

## گذر از اقتصاد غیر رسمی به اقتصاد رسمی

اجلاس ۱۰۴ کنفرانس بین المللی کار، ۲۰۱۴

سازمان بین المللی کار  
دفتر بین المللی کار (ژنو)  
مترجم: مرجانه سلطانی



### مقدمه

هیأت مدیره سازمان بین المللی کار در جریان سید و هفدهمین نشست خود در ماه مارس ۲۰۱۳، تصمیم گرفت موضوع تدوین استاندارد را در دستور کار یکصد و سومین اجلاس کنفرانس بین المللی کار برای ماه ژوئن ۲۰۱۴ لحاظ نماید. این تصمیم به منظور تسهیل روند گذر از اقتصاد غیر رسمی به اقتصاد رسمی (در قالب مبحث دو گانه تدوین استاندارد) با هدف تدوین یک توصیه نامه جدید اتخاذ گردید. همچنین مطابق با بند ۵ ماده ۳۹ اهداف مصوب کنفرانس، موضوع برگزاری جلسات بحث و مذاکره در فواصل زمانی کوتاه تر نیز به تصویب رسید.<sup>۱</sup>

موضوع تدوین استاندارد که ابتدا از سوی گروه کارفرمایی هیأت مدیره پیشنهاد شد، بر اساس نتیجه گیری سند مربوط به کار شایسته و اقتصاد غیر رسمی مصوب کنفرانس

۱- GB.۳۱۷/INS/۲-۲ و سوابق و تصمیمات، ۲۵ مارس ۲۰۱۳.



بین المللی کار در سال ۲۰۰۲ (که از این پس به اختصار "نتیجه گیری ۲۰۰۲" نامیده می شود)،<sup>۱</sup> همچنین بر مبنای نتایج سمپوزیوم بین منطقه ای سه جانبه سازمان بین المللی کار در زمینه اقتصاد غیر رسمی در سال ۲۰۰۷<sup>۲</sup> و نیز نتایج مربوط به مباحث جاری اصول و حقوق بنیادین کار (۲۰۱۲) مطرح گردید. بر این اساس،

موضوع برپایی یک نشست کارشناسی برای پیشبرد اصول و حقوق بنیادین کار در اقتصاد غیر رسمی عنوان شد.<sup>۳</sup> طرح پیشنهادی موضوع تدوین استاندارد با اقبال و حمایت همه جانبه گروه کارگری، شماری از دولت ها، به ویژه از طرف گروه آفریقا، روبرو شد. هیأت مدیره همچنین با برگزاری یک نشست کارشناسی سه جانبه با موضوع

تسهیل گذر از اقتصاد غیر رسمی به اقتصاد رسمی از ۱۶ تا ۲۰ سپتامبر ۲۰۱۳ موافقت کرد و انجام بخشی از کار مقدماتی این بند

۱- نتیجه گیری در پیوست شماره ۱ این گزارش آمده است.

۲- سازمان بین المللی کار: کار شایسته و گذر به اقتصاد رسمی: رویکردهای اخیر، بحث های سیاستی و بهترین روش ها، گزارش سمپوزیوم بین المللی سه جانبه در زمینه اقتصاد غیر رسمی: تسهیل گذر به اقتصاد رسمی، ۲۷ تا ۲۹ دسامبر ۲۰۰۷ (ژنو، ۲۰۰۸).

۳- سازمان بین المللی کار: بند (ج) ۱۳ سابقه موقت شماره ۱۵، یکصد و یکمین اجلاس کنفرانس بین المللی کار، ۲۰۱۲.

۴- GB.۳۱۷/INS/۲ و سابقه تصمیمات.

از دستور کار را بر عهده گرفت.<sup>۴</sup> گزارش حاضر در سه فصل ارائه شده است. **فصل ۱**، مروری است بر پدیده اقتصاد غیررسمی، آثار آن بر حصول کار شایسته برای همه کارگران و کارفرمایان و رویکرد سازمان بین المللی کار در گذر به فضای رسمی اقتصادی، مطابق با نتیجه گیری ۲۰۰۲.

**فصل ۲** حاوی اطلاعاتی است در مورد فضای نظارتی در اقتصاد غیر رسمی در سطوح بین المللی و ملی با ذکر مثال هایی از قوانین و روش های موجود از مناطق گوناگون، نظام های حقوقی، رسوم و موقعیت های پذیرفته شده در کشورهای عضو سازمان بین المللی کار برای ضمانت انتقال متریقی به سوی اقتصاد رسمی. در **فصل ۳** نیاز به تدوین چارچوب سیاست های یکپارچه و در بر گیرنده چهار هدف راهبردی سازمان بین المللی کار، یعنی اصول و حقوق بنیادین کار، اشتغال، حمایت های اجتماعی و گفتگوی اجتماعی، منطبق با بافت ملی هر کشور عضو برای انتقال متریقی به سوی اقتصاد رسمی و کار شایسته بررسی شده است. این گزارش همچنین رویکردهای نوآورانه کشورهای عضو در این ارتباط را



مورد تجزیه و تحلیل قرار می دهد.

شایان ذکر است که گزارش حاضر درصدد ارائه یک تحلیل جامع و مشروح در این خصوص نیست، بلکه هدف برجسته کردن برخی عناصر مهم و مرتبط با بحث امکان تدوین یک توصیه نامه جدید است که در نتیجه گیری ۲۰۰۲ نیز مورد توجه قرار گرفته است. این گزارش توسط یک تیم بین دپارتمانی با حضور اعضای از ستادها و مناطق تهیه شده است. پرسشنامه پیوست این گزارش، مطابق با ماده ۳۹ اهداف مصوب کنفرانس و به منظور تهیه توصیه نامه ای در زمینه تسهیل روند گذر از اقتصاد غیر رسمی به رسمی تنظیم و ارائه شده است. برابر بند ۵ ماده ۳۹ اهداف مصوب کنفرانس و تصمیم هیأت مدیره برای تدوین برنامه کاهش فواصل زمانی بحث ها، لازم است دفتر بین المللی کار، گزارش نهایی را برای اولین بحث توصیه نامه پیشنهادی، حداکثر تا ماه مارس ۲۰۱۴ با کشورها مکاتبه نماید. با توجه به زمان مورد نیاز برای تهیه گزارش، از دولت ها خواسته شده است پاسخ های خود را به پرسشنامه حداکثر تا ۳۱ دسامبر ۲۰۱۳ برای دفتر بین المللی کار ارسال نمایند. در این خصوص دفتر بین المللی کار، توجه مخاطبان را به بند ۱ ماده ۳۹ اهداف مصوب کنفرانس جلب می نماید که به موجب آن، از دولت ها درخواست شده است پیش از نهایی کردن پاسخ های خود با تشکل های کارفرمایی و کارگری های حائز اکثریت نمایندگی مشورت نمایند تا پاسخ های ارائه شده بازتابی از نتایج این مشاوره و بیانگر آن باشد که چه تشکل هایی طرف شور و مشورت قرار گرفته اند. علاوه بر این، با عنایت به دامنه گسترده این موضوع، شایسته است وزارتخانه های کار در هنگام تهیه پاسخ به پرسشنامه، با سایر وزارتخانه های ذی ربط و نهادهای مرتبط با اقتصاد غیر رسمی در کشور متبوع خود مشورت نمایند. همچنین مقتضی است با دیگر سازمان های مربوطه از جمله تشکل های مردمی در اقتصاد غیر رسمی رایزنی شود.



## فصل اول - اقتصاد غیر رسمی و گذر به اقتصاد رسمی: چالشی برای کار شایسته



### کار در اقتصاد غیر رسمی

اقتصاد غیر رسمی در محیطی با نرخ بالای بیکاری، اشتغال ناقص، فقر، نابرابری جنسیتی و کار مخاطره آمیز رشد می کند. نقش اقتصاد غیر رسمی در شرایطی اینچنین و بالاخص در درآمد زایی، به دلیل سهولت نسبی ورود به جرگه اشتغال و الزامات اندک به سطح تحصیلی، مهارت ها، فن آوری و سرمایه، بسیار قابل توجه است. اما اکثر افراد نه با انتخاب خود، بلکه به دلیل نیاز به ادامه حیات و برخورداری از فعالیتی با حداقل درآمد به اقتصاد غیر رسمی روی می آورند.<sup>۱</sup>

اقتصاد غیر رسمی همچون بیماری است که به مرض کمبود حاد کار شایسته و عدم تعادل در استفاده از کارگران فقیر مبتلاست. تحقیقات تجربی فراوان نشان داده است که کارگران در اقتصاد غیر رسمی با خطر فقر بیشتری نسبت به اقتصاد رسمی روبرو هستند.<sup>۲</sup> در نتیجه این کاستی ها و دیگر عوامل، همپوشانی قابل توجه اما نه کاملی بین کار به شکل غیر رسمی و زندگی در شرایط محرومیت و آسیب پذیری به وجود می آید. در حالی که برخی فعالیت ها معاش و درآمد معقولی را تأمین می کنند، غالب افراد دست اندرکار اقتصاد غیر رسمی، در

۱- سازمان بین المللی کار: بند ۶ نتیجه گیری مربوط به کار شایسته و اقتصاد غیر رسمی، نودمین اجلاس کنفرانس بین المللی کار (ژنو، ۲۰۰۲) که در پیوست شماره ۱ نیز آمده است.

۲- سازمان بین المللی کار: کار شایسته و اقتصاد غیر رسمی، گزارش ششم در نودمین اجلاس کنفرانس بین المللی کار (ژنو، ۲۰۰۲)؛ سازمان بین المللی کار: رشد کارآمد، اشتغال و کار شایسته در آفریقا: زمانی برای نگاهی نو (پر تو، ۲۰۱۱)؛ UNRISD: مبارزه با فقر و نابرابری: تغییرات ساختاری، سیاست اجتماعی و سیاست ها (ژنو، ۲۰۱۰)؛ بانک جهانی: گزارش توسعه جهانی در زمینه مشاغل (واشنگتن دی سی، ۲۰۱۳).

معرض شرایط کاری نا امن و غیر عادلانه، با سطح بی‌سوادى بالا، سطح مهارتی پایین و فرصت های آموزشی ناکافی قرار دارند؛ نسبت به کارکنان اقتصاد رسمی، از درآمدهای نامطمئن‌تر، نامنظم‌تر و پایین‌تری برخوردارند، با ساعت‌های کاری بیشتری روبرو هستند، از حقوق مذاکره جمعی و داشتن نماینده در اتحادیه‌های کارگری محرومند و اغلب در وضعیت استخدامی

مبهم یا پنهانی به کار ادامه می‌دهند؛ و به لحاظ جسمی و مالی نیز آسیب‌پذیرترند چرا که کار در اقتصاد غیررسمی، فرد را یا از دسترسی به طرح‌های تأمین اجتماعی، ایمنی و بهداشت کار، زایمان و دیگر قوانین مربوط به حمایت‌های اجتماعی محروم می‌کند و یا بسیار با استاندارد این گونه حمایت‌ها فاصله دارد.<sup>۱</sup>

همان‌گونه که در بند ۳ نتیجه‌گیری ۲۰۰۲ آمده است، "هر چند تعریف یا توضیح دقیق یا پذیرفته شده جهانی در مورد اصطلاح اقتصاد غیر رسمی وجود ندارد، اما عموماً آن را اقتصادی می‌نامند که طیف بسیار متنوعی از کارگران، شرکت‌ها و کارآفرینان را با ویژگی‌های قابل شناسایی در خود

۱- سازمان بین‌المللی کار: اقتصاد غیر رسمی در آفریقا: ترویج گذر به اقتصاد رسمی: چالش‌ها و راهبرد ها (ژنو، ۲۰۰۹).

جای می‌دهد. آنان زیان‌ها و مشکلات خاصی را تجربه می‌کنند که از نظر شدت و حدت آسیب‌های وارده در بافت‌های ملی، روستایی و شهری با یکدیگر تفاوت دارد". از این‌رو لازم است سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران، دشواری‌های مفهومی و سیاستی ناشی از این تنوع شدید موقعیت‌ها و تعاریف منسوب به اقتصاد غیر رسمی را مد نظر قرار دهند.

در نتیجه‌گیری ۲۰۰۲ همچنین آمده است که اصطلاح "اقتصاد غیر رسمی" به تمامی فعالیت‌های اقتصادی از سوی کارگران و واحدهای اقتصادی اطلاق می‌شود که از نظر قانونی یا عملکرد، در قالب ترتیبات رسمی نمی‌گنجد یا از این نظر پوشش ناقصی دارند. این فعالیت‌ها یا در حوزه قانون قرار ندارد، و این بدان معنی است که افراد در خارج از حوزه دسترسی رسمی قانون فعالیت می‌کنند؛ یا اینکه در عمل تحت پوشش قرار ندارند، به عبارتی با وجود این‌که در حوزه رسمی قانون فعالیت می‌کنند، اما تحت شمول و اعمال قانون قرار نمی‌گیرند؛ یا اینکه قانون این‌گونه فعالیت‌ها را تشجیع نمی‌کند چرا که آنها را کار نامناسب، شاق یا با هزینه‌های سنگین همراه می‌داند."



از آنجا که اکثر کارگران شاغل در اقتصاد غیر رسمی و خانواده های آنان از مزایای حمایت های اجتماعی بی بهره اند، این افراد به خصوص نسبت به خطرات و احتمالات آینده آسیب پذیرند. رواج اشتغال غیررسمی در بسیاری نقاط جهان، و رویکرد شایع نسبت به اشتغال ناامن و غیررسمی که در نتیجه بحران جهانی اقتصاد، وخیم تر نیز شده است، نه فقط استانداردهای جاری زندگی مردم را متأثر می سازد بلکه همانگونه که شواهد بسیاری گویای آن است، محدودیت هایی جدی را ایجاد می کند که خانواده ها و واحدهای تجاری گرفتار در چمبره اقتصاد غیر رسمی را از بهره وری بیشتر و یافتن راهی برای خروج از فقر و محرومیت مانع می شود. بنابراین تسهیل روند عبور از اقتصاد غیر رسمی به سوی اقتصاد رسمی ضرورت دارد.

**پدیده ای چند وجهی و متنوع**

اقتصاد غیر رسمی به موقعیت های گوناگون با علل و عوامل گوناگون، همراه با تحمیل مشکلات گوناگون اطلاق می شود که راه حل های گوناگونی را نیز طلب می کند. اولین گام به سوی مداخلات مثبت و راهگشا برای تسهیل روند انتقال به رسمیت بخشی

کار، شناخت رسمی ناهمگنی اقتصاد غیر رسمی، بسیاری مقوله های متفاوت کار و محرک های متنوعی است که هم به رشد اقتصاد غیر رسمی و هم غیر رسمی سازی اقتصاد رسمی می انجامد.<sup>۱</sup> کارگران در اقتصاد غیر رسمی، از نظر سطح، نظم و فصلی بودن درآمد، جایگاه استخدامی در نقش کارگر، کارفرما، کارگر خود اشتغال، کارگر فصلی یا کارگر خانگی، از نظر بخش تجاری، کشاورزی یا اقتصاد، از نظر نوع اندازه محل کار و موقعیت مکانی در شهر یا روستا، از نظر حمایت های اجتماعی به صورت کمک های تأمین اجتماعی و از نظر حمایت های استخدامی همچون نوع و طول مدت قرارداد، مرخصی های سالانه و غیره با هم تفاوت دارند. گسترش پوشش حمایت ها به چنین مجموعه نامتجانسی از کارگران و واحدهای اقتصادی، نیازمند اجرای چندین سند هماهنگ و مرتبط است که با ویژگی های خاص گروه های مختلف، اقتضای زمان و بافت ملی منطبق باشد.<sup>۲</sup>

۱- سازمان بین المللی کار: کار شایسته و گذر به رسمی سازی: رویکردهای جدید، بحث های سیاستی و بهترین روش ها (ژنو، ۲۰۰۸).

۲- سازمان بین المللی کار: گسترش تأمین اجتماعی برای همه: راهنمایی با استفاده از چالش ها و گزینه ها (ژنو، ۲۰۱۰)



گذشته از آمار، عدم تجانس اقتصاد غیر رسمی را باید از نظر فرایندهای خاصی که موجد یا تداوم بخش کار غیر رسمی هستند، مورد تجزیه و تحلیل قرار داد. باید از یک سو بین فرایندهای اخیر غیررسمی سازی مرتبط با رویکردهای اقتصاد جهانی یا پیوند خورده با سیاست های تعدیل ساختاری گذشته و از سوی دیگر، انعطاف پذیری تولیدات خُرده کالایی و خدماتی برای بازارهای محلی که همچنان یکی از ویژگی های مهم زندگی روزمره بسیاری مردم دنیا است تمایز قائل شد. اکثر کارگران و شرکت های فعال در بخش اقتصاد غیر رسمی، کالاها و خدمات قانونی تولید می کنند، گرچه این تولیدات گاه از الزامات رویه ای همچون ثبت کالا یا دیگر تشریفات مهاجرت پیروی نمی کند. این گونه فعالیت ها را باید از فعالیت های مجرمانه و غیرقانونی نظیر تولید و قاچاق مواد مخدر افتراق داد، چرا که این امور اخیر الذکر تحت پوشش قانون کیفری قرار دارند و نمی توان در قالب قانون کار یا قانون تجارت به آنها رسیدگی کرد. هرچند بسیاری واقیعت های گوناگون در بدنه اقتصاد غیر رسمی به حیات خود ادامه می دهد که به ناگزیر باید آنها را پذیرفت، اما در این مورد اجماع جهانی وجود دارد که توسعه فراگیر بدون برخوردار نمودن کارگران اقتصاد غیر رسمی از حقوق و فرصت های موجود امکان پذیر نیست. دوام و بقای اقتصاد غیر رسمی در سطح گسترده، با پیشرفت ذاتی و مورد انتظار از روندکار شایسته سازگار نیست و توانایی شرکت ها را برای مولدتر شدن تحلیل می برد.

### وسعت اقتصاد غیر رسمی: گرایش های جهانی و منطقه ای

تعیین اندازه و ابعاد اقتصاد غیر رسمی، و مستند سازی گرایش های اشتغال غیر رسمی کار ساده ای نیست. هنوز هیچگونه اجماعی در مورد تعریف "غیر رسمی بودن" در اسناد بین المللی مکتوب نشده است. اما، در این مورد توافق جمعی وجود دارد که شیوع گسترده غیر رسمی



بودن از نظر عدم ثبت شرکت ها، فقدان پوشش های تأمین اجتماعی یا نبود قرارداد استخدام، مشخصه دنیای کار در تمامی کشورهای در حال توسعه است.<sup>۱</sup> در پانزدهمین کنفرانس بین المللی آمارگران کار در سال ۱۹۹۳، مصوبه ای در زمینه آمار اشتغال در بخش غیر رسمی به تصویب رسید تا به دفاتر ملی آمار برای ارائه تعاریف، طبقه بندی و روش های گردآوری آمار بخش غیر رسمی کمک شود. مصوبه مذکور، موضوعات مربوط به تعریف بخش غیر رسمی، و طراحی، محتوی و شیوه تحقیق در بخش غیر رسمی را در بر می گیرد. این مصوبه، اولین و تا کنون تنها مجموعه استانداردهای بین المللی آمار در بحث مورد نظر ما به شمار می رود.

در طول دهه اخیر، دست آوردهای مهمی در زمینه دسترسی به آمار مربوط به اشتغال غیررسمی تجربه شده است. از هنگام طرح این موضوع در جریان کنفرانس بین المللی کار در سال ۲۰۰۲، آمارگران

۱- سازمان بین المللی کار: تصویر آماری از زنان و مردان در اقتصاد غیر رسمی (ژنو - ILO، ۲۰۰۲، WEIGO و ۲۰۱۲)؛ ج. جاتینگ و ج. ر. لگلسیا: آیا غیر رسمی بودن طبیعی است؟ پیش به سوی مشاغل بیشتر و بهتر در کشورهای رو به توسعه (پاریس، ۲۰۰۹، OECD)؛ م. باچتا، ع. ارنتست و ج. پ. بستامانته: جهانی شدن و مشاغل غیر رسمی در کشورهای در حال توسعه (ژنو، ۲۰۰۹، ILO-WTO)؛ بانک جهانی، ۲۰۱۳.

کار در مورد ارزش تکمیل آمار مربوط به اشتغال در بخش رسمی با متممی از آمار اشتغال غیررسمی به توافق رسیده اند. اشتغال در بخش غیر رسمی و استخدام غیررسمی مفاهیمی هستند که به جنبه های گوناگون "غیر رسمی سازی" اشتغال و به هدف های گوناگون سیاست گذاری اطلاق می شوند. در حالی که بخش غیررسمی به شرکت ها و بنگاه های غیررسمی مربوط می شود، منظور از اشتغال غیر رسمی، همان مشاغل غیر رسمی است. اشتغال در اقتصاد غیر رسمی را می توان به عنوان مجموع اشتغال در بخش غیررسمی و استخدام غیر رسمی در خارج از حیطه بخش غیررسمی تعریف نمود. این دو مفهوم را نمی توان جایگزین یکدیگر کرد، اما هر دو برای تشریح و تحلیل اهداف بحث مفیدند و در نتیجه مکمل یکدیگر هستند. در سال ۲۰۰۳، هفدهمین کنفرانس بین المللی آمارگران کار، "خط مشی های مربوط به تعریف آماری اشتغال غیر رسمی" (که از این پس به اختصار "خط مشی های ICLS" نامیده می شوند) را تصویب نمود. طبق بند ۳ خط مشی های ICLS، "اشتغال غیر رسمی" به تعداد کل مشاغل غیررسمی در طول یک دوره مشخص، خواه



اغلب ناکافی و ناکارآمد هستند. به راستی، این یکی از بزرگترین چالش‌های بررسی اقتصاد غیر رسمی و تدوین چارچوب‌های سیاستی مرتبط است. در حالی که طی پنج سال اخیر، پیشرفت‌های بسیاری در این زمینه حاصل شده، اما همچنان برای افزایش تعداد کشورهای گردآورنده و انتشار دهنده اطلاعات مربوط به اندازه و ترکیب اقتصاد غیر رسمی جای کار و تلاش باقی است.

سازمان بین‌المللی کار در سال ۲۰۱۲، راهنمای روش‌شناسی تحقیق و نظرسنجی در مورد اقتصاد غیر رسمی در سطح ملی را منتشر نمود.<sup>۱</sup> علاوه بر این، هم‌اکنون آمار تفصیلی مربوط به اشتغال در اقتصاد غیررسمی ۴۷ کشور رو به توسعه و اقتصادهای در حال گذر قابل دسترس است. معذالک، با توجه به کمبود داده‌های آماری موثق و تطبیقی در خصوص اقتصاد غیر رسمی، آمار موجود را باید فقط یک تخمین ابتدایی از مقیاس و ویژگی‌های این پدیده تلقی کرد.

طبق جدیدترین برآورد انجام شده، اشتغال غیرکشاورزی در قالب اقتصاد

در بنگاه‌های بخش رسمی، یا در بنگاه‌ها یا خانوارهای بخش غیر رسمی، اطلاق می‌شود. شاغلین این ساختار عبارتند از کارگران خوداشتغال و کارفرمایانی که در بنگاه‌های بخش غیر رسمی تحت مالکیت خود مشغول به کار هستند؛ کارگر خانواده-همیار صرف‌نظر از اشتغال در شرکت‌ها و بنگاه‌های بخش رسمی یا غیر رسمی؛ کارکنان با مشاغل غیر رسمی، خواه شاغل در بنگاه‌های بخش رسمی، بنگاه‌های بخش غیررسمی یا کارگر خانگی در استخدام یک خانوار؛ اعضای تعاونی‌های غیر رسمی تولیدکنندگان؛ و کارگران خوداشتغال فعال در تولید کالاهایی که اختصاصاً مورد کاربری نهایی خانواده خود کارگر است. اما با توجه به تنوع بسیار اشتغال غیررسمی در کشورهای گوناگون، خط‌مشی‌های ICLS، تعیین معیارهای کارکردی تعریف مشاغل غیر رسمی را به شرایط ملی و امکان گردآوری اطلاعات واقعی واگذار می‌کند.

هرچند رفته‌رفته درمورد نحوه‌ارزیابی و مقیاس غیررسمی بودن اجماع حاصل می‌شود، اما شمار نسبتاً اندکی از کشورها، در این خصوص آمار منظم تولید می‌کنند چرا که سیستم‌های اطلاع‌رسانی بازار کار در بسیاری کشورها برای برآورد و پایش اقتصاد غیررسمی

۱- سازمان بین‌المللی کار: ارزیابی غیر رسمی بودن: راهنمای آماری بخش غیر رسمی و اشتغال غیررسمی (ژنو، ۲۰۱۲)



غیررسمی، ۸۲ درصد کل اشتغال در آسیای جنوبی، ۶۶ درصد در آفریقای سیاه (جنوب صحرا)، ۶۵ درصد در آسیای شرقی و جنوب شرقی (به غیر از چین)، ۵۱ درصد در آمریکای لاتین و ۱۰ درصد در اروپای شرقی و آسیای میانه را به خود اختصاص داده است.<sup>۱</sup> این ارقام میانگین، نابرابری های عمده بین کشورها را پنهان می کند. بر اساس آمار جدید سازمان بین المللی کار از ۴۷ کشور و منطقه، درصد افراد شاغل در بخش غیر رسمی (فعالیت های غیر کشاورزی) در منطقه آمریکای لاتین و جزایر کارائیب از ۴۰ درصد در اوروگوئه تا ۷۵ درصد در بولیوی؛ در منطقه آفریقای سیاه (جنوب صحرا) از ۳۳ درصد در آفریقای جنوبی تا ۸۲ درصد در مالی؛ در منطقه آسیای جنوبی و شرقی (به جز چین) از ۴۲ درصد در تایلند تا ۸۲/۵ درصد در هند؛ و در منطقه آفریقای شمالی و خاور میانه، از ۳۰/۵ درصد در ترکیه تا ۵۸/۵ درصد در کرانه باختری و غزه در نوسان است.<sup>۲</sup>

با احتساب آمار مربوط به کشاورزی معیشتی، درصد اشتغال در اقتصاد غیر رسمی حتی از آمار و ارقام فوق الذکر نیز بیشتر خواهد بود. رواج اشتغال در بخش کشاورزی در مناطق گوناگون متفاوت است. برای مثال، این میزان در آمریکای لاتین و جزایر کارائیب با ۱۸ درصد و در اروپای شرقی و آسیای میانه با ۱۷ درصد کل اشتغال، نسبت به منطقه آسیای جنوبی و آفریقای سیاه که به ترتیب با ۵۴ درصد و ۵۷ درصد بیش از نیمی از کل اشتغال بخش کشاورزی را از آن خود کرده اند، پایین تر است.<sup>۳</sup> در اکثر کشورهایی که آمار به تفکیک جنسیت ارائه شده است، سهم زنان در اشتغال غیر رسمی فعالیت های غیر کشاورزی افزون بر تعداد مردان است. در آفریقای سیاه، ۷۴ درصد اشتغال زنان در بخش غیر کشاورزی به صورت غیر رسمی در مقابل ۶۱ درصد اشتغال مردان قرار دارد؛ در

۱- سازمان بین المللی کار: تصویر آماری از زنان و مردان شاغل در اقتصاد غیر رسمی.

۲- به سایت [http://laborsta.ilo.org/informal\\_economy\\_E.html](http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html) مراجعه شود.

۳- سازمان بین المللی کار: تصویر آماری از زنان و مردان شاغل در اقتصاد غیر رسمی.



منطقه آمریکای لاتین و کارائیب، ارقام به صورت ۵۴درصد و ۴۸درصد ثبت شده است؛<sup>۱</sup> در جنوب آسیا، ۸۳درصد و ۸۲درصد؛ و در منطقه شهرنشین چین، ۳۶درصد نسبت به ۳۰درصد است.<sup>۲</sup> زنانه سازی فقر به همراه تبعیض جنسیتی، سنی، قومی یا ناتوانی، به این معنی است که آسیب پذیرترین و محرومترین گروه های اجتماعی سرانجام به دامان اقتصاد غیر رسمی فرو می افتند.

در همه مناطق رو به توسعه، خود اشتغالی سهم بزرگتری از اشتغال غیررسمی (غیرکشاورزی) را نسبت به اشتغال دستمزدی به خود اختصاص

داده است.<sup>۳</sup> خود اشتغالی نزدیک به یک سوم کل اشتغال غیرکشاورزی

۱- هیچ ارزیابی مستقیمی از اشتغال غیر رسمی برای کشورهای منطقه کارائیب موجود نیست. اما، برآوردهای غیر مستقیم برای برخی کشورها در حوزه زیر منطقه ای وجود دارد.

۲- سازمان بین المللی کار: تصویر آماری از زنان و مردان شاغل در اقتصاد غیر رسمی.

۳- بر اساس بند ۷ مصوبه پانزدهمین ICLS در خصوص طبقه بندی بین المللی جایگاه اشتغال (ICSE) در سال ۱۹۹۳ «فعالیت های خود اشتغال به مشاغل گویند که

حق الزحمه مستقیماً به سود (یا سود بالقوه) ناشی از تولید کالاها و خدمات بستگی

دارد (که مصرف شخصی نیز بخشی از سود تلقی می شود). مقام یا شخص ذی ربط

تصمیمات عملیاتی موثر بر بنگاه اقتصادی را اتخاذ می کند یا چنین تصمیماتی را

واگذار می کند ضمن آن که مسئولیت صرفه و صلاح بنگاه اقتصادی نیز بر عهده

اوست.» این افراد از مقوله های زیر تشکیل شده اند: «کارفرمایان، کارگرانی هستند

که با کسب و کار شخصی خود یا با یک یا تعداد بیشتری شریک کار می کنند و

از شغل آنان به عنوان خود اشتغالی یاد می شود...، و در این جایگاه، به صورت

مستمر... با یک یا تعداد بیشتری از افراد که در کسب و کارشان به عنوان کارمند

همکاری می کنند، در ارتباط هستند؛ «کارگران خود اشتغال، کارگرانی هستند که

با کسب و کار شخصی خود یا با یک یا تعداد بیشتری شریک کار می کنند و از

شغل آنان به عنوان خود اشتغالی یاد می شود...، و با هیچ کارمندی به صورت مستمر

در ارتباط نیستند... تا در طول دوره مورد نظر برای آنان کار کند. باید خاطر نشان

شد که در طول دوره مورد نظر، اعضای این گروه می توانند با کارمندی در ارتباط

باشند مشروط بر اینکه این ارتباط به شکل غیر مستمر باشد. (شرکا یا اعضای همان

خانواده یا خانوار هستند یا نیستند)؛ «اعضای تعاونی های تولیدی کارگرانی هستند

که به صورت خود اشتغال فعالیت می کنند... و تعاونی آنها کالا یا خدمات تولید

می کند، و هر عضو آن با دیگر اعضا در تصمیم گیری مربوط به سازماندهی تولید،

فروش و یا سایر امور شرکت، سرمایه گذاری ها و توزیع عایدات و سود ویژه شرکت

بین اعضای خود به شکل مساوی مشارکت می کنند؛ و «کارگران فامیلی بدون

مزد، کارگرانی هستند که به صورت خود اشتغال... در شرکت یا بنگاه متکی به

بازار کار می کنند که توسط یک شخص وابسته اداره می شود که در همان خانواده

زندگی می کند، در حالی که این شخص را نمی توان شریک محسوب کرد چرا که

میزان تعهد وی به فعالیت بنگاه، از منظر ساعات کار یا دیگر عوامل ناشی از شرایط

ملی، در یک سطح قابل مقایسه با سرپرست یا رئیس آن مجموعه نیست. (در جایی

که به صورت عرف، به ویژه جوانان، بدون دریافت حقوق در یک بنگاه اقتصادی کار





جهان به صورت ۵۳ درصد اشتغال غیرکشاورزی در منطقه آفریقای سیاه، ۴۴ درصد در آمریکای لاتین، ۳۲ درصد در آسیا و ۳۱ درصد در شمال آفریقا را در اختیار دارد.<sup>۱</sup> سهم کارگران خود اشتغال (با کسب و کار آزاد) و کارگران فامیلی بدون مزد از کل اشتغال در کشورهای کمتر توسعه یافته در سال ۲۰۰۸ حدود ۸۱ درصد بود که با ۵۹ درصد کشورهای در حال توسعه قابل مقایسه است.<sup>۲</sup> جدیدترین برآورد انجام شده برای آمریکای لاتین و منطقه کارائیب نشان می دهد که از کل تعداد شاغلان غیررسمی، ۳۸/۶ درصد کارگران، حقوق بگیر شرکتها، ۱۰/۹ درصد کارگران خانگی مزد بگیر و ۴۱/۴ درصد کارگران خود اشتغال هستند.<sup>۳</sup>

تاکنون بحث های ادامه دار پیرامون تحلیل رابطه بین رشد اقتصادی، اشتغال و کاهش فقر مراحل گوناگونی را طی کرده است. یکی از فرضیه های مهم پیشگامان مطالعات در زمینه توسعه در دهه ۱۹۵۰ این بود که منافع رشد اقتصادی تدریجاً نصیب طبقه محروم شود. این فرضیه همچنان تا دهه ۱۹۸۰، فکر اصلی در طراحی برنامه های تعدیل ساختاری و حتی تا اوایل دهه ۲۰۰۰، موضوع محوری مقالات با موضوع راهبرد فقر زدایی بود. اما از ۷۰ سال پیش

### رشد، جهانی شدن و اقتصاد غیر رسمی

غیر رسمی بودن در اصل یک مبحث مدیریتی است. رد پای رشد اقتصاد

می کنند که توسط اشخاصی وابسته اما خارج از حوزه همان خانوار اداره می شود، الزام زندگی کردن در همان خانوار را می توان محدود کرد.»  
<http://laborsta.ilo.org/applv8/data/icsee/html>

- ۱- سازمان بین المللی کار: همان منبع، ۲۰۰۹.
- ۲- UNCTAD: گزارش سال ۲۰۱۰ کشورهای کمتر توسعه یافته: پیش به سوی معماری جدید توسعه بین المللی برای کشورهای کمتر توسعه یافته (ژنو، ۲۰۱۰)، صفحه ۱۰.
- ۳- سازمان بین المللی کار: مروری بر مسائل کار آمریکای لاتین و کارائیب ۲۰۱۲ (لیما، ۲۰۱۲).

که راهبردهای توسعه ای در کشورهای رو به توسعه به اجرا درآمده است، شواهد متقنی وجود دارد که بدون سیاست های مبتنی بر اشتغال، رشد به تنهایی و به خودی خود نمی تواند اتکابی برای درآمد بهتر و مشاغل مولد تر باشد.<sup>۱</sup> الگو و منابع رشد، و نیز نحوه توزیع منافع آن، به طور مساوی در تحقق هدف فقر زدایی و عدالت اجتماعی حائز اهمیت هستند.

در طول دهه گذشته، بسیاری از کشورهای در حال توسعه، و برخی با نرخ رشد فوق العاده بالا، روند احیای رشد را تجربه کرده اند. با این وجود، سابقه ایجاد اشتغال شایسته بسیار نا امید کننده و تأثیر رشد بر بیکاری، اشتغال ناقص و اشتغال غیررسمی در بیشتر موارد بسیار محدود بوده است. برای مثال، به رغم اغتشاشات بین المللی، منطقه آمریکای لاتین و کارائیب، میانگین

رشد ۳/۵ درصد در سال را بین سال های ۲۰۰۰ و ۲۰۱۲ تجربه کرده است. شواهد

حاکمی از آن است که در برخی کشورها

**همچون برزیل<sup>۲</sup> و آرژانتین<sup>۳</sup>، اجرای**

۱- بانک جهانی: همان منبع، سال ۲۰۱۳. سازمان بین المللی کار: جهانی شدن عادلانه: ایجاد فرصت ها برای همه، کمیسیون جهانی ابعاد اجتماعی جهانی شدن (ژنو، ۲۰۰۴).

۲- ج. برژ: قوانین یا شانس؟ شناخت علل رشد رسمی شدن در برزیل طی دهه ۲۰۰۰ (برازیلیا، سازمان بین المللی کار، ۲۰۱۰).

۳- ف. برترانو، ل. کازانووا و م. سارابیا: چگونه، چرا

و در چه بخش هایی اشتغال غیر رسمی در آرژانتین از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۲ کاهش یافت، مقاله ارائه شده در سومین کنفرانس سازمان بین المللی کار در زمینه «مدیریت کار شایسته: مدیریت برای رشد مساوی و غنی از مشاغل»، ۳ تا ۵ جولای ۲۰۱۳.

۴- بررسی اجمالی کار ۲۰۱۲، همان منبع. تدوین مجموعه گزارش های اشتغال غیر رسمی از سال ۲۰۰۹ در سطح منطقه ای آغاز شد. قبل از آن، در گزارش بررسی اجمالی کار از شاخص بخش غیر رسمی استفاده می شد که این روند از سال ۲۰۰۵ متوقف شد.



به توسعه و در حال گذر، شواهد تجربی متقن نشان می دهد که به موازات گسترش اقتصاد رسمی و عملکرد قابل قبول رشد کشورها، اقتصادهای کلان غیر رسمی نیز می توانند به شکل همزیستی در کنار اقتصاد رسمی و به صورت پایدار به حیات خود ادامه دهند. رشد ناشی از یکپارچگی پرشتاب با اقتصاد جهانی، الزاماً به انتقال به روند رسمی شدن منجر نمی شود. مضافاً باید به خاطر داشته باشیم که پدیده اشتغال غیر رسمی در دنیای توسعه یافته نیز وجود دارد و در سال ۲۰۱۳ به نرخ ۱۸/۴ درصد تولید ناخالص ملی در اتحادیه اروپا (EU-۲۷)<sup>۱</sup> و ۸/۶ درصد به صورت میانگین در استرالیا، کانادا، ژاپن، نیوزیلند و ایالات متحده آمریکا برآورد شده است.<sup>۲</sup>

بخش غیررسمی تنها محرک اشتغال غیررسمی نیست، چرا که در بسیاری کشورها، زمینه غیر رسمی شدن در بخش رسمی شکل می گیرد. جهانی شدن نیز به دلیل برون سپاری و وجود زنجیره های ارزش جهانی، به پدیده غیر رسمی شدن اهمیت تازه ای بخشیده است، ضمن آنکه

بحران بین المللی مالی و اقتصادی جاری نیز چالش های مضاعفی را برای کاهش کمبود کار شایسته در اقتصاد رسمی مطرح کرده است. ادغام با اقتصاد جهانی موجب شده است بسیاری کشورها و بخش ها با چالش های عظیم نابرابری درآمد، مداوم سطوح بالای بیکاری و فقر، آسیب پذیری اقتصادهای جهان نسبت به ضربات خارجی و رشد کار حمایت نشده و اقتصاد غیررسمی در راستای یکدیگر مواجه شوند. اقتصاد غیررسمی در فضایی پیچیده از بی شمار پیوندهای در هم تنیده بین اقتصادهای رسمی و غیر رسمی فعالیت می کند، در عین حال که کارگران و تولیدکنندگان اقتصاد غیر رسمی نیز به طرق گوناگون از جمله شبکه های جهانی تولید، مهاجرت، چرخه های جهانی اقتصاد و تنوع محصولات جهانی و قیمت های مواد غذایی با یکدیگر در ارتباط هستند که این نیز به نوبه خود بر سطح آسیب پذیری واحدهای اقتصادی و کارگران در اقتصاد غیررسمی؛ کارکرد و ظرفیت های عوامل اقتصاد غیررسمی؛ مسیرهای عبور به رسمی شدن؛ و امکان پایش و اجرای موثر مقررات حاکم بر بنگاه های جهانی شده فعال در حوزه های جغرافیایی مختلف

۱- اتحادیه اروپا متشکل از ۲۷ کشور عضو.  
۲- ف. اشناپدر: ابعاد و توسعه اقتصاد سایه در ۳۱ کشور اروپایی و ۵ کشور دیگر عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی OECD از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۲: برخی حقایق تازه.

تأثیر می گذارد. بنابراین فعالیت‌های اقتصاد غیررسمی نیز همچون سایر فعالیت‌ها، از تغییر و تحولات در کل میزان تقاضای داخلی، کاهش جریان اعتبارات، رکود تجارت بین‌الملل و دیگر ابعاد بحران اقتصادی به شدت تأثیر می پذیرد. با این حال، کارگران فعال در اقتصاد غیررسمی برای مقابله با نزول درآمد خانوار به دلیل بحران، و نیاز به حمایت فوری و مزایای حمایت اجتماعی از ابزارها و امکانات بسیار اندکی برخوردارند.

### هزینه های اجتماعی و اقتصادی مترتب بر

#### غیر رسمی بودن

ویژگی های اقتصاد غیر رسمی به لحاظ ماهوی بسیار منفی است. اقتصاد غیررسمی می تواند افراد و بنگاه های اقتصادی را در تله مارپیچی از بهره وری پایین و فقر گرفتار کند. برای آنکه یک راهبرد ملی مناسب بتواند روند گذر به رسمی شدن را تسهیل نماید، لازم است به موضوع بسیار هزینه بر بودن کار غیر رسمی برای کسب و کارها، کارگران و کل جامعه قائل و حساس باشد. از منظر کارگرانی که تحت حمایت قرار ندارند، جنبه های منفی کار در اقتصاد غیر رسمی به مراتب بر جنبه های

مثبت آن می چربد. این گونه کارگران در قوانین کار و حمایت های اجتماعی به رسمیت شناخته نشده اند و ثبت رسمی نمی شوند، مشمول هیچ قاعده و قانونی نبوده و در نتیجه حمایت هم نمی شوند، از این رو قادر نیستند از حقوق بنیادین خود بهره مند شوند، آن را اعمال یا از آن دفاع کنند. از آنجا که چنین کارگرانی به طور رسمی ساماندهی نمی شوند، در ارتباط با کارفرمایان یا مقامات دولتی، از نماینده جمعی برخوردار نبوده یا این نمایندگی بسیار ضعیف و کم رنگ است.

کارگران اقتصاد غیررسمی بر اساس درجات مختلف وابستگی و آسیب پذیری خود طبقه بندی می شوند. به ویژه زنان، جوانان، مهاجران و سایر کارگران نسبت به فقدان جدی کار شایسته در اقتصاد غیر رسمی آسیب پذیر هستند. آنان در برابر خشونت، از جمله آزار و اذیت جنسی، و دیگر شکل های استثمار و سوء استفاده نظیر فساد و رشوه آسیب پذیر و شکننده اند. کودکان کار و کارگران ملزم به کار نیز از همین مقوله اند و شمار آنان در اقتصاد غیررسمی بسیار است. اکثر واحدهای اقتصادی در اقتصاد غیررسمی از حقوق مالکیت مطمئن بهره مند نیستند و از همین رو از سرمایه و اعتبارات نیز



محرومند. این مراکز برای برخورداری از نظام حقوقی و قضایی لازم برای اجرای رسمی قراردادها با مشکل روبرو می شوند و به زیرساخت های همگانی و بازارهای عمومی نیر دسترسی ندارند یا از آنها بهره محدودی می برند. غیررسمی بودن همچنین می تواند سرمایه گذاری در کسب و کارهای بزرگ تر را مانع شده و کار تجاری را مختل کند چرا که شرکت های غیررسمی اغلب به اندازه لازم بزرگ نیستند تا از اقتصاد مقیاس به طور کامل بهره برداری کنند. اندازه شرکت، رشد بهره وری و فرصت های صادراتی به شکل تنگاتنگی به هم مربوط هستند. شرکت های بزرگ نه فقط می توانند از اقتصاد مقیاس منتفع شوند، بلکه می توانند دسترسی ساده تری به نیروی کار ماهر و اعتبارات بانکی و تجاری فراهم کنند. این گونه شرکت های بزرگ نسبت به شرکت های کوچک تر در زمینه اجرای به موقع تعهدات قراردادها قابل اطمینان تر هستند که این ویژگی برای برقراری رابطه بلند مدت با مشتری بسیار ارزشمند است. بنگاه های اقتصادی خُرد و کوچک (MSEs) در اقتصاد غیر رسمی، ظرفیت کافی برای سود دهی کافی در ازای نوآوری و ریسک پذیری را

ندارند که این دو از اجزاء و عناصر ضروری برای موفقیت بلند مدت اقتصادی است. بررسی ها نشان می دهد که نرخ بالای فعالیت های غیر رسمی، کشورها را بیشتر و بیشتر به سوی انتهای نازل تر و آسیب پذیرتر زنجیره جهانی تولید سوق می دهد و جریان سرمایه ای را جذب می کند که از وجود مجموعه ای عظیم از نیروی کار با دستمزد پایین ناشی می شود.<sup>۱</sup>

بنگاه های آزاد ثبت و کنترل نشده اغلب مالیات یا سود یا مزایای استحقاقی کارگران را نمی پردازند که نه فقط انکار حمایت از کارگران بلکه به معنای رقابت ناعادلانه با سایر بنگاه های اقتصادی است. کوتاهی در پرداخت مالیات و سهم های تعیین شده که گاه مقدار آن بسیار قابل توجه است، فشار نابرابری را بر گرده کسب و کارهای ثبت شده و رسمی وارد می کند. علاوه بر این، وقتی آنان از درآمدهای عمومی محروم باشند، فضا و توانایی مالی دولت ها برای گسترش طرح های حمایت اجتماعی و دیگر سیستم های حیاتی برای توسعه ملی نظیر زیرساخت ها و نظام های آموزش و درمانی نیز محدود می شود.

غیر رسمی بودن همچنین اغلب با نظم و

۱- Bacchetta همان منبع.





ترتیبات نهادی سُست و ساختارهای حاکمیتی ضعیف همراه است و در نتیجه قابلیت اجرای شیوه های فاسد در آن بالاست. اما، فقدان قانون به معنای فقدان قوانین و مجریان قانون نیست. ابزارهای اختصاصی برقراری نظم در اقتصاد غیر رسمی اغلب برای کسب و کارها و کارگران بسیار هزینه بر است و گاه با توسل به خشونت و شیادی همراه است. اگر هزینه های مترتب بر رسمی شدن سبک شود، شاید بسیاری مشاغل برای فاش کردن کسب و کار پنهان خود، برای پرداخت مالیات ها، برای رعایت قوانین کار و در نتیجه منتفع شدن از امنیت دارایی و قرارداد به پشوتانه دسترسی به نظام قضایی، خود داوطلب شوند.

### گذر به اقتصاد غیر رسمی: دغدغه سیاستی فزاینده

با عنایت به نقصان کار شایسته در اقتصاد غیررسمی، رواج فعالیت‌های غیررسمی به عنوان چالش اصلی توسعه در همه مناطق به شکل فزاینده‌ای به چشم می‌خورد. همچنین این موضوع برای تحقق کار شایسته به عنوان هدف جهانی توسعه و جهانی شدن عادلانه ضروری است. به همین دلیل، بحث در مورد اقتصاد غیر رسمی و راهبردهای احتمالی به سوی رسمی شدن، در تمامی سطوح و در محافل گوناگون با شدت وحدت بیشتری پیگیری می‌شود. طی سال‌های اخیر، بسیاری کشورها توجه قابل ملاحظه‌ای را به اشتغال غیر رسمی معطوف داشته، و تلاش‌هایی برای شناخت سازوکارهای مربوطه به عمل آورده‌اند که از این وادی، منافع حاصل از رشد شاید به دست محرومان برسد و شاید هم نرسد. اخیراً در این خصوص اجماع جدیدی حاصل شده است که اگر رشد اقتصادی با ایجاد مشاغل رسمی، تغییر جهت به سوی فرصت‌های بهتر اشتغال در اقتصاد رسمی، و بهبود شرایط اشتغال در فعالیت‌های غیررسمی همراه نباشد، این روند همچنان به رشد نابرابری، فقر و آسیب‌پذیری ادامه خواهد داد.



از هنگام طرح این موضوع در کنفرانس بین‌المللی کار در سال ۲۰۰۲، بحث و گفتگوهای پیرامون سیاست‌های بین‌الملل در سطح منطقه ای، با شتاب قابل توجهی پیگیری می‌شود. در سمپوزیوم سه جانبه سازمان در سال ۲۰۰۷، روش‌های مناسب و رویکردهای نوآورانه بسیاری که از سوی دولت‌ها، شرکای اجتماعی و دیگر فعالان این عرصه مطرح شده بود، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. اقتصاد غیررسمی، موضوع محوری یازدهمین نشست منطقه آفریقای سازمان بین‌المللی کار در سال ۲۰۰۷ و همچنین موضوع اصلی کارگاه مشترک سازمان بین‌المللی کار و اتحادیه آفریقا در زمینه اقتصاد غیر رسمی در سال ۲۰۰۸ بود. همایش اشتغال کشورهای عرب در سال ۲۰۰۹ نیز بر رواج اقتصاد غیر رسمی و عدم نظارت بر سازو کارهای تهدید کننده کار شایسته متمرکز شده بود. همین‌طور یکی از دغدغه‌های اصلی مباحث جاری اشتغال در کنفرانس بین‌المللی کار سال ۲۰۱۰ موضوع اقتصاد غیر رسمی بود. نهایتاً باید گفت موضوع کار شایسته در کانون بحث‌های جهانی در قالب برنامه توسعه بعد از سال ۲۰۱۵ قرار دارد که هدف آن کمک به تبیین چارچوب آینده توسعه جهانی است. در این نشست‌ها بر نیاز به اجرایی نمودن طیفی از سیاست‌های یکپارچه و منسجم با هدف سوق دادن واحدهای اقتصادی به سوی اقتصاد رسمی و از جمله سیاست‌هایی برای اشتغال زایی، بسط حمایت‌های اجتماعی، ایجاد محیط نظارتی مناسب، ارتقاء حقوق کار و کارگر، حمایت از کار آفرینی و توسعه مهارت‌ها، توسعه محلی و تقویت گفتگوی اجتماعی تاکید شده است.

"بهار عرب" زنگ شکست و ناکامی برای ایجاد پیوند بین رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری با سیاست‌های مناسب اجتماعی و کار را به صدا درآورد که در صورت تحقق می‌توانست تضمینی برای باز توزیع عادلانه منافع ناشی از رشد باشد. هم‌اکنون تسهیل روند گذر به رسمی شدن، به عنوان پاسخی به خواسته‌های مؤکد به ویژه جوانان برای گسترش عدالت اجتماعی، از جمله ایجاد کار شایسته، به عنوان عنصر محوری راهبردهای توسعه ملی، و نیز موضوع اصلی انسجام اجتماعی و ایجاد صلح تلقی می‌گردد. نشست سران کشورها و دولت‌های اتحادیه آفریقا در سال ۲۰۱۱ بر تعهد به تسریع روند تلاش برای کاهش نرخ بیکاری و اشتغال ناقص در بین جوانان و



زنان آفریقایی، و تدوین معاهده اشتغال جوانان تأکید مجدد نمود. نسل جدید راهبردهای فقر زدایی بیش از پیش بر چارچوب های سیاستی یکپارچه مبتنی است که در آنها عنصر رشد از طریق ایجاد مشاغل مولد، بهبود شرایط کار و زندگی، گسترش حقوق کارگران، توزیع عادلانه تر درآمد و ایجاد زمینه های حمایت اجتماعی بهتر بیان شده است. اشتغال مولد به عنوان هدف متقاطع و مرتبط با راهبردهای رشد و برنامه های ملی توسعه مد نظر می باشد. بحران جهانی سال ۲۰۰۸ دریچه ای از فرصت ها را پیش روی همه گشوده است تا بر تمرکز اهداف اشتغال در کانون راهبردهای اقتصادی، احیای ابزارهای مربوط به سیاست های اقتصاد کلان حامی اشتغال، ایجاد توازن مجدد در مدیریت تقاضا (و افزایش تقاضای داخلی) و تدوین سیاست های بخشی طرفدار اشتغال متمرکز شوند.<sup>۱</sup> به تازگی، توسعه مهارت ها در اقتصاد غیر رسمی بیش از پیش به عنوان یک عنصر راهبردی برای رشد اشتغال پذیری کارگران و بهره وری بنگاه های اقتصادی، کاهش فقر و کاربرد مهارت های جدید برای یاری کارگران و هدایت آنان به کار شایسته رسمی مورد عنایت قرار گرفته است.

### سازمان بین المللی کار و گذر به مرحله رسمی شدن

#### سازمان بین المللی کار، پیشرو در مواجهه با اقتصاد غیر رسمی

اکنون چهار دهه از زمانی می گذرد که سازمان بین المللی کار در پی مأموریتی به کنیا در زمینه اشتغال چند رشته ای، عبارت "بخش غیررسمی" را در مبحث سیاست های توسعه ای در گزارشی به سال ۱۹۷۲ منتشر نمود.<sup>۲</sup> گزارش مذکور در تحلیل وضعیت اشتغال و چالش های توسعه ای در کشورهای رو به توسعه، نقش محوری ایفا می کند. از آن

۱- سازمان بین المللی کار: راهنمای تدوین سیاست های ملی اشتغال (ژنو، ۲۰۱۲)  
۲- سازمان بین المللی کار: اشتغال، درآمد و تساوی حقوق: راهبردی برای افزایش اشتغال مولد در کنیا (ژنو، ۱۹۷۲).



زمان به بعد، سازمان بین المللی کار نقش پیشرو در تحلیل مشکلات مفهومی و نیز برجسته کردن معضلات اجتماعی و اقتصادی مربوط به اقتصاد غیر رسمی ایفا کرده است.

در سال ۱۹۹۱، کنفرانس بین المللی کار بر این نکته تأکید کرد که معمای بخش غیر رسمی را باید از طریق تعرض به عوامل زمینه ساز با یک راهبرد جامع چند وجهی و نه فقط پرداختن به علائم و نشانه ها حل نمود.<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۱، گزارش مدیر کل سازمان خطاب به کنفرانس بین المللی کار با موضوع کاهش کمبود کار شایسته با اشاره به موضوع اشتغال غیر رسمی، نشان داد که گر چه اکثر کارگران دنیا در اقتصاد غیر رسمی اشتغال دارند، تقریباً هیچ یک از آنان از حمایت های کافی تأمین اجتماعی، تشکل های مناسب و صدای حق طلبانه در محل کار برخوردار نیستند. وی با توجه به این که اصول کار شایسته در اقتصاد غیر رسمی به همان اندازه اقتصاد رسمی اهمیت دارد، مخاطبان خود را به یافتن راهی برای گسترش حقوق کار برای همه فرا خواند.<sup>۲</sup>

اکنون بحث های عمومی کنفرانس بین المللی کار در سال ۲۰۰۲ با موضوع کار شایسته و اقتصاد غیر رسمی، دست آوردی محسوب می شود که در جای جای برنامه کار شایسته، شناخت نسبت به اقتصاد غیر رسمی را افزایش و چارچوب کاملی برای این منظور ارائه می دهد. اعضای سه جانبه سازمان بین المللی کار ضمن به رسمیت شناختن انعطاف و پویایی کارگران و کارآفرینان در اقتصاد غیر رسمی، در زمینه نیاز به رفع نقاط آسیب پذیر به اجماع همه جانبه ای دست یافته اند.

۱- سازمان بین المللی کار: معمای بخش غیر رسمی، گزارش مدیر کل (بخش اول)، هفتاد و هشتمین اجلاس کنفرانس بین المللی کار (ژنو، ۱۹۹۱).  
۲- سازمان بین المللی کار: کاهش کمبود کار شایسته: چالش جهانی، گزارش مدیر کل، گزارش ۱ (A).

کار و جامعه



فراگیرتری را برای درک بهتر وضعیت و چالش های موجود ترسیم کنند. شاید از این هم مهم تر، نتیجه گیری ۲۰۰۲ حاوی اجماع تاریخی سه جانبه بر سر هدف عبور از اقتصاد غیر رسمی و گذر به اقتصاد رسمی بود. اقتصاد غیر رسمی تا زمانی که به حیات خود ادامه دهد، همچنان جدی ترین مانع بر سر راه هدف کار شایسته برای همه خواهد بود. در نتیجه گیری ۲۰۰۲ کشورها به تدوین رویکردی جامع در کلیت برنامه کار شایسته دعوت شده اند تا از این طریق و با حمایت و پیوستن به جریان اصلی اقتصاد به جنبه های منفی غیر رسمی بودن فائق آمده، ضمن آن که جنبه اشتغال زایی و پتانسیل درآمد زایی آن نیز حفظ شود.

سازمان بین المللی کار بر پایه نتیجه گیری ۲۰۰۲، در تلاش های جهانی در زمینه اقتصاد غیر رسمی و مسائل مربوط به آن، نقش محوری خود را ایفا نموده است. طبق بند ۳۷(ف) و (ص) نتیجه گیری ۲۰۰۲ و به منظور ارتقاء سطح گفتگوها برای پرهیز از تکرار مکررات، شناسایی و تبادل کارشناسی، سازمان بین المللی کار به "همکاری با دیگر سازمان های بین المللی، از جمله سازمان ملل متحد و انستیتوی برتون وودز فرا خوانده شده است، ضمن آنکه خود سازمان بین المللی کار نقش هدایت و رهبری این حرکت را برعهده خواهد گرفت". امروزه، سازمان بین المللی کار همچنان جلودار و مقدم بر دیگر سازمان های بین المللی برای تدوین چارچوب یکپارچه سیاستی و ابزارهای مؤثر به منظور تسهیل مرحله گذر به رسمی شدن حرکت می کند.

### راهبرد حمایتی و ابزارهای سازمان بین المللی کار: رویکرد چند بعدی

انتقال از اقتصاد غیر رسمی به اقتصاد رسمی بدون تردید هدفی مهم برای تحقق برنامه کار شایسته به شمار می رود، همانگونه که چهار هدف راهبردی سازمان بین المللی کار برای تمامی کارگران، زنان و مردان، اعم از شاغل در اقتصاد رسمی یا غیر رسمی، نافذ و معتبر است. از این رو،



برنامه کار شایسته به ایجاد فصلی مشترک در سطح ملی برای بررسی تنوع و گوناگونی اقتصاد غیر رسمی کمک می کند.

موضوع اقتصاد غیر رسمی در بافت کنونی جهان با وجود بحران اقتصادی، بیش از پیش ضرورت یافته است و سیاست گذاران، شرکای اجتماعی، فعالان امر توسعه و پژوهشگران نیز علاقه تازه ای به تدوین سیاست های مؤثر برای گذر به ساختار رسمی از خود نشان می دهند. با این حال تا کنون تعداد اندکی از کشورها، رویکرد جامع و منسجمی را برای مهار انتشار پدیده غیر رسمی ترسیم کرده اند. از اینرو شناسایی بسیاری از راه های موجود برای جلوگیری از غیر رسمی شدن و در مقابل، ترویج رسمی شدن از طریق ایجاد پیوستگی بین اقدامات گوناگون سیاستی، همچنان چالشی در سطح ملی محسوب می شود. هر چند هنوز به استفاده از سیاست های ناهمگون یا محدود به برخی مقوله های کارگری گرایش وجود دارد. هر بار که رویکردی فراگیر تدوین می شود، کاهش قابل توجهی در بدنه غیر رسمی اقتصاد و به همان نسبت رشد در ایجاد مشاغل رسمی حاصل می گردد.

از سال ۲۰۰۲، در برنامه کار شایسته، رویکردی جامع از سیاست های مربوطه به دقت جانمایی شده که در نتیجه آن، چارچوب سیاستی و تشخیصی بر پایه هفت راه کلیدی به سوی رسمی شدن تدوین شده است (شکل زیر).

### راهبردهای کار شایسته برای اقتصاد غیر رسمی



کار و جامعه



## فصل دوم - فضای نظارتی در اقتصاد غیر رسمی



### فضای نظارتی در سطح بین المللی

اسناد سازمان بین المللی کار از منابع اصلی چارچوب نظارت بر اقتصاد غیر رسمی در سطح بین المللی محسوب می شوند. در این فصل، استانداردهای بین المللی کار (ILS) و دیدگاه نهادهای نظارتی سازمان بین المللی کار در این خصوص با استناد به اقتصاد غیر رسمی بررسی شده اند.

### بررسی استانداردهای سازمان بین المللی کار بر اساس اهداف راهبردی

گزارش تهیه شده از سوی دفتر بین المللی کار برای ارائه در مباحث عمومی کنفرانس بین المللی کار سال ۲۰۰۲ در زمینه کار شایسته و اقتصاد غیر رسمی بر این نکته تأکید دارد که:<sup>۱</sup>

- \* مقوله نامه های سازمان بین المللی کار غالباً شامل ماده ای هستند مبنی بر لزوم اجرای استانداردها به نحو مقتضی با شرایط و قابلیت های ملی؛
- \* موضوع استناد استانداردهای سازمان بین المللی کار صرفاً برای شاغلان اقتصاد رسمی برخوردار از روابط شفاف کارفرما-کارگر واقعیت ندارد؛
- \* هرگاه یک استاندارد اساساً و فقط در مورد کارگران شاغل در اقتصاد رسمی مطرح شود، گاه ماده صریحی برای توضیح بیشتر در خصوص سایر مقوله های کارگران وجود خواهد داشت؛<sup>۲</sup>

۱ سازمان بین المللی کار: کار شایسته و اقتصاد غیر رسمی، گزارش شماره شش، نودمین اجلاس کنفرانس بین المللی کار (ژنو، ۲۰۰۲)، صفحه های ۴۴ تا ۴۷

۲ برای مثال در مقوله نامه شماره ۱۵۰ مدیریت کار مصوب سال ۱۹۷۸ آمده است که نظام مدیریت کار، به مقتضای شرایط ملی و در صورت لزوم به صورت تدریجی، باید گروه هایی را نیز شامل شود که به طور سنتی در چنین نظام هایی قرار نمی گیرند. مقوله نامه شماره ۸۱ بازرسی کار مصوب ۱۹۴۷، الزامات مربوط به برقراری نظام بازرسی کار برای حصول اطمینان از اجرای قوانین کار در امور صنعتی و بازرگانی را



\* اسنادی با تمرکز بر مقوله های خاص کارگران وجود دارد که اغلب در اقتصاد غیر رسمی مشغول فعالیت هستند؛ و

\* حتی وقتی کارگران غیر رسمی به طور صریح در متن اسناد مورد اشاره قرار نمی گیرند، نشانه هایی از کاربرد سندی خاص را می توان در چارچوب نظام نظارتی سازمان بین المللی کار جستجو کرد.

در حالی که پذیرش عمومی در مورد استناد و کاربرد هشت مقوله نامه بنیادین سازمان بین المللی کار برای اقتصاد غیر رسمی وجود دارد،<sup>۱</sup> سایر اسناد نیز به این موضوع ارجاع صریح دارند. همچنین اسنادی وجود دارد که صرفاً حاوی مفاد ضمنی است در حالی که دیگر اسناد به خصوص به مقوله های خاص کارگرانی می پردازد که اغلب در اقتصاد غیررسمی حضور فعال دارند. علاوه بر این، تعدادی از اسناد سازمان بین المللی کار به جای محدود کردن زاویه دید حقوقی به واژه "employees"، به طور صریح به "workers" اشاره دارد، یا این که در کاربرد واژگان خود به اقتصاد رسمی محدود نمی شود.

## استانداردها و اصول و حقوق بنیادین کار

### آزادی انجمن و مذاکرات جمعی

در مقاله نامه شماره ۸۷ در خصوص آزادی انجمن و حمایت از حق تشکل مصوب سال ۱۹۴۸ و مقاله نامه شماره ۹۸ در خصوص

محدود می کند. اما پروتکل الحاقی آن که در سال ۱۹۹۵ به تصویب رسید، به طور اصولی، پوشش بازرسی کار را برای همه مخاطراتی که کارگران بخش خدمات غیر تجاری در معرض آن قرار می گیرند و نیز فعالیت های مربوط به تمامی مقوله های محیط کار که در زمره صنعتی و بازرگانی نمی گنجد را بسط داده است.

۱- هشت مقوله نامه بنیادین عبارتند از مقاله نامه شماره ۲۹ در مورد کار اجباری مصوب سال ۱۹۳۰، مقاله نامه شماره ۸۷ در مورد آزادی انجمن و حمایت از حق تشکل مصوب سال ۱۹۴۸، مقاله نامه شماره ۹۸ در مورد حق تشکل و مذاکره جمعی مصوب سال ۱۹۴۹، مقاله نامه شماره ۱۰۰ در مورد اجرت های برابر مصوب سال ۱۹۵۱، مقاله نامه شماره ۱۰۵ در مورد حذف کار اجباری مصوب سال ۱۹۵۷، مقاله نامه شماره ۱۱۱ در مورد رفع تبعیض در کار و حرفه مصوب سال ۱۹۵۸، مقاله نامه ۱۲۸ در مورد حداقل سن کار مصوب سال ۱۹۷۳، و مقاله نامه شماره ۱۸۲ بدترین شکل های کار کودک مصوب سال ۱۹۹۹.





حق تشکل و مذاکرات جمعی مصوب سال ۱۹۴۹ تصریح شده است که همه کارگران بدون هیچ‌گونه تبعیض و رجحان یکی بر دیگری، از حقوق بنیادین برای آزادی انجمن برخوردار می‌باشند (ماده ۲ مقاوله نامه شماره ۸۷). بنابراین کارگران اقتصاد غیررسمی از حق سازماندهی و شرکت در مذاکرات جمعی (با حضور یک کارفرما) بهره‌مندند. کارگران می‌توانند آزادانه نسبت به تشکیل اتحادیه‌های تجاری و مشارکت در آنها به اختیار خود اقدام نموده و منافع حرفه‌ای و نیز فعالیت‌های صنفی (انتخابات، مدیریت، تدوین برنامه‌های) خود را بدون مداخله مقامات دولتی به پیش ببرند. مهمتر آن‌که، کارگران از حق نمایندگی اعضای نهادهای سه‌جانبه و ساختارهای گفتگوی اجتماعی نیز برخوردارند.

حق آزادی انجمن که در مقاوله نامه‌های سازمان بین‌المللی کار نهادینه شده است، به طور مساوی در مورد کارگران و کارفرمایان اعمال می‌شود. از این‌رو، افراد شاغل در اقتصاد غیر رسمی می‌توانند به انتخاب و اراده خود، نسبت به ایجاد تشکل‌ها به عنوان کارفرما به جای کارگر اقدام نمایند.

در بند ۱۷ نتیجه‌گیری ۲۰۰۲ بر اهمیت عملی و کاربردی آزادی انجمن برای بهبود شرایط کارگران در اقتصاد غیر رسمی، به ویژه برای زنان و جوانان به این گونه تأکید شده است که "شاغلان اقتصاد غیر رسمی، بدون برخورداری از تشکل و نماینده، معمولاً به مجموعه‌ای از سایر حقوق کار نیز دسترسی ندارند. آنان نمی‌توانند منافع شغلی خود را از طریق مذاکرات جمعی یا قانع نمودن سیاست‌گذاران در باب موضوعاتی نظیر دسترسی به زیر ساخت‌ها، حقوق مالکیت، مالیات و تأمین اجتماعی اعاده کنند. به ویژه زنان و جوانان که انبوه جمعیت کارگران اقتصاد غیر رسمی را تشکیل می‌دهند، هیچ‌گونه نماینده و صدایی برای شنیده شدن ندارند."

کمیته کارشناسان، پس از بررسی موضوع اجرای مقاوله نامه‌های الحاقی،



در خصوص حوزه و قلمرو اجرای این گونه اسناد اظهار نظر نموده است. برای مثال، در ملاحظات کلی سال ۲۰۰۹ در مورد مقوله نامه شماره ۸۷، به چالش های خاصی که کارگران در اقتصاد غیر رسمی در رابطه با حقوق سازمانی با آن مواجه هستند، اشاره شده است.<sup>۱</sup> به دنبال انجام مذاکرات هیأت مدیره در خصوص مناطق پردازش صادراتی (EPZs) و انتشار نتیجه گیری ۲۰۰۲، کمیته کارشناسان به طور منظم، اطلاعات مربوط به ماهیت و مقیاس اقتصاد غیر رسمی را در سطح ملی خواستار شده است، از جمله درصد زنان و مهاجران فعال در این اقتصاد و هرگونه ابتکار و اقدامی که به منظور شمول بیشتر قوانین مربوطه یا تحقق حقوق آنان به موجب مقوله نامه های آزادی انجمن اتخاذ شده است. کمیته کارشناسان با عنایت به برخی از مقوله های کارگری که از حق تشکیل اتحادیه های صنفی محرومند اما، تحت پوشش اصول آزادی انجمن قرار می گیرند، بر ضرورت تدوین قوانین و روش هایی تأکید نمود که گروه های مذکور را از ضمانت های پیش بینی شده در مقوله نامه ها منتفع می سازد.<sup>۲</sup> مقوله های مذکور عبارتند از کارگران خانگی،<sup>۳</sup> کارگران شاغل در اقتصاد غیر رسمی و در مناطق پردازش صادراتی، کارگران خود

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱- دیدگاه های کمیته کارشناسان و دیگر نهادهای نظارتی در وب سایت NORMLEX آمده است.

۲- سازمان بین المللی کار: نظر سنجی عمومی در زمینه مقوله نامه های بنیادین مربوط به حقوق کار در پرتو اعلامیه سازمان بین المللی کار در خصوص عدالت اجتماعی برای جهانی شدن عادلانه، ۲۰۰۸: وجه انسانی جهانی شدن، گزارش سوم (بخش ۱ ب)، (که از این پس «نظر سنجی عمومی ۲۰۱۲» نامیده می شود)، یکصد و یکمین اجلاس هیأت کنفرانس بین المللی کار (ژنو، ۲۰۱۲)، بندهای ۷۱ تا ۷۶.

۳- برای نمونه به مقوله نامه شماره ۸۷: کانادا (انتاریو) - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰؛ مقوله نامه شماره ۹۸: گامبیا - CEACR، درخواست مستقیم، ۲۰۱۰؛ کویت - CEACR، ملاحظات، ۲۰۱۱؛ مکزیک - CEACR، ملاحظات، سال ۲۰۰۴؛ سوئیس - CEACR، ملاحظات، ۲۰۱۰؛ یمن - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱؛ مقوله نامه شماره ۹۸: اریتره - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱ مراجعه شود.



اشتغال،<sup>۱</sup> کارگران بدون قراردادهای استخدام،<sup>۲</sup> کارگران بخش کشاورزی.<sup>۳</sup> در این زمینه، کمیته کارشناسان ضمن ابراز خرسندی، موضوع تدوین رویکردهای نوآورانه از سوی برخی کشورها را به منظور توانمندسازی تشکل کارگران در اقتصاد غیر رسمی خاطر نشان شد. برای نمونه، در اوگاندا،<sup>۴</sup> و موریتانی،<sup>۵</sup> اصلاح قوانین و تلاش های انجام شده از سوی مقامات، به تدوین و احقاق حقوق صنفی از سوی تمامی مقوله های کارگری کمک شایان توجهی نموده و در همین راستا حق تشکل کارگران خانگی در سوئیس به رسمیت شناخته شده است.<sup>۶</sup> کمیته کارشناسان همچنین یادآور شد که حقوق و ضمانت های مندرج در مقاله نامه ها، به همه کارگران، صرفنظر از نوع قرارداد استخدامی آنان، و بدون در نظر گرفتن این موضوع که رابطه استخدامی بر اساس قرارداد مکتوب است یا قرارداد مدت معین، اطلاق خواهد شد.<sup>۷</sup> به طور مثال کمیته اظهار نمود که به موجب شرایط مندرج در بخش های ل ۶ تا ل ۲۹ قانون کار سنگال، که به همه کارگران و کارفرمایان خصوصی مربوط می شود، کارگران مستقل و آزاد، به ویژه در اقتصاد غیررسمی و بخش کشاورزی نیز از حقوق صنفی تضمین شده در مقاله نامه بهره مند می شوند.<sup>۸</sup> کمیته همچنین در رابطه با حق انجمن (در بخش) کشاورزی بر پایه مقاله نامه شماره ۱۱ مصوب ۱۹۲۱، به موضوع ثبت اتحادیه برای اقتصاد غیررسمی

۱- برای نمونه به مقاله نامه شماره ۸۷: جمهوری های آفریقای مرکزی - CEACR. درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰؛ ترکیه - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰ مراجعه شود.

۲- به مقاله نامه شماره ۸۷: لهستان - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱ مراجعه شود.

۳- مقاله نامه شماره ۸۷، برای کارگران شاغل در مناطق پردازش صادراتی: بنگلادش - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰؛ پاکستان - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰؛ و برای کارگران بخش کشاورزی: کانادا (آلبرتا، انتاریو و نیوبرانسکوئیک) - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰؛ هندوراس - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰.

۴- مقاله نامه شماره ۹۸: CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۹.

۵- مقاله نامه شماره ۹۸: CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱.

۶- مقاله نامه شماره ۸۷: CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱.

۷- مقاله نامه شماره ۹۸: بلاروس - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱؛ گامبیا - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰.

۸- مقاله نامه شماره ۹۸: CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۲.



در کشور مالای در سال ۲۰۰۴ اشاره کرده است.<sup>۱</sup> کمیته آزادی انجمن هیأت مدیره (CFA)، چندین شکایت در خصوص موضوعات مربوط به اقتصاد غیر رسمی را مورد بررسی قرار داد. برای نمونه، در مورد کشور آرژانتین که اتحادیه صنفی فروشندگان مطبوعات نسبت به تضییع حق تشکل خود در نتیجه تغییر قانون طبقه بندی شغلی اعضای اتحادیه و قرار دادن آن در زمره یک فعالیت تجاری خارج از شمول قانون کار و در نتیجه تغییر وضعیت خود از "کارگر" به "تاجر" اقامه دعوی نمودند.<sup>۲</sup> در این زمینه، کمیته آزادی انجمن هیأت مدیره خاطر نشان شد که "به استناد اصول مربوط به آزادی انجمن های صنفی، همه کارگران، به استثنای اعضای نیروهای مسلح و پلیس، باید از حق ایجاد تشکل های مشترک به اراده و انتخاب خود برخوردار باشند. بنابراین، معیار تعیین افرادی که تحت پوشش این حق قرار می گیرند بر وجود یک رابطه استخدامی مبتنی نیست و برای مثال، در مورد کارگران بخش کشاورزی، کارگران خود اشتغال به طور عام یا کارگران شاغل در حرفه های آزاد چنین حقی اغلب وجود خارجی ندارد، هرچند باید از حق تشکل بهره مند شوند."<sup>۳</sup> در مورد کشور پرو، موضوع اتهام مربوط به خودداری از ثبت اتحادیه تجاری کارگران نظافت کار در بخش دولتی، از آنجا که در تقاضانامه ثبت، به قانون کار حاکم بر کارگران (دولتی یا خصوصی) اشاره نشده بود و از آنجا که اعضای اتحادیه های صنفی بر اساس قراردادهای خدمات غیر شخصی به موجب مقررات قانون مدنی<sup>۴</sup> استخدام شده بودند، کمیته آزادی انجمن هیأت مدیره یادآور شد که همه کارگران، بدون هیچگونه وجه تمایزی، خواه به صورت استخدام دائم، خواه برای مدت معین یا به عنوان کارگران قراردادی، باید از حق

۱- مقاله نامه شماره ۱۱: CEACR، ملاحظیات سال ۲۰۱۰

۲- CFA پرونده شماره ۲۲۲۱، گزارش ۳۳۲، بندهای ۲۱۴ تا ۲۲۷.

۳- سازمان بین المللی کار: چکیده تصمیمات و اصول کمیته آزادی انجمن هیأت مدیره سازمان بین المللی کار؛ نسخه پنجم (ژنو، ۲۰۰۶) بند ۲۲۲.

۴- CFA پرونده شماره ۲۶۸۷، بند ۸۹۱ گزارش ۳۵۷.



ایجاد تشکل و عضویت در آن به اراده و انتخاب خود برخوردار باشند.

## کار اجباری

به موجب بند ۱ ماده ۲ مقاله نامه شماره ۲۹ موضوع کار اجباری مصوب سال ۱۹۳۰، اصطلاح "کار اجباری" (با قید تأکید) به "همه نوع کار و خدماتی اطلاق می شود که هر فردی را به کاری اجبار نماید" بنابراین، تعریف مذکور همه نوع کار، خدمات و اشتغال را صرف نظر از صنعت یا بخش مورد نظر، و از جمله اقتصاد غیر رسمی، در بر می گیرد. مقاله نامه های مربوط به کار اجباری متضمن هیچگونه مفاد یا مقرراتی نیستند که حوزه اجرای آنها به گروه های خاص کارگران محدود شود بلکه برای حمایت از کل جمعیت کارگران طراحی و تدوین شده اند.

کمیته کارشناسان نمونه های بسیاری را به عنوان موارد کار اجباری در اقتصاد غیررسمی شناسایی کرده است. چند مورد از دیدگاه های اعلام شده از سوی کمیته به این موارد مربوط می شود: قاچاق انسان برای بهره جنسی یا استثمار به عنوان نیروی کار؛ موارد کار اجباری تحمیل شده بر گروه کارگران آسیب پذیر، همچون کارگران مهاجر، کارگران خانگی یا کارگران بومی؛ کار اجباری تحمیل شده در نتیجه رابطه وابستگی، همچون برده داری یا کار الزام آور، که اغلب در اقتصاد غیر رسمی رخ می دهد.<sup>۱</sup> علاوه بر این که فعالیت های مذکور غیر قانونی و قابل پیگرد بوده و به عنوان جرائم کیفری محسوب می شوند، کمیته کارشناسان، کشورها را به تدوین یک رویکرد یکپارچه برای مبارزه و منع این گونه رفتارها فرا خواند. کمیته کارشناسان ضمن تأکید بر اهمیت اقدام پیشگیرانه، خاطر نشان شد که برنامه یا راهبردهای ملی مبارزه با کار اجباری باید در برگزنده فعالیت هایی برای بالابردن میزان آگاهی عموم مردم، و به ویژه گروه های

۱- سازمان بین المللی کار: گسترش حوزه شمول قوانین کار به اقتصاد غیر رسمی: چکیده نقطه نظارت نهادهای نظارتی سازمان بین المللی کار در خصوص اقتصاد غیر رسمی (که از این پس «چکیده اقتصاد غیر رسمی» نامیده می شود)، ژنو، ۲۰۱۰، صفحه ۱۴.



آسیب پذیر، و نیز اقداماتی برای مبارزه با فقر، در عین حفظ استقلال و عدم وابستگی اقتصادی قربانیان بالقوه کار اجباری و بهبود وضعیت اقتصادی گروه های جمعیتی با بیشترین میزان آسیب پذیری باشد.<sup>۱</sup>

پوشش ناکافی و اجرای ضعیف قوانین و مقررات، به خصوص در زمینه اقتصاد غیر رسمی فضایی را ایجاد می کند که در آن شیوه های نوظهور کار اجباری پدیدار می شود و در عین حال مورد پیگیری قضایی نیز قرار نمی گیرد. برای مثال در مورد کارگران خانگی مهاجر، کمیته کارشناسان از دولت های ذی ربط درخواست نمود، مقررات قانونی را تدوین کنند که به طور خاص برای شرایط و موقعیت های دشوار پیش روی این گونه کارگران طراحی شده است و آنان را در برابر شیوه های سوء استفاده حمایت می کند.<sup>۲</sup> کمیته همچنین کشورها را به محافظت از کارگران مهاجر از طریق پایش آژانس های خصوصی کارایی، منع کارفرمایان از عدم تحویل گذرنامه های کارگران به آنان و حذف همه نوع محدودیت دیگر اعمال شده بر حقوق بنیادین کارگران خانگی و مهاجر فرا خواند.<sup>۳</sup>

کمیته خاطر نشان شد که مجازات مهاجرت غیر قانونی بر آسیب پذیری هر چه بیشتر مهاجران و نگهداشت آنان در وضعیت بی قاعده و قانون می افزاید، از این رو از دولت های ذی ربط درخواست نمود اقدامات لازم را برای حمایت از کارگران مهاجر از تحمیل و مطالبه کار اجباری، صرف نظر از وضعیت قانونی آنان به عمل آورند.<sup>۴</sup> از آنجا که گاه روند اجرای عملی یک چارچوب مناسب قانونی به واسطه نارسایی در مرحله اجرای قانون مختل می شود، کمیته کارشناسان اغلب دولت ها

۱- برای نمونه به مقاله نامه شماره ۲۹ مورد موریتانی- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۳ مراجعه شود.

۲- برای نمونه به مقاله نامه شماره ۲۹ مورد عربستان سعودی- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۹ مراجعه شود.

۳- برای نمونه به مقاله نامه شماره ۲۹ مورد اندونزی- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۹ مراجعه شود.

۴- برای نمونه به مقاله نامه شماره ۲۹: ایتالیا- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰ مراجعه شود.

رابطه تقویت بازرسی کار و نظام اجرای قانون<sup>۱</sup> فرامی خواند، از جمله تأمین منابع کافی انسانی و مادی برای اقدام سریع، کارآمد و مطمئن بازرسان کار در سراسر کشور که از این طریق به نقاط دور افتاده و شکل‌های پنهان کار به خصوص در قالب اقتصاد غیر رسمی دسترسی یابند.

پس از شناسایی قربانیان کار اجباری، باید کمک‌های لازم برای آنان تأمین شود تا بتوانند حقوق خود را اثبات و ادعا و هر گونه سوء استفاده‌ای که بر آنان روا داشته شده را تقبیح نمایند.<sup>۲</sup> اقدامات تکمیلی در زمینه کمک‌های اقتصادی و نوتوانی به ضمانت عدم بازگشت آنان به کار اجباری کمک می‌کند. همچنین تدوین اقداماتی برای جذب آنان به اقتصاد رسمی نظیر ارائه خدمات مربوط به استخدام، کمک‌های مادی (نقدی و جنسی) و آموزش علمی یا آموزش‌های حرفه‌ای بسیار حائز اهمیت است.<sup>۳</sup>

## کار کودک

ماده ۲ مقاله نامه شماره ۱۳۸ در خصوص حداقل سن کار مصوب سال ۱۹۷۳ که با هدف تحقق محو کامل کار کودک به تصویب رسید، به همه کودکان شاغل در هر شغلی اطلاق شده است. همین‌طور، ماده ۲ مقاله نامه شماره ۱۸۲ در مورد بدترین شکل‌های کار کودک مصوب سال ۱۹۹۹، همه کودکان زیر ۱۸ سال را پوشش می‌دهد و تعریف آن از بدترین شکل‌های کار کودک طبق ماده ۳، به صورت ضمنی به کودکان فعال در بخش غیر رسمی استناد نموده است.

کمیت‌ه کارشناسان با توجه به موضوع کار کودک، به طور منظم بر این نکته تأکید کرده که وضعیت کودکان شاغل در اقتصاد غیر رسمی، توجه خاصی را طلب می‌کند و در مواردی که قانون عمومی کار، کارگران اقتصاد غیر رسمی را از حوزه شمول خود مستثنی نموده،

- ۱- برای نمونه به مقاله نامه شماره ۲۹: برزیل - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ پرو - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۳؛ اسپانیا - CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۳ مراجعه شود. این کشورها نسبت به ایجاد واحدهای تخصصی بازرسی کار برای مبارزه با کار اجباری اقدام نموده‌اند.
- ۲- برای نمونه به مقاله نامه شماره ۲۹ مورد لبنان - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱؛ پرو - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱ (نظر سنجی عمومی سال ۲۰۱۲، بند ۲۹۵) مراجعه شود.
- ۳- در برزیل، کارگران رها شده از جنگال کار اجباری از مزایای بیکاری به مدت سه ماه و دسترسی به برنامه‌های سواد آموزی بهره‌مند می‌شوند. در نپال، آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و برنامه‌های مرتبط دیگر برای توانمندسازی kamalyas های آزاد شده برگزار می‌شود تا قادر باشند بنگاه‌های اقتصاد خرد و دیگر فعالیت‌های درآمد زا را راه‌اندازی کنند.



دولت‌ها را به اصلاح اینگونه موارد قانونی دعوت کرده است.<sup>۱</sup> کمیته متعاقباً مراتب خرسندی خود را از اتخاذ اقدامات قانونی از سوی برخی کشورها برای چاره جویی این وضعیت اعلام نموده است.<sup>۲</sup> با عنایت به بررسی‌های انجام شده از طریق ساز و کارهای نظارت بر کار کودک در اقتصاد غیررسمی، نظیر بازرسی کار، کمیته کارشناسان ضرورت اتخاذ تدابیری برای تقویت ظرفیت‌ها و گسترش بازرسی‌های کار را در اقتصاد غیر رسمی یادآور شد. برخی کشورها به ویژه آمریکای لاتین نسبت به تشکیل و تقویت ادارات بازرسی کار خود، از طریق ایجاد پیوندهایی با سازمان‌های دولتی و غیر دولتی اقدام

نموده‌اند.<sup>۳</sup> کشور توگو با همکاری مشترک سازمان بین‌المللی کار و برنامه بین‌المللی حذف کار کودک، راهنمای عملی آموزش بازرسان کار را به صورت تخصصی در مورد کار کودک منتشر کرده است. کمیته کارشناسان همچنین موضوع توسعه و ترویج برخی سازوکارهای نظارت غیر سنتی همچون سیستم‌های پایش کار کودک (CLMS) را که با همکاری مشترک سازمان بین‌المللی کار و برنامه بین‌المللی حذف کار کودک آماده شده است، خاطر نشان شد.<sup>۴</sup> در این زمینه، دو سازمان یاد شده با بازرسان کار از طریق تیم‌های محلی پایش همکاری می‌کنند.<sup>۵</sup> کمیته کارشناسان همچنین موفقیت شماری از کشورها در اتخاذ تدابیر خاص مبارزه با کار کودک در قالب اقتصاد غیر رسمی را به رسمیت شناخت.<sup>۶</sup> علاوه بر این نمونه‌ها،

۱- مقاله نامه شماره ۱۳۸ مورد الجزایر-، ملاحظات سال ۲۰۰۹؛ نیجریه- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ فدراسیون روسیه- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۸؛ سوئیس- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱؛ و مقاله نامه شماره ۱۸۲ مورد بحرین- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱؛ نپال- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰؛ نیوزیلند- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰؛ نیجیر- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱.

۲- مقاله نامه شماره ۱۳۸ در مورد آرژانتین- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۹؛ کنیا- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۹؛ اسپانیا- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰؛ و مقاله نامه شماره ۱۸۲ در مورد کوستاریکا- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱؛ مغولستان- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰؛ لهستان- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰.

۳- آرژانتین، برزیل، نیکاراگوئه و نیز بنین، بوسنی و هرزگوین.

۴- در البانی، کنیا، مالاوی، سریلانکا، ترکیه و اوکراین.

۵- نظر سنجی عمومی سال ۲۰۱۲، بند ۳۴۴.

۶- برای نمونه در کشور ویتنام، می توان به سیاست‌های مربوط به کودکان زیر ۱۵ سال که به صورت آزاد کار می‌کنند اشاره کرد، از جمله ارجاع آنان به مراکز حمایت اجتماعی و ترغیب خانواده‌های این کودکان برای حمایت از حضور آنان در مدارس یا مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای؛ در شیلی، برنامه پُل که نیازهای کودکان شاغل در اقتصاد غیر رسمی یا در خطر پیوستن به اقتصاد مذکور را مرتفع می‌سازد؛ و در نامیبیا که برنامه عملیاتی حذف کار کودک ۲۰۰۸-۲۰۱۲



برنامه مشترک یاد شده، با چندین دولت در زمینه پروژه های حمایت از کودکان کار در اقتصاد غیر رسمی و تلاش برای خروج آنان از این گونه فعالیت ها همکاری می کند.<sup>۱</sup> کمیته کارشناسان با توجه به سهم بسیار بالای کودکان کار فعال در بخش کشاورزی سراسر جهان در قالب اقتصاد رسمی یا غیررسمی، بر اهمیت اجرای مؤثر دو مقاله نامه مربوط به این بخش صحه گذارد. در این زمینه، کمیته، اصلاحیه سال ۲۰۰۸ قانون کشور اردن با هدف بسط حوزه شمول به "همه کارگران" را مورد اشاره قرار داد.<sup>۲</sup> همچنین مورد کشور مصر که در آنجا واحدی مستقل در وزارت نیروی انسانی و مهاجرت برای تحقیق و بررسی کار کودک در بخش کشاورزی ایجاد شده است، و نیز استخدام تعداد بیشتری بازرس کار برای کشت کاران موز در بلیز و تشدید نظارت در السالوادور در بخش کاشت نیشکر را خاطر نشان شد.<sup>۳</sup> در برزیل، با انجام اصلاحات و تغییراتی در گروه ویژه بازرسی بسیار

(GEFM)، اقدامات بازرسان کار به منظور تقویت بازرسی در دو اقتصاد رسمی و غیر رسمی برای خروج کودکان و جوانان از کار غیر قانونی و هدایت آنان به سوی شبکه حمایت های اجتماعی گسترش یافته است.<sup>۴</sup> کمیته کارشناسان همچنین اصلاح قوانین ملی با هدف تأکید بر اجرای مقاله نامه ها را خواستار شد که به صراحت موضوع کار خانوادگی و کار خانگی را از حوزه شمول خود خارج می داند. برای مثال، در پی درخواست مذکور برای اجرای مقاله نامه ها، کمیته، اصلاحات انجام شده در قوانین مربوطه در کشورهای کنیا و زامبیا در جهت گسترش حمایت از کار کودک در بنگاه های اقتصادی خانوادگی و نیز کودکان درگیر کارهای بدون مزد را مورد ستایش قرارداد.<sup>۵</sup> کمیته همچنین از دستور صادره در کویت برای تعیین حداقل سن ۲۰ سالگی برای کارگران خانگی و اصلاح دستور اجرایی شماره ۴ مصوب سال ۱۹۹۹ فیلپین در زمینه اجرای مقررات مربوط به حداقل سن برای کارگران بخش خدمات خانگی و مستخدمان با علاقه یاد کرد. در کشورهای

← موضوع کودکان کار در اقتصاد غیر رسمی را مورد توجه قرار داد، نظر سنجی سال ۲۰۱۲، بند ۳۴۷.

۱- از جمله با کشورهای بنگلادش، غنا، کنیا، سنگال، جمهوری متحده تانزانیا، اوگاندا، نظر سنجی عمومی سال ۲۰۱۲، بند ۳۴۷.

۲- نظر سنجی عمومی سال ۲۰۱۲، بند ۳۴۹.

۳- همان منبع، بند ۳۵۲.

۴- مقاله نامه شماره ۱۳۸ مورد برزیل - CEACR.

درخواست مستقیم سال ۲۰۱۱.

۵- نظر سنجی عمومی سال ۲۰۱۲، بند ۳۵۷.



همچون اندونزی، لسوتو و سوییس، پیش نویس قانونی که مقدمات آن در دست بررسی است، متضمن مقرراتی در زمینه تعیین حداقل سن کارگران خانگی است.<sup>۱</sup>

کمیته کنفرانس در زمینه اجرای استانداردها (که از این پس "کمیته کنفرانس" نامیده می شود)، در بررسی موارد فردی، غالباً نیاز به رفع کمبودها یا فقدان حمایت از حقوق کار در اقتصاد غیر رسمی را مورد تأکید قرار داده است.<sup>۲</sup> برای نمونه در سال ۲۰۰۴، زمانی که کمیته کنفرانس موضوع اجرای مقاله نامه شماره ۱۳۸ در اوکراین را بررسی می کرد، نسبت به برنامه همکاری های فنی دولت با مشارکت سازمان بین المللی کار و برنامه بین المللی حذف کار کودک و رسیدگی به وضعیت کودکان زیر ۱۶ سال فعال در اقتصاد غیر رسمی از جمله از طریق افزایش ظرفیت بازرسی های کار در اقتصاد غیر رسمی ابراز امیدواری نمود. در سال ۲۰۰۸، با توجه به اجرای مقاله نامه ۱۳۸ در کشور زامبیا، کمیته کنفرانس موضوع فقدان تحصیل اجباری برای کودکان و نیز تعداد فراوان کودکان زیر سن مجاز برای کار در اقتصاد غیر رسمی را خاطر نشان شد. کمیته کنفرانس همچنین افزایش ظرفیت بازرسی کار و توسعه آن را به منظور تقویت حمایت ها از همه کودکان، از جمله کودکان شاغل در بازار آزاد، را در برابر کار کودک خواستار شد.<sup>۳</sup>

### تبعیض

برابری و عدم تبعیض در اشتغال و حرفه یک اصل بنیادین و حق بشر است که همه مردان و زنان محق به آن هستند.<sup>۴</sup> به موجب مقاله نامه

۱- همان منبع، بند ۳۵۹.

۲- سوابق مذاکرات و نتایج کمیته کنفرانس در وب سایت NORMLEX قابل دسترس است.

۳- برای نمونه به نتایج کمیته کنفرانس در مورد آذربایجان (۲۰۱۱)، مقاله نامه شماره ۱۳۸؛ جمهوری های آفریقای مرکزی (۲۰۱۰)، مقاله نامه شماره ۱۳۸؛ چین (۲۰۰۸)، مقاله نامه شماره ۱۸۲؛ اوکراین (۲۰۰۴)، مقاله نامه شماره ۱۳۸؛ ازبکستان (۲۰۱۰)، مقاله نامه شماره ۱۸۲ مراجعه شود.

۴- به نظر سنجی عمومی سال ۲۰۱۲، بند ۶۴۹ مراجعه شود.



شماره ۱۰۰ در مورد تساوی حق الزحمه و اجرت مصوب سال ۱۹۵۱، یا مقوله نامه شماره ۱۱۱ در خصوص تبعیض در استخدام و اشتغال مصوب سال ۱۹۵۸ که به همه بخش های فعالیت اعم از بخش های دولتی و خصوصی می پردازد، و به طور ضمنی به اقتصاد های رسمی و غیر رسمی اشاره دارد، هیچگونه استثناء و ایجاد محرومیتی مجاز نیست. هیچ ماده ای در مقوله نامه های شماره ۱۰۰ یا ۱۱۱ وجود ندارد که حوزه شمول آنها را در ارتباط با افراد یا شاخه های فعالیت محدود نماید. اما، اجرای هر دو مقوله نامه در مقام قانون و عمل همچنان چالشی در اقتصاد غیررسمی به شمار می رود.

هر چند کمیته کارشناسان در ارتباط با اجرای مقوله نامه های شماره ۱۰۰ و ۱۱۱، صرفاً به اقتصاد غیر رسمی در چند کشور اشاره صریح داشته، اما مسائل مربوط به اقتصاد غیر رسمی را به طور غیر مستقیم در بافت سیاست های کیفی ملی مورد عنایت قرار داده است. در این خصوص، کمیته بر لزوم اتخاذ تدابیری برای بهبود وضعیت عمومی اشتغال و جایگاه زنان و برخی اقلیت های قومی تأکید نمود، به خصوص بررسی وضعیت نمونه های کلیشه ای که به تبعیض شغلی و تمرکز زنان، اقلیت های قومی و برخی مقوله های کارگران آسیب پذیر (بالاخص کارگران مهاجر، کارگران خانگی و افراد با معلولیت های گوناگون) در فعالیت های با دستمزدهای اندک یا کارهای خانوادگی فاقد مزد می انجامد.

مقوله نامه شماره ۱۱۱ به طور شفاف به کار بدون دستمزد می پردازد، شامل افرادی که به صورت آزاد به عنوان کارفرما یا کارگر خانوادگی بدون مزد کار می کنند. اصطلاح "حرفه" عبارت است از حرفه تجاری یا نوع کار انجام شده، بدون در نظر گرفتن شاخه فعالیت اقتصادی یا جایگاه حرفه ای آن. حرف سنتی همچون فعالیت هایی که افراد بومی انجام می دهند نظیر امرار معاش کشاورزی، تولید صنایع دستی و شکار



نیز "حرفه‌هایی" هستند که در مقاله نامه از آنها یاد می‌شود. <sup>۱</sup> کمیته کارشناسان، پیشرفت چند کشور در زمینه اتخاذ تدابیر بهبود دسترسی برخی گروه‌های قومی یا اجتماعی همچون زنان، به خود اشتغالی (کارآفرینی بانوان)، و دسترسی به اعتبارات، زمین و دیگر خدمات و کالاها را که گاه به عنوان بخشی از برنامه های ملی تساوی انجام شده است، مورد توجه قرار داد. <sup>۲</sup> کمیته کارشناسان همچنین موضوع آسیب پذیری کارگران خانگی مهاجر نسبت به شکل های چندگانه تبعیض ناشی از ماهیت ارتباط استخدامی آنان، فقدان حمایت های قانونی، دیدگاه های کلیشه ای جنسیتی نسبت به نقش زنان و کم ارزش نمودن این نوع اشتغال را مورد توجه خاص قرار داد. <sup>۳</sup> در هائیتی، تصویب قانون کار خانگی موجب گردید این‌گونه کارگران تحت حوزه مقررات قانون کار و از جمله منع تبعیض قرار گیرند. <sup>۴</sup>

کمیته کنفرانس به تقویت هر چه بیشتر این رویکرد اهتمام ورزید. برای نمونه، در سال ۲۰۰۹، با توجه به اجرای مقاله نامه شماره ۱۰۰ از سوی موریتانی، کمیته، دولت آن کشور را به اتخاذ اقداماتی لازم از جمله از طریق ایجاد فرصت های بیشتر برای آموزش و تربیت های حرفه ای، ضمن مشاوره با تشکل های کارفرمایی و کارگری به منظور کاهش شکاف عمیق پرداخت ها بین مردان و زنان، به خصوص در اقتصاد غیر رسمی و افزایش فرصت های بیشتر برای زنان به منظور دسترسی به طیف گسترده تری از مشاغل و حرفه ها ترغیب نمود.

۱- نظر سنجی عمومی سال ۲۰۱۲، بند ۷۵۲.  
۲- برای نمونه به مقاله نامه شماره ۱۱۱ مورد دومینیکا- CEACR، در خواست مستقیم سال ۲۰۱۰؛ گامبیا- CEACR، در خواست مستقیم سال ۲۰۱۱؛ هند - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۸؛ لسوتو - CEACR، در خواست مستقیم، سال ۲۰۱۱؛ مراکش- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۹؛ نیکاراگوئه- CEACR، در خواست مستقیم سال ۲۰۰۸ مراجعه شود.

۳- مقاله نامه شماره ۱۰۰ مورد لبنان- CEACR، در خواست مستقیم سال ۲۰۱۱؛ کنوانسیون شماره ۱۱۱ مورد جمهوری عربی سوریه- CEACR، در خواست مستقیم سال ۲۰۱۱. همچنین به نظر سنجی عمومی سال ۲۰۱۲، بند ۷۵۶ و ۷۹۵ مراجعه شود.

۴- نظر سنجی عمومی سال ۲۰۱۲ بند ۷۹۶.



## اشتغال

بند ۱ مقوله نامه شماره ۱۲۲ در خصوص سیاست اشتغال مصوب سال ۱۹۶۴، کشورها را به تدوین سیاست های پویا برای ترویج اشتغال کامل، مولد و با انتخاب آزاد با هدف تضمین "کار برای همه افراد آماده و جوپای کار" فرا می خواند. همچنین طبق بند ۳، دولت ها را ملزم می نماید در هنگام تدوین و اجرای سیاست های اشتغال، با نمایندگان کارفرمایان و کارگران مشورت نموده و دیدگاه ها و تجربیات ایشان را مد نظر قرار دهند.

بند ۹ متمم توصیه نامه شماره ۱۹۶ سیاست اشتغال، دولت ها را به اتخاذ تدابیری برای انتقال مترقی کارگران از اقتصاد غیر رسمی به اقتصاد رسمی فرا می خواند. همچنین می افزاید که سیاست ملی اشتغال باید بر اهمیت اقتصاد غیر رسمی به عنوان محرک ایجاد مشاغل در فعالیتهای اقتصادی خارج از ساختارهای اقتصادی نهادینه صحنه گذارد. برنامه های توسعه اشتغال باید برای ترغیب کار خانوادگی و کار مستقل در کارگاه های انفرادی، در مناطق شهری و روستایی طراحی و اجرا شود. همچنین طبق بندهای ۲۷ تا ۲۹ توصیه نامه، باید اقداماتی برای ارتقای روابط مکمل بین اقتصادهای رسمی و غیررسمی اتخاذ شود و دسترسی بیشتر برای فعالیت در اقتصاد غیر رسمی با استفاده از منابع، بازارهای تولید، اعتبارات، زیر ساخت ها، تسهیلات آموزش، کارشناسی فنی و فن آوری های پیشرفته فراهم شود تا یکپارچگی مترقی آنان در اقتصاد ملی تسهیل گردد.

دیگر استانداردهای مربوط به اشتغال، از جمله مقوله نامه شماره ۱۴۲ مربوط به توسعه منابع انسانی مصوب سال ۱۹۷۵، و توصیه نامه شماره ۱۹۵ مربوط به توسعه منابع انسانی مصوب ۲۰۰۴<sup>۱</sup>، مقوله نامه شماره ۸۸ مربوط به خدمات استخدام مصوب سال ۱۹۴۸<sup>۲</sup>، مقوله نامه شماره ۱۸۱ مربوط به مراکز کارایی خصوصی مصوب سال ۱۹۹۷<sup>۳</sup> و توصیه نامه شماره ۱۹۸ در خصوص روابط استخدامی مصوب سال ۲۰۰۶<sup>۴</sup> نیز حاوی ماده ها و مقرراتی هستند که به طور اخص به کارگران شاغل در اقتصاد غیر رسمی مربوط می شود.

طبق بند ۶ (۳) توصیه نامه شماره ۱۸۹ در خصوص ایجاد شغل در بنگاه های اقتصادی کوچک و متوسط مصوب سال ۱۹۹۸، کشورها به اتخاذ سیاست هایی دعوت شده اند که تدابیر و ابتکاراتی

۱- به طور خاص به بندهای (د)۳ و (۱) ۱۱ (۱) مراجعه شود.

۲- ماده ۱ (۲).

۳- ماده ۲ (۳).

۴- بند ۵.



را با هدف یاری و ارتقای اقتصاد غیررسمی و تبدیل آن به عضوی از بخش رسمی و قانونمند شامل می‌شود. بند ۹ توصیه‌نامه شماره ۱۹۳ در خصوص ارتقای تعاونی‌ها مصوب سال ۲۰۰۳ این‌گونه می‌افزاید که دولت‌ها باید نقش مهم تعاونی‌ها را در تبدیل فعالیت‌های اغلب حاشیه‌ای به کار حمایت شده قانونی به عنوان ساختارهایی که کاملاً در بطن حیات اقتصادی جامعه نهادینه شده‌اند، ترویج نمایند.

در نظر سنجی عمومی سال ۲۰۱۰ در خصوص اسناد اشتغال، کمیته کارشناسان اهمیت اقتصاد غیر رسمی را خاطر نشان شده است. کمیته کارشناسان ضمن اذعان به این‌که حرکت پیش رونده کارگران به سمت اقتصاد رسمی، هدف غایی به شمار می‌رود، بر این نکته تأکید نمود که این هدف باید از طریق توسعه پایدار اقتصادی و اجتماعی تحقق پذیرد و در خلال آن مساعدت‌های ارائه شده به اقتصاد غیر رسمی به عنوان بخشی از سیاست‌های تحقق اشتغال کامل و مولد و فقر زدایی باید اقداماتی را برای افزایش میزان دسترسی به عدالت، حقوق مالکیت، حقوق کار و حقوق کسب و کار برای کارگران و کسب و کارهای فعال در اقتصاد غیر رسمی شامل شود.<sup>۱</sup> همچنین دولت‌ها به انجام تلاش‌هایی برای انسجام کارگران غیر قانونی در قالب اقتصاد رسمی ترغیب شده‌اند و در مورد برزیل به کاهش چشمگیر کار غیر رسمی و افزایش ۶/۵ درصدی تعداد کارگران ثبت شده در مراکز بزرگ شهری اشاره شده است.<sup>۲</sup> در مورد مغولستان، موضوع تدوین برنامه عملیاتی برای اقتصاد غیر رسمی در دوره ۲۰۱۲-۲۰۱۰ و ایجاد یک تشکل برای کارگران غیر رسمی از سوی سازمان‌های غیر دولتی مورد توجه قرار گرفت.<sup>۳</sup>

در بسیاری از اظهار نظرهای کمیته کارشناسان در خصوص اجرای مقاله نامه ۱۲۲، اقدامات اتخاذ شده در ارتباط با اقتصاد غیر رسمی به خصوص در زمینه اشتغال مولد و

۱- سازمان بین‌المللی کار: نظر سنجی عمومی در خصوص اسناد مربوط به اشتغال در پرتو اعلامیه سال ۲۰۰۸ عدالت اجتماعی برای جهانی شدن عادلانه، بخش ۱ ب گزارش سوم، نود و نهمین اجلاس کنفرانس بین‌المللی کار (ژنو، ۲۰۱۰) بندهای ۶۹۵ تا ۶۹۷.

۲- مقاله نامه شماره ۱۲۲ مورد برزیل - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲.

۳- مقاله نامه شماره ۱۲۲ مورد مغولستان - CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱.

فقر زدایی،<sup>۱</sup> کار اظهار نشده،<sup>۲</sup> کاهش کار غیر رسمی،<sup>۳</sup> بنگاه های خرد و تعاونی ها،<sup>۴</sup> جمع آوری اطلاعات،<sup>۵</sup> مشارکت شرکای اجتماعی<sup>۶</sup> و کمک های فنی سازمان

۱- مقاله نامه شماره ۱۲۲ در مورد بولیوی- CEACR، در خواست مستقیم سال ۲۰۱۲؛ کامرون- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۱؛ چین- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۸؛ السالوادور- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ مغولستان- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱؛ نیکاراگوئه- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۱؛ سنگال- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ تاجیکستان- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۱؛ تایلند- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ اوگاندا- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲.

۲- مقاله نامه شماره ۱۲۲ در مورد بوسنی و هرزگوین- CEACR، در خواست مستقیم سال ۲۰۱۱؛ بلغارستان- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۱؛ یونان- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ لاتویا- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۱؛ لهستان- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ ترکیه- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۲.

۳- مقاله نامه شماره ۱۲۲ در مورد بربیل- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ هند- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱؛ مغولستان- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱. مقاله نامه شماره ۱۲۲ در مورد کوستا ریکا- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱؛ اکوادور- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ موزامبیک- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۱.

۴- مقاله نامه شماره ۱۲۲ در مورد عراق - CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۲؛ تونس- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲.

۵- مقاله نامه شماره ۱۲۲ در مورد الجزایر- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ آذربایجان- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۲؛ باربادوس- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ کامرون- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۱؛ شیلی- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ کوستاریکا- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱؛ گابن- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۲.

۶- مقاله نامه شماره ۱۲۲ در مورد سنگال- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲؛ یمن- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۲؛ زامبیا- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰.

۷- مقاله نامه شماره ۱۲۲ در مورد سنگال- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲. مقاله نامه شماره ۱۲۲ در مورد اقتصاد غیر رسمی، صفحه ۱۴.

۸- مقاله نامه شماره ۸۸ در مورد اکوادور- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۲.

۹- مقاله نامه شماره ۸۸ در مورد اکوادور- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۲.

←

←



همچنین در اظهار نظری دیگر در مورد اجرای مقاله نامه شماره ۱۸۱ از سوی کشور اوروگوئه، ضمن اشاره به تدوین رویکرد جدیدی در قالب یک توافق نامه جمعی اعلام نمود که مطابق با آن "طرفین اذعان نمودند که تأمین کارگران از طریق شرکت‌های ثبت شده نزد سازمان مدیریت ملی استخدام (DINAAE)، ابزار مبارزه با اشتغال غیر رسمی و نیز کمک به کار شایسته را فراهم می سازد.<sup>۱</sup>

در سال ۲۰۱۰، کمیته کنفرانس در حین بررسی موضوع اجرای مقاله نامه شماره ۱۲۲ در کشور تایلند، ضمن اشاره به اقدامات انجام شده در زمینه احیای اقتصاد و حمایت از اقشار محروم، خواستار ارائه اطلاعات بیشتر در مورد نتایج به دست آمده و تدابیر اتخاذ شده برای هدایت آسیب پذیرترین گروه های کارگری به بازار کار، نظیر کارگران معلول، زنان روستایی و نیز کارگران شاغل در اقتصاد غیر رسمی شد.

## حمایت های اجتماعی

### تأمین اجتماعی

مقاله نامه شماره ۱۰۲ مربوط به (حداقل استانداردهای) تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۹۵۲ به منظور تحقق حداقل سطح قابل قبول حمایت های اجتماعی برای پوشش تأمین اجتماعی جمعیت، با هدف دستیابی تدریجی به هدف پوشش کامل و هماهنگ با توسعه اقتصادی ملی تدوین شده است.

توصیه نامه شماره ۲۰۲ در مورد بسترهای حمایت اجتماعی مصوب سال ۲۰۱۲، ابزار جدیدی برای کمک به کشورها جهت گسترش حمایت های اجتماعی همه نیازمندان ارائه می نماید، ضمن آن که موضوع ایجاد نظام تأمین اجتماعی پایدار به عنوان عامل مهم یاریگر به روند گذر به اشتغال

← CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰.

۱- مقاله نامه شماره ۱۸۱ در مورد اوروگوئه- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰.



رسمی را به رسمیت می شناسد. همچنین در مورد ایجاد و حفظ بسترهای حمایت اجتماعی به عنوان عنصر بنیادین نظام های ملی تأمین اجتماعی، و به عنوان بخشی از راهبردهای مربوط به ابعاد افقی و عمودی گسترش تأمین اجتماعی، خط مشی هایی ارائه می کند. در حالی که بُعد عمودی و نیز استانداردهای عالی متعاقب آن بر پایه الگوی مندرج در مقاله نامه شماره ۱۰۲ طراحی گردیده و دغدغه اصلی آن پوشش اقتصاد ساختاری است، بُعد عمودی بر گسترش رو به جلوی برخی خدمات بهداشتی پایه و تأمین درآمد نیازمندان هدف گذاری شده است. جمعیت بزرگ کارگرانی که در مورد آنان دغدغه وجود دارد، در اقتصاد غیر رسمی شاغل هستند و هدف در درجه نخست بیرون کشیدن آنان از فقر مفرط و سپس توانمند سازی تدریجی آنان برای دسترسی به اشتغال مولدتر است. برای کمک به کارایی هر چه بیشتر روند انتقال از اشتغال غیر رسمی به رسمی، ضمانت های پایه تأمین اجتماعی باید به عنوان بخشی از سیاست های فراگیر، جامع و منسجم عمومی بر اساس هماهنگی کارآمد بین سیاست در حوزه آموزش، بهداشت، تأمین اجتماعی، اشتغال و کار و نیز سیاست های

اقتصادی و مالی ارائه گردد. حمایت از حقوق کارگران مهاجر مواردی چون تضمین رفتار و برخورد مساوی در زمینه پوشش های تأمین اجتماعی و مزایا، و حفظ و قابلیت انتقال حقوق تأمین اجتماعی مکتسبه یا در حال اکتساب از سوی مهاجران بین کشورهای اعزام کننده و کشورهای پذیرنده مهاجر از طریق پیمان های دو جانبه و چند جانبه را شامل می شود. مقاله نامه شماره ۱۱۸ در مورد تساوی فرصت ها و رفتار در زمینه تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۹۶۲ و مقاله نامه شماره ۱۵۷ در مورد حفظ حقوق تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۹۸۲ حاوی اصول مهمی در این خصوص است.<sup>۱</sup>

کمیته کارشناسان، برای نمونه در زمان بررسی موضوع اجرای مقاله نامه شماره ۱۹ در مورد تساوی فرصت ها برای جبران حوادث مصوب ۱۹۲۵، همواره بر این باور بوده است که ماهیت غیر رسمی اشتغال نمی تواند ناقض ضرورت مزایای تأمین اجتماعی به کارگران آسیب دیده یا

۱- برخی کشورها همچون اردن و مکزیک، به منظور رفع شکاف های احتمالی در پوشش تأمین اجتماعی، اقداماتی یکجانبه به صورت بیمه داوطلبانه برای اتباع شاغل در خارج از کشور انجام داده اند یا همچون مورد فیلیپین، حق پیوستن به برنامه ملی تأمین اجتماعی به شکل داوطلبانه را قائل می شوند.



وابستگان و خانواده های آنان باشد.<sup>۱</sup> همچنین اذعان نمود که کشورهای با میزان بالای تقلب و فرار از تأمین اجتماعی و با بخش های بزرگ جمعیتی شاغل در بخش غیر رسمی، نیازمند تدوین راهبرد جامع تأمین اجتماعی با انگیزه گسترش حمایت ها به مقوله های جمعیتی هدف می باشند.<sup>۲</sup>

کمیته کارشناسان ضمن بررسی اجرای مقاله نامه شماره ۱۰۲ اذعان نمود که هدف ضمانت برخورداری تعداد بیشتری از کارگران از مزایای تأمین اجتماعی مصرح در مقاله نامه در صورت بروز هر یک از احتمالات مورد نظر است که مستلزم معرفی برنامه های کارآمدتر متمرکز بر اقتصاد غیر رسمی و مقوله های آسیب پذیرتر جمعیتی است.<sup>۳</sup> همچنین ملاحظه شد که اجرای مقاله نامه شماره ۱۰۲ و توصیه نامه شماره ۲۰۲ باید به موازات یکدیگر انجام شده و بر اساس تشریح مساعی و فعالیت های مکمل طراحی و ترسیم شود و اینکه دولت ها نیز باید اطلاعاتی متضمن روش هماهنگی سازو کارهای جدید حمایت اجتماعی با نظام موجود تأمین اجتماعی را ارائه نمایند.

کمیته کارشناسان ضمن بررسی وضعیت هائیتی در چارچوب تعدادی از مقاله نامه های مربوط به آسیب های اشتغال،<sup>۴</sup> دولت این کشور را به ایجاد ساز و کارهایی برای تأمین جمعیت و از جمله کارگران غیر رسمی و خانواده های ایشان با دسترسی به خدمات درمانی ضروری و تأمین حداقل درآمد به عنوان یک اولویت فرا خواند.

۱- مقاله نامه شماره ۱۹ در مورد اسپانیا- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۷؛ تایلند- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰.

۲- مقاله نامه شماره ۱۰۲ در مورد بولیوی- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۹؛ پرو- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۰۹.

۳- مقاله نامه شماره ۱۰۲ در مورد نیجر- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲.  
۴- مقاله نامه شماره ۱۲ در مورد جبران غرامت کارگران در بخش کشاورزی مصوب سال ۱۹۲۱، مقاله نامه شماره ۱۷ در خصوص جبران غرامت کارگران در حوادث مصوب سال ۱۹۲۵، مقاله نامه شماره ۱۹ در مورد تساوی رفتار و فرصت ها در جبران حوادث مصوب سال ۱۹۲۵.



## ایمینی و بهداشت حرفه ای

مقاله نامه شماره ۱۵۵ در مورد ایمنی و بهداشت حرفه ای مصوب سال ۱۹۸۱ به همه شاخه های فعالیت اقتصادی و همه کارگران شاغل در این بخش ها مربوط می شود. گرچه مقاله نامه مذکور حاوی تعدادی بندهای منعطف است که، در جزء یا کل، امکان مستثنی نمودن شاخه های خاصی از فعالیت های اقتصادی (نظیر دریانوردی و ماهیگیری) را به دلیل همراه بودن با برخی مشکلات خاص ناشی از ماهیت آن فعالیت فراهم می سازد(ماده های ۱ (۲) و ۲ (۲))، اما این گونه استثنائات دائمی نبوده و انتظار می رود پیشرفت در زمینه اجرای کامل مقاله نامه و پوشش کامل کارگران حاشیه ای شده و محروم حاصل شود. همینطور ماده ۴(۳)(ح) مقاله نامه شماره ۱۸۷ در مورد چارچوب ترویج ایمنی و بهداشت حرفه ای مصوب سال ۲۰۰۶ تصریح می نماید که سیستم ملی مدیریت ایمنی و بهداشت حرفه ای OSH باید بنگاه های اقتصادی خرد، بنگاه های اقتصادی کوچک و متوسط و اقتصاد غیر رسمی را پوشش دهد.

هر چند در برخی از ماده های مقاله نامه شماره ۱۵۵ مقوله های محدودی از کارگران استثناء شده اند، کمیته کارشناسان بر این اعتقاد است که کشورهای عضو و شرکای اجتماعی باید بررسی کنند آیا وجود این استثنائات در مقاله نامه همچنان بجا و شایسته است. <sup>۱</sup> برای مثال در برزیل، تلاش هایی برای گسترش اجرای قانون ایمنی و بهداشت حرفه ای به اقتصاد غیر رسمی انجام شده است؛ قیرس در حال اصلاح قانون بهداشت و ایمنی شغلی و بسط پوشش آن به کارگران خانگی است؛ در سنگاپور، قانون جدید بهداشت و ایمنی شغلی برای پوشش همه

۱- ایمنی و بهداشت حرفه ای. سازمان بین المللی کار: نظر سنجی عمومی در مورد مقاله نامه شماره ۱۵۵ مربوط به ایمنی و بهداشت حرفه ای مصوب سال ۱۹۸۱، توصیه نامه شماره ۱۶۴ در خصوص ایمنی و بهداشت حرفه ای مصوب سال ۱۹۸۱، و پروتکل سال ۲۰۰۲ الحاقی به مقاله نامه ایمنی و بهداشت حرفه ای، ۱۹۸۱، گزارش سوم (بخش ۱ ب)، نود و هشتمین اجلاس کنفرانس بین المللی کار (ژنو، ۲۰۰۹) بند ۴۶.



شاخه های فعالیت های اقتصادی و همه محیط های کارگری تصویب شده است؛ و در ترکیه، پیش نویس قانون ایمنی و بهداشت حرفه ای با پوشش همه فعالیت ها و محیط های کار، مراحل تصویب خود را می گذراند.<sup>۱</sup> در حالی که برخی کشورها همچون اتریش، جمهوری چک و سوئد قوانین تنظیم کننده شرایط و روابط کار برای کارگران خانگی و شاغلین در منزل را تصویب کرده اند که حاوی برخی مقررات مربوط به حفاظت از ایمنی و بهداشت حرفه ای است، در دیگر کشورها نظیر کلمبیا، آلمان، مجارستان، ایتالیا، سنگاپور و انگلستان، کارگران خود اشتغال تحت پوشش مقررات ملی ایمنی و بهداشت حرفه ای هستند.<sup>۲</sup> کمیته کارشناسان برای ضمانت اجرایی مقررات بهداشت و ایمنی حرفه ای در اقتصاد غیر رسمی تلاش می کند. برای نمونه، در ارتباط با مقاله نامه شماره ۱۶۱ مربوط به خدمات بهداشت حرفه ای مصوب ۱۹۸۵، کمیته خاطر نشان شد که در بورکینافاسو، برنامه عملیاتی پیوست سیاست ملی در زمینه خدمات بهداشت حرفه ای، اقتصاد غیر رسمی و بخش کشاورزی را نیز پوشش می دهد.<sup>۳</sup> کمیته کارشناسان با اشاره به مقاله نامه شماره ۱۶۷ در خصوص ایمنی و بهداشت مشاغل ساخت و ساز مصوب سال ۱۹۸۸ از دولت جمهوری دومینیکن، اطلاعاتی را در زمینه ضمانت اجرای مقاله نامه برای تمامی فعالیت های ساختمانی و همه کارگران ذی ربط، خواه کارگر قانونی و ثبت شده، ثبت نشده یا خود اشتغال، و از جمله اطلاعاتی در مورد کارگران ساختمانی که تحت نظارت نیستند یا در اقتصاد غیر رسمی شاغلند را خواستار شد.<sup>۴</sup> همچنین در ارتباط با مقاله نامه ۱۶۷، کمیته کارشناسان از تهیه شاخص "نرخ واقعی بیکاری" در برزیل در سال ۲۰۱۱ استقبال نمود. شاخص مذکور به آمار

۱- همان منبع، بندهای ۴۳ و ۴۴.

۲- همان منبع، بند ۴۱.

۳- مقاله نامه شماره ۱۶۷ در مورد بورکینافاسو- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰.

۴- مقاله نامه شماره ۱۶۷ در مورد جمهوری دومینیکن- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۱.

بازار کار و کارگران اقتصاد غیر رسمی مربوط می شود و به شناسایی دقیق تر کارگران غیر قانونی در بخش ساخت و ساز و اجرای مقوله نامه در مورد آنان کمک می کند.<sup>۱</sup>

### گفتگوی اجتماعی

#### مدیریت کار و بازرسی کار

طبق ماده ۷ مقوله نامه شماره ۱۵۰ در مورد مدیریت کار مصوب سال ۱۹۸۷ موضوع بسط وظایف نظام مدیریت کار به فعالیت مقوله های مرتبط کارگری که طبق قانون، شخص شاغل محسوب نمی شوند نظیر "اجاره داران زمین که کمک خارجی نمی گیرند، زارعین و مقوله های مشابه کارگران بخش کشاورزی و کارگران خود اشتغال که از کمک خارجی استفاده نمی کنند، و در بخش غیر رسمی مشغول هستند". مقوله نامه شماره ۸۱ بازرسی کار مصوب سال ۱۹۴۷ به محیط های کار صنعتی و بازرگانی می پردازد و مقوله نامه ۱۲۹ بازرسی کار بخش کشاورزی مصوب سال ۱۹۶۹، فعالیت های بازرگانی و غیربازرگانی کشاورزی را پوشش می دهد. مقوله نامه ۱۲۹ حاوی اصول نظارتی مهمی

۲- بازرسی کار: سازمان بین المللی کار: نظر سنجی عمومی در مورد گزارش های مربوط به مقوله نامه شماره ۸۱ بازرسی کار مصوب سال ۱۹۴۷، و پروتکل الحاقی مصوب سال ۱۹۹۵ مقوله نامه بازرسی کار، ۱۹۴۷، و توصیه نامه شماره ۸۱ بازرسی کار مصوب سال ۱۹۴۷، توصیه نامه شماره ۸۲ بازرسی کار در بخش معدن و حمل و نقل مصوب سال ۱۹۴۷، مقوله نامه شماره ۱۲۹ بازرسی کار در بخش کشاورزی مصوب ۱۹۶۹، و توصیه نامه شماره ۱۳۳ بازرسی کار در بخش کشاورزی مصوب سال ۱۹۶۹، گزارش سوم (بخش ۱ ب)، نود و پنجمین اجلاس کنفرانس بین المللی کار (ژنو، ۲۰۰۹)، بند های ۲۱ و ۲۲.

۱- مقوله نامه شماره ۱۶۷ در مورد برزیل- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۲.



کمیته همچنین از تصویب یک برنامه عملیاتی برای مبارزه با اقتصاد غیر رسمی از طریق افزایش میزان آگاهی در مورد مضرات اقتصاد غیر رسمی، ترویج ثبت رسمی موارد استخدام، آسان کردن قوانین و رویه های قانونی، ایجاد سیستم پایش مؤثر و ضمانت‌های اجرایی، و نیز تقویت تبادل اطلاعات و هماهنگی بین نهادهای ذی ربط خبر داد.<sup>۱</sup>

تعداد انگشت شماری از کشورها در مورد گسترش نظام بازرسی کار به اعضای تعاونی های خود به موجب ماده ۵ (۱) مقاله نامه شماره ۱۲۹ اعلام رسمی نموده اند.<sup>۲</sup> در برخی کشورهای اروپایی، بازرسان کار به ارائه آموزش های مدیریت ایمنی و بهداشت حرفه ای به کارگران خود اشتغال در بخش کشاورزی، کشاورزان و دامداران، زارعین و اعضای خانواده های شاغل در مزرعه اقدام نموده اند. در نروژ، اجرای قانون محیط کار، بسیاری بنگاه های کشاورزی فاقد کارگر استخدامی را شامل می شود.<sup>۳</sup>

کمیته کارشناسان از دولت ها خواست، گسترش تدریجی نظام مدیریت کار و پوشش کارگرانی که طبق قانون شخص شاغل محسوب نمی شوند را مورد توجه قرار دهند. در این خصوص، کمیته نسبت به شمول بنگاه های اقتصادی و کارگران فعال در اقتصاد غیر رسمی در حوزه قانون بازرسی کار و حمایت های استخدامی و اجتماعی جویندگان کار در جمهوری ملداوی ابراز خرسندی نمود. در همین راستا، ادارات بازرسی کار به قانونمند نمودن اشتغال غیر رسمی کارگاه های فعال در بخش رسمی کمک نموده است.<sup>۴</sup>

۱- مقاله نامه شماره ۸۱ در مورد ترکیه- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰.

۲- آلبانی، جمهوری چک، لاتویا، اسلواکی.

۳- نظر سنجی عمومی سال ۲۰۰۶، بند ۳۲.

۴- مقاله نامه شماره ۱۵۰ در مورد جمهوری ملداوی- CEACR، ملاحظات

سال ۲۰۱۰.



## اسناد دوره ای اهداف راهبردی با پوشش مقوله های خاص کارگری

برخی از دیگر استانداردها نظیر توصیه نامه شماره ۲۰۰ در خصوص بیماری ایدز مصوب سال ۲۰۱۰ از اهداف چهارگانه راهبردی سازمان بین المللی کار فراتر می رود. سایر اسناد به مقوله های کارگری می پردازد که در اقتصاد غیر رسمی حضور شایع دارند، همچون مقوله نامه شماره ۱۱۰ مربوط به کشت و زرع مصوب سال ۱۹۵۸، مقوله نامه ۱۷۷ مربوط به کار در خانه مصوب سال ۱۹۹۶، مقوله نامه شماره ۱۴۱ مربوط به تشکل های کارگران روستایی مصوب سال ۱۹۷۵، مقوله نامه شماره ۱۶۹ در مورد افراد بومی و قومی مصوب سال ۱۹۸۹، مقوله نامه اصلاحی شماره ۹۷ مربوط به مهاجرت برای اشتغال مصوب سال ۱۹۴۹، متمم مقوله نامه شماره ۱۴۳ در خصوص کارگران مهاجر مصوب سال ۱۹۷۵، مقوله نامه شماره ۱۸۸ مربوط به کار صیادی مصوب سال ۲۰۰۷، و مقوله نامه شماره ۱۸۹ مربوط به کارگران خانگی مصوب سال ۲۰۱۱. دیگر اسنادی که به طور ضمنی به اقتصاد غیر رسمی مربوط می شوند، عبارتند از مقوله نامه شماره ۷۸ در خصوص آزمایش پزشکی جوانان (در حرفه های غیر صنعتی) مصوب سال ۱۹۴۶، مقوله نامه شماره ۹۵ حمایت از دستمزدها مصوب سال ۱۹۴۹، و مقوله نامه شماره ۱۵۶ در خصوص کارگران و مسئولیت های خانوادگی مصوب سال ۱۹۸۱، که به همه شاخه های فعالیت اقتصادی و همه مقوله های کارگری می پردازد. ماده ۵ مقوله نامه شماره ۱۱۷ سیاست اجتماعی (اهداف و استانداردهای اساسی) مصوب ۱۹۶۲ دولت های تصویب کننده را به اتخاذ اقدامات خاص برای تولید کنندگان و مزد بگیران مستقل ملزم می نماید. ماده ۱ مقوله نامه شماره ۱۶۰ مربوط به آمار کار مصوب سال ۱۹۸۵ از جمله سایر موارد، جمعیت فعال اقتصادی را پوشش می دهد، در حالی که ماده ۲ مقوله نامه شماره ۱۸۳ مربوط به حمایت از مادران مصوب سال ۲۰۰۰ به همه زنان شاغل، و از جمله زنان فعال در شکل های غیر معمول کارهای وابسته مربوط می شود.



## فضای نظارتی در سطح ملی

### چارچوب قانونی

کارگران اقتصاد غیر رسمی به موجب قانون کار و حمایت های اجتماعی به رسمیت شناخته، ثبت یا نظارت نمی شوند.<sup>۱</sup> سایر کارگران می توانند در اصول نظری تحت پوشش این گونه حمایت ها قرار گیرند اما در مقام عمل به کار و حمایت های اجتماعی دسترسی ندارند. خروج میلیون ها کارگر و کارگاه اقتصادی فعال در اقتصاد غیر رسمی و آوردن آنها تحت حمایت قانون و خارج از حیطه کار غیر رسمی، گام بزرگی به سوی کار شایسته برای همه است.

رویکردهای مختلف برای هدایت این کارگران به اشتغال رسمی و تأمین کار و حمایت های بهتر اجتماعی برای آنان به تناسب چالش های اصلی پیش روی هر کشور تدوین شده است. در کشورهای توسعه یافته، فشار اصلی قانونی بر حذف اقتصاد غیر رسمی از طریق ضمانت های قانونی علیه اشتغال غیر رسمی (و به ویژه اشتغال کارگران مهاجر غیر قانونی) و کار اظهار نشده، به همراه انگیزه هایی برای تشویق کارفرمایان به اعلام کارگران خود وارد می شود. در کشورهایی که اقتصاد غیر رسمی درصد بزرگتری از کل اشتغال را تشکیل می دهد، تمرکز بیشتر بر گسترش چارچوب های قانونی و توسعه شمول آن به کارگران فعال در اقتصاد غیر رسمی و اتخاذ اقداماتی برای تسهیل ادغام آنان در اقتصاد رسمی قرار دارد. اگر چه در اکثر کشورها، قانون کار عموم کارگران را شامل می شود، اما این قانون در سایر کشورها برخی مقوله های کارگری را که اغلب در اقتصاد غیر رسمی فعال هستند، مستثنی می کند.<sup>۲</sup>

هر چند برخی کشورها در زمینه توسعه حمایت های قانونی به کارگران اقتصاد غیر رسمی به پیشرفت هایی نائل آمده اند، اما کارهای بسیاری همچنان ناتمام است. برای مثال، تخمین زده می شود که تنها ۱۰ درصد کل کارگران خانگی (یا ۵/۳ میلیون نفر) به همان میزان دیگر کارگران، تحت پوشش قانون عمومی کار قرار دارند. در عوض، حدود ۳۰ درصد یا نزدیک به ۱۵/۷ میلیون نفر به طور کامل از حیطه قانون ملی کار خارج هستند.

۱- نتیجه گیری ۲۰۱۲، بند ۹.

۲- برای نمونه کارگران روستایی در بولیوی و هندوراس، کارگران خانگی و کارگران شاغل در خانه در لوکزامبورگ و کارگران خانگی در لبنان.





نابرابری‌های گسترده در کار و حمایت‌های اجتماعی بین کارگران خانگی با دیگر کارگران وجود دارد. در مورد بیش از نیمی از کل کارگران خانگی، هیچ‌گونه محدودیت قانونی برای ساعات کار هفتگی عادی وجود ندارد و قریب به ۴۵ درصد آنان حق استفاده از مرخصی‌های هفتگی را ندارند. بیش از نیمی از کل کارگران خانگی از حمایت‌های حداقل دستمزد به طور مساوی با دیگر کارگران برخوردارند و حدود ۵/۹ درصد برای حداقل دستمزد‌های پایین‌تر کار می‌کنند.<sup>۱</sup>

## کار و حمایت‌های اجتماعی

### حمایت‌های کار

در برخی کشورها، حیطه اجرای قانون کار بسیار گسترده است و حداقل در اصول نظری، همه کارگران، از جمله کارگران اقتصاد غیر رسمی را در بر می‌گیرد. در برخی موارد، قوانین خاص برای حمایت از مقوله‌های خاص کارگران نظیر کارگران خانگی، کارگران شاغل در منزل<sup>۲</sup> و کارگران خود اشتغال<sup>۳</sup> تدوین شده است. اما حتی در صورتی که اقتصاد غیر رسمی تحت پوشش قانون قرار گیرد، کاربرد آن می‌تواند به دلیل فقدان ظرفیت‌های پایش و اجرا با مشکل روبرو شود.<sup>۴</sup> علاوه بر این، گاه اکثر کارگران اقتصاد غیر رسمی از حقوق نظری خود برای استفاده از حمایت‌های مندرج در قانون عمومی کار بی‌اطلاعند. به همین دلیل، در برخی کشورها برای اطلاع‌رسانی به مقوله‌های خاص کارگران از جمله مهاجران و کارگران خانگی در مورد حقوق کار به زبان‌های قابل فهم آنان، تعهدات قانونی وجود دارد.<sup>۵</sup>

- ۱- سازمان بین‌المللی کار: کارگران خانگی در سراسر دنیا: آمار جهانی و منطقه‌ای و حیطه حمایت‌های قانونی (ژنو، ۲۰۱۳).
- ۲- برای مثال: قانون شماره ۲۶۸۴۴ مصوب ۲۰۱۳ آرژانتین برای استقرار رژیم خاص قراردادهای کار کارگران خانگی؛ دستور شماره ۸۰۷ مصوب ۲۰۱۰ بوریکنافاسو برای تعیین شرایط کار کارگران خانگی؛ قانون شماره ۲۴۵۰ مصوب ۲۰۰۳ بولیوی در خصوص قانونمندسازی کارگران خانگی؛ اصلاحیه قانون اساسی شماره ۷۲ مصوب ۲۰۱۳ برزیل برای ایجاد تساوی حقوق کار بین کارگران خانگی و دیگر کارگران شهری و روستایی؛ قانون شماره ۶۶۶ مصوب ۲۰۰۸ نیکاراگوئه برای اصلاح قانون کار در مورد کار خانگی؛ دستور مصوب ۲۰۱۰ سوئیس در مورد الگوی قراردادهای استخدامی برای کارگران خانگی.
- ۳- دستور اجرایی شماره ۹۷-۴۷۴ مصوب ۱۹۹۷ الجزیره به منظور تعیین رژیم خاص روابط استخدامی برای کارگران خانگی.
- ۴- قانون شماره ۲۰۰۷/۲۰ اسپانیا در مورد جایگاه کارگران خود اشتغال.
- ۵- مقاله نامه شماره ۱۸۲ در مورد آنگولا-CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰؛ مقاله نامه شماره ۱۳۸ در مورد آنگولا-CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰؛ سنگال-CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰؛ مقاله نامه شماره ۱۵۰ در مورد جمهوری مالدوای-CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰.
- ۶- برای نمونه، دستور ۲۰ نوامبر سال ۲۰۱۱ فرانسه برای اجرای فرمان شماره ۱۶۹۳ سال ۲۰۱۱ برای حمایت از حقوق اجتماعی و مالی مهاجران غیر رسمی و سرکوب کار غیر قانونی.



در برخی کشورها، کارگران اقتصاد غیر رسمی در جزء یا کل از حیطه شمول قانون کار مستثنی شده اند. در دیگر کشورها، قوانین کار صرفاً به روابط رسمی اشتغال استناد می کند و از این رو می تواند به صراحت برخی گروه های کارگران آسیب پذیر همچون کارگران کشاورزی، کارگران خانگی، افراد خود اشتغال یا صاحبان کارگاه های کوچک و خرد را مستثنی کند.<sup>۱</sup> قوانین مربوط به کار کودک می تواند در مورد اقتصادهای رسمی و غیررسمی به کار رود.<sup>۲</sup> برخی کشورها همچون اسپانیا، مقررات خاص حاکم بر استخدام کودکان در اقتصاد غیر رسمی را تدوین کرده اند. در مواردی نیز تلاش هایی برای توسعه حیطه اختیارات بازرسان کار به اقتصاد غیر رسمی انجام شده است.<sup>۳</sup>

### حمایت های اجتماعی

در شماری از کشورها، کارگران اقتصاد غیر رسمی از پوشش مزایای اجتماعی خارج هستند.<sup>۴</sup> در نقطه مقابل، پوشش تأمین اجتماعی در سایر موارد بسیار وسیع است. گرچه این موضوع می تواند به ظرفیت های ملی کشورها مربوط شود، برخی کشورهای در حال توسعه برای همه اتباع خود، به خصوص برای مستمری بگیران، پوشش های تأمین اجتماعی را تضمین می کنند. در برخی موارد، در طرح های بازنشستگی کلیه کسورات بازنشستگی را کارفرما می پردازد<sup>۵</sup> یا مستمری بر اساس استطاعت<sup>۶</sup> در قالب قوانین بازنشستگی ارائه می شود که به وسیله آن،

۱- مقاله نامه شماره ۱۳۸ در مورد آلبانی- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰؛ باهاماس- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰؛ برونودی- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰؛ کمور- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰؛ قزاقستان- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰؛ جمهوری بولیواری ونزوئلا- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰؛ و مقاله نامه شماره ۱۸۲ در مورد کامبوج- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰؛ رواندا- CEACR، ملاحظات سال ۲۰۱۰؛ سائو توم و پرنسپ- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰؛ جمهوری سابق یوگسلاوی مقدونیه- CEACR، درخواست مستقیم سال ۲۰۱۰.

۲- برای مثال، قانون شماره ۲۶۳۹۰ آرژانتین در مورد منع همه شکل های کار کودکان زیر ۱۶ سال، صرف نظر از وجود روابط استخدام قراردادی یا کار روزمزدی. در سایر کشورها، کاربردهای قوانین کار برای ضمانت منع همه نوع کار کودک در اقتصاد رسمی و غیر رسمی گسترش یافته است. در کنیا، ضمن آنکه قانون استخدامی مصوب سال ۲۰۰۷ صرفاً به کارگران شاغل تحت قرارداد خدمات استناد می کند، و از این رو فقط بخش رسمی را در بر می گیرد، بخش ۵۶ قانون تصریح می کند که هیچ فردی نباید کودک زیر ۱۳ سال را به استخدام خود در آورد، خواه برای کسب سود یا غیر آن که در واقع تمامی کودکان شامل کودکان شاغل در اقتصاد غیررسمی را در بر می گیرد.

۳- برای مثال، آرژانتین، بنین، بوسنی و هرزگوین، برزیل و نیکاراگوئه.

۴- سازمان بین المللی کار: گزارش جهانی تأمین اجتماعی ۲۰۱۰-۱۱: ارائه پوشش در هنگام بحران و فراتر از آن (ژنو، ۲۰۱۰).

۵- برای مثال، بولیوی، بوتسوانا، لسوتو، موریتانی، نامیبیا، نپال.

۶- برای مثال، شیلی، کوستاریکا، آفریقای جنوبی.

## کار آفرینی

حق کارگران در اقتصاد های رسمی و غیر رسمی برای دریافت مزایای دوران سالخوردگی تضمین می شود. در تعداد دیگری از کشورها، قانون خاصی تصویب شده است که مستمري و ديگر مزایای کارگران اقتصاد غیر رسمی در آن بسط و توسعه داده شده است.<sup>۱</sup>

۱- برای مثال، در هند، قانون تأمین اجتماعی کارگران غیر متشکل مصوب سال ۲۰۰۸، استقرار طرح های تأمین اجتماعی را ممکن می سازد (پوشش هایی از جمله صندوق های تأمین آتیه، فوق العاده شغلی آسیب های اشتغال، مسکن، طرح های آموزشی برای کودکان، ارتقاء مهارت های کارگران، کمک هزینه خاکسپاری و خانه های سالمندان) برای کارگران غیر رسمی. این قانون کل کشور را پوشش می دهد و تعریف فراگیر آن از «کارگر سازمان نیافته»، کارگران شاغل در خانه، کارگران مزدبگیر، و کارگران خوداشتغال در بخش غیر رسمی را که ضمانتی است برای پوشش فراگیر اقتصاد غیر رسمی شامل می شود. در کشور بنین، قانون تأمین اجتماعی، امکان تدوین قانون خاصی برای تعیین سازماندهی و کارکرد یک طرح خاص برای کارگران خوداشتغال، کارگران بخش کشاورزی و کارگران اقتصاد غیر رسمی فراهم شده است. انجمن مزایای متقابل تأمین اجتماعی بنین، یک طرح مشارکتی و داوطلبانه تأمین اجتماعی برای کارگران اقتصاد غیر رسمی است که فوق العاده های بیماری و سالمندی را تأمین می کند. در آرژانتین، دستور شماره ۱۶۰۲ مصوب سال ۲۰۰۹، کمک هزینه خانوار برای کودکانی که والدین آنان بیکار هستند یا در بخش غیررسمی یا خانگی کار می کنند ارائه می شود. در اردن، قانون جدید تأمین اجتماعی، پوشش های تأمین اجتماعی را به کارفرمایان و کارگران آزاد گسترش داده و پوشش بعدی را برای کارگران بخش کشاورزی و تمامی کارگاه ها، بدون در نظر گرفتن اندازه کارگاه، در نظر دارد. اردن همچنین اولین کشور عربی است که با اقدام مربوط به ایجاد بستر خاص حمایتی موافقت کرده است.

در هنگام ارزیابی دلایل مربوط به اندازه و ابعاد اقتصاد غیر رسمی در برخی مناطق و کشورها، لازم است فضای قانونی و نظارتی کسب و کار را مورد بررسی قرار دهیم. چارچوب نظارتی باید به روند گذر به اقتصاد رسمی کمک کند و باید نسبت به مسائل جنسیتی و زنان حساس باشد. هنگام طراحی فضای مناسب کسب و کار برای کارگاه ها و بنگاه های پایدار رسمی، تدوین یا اجرای قوانین با در نظر گرفتن استانداردهای حداقلی کار و شناخت رسمی حقوق اساسی کار اهمیت دارد. چندین کشور تا کنون قوانین و رویه های کار خود را آسان کرده اند، برای مثال هزینه های مربوط به ثبت کارگاه ها را نزد مراجع اداری کار و تأمین اجتماعی تقلیل داده یا حذف کرده اند؛ الزامات، شکل ها و رویه های استخدام کارگران از طریق ادارات عمومی استخدام را ساده کرده اند؛ و قراردادهای استخدامی را بدون در نظر گرفتن شکل آنها به رسمیت شناخته و هر نوع مدرکی را پذیرفته اند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه که اقتصاد غیر رسمی بخش اعظم اقتصاد آنها را تشکیل می دهد، به خصوص در آمریکای



لاتین، راه حل های خلاقانه در ارتباط با بنگاه های اقتصادی خُرد، کوچک و متوسط ابداع شده است. چالش اصلی، شمول انبوه توده های شاغل در اقتصاد غیر رسمی تحت چند نوع برنامه حمایت اجتماعی است. دو رویکرد تدوین شده بر کاهش هزینه رسمی شدن و یا افزایش بهره وری تمرکز دارد. برای مثال در کلمبیا، قانون شماره ۱۴۲۹، مشوق هایی را برای رسمی شدن ساختارهای بنگاه های خرد، متوسط و کوچک (مثلاً از طریق معافیت های مالیاتی) و ایجاد اشتغال جدید به خصوص برای گروه های آسیب پذیر همچون کارگران جوان زیر ۲۸ سال برای آنها در نظر گرفته است. اقدام برای افزایش بهره وری مواردی چون نوین سازی چارچوب نهادی بنگاه های یاد شده، بهبود دسترسی آنان به بازارهای مالی و تأمین کمک های توسعه فن آوری را شامل می شود.<sup>۱</sup>

در سال ۲۰۱۰، در قانون عمومی بنگاه های کوچک و متوسط برزیل، اصطلاح قانون "کارآفرینان خرد" مطرح شد و با ساده کردن روند ثبت بنگاه، و صرفاً پرداخت تعرفه ای ثابت، امکان بهره مندی از مزایای تأمین اجتماعی، خدمات درمانی و مرخصی زایمان را فراهم نمود. گواهینامه صادره برای کارآفرینان خرد رسمی، دسترسی آنان به بازارها و اعتبارات را آسان می کند. طبق برآورد انجام شده، ۳ میلیون کارگر به این شکل رسمی شده اند. در شیلی، با وجود قانون بنگاه های کوچک و متوسط سال ۲۰۰۶، گام های مهمی به سوی ایجاد فضای مناسب تر برای رسمی شدن این گونه کارگاه ها و انجام برخی تغییرات در چارچوب نظارتی و خدمات حمایتی بنگاه های کوچک و متوسط برداشته شده است.

۱- جمهوری دومینیکن، قانون شماره ۴۸۸-۰۸. همینطور قانون شماره ۶۴۵ نیکاراگوئه و قانون شماره ۲۸۰۱۵ پرو به منظور ایجاد فضای مناسب، رقابتی و توانمند کننده کسب و کار بنگاه های خرد، کوچک و متوسط از طریق اقدامات مشابه نظیر مشوق های اشتغال زایی برای زنان، سالمندان، معلولان و جوانان هدف گذاری شده است. در برزیل، متمم قوانین ۱۲۳ و ۱۲۸ در زمینه کارگاه های خُرد و کوچک، علاوه بر مقررات عمومی بنگاه های کوچک و متوسط، شرایط خاصی را برای کارگران غیررسمی در نظر گرفته است تا به کارآفرینان قانونی تبدیل شوند که از پرداخت مالیات هم معاف خواهند بود، به استثنای پرداخت حق ثابت تأمین اجتماعی که امکان بهره مندی از حمایت ها و مزایای تأمین اجتماعی را به آنان می دهد.



## کارگران اظهار نشده و اقتصاد غیر رسمی

اکثر کشورهای توسعه یافته در پی حل معضل اشتغال غیر قانونی از طریق مبارزه با اشتغال مهاجران غیر قانونی و کارگران اظهار نشده هستند. چندین کشور قوانین تأدیبی برای قصور در اعلام و ثبت کارگران و اشتغال غیر قانونی، به ویژه برای تقلب در زمینه تأمین اجتماعی و مالیات تصویب کرده اند.<sup>۱</sup> در برخی موارد، کارگران ناقض این قوانین، با خطر مجازات‌های مدنی و کیفری روبرو هستند.

بخشی از معضل کارگران اظهار نشده از آنجا ناشی می شود که کارفرمایان میلند از اقدامات پیچیده و پرهزینه اداری که گاه لازمه اعلام مورد استخدامی آنان است، اجتناب کنند. پارلمان اروپا در قطعنامه شماره ۲۰۳۵ مورخ ۲۰۰۸ خود در زمینه مبارزه علیه کار اظهار نشده، کشورهای عضو را به مبارزه با کار اظهار نشده و اقتصاد زیر زمینی دعوت نمود. در این راستا، به خصوص کشورها به بهبود مشوق‌هایی برای کار قانونمند دعوت شدند که می تواند شامل افزایش درآمد های معاف از مالیات و در مورد کارفرمایان، کاهش هزینه های غیر دستمزدی مربوط به اشتغال رسمی شود. برخی کشورها همچون اسپانیا، با تصویب قوانین مربوط به مشوق‌ها برای کارفرمایانی که کارگران اظهار نشده خود را ثبت قانونی می کنند، به این دعوت پاسخ مثبت دادند. چندین کشور دیگر، از جمله بلغارستان، فرانسه، آلمان و هلند نیز موافقت نامه های دو جانبه همکاری های اجرایی برای مبارزه با اشتغال غیر قانونی منعقد کرده اند. برخی کشورها، به ویژه در اتحادیه اروپا شامل ایتالیا و اسپانیا، قانون رسمی کردن کارگران مهاجر غیر قانونی به تصویب رسیده و امکان دستیابی به اقتصاد رسمی برای اینگونه کارگران فراهم شده است. یکی از معیارهای اصلی صلاحیت، مدرک استخدامی، خواه از طریق ضمانت کارفرما، مستند نمودن اشتغال پیوسته در طول دوره مشخص یا قول به

۱- برای مثال، بلژیک، بلغارستان، فرانسه، آلمان، ایتالیا، اسلواکی، سوئیس.



استخدام در آینده است. در آرزانتین، نرخ بالایی رسمی شدن از سال ۲۰۰۳ از طریق قانون شماره ۲۶/۴۷۶ مصوب سال ۲۰۰۸ به دست آمد که اشتغال ثبت شده را ترویج و حمایت می کند. راهکاری برای رسمی شدن کار تدوین شده است که کسورات حق تأمین اجتماعی برای استخدام های جدید (از جمله کاهش ۵۰ درصدی حق تأمین اجتماعی برای سال اول، و کاهش ۲۵ درصدی برای دومین سال)، و بهبود رویه های بازرسی، از جمله هماهنگی بین آژانس های گوناگون کربایی و سطوح دولتی را شامل می شود.

### مقوله های خاص کارگری

توسعه حمایت های قانونی موجود برای پوشش کارگران آسیب پذیر، از جمله کارگران شاغل در کارهای خانگی، کار در منزل و کشاورزی، نیز حائز اهمیت است. برای مثال در آفریقای جنوبی، قانون شرایط اولیه استخدام مصوب سال ۱۹۹۷ برای ایجاد شرایط استخدامی و حداقل دستمزدهای کار خانگی اصلاح شد. در آسیا و اقیانوسیه، گسترش و اعمال قوانین موجود برای کارگران آسیب پذیر به تأمین مالی، بهداشت و ایمنی آنان کمک کرده است. چندین کشور، مقررات حمایت های اجتماعی را برای کارگران خود اشتغال<sup>۱</sup> و به ویژه گروه های کارگری آسیب پذیر در اقتصاد غیر رسمی از جمله کارگران بازار (در الجزایر) و کارگاه های کوچک و کارگران صنایع دستی (در موریتانی و پرو) گسترش داده اند. برخی کشورها قوانینی با پوشش مقوله های خاص کارگری در اقتصاد غیر رسمی تصویب کرده اند. برای نمونه در فیلیپین، قانون کارگران خانگی مصوب سال ۲۰۱۳ از اصطلاحات "کار خانگی" و "کارگر خانگی" استفاده می کند و برای آنان حقوق و حمایت هایی را قائل می شود. در تایلند، قانون حمایت از کارگران شاغل در منزل مصوب سال ۲۰۱۰ افراد را به تنظیم قرارداد های مکتوب بین فرد اجیر کننده کارگر و کارگران شاغل در منزل ملزم می سازد. این قراردادها باید شامل حداقل اطلاعات باشد و جریمه ۱۰۰۰۰ بات تایلندی

۱- برای نمونه، اتریش، بحرین، کرواسی، بلژیک و سنگاپور. در اتریش، کارگران خود اشتغال تحت پوشش مقررات تأمین اجتماعی قرار دارند و دو قانون مربوط به گروه های خاص کارگری (متخصصان خود اشتغال) و کارگران کشاورزی از آنها حمایت می کند، همچنین یک قانون عمومی در مورد کارآفرینان خود اشتغال و مستقل وجود دارد که همه مقوله های کارگران خود اشتغال را پوشش می دهد. در بلژیک، قانون روابط کار در سال ۲۰۱۲ اصلاح شد و امارات دستوری غیر قابل لغو مطرح گردید که افراد خود اشتغال در صنایع خاص چنانچه حداقل پنج معیار از نه معیار اجتماعی اقتصادی را برآورده سازند، به آنان کارگر اطلاق خواهد شد. انتظار می رود قانون جدید تأثیر بسزایی بر روابط آتی خود اشتغالی در صنایع مورد هدف برجای گذارد.



برای قصور در رعایت این قانون در نظر گرفته شده است. به کارگران شاغل در منزل که بازده کار آنان از نظر ماهیت، کیفیت و کمیت مشابه هم است نمی توان کمتر از حداقل دستمزد تعیین شده پرداخت نمود. همچنین به موجب این قانون، کمیته حمایت از کار در منزل ایجاد شده است که در مورد اجرت کار، ایمنی و سایر سیاست ها مشاوره می دهد و بازرسان کار مجاز به ورود به محل کار کارگران شاغل در منزل هستند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

کار و جامعه



## فصل سوم - گذر به اقتصاد رسمی: نقش چارچوب های سیاستی یکپارچه



گرچه گذر به اقتصاد رسمی و کار شایسته از جمله اهداف مطلوب و مورد نظر هستند، اما دیدگاه های متفاوت در باره معنای رسمی شدن و نحوه تحقق آن وجود دارد. برخی معتقدند که رسمی شدن یعنی گسترش ظرفیت و توسعه نهادهایی که از ابتدا و به لحاظ تاریخی برای رسیدگی به وضعیت اشتغال دستمزدی در بخش رسمی طراحی شده است. رسمی شدن می تواند گاه صرفاً به معنای ثبت سابقه فرد خاطی و تحریم های تنبیهی برای عدم رعایت قانون معنا شود. این رویکرد احتمالاً نتیجه معکوس می دهد چرا که بسیاری از راه های منتهی به رسمی شدن، گزینه های محدود پیش روی اکثر فعالان اقتصاد غیررسمی یا طیف مشوق هایی که می تواند به حرکتی واقعی برای تشویق به خروج از فعالیت غیر رسمی بیانجامد را در نظر نمی گیرد. برخی معتقدند که باید روند اصلاحی حتی از این نیز فراتر رود و از طریق باز اندیشی یا باز خلق چارچوب های سیاستی، ابزارها و فرهنگ توسعه متناسب با شرایط خاص اقتصاد غیر رسمی طراحی شود.<sup>۱</sup>

ابتکارات سیاستی موجود در سراسر جهان نشان می دهد که هیچ گونه چارچوب جهان شمول سیاستی وجود ندارد، بلکه مجموعه ای از رویکردهای چند بعدی استفاده می شوند که می توان آنها را در چارچوب های یکپارچه سیاستی در هم آمیخت و منطبق با بافت خاص هر کشور باز سازی کرد. محدودیت راه حل های سیاستی "الگوی واحد برای همه شرایط" نشان می دهد که ارائه طیفی از راه حل های بسیار متنوع و پر محتوا امکان پذیر است.<sup>۲</sup> سیاست هایی که در اغلب موارد به صورت همزمان تدوین می شوند، بر اهداف زیر

۱- سازمان بین المللی کار: منبع ذکر شده قبلی، سال ۲۰۰۹.

۲- سازمان بین المللی کار: منبع ذکر شده قبلی، سال ۲۰۰۸.





نشانه رفته اند:

ارتقاء اشتغال رسمی از طریق سیاست های اقتصاد کلان و بخشی طرفدار اشتغال با تمرکز خاص بر توسعه بنگاه های خرد، کوچک و متوسط پایدار؛ کاهش اشتغال غیر رسمی از طریق پایین آوردن هزینه انتقال به فرایند رسمی شدن از طریق تدوین سیاست ها و فضای نظارتی مناسب که موانع رسمی شدن را کوچک می کند و در عین حال از حقوق کارگران حمایت می شود و سطح آگاهی نسبت به منافع کار در وضعیت رسمی و مزیت ها و حمایت های حاصل از رسمی شدن (از جمله خدمات توسعه کسب و کار برای بنگاه های خرد، کوچک و متوسط، دسترسی بیشتر به بازار، منابع مولد، طرح های اعتباری، و برنامه های آموزشی و ترویجی برای ارتقاء واحدهای اقتصادی غیررسمی) افزایش می یابد؛ و رشد کار شایسته در اقتصاد غیر رسمی از طریق توسعه بسترهای ملی حمایت اجتماعی برای همه، اجرای طرح های حداقل دستمزد و بهداشت و ایمنی حرفه ای، ساماندهی کارگران اقتصاد غیر رسمی و ترغیب کارگاه های غیر رسمی برای الحاق به اتحادیه ها یا تعاونی های تولیدی، و حمایت از توسعه کارگاه ها و تشکل های اقتصاد اجتماعی.<sup>۱</sup>

با توجه به سهم اقتصادی کار غیر رسمی، عموماً این اعتقاد وجود دارد که سیاست ها باید به گونه ای تدوین شوند که اهمیت اقتصاد غیر رسمی به رسمیت شناخته شود، در صورت لزوم محدودکننده و نظارتی باشد، اما بیشتر بر مولد بودن و بهبود شرایط کار شاغلین اقتصاد غیر رسمی هدف گذاری شود تا روند عبور به رسمی شدن تسهیل گردد. هدف این است که فعالیت های غیر رسمی به بخشی از اقتصاد رو به رشد رسمی تبدیل شود که حاصل آن مشاغل شایسته، بهره وری بیشتر و رشد اقتصادی باشد.

چالش پیش روی سیاست گذاران، یافتن توازن صحیح بین مشوق های طراحی شده برای رسمی شدن و ضد مشوق ها برای ماندن در وضعیت غیر رسمی است. تجربه های کشوری نشان می دهد که رویکردهای ثابت در گفتگوهای اجتماعی، مبتنی بر ظرفیت سازی و ایجاد دسترسی به طیف کاملی از منابع، و نیز تدوین مالیات های مناسب، سیستم

۱- سازمان بین المللی کار: منبع ذکر شده قبلی، سال ۲۰۱۱.



های مالی و تأمین اجتماعی متناسب با چالش‌های خاص پیش روی فعالان اقتصاد غیررسمی می‌تواند روند رسمی شدن را به گزینه‌های جذاب‌تر با تأثیر پایدارتر تبدیل کند.

در اقتصاد غیر رسمی، شرایط کار و زندگی اغلب در هم آمیخته و لازم و ملزوم یکدیگرند. از این رو بهبود شرایط کار به معنای بهبود شرایط جسمی و روانی و امنیت درآمدی کارگران و خط اتصال بین کار با زندگی شخصی، خانوادگی و اجتماعی آنان است. موضوعاتی همچون تنظیم دستمزدها، ساعات کار، حمایت‌های دوران بارداری و توازن کار-خانواده به طور سنتی و عموماً با اقتصاد غیر رسمی تناسبی ندارد. بنابر این یکی از اولویت‌های اجرایی نشان دادن عدم صحت این موضوع است و آنچه باید انجام شود.

دولت‌ها نقش اولیه را در تسهیل گذر به ساختار رسمی ایفا می‌کنند. اراده سیاسی و تعهد، و ساختارها و سازوکارهای مناسب نظارتی از ضروریات این مهم هستند. دولت‌ها مسئولیت رهبری در ایجاد فضای مناسب برای کارگاه‌های رسمی پایدار و گسترش پوشش تأمین اجتماعی، به ویژه برای گروه‌های شاغل در اقتصاد غیر رسمی و حاشیه‌ای شده دارند.

راهبردهای موفق برای گذر به رسمی شدن، تابع چارچوب‌های مساعد اجتماعی، قانونی و سیاسی اقتصاد کلان است. این چارچوب‌ها در راهبردهای ملی توسعه نهادینه شده و پروژه‌های مجزا از هم نیستند. این گونه راهبردها مستلزم نهادهای قدرتمند مسئول گفتگوی اجتماعی با مشارکت سازمان‌های کارگری و کارفرمایی همراه با تشکل‌های نمایندگی از اقتصاد غیر رسمی است. این شناخت تازه به تغییراتی در چارچوب سیاستی و نظارتی بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط و نیز تحولاتی در شرایط کار و اشتغال می‌انجامد. از جمله نمونه این تلاش‌ها می‌توان به مورد مغولستان سال ۲۰۰۶ اشاره کرد که در سیاست اشتغال غیر رسمی خود به طور خاص، موضوع کار شایسته و اصول و حقوق بنیادین کار را متذکر می‌شود و هدف آن ارتقای روند رسمی شدن از طریق طیفی از سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی است که هر هفت راه مورد نظر سازمان بین‌المللی کار در آن لحاظ شده است (به فصل ۱ مراجعه شود). برزیل با ایجاد چارچوب ملی سیاست‌های یکپارچه برای مبارزه با فقر، نمونه‌ای از کشوری با روند سریع رسمی شدن است. در طول دهه

گذشته، ماشین اشتغال زایی در اقتصاد رسمی با سرعتی سه برابر اقتصاد غیر رسمی حرکت کرده است. برنامه های حمایت اجتماعی نظیر پرداخت حق بازنشستگی توسط کارفرما، برنامه Bolsa Familia یا قوانین کاهش مالیاتی برای کسب و کارهای کوچک، مشوق های رسمی کردن کارگران کارگاهها و اجرای بهتر مقررات مالیاتی و کار، همه و همه به موفقیت این حرکت کمک کرده اند.<sup>۱</sup>

انتقال موفق به ساختار رسمی نیازمند "عهد تازه" بین مردم، بنگاه های اقتصادی و دولت ها بر مبنای ظرفیت سازی، بهره وری، محیط مناسب کسب و کار، توانمند سازی و استحقاق نسبت به حقوق اجتماعی و اقتصادی است.

### ۳.۱. اشتغال زایی کیفی: سیاست های اقتصاد کلان و بخشی طرفدار اشتغال

علت ریشه ای رشد اقتصاد غیر رسمی عدم توانایی ایجاد تعداد کافی مشاغل رسمی برای جذب تازه واردان به بازار کار و ایجاد فرصت های شغلی برای افراد در دام اقتصاد غیر رسمی است. بنابر این ممانعت از گسترش ساختار غیر رسمی در درجه نخست و پیش از هر چیز ایجاد می کند که موضوع اشتغال از طریق ترویج چارچوب های اقتصاد کلان دوستار اشتغال و حمایت از بخش های مولد اقتصاد، به دغدغه اصلی سیاست های اقتصادی و اجتماعی تبدیل شود که تأثیر بسزایی بر اشتغال و کار شایسته دارد. کنفرانس بین المللی کار در سال ۲۰۱۰ بر ضرورت طراحی و اجرای چارچوب های سیاستی اقتصاد کلان و طرفدار اشتغال تأکید کرد که محرک رشد، سرمایه گذاری، کارگاه های پایدار، کار شایسته، اشتغال پذیر و مهارت پرور، همراه با توزیع عادلانه درآمد باشد تا "کار شایسته و اشتغال کامل و مولد را در مرکز سیاست های اقتصادی و اجتماعی قرار دهد".<sup>۲</sup>

اهداف صریح چارچوب مولد و طرفدار اشتغال اقتصاد کلان باید بتواند بهره وری را افزایش دهد، تغییر و تحولات اقتصادی را تسهیل نماید و فراهم بودن مشاغل شایسته را افزایش دهد، و در عین حال توانایی کارگران برای انجام اینگونه شغل ها را بهبود بخشد. لازم است مدیران سیاست های اقتصاد کلان، به عنوان عاملان توسعه در چارچوب ثبات قیمت ها و پایداری مالی نقش آفرینی کنند.

۱- بانک جهانی، منبع ذکر شده قبلی، سال ۲۰۱۳ صفحه ۳۱.

۲- سازمان بین المللی کار: نتایج مربوط به مباحث جاری در زمینه اشتغال، نود و نهمین اجلاس کنفرانس بین المللی کار (ژنو، ۲۰۱۰)، بند ۲۵.



سیاست‌بخشی نیز در این زمینه عامل کلیدی محسوب می‌شود. نسل جدید راهبردهای توسعه ایجاد می‌کند که گسترش بخش‌های مولد ارزش افزوده و اشتغالزایی با تأثیرگذاری چندگانه و پیوندهای همه‌جانبه با اقتصاد داخلی در دستور کار قرار گیرد. طراحی مجدد الگوی رشد برای ضمانت فراگیر بودن و غنای شغلی مستلزم سیاست‌هایی است که همه بخش‌های دارای پتانسیل بالای اشتغال‌زایی، اعم از مستقیم یا غیرمستقیم، و نیز سیاست‌های هدف‌گذاری شده بر زنجیره‌های ارزشی دارای اولویت را در بر بگیرد. حمایت هدفمند از بخش‌های مستعد ایجاد اشتغال بالای کیفی (همچون اکوتوریسم) یا شدیداً متمایل به فعالیت‌های غیررسمی (بخش کشاورزی) یکی از کلیده‌های رسمی شدن است. برای مثال، رویکرد چندوجهی ایجاد شغل مندرج در سیاست ملی منابع انسانی و اشتغال سریلانکا در سال ۲۰۱۲ شامل اقدامات کلی ایجاد اشتغال در کنار سیاست‌های ارتقاء رشد نه‌بخش هدف و از جمله مشاغل (سبز) دوستار محیط زیست است. حمایت از بخش اخیر الذکر شامل آموزش‌های مهارتی، پژوهش در زمینه بازار کار مشاغل سبز و کمک‌های فنی و مالی برای ایجاد یا توسعه کسب و کارهای سبز و یا فعالیت‌های تجاری است. همچنین از طریق یکی از پروژه‌های سازمان بین‌المللی کار برای تبدیل کار بازیافت ضایعات به مشاغل سبز به این کشور کمک شده است. کارهای عام‌المنفعه از جمله سیاست‌های بخشی هستند که برای کاهش نرخ بیکاری و کار ناقص و بهبود چشم‌اندازها برای کارگران محروم شامل افراد تهیدست، فاقد مهارت و بیکار طویل‌مدت به طور همه‌جانبه در کشورهای در حال توسعه و گذر به اجرا در می‌آیند. در عین حال، ساختارها، دارایی‌ها و خدمات ناشی از آن موجب ارتقای توسعه اجتماعی و اقتصادی با استفاده از منابع محلی می‌شود. برق‌رسانی، ساخت جاده‌های روستایی، مراکز درمانی و آموزشی یا بازارهای محلی، تأثیر مهمی بر بهره‌وری افراد، درآمد تولیدکنندگان در مقیاس‌های کوچک و امنیت معاش فعالان اقتصاد غیررسمی بر جای می‌گذارد. سرمایه‌گذاری‌های هدفمند متمرکز بر اشتغال به روند گذر به رسمی شدن کمک می‌کند. به عنوان نمونه‌هایی از این دست می‌توان به برنامه‌های بسیار مؤثر اشتغال در آفریقای جنوبی طی بحران اخیر مالی

قابل سنجش نسبت به تحقق این اهداف ضروری است.<sup>۲</sup> این امر در امتداد تقویت سیستم های اطلاع رسانی بازار کار برای پیگیری میزان اشتغال زایی و سنجش تأثیر اشتغال ناشی از اجرای سیاست های بخشی میسر می شود.

### ۳،۲. نظارت، کارگاه های پایدار و بهره‌وری

ساختار غیر رسمی در یک بافت حقوقی به طور عام به فعالیت هایی اطلاق می شود که بالفعل یا به لحاظ قانونی خارج از حیطه حاکمیت قانون قرار می گیرد. اما در عین حال موضوع نظارت یا به عبارت دیگر ظرفیت اجرای قوانین موجود نیز مطرح است. بنابراین بافت و ظرفیت های سازمانی نهادها از اهمیت حیاتی برخوردار است. به عبارتی قوانین و مقررات مناسب در نبود نهادهای قوی و کارآمد برای اجرای این قوانین بی استفاده خواهند بود. همچنین شفاف سازی محیط های سازمانی موجود و شناسایی علت عدم پوشش برخی فعالیت های اقتصادی یا مقوله های کارگری در ترتیبات و نظامات رسمی و اصلاح و تغییرات معکوس کننده این وضعیت نیز بسیار حائز اهمیت است.

۲- سازمان بین المللی کار: تجارب و راه های بالقوه: تأملی بر اشتغال و کار شایسته در راهبردهای فقر زدایی (ژنو، ۲۰۰۹).

جهان اشاره کرد. در اروپای مرکزی و شرقی، طرح های اشتغال زمانی سودمند ترند که به جای صرفاً تأکید بر اقدامات فقر زدایی، بیشتر با آموزش همراه باشند تا انتقال بهتر به اشتغال رسمی را ضمانت کنند. در هند رویکردی نوآورانه در قالب برنامه ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی (MGNREGP) طراحی شده است که ۱۰۰ روز کار برای خانوارهای روستایی را تضمین می کند. این برنامه در سال مالی ۱۲-۲۰۱۱ برای ۴۹/۹ میلیون خانوار ایجاد اشتغال نمود. این نمونه ها و دیگر برنامه های اشتغال عمومی (PEPs)<sup>۱</sup> نه فقط پتانسیل کافی برای کاهش بیکاری و کمک به ایجاد بسترهای تأمین اجتماعی را دارند، بلکه می توانند حق کار، توسعه زیر ساخت های اساسی و ارتقای اشتغال رسمی در اقتصاد روستایی را ضمانت کنند.

این رویکرد نو به اقتصاد کلان و سیاست های بخشی، نتیجه محور و عمل گرا است و موضوع اشتغال و کار شایسته را به عنوان متغیرهای محوری قابل پایش و گزارش در نظر دارد. اما، تدوین اهداف روشن و کمی اشتغال در راهبردهای ملی توسعه و سیاست های ملی اشتغال، با تعهد جدی و

۱- PEP به هر گونه اشتغال زایی مستقیم از سوی دولت ها از طریق برنامه های اشتغال به جای توسعه خدمات عمومی اطلاق می شود.



نهادهای بازار کار حتی باوجود تفاوت گسترده بین کشورها در همه جا وجود دارند. این نهادها شامل مجموعه‌ای از قوانین و مقررات جاری کار و نیز ساز و کارها و رویه‌های نظارتی بازار کار برای تدوین پارامترهای سیاستی نظیر مذاکرات جمعی و شوراهای دستمزد هستند. آنها همچنین دیگر مقررات و سازو کارهایی را شامل می‌شوند که بر پیامدهای بازار کار و از جمله برنامه‌های حمایت اجتماعی و مستمری‌ها تأثیر می‌گذارد.

بنگاه‌های اقتصادی رسمی باید مجموعه‌ای از هزینه‌های ناشی از مقررات کار را متحمل شوند. به خصوص قانون حمایت از اشتغال در زمان تعدیل محیط کار از سوی کارگاه‌ها، هزینه‌های بسیاری را تحمیل می‌کند. این هزینه‌ها برای داخلی کردن هزینه‌های اجتماعی طراحی شده‌اند که اخراج‌ها بر جامعه تحمیل می‌کنند، برای مثال در مورد اقدامات حمایت اجتماعی برای کارگران اخراجی و ارائه آموزش از طریق خدمات عمومی. وجود قوانین مسئولانه کار موجب توازن هزینه‌های اندک با مشوق‌های تبعیت از قانون می‌شود. هدف بهبود میزان رعایت استانداردها (ی مالیاتی، ثبت یا کار) از طریق ایجاد

یا بهبود مشوق‌های ثبت هم برای کسب و کارها (از جمله دسترسی به اعتبارات، بازارهای عمومی، برنامه‌های توسعه‌ای) و هم برای کارگران (مزایای بیمه درمانی)، و نیز از طریق بهبود ظرفیت مراجع دولتی برای اجرای مقررات، به ویژه از طریق سیستم‌های بازرسی است.

رویکردهای نظارتی نوآورانه تر و مؤثرتر دقیقاً به این دلیل نتیجه بخش بوده‌اند که فراتر از رویکردهای مآل اندیشانه قرار می‌گیرند که با مقررات "مدیریت و نظارت" همراه بوده و به صورت فراگیر و مشارکتی طراحی و اجرا شده‌اند. شماری از رویکردهای فراگیر برای ایجاد فضای مناسب بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط ابداع شده‌اند که بر شناسایی و اجرای مسئولانه حقوق و استانداردهای کار مبتنی هستند.

رابطه بین غیر رسمی بودن و قوانین نباید به گونه‌ای برداشت شود و این معنا را به ذهن متبادر کند که ساختار رسمی صرفاً یا عمدتاً دارای بُعد قانونی است. علل غیررسمی بودن بسیار متعدد است و غالباً ارتباط با قانونی بودن ندارد. از این رو پیگیری موضوع رسمی شدن صرفاً از طریق اصلاحات قانونی ثمر بخش نیست. شواهد گویای آن است که قانون حمایت از اشتغال،

تأثیری نسبتاً اندک بر مجموع اشتغال رسمی دارد، اما اثرات باز توزیع و تأثیری نیز بر ترکیب محیط کار رسمی دارد. در نتیجه، گریز از قانون حمایت از اشتغال احتمالاً نمی تواند علت اصلی اشتغال غیررسمی باشد. علاوه بر این، انتظامات رسمی تنها از طریق قانون کار تدوین نمی شود بلکه طیفی از قوانین مدنی، تجاری، اداری، مالی و تأمین اجتماعی در آن دخیل است. بسیاری از شواهد حاکی از آن است که مقررات بازار کار عموماً موانع اصلی بازدارنده کارگاه های رسمی برای ایجاد مشاغل رسمی و حرکت کارگاه های غیر رسمی به سوی رسمی شدن نیستند. ضد مشوق های اصلی که کار گذر به رسمی شدن را مختل می کنند عبارتند از مالیات ها، فساد و فقدان مهارت ها و عدم دسترسی به بازارها، زیر ساخت ها و سرمایه. <sup>۱</sup> برای مثال، در کامرون، سند راهبردی رشد و اشتغال، ارتقای حرکت به سوی بخش رسمی از طریق حمایت از تشکیل فعالیت های غیررسمی در کارگاه های بسیار کوچک را از طریق نظام مالیاتی منعطف؛ قانون اجرایی کارآمد شامل تأمین اجتماعی؛ آموزش برای کمک به فعالان برای پایش

### ۳.۲.۱. شرایط کاری و بازرسی کار

با عنایت به سهم پایین اشتغال رسمی در بسیاری از کشورها، مقررات و قوانین کار در مسائلی نظیر حداقل دستمزدها، حمایت های اجتماعی، بهداشت و ایمنی حرفه ای و حفاظت از اشتغال تنها در مورد عده قلیلی از کارگران قابل استناد است. به دلیل اجرای ضعیف قانون که از نظارت ناکافی و ظرفیت های اندک سازمانی

۱- بانک جهانی، منبع ذکر شده قبلی، ۲۰۰۹.



(شامل بازرسی ناکارآمد کار) ناشی می‌شود، کارگران اقتصاد غیر رسمی از این گونه قوانین حمایتی بهره‌ای نمی‌برند. و در عین حال کارگران اقتصاد غیر رسمی و به ویژه بانوان، اغلب در مشاغل، شرایط و موقعیت‌های پر مخاطره کار می‌کنند. نرخ حوادث و بیماری‌های ناشی از کار در صنایع کوچک به مراتب از صنایع معظم بیشتر است و حتی بدون وجود آمار دقیق می‌توان گفت که اقبال کارگران به کارگاه‌های کوچک به خودی خود به معنای بالا بودن خطرات بخش غیر رسمی خواهد بود. این موضوع، پیشگیری از حوادث و بیماری‌های ناشی از کار را به جنبه ضروری تلاش‌ها برای بهبود شرایط کار در اقتصاد غیر رسمی تبدیل می‌کند. اقدامات لازم عبارتند از بالا بردن میزان آگاهی در مورد خطرات تهدیدکننده کارگران و کارفرمایان اقتصاد غیر رسمی و نیز نشر و انتشار دانش مربوط به همبستگی و ارتباط مثبت بین مدیریت ایمنی و بهداشت حرفه‌ای (و سایر شرایط مناسب کار)، تولید کیفی، بهره‌وری و رقابت پذیری، به منظور نشان دادن این‌که اقدامات ضروری از نوع مالی یا فنی هرگز خارج از دسترس نیستند. باید راهبرد کاهش هزینه‌های گذر به اقتصاد

رسمی و افزایش منافع ناشی از کار رسمی را با افزایش هزینه‌های ناشی از غیر رسمی بودن همراه کرد. حقوق و استانداردهای اساسی کار از جمله حداقل‌های غیر قابل مذاکره هستند و عدم تبعیت از آنها باید مشمول مجازات‌های اجباری شود. اما، یک رویکرد عمل‌گرایانه نیز می‌توان تدوین کرد چرا که مقررات زمانی مؤثرتر خواهند بود که گزینه‌های مختلفی از جمله نوآوری‌ها در امر بازرسی محل کار، همراه با ارائه توصیه، حل اختلافات، ارتقای سازمان و فعالیت جمعی، و برنامه‌های آموزشی هدف‌گذاری شده برای کارگاه‌های غیر رسمی نیز موجود باشد. یک دلیل مهم عدم اجرای قانون کار در بسیاری کشورها، ناکارآمدی و ضعف مدیریت کار، به خصوص بازرسی کار است. به رغم افزایش پیچیدگی‌های کارگاه‌ها، نظام‌های تولید و روابط استخدامی، منابع تخصیصی برای بازرسی کار حتی برای بازرسی منظم کارگاه‌های متوسط و بزرگ ناکافی است. کشورها، پاسخ‌های متفاوتی به این چالش‌ها می‌دهند. برخی کشورها همچون شیلی، با رشد تعداد کارگران آسیب‌دیده، مجازات‌های متنوع و از جمله افزایش جرایم را در نظر گرفته‌اند.



بازرسان کار و دستیاران آنها برای افزایش آگاهی در مورد قوانین، پایش میزان پیروی از قانون و اجرای قانون در حوزه های خاص از مراحل شفاف و قابل پیگیری استفاده می کنند.

### ۳.۲.۲. ارتقای فضای مناسب برای بنگاه های

#### اقتصادی پایدار

اگر چه بخش اعظم اشتغال از سوی کارگاه های بخش خصوصی انجام می شود، بسیاری از این کارگاه ها در کشورهای رو به توسعه در اقتصاد غیر رسمی فعال هستند که در آنها عدم پیروی از چارچوب های قانونی و نظارتی اغلب به معنی عدم دسترسی به حمایت ها و خدمات مورد نیاز است. این موضوع بر سودآوری، پایداری و کیفیت اشتغال ایجاد شده اثر سوء برجای می گذارد. بنابراین سیاست های هدف گذاری شده برای ایجاد فضای مناسب کارگاه های پایدار باید به عنوان اولویت برخی اقدامات را برای بهبود بهره وری از طریق تأمین سرمایه، مهارت ها، زیر ساخت ها، بازارها و انتقال فن آوری انجام دهد.

بسیاری افراد شاغل در اقتصاد غیر رسمی از ظرفیت های کسب و کار واقعی، خلاقیت، پویایی و نوآوری برخوردارند و استعدادهای بالقوه آنان در صورت رفع برخی موانع

دیگر کشورها تعداد بازرسان کار را افزایش داده اند. در گواتمالا و السالوادور، تعداد بازرسان دو برابر و در جمهوری دومینیکن و هندوراس سه برابر شده است. برخی کشورها برای رسیدگی به اقتصاد غیر رسمی، برای نمونه با وزارتخانه های بهداشت و درمان و کشاورزی مشارکت می کنند، همچنین بسیج عموم مردم به عنوان نیروهای ناظر، تدوین نظام نامه اخلاق و رفتار داوطلبانه، و انجام مشارکت های سه جانبه را در برنامه های خود طراحی کرده اند.

علاوه بر تکیه صرف به مجازات ها و تحریم ها، کاربرد رویکردهای آموزشی، تشویقی، شفاف و مشارکتی به خصوص در رسیدن به اقتصاد غیر رسمی موفق خواهند بود. برای نمونه در فنلاند، فرانسه و هلند، بازرسی های کار، فعالیت های آموزشی و آگاهی رسانی به کشاورزان، کارگران و خانواده های آنان را با تأکید بر خطرات و تهدیدهای جدی شغلی شامل می شود.<sup>۱</sup> در شیلی، به جای جریمه ها از آموزش کارگاه های با کمتر از نه کارگر استفاده می شود. در چین، بر اساس سیستم مدیریت مبتنی بر شبکه،

۱- برای اطلاعات بیشتر به سازمان بین المللی کار: اقتصاد غیر رسمی و کار شایسته: راهنمای سیاستی: حمایت از گذر به رسمی شدن (ژنو، ۲۰۱۳)، خلاصه شماره ۲۴ مراجعه شود.



می‌تواند شکوفا شود. تجارب موفق بسیاری برای ارتقاء بنگاه‌های خرد و کوچک در اقتصاد غیر رسمی وجود دارد که می‌تواند از طریق ارائه آموزش، خدمات بازرگانی و اطلاع‌رسانی، و گسترش زیرساخت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری، شامل سرپناه و شبکه‌های زهکشی، و نیز بیمه، اعتبارات ارزان و دیگر خدمات مالی محقق شود.<sup>۱</sup>

سازمان بین‌المللی کار با طرح موضوع کارگاه‌های پایدار در قالب مباحث کنفرانس بین‌المللی کار سال ۲۰۰۷، برنامه فضای حمایتی برای کارگاه‌های پایدار (ESEE) را به عنوان ابزار هدایت به سوی بهبود محیط کسب و کار تدوین نمود که در اکثر مناطق دنیا اجرایی شده است. سازمان بین‌المللی کار همچنین ابزارهایی را برای ظرفیت‌سازی بنگاه‌های اقتصادی کوچک‌تر اندیشیده است از جمله برنامه کسب و کارت را شروع کن و بهبود بده (SIYB)، برنامه بهبود کار در بنگاه‌های کوچک (WISE)، برنامه محیط و کسب

خُرد و کوچک. این ابزارها که در کامبوج با هزینه‌های ناچیز اجرایی و اقدامات مشارکتی همراه است، به بنگاه‌های خرد و کوچک کمک کرده است بهره‌وری خود را از طریق محیط‌های کار سالم‌تر و امن‌تر افزایش دهند.<sup>۲</sup>

سیاست حمایتی و فضای قانونی از طریق پایین آوردن هزینه‌های ایجاد و فعالیت کسب و کارها از کارآفرینی از جمله از طریق رویه‌های آسان ثبت و صدور پروانه، قوانین و مقررات متناسب، و نظام مالیاتی منطقی و منصف حمایت می‌کند. همچنین مزایای ثبت قانونی را افزایش می‌دهد که به خودی خود دسترسی به خریداران عمده را تسهیل و شرایط اعتباری مطلوب‌تر، حمایت‌های قانونی بیشتر، اجرای عملی قراردادهای دسترسی به فن‌آوری، یارانه‌ها، ارزش خارجی و بازارهای داخلی و بین‌المللی را تضمین می‌کند. این گونه سیاست‌ها همچنین از انتقال کسب و کارهای رسمی به اقتصاد غیر رسمی جلوگیری می‌کند.

### ۳.۲.۳. دسترسی به منابع مالی

دسترسی محدود فعالان اقتصاد غیر رسمی به منابع مالی به معنای فرصت‌های کمتر برای گسترش کسب و کار و بهبود بهره‌وری

۱- UNCTAD: بررسی موضوعات مهم اقتصادی برای پیشبرد توسعه پایدار: دیدگاه‌هایی برای اقدام، گزارش دوم پنل افراد کلیدی، ۲۰۱۳، صفحه ۱۷.

۲- سازمان بین‌المللی کار (۲۰۱۳) همان منبع قبلی، خلاصه ۱.۷

است که نیازهای تولیدی و حمایتی فعالان اقتصاد غیر رسمی را باهم در نظر می‌گیرد. نیازهای تولیدی آنان به‌طور عمده عبارتند از وام‌های خُرد برای افزایش درآمدها و اشتغال‌زایی، در حالی که نیازهای حمایتی مواردی چون پس‌انداز، وام‌های اضطراری و بیمه را شامل می‌شود و به این ترتیب، کارگران غیررسمی می‌توانند ضربات و خطرات وارده را تحمل کنند. در این خصوص، صندوق تسهیل نوآوری بیمه‌های خُرد سازمان بین‌المللی کار به تأمین محصولات بهتر بیمه‌ای برای خانوارهای کم‌درآمد اقدام می‌کند.<sup>۱</sup>

یکی از راه‌های نوآورانه ترویج رسمی شدن از طریق موسسات اعتباری خرد است. وام‌های کوچک، سپرده‌های خرد و دیگر قراردادهای خدماتی این چینی، حاوی عناصری از اقتصاد رسمی و بدون پیچیدگی‌های خدمات بانک‌های بزرگ اصلی هستند. علاوه بر این، موسسات اعتباری خرد مایل به رشد بیشتر، مشتریان خود را به توسعه و تغییر شکل از قالب فعالیت‌های معیشتی ساده به بنگاه‌های

۱- صندوق تسهیل نوآوری بیمه‌های خرد حدود ۳۰ کشور را از طریق نوآوری، اعطای بودجه‌های پژوهشی و پروژه‌های ظرفیت‌سازی پوشش می‌دهد. به آدرس

<http://www.microinsurancefacility.org>

مراجعه شود.

است. فقدان وثیقه اغلب به عدم توفیق آنان برای استفاده از تسهیلات موسسات اعتباری منتج می‌شود که پیامد آن توسل به نزول بگیران برای دریافت وام‌های اضطراری است. تأمین‌کنندگان رسمی اعتبارات نمی‌توانند به‌طور مستقیم با تولیدکنندگان خانگی و بنگاه‌های خرد به دلیل مقیاس بسیار کوچک فعالیت آنان، عدم جایگاه قانونی آنان، هزینه‌های بالای تراکنش‌های پولی، اطلاع‌رسانی ضعیف به مشتریان، نداشتن سابقه اعتبار رسمی و مقیاس کوچک خدمات مالی مورد نیاز با آنان معامله کنند. در واکنش به این نقصان، سیاست‌گذاران در برخی کشورها مقررات شمول مالی را برای ترغیب یا الزام بانک‌ها و بیمه‌گران برای ارائه خدمات به اقتصاد غیر رسمی تدوین کرده‌اند. برای مثال، موسسات مالی در هند باید سهمی از اوراق بهادار خود را در بخش‌های روستایی و فعالیت‌های اجتماعی ارائه کنند. رویکرد داوطلبانه آفریقای جنوبی برای مشارکت موسسات مالی در هدف‌گذاری تحت "منشور بخش مالی" این کشور، آثار بسیار مؤثری را برجای گذاشته است.

یکی از پیام‌های اصلی سازمان بین‌المللی کار در این خصوص، ترویج رویکردی متوازن



خرد اصیل و واقعی و سپس به بنگاه های کوچک و متوسط ترغیب می کنند. سازمان بین المللی کار در بورکینافاسو و هند همراه با موسسات اعتباری خرد (MFIs) ابتکاراتی را برای بررسی تأثیر رسمی شدن بر رفاه مشتریان و نقش این موسسات در این زمینه، به صورت آزمایشی اجرا کرده است.<sup>۱</sup>

### ۳.۲.۴. توسعه مهارت ها

شکاف های مهارتی در اقتصاد غیر رسمی از جمله عمیق ترین شکاف ها هستند. ساختار غیر رسمی باعث کند شدن حرکت روبه بالای هرم آموزش می شود و کارگران ماهر را در پایین ترین سطوح آموزشی قرار می دهد که می توانستند در اقتصاد رسمی از امنیت و مزایای شغلی بیشتری برخوردار شوند. در بسیاری کشورهای در حال توسعه، سطح پایین آموزش های حرفه ای و مهارتی کارگران اقتصاد غیر رسمی به دور باطل بهره وری پایین، درآمد اندک و سرمایه گذاری ناچیز در آموزش مهارت ها منجر می شود. بنابر این بهبود مهارت های کارگران اقتصاد غیر رسمی کلید توانایی آنان به دستیابی به شغل های مولد و

ارتقاء مهارت ها، منافع و مزیت های فوری برای کارآفرینان و کارگران اقتصاد غیر رسمی به ارمغان می آورد. این مهم از طریق بهبود بهره وری، کیفیت عایدات و محصولات، کاهش ضایعات، حمایت از نوآوری، اصلاح شرایط کار، ارتقاء سواد خواندن و نوشتن و حساب کردن، بالا رفتن توان مذاکره و ارتباطات، و تقویت قدرت چانه زنی محقق می شود. علاوه بر این، مهارت در سطوح بالاتر در عرصه ملی می تواند کمبودهای نیروی کار در بخش های با رشد بالا یا بخش های الویت دار را مرتفع سازد، سرمایه گذاری مستقیم خارجی را حمایت کند، رقابت پذیری جهانی را بهبود بخشد، محرک نوآوری و رشد اقتصادی باشد، و تغییر و تحولات مولد را تسهیل کند.<sup>۲</sup>

برنامه های توسعه مهارتی باید قابل دسترس، منعطف، عملی و منطبق با ویژگی های متنوع سطوح آموزشی کارآموزانی باشد که معمولاً یک گروه نامتجانس با لایه های انباشته از محرومیت و گرفتاری هستند. آموزش نیز باید تقاضا محور باشد تا به کارگران فقیری که اغلب به سختی

بیشتر؛ رشد اشتغال و توسعه؛ گزارش شماره

← پنج، نود و هفتمین اجلاس کنفرانس بین

المللی کار (ژنو، ۲۰۰۸)

۳- سازمان بین المللی کار (۲۰۱۳)، همان منبع

قبلی، خلاصه ۷.۲.

پرمففعت است.<sup>۲</sup>

۱- به آدرس [www.ilo.org/sociafinance](http://www.ilo.org/sociafinance) مراجعه شود.

۲- سازمان بین المللی کار: مهارت ها برای بهره وری



روزگار می گذرانند، کمک کند تا به خود اشتغالی بهتر یا فرصت های شغلی بیشتر دست یابند. روش آموزش یکپارچه سازمان بین المللی کار تحت عنوان آموزش برای توانمند سازی اقتصاد روستایی (TREE) از طریق شناسایی فرصت های اقتصادی بالقوه و تنگناهای مهارتی، طراحی و ارائه آموزش های جامعه محور (یا بسط و توسعه آموزش های موجود) و ارائه خدمات پس از آموزش ثابت می کند که فرصت های توسعه مهارتی در مناطق محروم روستایی تا چه حد می تواند محدود و با اشتغال مرتبط باشد.

محرک دیگر ساختار غیر رسمی، عدم تجانس بین برون داد آموزشی با موسسات آموزش و انواع مهارت های مورد نیاز بازار کار است که می تواند به بیکاری فزاینده جوانان، اشتغال غیر رسمی بیشتر، و رشد مهاجرت بیانجامد که با عدم توفیق در یافتن کار در اقتصاد رسمی تشدید می شود. در بسیاری موارد، نظام های آموزش رسمی از انعطاف و سهولت لازم برای تأمین نیازهای متنوع کارگران اقتصاد غیر رسمی بهره ای نبرده اند. در هند، به منظور پاسخگویی به تقاضا برای کسب مهارت های فنی، امور صدور گواهینامه آموزشی در حال توسعه و

پیوند هایی بین نظام های آموزشی و بخش صنعت، خدمات و کشاورزی ایجاد شده است. در بسیاری کشورهای رو به توسعه، و به ویژه در آفریقا، برنامه های کارآموزی غیر رسمی، پتانسیل های قابل توجهی را برای ارائه مهارت های اقتصاد غیر رسمی از خود بروز داده است. کشورهایی چون بنین، کامرون، غنا، کنیا و زیمبابوه اقداماتی را برای ارتقاء سطح مهارتی کارآموزان و شاگردان، و استاندارد سازی و شناخت مهارت ها در سطح ملی اتخاذ کرده اند.<sup>۱</sup>

موضوع انتقال پذیری مهارت ها نیز با توجه به ارتقاء اشتغال پذیری کارگران و سهولت دسترسی به مشاغل مولدتر در اقتصاد رسمی در روند گذر به این اقتصاد حائز اهمیت است. مهارت های به دست آمده از طریق تجربه، آموزش های ضمن خدمت و کارآموزی در اقتصاد غیر رسمی معمولاً در بازارهای کار رسمی یا از سوی موسسات آموزشی به رسمیت شناخته نمی شود. از این رو توسعه موسسات و سازو کارهای ارزیابی مهارت ها و صلاحیت های کسب شده از سوی کارگران به منظور اعتبار و رسمیت بخشی از طریق صدور گواهینامه ضرورت دارد. کشورهای بنین، غنا، آفریقای

۱- سازمان بین المللی کار (۲۰۱۳)، همان منبع قبلی.



جنوبی و جمهوری متحده تانزانیا، نمونه های جالبی از شناخت رسمی یادگیری قبل از اشتغال هستند. در بنگلادش، رسمیت بخشی به مهارت های کسب شده به طرق گوناگون از جمله از طریق کار در اقتصاد غیر رسمی، از طریق ایجاد چارچوب ملی صلاحیت های فنی و حرفه ای با ارائه معیارهای کسب مهارت، هم ترازوی مهارت و شناخت رسمی مهارت ها اجرا می شود.

### ۳.۳.۳. تشکل، نمایندگی و گفتگوی اجتماعی

سازماندهی کارگران و کارآفرینان در اقتصاد غیر رسمی، نخستین گام به سوی گفتگوی اجتماعی و توسعه راه حل های سه جانبه است که عوامل محتوایی و تنوع درون اقتصاد غیر رسمی را مد نظر قرار می دهد. اما، تشکل های دمکراتیک و مستقل کارگران مزد بگیر، کارگران آزاد، افراد خود اشتغال و کارفرمایان در اقتصاد غیر رسمی گاه به موجب قانون محلی یا داخلی مجاز نبوده و اغلب از دسترسی به نهادهای مسئول گفتگوی اجتماعی و فرایندهای سیاست گذاری محروم یا مستثنی شده اند. افراد شاغل در اقتصاد غیر رسمی، بدون تشکل و نماینده به پیگیری منافع کار خود از طریق چانه زنی و مذاکره جمعی، یا نفوذ و تأثیر گذاری بر سیاست گذاران بر سر موضوعاتی نظیر برخورداری از زیر ساخت ها، حقوق مالکیت، نظام مالیاتی و تأمین اجتماعی قادر نیستند.

در بین سایر موضوعات، الگوهای اجتماعی می توانند برای یافتن روش های توسعه شمول قانون برای کارگران و واحدهای اقتصادی در اقتصاد غیر رسمی، نقش مهمی ایفا کنند. در سال های اخیر، تشکل های کارگری و کارفرمایی، خواه از طریق ساختارهای سازمانی موجود یا از طریق شکل گیری اتحادیه های غیر رسمی تجاری، اقداماتی را برای مشارکت کارگران و فعالان اقتصاد غیر رسمی انجام داده اند. تشکل های کارفرمایی و کارگری می توانند از



طریق ایجاد محرک هایی از طرف تمامی شرکای سه جانبه برای بررسی و رفع موانع ورود به جریان اصلی فعالیت های اقتصادی و اجتماعی، نقش مهمی در جلب توجه به علل اصلی غیر رسمی شدن ایفا کنند. روش های ابداعی و مؤثر مورد استفاده توسط تشکل های کارفرمایی و اتحادیه های صنفی در کشورهای گوناگون باید برای سازماندهی و یاری کارگران و کارگاه های اقتصاد غیر رسمی و به منظور تسهیل گذر به رسمی شدن، بیش از پیش تبلیغ و تبادل شوند.

تشکل های کارفرمایی با تشریک مساعی با سایر سازمان ها یا نهادهای مربوطه به فعالان اقتصاد غیر رسمی به انحاء گوناگون از جمله از طریق دسترسی به اطلاعاتی چون مقررات یا فرصت های بازار، و امکان دسترسی به تأمین مالی، بیمه، فن آوری و دیگر منابع یاری می کنند. این سازمان ها می توانند خدمات حمایت از کسب و کار نظیر بهبود بهره وری، توسعه کارآفرینی، مدیریت پرسنلی، ایمنی و بهداشت و حسابداری را توسعه داده و همچون مجرای برای ایجاد پیوند بین بنگاه های اقتصادی غیررسمی و رسمی عمل کنند.

اتحادیه های صنفی، کارگران شاغل در اقتصاد غیر رسمی را نسبت به اهمیت برخورداری از نماینده گروهی حساس می کنند و برای حضور و مشارکت آنان در توافقاتی جمعی از هیچ کوششی فروگذار نیستند. آنها همچنین بر ترویج مشارکت و نمایندگی زنان که به ویژه حضور پرشماری در اقتصاد غیر رسمی دارند، و تأمین نیازهای خاص آنان تمرکز می کنند. در بسیاری کشورها، خدمات خاص ارائه شده از سوی اتحادیه های صنفی برای کارگران اقتصاد غیر رسمی مواردی چون اطلاع رسانی در زمینه حقوق قانونی آنان، پروژه های آموزشی و حمایتی، کمک های حقوقی، بیمه درمانی، برنامه های پرداخت وام و اعتبارات و ایجاد تعاونی ها را شامل می شود. همچنین توسعه راهبردهای مثبت برای مبارزه با همه اشکال تبعیض که نقطه ضعف و آسیب پذیری کارگران اقتصاد غیررسمی



است ضرورت دارد. برای ابتکار موفق ساماندهی و توانمندسازی زنان محروم در اقتصاد غیر رسمی است. SEWA با اتخاذ یک رویکرد چند وجهی و به عنوان یک اتحادیه، تعاونی و جنبش زنان، طیف گسترده ای از خدمات شامل آموزش، کمک به ایجاد تعاونی‌ها، و خدمات مالی، بیمه و تأمین اجتماعی را ارائه می‌دهد. الگوی SEWA الهام بخش سایر ابتکارات، نه فقط در آسیا بلکه در آفریقای جنوبی و ترکیه بوده است.<sup>۲</sup> چندین شبکه بین المللی نیز نقش مهمی در بهبود زندگی و ارتقاء حقوق کارگران اقتصاد غیر رسمی ایفا کرده اند. برجسته ترین این شبکه ها عبارتند از زنان در اشتغال غیر رسمی: جهانی شدن و سازماندهی (WIEGO)، شبکه خانگی (Homenet)، شبکه خیابانی (Streetnet)، اتحاد جهانی کارگران مواد بازیافتی و شبکه بین المللی کارگران خانگی (IDWN).

### ۳،۴. راهبردهای توسعه اجتماعی، تعاونی ها

#### و اقتصاد اجتماعی

هر چند توسعه در سطوح ملی از منظر سیاستی بسیار اهمیت دارد، اما مسأله این است که چگونه می توان ظرفیت های توسعه داخلی را تقویت کرد و چگونه

۲- همان منبع.

پشتوانه و حامی هستند.<sup>۱</sup> انجمن زنان خود اشتغال (SEWA) در هندوستان، یکی از بهترین مثال های آشنا

۱- س. اسمیت: بیابید شکل ایجاد کنیم! (ژنو، سازمان بین المللی کار، اتحادیه بین المللی تعاون و کنفدراسیون بین المللی اتحادیه های آزاد صنفی، ۲۰۰۶.



سطح تجارب و آموخته ها را بالا برد و انتقال داد. ارزشیابی فعالان اقتصاد داخلی و غیر رسمی در ایجاد تحرک و پویایی توسعه نیازمند باز تعریف نقش دولت به جای بازپس گرفتن نقش آن است. هر گونه اقدامی در این زمینه مستلزم چاره اندیشی فراتر از سطح داخلی است، اما در عین حال باید ابزارها و مهارت های پاسخگویی به چالش های پیش رو را که می تواند با تهدید های جهانی عمده نیز همراه باشد، برای فعالان داخلی فراهم نمود.

انطباق پذیری در سطح داخلی می تواند از مجموعه ای از عوامل از جمله زیرساخت ها، محیط سازمانی که در آن انطباق ها انجام می شود (به خصوص میزان تمرکز زدایی)، نفوذ سیاسی، شبکه های خویشاوندی و مهارت ها تأثیر پذیرد. تدابیری که مقامات محلی می توانند برای حمایت از روند گذر به رسمی شدن اتخاذ نمایند عبارتند از: حمایت از ابتکارات مدیریتی جامعه محور، تقویت سازو کارهای گفتگوی اجتماعی، تسهیل دسترسی به بازارها، افزایش سرمایه گذاری درونی و تدارکات داخلی، ارتقاء زنجیره های ارزشی، ترویج الگوهای اشتغال فشرده برای توسعه زیرساخت ها، ساده کردن فرایند ثبت و مقررات کسب و کار، تأمین خدمات حمایت از مشاغل و تقویت مشارکت بخش دولتی-خصوصی.<sup>۱</sup> برای تخفیف اثرات بحران اقتصادی سال ۲۰۰۱ در آرژانتین، ابداع رویکرد توسعه داخلی ضرورت حیاتی داشت. از اینرو، فعالان داخلی با حمایت سازمان بین المللی کار، راهبردهای توسعه اقتصادی را طراحی کردند که موجب تقویت خدمات همگانی اشتغال، ایجاد مرکز پایش بازار کار، شناسایی بخش های رشد و ارتقای بهره مندی از آموزش ها و ظرفیت سازی برای وزارتخانه ها و ادارات محلی شد. در اوگاندا، مدیریت بازارهای عمومی، از شهرداری ها به ائتلاف مشترک مدیریت مشتمل بر چندین مرکز دست اندرکار منتقل شده است. شماری از شهرهای

۱- سازمان بین المللی کار (۲۰۱۳)، همان منبع قبلی، خلاصه ۱.۹.



آسیایی نظیر بانکوک، شیانگ مای، و سنگاپور از استعداد‌های بالقوه حمایت‌های زیر ساختی، تخصیص فضا و خدمات برای کارآفرینان محلی بهره‌جسته که در نهایت به ایجاد بازارهای محلی پر رونق و فعالیت‌های کمتر غیر رسمی منتج گردیده است.<sup>۱</sup>

توسعه اقتصاد اجتماعی و همبسته، مسیری نویدبخش به سوی تسهیل روند گذر به رسمی شدن در سطح داخلی است. انواع گرایش‌های تعاونی و تشکل‌های اقتصاد اجتماعی و همبسته، نقش مهمی در توسعه داخلی به ویژه در مناطق روستایی ایفا می‌کنند. در این زمینه، دفتر بین‌المللی کار اعتقاد دارد "هر زمان برای فعالان یا کارگران غیر رسمی محدودیت‌های جدی وجود دارد که مانع از پیوستن آنان به تشکل‌های موجود کارفرمایی یا اتحادیه‌های صنفی یا ایجاد تشکل‌های جدید می‌شود، همانا تعاونی‌ها کارآمدترین ساختار سازمانی عضو مدار هستند. ... ایجاد تشکل در قالب تعاونی‌ها همچنین می‌تواند به عنوان گامی به جلو در مسیر رسمی شدن تلقی گردد."<sup>۲</sup>

رویکرد تعاونی به امر توسعه، سازو کار

عملی را برای پیوند نیازها با مسیرها و گذرگاه‌های توسعه محلی و ملی ارائه می‌کند. تعاونی‌ها، از سازمان‌هایی با مقیاس بسیار کوچک گرفته تا بنگاه‌های اقتصادی چند میلیون دلاری جهانی، دارای قابل توجهی را بر اساس فرایند توسعه اقتصاد محلی (LED) در اختیار دارند. تعاونی‌ها قادرند از طریق ارائه راه حل‌های ملموس برای چالش‌های ایجاد شده طی فرایند توسعه اقتصاد محلی، خلاء جامعه مدنی را که متمایل به ادامه حیات در سطح محلی است پر کنند. برای مثال، تعاونی‌های مالی به لحاظ راهبردی برای تسهیل دسترسی به تأمین مالی و ارج نهادن به پتانسیل کارگاه‌های محلی جانمایی شده‌اند.<sup>۳</sup> تعاونی‌ها اثبات کرده‌اند که به عنوان گام مهمی به سوی رسمی شدن قابل اتکا هستند. شاید در شروع، اعضای تعاونی‌ها کار را به عنوان واحدهای کسب و کار غیررسمی آغاز کنند، اما رفته رفته به شخصیت‌های تجاری بزرگی رشد می‌کنند. در نتیجه به رسمیت شناختن تعاونی‌ها، اعضای آنها می‌توانند از مزیت‌های قانونی بهره‌مند شوند، به ویژه از آنجا که

۱- همان منبع.

۲- سازمان بین‌المللی کار: کار شایسته و اقتصاد غیر رسمی، گزارش ششم، نودمین اجلاس کنفرانس بین‌المللی کار (ژنو، ۲۰۰۲)، صفحه ۹۲.

۳- سازمان بین‌المللی کار: ارتقاء نقش سازمان‌های تجاری عضو در توسعه اقتصاد محلی (ژنو، ۲۰۰۸).

نیازهای سرمایه ای تعاونی ها برای ثبت اولیه ناچیز است. به علاوه، تعاونی ها با بالا بردن کارایی و امنیت، میزان ریسک پذیری و بهره مندی از اعتبارات و سایر خدمات را افزایش می دهند.

در منطقه Ayacucho کشور پرو، برنامه ابتکاری و فراگیر سازمان بین المللی کار برای صنایع به خصوص از طریق ارائه آموزش و کمک به تشکیل و مدیریت تعاونی‌ها، آگاهی رسانی و توسعه روند رسمی شدن، از حرکت تعاونی‌ها به سوی ساختار رسمی حمایت می کند.

در بلند مدت، اقتصاد اجتماعی و همبسته می‌تواند از طریق تدوین رویکرد یکپارچه برای دغدغه‌های گوناگون پایداری اقتصادی، عدالت اجتماعی، توازن اکولوژیکی، ثبات سیاسی، حل و فصل منازعات و تساوی جنسیتی، مسیرهای مکمل برای روند توسعه ایجاد کند.

### ۳،۵. ارتقاء برابری و رفع تبعیض

همان مسائل تبعیض آمیز که آفت اقتصاد رسمی است، در اقتصاد غیر رسمی منعکس و اغلب تشدید می شود. در اقتصاد غیررسمی، زنان به طور معمول درآمدهای کمتر، سرمایه کمتر و مهارت های کمتری

دارند و احتمالاً کمتر از مردان در نقش کارفرما ظاهر می‌شوند. زنان همچنین بیشتر در برخی فعالیت های آسیب‌پذیر و مورد هجوم از جمله کار در خانه، دست‌فروشی در خیابان و کار خانگی خوشه‌بندی می‌شوند.<sup>۱</sup>

بخشی از توضیح مزیت حضور زنان در اقتصاد غیر رسمی در فشار نابرابر مسئولیت‌های خانوادگی بر زنان نهفته است که البته کار بدون دستمزد محسوب می‌شود. این واقعیت که در تمامی جوامع، زنان ساعات بسیار بیشتری را نسبت به مردان در کار بدون اجر و مزد می گذرانند، گزینه های آنان را برای مشارکت در بازار کار، ساعات کار و محل کار محدود می کند. با توجه به عدم حمایت دولتی و خصوصی در قبال مسئولیت های خانوادگی، اقتصاد غیر رسمی تنها گزینه ای است که با فراهم آوردن دستمزد و انعطاف کافی، استقلال و نزدیکی محل کار به منزل، امکان امتزاج کار با مسئولیت های خانوادگی را به زنان می‌دهد. علاوه بر این،

مقیاس اقتصاد غیررسمی در کشورهای رو به توسعه به معنای آن است که فراوانی، ارزانی و کیفی بودن خدمات مراقبتی، احتمالاً فرصت های بیشتری را برای جذب

۱- UNIFEM. پیشرفت زنان دنیا (نیویورک، ۲۰۰۵).



در کارهای رسمی با پرداخت های بهتر برای زنان به دنبال خواهد داشت. برای مثال در کشور شیلی، بر اساس مشارکت بین دولت محلی و بخش های دولتی و خصوصی، مراکز مراقبت از کودکان برای کارگران فصلی کشاورزی راه اندازی شده است. در هند نیز خدمات پیش دبستانی و تعاونی ها برای نگهداری از سالمندان و کودکان، شامل تعاونی های فامیلی توسعه یافته اند تا پاسخگوی نیازهای والدین شاغل در اقتصاد غیر رسمی باشند.<sup>۱</sup>

بسیاری از کشورها نیز برنامه هایی را برای کمک به کارآفرینان زن به خروج از کارهای با درآمد ناچیز و ورود به کسب و کارهای سودآور تدوین کرده اند. این امر در سطح خرد نیازمند آموزش توسعه کسب و کارهای پایه و دیگر مهارت های ساده شامل سوادآموزی علاوه بر خدمات حمایتی چون افزایش آگاهی های قانونی، حمایت از مسئولیت های خانوادگی بدون مزد و اطلاع رسانی مثلاً در مورد مسائل بازارها و فرصت های سرمایه گذاری کوچک است. اما برای تحقق این مهم در سطح میانه باید اطمینان حاصل شود که خدمات توسعه کسب و کار و تأمین کنندگان سرمایه، زنان را از این حق محروم نمی کنند و حتی در صورت نیاز، رویکردهای هدفمندی را برای آنان تدوین می کنند. جنبه ضروری دیگر، دسترسی به بازار است که مجموعه ای از راهکارها، از تشویق زنان به مشارکت در نمایشگاه های تجاری گرفته تا برنامه های تجارت الکترونیک، تدابیر تجارت عادلانه و حمایت از تولیدکنندگان زن در زمینه های طراحی، کنترل کیفی و بازاریابی را در بر می گیرد. در این راستا، پروژه های سازمان بین المللی کار تحت عنوان توسعه کارآفرینی زنان (WED) و توسعه کارآفرینی زنان و برابری جنسیتی (WEDGE) که بر اساس رویکرد سه جانبه گزایی برای حمایت از ایجاد و رشد کارگاهها توسط زنان تدوین شده، در آسیای جنوب شرقی به مورد اجرا درآمده است، از جمله در جمهوری

۱- سازمان بین المللی کار (۲۰۱۳)، همان منبع قبلی، خلاصه ۴.۸.



دمکراتیک خلق لاتوس که بیش از ۱۰۰۰۰ کارآفرین زن از بسته های آموزش مقدماتی کسب و کار زنان بهره مند شده اند. اما در سطح کلان، قوانین و سیاست‌هایی برای ارتقاء استفاده زنان از منابع مولد، شامل زمین، اموال، ارث و وراثت، فن آوری، توسعه مهارت‌ها و اعتبارات، از اجزاء حیاتی راهبردهای رشد طبقات محروم جامعه محسوب می‌شوند. همچنین لازم است سیاست‌های مالی و تجاری به گونه‌ای طراحی شوند که از انحرافات به نفع تولیدکنندگان مرد و یا کسب و کارهای عریض و طویل با مالک خارجی جلوگیری شود. سرمایه گذاری در زیرساخت‌ها، جاده‌ها، تسهیلات همگانی همچون آب و برق ...، بهداشت، امکانات درمانی، مراقبت از کودک و فن آوری های حفظ کارگر در منزل می تواند به میزان چشمگیری به ساعاتی بیفزاید که زنان می تواند صرف و وقف فعالیت های درآمد زا کنند. گروه دیگری که در مقابل تبعض بسیار آسیب پذیر است، کارگران مهاجر داخلی و بین المللی هستند که بخش مهمی از اقتصاد غیر رسمی را در تمامی مناطق به خود اختصاص می دهند. هر چند اطلاعات دقیق به دشواری قابل احصا است، اما واضح است که کارگران مهاجر به شکلی بی قاعده و نامتناسب در مشاغل نیازمند مهارت های پایین در اقتصاد غیر رسمی، به ویژه در بخش کشاورزی، ساخت و ساز، تولیدات کوچک، کارهای خانگی و دیگر خدمات تمرکز یافته اند. اینگونه فعالیت ها اغلب به صورت کار موقت، فصلی و اتفاقی همراه با مقاطعه کاری های فرعی انجام می شوند و معمولاً تحت پوشش کامل مقررات کار و بازرسی های کار قرار ندارند. مهاجران غیرقانونی اغلب به دام افرادی می افتند که با سوء استفاده، آنان را اجیر یا اخراج می کنند، در شرایط کاری و دستمزدهای بسیار ناچیز قرار می دهند، مدارک هویتی آنان را جلب و نزد خود نگاه می دارند، شغل‌هایی پایین تر از شایستگی‌ها و صلاحیت های آنان پیشنهاد می کنند، آنان را از توافق های جمعی محروم کرده و وضعیت اشتغال ناقص را برایشان فراهم می کنند.<sup>۱</sup> برای کارگران مهاجر قانونی نیز گاه قراردادهایی با ساعات کمتر از میزان کار واقعی آنان تنظیم می شود یا گاه حقوقی به مراتب کمتر از توافق اولیه دریافت می کنند. برخی کشورها تلاش می کنند با بهبود مقررات مهاجرت، ریسک غیر رسمی

۱- سازمان بین المللی کار (۲۰۱۳)، همان منبع، خلاصه ۶.۲



## گسترش حمایت های اجتماعی: نقش تأمین اجتماعی در گذر به اقتصاد رسمی و اهمیت راهبردهای یکپارچه

عدم امکان بهره مندی از تأمین اجتماعی اغلب نتیجه مستقیم کار در بخش غیر رسمی است و راهبردهای توسعه تأمین اجتماعی می تواند به خصوص برای بانوان نقش مهمی در گذر به رسمی شدن ایفا نماید.<sup>۱</sup> در بلند مدت، با بهبود شرایط زندگی آسیب پذیرترین اقشار جامعه و عامه مردم، توسعه پوشش های تأمین اجتماعی نه فقط به تحقق گذر به رسمی شدن کمک می کند، بلکه درآمد زا بوده و باعث افزایش بهره وری و شکوفایی می شود. شواهد بسیاری وجود دارد که نشان می دهد توسعه پوشش های تأمین اجتماعی از طریق دسترسی به مراقبت های درمانی و آموزش، به ارتقاء تغذیه و وضعیت سلامت

شدن را از طریق موافقتنامه های دو جانبه و چندجانبه کاهش دهند. برای مثال، نیویولند به منظور تأمین نیاز به کارگران نه چندان ماهر در بخش باغداری و برای حمایت از حقوق آنان، طرح کارگران فصلی را با کشورهای جزیره ای همسایه خود در اقیانوس آرام به اجرا گذارده است. این طرح از سوی یک گروه مشورتی متشکل از نمایندگان دولت های ذی ربط، شرکای اجتماعی و سازمان های مهاجرت نظارت می شود. چندین کشور عضو اتحادیه اروپا، اخیراً اقداماتی را برای ساده کردن رویه های ثبت کارگران مهاجر به طور مثال از طریق کوپن های خدمات برای ارائه دهندگان خدمات خانگی به مورد اجرا گذارده اند. اینگونه طرح ها موجب آسان شدن روش های محاسبه پرداخت سهم اجباری و اعلام آمادگی کارگرانی می شود که در زمینه هایی چون شست و شو، باغبانی و کودکیاری، برای چندین کارفرمای مختلف به صورت منظم و یا گاه و بیگاه ارائه خدمت می کنند.

۱- مفهوم تأمین اجتماعی در گزارش حاضر به کلیه تدابیر و اقداماتی اطلاق می شود که برای ارائه مزایایی به صورت نقدی یا جنسی، به شکل مشارکتی یا غیر مشارکتی، برای حفاظت از افراد در برابر فقدان درآمد به دلیل مسائل شغلی (یا درآمد ناکافی) ناشی از بیماری، معلولیت، بارداری، آسیب های شغلی، بیکاری، سالیخوردگی یا فوت یکی از اعضای خانواده؛ عدم دسترسی به خدمات درمانی یا عدم توانایی برای پرداخت هزینه های آن؛ حمایت های ناکافی خانوادگی (مثلاً برای کودکان و بزرگسالان وابسته)؛ و فقر عمومی و محرومیت های اجتماعی صورت می پذیرد.

افراد کمک و نقش مهمی در بهبود اشتغال مولد و نیز توسعه اقتصادی و اجتماعی ایفا می‌کند.<sup>۱</sup> در عین حال، تشریفات لازم برای پوشش تأمین اجتماعی نظیر ثبت خانوار یا افراد در نزد مراجع عمومی می‌تواند اولین گام به سوی رسمی شدن و تحقق حقوق مدنی، اقتصادی و اجتماعی آنان (شامل حق رأی، حق مالکیت و حق آموزش) قلمداد شود.

غیر رسمی بودن، مانعی برای رشد اقتصادی پایدار و برابر، و سرچشمه اصلی کمبودهای تأمین اجتماعی است. در همین ارتباط، کنفرانس بین المللی کار در سال ۲۰۱۱ اعلام نمود که "رسمی شدن اقتصاد، یکی از پیش نیازهای حیاتی رشد بلند مدت است و موجب افزایش درآمد پایه عمومی مورد نیاز برای تأمین سرمایه سطوح بالاتر تأمین اجتماعی برای مشمولان و مالیات دهندگان و مزایای غیر مشارکتی جهت پوشش افراد ناتوان از پرداخت سهم اجباری می‌شود."<sup>۲</sup>

- ۱- مراجعه شود به سازمان بین المللی کار: توسعه تأمین اجتماعی برای همه: راهنمای عبور از چالش‌ها و دیدگاه‌ها (ژنو، ۲۰۱۰)، و سازمان بین المللی کار: تأمین اجتماعی برای عدالت اجتماعی و جهانی شدن عادلانه، گزارش ششم، یکصدمین اجلاس کنفرانس بین المللی کار (ژنو، ۲۰۱۱).
- ۲- سازمان بین المللی کار: نتایج مربوط به مباحث جاری پیرامون حمایت‌های اجتماعی (تأمین اجتماعی)، یکصدمین اجلاس کنفرانس بین المللی کار (ژنو، ۲۰۱۱)، بند ۱۴.

کنفرانس بین المللی کار همچنین یاد آور شد که راهبردهای اتخاذ شده در همین خصوص باید توسعه تأمین اجتماعی را هم به صورت افقی و هم عمودی ارتقاء بخشد، به عبارتی، بسترهای حمایت اجتماعی به عنوان عنصر بنیادین نظام‌های جامع و درخور تأمین اجتماعی ایجاد شود.

راهبردهای توسعه پوشش‌های تأمین اجتماعی، گروه‌های بیشتری از کارگران را در طرح‌های مشارکتی (به صورت پرداخت حق عضویت) تأمین اجتماعی نظیر افراد خود اشتغال، کارگران خانگی، کارگران بخش کشاورزی و کارگران بنگاه‌های اقتصادی کوچک و خرد شامل می‌شود. اما ماهیت ناهمگون شرایط این گروه‌ها را باید در نظر گرفت تا بتوان اطمینان حاصل نمود که ابزارهای طراحی شده برای مثال در مورد حیطه مزایا، سازو کارهای تأمین مالی و رویه‌های اداری برای موقعیت آنان مناسب باشد. همچنین لازم است مشوق‌هایی برای کارگران ذی ربط در نظر گرفت تا از طریق قوانین و مقررات منعطف، و ساز و کارهای مناسب تأمین مالی، به طرح‌های رسمی ملحق شوند. علاوه بر این، باید به کار اظهار نشده و فرار از پرداخت سهم‌های اجباری رسیدگی شود تا همه کارگران مشارکت



نموده و از منافع درخور و شایسته بهره مند شوند.

در صورت بیکاری، کارگران و خانواده آنان می توانند از طریق استفاده از طیف وسیعی از مزایا از جمله بهره مندی از حق بیکاری، حق معلولیت، حق اولاد، حمایت از درآمد و دیگر مزایای نقدی و نیز خدمات درمانی، از لغزیدن به ورطه اقتصاد غیر رسمی حفاظت شوند. دسترسی تضمین شده به حفاظت از سلامت اجتماعی به این معناست که فقدان درآمد به دست آمده با فقدان خدمات درمانی همراه و مترادف نیست.

گسترش پوشش طرح های مشارکتی نیازمند همراهی طرح های غیرمشارکتی است که نقش مهمی در تضمین بسترهای ملی حمایت های اجتماعی در راستای توصیه نامه شماره ۲۰۲ بسترهای حمایت اجتماعی مصوب سال ۲۰۱۲ ایفا می کند. اینگونه ضمانت های اساسی، حداقل باید شامل برخورداری از خدمات درمانی ضروری و تأمین درآمد پایه باشند و دسترسی به مواد غذایی، آموزش و بهداشت تسهیل شود. بسترهای ملی حمایت اجتماعی برای ساختن نیروی کار تحصیل کرده، سالم و مولد، و به تبع آن، پیوستن آنان به جرگه اشتغال رسمی ضروری است. همین طور، شواهد از کشورهای گوناگون نشان می دهد که کمک های نقدی دولت برای خانواده های فقیر می تواند جستجوی کار را آسان کند و به مشارکت بیشتر نیروی کار بیانجامد.

طرح ها و برنامه های کمک نقدی غیر مشارکتی با تأمین مالی از محل مالیات ها عبارتند از: مستمری های اجتماعی عمومی یا مشروط برای سالمندان؛ کمک های نقدی به خانواده ها و کودکان، همراه با شروط آموزش یا بهداشت؛ مزایای حقوقی برای گروه های خاص همچون معلولان و کودکان یتیم؛ و برنامه های هدفمند کمک های اجتماعی. بیش از ۳۰ کشور کم درآمد یا با درآمد متوسط طی سال های اخیر به تدوین یا توسعه اینگونه طرح ها اقدام کرده اند. برای مثال، اجرای برنامه های مشروط یا غیر مشروط کمک نقدی به خانواده ها و کودکان





فقیر در آرژانتین، برزیل، مکزیک و آفریقای جنوبی، نقش مهمی در افزایش امنیت درآمد خانواده‌های آسیب پذیر و محروم و تسهیل برخورداری از خدمات درمانی و آموزش ایفا می‌کند. پس این برنامه‌ها در ترویج رسمی شدن در کوتاه مدت و بلند مدت سهم عمده‌ای دارند.

طرح‌های بازنشستگی اجتماعی برای تأمین حداقل سطح امنیت درآمد سالخوردگان و خانواده آنان در شمار رو به تزایدی از کشورهای در حال توسعه نظیر بولیوی، کپو ورد، لسوتو، نامیبیا، نپال و آفریقای جنوبی ضرورت دارند. همچنین اجرای طرح‌های تضمین اشتغال و دیگر برنامه‌های اشتغال عمومی مثلاً در اتیوپی، هند و آفریقای جنوبی نیز می‌تواند نقش اساسی در ایجاد اشتغال طی روزهای ضمانت شده برای خانوارهای مستمند در مناطق روستایی ایفا کند.

گسترش حفاظت از بهداشت اجتماعی در بین کارگران اقتصاد غیر رسمی موجب ارتقاء وضعیت بهداشتی جمعیت و بالارفتن توان درآمد زایی می‌شود. بهداشت اجتماعی، از طریق تأمین حمایت‌های مالی در برابر فقر مرتبط با سلامت، روند گذر به رسمی شدن را تسریع نموده و از فقر اجباری ناشی از نقص در سلامتی جلوگیری می‌کند. در این زمینه اغلب ترکیبی از سازوکارهای گوناگون تأمین مالی، شامل نظام ملی بهداشت بر پایه مالیات‌ها، بیمه درمانی اجتماعی و ملی از محل مشارکت‌ها و یا حق بیمه‌ها، بیمه درمانی اجتماعی و بیمه درمانی خصوصی به کار گرفته می‌شود. حمایت از بهداشت اجتماعی می‌تواند از طریق سازوکارهای متنوع تأمین مالی شامل خدمات درمانی از محل مالیات‌ها (همانند نمونه تایلند) یا کمک‌های یارانه‌ای به طرح‌های ملی بیمه درمانی برای فقرا (مثلاً در کلمبیا، غنا، فیلیپین و رواندا) برای کارگران بخش غیررسمی توسعه یابد.<sup>۱</sup>

گرچه طیفی از طرح‌های گوناگون و سازوکارهای تأمین مالی برای حفاظت از بهداشت اجتماعی در کنار یکدیگر همزیستی می‌کنند، اما چالش‌های اصلی را می‌توان افزایش میزان پوشش و بهبود دسترسی مساوی به خدمات درمانی در قالب نظام‌های درمانی

۱- مراجعه شود به UNDP، واحد ویژه همکاری‌های جنوب-جنوب، و سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۱: تبادل تجارب نوآورانه: تجارب موفق در زمینه بسترهای حمایت اجتماعی (نیوپورک و ژنو: UNDP، واحد ویژه همکاری‌های جنوب-جنوب و سازمان بین‌المللی کار)، <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?resourceId=۲۰۸۴۰> خلاصه ۸.۱ " توسعه پوشش‌های تأمین اجتماعی به اقتصاد غیر رسمی"، در سازمان بین‌المللی کار؛ اقتصاد غیر رسمی و کار شایسته: راهنمای سیاستی برای حمایت از انتقال به رسمی شدن (ژنو، ۲۰۱۳).



کثرت گرا و خوش ساخت نام برد. برای نمونه در کشور رواندا که طرح بیمه درمانی اجباری برای کل جمعیت به اجرا در می آید، نرخ عضویت در سازمان های بیمه درمانی به شدت افزایش یافته و از ۷ درصد در سال ۲۰۰۳ به ۸۵ درصد جمعیت در سال ۲۰۰۸ رسیده است.<sup>۱</sup> گسترش خدمات درمانی برای بانوان در قبل، حین و پس از بارداری و کاهش ریسک های اقتصادی همراه با زایمان به طور خاص، نه تنها به نفع زنان و خانواده آنان است، بلکه به سود کل جامعه و اقتصاد ملی خواهد بود. علاوه بر مراقبت های درمانی از جمله مراقبت های زایمان، حق و مزایای زایمان به صورت نقدی نقش مهمی در تضمین امنیت درآمد در طول مرخصی زایمان و انتقال هزینه زایمان از دوش کارفرمایان مستقل ایفا می کند که به این ترتیب، انگیزه های بازدارنده از اشتغال زنان جوان را هم خنثی می کند.<sup>۲</sup> نمونه های دیگری گویای آن است که توسعه تأمین اجتماعی به اقتصاد غیر رسمی برای همه کشورها با هر سطح توسعه ای، اعم از کشورهای کم درآمد، قابل انجام است. حتی در کشورهایی که اجرای فوری و بلاواسطه همه اجزاء و عناصر یک بستر کامل ملی حمایت اجتماعی میسر نباشد، یک روش ترکیبی می تواند مزایای فوری در زمینه فقر زدایی و گذر به رسمی شدن به ارمغان بیاورد. در این زمینه، کنفرانس بین المللی کار تأکید نموده است که راهبردهای بسط و توسعه تأمین اجتماعی باید با سیاست های مالی، اقتصادی و اشتغال هماهنگ باشد تا روند گذر به ساختارهای رسمی آماده شود. در این مسیر باید به "ایجاد چارچوب اقتصادی و اجتماعی منجر به خلق و رشد بنگاه های اقتصادی پایدار متضمن اشتغال شایسته و مولد" توجه ویژه مبذول داشت.<sup>۳</sup> همچنین لازم است دو بُعد پیشگیری و حمایت شامل پیشگیری از خطرات حرفه ای، بهبود شرایط کار، امنیت درآمد و دسترسی به خدمات درمانی با یکدیگر یکپارچه شوند. رویکردهای تدوین شده باید برای پیوند و امتزاج تدابیر تأمین اجتماعی با اشتغال زایی، ساماندهی کارگران و کارفرمایان در تشکل ها و ارتقاء حقوق کار طراحی شود.

۱- سازمان بین المللی کار (۲۰۰۹)، همان منبع.

۲- سازمان بین المللی کار (۲۰۱۳)، همان منبع، خلاصه ۸.۳.

۳- سازمان بین المللی کار: نتایج مربوط به مباحث جاری در زمینه حمایت های اجتماعی (تأمین اجتماعی)، همان منبع قبلی، بند ۱۳.



## نتیجه گیری



### پیش به سوی رویکردی یکپارچه

بررسی حاضر نشان داد که از زمان انتشار نتیجه گیری ۲۰۰۲ و برپایی سمپوزیوم سه جانبه در سال ۲۰۰۷، طرح های ابتکاری در شماری از کشورها و در همه مناطق جغرافیایی ارائه شده است تا تدریجاً به رسمیت بخشی وضعیت "عده کثیری از کارگران و کارگاه‌هایی که اغلب مورد شناسایی رسمی و حمایت قانون و چارچوب های حقوقی قرار ندارند و آسیب‌پذیری شدید و فقر مفرط از مشخصه های آنان است، و نیز به اصلاح و تدبیر کمبودهای کار شایسته" رسیدگی شود.<sup>۱</sup> شواهد موجود حاکی از آن است که سیاست‌های مناسب می تواند روند گذر به رسمی شدن را تسهیل نماید و موجب ارتقای کارآمد اشتغال مولد در اقتصاد رسمی به گونه ای شود که فرصت های جدید برای همه کارگران و واحدهای اقتصادی، و از جمله موقعیت‌هایی برای انتقال به اقتصاد رسمی، مهیا شود.

هرچند، تعداد معدودی از این طرح‌ها به عنوان بخشی از یک چارچوب سیاستی منسجم، فراگیر و یکپارچه به قاعده‌بازی تبدیل شده است. همانگونه که در نتیجه گیری ۲۰۰۲ خاطر نشان شده است، "ترویج کار شایسته برای همه، اعم از زنان و مردان و صرف نظر از اینکه در چه ساختاری کار می کنند، نیازمند تدوین یک راهبرد فراگیر؛ احترام به اصول و حقوق بنیادین در کار؛ ایجاد فرصت‌های اشتغال و درآمدزایی بیشتر و بهتر؛ گسترش حمایت‌های اجتماعی؛ و ارتقاء گفتگوهای اجتماعی است. این ابعاد کار شایسته، یکی دیگری را تقویت می کند و همه باهم راهبرد یکپارچه فقر زدایی را تشکیل می دهند"<sup>۲</sup>

با کنار هم گذاردن درس های مهمی که از تجارب گذشته به دست آمده است، می توان راهنمای قابل اتکایی برای بیشمار سیاست های مؤثر در تسهیل گذر به رسمی شدن از جمله در حوزه‌هایی چون راهبردهای رشد فراگیر و به شدت شغل آفرین که فرصت های

۱- بند ۱ نتیجه گیری سال ۲۰۰۲.

۲- بند ۲ همان منبع قبلی.



اشتغال مولد را در اقتصاد رسمی ایجاد می کند، اصول و حقوق بنیادین در کار، تأمین اجتماعی، شرایط کار، مدیریت بهداشت و ایمنی حرفه ای، موقعیت های درآمدزا، آموزش و توسعه مهارت ها، برخورداری آسان از منابع مالی و بازارها، اجرای قانون، سیاست های صنعتی، زیر ساخت ها، ثبت کارگاه ها، ترویج تعاونی ها و دیگر بنگاه های اقتصاد اجتماعی، مدیریت کار و بازرسی کار، نظارت شفاف و مردم نهاد و گفتگوی اجتماعی تدوین نمود.

ارزش افزوده توصیه نامه پیشنهادی در این است که رهنمود های لازم در زمینه تدوین سیاست های جامع ملی به نحوی ساده، حمایتی و هوشمند را با هدف تسهیل گذر واحدهای اقتصادی و کارگران به اقتصاد رسمی در اختیار تمامی مؤلفه ها و اعضای ساختار سه جانبه سازمان بین المللی کار قرار می دهد. اینگونه سیاست ها نیازمند توجه به تنوع هر بافت ملی و مقوله های کارگری و کارگاهی است که عموماً شاخصه اقتصاد غیر رسمی هستند، در عین این که ضمانت شود به فرصت های امرار معاش و کار آفرینی خدشه ای وارد نخواهد شد، چرا که اقتصاد غیر رسمی کارگران و واحدهای اقتصادی را جذب می کند که در شرایطی غیر از این، به خصوص در کشورهای در حال توسعه، مجبور بودند بدون کار یا درآمد گذران زندگی کنند. تدوین یک سند جدید می تواند به انسجام سیاستی هر چه بیشتر در سطح ملی بین چهار هدف راهبردی اشتغال، حمایت های اجتماعی، گفتگوی اجتماعی و اصول و حقوق بنیادین در کار، و تساوی جنسیتی به عنوان یک موضوع متواتر با تمامی مباحث فوق کمک کند. چنین سندی همچنین تضمین می کند که طیف گسترده تشکیلات کار غیر رسمی و ابعاد جنسیتی و بخشی آنها به درستی مدنظر قرار گرفته است و باعث جلب توجه سیاست جهانی به سوی کیفیت کار به عنوان محرک توسعه اقتصادی می شود. گذر به فرایند رسمی شدن ارتقاء کارایی اقتصادی و رفاه را به همراه می آورد، و از این وادی، به بهره وری، و رشد و توسعه پایدار کمک می شود.

امید می رود از طریق پاسخ های ارائه شده به پرسشنامه پیوست و مطابق با ماده ۳۹ مصوبات کنفرانس، اعضای سازمان بین المللی کار، راهنمایی لازم را برای تهیه و تدوین گزارش بعدی بر اساس پاسخ های دریافتی و نیز پیش نویس نتیجه گیری مباحثی که قرار است در یکصد و سومین اجلاس کنفرانس بین المللی کار در ژوئن سال ۲۰۱۴ انجام شود، در اختیار دفتر بین المللی کار قرار دهند.



و سرانجام، باید یادآور شد که هیأت مدیره در سیصد و هفدهمین نشست خود در ماه مارس ۲۰۱۳ در خصوص برنامه کاهش فواصل زمانی کار دفتر بین المللی کار برای تدارک گزارش قوانین و روش های موجود و نیز بررسی پاسخ اعضاء به پرسشنامه پیوست تصمیم گیری نمود. هیأت مدیره همچنین تصمیم گرفت، نشست سه جانبه کارشناسان در زمینه تسهیل گذر از اقتصاد غیر رسمی به اقتصاد رسمی، از ۱۶ تا ۲۰ سپتامبر سال ۲۰۱۳ در ژنو برگزار شود. نشست کارشناسان مساعدت های لازم را در زمینه انجام کارهای مقدماتی برای بحث و گفتگو پیرامون دستور کار تدوین استاندارد و کمک به شفاف سازی مباحث مورد نظر و موضوع محوری سند پیشنهادی انجام خواهد داد. بر پایه برآیند نشست کارشناسان، دانش و اطلاعات لازم در خصوص راه حل های ابتکاری و تجارب روزآمد (در مسائل حقوقی، سیاسی، سازمانی، نظارتی و دیگر مداخلات) گردآوری خواهد شد که به نوبه خود برای حمایت از انتقال کارگران و کارگاه های غیر رسمی به رسمی، جلوگیری از ورود سایرین به اقتصاد غیر رسمی و پیشبرد حقوق و فرصت های کارگران موفقیت آمیز بوده است. همچنین روند شور و مشورت با اعضاء سازمان بین المللی کار و نیز تشکل های مردم نهاد در اقتصاد غیر رسمی به صورت همه جانبه انجام خواهد شد.

گناه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

کار و جامعه



## پیوست شماره ۱



### قطعهنامه در خصوص کار شایسته و اقتصاد غیر رسمی

کنفرانس عمومی سازمان بین المللی کار در نودمین اجلاسیه خود در سال ۲۰۰۲،

با عنایت به مباحث عمومی پیرامون گزارش ششم در خصوص کار شایسته و اقتصاد غیر رسمی، نتایج ذیل را تصویب می نماید؛  
از هیأت مدیره دعوت می شود در برنامه ریزی اقدامات آتی در زمینه کاهش کمبودهای کار شایسته در اقتصاد غیر رسمی توجه کافی را مبذول و از مدیر کل سازمان درخواست نماید هر دو موضوع را در تدارک برنامه و بودجه دوره دو ساله ۰۵-۲۰۰۴ و در تخصیص چنین منابعی برای استفاده طی دوسالانه ۰۳-۲۰۰۲ مد نظر قرار دهد.

### نتیجه گیری در مورد کار شایسته و اقتصاد غیر رسمی

هیأت مدیره دفتر بین المللی کار ضمن تأکید بر تعهد سازمان بین المللی کار و مؤلفه‌های آن برای تحقق کار شایسته برای همه کارگران و کارفرمایان، از کنفرانس بین المللی کار دعوت نمود موضوع اقتصاد غیررسمی را در دستور کار خود قرار دهد. تعهد به کار شایسته در بیانیه فیلادلفیا نهادینه شده است به این صورت که همه افراد از حق حیات در "شرایط آزادی و شأن انسانی، امنیت اقتصادی و فرصت های برابر" برخوردارند. اکنون ما در صدد اصلاح کمبود های کار شایسته و بررسی وضعیت خیل عظیمی از کارگران و کارگاه هایی با آسیب پذیری بالا و فقر مفرط هستیم که اغلب به رسمیت شناخته نمی شوند و مورد

حمایت چارچوب های قانونی و حقوقی قرار نمی گیرند.

ارتقای کار شایسته برای همه کارگران، زنان و مردان، صرف نظر از ساختاری که در آن کار می کنند، نیازمند معاضدت و همکاری همه جانبه و به عبارت دیگر، نیازمند احترام به اصول و حقوق بنیادین در کار؛ ایجاد فرصت های بیشتر و بهتر اشتغال و درآمدزایی؛ بسط و گسترش حمایت های اجتماعی؛ و ارتقاء گفتگوی اجتماعی است. این ابعاد کار شایسته، مکمل و تقویت کننده یکدیگرند و در مجموع، راهبرد یکپارچه فقر زدایی را می سازند. بزرگترین چالش، کاهش نقصان های کار شایسته برای مواردی است که کار در خارج از حوزه اجرای قانون یا چارچوب های سازمانی انجام می شود. در جهان امروز، اکثریت افراد در اقتصاد غیررسمی شاغل هستند چرا که بیشتر آنان نمی توانند شغل دیگری پیدا کنند یا کسب و کاری در اقتصاد رسمی برای خود دست و پا کنند.

هرچند توضیح یا تعریف جهان شمول دقیق یا پذیرفته شده ای وجود ندارد، اما باور عمومی بر این است که اصطلاح "اقتصاد غیر رسمی"، تنوع قابل توجهی از کارگران، بنگاه های اقتصادی و کارآفرینان

با ویژگی های قابل شناسایی را در بر می گیرد. آنان مشکلات و ناملازمات خاصی را تجربه می کنند که شدت و حدت آن در بافت های ملی، روستایی و شهری متفاوت است. اصطلاح "اقتصاد غیررسمی" از این رو بر "بخش غیر رسمی" مرجح است که کارگران و کارگاه های مورد بحث در هیچ مقوله از بخش های فعالیت اقتصادی نمی گنجد، اما در عین حال در بسیاری بخش ها حضور دارند. با این وجود، اصطلاح "اقتصاد غیر رسمی" بیشتر به بی اهمیت جلوه دادن پیوندها، نقاط سیاه و وابستگی های بین فعالیت های رسمی و غیر رسمی متمایل است. اصطلاح "اقتصاد غیر رسمی" به همه فعالیت های اقتصادی کارگران و واحدهای اقتصادی اطلاق می شود که در مقام قانون یا در عمل، تحت پوشش کامل یا کافی نظامات رسمی قرار نمی گیرند. فعالیت های آنها مشمول قانون نمی شود، یعنی خارج از حیطه رسمی قانون فعالیت می کنند؛ یا در عمل تحت پوشش قانون نیستند، یعنی هر چند در چارچوب قانون عمل می کنند، اما قانون در مورد آنها صدق نمی کند و اجرا نمی شود؛ یا قانون تبعیت و پیروی را لازم نمی داند زیرا نامناسب، شاق و هزینه های سنگینی بر



آن مترتب است. از این رو لازم است سازمان بین‌المللی کار در تلاش خود، موضوع مشکلات مفهومی ناشی از تنوع بسیار را مدنظر قرار دهد.

کارگران اقتصاد غیر رسمی، کارگران مزدبگیر و کارگران آزاد را شامل می‌شوند. اکثر کارگران آزاد همچون کارگران مزدبگیر در وضعیت نامطمئن و آسیب پذیر قرار دارند و از یک کار به کار دیگر با شرایطی متفاوت جابجا می‌شوند. این کارگران به دلیل محرومیت از حمایت، حقوق و نماینده، اغلب در دام فقر گرفتارند.

در برخی کشورها، اصطلاح "اقتصاد غیررسمی" به بخش خصوصی اطلاق می‌شود. در سایر کشورها، این اصطلاح با "کار زیر زمینی"، "کار در سایه" یا "کار سیاه" مترادف است. اما، اکثر کارگران و کارگاه‌ها در اقتصاد غیر رسمی، کالاها و خدمات قانونی تولید می‌کنند، گرچه گاه فعالیت آنان با رویه‌ها و الزامات قانونی مطابقت ندارد، مثلاً زمانی که از الزامات ثبت یا تشریفات مهاجرت تبعیت نمی‌شود. این فعالیت‌ها باید از کارهای جنایی و غیرقانونی همچون تولید و قاچاق مواد مخدر تمیز داده شوند چرا که این‌گونه امور تابع حقوق جزا بوده و شمول آنها

در قانون کار یا قانون تجارت مناسب و پسندیده نیست. همچنین نقاط سیاهی وجود دارد که در آنها فعالیت اقتصادی هم با ویژگی‌های اقتصاد رسمی و هم اقتصاد غیر رسمی سرو کار دارد، برای نمونه وقتی اجرت‌های اظهار نشده به کارگران رسمی داده می‌شود یا وقتی گروه‌هایی از کارگران در کارگاه‌های رسمی فعالیت می‌کنند که دستمزدها و شرایط کاری آنان از همان الگوهای غیر رسمی الهام گرفته است.

اقتصاد غیررسمی کارگرانی را جذب می‌کند که در شرایطی غیر از آن، بدون کار یا درآمد می‌بودند، به خصوص در کشورهای در حال توسعه که بدنه نیروی کار بزرگ و به سرعت در حال رشد است، مثلاً در کشورهایی که کارگران در پی اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری، به عنوان نیروی مازاد، بازخرید می‌شوند. اکثر افراد، نه به اختیار و اراده خود، بلکه به دلیل اضطرار و نیازهای زندگی به اقتصاد غیر رسمی رو می‌آورند. به خصوص در شرایطی با نرخ بالای بیکاری، اشتغال ناقص و فقر، اقتصاد غیر رسمی به دلیل راحتی نسبی ورود به این ساختار و الزامات اندک در زمینه تحصیلات، مهارت‌ها، فن‌آوری و سرمایه، پتانسیل‌های قابل توجهی برای ایجاد اشتغال و درآمد





دارد، هرچند مشاغلی که این‌گونه ایجاد می‌شوند، اغلب نمی‌توانند معیارهای کار شایسته را برآورده کنند. اقتصاد غیر رسمی همچنین به تأمین نیازهای مصرف‌کنندگان فقیر از طریق ارائه خدمات و کالاهای ارزان قیمت کمک می‌کند.

کارگران و واحدهای اقتصادی در اقتصاد غیر رسمی می‌توانند از پتانسیل بالای کارآفرینی برخوردار باشند. کارگران اقتصاد غیر رسمی همچنین دارای ذخیره‌ای از مهارت‌ها هستند. بسیاری افراد شاغل در اقتصاد غیر رسمی از شوم واقعی تجاری، خلاقیت، پویایی و نوآوری بهره‌مندند و اینگونه پتانسیل‌ها در صورت رفع برخی موانع می‌تواند شکوفا شود. اقتصاد غیررسمی همچنین می‌تواند به عنوان محل پرورش استعدادهای بالقوه تجاری و فرصتی برای کسب مهارت‌های ضمن خدمت تلقی شود. به این ترتیب، اگر راهبردهای مؤثر به کار گرفته شود، اقتصاد غیر رسمی را می‌توان سکوی پرتابی برای رسیدن به اقتصاد رسمی دانست.

در بسیاری کشورها اعم از در حال توسعه و صنعتی، پیوندهایی بین تغییرات سازمانی در کار و رشد اقتصاد غیر رسمی وجود دارد. کارگران و واحدهای اقتصادی به

شکل فزاینده‌ای به کارهای منعطف، شامل برون‌سپاری و پیمانکار فرعی گرایش دارند؛ برخی در حاشیه سرمایه‌گذاری اصلی یا در پست‌ترین انتهای زنجیره تولید قرار می‌گیرند و از کمبودهای کار شایسته رنج می‌برند.

کمبودهای کار شایسته بیشتر در اقتصاد غیر رسمی به چشم می‌خورد. از منظر کارگران حمایت نشده، جنبه‌های منفی کار در اقتصاد غیر رسمی بسیار بیشتر از جنبه‌های مثبت آن است. در مورد کارگران اقتصاد غیر رسمی، چیزی به عنوان شناخت رسمی، ثبت رسمی، قانونمندی یا حمایت تحت قوانین کار و حمایت‌های اجتماعی مفهوم ندارد، مثلاً وقتی جایگاه استخدامی آنان مبهم است، در نتیجه نمی‌توانند از حقوق بنیادین خود استفاده یا از آن دفاع کنند. از آنجا که این کارگران رسمیت ندارند، در مقابل کارفرمایان یا مقامات دولتی نماینده‌ای ندارند یا نمایندگی آنان بسیار کم‌رنگ است. کوچک یا غیر استاندارد بودن فضای کار، نا امن و غیر بهداشتی بودن شرایط کار، پایین بودن سطح مهارتی و بهره‌وری، پایین بودن میزان درآمد، طولانی بودن ساعات کار و فراهم نبودن اطلاعات، بازار، سرمایه، آموزش



و فن آوری از جمله ویژگی های اقتصاد غیررسمی است. ویژگی کارگران اقتصاد غیر رسمی هم درجات گوناگون وابستگی و آسیب پذیری آنان است.

اکثر کارگران اقتصاد غیر رسمی، هرچند بیشتر در معرض خطر و در نتیجه نیازمندتر هستند، اما به همان نسبت از حمایت های اجتماعی کمتر و تأمین اجتماعی ضعیف تر از سوی کارفرما یا دولت بهره می برند یا اصولاً هیچیک از این حقوق را دریافت نمی کنند. کارگران اقتصاد غیر رسمی، خارج از پوشش سنتی تأمین اجتماعی، در حوزه هایی چون تحصیل، مهارت آندوزی، آموزش، مراقبت های درمانی و کودکیاری، که به ویژه برای زنان کارگر بسیار اهمیت دارد، از حمایت های اجتماعی بی بهره اند. فقدان حمایت های اجتماعی یکی از جنبه های اصلی محرومیت اجتماعی

کارگران در اقتصاد غیر رسمی است. هر چند برخی افراد در اقتصاد غیر رسمی درآمدهایی به مراتب بیش از کارگران شاغل در اقتصاد رسمی کسب می کنند، اما کارگران و واحدهای اقتصادی در ساختار غیر رسمی معمولاً با فقر منجر به ناتوانی، محرومیت و آسیب پذیری اجتماعی روبرو هستند. اکثر کارگران و واحدهای اقتصادی

در اقتصاد غیر رسمی از حقوق مالکیت مطمئن بهره ای ندارند و به همین دلیل از اعتبارات و سرمایه هم برای آنان خبری نیست. آنان برای برخورداری از سیستم های حقوقی و قضایی به منظور اجرای قراردادها با مشکل روبرو می شوند و با عدم دسترسی یا دسترسی محدود به زیرساخت ها و مزیت های عمومی دست و پنجه نرم می کنند. آنان نسب به تعرضات، از جمله آزار جنسی و دیگر شکل های استثمار و سوء استفاده نظیر فساد و رشوه خواری بسیار آسیب پذیر هستند. زنان، جوانان، مهاجران و سالمندان به خصوص در برابر کمبودهای جدی کار شایسته در اقتصاد غیر رسمی آسیب پذیرند. این در حالی است که کودکان کار و کار الزام آور نیز از دیگر مشخصه های اقتصاد غیر رسمی است.

کارگاه های ثبت نشده و خارج از شمول قانون اغلب مالیات، حقوق و مزایای استحقاقی را به کارگران نمی پردازند و به این شکل، رقابت ناعادلانه ای با دیگر بنگاه های اقتصادی ایجاد می کنند. کارگران و واحدهای اقتصادی در اقتصاد غیر رسمی معمولاً با نظام مالیاتی همکاری نمی کنند، گرچه بیشتر از شدت فقر این مساعدت ها



انجام نمی شود. اینگونه موارد می تواند دولت را از درآمدهای عمومی محروم و در نتیجه توان دولت را برای توسعه خدمات اجتماعی محدود نماید.

به منظور ارتقاء کار شایسته، لازم است جنبه های منفی غیر رسمی بودن از میان برداشته شود و در عین حال از حفظ فرصت های امرار معاش و کار آفرینی، و بهبود حمایت و پیوستگی کارگران و واحدهای اقتصادی در ساختار غیر رسمی با جریان اصلی اقتصاد اطمینان حاصل شود. پیشرفت مستمر به سوی کار شایسته رسمی و حمایت شده تنها از طریق شناسایی و رسیدگی به علل اصلی غیررسمی شدن و موانع ورود به مسیر اصلی اقتصادی و اجتماعی امکان پذیر است.

در شرایط مناسب، تجارت، سرمایه گذاری و فن آوری می تواند فرصت هایی را برای کشورهای رو به توسعه یا در حال گذر فراهم کند که شکاف های جدا کننده آنها با کشورهای پیشرفته صنعتی را کاهش می دهد و ظرفیت ایجاد شغل های بهتر را دارد. اما، مشکل این است که فرآیندهای جاری جهانی شدن به قدر کافی فراگیر یا بی طرف و منصف نیستند؛ و مزیت های آن به اندازه مناسب قابل دسترس همه مردم به خصوص افراد نیازمند قرار ندارد. جهانی

انجام نمی شود. اینگونه موارد می تواند دولت را از درآمدهای عمومی محروم و در نتیجه توان دولت را برای توسعه خدمات اجتماعی محدود نماید.

به منظور ارتقاء کار شایسته، لازم است جنبه های منفی غیر رسمی بودن از میان برداشته شود و در عین حال از حفظ فرصت های امرار معاش و کار آفرینی، و بهبود حمایت و پیوستگی کارگران و واحدهای اقتصادی در ساختار غیر رسمی با جریان اصلی اقتصاد اطمینان حاصل شود. پیشرفت مستمر به سوی کار شایسته رسمی و حمایت شده تنها از طریق شناسایی و رسیدگی به علل اصلی غیررسمی شدن و موانع ورود به مسیر اصلی اقتصادی و اجتماعی امکان پذیر است.

غیررسمی شدن اساساً یک موضوع نظارتی است. رشد اقتصاد غیر رسمی را اغلب می توان در سیاست های نامناسب، ناکارآمد، گمراه کننده یا به درستی اجرا نشده اقتصاد کلان و اقتصاد اجتماعی ریشه یابی کرد که اغلب بدون شور و مشورت سه جانبه؛ در نبود چارچوب های قانونی و سازمانی مناسب؛ و فقدان نظارت شایسته برای اجرای مؤثر و مناسب سیاست ها و قوانین تدوین شده اند. سیاست های اقتصاد



شدن، نظارت ضعیف را آشکار می‌کند. بدون یارانه های صادراتی که وضعیت بازار را از حالت طبیعی خارج می‌کند، و بدون روش های ناعادلانه یا استفاده از اقدامات یکجانبه، تجارت می‌تواند به بهبود استانداردهای زندگی و شرایط اشتغال در کشورهای رو به توسعه کمک کند و همچنین کمبودهای کارشایسته در اقتصاد غیر رسمی را کاهش دهد.

از آنجا که یکی از ویژگی های کارگران و کارگاه های اقتصاد غیر رسمی این است که اغلب به رسمیت شناخته نمی‌شوند، نظامند نمی‌گردند و تحت حمایت قانون قرار نمی‌گیرند، چارچوب های قانونی و سازمانی هر کشور بسیار اهمیت دارند. اعلامیه جهانی اصول و حقوق بنیادین در کار سازمان بین المللی کار و سند پیگیری آن و استانداردهای محوری کار به همان اندازه که در اقتصاد رسمی کاربرد دارند، در مورد اقتصاد غیر رسمی هم قابل استناد هستند. اما عده ای از کارگران به این دلیل به اقتصاد غیر رسمی رو می‌آورند که قوانین ملی کار به قدر کافی آنان را پوشش نمی‌دهند یا به طور کارآمد اجرایی نمی‌شوند، و البته تا حدی به این دلیل که بازرسی کار با مشکلات عملی روبرو است.

قانون کار اغلب واقعیت های یک سازمان امروزی و مدرن کار را در نظر نمی‌گیرد. تعاریف نادرست از کارگران می‌تواند آثار معکوسی مثلاً در باب نوع برخورد با کارگر به عنوان خود اشتغال و خارج از حیطه حمایتی قانون کار برجای گذارد.

ساختارهای نامناسب قانونی و اداری که آزادی انجمن ها را تضمین یا حمایت نمی‌کند، حتی برای ایجاد تشکل کارگران و کارفرمایان مشکل آفرین است. تشکل های مردمی، مستقل و عضو محور کارگران مزد بگیر، کارگران آزاد، اشخاص خود اشتغال یا کارفرمایان در اقتصاد غیر رسمی گاه اجازه فعالیت تحت قوانین محلی و ملی را ندارند و اغلب به دلیل عدم شناسایی رسمی، از نهادها و فرایندهای گفتگوی اجتماعی مستثنی شده یا حضور و نمایندگی بسیار کم رنگی دارند. بدون داشتن تشکل و نماینده، افراد دست اندرکار اقتصاد غیررسمی عموماً به مجموعه ای از دیگر حقوق کار نیز دسترسی ندارند. آنان قادر نیستند منافع استخدامی خود را از طریق مذاکره جمعی یا تأثیرگذاری بر سیاست‌گذاران در موضوعاتی چون دسترسی به زیرساخت ها، حقوق مالکیت، تنظیم مالیات، و تأمین اجتماعی پیگیری



کنند. زنان و جوانانی که انبوه کارگران اقتصاد غیررسمی را تشکیل می‌دهند، به خصوص بدون نماینده و صدایی برای شنیده شدن هستند.

واحدهای اقتصادی عمدتاً به این دلیل که مقررات نامناسب و مالیات های سنگین باعث هزینه های هنگفت رسمی شدن می شود و به این دلیل که موانع حضور در بازارها و فقدان دسترسی به اطلاعات بازار، خدمات عمومی، بیمه، فن آوری و آموزش، آنان را از مزایای رسمی شدن محروم می کند، در اقتصاد غیر رسمی فعالیت می کنند. هزینه های مترتب بر معاملات و هزینه تبعیت از قانون بر اساس قوانین و مقررات گاه بیش از حد سنگین یا همراه با فساد و ناکارآمدی های نظام دیوانی و کاغذ بازی بر واحدهای اقتصادی تحمیل می شود. عدم وجود یک نظام مناسب در مورد حقوق مالکیت و تصرف و تسلط بر دارایی های قشر محروم، مانع از تشکیل سرمایه مولد لازم برای توسعه تجاری می شود.

رد پای غیر رسمی بودن را همچنین می توان در تعدادی از عوامل اجتماعی- اقتصادی جستجو کرد. فقر مانع از آن می شود که فرصت ها و گزینه های واقعی برای کار شایسته و حمایت شده به منته

ظهور برسد. درآمدهای پایین و بی قاعده و اغلب نبود سیاست های عمومی، افراد را از سرمایه گذاری برای تحصیل و کسب مهارت های لازم جهت ارتقاء اشتغال پذیری و بهره وری، و از حمایت های مالی پایدار از طرح های تأمین اجتماعی باز می دارد. وجود نقصان در تحصیل (ابتدایی و متوسطه) برای عملکرد در اقتصاد رسمی، به اضافه عدم شناخت رسمی مهارت های به دست آمده در اقتصاد غیررسمی، به عنوان سددیگری در برابر ورود افراد به اقتصاد رسمی عمل می کنند. کمبود فرصت های معیشتی در مناطق روستایی، مهاجران را به فعالیت های غیر رسمی در نقاط شهری یا دیگر کشورها سوق می دهد. همه گیر شدن بیماری ایدز، فشارها و مصائب ناشی از خود بیماری، تبعیض های پیامد آن یا از دست دادن فرد نان آور خانواده، جوامع و خانواده ها را به ورطه فقر و ادامه بقا از طریق کار غیررسمی می کشاند.

زنانه سازی فقر و تبعیض بر اساس سن، جنسیت، قومیت یا معلولیت نیز به این معناست که اکثر گروه های آسیب پذیر و محروم، سرانجام محتوم خود را در اقتصاد غیر رسمی می یابند. زنان معمولاً باید بین



مسئولیت سه گانه کفالت خانواده، کار و تحت هر شرایطی تحمیل شود. طاققت فرسای خانگی و مراقبت از سالمندان و کودکان توازن ایجاد کنند. زنان همچنین از نظر دسترسی به تحصیل و آموزش و دیگر منابع اقتصادی مورد تبعیض قرار می گیرند. بنابر این، احتمال حضور زنان در اقتصاد غیر رسمی از مردان بیشتر است. از آنجا که فقدان کار شایسته اغلب به فقدان نظارت درست باز می گردد، دولت نقش اساسی را در این زمینه ایفا می کند. اراده و تعهد سیاسی و ساختارها و سازو کارهای نظارت اصولی و شایسته ضروری هستند. قوانین، سیاست ها و برنامه های خاص برای بررسی و رسیدگی به عوامل مسئول غیر رسمی شدن، توسعه حمایت ها از همه کارگران و رفع موانع ورود به جریان اصلی اقتصاد، بر اساس شرایط هر کشور متفاوت است. شرکای اجتماعی و ذی نفعان هدف در اقتصاد غیر رسمی باید در تدوین و اجرای این قوانین و سیاست ها مداخله کنند. به خصوص در کشورهایی که با فقر مفرط و تعداد فراوان و به سرعت در حال رشد نیروی کار دست و پنجه نرم می کنند، اقدامات نباید محدود کننده فرصت ها برای افرادی باشد که راه امرار معاش دیگری ندارند. با این حال، نباید شغل به هر قیمت

و قانون، ابزار مهمی است که می توان با آن همه مسائل مهم مربوط به شناخت رسمی و حمایت از کارگران و کارفرمایان در اقتصاد غیر رسمی را مورد بررسی قرار داد. همه کارگران، صرف نظر از وضعیت اشتغال و محل کار خود، باید بتوانند از قوانینی که در اعلامیه اصول و حقوق بنیادین در کار مصوب سازمان بین المللی کار و سند پیگیری آن و نیز استانداردهای اصلی کار آمده است بهره مند شوند، آن را اجرا و از آن دفاع کنند. برای حصول اطمینان از این که قانون کار، حمایت های کافی را از همه کارگران به عمل می آورد، دولت ها باید تشویق شوند نحوه شکل گیری روابط استخدامی را از نو مرور کنند و با شناسایی همه کارگران، از آنان به قدر کفایت حمایت کنند. حذف کار کودک و کار الزام آور باید به عنوان یکی از اولویت ها هدف گذاری شود.

اقتصاد غیر رسمی فضا را برای رشد و نمو کار کودک فراهم می کند. کار کودک یکی از عناصر کلیدی اقتصاد غیر رسمی است. کار کودک، راهبردهای اشتغال زایی و فقر زدایی، و نیز برنامه های آموزشی و پرورشی و توسعه چشم انداز کشورها را



تضعیف می کند. ریشه کنی کار کودک مستلزم فقر زدایی، نظارت مناسب، اجرای مؤثر قوانین، دسترسی بهتر به آموزش همگانی و حمایت‌های اجتماعی است. این مهم نیازمند احساس تعهد و همکاری بین شرکای اجتماعی به عنوان بخشی از سیاست ارتقاء حقوق بنیادین و برنامه انتقال مشاغل از اقتصاد غیر رسمی به جریان اصلی اقتصاد است. کلید موفقیت در محو کار کودک، ایجاد مشاغل کیفی تر برای بزرگسالان است.

این مسئولیت دولت هاست که چارچوبی مناسب برای حمایت از حقوق نمایندگی کارگران در سطوح ملی و محلی ایجاد کند. در قانون ملی باید آزادی همه کارگران و کارفرمایان، صرف نظر از محل و نحوه کار آنان تضمین و از ایجاد و الحاق داوطلبانه به تشکل‌ها بدون ترس از انتقام‌جویی یا از روی ارباب دفاع شود. موانع شناخت رسمی تشکل‌های عضو مدار مشروع، مردمی، قابل دسترس، شفاف و پاسخگوی کارگران و کارفرمایان در اقتصاد رسمی باید از میان برداشته شود تا این‌گونه تشکل‌ها بتوانند در ساختارها و فرایندهای گفتگوی اجتماعی مشارکت کنند. مقامات دولتی باید این‌گونه تشکل‌ها را در بحث‌های عمومی و سیاسی

دخیل کنند و دسترسی به خدمات و زیرساخت‌های مورد نیاز آنان را برای عملکرد کارآمد و مؤثر و حمایت در برابر آزار و اذیت یا اخراج ناموجه یا تبعیض آمیز را برای آنان فراهم کنند.

سیاست‌ها و برنامه‌ها باید بر انتقال کارگران و واحدهای اقتصادی محروم به جریان اصلی اقتصادی و اجتماعی متمرکز باشد به گونه‌ای که آسیب‌پذیری و محرومیت آنان کاهش یابد. این به معنای آن است که برنامه‌های مورد خطاب اقتصاد غیر رسمی نظیر ارائه آموزش، تربیت‌های شغلی، تأمین سرمایه‌های خرد و غیره باید با هدف مهم انتقال کارگران یا واحدهای اقتصادی از اقتصاد غیر رسمی به جریان اصلی اقتصادی طراحی و اجرا شود به گونه‌ای که تحت پوشش چارچوب‌های قانونی و سازمانی باشند. بررسی‌های آماری و پژوهش‌ها باید بر حمایت مؤثر از این سیاست‌ها و برنامه‌ها متمرکز باشد و طراحی شود.

دولت‌ها باید ساختارهای حمایتی اقتصاد کلان، اجتماعی، قانونی و سیاستی را برای ایجاد فرصت‌های پایدار کار شایسته و کسب و کار فراهم کنند. دولت‌ها باید رویکردی پویا برای قراردادن اشتغال شایسته در کانون سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی توسعه و



نیز ارتقاء بازارهای کار و نهادهای بازار کار مولد همچون سیستم های اطلاع رسانی بازار کار و موسسات اعتباری را فراهم کنند. برای افزایش کمی و کیفی مشاغل، باید بر سرمایه گذاری بر افراد به خصوص آسیب پذیرترین آنان در عرصه تحصیلی، مهارت اندوزی، یادگیری مستمر، بهداشت و ایمنی و حمایت از تدابیر کارآفرینی تأکید شود. راهبردهای فقر زدایی، به خصوص اسناد راهبردی فقر زدایی (PRSPs) باید به طور ویژه به مشکلات اقتصاد غیر رسمی بپردازد. ایجاد مشاغل شایسته باید به یکی از اقدامات موفقیت آمیز اینگونه راهبردها تبدیل شود. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، لازم است توسعه اقتصادی و سیاست های کشاورزی، همچون چارچوب های قانونی حمایت از تعاونی ها، ترویج و تقویت شود. همچنین مسئولیت های نگهداری و مراقبتی زنان باید مورد توجه خاص قرار گیرد تا زنان بتوانند گذر از اشتغال غیررسمی به رسمی را با سهولت بیشتری انجام دهند.

از جمله اقداماتی چون رویه های ساده شده ثبت و صدور گواهینامه، قوانین و مقررات مناسب و مالیات بندی منطقی و عادلانه، فضایی از سیاست ها و قوانین حمایتی برای کاهش هزینه های ایجاد و فعالیت کسب و کار فراهم می کند. در چنین فضایی است که مزایای ثبت قانونی، دسترسی آسان به خریداران تجاری، شرایط مطلوب تر دریافت اعتبارات، حمایت های قانونی، اجرای رسمی قرارداد، دسترسی به فن آوری، یارانه ها، ارز خارجی و بازارهای محلی و بین المللی افزایش می یابد. علاوه بر این با چنین سیاست هایی، کسب و کارهای فعال در اقتصاد رسمی از رفتن به سوی اقتصاد غیر رسمی دلسرد می شوند.

این کار به ایجاد کسب و کارهای جدید و ورود کسب و کارهای کوچک تر به اقتصاد رسمی و ایجاد مشاغل جدید بدون کاستن از استانداردها کمک می کند. این اقدام همچنین درآمدهای کشور را افزایش می دهد.

اولویت مهم دیگر، تدوین چارچوب منسجم قانونی، قضایی و مالی برای تضمین حقوق مالکیت به گونه ای است که بتوان دارایی ها را از طریق فروش، اجاره یا وثیقه گذاری به سرمایه مولد تبدیل کرد. در اصلاح قانون مربوط به حقوق مالکیت باید به نابرابری های جنسیتی در زمینه حق تملک و نظارت بر اموال و دارایی توجه خاص مبذول شود. برای رسیدگی به نیازهای افراد محروم و





آسیب پذیر در اقتصاد غیررسمی، نتیجه گیری های مربوط به موضوع تأمین اجتماعی مصوب هشتاد و نهمین اجلاس کنفرانس بین المللی کار در سال ۲۰۰۱ باید مورد حمایت قرار گیرد و اجرا شود. دولت ها مسئولیت پیشگام در زمینه توسعه پوشش های تأمین اجتماعی، به ویژه به گروه های فعال در اقتصاد غیر رسمی دارند، پوشش هایی که هم اکنون از آن محرومند. بیمه خرد و دیگر طرح های جامعه محور حائز اهمیت هستند اما باید به گونه ای توسعه یابند که با گسترش طرح های ملی تأمین اجتماعی هم راستا باشند. سیاست ها و تدابیر مربوط به توسعه پوشش های تأمین اجتماعی را باید در چارچوب راهبرد یکپارچه ملی تأمین اجتماعی تدوین نمود.

اجرا و تنفیذ حقوق و حمایت ها باید با استفاده از سیستم های پیشرفته بازرسی کار و دسترسی آسان و سریع به کمک های قانونی و نظام قضایی مورد حمایت قرار گیرد. همچنین باید مقرراتی برای حل و فصل هزینه فایده اختلافات و اجرای قراردادها وجود داشته باشد. دولت های ملی و ادارات محلی باید از نظامات اداری کارآمد، عاری از فساد و انواع آزار و اذیت، شفاف و ثابت قدم در اجرای قوانین و مقررات استفاده کنند تا تعهدات قراردادها ادا و حقوق کارگران و کارفرمایان محترم شمرده شود. یکی از اهداف مهم سازمان های کارفرمایی و کارگری، گسترش پوشش نمایندگی خود برای طیف بزرگتری از اقتصاد غیر رسمی است. کارگران و کارفرمایان در فعالیتهای غیر رسمی می توانند به اتحادیه های صنفی و سازمان های کارفرمایی ملحق شوند یا شاید مایل باشند تشکلهای خود را ایجاد کنند. سازمان های کارفرمایی و کارگری نقش مهمی در شکل دهی به راهبردها از جمله گسترش عضویت و خدمات برای کارفرمایان و کارگران در اقتصاد غیر رسمی، تشویق و حمایت از ایجاد و توسعه سازمان های نمایندگی مبتنی بر اعضای جدید، قابل دسترس، شفاف، متعهد و پاسخگو، با مدیریت مردمی و از جمله هدایت آنان به



فرایند های گفتگوی اجتماعی دارند.

سازمان های کارفرمایی و کارگری برای جلب توجه به علل اصلی غیررسمی شدن و ایجاد انگیزه در تمامی شرکای سه جانبه جهت رفع آن علت ها، و حذف موانع ورود به روند اصلی فعالیت های اقتصادی و اجتماعی می توانند نقش مهم حمایتی ایفا کنند. این سازمان ها همچنین می توانند برای ایجاد نهادهای شفاف و استقرار ساز و کارهایی جهت انتقال و پیوند خدمات به اقتصاد غیر رسمی با مقامات دولتی مذاکره کنند. راهبردهای نوآورانه و مؤثر و روش های اصولی که تشکل های کارفرمایی و اتحادیه های صنفی در نقاط مختلف جهان برای استخدام، سازماندهی یا کمک به کارگران و کارگاه ها در اقتصاد غیر رسمی مورد استفاده قرار داده اند باید بیشتر و فراگیر تر تبلیغ و تبادل شود.

سازمان های کارفرمایی با تشریک مساعی با دیگر تشکل ها یا نهادهای مربوطه یا از طریق آنها می توانند به واحدهای اقتصادی فعال در اقتصاد غیر رسمی به صورت گوناگون از جمله با ایجاد دسترسی به اطلاع رسانی که به صورتی غیر از این دسترسی دشوار بود، مثلاً اطلاع از مقررات دولتی یا فرصت های بازار، و نیز دسترسی به سرمایه، بیمه، فن آوری، و دیگر منابع کمک کنند. این سازمان ها می توانند حمایت های کسب و کار و خدمات اولیه برای بهبود بهره وری، توسعه کارآفرینی، مدیریت پرسنلی، حسابداری و نظایر آن را توسعه دهند. آنها می توانند دستور کار لابی گری و تأثیر گذاری، به ویژه متناسب با نیازهای بنگاه های خرد و کوچک را تدوین کنند. مهمتر اینکه، سازمان های کارفرمایی می توانند به عنوان مجرای برای ایجاد پیوند بین کارگاه های غیر رسمی و کارگاه های رسمی عمل کنند. آنها همچنین می توانند فعالیت هایی منطبق با نیازهای اقتصاد غیر رسمی انجام دهند که نتایج مهمی نظیر بهبود ایمنی و بهداشت، بهبود همکاری های کارگر و مدیر یا بهبود بهره وری به دنبال خواهد داشت.



اتحادیه های صنفی می توانند کارگران اقتصاد غیر رسمی را نسبت به اهمیت نماینده گروهی از طریق آموزش و برنامه های توسعه ای حساس کنند. این اتحادیه ها همچنین می توانند برای شمول کارگران اقتصاد غیر رسمی در توافقات جمعی تلاش کنند. با وجود زنان که اکثریت جمعیت اقتصاد غیر رسمی را تشکیل می دهند، اتحادیه های صنفی باید ساختارهای داخلی برای ارتقاء مشارکت و نمایندگی زنان و نیز تأمین نیازهای خاص آنان را ایجاد و اقتباس کنند. اتحادیه های کارگری می توانند خدمات خاصی را به کارگران اقتصاد غیر رسمی از جمله اطلاع رسانی در زمینه حقوق قانونی، پروژه های آموزشی و حمایتی، کمک های حقوقی، تأمین بیمه درمانی، طرح های پرداخت اعتبار و وام و ایجاد تعاونی ها ارائه کنند. اما اینگونه خدمات نباید به عنوان جایگزینی برای مذاکره جمعی یا به عنوان راهی برای میرا کردن دولت ها از مسئولیت های خود تلقی شوند. همچنین لازم است راهبردهای مثبت برای مبارزه با تبعیض در همه اشکال آن که به ویژه کارگران اقتصاد غیر رسمی نسبت به آن آسیب پذیر هستند، تدوین شود.

سازمان بین المللی کار باید در تعهدات و اختیارات خود، از ساختارهای سه جانبه و کارشناسی برای حل مشکلات مرتبط با اقتصاد غیر رسمی استفاده کند. یک رویکرد مبتنی بر فقدان کار شایسته، ظرفیت های قابل ملاحظه ای دارد که باید دنبال شود. بنابر این رویکرد سازمان بین المللی کار باید بازتابی از تنوع موقعیت ها و علل اساسی آنها در اقتصاد غیررسمی باشد. این رویکرد باید جامع و با ارتقاء حقوق، اشتغال شایسته، حمایت اجتماعی و گفتگوی اجتماعی همراه باشد. رویکرد مذکور می بایست بر کمک به کشورهای عضو در حل مسائل نظارت، اشتغال زایی و فقر زدایی متمرکز شود. سازمان بین المللی کار باید مشکلات مفهومی برآمده از تنوع بسیار اقتصاد غیر رسمی را مورد توجه قرار دهد.



### تلاش های دفتر بین المللی کار باید:

(الف) به نیازهای کارگران و واحد های اقتصادی در اقتصاد غیر رسمی بهتر پاسخگو باشد و این پاسخگویی از جمله از طریق سیاست ها و برنامه های موجود قبلی در کل سازمان جاری باشد؛

(ب) رویکرد سه جانبه را در کلیه فعالیت های مربوطه تقویت نماید و به خصوص از مشورت همه جانبه و مشارکت فعال با دفتر فعالیت های کارگری و دفتر فعالیت های کارفرمایی در همه جنبه های برنامه کار، به ویژه طراحی آنها، اطمینان حاصل شود؛

(ج) یک برنامه قابل شناسایی و کاملاً شفاف کار با منابع تخصیص یافته را تدوین نماید به گونه ای که از علم کارشناسی در این زمینه، از جمله وجود کارشناسان فعالیت های کارگری و کارفرمایی بهره برداری شود؛

(د) با اهداف راهبردی اصلی سازمان بین المللی کار و برنامه InFocus به صورت منطقی و یکپارچه ایجاد پیوند کند، برای مثال با دستور کار شایسته، اعلامیه اصول و حقوق بنیادین کار و سند پیگیری آن، دستور کار جهانی اشتغال، و تقویت اهداف کلی تساوی جنسیتی و کاهش فقر؛ باید علم کارشناسی چند رشته ای و تجارب تمامی چهار بخش تخصصی را به کار گرفته و در همه بخش ها و ساختارهای میدانی به طور مؤثر فعالیت نماید. پیوند های لازم باید با ابتکارات مهم بین المللی از جمله اهداف توسعه هزاره و شبکه اشتغال جوانان برقرار شود؛

(ه) به طرق نوآورانه و مؤثر سازماندهی شود تا بر تخصص خاص موضوعی و یا ترکیبی کارشناسان قانون کار، ریشه کنی بدترین اشکال کار کودک، فرصت های برابر، جنبه های اجتماعی جهانی شدن، بازرسی کار، گفتگوی اجتماعی، حمایت اجتماعی، توسعه بنگاه های خرد و کوچک و سیاست اشتغال، همراه با متخصصان فعالیت های کارگری و کارفرمایی متمرکز، و راهبردهای ویژه برای پرداختن به علل و آثار شناخته شده فقدان کار شایسته ارائه گردد تا بدین ترتیب به روند کاهش فقر کمک شود؛



(و) اطمینان دهد که هدف از فعالیت های کمک فنی، یکپارچه نمودن کارگران و واحدهای اقتصادی ساختار غیر رسمی در داخل اقتصاد رسمی کشور است که برای این هدف طراحی شده اند؛

(ز) در برنامه و بودجه معین و اولویت های کمک فنی منعکس و با بودجه معین و کافی و منابع اضافی بودجه ای حمایت شود؛

زمینه های با اولویت خاص برای برنامه کار و کمک های فنی سازمان بین المللی کار باید:

(الف) به کشورهای عضو برای تدوین و اجرای سیاست های ملی هدفمند جهت انتقال کارگران و واحدهای اقتصادی از اقتصاد غیر رسمی به اقتصاد رسمی، به کمک مشورت با سازمان های کارفرمایی و کارگری، کمک کند؛

(ب) بر حذف موانع و از جمله موانع در ساختارهای حقوقی و سازمانی برای تحقق همه اصول و حقوق بنیادین در کار تأکید ویژه کند؛

(ج) موانع اجرای مرتبط ترین استانداردهای کار برای کارگران اقتصاد غیر رسمی را شناسایی و به اعضای گروه های سه جانبه در تدوین قوانین، سیاست ها و توسعه نهادهای مجری اینگونه استانداردها کمک کند؛

(د) موانع قانونی و عملی ایجاد سازمان های کارگری و کارفرمایی در اقتصاد غیر رسمی را شناسایی و به روند تشکیل آنها یاری دهد؛

(ه) نمونه ها و الگوهایی از بهترین روش های نوآوری و راهبردهای مؤثر به کار گرفته شده از سوی اتحادیه های صنفی و تشکل های کارفرمایی در زمینه استخدام و تشکل کارگران و واحدهای اقتصادی در اقتصاد غیررسمی را گردآوری و منتشر نماید؛

(و) برنامه ها و سیاست های هدف گذاری شده برای ایجاد مشاغل شایسته و تحصیل، حرفه اندوزی و فرصت های آموزشی برای کمک به انتقال کارگران و کارفرمایان به اقتصاد رسمی را عهده دار شود؛



- (ز) زمینه هایی از اقتصاد غیر رسمی مورد هدف قرار گیرد که به کار کودک مربوط می شود تا در مورد طراحی و اجرای سیاست ها و برنامه های ریشه کنی کار کودک به کشورهای عضو کمک شود؛
- (ح) سیاست ها و برنامه های ارتقاء اشتغال پذیری، مهارت اندوزی و آموزشی، بهره وری و کارآفرینی را اجرایی کند تا انبوه نیازهای شغلی و معیشتی در عین رعایت استانداردهای کار تأمین و ورود به مسیر اصلی اقتصادی و اجتماعی تسهیل شود؛
- (ط) به کشورهای عضو کمک کند تا چارچوب های قانونی و حقوقی مناسب و روان کننده برای تضمین حقوق مالکیت و واگذاری اموال تدوین شود، و از تشکیل و رشد پایدار کارگاه ها و گذر آنها از اقتصاد غیررسمی به رسمی حمایت و پشتیبانی نماید؛
- (ی) موضوعات و راه حل های مربوط به چالش هایی که اغلب در اقتصاد غیر رسمی مطرح می شوند را در راهبردهای فقر زدایی، به خصوص اسناد راهبردی کاهش فقر (PRSPs) یکپارچه کند؛
- (ک) تلاش احیاء شده و مورد توافق کنفرانس بین المللی کار در سال ۲۰۰۱ برای بهبود و توسعه پوشش تأمین اجتماعی برای همه نیازمندان به حمایت اجتماعی، به خصوص فعالان اقتصاد غیر رسمی، از طریق توسعه و راهبری ایده های نو همچون شبکه جهانی مسئولیت اجتماعی (Global Social Trust) را ترویج نماید؛
- (ل) به موضوع تبعیض در اقتصاد غیر رسمی بپردازد و اطمینان حاصل شود که سیاست ها و برنامه ها به طور ویژه برای آسیب پذیرترین اقشار به خصوص زنان، کار جویان جوان، کارگران اخراجی با سابقه تر، مهاجران و افراد مبتلا به بیماری ایدز هدف گذاری شده است؛
- (م) شناخت بیشتر در مورد روابط بین اقتصاد غیر رسمی و زنانه سازی کار را توسعه دهد و راهبردهای ایجاد فرصت های برابر ورود و بهره برداری از کار شایسته از سوی زنان را شناسایی و اجرایی نماید؛



(ن) به کشورهای عضو کمک کند تا آمار به تفکیک اندازه، ترکیب و سهم اقتصاد غیر رسمی را گردآوری، تحلیل و منتشر کنند تا به این ترتیب به شناسایی گروه های خاص کارگران و واحدهای اقتصادی و مشکلات آنان در اقتصاد غیر رسمی کمک و اطمینان حاصل شود که تدوین سیاستها و برنامه های مناسب اطلاع رسانی می شود؛

(س) دانش مربوط به مسائل نظارتی در اقتصاد غیر رسمی و راه حل ها و روش های مناسب برخورد با اینگونه موضوعات را توسعه دهد؛

(ع) اطلاعات مربوط به فرایند گذر به اقتصاد اصلی و رسمی، اینکه این روند چگونه تسهیل شده است و نیز عوامل کلیدی موفقیت را جمع آوری و منتشر نماید؛

(ف) در همکاری با سایر نهادهای ذی ربط که تخصص آنها مکمل تلاش سازمان بین المللی کار برای رسیدگی به مسائل اقتصاد غیر رسمی است، نقش پیشرو داشته باشد؛

(ص) موضوعاتی چون همکاری با دیگر سازمان های بین المللی از جمله سازمان ملل متحد و انستیتوی پرتون وودز، حمایت از گفتگو برای پرهیز از دوباره کاری، شناسایی و تبادل تخصص و کارشناسی ضمن حفظ نقش هدایتی سازمان بین المللی کار را شامل شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

کار و جامعه



## پیوست شماره ۲ - مجموعه قوانین و مقررات ملی در زمینه اقتصاد غیر رسمی



### الجزایر

- \* دستور اجرایی شماره ۱۴۰-۱۳ مورخ ۱۰ آوریل ۲۰۱۳ در خصوص تعیین شرایط انجام فعالیت های محرک بازرگانی.
- \* حکم ریاست جمهوری شماره ۱۳۳-۱۱ مورخ ۲۲ مارس ۲۰۱۱ در خصوص تأمین اعتبارات خرد.
- \* دستور اجرایی شماره ۱۰۱-۱۰ مورخ ۲۹ مارس ۲۰۱۰ در خصوص ایجاد، سازماندهی و فعالیت کمیسیون ملی توسعه اشتغال.
- \* دستور اجرایی شماره ۲۱۲-۰۵ مورخ ۸ ژوئن ۲۰۰۵ در خصوص ایجاد، ترکیب و فعالیت مرکز ملی پایش اشتغال و کاهش فقر.
- \* دستور اجرایی شماره ۴۷۴-۹۷ مورخ ۸ دسامبر ۱۹۹۷ در خصوص تعیین زیرساخت ویژه روابط اشتغال برای کارگران خانگی.
- \* آرزانتین
- \* قانون شماره ۲۶۸۴۴ مورخ ۱۳ مارس ۲۰۱۳ در خصوص ایجاد سازو کار ویژه قراردادهای کار برای کارگران خانگی.
- \* دستور شماره ۱۶۰۲/۲۰۰۹ در خصوص ایجاد سیستم های فرعی همگانی و غیرمشارکتی حمایت اجتماعی از کودکان.
- \* قانون شماره ۲۶۴۷۶ مورخ ۱۸ دسامبر ۲۰۰۸ در خصوص تنظیمات مالی، توسعه و





حمایت از اشتغال اعلام شده رسمی، به ویژه در بنگاه های اقتصادی کوچک و متوسط، و بازگشت سرمایه.

\* قانون شماره ۲۶۳۹۰ مورخ ۴ ژوئن ۲۰۰۸ در خصوص منع کار کودک و حمایت از کار جوانان.

### اتریش

\* قانون فدرال در خصوص بیمه های قانونی اصحاب حرف خود اشتغال (قانون تأمین اجتماعی خود اشتغالی - FSVG)

\* قانون بیمه اجتماعی کشاورزان (BSVG) (شماره ۵۵۹/۱۹۷۸).

\* قانون بیمه های اجتماعی (صنایع کوچک) (GSVG) (شماره ۵۶۰/۱۹۷۸).

### بحرین

\* دستور شورای وزرا شماره ۱ مورخ ۱۹۹۵ برای توسعه بیمه های کارگران و کارفرمایان خود اشتغال.

### بلژیک

\* قانون مورخ ۲۳ مارس ۱۹۹۴ در خصوص اتخاذ اقدامات خاص در ارتباط با قوانین کار برای مبارزه با کار اظهار نشده.

### بنین

\* قانون شماره ۹۸-۰۱۹ مورخ ۲۱ مارس ۲۰۰۳ برای صدور قانون تأمین اجتماعی.

\* آیین نامه های ۲۰ اکتبر ۲۰۰۹ انجمن مشترک المنافع تأمین اجتماعی بنین (MSSB).

\* مقررات داخلی ۲۰ نوامبر ۲۰۰۹ در خصوص انجمن مشترک المنافع تأمین اجتماعی بنین.

### بولیوی

\* قانون عمومی شماره ۳۵۶ مورخ ۱۱ آوریل ۲۰۱۳ در خصوص تعاونی ها.

\* قانون شماره ۲۴۵۰ مورخ ۳ آوریل ۲۰۰۳ برای تنظیم کار خانگی.



## بوتسوانا

\* قانون صندوق های مستمري و تأمين آتیه (فصل ۲۷:۰۳) (قانون ۱۸، ۱۹۸۷).

## برزیل

\* متمم قانون شماره ۱۲۳ مورخ ۱۴ دسامبر ۲۰۰۶ تصویب اساسنامه ملی بنگاه های اقتصادی خرد و کوچک.

\* متمم قانون شماره ۱۲۸ مورخ ۱۹ دسامبر ۲۰۰۸ اصلاحیه متمم قانون شماره ۱۲۳ مورخ ۱۴ دسامبر ۲۰۰۶ برای تصویب اساسنامه ملی بنگاه های اقتصادی خرد و کوچک.

\* متمم قانون اساسی شماره ۷۲ مورخ ۲ آوریل ۲۰۱۳ برای برقراری حقوق برابر کار بین کارگران خانگی و دیگر کارگران شهری و روستایی.

\* قانون شماره ۱۰۸۳۶ مورخ ۹ ژانویه ۲۰۰۴ برای ایجاد برنامه Bolsa Familia (حق تأهل).

\* دستور شماره ۷۴۹۲ مورخ ۲ ژوئن ۲۰۱۱ برای استقرار برنامه برزیل عاری از فقر.

## بلغارستان

\* قانون ۲۲ فوریه ۲۰۱۲ اصلاحیه حقوق کیفری.

## بورکینافاسو

\* دستور شماره ۲۰۰۸-۲۴-PRES/PM/MJE/MEF مورخ ۸ می ۲۰۰۸ برای تدوین قوانین خاص صندوق حمایت از بخش غیر رسمی (FASI).

\* دستور شماره ۲۰۱۰-۸۰۷-PRES/PM/MTSS مورخ ۳۱ دسامبر ۲۰۱۰ برای تعیین شرایط کار کارگران خانگی.

## کلمبیا

\* قانون شماره ۱۴۲۹ مورخ ۲۹ دسامبر ۲۰۱۰ در خصوص انتظام و ایجاد اشتغال.

\* دستور شماره ۰۹۳۳ مورخ ۹ می ۲۰۱۳ برای صدور مقررات رسمی کردن فعالیت های سنتی معادن.

\* دستور شماره ۰۶۰۴ سال ۲۰۱۳ در خصوص نظارت بر دسترسی به و اجرای خدمات



اجتماعی مکمل برای مزایای نقدی دوره ای.

\* قانون شماره ۱۶۱۰ سال ۲۰۱۳ برای تنظیم جنبه های خاص بازرسی کار و توافقنامه های رسمی سازی کار.

### کرواسی

\* قانون ۱۵ مارس ۱۹۹۶ در خصوص مرخصی زایمان برای مادران خود اشتغال و بیکار (شماره ۴۲۹).

### جیبوتی

\* دستور شماره ۲۰۱۲-۲۱۹/PR/SESN مورخ ۳ اکتبر ۲۰۱۲ در خصوص ایجاد، سازماندهی و عملکرد کمیسیون ملی تأمین مالی خُرد (CNMF).

\* قانون شماره ۲۰۳/AN/۰۷/L/۵th مورخ ۲۲ دسامبر ۲۰۰۷ برای ایجاد آژانس ملی اشتغال و آموزش و یکپارچه سازی حرفه ای.

### جمهوری دومینیکن

\* قانون شماره ۰۸-۴۸۸ برای استقرار ساختار نظارتی توسعه و رقابت پذیری بنگاه های اقتصادی خُرد، کوچک و متوسط.

### مصر

\* دستور شماره ۲۱۳ مورخ ۲۰۰۳ برای صدور مقررات مربوط به اشتغال در بخش غیررسمی.

### فرانسه

\* دستور شماره ۱۶۹۳-۲۰۱۱ مورخ ۳۰ نوامبر ۲۰۱۱ برای حمایت از حقوق اجتماعی و مالی مهاجران بی قاعده و منع کار غیر قانونی.

\* فرمان ۳۰ نوامبر ۲۰۱۱ برای اجرای دستور شماره ۱۶۹۳-۲۰۱۱ مورخ ۳۰ نوامبر ۲۰۱۱ برای حمایت از حقوق اجتماعی و مالی مهاجران بی قاعده و منع کار غیر قانونی.

\* دستور شماره ۴۵۵-۲۰۰۵ مورخ ۱۲ می ۲۰۰۵ برای ایجاد دفتر مرکزی مبارزه با کار غیر قانونی.



\* قانون شماره ۹۷-۲۱۰ مورخ ۱۱ مارس ۱۹۹۷ برای تقویت اقدامات مبارزه با کار غیرقانونی.

### آلمان

\* اصلاحیه قانون تأمین نیروی انسانی و قانون تشدید اقدامات علیه اشتغال غیر قانونی و فرار مالیاتی مرتبط با اشتغال غیر قانونی.

\* قانون تشدید اقدامات علیه اشتغال غیر قانونی و فرار مالیاتی مرتبط با اشتغال غیرقانونی (SchwarzArbG).

### هندوراس

\* دستور شماره ۲۳۰-۲۰۱۰ برای استقرار برنامه ملی ساعات کار.

\* موافقتنامه شماره STSS-۲۰۰۲-۲۰۱۱ برای صدور مقررات مربوط به برنامه ملی ساعات کار.

### هند

\* قانون تأمین اجتماعی کارگران سازمان نیافته سال ۲۰۰۸ (شماره ۳۳ سال ۲۰۰۸).

### اندونزی

\* قانون مدیریت فقر (قانون شماره ۱۲/۲۰۱۳).

### ایتالیا

\* دستور ۲۹ آگوست ۲۰۱۲ برای اجرای بخش ۵ دستور قانونی شماره ۱۰۹/۲۰۱۲ در خصوص انتقال از کار غیر قانونی.

\* دستور قانونی شماره ۱۰۹ مورخ ۱۶ جولای ۲۰۱۲ برای اجرای دستورالعمل شماره

EC/۵۲/۲۰۰۹ مورخ ۱۸ ژوئن ۲۰۰۹ برای تأمین حداقل استانداردهای تحریم و اقدامات علیه کارفرمایان اتباع غیرقانونی مقیم کشور ثالث.

\* قانون شماره ۱۸۳ مورخ ۴ نوامبر ۲۰۱۰ درخصوص تدوین اقدامات مبارزه با کار غیر قانونی و سایر مقررات.

\* قانون شماره ۲۲۲ مورخ ۹ اکتبر ۲۰۰۲ برای اجرای قانون و اصلاحیه دستور قانونی

شماره ۱۹۵ مورخ ۹ سپتامبر ۲۰۰۲ برای صدور مقررات اضطراری قانونمند سازی



اشتغال پنهانی اتباع کشورهای عضو خارج از اتحادیه اروپا.

### اردن

\* مقررات شماره ۹۰/۲۰۰۹ در خصوص کارگران خانگی، آشپزها، باغبان هاو کارهای مشابه.

### کنیا

\* قانون استخدام سال ۲۰۰۷ (شماره ۱۱ سال ۲۰۰۷).

### لسوتو

\* قانون مستمری سالمندی (قانون شماره ۳ سال ۲۰۰۵).

### موریتانی

\* قانون سازمان توسعه بنگاه های کوچک و صنایع دستی مورخ ۲۰۰۵ (شماره ۲۰ سال ۲۰۰۵).

\* قانون ملی مستمری ها سال ۱۹۷۶ (قانون شماره ۴۴ سال ۱۹۷۶).

### مراکش

\* قانون شماره ۹۷-۱۸ مورخ ۵ فوریه ۱۹۹۹ در خصوص تأمین سرمایه های خرد.

### موزامبیک

\* دستور شماره ۲۰۰۸-۴۰ در خصوص تصویب مقررات کار خانگی.

### نامیبیا

\* قانون ملی مستمری ها سال ۱۹۹۲ (شماره ۱۰ سال ۱۹۹۲).

### نپال

\* قانون شماره ۲۰۶۳ صندوق فقر زدایی (۲۰۰۶).

\* قانون شماره ۲۰۴۹ رفاه اجتماعی (۱۹۹۲).

### نیکاراگوئه

\* قانون شماره ۶۶۶ مورخ ۴ سپتامبر ۲۰۰۸ اصلاحیه و متمم قانون کار مربوط به کار خانگی.

\* قانون شماره ۶۴۵ مورخ سال ۲۰۰۸ برای توسعه و ترویج بنگاه های اقتصادی خرد،

کار و جامعه



کوچک و متوسط.

### گینه نو

\* قانون توسعه و نظارت بر بخش غیر رسمی (شماره ۵ سال ۲۰۰۴).

### پرو

- \* فرمان عالی شماره ۲۰۱۱-۰۱۲-TR برای تدوین برنامه اشتغال فراگیر اجتماعی موسوم به "کار پرو"
- \* فرمان عالی شماره ۲۰۱۱-۰۱۳-TR برای تدوین برنامه ملی اشتغال جوانان موسوم به "جوانان کار"
- \* قانون شماره ۲۸۰۱۵ در خصوص توسعه و رسمی سازی بنگاه های اقتصادی خرد و کوچک.

### فیلیپین

- \* قانون کارگران خانگی (R.A. شماره ۱۰۳۶۱ سال ۲۰۱۳).
- \* قانون اصلاحات اجتماعی و فقر زدایی (شماره ۸۴۲۵ سال ۱۹۹۷).
- \* قانون کمک به زنان شاغل در کارگاه های تجاری خرد و خانه های روستایی ، و سایر اهداف، ۱۹۹۴ (R.A. شماره ۷۸۸۲).

### پرتغال

\* قانون شماره ۱۰۱ مورخ ۸ سپتامبر ۲۰۰۹ برای استقرار ساختار قانونی کار خانگی.

### رواندا

\* قانون شماره ۲۰۰۹-۱۳ برای نظارت بر کار در رواندا.

### سنت لوسیا

\* قانون صندوق توسعه اجتماعی سنت لوسیا (شماره ۷ سال ۱۹۹۸).

### سن مارینو

- \* دستور قانونی شماره ۱۳۰ مورخ ۹ آگوست ۲۰۱۱ برای صدور مقررات ضروری در زمینه ساده سازی و کارآمدی بازار کار.
- \* سنت ونسان و گرنادین



\* دستور نظارت بر دستمزد کارگران خانگی سال ۲۰۰۸ (شماره ۳۱ سال ۲۰۰۸).

### سنگال

\* دستور شماره ۱۲۲۳-۲۰۱۲ مورخ ۵ نوامبر ۲۰۱۲ در خصوص توزیع خدمات دولتی و نظارت بر سازمان های دولتی، شرکت های دولتی و نظارت بر ساختارهای دولتی، شرکت های ملی و بنگاه های عمومی بین ریاست جمهور، دفتر نخست وزیر و وزارتخانه ها.

### سنگاپور

\* مقررات صندوق مرکزی تأمین آتیه افراد خود اشتغال (۱۹۹۲) (G.N شماره S ۳۰۳/۱۹۹۲).

### اسلواکی

\* قانون شماره ۸۲/۲۰۰۵ در خصوص کار و اشتغال غیر قانونی.

### آفریقای جنوبی

\* قانون کمک های اجتماعی (شماره ۱۳ سال ۲۰۰۴).  
\* قانون شرایط اساسی اشتغال: تصمیم بخشی شماره ۷: بخش کارگر خانگی ( شماره R ۱۰۶۸)

### اسپانیا

\* قانون شماره ۱۳ مورخ ۲۶ دسامبر ۲۰۱۲ برای مبارزه با اشتغال بی قاعده و صندوق تأمین اجتماعی.  
\* دستور قانونی پادشاهی شماره ۵/۲۰۱۱ در زمینه صدور اقداماتی برای قانونمند سازی و نظارت بر اشتغال غیر قانونی و حمایت از بازسازی مسکن.  
\* قانون شماره ۲۰ مورخ ۱۱ جولای ۲۰۰۷ در مورد جایگاه کارگران خود اشتغال.

### سوئیس

\* قانون فدرال مورخ ۱۷ ژوئن ۲۰۰۵ در خصوص صدور اقداماتی برای مبارزه با کار اظهار نشده (LTN).  
\* دستور مورخ ۶ سپتامبر ۲۰۰۶ در خصوص صدور اقداماتی برای مبارزه با کار اظهار



نشده (OTN).

\* دستور مورخ ۲۰ اکتبر ۲۰۱۰ در خصوص ارجاع الگوی قرارداد کارگران خانگی (۸۶۹۵۶).

### تایلند

\* قانون حمایت از کارگران خانگی، شماره ۲۵۵۳.B.E (۲۰۱۰).

### توگو

\* دستور شماره PR/۰۲۴ مورخ ۱۵ فوریه ۲۰۰۸ برای تشکیل هیأت ساماندهی بخش غیر رسمی.

### ترکمنستان

\* قانون شماره ۱۹۹-IV مورخ ۲۱ می ۲۰۱۱ در خصوص موسسات تأمین مالی خرد و سرمایه گذاری های خرد.

### زامبیا

\* دستور حداقل دستمزدها و شرایط اشتغال کارگران خانگی سال ۲۰۱۰ (S.I). شماره ۳ سال ۲۰۱۱.

\* مجموعه توافقنامه ها و اسناد منطقه ای مربوط به اقتصاد غیر رسمی

### اتحادیه اروپا

\* دستورالعمل شماره EC/۵۲/۲۰۰۹ پارلمان اروپا و شورای مورخ ۱۸ ژوئن ۲۰۰۹ در خصوص حداقل استانداردهای تحریم و اقدامات علیه کارفرمایان اتباع غیر قانونی مقیم کشورهای ثالث.

\* قطعنامه پارلمان اروپا مورخ ۹ اکتبر ۲۰۰۸ در خصوص تشدید مبارزه با کار اظهار نشده (۲۰۳۵INI/۲۰۰۸)

\* قطعنامه شورا سال ۲۰۰۳ در خصوص تغییر کار اظهار نشده به اشتغال قاعده مند (۰۱/C۲۶۰/۲۰۰۳).

\* قطعنامه شورا و نمایندگان دولت های کشورهای عضو، نشست مورخ ۲۲ آوریل ۱۹۹۹ شورا در خصوص نظامنامه رفتار و اخلاق کارکنان برای همکاری بهتر بین





سازمان‌های ذی ربط کشورهای عضو در زمینه مبارزه با سهم و مزایای موقت تأمین اجتماعی کارهای شپادانه و اظهار نشده و در رابطه با اجیر کردن موقتی کارگران (۰۱/۱۲۵/۱۹۹۹).

#### فرانسه/هلند

\* موافقتنامه همکاری های اجرایی بین دولت جمهوری فرانسه و دولت پادشاهی هلند در خصوص مبارزه با اشتغال غیر قانونی و رعایت حقوق اجتماعی در مورد جریان فرامرزی کارگران و خدمات، منعقد در پاریس مورخ ۱۵ می ۲۰۰۷.

#### آلمان/بلغارستان

موافقتنامه مورخ ۱۲ نوامبر ۲۰۰۸ بین جمهوری فدرال آلمان و جمهوری بلغارستان در خصوص همکاری برای مبارزه با سوء استفاده های مرزی از مزایا و سهم تأمین اجتماعی ناشی از اشتغال اظهار نشده، و نیز کار موقت فرا مرزی.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی