

خلاصه کتاب

زنان کارگر غیررسمی در جنوب جهانی^۱:

سیاست‌ها و اقدامات رسمی‌سازی اشتغال زنان

در اقتصادهای در حال توسعه

Informal Women Workers in the Global South

Policies and Practices for the Formalisation of
Women's Employment in Developing Economies

Edited by Jayati Ghosh



جایاتی قوش^۲

۲۰۲۱

مرور کتاب توسط: زینب ماجوکا^۳

برگردان به فارسی: پریسا ریاحی

۱- این اصطلاح، اشاره به آن دسته از کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه یافته‌ای دارد که گاهی تحت عنوان جهان سوم نیز یاد می‌شوند [مترجم].

2- Ghosh J, editor. Informal women workers in the Global South: Policies and practices for the formalisation of women's employment in developing economies. Routledge; 2021 Jan 28.

3- Zaineb Majoka

اشتغال غیررسمی در کشورهای کم‌درآمد فراگیر است، به‌طوری‌که بیش از ۹۰ درصد از مردم این کشورها در بخش غیررسمی کار می‌کنند. مشاغل غیررسمی غالباً متزلزل هستند. این مشاغل می‌توانند پُر درآمد یا بدون درآمد باشند؛ اما تحت پوشش قوانین کار، مالیات‌برد درآمد یا مزایای شغلی مانند قراردادهای استخدامی ایمن، بیمه اجتماعی، حق تشکیل اتحادیه، مرخصی سالانه یا مرخصی استعلاجی با حقوق قرار نمی‌گیرند.

باور عمومی بر این است که با رشد اقتصادها، سهم اشتغال رسمی نیز افزایش می‌یابد؛ اما این روند در بسیاری از کشورها تداوم نداشته است. به‌عنوان مثال، آسیای جنوبی بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۹ نرخ رشد ثابتی (بین ۵ تا ۷/۵ درصد) را تجربه کرد، اما سطح غیررسمی بودن اشتغال در پاکستان و بنگلادش افزایش یافت و در هند نیز در همان سطح اولیه باقی ماند. در عین حال، حتی در اقتصادهای بسیار رسمی، به‌واسطه افزایش نوع مشاغل که ماهیتاً ناپایدار هستند یا از مزایا و حمایت‌های قانونی برخوردار نیستند، گرایشی به سمت غیررسمی شدن وجود دارد. این تغییر جهت از مشاغل رسمی به غیررسمی خود را از طریق افزایش برون‌سپاری، شرایط کاری ناپایدار، پیمانکاری، کار پاره‌وقت، واسطه‌گری نیروی کار و کار پنهانی نشان می‌دهد.

رسمیت بخشیدن به کار، همچنان هدفی مطلوب برای دولت‌ها است. در سراسر جهان برای کاهش مشاغل غیررسمی اقداماتی انجام شده است. برخی کشورها بر ارائه مزایایی از نوع مزایای بخش رسمی مانند قراردادهای استخدام، تأمین اجتماعی، مرخصی با حقوق، مرخصی زایمان و غیره تمرکز کرده‌اند. چنین اقداماتی ناکافی هستند؛ زیرا تنها یک جنبه از کار را به‌جای کل شرایط کاری مورد توجه قرار می‌دهند. به‌عنوان مثال از سال ۲۰۱۸، کارگران خانگی در آفریقای جنوبی تحت قانون حداقل دستمزد ملی ۲۰۱۸ قرار گرفته‌اند. با این حال، هیچ حفاظت و ضمانت دیگری برای ایمن‌سازی محیط کار آنها مانند پیشگیری از آزار و اذیت توسط کارفرمایان یا دلالت اشتغال، بازرسی از محیط کار (عمدتاً خانه‌های شخصی) یا حق مرخصی، پرداخت اضافه‌کاری، مرخصی استعلاجی، بیمه درمانی یا مزایای بازنشستگی وجود ندارد. هرچند دستیابی به حداقل دستمزد برای کارگران خانگی یک موفقیت به‌حساب می‌آید، اما برای بهبود سایر عناصر مهم زندگی کاری آنها کارایی چندانی ندارد.

کتاب «زنان کارگر غیررسمی در جنوب جهانی: سیاست‌ها و اقدامات رسمی‌سازی اشتغال زنان در اقتصادهای در حال توسعه» مجموعه‌ای عالی از مطالعات موردی در هند، آفریقای جنوبی، غنا، مراکش و تایلند است که تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم سیاست‌های رسمی‌سازی را بر زنان کارگر غیررسمی بررسی می‌کند. مطالعات موردی این کتاب بر این واقعیت تأکید دارند که اکثر قوانین و مقررات موجود کار تنها شامل کارگران بخش رسمی می‌شود. بنابراین، هر تلاشی برای بهبود قوانین کار موجود تنها به نفع گروه کوچکی از نیروی کار خواهد بود و کسانی را که به احتمال زیاد به دلیل ناامنی شغلی در بخش غیررسمی به این حمایت‌ها نیاز دارند، مستثنی خواهد کرد. تمرکز بر بخش رسمی به ویژه به زنان آسیب بیشتری می‌زند، زیرا زنان در کشورهای دارای درآمد پایین و متوسط، بیش از مردان در بخش غیررسمی فعالیت دارند. این واقعیت در تضاد با آمار میانگین جهانی است که مطابق آن احتمال فعالیت مردان در بخش غیررسمی بیشتر است.

اما با وجود این موانع، دولت‌ها می‌توانند خلایق‌هایی را با استفاده از نهادها و مقررات موجود برای شمول کارگران غیررسمی داشته باشند. این نکته در فصل مربوط به مراکش برجسته شده است: قانون کار مراکش تنها شامل کارگران بخش رسمی است، اما دولت مراکش نظامی از بازرسی‌های کار را به وجود آورده است که علاوه بر مشاغل رسمی، مشاغل غیررسمی را نیز پوشش می‌دهد. هدف از این بازرسی‌ها کسب اطمینان از مطابقت محیط‌های کاری با حمایت‌های کارگری مندرج در قانون کار کشور است. به لحاظ قانونی، این حکم تنها بر بنگاه‌های بخش رسمی قابل اعمال است، اما به واسطه برنامه دولت، اکنون بر بنگاه‌های غیررسمی نیز اعمال می‌شود. هرچند چنین اقداماتی نمی‌تواند جایگزین حقوق و حمایت‌های قانونی شوند، اما حداقل برخی از شکاف‌های موجود در نظام فعلی را برطرف می‌کنند.

نکته دیگری که در تمامی فصل‌ها به چشم می‌خورد این است که حتی سیاست‌هایی که در ظاهر هدف حمایت‌های جنسیتی دارند، اغلب اوقات نابرابری‌های جنسیتی را تقویت می‌کنند. از آنجایی که بازار کار و کار دارای درآمد به طور سنتی تحت سلطه مردان است، رویکرد پیش فرض تمایل دارد تا تجربیات روزانه زنان، از جمله جابجایی شغلی محدود، دستمزد پایین، بار مضاعفی که نقش‌های سنتی جنسیتی بر آنها تحمیل می‌کند، خطر بالاتر خشونت جنسی و فقدان یا دسترسی محدود به آموزش، امور مالی و اتحادیه‌ها را نادیده بگیرد. سیاست‌ها باید با در نظر گرفتن این شرایط خاص و محدودیت‌ها، تأثیر معناداری بر کار زنان داشته باشند.

در برخی موارد، دولت‌ها به این نتیجه رسیده‌اند که سیاست‌ها همیشه نباید بی‌طرفی جنسیتی را رعایت کنند. با این حال، نحوه اجرای سیاست‌ها در عمل، اغلب واقعیت زیسته زنان کارگر را نادیده می‌گیرد. فصل‌های مربوط به هند و تایلند به قوانین مرخصی و مزایای زایمان اشاره می‌کنند تا نشان دهند که چگونه اغلب اوقات قوانین نسبت به تجربه زنان در بازار کار بی تفاوت هستند. «قانون مزایای زایمان» هند (۱۹۶۱) تنها شامل کارگران زن در بنگاه‌هایی می‌شود که بیش از ۱۰ کارگر زن دارند. بنابراین، این قانون کارگران روزمزد، کارگران موقت، کارگران خویش فرما و کارگران بدون ثبت حقوق و دستمزد را مستثنی می‌کند.

در تایلند، مزایای زایمان تنها به کارگرانی تعلق می‌گیرد که حداقل هفت ماه از ۱۵ ماه گذشته پرداخت بیمه داشته باشند. این مقررات، این نکته را نادیده می‌گیرد که تصمیم زنان برای مشارکت در بازار کار تحت تأثیر شدید تقاضای کار مراقبت^۱ قرار دارد، زیرا اغلب اوقات خود آنها مراقبان اصلی هستند؛ بنابراین به احتمال زیاد، به صورت دوره‌ای وارد بازار کار شده و از آن خارج می‌شوند. نقش‌های جنسیتی را نمی‌توان یک‌شبه تغییر داد، اما قوانین و مقررات می‌توانند

1- Care work

این محدودیت‌ها را تشخیص داده و مشارکت زنان در بازار کار را تسهیل کنند. در نمونه‌های هند و تایلند، سیاست‌ها در واقع برعکس عمل می‌کنند و فعالانه زنان بیشتری را از حمایت‌های اجتماعی مستثنی می‌کنند.

این کتاب همچنین حاوی چندین بحث جذاب در مورد تنظیم بخش‌های غیررسمی و غالباً زنانه مانند زباله‌گردی، مشاغل خانگی و دستفروشی است. این مطالعات موردی، محدودیت‌هایی را که زنان در دسترسی و سروکله‌زدن با این مقررات و چارچوب‌های نهادی مرتبط با آن‌ها مواجه هستند، برجسته می‌کنند. برای مثال، دولت‌های غنا، هند و آفریقای جنوبی سعی کرده‌اند دستفروشی، که عمده‌تاً یک بخش زنانه است، را از طریق الزامات مجوز دهی و محدود کردن فروشندگی به مکان‌های خاص (منطقه‌بندی) رسمی کنند. در نتیجه، زنان باید درگیر بوروکراسی شوند، که لازمه آن داشتن سطحی از سواد و تحرک است که زنان کارگر غیررسمی اغلب فاقد آن هستند. همچنین، این بوروکراسی‌ها تحت سلطه‌ی مردان هستند که باعث افزایش بروز آزارهای جنسیتی می‌شود. در عین حال، در تصمیمات منطقه‌بندی به ندرت عواملی مانند نزدیکی به شیرهای آب، دستشویی‌ها و حمل‌ونقل ایمن در نظر گرفته می‌شود. نتایج این اقدامات اغلب برای زنان کارگر مفید نبوده و بدتر اینکه می‌تواند آن‌ها را در معرض مخاطرات بیشتر قرار دهد.

بی‌توجهی به تأثیر این سیاست‌های به‌ظاهر بی‌ضرر بر تجربه‌ی زنان در بازار کار، همواره نقطه‌ی کور مقررات دولتی در حوزه‌ی کار بوده است. افزایش مشارکت زنان در تصمیم‌گیری، گامی در مسیر درست است. هندوستان در سال ۲۰۱۴ با الزام به تشکیل «کمیته‌های دستفروشی شهر» برای دادن حق اظهارنظر به دستفروشان (عمده‌تاً زن) در فرایند تصمیم‌گیری و همچنین محافظت از آنها در برابر اخراج، در این جهت تلاش کرد. این کمیته‌ها مسئول صدور گواهینامه‌های دستفروشی و تهیه‌ی

«طرح دستفروشی شهر» هستند که شامل تعیین مناطق دستفروشی و اطمینان از وجود فضای کافی و زیرساخت برای هر دستفروش می‌شود. باین‌حال، اکثر دستفروشان از این قانون بی‌خبر هستند و همچنان با محرومیت از تصمیم‌گیری مواجه‌اند. این امر نشان می‌دهد که اعطای حق رسمی مشارکت کافی نیست و باید با راهبردهای ارتباطی و جذب پیشگیرانه برای تشویق زنان به مشارکت در چنین فرایندهایی همراه باشد.

زنان کمتر از مردان از حقوق خود آگاه هستند و معمولاً عضو اتحادیه‌های کارگری نمی‌شوند. این واقعیت بر نحوه‌ی مدیریت روابط آن‌ها با کارفرمایان و احقاق حقوقشان تأثیر می‌گذارد. فصل مربوط به هندوستان، به نظرسنجی از کارگران غیررسمی در دهلی اشاره دارد که نشان می‌دهد ۵۰ درصد از پاسخ‌دهندگان زن، دستمزدی کمتر از حداقل دستمزد دریافت می‌کردند و اکثر آن‌ها حتی از میزان قانونی حداقل دستمزد آگاه نبودند. باین‌حال، زنانی که عضو اتحادیه بودند آگاهی بیشتری نسبت به حقوق خود داشتند. متأسفانه، عضویت زنان در اتحادیه‌ها همچنان اندک است.

برای اینکه تلاش برای رسمی‌سازی بتواند شرایط کاری زنان را بهبود بخشد، لازم است تا جایگاه فعلی زنان در بازار کار به رسمیت شناخته شود؛ بازار کاری که ارزش کار زنان را از نظر جبران مالی و اعتبار، کمتر در نظر می‌گیرد. بدین ترتیب، نظام اقتصادی فعلی به ضرر زنان است و هر تلاشی برای رسمی‌سازی آن، در صورت عدم همراهی با اقداماتی برای تغییر ادراک از ارزش کار زنان، این نابرابری‌ها را تداوم خواهد بخشید.

درحالی‌که این کتاب در مستندسازی و توضیح تأثیر مستقیم و غیرمستقیم مداخلات دولت برای رسمی‌سازی کار زنان خوب عمل کرده، اما در دو زمینه سکوت اختیار کرده است. اول، تحلیل کافی از چگونگی تأثیرگذاری سیاست‌های خاص جنسیتی بر فرایند استخدام و در

بسیاری از موارد، این نهادها به دلیل محدودیت‌های سواد، تحرک و آگاهی این گروه از زنان غیرقابل دسترس باقی می‌مانند. باین حال، دلایلی برای تردید در مورد کارآمدی خدمت‌رسانی این نهادها در جهت منافع زنان وجود دارد. در این راستا، اگر اجرای مقررات مستلزم شکایت فرد ستمدیده باشد، بعید است عدالت اجرا شود. نهادها باید با ایجاد سازوکارهایی مانند بازرسی‌های منظم که بتواند تخلفات را شناسایی کرده و متخلفان را پاسخگو سازد، نقش پیشگیرانه‌تری ایفا کنند.

این کتاب، سهم علمی ارزشمندی در این موضوع کاوش‌نشده دارد؛ موضوعی که بر زندگی صدها میلیون نفر، شاید هم بیشتر، در سراسر جهان تأثیر می‌گذارد. گفت‌وگوهایی که این کتاب آغازگر آنها است، می‌تواند راهنمایی برای تحقیقات بعدی بوده و تغییرات سیاستی را ترویج دهد که آینده‌ای امن‌تر، مرفه‌تر همراه با استثمار کمتر را برای زنانی رقم بزند که بخش بزرگی از بار زندگی در جهان را بر دوش می‌کشند.

برخی موارد، تشویق تبعیض جنسیتی، ارائه نکرده است. برای مثال، اردن با اجبار کارفرمایان به ایجاد مهدکودک در محل کار در صورت وجود حداقل ۲۰ کارگر زن، سعی کرد مشارکت نیروی کار زن را تشویق کند. باین حال، این مقررات با تحمیل هزینه به کارفرمایانی که زنان را استخدام کرده بودند، انگیزه‌ی معکوس ایجاد کرد. در سال ۲۰۱۹ این شرط لغو و اصلاح شد. در حال حاضر، الزام به ارائه چنین خدماتی زمانی ایجاد می‌شود که کارکنان (بدون در نظر گرفتن جنسیت) به‌طور کلی حداقل ۱۵ فرزند زیر ۵ سال داشته باشند. تجزیه و تحلیل چگونگی عملکرد اقدامات مشابه در سایر کشورها مفید خواهد بود.

دوم، کتاب خود را درگیر روند کلی تر فقدان اعتماد کارگران زن غیررسمی به نهادهای حقوقی و نظارتی در تمامی کشورهای مورد مطالعه در این مجموعه نکرده است. این بی‌اعتمادی در شرایط کاملاً متفاوتی بروز می‌کند، از عدم گزارش آزار جنسی گسترده توسط زنان معدنچی آفریقای جنوبی گرفته تا اکراه جهانی کارگران خانگی برای امضای قراردادهایی که وضعیت آن‌ها را رسمی می‌کند. در

