

آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران (۲): سیاست‌های غیرفعال بازار کار



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۷/۱۲

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۹



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران (۲): سیاست‌های غیرفعال بازار کار

نوع گزارش: طرح/ لایحه راهبردی نظارتی پیش‌نویس قانونی

نام دفتر:

مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان)

تهیه و تدوین کنندگان:

فاطمه عزیزخانی (کارشناس گروه اقتصاد کلان)، معین کدخدا (کارشناس خارج از مرکز)

مدیر مطالعه:

فاطمه عزیزخانی

اظهاری نظرکنندگان:

علاءالدین ازوجی (سرپرست امور اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه)،
میثم خسروی (معاون دفتر مطالعات اقتصادی)، مونا خورشیدی (کارشناس دفتر اجتماعی)،
محمدحسین مرادی (کارشناس دفتر مطالعات بخش عمومی)

همکاران:

لیلا مؤمنی (کارشناس سازمان تأمین اجتماعی)،
راضیه مهدی‌پور (کارشناس معاونت سازمان کار و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)

گرافیک و صفحه آرایی:

منیره حاجی محمدی

ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

- سیاست غیرفعال
- بیمه بیکاری
- بازنشستگی
- کمک بیکاری

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۱۰/۱۱



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۹	۲. سیاست‌های غیرفعال.....
۱۰	۳. دسته‌بندی سیاست‌های غیرفعال بازار کار.....
۱۰	۳-۱. بیمه بیکاری.....
۱۱	۳-۲. کمک‌های بیکاری (UA).....
۱۲	۳-۳. طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد.....
۱۲	۳-۴. پرداخت حق بازخرید.....
۱۲	۴. تجربه اجرای سیاست‌های غیرفعال بازار کار در دنیا.....
۱۳	۴-۱. بیمه بیکاری.....
۱۶	۴-۲. کمک‌های بیکاری.....
۱۹	۴-۳. طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد.....
۲۱	۴-۴. طرح‌های کار کوتاه‌مدت.....
۲۴	۴-۵. طرح‌های مقرری از کارافتادگی.....
۲۷	۵. سوابق اجرای سیاست غیرفعال در ایران.....
۲۷	۵-۱. سابقه اجرای بیمه بیکاری در ایران.....
۳۲	۵-۲. سوابق مقرری از کارافتادگی.....
۳۳	۵-۳. سوابق کمک بیکاری در ایران.....
۳۳	۵-۴. بازنشستگی پیش از موعد.....
۳۷	۶. جمع‌بندی.....
۳۹	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۵	جدول ۱. مقرری بیمه بیکاری در برخی از کشورها.....
۳۱	جدول ۲. مقایسه مزایا در ازای مقادیر مختلف حق بیمه بیکاری.....
۳۲	جدول ۳. آمار و اطلاعات مربوط به تعداد کل مقرری‌بگیران بیمه بیکاری.....

فهرست اشکال

۳۵	شکل ۱. نمودار توزیع انواع بازنشستگی به تفکیک عادی و پیش از موعد.....
۳۵	شکل ۲. نمودار هرم سنی جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر طی دوره ۱۴۰۲-۱۳۹۲.....
۳۶	شکل ۳. نمودار توزیع سنی بازنشسته‌های سازمان تأمین اجتماعی طی دوره ۱۴۰۲-۱۳۹۲.....



آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران (۲): سیاست‌های غیرفعال بازار کار

Doi: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21019](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21019)

چکیده



سیاست‌های غیرفعال بازار کار در ایران در دو قالب بیمه بیکاری و بازنشستگی پیش از موعد اجرامی شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که اجرای بیمه بیکاری در ایران، به دلیل رویکرد سهل‌گیرانه، سخاوتمندی بیش از حد، ناهمخوانی با سیاست‌های فعال بازار کار، نبود ساختار نظارتی، خالی بودن شبکه اطلاعاتی جامع از بیکاران، محدودیت دامنه پوشش، نبود توازن بین منابع و مصارف، فقدان شفافیت در هزینه‌کرد، منابع مالی ناپایدار، ابهامات قانونی و فقدان پیش‌بینی تحولات اقتصاد کلان و شرایط بازار کار، اثربخشی چندانی نداشته است و اجرای طرح بازنشستگی پیش از موعد هم به دلیل تشدید بحران‌های اقتصادی و کاهش شدید ارزش دستمزد، بازگشت دوباره بازنشسته‌ها به بازار کار، رشد فزاینده تعداد پرونده‌های مستمری‌بگیری نسبت به رشد بیمه‌پردازان اصلی و کاهش روند شاخص نسبت پشتیبانی، در تحقق اهداف خود موفق نبوده و چالش‌های متعددی را برای نظام بازنشستگی کشور ایجاد کرده است. بنابراین، پیشنهاد می‌شود در نظام حکمرانی کشور اصلاح و بازطراحی این ساختار در اولویت قرار گیرد و ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی از همه بیکاران، تشکیل نهادهای نظارتی، پیش‌بینی منابع مالی پایدار با پیش‌بینی مشارکت مالی همزمان کارگر، دولت و کارفرما، تدوین سیاست‌های غیرفعال منعطف با قابلیت اجراء در شرایط نرمال و بحران اقتصادی، توانمندسازی بیکاران و ترکیب این سیاست با سیاست‌های فعال بازار کار، اجرای برنامه‌های متنوع حمایتی از جمله کمک‌های بیکاری و طرح‌های کار کوتاه‌مدت، گسترش افراد تحت پوشش و هماهنگی و انسجام با سایر سیاست‌های حمایتی در دستور کار دولت قرار گیرد.



بیان / شرح مسئله

فقدان وحدت رویه و الگویی مشخص برای سیاستگذاری در بازار کار یکی از دلایل اصلی مشکلات سمت عرضه و تقاضای بازار کار ایران و چالش‌های مزمن آن است و به همین دلیل در بسیاری از موارد سیاست‌های اتخاذ شده در تقابل با یکدیگر بوده و هدف مدنظر محقق نشده است. برای طراحی یک الگوی جامع برای سیاستگذاری در بازار کار، ایران چارچوب مایلز به عنوان خط مشی بانک جهانی، محور کار قرار می‌گیرد و چارچوب سیاستگذاری در بازار کار در چند بخش سیاست‌های اقتصاد کلان و بهبود محیط کسب و کار، سیاست‌های فعال بازار کار، نهادهای بازار کار، تأمین اجتماعی تقسیم‌بندی می‌شود. هدف اصلی در طراحی این الگو، گردآوری مجموعه سیاست‌های جامع و سازگار برای افزایش کمیت و کیفیت اشتغال‌زایی اقتصاد ایران طی سال‌های آتی است.

در این میان، سیاست‌های غیرفعال بازار کار شامل اشکال مختلف حمایت مالی هستند که هدف آنها تأمین ثبات درآمد و حمایت اجتماعی از افراد بیکار یا نیمه‌بیکار است. این سیاست‌ها اجزای اصلی دولت‌های رفاه مدرن هستند که برای کاهش تأثیرات اقتصادی و اجتماعی از دست دادن شغل و تضمین یک استاندارد زندگی اساسی در دوره‌های بیکاری طراحی شده‌اند. برنامه‌های این سیاست در قالب بیمه بیکاری، کمک‌های بیکاری و طرح‌های بازنشستگی زودهنگام، طرح‌های کار کوتاه‌مدت و پرداخت حق بازخرید قابل اجراست.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کشورها به دلیل نرخ بالای بیکاری، بی‌ثباتی اقتصادی و فشارهای اتحادیه کارگری به سمت اجرای سیاست‌های غیرفعال بازار کار می‌روند. برای اجرای این سیاست، در کشورهای مختلف، منابع مختلفی در نظر گرفته می‌شود و منابع مالی آن یا صرفاً از طریق کارفرما و یا ترکیبی از مشارکت کارگر و کارفرما و یا دولت تأمین می‌شود. تجربه اجرای این سیاست در سطح دنیا نشان می‌دهد که اجرای موفق و اثربخش این سیاست، مستلزم رعایت نکات زیر است:

- ترکیب سیاست‌های غیرفعال بازار کار با سیاست‌های فعال بازار کار،
- پیش‌بینی انعطاف در برنامه سیاست‌های غیرفعال به تناسب تحولات اقتصاد کلان و بازار کار،
- گسترش سطح پوشش و معیارهای واجد شرایط بودن،
- ارزیابی‌های منظم و دقیق و وجود نهادهای قوی برای اجرا و نظارت،
- پیش‌بینی منابع مالی پایدار،
- رعایت انسجام بین این سیاست و سایر سیاست‌های حمایتی از جمله سیاست‌های بازنشستگی، سیاست‌های آموزشی و پرورشی و سایر سیاست‌های حمایتی از قبیل تأمین مسکن و...،
- رعایت توازن و هماهنگی در میزان سخاوتمندی این سیاست.

در ایران هم همانند سایر کشورها، لزوم حمایت از بیکاران در قوانین مختلف کشور (قانون اساسی کشور (اصل ۲۹)، قوانین برنامه توسعه (برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه)) دیده شده است. اما رویکرد آن صرفاً در قالب نظام بیمه‌ای است و برای بیکاران قبلاً شاغل پیش‌بینی شده است و نظام کمک بیکاری (غیر بیمه‌ای) وجود ندارد. کلیت رویکرد حمایت از بیکاران در ایران در دو بخش بیمه بیکاری و بازنشستگی پیش از موعد دیده شده است که هر یک براساس قانون مربوطه به خود تعریف و تنظیم شده‌اند. آسیب‌شناسی اجرای بیمه بیکاری در ایران نشان می‌دهد که به دلیل رویکرد سهل‌گیرانه و سخاوتمندانه بودن این طرح و فقدان ساختار نظارتی و رصد مقرری‌بگیران، انگیزه یافتن شغل جدید و یا



توانمندسازی بیکاران کم‌رنگ است و به دلیل عدم وجود زیرساخت‌هایی نظیر شبکه اطلاعات جامع از بیکاران، دامنه پوشش این طرح شامل تعداد محدودی از بیکاران (بیکاران قبلاً شاغل) است. علاوه بر این عدم توازن بین منابع و مصارف صندوق بیمه بیکاری، فقدان شفافیت در هزینه کرد منابع، عدم مشارکت دولت و کارگر در تأمین مالی و بلا تکلیفی روش تأمین کسری منابع صندوق بیمه بیکاری در قانون، فقدان منابع مالی پایدار، ابهامات قانونی و عدم پیش‌بینی تحولات اقتصاد کلان و شرایط بازار کار، مهم‌ترین دلایل اثربخشی پایین این سیاست در حمایت از بیکاران است. آسیب‌شناسی اجرای طرح بازنشستگی پیش از موعد هم‌نشان می‌دهد که اجرای این سیاست در تحقق اهداف خود موفق نبوده است زیرا به دلیل تشدید بحران‌های اقتصادی کشور و کاهش شدید ارزش دستمزد در ایران، بازگشت دوباره بازنشسته‌ها به بازار کار بیشتر شده و با رشد فزاینده تعداد پرونده‌های مستمری‌بگیری نسبت به رشد بیمه‌پردازان اصلی و کاهش روند شاخص نسبت پشتیبانی، چالش‌های نظام بازنشستگی بیشتر شده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌طور کلی آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های غیرفعال بازار کار در ایران نشان می‌دهد که در وهله نخست باید نظام حکمرانی کشور ناکارآمدی اجرای دو سیاست بیمه بیکاری و بازنشستگی پیش از موعد را بپذیرد و عزم و اراده جدی جهت اصلاح این ساختار به کار گیرد. در کنار این موارد باید در بازطراحی سیاست‌های غیرفعال بازار کار، ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی از همه بیکاران، تشکیل نهادهای نظارتی، پیش‌بینی منابع مالی پایدار، تدوین سیاست‌های غیرفعال منعطف با قابلیت اجرا در شرایط نرمال و بحران اقتصادی با لحاظ تحولات اقتصاد کلان و بازار کار، توانمندسازی بیکاران و ترکیب این سیاست با سیاست‌های فعال بازار کار، اجرای برنامه‌های متنوع حمایتی از جمله کمک‌های بیکاری و طرح‌های کار کوتاه‌مدت، گسترش افراد تحت پوشش و هماهنگی و انسجام با سایر سیاست‌های حمایتی در دستور کار دولت قرار گیرد.

۱. مقدمه

بازار کار تحت متغیرهای اقتصادی و اجتماعی بسیاری قرار می‌گیرد و از این جنبه پیچیدگی‌های زیادی دارد. به همین دلیل، سیاست‌گذاری در بازار کار مستلزم توجه به جوانب مختلف آثار اجرایی آن است. یکی از این مداخلات، اعمال سیاست‌های غیرفعال در بازار کار است که مکمل سیاست‌های فعال نیز هست. سیاست‌های فعال بازار کار (ALMPs)^۱ بر مداخلاتی مانند برنامه‌های آموزشی، کمک به جست‌وجوی شغل و یارانه‌های اشتغال تمرکز دارند تا به‌طور مستقیم چشم‌انداز اشتغال متقاضیان شغل را بهبود بخشند، سیاست‌های غیرفعال بازار کار (PLMPs)^۲ برای ارائه حمایت مالی و غیرمالی به افرادی طراحی شده‌اند که بیکار یا دارای اشتغال ناقص هستند. بنابراین، سیاست‌های غیرفعال بازار کار طیف متنوعی از مداخلات را شامل می‌شود که هدف اصلی آنها بهبود زندگی بیکاران و افزایش اشتغال است و امکان دارد در قالب حمایت‌های مالی یا غیرمالی انجام گیرد.

همان‌طور که در گزارش اول آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران که با عنوان سیاست‌های فعال بازار کار اشاره شد،^۳ با توجه به سابقه اشتغال‌زایی در کشور، تحقق اشتغال پایدار و با کیفیت با توجه به محدودیت‌های

1. Active Labour Market Policy

2. Passive Labour Market Policy

۳. عزیزخانی، فاطمه. آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران (۱): سیاست‌های مداخله فعال در بازار کار، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۳۱۵، ۲۰/۸/۱۴۰۳.

پیش روی اقتصاد ایران بسیار دشوار است و لازمه تحقق این هدف اتخاذ مجموعه سیاست‌هایی سازگار و اصلاحاتی بنیادی در هر دو سطح کلان و خرد است. برای این منظور طراحی یک الگوی جامع برای سیاستگذاری در بازار کار ایران در دستور کار مرکز پژوهش‌های مجلس قرار دارد و چارچوب مایلز^۱ به عنوان خط‌مشی بانک جهانی، محور کار قرار گرفته است. این گزارش با عنوان سیاست‌های غیرفعال بازار کار، دومین گزارش از این مجموعه سیاستی است که در آن تعریف سیاست‌های غیرفعال بازار کار، اهداف و انواع آن غیرفعال مشتمل بر بیمه بیکاری، کمک‌های بیکاری، بازنشستگی پیش از موعد و پرداخت حق باز خرید، تبیین و تشریح شده است. در ادامه تجربه کشورها در اجرای هر یک از انواع طرح‌های فوق‌الذکر بررسی شده و نقاط ضعف و قوت آن احصا شده است. در نهایت سابقه اجرای سیاست‌های غیرفعال بازار کار در ایران و چالش‌های مرتبط با این حوزه انجام شده و جمع‌بندی و توصیه سیاستی بر این مبنای ارائه می‌شود.

۲. سیاست‌های غیرفعال



همان‌طور که اشاره شد، سیاست‌های غیرفعال بازار کار (PLMPs) برای ارائه حمایت مالی و غیرمالی به افرادی طراحی شده‌اند که بیکار یا دارای اشتغال ناقص هستند.

ریشه‌های سیاست‌های غیرفعال بازار کار را می‌توان در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم یافت که با ظهور دولت رفاه در اروپا و آمریکای شمالی مصادف بود. یکی از اولین و تأثیرگذارترین نمونه‌ها، معرفی بیمه بیکاری در آلمان در سال ۱۹۲۷ بود که با هدف ارائه حمایت مالی موقت به کارگرانی طراحی شده بود که غیرارادی، بیکار شده بودند [۱]. این مدل به سرعت توسط سایر کشورهای صنعتی، به ویژه بریتانیا و ایالات متحده، به عنوان بخشی از سیستم‌های امنیت اجتماعی گسترده‌تر اتخاذ شد. در دوره پس از جنگ جهانی دوم، سیاست‌های غیرفعال بازار کار به طور قابل توجهی در اقتصادهای پیشرفته گسترش یافت. اجماع کینزی که در سیاستگذاری اقتصادی نیمه اول قرن بیستم غالب بود، از نقش سیاست‌های غیرفعال بازار کار در حفظ تقاضای کل و هموارسازی چرخه تجاری حمایت کرد [۲]. با این حال، بحران‌های اقتصادی دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ منجر به ارزیابی مجدد این سیاست‌ها شد، به طوری که برخی استدلال کردند که اهدای سخاوتمندانه مزایای بیکاری می‌تواند انگیزه جست‌وجوی شغل را کاهش داده و به افزایش نرخ بیکاری ساختاری منجر شود [۳].

سیاست‌های غیرفعال بازار کار نقش مهمی در تأمین درآمد و حمایت اجتماعی از افراد در دوره‌های بیکاری ایفا می‌کنند. انواع اصلی سیاست‌های غیرفعال بازار کار، شامل بیمه بیکاری، کمک‌های بیکاری، طرح‌های بازنشستگی زود هنگام و پرداخت حق باز خرید، هر کدام اهداف متمایزی دارند و بخش‌های مختلفی از جمعیت بیکار را هدف قرار می‌دهند.

طراحی و اجرای سیاست‌ها در کشورهای مختلف متفاوت است و بازتاب‌دهنده زمینه‌های اجتماعی-اقتصادی متنوع و اولویت‌های سیاستی است. طراحی و اجرای سیاست‌های غیرفعال بازار کار مستلزم در نظر گرفتن ملاحظات پیچیده‌ای است؛ از جمله ارائه حمایت‌های لازم بدون تضعیف انگیزه کار. سیاستگذاران باید معیارهای واجد شرایط بودن، سطح مزایا و مدت زمان حمایت را با دقت تنظیم کنند تا اطمینان حاصل شود که این برنامه‌ها بدون ایجاد اختلالات قابل توجه در رفتار بازار کار، مؤثر هستند [۴]. علاوه بر این، ترکیب سیاست‌های غیرفعال و فعال بازار کار یکی از نکات اصلی دیگر است که می‌تواند اثربخشی اجرای این دو سیاست را به حداکثر برساند. اقدام‌های فعال سازی، مانند الزامات جست‌وجوی شغل و شرکت در برنامه‌های آموزشی، می‌توانند با تشویق متقاضیان مزایا به باقی ماندن در بازار کار و بهبود اشتغال پذیری خود، مکمل سیاست‌های غیرفعال بازار کار باشند [۵].

۱. چارچوب MILES شامل: سیاست‌های اقتصاد کلان (M)، فضای سرمایه گذاری (I)، نهادهای بازار کار (L)، آموزش و مهارت (E) و حمایت اجتماعی (S) است.



این سیاست‌ها معمولاً با هدف ایجاد شبکه حفاظتی و تأمین برای افراد در طول دوره‌های بیکاری، تضمین سطح زندگی پایه و ثبات سطوح مصرف در اقتصاد طراحی شده‌اند. مبنای نظری این سیاست‌ها در اقتصاد رفاه ریشه دارد که بر نقش بیمه اجتماعی در کاهش ریسک درآمدی و کاهش فقر و نابرابری تأکید می‌کند [۶].

منطق پشت تعریف و اتخاذ سیاست‌های بازار کار غیرفعال (PLMPs)، توسط ترکیبی از عوامل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی محرک تبیین می‌شود: از منظر اجتماعی، این سیاست‌ها با هدف کاهش فقر و نابرابری از طریق ایجاد یک شبکه حفاظتی و تأمین برای افراد بیکار طراحی شده‌اند و بدین ترتیب به تقویت انسجام اجتماعی و جلوگیری از طرد اجتماعی کمک می‌کنند [۷]. در واقع، این سیاست‌ها می‌توانند هزینه‌های اجتماعی مرتبط با بیکاری، از جمله فقر، انزوای اجتماعی و مشکلات بهداشتی را کاهش داده و در نتیجه به انسجام و ثبات اجتماعی یاری رسانند [۸]. از لحاظ سیاسی، اتخاذ سیاست‌های غیرفعال بازار کار تعهد به عدالت اجتماعی و انصاف را منعکس می‌کند و اطمینان حاصل می‌کند که افراد در برابر خطرهای بیکاری در یک اقتصاد بازار محافظت می‌شوند [۸].

از لحاظ اقتصادی، سیاست‌های غیرفعال بازار کار طراحی شده‌اند تا آثار نامطلوب بیکاری را با ارائه حمایت موقت درآمدی که به ثبات تقاضای کل کمک می‌کند و از رکود عمیق‌تر جلوگیری می‌کند، کاهش دهند [۹]. البته لازم است توجه شود که اثربخشی هر سیاست اقتصادی، از جمله سیاست‌های غیرفعال بازار کار، منوط به شرایط خاص اقتصادی حاکم است؛ به‌عنوان مثال، در دوره‌های رکود تورمی، این سیاست‌ها ممکن است فشارهای تورمی و بیکاری را تشدید کنند، لذا در چنین شرایطی اجرای این سیاست‌ها باید همراه با ملاحظاتی باشد. استدلال اقتصادی برای سیاست‌های غیرفعال بازار کار چندوجهی است. یک توجیه اصلی، عملکرد بیمه است که به افراد کمک می‌کند مصرف را در طول زمان در مواجهه با نوسانات درآمدی هموار کنند [۱۰]. به‌عنوان مثال، بیمه بیکاری به کارگران اجازه می‌دهد بدون شتاب و اضطراب فوری برای پذیرش اولین موقعیت موجود، به دنبال شغل‌هایی باشند که با مهارت‌های آنها مطابقت داشته باشد که ممکن است در بلندمدت به تطابق بهتر شغل و بهره‌وری بالاتر منجر شود [۱۱].

در ادامه، هر یک از انواع اصلی سیاست‌های غیرفعال بازار کار را با جزئیات بیشتری تشریح می‌کنیم و تجربه کشورهای مختلف در اجرای آنها را به‌طور کامل تبیین می‌کنیم.

۳. دسته‌بندی سیاست‌های غیرفعال بازار کار



انواع اصلی سیاست‌های غیرفعال بازار کار شامل بیمه بیکاری، کمک‌های بیکاری و طرح‌های بازنشستگی زود هنگام و پرداخت حق باز خرید است. هر نوع دارای ویژگی‌ها، اهداف و مکانیسم‌های خاص خود است که رویکردهای متنوعی را که توسط کشورهای مختلف برای مواجهه با چالش‌های بازار کار اتخاذ می‌شود، منعکس می‌کند.

۱-۳. بیمه بیکاری

تأسیس سیستم بیمه بیکاری در قرن نوزدهم، گامی اساسی به سوی رویکردی فعال‌تر در مدیریت بازار کار با هدف ارائه مزایای بیکاری و ترویج باز اشتغالی بود. این سیستم زمینه را برای سیاست‌های فعال بازار کار بعدی فراهم کرد که بر آموزش شغلی، خدمات کاریابی و برنامه‌های کار عمومی تمرکز داشت. بیمه بیکاری (UI) پایه و اساس سیاست‌های غیرفعال بازار کار است که حمایت مالی موقت را به کارگران واجد شرایط که به دلایلی خارج از کنترل خود و غیرارادی شغل‌شان را از دست داده‌اند، ارائه می‌دهد. برای واجد شرایط شدن مزایای UI، افراد

معمولاً باید معیارهای خاصی را برآورده کنند، مانند یک دوره حداقل اشتغال قبلی، سابقه درآمد کافی و از دست دادن شغل به صورت غیرارادی. این معیارها برای هدف‌گیری حمایت به کسانی که واقعاً نیازمند هستند و جلوگیری از سوءاستفاده احتمالی از سیستم طراحی شده‌اند [۱۲]. سطح و مدت زمان مزایای ال در کشورهای مختلف بسیار متفاوت است. مزایا معمولاً به عنوان درصدی از درآمدهای قبلی محاسبه می‌شود که مشمول یک سقف است و برای مدت محدودی ارائه می‌شود که معمولاً از چند ماه تا یک سال متغیر است. این پارامترها برای تعادل بین این پارامترها به منظور تعادل بین تأمین درآمد حداقلی و انگیزه‌های بازگشت به کار تنظیم می‌شوند [۱۳]. انگیزه اصلی برای بیمه بیکاری، تأمین حمایت مالی موقت به کارگرانی است که به طور غیرارادی شغل خود را از دست داده‌اند. همان‌گونه که گروبر (۱۹۹۷) [۱۴] اشاره می‌کند، بیمه بیکاری به هموارسازی مصرف در دوره بیکاری کمک می‌کند و از افت شدید استانداردهای زندگی که ممکن است به فقر و بی‌ثباتی اجتماعی منجر شود، جلوگیری می‌کند. بیمه بیکاری به عنوان یک تثبیت‌کننده خودکار برای اقتصاد عمل می‌کند. در دوران رکود اقتصادی، هنگامی که بیکاری افزایش می‌یابد، پرداخت‌های بیمه بیکاری به طور خودکار افزایش می‌یابد و به حفظ تقاضای کل کمک می‌کند. این اثر ضد چرخه‌ای برای تعدیل نوسانات اقتصادی حیاتی است. مک‌کی و رایس (۲۰۱۶) [۱۵] تأکید می‌کنند که بیمه بیکاری یکی از مؤثرترین تثبیت‌کننده‌های خودکار در اقتصاد ایالات متحده است. همچنین بیمه بیکاری به کارگران بیکار زمان بیشتری برای جست‌وجوی شغل مناسب می‌دهد و به طور بالقوه منجر به تطابق بهتر بین کارگران و کارفرمایان می‌شود. این امر می‌تواند کارایی اقتصادی کلی را بهبود بخشد. آسموگلو و شیمیر (۲۰۰۰) [۱۶] استدلال می‌کنند که بیمه بیکاری می‌تواند با تشویق کارگران به پذیرش مشاغل پرخطرتر و با بهره‌وری بالاتر، بهره‌وری را افزایش دهد و بیمه بیکاری به عنوان شکلی از بیمه اجتماعی در برابر خطر از دست دادن شغل عمل می‌کند. همان‌طور که حتی (۲۰۰۶) [۱۷] توضیح می‌دهد، این امر به یک بخش از شکست بازار می‌پردازد که در آن بازارهای بیمه خصوصی به دلیل مخاطرات اخلاقی و انتخاب نامطلوب، پوشش کافی در برابر خطر بیکاری ارائه نمی‌دهند. بیمه بیکاری به حفظ حداقل استاندارد زندگی برای بیکاران کمک می‌کند و باعث ارتقای عدالت و انسجام اجتماعی می‌شود. این جنبه به ویژه در مدل‌های دولت رفاه اروپایی که اسپینگ-اندرسن (۱۹۹۰) [۸] در اثر مشهور خود در مورد رژیم‌های دولت رفاه به آن پرداخته مورد تأکید قرار گرفته است. سیستم‌های بیمه بیکاری معمولاً از طریق مشارکت‌های کارفرمایان، کارکنان یا هر دو تأمین مالی می‌شوند و یک صندوق مشترک ایجاد می‌کنند که از آن مزایا پرداخت می‌شود. این ماهیت مشارکتی حس مسئولیت مشترک و پایداری را تقویت می‌کند.

۲-۳. کمک‌های بیکاری (UA)^۱

کمک‌های بیکاری یک شکل از حمایت درآمد مبتنی بر نیاز است و برای افرادی است که بیکار هستند. این کمک‌ها کاملاً متفاوت از بیمه بیکاری است و به افرادی پرداخت می‌شود که واجد شرایط برای بیمه بیکاری نیستند، یا به این دلیل که مزایای ال خود را به اتمام رسانده‌اند و یا اینکه معیارهای واجد شرایط بودن را ندارند. کمک‌های بیکاری هدفش ارائه یک شبکه حفاظتی و تأمین برای کسانی است که تحت پوشش طرح‌های مشارکتی نیستند، به طوری که جمعیت‌های آسیب‌پذیر حمایت مالی اساسی را دریافت کنند [۱۸]. کمک‌های بیکاری دارای فرایند زیر است:

آزمون وسع: برخلاف بیمه بیکاری که براساس مشارکت‌های قبلی است، مزایای کمک‌های بیکاری مبتنی بر آزمون وسع است، به این معنا که واجد شرایط بودن و سطح مزایا به درآمد، دارایی‌ها و وضعیت خانوادگی دریافت‌کننده بستگی دارد. این امر تضمین می‌کند که حمایت به کسانی که بیشترین نیاز را دارند، اصابت کند.

کفایت و مدت زمان مزایا: مزایای کمک‌های بیکاری عموماً کمتر از مزایای ال است و ممکن است برای مدت زمان طولانی‌تری ارائه شود،

1. Unemployment Assistance



اغلب تازمانی که دریافت‌کننده شغل پیدا کند یا به سن بازنشستگی برسد. هدف جلوگیری از فقر و انزوای اجتماعی در میان افراد بیکار بلندمدت و کسانانی با منابع محدود است [۱۹].

۳-۳. طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد

طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد به کارگران مسن اجازه می‌دهد قبل از رسیدن به سن بازنشستگی قانونی از بازار کار خارج شوند. این طرح‌ها ابتدا برای مقابله با نرخ‌های بالای بیکاری معرفی شدند تا کارگران مسن تر را تشویق کنند که شغل‌های خود را ترک کنند و به این ترتیب فرصت‌هایی برای کارگران جوان تر ایجاد شود [۲۰]. واجد شرایط بودن برای طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد معمولاً به سن، سال‌های مشارکت در سیستم بازنشستگی و گاهی وضعیت سلامتی بستگی دارد. مشوق‌های مالی، مانند مزایای بازنشستگی جزئی یا پرداخت‌های یکجا، برای تشویق به خروج پیش از موعد از بازار کار ارائه می‌شود. در حالی که، طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد می‌توانند در کوتاه‌مدت بیکاری را کاهش دهند، اما پیامدهای بلندمدتی نیز بر مشارکت در بازار کار و پایداری سیستم بازنشستگی دارند. این طرح‌ها می‌توانند مشارکت نیروی کار کارگران مسن تر را کاهش دهند و منجر به کمبود مهارت‌های بالقوه و افزایش فشار بر سیستم‌های بازنشستگی شوند [۲۱].

۳-۴. پرداخت حق بازخرید

پرداخت حق بازخرید یک پرداخت یکباره است که به کارکنان در زمان اتمام اشتغال‌شان، معمولاً به دلیل تعدیل نیرو، بازسازی یا کاهش نیرو و انجام می‌شود و هدف آن ارائه تسکین مالی فوری و حمایت در دوران انتقال به شغل جدید است [۲۲]. پرداخت حق بازخرید اغلب توسط قوانین کار یا در قراردادهای استخدامی تعیین می‌شود. مبلغ معمولاً براساس طول خدمت، حقوق و دلیل خاتمه اشتغال است. پرداخت حق بازخرید به عنوان مکملی مهم برای بیکاری بیکاران و کمک‌های بیکاری عمل می‌کند و یک لایه اضافی از حمایت مالی برای کارگران جابه‌جا شده ارائه می‌دهد. با این حال، اثربخشی آن به چارچوب قانونی و مکانیسم‌های اجرایی موجود بستگی دارد [۲۳].

۴. تجربه اجرای سیاست‌های غیرفعال بازار کار در دنیا

همان‌طور که گفته شد سیاست‌های غیرفعال بازار کار رکن اصلی دولت‌های رفاه مدرن هستند که در طول دوره‌های بیکاری حمایت درآمدی ضروری را به افراد ارائه می‌دهند. در حالی که، مبانی نظری آنها مزایای قابل توجهی از نظر هموارسازی و یا متعادل‌سازی مصرف-فراغت، تطابق شغلی و انسجام اجتماعی را برجسته می‌کند، شواهد تجربی بر لزوم طراحی دقیق سیاست در جهت رفع موانع و تضمین اثربخشی تأکید دارد. تحقیقات اخیر نشان می‌دهد که رابطه بین سیاست‌های غیرفعال بازار کار و نتایج بازار کار، از آنچه قبلاً تصور می‌شد پیچیده‌تر است و امکان دارد بسته به زمینه اقتصادی و چارچوب نهادی یک کشور متفاوت باشد. در اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه با بخش‌های غیررسمی بزرگ، دسترسی و اثربخشی سیاست‌های غیرفعال بازار کار ممکن است محدود بوده و نیاز به رویکردهای جایگزین برای حمایت اجتماعی داشته باشد. همان‌طور که بازارهای کار در مواجهه با تحولات فناورانه، جهانی شدن و تحولات جمعیتی ادامه می‌یابند، نقش و طراحی سیاست‌های غیرفعال بازار کار همچنان به عنوان یک حوزه حیاتی تحقیق و سیاست‌گذاری باقی خواهد ماند. مطالعات آینده ممکن است بر بهینه‌سازی طراحی سیاست‌های غیرفعال برای تعادل بین حمایت اجتماعی و کارایی بازار کار و همچنین کاوش در رویکردهای خلاقانه برای ادغام اقدام‌های فعال و غیرفعال در زمینه‌های اقتصادی متنوع متمرکز شوند.

تحقیقات تجربی در مورد آثار سیاست‌های غیرفعال بازار کار نتایج متفاوتی داشته است که بازتاب پیچیدگی دینامیک بازار کار و تنوع طراحی

سیاست‌ها در کشورها و زمینه‌های مختلف است. به عنوان مثال، برخی تحقیقات [۲۴] با استفاده از داده‌های اتریش نشان داد که افزایش مزایای بیکاری طول دوره بیکاری را افزایش داد؛ اما کیفیت تطابق شغلی را نیز بهبود بخشید که نشان‌دهنده تعادل بین نتایج اشتغال کوتاه‌مدت و کارایی بازار کار بلندمدت است. به همین ترتیب، محققان دیگری [۲۵] با تجزیه و تحلیل داده‌های آلمان نتیجه گرفتند که بیمه بیکاری سخاوتمندانه‌تر به دوره‌های طولانی‌تر بیکاری اما دستمزدهای بالاتر پس از بازگشت به کار منجر شد که مزایای بالقوه از نظر کیفیت شغل را نشان می‌دهد. مقایسه‌های بین‌کشوری بر نقش عوامل نهادی در شکل‌دهی اثربخشی سیاست‌های غیرفعال بازار کار تأکید کرده‌اند. کشورهایی با سیستم‌های خوب بیمه بیکاری مانند دانمارک و هلند که شامل اقدام‌های فعال‌سازی نیز هستند، به‌طور معمول نرخ‌های بیکاری پایین‌تر و نتایج بهتر بازار کار نسبت به کشورهایی با سیستم‌های غیرفعال‌تر دارند. این یافته‌ها بر اهمیت ادغام سیاست‌های غیرفعال بازار کار با اقدام‌های فعال برای افزایش اثربخشی کلی آنها تأکید می‌کند. علاوه بر این، بحران مالی جهانی ۲۰۰۹-۲۰۰۸، آزمایشی طبیعی برای مشاهده تأثیر سیاست‌های غیرفعال بازار کار در طول یک رکود اقتصادی شدید فراهم کرد. شواهد از این دوره نشان می‌دهد که کشورهایی با سیاست‌های غیرفعال بازار کار قوی قادر بودند آثار نامطلوب افت یا حذف درآمدی خانوارها را کاهش داده و ثبات اجتماعی را حفظ کنند [۲۶]. با این حال، آثار بلندمدت بر دینامیک بازار کار و پایداری مالی همچنان موضوع بحث و تحقیقات جاری هستند. در ادامه، با دقت و جزئیات بیشتری به تبیین و معرفی این سیاست‌ها خواهیم پرداخت.

۴-۱. بیمه بیکاری

بیمه بیکاری یک مکانیسم حمایتی است که در بسیاری از کشورها به موجب آن، در دوران اشتغال، کارگر و کارفرما موظف به پرداخت درصد مشخصی از حقوق به‌عنوان حق بیمه بیکاری هستند. این پرداخت‌ها در صندوق بیمه بیکاری ذخیره می‌شود تا در صورت بیکار شدن کارگر، به مدت معینی (معمولاً ۶ تا ۱۲ ماه، بسته به سابقه پرداخت حق بیمه) به‌صورت ماهانه به فرد بیکار پرداخت شود. به این ترتیب، بیمه بیکاری به‌عنوان یک چتر حمایتی عمل می‌کند که در زمان از دست دادن شغل، درآمد جایگزینی را برای فرد فراهم می‌کند تا بتواند در دوره جست‌وجوی شغل جدید، نیازهای اساسی خود و خانواده‌اش را تأمین کند.

بیمه بیکاری برای اولین بار در اوایل قرن نوزدهم معرفی شد. انگلستان در سال ۱۹۱۱ اولین برنامه اجباری بیمه بیکاری جهان را اجرا کرد و ایالات متحده آمریکا نیز در طول رکود بزرگ ۱۹۳۰، سیستم بیمه بیکاری خود را به‌عنوان بخشی از قانون تأمین اجتماعی در سال ۱۹۳۵ تأسیس کرد. هر کدام از کشورها در شرایطی متفاوت تصمیم به اجرای بیمه بیکاری گرفتند. از جمله: نرخ‌های بالای بیکاری یا بی‌ثباتی اقتصادی، فشار از سوی اتحادیه‌های کارگری و جنبش‌های اجتماعی، نیاز به نوسازی سیستم‌های حمایت اجتماعی و سیاست‌های بین‌المللی به‌ویژه در دوره پس از جنگ جهانی دوم.

اما نکته قابل ملاحظه این است که مخارج بیمه بیکاری به‌طور قابل توجهی در میان کشورها و در طول زمان متفاوت است و اغلب با شرایط اقتصادی نوسان می‌کند و معمولاً این نسبت در کشورهای پیشرفته بیشتر است. به‌عنوان مثال در سال ۲۰۱۹، کشورهای OECD به‌طور متوسط ۰٫۵۸ درصد از تولید ناخالص داخلی خود را به مزایای بیکاری اختصاص دادند. ایالات متحده در سال ۲۰۱۹ حدود ۰٫۱۵ درصد از تولید ناخالص داخلی خود را به بیمه بیکاری اختصاص داد. بلژیک (۱٫۴۶ درصد)، فرانسه (۱٫۴۹ درصد)، فنلاند (۱٫۵۱ درصد) و اسپانیا (۱٫۵۵ درصد) از جمله کشورهایی با بیشترین میزان مخارج در سال ۲۰۱۹ هستند. البته در طول بحران‌های اقتصادی، این ارقام می‌تواند به‌شدت افزایش یابد. به‌عنوان مثال، مخارج اسپانیا در سال ۲۰۱۰ پس از بحران مالی جهانی به ۳ درصد از تولید ناخالص داخلی رسید. مکانیسم‌های تأمین بودجه بیمه بیکاری در میان کشورها متفاوت است، اما معمولاً ترکیبی از موارد زیر را شامل می‌شود:



سهام کارفرمایان: به‌عنوان مثال، سیستم تأمین مالی بیمه بیکاری در ایالات متحده عمدتاً بر پایه مالیات‌هایی است که از کارفرمایان اخذ می‌شود.^۱ کارفرمایان ملزم به پرداخت مالیات بیکاری در سطح فدرال (مالیات FUTA) و ایالتی هستند. این سیستم به‌طور مشترک بین دولت فدرال و ایالات اداره می‌شود و کارفرمایان بسته به تجربه و سوابق‌شان در ایجاد بیکاری، مالیات‌های متغیری می‌پردازند.

مالیات‌های حقوق و دستمزد کارکنان: برخی کشورها، الزام دارند که هم کارفرمایان و هم کارکنان سهم خود را بپردازند. به‌عنوان مثال در آلمان، یکی از مهم‌ترین منابع تأمین مالی سیاست‌های غیرفعال بازار کار (مانند بیمه بیکاری و مزایای بیکاری)، مالیات حقوق و دستمزد است. در این سیستم، هم کارفرما و هم کارمند موظف به پرداخت سهم خود هستند. این رویکرد مشارکتی، که بخشی از نظام تأمین اجتماعی آلمان است، تضمین می‌کند که منابع مالی پایداری برای حمایت از افراد بیکار وجود داشته باشد.

درآمدهای عمومی دولت: بسیاری از کشورها صندوق‌های اختصاصی بیمه بیکاری را با درآمدهای مالیاتی عمومی، به‌ویژه در دوران رکود اقتصادی، تکمیل می‌کنند.

برخی کشورها از یک سیستم رتبه‌بندی تجربی^۲ استفاده می‌کنند که در آن، نرخ‌های سهم کارفرمایان بر اساس سابقه تعدیل نیروی کار آنها تعیین می‌شود. این سیستم که در ایالات متحده رایج است، قصد دارد تا هزینه بیکاری را درونی کند و تعدیل نیروی کار را کاهش دهد. با این حال، رتنر (۲۰۱۳) [۲۷] استدلال می‌کند که این سیستم ممکن است در دوران بهبود اقتصادی، کارفرمایان را دلسرد کند.

نوع مکانیسم‌های تأمین بودجه می‌تواند پیامدهای اقتصادی مهمی داشته باشد. به‌عنوان مثال، اندرسون و مایر (۲۰۰۰) [۲۸] دریافتند که در ایالات متحده، با اینکه مالیات‌های بیمه بیکاری به‌طور اسمی توسط کارفرمایان پرداخت می‌شوند، بار این مالیات‌ها به‌طور عمده از طریق کاهش دستمزدها بر کارگران تحمیل می‌شود. از نظر تأمین مالی، متوسط حق بیمه بیکاری در کشورهای صنعتی ۴ درصد و در کشورهای نیمه‌صنعتی حدود ۳٫۵ درصد دستمزد است. در برخی کشورها مانند ایران، ایتالیا، شیلی و مصر، بیمه‌شدگان هیچ سهمی در پرداخت حق بیمه ندارند، در حالی که، در سایر کشورها تقریباً یک‌سوم پرداخت برعهده آنهاست. به استثنای یونان که دولت هیچ مشارکتی در تأمین هزینه‌های بیمه بیکاری ندارد، در بقیه کشورها دولت نقش مکمل و تعیین‌کننده‌ای در تأمین هزینه‌های اجرایی این قانون ایفا می‌کند.

میزان مقرری پرداختی نیز در کشورهای مختلف متفاوت است. در کشورهای صنعتی، این میزان حداقل ۳۰ درصد و در بیشتر موارد ۷۰ درصد دستمزد است. در کشورهای نیمه‌صنعتی این شاخص بین ۴۰ تا ۶۰ درصد متغیر است، در حالی که در ایران از ۵۵ تا ۸۰ درصد دستمزد را شامل می‌شود. به‌عنوان مثال، در حال حاضر بیکاران در فرانسه ۶۷٫۳ درصد، در آلمان ۶۱٫۹ درصد، در ایتالیا ۴۶٫۷ درصد و در انگلیس یک مبلغ ثابت هفتگی را به‌عنوان مقرری دریافت می‌کنند.

مدت زمان بهره‌مندی از مزایای بیمه بیکاری نیز متفاوت است. در بیشتر کشورها این مدت بین ۲ تا ۱۲ ماه است، اما در برخی کشورها مانند فرانسه و آلمان تا ۲۴ ماه نیز می‌رسد. در ایران این مدت حداقل ۶ ماه و حداکثر ۵۰ ماه تعیین شده است. همچنین برخی کشورها مانند آمریکا، مدت زمان بیمه بیکاری را در دوران رکود افزایش می‌دهند. از نظر زمان شروع پرداخت مقرری نیز تفاوت‌هایی وجود دارد. در کشورهایی مانند آلمان، دانمارک و ایران، مقرری از همان روز اول بیکاری پرداخت می‌شود، در حالی که در سایر کشورها مدت انتظار برای دریافت مقرری بین حداقل ۲ روز و حداکثر ۱۴ روز پس از بیکاری است.

۱. در آمریکا حق بیمه‌ای که توسط کارفرما پرداخت می‌شود Unemployment Tax نامیده می‌شود، اما در واقع این‌ها مالیات نیستند. می‌توانید مالیات را به حق بیمه تغییر بدهید یا در پانویس این موضوع را توضیح دهید. چون قاعدتاً چیزی که تحت عنوان بیمه بیکاری کسر می‌شود مالیات به مفهوم مرسوم نیست.
۲. در اکثر کشورها به‌خصوص کشورهایی مانند آلمان و فرانسه و غیره بیمه بیکاری به‌عنوان حق بیمه (از کارمند و یا کارفرما) کسر می‌شود نه به‌عنوان مالیات.

جدول ۱. مقرری بیمه بیکاری در برخی از کشورها [۲۸]

کشور	درصد مقرری از دستمزد	مدت دریافت مزایا	دوره انتظار	حداقل سابقه کار برای احراز شرایط
فرانسه	۷۵٪ - ۷۵٪	۲۴ - ۳۶ ماه	۷ روز	۴ ماه در ۲۸ ماه گذشته
آلمان	۶۰٪ - ۶۷٪	۶ - ۲۴ ماه*	بدون دوره انتظار	۱۲ ماه در ۳۰ ماه گذشته
ایتالیا	۴۵٪ - ۷۵٪	۸ - ۱۲ ماه	۸ روز	۵۲ هفته در ۲ سال گذشته
انگلستان	مبلغ ثابت هفتگی**	۶ ماه	۳ روز	پرداخت حق بیمه در ۲ سال مالیاتی
دانمارک	۹۰٪	۲۴ ماه	بدون دوره انتظار	۵۲ هفته در ۳ سال گذشته
هلند	۷۰٪ - ۷۵٪	۳ - ۲۴ ماه***	بدون دوره انتظار	۲۶ هفته در ۳۶ هفته گذشته
سوئد	۷۰٪ - ۸۰٪	۳۰۰ - ۴۵۰ روز	۶ روز	۶ ماه در ۱۲ ماه گذشته
ایران	۵۵٪ - ۸۰٪	۶ - ۵۰ ماه	بدون دوره انتظار	۶ ماه سابقه پرداخت بیمه

توضیحات: * در آلمان مدت دریافت مزایا به سن و سابقه بیمه پردازی بستگی دارد؛ برای افراد زیر ۵۰ سال حداکثر ۱۲ ماه، ۵۰-۵۴ سال تا ۱۵ ماه، ۵۵-۵۷ سال تا ۱۸ ماه و بالای ۵۸ سال تا ۲۴ ماه.
** در انگلستان به جای درصدی از دستمزد، مبلغ ثابت هفتگی پرداخت می‌شود که برای سال ۲۰۲۴-۲۰۲۳ معادل £۱۰۴.۰۴ در هفته است.
*** در هلند مدت دریافت مزایا به سابقه کار بستگی دارد؛ حداقل ۳ ماه و برای هر ۵ سال سابقه کار، ۱ ماه به مدت دریافت مزایا اضافه می‌شود.

برخی کشورها اصلاحاتی در نرخ جایگزینی (نسبت درآمد قبلی که توسط بیمه بیکاری جایگزین می‌شود) اعمال کرده‌اند. به عنوان مثال کاهش نرخ جایگزینی در آلمان در دهه ۱۹۸۰ به طور قابل توجهی مدت زمان بیکاری را برای برخی گروه‌ها کاهش داد. بسیاری از کشورها با هدف پوشش دادن کارگران غیرمتعارف، معیارهای احراز شرایط بیمه بیکاری را تغییر داده‌اند. اگرچه گسترش دامنه شمول بیمه بیکاری در کشورهای اروپایی به افزایش پوشش بیمه‌ای انجامید، اما نگرانی‌هایی را درباره پایداری مالی به همراه داشت.

برخی کشورها نیز، ترکیب بیمه بیکاری با سیاست‌های فعال بازار کار را انجام داده‌اند به عنوان مثال مدل «انعطاف پذیری» دانمارک که بیمه بیکاری سخاوتمندانه را با سیاست‌های فعال بازار کار قوی ترکیب می‌کند، با نرخ بیکاری پایین و تحرک بالای بازار کار مرتبط است. در کنار این سیاست‌ها، برخی کشورها، اصلاحات خاصی را اجرا کرده‌اند که از جمله آن، اصلاحات هارتز در آلمان (اوایل دهه ۲۰۰۰) است. این اصلاحات مدت زمان مزایا را برای کارگران مسن تر کاهش داد و سیستم مزایای جدیدی را برای بیکاران بلندمدت معرفی کرد. نتایج مطالعه کربس و شفل (۲۰۱۳) [۲۹] نشان می‌دهد که اصلاحات هارتز نرخ بیکاری در آلمان را کاهش داد و اصلاحات فرانسه در سال ۲۰۱۲، معیارهای واجد شرایط بودن را سخت تر کرد

مهم‌ترین نکاتی که از تجربه سایر کشورها در اجرای طرح بیمه بیکاری به دست می‌آید به شرح زیر است:

کشورهایی که بیمه بیکاری را به طور مؤثر با سیاست‌های فعال بازار کار ترکیب می‌کنند، اغلب نتایج بهتری می‌بینند. سیستم‌های «تعهد متقابل»^۱ که دریافت مزایا را به مشارکت در کمک‌های جست‌وجوی شغل، آموزش یا سایر سیاست‌های فعال بازار کار پیوند می‌دهد، نتایج بهتری به دنبال دارد همان طور که در مدل انعطاف‌پذیری دانمارک [۳۰] دیده می‌شود.

سیستم‌های بیمه بیکاری که به طور خودکار با شرایط اقتصادی تنظیم می‌شوند، می‌توانند ثبات اقتصاد کلان را افزایش دهند.^۲

1. Mutual Obligation

۲. البته این گزاره در شرایط رکود تورمی صحیح نیست و در شرایط رکود تورمی، ممکن است خود منجر به بی‌ثباتی شود. علاوه بر این آنچه می‌تواند در شرایط رکودی تقاضای کل را تحریک کند مخارج کل دولت است و بیمه بیکاری بخش کوچکی از هزینه دولت است. به عبارت دیگر این فرض با ثبات سایر شرایط در چنین تبیینی خیلی نقش دارد.



یکی دیگر از اقدام‌هایی که بر افزایش پوشش بیمه‌ای تأثیر مثبت دارد، گسترش معیارهای واجد شرایط بودن است که در آن کارگران پاره‌وقت، افراد خوداشتغال و کسانی که سابقه‌های شغلی غیر معمول دارند نیز مشمول این طرح می‌شوند.

نهادهای قوی برای مدیریت بیمه بیکاری و نظارت بر جست‌وجوی شغل می‌توانند نتایج را بهبود بخشند. می‌توان در زیرساخت‌های دیجیتال برای مدیریت بیمه بیکاری و خدمات تطابق شغل سرمایه‌گذاری کرد، همان‌طور که با ابتکارات دولت الکترونیک استونی این موضوع نشان داده شده است [۳۱].

تکامل سیستم‌های بیمه بیکاری متناسب با تحولات بازار کار یکی دیگر از توصیه‌هاست. ارزیابی‌های منظم و دقیق از سیستم‌های بیمه بیکاری باید در نظر گرفته شود و سپس تنظیمات مبتنی بر شواهد انجام شود [۳۲].

بیمه بیکاری چندین هدف (حمایت درآمدی، تثبیت اقتصاد کلان، تطابق کارآمد شغلی) را دنبال می‌کند که گاهی ممکن است با هم در تضاد باشند. اهداف باید اولویت‌بندی و سیاست‌ها بر این اساس طراحی شوند.

سیستم‌های بیمه بیکاری باید منابع مالی پایدار داشته باشند. بهتر است که سیستم‌های «رتبه‌بندی تجربی» و صندوق‌های ذخیره اجرا شود تا در دوران رونق اقتصادی ذخایر انباشته شود، همان‌طور که در سیستم ایالات متحده دیده می‌شود.

در حالی که بیمه بیکاری مزایای مهمی فراهم می‌کند، ممکن است مخاطرات اخلاقی نیز ایجاد کند و شدت جست‌وجوی شغل را کاهش دهد. سیستم‌های نظارت و تنبیه باید با در نظر گرفتن جوانب مختلف آن در نظر گرفته شود.

بیمه بیکاری می‌تواند آثار سرریز مهمی بر غیرمشمولین و حتی دیگر قسمت‌های اقتصاد داشته باشد. هنگام ارزیابی سیاست‌های بیمه بیکاری، باید آثار آنها را فراتر از نتایج به‌دست آمده صرفاً برای گیرندگان، در نظر گرفت.

سطح مزایا و مدت زمان آن می‌تواند به‌طور قابل توجهی بر رفتار جست‌وجوی شغل و مدت زمان بیکاری تأثیر بگذارد. بنابراین، لازم است تا سیاستگذاران بین ارائه حمایت درآمدی کافی و حفظ انگیزه‌های جست‌وجوی شغل، تعادل ایجاد کنند.

۲-۴. کمک‌های بیکاری

کمک‌های بیکاری، که به‌عنوان مزایای بیکاری یا کمک‌های اجتماعی برای بیکاران نیز شناخته می‌شود، معمولاً یک مزیت مبتنی بر آزمون وسیع است که به افراد بیکاری ارائه می‌شود که یا مزایای بیمه بیکاری خود را تمام کرده‌اند یا واجد شرایط دریافت آن نیستند. کشورها به‌دلایل متعددی کمک‌های بیکاری را اجرا کردند.

کمک‌های بیکاری که در برخی کشورها با عنوان مزایای بیکاری یا کمک‌های اجتماعی برای بیکاران نیز شناخته می‌شود، نوعی حمایت مالی مبتنی بر آزمون وسیع است که با اهداف متنوعی طراحی و اجرا شده است. مهمترین هدف این سیاست، ایجاد یک شبکه حمایتی برای بیکاران بلندمدت است که یا مزایای بیمه بیکاری خود را از دست داده‌اند و یا اساساً واجد شرایط دریافت آن نیستند. این حمایت به‌ویژه در دوران رکود اقتصادی که بیکاری طولانی‌مدت افزایش می‌یابد، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. در کنار این هدف اصلی، کمک‌های بیکاری نقش مهمی در پیشگیری از فقر و حفظ قابلیت اشتغال افراد بیکار ایفا می‌کند. این سیاست با ارائه سطح پایه‌ای از حمایت مالی، از یک سو مانع سقوط خانوارها به زیر خط فقر می‌شود و از سوی دیگر، با حفظ ارتباط بیکاران با بازار کار، از افت مهارت‌ها و کاهش قابلیت استخدام آنها جلوگیری می‌کند. همچنین، این سیاست پوشش حمایتی را به گروه‌های خاصی مانند تازه‌واردان به بازار کار یا افرادی که سابقه کاری نامنظم دارند و معمولاً از پوشش بیمه بیکاری محروم هستند، گسترش می‌دهد. در سطح کلان‌تر، کمک‌های بیکاری به‌عنوان ابزاری برای حفظ انسجام اجتماعی و ثبات سیاسی عمل می‌کند. این امر به‌ویژه در دوره‌های بحران اقتصادی و بیکاری بالا اهمیت می‌یابد، زیرا با فراهم کردن حداقل معیشت

برای بیکاران، از تنش‌های اجتماعی و سیاسی ناشی از فقر و محرومیت می‌کاهد. به این ترتیب، کمک‌های بیکاری علاوه بر اهداف اقتصادی و اجتماعی، کارکردی سیاسی نیز دارد و به پایداری جامعه کمک می‌کند.

برخلاف بیمه بیکاری که اغلب از طریق حق بیمه‌های خاص تأمین می‌شود، تأمین بودجه کمک‌های بیکاری معمولاً از درآمدهای عمومی دولت صورت می‌گیرد. این تفاوت به ماهیت غیرمشارکتی و مبتنی بر آزمون وسیع کمک‌های بیکاری بازمی‌گردد. مکانیسم‌های تأمین بودجه ممکن است شامل موارد زیر باشد:

مالیات عمومی: اکثر کشورها کمک‌های بیکاری را از طریق درآمدهای عمومی مالیاتی خود تأمین می‌کنند.

مالیات‌های اختصاصی تأمین اجتماعی: برخی کشورها از بخشی از مالیات‌های اخذ شده جهت سیستم تأمین اجتماعی گسترده‌تر خود برای تأمین مالی کمک‌های بیکاری استفاده می‌کنند.

ترکیبی از تأمین مالی ملی و محلی: در برخی کشورها، کمک‌های بیکاری به‌طور مشترک توسط دولت‌های ملی و محلی تأمین می‌شود. در آلمان، نظام کمک‌های بیکاری به صورت دو لایه طراحی شده است. لایه اول که تحت عنوان بیمه بیکاری (Arbeitslosengeld I) شناخته می‌شود، از محل حق بیمه‌های پرداختی کارفرمایان و کارگران تأمین مالی می‌شود و مدیریت آن بر عهده آژانس فدرال کار است. لایه دوم یا کمک بیکاری (Arbeitslosengeld II) که به Hartz IV نیز معروف است، عمدتاً از محل بودجه فدرال تأمین می‌شود، اما شهرداری‌ها نیز در تأمین هزینه‌های مسکن و گرمایش مشارکت دارند. در مقابل، استرالیا از یک نظام تک‌لایه بهره می‌برد که در آن کمک بیکاری تحت عنوان JobSeeker Payment ارائه می‌شود. در این نظام، بخش عمده تأمین مالی بر عهده دولت فدرال است و ایالت‌ها و مناطق تنها در برخی خدمات جانبی مشارکت می‌کنند. مدیریت این نظام توسط Centrelink که بخشی از Services Australia است، انجام می‌شود و برنامه‌های اشتغال محلی نیز با مشارکت دولت‌های ایالتی اجرا می‌شوند. سیستم‌های کمک بیکاری در کشورهای مختلف طی زمان دستخوش تغییرات متعددی بوده‌اند، که اغلب به عنوان بخشی از اصلاحات گسترده‌تر در نظام‌های رفاهی صورت گرفته است. بسیاری از کشورها تلاش کرده‌اند تا با افزایش یکپارچگی بین کمک‌های بیکاری و سیاست‌های فعال بازار کار، که به آن «فعال‌سازی» نیز گفته می‌شود، بهره‌وری این سیستم‌ها را افزایش دهند.

برخی کشورها با سخت‌گیرانه‌تر کردن معیارهای واجد شرایط بودن و افزایش شروط دریافت کمک‌های بیکاری، سعی در کاهش مدت زمان بیکاری داشته‌اند. به عنوان مثال، ون (۲۰۱۲) [۳۳] نشان می‌دهد که تشدید تحریم‌ها و معیارهای سخت‌گیرانه‌تر، با کاهش مدت زمان دریافت مزایا همراه بوده است. با این حال، او هشدار می‌دهد که این اقدام‌ها ممکن است بر کیفیت تطابق شغلی و درآمدهای پس از بیکاری تأثیر منفی بگذارد.

در پاسخ به فشارهای مالی و تغییرات در شرایط بازار کار، برخی کشورها سطح و مدت مزایای کمک بیکاری را تنظیم کرده‌اند. فاربر و والتا (۲۰۱۵) [۳۴] در مطالعه‌ای دریافته‌اند که تمدید مدت مزایای بیکاری در ایالات متحده در طول رکود بزرگ، تأثیرات کوچک اما معناداری بر افزایش مدت زمان بیکاری داشته است.

ادغام کمک‌های بیکاری با سایر مزایا برای ایجاد سیستم‌های یکپارچه‌تر نیز در برخی کشورها انجام شده است. این اقدام می‌تواند به ساده‌سازی فرایندها و بهبود کارایی سیستم‌های حمایت اجتماعی کمک کند.

جمع‌بندی تجربه اجرای کمک‌های بیکاری در کشورهای مختلف، موارد کلیدی زیر را نشان می‌دهد:

۱. حفظ تعادل بین حمایت و انگیزه‌های کاری: کمک‌های بیکاری باید به گونه‌ای طراحی شوند که حمایت کافی از افراد بیکار فراهم کنند، بدون آنکه انگیزه‌های آنها برای بازگشت به کار را کاهش دهند. ایمرل و اسکارپتا (۲۰۱۲) [۳۵] پیشنهاد می‌کنند که کاهش تدریجی مزایا با افزایش درآمد، می‌تواند اطمینان حاصل کند که کار کردن همیشه به صرفه است. نگرانی‌هایی وجود دارد که کمک‌های بیکاری ممکن است



انگیزه‌ها برای کار کردن را کاهش دهد، اما با طراحی مناسب و ایجاد مشوق‌های کاری، می‌توان این آثار منفی را کاهش داد. به‌عنوان مثال، برخی کشورها سیستم‌های کاهش تدریجی مزایا را اجرا کرده‌اند که با شروع کار، مزایا به تدریج کاهش می‌یابد تا افراد ترغیب به پذیرش اشتغال شوند.

۲. ترکیب کمک‌های بیکاری با اقدام‌های فعال بازار کار: کمک‌های بیکاری زمانی مؤثرتر هستند که با برنامه‌های فعال برای حمایت از اشتغال مجدد ترکیب شوند. ایچ‌پورست و کنله-سیدل (۲۰۰۸) [۳۶] تأکید می‌کنند که پیوند دادن دریافت مزایا به جست‌وجوی فعال شغل، آموزش‌های مهارتی و برنامه‌های بازآموزی، می‌تواند به تسریع بازگشت به کار کمک کند. به‌عنوان مثال، در برخی کشورها، دریافت‌کنندگان کمک‌های بیکاری موظف به شرکت در دوره‌های آموزشی یا ارائه شواهدی از جست‌وجوی شغل هستند.

۳. تنظیمات خودکار بر اساس شرایط اقتصادی: طراحی بهینه کمک‌های بیکاری ممکن است بسته به شرایط اقتصادی متفاوت باشد. اندرسن (۲۰۱۵) [۳۷] پیشنهاد می‌کند که تنظیمات خودکار برای مدت زمان کمک‌های بیکاری بر اساس شاخص‌های اقتصادی اجرا شود. برای مثال، در دوره‌های رکود اقتصادی، مدت زمان دریافت مزایا به‌طور خودکار افزایش یابد. در ایالات متحده، برنامه مزایای تمدید شده (EB) نمونه‌ای از این رویکرد است که با افزایش نرخ بیکاری، مدت زمان مزایا را افزایش می‌دهد.

۴. پوشش گسترده‌تر برای انواع مختلف کارگران: سیستم‌های سنتی کمک‌های بیکاری اغلب کارگران با اشتغال غیرمعمول را به‌طور کافی پوشش نمی‌دهند. اسپاسوا و همکاران (۲۰۱۷) [۳۸] پیشنهاد می‌کنند که سیستم‌های کمک بیکاری باید برای پوشش بهتر کارگران پاره‌وقت، خوداشتغال و کسانی که تاریخچه کاری نامنظم دارند، گسترش یابند. به‌عنوان مثال، برخی کشورها معیارهای واجد شرایط بودن را تعدیل کرده‌اند تا این گروه‌ها نیز بتوانند از مزایا بهره‌مند شوند.

۵. تعامل با سایر سیستم‌های حمایت اجتماعی: کمک‌های بیکاری با سایر بخش‌های سیستم حمایت اجتماعی، مانند کمک‌های مسکن و مزایای کاری، در تعامل است. ایمرل (۲۰۱۲) [۳۹] تأکید می‌کند که انسجام و هماهنگی بین انواع مختلف مزایا می‌تواند از دام‌های فقر جلوگیری کرده و مشوق‌های کاری را بهبود بخشد. برای مثال، اگر افزایش درآمد از طریق اشتغال منجر به کاهش شدید سایر مزایا شود، ممکن است انگیزه برای پذیرش کار کاهش یابد.

۶. آثار بر کاهش فقر: کمک‌های بیکاری در کاهش فقر در میان بیکاران مؤثر بوده است. بردی و همکاران (۲۰۰۹) [۴۰] در مطالعه‌ای بر روی هجده دموکراسی مرفه در یافتند که مزایای بیکاری به‌طور قابل توجهی فقر را کاهش می‌دهند. با این حال، کفایت این کمک‌ها در جلوگیری از فقر متفاوت است. در بسیاری از کشورهای OECD، کمک‌های بیکاری به تنهایی برای بالا بردن خانوارها از خط فقر کافی نیست و نیاز به حمایت‌های تکمیلی وجود دارد.

۷. توجه به پایداری مالی: مخارج کمک‌های بیکاری می‌تواند در دوران رکود اقتصادی به‌طور قابل توجهی افزایش یابد و فشارهای مالی ایجاد کند. دالت و همکاران (۲۰۱۲) [۴۱] پیشنهاد می‌کنند که سیستم‌های کمک بیکاری با تثبیت‌کننده‌های مالی داخلی طراحی شوند و مکانیسم‌های تأمین مالی اختصاصی داشته باشند. این می‌تواند شامل ایجاد صندوق‌های ذخیره در دوران رونق اقتصادی برای استفاده در دوران رکود باشد.

۸. نیاز به ارزیابی و بهبود مستمر: آثار کمک‌های بیکاری می‌تواند در طول زمان تغییر کند و در میان گروه‌های جمعیتی مختلف متفاوت باشد. کریون و وان دن برگ (۲۰۱۶) [۴۲] بر اهمیت ارزیابی‌های منظم و دقیق از سیستم‌های کمک بیکاری تأکید می‌کنند تا براساس شواهد، تنظیمات لازم صورت گیرد.

۹. کاهش هزینه اجتماعی: نگرش منفی به دریافت کمک‌های اجتماعی و انگ مرتبط با آن می‌تواند باعث کاهش استفاده از مزایا و تأثیر منفی بر رفاه مشمولین شود [۴۳]. بامبرگ (۲۰۱۶) [۴۴] پیشنهاد می‌کند که کمک‌های بیکاری باید به‌گونه‌ای طراحی و اطلاع‌رسانی شوند

که بر نقش آنها به عنوان یک حق اجتماعی و حمایت از جست‌وجوی شغل تأکید شود، نه یک کمک خیریه.

۱۰. **ساده‌سازی رویه‌های اداری:** رویه‌های اداری پیچیده می‌تواند موانع دسترسی ایجاد کرده و هزینه‌ها را افزایش دهد. میلار و بنت (۲۰۱۷) [۴۵] توصیه می‌کنند که فرایندهای درخواست و بازبینی ساده‌سازی شود و از فناوری‌های دیجیتال برای افزایش کارایی استفاده شود. به عنوان مثال، ایجاد پلتفرم‌های آنلاین برای ثبت درخواست‌ها و پیگیری وضعیت می‌تواند به کاهش موانع کمک کند.

۱۱. **هموار کردن گذار به اشتغال:** کاهش شدید مزایا هنگام شروع کار می‌تواند انگیزه برای پذیرش مشاغل کم‌درآمد را کاهش دهد. بروئر و همکاران (۲۰۱۹) [۴۶] پیشنهاد می‌کنند که برای تسهیل گذار از کمک‌های بیکاری به اشتغال، مزایای کاری اجرا یا گسترش یابد. این امر می‌تواند شامل اعتبارهای مالیاتی برای کارگران کم‌درآمد یا حفظ بخشی از مزایا در دوره‌های اولیه اشتغال باشد.

تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که طراحی مؤثر سیستم‌های کمک بیکاری نیازمند تعادل دقیق بین ارائه حمایت کافی و حفظ انگیزه‌های کاری است. ادغام اقدام‌های فعال بازار کار، تنظیمات انعطاف‌پذیر بر اساس شرایط اقتصادی، گسترش پوشش به انواع مختلف کارگران، و توجه به تعامل با سایر سیستم‌های حمایت اجتماعی، از جمله راهکارهای مؤثر در این زمینه هستند. علاوه بر این، ساده‌سازی رویه‌های اداری، کاهش انگ اجتماعی، و تسهیل گذار به اشتغال می‌تواند به بهبود کارایی و اثرگذاری این سیستم‌ها کمک کند.

۳-۴. طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد^۱

طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد، که به عنوان برنامه‌های پیش از بازنشستگی یا مسیرهای خروج زود هنگام نیز شناخته می‌شوند، در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در بسیاری از کشورهای جهان، به ویژه اروپا، معرفی شدند. این سیاست‌ها با اهداف متعددی اجرا شدند که برخی از آنها در عمل به نتایج مورد انتظار نرسیدند.

یکی از اهداف اصلی این طرح‌ها، کاهش بیکاری در میان جوانان بود. با افزایش نرخ بیکاری، بسیاری از کشورها بازنشستگی پیش از موعد را راهی برای آزادسازی فرصت‌های شغلی برای نسل‌های جوان‌تر می‌دیدند. این رویکرد مبتنی بر فرضیه‌ای بود که اعتقاد داشت تعداد مشاغل در اقتصاد ثابت است؛ اما تحقیقات بعدی نشان داد که این فرضیه اشتباه بوده است [۲۰].

هدف دیگر، تسهیل بازسازی صنایع رو به زوال، به ویژه در بخش‌های تولید و معدن بود. این طرح‌ها به عنوان راه‌حلی اجتماعی برای کاهش نیروی کار در این صنایع بدون ایجاد تنش‌های اجتماعی مورد استفاده قرار گرفتند [۴۷]. به عنوان مثال، در صنایعی که با کاهش تقاضا و تولید مواجه بودند، بازنشستگی پیش از موعد به کارگران مسن‌تر امکان می‌داد تا زودتر از بازار کار خارج شوند و فضا را برای تغییرات ساختاری فراهم کنند. برخی سیاستگذاران معتقد بودند که جایگزینی کارگران مسن‌تر با جوان‌ترها می‌تواند به بهبود بهره‌وری منجر شود. فرض بر این بود که کارگران جوان‌تر توانایی بیشتری در تطبیق با فناوری‌های جدید و روش‌های مدرن کار دارند [۴۸]. با این حال، مطالعات نشان داد که این انتظار به طور کلی محقق نشده و ساختار سنی نیروی کار تأثیر کمی بر بهره‌وری داشته است.

حمایت از کارگران مسن که در اواخر دوران کاری خود شغل‌شان را از دست می‌دادند نیز یکی از دلایل اجرای این طرح‌ها بود. این کارگران ممکن بود با دشواری‌های جدی در یافتن شغل جدید مواجه شوند؛ بنابراین بازنشستگی پیش از موعد به عنوان شبکه‌ای حمایتی عمل می‌کرد [۴۹]. این طرح‌ها اغلب مورد استقبال اتحادیه‌های کارگری و برخی گروه‌های رأی‌دهنده قرار می‌گرفتند و از این رو جذابیت سیاسی داشتند [۵۰]. سیاست‌مداران با اجرای این طرح‌ها می‌توانستند حمایت بخش‌هایی از جامعه را جلب کنند.

تأمین مالی اجرای این طرح‌ها در کشورهای مختلف از منابع متفاوتی صورت می‌گرفت. برخی کشورها بخشی از هزینه‌ها را مستقیماً از مالیات‌های عمومی تأمین می‌کردند. در برخی موارد، از صندوق‌های بازنشستگی یا بیمه بیکاری برای تأمین مالی استفاده می‌شد. کارفرمایان

1. Early Retirement Schemes



نیز در برخی طرح‌ها موظف به مشارکت مالی بودند، به‌ویژه در طرح‌های صنعت‌محور. به‌عنوان نمونه، در فرانسه، صندوق ملی اشتغال^۱ برای تأمین مالی طرح‌های مختلف بازنشستگی پیش از موعد استفاده می‌شود [۵۱].

با این حال، بررسی‌ها نشان می‌دهد که اجرای این طرح‌ها در تحقق اهداف مورد نظر موفق نبوده است. به‌عنوان مثال، انتظار می‌رفت که اجرای این طرح باعث کاهش بیکاری شود، اما گروه و وایز (۲۰۱۰) در مطالعه‌ای بین‌المللی جامع نشان دادند که هیچ شواهدی مبنی بر اینکه خروج افراد مسن از نیروی کار باعث آزاد شدن فرصت‌های شغلی برای جوانان می‌شود، وجود ندارد.

علاوه بر این، این طرح‌ها به‌طور قابل توجهی مشارکت نیروی کار مسن را کاهش دادند. بورش-سوپان و اشناپل (۲۰۱۰) [۴۹] نشان دادند که در آلمان، نرخ مشارکت مردان ۶۰ تا ۶۴ ساله در دهه ۱۹۹۰ به شدت کاهش یافت، که عمدتاً به دلیل سیاست‌های بازنشستگی پیش از موعد بود. از نظر مالی، این طرح‌ها برای دولت‌ها پرهزینه بودند. گزارش OECD (۲۰۰۶) تأکید می‌کند که این طرح‌ها به افزایش هزینه‌های بازنشستگی و کاهش پایه مالیاتی منجر شدند. هزینه‌های بالا، فشارهای مالی زیادی بر سیستم‌های بازنشستگی و بودجه عمومی وارد کرد.

انتظار می‌رفت که با جایگزینی کارگران مسن تر با جوان ترها، بهره‌وری افزایش یابد، اما این امر محقق نشد. ایلمکناس و مالیرانتا (۲۰۰۷) [۴۸] با استفاده از داده‌های فنلاند دریافتند که ساختار سنی نیروی کار تأثیر کمی بر بهره‌وری داشته است.

در حالی که این طرح‌ها برای حمایت از کارگران مسن تر طراحی شده بودند، برخی مطالعات آثار منفی بر سلامت و رفاه نشان دادند. کوهن و همکاران (۲۰۰۹) [۵۲] در مطالعه‌ای بر یک برنامه بازنشستگی پیش از موعد در اتریش دریافتند که بازنشستگی پیش از موعد منجر به افزایش قابل توجه خطر مرگ زودرس در مردان شد.

همچنین، این طرح‌ها نگرانی‌هایی در مورد عدالت بین نسلی ایجاد کردند، زیرا منابع راز نسل‌های جوان تر به نسل‌های مسن تر منتقل می‌کردند [۵۰]. این موضوع می‌توانست به نارضایتی در میان نسل‌های جوان تر منجر شود که احساس می‌کردند بار مالی بیشتری را تحمل می‌کنند. با توجه به اینکه اجرای این طرح‌ها در تحقق اهداف مورد نظر موفقیت‌آمیز نبود، در طول زمان اکثر کشورها از طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد فاصله گرفتند و آنها را با سیاست‌هایی که هدفشان افزایش مدت زمان اشتغال است، جایگزین کردند. بسیاری از کشورها به تدریج مسیرهای خروج زود هنگام را حذف یا دسترسی به آنها را محدود کردند. این امر به‌طور کلی منجر به افزایش سن واقعی بازنشستگی شد. به‌عنوان مثال، اروپا و همکاران (۲۰۰۹) [۵۳] دریافتند که اصلاحات بسته شدن مسیرهای خروج زود هنگام در کشورهای اتحادیه اروپا با افزایش نرخ اشتغال کارگران مسن مرتبط بود.

همچنین، به‌عنوان بخشی از اصلاحات گسترده تر بازنشستگی، بسیاری از کشورها سن بازنشستگی استاندارد را افزایش دادند. اشتابلی و زویمولر (۲۰۱۳) [۵۴] دریافتند که افزایش سن بازنشستگی پیش از موعد در اتریش به افزایش قابل توجهی در اشتغال کارگران مسن منجر شد. برخی کشورها طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد را با گزینه‌های بازنشستگی انعطاف پذیر که امکان خروج تدریجی از بازار کار را فراهم می‌کند، جایگزین کردند. به‌عنوان مثال، طرح بازنشستگی جزئی اتریش در کاهش خروج زود هنگام از نیروی کار موفق بود، هر چند این طرح با هزینه‌های مالی قابل توجهی همراه بود [۵۵].

بسیاری از کشورها تمرکز خود را به سیاست‌های «پیری فعال» تغییر داده‌اند که هدفشان نگاه داشتن کارگران مسن تر در نیروی کار است. برای مثال، فنلاند در اواخر دهه ۱۹۹۰ «برنامه ملی برای کارگران مسن» را اجرا کرد که جایگزین بازنشستگی پیش از موعد شد.

در برخی کشورها نیز اصلاحات خاصی اجرا شد. به‌عنوان نمونه، هلند طرح بازنشستگی پیش از موعد (VUT) را در دهه ۲۰۰۰ با طرح پیش بازنشستگی کمتر سخاوتمندانه جایگزین کرد. این اصلاحات باعث افزایش ۲۵ واحد درصدی در نرخ مشارکت نیروی کار مسن تر شد [۵۶].

1. Fonds National de l'Emploi

2. Uittreding Vervroegde (VU)

با توجه به تجارب به‌دست آمده، چند نکته کلیدی برای سیاست‌گذاری در این زمینه پیشنهاد می‌شود. نخست، این ایده که بازنشستگی پیش از موعد فرصت‌های شغلی را برای کارگران جوان‌تر آزاد می‌کند، نادرست است. سیاست‌گذاران باید بر سیاست‌هایی تمرکز کنند که افزایش کل تقاضای نیروی کار است، نه بازتوزیع تعداد مفروض شغل‌های موجود [۲۰]. دوم، طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد در بسیاری از کشورها از نظر تأمین مالی پایدار نیستند. هر سیاست بازار کاری باید بر اساس پیامدهای مالی بلندمدت آن، از جمله تأثیرات بر سیستم‌های بازنشستگی و درآمدهای مالیاتی، ارزیابی شود. سوم، شواهد نشان می‌دهد که بازنشستگی پیش از موعد نوعی حمایت اجتماعی فراهم می‌کند که اغلب به نتایج ناکارآمد در بازار کار منجر می‌شود. توصیه می‌شود سیاست‌هایی طراحی شود که حمایت اجتماعی لازم را فراهم کنند، بدون اینکه انگیزه‌های قوی برای خروج زود هنگام از بازار کار ایجاد کنند [۴۷].

چهارم، انتقال ناگهانی از کار تمام‌وقت به بازنشستگی کامل می‌تواند هم برای افراد و هم برای اقتصاد نامطلوب باشد. بهتر است سیاست‌هایی اجرا شود که امکان انتقال تدریجی به بازنشستگی را فراهم کنند، مانند طرح‌های بازنشستگی جزئی یا ساعات کاری انعطاف‌پذیر برای کارگران مسن‌تر [۵۵]. پنجم، یکی از دلایل اجرای بازنشستگی پیش از موعد، تصورات غلطی بود که کارگران مسن‌تر نمی‌توانند با فناوری‌های جدید سازگار شوند. باید در برنامه‌های آموزش مادام‌العمر و آموزش‌های شغلی سرمایه‌گذاری شود تا مهارت‌های کارگران در طول دوران کاری آنها به‌روزرسانی شود [۵۷]. ششم، بازنشستگی پیش از موعد می‌تواند آثار منفی بر سلامت و رفاه برخی افراد داشته باشد. سیاست‌های پیری فعال که مشارکت اجتماعی و فعالیت بدنی را در میان افراد مسن، چه شاغل و چه بازنشسته، تشویق می‌کند، باید ترویج شود [۵۲].

هفتم، طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد ممکن است کلیشه‌های منفی در مورد کارگران مسن‌تر را تقویت کرده باشند. قوانین ضد تبعیض سنی باید اجرا و اعمال شود و آگاهی درباره ارزش تنوع سنی در محیط کار ترویج شود [۵۸].

هشتم، طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد اغلب با اهداف دیگر سیاستی، مانند تضمین پایداری بازنشستگی، در تضاد هستند. باید انسجام در سراسر حوزه‌های سیاستی مختلف، از جمله سیاست‌های بازار کار، سیاست‌های بازنشستگی و سیاست‌های آموزشی، تضمین شود. نهم، تغییرات ناگهانی در سیاست‌های بازنشستگی می‌تواند مخمل و از نظر سیاسی دشوار باشد. توصیه می‌شود تغییرات در سیاست‌های بازنشستگی به تدریج اجرا شود، با اطلاع‌رسانی واضح و دوره‌های گذار مناسب [۵۹].

دهم، تأثیرات سیاست‌های بازار کار باید به‌طور منظم ارزیابی شود و آمادگی برای تنظیم مجدد سیاست‌ها بر اساس شرایط اقتصادی و جمعیتی در حال تغییر وجود داشته باشد [۶۰].

تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد، به‌رغم اهداف اولیه، در تحقق نتایج مورد انتظار موفق نبوده‌اند و حتی برخی پیامدهای منفی را به‌همراه داشته‌اند. بنابراین، بازنگری در این سیاست‌ها و تمرکز بر راهکارهایی که مشارکت نیروی کار مسن را افزایش داده و از توانمندی‌های آنها بهره‌برداری کند، ضروری است. سیاست‌گذاران باید با در نظر گرفتن پیامدهای مالی، اجتماعی و اقتصادی، راهکارهایی را طراحی کنند که نه تنها از کارگران مسن حمایت کنند، بلکه به بهبود کلی بازار کار و اقتصاد نیز کمک کنند.

۴-۴. طرح‌های کار کوتاه‌مدت^۱

طرح‌های کار کوتاه‌مدت برنامه‌هایی هستند که در آن کارفرمایان می‌توانند در دوران رکود اقتصادی به‌طور موقت ساعات کاری کارکنان را کاهش دهند، در حالی که دولت برای ساعاتی که کارکنان کار نکرده‌اند، حمایت درآمدی ارائه می‌دهد. این طرح‌ها به دلایل مختلفی در کشورهای گوناگون اجرا شده‌اند.

1. Short-Time Work Schemes



هدف اصلی از اجرای طرح‌های کار کوتاه‌مدت، جلوگیری از اخراج کارکنان در دوران رکودهای اقتصادی موقت است. با اجازه دادن به شرکت‌ها برای کاهش هزینه‌های نیروی کار بدون نیاز به اخراج، این طرح‌ها به حفظ اشتغال کمک می‌کنند [۶۱]. همچنین، طرح‌های کار کوتاه‌مدت به عنوان یک تثبیت‌کننده خود کار عمل می‌کنند و با حفظ درآمد کارکنان، به ثبات اقتصادی و حفظ هزینه‌های مصرف‌کننده در دوران رکود کمک می‌کنند [۶۲].

با متصل نگه داشتن کارکنان به کارفرمایان خود، این طرح‌ها به حفظ مهارت‌ها و دانش خاص شرکت کمک کرده و بازیابی سریع‌تر زمانی که شرایط اقتصادی بهبود می‌یابد، تسهیل می‌کنند [۶۳]. علاوه بر این، طرح‌های کار کوتاه‌مدت اجازه می‌دهند تا هزینه‌های رکود اقتصادی بین کارفرمایان، کارکنان و دولت تقسیم شود، که این امر به ترویج انسجام اجتماعی کمک می‌کند [۶۴].

طرح‌های کار کوتاه‌مدت یک ابزار سریع و انعطاف‌پذیر برای سیاستگذاران فراهم می‌کنند تا به شوک‌های اقتصادی ناگهانی پاسخ دهند، همان‌طور که در طول بحران مالی ۲۰۰۸ و همه‌گیری کووید-۱۹ در سال ۲۰۲۰ نشان داده شد [۶۵]. دلایل مهم اجرای این طرح‌ها شامل رکودهای اقتصادی یا شوک‌های اقتصادی ناگهانی، تمایل به جلوگیری از افزایش شدید بیکاری، فشار از سمت صنایعی که با کاهش موقت تقاضا روبه‌رو هستند، نیاز به سیاست‌های مکمل برای بیمه بیکاری و تأثیر مدل‌های موفق در سایر کشورها مانند «Kurzarbeit» آلمان است. مخارج طرح‌های کار کوتاه‌مدت به‌طور قابل توجهی در میان کشورها و در طول زمان متفاوت است و معمولاً در دوران بحران‌های اقتصادی به اوج می‌رسد. تأمین بودجه این طرح‌ها نیز در میان کشورها متفاوت است، اما معمولاً از طریق صندوق‌های بیمه بیکاری یا درآمدهای عمومی مالیاتی صورت می‌گیرد. در برخی سیستم‌ها، کارفرمایان موظف به پوشش بخشی از هزینه‌ها هستند. به عنوان مثال، در آلمان طرح «Kurzarbeit» عمدتاً از طریق سیستم بیمه بیکاری تأمین می‌شود، با بودجه اضافی از درآمدهای عمومی دولت در دوران بحران [۶۶]. در ایالات متحده، برنامه‌های جبران کار کوتاه‌مدت از طریق صندوق‌های بیمه بیکاری ایالتی تأمین می‌شود، با حمایت اضافی دولت فدرال در دوران همه‌گیری کووید-۱۹ [۶۷].

تأثیرات طرح‌های کار کوتاه‌مدت، به‌ویژه پس از بحران مالی ۲۰۰۹-۲۰۰۸ و همه‌گیری کووید-۱۹، به‌طور گسترده‌ای بررسی شده است. نتایج نشان می‌دهد که این طرح‌ها در حفظ شغل‌ها در دوران رکود اقتصادی مؤثر بوده‌اند. هیجن و مارتین (۲۰۱۳) [۶۸] دریافتند که طرح‌های کار کوتاه‌مدت نقش مهمی در حفظ شغل‌ها در طول بحران ۲۰۰۹-۲۰۰۸، به‌ویژه در آلمان و ژاپن داشتند. کاهوک و همکاران (۲۰۲۱) [۶۹] دریافتند که طرح کار کوتاه‌مدت فرانسه در طول بحران کووید-۱۹ شغل‌ها را حفظ کرد، اما با اتلاف منابع قابل توجهی همراه بود.

طرح‌های کار کوتاه‌مدت به عنوان یک تثبیت‌کننده خود کار عمل می‌کنند. باله و همکاران (۲۰۱۶) دریافتند که طرح «Kurzarbeit» آلمان در طول رکود بزرگ، رشد بیکاری را به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش داد. این طرح‌ها می‌توانند به بقای شرکت‌ها در دوران رکود اقتصادی کمک کنند. کوپ و سیگنتالر (۲۰۲۱) [۷۰] دریافتند که طرح کار کوتاه‌مدت سوئیس در دوران بحران کووید-۱۹ ورشکستگی شرکت‌ها را کاهش داد. با این حال، طرح‌های کار کوتاه‌مدت می‌توانند بر جریان‌های بازار کار تأثیر بگذارند. کوپر و همکاران (۲۰۱۷) [۷۱] دریافتند که این طرح‌ها هر دو نرخ تخریب شغل و ایجاد شغل را کاهش می‌دهند و ممکن است باز تخصیص نیروی کار را کند کنند. همچنین، تأثیرات این طرح‌ها می‌تواند بر کارگران متفاوت باشد. در حالی که در کوتاه‌مدت شغل‌ها را حفظ می‌کند، جیپونی و لاندیس (۲۰۲۰) [۷۲] دریافتند که کارگران ایتالیایی در شرکت‌هایی که در دوران رکود بزرگ از طرح‌های کار کوتاه‌مدت به‌طور شدیدتر استفاده کردند، در بلندمدت نرخ‌های اشتغال و درآمدهای پایین‌تری داشتند.

تأثیرات طرح‌های کار کوتاه‌مدت می‌تواند در بخش‌ها و نوع شرکت‌ها متفاوت باشد. به عنوان مثال، لیدون و همکاران (۲۰۱۹) [۷۳] دریافتند که این طرح‌ها در حفظ شغل‌ها در بخش تولید در دوران رکود بزرگ مؤثرتر از بخش خدمات بودند.

بسیاری از کشورها برای افزایش اثربخشی اجرای طرح‌های کار کوتاه‌مدت، اصلاحات متعددی انجام داده‌اند. در دوران بحران ۲۰۰۹-۲۰۰۸

و همه‌گیری کووید-۱۹، بسیاری از کشورها پوشش این طرح‌ها را گسترش دادند و بخش‌ها و انواع کارگران بیشتری را شامل کردند. این اصلاحات جذب افراد در این طرح‌ها را افزایش داد و در حفظ شغل‌ها مؤثر بود، اما هزینه‌ها را نیز افزایش داد. برای مثال، جیپونی و لاندیس (۲۰۲۰) [۷۲] دریافتند که گسترش «Cassa Integrazione Guadagni» ایتالیا در دوران رکود بزرگ شغل‌ها را حفظ کرد، اما با هزینه بالایی به ازای هر شغل حفظ شده همراه بود.

برخی کشورها سخاوتمندی و مدت زمان مزایای طرح‌های کار کوتاه‌مدت را تنظیم کرده‌اند. وری و بروکر (۲۰۱۱) [۷۴] دریافتند که نرخ‌های جایگزینی بالاتر در این طرح‌ها با استفاده بیشتر از آنها در دوران رکود بزرگ همراه بوده است. بسیاری از کشورها رویه‌های درخواست را ساده کرده‌اند، به‌ویژه در دوران همه‌گیری کووید-۱۹، تا استفاده سریع‌تر را تسهیل کنند. این اقدام منجر به استفاده بسیار گسترده‌تر از طرح‌های کار کوتاه‌مدت شد. برای مثال، در آلمان تعداد کارگران در طرح «Kurzarbeit» در سال ۲۰۲۰ به حدود ۱۰ میلیون نفر رسید، در مقایسه با حدود ۱.۵ میلیون نفر در اوج بحران ۲۰۰۹-۲۰۰۸.

برخی کشورها این طرح‌ها را با الزامات یا مشوق‌های آموزشی پیوند داده‌اند. این اقدام می‌تواند به بهبود مهارت‌های کارگران کمک کند، اما استفاده از آن اغلب کم بوده است. وبر و همکاران (۲۰۲۳) [۷۵] دریافتند که استفاده از آموزش در طول طرح‌های کار کوتاه‌مدت در هلند در دوران بحران کووید-۱۹ محدود بوده است. در ایالات متحده، گسترش حمایت فدرال برای برنامه‌های جبران کار کوتاه‌مدت ایالتی از طریق قانون «CARES» در سال ۲۰۲۰ انجام شد. در حالی که این اقدام آگاهی و استفاده از این برنامه‌ها را افزایش داد، استفاده از آنها در مقایسه با کشورهای اروپایی نسبتاً پایین باقی مانده است [۷۶].

به‌عنوان نمونه‌ای دیگر، فرانسه در سال ۲۰۲۰ طرح «activité partielle» را اصلاح کرد، سخاوتمندی آن را افزایش داد و رویه‌ها را ساده‌سازی کرد. این اصلاحات منجر به استفاده گسترده‌تر از این طرح در طول بحران کووید-۱۹ شد. تجربیات به‌دست آمده از اجرای این طرح‌ها در سطح جهان، توصیه‌های مهمی را ارائه می‌دهد.

نخست، طرح‌های کار کوتاه‌مدت زمانی مؤثرتر هستند که بتوانند به سرعت در پاسخ به شوک‌های اقتصادی فعال شوند. بنابراین، توصیه می‌شود این طرح‌ها به‌عنوان یک ویژگی دائمی در سیستم بازار کار حفظ شوند، با تدابیری برای مقیاس‌گذاری سریع در دوران بحران‌ها. دوم، در حالی که طرح‌های سخاوتمندانه کار کوتاه‌مدت می‌توانند شغل‌های بیشتری را حفظ کنند، اما ممکن است پرهزینه باشند و تعدیل‌های لازم در بازار کار را کند کنند. بنابراین، توصیه می‌شود ساختار مزایا با سطوح متفاوت یا سخاوتمندی محدود زمانی در نظر گرفته شود تا بین حفظ شغل، محدودیت‌های مالی و پویایی اقتصادی تعادل برقرار شود [۷۲].

سوم، طرح‌های کار کوتاه‌مدت زمانی مؤثرتر هستند که با فرصت‌های آموزشی و به‌روزرسانی مهارت‌ها ترکیب شوند. توصیه می‌شود مشوق‌ها یا الزامات آموزشی در طول دوره‌های کار کوتاه‌مدت، به‌ویژه برای درخواست‌های طولانی‌تر، در نظر گرفته شود.

چهارم، اثر بخشی این طرح‌ها در بخش‌ها و نوع شرکت‌ها متفاوت است. بنابراین، بهتر است ویژگی‌های طراحی خاص برای هر بخش در نظر گرفته شود، به‌طور بالقوه با معیارهای سخت‌تر در بخش‌هایی که کمتر تحت تأثیر شوک‌های موقت قرار دارند.

پنجم، طرح‌های کار کوتاه‌مدت می‌توانند موضوع سوءاستفاده یا تقلب باشند، به‌ویژه زمانی که به سرعت گسترش می‌یابند. باید سیستم‌های نظارتی قوی اجرا شود و سیستم‌های رتبه‌بندی تجربی برای جلوگیری از استفاده بیش از حد در نظر گرفته شود.

ششم، در حالی که این طرح‌ها در حفظ شغل‌ها در کوتاه‌مدت مؤثر هستند، استفاده طولانی‌مدت ممکن است تعدیل‌های لازم اقتصادی را به تأخیر بیندازد. بنابراین، می‌توان آنها را با محدودیت‌های زمانی یا کاهش سخاوتمندی در طول زمان طراحی کرد تا تعدیل‌های لازم در بازار کار تشویق شود.

هفتم، آگاهی کم و مدیریت پیچیده، به‌ویژه در میان شرکت‌های کوچک‌تر، می‌تواند استفاده از طرح‌های کار کوتاه‌مدت را محدود کند. بهتر است در کمپین‌های اطلاع‌رسانی و فرایندهای درخواست ساده‌تر، به‌خصوص با استفاده از فناوری‌های دیجیتال، سرمایه‌گذاری شود.



هشتم، این طرح‌ها با سایر سیاست‌های بازار کار و اجتماعی تعامل دارند. باید انسجام بین طرح‌های کار کوتاه‌مدت و سایر سیاست‌ها مانند بیمه بیکاری، کمک‌های جست‌وجوی شغل و قوانین حفاظت از اشتغال رعایت شود. نهم، بحران کووید-۱۹ اهمیت داشتن طرح‌های کار کوتاه‌مدت قوی را برجسته کرد. توصیه می‌شود از درس‌های گرفته شده از بحران‌های اخیر برای بهبود و تقویت این طرح‌ها در آماده‌سازی برای شوک‌های اقتصادی آینده استفاده شود. دهم، تأثیرات طرح‌های کار کوتاه‌مدت می‌تواند در طول زمان و در زمینه‌های اقتصادی مختلف متفاوت باشد. بنابراین، توصیه می‌شود ارزیابی‌های منظم از اجرای این طرح‌ها به عمل آید.

جمع‌بندی این مطالب نشان می‌دهد که طرح‌های کار کوتاه‌مدت به‌عنوان یکی از سیاست‌های غیرفعال بازار کار، در دوران رکود اقتصادی نقش مهمی در حفظ اشتغال و ثبات اقتصادی ایفا کرده‌اند. با این حال، تجربیات جهانی نشان می‌دهد که طراحی و اجرای مؤثر این طرح‌ها نیازمند توجه به جزئیات و در نظر گرفتن تأثیرات کوتاه‌مدت و بلندمدت آنهاست. سیاستگذاران باید با بهره‌گیری از درس‌های آموخته شده، به بهبود این طرح‌ها پرداخته و از آنها به‌عنوان ابزاری مؤثر در مدیریت شوک‌های اقتصادی آینده استفاده کنند.

۵-۴. طرح‌های مقرری از کارافتادگی

مقرری از کارافتادگی عمدتاً برای ارائه حمایت درآمدي به افرادی طراحی شده‌اند که به دلیل شرایط سلامتی قادر به کار نیستند. با این حال، این مقرری اغلب به‌عنوان یک سیاست غیرفعال بازار کار نیز عمل می‌کنند، به‌ویژه برای کارگران مسن‌تر یا افرادی که دچار از کارافتادگی‌های جزئی هستند. این طرح‌ها می‌توانند به‌عنوان مسیری جایگزین برای خروج از بازار کار برای افرادی که در اشتغال با مشکلاتی مواجه می‌شوند، عمل کنند. هدف اصلی از اجرای این سیاست‌ها، تأمین امنیت درآمدي برای افرادی است که به دلیل شرایط سلامتی یا ناتوانی قادر به کار نیستند. در برخی کشورها، مقرری از کارافتادگی به مسیری جایگزین برای خروج از بازار کار تبدیل شده‌اند، به‌ویژه برای کارگران مسن‌تر در دوران بازسازی اقتصادی [۷۷]. این مقرری اغلب شکاف‌هایی را در سیستم‌های حمایت اجتماعی پر می‌کنند، به‌ویژه برای افرادی که ممکن است واجد شرایط دریافت مقرری بیکاری یا بازنشستگی پیش از موعد نباشند [۷۸].

افزایش بیماری‌های مزمن و مسائل بهداشت روانی در نیروی کار، اهمیت سیاست‌های از کارافتادگی را افزایش داده است [۷۹]. گسترش مقرری از کارافتادگی گاهی به‌عنوان راهی پذیرفته‌تر در نزد سیاستگذاران برای مقابله با چالش‌های بازار کار نسبت به سایر اشکال کمک‌های اجتماعی در نظر گرفته می‌شود [۸۰].

دلایل مهم اجرای این سیاست‌ها در کشورهای مختلف عبارتند از: افزایش جمعیت سالمندان و شیوع بیماری‌های مزمن، لزوم بازسازی اقتصادی و از دست دادن شغل‌ها در صنایع سنتی، شکاف‌های موجود در سیستم‌های حمایت اجتماعی برای افراد با محدودیت‌های سلامتی، فشار از سوی گروه‌های مدافع حقوق افراد از کارافتاده و تغییرات در نگرش‌های اجتماعی نسبت به از کارافتادگی و کار.

براساس گزارش یورواستات (۲۰۱۹) [۸۱]، هزینه‌های مربوط به مقرری از کارافتادگی در اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۷ معادل ۱/۹ درصد از تولید ناخالص داخلی بود. در بیشتر کشورهای OECD، این هزینه‌ها به‌مراتب بیشتر از هزینه‌های هر برنامه جایگزین درآمد برای افراد در سن کار است. این امر ناشی از سیاست‌هایی است که دولت‌های اروپایی معمولاً اتخاذ می‌کنند، با اولویت دادن به رفاه شهروندان و جلوگیری از فقر و سختی برای آنها [۸۱].

تأمین مالی مقرری از کارافتادگی در کشورهای مختلف به روش‌های متفاوتی انجام می‌شود. بسیاری از کشورها این مقرری را از طریق مالیات‌های حقوق، مشابه سیستم‌های بازنشستگی، تأمین می‌کنند. برخی دیگر از درآمدهای عمومی دولت برای تأمین مالی یا تکمیل سیستم‌های مقرری از کارافتادگی استفاده می‌کنند. در برخی سیستم‌ها، کارفرمایان موظف به پرداخت مشارکت‌های خاص یا حق بیمه

هستند. برای مثال، در ایالات متحده، برنامه «SSDI» عمدتاً از طریق مالیات‌های حقوق به‌عنوان بخشی از سیستم تأمین اجتماعی تأمین می‌شود [۸۲]. در بریتانیا، کمک‌هزینه اشتغال و حمایت از طریق ترکیبی از مشارکت‌های بیمه ملی و مالیات‌های عمومی تأمین می‌شود [۸۳]. بررسی‌ها نشان می‌دهد که مقرری از کارافتادگی در ارائه حمایت در آمدی و کاهش فقر در میان افراد ناتوان مؤثر بوده است. به‌عنوان مثال، مایر و موک (۲۰۱۹) [۸۴] دریافتند که این سیاست در ایالات متحده نقش مهمی در حفظ استانداردهای زندگی مشمولین دارند. باین حال، گسترش مقرری از کارافتادگی اغلب با کاهش مشارکت نیروی کار، به‌ویژه در میان کارگران مسن‌تر، همراه بوده است.

تأثیر این مقرری بر نتایج سلامت متفاوت است. در حالی که این سیاست، دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی را برای بسیاری فراهم می‌کند، برخی مطالعات نشان می‌دهند که دریافت مقرری از کارافتادگی ممکن است انگیزه‌های بهبود سلامتی را کاهش دهد. باین حال، گلبر و همکاران (۲۰۱۷) [۸۵] دریافتند که مقرری از کارافتادگی بالاتر در ایالات متحده با نرخ‌های مرگ‌ومیر پایین‌تر در میان مشمولین همراه است. رشد مخارج مقرری از کارافتادگی در بسیاری از کشورها فشارهای مالی ایجاد کرده است. OECD (۲۰۱۰) گزارش داد که سیستم‌های مقرری از کارافتادگی در بسیاری از کشورها با چالش‌های پایداری مواجه هستند. این در حالی است که تقاضا برای این مقرری اغلب در دوران رکود اقتصادی افزایش می‌یابد. ماستاس و همکاران (۲۰۱۵) [۸۶] دریافتند که رکود بزرگ در ایالات متحده منجر به افزایش قابل توجه در درخواست‌های از کارافتادگی شده است.

در دهه‌های اخیر، بسیاری از کشورها سیستم‌های مقرری از کارافتادگی خود را اصلاح کرده‌اند. چندین کشوریابی‌های پزشکی و ارزیابی‌های قابلیت کار را سخت‌تر کرده‌اند. در هلند، اصلاحات در دهه ۲۰۰۰ که واجد شرایط بودن را سخت‌تر کرد؛ به کاهش قابل توجه در ورودی مقرری از کارافتادگی منجر شد [۸۷].

برخی کشورها مقرری از کارافتادگی جزئی را معرفی یا گسترش داده‌اند تا کار پاره‌وقت را تشویق کنند. به‌عنوان مثال، در سوئد، معرفی یک سیستم انعطاف‌پذیرتر با مقرری جزئی با افزایش مشارکت در بازار کار در میان افراد ناتوان همراه بود [۸۸]. بسیاری از کشورها تمرکز خود را بر خدمات توانبخشی و بازگشت به کار افزایش داده‌اند. مثلاً در دانمارک، طرح «شغل انعطاف‌پذیر» که شامل پرداخت یارانه دستمزد به کارگرانی است که ظرفیت کاری آنها کاهش یافته، در حفظ اشتغال موفق بوده است [۸۹].

برخی کشورها عامل مسئولیت کارفرما را در سیستم‌های مقرری از کارافتادگی معرفی کرده‌اند. در هلند، «رتبه‌بندی تجربی» برای کارفرمایان در بیمه از کارافتادگی منجر به کاهش ورودی از کارافتادگی شد، هر چند با برخی پیامدهای ناخواسته برای اشتغال کارگران باریسک‌های سلامتی همراه بود [۹۰].

رتبه‌بندی تجربی کارفرمایان سیستمی است که در آن نرخ حق بیمه پرداختی توسط کارفرمایان برای بیمه از کارافتادگی کارکنان، براساس سابقه واقعی ادعاهای از کارافتادگی در شرکت آنها تعیین می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، کارفرمایانی که تعداد بیشتری از کارکنانشان دچار از کارافتادگی می‌شوند و ادعای دریافت مقرری از کارافتادگی می‌کنند، باید حق بیمه بیشتری بپردازند. این سیستم به کارفرمایان انگیزه مالی می‌دهد تا از وقوع از کارافتادگی در میان کارکنانشان جلوگیری کنند. آنها تشویق می‌شوند تا شرایط کاری را بهبود بخشند، اقدام‌های پیشگیرانه را برای حفظ سلامت و ایمنی کارکنان اتخاذ کنند و برنامه‌های بهتری برای بازگشت کارکنان به کار پس از دوره‌های کوتاه ناتوانی ایجاد کنند تا از تبدیل از کارافتادگی‌های موقت به دائمی جلوگیری شود.

اما این سیستم پیامدهای ناخواسته‌ای نیز داشت. کارفرمایان ممکن است در استخدام افراد جدید دقت بیشتری به خرج دهند و سلامت و توانایی کاری آنها را با دقت بیشتری ارزیابی کنند. این می‌تواند تأثیر منفی بر اشتغال کارگران دارای ریسک‌های سلامتی داشته باشد. کارفرمایان ممکن است از استخدام افرادی که احتمال ناتوانی آنها بیشتر است، مانند افراد مسن‌تر یا دارای سابقه مشکلات سلامتی، خودداری

1. Social Security Disability Insurance (SSDI)



کنند تا از افزایش حق بیمه خود جلوگیری کنند. این امر می‌تواند منجر به تبعیض در استخدام و مشکلات اجتماعی دیگری شود.

برخی کشورها اصلاحات خاصی را در این خصوص اجرا کرده‌اند. به عنوان مثال، بریتانیا ارزیابی قابلیت کار را معرفی کرد و در سال ۲۰۰۸ کمک‌هزینه از کارافتادگی را با کمک‌هزینه اشتغال و حمایت جایگزین کرد. در حالی که این اصلاحات با هدف کاهش تعداد پرونده‌ها و افزایش اشتغال انجام شد، اما بحث برانگیز بوده و نگرانی‌هایی در مورد فرایند ارزیابی و نتایج برای متقاضیان وجود دارد [۹۱]. نروژ نیز «توافقی‌نامه زندگی کاری فراگیر» را برای کاهش غیبت از کار و استفاده از مقرری از کارافتادگی اجرا کرد.

جمع‌بندی تجربه کشورها در اجرای طرح‌های مقرری از کارافتادگی چند نکته کلیدی را نشان می‌دهد:

- سیستم‌های بیش از حد سخاوتمندانه ممکن است انگیزه‌های کار را کاهش دهند، در حالی که حمایت ناکافی می‌تواند منجر به فقر و انزوای اجتماعی شود. بنابراین، توصیه می‌شود این سیستم‌ها به گونه‌ای طراحی شوند که حمایت کافی فراهم کنند، در حالی که انگیزه‌های کاری را حفظ کنند، به طور بالقوه از طریق مقرری جزئی یا حمایت‌های در محل کار.
- مداخله زودهنگام می‌تواند از وابستگی بلندمدت به مقرری از کارافتادگی جلوگیری کند. برنامه‌های مداخله زودهنگام، از جمله تطبیق محیط کار و خدمات توانبخشی، می‌توانند به حفظ ارتباط افراد با بازار کار کمک کنند [۹۲].
- سیستم‌های پراکنده می‌توانند منجر به ناکارآمدی‌ها و نتایج ضعیف شوند. توصیه می‌شود مقرری از کارافتادگی با خدمات اشتغال، مراقبت‌های بهداشتی و توانبخشی یکپارچه شوند تا حمایت جامعی ارائه شود.
- مسائل سلامت روان یک علت روبه‌رشد درخواست‌های از کارافتادگی است. توصیه می‌شود رویکردهای تخصصی برای مسائل سلامت روان، از جمله تریات کاری انعطاف‌پذیر و خدمات حمایتی هدفمند، توسعه یابد.
- شیوه‌های کارفرمایان تأثیر قابل توجهی بر استفاده از مقرری از کارافتادگی دارند. بهتر است مشوق‌هایی برای کارفرمایان در نظر گرفته شود تا از ناتوانی کاری پیشگیری کرده و کارگران را با شرایط سلامتی‌شان تطبیق دهند.
- سیاست‌های یکسان برای همه، اغلب نیازهای متنوع افراد از کارافتاده را برآورده نمی‌کنند. توصیه می‌شود سیستم‌های ارزیابی و حمایت شخصی‌سازی شده‌ای اجرا شوند که قابلیت‌ها و شرایط فردی را در نظر بگیرند [۹۳].
- شرایط سلامتی و قابلیت‌های کاری می‌توانند در طول زمان تغییر کنند. توصیه می‌شود بازبینی‌های منظم اما غیرمزامح از گیرندگان مقرری صورت گیرد تا امکان بازگشت آنها به بازار کار شناسایی شود [۸۰].
- دریافت مقرری از کارافتادگی اغلب تحت تأثیر شرایط بازار کار قرار دارد. بهتر است اصلاحات سیاست‌های ناتوانی با تلاش‌های گسترده‌تری برای ایجاد بازارهای کار فراگیر و مقابله با تبعیض ترکیب شوند [۸۸].
- اصلاحات سیاست‌های از کارافتادگی می‌توانند پیامدهای ناخواسته داشته باشند. باید سیستم‌های ارزیابی دقیقی برای نظارت بر تأثیرات تغییرات سیاست بر گیرندگان، بازارهای کار و امور مالی عمومی اجرا شود [۹۰].
- مسائل ناتوانی مربوط به چندین حوزه سیاستی مختلف است. بنابراین، هماهنگی میان سیاست‌های بهداشت، اشتغال، آموزش و حمایت اجتماعی ضروری است تا سیستم‌های حمایت منسجم ایجاد شود.

تجربیات جهانی نشان می‌دهد که مقرری از کارافتادگی نقش مهمی در حمایت از افرادی که به دلیل شرایط سلامتی قادر به کار نیستند، ایفا می‌کنند. با این حال، طراحی و اجرای این مقرری نیازمند توازن دقیق بین حمایت کافی و حفظ انگیزه‌های کاری است. سیاستگذاران باید با در نظر گرفتن تأثیرات مالی، اجتماعی و اقتصادی، سیستم‌هایی را ایجاد کنند که نه تنها از افراد ناتوان حمایت کنند، بلکه مشارکت آنها در بازار کار را نیز تشویق نمایند. هماهنگی بین بخش‌های مختلف سیاستگذاری و مداخله زودهنگام می‌تواند به بهبود نتایج برای افراد و جامعه کمک کند.

۵. سوابق اجرای سیاست غیرفعال در ایران

با توجه به اهمیت حمایت از بیکاران (کمک‌های حمایت اجتماعی) در بازار کار و افزایش رفاه در جامعه، قوانین مرتبط با طرح بیمه بیکاری در کشورهای توسعه‌یافته ارتباط تنگاتنگی با کمک‌های حمایت اجتماعی دارند و همچنین با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور همواره مورد بازبینی و اصلاح قرار می‌گیرد (حتی در کشورهایی که از ثبات اقتصادی، سیاسی و... نسبتاً بالای برخوردار بوده‌اند). در کشور ما نیز، اصل (۲۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح می‌کند:

«بر خورندگی از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق‌رای یک یک افراد کشور تأمین کند».

در راستای اجرای این امر، بیمه بیکاری به عنوان یک نظام بیمه‌ای نقش پررنگی دارد. در سایر اسناد مانند سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴، ماده (۱۳) سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، سند فرابخشی توسعه اشتغال و کاهش بیکاری (۱۳۸۴)، سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در حوزه اشتغال (۱۳۹۰)، بند «ب» ماده (۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، بند «ح» ماده (۹۲) برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) و قانون بیمه بیکاری مصوب ۲۴ خرداد ۱۳۶۶ مبحث حمایت از بیکاران، مورد تأکید قرار گرفته است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در نظام حکمرانی ایران، کلیت رویکرد حمایت از بیکاران در دو بخش بیمه بیکاری و بازنشستگی پیش از موعد دیده شده است که در زیر چالش‌ها و اثربخشی اجرای این دو سیاست بررسی می‌شود.

۵-۱. سابقه اجرای بیمه بیکاری در ایران

در مواد (۳۵ تا ۴۳) قانون کار مصوب سال ۱۳۲۵، تشکیل صندوق‌هایی به نام صندوق تعاون برای ارائه حمایت‌های ازدواج، عائله‌مندی، بیکاری، از کارافتادگی، کفن و دفن و نیز صندوق بهداشت در هر یک از مراکز کارگری پیش‌بینی شده بود. صندوق تعاون، «بیکاری که معلول بحران‌های اقتصادی نباشد» را پوشش می‌داد. براساس ماده (۳۶)، «کارفرما موظف است یک درصد از دستمزد کارگران کارگاه خود کسر و ۲ درصد هم از طرف کارگاه را به آن اضافه کند» و به صندوق فوق تخصیص دهد. در ماده (۴۲) همین قانون، دولت موظف بوده «برای کمک به کارگرانی که در موارد بحران‌های اقتصادی و بیماری‌های همه‌گیر بیکار می‌شوند صندوقی به نام صندوق بیکاری ایجاد کند». در راستای اجرای مفاد ماده (۳۷) قانون فوق و برای ایجاد تمرکز و نظارت بر کار صندوق‌های تعاون و بهداشت، صندوق مرکزی به نام «بنگاه رفاه اجتماعی» تشکیل شد که عملاً کار خود را از سال ۱۳۲۶ آغاز کرد، اما به دلیل عدم تناسب میان تعهدات و حق بیمه دریافتی چندان موفق نبود.

در سال ۱۳۳۱، لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران، توسط دکتر مصدق و با استفاده از قانون اعطای اختیار نخست‌وزیر به تصویب رسید. به موجب ماده (۷۹) قانون مزبور، سازمان بیمه‌های اجتماعی مکلف به تشکیل صندوقی به نام صندوق کمک بیکاران شد. اما طبق قانون الغا کلیه لوایح مصوب دکتر مصدق، ضمانت اجرای خود را از دست داد و جای خود را به لایحه قانونی سال ۱۳۳۴ داد که احکام مربوط به کمک بیکاری از آن حذف شده بود. اما بعد از انقلاب اسلامی، به دلیل شرایط جنگ، رکود اقتصادی، تعطیلی بنگاه‌ها و افزایش تعداد بیکاران، تدوین بیمه بیکاری مورد توجه قرار گرفت و قانون بیمه بیکاری در سال ۱۳۶۶، به مدت سه سال، به طور آزمایشی تصویب و اجرا شد و با برخی اصلاحات در سال ۱۳۶۹ به طور دائم تصویب و به اجرا گذاشته شد. قانون بیمه بیکاری مصوب ۲۴ خرداد ۱۳۶۶ مشتمل بر پانزده ماده و بیست و چهار تبصره است. متولی اجرای این قانون به طور همزمان، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی هستند. در این قانون



احکامی در خصوص تعریف بیکار، مشمولین این قانون، منابع و مدت پرداخت مقرری بیمه بیکاری آورده شده است. به استناد ماده (۳) قانون بیمه بیکاری؛ بیمه بیکاری به عنوان یکی از حمایت‌های تأمین اجتماعی است و سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت حق بیمه مقرر، به بیمه‌شدگانی که طبق مقررات این قانون بیکار می‌شوند، مقرری بیمه بیکاری پرداخت کند. از طرفی در ماده (۵) قانون بیمه بیکاری، قانونگذار حق بیمه بیکاری را به میزان سه درصد (۳ درصد) مزد بیمه‌شده در نظر گرفته که کل توسط کارفرما تأمین و پرداخت می‌شود؛ بنابراین، در قانون فعلی بیمه بیکاری برای بیمه‌شده (کارگر) و دولت هیچ سهمی در نظر گرفته نشده است، لذا مشارکت سه‌جانبه برای تأمین منابع بیمه بیکاری در قانون فعلی بیمه بیکاری پیش‌بینی نشده است و این امر در مقایسه با سیستم‌های حمایتی بیمه بیکاری دنیا، تأثیر چشمگیری در کیفیت و کمیت خدمات حمایت از بیکاران غیرارادی را به دنبال خواهد داشت.

ماده (۱۲) قانون بیمه بیکاری سازمان تأمین اجتماعی را مکلف کرده تا هزینه‌های موضوع این قانون را (اعم از مقرری پرداختی ماهیانه، حق بیمه مقرری‌بگیر و افراد تحت تکفل (تا ۴ فرزند) و سایر افراد تحت تکفل، سابقه بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت) و نیز آموزش‌های مهارتی (موضوع تبصره «۳» ماده (۹) قانون بیمه بیکاری) را منحصراً از محل درآمدهای ناشی از آن تأمین و پرداخت کند. آنچه قابل تأمل است، این است که در صورت بروز حوادث غیرمترقبه و بحران‌های غیرقابل پیش‌بینی، با توجه به عدم مشارکت دولت در پرداخت حق بیمه بیکاری به‌طور مستمر، صندوق با بحران شدیدی مواجه خواهد شد، از این رو، در بحران‌های گسترده مثل دوره شیوه و ویروس کرونا، وقوع سیل گسترده در سال ۱۳۹۷، زلزله و... منابع بیمه بیکاری کفاف پوشش رانداشته و بدون کمک‌های دولت، حمایت از بیکاران غیرقابل تصور است. با توجه به تعیین محل تأمین منابع (۳ درصد حق بیمه بیکاری) و مشخص کردن هزینه‌های مترتب که جزء تکالیف سازمان تأمین اجتماعی است، اما از ابتدای تصویب و اجرای قانون بیمه بیکاری (۱۳۶۶ تاکنون) ایجاد صندوق بیمه بیکاری موجودیت واقعی پیدا نکرده و صرفاً در قالب حساب بیمه بیکاری موجودیت یافت (عدم اجرای تبصره ماده (۳۰) قانون کار).

جامعه هدف قانون بیمه بیکاری بیمه‌شدگان اجباری سازمان تأمین اجتماعی هستند که توأمان مشمول قانون کار هم باشند، لذا همه بیمه‌شدگان اجباری مشمول قانون بیمه بیکاری نیستند.

- تعداد کل بیمه‌شدگان اجباری سازمان تأمین اجتماعی در پایان سال ۱۴۰۲ طبق آمار ۱۳۸۰۶۸۰ نفر بوده است که از این تعداد تنها ۷۰۷۷۴۵۹ نفر جزء بیمه‌شدگان اجباری مشمول کسر ۳ درصد حق بیمه بیکاری ۱۴۰۲ بوده است.
- تعداد کل بیمه‌شدگان اجباری سازمان تأمین اجتماعی در پایان سال ۱۴۰۱ طبق آمار ۱۰۷۷۷۵۶۹ نفر بوده است که از این تعداد تنها ۷۰۰۳۲۸۷ نفر جزء بیمه‌شدگان اجباری مشمول کسر ۳ درصد حق بیمه بیکاری بوده است.
- تعداد دریافت‌کنندگان مقرری بیمه بیکاری در طی سال ۱۴۰۱ به میزان ۳۳۷۶۹۵ نفر و در سال ۱۴۰۲ به تعداد ۳۱۸۵۳۸ نفر بوده است. به عبارتی این تعداد نسبت به سال ۱۴۰۱ به میزان ۵.۶ درصد کاهش داشته است.
- طبق گزارش سالیانه سازمان تأمین اجتماعی درآمد حاصل از وصول ۳ درصد حق بیمه بیکاری در سال ۱۴۰۲ برابر با ۳۳۴۴۵۵۰۳۷ میلیون ریال است. مصارف (هزینه بیمه بیکاری) در سال ۱۴۰۲ برابر است با ۱۷۰۰۷۹۲۵۴ میلیون ریال است. مازاد منابع بیمه بیکاری در سال ۱۴۰۲ معادل ۱۶۴۳۷۶ میلیارد ریال بوده است.
- طبق گزارش سالیانه سازمان تأمین اجتماعی درآمد حاصل از وصول ۳ درصد حق بیمه بیکاری در سال ۱۴۰۱ برابر با ۲۴۲۰۰۲۴۳۰ میلیون ریال است. مصارف (هزینه بیمه بیکاری) در سال ۱۴۰۱ برابر با ۱۳۴۰۳۸۴۷۱ میلیون ریال است. مازاد منابع در سال ۱۴۰۱ معادل ۱۰۷۹۶۴ میلیارد ریال بوده است و با توجه به کسری سال‌های قبل، کل مازاد منابع بیمه بیکاری از سال ۱۳۶۶ تا پایان ۱۴۰۲ برابر با ۳۲۳۴۴۷ میلیارد ریال است. با این توصیفات مهم‌ترین چالش‌های موجود در نظام بیمه بیکاری ایران به شرح زیر است:

الف) فقدان تعادل و توازن در منابع و مصارف

منابع صندوق بیمه بیکاری در ایران از محل ۳ درصد حقوق و مزایای افراد بیمه مشمول قانون کار و تأمین اجتماعی تأمین می‌شود که این

مبالغ توسط کارفرما پرداخت می‌شود. از لحاظ قانونی نقشی برای دولت در تأمین مالی صندوق بیمه بیکاری در نظر گرفته نشده و هر گونه پرداختی از سوی دولت، کمک تلقی می‌شود. همان‌طور که گفته شد در اغلب کشورهای دنیا که دارای سیستم حمایتی بیمه بیکاری هستند مشارکت کارگر و دولت هم در پرداخت سهم حق بیمه بیکاری نقش بسیار زیادی در تأمین و تقویت منابع بیمه بیکاری دارد و همین امر موجب می‌شود تا منابع صندوق بیمه بیکاری در شرایط مختلف از قدرت مانور حمایتی بالاتری برخوردار شود. البته این موضوع در لوایح متعددی که در سالیان متمادی تهیه شده بود مطرح شد، اما چون توسط نمایندگان تشکل‌های کارگری و نیز دولت مورد مخالفت قرار می‌گرفت به نتیجه نرسید. همچنین، پیش‌فرض مفاد قانون بیمه بیکاری، شرایط نرمال اقتصادی است و تمهیداتی در خصوص شرایط بحران اقتصادی به‌عنوان مثال، حوادث طبیعی مثل سیل و زلزله و... و یا شوک‌های اقتصادی که منجر به رکود و تعطیلی بنگاه‌ها بشود، ندارد و به همین دلیل نقشی برای دولت در تأمین بیمه بیکاری در این شرایط پیش‌بینی نشده است. از سوی دیگر مدیریت دوگانه وزارت تعاون و سازمان تأمین اجتماعی بر نظام بیمه بیکاری و فقدان مدیریت منسجم و یکپارچه در قانون و سیستم بیمه بیکاری و تمرکز منابع آن در سازمان تأمین اجتماعی و عدم شفافیت در منابع و مصارف موجب می‌شود تا ناپایداری منابع مالی تشدید شود. اگر چه سازمان تأمین اجتماعی، در راستای اجرای ماده (۱۰) قانون بیمه بیکاری، حساب‌های درآمد حق بیمه بیکاری و پرداخت مقرری بیمه بیکاری را جداگانه در نظر می‌گیرد، اما در مواقعی که حساب صندوق بیمه بیکاری با کسری مواجه است، به‌ناچار از محل منابع بیمه‌شدگان شاغل تأمین مالی می‌کند؛ در حالی که صندوق بیمه‌شدگان شاغل اقلام هزینه‌ای مجزایی دارد که هم‌اکنون در تأمین آنها با مشکلات نقدی مواجه است. براساس قانون، هزینه‌های بیکاری ناشی از حوادث غیرمترقبه، مانند سیل و زلزله، که به‌دلیل بار مالی سنگین نیازمند کمک‌های ملی و حتی جهانی هستند، هم باید از محل منابع صندوق بیمه بیکاری تأمین شوند. این در حالی است که مشارکت مالی دولت در این مواقع مشخص و شفاف نیست.

ب) ناهمخوانی بیمه بیکاری با سیاست‌های فعال بازار کار

الزام قانونی مدت‌دار برای بیکاران جهت یافتن شغل و یا افزایش مهارت جهت دریافت مقرری بیمه بیکاری وجود ندارد و این خلأ سیستم تشویق و تنبیه، انگیزه برای آموزش، ارتقا مهارت و جست‌وجوی شغل برای بیکاران مقرری‌بگیر را کاهش می‌دهد. البته هر چند در بندهای «ب» و «ج» ماده (۶) قانون بیمه بیکاری^۱ به بحث آموزش بیمه‌شده پرداخته و بر آن تکلیف شده است، اما چون تشویق و تنبیهی برای آن در نظر نگرفته، برای بیمه‌شده ایجاد انگیزه نمی‌کند. از سوی دیگر اختلاف درآمد حاصل از کار و مقرری بیکاری بسیار کم است و این امر انگیزه برای پیدا کردن شغل رسمی را کاهش و اشتغال پنهان و غیررسمی را در طول مدت بهره‌مندی از مزایای بیکاری افزایش می‌دهد.

برخی افراد برخوردار از بیمه بیکاری، اشتغال به کار نیز دارند و به دلایل مختلف، از جمله: بزرگ بودن بازار کار غیررسمی امکان رصد این تخلف وجود ندارد و صرفاً از طریق حساب بانکی آنها تا حدودی قابل تشخیص هست. به‌رغم ورود تبصره «۲» ماده (۸) قانون^۲ به این موضوع، ضمانت اجرای آن بسیار ناکافی است؛ چرا که جریمه کتمان اشتغال را بعنوان بازگشت مستمری در یافتی قرار داده است که عملاً جریمه تلقی نمی‌شود. همچنین براساس ماده (۴) قانون بیمه بیکاری، مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری جزء سوابق کار نام‌برده محسوب خواهد شد و براساس تبصره «۴» ماده (۶) همین قانون، مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری جزء سوابق بیمه‌شده از نظر بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت محسوب خواهد شد. احتساب مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری به‌عنوان سابقه پرداخت حق بیمه از نظر بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت منجر به اتصال مقرری بیکاری به مستمری و افزایش انگیزه برای استفاده از تمام مدت دوره استحقاقی می‌شود؛ زیرا در این مورد عملاً فرقی بین بیمه‌شده شاغل و بیکار وجود ندارد.

۱. ماده (۶) بند «ب» - بیمه‌شده مکلف است ظرف سی روز از تاریخ بیکاری با اعلام مراتب بیکاری به واحدهای کار و امور اجتماعی آمادگی خود را برای اشتغال به کار تخصصی و یا مشابه آن اطلاع دهد. مراجعه پس از سی روز با عذر موجه و با تشخیص هیئت حل اختلاف تا سه ماه امکان‌پذیر خواهد بود.

ماده (۶) بند «ج» - بیمه‌شده بیکار مکلف است در دوره‌های کارآموزی و سوادآموزی که توسط واحد کار و امور اجتماعی و نهضت سوادآموزی و یا سایر واحدهای ذی‌ربط با تأیید وزارت کار و امور اجتماعی تعیین می‌شود شرکت کرده و هر دو ماه یک بار گواهی لازم در این مورد را به شعب تأمین اجتماعی تسلیم کند.

۲. تبصره «۲» - چنانچه بیمه‌شده بیکار اشتغال مجدد خود را مکتوم داشته و مقرری بیمه بیکاری را دریافت کرده باشد، ملزم به بازپرداخت مقرری دریافتی از تاریخ اشتغال خواهد بود.



از آنجایی که سیستم نظارتی کارآمد و سامانه اطلاعاتی مشخصی برای رصد بیکاران و تلاش مقرر بگیران برای یافتن شغل در کشور وجود ندارد و کاربایی‌ها هم در این خصوص ضعیف عمل می‌کنند و مقرر بگیر هم از همان ابتدای زمان برقراری مقرر، نسبت به مدت دریافت مقرر آگاهی دارد؛ لذا تا پایان این دوره، ممکن است برای یافتن شغل رسمی تلاش جدی نکند و البته تبصره «۳» ماده (۹) قانون بیمه بیکاری سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای وزارت کار و امور اجتماعی را مکلف کرده است همزمان با اجرای قانون بیمه بیکاری، آموزش مهارت‌های مورد نیاز بازار کار و نیز بازآموزی و تجدید مهارت کارگران تحت پوشش بیمه بیکاری را ارائه کند. اما با توجه به اینکه برخی از دوره‌های آموزش فنی و حرفه‌ای با نیاز بازار کار متناسب نیست. از این رو، مقرر بگیران عمدتاً تا پایان دوره استحقاق خویش به اشتغال باز نمی‌گردند و توانمندسازی به مفهوم ارتقای مهارت‌ها برای یافتن شغل جدید تحقق نمی‌یابد.

ج) محدودیت دامنه شمول بیمه بیکاری

بر اساس [قانون بیمه بیکاری مصوب سال ۱۳۶۹](#)، کارگرانی که ناخواسته و برخلاف میل و اراده خود بیکار شده‌اند، می‌توانند با توجه به سابقه بیمه پرداختی و تحت ضوابط و شرایطی همچون لزوم پرداخت شش ماهه حق بیمه (به استثنای موارد بیکاری ناشی از حوادث غیر مترقبه) و ارادی نبودن بیکاری با تشخیص مرجع ذیصلاح از مقرر بیمه بیکاری به عنوان «حمایت اجتماعی» برخوردار شوند. بر پایه آرای وحدت رویه دیوان، بیکاری‌های ناشی از فسخ قرارداد از سوی کارفرما، اخراج به دلیل قصور یا تخلف از آیین‌نامه‌های انضباطی، باز خرید برخلاف اراده، واگذاری محل کار به غیر، تعدیل نیرو به سبب عدم نیاز و تغییر جغرافیایی محل خدمت، همگی بیکاری برخلاف اراده و مشمول بیمه بیکاری به‌شمار آمده و از سوی دیگر بیکاری‌های ناشی از مشاغل فصلی، اتمام مدت قرارداد و بیکاری بیمه‌شدگان اختیاری از شمول بیمه بیکاری خارج دانسته شده‌اند. بنابراین، بلا تکلیفی کارگران پیمانی،^۱ پروژه‌های، فصلی در قانون فعلی بیمه بیکاری به‌رغم پرداخت ۳ درصد حق بیمه بیکاری به سازمان تأمین اجتماعی و نیز عدم پیش‌بینی خویش‌فرمایان و صاحبان کسب و کارهای حرف و مشاغل آزاد، آزادکاران (فریلنسرها) و نیز بیکاران عام (بیکارانی که هیچ‌گاه موفق به یافتن شغل نشده‌اند) و هیچ قانونی برای حمایت آنها پیش‌بینی نشده است.

د) ابهامات و نواقص متن قانون

ابهامات قانونی موجود در قانون بیمه بیکاری گاه سبب تفاسیر چندگانه و عدم اجرای یکنواخت قانون (اجرای سلیقه‌ای آن) می‌شود. یکی از این ابهامات مربوط به تعاریف است؛ تعریف شغل، شاغل، شغل نیمه‌وقت، شغل کاذب و مواردی مانند این در قانون واضح نیست. به دلیل ابهامات قانونی امکان سوءاستفاده برای دریافت مقرر بیمه بیکاری (از طریق تبانی بین کارگر و کارفرما یا عدم اعلام اشتغال به کار مقرر بگیر) وجود دارد. روش تأمین کسری منابع صندوق بیمه بیکاری در قانون بلا تکلیف است. رویکرد حمایتی حاکم بر این صندوق با نحوه تأمین مالی در نظر گرفته شده در قانون بیمه بیکاری تناسب ندارد. در ماده (۷) قانون بیمه بیکاری، جمع مدت پرداخت مقرر از زمان برخورداری از مزایای بیمه بیکاری اعم از دوره اجرای آزمایشی و یا دائمی آن برای مجردین حداکثر (۳۶ ماه) و برای متأهلین یا متکفل حداکثر (۵۰ ماه) بر اساس سابقه کلی پرداخت حق بیمه و به شرح جدول ذیل آمده است.

۱. استخدام پیمانی به معنای بستن قرارداد کار موقت به مدت ۱ تا ۳ سال برای انجام یک کار مشخص است. قرارداد موقت، با ذکر اصول پیمان مانند مشخصات کارمند و کارفرما، موضوع کار، حقوق و مدت زمان قرارداد منعقد می‌شود.

جدول ۲. مقایسه مزایای درازای مقادیر مختلف حق بیمه بیکاری

برای متأهلین یا متکفلین	برای مجردین	سابقه پرداخت حق بیمه
۱۲ ماه	۶ ماه	از ۶ ماه لغایت ۲۴ ماه
۱۸ ماه	۱۲ ماه	از ۲۵ ماه لغایت ۱۲۰ ماه
۲۶ ماه	۱۸ ماه	از ۱۲۱ ماه لغایت ۱۸۰ ماه
۳۶ ماه	۲۶ ماه	از ۱۸۱ ماه لغایت ۲۴۰ ماه
۵۰ ماه	۳۶ ماه	از ۲۴۱ ماه به بالا

مأخذ: آمار و اطلاعات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

بدیهی است که در این جدول، مدت استحقاق بیمه بیکاری با توجه به سوابق بیمه پردازان دارای نواقصی از قبیل؛ عدم رعایت عدالت در جدول با توجه به سوابق بیمه پردازی^۱ در تعیین مدت استحقاق، طولانی بودن مدت استحقاق (در مقایسه با دیگر کشورها) و تمایل مقرری‌بگیران به استفاده از مقرری تا پایان دوره استحقاق است که این امر انگیزه اشتغال را کاهش می‌دهد و در واقع رویکردی ضد اشتغال دارد.

رویکرد کلی قانون بیمه بیکاری، ارائه مقرری بیمه بیکاری سهل‌گیرانه و سخاوتمندانه است؛ این امر هم شامل بی‌دقتی در برقراری مقرری و هم عدم کنترل افراد در طول مدت بهره‌مندی از مزایای بیکاری می‌شود و مدت بهره‌مندی از مزایای بیکاری در قانون بیمه بیکاری ایران در مقایسه با سایر کشورها بسیار طولانی است. در ایران حداکثر مدت استحقاق ۵۰ ماه (جدول بند «الف» ماده (۷) قانون بیمه بیکاری) و چنانچه فرد بالای ۵۵ سال سن و بیشتر باشد تا زمان بازنشستگی می‌تواند مقرری بیمه بیکاری دریافت کند. در حالی که در سخاوتمندترین کشورهای دارای سیستم بیمه بیکاری دنیا (سوئد، سوئیس، نروژ، دانمارک، فنلاند و...) حداکثر دوره پرداخت بیمه بیکاری ۳۶ ماه است. این امر، در کنار احتساب ایام دریافت بیمه بیکاری به عنوان سوابق بیمه‌ای، تمایل مقرری‌بگیران را برای ماندگاری تا پایان مدت استحقاق فراهم کرده و انگیزه اشتغال به کار را کاهش می‌دهد و براساس بند «ب» ماده (۷) قانون بیمه بیکاری، مقرری ایام بیکاری از روز اول بیکاری به میزان حداقل حقوقی که از طرف شورای عالی کار تعیین شده است پرداخت می‌شود. مبلغ مقرری در هر سال، مانند مستمری‌ها و سطوح دستمزدی، افزایش می‌یابد.

ه) انحراف در عملکرد اجرای قانون

صرف نظر از انتقادات و نواقصی که در محتوای قانون بیمه بیکاری هست، این قانون در تحقق اهداف اصلی خود (حمایت از شاغلین تابع قانون کار در مقابل بیکاری و حمایت از شاغلین که به طور غیرارادی بیکار شده‌اند) هم به خوبی عمل نکرده است. به عنوان مثال، در زمان شیوع ویروس کرونا (اسفندماه ۱۳۹۸) که بیکاری گسترده کارگران در بخش‌های مختلف صنعت، کشاورزی و خدمات (که عمدتاً در بخش خدمات) اتفاق افتاد، اما به دلیل نبود وجود سیستم جامع و فراگیر بیمه بیکاری جهت حمایت از بیکارانی که شرایط لازم جهت احراز بیمه بیکاری را ندارند و در شرایط بحرانی و غیرمترقبه (همانند کرونا) به طور غیرارادی بیکار می‌شوند و از طرفی ناکافی بودن منابع بیمه بیکاری برای گسترش دامنه شمول و پوشش دادن و تسری آن به همه بیکاران، در این دوره حمایت مؤثری از بیکاران انجام نشد. هرچند از محل صندوق توسعه ملی، منابعی جهت پرداخت بیمه بیکاری در این دوره، تخصیص یافت و سامانه الکترونیکی ثبت درخواست بیمه بیکاری راه‌اندازی شد. اما آمار و اطلاعات نشان می‌دهد که در دوره کرونا ۸۷۱,۴۸۷ نفر برای درخواست بیمه بیکاری ثبت‌نام کردند و از این تعداد ۸۸۲,۷۳۰ نفر حائز شرایط دریافت مقرری بیمه بیکاری شناخته شده و براساس دستورالعمل اجرای ستاد ملی مقابله با کرونا به میزان ۵۵ درصد دستمزد دوره اشتغال

۱. در قانون بیمه بیکاری حداقل میزان مقرری برابر با حداقل حقوق و عدم تناسب میزان سابقه حق بیمه با مدت استفاده از مقرری به عبارتی در جدول ماده (۷) قانون بیمه بیکاری با توجه به میزان سابقه و مدت استحقاق، عدالت رعایت نشده است، چراکه یک متقاضی بیکار مشمول با سابقه ۲۴ ماه بیمه پردازی، مدت استحقاقش برابر با متقاضی بیکاری است که ۶ ماه سابقه بیمه پردازی دارد و به همین ترتیب تا انتهای جدول این روند نامتعادل ادامه می‌یابد.



را به عنوان بیمه بیکاری برای مدت سه ماه (اسفند ۹۸ و فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۹) دریافت کردند. این در حالی است که در سال ۱۳۹۹ در حدود ۲,۱۰۰ هزار نفر به جمعیت غیرفعال کشور اضافه شد و یک میلیون نفر از جمعیت شاغلین کاهش یافت. فقدان یک نظام جامع و فراگیر بیمه بیکاری و نبود اعتبار لازم در طول دوره شیوع کرونا مشکلات زیادی را به وجود آورد و مبلغ پرداختی مقرری در دوره کرونا نه تنها معیشت آنها را تأمین نمی کرد، بلکه پرداخت‌ها معیار باقانون بیمه بیکاری نیز بوده است، اما از آنجا که براساس مصوبه ستاد ملی مقابله با کرونا بود، چاره‌ای جز تمکین به دستورالعمل مذکور وجود نداشت و بسیاری از کارگران بیکار شده با دریافت ۵۵ درصد حداقل دستمزد این دوره را سپری کردند و در حدود ۶۰۵,۴۰ نفر از بیکاران ثبت نام شده در سامانه نتوانستند تحت پوشش مقرری بیکاری قرار نرفتند. به علاوه بیش از صد هزار نفر نیز به دلیل خوداشتغالی و یا داشتن حرف و مشاغل آزاد که به صورت اختیاری بیمه پردازی می کردند از حمایت‌های مقرری بیکاری در دوره کرونا محروم ماندند. طبیعتاً این افراد در این شرایط باید کمک بیکاری دریافت می کردند که اتفاق نیفتاد و در حال حاضر، بیش از ۷ میلیون نفر کارگر مشمول قانون کار (اعم از کارگران دارای قرارداد مدت موقت، دائمی، پروژه‌ها و پیمان‌ها) طبق آمار سازمان تأمین اجتماعی وجود دارد که به رغم پرداخت ۳ درصد حق بیمه بیکاری توسط کارفرمایان آنها، بخشی از آنان مشمول مقررات بیمه بیکاری می شوند. ضمن اینکه کارگران شاغل در کارهایی با ویژگی غیرمستمر نظیر (پروژه‌ای، پیمان‌ها و...) چنانچه در پایان پروژه، پایان قرارداد و یا اتمام بخشی از کار در پروژه بیکار شوند از دریافت مقرری بیمه بیکاری بی بهره‌اند.

جدول ۳. آمار و اطلاعات مربوط به تعداد کل مقرری‌بگیران بیمه بیکاری

سال	تعداد کل مقرری‌بگیران بیمه بیکاری	تعداد بیمه‌شدگان اجباری مشمول کسر ۳ درصد حق بیمه بیکاری	تعداد کل بیمه‌شدگان اجباری سازمان تأمین اجتماعی	تعداد کل بیکاران	نسبت تعداد مقرری‌بگیران به کل بیکاران
۱۴۰۲	۱۵۸۲۱۳	۷۰۷۷۴۵۹	۱۱۳۸۰۶۸۰	۲۱۴۸۱۱۹	۷۰۳۷
۱۴۰۱	۱۷۵۳۸۵	۷۰۰۳۲۸۷	۱۰۷۷۷۵۶۹	۲۳۴۸۹۵۷	۷۰۴۷
۱۴۰۰	۱۸۶۴۲۲	۷۰۰۴۴۳۴	۱۰۴۴۶۷۵۹	۲۳۷۴۹۵۲۰۷	۷۰۸۵
۱۳۹۹	۲۱۸۰۱۰	۶۶۲۹۷۷۲	۱۰۰۷۸۰۷۳	۲۴۷۴۰۶۳۰۳	۸۰۸۱
۱۳۹۸	۲۴۵۱۹۷	۶۲۲۴۷۲۸	۹۹۲۶۲۶۷	۲۸۹۳۵۸۷۰۶	۸۰۴۷

مأخذ: معاونت روابط کار و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

۲-۵. سوابق مقرری از کارافتادگی

در جزء‌های «۱۳» و «۱۴» ماده (۲) **قانون تأمین اجتماعی** مصوب ۱۹ خرداد ۱۳۵۴، تعاریف مربوط به از کارافتادگی به شرح زیر آمده است:

- از کارافتادگی کلی عبارت است از کاهش قدرت کار بیمه شده به نحوی که نتواند با اشتغال به کار سابق یا کار دیگری بیش از یک سوم از درآمد قبلی خود را به دست آورد.
- از کارافتادگی جزئی عبارت است از کاهش قدرت کار بیمه شده به نحوی که با اشتغال به کار سابق یا کار دیگر فقط قسمتی از درآمد خود را به دست آورد.

در مواد (۷۰ تا ۷۵) قانون تأمین اجتماعی، شرایط استفاده از بیمه از کارافتادگی آمده است. براساس ماده (۷۰) این قانون، بیمه‌شدگانی که طبق نظر پزشک معالج غیر قابل علاج تشخیص داده می شوند پس از انجام خدمات توان بخشی و اعلام نتیجه توان بخشی یا اشتغال چنانچه طبق نظر کمیسیون‌های پزشکی مذکور در ماده (۹۱) این قانون توانایی خود را کلی یا جزئی از دست داده باشند، به عنوان از کارافتاده معرفی می شوند و بر حسب میزان از کارافتادگی مقرری بیمه از کارافتادگی دریافت می کنند. در ماده (۷۲) (اصلاحی ۱۶ اسفند ۱۳۷۱) این قانون

نحوه محاسبه مستمری ماهانه بیمه از کارافتادگی به شرح زیر بیان شده است:

«میزان مستمری ماهانه از کارافتادگی کلی ناشی از کار عبارت است از یک سوم مزد یا حقوق متوسط بیمه شده ضرب در سنوات پرداخت حق بیمه مشروط بر اینکه این مبلغ از ۵۰ درصد مزد یا حقوق متوسط ماهانه او کمتر و از ۱۰۰ درصد آن بیشتر نباشد. در مورد بیمه شدگانی که دارای همسر بوده یا فرزند یا پدر و مادر تحت تکفل داشته باشند و مستمری استحقاقی آنها از ۶۰ درصد مزد یا حقوق متوسط آنها کمتر باشد علاوه بر آن معادل ۱۰ درصد مستمری استحقاقی به عنوان کمک مشروط بر آن که جمع مستمری و کمک از ۶۰ درصد تجاوز نکند پرداخت خواهد شد.»

۳-۵. سوابق کمک بیکاری در ایران

در نظام حقوقی کشور ما حمایت از بیکاران صرفاً در قالب نظام بیمه‌ای صورت می‌گیرد که برای بیکاران قبلاً شاغل پیش‌بینی شده است و نظام کمک بیکاری (غیربیمه‌ای) وجود ندارد. بنابراین، فقدان سیستم بیمه بیکاری جامع و فراگیر در ایران و نبود مشارکت دولت و کارگر (بیمه‌پرداز) در تأمین منابع بیمه بیکاری، حمایت مطلوب بیمه بیکاری و کمک‌های بیکاری را غیرممکن می‌سازد. البته به استناد بند «ب» ماده (۷۳) [قانون برنامه پنجم توسعه](#)^۱ طرح «بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار» در سال ۱۳۹۱، توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد. اما به دلیل بار مالی ناشی از اجرای طرح و پس از چندین بار رفت و برگشت بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، در نهایت به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع و در آنجا مقرر شد با مشارکت دولت و مجلس طرح مجدداً مورد اصلاح قرار گیرد که پس از آن موضوع مسکوت مانده است.

۴-۵. بازنشستگی پیش از موعد

بازنشستگی پیش از موعد در ایران، به‌طور خاص در قانون تأمین اجتماعی آمده است. این در حالی است که برای کارکنان دولت، آیین‌نامه اجرایی [قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت](#) در تاریخ ۲۶ اسفند ۱۳۸۶ مصوب شده است. در قانون تأمین اجتماعی شرایط و ضوابط بازنشستگی پیش از موعد برای کارگران و کارکنان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی مشخص شده است. قانون بازنشستگی پیش از موعد سازمان تأمین اجتماعی مشتمل بر ماده واحده و ۱۰ تبصره و مصوب ۲۸ اردیبهشت ۱۳۶۷ است. اهم شرایط بازنشستگی پیش از موعد در این قانون عبارت است از: افرادی که حداقل ۳۰ سال سابقه پرداخت بیمه داشته باشند بدون داشتن شرایط سنی، می‌توانند درخواست بازنشستگی پیش از موعد بدهند. همچنین کارکنانی که در مشاغل سخت و زیان‌آور فعالیت می‌کنند، می‌توانند پس از ۲۰ سال کار در این مشاغل، با دریافت مستمری بازنشستگی پیش از موعد، بازنشسته شوند تا از آسیب‌های جسمانی جلوگیری شود.

در حال حاضر قانون جامع بازنشستگی پیش از موعد وجود ندارد. قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت که در سال ۱۳۹۴ منقضی شده و در حال حاضر نیز این سیاست، عمدتاً ذیل مشاغل سخت و زیان‌آور پیگیری می‌شود.

به‌طور کلی، قانون بازنشستگی پیش از موعد در راستای ایجاد یک جریان پویای بازار کار، شکل گرفته است و به دنبال آن بوده که مزایایی برای بازار کار و انتقال نسل‌ها داشته باشد. در بسیاری از کشورها، بازنشستگی پیش از موعد به‌عنوان روشی برای فراهم آوردن فضا برای جوانان و افرادی با مهارت‌های جدیدتر در بازار کار مورد استفاده قرار می‌گیرد. این اقدام به انتقال نسل‌ها و جلوگیری از رکود در سازمان‌ها کمک می‌کند. هدف دیگر مدنظر، به خصوص در مشاغل با عنوان «سخت و زیان‌آور»، جبران کاستی‌های دیگر شغلی همچون حقوق و مزایای

۱. ماده (۷۳) - دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه، اقدام‌های قانونی لازم برای اصلاح قانون کار و قانون تأمین اجتماعی و روابط کار را با رعایت موارد زیر به عمل آورد:
(الف) ایجاد انعطاف برای حل اختلاف کارگران و کارفرمایان و همسو کردن منافع دو طرف،
(ب) تقویت بیمه بیکاری به‌عنوان بخشی از تأمین اجتماعی و شغلی کارگران با رویکرد افزایش پوشش و گسترش بیمه بیکاری و بیکاران در شرایط قطعی اشتغال،
(ج) تقویت همسویی منافع کارگران و کارفرمایان و تکالیف دولت با رویکرد حمایت از تولید و سه‌جانبه‌گرایی،
(د) تقویت شرایط و وضعیت‌های جدید کار با توجه به تغییرات تکنولوژی و مقتضیات خاص تولید کالا و خدمات،
(ه) تقویت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی متضمن حق قانونی اعتراض صنفی برای این تشکل‌ها.



نامتناسب، عدم امکان جابه‌جایی شغلی فرد یا فرار کارفرما از سالم‌سازی محیط کار از طریق اعطای بازنشستگی‌های پیش از موعد بوده است. از سویی در برخی مشاغل سخت و زیان‌آور، کارگران ممکن است قادر به ادامه کار در سنین بالاتر نباشند. برای این گروه‌ها، بازنشستگی پیش از موعد یک اقدام حمایتی است که به حفظ سلامت جسمانی و روانی کارکنان کمک می‌کند. اما در اقتصاد ایران قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان در عمل با چالش‌هایی همراه بوده است که مانع از تحقق اهداف کامل آن می‌شود. در ذیل به چند نمونه از چالش‌های آن پرداخته می‌شود:

همان‌طور که اشاره شد یکی از اهداف اولیه اجرای قانون بازنشستگی پیش از موعد این بود که با خروج افراد مسن‌تر از بازار کار، فضا برای استخدام جوانان و فارغ‌التحصیلان فراهم شود. چراکه ممکن است به افزایش نرخ اشتغال در بخش غیررسمی و بدون پشتوانه قانونی کمک کند، زیرا برخی از افراد بازنشسته جذب مشاغل آزاد یا بدون بیمه اجتماعی می‌شوند. این موضوع باعث می‌شود که نیروی کار ارزان و با تجربه برای کارفرمایان مزیت محسوب شود و از استخدام افراد جوان و با تجربه کمتر خودداری کنند. لذا در بسیاری از مواقع، اقتصاد ایران به‌ویژه در دوران رکود یا کاهش رشد اقتصادی، نتوانسته است فرصت‌های کافی شغلی برای جوانان فراهم کند، که باعث شده جوانان نتوانند از این فضا استفاده کنند.

یکی دیگر از چالش‌های اساسی قانون مذکور در ایران، این است که بازنشستگی پیش از موعد در بسیاری از موارد، باعث کمبود نیروی انسانی ماهر و کارآموده می‌شود. بسیاری از افرادی که پیش از موعد بازنشسته می‌شوند، مهارت‌ها و تجربه‌های زیادی دارند که اگر به‌طور کامل به نسل‌های جدید منتقل نشود، شکاف مهارتی در بازار کار ایجاد می‌شود.

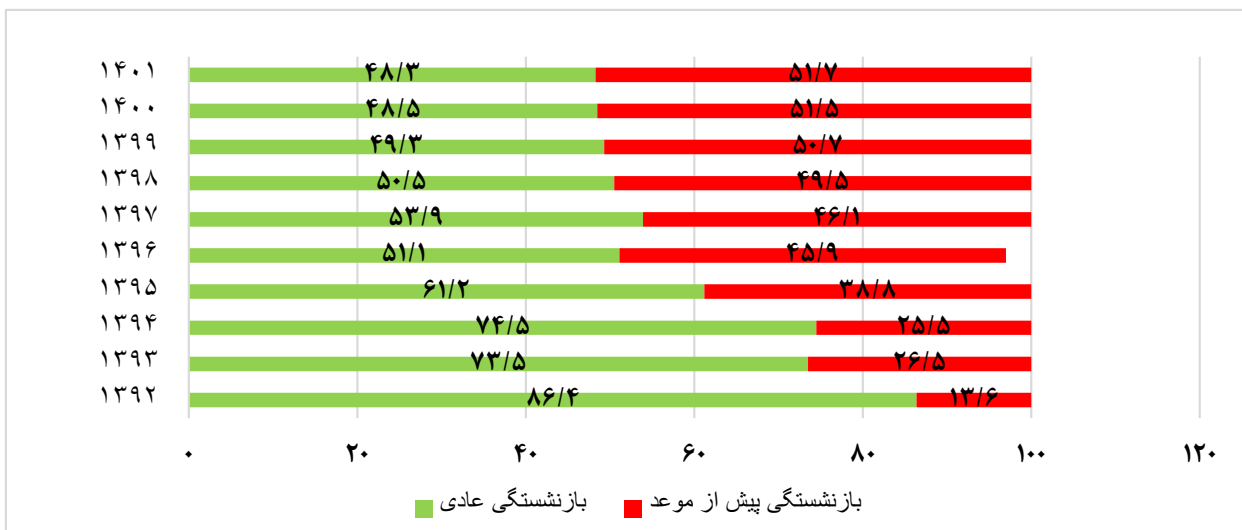
با توجه به شرایط اقتصادی ایران که با تورم بالا و رشد اقتصادی پایین همراه است بازنشستگی پیش از موعد باعث شده که افراد پس از بازنشستگی وارد بازار کار غیررسمی شده و درآمد ثانویه داشته باشند. این در حالی است که صندوق‌های بازنشستگی مجبور هستند که مستمري فرد را برای دوره زمانی طولانی تری پرداخت کنند. این مسئله باعث افزایش هزینه‌ها و مشکلات مالی صندوق‌های بازنشستگی شده است. چراکه از یک سو صندوق‌ها باید مستمري فرد را برای دوره طولانی تری پرداخت کنند و از سوی دیگر کارفرماها با استخدام این افراد مجالی برای فرار بیمه‌ای ندارند. لذا، این موضوع هم ورودی صندوق‌ها و هم خروجی آن را با فشار مضاعفی روبه‌رو می‌سازد. این امر، به جای کمک به پویایی بازار کار، فشار اقتصادی بیشتری به سیستم تأمین اجتماعی و منابع دولتی وارد کرده است.

به‌طور کلی قوانین بازنشستگی زود هنگام که شامل بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت، بازنشستگی زنان با سن و سابقه کاری کمتر، بازنشستگی پیش از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور و سایر قوانین از این دست است، از یک سو، سبب کاهش بیمه‌پردازان شده است و از سوی دیگر، به دلیل توانایی برای اشتغال و همچنین نبود کفایت مستمري دریافتی بازنشستگان، آنها دوباره وارد بازار کار شده‌اند و ممکن است سبب افزایش نرخ بیکاری جوانان شود.

در ادامه، به بررسی بازنشستگی پیش از موعد در سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای کشور که بیش از نیمی از جمعیت کشور را پوشش می‌دهد، پرداخته شده است.

آمار و اطلاعات سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که تعداد بازنشستگان پیش از موعد در دهه ۱۳۹۰ با افزایش قابل توجهی روبه‌رو شده؛ به‌نحوی که در سال ۱۴۰۲، بیش از نیمی از بازنشستگان پیش از موعد بوده‌اند. همان‌طور که در شکل زیر ملاحظه می‌شود سهم بازنشستگی پیش از موعد در سازمان تأمین اجتماعی طی یک دهه از حدود ۱۴ درصد در سال ۱۳۹۲ به بیش از ۵۱ درصد در سال ۱۴۰۲ افزایش یافته است. به‌نظر می‌رسد عوامل متعددی از جمله؛ تشدید بحران اقتصادی، کاهش شدید ارزش دستمزد در ایران و قوانین سخاوتمندانه حمایتی حاکم، عاملی مؤثر در افزایش تمایل به بازنشستگی پیش از موعد است (به‌نظر می‌رسد افراد بعد از بازنشسته شدن برای داشتن زندگی بهتر، در شغل دوم مشغول به فعالیت می‌شوند).

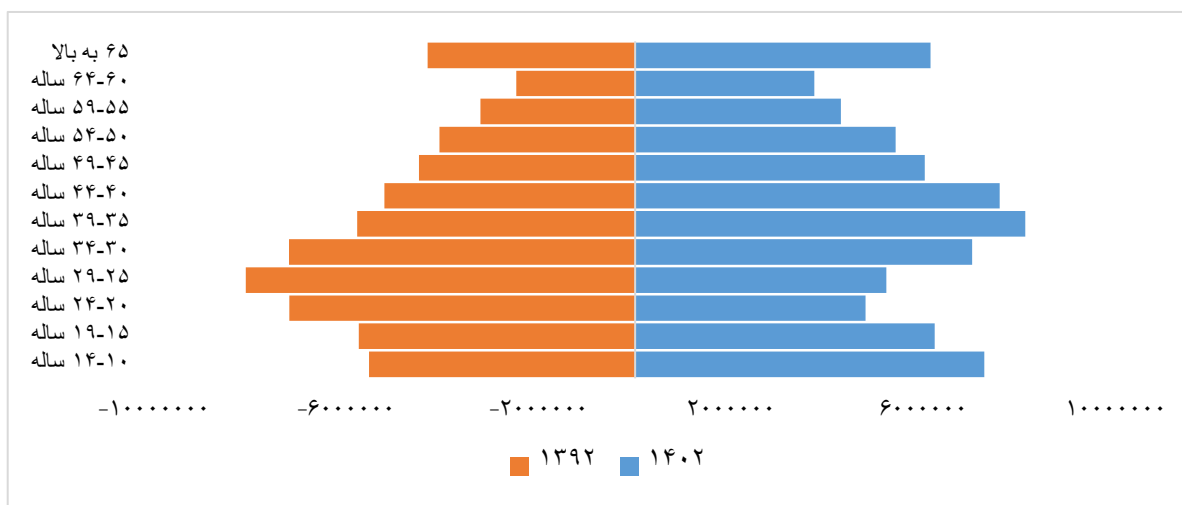
شکل ۱. نمودار توزیع انواع بازنشستگی به تفکیک عادی و پیش از موعد



مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی.

به‌طور کلی، در دهه گذشته به دلایلی مانند تغییر نسبت جمعیتی و اجرای طرح‌هایی نظیر بازنشستگی پیش از موعد، بر جمعیت افراد بازنشسته افزوده و از جمعیت بیمه‌پردازان کاسته شده است. بررسی هرم سنی بیمه‌شدگان نیز طی سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که ساختار جمعیت در نظام بیمه‌ای کشور در سال‌های اخیر با کاهش بیمه‌شدگان ورودی جدید و افزایش مستمری‌بگیران جدید مواجه شده است. همچنین پنجره جمعیتی از گروه سنی ۲۹ تا ۲۵ سال به گروه سنی ۳۵ تا ۳۹ سال انتقال یافته است و از سویی بر جمعیت ۶۵ سال به بالا افزوده شده است بدین معنا که طی سال‌های اخیر، ورودی‌های صندوق با محدودیت روبه‌رو و از سویی بر تعداد افراد مستمری‌بگیر افزوده شده است. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که می‌تواند درآمدهای صندوق‌ها را تحت تأثیر قرار داده و تحقق تعهدات آتی آنها را با مشکل مواجه سازد و ناپایداری مالی را تشدید کند. در شکل ذیل روند تغییر هرم سنی جمعیت طی دهه گذشته مشاهده می‌شود.

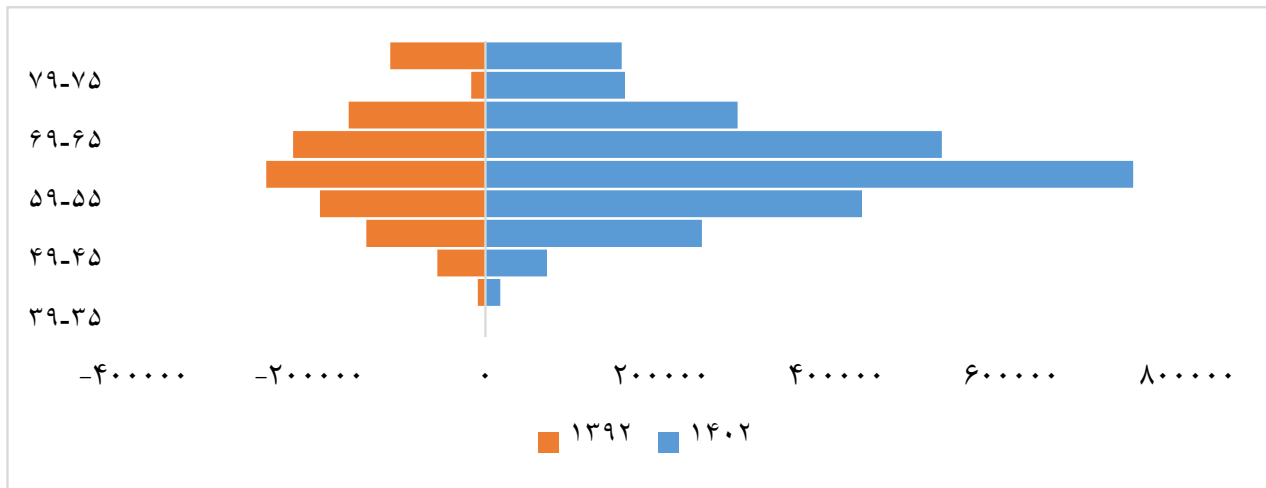
شکل ۲. نمودار هرم سنی جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر طی دوره ۱۴۰۲-۱۳۹۲



مأخذ: مرکز آمار ایران.

شکل ۳ نشان می‌دهد که انتقال پنجره جمعیتی در حالی است که تعداد بازنشستگان در سال ۱۴۰۲ در سنین ۵۰ تا ۶۵ سال افزایش قابل توجهی نسبت به سال ۱۳۹۲ داشته و این موضوع دلالت بر کاهش سن دریافت مستمری و در نتیجه افزایش مدت متوسط پرداخت مستمری به افراد بازنشسته است.

شکل ۳. نمودار توزیع سنی بازنشسته‌های سازمان تأمین اجتماعی طی دوره ۱۴۰۲-۱۳۹۲



مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی.

گفتنی است که بازنشستگی پیش از موعد در ایران، می‌تواند پیامدهای مختلفی برای وضعیت پایداری صندوق‌های بازنشستگی و بازار کار به دنبال داشته باشد. در ادامه بررسی می‌کنیم که این سیاست چه پیامدهایی می‌تواند بر هر یک از این دو حوزه مذکور داشته باشد:

کاهش منابع و افزایش بار مالی بر صندوق‌ها: یکی از اصلی‌ترین پیامدهای بازنشستگی پیش از موعد، افزایش تعداد افراد بازنشسته در صندوق‌های بازنشستگی است، بدون اینکه مدت زمان دریافت حق بیمه، به اندازه کافی طولانی باشد. براساس محاسبات ارائه شده در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (شماره مسلسل ۲۰۳۸۷، بهمن ۱۴۰۳)، تحلیل آمارهای سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که فاصله بین دو قله بازنشستگی در مشاغل عادی و سخت و زیان‌آور حدود ۱۵ سال است، به طوری که بیشترین فراوانی بازنشستگی در مشاغل عادی در سن ۶۴-۶۰ سال رخ می‌دهد، در حالی که این رقم در مشاغل سخت و زیان‌آور به ۴۹-۴۵ سال کاهش می‌یابد. این امر دو اثر مخرب همزمان بر صندوق‌های بازنشستگی دارد: نخست، کاهش منابع ورودی به دلیل میانگین ۷.۹ سال سنوات ارفاقی که موجب عدم پرداخت حق بیمه در این سالیان می‌شود. برآوردها نشان می‌دهد عدم انتفاع صندوق از هر بازنشسته سخت و زیان‌آور در این بخش معادل ۲۳۵ میلیون تومان (در سال ۱۴۰۱) است که با احتساب تورم در سال ۱۴۰۳ به ۳۶۴ میلیون تومان افزایش یافته است. دوم، افزایش مصارف به دلیل لزوم پرداخت مستمری در همین سنوات ارفاقی که با میانگین مستمری ۹.۸۳۸.۵۶۸ تومان در ماه، هزینه پرداخت مستمری در سنوات ارفاقی برای هر بازنشسته را به ۹۳۲ میلیون تومان می‌رساند. اهمیت این مسئله زمانی دوچندان می‌شود که بدانیم حدود ۲۱ درصد از کل بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی براساس مزایای قوانین سخت و زیان‌آور بازنشسته شده‌اند و ۵۸ درصد از بار مالی بازنشستگی‌های پیش از موعد در این سازمان مربوط به بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور است. مجموع عدم انتفاع صندوق در دریافت حق بیمه و هزینه پرداخت مستمری در سنوات ارفاقی، خالص هزینه هر بازنشسته سخت و زیان‌آور را حدود ۱.۱ میلیارد تومان (در سال ۱۴۰۱) می‌رساند که این رقم در سال ۱۴۰۳ به ۱.۷ میلیارد تومان افزایش یافته است. این محاسبات نشان می‌دهد که بازنشستگی پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان‌آور بار مالی فوق‌العاده‌ای

بر صندوق‌های بازنشستگی وارد می‌کند که در صورت عدم اصلاحات لازم، توانایی بازپرداخت تعهدات آتی سایر بیمه‌شدگان را نیز به خطر می‌اندازد و کسری منابع صندوق‌ها را به شدت تشدید می‌کند.

افزایش فشار بر بودجه دولت: در صورتی که صندوق‌های بازنشستگی نتوانند منابع مالی خود را تأمین کنند، ممکن است دولت مجبور شود برای پرداخت مستمری‌های بازنشستگان پیش از موعد، از بودجه عمومی کمک بگیرد. این امر می‌تواند فشار زیادی بر بودجه دولتی وارد کند. گفتنی است آخرین اعتبار تخصیص یافته به صندوق‌ها در بودجه عمومی جهت جبران کسری مالی، حدود ۷۷۷ هزار میلیارد تومان است. **کمبود نیروی کار ماهر و باتجربه:** یکی از آثار منفی بازنشستگی پیش از موعد این است که خروج زودهنگام نیروی کار از بازار می‌تواند منجر به کمبود نیروی کار ماهر و باتجربه شود. این امر به ویژه در بخش‌هایی که نیاز به تخصص و تجربه دارند، می‌تواند باعث بروز بحران‌های نیروی کار و کاهش کیفیت عملکرد سازمان‌ها شود. بدین معنا که افراد باتجربه‌ای که پیش از موعد بازنشسته می‌شوند، فرصت انتقال مهارت‌ها و دانش خود به نسل‌های جوان‌تر را نخواهند داشت. این امر، می‌تواند منجر به کاهش کیفیت کار و بهره‌وری در بخش‌های مختلف شود. **افزایش اشتغال غیررسمی:** از آنجاکه بیشتر بازنشستگان به دلیل عدم کفایت مزایا دچار فشار معیشتی اند به مکملی برای مستمری خود نیاز دارند از این رو پس از بازنشستگی مجدداً وارد بازار کار می‌شوند. از آنجاکه، تمایل کارفرمایان به استخدام آنان به عنوان نیروهای باتجربه‌تر و کم‌هزینه‌تر (به دلیل عدم پوشش بیمه‌ای) بیشتر است، این نوع بازنشستگی ورود دوباره به بازار کار را تسهیل می‌کند. در این فضا، بازنشستگان به عنوان رقیبی برای بیکاران محسوب می‌شوند و بازنشستگان به جای بیکاران واقعی در جست و جوی شغل قرار می‌گیرند

۶. جمع‌بندی

مشکلات سمت عرضه و تقاضای بازار کار ایران و چالش‌های مزمن موجود در بازار کار، نبود وحدت رویه و الگویی مشخص برای سیاست‌گذاری در بازار کار را نشان می‌دهد، به طوری که در بسیاری از موارد سیاست‌های اتخاذ شده در تقابل با یکدیگر بوده و هدف مدنظر محقق نشده است. برای طراحی یک الگوی جامع برای سیاست‌گذاری در بازار کار ایران، چارچوب مایلز به عنوان خط‌مشی بانک جهانی، محور کار قرار می‌گیرد و چارچوب سیاست‌گذاری در بازار کار در چند بخش سیاست‌های اقتصاد کلان و بهبود محیط کسب و کار، سیاست‌های فعال بازار کار، نهادهای بازار کار، تأمین اجتماعی تقسیم‌بندی می‌شود. هدف اصلی در طراحی این الگو، گردآوری مجموعه سیاست‌های جامع و سازگار برای افزایش کمیت و کیفیت اشتغال‌زایی اقتصاد ایران طی سال‌های آتی است.

در این میان، سیاست‌های غیرفعال بازار کار شامل اشکال مختلف حمایت مالی هستند که هدف آنها تأمین ثبات درآمد و حمایت اجتماعی از افراد بیکار یا نیمه‌بیکار است. این سیاست‌ها، اجزای اصلی دولت‌های رفاه مدرن هستند که برای کاهش آثار اقتصادی و اجتماعی از دست دادن شغل و تضمین یک استاندارد زندگی اساسی در دوره‌های بیکاری طراحی شده‌اند. برنامه‌های این سیاست در قالب بیمه بیکاری، کمک‌های بیکاری، طرح‌های بازنشستگی زودهنگام، طرح‌های کار کوتاه‌مدت، مقرری از کارافتادگی و پرداخت حق بازخرید قابل اجراست.

تحقیقات اخیر نشان می‌دهد که اثربخشی اجرای سیاست‌های غیرفعال بازار کار بسته به شرایط اقتصادی و چارچوب نهادی یک کشور متفاوت است. به عنوان مثال، در اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه با بخش‌های غیررسمی بزرگ، اثربخشی سیاست‌های غیرفعال بازار کار، محدود و کم‌رنگ است و باید با رویکردهای جایگزین و منعطف تکمیل شود. همچنین از آنجایی که بازار کار متأثر از تحولات فناورانه، جهانی شدن و تحولات جمعیتی است، ضروری است که در مطالعات آینده، ایجاد تعادل بین حمایت اجتماعی و شرایط بازار کار و همچنین رویکردهای نوآورانه برای ادغام سیاست‌های فعال و غیرفعال، مبنای کار قرار گیرد.

معمولاً کشورها، به دلیل نرخ بالای بیکاری، بی‌ثباتی اقتصادی و فشارهای اتحادیه کارگری اجرای سیاست‌های غیرفعال بازار کار را در



دستور کار خود قرار می‌دهند. برای اجرای این سیاست، در کشورهای مختلف، منابع مختلفی در نظر گرفته می‌شود و منابع مالی آن یا صرفاً از طریق کارفرما و یا ترکیبی از مشارکت کارگر و کارفرما و یا دولت تأمین می‌شود. تجربه اجرای این سیاست در سطح دنیا نشان می‌دهد که اجرای موفق و اثربخش این سیاست، مستلزم رعایت نکات زیر است:

- ترکیب سیاست‌های غیرفعال و فعال بازار کار،
- پیش‌بینی انعطاف در برنامه سیاست‌های غیرفعال به تناسب شرایط اقتصادی و تحولات بازار کار،
- گسترش سطح پوشش و معیارهای واجد شرایط بودن،
- ارزیابی‌های منظم و دقیق و وجود نهادهای قوی برای اجرا و نظارت،
- پیش‌بینی منابع مالی پایدار،
- رعایت انسجام بین این سیاست و سایر سیاست‌های حمایتی، از جمله؛ سیاست‌های بازنشستگی، سیاست‌های آموزشی و پرورشی و سایر سیاست‌های حمایتی از قبیل تأمین مسکن و...،
- رعایت توازن و هماهنگی در میزان سخاوتمندی این سیاست.

در ایران، همانند سایر کشورها، لزوم حمایت از بیکاران در قوانین مختلف کشور (قانون اساسی کشور اصل (۲۹) و قوانین برنامه توسعه (برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه) دیده شده است. با این حال، در نظام حقوقی کشور ما، حمایت از بیکاران صرفاً در قالب نظام بیمه‌ای صورت می‌گیرد که برای بیکاران قبلاً شاغل پیش‌بینی شده است و نظام کمک بیکاری (غیربیمه‌ای) وجود ندارد.

کلید رویکرد حمایت از بیکاران در ایران در دو بخش بیمه بیکاری و بازنشستگی پیش از موعد دیده شده است که هر یک براساس قانون مربوطه به خود تعریف و تنظیم شده‌اند. به عنوان مثال، سیاست بیمه بیکاری به موجب قانون بیمه بیکاری مصوب ۲۴ خرداد ۱۳۶۶ اجرا شده است.

آسیب‌شناسی اجرای بیمه بیکاری در ایران نشان می‌دهد که رویکرد کلی این طرح در ایران، سهل‌گیرانه و سخاوتمندانه است و به همین دلیل، غالباً با اجرای سیاست‌های فعال بازار کار، توانمندسازی بیکاران و انگیزه یافتن شغل جدید همخوانی ندارد و به دلیل فقدان سیستم نظارتی کارآمد و همچنین نبود اطلاعاتی جامع از بیکاران، امکان رصد تلاش بیکاران و مقررری بگيران برای یافتن شغل در کشور وجود ندارد و دامنه پوشش این طرح شامل تعداد محدودی از بیکاران (بیکاران قبلاً شاغل) است و سایر بیکاران از هرگونه نظام حمایتی محروم هستند. همچنین، رویکرد حمایتی حاکم در این برنامه، با نحوه تأمین مالی در نظر گرفته شده در قانون بیمه بیکاری تناسب ندارد. کما اینکه در این میان به دلیل فقدان توازن بین منابع و مصارف صندوق بیمه بیکاری و همچنین نبود شفافیت در هزینه کرد، منابع، فقدان مشارکت دولت و کارگر در تأمین مالی و بلا تکلیفی روش تأمین کسری منابع صندوق بیمه بیکاری در قانون، امکان سوءاستفاده برای دریافت مقرری بیمه بیکاری از طریق تبانی بین کارگر و کارفرما، افزایش مبلغ مقرری در هر سال به تناسب افزایش دستمزد، هم مشکلات تأمین مالی این سیاست را بیشتر کرده است. در کنار این موارد، عدم پیش‌بینی تحولات اقتصاد کلان و شرایط بازار کار و ابهامات موجود در قانون بیمه بیکاری، تفاسیر چندگانه و عدم اجرای سلیقه‌ای قانون یکی دیگر از نواقص نظام بیمه بیکاری فعلی است. صرف نظر از انتقادات و نواقصی که در محتوای قانون بیمه بیکاری هست، این قانون در تحقق اهداف اصلی خود (حمایت از شاغلین تابع قانون کار در مقابل بیکاری و حمایت از شاغلین که به طور غیرارادی بیکار شده‌اند) هم به خوبی عمل نکرده است. به عنوان مثال، اجرای بیمه بیکاری در زمان شیوع بیماری کرونا، هم از نظر تعداد افراد تحت پوشش و هم از نظر میزان مقرری پرداختی، عملکرد رضایت‌بخشی نداشته است.

نکته مهم این است که با توجه به گذشت بیش از سه دهه از اجرای قانون بیمه بیکاری و مشخص شدن چالش‌ها و کمبودها و نیز وجود تجارب جهانی در خصوص اجرای بیمه بیکاری در بیش از ۱۵۰ کشور دنیا و همچنین استانداردهای سازمان بین‌المللی کار، ضرورت اصلاح قانون بیمه بیکاری با توجه به تغییر و تحولات در حوزه کار (ماهیت و طبیعت کار، نوع قراردادها، شیوه‌های نوین کار با پیشرفت تکنولوژی و...)،

متأسفانه نه در قانون بیمه بیکاری و نه در قانون کار هیچ‌گونه اصلاحاتی در طی این سال‌ها صورت نپذیرفته است و هیچ اراده‌ای نه در دولت و نه در مجلس در این خصوص وجود ندارد و بعضاً با ارائه لوایح پیشنهادی، موضوع به بن‌بست می‌رسد و فقدان سیستم بیمه بیکاری جامع و فراگیر در ایران و نبود مشارکت دولت و کارگر (بیمه‌پرداز) در تأمین منابع بیمه بیکاری، حمایت مطلوب بیمه بیکاری و کمک‌های بیکاری را غیرممکن می‌سازد.

برنامه دیگر سیاست‌های غیرفعال در ایران، اجرای طرح بازنشستگی پیش از موعد است که به موجب قانون بازنشستگی پیش از موعد مصوب ۲۸ اردیبهشت ۱۳۶۷ در حال اجراست. این برنامه، شامل بازنشستگی زنان با سن و سابقه کاری کمتر، بازنشستگی پیش از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور و سایر قوانین از این دست است، هدف از اجرای آن، معمولاً کاهش نرخ بیکاری جوانان است. اما در عمل، با بازگشت دوباره بازنشسته‌ها به بازار کار، به دلیل تشدید بحران‌های اقتصادی کشور و کاهش شدید ارزش دستمزد در ایران، اجرای این سیاست از هدف اصلی دور شده است. البته، در این میان دارای بودن مزایای استخدام بدون بیمه و دستمزد کم بازنشسته‌ها در مقایسه با جوانان و سلامتی افراد بازنشسته به دلیل بازنشستگی زودهنگام هم بی‌تأثیر نیست. علاوه بر این، اجرای طرح بازنشستگی پیش از موعد چالش‌های متعددی را برای نظام بازنشستگی کشور هم ایجاد کرده است. از جمله این موارد، افزایش بار مالی بر صندوق‌ها، کاهش منابع مالی صندوق‌ها، افزایش فشار بر بودجه دولت، کمبود نیروی کار ماهر و با تجربه، کاهش فرصت انتقال مهارت‌ها و دانش افراد با تجربه به نسل‌های جوان و افزایش اشتغال غیررسمی را برشمرد.

به طور کلی، آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های غیرفعال بازار کار در ایران نشان می‌دهد که در وهله نخست باید، نظام حکمرانی کشور ناکارآمدی اجرای سیاست بیمه بیکاری و بازنشستگی پیش از موعد را بپذیرد و عزم و اراده جدی جهت اصلاح این ساختار به کار گیرد. در کنار این موارد، باید در بازرسی سیاست‌های غیرفعال بازار کار موارد زیر حتماً مدنظر قرار گیرد:

- ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی از همه بیکاران و تشکیل نهادهای نظارتی قوی و کارآمد،
- پیش‌بینی منابع مالی پایدار و پیش‌بینی مشارکت مالی هم‌زمان کارگر، دولت و کارفرما،
- تدوین سیاست‌های غیرفعال منعطف با قابلیت اجرا در شرایط نرمال و بحران اقتصادی و لحاظ تحولات اقتصاد کلان و بازار کار،
- توانمندسازی بیکاران و ترکیب این سیاست با سیاست‌های فعال بازار کار،
- اجرای برنامه‌های متنوع حمایتی از جمله کمک‌های بیکاری و طرح‌های کار کوتاه‌مدت،
- گسترش افراد تحت پوشش،
- هماهنگی و انسجام با سایر سیاست‌های حمایتی.

منابع و مآخذ



- [1] Beveridge, W. (1944). Full Employment in a Free Society. George Allen & Unwin.
- [2] Madsen P.K., (2002), "Flexicurity" through Labour Market Policies and Institutions in Denmark. European Trade Union Institute Working Paper 2010.04., Brussels.
- [3] OECD. (1994). The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies.
- [4] Meyer, B. D. (1990). Unemployment Insurance and Unemployment Spells. Econometrica, 58(4), 757–782.
- [5] Martin, J. P. (2000). "What Works among Active Labour Market Policies". OECD Economic Studies.
- [6] Barr, N. (2012). Economics of the Welfare State (5th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- [7] Atkinson, A. B. (1999). The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State. MIT Press.

- [8] Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- [9] Blanchard, O., & Summers, L. H. (1986). "Hysteresis and the European Unemployment Problem". *NBER Macroeconomics Annual*.
- [10] Baily, M. N. (1978). Some aspects of optimal unemployment insurance. *Journal of Public Economics*, 10(3), 379-402.
- [11] Marimon, R., & Zilibotti, F. (1999). Unemployment vs. Mismatch of Talents: Reconsidering Unemployment Benefits. *The Economic Journal*, 109(455), 266–291.
- [12] Berg, J., & Salerno, M. (2008). "The Origins of Unemployment Insurance: Lessons for Developing Countries". *International Labour Review*.
- [13] Johannes F. Schmieder, and Till von Wachter. (2016). The Effects of Unemployment Insurance Benefits: New Evidence and Interpretation. *Annual Reviews*, Vol. 8:547-581 (Volume publication date October 2016).
- [14] Gruber, J. (1997). The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance. *The American Economic Review*, 87(1), 192–205.
- [15] McKay, A., & Reis, R. (2016). THE ROLE OF AUTOMATIC STABILIZERS IN THE U.S. BUSINESS CYCLE. *Econometrica*, 84(1), 141–194.
- [16] Acemoglu, Daron & Shimer, Robert, 2000. "Productivity gains from unemployment insurance," *European Economic Review*, Elsevier, vol. 44(7), pages 1195-1224, June.
- [17] Raj Chetty, Adam Looney. (2006). Consumption smoothing and the welfare consequences of social insurance in developing economies. *Journal of Public Economics*, Volume 90, Issue 12, 2006, Pages 2351-2356. ISSN 0047-2727.
- [18] Langenbucher, K. (2015). "How Demanding are Eligibility Criteria for Unemployment Benefits?". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*.
- [19] Immervoll, H. (2009). "Minimum-Income Benefits in OECD Countries". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*.
- [20] Gruber, J., & Wise, D. (2010). "Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment". *NBER Chapters*.
- [21] OECD (2017). *OECD Employment Outlook*. OECD Publishing.
- [22] Boeri, T., & van Ours, J. (2013). *The Economics of Imperfect Labor Markets*. Princeton University Press.
- [23] OECD. (2018). *OECD Employment Outlook*. OECD Publishing.
- [24] Lalive, R., van Ours, J. C., & Zweimüller, J. (2006). How changes in financial incentives affect the duration of unemployment. **Review of Economic Studies**, 73(4), 1009-1038
- [25] Schmieder, J. F., von Wachter, T., & Bender, S. (2012). The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. **Quarterly Journal of Economics**, 127(2), 701-752.
- [26] Immervoll, H., & Knotz, C. (2018). "How Demands for Employment Change". *Economic Policy*.
- [27] Ratner, David, *Unemployment Insurance Experience Rating and Labor Market Dynamics* (December 11, 2013). *FEDS Working Paper No. 2013-86*.
- [28] Anderson, Patricia & Meyer, Bruce. (2000). The Effects Of The Unemployment Insurance Payroll Tax On Wages, Employment, Claims And Denials. *Journal of Public Economics*. 78. 81-106. 10.1016/S0047-2727(99)00112-7.
- [29] KREBS, T., & SCHEFFEL, M. (2013). Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany. *IMF Economic Review*, 61(4), 664–701.
- [30] Andersen, T. M. (2012). "A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark". *De Economist*
- [31] Kitsing, Meelis. (2011). Success Without Strategy: E-Government Development in Estonia. *Policy & Internet*. 3. 10.2202/1944-2866.1095.

- [32] Jochen Kluge (2010). "The effectiveness of European active labor market programs". *Labour Economics*.
- [33] Venn, D. (2012), "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131, OECD Publishing, Paris.
- [34] Farber, H. S., Rothstein, J., & Valletta, R. G. (2015). The Effect of Extended Unemployment Insurance Benefits: Evidence from the 2012-2013 Phase-Out. *The American Economic Review*, 105(5), 171–176. <http://www.jstor.org/stable/43821872>
- [35] Immervoll, H., & Scarpetta, S. (2012). Activation and benefit reforms in OECD countries: Lessons from experience. *IZA Journal of Labor Policy*, 1(1), 5.
- [36] Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (eds.) (2008): Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and the US. Berlin u.a.: Springer London, 473 p.
- [37] Andersen, T. A flexicurity labor market during recession. *IZA World of Labor* 2015: 173.
- [38] European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Spasova, S., Ghailani, D., Bouget, D. and Vanhercke, B., Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe – A study of national policies 2017, Publications Office, 2017.
- [39] Immervoll, H. (2012). Do Reforms that Activate Jobseekers Reduce Poverty?. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction* (pp. 245-278). Oxford University Press.
- [40] Brady, David & Fullerton, Andrew & Cross, Jennifer. (2009). Putting Poverty in Political Context: A Multi-Level Analysis of Adult Poverty across 18 Affluent Democracies. *Social Forces*. 88. 271-299. 10.1353/sof.0.0221.
- [41] Dolls, Mathias & Fuest, Clemens & Peichl, Andreas, 2012. "Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 96(3), pages 279-294.
- [42] Crepon, B., & van den Berg, G. J. (2016). Evaluation methods for social programs.
- [43] Dalit Contini, Matteo G. Richiardi. (2012). Reconsidering the effect of welfare stigma on unemployment, *Journal of Economic Behavior & Organization*, Volume 84, Issue 1, 2012, Pages 229-244, ISSN 0167-2681, <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2012.02.010>.
- [44] BAUMBERG, B. (2016). The stigma of claiming benefits: a quantitative study. *Journal of Social Policy*, 45(2), 181–199. doi:10.1017/S0047279415000525
- [45] Millar, J., & Bennett, F. (2017). Universal Credit: assumptions, contradictions and virtual reality. *Social Policy and Society*, 16(2), 169-182. <https://doi.org/10.1017/S1474746416000154>
- [46] Brewer, M. and Hoynes, H. (2019), In-Work Credits in the UK and the US†. *Fiscal Studies*, 40: 519-560. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12207>
- [47] Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford University Press.
- [48] Ilmakunnas, S., & Maliranta, M. (2007). "Ageing, Labour Turnover and Firm Performance". ETLA Discussion Papers.
- [49] Börsch-Supan, A., & Schnabel, R. (2010). "Early Retirement and Employment of the Young in Germany". In *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment* (pp. 147-166). University of Chicago Press.
- [50] Ebbinghaus, B., & Hofäcker, D. (2013). "Reversing Early Retirement in Advanced Welfare Economies: A Paradigm Shift to Overcome Push and Pull Factors". *Comparative Population Studies*.
- [51] Curtin, J. (2019). How effective are active labour market policies? The case of France.
- [52] Kuhn, M., Lalive, R., & Zweimüller, J. (2009). The Public Finance Consequences of a Change in the Generosity of Unemployment Benefits. *IZA Discussion Paper No. 4195*.
- [53] Arpaia, Alfonso & Dybczak, Kamil & Pierini, Fabiana. (2009). Assessing the Short-Term Impact of Pension Reforms on Older

Workers' Participation Rates in the EU: A Diff-in-Diff Approach. Directorate General Economic and Monetary Affairs, European Commission, European Economy - Economic Papers. 10.2139/ssrn.1991870.

[54] Staubli, S., & Zweimuller, J. (2013). Does raising the early retirement age increase employment of older workers?. *Journal of Public Economics*, 108, 17-32.

[55] Graf, Nikolaus & Hofer, Helmut. (2009). Labour supply effects of a subsidised Old-Age part-time scheme in Austria. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*. 44. 217-229. 10.1007/s12651-011-0072-8.

[56] Euwals, Rob & van Vuren, Annemiek & van Vuuren, Daniel, 2011. "The Decline of Early Retirement Pathways in the Netherlands: An Empirical Analysis for the Health Care Sector," IZA Discussion Papers 5810, Institute of Labor Economics (IZA).

[57] Picchio, M., & van Ours, J. C. (2013). "Retaining through training, even for older workers". *IZA Journal of Labor Economics*.

[58] Neumark, D., & Button, P. (2014). Did age discrimination protections help older workers weather the Great Recession?. *Journal of Policy Analysis and Management*, 33(3), 566-601.

[59] Staubli, S., & Zweimuller, J. (2013). Does raising the early retirement age increase employment of older workers?. *Journal of Public Economics*, 108, 17-32.

[60] Ilmakunnas, P., & Ilmakunnas, S. (2015). Gradual retirement and economic incentives. *International Journal of Manpower*, 36(3), 285-305.

[61] Hijzen, A., & Venn, D. (2011). The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 115*.

[62] Almut Balleer, Britta Gehrke, Wolfgang Lechthaler, Christian Merkl. (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis, *European Economic Review*, Volume 84, 2016, Pages 99-122, ISSN 0014-2921.

[63] Giupponi, G., & Landais, C. (2020). Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment & Welfare Effects of Short Time Work. *IZA Discussion Paper No. 13219*.

[64] Cahuc, P., & Carcillo, S. (2011). Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down?. *Nordic Economic Policy Review*, 2011(1), 133-165.

[65] OECD (2020). *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. OECD Publishing.

[66] Crimmann, Andreas. & Wießner, Frank. & Bellmann, Lutz., 2010. "The German work-sharing scheme : an instrument for the crisis," *ILO Working Papers 994576373402676*, International Labour Organization.

[67] Unemployment Insurance Program Letter No. 10-20, Change 2. *Employment And Training Administration Advisory System U.S. Department Of Labor Washington, D.C. 20210*

[68] Hijzen, A., Martin, S. The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis. *IZA J Labor Policy* 2, 5 (2013).

[69] Pierre Cahuc, Francis Kramarz, Sandra Nevoux. The Heterogeneous Impact of Short-Time Work: From Saved Jobs to Windfall Effects. 2021. *ffhal-03602410f*

[70] Daniel Kopp & Michael Siegenthaler, 2021. "Short-Time Work and Unemployment in and after the Great Recession [Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility? Lessons from Germany, France, and Belgium]," *Journal of the European Economic Association*, European Economic Association, vol. 19(4), pages 2283-2321.

[71] Russell Cooper, Moritz Meyer, and Immo Schott. (2017). The Employment and Output Effects of Short-Time Work in Germany. *NBER Working Paper No. 23688 August 2017 JEL No. E24, E32, E65*

[72] Giupponi, G., & Landais, C. (2020). Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment & Welfare Effects of Short Time Work. *IZA Discussion Paper No. 13219*.

[73] Lydon, R., Mathä, T.Y. & Millard, S. Short-time work in the Great Recession: firm-level evidence from 20 EU countries. *IZA J Labor Policy* 8, 2 (2019).

- [74] Boeri, T., & Bruecker, H. (2011). Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession. *Economic Policy*, 26(68), 697-765.
- [75] Weber, E., & Yilmaz, Y. (2023). Designing short-time work for mass use. *European Journal of Social Security*, 25, 60-76.
- [76] Houseman (2020): IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring: United States (June 2020).
- [77] David H. Autor, Mark G. Duggan, The Rise in the Disability Rolls and the Decline in Unemployment, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 118, Issue 1, February 2003, Pages 157–206.
- [78] Böheim, R. and Leoni, T. (2018), Sicknes and disability policies: Reform paths in OECD countries between 1990 and 2014. *International Journal of Social Welfare*, 27: 168-185.
- [79] OECD (2012). Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work.
- [80] Burkhauser, R.V., Daly, M.C., McVicar, D. et al. Disability benefit growth and disability reform in the US: lessons from other OECD nations. *IZA J Labor Policy* 3, 4 (2014).
- [81] <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/database>
- Anikó Bíró, Péter Elek. (2020). Job loss, disability insurance and health expenditure, *Labour Economics*, Volume 65, 2020, 101856, ISSN 0927-5371.
- [82] <https://www.cbpp.org/research/social-security/social-security-disability-insurance> -
<https://www.ssa.gov/news/press/factsheets/HowAreSocialSecurity.htm>
<https://blog.ssa.gov/understanding-social-security-disability-benefits/>
<https://www.ssa.gov/disability/disability.html>
- [83] <https://www.ageuk.org.uk/information-advice/money-legal/benefits-entitlements/employment-and-support-allowance/>
<https://www.gov.uk/employment-support-allowance>
<https://www.parkinsons.org.uk/information-and-support/employment-and-support-allowance>
<https://www.entitledto.co.uk/help/employment-and-support-allowance-contribution-based>
<https://www.homecare.co.uk/advice/new-style-esa>
<https://www.nidirect.gov.uk/articles/employment-and-support-allowance>
- [84] Bruce D. Meyer, Wallace K.C. Mok. (2019). Disability, earnings, income and consumption, *Journal of Public Economics*, Volume 171, 2019, Pages 51-69, ISSN 0047-2727.
- [85] Gelber, Alexander, Timothy J. Moore, and Alexander Strand. 2017. "The Effect of Disability Insurance Payments on Beneficiaries' Earnings." *American Economic Journal: Economic Policy*, 9 (3): 229–61.
- [86] Maestas, Nicole, Kathleen J. Mullen, and Alexander Strand. 2015. "Disability Insurance and the Great Recession." *American Economic Review*, 105 (5): 177–82.
- [87] van Sonsbeek, J.-M., & Gradus, R. H. J. M. (2013). Estimating the effects of recent disability reforms in the Netherlands. *Oxford Economic Papers*, 65(4), 832–855.
- [88] Koning, Pierre & van Sonsbeek, Jan-Maarten, 2017. "Making disability work? The effects of financial incentives on partially disabled workers," *Labour Economics*, Elsevier, vol. 47(C), pages 202-215.
- [89] Datta Gupta, N., Larsen, M. & Thomsen, L.S. Do wage subsidies for disabled workers reduce their non-employment? - evidence from the Danish Flexjob scheme. *IZA J Labor Policy* 4, 10 (2015).
- [90] Nynke de Groot, Pierre Koning. (2016). Assessing the effects of disability insurance experience rating. The case of The Netherlands, *Labour Economics*, Volume 41, 2016, Pages 304-317, ISSN 0927-5371.
- [91] Barr, B., D. Taylor-Robinson, D. Stuckler, R. Loopstra, A. Reeves, and M. Whitehead. "‘First Do No Harm:’ Are Disability Assessments Associated with Adverse Trends in Mental Health? A Longitudinal Ecological Study." *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 70, 2016, pp. 339–345.
- [92] Pierre Koning. (2004). Estimating the impact of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- [93] Borghouts - van de Pas, I. W. C. M., & Pennings, F. J. L. (Eds.) (2008). Integration into work of persons who were already disabled before adulthood: National reports. OSA.

گزیده سیاستی

در بازطراحی سیاست‌های غیرفعال بازار کار باید ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی از همه بیکاران، تشکیل نهادهای نظارتی، پیش‌بینی منابع مالی پایدار، لحاظ تحولات اقتصاد کلان، توانمندسازی بیکاران، اجرای برنامه‌های متنوع حمایتی، هماهنگی با سایر سیاست‌های حمایتی و گسترش افراد تحت پوشش، در دستورکار قرار گیرد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir