



منظمة
العمل
الدولية
جنيف

الإطار التنظيمي والاقتصاد غير المنظم

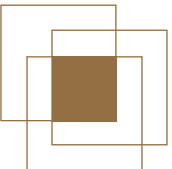


ورشة صغيرة لصناعة الشيشة، القاهرة، مصر.

مجموعات محددة

٤ - ب ٤ المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر والسمة غير المنظمة وقانون العمل: تقليص الثغرات القائمة في الحماية

■ تعتبر المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر محركاً قوياً لاستحداث الوظائف في جميع أنحاء العالم، إلا أنها غالباً ما توجد في الاقتصاد غير المنظم لطائفة متنوعة من الأسباب. ولا بد من اتخاذ تدابير ابتكارية تكفل تحسين الامتثال والتنظيم. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تحسين ليس فقط ظروف العمل في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، بل أيضاً إلى ممارسات أكثر نجاعة في مجال الأعمال وإنتاجية أعلى. وينبغي قراءة هذا الموجز بالاقتران مع الموجز المتعلق بشأن «المنشآت غير المنظمة: أوجه الدعم السياسي لتشجيع إضفاء السمة المنظمة عليها والارتقاء بها».



ماهي المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر؟

لا يوجد تعريف وحيد لمفهوم المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر. ويمكن تطبيق عدد من المعايير لتعريف المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر والمنشآت الصغيرة والمتوسطة. والمعيّار الأكثر شيوعاً هو حجم القوي العاملة، إلا أنه يستعان أيضاً بقيمة الأصول الثابتة ومعدل الدوران.

وتجري نسبة كبيرة من النشاط الاقتصادي غير المنظم في جميع أنحاء العالم داخل المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. ويرجع ذلك جزئياً إلى كون هذه المنشآت تعمل في أغلب الأحيان في حالة شبه منظمة. ويجوز أن تكون المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر غير منظمة ليس فقط لأنها لا تمثل، جزئياً أو كلياً، للقوانين، وإنما أيضاً لأن القوانين لا تنطبق عليها، جزئياً أو كلياً، على سبيل المثال. وعلى غرار ذلك، يجوز أن يكون العمال داخل المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر غير منظمين، حتى وإن كانوا يعملون داخل إحدى المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر المنظمة، بسبب طبيعة عملهم الهشة أو نوع علاقة استخدامهم (انظر الموجز المتعلق بعلاقة الاستخدام في دليل موارد السياسات هذا). ومع ذلك، فإن العديد من الخيارات الخاصة بالطبيعة المميزة للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، لا سيما فيما يتعلق بالحصول على العمل، وكذلك القيود المالية الأوسع نطاقاً وتحولات السوق الناجمة عن الأزمة، تعني أن المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر كثيراً ما توفر فرص العمالة الفورية أو قصيرة الأجل. ونتيجة لذلك، كانت المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر في صميم المناقشات العديدة المتعلقة بالرغبة في تنظيم العمل (انظر الموجزات المتعلقة بالقضايا المفاهيمية الرئيسية وتنظيم العمل والمنشآت غير المنظمة).

- المنشآت والسمة غير المنظمة
- المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر والقوانين.
- المشاكل المتصلة بعدم الامتثال
- المشاكل متعددة الجوانب

■ **المنشآت والسمة غير المنظمة.** تضطلع المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر بمسؤوليات متزايدة لتهيئة فرص العمالة في جميع أنحاء العالم. ولذلك فهي تشكل رصيماً حيوياً لتحقيق التنمية والنمو الاقتصادي. إلا أن الجانب الأكبر من هذا النمو يحدث، في الوقت ذاته، في الاقتصاد غير المنظم. وتساهم الأعداد الهائلة من الوحدات الاقتصادية المعنية والقدرات المحدودة للدول في استفحال مشكلة ضعف الامتثال لقوانين العمل وإنفاذها، حيثما وجدت، على المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. وعموماً، تعتبر ظروف العمل - أو نوعية الوظائف - في هذا القطاع غير مرضية تماماً.

■ **المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر والقوانين.** تخلق معايير العمل الدولية لمنظمة العمل الدولية، بصفة عامة، من استثناءات أو معايير خاصة للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر لكي تنطبق عليها عند الاقتضاء (انظر الموجز بشأن معايير العمل الدولية). وتذكر ديباجة توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)، على سبيل المثال، معايير العمل الدولية المتعلقة بالحرية النقابية والعمل الجبري وعمل الأطفال والتمييز في الاستخدام وسياسات العمالة والتعاونيات والموارد البشرية والسلامة والصحة المهنية، باعتبارها ذات أهمية خاصة. وتشمل هذه التوصية «جميع فروع النشاط الاقتصادي وجميع أنواع المنشآت الصغيرة والمتوسطة، أياً كان شكل ملكيتها (على سبيل المثال، الشركات الخاصة والعامة والتعاونيات والشركات والمنشآت العائلية والملكيّات الفردية)» (الفقرة ٤). وتنص بوضوح على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تكفل التطبيق غير التمييزي لتشريعات العمل.

ومعايير العمل الدولية التي تنطوي على استثناءات خاصة تتعلق بإنهاء الاستخدام وممثلي العمال والسلامة والصحة المهنية والإجازة الدراسية مدفوعة الأجر والضمان الاجتماعي والعمالة والقطاع الريفي. وتنص بعض معايير العمل الدولية، من قبيل اتفاقية إنهاء الاستخدام، ١٩٨٢ (رقم ١٥٨)، تحديداً على جواز استثناء، بعد التشاور، بشأن «فئات معينة من الأشخاص المستخدمين التي تظهر بشأنها مشاكل خاصة وجوهرية في ضوء ظروف استخدام محددة بالنسبة للعمال المعنيين أو حجم أو طبيعة المنشأة التي تستخدمهم». وتجيز اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨)، على سبيل المثال، أن يستثنى من تطبيقها الحيازات الأسرية والصغيرة التي تنتج من أجل الاستهلاك المحلي ولا تستخدم عمالاً بأجر بصورة منتظمة (المادة ٥، الفقرة ٣). وعلى غرار ذلك، تتيح الاتفاقية المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، للبلدان النامية إمكانية استثناء، على أساس مؤقت، المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر التي لا يزيد عدد عمالها عن ٢٠ عاملاً (المادة ٣). ومع ذلك، فإن الكثير من الاتفاقيات التي تجيز الاستثناءات تخص المنشآت العائلية ولم تعد تواكب العصر.

وعلى مستوى القانون المحلي، تعتمد الدول عموماً أحد النهج الأربعة المختلفة التي تتعلق بتوسيع نطاق القوانين لتشمل المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر:

- تدرج بعض الدول المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر رسمياً ضمن نطاق تغطية جميع قوانين العمل؛
- تستثني بعض الدول المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر التي يقل مستواها عن عتبة معينة استثناءً تاماً (في كثير من الأحيان، المنشآت التي لا يزيد عدد مستخدميها عن ٥ أو ١٠ مستخدمين)؛
- ترسي بعض الدول أنظمة قانون عمل موازية (وهذا هو الاتجاه الذي لوحظ بوجه خاص في أمريكا اللاتينية)؛
- تستثني بعض الدول المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر من طائفة من اشتراطات القانون الخاصة.

والخيار الأخير هو الأكثر شيوعاً ويتعلق عادة، على سبيل المثال، بالسلامة والصحة المهنتين (تطبيق المعايير الدنيا) وعمليات التسريح الجماعي والحق في التمثيل النقابي على مستوى المنشأة (غالبا ما تكون ثمة حاجة إلى عدد أدنى من العمال لأغراض تشكيل نقابة) واشتراكات الضمان الاجتماعي الإلزامية وآليات التشاور الخاصة بالمستخدمين. ويمكن أن تعود الأسباب الكامنة وراء استثناء المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، على سبيل المثال، إلى الرغبة في تجنب فرض تكاليف مفرطة عليها وطبيعة هذه المنشآت ذاتها التي لن تستفيد من أشكال معينة من التنظيم التي تستهدف المنشآت الأكبر حجماً (مثل التنظيم المتعلق بالتشاور) واستحالة ضمان التطبيق العملي لجميع اللوائح على المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر بالنسبة للدول.

وبالرغم من أن الاستثناء الجزئي للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر من تشريعات العمل قد يبدو الحل الدائم الوحيد، إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر يمكن أن تقع في «فخ النمو» نتيجة لذلك، ما دام هذا الإنفاذ المحدود للوائح العمل يعني أن هذه المنشآت لا يوجد لديها حوافز لكي يتجاوز نموها العتبات «المحددة». ومن شأن القيام بذلك أن يجبرها على معالجة مسألة تنظيم العمل، وقد لوحظت حالات، على سبيل المثال، توقفت فيها المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر عن التوظيف كلياً أو شرعت في تعيين العمال غير المعلن عنهم من أجل تجنب ذلك. وبدلاً من ذلك، ربما تنقسم المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر التي ترى بأنها على وشك أن تتجاوز العتبة التي يحددها القانون إلى منشأتين أو ثلاث منشآت، وهو الأمر الذي يتنافى مع الغرض المنشود من التشريعات. وقد يكون من الضروري منح إعفاءات من أحكام العمل في بعض المجالات، ولكن من الواضح أن منح البعض منها أمر غير مقبول؛ وربما يكون مقبولا منح إعفاءات أخرى بصورة مؤقتة فقط.

● وبالرغم من أن الاستثناء الجزئي للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر من تشريعات العمل قد يبدو الحل الدائم الوحيد، إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر يمكن أن تقع في «فخ النمو» نتيجة لذلك

■ **المشاكل المتصلة بعدم الامتثال.** بيد أنه لا بد من التشديد، في الوقت ذاته، على أن الامتثال غالباً ما يشوبه قصور عندما ينطبق القانون رسمياً على المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. والواقع أن أعلى مستويات عدم الامتثال لقانون العمل وقانون حقوق الإنسان، عموماً، توجد في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر (مثل عمل الأطفال والعمل الجبري). ويتعلق عدم الامتثال، من ناحية، بالشكليات، من قبيل لزوم الحصول على تصريح لإنشاء المنشأة وضرورة الإعلان عن العمال لإدارة الضمان الاجتماعي، ومن ناحية أخرى، بانتهاكات قوانين الحد الأدنى للأجور وعدم التقيد بلوائح السلامة وعدم توفير اشتراكات الضمان الاجتماعي. والواقع أنه كثيراً ما يُنظر إلى الامتثال لقانون العمل على أنه تكلفة، من حيث الوقت الذي يستغرقه فهم التشريعات السارية والتقيد بها على حد سواء، فضلاً عن التكاليف المباشرة المرتبطة بالحد

● توجد أعلى مستويات عدم الامتثال لقانون العمل في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر

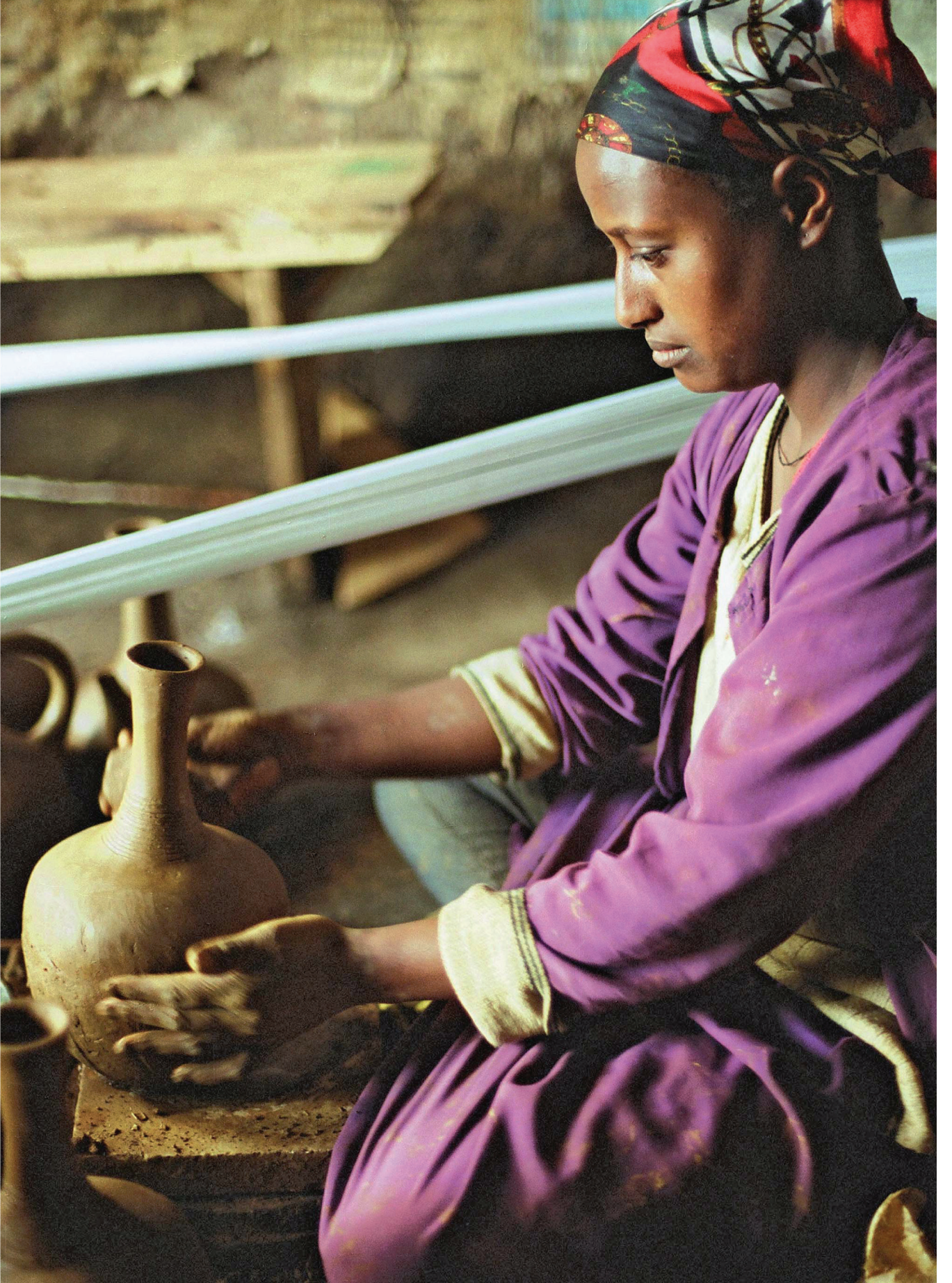
الأدنى للأجور ومدفوعات الفصل من الخدمة وإجازة الأمومة والصحة والسلامة والإجازات وما إلى ذلك. ولكن ليست هذه هي الأسباب الوحيدة لعدم الامتثال لتشريعات العمل. وتشمل الأسباب الأخرى، على سبيل المثال، ما يلي:

- التفتيش - إن كان مطبقاً - وهو صعب التطبيق في هذا القطاع لأسباب عملية: ارتفاع عدد المنشآت وتباعدها الجغرافي؛
- قد يكون من الصعب تطبيق التشريعات، بل قد يتعذر تطبيقها تطبيقاً رسمياً (الحرية النقابية)
- قد لا يكون أصحاب المشاريع على اطلاع جيد بمضمون القوانين؛
- قد يتخذ أصحاب المشاريع، في كثير من الحالات، قرارات استراتيجية فيما يتعلق بالإعانات وتكاليف الامتثال للقوانين؛
- قد يسود مناخ قانوني غير مؤات وانعدام الثقة بالقوانين والسلطة العامة؛
- قد تغفل الدول إجراءات الإنفاذ أو تتجاهلها.

■ **المشاكل متعددة الجوانب.** ثمة عدد من التحديات العامة - مثل تلك التي تنطبق على علاقة الاستخدام، على سبيل المثال - التي يمكن ربطها بالمنشآت الصغيرة وبالغلة الصغر. إلا أنه يوجد أيضاً عدد من التحديات الأكثر تحديداً. والتدابير العامة الرامية إلى زيادة الامتثال للقوانين ضرورية - وقد يتمثل ذلك في إحاطة أصحاب العمل والعمال علماً بالتزامات وحقوق كل منهم وتوفير السبل السهلة للوصول إلى العدالة وما إلى ذلك - إلا أن الإجراءات الأساسية اللازمة فيما يتعلق بالمنشآت الصغيرة وبالغلة الصغر تتمثل في وضع لوائح عمل ابتكارية لتطبيق قانون العمل وإنفاذه. ويشمل ذلك النهوض بنقابات العمال وتحسين المعرفة بالاشتراطات القانونية وسبل الامتثال لها وضمان حماية العمال الذين يقدمون شكوى إلى السلطات والاستناد إلى مختلف مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات. بيد أنه في الوقت نفسه، مع أن المنشآت الصغيرة وبالغلة الصغر تبعث على قدر كبير من التفاؤل فيما يتعلق بالنمو الاقتصادي واستحداث فرص العمل، إلا أن الوظائف المستحدثة ضمنها غالباً ما تكون أيضاً ذات جودة جد متدنية. ولن يؤدي تحسين الامتثال لتشريعات العمل إلا إلى زيادة جودة الوظائف إذا ما وضعت في السياق الأعم للتدابير التي تهدف إلى تحسين أداء المنشآت الصغيرة وبالغلة الصغر، بما في ذلك، على سبيل المثال، تسهيل تسجيلها وتحسين فرص الحصول على الائتمانات والممتلكات واخضاعها للضرائب العادلة ومنحها سبلاً سهلة للوصول إلى إجراءات تسوية المنازعات وتمكينها من إبداء رأيها وما إلى ذلك. وينبغي تعزيز تطبيق القانون، إلا أنه من المحتمل ألا تحقق هذه التدابير نجاحاً تاماً، ما دامت الشروط الأخرى لم تتوفر بعد.

● تتمثل الإجراءات الأساسية اللازمة فيما يتعلق بالمنشآت الصغيرة وبالغلة الصغر في وضع لوائح عمل ابتكارية لتطبيق قانون العمل وإنفاذه

● يلزم دعم تشجيع الامتثال لتشريعات العمل عن طريق اتخاذ تدابير تهدف إلى تحسين أداء المنشآت الصغيرة وبالغلة الصغر، مثل تسهيل تسجيلها وتحسين فرص الحصول على الائتمانات والممتلكات واخضاعها للضرائب العادلة ومنحها سبلاً سهلة للوصول إلى إجراءات تسوية المنازعات، من بين عوامل أخرى.



صاحبة مشروع معوقة سمعياً في ورشتها، إثيوبيا.



ورشة تصنيع أدوات الجراحة، باكستان.

النهج الناشئة والممارسات الجيدة

- توفير الإرشاد فيما يتعلق بالصكوك الدولية
- توضيح القوانين وتبسيطها
- تحسين تفتيش العمل
- تحسين إنفاذ القوانين
- تعزيز الحرية النقابية
- تشجيع الامتثال للقوانين
- توسيع نطاق القوانين
- التنظيم
- تقديم المشورة التقنية بدلاً من فرض غرامات
- تسهيل تسجيل المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر

■ **توفير الإرشاد فيما يتعلق بالصكوك الدولية.** تقترح توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩) الوارد ذكرها أعلاه، عدة طرق لتعزيز المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر ودعم تميمتها ونموها: ينبغي أن تعتمد الدول الأعضاء سياسات مالية ونقدية وسياسات عمالة ملائمة وتتبعها وتضع أحكاماً قانونية ملائمة وتطبقها، لاسيما فيما يتعلق بحقوق الملكية، بما فيها الملكية الفكرية وموقع المنشآت وإنفاذ العقود والمنافسة المنصفة، إضافة إلى وضع تشريعات عمل وتشريعات اجتماعية ملائمة وتحسين جاذبية تنظيم المشاريع. وتقترح عدة سياسات لتعزيز المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر الكفؤة والأكثر قدرة على التنافس، القادرة على توفير العمالة المنتجة والمستدامة في ظل ظروف اجتماعية ملائمة ومنصفة، بما فيها سياسات تشمل «تدابير وحواجز محددة تهدف إلى مساعدة القطاع غير المنظم والارتقاء به لكي يصبح جزءاً من القطاع المنظم» (الفقر ٣-٣). ومن الواضح أن المشكلة متعددة الجوانب وأن القانون وحده لا يمكنه قطعاً معالجتها.

■ **توضيح القوانين وتبسيطها.** مما لا شك فيه أيضاً أن ثمة حاجة إلى قوانين واضحة ويسهل فهمها والوصول إليها، وتتضمن مصطلحات وحقوقاً والتزامات محددة تحديداً جيداً. كما أن تبسيط مضمون القوانين من خلال تحديد الأحكام والالتزامات غير الضرورية، التي يمكن الاستعاضة عنها ببعض الأحكام والالتزامات التي تنطوي على مستوى أقل من البيروقراطية أمر أساسي. ويمكن تحقيق ذلك، على سبيل المثال، من خلال الاستعاضة عن ضرورة الحصول على إذن رسمي لغرض بدء مشروع بإصدار إعلان في هذا الشأن لا غير. ومن البلدان التي كثيراً ما يشار إليها باعتبارها بلداناً تحتاج إلى إصلاحات فيما يتعلق بتوضيح القوانين وتبسيطها هي الهند التي تتكاثر فيها تشريعات العمل وتقدم تعاريف متعددة لنفس العبارة الأساسية، من قبيل صاحب العمل ومستخدم، على سبيل المثال، لأن كل نص تشريعي وُضع بصورة مستقلة عن النصوص الأخرى. وكما جاء في تعليق اللجنة الوطنية الهندية للمنشآت في القطاع غير المنظم، يرى أصحاب العمل والعمال أنه من الصعب والمكلف «إيجاد سبل للخروج من حالة الحيرة التي تسببها تشريعات العمل». وقد بذلت عدة محاولات لتوضيح قانون العمل. غير أنه من الجلي أن إجراءات توضيح شكل القانون وتبسيط مضمونه وحدها لا تكفي ولا تؤدي بالضرورة إلى زيادة الامتثال.

● لا بد أن تكون القوانين واضحة ومن السهل فهمها والوصول إليها، وتتضمن مصطلحات وحقوقاً والتزامات محددة تحديداً جيداً.

بعض المبادئ لإرشاد عملية تنظيم المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر

من الواضح أن الدول تواجه الكثير من المعضلات لدى وضع التشريعات الخاصة بالمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر وغالباً ما تجد نفسها مترددة بين خيارين، خيار منح الحقوق للعمال أو خيار الحد من التزامات صاحب العمل. ومع ذلك، يعتبر تحسين ظروف عمل عمال المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر تحدياً جوهرياً ولا بد للدول من إيجاد سبل ابتكارية لتنظيم هذا المجال. ومن شأن المبادئ الثلاثة التالية إرشاد الدول في هذا الصدد:

١ - ينبغي لتنظيم العمل أن يتبع ثلاثة أهداف مترابطة ويعزز بعضها بعضاً: تعزيز القدرات البشرية وتحسين نوعية الوظائف وتشجيع تنظيم المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر.

٢ - ينبغي أن يستند تنظيم العمل إلى القيم الأساسية لبرنامج العمل اللائق: ينبغي أن يعترف بأن كل من يعملون لهم حقوق في العمل.

٣ - ينبغي أن يكون تنظيم العمل قادراً على الاستجابة: ينبغي أن يراعي مختلف الخيارات المتوفرة لتطبيقه وإنفاذه (توفير المعلومات والتثقيف والحوافز للامتثال للوائح ورصد الامتثال لها وتوجيه الإنذارات وفرض العقوبات الملائمة والعقوبات التأديبية)؛ ينبغي أن يتم تصميمه وإنفاذه ومراجعته من خلال عمليات تشاركية؛ ينبغي أن يستهدف تصميمه وتنفيذه تحديداً المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر.

● يمكن للمفتشين تقديم المشورة وتعزيز أفضل الممارسات للمنشآت غير الممتثلة، وبذلك فهم يشكلون أداة قيمة لتشجيع الامتثال للقانون

■ **تحسين تفتيش العمل.** إذا أعفيت إحدى المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر من تطبيق قانون العمل، فليس بوسع المفتش أن يطالبها بالامتثال للوائح، والسبيل الوحيد المتاح أمام العمال هو التوجه إلى المحاكم المدنية والجنائية لجبر الضرر. وتتمثل إحدى الاستراتيجيات الأخرى في توسيع نطاق القانون بطريقة تسمح بتفتيش العمل في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. ويمكن للمفتشين تقديم المشورة وتعزيز أفضل الممارسات للمنشآت غير الممتثلة، وبذلك فهم يشكلون أداة قيمة لتشجيع الامتثال للقانون. ومع ذلك، لا يمكن اعتماد هذه الاستراتيجية بمفردها، لأن حتى عندما تخضع المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر للتفتيش، عادة ما يكون ثمة مشاكل تتعلق بتحديد مكان المنشآت وهوية أصحابها، فضلاً عن تمييز علاقات الاستخدام القائمة (انظر الموجز المتعلق بتفتيش العمل والموجز المتعلق علاقة الاستخدام).

■ **تحسين إنفاذ القوانين.** ليس من شأن وجود لوائح صارمة للغاية وعقوبات شديدة جداً أن يساعد على التغيير في السلوك. ولا بد من اعتماد نهج أكثر مرونة يوفر خيارات عديدة لإنفاذ القانون. ويمكن أن تشمل هذه الخيارات توفير المعلومات والتثقيف والحوافز للامتثال للوائح ورصد الامتثال لها وتوجيه الإنذارات وفرض العقوبات الملائمة والعقوبات التأديبية.

■ **تعزيز الحرية النقابية.** يتمثل أحد الجوانب الأخرى المعروفة عن المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر في المستوى المتدني للغاية لانتظام العمال في نقابات. ومرة أخرى، قد يعود ذلك إلى عامل استثناء المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر من القوانين - لا يمكن تحقيق انتظام العمال في نقابات، في بعض البلدان، إلا إذا زادت الشركات عن حجم معين، وإلا فإنه يتعين أن يكون لنقابات العمال عدد أدنى من الأعضاء كشرط للاعتراف بها) - أو ربما لأنها (هي وعمالها) غير مسجلة ومعزولة ومن الصعب الوصول إليها أو لأن العمال يخشون فقدان وظائفهم إذا ما هم انضموا إلى نقابة عمالية أو أيضاً لأنهم لا يتمتعون بوظائف ثابتة. وتشكل نقابات العمال القوية والحوار الاجتماعي الجيد العناصر الأساسية لضمان أفضل الحلول لكثير من المشاكل

التي تواجهها المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، إلا أن توفير المعلومات وإشراك العمال أمر أساسي لضمان ذلك، إذ غالباً ما يؤدي انعدام الدراية بوجود تشريعات الحماية بالعمال إلى قبول شروط العمل السيئة المفروضة عليهم.

■ **تشجيع الامتثال للقوانين.** يمكن سلك سبل عديدة لزيادة الامتثال لقوانين العمل في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، من قبيل:

- ضمان تمتع العمال في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر بالحقوق الأساسية نفسها التي يتمتع بها العمال الآخرون؛
- اتخاذ إجراءات لتشجيع تحول المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر إلى السمة المنظمة (انظر الموجز المتعلق بالمنشآت غير المنظمة)؛
- مساعدة المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر على تحسين قدرتها على الامتثال للتشريعات من خلال التثقيف والحوافز المالية؛
- تبسيط القوانين لتيسير فهمها بالنسبة لأصحاب المشاريع والعمال؛
- تقديم المشورة للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر بشأن أبخس الأساليب للامتثال للقوانين (فيما يتعلق بالصحة والسلامة، على سبيل المثال)؛
- استحداث آلية للشكاوى يسهل الوصول إليها وتحسين آليات الإنفاذ؛
- توفير المعلومات لأصحاب المشاريع والعمال بشأن حقوق والتزامات كل منهم؛
- اتخاذ إجراءات لتعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر وضمان أن تكون التشريعات مواتية في هذا الصدد؛
- تعزيز الحوار الاجتماعي على المستوى الوطني.

ويوجد على الصعيد القطري عدد من الأمثلة عن المحاولات الناجحة لمعالجة خصائص المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. وتجدر الإشارة إلى أن الحلول تختلف حسبما إذا كانت المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر مستبعدة من القوانين أم لا، وحسبما إذا كان العمال غير منظمين داخل منشأة صغيرة وبالغة الصغر في القطاع المنظم أو غير المنظم، أو لأنهم عمال غير معلن عنهم أو بسبب علاقة الاستخدام مع صاحب عملهم. ومن الجدير بالذكر أن الموجزين المتعلقين بعلاقة الاستخدام وتفتيش العمل قد تناولوا أيضاً بعض الأمثلة عن المبادرات المعروضة في هذا الموجز.

■ **توسيع نطاق القوانين.** مُعم برنامج التأمين الصحي لعام ١٩٩٠ في تايلند، والذي كان يقتصر في الأساس على العمال الذين يعملون في المنشآت التي تضم ٢٠ عاملاً أو أكثر، تعميماً تدريجياً ليشمل جميع المنشآت التي تضم عاملاً واحداً أو أكثر.

■ **تنظيم العمال ضمن مبادرات نقابات المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر.** يمثل التنظيم استراتيجية رئيسية لتحسين اللوائح التنظيمية في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. وقد تزعمت نقابة العمال في مجالات صناعة الخبز والحلوى والتصنيع والعمال المنتسبين إليها، في كينيا، الحملات الرامية إلى حماية العمال في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، بما فيها المنشآت غير المنظمة. وسعت، إلى جانب الحكومة، إلى الضغط من أجل إصلاح قانون العمل وإنفاذه في الاقتصاد غير المنظم. كما شاركت في تثقيف عمال المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر بشأن حقوقهم وإقامة تحالفات استراتيجية مع المنظمات غير الحكومية.

● ثمة ضرورة لاعتماد نهج مرن يوفر خيارات عديدة لإنفاذ القوانين، بما في ذلك التثقيف وحوافز الامتثال

في الفلبين، يقدم مفتشو العمل في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر المشورة التقنية بدلا من فرض غرامات ويمنحون فترة سنة لضمان الامتثال لقانون العمل عندما تُنتهك اللوائح

قامت بلدان عديدة بتنظيم الإجراءات وتبسيطها والحد من تكاليف المعاملات، بغية تشجيع التسجيل

■ **تقديم المشورة التقنية بدلا من فرض غرامات.** إن اتخاذ إجراءات لبناء القدرات يكون في كثير من الأحيان أنسب من فرض عقوبات وجزاءات. وفي الفلبين، تتلقى المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر التي تضم أقل من خمسة عمال والتي يثبت على يد مفتشي العمل أنها أخلت بلوائح العمل مشورة تقنية وتمنح فترة سنة للامتثال لمعايير العمل.

■ **تسهيل تسجيل المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر.** يمكن أن يفضي تنظيم الإجراءات وتبسيطها وخفض تكاليف المعاملات إلى الحد من عوائق الخروج من السمة غير المنظمة. وفي كولومبيا، على سبيل المثال، تقلل التشريعات العمل الورقي بالنسبة للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر وتوفر المزيد من التسهيلات الائتمانية وقد قامت بتنفيذ نظام ضريبي أكثر ليونة للسلطات الإقليمية. وبالإضافة إلى ذلك، قامت بزيادة برامج التدريب لحساب المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر.

تبسيط النظام الضريبي - حالة البرازيل

يجيز دستور البرازيل المعاملة التفضيلية فيما يتعلق بالمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. وقد سهل انتقال هذه المنشآت إلى السمة المنظمة من خلال اعتماد نظام ضريبي مبسط في عام ١٩٩٦ (القانون المبسط، Lei no ٩,٣١٧ الصادر في تاريخ ١٢/٠٥/١٩٩٦، فيما يتعلق بتنظيم المشاريع الصغيرة)، الذي استكمل بالقانون التكميلي رقم ٢٠٦/١٢٣، المعنون «القانون العام للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر». وشجع هذا النظام المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر على دفع الضرائب. ودمج العديد من الضرائب الاتحادية في ضريبة موحدة، وقسم المنشآت وأقام نظام النسب الضريبية التدريجية، إلى جانب الإجراءات الإدارية المبسطة. وبدلا من دفع ٢٠ في المائة من فاتورة الرواتب كضرائب اتحادية وضمان اجتماعي، تنفق الشركات حاليا، تبعا لحجمها، ما بين ١.٨ و ٧.٥ في المائة من إيراداتها الإجمالية السنوية. وشجعت هذه الإجراءات التوظيف المنظم للمستخدمين، بما أنه لم يعد تكلفة ضريبية.

Fan, Reis, Jarvis, Beath, and Frauscher, 2007. The Investment Climate in Brazil, India, and South Africa: A Comparison of Approaches for Sustaining Economic Growth in Emerging Economies pp.7576- and 78
<http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>

وعلى غرار ذلك، اعتمدت بلدان عديدة قوانين تستلزم قيام الحكومات بتبسيط جميع الإجراءات الإدارية والإجراءات الأخرى لإقامة المشاريع (على سبيل المثال، أستراليا والنمسا وكندا وشيلي وأستونيا وفنلندا وهندوراس وليتوانيا ونيوزيلندا وإسبانيا والمملكة المتحدة).



مركز إيكسبن للحياكة اليدوية في محافظة هيدونغ، المستفيد من برنامج منظمة العمل الدولية كيف تبدأ وتحسن مشروعك، الصين.

يقدم هذا الموجز قائمة بالموارد التي تمكن القارئ من التعمق أكثر في المسألة. ويمكن الاطلاع من هنا على تفاصيل الممارسات الجيدة الواردة سابقاً. ويتضمن هذا القسم الصكوك الدولية واستنتاجات مؤتمرات العمل الدولي والمنشورات والأدوات التدريبية ذات الصلة. وترد لاحقاً قائمة بالمراجع المذكورة في النص. وقد يكون ثمة بعض التداخل بين القائمتين.

صكوك منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة واستنتاجات مؤتمرات العمل الدولي

اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)

اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)

توصية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)

توصية تفتيش العمل (التعدين والنقل)، ١٩٤٧ (رقم ٨٢)

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٧، استنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة، مؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٧

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/96thSession/lang--en/docName--WCMS_093970/index.htm

ILO 2008 Conclusions concerning Promotion of Rural Employment for Poverty Reduction, International Labour Conference 2008

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ttwfpc09/conclusions.pdf>

ILO, 2004, Report III (Part 1B), General Survey concerning the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122), and the Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984 (No. 169), and aspects relating to the promotion of full, productive and freely chosen employment of the Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142), and of the Job Creation in Small and Medium-Sized Enterprises Recommendation, 1998 (No. 189), ILC, 92nd Session, Geneva: ILO.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-iii-1b.pdf>

المنشورات ذات الصلة

Bekko, G. And G. Muchai, 2002, Protecting workers in micro and small enterprises: can trade unions make a difference? A case study of the bakery and confectionery sub-sector in Kenya, IFP/SEED, Working Paper no. 34, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002102/B09_371_engl.pdf

Chacaltana, J, 2009, Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience, Employment Sector, Employment Working Paper No 31, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_115966.pdf

Daza, J.L., 2005, Informal economy, undeclared work and labour administration, Geneva: ILO.

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>

Faundez, J., 2008, A view on international labour standards, labour law and MSEs, Employment Sector, Employment Working Paper No. 18, Geneva: ILO.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_110485.pdf

Fenwick, C., J. Howe, S. Marshall and I. Landau, 2007, Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81, Geneva: ILO.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

IOE, 2006, Labour Law & Micro and Small Enterprises (MSEs) Survey, Geneva: IOE.
http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user_upload/documents_pdf/papers/surveys/english/surv_2006nov_msos.pdf

Reinecke, G. and S. White, 2004, Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs, Geneva: ILO.

Snodgrass, D.R., and T. Biggs, 1996, Industrialization and the Small Firm: Patterns and Policies, International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development: San Francisco.

الأدوات

ILO and IOE, (n.d.) "Strengthening the representation of SMEs: Case study Ghana." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Geneva: International Labour Organisation and International Organisation of Employers

ILO, 2007, Managing Small Business Associations trainers' manual. ILO Cambodia 2007.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_108271.pdf

Joshi, G., (forthcoming), Labour and Labour –Related Laws and MSEs – A Resource Tool, SEED, Geneva: ILO.

Vandenberg, P., (n.d.) "The contribution of SMEs to employment and output." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Geneva: IOE

للمزيد من المعلومات، انظر الموقع الإلكتروني لإدارة معايير العمل الدولية :

<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

والموقع الإلكتروني لإدارة خلق الوظائف وتنمية المنشآت :

<http://www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm>

المراجع

Ayres, I., and J. Braithwaite, 2002, Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, Oxford: OUP.

Bekko, G. And G. Muchai, 2002, Protecting workers in micro and small enterprises: can trade unions make a difference? A case study of the bakery and confectionery sub-sector in Kenya, IFP/SEED, Working Paper no. 34, Geneva: ILO.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002102/B09_371_engl.pdf

Chacaltana, J, 2009, Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience, Employment Sector, Employment Working Paper No 31, Geneva: ILO.

- Daza, J.L., 2005, Informal economy, undeclared work and labour administration, Geneva: ILO.
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>
- Fan Q., J. G. Reis, M. Jarvis, A. Beath, and K. Frauscher, 2007, The Investment Climate in Brazil, India, and South Africa: A Comparison of Approaches for Sustaining Economic Growth in Emerging Economies, Washington: World Bank.
- Faundez, J., 2008, A view on international labour standards, labour law and MSEs, Employment Sector, Employment Working Paper No. 18, Geneva: ILO.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_110485.pdf
- Faundez, J., 2009, "Empowering Workers in the Informal Economy", Hague Journal on the Rule of Law, Vol. 1, pp.156172-.
- Fenwick, C., J. Howe, S. Marshall and I. Landau, 2007, Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81, Geneva: ILO.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf
- ILO, 1986, Report IV, The Promotion of Small and Medium-Sized Enterprises, ILC, 72nd Session, Geneva: ILO.
- ILO, 2004, Report III (Part 1B), General Survey concerning the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122), and the Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984 (No. 169), and aspects relating to the promotion of full, productive and freely chosen employment of the Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142), and of the Job Creation in Small and Medium-Sized Enterprises Recommendation, 1998 (No. 189), ILC, 92nd Session, Geneva: ILO.
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-iii-1b.pdf>
- ILO, 2006, Report III (Part 1B), General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), and the Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947, and the Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81), the Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), and the Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No. 133), International Labour Conference (ILC), 95th Session, (Geneva).
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>
- IOE, 2006, Labour Law & Micro and Small Enterprises (MSEs) Survey, Geneva: IOE.
- IOE, 2008, Trends in the Workplace Survey 2008: Enterprises in a Globalizing World, IOE: Geneva.
- National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector, 2009, The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective, vol. I, Delhi: NCEUS.
http://dcmsme.gov.in/The_Challenge_of_Employment_in_India.pdf
- Reinecke, G. and S. White, 2004, Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs, Geneva: ILO.
- Sankaran, K., 2007, Labour Laws in South Asia: The Need for an Inclusive Approach, International Institute of Labour Studies, Geneva: ILO.
- Shrank, A. And M. Priore, 2007, Norms, Regulations and Labour Standards in Latin America, CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas No 77, Mexico: United Nations.
- Snodgrass, D.R., and T. Biggs, 1996, Industrialization and the Small Firm: Patterns and Policies, International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development: San Francisco.
- Von Potobsky, 1992, Small and Medium-sized enterprises and labour law, International Labour Review, vol. 131, no. 6, pp.601629-.



ورشة لصناعة الفخار بمادة الصلصال، كمبوديا.

الجزء الأول: مفاهيم رئيسية**١. العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم**

١.١ القضايا المفاهيمية الرئيسية

٢. قياس الاقتصاد غير المنظم

١.٢ معالجة التحديات الإحصائية

الجزء الثاني: السياسات الرامية إلى دعم عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة**٣. استراتيجيات النمو وتوليد العمالة الجيدة**

١.٣ أنماط النمو الاقتصادي والاقتصاد غير المنظم

٤. الإطار التنظيمي والاقتصاد غير المنظم

(ألف) معايير العمل الدولية

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

٤.١ (أ) معايير العمل الدولية: إخضاع المحرومين من الحماية القانون

٤.١ (أ) فهم علاقة الاستخدام وأثرها في السمة غير المنظمة

(باء) مجموعات محددة

٤.١ (ب) العمال المنزليون: استراتيجيات للتغلب على سوء التنظيم

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

٤.١ (ب) باعة الشوارع: الابتكارات في الدعم التنظيمي

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

٤.١ (ب) استراتيجيات من أجل تحويل العمل غير المعلن عنه إلى عمل منظم

(جيم) إدارة العمل

٤.١ (ج) إدارة العمل: التغلب على التحديات في الوصول إلى الاقتصاد غير المنظم

٤.١ (ج) 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 المداخل

٩. استراتيجيات التنمية المحلية

٩.١ فرص الدعم المتكامل للخروج من السمة غير المنظمة