منظمة
العمل
الدولية
جنيف

قياس الاقتصاد غير المنظم

ورشة ميكانيكية، القاهرة، مصر

١.٢ قياس الاقتصاد غير المنظم: معالجة التحديات الإحصائية

■ منذ السبعينات، عندما حظي مصطلح «القطاع غير المنظم» باستخدام واسع النطاق، بُذلت جهود لوضع تعريفات أكثر دقة قابلة للتقدير الإحصائي. وقد ظل القطاع غير المنظم كمفهوم صعب المنال، لا بوصفه فئة فحسب في ضوء رابطاته الكثيرة المكنة، ولكن أيضا بوصفه كياناً يمكن تتبع مرّاحل تطوره في ضوء حركيته وافتقاره إلى وضوح الرؤية. ومع اتساع نطاق مفهوم السمة غير المنظمة، في المقام الأول، بموجب قرار مؤتمر العمل الدولي في عام 2002، وفي المقام الثاني بموجب المؤتمر الدولي لخبراء الإحصاءات العمالية في عام 2003، أحرز تقدم في العمل من حيث وضع مبادئ توجيهية لتحسين توافر وجودة الإحصاءات التي أصبحت أفضل تنسيقاً. ويستطلع هذا الموجز الحالة الراهنة للإحصاءات في تحديد الاقتصاد غير المنظم وقياسه. ويصف تطور هذا المصطلح من الناحية المفاهيمية ويُقيم التحديات المتبقية لقياس البيانات وجمعها. وترد مناقشة الاستجابات الابتكارية لمنظمة العمل الدولية والمجتمع الإحصائي الدولي لمعالجة فجوات المعلومات القائمة.

التحديات الرئيسية

- ندرة البيانات
- ما هو السبب الكامن وراء أهمية القياس؟
- وضع المفاهيم المتعلقة بالاقتصاد غير المنظم
  - العمالة في القطاع غير المنظم ومنشآت القطاع غير المنظم
  - مفهوم «العمالة غير المنظمة»

● لا تزال المعرفة الإحصائية المفصلة للاقتصاد غير المنظم معرفة، في أحسن الأحوال، مجزأة في الكثير من البلدان

■ **ندرة البيانات.** يؤدي الاقتصاد غير المنظم دوراً رئيسياً في استحداث العمالة وتوليد الدخل وعملية الإنتاج في العديد من البلدان، إذ يساهم بنسبة ٧٥ في المائة وأكثر من العمالة غير الزراعية في بعض البلدان النامية. بيد أن المعارف الإحصائية المفصلة لا تزال، في أفضل الأحوال، مجزأة وسطحية وسردية في الكثير من البلدان. وفي السنوات الأخيرة، أفضت الجهود الكبيرة التي بذلت في إطار المجتمع الإحصائي الدولي إلى توضيح مفاهيم الاقتصاد غير المنظم وتعريفاته العملية. وتتمثل التحديات الرئيسية التي لا تزال قائمة في:

- تعزيز فهم أفضل للمفاهيم الإحصائية للاقتصاد غير المنظم،
- إرشاد البلدان بشأن التطبيق العملي للمعايير الدولية ضمن الأطر الإحصائية
- إبراز الممارسات الجيدة في تحليل إحصاءات الاقتصاد غير المنظم لتصميم السياسات.

● يُمكن الاستخفاف بقياس الناتج المحلي الإجمالي والعمالة ما لم تؤخذ الأنشطة غير المنظمة في الحسبان. بالإضافة إلى ذلك، تستند السياسات الوطنية إلى معلومات أفضل عندما يُعرف حجم العمل في القطاع غير المنظم والظروف السائدة في أنماط الاستخدام هذه

■ **ما هو السبب الكامن وراء أهمية القياس؟** ترجع أهمية وضع الإحصاءات التي تقيس حجم الاقتصاد غير المنظم وطبيعته إلى عدد من الأسباب تشمل ما يلي: بوصفه أساساً لصياغة وتقييم السياسات الفعالة لدعم الانتقال إلى الاقتصاد المنظم؛ بوصفه أداةً دعائية للفئات السكانية المعنية؛ في تقديم صورة عن اتجاهات العمالة العالمية والوطنية؛ في تحليل الروابط القائمة بين النمو والعمالة.

وتستند السياسات الوطنية، من حيث العمالة، إلى معلومات أفضل عندما يُعرف حجم العمل في القطاع غير المنظم، فضلا عن الظروف السائدة في أنماط الاستخدام هذه. وتنزع معلومات سوق العمل في البلدان إلى الارتباط بحجم العمل المتاح أو غير المتاح، وذلك باستخدام الإحصاءات العامة للعمالة والبطالة. وما يُفتقد هو تفاصيل مختلف مستويات العمل الهش وأشكاله. ولما كان من المسلّم به أن الاقتصاد غير المنظم يستتبع افتقاد الهوية القانونية وإقامة ظروف عمل سيئة وعدم التمتع بالعضوية في نُظم الحماية الاجتماعية وتواتر الحوادث والأمراض المرتبطة بالعمل وتقييد الحرية النقابية، فإن توفير الإحصاءات التي تحدد عدد الأشخاص ستوسع بالتأكيد نطاق قاعدة المعرفة المتعلقة بمدى استجابات السياسات المطلوبة ومضمونها.

بالإضافة إلى ذلك، من الصعب تحديد ما إذا كانت سياسات تحقيق النمو الاقتصادي قادرة على تحسين العمالة من حيث كميتها ونوعيتها واستئصال شأفة الفقر في نهاية المطاف، ما لم تتوافر بيانات أكثر تفصيلاً بشأن العمالة. ولذلك، فإن المجتمع الإنمائي في العالم يستفيد على نحو أفضل عندما يرتقي بتفكيره بشأن أبعاد السمة غير المنظمة بوصفها ظاهرة إقليمية أو عالمية وبمدى تأثير أنماط العمالة في التنمية البشرية والحد من الفقر في بلدان مختلفة.

وتوفر عملية إدراج الأنشطة غير المنظمة ضمن الحسابات الوطنية تقييماً أكثر شمولاً للثروة الوطنية، وهو أمر هام لرسم استجابات السياسيات، فضلا عن إجراء مقارنات على مر الزمن وبين البلدان. ويُمكن الاستخفاف بقياس الناتج المحلي الإجمالي والعمالة ما لم تؤخذ الأنشطة غير المنظمة في الحسبان. ويفضي هذا التحيز إلى أرقام غير دقيقة لمستويات الفقر (مقيسة بنصيب دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي) وتصنيفات بيئية (مقيسة بانبعاث الملوثات المنسوبة إلى الناتج المحلي الإجمالي)، فضلا عن مساعدات إنمائية قائمة على أساس الناتج المحلي الإجمالي. بالإضافة إلى ذلك، يخدم قياس الاقتصاد غير المنظم أهداف النظم الإحصائية الوطنية المتمثلة في «الحد قدر الإمكان من انتشار الأنشطة غير المشمولة بالإحصاءات وكفالة قياس وإدراج الأنشطة المتبقية على نحو مناسب في الناتج المحلي الإجمالي» والتقديرات البيانية الأخرى.

● تطور مفهوم السمة غير المنظمة، بحيث اتسع مجاله من العمالة في نوع معين من وحدات الإنتاج (أو المنشآت) إلى ظاهرة على نطاق الاقتصاد

■ **وضع المفاهيم المتعلقة بالاقتصاد غير المنظم.** استُخدم مصطلح «القطاع غير المنظم» منذ تثبيته في السبعينات بوصفه مدخلاً مفاهيمياً لعدد من الأنشطة التي يستثنيها القانون أو الواقعة خارج النطاق التنظيمي والضريبي. ويتمثل أحد أسباب الغموض الذي يكتنف المصطلح في اكتفاء المجتمع الإنمائي لسنوات عديدة بوصف القطاع غير المنظم، بدلاً من تعريفه. وقد ذكرت منظمة العمل الدولية في عام ١٩٩١، على سبيل المثال، أن القطاع غير المنظم كان «يضم أنشطة اقتصادية صغيرة الحجم تتألف من أشخاص يعملون لحسابهم الخاص ويُشغلون أجَراء من العمالة الأسرية أو عدداً قليلاً من العمال». وقدمت المنظمة وصفاً للسمات النموذجية من قبيل حيازة النزر اليسير من رأس المال واستخدام تكنولوجيا متدنية المستوى والافتقار إلى سبل الوصول إلى السوق والمؤسسات المنظمة، إلا أنها لم تعتمد تعريفاً رسمياً.

وفي عام ١٩٩٣، اعتمد المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل المفهوم الإحصائي لأنشطة القطاع غير المنظم. وبعد ما يربو من ١٥ سنة، تطور مفهوم السمة غير المنظمة، بحيث اتسع مجاله من العمالة في نوع معين من وحدات الإنتاج (أو المنشآت) إلى ظاهرة على نطاق الاقتصاد، مع التركيز حاليا على وضع مؤشرات الاقتصاد غير المنظم وتنسيقها. والتغير المفاهيمي من القطاع غير المنظم إلى الاقتصاد غير المنظم (الوارد وصفه أدناه بمزيد من التفاصيل)، وإن كان بالتأكيد من الناحية التقنية سليماً وجديراً بالثناء كانعكاس للوقائع المتغيرة لعالم العمل، أسفر عن تحديات لقياس مفهوم كان أصلاً محفوفاً بالصعوبات (التي يجري تناولها أدناه). كما يجري تقديم وصف للمفهوم الإحصائي الحالي للعمالة غير المنظمة أدناه. ومع ذلك، نظرا لأن المفاهيم الإحصائية «الجديدة» تستغرق وقتاً لكي تترسخ، ستواصل بعض البلدان تقديم تقارير عن مفهوم العمالة في القطاع غير المنظم لبضع سنوات قادمة، بحيث يظل التعريف الإحصائي لهذا الأخير موضوع المناقشة الوجيزة في القسم الفرعي التالي.

● **العمالة في القطاع غير المنظم ومنشآت القطاع غير المنظم.** يستند تعريف العمالة في القطاع غير المنظم، الذي اعتمده رسميا المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل، إلى مفهوم منشآت القطاع غير المنظم، مع إدراج جميع الوظائف التي تعتبر خاضعة لهذه المنشآت في الإحصاء. وبعبارة أخرى، تشمل العمالة في القطاع غير المنظم بصفة أساسية جميع الوظائف في منشآت الأعمال الفردية الخاصة غير المسجلة و/أو صغيرة الحجم التي تُنتج السلع أو الخدمات الموجهة للبيع أو المقايضة.

وثمة مستويات كثيرة من أوجه الدلالة والتعقيد للتعريف، إذ يُستخدم مصطلح «المنشأة» بمعناه الواسع، نظرا لأنه يشمل الوحدات التي تستخدم عمالاً بأجر والوحدات التي يُشغلها أفراد يعملون بشكل مستقل أو لحسابهم الخاص، إما وحدهم أو بمساعدة أفراد من الأسرة لا يتقاضون أجراً. ويندرج ضمن هذا التعريف العمال من جميع المراتب إذا كانوا يعملون في منشأة غير منظمة. وعليه، فإن باعة الشوارع العاملين لحسابهم الخاص وسائقي سيارات الأجرة والعمال العاملين في منازلهم يعتبرون كلهم منشآت. وقد كان المنطق الكامن وراء إقامة معيار يستند إلى حجم العمالة أن كثيرا ما تُعفى المنشآت دون حجم معين، بموجب قوانين العمل والضمان الاجتماعي، من تسجيل المستخدمين، ومن غير المرجح أن تكون مشمولة في تحصيل الضرائب أو إنفاذ قانون العمل بسبب نقص الموارد الحكومية للتعامل مع العدد الكبير من المنشآت الصغيرة (التي يتسم الكثير منها بارتفاع معدل تجدد العمال أو بالافتقار إلى السمات التي يمكن التعرف عليها بسهولة).

ولأسباب عملية وكذلك منهجية، لا تندرج ضمن تعريف المنشآت غير المنظمة بعض الأنشطة التي يجري تعريفها في بعض الأحيان على أنها أنشطة غير منظمة. وتشمل الأنشطة المستثناة ما يلي: الأنشطة الزراعية وتلك المتصلة بها والأسر المعيشية التي تنتج سلعاً حصراً لاستخدامها الخاص، مثل زراعة الكفاف والأعمال المنزلية المحلية وأعمال الرعاية واستخدام عمال الخدمة المنزلية بأجر والخدمات التطوعية المقدمة للمجتمع.

ويرد في الإطار أدناه مثال على العمالة في القطاع غير المنظم بوصفها مفهوماً إحصائياً:

العمالة في القطاع غير المنظم

منشآت القطاع غير المنظم

- **منشآت فردية.** لا تتمتع بهوية قانونية مستقلة عن مالكيها وتفتقر إلى حسابات كاملة.
- **تُنتج سلعاً وخدمات قابلة للتسويق.** سلعها وخدماتها موجهة للبيع أو المقايضة.
- **لديها عدد قليل من العمال وهي غير مسجلة.** يقل حجمها عن حد معين (مثلا أقل من ٥ مستخدمين).
- **وهي منشآت غير زراعية**

الفئات اللاإحصائية / فئات القوى العاملة

أصحاب العمل في القطاع غير المنظم
- في حال كانت منشأة صغيرة
- و/أو في حال لم يكن المستخدمون مسجلين
- و/أو في حال لم تكن المنشأة مسجلة

العاملون لحسابهم الخاص في القطاع غير المنظم
- جميع العاملين لحسابهم الخاص
- أو في حال لم تكن المنشأة مسجلة

المستخدمون والعمال المساهمون في دخل الأسرة في المنشآت غير المنظمة وأعضاء تعاونيات المنتجين غير المنظمين

غير مشمولة

- منتجات الأسر المعيشية من السلع التي لا تتداولها الأسواق
- الزراعة
- الخدمات المنزلية مدفوعة الأجر
- الخدمات المنزلية والشخصية التي يقوم بها أفراد من الأسرة بلا أجر
- الخدمات التطوعية المقدمة للمجتمع

وفي وقت لاحق، أدرج تعريف منشآت القطاع غير المنظم في نظام الحسابات الوطنية (نظام الحسابات الوطنية لعام ١٩٩٣) الذي اعتمده المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة بناءً على توصية اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة. واعتُبر هذا الإجراء ضرورياً، حيث أنه شرط أساسي من أجل تحديد القطاع غير المنظم باعتباره كياناً مستقلاً في الحسابات الوطنية، وبالتالي قياس إسهامات القطاع غير المنظم في الناتج المحلي الإجمالي.

مفهوم «العمالة غير المنظمة». يتصل تعريف المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل بالقطاع غير المنظم والعمالة في هذا المجال. إلا أنه من المسلم به، في إطار المجتمع الإحصائي أيضا، أن ثمة كذلك جوانب من السمة غير المنظمة التي يمكن أن توجد خارج منشآت القطاع غير المنظم بصيغتها المحددة حالياً. ويمكن أن يفتقر الأشخاص الذين يعملون في القطاع غير المنظم من عمال عرضيين وموسميين وعمال بعقود قصيرة الأجل، على سبيل المثال، إلى الحماية الاجتماعية والإعانات الصحية والوضع القانوني والحقوق والحريات النقابية، إلا أنهم لا يخضعون لقياس العمالة في القطاع غير المنظم عندما يعملون في القطاع المنظم.

تفادي الوقوع في اللبس في مجال المصطلحات

إن اللجوء إلى المصطلحات الدقيقة في إطار المجتمع الإحصائي أمر مهم. وقد تبدو عبارات «القطاع غير المنظم» و«الاقتصاد غير المنظم» و«العمالة في القطاع غير المنظم» و«العمالة غير المنظمة» جميعها قابلة للتبادل بالنسبة للأشخاص العاديين، إلا أنها ليست كذلك. فالفروق الدقيقة المرتبطة بكل عبارة تكتسي أهمية بالغة من وجهة نظر تقنية. ويمكن للتعاريف التالية أن تشكل مرجعاً بالنسبة للمصطلحات المرتبطة بالسمة غير المنظمة وتعاريفها التقنية:

(أ) الاقتصاد غير المنظم
جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال أو الوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة (استناداً إلى تعريف مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٢)

(ب) القطاع غير المنظم
مجموعة من وحدات الإنتاج (منشآت فردية تمتلكها الأسر المعيشية) بما في ذلك «المنشآت غير المنظمة التي تعمل لحسابها الخاص» و«منشآت أصحاب العمل في القطاع غير المنظم» (استناداً إلى تعريف المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل)

(ج) منشآت القطاع غير المنظم
منشآت غير مسجلة و/أو منشآت فردية خاصة صغيرة الحجم ضالعة في أنشطة غير زراعية مع إنتاج جزء من السلع أو الخدمات على الأقل للبيع أو المقايضة (استناداً إلى تعريف المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل)

(د) العمالة في القطاع غير المنظم
سائر الوظائف في منشآت القطاع غير المنظم (ج)، أو جميع الأشخاص الذين استخدموا في منشأة واحدة على الأقل من منشآت القطاع غير المنظم، بغض النظر عن وضعهم في العمالة وما إذا كانت وظيفتهم أساسية أو ثانوية (استناداً إلى تعريف المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل)

(ه) العمالة غير المنظمة بأجر
سائر الوظائف التي تتميز بعلاقة استخدام لا تخضع لتشريعات عمل وطنية أو لنظام ضريبي على الدخل أو حماية اجتماعية أو استحقاق لإعانات معينة مرتبطة بالعمل (استناداً إلى تعريف المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل)

(و) العمالة غير المنظمة
مجموع عدد الوظائف غير المنظمة، سواء وجدت في منشآت القطاع المنظم أو منشآت القطاع غير المنظم أو الأسر المعيشية؛ بما في ذلك المستخدمون الذين يشغلون وظائف غير منظمة (ه)؛ أصحاب العمل والعاملون لحساب أنفسهم الذين يعملون في منشآت القطاع غير المنظم الخاصة بهم؛ أعضاء تعاونيات المنتجين غير المنظمين؛ العمال المساهمون في دخل الأسرة في منشآت القطاع المنظم أو غير المنظم؛ العاملون لحساب أنفسهم الضالعون في إنتاج السلع للاستخدام النهائي الخاص لأسرهم المعيشية (استناداً إلى تعريف المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل)

(ز) العمالة في الاقتصاد غير المنظم
مجموع العمالة في القطاع غير المنظم (د) والعمالة غير المنظمة (و) خارج القطاع غير المنظم؛ لم يُقر المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل هذا المصطلح

وقد شهد مطلع الألفية الثانية زخماً متزايداً خلف الدعوة إلى إجراء مزيد من الإحصاءات بشأن الاقتصاد غير المنظم وتحسينها، وهي إحصاءات من شأنها أن تتناول العمالة غير المنظمة ضمن القطاع المنظم وخارجه على حد سواء. وكان ثمة توجه تدريجي في صفوف مستخدمي الإحصاءات، وعلى رأسهم فريق الخبراء المعني بإحصاءات القطاع غير المنظم (فريق دلهي) – ويتعلق الأمر بمحفل دولي للإحصائيين ومستخدمي الإحصاءات المعنيين بقياس القطاع غير المنظم وتحسين نوعية إحصاءاته وقابلية مقارنتها – نحو تعزيز هذا المفهوم الأوسع للسمة غير المنظمة. وكان المقصود من هذا الإجراء هو استكمال مفهوم العمالة القائم على المنشأة في القطاع غير المنظم ليصبح مفهوماً أوسع للعمالة غير المنظمة وقائماً على العمل. وقد دعا فريق دلهي في اجتماعه الخامس المعقود في عام ٢٠٠١، إلى وضع تعريف إحصائي وإطار قياسي للعمالة غير المنظمة من أجل استكمال معايير العمالة القائمة في القطاع غير المنظم.

نساء بائعات في سوق الخضار في نيبال

النُهج الناشئة والممارسات الجيدة

- أطر جديدة لتناول السمة غير المنظمة
- تعريف العمالة غير المنظمة
  - العمالة في القطاع غير المنظم
  - العمالة غير المنظمة
- مصادر البيانات
- القياس البديل والمؤشرات ذات الصلة
  - المنهجية التكميلية
  - العمالة المستضعفة
  - الفقراء العاملون

أطر جديدة لتناول السمة غير المنظمة. أخذت كل من إدارة الإحصاءات في مكتب العمل الدولي والمؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل على عاتقهما رفع التحدي المتمثل في وضع أطر جديدة من شأنها تناول ظاهرة السمة غير المنظمة على نحو أفضل. واضطلعت منظمة العمل الدولية بوضع الإطار النظري من أجل تعريف الاقتصاد غير المنظم، الذي جرى تقديمه واعتماده خلال مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٢. وعُرّف الاقتصاد غير المنظم بأنه «جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال أو الوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة». وفي عام ٢٠٠٣، اعتمد المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل مبادئ توجيهية تُقر هذا الإطار بوصفه معيارا إحصائيا دوليا.

يُعرّف الاقتصاد غير المنظم بأنه «جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال أو الوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو الممارسة». ولم يكن الغرض من المصطلح الجديد «الاقتصاد غير المنظم» هو استبدال مصطلح بآخر، وإنما كان الغرض من ذلك هو مراعاة مختلف جوانب السمة غير المنظمة

ومن المهم، لدى تتبع مراحل تطور مفهوم الطابع غير المنظم (انظر الجدول أدناه)، أن يضع المرء في الاعتبار أن الغرض من توسيع نطاقه ليشمل مفهوم الاقتصاد غير المنظم لم يكن استبدال مصطلح بآخر (انظر الإطار بشأن المصطلحات في الصفحة ٥)، وإنما كان الغرض من ذلك هو توسيع نطاق المفهوم لكي يأخذ بعين الاعتبار مختلف جوانب «السمة غير المنظمة للعمالة». كما تجدر مراعاة أنه لأغراض إحصائية، لم يُقر المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل استخدام مصطلح «العمالة في الاقتصاد غير المنظم» لكي تُمثل مجمل الأنشطة غير المنظمة. ودواعي ذلك «١» أنه ينبغي عدم الخلط بين الأنواع المختلفة لوحدات المراقبة المعنية (المنشأة مقابل الوظيفة)، «٢» أنه من الواجب تحديد أهداف بعض التدخلات السياسية لفائدة المنشأة والبعض الآخر لفائدة الوظيفة، و«٣» أنه كان يتعين استبقاء مفهوم القطاع غير المنظم منذ المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل باعتباره مفهوما متميزا عن مفهوم العمالة غير المنظمة منذ أن أصبح جزءا من نظام الحسابات الوطنية وقد دأب عدد كبير من البلدان بالفعل على جمع الإحصاءات استنادا إلى هذا التعريف.

الجدول الزمني للسمة غير المنظمة كمفهوم إحصائي

- **١٩٩٣**: اعتماد المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل لتعريف القطاع غير المنظم.
- **١٩٩٩**: انعقاد الاجتماع الثالث لفريق الخبراء المعني بإحصاءات القطاع غير المنظم (فريق دلهي)، الذي خلص إلى ضرورة اضطلاع الفريق بصياغة توصيات فيما يتعلق بتحديد أشكال العمالة الهشة (بما في ذلك العمل خارج المنشأة/العمل في المنزل) داخل وخارج القطاع غير المنظم.

- **٢٠٠١**: انعقاد الاجتماع الخامس لفريق الخبراء المعني بإحصاءات القطاع غير المنظم (فريق دلهي)، الذي خلص إلى ضرورة استكمال تعريف وقياس العمالة في القطاع غير المنظم بتعريف وقياس العمالة غير المنظمة وإلى ضرورة اضطلاع أعضاء الفريق باختبار الإطار المفاهيمي الذي وضعته منظمة العمل الدولية.

- **٢٠٠٢**: انعقاد الدورة ٩٠ لمؤتمر العمل الدولي، حيث تم التأكيد على الحاجة إلى مزيد من الإحصاءات بشأن الاقتصاد غير المنظم وإلى تحسينها، وكُلّفت منظمة العمل الدولية بمساعدة البلدان فيما يتصل بجمع الإحصاءات وتحليلها ونشرها. كما اقترح مؤتمر العمل الدولي تعريفاً للاقتصاد غير المنظم.

- **٢٠٠٢**: سلّم الاجتماع السادس لفريق الخبراء المعني بإحصاءات القطاع غير المنظم (فريق دلهي) بالحاجة إلى تعزيز الخبرات القطرية وأوصى بإجراء مزيد من البحوث من أجل وضع تعريف إحصائي للعمالة غير المنظمة وأساليب جمع إحصاءات العمالة غير المنظمة من خلال دراسات استقصائية للقوى العاملة.

- **٢٠٠٣**: اعتمد المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل مبادئ توجيهية بشأن تعريف العمالة غير المنظمة بوصفها معياراً إحصائياً دولياً.

- **٢٠١٢**: ستقوم منظمة العمل الدولية بنشر دليل عن الدراسات الاستقصائية بشأن العمالة غير المنظمة والقطاع غير المنظم فيما يتصل بالقضايا المنهجية لإجراء دراسات استقصائية بشأن الاقتصاد غير المنظم على الصعيد القطري.

تعريف العمالة غير المنظمة. يُعرّف المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل العمالة غير المنظمة بوصفها مجموع عَدد الوظائف غير المنظمة، سواء وجدت في منشآت القطاع المنظم أو غير المنظم، أو في الأسر المعيشية، أثناء فترة إسناد معينة. ويشمل هذا التعريف:

«١» العمال الذين يعملون لحساب أنفسهم (العاملون لحسابهم الخاص الذين لا مستخدم لهم) في منشآت القطاع غير المنظم الخاصة بهم؛
«٢» أصحاب العمل (العاملون لحسابهم الخاص الذين لديهم مستخدمين) في منشآت القطاع غير المنظم الخاصة بهم؛
«٣» العمال المساهمين في دخل الأسرة، بصرف النظر عن نوع المنشأة؛
«٤» أعضاء تعاونيات المنتجين غير المنظمين (التعاونيات التي لم تنشأ بوصفها كيانات قانونية)؛
«٥» المستخدمين الذين يشغلون وظائف غير منظمة كما هو محدد وفقاً لعلاقات الاستخدام (الوظائف التي لا تخضع لتشريعات عمل وطنية أو لنظام ضريبي على الدخل أو حماية اجتماعية أو استحقاق لإعانات معينة مرتبطة بالعمل (الإجازة السنوية أو المرضية مدفوعة الأجر) في القانون أو في الممارسة، وما إلى ذلك)؛
«٦» العاملين لحساب أنفسهم الضالعين في إنتاج السلع للاستخدام النهائي الخاص لأسرهم المعيشية.

وكان يُمكن الإحاطة إحاطة كاملة بالبنود «١» و«٢» و«٤» فقط ضمن الإطار الإحصائي للعمالة في القطاع غير المنظم. ويُمكن إدراج الأوضاع المتبقية أو عدم إدراجها، تبعاً لطبيعة وحدة الإنتاج التي يجري في إطارها الاضطلاع بالأنشطة (أي إذا اعتُبرت المنشأة غير منظمة). وقد مثّل البند «٥» بشأن المستخدمين الذين يشغلون وظائف غير منظمة عنصراً جديداً أساسياً من عناصر الإطار. وتغطي هذه الفئة الجزء الأكبر من «العمالة غير المنظمة خارج القطاع

غير المنظم» في العديد من البلدان وتشمل العمال الذين «... لا تخضع علاقة استخدامهم لتشريعات عمل وطنية أو لنظام ضريبي على الدخل أو حماية اجتماعية أو استحقاق لإعانات معينة مرتبطة بالعمل (مثل الإخطار المسبق بالتسريح أو مكافأة إنهاء الخدمة أو الإجازة السنوية أو المرضية مدفوعة الأجر، وما إلى ذلك)». ويدخل ضمن هذه الفئة:

- المستخدمون غير المسجلين، الذين لا توجد بحوزتهم عقود صريحة ومكتوبة أو الذين لا يخضعون لتشريعات العمل؛
- العمال الذين لا يستفيدون من الإجازة السنوية أو المرضية مدفوعة الأجر أو الضمان الاجتماعي ونظم المعاشات التقاعدية؛
- معظم عمال الخدمة المنزلية بأجر، الذين تستخدمهم الأسر المعيشية؛
- معظم العمال العرضيين والعمال لفترة مؤقتة والعمال الموسميين.

■ **العمالة في القطاع غير المنظم**. أُبقي مفهوم القطاع غير المنظم مرناً عن قصدٍ من أجل مراعاة الحالات القطرية والاحتياجات المحددة للبلدان المعنية. وقد أدى هذا عملياً إلى جمع الإحصاءات الوطنية بشأن العمالة في القطاع غير المنظم، إلى جانب إفادات البلدان بشأن التباين المفضل لديها فيما يتصل بالمعايير الواردة في القرار الدولي. وتُطبق بعض البلدان معيار المنشآت غير المسجلة، إلا أن شروط التسجيل يُمكن أن تختلف من بلد إلى آخر. وتُطبق بلدان أخرى معيار حجم العمالة فقط (والذي يُمكن أن يختلف من بلد إلى آخر) ولا تزال بلدان أخرى تجمع بين الاثنين معاً. ونتيجة للاختلافات الوطنية فيما يتصل بالتعاريف والتغطية، تظل إمكانية المقارنة الدولية للعمالة ضمن مؤشر القطاع غير المنظم محدودة.

وإجمالاً، تنشأ المشاكل المتعلقة بقابلية مقارنة البيانات لقياس العمالة في القطاع غير المنظم بخاصة عن العوامل التالية:

- الاختلافات في مصادر البيانات؛
- الاختلافات في التغطية الجغرافية؛
- الاختلافات في فروع النشاط الاقتصادي المشمول. ففي أحد طرفي النقيض، توجد البلدان التي تغطي سائر أنواع النشاط الاقتصادي، بما في ذلك الزراعة، بينما توجد في الطرف الآخر البلدان التي تغطي قطاع التصنيع دون سائر القطاعات الأخرى؛
- الاختلافات في المعايير المستخدمة لتحديد القطاع غير المنظم، على سبيل المثال حجم المنشأة أو المؤسسة مقابل عدم تسجيل المنشأة أو العامل؛
- مختلف الانقطاعات المستخدمة حسب حجم المنشأة؛
- إدراج أو استبعاد عمال الخدمة المنزلية الذين يتقاضون أجراً؛
- إدراج أو استبعاد الأشخاص الذين لديهم وظيفة ثانوية في القطاع غير المنظم ولكن يشغلون وظائف رئيسية خارج القطاع غير المنظم، على سبيل المثال في القطاع الزراعي أو في الخدمة العامة.

■ **العمالة غير المنظمة**. كما هو الحال بالنسبة لمفهوم القطاع غير المنظم، وُضع مفهوم العمالة غير المنظمة على نحو يسمح للبلدان المعنية بمراعاة حالاتها واحتياجاتها الخاصة. وتنص المبادئ التوجيهية للمؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل على أنه «يتعين تحديد المعايير التشغيلية لتعريف الوظائف غير المنظمة للمستخدمين وفقاً للظروف الوطنية ومدى توافر البيانات». وقد ترى بعض البلدان (لا سيما البلدان النامية) وضع قياس يشمل الوظائف غير المنظمة للعاملين لحساب أنفسهم وأصحاب العمل وأعضاء تعاونيات المنتجين، في

● كما هو الحال بالنسبة لمفهوم القطاع غير المنظم، وُضع مفهوم العمالة غير المنظمة على نحو يسمح للبلدان المعنية بمراعاة حالاتها واحتياجاتها الخاصة.

حين قد ترغب بلدان أخرى (لا سيما البلدان المتقدمة) في حصر قياس العمالة غير المنظمة في وظائف العاملين وحدها. ومع أن المرونة المتأصلة لمفهوم الإحصاء تُمثل بالتأكيد ميزة جديرة بالثناء ولازمة من أجل تحديد مفهوم جديد، إلا أنها تتسبب في قيود عندما يتعلق الأمر بمقارنة الإحصاءات فيما بين البلدان. ولن يكون بالوسع إجراء مزيد من المقارنة على المدى الطويل، إلا عندما تدحر الممارسات الجيدة الممارسات التي تقل عنها جودة.

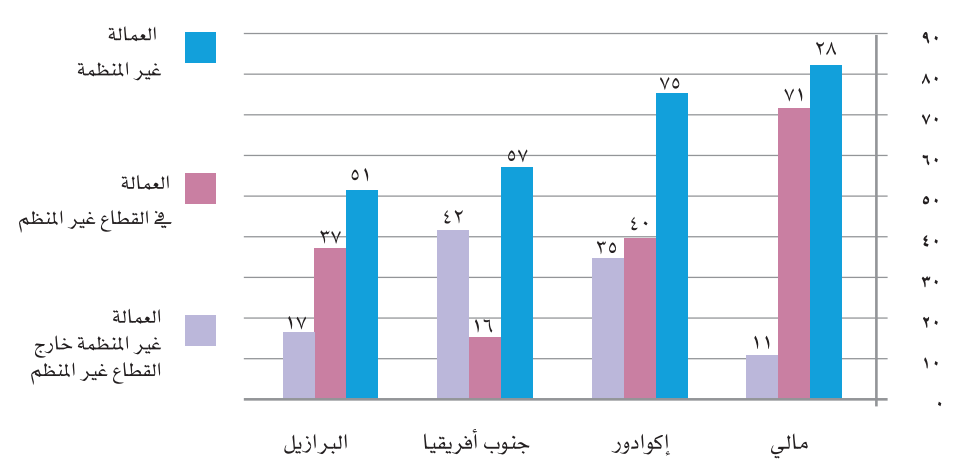
وعلى أمل الحد من مشاكل المقارنة وتحسين توافر البيانات ونوعيتها، عكفت منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع أعضاء فريق دلهي، على إعداد منشور بعنوان دليل عن الدراسات الاستقصائية بشأن العمالة غير المنظمة والقطاع غير المنظم. وسيعزز الدليل التقدم الذي أحرزه المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل وفريق دلهي بشأن الإطار المفاهيمي لقياس القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة ويعمل على إبراز المفاهيم والتعاريف ومنهجيات الدراسة الاستقصائية من خلال الاستفادة من أفضل الممارسات والخبرات.
ويُمكن تبين أهمية تناول العمالة غير المنظمة وتصنيف الفئات ضمنها في النتائج البارزة التالية الواردة في إحصائيات العمالة التي جرى إعدادها في ١٢ بلداً:

• **نسبة العمالة غير المنظمة خارج القطاع غير المنظم.** مثلما ورد آنفاً، يُمكن أن تكون أهمية العمالة غير المنظمة خارج القطاع غير المنظم مساوية لأهمية العمالة داخل القطاع غير المنظم، إن لم تكن أكثر أهمية. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، في جنوب أفريقيا حيث بلغت نسبة العمالة غير المنظمة خارج القطاع غير المنظم ٤٢ في المائة من إجمالي العمالة غير الزراعية، بينما بلغت نسبة العمالة غير المنظمة داخل القطاع غير المنظم ١٦ في المائة. (انظر الشكل أدناه).

• **نسبة العمالة في القطاع غير المنظم.** تقل نسبة الرجال والنساء الذين يعملون في القطاع غير المنظم، في معظم البلدان، عن نسبة الرجال والنساء في العمالة غير المنظمة، وهو أمر يُمكن تفهمه نظراً لأن العمالة غير المنظمة تغطي نطاقاً أوسع. إلا أن ثمة بلداً واحداً حيث جاءت نسبة الأشخاص الذين يعملون في القطاع غير المنظم في الواقع أعلى من نسبة الأشخاص في العمالة غير المنظمة. والاستثناء من ذلك هو روسيا، حيث توجد نسبة ١١،٩ في المائة من إجمالي العمالة غير الزراعية في القطاع غير المنظم في مقابل ٨،٦ في المائة في العمالة غير المنظمة. ومن شأن إجراء دراسة أكثر تفحصاً أن يكشف أن باعث هذا النمط يتمثل في كون العديد من العمال في القطاع غير المنظم يتمتعون في الواقع بالحماية القانونية من بواسطة عقد عمل.

• **نسبة النساء في العمالة في القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة.** يُفترض في كثير من الأحيان أن عدد النساء اللائي يكسبن قوت يومهن في الاقتصاد غير المنظم يفوق عدد الرجال، إلا أن الإحصاءات الدقيقة تُبين وجود اختلافات واسعة فيما بين الدول عند تطبيق قياس العمالة في القطاع غير المنظم. ومن بين البلدان البالغ عددها ١٢ بلداً المشمولة بالدراسة الاستقصائية، كانت النساء في ثلاثة منها فقط (إكوادور ومالي وجنوب أفريقيا) مؤهلات أكثر من الرجال للعمل في القطاع غير المنظم. ومع ذلك، فلدى النظر إلى القياس الواسع النطاق للعمالة غير المنظمة، أظهرت معظم البلدان ارتفاع نسبة النساء مقابل نسبة الرجال (باستثناء اقتصادات قيرغيزستان ومولدوفا والاتحاد الروسي التي تمر بمرحلة انتقالية).

العمالة غير المنظمة والعمالة في القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة خارج القطاع غير المنظم كنسبة مئوية من إجمالي العمالة غير الزراعية (٢٠٠٤)



تشير بيانات الإكوادور والبرازيل إلى المناطق الحضرية فقط. وتشير بيانات البرازيل إلى عام ٢٠٠٣ وهي تُمثل تقديرات منظمة العمل الدولية استناداً إلى مزيج من البيانات الرسمية المستمدة من مصادر مختلفة. وتُصنف البيانات حسب النسبة المئوية للعمالة غير المنظمة.
المصدر: إدارة الإحصاءات في مكتب العمل الدولي (Source: ILO Department of Statistics)

■ **مصادر البيانات.** يُمكن أن تصدر البيانات بشأن العمالة في القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة بوجه عام عن دراسة استقصائية بشأن القوة العاملة. وتحقيقاً لهذا الغرض، يلزم إضافة بضعة أسئلة فقط إلى الدراسة الاستقصائية بتكلفة متدنية نسبياً. وكبديل لذلك، تُدير بعض البلدان دراسات استقصائية خاصة للقطاع غير المنظم، استناداً إلى نهج للدراسات الاستقصائية يجمع بين الأسر المعيشية والمنشآت أو إلى نهج يقوم على إجراء تعداد/دراسة استقصائية اقتصادية أو للمنشآت. وتشمل مصادر أخرى دراسات استقصائية متعددة الأغراض عن الأسر المعيشية أو دراسات استقصائية عن دخل الأسر المعيشية ونفقاتها أو دراسات استقصائية عن الأنشطة الاقتصادية للأسر المعيشية أو صناعات الأسر المعيشية ودراسات استقصائية للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر وتقديرات رسمية تُعدها البلدان نفسها.

وينبغي أن تظل بعض الإعتبارات ماثلة في الأذهان عند استخدام الدراسات الاستقصائية بشأن القوة العاملة. أولاً، يجري وضع العديد من الدراسات الاستقصائية لجمع المعلومات المتعلقة بالوظيفة الأساسية للفرد فقط. وبما أن الأنشطة غير المنظمة يُمكن أن تكون في كثير من الأحيان وظائف ثانوية، فلن يُبلّغ عنها في الدراسة الاستقصائية ما لم تتم إضافة أسئلة محددة بشأن خصائص الوظائف الثانوية إلى الدراسة الاستقصائية. وبالإضافة إلى ذلك، قد يلزم طرح استفسارات خاصة بشأن الأنشطة التي قد لا يُبلّغ عنها بوصفها وظائف، من قبيل العمل بدون أجر في المشاريع الأسرية وعمل النساء في المنزل للحساب الخاص وغيرها من الأنشطة المماثلة. ثانيا، تقيس الدراسة الاستقصائية بشأن القوة العاملة نسبة العمالة المتعلقة بفترة مرجعية قصيرة، عادة ما تعادل أسبوعاً واحداً. وقد لا تعكس العديد من الأنشطة المنجزة خلال تلك الفترة أنشطة السنة بأكملها، ومثال ذلك العمل الموسمي أو العمل العارض. وفي هذه الحالة، ينبغي اعتماد إما فترة مرجعية أو دراسة استقصائية أطول أو تحقيق عمليات تحديث متواترة فيما يتعلق بالقياس من خلال إجراء دراسات استقصائية فصلية أو شهرية مستمرة. وسيجري تناول هذه القيود والحلول المقترحة لها في الدليل الذي سيصدر قريباً.

وسيعتمد اختيار مصادر البيانات على الهدف المتوخى. فإذا كان الهدف مثلاً هو توليد طائفة واسعة من المعلومات عن القطاع غير المنظم، بما في ذلك عدد المنشآت المعنية وخصائصها وأنشطتها الإنتاجية والعمالة وتوليد الدخل وتجهيزات رأس المال والظروف والقيود التي تعمل فيها، وما إلى ذلك، سيلزم إذ ذاك إجراء دراسة استقصائية خاصة بشأن القطاع غير المنظم.

● ترتبط التحديات المتعلقة بتحسين قياس الاقتصاد غير المنظم ارتباطاً مباشراً بضرورة تحسين قدرة وكالات الإحصاء الوطنية والوزارات

ويتمثل أحد أكبر التحديات فيما يتعلق بوضع الإحصاءات بشأن الاقتصاد غير المنظم في تدني قدرة الكثير من البلدان، لا سيما منها التي لديها اقتصاد غير منظم كبير، على توفير الإحصاءات. وهذا مشكل قائم بشكل خاص في الكثير من البلدان النامية حيث لا يتم إجراء دراسات استقصائية بشأن القوة العاملة على أساس منتظم بسبب القيود المفروضة على الموارد. وهذا يعني أن التحديات المتعلقة بتحسين قياس الاقتصاد غير المنظم ككل ترتبط ارتباطاً مباشراً بضرورة تحسين قدرة وكالات الإحصاء الوطنية و/أو وزارات العمل من أجل إنتاج إحصاءات على المستوى القطري.

■ **القياس البديل والمؤشرات ذات الصلة**. عندما لا توجد إحصاءات وطنية رسمية بشأن الاقتصاد غير المنظم، كثيراً ما يلجأ الباحثون وصانعو السياسات إلى القياسات/المؤشرات البديلة بغية توليد المناقشات حول الموضوع. وتقدم الأقسام الفرعية التالية بعض الأمثلة عن هذه النُهج.

■ **المنهجية التكميلية**. ويتعلق الأمر بطريقة بسيطة للغاية ولكن مثيرة للجدل لتقدير العمالة غير المنظمة انطلاقاً من البيانات الإحصائية المنشورة والموجودة. وتتمثل طريقة الحساب في طرح بسيط للأشخاص في القوى العاملة غير الزراعية، التي تم الحصول عليها من خلال إجراء دراسة استقصائية بشأن القوى العاملة (أو دراسات استقصائية أخرى بشأن الأسر المعيشية، التي قامت بتبويب البيانات على نحو متقاطع حسب نوع النشاط الاقتصادي (الصناعة) ووضع العمالة والجنس) وعدد المستخدمين الموجودين في الدراسات الاستقصائية بشأن المنشآت التي أجريت على الصعيد الوطني، أي البديل عن إجمالي العمالة المنظمة. وتندرج الخطوات في وضع التقديرات على الشكل التالي:

- الخطوة ١: يُحدد استخدام الدراسات الاستقصائية بشأن القوى العاملة أو التقديرات المستقاة من مصدر آخر مجموع القوة العاملة غير الزراعية.
- الخطوة ٢: يُحدد استخدام الدراسات الاستقصائية بشأن المنشآت أو التعدادات الاقتصادية أو السجلات الإدارية التي تُسجل الشركات ومنشآت القطاع المنظم الأخرى عدد المستخدمين المنظمين. وبما أن التعدادات الاقتصادية لا تشمل موظفي الخدمة المدنية والقوات العسكرية، سيكون من الضروري الحصول على تقدير لموظفي الحكومة من مصدر آخر.
- الخطوة ٣: طرح (٢) المستخدمين المنظمين من (١) مجموع القوة العاملة غير الزراعية من أجل الحصول على مجموع العمالة غير المنظمة.

والتقديرات ليست دقيقة وهي أشبه ما تكون بالمنهجية التقريبية لعمالة غير منظمة بديلة. والحجج التي تسترعي الانتباه إلى عدم دقة النهج ـ بما في ذلك صحة الخلط بين مصادر البيانات وصحة أن مجموع القوة العاملة غير الزراعية تمثل مقياساً لجميع الأشخاص الذين ينتمون إلى القوة العاملة، وليس جميع أولئك الذين يعملون بالفعل ـ ستكون ذات أهمية.

وتتمثل إحدى المشاكل الخطيرة فيما يتعلق بالأسلوب التكميلي في كونه يفترض عدم وجود عمالة منظمة في منشآت القطاع غير المنظم وعدم وجود عمالة غير منظمة مسجلة إحصائياً في منشآت القطاع المنظم. وتبعاً للبلد والنظام الإحصائي، يُمكن أن يكون كلا الافتراضين خاطئين.

ولكن، مع ذلك، بالنظر إلى الاختيار القائم على غياب البيانات وإلى الاعتماد على تقدير تقريبي، قد يفيد الأسلوب التكميلي عندما يتعلق الأمر بتوجيه الاهتمام إلى قضية من القضايا. وقد استفاد تقرير لمنظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٢ من هذا الأسلوب من أجل توفير تقديرات لفائدة ٣٥ بلداً مع تحقيق نتائج مثيرة للاهتمام بشأن التفصيل بحسب نوع الجنس.

■ **العمالة المستضعفة**. تُمثل العمالة المستضعفة مؤشراً يهدف إلى تحديد الاستضعاف من خلال ربط نوعية العمل بوضع العمالة. وثمة فئتان رئيسيتان من فئات أوضاع العمالة: «١» العمالة بأجر وراتب و«٢» العاملون لحسابهم الخاص، وهي فئة تنقسم بدورها ما بين العاملين لحسابهم الخاص الذين يستخدمون العمال (أي أرباب العمل) والعاملين لحساب أنفسهم (أي العمال الذين يعملون لحسابهم الخاص بدون مستخدمين) وأعضاء تعاونيات المنتجين والعمال المساهمين في دخل الأسرة. ويُقاس العمال المستضعفون بوصفهم مجموع العاملين لحساب أنفسهم والعمال المساهمين في دخل الأسرة، بما أنه من غير المرجح أن يكون لهاتين الفئتين ترتيبات عمل منظم. وثمة نزوع لارتباط العاملين للحساب الخاص، لا سيما في البلدان النامية، بالأنشطة غير المنظمة مثل زراعة الكفاف والتجارة على نطاق ضيق؛ في حين لا يتقاضى العمال المساهمون في دخل الأسرة بشكل عام أجراً ويكون احتمال استفادتهم من الحماية الاجتماعية الرسمية ومشاركتهم في الحوار الاجتماعي أضعف مقارنة بنظرائهم ممن يعملون بأجر وراتب.

● يتُمثل العمالة المستضعفة مؤشراً يهدف إلى تحديد الاستضعاف من خلال ربط نوعية العمل بوضع العمالة

ويفتقر التطابق بين العمالة المستضعفة والعمالة غير المنظمة إلى الدقة؛ ويُمكن وصف العمالة المستضعفة، في أحسن الأحوال، بأنها مجموعة فرعية للعمالة غير المنظمة، ذلك بأنها لا تشمل المستخدمين الذين يشغلون وظائف غير منظمة (المستخدمين الذين قد يكونون أشد استضعافاً من العاملين لحساب أنفسهم أو من العمال المساهمين في دخل الأسرة) أو أرباب عمل المنشآت غير المنظمة أو أعضاء تعاونيات المنتجين غير المنظمين. ومع ذلك، عندما تنعدم المقاييس الإحصائية الأخرى، قد تود البلدان أن تنظر في استخدام المؤشر كبديل من أجل تحديد جزء على الأقل من العمال «المعرضين» للسمة غير المنظمة.

■ **الفقراء العاملون**. يربط مؤشر الفقراء العاملين مستوى الأجور بنوعية العمل. وتُعرّف منظمة العمل الدولية الفقراء العاملين بوصفهم أفراداً يعملون غير أنهم يعيشون بأقل من ١،٢٥ دولار أمريكي في اليوم لكل فرد من أفراد الأسرة. إلا أنه قد جرى وضع تعاريف مختلفة أخرى وأبرزها التعريف الذي وضعه البنك الدولي. ويمنح هذا القياس انعكاساً للعمل اللائق، ذلك بأنه إذا لم يوفر عمل الشخص دخلاً مرتفعاً بما يكفي لانتشاله من الفقر، فسيعتبر إذ ذاك بأن هذه الوظيفة لا تحقق على أقل تقدير مكون الدخل من العمل اللائق وأنه من المرجح أن لا تتحقق المكونات الأخرى أيضاً (بما في ذلك عدم وجود حماية ضمنية في القطاع غير المنظم). ومع ذلك، من المهم أن يتذكر المرء أنه لا توجد علاقة واضحة بين العمالة غير المنظمة والفقراء العاملين. وليس كل من يعمل في الاقتصاد غير المنظم من الفقراء العاملين، كما أن الفقراء العاملين لا يعملون جميعهم في الاقتصاد غير المنظم.

واختيرت نسبة العمالة المستضعفة من مجموع العمالة ومعدل فقر العاملين معاً كمؤشرين لقياس التقدم المحرز نحو تحقيق الغاية ١باء من الأهداف الإنمائية للألفية «لتوفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، بما في ذلك النساء والشباب». غير أن كلا المؤشرين لا يستوعبان جوهر مفهوم الاقتصاد غير المنظم، إذ يتجاهلان بخاصة الأشكال المتزايدة للطابع غير المنظم الذي يمكن فصله عن الأجور ووضع العمالة، مثل العاملين بأجر وراتب في المنشآت المنظمة. ونتيجة لذلك، فإن قائمة المؤشرات المستهدفة تُغفل تناول مكونا متينا لما يُشكل تقدما نحو تحقيق العمل اللائق للجميع، أي انحسار نصيب العمالة غير المنظمة. وتشير أوجه الضعف هذه إلى حاجة أكبر إلى مزيد من الإحصاءات بشأن الاقتصاد غير المنظم وتحسينها.

تُوفر عملية تجميع البيانات الحديثة وجهات نظر جديدة بشأن حجم الاقتصاد غير المنظم

العمالة غير المنظمة

في عام ٢٠١١، باشرت إدارة الإحصاءات في مكتب العمل الدولي إحصاءات جديدة بشأن أبعاد العمالة غير المنظمة، في المنشور: تحديث إحصائي بشأن العمالة في الاقتصاد غير المنظم. وأظهر التقرير مستفيداً من بيانات واردة من ٤٦ بلداً من البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض أن ثلاثة أرباع مجموع العمالة غير المنظمة المتوقعة لمجموعة البلدان المشمولة تتركز في خمسة بلدان (الهند والبرازيل والمكسيك وفيتنام وباكستان). وتمثل العمالة غير المنظمة في ١١ بلداً ثلثي العمالة غير الزراعية على الأقل. وسُجلت أقل نسبة للعمالة غير المنظمة في بلدان أوروبا الوسطى والشرقية. وفي جميع البلدان باستثناء بلدين، يتجاوز عدد الأشخاص الذين يستخدمون في القطاع غير المنظم عدد الأشخاص الذين يستخدمون في العمالة غير المنظمة خارج القطاع غير المنظم، مما يوحي بتركز الجزء الأكبر من العمالة غير المنظمة في العمالة في القطاع غير المنظم فيما بين البلدان.

وفي أكثر من نصف البلدان التي لديها بيانات مصنفة حسب نوع الجنس البالغ عددها ٤٤ بلداً، فاق عدد النساء عدد الرجال في العمالة غير المنظمة كنسبة مئوية من العمالة غير الزراعية. ومع ذلك، سجلت غالبية البلدان ارتفاع حصص الرجال في عمالة القطاع غير المنظم كحصة من العمالة غير الزراعية بالمقارنة مع النساء. وترتبط العمالة غير المنظمة ارتباطاً سلبياً بدخل الفرد وارتباطاً إيجابياً بالفقر على مستوى البلدان.

للمزيد من التفاصيل، انظر: http://laborsta.ilo.org/sti/DATA_FILES/20110610_Informal_Economy.pdf

العمال المنزليون

كما شهد عام ٢٠١١ بدأ تقديرات جديدة للعمل المنزلي على المستويين العالمي والإقليمي ضمن الموجز ٤ لسياسات العمل المنزلي الذي أصدره مكتب العمل الدولي: التقديرات العالمية والإقليمية للعمال المنزليين. وقد وفر الموجز مستفيداً من بيانات واردة من ١١٧ بلداً وإقليماً تقديرات بشأن المستويات الدنيا للعمال المنزليين في جميع أنحاء العالم لنحو ٥٢،٦ مليون امرأة ورجل في عام ٢٠١٠، وغالبيتهم من النساء حيث بلغن حوالي ٨٣ في المائة.

للمزيد من التفاصيل، انظر: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_155951.pdf

وسيُستكمل موجز السياسات المبين أعلاه عن طريق إجراء تحليل أكثر تعمقاً لتقديرات العمل المنزلي ستستهله منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٢. ولن يوفر التقرير تحليلاً أكبر لحجم العمل المنزلي فحسب، بل سيوفر أيضاً معلومات جديدة عن نطاق الحماية القانونية في جميع أنحاء العالم، مما سيعطي فكرة عن بعض أبعاد السمة غير المنظمة في العمل المنزلي.

انظر: ILO (2012), 'Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection' (Geneva).

البيانات الوطنية التي تستخدم القياسات المباشرة للاقتصاد غير المنظم

ستستهل منظمة العمل الدولية ورابطة النساء في مجال عولمة وتنظيم العمالة في الاقتصاد غير المنظم بيانات جديدة بشأن الاقتصاد غير المنظم، حيث ستلجأ للمرة الأولى إلى استخدام تقديرات مباشرة واردة من نحو ٤٧ بلداً. ويُمثل هذا التجميع الإحصائي الجديد تحسيناً كبيراً للمنشور السابق الذي أصدره مكتب العمل الدولي عام ٢٠٠٢، النساء والرجال في الاقتصاد غير المنظم: صورة إحصائية. واعتمد المنشور الأخير على القياسات التكميلية والمباشرة للسمة غير المنظمة، بما أنه لم يكن قد جرى وضع تعريف أحصائي للعمالة غير المنظمة في ذلك الوقت. وتُؤتي الآن التحسينات التي طرأت في جمع البيانات وتحليلها الوارد وصفها في هذا الموجز التقني أكلها وتكشف عن حجم الاقتصاد غير المنظم وتكوينه وخصائصه.

انظر: ILO and WIEGO (forthcoming) Women and Men in the informal economy 2012: A Statistical Picture

نساء بائعات في سوق الخضار في نيبال

الموارد

يقدم هذا القسم قائمة بالموارد التي تمكن القارئ من التعمق أكثر في المسألة. ويتضمن المنشورات والمبادئ التوجيهية الإحصائية ومجموعة من الإحصاءات والأدوات التدريبية ذات الصلة. وترد لاحقاً قائمة بالمراجع المذكورة في النص. وقد يكون هناك بعض التداخل بين القائمتين.

المنشورات ذات الصلة

Hussmanns, R 2004 Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment, Integration Working Paper No. 53, ILO, 2004, Geneva. http://secgen.comunidadandina.org/andestad/adm/upload/file/empleo_informal.pdf

مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٢، العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم؛ تقرير المدير العام؛ مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠؛ التقرير السادس؛ مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٢، جنيف.
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf

ILO and WTO 2009: Globalization and informal jobs in developing countries (Geneva); http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_115087.pdf

المبادئ التوجيهية الإحصائية

Delhi Group http://www.mospi.gov.in

Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, adopted by the 17th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 2003; http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/ WCMS_087568/lang--en/index.htm.

Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, adopted by the 15th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 1993; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@stat/documents/normativeinstrument/wcms_087484.pdf.

مجموعة من الإحصاءات

ILO and WIEGO (forthcoming): Women and Men in the informal economy 2012: A Statistical Picture

ILO 2009: Key Indicators of the Labour Market, 6th Edition, table 7, Employment in the informal sector, (Geneva, ILO).
http://kilm.ilo.org/KILMnet/

ILO 2006: Panorama Laboral America Latina y El Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, (Lima).
http://www.oitchile.cl/pdf/panorama08.pdf

ILO 2002: ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector, (Geneva, ILO).
http://www.ilo.org/stat/lang--en/index.htm

ILO, 2002. Women and men in the informal economy: A Statistical picture, Employment Sector, Geneva.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/441/F596332090/women%20and%20men%20stat%20picture.pdf

ILO 2011: Statistical Update on Employment in the Informal Economy
http://laborsta.ilo.org/sti/DATA_FILES/20110610_Informal_Economy.pdf

ILO 2011 Domestic Workers Policy Brief 4: Global and Regional Estimates of domestic workers **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/ publication/wcms_155951.pdf**

ILO 2012 Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection, (Geneva).

الأدوات

OECD/IMF/ILO/CIS STAT, 2002. Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. **http://www.oecd.org/dataoecd/162389461/16/.pdf**

ILO: Manual on Surveys of Informal Sector and Informal Employment, forthcoming.

للمزيد من المعلومات، انظر الموقع الإلكتروني لإدارة سياسة العمالة على الرابط التالي: http://www.ilo.org/stat/lang--en/index.htm and the ILO Key Indicators of the Labour Market (KILM) website http://www.ilo.org/empelm/ what/WCMS_114240/lang--en/index.htm

المراجع

Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, adopted by the 17th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 2003; **http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS_087568/lang--en/index.htm.**

Heintz, J and G. Chang, 2007. "Statistics on employment in the informal sector and informal employment: A summary of updated estimates from the ILO Bureau of Statistics database." Unpublished manuscript. Prepared for ILO Employment Policy Department, ILO Geneva.

Hussmanns, R., 2004. Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment, Integration Working Paper No. 53, ILO, Geneva.

مكتب العمل الدولي، ١٩٩١. مأزق القطاع غير المنظم. جنيف.

ILO, 2002a. Decent work and the informal economy; Report of the Director- General; International Labour Conference, 90th Session; Report VI; International Labour Office, Geneva.

ILO, 2002b. Women and men in the informal economy: A Statistical picture, Employment Sector, Geneva.

ILO, 2002c. ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector, Bureau of Statistics, Geneva.

ILO, 2007a. "Decent employment and the Millennium Development Goals : Description and analysis of a new target," in Key Indicators of the Labour Market, 5th Edition, Geneva.

ILO, 2007b. "Assessing vulnerable employment : The role of status and sector indicators," in Key Indicators of the Labour Market, 5th Edition, Geneva.

ILO, 2009. Key Indicators of the Labour Market, 6th Edition, table 7, Employment in the informal sector, Geneva.

Majid, N. 2001 : "The size of the working poor population in developing countries," Employment Paper No. 16, ILO, Geneva.

OECD/IMF/ILO/CIS STAT, 2002. Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, adopted by the 15th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 1993; **http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/resolutions/lang--en/docName--WCMS_087484/index.htm.**

شاب ينقل الموز لبيعه في السوق، كامبوديا

المحتويات

شكر وتقدير / مقدمة / تمهيد / كيفية استخدام دليل الموارد السياسية / الأسماء المختصرة

الجزء الأول: مفاهيم رئيسية

١. العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم

١.١ القضايا المفاهيمية الرئيسية

٢. قياس الاقتصاد غير المنظم

٢.١ معالجة التحديات الإحصائية

الجزء الثاني: السياسات الرامية إلى دعم عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة

٣. استراتيجيات النمو وتوليد العمالة الجيدة

٣.١ أنماط النمو الاقتصادي والاقتصاد غير المنظم

٤. الإطار التنظيمي والاقتصاد غير المنظم

(ألف) معايير العمل الدولية

٤.(أ).١ البيئة التنظيمية والاقتصاد غير المنظم: إرساء أرضية اجتماعية لجميع الأشخاص الذين يعملون

٤.(أ).٢ معايير العمل الدولية: إخضاع المحرومين من الحماية القانون

٤.(أ).٣ فهم علاقة الاستخدام وأثرها في السمة غير المنظمة

(باء) مجموعات محددة

٤.(ب).١ العمال المنزليون: استراتيجيات للتغلب على سوء التنظيم

٤.(ب).٢ العاملون في المنزل: الحد من حالات الاستضعاف من خلال توسيع نطاق القانون وتطبيقه

٤.(ب).٣ باعة الشوارع: الابتكارات في الدعم التنظيمي

٤.(ب).٤ المنشآت بالغة الصغر والصغيرة والسمة غير المنظمة وقانون العمل: تقليص الثغرات القائمة في الحماية

٤.(ب).٥ استراتيجيات من أجل تحويل العمل غير المعلن عنه إلى عمل منظم

(جيم) إدارة العمل

٤.(ج).١ إدارة العمل: التغلب على التحديات في الوصول إلى الاقتصاد غير المنظم

٤.(ج).٢ تفتيش العمل والاقتصاد غير المنظم: ابتكارات في التوعية

٥. التنظيم والتمثيل والحوار

٥.١ الحوار الاجتماعي: تعزيز الإدارة السديدة في وضع السياسات المتعلقة بالاقتصاد غير المنظم

٥.٢ دور منظمات أصحاب العمل وجمعيات الأعمال الصغيرة

٥.٣ نقابات العمال: الوصول إلى المهمشين والمستبعدين

٥.٤ التعاونيات: نقطة انطلاق للخروج من السمة غير المنظمة

٦. تعزيز المساواة والتصدي للتمييز

٦.١ تعزيز تمكين المرأة: مخرج جنساني من السمة غير المنظمة

٦.٢ العمال المهاجرون: الأطر السياسية لتنظيم الهجرة وإضفاء السمة المنظمة عليها

٦.٣ الإعاقة: نهج شاملة للعمل المنتج

٧. تنظيم المشاريع وتنمية المهارات والتمويل

٧.١ المنشآت غير المنظمة: أوجه الدعم السياسي لتشجيع إضفاء السمة المنظمة عليها والارتقاء بها

٧.٢ تعزيز المهارات والقابلية للاستخدام: تسهيل الوصول إلى الاقتصاد المنظم

٧.٣ التمويل بالغ الصغر والاقتصاد غير المنظم: استراتيجيات موجهة للخروج من السمة غير المنظمة

٨. توسيع نطاق الحماية الاجتماعية

٨.١ توسيع تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل الاقتصاد غير المنظم

٨.٢ فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والاقتصاد غير المنظم: التغلب على التمييز والاستبعاد

٨.٣ توسيع نطاق حماية الأمومة ليشمل الاقتصاد غير المنظم

٨.٤ رعاية الأطفال: أداة دعم هامة لتحسين المداخيل

٩. استراتيجيات التنمية المحلية

٩.١ فرص الدعم المتكامل للخروج من السمة غير المنظمة