



مقدمه:

بیکاری بی گمان بزرگترین و فراگیرترین مشکل اقتصادی جوامع قرن بیستم است. در جوامع پیشرفته صنعتی بیکاری هزینه های زیادی را بر جامعه تحمیل می سازد و در جهان سوم بیکاریهای گسترده در پیوند با فقر اقتصادی می تواند خطرات بسیاری را متوجه جامعه نماید. بیکاری علاوه بر اینکه قطع درآمد بیکاران را به دنبال دارد دارای تبعات اجتماعی مهم بوده و می تواند عامل تقویت و یا منشأ مفساد اجتماعی بزرگی نیز باشد.

این مشکل بزرگ اقتصادی برای اولین بار در کشور انگلستان و در فاصله دو جنگ جهانی نیز در اغلب کشورهای جهان پدیدار شد و این کشورها در این دوره با وخیم ترین نرخ های بیکاری روبرو شدند.

در اواخر قرن نوزدهم میلادی، پیشرفتهای صنعتی موجبات بروز تحولاتی عمده در الگوهای سنتی کار و زندگی را فراهم نمود و در این میان طبقه کارگر و کارفرمای صنعتی در عرصه حیات اقتصادی و اجتماعی ملت ها شکل گرفت و متعاقب آن نیز مفهوم "حمایت از نیروی کار" مطرح و در دوران پس از جنگ جهانی دوم این موضوع در پاره ای از کشورها مورد توجه بیشتری قرار گرفت.

با وجود آنکه پس از اتمام جنگ ظهور پدیده صنعتی شدن به اقتصاد بسیاری از کشورهای پیشرفته رونقی داد و اشتغال کامل نیز دستاورد این رونق بود اما بتدریج دوران شکوفایی اقتصادی رو به افول نهاد و بحث کار و شرایط آن را در جوامع به گونه ای تغییر داد که شغل از یک تعریف کهن به عنوان کاری که باید انجام شود به یک تعریف نوین به عنوان چیزی که باید پیدا شود تغییر ماهیت داد و بدین ترتیب معضل بیکاری در این مقطع نمود خاصی پیدا کرد و دامنه بحث آن با انگیزه حمایت از جمعیت بیکار به سمت نظام تامین اجتماعی گسترش یافت.

آنچه که در این ارتباط از یک نظام تامین اجتماعی انتظار می رفت در قالب سه اقدام زیر نمود یافت:

- تامین معاش بیکاران تا زمان حصول یک شغل مناسب
- همکاری با دولت در پایه ریزی برنامه های اشتغال زا
- ارائه آموزش های فنی و حرفه ای به منظور پرورش نیروی کارآمد، متخصص و مورد نیاز جامعه.

در ادامه این وضعیت، تغییر در گستره جمعیت، سرعت در پیشرفت های تکنولوژیکی، تحول در عرصه سیاست و اقتصاد جهانی، بسیاری از کشورها را با مشکلات جدی مواجه کرد و شرایط ناگواری از رکورد اقتصادی و نرخ بالا و بلند مدتی از بیکاری را پیش روی آنها قرار داد.

این شرایط که بار مالی سنگینی را بر دوش دولت ها و نظام های تامین اجتماعی گذاشت آنها را در مواجهه با این بحران مالی ناگزیر از اتخاذ تدابیر اساسی و اعمال اصلاحاتی در نظام رفاه و تامین اجتماعی نمود و جای این نگرانی جدی را باقی گذاشت که مقررات آنها موجب سوء استفاده و تشویق فرار از کار و بیکاری نشود و یا راه حل های منتخب به محرومیت قشر مستحق و نیازمند نیانجامد و این همه در فضایی مطرح بود که تلاش گروه های ذی نفع و اتحادیه های نیرومند صنفی و کارگری در آن فضا قابل اغماض نبود.

در ادامه این بحث سعی می شود تا ضمن پرداختن به مباحث بیکاری و بیمه آن، الگوهای رایج در نظام رفاه و برخورد این الگوها با معضل بیکاری، ویژگی مدیریت در طرح های بیمه بیکاری، چگونگی تامین مالی و دامنه مقررات منظور شده در انواع طرحها؛ نگاه تفضیلی تری از وضعیت سیستم بیمه بیکاری کشورها و گرایش آنها بسوی اصلاحات ارائه شود.

بیکاری و بیمه:

بیکاری پدیده ای خاص با ماهیتی متفاوت است که در زمره مشکلات نیروی کار قرار می گیرد و در معنا عبارتست از وقفه غیر ارادی و طولانی کار بطوریکه یافتن شغل تازه امکانپذیر نباشد. ماحصل بروز چنین پدیده ای از دست رفتن تنها منبع درآمد فرد بیکار است. البته بیکاری می تواند اختیاری هم باشد و به دلایل مختلف اما به انتخاب خود فرد تحقق پذیرد که این نوع بیکاری به عنوان یک معضل اقتصادی تلقی نمی شود.

دلایل و عوامل بروز بیکاری غیر اداری عبارتند از:

- رکود یا بحرانهای بزرگ اقتصادی به شکل دوره ای
- تغییر ساختار سنتی به مدرن با تحولات تکنولوژیکی
- عدم تطابق عامل کار با نیازهای شغلی جامعه از بعد کمی (عدم اقامت نیروی بیکار در محل عرضه کار)

- عدم تطابق عامل کار با نیازهای شغلی جامعه از بعد کیفی (فقدان قابلیت و مهارت نیروی بیکار در تناسب با شرایط خواسته شده در طرف عرضه کار)

این عوامل در طول تاریخ به جهت تغییر ساختار اقتصادی با ایجاد نوعی ناهماهنگی در سطوح عرضه و تقاضای کار به گسترش بیکاری در کشورها منجر شده اند.

بیکاری می تواند به اشکال دیگری نیز پدیدار شود که بیکاری پاره وقت^۱ و فصلی^۲ در قالب بیکاری پنهان و شبه بیکاری از آن جمله است.

بیکاری از هر نوعی که باشد مشکل بزرگی است که طرح بیمه برای آن منوط به رعایت قانون اعداد بزرگ است. از آنجایی که این مشکل به شدت دستخوش تغییرات اقتصادی، خط مشی های سیاسی، زمان، مکان و تغییرات عمومی می شود، طرح یک روش دقیق بیمه ای برای آن ممکن نیست. این موضوع که برای اولین بار در سیستم بیمه بیکاری انگلیس به سال ۱۹۱۱ مورد توجه قرار گرفت با این نتیجه همراه شد که احتمال بروز بیکاری قابل محاسبه نیست. ثبت نام افراد بیکار نیز روش مطمئنی نیست چون افرادی وجود دارند که شاغلند اما بیمه بیکاری هم دریافت می کنند. بنابراین می توان گفت که هر چند بیکاری پدیده ای است که بر اساس تصمیمات یک کارفرما ایجاد شده و یا خاتمه می یابد اما نمی تواند از یک محاسبه علمی و احتمالی تبعیت کند. با این حال در صورت نیاز به طراحی یک روش بیمه برای آن باید روابط بین کارگر و کارفرما و دلایل اخراج یا رد استخدام افراد، مشخص و احتمال آن بررسی شود که البته این کاری بسیار دشوار است. (ن،ک، بیکاری و تامین اجتماعی)

دراکثر کشورهای صنعتی صندوقهای حمایتی توسط اتحادیه ها برای حمایت از بیکاران بوجود آمد. فعالیت این صندوقها در ابتدا غیر قانونی بود ولی بعدها از طرف دولت به رسمیت شناخته شد با این وجود همیشه نوعی بدبینی نسبت به آنها وجود داشت. کارفرمایان با این صندوقها مخالف بودند و آنها را عامل اعتصابات پنهان می دانستند و طرفدار یک سیستم مساعدت رسانی به خانوارهای نیازمند از طرف مسئولین دولتی بودند. در طرحهای جدید بیمه بیکاری، کارکنان عضو این صندوقها اگر بر اثر نزاع و کشمکشهای صنفی از کار اخراج می شدند بیکار قلمداد نمی شدند و مزایای آنها نمی گرفتند و بیشتر افراد هم

^۱- بیکای پاره وقت، زمانی پیش می آید که فعالیت بنگاه کاهش یافته اما بنگاه به امید رفع رکود، نیروی کار خود را در سطوح دستمزد پائین تر حفظ می کند.

^۲- بیکاری فصلی، دربرخی از رشته فعالیت های خاص و بطورطبیعی ایجاد می شودمانند کارهای ساختمانی کشاورزی و ماهیگیری

راغب به یک سیستم اعانه‌ای و مساعدتی بودند. اتحادیه‌ها مسئول حفظ منافع کارگران بوده ولی معمولاً نقطه نظراتشان در این موارد مبهم است.

با این وجود در اتحادیه‌ها، کارگران عضو با جویندگان کاری که حاضرند تحت هر شرایطی تن به کار دهند مخالف بوده و مدافع حقوق بیکارانی هستند که موقعیت شاغلان عضو را به خطر نیندازند ولی تعداد زیاد بیکاران در جوامع صنعتی بویژه در رکود های اقتصادی زمینه پذیرش کارهای پست و کم‌مزد را از طرف بیکاران فراهم نمود و عملاً آنها را به دشمنی برای اتحادیه‌ها تبدیل کرد. (بیکاری و تامین اجتماعی. ص ۶-۵)

همزمان با حضور و فعالیت اتحادیه‌ها، به علت نرخ فزاینده بیکاری و ارقام نسبتاً بالای عدم اشتغال، کشورها به سوی یک نظام مزایای نقدی برای بیکاری گرایش یافته و بدین ترتیب طرح‌های بیمه بیکاری ایجاد شد اما زمان تقدم و تاخر ظهور این طرحها درکشورها متفاوت بود.

بیمه بیکاری به منظور تکمیل حمایت‌های تامین اجتماعی برای اولین بار در دهه اول قرن بیستم و در کشورهای اروپایی آغاز و سپس در استرالیا و امریکا اجرا گردید .

فلسفه وجودی این نوع بیمه تلاش دولتها برای تامین معاش و در آمد از دست رفته نیروی کاری است که بطور غیر داوطلبانه و بصورت موقت از دستیابی به شغل محروم می گردند . در برخی از کشورها بیمه بیکاری به عنوان خسارت اخراج تلقی شده و کارگرانی که از کار اخراج می شوند می توانند از حمایت‌های این بیمه بهره مند شوند.

تعداد کشورهایایی که تا سال ۱۹۶۰ دارای بیمه بیکاری بودند انگشت شمار بوده و در طول جنگ دوم جهانی تقریباً کلیه کشورها بیمه بیکاری خود را متوقف و بعد از جنگ با تغییراتی مجدداً آن را برقرار نمودند .

تا سال ۱۹۹۹ میلادی در حدود ۶۳ کشور دارای طرح بیمه بیکاری بوده اند که تمام این طرحها با شرایطی تقریباً مشابه اجرا شده اند.

در قاره آسیا اولین قوانین بیمه بیکاری از سال ۱۹۵۰ به بعد و در کشورهای ژاپن و کره شکل گرفت و تعداد کشورهایایی که در این قاره دارای بیمه بیکاری هستند بسیار معدود و در حدود ۵ کشور است. (ن،ک. بیمه بیکاری در ایران و جهان)

در نظام مزایای نقدی سه طرح حمایتی وجود دارد که عبارتند از:

- مقرری بیکاری

- مساعدت اجتماعی

- حمایت های ویژه به عنوان مکمل یا جایگزین

در غالب کشورهای که از نظام مزایای نقدی برخوردارند هم طرح بیمه بیکاری وجود دارد و هم طرح مساعدت اجتماعی. آنجا که طرح بیمه بیکاری وجود دارد به بیکاران بیمه شده به شرط تحقق پاره ای شرایط مقرری بیکاری پرداخت می شود و آنانکه شرایط استحقاق دریافت این مقرری را پیدا نکرده و منابع مالی دیگری نیز در اختیار نداشته باشند از مساعدت اجتماعی بهره مند شده و یا به شکل خاص تری تحت پوشش طرح ها و حمایت های ویژه بیکاری قرار می گیرند.

مساعدت اجتماعی و مقرری بیکاری هدفهای متفاوتی دارند؛ مساعدت اجتماعی نیازهای مادی را بر طرف می کند و بر اصل کمک مبتنی است در حالیکه مقرری نقدی در ماهیت بیمه گونه خود درصدد است که درآمد از دست رفته شاغلین را جبران نماید.

هرچه شرایط استحقاق دریافت مقرری در کشوری سخت تر و دوران پرداخت آن کوتاهتر باشد احتمال وابستگی بیکاران به مساعدتهای اجتماعی در آن کشور بیشتر می شود.

در برخی از کشورها در خصوص بیکاری، نظام ویژه و حمایتی دیگری به نام نظام مکمل یا جایگزین نیز وجود دارد که بر اساس آن مزایا در سطحی نازلتر از مقرری بیکاری و فراتر از میزان مساعدت اجتماعی پرداخت می شود. این نوع حمایت که در کشورهایمانند سوئد، فنلاند، آلمان، هلند و فرانسه مشاهده می شود نوعاً به بیکارانی تعلق دارد که مقرری بیکاری دریافت نمی کنند. (ن، ک. پلاگ، نیلز)

نظام رفاه و بیمه بیکاری

در ارتباط با سیاست بازار کار و سیاست دولتها برای تشویق اشتغال و عدالت سه الگوی متفاوت وجود دارد که اینها از نظر چگونگی تدارک، امور اداری و مالی در پرداخت مقرری به بیکاران با یکدیگر تفاوت دارند. این الگوها عبارتند از: محدود، جامع و گزینشی.

در الگوی محدود، بازار بهترین ساز و کار را برای تشویق اشتغال داراست اما در این الگو تامین عدالت به عنوان هدفی مشخص مورد نظر نیست. در این الگو اعتقاد بر این است که مقرری نقدی بیکاری به همراه مدت پرداخت آن باید محدود باشد تا بتواند موجب برانگیخته شدن اخلاق کار و کارایی بازار شود. از میان کشورهای مورد بررسی بریتانیا تابع چنین الگویی است.

در **الگوی جامع**، به نقش فعال دولت توجه بسیاری می شود چون دخالت آن به عنوان محرکی برای رسیدن به اشتغال جامع و افزایش برابری یا عدالت تلقی می شود. در این الگو مقرری بیکاری باید متضمن حفظ سطح زندگی افراد کم و پردرآمد باشد تا هیچ کس بر اثر سختی ها و حوادث اجتماعی گرفتار محرومیت نشود. مدت پرداخت مقرری نیز باید به اندازه کافی طولانی باشد تا هنگام بروز بیکاریهای طولانی مانع از قطبی شدن جامعه گردد. در این الگو همچنین پرداخت مقرری تنها راه حل شناخته نمی شود و اعتقاد بر این است که این پرداخت باید با سیاستهای متناسب با بازار کار نظیر کاریابی، تامین آموزش و کارآموزی بیکاران همراه باشد. ویژگی های نظام حاکم بر کشور سوئد شباهت بسیار زیادی به این نوع الگو دارد.

در **الگوی گزینشی**، هیچ هدف خاصی از نظر افزایش اشتغال دنبال نمی شود. به عبارتی هدف این الگو تشویق اخلاق کار است و به شکلی غیرمستقیم سطح اشتغال را مد نظر قرار می دهد و این کار را از طریق تدارک تامین اجتماعی هرچه بیشتر برای شاغلان انجام می دهد. بر این اساس هدف نظام مزایای نقدی حمایت از بیکاران در قبال کاهش سطح زندگی است. در این نظام میزان مقرری و طول پرداخت آن به دستمزد و شرایط پیش از بیکاری (شروع آن) بستگی دارد. بنابر این کسی که سابقه وابستگی طولانی تری به بازار کار دارد و دستمزدهای پیشین وی نیز بالاتر بوده، از مزایای نقدی بیشتری برخوردار می شود. به عبارتی در این الگو کفه مزایا به نفع کسانی است که سالمندتر بوده و در گذشته مشاغل دائمی و پردرآمد داشته اند. بنابراین جوانان و آنانکه بصورت پاره وقت یا فصلی اشتغال داشته اند در عین برخورداری از دستمزدهای کمتر مزایای کمتری هم دریافت می کنند. آلمان کشوری است که نظام آن بیش از سایر کشورها به الگوی گزینشی نزدیک است.

طرحهای بیمه بیکاری که از نظر سطح پوشش و محدوده تقاضا نوعاً به شاغلان اختصاص دارد به الگوی گزینشی گرایش دارند. در برخی از کشورها مانند فنلاند به زنان خانه دار و دانشجویان نیز مقرری پرداخت می شود و یا در کشورهای دانمارک و نروژ خویش فرمایان نیز تحت پوشش قرار می گیرند که از این بابت کشورهای مزبور از الگوی جامع و فراگیرتری تبعیت می کنند.

شرایط استحقاق دریافت مقرری در طرحهای بیمه بیکاری از دو عامل تاثیر می پذیرد که یکی از آنها وابستگی فرد بیکار (پیش از شروع بیکاری) به بازار کار و دیگری طول مدت اشتغال پیشین اوست.

بسته به اینکه کشورها متاثر از این دو عامل پرداختهای سخاوتمندانه یا محدودتری را ارائه کنند رفتار آنها به الگوهای جامع یا گزینشی نزدیک می شود.

طرحهای بیمه بیکاری در مورد ارتباط میزان مقرری با سطح دستمزد های پیشین فرد بیکار و تعیین نرخهای جبرانی در کشورهای مختلف به شکلی متفاوت عمل می کنند. در کشورهایی مانند هلند که نرخهای جبرانی بالاتری دارند از طریق جبران بخش قابل توجهی از دستمزد پیشین فرد بیکار و پرداختی سخاوتمندانه حمایت بیشتری از گروههای کم درآمد به عمل می آید اما در کشورهایی مانند فنلاند و فرانسه که مقرری بر اساس نرخهای ثابت حداقل و یا نرخهای جبرانی تضمین شده پرداخت می شود این حمایت از طریق پرداخت حداقل مقرری صورت می گیرد. تعیین سقف مقرری در طرحهای بیمه بیکاری موجب می شود که دارندگان دستمزدهای بالا و متوسط از نرخهای جبرانی کمتری بهره مند شوند. کشورها در خصوص میزان مقرری معمولاً در ترکیبی از دو الگوی گزینشی و جامع عمل می کنند اما واضح است که در پرداختهای مقطوع گرایش به سوی الگوی محدود است و کشورهایی مانند آلمان که حتی حداقل درآمد را برای گروه های کم درآمد تضمین نمی کنند رفتار خود را براساس الگوی گزینشی تنظیم می کنند.

از لحاظ طول پرداخت مقرری بیکاری، قالبهای مشابهی در نظام های مختلف بیمه بیکاری مشاهده می شود. در برخی از کشورها مانند آلمان، هلند و فرانسه دستمزد پیشین فرد بیکار و سابقه اشتغال او در تعیین مدت دریافت مقرری موثر است. در این ارتباط گاه عامل سن نیز دخالت داده می شود بطوریکه سالمندان از همتهای جوانتر خود از حق دریافت طولانی تری برخوردار می شوند و این دریافت طولانی گاه تا سن بازنشستگی ادامه می یابد. این شرایط معمولاً در الگوهای گزینشی مصداق دارد.

در طرحهای وابسته به الگوی محدود، بیکاران پس از دریافت یک دوره محدود از مقرری به طرحهای مساعدت اجتماعی منتقل می شوند. تداوم این انتقال می تواند به کاهش طول دریافت مقرری منجر شود. اما در طرحهای وابسته با الگوی جامع، بیکاران ابتدا از یک دریافت طولانی بهره مند شده و سپس یا به آنها کار جدید عرضه می شود و یا با طی کردن دوره های آموزشی و کار آموزی مجدداً مشمول دریافت مقرری می شوند.

در مورد چگونگی مدیریت مزایای نقدی در طرحهای بیمه بیکاری متناسب با نوع الگوی دولت رفاه سه شیوه اعمال می شود. در الگوی گزینشی مدیریت این مزایا در پیوند با ضوابط بازار کار به شکل مشارکتی صورت می گیرد. در الگوی محدود مدیریت بخش عمومی یا دولتی حاکم است و در الگوی

جامع صندوقهای بیمه بیکاری در وابستگی با سازمانهای حرفه ای (یا اتحادیه های کارگری) مدیریت می شوند. (ن.ک. پلاگ، نیلز)

مدیریت طرحهای بیمه بیکاری

طرحهای بیمه بیکاری به سه صورت به اجرا در می آید:

- با مدیریت بخش عمومی

- بامدیریت صندوقهای بیمه بیکاری وابسته به اتحادیه های کارگری

- با مدیریت سه جانبه

در مدیریت دولتی یا بخش عمومی، طرح بیمه بیکاری معمولاً بخشی از طرحهای بیمه اجتماعی ملی است و نهادهای عمومی مانند وزارت کار یا تامین اجتماعی در حوزه های اجرایی و نظارت متولی آن هستند.

در کشورهای که وزارت کار مجری است مانند بریتانیا، مدیریت بر عهده سازمانهای خدمات اشتغال در سطوح منطقه ای و محلی است و این سازمانها جزئی از تشکیلات وزارت کار یا اشتغال محسوب می شوند. در این کشورها تامین اجتماعی نقش ناظر را بر عملکرد وزارت کار ایفاء می کند. در کشورهای که نهاد تامین اجتماعی مجری است مانند نروژ، مدیریت از طریق ادارات بیمه اجتماعی وابسته صورت می گیرد. گاهی تفاضاً برای بیمه بیکاری توسط مراکز کاریابی دریافت می شوند و مسئولیت پرداخت به ادارات بیمه واگذار می شود. به هر حال در این کشورها مسئولیت مقرریهای بیکاری بر عهده وزارت کار است و این نهاد بر عملکرد وزارت تامین اجتماعی نظارت می کند.

در مدیریت صندوقهای بیمه بیکاری که به اتحادیه های کارگری وابسته اند، طرحهای مزبور به صورت حرفه ای اداره می شوند. در کشورهای با این نوع مدیریت، نظام بیمه مبتنی بر عضویت داوطلبانه و یارانه عمومی است و بر همین اساس است که خویش فرمایان نیز می توانند خود را بیمه نمایند. وابستگی این صندوقها به اتحادیه های کارگری موجب شده است که مسئولان اداری و اعضای هیئت مدیره آنها از میان مقامات ارشد اتحادیه ها انتخاب شوند. طرحهای بیمه بیکاری در کشورهای مانند سوئد، فنلاند و دانمارک بدین طریق مدیریت می شوند.

در مدیریت مشارکتی، شرکای دولت در بازار مسئولیت اداره طرحهای بیمه بیکاری را بر عهده می گیرند. در این ارتباط گاهی همانند کشور آلمان دولت یا مقامات بخش عمومی نیز در امر مدیریت

سهیم می شوند. در برخی از کشورها مانند هلند و فرانسه، اتحادیه های صنعتی یا اتحادیه های صنعتی و بازرگانی یکی از پایه های مدیریت مشارکتی محسوب می شوند. آنجاکه اتحادیه های صنعتی در اداره طرح مسئولیت دارند، انجمن های صنعتی به عنوان نهادهای مدیریتی در بخشهای مختلف صنعت ایفای نقش می کنند در حالیکه نمایندگان بازار کار نیز بر عملکرد ایشان نظارت دارند. در این ارتباط، اموری چون؛ تخصیص، تعلیق، پرداخت مقرری، جمع آوری مشارکتها و تامین امور مالی، وظیفه اصلی این انجمن هاست. انجام امور جاری و روزمره نیز توسط ادارات سراسر کشور صورت می گیرد. این شیوه فعالیت در کشورهایی مثل فرانسه بین ادارات محلی و اتحادیه های صنعتی و بازرگانی مشاهده می شود. گاهی مدیریت همانند آنچه که در آلمان وجود دارد، در قالب سیستمی متشکل از یک سازمان مرکزی، ادارت منطقه ای و واحدهای محلی اعمال می شود. اداره چنین سیستمی بر عهده شورای مدیریت و هیئت مدیره ای است که از نمایندگان کارگران، کارفرمایان، و دولت تشکیل شده است. در این سیستم تصدی امور جاری و روزمره بر عهده هیئت مدیره گذاشته می شود. اعضای واحدهای سیستم نیز یا بصورت مستقیم و یا از سوی اتحادیه های کارگری، سازمانهای کارفرمایی و مقامات دولتی منصوب می شوند. در این مدیریت سه جانبه سیستمی، تصویب برخی از اصول و معیارهای اصلی مستلزم ارجاع آن به سطح وزارت است. معمولاً نظارت وزارت کار و امور اجتماعی بر این سیستم ها از میزان استقلال کامل آنها می کاهد. (ن.ک. پلاگ، نیلز)

تامین مالی طرحهای بیمه بیکاری

در بیشتر کشورها، طرحهای بیمه بیکاری از طریق کسور دریافتی بیمه اجتماعی تامین مالی می شود. گاهی این طرحها از حمایت مالی دولت نیز برخوردار می شوند که این حمایت در برخی از کشورها عمومیت دارد و در برخی دیگر تاحدی معمول است یعنی دولت در این کشورها در صورتی کمک های خود را ارائه می دهد که جمع کسور برای پوشش خدمات مربوطه کافی نباشد. هدف از این حمایت جلوگیری از فروپاشی طرحهای بیمه بیکاری است. گاهی دولت برای ارائه حمایت خود شرایطی را مقرر می کند که افزایش میزان کسور و یا کاهش سطح مزایا از آن جمله است.

در ارتباط با تامین امور مالی، نظام های مختلف تامین اجتماعی از اصولی پیروی می کنند که این اصول آنها را به دو گروه مجزا تفکیک می کند. این دو گروه عبارتند از:

- تامین اجتماعی مبتنی بر حق بیمه

- بیمه اجتماعی اجباری

در نظام مبتنی بر حق بیمه، هزینه های تامین اجتماعی از راه انواعی از حق بیمه های دریافتی تامین می شود. دولت مسئولیت خطرهای نهایی را برعهده دارد و به هنگام نیاز کمکهای بلاعوض را عرضه می کند.

در نظامی که از اصول بیمه اجتماعی اجباری پیروی می کند، هزینه ها از طریق مشارکتها تامین مالی می شود و خطرهای نهایی در تطابق با میزان حق بیمه دسته جمعی پوشش می یابند.

طرحهای بیمه بیکاری در قالب نظام های فوق از ناحیه بیمه شدگان، کارفرمایان و دولت با سه سطح شراکتی مواجه هستند که تنوع در فرم و اندازه این شراکت، کشورها را از یکدیگر متمایز کرده است. این تمایز حتی در درون یک نظام نیز مشاهده می شود.

در تعدادی از کشورها مانند دانمارک این طرحها از طریق کسور اعضاء و مالیاتها تامین مالی می شوند و کارفرمایان یا مشارکت ندارند و یا سهم بسیار اندک و قابل اغماضی از هزینه ها را بر عهده دارند. در برخی دیگر مانند سوئد بخش اعظم تامین مالی برعهده کارفرمایان بوده و کسور و کمکهای بلاعوض عمومی فقط نقش مکمل را دارند. گاهی سهم مشارکت کارفرمایان و کارکنان از یک برابری نسبی تبعیت می کند و حتی گاهی سهم آن دو برابر می شود این وضعیت در کشوری مثل آلمان مشاهده می شود. در برخی مانند ایران و هلند نیز سهم بیشتر از آن کارفرمایان بوده و سهم کمتر به کارکنان تعلق دارد.

در بسیاری از کشورها بیکاران پس از دریافت مقرری نقدی که طول مدت آن در هر کشوری متفاوت است، به طرحهای حمایت از بیکاران یا مساعدت اجتماعی منتقل می شوند. از آنجا که این طرحها عموماً بر مالیات یا کمک های عمومی متکی است، بیکارانی که به این طرحها منتقل می شوند نیازی ندارند که در دوران اشتغال خود الزاماً شرط پرداخت حق بیمه یا عضویت را رعایت کرده باشند. با انتقال افراد به این طرحها، مسئولیت پرداخت مقرریها از سطوح مرکزی به سطوح محلی منتقل می شود و نهادهای محلی با توجه به این مسئولیت به هنگام گسترش سطح مساعدتهای اجتماعی، نسبت به استخدام دریافت کنندگان این مساعدتها اقدام نموده و این استخدام را تا زمانی حفظ می کنند که حق برخورداری از بیمه بیکاری مجدداً به این افراد بازگردد. (ن.ک. پلاگ، نیلز)

دامنه مقررات در طرحهای بیمه بیکاری

بررسی دامنه مقررات در طرحهای بیمه بیکاری نشان می‌دهد که از حیث چگونگی عضویت، دامنه تقاضا، معیارهای تخصیص، سطح مزایا، نرخ جبرانی درآمد و طول دریافت مقرری؛ تفاوت‌های بنیادینی در کشورها وجود دارد. تعیین دامنه تقاضا منوط به تعریف عضویت در طرحهای بیمه بیکاری است. این عضویت می‌تواند داوطلبانه باشد و یا اجباری. طرحهای اجباری اساساً کلیه دستمزد بگیران را در برمی‌گیرد در حالیکه در طرحهای داوطلبانه علاوه بر کارکنان و مزدبگیران، خویش فرمایان نیز می‌توانند خود را بیمه نمایند.

برخلاف طرح‌های داوطلبانه که مبتنی بر انتخاب آزاد فرد است، در طرحهای اجباری به جهت وجود ماهیت جبر، بطور نسبی گروههای گسترده تری از جمعیت شاغل تحت پوشش قرار می‌گیرند و به خویش فرمایان هم هیچ پوششی ارائه نمی‌دهند.

اساس انتخاب عضویت داوطلبانه یا اجباری احتمالاً به دلایل تاریخی خاص هر کشور باز می‌گردد. بعد از شروع قرن بیستم، تعدادی از کشورها مانند دانمارک طرحهای بیمه بیکاری داوطلبانه را در انطباق با نظام گنت به اجرا در آوردند. نظام گنت نظامی بود که به موازات اصل عضویت داوطلبانه، امکان پرداخت یارانه‌های عمومی را به طرحها فراهم می‌کرد. در ۱۹۱۱، بریتانیا نخستین کشوری بود که نظام بیمه بیکاری اجباری را برقرار ساخت. از آن زمان به بعد برخی از کشورهای دیگری که عضویت داوطلبانه داشتند همانند نروژ به سوی طرحهای اجباری روی آوردند و دیگران همچنان طرحهای داوطلبانه را حفظ کردند.

تعدادی از کشورها مانند فنلاند با وجود نظام جاری خود تصمیم گرفتند برای حمایت دولت از کارگران بیکار بیمه نشده مقرراتی را نیز وضع نمایند و در این میان معدود کشورهایی بودند که وضع مقررات بیمه بیکاری و یا اجرای آن را با تاخیر آغاز نمودند.

در تمام کشورها عدم اشتغال شرطی لازم برای برخورداری از مقرری بیکاری است و آن بدین معناست که کارگر قادر به کار بوده و مایل به ارجاع کار مناسب است اما نمی‌تواند کاری را پیدا کند. تشخیص این شرایط تابع معیار و قضاوتی شخصی نسبت به مفهوم توانایی کار، تمایل به کار و نیافتن کار مناسب است. در خصوص این موضوع که آیا کاری که ارجاع می‌شود در قالب مهارتهای حرفه‌ای و ناحیه جغرافیایی فرد بیکار می‌گنجد، که بتوان آن را «مناسب» دانست نیز تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای در

کشورها به چشم می خورد. این تفاوتها به صرف بررسی قوانین اجتماعی هر کشور در ارتباط با بیکاری قابل تشخیص نیست.

در همه کشورها فرد بهره مند از مقرری بیکاری باید:

- در اختیار بازار کار باشد،
- فعالانه در جستجوی کار باشد،
- در اداره کار یابی ثبت نام کرده باشد، و
- در هیچ گونه اختلاف صنفی و حرفه ای درگیر نباشد.

در هیچ کشوری به فردی که بدون عذر موجه پیشنهاد شغل تازه را رد می کند، مقرری بیکاری پرداخت نمی شود. در مورد چگونگی ارتباط و انطباق شغل پیشنهادی با حوزه های حرفه ای و جغرافیایی فرد بیکار و تاکید بر دو معیار تحرک حرفه ای و جغرافیایی، در کشورها تفاوت زیادی وجود دارد. منظور از این دو معیار آن است که تا چه حدی انتظار می رود که فرد بیکار شغلی را در مکانی بسیار دور از منزل بپذیرد و یا اینکه تا چه اندازه ملزم می شود که شغلی مغایر با مهارتهای رسمی خود را قبول کند.

در مواقعی که رفتار نادرست فرد درحین کار به عدم اشتغال منجر شود و یا شغل قبلی بدون هیچ علت معقولی ترک گفته شود، مقرریهای نقدی قطع می شود .

تفاوت در معیارهای تخصیص از دو جهت در کشورها قابل بررسی است یکی ضوابط عضویت و پرداخت کسور و دیگری ضوابط مربوط به اشتغال پیشین . شرط دارا بودن سابقه خدمت قبلی یعنی مدت زمانی که متقاضیان باید کارکرده باشند تا پیوند آنها با بازار کار اثبات شود، در کشورهای مختلف بسیار متفاوت است. با این وجود این سابقه معمولاً برای مدت یک و یا کمتر از یکسال قبل از زمان وقوع بیکاری و درخواست مقرری الزامی است . در بیشتر کشورها برای دریافت مقرری بیکاری ، سن متقاضی باید بین ۱۵ تا ۶۵ سال باشد . این گروه سنی با مدت زمانی که نوعاً انتظار می رود که شخص اشتغال فعال داشته باشد منطبق است . کارگران بیکار بالای ۶۵ سال معمولاً به انواع دیگری از حمایتها مانند مستمری سالمندی ارجاع می شوند . در تعدادی از کشورها به سالمندان کمتر از ۶۵ سال و حائز شرایط این اختیار داده می شود که بین بهره مندی از مقرری بیکاری و یا استفاده از بازنشستگی پیش از موعد ، یکی را انتخاب نمایند.

میزان مقرری بیکاری یا بر اساس نرخ ثابت محاسبه می شود و یا بر مبنای دستمزد پیشین فرد بیکار یا بدون توجه به سقف دستمزد.

بیشتر کشورها میزان مقرری را بر مبنای دستمزد تعیین می کنند و استفاده از نرخهای ثابت در تعداد معدودی از کشورها مانند بریتانیا مشاهده می شود.

میزان مقرری بیکاری در کشورهای مختلف از تنوع زیادی برخوردار است. در برخی از کشورها مانند سوئد ۹۰ درصد از دستمزد را شامل می شود و در برخی دیگر نرخهای پائین تری از دستمزد فرد بیکار پرداخت می گردد، این در حالی است که در کشورهای فوق برای مقدار مزایا سقفی وجود دارد که حدود این سقف نیز در هر کشوری متفاوت است. این سقف، میزان پرداخت مبتنی بر دستمزد پیشین را محدود می کند. نازل بودن این سقف نیز میزان مقرری را تا سطح مزایای مبتنی بر نرخ ثابت تقلیل می دهد. با وجود نرخ ثابت هیچ تفاوتی در پرداخت مقرری به گروههای پردرآمد و میان درآمد ملاحظه نمی شود. در کشورهایی مانند آلمان که مزایای نقدی بدون سقف پرداخت به دستمزد پیشین فرد بیکار وابسته است، بالاترین نرخهای جبرانی به گروههای پردرآمد تخصیص می یابد.

نظام بیمه بیکاری مبتنی بر اصول دولت رفاه جامع^۱، پوشش پایه ای را برای عموم مردم و مزایای مبتنی بر دستمزد را برای کارکنان در نظر می گیرد.

اما در الگوی دولت رفاه گزینشی^۲، مزایای مبتنی بر دستمزد برای مزد بگیرانی منظور می شود که دارای سابقه کار معینی نیز باشند.

در برخی از کشورها مانند فرانسه مزایای نقدی هر دو نوع پرداخت مبتنی بر نرخ ثابت و مبتنی بر دستمزد را شامل می شود. چنانچه مبلغ مبتنی بر دستمزد با توجه به شکاف مبالغ مبتنی بر نرخ ثابت و درآمد پیشین فرد پرداخت شود، دیگر نیازی به تعیین سقف پرداخت نخواهد بود ولی اگر این مبلغ بر اساس درصدی از درآمد پیشین فرد تعیین گردد با وجود پرداخت مبالغ مبتنی بر نرخ ثابت در سیستم، علاوه بر سقف پرداخت، مبلغ حداقل یا کف پرداخت نیز مشخص می شود.

گاهی سقف پرداخت در حدی معین می شود که حفظ سطح زندگی پیشین را برای گروههای پردرآمد کمی سخت می نماید و متقابلاً گروههای کم درآمد را از نرخهای جبرانی بالایی بهره مند می کند. این وضعیت در کشور دانمارک مشاهده می شود.

^۱ و ^۲ ویزگی های این سه دولت رفاه در ارتباط با مزایای نقدی در جدول شماره (۲) آورده شده است.

در برخی از کشورها مانند هلند هنگامی که میزان مقرری فرد بیکار از حداقل دستمزد کمتر شود، مقرریهای مکمل پرداخت می شود که مقدار آن معادل حداقل است.

در این موارد گاهی به جای پرداخت مقرری مکمل، میزان مقرری بیکاری تا سطح حداقل دستمزد افزایش داده می شود. مانند آنچه که در کشور ایران وجود دارد.

درالگوی دولت رفاهی محدود^۲، مقرری بیکاری صرفاً بر مبنای نرخ ثابت پرداخت می شود. نظام بیمه بیکاری در کشورهایی مانند بریتانیا که از این الگو تبعیت می کنند علاوه بر پرداخت مبالغ مطلق، مزایای دیگری چون کمک هزینه یا مقرری مسکن را نیز برای بیکاران در نظر می گیرند تا این افراد از شرایط اقتصادی مناسبی برخوردار شوند.

عامل کفالت میزان مقرری بیکاری را افزایش می دهد. گاهی به متقاضیان بیکاری دارای فرزند، مبلغی به نرخ ثابت پرداخت می شود که با افزایش تعداد فرزندان این مبلغ افزایش می یابد (مانند فنلاند) و گاه این مبلغ نسبتی از درآمد پیشین فرد بیکار را تشکیل می دهد (مانند آلمان و ایران) و گاهی نیز برای جبران عامل کفالت مقرریها برای مدت طولانی تری پرداخت می شوند. (مانند هلند) در برخی از کشورها متقاضیان می توانند افراد تحت تکفل بالغ را نیز تحت پوشش قرار دهند (مانند بریتانیا).

طول مدت پرداخت مقرری معمولاً یا بر اساس حداکثر مدت ثابت تعیین می شود و یا بر اساس حداکثر مدت متغیر. شاید بتوان کشورها را از این حیث به سه گروه تقسیم کرد؛ آنهایی که حداکثر مدت ثابت را پرداخت می کنند (مانند بلغارستان و بریتانیا)، آنهایی که بر اساس طول مدت ثابت عمل می کنند اما طرحهای کاری و دوره های آموزشی را عاملی برای طولانی تر شدن آن در نظر می گیرند (مانند نروژ) و بالاخره آنهایی که دوره پرداخت را با توجه به میزان کسورات یا زمان اشتغال فرد بیکار و گاه شرایط سنی او تعیین می کنند (مانند اسپانیا و پرتغال).

برای پرداخت مقرری بیکاری در بعضی از کشورها مانند لوگزامبورگ و فرانسه هیچ زمان انتظاری برای پرداخت وجود ندارد و در برخی دیگر مانند مصر و یونان نیز یک دوره انتظار تا شروع پرداخت مقرری معین گردیده که طول آن در هر کشوری متفاوت است.

برای دریافت مقرری درنوبت دوم باید شرایط قبلی مجدداً احراز شود. در غیر اینصورت کارگران بیکار بصورت اتوماتیک به طرحهای مساعدت بیکاران و یا طرحهای ایجاد اشتغال متصل می شوند. در

اتصال به طرحهای ایجاد اشتغال به متقاضیان حق برخورداری از بیمه بیکاری در دوره ای جدید اعطاء می گردد که بدین ترتیب مدت برخورداری از مقرری طولانی تر می شود.

طرحهای بیمه بیکاری به تنهایی نمی توانند تصویر کاملی از مقرریهای نقدی بیکاری را در هر کشوری ترسیم نمایند چرا که مساعدت اجتماعی و مقررات حمایت از بیکاران نیز نقش مهمی ایفاء می کنند بطوریکه گاه اینگونه ترتیبات حتی از بیمه های بیکاری نیز مهمترند. در تعدادی از کشورها مثل فرانسه، کارگران بیکاری که پس از یک دوره اشتغال نتوانند دوباره شرایط لازم را برای برخورداری از مزایای نقدی احراز نمایند، به دیگر انواع طرحهای حمایتی ارجاع می شوند. به عبارتی در این کشورها طرحهای خاصی برای حمایت از بیکاران وجود دارد که علاوه بر بیکاران فاقد شرایط مقرری در نوبت دوم، از کلیه بیکارانی که فرصت استفاده از بیمه بیکاری را نیافته اند حمایت می کند. گاهی این حمایتها به گروههای معینی در بازار کار معطوف می شود که آسیب پذیر و نیازمند تشخیص داده شوند. گروههایی مانند جوانان، کارگران از کار افتاده و کارکنان سالمند از آن جمله اند. مزایایی که در این نظام ها و طرحهای خاص حمایتی به بیکاران ارائه می شود کمتر از مزایای است که در طرحهای بیمه بیکاری پرداخت می شود به همین جهت است که موضوع انتقال از نظام بیمه بیکاری به نظام حمایتی برای متقاضیان مهم جلوه می کند.

طرح های حمایتی خاص گاهی مشابه آنچه که در کشور هلند وجود دارد بخشی از یک برنامه مساعدت اجتماعی را تشکیل می دهند و گاه مشابه فرانسه در اتصال دو سویه با برنامه های مقرری بیکاری و مساعدت اجتماعی قرار می گیرند یعنی فرد بیکار پس از اتمام دوره دریافت مقرری و خروج از این سیستم برای مدتی از مزایای طرح حمایتی خاص برخوردار می شود و با اتمام آن به نظام مساعدت اجتماعی ملحق می شود.

تفاوت دیگری که در برخورداری از مقرری بیکاری و مقرری حمایتی قابل بررسی است بحث آزمون استطاعت مالی است^۱. در تمام کشورها استفاده از بیمه بیکاری یک حق تلقی می شود ولی بهره مندی از مقرریهای حمایتی مستلزم نتایج آزمون استطاعت است. اخیراً در تعدادی از کشورها آزمون درآمد جایگزین آزمون فوق شده است. این جایگزینی از آن جهت مهم است که موقعیت اعتباری بیکاران مشمول را با ملاحظات بیشتری در نظر می گیرد.

^۱ - آزمون استطاعت مالی: ابزاری است برای بررسی وضعیت مالی مددجو. در این آزمون شرایط فرد بر اساس شاخص هایی چون درآمد، دارایی، بدهی، تعهدات و شمار افراد تحت تکفل مورد تحقیق قرار می گیرد تا استحقاق وی در برخورداری از کمک ها و مزایای خاص معلوم گردد.

با توجه به تداوم نرخ فزاینده بیکاری و عدم اشتغال طولانی مدت بیکاران در دنیای امروز، درکشورهایی که نظام مساعدت پویایی دارند، میزان وابستگی بیکاران به این مساعدتها روز به روز افزایش می یابد به همین جهت نگرانی از افزایش تقاضای غیر منتظره و خارج از توان مالی نظام حمایتی و متعاقب آن گسترش نقل و انتقالات متقاضیان در داخل نظام مزایای نقدی و مشکلات آن، کشور را ناگزیر از تدابیر اساسی نموده است. (ن،ک. پلاگ، نیلز. ص ص ۱۳۰-۱۱۶)

اصلاحات و ضرورت های آن در نظام مزایای نقدی^۲

با اتمام جنگ جهانی اول، بسیاری از کشورها بطور جدی با مشکل بیکاری روبرو شدند. در فاصله بین دو جنگ جهانی بر دامنه این مشکل افزوده شد و موجبات بروز وخیم ترین نرخ های بیکاری فراهم آمد.

زندگی سخت توأم با ناامنی شغلی، ناتوانی در تامین حداقل احتیاجات زندگی، نگرانی از آینده و مجموعه مخاطرات اجتماعی در پس نارضایتی قشر کارگر موجب شد که بسیاری از دولت های حاکم توجه خود را به سوی حمایت از بیکاران جامعه معطوف کنند. در این ارتباط، قوانین و روشهای متعددی با لحاظ شرایط مختلف در این کشورها به کار گرفته شد و دامنه آن نیز به سایر کشورها تسری یافت.

با ظهور انقلاب صنعتی بخشی از نابسامانی های موجود برطرف شد اما از این رهگذر دستاوردهای دیگری نیز بدست آمد که برای بار دیگر مشکل بیکاری را تشدید نمود و رسیدگی به آن را در اولویت امور دولت ها قرار داد. در آن زمان در بسیاری از کشورها در ارتباط با این مشکل قوانین خاصی جاری شد که به نوعی بر ایجاد یک سیستم مزایای نقدی در قالب بیمه بیکاری و بعضاً بر ایجاد یک سیستم حمایتی مکمل تاکید می نمود. تغییر ساختار درونی بازار کار، رکود بزرگ در اقتصاد جهانی، بازسازی نوین اقتصاد در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ شرایط سختی را پیش روی دولت ها قرار داد تا آنجا که برای رفع معضل بیکاری در برخی از کشورهایی که فاقد قوانین و سیستم بیمه ای یا حمایتی بودند، این قوانین و سیستم ایجاد شد و درکشورهایی که از وجود این سیستم و قانون برخوردار بودند نیز تدابیری برای اصلاحات اساسی آن پیش بینی گردید. (ن،ک. حمایت های دوران بیکاری در اروپا و آمریکا)

^۲ در ذکر موارد مصداق این بخش به علت فقدان اطلاعات کامل بنا به ضرورت به کشورهای خارج از موضوع بررسی این گزارش نیز اشاره شده است.

نوع و سطح این اصلاحات در بین کشورها متفاوت بود با این وجود در تمامی این کشورها سعی می‌شد که با توسل به تغییرات «پارامتریک» و «سیستماتیک»، اهداف حاکم بر طرح‌های بیمه بیکاری و حتی کمک‌های اجتماعی به قصد هدایت مزایا بگیران به سوی بازار کار با نگاه تازه‌ای تنظیم شوند.

مزایا و حمایت‌های بیکاری که زمانی صرفاً در راستای افزایش توان اقتصادی بیکاران ارائه می‌شد با شدت یافتن معضل بیکاری و بروز این تحولات به عنوان ابزاری مناسب برای اصلاح سیاست اشتغال‌زایی در سطح کلان مورد توجه قرار گرفت و کارایی آن با توجه به اهمیت موضوع بدین ترتیب تغییر ماهیت داد.

در اصلاحات «پارامتریک» متغیرهای اثرگذار بر میزان مزایا که عموماً در قالب شرایط قابل احراز مطرح می‌شوند، به قصد پیشگیری از ارائه مزایای غیر منطقی تغییر یافته تا زمینه لازم برای افزایش خروج از سیستم رفاهی و ورود به بازار کار و دیگر فعالیت‌های اشتغال‌زا، فراهم شود. در گذشته شرایط قابل احراز و متغیرهایی چون؛ سن ورود به سیستم، سوابق اشتغال قبل از بیکاری و دوره برخورداری از مزایا، به گونه‌ای تعیین شدند که انگیزه ماندگاری در سیستم را در میان مزایا بگیران قوت بخشیدند. این موضوع با گسترش خیل بیکاران جامعه موقعیت مالی سیستم‌های رایج را تا حدی به مخاطره انداخت که بطور مثال شرایط احراز مقرری در صندوق بیمه بیکاری کشور فنلاند محدود شد. دوره برخورداری از مزایا در کشور سوئیس کاهش یافت. در کشور آمریکا برای دوره دریافت این مزایا سقفی معین شد. در کشور نیوزیلند ضمن سخت شدن شرایط احراز، سن ورود به سیستم افزایش یافت و از میزان مزایا نیز کاسته شد. در کشور بلژیک در مورد فارغ‌التحصیلان جویای کار، به طول زمان انتظار برای کسب مقرری اضافه شد و از کارگران زیر ۲۶ سال نیز سوابق اشتغال بیشتری خواسته شد و مواردی از این قبیل. (ن،ک. گیلبرت، نیل و اقدامات کشورهای مختلف در رفع بیکاری)

در اصلاحات «سیستماتیک» روش‌های محاسباتی در نظام مالی عمدتاً با تغییر نرخ حق بیمه یا معافیت‌های موردی تغییر یافته و سیستم پرداخت مزایا نیز به سیستم آموزش و کاریابی متصل گردیده تا سطح اشتغال افزایش یابد. در این ارتباط، نرخ حق بیمه در کشورهای مختلف با رعایت شروط متنوعی، تغییرات کاهشی داشته است. در اکثر کشورها مثل بلژیک، ایتالیا، انگلستان و ... به کارفرمایان این اجازه داده شد که در صورت جذب نیروی کار از طریق مراکز کاریابی یا جذب افراد جوان، معلول و افرادی که برای مدت طولانی بیکار مانده‌اند، از امتیاز کاهش نرخ حق بیمه برخوردار شوند. در اسپانیا علاوه بر این امتیاز برای استخدام افراد بیکار در پروژه‌های بلند مدت تخفیف ویژه دیگری هم مدنظر

قرار گرفت. در کشورهای فرانسه و لوگزامبورگ، کارفرمایان با جذب نیروی بیکار از پرداخت حق بیمه کمک عائله مندی معاف شدند. در کشور ایتالیا کارفرمایان با احداث کارگاههای جدید خود در مناطقی که نیروی بیکار فراوان دارد، متعاقب جذب این نیرو از تخفیف نرخ حق بیمه استفاده کردند. از آنجایی که درصد خوبی از جمعیت بیکار را افراد غیر ماهر تشکیل می دهند، در بسیاری از کشورها مثل ایران و اتریش برای رفع این مشکل و کاهش شمار مقررری بگیران بیکاری و ایجاد زمینه و انگیزه لازم برای بازگشت به کار، پرداخت مزایای بیکاری منوط به گذراندن دوره های آموزشی شد. در کشور دانمارک سطح مقررری در صورت عدم استفاده از دوره های آموزشی کاهش یافت. در کشور ایرلند فعالیت کارفرما در بخش های خاص صنعتی تنها با پرداخت بخشی از مالیات کارآموزی مشاغل مربوطه امکانپذیر بود. و موارد مشابه دیگر. (ن.ک. اقدامات کشورهای مختلف در رفع بیکاری)

مطابق مباحث فوق به نظر می رسد که اصلاحات فوق با اقداماتی همراه گردیده که در پروسه های اجرایی، تخصیص مزایا را از حالت بی طرفانه و مبتنی بر فرمول های اداری به حالتی هدفمند و مبتنی بر مدیریت موردی دگرگون ساخته، با این وجود گفتنی است که تمامی این اقدامات متأثر از سیاست منتخب دولت ها در سطح کلان و در راستای رفع معضل بیکاری و بهبود وضعیت اشتغال در جوامع مختلف صورت گرفته است.

پیش از ورود به بحث تاکید و توسل دولت ها به سیاستهای اشتغال زا که چگونگی عملکرد نهادهای بیمه ای را بشدت متحول نموده لازم است که مرور مختصری از آثار تجربی و تئوریک بیمه بیکاری بر بازار کار ارائه شود.

بیمه بیکاری و پیامدهای نگران کننده آن

در طی سالهای اخیر، بیمه بیکاری بر خلاف انتظار با تاثیر بر بازار کار و ابعاد آن به عاملی موثر در؛ تشویق بیکاری و افزایش آن، دلسردی از استخدام مجدد نیروی کار، محرکی قوی و نامطلوب برای اشتغال توأم با کاهش پیشرفت اقتصادی تبدیل شده است و این وضعیت تا جایی پیش رفته که صراحتاً گفته می شود بیمه بیکاری بر عرضه نیروی کار تاثیر مخربی دارد.

بیمه بیکاری به عنوان امتیازی برای افراد استخدام شده از یک سو می تواند محرک های جذب کننده بازار کار را تقویت کند و از سوی دیگر با ایجاد یک موقعیت درآمدی مطمئن تر برای افراد بیکار، انگیزه ماندگاری در سیستم بیمه را قوت بخشیده و از تمایل این افراد به بازگشت کار می کاهد و بدین ترتیب یک روند بطئی استخدام را در بازار کار موجب می شود. با وجود بیمه بیکاری، افراد برای ایجاد انطباق

با مشاغل جدید به اندازه کافی تلاش نمی کنند. در نقاطی که نرخ بیکاری بالا ست، مهاجرت و تحرکات شغلی زیاد می شود. ایجاد این تحرک و تمرکز عامل کار در مشاغل متزلزل و کم کیفیت موجب می شود که نیروی کار خطر بیکار شدن و بیکار ماندن را راحتتر بپذیرد. برای استفاده از مزایای بیمه بیکاری کارفرمایان ملزم شده اند که در این ارتباط حق بیمه ای بپردازند. این الزام به همراه تغییر نرخ حق بیمه به سبب افزایش هزینه های عامل کار از سطح تقاضای کار می کاهد و بیکاری را افزایش می دهد. گرایش به کاهش هزینه ها ضمن تهدید امنیت شغلی نیروی کار، انگیزه فرار از پرداخت حق بیمه را بواسطه نوعی تبانی در بین طرفین کار قوت بخشیده و به کارایی، نقش و رسالت نهادهای بیمه ای لطمه می زند.

برای مقابله با این پیامدها و به منظور کاهش درجه ماندگاری در سیستم بیکاری و تقویت تمایل به کار راه حل های متعددی پیشنهاد گردیده که موارد ذیل از آن جمله اند:

- تعیین مدت طولانی انتظار برای دریافت مقرری
- کاهش سطح مزایا
- تعیین سقف دوره برخورداری
- قطع یا کاهش تدریجی مزایا در صورت رد شغل های پیشنهادی
- برقراری دوره های آموزشی توأم با پرداخت مزایا و یا افزایش مقرری در صورت استفاده از این دوره ها
- پرداخت مقرری بیشتر برای ممانعت از تحرکات شغلی
- تعیین نرخ حق بیمه در تناسب با درجه ثبات کار و فعالیت
- استفاده از شیوه های رایج تشویق، پاداش و جایزه
- وضع مقررات خاص مثل استفاده محدود از قراردادهای مدت دار با دستمزدهای بالا در مشاغل ناستوار و....

در مباحث فوق، موضوع بیمه بیکاری و آثار سوء آن از نگاه خرد مورد توجه قرار گرفت اما جایگاه این موضوع از منظر سیاستهای اقتصادی یقیناً نگاه متفاوت و توأم با بحث کاملتری را مطرح می کند. در این ارتباط می توان گفت که:

اقتصاددانان در طراحی سیاستهای اقتصادی همواره درصد بوده اند که نرخ های بالای بیکاری را کاهش دهند. از اینرو در بررسی جوانب سیاستهای مربوط به اشتغال بر تفحص رفتار و تعامل بیکاران تاکید داشته اند. آنان معتقدند که اجرای طرح بیمه بیکاری در طول ادوار مختلف اقتصادی اثر تثبیت‌کنندگی دارد. در آغاز دوره این اثر تثبیتی در مورد اشتغال مفید است اما ممکن است در طول دوره آثار مخرب و نامطلوبی هم داشته باشد. این آثار سوء می تواند ناشی از پرداخت های بلاعوضی باشد که به کارگران بیکار پرداخت می شود.

تشریح ارتباط بنیادی بیمه بیکاری با اشتغال یا عرضه نیروی کار در قالب طرح مباحثی چون؛ محدودیت نقدینگی، انتقالات شغلی با توجه به ریسک‌گریزی نیروی کار، احتمال بیکاری و مدل افزایش دستمزد به هنگام جستجوی شغل، موضوع این ارتباط را شفاف تر می کند.

محدودیت نقدینگی

این محدودیت زمانی اتفاق می افتد که نهادهای مالی نتوانند حتی با فرض وجود توان کافی در بازپرداخت دیون، به نیاز و تقاضای نیروی کار در درخواست وام یا قرض پاسخ دهند. با وجود این محدودیت، کارگران مجبورند که دوره بیکاری خود را کاهش داده و برای یافتن شغل جدید تلاش کنند. در این شرایط پس اندازهای احتیاطی هم قابلیت پاسخگویی نخواهند داشت.

احتمال بیکاری و انتقالات شغلی با توجه به درجه ریسک نیروی کار

بروز بیکاری در تناسب با نوع شغل و حرفه با احتمالات متفاوتی روبروست و به همین سبب در تعیین درجه جذابیت مشاغل موثر است. به بیان دیگر بیمه بیکاری در پذیرش شغلی که احتمال بروز بیکاری در آن بالاست، جذابتر است. از آنجایی که شدت مخاطره برای درآمدیک چنین شغلی زیاد است لذا رفاه بالقوه ناشی از بیمه آن نیز برای نیروی کار مرجح و افزونتر خواهد بود. در این شرایط بیمه‌بیکاری باید کارگران ریسک‌گریز بیکار را از گرایش به سوی شغل هایی با ریسک پایین به جستجوی شغل هایی با ریسک بالاتر سوق دهد. بیمه بیکاری قادر است که از طریق توزیع کارگران ریسک‌گریز در بین مشاغل با ریسک بالا و پایین رفاه اجتماعی را گسترش دهد.

سطوح دستمزد و بیمه بیکاری

بیمه بیکاری از طریق تغییر میزان کف دستمزد بر کوشش نیروی کار در جستجوی شغل، اثر می‌گذارد. هر بار که شغلی به فرد بیکار پیشنهاد می شود، وی شرایط این شغل پیشنهادی را با شرایط

مورد نظر خود در مقام قیاس قرار می دهد و چنانچه از این قیاس نظر او تامین شود وی آن شغل را می پذیرد و در غیر اینصورت به جستجو ادامه می دهد. استفاده از مزایای دوران بیکاری فرصتی را برای فرد بیکار مهیا می کند تا شغل مناسب تری را با شرایط بهتری انتخاب کند و هر چه که بیمه بیکاری دوره طولانی تری را برای جستجوی شغل فراهم کند فرد بیکار پیشنهادهای بیشتری را با دستمزدهای بالاتری طلب می کند. این امر مدت زمانی را که فرد بیکار بطور واقعی صرف جذب و استخدام خود می کند، کاهش می دهد و این نیز بنوبه خود از سطح متوسط نیروی کار استخدام شده می کاهش دهد. ناگفته نماند که پیشنهاد نرخ دستمزد بالاتر در صورتی امکانپذیر است که بهره وری نهایی نیروی کار افزایش یابد.

بیمه بیکاری می تواند با ایجاد نوعی هماهنگی میان مشاغل و عامل کار، متوسط بهره وری را بطور غیرمستقیم افزایش دهد. در جوامعی که دسترسی به دستمزدهای بالاتر مستلزم کسب مهارتهای تخصصی است، بیمه بیکاری محرک مناسبی برای بهبود هماهنگی میان نیروی کار و شغلها یا مهارتهاست. این بیمه می تواند با ایجاد ظرفیت پذیرش ریسک بالا، عامل انگیزشی موثری در افزایش کارایی و ارتقاء متوسط بهره وری نیروی کار به حساب آید. اما در جوامعی که دستمزدها در سطوح پایین تری قرار دارند، اثرگذاری بیمه بیکاری مطابق وضعیت قبل نیست. پیشرفت اقتصادی در این نوع جوامعی که به شدت با معضل بیکاری دست به گریبانند، بطور نسبی اندک است.

با تشریح مباحث تئوریک و تجربی فوق، اهمیت بیمه یا مزایای بیکاری از منظر خرد و کلان مورد بررسی قرار گرفت تا جایگاه نقش آن در سیاست های اقتصادی و سیستم بیمه ای یا حمایتی یک کشور معین شود. این بحث به همراه جزئیات آن در شرایطی که دولت ها بنا به مقتضیات امروز جوامع خود بر اصلاح سیاستهای اشتغال تاکید بسیاری دارند، موضوعیت بیشتری پیدا می کند که در ادامه به این موضوع نیز پرداخته می شود.

اصلاحات در سیاستهای اشتغال زایی دولت ها

گسترش دامنه معضل بیکاری، موقعیت اقتصادی جوامع را به گونه ای متاثر ساخت که گرایش بسوی طرحهای اشتغال زا و اصلاح سیاستهای مربوطه را بویژه در کشورهای در حال توسعه در رأس تصمیمات دولتی قرار داد بطوریکه این گرایش در تعامل با سیستم رفاهی و اجتماعی، ضمن افزایش انتظارات جامعه از این سیستم ها، تغییرات قابل توجهی را در عملکرد و نقش آنها پدید آورد.

تاکید بر این اصلاحات ذهن مسئولین نهادهای تامین اجتماعی را به سوی مسائلی معطوف نمود که به طرح سئوالات زیر منجر شد:

- نقش دولت در ارتقاء این طرح ها و فعالیت های اشتغال زا در چه حدی است و این نقش قرار است که چگونه ایفاء شود؟
 - تعریف عملی که از فعالیت های اشتغال زا و بکار گماردن افراد ارائه می شود، چیست؟
 - چه تضمینی وجود دارد که در مورد سیاست هایی که حدود اختیارات اجرایی را تغییر می دهد، برخوردهای مناسبی صورت بگیرد؟
 - دستمزد انجام کار به گونه ای که سطح زندگی آبرومندانه ای را فراهم کند، به چه نحوی پرداخت می شود؟
 - آثار به کار گماشتن افراد بیکار از جنبه های اقتصادی و اجتماعی چگونه ارزیابی می شود؟
- پاسخگویی به این سئوالات با مجموعه اقداماتی همراه شد که از آن تجارب و نتایج متنوعی بدست آمد.

در پاسخ به سؤال اول، چهار روش برای اجرای برنامه های اشتغال زایی در چارچوب سیاستهای حمایتی به کار گرفته شد:

- «افزایش فرصت دسترسی به کار»؛ که باید به شکل مستقیم، غیر مستقیم و ارائه کمک های نقدی مقطوع محقق می شد. در روش مستقیم این دسترسی با ایجاد فرصت های شغلی دولتی افزایش می یافت، در روش غیر مستقیم این فرصت از طریق ایجاد انگیزه مالی و ارائه امتیازهای مالیاتی و یارانه ای دستمزد به کارفرما برای جذب نیروهای بیکار فراهم می شد، در ارائه کمک های نقدی مقطوع نیز فرصت اشتغال از طریق افراد بیکاری ایجاد می شد که به قصد ایجاد موسسات تولیدی از این کمک ها بهره مند شده تا برای خود و دیگران امکان دسترسی به کار تازه ای را فراهم آورند.
- «پیش بینی برنامه هایی مشخص برای افزایش مهارت های شغلی»؛ این برنامه ها عموماً شامل فراهم نمودن فرصتهای تحصیلی، آموزشی و تجارب کاری می شد که از طریق ارتقاء مهارت های شغلی، شانس افراد را در امر اشتغال افزایش می داد.

- «بکارگیری برنامه هایی خاص برای غلبه بر موانع اشتغال»؛ ارائه خدمات پشتیبانی که اقداماتی چون؛ مراقبت های روزانه، حمل و نقل، تعمیم دامنه پوشش خدمات درمانی و ... را شامل می شد از جمله برنامه هایی بود که برای رفع این موانع به کار گرفته می شد همچنین استفاده از برنامه خدمات درمانی متعدد راه حلی بود که ضمن افزایش اعتماد فردی بیمه شدگان و ابتکار عمل آنها، می توانست مشکلات روانی ناشی از بیکاری های دراز مدت را مرتفع نموده و به افراد دریافتن کار بطور موثر کمک نماید.

- «اعمال محدودیت در استفاده از مزایا»؛ که در این روش با توجه به امتناع افراد از پذیرش فعالیت های اشتغال زا و یا مشارکت در آن (مثل شرکت در دوره های آموزشی)، برای بهره مندی از مزایا محدودیت هایی پیش بینی می شد.

از مطالب فوق چنین به نظر می رسد که درخصوص نحوه مداخله سیستم رفاهی در زمینه اشتغال روشهای متعددی وجود دارد. این روشها که در واقع به تقابل سیاست های سرمایه گذاری دولتی و سیاست های اجتماعی اشاره دارند، در مورد افراد و بازار کار متفاوتند.

در رابطه با افراد؛ سیاست های سرمایه گذاری در تلاشند که از طریق توسعه سرمایه انسانی با اجرای برنامه های تحصیلی و آموزشی و با ارائه سوبسید های دولتی، شانس اشتغال را افزایش دهند. اما سیاست های اجتماعی که به پرداخت مزایا و اعمال برخی از محدودیت ها توجه دارند، سعی می کنند افراد را به شکلی تشویق نمایند که جابجایی نیروی کار متناسب با توانایی او و به سهولت انجام پذیرد. یقیناً این وضعیت به هیچ افزایش دستمزدی منجر نمی شود.

در رابطه با بازار؛ سیاست های سرمایه گذاری دولتی سعی دارند که از طریق برنامه های دولتی برای بیکاران اشتغال جدید ایجاد کنند اما سیاست های اجتماعی که بر امتیازات مالیاتی و سایر مزایا و محدودیت ها مبتنی است، درصدد است که با تشویق سرمایه گذاری خصوصی، جذب و استخدام مزایا بگیران را گسترش دهد.

سؤال دوم با تاکید بر موضوع مفهوم کار و جایگاه طرحهای اشتغال زا از آن روی مطرح گردیده که واجد شرایط شدن برای دریافت مزایا مستلزم اشتغال به کار و یا فعالیت های مرتبط با کار است. شفاف شدن این مفهوم و تعیین دامنه این فعالیت ها از آن روی حائز اهمیت است که دامنه پوشش سیستم های رفاهی و اجتماعی را مشخص می کند. با تعاریف موجود هنوز جایگاه خدمات داوطلبانه اجتماعی، خویش فرمایان، فعالینی که درآمد ناچیزی دارند مثل نوازندگان دوره گرد و نویسندگان، مراقبین کودک و

افراد پیرو ناتوان، بوضوح در این سیستم ها مشخص نیست. چنانچه در برخی از کشورها برای اینگونه از فعالیت ها جایگاهی معین شده باشد. تعریف و برخورد واحدی برای آنها وجود ندارد. علاوه بر این مشخص نیست که جستجوی یک فرد برای کار تا چه مدتی به عنوان فعالیت مرتبط با کار تلقی می شود. مسئله دیگر تفاوت در سطح دستمزدهاست که در تجربه برخی از کشورها این تفاوت در سطح دستمزد شهری و دستمزد اتحادیه دیده شده است. مدافعان سیستم های رفاهی معتقدند که نباید به افرادی که در زمینه خدمات اجتماعی شاغل می شوند دستمزد کمتر از آنچه که در اتحادیه ها رایج است پرداخت شود و مسئولین شهرها معتقدند که هدف از به کارگیری آنها در اینگونه فعالیت ها مشارکت در برنامه ای است که اصول اولیه کار یعنی انضباط کاری و کار گروهی را آموزش می دهد. تنها موضوع باقی مانده آن است که فرد در طول اجرای این برنامه انتظار ندارد چیزی بیش از این اصول را فرا بگیرد.

در بسیاری از کشورها سیاست های اشتغال زا از طریق ایجاد مشاغل مفید اجتماعی، با این هدف مورد توجه قرار گرفت که افراد بیکار به جای فعالیت های تجاری در پروژه های ابداعی (مثل برنامه های زیست محیطی و بازسازی) به کار گرفته شوند. این نوع اشتغال که با سوبسید های دولتی حمایت می شد نهایتاً به اشتغال در کارهای اداری رده پایین منتهی شد.

تجارب کشورها نشان داده است که بین نرخ بیکاری و اهمیت مفهوم کار یا جایگاه طرحهای اشتغالزای دولتی یک رابطه مستقیمی برقرار است. هرگاه که نرخ بیکاری بالا است و رشد آن رو به وخامت دارد، اهمیت این موضوع بیشتر می شود. در این شرایط بخش دولتی آخرین راه حل به شمار می رود.

سؤال سوم بر این معنا اشاره داشت که وقتی با توسعه طرحهای اشتغال زا، فعالیت های اجرایی توسعه یابد چه تضمینی وجود دارد که بیمه شدگان از این خدمات بطور مساوی بهره مند شوند. در پاسخ به این سؤال مسائل متعددی مطرح شد و شیوه برخورد کشورها با این موضوع نیز متفاوت بود. در این ارتباط گفتنی است که مزایا بگیران برحسب موقعیت مکانی ممکن است الزامی به شرکت در طرحهای اشتغال زا نداشته باشند. در کشورهایی مثل سوئد اجرای طرحها براساس مشاوره های دقیق کارشناسی صورت می گیرد. اما در برخی از کشورها مثل نروژ علیرغم وجود یک الزام قانونی، همه متقاضیان مزایا در طرحها و برنامه های اشتغال زا شرکت نمی کنند و در این خصوص تعهد یا نظارت اجرایی لازم وجود ندارد. در تعدادی دیگر از کشورها همانند هلند اینگونه برنامه ها درخصوص گروه خاصی از افراد که ویژگی های مشخصی دارند، اجرا می شود؛ ویژگی هایی مثل قدرت جستجوی کار،

دورنمای محدود استخدام، داشتن شانس بیشتر یا مناسب تری برای اشتغال یا تقاضاهای موجود. در این دسته از کشورها نیز غالباً مشاهده می شود که اعمال مجازاتهای مالی و تحریم مربوطه به عدم تبعیت از طرح های اشتغال زا با سهل انگاری صورت می گیرد. برای جلوگیری یا محدود نمودن برخوردهای نابرابر با متقاضیان اشتغال که بخشی از آن ناشی از عملکرد عوامل اجرا است، اقداماتی انجام گرفته که ایجاد شغل برای افراد کم تجربه و برنامه های آموزشی برای عاملین اجرا (به قصد افزایش آگاهی آنان از وضعیت زندگی متقاضیان و ایجاد آمادگی لازم برای مواجهه با بروز عکس العمل های منفی افراد) از آن جمله است.

سؤال چهارم که در ارتباط با چگونگی پرداخت دستمزد مطرح شد، این نگرانی را بدنبال داشت که فرآیند اشتغال زایی ممکن است به گسترش رده های شغلی با دستمزد پایین منجر شود. برای پرداخت دستمزد روشهای مختلفی مدنظر قرار گرفت که عبارتند از:

- پرداخت بالا ترین سطح ممکن از حداقل دستمزد به گونه ای که یک زندگی شرافتمدانه را برای کارگران کم درآمد تضمین کند.

این روش سرمایه ها را به سوی آن کشورهایی هدایت می کند که هزینه های دستمزدشان بسیار پایین است. فعالیت های خاصی که قادر به پرداخت این سطوح از دستمزدها نباشند، پیشرفت و دوامی نخواهند داشت.

- استفاده از تخفیف های مالیاتی.

این روش به دولت ها این فرصت را می دهد که در روابط بین فرد و بازار مداخله کنند تا ضمن این مداخله بتوانند برای کسانی که از طریق سیستم رفاهی به کار اشتغال دارند، درآمد کافی فراهم کنند.

این روش به جهت پرداخت بیش از حد سوبسید به مشاغلی که دستمزدهای نازلی دارند، موجب می شود که فشارهای سیاسی برای افزایش حداقل دستمزد کاهش یابد. چنین پیامدی تنها به نارسایی بازار کار منتهی می شود.

- کاهش نرخ مالیات موثر بر درآمد حاصله.

در این روش افرادی که از طریق سیستم رفاهی مشغول به کار شده و دستمزدهای پایینی دارند از امتیاز کاهش یا حذف مالیات های تامین اجتماعی برخوردار می شوند. این امکان نیز وجود دارد که افراد بیکار با انتقال از سیستم مساعدت به بازار کار، از یک پاداش مالی بهره مند شوند. البته دریافت این نوع

مزایا می تواند انگیزه ترک کار را در افرادی که بتازگی وارد بازار کار شده اند، تقویت کند. همچنین می تواند مشوق گسترش مشاغل پاره وقتی باشد که ترکیب مناسبی از درآمد و مزایا را در اختیار قرار می دهد و این عامل بازدارنده ای برای مشاغل تمام وقت است.

بطور کلی بکارگیری روشهایی چون تخفیف مالیات بر درآمد یا معیارهایی که موجب کاهش نرخ مالیات بر درآمد می شود، همچنین کاهش سطح مزایا و یا انصراف از دریافت آن می تواند زمینه اشتغال و ورود به بازار را فراهم کند اما نگرانی ها متوجه کسانی است که به دلایل متعدد در زمره مزایا بگیران باقی می مانند و جلب رضایت آنان مستلزم اتخاذ سیاست های دیگری است. پایین بودن سطح سواد و مهارت های شغلی در میان گروه اخیر، دورنمای استخدام را برای مزایا بگیران سیستم های رفاهی و اجتماعی به حدی محدود نموده که دولت را ناگزیر از اجرای برنامه های مقتضی کرده است. برنامه هایی چون:

- ارتقاء و سطح زندگی فرزندان آنها از طریق ایجاد امکانات پرورشی
- ارائه آموزش های خاص برای افزایش سطح مسئولیت مزایا بگیران
- حمایت از مادران جوان و فرزندانشان با استقرار در خانه های گروهی و تحت نظارت بزرگسالان
- گسترش استخدام دولتی در بخش فعالیت های خدماتی، برای کسانی که در بازار کار عادی قدرت برای حضور و رقابت ندارند.
- اجرای برنامه های آموزشی برای جبران مشکلات روانی و ایجاد مهارت های لازم برای حضور در بازار کار

با توجه به تنوع افراد مزایا بگیر، مشکلات متعدد آنها و موانع بسیاری که در زمینه اشتغال وجود دارد؛ بدیهی است که بکارگیری ترکیبی از سیاستها بطور موثرتری می تواند رافع نگرانی های موجود باشد. اما در این میان همیشه گروهی با کمترین مهارت از آسیب پذیرترین اقشار جامعه به جای می مانند درحالیکه هیچ پاسخی از ناحیه سیاست های اشتغال زا نیز دریافت نکرده اند.

وابستگی شرافتمندانه به مزایای حمایتی تنها راه حلی است که می توان پیش روی این قشر قرار داد.

سؤال پنجم در پی موضوع نحوه ارزیابی طرح های اشتغال زا باید به دو سؤال دیگر پاسخ می گفت. اول آنکه این طرحها باید برای چه دوره ای اجرا می شدند تا اثرات ناشی از آن قابلیت ارزیابی پیدا کند و دوم آنکه چه نوع اثراتی را باید در مورد آنها بررسی کرد.

در اکثر مطالعات انجام شده، آثار اقتصادی ناشی از اجرای این طرح ها بر متغیرهایی چون؛ نرخ اشتغال، درآمد حاصله، هزینه های عمومی و یا پس اندازها بررسی شده و در این ارتباط به آثار اجتماعی این موضوع توجه کافی نشده است گویا اهمیت این آثار کمتر از آثار اقتصادی نیست.

در مواجهه با تمامی چالش های موجود و در ورای این پرسش و پاسخ ها، جای یک سؤال اساسی همچنان باقی است و آن اینکه تا چه حد می توان حرکت به سوی سیاست های اشتغال زا را تفسیر و نقش مؤثر آن را توجیه و تضمین کرد.

در سال های اخیر، سیاست های اجتماعی به عنوان یک ابزار تعدیل ضروری در خدمت سیاست های اشتغال زا بوده و از آن برای ارتقاء مهارت، مسئولیت و مشارکت در فعالیت های اجتماعی استفاده شده است. در نظر گرفتن چنین جایگاهی برای سیاست های اجتماعی همزمان با رفع برخی از نگرانی ها، سؤالات تازه ای را مطرح کرده است. بسیاری از کارشناسان ضمن آگاهی از تجارب کشورهای مایلند که بدانند:

- آیا این سیاست ها فقط به عنوان یک ابزار تعدیل برای مواقع ضروری طراحی شده است؟
- اگر قرار است که این سیاست ها به عنوان یک ابزار تعدیل عمل کنند، در اعمال سیاست های اشتغال زا تا چه حدی از این ابزار برای تنظیم مناسب یا کاهش اساسی حمایت های اجتماعی استفاده می شود؟
- آیا این ابزار در جوامعی که دولت در آن نقش چندان فعالی را در زمینه اشتغال زایی ایفاء نکرده و تنها به تقویت محدود حمایت های اجتماعی بسنده کرده است، می تواند در متحول نمودن اقتصاد جامعه مؤثر باشد؟
- آیا تاکید بر سیاست های مبتنی بر اشتغال می تواند آزادی بیشتری را جهت زندگی بهتر فراهم کند؟ یا به مثابه دیگر تسهیلات ارائه شده تنها به عرضه خیلی ارزان نیروی کار منجر می شود.

پاسخگویی به این سؤالات ضمن ضرورت آن، می تواند آثار و میزان اثربخشی سیاست ها و اصلاحات جدید را در سیستم تامین اجتماعی کشورهای مختلف بیش از گذشته آشکار نماید.
(ن، ک. گیلبرت، نیل. ص ص ۱۳-۳)

جدول ۱. بیمه بیکاری در ۱۵ کشور مختلف

نام کشور	قانون اولیه	قانون جاری	نوع سیستم	افراد تحت پوشش	منابع مالی	شرایط لازم	مزایای قابل پرداخت	طول مدت پرداخت مزایا	سازمان اجرایی	دوره انتظار
دانمارک	1907	۱۹۷۰ و ۱۹۷۶	داوطلبانه	افراد شاغل (و خویش فرماها) روزانه	بیمه شده: ۷ برابر حداکثر مزایای کارفرما: ۲۵/۱۱ برابر حداکثر مزایای روزانه دولت: پرداخت سوبسید برای جبران کسری	تقریباً ۶ ماه سابقه طی سه سال اشتغال قبل از بیکاری (با سابقه ۱۲ ماه عضویت در صندوق)	۹۰ درصد دستمزد با سهم بار تکفل	در حدود ۵/۲ سال	وزارت کار	-
سوئد	1934	1956	داوطلبانه و نظام حمایتی	افراد شاغل (و خویش فرماها)	بیمه شده: نرخ متغیر، ۲ تا ۳۰ کرون کارفرما: ۱/۶ درصد دستمزد دولت: جبران کسری (بدون رعایت سقف)	سابقه ۱۲ ماه عضویت در صندوق	۹۰ درصد دستمزد با سهم بار تکفل	در حدود یکسال	هیات ملی بازار کار و صندوقهای بیکاری با نظارت اصناف	۵ روز
نروژ	1906	1970	اجباری	افراد شاغل	بیمه شده: ۳/۶ درصد کارفرما: ۸/۱۶ درصد دولت: جبران کسری (بدون رعایت سقف)	داشتن درآمدی برابر با ۷۵ درصد از مبلغ پایه	در حدود ۶۲ درصد دستمزد با لحاظ شرایط سنی	در حدود ۵/۱ سال	وزارت کار	۳ روز

نام کشور	قانون اولیه	قانون جاری	نوع سیستم	افراد تحت پوشش	منابع مالی	شرایط لازم	مزایای قابل پرداخت	طول مدت پرداخت مزایا	سازمان اجرایی	دوره انتظار
فنلاند	1917	1984	دا وطلبانه	افراد شاغل	بیمه شده: نرخ متغیر کارفرما: نرخ متغیر دولت: سوبسید (بدون رعایت سقف)	۹ ماه سابقه طی دو سال اشتغال قبل از بیکاری (با سابقه عضویت ۶ ماه)	نرخ ثابت به اضافه بخش مثبتی بر دستمزد نرخ ثابت: ۷۰ فنیش مارک در روز نرخ متغیر: ۴۵ درصد از تفاوت بین درآمد پایه و درآمد مورد درخواست و ۲۰ درصد برای درآمد مازاد بر سقف) به اضافه سهم بار تکفل	در حدود ۲ سال	وزارت بهداشت و امور اجتماعی - موسسه بیمه اجتماعی	۵ روز
فرانسه	1905	1984	اجباری	کم و بیش همه افراد شاغل	بیمه شده: ۳۱/۲ درصد کارفرما: ۲۷/۴ درصد دولت: تامین حمایت‌های بیکاری	۳ ماه سابقه کار و پرداخت حق بیمه	نرخ ثابت به اضافه مبلغ مکمل مثبتی بر دستمزد	تقریباً از ۳ ماه تا ۵/۵ سال	وزارت بهداشت و تامین اجتماعی	-
بریتانیا	1911	1975	اجباری	افراد شاغل	بیمه شده: ۹ درصد کارفرما: ۴۵/۱۰ درصد دولت: پرداخت سوبسید (با رعایت سقف و کف دستمزد)	یک سال سابقه طی دو سال اشتغال قبل از بیکاری	نرخ ثابت (در حدود ۸۰/۳۰ پوند در هفته در سال ۱۹۸۷ به اضافه سهم بار تکفل)	در حدود یکسال	اداره تامین اجتماعی	۳ روز

نام کشور	قانون اولیه	قانون جاری	نوع سیستم	افراد تحت پوشش	منابع مالی	شرایط لازم	مزایای قابل پرداخت	طول مدت پرداخت مزایا	سازمان اجرایی	دوره انتظار
آلمان	1927	1969	اجباری (به اضافه نظام حمایتی)	افراد شاغل با بیش از ۱۶ ساعت کار در هفته	بیمه شده: ۲ درصد کارفرما: ۳/۲ درصد دولت: جبران کسری (با رعایت سقف دستمزد)	۱۲ ماه سابقه طی ۳ سال اشتغال قبل از بیکاری	۶۳ درصد از دستمزد خالص قبلی به اضافه سهم بار تکفل (با رعایت سقف پرداخت)	به ازای ۱۲ تا ۳۶ ماه سابقه بمدت ۴ تا ۱۲ ماه مقرر می پرداخت می شود (به ازای هر ۶ ماه سابقه ۲ ماه)	وزارت کار	-
اسپانیا	1919	1984	اجباری (به اضافه نظام حمایتی)	افراد شاغل و مستخدمین دولتی	بیمه شده: ۵۲/۰ درصد کارفرما: ۴۸/۳ درصد دولت: -	۶ ماه سابقه طی ۴ سال اشتغال قبل از بیکاری (کشاورزان: ۶۰ روز سابقه طی ۱۲ ماه اشتغال قبل از بیکاری)	۸۰ درصد از متوسط دستمزد برای بیکاری نیمه اول سال ۷۰ درصد برای نیمه دوم سال ۶۰ درصد برای سال بعد بار تکفل (با رعایت سقف پرداخت)	به ازای ۶ تا ۴۸ ماه سابقه بمدت ۳ تا ۲۴ ماه مقرر می پرداخت می شود (به ازای هر ۶ ماه سابقه ۳ ماه)	وزارت کار و تامین اجتماعی	-
بلغارستان	1925	1967	اجباری (به اضافه نظام حمایتی)	افراد شاغل	بیمه شده: - کارفرما: ۳۰ درصد دولت: جبران کسری	۲ سال سابقه طی حداقل ۳ سال اشتغال قبل از بیکاری	کل درآمد برای کسانی که در ماه اول بیکار می شوند. ۵۰ درصد از درآمد برای کسانی که در ماههای بعد بیکار می شوند به اضافه سهم بار تکفل	از اولین روز بیکاری تا ۱۳ هفته در سال	وزارت کار و رفاه اجتماعی با مشارکت اتحادیه های صنفی	-

نام کشور	قانون اولیه	قانون جاری	نوع سیستم	افراد تحت پوشش	منابع مالی	شرایط لازم	مزایای قابل پرداخت	طول مدت پرداخت مزایا	سازمان اجرایی	دوره انتظار
شیلی	1937	1974	اجباری	افراد شاغل و گروههای خاصی از کارگران مستقل	بیمه شده: - کارفرما: - دولت: تامین هر دو مزایای بیکاری و عائله مندی	۱ سال سابقه متوالی یا ۶۰ درصد از متوسط دستمزد به متناوب طی ۲ سال اشتغال قبل از بیکاری	۶۰ درصد از متوسط دستمزد به اضافه سهم بار تکفل (با رعایت سقف پرداخت)	۳ ماه تا یکسال بر اساس فاصله های زمانی ۳ ماهه	وزارت کار و رفاه اجتماعی و سازمان تامین اجتماعی	پرداخت بر اساس روز درخواست برای تقاضایی که ۳۰ روز پس از بیکاری و بعد از آن ارائه می شود.
لوگزامبورگ	1921	1976	اجباری	افراد شاغل، کارگران مستقل و کارگران کارمزدی	بیمه شده: - کارفرما: - دولت: از طریق مالیات	۵/۶ ماه سابقه طی یکسال اشتغال قبل از بیکاری	۴۰ تا ۸۰ درصد از دستمزد قبلی به اضافه سهم بار تکفل (با رعایت سقف پرداخت)	به ازای ۲ سال سابقه بمدت یکسال مقرر پرداخت می شود. (۶ ماه اضافه تر برای کسانی که مشکل مسکن دارند)	وزارت کار	-

نام کشور	قانون اولیه	قانون جاری	نوع سیستم	افراد تحت پوشش	منابع مالی	شرایط لازم	مزایای قابل پرداخت	طول مدت پرداخت مزایا	سازمان اجرایی	دوره انتظار
مصر	1964	1975	اجباری	افراد شاغل	بیمه شده: - کارفرما: ۲ درصد دولت: جبران کسری	۶ ماه سابقه با رعایت ۳ ماه پرداخت متوالی حق بیمه قبل از بیکاری	۶۰ درصد از آخرین دستمزد ماهانه	از ۴ تا ۷ ماه مقرر پرداخت می شود. (۷ ماه مقرر به ازای ۶ ماه سابقه)	سازمان بیمه های اجتماعی با مشارکت اداره کار محلی (ناظر: وزارت بیمه اجتماعی)	۷ روز
یونان	1945	1954	اجباری	افراد شاغل	بیمه شده: ۱ درصد کارفرما: ۲ درصد دولت: پرداخت سوبسید و جبران کسری	تقریباً ۴ ماه سابقه طی ۱۴ ماه اشتغال قبل از بیکاری (برای اولین درخواست تقریباً ۵/۲ ماه سابقه در سال طی ۳ سال اشتغال قبل از بیکاری)	۵۰ درصد از دستمزد قبلی به اضافه سهم بار تکفل (با رعایت سقف پرداخت)	به ازای ۴ تا ۶ ماه سابقه بمدت ۲ تا ۵ ماه مقرر پرداخت می شود.	وزارت کار و بیمه تامین اجتماعی	۶ روز
پرتغال	1970	1985	اجباری (به اضافه نظام حمایتی)	افراد شاغل	بیمه شده: ۵/۳ درصد (کشاورزان: ۵/۱ درصد) کارفرما: ۴ درصد (مالکان: ۲ درصد) دولت: پرداخت سوبسید (بدون رعایت سقف دستمزد)	۳ سال سابقه متوالی در اشتغال پاره وقت یا تمام وقت قبل از شروع بیکاری	۶۰ درصد از متوسط دستمزد دو ماه قبل از بیکاری به اضافه سهم بار تکفل (با رعایت سقف پرداخت)	۶ ماه مقرر (به ازای هر ۱۲ ماه سابقه یک ماه به مدت فوق اضافه می شود).	وزارت کار و تامین اجتماعی	-
ایران	۱۹۴۶ و ۱۹۸۷	1990	اجباری	افراد شاغل مشمول قانون تامین اجتماعی و تابعه قانون کار	بیمه شده: - کارفرما: ۳ درصد دولت: -	۶ ماه سابقه با رعایت ۳ ماه پرداخت حق بیمه متوالی قبل از شروع بیکاری	۵۵ تا ۱۰۰ درصد از متوسط دستمزد سه ماه قبل از بیکاری به اضافه سهم بار تکفل (با رعایت سقف و کف پرداخت)	به ازای ۶ ماه سابقه به بالا بمدت ۶ ماه تا تقریباً ۴ سال	وزارت کار و سازمان تامین اجتماعی	-

Source: Employment promotion and social security. International Labour Office. Geneva.

جدول ۲. انواع آرمانی دولت رفاه در حوزه مزایای نقدی

ابعاد	گزینشی	محدود	جامع
اهدفا	- تضمین محفوظ ماندن سطح زندگی - تشویق ارزش کار، و خانواده - تشویق تفاوت در وضعیت ها	- تضمین حداقل معیشت - تشویق کارایی و اخلاق - تشویق فرصتهای برابر	- تضمین سطحی معین از زندگی - تشویق ملیت شهروندی
وسایل	جبران خسارات مادی	برآوردن نیازهای مادی	پیشگیری از بروز نیاز مادی
محدوده شخصی درخواست	افراد شاغل	افراد نیازمند	همه ساکنان کشور
معیارهای تخصیص	حقوق گزینشی	آزمون استطاعت مالی	حقوق همگانی
عامل تخصیص	موقعیت اجتماعی(خانواده، اشتغال، غیره)	فرد	فرد
معیارهای محاسبه سطح مزایا	میزان درآمد و کسور پرداختی	آزمون استطاعت مالی	نرخ ثابت و/ یا مبتنی بر درآمد
مدیریت	شرکای اجتماعی و دولت	نهادهای دولتی	نهادهای دولتی
منابع مالی	کسور بیمه اجتماعی	مالیات	مالیات
روش تامین مالی	تخصیص اعتبار (و اگر ممکن باشد، همراه با آن، پرداخت جاری کارکنان)	پرداخت جاری کارکنان	پرداخت جاری کارکنان

ماخذ: تامین اجتماعی در اروپا؛ توسعه یا تعطیل؟- ص ۱۰۴

ضمیمه: بررسی تفصیلی و موردی سیستم بیمه بیکاری در کشورهای منتخب

۱- ویژگی های سیستم بیمه بیکاری (۱۵۶- ۹۴، ILO.PP)

آلمان

قانون اولیه: ۱۹۲۷

قانون جاری: ۱۹۶۹

نوع سیستم: اجباری (به اضافه نظام حمایتی)

افراد تحت پوشش:

شاغلین به همراه افراد شاغل درخانه

استثنا: افراد شاغلی که در هفته کمتر از ۱۶ ساعت کار می کنند

مساعدت: افراد شاغلی که از شمول مزایای بیمه بیکاری خارج شده اند و افراد شاغل در منزل.

منابع مالی:

بیمه شده: ۲ درصد از دستمزد

کارفرما: ۲/۳ درصد از دستمزد

دولت: جبران هر نوع کسری

• سقف دستمزد: ۵۶۰۰ واحد پولی درماه

شرایط لازم:

پرداخت ۱۲ ماه حق بیمه طی ۳ سال قبل از بیکاری مساعدت برای افرادی که از شمول بیمه بیکاری خارج شده

اند با شرط پرداخت ۱۵۰ روز حق بیمه طی سال قبل از بیکاری

مزایای قابل پرداخت:

۶۳ درصد از دستمزد خالص پیشین فرد که به تناسب بار تکفل بمیزان ۵۸ تا ۶۸ درصد مبلغ مقرری به آن اضافه

می شود.

درمساعدت بیکاری : ۵۶ درصد از دستمزد خالص پرداخت می شود و کمک عائله مندی نیز به آن اضافه میشود .

- (سقف دستمزد برای بیمه بیکاری ومساعدت بیکاری ۵۶۰۰ واحد درماه است - برای سال ۱۹۶۸)

طول مدت پرداخت مزایا:

از ۱۲ ماه تا ۳۶ ماه سابقه پرداخت حق بیمه به مدت ۴ تا ۱۲ ماه مزایا پرداخت میشود (به ازای هر ۶ ماه سابقه ۲ ماه به مدت برخوردارى اضافه میشود)

- برای افراد سالمند ، مزایا به کسانی تعلق میگیرد که حداقل ۳۶ ماه سابقه پرداخت حق بیمه داشته باشند . از سن ۴۴ تا ۵۴ سالگی به میزان ۱۶ تا ۲۴ ماه مزایا پرداخت میشود یعنی به ازای افزایش هر ۵ سال سن ، ۴ ماه .

سازمان اجرایی : وزارت کار

دوره انتظار : —

شیلی

قانون اولیه : ۱۹۳۷

قانون جاری : ۱۹۶۹

افراد تحت پوشش :

شاغلین به اضافه گروههای خاصی از حرف آزاد

منابع مالی :

بیمه شده و کارفرما حق بیمه ای نمی پردازد .

دولت: تامین هر دو مزایای بیکاری و عائله مندی را برعهده دارد.

شرایط لازم :

پرداخت ۵۲ هفته یا ۱۲ ماه متوالی یا متناوب از حق بیمه در طول ۲ سال قبل از بیکاری .

مزایای قابل پرداخت :

۶۰ درصد از متوسط درآمد قبلی با توجه به سقف درآمدی ۴۶۰ دلار در هفته که به این مقدار کمک عائله مندی نیز اضافه میشود.

طول مدت پرداخت مزایا :

از ۹۰ روز تا ۳۶۰ روز بر اساس فاصله های زمانی ۹۰ روزه

سازمان اجرایی :

وزارت کار و رفاه تامین اجتماعی و سازمان تامین اجتماعی

دوره انتظار :

در صورتیکه تقاضای فرد بیکار پس از ۳۰ روز از وقوع بیکاری ارائه شود مقرری از روز درخواست پرداخت میشود.

یونان

قانون اولیه : ۱۹۴۵

قانون جاری : ۱۹۵۴

نوع سیستم : اجباری

افراد تحت پوشش : شاغلین

(برای ملوانان و کارگران چاپ و انتشارات طرحهای مخصوصی وجود دارد)

• استثناء: کشاورزان ، جنگلبانان ، افراد شاغل در خانه ، همسر ، پدر ، مادر و فرزندان

کارفرما ، کارآموزان ، افراد شاغل زیر ۱۸ سال و شاغلین ۶۵ سال به بالا

منابع مالی :

بیمه شده : ۱ درصد از دستمزد

کارفرما : ۲ درصد از دستمزد

دولت : پرداخت سوبسید سالانه برای جبران هرکسری

- سقف دستمزد ۵۰۰، ۱۰۲، ۱ واحد پولی

شرایط لازم :

پرداخت ۱۲۵ روز طی ۱۴ ماه قبل از بیکاری و برای کسانی که اولین درخواست دریافت مزایا را ارائه کرده اند ۸۰ روز پرداخت حق بیمه در هر سال طی سه سال قبل از بیکاری .

مزایای قابل پرداخت :

۵۰ درصد از دستمزد قبلی بر اساس سقف و کف دستمزد به اضافه ۱۰ درصد برای هر فرد تحت تکفل .

- ماکزیمم غرامت به اضافه مبالغ اضافی یا مکمل نباید از ۷۰ درصد بیشتر باشد .
- کف پرداخت : دو سوم حداقل دستمزد روزانه
- سقف پرداخت : دو نهم حداکثر دستمزد روزانه برابر با ۸ تا ۲۰ روز از مزایای پرداختی به ورودیهای ۲۰ تا ۲۹ سال به بازار کار.

طول مدت پرداخت :

به ازای ۱۲۵، ۱۵۰ و ۱۸۰ روز پرداخت حق بیمه به ترتیب ۲، ۳ و ۵ ماه پرداخت می شود .
برای افراد سالمند ۴۹ به بالا با ۱۸۰ روز پرداخت حق بیمه ۳ ماه و ماکزیمم ۸ ماه پرداخت می شود .

سازمان اجرایی :

وزارت کار و موسسه تامین اجتماعی

دوره انتظار: ۶ روز

بلغارستان

قانون اولیه : ۱۹۲۵

قانون جاری : ۱۹۵۸-۱۹۶۷

نوع سیستم : اجباری

افراد تحت پوشش : شاغلین

منابع مالی :

بیمه شده : حق بیمه ای نمی پردازد

کارفرما : ۳۰ درصد لیست حقوق

دولت : جبران کسری منابع در صورت نیاز

شرایط لازم :

- دو سال اشتغال طی حداقل سه سال

- بیکاری نباید به دلایل ؛ اختیاری ، اخراج به جهت کار خلاف ، خودداری از پذیرش شغل پیشنهادی مناسب ، انتقال یا کارآموزی باشد .

- مجموع درآمد خانواده روزانه کمتر از ۱۸ لوا باشد.

مزایای قابل پرداخت :

مطابق با تعداد افراد خانواده و کل درآمد برای افرادی که در ماه اول بیکار میشوند

۵۰ درصد درآمد برای آنان که در ماههای بعد بیکاری میشوند.

● مزایا در هر دوره وقوع بیکاری براساس درآمد ۱۵۶ روز کاری قبل از آن محاسبه میشود.

طول مدت پرداخت مزایا:

از اولین روز بیکاری تا ۱۳ هفته در سال

سازمان اجرایی :

مجری: اتحادیه اصناف محلی

ناظر: شورای مرکزی اتحادیه ها

دوره انتظار: —

مصر

قانون اولیه : ۱۹۵۹ فقط مقررات توانبخشی - ۱۹۶۴

قانون جاری : ۱۹۷۵

نوع سیستم : اجباری

افراد تحت پوشش : شاغلین

استثنا: کارگران موقت کشاورزی، مستخدمین خانگی، مستخدمین دولت و مستخدمین بیش از ۶۰ سال

منابع مالی :

بیمه شده : حق بیمه ای نمی پردازد

کارفرما : ۲ درصد از لیست حقوق

دولت : جبران کسری منابع

شرایط لازم :

- پرداخت ۶ ماه حق بیمه شامل سه ماه پرداخت متوالی

- داشتن توانایی و آمادگی و تمایل به کار

- ثبت نام در اداره کار و اعلام گزارش از وضع موجود به طور مرتب

- بیکاری نباید به دلایل اختیاری ، اخراج به جهت کار خلاف ، امتناع از پذیرش شغل مناسب پیشنهادی امتناع از کارآموزی باشد.

مزایای قابل پرداخت :

۶۰ درصد از آخرین حقوق ماهانه .

۳۰ درصد از آخرین حقوق در صورتیکه بیکاری در طول یک دوره احتمالی رخ دهد.

طول مدت پرداخت مزایا :

۱۶ هفته

- تمدید تا ۲۸ هفته در صورت پرداخت حق بیمه در ۲۴ ماه گذشته

سازمان اجرایی :

مجری: سازمان بیمه های اجتماعی با تشریک مساعی اداره کار محلی

ناظر : وزارت بیمه اجتماعی

دوره انتظار: ۷ روز

اسپانیا

قانون اولیه: بیمه ۱۹۱۹ - مساعدت ۱۹۸۴

قانون جاری: ۱۹۸۴

نوع سیستم: اجباری (به اضافه نظام حمایتی)

افراد تحت پوشش: شاغلین و مستخدمین دولتی (کسانی که شرایط لازم برای بیمه بیکاری را احراز کرده و یا برای مدت کوتاهی مستحق دریافت آن میشوند می توانند از مساعدتهای مربوطه بهره مند شوند).

منابع مالی: بیمه شده: ۰/۵۲ درصد از دستمزد تا سقف

کارفرما: ۳/۴۸ درصد از دستمزد تا سقف

● سقف: ۱۸۷۹۵۰ پزوتا در ماه

شرایط لازم:

پرداخت ۶ ماه حق بیمه طی ۴ سال قبل از بیکاری (برای کارگران کشاورزی ۶۰ روز حق بیمه طی ۱۲ ماه قبل از بیکاری)

برای مساعدت بیکاری: ۳ ماه حق بیمه با الزام شرایط تاهل و تکفل.

مزایای قابل پرداخت:

۸۰ درصد متوسط دستمزد برای شش ماهه اول

۷۰ درصد متوسط دستمزد برای شش ماهه دوم

۶۰ درصد متوسط دستمزد برای سال بعد در صورت ادامه بیکاری (ماکزیمم مزایا برابر است با ۱۷۰

درصد از حداقل دستمزد درون صنفی ۲۲۰ درصد از این دستمزد برای افراد متاهل و متکفل

حداقل مزایای در ارتباط با حداقل دستمزد درون صنفی مشخص می شود.

طول مدت پرداخت مزایا:

از ۶ تا ۴۸ ماه سابقه پرداخت حق بیمه به ازای هر ۶ ماه بمدت ۳ ماه مزایا پرداخت می شود

برای مساعدت :

- آنهایی که شرایط احراز را بطور کامل بدست نیاورده اند مطابق سابقه از ۳ تا ۵ ماه با مدتی مشابه از حمایت بهره مند می شوند.

- آنهایی که شرایط را احراز کرده اند بمدت ۶ ماه حمایت می شوند که تا ۱۸ ماه قابل تجدید است - افراد سالمند ۵۵ تا ۶۴ سال می توانند بمدت ۶ ماه بیمه بیکاری دریافت نمایند.

افراد سالمند چنانچه مشمول بازنشستگی پیش از موعد شوند تا سن ۶۰ سالگی و قبل از بازنشستگی میتوانند مساعدت دریافت کنند .

سازمان اجرایی: وزارت کار و تامین اجتماعی

دوره انتظار: -

لوگزامبورگ

قانون اولیه : ۱۹۲۱

قانون جاری : ۱۹۷۶

نوع سیستم : اجباری

افراد تحت پوشش : شاغلین و حرف آزادی که به دلیل مشکلات اقتصادی فعالیتشان متوقف شده است و کارگرانی که جویای فعالیت کارمزدی هستند (استثناء : افراد بیمه شده زیر ۱۶ سال و افراد ۶۵ سال به بالا، کارگران نیمه وقتی که کمتر از ۲۰ ساعت در هفته کار می کنند).

منابع مالی:

بیمه شده : حق بیمه ای نمی پردازد

کارفرما : از سال ۱۹۸۴ به بعد سهمی پرداخت نکرده است .

دولت: از طریق مجموع مالیاتهای عمومی واضح بر درآمد افراد و مالیاتهای عمومی و حق بیمه هایی که از طریق شهرداریها پرداخت می شود، منابع موردنیاز بیکاری رافراهم می کند.

شرایط لازم: برای کارگران شاغل پرداخت ۲۶ هفته حق بیمه طی ۱۲ ماه قبل از درخواست مزایا. برای حرف آزاد هیچ شرط احراز و وجود ندارد اما اقامت در لوگزامبورگ الزامی است و نام جستجوگر کار باید در سه ماهه بعد از توقف فعالیت ثبت شده باشد.

مزایای قابل پرداخت: ۸۰ درصد دستمزد قبلی با توجه به سقف ۲۵۰ درصد حداقل دستمزد. این سقف اگر دوره بیکاری از ۱۸۲ روز تجاوز کند به ۲۰۰ درصد و اگر از ۳۶۵ روز تجاوز کند به ۱۵۰ درصد (برای افراد بیکارپیر یا ناتوان) کاهش می یابد.

اگر همسر فرد بیکار درآمدی متجاوز از ۲/۵ برابر حداقل دستمزد داشته باشد تنها ۶۰ درصد از دستمزد قبلی وی پرداخت می شود.

برای کارگران آزاد و مستقل بمیزان ۸۰ درصد از حداقل دستمزد قانونی پرداخت می شود.

برای مردم جوانی که تحصیلات یا آموزش حرفه ای خود را به اتمام رسانیده و کامل کرده اند ۷۰ درصد از حداقل دستمزد قانونی پرداخت می شود و برای افراد ۱۶ یا ۱۷ سال بدون دیپلم نیز بمیزان ۴۰ درصد. علاوه بر درصدی از حقوق فرد مبلغی به عنوان کمک عائله مندی نیز پرداخت میشود.

طول مدت پرداخت مزایا: در ازای ۲۴ ماه سابقه پرداخت حق بیمه، ۳۶۵ روز تقویمی مقررری پرداخت میشود و برای آنانکه از نظر جا و مکان نیز مشکل داشته باشند به میزان ۱۸۳ روز بیشتر پرداخت میشود.

سازمان اجرایی: وزارت کار

دوره انتظار: -

۲- اصلاحات در سیستم بیمه بیکاری

آخرین اقداماتی که در سالهای ۲۰۰۲ - ۲۰۰۰ میلادی برای اصلاح سیستم بیمه بیکاری در کشورهای مختلف به عمل آمده از این قرار است:

الجزایر

در این کشور برای رفع معضل بیکاری سعی شده است که زمینه بازگشت به کار برای کارگرانی که قبلاً مشاغل خود را از دست داده اند، از طریق آموزش مجدد مشاغل دیگر و با ایجاد کارگاه های کوچک فراهم شود. صندوق ملی بیمه بیکاری این کشور تامین بودجه مربوط به این امر را تقبل کرده است. در

کشور الجزایر طرح دیگری نیز در شرف اجرا است که براساس آن سرمایه لازم برای مزایای بیمه بیکاری از طریق افزایش سرمایه شرکت‌های بیمه شده تامین می گردد. صندوق در ارتباط با این طرح مسئولیت برداشت سرمایه از شرکت یا کارگاه مزبور را خود برعهده گرفته است.

(ISSA. NO, 2. 2002)

اسپانیا

در این کشور اصلاحات سیستم بیکاری با هدف تقویت عملکرد بازار کار و تشویق افراد بیکار به کاریابی صورت گرفته است. این اصلاحات قرار است که بدون کاستن از هزینه های دولتی و سطوح حمایتی، اعمال گردیده و به سمت گسترش اشتغال تمام وقت حرکت کند.

دولت اسپانیا در سال ۲۰۰۱ بودجه ای بالغ بر ۴۴۴۷ میلیون یورو را در ارتباط با خدمات اشتغال زایی صرف نموده و مقدار این بودجه را در سال ۲۰۰۲ به میزان ۵/۷ درصد افزایش داده است. در این کشور سطح پوشش جمعیت بیکار از ۵۳/۸ درصد در سال ۱۹۹۸ به ۶۴/۷ درصد در سال ۲۰۰۱ افزایش داشته است.

در جریان اصلاحات؛

در زمینه شرایط احراز مزایا بر ضرورت بهره گیری از امر مشاوره و بازآموزی صنعتی تاکید شده است.

با توجه به سه شاخص نوع شغل، سطح درآمد و موقعیت جغرافیایی محل کار، تعریف کلی تری از "شغل مناسب" ارائه شده، ایجاد شغل و ارائه مزایا برای افراد سالمند، مدنظر قرار گرفته، درآمد ورود به بازار کار برای افراد ناتوان، زنان آسیب دیده و کارگران مهاجر افزایش یافته، امکان دستیابی به مزایا برای اولین روز بیکاری تضمین شده، و در استفاده از مزایای بیکاری، کارگران موقت در بخش کشاورزی و در مناطق روستایی تحت پوشش قرار گرفتند. (ISSA. NO, 2.2002)

آلمان

در این کشور، اصلاح سیاستگذاری های بازار کار بواسطه تصویب قانون اشتغال آغاز گردید. این اقدام اصلاحی در پی هدف مدرنیزه کردن روشهای بازار کار و تدوین سیاستهای جدید این بازار؛ به هر دو موضوع سیاستهای فعال بازار کار و بیمه بیکاری بطور توأمان توجه داشت. در جریان این اصلاحات مواردی چون؛ کاریابی و مشاوره با انعقاد قراردادهای منسجم و غیرقابل فسخ بین مراکز کاریابی و

بیکاران، ایجاد تسهیلات برای جابجایی افراد بیکار، آموزش حرفه ای برای همگان و بویژه افراد سالمند، افزایش مشاغل نوبتی، افزایش قید زمان در مورد کارهای موقت برای طولانی تر شدن این نوع فعالیت ها، جریمه محرومیت از مزایا در صورت رد غیر موجه شغل پیشنهادی یا امتناع از پذیرش آن، گسترش دامنه پوشش حمایتها به ایام مراقبت از فرزند کمتر از ۳ سال؛ مورد تاکید قرار گرفت.

(ISSA. NO,4.2001)

چین

در این کشور، هزینه های مربوط به تامین مالی مراکز کاریابی مجدد و حق بیمه های کارگران بیکار (برای سه سال) بر عهده بخش های دولتی قرار داشت. مطابق قوانین جدید، برای کاهش این هزینه ها مقرر شد که افراد بیکار برای بهره مندی از مزایای بیکاری سریعاً نسبت به یافتن شغل جدید اقدام کنند. در مورد ترک کار از کارگاههای دولتی نیز هیچ مجوزی برای بازگشت دوباره وجود نداشته و بیکاران این نوع مشاغل باید در بازار کار عادی شغل خود را جستجو کنند. دولت چین برای مراکز کاریابی، نقش مهمی را در آینده در نظر گرفته بطوریکه معتقد است این مراکز باید در امر تبادلات استخدامی و تامین خدمات جایگزین حرفه ای، مسئولیت بیشتری را در بازار کار آزاد بر عهده گیرند.

شیلی

دولت شیلی در سال ۲۰۰۰ سیستم رایج بیمه بیکاری خود را با طرح حسابهای انفرادی جایگزین کرد. مطابق این طرح بیمه شده به میزان ۰/۶ درصد و کارفرمایان به میزان ۲/۴ درصد در پرداخت حق بیمه مشارکت نموده و مسئولیت پرداخت هزینه های باقی مانده را هم دولت برعهده دارد. بخشی از حق بیمه پرداختی از سوی کارفرمایان به حساب انفرادی افراد بیمه شده و بخش دیگر نیز به صندوق همبستگی واریز می شود. استفاده از مزایا مستلزم احراز ۱۲ ماه سابقه پرداخت حق بیمه است. در حالت انفصال خدمت مطابق آخرین حقوق ماهیانه، به مدت ۵ ماه مزایا پرداخت می شود. این مزایا از محل حسابهای انفرادی و صندوق همبستگی تامین می شود. در صورت استعفا یا بازنشستگی، این مزایا براساس درصدی از پس انداز انفرادی و از محل حساب این پس انداز پرداخت می شود. مدیریت اجرایی این نوع طرح بر عهده یک نهاد دولتی است. (ISSA. NO, 4. 2001)

یونان

در این کشور، دومین طرح ملی اشتغال که بخشی از آن را سیاست های فعال بازار کار تشکیل می داد با هدف ارتقاء فرصت های شغلی یکسان و با توجه به مکانیسم توزیعی به اجرا درآمد.

در راستای طرح مزبور جمعیت قابل توجهی از بیکاران جامعه در قالب برنامه های آموزش حرفه ای و اشتغال تحت پوشش قرار گرفتند، همچنین در ازای استخدام نیروی کار سالمندی که برای مدت طولانی بیکار مانده بود، یارانه هایی مخصوص پرداخت شد و این پرداخت برای مدت محدودی تعیین شد. استفاده افراد بیکار از خدمات درمانی رایگان اقدام ویژه دیگری بود که در این مقطع مورد توجه قرار گرفت. (ISSA. NO,3 . 2000)

پرتغال

دولت پرتغال به منظور کاهش جمعیت بیکار و تشویق این افراد به اشتغال پاره وقت، پرداخت یک کمک هزینه جزئی بیکاری را برای این اقشار پیش بینی کرد. هدف از این اقدام، ایجاد نوعی همسویی لازم بین سیستم بیمه بیکاری و تغییرات اقتصادی- اجتماعی جامعه بود. بهره مندی از این کمک هزینه جزئی مستلزم آن بود که افراد متقاضی و در حال دریافت مقرری بیکاری؛ پیشنهاد قرارداد اشتغال پاره وقت را پذیرفته و درآمد آنها از میزان کمک هزینه بیکاری کمتر باشد. همچنین تعداد ساعات اشتغال آنها بین ۲۰ تا ۷۵ درصد از ساعات کاری باشد که در مشاغل تمام وقت معمول است. میزان این کمک جزئی بر اساس رابطه زیر محاسبه و تعیین می شود:

کمک هزینه جزئی بیکاری = دستمزد مربوط به اشتغال پاره وقت - (۱/۲۵) کمک هزینه بیکاری فرد

(ISSA. NO, 1. 2000)

ایرلند

اقدامات اصلاحی در این کشور بر اساس تغییر گرایش دولت از سیستم پرداخت مزایا به سیستم سرمایه گذاری در امر اشتغال صورت گرفته است. دولت ایرلند برای حمایت از اشتغال و بازگشت مجدد بیکاران به بازار کار، سهم تخصیصی سازمان امور اجتماعی در بودجه را افزایش داده بطوریکه این سهم از رقم ۱ درصد در سال ۱۹۹۲ به رقم ۲۰ درصد در سال ۱۹۹۹ تغییر یافته است. تصمیمات جدیدی که در این کشور برای محاسبه مزایای تکمیلی خانواده و مقرری بازگشت به کار اتخاذ گردیده در روند این اصلاحات تاثیر بسزایی خواهد داشت. (ISSA.NO,2 .1998)

فنلاند

دولت فنلاند در اقدامات اصلاحی خود روشهای تشویق کارآموزی افراد بیکار را در پیش گرفته است. پیش از این، در صورت تمایل افراد بیکار به ادامه تحصیل و یا شرکت در دوره های کارآموزی، از میزان مزایای آنان کاسته می شد اما در قوانین جدید، مقرر گردیده که افراد بیکار با سابقه اشتغال طولانی می توانند ضمن برخورداری از مزایای بیکاری به تحصیلات خود نیز ادامه دهند. (ISSA.NO,2.1998)

لوگزامبورگ

دولت لوگزامبورگ همانند دیگر کشورها طرح ملی ایجاد اشتغال را با شرایط خاص و بعضا مشابهی به اجرا درآورد. در این طرح، اجرای دوره های آموزشی با وضع شرایط سختی برای بیکاران مورد تاکید قرار گرفت. بر این اساس، مقرری کامل بیکاری تنها با مشارکت دائم و کامل در دوره آموزشی و احراز نمره ارزشیابی لازم، قابل پرداخت بود. برای آن دسته از افرادی که از مقرری کاملی برخوردار نبودند یک کمک هزینه آموزشی معادل حداقل دستمزد از محل صندوق اشتغال پرداخت می شد. قوانین مالیاتی و تامین اجتماعی در مورد این کمک هزینه قابل اجرا بود. به هر حال فراگیری مهارت ها و دوره آموزشی در این کشور جزء شرایط دریافت مقرری کامل محسوب می شد.

در لوگزامبورگ از قرارداد های کاری موقت برای جوانان بیکار استقبال می شد چون دولت بر این اعتقاد بود که این قرارداد ها با آشنایی عملی جوانان با بازار واقعی کار، شرایط ورود آنان را از مدرسه به بازار کار تسهیل می کند. به همین دلیل برای توسعه کرایش به این نوع قراردادها، قوانین مشابهی برای این گروه از جوانان در برخورداری از مزایا وضع شد.

در راستای طرح ملی اشتغال شرایط دریافت مقرری بیکاری برای خویش فرمایان تسهیل و به احراز ۵ سال سابقه بیمه اجباری و ثبت نام در اداره کاریابی محدود شد. پرداخت یارانه به کارفرمایان در ازای جذب نیروهای بیکار نیز یکی از سرفصل های مهم این طرح بود که مطابق آن در صورت کاهش ساعات کاری کارگاهها برای جذب نیروهای بیکار (ثبت نام شده در مراکز کاریابی)، صندوق اشتغال در ازای اشتغال ۱ تا ۵ ساله این نیروها پاداشی را معادل سهم حق بیمه نیروی جدید الاستخدام به کارفرمایان پرداخت می کرد. در همین راستا، ایجاد ظرفیت خالی اشتغال با تبدیل وضعیت نیروی کار سالمند از فعالیت تمام وقت به پاره وقت نیز در صورت انعقاد یک قرارداد دائمی یا ۱۸ ماهه با نیروهای جدید، برای کارفرما یک پاداش مشابه ۷ ساله به همراه داشت. در این ارتباط اگر کارگر بیکار برای مدت نامحدودی

استخدام می شد، پاداش مزبور معادل سهم حق بیمه ای بود که باید بابت نیروی کار انتقال یافته (به شغل پاره وقت) پرداخت می شد. (ISSA.NO,2 .2000)

گفتنی است که با توجه به نیاز روز کشورها شرایط اخیر هنوز هم در کشورهای مذکور حاکم و جاری است و مطابق با تغییر این شرایط ضرورت های دیگری نیز در حال شکل گرفتن است.

مراجع و ماخذ:

- ۱- ایسا. حمایت های دوران بیکاری در اروپا و امریکا. کلهر، زهره. سازمان تامین اجتماعی. تهران. ۱۳۷۳
- ۲- پلاگ، نیلز - کویست، یان. تامین اجتماعی در اروپا: توسعه یا تعطیل. موسسه تحقیقات اجتماعی دانمارک. همایون پور، هرمز. موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی. تهران. ۱۳۷۹.
- ۳- سازمان تامین اجتماعی. اقدامات کشورهای مختلف در رفع معضل بیکاری و تشویق افراد به کار. کاوه مهر، کبری، تهران. ۱۳۷۵.
- ۴- سازمان تامین اجتماعی. بیمه بیکاری در ایران و جهان. تهران. ۱۳۷۹.
- ۵- سازمان تامین اجتماعی. بیمه بیکاری در ایران و جهان بانضمام «بیکاری و تامین اجتماعی». تهران. ۱۳۷۸.

Source:

- 1- ILO. Employment promotion and Social Security. International labour Conference. 73rd Sess. R(IV - 1). Geneva. 1987. pp,94 - 156.
- 2- ISSA. Trends In Social Security. NO,1-4.1998-2002.