



منظمة
العمل
الدولية
جنيف

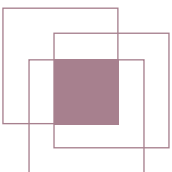
تنظيم المشاريع وتنمية المهارات والتمويل



كشك الفطائر في أحد شوارع بانكوك، تايلند.

١.٧ المنشآت غير المنظمة : أوجه دعم السياسات لتشجيع إضفاء السمة المنظمة عليها والارتقاء بها

■ يتطلب تمكين المنشآت غير المنظمة من الانتقال إلى السمة المنظمة فهم الأسباب والأبعاد المتعددة للسمة غير المنظمة في القطاع الخاص. ومن الضروري الأخذ بنهج متكاملة من توفير بيئة أعمال محفزة واعتماد آليات التوعية لبلوغ مختلف قطاعات الاقتصاد غير المنظم وتقديم حوافز للخروج من السمة غير المنظمة، بما في ذلك الوصول إلى الأسواق والتمويل، إلى تحسين ظروف العمل وتبسيط التكاليف وإجراءات التسجيل. وتتطلب صياغة السياسات أيضاً إجراء حوار منظم ومنظم مع ممثلي المنشآت غير المنظمة لكي تكون هذه السياسات فعالة وتستوعب مختلف القيود التي يواجهها أصحاب المشاريع في القطاع غير المنظم وتكسب ثقة أصحاب الأعمال المهمشين نساءً ورجالاً. وينبغي قراءة هذا الموجز مع الموجز المتعلق بالمنشآت بالغة الصغر والصغيرة وقانون العمل والموجز المتعلق باستراتيجيات التنمية المحلية.



- تنمية المنشآت والسمة غير المنظمة
- ظلال معاني السمة غير المنظمة في المنشآت
- العوامل المؤدية إلى السمة غير المنظمة
- الخروج من السمة غير المنظمة
- قضايا الجنسين
- تنوع المنشآت غير المنظمة
- أصحاب مشاريع مضطرون لا مخيرون
- المشاكل التي تقف في وجه المنشآت والعمال

ماذا يعني الارتقاء والخروج من السمة غير المنظمة للمنشآت؟

يشير مفهوم «إضفاء السمة المنظمة» إلى عملية تشجيع المنشأة على الخروج من وضعها غير المنظم إلى وضع تمثل فيه امتثالاً كلياً للأطر القانونية والمؤسسية التي تحكم قطاع الأعمال والعمالة.

ويستخدم مصطلح «الارتقاء» لوصف حالة التحسن في المنشأة، مقيسة بقدرتها على أن تصبح أكثر ربحية واستدامة، وكذلك على تحسين ظروف عمل موظفيها ونوعية فرص العمالة التي تتيحها.

وتختلف التحديات التي يطرحها الانتقال إلى القطاع المنظم عن تحديات الارتقاء بالمنشآت غير المنظمة، غير أنها تظل مترابطة. فبينما يدل إضفاء السمة غير المنظمة على مدى امتثال المنشأة للأطر القانونية والتنظيمية، يشير الارتقاء إلى قدرة المنشآت غير المنظمة على الوصول إلى الخدمات

■ **تنمية المنشآت والسمة غير المنظمة.** تمثل المنشآت غير المنظمة أحد أكبر مصادر العمالة للرجال والنساء في البلدان النامية. وبالفعل، يمثل عدد المنشآت غير المسجلة أحد مقاييس حجم الاقتصاد غير المنظم (انظر أيضاً الموجز المتعلق بالقياس الإحصائي). ويعني عدم امتثال هذه المنشآت للأطر القانونية والتنظيمية عدم قدرتها غالباً على الحصول على ما تستلزم من دعم وخدمات. ويؤثر هذا على ربحيتها واستمراريتها، وكذلك على نوعية العمالة التي تقدمها لعمالها. وقد يعزى عدم امتثال هذه المنشآت إلى كون أنشطتها ليست مدرجة في القانون، مما يعني أنها تعمل خارج النطاق الرسمي للقانون؛ أو أنها غير مشمولة عملياً، بمعنى أنه حتى عند وجود قوانين فإنها لا تطبق أو لا تفي أو لا يشجع على الامتثال لها بسبب الإجراءات غير الملائمة والشاقة والتكاليف الباهظة.

■ **ظلال معاني السمة غير المنظمة في المنشآت.** يمكن أن تعمل المنشآت غير المنظمة في الاقتصاد المنظم والاقتصاد غير المنظم على حد سواء رغم أن عدم امتثالها للأطر القانونية غالباً ما يحد من مشاركتها في الأسواق المنظمة. وهي تشمل منشآت بالغة الصغر وصغيرة وعاملين لحسابهم الخاص وكذلك منشآت متوسطة وكبيرة. ورغم أن المنشآت غير المنظمة يُنظر إليها أحياناً على أنها مرادفة للمنشآت بالغة الصغر، فإن الأمر ليس كذلك. فالمنشآت بالغة الصغر ليست جميعها غير منظمة، وفي الواقع يمكن أن تتصرف عدة منشآت كبيرة بطريقة غير منظمة، مثلاً عندما توظف عمالاً عرضيين أو موسمين بشكل غير نظامي أو توزع منتجاتها من خلال منافذ بيع تابعة لمنشآت غير منظمة. ونادراً ما يكون هناك انقسام ثنائي واضح بين المنشآت غير المنظمة والمنشآت المنظمة. فمن الممكن أن تكون المنشآت منظمة وفقاً لمعايير تنظيمية معينة وغير منظمة حسب معايير أخرى. ومن ثم، رغم أن مصطلح «منشأة غير منظمة» قد يبدو بديهياً فإن من الصعب تحديده في الواقع. فالمنشأة غير المنظمة، بالنسبة للبعض، هي المنشأة غير المسجلة. ومع ذلك، أظهرت الدراسات أن المنشأة يمكن أن تكون مسجلة لدى بعض الوكالات ولكن ليس لدى جميعها. ومن الضروري إدراك هذه الظلال في المعاني لإرساء حلول سياسية فعالة تدعم الخروج من السمة غير المنظمة.

■ **العوامل المؤدية إلى السمة غير المنظمة.** ليست السمة غير المنظمة في قطاع المنشآت حدثاً منفرداً؛ إذ تحركها مجموعة واسعة من السياقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تؤثر على حجم الاقتصاد غير المنظم وطبيعته في مختلف البلدان والمناطق. وينبغي أن تستند استجابات السياسات للتحديات التي تواجهها المنشآت غير المنظمة إلى تحليل دقيق للنظم التي تنشئ الاقتصاد غير المنظم وتضمن استمراريته ووجود المنشآت غير المنظمة في كل بلد.

ويدل وجود عدد كبير من المنشآت غير المنظمة على وجود مجموعة من المسائل التي تؤثر على سلوك سيدات الأعمال ورجال الأعمال الفقراء وعدم تمتعهم بسلطة سياسية واقتصادية وطبيعة المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية السائدة. ومن المرجح أن يعكس ظهور المنشآت غير المنظمة تشكيلة من هذه العوامل كلها ولو بنسب مختلفة عبر البلدان والمناطق. وتدير المنشآت غير المنظمة جهات فاعلة تفكر بعقلانية وتعاني غالباً من التهميش والحرمان وعدم التنظيم والاستضعاف وقلة المعلومات.

وتشير اللجنة رفيعة المستوى المعنية بالنهوض بالفقراء من الناحية القانونية إلى أن عوامل متنوعة تسهم في وجود القطاع غير المنظم ونموه، من بينها هجرة سكان الأرياف إلى المناطق الحضرية وتفشي ثقافة النخبوية السياسية والفساد والعادات والممارسات القديمة وضعف النظم القضائية وعدم كفاية حجم القطاع المالي. وتسلب اللجنة الضوء على الخيارات العقلانية التي يعتمدها أصحاب المنشآت الفقراء في محاولاتهم لتحسين أوضاعهم.

وتقول اللجنة «إنَّ القطاع غير المنظم قد يكون خياراً عقلانياً بالنظر إلى الخيارات المتاحة، ولكنه خيار مكلف في أغلب الأحيان (سواء من حيث التكاليف الفعلية أو من حيث الفرص الضائعة) ورد فعل محدد سلبياً. وإنَّ من مسؤولية المصلحين تحويل القطاع المنظم بدوره إلى خيار مستدام وجذاب للفقراء».

■ **الخروج من السمة غير المنظمة.** الخروج من السمة غير المنظمة خطوة هامة نحو الارتقاء بالمنشآت. وتشير البحوث إلى أنَّ من المرجح أن تستحدث المنشآت المنظمة، مقارنة بنظيراتها غير المنظمة، مزيداً من فرص العمالة. وثمة شيء ما في تنظيم هذه المنشآت والاعتراف بها من قبل الحكومة وغيرها من الجهات الفاعلة في الأسواق يساعدها على جمع الموارد اللازمة لاستحداث فرص عمالة أكثر من قريناتها في القطاع غير المنظم. ويرجع هذا لسببين رئيسيين. أولاً، إضفاء السمة المنظمة دليل على الالتزام، إذ إنَّ أصحاب تلك المنشآت ومديريها الذين يبذلون جهداً للامتثال لمتطلبات الدولة ويحققون نجاحاً في القيام بذلك يلتزمون أكثر بإنماء أعمالهم على المدى الطويل. ثانياً، الامتثال لقوانين الدولة يجعل المنشآت الصغيرة تحظى بالاعتراف. والمنشآت المنظمة أكثر قدرة على الوصول إلى الخدمات التجارية والمالية اللازمة لنموها.

■ **تنوع المنشآت غير المنظمة.** يكمن أحد التحديات الكبرى عند التعامل مع المنشآت غير المنظمة في كونها تختلف فيما بينها. وثمة درجات عديدة للسمة غير المنظمة كما أن هناك أنواعاً كثيرة من المنشآت غير المنظمة. فمثلاً، قد تكون المنشآت غير المنظمة والعاملون لحسابهم الخاص باعة متجولين وبائعين، ومنتجين في المنازل، وعمالاً يدويين ومقدمي خدمات

والأسواق التي تحتاج إليها لكي تصبح أكثر ربحية واستدامة. وغالباً ما يؤدي عدم الامتثال إلى تحرش المسؤولين بأصحاب المنشآت والعمال وإلى الرغبة في التواري عن الأنظار. ومن ثم، يسهم عدم الامتثال في عملية تهميش لا تعترف فيها الدولة رسمياً بالمنشآت غير المنظمة وغالباً ما لا ينتبه لها مقدمو الخدمات العامة أو الخاصة أو يتجاهلونهم.

ويمثل انتقال المنشآت إلى القطاع المنظم والارتقاء بها عمليتين رئيسيتين ضروريتين لتعزيز المنشآت المستدامة التي تقدم للنساء والرجال فرص العمل اللائق والمنتج. ويعترف مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٧ في استنتاجاته المتعلقة بتعزيز المنشآت المستدامة بأنَّ استحداث المنشآت ونموها أو تحويلها على أساس مستدام يجمع بين السعي المشروع إلى تحقيق الربح - وهو أحد المحركات الرئيسية للنمو الاقتصادي - والحاجة إلى تنمية تحترم الكرامة الإنسانية والاستدامة البيئية والعمل اللائق.

- تنوع المنشآت غير المنظمة يعني أن استجابات السياسات الموحدة غير ملائمة

ومنتجين صغاراً؛ ويمكن العثور عليهم في القطاعات الزراعية وغير الزراعية. ورغم التنوع الموجود في منشآت القطاع غير المنظم، فإن هناك عدداً من التعميمات بشأن هذه المنشآت. وقد تكون هذه التعميمات، شأنها شأن التعميمات الأخرى، مستخلصة من الواقع، بيد أنها لا تنطبق على جميع المنشآت غير المنظمة إلا نادراً. وبالتالي، يتعين على واضعي السياسات النظر بإمعان في كل تعميم من هذه التعميمات ومراعاة علاقتها الخاصة بأنواع المنشآت غير المنظمة المعنية.

■ **قضايا الجنسين.** من المرجح أن تعمل النساء أكثر من الرجال في الاقتصاد غير المنظم. ويعزى هذا إلى أسباب متعددة منها: غالباً ما تضطلع النساء بعملية موازنة بين نشاط كسب الدخل والقيام بالأعمال المنزلية وتحمل المسؤولية الأولية المتمثلة في رعاية المسنين والأطفال. وتعاني النساء أيضاً من التمييز وقلة الفرص في الحصول على التعليم والتدريب والموارد الاجتماعية والاقتصادية الأخرى (انظر أيضاً الموجز المتعلق بالمساواة بين الجنسين).

- في حالات كثيرة، يعمل منظمو المشاريع في الاقتصاد غير المنظم بسبب انعدام الخيارات الأخرى

■ **أصحاب المشاريع مضطرون لا مخيرون.** يتسم العديد من أصحاب المنشآت غير المنظمة والعاملين لحسابهم الخاص في البلدان النامية بميزة هامة تتمثل في كونهم مجبرين في معظم الأحيان على المشاركة في الاقتصاد غير المنظم بسبب عدم وجود خيارات أخرى. فقد دفع الفشل في الحصول على عمالة منظمة العديد من الفقراء من النساء والرجال إلى الاقتصاد غير المنظم.

وحدد المرصد العالمي لتنظيم المشاريع لعام ٢٠٠١ سببين رئيسيين يدفعان الناس إلى الشروع في أنشطة الأعمال، هما: أنهم يتنبهون إلى وجود فرصة للأعمال (أي أنهم يختارون بدء عمل تجاري باعتباره خياراً ضمن العديد من الخيارات المهنية الممكنة)، أو يعتبرون بدء مشروعهم الخاص ملاذهم الأخير (أي أنهم يشعرون بأنهم مجبرون على بدء مشاريعهم الخاصة لأن جميع خيارات العمل الأخرى إما منعدمة أو غير مرضية). وباستخدام هذا التصنيف، وصف المرصد العالمي لتنظيم المشاريع أصحاب هذه المشاريع بأنهم منظمو مشاريع «الفرصة» أو «الضرورة». ويفيد مرصد عام ٢٠٠٨ أن «من المفترض أن يدل دافع الفرصة على تخطيط أفضل واستراتيجية متطورة وتوقعات نمو أعلى بالمقارنة مع دافع الضرورة»

- يجب أن تأخذ استجابات السياسات في الاعتبار أوجه الاختلاف بين منظمي المشاريع الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم كملاذ أخير ومنظمي المشاريع الذين يقيمون منشآت طويلة الأجل

ويمارس العديد من أصحاب المنشآت غير المنظمة أعمالاً تجارية لأنها ملاذهم الأخير؛ ومن المرجح أن يتركوا هذه الأعمال إذا أضحت فرص العمالة المنظمة متاحة لهم. وتترتب عن ذلك انعكاسات هامة على الانتقال إلى الاقتصاد المنظم والارتقاء بالمنشآت غير المنظمة. ويرى العديد من أصحاب المنشآت غير المنظمة أنشطة منشآتهم بديلاً مؤقتاً أو استراتيجية للبقاء ولا يرونها أفقاً طويلاً الأجل. وعليه، لا يعتبر من الملائم الاستثمار في نمو منشأة قصيرة الأجل وفي مرحلة انتقالية سواء بالامتثال للقوانين واللوائح المنهكة أو تعلم مهارات إدارة الأعمال أو الاستثمار في التجهيزات والتكنولوجيا أو تدريب العمال. ولكن من المرجح أن يستثمر الوقت وغيره من الموارد في نمو المنشأة وتطويرها صاحب المنشأة، رجلاً أم امرأة، يعتبر أن أعماله التجارية قابلة للاستمرار على المدى الطويل. وهذا هو صاحب المنشأة الذي يستفيد على الأرجح من استجابات السياسات المصممة لتشجيع الخروج من السمة غير المنظمة والارتقاء بالمنشآت غير المنظمة.

■ **المشاكل التي تقف في وجه المنشآت والعمال.** تسبب المستويات العالية للسمة غير المنظمة قلقاً لاقتصادات العديد من البلدان النامية. ويمكن أن تتخذ السمة غير المنظمة أشكالاً مختلفة. ومن الممكن العثور على منشآت غير منظمة ليست مسجلة ولا مرخصة ولا محمية (مثلاً غير مؤمنة) ولا مضمونة ولا منظمة ولا ممثلة. وهذا ما تعيشه منشأة غير منظمة من تجارب محددة تتيح الفرص لإصلاح السياسات ووضع البرامج التي تسهم في عملية تنظيم المنشآت والارتقاء بها.

وعلى العموم، ثمة عدد من المشاكل الشائعة التي تقف في وجه المنشآت غير المنظمة وعمالها، هي:

عدم الاعتراف الرسمي: يؤدي عدم الامتثال للإطار القانوني والتنظيمي إلى عدم الاعتراف الرسمي من قبل الدولة والعديد من أهم مقدمي الخدمات المالية والتجارية في القطاع الخاص. وعندما لا تحظى المنشآت بالاعتراف، فإنها لا تحسب رسمياً وغالباً ما يُغفل إسهامها في العمالة والنمو الاقتصادي، إذ لا ترصد وكالات الإحصاء الوطنية المنشآت غير المنظمة إلا نادراً. ونتيجة لذلك، تصبح المنشآت غير المنظمة «غير مرئية» للخطط والبرامج الإنمائية الرسمية ومستبعدة من الحوار الاجتماعي.

تدني الإيرادات وحدية الأرباح: مقارنة بالمنشآت المنظمة، تحصل المنشآت غير المنظمة عادةً على إيرادات أقل وتحقق أرباحاً أقل، إذ يعمل العديد منها في أسواق مزدحمة تقل فيها الحواجز التي تحول دون النفاذ إليها. وتتميز المنشآت غير المنظمة بمستويات استثمار منخفضة، مثلاً في المصانع والتجهيزات بما فيها التكنولوجيات الجديدة.

تدني نوعية العمل: يتقاضى عمال المنشآت غير المنظمة عادةً أجوراً متدنية ولا تُبرم معهم عقود عمل مكتوبة ولا يُضمن لهم سوى القليل من الأمن الوظيفي. وغالباً ما يعملون في ظروف غير مأمونة وغير صحية ولا يُمنحون استحقاقات الإجازة أو فرص تنمية المهارات.

الهشاشة: لاحظ المحللون أنّ «المنشآت في الاقتصاد غير المنظم تواجه عراقيل مماثلة أحياناً للعراقيل التي تواجهها المنشآت في الاقتصاد المنظم. غير أنّ المنشآت غير المنظمة أكثر هشاشة بكثير فيما يتعلق بهذه المشاكل. ولا يستطيع العديد من أصحاب المنشآت غير المنظمة وعمالها المشاركة في النظم الرسمية للحماية الاجتماعية والصحة. وهم بالتالي غير محصنين أمام الأزمات التي تهدد بدفعهم إلى أغوار الفقر.

سوء التنظيم وعدم التمثيل: لا يشارك أصحاب المنشآت غير المنظمة والعمال عموماً في منظمات أصحاب العمل أو منظمات العمال الرسمية. ولذلك، لا يستطيعون المشاركة في الحوار مع الحكومة والشركاء الاجتماعيين الآخرين.

التهميش: غالباً ما ينتج عن جميع المشاكل المذكورة أعلاه أو البعض منها تهميش المنشآت غير المنظمة من المشاركة في التيار الرئيسي للاقتصاد أو الاقتصاد المنظم. ويعجز أصحابها عن التصدي لتحرش المسؤولين وتهديداتهم.

وبالنسبة للعديد من المنشآت غير المنظمة، تحدث المواجهة مع الدولة على الصعيد المحلي. فقد جرت العادة أن يكون أفراد الشرطة المحلية وغيرهم من المسؤولين هم من يحاولون إنفاذ الامتثال للقوانين، وفي بعض الأحيان يمارسون أيضاً التحرش ويسعون إلى الحصول على الرشاوى. وخلصت دراسة أجريت على الباعة المتجولين في ستة بلدان في أفريقيا إلى أنّ السلطات الحكومية المحلية في أفريقيا تشكل عائقاً رئيسياً أمام تنمية أنشطة القطاع غير المنظم. وتستخدم جهات عديدة منها سياسات تقييدية وقوانين محلية ولوائح متقادمة كانت تهدف في البداية إلى مراقبة وتنظيم نمو المنشآت المحلية.



صاحب كشك في السوق، بيرو.



مخبوزات مصنوعة يدويا في سوق صيدا .

النُهج الناشئة والممارسات الجيدة

- دور الحكومات
- دور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال
- وضع سياسات ثلاثية الأطراف بشأن السمة غير المنظمة
- دعم الارتقاء بالمنشآت وتمكينها من الانتقال إلى السمة المنظمة
- تشجيع المنشآت غير المنظمة على الانتقال إلى السمة المنظمة
- تسجيل الأعمال التجارية وترخيصها
- سياسة الضرائب وإدارتها
- حيازة الأراضي ووضع سندات ملكيتها
- العمل والقضايا المتعلقة به
- الإصلاح القضائي
- الخدمات المالية
- إنشاء بيئة مواتية للأعمال التجارية
- استحداث حوافز للإصلاح وتبليغها للمنشآت غير المنظمة
- الارتقاء بالمنشآت غير المنظمة
- الحد من الهشاشة
- تحسين نوعية العمل
- تحسين الوصول إلى الأسواق
- تحسين الوصول إلى الخدمات
- تحسين دعم الأقران وتنظيمهم
- إدماج تنمية المنشآت في استراتيجيات التنمية المحلية

■ **دور الحكومات.** من منظور السياسات، تضع منظمة العمل الدولية الحكومة في المقام الأول في تسهيل انتقال المنشآت من السمة غير المنظمة إلى السمة المنظمة. ولتحقيق ذلك، ينبغي للحكومة أن تقوم بما يلي:

- توفير أطر محفزة في مجال الاقتصاد الكلي والمجال الاجتماعي والقانوني والسياسي لاستحداث فرص العمل اللائق والأعمال التجارية المستدامة على نطاق واسع؛
- تصميم وتنفيذ قوانين وسياسات وبرامج خاصة للتعامل مع العوامل الدافعة إلى السمة غير المنظمة؛
- توسيع نطاق الحماية والضمان الاجتماعي ليشمل جميع العمال؛
- إزالة الحواجز التي تعترض الدخول في التيار الرئيسي للاقتصاد؛
- ضمان مساهمة الشركاء الاجتماعيين والمستفيدين المستهدفين في الاقتصاد غير المنظم في صياغة السياسات وتنفيذها؛
- توفير إطار موات على المستويين الوطني والمحلي لدعم الحقوق التمثيلية.

■ **دور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.** تكمل دور الحكومة، ينبغي لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن توجه الانتباه إلى الأسباب الأساسية للسمة غير المنظمة وتحفيز عمل الشركاء الثلاثين لمعالجتها وأن تعمم وتتقاسم الاستراتيجيات الفعالة والمبتكرة

والممارسات الجيدة التي انتهجتها منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في مختلف أنحاء العالم للوصول إلى المنشآت غير المنظمة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تساعد منظمات أصحاب العمل المنشآت غير المنظمة في الحصول على المعلومات والتمويل والتأمين والتكنولوجيا وخدمات تنمية الأعمال وفي إعداد برنامج للدعوة. ويمكن أن تكون منظمات أصحاب العمل أيضاً بمثابة حلقة وصل تربط بين المنشآت غير المنظمة والمنشآت المنظمة (انظر الموجز المتعلق بمنظمات أصحاب العمل). وبإمكان منظمات أصحاب العمل أن تحسّن العمال في المنشآت غير المنظمة بأهمية التمثيل الجماعي وأن تدرجهم في اتفاقات جماعية وتقديم لهم خدمات خاصة، بما في ذلك تقديم المشورة والمعلومات القانونية (انظر الموجز المتعلق بنقابات العمال).

■ **وضع سياسات ثلاثية الأطراف بشأن السمة غير المنظمة.** اتخذ عدد من البلدان الخطوة اللازمة لصياغة سياسات وطنية في مجال الاقتصاد غير المنظم. ويمكن أن يجمع إطار سياسي كل الجهات الفاعلة الرئيسية ويقدم استجابات متسقة. ومن شأن هذا الإطار السياسي أن يقدم فوائد كبيرة وأن يوفر نهجاً استراتيجياً يسمح بالانتقال إلى السمة المنظمة والارتقاء بالمنشآت غير المنظمة إذا كان قائماً على تقييم وفهم واقعيين للمشاكل التي تقف في وجه المنشآت غير المنظمة والعمال، وكذلك على الحوار مع الجهات الفاعلة غير المنظمة.

ففي منغوليا مثلاً، أدخلت الحكومة برامج وطنية وقطاعية لتعزيز وتنفيذ أطرها الإنمائية الوطنية، مع الاعتراف بالاقتصاد غير المنظم. ويشير برنامج العمل الحكومي الذي وافق عليه البرلمان في عام ٢٠٠٤ بالتجديد إلى أن الهدف المتمثل في الحد من الفقر والبطالة سيتحقق من خلال زيادة أنواع خيارات التأمين الاجتماعي وتحسين الوصول إلى المساعدة والخدمات الاجتماعية وضمان تقديم مساعدة وخدمات نوعية إلى الفئات المستضعفة ومن خلال زيادة فرص العمل. واعتمدت خطة العمل الوطنية للعمل اللائق الشاملة للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٨ في عام ٢٠٠٥ بالدعم التقني لمنظمة العمل الدولية. ويحدد الغرض من هذه الخطة الوطنية، من بين مبادرات أخرى، زيادة عدد أماكن العمل والدخل في جميع القطاعات الاقتصادية، في حين يهدف برنامج دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة إلى تطوير وزيادة القدرة التنافسية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة وتحسين ظروف إضفاء السمة المنظمة على المؤسسات التجارية غير المنظمة وإنشاء أماكن عمل جديدة. وأخيراً، وافق البرلمان في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ على اعتماد سياسة حكومية بشأن العمالة غير المنظمة لتنظيم الاقتصاد غير المنظم تدريجياً، وذلك بتقديم الخدمات الحكومية إلى العاملين في القطاع غير المنظم وتوفير ضمانات قانونية واقتصادية وضمانات في مجال العمل والحماية الاجتماعية وبضمان تحقيق النمو الاقتصادي.

● **دعم الارتقاء بالمنشآت وتمكينها من الانتقال إلى السمة المنظمة.** عند إعداد استجابات السياسات للمشاكل التي تقف في وجه المنشآت غير المنظمة وعمالها، من المهم القيام بما يلي:

● فهم احتياجات المنشآت غير المنظمة والقيود المفروضة عليها والفرص المتاحة لها، إذ من اللازم إجراء فحص دقيق للمشاكل التي تواجهها هذه المنشآت. ومن المرجح أن يستدعي ذلك إجراء مشاورات مع المنشآت غير المنظمة والمنظمات التي تمثلها والمسؤولين الحكوميين وممثلين آخرين لقطاع الأعمال والعمال.

● إعطاء الأولوية لمتطلبات الإصلاح والبرامج بالاستناد إلى الخيارات الأكثر جدوى واستراتيجية. ويمكن أن يوفر التقييم المشار إليه سابقاً نقطة انطلاق للإصلاح وتسلسل عمليات الإصلاح. ولاحظ محللون أن التحديد الصائب لمجموعة الإصلاحات وتسلسلها

يمكن أن يكون مهمة شاقة. ويكمن التحدي في تحديد الإصلاحات الرئيسية التي ستحفز استجابة عرض سريعة وقوية مع إرساء الأسس لجولة الإصلاحات الأساسية المقبلة.

- إنشاء منبر للحوار بين المنشآت غير المنظمة والحكومة والمنظمات الممثلة الأخرى مثل منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. ويكتسي هذا قمة الأهمية لتحسين بيئة الأعمال من خلال الحوار الاجتماعي والتشاور المناسب مع جمعيات الاقتصاد غير المنظم. وتشجع اللجنة رفيدة المستوى المعنية بالنهوض بالفقراء من الناحية القانونية (٢٠٠٦) المصلحين على بناء توافق في الآراء، إذ تقول «يتعين على المصلحين إرساء توافق آراء واسع بشأن المبادرات التي تتناول القطاع غير المنظم يقوم على أدلة عملية وفهم مشترك للآثار والمخاطر الحقيقية ومعرفة متعمقة للسياقات والبيئات المحيطة وعلى المشاورات مع أصحاب المصلحة الرئيسيين ومنبر مشترك بين المؤسسات الرئيسية التي تشجع الانتقال إلى القطاع المنظم».
- من الضروري أن تصمم استجابات السياسات بالاستناد إلى النقاط المذكورة سابقاً وبضمان تحكم جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين في العمليات. ومن اللازم تحليل نتائج السياسات المحتملة، سواء كانت منشودة أو غير منشودة، بما فيها النتائج الاجتماعية لكونها تؤثر على المنشآت التي تملكها النساء وعلى العمال، وكذلك النتائج البيئية لأنها تؤثر على كيفية استخدام الموارد الطبيعية. وتنصح اللجنة رفيدة المستوى المعنية بالنهوض بالفقراء من الناحية القانونية (٢٠٠٦) واضعي السياسات بأن ينظروا إلى المسألة من جميع الجوانب وألا يتيهوا في مناقشة الحقوق الفردية على حساب الآثار الكلية.
- استحداث آلية للحوار الاجتماعي رفيع المستوى لإدارة الإصلاحات السياسية والاستجابات البرنامجية. ويقتضي ذلك أن يعقد اتحاد لمثلي الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات العمال وممثلي المنشآت غير المنظمة اجتماعات منتظمة وأن يشرف على التقدم المحرز.
- ضمان رصد ومناقشة ما أُحرز من تقدم وما نتج من تأثير. وعلى العموم، فشلت برامج إصلاح عديدة في رصد التقدم المحرز وقياس مدى تأثير هذه الإصلاحات على نحو كافٍ. ومع ذلك، يظل هذا الإجراء عنصراً أساسياً في عملية وضع السياسات.

■ **تشجيع المنشآت غير المنظمة على الانتقال إلى السمة المنظمة.** تمثل العلاقة بين القوانين واللوائح وتأثيرها على النشاط غير المنظم قضية سياسية رئيسية. وينبغي إعطاء الأولوية لتبسيط إجراءات تسجيل الأعمال ومواءمتها وخفض تكلفتها وتعزيز آليات تسجيل الأعمال في «محطة واحدة» من أجل زيادة الاعتراف بوحدات الاقتصاد غير المنظم وإدماجها (انظر أيضاً الموجز المتعلق بالمنشآت بالغة الصغر والصغيرة وقانون العمل).

ورغم وجود اختلافات كثيرة حسب القطر والمنطقة، فإن هناك عدداً من الميادين السياسية المشتركة التي ثبت فيها أنّ إصلاح السياسات والقوانين واللوائح يؤثر على خروج الشركات غير المنظمة من السمة غير المنظمة. ويرد فيما يلي وصف مختصر لهذه الميادين.

● **تسجيل المشاريع وترخيصها.** إنّ ترشيد وتعميم تسجيل المشاريع ونظم الترخيص بغية جعل التسجيل عملية إدارية بسيطة منفصلة عن الترخيص جانب من الجوانب الهامة لدعم إضفاء السمة المنظمة على المشاريع. وينبغي أن يقتصر الترخيص على الأنشطة التي يكون فيها مبرراً لأسباب الصحة أو السلامة أو البيئة أو غيرها من الأسباب. وينبغي تفادي التراخيص المتعددة لتسهيل تقديم الطلبات.

ورغم أنّ تحسين إجراءات التسجيل والترخيص أمر حاسم بغية تشجيع الشركات غير المنظمة على التسجيل، فإن من الواضح أن هذا لا يكفي دائماً. فعلى سبيل المثال، خلصت دراسة أجريت في ليمّا، بيرو، إلى أنّ السمة غير المنظمة في قطاع الأعمال ترتبط بأشكال السمة غير المنظمة الأخرى. ومن ثم، لا يكفي تبسيط الإجراءات وتخفيض التكاليف.

● **سياسة الضرائب وإدارتها.** من الممكن أن تكون النظم الضريبية غير الملائمة جانباً من الجوانب الهامة التي تشجع النشاط غير المنظم. وغالباً ما يكون من اللازم تبسيط إدارة الضرائب، وتعكف البلدان على تجريب فرض ضرائب أحادية على المنشآت بالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة كطريقة لتخفيض عدد مرات الدفع، وتمنح خيارات دفع مختلفة، إما الدفع غير المتكرر أو بالتقسيط. علاوة على ذلك، من المهم تقاسم المعلومات بشأن الأغراض التي تستخدم فيها الضرائب والطريقة التي سيستفيد بها أصحاب الأعمال من الخدمات المعززة. وتوحي الأدلة بأن معدلات الامتثال ترتفع عندما تعرف المنشآت الخدمات التي ستحصل عليها مقابل مدفوعاتها.

● **حيازة الأراضي ووضع سندات ملكيتها.** تشكل حيازة الأراضي والقدرة على جمع رأس المال من خلال رهنها مصدر قلق رئيسي للعديد من المنشآت غير المنظمة. وتركز إصلاحات كثيرة في هذا المجال على تصويب السجلات العقارية الناقصة ونظم تسجيل الأراضي الشافة أو المكلفة، وعلى تمكين المرأة من حيازة الأراضي والأصول. وتجسّد تأثير هذه الإصلاحات في زيادة قيمة الدخول في التعداد الإحصائي الرسمي، وهو خطوة أولى للانتقال إلى السمة المنظمة. ويمكن كذلك أن تغير هذه الإصلاحات خصائص النشاط غير المنظم نظراً لتأثيرها الكبير على الشركات غير المنظمة في القطاعات أو مجالات الأعمال التجارية التي تستخدم الأراضي استخداماً مكثفاً نسبياً.

● **العمل والقضايا المتعلقة به.** لا بد من تنظيم المنشآت تنظيمًا ملائماً وفعالاً لتخفيف الأعباء والتكاليف التي تتحملها المنشآت في الامتثال لشروط التنظيم والحفاظ على حماية العمال في الوقت نفسه. ويقتضي التحدي الكامن في الموازنة بين احتياجات نمو المنشأة والحفاظ على حماية العمال في نفس الوقت من الدولة أن تضطلع بدور نشيط، لا سيما في توفير إطار قانوني لسوق العمل وتنفيذه بفعالية. وتمثل معايير العمل الدولية نقطة مرجعية هامة لإصلاحات العمل والقضايا المتعلقة بالعمل. وتضطلع الحكومات بدور مباشر هام في تعزيز الحماية الاجتماعية وضمان الأداء الفعال لأسواق العمل (انظر الموجز المتعلق بالمنشآت بالغة الصغر والصغيرة وقانون العمل).

● **الإصلاح القضائي.** يشمل ذلك غالباً أربعة مجالات للإصلاح، هي: (١) تخفيض تكاليف الصفقات وتحسين سبل الوصول إلى القنوات الرسمية لتسوية المنازعات؛ (٢) تعزيز وتحسين نوعية أساليب الحكم العرفية والتقليدية؛ (٣) تحسين الصلات بين نظم العدالة الرسمية وغير الرسمية وزيادة الوعي بها؛ (٤) تسهيل سبل الوصول إلى العدالة في الإدارة البيروقراطية، مثل تحسين المشاركة العامة في صنع القرار الإداري وإدخال حرية الإجراءات المتعلقة بالمعلومات وآليات الاستئناف.

● **الخدمات المالية.** بينما حظيت آليات التمويل غير المنظم ومؤسسات التمويل بالغ الصغر بالدعم لمساعدة المنشآت غير المنظمة على الاستفادة من التمويل، تستدعي عملية التشجيع على الانتقال إلى السمة المنظمة القيام بإصلاحات تزيد من فرص وصول الفقراء من النساء والرجال إلى مجموعة الخدمات المالية كاملة (انظر الموجز المتعلق بالتمويل بالغ الصغر).

● **إنشاء بيئة مواتية للأعمال التجارية.** ينطوي جزء من هذه العملية على تحسين تقديم الخدمات. وقد يشمل ذلك إنشاء محطات واحدة في مواقع يسهل الوصول إليها لمساعدة الشركات على إدراك التزاماتها والامتثال لها والاضطلاع بدور في الوساطة بين المنشآت والخدمات الحكومية بالضغط على هذه الأخيرة لتحسين تقديم الخدمات عند الضرورة.

● **استحداث حوافز للإصلاح وتبليغها للمنشآت غير المنظمة.** رغم المساوئ الكثيرة للمنشآت غير المنظمة، فإنها تجني منافع واضحة من تقاضي اللوائح الحكومية المكلفة والمرهقة والضرائب المرتفعة والمعقدة. ولكن، كما لاحظ أحد المحللين، إذا كان للنشاط غير المنظم أي مزايا، فإنها إذن لا تتوقف سوى على خطورة المشاكل الموجودة في البيئة المحيطة.

ويجب توخي الحذر عند تحسين بيئة الأعمال التي تعمل فيها المنشآت غير المنظمة لضمان ألا ينشئ الإصلاح ظروفا تشجع المنشآت غير المنظمة على الاستمرار في النشاط غير المنظم. وينبغي أن يجلب الانتقال إلى السمة المنظمة فوائد تتجم عن الامتثال للإطار القانوني والتنظيمي. وينبغي أن تنظر المنشآت بالغ الصغر والصغيرة إلى الخروج من السمة غير المنظمة على أنه فرصة لزيادة إمكانية وصولها إلى الأسواق والنمو. وفي بعض الحالات، تعاونت الحكومات مع المصارف التجارية لإقناعها بتخفيض تكاليف القروض المقدمة للمنشآت التي تعهدت بإضفاء السمة المنظمة على نشاطها، وحيثما سمحت هيئة من هيئات الإيرادات للشركات المسجلة حديثاً بفرض ضريبة القيمة المضافة على منتجاتها بمعدلات أعلى مما تدفعه لمورديها، ما يمنحها تخفيضاً ضريبياً على نحو فعال.

والعنصر الرئيسي في هذه العملية هو ضمان أن تبلغ الحكومات المستفيدين المستهدفين ببرامجها. ومن الضروري فعلاً ضمان أن تكون المنشآت غير المنظمة على علم بفوائد الإصلاح والحوافز المتأتية من النشاط المنظم. ففي أوغندا، أبرز الدعم الذي قدمته منظمة العمل الدولية في مجال الاستراتيجيات الإعلامية لتحسين الإطار القانوني والتنظيمي للمنشآت بالغ الصغر والصغيرة أن التغييرات التي أدخلت على بيئة الأعمال أدت إلى زيادة دخل ٢٥٠٠٠ مزارع ريفي بثلاثة أضعاف.

● ينبغي أن يجلب الانتقال إلى السمة المنظمة فوائد تتجم عن الامتثال للإطار القانوني والتنظيمي. وينبغي أن تنظر المنشآت بالغ الصغر والصغيرة إلى الخروج من السمة غير المنظمة على أنه فرصة في زيادة إمكانية وصولها إلى الأسواق والنمو

■ **الارتقاء بالمنشآت غير المنظمة.** يتطلب تحسين إنتاجية المنشآت غير المنظمة وقدرتها التنافسية واستمراريتها وضع برامج للتعامل مع التحديات الرئيسية التالية.

● **الحد من الهشاشة.** تقوض الهشاشة أمام الصدمات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية قدرة العديد من المنشآت غير المنظمة على النمو والاستمرارية. وبالتالي، من الضروري بذل جهود لضمان مستويات أعلى من الحماية الاجتماعية. ففي غانا مثلاً، وضع صندوق الضمان الاجتماعي والتأمين الوطني مخططاً للقطاع غير المنظم تم توسيعه ليشمل ما يُقدر بحوالي ٨٥ في المائة من السكان النشطين اقتصادياً الذين لا يتلقون خدمات في إطار النظام الوطني للمعاشات التقاعدية (انظر الموجز المتعلق بالضمان الاجتماعي).

وفي تايلند، كان المخطط الوطني للتأمين الاجتماعي في البداية يقتصر على العاملين في المنشآت التي تضم ٢٠ عاملاً أو أكثر. وتم توسيع هذا المخطط تدريجياً ليشمل العاملين في المنشآت التي توظف ما بين ١٠ و ٢٠ عاملاً ليشمل في نهاية المطاف جميع العمال. ووسَّعت تدريجياً كل من الاشتراكات المطلوبة من أصحاب العمل والعمال والحكومة والإعانات المقدمة (أي إعانات البطالة والرعاية الصحية والعجز والمرض وحماية الأمومة وتعويض العمال). (انظر الموجز المتعلق بالضمان الاجتماعي).

● **تحسين نوعية العمل.** إن توفير أماكن عمل أكثر سلامة وصحة أمر حاسم للحفاظ على قدرات العاملين في القطاع غير المنظم وتحسين إنتاجية المنشآت الصغيرة. وغالباً ما ترى المنشآت أن زيادة الامتثال تزيد من ثقل أعبائها ولا تجلب إلى الأعمال التجارية أي مزايا مرئية. ومن الصعب مجادلة قضية حماية العمال في قطاع الأعمال لأن العديد من أصحاب الأعمال يعتقدون أن تكاليف تحسين ظروف العمل والحماية الاجتماعية ستخرجهم من قطاع الأعمال.

وتعكف منظمة العمل الدولية على التعاون مع برنامج «كيف تحسن بيئة عملك وأعمالك» وبرنامج «تحسين العمل في المنشآت الصغيرة» في إدخال تحسينات تدريجية على ظروف العمل المرتبطة بزيادة الإنتاجية. ففي كمبوديا مثلاً، تم اعتماد استراتيجيات تشاركية عملية ومنخفضة التكلفة لمساعدة العاملين في المنازل والمنشآت الصغيرة على تحسين ظروف السلامة والصحة من خلال البرنامج التدريبي «تحسين العمل من أجل ظروف منزلية آمنة». انظر الإطار التالي.

اعتمدت غانا آليات لكفالة تغطية الضمان الاجتماعي للاقتصاد غير المنظم

زادت تايلاند من تغطية التأمين الاجتماعي تدريجياً لتشمل المنشآت بمختلف أحجامها

تطبق كمبوديا حالياً تدابير عملية منخفضة التكلفة لتحسين السلامة والصحة في المنشآت غير المنظمة

تحسين ظروف العمل في المنشآت: أدوات عملية

استُخدمت الأدوات التالية استخداماً مكثفاً لدعم المنشآت غير المنظمة في تطبيق منهجيات فعالة من حيث التكلفة لتحسين ظروف العمل.

دليل إجراءات تحسين العمل من أجل ظروف منزلية آمنة

يعزز دليل إجراءات منظمة العمل الدولية لتحسين العمل من أجل ظروف منزلية آمنة إدخال التحسينات على سلامة العمال في المنزل وصحتهم وظروف عملهم بعرض أفكار عملية سهلة التنفيذ. وتسهم هذه التحسينات أيضاً في زيادة إنتاجية عملهم وفعاليتهم وتشجع العمال في المنزل على المشاركة والتعاون في مكان العمل نفسه أو في المجتمع المحلي. ويعكس الدليل التجارب العملية في تدريب العمال في المنزل في كمبوديا ومنغوليا وتايلند، وهو تدريب أجري في إطار مشروع منظمة العمل الدولية الخاص بالاقتصاد غير المنظم والفقر والاستخدام بدعم مالي من حكومة المملكة المتحدة.

http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/lang--en/docName--WCMS_099070/index.htm

تحسين العمل في المنشآت الصغيرة

صُمم برنامج منظمة العمل الدولية لتحسين العمل في المنشآت الصغيرة لتعزيز الإجراءات العملية الطوعية التي يتخذها أصحاب المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومديروها لتحسين ظروف العمل. ويرتكز البرنامج على ستة مبادئ تدريبية أساسية، هي: (١) الاستناد إلى الممارسة المحلية؛ (٢) التركيز على الإنجازات؛ (٣) ربط ظروف العمل بأهداف الإدارة الأخرى؛ (٤) اعتماد نهج التعلم بالممارسة؛ (٥) تشجيع تبادل الخبرات؛ (٦) تعزيز مشاركة العمال. ويسمح البرنامج لأصحاب المنشآت الصغيرة ومديرها من الاستفادة من القوائم المرجعية عملية المنحى التي يمكنهم استخدامها بأنفسهم لتحديد الفرص الملائمة لإدخال تحسينات فعالة من حيث التكلفة والتخطيط لتنفيذها. ويمكن الاطلاع على كتاب مصاحب بشأن تنظيم العمل وهندسة بيئته يتضمن أفكاراً عملية المنحى للمنشآت الأكثر تقدماً.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/wise/wise.htm>

كيف تحسن بيئة عملك وأعمالك

كيف تحسن بيئة عملك وأعمالك برنامج تدريبي يدمج نهج منظمة العمل الدولية لتحسين ظروف العمل (برنامج تحسين العمل في المنشآت الصغيرة) وتنمية المشاريع (برنامج كيف تبدأ مشروعك وتحسنه) في المنشآت بالغة الصغر والصغيرة. وهو أداة عملية يستخدمها أصحاب الأعمال في إدخال تحسينات منخفضة التكلفة على منشآتهم، خاصة تلك التحسينات المرتبطة بجانب آخر من جوانب تحسين الأعمال. ويطبق برنامج كيف تحسن بيئة عملك وأعمالك عملية لتعليم البالغين يستخلص المشاركون من خلالها دروساً من أعمالهم وتجاربهم في الصف ويتعلمون في الوقت نفسه سبلاً جديدةً لمزاولة الأعمال وتنظيم العمل. ويجمع البرنامج بين عمليات التشخيص الذاتي وتمارين التعلم الهيكلية والتطبيق عند العودة إلى البيت، ما يسمح للمشاركين بإعادة التفكير في أعمالهم، والتعلم من المشاركين الآخرين وإيجاد الحلول لمشاكلهم الخاصة واختبار هذه الحلول. وصُمم دليل الإجراءات ليستخدم في عملية تعلم تجمع بين التدريب والتقييم الذاتي والمشورة، بينما يقدم دليل المدرب مبادئ توجيهية وخططاً لتنظيم الدورات تتسنى من خلاله الاستفادة من مختلف منهجيات التعلم.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/ie/i-web.htm>

■ **تحسين الوصول إلى الأسواق.** يكتسي توسيع سبل الوصول إلى الأسواق أهمية قصوى لدعم أصحاب المشاريع غير المنظمة. ويستتبع ذلك بشكل أكثر تحديداً تحليل جانب العرض والطلب وتوسيع سبل الوصول إلى الأسواق المحلية والعالمية وتعزيز الصلات بقطاع الأعمال المنظم. ويشدد نشاط منظمة العمل الدولية أيضاً على اتباع نهج متكاملة لوضع برامج لتنمية تنظيم المشاريع، بما في ذلك الحاجة إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص والروابط بين سلاسل القيم. وتدعم منظمة العمل الدولية اعتماد استراتيجيات تركز على قطاعات فرعية ومجموعات معينة تستفيد منها الفئات الأكثر تهميشاً واستبعاداً اجتماعياً، بمن فيها الشباب والنساء.

وتؤدي الشركات الرئيسية في سلاسل القيم الوطنية والعالمية دوراً حاسماً في مساعدة المنشآت على الحصول على فرص جديدة في الأسواق. وإذا رأت الشركات الرئيسية قيمة في التوريد من خلال الشركات الصغيرة أو منح هذه الشركات حق الامتياز وأهمية في تحسين الإنتاجية على جميع مستويات سلاسل القيم، فسرعان ما ستطرح تحسينات عملية على الممارسات التجارية وظروف العمل. ويقتضي فهم الروابط بين المنشآت غير المنظمة والشركات المنظمة مراعاة طبيعة نظام الإنتاج الذي يربط فيما بينها. ويمكن أن يكون توريد السلع أو الخدمات والتوريد بها من خلال عقد صفقات فردية أو إنشاء شبكة علاقات تجارية في القطاعات الفرعية أو من خلال سلسلة القيم للعلاقات المنطوية على تعاقد من الباطن. غير أن توزيع السلطة والمخاطر قد يختلف بين الشركات غير المنظمة والشركات المنظمة بحسب طبيعة نظام الإنتاج.

وأنشأ مشروع الأعمال التجارية الصغيرة في جنوب أفريقيا ستة مراكز وصل للأعمال التجارية خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٣ تصل بين المنشآت الصغيرة وأكثر من ٨٠ منشأة كبيرة.

أقامت بعض البلدان مثل جنوب أفريقيا صلات تجارية بين الشركات الكبيرة والصغيرة لتيسير الارتقاء بها في جميع مراحل سلسلة التوريد

وأُسفرت هذه المبادرة عن استحداث ٣٠٠٠ وظيفة جديدة وتوليد مليار راند جنوب أفريقي من الاستثمارات الإضافية. وبدأت إدارة التنمية الدولية في تنزانيا في عام ٢٠٠١ مبادرة مماثلة تُعرف باسم مبادرة القطاع الخاص بإنشاء «منتدى المشترين» المؤلف من ثمان منشآت كبيرة تعمل مع منشآت صغيرة للبائعين في جميع مراحل سلسلة التوريد. وفي قطاع صناعة الآنية النحاسية في مراد آباد، الهند، كان من الممكن تحقيق هذه التحسينات بفضل تحمس «الشركات الرئيسية» لتحسين الإنتاجية عبر سلسلة القيم. وبينما تظل المنشآت الصغيرة والمتوسطة في العديد من البلدان الأفريقية متخلفة ومعزولة إلى حد كبير، فإنها تجسد في موريشيوس مختلف أشكال الصلات التي يمكن إقامتها والتي تتجمع بوجه خاص في منطقة تجهيز الصادرات. ويبرز التكامل العمودي في صناعة النسيج في موريشيوس أيضاً كمثال جدير بالاهتمام وناجح.

● **تحسين الوصول إلى الخدمات.** تحتاج المنشآت إلى الوصول إلى الخدمات المالية وخدمات تنمية الأعمال إذا أُريد لها أن تنمو وتصبح أكثر استدامة. ويعتمد نشاط منظمة العمل الدولية في هذا المجال رؤية منهجية للأسواق والمؤسسات (أي الحكومة والأعمال التجارية والعمال وكذلك منظمات وتعاونيات أعضاء قطاع الأعمال) تحدد فرص الارتقاء بالمنشآت. وينطوي ذلك على تحليل سلاسل القيم وتنمية أسواق خدمات الأعمال بهدف تعزيز وصول نساء ورجال الأعمال إلى فرص نمو الأعمال على طول هذه السلاسل وإلى تنمية قدرات الاستفادة من هذه الفرص.

● **تحسين دعم الأقران وتنظيمهم.** يسفر تهميش العديد من المنشآت غير المنظمة عن عزلة كثير من أصحاب المنشآت ومديريها وعمالها. ومن ثم، هناك حاجة إلى مساعدة المنشآت غير المنظمة وعمالها لوضع آليات دعم الأقران من خلال إنشاء منظمات أعضاء قطاع الأعمال ومنظمات العمال في القطاع غير المنظم. ونفذت منظمة العمل الدولية عدداً من المشاريع لدعم تنظيم المنشآت غير المنظمة والعمال في جمعيات في إطار جمعيات المنشآت الصغيرة ونقابات أو جمعيات العمال ومجموعات المساعدة الذاتية المجتمعية أو القطاعية على نطاق أوسع. ففي تنزانيا مثلاً، تعمل شركة فيبيندو كمنظمة جامعة للأعمال التجارية الصغيرة والمنتجين في دار السلام والمنطقة المحيطة بها. وينظم مشروع التعاون بين النقابات والتعاونيات (SYNDICOOP) في رواندا وتنزانيا وأوغندا وكينيا العمال في القطاع غير المنظم في إطار تعاونية نقابة عمالية تسمح لهم بإبداء رأيهم وتمنحهم أيضاً فرصة الارتقاء والحصول على الائتمان وموارد الإنتاج الأخرى. وفي أربعة من البلدان التي يوجد فيها مشروع التعاون بين النقابات والتعاونيات، تلقت المنشآت بالغة الصغر والصغيرة التي تملك النساء العديد منها الدعم في الحصول على فرص أفضل للوصول إلى الائتمان. وفي تنزانيا، سجلت النقابة العمالية المنشآت المتوسطة والصغيرة كأعضاء ودعمت منظمة العمل الدولية المجموعات النسائية لطلب العضوية في رابطات الادخار والائتمان (انظر أيضاً الموجز المتعلق بالتعاونيات).

وفي ماديبا براديش وتاميل نادو في الهند، تلقت العاملات الريفيات تدريباً للعمل كمرشدات ونجحن في العمل مع عدة منظمات نقابية لتنظيم العمال الريفيين في نقابات عمالية ووضع مجموعة من مبادرات المساعدة الذاتية المولدة للدخل وضمان مزيد من الدعم والمساعدة في مجال الرعاية الاجتماعية. وفي الهند أيضاً، تنظم جمعية النساء العاملات لحسابهن الخاص العاملات ذوات الدخل المنخفض في الاقتصاد غير المنظم منذ عام ١٩٧٢. وتحدد جمعية النساء العاملات لحسابهن الخاص، بوصفها منظمة قائمة على العضوية، احتياجات أعضائها. وتقدم

الجمعية برامج وخدمات يوجهها الطلب وتقوم على الاحتياجات. وغالباً ما يصممها وينفذها الأعضاء أنفسهم من أجل تمديد البرامج والمخططات الحكومية القائمة أو تحسينها أو تكميلها في معظم الأحيان (انظر أيضاً الموجز المتعلق بنقابات العمال).

■ **إدماج تنمية المنشآت في استراتيجيات التنمية المحلية.** يكون الارتقاء بالمنشآت فعالاً بشكل خاص في إطار استراتيجيات التنمية المحلية. ففي غانا مثلاً، يُقدّم الدعم للارتقاء بالمنشآت غير المنظمة عن طريق إدماج جميع الشركاء في تنفيذ استراتيجية تدعم إنشاء الرابطة والتعاونيات. وقام جزء من استراتيجيتها على شراكات عامة وخاصة من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بتسهيل الوصول إلى مخططات الضمان الاجتماعي والتدريب على المهارات وفرص أعمال أفضل. (انظر الموجز المتعلق بالتنمية المحلية).



سيدة أعمال في منشأتها، كوت ديفوار.



عمال في مصنع صغير للأحذية، الأردن

يقدم هذا القسم 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 مؤتمر العمل الدولي والمنشورات والأدوات التدريبية ذات الصلة. وترد لاحقاً قائمة بالمراجع المذكورة في النص. وقد يكون هناك بعض التداخل بين القائمتين.

صكوك منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة واستنتاجات مؤتمر العمل الدولي

مكتب العمل الدولي ٢٠٠٧، استنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، ٢٠٠٧.

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

مكتب العمل الدولي ٢٠٠٨، استنتاجات بشأن تعزيز العمالة الريفية للحد من الفقر، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، ٢٠٠٨.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_098017.pdf

مكتب العمل الدولي، الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف ٢٠٠٩.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009109/B09_101_engl.pdf

المنشورات ذات الصلة

Chacaltana, J. 2009. Economic Implications of labour and labour related law on MSEs: A Quick

Review of the Latin American Experience, Employment Sector Working Paper 31, ILO, Geneva

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

Fenwick, C. Howe, J.; Marshall, S.; Landau, I. 2007. Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches. SEED Working Paper 81, ILO Geneva http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

Lucas de Rezende, T. Christenson, JD 2009. Supporting Entrepreneurship Education: A Report on the Global Outreach of the ILO's Know About Business Programme, ILO Geneva http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_117393.pdf

High Level Commission on the Legal Empowerment of the Poor, 2006. Overview paper, UNDP

http://www.undp.org/legalempowerment/pdf/HLCLEP_Overview.pdf

مكتب العمل الدولي ٢٠٠٦، مشروع الاقتصاد غير المنظم والفقر والاستخدام، التقرير النهائي http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_124_en.pdf

مكتب العمل الدولي ٢٠٠٧ أ، الاقتصاد غير المنظم، لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، مجلس الإدارة، الوثيقة GB.298/ESP/4. آذار/مارس 2007. جنيف

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_298_esp_4_en.pdf

مكتب العمل الدولي ٢٠٠٧ ب، الاقتصاد غير المنظم: التمكين من الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، وثيقة أساسية، وثيقة مقدمة إلى الندوة الإقليمية الثلاثية بشأن الاقتصاد غير المنظم: التمكين من الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، جنيف، ٢٧-٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/

publication/wcms_110324.pdf

ILO 2009, Micro, Small and Medium-Sized Enterprises and the Global Economic Crisis: Impacts and Policy Responses, ILO Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_108413.pdf

UNIFEM, 2005 Progress of the world's women; women, work and poverty, New York, UNIFEM
<http://www.un-ngls.org/orf/women-2005.pdf>

الأدوات

Donor Committee for Enterprise Development 2008. Supporting Business Environment Reforms: Practical Guidance for Development Agencies,

<http://www.enterprise-development.org/home>

ILO HelpDesk, Helping companies put Decent Work principles into practice

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_106376/index.htm

برنامج منظمة العمل الدولية المعنون كيف تبدأ مشروعك وتحسنه

<http://www.siyb.org.pg/>

ILO 2008 The Labour Principles of the United Nations Global Compact- A Guide for Business, ILO Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/instructionalmaterial/wcms_101246.pdf

مكتب العمل الدولي ٢٠٠٩، أدوات منظمة العمل الدولية لتنمية روح تنظيم المشاريع لدى المرأة.

Assessment Framework for GOWEs (Growth Oriented Women Entrepreneurs) http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111370/index.htm

FAMOS Check (Service Quality Check for Supporting Female and Male Operated SmallEnterprises)

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111369/index.htm

GET Ahead (Gender and Entrepreneurship Together) http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111368/index.htm

A Guide to Gender-Sensitive Value Chain Analysis

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111373/index.htm

Guide to planning the Month of the Women Entrepreneur http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111374/index.htm

WED Capacity Building Guide (Women's Entrepreneurship Development Capacity Building Guide) http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111367/index.htm

Guide to Women Entrepreneurs' Association Capacity Building http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111372/index.htm

ILO 2009. Value Chain Development for Decent Work: A Guide for Development Practitioners, Government and Private Sector Initiatives, ILO. Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_182600.pdf

Mayoux, L. Mackie, G. 2009. Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development, ILO

http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_106538/lang--en/index.htm

White, S. 2005 Assessing the influence of the business environment on small enterprise

employment – An assessment guide, ILO, Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_093631.pdf

انظر الموقع الإلكتروني الخاص بإدارة استحداث الوظائف وتنمية المنشآت في منظمة العمل الدولية :

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

وبرنامج المنشآت الصغيرة :

<http://www.ilo.org/empent/units/boosting-employment-through-small-enterprise-/lang--en/index.htm>

المراجع

Anderson, G. & Elliot, D. 2007. Making markets work for the poor; case studies series on the role and impact of radio in reforming the rural business environment in Africa, Bern, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC).

Becker, K. F. 2004. The informal economy, Stockholm.

Bekefi, T. 2006. Tanzania: lessons in building linkages for competitive and responsible entrepreneurship, Vienna and Cambridge, MA, UNIDO and Kennedy School of Government, Harvard University.

Bosma, N., Acs, Z. J., Autio, E., Coduras, A. & Levie, J. 2009. Global entrepreneurship monitor; 2008 executive report, Babson College, Universidad del Desarrollo, and London Business School.

Carr, M. & Chen, M. A. 2002. Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor, Working Paper on the Informal Economy, Geneva.

Chen, M. 2004. "Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment", paper presented at Unleashing Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors, Helsinki, 1718- September, EGDI-WIDER

Chen, M., Jhabvala, R. & Nanavaty, R. 2003. The investment climate for female and informal businesses: A case study from urban and rural India, Washington DC.

Donor Committee for Enterprise Development 2008. Supporting business environment reforms: practical guidance for development agencies, Cambridge, DCED.

Ghana Broadcasting Corporation 2009. Informal sector scheme to facilitate government efforts, viewed <http://www.gbcghana.com/>

Hussain, N. 2000. Linkages between SMEs and large industries for increased markets and trade: an African perspective. African Development Bank, Economic Research Papers, 53.

مكتب العمل الدولي ٢٠٠٢، استنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم. مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، حزيران/يونيه ٢٠٠٢، جنيف.

Informal Economy Poverty and Employment Project 2006. Informal Economy, Poverty and Employment: Cambodia, Mongolia and Thailand, Good Practices and lessons learned, final report of the ILO's Informal Economy, Poverty and Employment (IEPE) Project in Mongolia, August 2005 - July 2006], ILO.

International Finance Corporation 2006a. Business licensing reform: a toolkit for development practitioners, Washington DC, World Bank Group.

-- 2006b Simplification of business regulations at the sub-national level: a reform implementation toolkit for project teams, Washington DC, World Bank Group.

-- 2007. Designing a tax system for micro and small businesses: guide for practitioners, Washington DC, World Bank Group.

-- 2008. Monitoring and evaluation for business environment reform: a handbook for practitioners, Washington DC, International Finance Corporation, German Technical Co-operation, and the UK Department for International Development.

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

مكتب العمل الدولي ٢٠٠٢. العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، جنيف.

ILO 2004. Technical note on the extension of social security to the informal economy in Thailand, Bangkok, ILO, Sub-regional Office for East Asia.

مكتب العمل الدولي ٢٠٠٧ أ. الاقتصاد غير المنظم، جنيف.

مكتب العمل الدولي ٢٠٠٧ ب، «الاقتصاد غير المنظم: التمكين من الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، وثيقة أساسية»، وثيقة مقدمة إلى الندوة الأقاليمية الثلاثية بشأن الاقتصاد غير المنظم: التمكين من الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، جنيف، ٢٧-٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر.

Jaramillo, M. 2009. Is there a demand for formality among informal firms? Evidence from microfirms in downtown Lima, Discussion Paper 122009/, Bonn.

Kenyon, T. 2007. A framework for thinking about enterprise formalization policies in developing countries, Policy Research Working Paper 4235, Washington DC.

Kikeri, S., Kenyon, T. & Palmade, V. 2006. Managing investment climate reforms: what are we learning?, Washington DC, Private Sector Development Vice-Presidency, World Bank/IFC.

McKenzie, D. & Sakho, Y. S. 2007. Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability, Washington DC.

Mitullah, W. 2003. Street vending In African cities: a synthesis of empirical findings from Kenya, Cote D'Ivoire, Ghana, Zimbabwe, Uganda and South Africa, Background paper for the 2005 World Development Report, Washington DC, World Bank.

Organisation for Economic Co-operation and Development 2001. Summary report on regulatory reform, Paris, OECD.

-- 2005. Removing barriers to formalisation, Paris, OECD DAC Network on Poverty Reduction.

Peattie, L. 1987. An idea in good currency and how it grew: the informal sector. World Development,

15, 851860-.

Reinecke, G. & White, S. 2004. Policies for small enterprises; Creating the right environment for good jobs, Geneva, International Labour Office.

Reynolds, P. D., Bygrave, W. D., Autio, E., Cox, L. W. & Hay, M. 2002. Global Entrepreneurship Monitor.

Reynolds, P. D., Camp, S. M., Bygrave, W. D., Autio, E. & Hay, M. 2001. Global entrepreneurship monitor; 2001 executive report, GEM Consortium.

Rozdeiczer, L. & Campa, A. A. d. I. 2007. Alternative dispute resolution manual: implementing commercial mediation, Washington DC, World Bank Group.

SBP 2003 Business growing business: SBP's business linkages programme 1998-2003, Johannesburg, SBP.

United Nations Development Fund for Women 2005. Progress of the world's women; women, work and poverty, New York, UNIFEM.

Zinnes, C. 2009. Business environment reforms and the informal economy, Cambridge, Donor Committee for Enterprise Development.



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