاری از محل پیمان است.

● ما فرصتی برای امکان‌سنجی راهکارهای اجرایی (بدون نیاز به قانون‌گذاری) برای افزایش پوشش بیمه پیدا نکردیم. بین مسئولان مربوط از این حیث اختلاف نظر وجود دارد. مسئولان تأمین اجتماعی امکان چنین کاری را مطلقاً نفی می‌کنند.

● طبق آمار ۷۰ درصد مقرری‌بگیران تا پایان دوره‌ی استحقاق‌شان مقرری دریافت می‌کنند. ما در فصلی از این گزارش به نقش مهم کاربایی‌ها در کوتاه کردن این زمان اشاره کردیم. با این حال هنوز نمی‌دانیم که دستورالعمل پیشنهاد شغل و قبول ورد آن چیست.

● ما به هیچ آمار یا گزارشی از مهمترین مصادیق سوءاستفاده از بیمه بیکاری دست پیدا نکردیم (مثل تبانی با کارفرما، افزایش حقوق سه ماه آخر، و غیره). به نظر می‌رسد که در مجموعه‌ی وزارت کار و سازمان تأمین اجتماعی هیچ گزارش تحلیلی در این زمینه تهیه نشده است.

● ما به هیچ آمار یا گزارشی از مهمترین دلایل رد درخواست‌های بیمه بیکاری و مشکلات کارگران در زمینه‌ی اثبات استحقاق خود دست پیدا نکردیم (سابقه‌ی ناقص و مشکل تجمیع سوابق، تغییر نام کارگاه، نوع قرارداد، پایان قرارداد، نامه کارفرما، پروژه‌ای بودن کار، سایر موارد). هر چند به نظر می‌رسد که علی‌القاعده چنین داده‌هایی باید در اختیار وزارت کار باشد. اگر در این زمینه گزارشی تحلیلی مهیا شود، می‌توان متوجه شد که آیا مشکلی هست که به طور خاص کارگران شرکتی با آن مواجه شوند (به عنوان مثال تغییر نام کارگاه).



● ما امکانی برای تعیین دقیق نقش دیوان عدالت اداری در بیمه‌ی بیکاری نیافتیم. به عنوان مثال نمی‌دانیم چه تعداد از مقرری بگیران بیمه‌ی بیکاری با رای دیوان مشمول دریافت مقرری شده‌اند و این که آرای دیوان ناشی از کدام خلاءهای قانونی و اجرایی است.

● ما امکانی برای تعیین سوءاستفاده‌ی فرادستان (اثر تسخیر) در بیمه‌ی بیکاری نداشتیم. منظور مواردی است که افراد با سندسازی در دوره‌هایی دستمزدهایی را برای خودشان واریز می‌کنند، در حالی که عملاً هیچ خلق ارزشی رخ نداده است. به این ترتیب می‌توانند با اعلام بیکاری، مقرری‌های قابل توجهی به دست بیاورند. در سالنامه‌های آماری سازمان تأمین اجتماعی اطلاعاتی از مبلغ مقرری‌ها به تفکیک دهک‌ها وجود ندارد. به عبارت دیگر حتماً نیاز است بدانیم که آیا حداقل بخشی از بحران ادعایی در بیمه‌ی بیکاری ناشی از تعهد به فرادستان است یا نه. چنین داده‌هایی امکان سنجش برخی راه‌حل‌ها برای حل مشکل منابع صندوق بیمه‌ی بیکاری را می‌دهد؛ از جمله تجمیع پرداخت‌های مقرری‌های مبلغ بالا یا حتی تعیین سقف برای پرداخت مقرری‌ها.

● ما امکانی برای بررسی دقیق‌تر منابع صندوق بیمه‌ی بیکاری از جمله سرمایه‌گذاری‌های احتمالی این منابع در اختیار نداشتیم. در گزارش‌های رسمی منابع صندوق تنها بر مبنای همان سه درصدها محاسبه و اعلام می‌شود.

● حدود یک چهارم از کل هزینه‌های بیمه‌ی بیکاری صرف هزینه‌های اداری می‌شود. به نظر می‌رسد که به طور جدی باید برای کاهش این هزینه‌ها اقدام کرد.

● ما در این پروژه فرصتی برای مصاحبه و گفتگو با مطلعان در سطوح مختلف پیدا نکردیم. این مطلعان عبارتند از نماینده‌های کارگران (برای تشخیص نوع مشارکت آن‌ها با این برنامه و شناسایی انواع محروم‌تر کارگران)، کارشناسان تأمین اجتماعی و وزارت کار (برای تشخیص دقیق‌تر بحث ریسک بیمه‌ای و مشاغل پرریسک به ویژه مورد پروژه‌ای‌ها و شناسایی مهمترین سوءاستفاده‌هایی که می‌تواند منجر به آزادی منابع مالی شود)، کارشناسان هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف (برای تشخیص دقیق‌تر موارد مبهم و مشکل‌آفرین به قصد تهیه آیین‌نامه‌های دقیق‌تر و رفع مشکل عدم وحدت رویه)، وکلا و حقوقدانان حوزه‌ی کار (برای تشخیص موارد مشکل‌آفرین از حیث قانونی).

● اگر امکان آن مصاحبه‌ها و گفتگوها فراهم می‌شد، می‌توانستیم بسیاری از ایده‌های مطرح برای طراحی صندوق بیمه‌ی بیکاری را امکان‌سنجی کنیم: مشارکت کارگران و دولت در حق بیمه‌ی بیکاری، کاهش پلکانی مقرری، کاهش سقف زمانی پرداخت مقرری، برقراری تناسب بیشتر بین سابقه بیمه‌ی و طول مدت پرداخت مقرری، تجمیع سوابق در مورد مشاغل پاره‌وقت و ساعتی، سرمایه‌گذاری شفاف منابع صندوق، اخذ مالیات تصاعدی از مقرری، تعیین سقف برای سوابق بازنشستگی مقرری بگیر، بهینه‌سازی مراحل درخواست مقرری بیکاری و حذف مراحل زاید، اطلاع‌رسانی دقیق به نیروهای کار به ویژه در مورد پرداخت‌های ناقص و غیره.

و در پایان باید گفت که هم‌زمان با بررسی دقیق‌تر مسائل و مشکلاتی که کارگران در راه برخورداری از بیمه‌ی بیکاری متحمل می‌شوند، باید الگوهای سیاستی مقابله با تبدیل اکثریت کارها به مشاغل با «ماهیت غیردائمی» را نیز با حضور مطلعان کارگری و حقوقی مورد مطالعه قرار داد. در واقع تفاهم‌نامه‌ی سال ۱۳۸۴، بازتابی بود از این واقعیت که در صورت عدم کنترل دامنه‌ی مشاغلی که به دلیل موقتی بودن از دریافت بیمه‌ی بیکاری محروم می‌مانند، بحرانی فراگیر رخ خواهد داد؛ زیرا مشاغل بسیاری وجود دارند که می‌توان آن‌ها را به این حربه از شمول بیمه‌ی بیکاری خارج کرد. به عبارت دیگر نیاز به سیاست‌های کارآمدی وجود دارد که از هژمونیک شدن الگوی روابط موقت و مسئولیت‌گریزی کارفرماها (در مورد نیروهای شرکتی) جلوگیری کنند.

ضمیمه ۱:

بیمه بیکاری در جهان



انگليس

در انگليس اصطلاح خاصي با نام مستمري افراد جويای کار^۱ وجود دارد. مبلغ مورد نظر برای هر فرد هر ساله تغيير می کند. ادیانی (۱۳۹۶) در بررسی بیمه‌ی بيكاري انگليس اشاره کرده است که اين بيمه تحت طرح سيستم بيمه‌های اجتماعی و حمايت‌های اجتماعی گنجانده می شود. افراد خويش فرما صرفاً برای دریافت کمک هزینه‌ی جويندگان کار مبتنی بر آزمون وسع، واجد شرايط آن هستند. اين طرح به افراد بيكار ۱۸ ساله و بيشترو يا افرادی که کمتر از ۱۶ ساعت در هفته شاغل هستند (افراد ۱۶ تا ۱۷ ساله تحت شرايط خاصي از بيمه برخوردار می شوند) تعلق می گيرد. حق بيمه‌ها می بايست بر مبنای درآمد‌هایی معادل ۲۶ برابر حداقل درآمد هفتگی طی یک سال از دو سال مالیاتی که درخواست ارائه شده پرداخت شده باشد. وی اشاره می کند که جوينده‌ی کار می بايست به عنوان بيكار ثبت نام نموده و توانایی اشتغال داشته باشد، در دسترس بوده و به صورت فعال به دنبال اشتغال باشد و دارای یک موافقت نامه موبوط به جوينده کار باشد (پيش نويس امضا شده توسط کارجو و مشاور ایشان، که تعهد می کند که جوينده کار به طور فعال در صدد آموزش و کار است). مطابق با اين طرح کمک هزینه‌ی جويندگان کار (مبتنی بر آزمون وسع) به کسانی تعلق می گيرد که واجد شرايط دریافت کمک هزینه‌ی جويندگان کار مبتنی بر نظام بيمه‌ای نيستند، جهت دریافت اين مزایا فرد جويای کار فاقد درآمد کافی است. جوينده‌ی کار می بايست به عنوان بيكار ثبت نام نموده و توانایی اشتغال داشته باشد، در دسترس بوده و به صورت فعال به دنبال اشتغال باشد و دارای یک موافقت نامه موبوط به جوينده‌ی کار باشد. همچنين مبلغ اين مزایا به سن فرد و درآمد خانوار و ترکيب آن‌ها بستگی دارد. مرکز اشتغال اداره‌ی کار و مستمري‌ها مسئول ارائه‌ی مزایای نقدي جهت افرادی است که در سنين کاری هستند و به آنها برای پيدا کردن کار کمک می کند.

لازم به یادآوری است که زمانی که فرد برای بيمه اقدام می کند بايد قراردادی بسته و نسبت به شرايط خاصي تعهد بدهد. همچون اينکه فرد جويای کار است و برای پيدا کردن کار چه اقداماتی انجام می دهد، نوع کار مورد نظر بر اساس توانمندی‌های فرد چيست، چقدر در روزنامه‌ها و وبسایت‌ها به دنبال کار می گردد و با توجه به وضع سلامتی و فرزندان و ... چند ساعت کار می تواند انجام دهد.

استراليا

در استراليا مزایای تأمین اجتماعی که مزایای بيكاري نیز شامل آن می شود از طريق نظام مالیاتی تأمین می شود. استراليا صندوق بيمه‌ی بيكاري اجباری ندارد بلکه بجای آن خزانه داری ملی مزایا را در بودجه‌ی فدرال تأمین کرده و آژانس‌های دولتی تحت عنوان سنترلینک^۲ وظیفه‌ی توزيع و نظارت بر آن را بر عهده دارند. نرخ مقرری نیز با توجه به شاخص قيمت مصرف کننده^۳ مشخص شده و هر سال دو بار مطابق با ميزان تورم یا رکود تنظیم می شود. دو شیوه‌ی پرداختی برای افراد بيكار وجود دارد. اولی مقرری جوانان^۴ نامیده می شود و به جوانان بين ۱۶ تا ۲۰ ساله (و ۱۵ ساله‌هایی که مطابق با شاخص‌های سنترلینک مستحق هستند) پرداخت می شود. اين کمک هزینه همچنين به دانشجویان تمام وقت ۱۶ تا ۲۴ ساله و کارورزان ۱۶ تا ۲۴ ساله نیز اطلاق می شود. افراد زیر ۱۸ سال که تحصیلات ديپرستان خود را به اتمام نرسانده اند بايد یا آموزش تمام وقت دریافت کنند یا کارورز باشند تا مشمول اين بيمه شوند. اين هزینه برای افراد زیر ۱۸ سال که با والد یا والدین خود زندگی می کنند ۹۱٫۶ دلار در هفته است و افراد بالای ۱۸ تا ۲۰ سال در خانه نیز اين مبلغ تا ۱۱۰٫۱۵ دلار در هفته افزایش می يابد. ۱۸ تا ۲۰ ساله‌هایی که در خانه زندگی نمی کنند نیز ۱۶۷٫۳۵ دلار دریافت می کنند. لازم به ذکر است که اگر فرد دچار بیماری یا جراحت نیز شود نیز اين هزینه را دریافت کرده و دریافت نیز مطابق با وضعیت خانوادگی، میزان درآمد و دارایی فرد است. نوع

۱- Jobseeker's Allowance (JSA): مزایای بيكاري است که توسط دولت انگلستان به افراد بيكار که به طور جدی به دنبال کار هستند پرداخت می شود و بخشی از سيستم مزایای تأمین اجتماعی است و تلاش دارد تا مطابق با ادعای فرد نسبت به بيكاري هزینه‌های زندگی اش را تأمین کند.

۲- Centrelink: نهادی دولتی که کمک‌های مالی و خدماتی را برای بهبود کیفیت زندگی و درآمد اعضای جامعه فراهم می کند.

۳- Consumer Price Index: یک برآورد آماری است که تغييرات در سطح قيمت سبد بازار کالاهاى مصرفی و خدمات خریداری شده توسط خانوارها را نشان می دهد (منبع: ويکيپديا).



دوم بیمه به بیمه‌ی نیوستارت^۱ اطلاق می‌شود. بیمه‌ی نیوستارت به افراد بیکار بالای ۲۱ سال و زیر سن بازنشستگی پرداخت می‌شود. لزوم دریافت نیوستارت بیکاری فرد و آمادگی برای ورود به برنامه‌ی مسیر اشتغال^۲ (که پیشتر توافق فعالیت^۳ نامیده می‌شد) است که مطابق با آن افراد توافق می‌کنند تا در راستای افزایش فرصت‌های شغلی خویش فعالیت‌های خاصی را انجام دهند. علاوه بر این فرد باید ساکن استرالیا باشد و در آزمون درآمدی^۴ شرکت کند (که درآمد هفتگی را پیش از شروع مزایا به ۳۲ دلار در هفته محدود می‌کند تا زمانی که درآمد شخص به ۳۹۷٫۴۲ دلار در هفته برسد که آن وقت هیچگونه مزایایی برای بیکاری دریافت نمی‌کند) و سنجش دارایی (دارایی فرد باید پیش از شروع کمک هزینه حداکثر ۱۶۱٫۵۰۰ دلار به همراه خانه باشد و اگر خانه‌ای نداشته باشد ۲۷۸٫۵۰۰ دلار است). مدرس عالم (۱۳۹۲) نیز اشاره کرده است که نوع سیستم بیمه در استرالیا در قالب سیستم مساعدت اجتماعی بوده و به افراد شاغل سودآور و افرادی که شرایط احراز سودآوری دارند و خویش فرمایان پرداخت می‌شود. مطابق با این سیستم فرد بیمه شده، خویش فرما و کارفرما مبلغی پرداخت نمی‌کنند و دولت کل هزینه را از درآمد عمومی پرداخت می‌کند. همچنین افراد بیکاری که حداقل ۶ سال دارند و به سن بازنشستگی نرسیده‌اند نیز کمک هزینه دریافت می‌کنند، برای این منظور فرد باید ۹ ماه قبل از بیکاری کمک هزینه‌ی شروع به کار را دریافت نماید. همچنین کمک هزینه‌ی شریک زندگی نیز زمانی پرداخت می‌شود که یکی از زوجین که همسرش کمک هزینه یا مقرری بازنشستگی تأمین اجتماعی دریافت می‌کند مشمول این کمک هزینه باشد. وی نباید اخیراً شاغل بوده و فرزند تحت سرپرستی کمتر از ۱۶ سال نداشته باشد.

آرژانتین

در آرژانتین دولت‌های مختلف نقشی فعال یا منفعل در بازار کار برای حفاظت از نیروی کار در برابر مخاطرات اقتصادی داشته‌اند. در سال ۲۰۰۲ واکنش دولت به افزایش بیکاری و فقر ناشی از بحران اقتصادی (که از سال ۱۹۷۰ شروع شده و تاکنون نیز ادامه داشته است) اجرای برنامه‌ای با عنوان «برنامه‌ی تضمین اشتغال برای سرپرستان خانوار»^۵ بوده است. این برنامه (به نقل از کریمی، ۱۳۹۴) برای سرپرستان خانوار با فرزندان زیر ۱۸ سال، اعضای معلول یا زن باردار اجرا می‌شد. در برنامه‌ی اشتغال عمومی آرژانتین برای روزی حداقل ۴ ساعت کار ۱۵۰ پیرو دستمزد تعریف شد (در حالی که حداقل مزد بین ۳۰۰ تا ۳۵۰ دلار بود) و افرادی که شامل این برنامه می‌شدند در کارهای خدماتی و تأسیساتی مشغول شدند. مدرس عالم (۱۳۹۲) نیز اشاره کرده است که سیستم بیمه در آرژانتین بیمه‌ی اجتماعی است که تنها افراد شاغل تحت یک قرارداد کاری و افراد عضو صندوق اشتغال ملی را شامل می‌شود. در صندوق منابع تأمین مالی، فردی که بیمه شده است مبلغی پرداخت نمی‌کند و کارفرما ۱/۵ درصد لیست حقوقی را پرداخت می‌کند و دولت نیز یارانه می‌پردازد. افرادی می‌توانند از مقرری بیکاری بهره‌مند شوند که قبل از تاریخ بیکاری ۱۲ ماه حق بیمه پرداخت کرده‌اند، ثبت نام شده‌اند، بتوانند به شغل مناسب دست پیدا کنند و مقرری تأمین اجتماعی دیگری نیز دریافت نکنند. مطابق با این مقرری بیکاری ۵۰ درصد بهترین حقوق بیمه شده در شش ماه قبل از تاریخ بیکاری پرداخت می‌شود و درصدی از مبلغ نیز مربوط به شمار ماه‌هایی که حق بیمه پرداخت شده. وزارت کار و تأمین اجتماعی وظیفه‌ی نظارت بر کل طرح و اداره‌ی تأمین اجتماعی نظارت بر اجرا را بر عهده دارند.

1- Newstart Allowance

2- Employment Pathway Plan

3- Activity Agreement

4- income test

5- Program for Unemployed Heads of Households

کانادا

در کانادا نظام مزبور که پیشتر با عنوان «بیمه‌ی بیکاری» مرسوم بود، با تغییر نام در سال ۱۹۹۶ با عنوان «بیمه‌ی اشتغال» شناخته می‌شود. در سال ۲۰۱۹، حق بیمه‌ی شاغلین ۱٫۶۲٪ درآمد بود. با وجود اینکه کانادا از آخرین کشورهای بزرگ غربی بود که به دلیل مشکلات متعدد قانونی به سیستم بیمه‌ی اشتغال دست یافت، اما باید گفت که در سال ۱۹۷۱ در زمان ترو دو تغییرات چشمگیری داشت و امکان دسترسی به آن بسیار آسان تر شد. این سیستم گاهی ۱۰/۴۲ نامیده می‌شد چراکه فرد باید برای ۱۰ هفته کار می‌کرد تا مزایای ۴۲ هفته‌ی دیگر سال را دریافت کند.

در وبسایت دولت کانادا آمده است که بیمه‌ی اشتغال معمولاً ۵۵٪ از درآمد پیشین را به فرد می‌دهد و حداکثر تا ۵۶۲ دلار در هفته. همچنین پرداخت‌های بیمه‌ی اشتغال مشمول مالیات هستند به این معنی که دولت مالیات را از پرداخت فرد می‌گیرد (وبسایت دولت کانادا، ۲۰۱۹).

در حال حاضر فرد بیمه شده ۲/۱۰٪ درآمد را پرداخت می‌کند، کارفرما ۲/۹۴٪ دستمزد بیمه شده را می‌پردازد و دولت هیچگونه مبلغی پرداخت نمی‌کند. حداکثر حقوق و دستمزد سالانه برای حق بیمه و مزایا نیز ۳۹۰۰۰ دلار کانادا است. شرایط احراز مقرر بیکاری برای فرد از ۴۲ تا ۷۰ ساعت اشتغال تحت پوشش طی آخرین سال اشتغال و با توجه به نرخ بیکاری منطقه متغیر است. فردی که بیمه شده است باید دنبال کار باشد و یا به دلایلی همچون بیماری یا بارداری قادر به انجام کار نباشد و همچنین نباید بدون دلیل موجه از کار خارج شده باشد. اگر فرد در آموزش بیمه و یا قبول شغل قصور کند به مدت ۷ تا ۱۲ هفته شرایط دریافت مقرر بیکاری را از دست خواهد داد. معادل ۵۵٪ متوسط درآمد دریافتی قبلی بیمه شده به علاوه‌ی یک مقرر تکمیلی خانوادگی برای افراد کم درآمدی که دارای فرزندان تحت تکفل هستند منظور شده است و در صورتی که درآمد سالانه‌ی فرد کمتر از ۲۵۸۲۱ دلار کانادا باشد پرداخت می‌شود. حداکثر مقرر هفته‌ای ۴۱۳ دلار کانادا است و مسئولیت آن بر عهده‌ی اداره‌ی توسعه‌ی منابع انسانی کانادا از طریق اداره‌های محلی و منطقه‌ای بوده و جمع‌آوری حق بیمه نیز بر عهده‌ی موسسه‌ی درآمد و عوارض گمرکی کانادا است (مدرس عالم، ۱۳۹۲، ص ۵۵).

چین

در چین میزان مزایا بین حداقل دستمزد و حداقل هزینه‌ی زندگی مطابق با استان‌های جداگانه، مناطق خودمختار و شهرداری‌ها تعیین شده است.

افراد تحت پوشش بیمه در صورت بیکاری از مزایایی همچون بیمه‌ی درمانی همچنان برخوردار هستند. اما آمارهای رسمی نشان داده‌اند که بیش از دو میلیون کارگر در سال ۲۰۱۷ از میان جمعیت بیکار ثبت شده‌ی ۹٫۷ میلیون نفری مزایای بیکاری را دریافت کرده‌اند. در چین در صورت کمبود نیروی کار مزایای بیکاری را برای حداکثر ۲۴ ماه دریافت می‌کند و کارفرمایان نیز باید در تأمین صندوق بیمه‌ی بیکاری مشارکت داشته باشند (وبسایت نظام امنیت اجتماعی چین، ۲۰۱۹).

مدرس عالم (۱۳۹۲) نیز اشاره کرده است که سیستم بیمه در چین از نوع بیمه‌ی اجتماعی است و کلیه‌ی سرمایه‌گذاران محلی به استثنای خویش فرمایان را تحت پوشش دارد. شخص بیمه شده باید ۱٪ از دستاورد خالص ماهانه‌ی خود را پرداخت کند، کارفرما ۲٪ از لیست حقوق و خویش فرما نیز مبلغی پرداخت نمی‌کند. همچنین دولت وظیفه دارد صندوق نظارت استانی و هزینه‌ی بیکاران را مطابق با درخواست‌ها فراهم کند. مقرر بیکاری که حکومت محلی تأمین می‌کند کمی بیشتر از مقرر کمک‌های عمومی و کمتر از حداقل حقوق ماهیانه است. این مقرر تا یک سال پوشش کمتر از ۵ سال و یا تا ۱ سال و نیم برای پوشش ۵ سال به بالا و تا ۲ سال برای پوشش ۱۰ سال به بالا را پرداخت می‌کند و وزارت منابع انسانی و امنیت اجتماعی سازمان مجری این طرح است.



دانمارک

در حال حاضر در دانمارک قانون بیمه ی بیکاری^۱ حکم فرما است که توسط آژانس کار دانمارک^۲ زیر نظر وزارت کار اجرا می شود. برای اینکه فرد واجد شرایط بیمه ی بیکاری شود، باید عضو یکی از ۲۴ صندوق بیمه ی تأیید شده ی خصوصی یا دولتی باشد و این وجوه در دانمارک با عنوان ایگسه^۳ شناخته می شود. فرد برای دریافت مزایا از صندوق بیمه باید حداقل یک سال پیش از بیکاری عضو صندوق بوده باشد، در اداره ی کار^۴ ثبت نام کرده باشد و اگر بیکاری اش خودخواسته بوده مدت زمانی انتظار بکشد. طبق اظهارات دولت عضویت در اداره ی کار (که به عنوان مرکز کاریابی^۵ نیز شناخته می شود) باید در اولین روز بیکاری صورت گیرد. سپس متقاضی باید مشخص کند قصد کار کردن در چه صنعتی دارد، رزومه تهیه کند و هر هفت روز مشاغل پیشنهادی را بررسی کند تا مشخص شود که به صورت فعال به دنبال کار است. همچنین مبلغ پرداخت شده توسط صندوق بیمه بستگی به سن، تحصیلات، وضعیت تمام وقت یا پاره وقت و حقوق قبلی فرد دارد. مزایای اشتغال در دانمارک می تواند تا حداکثر ۹۰ درصد بازپرداخت دستمزد در ماه را برای حداکثر مدت سه سال شامل شود و افرادی که شغل پاره وقت دارند می توانند از آنچه به عنوان مزایای مکمل^۶ شناخته می شود بهره مند شوند. در دانمارک افرادی که در صندوق بیمه ثبت نام نکرده اند می توانند تحت شرایط خاصی از برخی از مزایا از طرف دولت برخوردار شوند با این تفاوت که مزایا به صورت مستقیم از طرف شهرداری^۷ پرداخت می شود. البته اخیراً تغییراتی در این سیستم ایجاد شده و تنها کسانی که طی ۸ سال اخیر در دانمارک، گرینلند، جزایر فارو دیگر بخش های اتحادیه ی اروپا و حوزه های اقتصادی اتحادیه ی اروپا زندگی کرده اند واجد شرایط دریافت مزایای بیمه ی بیکاری خواهند بود.

یونان

مزایای بیکاری در یونان از طرف سازمان اشتغال نیروی انسانی^۱ اداره می شود و تنها به شاغلان تمام وقتی که طی دو سال تأمین اجتماعی داشتند و از کار برکنار شده اند (به دلایل اقتصادی و نه اخراج بخاطر مسائل شخصی) اختصاص می یابد. افراد خویش فرما و کسانی که از سایر منابع درآمدی بهره می گیرند جزو دریافت کنندگان نیستند. مقرری ماهانه که معادل ۵۵٪ از حداقل ۲۵ حقوق روزانه است. شرایط دریافت مزایا در یونان از سال ۲۰۱۳ محدودیت بیشتری یافته است و سقف برخوردارگی از مزایا تا ۴۵ روز است. افرادی که از مزایا برخوردارند همچنین نباید خویش فرما باشند و همچنین نباید از شغل آزاد درآمدی کسب کنند. در حال حاضر سیستم تأمین اجتماعی یونان با کمک کارفرمایان، افراد حقیقی و افراد حقوقی با کسر میزانی از حقوق کارکنان و واریز به حساب بیمه تأمین می شود. برخی از کارگران نیز تحت شرایط خاصی می توانند یارانه دریافت کنند. برای این که فرد بتواند از مزایای بیمه برخوردار شود باید در گروه های شغلی و فعالیت اجتماعی مشخصی مشغول باشد و همچنین حتی اگر فرد در خدمت شرکت های اجتماعی نیست یا در کسب و کار خرد مشغول است باید در اداره ی تأمین اجتماعی ثبت نام کند. سازمان تأمین اجتماعی نیز هم یقه آبی ها (کارگران) و هم یقه سفیدان (کارمندان دولتی) را پوشش می دهد. از جمله مزایایی که صندوق تأمین اجتماعی یونان در اختیار افراد قرار می دهد شامل مزایای پیری و از کار افتادگی، ناتوانی جسمی، زایمان، خاکسپاری، بیماری، دارو و... است.

1- The Act on Unemployment Insurance

2- Danish Agency for Labour Market

۳- A-kasse: مخفف واژه ی «arbejdsløshedskasse» به معنای صندوق بیمه ی بیکاری است. در صورت عضویت در ایکسه، در صورت بیکار شدن مبلغی از درآمد به صورت منظم به فرد واریز می شود.

4- Public Employment Service

5- jobcentret

6- supplementary benefit

7- citizen's municipality

8- OAED (Greek: Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού, Manpower Employment Organization)

ایتالیا

مدرس عالم (۱۳۹۲) اشاره کرده است که بیمه در ایتالیا از نوع بیمه‌ی اجتماعی است و فرد بیمه شده مبلغی پرداخت نمی‌کند. کارفرما باید ۱/۶۱٪ از حقوق مدیران بخش صنعت و ۱/۹۱٪ از حقوق کارمندان بخش صنعت و تجارت را بپردازد. کارفرمایان بخش صنعت، ۰/۳٪ (بخش ساختمان ۰/۸٪) لیست حقوق را به صندوق بیکاری و ۲/۲٪ برای بنگاه‌های کمتر از ۵ نفر کارکن و ۱/۹٪ برای تعداد بیشتر را به صندوق تکمیلی می‌پردازند. دولت نیز هزینه‌های اجرا و یارانه‌ی کارگران بخش کشاورزی را می‌پردازد. فرد برای برخورداری از مقرری بیکاری باید حداقل ۲ سال تحت پوشش بوده و ۵۲ هفته در طی دو سال مزبور حق بیمه داده باشد. به کارکنان بخش خصوصی ۴۵٪ متوسط دستمزدهای روزانه در طول ۳ ماه قبل از بیکاری پرداخت می‌شود. حداکثر مدت پرداخت مقرری ۱۸۰ روز و برای کارگران مسن‌تر از ۵۰ سال ۲۷۰ روز است. به کارگران بخش ساختمان به مدت ۱۸ تا ۲۷ ماه ۸۰٪ درآمد اظهار شده پرداخت می‌شود. نظارت بر این طرح بر عهده‌ی وزارت کار و رفاه اجتماعی و وزارت امور اقتصاد دارایی و اجرای آن توسط دفاتر موسسه‌ی ملی تأمین اجتماعی صورت می‌گیرد.

مزایای بیکاری در ایتالیا عمدتاً از طریق نقل و انتقال مالی بر اساس میزان کار است و تا ۷۵ درصد حقوق پیشین تا شانزده ماه پرداخت می‌شود. شرایط برخورداری از مزایا شامل این موارد می‌شود:

پرداخت افزونگی^۲: مزایای نقدی است که به عنوان کمک به کارگرانی که به حالت تعلیق درآمده‌اند یا به دلیل مشکلات موقتی کارخانه‌های خود فقط برای مدت زمان کم کار می‌کنند با هدف کمک به کارخانه‌ها در هنگام بروز مشکلات مالی پرداخت می‌شود. قرارداد همکاری^۳: در برخی موارد شرکت‌ها قراردادهایی می‌بندند که در آن زمان کار کاهش یافته تا مانع از دست دادن کارگران افزونگی بشوند. دولت ۶۰ درصد از حقوقی که از دست رفته را نیز پرداخت خواهد کرد.

ژاپن

شاغلانی که در بیمه‌ی بیکاری ثبت نام می‌کنند حداقل باید ۲۰ ساعت در هفته کار کنند و انتظار می‌رود که حداقل ۳۱ روز شاغل باشند. کارمندانی که از خارج از کشور به ژاپن اعزام شده‌اند و قبلاً در طرح‌های مشابه پوشش داده شده‌اند، نیازی به ثبت نام در بیمه‌ی بیکاری ژاپن ندارند.

مزایای بیکاری در ژاپن «بیمه‌ی بیکاری» نامیده می‌شود و به سیستم «پرداخت کاربر^۴» ایالات متحد یا کانادا نزدیکتر است تا سیستم‌های مالیاتی کشورهایمانند انگلیس، نیوزلند یا استرالیا. این هزینه با کمک کارفرما و کارمند پرداخت می‌شود.

کارمندان موظفند هنگام ترک شغل سندی با عنوان ریشوکوهیو^۵ و کد مشخصی که قرار است برای مدیران بعدی بکار برده شود را به همراه طول دوره‌ی کاری و مزد خود (و متعلقاتش) را دریافت کنند. همچنین علت ترک کار نیز در سندی جداگانه ثبت شده است. این موارد می‌توانند صلاحیت، زمانمندی و میزان مزایا را تحت تأثیر قرار دهند. میزان زمانی که فرد بیکار می‌تواند از مزایا بهره‌مند شود بستگی به سن وی و میزان زمانی که کار کرده و همچنین حقوقش دارد. این رویه برای اکثر کارمندان تمام وقت اجباری است.

1 - Assicurazione Sociale per l'Impiego, ASPI

۲ - Redundancy Fund (Cassa integrazione guadagni), or CIG: پولی که شرکت به کارگرانی که شغل خود را از دست داده‌اند (چون دیگر به آن‌ها نیازی نیست) پرداخت می‌کند. یک کارمند پس از دو سال کار مداوم واجد شرایط پرداخت افزونگی می‌شود.

۳ - Solidarity Contracts (Contratti di solidarietà): این نوع قرارداد به کارفرمایان اجازه می‌دهد تا ضمن حفظ حق بیمه‌ی مزایای تأمین اجتماعی، ساعات کار کارگران مسن را کاهش دهند تا کارگران جدید و جوان در قراردادهای اشتغال دائم اشتغال داشته باشند.

۴ - user pays: پرداخت کاربر مبتنی بر این ایده است که مصرف‌کننده خود باید کلیه‌ی هزینه‌ی کالای مصرفی را بپردازد.

۵ - Rishoku-hyo: زمانی که فرد شغل خود را ترک می‌کند این برگه را دریافت می‌کند.



اسپانیا

در اسپانیا مزایای بیکاری بخشی از سیستم تأمین اجتماعی است. آژانس دولتی استخدام عمومی^۱ اسپانیا به مزایا رسیدگی می‌کند. این سیستم مزایا را به دو بخش کرده است. مزایای مشارکتی و مزایای غیرمشارکتی^۲. مزایای مشارکتی^۳ به افرادی تعلق می‌گیرد که در حال حاضر کار خود را از دست داده‌اند و یا در حال از دست دادن شغل هستند و علاوه بر بیمه‌ی بیکاری کمک‌های مالی نیز از تأمین اجتماعی فراهم می‌کند. مزایا برای ۱/۳ دوره‌ی مشارکت قابل پرداخت است. برای دریافت مزایای مشارکتی فرد باید پس از ثبت حداقل ۳۶۰ روز طی ۶ سال بیکار بوده باشد و برای کار به مراجع رسمی مراجعه کرده باشد. میزان مزایا نیز ۷۰٪ حقوق قانونی مرجع به اضافه‌ی میزانی بیشتر برای وابستگان به فرد است. پس از ۶ ماه مزایا به ۶۰٪ حقوق قانونی مرجع کاهش می‌یابد.

مزایای غیرمشارکتی^۴ به افرادی تعلق می‌گیرد که درآمدشان بیش از ۷۵٪ حداقل دستمزد ملی نیست.

ایالات متحد آمریکا

مزایای بیکاری در سراسر ایالات متحد آمریکا وجود دارد اما به صورت‌های مختلف. مزایا را عموماً دولت‌های ایالتی پرداخت می‌کنند و بخش عمده‌ای از آن توسط مالیات‌های حقوق و دستمزد دولت فدرال که برای کارفرمایان در حمایت از کارگرانی که بدون هیچ تقصیری بیکار شده‌اند وضع می‌شود تأمین می‌شود. شرایط لازم برای بیمه‌ی بیکاری در ایالت‌های مختلف متفاوت است اما به طور کلی، کارکنانی که به دلیل سوءرفتار^۵ از کار اخراج نشده‌اند، واجد شرایط دریافت مزایای بیکاری هستند. در حالی که افرادی که به دلیل سوءرفتار اخراج شده‌اند (این ممکن است گاهی شامل سوءرفتارهای انجام شده در خارج از محل کار مانند ارتکاب جرم یا انتشار پیغام مسئله‌دار در شبکه‌های اجتماعی باشد) شامل این طرح نیستند.

در هر ایالت، کارمندانی که کار خود را بدون «علت قابل قبول» ترک کنند واجد شرایط دریافت مزایای بیکاری نیستند، اما تعریف علت قابل قبول نیز در هر ایالت متفاوت است. در برخی ایالات، اخراج به دلیل سوءرفتار به طور دائم کارمند را از دریافت مزایای بیکاری منع می‌کند، در حالی که در سایر موارد فقط صلاحیت کارمند را برای یک دوره کاهش می‌دهد. این غرامت به عنوان نوعی از مزایای رفاه اجتماعی طبقه‌بندی می‌شود.

مدرس عالم (۱۳۹۲) در بررسی قانون بیمه‌ی آمریکا ذکر کرده است که پوشش بیمه‌ی بیکاری در این قانون برای کارکنان بنگاه‌ها در صنایع تجارت و کارکنان سازمان‌های غیرانتفاعی که ۲۰ هفته در سال کار کرده‌اند است. بیمه شده بجز در آلاسکا، نیوجرسی و پنسیلوانیا در سایر ایالات مبلغی پرداخت نمی‌کند. در حدود ۳/۴ ایالت‌ها باید درآمدها در سال پایه‌ی قبلی ضریب مشخصی از مقرری هفتگی یا دستمزدهای بالای فصلی یا با کل مبلغ مشخص شده برابر باشد. فرد بیمه شده باید در دفاتر اشتغال ثبت نام کرده و قادر و مایل به انجام کار باشد. دپارتمان نیروی کار این برنامه‌ی ملی را به وسیله‌ی اداره‌ی آموزش اشتغال و خدمات بیمه‌ی بیکاری برعهده دارد. آژانس‌های تأمین اشتغال ایالتی، به همراه ادارات اشتغال محلی مسئولان اجرای برنامه‌ی ایالتی هستند که اکثراً دولتی است.

کریمی (۱۳۹۴) نیز اشاره کرده است که مطابق با برنامه‌ی نیودیل^۶ که دولت روزولت با همکاری تمامی نهادهای مرتبط با اشتغال به اجرا گذاشت ۴ درصد تولید ناخالص داخلی برای پروژه‌های اشتغال عمومی هزینه شد.

1- State Public Employment Agency (SEPE)

2- contributory and non-contributory

۳- 'prestacion por desempleo': این مزایا برای جایگزین کردن درآمد است، به عنوان مثال برای زمانی که فرد شغل خود را از دست می‌دهد یا به دلیل بیماری یا ناتوانی قادر به کار نیست. میزان دریافت منافع بستگی به این دارد که آیا فرد (یا در برخی موارد شریک زندگی) به میزان کافی پول بیمه‌های ملی را پرداخت کرده است یا به وی اعتبار داده شده است یا خیر.

۴- Subsidio de desempleo: مزایای غیرمشارکتی بیمه‌های عمری هستند که کارفرما کل حق بیمه را پرداخت می‌کند و کارمند هیچ بخشی از آن را پرداخت نمی‌کند.

5- terminated for cause

6- Newdeal

لازم به ذکر است که برای تسهیل اقدامات مربوط به بیمه‌ی بیکاری کنگره‌ی آمریکا قانونی با عنوان قانون مالیات بر بیکاری فدرال^۱ وضع کرده است که به سرویس درآمد داخلی^۲ اجازه می‌دهد مالیات سالانه‌ی شاغلان را برای تأمین بودجه‌ی سازمان‌های دولتی کار استفاده کند. FUTA هزینه‌های اجرای برنامه‌های بیمه‌ی بیکاری و خدمات شغلی را در کلیه‌ی ایالت‌ها پوشش می‌دهد و علاوه بر این نیمی از هزینه‌های افزایش مزایای بیکاری را در دوران افزایش بیکاری پرداخت می‌کند. در ابتدا نیز اشاره شد که ایالت‌ها به دولت فدرال هزینه‌ها را پرداخت می‌کنند. قوانین فدرال توسط وزارت کار اشتغال و آموزش ایالات متحد^۳ تدوین شده است. برای اکثر ایالت‌ها، حداکثر مدت زمان دریافت مزایا ۲۶ هفته است. زمانی که ایالت‌ها با محدودیت بودجه مواجه شوند، دولت فدرال وام‌هایی را برای بیمه‌ی بیکاری به ایالت‌ها می‌دهد.

فرد باید برای دریافت مزایا حداقل یک چهارم یک سال گذشته را کار کرده باشد و توسط کارفرما از کار برکنار شده باشد. شاغلان موقت یا افرادی که کمتر از میزان مشخصی حقوق دریافت می‌کنند واجد شرایط بیمه‌ی بیکاری نیستند. اگر فرد شاغل بدون دلیل موجه یا به دلیل سوءرفتار اخراج شود واجد شرایط مزایای بیمه نیست. چند دلیل رایج که موجب رد ادعای مزایای بیکاری می‌شود شامل این موارد است: فرد در محیط کار حاضر نشده، بدون دلیل موجه کار خود را ترک می‌کند یا به دلیل سوءرفتار از کار برکنار می‌شود. اگر کارفرما نشان دهد که فرد بیکار خودش کار را ترک کرده یا اخراج شده است، فرد شاغل موظف است مزایایی را که دریافت کرده است بازپرداخت کند. به طور کلی دو هفته طول می‌کشد تا پرداخت مزایا آغاز شود که به هفته‌ی اول آن «هفته‌ی انتظار» گفته می‌شود.

فرد بیکار برای درخواست مزایا باید از طریق آژانس بیکاری دولتی درخواست کمک کند. در موارد خاص، خود کارفرما این روند را آغاز می‌کند. به طور کلی فرد در گواهی‌نامه تأیید می‌کند «قادر و در دسترس برای کار» است. دولت پس از دریافت درخواست، در صورت واجد شرایط بودن و نرخی که هر هفته دریافت می‌کند، به فرد اطلاع می‌دهد. دولت همچنین دلیل جدایی از اشتغال را بررسی خواهد کرد.

فنلاند

در فنلاند دو سیستم موازی مشغول به کار هستند که ترکیبی از سیستم گنت^۴ و حداقل پشتیبانی کلا^۵ (به عنوان نماینده‌ی دولت) است. نرخ عضویت اتحادیه‌ای در فنلاند بالاست (نزدیک ۷۰ درصد) و عضویت در اتحادیه با عضویت در صندوق بیکاری همراه است. علاوه بر این صندوق‌های غیراتحادیه برای بیکاری نیز وجود دارند. مزایای بیکاری ۶۰٪ حقوق است که به مدت ۵۰۰ روز دوام دارد. در صورتی که این شرایط ممکن نشد، کلا می‌تواند یا مزایای بیکاری منظم را پرداخت کند یا مزایای یارانه‌ای بازار کار را فراهم کند. شرایط اول نیازمند یک مدرک و دو سال کار تمام وقت است و دومی نیز مستلزم مشارکت در تعلیم، آموزش یا هر پشتیبانی کاری دیگر است. اگرچه صندوق‌های بیکاری پرداخت‌ها را تحت کنترل دارند اما بیشتر بودجه از مالیات‌ها و هزینه‌های اجباری مانند مالیات اجباری بیمه بیکاری تأمین می‌شود.

صرف نظر از اینکه مزایا را کلا پرداخت کند یا صندوق بیکاری، فرد بیکار از طرف تیکسکوس یا اداره‌ی کار^۶ که مرکز دولتی است که به افراد کمک می‌کند کار پیدا کنند و به کارفرمایان کمک می‌کند تا کارمند استخدام کنند، حمایت می‌شود. برای اینکه مشخص شود کارجو بیکار است باید در این مرکز به عنوان بیکار ثبت نام کند و در صورتی که مدرکی نداشت، این سازمان وی را ملزم می‌کند تا در مرکزی

1 - Federal Unemployment Tax Act (FUTA)

2 - Internal Revenue Service (IRS)

3 - United States Department of Labor, Employment and Training Administration

۴ - Ghent system: سیستم گنت نامی است که در بعضی از کشورها بکار می‌رود. مطابق با این سیستم مسئولیت اصلی پرداخت رفا، به ویژه مزایای بیکاری، توسط اتحادیه‌های کارگری انجام می‌شود، نه یک سازمان دولتی.

۵ - Kela: مخفف واژه‌ی فنلاندی Kansaneläkelaitos بوده که در انگلیسی مؤسسه‌ی بیمه تأمین اجتماعی نامیده می‌شود. کلا آژانس دولتی فنلاند است که مسئولیت تسویه‌ی مزایا را تحت برنامه‌های ملی تأمین اجتماعی ملی برعهده دارد. کلا در سال ۱۹۳۷ برای رسیدگی به حقوق بازنشستگی تأسیس شد. در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، نقش آن برای رسیدگی به زمینه‌های دیگری مانند مزایای کودک، مزایای بیکاری، مزایای بیماری، بیمه درمانی و کمک‌های مالی دانشجویی گسترش یافت.

6 - Työ- ja elinkeinokeskus (TE-keskus, or the "Work and Livelihood Centre")



آموزشی ثبت نام کند. اگر فرد واجد هیچکدام از مزایای بیکاری بود، می‌تواند همچنان واجد شرایط دریافت مسکن (asumistuki) از کلا و مقررات رفاه اجتماعی شهرداری (toimeentulotuki) باشد که البته مزایای بیکاری نیستند و به درآمد خانوار بستگی دارند، اما در عمل درآمد اساسی بسیاری از بیکاران در دراز مدت شده‌اند.

فرانسه

فرانسه تحت سیستم گنت است که مطابق با آن مزایای بیکاری توسط یک آژانس مستقل با نام (UNEDIC) توزیع می‌شود که در آن اتحادیه‌ها و سازمان‌های کارفرمایی سهمی برابر دارند. یونیدیک مسئول سه دسته مزایا است: ای آرای، ای سی ای و ای اس آر (ARE, ACA and ASR). مطابق با ARE فرد باید به مدت حداقل ۱۲۲ روز طی ۲۴ ماه عضویت داشته باشد و پیش از درخواست واجد شرایط ویژه‌ای باشد. کارفرمایان سهم زیادی در پرداخت درآمد قبل از کسر مالیات کارمندان خود را دارند که با سهم کارمند بودجه‌ی این طرح را تأمین می‌کند.

حداکثر مزایای بیکاری از مارس ۲۰۰۹، ۵۷٫۴٪ از ۱۶۲ یورو هر روز (سقف سهم‌پردازی تأمین اجتماعی در سال ۲۰۱۱) یا ۶۹۰۰ یورو هر ماه است. متقاضیان ۵۷٫۴٪ از میانگین حقوق روزانه‌ی خود در ۱۲ ماه گذشته را دریافت می‌کنند که میانگین آن ۱۱۱۱ یورو در ماه است. در فرانسه مالیات و سایر حقوق و دستمزد در مزایای بیکاری پرداخت می‌شود. در سال ۲۰۱۱، متقاضیان به طور متوسط ۲۹۱ روز کمک هزینه دریافت کردند.

ساز و کار بیمه‌ی بیکاری در فرانسه به این صورت است که شرکاء (اتحادیه‌ها و سازمان‌های کارمندی) هر سه سال یک بار ملاقات می‌کنند و در مورد توافق نامه جدید مذاکره می‌کنند یعنی ابتدا سهم اختصاص یافته به طرح بیمه بیکاری و مزایایی را که برای ۳ سال آینده به متقاضیان باید پرداخت شود را تعیین می‌کنند. هنگامی که شرکا به توافق رسیدند، دولت باید آن را در مجلس تصویب کند تا به آن وجهه‌ی قانونی بدهد.

اگرچه به طور مستقل از دولت اداره می‌شود، درآمدها و هزینه‌های طرح‌ها جزئی از درآمد و هزینه‌های عمومی محسوب می‌شوند و از این رو هرگونه وام مورد نیاز برای تأمین مالی سیستم توسط دولت تضمین می‌شود. با وجود اینکه این درآمدها و هزینه‌ها به طور مستقل از دولت اداره می‌شوند اما جزئی از درآمد و هزینه‌های عمومی محسوب می‌شوند و از این رو هرگونه وام مورد نیاز برای تأمین مالی سیستم توسط دولت تضمین می‌شود. طبق توافقنامه‌ی سال ۲۰۰۹ این شروط باید رعایت شوند:

متقاضیان باید به طور جدی به دنبال کار باشند یا در یک برنامه‌ی آموزشی معتبر شرکت کنند. متقاضیان نباید در سن بازنشستگی باشند. متقاضیان باید از نظر جسمی برای کار مناسب باشند. متقاضیان نباید به طور داوطلبانه از آخرین شغل خود استعفا داده باشند، مگر اینکه بتوانند ثابت کنند که پس از استعفا به طور مؤثری برای ۹۱ روز یا حداقل ۴۵۵ ساعت کار کرده‌اند. متقاضیان باید در کلانشهر فرانسه، دیپارتمان‌های خارج از کشور یا سنت بارتلی، سنت مارتین یا سنت پیرو و میکلون اقامت داشته باشند. متقاضیان باید در ۲۸ تا ۳۶ ماه گذشته (بسته به سن متقاضیان) ۱۲۲ روز یا ۶۱۰ ساعت کار کرده باشند.

لازم به ذکر است که مزایا مطابق با میزان کار پرداخت می‌شوند. متقاضیان بالای ۵۰ سال ممکن است تا ۱۰۹۵ روز مزایایی دریافت کنند. مدرس عالم (۱۳۹۲) نیز اشاره کرده است که کلیه‌ی شاغلان در فرانسه زیر پوشش سیستم تأمین اجتماعی هستند که شامل بیمه‌ی درمانی، بیمه‌ی بازنشستگی، کمک عائله‌مندی و حوادث و آسیب‌های شغلی می‌شود. مقرری‌های بازنشستگی و درمانی در فرانسه در مقایسه با کشورهای همچون آمریکا و انگلیس سخاوتمندانه‌تر است و کارفرمایان باید حق بیمه‌های مشخصی را برای بیمه‌ی درمان، بازنشستگی و بیکاری پرداخت کنند. منابع صندوق شامل ۲٪ درآمد ماهانه‌ی بیمه شده، ۳/۶٪ لیست حقوق کارفرما بوده و دولت نیز کلیه‌ی هزینه‌های مساعدت‌های احتمالی را پرداخت می‌کند. مقرری بیمه‌ی بیکاری به این صورت است که بیمه شده کمتر از ۶۰ سال

۱- Pretax Income: به درآمد حاصل از کسب و کار پس از تعدیل کلیه‌ی هزینه‌های عملیاتی از جمله هزینه‌های غیر نقدی مانند استهلاک و هزینه‌های مالی مانند پرداخت بهره قبل از کسر مالیات از درآمد اشاره دارد.

باید مقیم فرانسه باشد، در دفتر اشتغال ثبت نام نموده و توانایی انجام کار را داشته باشد و همچنین بیکاری نباید ناشی از ترک عمدی کار، بדרفتاری، یا امتناع از پذیرش شغل مناسب باشد.

آلمان

آلمان نیز مزایای بیکاری متعددی دارد. میزان این پرداخت برای هر شغل بسته به درآمد آن متفاوت است. حق بیمه‌ی بیکاری برای افرادی تعیین می‌شود که برای مدتی توسط کارفرما با توجیه منطقی بیکار شده باشند یا هر دلیل دیگری که باعث بیکاری آن‌ها شود. طبق قانون آلمان، میزان پرداخت حق بیمه بیکاری در زمان شاغل بودن به این صورت است که ۵۰ درصد آن توسط کارفرما و ۵۰ درصد نیز توسط خود فرد پرداخت می‌شود. بیمه‌ی بیکاری به شرطی به فرد پرداخت می‌شود که از مجموع سه سال اخیر حداقل ۱۲ ماه مشغول به کار بوده باشد. فرد بیکار باید بلافاصله بعد از بیکاری، خود را به اداره‌ی کار و بیمه معرفی کند و پرونده درست کند در غیر این صورت زمان از دست رفته به عنوان بازه‌ی دریافت مقرری بیکاری محسوب نمی‌شود. مقدار زمان دریافت مقرری بیکاری بسته به مدت زمان شاغل بودن فرد دارد. مثلاً فردی که ۱۲ ماه شاغل بوده باشد، شش ماه حق گرفتن مقرری بیکاری را دارد و زمانی که فرد بیکار هست از طرف وزارت کار به او درخواست کار داده می‌شود تا فرد مشغول به کار شود و چنانچه قبول نکرد برای بار دوم ۵۰ درصد و برای بار سوم تمام حقوق بیکاری او قطع خواهد شد.

مزایای بیکاری ۱:

مزایای بیکاری ۱ در آلمان به عنوان بیمه‌ی بیکاری نیز شناخته می‌شود. بیمه تحت نظارت سازمان کارفدرال^۱ بوده و با کمک‌های کارمندان و کارفرمایان تأمین می‌شود که با نظام اف‌یوتی ای^۲ آمریکا و دیگر سیستم‌ها که در آن تنها کارفرمایان نقش دارند، تفاوت دارد. مشارکت و ایفای نقش عموماً برای کارفرما و کارمند الزامی است. کلیه‌ی کارمندان با قرارداد کاری ثابت (abhangig Beschäftigte)، بجز افرادی که کارآزاد (freelancers) می‌کنند و برخی کارمندان دولت (Beamte) در این سیستم نقش دارند. سهم بیمه‌پردازی کارمندان و کارفرمایان هر یک ۱٫۵٪ است. این سیستم تا حد زیادی خودش تأمین مالی خودش را انجام می‌دهد اما از دولت هم برای اداره‌ی مراکز کاری^۳ نیز یارانه می‌گیرد.

افراد بیکار به این منابع دسترسی دارند: کمک هزینه‌ی زندگی که به عنوان مزایای بیکاری شناخته می‌شود، کمک به پیدا کردن کار، آموزش. مزایای بیکاری به افرادی پرداخت می‌شود که پیش از دست دادن کار حداقل ۱۲ ماه مشغول به کار بوده باشند. کمک هزینه به نیمی از دوره‌ای که فرد کار کرده است تعلق می‌گیرد. متقاضیان ۶۰٪ از حقوق خالص قبلی خود (که در سقف تأمین اجتماعی قرار دارد) را دریافت می‌کنند و این رقم برای افراد صاحب فرزند ۶۷٪ تعیین شده است.

پس از اعمال تغییراتی در قانون آلمان از سال ۲۰۰۸، متقاضیانی که بین ۵۰ تا ۵۴ سال سن دارند برای ۱۵ ماه مزایا دریافت می‌کنند، افرادی که ۵۵ تا ۵۷ سال دارند برای ۱۸ ماه و آن‌هایی که ۵۸ سال به بالا دارند مزایایی را برای ۲۴ ماه دریافت می‌کنند. افراد زیر ۵۰ سالی که بیش از ۳۰ ماه در شغلی که در طرح تأمین اجتماعی باشد مشغول نبوده‌اند، برای حداکثر ۱۲ ماه از مزایای بیکاری بهره‌مند می‌شوند.

1 - the federal employment agency

2 - FUTA

3 - Jobcenters



مزایای بیکاری ۲:

پیش از پرداختن به مزایای بیکاری ۲ در آلمان باید مفهوم هارتز^۱ توضیح داده شود. مفهوم هارتز که با طرح هارتز یا اصلاحات هارتز نیز شناخته می‌شود، اصلاحاتی است که در سال ۲۰۰۲ در بازار کار آلمان صورت گرفت. این اصلاحات در قالب هارتز اول تا چهارم صورت گرفتند. این اصلاحات انگیزه‌ی کاری را در شهروندان افزایش داد و موجب شد افراد با دستمزد پایین نیز انگیزه‌ی کار داشته باشند. مزایای بیکاری دو برنامه‌ی رفاهی دومی است که برای جلوگیری از تنگدستی شهروندان اجرا شده است. مطابق با این طرح فرد باید ساکن دائم آلمان بوده، جواز کار داشته باشد و برای کار مناسب باشد (یعنی بتواند حداقل ۳ ساعت در روز کار کند). مزایا تابع شرایط خاصی هستند، به این معنا که فرد نباید واجد شرایط دیگر باشد، یعنی در طرح مزایای بیکاری ۱ ننگند، همچنین وابسته به والدین نباشد. فرد باید نیازمند باشد، او نباید از حداقل استاندارد زندگی بهره‌مند باشد، یعنی حتی اگر خانه‌ی خود را نیز بفروشند نتواند حداقل معاش را تأمین کند.

با وجود اسم طرح (مزایای بیکاری دو)، ضرورتاً فرد نباید بیکار باشد. با توجه به قیمت‌شکنی دستمزد^۲ و دیگر ساز و کارهای بازار کار، تعداد زیادی از ذینفعان درآمد ماهانه‌ی خود را اضافه می‌کنند. آن‌ها تعهداتی مشابه با افرادی که کار نمی‌کنند دارند. افرادی که مزایا را دریافت می‌کنند موظفند در سراسر کشور به دنبال کار بوده و هر کاری را که بهشان پیشنهاد می‌شود بپذیرند در غیر این صورت جریمه می‌شوند. نیازی به صلاحیت تخصصی نیست، حتی فردی که تحصیل کرده است نیز باید هر کاری را بپذیرد. در عوض دریافت‌کنندگان مزایا در این فرآیند کمک‌هایی را دریافت می‌کنند. برای مثال هزینه‌ی سفر برای مصاحبه‌ی کاری‌شان پرداخت می‌شود یا آموزش‌های رایگان دریافت می‌کنند تا امکان یافتن کار برایشان تسهیل شود. اگر خود فرد داوطلبانه در تمرین مشارکت نکند، ممکن است از طرف مجریان طرح وادار به مشارکت شود.

1 - Hartz concep

۲- Wage dumping: قیمت شکنی یا دامپینگ دستمزد ترجمه‌ی انگلیسی واژه‌ی آلمانی Lohndumping است که اشاره به دستمزدهای بسیار پایین تراز حد معمول در یک صنعت، اغلب به کارگران خارجی دارد که به طور خاص برای این کار آورده شده‌اند.

منابع

- احمدی، لیدا (۱۳۸۷) و عبدالله شفیع‌آبادی، بررسی تأثیر مشاوره‌ی شغلی به سبک کوچینگ بر تغییر نگرش نسبت به بازار کار و افزایش مهارت‌های کاریابی در فارغ‌التحصیلان دانشکده‌ی روان‌شناسی و علوم تربیتی دانشگاه علامه طباطبائی، فصلنامه‌ی مشاوره‌ی شغلی و سازمانی، دوره‌ی ۲، شماره‌ی ۲
- اسدی، مریم (۱۳۹۱). بررسی وضعیت رفاهی مقرری بگیران بیمه بیکاری در سازمان تأمین اجتماعی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.
- ادیانی، عبدالغنی (۱۳۹۶). نظام تأمین اجتماعی انگلستان. تهران: دفتر بیمه‌ی اجتماعی.
- اعظمی، حدیثه (۱۳۸۸). بررسی میزان رضایتمندی از بیمه بیکاری و عوامل موثر بر آن (بیکاران تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی شهر تهران). پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.
- اعظمی، حدیثه (۱۳۹۵). بررسی قانون بیمه‌ی بیکاری در ایران، دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تهران (فایل اینترنتی)
- الکاک، پیت (۱۳۹۱) و دیگران، کتاب مرجع سیاست‌گذاری اجتماعی (ج. ۱)، برگردان علی اکبر تاج‌مزینانی و محسن قاسمی، انتشارات دانشگاه امام صادق، تهران
- باصری، بیژن (۱۳۸۲)، نقش مؤسسات کاریابی در گسترش و نهادینه‌شدن اطلاع‌رسانی شغلی، مجله‌ی کار و جامعه، شماره‌ی ۴۹
- براتی، جعفر (۱۳۸۹). نقش قانون بیمه بیکاری در تحقق عدالت اجتماعی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبائی.
- بشیریه، حسین (۱۳۹۲)، تاریخ اندیشه‌های سیاسی قرن بیستم (ج. ۲)، لیبرالیسم و محافظه‌کاری، نشر نی، تهران
- جنیدی، لعبا، لایحه‌ی عدالت ترمیمی تدوین شده است، ایرنا، نهم دی‌ماه ۱۳۹۸
- دورکیم، امیل (۱۳۸۵)، درباره‌ی تقسیم کار اجتماعی، برگردان باقر پرهام، نشر مرکز، تهران
- رالز، جان (۱۳۹۴)، عدالت به مثابه انصاف، برگردان عرفان ثابتی، انتشارات ققنوس، تهران
- رز-آکرم، سوزان (۱۳۸۵)، فساد و دولت؛ علت‌ها، پیامدها و اصلاح، برگردان منوچهر صبوری، نشر شیرازه، تهران
- ریفکین، جرمی (۱۳۷۹)، پایان کار، زوال نیروی کار جهانی و طلوع عصر پسابازار، برگردان حسن مرتضوی، نشر دانش ایران، تهران
- سازمان بین‌المللی کار (۱۳۹۵)، حمایت اجتماعی؛ بازبازی اقتصادی، توسعه‌ی فراگیر و عدالت اجتماعی، برگردان حسام نیکوپور دیلمی و مجید حسن‌زاده اصفهانی، مؤسسه‌ی آموزش عالی علمی-کاربردی بهزیستی و تأمین اجتماعی، تهران
- شیرین‌آبادی، علی (۱۳۹۳)، ارزیابی برنامه‌ی رفاهی بیمه‌ی بیکاری در ایران، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی، گروه برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی
- عباس شیرازی، مرضیه (۱۳۸۴). بررسی عوامل مؤثر بر افزایش مشکلات خانوادگی بیکارشدگان استفاده‌کننده از بیمه بیکاری مراجعه‌کننده به مراکز خدمات اشتغال. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.
- صداقت، پرویز، سقوط ارزش ریال تا کجا؟، وبسایت نقد اقتصاد سیاسی، دهم مردادماه ۱۳۹۷ حسینی، محمدتقی علی (۱۳۸۴)، سیاست‌های بازار کار در جمهوری فدرال آلمان، مؤسسه‌ی کار و تأمین اجتماعی، تهران
- طلوعی، محمد ابراهیم (۱۳۸۸) و علیرضا ولی‌پور، نقش دولت در بهبود و توسعه‌ی کاریابی‌ها به شیوه‌ی کسب و کار الکترونیک با ابزار شبکه‌ی ملی بازار کار، مجله‌ی کار و جامعه، شماره‌ی ۱۰۸
- فیتزپتریک، تونی (۱۳۸۳)، نظریه‌ی رفاه؛ سیاست اجتماعی چیست؟، برگردان هرمز همایون‌پور، نشر گام نو، تهران
- کریمی، زهرا (۱۳۹۷) و خدیجه پری، سیاست‌گذاری اشتغال در برنامه‌های توسعه‌ی ایران (قبل و پس از انقلاب اسلامی)، مؤسسه‌ی



عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران

- کریمی، زهرا (۱۳۹۴). گزارش اشتغال عمومی؛ راهکار مقابله با بیکاری آشکار و پنهان در شرایط رکود تورمی. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ معاونت رفاه اجتماعی؛ معاونت اشتغال و کارآفرینی شماره ۱ گزارش: ۲۶.
- مدرس عالم، زهره (۱۳۹۲). بررسی تطبیقی نظام بیمه بیکاری در ایران و برخی کشورهای جهان و ارائه ی راهکارهایی برای آن با رویکردی تطبیقی. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- مالجو، محمد (۱۳۹۶). سیاست اعتدالی در بوته ی نقد اقتصاد سیاسی، نشر لاهیتا، تهران
- مرتضوی سرابی، کیوان (۱۳۹۷)، تحولات بیمه ی بیکاری در نظام رفاهی ایران، مؤسسه ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران
- مؤسسه ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی (۱۳۹۷)، «رفاه در زمانه ی بحران؛ درس های نهادی یک استیضاح»، مؤسسه ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران (فایل اینترنتی)
- مؤمنی، فرشاد (۱۳۹۴)، اقتصاد سیاسی توسعه در ایران امروز، انتشارات نقش ونگار، تهران
- نجابت خواه، مرتضی و همکاران (۱۳۹۲). نقد و بازخوانی یک دادنامه. نشریه رویه قضایی. شماره ۲. صص ۶۷-۸۶.
- هریس، کوان (۱۳۹۸)، انقلاب اجتماعی؛ سیاست و دولت رفاه در ایران، برگردان محمدرضا فدایی، نشر شیرازه، تهران
- هزارجریبی، جعفر (۱۳۹۱) و رضا صفری شالی، آناتومی رفاه اجتماعی، انتشارات جامعه و فرهنگ، تهران

- Abbring, J. H., Van den Berg, G. J., & Van Ours, J. C. (2005). The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. *The Economic Journal*, 115(505), 602–630.
- Acevedo, G., Eskenazi, P., & Pagés, C. (2006). Unemployment insurance in Chile: A new model of income support for unemployed workers. *World Bank Social Protection Discussion Paper*, (0612).
- Ameta, Deepti (Social protection and Safety nets in Iran), *World food program (As a part of: Devereux, S. (2016). Social protection and safety nets in the Middle East and North Africa)*
- Bista, C. P. & Carter, J. (2017). *Unemployment protection: A good practices guide and training package (Experiences from ASEAN)*. Bangkok: ILO.
- Braithwaite, J. (1999). Restorative justice: Assessing optimistic and pessimistic accounts. *Crime and justice*, 25, 1–127.
- Carter, J., Bhard, M., & Bista, C. P. (2013). *Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide*. Bangkok: ILO.
- Dandurand, Y., & Griffiths, C. T. (2006). *Handbook on restorative justice programmes*. United Nations Publications.
- I.L.O (2012), *PESO starter kit, Guide to understanding the Public Employment Service Office*, in cooperation with the Department of Labor and Employment in Philippine.
- Feldstein, M., & Altman, D. (2007). Unemployment insurance savings accounts. *Tax policy and the economy*, 21, 35–63.
- Ferrer, A. M., & Riddell, W. C. (2011). *Unemployment insurance savings accounts in Latin America: Overview and assessment*.
- Fuller, D., Ravinkumar, B., Zhang, Y. (2014). *Unemployment Insurance Fraud and Optimal Monitoring*.
- Hartley, G. R., van Ours, J. C., & Vodopivec, M. (2011). Incentive effects of unemployment insurance savings accounts: evidence from Chile. *Labour Economics*, 18(6), 798–809.
- Holmlund, B. (1998). *Unemployment insurance in theory and practice*. *Scandinavian Journal of economics*, 100(1), 113–141.

- Holzmann, R., & Vodopivec, M. (Eds.). (2011). Reforming severance pay: an international perspective. The World Bank.
- Jores, Y., Gillis, D., Coninck, J. (2015). Fraud and error in the field of social security coordination. EUROPEAN COMMISSION: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- OECD (2000), Labor Market Policies and the Public Employment Service, Prague Conference.
- Sehnbruch, K. (2006). Unemployment insurance or individual savings accounts: Can Chile's new scheme serve as a model for other developing countries?. International Social Security Review, 59(1), 27-48.
- Swan, R. S., Shaw, L. L., Cullity, S., & Roche, M. (2008). The untold story of welfare fraud. J. Soc. & Soc. Welfare, 35, 133.
- Velasquez, Mario D. (2009). CHILE UNEMPLOYMENT INSURANCE: MORE PROTECTION IN A CONTEXT OF CRISIS. ILO.
- <https://www.issa.int/en/-/unemployment-insurance-in-chile-reform-and-innovation>
- <https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei.html>
- <https://www.hrone.com/guide-chinas-social-security-system-pays/>

- اقتصادآنلاین - فارغ‌التحصیلان جویای کار به کجا مراجعه کنند؟ - ۱۳۹۸/۳/۳
- انتخاب - ۴۴ درصد بیکاران لیسانس به بالا هستند - ۱۳۹۸/۷/۲۴
- ایرنا - آموزش‌های مهارتی گره‌گشای بیکاری - ۱۳۹۷/۱۱/۱۰
- ایسنا - حقوق کارگران به ریال اما خرجشان به دلار است - ۱۳۹۷/۱۲/۵
- بازار کار - درخواست فعالان کاریابی از وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی: دیوار امنیت شغلی کاریابی‌ها کوتاه است؛ از آنان حمایت کنید - بی‌تا
- باشگاه خبرنگاران جوان - کم‌وکیف فعالیت ادارات کاریابی در اشتغال جویندگان کار؛ وظیفه شناسایی فرصت‌های شغلی است - ۱۳۹۸/۷/۲۵
- باشگاه خبرنگاران جوان - خبر خوش به جویندگان کار/کارفرمایان خارجی در راه ایران - ۱۳۹۷/۱/۲۰
- تابناک - سهم فارغ‌التحصیلان آموزش عالی بیکار از کل بیکاران افزایش یافته است - ۱۳۹۷/۱۰/۱۴
- تسنیم - خط فقر در تهران ۴ میلیون و ۵۹۲ هزار تومان - ۱۳۹۷/۱۱/۱
- تسنیم - دکتر - مهندس بیکار؛ هفتاد درصد مشاغل موجود در بازار نیازمند تحصیلات دانشگاهی نیست - ۱۳۹۸/۶/۱
- تسنیم - معاون وزیر کار: دولت‌ها با پول پاشی به اشتغال زایی نمی‌رسند - ۱۳۹۷/۱۱/۲۴
- خبرآنلاین - ۲ میلیون بیکار کشور قبلاً شاغل بوده‌اند - ۱۳۹۸/۵/۱۳
- خبرآنلاین - شرایط استفاده از بیمه بیکاری اعلام شد - ۱۳۹۸/۵/۶
- دنیای اقتصاد - یک هزار دفتر کاریابی در کشور فعال می‌شوند - ۱۳۸۵/۶/۲
- رادیو گفتگو - دبیر کانون سراسری کاریابی: خدمات کاریابی دولتی پاسخ‌گوی نیاز جامعه نیست - ۱۳۹۶/۶/۲۹
- کاریابی کامند - فارغ‌التحصیلانی که از طریق طرح کارورزی مشغول به کار می‌شوند، مبلغی را به عنوان دستمزد دریافت می‌کنند - ۱۳۹۵/۱۱/۲۳
- مجله بیمه ماهان - بیمه بیکاری را با این ترفند بگیرید - ۱۳۹۸/۲/۱۶
- مهرنیوز - سهم انواع بیکاران در اقتصاد ایران / ۵۴ درصد بیکاران قبلاً شاغل بوده‌اند - ۱۳۹۶/۱۲/۱۶
- وبسایت اتاق بازرگانی تهران - نرخ بیکاری جوانان کاهش یافت - ۱۳۹۸/۴/۱۷



- وبسایت بیمه بازار - بیمه بیکاری ۹۸ و هر آنچه لازم است درباره آن بدانید - ۱۳۹۷/۹/۱۱
- وبسایت سازمان تأمین اجتماعی - درباره بیمه بیکاری بیشتر بدانیم - ۱۳۹۶/۱۰/۱۷
- وبسایت سازمان تأمین اجتماعی - مقرری بگیر بیمه بیکاری ظرف ۱۵ روز اشتغال بکار مجدد خود را به ادارات کار و تأمین اجتماعی اطلاع دهد - ۱۳۹۶/۵/۲۹
- وبسایت موسسه طنین عدالت - شرایط عمومی بیمه بیکاری - بی تا

بازاندیشی‌هایی در باب بیمه بیکاری

مجموعه رفاه و سیاست اجتماعی - ۲

کد گزارش: ۱۵۲ - مسلسل: ۱۴۰۰۱

معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

