

# Policy Paper

## Evaluation of Iran's Unemployment Benefit Scheme During Covid-19 Crisis



\*Narges Akbarpour-Roshan<sup>1</sup>

1. Assistant Professor, Department of Microeconomics and Public Sector, Faculty of Economics, Institute for Humanities and Cultural Studies, Tehran, Iran.



**Citation** Akbarpour-Roshan N. (2023). [Evaluation of Iran's Unemployment Benefit Scheme During Covid-19 Crisis (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 12(46), 166-185. <https://doi.org/10.22034/sspp.2023.1987173.3367>

<https://doi.org/10.22034/sspp.2023.1987173.3367>



**Received:** 03 Mar 2023  
**Accepted:** 25 Apr 2023  
**Available Online:** 01 May 2023

### Key words:

Unemployment Insurance, Unemployment benefit, Corona Crisis, Iran, Subsequent Evaluation.

### ABSTRACT

Policy evaluation is the missing part of policymaking in general and social policymaking in particular in Iran. This has caused implementing of some similar projects with the same goals under different titles during different periods which resulted similar unsuccessful experiences, despite spending a lot of money. In this regard, the purpose of this research is to evaluate a scheme which was implemented to support the unemployed from Coronavirus Pandemic in Iran. This research is an applied research in terms of purpose and is a descriptive-analytical research in terms of methodology, which uses document analysis and interviews with experts and key informants to evaluate Corona Unemployment Benefit Scheme from administrative, judicial and political dimensions. In the administrative evaluation, the criteria introduced by the OECD have been used according to the available data and information. The results show that the scheme had serious shortcomings in providing adequate and timely support to those involved, but acceptable results in expanding coverage among the target population and reducing referrals to executive branches have been achieved. The results of this evaluation emphasize the need for a means-tested unemployment assistance scheme in the country.

### \* Corresponding Author:

**Narges Akbarpour-Roshan, PhD.**

**Address:** Department of Microeconomics and Public Sector, Faculty of Economics, Institute for Humanities and Cultural Studies, Tehran, Iran.

**E-mail:** [n.akbarpour@ihcs.ac.ir](mailto:n.akbarpour@ihcs.ac.ir)

## گزارش سیاستی ارزیابی طرح مقرری بیکاری در بحران کووید-۱۹ در ایران

\* نرگس اکبرپور روشن<sup>۱</sup>

۱. استادیار، گروه اقتصاد خرد و بخش عمومی، پژوهشکده اقتصاد، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، تهران، ایران.

### چکیده

ارزیابی سیاست‌ها وجه گم‌شده سیاست‌گذاری به‌طور عام و سیاست‌گذاری اجتماعی به‌طور خاص در ایران است. این امر سبب شده بعضاً طرح‌هایی مشابه با اهدافی یکسان تحت عناوین متفاوت در طول دوره‌های مختلف به اجرا گذاشته شوند و به‌رغم صرف هزینه‌های زیاد، تجارب ناموفق مشابهی تکرار شوند. در همین راستا، هدف از این تحقیق ارزیابی یکی از طرح‌هایی است که با شیوع ویروس کرونا در ایران برای حمایت از بیکاران به اجرا گذاشته شد. این پژوهش از لحاظ هدف کاربردی و از نظر روش توصیفی تحلیلی است که با استفاده از تحلیل اسنادی و مصاحبه با خبرگان و مطلعان کلیدی، طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا را از ابعاد مختلف اداری، قضایی و سیاسی ارزیابی می‌کند. در ارزیابی اداری، از معیارهای معرفی شده توسط سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه استفاده شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهند گرچه طرح در هدف ارائه حمایت کافی و به‌موقع از مشمولین دچار کمبودهای جدی بود، از نظر گسترش پوشش در بین جامعه هدف و کاهش مراجعات به شعب در بازه زمانی مدنظر نتایج قابل قبولی به همراه داشته است. نتایج این ارزیابی بر ضرورت طراحی طرح مساعدت بیکاری مبتنی بر آزمون وسیع تأکید دارد.

تاریخ دریافت: ۱۲ اسفند ۱۴۰۱

تاریخ پذیرش: ۰۵ اردیبهشت ۱۴۰۱

تاریخ انتشار: ۱۱ اردیبهشت ۱۴۰۲

### کلیدواژه‌ها:

بیمه بیکاری، مقرری بیکاری، بحران کرونا، ایران، ارزیابی پسینی.

\* نویسنده مسئول:

دکتر نرگس اکبرپور روشن

نشانی: تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، پژوهشکده اقتصاد، گروه اقتصاد خرد و بخش عمومی.

پست الکترونیکی: [n.akbarpour@ihcs.ac.ir](mailto:n.akbarpour@ihcs.ac.ir)

## مقدمه

یا ناکام می‌شوند. تعیین چگونگی و چرایی موفقیت و یا شکست هرگونه سیاستی وظیفه اصلی تحلیل ارزیابی است (پاک‌سرشت و افشار، ۱۳۹۶). بنابراین، این گزارش از آن‌رو دارای اهمیت است که می‌تواند احتمال تکرار ناکامی‌ها و اشتباهات سیاستی را در موارد مشابه در آینده کاهش دهد.

امروزه یکی از مؤلفه‌های موفقیت سیاست‌های اجتماعی را نقش‌آفرینی علوم انسانی در طراحی و ارزیابی آن‌ها می‌دانند. این نقش‌آفرینی هم می‌تواند به‌صورت فراهم کردن استدلال‌های کارشناسی و داده‌های پژوهشی در مراحل طراحی و برنامه‌ریزی سیاست باشد و هم شامل ارزیابی سیاست به‌منظور بهبود روند اجرا و افزایش احتمال نیل به اهداف سیاست شود (بیگان، ۱۹۸۰). این در حالی است که مطالعات استاندارد اندکی در کشور به‌منظور ارزیابی طرح‌ها به‌ویژه در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی مشاهده می‌شود. در حوزه بیمه بیکاری، سادات و همکاران (۱۳۹۸)، از طریق روش کیفی و مصاحبه با ذی‌نفعان، بیمه بیکاری را از منظر ورودی‌های قانون بیمه بیکاری براساس ملاک‌های «استحقاق، جامعیت و کفایت» و پیامدهای اجرای این قانون براساس اهداف تعیین‌شده برای آن ارزیابی کرده‌اند. باتوجه‌به نتایج این مطالعه، براساس ملاک استحقاق گروه‌های محدودی مشمول قانون بیمه بیکاری هستند، اما از نظر جامعیت، به نظر می‌رسد این قانون به‌خوبی گستره نیازهای بیکارشدگان را مورد توجه قرار داده است. در ارتباط با ارزیابی کفایت، کارشناسان معتقدند میزان، مدت و شرایط خدمات ارائه‌شده در این قانون، به‌خصوص برای بیکارشدگانی که درآمدی به میزان حداقل دستمزد داشته‌اند، جذابیت بالایی دارد. براساس یافته‌های این مطالعه از ارزیابی پیامدهای اجرای قانون بیمه بیکاری، این

حمایت از بیکاران بخشی از حداقل حمایت اجتماعی ملی و همچنین نظام تأمین اجتماعی جامع است که باید شامل ترکیبی از ایجاد امنیت درآمدی و آمادگی برای بازگشت به اشتغال باشد تا افراد بتوانند شغل‌های شایسته و مولد پیدا کنند، بدون اینکه وابستگی درازمدتی به مقرری‌ها پیدا کنند و به‌جای آن، به مشارکت در بازار کار تشویق شوند (باچلت، ۲۰۱۱). ارائه مزایا در قالب بیمه بیکاری نوعی از انواع برنامه‌های حمایت از بیکاران است که در بسیاری از کشورهای جهان، مانند ایران، اجرا می‌شود. در این چارچوب، برای نیروی کار در زمان اشتغال مبلغی به‌عنوان حق‌بیمه پرداخت می‌شود تا در زمان بیکاری و از دست دادن درآمد، بتواند از مقرری بیکاری استفاده کند. براین‌اساس، مقرری بیکاری ابزار مهمی است که در هنگام بحران‌های اقتصادی می‌تواند برای تأمین امنیت درآمدی بیکارشدگان و جلوگیری از پیامدهای اجتماعی و اقتصادی ناشی از بیکاری استفاده شود. به همین دلیل، با وقوع بیکاری‌های گسترده در پی بحران کرونا، بسیاری از کشورها، از جمله ایران، از ظرفیت این ابزار برای حمایت از بیکاران بهره بردند.

در ایران، طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا به مدت ۳ ماه (اسفند ۱۳۹۸ تا اردیبهشت ۱۳۹۹) اجرا شد که ضمن تسهیل شرایط برخورداری، امکان ثبت غیرحضور درخواست برای مقرری بیکاری را برای اولین بار مهیا می‌کرد. هدف این گزارش ارزیابی طرح یادشده با استفاده از تحلیل اسنادی و مصاحبه با خبرگان و مطلعان کلیدی است. ویژگی اصلی تحلیل ارزیابی این است که سیاست‌ها و برنامه‌های موجود در هر زمینه را به رسمیت می‌شناسد و به دنبال آن است که مشخص کند چگونه و چرا آن‌ها موفق و

## ۱. روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش از لحاظ هدف کاربردی و از نظر روش توصیفی تحلیلی است که در پی ارزیابی طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا و در بازه زمانی اسفند ۱۳۹۸ تا اردیبهشت ۱۳۹۹ در ایران انجام شده است. ارزیابی سیاست جزئی مهم از فرایند سیاست‌گذاری<sup>۱</sup> است که به بررسی تمامی مراحل فرایند سیاست‌گذاری برای یافتن ایرادات و مشکلات آن می‌پردازد (براون‌سان و همکاران، ۲۰۰۹، نقل از اسمعیل‌زاده و همکاران، ۱۴۰۰). تعریف‌های متنوع و متعددی در خصوص مفهوم ارزیابی ارائه شده است (برای مطالعه بیشتر رک به: امامی میبدی، ۱۳۹۱)، باین‌حال، تعریف هاوالت و رامش (۱۳۸۰) از ارزیابی، هم‌گسترده و هم‌مفید است. این نویسندگان ارزیابی سیاست را به ۳ مقوله ارزیابی اداری، ارزیابی قضایی و ارزیابی سیاسی تقسیم می‌کنند. ارزیابی اداری جریان مسلط ادبیات ارزیابی است که به مسائلی چون کارایی، اثربخشی، فرایند و عملکرد سیاست می‌پردازد. ارزیابی قضایی به انطباق سیاست با قوانین و مقررات عام و در رأس آن قانون اساسی توجه دارد که از طریق بازرسی و رسیدگی به شکایات انجام می‌شود. درنهایت، ارزیابی سیاسی از قضاوت شهروندان درباره سیاست تا مشورت با اعضای زیرنظام سیاسی درباره مزایا و معایب آن نوسان دارد.

باتوجه به گستردگی تعریف هاوالت و رامش (۱۳۸۰)، در گزارش حاضر از این چارچوب برای ارزیابی طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا استفاده می‌شود. در این راستا، موضوع چالش‌برانگیز برای

قانون یکی از مترقی‌ترین جنبه‌های نظام تأمین اجتماعی کشور است، گرچه از نظر مدیریت منابع و مصارف صندوق بیمه بیکاری ابهاماتی وجود دارد.<sup>۱</sup>

باتوجه به اینکه این قانون مهم‌ترین ابزار در حوزه حمایت از بیکاران در کشور است، محور طرحی برای حمایت از بیکارشدگان در شرایط کرونا قرار گرفت. جزئیات طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا و فرایند اجرای آن در مطالعه‌ای توسط اکبرپور روشن (۱۳۹۹ الف) ارائه شده است. اما این گزارش در پی پاسخ به این پرسش است که این طرح بر بستر قانون بیمه بیکاری چه نقاط ضعف و قوتی داشته است و چه درس‌هایی را می‌توان از این تجربه اقتباس کرد. برای این منظور، با استفاده از داده‌ها و گزارش‌های موجود و همچنین مشاهدات میدانی و مصاحبه با دست‌اندرکاران در طرح، در چارچوب تعریف هاوالت و رامش (۱۳۸۰) از ارزیابی، طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا در ابعاد مختلف اداری، قضایی و سیاسی بررسی می‌شود. در ارزیابی اداری، باتوجه به موجودی داده و اطلاعات، از معیارهای معرفی‌شده توسط سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (۲۰۲۱) استفاده می‌شود.

گزارش در ۶ بخش تنظیم شده است. پس از مقدمه، در بخش ۲ روش تحقیق و در بخش ۳ مختصری از زمینه حمایت از بیکاران در ایران ارائه شده است. در بخش ۴ به معرفی و جزئیات طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا پرداخته شده است. بخش ۵ به ارزیابی طرح از جنبه‌های اداری، قضایی و سیاسی اختصاص یافته است. درنهایت، در بخش ۶ جمع‌بندی و پیشنهادات سیاستی ارائه شده است.

۲. فرایند سیاست‌گذاری شامل شناخت مسئله یا مشکل، ارجاع و طرح مسئله در سازمان‌های عمومی، طراحی و تدوین سیاست، قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به سیاست، ابلاغ و اجرای سیاست عمومی و درنهایت ارزشیابی سیاست اجراشده و کسب اطلاعات از بازتاب عملیات اجراشده است (عباسی و همکاران، ۱۳۹۷).

۱. برخی از مطالعات به بررسی ویژگی‌ها و ابعاد گوناگون قانون بیمه بیکاری در ایران و تطبیق آن با کشورهای منتخب پرداخته‌اند. برای نمونه، مدرسی‌عالم و داوودی (۱۳۹۵) و مرتضوی (۱۳۹۷) را ببینید.

در چارچوب یادشده از داده‌های حاصل از مطالعات کتابخانه‌ای و نیز مصاحبه با نخبگان و مطلعان کلیدی استفاده شده است. جامعه آماری مقامات مسئول، مدیران و متخصصین و پژوهشگرانی بودند که در حوزه بیمه بیکاری و اشتغال فعال بوده‌اند و شناسایی اعضای نمونه تحقیق با روش نمونه‌گیری غیراحتمالی از نوع گلوله‌برفی انجام شده است. به این صورت که براساس پیشنهاد اعضای نمونه در ابتدای ورود به میدان تحقیق، مصاحبه‌شونده بعدی معرفی و نمونه تا رسیدن به اشباع نظری بزرگ‌تر شده است. درنهایت، اعضای نمونه در این تحقیق شامل عضو هیئت‌مدیره سازمان تأمین اجتماعی؛ رئیس وقت مرکز فناوری اطلاعات، ارتباطات و تحول اداری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ مدیرکل وقت حمایت از مشاغل و بیمه بیکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ مدیرکل امور بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی؛ ۲ نفر از اقتصاددانان بازار کار و متخصص سیاست‌گذاری عمومی بوده‌اند. این مصاحبه‌ها با تکنیک مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته در تابستان و زمستان ۱۳۹۹ به شکل حضوری و مجازی انجام شده است.

## ۲. زمینه حمایت از بیکاران در ایران

قانون بیمه بیکاری مصوب سال ۱۳۶۹ مهم‌ترین و اصلی‌ترین قانون حمایتی در خصوص بیکاران در ایران است.<sup>۹</sup> مطابق با ماده ۲ قانون یادشده، آن دسته از بیمه‌شدگانی که به‌طور غیرارادی شغل خود را از دست می‌دهند می‌توانند از مقرری بیمه بیکاری استفاده کنند. موضوع مهمی که باید مورد توجه قرار گیرد این است که با وجود روند کلی

تحقق هدف مدنظر این گزارش انتخاب معیارهای ارزیابی اداری است؛ اینکه از بین معیارهای مختلف و متنوع، کدام معیارها برگزیده شوند. برای این منظور، معیارهای مختلف ارزیابی بررسی شدند و درنهایت، معیارهای شش‌گانه سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (۲۰۲۱)، به‌عنوان مهم‌ترین و پرکاربردترین معیارهای ارزیابی که در چند بازه زمانی مورد بررسی و تکمیل قرار گرفته‌اند، مدنظر این پژوهش قرار گرفتند. این معیارها به شرح زیر هستند:

۱. سنخیت<sup>۳</sup>: اهداف و الگوی مداخله به چه میزانی به نیازها، سیاست‌ها و اولویت‌های ذی‌نفعان، کشور و نهادها پاسخ می‌دهد و با تغییر وضعیت هم به همین منوال پاسخ‌گو است؟

۲. انسجام<sup>۴</sup>: مقدار سازگاری مداخله با سایر مداخلات در کشور، بخش یا نهاد چقدر است؟

۳. اثربخشی<sup>۵</sup>: میزان تحقق یا احتمال تحقق اهداف و نتایج یک مداخله معین چقدر است؟

۴. کارایی<sup>۶</sup>: نتایج مداخله تا چه اندازه به روشی اقتصادی و به‌موقع حاصل شده است؟

۵. تأثیر<sup>۷</sup>: یک مداخله معین به چه میزان اثرات مثبت یا منفی قابل توجه، از قبل معین یا نامعین را ایجاد کرده یا ایجاد می‌کند؟

دوام<sup>۸</sup>: تا چه اندازه خالص مزایای مداخله تداوم می‌یابد؟

برای ارزیابی طرح مقرری بیکاری در بحران کرونا

- 
3. Relevance
  4. Coherence
  5. Effectiveness
  6. Efficiency
  7. Impact
  8. Sustainability

۹. صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز هم به اعضای خود مزایای بیکاری ارائه می‌کند، اما با توجه به جمعیت محدود مشمول، نمی‌تواند نقش مؤثری در بحران‌ها ایفا کند.

برای افراد متأهل یا متکفل، تا حداکثر ۴ فرد تحت تکفل، به ازای هر فرد، ۱۰ درصد حداقل مزد به این مقدار افزوده می‌شود. اما در هر صورت، مجموع دریافتی مقرری‌بگیر نباید از حداقل دستمزد کمتر و از ۸۰ درصد متوسط مزد یا حقوقش بیشتر باشد. این مبلغ، براساس تبصره ۶ ذیل بند «ب» ماده ۷، از پرداخت هرگونه مالیات معاف است. بنابراین، مقرری بیمه‌بیکاری در این صندوق کفایت قابل توجهی دارد و نسبت به کشورهای دیگر، حمایتی سخاوتمندانه از بیکارشدگان تحت پوشش ارائه می‌کند (برای مطالعه بیشتر ر.ک. به اکبرپور روشن، ۱۳۹۹ الف؛ مرتضوی، ۱۳۹۷).

مقرری‌بگیر بیمه‌بیکاری، علاوه بر دریافت مقرری، از مزایای جانبی دیگری هم برخوردار است: نخست اینکه بیمه‌شده و افراد تحت تکفل وی می‌توانند از خدمات درمانی استفاده کنند؛ دوم اینکه مدت دریافت مقرری به‌عنوان سابقه پرداخت حق بیمه لحاظ می‌شود، بدون اینکه از او و کارفرما در دوره مقرری‌گیری حق بیمه دریافت شود و سوم اینکه شرکت در کلاس‌های آموزش فنی و حرفه‌ای به هزینه صندوق بیمه‌بیکاری است و مقرری‌بگیر بابت آن هزینه نمی‌پردازد.

### ۳. طرح مقرری بیکاری در بحران کرونا در ایران

اعمال محدودیت‌های مختلف بر فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی برای کاهش تعاملات و تماس‌های انسانی جهت کنترل شیوع ویروس کرونا، بیکاری در کشور را به حد چشمگیری افزایش داد؛ در اسفند ۱۳۹۸، کسب‌وکارهای آسیب‌دیده از بحران کرونا معادل ۴۸۳۸۹۸۲ نفر شغل (معادل ۲۰/۳۲ درصد از اشتغال کل) برآورد

صعودی تعداد مقرری‌بگیران صندوق بیمه بیکاری از زمان تأسیس تاکنون (۳۷۵۷ نفر در سال ۱۳۶۶ و ۲۱۳۹۸۲ نفر در سال ۱۳۹۹)، نسبت این افراد به تعداد بیکاران کشور بسیار کم است (کمتر از ۸ درصد در بهترین حالت)، زیرا قانون بیمه بیکاری تنها بیمه‌شدگان اجباری سازمان تأمین اجتماعی را تحت شمول دارد؛ کسانی که مشمول قانون کار و قانون تأمین اجتماعی و دارای رابطه مزدبگیری با کارفرما هستند. شواهد نشان می‌دهد تعداد این افراد در سال ۱۳۹۹، معادل ۱۰۰۷۸۰۷۳ نفر بوده است (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۹ الف) که باتوجه به تعداد ۲۳۲۶۳۰۴۷ نفر شاغل کشور در این سال (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۹)، تنها حدود ۴۳ درصد از شاغلین در سال ۱۳۹۹ مشمول حمایت صندوق بیمه بیکاری بوده و ۶۷ درصد باقی‌مانده شاغلین (عمدتاً فعال در بخش رسمی) از این نوع حمایت محروم بوده‌اند.

نرخ حق بیمه بیکاری ۳ درصد مزد بیمه‌شده است که کلاً توسط کارفرما تأمین و پرداخت می‌شود. یکی از شرایط مهم استحقاق بیمه‌شدگان بیکار، مطابق با ماده ۶ قانون، این است که قبل از بیکار شدن حداقل ۶ ماه سابقه پرداخت حق بیمه را داشته باشند (به‌غیر از بیمه‌شدگانی که در اثر حوادث قهریه و غیرمترقبه بیکار شده‌اند).<sup>۱۰</sup> مدت برخورداری از مقرری بیمه بیکاری، بسته به سابقه شغلی بیمه‌شده و وضعیت تأهل، از ۶ ماه (برای مجردین با سابقه ۶ تا ۲۴ ماه) تا ۵۰ ماه (برای متأهلین با سابقه ۲۴۱ ماه به بالا) می‌تواند متغیر باشد. میزان مقرری روزانه بیمه‌شده بیکار نیز معادل ۵۵ درصد متوسط مزد یا حقوق روزانه بیمه‌شده در ۹۰ روز قبل از بیکاری است که

۱۰. برای کارگران قراردادی، حداقل ۱ سال سابقه پرداخت حق بیمه در آخرین کارگاه باید وجود داشته باشد.

بود که به تدریج اصلاح شدند و سامانه را به سمت هوشمندسازی سوق دادند. راه اندازی این سامانه بستر الکترونیکی سازی فرایند بیمه بیکاری و تغییر روش سنتی حضوری را مهیا کرد.

### ۲-۳. شرایط احراز و فرایند رسیدگی

به موجب طرح جدید، مقرری بیکاری، برای تمام افرادی که مشمول قانون بیمه بیکاری بودند، به صورت غیرارادی در ماه های اسفند ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۹ بیکار شده بودند، و حق بیمه دی ۱۳۹۸ برای آن ها پرداخت شده بود، بدون بررسی، برقرار شد؛ در واقع، بیکاری ناشی از شیوع کرونا در قالب حوادث غیرمترقبه (موضوع تبصره ۲ ماده ۲ قانون بیمه بیکاری) قرار گرفت. به این ترتیب، شرط حداقل سابقه پرداخت حق بیمه برای استحقاق از میان برداشته شد و پرداخت یک ماه حق بیمه (دی ۱۳۹۸) مبنای استحقاق افراد قرار گرفت. همین امر منجر به این شده بود که ۷۳۰ هزار نفر تحت حمایت طرح قرار گیرند که حدوداً ۳ برابر تعداد مقرری بگیران در سال گذشته بوده است (۲۴۷ هزار نفر).

### ۳-۳. فرمول محاسبه مقرری بیکاری و منابع تأمین مالی

باتوجه به تعداد بسیار زیاد مشمولین مقرری بیمه بیکاری در شرایط کرونا، با درآمدهای صندوق بیمه بیکاری امکان تأمین هزینه های مربوط به پرداخت مقرری به این تعداد مشمولین وجود نداشت. براساس برآوردهای اولیه سازمان تأمین اجتماعی، هزینه پرداخت مقرری بیمه بیکاری، براساس فرمول قانون بیمه بیکاری، در خوش بینانه ترین سناریو ۵۲۵۶ میلیارد تومان و در بدبینانه ترین سناریو ۲۰۲۲۲

می شد (سهیلی و همکاران، ۱۳۹۸). باتوجه به لزوم واکنش سریع، در دسترس ترین ابزار دولت برای حمایت از بیکارشدگان ناشی از کرونا تسهیل شرایط برخورداری صندوق بیمه بیکاری به منظور افزایش تعداد مشمولین این صندوق به طور موقت بود. به موجب مصوبات ستاد ملی مقابله با کرونا، در حمایت از کارگرانی که به دلیل کرونا شغل خود را به صورت دائمی یا موقتی از دست می دادند، پرداخت مقرری بیکاری برای ۳ ماه (اسفند ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۹) با تسهیل شرایط احراز برای مشمولین قانون کار، قانون تأمین اجتماعی و قانون بیمه بیکاری مد نظر قرار گرفت، تصمیمی که به طور گسترده اطلاع رسانی شد.

علاوه بر این، نظر به برآوردهای اولیه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از تعداد ریزش ها در بین بیمه شدگان صندوق بیمه بیکاری (حدود ۷۰۰۰۰۰ ریزش در کارگاه های تحت پوشش تا پایان فروردین سال ۱۳۹۹)، و باتوجه به محدودیت های ایجاد شده در تعاملات انسانی برای کنترل شیوع کرونا، سامانه های آنلاین به منظور ثبت نام متقاضیان طراحی و راه اندازی شد.

### ۳-۱. راه اندازی سامانه ثبت درخواست بیمه بیکاری

پیش از شیوع کرونا در کشور، فرایند ارائه درخواست برای برقراری بیمه بیکاری به صورت حضوری بود. با آغاز بحران کرونا، سامانه ثبت درخواست بیمه بیکاری از ۲۱ اسفندماه ۱۳۹۸ توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی راه اندازی شد تا ثبت الکترونیکی درخواست ها جایگزین مراجعه حضوری شود. از آنجایی که سامانه به سرعت راه اندازی شده بود، در طول اجرا با اشکالاتی مواجه

### ۳-۴. فرایند رسیدگی به درخواست مقرر بیمه بیکاری در شرایط کرونا

فرایند پالایش درخواست‌ها تا پرداخت مقرر بیمه واجدین شرایط در تصویر شماره ۱ نمایش داده شده است.

در این بخش، سیاست حمایت از بیکاران در مواجهه با بحران کرونا در ایران از ابعاد مختلف اداری، قضایی و سیاسی ارزیابی می‌شوند.

### ۳-۴-۱. ارزیابی اداری

**سنخیت:** سنخیت ۴ بعد دارد: پاسخ‌گویی به نیازها و اولویت‌ها؛ حساسیت و واکنش به زمینه؛ کیفیت طراحی و پاسخ‌گویی در طول زمان. در جدول شماره ۱ نتایج حاصل از ارزیابی طرح از این ۴ بعد ارائه شده است.

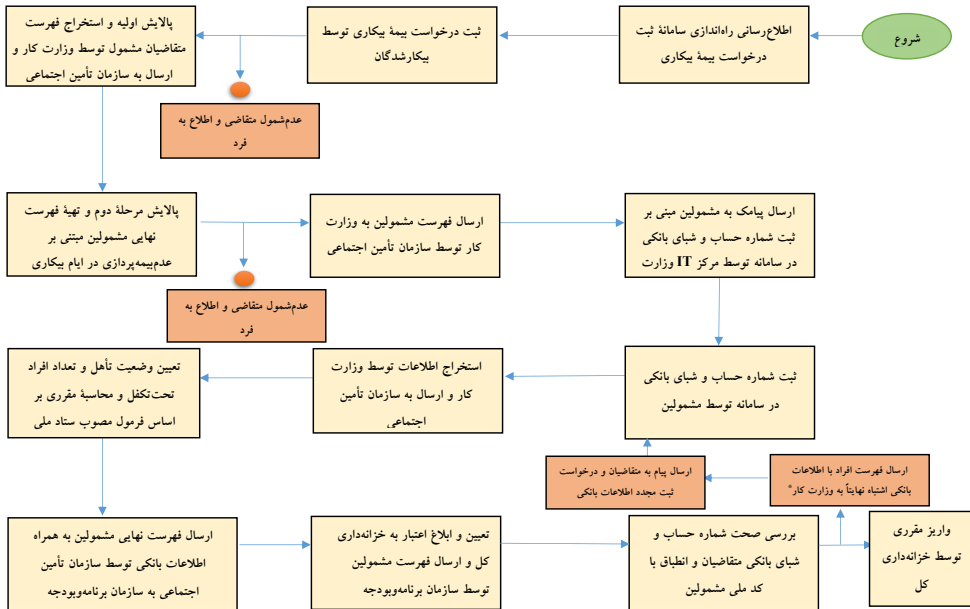
**انسجام:** انسجام ۲ بُعد اصلی دارد: انسجام بیرونی و انسجام درونی. در بعد انسجام بیرونی انطباق با اسناد مرتبط بین‌المللی مدنظر است. در خصوص حمایت از بیکاران ۲ مقاله‌نامه مرتبط اصلی در سازمان بین‌المللی کار عبارت‌اند از: مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ با عنوان «حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی» و مقاله‌نامه شماره ۱۶۸ تحت عنوان «ارتقای اشتغال و حمایت در برابر بیکاری». همچنین، توصیه‌نامه شماره ۱۷۶ که در راستای مقاله‌نامه شماره ۱۶۸ ارائه شده و توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ در خصوص «کف حمایت اجتماعی» هم مضامینی از حمایت از بیکاران را در خود دارند. در بعد انسجام درونی یکپارچگی و هم‌افزایی در طرح‌های مشابه داخلی مدنظر است. در جدول شماره ۲ نتایج حاصل از ارزیابی طرح از ۲ بعد انسجام ارائه شده است.

میلیارد تومان می‌شد (برای کسب اطلاعات بیشتر، ر. ک. اکبرپور روشن، ۱۳۹۹ ب). از آنجایی که از یک طرف، بیکاری گسترده ناشی از کرونا یک شرایط غیرمترقبه و از نوع بحران محسوب می‌شد که ورود و کمک دولت را ضروری می‌ساخت و از طرف دیگر، صندوق بیمه بیکاری خود با کسری مواجه بود<sup>۱۱</sup>، مقرر شد اعتباری به میزان ۳ هزار میلیارد تومان توسط سازمان برنامه‌وبودجه از محل صندوق توسعه ملی به طرح اختصاص یابد.

در پی این مصوبه، دستورالعمل اجرایی پرداخت مقرر بیمه بیکاری در شرایط کرونا تنظیم و در ستاد ملی مقابله با کرونا تصویب شد که فرمول متفاوتی نسبت به فرمول قانون بیمه بیکاری برای محاسبه مقرر تعیین می‌کرد. براساس این دستورالعمل، مقدار مقرر برابر بود با ۵۵ درصد حداقل دستمزد به اضافه ۵ درصد حداقل دستمزد به‌ازای هر فرد تحت تکفل، تا سقف ۴ نفر، ضربدر نسبت روزهای بیکاری در ماه به کل روزهای ماه. براساس این دستورالعمل، سازمان تأمین اجتماعی در طی دوره پرداخت به مشمولین، موظف به ارائه خدمات درمانی و سایر تعهدات مندرج در قانون تأمین اجتماعی و احراز شرایط مقرر قانونی براساس مدت سابقه بیمه‌پردازی افراد کمافی‌السابق بود. همچنین پس از پرداخت حق بیمه توسط سازمان برنامه‌وبودجه، مدت دریافت مقرر بیکاری شرایط کرونا جزء سوابق پرداخت حق بیمه محسوب و مدت مذکور از استحقاق مقرر موضوع ماده ۷ قانون بیمه بیکاری کسر می‌شد.

۱۱. کسری انباشته صندوق بیمه بیکاری به بیش از ۸۰۰ میلیارد تومان در پایان سال ۱۳۹۸ افزایش یافته بود (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۹ ب).





\* فهرست به سازمان برنامه‌ویزچه، سازمان تأمین اجتماعی، و از آنجا به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ارسال می‌شد.

### تصویر ۱. فرایند رسیدگی به درخواست مقرری بیمه بیکاری در شرایط کرونا

**دوام:** دوام شامل فراهم کردن محیط، تداوم آثار مثبت، و ریسک‌ها و بده‌بستان‌هاست. ارزیابی طرح از نظر دوام در جدول شماره ۶ ارائه شده است.

### ۳-۴-۲. ارزیابی قضایی

بر اساس اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی، برخورداری از تأمین اجتماعی در مقابل ریسک‌هایی چون بیکاری حقی همگانی است و دولت مکلف است از محل درآمدهای عمومی و درآمد حاصل از مشارکت مردم، این حمایت را به تمام بیکاران ارائه کند. علاوه بر این، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۸۳، برقراری نظام تأمین اجتماعی با انواع حمایت‌ها شامل حمایت در برابر بیکاری را مدنظر دارد. بر اساس تبصره ۱ ماده ۱

**اثربخشی:** اثربخشی شامل ۴ بعد اصلی است: تحقق اهداف، اهمیت نسبی نتایج حاصل شده، نتایج متفاوت در بین گروه‌ها و شناخت عوامل اثرگذار بر خروجی‌ها. ارزیابی طرح بر اساس ۴ بعد اثربخشی در جدول شماره ۳ ارائه شده است.

**کارایی:** کارایی شامل ۳ حوزه مهم کارایی اقتصادی، کارایی عملیاتی و به‌موقع بودن است. ارزیابی طرح بر اساس این ۳ بعد در جدول شماره ۴ ارائه شده است.

**تأثیر:** تأثیر شامل مفاهیمی، مانند اهمیت و اثرات سطح بالاتر، تأثیرات متفاوت، اثرات از قبل تعیین‌نشده و تغییرات تحول‌آفرین است. ارزیابی طرح از نظر تأثیر در جدول شماره ۵ ارائه شده است.

جدول ۱. ارزیابی طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا از نظر سنخیت

بُعد سنخیت	شرح نتیجه	ارزیابی
پاسخ‌گویی به نیازها و اولویت‌ها	غیرحضورسازی فرایند درخواست تا پرداخت مقرری بیکاری انجام شد. متجر به تسهیل شرایط برخورداری از مقرری برای بیکارشدگان مشمول شد. بیشتر بیکاران ناشی از کرونا (مانند خویش‌فرمایان، آزادکاران و شاغلین در بخش غیررسمی) را تحت پوشش نداشت.	اجرای طرح، باتوجه‌به تعطیلی شعب یا دورکاری کارکنان و به‌منظور کنترل شیوع ویروس هم ضرورت و هم اولویت داشته است و توانست به نحو مناسبی به نیاز غیرحضورسازی فرایند پاسخ دهد. حمایت از بیکاران در شرایط کرونایی یک اولویت محسوب می‌شود، اما طرح به دلیل پوشش محدود، نمی‌توانست کاملاً به این نیاز پاسخ دهد.
حساسیت و واکنش به زمینه	در واکنش به بیکاری گسترده ناشی از کرونا و احتمال قرار گرفتن بیکارشدگان در معرض فقر اجرا شد. تنها ظرفیت موجود برای حمایت از بیکاران طرح بیمه بیکاری بوده است.	واکنش انجام‌شده سریع و در حد ظرفیت‌ها و زمینه‌های موجود ارزیابی می‌شود.
کیفیت طراحی	در طول اجرا اشکالاتی در سامانه به وجود آمد که برخی از آن‌ها در فرایند اجرا اصلاح شد. عنوان طرح غیردقیق، و نحوه اطلاع‌رسانی مبهم بود که این تصور را برای بسیاری از بیکارشدگان غیرمشمول ایجاد کرد که آن‌ها نیز می‌توانند از مزایای طرح برخوردار باشند. میزان مقرری به مقدار بسیار کمتری نسبت به قانون بیمه بیکاری تعیین شد. کسانی که خود به‌طور طبیعی تحت حمایت طرح بیمه بیکاری قرار می‌گرفتند، در طرح جدید با سطح پایین‌تری از حمایت مواجه شدند. کسانی که تحت پوشش هیچ طرحی نبوده‌اند، بدون حمایت رها شدند.	طراحی از نظر فرایند اجرا، نحوه اطلاع‌رسانی، ایفای نقش در حوزه توانمندسازی بیکاران برای بازگشت به کار، شمول متقاضیان دارای استحقاق از نظر قانون بیمه بیکاری و فرمول محاسبه مقرری با ضعف‌هایی اساسی مواجه بوده است.
پاسخ‌گویی در طول زمان	سامانه در طول اجرای طرح (۳ ماهه اسفند ۱۳۹۸ تا اردیبهشت ۱۳۹۹) در پاسخ به اشکالات فنی اصلاح شد. تطابق یا اصلاح قابل‌توجهی باتوجه‌به تأخیر در پرداخت، مقدار کم مقرری، افزایش مدت برخورداری و غیره انجام نشد.	پاسخ‌گویی از نظر هوشمندسازی سامانه قابل‌قبول، اما از نظر اصلاح طرح ضعیف ارزیابی می‌شود.

۱. در یک نظرسنجی از متقاضیان مقرری بیکاری، در پاسخ به این پرسش که «یا از طرف دولت (سازمان آموزش فنی‌حرفه‌ای) به‌منظور پیدا کردن شغل، آموزش خاصی برای شما در نظر گرفته شد»، بیش از ۹۹ درصد پاسخ‌گویان اذعان کردند که از چنین آموزش‌هایی برخوردار نبوده‌اند (مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۹۹ ب).

## جدول ۲. ارزیابی طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا از نظر انسجام

بُعد انسجام	شرح نتیجه	ارزیابی
انسجام بیرونی	<p>طرح در بهترین حالت تنها ۴۳ درصد از شاغلین کشور در سال ۱۳۹۹ را شامل می‌شد. درحالی‌که شمول طرح نباید براساس مقاله‌نامه ۱۰۲ از ۵۰ درصد تمام شاغلین و براساس مقاله‌نامه شماره ۱۶۸ از ۸۵ درصد کمتر باشد.</p> <p>مدت انتظار حداقل ۴۵ روز با احتساب تأخیر یک‌ماهه مربوط به پالایش دوم بوده است (گاهی به بیش از ۳ ماه هم انجامید). درحالی‌که براساس استانداردها، مدت انتظار نباید از ۷ الی ۱۰ روز پس از توقف درآمد بیشتر باشد.</p>	<p>طرح از نظر میزان شمول و مدت انتظار چندان مطابق با استانداردهای بین‌المللی تنظیم نشده بود.</p>
انسجام درونی	<p>درصد بالایی از مشمولین طرح هم‌زمان تحت پوشش طرح‌های حمایتی دیگری هم قرار داشته‌اند. براساس اطلاعات موجود در پایگاه ملی اطلاعات رفاه ایرانیان، ۹۳/۴ درصد از متقاضیان طرح در فروردین ۱۳۹۹ یارانه دریافت کرده بودند، ۷۲/۷ درصد از آن‌ها در خرداد ۱۳۹۹ یارانه معیشتی گرفته بودند و ۰/۲ درصد از آن‌ها از یارانه معیشت کرونا هم بهره‌مند بودند (مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۹۹ الف).</p> <p>غیرحضورسازی فرایند درخواست تا پرداخت مقرری بیکاری با همکاری نهادهای مجری در یک بازه زمانی کوتاه انجام شد.</p>	<p>تقریباً هیچ انسجامی بین طرح و سایر طرح‌های موازی با هدف مبارزه با فقر (یارانه‌های معیشتی، یارانه معیشت کرونا، یارانه‌های هدفمندی، مساعدت‌های نهادهای حمایتی نظیر سازمان بهزیستی و غیره) وجود نداشت.</p> <p>در اجراء، سطح قابل‌قبولی از انسجام و هماهنگی بین نهادهای مجری طرح (به‌ویژه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، و سازمان تأمین اجتماعی) وجود داشت.</p>

متقاضیان تا حدود زیادی از فرایند ثبت‌نام در طرح مقرری بیکاری رضایت داشته‌اند (حدود ۷۰ درصد)، از مبلغ مقرری و خروجی طرح رضایت کافی را نداشته‌اند (بیش از ۸۰ درصد ناراضی).

#### ۴. جمع‌بندی و پیشنهادات سیاستی

این تحقیق با هدف ارزیابی طرح مقرری بیکاری کرونا، اجراشده در ماه‌های اسفند ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۹ در ایران تدوین شد. برای تحقق هدف پژوهش، با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و همچنین مشاهدات میدانی و مصاحبه با مطلعان کلیدی، در چارچوب تعریف هاوالت و رامش (۱۳۸۰) از ارزیابی، طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا از ابعاد مختلف اداری، قضایی و سیاسی بررسی شد.

این قانون «برخورداری از تأمین اجتماعی به‌نحوی که در این قانون می‌آید حق همه افراد کشور و تأمین آن، تکلیف دولت محسوب می‌شود». بنابراین، حمایت از بیکاران در شرایط کرونا قانوناً تکلیف دولت بوده است. از آنجایی که بیکاری ناشی از کرونا از نتایج بحران محسوب می‌شد، براساس بند ج ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دولت باید در تأمین مالی طرح مشارکت می‌کرد. بنابراین به نظر می‌رسد از نظر قانونی طرح مطابق با قوانین بالادستی طراحی و اجرا شده است.

#### ۳-۴-۳. ارزیابی سیاسی در سطح ذی‌نفعان

همان‌گونه که تصویر شماره ۲ نشان می‌دهد، براساس نظرسنجی‌های صورت‌گرفته، گرچه

جدول ۳. ارزیابی طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا از نظر اثربخشی

بُعد اثربخشی	شرح نتیجه	ارزیابی
تحقق اهداف	<p>به نظر می‌رسد ۳ هدف اصلی طرح عبارت بوده است از: افزایش پوشش بیکارشدگان، ارائه حمایت مالی به بیکارشدگان و جلوگیری از مراجعه حضوری متقاضیان.</p> <p>بیش از ۸۵۰ هزار نفر در سامانه ثبت‌نام کردند که از بین آن‌ها بالغ بر ۷۳۰ هزار نفر مشمول مقرری شدند. این در حالی بود که متوسط ۵ ساله تعداد مقرری‌بگیران صندوق از ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸ حدود ۲۱۶ هزار نفر بوده است (تعداد مقرری‌بگیران حدود ۳/۴ برابر متوسط ۵ ساله صندوق بیمه بیکاری بود).</p> <p>پرداخت‌ها با تأخیر انجام شده بود و این تأخیر برای برخی، به‌ویژه مقرری‌بگیران اسفند، بسیار طولانی بود.</p>	<p>طرح در افزایش گستره پوشش در بین بیمه‌شدگان مشمول و همچنین جلوگیری از مراجعه حضوری عملکرد قابل‌قبولی داشته، اما حمایت ارائه‌شده به مشمولین چندان کافی و به‌موقع نبود.</p>
اهمیت نسبی نتایج حاصل‌شده	<p>طرح بیشتر به‌سوی گسترش پوشش هدف‌گذاری شده بود تا کفایت.</p>	<p>جهت‌گیری طرح به گسترش پوشش نسبت به کفایت مقرری قابل‌دفاع است، اما باتوجه به عدم‌شمول گروه‌های زیادی از بیکاران ناشی از کرونا، مزایای پوشش حداکثری محقق نشد.</p>
نتایج متفاوت در بین گروه‌ها	<p>برای گروهی از بیکارشدگان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی اجرا شد.</p> <p>رویه و فرایند محاسبه و پرداخت مقرری برای تمامی افراد مشمول یکسان بوده است.</p> <p>مقرری براساس وضعیت تأهل، تعداد افراد تحت تکفل و تعداد روزهای بیکاری در ماه تعیین می‌شد.</p>	<p>طرح دارای تبعیض مثبت به نفع مشمولین سرپرست خانوار بوده است، ولی در فرایند و اجرا تبعیضی وجود نداشت.</p>
عوامل مؤثر بر خروجی‌ها	<p>مهم‌ترین محدودیت در طرح از مشکلات مالی و کسری بودجه دولت ناشی می‌شد.</p> <p>فشار ناشی از تحریم‌ها و افزایش نرخ ارز و همچنین افزایش حجم نقدینگی تورم و هزینه‌های زندگی را افزایش داده بود.</p>	<p>عوامل اقتصادی نظیر تورم و کسری بودجه مهم‌ترین محدودیت‌های طراحی و اجرای مناسب طرح و بنابراین حصول خروجی‌های مطلوب ارزیابی می‌شوند.</p>

بیمه) دستاوردی نداشت. همچنین طرح در پوشش کافی و به‌موقع شکاف بین سطح درآمد قبل و بعد بیکاری مشمولین موفقیت‌چندانی نداشت. باتوجه به اینکه در شرایط بحران و کمبود منابع مالی، توصیه می‌شود گسترش پوشش نسبت به افزایش کفایت مزایا مدنظر قرار گیرد، جهت‌گیری طرح به افزایش پوشش قابل‌دفاع است، اما اینکه گستره پوشش شامل بسیاری از گروه‌های آسیب‌دیده بدون بیمه

در ارزیابی اداری، با استفاده از معیارهای معرفی‌شده توسط سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه نشان داده شد که طرح در شرایط پیش‌آمده هم ضرورت و هم اولویت داشت و با سرعت قابل‌قبولی هم طراحی و اجرا شد. این طرح از نظر گسترش پوشش در بین بیکارشدگان تحت پوشش بیمه و کاهش مراجعات به شعب نتایج قابل‌قبولی به همراه داشت، اما در پوشش سایر شاغلان آسیب‌دیده از کرونا (فاقد

## جدول ۴. ارزیابی طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا از نظر کارایی

ارزیابی	شرح نتیجه	بُعد کارایی
منابع در نظر گرفته شده برای طرح به طور کارایی مصرف نشدند.	شرایط برای برخورداری از مقرری مبتنی بر منابع دولتی برای برخی افراد دارای تمکن مالی فراهم شد. به طور مثال، براساس اطلاعات پایگاه ملی اطلاعات رفاه ایرانیان، ۳۳ درصد متقاضیان در ۳ دهک بالایی سرانه بانکی خانوار قرار داشته‌اند (مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۹۹ الف).	کارایی اقتصادی
پویایی و کارایی عملیاتی صرفاً در حوزه هوشمندسازی سامانه وجود داشته است، اما سایر اشکالات در تمام طول اجرای طرح برطرف نشدند. رویکرد حمایت در جهت حفظ رابطه اشتغال نبوده است.	برخی اشکالات فنی در طول اجرای طرح منجر به اصلاحاتی در سامانه و یا نحوه اخذ اطلاعات شد. اشکالاتی مانند تأخیر در پرداخت‌ها در تمام مدت اجرای طرح اصلاح نشد. ابتدا، طرح حمایت از بیکاران معرفی و در سطح بسیار گسترده‌ای اطلاع‌رسانی شد و سپس طرح‌های حمایت از مشاغل مانند ارائه تسهیلات معرفی شدند.	کارایی عملیاتی
گرچه طرح از نظر غیرحضور سازی فرایند به موقع ارزیابی می‌شود، طرح در ارائه حمایت‌ها به بیکاران مشمول به موقع نبود.	طرح سریعاً در واکنش به بحران اجرا شد. به چند دلیل پرداخت‌ها دیر انجام شد: هوشمند نبودن سامانه در وهله اول و ثبت تقاضای غیرمشمولین که پالایش متقاضیان از نظر شمول قانونی را ضروری کرد؛ عدم اخذ اطلاعات بانکی متقاضیان به هنگام ثبت نام و دریافت آن در مرحله دیگر؛ عدم اتصال سامانه به بانک‌ها و فرایند تصحیح اطلاعات ثبت شده برخی از متقاضیان؛ پرداخت مقرری‌ها از طریق خزانه که منوط به تعیین و ابلاغ اعتبار توسط سازمان برنامه بودجه به آن بود؛ تأخیرات ماهوی و ذاتی اجرای طرح (مانند ضرورت تأخیر ۱ ماهه در پالایش دوم، و رایزنی با نهادهای مربوطه در طراحی، اجرا و تخصیص اعتبار).	به موقع بودن

۱. کارفرمایان برای پرداخت حق بیمه کارکنان خود ۱ ماه فرصت دارند.

محاسبه مقرری ضعف‌هایی اساسی وجود داشت که منجر به آسیب به اعتبار صندوق بیمه بیکاری و سازمان تأمین اجتماعی نزد بیمه‌شدگان در آن برهه شد. کمبود منابع و تورم از یکسو و نقص در سازوکار شناسایی بیکارشدگان نیازمند ازسوی دیگر مهم‌ترین عوامل عدم طراحی مناسب طرح و

نمی‌شد، عملاً عملکرد انتظاری مطلوب حاصل نشد.

همچنین در طراحی نیز از نظر فرایند اجرا، نحوه اطلاع‌رسانی، ایفای نقش در حوزه توانمندسازی بیکاران برای بازگشت به کار، شمول متقاضیان دارای استحقاق از نظر قانون بیمه بیکاری و فرمول

جدول ۵. ارزیابی طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا از نظر تأثیر

ارزیابی	شرح نتیجه	بُعد تأثیر
دستاوردهای طرح در پاسخ به مطالبه برای حمایت کافی از بیکاران کل کشور قابل قبول ارزیابی نمی‌شود.	مطالبه برای حمایت سریع از بیکاران به‌طور گسترده‌ای مطرح بود. تنها ابزار موجود برای حمایت از بیکاران صندوق بیمه بیکاری بود. منابع طرح از طریق بودجه دولت تأمین شد. طرح مانع از تحمیل فشار اضافی ناشی از بحران بر صندوق بیمه بیکاری و سازمان تأمین اجتماعی شد.	اهمیت
باتوجه‌به زمان دریافت مقرری و وضعیت مقرری‌بگیران، اثرگذاری طرح بر زندگی مشمولین متفاوت ارزیابی می‌شود.	افرادی که در یک زمان بیکار شده بودند، در یک زمان مقرری خود را دریافت نکردند.	تأثیرات متفاوت
به اعتبار صندوق بیمه بیکاری و سازمان تأمین اجتماعی آسیب وارد شد.	ذی‌نفعان سازمان تأمین اجتماعی را مسئول کمی مقدار و بی‌نظمی در پرداخت مقرری‌ها می‌دانستند.	اثرات از قبل تعیین‌نشده
طرح مقرری بیکاری تشویق‌گر اراده و جسارت مدیریتی برای برخی تحولات در حوزه حمایت از بیکاران در کشور شد. فرایند بیمه بیکاری پس از اجرای این طرح غیرحضورى شد.	غیرحضورى‌سازی فرایند درخواست تا پرداخت مقرری بیکاری تا قبل از این طرح سابقه نداشت. عدم‌پوشش بسیاری از بیکارشدگان ناشی از کرونا توسط طرح مقرری بیکاری، مدیران و کارشناسان این حوزه را به اجماع و اراده برای ایجاد طرح مساعدت بیکاری مبتنی بر آزمون وسع (تحت عنوان طرح مقرری بیمه بیکاری) رساند. به‌طوری‌که پیش‌نویس لایحه‌ای در سال ۱۳۹۹ در این زمینه تهیه شد.	تغییرات تحول‌آفرین

غیرحضورى بیمه بیکاری در خرداد ۱۳۹۹ و اجماع برای طراحی طرح مساعدت بیکاری مبتنی بر آزمون وسع، شد.

در ارزیابی قضایی نشان داده شد که از نظر قانونی طرح مطابق با قوانین بالادستی طراحی و اجرا شده است. همچنین در ارزیابی سیاسی در سطح ذی‌نفعان این نتیجه حاصل شد که گرچه متقاضیان تا حدود زیادی از فرایند ثبت‌نام در طرح مقرری بیکاری رضایت داشته‌اند، مبلغ مقرری و خروجی طرح به حد کافی راضی‌کننده نبود.

یافته‌های این پژوهش حامل پیشنهادهاتی برای متولیان حوزه رفاه و تأمین اجتماعی کشور است که در ذیل ارائه شده است.

همچنین عدم‌حصول خروجی‌های مطلوب بوده‌اند.

باتوجه‌به نتایج این پژوهش، به نظر می‌رسد منابع دولتی اختصاص‌یافته به طرح می‌توانست به‌طور کارآمدتری مصرف شود. یک گزینه جایگزین این بود که بیمه بیکاری به روال سابق اجرا شود و در عوض طرح مساعدتی مجزایی مبتنی بر آزمون وسع برای بیکارشدگان در شرایط کرونا معرفی شود. طرح‌های این‌چنینی معمولاً در شرایط کمبود منابع مالی رایج هستند (کیچون و ساموئل، ۱۹۹۵). باوجوداین، راه‌اندازی سامانه ثبت درخواست بیمه بیکاری و هوشمندسازی آن در فرصت زمانی کم یک نمونه موفق از همکاری بین‌سازمانی و درون‌سازمانی بوده که منجر به جرقه تحولاتی قابل‌توجه در حوزه حمایت از بیکاران، از جمله راه‌اندازی سامانه

## جدول ۶. ارزیابی طرح مقرری بیکاری در شرایط کرونا از نظر دوام

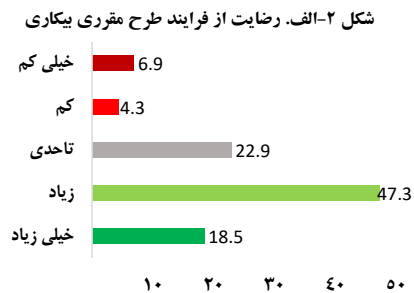
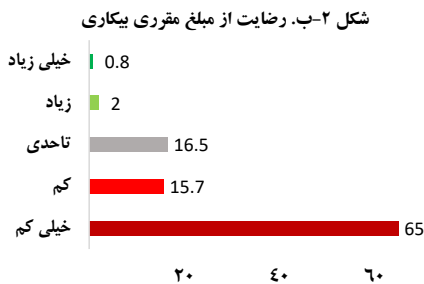
بُعد دوام	شرح نتیجه	ارزیابی
فراهم کردن محیط	طرح بسترساز غیرحضورى‌سازى فرایند بیمه بیکارى و ارائه لایحه مقررى بیمه بیکارى برای حمایت از بیکاران فاقد چتر حمایتی شد.	طرح در فراهم کردن محیط برای اصلاحات اساسی در حوزه بیمه بیکاری موفق بوده است.
تداوم آثار مثبت	طرح برای ۳ ماه پیش‌بینی شده بود. فرایند بیمه بیکاری غیرحضورى شده است.	آثار مثبت طرح در زمینه غیرحضورى‌سازى دوام داشته است، اما گسترش پوشش بعد از اجرای طرح، متوقف شد.
ریسک‌های احتمالی	منابع مالی دولت باتوجه به تحریم‌ها و شرایط بحران محدود است. پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان هنوز به‌طور کامل آماده نیست. شرایط تورمی کشور قدرت خرید را در طول زمان به تحلیل می‌برد.	کمبود منابع مالی، تورم و نبود داده‌های جامع مهم‌ترین محدودیت‌ها برای جلوگیری از تداوم اجرای طرح‌های مساعدتی برای حمایت از بیکاران فاقد پوشش هستند.

بُعد مهارت‌آموزی و کاریابی حمایت از بیکاران تحت پوشش بیمه بیکاری نیازمند توجه جدی است. ضروری است تأکید از حمایت مالی صرف به سمت ارائه حمایت‌های موردنیاز برای ایجاد زمینه اشتغال مجدد نیروی کار با استفاده از ظرفیت‌های سازمان فنی‌وحرفه‌ای کشور سوق یابد.

در سیاست‌گذاری‌های دولت هنگام بحران‌های این‌چنینی در وهله اول، باید بر سیاست‌های حفظ اشتغال تمرکز شود، به‌گونه‌ای که تعدیل نیرو آخرین

راه‌اندازی طرح مساعدتی حمایت از بیکاران نیازمند مبتنی بر آزمون وسع در کشور ضروری است که باید با تولید وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی طراحی و اجرا شود.

صندوق‌های اختیاری / اجباری مبتنی بر حساب‌های انفرادی برای شاغلین غیرمزدبگیر توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ایجاد شود، به‌نحوی که این اقشار بتوانند خود را درمقابل ریسک بیکاری بیمه کنند.



تصویر ۲. رضایت متقاضیان مقرری بیکاری در شرایط کرونا از طرح

منبع: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی (۱۳۹۹ب).

### مشارکت‌نویسندگان

مقاله یک نویسنده داشته است و تمامی بخش‌های مقاله حاصل کار ایشان است.

### تعارض منافع

بنابر اظهار نویسنده این مقاله تعارض منافع ندارد.

### تشکر و قدردانی

نویسنده مراتب قدردانی خود را از شرکت‌کنندگان بابت همکاری همه‌جانبه در گردآوری اطلاعات مقاله اعلام می‌کند. به‌طور ویژه، نویسنده از کمک‌ها و راهنمایی‌های آقایان دکتر حسن طایی، دکتر علی حیدری، دکتر روزبه کردونی، سید جواد رضوی، مسعود بابایی، مهدی شکوری و سرکار خانم دکتر زهرا کریمی موعاری سپاس‌گزار است.

انتخاب کارفرما باشد. برای این منظور، می‌توان از سیاست‌هایی نظیر یارانه دستمزد به کارفرمایان یا کارگران استفاده کرد.

طرح بیمه بیکاری موجود نیاز به اصلاحاتی برای بهبود توانگری مالی دارد که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- اصلاح تبصره ۲ قانون بیمه بیکاری و پوشش بیکاران ناشی از حوادث غیرمترقبه در طرح مساعدت بیکاران (در صورت تصویب این طرح)؛

- اصلاح بند الف ماده ۷ قانون بیمه بیکاری و کاهش سقف مدت برخورداری متناسب با تجربیات جهانی؛

- اصلاح بند ب ماده ۷ قانون بیمه بیکاری و ارتباط دادن مقدار مقرری با مدت بیکاری، به‌نحوی که با افزایش مدت بیکاری، مقدار مقرری کاهش یابد.

### ملاحظات اخلاقی

#### پیروی از اصول اخلاق پژوهش

در این مقاله کلیه اصول اخلاقی در نظر گرفته شده است. شرکت‌کنندگان از هدف تحقیق و مراحل اجرای آن مطلع شدند. آنها همچنین از محرمانه بودن اطلاعات خود اطمینان داشتند و می‌توانستند هر زمان که بخواهند مطالعه را ترک کنند و در صورت تمایل، نتایج تحقیق در اختیار آنها قرار خواهد گرفت.

#### حامی مالی

این مقاله حامی مالی نداشته است.



## منابع فارسی

بر آثار شیوع ویروس کرونا بر اقتصاد ایران. تهران: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

عباسی، ط.، قلی‌پور، ر.، و هادی، م. (۱۳۹۷). شناسایی عوامل تسهیل‌کننده شواهدمحور کردن فرایند خط‌مشی‌گذاری در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری. *فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، ۱(۱)، ۸۴-۶۵.

مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۶۹). *قانون بیمه بیکاری*.

مدرسی‌عالم، ز.، و داوودی، آ. (۱۳۹۵). بررسی تطبیقی نظام بیمه بیکاری در ایران و کشورهای منتخب. *مجله اقتصادی*، ۱۶(۹ و ۱۰)، ۱۵۰-۱۲۹.

مرضوی سرای. ک. (۱۳۹۷). *تحولات بیمه بیکاری در نظام رفاهی ایران*. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

مرکز آمار ایران. (۱۴۰۰). *نتایج تفصیلی بخش اشتغال رسمی و غیررسمی ۱۳۹۸-۱۳۹۹*. تهران: مرکز آمار ایران.

مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی. (۱۳۹۹). *سیمای ثبت‌نام‌کنندگان سامانه ثبت درخواست بیمه بیکاری در دوره زمانی اسفندماه ۱۳۹۸ لغایت اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹*. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی. (۱۳۹۹). *بررسی میزان رضایت متقاضیان دریافت بیمه بیکاری در شرایط شیوع کرونا در کشور*. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

هاولت، م. (۱۳۹۴). *مطالعه خط‌مشی عمومی*. [ع. منوریان، و ا. گلشن، ترجمه فارسی]. تهران: مؤسسه کتاب مهربان نشر.

اسماعیل‌زاده، س.، پرورش‌ریزی، ع.، و میان‌آبادی، ح. (۱۴۰۰). مسئله‌شناسی و ارزیابی خط‌مشی ستاد احیای دریاچه ارومیه. *فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، ۱(۳۸)، ۵۸-۳۸.

اکبرپوروشن، ن. (۱۳۹۹). *حمایت از بیمه‌شدگان بیکارشده سازمان تأمین اجتماعی در مواجهه با کرونا؛ نگاهی بر نقش و کارکرد صندوق بیمه بیکاری در بحران کرونا*. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

اکبرپوروشن، ن. (۱۳۹۹). *تأثیرات بحران کرونا بر سازمان تأمین اجتماعی: درآمدی بر تأثیرات کروناویروس بر منابع و هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی*. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

امامی میبیدی، ر. (۱۳۹۱). *ارزیابی سیاست؛ نابسامانی مفهومی؟ فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی*، ۳(۴)، ۲۸-۹.

امامی میبیدی، ر. (۱۳۹۴). *اصول عام ارزیابی نظام‌های ارزیابی سیاست*. *دوفصلنامه علمی-پژوهشی دانش سیاسی*، ۱(۱)، ۶۸-۴۵.

پاک‌سرشت، س.، و افشار، ز. (۱۳۹۶). *ارزیابی تئوری برنامه سیاست‌های ضد فساد در ایران بعد از انقلاب اسلامی*. *فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، ۱(۴)، ۲۰۱-۱۷۹.

سادات، ا. ح.، یاوند طاهری، ز.، و هندی، ح. (۱۳۹۸). *ارزیابی خدمات تأمین اجتماعی در حوزه بیمه بیکاری (طرح پژوهشی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی)*. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

سازمان تأمین اجتماعی. (۱۳۹۹). *سلسله‌گزارش‌های ستاد زندگی با کرونا (گزارش‌های سازمان تأمین اجتماعی، آذر و دی ۱۳۹۹)*. تهران: سازمان تأمین اجتماعی.

سازمان تأمین اجتماعی. (۱۳۹۹). *عملکرد صندوق بیمه بیکاری (گزارش درون‌سازمانی، مردادماه)*. تهران: سازمان تأمین اجتماعی.

سازمان تأمین اجتماعی. (۱۴۰۰). *سالنامه آماری سال ۱۳۹۹*. تهران: سازمان تأمین اجتماعی.

سهیلی، ح.، حاجی‌قربانی، م.، گرامی، ب.، رضایی، ص.، خداپرست، ی.، رجبی، ف.، و دیگران. (۱۳۹۸). *درآمدی*

## References

- Akbarpourroshan, N. (2020). [Supporting the unemployed insured of the Social Security Organization in the face of Corona; A look at the role and function of the unemployment insurance fund in the Corona crisis (Persian)]. Tehran: Social Security Organization Research Institute. [Link]
- Abasi, T., Gholipour, R., & Hadi, M. (2018). [Identifying facilitators to make evidence-based policy the science, research and technology area (Persian)]. *Strategic Studies of Public Policy*, 8(26), 65-84. [Link]
- Akbarpourroshan, N. (2020). [The effects of the corona crisis on the social security organization: an income on the effects of the coronavirus on the resources and costs of the social security organization (Persian)]. Tehran: Social Security Organization Research Institute. [Link]
- Bachelet, M. (2011). *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Geneva: International Labour Organization. [Link]
- Begun, A. L. (1980). Social policy evaluation: An example from drinking age legislation. *Evaluation and Program Planning*, 3(3), 165-170. [DOI:10.1016/0149-7189(80)90019-1]
- Brownson, R. C., Chiriqui, J. F., & Stamatakis, K. A. (2009). Understanding evidence-based public health policy. *American Journal of Public Health*, 99(9), 1576-1583. [DOI:10.2105/AJPH.2008.156224] [PMID] [PMCID]
- Cichon, M., & Sammel, L. (1995). *Making social protection work; the challenge of tripartism in social governance for countries in transition*. Geneva: International Labour Office.
- Byers, J. F., Levine Thal, J., & Hansen, W. L. (1990). *Unemployment insurance: The second half-century*. Wisconsin: University of Wisconsin Press. [Link]
- Emami Meibodi, R. (2015). [Policy evaluation: Conceptual chaos (Persian)]. *Iranian Journal of Public Policy*, 1(3), 9-28. [DOI:10.22059/jppolicy.2015.57677]
- Emami Meibodi, R. (2015). [Comparative analyses of policy evaluation systems; Principles and rules (Persian)]. *Bi-Quarterly Political Knowledge*, 11(1), 45-68. [DOI:10.30497/pk.2015.1744]
- Esmailzadeh, S., Parvaresh Rizi, A., & Mianabadi, H. (2021). [Problem cognition and policy evaluation of Urmia Lake Restoration Program (Persian)]. *Strategic Studies of Public Policy*, 11(38), 38-58. [Link]
- Michael, H. (2009). *Studying public policy: Policy cycles & policy subsystems* [A. Monavarian., & A. Golshan, Persian trans]. Tehran: Mehraban-Book Publication. [Link]
- Modaresialam, Z., & Davodi, A. (2016). [Comparative study of unemployment insurance system in Iran and selected countries(Persian)]. *Economic Journal*, 16(9, 10), 127-148. [Link]
- Mortazavi-Sarayi, K. (2018). [Developments of unemployment insurance in Iran's welfare system (Persian)]. Tehran: Social Security Organization Research Institute. [Link]
- International Labour Organization. (1952). *Social security (minimum standards) convention, 1952 (No. 102)*. Geneva: International Labour Organization. [Link]
- International Labour Organization. (1988). *Employment promotion and protection against unemployment convention 1988 (No. 168)*. Geneva: International Labour Organization. [Link]
- International Labour Organization. (1988). *Employment promotion and protection against unemployment recommendation 1988 (No. 176)*. Geneva: International Labour Organization. [Link]
- International Labour Organization. (2012). *Social protection floors recommendation, 2012 (No. 202)*. Geneva: International Labour Organization. [Link]
- Iranian Social Security Organization. [Statistical yearbook of 2020 (Persian)]. Tehran: Iranian Social Security Organization. [Link]
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic of Iran. (1990). [Unemployment insurance law (Persian)]. Retrieved from: [Link]
- ILO. (2018). *Actuarial valuation of long-term benefits administered by the Iranian Social Security Organization as at 19 March 2016*. Geneva: ILO. [Unpublished ILO Report].
- OECD. (2021). *Applying evaluation criteria thoughtfully*. Paris: OECD Publishing. [DOI:10.1787/543e84ed-en]

Pakseresht, S., & Afshar, Z. (2018). [Assessment of program theory of anti-corruption policies in Iran of after revolution (Persian)]. *Strategic Studies of Public Policy*, 7(25), 179-201. [\[Link\]](#)

Presidency of the I.R.I Plan and Budget Organization. [Detailed results of formal and informal sector and employment 2018-2019 (Persian)]. Tehran: Presidency of the I.R.I Plan and Budget Organization. [\[Link\]](#)

Sadat, A. H., Yavande Taheri, Z., & Hendi, H. (2019). [Evaluation of social security services in the field of unemployment insurance (research project of the Social Security Organization Research Institute)]. Tehran: Social Security Organization Research Institute.

Soheili, H., Hajighorbani, M., Gerami, B., Rezai, S., Khodaparast, Y., & Rajabi, F., et al. (2019). [An introduction to the effects of the spread of the corona virus on Iran's economy (Persian)]. Tehran: Ministry of Cooperatives, Labour, and Social Welfare. [\[Link\]](#)

Social Security Organization Research Institute. (2020). [The appearance of the registrants of the unemployment insurance application system (Persian)]. Tehran: Social Security Organization Research Institute. [\[Link\]](#)

Social Security Organization Research Institute. (2020). [Examining the level of satisfaction of unemployment insurance applicants in the conditions of the outbreak of corona disease in the country (Persian)]. Tehran: Social Security Organization Research Institute. [\[Link\]](#)

Social Security Organization. (2020). [A series of reports from the Headquarters of Life with Corona (Persian)]. Tehran: Social Security Organization.

Social Security Organization. (2020). [The performance of the unemployment insurance fund (Persian)]. Tehran: Social Security Organization.

