

الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم

واقع أسواق العمل و أدوار
النقابات في المنطقة العربية



الاتحاد العربي للنقابات
ARAB TRADE UNION CONFEDERATION

الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم

واقع أسواق العمل و أدوار النقابات في المنطقة العربية

حقوق الطبع محفوظة للاتحاد العربي للنقابات
طبعة 2023

د. محمد طارق

أستاذ القانون الاجتماعي كلية الحقوق المحمدية

جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء - المغرب

فهرس

5	.....	تقديم
6	.....	الفصل الاول
6	.....	الاقتصاد غير المنظم: المفهوم – الخصائص - التكلفة
7	.....	أولاً: الاقتصاد غير المنظم: نقاش حول المصطلح والتعريف
8	.....	ثانياً: خصائص الاقتصاد غير المنظم
9	.....	ثالثاً: سمات العمالة في الاقتصاد غير المنظم
9	.....	رابعاً: التكلفة الاجتماعية والاقتصادية للسمة غير المنظمة
12	.....	الفصل الثاني:
12	.....	الاقتصاد غير المنظم في العالم والمنطقة العربية
13	.....	أولاً: خصائص وتحديات أسواق العمل في المنطقة العربية
18	.....	ثانياً: نطاق الاقتصاد غير المنظم: الاتجاهات العالمية والإقليمية
19	.....	ثالثاً: نطاق الاقتصاد غير المنظم في المنطقة العربية
23	.....	الفصل الثالث:
23	.....	تداعيات جائحة كوفيد-19 على أسواق العمل العربية وسياسات وبرامج التعافي
24	.....	أولاً: تداعيات جائحة كوفيد-19 على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في العالم
26	.....	ثانياً: الاقتصاد غير المنظم في المنطقة العربية بعد جائحة كوفيد-19
33	.....	ثالثاً: سياسات وبرامج التعافي الاقتصادي من جائحة كوفيد-19 في المنطقة العربية
35	.....	الفصل الرابع:
35	.....	استعراض بعض تجارب الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم
36	.....	أولاً: نهج منظمة العمل الدولية للانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم
37	.....	ثانياً: منهج منظمة العمل العربية في الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم
37	.....	ثالثاً: عناصر السياسات القطرية في الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم
41	.....	رابعاً: الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم تجارب بعد جائحة كوفيد-19
42	.....	الفصل الخامس:
42	.....	دور أطراف الإنتاج الثلاثة في ضمان فعالية الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم..
43	.....	أولاً: مسؤولية الحكومات في ضمان الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم
43	.....	ثانياً: منظمات أصحاب العمل كشريك في ضمان الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم
44	.....	ثالثاً: دور نقابات العمال في تشجيع المشاركة النشيطة لإضفاء السمة المنظمة

تقديم

تسببت جائحة كوفيد-19 في إنكماش إقتصادي قدر بخمسة في المئة على مستوى المنطقة العربية، وشمل الدول النفطية وغير النفطية على حد السواء، نتيجة إختلالات ماكرواقتصادية مرتبطة أساسا بقاعدة العرض والطلب.

إلا أنه سرعان ما شهدت الإقتصادات العربية تعافيا من تداعيات الجائحة مع حلول سنة 2021، التي عرفت إصلاحات هيكلية مهمة ذات طابع إقتصادي ومالي، حفزها تعافي الطلب الخارجي الذي تزامن مع انتعاش أسواق النفط العالمية من جهة وتطوير إجراءات بديلة للدخل تعزز الثقة في الاستثمار والاستدامة المالية من جهة ثانية، كل ذلك ليس بمعزل عن إستمرار عمليات التطعيم إقليميا وعالميا.

وقد واجهت سياسات التعافي التي أطلقتها الدول في المنطقة العربية ظاهرة الاقتصاد غير المنظم والذي ظل منذ عقود طويلة أشبه بجدار صد اجتماعي يحمي نموذجاً تنموياً يخدم نخبة صغيرة، فالقطاع غير المنظم في المنطقة العربية ليس نتاجاً من نتائج الجائحة، وليس من بقايا الدولة الحديثة ولا مجرد انتهاكات جنائية لحقوق العمال، بل هو أحد السمات الجوهرية

المؤطر رقم 1: مستويات النمو الاقتصادي العالمي سنة 2021

شهد الاقتصاد العالمي خلال النصف الثاني من عام 2020 بداية التعافي من تداعيات جائحة كوفيد-19، حيث رفعت المؤسسات الدولية تقديراتها لمستويات النمو الاقتصادي المتوقعة خلال عام 2021 إلى حد ما بين 4.5 إلى 6%.

لنموذج التنمية الاقتصادية المتبع، حيث يوفر فرص عمل لملايين العاطلين في ظل انسحاب الدولة وتعثّر نمو القطاع الخاص.

كما أن الملاحظات الأولية تؤكد أن جائحة كوفيد-19 كثفت من مظاهر الهشاشة الاقتصادية والاجتماعية وأبرزت ضعف ومحدودية النماذج التنموية، وهو ما تزكّيه الاحصائيات والأرقام الرسمية فظاهرة الاقتصاد غير المنظم ازداد انتشارها في البلدان النامية وبلدان المنطقة العربية بشكل كبير يدعو الى تدارك خطورة الوضع، إذ تتراوح نسبها ما بين 40% الى 60% من الناتج الداخلي الخام خاصة بعد جائحة كوفيد 19، أي أن أكثر من نصف القوى العاملة في المنطقة العربية تعمل في الاقتصاد غير المنظم، غالبا دون عقود أو نقابات أو برامج تأمين اجتماعي، حيث إن تقاطع التهميش الاقتصادي والتأخر التنموي والتعسف القانوني جعل من عمال وعاملات المنطقة غير المنظمين رمزا بالغا على ضعف مستويات العدالة الاجتماعية.

رغم أن الاقتصاد غير المنظم يشمل وقائع مختلفة وكثيرة، إلا أن هناك توافق عالمي على أن التنمية الشاملة غير ممكنة ما لم يتم توسيع نطاق الحقوق والفرص لتشمل العمال في الاقتصاد غير المنظم، حيث أن استمرار اتساع الاقتصاد غير المنظم لا يتفق مع إحراز تقدم جوهري في تحقيق العمل اللائق ويقوض قدرة المنشآت على أن تصبح أكثر إنتاجية، مما يعني أن سياسات التعافي في المنطقة العربية يجب أن تضع ضمن قائمة أولوياتها خلال السنوات القادمة ضمان الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، كخطوة أساسية لتحقيق التنمية الشاملة وتوفير العمل اللائق للجميع، كبديل تنموي أكثر شمولاً.

الفصل الاول

الاقتصاد غير المنظم: المفهوم – الخصائص – التكلفة

ينتشر الاقتصاد غير المنظم في سياق يسوده ارتفاع البطالة والبطالة الجزئية والفقر وانعدام المساواة بين الجنسين وهشاشة العمل، ويؤدي في ظل هذه الظروف دورًا يعتد به، لاسيما في توليد الدخل، بسبب سهولة دخوله نسبيًا وانخفاض متطلباته من التعليم والمهارات والتكنولوجيا ورأس المال، ولكن معظم الناس يدخلون الاقتصاد غير المنظم لا باختيارهم بل لضرورة البقاء على قيد الحياة وللحصول على الأنشطة الأساسية المولدة للدخل، حيث يتسم الاقتصاد غير المنظم بمواطن عجز حادة في العمل اللائق ويوجد تداخل كبير وإن لم يكن تامًا، بين العمل في القطاع غير المنظم والعيش في الفقر والاستضعاف.

بالرغم من عدم وجود توصيف أو تعريف دقيق أو مقبول عالميًا لمصطلح «الاقتصاد غير المنظم»، إلا أن هناك فهما واسعا بأن المصطلح يستوعب تنوعا كبيرا في العمال والمنشآت ومنظمي المشاريع ممن لهم خصائص يمكن تبيينها، فهم يعانون من عوائق ومشاكل محددة تختلف حدتها عبر السياقات الوطنية والريفية والحضرية¹.



أولاً:

الاقتصاد غير المنظم: نقاش حول المصطلح والتعريف

حيث يعرف الاقتصاد غير الرسمي في وثائق منظمة العمل الدولية بأنه « الاقتصاد غير المهيكل هو مجموعة من الأنشطة الاقتصادية المتنوعة والمشاريع التجارية والعمال غير النظاميين أو الذين لا يستفيدون من حماية الدولة ».

ويستشف من التعريف أن الاقتصاد غير المنظم يأخذ شكل مشاريع تجارية خاصة غير منظمة بصورة قانونية، وغير مسجلة وفقاً لأي شكل من الأشكال المحددة في التشريع الوطني»، كما تعتبر وثائق صندوق النقد الدولي، الاقتصاد غير الرسمي بأنه الاقتصاد الخفي أو الاقتصاد غير الرسمي أو الاقتصاد الموازي، وهو لا يشمل الأنشطة غير المشروعة فقط، بل يشمل أيضاً أشكال الدخل التي لا يبلغ عنها والمتأتية من إنتاج السلع والخدمات المشروعة، سواء من المعاملات النقدية أو المعاملات التي تتم بنظام المقايضة، ومن ثم فإن الاقتصاد غير المنظم يشمل جميع

حظي موضوع الاقتصاد غير المهيكل بأهمية كبيرة من طرف الباحثين في المجال، وهي ظاهرة مركبة ومتداخلة بين ماهو اقتصادي واجتماعي، تختلف تبعاً لذلك تسمياتها كالاقتصاد الموازي، الاقتصاد الباطني، قطاع غير رسمي، الاقتصاد الأسود والاقتصاد غير المنظم...

وأمام صعوبة وضع تعريف دقيق ومحدد لظاهرة الاقتصاد غير المهيكل وطنياً ودولياً، دفع مجموعة من المنظمات الدولية المختصة¹ لتسليط الضوء على الظاهرة في محاولة لسد هذا الفراغ، ويمكن الوقوف عند التعاريف المقدمة من قبل المنظمات الدولية المختصة من قبيل منظمة العمل الدولية.

المؤطر رقم 2: نماذج من تعاريف دولية للقطاع غير المنظم

نماذج التعريفات للقطاع غير المنظم، في تجارب بعض البلدان، منها:

☐ تركيا 1992: المشتغلون في وحدة اقتصادية غير مسجلة لغرض الضرائب أو من يدفع قيمة مقطوعة كضرائب، على أن يكون عدد العمال أقل من خمسة، ويضم إليهم الخدمات المنزلية وعمال التنظيف؛

☐ البرازيل 1990: عمال في مؤسسة فيها خمسة عمال غاقل، يستثنى خدم المنازل والعمالون بأجر؛

☐ الجزائر 2000: العاملین لحسابهم الخاص أو في أسرهم او العاملين بقابل غير الجربشكل عام، يضاف إليهم العاملين بالوظائف التي لا يشنلها حصر المشتغلين لبعض الوقت؛

☐ بولندا 1997: التشغيل الذاتي دون أن يكون لذلك سجل صريبي، وكذلك العمل بدون عقود عمل وتأمينات اجتماعية ولا دفعون ضريبة شخصية على الدخل؛

☐ تايلندا 1994: عمال في منشأة فيها أقل من 11 عامل باستثناء عمال الحكومة والقطاع العام.

إن مختلف التعاريف المعتمدة على الصعيد الوطني (في الأقطار العربية) لا تغطي بكيفية شاملة جميع مظاهر منظومة الاقتصاد غير المهيكل بمفهومها واسع، كما تظل المعطيات ومصادر المعلومات حول هذا الاقتصاد قليلة جداً.

☐ منظمة العمل العربية: تقرير لورشة عمل بعنوان « دور النقابات في حماية حقوق العمال في إطار الاقتصاد غير المنظم، دمشق، سوريا 2006.



الأنشطة الاقتصادية التي تخضع للضريبة إذا ما أبلغت بها السلطات الضريبية.

وبالتالي فإن الاقتصاد غير الرسمي يشمل جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة، حيث أن العاملين في هذا القطاع يمارسون أنشطة غير مدرجة في القانون (يعملون خارج النطاق الرسمي للقانون)،

أو لا يتم تطبيق القانون عليهم بشكل عملي، أو أنهم لا يستطيعون الالتزام بالقانون لأنه غير ملائم ويفرض عليهم تكاليف باهظة.

ثانياً:

خصائص الاقتصاد غير المنظم

إن معظم الدراسات توثق زيادة سريعة في العمل غير المهيكل في المنطقة العربية، منذ بداية الثمانينيات من القرن الماضي، وترجع هذه الزيادة إلى العديد من الأسباب، منها: (1) زيادة سريعة في نمو قوة العمل، (2) تسارع التحضر، (3) انكماش القطاع العام في التوظيف و (4) القيود المؤسسية لإنشاء أعمال جديدة، حيث يمكن أن تساهم العديد من العوامل في تحفيز تنامي الأنشطة غير المنظمة⁴، من قبيل أنه كلما زادت أسعار الضرائب كلما إعتبرها الأفراد عبئاً عليهم، وما يشجع على التهرب منها، أن الاقتصاد الذي تضبط لوائحه يولد ضغوطاً داخله ويشجع محاولات الالتفاف على هذه اللوائح والقوانين، وفي حالات أخرى فإن منع القانون لممارسة بعض أوجه النشاط يدفع بالأفراد إلى ممارستها سرا، ناهيك عن عامل الفساد (لا أتفق مع كلمة فساد بل يمكن القول النظام) البيروقراطي: حيث أن ازدياد تعقيدات المساطر الإدارية أو غير المتعددة (أظن المقصود هو الموحدة) يؤدي إلى لجوء المتعاملين إلى الأبواب الخلفية.

وبالتالي يمكن تحديد أهم خصائص الإقتصاد غير الرسمي⁵ في مايلي :

وبناء على مجموع التعاريف المختلفة والمؤسسية للاقتصاد غير المنظم، يمكن الخروج بالعديد من المؤشرات التي يمكن استخدامها في توصيف القطاع غير المنظم³، منها:

- غياب التسجيل في السجلات الضريبية؛
- عدد العاملين في التشغيل الذاتي وليس لديهم سجل ضريبي؛
- عدد العاملين بدون عقود عمل؛
- عدد العاملين غير المؤمنين صحياً؛
- عدد العاملين غير المشتركين في الضمان الاجتماعي الوطني؛
- عدد العاملين في إنتاج سلع للاستهلاك الذاتي بشكل رئيسي؛
- عدد المنشآت العاملة بدون ترخيص؛
- المنشآت التي ليس لديها سجلات محاسبية (دفاتر حسابية)؛
- عدد المنشآت التي لديها رأس مال صغير.

1 الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم، التقرير الخامس، المقدم لمؤتمر العمل الدولي في الدورة 103 سنة 2014.
2 فريدريك شنابير، دومينيك إنستي، الإختباء وراء الظلال « نمو الاقتصاد الخفي»، سلسلة قضايا اقتصادية، العدد 31، مارس 2002، صندوق النقد الدولي، واشنطن، ص 02.
3 فحسب المكتب الدولي للعمل يشير الاقتصاد غير المنظم الى «جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها عاملون أو وحدات اقتصادية، الذين لا تشملهم - في القانون أو في الممارسة - المقننات النظامية كليا أو على نحو كاف»، حسب المؤتمر الدولي للشغل لسنة 2002 ويستثنى هذا التعريف الأنشطة غير المشروعة، ويشمل الاقتصاد غير المنظم مكونين أساسيين الاقتصاد غير المنظم والشغل غير المنظم.
4. Économie informelle et travail décent: guide de ressources sur les politiques- chapitre 2, BIT, 2013-

بعض الأنشطة موارد رزق ودخول معقولة، فإن معظم الناس العاملين في الاقتصاد غير المنظم، يواجهون:

■ ظروف عمل غير ملائمة وغير آمنة ويعانون من مستويات عالية من الأمية ومستويات متدنية من المهارات ومن فرص التدريب غير الكافية؛

■ لديهم مداخيل أقل ثباتًا وأقل انتظامًا وأدنى مستوى مقارنة بالمداخيل في الاقتصاد المنظم؛

■ يعانون من ساعات عمل أطول ومن غياب المفاوضة الجماعية وحقوق التمثيل وغالبًا ما يكون وضعهم في الاستخدام غامضًا أو مستترًا؛

■ هم أكثر استضعافًا جسديًا وماليًا لأن العمل في الاقتصاد غير المنظم، إما مستبعد من خطط الضمان الاجتماعي والتشريعات المتعلقة بالسلامة والصحة والأمومة وغيرها من تشريعات حماية اليد العاملة وإما بعيد المنال فعليًا عنها.

إن النشاط غير المنظم هو قضية تتعلق أساسًا بالحكمة الرشيدة، وكثيرًا ما يرجع نمو الاقتصاد غير الرسمي إلى سياسات اقتصادية كلية وسياسات اجتماعية غير ملائمة أو غير فعالة أو أسوء توجيهها أو تنفيذها، وهي سياسات كثيرًا ما توضع دون تشاور ثلاثي، ناهيك عن نقص الأطر القانونية والمؤسسية المناسبة، والافتقار إلى الإدارة السديدة للتنفيذ السليم والفعال للسياسات والقوانين، وضعف منسوب الثقة في المؤسسات والإجراءات الإدارية، والسياسات الاقتصادية الكلية، بما فيها سياسات التكيف الهيكلي وإعادة الهيكلة الاقتصادية والخصخصة، حيثما لم تكن مركزة على العمالة بشكل كاف، أدت إلى الحد من الوظائف أو أخفقت في إستحداث أعداد كافية من الوظائف الجديدة في الاقتصاد الرسمي.

رابعاً:

**التكلفة الاجتماعية والاقتصادية
للسمة غير المنظمة**

إن خصائص الاقتصاد غير المنظم، بحكم طبيعته، سلبية إلى حد كبير، فهو يستطيع أن يوقع الأفراد

■ خصائص مرتبطة أساساً بالجانب التكنولوجي والهيكل للوحدات الصناعية التي يعوزها الرأسمالي لمواجهة التحديات الاقتصادية والإنتاجية حيث أنها عملياً تعمل برأسمال صغير جداً لإيوئها لمواجهة التحديات الاقتصادية والمالية.

■ خصائص مرتبطة بالعامل البشري ذا الدخل الهزيل والغير المنظم الذي يؤثر على القدرة التنافسية والإنتاجية.

■ خصائص مرتبطة بعدم التأطير النقابي والذي يدفع العمال إلى العمل خارج نطاق القانون كبديل للوضع الهش.

■ خصائص بنيوية مرتبطة بالدولة أمام غياب تبادل المنافع بينها وبين القطاع الغير المهيكل، حيث توفر الأولى منشآت وبنيات تحتية من خلال انفاقها المالي في المقابل يستفيد الثاني من هذه المنافع بدون إلتزامات مقابلة كتنبهله من أداء الضرائب والرسوم والتأمينات وغيرها...

الثالث:

سمات العمالة في الاقتصاد غير المنظم

ينتشر الاقتصاد غير المنظم في سياق يسوده ارتفاع البطالة والبطالة الجزئية والفقر وانعدام المساواة بين الجنسين وهشاشة العمل، ويؤدي في ظل هذه الظروف دوراً يعتد به، لاسيما في توليد الدخل، بسبب سهولة دخوله نسبياً وانخفاض متطلباته من التعليم والمهارات والتكنولوجيا ورأس المال، حيث أن معظم الناس لا يدخلون الاقتصاد غير المنظم لا باختيارهم بل لضرورة البقاء على قيد الحياة وللحصول على الأنشطة الأساسية المولدة للدخل.

يتسم الاقتصاد غير الرسمي بمواطن عجز حادة في العمل اللائق وحصّة غير متناسبة من الفقراء العاملين، وقد أظهرت البحوث التجريبية المستفيضة أن العاملين في الاقتصاد غير المنظم يكونون أكثر تعرضاً للفقر مقارنة بالعاملين في الاقتصاد المنظم، حيث يوجد تداخل كبير وإن لم يكن تاماً، بين العمل في القطاع غير المنظم والعيش في الفقر والاستضعاف، وفي حين توفر

الحيز المالي المتاح لها ومن قدرتها على توسيع نطاق برامج الحماية الاجتماعية والنظم الأخرى الحيوية بالنسبة الى التنمية الوطنية، مثل البنية التحتية ونظم التعليم والصحة.

غالبا ما ترتبط السمة غير المنظمة أيضا مع الترتيبات المؤسسية الضعيفة وسوء هيكليات الإدارة السديدة، وبالتالي مع احتمال وجود ممارسات الفساد، بيد أن غياب القانون لا يعني غياب القواعد والجهات المنفذة لهذه القواعد، وغالبا ما تكون الوسائل الخاصة لفرض النظام في الاقتصاد غير المنظم مكلفة جدا بالنسبة الى المنشآت والعمال، وهي تستند أحيانا إلى التهديد بالعنف والفساد، وإذا كان من الممكن تخفيف تكاليف الانتقال الى السمة المنظمة، قد يتطوع العديد من مشاريع الأعمال للظهور ودفع الضرائب والامتثال لقوانين العمل والاستفادة من الأمن الذي قد يوفره الوصول الى الجهاز القضائي للملكية والعقود.

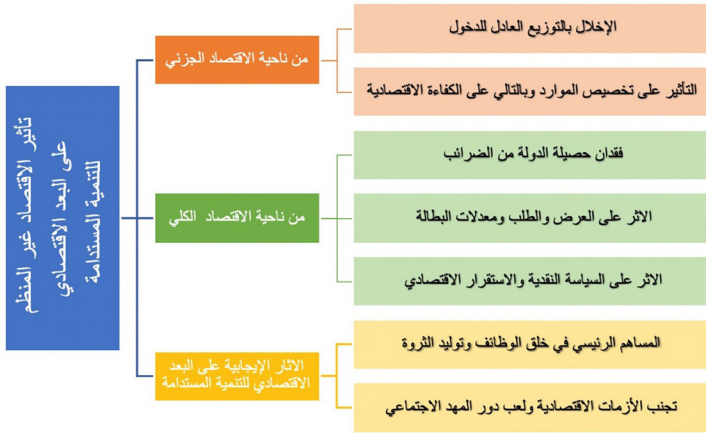
والمنشآت في دوامة من الإنتاجية المنخفضة والفقر، حيث يتسم العمال في الاقتصاد غير المنظم بدرجات مختلفة من التبعية والاستضعاف، فالنساء والشباب والمهاجرون والعمال الأكبر سنا معرضون بوجه خاص لأخطر جوانب العجز في العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم، كما انهم يتعرضون للعنف، بما فيه التحرش الجنسي، وسائر أشكال الاستغلال والإيذاء بما فيها الفساد والرشوة، كما أن العمال الأطفال والعمال سداذا لذين يوجدون في الاقتصاد غير المنظم.

المؤطر رقم 3: وضعية العمال في الاقتصاد غير المنظم

من منظور العمال غير المحميين تفوق الجوانب السلبية للعمل في الاقتصاد غير المنظم بأشواط جوانبه الإيجابية، فالعمال في الاقتصاد غير المنظم لا يعترف بهم ولا يتم تسجيلهم أو تنظيمهم أو حمايتهم في ظل تشريعات العمل والحماية الاجتماعية، وبالتالي لا يتمكنون من التمتع بحقوقهم الأساسية أو ممارستها أو الدفاع عنها، وبالنظر إلى عدم تنظيمهم في العادة، يكون تمثيلهم الجماعي إزاء أصحاب العمل أو السلطات العامة ضئيلا أو معدوما.

إن معظم الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم لا تتمتع بحقوق ملكية مأمونة، مما يحرمها من فرص الحصول على رأس المال والائتمان على السواء، وهي تعاني من صعوبة اللجوء الى النظام القانوني والقضائي من اجل إنفاذ العقود، وفرضها محدودة أو منعدمة في الوصول الى الهياكل الأساسية العامة والأسواق العامة، وقد تكبح السمة غير المنظمة الاستثمار في قطاعات أعمال اكبر حجما وتعيق التجارة، حيث أن المنشآت غير المسجلة وغير المنظمة كثيرا ما لا تسدد الضرائب ولا تدفع إعانات واستحقاقات العمال، وهي بذلك لا تحرم العمال من الحماية فحسب بل تتنافس مع المنشآت الأخرى على نحو غير شريف، والنقص في المدفوعات الضريبية والاشتراكات، الذي يكون أحيانا كبيرا جدا، يضع عبئا غير منصف على المنشآت المسجلة، بالإضافة إلى ذلك، عندما تعاني الحكومات من نقصان الإيرادات العامة، يؤدي ذلك الى الحد من





الشكل الرقم 1: تأثير الاقتصاد غير المنظم على البعد الاقتصادي للتنمية المستدامة

وبالتالي يمكن تحديد آثار ونتائج الاقتصاد غير المنظم على الاقتصادات الوطنية، من خلال زاويتين⁶ أثر إيجابي، يتمثل في كونه يساعد في حل أزمة البطالة وإيجاد فرص عمل للعاطلين عن العمل، ويساهم في تأمين الاكتفاء الذاتي في بعض المواد والاحتياجات، ويؤدي إلى زيادة دخول الأفراد وخاصة في ظل انخفاض مستويات الدخل، وإذا كان الاقتصاد غير الرسمي يساهم في حل أزمة البطالة من خلال إيجاد فرص عمل للقادمين إلى سوق العمل وبالتالي تحسين مستوى دخل الأفراد إلا أن له أثاراً سلبية وضارة بالبلاد أكبر من نفعها، ومن هذه الآثار، كونه يؤدي إلى تخفيض حصيلة الضرائب، مما يؤثر على سياسات الاستقرار الاقتصادي، وهو ما يرفع بالمحصلة من معدلات البطالة، ويؤثر على معدلات النمو الاقتصادي



الفصل الثاني:

الاقتصاد غير المنظم في العالم والمنطقة العربية

لقد فشلت الإصلاحات المؤيدة لإقتصاد السوق والتي تم اعتمادها في المنطقة العربية منذ الثمانينات في توليد فرص العمل اللائق والخدمات الاجتماعية ذات الجودة، كما عانت هذه الإصلاحات من أوجه قصور من حيث زيادة الأعباء الضريبية الناتجة من سوء الإدارة الاقتصادية وإسهامها في تباطؤ نمو الإنتاجية وتدني التنافسية ومحدودية الترويج للمساواة بين الجنسين.

كما افضت الاقتصاديات الريعية الى جانب تهميش القطاعات الانتاحية لمصلحة أنشطة المضاربة وتزايد مرونة أسواق العمل على المستويين المحلي والعالمي الى زيادة في الاستخدام النظامي في مختلف انحاء العالم، بما فيها في الدول العربية، وبالرغم من أن تنامي حجم الاقتصاد غير المنظم قد سمح للحكومات بتنفس الصعداء على المدى القصير من خلال استيعاب الكثير من الباحثين عن عمل وتأمين دخل لهم، مقابل ذلك فشلت السياسات والاطر القانونية القائمة في اعتماد الاحكام الضرورية لحماية حقوق العمال، وتحديد الحد الأدنى للأجور وتعزيز شروط وظروف العمل اللائق للجميع.



أولاً:

خصائص وتحديات أسواق العمل في المنطقة العربية

■ طبيعة التوزيع القطاعي للعمالة: انعكاساً لطبيعة هياكل الإنتاج، حيث تتركز معظم العمالة في الأنشطة المتعلقة بالقطاعين الأول والثالث (الزراعة والمناجم من جهة، والخدمات من جهة أخرى)، فإن إزالة تشوهات النظام الإنتاجي المقدمة الطبيعية لإزالة التشوهات في سوق العمل؛

■ العلاقات التوزيعية بين نصيب عنصر العمل من الدخل القومي (مخصص الأجور) ونصيب عوائد حقوق التملك، حيث تستأثر (حقوق التملك) بالشرط الأكبر من الدخل الوطني بشكل عام، مقابل نصيب محدود نسبياً للأجور، وهذا هو الواقع أيضاً على المستوى العالمي ككل، نتيجة تضائل أجور العاملين غير المهرة، ومتوسطة المهارة، في ظل الثورة التكنولوجية الراهنة.

■ توسع « القطاع غير المنظم » واستثارة بشرط كبير نسبياً من سوق العمل، والذي يصل إلى حدود أن يكون أكبر مشغل للعمالة في بعض الدول العربية، حيث يهيمن على نحو 60 % من العمالة، حسب بعض التقديرات.

تشهد أسواق العمل في الدول العربية ارتفاعاً متواصلاً للقوى العاملة وطالبي الشغل نتيجة النمو السكاني الذي يعتبر من بين أعلى المعدلات في العالم إضافة إلى تزايد معدلات المشاركة في سوق العمل خاصة لدى النساء، ويقدر عدد العاملين في الأسواق العربية خلال سنة 2019 بنحو 124.4 مليون عامل ما يعادل 29% من عدد السكان في المنطقة العربية الإمارات العربية المتحدة⁸.

تتمثل أهم خصائص أسواق العمل العربية⁷، في تعدد أنظمة وقوانين العمل منها ما يخص العاملين المدنيين في الدولة (قطاع الوظيفة العمومية)، ومنها ما يهتم بتنظيم علاقات العمل في قطاع الأعمال العام والشركاته القابضة وفرعها (قانون العمل في القطاع الخاص)، بالإضافة الى قوانين خاصة بتنظيم العمل في الجمعيات الأهلية و التعاونيات، وهو اختلاف ينتج عنه تفاوتات وتباينات في المستويات الأجرية، والتي لا تتوقف على تباين الأنظمة التشريعية الحاكمة للأجور فقط، ولكن أيضاً على اختلاف نوعية النشاط الاقتصادي، من بين أنشطة الإنتاج السلعي، وأنشطة الخدمات، والقطاع الفلاحي، وفي داخل كل منها، مما ينتج عنه اختلال في العلاقة بين الأجور والأسعار والإنتاجية، وضعف إعمال شروط العمل اللائق، وخاصة منظومة الحماية الاجتماعية، والخدمات العمالية الضرورية، ومن حيث ظروف العمل في القطاعات الإنتاجية ومختلف الأنشطة الاقتصادية، بالإضافة الى ضعف الإطار القانوني والمؤسسي للعلاقة بين أطراف الإنتاج (الحكومة وأصحاب الأعمال ومنظمات العمال).

وينتج عن هذه الخصائص المتعلقة بأداء أسواق العمل العربية ثلاثة نتائج أساسية:



المؤطر رقم 4: خصائص أسواق العمل في الدول موضوع الدراسة

لبنان:

تشير التقديرات إلى أن تعداد سكانه يزيد عن 4.2 مليون نسمة بقليل، ولكن لم يجر أي إحصاء رسمي منذ عام 1932، ويستضيف لبنان حالياً أعداداً ضخمة من اللاجئين السوريين والفلسطينيين، وقد أسفر تدفق اللاجئين السوريين إلى البلاد منذ عام 2011 عن ارتفاع عرض اليد العاملة ارتفاعاً كبيراً، وآثاره الكبيرة على ديناميات سوق العمل مستمرة.

بلغ معدل المشاركة في القوى العاملة - هو نسبة السكان في سن العمل ممن ينشطون في سوق العمل سواء أكانوا يعملون أم لا - 39.7%، واحتمال مشاركة الرجل في القوة العاملة (62.1%) أكبر بكثير منه لدى المرأة (15.5%). وبوجه عام، سجل الفلسطينيون أدنى معدل للمشاركة في القوى العاملة، وأدنى نسبة استخدام من إجمالي السكان، وأعلى معدلات البطالة، في الوقت نفسه، كان معدل البطالة الإجمالي في العينة مرتفعاً، إذ بلغ 33%، ومعدل بطالة النساء (37.2%) أعلى قليلاً من معدل الرجال (32%).

الأردن:

ظل النمو الاقتصادي في الأردن راكداً على مدى العقد المنصرم، وعانى سوق العمل من ارتفاع مستويات البطالة، وخلال سنة 2020، بلغ معدل البطالة 23 في المائة و28.6 في المائة في صفوف النساء، و42.2 في المائة بين الشباب بعمر 20-24 سنة. كما عانى سوق العمل باستمرار من تدني مستويات المشاركة في القوة العاملة (بلغت في المتوسط 39.1 في المائة لتصل إلى 14.6 في المائة في صفوف النساء)، ومن تجزئة سوق العمل إلى حد كبير على صعيد النوع الاجتماعي وحالة الهجرة. وقد فاقمت الآثار الاجتماعية والاقتصادية لوباء كوفيد-19 خصائص سوق العمل الأردنية تلك.

الجزائر:

كشف التقارير الرسمية الصادر عن الديوان الجزائري الحكومي للإحصاء سنة 2018، أن 63% من العمال الجزائريين يعملون في القطاع الخاص، وأن ما يمثل قرابة 7 ملايين عامل، بينما يشغل القطاع الحكومي حوالي 4.09 ملايين عامل، أي 37%، حيث بلغ عدد العمال الجزائريين بالقطاعات العام والخاص بلغ 11.048 مليون عامل.

ويتألف إجمالي العمال من 9.073 مليون رجل أي 82.1% و1.975 مليون امرأة أي 17.9%، وتشير بيانات الديوان إلى أن ما يقارب من سبعة من أصل عشرة عمال هم أجراء 69.6%، وهذه النسبة هي أعلى في الوسط النسائي، حيث تقدر بـ 75.3%.

وفيما يتعلق بتوزيع السكان المشتغلين حسب قطاع النشاط، فتظهر نفس البيانات أن المجالات الأكثر تشغيلاً في الجزائر هي قطاع البناء بـ 1.9 مليون عامل أي ما يعادل نسبة 17.2%، متبوعاً بالوظائف الحكومية باستثناء قطاع الصحة بـ 1.73 مليون موظف والتجارة بـ 1.71 مليون والصحة والنشاط الاجتماعي بـ 1.56 مليون والصناعات التحويلية بـ 1.33 مليون والزراعة بـ 1.14 مليون والخدمات الأخرى بـ 819 ألف عامل.

وبلغت نسبة البطالة 11.1% في إبريل 2018، مقابل 11.7% في سبتمبر 2017، وبلغ عدد عاطلين عن العمل 1.378 مليون شخص مقابل 1.440 مليون شخص في سبتمبر 2017، و1.508 مليون شخص في إبريل 2017، وبلغت نسبة البطالة 9% عند الرجال و19.5% عند النساء.

تونس:

سجلت تونس خلال سنة 2020 تراجعاً أكثر حدة في معدل نموها الاقتصادي بالمقارنة مع معظم البلدان المماثلة في المنطقة، خاصة مع تباطؤ معدل النمو وتساعد مستويات المديونية، وانكمش معدل نمو إجمالي الناتج المحلي بنسبة 8.8% في عام 2020، وارتفعت البطالة من 15% قبل الجائحة إلى 17.8% بنهاية الربع الأول من 2021، وما زالت تؤثر بوجه خاص على النساء (24.9%) والشباب في الفئة العمرية 15-24 عاماً (40.8%).

الإناث، وعرفت الساكنة النشيطة، حسب إحصائيات رسمية، تزايداً مستمراً بمعدل 115 ألف نشيط جديد سنوياً، منذ سنة 2000 وإلى حدود 2014، منتقلة من 10 ملايين و213 ألف نشيط إلى 11 مليون و813 ألف نشيط. ويظل هذا التزايد أقل من تزايد الساكنة في سن النشاط، والتي تزايدت بـ383 ألف نسمة طوال الفترة نفسها، وهو ما ترجم بانخفاض لنسب النشاط من 53.1% سنة 2000 إلى حوالي 48% سنة 2014.



فلسطين:

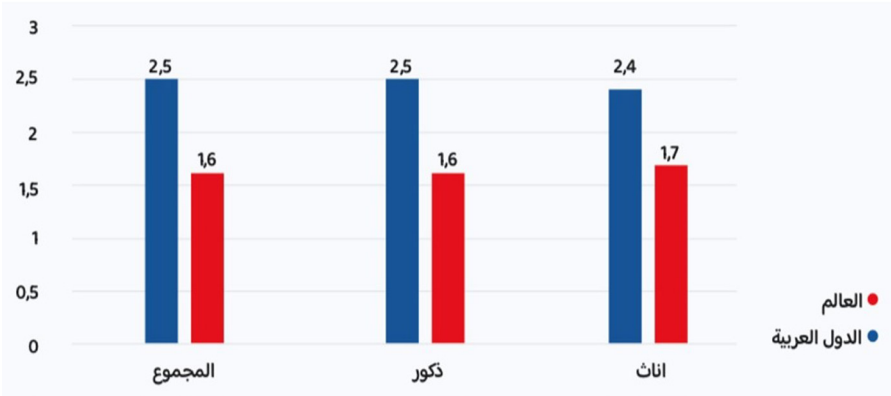
بلغ عدد سكان الضفة الغربية وقطاع غزة (ويشمل السكان الفلسطينيين في القدس) حتى منتصف العام 2015 حوالي 4 مليون و682 ألف نسمة، وبنسبة نمو بلغت 2.9 % للعام نفسه، شكلت نسبة السكان الذين هم في سن العمل (15 سنة فأكثر) 60.6% مقابل 39.4% خارج سن العمل (أقل من 15 سنة)، وتشير إحصاءات سوق العمل إلى توزيع السكان الذين يقعون ضمن سن العمل على فئتين: الفئة الأولى، وهي داخل القوى العاملة، بلغت مليوناً و299 ألف نسمة وبنسبة 45.8%، والفئة الثانية، وهي خارج القوى العاملة، بلغت مليوناً و537 ألف نسمة وبنسبة 54.2%. أما القوى العاملة فقد انقسمت إلى قسمين: عاملين (74.1% من مجمل القوى العاملة)، وعاطلين عن العمل وبنسبة 25.9%، والملفت هو النسبة المتدنية لمشاركة الإناث في القوى العاملة مقارنة مع الذكور، حيث بلغت 18.8% مقابل 71.7% على التوالي، يذكر أن نسبة مشاركة النساء شهدت تزايداً من 13 % في العام 2000 إلى 19 % في العام 2015، ولكن ما زالت هذه النسبة أقل من المطلوب، وإن اقتريت من معدلات مشاركة النساء في الدول العربية، وسجلت معدلات البطالة في فلسطين نسباً عالية بلغت 26% في 2015، بواقع 39.2% بين الإناث المشاركات في قوى العمل مقابل 22.5% للذكور.

المغرب:

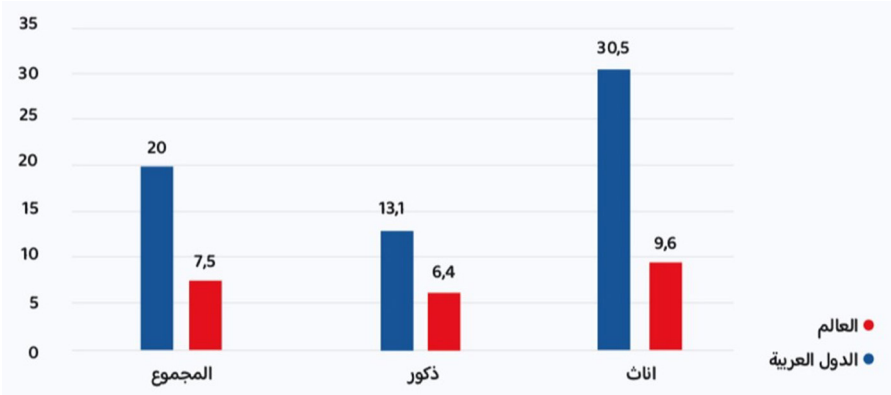
بلغ عدد السكان النشيطين وفق آخر إحصاء عام للسكان والسكنى (2014) 11 548 464 نسمة، مقابل

22 061 620 من غير النشيطين، وتبعاً لذلك تصل نسبة النشاط إلى 47.6% غالبيتهم من الذكور بنسبة 75.5%، مقابل 20.4% في صفوف

ويسجل على هذه أسواق العمل في المنطقة العربية ضعف قدرة النمو على خلق مواطن الشغل وتفشي البطالة، حيث تواجه أغلب الدول العربية جملة من التحديات تحول دون تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المرجوة جراء محدودية منوال التنمية وضعف الاستثمار المنتج والتأثيرات الهامة على نسب البطالة، كما أن خصوصيات السياق الجديد وخاصة تأزم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية نتيجة تفشي الجائحة وبروز أنماط جديدة من الفيروس وتباطؤ عمليات التلقيح وارتفاع منسوب عدم اليقين بشأن الآفاق المستقبلية من شأنها أن تسهم في بروز أنواع جديدة من البطالة وتفاقم الأوضاع الهشة⁹.



الشكل الرقم 2: نمو قوة العمل (معدل للفترة 2015 – 2019)
المصدر: دراسة the Future of Jobs Report 2020 – المنتدى الاقتصادي العالمي



الشكل الرقم 3: معدل البطالة لحاملي الشواهد العليا خلال سنة 2019
المصدر: دراسة the Future of Jobs Report 2020 – المنتدى الاقتصادي العالمي

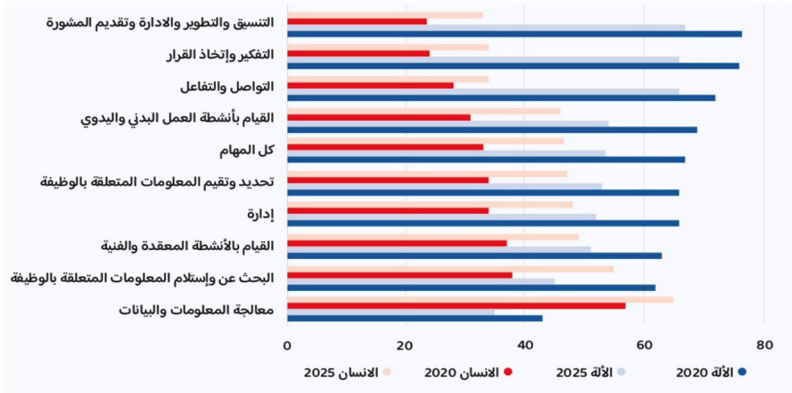
كما تواجه أسواق العمل العربية تحديات مرتبطة بالثورة الصناعية والتطور التكنولوجي، حيث شهد الاقتصاد العالمي وأسواق العمل تحولات كبرى بدفع من الثورة الصناعية الرابعة، من التحديات العميقة والمرتبطة أساساً بمهارات المستقبل ومرونة أسواق العمل بعلاقة مع تطور حجم ونوعية التوظيفات الجديدة واتساع الفجوة في المهارات واندثار بعض الوظائف وبروز مهن جديد⁴، ومن المنتظر أن يشمل الانتقال إلى استعمالات الأتمنة والروبوتات حوالي 85 مليون وظيفة في متم 2025، نتيجة تقاسم العمل بين الإنسان والآلة.

4 الاقتصاد غير المنظم (المفهوم – الخصائص – الإدماج)، وزارة العمل الفلسطينية، يناير 2015، ص 15.

5 مطهري كمال – بوللجة عبد الناصر، رهان الانتقال من الاقتصاد الغير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي» تجارب دولية ومحلية»، مجلة الجزائر للمالية العامة، العدد السادس، ديسمبر 2016، ص 68.

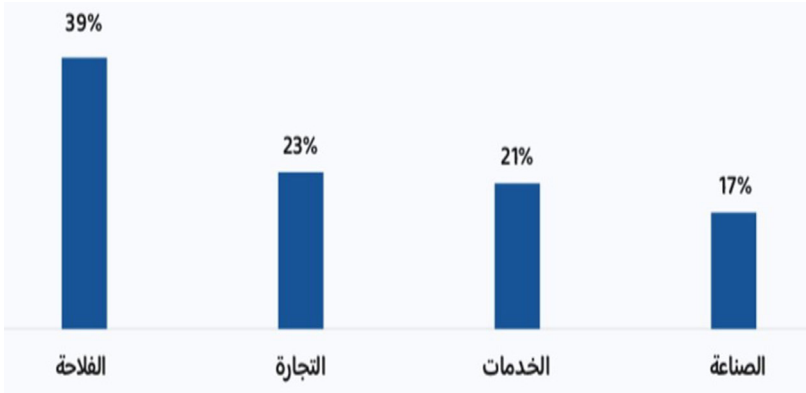
6 منظمة العمل الدولية، ورشة عمل سنة 2006.

7 مطهري كمال – بوللجة عبد الناصر، رهان الانتقال من الاقتصاد الغير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي» تجارب دولية ومحلية»، مجلة الجزائر للمالية العامة، العدد السادس، ديسمبر 2016، ص 71.



الشكل الرقم 4: تطور حصة المهام في العمل بين الإنسان والآلة بين سنتي 2020 و2025
المصدر: دراسة the Future of Jobs Report 2020 – المنتدى الاقتصادي العالمي

وتعرف أسواق العمل بالمنطقة العربية تنامي ظاهرة العمل غير المنظم و بروز أشكال جديدة للتوظيف، وهو ما يفسر أساساً بارتفاع نسب البطالة وهشاشة سوق العمل وتوسع رقعة الفقر واشتداد حدة التفاوت وعدم المساواة، وتتمثل أهم سمات العمل في القطاع غير المهيكل بالنسبة ليد العاملة غير المختصة في ارتفاع ساعات العمل وغياب التمثيلية النقابية إضافة إلى عدم توفر التغطية الاجتماعية وعدم احترام اللوائح المهنية المتعلقة بالسلامة والصحة وغيرها من التشريعات المتعلقة بحماية اليد العاملة، هذا إلى جانب تطور ظاهرة العمل المستقل الذي أصبح ملاذاً للكفاءات التي تسعى إلى إيجاد فرص عمل بمميزات أفضل ودون الالتزام بوظيفة ثابتة على المدى الطويل¹¹.



الشكل الرقم 5: حجم القطاع غير الرسمي في النسيج الاقتصادي بدول المنطقة العربية
المصدر: صندوق النقد الدولي

8 دراسة تأثير أزمة كورونا (كوفيد 19- على قضايا التشغيل وأسواق العمل العربية، دراسة صادرة عن منظمة العمل العربية سنة 2020، ص 13

9 مجدي حسن، تغيرات سوق العمل خلال فترة ما بعد الجائحة وأشكال العمل الجديدة في الدول العربية، جويلية 2021، ص 6 وما بعدها.

10 منظمة العمل الدولية، تقييم ظروف العمل غير المنظم والأوضاع الهشة للفئات المهمشة في لبنان: مسح للبنانيين واللجائن السوريين والفلسطينيين، تقرير في، حزيران / يونيو 2021

وشمال أفريقيا، فقد شكلت كثرة الأعباء التنظيمية والضريبية وضعف المؤسسات أهم العوامل الدافعة لانتشار أنشطة الاقتصاد غير الرسمي.

كما تمثل العمالة غير المنظمة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ حوالي 60% من العمالة غير الزراعية، أي أعلى من نسبتها في أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية، وتتراوح بين حوالي 20% في اليابان وأكثر من 80% في ميانمار وكمبوديا، ويتسم هذا النوع من العمالة بخصائص شديدة الاختلاف من حيث الحالة الوظيفية، والدخل، وقطاع النشاط، فممنهم من يعمل بأجر في مؤسسات القطاعين المنظم وغير منظم دون حماية اجتماعية أو أي ترتيبات تأمينية رسمية أخرى، ومنهم العاملون لحسابهم الخاص، كالباعة الجائلين ومن يساهمون معهم من أفراد الأسرة، وكذلك العاملون بأجر يومي.

المؤطر رقم 5: أسباب ارتفاع الاقتصاد غير المنظم

إن ارتفاع مستويات أنشطة الاقتصاد غير الرسمي بوجه عام يعني ضعف نواتج عملية التنمية، إذ تعاني البلدان التي لديها اقتصادات غير منظم كبيرة من انخفاض نصيب الفرد من الدخل وارتفاع مستويات الفقر، وزيادة التفاوت في الدخل، وتأخر الأسواق المالية، وضعف الاستثمارات، وهي بلدان أبعد ما تكون عن تحقيق أهداف التنمية المستدامة.



بالرغم من أهمية الجهود المبذولة من قبل الدول العربية على مدى عقود لتطوير المناهج التعليمية إلا أن المؤشرات المتعلقة بجودة التعليم والتكوين ومستوى المخرجات التعليمية ومدى ملاءمتها لمتطلبات سوق الشغل تبقى ضعيفة ودون المطلوب، هذا إلى جانب محدودية سياسات التشغيل سواء النشطة أو غير النشطة وضعف التنسيق والدمج بينها، ولرفع التحديات المستقبلية في المجال الاجتماعي يتعين اعتماد مسارات جديدة لإصلاح منظومات التعليم لتوفر مقومات نمو ادماجي والتقليص من البطالة.¹²

ثانياً:

نطاق الاقتصاد غير المنظم: الاتجاهات العالمية والإقليمية

إن تحديد حجم الاقتصاد غير المنظم وتوثيق الاتجاهات في العمالة غير المنظمة ليس بالمهمة السهلة، خاصة أنه لم تتوصل الدراسات بعد إلى توافق في الآراء حول كيفية تعريف «السمة غير المنظمة»، غير أن هناك توافقاً على أن عالم العمل في مختلف أنحاء البلدان النامية يتسم بانتشار كبير للسمة غير المنظمة، سواء عرفت بأنها الافتقار إلى تسجيل الشركات أو قلة تغطية الضمان الاجتماعي أو غياب عقود الاستخدام.¹³

بناء على نتائج دراسة صادرة عن البنك الدولي¹⁴، يسجل تباين في حجم الاقتصاد غير المنظم في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية، تباين كبير بين المناطق والبلدان - كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، فهو أعلى ما يكون في أفريقيا جنوب الصحراء حيث بلغ 36%، وأدنى ما يكون في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث يبلغ 22%، وفي جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء، يعود انتشار أنشطة الاقتصاد غير الرسمي بدرجة كبيرة إلى انخفاض رأس المال البشري والقطاعات الزراعية الكبيرة، بينما في مناطق أوروبا وآسيا الوسطى، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، والشرق الأوسط

11 نتائج الإحصاء العام للسكان والسكنى، المملكة المغربية سنة 2014

12 شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، العمل غير المهيكل، 2017.

13 التقرير السنوي لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

حيث أن الاقتصاد غير المنظم يوظف أكثر من 70% من مجموع العاملين - أي نحو ثلث إجمالي الناتج المحلي تقريباً - في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية، ومن شأن ذلك أن يقلل من قدرة هذه البلدان على تعبئة الموارد الضريبية اللازمة لتعزيز الاقتصاد في وقت الأزمات، وتنفيذ سياسات اقتصادية كلية فاعلة، وبناء رأس المال البشري من أجل تحقيق التنمية على المدى الطويل، كما تشكل النساء والشباب الذين يفتقرون إلى المهارات غالبية العاملين بالاقتصاد غير الرسمي.

ثالثاً:

نطاق الاقتصاد غير المنظم في المنطقة العربية

يضم القطاع غير المنظم حوالي 64 في المائة من إجمالي العمالة العربية، ومن المتوقع أن يزداد العمل غير الرسمي نظراً لأن الحكومات تفتقر إلى كل من مزيج السياسات السليم للحد من العمل في القطاعات غير النظامية وإلى الأدوات المناسبة لقياس العمالة غير الرسمية وأثرها على الإنتاجية والفقر والنمو الاقتصادي الشامل، حيث يرتبط تنامي ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي بالدول العربية إلى الافتقار إلى الإدارة الاقتصادية والمؤسسية¹⁵، وكذلك عند غياب الحوافز التي تدفع إلى إضفاء الطابع النظامي للمؤسسات من قبيل المساواة في الوصول إلى المنافع العامة بين القطاعين النظامي وغير النظامي، وتتجلى هاته العوامل في بلدان عديدة في المنطقة، حيث ينجم العمل غير النظامي أساساً عن مزيج من ضعف الخدمات العامة، ونظام تنظيمي تقييدي، وقدرة الدولة الضعيفة على الرصد والتنفيذ، كما هو الحال في الجزائر ومصر والأردن ولبنان مثلاً، كما تغذي بعض الظروف السائدة في المنطقة العربية العمل غير الرسمي بشكل أكبر من ذلك، وهي تشمل التغيير الديمغرافي الذي يمثل تحدياً رئيساً لبلدان مثل مصر والأردن ولبنان ودولة فلسطين والجمهورية العربية السورية، بالإضافة إلى انتشار الصراعات وعدم الاستقرار السياسي، لا سيما في العراق وليبيا واليمن الذي يؤثر على الاستقرار السياسي في سبعة بلدان أخرى هي مصر والأردن ولبنان والمملكة العربية السعودية والسودان وتونس والامارات العربية المتحدة، كما أن انخفاض مستوى الاستقرار المالي والنقدي بسبب انخفاض أسعار النفط التي تؤثر على دول مجلس التعاون الخليجي، والنمو الاقتصادي المنخفض، ونمو البطالة في الدول غير المنتجة للنفط، ونتيجة لذلك، يلجأ عدد كبير من المواطنين العرب إلى القطاع غير النظامي لأنه الخيار الوحيد لكسب العيش، حيث يقدر أن نسبة العاملين غير النظاميين في الدول العربية تبلغ 54.7% (سنة 25 فاكثر) أي ما يعادل 27 مليون عامل، وتمثل نسبة الشباب في القطاع غير المنظم في البلدان العربية 71.2% تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 سنة وتبلغ نسبة الشابات 62.6% وهم مهددون بخطر فقدان وظائفهم وتكاد فرص العمل اللائق تكون منعدمة بالنسبة اليهم.



المؤطر رقم 6: الاقتصاد غير المنظم في الدول موضوع الدراسة

لبنان:

يُقدّر تقرير صدر عن منظمة العمل الدولية عام 2015 حجم العمل غير النظامي في لبنان بأنّه حوالي نصف مجمل النشاط الاقتصادي في البلاد، أي أنّه يساوي حجم التوظيف النظامي الخاضع للضبط والرقابة الحكومية، وبحسب تقديرات الإدارة المركزية للإحصاء، يعمل حوالي ثلاثة أرباع العاملين في القطاع غير النظامي لحسابهم الخاص، وليس ضمن أي مشروع منظم (ولو غير مسجل) بل يقومون بأعمال صغيرة ومتقطعة بمفردهم، كما يسجل تباينات لافتة في قطاعٍ مختلفة، حيث أنّ 92.4% من العاملين في قطاع الزراعة يعملون بشكل غير نظامي، وكذلك 80.7% من العاملين في قطاع الإنشاءات و71.7% من العاملين في المواصلات.

قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية ارتفاع العدد الإجمالي للموظفين والعاملين لحسابهم الخاص في الأردن من 1.660.255 فرد في سنة 2010 إلى 2.249.743 سنة 2019، بنسبة بلغت تقريبا 50 %، كما أنّ 15.2 % من العمالة في الأردن تعمل في الخدمة العامة ومؤسسات الدفاع والمؤسسات الملزمة بإشراك موظفيها بالضمان الاجتماعي، أما عن باقي القطاعات، فتجارة الجملة والتجزئة والصناعة والتعليم هم القطاعات الأعلى من حيث التوظيف، وبلغ عدد المؤمن عليهم في مؤسسة الصمان الاجتماعي سنة 2019 ما مجموعه

1.317.000 شخص، وهو ما يعني أن العمالة غير الرسمية في الاقتصاد الأردني تقدر بنحو 932.743 فرد، أي ما يعادل نحو 41.4 % من إجمالي العمالة.

الجزائر:

تُظهر الدراسة أن الفلاحة تصدرت سنة 2017 النشاطات الاقتصادية من ناحية نسبة العمال غير الرسميين إلى مجموع العاملين 84.4%، متبوعة بالبناء 77.8% والتجارة والفنادق والمطاعم 71.3% والصناعات التحويلية 63.6 % والنقل والاتصالات 49.9 %، وحسب المعطيات الإحصائية الجزائرية الصادرة في 2017، هناك أكثر من 6.2 مليون شخص غير منخرط في منظومة الضمان الاجتماعي مقابل 4.7 مليون شخص فقط يتمتعون بالتغطية، وهذا ما يعطي نسبة عدم انخراط تقارب 57 % من العاملين، وهم يشتغلون إذاً في الاقتصاد غير المهيكل.

تونس:

قدّرت منظمة العمل الدولية خلال سنة 2018، أن 53% من سكان تونس هم من العاملين في القطاع غير الرسمي، كما يقدر المركز التونسي للأبحاث والدراسات الاجتماعية وبنك التنمية الأفريقيّان نحو 43% من العاملين في القطاع الخاص التونسي (نحو 1.2 مليون شخص) كانوا يعملون في وظائف غير رسمية عام 2015، ينتشر العمل غير الرسمي بصورة خاصة بين الشباب التونسي: فقد تبين أن هناك أقل من شخص واحد من بين كل ثلاثة من العمال الشباب لديه عقد عمل رسمي مع إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية. علاوة على أن 15.3% فقط من الشباب في المناطق الريفية (الذين تتراوح أعمارهم ما بين 15 إلى 29 عاماً)، و38.8% من الشباب في المناطق الحضرية، يمتلكون عمل دائم مع التمتع بحماية اجتماعية كاملة وأمن وظيفي شامل.

وتظل مشاركة المرأة التونسية في سوق العمل منخفضة وتزيد معدلات البطالة بين النساء عن مثيلاتها بين الرجال. وإذا ما حدث وشاركت المرأة في الاقتصاد، فمن المرجح أن يقتصر تواجدها على القطاع غير الرسمي أو أن تقبع في أسفل سلسلة الأنشطة المضيفة للقيمة من خلال شغل وظائف خطيرة وضارة في قطاعات مثل الزراعة والغزل والنسيج، أو كلا الأمرين معاً. وفي حين تتمتع 70% من النساء في قطاع الزراعة بحماية وضمان اجتماعي، لا يتجاوز عدد النساء اللائي يندرجن في نظام الحماية الاجتماعية 93,500 امرأة مقابل 377 ألف رجل، ووفقاً للمعهد الوطني للإحصاء التونسي، فإن أجور النساء تقل عن أجور الرجال بنسبة تتراوح من 20% و30%. وتصل هذه النسبة إلى 40% في القطاع الخاص، ونحو 50% في قطاع الزراعة.



فلسطين:

ما يقرب من 69.6% من العمالة في فلسطين تعمل في القطاع غير المنظم سنة 2015، توزعت هذه النسبة حسب المنطقة بواقع: 71.6% في الضفة الغربية و59.5% في قطاع غزة، وباستثناء العاملين في أنشطة الزراعية، فإن 54.3% من إجمالي المشتغلين في فلسطين غير منظمين، توزعت هذه النسبة حسب المنطقة بواقع: 60.1% في الضفة الغربية و38.5% في قطاع غزة. كما توزعت ذات النسبة حسب الجنس بواقع: 55.8% بين الذكور و1.4646.1% بين الإناث.

توزعت العمالة غير المنظمة في فلسطين (بشكل متقارب إلى حد ما) على 5 مجموعات من الأنشطة الاقتصادية، الزراعة والصيد 20.7%، التعدين والمحاجر والصناعة التحويلية 15.7%، البناء والتشييد 2%، التجارة والمطاعم والفنادق 24.2%، الخدمات والفروع الأخرى 16.7%، والنقل والتخزين والاتصالات ب 4.7%.

المغرب:

يساهم القطاع غير المنظم حسب آخر بحث وطني (2013-2014) ب 36.30% من مناصب الشغل غير الفلاحية، بعد أن كان يساهم سنة 2007 بما يعادل 37.3% ويساهم هذا القطاع بنسبة 11.50% في الناتج الداخلي الخام للبلد، مقابل 11% فقط سنة 2007، أما بخصوص مساهمة القطاع غير المنظم في الناتج الداخلي الخام، فإن النسبة تقدر خلال العقود الأخيرة الماضية ب 40% بل إنها بلغت في نظر البعض 43% سنة 2015، كما أن الاقتصاد غير المنظم، بمعناه الواسع، يصل حجمه إلى نحو 30% من الناتج الداخلي الإجمالي حسب معطيات بنك المغرب لسنة 2018، وتذهب تقديرات المؤسسات الوطنية والدولية إلى أن نسبة تتراوح بين 60 و 80% من الساكنة النشيطة المشتغلة بالمغرب تزاوّل أنشطة تندرج ضمن الإقتصاد غير المنظم.

علاوة على ذلك فإن إطارا تنظيميا ضعيفا يحد من تنمية القطاع الخاص والنمو العام، ففي أعقاب الربيع العربي، تدهورت الجودة التنظيمية في بلدان عديدة مما أثر على قواعد المنافسة والاستثمارات، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر، والإعانات، والتنظيمات البيئية، والتجارة، والمناخ العام للأعمال التجارية، ويحد تدني جودة التعليم من قدرة الناس على التحول من الوظائف غير النظامية إلى الوظائف النظامية كما يحد من جودة الابتكارات في مجال البحث والتطوير.

المؤطر رقم 7: الاقتصاد غير المنظم في المنطقة العربية خارج القطاع الزراعي

حسب تقديرات منظمة العمل العربية و باستخدام منهجيات مختلفة، تتراوح العمالة غير النظامية في المنطقة العربية خارج القطاع الزراعي بين 54% و 56% :
يتراوح المعدل بين 5.35% في بلدان المغرب العربي؛
بلغ المعدل 4.37% في بلدان المشرق العربي؛
نسبة العمالة غير النظامية في الأقطار العربية غير الخليجية ب 2.76 % من قوة العمل.
لكنها لا تنتج إلا 53% من الناتج القومي الإجمالي بسبب حرمان هذه العمالة من القروض والائتمان والخدمات والمرافق والتكنولوجيا، فالإنتاجية منخفضة، وكذلك الأجور متدنية وأقل من نظرائهم في القطاع المنظم
منظمة العمل العربية « كوفيد وعالم العمل»/ الاسكوا « التقرير العربي للتنمية المستدامة 7102 – 0202

وتكشف البيانات أيضا أن الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في الدول العربية أقل منها في البلدان الأخرى ذات مستويات الدخل المماثلة، لذا تؤدي الحكومة غير الكافية في بعض بلدان المنطقة الى التهرب الضريبي، مما يزيد من الحافز للعمل في القطاع غير النظامي، وقد شهدت بعض البلدان، مثل قطر والإمارات العربية المتحدة، تحسنا في السنوات الماضية، كما أن للمنطقة العربية واحدة من أدنى نسب الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في جميع أنحاء العالم¹⁶، ومع ضوء أزمة كوفيد 19 وبما أن 89 في المائة من الأفراد العاملين في القطاع غير النظامي في المنطقة قد تأثروا بشكل كبير بتدابير الإغلاق، يصبح إضفاء الطابع النظامي مسألة أكثر إلحاحا¹⁷.



الفصل الثالث:

تداعيات جائحة كوفيد-19 على أسواق العمل العربية وسياسات وبرامج التعافي

تتميز اقتصادات دول المنطقة العربية. بانقسان حاد بين سوق العمل المنظم والاقتصاد غير المنظم غير المستقر، فالتوظيف الخاص الرسمي محدود ويمثل في المتوسط أقل من خمس التوظيف، وتصل العمالة غير المنظمة الى 81% في لبنان و63% في المغرب، وتمثل في المتوسط 74% من التوظيف في المنطقة، حيث يرتبط الطابع غير المنظم عموما بمحدودية تغطية الحماية الاجتماعية أو نقصها وبإيرادات منخفضة وغير مستقرة مما يجعل العمال غير المنظمين معرضين للخطر بشكل خاص في مواجهة الأزمات. في اقتصادات المنطقة العربية يتركز العمال غير المنظمين في وظائف منخفضة الإنتاجية تتطلب حضورا جسديا مع عدم وجود إمكانية للعمل عن بعد، وفي سياق أزمة فيروس كورونا فإن القيود وإجراءات الاحتواء تضع ضغطا أكبر على نشاط العمال غير المنظمين، حيث يواجه الكثير منهم معضلة بين الخضوع للتدابير الصحية والحفاظ على مصدر دخلهم الضروري لدفع ثمن المعيشة والنفقات الأساسية الأخرى.



أولاً:

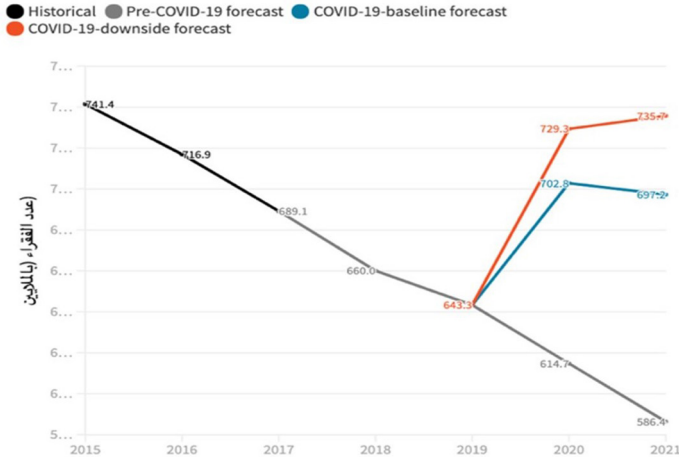
تداعيات جائحة كوفيد-19 على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في العالم

لقد ساهمت الأزمة الصحية لجائحة كوفيد-19 والأزمة الاقتصادية الناجمة عنها، في مفاصلة التفاوتات التي كانت موجودة من قبل وعمقت أشكال هشاشة السكان عبر العالم¹⁴، حيث أن كثيرا من الفقراء الجدد يشتغلون على الأرجح في قطاعات الخدمات غير المنظمة، والإنشاءات، والصناعات التحويلية - وهي القطاعات التي تأثر فيها النشاط الاقتصادي بشدة من جراء الإغلاقات العامة والقيود الأخرى على الحركة والانتقال.

المؤطر رقم 8: توقعات ارتفاع معدلات الفقر المدقع

بحسب توقعات البنك الدولي فسيقع 001 مليون شخص في الفقر المدقع، فبعد عقود من التقدم المطرد في الحد من أعداد الفقراء الذين يعيشون على أقل من 09.1 دولار للفرد في اليوم، حيث يتوقع أن تكون أكبر شريحة من «الفقراء الجدد» في جنوب آسيا، تليها مباشرة منطقة أفريقيا جنوب الصحراء. توقعات البنك الدولي يناير 1202

فلأشخاص الأكثر تضررا من أزمة كوفيد 19 هم في الغالب أولئك الذين يعانون أصلا من أشكال عميقة من الفوارق والتمييز بسبب النظام الاقتصادي المعولم أو بسبب تأخر الاقتصاديات الوطنية عن اللحاق بركب التنمية المنشودة.



الشكل رقم 6: تطور معدلات الفقر بسبب جائحة فيروس كورونا
المصدر: تقرير الفقر والرخاء المشترك 2020

14 تقرير منظمة الاسكوا سنة 2017.
15 منتدى الاقتصاديين العرب، العمل غير المهيكل في البلدان العربية الواقع والحقوق، أيلول 2017.
16 منظمة العمل الدولية، الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 103 سنة 2014.
17 البنك الدولي، دراسة بعنوان «الظلال القائمة للاقتصاد غير الرسمي: التحديات والسياسات»، ماي 2021.
18 Estrin, S. and M. Prevezer, 2011. The role of informal institutions in corporate governance: Brazil Russia, India, and China compared. Asia Pacific Journal of Management, vol. 28, No. 1, pp. 41-67

من 54 في المائة من إجمالي مناصب الشغل بسبب الجائحة¹⁹، ويزداد احتمال توظيفهم في القطاعات الأشد تضرراً بالإغلاقات العامة، مثل السياحة وتجارة التجزئة. علاوة على ذلك، يزداد احتمال توظيف النساء في البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل في وظائف يغلب عليها القطاع غير الرسمي، وهو ما يعني في الغالب افتقارهن إلى الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الأخرى، بما يعني تكريس الجائحة للفجوات بين الجنسين مما يؤدي إلى ضياع المكاسب التي حققتها النساء والفتيات على مدى عقود من حيث رأس مالهن البشري، وتمكينهن الاقتصادي، وقدرتهن على التعبير عن الرأي وتمثيلهن.

ومن الفئات الاجتماعية الأكثر تضرراً من الجائحة نجد الأطفال (رغم أن الفيروس لا يستهدف صحياً الأطفال بالدرجة الأولى)، إلا أن الأزمة تنعكس على حقوق الطفل، وحسب تقدير منظمة العمل الدولية، فإنه كلما ارتفع معدل الفقر بنقطة واحدة إلا وارتفع معه معدل تشغيل الأطفال بـ 0.7 (سبعة أعشار) النقطة، كما تضررت النساء من تداعيات الجائحة، حيث أضرت هذه الأخيرة بمصادر عيش النساء نتيجة تأثير هذا العبء الإضافي، الناجم عن التقسيم الذكوري للأدوار الاجتماعية، كما أن مناصب الشغل التي تشغلها النساء تعد أكثر تأثراً بتداعيات الأزمة بـ 1.8 مرة أكثر من الرجال، حيث فقدت النساء أكثر

المؤطر رقم 9: اعداد المنشآت الصغيرة والمتوسطة

تشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن عدد المنشآت الصغيرة والمتوسطة في جميع انحاء العالم يتراوح ما بين 024 – 015 ملايين منشأة، وفي الدول العربية يقدر عددها ما بين 91 – 32 مليون منشأة عاملة، تبلغ نسبة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي من 02 – 04% .

تشير التقديرات في العديد من البلدان النامية إلى أن 08% من الشباب يعملون في القطاع غير المنظم، ويتركزون في أعمال متدنية النوعية وقليلة الإنتاجية، مقابل دخل غير منظم وغير آمن، ولا يستفيدون من الضمان الاجتماعي.

توقعات منظمة العمل الدولية 0202



وهمت الآثار الاجتماعية للجائحة فئة الشباب حيث أن 60 في المائة من الطلبة تأثروا بإغلاق المدارس العليا والجامعات، وأصبح الشباب معرضون للبطالة بثلاثة أضعاف أكثر من البالغين، كما أن 77 في المائة من الشباب يشتغلون في القطاع غير المنظم وغالباً ما يعملون في ظروف شغل هشة وغير مستقرة²⁰، حيث بالمحصلة شكلت الجائحة أيضاً خطراً بالغاً يندرج تحت «الفجوات» الإنمائية الأخرى.

ثانياً:

الاقتصاد غير المنظم في المنطقة العربية بعد جائحة كوفيد-19

تسببت جائحة كوفيد 19 بآثار هائلة على الصحة العامة ونتج عنها صدمات غير مسبوقه في الاقتصادات والأنظمة الغذائية وأسواق العمل على الصعيد العالمي وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا/الدول العربية، مما هدد الدخل المادي والأمن الغذائي لملايين العمال، حيث كان من نتائج الجائحة انخفاض العرض وانكماش الإنتاجية، وذلك جراء عمليات الإغلاق وحظر السفر مما أدى إلى ضعف الإنتاجية بشكل مباشر، بطريقة تسببت في انخفاض الناتج الكلي وحجم التشغيل مما أدى إلى تسريح شرائح كبيرة من الفئات العاملة، وهو ما نتج عنه التقلص الكبير في حجم الطلب على اليد العاملة، حيث سادت حالة من الحذر والترقب للمستثمرين تمنعهم من ضخ الأموال في مشاريع أو استثمارات جديدة، وهو ما أثر بشكل مباشر على سلاسل الإنتاج والتوريد، حيث تلقى قطاع التصنيع في معظم دول العالم صدمة قوية.

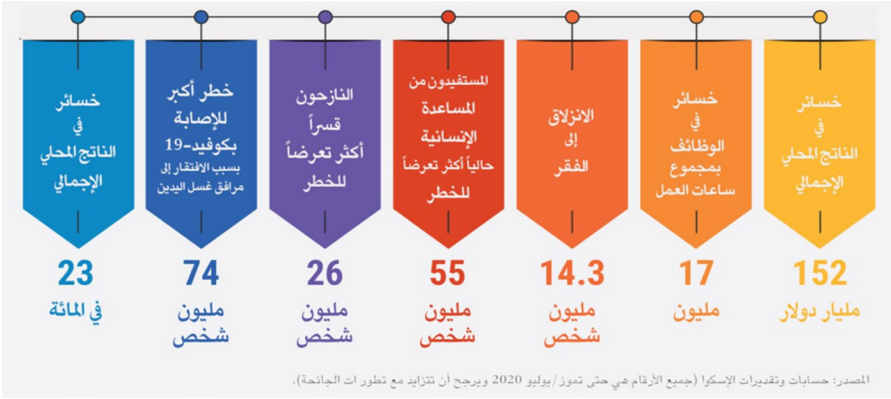
المؤثر رقم 10: آثار الركود الاقتصادي على سوق العمل

إن دخول سوق العمل خلال فترة الانكماش الاقتصادي يحمل عواقب سلبية مستمرة على مكاسب الأفراد وتوظيفهم ومعدل بطالة الشباب بشكل عام، فهي فترة ترتبط بزيادة في احتمالية البطالة المهنية للعاملين الأقل تعليماً والنساء، بالإضافة إلى ذلك، فإن فترات الركود تنقل أيضاً ندوباً إلى العمال المتعلمين تعليماً عالياً، حيث يميل أولئك الذين يتخرجون في فترة الركود إلى الانضمام إلى الشركات ذات الإنتاجية المنخفضة والبقاء فيها مما قد يتسبب في ظلم المهارات. الوقة الاقتصادية المقدمة للمؤتمر الثالث للاتحاد العربي للنقابات - الجزائر شتنبر 2202

وكشفت جائحة كوفيد-19 عن مكان الضعف وأشكال الهشاشة البنيوية في المنظومات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية لمجمل بلدان المنطقة العربية، وشكلت الأزمة الصحية عاملاً زاد من حدة الصعوبات التي تواجهها البلدان العربية، نتيجة التأخير الذي تمت مراكمته في تنزيل أورش رئيسية من قبيل تعميم الحماية الاجتماعية وتأهيل المنظومة الصحية، وإدماج القطاع غير المنظم، والنهوض بالاقتصاديات الوطنية²¹.



19 ريان فاخوري، اقتصاد الظل ملاذ للمحتاج و ارض خصبة للمحتكر، منشورات المفكرة القانونية، بتاريخ 6 ماي 2021.
20 عمالة غير المنضمة في الردن: الدروس المستفادة من جائحة كورونا المتحد، اصدارات منتدى الاستراتيجيات الاردني، 30 نيسان 2020.
21 مقارنة مدمجة للحد من حجم الاقتصاد غير المنظم بالمغرب، رأي صادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي، سنة 2021



الشكل الرقم 7: عناصر تأثير وباء كوفيد-19 على المنطقة العربية
المصدر: الآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد-19 في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي
الافاق والتحديات

بسبب جائحة كوفيد 19 فمن المرجح أن يدخل عدد إضافي من الأشخاص يبلغ 8.3 مليون شخص في المنطقة العربية دائرة الفقر، علاوة على التداعيات الهامة على الفئات الضعيفة وخاصة النساء والشباب والعاملين في القطاع غير المنظم والذين لا يتمتعون ببرامج الحماية والتغطية الاجتماعية، فالمنطقة العربية معرضة لخسارة 42 مليار دولار أمريكي من إجمالي الناتج المحلي، مما يترتب عنه تزايد في معدلات البطالة في المنطقة بنسبة 1.2 نقطة مئوية بسبب تفشي كوفيد-19 وهو ما يعني أن المنطقة قد تفقد حوالي 1.7 مليون وظيفة على الأقل في عام 2020²².

نمو الناتج		عجز الميزانية (نسبة من الناتج)		الدين العام (نسبة من الناتج)	
2020	2019	2020	2019	2020	2019
14	-3.7	-3.5	-10.2	68.6	84.0
1.2	-3.4	-2.5	-12.5	46.2	62.7
1.7	-4.0	-5.0	-7.3	98.5	11.2

الشكل الرقم 8: تطور أهم المؤشرات الاقتصادية
المصدر: الافاق الاقتصادية العالمية لصندوق النقد الدولي





يعتبر القطاع غير المنظم من القطاعات التي تأثرت بشدة جراء تفشي جائحة كوفيد 19، وبالرغم من اختلاف التقديرات حول هذا القطاع في المنطقة العربية، إلا أنه قد تضخم بنسبة كبيرة، فضلاً عن أنه يعمل دون الضوابط اللازمة أو حماية ضرورية، علماً أنه يستوعب أعداد كبيرة من القوى العاملة غير الرسمية، والتي أضحت تعاني كثيراً من تداعيات التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية لأزمة انتشار فيروس كوفيد-19.

المؤطر رقم 11: الاقتصاد غير المنظم بعد جائحة كوفيد في الدول موضوع الدراسة

لبنان:

تشير تقديرات حديثة (2021) لمنظمة العمل الدولية في المسح الخاص بالعمل غير المهيكل في لبنان أن نسبة العاملين في الاقتصاد غير المنظم – أي العمل الذي لا يخضع لتشريعات العمل الوطنية، أو لضريبة الدخل، أو الحماية الاجتماعية، أو الاستحقاقات مثل الإجازات مدفوعة الأجر – مرتفعة جداً وتبلغ 77.8% من مجموع العاملين، ونسبة السوريين والفلسطينيين العاملين في الاقتصاد غير المنظم مرتفعة للغاية، إذ تبلغ 95% و 93.9% على التوالي، وبالمقارنة، يعمل 64.3% من العمال اللبنانيين المنتمين لأسر ضعيفة في الاقتصاد غير المنظم.

وعلى مستوى ظروف عمل العاملين في الاقتصاد غير المنظم في لبنان، نجد أن نحو 54.7% يتقاضون أقل من 750 ألف ليرة لبنانية شهرياً، فيما يكسب العمال اللبنانيون أكثر نسبياً من نظرائهم السوريين والفلسطينيين. ولم يكن لدى 46.5% من العمال عقد عمل، وبالمقارنة مع 50% من العمال اللبنانيين، لا يسهم أكثر من 90% من العمال الفلسطينيين والسوريين في صناديق الضمان الاجتماعي. ولا يحصل معظم العمال اللاجئيين الفلسطينيين والسوريين المؤهلين (81% و 91.2% على التوالي) على إجازة سنوية مدفوعة الأجر، مقارنة بنسبة 51% من اللبنانيين.

والحصول على إجازة مرضية مدفوعة الأجر محدود أيضاً، إذ هناك 86.9% من السوريين لا يحق لهم الحصول عليها، مقابل 76% من الفلسطينيين و 47.6% من اللبنانيين. ونسبة اللبنانيات اللواتي يحصلن على إجازة أمومة مدفوعة الأجر (41.1%) أكبر منها لدى السوريات (8.1%) والفلسطينيات (8%).

خلص التقرير صادر عن منظمة العمل الدولية سنة 2021 إلى أن وباء كوفيد-19- المقترن بالأزمة الاقتصادية كان له آثار كبيرة على سوق العمل اللبناني، فقد أشار السواد الأعظم من العاملين لدى آخرين (71.4%) عن تراجع عدد ساعات عملهم، وعزا 63% منهم ذلك إلى الوضع الاقتصادي ووباء كوفيد-19-. وبالمثل، أفاد 89.1% من العاملين لحسابهم الخاص بتدني مستويات الدخل، وعزا 69.8% منهم ذلك إلى الآثار المركبة للوضع الاقتصادي وأزمة كوفيد-19- معاً.

الأردن:

أن جائحة كورونا أدت إلى تقليص فرص العمل المتاحة أمام الشباب بالأردن، الذين يشكلون حوالي خمس إجمالي السكان في سن العمل في الأردن، واعتباراً من نهاية عام 2021، أشارت الإحصاءات الرسمية إلى أن أكثر من نصف الشباب في البلاد عاطلون عن العمل، مع وجود نسبة أعلى بين العاملات الشابات، ولا يزال الانقسام اللافت للنظر بين الجنسين يميز سوق العمل الأردني، حيث تقل نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة بنحو 40 نقطة مئوية عن الذكور، مما يجعلها من بين أدنى المعدلات في العالم، ويُرجَّح أن تتضافر هذه العديد من الناتجة عن كوفيد 19 لتأثر على سوق العمل، ومن المتوقع أن:

تزداد العمالة الناقصة زيادة كبيرة لأن الإغلاق الاقتصادي والاجتماعي يفضي إلى تخفيض ساعات العمل والأجور؛

يزداد عدد العمال الفقراء زيادة كبيرة مع تدهور ظروف العمل وتراجع الدخل، وتؤثر تغييرات الوضع الوظيفي/وضع العمال تأثيراً مباشراً على دخلهم؛

كورونا (كوفيد-19-) بمعدل بطيء، حيث حقق نمواً بنسبة 3% في عام 2021، كما لظل معدل الفقر المدفع - المحسوب باستخدام خط الفقر الدولي البالغ 1.9 دولار للفرد في اليوم - دون 1% في تونس، ولكن التقديرات أشارت إلى أن معدل الفقر وفقاً للخط البالغ 3.2 دولارات للفرد في اليوم قد ارتفع من 2.9% إلى 3.7%. علاوة على ذلك، من المتوقع أيضاً أن ترتفع نسبة السكان "الذين يقفون على حافة" السقوط في براثن الفقر. وباستخدام خط فقر قدره 5.50 دولارات للفرد في اليوم، من المتوقع أن يرتفع عدد الفقراء والذين يقفون على حافة السقوط في براثن الفقر من 16.7% إلى 20.1% من إجمالي عدد سكان البلاد البالغ نحو 11.7 مليون نسمة، وهم فئة مرشحة للعمل في الاقتصاد غير المنظم.

فلسطين:

أن نسبة القوى العاملة في فلسطين للأفراد 15 سنة أكثر سنة 2020 قد بلغت 40.9%، تشكل نسبة مشاركة الذكور في القوى العاملة ما نسبته 65.1%، بينما بلغت نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة 16.1%، كما أن الأفراد خارج القوى العاملة بلغت 59.1%، وبلغ معدل البطالة 25.9%، حيث بلغ معدل البطالة بين الذكور 22.5%، أما بالنسبة للإناث فقد بلغ 40.1%.

المغرب:

أفاد البنك الإفريقي للتنمية ومنظمة العمل الدولية بأن تدابير التخفيف التي نفذها المغرب لمواجهة جائحة (كوفيد-19-)، من شأنها أن تمكن من الحفاظ على 71% من مناصب الشغل المهددة بشكل مباشر بسبب تداعيات الحجر الصحي، وحسب المندوبية السامية للتخطيط (تقرير 2020)، فإن الاقتصاد المغربي فقد 432 ألف منصب شغل في سنة 2020، تهم أساساً قطاع الفلاحة والغابات والصيد (273 ألف منصب شغل) والخدمات (107 ألف منصب شغل)، متبوعاً بالقطاع الصناعي بما في ذلك الصناعة التقليدية (37 ألف منصب شغل)، وقطاع البناء والأشغال العمومية (9.000 منصب شغل).

تتأثر بعض الشرائح السكانية أكثر من غيرها، ما يزيد من أوجه عدم المساواة، ويشمل ذلك النساء اللائي يُرجح أن يضطلعن بمسؤوليات الرعاية بفعل إغلاق المدارس ومرافق رعاية الأطفال، ما يعوق قدرتهن على العودة إلى العمل أو يواجهن عبئاً مزدوجاً من مسؤوليات الأسرة والعمل، إضافة إلى الشباب الداخلين إلى سوق العمل أملاً في الحصول على عمل والعمال المهاجرين وغيرهم من اللاجئين والنازحين الذين كانوا حتى قبل حدوث هذه الأزمة عرضة للتمييز والمعاملة المجحفة وظروف العمل والتشغيل السيئة مقارنة بنظرائهم الأردنيين.

الجزائر:

تأثير الجائحة كوفيد-19- كما أثرا لانهايار المتزامن في أسعار النفط على أبعاد مختلفة من النسيج الاقتصادي الجزائري، مما أضعف ثقة المستهلك، الشركات والإنفاق. على المستوى القطاعي، استمر التدهور الهيكلي لصناعة الهيدروكربونات، مع تراجع الصناعة بنسبة 4.9%، بينما ارتفع القطاع غير النفطي بنسبة متواضعة 2.4% بالقيمة الحقيقية، حيث يتوقع أن يسجل الاقتصاد الجزائري انكماشاً حقيقياً كبيراً في إجمالي الناتج المحلي في عام 2020 نتيجة للصدمات المزدوجة لتدابير، مما يعني ارتفاع في الاقتصاد غير المنظم.

حيث تعاني الجزائر تفاوتات متعددة المستويات، بما فيها تفاوتات جنسانية ومناطقية (بين المدن والأرياف) وتفاوتات في فئات الدخل، فعلى مدى العقد المنصرم، ثبت معدل البطالة الإجمالي للذكور عند نسبة 10% ونسبة البطالة للشباب الذكور عند 26%. أما لدى النساء، ولا سيما الشابات، استمرت البطالة بالازدياد، مما وسّع الفجوة الجنسانية، بات للجزائريات اللواتي يرغبن في الانخراط في سوق العمل فرصاً متضائلة أكثر فأكثر للعثور على عمل مقارنة بنظرائهن الذكور بعد جائحة كوفيد 19.

تونس:

يقدر صندوق النقد الدولي أن تونس ستشهد انخفاضا حادا في الاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة 82.3% سنة 2020، من 798 مليون دولار أمريكي إلى 141 مليون دولار أمريكي، حيث يسير تعافي الاقتصادي التونسي من جائحة فيروس



ومن المرجح أن يكون العاملون في القطاع غير المنظم من أسر فقيرة، وتزيد هذه الاحتمالية بمقدار الضعف مقارنة بالعاملين في القطاع المنظم، وبينما تستفيد بعض هذه الأسر الفقيرة من برامج التحويلات، تظل هناك مشكلة في نطاق التغطية ومدى كفاية المزايا المتاحة لمكافحة صدمة كوفيد-19.

ثالثاً:

سياسات وبرامج التعافي الاقتصادي من جائحة كوفيد-19 في المنطقة العربية

إن الاستجابات الداعمة للتعامل مع جائحة كوفيد-19 في المنطقة العربية، أخذت بعين الاعتبار حماية وصيانة صحة الجميع أولاً، وحماية الأنشطة الاقتصادية بكل ركائزها العامة والخاصة من السقوط والانهار، وتقديم يد العون والمؤازرة لجميع الفئات، وخاصة الفئات الأكثر تضرراً، والمهمشة والضعيفة، وذلك عبر سياسات وبرامج تضمنت في مجملها عدداً من الإجراءات المشتركة، قصد السعي نحو تحفيز الاقتصاد والتشغيل، ودعم المشروعات الاقتصادية والحفاظ على الوظائف والدخول، وحماية المواطنين والعاملين أثناء تأدية مهامهم الوظيفية.

المؤطر رقم 12: مقترحات منظمة العمل الدولية للتخفيف من تداعيات الجائحة

قدمت منظمة العمل الدولية مقترحات للتخفيف من تداعيات الجائحة تركز على:
تنشيط الاقتصاد من خلال اعتماد سياسة مالية نشطة وسياسة نقدية تيسيرية وتسهيل النفاذ إلى التمويل وتوفير الدعم المالي لعدد من القطاعات وخاصة الصحة؛
دعم الوظائف وتعميم الحماية الاجتماعية وإقرار التدابير اللازمة للمحافظة على مواطن الشغل وضبط تسهيلات مالية وضريبية لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة؛
حماية العاملين في مكان العمل من خلال تعزيز إجراءات الصحة والسلامة المهنية وتطوير الأطر التنظيمية والتنظيمية خاصة بعنوان العمل عن بعد؛
تعزيز الحوار الاجتماعي المنظم لتطوير وتقييم ومراجعة الحلول القائمة مع التركيز على تعزيز قدرة ومرونة منظمات أصحاب العمل والعمال والحكومات في فترة الأزمات.
منظمة العمل الدولية

عند تتبع وتحليل استجابة الدول العربية لجائحة كوفيد-19 في علاقة بالقطاع غير المنظم يمكن أن نميز بين نوعين من التدابير، تدابير فورية أثناء انتشار الجائحة لدعم العاملين في القطاع غير المهيكّل، وذلك من خلال:

- وضع وسائل توعوية وتوجيهية صحية لحساب القطاع والمهنة تستهدف على سبيل المثال البائعين المتجولين والعمال المنزليين، عمال النظافة والعمال الزراعيين، لتوفير معدات الحماية والوقاية للعمال غير النظاميين والوصول إليها بشكل مجاني؛
- إستهداف العمال والعاملات في القطاع غير المنظم بتقديم مساعدات عينية في شكل أغذية أو تحويلات نقدية شهرية لمدة 3 أشهر مستعينة بذلك بمنصات تحتوي على معلومات تتعلق بالعمال غير النظاميين أو تعتمد آليات الكترونية؛
- جمع البيانات عن الفئات المتضررة من الجائحة وتصنيفها حسب النوع الاجتماعي، مع الاستهداف الموجه للفئات الهشة، هذا الى جانب توظيف الموجود من نظم وقواعد بيانات تشتمل على معلومات عن العاملات والعمال؛
- تعزيز برامج الحماية الاجتماعية الوطنية القائمة وتطويرها وتكييف الأساليب المستخدمة لتحديد الفئات المستهدفة من السكان وضمان الدخل لها.

كما نجد بالمقابل تدابير وسياسات على المدى المتوسط والبعيد لدعم التحول من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم وذلك من قبيل:

- تعميم الحماية الاجتماعية للعاملين بالقطاع غير المهيكّل؛
- التعليم والتدريب المهني وتعزيز المساواة في الفرص؛
- تعزيز قدرات العاملين في الاقتصاد غير المهيكّل في مجال الرقمنة وتكنولوجيا المعلومات؛
- تشجيع التدابير في مجال دعم العمل المستقل والمشروعات الصغيرة والمتوسطة؛
- تشجيع الاقتصادات البديلة في مواجهة هشاشة العمل في القطاع غير المهيكّل (الاقتصاد الاجتماعي والتضامني نموذجاً)؛
- تقوية دور تفتيش العمل والصحة والسلامة المهنية في حماية العمال في القطاع غير المهيكّل؛

نظراً لأن كوفيد-19 أوجد رياحاً معاكسة جديدة، حيث اقترن التدهور الاقتصادي والاجتماعي بتفاقم نقاط الضعف الهيكلية، لكنه على الجانب الإيجابي، أجبر بعض بلدان المنطقة العربية على الإسراع في اعتماد سياسات مبتكرة بشأن الرقمنة والتمويل الأخضر، مع ما يسجل على هذه السياسات من كونها لم تضمن مشاركة العمال والنقابيين في المنطقة العربية في السياسات والتدابير والأولويات والحزم التي تم وضعها لاستجابة لأثار كوفيد-19، حيث أن سياسات الإصلاح الاقتصادي التي انتهجتها الدول العربية والتي ركزت على تطوير الإجراءات التي تعزز الطلب وتوفر مصادر بديلة للدخل وتسهيل الاستثمارات الجديدة بعيدة عن العمال والنقابيين، حيث اعتادت الحكومات على إصدار المراسيم والقرارات لترتيب الوضع دون التشاور مع النقابات العمالية، وبدون الإصلاحات الهيكلية التي تعزز النمو، قد تكون قدرة الحكومات على توفير المرونة ودرء الصدمات المستقبلية محدودة، وعلى نفس المنوال، فإن الحفاظ على المزايا والخدمات العامة الحالية مع تثبيت نسب الدين العام سيتطلب زيادة كبيرة في الضرائب



22 نحو مسار منتج وشامل استحداث فرس العمل في المنطقة العربية، إصدار الأمم المتحدة و منظمة العمل الدولية 2021
 23 ILO, 2020b. COVID-19: Labour Market Impact and Policy Response in the Arab States. Briefing Note 18 with FAQs
 24 Observatoire de l'OIT, 3ème et 4ème édition, Le COVID-19 et le monde du travail : Répercussions et réponses .2020

الفصل الرابع:

استعراض بعض تجارب الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم

تشكل التوصية رقم 204 بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم» الصادرة عن منظمة العمل الدولية «، الاطار المعياري الدولي المؤطر للانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم، بالإضافة إلى أهداف التنمية المستدامة، وخاصة الهدف الثامن، والذي ينص على تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع، وكذلك الهدف العاشر، الذي يهدف إلى الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفي ما بينها، بالإضافة إلى التوصية رقم 9 التي صدرت في الدور 41 لمؤتمر العمال العربي عام 2014



أولاً:

نهج منظمة العمل الدولية للانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم

يشكل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم بكل وضوح هدفاً مهماً بالنسبة إلى برنامج العمل اللائق، وذلك لأن الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية صالحة لجميع العمال، نساء ورجالاً، في الاقتصادات المنظمة وغير المنظمة على حد سواء، وعليه، يساعد برنامج العمل اللائق على إرساء إطار مشترك على المستوى الوطني للتصدي لتنوع الاقتصاد غير المنظم.²³

استراتيجيات العمل اللائق للاقتصاد غير المنظم



الشكل الرقم 9: استراتيجية العمل اللائق للاقتصاد غير المنظم
المصدر: منظمة العمل الدولية

وضعت منظمة العمل الدولية إطاراً سياسياً وتشخيصياً يقوم على سبعة سبل سياسية رئيسية نحو السمة المنظمة، ويشدد هذا الإطار على أهمية التكامل العمودي والاتساق السياسي ضمن مجموعة السياسات لكبح السمة غير المنظمة، حيث يركز البعد الأفقي على تكثيف العمل في كل مجال من المجالات السياسية (استراتيجيات النمو وتوليد العمالة الجديدة؛ البيئة التنظيمية؛ الحوار الاجتماعي والتنظيم والتمثيل؛ تعزيز المساواة والتصدي للتمييز؛ التدابير الرامية إلى دعم روح تنظيم المشاريع والمهارات والتمويل؛ مد نطاق الحماية الاجتماعية؛ استراتيجيات التنمية المحلية).

25 مرصد منظمة العمل الدولية: كوفيد 19 و عالم العمل، تقديرات 27 مايو 2020 النسخة الرابعة
26 الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا «كوفيد-19» والسبل الممكنة لتجاوزها، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أكتوبر 2020.
27 منظمة العمل العربية: دراسة تأثير جائحة كوفيد 19 على أوضاع العاملين في القطاع غير المنظم في المنطقة العربية.
28 مجدي حسن، تغيرات سوق العمل خلال فترة ما بعد الجائحة وأشكال العمل الجديدة في الدول العربية، جويلية 2021.
29 منظمة العمل الدولية، تقييم ظروف العمل غير المنظم والأوضاع الهشة للفئات المهمشة في لبنان: مسح للبنانيين والأجانب السوريين والفلسطينيين، تقرير في، حزيران/يونيو 2021.
30 البنك الدولي، المرصد الاقتصادي الأردني، تقرير خلق وظائف أكثر وأفضل في الأردن، ربيع 2022.
31 منظمة العمل الدولية، تعزيز العمل اللائق في الأردن، 2022.

المنظم، بما في ذلك تحسين سبل الوصول الى خدمات الأعمال والبنية التحتية والأسواق والاستفادة بالتطور التكنولوجي الرقمي، وبرامج التدريب والمهارات.

ثانياً:

منهج منظمة العمل العربية في الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم

ثالثاً:

عناصر السياسات القطرية في الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم

تبين المبادرات السياسية الحالية في جميع أنحاء العالم عدم وجود إطار سياسي عالمي لتنظيم الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، بل مجموعة من النهج متعددة الأبعاد التي يمكن الجمع بينها في إطار سياسية متكاملة وتكييفها لتناسب مع كل سياق قطري بعينه. وترمي أغلب السياسات القطرية المعتمدة في آن واحد إلى تحقيق النهوض بالعمالة المنظمة من خلال سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية المؤاتية للعمالة مع التركيز بالخصوص على تنمية منشآت متوسطة وصغيرة وبالغة الصغر تكون مستدامة.

تركز منظمة العمل العربية على أهمية الاقتصاد غير المنظم ودوره في توفير فرص العمل، وتحث على ضرورة دمجها في الاقتصاد المنظم، من خلال مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تشمل²⁴:

- ضمان الدولة للمستويات الدنيا للحماية الاجتماعية، عبر إصلاح وتطوير التشريعات ذات الصلة بهدف توسيع مظلة التأمينات الاجتماعية والصحية لتشملعاملات والعاملين في القطاع غير المنظم؛
- الاهتمام بالصحة والسلامة المهنية والإرتقاء بالعاملين وبيئة العمل وتسيير خدمات التأمين الصحي كحد أدنى ضمن برامج التأمين للجميع في المناطق الريفية والمناطق النائية، وذلك بزيادة عدد المراكز الصحية والمستشفيات؛
- إنشاء صندوق للتعويض عن فقدان العمل خاصة الناجم عن انتشار الأوبئة والكوارث والأزمات، يتم تمويله بشكل ثلاثي من أصحاب الأعمال والعمال والحكومات؛
- وضع استراتيجية وطنية بغرض الحماية القانونية والاجتماعية لعمال القطاع غير المنظم عند تسجيلهم رسمياً وتقديم الحوافز المشجعة على ذلك؛
- إتاحة فرص التمويل والقروض الميسرة لدعم رأس المال للمشروعات الصغيرة؛
- المساعدة في ترويج وتسويق المنتجات والسلع الخاصة بالمشروعات من أجل ضمان انتقالها من الاقتصاد غير الرسمي الى الاقتصاد الرسمي؛
- حماية الأجور ومراعاة تناسبها مع المستوى الوطني للحد الأدنى للأجور في كل بلد؛
- جمع وتحليل ونشر إحصائيات مصنفة بشأن حجم وتركيبه الاقتصاد غير المنظم.

وهي إجراءات تروم في أساسها العمل على توفير وتيسير آليات الانتقال الفعلي الى الاقتصاد



المؤطر رقم 13: تجارب قطرية في الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم عبر الاصلاحات التشريعية

كولومبيا: قانون يمنح حوافر للمنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر يزود القانون رقم 9241 المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر في كولومبيا بالحوافز لتنظيم هياكلها (مثلا من خلال خفض الضرائب)، واستحداث فرص عمل جديدة، لا سيما لصالح الفئات المستضعفة، مثل العمال الشباب الذين تقل أعمارهم عن 82 سنة، وتشمل التدابير الرامية إلى زيادة الإنتاجية تحديث الإطار المؤسسي للمنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر وتحسين فرص وصولها إلى الأسواق المالية وتقديم المساعدة من أجل التنمية التكنولوجية.

الشيبي: تغيير الأطار القانوني لدعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة سنة 6002 تم اصدار قانون بشأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة خطوة هامة في اتجاه تحقيق بيئة أكثر ملاءمة لتنظيم المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر ويدخل مجموعة من التغيرات على الإطار التنظيمي وخدمات دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

البرازيل: إطار قانوني للفردى أصحاب المشاريع بالغة الصغر سنة 0102 استحدث القانون العام بشأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البرازيل المفهوم القانوني «فردى أصحاب المشاريع بالغة الصغر»، وبسط إجراءات التسجيل، حيث أقر مساهمة واحدة تتيح الوصول إلى الضمان الاجتماعي والرعاية الطبية وإجازة الأمومة، وتيسر شهادة تصدر لصالح فردى أصحاب المشاريع بالغة الصغر، وصولهم إلى الأسواق والائتمان، وتشير التقديرات إلى أنه قد جرى تنظيم 3 ملايين عامل بهذه الطريقة.

كما أن بعض التجارب الدولية فضلت الحد من العمالة غير المنظمة عن طريق خفض تكلفة الانتقال إلى الاقتصاد المنظم من خلال تهيئة بيئة تمكينية سياسية وتنظيمية تقلل من العوائق القائمة أمام السمة المنظمة، وتحمي في الآن ذاته حقوق العمال وتزيد الفوائد التي تجنى من الانضمام إلى القطاع المنظم، من خلال إذكاء الوعي بالمزايا والحماية المرتبطة بالسمة المنظمة، عبر خدمات تنمية المشاريع لصالح المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر والوصول إلى الأسواق والموارد الإنتاجية وبرامج الائتمان والبرامج التدريبية والترويجية بغية تحسين وحدات الاقتصاد غير المنظم.



واعتمدت استراتيجية لتنظيم العمل تتضمن إتاحة تخفيضات في اشتراكات الضمان الاجتماعي للتعيينات الجديدة (تخفيض بنسبة 05 في المائة في اشتراكات السنة الأولى و52 في المائة بالنسبة لاشتراكات السنة الثانية)، وإدخال تحسينات على إجراءات التفتيش، بما في ذلك التنسيق بين مختلف وكالات ومستويات الحكومة، كما وسع المرسوم رقم 2061/ 9002 نطاق توفير الإعانات الأسرية لفائدة الأطفال الذين لا يعمل والداهم أو الذين يعمل والداهم في القطاعين غير المنظم أو المنزلي.

منغوليا: التركيز على تحسين شروط العمل اللائق
أقرت منغوليا سنة 2002 سياسة بشأن العمالة غير المنظمة، والتي سعت عن طريق الإشارة على وجه التحديد إلى العمل اللائق والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، إلى تعزيز السمة المنظمة من خلال طائفة من سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية شملت السبل السبعة التي حددتها منظمة العمل الدولية.

المؤطر رقم 14: تجارب قطرية في الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم عبر رفع العوائق التنظيمية

الاتحاد الأوروبي: تحسين أوضاع العمال المهاجرين كآلية للانتقال لطابع المنظم
اعتمدت بعض البلدان، لا سيما في الاتحاد الأوروبي، بما فيها إيطاليا وإسبانيا، تشريعات لتسوية أوضاع العمال المهاجرين غير النظاميين، وأتاحت لهم سبل الوصول إلى الاقتصاد المنظم، ويتمثل أحد معايير الأهلية الرئيسية في تقديم إثبات عمل، سواء من خلال رعاية صاحب العمل أو وثائق تثبت الاستمرار في العمل على مدى فترة معينة أو وعد استخدام في المستقبل.

الأرجنتين: قانون يمنح تخفيضات في اشتراكات الضمان الاجتماعي
سنة 8002 تم إصدار القانون رقم 67462، الذي يشجع العمالة المسجلة ويحميها،

كما تهدف بعد التجارب القطرية الى زيادة فرص العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم من خلال إرساء أرضية وطنية للحماية الاجتماعية للجميع وتطبيق حد أدنى للأجور وحواجز للصحة والسلامة وتنظيم العمال من الاقتصاد غير المنظم وتشجيع المنشآت غير المنظمة على الانضمام إلى بعضها البعض في تكتلات إنتاج أو تعاونيات ودعم استحداث منشآت ومنظمات الاقتصاد الاجتماعي.



المؤطر رقم 15: تجارب قطرية في الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم عبر اقرار سياسات اجتماعية

الهند: برامج مجتمعية للحد من البطالة وإقرار أرضية الحماية الاجتماعية
اعتمد نهج ابتكاري في الهند على غرار برنامج المهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية، الذي يضمن 001 يوم عمل للأسر الريفية، وقد وفر فرص عمل لنحو 9.94 مليون أسرة معيشية في السنة المالية 1102 - 2102، ولا تتمتع هذه البرامج وغيرها من برامج العمالة العامة بإمكانية الحد من البطالة والإسهام في أرضيات الحماية الاجتماعية فحسب، ولكنها تتمتع أيضًا بإمكانية ترسيخ الحق في العمل ووضع الهياكل الأساسية والنهوض بالعمالة المنظمة في الاقتصاد الريفي. بنى الائتلاف الوطني الطوعي للضمان الاجتماعي لفائدة العمال في الاقتصاد غير المنظم
ينص قانون الضمان الاجتماعي على اعتماد قانون معين يحدد تنظيم وسير عمل نظام خاص لفائدة العاملين لحسابهم الخاص والعمال الزراعيين والعمال في الاقتصاد غير المنظم، وتعتبر جمعية المنفعة المتبادلة للضمان الاجتماعي في بنن نظامًا اكتتابيًا طوعيًا للضمان الاجتماعي لفائدة العمال في الاقتصاد غير المنظم لتوفير إعانات المرض

والشيخوخة.
تنزانيا: تجربة التأمين الصحي للعاملين في القطاع غير المنظم
يوفر مشروع رائد في (دار السلام) للتأمين الصحي، من خلال خمس جمعيات مشتركة، التأمين الصحي للعاملين في القطاع غير المنظم، ففي (إيجونجا) حقق صندوق صحي للمجتمع المحلي، يغطي خدمات الرعاية الصحية الأولية، مشاركة بلغت خمسين في المائة، والسبب الأساسي لنجاح مشروعات التأمين القائمة على الاشتراكات المخفضة للعاملين في القطاع غير الرسمي هو تنظيمها حول رابطة تقوم على الثقة وتبادل الدعم (مجموعة مهنية أو قرية)، والقدرة الإدارية على جمع الاشتراكات وتوفير المزايا.
بنجلاديش: برامج ائتمانية موجهة للعاملين في الاقتصاد غير المنظم
تمثل تجربة (بنك جرامين) في بنجلاديش مثالاً ناجحاً لبرنامج ائتماني موجه أساساً للمرأة ذات الدخل المنخفض، والتي لا تملك أي ضمان للاقتراض، وتمثل المرأة العاملة في القطاع غير الرسمي نحة 29% من عملاء البنك، كما تبلغ معدلات سداد القروض 89% في المتوسط، مما يدل على النجاح الكبير لهذه التجربة، رغم عدم اعتمادها على ضمانات الائتمان التقليدية.

تركز السياسات القطرية على مجموعة من العناصر من أجل ضمان نجاح الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم، من قبيل توليد العمالة الجيد عبر سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية للعمالة، وتعزيز الحكم الرشيد والمنشآت المستدامة والإنتاجية من خلال تحسين ظروف العمل وفتحيش العمل، وتوفير بيئة ملائمة للمنشآت المستدامة من أجل ضمان سبل الحصول على التمويل وتنمية المهارات، بالإضافة الى اطلاق استراتيجيات التنمية المحلية والتعاونيات والاقتصاد الاجتماعي، وتعزيز المساواة والتصدي للتمييز، ومد نطاق الحماية الاجتماعية للجميع، كما يلعب تطوير ومأسسة التنظيم والتمثيل والحوار الاجتماعي دور مهم نجاح الانتقال الى الاقتصاد المنظم.

يكن التحدي الذي يواجهه واضعو السياسات في إيجاد التوازن الصحيح بين الحوافز التي تشجع على الدخول في القطاع المنظم والروادع التي تثني على البقاء في القطاع غير المنظم، وتبين التجارب القطرية أن النهج التي تقوم على الحوار الاجتماعي، استنادًا إلى بناء القدرات وتوسيع فرص الحصول على مجموعة كاملة من الموارد، فضلاً عن تصميم النظم الضريبية والمالية ونظم الضمان الاجتماعي بحيث تتناسب مع التحديات المعينة التي تواجهها الجهات الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم، يمكن أن تجعل من الطابع المنظم خياراً أكثر جاذبية وأن تتمتع بأثر أكثر استدامة.

32 البنك الدولي، المرصد الاقتصادي التونسي، تقرير الإصلاحات الاقتصادية ضرورية للخروج من الأزمة، شتاء 2021.

33 مسح القوى العاملة الفلسطينية، التقرير السنوي 2020، إصدارات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني دولة فلسطين، ماي 2021.

34 البنك الإفريقي للتنمية ومنظمة العمل الدولية، في مذكرة توجيهية بعنوان «تداعيات أزمة كوفيد-19 على الشغل والمقاولات الصغيرة جداً والمتوسطة في المغرب»، سنة 2022.

رابعاً:

الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى
الاقتصاد المنظم تجارب بعد جائحة
كوفيد-19

الضرائب والمرافق العامة في تقديم تحويل نقدي جديد للأسر التي يعمل أفرادها في القطاع غير الرسمي والعاملين لحسابهم الخاص الذين اضطروا لغلق مشروعاتهم التجارية مؤقتاً.

كما أن عناصر استجابة بعض الدول لجائحة كوفيد-19 عملت على إنشاء برامج للأشغال العامة للحفاظ على مصادر الرزق من خلال الاحتفاظ بالموظفين، وذلك بتقديم الدعم لمؤسسات الأعمال الصغيرة لمساعدتها على الاستمرار، كما هو حال الفلبين التي اتخذت إجراءات لدعم بعض الخدمات الطبية الأساسية في المناطق الخاضعة للحجر الصحي، كالتوظيف الطارئ للعاملين في القطاع غير الرسمي، وقد قامت ماليزيا، على سبيل المثال، باستحداث منح خاصة للمشروعات متناهية الصغر التي يشتغل بها أقل من 5 عمال.

كما أن بعض الدول عملت على إقامة شبكات أمان اجتماعي أوسع وأشمل، من خلال استثمار الحكومات لأنظمة تعريف المواطنين والتكنولوجيات الرقمية، على غرار نظام «أدخار» للمعلومات البيومترية في الهند، حتى تصل برامج الحماية الاجتماعية إلى معظم الفئات الهشة بسرعة وكفاءة أكبر، مع القدرة على تعزيز هذه الإمكانيات وقت الأزمات، وبنبغي مقاومة الميل إلى تطبيق أنظمة التحويلات النقدية المعممة التي تقوم على «منح أموال للجميع»، وذلك لتحقيق هدف ضمان الدعم الكافي للفئات الأكثر هشاشة بتكلفة معقولة على المالية العامة.

كشفت جائحة كوفيد-19 عن التحديات التي تعوق حماية العمالة غير المنظمين والأسر الهشة في العالم، مع أن هذه الظروف الاستثنائية تتيح الفرصة أيضاً لمعالجة أوجه عدم المساواة طويلة الأمد - في الوصول إلى الخدمات الصحية والأساسية، والتمويل، والاقتصاد الرقمي - وتعزيز الحماية الاجتماعية للعمالة غير المنظمة.

وقد أدت الجائحة بالفعل إلى قلب المعايير التقليدية لتوفير التعليم والمساعدات الاجتماعية، حيث أصبحت شبكة الإنترنت والأجهزة المحمولة ومنصات الدفع الرقمي تصل إلى شرائح سكانية أوسع من أي وقت مضى. وما تحتاجه العمالة غير المنظمة حالياً هو «نهج جديد» يوفر لها الحماية الاجتماعية الفورية من التداعيات الاقتصادية للجائحة، مع وضع حجر الأساس لشبكة أمان اجتماعي أقوى للمستقبل.

بينما تعمل العديد من البلدان على نشر شبكات طارئة واسعة للأمان الاجتماعي، بدأ ظهور مجموعة كبيرة ومتنوعة من الحلول التي تقدمها السياسات القديمة والجديدة، من قبيل التوسع في برامج المساعدات الاجتماعية القائمة على التوسع المؤقت في البرامج القائمة بمعنى توسيع نطاق التغطية ليشمل عدداً أكبر من المستفيدين (كما في فيتنام، مثلاً) وزيادة حجم المزايا المقدمة (كما في بنغلاديش)، كما قامت نيبال والهند بزيادة التحويلات العينية والنقدية للأسر الفقيرة والعاملين في القطاع غير الرسمي، بينما قامت إندونيسيا بزيادة دعم أسعار المرافق العامة للأسر الفقيرة، بالإضافة إلى أن بعض الدول استحدثت تحويلات جديدة من قبيل تايلند التي اقترت تحويلاً نقدياً قدره 153 دولار أميركي لثلاثة أشهر لعدد يصل إلى 10 ملايين مزارع و 16 مليون عامل لا يغطيهم برنامج الضمان الاجتماعي، باستخدام منصات للدفع الرقمي غير النقدي، وفي فيتنام، تُستخدم المعلومات المستمدة من فواتير



الفصل الخامس:

دور أطراف الإنتاج الثلاثة في ضمان فعالية الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم

يمثل تنظيم العمال وأصحاب المشاريع في الاقتصاد غير المنظم الخطوة الأولى نحو الحوار الاجتماعي ووضع الحلول الثلاثية التي تراعي العوامل السياقية والتنوع في الاقتصاد غير المنظم، حيث بدون التنظيم والتمثيل، لا يستطيع الأشخاص العاملون في الاقتصاد غير المنظم متابعة مصالحهم في العمل من خلال المفاوضة الجماعية أو ممارسة الضغط على صانعي السياسات بشأن قضايا مثل إمكانية الوصول إلى الهياكل الأساسية وحقوق الملكية والنظام الضريبي والضمان الاجتماعي، وهو ما يعزز دور أطراف الإنتاج الثلاثة في ضمان فعالية الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.



أولاً:

مسؤولية الحكومات في ضمان الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم

يعتبر الدور الرسمي للدولة هاماً وأساسياً في وضع منهج مشترك ومتكامل يضمن الانتقال من الاقتصاد الغير منظم الى الاقتصاد المنظم، وذلك على المستوى السياسي الاقتصادية العامة، حيث تتدخل الحكومات من أجل العمل على إيجاد بيئة أعمال مواتية، من خلال إطلاق سياسات تهدف الى التوسع في برامج التشغيل الممولة حكومياً، وضمان الاستقرار المالي واستقرار الأسعار، والحفاظ على بنية تحتية جيدة، مع تعزيز القطاعات ذات الميزة النسبية عالية الإنتاجية، وتقوية وتعزيز مبدأ المسؤولية الاجتماعية، مع إقرار برامج تهدف الى الاهتمام بقطاع التعاونيات، واتخاذ مبادرات لدعم التكامل الاقتصادي الإقليمي والدولي.

المؤطر رقم 17: توصيات لوضع السياسات في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية

توصيات عامة لواضعي السياسات في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية:
أولاً، اتباع نهج شامل - لأن الاقتصاد غير الرسمي يعكس تأخراً واسع النطاق ولا يمكن التصدي له بمعزل عن غيره؛
ثانياً، ضرورة تكييف التدابير بما يلائم ظروف كل بلد في ضوء التفاوت الكبير في مسبباته؛
ثالثاً، تحسين فرص الحصول على التعليم والتمويل والوصول إلى الأسواق حتى تستطيع العمالة والشركات غير الرسمية أن تصبح منتجة بما يمكنها من الانتقال إلى الاقتصاد الرسمي؛
رابعاً، تحسين نظم الحوكمة ومناخ الأعمال حتى يمكن للاقتصاد الرسمي الازدهار؛
خامساً، تبسيط اللوائح الضريبية لخفض تكلفة التشغيل في الاقتصاد الرسمي وزيادة تكلفة التشغيل في الاقتصاد غير الرسمي.

كما أن للحكومات إمكانية التدخل على مستوى السياسات الخاصة بسوق العمل، عبر إقرار برامج العمل الجاد نحو تنظيم القطاع غير المنظم والسعي لتحويله تدريجياً للقطاع المنظم، وإقرار سياسات خاصة بتعزيز مشاركة المرأة في سوق العمل، وتبني سياسات تدريبية واقعية تتناسب واحتياجات أسواق العمل، ووضع سياسات تشجيعية متطورة للمؤسسات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة، مع تطوير ودعم قطاع تفتيش الشغل، وتشجيع الحوار الاجتماعي الوطني والقطاعي.

ثانياً:

منظمات أصحاب العمل كشريك في ضمان الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم

يعتبر القطاع الخاص رافداً رئيسياً وداعماً لعجلة النمو الاقتصادي والاجتماعي، كونه شريكاً مهماً في العملية الإنتاجية، حيث يناط به حمل مسؤوليته في المساهمة الفعالة في مواجهة تحديات الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم، حيث تساعد منظمات أصحاب العمل بالتعاون مع منظمات أو مؤسسات أخرى ذات صلة، مشغلي الاقتصاد غير المنظم بواسطة عدد من الأساليب الهامة، بما في ذلك من خلال توفير فرص الحصول على المعلومات، من قبيل المعلومات عن اللوائح أو فرص سوق العمل، وتوفير فرص الحصول على التمويل والتأمين والتكنولوجيا وغير ذلك من الموارد.

وتتأكد الحاجة إلى معالجة هذه المعضلة من خلال تعدد أوجه الفقر وبروز تصنيفات أخرى لهذا المفهوم (الفقر المدقع، الفقر متعدد الأبعاد...)؛

- تطوير الاقتصاد الاجتماعي والتضامني وتسهيل النفاذ إلى التمويل الأصغر لإدماج مختلف شرائح المجتمع في الدورة الاقتصادية وتوفير التمويل الملائم، من خلال الاستئناس بالتجارب الناجحة في مجال القروض المتناهية الصغر والقيام بدراسة حول التأثيرات المحتملة على العمل في القطاع غير المنظم؛

- تعميم تقنية الدفع الإلكتروني بما يساهم في تكريس الشفافية خاصة على مستوى المعاملات المالية وتعزيز الإدماج المالي وتجاوز عديد التحديات التي تواجهها الدول العربية لا سيما تبييض الأموال والتهرب، ومن شأن مختلف هذه العوامل أن تساهم في تكريس جاذبية مناخ الأعمال والرفع من الاستثمارات وبالتالي الزيادة في معدلات التوظيف.

وتبين التجارب القطرية أن النهج التي تقوم على الحوار الاجتماعي، استنادا إلى بناء القدرات وتوسيع فرص الحصول على مجموعة كاملة من الموارد، فضلا عن تصميم النظم الضريبية والمالية ونظم الضمان الاجتماعي بحيث تتناسب مع التحديات المعينة التي تواجهها الجهات الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم، يمكن أن تجعل من الطابع المنظم خيارا أكثر جاذبية وأن تتمتع بأثر أكثر استدامة.

ثالثا:

دور نقابات العمال في تشجيع المشاركة النشيطة لإضفاء السمة المنظمة

تعتبر النقابات العمالية من أهم مؤسسات المجتمع المعبرة عن تطلعات فئات ومجموعات تساهم في العملية الإنتاجية، وتتصف بالدينامية في التعامل مع الأحداث والمتغيرات، وبأنت مشاركتها في وضع وصياغة السياسات ضرورية وملحة، خاصة السياسات المتعلقة بالفئات والمجموعات التي تمثلها، لا سيما سياسات التشغيل القائمة على إيجاد فرص العمل.

المؤطر رقم 18: الحوار الاجتماعي كاستراتيجية ناجحة لضمان الانتقال إلى الاقتصاد المنظم

تقترن الاستراتيجيات الناجحة بشأن عمليات الانتقال إلى القطاع المنظم بأطر اقتصادية آلية واجتماعية وقانونية وسياسية، وهي جزء من الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وليست مشاريع قائمة بذاتها، وتتطلب هذه الاستراتيجيات وجود مؤسسات قوية للحوار الاجتماعي بمشاركة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، إلى جانب المنظمات التمثيلية من الاقتصاد غير المنظم.

يمكن للقطاع الخاص ومنظماته المهنية أن تقدم خدمات دعم المشاريع، من قبيل تحسين الإنتاجية وتنمية روح المبادرة وإدارة الموظفين والعمال والسلامة والصحة والمحاسبة، وأن تقوم مقام صلة الوصل لإرساء الصلات بين منشآت الاقتصاد غير المنظم ومنشآت الاقتصاد المنظم، وذلك عبر:

- ضخ المزيد من رؤوس الأموال والدخول في استثمارات تنموية طويلة الأجل؛
- المشاركة في إعداد ووضع سياسات التشغيل؛
- تحسين ظروف وشروط العمل من أجور وساعات عمل وخدمات اجتماعية؛
- تطبيق مبدأ المسؤولية الاجتماعية؛
- المساهمة في تأهيل وتدريب الكوادر البشرية؛

- المساهمة الفعالة في الحوار الاجتماعي الوطني والقطاعي وداخل المقاول.

وبالتالي يستلزم نجاح عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة إبرام «ميثاق جديد» بين الأشخاص والمنشآت والحكومات، على أساس بناء القدرات ومكاسب الإنتاجية وبيئة مواتية للأعمال وضمان التمكين من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والتمتع بها، حيث يمكن للقطاع الخاص ومنظماته المهنية أن يساهم في:

- ضبط استراتيجية وطنية لمقاومة الفقر مدعومة بخطط عمل واضحة وملزمة لكل الأطراف تأخذ في الاعتبار الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية لمختلف الدول العربية،

المؤطر رقم 19: التشاور والحوار الية لضمان الانتقال الى الاقتصاد المنظم

على الدول الأعضاء وعند تصميم وتنفيذ وتقييم السياسات والبرامج ذات الصلة بالاقتصاد غير المنظم، بما في ذلك إضفاء السمة المنظمة عليه، أن تتشاور مع المنظمات الأكثر تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال وتشجع مشاركتها النشطة، على أن تضم في صفوفها، وفقاً للممارسة الوطنية، ممثلين عن منظمات قائمة على العضوية وممثلة للعمال وللوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم.

توصية منظمة العمل الدولية رقم 402 لسنة 5102 بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم

ينبغي أن يتضمن تشريع الدولة للعاملين في القطاع الإقتصادي غير المنظم عمالاً وأصحاب أعمال الحق في التنظيم الجماعي والانضمام للمنظمات المهنية التي تمثلهم للدفاع عن مصالحهم وحقوقهم.

التوصية العربية رقم 9 لسنة 4102

حيث تلعب نقابات العمال من منطلق مهامها التقليدية دوراً مهماً في تأهيل القطاع غير المنظم، وذلك عبر:

- تعزيز دور النقابات وقدرتها على استطلاع فرص العمل؛
- المشاركة في وضع سياسات التشغيل؛
- تنمية الوعي العمالي؛
- الحفاظ على التوازن والاستقرار في بيئة العمل؛
- إجراء البحوث والدراسات والمسوحات النقابية لأسواق العمل؛

كما أن نشاطات معظم النقابات في العالم والمنطقة العربية باتت لا تنحصر في الدفاع عن العمل المنظم في منشآت كبرى، سواء في القطاع العام أو الخاص، بل هي مدعوة إلى التأقلم مع التنظيمات غير التقليدية وتأطير هذه الفئات العاملة في الاقتصاد غير المنظم لحماية حقوقهم المادية والمعنوية خاصة وأن العمل المستقل يعتبر نشاط جذاب يستقطب عديد المزدودين والمهنيين، وذلك عبر المساهمة في تحقيق المتطلبات الواجب توفيرها والعناصر الممكن اعتمادها لإدماج القطاع غير المنظم في الإطار المنظم من خلال التركيز أكثر على تنظيم العاملين في القطاع غير المنظم والدفاع عن حقوقهم، باعتبارهم الأقل حظاً في أية حماية اجتماعية، وذلك عبر تعزيز الأدوار الجديدة للحركة النقابية من خلال ستة رافعات أساسية:



الشكل الرقم 10: أدوار المنظمات النقابية في ضمان الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى المنظم

من المعطيات التي تساعد على ترتيب الإجراءات ذات الصلة، ويقترح العمل على إدراج خصائص العاملين في القطاع غير المهيكل حسب النشاط الاقتصادي (قطاع فلاحي، قطاع صناعي، خدمات) وحسب المستوى العلمي عند القيام بالمسوحات الدورية حول التشغيل والبطالة وذلك حسب معايير منظمة العمل الدولية.

وفي هذا المضمار، يمكن تعزيز دور النقابات العمالية كقوة اقترح خلال فترة الأزمات إذا ما توفرت لديها المعطيات الكافية لاستقطاب منظرين جدد وتعزيز الموقف النقابي وتقديم الحلول غير التقليدية المناسبة، وهي أدوار مرتبطة أساساً بتطوير منظومة جمع البيانات ورصد ظروف واحتياجات العمال في الاقتصاد غير المنظم والقيام بالبحوث والدراسات والزيارات الميدانية.

الرافعة الثالثة:

المشاركة النشيطة في الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية

يستخلص من درس جائحة كوفيد-19 أهمية الحوار الاجتماعي الفعال في صميم خطط التعافي والصمود الوطنية، حيث تلعب النقابات دوراً مركزياً لتحقيق الانتعاش العادل، من خلال العمل على المشاركة النشيطة والفاعلة في المفاوضات الجماعية والحوار الاجتماعي الثلاثي الذي يضم مختلف أطراف الإنتاج والتوعية بالقضايا الخاصة بالعمال في القطاع غير المنظم.

المؤطر رقم 20: تجارب للحوار الاجتماعي حول الاقتصاد الغير المنظم

بيرو:

تناقش لجان تقنية مشتركة، تتألف من العمال وممثلي الحكومة، قضايا ذات أهمية بالنسبة لعمال الاقتصاد غير المنظم وتعكف حالياً على إعداد مبادرة تشريعية لكفالة حقوق العمال الذين يعملون لحسابهم الخاص والذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم وتشجيع تنمية القدرات والانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

الرافعة الأولى:

توسيع الانتساب النقابي ليشمل العاملين والعمال في الاقتصاد غير المنظم

توسيع العضوية في النقابات لتشمل العمال وأصحاب الأعمال في الاقتصاد غير المنظم، عبر إصلاح الأنظمة الداخلية للمنظمات النقابية، بما يمكنها من توسيع المظلة النقابية لتشمل عمال القطاع غير المنظم، وهو ما يشجع العاملين في المنشآت الصغيرة والمتوسطة على التمثيل النقابي، ويضمن توسيع قاعدة العضوية للنقابات العمالية.

كما تؤدي هذه الرافعة الى حث النقابات لتمثيل مصالح العمال في القطاع غير المنظم وتحفيز انخراط العاملين فيها لضمان شرعية التفاوض والدفاع على مصالح المنخرطين سواء المواطنين أو المهاجرين على حد سواء، والدفاع على حقوق ومصالح النساء العاملات في القطاع غير المنظم واعتباره من أولويات نشاط النقابات المعنية بالاقتصاد غير المهيكل (المعينات المنزليات، المهاجرات...).

فالنقابات العمالية العربية مطالبة ببذل جهود جيدة لاحتواء العمال في الاقتصاد غير المنظم عبر تأسيس إطار نقابي للقطاع غير المنظم أو بناء النقابات العمالية الرقمية، ودعم المهارات الرقمية والأدوات الرقمية للنقابات العمالية، والتي ستعزز بشكل عام قدرتها التنظيمية، والتواصل مع الأعضاء، وهو ما يعني ضمان تشريك نقابات القطاع غير المنظم في المفاوضات حول سياسات الدعم والسياسات الاجتماعية والسياسات الجبائية مع مختلف الحكومات في الدول العربية وذلك في إطار الحوار الاجتماعي.

الرافعة الثانية:

جمع البيانات والاحصائيات حول العمل غير المنظم

النقابات في المنطقة العربية مطالبة بتطوير نظام معلومات خاص بها حول القطاع غير المنظم وتوفير المعلومة الإحصائية المفصلة حسب الوسط الجغرافي والجنس والفئة العمرية وغيرها

تلعب النقابات العمالية دورا كبيرا في اقتراح القوانين واللوائح والمساهمة في وضع الخطط الوطنية وتشجيع الحكومات على المصادقة على الاتفاقيات الدولية والعربية ذات الصلة و تعديل وسن التشريعات الوطنية وفقا لما نصت عليه هذه الاتفاقيات في علاقتها بالعمل اللائق والانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، عبر المشاركة في صياغة السياسات والبرامج الخاصة بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة والعاملين بها.

حيث تشارك المنظمات العمالية بشكل أكبر مع الحكومات ومنظمات أصحاب العمل في كل مرحلة من مراحل الحوار الاجتماعي على صياغة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتنفيذها وتقييمها، لتجنب الآثار السلبية لهذه السياسات على العمال وخاصة في الاقتصاد غير المنظم.

● الرافعة الرابعة:

المساهمة في تشريع وتنفيذ الإستراتيجيات الوطنية لدمج العمال غير المنظمين



المؤطر رقم 21: ضمان التساوي في الأجر الأدنى بين القطاعات

ضمان التساوي في الأجر الأدنى المضمون بين القطاعات الذي يعتبر أحد أهم الأساسيات لضمان حقوق التاجر في القطاع غير المهيكّل، علما وأن التباين في قيمة الأجر الأدنى المضمون يبرز بصفة جلية حسب القطاعات وخاصة بين القطاع الفلاحي والقطاعات الأخرى بعلاقة مع خصوصية القطاع الفلاحي نتيجة الطابع الموسمي للقطاع، ويعتبر الأجر الأدنى المضمون في القطاع الفلاحي غير كاف لاستقطاب اليد العاملة المناسبة وهو ما يفسر استئراء ظاهرة العمالة غير المهيكلة خاصة من النساء.

35 منظمة العمل الدولية، الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، التقرير الخامس، المقدم لمؤتمر العمل الدولي، الدورة 103، سنة 2014.

36 التوصية رقم 9 الصادرة في الدورة 41 لمؤتمر العمال العربي عام 2014،

37 مشروع التحولات النقدية الطارئة في الأردن للاستجابة لجائحة كورونا، بدعم من البنك الدولي، سنة 2020.

38 بلاغ الناطق الرسمي باسم القصر الملكي، الخميس 11 فبراير 2021.

غير المنظم خاصة أكثرهم هشاشة وكذلك المهاجرين لضمان حقوقهم الاجتماعية.



المؤطر رقم 22: مبادرات ناجحة في مجال تنظيم النساء في الاقتصاد غير المنظم

تعتبر رابطة النساء العاملات لحسابهن الخاص في الهند من الأمثلة المعروفة عن المبادرات الناجحة في مجال تنظيم وتمكين النساء الفقيرات في الاقتصاد غير المنظم. وهي تعتمد نهجاً متعدد الأوجه كاتحاد وتعاونية وحركة نسائية. وتوفر رابطة النساء العاملات لحسابهن الخاص مجموعة كبيرة من الخدمات، بما في ذلك التدريب والمساعدة في إنشاء التعاونيات والخدمات المالية والتأمين وخدمات الضمان الاجتماعي، ومن أبرزها رابطة النساء في العمالة غير المنظمة: في الطريق إلى العولمة والتنظيم، وشبكة tenemoH وشبكة tenteerts والتحالف العالمي للعاملين في جمع النفائات والشبكة الدولية للعمال المنزليين.

حيث أظهر البرنامج المشترك بين النقابات والتعاونيات، في العديد من التجارب وخاصة في كينيا ورواندا وجنوب أفريقيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا، الأثر الإيجابي الذي يمكن أن يخلفه التعاون بين النقابات العمالية والتعاونيات في الاقتصاد غير المنظم عندما تضم جهودها، وقد برهنت العديد من البرامج أن النقابات العمالية والتعاونيات شريكة طبيعية في مجال تقديم الخدمات والدعم الذي يحتاجه العمال في الأوضاع غير المنظمة وغير المحمية .

كما للنقابات أدورا مهمة في مطالبة حكومات الدول باعتماد أفضيات الحماية الاجتماعية لعمال القطاع غير المهيكل، تحميه من تحديات الفقر وتمكنهم من الحصول على الحد الأدنى من الخدمات، وبما يضمن تحولهم إلى العمالة المنظمة، والعمل على بلورة استراتيجيات وطنية للتحول نحو الحالة النظامية لأسواق العمل، لتتكامل من الاستراتيجيات الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

الرافعة الخامسة:

دعم برامج الاستشارة والتدريب من أجل الإدماج في الاقتصاد المنظم

تعمل نقابات العمال على توعية العمال في الاقتصاد غير المنظم بأهمية التمثيل الجماعي وتبذل جهودا كبيرة لإدراجهم في الاتفاقات الجماعية، كما تركز على تعزيز مشاركة النساء وتمثيلهن، إذ يكثّر عددن على وجه الخصوص في الاقتصاد غير المنظم، وعلى مراعاة احتياجاتهن الخاصة، وتشمل الخدمات الخاصة التي توفرها نقابات العمال في العديد من البلدان لصالح عمال الاقتصاد غير المنظم، المعلومات عن حقوقهم القانونية ومشاريع التعليم والتوعية والمساعدة القانونية لاسيما فيما يتعلق بالحقوق العمالية وتشريعات العمل والحماية الاجتماعية (مثل العيادات القانونية العمالية)، وهي خدمات تؤدي الى ضمان مشاركة عمال المنشآت الصغيرة في برامج التوعية والتدريب والتأهيل التي تنفذها المنظمات العمالية وتعزيز الانتساب النقابي.

الرافعة السادسة:

تعزيز الشراكة مع جمعيات المجتمع المدني

مع تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل خلال أزمة كوفيد-19 يتعين في هذا الإطار تكثيف التوعية بالدوافع الاجتماعية المؤدية للعمل بالقطاع غير المنظم لدى المواطنين والحكومات وتبسيط الضوء على الفجوة التنموية بين المراكز العمرانية والمناطق النائية داخل الدول العربية وتكثيف الجهود لتفليس من هذه الظاهرة وتطويقها، هذا إلى جانب تعزيز دور منظمات المجمع المدني في مجال نشر الوعي حول أوضاع العاملين في القطاع

قائمة المراجع

- منظمة العمل الدولية، ورشة عمل سنة 2006.
- منظمة العمل العربية: دراسة تأثير جائحة كوفيد 19 على أوضاع العاملات في القطاع غير المنظم في المنطقة العربية.
- منظمة العمل الدولية، تقييم ظروف العمل غير المنظم والأوضاع الهشة للفئات المهمشة في لبنان: مسح للبنانيين واللاجئين السوريين والفلسطينيين، تقرير في، حزيران/ يونيو 2021.
- منظمة العمل الدولية، تقييم ظروف العمل غير المنظم والأوضاع الهشة للفئات المهمشة في لبنان: مسح للبنانيين واللاجئين السوريين والفلسطينيين، تقرير في، حزيران/ يونيو 2021.
- منظمة العمل الدولية، تعزيز العمل اللائق في الأردن، 2022.
- منظمة العمل الدولية، الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم، التقرير الخامس، المقدم لمؤتمر العمل الدولي، الدورة 103، سنة 2014.
- البنك الدولي، دراسة بعنوان «الظلال القائمة للاقتصاد غير الرسمي: التحديات والسياسات»، ماي 2021.
- البنك الدولي، المرصد الاقتصادي الأردني، تقرير خلق وظائف أكثر وأفضل في الأردن، ربيع 2022.
- البنك الدولي، المرصد الاقتصادي التونسي، تقرير الإصلاحات الاقتصادية ضرورية للخروج من الأزمة، شتاء 2021.
- البنك الإفريقي للتنمية ومنظمة العمل الدولية، في مذكرة توجيهية بعنوان «تداعيات أزمة كوفيد-19 على الشغل والمقاولات الصغيرة جدا والمتوسطة في المغرب»، سنة 2022.
- مرصد منظمة العمل الدولية: كوفيد 19 وعالم العمل، تقديرات 27 مايو 2020 النسخة الرابعة.
- تقرير منظمة الاسكوا، سنة 2017.
- التقرير السنوي لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.
- نتائج الإحصاء العام للسكان والسكنى، المملكة المغربية سنة 2014.
- مسح القوى العاملة الفلسطينية، التقرير السنوي 2020، اصدارات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني دولة فلسطين، ماي 2021.
- شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، العمل غير المهيكل، 2017.
- منتدى الاقتصاديين العرب، العمل غير المهيكل في البلدان العربية الواقع والحقوق، أيلول 2017.
- دراسة تأثير أزمة كورونا (كوفيد -19) على قضايا التشغيل وأسواق العمل العربية، دراسة صادرة عن منظمة العمل العربية سنة 2020.
- العمالة غير المنظمة في الأردن: الدروس المستفادة من جائحة كورونا المتحد، إصدارات منتدى الاستراتيجيات الأردني، 30 نيسان 2020.
- الاقتصاد غير المنظم (المفهوم - الخصائص - الإدماج)، وزارة العمل الفلسطينية، يناير 2015.
- مقارنة مدمجة للحد من حجم الاقتصاد غير المنظم بالمغرب، رأي صادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، سنة 2021.
- الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم، التقرير الخامس، المقدم لمؤتمر العمل الدولي في الدورة 103 سنة 2014.
- نحو مسار منتج وشامل استحداث فرص العمل في المنطقة العربية، إصدار الأمم المتحدة

- ومنظمة العمل الدولية، سنة 2021.
- الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا «كوفيد-19» والسبل الممكنة لتجاوزها، تقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أكتوبر 2020.
- مشروع التحويلات النقدية الطارئة في الأردن للاستجابة لجائحة كورونا، بدعم من البنك الدولي، سنة 2020.
- فريديريك شنايدر، دومنيك إنستي، الإختباء وراء الظلال « نمو الاقتصاد الخفي»، سلسلة قضايا اقتصادية، العدد 31، مارس 2002، صندوق النقد الدولي، واشنطن.
- مطهري كمال – بوثلجة عبد الناصر، رهان الانتقال من الاقتصاد الغير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي» تجارب دولية ومحلية»، مجلة الجزائر للمالية العامة، العدد السادس، ديسمبر 2016.
- مجدي حسن، تغيرات سوق العمل خلال فترة ما بعد الجائحة وأشكال العمل الجديدة في الدول العربية، جويلية 2021.
- ريان فاخوري، اقتصاد الظل ملاذ للمحتاج وأرض خصبة للمحتكر، منشورات المفكرة القانونية، بتاريخ 6 ماي 2021.
- التوصية رقم 9 الصادرة في الدورة 41 لمؤتمر العمال العربي عام 2014.

- Économie informelle et travail décent: guide de ressources sur les politiques- chapitre 2, BIT, 2013.
- Estrin, S. and M. Prevezer, 2011. The role of informal institutions in corporate governance: Brazil Russia, India, and China compared. Asia Pacific Journal of Management, vol. 28, No. 1.
- ILO, 2020b. COVID-19: Labour Market Impact and Policy Response in the Arab States. Briefing Note 18 with FAQs
- Observatoire de l'OIT, 3ème et 4ème édition, Le COVID-19 et le monde du travail : Répercussions et reponses 2020.





الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم واقع أسواق العمل و أدوار النقابات في المنطقة العربية

حقوق الطبع محفوظة للاتحاد العربي للنقابات
طبعة 2023

الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم
واقع أسواق العمل وأدوار النقابات في المنطقة العربية