



حمایت‌های دوره‌ی بیکاری در ایران

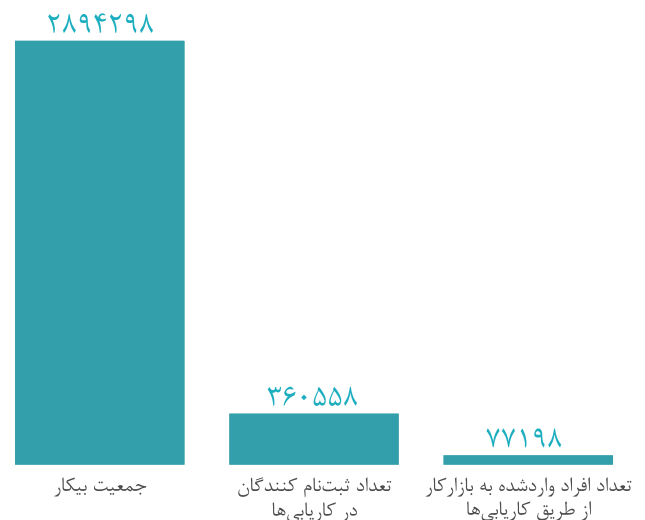
ضرورت بازنگری در الگو و ترکیب: بیکاران در ایران برای بازگشت سریع‌تر به جمع شاغلان به حمایت‌های همدردتر و مؤثرتری نیاز دارند

عملکردی ضعیف داشته است و چگونه می‌توان به حمایت فراگیر و مؤثر از بیکاران دست یافت؟ این گزارش می‌کوشد ضمن نقد و بررسی نظام موجود حمایت از بیکاران، راهکارهایی را برای بهبود این نظام ارائه دهد. لازم به ذکر است که وضعیت بیمه‌ی بیکاری در کشور به طور مفصل در گزارش ۱۲ مجموعه گزارش‌های «نیروی کار و حمایت اجتماعی» مورد بررسی قرار گرفته و این گزارش ضمن بررسی مختصر مسئله‌ی بیمه‌ی بیکاری، عمده‌ی تمرکز خود را بر کارهایی که به عنوان یکی از ارکان حمایت از بیکاران قرار داده است. بنا به نتایج حاصل از بررسی‌های این گزارش، نظام بیمه‌ی بیکاری بایستی به جای در نظر گرفتن سقف بالا برای مقرری‌های بیکاری به سمت شمول‌گرایی بیشتر پیش رود، به نحوی که تمامی انواع اشتغال را تحت پوشش قرار دهد. در ارتباط با کارهایی که نیز استقرار یک سامانه‌ی هوشمند کارایی، قائل شدن مهلتی برای ارتقای کیفی کارهایی که موجود و ترویج دانش بین‌رشته‌ای کارایی را می‌توان سه گام کلیدی در تحقق کارکردهای مورد انتظار از مراکز کارایی فعال در کشور دانست.

مشاغلی که بتواند بیکاران را از موقعیت دریافت مقرری خارج کند، کارایی لازم را ندارد. این در حالی است که بنا بر اصول ۲۸ و ۲۹ قانون اساسی، شهروندان ایران بایستی از حمایت‌های ایجابی برای به دست آوردن شغل و نیز از حمایت‌های مؤثری در دوره‌ی محرومیت از شغل برخوردار شوند. نمود تحقق توأمان این حقوق را می‌توان در قانون‌گذاری‌ها، طراحی‌ها و اجراهایی دید که زیرنظام‌های نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران را نسبت به شهروندان محروم شده از ابزار تأمین معیشت پاسخگو می‌کنند. این شهروندان از یک سو مستحق برخورداری از مقرری منصفانه در ازای سهم‌پردازی بیمه‌ای خود هستند و از سوی دیگر سزاوار آن هستند که از خدمات آموزش و کارایی شغلی به نحوی بهره‌مند شوند که به آنان توانایی و ظرفیت هرچه بیشتری برای بازگشت به جمع شاغلان ببخشد. با توجه به این‌که در قانون اساسی کشور مبنای حقوقی محکمی برای حمایت جامع از بیکاران وجود دارد، پرسش این است که نظام حمایت از بیکاران در کشور به چه دلیل

ایران در مقایسه با دیگر کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه در زمینه‌ی حمایت از بیکاران وضعیتی نامطلوب دارد. بخشی از این وضعیت به بیمه‌های بیکاری مربوط است، زیرا نرخ بیکاری در ایران بالاتر از ده درصد و سطح پوشش بیمه‌ی بیکاری ناچیز (تنها ۸٫۶ درصد) است. اشاره به این موضوع هم مهم است که اصولاً حمایت از بیکاران تنها به پرداخت مقرری در دوره‌ی بیکاری محدود نمی‌شود و بازگرداندن بیکاران به بازار کار بخشی کلیدی از این حمایت‌ها را تشکیل می‌دهد. باین حال سیاست‌های اشتغال و مراکز کارایی به عنوان یکی از سازوکارهای اجرایی کردن این سیاست‌ها تا کنون چندان کارآمد نبوده‌اند. بیش از هفتاد درصد دریافت‌کنندگان مقرری بیکاری در ایران، تمام دوره‌ی استحقاقی خویش را طی می‌کنند و علت خروج آنان از دایره‌ی دریافت‌کنندگان مقرری، چیزی جز پایان دوره استحقاق نیست. این واقعیت نشان می‌دهد که اهرم «کارایی» در فراهم آوردن ظرفیت‌های اشتغال برای این شمولان ضعیف عمل می‌کند و الگوی نقش‌آفرینی آن در جستجو و یافتن

نقش کارایی‌ها در ورود افراد بیکار به بازار کار (سال ۹۸)



در سال ۹۸ تنها ۱۲٫۵ درصد از افراد بیکار در مؤسسات کارایی ثبت‌نام کرده‌اند و از این تعداد، حدود ۲۱٫۵ درصد موفق به ورود به بازار کار شده‌اند. (یعنی تنها ۲٫۷ درصد از افراد بیکار) البته بایستی توجه داشت که این آمارها اطلاعاتی را درباره‌ی نوع و کیفیت مشاغل یافته‌شده ارائه نمی‌دهند.

انواع هرچه بیشتری از اشتغال باید تحت پوشش نظام بیمه‌ی بیکاری قرار بگیرند

الگو و محتوای نظام بیمه‌ی بیکاری باید مشوق کار و خلق ثروت باشد

حمایت اجتماعی به معنای تنها نگذاشتن بیکاران با مسأله‌ی پیچیده‌ی بیکاری است

ویژگی‌های دینامیسم ضروری برای تصحیح نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران

- تلاقی نرخ بالای بیکاری، پوشش کم بیمه‌ی بیکاری و کارایی محدود سازوکارهای کارایی، وضعیت سیاست‌های فعال و غیرفعال بازار کار در ایران را نامطلوب ساخته است.
- نباید توصیه‌های سیاستی را به افزایش نرخ حق بیمه و افزایش دوره‌ی سهم‌پردازی محدود ساخت.

گسترش پوشش بیمه بیکاری به تمامی انواع اشتغال و تشویق به کاریابی و اشتغال: دورکن اصلی حمایت از بیکاران

● ضرورت بازگرداندن هرچه سریع‌تر بیکاران به بازار کار

یکی از مطالعات صورت‌گرفته درباره‌ی نظام‌های بیمه‌ی بیکاری در اقتصادهای پیشرفته و نوظهور نشان می‌دهد که در اکثر قریب به اتفاق این اقتصادها، علاوه بر تعریف دوره‌های حمایت مالی از بیکاران در قالب مقرری، دو شرط اجرای سیاست‌های فعال بازار کار (Active Labour Market Policies) و نیز استقبال فعالانه بیکاران از تمهیدات در نظر گرفته‌شده لحاظ می‌شود. با این حال، نکته‌ی شایان تأمل درباره‌ی اقتصادهای نوظهور، عدم توازن میان سختگیری در اعمال محرومیت از مقرری در صورت سرباز زدن بیکاران از مشارکت در فرآیندهای کاریابی و ضعف این فرآیندهاست. این در حالی است که اکثر اقتصادهای پیشرفته از جهت حمایت‌های مالی و فرایندهای کاریابی عملکرد بهتری نسبت به اقتصادهای نوظهور و عملکردی به مراتب بهتر نسبت به اقتصادهای در حال توسعه دارند.

بانک جهانی (۲۰۰۳) در راهنمای اختصاصی خود برای خدمات عمومی کاریابی (Public Employment Services) از نقش مهمی یاد می‌کند که کاریابی‌ها باید در شرایط امروزین اشتغال آفرینی ایفا کنند. الگوی سنتی کاریابی شامل اعلام ظرفیت‌های خالی شغلی و سپس دریافت مشخصات افراد خواهان پر کردن آن ظرفیت‌ها به منظور تطبیق ظرفیت‌ها و صلاحیت‌ها و در نهایت ایجاد اشتغال بود. در الگوی سنتی تحرک کاریابی‌ها محدود بود و نقش آفرینی‌شان به همین وظیفه‌ی ساده و اغلب مبتنی بر ارتباطات چهره‌به‌چهره خلاصه می‌شد. اکنون اما گستره‌ای از امکانات تازه در اختیار جامعه‌ی انسانی قرار گرفته که کاریابی‌ها نیز می‌توانند آن‌ها را در جهت ارتقای کیفی خدمات خود به کار بگیرند. توسعه‌ی شبکه‌های مخابراتی و اینترنتی و شکل‌گیری انواع پلتفرم‌هایی که به کاریابی‌ها، کارفرمایان و کارجویان اجازه‌ی پروفایلینگ دقیق‌تر می‌دهند، از جمله امکاناتی است که باید در راستای کارآمدتر کردن فرآیند کاریابی مورد استفاده قرار بگیرند. همین بسترهای اغلب آنلاین را باید در حوزه‌ی آموزش و مهارت‌افزایی کارجویان نیز به کار گرفت. هدف اصلی تطبیق هرچه فعالانه‌تر بضاعت‌های کارجویان با ظرفیت‌های شکل‌گرفته و متحول در بازار کار است.

راه اعمال خلاقیت‌های متنوع به روی کاریابی‌ها باز است. آن‌ها می‌توانند اطلاعات و تحلیل‌های متنوع کارشناسی خود از بازار کار را در راستای اشتغال آفرینی بهینه در کشور به کار بگیرند و با شناسایی فعالانه‌تر فرصت‌های شغلی، روزه‌های تازه‌ای را برای ایجاد پیوند میان کارجویان و کارفرمایان بگشایند.

دوره‌ی پرداخت مقرری بیکاری در ایران حدود ۱۹ ماه است که البته این میانگین هم از ظرفیت‌های نظام رفاهی ایران به مراتب بیشتر است و باید آن را به نفع پوشش هرچه شمول‌گرایانه‌تر و منصفانه‌تر مقرری بیکاری کاهش داد.

● محرومیت در عین سهم‌پردازی: مورد پروژه‌های

کارگران پروژه‌ای در ایران نقش مهمی در بسیاری از پروژه‌ها و طرح‌های صنعتی و تولیدی کشور دارند. برخورداری قاطبه‌ی کارگران پروژه‌ای از مهارت‌های تخصصی و جایگاه شغلی متمایز به آنان اجازه می‌دهد که سوابق قابل قبولی از جهت سهم‌پردازی بیمه‌ای داشته باشند. با این حال، بسیاری از کارگران پروژه‌ای علی‌رغم برخورداری از سوابق کاری طولانی‌مدت، از جمله قربانیان عدم روزآمدی قوانین و مقررات مترتب بر نظام روابط کار و خاصه عدم تحول در تفسیر مصادیق مربوط به اتمام قرارداد همکاری، به فراخور تغییرات رخ داده در قراردادهای کار بوده‌اند. با این اوصاف، لازم است اصلاح قوانین و یا تغییر قاطع تفاسیر حقوقی کنونی به نحوی در دستور کار قرار گیرد که افزایش شمول‌گرایی نسبت به دریافت‌کنندگان مقرری بیکاری را در پی داشته باشد. شکل زیر روند محرومیت کارگران از مقرری بیکاری را در طول دهه‌های مختلف به نمایش می‌گذارد.

محروم ماندن بیکاران از حمایت‌های ضروری آموزشی، مالی، استخدامی و کاریابی از مصادیق طرد اجتماعی است. با این حال، پیش از اشاره به این موضوع، باید یادآور شد که ایران با خلأ سیاست‌گذاری مبتنی بر تولید و حمایت از اشتغال روبروست. این خلأ فضایی را می‌آفریند که در آن موضوع مهم محرومیت هزاران کارگر بیکار شده از حمایت‌های دوره‌ی بیکاری چندان به چشم نمی‌آید. در عوض، شبکه‌هایی در نظام بوروکراتیک بیمه‌ی بیکاری شکل گرفته‌اند که گاه مصالح عالی‌هی کشور را لحاظ نکرده و قوانین و دستور کارها را به نفع اقلیتی از نیروهای کار تفسیر و اجرا می‌کنند. طرد دیگر در زمینه‌ی قطع مقرری بیکاری رخ می‌دهد؛ جایی که بسیاری از بیکاران مستحق دریافت مقرری از حق خود محروم می‌شوند و نهاد کارآمدی هم برای جلوگیری از این مسأله تعریف نمی‌شود.

● بازاندیشی در ادعای بخشندگی نظام بیمه‌ی بیکاری در ایران

سقف ۳۶ و ۵۰ ماهه‌ی پرداخت مقرری برای مجردها و متأهل‌ها در ایران، بسیاری از مخاطبان را به اشتباه می‌اندازد. طبق داده‌های سالنامه بیمه بیکاری سال ۹۶ سازمان تأمین اجتماعی، تنها ۴ درصد از کل مقرری‌بگیران مستحق دریافت سقف قانونی می‌شوند. در واقع بنا به بررسی آماری صندوق بیمه بیکاری در ۱۳۹۶ میانگین

لزوم برخورد محتاطانه با ادعای بخشندگی نظام بیمه‌ی بیکاری ایران

به نفع ادعای بخشندگی

علیه ادعای بخشندگی

نرخ جایگزینی مشابه دولت‌های رفاهی و توسعه‌یافته

سقف بالای دوره‌ی پرداخت مقرری

اکثریت حداقلی بگیر

فاصله‌ی زیاد سید معیشت با حداقل دستمزد

نقص اصل کفایت



● کاربایی‌ها در ایران

سابقه‌ی سیاست‌گذاری‌های حوزه‌ی اشتغال در ایران ناگوار است. کیوان مرتضوی در کتاب «تحولات بیمه بیکاری در نظام رفاهی ایران» به سیاست‌های اشتغال ضربتی دهه‌ی هشتاد به عنوان نمونه‌ای اشاره می‌کند که قرار بود صدها هزار تن از بیکاران را به کارگاه‌های فعال کشور اضافه کند، اما در نهایت با توجه به عدم استفاده از تسهیلات تخصیص‌یافته در جهت بهبود اشتغال، زمینه‌ساز تبدیل بسیاری از آن بیکاران به «بیکاران بدهکار» شد که نه تنها در جمع شاغلان جایگاه پایداری به دست نیاورده بودند، بلکه تعداد زیادی از آنان به خیل جمعیت نیازمند حمایت‌های طولانی‌مدت دوره‌ی بیکاری اضافه شدند.

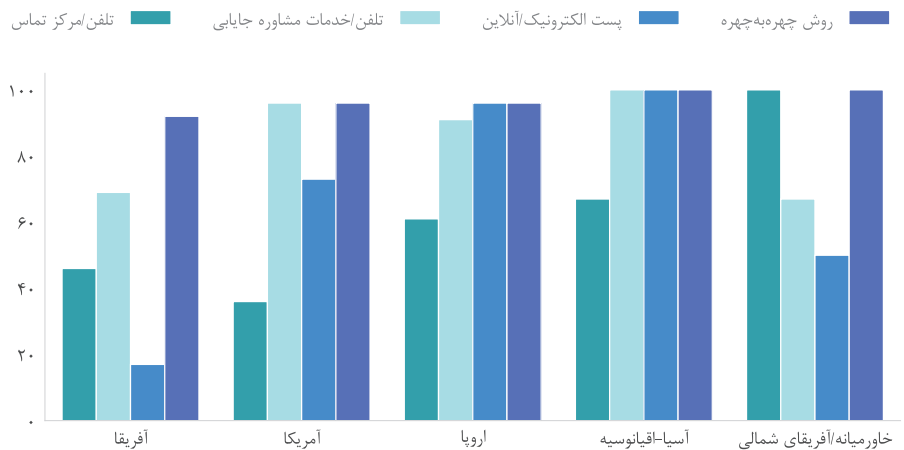
سیاست‌ها و اسناد متعددی در سال‌های اخیر مصوب و مستند شده‌اند که قرار بوده به کاهش شکاف میان بضاعت‌های نیروهای جویای کار و نیازمندی‌های بازار کار کمک کنند. خاصه می‌توان از ماده‌ی ۲۱ قانون پنجم توسعه یاد کرد که دولت را مکلف به اقدام جدی در زمینه‌ی آموزش‌های مهارتی کرده است. در سال ۱۳۹۰ نیز «نظام آموزش مهارت و فناوری» به تصویب رسیده و هیأت وزیران در سال ۱۳۹۱ مصوبه‌ای در باب استقرار «نظام صلاحیت حرفه‌ای» داشته است. این سوابق سیاسی و قانونی حکایت از آن دارند که کشور باید اجرای برنامه‌هایی را در دستور کار قرار دهد که خیل فارغ‌التحصیلان از مراکز متنوع دانشگاهی را به بضاعت‌ها و آمادگی‌های لازم برای روبرو شدن با پیچیدگی‌های بازار کار مجهز می‌کنند. این هدف را نمی‌توان با طرح‌ها و ایده‌هایی محقق کرد که واسطه‌های نهادی را حذف کرده و کارجویان را با پیچیدگی‌های بازار آزاد تنها می‌گذارند. اعتراض‌های فعالان حوزه‌ی کارگری به طرح‌هایی مانند «کارورزی» را نیز باید از همین منظر مورد توجه قرار داد. کارورزی و طرح‌های مشابه آن به نحوی نهادمند و «جامعه‌محور» به کارگر و کارآموز کمک نمی‌کنند که وارد فرایندی «پایدار» تر از اشتغال یابی شوند. طرح‌هایی مانند کارورزی به فعالان کارگری می‌فهمانند که متولیان امر تصمیم خویش را مبنی بر سپردن سرنوشت «کارورز» به منطق بازار گرفته‌اند. نمی‌توان تخصیص مشوق‌هایی به کارفرمایان برای پذیرفتن کارورزان را نیز حرکتی «حمایتی» دانست. حمایت زمانی معنا پیدا می‌کند که جویندگان کار از جایگاه اجتماعی، صنفی و حقوقی قوی‌تری برای دست

**سادگی اخذ مجوز تأسیس مراکز
کاربایی خصوصی به معنای بزرگ در
راه ایفای نقش تکمیلی و اثربخش
این مراکز تبدیل شده است. بنابراین
بایستی مسئولیت دولت در زمینه‌ی
نظارت مؤثر بر کاربایی‌ها احیا شود و
اعطا و تمدید مجوز مراکز موجود به
دریافت و ارتقای دانش بین‌رشته‌ای
کاربایی مشروط گردد.**

روند طی شده از دهه‌ی شصت تا کنون که محرومیت نظام‌مند سهم‌پردازان پروژه‌ای از مقرری بیکاری را در پی داشته است



روش‌های ارائه خدمات در مراکز کاربایی در مناطق مختلف جهان



پیمایش انجام‌شده در سال ۲۰۱۴ از مراکز خدمات عمومی کاربایی در سراسر جهان نشان می‌دهد که در اروپا، آسیا و اقیانوسیه و آمریکا، کاربایی‌ها به روش‌های مدرن ارائه خدمات همچون روش‌های آنلاین روی آورده‌اند. این در حالیست که در آفریقا، آفریقای شمالی و خاورمیانه، روش‌های سنتی ارائه خدمات از جمله روش‌های رودرو و تلفنی همچنان غلبه دارند.

نیروی کار و حمایت اجتماعی

گزارش بیست و پنجم | ۱۸ مرداد ۱۴۰۰

گام‌هایی ضروری برای کارآمدتر ساختن کارایی‌ها و احیای نقش بایسته‌ی آن‌ها در نظام رفاهی کشور

استقرار سامانه‌ای هوشمند که بتواند «عملیات» رخ داده در کارایی‌ها را به صورت همگام ثبت و ضبط کند. هر عملیاتی در سامانه‌های خرد کارایی، به صورت هم‌زمان در سامانه‌هایی موازی نیز ثبت و همگام‌سازی می‌شود

تعریف مهلتی مشخص برای کارایی‌های موجود به منظور تکمیل و تجهیز خود از جهات تخصصی، فنی و سازمانی، تا بتوانند به بازیگرانی فعال و خلاقیت‌محور در میدان مبارزه با بیکاری تبدیل شوند

ورود سازمان‌هایی مانند سازمان فنی و حرفه‌ای و دیگر مجموعه‌های آموزشی کشور به میدان آموزش تخصصی «کارایی» به تعدادی از فارغ‌التحصیلان دانشگاهی که مایل اند چالشی جدی و بین‌رشته‌ای را برای فعالیت در این عرصه‌ی پویا تجربه کنند

ریشه‌ی بسیاری از مسائل مزمن نظام رفاهی کشور در ناکارآمدی سیاست‌گذاری‌های حوزه‌ی اشتغال است. مراکز کارایی باید از الگوی منفعل فاصله گرفته و به استانداردهای جهانی نقش‌آفرینی فعالانه، چندسویه و خلاقانه‌ی خدمات کارایی عمومی نزدیک شوند

یافتن به شغل و حفظ و ارتقای آن برخوردار باشند. کارایی‌ها به وابستگی کم‌کارا در بازار کار ایران تبدیل شده‌اند. شرایط اعطای مجوز تأسیس کارایی در ایران بسیار ساده است و در آن هیچ نشانی از بحرانی بودن مقوله‌های بیکاری و اشتغال‌زایی نمی‌توان یافت. برای تأسیس یک مرکز کارایی کافی است یکی از همان مدارک کارشناسی را داشته باشید که اغلب با آن‌ها کاری پیدا نمی‌کنید، سوء پیشینه‌ی کیفری نداشته باشید و از آشنایی مختصری نیز با مقدمات کار در حوزه‌ی حقوق کار برخوردار باشید.

● ضرورت فعال کردن کارایی‌ها در پروفایلینگ مستمر مثلث جستجوی کار

تبدیل کارایی‌ها به کارگزاران فعال فرایند جستجوی شغل برای کارجویان مستلزم حضور خلاقه و پیگیرانه‌ی آن‌ها در سه میدان بازار کار، کارجویان و کارفرمایان است. خدمات کارایی (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. کارجویی 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.

● سه گام تحقق کارکردهای مطلوب کارایی‌ها

استقرار یک سامانه‌ی هوشمند کارایی، قائل شدن مهلتی برای ارتقای کیفی کارایی‌های موجود و ترویج دانش بینارشته‌ای کارایی را می‌توان سه گام کلیدی در تحقق کارکردهای مورد انتظار از کارایی‌های فعال در کشور دانست. ایران به حضور مشتاقانه‌ی فارغ‌التحصیلان حوزه‌هایی مانند منابع انسانی و مشاوره‌ی شغلی در کارایی‌ها نیاز دارد تا بتواند رکن منفعل و ایستای کارایی و جستجوی شغل را متحول و مراکز کارایی دولتی و خصوصی را به بازیگرانی جامعه‌محور، ثمربخش و برانگیزاننده‌ی سایر اضلاع نظام رفاهی کشور تبدیل کند. بنابراین آموزش‌های بین‌رشته‌ای پیشنهاد شده باید با کیفیتی انجام گیرند که بتواند خروجی‌های آن‌ها را در اختیار کارایی‌های فعال در سراسر کشور قرار داد و به دارندگان مدارج خاصی از دانش کارایی مجوز تأسیس مراکز کارایی را اعطا کرد.

از جمله شروط افزایش شمول در پرداخت مقرری بیکاری، فعال و روزآمد کردن مراکز کارایی است.

اهرم کارایی و اشتغال‌آفرینی باید روزآمد و به دانش، ابزار و روش‌های نوین و خلاقانه آراسته شود تا نقش مهمی در پایان دادن هرچه سریع‌تر به دوره‌ی بیکاری افراد داشته باشد

سقف نوزده ماهه پرداخت مقرری بیکاری فشار زیاد و ناموجهی را بر منابع محدود رفاهی کشور وارد و افراد شاغل زیادی را به کاربرد روش‌های نامشروع برای بهره‌مندی از این دریافتی‌ها تحریک می‌کند.

مراکز کارایی موظف‌اند تحولات مختلف در حوزه‌های تکنولوژیک، اجتماعی و فرهنگی را در راستای پویایی بیشتر روند اتمال کارجویان به ظرفیت‌های شغلی و نیز ارتقای کیفیت یادگیری و مهارت‌افزایی افراد جویای شغل به کار بگیرند

کارگران پروژه‌ای سهمی چشمگیر در تأمین منابع صندوق بیمه‌ی بیکاری دارند و با این حال همیشه در معرض محرومیت مقرری ناشی از «اتمام دوره‌ی همکاری» هستند.