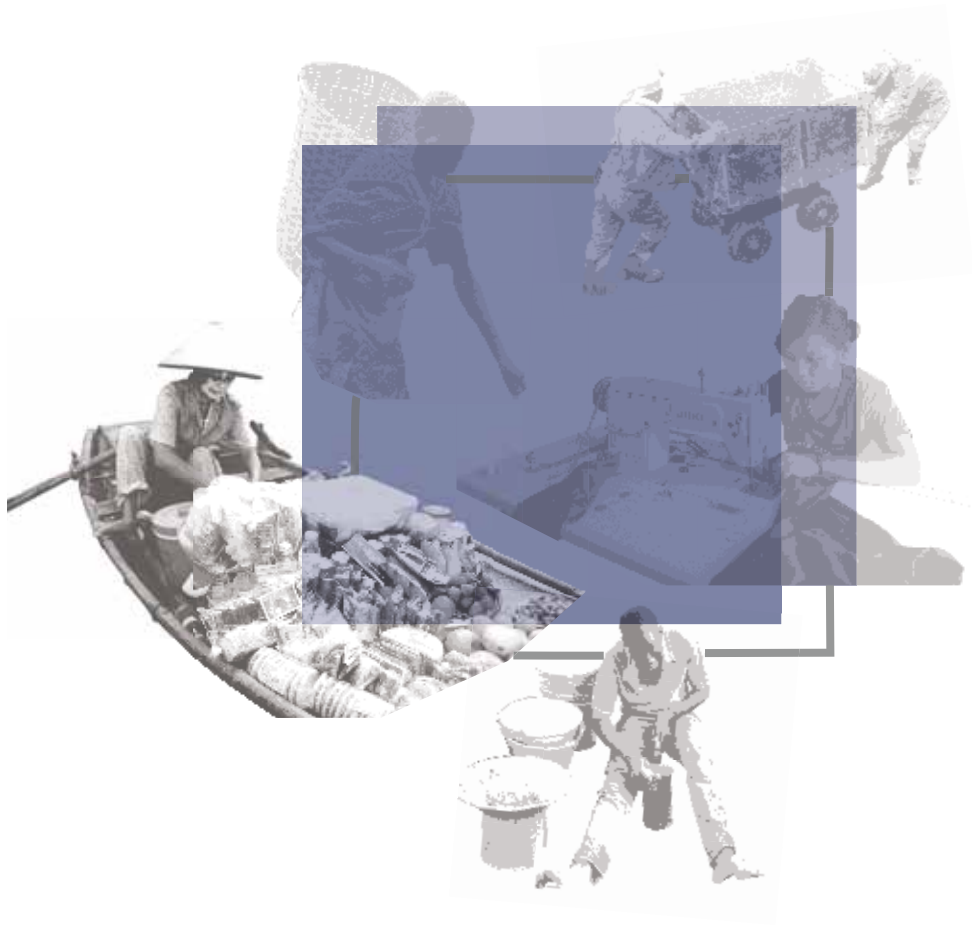




مكتب
العمل
الدولي
جنيف

التقرير الخامس (١)

الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم



يرجى الانتباه

يتضمن هذا التقرير استبياناً يستدعي، وفقاً للمادة ٣٨ من النظام الأساسي لمؤتمر العمل الدولي، رداً من الحكومة بعد التشاور مع أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال ويجب أن يتلقى المكتب الردود على هذا الاستبيان في موعد أقصاه ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٣

مؤتمر
العمل
الدولي

الدورة ١٠٣، ٢٠١٤

مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، ٢٠١٤

التقرير الخامس (١)

الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم

البند الخامس من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي جنيف

ISBN 978-92-2-627754-0 (print)
ISBN 978-92-2-627755-7 (Web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠١٣

لا تتطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني على العنوان: pubvente@ilo.org

زوروا موقعنا الإلكتروني على العنوان: www.ilo.org/publns

المحتويات

الصفحة

١	 مقدمة
٣	 الفصل ١: الاقتصاد غير المنظم والانتقال إلى السمة المنظمة: تحدي العمل اللائق
٣	 ١-١ العمل في الاقتصاد غير المنظم
٤	 ١-١-١ ظاهرة متنوعة ومتعددة الأوجه
٥	 ٢-١-١ نطاق الاقتصاد غير المنظم: الاتجاهات العالمية والإقليمية
٧	 ٣-١-١ النمو والعولمة والاقتصاد غير المنظم
٨	 ٤-١-١ التكاليف الاجتماعية والاقتصادية للسمة غير المنظمة
٩	 ٥-١-١ الانتقال إلى السمة المنظمة: شاغل سياسي متنام
١٠	 ٢-١ منظمة العمل الدولية والانتقال إلى السمة المنظمة
١٠	 ١-٢-١ منظمة العمل الدولية رائدة في التصدي للسمة غير المنظمة
١١	 ٢-٢-١ استراتيجية وأدوات الدعم الخاصة بمنظمة العمل الدولية: نهج متعدد الأبعاد
١٣	 الفصل ٢: البيئة التنظيمية المتصلة بالاقتصاد غير المنظم
١٣	 ١-٢ البيئة التنظيمية على المستوى الدولي
١٣	 ١-٢-١ معايير منظمة العمل الدولية: تخطيط حسب كل هدف استراتيجي
٢٥	 ٢-٢ البيئة التنظيمية على الصعيد الوطني
٢٥	 ١-٢-٢ الإطار القانوني
٣١	 الفصل ٣: الانتقال إلى الاقتصاد المنظم: دور الأطر السياسية المتكاملة
٣٢	 ١-٣ توليد العمالة الجيدة: سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية المؤاتية للعمالة
٣٤	 ٢-٣ الإدارة السديدة والمنشآت المستدامة والإنتاجية
٣٥	 ١-٢-٣ ظروف العمل وتقنيات العمل
٣٦	 ٢-٢-٣ تعزيز بيئة ملائمة للمنشآت المستدامة
٣٦	 ٣-٢-٣ سبل الحصول على التمويل
٣٧	 ٤-٢-٣ تنمية المهارات
٣٨	 ٣-٣ التنظيم والتمثيل والحوار الاجتماعي
٣٩	 ٤-٣ استراتيجيات التنمية المحلية والتعاونيات والاقتصاد الاجتماعي
٤٠	 ٥-٣ تعزيز المساواة والتصدي للتمييز
٤٢	 ٦-٣ مد نطاق الحماية الاجتماعية: دور الضمان الاجتماعي
٤٢	 في عملية الانتقال إلى السمة المنظمة وأهمية الاستراتيجيات المتكاملة
٤٥	 الخاتمة
٤٧	 استبيان

الملاحق

٥٩	 الملحق الأول: قرار بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم
٦٧	 الملحق الثاني: مجموعة مختارة من القوانين واللوائح الوطنية المتعلقة بالاقتصاد غير المنظم

قرر مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في دورته ٣١٧ المعقودة في آذار/ مارس ٢٠١٣، أن يدرج بنداً لوضع معيار في جدول أعمال الدورة الثالثة بعد المائة (حزيران/ يونيه ٢٠١٤) لمؤتمر العمل الدولي، بشأن تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم (مناقشة مزدوجة لوضع معيار) وذلك بهدف وضع توصية. وعملاً بالمادة ٣٩(٥) من النظام الأساسي للمؤتمر، وافق أيضاً على برنامج الفترات المخفضة للمراحل التحضيرية للمناقشة^١.

ويستند بند وضع المعايير هذا، الذي اقترحته أصلاً مجموعة أصحاب العمل في مجلس الإدارة، إلى الاستنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، التي اعتمدها المؤتمر في ٢٠٠٢ (تسمى لاحقاً "استنتاجات ٢٠٠٢")^٢، وإلى حصيلة الندوة الإقليمية الثلاثية لمنظمة العمل الدولية بشأن الاقتصاد غير المنظم (٢٠٠٧)^٣ والاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (٢٠١٢)، التي دعت إلى عقد اجتماع للخبراء بشأن المضي قدماً بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الاقتصاد غير المنظم^٤. وقد تلقى هذا البند بشأن وضع معيار دعماً واسعاً من مجموعة العمال ومن عدد من الحكومات، لاسيما المجموعة الأفريقية. ووافق مجلس الإدارة أيضاً على انعقاد اجتماع ثلاثي للخبراء بشأن تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، يزعم أن يُعقد من ١٦ إلى ٢٠ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٣، ويكون بمثابة جزء من الأعمال التحضيرية لهذا البند^٥.

وينقسم هذا التقرير إلى ثلاثة فصول. يقدم الفصل ١ نظرة عامة عن ظاهرة الاقتصاد غير المنظم وأثرها على تحقيق العمل اللائق لجميع العمال وأصحاب العمل، والنهج الذي تتبعه منظمة العمل الدولية للانتقال إلى السمة المنظمة، على نحو ما هو وارد في استنتاجات ٢٠٠٢. ويقدم الفصل ٢ معلومات عن البيئة التنظيمية المتصلة بالاقتصاد غير المنظم على المستويين الدولي والوطني، من خلال تقديم أمثلة عن القوانين والممارسات القائمة المستمدة من مختلف الأقاليم والنظم القانونية والتقاليد والظروف التي اعتمدتها الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، بغية ضمان انتقال تدريجي إلى الاقتصاد المنظم. ويبحث الفصل ٣ الحاجة إلى إطار سياسي متكامل يشمل الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية (المبادئ والحقوق الأساسية في العمل) والعمالة والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي) ويكون مكيفاً مع السياق الوطني لكل دولة من الدول الأعضاء من أجل انتقال تدريجي إلى الاقتصاد المنظم وتحقيق العمل اللائق. كما يقدم التقرير تحليلاً للنهج الابتكارية التي اعتمدتها الدول الأعضاء في هذا الصدد.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا التقرير لا يسعى إلى توفير تحليل شامل ومفصل للموضوع بل إلى تسليط الضوء على بعض العناصر الأساسية التي يمكن أن تكون ملائمة من أجل المناقشة بشأن توصية محتملة، كما جرى تحديده في استنتاجات ٢٠٠٢. وقد أعد التقرير فريق مشترك بين الإدارات يضم أعضاء من المقر ومن الأقاليم على السواء.

^١ الوثيقة GB.317/INS/2(Rev.) ومحضر القرارات، ٢٥ آذار/ مارس ٢٠١٣.

^٢ ترد الاستنتاجات في الملحق الأول بهذا التقرير.

^٣ انظر: ILO: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, تقرير الندوة الإقليمية الثلاثية بشأن الاقتصاد غير المنظم: تيسير الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، ٢٧-٢٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧ (جنيف، ٢٠٠٨).

^٤ مكتب العمل الدولي: محضر الأعمال المؤقت رقم ١٥، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، ٢٠١٢، الفقرة ١٣(ج).

^٥ الوثيقة GB.317/INS/2(Rev.) ومحضر القرارات، مرجع سابق.

ويرافق هذا التقرير استبيان، وفقاً للمادة ٣٩ من النظام الأساسي، موضوع بهدف إعداد توصية بشأن تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم. وعملاً بالمادة ٣٩(٥) من النظام الأساسي للمؤتمر وبالقرار الصادر عن مجلس الإدارة باعتماد برنامج فترات مخفضة، يطلب من المكتب أن يرسل التقرير التحضيري النهائي للمناقشة الأولى للتوصية المقترحة إلى الحكومات في موعد أقصاه آذار/ مارس ٢٠١٤. وبغية إتاحة الوقت لإعداد التقرير المذكور، يطلب من الحكومات أن ترسل ردودها على الاستبيان بحيث يتسلمها المكتب في موعد أقصاه ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٣. وفي هذا الصدد، يسترعي المكتب الانتباه إلى المادة ٣٩(١) من النظام الأساسي للمؤتمر، التي تطلب من الحكومات أن تستشير أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال قبل وضع الصيغة النهائية لردودها بحيث تتجلى فيها نتائج تلك المشاورات، وأن تذكر المنظمات التي استشارتها. بالإضافة إلى ذلك، ونظراً لاتساع نطاق الموضوع، من المستحسن أن تستشير وزارات العمل سائر الوزارات والمؤسسات الوطنية المعنية بالاقتصاد غير المنظم، عند إعداد ردودها على الاستبيان. ولعل من المستحسن أيضاً استشارة المنظمات المعنية الأخرى، بما فيها المنظمات الممثلة للعاملين في الاقتصاد غير المنظم.

الفصل ١

الاقتصاد غير المنظم والانتقال إلى السمة المنظمة: تحدي العمل اللائق

١-١ العمل في الاقتصاد غير المنظم

١. ينتشر الاقتصاد غير المنظم في سياق يسوده ارتفاع البطالة والبطالة الجزئية والفقر وانعدام المساواة بين الجنسين وهشاشة العمل. ويؤدي في ظل هذه الظروف دوراً يعتد به، لاسيما في توليد الدخل، بسبب سهولة دخوله نسبياً وانخفاض متطلباته من التعليم والمهارات والتكنولوجيا ورأس المال. ولكن معظم الناس يدخلون الاقتصاد غير المنظم لا باختيارهم بل لضرورة البقاء على قيد الحياة وللحصول على الأنشطة الأساسية المولدة للدخل^١.

٢. ويتسم الاقتصاد غير المنظم بمواطن عجز حادة في العمل اللائق وحصّة غير متناسبة من الفقراء العاملين. وقد أظهرت البحوث التجريبية المستفيضة أنّ العاملين في الاقتصاد غير المنظم يكونون أكثر تعرضاً للفقر مقارنة بالعاملين في الاقتصاد المنظم^٢. ونتيجة لهذه العوامل ولعوامل أخرى غير ها، يوجد تداخل كبير وإن لم يكن تاماً، بين العمل في القطاع غير المنظم والعيش في الفقر والاستضعاف. وفي حين توفر بعض الأنشطة موارد رزق ودخول معقولة، فإن معظم الناس العاملين في الاقتصاد غير المنظم: يواجهون ظروف عمل غير ملائمة وغير آمنة ويعانون من مستويات عالية من الأمية ومستويات متدنية من المهارات ومن فرص التدريب غير الكافية؛ لديهم مداخيل أقل ثباتاً وأقل انتظاماً وأدنى مستوى مقارنة بالمداخيل في الاقتصاد المنظم، وهم يعانون من ساعات عمل أطول ومن غياب المفاوضة الجماعية وحقوق التمثيل وغالباً ما يكون وضعهم في الاستخدام غامضاً أو مستترأ؛ هم أكثر استضعافاً جسدياً ومالياً لأن العمل في الاقتصاد غير المنظم، إما مستبعد من خطط الضمان الاجتماعي والتشريعات المتعلقة بالسلامة والصحة والأمومة وغيرها من تشريعات حماية اليد العاملة وإما بعيد المنال فعلياً عنها^٣.

٣. وكما ورد في استنتاجات ٢٠٠٢ (الفقرة ٣)، فإنه: "بالرغم من عدم وجود توصيف أو تعريف دقيق أو مقبول عالمياً لمصطلح "الاقتصاد غير المنظم"، إلا أن هناك فهماً واسعاً بأن المصطلح يستوعب تنوعاً كبيراً في العمال والمنشآت ومنظمي المشاريع ممن لهم خصائص يمكن تبينها. فهم يعانون من عوائق ومشاكل محددة تختلف حدتها عبر السياقات الوطنية والريفية والحضرية". وعليه، لا بد من أن يراعي واضعو السياسات والمشرعون الصعوبات المفاهيمية والسياسية المتأصلة عن هذا التنوع الكبير في الأوضاع والمواصفات في الاقتصاد غير المنظم.

^١ مكتب العمل الدولي: استنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩ (جنيف، ٢٠٠٢)، الفقرة ٦، كما ترد في الملحق الأول.

^٢ مكتب العمل الدولي: العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، (جنيف، ٢٠٠٢)؛ مكتب العمل الدولي: النمو الفعال والاستخدام والعمل اللائق في أفريقيا: حان الوقت لرؤية جديدة (بريتوريا، ٢٠١١)؛ معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية: مكافحة الفقر وانعدام المساواة: التغيير الهيكلي والسياسة الاجتماعية والسياسة العامة (جنيف، ٢٠١٠)؛ البنك الدولي: تقرير عن التنمية في العالم: الوظائف (واشنطن العاصمة، ٢٠١٣).

^٣ انظر:

ILO: *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality: Challenges and strategies* (Geneva, 2009).

٤. وتضيف استنتاجات ٢٠٠٢ أن مصطلح "الاقتصاد غير المنظم" يشير إلى "جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة. فأنشطتهم ليست مدرجة في القانون، مما يعني أنهم يعملون خارج النطاق الرسمي للقانون؛ أو أنهم غير مشمولين عملياً، بمعنى أنه رغم عملهم داخل الإطار الرسمي للقانون، إلا أن القانون لا يتم تطبيقه أو إعماله؛ أو أن القانون لا يشجع على الالتزام لأنه غير ملائم أو مرهق أو يفرض تكاليف مفرطة".

٥. وبما أن الغالبية العظمى من العاملين في الاقتصاد غير المنظم وعائلاتهم لا يتمتعون بالحماية الاجتماعية، فإنهم معرضون على وجه الخصوص لمخاطر وطوارئ جمة. وانتشار العمالة غير المنظمة في أجزاء كثيرة من العالم والاتجاه السائد نحو ارتفاع مستويات العمالة الهشة وغير المنظمة، وهو أمرٌ تفاقم جراء الأزمة العالمية، لا يؤثران فقط في ظروف عيش السكان بل يمثلان، كما تبينه طائفة من البراهين، قيداً صارماً يحول دون تمكن الأسر المعيشية والوحدات الاقتصادية العالقة في شرك الاقتصاد غير المنظم من زيادة الإنتاجية والخروج من برائن الفقر. ومن الضروري بالتالي تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.

١-١-١ ظاهرة متنوعة ومتعددة الأوجه

٦. يشير الاقتصاد غير المنظم إلى أوضاع مختلفة ذات أسباب مختلفة تطرح مشاكل مختلفة تستلزم حلولاً مختلفة. وتتمثل الخطوة الأولى نحو تصميم تدخلات ناجعة لتسهيل الانتقال إلى السمة المنظمة، في الاعتراف بتغاير الاقتصاد غير المنظم ومختلف فئات العمل الضالعة فيه وتعدد الدوافع المؤدية إلى نمو الاقتصاد غير المنظم وإضفاء السمة غير المنظمة على الاقتصاد المنظم على حد سواء^٤. ويتباين العمال في الاقتصاد غير المنظم تبايناً كبيراً من حيث الدخل (المستوى، الانتظام، الموسمية) والوضع في الاستخدام (موظفون، أصحاب عمل، عاملون مستقلون، عمال عرضيون، عمال منزليون) والقطاع (تجارة، زراعة، صناعة) ونوع المنشأة وحجمها وموقع النشاط (ريفي أو حضري) والحماية الاجتماعية (اشتراكات الضمان الاجتماعي) وحماية العمالة (نوع العقد ومدته، حماية الإجازة السنوية). ومد نطاق التغطية لتشمل هذه المجموعة المتغيرة من العمال والوحدات الاقتصادية يستلزم تنفيذ عدة صكوك (منسقة) مكيّفة مع الخصائص المحددة لمختلف المجموعات والحالات الطارئة الواجب تغطيتها والسياق الوطني^٥.

٧. وإلى جانب الإحصاءات، لا بد من تحليل تغاير الاقتصاد غير المنظم من حيث العمليات المحددة التي تولد السمة غير المنظمة و/أو تحافظ عليها. ومن المهم التمييز من جهة بين عمليات انعدام التنظيم الحديثة المرتبطة بالاتجاهات في الاقتصاد العالمي أو بالسياسات الماضية للتكيف الهيكلي، ومن جهة أخرى مناعة الإنتاج الصغير غير المنظم للسلع والخدمات بالنسبة إلى الأسواق المحلية، وهو أمر ما زال يشكل سمة مهمة من سمات الحياة اليومية بالنسبة إلى عدد كبير من الناس. غير أن غالبية العمال والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم تنتج سلعاً وخدمات قانونية، وإن كانت لا تتفق أحياناً والشروط الإجرائية، من قبيل إجراءات التسجيل أو الهجرة. وينبغي تمييز هذه الأنشطة عن الأنشطة الإجرامية وغير القانونية، كإنتاج وتهريب المخدرات غير المشروعة، التي تخضع للقانون الجنائي وليست مناسبة للتنظيم أو الحماية في ظل قانون العمل أو القانون التجاري.

٨. ورغم أن الاقتصاد غير المنظم يشمل وقائع مختلفة كثيرة، هناك توافق عالمي على أن التنمية الشاملة غير ممكنة ما لم يتم توسيع نطاق الحقوق والفرص لتشمل العمال في الاقتصاد غير المنظم. واستمرار اتساع الاقتصاد غير المنظم لا يتفق مع إحراز تقدم جوهري في تحقيق العمل اللائق ويقوّض قدرة المنشآت على أن تصبح أكثر إنتاجية.

^٤ مكتب العمل الدولي: العمل اللائق والانتقال إلى السمة المنظمة: الاتجاهات الحديثة والمناقشات السياسية والممارسات الجيدة (جنيف، ٢٠٠٨).

^٥ مكتب العمل الدولي: مد نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع: دليل عن التحديات والخيارات، (جنيف، ٢٠١٠).

٢-١-١ نطاق الاقتصاد غير المنظم: الاتجاهات العالمية والإقليمية

٩. إن تحديد حجم الاقتصاد غير المنظم وتوثيق الاتجاهات في العمالة غير المنظمة ليس بالمهمة السهلة. ولم تتوصل الدراسات بعد إلى توافق في الآراء حول كيفية تعريف "السمة غير المنظمة". غير أن هناك توافقاً على أن عالم العمل في مختلف أنحاء البلدان النامية يتسم بانتشار كبير للسمة غير المنظمة، سواء عرفت بأنها الافتقار إلى تسجيل الشركات أو قلة تغطية الضمان الاجتماعي أو غياب عقود الاستخدام^٦.

١٠. وفي عام ١٩٩٣، اعتمد المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل قراراً بشأن إحصاءات العمالة في القطاع غير المنظم، بغية مساعدة مكاتب الإحصاء الوطنية على وضع تعاريف وتصنيفات وأساليب لجمع البيانات عن القطاع غير المنظم. ويشمل القرار مسائل تتعلق بتعريف القطاع غير المنظم في حد ذاته، وإعداد دراسات استقصائية للقطاع غير المنظم ووضع مضمونها وطريقة إجرائها. وهو يمثل المجموعة الأولى - لا بل الوحيدة حتى الآن - من المعايير الإحصائية الدولية بشأن هذا الموضوع.

١١. وخلال العقد الماضي، تم إحراز إنجازات هامة من حيث توافر البيانات بشأن العمالة غير المنظمة. ومنذ مناقشة مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠٢، اتفق خبراء إحصاءات العمل على أهمية استكمال الإحصاءات بشأن العمالة في القطاع المنظم بإحصاءات بشأن العمالة غير المنظمة. والعمالة في القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة، مفهومان يشيران إلى جوانب مختلفة من "السمة غير المنظمة" للعمالة وإلى أهداف مختلفة بالنسبة إلى وضع السياسات العامة. ففي حين يشير القطاع غير المنظم إلى المنشآت غير المنظمة، تشير العمالة غير المنظمة إلى الوظائف غير المنظمة. ويمكن تعريف العمالة في الاقتصاد غير المنظم، على أنها مجموع العمالة في القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة الموجودة خارج القطاع غير المنظم. ومن غير الممكن تبادل المفهومين، إلا أن الاثنين مفيدان لأغراض الوصف والتحليل، وهما بالتالي تكميليان.

١٢. وفي ٢٠٠٣، اعتمد المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل "المبادئ التوجيهية بشأن تعريف إحصائي للعمالة غير المنظمة" (تسمى فيما يلي المبادئ التوجيهية للمؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل). وتعرف الفقرة ٣ من هذه المبادئ التوجيهية "العمالة غير المنظمة" على أنها العدد الإجمالي للوظائف غير المنظمة، سواء أديت في منشآت القطاع المنظم أو منشآت القطاع غير المنظم أو الأسر المعيشية، خلال فترة مرجعية بعينها. وهي تشمل ما يلي: العاملون المستقلون وأصحاب العمل الذي يعملون في منشآتهم الخاصة في القطاع غير المنظم؛ العمال المساهمون من أفراد الأسرة، بغض النظر عما إذا كانوا يعملون في منشآت في القطاع المنظم أو غير المنظم؛ الموظفون في وظائف غير منظمة، سواء أكانوا يعملون في منشآت القطاع المنظم أو غير المنظم، أو كعمال منزليين مستخدمين لدى الأسر المعيشية؛ أعضاء تعاونيات المنتجين غير المنظمين؛ العاملون المستقلون الذين ينتجون سلعاً للاستخدام النهائي لأسرهم المعيشية حصرياً. ولكن، نظراً للتنوع الكبير في حالات العمالة غير المنظمة الموجودة في مختلف البلدان، تترك المبادئ التوجيهية المذكورة المعايير التشغيلية لتعريف الوظائف غير المنظمة كي تُحدد تمشياً مع الظروف الوطنية ووفقاً لإمكانية جمع المعلومات المناسبة في الواقع.

١٣. وعلى الرغم من بدء بروز توافق بشأن كيفية قياس السمة غير المنظمة، هناك عدد قليل نسبياً من البلدان التي تعد إحصاءات منتظمة بسبب عدم ملائمة نظم معلومات أسواق العمل في العديد من البلدان، لتقدير ورصد الاقتصاد غير المنظم. والواقع أن هذا الأمر هو من أكبر التحديات في التصدي للاقتصاد غير المنظم ووضع الأطر السياسية المناسبة. وفي حين تحقق الكثير من التقدم خلال السنوات الخمس الأخيرة، لا يزال من الضروري زيادة عدد البلدان التي تجمع وتنشر البيانات بشأن حجم وتكوين الاقتصاد غير المنظم.

١٤. وفي عام ٢٠١٢، نشرت منظمة العمل الدولية دليلاً بشأن المسائل المنهجية من أجل إجراء الدراسات الاستقصائية للاقتصاد غير المنظم على المستوى القطري^٧. بالإضافة إلى ذلك، هناك إحصاءات مفصلة متاحة الآن بشأن العمالة في الاقتصاد غير المنظم عن ٤٧ بلداً/ إقليمياً نامياً واقتصاداً يمر بمرحلة انتقالية. بيد أنه نظراً لندرة البيانات الإحصائية القابلة للمقارنة والموثوق بها بشأن الاقتصاد غير المنظم، لا بد من معالجة الإحصاءات المتاحة على أساس أنها فحسب تقديرات أولية لمدى اتساع الاقتصاد المذكور وخصائصه.

^٦ انظر:

ILO: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Geneva, ILO-WEIGO, 2002 and 2012); J. Jütting and J.R. de Laiglesia: *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries* (Paris, OECD, 2009); M. Bacchetta, E. Ernst and J.P. Bustamante: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Geneva, ILO-WTO, 2009); World Bank: op. cit., 2013.

^٧ انظر:

ILO: *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment* (Geneva, 2012).

١٥. ووفقاً لأحدث التقديرات، تمثل العمالة غير الزراعية في الاقتصاد غير المنظم ٨٢ في المائة من إجمالي العمالة في جنوب آسيا و٦٦ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء و٦٥ في المائة في شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين) و٥١ في المائة في أمريكا اللاتينية و١٠ في المائة في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى^٨. وتخفي هذه المتوسطات فوارق كبيرة فيما بين البلدان. ووفقاً لإحصاءات منظمة العمل الدولية حديثة العهد عن ٤٧ بلداً وإقليماً، تتراوح النسبة المئوية للأشخاص في العمالة غير المنظمة (غير الزراعية) في أمريكا اللاتينية والكاريبي بين ٤٠ في المائة في أوروغواي و٧٥ في المائة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات؛ وفي أفريقيا جنوب الصحراء بين ٣٣ في المائة في جنوب أفريقيا و٨٢ في المائة في مالي؛ وفي جنوب وشرق آسيا (باستثناء الصين) بين ٤٢ في المائة في تايلندا و٨٣ في المائة في الهند؛ وفي شمال أفريقيا والشرق الأوسط بين ٣٠,٥ في المائة في تركيا و٥٨,٥ في المائة في الضفة الغربية وغزة^٩.

١٦. وإذا استعرضنا زراعة الكفاف، فإن النسبة المئوية للعمالة في الاقتصاد غير المنظم أكبر بكثير من الأرقام المشار إليها آنفاً. وانتشار العمالة الزراعية يتفاوت فيما بين الأقاليم. فنسبة العمالة الزراعية على سبيل المثال، أكثر انخفاضاً في أمريكا اللاتينية والكاريبي (١٨ في المائة من إجمالي العمالة) وفي أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى (١٧ في المائة) منها في جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء، حيث يتركز أكثر من نصف إجمالي العمالة في الزراعة (٥٤ و٥٧ في المائة على التوالي)^{١٠}.

١٧. وفي معظم البلدان التي تتوفر بشأنها بيانات مصنفة بحسب الجنس، فإن حصة النساء في العمالة غير المنظمة وفي الأنشطة غير الزراعية تتجاوز حصة الرجال. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، تتسم نسبة ٧٤ في المائة من عمالة النساء (في غير الزراعة) بأنها غير منظمة، مقابل نسبة ٦١ في المائة للرجال؛ وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي، تبلغ هذه النسبة ٥٤ في المائة مقابل ٤٨ في المائة^{١١}؛ وفي جنوب آسيا، تبلغ هذه النسبة ٨٣ في المائة مقابل ٨٢ في المائة؛ وفي مناطق الصين الحضرية، تبلغ هذه النسبة ٣٦ في المائة مقابل ٣٠ في المائة^{١٢}. ويعني تأنيث الفقر بالاقتران مع التمييز على أساس نوع الجنس أو السن أو الانتماء الإثني أو الإعاقة كذلك أن المجموعات الأكثر استضعافاً وتهميشاً معرضة لأن يؤول بها الأمر إلى الاقتصاد غير المنظم.

١٨. وفي جميع الأقاليم النامية، يستحوذ العمل للحساب الخاص على حصة أكبر من العمالة غير المنظمة (غير الزراعية) مقارنة بالعمالة بأجر^{١٣}. إذ يشكل تقريباً ثلث إجمالي العمالة غير الزراعية في العالم، ويمثل ٥٣ في المائة من العمالة غير الزراعية في أفريقيا جنوب الصحراء و٤٤ في المائة في أمريكا اللاتينية و٣٢ في

^٨ انظر: ILO: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, op. cit.

^٩ انظر: http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html.

^{١٠} انظر: ILO: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, op. cit.

^{١١} ليس هناك تقديرات مباشرة بشأن العمالة غير المنظمة متاحة بالنسبة إلى بلدان الكاريبي؛ غير أنه أدرجت تقديرات غير مباشرة بالنسبة لبعض بلدان الإقليم الفرعي.

^{١٢} انظر: ILO: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, op. cit.

^{١٣} ينص القرار بشأن التصنيف الدولي بحسب الوضع في الاستخدام، الذي اعتمدته المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل في ١٩٩٣، على أن "وظائف العمل للحساب الخاص هي الوظائف التي يتوقف الأجر فيها مباشرة على الأرباح (أو احتمال تحقيق الأرباح) المستمدة من السلع والخدمات المنتجة (حيث يعتبر الاستهلاك الشخصي جزءاً من الأرباح). والمكلفون بالعمل يتخذون القرارات التشغيلية التي تمس المنشأة أو يفوضون اتخاذ هذه القرارات التشغيلية ويحتفظون في الوقت نفسه بالمسؤولية عن رعاية المنشأة" (الفقرة ٧). ويشمل هؤلاء الفئات التالية: "أصحاب العمل هم العمال الذين يعملون لحساب أنفسهم أو مع شريك واحد أو عدد قليل من الشركاء، ويقومون بنوع من الوظائف معرف على أنه "وظيفة للحساب الخاص"،...، ويعمدون بصفتهن هذه وعلى أساس مستمر... إلى توظيف شخص أو أكثر للعمل معهم في منشأتهم بوصفهم "مستخدمين"؛ "العمال المستقلون" هم العمال الذين يعملون لحساب أنفسهم أو مع شريك أو أكثر، ويقومون بنوع الوظائف المعرفة على أنها "وظيفة للحساب الخاص"... لكنهم لا يوظفون على أساس مستمر أي "مستخدم"... للعمل معهم أثناء الفترة المرجعية. وتجدر الإشارة إلى أنه خلال الفترة المرجعية، يمكن أن يكون أفراد هذه المجموعة قد وظفوا "مستخدمين"، شريطة ألا يكون ذلك على أساس مستمر. (يمكن أن يكون الشركاء أو ألا يكونوا من أفراد العائلة أو الأسرة المعيشية)؛ "الأعضاء في تعاونيات المنتجين، هم عمال يقومون بوظيفة "الحساب الخاص"... في تعاونية تنتج السلع والخدمات، يشارك فيها كل عضو على قدم المساواة مع الأعضاء الآخرين في تحديد تنظيم الإنتاج والمبيعات وأ/أو أي أعمال أخرى تتناول المؤسسة والاستثمارات وتوزيع أرباح المنشأة على أعضائها"؛ "العمال المساهمون من الأسرة هم العمال الذين يقومون بوظيفة "الحساب الخاص"... في منشأة موجهة نحو السوق يشغلها شخص من الأقرباء يعيش في الأسرة المعيشية ذاتها ولا يمكن اعتباره شريكاً، لأن درجة التزامهم بتشغيل المنشأة، من حيث ساعات العمل أو العوامل الأخرى التي تحددها الظروف الوطنية، ليست على مستوى مماثل لمستوى رب المنشأة. (في الحالات التي يكون من المعتاد فيها أن يعمل الشباب، بصورة خاصة، دون أجر في منشأة اقتصادية يشغلها شخص من الأقارب لا يعيش في الأسرة المعيشية ذاتها، يمكن إلغاء اشتراط أن "يعيش في الأسرة المعيشية ذاتها")". <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/icsee.html>.

المائة في آسيا و ٣١ في المائة في شمال أفريقيا^{١٤}. وبلغت نسبة العاملين المستقلين والعمال المساهمين من أفراد الأسرة في إجمالي العمالة ٨١ في المائة في أقل البلدان نمواً عام ٢٠٠٨، مقارنة بنسبة ٥٩ في المائة في البلدان النامية^{١٥}. وتشير آخر التقديرات لإقليم أمريكا اللاتينية والكاريبي إلى أنه من أصل مجموع عدد المستخدمين غير المنظمين، هناك ٣٨,٦ في المائة من العمال بأجر في الشركات و ١٠,٩ في المائة من العاملين بأجر لدى الأسر و ٤١,٤ في المائة من العاملين لحسابهم الخاص^{١٦}.

٣-١-١ النمو والعولمة والاقتصاد غير المنظم

١٩. إن النشاط غير المنظم هو قضية تتعلق أساساً بالإدارة السديدة. وكثيراً ما يرجع نمو الاقتصاد غير المنظم إلى ما يلي: سياسات اقتصادية كلية وسياسات اجتماعية غير ملائمة أو غير فعالة أو أسوء توجيهها أو تنفيذها، وهي سياسات كثيراً ما توضع دون تشاور ثلاثي؛ نقص الأطر القانونية والمؤسسية المناسبة؛ الانتقال إلى الإدارة السديدة للتنفيذ السليم والفعال للسياسات والقوانين؛ الانتقال إلى الثقة في المؤسسات والإجراءات الإدارية. والسياسات الاقتصادية الكلية، بما فيها سياسات التكيف الهيكلي وإعادة الهيكلة الاقتصادية والخصخصة، حيثما لم تكن مركزة على العمالة بشكل كافٍ، أدت إلى الحد من الوظائف أو أخفقت في استحداث أعداد كافية من الوظائف الجديدة في الاقتصاد المنظم.

٢٠. وقد مرّ تحليل العلاقة القائمة بين النمو الاقتصادي والعمالة والحد من الفقر بمراحل مختلفة خلال المناقشة بشأن التنمية. والفرضية المهمة لرواد الدراسات الإنمائية خلال الخمسينات قامت على أن من شأن منافع النمو الاقتصادي أن تصل تدريجياً إلى الفقراء. وكان ذلك لا يزال افتراضاً أساسياً يقوم عليه التفكير السائد عند تصميم برامج التكيف الهيكلي في الثمانينات وورقات استراتيجيات الحد من الفقر في أوائل العقد الحالي. غير أن السبعين سنة الماضية من الاستراتيجيات الإنمائية التي عرفت البلدان النامية توفر قرائن دامغة على أنه، من دون سياسات موجهة نحو العمالة، لا يمكن الاعتماد على النمو بحد ذاته ليتبرمج تلقائياً إلى مداخيل أفضل ووظائف منتجة^{١٧}. فنمط النمو ومصادره والطريقة التي تعتمد في توزيع منفعه، متساوية في الأهمية في السعي إلى تحقيق هدف الحد من الفقر والعدالة الاجتماعية.

٢١. وخلال العقد الماضي، شهدت بلدان نامية عديدة انتعاشاً في النمو وحقق بعضها معدلات نمو عالية للغاية. غير أن ما تم تحقيقه في مجال استحداث العمالة اللائقة كان مخيباً للآمال بشكل كبير. وفي حالات كثيرة، لم يكن للنمو تأثير يعتد به على البطالة والبطالة الجزئية والعمالة غير المنظمة. وعلى سبيل المثال، وبالرغم من الاضطرابات الدولية، شهدت أمريكا اللاتينية والكاريبي متوسط نمو بلغ ٣,٥ في المائة سنوياً بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠١٢. وثمة ما يدل على أنه في بعض البلدان مثل البرازيل^{١٨} والأرجنتين^{١٩}، أدى هذا السيناريو الاقتصادي الكلي إلى زيادة الطلب على العمالة المنظمة. ووفقاً لمنشور *نظرة عامة عن العمل ٢٠١٢*، الصادر عن منظمة العمل الدولية، بلغ نطاق العمالة غير المنظمة في أمريكا اللاتينية والكاريبي نسبة ٤٧,٧ في المائة عام ٢٠١١، وهو ما يمثل تراجعاً من نسبة ٤٩,٩ في المائة عام ٢٠٠٩. غير أنه حتى في مثل هذه الحالات، من المهم أن نلاحظ أن النمو الاقتصادي غير كافٍ للاستجابة لتحدي إضفاء السمة المنظمة. وفي الواقع، تقدر منظمة العمل الدولية أنه في حال استمر الإقليم في النمو بالطريقة نفسها كما جرى في العقد المنصرم (وهي فترة استثنائية)، فسيحتاج إلى فترة تمتد على ٥٥ عاماً لخفض معدلات السمة غير المنظمة بمقدار النصف.

^{١٤} مكتب العمل الدولي: مرجع سابق، ٢٠٠٩.

^{١٥} انظر:

UNCTAD: *The least developed countries report 2010: Towards a new international development architecture for LDCs* (Geneva, 2010), p. 10.

^{١٦} انظر: ILO: *2012 Labour Overview: Latin America and the Caribbean* (Lima, 2012).

^{١٧} انظر: World Bank: op. cit, 2013؛ مكتب العمل الدولي: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*، اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (جنيف، ٢٠٠٤).

^{١٨} انظر: J. Berg: *Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s* (Brasilia, ILO, 2010).

^{١٩} انظر:

F. Bertranou, L. Casanova and M. Sarabia: *How, Why and in What Sectors Employment Informality Decreased in Argentina from 2003 to 2012*, paper presented at the Third ILO Conference on Regulating for Decent Work: "Regulating for Equitable and Job-Rich Growth", 3-5 July 2013.

^{٢٠} انظر: *2012 Labour Overview*, op. cit. بدأت سلسلة العمالة غير المنظمة بالصدور في ٢٠٠٩ على المستوى الإقليمي. وقبل ذلك، استخدم منشور "نظرة عامة عن العمل" مؤشراً للقطاع غير المنظم، ثم توقف عن ذلك في ٢٠٠٥.

٢٢. وتشير براهين تجريبية بارزة تستند إلى تجربة النمو في العديد من الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال، إلى أنّ عدداً كبيراً من الاقتصادات غير المنظمة يمكن أن تتعايش وتستمر في موازاة توسع الاقتصاد المنظم وأداء النمو الجيد. والنمو الناجم عن الاندماج المتسارع في الاقتصاد العالمي لا يؤدي بالضرورة إلى الانتقال إلى السمة المنظمة. ومن المهم أيضاً أن نلاحظ أنّ السمة غير المنظمة موجودة كذلك في العالم المتقدم، وهي تقدر بنسبة ١٨,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٣ في الاتحاد الأوروبي (EU-27)^{٢١} ونسبة ٨,٦ في المائة في المتوسط في أستراليا وكندا واليابان ونيوزيلندا والولايات المتحدة^{٢٢}.

٢٣. والقطاع غير المنظم ليس المحفز الوحيد للعمالة غير المنظمة، إذ أنّ السمة غير المنظمة آخذة في الانتشار في القطاع المنظم في بلدان عديدة. وقد منحتها العولمة أهمية جديدة من خلال إسناد الأنشطة إلى الخارج وسلاسل القيم العالمية، في حين تطرح الأزمة المالية والاقتصادية الدولية حالياً تحديات إضافية أمام الحد من مواطن العجز في العمل اللائق في الاقتصاد المنظم. وقد وضع التكامل الاقتصادي العالمي العديد من البلدان والقطاعات أمام تحديات كبيرة تتمثل في عدم المساواة في الدخل واستمرار مستويات عالية من البطالة والفقر وهشاشة الاقتصادات أمام الصدمات الخارجية ونمو العمل غير المحمي والاقتصاد غير المنظم على السواء. وقد أثرت هذه الأمور بدورها على علاقة الاستخدام وأشكال الحماية التي تقدمها. فالعديد من الداخلين الجدد إلى سوق العمل والعديد ممن يفقدون وظائفهم في الاقتصاد المنظم، يواجهون مشاكل في الحصول على العمالة المنظمة. وفي أجزاء عديدة من العالم لا يملكون خياراً إلا الانتقال إلى أنشطة غير منظمة تقضي إلى زيادة في العمالة غير المنظمة في القطاعين المنظم وغير المنظم على حد سواء.

٢٤. ويعمل الاقتصاد غير المنظم في بيئة معقدة من الروابط بين الاقتصاد المنظم والاقتصاد غير المنظم، إذ يرتبط العمال والمنتجون في الاقتصاد غير المنظم بالاقتصاد العالمي بوسائل شتى (شبكات الإنتاج العالمية والهجرة والدورات الاقتصادية العالمية والتبانيات في أسعار السلع والمواد الغذائية العالمية)، مما يؤثر في ما يلي: مستوى استضعاف الوحدات الاقتصادية والعمال في الاقتصاد غير المنظم؛ سير أعمال وقدرات الجهات الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم؛ مسارات الانتقال إلى السمة المنظمة؛ إمكانية رصد وإنفاذ اللوائح بشأن المنشآت المتسمة بالعولمة والعاملة في مختلف النظم القضائية، على نحو فعال. وتتأثر أنشطة الاقتصاد غير المنظم، على غرار أنشطة أخرى، تأثيراً كبيراً بالتغيرات التي تطرأ على إجمالي الطلب المحلي والتخفيضات في تدفق الائتمان والانكماش في التجارة الدولية والأبعاد الأخرى للأزمة الاقتصادية. أضف إلى ذلك أنّ العاملين في الاقتصاد غير المنظم لا يملكون سوى وسائل قليلة للتكيف مع تراجع دخل الأسر المعيشية الناشئ عن الأزمة، وهم بحاجة ملحة إلى الدعم وإعانات الحماية الاجتماعية.

٤-١-١ التكاليف الاجتماعية والاقتصادية للسمة غير المنظمة

٢٥. إنّ خصائص الاقتصاد غير المنظم، بحكم طبيعته، سلبية إلى حد كبير. فهو يستطيع أن يوقع الأفراد والمنشآت في دوامة من الإنتاجية المنخفضة والفقر. ولا بد لاستراتيجية وطنية متسقة تسهل الانتقال إلى السمة المنظمة، من أن تعترف بأن تكاليف العمل في الاقتصاد غير المنظم مرتفعة على مشاريع الأعمال والعمال والمجتمع المحلي. ومن منظور العمال غير المحميين، تفوق الجوانب السلبية للعمل في الاقتصاد غير المنظم بأشواط جوانبه الإيجابية. فالعمال في الاقتصاد غير المنظم لا يعترف بهم ولا يتم تسجيلهم أو تنظيمهم أو حمايتهم في ظل تشريعات العمل والحماية الاجتماعية، وبالتالي لا يتمكنون من التمتع بحقوقهم الأساسية أو ممارستها أو الدفاع عنها. وبالنظر إلى عدم تنظيمهم في العادة، يكون تمثيلهم الجماعي إزاء أصحاب العمل أو السلطات العامة ضئيلاً أو معدوماً.

٢٦. ويتسم العمال في الاقتصاد غير المنظم بدرجات مختلفة من التبعية والاستضعاف. فالنساء والشباب والمهاجرون والعمال الأكبر سناً معرضون بوجه خاص لأخطر جوانب العجز في العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم. كما أنهم يتعرضون للعنف، بما فيه التحرش الجنسي، وسائر أشكال الاستغلال والإيذاء بما فيها الفساد والرشوة. كما أنّ العمال الأطفال والعاملين سداداً لذين يوجدون في الاقتصاد غير المنظم.

^{٢١} يعني تعبير "EU-27" الاتحاد الأوروبي المؤلف من ٢٧ دولة عضواً.

^{٢٢} انظر:

F. Schneider: *Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: Some new facts.*

٢٧. إنّ معظم الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم لا تتمتع بحقوق ملكية مأمونة، مما يجرمها من فرص الحصول على رأس المال والائتمان على السواء. وهي تعاني من صعوبة اللجوء إلى النظام القانوني والقضائي من أجل إنفاذ العقود، وفرصها محدودة أو منعدمة في الوصول إلى الهياكل الأساسية العامة والأسواق العامة. وقد تكبح السمة غير المنظمة الاستثمار في قطاعات أعمال أكبر حجماً وتعيق التجارة لأنّ الشركات غير المنظمة غالباً ما تقتصر على الحجم اللازم لاستغلال وفورات الحجم على أكمل وجه. وحجم الشركة ونمو الإنتاجية وفرص التصدير ترتبط فيما بينها بشكل وثيق. ولا يمكن للشركات الكبيرة أن تستفيد من وفورات الحجم فحسب، بل تتمتع بقدرة أكبر على الوصول بسهولة إلى اليد العاملة عالية المهارة والائتمان المصرفي (بما فيه التجارة). وتنتزع لأن تكون أكثر موثوقية من الشركات الصغيرة في الوفاء بالعقود في الوقت المناسب، وهو أمر قيمّ لإرساء علاقات طويلة الأجل مع الزبائن. وتفتقر المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر في الاقتصاد غير المنظم إلى القدرة على توليد ما يكفي من الأرباح بغية مكافأة الابتكار وركوب المخاطر، وهما عنصرا أساسيان لتحقيق النجاح الاقتصادي على المدى الطويل. وتبين الدراسات أنّ المعدلات العالية من السمة غير المنظمة تدفع بالبلدان نحو الطرف الأدنى والأكثر استضعافاً في سلاسل الإنتاج العالمية. وتجذب تدفقات رأسمالية ترتبط بوجود مجموعة أوسع من اليد العاملة متدنية الأجر^{٢٤}.

٢٨. إنّ المنشآت غير المسجلة وغير المنظمة كثيراً ما لا تسدّ الضرائب ولا تدفع إعانات واستحقاقات العمال، وهي بذلك لا تحرم العمال من الحماية فحسب بل تتنافس مع المنشآت الأخرى على نحو غير شريف. والنقص في المدفوعات الضريبية والاشتراكات، الذي يكون أحياناً كبيراً جداً، يضع عبئاً غير منصف على المنشآت المسجلة. بالإضافة إلى ذلك، عندما تعاني الحكومات من نقصان الإيرادات العامة، يؤدي ذلك إلى الحد من الحيز المالي المتاح لها ومن قدرتها على توسيع نطاق برامج الحماية الاجتماعية والنظم الأخرى الحيوية بالنسبة إلى التنمية الوطنية، مثل البنية التحتية ونظم التعليم والصحة.

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

٥-١-١ الانتقال إلى السمة المنظمة: شاغل سياسي متنام

٣٠. بالنظر إلى مواطن العجز في العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم، يعتبر الخروج من السمة غير المنظمة أكثر فأكثر تحدياً إنمائياً رئيسياً في مختلف الأقاليم، كما يعتبر أساسياً لتحقيق العمل اللائق كهدف إنمائي عالمي، وللنهوض بعولمة منصفة. وعليه، فإن النقاش بشأن الاقتصاد غير المنظم والاستراتيجيات الممكنة سعياً إلى إضفاء السمة المنظمة، بات يكتسب زخماً جديداً على كافة المستويات وفي مختلف الأوساط. وفي السنوات الأخيرة، أولت بلدان عديدة اهتماماً كبيراً إلى العمالة غير المنظمة، وبُذلت محاولات لفهم الآليات التي يمكن، أو لا يمكن، من خلالها تحويل منافع النمو إلى الفقراء. وظهر توافق جديد في الآراء حول الاعتقاد بأنه إذا لم يكن النمو الاقتصادي مصحوباً بخلق الوظائف المنظمة وتحول نحو فرص أفضل للعمالة في الاقتصاد المنظم وتحسن في ظروف العمل في الأنشطة غير المنظمة، فإنه سيستمر في توليد انعدام المساواة والفقر والاستضعاف.

٣١. ومنذ مناقشة مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٢، اكتسبت المداولات والمناقشات السياسية الدولية على المستوى الإقليمي زخماً كبيراً. واستعرض المنتدى الثلاثي لعام ٢٠٠٧ عدداً من الممارسات الجيدة والنهج الابتكارية التي وضعتها الحكومات والشركاء الاجتماعيون وجهات فاعلة أخرى. وكان الاقتصاد غير المنظم محورياً أساسياً في الاجتماع الإقليمي الأفريقي الحادي عشر لمنظمة العمل الدولية في ٢٠٠٧، كما شكل الموضوع الأساسي لورشة العمل المشتركة بين الاتحاد الأفريقي ومنظمة العمل الدولية في ٢٠٠٨. وسلط منتدى التشغيل العربي في ٢٠٠٩، الضوء على توسع الاقتصاد غير المنظم وقلة آليات الإشراف كخطر يهدد تحقيق العمل اللائق. كما كان الاقتصاد غير المنظم أحد أهم شواغل المناقشة المتكررة عن العمالة في مؤتمر العمل الدولي في ٢٠١٠. وأخيراً، يحتل العمل اللائق صميم المناقشة العالمية بشأن البرنامج الإنمائي لما بعد عام ٢٠١٥، الذي يرمي إلى المساعدة على تحديد الإطار الإنمائي العالمي في المستقبل. وشددت هذه

^{٢٢} انظر: Bacchetta et al., op. cit.

الاجتماعات على ضرورة تنفيذ مجموعة من السياسات المتكاملة والمتسقة الرامية إلى نقل الوحدات الاقتصادية إلى الاقتصاد المنظم، بما في ذلك سياسات لتوليد العمالة ومد نطاق الحماية الاجتماعية وتوفير بيئة تنظيمية مؤاتية وتعزيز الحقوق المرتبطة بالعمل وتوفير الدعم لتنظيم المشاريع والمهارات والتنمية المحلية وتعزيز الحوار الاجتماعي.

٣٢. وأبرز "الربيع العربي" الإخفاق في ربط النمو الاقتصادي والاستثمار مع سياسات العمل والسياسات الاجتماعية المناسبة التي تضمن إعادة توزيع منصفة لمكاسب النمو. وكاستجابة للطلبات الكثيرة على العدالة الاجتماعية، بما فيها العمل اللائق، لا سيما من جانب الشباب، يجري حالياً النظر أكثر فأكثر في تسهيل الانتقال إلى السمة المنظمة بوصف ذلك مكوناً أساسياً للاستراتيجيات الإنمائية الوطنية ومسألة رئيسية لتحقيق التماسك الاجتماعي وبناء السلام. وقد أعاد اجتماع رؤساء الدول والحكومات في الاتحاد الأفريقي، ٢٠١١، التأكيد على الالتزام بتسريع الجهود الرامية إلى الحد من البطالة والبطالة الجزئية في صفوف شباب ونساء أفريقيا، ووضع ميثاق لعمالة الشباب.

٣٣. ويستند الجيل الجديد من استراتيجيات الحد من الفقر أكثر فأكثر إلى الأطر السياسية المتكاملة، حيث يظهر النمو مرتبطاً بشكل أفضل مع استحداث وظائف منتجة وتحسين ظروف العيش والعمل ومد نطاق حقوق العمال وتوزيع أكثر إنصافاً للدخل وإرساء أرضيات الحماية الاجتماعية. ويُنظر إلى العمالة المنتجة على أنها هدف مشترك في استراتيجيات النمو والخطط الإنمائية الوطنية. وقد أتاحت الأزمة العالمية عام ٢٠٠٨ فرصة سانحة للتركيز على أهمية أهداف العمالة في الاستراتيجيات الاقتصادية، وإعادة تأهيل أدوات سياسة الاقتصاد الكلي المؤاتية للعمالة، وإعادة التوازن لإدارة الطلب (وزيادة الطلب المحلي) ووضع سياسة قطاعية مؤاتية للعمالة^{٢٤}. ومنذ عهد أقرب، بات يُنظر أكثر فأكثر إلى تنمية المهارات في الاقتصاد غير المنظم على أنها عنصر استراتيجي في زيادة قابلية العمال للاستخدام وإنتاجية المنشآت وتخفيف حدة من الفقر واستخدام مهارات جديدة لمساعدة العمال على الانتقال إلى العمل المنظم اللائق.

٢-١ منظمة العمل الدولية والانتقال إلى السمة المنظمة

١-٢-١ منظمة العمل الدولية رائدة في التصدي للسمة غير المنظمة

٣٤. لقد مر حتى الآن أربعة عقود منذ أن أطلقت منظمة العمل الدولية مفهوم "القطاع غير المنظم" في النقاش المتعلق بالسياسات الإنمائية، في تقرير نشر في عام ١٩٧٢ في أعقاب بعثة عمالة متعددة التخصصات، أوفدت إلى كينيا^{٢٥}. وقد لعب هذا التقرير دوراً مهماً في تحليل وضع العمالة وتحديات التنمية في البلدان النامية. ومنذ ذلك الوقت، اضطلعت منظمة العمل الدولية بدور ريادي في تحليل المشاكل المفاهيمية والمشاكل الاجتماعية والاقتصادية الأساسية المرتبطة بالاقتصاد غير المنظم.

٣٥. وفي عام ١٩٩١، شدد مؤتمر العمل الدولي على أنه ينبغي معالجة مأزق القطاع غير المنظم عن طريق التصدي للأسباب الأساسية وليس لمجرد الأعراض من خلال استراتيجية شاملة متعددة الأوجه^{٢٦}. وفي عام ٢٠٠١، تناول تقرير المدير العام المقدم إلى المؤتمر بشأن تقليل العجز في العمل اللائق، مجدداً موضوع السمة غير المنظمة، مشيراً إلى أنه بالرغم من أن غالبية العمال في العالم مستخدمون في الاقتصاد غير المنظم، فإنهم جميعهم تقريباً يفتقرون إلى حماية الضمان الاجتماعي المناسبة وإلى التنظيم وإسماع صوتهم في العمل. ونظراً إلى أن مبادئ العمل اللائق تتسم بنفس الأهمية في الاقتصاد المنظم وفي الاقتصاد غير المنظم على حد سواء، فقد دعا إلى إيجاد سبيل لمند نطاق الحقوق لتشمل الجميع^{٢٧}.

^{٢٤} انظر: ILO: *Guide for the formulation of national employment policies* (Geneva, 2012).

^{٢٥} انظر:

ILO: *Employment, incomes and equity: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Geneva, 1972).

^{٢٦} مكتب العمل الدولي: *مأزق الاقتصاد غير المنظم*، تقرير المدير العام (الجزء ١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٧٨، (جنيف، ١٩٩١).

^{٢٧} مكتب العمل الدولي: *تقليل العجز في العمل اللائق: تحدٍ عالمي*، تقرير المدير العام، التقرير الأول (ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، (جنيف، ٢٠٠١).

٣٦. وهناك تسليم واسع النطاق حالياً بأن المناقشة العامة في عام ٢٠٠٢ في مؤتمر العمل الدولي، بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، هي تحول في التحليل كان من شأنه أن وسّع فهم السمة غير المنظمة ووفر إطاراً شاملاً لمعالجة السمة غير المنظمة ضمن برنامج العمل اللائق. وإذا اعترفت الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية بصمود ودينامية العمال وأصحاب المشاريع في الاقتصاد غير المنظم، فقد توصلت إلى توافق واسع في الآراء بشأن ضرورة التصدي لأوجه استضعافهم.

٣٧. وكانت استنتاجات ٢٠٠٢ معلماً في نهج منظمة العمل الدولية إزاء السمة غير المنظمة. ذلك أنها إذ سلمت بحجم الظاهرة وأبعادها وتغايرها، سجلت تحولاً يعتد به عن المصطلح الضيق المسمى "القطاع غير المنظم" وابتكرت المصطلح الجديد "الاقتصاد غير المنظم". ونظراً للتنوع الكبير في الجهات الفاعلة والأنشطة والقطاعات الاقتصادية، ومظاهر السمة غير المنظمة الخاصة جداً بكل بلد، كانت الهيئات المكونة الثلاثية حريصة على تجنب محاولة توفير تعريف وحيد. بل على العكس، قدمت معلومات واسعة النطاق لفهم الوضع والتحديات المطروحة. ولعلّ الأهم هو أنّ استنتاجات ٢٠٠٢ حظيت بتوافق ثلاثي تاريخي بشأن هدف الخروج من السمة غير المنظمة. وما دام الاقتصاد غير المنظم موجوداً فإنه سيبقى العائق الأكثر خطورة أمام هدف تحقيق العمل اللائق للجميع. ودعت استنتاجات ٢٠٠٢ إلى اعتماد نهج شامل ضمن برنامج العمل اللائق بغية معالجة جوانبه السلبية من خلال الحماية والإدماج في الاقتصاد العام، وفي الوقت نفسه الحفاظ على إمكانياته في استحداث الوظائف وتوليد الدخل.

٣٨. ونتيجة استنتاجات ٢٠٠٢، ما فتئت منظمة العمل الدولية تلعب دوراً أساسياً في الجهود العالمية المتعلقة بالاقتصاد غير المنظم. وقد طلبت الاستنتاجات من منظمة العمل الدولية، "التعاون مع المنظمات الدولية الأخرى، بما فيها الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز، لتعزيز الحوار من أجل تجنب الازدواجية في العمل وتحديد الخبرات وتقاسمها مع اضطلاع منظمة العمل الدولية ذاتها بالدور القيادي". (الفقرة ٣٧ (ف) و(ص)). واليوم، تبقى منظمة العمل الدولية في صدارة المنظمات الدولية إذ توفر إطاراً سياسياً متكاملًا وأدوات فعالة من أجل تسهيل الانتقال إلى السمة المنظمة.

٢-٢-١ استراتيجيات وأدوات الدعم الخاصة بمنظمة العمل الدولية: نهج متعدد الأبعاد

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

٤٠. وتتخذ مسألة الاقتصاد غير المنظم طابعاً ملحاً إضافياً في السياق الحالي للأزمة الاقتصادية العالمية، وهو ما أفضى إلى تجدد اهتمام واضعي السياسات والشركاء الاجتماعيين والممارسين والباحثين في مجال التنمية، بوضع سياسات فعالة هدفها الانتقال إلى السمة المنظمة. غير أنّ بلداناً قليلة وضعت نهجاً شاملاً ومتكاملاً لكبح انتشار السمة غير المنظمة. ولذا، لا يزال الاعتراف بالسبل العديدة المتاحة للحيلولة دون انتشار السمة غير المنظمة وتعزيز السمة المنظمة من خلال الاتساق بين مختلف التدابير السياسية، يمثل تحدياً على الصعيد الوطني. ولا تزال الاستجابات السياسية أميل إلى أن تكون غير منسقة أو تخصيصية أو مقتصرة على بعض فئات العمال. وفي الحالات التي انتهج فيها نهج شامل، شهد الوضع تقلصاً كبيراً في السمة غير المنظمة ونمواً في استحداث الوظائف المنظمة.

٤١. ومنذ عام ٢٠٠٢، تزايدت في المناقشات السياسية بلورة النهج السياسي الشامل ضمن برنامج العمل اللائق، مما أفضى إلى وضع إطار سياسي وتشخيصي يقوم على سبعة سبل سياسية رئيسية نحو السمة المنظمة (انظر الشكل أدناه). ويشدد هذا الإطار على أهمية التكامل العمودي والاتساق السياسي ضمن مجموعة السياسات لكبح السمة غير المنظمة، في حين يركز البعد الأفقي على تكثيف العمل في كل مجال من المجالات السياسية. وهذه المجالات السياسية هي: استراتيجيات النمو وتوليد العمالة الجيدة؛ البيئة التنظيمية؛ الحوار الاجتماعي والتنظيم والتمثيل؛ تعزيز المساواة والتصدي للتمييز؛ التدابير الرامية إلى دعم روح تنظيم المشاريع والمهارات والتمويل؛ مد نطاق الحماية الاجتماعية؛ استراتيجيات التنمية المحلية.

استراتيجيات العمل اللائق للاقتصاد غير المنظم



الفصل ٢

البيئة التنظيمية المتصلة بالاقتصاد غير المنظم

١-٢ البيئة التنظيمية على المستوى الدولي

٤٢. تشكل صكوك منظمة العمل الدولية أحد المصادر الرئيسية لإطار تنظيمي دولي من أجل الاقتصاد غير المنظم. ويركز هذا القسم على معايير العمل الدولية وعلى التعليقات ذات الصلة التي أبدتها هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالاقتصاد غير المنظم.

١-١-٢ معايير منظمة العمل الدولية:

تخطيط حسب كل هدف استراتيجي

٤٣. إن التقرير الذي أعده المكتب من أجل المناقشة العامة في مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠٢ بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، شدد على العناصر التالية^١:

- كثيراً ما تنص اتفاقيات منظمة العمل الدولية على ضرورة تنفيذ المعايير بطريقة تناسب الظروف والقدرات الوطنية؛
- ليس صحيحاً أن معايير منظمة العمل الدولية موجهة فقط إلى أولئك الذين يعملون في الاقتصاد المنظم حيث هناك علاقة واضحة بين صاحب العمل والمستخدم؛
- حين يطبق معيار ما في البداية على العمال في القطاع المنظم فقط، يكون هناك أحياناً نص صريح لمد نطاقه ليشمل فئات أخرى من العمال^٢؛
- هناك صكوك تركز على فئات محددة من العمال الذين يعملون غالباً في الاقتصاد غير المنظم؛
- حتى حين لا يشار صراحة في النص إلى عمال الاقتصاد غير المنظم، يمكن التماس إشارات على انطباق صك بعينه داخل إطار نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية.

^١ مكتب العمل الدولي: *العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، (جنيف، ٢٠٠٢)، الصفحات ٤٤-٤٧.

^٢ على سبيل المثال، تذكر *اتفاقية إدارة العمل*، ١٩٧٨ (رقم ١٥٠) أنه يجب مد نطاق نظام إدارة العمل، حين تتطلب الظروف الوطنية ذلك، إلى جماعات لا تدرج عادة في هذه النظم، وعلى مراحل تدريجية حيثما يقتضي الأمر. وتحتصر *اتفاقية تفتيش العمل*، ١٩٤٧ (رقم ٨١) متطلبات إنشاء نظام لتفتيش العمل بهدف إلى ضمان تطبيق تشريع العمل على المنشآت الصناعية والتجارية. لكن بروتوكول الاتفاقية لعام ١٩٩٥ يمد من حيث المبدأ غطاء تفتيش العمل ليشمل جميع الأخطار التي قد يتعرض لها العمال في قطاع الخدمات غير التجارية، والأنشطة في كل فئات أماكن العمل التي لا تعتبر صناعية أو تجارية.

٤٤. وعلى الرغم من وجود قبول عام بأنّ الاتفاقيات الأساسية الثماني لمنظمة العمل الدولية تنطبق على الاقتصاد غير المنظم^٣، هناك صكوك أخرى تحيل صراحةً إلى الاقتصاد غير المنظم. كما أن هناك صكوكاً تتضمن أحكاماً ضمنية فقط، في حين تتسم صكوك أخرى بالأهمية بمعنى أنها تنطبق على فئات محددة من العمال الذين يعملون غالباً في الاقتصاد غير المنظم. بالإضافة إلى ذلك، ينطبق عددٌ من صكوك منظمة العمل الدولية صراحةً على "العمال" أكثر منه على مصطلح "الموظفين" الأضيق من الجانب القانوني، أو لا تتضمن نصاً يقصر تطبيقها على الاقتصاد المنظم.

"١" المعايير والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية

٤٥. تنص اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧) واتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨) على أن جميع العمال، دون أي تمييز، يتمتعون بالحقوق الأساسية التي تنبثق عن الحرية النقابية (المادة ٢ من الاتفاقية رقم ٨٧). وبالتالي، للعمال في الاقتصاد غير المنظم الحق في التنظيم والضلع في المفاوضة الجماعية (حيثما وجد صاحب عمل). ويجوز لهم بحرية أن يكونوا نقابات عمال وأن ينضموا إلى نقابات من اختيارهم حفاظاً على مصالحهم المهنية، ويمكنهم الاضطلاع بالأنشطة النقابية (الانتخابات، الإدارة، وضع البرامج) من دون تدخل السلطات العامة. والأهم من ذلك، لهم الحق في تمثيل أعضائهم في مختلف الهيئات الثلاثية وفي هيكليات الحوار الاجتماعي.

٤٦. والحق في الحرية النقابية، المترسخ في اتفاقيات منظمة العمل الدولية، ينطبق على قدم المساواة على أصحاب العمل والعمال. وعليه، قد يرغب العاملون في الاقتصاد غير المنظم في تكوين منظمات من اختيارهم، بوصفهم أصحاب عمل لا عمالاً.

٤٧. وتشدد استنتاجات ٢٠٠٢، على الأهمية العملية للحرية النقابية من أجل تحسين ظروف العمال في الاقتصاد غير المنظم، لاسيما النساء والشباب منهم، ذلك أنه: "بدون التنظيم والتمثيل، لا يحصل أولئك العاملون في الاقتصاد غير المنظم بوجه عام على مجموعة من الحقوق الأخرى في العمل. فهم لا يستطيعون متابعة مصالحهم في العمل من خلال المفاوضة الجماعية أو ممارسة الضغط على مقرري السياسات بشأن قضايا مثل إمكانية الوصول إلى الهياكل الأساسية وحقوق الملكية والنظام الضريبي والضمان الاجتماعي. إنّ النساء والشباب الذين يشكلون جل العمال في الاقتصاد غير المنظم هم تحديداً الذين يعملون بلا تمثيل ولا صوت" (الفقرة ١٧).

٤٨. وقد أصدرت لجنة الخبراء عند نظرها في تطبيق الاتفاقيات المصدقة، تعليقات عن نطاق تطبيق هذه الصكوك. فعلى سبيل المثال، أشارت في ملاحظتها العامة لعام ٢٠٠٩ بشأن الاتفاقية رقم ٨٧، إلى التحديات المحددة التي يواجهها العاملون في الاقتصاد غير المنظم فيما يتعلق بالحقوق التنظيمية^٤. وفي متابعة للمناقشات التي جرت في مجلس الإدارة فيما يتعلق بمناطق تجهيز الصادرات واستنتاجات ٢٠٠٢، دأبت لجنة الخبراء بشكل منتظم على طلب معلومات عن طبيعة ونطاق الاقتصاد غير المنظم على الصعيد الوطني، بما في ذلك النسبة المئوية من النساء والمهاجرين، وعن أية مبادرات متخذة لضمان إعمال حقوقهم بموجب اتفاقيات الحرية النقابية، في القانون أو في الممارسة. واعتبرت لجنة الخبراء، أنّ فئات أخرى من العمال الذين يحرّمون تكراراً من حق إقامة نقابات عمالية، مشمولة في مبادئ الحرية النقابية، وشددت على ضرورة أن تكفل القوانين والممارسات استفادتهم من الضمانات المذكورة في الاتفاقيات^٥. وتشمل هذه الفئات، العمال

^٣ الاتفاقيات الثماني الأساسية هي: اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)؛ اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق تنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)؛ اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨)؛ اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠)؛ اتفاقية القضاء على العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)؛ اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)؛ اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨)؛ اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢).

^٤ تعليقات لجنة الخبراء وهيئات الإشراف الأخرى متاحة على الإنترنت على موقع NORMLEX.

^٥ مكتب العمل الدولي: إضفاء وجه إنساني على العولمة، دراسة استقصائية عامة بشأن الاتفاقيات الأساسية المتعلقة بالحقوق في العمل على ضوء إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، التقرير الثالث (الجزء ١ باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، (جنيف، ٢٠١٢)، (تسمى فيما يلي "الدراسة الاستقصائية العامة ٢٠١٢")، الفقرات ٧١-٧٦.

المنزليين^٦ والعاملين في الاقتصاد غير المنظم والعاملين في مناطق تجهيز الصادرات والعاملين لحسابهم الخاص^٧ والعاملين من دون عقود استخدام^٨ والعمال الزراعيين^٩.

٤٩. وفي هذا الصدد، لاحظت لجنة الخبراء برضا التهجج الابتكارية المعتمدة في بعض البلدان لتمكين العمال في الاقتصاد غير المنظم من التنظيم. وعلى سبيل المثال، في أوغندا^{١٠} وموريشيوس^{١١}، كان من شأن التعديلات التي أدخلت على التشريعات والجهود التي بذلتها السلطات أن ساهمت في تحسين يعتد به في ممارسة الحقوق النقابية من جانب كافة فئات العمال والاعتراف بحق التنظيم للعمال المنزليين في سوازيلند^{١٢}. كما ذكرت لجنة الخبراء بأن الحقوق والضمانات الواردة في الاتفاقيات تنطبق على جميع العمال بغض النظر عن نوع عقد الاستخدام وعمّا إذا كانت علاقة الاستخدام تستند إلى عقد خطي أو عقد غير محدد الأجل^{١٣}. وعلى سبيل المثال، أشارت إلى أنه بموجب أحكام المواد L6 إلى L29 من قانون العمل في السنغال، التي تنطبق على جميع العمال وأصحاب العمل في القطاع الخاص، يتمتع العمال المفردون أو المستقلون، لاسيما في الاقتصاد غير المنظم والزراعة، بالحقوق النقابية التي تضمنها الاتفاقية^{١٤}. وعلى غرار ذلك، لاحظت اللجنة في تعليقاتها بموجب اتفاقية حق التنظيم (الزراعة)، ١٩٢١ (رقم ١١)، أنه تم تسجيل نقابة للاقتصاد غير المنظم في ٢٠٠٤ في ملاوي^{١٥}.

٥٠. وبحثت لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس الإدارة، عدة شكاوى تتصل بقضايا مرتبطة بالاقتصاد غير المنظم. فعلى سبيل المثال، في حالة تتناول الأرجنتين أدعت فيها نقابة بائعي الصحف والمجلات بأن حق النقابة في التنظيم قد ألغي بموجب تغيير تشريعي صنف عمل أعضائها على أنه نشاط تجاري لا ينظمه قانون العمل وغير مركز هؤلاء العمال من "عمال" إلى "تجار"^{١٦}، ذكرت اللجنة بأنه "بموجب مبادئ الحرية النقابية، يتمتع جميع العمال، باستثناء أفراد القوات المسلحة والشرطة فقط، بالحق في تكوين منظمات من اختيارهم والانضمام إليها. وعليه، فإن معيار تحديد الأشخاص المشمولين بالحق المذكور، لا يستند إلى وجود علاقة استخدام، وهي غالباً غير موجودة، كما في حالة العمال الزراعيين والعاملين لحسابهم الخاص عموماً أو الذين يمارسون مهناً حرة، والذين ينبغي رغم ذلك أن يتمتعوا بالحق في التنظيم"^{١٧}. وفي حالة تتناول بيرو وتتعلق بفرض مزعوم لتسجيل نقابة عمال التنظيف في القطاع العام لأن طلب التسجيل لم يحدد نظام قانون العمل الذي يخضع له العمال (العام أو الخاص) ولأن أعضاء النقابة وظفوا بموجب عقود خدمة غير شخصية تخضع لأحكام القانون

^٦ انظر على سبيل المثال، الاتفاقية رقم ٨٧: كندا (أونتاريو) - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ الاتفاقية رقم ٩٨: غامبيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠؛ الكويت - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١؛ المكسيك - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٤؛ سوازيلند - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ اليمن - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١؛ أريتريا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١.

^٧ انظر على سبيل المثال، الاتفاقية رقم ٨٧: جمهورية أفريقيا الوسطى - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠؛ تركيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠.

^٨ الاتفاقية رقم ٨٧: بولندا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١.

^٩ الاتفاقية رقم ٨٧، للعمال في مناطق تجهيز الصادرات: بنغلاديش - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ باكستان - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ للعمال الزراعيين، كندا (ألبرتا، أونتاريو، نيو برونسويك) - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ هندوراس - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠.

^{١٠} الاتفاقية رقم ٩٨، لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٩.

^{١١} الاتفاقية رقم ٩٨، لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١.

^{١٢} الاتفاقية رقم ٨٧، لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١.

^{١٣} الاتفاقية رقم ٩٨: بيلاروس - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١؛ غامبيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠.

^{١٤} الاتفاقية رقم ٩٨: لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٢.

^{١٥} الاتفاقية رقم ١١: لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠.

^{١٦} لجنة الحرية النقابية، الحالة رقم ٢٢٢١، التقرير ٣٣٢، الفقرات ٢١٤-٢٢٧.

^{١٧} مكتب العمل الدولي: خلاصة قرارات ومبادئ لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي، الطبعة الخامسة (منقحة)، (جنيف، ٢٠٠٦)، الفقرة ٢٢٢.

المدني^{١٨}، ذكرت اللجنة بأن جميع العمال دون أي تمييز، سواء كانوا مستخدمين على أساس دائم أو لمدة محددة أو كمستخدمين متعاقدين، يتمتعون بالحقوق في تكوين منظمات من اختيارهم والانضمام إليها.

العمل الجبري

٥١. وفقاً للمادة ٢(١) من اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، يعرف مصطلح "العمل الجبري" على أنه "كل أعمال أو خدمات تغتصب من أي شخص" (التشديد مضاف). ويذكر هذا التعريف بالتالي جميع أنواع العمل والخدمة والعمالة، بغض النظر عن الصناعة أو القطاع الذي تؤدي فيه، بما فيه الاقتصاد غير المنظم. ولا تتضمن اتفاقيات العمل الجبري أي أحكام تقصر نطاق تطبيقها على فئات معينة من العمال، والقصد منها هو حماية السكان برمتهم.

٥٢. وهناك العديد من الحالات التي حددتها لجنة الخبراء باعتبارها حالات من العمل الجبري تحدث في سياق الاقتصاد غير المنظم. ويتصل عدد من تعليقات اللجنة بما يلي: الاتجار بالأشخاص لأغراض الاستغلال الجنسي أو الاستغلال في العمل؛ حالات العمل الجبري المفروضة على الفئات المستضعفة من العمال مثل العمال المهاجرين أو العمال المنزليين أو العمال من المجموعات القبلية؛ العمل الجبري المفروض ضمن إطار علاقة تبعية مثل العبودية أو العمل سداً لدين، والتي غالباً ما تحدث في سياق الاقتصاد غير المنظم^{١٩}. وبالإضافة إلى تجريم هذه الممارسات ومقاضاة مرتكبيها، وهي جرائم جنائية طالبت لجنة الخبراء باعتماد نهج متكامل لمكافحة هذه الممارسات ومنعها. ولطالما شددت اللجنة على أهمية الوقاية وعلى وجوب أن تتضمن الخطط والاستراتيجيات الوطنية الرامية إلى مكافحة العمل الجبري، أنشطة لاستثارة الوعي لصالح عموم السكان، لا سيما المجموعات المستضعفة، فضلاً عن تدابير رامية إلى مكافحة الفقر بهدف ضمان الاستقلالية الاقتصادية للضحايا المحتملين وتحسين الوضع الاقتصادي لأكثر فئات السكان استضعافاً^{٢٠}.

٥٣. إن سوء تغطية وإنفاذ القوانين واللوائح، لا سيما في الاقتصاد غير المنظم، يوفر بيئة يمكن لممارسات العمل الجبري أن تبرز فيها دون التمكن من الكشف عنها. وعلى سبيل المثال، في حالة العمال المنزليين المهاجرين، طلبت لجنة الخبراء من الحكومات المعنية أن تعتمد أحكاماً تشريعية مصممة تحديداً لتناسب مع الظروف الصعبة التي تواجهها هذه الفئة من العمال، ولحمايتهم من الممارسات التعسفية^{٢١}. وطلبت كذلك حماية العمال المهاجرين من خلال رصد وكالات الاستخدام الخاصة، ومنع أصحاب العمل من الاحتفاظ بجوازات سفر العمال وإزالة كافة القيود الأخرى المفروضة على الحقوق الأساسية للعمال المنزليين وغيرهم من العمال المهاجرين^{٢٢}. وأشارت إلى أن معاقبة الهجرة غير المشروعة تزيد أكثر فأكثر من استضعاف المهاجرين في وضع غير نظامي، وطلبت من الحكومات المعنية أن تعتمد التدابير اللازمة لحماية العمال المهاجرين من فرض العمل الجبري عليهم عنوة، بغض النظر عن وضعهم القانوني^{٢٣}. ونظراً إلى أن التطبيق العملي لإطار تشريعي سليم يتعثر أحياناً بسبب عدم كفاية الإنفاذ، تدعو لجنة الخبراء غالباً إلى تعزيز تفتيش العمل وآلية إنفاذ القانون^{٢٤}، بما في ذلك توفير الموارد البشرية والمادية المناسبة للسماح لمفتشي العمل بالتنقل بسرعة وفعالية وسلامة في كافة أنحاء البلاد، مما يسمح لهم بالوصول إلى مناطق نائية وأشكال مستترة من العمل، لا سيما في الاقتصاد غير المنظم.

^{١٨} لجنة الحرية النقابية، الحالة رقم ٢٦٨٧، التقرير ٣٥٧، الفقرة ٨٩١.

^{١٩} مكتب العمل الدولي: مد نطاق تطبيق قوانين العمل لتشمل الاقتصاد غير المنظم، خلاصة تعليقات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية المتعلقة بالاقتصاد غير المنظم، (تسمى لاحقاً "خلاصة بشأن الاقتصاد غير المنظم")، (جنيف، ٢٠١٠)، الصفحة ١٤.

^{٢٠} انظر على سبيل المثال، الاتفاقية رقم ٢٩: مورتانيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٣.

^{٢١} انظر على سبيل المثال، الاتفاقية رقم ٢٩: المملكة العربية السعودية - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٩.

^{٢٢} انظر على سبيل المثال، الاتفاقية رقم ٢٩: اندونيسيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٩.

^{٢٣} انظر على سبيل المثال، الاتفاقية رقم ٢٩: إيطاليا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠.

^{٢٤} انظر على سبيل المثال، الاتفاقية رقم ٢٩: البرازيل - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ بيرو - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٣؛ إسبانيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٣. أنشأت هذه البلدان وحدات لتفتيش العمل متخصصة في مكافحة العمل الجبري.

٥٤. وعند تحديد ضحايا العمل الجبري، ينبغي تقديم المساعدة اللازمة لهم من أجل تمكينهم من إثبات حقوقهم والإبلاغ عن أي أعمال تعسفية يمكن أن يقعوا ضحيتها^{٢٥}. ومن شأن اعتماد تدابير إضافية من المساعدة الاقتصادية وإعادة التأهيل أن يضمن ألا يقع هؤلاء العمال مجدداً في شرك العمل الجبري، ومن المهم للغاية اتخاذ تدابير لإدماجهم في الاقتصاد المنظم، من قبيل: الخدمات المتعلقة بالاستخدام وتوفير المساعدة المادية (نقدًا أو عينا) أو فرص التعليم أو التدريب المهني^{٢٦}.

عمل الأطفال

٥٥. إن اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨) المعتمدة بغية تحقيق القضاء الكلي على عمل الأطفال، تنطبق على جميع الأطفال العاملين في أي مهنة (المادة ٢). وعلى غرار ذلك، تشمل اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢) جميع الأطفال دون سن ١٨ عاماً (المادة ٢) ويشمل تعريفها لأسوأ أشكال عمل الأطفال ضمناً (المادة ٣)، أشكال العمل المضطلع بها في الاقتصاد غير المنظم.

٥٦. وفيما يتعلق بعمل الأطفال، دأبت لجنة الخبراء على التشديد على أنّ وضع الأطفال العاملين في الاقتصاد غير المنظم جديرٌ بأن يولى اهتماماً خاصاً. وفي الحالات التي تستبعد فيها تشريعات العمل العامة العاملين في الاقتصاد غير المنظم من نطاق تطبيقها، دعت اللجنة إلى تعديل هذه التشريعات^{٢٧}. وعليه لحظت اللجنة بارتياح التدابير التشريعية التي اتخذتها بعض البلدان لتصحيح هذا الوضع^{٢٨}. وتوخياً لمعالجة مسألة عمل الأطفال في الاقتصاد غير المنظم من خلال آليات الرصد، بما في ذلك تفتيش العمل، دعت لجنة الخبراء إلى اتخاذ التدابير اللازمة من أجل تعزيز قدرة هيئة تفتيش العمل وتوسيع مجال عملها في الاقتصاد غير المنظم. وقامت بعض البلدان بتكليف وتعزيز هيئات تفتيش العمل لديها في هذا الصدد من خلال إقامة روابط مع العديد من المنظمات الحكومية وغير الحكومية، لاسيما في أمريكا اللاتينية^{٢٩}. وأصدرت توغو دليلاً عملياً لتدريب مفتشي العمل في مجال عمل الأطفال، وذلك بالاشتراك مع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، التابع لمنظمة العمل الدولية. كما لحظت لجنة الخبراء استحداث بعض آليات الرصد غير المألوفة، من قبيل نظم رصد عمل الأطفال، التي وضعها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، التابع لمنظمة العمل الدولية^{٣٠}، والتي تشارك مع مفتشي العمل من خلال فرق المراقبين المنشأة محلياً^{٣١}. كذلك، سلمت لجنة الخبراء بالنجاح الذي حققته عدة بلدان بعد تنفيذ تدابير محددة لمكافحة عمل الأطفال في الاقتصاد غير المنظم^{٣٢}. بالإضافة إلى ذلك، يتعاون

^{٢٥} انظر على سبيل المثال، الاتفاقية رقم ٢٩: لبنان - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١؛ بيرو - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١ (الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠١٢، الفقرة ٢٩٥).

^{٢٦} في البرازيل، يحصل العمال المحررون من العمل الجبري على إعانات البطالة لمدة ثلاثة أشهر ويتابعون برامج محو الأمية. وفي نيبال، جرى تنظيم برامج تعنى بالتدريب المهني وبمسائل أخرى من أجل تمكين عمال الكامايا المحررين من إنشاء منشآت بالغة الصغر والاضطلاع بأنشطة أخرى مولدة للدخل.

^{٢٧} الاتفاقية رقم ١٣٨: الجزائر - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٩؛ نيجيريا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ الاتحاد الروسي - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٨؛ سوازيلند - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١؛ الاتفاقية رقم ١٨٢: البحرين - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١؛ نيبال - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠؛ نيوزيلندا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ النيجر - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١.

^{٢٨} الاتفاقية رقم ١٣٨: الأرجنتين - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٩؛ كينيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٩؛ إسبانيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ الاتفاقية رقم ١٨٢: كوستاريكا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١؛ منغوليا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠؛ بولندا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠.

^{٢٩} الأرجنتين، البرازيل، نيكاراغوا، بنن، البوسنة والهرسك.

^{٣٠} في ألبانيا وكينيا وملاوي وسري لانكا وتركيا وأوكرانيا.

^{٣١} الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠١٢، الفقرة ٣٤٤.

^{٣٢} على سبيل المثال: في فيتنام، حيث تشمل عدة سياسات بشأن الأطفال دون سن ١٥ عاماً الذين يعملون لحسابهم الخاص، إحالة أولئك الأطفال إلى مراكز الشؤون الاجتماعية وتشجيع عائلاتهم على دعم التحاقهم بالمدرسة أو بالتدريب المهني؛ في شيلي، برنامج Bridge الذي يتناول احتياجات الأطفال الضالعين، أو المعرضين للضلع، في الاقتصاد غير المنظم؛ في ناميبيا، برنامج العمل المعني بالقضاء على عمل الأطفال (للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢) والذي يعمم مسألة الأطفال العاملين في الاقتصاد غير المنظم. الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠١٢، الفقرة ٣٤٧.

البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال التابع لمنظمة العمل الدولية، مع العديد من الحكومات بشأن مشاريع ترمي إلى حماية الأطفال العاملين في الاقتصاد غير المنظم وانتشالهم من هذا العمل^{٣٣}.

٥٧. وبالنظر إلى النسبة العالية جداً من العمال الأطفال في كافة أنحاء العالم، المستخدمين في قطاع الزراعة في كل من الاقتصاد المنظم وغير المنظم، شددت لجنة الخبراء على أهمية تطبيق الاتفاقيتين على نحو فعال في هذا القطاع. وفي هذا الصدد، أحاطت علماً بتعديل أدخل في ٢٠٠٨ على التشريع في الأردن لتوسيع نطاقه ليشمل "جميع العمال"^{٣٤}. كما أحاطت علماً بأنه تم في مصر إنشاء وحدة مستقلة داخل وزارة القوى العاملة والهجرة لإجراء تحقيقات بشأن عمل الأطفال في القطاع الزراعي؛ ولاحظت في بلير أنه جرى استخدام المزيد من مفتشي العمل في مزارع الموز، وأنه جرى في السلفادور تكثيف أنشطة المراقبة والتفتيش في قطاع قصب السكر^{٣٥}. وفي البرازيل، جرى تعديل فريق التفتيش المتنقل الخاص وتوسيع نطاق عمل مفتشي العمل بغية تعزيز عمليات التفتيش في الاقتصادين المنظم وغير المنظم على السواء وانتشال الأطفال والشباب من العمل غير القانوني وتوجيههم إلى شبكة للحماية الاجتماعية^{٣٦}.

٥٨. ودعت لجنة الخبراء كذلك إلى تعديل التشريعات الوطنية المنفذة للاتفاقيات، حيثما تستبعد هذه التشريعات صراحة من نطاقها العمل ضمن الأسرة والعمل المنزلي. وعلى سبيل المثال، وفي أعقاب طلبات في هذا الصدد، لاحظت لجنة الخبراء بارتياح إدخال تعديلات على التشريعات المعنية في كينيا وزامبيا لمد نطاق الحماية للأطفال العاملين في المنشآت العائلية والأطفال العاملين بدون أجر^{٣٧}. وفي السياق نفسه، لاحظت اللجنة باهتمام أنّ حكومة الكويت اعتمدت قراراً ينص على أنّ الحد الأدنى لسن العمال المنزليين هو ٢٠ عاماً، وأنه جرى تعديل القرار رقم ٤ لعام ١٩٩٩ في الفلبين لتطبيق الأحكام المتعلقة بالحد الأدنى للسن على قطاعي الخدمة المنزلية والتدبير المنزلي. وفي بلدان مثل اندونيسيا وليسوتو وسوازيلند، من شأن مسودات التشريعات قيد المناقشة أن تطبق أحكام الحد الأدنى للسن على العمال المنزليين^{٣٨}.

٥٩. ودأبت لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير (تسمى لاحقاً "لجنة المؤتمر")، عند نظرها في الحالات الفردية، على التشديد غالباً على ضرورة التصدي للافتقار إلى حماية الحقوق المرتبطة بالعمل في الاقتصاد غير المنظم^{٣٩}. وعلى سبيل المثال، في عام ٢٠٠٤، عند بحثها تطبيق الاتفاقية رقم ١٣٨ في أوكرانيا، أعربت عن أملها بأن يقوم برنامج التعاون التقني الذي استهلته الحكومة مع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال التابع لمنظمة العمل الدولية، بمعالجة وضع الأطفال دون سن ١٦ عاماً، العاملين في الاقتصاد غير المنظم، بما في ذلك عن طريق تعزيز قدرة مفتشية العمل المعنية بالاقتصاد غير المنظم. وفي عام ٢٠٠٨، وفيما يتعلق بتطبيق زامبيا الاتفاقية رقم ١٣٨، لاحظت لجنة المؤتمر غياب الالتحاق الإلزامي للأطفال بالمدرسة فضلاً عن العدد الكبير من الأطفال دون الحد الأدنى للسن، الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم. ودعت لجنة المؤتمر كذلك إلى تعزيز قدرة تفتيش العمل وتوسيع نطاق عمله لضمان حماية جميع الأطفال من عمل الأطفال، بما في ذلك الأطفال الذين يعملون لحسابهم الخاص أو في الاقتصاد غير المنظم^{٤٠}.

^{٣٣} بما في ذلك في بنغلاديش وغانا وكينيا والسنغال وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا، الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠١٢، الفقرة ٣٤٧.

^{٣٤} الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠١٢؛ الفقرة ٣٤٩.

^{٣٥} المرجع نفسه، الفقرة ٣٥٢.

^{٣٦} الاتفاقية رقم ١٣٨: البرازيل - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١.

^{٣٧} الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠١٢، الفقرة ٣٥٧.

^{٣٨} المرجع نفسه، الفقرة ٣٥٩.

^{٣٩} محاضر مناقشات واستنتاجات لجنة المؤتمر متاحة على الانترنت على موقع NORMLEX.

^{٤٠} انظر على سبيل المثال، استنتاجات لجنة المؤتمر بشأن: أذربيجان (٢٠١١)، الاتفاقية رقم ١٣٨؛ جمهورية أفريقيا الوسطى (٢٠١٠)، الاتفاقية رقم ١٣٨؛ الصين (٢٠٠٨)، الاتفاقية رقم ١٨٢؛ أوكرانيا (٢٠٠٤)، الاتفاقية رقم ١٣٨؛ أوزبكستان (٢٠١٠)، الاتفاقية رقم ١٨٢).

التمييز

٦٠. المساواة وعدم التمييز في الاستخدام والمهنة مبدأ أساسي وحق من حقوق الإنسان ينبغي أن يتمتع به جميع الرجال والنساء^{٤١}. ولا يُسمح بأي استبعاد بموجب اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠) أو اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١) اللتين تنطبقان على جميع قطاعات النشاط، في القطاعين العام والخاص، وضمنياً على الاقتصاد المنظم والاقتصاد غير المنظم. ولا توجد أية أحكام في الاتفاقية رقم ١٠٠ وفي الاتفاقية رقم ١١١ تحد من نطاق تطبيقهما فيما يتعلق بالأفراد أو بفروع النشاط. غير أن تطبيقهما في القانون والممارسة على حد سواء يبقى تحدياً في الاقتصاد غير المنظم.

٦١. وعلى الرغم من أن لجنة الخبراء أشارت، فيما يتعلق بتطبيق الاتفاقيتين رقم ١٠٠ ورقم ١١١، إشارة واضحة إلى الاقتصاد غير المنظم في عدد قليل من البلدان فقط، إلا أنها تناولت القضايا المتصلة بالاقتصاد غير المنظم بشكل غير مباشر في سياق السياسات الوطنية بشأن المساواة. وقد شددت، في هذا الصدد، على ضرورة اتخاذ تدابير لتحسين حالة العمالة ككل ووضع المرأة وبعض الأقليات الإثنية، لا سيما من خلال التصدي للقوالب النمطية التي تؤدي إلى الفصل المهني وتركز النساء والأقليات الإثنية وفئات معينة من العمال المستضعفين (لا سيما العمال المهاجرون والعمال المنزليون والأشخاص ذوو الإعاقات) في الأنشطة منخفضة الأجر أو العمل الأسري غير مدفوع الأجر.

٦٢. وتشمل الاتفاقية رقم ١١١ بوضوح العمل غير مدفوع الأجر، بما في ذلك الأشخاص الذين يعملون لحسابهم الخاص، بوصفهم أصحاب عمل أو أفراداً من الأسرة لا يتقاضون أجراً على عملهم. ويشير فحوى مصطلح "مهنة" إلى التجارة أو الحرفة أو نوع العمل المُضطلع به، بصرف النظر عن فرع النشاط الاقتصادي أو المركز المهني. كما تعتبر الحرف التقليدية، مثل الحرف التي تُمارسها الشعوب الأصلية، بما في ذلك زراعة الكفاف والصناعة التقليدية والصيد، "مهناً" بالمعنى المحدد في الاتفاقية^{٤٢}. ونوهت لجنة الخبراء بالتقدم المحرز في العديد من البلدان فيما يتعلق باتخاذ التدابير اللازمة، بوصفها أحياناً جزءاً من خطط المساواة الوطنية، لتحسين فرص وصول فئات إثنية واجتماعية معينة، إضافة إلى النساء، إلى العمل للحساب الخاص (روح تنظيم المشاريع لدى المرأة) وإلى الائتمان والأرض وغير ذلك من السلع والخدمات^{٤٣}. كما استرعت لجنة الخبراء الانتباه إلى أشكال التمييز المتعددة التي يتعرض لها العمال المنزليون المهاجرون بسبب طبيعة علاقة استخدامهم والافتقار إلى الحماية التشريعية والمواقف النمطية المتعلقة بدور كل من الجنسين والاستهانة بهذا النوع من العمالة^{٤٤}. وفي هايتي، أدى اعتماد قانون العمل المنزلي إلى إدراج هؤلاء العمال في نطاق أحكام قانون العمل، بما في ذلك الأحكام التي تحظر التمييز^{٤٥}.

٦٣. وقد عززت لجنة المؤتمر هذا النهج، حيث حثت على سبيل المثال، الحكومة الموريتانية عام ٢٠٠٩، فيما يتعلق بتطبيق الاتفاقية رقم ١٠٠، على اتخاذ التدابير اللازمة، بما في ذلك من خلال توفير فرص أوسع للتعليم والتدريب، بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، للحد من الفجوة الكبيرة للغاية في الأجور بين الرجل والمرأة، بما في ذلك في الاقتصاد غير المنظم، ولزيادة الفرص المتاحة للمرأة للوصول إلى طائفة أوسع من الوظائف والمهن.

^{٤١} الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠١٢، الفقرة ٦٤٩.

^{٤٢} الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠١٢، الفقرة ٧٥٢.

^{٤٣} انظر، على سبيل المثال، الاتفاقية رقم ١١١: دومينيكا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠؛ غامبيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١؛ الهند - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٨؛ ليسوتو - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١؛ المغرب - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٩؛ نيكاراغوا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠٠٨.

^{٤٤} الاتفاقية رقم ١٠٠: لبنان - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١؛ الاتفاقية رقم ١١١: الجمهورية العربية السورية - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١. انظر أيضاً: الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠١٢، الفقرتان ٧٥٦ و ٧٩٥.

^{٤٥} الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠١٢، الفقرة ٧٩٦.

٦٤. تدعو اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، إلى اعتماد سياسات نشطة ترمي إلى تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية بهدف كفالة توفير "فرص العمل لجميع المتاحين للعمل والباحثين عنه" (المادة ١). كما تقتضي من الحكومات، عند صياغة سياسات العمالة وتنفيذها، التشاور مع ممثلي أصحاب العمل والعمال من أجل مراعاة آرائهم وخبراتهم (المادة ٣).

٦٥. وتدعو توصية سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩)، إلى اتخاذ التدابير اللازمة من أجل انتقال العمال تدريجياً من الاقتصاد غير المنظم، حيثما وجد، إلى القطاع المنظم (الفقرة ٩). وتضيف أن السياسة الوطنية للعمالة ينبغي أن تقر بأهمية الاقتصاد غير المنظم باعتباره مورداً للوظائف في الأنشطة الاقتصادية القائمة خارج الهياكل الاقتصادية التي تتسم بطابع مؤسسي. وينبغي وضع برامج تعزيز العمالة وتنفيذها لتشجيع العمل الأسري والعمل المستقل في ورش فردية، في المناطق الحضرية والريفية على حد سواء. كما ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة للنهوض بالعلاقات المتكاملة بين الاقتصاديين المنظم وغير المنظم وتوفير قدر أكبر من سبل وصول المنشآت في الاقتصاد غير المنظم إلى الموارد وأسواق المنتجات والانتماء والهياكل الأساسية ومرافق التدريب والخبرة التقنية والتكنولوجيات الجديدة بغية تسهيل اندماجها التدريجي في الاقتصاد الوطني (الفقرات ٢٧-٢٩).

٦٦. وتوجد أحكام لها صلة وثيقة بعمال الاقتصاد غير المنظم، في معايير أخرى ذات صلة بالعمالة، بما فيها اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢) وتوصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥)^{٤٦} واتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨)^{٤٧} واتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)^{٤٨} وتوصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨)^{٤٩}.

٦٧. وتدعو توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)، إلى النظر في سياسات تشمل تدابير وحوافز محددة تهدف إلى مساعدة الاقتصاد غير المنظم والارتقاء به لكي يصبح جزءاً من القطاع المنظم (الفقرة ٦(٣)). وتضيف توصية تعزيز التعاونيات، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٣)، أنه ينبغي للحكومات أن تعزز الدور الهام للتعاونيات في تحويل الأنشطة التي كثيراً ما تكون أنشطة هامشية أو أنشطة بقاء إلى عمل محمي قانوناً ومندمج تماماً في التيار الرئيسي للحياة الاقتصادية (الفقرة ٩).

٦٨. وسلطت لجنة الخبراء الضوء، في الدراسة الاستقصائية العامة التي أجرتها عام ٢٠١٠ بشأن صكوك العمالة، على أهمية الاقتصاد غير المنظم. ومع إقرارها بأن الهدف الأسمى هو تعميم التحاق العمال بالاقتصاد المنظم تدريجياً، إلا أنها شددت على ضرورة بلوغ هذا الهدف من خلال التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة التي ينبغي للمساعدة المقدمة إلى الاقتصاد غير المنظم خلالها أن تشمل، كجزء من السياسات الرامية إلى تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والحد من الفقر، تدابير من أجل توسيع نطاق سبل وصول عمال ومنشآت الاقتصاد غير المنظم إلى العدالة وحقوق الملكية وحقوق العمل وحقوق مزاولة الأعمال^{٥٠}. وشجعت الحكومات على بذل الجهود لإدماج العمال غير المسجلين في الاقتصاد المنظم وأشارت في حالة البرازيل، إلى الانخفاض الملحوظ في نسبة العمل غير المنظم وزيادة عدد المستخدمين المسجلين في المراكز الحضرية الكبرى بنسبة ٦,٥ في المائة^{٥١}. وفي منغوليا، لاحظت اعتماد خطة عمل للاقتصاد غير المنظم للفترة ٢٠١٠-٢٠١٢ واضطلاع المنظمات غير الحكومية بإنشاء منظمة لعمال الاقتصاد غير المنظم^{٥٢}.

^{٤٦} انظر، بشكل خاص، الفقرات ٣(د) و ٥(ح) و ١١(أ).

^{٤٧} المادة ١(٢).

^{٤٨} المادة ٢(٣).

^{٤٩} الفقرة ٥.

^{٥٠} انظر:

ILO: General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report III (Part 1B), International Labour Conference, 99th Session (Geneva, 2010), paras 695-697.

^{٥١} الاتفاقية رقم ١٢٢: البرازيل - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢.

^{٥٢} الاتفاقية رقم ١٢٢: منغوليا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١.

٦٩. وقد استعرضت لجنة الخبراء، في كثير من تعليقاتها بشأن تطبيق الاتفاقية رقم ١٢٢، التدابير المعتمدة بشأن الاقتصاد غير المنظم، لا سيما فيما يتعلق بقضايا العمالة المنتجة والحد من الفقر^{٥٣} والعمل غير المعلن^{٥٤} والحد من العمل غير المنظم^{٥٥} والمنشآت بالغة الصغر والتعاونيات^{٥٦} وجمع البيانات^{٥٧} ومشاركة الشركاء الاجتماعيين^{٥٨} والمساعدة التقنية لمنظمة العمل الدولية (على سبيل المثال في منغوليا والسنغال^{٥٩} وزامبيا). كما دأبت لجنة الخبراء بشكل منتظم على التأكيد على أن تدابير سياسة العمالة يجب أن تراعي مراعاة تامة خبرة الشركاء الاجتماعيين ووجهات نظرهم، بما في ذلك آراء أولئك الذين يعملون في القطاع الريفي والاقتصاد غير المنظم^{٦٠}.

٧٠. وفيما يتعلق بتطبيق الإكوادور للاتفاقية رقم ٨٨، أشارت لجنة الخبراء إلى أن توفير الحوافز من خلال الضمان الاجتماعي والضرائب يساهم في إضفاء السمة المنظمة على وضع العمال وأنه يجري التخطيط لإنشاء مركز من أجل إتاحة خدمات الاستخدام العامة لعمال الاقتصاد غير المنظم^{٦١}. كما أشارت في تعليق على تطبيق الأوروغواي للاتفاقية رقم ١٨١، إلى النهج الجديد المعتمد في أحد الاتفاقات الجماعية التي "تعلن فيها الأطراف أن عرض العمال عبر الشركات المسجلة لدى مديرية العمالة الوطنية يعتبر وسيلة لمكافحة العمالة غير المنظمة، فضلاً عن مساهمته في تعزيز العمل اللائق"^{٦٢}.

^{٥٣} الاتفاقية رقم ١٢٢: دولة بوليفيا المتعددة القوميات - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٢؛ الكاميرون - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١؛ الصين - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٨؛ السلفادور - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ منغوليا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١؛ نيكاراغوا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١؛ السنغال - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ طاجيكستان - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٢؛ تايلند - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ أوغندا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢.

^{٥٤} الاتفاقية رقم ١٢٢: البوسنة والهرسك - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١؛ بلغاريا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١؛ اليونان - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ لاتفيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١؛ بولندا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ تركيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٢.

^{٥٥} الاتفاقية رقم ١٢٢: البرازيل - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ الهند - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ منغوليا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١.

^{٥٦} الاتفاقية رقم ١٢٢: كوستاريكا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١؛ إكوادور - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ موزامبيق - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١.

^{٥٧} الاتفاقية رقم ١٢٢: العراق - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٢؛ تونس - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢.

^{٥٨} الاتفاقية رقم ١٢٢: الجزائر - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ أذربيجان - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٢؛ بربادوس - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ الكاميرون - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١؛ شيلي - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ كوستاريكا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١؛ غابون - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١١؛ غواتيمالا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ هندوراس - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ الأردن - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ لبنان - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٢؛ مدغشقر - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ منغوليا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١؛ المغرب - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١؛ بابوا غينيا الجديدة - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٢؛ السودان - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ طاجيكستان - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٢؛ تونس - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢؛ اليمن - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٢؛ زامبيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠.

^{٥٩} الاتفاقية رقم ١٢٢: السنغال - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢.

^{٦٠} خلاصة بشأن الاقتصاد غير المنظم، مرجع سابق، الصفحة ١٤.

^{٦١} الاتفاقية رقم ٨٨: إكوادور - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠.

^{٦٢} الاتفاقية رقم ١٨١: أوروغواي - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠.

٧١. وفي عام ٢٠١٠، طلبت لجنة المؤتمر، لدى النظر في تطبيق تايلند للاتفاقية رقم ١٢٢، وبعد الإشارة إلى التدابير المتخذة لإنعاش الاقتصاد وحماية أفقر فئات السكان في البلاد، مزيداً من المعلومات عن النتائج المحرزة والتدابير المتخذة لإدراج فئات العمال الأكثر استضعافاً في سوق العمل، مثل العمال المعوقين والنساء الريفيات، إضافة إلى عمال الاقتصاد غير المنظم.

٣٣ الحماية الاجتماعية

الضمان الاجتماعي

٧٢. تهدف اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، إلى تحقيق مستوى الحد الأدنى المقبول اجتماعياً من الحماية من أجل توفير تغطية الضمان الاجتماعي للسكان، بهدف بلوغ غاية توسيع نطاق التغطية تدريجياً بصورة تتسجم مع التنمية الاقتصادية الوطنية. وتقدم توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، أداة جديدة من أجل مساعدة البلدان على توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل جميع المحتاجين، تسليماً بأن إقامة نظم مستدامة للضمان الاجتماعي تمثل عاملاً مهماً يساهم في عمليات الانتقال إلى العمالة المنظمة. وهي توفر الإرشاد بشأن إقامة وصيانة أراضيات الحماية الاجتماعية باعتبارها عنصراً أساسياً في النظم الوطنية للضمان الاجتماعي، كجزء من الاستراتيجيات التي تتناول البعدين الأفقي والعمودي بشأن توسيع نطاق الضمان الاجتماعي. وبينما يستند البعد العمودي إلى النموذج المنصوص عليه في الاتفاقية رقم ١٠٢ وإلى المعايير العليا المعتمدة في وقت لاحق، ويتعلق في الغالب بتغطية الاقتصاد المنظم، يهدف البعد الأفقي إلى توسيع نطاق بعض الخدمات الصحية الأساسية وأمن الدخل تدريجياً ليشمل المحتاجين. ومعظم المعنيين يعملون في الاقتصاد غير المنظم ويتمثل الهدف الأساسي في انتشالهم من الفقر المدقع، ومن ثم تمكينهم تدريجياً من الوصول إلى عمالة منتجة بشكل أكبر. وبالتالي، ينبغي توفير ضمانات الحماية الاجتماعية الأساسية كجزء من السياسات العامة الإجمالية والشاملة والمتسقة، على أساس الكفاءة في التنسيق بين السياسات في مجالات التعليم والصحة والضمان الاجتماعي والاستخدام والعمل، فضلاً عن السياسات الاقتصادية والمالية، بغية المساهمة بفعالية في عملية الانتقال من العمالة غير المنظمة إلى العمالة المنظمة.

٧٣. وتشمل حماية حقوق العمال المهاجرين ضمان المساواة في المعاملة فيما يتعلق بتغطية الضمان الاجتماعي والاستحقاقات والحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي التي اكتسبها المهاجرون أو الحقوق التي هم في طور اكتسابها، وقابلية نقلها، بين البلدان المستقبلية والبلدان المرسلة، من خلال المعاهدات الثنائية ومتعددة الأطراف. وتضع اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨) واتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧)، مبادئ هامة في هذا الصدد.^{٦٣}

٧٤. وتأخذ لجنة الخبراء على الدوام بالرأي القائل بعدم إمكانية التذرع بالطابع غير المنظم للعمالة لرفض تقديم إعانات الضمان الاجتماعي لفائدة العمال المصابين أو لفائدة معاليهم، مثلاً لدى النظر في تطبيق اتفاقية المساواة في المعاملة (التعويض عن حوادث العمل)، ١٩٢٥ (رقم ١٩).^{٦٤} كما اعتبرت أن على البلدان التي تعاني من معدلات عالية من الاحتيايل والتهرب من الضمان الاجتماعي ومن انخراط شريحة واسعة من السكان في العمالة غير المنظمة أن تعمل على وضع استراتيجية شاملة للضمان الاجتماعي تهدف إلى توسيع نطاق الحماية لتشمل تلك الفئات من السكان.^{٦٥}

٧٥. وقد رأت لجنة الخبراء، عند النظر في تطبيق الاتفاقية رقم ١٠٢، أن هدف ضمان حصول أكبر عدد من العمال على الإعانات المنصوص عليها في الاتفاقية بالنسبة لكل حالة طارئة معترف بها، يستلزم اعتماد برامج أكثر فعالية تستهدف الاقتصاد غير المنظم والفئات السكانية الأكثر استضعافاً.^{٦٦} كما رأت أن تنفيذ الاتفاقية رقم ١٠٢ والتوصية رقم ٢٠٢ ينبغي أن يتم بالتوازي، مع تحديد أوجه التآزر وأوجه التكامل، وأن على

^{٦٣} اتخذت بعض البلدان تدابير من جانب واحد لمعالجة الثغرات المحتملة في التغطية في شكل تأمين طوعي توفره لمواطنيها الذين يعملون في الخارج (الأردن والمكسيك) أو من خلال منحهم الحق في الانضمام إلى البرنامج الوطني للضمان الاجتماعي على أساس طوعي (الفلبين).

^{٦٤} الاتفاقية رقم ١٩: إسبانيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٧؛ تايلند - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظات، ٢٠٠٩ و ٢٠١٠.

^{٦٥} الاتفاقية رقم ١٠٢: دولة بوليفيا المتعددة القوميات - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٩؛ بيلو - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠٠٩.

^{٦٦} الاتفاقية رقم ١٠٢: النيجر - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢.

الحكومات بالتالي أن توفر المعلومات اللازمة لتحديد الطريقة التي تنسجم بها الآليات الجديدة للحماية الاجتماعية مع نظام الضمان الاجتماعي القائم.

٧٦. وعند دراسة الحالة في هايتي في إطار عدد من الاتفاقيات المتعلقة بإصابات العمل^{٦٧}، دعت لجنة الخبراء الحكومة إلى التفكير على سبيل الأولوية، في إنشاء آليات لتزويد السكان، بمن فيهم العمال غير المنظمين وأسرهم، بسبل الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية والحد الأدنى من أمن الدخل.

السلامة والصحة المهنيان

٧٧. تنطبق اتفاقية السلامة والصحة المهنيين، ١٩٨١ (رقم ١٥٥)، على جميع فروع النشاط الاقتصادي وعلى جميع العاملين في هذه الفروع. ومع أنها تضم عدداً من بنود المرونة التي تسمح، جزئياً أو كلياً، باستثناء فروع معينة من النشاط الاقتصادي (مثل قطاع الشحن البحري وقطاع صيد الأسماك)، تنشأ بشأنها مشاكل خاصة ذات طابع جوهري (المادة ١(٢) والمادة ٢(٢))، إلا أن من غير المقصود أن تكون هذه الاستثناءات دائمة، ومن المتوقع إحراز تقدم صوب التطبيق الكامل للاتفاقية، وتوسيع نطاق التغطية ليشمل فئات العمال المستبعدة. وعلى غرار ذلك، تنص اتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنيين، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧)، على أن النظام الوطني للسلامة والصحة المهنيين ينبغي أن يشمل المنشآت بالغة الصغر والمنشآت الصغيرة والمتوسطة والاقتصاد غير المنظم (المادة ٤(٣)(ح)).

٧٨. وعلى الرغم من أن الاتفاقية رقم ١٥٥ تسمح باستثناء فئات محددة من العمال من أحكامها، إلا أن لجنة الخبراء ترى أنه ينبغي أن تعيد الدول الأعضاء والشركاء الاجتماعيون النظر في مسألة استمرار ملاءمة هذه الاستثناءات^{٦٨}. وعلى سبيل المثال، تبذل جهود في البرازيل لتوسيع نطاق تطبيق تشريعات السلامة والصحة المهنيين على الاقتصاد غير المنظم، وتعكف قبرص حالياً على تعديل قانون السلامة والصحة من أجل توسيع نطاق تغطيته ليشمل العمال المنزليين؛ وفي سنغافورة، اعتمدت تشريعات جديدة للسلامة والصحة المهنيين لتشمل جميع فروع النشاط الاقتصادي وجميع أماكن العمل؛ أما في تركيا، فإن مسودة قانون الصحة والسلامة المهنيين، التي تغطي جميع الأنشطة وأماكن العمل، هي في طور الاعتماد^{٦٩}. وفي حين اعتمدت بعض البلدان، مثل النمسا والجمهورية التشيكية والسويد، تشريعات تنظم ظروف عمل العمال المنزليين والعاملين في منازلهم، وتتضمن بعض الأحكام لحماية السلامة والصحة المهنيين، يستفيد العاملون لحسابهم الخاص من تغطية الأحكام الوطنية للسلامة والصحة المهنيين في بلدان أخرى، بما فيها كولومبيا وألمانيا وهنغاريا وإيطاليا وسنغافورة والمملكة المتحدة^{٧٠}.

٧٩. وتسعى لجنة الخبراء إلى كفاءة تطبيق أحكام السلامة والصحة المهنيين في الواقع في الاقتصاد غير المنظم. وقد أحاطت علماء، على سبيل المثال، فيما يتعلق باتفاقية خدمات الصحة المهنية، ١٩٨٥ (رقم ١٦١)، بأن خطة العمل المصاحبة للسياسة الوطنية بشأن خدمات الصحة المهنية في بوركينا فاسو ستشمل أيضاً الاقتصاد غير المنظم والقطاع الزراعي^{٧١}. وفيما يتعلق باتفاقية السلامة والصحة في البناء، ١٩٨٨ (رقم ١٦٧)، طلبت لجنة الخبراء معلومات من حكومة الجمهورية الدومينيكية عن كيفية ضمان انطباق الاتفاقية في المستقبل على جميع أنشطة البناء وعلى جميع العمال المعنيين، سواء أكانوا مسجلين أو غير مسجلين أو يعملون لحسابهم الخاص، بما في ذلك معلومات عن عمال البناء غير المسجلين أو الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم^{٧٢}. وأيضاً فيما يتعلق بالاتفاقية رقم ١٦٧، لاحظت لجنة الخبراء باهتمام استحداث مؤشر على "معدل البطالة الحقيقي" عام ٢٠١١ في البرازيل، مما سيأخذ في الحسبان عمال الاقتصاد غير المنظم في

^{٦٧} اتفاقية التعويض عن حوادث العمل (الزراعة)، ١٩٢١ (رقم ١٢) واتفاقية التعويض عن حوادث العمل، ١٩٢٥ (رقم ١٧) واتفاقية المساواة في المعاملة (التعويض عن حوادث العمل)، ١٩٢٥ (رقم ١٩).

^{٦٨} انظر:

Occupational safety and health. ILO: General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981, Report III (Part 1B), International Labour Conference, 98th Session (Geneva, 2009), para. 46.

^{٦٩} المرجع نفسه، الفقرتان ٤٣ و ٤٤.

^{٧٠} المرجع نفسه، الفقرة ٤١.

^{٧١} الاتفاقية رقم ١٦٧: بوركينا فاسو - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠.

^{٧٢} الاتفاقية رقم ١٦٧: الجمهورية الدومينيكية - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١١.

إحصاءات سوق العمل ويساهم في إتاحة مزيد من الدقة في تحديد العمال غير المسجلين في قطاع البناء وتطبيق الاتفاقية عليهم.^{٧٣}

"٤" الحوار الاجتماعي

إدارة العمل وتفتيش العمل

٨٠. تتوخى اتفاقية إدارة العمل، ١٩٨٧ (رقم ١٥٠)، توسيع نطاق وظائف نظام إدارة العمل لتشمل أنشطة الفئات الملائمة من العمال الذين ليسوا بعمال مستخدمين، في نظر القانون، مثل: "المستأجرين للأرض الذين لا يستخدمون عمالاً خارجيين والمزارعين بالمشاركة والفئات المماثلة من العمال المزارعين [و] العاملين لحسابهم الخاص الذين لا يستخدمون عمالاً خارجيين والمستخدمين في القطاع غير المنظم وفق مفهومه في الممارسة الوطنية" (المادة ٧). وتطبق اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١) على أماكن العمل الصناعية والتجارية وتشمل اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)، المشاريع الزراعية التجارية وغير التجارية. وتتضمن الاتفاقية رقم ١٢٩ مبادئ هامة من مبادئ حسن الإدارة التي تشكل عنصراً أساسياً للجهود الرامية إلى معالجة الاقتصاد غير المنظم والفقر من خلال إنشاء وتشغيل نظام تفتيش للعمل لفائدة العمال الزراعيين وأسرهم. وعلاوة على ذلك، تمد اتفاقية السلامة والصحة في الزراعة، ٢٠٠١ (رقم ١٨٤)، نطاق تفتيش العمل في الزراعة وتزيد من الحاجة إليه.

٨١. وتضطلع التشريعات العامة المتعلقة بالعمل بتعريف نطاق تفتيش العمل، في معظم البلدان، وكثيراً ما يكون العامل الحاسم في القانون هو وجود علاقة استخدام أو تلمذة صناعية^{٧٤}. وقد لاحظت لجنة الخبراء في هذا الصدد أنه من أجل توسيع نطاق عمليات التفتيش لتشمل المنشآت في الاقتصاد غير المنظم في تركيا، يقوم موظفو التفتيش بتحديد ما إذا كان المستخدمون مؤمناً عليهم أم لا ويُزودون مؤسسة الضمان الاجتماعي بالمعلومات بشأن الأشخاص المستخدمين دون تأمين. كما لاحظت اعتماد خطة عمل لمكافحة الاقتصاد غير المنظم عن طريق استثارة الوعي بمساوئ الاقتصاد غير المنظم وتشجيع عمليات تسجيل العمالة وتبسيط التشريعات والإجراءات ووضع نظام فعال للرصد والعقوبات وتعزيز تقاسم البيانات والتنسيق بين المؤسسات المعنية^{٧٥}.

٨٢. وقد أصدر عدد قليل جداً من البلدان إعلاناً رسمياً بموجب المادة ١٥(١) من الاتفاقية رقم ١٢٩ بشأن مد نطاق نظام تفتيش العمل ليشمل أعضاء التعاونيات^{٧٦}. ويُقدم مفتشو العمل، في بعض البلدان الأوروبية، التدريب في مجال السلامة والصحة المهنية لفائدة العمال الزراعيين العاملين لحسابهم الخاص والمزارعين بالمشاركة وأفراد الأسرة الذين يعملون في المزارع. وفي النرويج، جرى توسيع نطاق تطبيق قانون بيئة العمل ليشمل العديد من المنشآت الزراعية التي لا تستخدم عمالاً^{٧٧}.

٨٣. ودعت لجنة الخبراء الحكومات إلى النظر في مد نطاق نظام إدارة العمل بشكل تدريجي ليشمل العمال الذين ليسوا بعمال مستخدمين، في نظر القانون. ولأحظت باهتمام في هذا الصدد، أن المنشآت والعمال الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم في جمهورية مولدوفا يندرجون ضمن نطاق التشريعات المتعلقة بتفتيش العمل والعمالة والحماية الاجتماعية للأشخاص الذين يبحثون عن عمل. وفي هذا الإطار، تنبعت إدارة تفتيش العمل العمالة غير المنظمة في المنشآت التي تعمل في القطاع غير المنظم وساعدت على إدراجها في نطاق القانون^{٧٨}.

^{٧٣} الاتفاقية رقم ١٦٧: البرازيل - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٢.

^{٧٤} تفتيش العمل. مكتب العمل الدولي: الدراسة الاستقصائية العامة للتقارير المتعلقة باتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)، وبرتوكول عام ١٩٩٥ لاتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧، وتوصية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)، وتوصية تفتيش العمل (التعدين والنقل)، ١٩٤٧ (رقم ٨٢)، واتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)، وتوصية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٣٣)، التقرير الثالث (الجزء ١باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، (جنيف، ٢٠٠٩)، الفقرتان ٢١ و٢٢.

^{٧٥} الاتفاقية رقم ٨١: تركيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠.

^{٧٦} ألبانيا والجمهورية التشيكية ولاتفيا وسلوفاكيا.

^{٧٧} الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠٠٦، الفقرة ٣٢.

^{٧٨} الاتفاقية رقم ١٥٠: جمهورية مولدوفا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠.

"٥"

صكوك مشتركة بين الأهداف الاستراتيجية وتشمل فئات محددة من العمال

٨٤. تتداخل الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية في بعض المعايير الأخرى، مثل توصية فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠). وتنطبق معايير أخرى على فئات العمال التي تحظى بحضور قوي في الاقتصاد غير المنظم، مثل اتفاقية المزارع، ١٩٥٨ (رقم ١١٠) واتفاقية العمل في المنزل، ١٩٩٦ (رقم ١٧٧) واتفاقية منظمات العمال الريفيين، ١٩٧٥ (رقم ١٤١) واتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩) واتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) واتفاقية العمل في قطاع صيد الأسماك، ٢٠٠٧ (رقم ١٨٨) واتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩).

٨٥. وتشمل الصكوك الأخرى المتصلة ضمناً بالاقتصاد غير المنظم، اتفاقية الفحص الطبي للأحداث (المهن غير الصناعية)، ١٩٤٦ (رقم ٧٨) واتفاقية حماية الأجور، ١٩٤٩ (رقم ٩٥) واتفاقية العمال ذوي المسؤوليات العائلية، ١٩٨١ (رقم ١٥٦)، التي تنطبق على جميع فروع النشاط الاقتصادي وجميع فئات العمال. وتقتضي اتفاقية السياسة الاجتماعية (الأهداف والمعايير الأساسية)، ١٩٦٢ (رقم ١١٧)، من الدول المصدقة عليها اتخاذ تدابير محددة لفائدة المنتجين المستقلين والعاملين بأجر (المادة ٥). وتشمل اتفاقية إحصاءات العمل، ١٩٨٥ (رقم ١٦٠)، من بين أشخاص آخرين، السكان النشطين اقتصادياً (المادة ١)، في حين تنطبق اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣) على جميع النساء العاملات، بمن فيهن اللائي يمارسن أشكالاً غير نمطية من العمل لدى الغير (المادة ٢).

٢-٢ البيئة التنظيمية على الصعيد الوطني

١-٢-٢ الإطار القانوني

٨٦. إن العمال في الاقتصاد غير المنظم لا يعترف بهم ولا يتم تسجيلهم ولا تنظيمهم في ظل تشريع العمل والحماية الاجتماعية^{٧٩}. وقد يستفيد عمال آخرون من هذه الحماية من الناحية النظرية، إلا أنه في الواقع العملي لا تتوفر لهم سبل الوصول إلى الحماية الاجتماعية وحماية العمل المتاحة. وسيمثل إدراج الملايين من عمال ومنشآت الاقتصاد غير المنظم، ضمن حماية القانون وخارج السمة غير المنظمة، خطوة هامة في طريق تحقيق العمل اللائق للجميع.

٨٧. وتم اعتماد نهج مختلفة لتوجيه هؤلاء العمال في اتجاه العمالة المنظمة وتزويدهم على نحو أفضل بالحماية الاجتماعية وحماية العمل، حسب التحديات الرئيسية التي يواجهها كل بلد في هذا الصدد. ويتمثل التوجه الرئيسي للتشريعات في البلدان المتقدمة، في القضاء على الاقتصاد غير المنظم من خلال فرض جزاءات على العمالة غير القانونية (وخصوصاً استخدام العمال المهاجرين غير النظاميين) والعمل غير المعلن، إلى جانب تقديم حوافز لتشجيع أصحاب العمل على الإعلان عن العمال. وفي البلدان التي يشكل فيها الاقتصاد غير المنظم نسبة كبيرة من إجمالي العمالة، يميل التركيز إلى أن ينصب على توسيع نطاق الإطار التشريعي ليشمل العمال في الاقتصاد غير المنظم واتخاذ التدابير اللازمة لتسهيل اندماجهم في الاقتصاد المنظم. ومع أن تشريعات العمل تنطبق في معظم البلدان، على العمال بشكل عام، فإنها في بلدان أخرى، تستبعد فئات معينة من العمال الذين كثيراً ما يعملون في الاقتصاد غير المنظم^{٨٠}.

٨٨. وفي حين تم إحراز تقدم في بعض البلدان فيما يتعلق بتوسيع نطاق الحماية القانونية لتشمل عمال الاقتصاد غير المنظم، لا يزال ثمة الكثير مما يجب إنجازه. وتشير التقديرات، على سبيل المثال، إلى أن ١٠ في المائة فقط من مجموع العمال المنزليين (أو ما يقدر بنحو ٥,٣ مليون) يستفيدون من تغطية تشريعات العمل العامة بالقدر نفسه الذي يستفيده منها العمال الآخرون. وفي المقابل، يُستبعد ما يقرب من ٣٠ في المائة، أو حوالي ١٥,٧ مليون، استبعاداً كاملاً من نطاق تشريعات العمل الوطنية. وثمة تفاوتات كبيرة قائمة في حماية العمل والحماية الاجتماعية بين العمال المنزليين والعمال الآخرين. ولا يستفيد أكثر من نصف مجموع العمال المنزليين من حد قانوني لساعات العمل الأسبوعية العادية، ولا يملك حوالي ٤٥ في المائة الحق في فترات راحة

^{٧٩} استنتاجات عام ٢٠١٢، الفقرة ٩.

^{٨٠} على سبيل المثال: العمال الريفيون في دولة بوليفيا المتعددة القوميات وهندوراس، والعمل المنزليون والعمال في المنزل في لكسمبرغ والعمال المنزليون في لبنان.

أسبوعية. ويتمتع ما يزيد قليلاً على نصف مجموع العمال المنزليين بحماية الحد الأدنى للأجور على قدم المساواة مع العمال الآخرين، ويعمل حوالي ٥,٩ في المائة مقابل حد أدنى أقل للأجور^{٨١}.

”١١“ حماية العمل والحماية الاجتماعية

حماية العمل

٨٩. تحظى تشريعات العمل في بعض البلدان بتطبيق واسع النطاق للغاية وتنطبق، نظرياً على الأقل، على جميع العمال، بمن فيهم أولئك الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم. وفي بعض الحالات، اعتمدت تشريعات محددة من أجل حماية فئات معينة من العمال، من قبيل العمال المنزليين^{٨٢} والعمال في المنزل^{٨٣} والعمال لحسابهم الخاص^{٨٤}. بيد أنه حتى عندما تشمل التشريعات الاقتصاد غير المنظم، فإن تطبيقها قد يتعثر بسبب الافتقار العام إلى القدرات في مجالي الرصد أو الإنفاذ^{٨٥}. بالإضافة إلى ذلك، قد لا يكون معظم العمال في الاقتصاد غير المنظم على دراية بحقوقهم النظري في الحماية بموجب تشريعات العمل العامة. ولهذا السبب، ثمة التزام قانوني في بعض البلدان لتوعية فئات محددة من العمال (مثل العمال المهاجرين والعمال المنزليين) بحقوقهم في مجال العمل في لغة يفهمونها^{٨٦}.

٩٠. ويُستبعد العمال في الاقتصاد غير المنظم، في بعض البلدان، إما جزئياً^{٨٧} أو كلياً من نطاق تطبيق تشريعات العمل. وفي بلدان أخرى، لا تنطبق قوانين العمل إلا على علاقات الاستخدام المنظمة، ويمكنها بالتالي أن تقضي إلى استبعاد فئات معينة من العمال المستضعفين استبعاداً صريحاً، من قبيل العمال الزراعيين والعمال المنزليين والعمال لحسابهم الخاص أو أصحاب المنشآت الصغيرة أو بالغة الصغر^{٨٨}. ويمكن أن تنطبق

^{٨١} انظر:

ILO: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Geneva, 2013).

^{٨٢} على سبيل المثال، الأرجنتين، القانون رقم ٢٦٨٤٤ لعام ٢٠١٣ بشأن إنشاء نظام خاص لعقود عمل العمال المنزليين؛ بوركينا فاسو، المرسوم رقم 807/PRES/PM/MTSS لعام ٢٠١٠ بشأن تحديد ظروف عمل العمال المنزليين؛ دولة بوليفيا المتعددة القوميات، القانون رقم ٢٤٥٠ لعام ٢٠٠٣ بشأن تنظيم العمال المنزليين؛ البرازيل، التعديل الدستوري رقم ٧٢ لعام ٢٠١٣ بشأن إرساء المساواة في حقوق العمل بين العمال المنزليين وغيرهم من العمال الريفيين والحضرين؛ نيكاراغوا، القانون رقم ٦٦٦ لعام ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون العمل المتعلق بالعمل المنزلي؛ سويسرا، أمر عام ٢٠١٠ بشأن إصدار عقد استخدام نموذجي لفائدة العمال المنزليين.

^{٨٣} الجزائر، المرسوم التنفيذي رقم ٩٧-٤٧٤ لعام ١٩٩٧ بشأن تحديد نظام محدد لعلاقات العمل لفائدة العمال المنزليين.

^{٨٤} إسبانيا، القانون رقم ٢٠٠٧/٢٠ بشأن وضع العاملين لحسابهم الخاص.

^{٨٥} الاتفاقية رقم ١٨٢: أنغولا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ الاتفاقية رقم ١٣٨: أنغولا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠؛ السنغال - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ الاتفاقية رقم ١٥٠: جمهورية مولدوفا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠.

^{٨٦} على سبيل المثال، فرنسا، أمر ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ بشأن تنفيذ المرسوم رقم ٢٠١١-١٦٩٣ بشأن حماية الحقوق الاجتماعية والمالية للمهاجرين غير النظاميين وقمع العمل غير القانوني.

^{٨٧} على سبيل المثال، يستبعد قانون العمل في رواندا تحديداً عمال الاقتصاد غير المنظم من نطاق تطبيقه، باستثناء أحكامه المتعلقة بالضمان الاجتماعي والمنظمات النقابية والصحة والسلامة. الاتفاقية رقم ٦٢: رواندا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠.

^{٨٨} انظر، على سبيل المثال، الاتفاقية رقم ١٣٨: ألبانيا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ جزر البهاما - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠؛ بروندي - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ جزر القمر - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠؛ كازاخستان - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠؛ جمهورية فنزويلا البوليفارية - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ الاتفاقية رقم ١٨٢: كمبوديا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠؛ رواندا - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، ٢٠١٠؛ ساوتومي وبرنسيب - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠؛ جمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، طلب مباشر، ٢٠١٠.

القوانين المتعلقة بعمل الأطفال على الاقتصاديين المنظم وغير المنظم على حد سواء^{٨٩}. وقد اعتمدت بعض البلدان، مثل إسبانيا، لوائح محددة تنظم عمالة الأطفال في الاقتصاد غير المنظم. وفي بعض الحالات، بُذلت جهود لتوسيع نطاق صلاحيات مفتشي العمل لتشمل الاقتصاد غير المنظم^{٩٠}.

الحماية الاجتماعية

٩١. يُستبعد العمال في الاقتصاد غير المنظم، في بعض البلدان، من تغطية الإعانات الاجتماعية^{٩١}. وفي المقابل، يرتفع مستوى التغطية في حالات أخرى. ولئن أمكن القول إن هذه مسألة تتعلق بالقدرات الوطنية، فإن بعض البلدان النامية تكفل التغطية لجميع المقيمين، لا سيما فيما يتعلق بالمعاشات التقاعدية. وفي بعض الحالات، تنص قوانين المعاشات على نظم المعاشات الشاملة غير الاكتتابية^{٩٢} أو تلك القائمة على شرط إثبات الحاجة^{٩٣}، وبالتالي ضمان حق العمال في الحصول على إعانات الشيخوخة في الاقتصاديين المنظم وغير المنظم على حد سواء. وفي بعض البلدان الأخرى، اعتمدت تشريعات محددة تُمدّ نطاق المعاشات التقاعدية والإعانات الأخرى لتشمل عمال الاقتصاد غير المنظم^{٩٤}.

روح تنظيم المشاريع

"٢"

٩٢. عند تقييم الأسباب الكامنة وراء اتساع الاقتصاد غير المنظم في بعض الأقاليم والبلدان، من الضروري دراسة البيئة القانونية والتنظيمية للأعمال. وينبغي أن يفضي الإطار التنظيمي إلى مساعدة عمليات الانتقال إلى الاقتصاد غير المنظم وأن يراعي قضايا الجنسين. وعند تصميم بيئة مؤاتية للمنشآت المستدامة المنظمة، من المهم اعتماد أو تطبيق قوانين تحدد معايير العمل الدنيا وتعترف بحقوق العمل الأساسية. وقد اضطلعت بلدان عديدة بتبسيط قوانين وإجراءات العمل لديها، وذلك مثلاً عن طريق ما يلي: تخفيض أو إلغاء التكاليف المترتبة عن تسجيل المنشآت لدى إدارات العمل وسلطات الضمان الاجتماعي؛ تبسيط شروط وأشكال وإجراءات توظيف العمال من خلال مكاتب التشغيل العامة؛ الاعتراف بعقود الاستخدام، بصرف النظر عن شكلها، وقبول وسائل الإثبات.

٩٣. وفي الكثير من البلدان النامية حيث يستأثر الاقتصاد غير المنظم بجزء كبير من الاقتصاد، لا سيما في أمريكا اللاتينية، جرى وضع حلول ابتكارية فيما يتعلق بالمنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغلة الصغر. ويتمثل التحدي الرئيسي في إخضاع الأعداد الضخمة من العاملين في الاقتصاد غير المنظم لضرب من نظم الحماية الاجتماعية. وينصب تركيز النهجين اللذين تم اعتمادهما على الحد من تكاليف إجراءات إضفاء السمة المنظمة و/أو زيادة الإنتاجية. وعلى سبيل المثال، يزود القانون رقم ١٤٢٩ المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغلة الصغر

^{٨٩} على سبيل المثال، يحظر القانون رقم ٢٦٣٩٠، في الأرجنتين، جميع أشكال عمل الأطفال دون سن ١٦ سنة من العمر، سواء وُجدت علاقة استخدام تعاقدية أو لم توجد، أو كان العمل مدفوع الأجر أو لم يكن. وفي بلدان أخرى، جرى توسيع نطاق تطبيق تشريعات العمل لضمان حظر جميع أشكال عمل الأطفال في الاقتصاديين المنظم وغير المنظم على السواء. وفي كينيا، مع أن قانون الاستخدام، ٢٠٠٧، لا ينطبق إلا على المستخدمين بموجب عقد خدمة، وبالتالي على القطاع المنظم، تنص المادة ٥٦ على أنه لا يجوز لأي شخص أن يستخدم الأطفال الذين لم تبلغ سنهم ١٣ سنة، سواء باجر أو بغير ذلك، مما يشمل بالفعل جميع الأطفال، بمن فيهم أولئك الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم.

^{٩٠} على سبيل المثال في الأرجنتين وبنن والبوسنة والهرسك والبرازيل ونيكاراغوا.

^{٩١} انظر:

ILO: *World Social Security Report 2010–11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Geneva, 2010).

^{٩٢} على سبيل المثال، دولة بوليفيا المتعددة القوميات وبوتسوانا وليسوتو وموريشيوس وناميبيا ونيبال.

^{٩٣} على سبيل المثال، شيلي وكوستاريكا وجنوب أفريقيا.

^{٩٤} على سبيل المثال، في الهند ينص قانون الضمان الاجتماعي الخاص بالعمال غير المنظمين، ٢٠٠٨، على إنشاء نظم الضمان الاجتماعي (التي تشمل، على سبيل المثال، صناديق الادخار وإعانات إصابات العمل والإسكان ومخططات تعليمية للأطفال والارتقاء بمهارات العمال وخدمات دفن الموتى ودور العجزة) لصالح العمال غير المنظمين. ويُغطي القانون البلد بأكمله ويشمل تعريفه الواسع لعبارة "العامل غير المنظم" العاملين في المنازل والعاملين باجر والعاملين لحسابهم الخاص في القطاع غير المنظم، مما يكفل تغطية واسعة للاقتصاد غير المنظم. وفي بنن، ينص قانون الضمان الاجتماعي على اعتماد قانون معين يحدد تنظيم وسير عمل نظام خاص لفائدة العاملين لحسابهم الخاص والعمال الزراعيين والعمال في الاقتصاد غير المنظم. وتعتبر جمعية المنفعة المتبادلة للضمان الاجتماعي في بنن نظاماً اكتتابياً طوعياً للضمان الاجتماعي لفائدة العمال في الاقتصاد غير المنظم لتوفير إعانات المرض والشيخوخة. وفي الأرجنتين، وسع المرسوم رقم ٢٠٠٩/١٦٠٢ نطاق توفير الإعانات الأسرية لفائدة الأطفال الذين لا يعمل والداهم أو الذين يعمل والداهم في القطاعين غير المنظم أو المنزلي. وفي الأردن، وسع قانون جديد بشأن الضمان الاجتماعي نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص، ويتوخى تغطية العمال الزراعيين وجميع الشركات في المستقبل، بصرف النظر عن حجمها. كما يعتبر الأردن أول بلد عربي يوافق على إدخال مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية.

في كولومبيا بالحوافز لتنظيم هياكلها (مثلاً من خلال خفض الضرائب) واستحداث فرص عمل جديدة، لا سيما لصالح الفئات المستضعفة، مثل العمال الشباب الذين تقل أعمارهم عن ٢٨ سنة. وتشمل التدابير الرامية إلى زيادة الإنتاجية تحديث الإطار المؤسسي للمنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر وتحسين فرص وصولها إلى الأسواق المالية وتقديم المساعدة من أجل التنمية التكنولوجية^{٩٥}.

٩٤. وفي عام ٢٠١٠، استحدث القانون العام بشأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البرازيل المفهوم القانوني "فردى أصحاب المشاريع بالغة الصغر" وبسط إجراءات التسجيل، حيث أقر مساهمة واحدة تتيح الوصول إلى الضمان الاجتماعي والرعاية الطبية وإجازة الأمومة. وتيسر شهادة تصدر لصالح فردى أصحاب المشاريع بالغة الصغر، وصولهم إلى الأسواق والائتمان. وتشير التقديرات إلى أنه قد جرى تنظيم ٣ ملايين عامل بهذه الطريقة. وفي شيلي، يشكل قانون عام ٢٠٠٦ بشأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة خطوة هامة في اتجاه تحقيق بيئة أكثر ملاءمة لتنظيم المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر ويدخل مجموعة من التغييرات على الإطار التنظيمي وخدمات دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

العمال غير المعلنين والاقتصاد غير المنظم

"٣"

٩٥. تسعى معظم البلدان إلى التصدي للعمالة غير القانونية من خلال مكافحة استخدام المهاجرين غير النظاميين والعمال غير المعلنين. واعتمدت بلدان كثيرة قوانين تعاقب على عدم الإعلان عن العمال وعلى الاستخدام غير القانوني، لا سيما فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي والاحتياطي الضريبي^{٩٦}. وفي بعض الحالات، يتعرض العمال الذين ينتهكون هذه القوانين لخطر المعاقبة المدنية والجناية على حد سواء.

٩٦. وقد يكون جزء من مشكلة العمال غير المعلنين ناجماً عن أصحاب العمل الذين يرغبون في تجنب الإجراءات الإدارية المعقدة والمكلفة اللازمة أحياناً لإعلان العمال. وقد دعا البرلمان الأوروبي، في القرار (INI) 2008/2035 بشأن تكثيف الجهود الرامية إلى محاربة العمل غير المعلن، الدول الأعضاء إلى مكافحة العمل غير المعلن والاقتصاد السري من خلال النظر، على وجه الخصوص، في تحسين الحوافز من أجل العمل النظامي، الأمر الذي يمكن أن يشمل زيادة نطاق الدخل المعفى من الضرائب، وبالنسبة لأصحاب العمل، الحد من التكاليف غير المتصلة بالأجور المرتبطة بالعمالة القانونية. واستجابت بعض البلدان، مثل إسبانيا، من خلال اعتماد قوانين تقدم حوافز لأصحاب العمل الذين يعملون على تسوية أوضاع المستخدمين غير المعلنين. كما أبرمت بلدان كثيرة، بما فيها بلغاريا وفرنسا وألمانيا وهولندا، اتفاقات ثنائية بشأن التعاون الإداري لمكافحة العمالة غير القانونية.

٩٧. واعتمدت بعض البلدان، لا سيما في الاتحاد الأوروبي، بما فيها إيطاليا وإسبانيا، تشريعات لتسوية أوضاع العمال المهاجرين غير النظاميين وأتاحت لهم سبل الوصول إلى الاقتصاد المنظم. ويتمثل أحد معايير الأهلية الرئيسية في تقديم إثبات عمل، سواء من خلال رعاية صاحب العمل أو وثائق تثبت الاستمرار في العمل على مدى فترة معينة أو وعد استخدام في المستقبل. وفي الأرجنتين، جرى تعزيز المستوى العالي للتنظيم المحرز منذ عام ٢٠٠٣ عن طريق القانون رقم ٢٦٤٧٦ لعام ٢٠٠٨، الذي يشجع العمالة المسجلة ويحميها. واعتمدت استراتيجيات لتنظيم العمل تتضمن إتاحة تخفيضات في اشتراكات الضمان الاجتماعي للتعيينات الجديدة (تخفيض بنسبة ٥٠ في المائة في اشتراكات السنة الأولى و٢٥ في المائة بالنسبة لاشتراكات السنة الثانية) وإدخال تحسينات على إجراءات التفتيش، بما في ذلك التنسيق بين مختلف وكالات ومستويات الحكومة.

فئات محددة من العمال

"٤"

٩٨. من المهم أيضاً توسيع نطاق الحماية القانونية القائمة لتشمل الفئات المستضعفة من العمال، مثل أولئك الذين ينشطون في الخدمة المنزلية والعمل في المنزل والزراعة. وعلى سبيل المثال، تم تعديل القانون المتعلق بالشروط الأساسية للتوظيف في جنوب أفريقيا لتحديد ظروف الاستخدام والحد الأدنى للأجور بالنسبة للعمل المنزلي. وفي آسيا والمحيط الهادئ، ساعدت إجراءات توسيع نطاق القوانين القائمة وتطبيقها لتشمل الفئات

^{٩٥} يهدف القانون رقم ٤٨٨-٠٨ في الجمهورية الدومينيكية، وعلى غرار ذلك، القانون رقم ٦٤٥ في نيكاراغوا والقانون رقم ٢٨٠١٥ في بيرو، إلى تهيئة بيئة أعمال تمكينية ومؤاتية وتنافسية للمنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر من خلال تدابير مماثلة، بما في ذلك الحوافز من أجل خلق فرص العمل لصالح النساء والعمال المسنين والأشخاص المعوقين والشباب. وفي البرازيل، يعمل أيضاً القانون رقم ١٢٣ و١٢٨ بشأن المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، بالإضافة إلى الأحكام العامة المتعلقة بالمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، على تهيئة مناخ خاص يسمح للعمال غير المنظمين بأن يتحولوا إلى فردى أصحاب مشاريع قانونيين معفيين من الضرائب، باستثناء اشتراكات ثابتة في الضمان الاجتماعي تتيح لهم الاستفادة من حماية الضمان الاجتماعي.

^{٩٦} على سبيل المثال، بلجيكا وبلغاريا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا وسلوفاكيا وسويسرا.

المستضعفة من العمال، على ضمان صحتهم وسلامتهم وأمنهم المالي. ووسعت بلدان كثيرة نطاق أحكام الحماية الاجتماعية لتشمل العاملين لحسابهم الخاص^{٩٧} والفئات المستضعفة خصوصاً من العاملين في الاقتصاد غير المنظم، من قبيل عمال الأسواق (الجزائر) والمنشآت الصغيرة والعمال الحرفيين (موريشيوس وبيرو).

٩٩. واعتمدت بعض البلدان قوانين تغطي فئات معينة من العمال في الاقتصاد غير المنظم. وعلى سبيل المثال، يُقدم قانون العمال المنزليين لعام ٢٠١٣، في الفلبين، توضيحاً لمصطلحات من قبيل "العمل المنزلي" و"العامل المنزلي"، حيث يحدد هذا القانون حقوقه ويوفر حمايته. وفي تايلند، يقتضي قانون حماية العمال المنزليين لعام ٢٠١٠، إبرام عقود مكتوبة بين المشغلين والعاملين في المنزل، تتضمن حداً أدنى من المعلومات وتحدد غرامة بمبلغ ١٠٠٠٠ باهت لعدم الامتثال. ولا يجوز دفع أجور أقل من الحد الأدنى للعاملين في المنزل الذين ينتجون منتجات من نفس الطبيعة والجودة والكمية. وقد أنشئت بموجب هذا القانون لجنة معنية بحماية العمل في المنزل لتقديم المشورة بشأن الأجور والسلامة وغير ذلك من السياسات ويُسمح لمفتشي العمل بدخول مكان عمل العاملين في المنزل.

^{٩٧} على سبيل المثال، النمسا والبحرين وكرواتيا وبلجيكا وسنغافورة. ويستفيد العاملون لحسابهم الخاص، في النمسا، من تغطية أحكام الضمان الاجتماعي بموجب قانونين يتعلقان بفئات محددة من العمال (المهنيون العاملون لحسابهم الخاص والعمال الزراعيون)، إضافة إلى قانون عام بشأن العاملين لحسابهم الخاص وأصحاب المشاريع المستقلين، يغطي جميع الفئات الأخرى من العاملين لحسابهم الخاص. وفي بلجيكا، تم تعديل قانون علاقات العمل في عام ٢٠١٢ لتقديم قرينة قابلة للطعن مؤداها أن الأشخاص الذين يعملون لحسابهم الخاص، والذين ينشطون في صناعات محددة هم في الواقع مستخدمين إذا تم استيفاء خمسة من أصل تسعة من المعايير الاجتماعية والاقتصادية. ومن المتوقع أن يكون للتشريعات الجديدة تأثير كبير على علاقات العمل للحساب الخاص القائمة والمستقبلية في الصناعات المستهدفة.

الانتقال إلى الاقتصاد المنظم: دور الأطر السياسية المتكاملة

١٠٠. على الرغم من أن الانتقال إلى الاقتصاد المنظم والعمل اللائق هو الغاية المنشودة، إلا أن ثمة وجهات نظر مختلفة حول المقصود بالسمة المنظمة وسبل تحقيقها. ويرى البعض أن الأمر يتعلق بزيادة قدرات المؤسسات المكلفة في العادة وبصفة رئيسية بمعالجة وضع العمالة مدفوعة الأجر في القطاع المنظم وتوسيع نطاقها. وقد لا تحظى السمة المنظمة أحياناً إلا بتصور ضيق من حيث التسجيل والعقوبات التأديبية على عدم الامتثال للقانون. ومن المرجح أن يأتي هذا النهج بنتائج عكسية، ذلك أنه لا يُراعي الطرق المتعددة للانتقال إلى السمة المنظمة أو الخيارات المحدودة التي تواجه معظم الجهات الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم أو مجموع الحوافز التي يُمكن أن تشجع على خروج حقيقي من السمة غير المنظمة. ويرى آخرون أن الإصلاح ينبغي أن يذهب إلى أبعد من ذلك، من خلال إعادة النظر في الأطر السياسية والصكوك وثقافة التوعية أو تغيير طبيعتها لكي تتلاءم مع الظروف الخاصة للاقتصاد غير المنظم^١.

١٠١. وتبين المبادرات السياسية الحالية في جميع أنحاء العالم عدم وجود إطار سياسي عالمي، بل مجموعة من النهج متعددة الأبعاد التي يمكن الجمع بينها في أطر سياسية متكاملة وتكييفها لتتناسب مع كل سياق قطري بعينه. ويُشير النطاق المحدود للاستجابات السياسية الموحدة للجميع إلى إمكانية وضع طائفة متنوعة وغنية جداً من الاستجابات المحتملة^٢. وترمي السياسات المعتمدة في أغلب الأحيان في آن واحد إلى تحقيق الأهداف التالية:

- النهوض بالعمالة المنظمة من خلال سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية المؤاتية للعمالة مع التركيز بالخصوص على تنمية منشآت متوسطة وصغيرة وبالغة الصغر تكون مستدامة؛
- الحد من العمالة غير المنظمة عن طريق خفض تكلفة الانتقال إلى الاقتصاد المنظم من خلال تهيئة بيئة تمكينية سياسية وتنظيمية تُقلل من العوائق القائمة أمام السمة المنظمة، وتحمي في الآن ذاته حقوق العمال وتزيد الفوائد التي تُجنى من الانضمام إلى القطاع المنظم، من خلال إذكاء الوعي بالمزايا والحماية المرتبطة بالسمة المنظمة (خدمات تنمية المشاريع لصالح المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر والوصول إلى الأسواق والموارد الإنتاجية وبرامج الائتمان والبرامج التدريبية والترويجية بغية تحسين وحدات الاقتصاد غير المنظم)؛
- زيادة فرص العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم من خلال إرساء أرضية وطنية للحماية الاجتماعية للجميع وتطبيق حد أدنى للأجور وحوافز للصحة والسلامة وتنظيم العمال من الاقتصاد غير المنظم وتشجيع المنشآت غير المنظمة على الانضمام إلى بعضها البعض في تكتلات إنتاج أو تعاونيات ودعم استحداث منشآت ومنظمات الاقتصاد الاجتماعي^٣.

١٠٢. ونظراً للمساهمة الاقتصادية للاقتصاد غير المنظم، فإن الرأي السائد على نطاق واسع هو ضرورة وضع سياسات تُسلم بأهميته وتقوم بتقييمه وتنظيمه عند الضرورة، ولكن تسعى في المقام الأول إلى زيادة الإنتاجية وتحسين ظروف عمل من يعملون فيه بغية تيسير الانتقال إلى الاقتصاد المنظم. ويتمثل الهدف المنشود في جعل الأنشطة غير المنظمة جزءاً من اقتصاد منظم أخذ في النمو يُوفر الوظائف اللائقة ومكاسب الإنتاجية والنمو الاقتصادي.

^١ مكتب العمل الدولي: مرجع سابق، ٢٠٠٩.

^٢ مكتب العمل الدولي: مرجع سابق، ٢٠٠٨.

^٣ مكتب العمل الدولي: مرجع سابق، ٢٠١١.

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

١٠٤. وكثيراً ما تتداخل ظروف العمل والأحوال المعيشية في الاقتصاد غير المنظم. ومن ثم، فإن تحسين ظروف العمل يعني تحسين الحالة الصحية والنفسية والاجتماعية وأمن الدخل للعمال والتفاعل بين عملهم وحياتهم الشخصية والعائلية والاجتماعية. وتقليدياً، كان يُنظر إلى مسائل من قبيل تنظيم الأجور وأوقات العمل وحماية الأمومة والتوفيق بين العمل والأسرة، بوصفها غير قابلة للتطبيق إلى حد كبير في الاقتصاد غير المنظم. وبالتالي، يتمثل أحد مجالات العمل ذات الأولوية في إثبات عدم صحة ذلك وتبيان ما يمكن القيام به.

١٠٥. وتضطلع الحكومات بدور أساسي في تسهيل عملية الانتقال إلى القطاع المنظم. فالإرادة السياسية والالتزام والهياكل والآليات اللازمة للإدارة السديدة هي أمور أساسية. ويقع على عاتق الحكومات مسؤولية ريادية من أجل تهيئة بيئة مؤاتية لمنشآت منظمة مستدامة وتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل بصورة خاصة مجموعات عمال الاقتصاد غير المنظم المستبعدة من هذا النطاق في الوقت الحاضر.

١٠٦. وتفتقر الاستراتيجيات الناجحة بشأن عمليات الانتقال إلى القطاع المنظم بأطر اقتصادية كلية واجتماعية وقانونية وسياسية. وهي جزء من الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وليست مشاريع قائمة بذاتها. وتتطلب هذه الاستراتيجيات وجود مؤسسات قوية للحوار الاجتماعي بمشاركة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، إلى جانب المنظمات التمثيلية من الاقتصاد غير المنظم. ويؤدي هذا الفهم الجديد إلى تغييرات في الإطار السياسي والتنظيمي بالنسبة إلى المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر، وبالنسبة إلى ظروف العمل والاستخدام. ومن الأمثلة على ذلك، السياسة التي أقرت عام ٢٠٠٦ في منغوليا بشأن العمالة غير المنظمة، والتي سعت عن طريق الإشارة على وجه التحديد إلى العمل اللائق والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، إلى تعزيز السمة المنظمة من خلال طائفة من سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية شملت السبل السبعة التي حددتها منظمة العمل الدولية (انظر الفصل ١). وتقدم البرازيل، حيث جرى اعتماد إطار سياسي وطني متكامل لمكافحة الفقر، مثالاً على البلدان التي ترتفع فيها وتيرة الانتقال إلى السمة المنظمة. وخلال العقد الماضي، تضاعفت فرص خلق الوظائف في الاقتصاد المنظم بثلاث مرات مقارنة بفرص خلق الوظائف في الاقتصاد غير المنظم. ويعود الفضل في تحقيق هذا النجاح إلى جميع برامج الحماية الاجتماعية غير الاكتئابية، من قبيل "بولصا فاميليا"، ويتعلق الأمر ببرنامج لتبسيط القواعد الضريبية لصالح المنشآت الصغيرة وزيادة الحوافز لصالح الشركات من أجل إضفاء سمة التنظيم على العاملين لديها وتحسين إنفاذ اللوائح الضريبية ولوائح العمل^٤.

١٠٧. ويستلزم نجاح عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة إبرام "ميثاق جديد" بين الأشخاص والمنشآت والحكومات، على أساس بناء القدرات ومكاسب الإنتاجية وبيئة مؤاتية للأعمال وضمان التمكين من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والتمتع بها.

١-٣ توليد العمالة الجيدة: سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية المؤاتية للعمالة

١٠٨. يتمثل السبب الرئيسي المؤدي إلى الاقتصاد غير المنظم في العجز عن استحداث عدد كافٍ من فرص العمل المنظمة لاستيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل وتوفير فرص العمل لمن يقعون في شراك الاقتصاد غير المنظم. وبالتالي، يستلزم كبح انتشار السمة غير المنظمة، في المقام الأول، جعل العمالة موضوعاً من مواضيع الاهتمام الرئيسية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية من خلال النهوض بأطر الاقتصاد الكلي المؤاتية للعمالة ودعم القطاعات الاقتصادية المنتجة التي تؤثر تأثيراً شديداً في العمالة والعمل اللائق. وفي عام ٢٠١٠، شدد مؤتمر العمل الدولي على الحاجة إلى تصميم وتنفيذ إطار سياسة الاقتصاد الكلي المؤاتية للعمالة والذي يعزز النمو والاستثمار والمنشآت المستدامة والعمل اللائق والقابلية للاستخدام وتنمية المهارات والتوزيع

^٤ البنك الدولي: مرجع سابق، ٢٠١٣، الصفحة ٣١.

المنصف للدخل "من أجل وضع العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية".^٥

١٠٩. وتتمثل الأهداف الصريحة لإطار اقتصاد كلي منتج موجه نحو العمالة في رفع الإنتاجية وتسهيل التحول الاقتصادي وزيادة توافر فرص العمل اللائق، إلى جانب تحسين قدرة العمال على القيام بهذه الوظائف. ولا بد لمديري سياسة الاقتصاد الكلي أن يقوموا بدورهم بوصفهم وكلاء التنمية، ضمن إطار من استقرار الأسعار والاستدامة المالية.

١١٠. وتشكل السياسة القطاعية أحد الجوانب الرئيسية في هذا الصدد. ويستوجب الجيل الجديد من الاستراتيجيات الإنمائية توسيع نطاق القطاعات التي تؤدي إلى ارتفاع معدلات القيمة المضافة والعمالة، والتي تخلف قدراً كبيراً من الآثار المضاعفة والروابط بالاقتصاد المحلي. وتستلزم إعادة هيكلة نمط النمو من أجل كفاءة أن يكون شاملاً وغنياً بالوظائف سياسات تشمل جميع القطاعات التي تتمتع بأعلى الإمكانات من حيث توليد فرص العمل، بشكل مباشر أو غير مباشر، إضافة إلى سياسات تستهدف سلاسل القيم ذات الأولوية. ويشكل الدعم المستهدف للقطاعات التي تتوافر فيها إمكانية توليد معدلات عالية من العمالة الجيدة (مثل السياحة البيئية) أو للقطاعات التي يرتفع فيها مستوى السمة غير المنظمة (الزراعة)، بعداً أساسياً لإضفاء السمة المنظمة. وعلى سبيل المثال، يتضمن النهج متعدد الجوانب لخلق الوظائف، الوارد في سياسة سري لانكا الوطنية للموارد البشرية والعمالة لعام ٢٠١٢، تدابير عامة تتعلق بخلق العمالة إلى جانب سياسات لتشجيع النمو في تسعة قطاعات مستهدفة، بما فيها الوظائف (الخضراء) المراعية للبيئة. ويشمل الدعم المقدم ضمن هذا القطاع الأخير، التدريب على المهارات وإجراء الأبحاث حول الوظائف الخضراء في سوق العمل وحشد الدعم التقني والمالي من أجل إقامة أو توسيع نطاق المشاريع الخضراء و/أو الممارسات التجارية الخضراء. كما وفر مشروع لمنظمة العمل الدولية المساعدة من أجل تحويل إعادة تدوير النفايات إلى وظائف خضراء.

١١١. والأشغال العامة هي من بين السياسات القطاعية التي جرى تنفيذها على نطاق واسع في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من أجل الحد من البطالة والبطالة الجزئية وتحسين آفاق العمال المحرومين، بما في ذلك الفقراء والعمال غير المهرة والعاطلون عن العمل منذ مدة طويلة. وفي الوقت ذاته، يؤدي ما تستتبعه هذه الأشغال من بنية أساسية وأصول وخدمات، إلى النهوض بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية باستخدام موارد محلية. وتؤثر إجراءات مد الجميع بالطاقة الكهربائية واستصلاح الطرقات الريفية وتوفير مراكز الخدمة الصحية والتعليمية والأسواق المحلية، تأثيراً بالغاً في إنتاجية القطاع الخاص وإيرادات صغار المنتجين وأمن سبل عيش الجهات الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم. وتسهم الاستثمارات كثيفة العمالة الموجهة توجيهاً حسناً، في تسهيل عملية الانتقال إلى السمة المنظمة.

١١٢. ومن الأمثلة على ذلك، برامج العمالة شديدة الفعالية التي تمّ الاضطلاع بها في جنوب أفريقيا خلال الأزمة المالية العالمية الأخيرة. وفي أوروبا الوسطى والشرقية، عادت برامج التوظيف بالفائدة عندما اقترنت بالتدريب من أجل كفاءة انتقال أفضل إلى العمالة المنظمة، دون الاكتفاء باستخدامها بوصفها تدابير لمكافحة الفقر. واعتمد نهج ابتكاري في الهند على غرار برنامج المهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية، الذي يضمن ١٠٠ يوم عمل للأسر الريفية، وقد وفر فرص عمل لنحو ٤٩,٩ مليون أسرة معيشية في السنة المالية ٢٠١١-٢٠١٢. ولا تتمتع هذه البرامج وغيرها من برامج العمالة العامة^٦ بإمكانية الحد من البطالة والإسهام في أراضيات الحماية الاجتماعية فحسب، ولكنها تتمتع أيضاً بإمكانية ترسيخ الحق في العمل ووضع الهياكل الأساسية والنهوض بالعمالة المنظمة في الاقتصاد الريفي.

١١٣. وهذا النهج الجديد إزاء سياسة الاقتصاد الكلي والسياسة القطاعية هو نهج موجه نحو تحقيق النتائج ومدفوع بحسن الأداء، مع اعتبار العمالة والعمل اللائق متغيرات جوهرية يُمكن رصدها والإبلاغ عنها. غير أن من اللازم تحديد أهداف واضحة وكمية للعمالة في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وسياسات العمالة الوطنية، مع التزام راسخ وقابل للقياس بتحقيق هذه الأهداف^٧. ويقترن ذلك بتعزيز نُظم معلومات سوق العمل لتقصي فرص استحداث العمالة وتقييم أثر السياسات القطاعية المتبعة على العمالة.

^٥ مكتب العمل الدولي: استنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، (جنيف، ٢٠١٠)، الفقرة ٢٥.

^٦ يُقصد ببرنامج العمالة العامة أي إجراء من إجراءات توليد العمالة المباشرة التي تضطلع بها الحكومات من خلال برامج العمالة لا من خلال توسيع نطاق الخدمة العامة.

^٧ انظر:

ILO: *Experiences and potential directions: A reflection on employment and decent work in poverty reduction strategies* (Geneva, 2009).

الإدارة السديدة والمنشآت المستدامة والإنتاجية

١١٤. يشيع فهم السمة غير المنظمة في السياق القانوني بوصفها أنشطة تقع بحكم الواقع أو القانون خارج نطاق القانون. ولكنها تمثل أيضاً مسألة تتعلق بالإدارة السديدة، أو بعبارة أخرى بالقدرة على تنفيذ القوانين القائمة. ولذا، فإن السياق المؤسسي وقدرات المؤسسات تكتسي أهمية حيوية، إذ لا تُجدي القوانين واللوائح الجيدة نفعاً في غياب مؤسسات حازمة وفعالة من أجل تنفيذها. لذلك، من المهم بمكان كشف الوضع المؤسسي الراهن وتحديد الأسباب التي تجعل بعض الأنشطة الاقتصادية أو بعض فئات العمال غير مشمولة بالترتيبات المنظمة والإصلاحات أو التغييرات التي يمكنها أن تقلب هذا الوضع.

١١٥. وتوجد مؤسسات سوق العمل في كل مكان رغم تباينها تبايناً كبيراً بحسب البلدان. وهي تشمل مجموعة قوانين ولوائح العمل المعمول بها، إضافة إلى آليات وإجراءات لإدارة سوق العمل ووضع مقاييس السياسات، من قبيل المفالوضة الجماعية ومجالس الأجور. كما تشمل لوائح وآليات أخرى لها تأثير في نتائج سوق العمل، بما في ذلك الحماية الاجتماعية ونظم المعاشات التقاعدية.

١١٦. ويتعين على المنشآت المنظمة أن تتحمل عبء مجموعة من التكاليف المترتبة على إجراءات تنظيم العمل. وينتأى عن تشريعات حماية العمالة، على وجه الخصوص، تكاليف عندما تقوم الشركات بتسوية وضع القوى العاملة لديها. والقصد من هذه التكاليف هو استيعاب التكاليف الاجتماعية التي تقع على عاتق المجتمع من جراء عمليات التسريح، مثلاً فيما يتعلق بتدابير الحماية الاجتماعية بالنسبة إلى العمال المسرحين وتوفير التدريب من خلال الخدمات العامة. وتوازن تشريعات العمل المتجاوبة بين التكاليف المنخفضة والحوافز على احترام القوانين. والهدف هو تحسين الامتثال للمعايير (الضريبة أو التسجيل أو العمل) من خلال توفير أو تحسين حوافز التسجيل بالنسبة إلى المشاريع (الوصول إلى الائتمان والأسواق العامة والبرامج الإنمائية) وبالنسبة إلى اليد العاملة (إعانات التأمين الصحي) على حد سواء، ومن خلال تحسين قدرة السلطات العامة على إنفاذ اللوائح، لا سيما من خلال نظم التفتيش.

١١٧. وقد نجحت النهج التنظيمية الابتكارية الأكثر فعالية على وجه التحديد لأنها تجاوزت النهج التوجيهي المرتبط عادة بلائحة "التحكم والمراقبة" وكانت شاملة وتشاركية في تصميمها وتنفيذها. وبرز عدد من النهج واسعة النطاق من أجل تهيئة بيئة مؤاتية للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، استناداً إلى الإقرار المتجاوب بحقوق ومعايير العمل وتطبيقها.

١١٨. ولا ينبغي فهم العلاقة بين السمة غير المنظمة والقوانين على أنها تعني أن عملية إضفاء السمة المنظمة تنسم فقط، بل أساساً، بعد قانوني. والأسباب التي تقضي إلى السمة غير المنظمة متعددة ولا علاقة لها في معظمها بالمشروعية. ولهذا، فلن يُجدي نفعاً السعي إلى إضفاء السمة المنظمة من خلال الإصلاح التشريعي وحده. وتُشير الأدلة إلى أن تشريعات حماية العمالة لا تحدث سوى آثار متواضعة في العمالة المنظمة الإجمالية، غير أنها تؤثر في إعادة التوزيع وفي تشكيل القوى العاملة المنظمة. وعليه، فمن غير المحتمل أن يُمثل التملص من تشريعات حماية العمالة سبباً رئيسياً من أسباب العمالة غير المنظمة. بالإضافة إلى ذلك، لا تضطلع تشريعات العمل وحدها بتنظيم الترتيبات في القطاع المنظم، بل تضطلع بذلك أيضاً طائفة من القواعد المدنية والتجارية والإدارية والمالية وقواعد الضمان الاجتماعي.

١١٩. ويُشير تزايد مجموع الأدلة إلى أن تنظيم سوق العمل لا يُمثل عقبة من العقبات الرئيسية التي تحول دون اضطلاع المنشآت المنظمة باستحداث الوظائف في القطاع المنظم ودون تحرك المنشآت غير المنظمة في اتجاه القطاع المنظم. وتشمل المثبطات الرئيسية التي تؤثر في عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة الضرائب والفساد والافتقار إلى المهارات وإلى سبل الوصول إلى الأسواق والهياكل الأساسية والتمويل^٨. وعلى سبيل المثال في الكاميرون، تتوخى ورقة استراتيجية النمو والعمالة تشجيع التحول إلى القطاع المنظم من خلال تقديم الدعم لتنظيم الأنشطة غير المنظمة في شكل منشآت بالغة الصغر من خلال ما يلي: القواعد الضريبية المرنة؛ إجراءات التسجيل الإداري المبسطة، بما في ذلك الضمان الاجتماعي؛ التدريب الرامي إلى مساعدة الجهات الفاعلة على رصد أنشطتها على نحو أفضل من خلال المحاسبة الأساسية؛ المساعدة في مجال إرساء الآليات المالية والوصول إليها.

^٨ البنك الدولي: مرجع سابق، ٢٠٠٩.

١٢٠. ومن العقبات الهامة الأخرى أمام الانتقال إلى السمة المنظمة، هناك الافتقار إلى إطار قانوني وقضائي ومالي متسق من أجل ضمان حقوق الملكية التي بدونها يستحيل تحويل الأصول إلى رأس مال منتج عن طريق بيعها أو تأجيرها أو استخدامها كضمان. وتمثل حقوق الملكية أدوات تمكينية وتساهم إسهاماً رئيسياً في مساعدة أصحاب المشاريع على أن يتحولوا إلى منشآت كاملة ونامية، لا سيما من حيث ضمان الإقراض. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي عند إصلاح تشريعات حقوق الملكية إيلاء اهتمام خاص لأوجه عدم المساواة بين الجنسين في حق الامتلاك والإشراف على الملكية.

١-٢-٣ ظروف العمل وتفتيش العمل

١٢١. بالنظر إلى النسبة المتدنية من العمالة المنظمة في العديد من البلدان، لا تنطبق اللوائح وقوانين العمل في مجالات من قبيل الحد الأدنى للأجور والحماية الاجتماعية والصحة والسلامة وحماية العمالة، إلا على عدد قليل من العمال. ونظراً لضعف الإنفاذ الناتج عن سوء الإدارة وضعف القدرات المؤسسية (بما في ذلك عدم كفاية إجراءات تفتيش العمل)، لا يستفيد العمال في الاقتصاد غير المنظم من هذه الأنواع من تشريعات الحماية.

١٢٢. ومع ذلك، كثيراً ما يعمل العمال في الاقتصاد غير المنظم، وبوجه خاص النساء، في أشد الوظائف والظروف والأحوال خطورة. ونسبة الحوادث والأمراض المرتبطة بالعمل أعلى في الصناعات الصغيرة منها في الصناعات واسعة النطاق، وحتى وإن لم تتوافر بيانات دقيقة، فإن كثرة المنشآت الصغيرة في حد ذاتها تشير إلى تزايد المخاطر في القطاع غير المنظم. وهذا ما يجعل الوقاية من الحوادث والأمراض المرتبطة بالعمل من الجوانب الهامة في الجهود المبذولة لمعالجة ظروف العمل في الاقتصاد غير المنظم. وتشمل التدابير المطلوبة استثارة الوعي بالمخاطر في صفوف العمال وأصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم، إضافة إلى نشر المعارف بشأن التلازم الإيجابي القائم بين السلامة والصحة المهنية (وظروف العمل الجيدة الأخرى) وجودة الإنتاج والإنتاجية والقدرة التنافسية، بغية تعزيز الإدراك بأن اتخاذ ما يلزم من الإجراءات ليس بالمسعى بعيد المنال، سواء من الناحية المالية أو من الناحية التقنية.

١٢٣. وتقترن استراتيجية الحد من تكلفة الانتقال إلى الاقتصاد المنظم وزيادة الفوائد العائدة من الالتحاق بالقطاع المنظم، بزيادة تكلفة الانتماء إلى القطاع غير المنظم. وتعتبر حقوق ومعايير العمل الأساسية حدوداً دنياً لا تقبل التفاوض وتعرض من لا يمتلك لها لعقاب غير تقديري. بيد أنه يمكن اعتماد نهج عملي، نظراً لأنه يُرجح أن تكون اللوائح أكثر فعالية عندما تُتاح خيارات مختلفة لإنفاذها، بما في ذلك الابتكار في عمليات تفتيش أماكن العمل، إلى جانب توفير المشورة وتسوية المنازعات وتشجيع التنظيم والعمل الجماعي وبرامج التدريب التي تستهدف المنشآت غير المنظمة.

١٢٤. ويُعزى عدم إنفاذ قوانين العمل في العديد من البلدان لسبب مهم هو ضعف إدارات العمل، وبوجه خاص تفتيش العمل. وبالرغم من التعقيد المتزايد للمنشآت ونظم الإنتاج وعلاقات الاستخدام، كثيراً ما تكون الموارد المخصصة لتفتيش العمل غير كافية، حتى في حالة إجراء عمليات تفتيش مناسبة ومنظمة للمنشآت المتوسطة والكبيرة. وتتصدى البلدان لهذه التحديات المطروحة بسبل مختلفة. فبعض البلدان، مثل شيلي، اعتمدت عقوبات متغيرة، بحيث تتزايد الغرامات بتزايد عدد العمال المتضررين. وزادت بلدان أخرى عدد مفتشي العمل، حيث ارتفع عددهم بمقدارين في غواتيمالا والسلفادور، وزاد عددهم ثلاث مرات في الجمهورية الدومينيكية وهندوراس. وبهدف الوصول إلى الاقتصاد غير المنظم، أقامت بعض البلدان شراكات على سبيل المثال مع وزارتي الصحة والزراعة، وكذلك قامت بتعبئة المجتمعات المحلية كشريكة في الرصد ووضعت مدونات السلوك الطوعية وأرست شراكات ثلاثية.

١٢٥. وبدلاً من الاعتماد فقط على العقوبات، تُحقق النهج التعليمية والإقناعية والتشاركية التي تتسم بالشفافية نجاحاً بصورة خاصة في الوصول إلى الاقتصاد غير المنظم. ففي فنلندا وفرنسا وهولندا، على سبيل المثال، تشمل حملات تفتيش العمل الأنشطة التثقيفية وأنشطة استثارة الوعي لصالح المزارعين ومستخدميهم وعائلاتهم، مع التركيز على المخاطر المهنية الجسيمة^٩. وفي شيلي، يُمكن استبدال الغرامات بالتدريب بالنسبة للمنشآت التي تستخدم أقل من تسعة عمال. وفي الصين، يتبع مفتشو العمل وأعاونهم، في إطار شبكة نظام الإدارة، خطوات واضحة وقابلة للتقصي من أجل تعزيز مستوى الوعي بالقوانين ورصد الامتثال لها والعمل على إنفاذها في مجالات معينة.

^٩ للمزيد من المعلومات، انظر:

ILO: *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality* (Geneva, 2013), Brief 4C2.

٢-٢-٣ تعزيز بيئة ملائمة للمنشآت المستدامة

١٢٦. على الرغم من أن المنشآت في القطاع الخاص توفر الجزء الأكبر من العمالة، فإن العديد من هذه المنشآت في البلدان النامية ينشط في الاقتصاد غير المنظم، حيث غالباً ما يعني عدم الامتثال للأطر القانونية والتنظيمية عدم تمكنها من الاستفادة من الدعم والخدمات التي تحتاجها. وهذا يؤثر في مردوديتها واستدامتها ونوعية العمالة التي توفرها. بالإضافة إلى ذلك، يرتبط مفهوم السمة غير المنظمة في الأذهان عموماً بانخفاض الإنتاجية. وبالتالي، فإنه يتعين على السياسات الرامية إلى تهيئة بيئة مؤاتية للمنشآت المستدامة أن تشمل، على سبيل الأولوية، بعض التدابير لتحسين الإنتاجية من خلال إتاحة فرص الوصول إلى التمويل والمهارات والهيكل الأساسية والأسواق ونقل التكنولوجيا.

١٢٧. إن الكثيرين ممن يعملون في الاقتصاد غير المنظم يتمتعون بحكة حقيقية في مجال الأعمال وبالقدرة على الإبداع والدينامية والابتكار، وقد تزدهر هذه الطاقات إن أمكن إزالة عقبات معينة. وثمة العديد من التجارب الناجحة فيما يتعلق بتحسين أداء المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر في الاقتصاد غير المنظم من خلال توفير التدريب والخدمات والمعلومات اللازمة لقطاع الأعمال وتوسيع نطاق الهياكل الأساسية المادية وغير المادية، بما في ذلك المأوى ونظم التصريف، إضافة إلى التأمين والائتمان الميسور الكلفة والخدمات المالية الأخرى.^{١٠}

١٢٨. واستناداً إلى مناقشة مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٧ بشأن المنشآت المستدامة، وضعت منظمة العمل الدولية دليل البيئة المؤاتية للمنشآت المستدامة كأداة لتوفير الإرشاد بشأن تحسين بيئة الأعمال، وجرى تطبيقه في معظم الأقاليم. واستحدثت منظمة العمل الدولية أيضاً عدداً من الأدوات المصممة لبناء قدرات المنشآت الصغرى، بما في ذلك "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه" و"تحسين ظروف العمل في المنشآت الصغيرة" و"كيف تحسن بيئة عملك وأعمالك" و"تحسين العمل لبيوت آمنة" لصالح العاملين في المنزل والمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. وفي كمبوديا، ساعدت هذه الأدوات التي تشمل تدابير عملية تشاركية ومنخفضة التكلفة، المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر على زيادة الإنتاجية من خلال أماكن عمل يسودها قدر أكبر من الصحة والسلامة.^{١١}

١٢٩. ومن شأن توفير بيئة سياسة وقانونية مؤاتية أن يدعم روح تنظيم المشاريع عن طريق خفض تكاليف إقامة الأعمال وتشغيلها، بما في ذلك الإجراءات المبسطة للتسجيل والحصول على التراخيص والقواعد واللوائح الملائمة والضرائب المعقولة والعادلة. ومن شأن هذه البيئة كذلك أن تزيد منافع التسجيل القانوني، التي تسهل الوصول إلى المشترين التجاريين وتكفل الحصول على شروط ائتمانية أكثر مؤاتية وعلى الحماية القانونية وإنفاذ العقود والحصول على التكنولوجيا والإعانات والنقد الأجنبي والنفاذ إلى الأسواق المحلية والدولية. كما أن من شأن هذه السياسات أن تنتهي المنشآت المنظمة عن الانتقال إلى الاقتصاد غير المنظم.

٣-٢-٣ سبل الحصول على التمويل

١٣٠. إن الوصول المحدود إلى التمويل بالنسبة للمشغلين في الاقتصاد غير المنظم يعني أن الفرص المتاحة أمامهم لتوسيع مشاريعهم وتحسين إنتاجيتهم قليلة. ويؤدي عدم وجود ضمانات في كثير من الأحيان إلى إغلاق أبواب مؤسسات الائتمان الرسمية في وجههم واضطرارهم إلى اللجوء إلى المقرضين أو التأمين التكافلي من أجل الحصول على القروض الطارئة. ويُعزى ذلك إلى أسباب متنوعة. فجهات التمويل الرسمية لا يجوز لها التعامل مباشرة مع المنتجين من بيوتهم والمنشآت بالغة الصغر بسبب صغر حجم عملياتها وافتقارها إلى الوضع القانوني وتكاليف المعاملات العالية وضعف المعلومات بشأن الزبائن والافتقار إلى تاريخ إئتماني رسمي وصغر حجم الخدمات المالية اللازمة. واستجابة لذلك، اعتمد صانعو السياسات في بعض البلدان لوائح الإدماج المالية التي تشجع المصارف وشركات التأمين على تقديم خدماتها للاقتصاد غير المنظم أو تقتضي منها ذلك. وعلى سبيل المثال، يتعين على المؤسسات المالية في الهند تخصيص جزء من حوافظها لصالح القطاعات الريفية والاجتماعية. وقد كان للنهج الطوعي الذي اعتمدته جنوب أفريقيا، والذي قامت المؤسسات المالية من خلاله بوضع أهداف بموجب ميثاق القطاع المالي، تأثير مثير للإعجاب تماماً.

١٣١. ومن أهم رسائل منظمة العمل الدولية في هذا الصدد، تشجيع نهج متوازن يُراعي على حد سواء الاحتياجات الإنتاجية والوقائية للمشغلين في الاقتصاد غير المنظم. وتقوم الاحتياجات الإنتاجية لديهم أساساً على

^{١٠} انظر:

UNCTAD: Addressing key economic issues to advance sustainable development: Ideas for actions, Second Report of the Panel of Eminent Persons, 2013, p. 17.

^{١١} انظر: مكتب العمل الدولي (٢٠١٣)، مرجع سابق، الموجز ٧-١.

توفير القروض لصالح المنشآت البالغة الصغر من أجل تحفيز المداخل واستحداث الوظائف، بينما تشمل الاحتياجات الوقائية الادخارات والقروض الطارئة والتأمين بحيث يتمكن العمال في القطاع غير المنظم من التصدي للصدمات والمخاطر. وفي هذا الصدد، يشجع مرفق تحديث التأمين بالغ الصغر، الذي وضعته منظمة العمل الدولية، توفير منتجات أفضل للتأمين لصالح الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض^{١٢}.

١٣٢. وتقوم إحدى الوسائل الابتكارية لتشجيع إضفاء السمة المنظمة، من خلال مؤسسات التمويل بالغ الصغر. وتتضمن القروض بالغ الصغر والدائع وعقود الخدمة الأخرى عناصر من الاقتصاد المنظم، دون أن ترقى إلى مستوى الخدمات المصرفية العامة. علاوة على ذلك، تشجع مؤسسات التمويل بالغ الصغر، التي ترغب في النمو، زبائنها على التوسع من الأنشطة الداعمة لأسباب الرزق إلى منشآت بالغ الصغر بمعنى الكلمة، ومن ثم إلى منشآت صغيرة ومتوسطة. وجربت منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع مؤسسات التمويل بالغ الصغر في بوركينا فاسو والهند، مبادرات لاختبار أثر إضفاء السمة المنظمة في رفاه الزبائن والدور الذي يمكن أن تضطلع به مؤسسات التمويل بالغ الصغر في هذا الصدد^{١٣}.

٤-٢-٣ تنمية المهارات

١٣٣. تتسع الفجوات القائمة في المهارات اتساعاً يصل إلى أقصاه في الاقتصاد غير المنظم. وتتناقص السمة غير المنظمة كلما انتقلنا في اتجاه قمة الهرم التعليمي وتصل إلى أدنى مستوياتها بالنسبة للعمال ذوي المهارات العالية، الذين ينعمون بأكبر قدر من الأمن الوظيفي والإعانات في الاقتصاد المنظم. وفي الكثير من البلدان النامية، يؤدي تدني مستويات التعليم والمهارات المهنية للعاملين في الاقتصاد غير المنظم إلى الدخول في حلقة مفرغة من حيث انخفاض الإنتاجية وتدني الدخل وقلة الاستثمار في المهارات. وبالتالي، فإن تحسين مهارات العاملين في الاقتصاد غير المنظم أمر أساسي بالنسبة إلى قدرتهم على الوصول إلى الوظائف المجزية والمنتجة^{١٤}.

١٣٤. ويوفر الارتقاء بالمهارات منافع فورية لأصحاب المشاريع والعمال في الاقتصاد غير المنظم من خلال تحسين إنتاجيتهم وإيراداتهم وجودة المنتجات والحد من التبذير وتشجيع الابتكار وتحسين ظروف العمل والارتقاء بالقدرة على القراءة والكتابة والحساب والمفاوضة والاتصال وتعزيز القدرة التفاوضية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لارتفاع مستويات المهارات أن يحد، على الصعيد الوطني، من نقص اليد العاملة في القطاعات مرتفعة النمو أو القطاعات ذات الأولوية وأن يشجع الاستثمار الأجنبي المباشر وأن يحسن القدرة التنافسية العالمية ويحث الابتكار والنمو الاقتصادي ويسهل التحول الإنتاجي^{١٥}.

١٣٥. ولا بد من أن تكون برامج تنمية المهارات متاحة ومرنة وعملية ومكيفة بحيث تتلاءم مع الخصائص والمستويات التعليمية المتنوعة للمتدربين الذين عادة ما يشكلون مجموعة غير متجانسة تُعاني من تراكم مستويات الحرمان. ومن الضروري أيضاً أن يكون التدريب مدفوعاً بالطلب لمساعدة العمال الفقراء، الذين يعيشون في أحيان كثيرة عند مستوى الكفاف، على الوصول إلى المزيد من فرص العمل للحساب الخاص أو الوظائف المنتجة. وقد أثبتت المنهجية المتكاملة لمنظمة العمل الدولية، أي التدريب من أجل التمكين الاقتصادي الريفي، كيف يمكن توسيع نطاق الفرص المحدودة أمام تنمية المهارات في المناطق الريفية الفقيرة وربطها بالعمالة عن طريق تحديد الفرص الاقتصادية الممكنة والقيود على المهارات ووضع وتنفيذ التدريبات القائمة على المجتمع المحلي (أو توسيع نطاق الاستفادة مما هو قائم منها) وتوفير خدمات ما بعد التدريب.

١٣٦. ومن المحركات الأخرى التي تسهم في السمة غير المنظمة، عدم التناسق القائم بين نتائج مؤسسات التعليم والتدريب وأنواع المهارات المطلوبة في سوق العمل، مما قد يؤدي إلى ارتفاع مستويات بطالة الشباب والعمالة غير المنظمة والهجرة، التي يثيرها الإخفاق في إيجاد سبيل للحصول على عمل لائق في الاقتصاد المنظم. وتفقر نظم التدريب المنظم، في كثير من الحالات، إلى المرونة اللازمة وسهولة الوصول إلى سبل تلبية الاحتياجات المتنوعة لعمال الاقتصاد غير المنظم. وفي الهند، يجري تطوير تدابير إصدار الشهادات وإقامة

^{١٢} يشمل مرفق تحديث التأمين بالغ الصغر حوالي ٣٠ بلداً من خلال تقديم منح للبحوث والابتكار ومشاريع بناء القدرات.

انظر: <http://www.microinsurancefacility.org/>

^{١٣} انظر: www.ilo.org/socialfinance

^{١٤} مكتب العمل الدولي: *مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية*، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، (جنيف، ٢٠٠٨).

^{١٥} مكتب العمل الدولي (٢٠١٣)، مرجع سابق، الموجز ٧-٢.

الروابط بين نظم التدريب والصناعة والخدمات والزراعة، وذلك توجهاً لتلبية الطلب على المهارات التقنية. وفي الكثير من البلدان النامية، وبوجه خاص في أفريقيا، أبانت خطط التلمذة الصناعية غير المنظمة عن إمكانات هائلة لتوفير المهارات في الاقتصاد غير المنظم. وتعمل بلدان، مثل بنن والكاميرون وغانا وكينيا وزمبابوي، على اتخاذ التدابير اللازمة للارتقاء بمهارات المدربين والتلامذة الصناعيين على السواء، ولتوحيد المهارات والاعتراف بها على المستوى الوطني^{١٦}.

١٣٧. وتحظى مسألة نقل المهارات بالأهمية أيضاً في عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة، بهدف تعزيز قابلية العمال للاستخدام وتيسير وصولهم إلى عدد أكبر من فرص العمل المنتجة في الاقتصاد المنظم. ولا تتمتع المهارات المكتسبة عن طريق التجربة والتدريب أثناء العمل والتلمذة الصناعية في الاقتصاد غير المنظم بالاعتراف في العادة في أسواق العمل المنظمة أو لدى مؤسسات التدريب. ومن الضروري بالتالي إنشاء مؤسسات وآليات تضطلع بتقييم المهارات والكفاءات التي اكتسبها العمال بحيث يمكن تأكيدها والاعتراف بها من خلال إصدار الشهادات. وتقدم بنن وغانا وجنوب أفريقيا وجمهورية تنزانيا المتحدة أمثلة مثيرة للاهتمام على الاعتراف بالتعلم السابق. وفي بنغلاديش، يجري تعزيز الاعتراف بالمهارات المكتسبة بطرق شتى، بما في ذلك العمل في الاقتصاد غير المنظم، من خلال إنشاء إطار المؤهلات التقنية والمهنية على المستوى الوطني، الذي يوفر علامات مرجعية لاكتساب المهارات وتنسيقها والاعتراف بها.

٣-٣ التنظيم والتمثيل والحوار الاجتماعي

١٣٨. يمثل تنظيم العمال وأصحاب المشاريع في الاقتصاد غير المنظم الخطوة الأولى نحو الحوار الاجتماعي ووضع الحلول الثلاثية التي تُراعي العوامل السياقية والتنوع في الاقتصاد غير المنظم. ومع ذلك، فإن المنظمات الديمقراطية المستقلة للعمال بأجر أو للعاملين في عمل مستقل أو العاملين لحسابهم الخاص أو أصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم لا يُسمح لها أحياناً بالعمل في ظل التشريع المحلي أو الوطني، وكثيراً ما تستبعد من مؤسسات الحوار الاجتماعي وعمليات صنع السياسات أو تمثل فيها تمثيلاً ناقصاً. وبدون التنظيم والتمثيل، لا يستطيع الأشخاص العاملون في الاقتصاد غير المنظم متابعة مصالحهم في العمل من خلال المفاوضات الجماعية أو ممارسة الضغط على صانعي السياسات بشأن قضايا مثل إمكانية الوصول إلى الهياكل الأساسية وحقوق الملكية والنظام الضريبي والضمان الاجتماعي.

١٣٩. ويمكن أن يؤدي الشركاء الاجتماعيون دوراً أساسياً، ضمن مجالات أخرى، في البحث عن السبل الكفيلة بتوسيع نطاق تغطية القوانين لتشمل العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم. وفي السنوات الأخيرة، ما فتئت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال تتخذ المبادرات لإشراك العمال والمشغلين في الاقتصاد غير المنظم، إما عن طريق الهياكل التنظيمية القائمة، أو عن طريق تشكيل رابطات الاقتصاد غير المنظم. ويمكن لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على حد سواء، أن تضطلع بدور هام لاسترعاء انتباه جميع الشركاء الثلاثيين إلى الأسباب الكامنة وراء النشاط غير المنظم وحفزهم على العمل للتصدي لها وإزالة العوائق أمام الدخول في التيار العام للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. وينبغي على نطاق واسع تعميم وتقاسم الممارسات الابتكارية والفعالة التي تستخدمها منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال في بلدان مختلفة للوصول إلى العمال والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم وتنظيمهم ومساعدتهم من أجل تسهيل عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة.

١٤٠. وتساعد منظمات أصحاب العمل بالتعاون مع منظمات أو مؤسسات أخرى ذات صلة، مشغلي الاقتصاد غير المنظم بواسطة عدد من الأساليب الهامة، بما في ذلك من خلال توفير فرص الحصول على المعلومات، من قبيل المعلومات عن اللوائح أو فرص سوق العمل، وتوفير فرص الحصول على التمويل والتأمين والتكنولوجيا وغير ذلك من الموارد. ويمكن لهذه المنظمات أن تقدم خدمات دعم المشاريع، من قبيل تحسين الإنتاجية وتنمية روح المبادرة وإدارة الموظفين والسلامة والصحة والمحاسبة، وأن تقوم مقام صلة الوصل لإرساء الصلات بين منشآت الاقتصاد غير المنظم ومنشآت الاقتصاد المنظم.

١٤١. وتعمل نقابات العمال على توعية العمال في الاقتصاد غير المنظم بأهمية التمثيل الجماعي وتبذل جهوداً كبيرة لإدراجهم في الاتفاقات الجماعية. كما تُركز على تعزيز مشاركة النساء وتمثيلهن، إذ يكثر عددهن على وجه الخصوص في الاقتصاد غير المنظم، وعلى مراعاة احتياجاتهن الخاصة. وتشمل الخدمات الخاصة التي توفرها نقابات العمال في العديد من البلدان لصالح عمال الاقتصاد غير المنظم، المعلومات عن حقوقهم القانونية

^{١٦} مكتب العمل الدولي (٢٠١٣)، مرجع سابق.

ومشاريع التعليم والتوعية والمساعدة القانونية والتأمين الطبي ونظم الائتمان والقروض وإقامة التعاونيات. كما أن ثمة حاجة إلى وضع استراتيجيات إيجابية لمكافحة التمييز بجميع أشكاله والذي يتعرض له عمال الاقتصاد غير المنظم بصورة خاصة.

١٤٢. وفي بيرو، تناقش لجان تقنية مشتركة، تتألف من العمال وممثلي الحكومة، قضايا ذات أهمية بالنسبة لعمال الاقتصاد غير المنظم وتعكف حالياً على إعداد مبادرة تشريعية لكفالة حقوق العمال الذين يعملون لحسابهم الخاص والذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم وتشجيع تنمية القدرات والانتقال إلى الاقتصاد المنظم. وأظهر البرنامج المشترك بين النقابات والتعاونيات، وهو برنامج مشترك بين الحلف التعاوني الدولي والاتحاد الدولي لنقابات العمال ومبادرة منظمة العمل الدولية في أفريقيا (وخاصة في كينيا ورواندا وجنوب أفريقيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا) الأثر الإيجابي الذي يمكن أن تُخلقه النقابات العمالية والتعاونيات في الاقتصاد غير المنظم عندما تضم جهودها. وقد برهن البرنامج أن النقابات العمالية والتعاونيات شريكة طبيعية في مجال تقديم الخدمات والدعم الذي يحتاجه العمال في الأوضاع غير المنظمة وغير المحمية.^{١٧}

١٤٣. وتعتبر رابطة النساء العاملات لحسابهن الخاص في الهند من الأمثلة المعروفة عن المبادرات الناجحة في مجال تنظيم وتمكين النساء الفقيرات في الاقتصاد غير المنظم. وهي تعتمد نهجاً متعدد الأوجه كاتحاد وتعاونية وحركة نسائية. وتوفر رابطة النساء العاملات لحسابهن الخاص مجموعة كبيرة من الخدمات، بما في ذلك التدريب والمساعدة في إنشاء التعاونيات والخدمات المالية والتأمين وخدمات الضمان الاجتماعي. وقد ألهم نموذج الرابطة إعداد مبادرات أخرى، ليس في آسيا فحسب، بل في جنوب أفريقيا وتركيا أيضاً.^{١٨} كما اضطلعت شبكات دولية كثيرة بدور هام في تحسين مستويات معيشة عمال الاقتصاد غير المنظم وتعزيز حقوقهم. ومن أبرزها رابطة النساء في العمالة غير المنظمة: في الطريق إلى العولمة والتنظيم، وشبكة Homenet وشبكة Streetnet والتحالف العالمي للعاملين في جمع النفايات والشبكة الدولية للعمال المنزليين.

٤-٣ استراتيجيات التنمية المحلية والتعاونيات والاقتصاد الاجتماعي

١٤٤. رغم الأهمية الحاسمة التي يتمتع بها الصعيد المحلي من منظور السياسة العامة، إلا أن المشكلة تكمن في معرفة كيفية تعزيز القدرات الإنمائية المحلية وتوسيع نطاق الدروس المستخلصة ونقلها. ويقتضي تقدير الجهات الفاعلة على الصعيد المحلي أو على صعيد الاقتصاد غير المنظم في ديناميات التنمية، إعادة تحديد دور الدولة، بدلاً من انسحابها. وقد تحتاج الإجراءات المتخذة إلى تجاوز الصعيد المحلي، ولكنها تحتاج أيضاً إلى تزويد الجهات الفاعلة المحلية بالوسائل والمهارات اللازمة للتصدي للتحديات التي تواجهها والتي قد تشمل تهديدات عالمية خطيرة.

١٤٥. وقد تتأثر القدرة على التكيف، على الصعيد المحلي، بمجموعة كاملة من العوامل، بما في ذلك الهياكل الأساسية والبيئة المؤسسية التي تجري في إطارها عملية التكيف (لا سيما نطاق اللامركزية) والنفوذ السياسي وشبكات الأقارب والمهارات. وتشمل التدابير التي يمكن أن تتخذها السلطات المحلية لدعم عمليات الانتقال ما يلي: دعم المبادرات الإدارية القائمة على المجتمع المحلي وتعزيز آليات الحوار الاجتماعي وتيسير الوصول إلى السوق وزيادة الاستثمارات الداخلية والمشتريات المحلية والارتقاء بسلاسل القيم وتعزيز المنهجيات كثيفة العمالة من أجل تطوير الهياكل الأساسية وتبسيط تسجيل الأعمال وتنظيمها وتوفير خدمات دعم الأعمال وتعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص.^{١٩}

١٤٦. وكان اعتماد نهج إنمائي محلي ذا أهمية حاسمة في التخفيف من بعض آثار الأزمة الاقتصادية لعام ٢٠٠١ في الأرجنتين. وقامت الجهات الفاعلة المحلية، بدعم من منظمة العمل الدولية، بتصميم استراتيجيات تنمية اقتصادية محلية عززت خدمات التوظيف العامة وأنشأت مرصداً لسوق العمل وحددت قطاعات النمو وعززت فرص الاستفادة من التدريب وبناء القدرات بالنسبة للوزارات والسلطات المحلية. وفي أوغندا، نُقلت إدارة السوق العامة من البلديات إلى ائتلاف للإدارة المشتركة يضم عدة جهات من أصحاب المصالح. واستفاد عدد من المدن الآسيوية، مثل بانكوك وشيانغ ماي وسنغافورة، من الإمكانيات الإنتاجية لإجراءات دعم الهياكل

^{١٧} انظر: S. Smith: *Let's organize!* (Geneva, ILO, ICA and ICFTU, 2006).

^{١٨} المرجع نفسه.

^{١٩} انظر: مكتب العمل الدولي (٢٠١٣)، مرجع سابق، الموجز ٩-١.

الأساسية وتخصيص الفضاءات وتوفير الخدمات لصالح أصحاب المشاريع المحليين، مما أدى إلى ازدهار الأسواق المحلية وتراجع العمليات غير المنظمة.^{٢٠}

١٤٧. ويشكل تطوير الاقتصاد الاجتماعي والتضامني طريقاً واعداً لتسهيل عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة على الصعيد المحلي. وتضطلع التعاونيات بمختلف أنواعها والمنظمات التابعة للاقتصاد الاجتماعي والتضامني بدور هام في التنمية المحلية، لا سيما في المناطق الريفية. ولاحظ المكتب في هذا الصدد أنه "قد يكون الهيكل التنظيمي الأكثر فعالية والقائم على العضوية هو هيكل التعاونية في الحالات التي يوجد فيها عقبات رئيسية تحول دون انضمام عمال أو مشغلي الاقتصاد غير المنظم إلى منظمات أصحاب العمل أو نقابات العمال القائمة وتعيق إنشاء منظماتهم الخاصة. (...) كما يمكن اعتبار التنظيم في شكل تعاونيات بمثابة خطوة على طريق التحول إلى الاقتصاد المنظم".^{٢١}

١٤٨. ويقدم النهج التعاوني إزاء التنمية آلية مفيدة للربط بين متطلبات ومسارات التنمية المحلية والوطنية. وتمثل التعاونيات رصيماً هاماً بالنسبة إلى نهج التنمية الاقتصادية المحلية، بدءاً من المنظمات بالغة الصغر ووصولاً إلى المنشآت العالمية التي تقدر بملايين الدولارات. وبإمكان هذه التعاونيات سد الفراغ الذي يُخلقه غياب المجتمع المدني والذي نجد له بعض الوجود على الصعيد المحلي عن طريق توفير حلول ملموسة للتحديات الناشئة خلال عملية تطبيق نهج التنمية الاقتصادية المحلية. ومن الأمثلة على ذلك، ظهور تعاونيات مالية في مواقع استراتيجية من أجل تيسير الحصول على التمويل ومن أجل تقدير إمكانات المنشآت المحلية.^{٢٢} وثبت أن التعاونيات تشكل خطوة هامة في المضي قدماً نحو الانتقال إلى السمة المنظمة. وقد يشرع أعضاؤها في الضلوع بأنشطة في إطار وحدات غير منظمة يمكن أن تنمو لتصبح كيانات تجارية. وتوفر التعاونيات، نتيجة لتسجيلها، وسائل يسهل الوصول إليها للحصول على الاعتراف القانوني، لا سيما وأن متطلبات رأس مالها لغرض التسجيل ضئيلة للغاية. علاوة على ذلك، فهي توفر قاعدة للمجازفة والحصول على الائتمان والخدمات الأخرى، وذلك عن طريق تعزيز الكفاءة والأمن الاقتصاديين.

١٤٩. وفي بيرو، في منطقة آياكوتشو، يُعزز برنامج منظمة العمل الدولية بشأن الصناعات الإبداعية والشاملة، التعاونيات التي اتخذت شكلاً منظماً، وذلك خصوصاً من خلال توفير التدريب والمساعدة على إنشاء التعاونيات وإدارتها واستئثار الوعي واستحداث عملية وحيدة لإضفاء السمة المنظمة.

١٥٠. وعلى المدى البعيد، باستطاعة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني أن يوفر مسارات متكاملة نحو التنمية من خلال اعتماد نهج متسق يُراعي الشواغل المتنوعة المتعلقة بالاستدامة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية والتوازن الإيكولوجي والاستقرار السياسي وتسوية النزاعات والمساواة بين الجنسين.

٥-٣ تعزيز المساواة والتصدي للتمييز

١٥١. إن قضايا التمييز ذاتها التي يعاني منها الاقتصاد المنظم تنعكس وكثيراً ما تتفاقم في الاقتصاد غير المنظم. وتكون عادة مداخل النساء ورؤوس أموالهن ومهاراتهن أدنى من مداخل الرجال ورؤوس أموالهم ومهاراتهم، وبقل احتمال أن يصبحن من أصحاب العمل بالمقارنة مع الرجال في الاقتصاد غير المنظم. كما تتركز النساء عادة في الأنشطة غير المأمونة، بما في ذلك العمل في المنزل والبيع في الشوارع والعمل المنزلي.^{٢٣}

١٥٢. ويكمن تفسير رجحان عدد النساء في الاقتصاد غير المنظم، إلى حد ما في ما يقع على عاتقهن من عبء غير متوازن للمسؤوليات الأسرية غير مدفوعة الأجر. وفي جميع المجتمعات، عادة ما تتفق النساء ساعات أكثر بكثير في العمل غير مدفوع الأجر مما ينفقه الرجال، مما يحد من الخيارات المتاحة أمامهن فيما يتعلق بمشاركتهن في سوق العمل وبساعات ومكان عملهن. ونظراً لعدم توفر دعم من القطاع العام والخاص في مجال المسؤوليات الأسرية، فقد يتيح الاقتصاد غير المنظم العمل الوحيد مدفوع الأجر الذي يوفر ما يكفي من المرونة

^{٢٠} المرجع نفسه.

^{٢١} مكتب العمل الدولي: *العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، (جنيف، ٢٠٠٢)، الصفحة ٩٢.

^{٢٢} انظر:

ILO: *Enhancing the role of business membership organizations in local economic development* (Geneva, 2008).

^{٢٣} انظر: UNIFEM: *Progress of the world's women* (New York, 2005).

والاستقلالية والقرب الجغرافي، بما يسمح للنساء الجمع بين العمل مدفوع الأجر والمسؤوليات الأسرية. ومن ناحية أخرى، فإن حجم الاقتصاد غير المنظم في البلدان النامية يعني أن ثمة احتمال بأن تتيح زيادة توافر خدمات الرعاية الجيدة وبتكلفة معقولة عائدات هامة من حيث فرص الحصول على عمل أفضل أجراً في الاقتصاد المنظم. ففي شيلي، على سبيل المثال، واستناداً إلى الشراكات بين الحكومة المحلية والجهات الفاعلة من القطاعين العام والخاص، أنشئت مراكز رعاية الأطفال لفائدة العمال الزراعيين الموسميّين. وفي الهند، جرى تطوير خدمات التعليم قبل الابتدائي المتنقلة والتعاونيات المعنية بالرعاية الاجتماعية ورعاية الأطفال، بما في ذلك التعاونيات المكرسة للأسرة، للاستجابة لاحتياجات الآباء الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم^{٢٤}.

١٥٣. وأعدت بلدان كثيرة كذلك برامج لمساعدة النساء صاحبات المشاريع للتحول من مزاوله أنشطة توليد الدخل الهامشي إلى مزاوله الأنشطة التجارية المربحة. وعلى المستوى الجزئي، يستلزم ذلك توفير التدريب في مجال تنمية المشاريع الأساسية والمهارات العامة الأخرى التي كثيراً ما تشمل محو الأمية، إضافة إلى خدمات الدعم من قبيل استشارة الوعي بالمسائل القانونية ودعم المسؤوليات الأسرية غير مدفوعة الأجر وإتاحة إمكانية الوصول إلى المعلومات، من قبيل المعلومات المتعلقة بالأسواق وفرص التمويل بالغ الصغر. وعلى مستوى الاقتصاد الوسطي، من الضروري ضمان عدم لجوء خدمات تنمية الأعمال والجهات الممولة إلى إقصاء النساء والعمل على استحداث نهج محددة الأهداف لصالحهن عند الضرورة. ومن الجوانب الجوهرية الأخرى، فرص النفاذ إلى الأسواق، التي تشمل مجموعة من الاستراتيجيات تتراوح بين تشجيع مشاركة النساء في المعارض التجارية وبرامج التجارة الإلكترونية ومبادرات التجارة العادلة وتوفير الدعم للنساء المنتجات في مجالات التصميم ومراقبة الجودة والتسويق. وفي هذا السياق، جرى تنفيذ مشروع منظمة العمل الدولية بشأن تنمية روح تنظيم المشاريع لدى المرأة، ومشروعها بشأن تنمية روح تنظيم المشاريع لدى المرأة والمساواة بين الجنسين، وهما مشروعان يعتمدان نهجاً ثلاثياً لدعم إقامة وتنمية المنشآت النسائية، في جنوب شرق آسيا، بما في ذلك في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، حيث استفادت أكثر من ١٠٠٠٠ امرأة من صاحبات المشاريع من مجموعة الدورات التدريبية المراعية للجنسين في مجال إنشاء الأعمال الأساسية.

١٥٤. وعلى المستوى الكلي، تعتبر القوانين والسياسات الرامية إلى تعزيز وصول المرأة إلى الموارد الإنتاجية، بما في ذلك الأراضي والملكية والإرث والتكنولوجيا وتنمية المهارات والائتمان، من العناصر الحيوية لاستراتيجيات نمو مؤاتية الفقراء. ومن المهم أيضاً تصميم السياسات المالية والتجارية بحيث تحول دون وقوع اختلالات لفائدة المنتجين من الذكور والأعمال التجارية الكبيرة والمملوكة للأجانب. ويمكن للاستثمارات في الهياكل الأساسية والطرق والمرافق العامة والصرف الصحي ورعاية الأطفال والتكنولوجيات المدخنة لليد العاملة في المنزل أن تزيد إلى حد كبير الفترة الزمنية التي تكون المرأة قادرة على أن تخصصها للأنشطة المدرة للدخل.

١٥٥. وتتألف إحدى الفئات الأخرى المعرضة للتمييز من العمال المهاجرين الداخليين والدوليين الذين يمثلون جزءاً كبيراً من الاقتصاد غير المنظم في جميع المناطق. وعلى الرغم من تعذر الحصول على بيانات دقيقة، من الواضح أن العمال المهاجرين يتركزون بشكل غير متناسب في الوظائف متدنية المهارات في الاقتصاد غير المنظم، لا سيما في الزراعة والبناء وقطاعات التصنيع الصغيرة والعمل المنزلي وغيرها من الخدمات. وكثيراً ما تتميز هذه الأنشطة بالعمل المؤقت والموسمي والعرض والتعاقد من الباطن، ولا تغطيها لوائح تنظيم وتفتيش العمل، في كثير من الأحيان، تغطية كافية. وكثيراً ما يتعرض المهاجرون في وضع غير نظامي لممارسات التوظيف والفصل التعسفية وظروف العمل السيئة وحجز وثائق الهوية والاستخدام ما دون مؤهلاتهم وكفاءاتهم وغياب الاتفاقات الجماعية والبطالة الجزئية^{٢٥}. ومن الممكن أن يحصل العمال المهاجرون النظاميون على عقود بساعات عمل أقل مما يؤدونه في الواقع أو يتقاضون أجوراً أدنى من تلك المتفق عليها أصلاً.

١٥٦. وتسعى بعض البلدان إلى تحسين تنظيم الهجرة، ومن ثم الحد من مخاطر السمة غير المنظمة من خلال الاتفاقات الثنائية ومتعددة الأطراف. وقد وضعت نيوزيلندا، على سبيل المثال، مخطط العمال الموسميّين بالتعاون مع الدول الجزرية المجاورة الواقعة في المحيط الهادئ لمعالجة الطلب على العمال ذوي المهارات المتدنية في البساتين وحماية حقوقهم. ويتولى الإشراف على المخطط فريق استشاري يتألف من ممثلين عن الحكومات المعنية والشركاء الاجتماعيين ومنظمات المهاجرين. وقام عدد من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مؤخراً باتخاذ تدابير لتبسيط إجراءات التسجيل لفائدة العمال المهاجرين، وذلك على سبيل المثال من خلال استخدام نظام شيك الخدمة لصالح مقدمي الخدمات المنزلية. وتعمل هذه المخططات على تبسيط

^{٢٤} مكتب العمل الدولي (٢٠١٣)، مرجع سابق، الموجز ٨-٤.

^{٢٥} مكتب العمل الدولي (٢٠١٣)، مرجع سابق، الموجز ٦-٢.

الإجراءات المتعلقة بحساب الاشتراكات الإلزامية والإبلاغ عن العمال الذين يعرضون خدماتهم على عدد من أصحاب العمل المختلفين من حين لآخر وبانتظام في مجالات مثل التنظيف والبستنة ورعاية الأطفال^{٢٦}.

٦-٣ مد نطاق الحماية الاجتماعية: دور الضمان الاجتماعي في عملية الانتقال إلى السمة المنظمة وأهمية الاستراتيجيات المتكاملة

١٥٧. غالباً ما يكون انعدام فرص الحصول على الضمان الاجتماعي نتيجة مباشرة للسمة غير المنظمة، ومن شأن الاستراتيجيات الرامية إلى مد نطاقه أن تضطلع بدور هام في عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة، لا سيما بالنسبة إلى النساء^{٢٧}. وعلى المدى البعيد، لا تساعد إجراءات مد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، من خلال تحسين الظروف المعيشية للأشخاص الأكثر استضعافاً والسكان ككل، على تحقيق عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة فحسب، بل تساعد أيضاً على توليد الدخل وزيادة الإنتاجية والازدهار.

١٥٨. وتبين مجموعة متزايدة من القرائن أن مد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، عن طريق تعزيز فرص الوصول إلى الرعاية الصحية والتعليم، يساهم في تحسين الحالة الغذائية والصحية ويؤدي دوراً هاماً في النهوض بالعمالة المنتجة، إضافة إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية^{٢٨}. وفي الوقت ذاته، من الممكن أن تشكل الإجراءات المطلوبة للحصول على تغطية الضمان الاجتماعي، من قبيل تسجيل الأسر المعيشية والأفراد لدى السلطات العامة، خطوة أولى نحو تنظيمهم وضمان أعمال حقوقهم المدنية والاقتصادية والاجتماعية (بما في ذلك حق التصويت والحق في الملكية والتعليم).

١٥٩. وتشكل السمة غير المنظمة عقبة أمام تحقيق النمو الاقتصادي المستدام والمنصف ومصدراً مهماً من مصادر عزز الضمان الاجتماعي. وفي هذا الصدد، لاحظ مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١١ أن "إضفاء السمة المنظمة على الاقتصاد يشكل أحد الشروط اللازمة الأساسية للنمو طويل الأمد ومن شأنه أن يزيد قاعدة العائدات العامة الضرورية لتمويل مستويات أعلى من الضمان الاجتماعي لصالح دافعي الاشتراكات والضرائب، والإعانات غير الاكتتابية التي تشمل الأشخاص الذين ليس بإمكانهم دفع الاشتراكات"^{٢٩}. وأضاف مؤتمر العمل الدولي أن الاستراتيجيات المعتمدة في هذا الصدد ينبغي أن تعزز مد نطاق الضمان الاجتماعي على المستويين الأفقي والعمودي، أي إرساء أراضيات الحماية الاجتماعية باعتبارها عنصراً أساسياً لنظم شاملة ومناسبة للضمان الاجتماعي.

١٦٠. والغرض من استراتيجيات مد نطاق الضمان الاجتماعي أن تشمل فئات أوسع من العمال في نظم الضمان الاجتماعي الاكتتابية، مثل العمال الذين يعملون لحسابهم الخاص والعمال المنزليين والعمال في قطاع الزراعة والعمال في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. ومع ذلك، يجب مراعاة الطابع غير المتجانس لظروف هذه الفئات لضمان أن تلائم الوسائل المعتمدة حالتهم، مثلاً من حيث نطاق الإعانات وآليات التمويل والإجراءات الإدارية. ومن المهم أيضاً استحداث حوافز لفائدة العمال المعنيين بغية الانضمام إلى نظم القطاع المنظم من خلال توفير القواعد والإجراءات المرنة وآليات التمويل المناسبة. بالإضافة إلى ذلك، لا بد من التصدي للعمل غير المعلن والتهرب من دفع الضرائب لضمان أن يدفع جميع العمال المعنيين الاشتراكات ويحصلوا على الإعانات الكافية.

١٦١. وفي حالة البطالة، يمكن حماية العمال وأسرهم من الانزلاق إلى الاقتصاد غير المنظم من خلال توفير مجموعة واسعة من الإعانات، بما في ذلك إعانات البطالة وإعانات العجز وإعانات الأطفال ودعم الدخل

^{٢٦} المرجع نفسه.

^{٢٧} ينسحب مفهوم الضمان الاجتماعي المشار إليه في هذا التقرير على جميع التدابير الرامية إلى تقديم الإعانات، سواء كانت نقدية أو عينية، ذات طبيعة اكتتابية أو غير اكتتابية، لضمان الحماية من جملة أمور منها ما يلي: الافتقار إلى الدخل المتأتي من العمل (أو عدم كفايته) نظراً إلى المرض أو العجز أو الأمومة أو إصابة العمل أو البطالة أو تقدم السن أو وفاة أحد أفراد الأسرة؛ الافتقار إلى سبل الوصول إلى الرعاية الصحية أو عدم القدرة على تحمل أعباء الوصول إليها؛ عدم كفاية الدعم الأسري (على سبيل المثال للأطفال والبالغين المعالين)؛ الفقر العام والاستبعاد الاجتماعي.

^{٢٨} انظر أيضاً: مكتب العمل الدولي: مد نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع: دليل عن التحديات والخيارات، (جنيف، ٢٠١٠)؛ مكتب العمل الدولي: الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عالة، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، (جنيف، ٢٠١١).

^{٢٩} مكتب العمل الدولي: استنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، (جنيف، ٢٠١١)، الفقرة ١٤.

والتحويلات النقدية الأخرى، إضافة إلى الرعاية الصحية. ومن شأن ضمان الحصول على الحماية الصحية الاجتماعية أن يكفل عدم ارتباط فقدان كسب الدخل بفقدان فرص الحصول على الرعاية الصحية.

١٦٢. ويتعين أن تقتزن إجراءات مد تغطية النظم الاكتتابية باستحداث النظم غير الاكتتابية التي تضطلع بدور محوري في توفير الضمانات الأساسية لأرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية، بما يتمشى مع توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (الرقم ٢٠٢). وينبغي أن تشمل هذه الضمانات، على الأقل، الاستفادة من الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي، وينبغي تسهيل فرص الوصول إلى التغذية والتعليم والإصحاح. وأرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية أساسية للمساهمة في قوة عاملة تتعم بالتعليم الجيد والصحة، وبالتالي في قوة عاملة منتجة يحتمل أشد الاحتمال أن تدخل في العمالة المنظمة. علاوة على ذلك، أظهرت القرائن المستقاة من بلدان شتى أن التحويلات النقدية المقدمة إلى أشد الأسر المعيشية فقراً يمكن أن تسهل عملية البحث عن وظيفة وتؤدي إلى مشاركة أعلى في القوى العاملة.

١٦٣. وتشمل نظم وبرامج التحويل النقدي غير الاكتتابية والممولة في أغلب الأحيان من الضرائب، ما يلي: المعاشات الاجتماعية الشاملة أو القائمة على شرط إثبات الحاجة لصالح المسنين؛ التحويلات النقدية لفائدة العائلات التي لديها أطفال، مقترنة بشروط التعليم أو الصحة؛ الإعانات لصالح فئات معينة، مثل الأشخاص المعوقين والأيتام؛ برامج المساعدة الاجتماعية ذات الأهداف المحددة. وقد قام أكثر من ٣٠ بلداً من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل باعتماد هذه النظم في السنوات الأخيرة أو مد نطاقها. وتؤدي برامج التحويلات النقدية المشروطة أو غير المشروطة لفائدة العائلات الفقيرة التي لديها أطفال، كما في الأرجنتين والبرازيل والمكسيك وجنوب أفريقيا، دوراً محورياً في تعزيز أمن الدخل بالنسبة إلى العائلات المستضعفة وتسهيل فرص الحصول على الرعاية الصحية والتعليم. وتسهم بالتالي إسهاماً جوهرياً في النهوض بعملية إضفاء السمة المنظمة في الأجلين القصير والأطول على السواء.

١٦٤. وتضطلع نظم المعاشات التقاعدية الاجتماعية بدور أساسي في توفير حد أدنى من أمن الدخل على الأقل بالنسبة إلى المسنين وأسرهم في عدد متزايد من البلدان النامية، بما فيها دولة بوليفيا المتعددة القوميات والرأس الأخضر وليسوتو وناميبيا ونيبال وجنوب أفريقيا. كما يمكن أن تؤدي خطط ضمان الاستخدام وبرامج العمالة العامة الأخرى، مثلاً في إثيوبيا والهند وجنوب أفريقيا، دوراً أساسياً في تزويد الأسر المعيشية الفقيرة في المناطق الريفية بعدد من أيام العمل المضمونة.

١٦٥. ويسهم مد نطاق الحماية الصحية الاجتماعية ليشمل عمال الاقتصاد غير المنظم في تحسين الحالة الصحية للسكان وقدرتهم على توليد الدخل. ويُعزز عملية الانتقال إلى السمة المنظمة من خلال توفير الحماية المالية من الفقر المرتبط بالصحة، ويحول دون الزج بالناس في دائرة الفقر في حالة اعتلال الصحة. وكثيراً ما يتم الانتهاء إلى مزيج من آليات التمويل المختلفة، بما فيها النظام الصحي الوطني القائم على الضرائب والتأمين الصحي الاجتماعي والوطني الممول من خلال الاشتراكات و/أو الأقساط والتأمين الصحي القائم على المجتمع المحلي والتأمين الصحي الخاص. ويمكن مد نطاق الحماية الصحية الاجتماعية ليشمل عمال القطاع غير المنظم من خلال آليات تمويل متنوعة، بما في ذلك الرعاية الصحية الممولة من الضرائب (كما هو الحال في تايلند) أو دعم اشتراكات الفقراء في النظم الوطنية للتأمين الصحي (ومثال ذلك كولومبيا وغانا والفلبين ورواندا).^{٣٠}

١٦٦. ورغم أن مجموعة مختلفة من النظم وآليات التمويل تتعايش من أجل توفير الحماية الصحية الاجتماعية، تتمثل التحديات الرئيسية في زيادة التغطية وتحسين فرص الوصول إلى الرعاية الصحية على نحو متكافئ في نظم صحية متعددة ومنظمة بشكل جيد. ففي رواندا، على سبيل المثال، حيث جرى اعتماد سياسة التأمين الصحي الإلزامي لصالح جميع السكان، ارتفعت نسبة الانتماء إلى المنظمات الصحية التآزرية ارتفاعاً شديداً، من ٧ في المائة في عام ٢٠٠٣ إلى ٨٥ في المائة من السكان في عام ٢٠٠٨.^{٣١} ولا يخدم توسيع نطاق وصول النساء إلى الرعاية الصحية قبل الحمل وخلالها وبعده، بصورة خاصة، والحد من المخاطر الاقتصادية المرتبطة بالأومومة، مصلحة النساء المعنويات وأسرهن فحسب، بل يخدم أيضاً المجتمع ككل والاقتصاد الوطني. وبالإضافة

^{٣٠} انظر:

UNDP, Special Unit for South-South Cooperation, and ILO, 2011: *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences* (New York and Geneva: UNDP, Special Unit for South-South Cooperation and ILO), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=20840>; Brief 8.1 "Extending social security coverage to the informal economy", in ILO: *The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide supporting transitions to formality* (Geneva, 2013).

^{٣١} مكتب العمل الدولي (٢٠٠٩)، مرجع سابق.

إلى الرعاية الطبية، بما فيها رعاية الأمومة، تضطلع الإعانات النقدية للأمومة بدور هام في ضمان أمن الدخل خلال إجازة الأمومة وفي تحويل تكاليف الأمومة عن كاهل فرادى أصحاب العمل، وبالتالي إزالة المثبطات التي تحول دون استخدام الشابات^{٣٢}.

١٦٧. وتبين قرائن كثيرة أن مد نطاق الضمان الاجتماعي ضمن الاقتصاد غير المنظم، هو في متناول البلدان على كافة مستويات التنمية، بما في ذلك البلدان ذات الدخل المنخفض. وحتى في الحالات التي لا يكون ممكناً فيها تنفيذ جميع مكونات أرضية وطنية للحماية الاجتماعية في آن واحد، يمكن أن يؤدي اتباع نهج متسلسل إلى توليد فوائد فورية من حيث الحد من الفقر والانتقال إلى السمة المنظمة. وفي هذا الصدد، شدّد مؤتمر العمل الدولي على ضرورة تنسيق استراتيجيات مد نطاق الضمان الاجتماعي والسياسات المالية والاقتصادية وسياسات العمالة بغية تعزيز عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة. وينبغي إيلاء اهتمام خاص في هذا السياق إلى "إرساء إطار اقتصادي واجتماعي يكون محفزاً لاستحداث المنشآت المستدامة ونمو العمالة اللائقة والمنتجة"^{٣٣}. ومن المهم أيضاً إدماج بُعدي الوقاية والحماية، بما في ذلك الوقاية من المخاطر المهنية وتحسين ظروف العمل وأمن الدخل وسبل الوصول إلى الرعاية الصحية. وينبغي تصميم النهج المعتمدة للربط والجمع بين تدابير الضمان الاجتماعي وخلق العمالة وتنظيم العمال وأصحاب العمل وتعزيز الحقوق في العمل.

^{٣٢} مكتب العمل الدولي (٢٠١٣)، مرجع سابق، الموجز ٨-٣.

^{٣٣} مكتب العمل الدولي: استنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، مرجع سابق، الفقرة ١٣.

المضي قدماً من أجل تحقيق نهج متكامل

١٦٨. أظهر هذا الاستعراض أنه منذ صدور استنتاجات مؤتمر عام ٢٠٠٢ والندوة الثلاثية لعام ٢٠٠٧، جرى اعتماد نُظم مبتكرة في طائفة من البلدان في جميع الأقاليم من أجل إضفاء السمة المنظمة تدريجياً على وضعية "العدد الضخم من العمال والمنشآت، الذين كثيراً ما لا يعترف بهم ولا يتمتعون بالحماية في ظل الأطر القانونية والتنظيمية ويعانون كثيراً من الاستضعاف والفقر، وإلى تصحيح هذا العجز في العمل اللائق"^١. وتقيد القرائن المتاحة أنه للسياسات المصممة تصميماً جيداً أن تسهّل عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة وأن تعزز العمالة المنتجة على نحو فعال في الاقتصاد غير المنظم بشكل يوفر فرصاً جديدة للعمال والوحدات الاقتصادية جميعاً، بما في ذلك الفرص اللازمة للانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

١٦٩. ومع ذلك، فإن عدداً قليلاً جداً من هذه النُظم قد صُمم كجزء من إطار قانوني متنسق وعام ومتكامل. وعلى نحو ما استُرعى إليه الانتباه في استنتاجات ٢٠٠٢، "إن تعزيز العمل اللائق لجميع العمال، نساءً ورجالاً، بغض النظر عن مكان عملهم، يتطلب استراتيجية عريضة: إعمال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ تهيئة فرص أكبر وأفضل للعمالة والدخل؛ مد نطاق الحماية الاجتماعية؛ تعزيز الحوار الاجتماعي. إن أبعاد العمل اللائق هذه يعزز بعضها البعض وتتضمن استراتيجية متكاملة للحد من الفقر"^٢.

١٧٠. وإذا جُمعت الدروس الرئيسية المستخلصة من الخبرة المكتسبة، يمكن توفير إرشادات هامة بشأن المجموعة الكبيرة من السياسات التي يمكن أن تكون فعالة في تسهيل الانتقال إلى السمة المنظمة في مجالات مثل: استراتيجيات النمو الشامل والغني بالوظائف، التي تستحدث فرص العمالة المنتجة في الاقتصاد المنظم؛ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ الضمان الاجتماعي؛ ظروف العمل؛ السلامة والصحة المهنيّتان؛ فرص كسب الدخل؛ التعليم وتنمية المهارات؛ الوصول إلى التمويل والأسواق؛ إنفاذ القانون؛ السياسة الصناعية؛ الهياكل الأساسية؛ تسجيل المنشآت؛ تعزيز التعاونيات وغير ذلك من منشآت الاقتصاد الاجتماعي؛ تفتيش العمل وإدارة العمل؛ الإدارة السديدة الشفافة والديمقراطية والحوار الاجتماعي.

١٧١. وتنطوي القيمة المضافة للتوصية المقترحة على توفير الإرشاد إلى الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية بشأن صياغة سياسات وطنية شاملة تكون بسيطة وداعمة وذكية، وتهدف إلى تسهيل انتقال الوحدات الاقتصادية والعمال إلى الاقتصاد المنظم. ولا بد لهذه السياسات من أن تراعي تنوع كل سياق وطني وتنوع فئات العمال والمنشآت التي تعمل عموماً في الاقتصاد غير المنظم، وأن تضمن في الوقت نفسه عدم القضاء على الفرص أمام توفير سبل العيش وتنمية روح المبادرة، نظراً لأن الاقتصاد غير المنظم يستوعب الوحدات الاقتصادية والعمال الذين يكونون لولا ذلك بلا عمل وبلا دخل، لا سيما في البلدان النامية. ومن شأن صك جديد أن يحسن الاتساق السياسي على المستوى الوطني بين الأهداف الاستراتيجية الأربعة للعمالة والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، إلى جانب قضايا الجنسين باعتبارها مسألة شاملة. ومن شأنه أن يسهم كذلك في ضمان مراعاة المجموعة الواسعة من ترتيبات العمل غير المنظم وبعديها الجنساني والقطاعي، وفي استرعاء انتباه السياسة العالمية إلى نوعية الوظائف باعتبارها محركاً للتنمية الاقتصادية. والانتقال إلى السمة المنظمة يعزز الفعالية والرفاه الاقتصاديين، وبالتالي يسهم في الإنتاجية والتنمية والنمو المستدامين.

^١ استنتاجات ٢٠٠٢، الفقرة ١.

^٢ المرجع نفسه، الفقرة ٢.

١٧٢. ومن المأمول أن توفر الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، من خلال ردودها على الاستبيان المرفق، وتمشياً مع المادة ٣٩ من النظام الأساسي للمؤتمر، الإرشاد للمكتب من أجل إعداد تقرير آخر بالاستناد إلى الردود المتلقاة، إضافة إلى مشروع استنتاجات للمناقشة المزمع إجراؤها خلال الدورة ١٠٣ للمؤتمر في حزيران/يونيه ٢٠١٤.

١٧٣. وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن مجلس الإدارة، في دورته ٣١٧ (آذار/مارس ٢٠١٣)، اتخذ قراراً بشأن اعتماد برنامج يشمل فترات فاصلة أقصر من أجل أن يُعد المكتب تقرير القوانين والممارسات هذا، فضلاً عن الردود الواردة من الهيئات المكونة في إطار الاستبيان المرفق. كما قرر مجلس الإدارة الدعوة إلى انعقاد اجتماع ثلاثي للخبراء بشأن تسهيل عمليات الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، في جنيف، من ١٦ إلى ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣. وسيساهم اجتماع الخبراء في الأعمال التحضيرية لمناقشة هذا البند المتعلق بوضع المعايير ويسلط الضوء على القضايا التي سيتناولها الصك المقترح ومجال تركيزه. واستناداً إلى حصيلة اجتماع الخبراء، سيتم جمع المعارف بشأن الحلول الابتكارية والخبرات المحدثة (في المجال القانوني والسياسي والمؤسسي وفي مجال الإدارة السديدة، وغير ذلك من التدخلات) التي أثبتت جدواها في دعم عملية انتقال العمال غير المنظمين والمنشآت غير المنظمة إلى الاقتصاد المنظم، مع تجنب الآخرين دخول الاقتصاد غير المنظم وتعزيز حقوقهم والفرص المتاحة أمامهم. كما سيكون ثمة عملية تشاور واسعة مع الهيئات المكونة، بما في ذلك مع المنظمات التي تمثل الناس في الاقتصاد غير المنظم.

استبيان

استبيان بشأن الانتقال التدريجي من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم

قرر مجلس الإدارة في دورته ٣١٧ (آذار/ مارس ٢٠١٣) أن يدرج بنداً بشأن تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، في جدول أعمال الدورة ١٠٣ لمؤتمر العمل الدولي كبنء لوضع معيار (مناقشة مزدوجة) بهدف اعتماد توصية. والأسئلة الواردة أدناه موضوعة بالتالي على أساس القرار المذكور.

والغرض من الاستبيان هو التماس آراء الدول الأعضاء بشأن نطاق ومضمون الصك المقترح، بعد التشاور مع أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال.

أسئلة تمهيدية

١. يرجى الإشارة إلى أي تشريعات أو تدابير أو ممارسات، بما في ذلك السوابق القضائية، في بلدكم، تتعلق بتسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.

تعليقات:

٢. يرجى الإشارة إلى البرامج والسياسات المعتمدة في بلدكم والمتصلة بموضوع تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.

تعليقات:

الديباجة

٣. هل ينبغي لديباجة الصك المقترح أن تذكر بمعايير العمل الدولية وصكوك الأمم المتحدة ذات الصلة بالاقتصاد غير المنظم؟

نعم ☐ لا ☐

تعليقات:

٤. هل ينبغي لديباجة الصك المقترح أن تذكر بأن:

(أ) معظم الناس يدخلون الاقتصاد غير المنظم لا بخيار منهم ولكن نتيجة الافتقار إلى الفرص في الاقتصاد المنظم ولا يملكون أي سبيل آخر لكسب العيش؟

نعم ☐ لا ☐

تعليقات:

(ب) العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم يمكن أن يتحلوا بإمكانيات كبيرة في تنظيم المشاريع ويمكن لقدرتهم الإبداعية وديناميتهم ومهاراتهم وقدرتهم على الابتكار أن تزدهر إذا أمكن إزالة العقبات التي تحول دون الانتقال إلى الاقتصاد المنظم؟

نعم ☐ لا ☐

تعليقات:

(ج) مواطن العجز في العمل اللائق أكثر بروزاً في الاقتصاد غير المنظم؟

نعم ☐ لا ☐

تعليقات:

(د) السمة غير المنظمة هي في الأساس قضية إدارة سديدة؟

نعم ☐ لا ☐

تعليقات:

٥. هل ينبغي لديمقراطية الصك المقترح أن تسلم بارتفاع معدل انتشار السمة غير المنظمة وبالحاجة الملحة إلى اتخاذ تدابير من شأنها أن تمكن من الانتقال التدريجي للعمال والوحدات الاقتصادية من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

٦. هل ينبغي لديمقراطية الصك المقترح أن تسلم بانتشار العمالة غير المنظمة في المؤسسات المنظمة وبالحاجة إلى التصدي لذلك؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

نطاق التطبيق

٧. هل ينبغي للصك المقترح أن يصف الاقتصاد غير المنظم وفقاً للقرار بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، الذي اعتمدته مؤتمر العمل الدولي في دورته التسعين في عام ٢٠٠٢، والذي ينص على أن:

مصطلح "الاقتصاد غير المنظم" يشير إلى جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية، الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة. فأنشطتهم ليست مدرجة في القانون، مما يعني أنهم يعملون خارج النطاق الرسمي للقانون؛ أو أنهم غير مشمولين عملياً، بمعنى أنه رغم عملهم داخل الإطار الرسمي للقانون، إلا أن القانون لا يتم تطبيقه أو إعماله؛ أو أن القانون لا يشجع على الالتزام لأنه غير ملائم أو مرهق أو يفرض تكاليف مفرطة^١؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

^١ مكتب العمل الدولي: قرار بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، (جنيف، ٢٠٠٢)، الفقرة ٣.

الأهداف والمبادئ

٨. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تشجع استحداث الوظائف اللائقة في الاقتصاد المنظم وتعزز اتساق سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات العمالة والحماية الاجتماعية وغير ذلك من السياسات الاجتماعية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

٩. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أنه من الضروري تشجيع انتقال العمال والوحدات الاقتصادية من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم وفي الوقت ذاته ضمان عدم تدمير الفرص المتاحة لكسب العيش وتنظيم المشاريع؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

١٠. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أن عمليات التدخل لتسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم ينبغي أن تقرر بتنوع ظروف العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم وبالحاجة إلى التصدي لهذا التنوع بنهج مكيّفة مع كل حالة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

١١. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أن هناك سبلاً متعددة للانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم وفقاً للسياق الخاص بكل بلد ولأفضليته؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

الأطر القانونية والسياسية

الإطار التشريعي

١٢. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أن القوانين واللوائح الوطنية أو التدابير الأخرى تضمن التغطية المناسبة لجميع فئات العمال والوحدات الاقتصادية؟

نعم ☐ لا ☐

تعليقات:

إذا كان الجواب بالإيجاب، يرجى الإشارة إلى الأشكال التي ينبغي أن تتخذها هذه الأحكام التشريعية أو التدابير الأخرى.

تعليقات:

إذا كان الجواب بالنفي، كيف تجري تغطية هؤلاء العمال وهذه الوحدات الاقتصادية؟

تعليقات:

الإطار السياسي

١٣. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أن تشمل استراتيجيات التنمية الوطنية، حيثما ينطبق ذلك، إطاراً سياسياً متكاملاً من أجل إضفاء السمة المنظمة على الاقتصاد غير المنظم؟

نعم ☐ لا ☐

تعليقات:

١٤. هل ينبغي للصك المقترح أن يوفر الإرشاد لصياغة وتنفيذ أطر سياسية متكاملة من خلال إجراءات ثلاثية وطنية بهدف:

(أ) الحد من تكاليف الانتقال إلى السمة المنظمة، بما في ذلك التكاليف المرتبطة بالتسجيل والضرائب والامثال للقوانين واللوائح؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

(ب) زيادة منافع الانتقال إلى السمة المنظمة، بما في ذلك فيما يتعلق بسبل الحصول على خدمات الأعمال والتمويل والهياكل الأساسية والأسواق والتكنولوجيا وبرامج المهارات وحقوق الملكية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

(ج) التصدي للعمالة غير المنظمة في المؤسسات المنظمة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

الحقوق في العمل

١٥. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بما يلي:

(أ) تجعل جميع العمال في الاقتصاد غير المنظم يستفيدون من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، لا سيما الحرية النقابية والإقرار الفعلي بالحقوق في المفاوضة الجماعية والقضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي والقضاء الفعلي على عمل الأطفال والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

(ب) تجعل جميع العمال في الاقتصاد غير المنظم يستفيدون تدريجياً من الضمان الاجتماعي والسلامة والصحة وساعات العمل اللائقة والحد الأدنى للأجر، حيثما تكون مثل هذه الحماية موجودة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

(ج) تولي اهتماماً خاصاً إلى النساء والفئات المستضعفة من العمال، بمن فيهم الأطفال والشباب والعمال المهاجرون والعمال المسنون؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

العمالة

١٦. هل ينبغي للصك المقترح أن يذكر بأن اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، وتوصية سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩)، تتضمنان أحكاماً تتصل بصياغة وتنفيذ سياسة عمالة وطنية بغية زيادة خلق العمالة المنتجة في الاقتصاد المنظم من خلال سياسات اقتصادية كلية وقطاعية مؤاتية للعمالة والمنشآت المستدامة وتنمية التعاونيات وتنمية القابلية للاستخدام والمهارات في المناطق الريفية والحضرية على السواء؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

ظروف العمل والحماية الاجتماعية

١٧. هل ينبغي للصك المقترح أن يُقرّ بضرورة اعتماد تدابير وقائية تدريجياً للتصدي لظروف العمل غير الآمنة وغير الصحية التي غالباً ما يتسم بها العمل في الاقتصاد غير المنظم؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

١٨. هل ينبغي للصك المقترح أن يُقرّ بأن توفير رعاية الأطفال وغيرها من خدمات الرعاية الجيدة ومعقولة التكلفة هو ضرورة من أجل زيادة فرص عمالة المرأة وتمكينها من الانتقال من العمل غير المنظم إلى العمل المنظم؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

١٩. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أنه ينبغي للدول الأعضاء، عند إرساء وإبقاء أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية لديها ضمن نظام الضمان الاجتماعي، أن تولي اهتماماً خاصاً لاحتياجات وظروف العمال في الاقتصاد غير المنظم وأسرههم بهدف كفالة تغطية كافية من الضمان الاجتماعي وتعزيز الانتقال إلى السمة المنظمة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

٢٠. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تمد تدريجياً نطاق تغطية التأمين الاجتماعي ليشمل فئات أخرى من العمال (من قبيل العمال المستقلين والعمال المنزليين والعمال في المناطق الريفية والعمال في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر) وعند الضرورة، أن تكتف الإجراءات الإدارية ونطاق الإعانات والاشتراكات مع مراعاة قدرة هذه الفئات على دفع الاشتراكات؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

٢١. هل ينبغي للصك المقترح أن يشجع الدول الأعضاء على أن تستعرض على نحو منتظم نظم الضمان الاجتماعي لديها بهدف كفالة أنها تعمل بأسلوب فعال وناجع مع مراعاة أهمية تشجيع إضفاء السمة المنظمة على الاقتصاد غير المنظم؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

الامتثال والإنفاذ

٢٢. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أنه:

(أ) ينبغي لكل دولة عضو أن تضع وتطور آليات مناسبة من أجل الامتثال للقوانين واللوائح التي تشمل العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم بهدف ضمان الانتقال إلى السمة المنظمة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

(ب) ينبغي أن تشمل الآليات نظام تفتيش كافياً ومناسباً؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

(ج) ينبغي أن تشمل الآليات المعلومات والإرشاد وبناء القدرات لصالح الهيئات الفاعلة المعنية والمساعدة على الامتثال؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

٢٣. هل ينبغي أن ينص الصك المقترح على أنه ينبغي لكل دولة عضو أن تضمن أن العقوبات (الإدارية أو المدنية أو الجنائية) التي يفرضها القانون، مناسبة ومطبقة بصورة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

دور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

٢٤. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أنه ينبغي للعمال ولأصحاب المشاريع في الاقتصاد غير المنظم أن يكونوا قادرين على الانضمام إلى منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل القائمة أو على تكوين منظماتهم؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

٢٥. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أنه ينبغي لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، بما فيها منظمات العمال وأصحاب المشاريع في الاقتصاد غير المنظم، أن تستشار عند وضع وتنفيذ وتقييم سياسات وبرامج تتصل بالاقتصاد غير المنظم، بما في ذلك إضفاء السمة المنظمة عليه؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

٢٦. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أن منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ينبغي أن تضطلع بدور رئيسي في تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم عن طريق مد نطاق العضوية والخدمات إلى الوحدات الاقتصادية والعمال في الاقتصاد غير المنظم وتشجيع ودعم تكوين وتطوير منظمات تمثيلية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

٢٧. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على ضرورة تقوية قدرات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والمنظمات الممثلة للاقتصاد غير المنظم على تنظيم ومساعدة العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم بغية تسهيل الانتقال إلى السمة المنظمة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

جمع البيانات والرصد

٢٨. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بما يلي:

(أ) جمع وتحليل ونشر إحصاءات متسقة ومصنفة حسب الجنس بشأن حجم وتركيب الاقتصاد غير المنظم وقياس إسهامه في الاقتصاد الوطني؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

(ب) إجراء رصد منظم للتقدم المحرز في اتجاه تحقيق السمة المنظمة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

التنفيذ والمتابعة

٢٩. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على أنه ينبغي لكل دولة عضو أن تنفذ أحكام هذا الصك، بالتشاور مع أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل والعمال، من خلال القوانين واللوائح والاتفاقات الجماعية أو غير ذلك من التدابير بما يتماشى مع الممارسة الوطنية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

٣٠. هل ينبغي للصك المقترح أن ينص على إجراء متابعة واستعراض منتظمين، على الصعيد الوطني، للسياسات الرامية إلى الانتقال التدريجي إلى السمة المنظمة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

سؤال آخر

٣١. هل ينبغي للصك المقترح أن يتضمن قائمة بمعايير العمل الدولية ذات الصلة بالاقتصاد غير المنظم في شكل ملحق؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

الملحق الأول

قرار بشأن العمل اللائق والإقتصاد غير المنظم

إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، وقد اجتمع في دورته التسعين، ٢٠٠٢،
إذ أجرى مناقشة عامة إستناداً إلى التقرير السادس بعنوان *العمل اللائق والإقتصاد غير المنظم*،
١. يعتمد الاستنتاجات التالية؛

٢. يدعو مجلس الإدارة إلى أن يوليها الإعتبار الواجب في تخطيط الأنشطة في المستقبل لتقليل العجز في العمل
اللائق في الإقتصاد غير المنظم، وإلى أن يطلب من المدير العام أن يأخذها في الإعتبار على السواء عند إعداد البرنامج
والميزانية للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ وعند تخصيص الموارد المتاحة أثناء الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣.

استنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم

١. اعترافاً بالتزام منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة بجعل العمل اللائق أمراً واقعاً لجميع العمال وأصحاب العمل، دعا مجلس إدارة مكتب العمل الدولي مؤتمر العمل الدولي إلى بحث قضية الاقتصاد غير المنظم. إن الالتزام بالعمل اللائق مترسخ في تأكيد إعلان فيلادلفيا بحق الجميع في "ظروف توفر لهم الحرية والكرامة، والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص". إننا نسعى الآن إلى التصدي للعدد الضخم من العمال والمنشآت الذين كثيراً ما لا يعترف بهم ولا يتمتعون بالحماية في ظل الأطر القانونية والتنظيمية ويعانون كثيراً من الاستضعاف والفقر، وإلى تصحيح هذا العجز في العمل اللائق.

٢. إن تعزيز العمل اللائق لجميع العمال، نساءً ورجالاً، بغض النظر عن مكان عملهم، يتطلب استراتيجية عريضة: أعمال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وتهيئة فرص أكبر وأفضل للعمالة والدخل؛ ومد نطاق الحماية الاجتماعية؛ وتعزيز الحوار الاجتماعي. إن أبعاد العمل اللائق هذه يعزز بعضها البعض وتتضمن استراتيجية متكاملة للحد من الفقر. إن التحدي المتمثل في تقليل أوجه العجز في العمل اللائق يصبح أكبر ما يكون حين يتم أداء العمل خارج نطاق أو تطبيق الأطر القانونية والمؤسسية. وفي عالم اليوم، يعمل غالبية الناس في الاقتصاد غير المنظم - لعجز معظمهم عن العثور على وظائف أخرى أو بدء أنشطة لهم في الاقتصاد المنظم.

٣. وبالرغم من عدم وجود توصيف أو تعريف دقيق أو مقبول عالمياً لمصطلح "الاقتصاد غير المنظم"، إلا أن هناك فهماً واسعاً بأن المصطلح يستوعب تنوعاً كبيراً في العمال والمنشآت ومنظمي المشاريع ممن لهم خصائص يمكن تبيينها. فهم يعانون من عوائق ومشاكل محددة تختلف حدثتها عبر السياقات الوطنية والريفية والحضرية. إن مصطلح "الاقتصاد غير المنظم" أفضل من "القطاع غير المنظم" لأن العمال والمنشآت المعنيين لا يندرجون ضمن أي قطاع بعينه من النشاط الاقتصادي، بل يمتدون عبر قطاعات كثيرة. غير أن مصطلح "الاقتصاد غير المنظم" ينحو إلى التهمين من قدر الروابط والمناطق الرمادية وأوجه الترابط بين الأنشطة المنظمة وغير المنظمة. ويشير مصطلح "الاقتصاد غير المنظم" إلى جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة. فأنشطتهم ليست مدرجة في القانون، مما يعني أنهم يعملون خارج النطاق الرسمي للقانون؛ أو أنهم غير مشمولين عملياً، بمعنى أنه رغم عملهم داخل الإطار الرسمي للقانون، إلا أن القانون لا يتم تطبيقه أو إعماله؛ أو أن القانون لا يشجع على الالتزام لأنه غير ملائم أو مرهق أو يفرض تكاليف مفرطة. إن عمل مكتب العمل الدولي يحتاج إلى أن يأخذ في اعتباره الصعوبات المفاهيمية الناتجة عن هذا التنوع الكبير.

٤. ويشمل العمال في الاقتصاد غير المنظم كلاً من العمال بأجر والعمال لحسابهم الخاص. ومعظم العاملين لحسابهم الخاص يعانون من عدم الأمن والاستضعاف مثلهم مثل العمال بأجر، ويتنقلون من حالة إلى أخرى. وبسبب نقص الحماية والحقوق والتمثيل، كثيراً ما يظل هؤلاء العمال واقعين في شرك الفقر.

٥. وفي بعض البلدان، يشير مصطلح "الاقتصاد غير المنظم" إلى القطاع الخاص. وفي بعض البلدان الأخرى، يعتبر المصطلح مرادفاً للاقتصاد "السري" أو اقتصاد "الظل" أو الاقتصاد "الرمادي". غير أن غالبية العمال والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم تنتج سلعاً وخدمات قانونية، وإن كانت لا تتفق أحياناً والشروط القانونية الإجرائية، وذلك مثلاً في حالة عدم الالتزام بشروط التسجيل أو إجراءات الهجرة. وينبغي تمييز هذه الأنشطة عن الأنشطة الإجرامية وغير القانونية، كإنتاج وتهريب المخدرات، وهي أنشطة تخضع للقانون الجنائي وليست مناسبة للتنظيم أو الحماية في ظل قانون العمل أو القانون التجاري. وقد تكون هناك أيضاً مناطق رمادية حيث يشمل النشاط الاقتصادي خصائص الاقتصاديين المنظم وغير المنظم معاً، وذلك مثلاً حين يتم منح العمال المنظمين أجراً غير معن، أو حين تكون هناك مجموعات من العمال في المنشآت المنظمة تتطابق أجورها وظروف عملها مع تلك الموجودة في النشاط غير المنظم.

٦. ويستوعب الاقتصاد غير المنظم عمالاً لولاه لأصبحوا دون عمل أو دخل، وخاصة في البلدان النامية التي بها قوة عاملة كبيرة وسريعة النمو وذلك مثلاً في البلدان التي يصبح فيها العمال زائدين عن الحاجة عقب تنفيذ برامج التكيف الهيكلي. إن معظم الناس يدخلون الاقتصاد غير المنظم لا باختيارهم بل لحاجتهم إلى البقاء على قيد الحياة. وفي ظروف البطالة العالية والبطالة الجزئية والفقر تحديدًا، تصبح إمكانات الاقتصاد غير المنظم على توليد الوظائف والدخل كبيرة بسبب سهولة دخوله نسبياً وما يتطلبه من شروط بسيطة في مجالات التعليم والمهارات والتكنولوجيا ورأس المال، لكن كثيراً ما تفشل الوظائف التي يتم إنشاؤها على هذا النحو في تلبية معايير العمل اللائق. كما يساعد الاقتصاد غير المنظم على تلبية حاجات المستهلكين الفقراء بتوفير سلع وخدمات سهلة المنال منخفضة السعر.

٧. وقد تكون للعمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم إمكانات كبيرة في تنظيم المشاريع. فالعمال في الاقتصاد غير المنظم يحملون أيضاً مخزوناً من المهارات. إن الكثيرين ممن يعملون في الاقتصاد غير المنظم يتمتعون بحكمة حقيقية في مجال الأعمال والقدرة على الإبداع والدينامية والابتكار، وقد تزدهر هذه الإمكانات إن أمكن إزالة عقبات معينة. كما يمكن أن يصبح الاقتصاد غير المنظم حاضنة لإمكانات نشاط الأعمال وأن يهيئ

فرصة لاكتساب المهارات أثناء العمل. وبهذا المعنى، يمكن أن يصبح قاعدة انتقالية للنفاذ والتدرج في التحول إلى الاقتصاد المنظم في حالة تنفيذ استراتيجيات فعالة.

٨. وفي كثير من البلدان النامية والصناعية على السواء، هناك روابط بين التغيرات في تنظيم العمل ونمو الاقتصاد غير المنظم. فتزداد مشاركة العمال والوحدات الاقتصادية في ترتيبات عمل مرنة تشمل إسناد العمل خارج المنشأة والتعاقد من الباطن؛ ويعمل بعضهم عند المحيط الخارجي للمنشأة الأساسية أو في أدنى طرف سلسلة الإنتاج، ويعانون من أوجه عجز في العمل اللائق.

٩. إن أوجه العجز في العمل اللائق تكون أشد وضوحاً في الاقتصاد غير المنظم. فمن منظور العمال غير المحميين، تفوق الجوانب السلبية للعمل في الاقتصاد غير المنظم جوانبه الإيجابية. إن العمال في الاقتصاد غير المنظم لا يعترف بهم ولا يتم تسجيلهم أو تنظيمهم أو حمايتهم في ظل تشريع العمل والحماية الاجتماعية، وذلك مثلاً حين يكون وضع عمالهم ملتبساً وبالتالي لا يتمكنون من التمتع بحقوقهم الأساسية أو ممارستها أو الدفاع عنها. وبالنظر إلى عدم تنظيمهم عادة، يكون تمثيلهم الجماعي لدى أصحاب العمل أو السلطات العامة قليلاً أو منعدماً. وكثيراً ما يكون العمل في الاقتصاد غير المنظم في أماكن عمل صغيرة أو غير محددة، وفي ظروف عمل غير مأمونة وغير صحية، وبمستويات منخفضة من المهارات والإنتاجية، ودخول منخفضة أو غير منتظمة وساعات عمل طويلة، مع الافتقار إلى فرص الوصول إلى المعلومات والأسواق والتمويل والتدريب والتكنولوجيا. وقد يتسم العمال في الاقتصاد غير المنظم بدرجات مختلفة من التبعية والاستضعاف.

١٠. ورغم أن معظم العمال في الاقتصاد غير المنظم يتعرضون للمخاطر ومن ثم يعانون من ضيق العيش، إلا أن الحماية الاجتماعية المتاحة لهم طفيفة أو منعدمة، ولا يحصلون إلا على القليل، إن وجد، من الضمان الاجتماعي، سواء من صاحب عملهم أو من الحكومة. وبخلاف غطاء الضمان الاجتماعي التقليدي، لا يتمتع العمال في الاقتصاد غير المنظم بحماية اجتماعية في مجالات مثل التعليم وتكوين المهارات والتدريب والرعاية الصحية ورعاية الأطفال، وهذه لها أهمية خاصة للمرأة العاملة. إن نقص الحماية الاجتماعية يشكل جانباً حرجاً من جوانب الاستبعاد الاجتماعي للعمال في الاقتصاد غير المنظم.

١١. وفي حين أن البعض يحقق في الاقتصاد غير المنظم دخلاً أعلى من دخول العمال في الاقتصاد المنظم، إلا أن العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم يتميزون عادة بالفقر الذي يقضي إلى العجز والاستبعاد والاستضعاف. إن معظم العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم لا يتمتعون بحقوق ملكية مأمونة، مما يحرمهم من فرص الحصول على رأس المال والائتمان على السواء. إنهم يعانون من صعوبة اللجوء إلى النظام القانوني والقضائي من أجل تطبيق العقود، وفرصهم محدودة أو منعدمة في الوصول إلى الهياكل الأساسية والمنافع العامة. كما أنهم يتعرضون للتحرش، بما يشمل التحرش الجنسي، وسائر أشكال الاستغلال والإيذاء بما فيها الفساد والرشوة. إن النساء والشباب والمهاجرين والعمال الأكبر سناً يتعرضون تحديداً لأخطر جوانب العجز في العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم. ومن الملامح المميزة أن العمال الأطفال وعمال إسر الدين يوجدون في الاقتصاد غير المنظم.

١٢. إن المنشآت غير المسجلة وغير المنظمة كثيراً ما لا تسدد الضرائب ولا تدفع إعانات واستحقاقات العمال، وبذلك تشكل منافسة غير مشروعة للمنشآت الأخرى. كما أن العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم لا يساهمون دائماً في نظام الضرائب، وإن كان السبب في ذلك هو فقرهم في أكثر الحالات. وهذه الأوضاع قد تحرم الحكومة من إيرادات عامة، وبالتالي تحد من قدرة الحكومة على توسيع نطاق الخدمات الاجتماعية.

١٣. وتعزيزاً للعمل اللائق، من الضروري القضاء على الجوانب السلبية للنشاط غير المنظم، وفي الوقت نفسه ضمان عدم تدمير الفرص أمام توفير سبل العيش وتنمية روح المبادرة، والتشجيع على حماية وإدماج العمال والوحدات الاقتصادية بالاقتصاد غير المنظم في التيار الرئيسي للاقتصاد. ولن يتحقق تقدم مستمر في طريق العمل اللائق المعترف به والمحمي إلا بتحديد وعلاج الأسباب الأساسية للنشاط غير المنظم وإزالة الحواجز التي تعترض الدخول في التيار الاقتصادي والاجتماعي الرئيسي.

١٤. إن النشاط غير المنظم هو قضية تتعلق أساساً بأجهزة الحكم. وكثيراً ما يرجع نمو الاقتصاد غير المنظم إلى سياسات اقتصادية كلية وسياسات اجتماعية غير ملائمة أو غير مؤثرة أو أسيء توجيهها أو تنفيذها، وهي سياسات كثيراً ما توضع دون تشاور ثلاثي؛ كما يرجع إلى نقص الأطر القانونية والمؤسسية المفضية إلى الهدف؛ والافتقار إلى أجهزة الحكم السديد من أجل تنفيذ السياسات والقوانين بفعالية وعلى النحو الواجب. إن السياسات الاقتصادية الكلية، بما فيها سياسات التكيف الهيكلي وإعادة الهيكلة الاقتصادية والخصخصة، حين لم تركز على العمالة بشكل كاف، قللت من الوظائف أو لم تخلق وظائف جديدة كافية في الاقتصاد المنظم. إن نقص النمو الاقتصادي الكبير والمستدام يكبح قدرة الحكومات على تيسير الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم من خلال خلق مزيد من الوظائف في التيار الرئيسي للاقتصاد. وهناك بلدان كثيرة ليست لها سياسات واضحة لخلق فرص العمل وتنمية المشاريع؛ وهي تعامل الوظائف كما ونوعاً باعتبارها عاملاً من مخلفات التنمية الاقتصادية وليست عاملاً لازماً لتحقيق هذه التنمية.

١٥. وفي الظروف الملائمة، يمكن أن توفر التجارة والاستثمارات والتكنولوجيا للبلدان النامية والانتقالية الفرص لتقليل الفجوة التي تفصلها عن البلدان الصناعية المتقدمة، وأن تخلق وظائف جيدة. غير أن المشكلة هي أن عمليات العولمة الجارية ليست شاملة أو عادلة بما فيه الكفاية؛ فالمنافع لا تصل إلى عدد كاف من الناس، وخاصة إلى أولئك الأشد احتياجاً. إن العولمة تعري أجهزة الحكم الرديء. إن التجارة، بدون إعانات تصدير تشوه السوق وبدون ممارسات غير مشروعة أو تطبيق تدابير من جانب واحد، من شأنها أن تساعد على رفع مستويات المعيشة وتحسين شروط الاستخدام في البلدان النامية وأن تقلل من أوجه العجز في العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم.
١٦. وبالنظر إلى أن من بين السمات المحددة للعمال والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم أنه كثيراً ما لا يتم الاعتراف بهم أو تنظيمهم أو حمايتهم بالقانون، فإن المدخل الأساسي لعلاج ذلك يتمثل في الأطر القانونية والمؤسسية للبلد. إن إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومعايير العمل الأساسية ينطبقان على الاقتصاد غير المنظم انطباقهما على الاقتصاد المنظم. لكن بعض العمال يعملون في الاقتصاد غير المنظم لأن تشريع العمل الوطني لا يغطيهم بما فيه الكفاية أو لا يتم تطبيقه بفعالية، لأسباب منها الصعوبات العملية لتفتيش العمل. إن تشريع العمل كثيراً ما لا يراعي حقائق التنظيم الحديث للعمل. إن التعاريف غير الملائمة للمستخدمين والعمال قد يكون من آثارها الضارة معاملة العامل باعتباره عاملاً لحسابه الخاص وخارج حماية تشريع العمل.
١٧. إن الأطر القانونية والإدارية غير الملائمة التي لا تكفل ولا تحمي الحرية النقابية تجعل من الصعب تنظيم العمال وأصحاب العمل. إن المنظمات الديمقراطية المستقلة القائمة على العضوية للعمال بأجر أو للعاملين في عمل مستقل أو العاملين لحسابهم الخاص أو أصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم لا يُسمح لها أحياناً بالعمل في ظل التشريع المحلي أو الوطني، وكثيراً ما لا يعترف بها وتستبعد من مؤسسات وعمليات الحوار الاجتماعي أو تمثل فيها تمثيلاً ناقصاً. وبدون التنظيم والتمثيل، لا يحصل أولئك العاملون في الاقتصاد غير المنظم بوجه عام على مجال من الحقوق الأخرى في العمل. فهم لا يستطيعون متابعة مصالحهم في العمل من خلال المفاوضة الجماعية أو ممارسة الضغط على مقرري السياسات بشأن قضايا مثل إمكانية الوصول إلى الهياكل الأساسية وحقوق الملكية والنظام الضريبي والضمان الاجتماعي. إن النساء والشباب الذين يشكلون جل العمال في الاقتصاد غير المنظم هم تحديداً الذين يعملون بلا تمثيل ولا صوت.
١٨. تعمل الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم بصورة رئيسية بسبب اللوائح غير المناسبة وسياسات فرض الضرائب المفرطة التي تجعل تكاليف الانسحاب بالطابع المنظم باهظة للغاية، ولأن العوائق أمام الوصول إلى الأسواق والافتقار إلى فرص الحصول على معلومات السوق والخدمات العامة والتأمين والتكنولوجيا والتدريب، تحول دون استفادة هذه الوحدات من الطابع المنظم. وتقرض على الوحدات الاقتصادية تكاليف مرتفعة للصفقات وللتقيد بالاشتراطات، بفعل قوانين ولوائح مرهقة إلى حد مفرط أو بفعل ما تستتبعه من تعامل مع بيروقراطيات فاسدة أو غير كفوة. ويفضي عدم وجود نظام لحقوق وسندات الملكية، ينكيف مع وضع الفقراء، إلى الحيلولة دون توليد رأس المال المنتج اللازم لتنمية المنشآت.
١٩. ويمكن عزو النشاط غير المنظم كذلك إلى عدد من العوامل الاجتماعية الاقتصادية الأخرى. فيحول الفقر دون توفر الفرص والخيارات الحقيقية للعمل اللائق والمحمي. أما انخفاض الدخل وعدم انتظامه والافتقار في غالب الأحيان إلى سياسات عامة، فتعيق الناس عن الاستثمار في مجال الحصول على التعليم والمهارات اللازمة لتعزيز قابليتهم للاستخدام وإنتاجيتهم، وتمنعهم من دفع الاشتراكات على نحو مستدام في نظم الضمان الاجتماعي. ويشكل الافتقار إلى التعليم (الابتدائي والثانوي)، وهو الذي ينتج العمل بفعالية في الاقتصاد المنظم، بالإضافة إلى عدم الاعتراف بالمهارات المكتسبة في الاقتصاد غير المنظم، عائقاً إضافياً أمام الدخول إلى الاقتصاد المنظم. ويؤدي انقطاع سبل العيش في المناطق الريفية إلى دفع المهاجرين إلى العمل في الأنشطة غير المنظمة في المناطق الحضرية أو في البلدان الأخرى. ويفضي وباء فيروس العوز المناعي البشري/ الإيدز – بفعل المرض أو التمييز أو فقدان المعيل – إلى وقوع الأسرة والمجتمعات في براثن الفقر ويضطررها إلى العمل في الأنشطة غير المنظمة لتأمين بقائها.
٢٠. ويعني تأنيث الفقر والتمييز حسب نوع الجنس أو السن أو الانتماء الإثني أو العجز كذلك أن المجموعات الأكثر ضعفاً وتهميشاً معرضة لأن يؤول بها الأمر إلى الاقتصاد غير المنظم. وتضطر النساء بصورة عامة إلى التوفيق بين مسؤوليات متعددة، من إعالة الأسرة إلى القيام بالأعباء المنزلية إلى رعاية المسنين ورعاية الأطفال. وتعاني النساء كذلك من التمييز من حيث فرص الحصول على التعليم والتدريب وغير ذلك من الموارد الاقتصادية. ولذا، فإن النساء عرضة أكثر من الرجال لأن يعملن في الاقتصاد غير المنظم.
٢١. ونظراً إلى أن العجز في العمل اللائق يعزى في غالب الأحيان إلى حالات العجز في الإدارة السديدة، فللحكومة دور رئيسي تضطلع به. فالإرادة السياسية والالتزام والهياكل والآليات اللازمة للإدارة السديدة هي أمور أساسية. وتكون القوانين والسياسات والبرامج الموضوعية تحديداً لمعالجة العوامل المسببة لهذا النشاط غير المنظم وتوسيع نطاق الحماية لتشمل جميع العمال ولإزالة العقبات التي تحول دون الدخول في التيار الاقتصادي العام، مختلفة باختلاف البلدان والظروف. وينبغي لعملية صياغتها وتنفيذها أن تضم الشركاء الاجتماعيين والمنتفعين المستهدفين في الاقتصاد غير المنظم. وينبغي للتدابير، ولا سيما في البلدان التي تكافح الفقر المدقع وتتسم بقوى عاملة كبيرة

وسريعة التزايد، ألا تقيد الفرص أمام أولئك الذين لا يملكون سبباً آخر من أسباب العيش. ولكن ينبغي ألا يتم ذلك بأي ثمن وفي ظل أي ظروف.

٢٢. والتشريع أداة هامة للتصدي للقضية الجوهرية وهي قضية الاعتراف بالعمال وأصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم وحمايتهم. وينبغي أن يكون جميع العمال، بصرف النظر عن وضع استخدامهم ومكان عملهم، قادرين على التمتع بحقوقهم كما نص عليها إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومعايير العمل الأساسية، وممارسة هذه الحقوق والدفاع عنها. وتوخياً لضمان أن توفر تشريعات العمل الحماية المناسبة لجميع العمال، ينبغي تشجيع الحكومات على أن تستعرض طريقة تطور علاقات الاستخدام وأن تعين وتحمي جميع العمال على النحو المناسب. وينبغي أن يكون القضاء على عمل الأطفال والعمل سداداً لدين هدفاً ذا أولوية.

٢٣. يوفر الاقتصاد غير المنظم بيئة تتيح نمو عمل الأطفال. وعمل الأطفال عنصر مكون رئيسي للاقتصاد غير المنظم. وهو يقوّض استراتيجيات خلق العمالة وتخفيف حدة الفقر، فضلاً عن برامج التعليم والتدريب واحتمالات التنمية في البلدان. وعمل الأطفال موجود كذلك في البلدان الصناعية. ويقتضي استئصال عمل الأطفال: تخفيف حدة الفقر والإدارة السديدة والإنفاذ الفعال للقوانين وتحسين فرص حصول الجميع على التعليم والحماية الاجتماعية. كما يقتضي التزاماً وتعاوناً بين الشركاء الاجتماعيين كجزء من برنامج تعزيز الحقوق الأساسية وبرنامج نقل الوظائف من الاقتصاد غير المنظم إلى التيار الاقتصادي العام. ويتمثل مفتاح النجاح في مجال القضاء على عمل الأطفال في خلق وظائف أكثر جودة للبالغين.

٢٤. وتقع على عاتق الحكومات مسؤولية توفير إطار موات على المستويين الوطني والمحلي لدعم الحقوق التمثيلية. ولا بد للتشريع الوطني من أن يضمن ويصون حرية جميع العمال وجميع أصحاب العمل، بصرف النظر عن مكان وطريقة عملهم، لتشكيل منظمات من اختيارهم والانضمام إليها دون خوف من انتقام أو تهديد. ولا بد من إزالة العقبات التي تحول دون الاعتراف بمنظمات عمال ومنظمات أصحاب عمل مشروعة وديمقراطية وسهلة المنال وشفافة ومسؤولة وقائمة على العضوية في الاقتصاد غير المنظم، بحيث تتمكن هذه المنظمات من المشاركة في هياكل الحوار الاجتماعي وعملياته. وينبغي للسلطات العامة أن تشرك هذه المنظمات في مناقشات السياسة العامة وأن تمنحها فرص الحصول على الخدمات وعلى الهيكل الأساسي الذي تحتاجه للعمل بفعالية وكفاءة، كما ينبغي أن تحميها من المضايقات أو الطرد غير المسوغ أو القائم على التمييز.

٢٥. وينبغي أن تركز السياسات والبرامج على إدماج العمال المهمشين والوحدات الاقتصادية المهمشة في التيار الاقتصادي والاجتماعي العام، مما يخفف من ضعفهم واستبعادهم. ويعني هذا الأمر أنه ينبغي للبرامج التي تتصدى للاقتصاد غير المنظم، من قبيل توفير التعليم والتدريب والتمويل بالغ الصغر وما إلى ذلك، أن تصمم وتنفذ بهدف رئيسي هو إدماج العمال أو الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم ضمن المجرى العام بحيث يشملهم الإطار القانوني والمؤسسي. وينبغي أن يكون تركيز وهدف البحوث الإحصائية والبحوث الأخرى منصباً على تقديم دعم فعال لهذه السياسات والبرامج.

٢٦. ولا بد للحكومات من أن توفر أطراً اقتصادية كلية واجتماعية وقانونية وسياسية مواتية لأن تخلق على نطاق واسع فرصاً لوظائف لائقة ومنشآت مستدامة. وينبغي للحكومات أن تعتمد نهجاً دينامياً يضع العمالة اللائقة في صميم سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويعزز حُسْن سير أسواق العمل ومؤسسات سوق العمل، بما في ذلك نظم معلومات سوق العمل ومؤسسات الائتمان. وتوخياً لزيادة كمية الوظائف ونوعيتها، ينبغي أن ينصب التركيز على الاستثمار في الناس، ولا سيما في أكثرهم ضعفاً – في مجالات التعليم والتدريب على المهارات والتعلم المتواصل والصحة والسلامة – وتشجيعهم على مبادرات تنظيم المشاريع. وينبغي لاستراتيجيات تخفيف حدة الفقر، ولا سيما أوراق استراتيجية تخفيف حدة الفقر، أن تتصدى تحديداً لمشاكل الاقتصاد غير المنظم. وينبغي أن يكون خلق الوظائف اللائقة مقياساً لنجاح هذه الاستراتيجيات. وتقتضي الحاجة في العديد من البلدان النامية، تعزيز ودعم سياسات التنمية الريفية والزراعية، بما في ذلك الأطر القانونية الداعمة للتعاونيات. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لمسؤوليات الرعاية الواقعة على عاتق المرأة لتمكينها من تحقيق الانتقال من الاستخدام غير المنظم إلى الاستخدام المنظم بطريقة أسهل.

٢٧. ومن شأن توفير بيئة سياسية وقانونية مواتية أن يخفف تكاليف إقامة وتشغيل أي منشأة، بما في ذلك الإجراءات المبسطة للتسجيل والحصول على التراخيص، والقواعد واللوائح الملزمة، والضرائب المعقولة والعادلة. ومن شأن هذه البيئة كذلك أن تزيد منافع التسجيل القانوني، وأن تسهل الوصول إلى المشترين التجاريين والحصول على شروط ائتمانية أكثر مواتاة وعلى الحماية القانونية وإنفاذ العقود والحصول على التكنولوجيا والإعانات والنقد الأجنبي والوصول إلى الأسواق المحلية والدولية. بالإضافة إلى ذلك، من شأن هذه السياسات أن تنتهي المنشآت في الاقتصاد المنظم عن الانتقال إلى الاقتصاد غير المنظم. كما أنها تساعد المنشآت الجديدة على أن تنطلق في أعمالها وتساعد المنشآت الصغرى على الدخول في الاقتصاد المنظم وعلى خلق وظائف جديدة دون تخفيض مستوى معايير العمل. ومن شأن هذا الأمر كذلك أن يزيد الإيرادات العامة.

٢٨. وتتمثل إحدى أولى الأولويات في إقامة إطار قانوني وقضائي ومالي متلاحم من أجل ضمان حقوق الملكية بما يمكن من تحويل الأصول إلى رأسمال منتج عن طريق بيعها أو تأجيرها أو استخدامها كرهن. وينبغي عند إصلاح

التشريعات المتعلقة بحقوق الملكية إيلاء اهتمام خاص لأوجه عدم المساواة بين الجنسين في حقوق الامتلاك والإشراف على الملكية.

٢٩. وتوخياً للتصدي لاحتياجات الفقراء والضعفاء في الاقتصاد غير المنظم، ينبغي تأييد وتنفيذ الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته التاسعة والثمانين في عام ٢٠٠١. ويقع على عاتق الحكومات مسؤولية ريادية كي توسع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل بصورة خاصة مجموعات الاقتصاد غير المنظم المستبعدة من هذا النطاق في الوقت الحاضر. والتأمين بالغ الصغر وغيره من النظم القائمة على المجتمع المحلي أمور هامة، ولكن ينبغي تطويرها بأساليب تتمشى مع توسيع نطاق نظم الضمان الاجتماعي الوطنية. وينبغي أن تندرج السياسات والمبادرات المتعلقة بتوسيع نطاق التغطية ضمن سياق استراتيجية وطنية متكاملة للضمان الاجتماعي.

٣٠. وينبغي دعم تنفيذ الحقوق وأوجه الحماية وإنفاذها عن طريق تحسين نظم تفتيش العمل وتوفير فرص أسهل وأسرع للحصول على المساعدة القانونية والوصول إلى النظام القضائي. كما ينبغي أن يكون هناك أحكام تنص على أساليب فعالة للتكاليف لحل النزاعات وإنفاذ العقود. وينبغي للحكومات الوطنية وللسلطات المحلية أن تشجع قيام بيروقراطيات فعالة لا يسودها الفساد ولا المضايقات وتنتم بالشفافية والتماسك في تطبيق القواعد واللوائح وتحمي وتنفذ الالتزامات التعاقدية وتحترم حقوق العمال وأصحاب العمل.

٣١. ويتمثل أحد الأهداف الهامة لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على حد سواء، في توسيع نطاق التمثيل في جميع أنشطة الاقتصاد غير المنظم. وقد يرغب العمال وأصحاب العمل العاملون في الأنشطة غير المنظمة في الانضمام إلى نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل الموجودة أو قد يرغبون في تشكيل منظماتهم الخاصة. وتضطلع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بدور حاسم في كل من الاستراتيجيتين: زيادة عدد الأعضاء وتوسيع نطاق الخدمات ليشمل أصحاب العمل والعمال في الاقتصاد غير المنظم، وتشجيع ودعم خلق وتطور منظمات تمثيلية جديدة قائمة على العضوية وسهلة المنال وشفافة ومسؤولة ومدارة ديمقراطياً، بما في ذلك عن طريق إشراكها في عمليات الحوار الاجتماعي.

٣٢. ويمكن لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على حد سواء، أن تضطلع بدور توعية هام لاسترعاء انتباه جميع الشركاء الثلاثين إلى الأسباب الكامنة وراء النشاط غير المنظم وحفز هؤلاء الشركاء على العمل للتصدي لها، وإزالة العوائق أمام الدخول في التيار العام للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. ويمكنها كذلك أن تشكل مجموعة ضغط إزاء السلطات العامة من أجل إنشاء مؤسسات شفافة وإقامة آليات لتقديم الخدمات للاقتصاد غير المنظم وإقامة الصلات بينها. وينبغي على نطاق واسع تعميم وتقاسم الاستراتيجيات الابتكارية والفعالة والممارسات الحسنة التي تستخدمها منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال في مختلف أنحاء العالم للوصول إلى العمال والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم وتعيينهم وتنظيمهم ومساعدتهم.

٣٣. ويمكن لمنظمات أصحاب العمل بالتعاون مع منظمات أو مؤسسات أخرى ذات صلة أو من خلالها، أن تساعد الوحدات الاقتصادية العاملة في الاقتصاد غير المنظم بواسطة عدد من الأساليب الهامة، بما في ذلك توفير فرص الحصول على المعلومات التي قد يجدون صعوبة في الحصول عليها خلاف ذلك، من قبيل المعلومات عن اللوائح الحكومية أو عن فرص سوق العمل، وتوفير فرص الحصول على التمويل والتأمين والتكنولوجيا وغير ذلك من الموارد. ويمكن لهذه المنظمات أن تقدم خدمات الدعم والخدمات الأساسية للمنشآت لتحسين الإنتاجية وتنمية روح المبادرة وإدارة الموظفين والمحاسبة وما شابه ذلك. ويمكنها أن تساعد على وضع برنامج ضغط موجه بصورة خاصة إلى استيفاء احتياجات المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. بل الأهم من ذلك أنه يمكن لمنظمات أصحاب العمل أن تقوم مقام صلة الوصل لإرساء الصلات بين منشآت الاقتصاد غير المنظم ومنشآت الاقتصاد المنظم، علماً بأن فرص القيام بذلك قد ازدادت بفعل العولمة. ويمكن للمنظمات كذلك أن تباشر أنشطة مكيفة مع احتياجات الاقتصاد غير المنظم من شأنها أن توثق نتائج هامة، من قبيل تحسين السلامة والصحة أو تعزيز التعاون بين الإدارة والعمال أو زيادة الإنتاجية.

٣٤. ويمكن لنقابات العمال توعية العمال في الاقتصاد غير المنظم إلى ضرورة أن يكون لديهم تمثيل جماعي، من خلال برامج التعليم والتثقيف العام. ويمكنها كذلك أن تبذل الجهود لإدراج عمال الاقتصاد غير المنظم في الاتفاقات الجماعية. ونظراً إلى أن النساء يمثلن غالبية العاملين في الاقتصاد غير المنظم، ينبغي لنقابات العمال أن تخلق أو تكيف هياكل داخلية لتعزيز مشاركة المرأة وتمثيلها وتراعي احتياجاتها الخاصة كذلك. ويمكن لنقابات العمال أن تقدم خدمات خاصة لعمال الاقتصاد غير المنظم، بما في ذلك المعلومات عن حقوقهم القانونية، ومشاريع التعليم والتوعية والمساعدة القانونية وتوفير التأمين الطبي ونظم الائتمان والقروض وإقامة التعاونيات. إلا أنه ينبغي عدم النظر إلى هذه الخدمات على أنها بديل عن المفاوضة الجماعية أو أنها وسيلة لإعفاء الحكومات من مسؤولياتها. كما أن هناك حاجة إلى وضع وتشجيع استراتيجيات إيجابية لمكافحة التمييز بجميع أشكاله والذي يتعرض له عمال الاقتصاد غير المنظم بصورة خاصة.

٣٥. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تعتمد على ولايتها وهيكلها الثلاثي وخبرتها للتصدي للمشاكل المرتبطة بالاقتصاد غير المنظم. فالنهج القائم على عزز العمل اللائق هو نهج سليم وقيم وينبغي متابعته. وينبغي أن يعكس نهج منظمة

العمل الدولية تنوع الأوضاع الموجودة في الاقتصاد غير المنظم وأسبابها الكامنة. وينبغي للنهج أن يكون شاملاً ويتناول تعزيز الحقوق والعمالة اللائقة والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي. كما ينبغي للنهج أن يركز على مساعدة الدول الأعضاء في مجال التصدي لقضايا الإدارة وتوليد العمالة وتخفيف حدة الفقر. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تراعي الصعوبات المفاهيمية الناشئة عن التنوع الكبير الذي يتسم به الاقتصاد غير المنظم.

وينبغي لجهود المكتب أن:

- (أ) تتصدى على نحو أفضل لاحتياجات العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم وذلك في جميع أقسام وأنشطة المنظمة، بما فيها السياسات والبرامج الموجودة بالفعل؛
- (ب) تعزز النهج الثلاثي الذي يعتمد في جميع الأنشطة في هذا المجال، ولا سيما لضمان التشاور الوثيق والمشاركة الفعلية للمكتب الخاص بأنشطة العمال والمكتب الخاص بأنشطة أصحاب العمل في جميع جوانب برنامج العمل، على وجه الخصوص في مرحلة تصميمها؛
- (ج) تضع برنامج عمل قابل للتحديد وعلى قدر كبير من الوضوح للعيان، تخصص له الموارد ويكون قادراً على استقطاب الخبرة ذات الصلة، بما في ذلك الخبراء في الأنشطة الخاصة بالعمال والأنشطة الخاصة بأصحاب العمل؛
- (د) تكون مرتبطة ارتباطاً منطقياً ومتكاملاً بالأهداف الاستراتيجية والبرامج المركزية الدولية لمنظمة العمل الدولية، كبرنامج العمل اللائق، والإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، وبرنامج العمالة العالمي، ودعم الأهداف الشاملة لتحقيق المساواة بين الجنسين وتخفيف حدة الفقر، على سبيل المثال؛ وتكون قادرة على الاعتماد على الخبرات والتجارب متعددة التخصصات للقطاعات التقنية الأربعة جميعها وتعمل بفعالية في جميع القطاعات والهيكل الميدانية. وينبغي كذلك إقامة الصلات مع المبادرات الدولية الرئيسية، من قبيل أهداف إعلان الألفية بشأن التنمية وشبكة عمالة الشباب؛
- (هـ) تكون منظمة بأساليب ابتكارية وفعالة للتركيز على الخبرات الخاصة و/أو المشتركة للاختصاصيين في قانون العمل واستئصال أسوأ أشكال عمل الأطفال، وتكافؤ الفرص، والجوانب الاجتماعية للعمالة، وتفتيش العمل والحوار الاجتماعي والحماية الاجتماعية وتنمية المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر وسياسة العمالة، بالإضافة إلى خبرات الاختصاصيين في الأنشطة الخاصة بالعمال والأنشطة الخاصة بأصحاب العمل لتقديم استراتيجيات موضوعية تحديداً للتصدي للأسباب والآثار المعروفة لعجز العمل اللائق والإسهام من ثم في تخفيف حدة الفقر؛
- (و) تحرص على أن تسعى أنشطة المساعدة التقنية إلى إدماج العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم ضمن التيار الاقتصادي العام، وتتأكد من أنها مصممة بحيث تحقق هذه النتيجة؛
- (ز) تتجلى في البرنامج والميزانية العادية وفي أولويات المساعدة التقنية وتكون مدعومة بموارد ملائمة من الميزانية العادية ومن خارج الميزانية.

وينبغي أن تكون مجالات الأولوية المحددة لبرنامج عمل منظمة العمل الدولية ومساعدتها التقنية منصبة على ما يلي:

- (أ) مساعدة الدول الأعضاء على أن تضع وتنفذ، بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، سياسات وطنية ترمي إلى نقل العمال والوحدات الاقتصادية من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم؛
- (ب) التركيز بشكل خاص على إزالة العقبات، ومنها العقبات المرتبطة بالإطار القانوني والمؤسسي، التي تحول دون تحقيق جميع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛
- (ج) تحديد العقبات القائمة أمام تطبيق أنسب معايير العمل بالنسبة للعمال في الاقتصاد غير المنظم ومساعدة الهيئات المكونة الثلاثية على وضع القوانين والسياسات والمؤسسات الرامية إلى تنفيذ هذه المعايير؛
- (د) تحديد العقبات القانونية والعملية أمام تشكيل منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم ومساعدتها على التنظيم؛
- (هـ) جمع ونشر الأمثلة والنماذج عن أفضل الممارسات المتعلقة بالاستراتيجيات الابتكارية والفعالة التي تستخدمها منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال للوصول إلى العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم وتعيينهم وتنظيمهم؛
- (و) تنفيذ برامج وسياسات تهدف إلى خلق الوظائف اللائقة وإيجاد فرص التعليم وتكوين المهارات والتدريب لمساعدة العمال وأصحاب العمل على الانتقال إلى الاقتصاد المنظم؛
- (ز) استهداف مجالات الاقتصاد غير المنظم، التي ينتشر فيها عمل الأطفال بهدف مساعدة الدول الأعضاء على وضع وتنفيذ سياسات وبرامج ترمي إلى استئصال عمل الأطفال؛

- (ح) تطبيق سياسات وبرامج مكتب العمل الدولي بشأن تعزيز القابلية للاستخدام والمهارات والتدريب والإنتاجية وروح المبادرة للإسهام في الاستجابة للطلب الكبير على الوظائف وأسباب العيش بأساليب تحترم معايير العمل وتمكن من الدخول في التيار الاقتصادي والاجتماعي العام؛
- (ط) مساعدة الدول الأعضاء على أن تضع الأطر القانونية والتنظيمية الملائمة والميسرة لضمان حقوق وسندات الملكية وتشجيع ودعم إقامة المنشآت ونموها المستدام وانتقالها من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم؛
- (ي) إدماج القضايا المتعلقة بالتحديات التي يمثلها الاقتصاد المنظم في غالب الأحيان وإدماج حلولها، في استراتيجيات تخفيف حدة الفقر، ولا سيما في أوراق استراتيجية تخفيف حدة الفقر؛
- (ك) تشجيع تجديد الحملة المتفق عليها في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠١ لتحسين تغطية الضمان الاجتماعي وتوسيع نطاقها لتشمل جميع المحتاجين إلى الحماية الاجتماعية، ولا سيما من هم في الاقتصاد غير المنظم عن طريق جملة أمور من بينها، استحداث الأفكار والإشراف على تنفيذها، من قبيل الصندوق الاستئماني العالمي للتضامن الاجتماعي؛
- (ل) التصدي للتمييز في الاقتصاد غير المنظم والحرص على أن تستهدف السياسات والبرامج أضعف الفئات بصورة خاصة، ولا سيما النساء والشباب الباحثون للمرة الأولى عن عمل والعمال المسنونون المسرحون والمهاجرون وأولئك المصابون بفيروس العوز المناعي البشري/ الإيدز أو المتأثرون به؛
- (م) تعزيز إدراك أكبر للعلاقة بين الاقتصاد المنظم وتأمين العمل وتحديد وتنفيذ استراتيجيات ترمي إلى ضمان توفير فرص متكافئة للمرأة كي تحصل على عمل لائق وتستفيد منه؛
- (ن) مساعدة الدول الأعضاء على أن تجمع وتحلل وتنشر إحصاءات متماسكة ومفصلة حسب حجم الاقتصاد غير المنظم وتركيبه وإسهامه، مما يساعد على تحديد مجموعات معينة من العمال والوحدات الاقتصادية ومشاكلها في الاقتصاد غير المنظم ويوفر المعلومات لصياغة سياسات وبرامج ملائمة؛
- (س) توسيع قاعدة المعارف بشأن قضايا الإدارة في الاقتصاد غير المنظم والحلول والممارسات الحسنة لمعالجة هذه القضايا؛
- (ع) جمع ونشر المعلومات عن عمليات الانتقال إلى الاقتصاد المنظم وعن طريقة تسهيل عمليات الانتقال هذه وأهم عوامل نجاحها؛
- (ف) الاضطلاع بدور رائد في العمل مع المؤسسات الأخرى ذات الصلة والتي يمكن أن تستكمل بخبرتها خبرة مكتب العمل الدولي في التصدي لمشاكل الاقتصاد غير المنظم؛
- (ص) التعاون مع المنظمات الدولية الأخرى، بما فيها الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز، لتعزيز الحوار من أجل تجنب الازدواجية في العمل وتحديد الخبرات وتقاسمها مع اضطلاع منظمة العمل الدولية ذاتها بالدور القيادي.

الملحق الثاني

مجموعة مختارة من القوانين واللوائح الوطنية المتعلقة بالاقتصاد غير المنظم^١

الجزائر

- المرسوم التنفيذي رقم ١٣-١٤٠ المؤرخ في ١٠ نيسان/ أبريل ٢٠١٣، يحدد شروط ممارسة الأنشطة التجارية غير القارة.
- المرسوم الرئاسي رقم ١١-١٣٣ المؤرخ في ٢٢ آذار/ مارس ٢٠١١، يتعلق بجهاز القرض المصغر.
- المرسوم التنفيذي رقم ١٠-١٠١ المؤرخ في ٢٩ آذار/ مارس ٢٠١٠ والمتضمن إنشاء اللجنة الوطنية لترقية التشغيل وتنظيمها وسيرها.
- المرسوم التنفيذي رقم ٠٥-٢١٢ المؤرخ في ٨ حزيران/ يونيو ٢٠٠٥ بشأن إنشاء وتشكيل وعمل المرصد الوطني للاستخدام وتخفيف حدة الفقر.
- المرسوم التنفيذي رقم ٩٧-٤٧٤ المؤرخ في ٨ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧ بشأن تحديد نظام خاص لعلاقة الاستخدام للعمال المنزليين.

الأرجنتين

- القانون رقم ٢٦٨٤٤ الصادر في ١٣ آذار/ مارس ٢٠١٣ بشأن إنشاء نظام خاص بعقود العمل للعمال المنزليين.
- المرسوم رقم ٢٠٠٩/١٦٠٢ بشأن إنشاء النظام الفرعي الشامل غير القائم على الاشتراكات للحماية الاجتماعية للأطفال.
- القانون رقم ٢٦٤٧٦ الصادر في ١٨ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨ بشأن التنظيم المالي وتعزيز وحماية العمالة المعلنة، لا سيما في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وإعادة رأس المال.
- القانون رقم ٢٦٣٩٠ الصادر في ٤ حزيران/ يونيو ٢٠٠٨ بشأن حظر عمل الأطفال وحماية عمل الشباب.

النمسا

- القانون الاتحادي بشأن التأمين القانوني للمهنيين العاملين لحسابهم الخاص (قانون الضمان الاجتماعي للعاملين لحسابهم الخاص - FSVG).
- قانون التأمينات الاجتماعية للمزارعين (GSVG) (رقم ١٩٧٨/٥٥٩).
- قانون التأمينات الاجتماعية (الصناعات صغيرة الحجم) (GSVG) (رقم ١٩٧٨/٥٦٠).

^١ التشريعات الواردة في هذا الملحق متاحة بكامل نصوصها باللغة الأصلية على قاعدة بيانات NATLEX على موقع منظمة العمل الدولية.

البحرين

- قرار مجلس الوزراء رقم ١ لسنة ١٩٩٥ بشأن توسيع نطاق فرع التأمين ليشمل العاملين لحسابهم الخاص وأصحاب العمل.

بلجيكا

- قانون ٢٣ آذار/ مارس ١٩٩٤ بشأن اعتماد تدابير محددة فيما يتعلق بقوانين العمل لمكافحة العمل غير المعلن.

بنن

- القانون رقم ٩٨-٠١٩ الصادر في ٢١ آذار/ مارس ٢٠٠٣ بشأن إصدار قانون الضمان الاجتماعي.
- لوائح ٢٠ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٩ بشأن جمعية المنفعة التآزرية للضمان الاجتماعي في بنن (MSSB).
- اللوائح الداخلية الصادرة في ٢٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩ بشأن جمعية المنفعة التآزرية للضمان الاجتماعي في بنن.

دولة بوليفيا المتعددة القوميات

- القانون العام رقم ٣٥٦ الصادر في ١١ نيسان/ أبريل ٢٠١٣ بشأن التعاونيات.
- القانون رقم ٢٤٥٠ الصادر في ٣ نيسان/ أبريل ٢٠٠٣ بشأن تنظيم العمل المنزلي.

بوتسوانا

- قانون صناديق المعاشات التقاعدية والادخار (Cap. 27:03) (القانون ١٨، ١٩٨٧).

البرازيل

- القانون التكميلي رقم ١٢٣ الصادر في ١٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٦ بشأن الموافقة على النظام الأساسي الوطني للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر.
- القانون التكميلي رقم ١٢٨ الصادر في ١٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨ بشأن تعديل القانون التكميلي رقم ١٢٣ الصادر في ١٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٦ بشأن الموافقة على النظام الأساسي الوطني للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر.
- التعديل الدستوري رقم ٧٢ الصادر في ٢ نيسان/ أبريل ٢٠١٣ بشأن إرساء المساواة في حقوق العمل بين العمال المنزليين وغيرهم من العمال الريفيين والحضرين.
- القانون رقم ١٠٨٣٦ الصادر في ٩ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ بشأن استحداث برنامج الإعانات الأسرية (Bolsa Familia).
- المرسوم رقم ٧٤٩٢ الصادر في ٢ حزيران/ يونيو ٢٠١١ بشأن وضع خطة القضاء على الفقر في البرازيل.

بلغاريا

- القانون الصادر في ٢٢ شباط/ فبراير ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون العقوبات.

بور كينا فاسو

- المرسوم رقم 2008-240/PRES/PM/MJE/MEF الصادر في ٨ أيار/ مايو ٢٠٠٨ بشأن اعتماد نظم أساسية محددة لصندوق دعم القطاع غير المنظم (FASI).
- المرسوم رقم 2010-807/PRES/PM/MTSS الصادر في ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٠ بشأن تحديد شروط عمل العمال المنزليين.

كولومبيا

- القانون رقم ١٤٢٩ الصادر في ٢٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٠ بشأن تنظيم العمالة واستحداثها.
- المرسوم رقم ٠٩٣٣ الصادر في ٩ أيار/ مايو ٢٠١٣ بشأن إصدار أحكام لإضفاء السمة المنظمة على أنشطة التعدين التقليدية.
- المرسوم رقم ٠٦٠٤ لعام ٢٠١٣ بشأن تنظيم سبل الوصول إلى الخدمة الاجتماعية التكميلية للإعانات النقدية الدورية وسير عملها.
- القانون رقم ١٦١٠ لعام ٢٠١٣ بشأن تنظيم جوانب معينة من اتفاقات تفتيش العمل وإضفاء السمة المنظمة على العمل.

كرواتيا

- القانون الصادر في ١٥ آذار/ مارس ١٩٩٦ بشأن إجازة الأمومة للأمهات اللواتي يعملن لحسابهن الخاص والأمهات العاطلات عن العمل (رقم ٤٢٩).

جيبوتي

- المرسوم رقم 2012-219/PR/SESN الصادر في ٣ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٢ بشأن إنشاء وتنظيم وسير عمل اللجنة الوطنية للتمويل بالغ الصغر (CNMF).
- القانون رقم 203/AN/07/5th L الصادر في ٢٢ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧ بشأن إنشاء الوكالة الوطنية للعمالة والتدريب المهني والإدماج.

الجمهورية الدومينيكية

- القانون رقم ٤٨٨-٠٨ بشأن إنشاء نظام تنظيمي للتنمية والقدرة التنافسية للمنشآت المتوسطة والصغيرة وبالأغلة الصغر.

مصر

- المرسوم رقم ٢١٣ لعام ٢٠٠٣ بشأن إصدار لوائح بشأن العمالة في القطاع غير المنظم.

فرنسا

- المرسوم رقم ٢٠١١-١٦٩٣ الصادر في ٣٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١ بشأن حماية الحقوق الاجتماعية والمالية للمهاجرين غير النظاميين والقضاء على العمل غير القانوني.
- الأمر الصادر في ٣٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١ بشأن تنفيذ المرسوم رقم ٢٠١١-١٦٩٣ الصادر في ٣٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١ بشأن حماية الحقوق الاجتماعية والمالية للمهاجرين غير النظاميين والقضاء على العمل غير القانوني.

- المرسوم رقم ٢٠٠٥-٤٥٥ الصادر في ١٢ أيار/ مايو ٢٠٠٥ بشأن إنشاء مكتب مركزي لمكافحة العمل غير القانوني.
- القانون رقم ٩٧-٢١٠ الصادر في ١١ آذار/ مارس ١٩٩٧ بشأن تعزيز تدابير مكافحة العمل غير القانوني.

ألمانيا

- القانون المعدل لقانون أحكام القوى العاملة وقانون تكثيف تدابير مكافحة العمالة غير القانونية والتهرب من الضرائب المتعلقة بالعمالة غير القانونية.
- قانون تكثيف تدابير مكافحة العمالة غير القانونية والتهرب من الضرائب المتعلقة بالعمالة غير القانونية.

هندوراس

- المرسوم رقم ٢٣٠-٢٠١٠ بشأن إنشاء البرنامج الوطني لساعات الاستخدام.
- الاتفاق رقم STSS-002-2011 بشأن إصدار اللوائح المتعلقة بالبرنامج الوطني لساعات الاستخدام.

الهند

- قانون الضمان الاجتماعي للعمال غير المنظمين، ٢٠٠٨ (رقم ٣٣ لعام ٢٠٠٨).

إندونيسيا

- قانون إدارة الفقر (القانون رقم ٢٠١٢/١٣).

إيطاليا

- المرسوم الصادر في ٢٩ آب/ أغسطس ٢٠١٢ بشأن تنفيذ القسم ٥ من المرسوم التشريعي رقم ٢٠١٢/١٠٩ بشأن عمليات الانتقال من العمل غير القانوني.
- المرسوم التشريعي رقم ١٠٩ الصادر في ١٦ تموز/ يوليه ٢٠١٢ بشأن تنفيذ التوجيه رقم 2009/52/EC الصادر في ١٨ حزيران/ يونيه ٢٠٠٩ والذي يتضمن المعايير الدنيا للعقوبات والتدابير ضد أصحاب العمل الذين يستخدمون عاملين من بلدان ثالثة يقيمون في الاتحاد الأوروبي بصورة غير قانونية.
- القانون رقم ١٨٣ الصادر في ٤ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠ بشأن اعتماد تدابير لمكافحة العمل غير القانوني وغيرها من الأحكام.
- القانون رقم ٢٢٢ الصادر في ٩ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٢ بشأن التنفيذ من حيث القانون وتعديل المرسوم التشريعي رقم ١٩٥ الصادر في ٩ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٢ بشأن إصدار أحكام الطوارئ لتسوية أوضاع العمالة السرية لمواطني البلدان من خارج الاتحاد الأوروبي.

الأردن

- اللائحة رقم ٢٠٠٩/٩٠ بشأن العمال المنزليين والطهاة والبستانيين والفئات المماثلة.

كينيا

- قانون العمالة، ٢٠٠٧ (رقم ١١ لعام ٢٠٠٧).

ليسوتو

- قانون معاشات الشيخوخة (القانون رقم ٣ لعام ٢٠٠٥).

موريشيوس

- قانون هيئة تنمية المنشآت الصغيرة والأعمال اليدوية، ٢٠٠٥ (رقم ٢٠ لعام ٢٠٠٥).
- القانون الوطني للمعاشات التقاعدية، ١٩٧٦ (القانون رقم ٤٤ لعام ١٩٧٦).

المغرب

- القانون رقم ٩٧-١٨ الصادر في ٥ شباط/ فبراير ١٩٩٩ بشأن الانتماء بالغ الصغر.

موزامبيق

- المرسوم رقم ٢٠٠٨/٤٠ بشأن الموافقة على اللوائح المتعلقة بالعمل المنزلي.

ناميبيا

- قانون الوطني للمعاشات التقاعدية، ١٩٩٢ (رقم ١٠ لعام ١٩٩٢).

نيبال

- قانون الصندوق الوطني لتخفيف حدة الفقر، ٢٠٦٣ (٢٠٠٦).
- قانون الرعاية الاجتماعية، ٢٠٤٩ (١٩٩٢).

نيكاراغوا

- القانون رقم ٦٦٦ الصادر في ٤ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٨ بشأن تعديل واستكمال قانون العمل بشأن العمل المنزلي.
- القانون رقم ٦٤٥ لعام ٢٠٠٨ بشأن تعزيز وتنمية المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر.

بابوا غينيا الجديدة

- قانون تنمية القطاع غير المنظم ومراقبته، ٢٠٠٤ (رقم ٥ لعام ٢٠٠٤).

بيرو

- المرسوم السامي رقم 012-2011-TR بشأن إنشاء البرنامج الشامل لاستحداث العمالة الاجتماعية "أعمال بيرو".
- المرسوم السامي رقم 013-2011-TR بشأن إنشاء البرنامج الوطني لعمالة الشباب "الشباب في العمل".
- القانون رقم ٢٨٠١٥ بشأن تعزيز المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر وإضفاء السمة المنظمة عليها.

الفلبين

- قانون العمال المنزليين (القانون الجمهوري رقم ١٠٣٦١ لعام ٢٠١٣).
- قانون الإصلاح الاجتماعي وتخفيف حدة الفقر (رقم ٨٤٢٥ لعام ١٩٩٧).
- قانون تقديم المساعدة للنساء العاملات في منشآت الأعمال المنزلية وبالغة الصغر، وأغراض أخرى، ١٩٩٤ (القانون الجمهوري رقم ٧٨٨٢).

البرتغال

- القانون رقم ٢٠٠٩/١٠١ الصادر في ٨ أيلول/سبتمبر بشأن إنشاء النظام القانوني للعمل المنزلي.

رواندا

- القانون رقم ٢٠٠٩/١٣ بشأن تنظيم العمل في رواندا.

سانت لوسيا

- قانون صندوق التنمية الاجتماعية في سانت لوسيا (رقم ٧ لعام ١٩٩٨).

سان مارينو

- المرسوم التشريعي رقم ١٣٠ الصادر في ٩ آب/أغسطس ٢٠١١ بشأن إصدار أحكام عاجلة لتبسيط وتعزيز كفاءة سوق العمل.

سانت فنسنت وجزر غرينادين

- أمر تنظيم الأجور (العمال المنزليون)، ٢٠٠٨ (رقم ٣١ لعام ٢٠٠٨).

السنغال

- المرسوم رقم ٢٠١٢-١٢٢٣ الصادر في ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ بشأن توزيع خدمات الدولة والإشراف على المؤسسات العامة وشركات الدولة والمنشآت المملوكة ملكية عامة بين رئيس الجمهورية ومكتب رئيس الوزراء والوزارات.

سنغافورة

- لوائح صندوق الادخار المركزي (الأشخاص العاملون لحسابهم الخاص) (١٩٩٢) (G.N. No. S 303/1992).

سلوفاكيا

- القانون رقم ٢٠٠٥/٨٢ بشأن العمل والاستخدام غير القانوني.

جنوب أفريقيا

- قانون المساعدات الاجتماعية (رقم ١٣ لعام ٢٠٠٤).
- قانون الشروط الأساسية للعمال: التنظيم القطاعي ٧: قطاع العمال المنزليين (رقم R 1068).

إسبانيا

- القانون رقم ٢٠١٢/١٣ الصادر في ٢٦ كانون الأول/ ديسمبر بشأن مكافحة العمالة غير النظامية والاحتيايل في الضمان الاجتماعي.
- المرسوم الاشتراعي الملكي رقم ٢٠١١/٥ بشأن إصدار تدابير لتنظيم العمالة غير القانونية ومراقبتها وتعزيز ترميم المساكن.
- القانون رقم ٢٠٠٧/٢٠ الصادر في ١١ تموز/ يولييه بشأن وضع العاملين لحسابهم الخاص.

سويسرا

- القانون الاتحادي الصادر في ١٧ حزيران/ يونيه ٢٠٠٥ بشأن إصدار تدابير لمكافحة العمل غير المعلن (LTN).
- الأمر الصادر في ٦ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٦ بشأن إصدار تدابير لمكافحة العمل غير المعلن (OTN).
- الأمر الصادر في ٢٠ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠ بشأن إصدار العقد النموذجي للعمال المنزليين (٨٦٩٥٦).

تايلند

- قانون حماية العاملين في المنزل، B.E. 2553 (٢٠١٠).

توغو

- المرسوم رقم 024/PR الصادر في ١٥ شباط/ فبراير ٢٠٠٨ بشأن إنشاء هيئة لتنظيم القطاع غير المنظم.

تركمانستان

- القانون رقم 199-IV الصادر في ٢١ أيار/ مايو ٢٠١١ بشأن مؤسسات التمويل بالغ الصغر والتمويل بالغ الصغر.

زامبيا

- أمر الحد الأدنى للأجور وظروف العمل (العمال المنزليون)، ٢٠١٠ (الصك القانوني رقم ٣ لعام ٢٠١١).

مجموعة مختارة من الاتفاقات والصكوك الإقليمية المتعلقة بالاقتصاد غير المنظم

الاتحاد الأوروبي

- التوجيه 2009/52/EC الصادر عن البرلمان والمجلس الأوروبيين في ١٨ حزيران/ يونيه ٢٠٠٩، الذي ينص على المعايير الدنيا بشأن العقوبات والتدابير ضد أصحاب العمل الذين يستخدمون عاملين من بلدان ثالثة يقيمون في الاتحاد الأوروبي بصورة غير قانونية.
- قرار البرلمان الأوروبي الصادر في ٩ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨ بشأن تكثيف مكافحة العمل غير المعلن (2008/2035(INI)).
- قرار المجلس لعام ٢٠٠٣ بشأن تحويل العمل غير المعلن إلى عمالة قانونية (2003/C 260/01).
- قرار المجلس وممثلي حكومات الدول الأعضاء، الذين اجتمعوا في المجلس في ٢٢ نيسان/ أبريل ١٩٩٩، بشأن مدونة سلوك لتحسين التعاون بين سلطات الدول الأعضاء فيما يتعلق بمكافحة إعانات الضمان الاجتماعي عبر الوطنية والاحتيايل في الاشتراكات والعمل غير المعلن وبشأن التوظيف عبر الوطني للعمال (1999/C/125/01).

فرنسا / هولندا

– الاتفاق بشأن التعاون الإداري بين حكومة جمهورية فرنسا وحكومة مملكة هولندا بشأن مكافحة الاستخدام غير القانوني واحترام الحقوق الاجتماعية في حالة تنقل العمال والخدمات عبر الحدود، الموقع في باريس في ١٥ أيار/مايو ٢٠٠٧.

ألمانيا / بلغاريا

– الاتفاق المبرم في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر بين جمهورية ألمانيا الاتحادية وجمهورية بلغاريا بشأن التعاون في مكافحة التجاوزات التي يشهدها نظام إعانات واشتراكات الضمان الاجتماعي عبر الحدود بسبب الاستخدام غير المعلن، فضلا عن العمل المؤقت غير القانوني عبر الحدود.