International Labour Organization

ILO brief

موجز سياساتي

سبتمبر 2020

طرح أسئلة جوهريّة حول السّمة غير المنظمة في المنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر خلال أزمة كوفيد-19

السؤال الأول: لماذا ينبغي دعم المنشآت غير المنظمة أثناء الجائحة وبعدها؟

يُقدّر أن المنشآت[1] غير المنظمة تُمثل ثماني من كلّ عشر منشآت حول العالم، حيث توظف 52 في المائة من إجمالي العمالة. ورغم وجود هذه المنشآت في البلدان المُتقدمة، إلا أنها تقع بصورة رئيسية في البلدان الناشئة والنامية[2]. معظم المنشآت غير المنظمة هي وحدات اقتصاديّة صغيرة تضمّ أقلّ من عشرة عمّال، وتُشكل أكثر من ٨٠ في المائة من العمالة في القطاع غير المُنظم. ويعمل حوالي 54 في المائة من هذه الوحدات الاقتصادية الصّغيرة لحساب أنفسهم. تُقدر حصّة القطاع غير المنظم في الناتج المحلي الإجمالي بحوالي الثلث في أميركا اللاتينية، وأكثر من النصف في الهند، وما يزيد على ٦٠ في المائة في أفريقيا جنوب الصّحراء الكبرى.[3] ولئن هذه المنشآت غير مُدرجة في السّجلات الإداريّة الحاليّة ولم تمتثل للقانون أو لم يشملها، فهي خارج نطاق مُعظم مبادرات الدّعم الحكوميّة المتعلقة بكوفيد-19.

ويُشكّل ذلك تحديا للعديد من المنشآت والعمّال في الاقتصاد غير المُنظّم، حيث أنهم يكسبون عادة دخلاً منخفضاً وبالتالي يصعب عليهم تجاوز الأزمة الاقتصاديّة. وزادت إجراءات حظر التجول والإغلاق التي اتّخذتها العديد من الحكومات الوضع تفاقماً، ممّا عرّض الفاعلين في الاقتصاد غير المنظّم وأسرهم للإصابة بكوفيد-19 ولأنه بدون مصادر دخل لن يبقى لهؤلاء أي وسيلة للبقاء. وفي غياب تدابير الدّعم الاستثنائية، لا يحصل العمال في الإقتصاد غير المنظم على إعانات مُحدّدة في حالة المرض، ممّا يغرقهم في الفقر المدقع. ويتبدّى ذلك بصورة أوضح في البلدان التي لا تضمن فيها أنظمة الحماية الاجتماعيّة الوصول الشامل إلى الرّعاية الصحية الكافية. تعمل المنشآت غير المنظمة - ولا سيّما في المناطق الحضرية - عادةً في المناطق المُكتظة بالسّكان ذات الموارد والدّعم والمعلومات المحدودة لحماية عمّالها وعملائها من المخاطر الصّحية المرافقة للوباء.

لا يتمتّع أصحاب المنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر غير المنظمة، بمن فيهم العاملون لحساب أنفسهم، في معظم الأحيان بحماية اجتماعيّة، وغالباً ما تُغفلهم السّياسات الدّاعمة للمنشآت والعمّال في الاقتصاد المنظم والدّعم الموجّه للفقراء.[4]

وفي ضوء هذا الضّعف وأهميّة دور المنشآت غير المنظمة في توفير سبل العيش لملايين العمّال (خاصّة في ظل محدوديّة فرص العمل في الاقتصاد المنظم)، تبحث العديد من الحكومات عن طرق أكثر فعاليّة لدعم هذه المنشآت المُحتاجة للمُساعدة بالفعل والّتي كانت غير قادرة على العمل في الإقتصاد المُنظم قبل بدء الجائحة. ستقلّل هذه التدابير الأضرار اللاحقة بالاقتصاد ومن ارتفاع حدّة الفقر.

وللحدّ من مواطن ضعف المنشآت والعمّال في الاقتصاد غير المُنظم والمُساهمة في توفير العمل اللائق، لا بدّ من إرساء أسس الإنتقال إلى الطابع المنظم. وهذا يعني الاستناد إلى الإستجابات الفورية التي اعتُمدت أثناء الجائحة بهدف استدامة التدابير الطارئة هذه ودمجها في أطر سياسات مُتماسكة طويلة الأجل وشاملة. قد تُسهّل هذه الأطر الانتقال المستقبلي إلى السّمة المنظمة من خلال زيادة الإنتاجية وتوفير العمل اللائق للجميع. كما وتعني دعم المنشآت في اعتماد نماذج عمل تُعزّز انتعاشها ومرونتها واستحداث تدابير السّلامة والصّحة المهنية وتدابير التأهب لحالات الطوارئ.

السؤال الثّاني: ما هي المنشآت غير المنظمة التي ستُمنح الأولويّة ؟

السؤال الذي يطرح نفسه عند مناقشة المنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر غير المنظمة هو ما إذا كان يراد أساساً دعم الإقتصاد غير المُنظم. وفي سياق كوفيد-19، الإجابة هي نعم بشكل قاطع، كجزء من استراتيجيّات تُتيح مسارا للإنتقال إلى الطابع المنظم. يُمثّل دعم معظم أصحاب الأعمال والعمّال مسألة بقاء. وبهدف ايلاء الأولوية لبعض الفئات

[1] لأغراض هذه الوثيقة، يشمل مصطلح "منشأة" العاملين لحساب أنفسهم والوحدات الاقتصادية الصغيرة التي تضم موظفين، مثل التعاونيات والمنشآت الأخرى في الاقتصاد الاجتماعي والتضامني.

[2] أنظر:

ILO ,2018) Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (third edition)

[3] جاك تشارمز، "الاقتصاد غير المنظم: التعريفات والحجم والمساهمة والخصائص الرئيسية"، والاقتصاد غير المنظم في الدول النامية: المحرك الخفي للابتكار؟ إريكا كريمر مبولا وساشا ونش فنسنت.
(كامبريدج، المملكة المتحدة: مطبعة جامعة كامبريدج، 2016).

[4] أنظر:

ILO ,Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Key Lessons Learned from International Experience , Issue Brief No.1, 2019

ILO ,Social Protection Responses to the COVID-19 Pandemic in Developing Countries: Strengthening Resilience by Building Universal Social Protection ,Social Protection Spotlight, May 2020

ILO, Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations, Social Protection Spotlight, 23 April 2020.

المُستهدفة (على سبيل المثال، فئات من منشآت أو قطاعات معيّنة) وكفالة الإنصاف والحدّ من السّمة غير المُنظمة، على الحكومات تحديد معايير مقبولة من من هم خارج هذه الفئات. لذلك، فإن تحديد أصحاب المشاريع المُحتاجين حقًا للمساعدة ذو أهميّة بالغة لتعزيز التّماسك الاجتماعي.

ورغم تفاوت الفئات المُستهدفة من بلد إلى آخر، لا بدّ أن يستند الاختيار على معايير مُحدّدة مُسبقاً باستخدام البيانات والأدلة المُتاحة.

أولاً، يختلف تأثير كوفيد-19 وإجراءات الإغلاق من قطاع إلى آخر، ممّا يقتضي اتّباع نهج قطاعي في المقام الأول. حدّدت منظمة العمل الدولية[5] القطاعات الأشدّ تأثراً، مثل قطاع تجارة الجملة والتجزئة الذي يستخدم ربع العمالة غير المُنظمة غير الزّراعية على مستوى العالم وثلثها في البلدان النامية حيث يُشكل الباعة المتجوّلون النّسبة الأكبر من العمّال. تشغل 43 في المائة من النساء في أفريقيا وظائف غير مُنظمة في هذا القطاع. وبالمثل، يُعدّ قطاع التّصنيع6 من القطاعات الأشد تضرراً، حيث كانت نسبة العمّال غير المنظمّين فيه هي الأعلى بعد القطاع الزراعي، إذ بلغت 20 في المائة على مستوى العالم. وفي آسيا والمحيط الهادئ، تُمثّل مشاركة المرأة في الأعمال غير الزّراعية ٣١ في المائة.

ثانيًا، وضمن القطاعات الأكثر تضررًا من الأزمة، ينبغي التّمييز بين فئتين مختلفتين من المنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر:

- تتألف الفئة الأولى من المنشآت الأكثر تضرّراً التي تكافح من أجل بقائها وذات الحاجة الفوريّة والملحّة للتعافي من الأزمة. هذه الفئة تستلزم دعماً فورياً، مثل الدّعم النقدي أو الغذائي، يستهدف الأفراد (العاملين لحساب أنفسهم وأصحاب الأعمال والعمّال الذين يوظفونهم) بدلاً من الوحدات الاقتصادية. هؤلاء الأفراد مؤهلون للحصول على الدّعم ليس بصفتهم أصحاب مشاريع أو عمّالاً ولكن باعتبارهم جزء من السّكان المُعرّضين للخطر.
- تضمّ الفئة الثانية المنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر التي تنطوي على إمكانية توليد فرص عمل والمساهمة في النمو الاقتصادي. من المرجّح أن تستمرّ هذه الفئة بالعمل وأن تتخطى الأزمة وتنتقل إلى السّمة المنظمة إذا تلقت الدّعم المناسب. بعض هذه الوحدات الاقتصاديّة هي تعاونيات، أو بشكل عامّ منظمات اجتماعيّة واقتصاديّة تضامنيّة تُساهم في المجتمع من خلال دورها الاجتماعي والاقتصادي. تشمل المساعدة المُقدّمة لهذه الفئة دعم الدّخل لتلبية الاحتياجات الفوريّة وتدابير الحفاظ على النّشاط الاقتصادي، وتعزيز الفرص (على سبيل المثال، فيما يتعلق بالتكنولوجيا والتدريب وإعادة التدريب والصحة والسلامة المهنية) وتهيئة الظروف اللازمة لاكتساب السّمة المنظمة في المستقبل كجزء من مرحلة الإنتعاش.

ومن حيث المبدأ، لا يُعتبر تقديم الدّعم للمنشآت والعمّال غير المنظمين الذين لا حسابات مصرفيّة لديهم (تم التّحقق منها) وكثيري التنقل بالأمر اليسير، وبالتالي قد تحدث أخطاء من حيث الإستبعاد والإدراج. ومع ذلك، يلزم تحديد معايير الأهلية بطريقة عادلة وشفّافة يسهل على المُستفيدين وغير المُستفيدين فهمها. يكمن سبب وضع شروط أهليّة لأضعف الفئات في البعد الإنساني والحاجة إلى البقاء. أما بالنّسبة للوحدات القادرة اقتصاديّاً على تخطّي الأزمة والنّمو، فلا بدّ أن تواصل مساهمتها في الاقتصاد والمجتمع وانتقالها إلى الطابع المنظّم على المدى المُتوسط .

قد تختار الحكومات أحيانًا استهداف كافّة الوحدات الاقتصاديّة الصّغيرة المنظمة وغير المنظمة في برامج الدّعم التّي تُقدّمها، حيث أن استهداف المنشآت غير المنظمة وحدها قد يُساء فهمه على أنه حافز على انتقالها إلى السّمة غير المُنظمة. كما وقد يتيح استهداف كافة الوحدات الإقتصادية الصّغيرة فرصة لتيسير الانتقال إلى الإقتصاد المُنظم على المدى البعيد. وعلى غرار هذه التدابير كافّة، ينبغي إشراك الشركاء الاجتماعيين في عمليّة وضعها وتنفيذها.

السؤال الثّالث: ما الدّعم الواجب تقديمه للمنشآت الصغيرة وبالغة الصّغر غير المنظمة أثناء الجائحة وبعدها؟

الهدف الرّئيسي من تدابير الدّعم المُقدمة إلى المنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر غير المنظمة أثناء الجائحة وبعدها هو تفادي إغلاق وحدات القطاع غير المنظم وفقدان فرص العمل وتحسين الظروف المفضية إلى الانتعاش مع حماية سلامة العمّال وصّحتهم، من خلال ما يلي:

- كفالة مستوى أساسي من أمن الدّخل للعاملين لحساب أنفسهم وأصحاب الأعمال والعمّال الذين يوظفونهم من خلال وضع حدّ أدنى للحماية الاجتماعيّة المُحدّدة وطنياً.
- الحفاظ على النّسيج الاقتصادي من خلال خفض التكاليف التشغيليّة وتعزيز فرص استمراريّة سير العمل والحفاظ على مستوى مُعيّن من الأنشطة (الأنشطة والأساليب الجديدة وتدابير الصّحة والسلامة، وما إلى ذلك).

وفي حين قد تضمن التدابير الفوريّة استمراريّة الأفراد والمُنشآت، تُشكل الجهود متوسّطة الأجل مُنطلقاً للصّمود أمام الصّدمات المستقبلية وتُرسي الأساس لاكتساب السّمة المُنظمة. تساعد التدابير الطويلة الأجل على ضمان انتقال هذه المُنشآت إلى السّمة المنظمة[7].

وفيما يتعلّق بتدابير الدّعم الفوريّة والمتوسّطة الأجل، تُميّز منظمة العمل الدولية بين مُستويين من الدّعم: الدّعم على المستوى الفردي والدّعم على مستوى المنشآت.

على المستوى الفردي، يحتاج أصحاب المنشآت الإقتصادية غير المنظمة وعُمّالهم إلى مستوى أساسي من أمن الدّخل وإلى رعاية صحيّة عالية الجودة، خاصةً إذا كان دخلهم غير كاف خلال الجائحة. وفي غياب تعويض الدخل في حالات المرض والحجر الصّحي (الذاتي) أو العزل، قد يُجبرون على العمل رغم المرض أو الإصابة بالوباء، ممّا يُعرّضهم ويُعرّض غيرهم إلى الإصابة بالعدوى. يُتّخذ هذا الدّعم صورة إعانة الدّخل من خلال مختلف برامج الحماية الإجتماعية، وكذلك الحماية الصحية الإجتماعية لضمان الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية[8].

وبهدف دعم الدّخل، عدّلت بعض الدول برامج الحماية الإجتماعية القائمة ووسّعت نطاقها ليشمل هذا الدّعم. على سبيل المثال، قامت بعض الحكومات (مثل حكومة بوليفيا) بتوسيع تغطية برنامج المساعدة الاجتماعية القائم ليشمل من كانوا خارجه، بينما زادت حكومات أخرى (مثل الصين وإندونيسيا) مستويات الاستحقاقات للمُستفيدين الحاليّين لتلبية احتياجاتهم.

استحدثت بلدان ومناطق أخرى برامج حماية اجتماعية جديدة لتلبية احتياجات العمّال، بمن فيهم العاملون في الاقتصاد غير المُنظم. على سبيل المثال، قدّمت توفالو ومنطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة والصين إعانات مدفوعة لمرّة واحدة لجميع السّكان المقيمين، في حين قدّمت دول أخرى إعانات لعمال القطاع غير المنظم. اعتمدت تايلند

[5] أنظر:

ILO, Impact of Lockdown Measures on the Informal Economy: A Summary, ILO Brief, May 2020

[6] أنظر:

ILO, ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work: Second Edition: Updated Estimates and Analysis, 7 April 2020.

منظمة العمل الدولية ، تأثير إجراءات الإغلاق على الاقتصاد غير الرسمي: ملخص.

[7] أنظر:

ILO, COVID-19 Crisis and the Informal Economy: Immediate Responses and Policy Challenges, ILO Brief, May 2020

[8] أنظر:

ILO,Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19, Social Protection Spotlight, May 2020; ILO,COVID-19 and the Health Sector, ILO Sectoral Brief, 11 April 2020.

الإجابة على الأسئلة الرئيسية حول الغير نظامية في المؤسسات متناهية الصغر والصغيرة أثناء أزمة فيروس كورونا

التّحويلات النّقدية لمدّة ثلاثة أشهر بما يعادل حوالي 165 دولارًا أمريكيًا للفئات غير المُسجلة في نظام الضمان الاجتماعي التايلاندي، والتي تشمل العاملين لحساب أنفسهم غير المنظمين. يوفّر برنامج Novissi للتّحويلات النقدية في توغو تحويلات شهريّة بقيمة 17-22 دولارًا أمريكيًا للأفراد والأسر الضّعيفة والعاملين في القطاع غير المُنظم. استهدفت بلدان أخرى مثل مصر العمّال غير المُنظمين على وجه التّحديد، وربطت الأهليّة بالتّعريفات الحاليّة للسّمة غير المُنظمة القائمة على المهن والقطاعات (مثل قطاعات البناء والزراعة ومصائد الأسماك والشّؤون البحريّة). ولكن في معظم الحالات، لم يكن الدّعم المُقدم كافياً لتلبية احتياجات العمّال غير المنظمين، بما في ذلك أصحاب الأعمال.

- على مستوى المنشآت، يحتاج أصحاب الأعمال إلى دعم مالي وغير مالي على السّواء لمواصلة عملهم وكسب لقمة العيش والحفاظ على العمّال أثناء الوباء وبعده. ويكتسب ذلك أهمية خاصّة بالنسبة للمنشآت الإقتصاديّة غير المنظمة التي لا تفتقر إلى الإدخارات فحسب، بل أيضاً لإمكانيّة الحصول على الخدمات الماليّة الرّسمية وتدابير الدّعم. تؤدي تدابير الإغلاق الناتجة عن تفشي الوباء إلى انخفاض حادّ في الطلب والعملاء. ولذا، تفضل في هذه المرحلة المنح والإعانات على القروض نظراً لضعف قدرة المُشغلين غير المنظمين على السّداد. ونتيجة تأثر التدفق النقدي، فهم بحاجة أيضًا إلى المساعدة في إلغاء أو تأجيل دفع التّكاليف وسداد القروض (مثلا، مهل السماح من أجل سداد القروض المتأخرة وإلغاء أو تأجيل دفع تكاليف المرافق والإيجار للمباني التجاريّة). الدّعم المالي المُقدّم في الفلبين هو أفضل مثال على ذلك، حيث قامت بعض تعاونيات الادخار والائتمان بتمديد فترة سداد القروض ودفع مبالغ أرباح الأسهم قبل موعدها المُحدّد. كما وحثّت الهيئة التنظيمية هذه التّعاونيات على دعم أفراد المجتمع من خلال صندوق التنمية المُجتمعية. الحصول على الدّعم المالي والقروض الخاصّة يُتيح للمُنشآت غير المنظمة استبقاء عمّالها ودفع أجورهم (حتى ولو جزئيًا)، وإعادة تنشيط عمليّاتها أو استئنافها بعد تخفيف إجراءات الإغلاق. تمكّن مُشغلو الإقتصاد غير المُنظم في كلّ من إندونيسيا وتايلاند من الحصول على قروض طارئة وتأجيل مدفوعات القروض القائمة. قد تُشرك بعض الحكومات المنشآت الصغيرة وبالغة الصّغر التي تستوفي بعض شروط الانتقال إلى السّمة المنظمة في عملية إنتاج أو بيع السّلع الأساسيّة خلال الجائحة، مثل معدّات الحماية الشخصيّة والمحلول الكحولي والمطهّرات.

على المدى المتوسّط إلى الطويل، لا بدّ من وصول المنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر غير المنظّمة إلى الخدمات الماليّة الرّقمية ذات الصّلة والميسورة التكلفة (مثل القروض، بما في ذلك القروض الطارئة والمدخرات والتأمين والمدفوعات)، بالإضافة إلى التدريب على تنظيم المشاريع لإعادة تنشيط عملياتها التجارية وتوجيهها في إطار اكتساب السمة المنظمة. يضطلع مقدمو الخدمات المالية بدور هامّ في تسهيل الوصول إلى هذه الخدمات من خلال تصميم منتجات وخدمات ماليّة مواتية لاحتياجات المنشآت الصغيرة وبالغة الصّغر في سياق ما بعد كوفيد-19 ، وتوفير التّدريب على أساسيّات الشؤون الماليّة، من خلال القنوات الرّقمية، لتعزيز قدرة أصحاب الأعمال والعمّال على إدارة شؤونهم الماليّة.

وبهدف تعزيز قابلية المنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر على الصّمود، لا بدّ من دعمها لإدارة ربحيّة الأعمال التجارية وتحسينها والنّهوض بحماية عمّالها. وهذا يشمل دعم تطوير مهارات أصحاب الأعمال الإداريّة وزيادة الإنتاجية، بالإضافة إلى الاعتراف القانوني بوحداتها وعمّالها. قد يُشجّع تبسيط إجراءات التّسجيل التّجاري وتمكين التّسجيل إلكترونيّاً المنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر غير المنظّمة على اكتساب السّمة المنظمة في أعقاب الأزمة. لن يساعدها ذلك على الاستعداد بشكل أفضل للصّدمات المُستقبليّة فحسب، بل سيؤدي أيضاً إلى خروجها من حلقة مفرغة من ركود الإنتاجيّة والسّمة غير المنظمة. للسّلامة والصّحة المهنيتين دور مُركز في دعم المنشآت لتحقيق الانتعاش المُستدام. وقد تعجز المنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر غير المنظمة عن الامتثال للمبادئ التوجيهيّة التي تصدرها السّلطات الصّحية أو الوصول إلى الخدمات الاستشارية أو مرافق التدريب ذات الأهميّة بالنّسبة لهذه المهمّة. يُساهم توفير المعلومات والدّعم لدمج السلامة والصحة المهنيتين في برامج استمراريّة الأعمال واستحداث تدابير الوقاية والتخفيف من آثار الوباء التّي تقتضيها الحكومة في تعزيز قابليّة المنشآت على الصّمود أثناء الجائحة وبعدها. تشمل المساعدة المُقدّمة للوقاية من كوفيد-19 والتخفيف من آثاره في العمل وضع مبادئ توجيهية وأدوات لدعم المنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر في تقييم المخاطر وتحديد تدابير بسيطة وقليلة التكلفة للتصدّي لها. ويمكن أن تشمل أيضًا الدّعم المالي لشراء معدّات الحماية الشّخصية والتّنسيق مع السّلطات الصّحية المحليّة لإدارة الحالات. على سبيل المثال، أصدرت هندوراس توجيهات عامّة لعمال الاقتصاد غير المنظم في قطاع التجزئة[9]، بينما أطلقت بلديّة بوغوتا الكولومبية مبادرة لتقديم المعلومات إلى تجار التجزئة غير المنظمين وتدريبهم على تدابير النظافة والسّلامة ومعدّات الحماية الشخصية. تؤدّي التعاونيات وسائر المنظمات القائمة على العضويّة دورًا هامًا في تقديم الدّعم المباشر وتسهيل حصول العمّال على المعلومات والدّعم المُقدم من الحكومات والشركاء الاجتماعيّين.

الموارد المُتاحة في سياق الأزمة محدودة ممّا يقوض قدرة الحكومات من حيث قيمة الدّعم المُقدم ومدى تأثيره على استمراريّة هذه المنشآت. كما ويتيح الاستثمار في القدرات المؤسّسية للدّول خلال الفترات الخالية من الأزمات استجابة أسرع وأكثر شمولاً في أوقات الأزمات. الدّول التي استثمرت في إجراءات تسجيل الأعمال التّجارية المُبسّطة وخدمات دعم الأعمال الماليّة وغير الماليّة والحماية الصحية الاجتماعية والتأمين الاجتماعي، والتي تواصلت فيها منظمات العمال وأصحاب العمل ومنظمات الاقتصاد الاجتماعي والتّضامني بفعاليّة مع عمّال القطاع غير المُنظم (من خلال منظمات تُمثلهم أو مباشرةً) قبل الأزمة كانت أكثر قدرة على دعم الوحدات الاقتصادية المنظمة وغير المنظمة. هذه الدول قادرة على توجيه التّدخل العاجل وتقديم الدّعم لمن يحتاجه، ووضع برامج مُحدّدة مثل تقاسم العمل أو ساعات العمل الأسبوعيّة الأقل بالإضافة إلى خطط الحماية من البطالة لدعم استبقاء الوظائف، بما في ذلك وظائف العاملين لحساب أنفسهم.

السؤال الرابع: كيف يمكن تحديد الوحدات الاقتصاديّة غير المنظّمة والوصول إليها؟

تحديد الوحدات الاقتصاديّة غير المنظمة والعاملين فيها والوصول إليها مُهمّة عسيرة نظراً لطبيعتها غير المنظمة. ولذلك، اعتمدت الحكومات نهجين عند وضع تدابير الدّعم لهذه المجموعة المُستهدفة، كما هو موضح أدناه.

- ▶ يتمثل النهج الأوّل في التّواصل مع الحكومات للحصول على الدّعم. طلبت الحكومات من الأفراد تعريف أنفسهم وتوفير وثائق تثبت هويّتم ونشاطهم الاقتصادي والتفاصيل الشّخصية لطلب الحصول على الدّعم من خلال المواقع الإلكترونية أو المنصّات المُتحرّكة. ويُساهم ذلك في إنشاء قاعدة بيانات للتحقق من معلومات المُستخدم في سجلات وقواعد البيانات الوطنيّة الأخرى للكشف عن الطلبات المزوّرة وتلك المُسجّلة للحصول على إعانات أخرى. دعا صندوق الطوارئ العائلية في الأرجنتين العمّال غير المنظمين والعاملين لحساب أنفسهم للتّسجيل عبر الإنترنت لدى الوكالة الوطنية للضّمان الاجتماعي (ANSES) لتلقّي مُساعدة نقديّة لمرّة واحدة.
- ▶ وفي إطار النّهج الثاني، تأخذ الحكومات زمام المبادرة في تحديد القطاعات والمُشغلين غير المُنظمين الأشد تضرّرًا من الأزمة والمؤهّلين لتلقي الدّعم. ففي بوركينا فاسو على سبيل المثال، أنشئ صندوق قدره 8.7 مليون دولار أمريكي لتجار الفاكهة والخضروات غير المُنظمين، معظمهم من النّساء. تم تحديد هذا القطاع كأحد أكثر القطاعات تضررًا من الأزمة.

اعتمدت الحكومات في كلا النهجين على تحديد وتسجيل مُبسّط لتعقّب الأشخاص المؤهلين لتلقي الدعم. يتم ذلك بطرق عدّة، منها التحقق من صحّة المعلومات بالمُقارنة مع سائر آليّات تحديد الهويّات، مثل قواعد بيانات الضمان الاجتماعي والسّجلات الفرديّة والبطاقات الصّحية وسجلات ضرائب البلديّة.

- وفي المغرب مثلاً، سيتقاضى العمّال غير المُنظمين والعاملون لحساب أنفسهم وعائلاتهم الذين يحملون بطاقة صحّية بموجب برنامج RAMED للمُساعدة الطبية مبلغاً نقدياً شهريّاً، وفقاً لحجم أسرهم.
- أما في كابو فيردي، فأعلنت الحكومة عن دعم دخل أصحاب المشاريع المُندرجين ضمن النظام الخاصّ للمنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر (REMPE) وتوسيع نطاق الدّعم ليشمل العاملين لحساب أنفسهم في القطاع غير المنظم مثل الباعة في

[9] أنظر: Lineamientos de bioseguridad para trabajadores del sector no formal en Honduras ante el Covid-19, April 2020.

حكومة هندوراس، مكتب وزير الصحة

الأسواق. وطلبت من أصحاب المشاريع التّسجيل في السّجل الاجتماعي الفردي واستخدمت هذا السّجل للتحقق من أهليّتهم.

تضطلع الحكومات الوطنيّة بمسؤوليّة وضع استراتيجيّات التّوعية هذه بدعم من البلديّات والمنظمات الأخرى القريبة من المجموعة المُستهدفة، مثل الشّركاء الاجتماعيّون والمنظمات المجتمعيّة والمنظمات القائمة على العضويّة (مثل التعاونيات ومنظمات الاقتصاد غير المنظم) ومقدّمو الخدمات الماليّة (مؤسسات التمويل الصغير والمصارف ومُقدمي خدمات الأموال المُتنقلة والمؤسّسات القروية للادخار والقروض) . يُمكن لهذه المنظمات نقل المعلومات حول تدابير الدّعم الحكوميّة إلى المجموعة المُستهدفة، ومساعدة مقدّمي الطلبات في إثبات أهليّتهم، مثلا من خلال استكمال المستندات المطلوبة.

وفي إطار تقديم الدّعم وتوزيع استحقاقات الحماية الاجتماعية، تلجأ الدّول إلى آليّات تنفيذ مُختلفة للوصول إلى العمال والمنشآت غير المنظمة. كما وتستند، حيثما أمكن، على برامج الحماية الاجتماعية للاستفادة من الهياكل الإدارية وآليّات التّنفيذ القائمة. تمكّنت الدول أيضاً من تسخير التكنولوجيا الرّقمية من أجل تحديد العمّال وتسجيلهم ودفع الإعانات لهم. كما واتّبعت أيضاً التسجيل إلكترونياً من خلال التطبيقات النقالة وعلى الإنترنت لتلقي الطلبات ومراجعتها واعتمدت الدّفع مباشرةً إلى حسابات المُستفيدين المصرفيّة للحدّ من الاحتكاك المباشر. كما واشتملت المبادرات على إنشاء حسابات مصرفيّة وتمكين الدّفع الإلكتروني للمُستفيدين ممّن ليس لديهم حسابات مصرفيّة أو غير المُستفيدين من الخدمات المصرفيّة إلا بقدر محدود. قارن برنامج التّحويلات النقديّة الطارئة في البرازيل معلومات مُقدّمي الطلبات مع قواعد البيانات الحكوميّة الأخرى وأودع الدّفعات في حسابات المُستفيدين المؤهّلين. أنشأت الحكومة حسابات مصرفيّة للمُستفيدين الذين لم يكن لديهم حساباً وحصلوا من خلالها على بطاقات سحب آليّة تُستخدم في المدفوعات الرّقمية والإلكترونيّة. اتّبعت كوستاريكا والهند وتايلاند نهجاً مُماثلاً. لا بدّ من إتاحة آليّات بديلة بالنّسبة إلى من يتعذّر عليهم الوصول إلى التكنولوجيا.

يُسهّل الوصول إلى الخدمات الماليّة الرقميّة عمليّة تحويل الأموال بين أفراد الأسرة. على الحكومات مراجعة مُمارساتها وتيسير الإطار التنظيمي للمدفوعات الرّقمية (على سبيل المثال، عن طريق زيادة سقف التحويل وتخفيف ما يُسمّى بعمليات "إعرف عميلك"). يؤدّي مقدّمو الخدمات الماليّة دوراً أساسيّاً في توجيه المدفوعات بحيث تُلبّي اشتراطات التّباعد الاجتماعي من خلال الدّفع الرّقمي10. لا تُيسّر المدفوعات الرّقمية وصول أصحاب الأشغال في القطاع غير المُنظم إلى الأموال فحسب، بل تُساهم أيضاً في تحويل السّجلات الماليّة إلى الشكل الرّقمي، وبالتالي إعداد سجلات لتتبُّع العمليّات التّجاريّة ودعم الوصول إلى الخدمات الماليّة والأجور، وكذلك الانتقال إلى السّمة المنظمة.

السّؤال الخامس: كيف يمكن تخفيف خطر انتقال المنشآت الصغيرة وبالغة الصّغر إلى السّمة غير المنظّمة؟

تم تصميم العديد من الإجراءات المُتّخذة في ذروة أزمة فيروس كورونا المُستجد للحفاظ على استمراريّة المنشآت، كما وربّما قد حالت دون انتقال بعضها إلى السّمة غير المنظّمة. وينطبق ذلك على وجه الخصوص على الوحدات الاقتصادية الأقل رسوخا ذات السّيولة الماليّة الضئيلة لأنها تعمل في القطاعات الأكثر تضرّراً وتفتقر إلى وسائل التّعافي من آثار الأزمة. تؤدّي بعض الإجراءات دورًا هامًا في الحدّ من مخاطر انتقال الوحدات الاقتصاديّة المُنظمة إلى السّمة غير المنظمة، وخاصّة في أوقات الأزمات. منها:

- تأخير سداد القروض المُقدّمة من المصارف ومؤسّسات التمويل بالغ الصغر ومُقدّمي الخدمات الماليّة الآخرين ودفع الضرائب الشّخصية وضرائب الشركات.
- برامج ضمان القروض المدعومة من الحكومة والتي تستهدف المنشآت على حافّة اكتساب السّمة غير المنظمة (مثل العاملين لحساب أنفسهم، والمنشآت بالغة الصغر التي توظف أقلّ من خمسة أو عشرة عمال). ونظراً لارتفاع مستوى المخاطر التي تواجه هذه المنشآت، على الضمانات الحكوميّة تغطية نسبة عالية من القروض لضمان قبولها من قبل المصارف التّجارية والمؤسّسات الماليّة. وعلى المصارف أيضاً تحمّل بعض المخاطر لضمان المراقبة والتقييم المُناسبين لطلبات القروض.
- تساعد برامج الاحتفاظ بالعمالة، مثل برامج العمل لوقت قصير والإجازة وإعانات الأجور، المنشآت على تجاوز الفترة الصّعبة دون تسريح العمال أو دفع المنشآت والعاملين نحو السمة غير المنظمة11. هذه البرامج ضرورية للحفاظ على الرأسمال البشري من خلال الإبقاء على العمّال الكفوئين ممّا يوفر تكاليف تسريح الموظفين وإعادة استخدامهم في المستقبل. ينصّ قانون المساعدة والإغاثة والأمن الاقتصادي في ضوء فيروس كورونا في الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً على تقديم ائتمان للإبقاء على العمّال وتحفيز أصحاب العمل على الاحتفاظ بهم ودفع رواتبهم.
- وفي سياق كوفيد-19، يُمكّن الانتقال إلى دفع الأجور رقميّاً أصحاب العمل من مواصلة سداد أجور العمّال الخاضعين للحجر في مجتمعاتهم المحليّة، وبالتالي تقليل مخاطر الانتقال إلى السّمة غير المنظمة.
- تدعم الائتمانات أو الإعفاءات الضّريبية المنشآت ذات السّيولة المحدودة من خلال استخدام الإقرارات الضريبيّة من السّنة الماليّة الأخيرة لتحديد حجم القرض المُراد تخصيصه. يُتيح قانون المساعدة والإغاثة والأمن الاقتصادي في ضوء فيروس كورونا للعمّال في الولايات المتّحدة بتأجيل دفع جزء من اشتراكات الضمان الاجتماعي المُستحقة عادةً بين آذار/مارس وكانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠ حتى عامي ٢٠٢١ و ٢٠٢٢.

يجوز للحكومات اتّخاذ تدابير لزيادة الطلب على السّلع والخدمات في القطاعات شديدة التّضرر من الجائحة. وبالتالي تجعل هذه التدابير والحوافز عمليّة شراء السّلع والمنتجات من منشآت الاقتصاد المُنظم أكثر ملاءمةً للمُستهلكين، وقد تحدّ من الانتقال إلى السّمة غير المنظمة. توفرّت هذه الحوافز في بعض الحالات قبل الجائحة وأتت في صورة اقتطاعات ضريبيّة على التكاليف المُتكبّدة للحصول على هذه الخدمات. ففي فرنسا، يُمنح الأفراد الذين يستخدمون العمّال المنزليّين تخفيضات ضريبيّة على اشتراكات الضمان الإجتماعي التي يدفعونها لعمّالهم أو يحصلون على قسائم تُمكنهم من دفع نسبة من مُعدل الأجر بالسّاعة للعامل، على أن تُغطّي الحكومة المبلغ المتبقي12. تُساعد البرامج المُحدّدة الهدف التي تقدم التدريب والتوجيه أو الائتمان في الحفاظ على منشآت الاقتصاد المنظم، شرط أن تكون هذه الأخيرة مُسجلة رسميًا.

السّؤال السّادس: كيف يُتيح هذا الدّعم اكتساب السّمة المنظمة على المدى المتوسّط والطويل؟

تُعدّ المساعدة الماليّة المُقدّمة من الحكومة خلال مراحل الطوارئ في الجائحة حافزاً للمنشآت غير المنظمة لتحديد هويّتها والتّسجيل لدى السلطات، إذ يُعتبر ذلك شرطًا لتلقّي الدّعم. ولكن فور انتهاء هذه المساعدات، قد تفتقر إلى القدرة أو الرّغبة في مواصلة سداد الضرائب المطلوبة ومدفوعات الضّمان الاجتماعي وتوفير ظروف عمل لائقة وتلبية المتطلبات القانونيّة الأخرى أو الانتقال إلى السّمة المنظمة. يُثير ذلك قلق الحكومات ومجتمع الأعمال التجارية في الاقتصاد غير المُنظم على السّواء؛ تشهد الجهات الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم على سلبيّات التشغيل غير المنظم خلال الأزمة والوقوع خارج نطاق تدابير الدّعم الحكومية الأساسية.

---

10 مثل المدفوعات الحكومية إلى الأفراد للتحويلات الإجتماعية، المدفوعات الحكومية إلى المنشآت لدعم الأعمال التجارية والمدفوعات من فرد إلى آخر للتحويلات بين الأفراد.

11 أنظر:

ILO, Temporary Wage Subsidies, 21 May 2020; ILO, Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations, forthcoming.

12 أنظر:

ILO ,Formalizing Domestic Work Through the Use of Service Vouchers: The Particular Cases of France, Belgium and the Canton of Geneva ;See also ILO ,Extending Social Security to Domestic Workers: Lessons from International Experience ,Issue Brief No.3, 2019.

الإجابة على الأسئلة الرئيسية حول الغير نظامية في المؤسسات متناهية الصغر والصغيرة أثناء أزمة فيروس كورونا

ازدات الحكومات عقب الجائحة وعياً بأهميّة تسهيل الانتقال إلى السّمة المنظمة والفرص المُتاحة في هذا الصّدد. ومن خلال الحوار الاجتماعي، يلزم وضع نُهج خلاقة ومُبتكرة للأخذ بسياسات واستراتيجيات وتدابير تستبدل الحوافز المؤقتة المُشجّعة على الانتقال إلى السّمة المنظمة (المساعدة المالية أثناء مرحلة الطوارئ) بمبادرات أكثر استدامة، مثل الوصول إلى الضمان الاجتماعي والتمويل والأسواق.
على هذه السّياسات والاستراتيجيّات والتدابير المُبتكرة أيضاً معالجة وإزالة الحواجز التي تحول دون اكتساب السّمة المنظمة.

يُسهّل إزالة الحواجز الإدارية المُعيقة لتسجيل الأعمال أيضًا الانتقال إلى الاقتصاد المنظم وتعزيز تغطية الضمان الاجتماعي للعمّال وأصحاب العمل في المنشآت الصّغيرة وبالغة الصّغر. ويُساعد تبسيط وتيسير التّسجيل والإجراءات الإدارية الأخرى أصحاب المشاريع في إضفاء الطابع المنظم على أعمالهم وتسجيل أنفسهم وعمّالهم في برامج الضمان الاجتماعي. وتشمل التدابير الملموسة إتاحة الوصول إلى الهواتف المحمولة وشبكة الإنترنت . يسمح وصول العمال والمنشآت إلى شبكة الإنترنت وزيادة معرفتهم بكيفيّة استخدامها، التّسجيل الإلكتروني وبالتالي، تقليل الإحتكاك المباشر وخفض كثرة الإجراءات الإدارية[13].

وقد يُثبت تبسيط النظم القانونيّة الأساسيّة وخطط الماليّة للعاملين لحساب أنفسهم والمنشآت بالغة الصّغر فعاليّته في انتقالهم إلى الاقتصاد المنظم وتيسير حصول المنشآت على دعم الضّمان الاجتماعي، ولا سيّما إذا كانت مصحوبة بتدابير تُتيح الوصول إلى الخدمات وغيرها من تدابير زيادة الإنتاجيّة.

وأخيراً، ينبغي أن يستند تحديد وإدخال المساعدة الماليّة واستراتيجيآت اكتساب السّمة المنظمة على عمليّة الحوار الإجتماعي التي يتواصل من خلالها الشّركاء الاجتماعيّون مع المنظمات القائمة على العضويّة التي تُمثلهم في الاقتصاد غير المُنظم بهدف التّوصل إلى فهم كامل لاحتياجاتهم وأولويّاتهم والدّعوة لتلبيتها بفعاليّة.

أعدّت هذه الوثيقة جوديث فان دورن وجايلان الشاذلي وفلورنس بونيه وكوينه آن نجوين وفاليري بريدا وآنا كاتالينا راميريز وخوسيه لويس فيفيروس. وقدّم ماركو مارشيسي المدخلات.

© International Labour Organization 2020

[13] أنظر: ILO, Extending Social Security to Workers in Micro and Small Enterprises: Lessons from International Experience