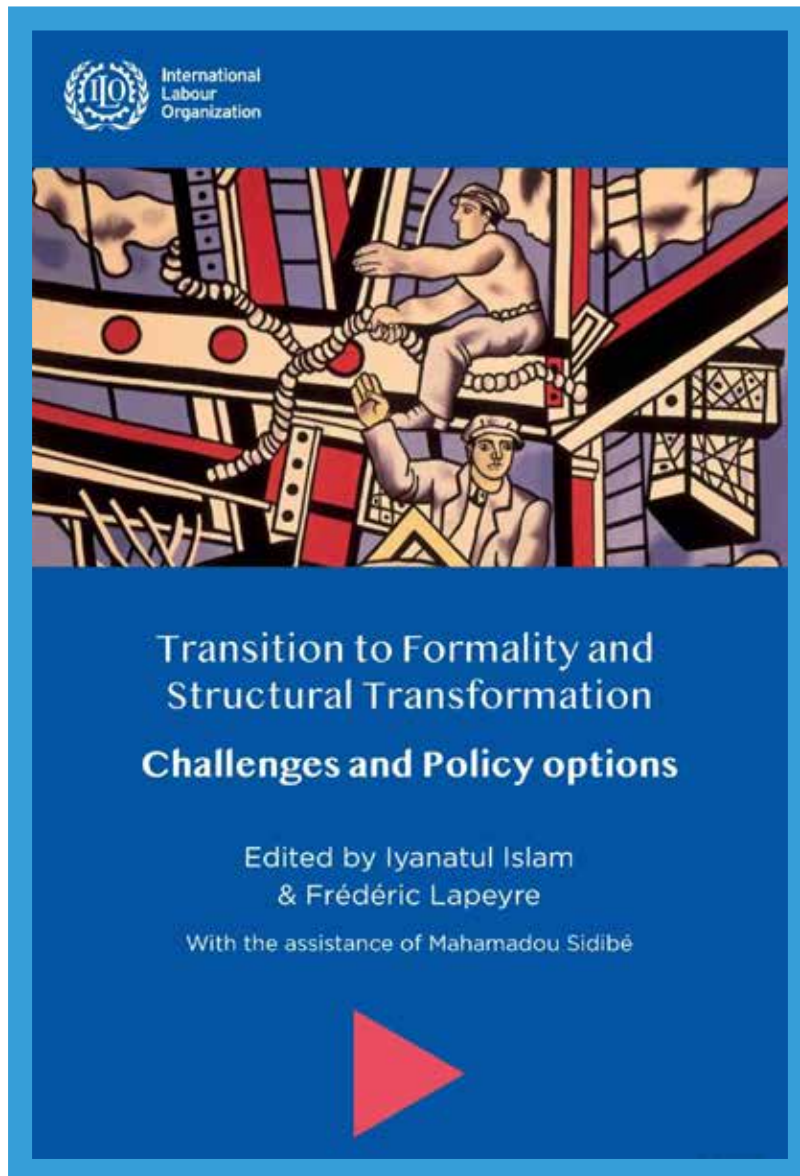


گذار به بخش رسمی و تحول ساختاری: چالش‌ها و گزینه‌های سیاستی



تهیه و ترجمه: مریم ابراهیمی^۱

۱. کارشناس پژوهش، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی

کتاب «گذار به بخش رسمی و تحول ساختاری:

چالش‌ها و گزینه‌های سیاستی» مجموعه‌ای از مقالات با نگارش نویسندگان مختلف است که در سال ۲۰۲۰ توسط سازمان بین‌المللی کار چاپ شده است. این مجموعه مقالات که توسط ایاناتول اسلام و فردریک لاپیر^۱ ویرایش شده است به تجارب مربوط به اقتصاد غیررسمی به‌عنوان یک چالش بزرگ برای توسعه پایدار در چند کشور مختلف می‌پردازد. مطالعه سازمان بین‌المللی کار نشان می‌دهد که نه تنها سهم اقتصاد غیررسمی، بلکه ویژگی‌های اقتصاد غیررسمی به‌شدت با درجه توسعه اقتصادی و نهادی یک کشور مرتبط است. نویسندگان در ۹ فصل به موضوعات مختلفی درخصوص اشتغال غیررسمی چون: انواع مختلف اشتغال غیررسمی به‌عنوان یک چالش جدی برای سیاست‌گذاران؛ اهمیت استراتژی یکپارچه در مواجهه با اشتغال غیررسمی؛ اقدامات سیاستی برای تسهیل انتقال به اشتغال رسمی؛ الگوهای رقیب اشتغال در مقابل اشتغال غیررسمی؛ و تجارب اشتغال غیررسمی در کشورهای مختلف از جمله بنگلادش، هند و کشورهای عربی، چین و کشورهای جنوب صحرای آفریقا می‌پردازند. همچنین این کتاب نگاهی به پیامدهای اشکال جدید اشتغال غیررسمی و روندهای اشتغال در اتحادیه اروپا دارد. نویسندگان با استناد به توصیه‌نامه شماره ۲۰۴ سازمان بین‌المللی کار، یک راهبرد یکپارچه جهت انتقال به اشتغال رسمی را پیشنهاد می‌دهند و در این راستا راهکارهایی برای دستیابی به یک رویکرد هماهنگ ارائه می‌دهند. آنها به انواع مختلف اشتغال غیررسمی به‌عنوان چالشی برای سیاست‌گذاران اشاره می‌کنند. از این رو، شناخت اشتغال غیررسمی که عملاً مجموعه بسیار ناممکنی از کارگران و واحدهای اقتصادی را تشکیل می‌دهد، به‌عنوان یک ضرورت برای سیاست‌گذاران در نظر گرفته شده است. بنابراین، یک رویکرد دولتی کل‌گرا مورد نیاز است که در مرحله اول به عوامل ساختاری اقتصادی و اجتماعی اشتغال غیررسمی بپردازد؛ در مرحله دوم

استراتژی و عملیات ایجاد هماهنگی در سراسر قوانین کار، مالیات و تأمین اجتماعی و مشارکت کامل شرکای اجتماعی را داشته باشد؛ و در مرحله سوم، از ابزارهای مختلف سیاستی موجود استفاده کند. بدین ترتیب، نویسندگان بر لزوم وجود یک رویکرد دولتی هماهنگ و منسجم و یک نهاد برای مدیریت یک راهبرد یکپارچه تأکید دارند.

گام نخست در اصلاح وضعیت اشتغال غیررسمی، شناخت انواع اشتغال غیررسمی شامل کارگران بخش غیررسمی، مشاغل غیررسمی در بخش رسمی، مشاغل غیررسمی در کار خانگی و انواع دیگر آن در کشورهای مختلف است. حل مسئله اشتغال غیررسمی بدون ارائه گزینه‌های جایگزین در اقتصاد رسمی برای افرادی که در اشتغال غیررسمی هستند، مؤثر نخواهد بود. اگرچه چالش رسمی کردن اشتغال از طریق گسترش پوشش حمایت اجتماعی به افرادی که در حال حاضر در اقتصاد غیررسمی هستند، عمیقاً با رسمی شدن واحدهای اقتصادی - یعنی ثبت‌نام در سازمان امور مالیاتی - مرتبط است، اما شرط کافی نیست. رسمیت واحدهای اقتصادی از طریق مشوق‌های مناسب و همچنین اصلاحات قانونی و نظارتی برای شرکت‌های کوچک و متوسط به‌طور خودکار منجر به رسمی شدن مشاغل نمی‌شود، مگر اینکه سازوکار انطباق مناسب و یک نظام اجرایی در آن وجود داشته باشد تا در کنار هم منجر به رسمی شدن مشاغل شوند.

یکی از نکات مهم مورد تأکید نویسندگان درخصوص فرایند رسمی‌سازی، نرخ هزینه/فایده برای کسانی است که در اقتصاد غیررسمی هستند. به این معنا که فرایند رسمیت‌بخشی باید به‌گونه‌ای باشد که از منظر هزینه/فایده، حضور در بخش رسمی مزایای بیشتری داشته باشد و برای دستیابی به آن مجموعه‌ای از اقدامات بازدارنده و تشویقی را پیشنهاد می‌دهند. در مجموع، از منظر نویسندگان برای اجرای این امر مواردی از جمله ارائه یک چارچوب یکپارچه

سیاستی، قانون، یک برنامه اقدام، نقشه راه یا راهبرد رسمی ملی و همچنین، یک نهاد هماهنگ کننده مرکزی در دولت به عنوان مسئول نظارت و هماهنگی راهبرد رسمی سازی پیشنهاد می شود.

از مفاهیم دیگری که در این کتاب در خصوص اشتغال غیررسمی مورد توجه قرار گرفته است، توجه به تمایز و تفکیک بین اقتصاد سایه و داوطلبانه اشتغال غیررسمی برای فرار مالیاتی از یک سو و اجباری بودن حضور افراد در اشتغال غیررسمی به دلیل موانع حضور در اشتغال رسمی از سوی دیگر است. نکته حائز اهمیت این است که بنگاه های بخش غیررسمی که به صورت داوطلبانه و برای فرار از قواعد و قوانین به صورت غیررسمی فعالیت می کنند، رقبای جدی برای شرکت های حاضر در بخش رسمی هستند؛ زیرا که این بخش با فرار مالیاتی عملاً برگ برنده ای از منظر هزینه/فایده در دست دارد.

در بخش دیگری از این کتاب، نویسندگان به پیش نیازهای تحول ساختاری فراگیر اشاره می کنند و معتقدند تحولات ساختاری فراگیر هنگامی اتفاق می افتد که منابع از اقتصاد غیررسمی با بهره وری پایین به سمت اقتصاد رسمی با بازده بالا حرکت کنند. آنها بیکاری گسترده و میزان بالای اشتغال غیررسمی را از ویژگی های ساختاری اقتصاد کشورهای در حال توسعه می دانند و آن را جزئی از چارچوب کلان اقتصادی این کشورها در نظر می گیرند که باید در آن زمینه مورد بحث و بررسی قرار گیرد. از این رو، تحول ساختاری فراگیر را به معنای تغییر از یک اقتصاد با بهره وری پایین و کشاورزی معیشتی به یک اقتصاد عمدتاً شهری و با بهره وری بالا به رهبری بخش های صنعتی و خدماتی تعریف می کنند.

در ادامه، نویسندگان کتاب به تجربیات برخی از کشورهای در حال توسعه در حوزه اشتغال غیررسمی از جمله، مزارع شناور در بنگلادش برای تناسب با شرایط آب و هوایی و فعالیت این کشور در صنعت پوشاک و ایجاد اشتغال برای

بیش از ۴ میلیون نفر که عمدتاً زن هستند، می پردازند. رشد فناوری در هند و نقش مستقیم و غیرمستقیم دولت در توسعه این صنعت، همچنین شکل گیری و رشد بخش خدمات در کشورهای عربی، ظهور امارات متحده عربی به عنوان قطب حمل و نقل و تدارکات در میان بندرها، فرودگاه ها، خطوط هوایی و جاده ها که ده ها سال پیش در دبی ظهور کرد، تجربیات دیگری است که به تفصیل در فصل دوم کتاب مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. در فصل سوم کتاب، نویسنده به ارتباط بین منابع طبیعی و لزوم تحول ساختاری به سمت فعالیت های مولدتر در کشورهای جنوب صحرای آفریقا می پردازد. او معتقد است آفریقا با توجه به فراوانی و تنوع منابع کشاورزی، معدنی و سایر منابع، باید در فرایند صنعتی شدن از این مواهب طبیعی بهره برده و آن را به عنوان ظرفیتی در راستای رسمی سازی اشتغال مطرح سازد.

اشتغال غیررسمی در شهرهای کشور چین، در فصل چهارم توسط یانگ دو و آلبرت پارک^۱ مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. این نویسندگان در مقایسه میان وضعیت کارگران غیررسمی در چین و هند چنین مطرح می کنند که برخلاف هند که اکثر کارگران شهری غیررسمی هستند- چنان که دولت کمیسیونی برای بررسی مشکلات مربوط به آنها دارد و اداره آمار دولتی به طور مستقیم سنجش آن را برعهده دارد- چین از تاریخ یا سابقه طولانی پیرامون اندازه گیری دقیق اشتغال غیررسمی در چین از طریق تحلیل داده های پیمایش خانوار در سال های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۶ انجام شده است. علاوه بر این، برنامه های بیمه های اجتماعی چین در دوره های مختلف در رابطه با اشتغال رسمی و غیررسمی مورد بحث قرار می گیرد. نویسندگان مفاهیم مربوط به اشتغال رسمی و غیررسمی را به گونه ای تعریف می کنند که با تعریف استاندارد نیز همخوانی دارد. به این ترتیب که دو معیار جایگزین برای تعیین کارکنان مزدبگیر در بخش

1. Yang Du and Albert Park

بزرگتر حتی متوسط و بزرگ به تدریج مشمول قوانین متعدد مصوب دولت مرکزی یا ایالتی شدند که از کارگران در بخش سازمان یافته حمایت می کرد. در حالی که بیمه اجتماعی (در شکل صندوق تأمین کارکنان و بیمه دولتی) اجباری بود، رشد تعداد قوانینی که کارگران سازمان یافته را تحت پوشش قرار می داد، منجر شد که کارفرمایان به دنبال فناوری هایی باشند که تعداد کارگران را محدود می ساخت. عامل نهایی که منجر به رشد بخش غیررسمی در هند شد، سطح مهارت و آموزش نیروی کار بود. از این منظر، نویسندگان سطح پایین سواد و مهارت نیروی کار را به عنوان عاملی برای حضور این کارگران در بخش غیررسمی عنوان می کنند. براساس آمار ارائه شده، ۱۴۶ میلیون یا ۳۰ درصد از ۴۸۵ میلیون کارگر در سال ۲۰۱۲ بی سواد بودند. باین وجود، نویسندگان در مجموع، علی رغم گسترش بخش غیررسمی به آثار مثبت آن بر توسعه هند از جمله آثار اشتغال زایی و فقرزدایی آن نیز می پردازد.

تجربه بسیار مهم دیگری که در فصل ششم کتاب تشریح می شود، نقش اتحادیه کارگری در جنوب صحرای آفریقا برای سازماندهی اقتصاد غیررسمی است. سازماندهی کارگران در اقتصاد غیررسمی به سازمان های کارگری امکان افزایش عضویت و تقویت قدرت می دهند. به عبارت دیگر، سازمان های کارگری قدرت چانه زنی کارگران در اشتغال غیررسمی را افزایش داده و برخی از امکانات رفاهی را فراهم می سازند. کارگران غیررسمی علی رغم مشکلاتی که با آن مواجه هستند، به روش هایی سازماندهی شده اند و سازمان های آنها در حال رشد هستند. اینها شامل اتحادیه های کارگری، انجمن های کارگری، جنبش های رسمی کارگری، گروه های کشاورز، انجمن های بازار، تعاونی ها و بسیاری از انواع سازمان های عضو محور^۱ است. این سازمان های عضو محور از منظر سطح پوشش جغرافیایی متنوع هستند و شامل سازمان های محلی (اغلب شکننده) تا سازمان های

غیررسمی تعریف می شود. این معیارها به طور یکسان برای کسانی که در بخش رسمی یا غیررسمی کار می کنند، اعمال می شود. اولین تعریف مبتنی بر فراهم کردن هر سه گونه مهم بیمه اجتماعی شامل حقوق بازنشستگی، بیمه سلامت و بیمه بیکاری توسط کارفرما است. اگر هر یک از این مزایا به کارگر ارائه گردد، در زمره کارگران رسمی طبقه بندی می شود. این تعریف با تمرکز بر پوشش بیمه اجتماعی، آسیب پذیری کارگران غیررسمی را نشان می دهد که با تعریف غیررسمی در اغلب کشورهای دیگر سازگار است. تعریف دوم از اشتغال غیررسمی بر مبنای داشتن قرارداد کار کارگر تعریف می گردد. کسانی که فاقد قرارداد کار هستند به عنوان غیررسمی تلقی می شوند.

در فصل پنجم کتاب، روندهای اشتغال غیررسمی در هند و آثار آن بر توسعه توضیح داده شده است. از این منظر، دلایل زیادی برای رشد و تداوم بخش غیررسمی در هند عنوان شده است. از جمله این عوامل، تقاضا برای کار است. الگوی رشد هند با تمرکز بر صنایع بخش دولتی منجر شد که امکان جذب سریع نیروی کار در این بخش فراهم نبوده و کارگران مهاجر جذب بخش تولیدی غیرسازمان یافته و کسب و کارهای کمتر از ۱۰ نفر و فاقد بیمه اجتماعی شوند. عامل دوم، الگوی رشد ناشی از سیاست اجازه ذخیره محصولات مصرفی برای بخش کوچک مقیاس بود که دولت هند در پیش گرفته بود؛ در حالی که این امکان برای شرکت های متوسط و بزرگ فراهم نبود. این امر شرکت های بزرگ را تشویق می کرد که شرکت های کوچک نیز تأسیس کنند تا از مزایای حمایتی صنایع کوچک بهره مند شوند. همچنین، بنگاه های کوچک انگیزه ای برای رشد و جذب کارگر بیشتر در واحدهای تولیدی خود نداشتند. عامل سوم مؤثر در جذب نیروی کار در بخش تولید یا خدمات سازمان یافته، انبوهی از قوانین ایالتی و دولت مرکزی بود. به بیان دیگر، قوانین کار به سختی برای کسب و کارهای کوچک قابل اجرا بودند. کسب و کارهای

1. Member-based organization

ملی، فدراسیون‌ها و اتحادیه‌ها، شبکه‌های منطقه‌ای و انجمن‌ها و انواع سازمان‌های بین‌المللی داخل و خارج از نهادهای رسمی می‌شوند. در این فصل، نمونه‌های متعددی در خصوص قدرت‌بخشی به کارگران بخش غیررسمی از طریق روش‌های مختلف سازماندهی خارج از دولت شرح داده شده است. کارگران با حضور در این بخش‌ها از بیمه‌های مختلف درمانی، بازنشستگی و مزایای متعددی برخوردار شده و علاوه بر آن، برای مطالبات خود صاحب قدرت چانه‌زنی بیشتری شده‌اند. انجمن زنان خوداشتغال^۱ در هند تجربه دیگری از قدرت‌بخشی بخش غیررسمی از منظر جنسیتی است. این انجمن عملاً یک اتحادیه کارگری از زنان خوداشتغال فقیر در بخش غیررسمی با عضویت بیش از ۱٫۵ میلیون کارگر زن است که تقریباً ۶۶۳۶۳۲ آن‌ها از بخش کشاورزی هستند. این انجمن در حال حاضر شعبه‌های خود را در ۱۶ ایالت هند و همچنین در کشورهای همسایه مانند نپال، پاکستان، سریلانکا، میانمار و افغانستان گسترش داده است. اهداف اصلی انجمن زنان خوداشتغال، دریافت مزایای اشتغال کامل (مانند امنیت غذایی، امنیت درآمد، امنیت شغلی و تأمین اجتماعی) و مراقبت‌های بهداشتی، مراقبت از کودک و سرپناه است. این انجمن با محور قرار دادن فلسفه گاندی در فعالیت‌ها و اقدامات خود، نزدیک به پنج دهه است که به اعضای خود در مناطق روستایی کمک کرده است تا معیشت خود را از طریق ابتکارات مختلف در زمینه‌هایی مانند فناوری پیشرفته، آموزش فنی، تأمین مالی خرد، پیوند با بازار، مدیریت منابع طبیعی و غیره بهبود دهند، اما خود را محدود به این‌ها نکنند.

فصل هشتم به مسیر مهارت‌های غیررسمی و گسترش آموزش فنی و حرفه‌ای، به عنوان تجربه دیگری در گسترش رسمیت‌بخشی اشتغال در آفریقای جنوبی می‌پردازد. صنعتگران سنتی و ماهر که امکان دسترسی به مهارت‌های بیشتر یا به‌روزرسانی مهارت‌ها را ندارند، اغلب در کسب و کار

خود با بهره‌وری پایین و محدود درگیر هستند. در نتیجه، تقویت و به‌روزرسانی مهارت‌ها و همچنین دستیابی به گواهینامه‌های مربوط که صلاحیت حرفه‌ای آنان را تأیید کند، در قدرت‌بخشی آنان اثرگذار خواهد بود. صنعتگران حاضر در بخش غیررسمی توانسته‌اند با دریافت گواهینامه‌ها و افزایش مهارت‌های جدید، رونق بیشتری به کسب و کار خود بدهند که راهی برای افزایش توان کسب و کار و سوق‌دهی آنان به سمت رسمیت‌یابی است.

فصل نهم به خوداشتغالی وابسته و اشکال جدید اشتغال غیررسمی، روندها، چالش‌ها و واکنش‌های سیاستی در اتحادیه اروپا می‌پردازد. در اینجا، تغییرات قابل توجه از اشتغال مزدبگیری استاندارد به اشتغال غیراستاندارد و خوداشتغالی در کشورهای صنعتی مدنظر است. توسعه خوداشتغالی به عنوان موضوعی اصلی در بحث‌های اخیر سیاست اشتغال در کشورهای عضو اتحادیه اروپا مطرح است. تعداد فزاینده افراد خویش‌فرما و همچنین گفتمان و اقدامات جدید که هدف آن ارتقای کارآفرینان است، به موارد زیر مرتبط است: (۱) برخی از کارگران می‌خواهند استقلال بیشتری داشته باشند؛ (۲) فرصت‌های جدید مرتبط با فناوری اطلاعات؛ و (۳) تکامل بازار کار با کمبود شکل استاندارد فرصت‌های شغلی، کارگران را به یافتن گزینه‌های جایگزین مشاغل مزدبگیر از جمله پذیرش کم‌وبیش خوداشتغالی داوطلبانه سوق می‌دهد. تغییرات فناوری و توسعه بستر اقتصادی باعث شده است تا خوداشتغالی به عنوان منبع درآمد اصلی و یا اغلب به عنوان منبع درآمد اضافی توسعه پیدا کند.

در مجموع، کتاب ضمن بررسی تجربیات رسمیت‌بخشی در کشورهای در حال توسعه، تغییر و تحولات اشتغال و تنوع اشتغال در کشورهای صنعتی را نیز مورد مذاقه قرار می‌دهد و ضمن ارائه درس‌آموخته‌های سیاستی برای سیاست‌گذاران و پژوهشگران حوزه اشتغال، توجه مخاطب را به تحولات اشتغال در کشورهای صنعتی و آینده آن جلب می‌کند.

1. The Self-Employed Women's Association (SEWA)