

تجربه جهانی در گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد، خوداشتغالی و جوانان بدون سابقه اشتغال^۱

عباس خندان^۲

چکیده:

هدف: این مقاله به موضوع مهم گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد، خوداشتغالان و جوانان اختصاص دارد که مورد تأکید قانونی سازمان‌های بین‌المللی است. مرور آمار توصیفی نشان می‌دهد که در ایران در سال ۱۴۰۱، تنها حدود ۷ درصد از بیکاران جویای کار تحت پوشش بیمه بیکاری قرار داشته‌اند، درحالی‌که نرخ پوشش بیمه بیکاری در کشورهای دیگر به‌ویژه در میان کشورهای توسعه‌یافته به مراتب بیشتر است.

روش: به‌منظور امکان‌سنجی گسترش پوشش، ابتدا به‌دلیل حذف بسیاری از مشاغل، از پوشش توسط قانونگذار استفاده می‌شود که عمدتاً نگرانی از بروز مشکل کژگزینی و کژمنشی ناشی از عدم تقارن اطلاعات است، سپس به‌صورت مروری به تلاش‌هایی پرداخته می‌شود که در اروپا برای گسترش پوشش بیمه بیکاری صورت گرفته‌اند.

یافته‌ها: مرور تجربه اروپا در گسترش پوشش بیمه بیکاری نشان می‌دهد به‌دلایل ساختاری همچنان پوشش موثر پایین بوده و از این گذشته، گسترش پوشش، بار مالی بسیار زیادی دارد. درواقع سیاست‌ها و اقدامات درون‌سیستمی برای گسترش پوشش بیمه بیکاری به این گروه‌ها موفق نبوده‌اند. در این راستا، برخی کشورهای اروپایی ناگزیر از بازار کمک گرفته‌اند و گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد، خوداشتغالی یا جوانان را به‌صورت مشارکت داوطلبانه فراهم آورده‌اند.

نتیجه‌گیری: یافته‌ها نشان داد کشورهای اروپایی باسابقه حدود صدسال در ارائه بیمه‌های بیکاری دولتی در گسترش پوشش بیمه بیکاری سنتی ناموفق بوده‌اند و ناگزیر بر انگیزه‌های شخصی و بازار

۱- این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی با عنوان «الگوی بهینه بیمه بیکاری» است که با حمایت مالی موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی انجام شده است.

۲- استادیار اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه خوارزمی khandan.abbas@khu.ac.ir

تکیه می‌کنند، برای کشورهای در حال توسعه مانند ایران، که سابقه کمتری در اجرای بیمه بیکاری و توان و ظرفیت نهادی کمتری نیز برای نظارت و جلوگیری از کژمنشی و کژگزینی دارند، اگر تمایل به گسترش پوشش به مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالی دارند، حتماً نیاز است بر مشارکت فردی و بازاری تکیه بیشتری داشته باشند.

واژه‌های کلیدی: بیمه بیکاری، پوشش، مشاغل غیراستاندارد، خوداشتغالی، جوانان.



۱. مقدمه

هوفنهاين و هاچوندو^۱ (۲۰۰۲) سيستم بيمه بیکاری بهينه^۲ را سيستمي می دانند که به ارزان ترين و کم هزینه ترين شیوه ممکن، پوشش کامل (یک سطح مصرف ثابت صرف نظر از وضعیت اشتغال) را برای کارگران به ارمغان آورد، بدون اینکه انگیزه های اشتغال آنها در طول عمرشان را کاهش دهد. بنابراین می توان برای سيستم بيمه بیکاری بهينه سه شرط گذاشت: پوشش کامل (یک سطح مصرف ثابت صرف نظر از وضعیت اشتغال)، عدم تغيير انگیزه های اشتغال (عدم وجود کژگزینی^۳ و کژمنشی^۴) و هزینه های پایین و ارزان. منظور از پوشش کامل هم دامنه پوشش است که تمامی افراد بیکار جویای کار را شامل شود و هم عمق پوشش که به معنی برآورده ساختن یک سطح مصرف ثابت در دوران بیکاری است.

بر این اساس، یک سوال مهم این است که آیا سيستم بيمه بیکاری ایران بهينه است یا نیاز به اصلاح دارد؟ این مقاله قصد دارد بهينه نگي نظام بازنشستگي ایران را تنها از منظر دامنه پوشش مورد بررسی قرار دهد. نگاهی به آمار نشان می دهد که نرخ پوشش بيمه بیکاری در ایران بسیار پایین است. طبق سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی، تعداد مفرری بگيران بيمه بیکاری سال ۱۴۰۱ کمی بیشتر از ۱۶۵۱۰۰ نفر بوده است. این درحالی است که طبق آمار طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران در سال ۱۴۰۱ حدود ۲۳۴۹ هزار نفر بیکار جویای کار بوده اند و مقایسه این دو آمار نشان از نرخ پوشش حدود ۷ درصد دارد. این درحالی است که نرخ پوشش بيمه بیکاری در کشورهای دیگر به ویژه در میان کشورهای توسعه یافته به مراتب بیشتر است. اطلاعات آسنژو و پینیاتی^۵ (۲۰۱۹) که از گزارش سازمان بین المللی کار جمع آوری شده، نشان می دهد میانه نرخ پوشش بيمه و مساعدت بیکاری در کشورهای توسعه یافته ۶۱/۳ درصد است و به نوعی هیچ کشور توسعه یافته ای نیست که نرخ پوشش بيمه بیکاری در آن کمتر از ۴۰ درصد باشد و در مقابل، میانه نرخ پوشش در کشورهای در حال توسعه ۱۰/۶ درصد است و به نوعی هیچ کشور در حال توسعه ای نیست که نرخ پوشش بيمه و مساعدت بیکاری در آن بیشتر از ۳۰ درصد باشد.

بر این اساس مسئله اصلی این مطالعه نرخ پوشش پایین بيمه بیکاری در ایران است که حتی از بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز بسیار پایین تر است. یک دلیل پایین بودن نرخ پوشش در ایران این است که از همان ابتدا و در قانون بيمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹، دامنه پوشش بيمه بیکاری بسیار کوچک تعريف

1- Hopenhayn & Hatchondo
2- The optimal Unemployment Insurance
3- Adverse selection
4- Moral hazard
5- Asenjo & Pignatti

شده است. طبق این قانون، پوشش بیمه بیکاری تنها برای مشمولان قانون تأمین اجتماعی تعریف شده که تابع قوانین کار و کار کشاورزی که بدون میل و اراده بیکار شده‌اند و آماده کار باشند (ماده ۲) و سه گروه بازنشستگان و از کارافتادگان کلی، صاحبان حرف و مشاغل آزاد و بیمه‌شدگان اختیاری و اتباع خارجی به‌طور مشخص (ماده ۱) از این پوشش مستثنی شده‌اند. به عبارت بهتر، در حال حاضر تعداد زیادی از کارگران پیمانی و پروژه‌ای، خویش‌فرمایان و صاحبان کسب‌وکار، آزادکاران و بیکارانی - که هیچ‌گاه موفق به یافتن شغل نشده‌اند - تحت پوشش بیمه بیکاری نیستند (مرتضوی، ۱۳۹۷). این در حالی است که بیمه بیکاری یکی از انواع حمایت‌های تأمین اجتماعی بوده و یکی از اصول اساسی و مسلم در ارائه خدمات تأمین اجتماعی، اصل تعمیم یا فراگیری است. محروم کردن بخش بزرگی از نیروی کار کشور از پوشش بیمه بیکاری باعث شده صندوق بیمه بیکاری ایران از یک صندوق بهینه بسیار دور باشد. این در حالی است که در بسیاری دیگر از کشورها، شکلی از حمایت چه در قالب بیمه و چه مساعدت بیکاری، برای نیروی کار در طیف وسیعی از مشاغل غیراستاندارد، خوداشتغالی یا حتی شاغلان بخش دولتی در نظر گرفته شده است.

۲. چهارچوب نظری پژوهش

در مباحث اقتصاد خرد کلاسیک، به‌طور مشخص فرض اساسی این است که اطلاعات کامل بین عاملان اقتصادی درباره مشخصات کالای مورد معامله وجود دارد. اما در واقعیت چنین فرضی برقرار نیست و نبود اطلاعات کامل، بحث اطلاعات نامتقارن را منجر می‌شود. اطلاعات نامتقارن، به معنای توزیع متفاوت اطلاعات مرتبط با مبادله بین طرفین مبادله است. در شرایط اطلاعات نامتقارن، دو مشکل کژگزینی^۱ و کژمنشی^۲ به ناکارایی در بازار منجر می‌شود.

کژگزینی به وضعیتی اطلاق می‌شود که یک طرف مبادله اقتصادی (نیروی کار)، اطلاعات مفیدی در مورد خصوصیات خود از جمله ریسک بیکاری دارد و بیمه‌گر (صندوق بیمه بیکاری) که قبل از بستن قرارداد از آنها بی‌اطلاع است، نمی‌تواند قراردادی متناسب با درجه ریسک فرد تنظیم کند و ناگزیر ارائه یک قرارداد بیمه با پوشش بیمه یکسان و صرف‌نظر از ریسک باعث می‌شود تا پرتفوی بیمه‌گر از افراد پرریسک تشکیل شود. به این ترتیب، برای بیمه‌گر طبیعی است که در راستای رفع کژگزینی تلاش کند تا پورتفوی خود را از افراد پرریسک تهی سازد. بخشی از محدودسازی دامنه پوشش بیمه بیکاری در قانون مصوب سال ۱۳۶۹ یعنی به‌طور مشخص، حذف مشاغل غیراستاندارد فصلی، موقتی و پاره‌وقت از دامنه پوشش و همچنین مشروط کردن مدت دریافت مزایا به سابقه اشتغال که با همین انگیزه و دلیل انجام گرفته‌اند.

1- Adverse selection

2- Moral Hazard

کژمنشی به وضعیتی اطلاق می‌شود که یک‌طرف مبادله اقتصادی (نیروی کار) - که اقداماتش پس از بستن قرارداد از چشم بیمه‌گر (صندوق بیمه بیکاری) پنهان می‌ماند - دچار تغییر رفتار و انگیزه شود و اقداماتی انجام دهد که به زیان بیمه‌گر و با ناکارایی همراه باشند. اهمال نیروی کار در حفظ موقعیت شغلی صرفاً از آن جهت که تحت پوشش بیمه است و حتی در صورت از دست دادن شغل مقرر بیکاری متناسب با دستمزدش دریافت می‌کند، نوعی از کژمنشی است. تبانی کارفرما و کارگر برای ترک شغل و تحمیل هزینه جابه‌جایی شغلی بر دوش بیمه‌گر نوعی دیگر از کژمنشی است. نوع دیگری از کژمنشی که البته به نوع شغل ارتباطی ندارد، این است که فرد بیکار مقرر بگردد در جست‌وجوی شغلی خود در دوران بیکاری اهتمام لازم را نداشته باشد. هر سه نوع از موارد کژمنشی گفته‌شده به زیان بیمه‌گر است و باز هم طبیعی است که بیمه‌گر (صندوق بیمه بیکاری) تلاش کند از کژمنشی بیمه‌شدگان جلوگیری کند. به‌عنوان مثال، محدود کردن مدت یا مبلغ مقرر بگیری از جمله سیاست‌هایی است که برای جلوگیری از نوع سوم کژمنشی و وادار کردن نیروی کار به اهتمام بیشتر در جست‌وجوی شغل انجام می‌شود. اما آنچه با موضوع این مقاله بیشتر مرتبط است، اقداماتی است که بیمه‌گر در خصوص جلوگیری از دو نوع اول از کژمنشی یعنی ترک شغل ارادی انجام داده است. طبق قانون مصوب سال ۱۳۶۹ تنها موارد ترک شغل غیرارادی تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرد. در این راستاست که حذف گروه‌های شغلی خویش‌فرما و خوداشتغال از دامنه پوشش توجیه‌پذیر است، چراکه امکان احراز غیرارادی بودن ترک شغل در این موارد وجود ندارد، بنابراین می‌توان ادعا کرد که ترس صندوق بیمه بیکاری از ایجاد مشکل کژگزینی و کژمنشی باعث می‌شود دامنه پوشش بیمه بیکاری در ایران تنها به افراد مزد و حقوق‌بگیر محدود شود و جوانان بیکار قبلاً غیرشاغل، خوداشتغالان و حرف و مشاغل آزاد، شاغلان با قراردادهای غیرنرمال^۱ (قراردادهای موقت و پیمانی، قراردادهای پاره‌وقت یا قراردادهای مشروط^۲ و آزادکاری)، و افراد فعال در بخش غیررسمی زیرپوشش بیمه بیکاری قرار نگیرند. نخست به این دلیل که در ارتباط با کارگران مزد و حقوق‌بگیر عدم تقارن اطلاعاتی کمتری وجود دارد. و دلیل دوم نیز این است که به نظر می‌رسد این گروه از ریسک بیکاری کمتری برخوردار باشند. اما این واکنش منفعلانه و حذف افراد از دامنه پوشش بیمه بیکاری شاید برای یک بیمه‌گر خصوصی طبیعی باشد، اما برای یک بیمه‌گر اجتماعی پذیرفته نیست و همان‌طور که گفته شد، طبق نظر هوفنهاین و هاچوندو (۲۰۰۲) بهینه نیست.

۱۷ اگرچه این مسئله برای همه کشورها به‌طور کلی وجود دارد، اما پوشش بیمه بیکاری در ایران - همان‌طور که در مقدمه بحث شد - حتی از کشورهای در حال توسعه نیز بسیار پایین‌تر است. مسئله مهم‌تر اینکه سیستم بیمه بیکاری با آینده کار نیز انطباق ندارد و تغییر ساختار بازار کار این محدودیت‌ها و

1- Atypical

2- Contingent contracts

پوشش ناکافی را تشدید خواهد کرد. برونر و کولارلی^۱ (۲۰۰۴) معتقدند سیستم سنتی بیمه بیکاری بر این پیش‌فرض استوار است که دوره‌های اشتغال کارگران پیوسته بوده و افراد تنها به دلیل بیکاری یا بازنشستگی ترک شغل می‌کنند و بیکاری‌ها نیز از نوع فصلی و اصطکاکی (موقتی) هستند. اما امروزه این پیش‌فرض‌ها دیگر صحیح نیستند؛ در بازار کار مشاغل مشروط^۲ رواج یافته که برعکس مشاغل سنتی یک کار مشخص و معین دارند و در واقع به صورت پیمانکاری انجام می‌شوند. در تمام کشورها بخش بزرگی از نیروی کار به صورت خوداشتغالی^۳ و مستقل و آزادکار^۴ شاغل هستند. این روند به واسطه گسترش اینترنت و مشاغل تحت پلتفرم^۵ چنان شتابان بوده که از آن با عنوان انقلاب آزادکاری^۶ یاد می‌شود و انتظار می‌رود نوآوری‌های جدید تکنولوژیک و همچنین بیماری کووید-۱۹ سرعتی بیش از پیش به آن ببخشد. نوع قراردادهای کاری نیز کوتاه‌مدت‌تر و منعطف‌تر شده و جابه‌جایی‌های شغلی در بازار کار نسبت به گذشته بیشتر شده است. این تغییرات ساختاری رابطه سنتی و دائمی و پیوسته بین کارگر و کارفرما را تضعیف کرده و باعث شده پوشش بیمه بیکاری کم باشد و طی دهه‌های گذشته کمتر نیز بشود. یکی دیگر از تغییرات ساختاری ورود زنان به بازار کار است. اشتغال زنان ممکن است به دلیل فرزندآوری با وقفه روبه‌رو شود، در حالی که بیمه‌های بیکاری این نوع ترک شغل را پوشش نمی‌دهند.

از معدود مطالعات انجام‌شده در خصوص پوشش بیمه بیکاری در ایران می‌توان به مطالعات زیر اشاره کرد. اکبرپور روشن (۱۳۹۹) در گزارشی پژوهشی که به بررسی حمایت‌های انجام‌شده از بیکاران در دوران همه‌گیری کرونا پرداخته، به مشکل پوشش پایین بیمه بیکاری در ایران اشاره و آن را چالشی برای صندوق بیمه بیکاری و اقتصاد ایران به‌ویژه در دوران کرونا معرفی می‌کند. این گزارش معتقد است می‌توان به روش‌هایی از جمله ۱- ارائه همزمان بیمه بیکاری و مساعدت بیکاری (مشابه آنچه در کشورهای بریتانیا، بحرین، هلند، فنلاند، آلمان و اسپانیا وجود دارد) یا ۲- ارائه طرح‌های اختیاری به‌همراه طرح‌های اجباری بیمه بیکاری برای پوشش افراد غیرمشمول (مشابه تجربه سوئد) یا ۳- ارائه هم‌زمان طرح‌های بیمه بیکاری از نوع بیمه‌های اجتماعی و حساب‌های انفرادی (مشابه شیلی) پوشش شمار بیشتری از بیکاران را فراهم کرد. مرتضوی (۱۳۹۷) در کتابی به تحولات بیمه بیکاری در نظام رفاهی ایران می‌پردازد. این مطالعه که تنها بحث پایداری مالی صندوق بیمه بیکاری و نسبت منابع به مخارج صندوق را در نظر دارد،

1- Brunner & Colarelli
2- Contingent work
3- Self-employed
4- Freelancers
5- Platform jobs
6- Freelance revolution

به‌طور کل بر عدم گسترش پوشش بیمه بیکاری تأکید دارد و شیوه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در معرفی افراد با قراردادهای فصلی، موقتی و پیمانی برای دریافت مقرری به سازمان تأمین اجتماعی را بسیار مورد انتقاد قرار می‌دهد. وی ابهام در تعریف مفاهیم اصلی از جمله شغل، شاغل، شغل نیمه‌وقت، شغل کاذب و... را دلیل اختلاف وزارت کار و سازمان تأمین اجتماعی می‌داند. اختلاف سازمان تأمین اجتماعی که صندوق بیمه بیکاری را در اختیار دارد با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی که مسئول تشخیص مشمولان قانون و تعیین تاریخ بیکاری است، در مطالعات دیگر نیز مورد اشاره قرار گرفته است. شریف‌زاده و همکاران (۱۳۹۸) از طرف سازمان معتقدند که وزارت در تشخیص بیکاری غیرارادی، بر اساس پاره‌ای مصالح اقدام می‌نمایند و به غیرارادی بودن بیکاری با لحاظ مقررات قانونی توجه ندارند، چراکه هیچ‌گونه مسئولیتی در مقابل درآمدهای حاصله و تعهدات صندوق بیمه بیکاری ندارد (داوودی و همکاران، ۱۳۹۷). از طرف دیگر سازمان تأمین اجتماعی، همواره نگاه مالی و اقتصادی به این موضوع دارد و سعی می‌کند تا حد ممکن از پرداخت مقرری جلوگیری کنند، چراکه مسئولیت پرداخت هزینه‌ها برعهده آنان است و باید بین منابع و مصارف تعادل ایجاد کند (اجاقلو و ایازی ۱۳۹۴).

پهلوانی دهکان (۱۳۹۸) نیز تحت پوشش قرار ندادن همه بیکاران و تفکیک کارگران به فصلی و غیرفصلی و پروژه‌ای و غیرپروژه‌ای و به تبع آن عدم تخصیص بیمه بیکاری به کارگران فصلی و پروژه‌ای با ادعای ارادی بودن اخراج آنان را از اشکالات قانون بیمه بیکاری ایران می‌داند. این مقاله معتقد است قواعد حقوقی داخلی ایران از حیث حمایت از کارگران فصلی و کارگران قراردادهای مدت معین با ماهیت غیردائمی، پایین‌تر از حداقل استانداردهای مقرر بین‌المللی قرار دارد و باید تلاش شود بین دو سر طیف نظام بیمه بیکاری (در یک سر طیف تحت پوشش قرار دادن همه بیکاران، چه فصلی و چه غیرفصلی، و در سمت دیگر اوضاع اقتصادی و اجتماعی و شرایط کارفرمایان، و مخارج صندوق) توازن ایجاد کرد.

مدرسی عالم و داوودی (۱۳۹۵) به بررسی تطبیقی نظام بیمه بیکاری در ایران و چند کشور منتخب می‌پردازد. این مقاله با مرور انجام‌شده نتیجه می‌گیرد که در جهان بخش عمده‌ای از برنامه‌های اجباری مقرری بیکاری به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که اکثریت افراد شاغل بدون توجه به صنعت یا نوع شغل تحت پوشش قرار گیرند. در بعضی از کشورها برنامه‌های خاصی برای بیکاری فصلی شاغلان بخش ساختمان و... وجود دارد. مدرسی عالم و داوودی (۱۳۹۵) همچنین بیان می‌کنند که در بسیاری از کشورها، طرح‌های مساعدت بیکاری نیز توسط دولت ارائه می‌شوند که هدف آنها تأمین وضعیت معیشت خانوارهاست. این مقاله بر لزوم ارائه نوعی از مساعدت بیکاری برای افراد جوان بدون سابقه شغلی که تقریباً نیمی از بیکاران را تشکیل می‌دهند مانند کشورهای پیشرفته تأکید داشته و معتقد است می‌توان بخشی از بودجه نهادهای حمایتی نظیر کمیته امداد و... را به این صورت به‌شکل هدفمند اختصاص داد.

صالحی اصفهانی (۱۳۹۰) با بررسی وضعیت بیکاری در ایران و راهکارهای کنترل آن، به پایین بودن نرخ پوشش بیمه بیکاری در ایران اشاره می‌کند. این مقاله تأکید می‌کند که اصلاح در قانون بیمه بیکاری با هدف پوشش فراگیر با حفظ انگیزه کار با توجه به سیکل‌های کسب و کار و آموزش بیکاران متناسب با نیازهای بازار جهت توانمندسازی نیروی کار جهت احراز مشاغل می‌تواند اتفاق مثبتی در جهت کاهش فقر و ایجاد عدالت در کشور محسوب شود.

از مطالعات خارجی نیز که به گسترش پوشش بیمه بیکاری تأکید داشته‌اند، به‌عنوان نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد. از نخستین‌ها می‌توان به مقاله‌نامه شماره‌های ۱۷۵ و ۱۸۲ سازمان بین‌المللی کار (ILO) در سال ۱۹۹۴ و بیانیه اشتغال اروپا^۱ در سال ۱۹۹۶ اشاره کرد. در سال ۲۰۰۲ نیز کنفدراسیون اتحادیه تجاری اروپایی^۲ (ETUC) در نگارش توافقنامه مشاغل پاره‌وقت^۳ تأکید داشت که باید به دولت فشار آورد تا از وابستگی سیستم‌های حمایت اجتماعی بر الگوهای شغلی پیوسته و دائمی بکاهد و آن را با شرایط بازارهای کار انعطاف‌پذیرتر منطبق سازد.

اسپاسوا^۴ و همکاران (۲۰۲۲) حمایت‌های اجتماعی برای مشاغل غیراستاندارد را در دوران پاندمی کرونا مورد بررسی قرار دادند. این مقاله اقداماتی را که برای حمایت از این گروه‌ها از آسیب کرونا در اتحادیه اروپا به‌ویژه در هشت کشور بلژیک، فرانسه، ایرلند، ایتالیا، لیتوانی، پرتغال، رومانی و سوئد انجام‌شده مرور می‌کند و معتقد است این اقدامات نتوانسته به‌طور اساسی پوشش این گروه‌ها را ارتقاء دهد. با وجود این، مقاله ذکر می‌کند که در برخی از این کشورها نمونه‌هایی از اقدامات نوآورانه و ابداعی برای رفع این مشکل مشاهده می‌شود، اما همچنان از بین بردن شکاف در پوشش این گروه‌ها در مقایسه با مشاغل استاندارد به اراده سیاسی دولت‌ها بستگی دارد. باپتیستا^۵ و همکاران (۲۰۲۱) حمایت اجتماعی و تلاش برای گسترش پوشش در دوران پاندمی کرونا را این بار در ۳۵ کشور مورد مقایسه و ارزیابی قرار می‌دهند.

اسپاسوا و همکاران (۲۰۲۱) در گزارشی که توسط موسسه اتحادیه تجاری اروپا (ETUI) منتشر شده به بررسی پوشش بیمه‌های اجتماعی برای مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالان در اروپا در دوران همه‌گیری کرونا پرداخته‌اند. مشابه این گزارش توسط اسپاسوا و رگاتزونی^۶ (۲۰۲۲) منتشر شده که نشان می‌دهد در دوران کرونا کشورها خیلی سریع و فوری اقدامات و سیاست‌های حمایت درآمدی برای خوداشتغالان را به اجرا گذاشته‌اند که پیش از این سابقه نداشته است. اگرچه در اغلب این موارد،

- 1- European Council
- 2- European Trade Union Confederation
- 3- Framework agreement on part-time work
- 4- Spasova
- 5- Baptista
- 6- Spasova and Regazzoni

حمایت‌ها به شکل جبران درآمد خیلی مقدماتی و به صورت مقطوع پرداخت شده که شرایط احراز آن نیز سختگیرانه بوده است.

اسپاسوا و ویکنز^۱ (۲۰۱۸) در گزارشی که توسط موسسه اتحادیه تجاری اروپا (ETUI) منتشر شده به مرور وضع فعلی بازار کار و خوداشتغالی در اروپا می‌پردازد و چالش‌های بازار کار برای خوداشتغالان و حمایت‌های اجتماعی از این شاغلان را مورد بررسی قرار می‌دهد. در یک کار مشابه، اسپاسوا و همکاران (۲۰۱۷) در مطالعه‌ای تطبیقی به سیاست‌های کشورهای مختلف عضو اتحادیه اروپا برای گسترش بیمه‌های اجتماعی به افراد شاغل در مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالی می‌پردازد. این گزارش که توسط کمیسیون اروپا منتشر شده، با بررسی ۳۵ کشور عضو شبکه سیاستگذاری اجتماعی اروپا^۲ (ESPN) بیان می‌کند که چندین کشور با انجام اصلاحاتی در جهت گسترش پوشش گام برداشته‌اند. جزئیات این اقدامات و اصلاحات انجام شده و شرایط فعلی در همه این کشورها به طور کامل در این مقاله به بحث گذاشته شده است. نسخه دیگری از این گزارش با اندکی تغییرات دوسال بعد توسط اسپاسوا و همکاران (۲۰۱۹) به چاپ رسید.

لشکه^۳ (۲۰۰۸) در یک مقایسه تطبیقی به بررسی این موضوع می‌پردازد که تا چه اندازه تأکیدات سازمان‌های بین‌المللی مبنی بر گسترش پوشش بیمه بیکاری محقق شده است. در این بررسی مشخص می‌شود تا سال ۲۰۰۸ از میان ۱۷۸ کشور عضو سازمان بین‌المللی کار (ILO) تنها ۱۰ کشور، گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد را به صورت قانونی مصوب کرده‌اند و از این میان پنج کشور فنلاند، ایتالیا، لوکزامبورگ، هلند و سوئد عضو اتحادیه اروپا بوده‌اند. به این ترتیب بود که کمیسیون اروپا (۲۰۱۸) بار دیگر در اصل ۱۲ بر لزوم برخورداری مشاغل غیراستاندارد (به طور مشخص مشاغل موقتی، پاره‌وقت و خوداشتغالی) از حمایت‌های اجتماعی از جمله پوشش بیکاری تأکید کرد.

۳. روش‌شناسی پژوهش

این مقاله به این سوال اصلی می‌پردازد که چرا بسیاری از گروه‌های شغلی از دامنه پوشش بیمه بیکاری کنار گذاشته شده‌اند و آیا گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد، خوداشتغالی و جوانان بدون سابقه اشتغال امکان‌پذیر است؟ روش به کار گرفته شده در پاسخ به این سوال مروری است و از آمارهای توصیفی برای روشن شدن بحث استفاده خواهد شد. ساختار مقاله به این صورت است که ابتدا دلایل کنار گذاشتن مشاغل غیراستاندارد و جوانان بدون سابقه شغلی از دامنه پوشش بیمه بیکاری بحث شده و انگیزه قانونگذار مورد بحث قرار خواهد گرفت، سپس به پیشینه پژوهش مرتبط با موضوع

1- Spasova and Wilkens
2- European Social Policy Network
3- Leschke

در ایران و جهان پرداخته خواهد شد. در بخش بعدی تجربه جهانی در حل این مشکلات و گسترش پوشش به مشاغل غیراستاندارد مرور خواهد شد. در بخش چهارم نیز تجربه جهانی در گسترش پوشش بیمه یا مساعدت بیکاری به جوانان بررسی خواهد شد. بخش پنجم به جمع‌بندی بحث می‌پردازد و تلاش می‌کند آموزه‌هایی را که از گسترش پوشش بیمه بیکاری در اروپا می‌توان به‌دست آورد، مورد ارزیابی واقعی و دقیق قرار دهد.

۴- تجربه جهانی در گسترش پوشش بیمه بیکاری

در این قسمت به‌صورت مروری و مقایسه تطبیقی به تجربه جهانی در گسترش پوشش بیمه بیکاری پرداخته می‌شود. این بخش از دو زیربخش تشکیل شده است؛ زیربخش نخست به گسترش پوشش به مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالی و زیربخش دوم به گسترش پوشش حمایت‌های بیکاری به جوانان اختصاص دارند.

۴-۱. گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالی

به‌طورکل ریسک کاهش درآمد دوران بیکاری به دو طریق یکی بیمه بیکاری (UI) مبتنی بر مشارکت و دیگری مساعدت بیکاری^۱ (UA) که دیگر مشارکتی نیست و از محل مالیات‌های عمومی تأمین مالی می‌شود. آنچه در این قسمت در مورد پوشش ریسک بیکاری در اروپا مورد بحث قرار خواهد گرفت در مورد سیستم اول یعنی بیمه بیکاری است. جدول ۱ پوشش بیمه بیکاری را در میان کشورهای اروپایی برای مشاغل غیراستاندارد به تفکیک مشاغل موقت و پاره‌وقت و خوداشتغالی نمایش می‌دهد. پوشش کامل^۲ به این معنی است که این گروه‌ها نیز مانند همه مشاغل دیگر تحت پوشش اجباری بیمه بیکاری قرار دارند. در مقابل، پوشش ناقص^۳ می‌تواند به‌دلیل شرایط احراز متفاوت یا میزان مزایا و مدت برقراری متفاوت باشد یا اینکه سیستم پوشش‌دهنده بیمه‌ای نیست و مساعدت بیکاری است. عدم پوشش نیز به معنی عدم پوشش بیکاری در هر دو نوع بیمه‌ای و مساعدتی است و درنهایت، پوشش داوطلبانه^۴ به معنی اختیاری بودن مشارکت مشاغل غیراستاندارد در بیمه بیکاری است.

1- Unemployment Assistance
2- Full
3- Partial
4- Voluntary opt in

جدول ۱. پوشش اسمی مشاغل غیراستاندارد در سیستم بیمه بیکاری در اروپا

کشور	همه انواع مشاغل غیراستاندارد به جز خوداشتغالی	کارفرما و خوداشتغالی
جمهوری چک	<u>کامل</u>	<u>کامل</u>
کرواسی	<u>کامل</u> (پوشش ناقص مشاغل نامنظم و فصلی و عدم پوشش کارآموزان و مهارت‌آموزان شغلی)	<u>کامل</u>
مجارستان	<u>کامل</u> (پوشش ناقص مشاغل نامنظم و فصلی و عدم پوشش مهارت‌آموزان)	<u>کامل</u>
لوکزامبورگ	<u>کامل</u>	<u>کامل</u>
لیتوانی	<u>کامل</u> (عدم پوشش مشاغل نامنظم و فصلی و مهارت‌آموزان)	<u>کامل</u>
پرتغال	<u>کامل</u> (عدم پوشش قراردادهای کوتاه‌مدت و افراد تحت پوشش بیمه داوطلبانه)	<u>کامل</u>
اسلوونی	<u>کامل</u>	<u>کامل</u>
اسلواکی	<u>کامل</u>	<u>کامل</u>
ایسلند	<u>کامل</u>	<u>کامل</u>
روسیه	<u>کامل</u> (عدم پوشش کارگران آماده‌به‌کار و فصلی یا بدون مزد فامیلی)	<u>کامل</u>
بریتانیا	<u>کامل</u> (پوشش ناقص پاره‌وقت شرکتی و مهارت‌آموزان)	<u>ناقص</u>
سوئد	<u>کامل</u>	<u>ناقص</u>
استونی	<u>کامل</u>	<u>ناقص</u>
ایرلند	<u>کامل</u>	<u>ناقص</u> (ارائه مزایا با آزمون وسیع)
لهستان	<u>کامل</u> (عدم پوشش قراردادهای کار معین، کارآموزان و پوشش ناقص پاره‌وقت و فصلی)	<u>ناقص</u>
اسپانیا	<u>کامل</u>	<u>داوطلبانه</u>
اتریش	<u>کامل</u> (عدم پوشش آزادکاران و پاره‌وقت با ساعت کار پایین)	<u>داوطلبانه</u>
رومانی	<u>کامل</u> (عدم پوشش قراردادهای نامنظم و فصلی و مهارت‌آموزان)	<u>داوطلبانه</u>
مالت	<u>کامل</u> (پوشش ناقص مشاغل پاره‌وقت، نامنظم و فصلی)	<u>عدم پوشش</u>

کشور	همه انواع مشاغل غیراستاندارد به جز خوداشتغالی	کارفرما و خوداشتغالی
هلند	<u>کامل</u> (عدم پوشش کارآموزان و مهارت‌آموزان)	<u>عدم پوشش</u>
لیختن‌اشتاین	<u>کامل</u>	<u>عدم پوشش</u>
مقدونیه	<u>کامل</u> (عدم پوشش کارگران آماده‌به‌کار و فصلی، مهارت‌آموزان و قراردادهای پیمانی و موقت)	<u>عدم پوشش</u>
نروژ	<u>کامل</u> (عدم پوشش کارگران آزادکار)	<u>عدم پوشش</u>
لاتویا	<u>کامل</u>	<u>عدم پوشش</u>
آلمان	<u>کامل</u>	<u>عدم پوشش</u>
بلغارستان	<u>کامل</u> (پوشش ناقص مشاغل پاره‌وقت، عدم پوشش مشاغل نامنظم و فصلی و آماده‌به‌کار)	<u>عدم پوشش</u>
بلژیک	<u>کامل</u> (عدم پوشش کارآموزان ۳)	<u>عدم پوشش</u>
قبرس	<u>کامل</u>	<u>عدم پوشش</u>
فنلاند	<u>ناقص</u> (پوشش کامل تنها برای مشاغل پاره‌وقت و با مدت ثابت یا پیمانی)	<u>ناقص</u>
یونان	<u>ناقص</u> (عدم پوشش کارآموزان و مهارت‌آموزان)	<u>ناقص</u> (عدم پوشش کشاورزان)
دانمارک	<u>ناقص</u> (پوشش کامل تنها برای مشاغل پاره‌وقت)	<u>ناقص</u>
سوئیس	<u>ناقص</u> (پوشش کامل تنها برای مشاغل پاره‌وقت)	<u>عدم پوشش</u>
ایتالیا	<u>ناقص</u> (پوشش کامل پاره‌وقت و عدم پوشش مهارت‌آموزان)	<u>عدم پوشش</u>
فرانسه	<u>ناقص</u> (عدم پوشش کارگران آماده‌به‌کار یا مهارت‌آموزان مزدبگیر)	<u>عدم پوشش</u>
ترکیه	<u>عدم پوشش</u>	<u>عدم پوشش</u>

منبع: اسپاسوا^۱ و همکاران (۲۰۱۹)

همان‌طور که از جدول ۱ مشخص است در اغلب کشورهای اروپایی (۲۸ از ۳۵ کشور مورد بررسی) مشاغل موقت و پیمانی و پاره‌وقت تحت پوشش اسمی بیمه بیکاری با شرایطی مشابه مشاغل استاندارد قرار دارند. در مقابل اما برای مشاغل خوداشتغالی وضعیت پوشش بیمه بیکاری چندان مناسب نیست. کشورهای اروپایی را می‌توان به لحاظ پوشش بیمه بیکاری خوداشتغالان در چهار گروه طبقه‌بندی

1- Spasova

کرد که در شکل ۱ نمایش داده شده است. نخست گروهی از کشورها که در آنها پوشش بیمه بیکاری خوداشتغالی مشابه تمام دیگر گروه‌های شغلی به صورت کامل و اجباری تعریف شده است. البته در برخی کشورها شرایط دریافت مزایای بیکاری برای خوداشتغالی متفاوت از مشاغل استاندارد است، به عنوان مثال در لوکزامبورگ، پرتغال و فنلاند به ترتیب شرایط سختگیرانه‌تر ۲۴ ماه به جای چهارماه، ۴۸ ماه به جای ۱۲ ماه و ۱۵ ماه به جای چهارماه را به عنوان حداقل سابقه بیمه‌پردازی برای خوداشتغالی در نظر گرفته‌اند. در سوئد و فنلاند پوشش خوداشتغالی تحت بیمه بیکاری پایه اجباری است اما خوداشتغالان می‌توانند داوطلبانه با پرداخت حق بیمه‌های بالاتر مرتبط با درآمد تحت پوشش بیمه بیکاری با مزایای مرتبط با درآمد قرار گیرند. دسته دوم گروهی از کشورها هستند که در آنها مشارکت مشاغل خوداشتغالی در بیمه‌های بیکاری به صورت داوطلبانه و اختیاری تعریف شده است. البته در این کشورها مساعدت بیکاری نیز مشابه مشاغل دیگر برای خوداشتغالی وجود دارد. دسته سوم از کشورها در آنها بیمه بیکاری برای خوداشتغالی نه به صورت اجباری و نه داوطلبانه تعریف نشده و تنها مساعدت بیکاری برای این گروه وجود دارد. مساعدت بیکاری همان‌طور که گفته شد تنها در صورت تأیید در آزمون وسیع پرداخت می‌شود و در نهایت دسته چهارم از کشورها که در آنها مشاغل خوداشتغالی تحت پوشش هیچ‌یک از سیستم‌های بیمه بیکاری یا مساعدت بیکاری قرار ندارند و در صورت وقوع بیکاری این خود افراد هستند که باید آن ریسک را متحمل شوند. البته در همه این کشورها لایه حمایتی وجود دارد.

جمهوری چک، کرواسی، لوکزامبورگ، مجارستان، اسلوانی، پرتغال، فنلاند و سوئد	اتریش، اسلواکی، دانمارک، رومانی، اسپانیا	استونی، یونان، ایرلند، لیتوانی، لهستان، بریتانیا	بلژیک، بلغارستان، قبرس، فرانسه، آلمان، ایتالیا، لاتویا، مالت و هلند
پوشش اجباری بیمه بیکاری	پوشش داوطلبانه بیمه بیکاری	پوشش ناقص	عدم پوشش

شکل ۱. پوشش مشاغل خوداشتغالی تحت سیستم بیمه بیکاری در اروپا

جدا از میزان پوشش، به لحاظ حق بیمه پرداختی نیز مشاغل خوداشتغالی شرایط بسیار متفاوتی از مشاغل استاندارد دارند. آن کشورهایی را که پوشش بیمه بیکاری را به مشاغل خوداشتغالی گسترش داده‌اند می‌توان این بار به لحاظ حق بیمه‌ای که از بیمه بیکاری خوداشتغالی دریافت می‌کنند به دو گروه تقسیم کرد؛ نخست کشورهایی مانند بریتانیا، ایرلند و مجارستان که نرخ حق بیمه در آنها کمتر از مشاغل استاندارد یعنی کمتر از ۳ درصد حق بیمه مجموع کارفرما و کارگر است و دوم کشورهایی مانند جمهوری چک، کرواسی، لیتوانی، سوئد، اسلوانی و اسلواکی که نرخ حق بیمه بیکاری پرداختی خوداشتغالی با حق بیمه مشاغل استاندارد مشابه است یا در حد بسیار کمی اختلاف دارد.

البته آنچه گفته شد پوشش اسمی بیمه بیکاری بود، در حالی که به دلیل ناتوانی مشاغل موقتی و پاره‌وقت یا خوداشتغالی از تکمیل حداقل سوابق و دیگر شرایط احراز، عدم تمایل مشاغل خوداشتغالی از مشارکت در برنامه‌های اختیاری، عدم دریافت مزایای کافی یا کوتاه‌تر بودن مدت برقراری یا دیگر شرایط بازار کار ممکن است پوشش موثر بسیار کمتر باشد. برخی کشورها برای مشاغل غیراستاندارد تسهیلاتی را در نظر گرفته‌اند، به‌عنوان مثال در اسلوواکی حداقل سابقه ۲۴ ماه در سه سال گذشته پیش از بیکاری برای مشاغل غیراستاندارد تسهیل شده و ۲۴ ماه در چهار سال گذشته در نظر گرفته می‌شود یا در اسلونی حداقل سابقه از ۹ ماه برای افراد جوان زیر ۳۰ سال به ۶ ماه کاهش یافته است. در اتریش برای جوانان زیر ۲۵ سال حداقل سابقه به‌جای ۱۲ ماه ۶ ماه در نظر گرفته می‌شود (آولیکاس^۱، ۲۰۱۹). در بسیاری از کشورها از جمله بریتانیا، اتریش، پرتغال، لیتوانی، فرانسه، فنلاند، سوئد و دانمارک برای افرادی که نمی‌توانند احراز شرایط را کسب کنند مساعدت بیکاری وجود دارد. در بریتانیا افراد بیکاری که شرایط برخوردار از مزایای بیکاری را ندارند می‌توانند از مساعدت بیکاری (JSA^۲) به‌شرط آزمون وسیع برخوردار شوند که مزایای آن دقیقاً مشابه مزایای بیمه بیکاری است. طبق گزارش برادشو و بنت^۳ (۲۰۱۷) در بریتانیا ۸۶ درصد مقرری‌بگیران بر اساس آزمون وسیع این مساعدت را دریافت می‌کنند و تنها ۱۴ درصد هستند که شرایط احراز را داشته‌اند.

محاسبه نرخ پوشش موثر برای طیف زیادی از مشاغل و کشورها چندان آسان نیست. ماتسیگانیس^۴ و همکاران (۲۰۱۵) اما با استفاده از داده‌های سال ۲۰۱۴ این نرخ‌ها را برای طیف‌های مختلف مشاغل محاسبه کرده‌اند که در جدول ۲ نمایش داده شده است. طبق این محاسبات، به‌طور کل ۸۷ درصد کل شاغلان ۱۵ سال و بیشتر اروپا تحت پوشش بیمه بیکاری قرار دارند و ۱۲/۹ درصد از شاغلان در صورت بیکاری تحت پوشش قرار ندارند. اما نرخ عدم پوشش مشاغل آنچنان که در جدول نشان داده شده از پراکندگی بسیار بالایی برخوردار است. پایین‌ترین نرخ عدم پوشش در میان این کشورها متعلق است به لوکزامبورگ، فنلاند، لیتوانی، بریتانیا، جمهوری چک، ایرلند و استونی که در آنها نرخ عدم پوشش بیمه بیکاری کمتر از ۵ درصد شاغلان است و در مقابل بالاترین نرخ عدم پوشش را کشورهای ایتالیا با حدود ۲۵ درصد، رومانی با ۲۹ درصد و یونان با حدود ۳۶ درصد دارند.

البته این نرخ‌ها مربوط به کل مشاغل هستند و نرخ عدم پوشش در میان مشاغل نیز بسیار متفاوت است. در یک سر طیف مشاغل دائمی تمام‌وقت قرار دارند که تحت پوشش کامل قرار دارند و نرخ عدم پوشش برای آنها صفر است و در سر دیگر طیف مشاغل فامیلی بدون‌مزد هستند که دستمزدی

1- Avlijas
2- Job Seekers Allowance
3- Bradshaw & Bennett
4- Matsaganis

ندارند و تحت پوشش بیمه بیکاری در هیچ کشوری قرار ندارند و به همین دلیل نرخ عدم پوشش برای آنها ۱۰۰ در نظر گرفته شده است. دیگر انواع مشاغل در میان این دو سر طیف توزیع شده‌اند. مشاغل دائمی پاره‌وقت با نرخ عدم پوشش متوسط ۰/۶ درصد در اروپا نزدیک به پوشش کامل قرار دارند. تنها در دانمارک، لهستان، فنلاند و سوئد است که ممکن است به دلیل ساعت کار بسیار پایین در بازار کار این کشورها، این مشاغل نتوانسته‌اند شرایط برخورداری را احراز کنند و تحت پوشش قرار بگیرند، اما برعکس مشاغل دائمی، مشاغل موقت و پیمانی چه از نوع تمام‌وقت و چه از نوع پاره‌وقت نرخ عدم پوشش بسیار بالایی دارند. به‌طور متوسط بیش از ۳۰ تا ۴۰ درصد افراد با این قراردادها در اروپا تحت پوشش بیمه بیکاری قرار ندارند. البته در این ارتباط پراکندگی بالایی وجود دارد و نرخ عدم پوشش این قراردادها در برخی کشورها از جمله لیتوانی، استونی، بریتانیا و اسلواکی بیش از ۶۰ درصد است. نرخ عدم پوشش خوداشتغالی (خوداشتغالی یا کارفرما) بسیار بیشتر است و در اروپا به‌طور متوسط به حدود ۵۵ درصد می‌رسد. در واقع این گروه از مشاغل نزدیک به سر دیگر طیف قرار دارند که تحت پوشش بیمه بیکاری نیستند. در برخی کشورها که به‌صورت قانونی این مشاغل تحت پوشش نیستند، نرخ عدم پوشش صددرصد در نظر گرفته شده است. در کشورهایی که مشارکت خوداشتغالی داوطلبانه هستند به‌طور متوسط حدود ۵۰ درصد پوشش داده شده‌اند، اگرچه نرخ عدم پوشش از بیش از ۹۰ درصد در رومانی تا ۱۰ درصد در اسپانیا پراکنده است. در کشورهایی که مشارکت خوداشتغالی اجباری بوده اما نرخ عدم پوشش به‌مراتب کمتر است.

جدول ۲. نرخ عدم پوشش موثر مشاغل خوداشتغالی در سیستم بیمه بیکاری در اروپا

کشور	دائمی تمام‌وقت	دائمی پاره‌وقت	موقت تمام‌وقت	موقت پاره‌وقت	خوداشتغالی	کارگر فامیلی	کل
بلژیک	۰/۰	۰/۱	۶۲/۵	۵۱/۱	۱۰۰	۱۰۰	۱۸/۴
بلغارستان	۰/۰	۰/۰	۵۵/۸	۳۸/۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۵/۱
یونان	۰/۰	۰/۰	۶/۶	۹/۱	۱۰۰	۱۰۰	۳۵/۸
هلند	۰/۰	۰/۰	۱۱/۱	۹/۳	۱۰۰	۱۰۰	۱۷/۹
ایتالیا	۰/۰	۰/۰	۹/۰	۹/۳	۱۰۰	۱۰۰	۲۴/۶
قبرس	۰/۰	۰/۰	۲/۶	۹/۳	۱۰۰	۱۰۰	۱۷/۲
لاتویا	۰/۰	۰/۰	۶۴/۵	۶۱/۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۳/۲
مالت	۰/۰	۰/۰	۳۰/۳	۳۳/۵	۱۰۰	۱۰۰	۱۵/۴
استونی	۰/۰	۰/۰	۸۴/۱	۷۵/۹	۷/۸	۱۰۰	۳/۲
فرانسه	۰/۰	۰/۰	۲۰/۶	۱۰/۸	۱۰۰	۱۰۰	۱۳/۸

کشور	دائمی تمام وقت	دائمی پاره وقت	موقت تمام وقت	موقت پاره وقت	خوداشتغالی	کارگر فامیلی	کل
اسپانیا	۰/۰	۰/۰	۴۸/۸	۵۵/۶	۱۰/۸	۱۰۰	۱۲/۴
اتریش	۰/۰	۰/۰	۲۱/۱	۴۲/۲	۵۹/۵	۱۰۰	۹/۸
دانمارک	۰/۱	۲۶/۱	۲/۳	۴۷/۲	۶۰/۷	۱۰۰	۸/۹
رومانی	۰/۰	۰/۰	۶۳/۰	۲۷/۱	۹۳/۷	۱۰۰	۲۸/۷
بریتانیا	۰/۰	۰/۰	۷۲/۴	۷۲/۷	۱۸/۸	۱۰۰	۵/۰
آلمان	۰/۰	۰/۰	۲۳/۶	۴۹/۲	۵۸/۰	۱۰۰	۹/۵
کرواسی	۰/۰	۰/۰	۳۲/۴	۲۲/۷	۴/۶	۱۰۰	۶/۴
جمهوری چک	۰/۰	۰/۰	۴۹/۶	۵۱/۶	۳/۶	۱۰۰	۴/۹
فنلاند	۰/۰	۳۳/۸	۲۲/۶	۳۲/۲	۹/۹	۱۰۰	۵/۵
سوئد	۰/۰	۱۱/۵	۲۳/۸	۶۳/۳	۸/۹	۱۰۰	۸/۱
اسلواکی	۰/۰	۰/۰	۷۹/۵	۷۶/۹	۹/۸	۱۰۰	۷/۴
مجارستان	۰/۰	۰/۰	۶۵/۰	۵۵/۴	۴/۷	۱۰۰	۷/۱
لیتوانی	۰/۰	۰/۰	۹۰/۱		۱۴/۸	۱۰۰	۵/۰
لوکزامبورگ	۰/۰	۰/۰	۶/۵	۲/۷	۲۰/۲	۱۰۰	۲/۵
ایرلند	۰/۰	۰/۴	۵۸/۷	۵۰/۳	۶/۱	۱۰۰	۴/۱
لهستان	۱/۰	۵/۰	۳۲/۵	۴۲/۷	۷/۹	۱۰۰	۱۲/۷
پرتغال	۰/۰	۰/۰	۵۱/۹	۵۴/۵	۱۲/۵	۱۰۰	۱۱/۰
اسلوونی	۰/۲	۰/۵	۲۸/۰	۵۷/۶	۵/۶	۱۰۰	۱۰/۱
اروپا	۰/۱	۰/۶	۳۱/۹	۳۷/۷	۵۴/۵	۱۰۰	۱۲/۹

منبع: ماتساگانیس و همکاران، ۲۰۱۶

به این ترتیب می‌توان مشاهده کرد که علی‌رغم پوشش اسمی مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالی و با وجود تأکیدات سازمان بین‌المللی کار و کمیسیون اروپا بر گسترش پوشش، همچنان این گروه‌ها از پوشش کافی برخوردار نیستند؛ ۳۰ تا ۴۰ درصد مشاغل موقتی و پاره‌وقت و بیش از ۶۰ درصد مشاغل خوداشتغالی به‌طور متوسط در اروپا تحت پوشش بیمه بیکاری نیستند، بنابراین باید به دنبال بررسی موانعی بود که بر سر راه گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالی وجود دارند.

نکته مهمی که بسیاری از پژوهشگران به آن اشاره کرده‌اند، این است که برای مشاغل خوداشتغالی در

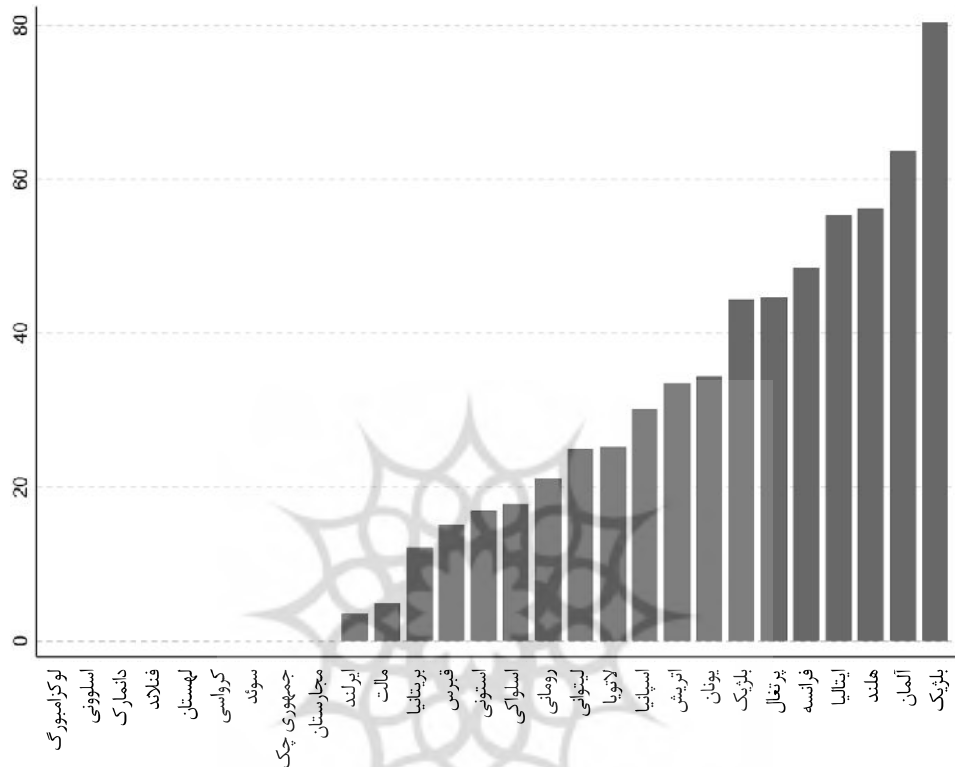
صورت مشارکت اجباری امکان گزارش کمتر از واقع درآمد و گریز بیمه‌ای وجود دارد، برای مثال در ارتباط با بیمه بازنشستگی در ترکیه در سال ۲۰۱۱، طبق گزارش اسپاسوا و همکاران (۲۰۱۷) تنها ۴۴ درصد مشاغل خوداشتغالی حق بیمه‌ها را به‌روز پرداخت می‌کردند، ۳۳ درصد در پرداخت حق بیمه بدهی عقب‌افتاده دارند و ۲۳ درصد باقی‌مانده از زمان ثبت کسب‌وکار هیچ حق بیمه‌ای نپرداخته‌اند. در واقع وجود اقتصاد غیررسمی بزرگ و انگیزه‌های گریز بیمه‌ای و مالیاتی از نکات مهمی است که پوشش بیمه‌ای مشاغل غیراستاندارد را تا حد زیادی محدود می‌کند، اما یک دلیل مهم دیگر این است که قاعدتاً کشورها از بالا بودن بار مالی این گسترش پوشش و ایجاد کسری می‌ترسند، به‌ویژه وقتی که توجه داشته باشیم که در مورد مشاغل غیراستاندارد عدم تقارن اطلاعات بیشتر است و احتمالاً کژگزینی و کژمنشی با شدت بیشتری اتفاق می‌افتد که در این صورت شاید هزینه‌های اجتماعی آن از منافعش پیشی بگیرد.

خاویر و تومینو^۱ (۲۰۱۸) با استفاده از داده‌های اروپا و مدل یورومود^۲ تلاش بار مالی گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالی را برآورد کردند. آنها این سوال را مطرح می‌کنند که اگر بیمه بیکاری با همان شرایطی که مشاغل استاندارد از آن برخوردارند برای مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالی ارائه شود، این گسترش پوشش چه اثراتی خواهد داشت؟ شبیه‌سازی‌های انجام‌شده در این مطالعه نشان می‌دهد که در نتیجه این اصلاح در درجه نخست نرخ پوشش بالقوه برای همه مشاغل از جمله خوداشتغالی به حدود ۸۵ درصد می‌رسد.

علاوه بر این، نرخ جایگزینی مزایای بیکاری برای خوداشتغالی و مشاغل غیراستاندارد که صفر یا پایین بود نیز بالا رفته و در نتیجه متوسط نرخ جایگزینی مزایای بیکاری کل شاغلان افزایش خواهد یافت. در نهایت، این مطالعه پیش‌بینی می‌کند که گسترش پوشش بیمه بیکاری بتواند نرخ فقر در نتیجه بیکاری را بسیار کاهش دهد.

نکته مهم اما به تأمین مالی این گسترش پوشش مربوط است که بزرگ‌ترین مانع و شاید دلیل اصلی عدم تحقق این مهم تا امروز بوده است. طبق پیش‌بینی و شبیه‌سازی‌های انجام‌شده توسط خاویر و تومینو (۲۰۱۸)، گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالی بار مالی اضافه‌ای مطابق شکل ۲ در کشورهای مختلف خواهد داشت. این بار مالی اضافه به‌صورت درصدی از درآمد در دسترس^۳ خانوار بیان شده که به معنی متوسط نرخ حق بیمه یا مالیات اضافه برای تأمین مالی این اصلاح است. این محاسبات با در نظر گرفتن همه برنامه‌های اجتماعی مکمل یا جایگزین دیگر به‌دست آمده است.

1- Xavier & Tumino
2- EUROMOD
3- Disposable income



شکل ۲. بار مالی اضافه برای گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد در میان کشورهای اروپایی (مخارج اضافه سرانه به ازای هر شغل غیراستاندارد به صورت درصدی از میانه درآمد در دسترس خانوار)
منبع: خاویر و تومینو (۲۰۱۸)

همان طور که می توان دید در ۹ کشور این اصلاح بار مالی اضافه ای به همراه ندارد، چون هم اکنون مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالی در این کشورها تحت پوشش بیمه بیکاری اجباری قرار دارند. در دیگر کشورها اما می توان دید که بار مالی اضافه از ۴ درصد در ایرلند تا ۸۰ درصد در بلژیک پراکنده است. تنها در چهار کشور است که متوسط مخارج اضافه سرانه به ازای پوشش هر شغل غیراستاندارد بیش از ۵۰ درصد میانه درآمد در دسترس خانوار بوده و دیگر کشورها این بار مالی اضافه کمتر است. باید توجه داشت در شبیه سازی فرض شده که در گسترش پوشش شرایط یکسانی برای همه کارگران ایجاد شود، به این معنی که شرایط برای مشاغل غیراستاندارد مشابه و یکسان باشد با همان مزایا، مدت برقراری و شرایط احراز و شرایطی که برای مشاغل استاندارد وجود دارد و از آنجا که نرخ جایگزینی مزایای بیکاری

به‌طورکل در اروپا بالا و در حدود ۷۰ تا ۸۰ درصد است، بنابراین بار مالی در برخی کشورها بسیار بالا محاسبه شده است، مثلاً بار مالی پیش‌بینی‌شده در بلژیک به این دلیل بالاست که در این کشور سقفی برای مقرری بیکاری وجود ندارد و مشاغل با درآمد بالا مزایای بسیار بالایی دریافت خواهند کرد.

۲-۴. تجربه جهانی در گسترش پوشش جوانان

جوانان در سیستم فعلی بیمه بیکاری معمولاً به‌دلیل عدم سابقه اشتغال یا سابقه کم شرایط برخوردار از مقرری بیکاری را ندارند. این درحالی است که بیکاری جوانان بسیار بالاست و مشاغل جوانان از مشاغل گروه‌های سنی دیگر بی‌ثبات‌تر است (کوئینتینی^۱ و همکاران، ۲۰۰۷) و اغلب فاقد اندوخته و پس‌اندازند، بنابراین گروه آسیب‌پذیرتری هستند. از این روی، حمایت از جوانان بیکار بسیار ضروری است.

۴-۲-۱. مساعدت بیکاری برای جوانان بدون سابقه اشتغال

اگرچه اصولاً مفهوم بیمه‌های اجتماعی بر مبنای شغل تعریف شده و جوانان بدون سابقه شغلی به‌لحاظ ساختاری از این نوع بیمه‌های اجتماعی مانند بیمه بیکاری محرومند، اما ارائه مساعدت بیکاری به جوانان بدون سابقه شغلی در برخی کشورها تجربه شده است.

الف) سوئد: دولت سوئد در سال ۱۹۹۸ طرحی خاص را معرفی کرد که افراد بیکار را- که به‌تازگی فارغ‌التحصیل (از مدرسه یا دانشگاه) شده‌اند- از شرایط معمول بیمه بیکاری معاف می‌کرد. به این ترتیب، جوانان حتی بدون هیچ سابقه شغلی می‌توانستند در دوران گذار از تحصیل به کار از مزایای بیمه بیکاری برخوردار شوند. مزایای پرداختی مبلغی ثابت برابر ۲۷۰ کرون سوئد (SEK) روزانه بودند که برای پنج‌روز در هفته پرداخت می‌شد. در سال ۲۰۰۲ سطح مزایا حدود ۲۰ درصد افزایش یافت و به ۳۲۰ کرون رسید. مزایا در صورتی که افراد بالای ۲۰ سال باشند بعد از حداقل ۹۰ روز به‌عنوان دوره انتظار پرداخت می‌شد. بنابراین در واقع برای دریافت این مزایا تنها دو شرط سن بالای ۲۰ و سپری شدن حداقل ۹۰ روز به‌عنوان دوره گذار لازم بود. دوره انتظار از زمانی محسوب می‌شد که افراد به‌عنوان بیکار در نهاد واسطه‌کاری دولتی این کشور، یعنی خدمات اشتغال عمومی (PES) ثبت‌نام می‌کردند. در ارتباط با جوانان، دو سیاست دیگر نیز در سوئد همزمان وجود داشتند؛ یکی این‌که شهرداری‌ها نیز به‌صورت داوطلبانه تحت‌عنوان برنامه‌های جوانان شهرداری‌ها^۲ (MYP) به افراد بین ۱۸ تا ۲۰ سال مزایای بسیار اندکی در حدود ماهانه ۱۳۶۰ کرون (مبلغ بین شهرداری‌ها متفاوت بود) در کنار دیگر دوره‌های آموزشی و مهارت‌آموزی پرداخت می‌کردند. علاوه بر این، جوانان فارغ‌التحصیل بالاتر از ۲۰ سال هم تحت حمایت برنامه تضمین جوانان (YG) قرار می‌گرفتند (ون بوکسوودن^۳، ۲۰۱۹). اما این

1- Quintini
2- Municipality Youth Programs
3- Von Buxhoeveden

سیاست‌ها چندان موفق نبود و در سال ۲۰۰۷ پرداخت این مزایا به جوانان بیکار بدون سابقه شغلی به‌طور کامل متوقف شد. ون بوکسوودن (۲۰۱۹) بر اساس این ایده که فارغ‌التحصیلان مدارس عموماً در بهار ۱۹ ساله می‌شوند و تا مرز ۲۰ سالگی در ژانویه شرایط دریافت مزایا را ندارند به بررسی و مقایسه نرخ خروج از بیکاری و یافتن شغل در بین جوانان در ماه‌های قبل و بعد از ژانویه پرداخت. نتایج به‌دست آمده نشان می‌دهد که ارائه مساعدت بیکاری به جوانان احتمال اشتغال آنان را در حدود ۱۲/۵ درصد کاهش می‌دهد اما میزان کاهش یا اثر منفی به دوره انتظار تا دریافت مزایا بستگی دارد. همچنین این مطالعه نشان می‌دهد که ارائه مزایای بیکاری به افراد جوان تأثیری بر دستمزد آنها بعد از اشتغال و کیفیت جور شدن شغلی‌شان نداشته است.

ب) بلژیک: به‌دنبال نرخ‌های بیکاری بالای جوانان، دولت‌های ایالتی فلاندرز^۱ در بلژیک در سال ۲۰۰۹ برنامه‌ای را تحت‌عنوان برنامه کار جوانان^۲ (YWP) به اجرا گذاشتند که بر اساس آن جوانان بیکار کمتر از ۲۶ سال می‌توانستند از مساعدت بیکاری استفاده کنند. مساعدت بیکاری مبلغی ثابت بود که بدون آزمون و وسیع برای مدت نامحدود پرداخت می‌شد. تنها شرطی که برای دریافت این مزایا توسط فارغ‌التحصیلان وجود داشت، این بود که متقاضیان باید یک دوره انتظار ۹ ماهه را از زمانی که بعد از فارغ‌التحصیلی در نهاد ارائه‌دهنده خدمات شغلی دولتی (PES) به‌عنوان جویای کار ثبت‌نام کنند، سپری می‌کردند. از آنجا که این قانون ممکن بود افراد را به ترک تحصیل تشویق کند، تنها فارغ‌التحصیلانی شرایط دریافت مزایا را داشتند که یک حداقل سابقه تحصیلی موفقی را داشته باشند. افراد در طول مدت انتظار و ماه اول بیکاری لازم بود فعالیت خود در جست‌وجوی شغلی را گزارش داده و بر آن نظارت می‌شد اما این نظارت‌ها آنقدر شدید نبود.

خدمات شغلی دولتی (PES) به‌صورت منظم در دوره‌هایی با مشاوران شغلی^۳ که بیشتر با جوانان مرتبط بودند تماس برقرار می‌کرد و در این تماس‌ها مشاوره‌هایی در ارتباط با جست‌وجوی شغل یا مهارت‌آموزی به افراد ارائه می‌شد. افرادی که در این جلسات مشاوره‌ای شرکت نمی‌کردند، ممکن بود از دریافت مقرری محروم شوند که البته سختگیرانه عمل نمی‌شد. در سال ۲۰۱۲ طی یکسری اصلاحات، از سخاوتمندی این برنامه کاسته شد. مدت انتظار به ۱۲ ماه افزایش، مدت برقراری مقرری نامحدود بود به حداکثر سه‌سال محدود و نظارت بر جست‌وجوی شغل تشدید شد، به‌نحوی که مقرری‌بگیران ملزم بودند هر ۶ ماه جست‌وجوی شغل خود را گزارش دهند و گرنه با قطع مقرری از آن محروم می‌شدند. در سال ۲۰۱۵ این برنامه مجدد دستخوش تغییراتی شد که باز هم از سخاوتمندی آن می‌کاست. این

1- Flanders
2- Youth Work Plan
3- Caseworker

طرح توسط کاکس و ون‌بله^۱ (۲۰۱۹) مورد ارزیابی قرار گرفت و بر اساس یک نمونه ۵۴۹۵ نفری - که از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۳ مقررری دریافت کرده بودند- نشان داده شد که تاثیری بر اشتغال بیکاران و همچنین کیفیت جور شدن افراد با شغل و سطح دستمزد اشتغال بعد از دوران بیکاری نداشته است.

ج) دانمارک: از سال ۱۹۹۶ و به دنبال نرخ‌های بیکاری بسیار بالا در میان جوانان، دانمارک برنامه مزایای بیکاری جوانان^۲ (YUB) را به اجرا گذاشت. بر این اساس، جوانان زیر ۲۵ سال که فاقد مهارت حرفه‌ای و ۶ ماه بیکار باشند، از یک مقررری ثابت روزانه ۸۴۹ کرون دانمارک (معادل ۱۱۴ یورو) برای مدت حداکثر پنج‌سال برخوردار می‌شدند. این مقررری با سیاست‌های فعال بازار کار (ALMP) شدید و متمرکز بر ماه‌های ابتدایی همراه بود. در طول مدت برقراری، افراد الزام داشتند برای مدت حداقل ۱۸ ماه در دوره‌های آموزشی و مهارت‌آموزی شرکت کنند. این برنامه عملکرد بسیار موفقیت‌آمیزی داشت. بردگارد و یورگنسن^۳ (۲۰۰۰) نشان دادند که این برنامه در ایجاد انگیزه در جوانان برای اشتغال مجدد یا ادامه تحصیل و مهارت‌آموزی موفق بوده است.

این مطالعه معتقد است این اثر تنها اثر انگیزشی است و در صورتی که اثر محرومیت از مزایا نیز افزوده شود، اثر نهایی بسیار بیشتر خواهد بود. ینسن^۴ و همکاران (۲۰۰۳) نیز کاهش بسیار شدید نرخ بیکاری جوانان را که از سال ۱۹۹۶ در دانمارک اتفاق افتاده به این برنامه مرتبط می‌دانند و نشان می‌دهند که این برنامه در خروج از بیکاری به آموزش و تحصیلات بسیار موفق است، اما اثر آن بر اشتغال مجدد و خروج از بیکاری به اشتغال کمتر و ضعیف‌تر بوده است. بردگارد^۵ (۲۰۱۸) کاهش تعداد مشارکت‌کنندگان (شرکت در برنامه اجباری بود) از حدود ۲۰ هزار نفر در سال ۱۹۹۶ به کمتر از ۱۰ هزار نفر در سال ۱۹۹۹ را نشانه موفقیت این برنامه در کاهش بیکاری جوانان می‌داند. راشولم و اسویرر^۶ (۲۰۰۸) این کاهش را به اثر انگیزشی بالای این طرح نسبت دادند که به افراد انگیزه زیادی برای فعال شدن (جستجوی کار یا آموزش) می‌دهد. به دنبال این موفقیت، دولت دانمارک در سال ۲۰۱۴ تصمیم گرفت با کاهش درجه سخاوتمندی مزایا، دامنه پوشش را گسترش داده و افراد بین ۲۵ تا زیر ۳۰ سال را نیز تحت پوشش قرار دهد. در حال حاضر این طرح در حال اجراست، اگرچه مبلغ مقررری به میزان ۵۰ درصد پایین‌تر (برابر ۴۲۵ کرون دانمارک روزانه) و سقف مدت پرداخت مقررری نیز به دوسال کاهش یافته است.

1- Cockx and van Belle
2- Youth Unemployment Benefits (Ungeydelse)
3- Bredgaard & Jorgensen
4- Jensen
5- Bredgaard
6- Rosholm & Svarer

۴-۲-۲. برنامه تضمین جوانان^۱ (YG) در اروپا

مرور تجربه چند کشور اروپایی در ارائه حمایت بیکاری به شکل مساعدت و مقرری به جوانان نشان داد که این طرح‌ها چندان موفق نخواهند بود. مطالعات دیگر نشان می‌دهند در مقایسه سیاست‌های فعال بازار کار (ALMP) و سیاست‌های منفعل مانند بیمه بیکاری، به نظر می‌رسد در ارتباط با جوانان این سیاست‌های فعال بازار کار هستند که تأثیرگذاری بیشتری نسبت به سیاست‌های منفعل دارند (کوئینتینی و همکاران، ۲۰۰۷). به همین دلیل در این قسمت تجربه یکی از فراگیرترین سیاست‌های فعال بازار کار مختص جوانان در اروپا با نام برنامه تضمین جوانان (YG) مرور خواهد شد.

تضمین جوانان (YG) برنامه‌ای است مورد تأکید شورا و کمیسیون اروپا که طبق آن دولت تضمین می‌کند برای همه جوانان زیر ۲۵ سال در چهارماه از زمان بیکاری یا اتمام تحصیلات یکی از سه مورد ۱- شغل باکیفیت مطابق با مهارت‌ها و تجربه افراد، ۲- فرصت ادامه تحصیل یا امکان فراگیری یک دوره کارآموزی^۲ یا مهارت‌آموزی حرفه‌ای را فراهم کند (شورای اروپا، ۲۰۱۳). این برنامه اقدامات بسیار متنوعی از جمله آموزش و مهارت‌آموزی اشتغال، آموزش جبرانی^۳ برای افراد ترک تحصیل کرده^۴، خدمات واسطه‌گری در بازار کار و کاربایی، و سیاست‌های فعال بازار کار (ALMP) با هدف تحریک تقاضای کار (خلق مستقیم شغل، اعطای کمک‌هزینه استخدامی^۵ یا برنامه‌های انگیزشی و شتاب‌دهنده استارت‌آپ‌ها) را دربرمی‌گیرد و درواقع ترکیبی از اینهاست.

این برنامه هزینه‌های بالایی دربرداشت، به گونه‌ای که اسکودرو و مورلو^۶ (۲۰۱۵) هزینه اجرای این برنامه را برای ۲۸ عضو اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۴ بالغ بر ۴۵ میلیارد یورو برآورد کردند. با وجود این، چون اروپا با نرخ‌های بیکاری بسیار بالایی در میان جوانان روبه‌رو شد (نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۴ سال در اروپا به‌طور متوسط به ۲۳/۶ درصد رسیده بود، درحالی‌که حدود ۱۳ درصد نیز نه شغلی داشتند و نه سرگرم تحصیل یا مهارت‌آموزی بودند که در اصطلاح نیت^۷ (NEET) شناخته می‌شوند) و طبیعتاً عواقب این وضعیت برای رشد و تولید نامطلوب بود، برنامه تضمین جوانان (YG) اتفاقاً با استقبال دولت، بنگاه‌ها و عموم مردم روبه‌رو شد (اسکودرو و مورلو، ۲۰۱۷). به این ترتیب، کمیسیون اروپا در سال ۲۰۱۳ با اختصاص ۶/۴ میلیارد یورو به این موضوع، کشورهای عضو را تشویق کرد که برنامه خود را برای اجرای تضمین جوانان (YG) ارائه دهند. جدول ۳ مهم‌ترین مشخصه‌ها و پارامترهای این برنامه‌ها در بین کشورهای مختلف را نشان می‌دهد.

- 1- Youth Guarantee
- 2- Apprenticeship
- 3- Remedial education
- 4- School dropout
- 5- Hiring subsidy
- 6- Escudero & Morelo
- 7- Neither in employment nor in education or training (NEET)

جدول ۳. ویژگی‌های اصلی برنامه تضمین جوانان (YG) در کشورهای اروپایی

تمرکز ویژه بر		گروه هدف اصلی	گروه سنی هدف	سقف دوره	کشورها
گروه‌های خاص	بیکاری بلندمدت				
		NEET	زیر ۲۵	۴ ماه	بلژیک، قبرس، ایرلند، لوکزامبورگ و مالت
		NEET	زیر ۲۵	۳ ماه	اتریش، آلمان و سوئد
	*	NEET	زیر ۲۵	۴ ماه	مجارستان
فارغ‌التحصیلان زیر ۳۰		NEET	زیر ۲۵	۳ ماه	فنلاند
زنان		NEET	زیر ۲۵	۴ ماه	رومانی
		NEET	زیر ۲۶	۴ ماه	فرانسه
		NEET	زیر ۲۷	۴ ماه	هلند
		NEET	زیر ۳۰	۴ ماه	کرواسی، جمهوری چک، استونی، یونان، لیتوانی و پرتغال
		NEET	زیر ۳۰	۳ ماه	دانمارک
	*	NEET	زیر ۳۰	۴ ماه	لاتویا و اسلواکی
	*	Unemployed	زیر ۳۰	۴ ماه	اسلونی
برخی سطوح تحصیلی	*	NEET	زیر ۳۰	۴ ماه	بلغارستان
	*	NEET	زیر ۳۰	۴ ماه	ایتالیا
معلولان	*	NEET	زیر ۳۰	۴ ماه	لهستان
زنان، معلولان و برخی سطوح تحصیلی		NEET	زیر ۳۰	۴ ماه	اسپانیا
معلولان و برخی سطوح تحصیلی	*	NEET	زیر ۳۰	۴ ماه	بریتانیا

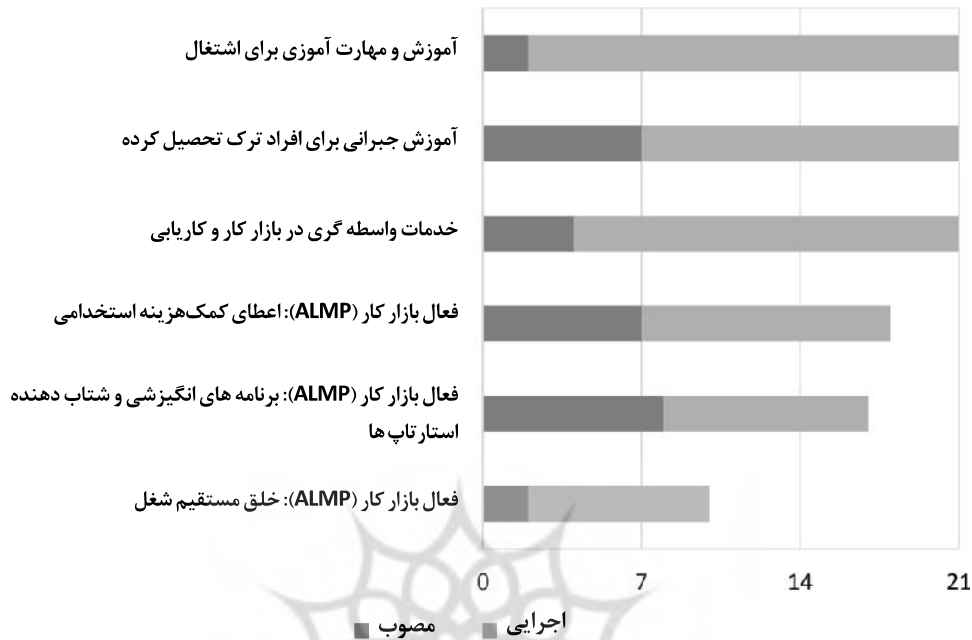
منبع: اسکودرو و مورلو، ۲۰۱۷

همان‌طور که از جدول مشخص است به‌جز اسلونی که جامعه هدف را بیکاران جوان قرار داده، تمامی کشورهای اروپایی جمعیت جوان نیت (NEET) را مورد هدف قرار داده‌اند. طبیعتاً این دو گروه نیازمند دو سیاست مختلفند، به‌عنوان مثال برای گروه هدف جمعیت جوان نیت (NEET) می‌توان برنامه‌های بازگشت به تحصیل یا مهارت‌آموزی و کارآموزی را به‌عنوان سیاست برگزید. تمامی کشورهای اروپایی دوره سه یا چهارماهه (تأکیدشده توسط کمیسیون اروپا) را برای سقف دوره تضمین انتخاب کرده‌اند و سیاست‌های آنها بر ماه‌های ابتدایی بیکاری یا فارغ‌التحصیلی متمرکز است.

بسیاری از کشورها در اجرای این برنامه با چالش مواجه شدند، به‌گونه‌ای که طبق گزارش اسکودرو و مورلو (۲۰۱۷) به‌طور متوسط حدود ۵۷ درصد شرکت‌کنندگان برای مدتی بیش از چهارماه ثبت‌نام شده بودند که به معنی ناتوانی کشورها در تضمین فرصت اشتغال یا فرصت مهارت‌آموزی تا سقف تعیین شده بود. نسبت شرکت‌کنندگان در برنامه تضمین جوانان که سقف مدت برای آنان رعایت نشده در کشورهایی مانند استونی و لوکزامبورگ زیر ۳۰ درصد است. درحالی‌که این نسبت در ایرلند و اسلواکی به بالای ۶۰ و در فرانسه به ۷۵ درصد می‌رسد.

در عین شباهت کشورها در برنامه اعلام‌شده، همان‌طور که در جدول ۳ دیده می‌شود تفاوت‌هایی نیز در میان کشورهای اروپایی در اجرای برنامه تضمین جوانان (YG) وجود داشت. در برخی کشورها جمعیت جوان زیر ۲۵ سال مورد هدف قرار گرفته، درحالی‌که در تعدادی دیگر سنین بالاتر تا ۳۰ سال نیز مورد توجه قرار گرفته‌اند. قاعدتاً این امر به خصوصیات بازار کار این کشورها بستگی دارد. نکته تمایز دیگر اینکه برخی کشورها برنامه تضمین جوانان را با تمرکز ویژه‌ای بر بیکاری بلندمدت یا گروه‌های خاص و آسیب‌پذیر مانند زنان یا افراد دارای معلولیت متمرکز کرده‌اند که احتمالاً برای اشتغال نیازمند حمایت‌هایی بیشتر از مهارت‌آموزی و کارآموزی هستند. سیاست‌های به‌کار گرفته‌شده در این برنامه‌ها هم از حیث توجه و تمرکز کشورها متفاوت بوده است.

شکل ۳ نشان می‌دهد سیاست‌های آموزش و مهارت‌آموزی اشتغال، خدمات واسطه‌گری در بازار کار و کاریابی، آموزش جبرانی برای افراد ترک تحصیل کرده بیشتر توسط کشورها به‌کار گرفته شده است. ریشه به‌کارگیری این سیاست به این مشاهده از جامعه بازمی‌گردد که بخش بزرگی از بیکاران جوان نه‌تنها فاقد مهارت تخصصی هستند، بلکه از آموزش‌ها و مهارت‌های اولیه و پایه نیز محروم بوده‌اند. با وجود اهمیت اما ۹ کشور در اجرای این برنامه به‌مشکل برخوردند که مهم‌ترین دلیل آن نیاز به اصلاح سیستم آموزشی بوده است. سیاست ارائه خدمات واسطه‌گری در بازار کار و کاریابی نیز در همه کشورها مورد توجه قرار گرفته، چراکه این سیاست‌ها کارایی جست‌وجوی شغلی جوانان را بالا برده و تاثیر مثبتی بر کیفیت جور شدن بیکاران با مشاغل خواهد داشت.



شکل ۳. تعداد کشورهای اروپایی که سیاست‌های مختلف را مصوب و اجرا کرده‌اند

منبع: اسکودرو و مورلو، ۲۰۱۷

برعکس رویه مشابه کشورهای اروپایی در تصویب و اجرای سه‌سیاست مذکور، اما در ارتباط با سیاست‌های فعال بازار کار چنددستگی وجود داشت. از میان سیاست‌های فعال بازار کار اقداماتی از قبیل اعطای کمک‌هزینه استخدامی که به‌شکل یارانه یا پاداش‌های تأمین اجتماعی^۱ به بنگاه‌ها تعلق می‌گرفت بیشتر مورد توجه بود. در این سیاست‌ها تلاش می‌شود هزینه غیردستمزدی استخدام بنگاه‌ها (مثل هزینه پرداخت حق بیمه تأمین اجتماعی) در صورت اشتغال جوانان کاهش داده شود. برنامه‌های انگیزشی و شتاب‌دهنده استارت‌آپ‌ها هم تاحدودی مورد توجه قرار گرفت و اقداماتی از قبیل حمایت مالی از کسب‌وکارهای جدید یا مهارت‌آموزی یا ارائه خدمات مشاوره‌ای با هدف افزایش طول عمر کسب‌وکارها به کار بسته شد. در مقابل، سیاست دیگر، یعنی خلق شغل مستقیم- که بیشتر به‌شکل ارائه مشاغل کوتاه‌مدت در پروژه‌های دولتی است- چندان مورد توجه کشورهای اروپایی قرار نگرفت.

اگرچه برنامه تضمین جوانان (YG) در اروپا سابقه چندان طولانی ندارد، اما ارزیابی‌های انجام‌شده نشان می‌دهند که آموزش و مهارت‌آموزی اثر چندانی در کوتاه‌مدت ندارد اما تاثیر آنها در بلندمدت قابل توجه

1- Social Security Bonus

است (کارد و همکاران ۲۰۱۰). برون‌تی و ریچی^۱ (۲۰۲۱) با استفاده از داده‌های آماری بنگاه‌ها ایتالیایی نشان دادند که سیاست اعطای کمک‌هزینه و یارانه استخدامی نیز موثر بوده است. هامالاین و اولیکاین^۲ (۲۰۰۴) در بررسی خود از برنامه اجرا شده در فنلاند نشان دادند سیاست خدمات واسطه‌گری در بازار کار و کار یابی و همچنین مهارت‌آموزی (البته از نوع کوتاه‌مدت تا سقف پنج‌ماه) در اشتغال مجدد جوانان بیکار و همچنین سطح درآمدی و دستمزد آنان موثر بوده‌اند. کوئینتینی و همکاران (۲۰۰۷) به‌عنوان یک نقطه‌ضعف اساسی سیاست‌های فعال بازار کار به‌خصوص برای جوانان بیکار و نیت‌ها (NEET) که دسترسی به آنها دشوار است به این نکته اشاره می‌کنند که این برنامه‌ها عموماً پرهزینه و گران بوده‌اند و علی‌رغم موفقیت عمومی اما حتی موفق‌ترین برنامه‌ها هم در حل مشکل بیکاری گروه‌های آسیب‌پذیرتر (زنان و افراد دارای معلولیت یا بیکاری‌های بلندمدت) ناتوان بوده‌اند.

۵. یافته‌های پژوهش

مرور تجربه کشورهای مختلف در گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد، خوداشتغالی و جوانان بدون سابقه شغلی که در بخش قبل مرور شد، حاوی سه نتیجه مهم است که در این بخش به بحث گذاشته خواهد شد؛ نخست اینکه گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد یا به جوانان با چالش‌های زیادی همراه بوده و به‌هیچ‌وجه آسان نیست. اگرچه بسیاری از کشورها بنا به ضرورت موضوع تصمیم به گسترش پوشش گرفته‌اند، اما روند معکوس تشدید سختگیری در دسترسی مشاغل غیراستاندارد یا جوانان به بیمه بیکاری نشان می‌دهد که گسترش پوشش با چالش‌های زیاد مالی، بودجه‌ای همراه بوده و نگرانی از بابت عدم تقارن اطلاعات و کژگزینی و کژمنشی در این زمینه بسیار جدی است. این نکته نیز حائز اهمیت است که بار مالی پیش‌بینی‌شده در شبیه‌سازی‌های مطالعات مختلف که به‌عنوان نمونه در بخش پیشین مرور شد دچار کم‌برآوردی هستند. دلیل کم‌برآوردی بار مالی این است که آن برآوردها با این فرض محاسبه شده است که کژمنشی و تغییر رفتاری در بیمه‌شدگان به‌وجود نیاید. این درحالی است که درخصوص مشاغلی که تحت پوشش نیستند و موضوع گسترش پوشش قرار دارند، یعنی مشاغل غیراستاندارد، خوداشتغالی و جوانان عدم تقارن اطلاعات به‌شکل شدیدتری وجود دارد. اگر کژمنشی، کاهش انگیزه‌ها برای جست‌وجوی شغل در میان مقررری‌بگیران و همچنین احتمال گزارش کمتر از واقع درآمد توسط خوداشتغالان را در نظر بگیریم، بار مالی این گسترش پوشش در سیستم فعلی بیمه بیکاری می‌تواند بسیار بیشتر از آن باشد.

نتیجه دوم اینکه چالش‌های موجود بر سر گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد یا جوانان ساختاری است. به‌طورکل سیستم بیمه بیکاری فعلی به‌صورت ساختاری برای پوشش ریسک

1- Brunetti & Ricci
2- Hämäläinen

بیکاری در افرادی طراحی شده که از یک سابقه شغلی کافی در مشاغل استاندارد و مشارکت در صندوق برخوردار باشند. تلاش‌هایی در اروپا برای گسترش پوشش به گروه‌های آسیب‌پذیر جوانان و مشاغل غیراستاندارد شده اما تجربه این کشورها نشان می‌دهد با وجود گسترش اسمی پوشش همچنان پوشش موثر پایین و بار مالی آن بسیار زیاد است. به عبارت بهتر و به عنوان نتیجه می‌توان گفت تجربه نشان داده سیستم بیمه بیکاری به صورت ساختاری برای پوشش جوانان و مشاغل غیراستاندارد غیربهبوده (ناتوان از فراهم آوردن پوشش کافی با حداقل هزینه) است و نتیجه سوم اینکه به نظر می‌رسد ناگزیریم از بازار برای گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد استفاده کنیم. با مرور تجربه کشورهای اروپایی در گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد دیده شد که به طور کل این کشورها از دو سیستم یکی مشارکت اجباری این گروه‌ها مانند مشاغل استاندارد و دوم معرفی طرح‌های با مشارکت داوطلبانه استفاده کرده‌اند. انتخاب کشورها قاعداً به سهم این گروه‌ها از بازار کار آنها، ظرفیت نهادی و فرهنگی این کشورها و عوامل مختلف دیگر بستگی دارد.

۶. بحث و نتیجه‌گیری

این مقاله با طرح مشکل پوشش بسیار محدود بیمه بیکاری در ایران پرداخت. مرور آمار توصیفی نشان داد که در سال ۱۴۰۱ تنها حدود ۷ درصد از بیکاران جویای کار تحت پوشش بیمه بیکاری قرار داشته‌اند. این در حالی است که نرخ پوشش بیمه بیکاری در کشورهای دیگر به‌ویژه در میان کشورهای توسعه‌یافته به مراتب بیشتر است، سپس به این پرداخته شد که چرا نرخ پوشش بیمه بیکاری در ایران حتی از بسیاری از کشورهای در حال توسعه بسیار پایین‌تر است و چرا قانونگذار دامنه پوشش را به شکل محدود تعریف کرده و بسیاری از مشاغل را از پوشش حتی اسمی کنار گذاشته است. در بررسی علل و دلایل به این موضوع پرداخته شد که ترس سیاستگذار از ایجاد مشکل کژگزینی و کژمنشی در صندوق بیمه بیکاری است که باعث شده دامنه پوشش تنها به افراد مزد و حقوق‌بگیر محدود شود. نخست به این دلیل که در ارتباط با کارگران مزد و حقوق‌بگیر عدم تقارن اطلاعاتی کمتری وجود دارد و دلیل دوم نیز اینکه به نظر می‌رسد این گروه از ریسک بیکاری کمتری برخوردار باشند.

این واکنش منفعلانه و حذف افراد از دامنه پوشش بیمه بیکاری شاید برای یک بیمه‌گر خصوصی طبیعی باشد، اما برای یک بیمه‌گر اجتماعی پذیرفتنی نیست و این شکل از ارائه بیمه بیکاری بهینه نیست، لذا گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد از جمله خوداشتغالی و همچنین به جوانان ضروری است. گسترش پوشش مورد تأکید سازمان‌های بین‌المللی و توصیه‌های مختلف پژوهشگران است و روند اصلاحات این حوزه در دهه‌های گذشته نشان می‌دهد کشورها بسته به شرایط مالی، بودجه‌ای، بازار کار و ظرفیت نهادی و تاریخی خود برای تحقق این امر مهم گام برداشته‌اند. مرور تجربه کشورهای مختلف در گسترش پوشش بیمه بیکاری البته نشان داده که پوشش مشاغل

غیراستاندارد، خوداشتغالی و جوانان بدون سابقه شغلی بسیار چالش برانگیز است. بار مالی زیاد و نرخ پوشش موثر پایین به دلیل مسائل ساختاری باعث شد سیاست‌های گسترش پوشش حتی در کشورهای توسعه‌یافته اروپایی موفقیت چندانی نداشته باشند و برخی از آنها پس از مدتی به سختگیری بیشتری در ارائه مزایای بیکاری به این گروه‌ها متوسل شده‌اند. با وجود این، تجربه چند کشور اروپایی نشان می‌دهد می‌توان از بازار برای گسترش پوشش بیمه بیکاری به مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالی استفاده کرد و طرح‌های با مشارکت داوطلبانه یا اختیاری برای این گروه‌ها در نظر گرفت.

اینکه تعداد زیادی از کشورهای اروپایی با سابقه حدود ۱۰۰ ساله در ارائه بیمه‌های بیکاری دولتی به این نتیجه رسیده‌اند که برای مشاغل غیراستاندارد ناچارند پوشش بیمه و مشارکتی متفاوت از مشاغل استاندارد تعریف کنند و در این راستا بر انگیزه‌های شخصی و بازار تکیه کنند، می‌تواند درسی مهم برای کشورهای دیگر داشته باشد. کشورهای دیگر که سابقه‌شان در ارائه بیمه‌های بیکاری بسیار کمتر است و توان و ظرفیت نهادی بسیار کمتری برای نظارت و جلوگیری از کژمنشی و کژگزینی دارند قاعدتاً آنها نیز ناگزیرند بر مشارکت فردی و بازاری تکیه بیشتری داشته باشند، اگر تمایل به گسترش پوشش به مشاغل غیراستاندارد و خوداشتغالی دارند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

۱. اوجاقلو، سجاد، ایازی، رباب. (۱۳۹۴). «ظرفیت‌ها و دغدغه‌های حمایت اجتماعی «بیمه بیکاری» در ایران». ماهنامه اجتماعی، اقتصادی، علمی و فرهنگی کار و جامعه- شماره ۱۸۹.
۲. اکبرپور روشن، نرگس. (۱۳۹۹). «حمایت از بیمه‌شدگان بیکار شده‌ی سازمان تأمین اجتماعی در مواجهه با کرونا». موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی با همکاری مرکز فناوری اطلاعات، ارتباطات و تحول اداری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۳. پهلوانی دهکان، عبدالمطلب. (۱۳۹۸). «بررسی زمینه‌های اصلاح قوانین و مقررات تأمین اجتماعی (بیمه بیکاری) در ایران». فصلنامه تأمین اجتماعی. ۵۲-۱۵-۳۱.
۴. داودی، آزاده؛ ملک‌الساداتی، هوشمند و ملک‌الساداتی، سعید. (۱۳۹۸). «تحلیل تابع بقاء افراد تحت پوشش بیمه بیکاری در ایران (۱۳۹۲-۱۳۹۷)». فصلنامه علمی مطالعات اقتصادی کاربردی ایران. سال هشتم. شماره ۳۱. صص ۱۲۳-۱۵۷.
۵. شریف‌زاده، محمدشریف؛ عبدالله‌زاده، غلامحسین و رهبری، محمد. (۱۳۹۸). «آسیب‌شناسی بیمه‌ی بیکاری در استان گلستان». راهبردهای کارآفرینی در کشاورزی. سال ششم. شماره ۱۱.
۶. صالحی اصفهانی، جواد. (۱۳۹۰). «راهکاری قابل‌تامل برای کنترل بیکاری». وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۷. مدرسی عالم، زهره و داوودی، آزاده. (۱۳۹۵). «بررسی تطبیقی نظام بیمه بیکاری در ایران و کشورهای منتخب». مجله اقتصادی. ۹ و ۱۰. صص ۱۲۹-۱۵۰.
۸. مرتضوی سرایی، کیوان. (۱۳۹۷). «تحولات بیمه‌ی بیکاری در نظام رفاهی ایران». نشر تهران. موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
9. Avlijas, S. (2019). The dynamism of the new economy: Non-standard employment and access to social security in EU-28. LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series No. 141/2019.
10. Baptista, I., Marlier, E., Spasova, S., Peña-Casas, R., Fronteddu, B., Ghailani, D., Sabato, S., & Regazzoni, P. (2021). Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis: An analysis of policies in 35 countries. European Social Policy Network (ESPN) report. European Commission. Available at https://www.cesis.org/admin/modulo_news/upload/files/ESPN_SR12-COVID_Fullreportpublishedon060921%28KE-06-21-005-EN-N%29.pdf
11. Bradshaw, J. and Bennett, F. (2017). ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: United Kingdom, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Brussels.
12. Bredgard, T. (2018). Youth employment policies in denmark. Aalborg University Working Papers. Available at: https://vbn.aau.dk/ws/files/281826363/WP35_Youth_employment_policies_in_Denmark.pdf

13. Bredgaard, T. & H. Jørgensen (2000): Was the problem solved? Danish youth unemployment policies in the 1990s, Aalborg University: CARMA research paper. Available at: <https://vbn.aau.dk/en/publications/was-the-problem-solved-danish-youth-unemployment-policy-in-the-19>
14. Brunetti, I. & Ricci, A. (2021). Evaluating the Youth Guarantee Incentive: Evidence from employer-employees data, INAPP Working Paper No. 63. Available at: <https://oa.inapp.org/handle/123456789/887>
15. Cockx, B. & van Belle, E. (2019). Waiting longer before claiming, and activating youth: no point? *International Journal of Manpower*, 40(4).
16. Escudero, V. & López Mourelo, E. (2017). The European Youth Guarantee: A systematic review of its implementation across countries, Research Department Working Paper No. 21. International Labor Office, Geneva.
17. Escudero, V. & López Mourelo, E. (2015). The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, Research Department Working Paper No. 4, International Labour Office, Geneva.
18. Hamalainen K., & V. Ollikainen (2004), Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stages of Young People's Unemployment, Government Institute for Economic Research, Helsinki, Working Paper 115.
19. Jensen, P.; Rosholm, M. & Svarer, M. (2003). The response of youth unemployment to benefits, incentives, and sanctions. *European Journal of Political Economy*, 19(2). 301–316
20. Leschke, J. (2008). Unemployment Insurance and Non-Standard Employment: Four European Countries in Comparison, VS Research, Germany.
21. Matsaganis M., Ozdemir E., Ward T. and Zvakou A. (2016). Non-standard employment and access to social security benefits, Social Situation Monitor Research note 8/2015, European Commission.
22. Quintini, G., Martin, J. P., & Martin, S. (2007). The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries. IZA Discussion Papers, No 2582. Available at: <https://econpapers.repec.org/paper/izaizadps/dp2582.htm>
23. Rosholm, M. & Svarer, M. (2008). The threat effect of active labour market programs, *The Scandinavian Journal of Economics*, 110(2). 385-401.
24. Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D., & Vanhercke, B. (2017). Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
25. Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D., & Vanhercke, B. (2019). Self-employment and social protection: understanding variations between welfare regimes. *Journal of Poverty and Social Justice*, 27 (2). 157-175.

26. Spasova, S., Ghailani, D., Sabato, S., Coster, S., Fronteddu, B., & Vanhercke, B. (2021). Non-standard Workers and the Self-employed in the EU: Social Protection During the Covid-19 Pandemic. ETUI Research Paper - Report 2021.02, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3802372>
27. Spasova, S., Ghailani, D., Sabato, S., & Vanhercke, B. (2022). Social Protection for Atypical Workers During the Pandemic: Measures, Policy Debates and Trade Union Involvement in Eight Member States. ETUI Research Paper - Working Paper 2022.10, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4082748>.
28. Spasova, S., & Regazzoni, P. (2022). Income protection for self-employed and non-standard workers during the COVID-19 pandemic. *International Social Security Review*, 75(2), 3-24.
29. Spasova, S., & Wilkens, M. (2018). The social situation of the self-employed in Europe: labour market issues and social protection. In Vanhercke, B., Ghailani, D., & Sabato, S. (eds.) *Social policy in the European Union: state of play 2018*. ETUI aisbl, Brussels.
30. Von Buxhoeveden, M. (2019). Unemployment insurance and youth labor market entry, Working Paper No. 2019:12, Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU), Uppsala.
31. Xavier, H. J. & Tumino, A. (2018). Income protection of atypical workers in the event of unemployment in Europe, JRC Working Papers on Taxation & Structural Reforms No. 2018-05. Available at: <https://econpapers.repec.org/paper/ipttaxref/201805.htm>