



مكتب  
العمل  
الدولي  
جنيف

التقرير الخامس (٢ باء)

# الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم



مؤتمر  
العمل  
الدولي

الدورة ١٠٤، ٢٠١٥

مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٤، ٢٠١٥

التقرير الخامس (٢ باء)

# الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم

البند الخامس من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي، جنيف

ISBN 978-92-2-629015-0 (print)  
ISBN 978-92-2-629016-7 (Web pdf)  
ISSN 0252-7022

---

الطبعة الأولى، ٢٠١٥

---

لا تنطوي 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	.....	توصية مقترحة بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم



## مقدمة

جرت خلال الدورة الثالثة بعد المائة (٢٠١٤) لمؤتمر العمل الدولي، المناقشة الأولى للمسألة المتعلقة بالانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، بهدف وضع صك جديد بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم. وعقب تلك المناقشة، وتمشياً مع الفقرة ١ من المادة ٣٩ من النظام الأساسي للمؤتمر، قام مكتب العمل الدولي بإعداد وتقديم تقرير<sup>١</sup> يتضمن توصية مقترحة تستند إلى الاستنتاجات التي اعتمدها المؤتمر في دورته الثالثة بعد المائة<sup>٢</sup> ووفقاً للفقرة ٦ من المادة ٣٩ من النظام الأساسي للمؤتمر، دُعيت الحكومات إلى إرسال أية تعديلات تقترحها أو أية تعليقات ترغب في إبدائها، بعد التشاور مع المنظمات الأكثر تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال، بحيث يتسلمها المكتب في موعد لا يتجاوز ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ على أبعد تقدير. كما دُعيت الحكومات إلى إبلاغ المكتب، في التاريخ نفسه، ما إذا كانت ترى في النص المقترح أساساً مرضياً تستند إليه مناقشة المؤتمر في دورته الرابعة بعد المائة (حزيران/يونيه ٢٠١٥) وذكر المنظمات التي استشارتها. وتجدر الإشارة إلى أن مثل هذه المشاورات مطلوبة أيضاً بموجب المادة ١٥(أ) من اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤)، بالنسبة إلى البلدان التي صدقت على هذه الاتفاقية. وينبغي أن تتجلى نتائج المشاورات في ردود الحكومات.

ووقت إعداد هذا التقرير، كان المكتب قد تلقى ردوداً من الهيئات المكونة في ٩٤ دولة عضواً، بما فيها حكومات الدول الأعضاء التالية البالغ عددها ٦٧ دولة عضواً (بالترتيب الأبجدي الإنكليزي): الجزائر، الأرجنتين، أرمينيا، أستراليا، النمسا، أذربيجان، بلجيكا، البرازيل، بلغاريا، بوركينا فاسو، كندا، الصين، كولومبيا، كوبا، قبرص، الجمهورية التشيكية، الدانمرك، اكوادور، مصر، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، غانا، اليونان، غواتيمالا، هندوراس، هنغاريا، الهند، إندونيسيا، جمهورية إيران الإسلامية، إيطاليا، اليابان، كازاخستان، كينيا، جمهورية كوريا، قيرغيزستان، لاتفيا، ليتوانيا، موريشيوس، المكسيك، جمهورية مولدوفا، الجبل الأسود، ناميبيا، هولندا، النيجر، النرويج، بيرو، الفلبين، بولندا، البرتغال، رومانيا، الاتحاد الروسي، السنغال، جنوب أفريقيا، اسبانيا، السويد، سويسرا، طاجيكستان، توغو، ترينيداد وتوباغو، تونس، تركيا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، جمهورية فنزويلا البوليفارية، زامبيا، زيمبابوي.

ويتضمن هذا المجلد (التقرير الخامس (٢ باء)) النص المقترح، بعد تعديله على ضوء الملاحظات التي قدمتها الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، ولأسباب التي أبرزها المكتب في تعليقاته الواردة في التقرير الخامس (٢ ألف).<sup>٣</sup> كما أدخلت بعض التعديلات الصياغية الطفيفة، لا سيما لضمان التوافق التام فيما بين صيغتي الصك المقترح.

وفي حال قرر المؤتمر ذلك، سيكون النص أساساً تستند إليه المناقشة الثانية خلال دورته الرابعة بعد المائة (حزيران/يونيه ٢٠١٥)، بهدف اعتماد توصية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.

<sup>١</sup> مكتب العمل الدولي: الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، التقرير الخامس (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٤، جنيف، ٢٠١٥.

<sup>٢</sup> مكتب العمل الدولي: تقرير اللجنة المعنية بالانتقال من الاقتصاد غير المنظم، في محضر الأعمال المؤقت رقم ١١ (منقح)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، جنيف، ٢٠١٤.

<sup>٣</sup> مكتب العمل الدولي: الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، التقرير الخامس (٢ ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٤، جنيف، ٢٠١٥.



## توصية مقترحة بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم

إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية،

وقد دعاه مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى الانعقاد في جنيف، حيث عقد دورته الرابعة بعد المائة في ... حزيران/يونيه ٢٠١٥؛

وإذ يقر بأن اتساع انتشار الاقتصاد غير المنظم في جميع جوانبه يمثل تحدياً كبيراً أمام حقوق العمال، بما في ذلك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وأمام الحماية الاجتماعية وظروف العمل اللائقة والتنمية الشاملة وسيادة القانون، وله تأثير سلبي على تنمية المنشآت المستدامة والإيرادات العامة ونطاق عمل الحكومات، خاصة فيما يتعلق بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وسلامة المؤسسات والمنافسة الشريفة في الأسواق الوطنية والدولية؛

وإذ يسلم بأن معظم الناس يدخلون الاقتصاد غير المنظم لا بخيار منهم ولكن نتيجة الافتقار إلى الفرص في الاقتصاد المنظم وانعدام سبل أخرى لكسب لقمة العيش؛

وإذ يشير إلى أن بعض الوحدات الاقتصادية تعمل في الاقتصاد غير المنظم للتملص من القوانين واللوائح؛

وإذ يذكر بأن مواطن العجز في العمل اللائق - أي إنكار الحقوق في العمل والافتقار إلى فرص العمل الجيدة الكافية وعدم ملاءمة الحماية الاجتماعية وغياب الحوار الاجتماعي - هي أكثر بروزاً في الاقتصاد غير المنظم؛

وإذ يشير إلى أن الأنشطة في الاقتصاد غير المنظم غالباً ما تتسم بانخفاض الدخل وانخفاض الإنتاجية؛

وإذ يعتبر أن النساء والشباب والمهاجرين والمسنين والشعوب الأصلية والقبلية والفقراء الريفيين والأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية أو الإيدز والأشخاص المعوقين، معرضون بوجه خاص لأخطر جوانب العجز في العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم؛

وإذ يذكر بإعلان فيلادلفيا، ١٩٤٤، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٤٨، وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، ١٩٩٨، وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨؛

وإذ يؤكد من جديد جدوى معايير العمل الدولية، وبخاصة الاتفاقيات الأساسية، لا سيما اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩) وبيروتوكولها لعام ٢٠١٤ واتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧) واتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨) واتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠) واتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥) واتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١) واتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨) واتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢)، بالإضافة إلى اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) وهي إحدى اتفاقيات الإدارة السديدة، وتوصية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) وتوصية سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩) وتوصية أوضاع الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، فضلاً عن صكوك الأمم المتحدة ذات الصلة؛

وإذ يذكر بالقرار والاستنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته التسعين (٢٠٠٢)؛



وإذ يشير كذلك إلى توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩) والقرار والاستنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته السادسة والتسعين (٢٠٠٧)؛

وإذ يذكّر بالقرار والاستنتاجات بشأن أزمة عمالة الشباب، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته الواحدة بعد المائة (٢٠١٢)؛

وإذ يذكّر بالقرار والاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة الثانية عن العمالة، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته الثالثة بعد المائة (٢٠١٤)؛

وإذ يؤكد أن أحد أهداف الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، هو النهوض بالعمل اللانق للجميع؛

وإذ يؤكد من جديد أن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، أساسي لتحقيق التنمية الشاملة؛

وإذ يقر بالتنوع الكبير في الاقتصاد غير المنظم وفي الظروف الوطنية المختلفة؛

وإذ يقر بأن هناك أسباباً متعددة للسمة غير المنظمة، بما في ذلك القضايا الهيكلية وقضايا الإدارة السديدة، وأنه يمكن للسياسات العامة أن تسرع عملية الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، في سياق من الحوار الاجتماعي؛

وإذ يسلم بأن بعض العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم يمكن أن يتحلوا بإمكانيات كبيرة في تنظيم المشاريع ويمكن لقدرتهم الإبداعية وديناميتهم وإنتاجيتهم ومهاراتهم وقدراتهم على الابتكار أن تزدهر كلياً إذا أمكن تسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم؛

وإذ يقر بالحاجة إلى أن تتخذ الدول الأعضاء تدابير عاجلة ومناسبة من شأنها أن تتيح انتقال العمال والوحدات الاقتصادية من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم؛

وإذ يعترف بأن منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال تضطلع بدور هام ونشط في تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم؛

وإذ قرر اعتماد بعض المقترحات المتعلقة بالانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، وهي موضوع البند الخامس من جدول أعمال الدورة؛

وإذ قرر أن تتخذ هذه المقترحات شكل توصية،

يعتمد في هذا اليوم ... من حزيران/يونيه من عام ألفين وخمسة عشر، التوصية التالية التي ستسمى توصية الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، ٢٠١٥.

#### أولاً - الأهداف ونطاق التطبيق

١. توفر هذه التوصية الإرشادات إلى الدول الأعضاء من أجل:

(أ) تسهيل انتقال العمال والوحدات الاقتصادية من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، وفي الوقت ذاته احترام الحقوق الأساسية للعمال وضمان الفرص لتوفير أمن الدخل وأسباب العيش وتنظيم المشاريع؛

(ب) تشجيع خلق الوظائف اللانقة والحفاظ عليها واستدامتها في الاقتصاد المنظم وتعزيز اتساق سياسات الاقتصاد الكلي والعمالة والحماية الاجتماعية وغير ذلك من السياسات الاجتماعية؛

(ج) الحيلولة دون انتشار السمة غير المنظمة في وظائف الاقتصاد المنظم.

٢. في مفهوم هذه التوصية، مصطلح "الاقتصاد غير المنظم":

(أ) يشير إلى جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية، الذين لا تشملهم - في القانون أو في الممارسة - الترتيبات النظامية كلياً أو على نحو كافٍ؛

(ب) لا يشمل الأنشطة غير المشروعة، لاسيما توفير الخدمات أو إنتاج أو بيع أو امتلاك السلع التي يحظرها القانون، بما في ذلك الإنتاج غير المشروع للمخدرات والاتجار بها، والتصنيع غير المشروع للأسلحة النارية والاتجار بها، والاتجار بالبشر وتبييض الأموال، وفق تعريفها في المعاهدات الدولية ذات الصلة.

٣. في مفهوم هذه التوصية، يشمل مصطلح "الوحدات الاقتصادية" في الاقتصاد غير المنظم، ما يلي:

- (أ) الوحدات التي تستخدم اليد العاملة المأجورة؛
- (ب) الوحدات التي يمتلكها أفراد يعملون لحسابهم الخاص، إما وحدهم أو بمساعدة أفراد من الأسرة لا يتقاضون أجراً؛
- (ج) التعاونيات و وحدات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني.

٤. تنطبق هذه التوصية على جميع العمال والوحدات الاقتصادية، بما في ذلك المنشآت وأصحاب المشاريع والأسر المعيشية، في الاقتصاد غير المنظم، وعلى وجه التحديد:

(أ) أولئك الذين يملكون أو يشغلون وحدات اقتصادية في الاقتصاد غير المنظم، بمن فيهم:

"١" العمال المستقلون؛

"٢" أصحاب العمل؛

"٣" أعضاء التعاونيات و وحدات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني؛

(ب) العمال المساهمون من أفراد الأسرة، سواء كانوا يعملون في الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد المنظم أو الاقتصاد غير المنظم؛

(ج) المستخدمون في وظائف غير منظمة في منشآت القطاع المنظم أو لحسابها أو في الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم أو لحسابها، [بما في ذلك في التعاقد من الباطن وسلاسل التوريد] أو كعمال منزليين بأجر تستخدمهم الأسر المعيشية؛

(د) العاملون في علاقات استخدام غير معترف بها أو غير نظامية.

٥. يمكن أن يكون العمل غير المنظم موجوداً في جميع قطاعات الاقتصاد، العام منها والخاص على السواء.

٦. عند إنفاذ الأحكام الواردة في الفقرات من ٢ إلى ٥ أعلاه، ونظراً لتنوع الاقتصاد غير المنظم في الدول الأعضاء، ينبغي للسلطة المختصة أن تحدد طبيعة ونطاق الاقتصاد غير المنظم، وفقاً لتعريفه الوارد في هذه التوصية ولعلاقته بالاقتصاد المنظم. وينبغي للسلطة المختصة، عند قيامها بذلك، أن تستخدم آليات ثلاثية تشارك فيها مشاركة كاملة المنظمات الأكثر تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال، على أن تضم في صفوفها، وفقاً للممارسة الوطنية، ممثلين عن منظمات قائمة على العضوية وممثلة للعمال وللوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم.

### ثانياً - المبادئ التوجيهية

٧. ينبغي للدول الأعضاء، عند تصميم استراتيجيات متسقة ومتكاملة ترمي إلى تسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، أن تراعي ما يلي:

- (أ) تنوع سمات وظروف واحتياجات العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم وضرورة معالجة هذا التنوع عن طريق نهج مكيّفة مع كل حالة؛
- (ب) السياقات والأولويات الخاصة بكل بلد من أجل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم؛
- (ج) إمكانية تطبيق استراتيجيات مختلفة ومتعددة لتسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم؛
- (د) الحاجة إلى الاتساق والتنسيق فيما بين طائفة واسعة من المجالات السياسية عند تسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم؛
- (هـ) تشجيع وحماية حقوق الإنسان فعلياً لجميع العاملين في الاقتصاد غير المنظم؛

- (و) تحقيق العمل اللائق للجميع من خلال احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، في القانون والممارسة؛
- (ز) معايير العمل الدولية المحدثة التي توفر الإرشاد في مجالات سياسية محددة (انظر الملحق)؛
- (ح) النهوض بالمساواة بين الجنسين وعدم التمييز؛
- (ط) الحاجة إلى إيلاء اهتمام خاص إلى النساء والشباب والمهاجرين والمسنين والسكان الأصليين والقبليين والأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية أو الإيدز والمعوقين [والعمال المنزليين ومزارعي الكفاف]، المعرضين بوجه خاص لأخطر جوانب العجز في العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم؛
- (ي) الحفاظ، خلال مرحلة الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، على قدرات تنظيم المشاريع والقدرات الإبداعية والدينامية والمهارات والابتكار لدى العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم، وتوسيع نطاقها؛
- (ك) الحاجة إلى نهج متوازن يجمع بين الحوافز وتدابير الامتثال؛
- (ل) الحاجة إلى منع ومعاقبة التهرب المتعمد من الاقتصاد المنظم بغية التملص من الضرائب ومن تطبيق القوانين واللوائح الاجتماعية المتعلقة بالعمل.

### ثالثاً - الأطر القانونية والسياسية

٨. ينبغي للدول الأعضاء أن تعتمد وتستعرض وتنفذ القوانين واللوائح الوطنية أو التدابير الأخرى بهدف ضمان التغطية والحماية المناسبين لجميع فئات العمال والوحدات الاقتصادية.
٩. ينبغي أن تجري الدول الأعضاء عمليات تقييم وتشخيص سليمة للعوامل والسمات والظروف المرتبطة بالسمة غير المنظمة في السياق الوطني لتتوير عمليات تصميم وتنفيذ القوانين واللوائح والسياسات وغير ذلك من التدابير الهادفة إلى تسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.
١٠. ينبغي للدول الأعضاء أن تضمن أن الاستراتيجيات أو الخطط الإنمائية الوطنية أو استراتيجيات الحد من الفقر تشمل إطاراً سياسياً متكاملًا لتسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، يراعي حسب مقتضى الحال، الدور الذي تضطلع به مختلف المستويات الحكومية.
١١. ينبغي لهذا الإطار السياسي المتكامل أن يتناول ما يلي:
- (أ) تعزيز استراتيجية نمو شاملة وتوليد الوظائف اللائقة في الاقتصاد المنظم؛
- (ب) إرساء إطار تشريعي وتنظيمي مناسب؛
- (ج) النهوض ببيئة مؤاتية لقطاع الأعمال والاستثمار؛
- (د) احترام وتعزيز وتحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛
- (هـ) تنظيم وتمثيل أصحاب العمل والعمال لتعزيز الحوار الاجتماعي؛
- (و) تعزيز المساواة والقضاء على التمييز؛
- (ز) تعزيز روح تنظيم المشاريع والمنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر وغير ذلك من أشكال نماذج مشاريع الأعمال والوحدات الاقتصادية، من قبيل التعاونيات ووحدات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني الأخرى؛
- (ح) توفير سبل الحصول على التعليم والتعلم المتواصل وتنمية المهارات؛
- (ط) توفير سبل الحصول على الخدمات المالية، بما في ذلك من خلال إطار تنظيمي يشجع قطاعاً مالياً شاملاً؛
- (ي) توفير سبل الحصول على خدمات الأعمال؛
- (ك) توفير سبل الوصول إلى الأسواق؛
- (ل) توفير سبل الوصول إلى الهياكل الأساسية والتكنولوجيا؛

- (م) تعزيز السياسات القطاعية؛
- (ن) إرساء أرضيات الحماية الاجتماعية حيثما لا توجد، وتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي؛
- (س) تعزيز استراتيجيات التنمية المحلية على الصعيدين الريفي والحضري، بما في ذلك تنظيم سبل الوصول إلى الحيز العام [والموارد الطبيعية] من أجل توفير أسباب العيش؛
- (ع) توفير سياسات فعالة بشأن السلامة والصحة المهنيين؛
- (ف) عمليات تفتيش كفؤة وفعالة؛
- (ص) أمن الدخل، بما في ذلك سياسات للحد الأدنى للأجور موضوعة على نحو ملائم؛
- (ق) سبل الوصول الفعالة إلى العدالة؛
- (ر) آليات التعاون الدولي.

١٢. عند صياغة وتنفيذ إطار سياسي متكامل، ينبغي للدول الأعضاء أن تضمن التنسيق بين مختلف المستويات الحكومية والتعاون بين الهيئات والسلطات المختصة، من قبيل السلطات الضريبية ومؤسسات الضمان الاجتماعي ومفتشيات العمل والسلطات الجمركية والهيئات المعنية بالهجرة وخدمات الاستخدام وغير ذلك من الهيئات، رهناً بالظروف الوطنية.

١٣. ينبغي للدول الأعضاء أن تقرّ بأهمية الأرض والملكية في الحفاظ على فرص العمال والوحدات الاقتصادية لتوفير أمن الدخل أثناء عملية الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

#### رابعاً - سياسات العمالة

١٤. ينبغي للدول الأعضاء، في سعيها إلى تحقيق هدف استحداث العمالة الجيدة في الاقتصاد المنظم، أن تضع وتنفذ سياسة عمالة وطنية تتمشى مع اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، وأن تجعل العمالة الكاملة واللائقة والمنتجة والمختارة بحرية هدفاً أساسياً في استراتيجيتها أو خططها للنمو والتنمية على الصعيد الوطني.
١٥. ينبغي للدول الأعضاء أن تشجع تنفيذ إطار سياسي شامل للعمالة بالاستناد إلى مشاورات ثلاثية، يمكن أن يشمل العناصر التالية:

- (أ) سياسات اقتصادية كلية مؤاتية للعمالة تدعم الطلب الإجمالي والاستثمار المنتج والتحول الهيكلي وتشجع المنشآت المستدامة وتدعم الثقة بالأعمال وتتصدى لأوجه انعدام المساواة؛
- (ب) سياسات تجارية وصناعية وضرورية وقطاعية ومتعلقة بالبنى التحتية، تشجع العمالة وتعزز الإنتاجية وتسهل عمليات التحول الهيكلي؛
- (ج) سياسات للمنشآت تعزز المنشآت المستدامة ولا سيما الظروف المؤدية إلى بيئة مؤاتية، وتراعي القرار والاستنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته السادسة والتسعين (٢٠٠٧)، بما في ذلك تقديم الدعم إلى المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر وروح تنظيم المشاريع واللوائح المصممة والشفافة والمنشورة على نحو جيد لتسهيل الانتقال إلى السمة المنظمة والمنافسة الشريفة؛
- (د) سياسات للتعليم وتنمية المهارات تدعم التعلم المتواصل وتستجيب للاحتياجات المتطورة في سوق العمل والتكنولوجيات الجديدة وتقر بالتعلم السابق من قبيل التعلم من خلال نظم التلمذة الصناعية غير المنظمة، مما يوسع الخيارات أمام العمالة المنظمة؛
- (هـ) سياسات ومؤسسات سوق العمل، من قبيل سياسات أجور مصممة على نحو ملائم، بما فيها تلك المتعلقة بالحد الأدنى للأجور ومخططات الحماية الاجتماعية، بما في ذلك التحويلات النقدية وبرامج وضمانات العمالة العامة وتعزيز اتساع وتقديم خدمات الاستخدام بفعالية إلى أولئك الموجودين في الاقتصاد غير المنظم، لمساعدة الأسر منخفضة الدخل على الخلاص من براثن الفقر والوصول إلى العمالة المختارة بحرية؛
- (و) تدابير تنشيط شاملة لتسهيل انتقال الشباب من المدرسة إلى العمل، لا سيما الشباب المحرومون، من قبيل مخططات الضمانات للشباب لتوفير سبل حصولهم على التدريب والعمالة المنتجة المتواصلة؛

- (ز) تدابير لتعزيز الانتقال من البطالة أو التعطل إلى العمل، لاسيما بالنسبة إلى الأشخاص العاطلين عن العمل لفترة طويلة والنساء والمجموعات المحرومة الأخرى؛
- (ح) نُظْم معلومات موثوقة ومحدثة عن سوق العمل.

#### خامساً - الحقوق والحماية الاجتماعية

١٦. ينبغي للدول الأعضاء أن تتخذ تدابير ترمي إلى تحقيق العمل اللائق واحترام وتعزيز وتحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل للعاملين في الاقتصاد غير المنظم، لا سيما:

- (أ) الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية؛
- (ب) القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي؛
- (ج) القضاء الفعلي على عمل الأطفال؛
- (د) القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة.
١٧. ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بما يلي:

- (أ) اتخاذ إجراءات فورية للتصدي لظروف العمل غير الآمنة وغير الصحية التي غالباً ما يتسم بها العمل في الاقتصاد غير المنظم؛
- (ب) تعزيز ومد نطاق حماية السلامة والصحة المهنيين لتشمل أصحاب العمل والعمال في الاقتصاد غير المنظم.

١٨. من خلال الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، ينبغي للدول الأعضاء أن تمد تدريجياً، في القانون والممارسة، نطاق الضمان الاجتماعي وحماية الأمومة وظروف العمل اللائقة والحد الأدنى للأجر [المعيشي]، حيثما وجد، ليشمل جميع العاملين في الاقتصاد غير المنظم.

١٩. ينبغي للدول الأعضاء، عند إرساء وصون أوضاع الحماية الاجتماعية الوطنية ضمن نظام الضمان الاجتماعي لديها، وعند تسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، أن تولي اهتماماً خاصاً لاحتياجات وظروف العاملين في الاقتصاد غير المنظم وأسراهم.

٢٠. بغية تسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، ينبغي للدول الأعضاء أن تمد تدريجياً نطاق تغطية التأمين الاجتماعي ليشمل العمال في الاقتصاد غير المنظم، وعند الضرورة، أن تكيف الإجراءات الإدارية والإعانات والاشتراكات، مع مراعاة قدرة هذه الفئات على دفع الاشتراكات.

٢١. ينبغي للدول الأعضاء أن تشجع توفير رعاية الأطفال الجيدة ومعقولة التكلفة وغيرها من خدمات الرعاية والوصول إليها من أجل تعزيز المساواة بين الجنسين من حيث تنظيم المشاريع أو من حيث فرص العمالة وإتاحة الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

٢٢. ينبغي للدول الأعضاء أن تتخذ تدابير مناسبة، بما في ذلك من خلال مزيج من الحوافز المناسبة والتخلص من الروادع وإنفاذ القوانين وتطبيق العقوبات، بغية منع التهرب من دفع الضرائب والاشتراكات والتملص من التشريعات الاجتماعية وتشريعات العمل وغيرها من القوانين.

#### سادساً - الحوافز والامتثال والإنفاذ

٢٣. ينبغي للدول الأعضاء أن تحدد، حسب مقتضى الحال، من العوائق أمام الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، بما في ذلك العوائق المرتبطة بالتسجيل وفرض الضرائب والامتثال للقوانين واللوائح.

٢٤. ينبغي للدول الأعضاء أن توفر الحوافز للانتقال الفعلي إلى الاقتصاد المنظم، بما في ذلك تحسين سبل الوصول إلى خدمات الأعمال والتمويل والبنية التحتية والأسواق والتكنولوجيا وبرامج التعليم والمهارات وحقوق الملكية، وأن تروج مزاياها.

٢٥. فيما يتعلق بإضفاء السمة المنظمة على المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بما يلي:

- (أ) إجراء إصلاحات على سياسات خلق المنشآت من خلال خفض تكاليف التسجيل أو طول الإجراء؛
- (ب) خفض تكاليف الامتثال من خلال إرساء نُظم مبسطة لاحتساب الرسوم والاشتراكات والمدفوعات، مثل تلك التي تدمج بين ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة واشتراكات التأمين الاجتماعي في تسديد دوري واحد؛
- (ج) تعزيز وصول المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر إلى المشتريات العامة من خلال تدابير من قبيل تكييف حجم المشتريات وتوفير التدريب والمشورة للمشاركة في العطاءات العامة وتحديد حصص لهذه المنشآت؛
- (د) تحسين الوصول إلى الخدمات المالية الشاملة مثل الائتمان والأسهم وخدمات الدفع والتأمين وبرامج الضمانات المكيفة بحسب حجم تلك المنشآت واحتياجاتها؛
- (هـ) تحسين الوصول إلى التدريب على روح تنظيم المشاريع وإلى خدمات دعم مكيفة للمنشآت؛
- (و) تحسين الحصول على تغطية الضمان الاجتماعي، مثلاً من خلال منح إعانات مؤقتة أو دائمة لاشتراكات التأمين الاجتماعي.

٢٦. ينبغي للدول الأعضاء أن تضع آليات مناسبة أو تستعرض آليات موجودة بهدف ضمان الامتثال للقوانين واللوائح الوطنية [و ضمان الاعتراف بعلاقات الاستخدام المنظمة وإنفاذها] من أجل تسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

٢٧. ينبغي للدول الأعضاء أن تنشئ نظام تفتيش كافياً ومناسباً وتمد نطاق تغطية تفتيش العمل لتشمل جميع العمال وأماكن العمل وتوفر الإرشاد لهيئات الإنفاذ، بما في ذلك بشأن كيفية معالجة ظروف العمل في الاقتصاد غير المنظم.

٢٨. ينبغي للدول الأعضاء أن تتخذ تدابير لضمان تقديم المعلومات والمساعدة على نحوٍ فعال للامتثال للقوانين واللوائح ذات الصلة وبناء قدرات الهيئات الفاعلة المعنية.

٢٩. ينبغي للدول الأعضاء أن تضع إجراءات شكاوى وطعون فعالة وسهلة المنال.

٣٠. ينبغي للدول الأعضاء أن تنص على تدابير وقائية وتصحيحية مناسبة لتسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، وتضمن أن تكون العقوبات الإدارية أو المدنية أو الجنائية التي تنص عليها القوانين الوطنية لعدم الامتثال، مناسبة ومطبقة بصرامة.

### سابعاً - الحرية النقابية والحوار الاجتماعي ودور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

٣١. ينبغي للدول الأعضاء أن تضمن أن من هم في الاقتصاد غير المنظم يتمتعون بالحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية، بما في ذلك الحق في تكوين منظمات أو اتحادات أو اتحادات عامة يختارونها، وكذلك الحق في الانضمام إليها، رهناً بقواعد المنظمة المعنية.

٣٢. ينبغي للدول الأعضاء أن تستحدث بيئة مؤاتية لأصحاب العمل وللعمال من أجل ممارسة حقهم في التنظيم وفي المفاوضة الجماعية والمشاركة في الحوار الاجتماعي عند الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

٣٣. ينبغي لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تنظر، حسب مقتضى الحال، في توسيع العضوية والخدمات لتشمل العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم.

٣٤. ينبغي للدول الأعضاء، عند تصميم وتنفيذ وتقييم السياسات والبرامج ذات الصلة بالاقتصاد غير المنظم، بما في ذلك إضفاء السمة المنظمة عليه، أن تتشاور مع المنظمات الأكثر تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال وتشجع مشاركتها النشطة، على أن تضم في صفوفها، وفقاً للممارسة الوطنية، ممثلين عن منظمات قائمة على العضوية وممثلة للعمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم.

٣٥. يمكن للدول الأعضاء ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تلتزم المساعدة من مكتب العمل الدولي بهدف تعزيز قدرة المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، وحيثما وجدت، المنظمات الممثلة لأولئك العاملين في الاقتصاد غير المنظم، من أجل مساعدة العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم بغية تسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

## ثامناً - جمع البيانات والرصد

٣٦. ينبغي للدول الأعضاء، بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، أن تقوم على أساس منتظم بما يلي:

(أ) حيثما كان ممكناً وحسب مقتضى الحال، جمع وتحليل ونشر إحصاءات مصنفة حسب الجنس والسن ومكان العمل وغير ذلك من الخصائص الاجتماعية الاقتصادية المحددة بشأن حجم وتركيبه الاقتصادي غير المنظم؛

(ب) رصد التقدم المحرز في اتجاه تحقيق السمة المنظمة.

٣٧. عند وضع أو مراجعة المفاهيم والتعاريف والمنهجية المستخدمة في إعداد البيانات والإحصاءات والمؤشرات بشأن الاقتصاد غير المنظم، ينبغي للدول الأعضاء أن تأخذ في الاعتبار الإرشادات المجدية التي توفرها منظمة العمل الدولية، ولاسيما حسب مقتضى الحال، المبادئ التوجيهية المتعلقة بتعريف إحصائي للعمالة غير المنظمة، اعتمده المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل في عام ٢٠٠٣.

## تاسعاً - التنفيذ

٣٨. ينبغي للدول الأعضاء أن تنفذ أحكام هذه التوصية، بالتشاور مع أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال، على أن تضم في صفوفها، وفقاً للممارسة الوطنية، ممثلين عن منظمات قائمة على العضوية وممثلة للعمال وللوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم، عن طريق وسيلة أو مجموعة من الوسائل التالية حسب مقتضى الحال:

(أ) القوانين واللوائح الوطنية؛

(ب) الاتفاقات الجماعية؛

(ج) السياسات والبرامج؛

(د) التنسيق الفعال بين الهيئات الحكومية وغيرها من أصحاب المصلحة؛

(هـ) بناء القدرات المؤسسية وحشد الموارد؛

(و) تدابير أخرى تتماشى مع القانون والممارسة على المستوى الوطني.

٣٩. ينبغي للدول الأعضاء، حسب مقتضى الحال، أن تقوم على أساس منتظم باستعراض فعالية السياسات والتدابير الرامية إلى تسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، بالتشاور مع المنظمات الأكثر تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال، على أن تضم في صفوفها، وفقاً للممارسة الوطنية، ممثلين عن منظمات قائمة على العضوية وممثلة للعمال وللوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم.

٤٠. ينبغي للدول الأعضاء، عندما تضع وتعد وتنفذ وتستعرض بشكل دوري التدابير الرامية إلى تسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، أن تراعي الإرشادات الواردة في صكوك منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة ذات الصلة بالاقتصاد غير المنظم، المدرجة في الملحق.

٤١. ينبغي عدم تفسير أي بند وارد في هذه التوصية على أنه يقلل من الحماية التي تمنحها الصكوك الأخرى لمنظمة العمل الدولية إلى من هم في الاقتصاد غير المنظم.

٤٢. يجوز لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي أن يراجع الملحق. ويحل أي ملحق مراجع، بمجرد أن يوافق عليه مجلس الإدارة، محل الملحق السابق ويرسل إلى الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية.

## ملحق

### قائمة بصكوك منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة ذات الصلة بتسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم

#### صكوك منظمة العمل الدولية

##### الاتفاقيات الأساسية

اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩) وبروتوكول عام ٢٠١٤ لاتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠؛	—
اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)؛	—
اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨)؛	—
اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠)؛	—
اتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)؛	—
اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)؛	—
اتفاقية الحد الأدنى للسكن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨)؛	—
اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢).	—

##### اتفاقيات الإدارة السديدة

اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)؛	—
اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)؛	—
اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)؛	—
اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤).	—

##### صكوك أخرى

##### الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية والعلاقات الصناعية:

اتفاقية منظمات العمال الريفيين، ١٩٧٥ (رقم ١٤١)؛	—
اتفاقية المفاوضة الجماعية، ١٩٨١ (رقم ١٥٤).	—

##### تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة:

اتفاقية العمال ذوي المسؤوليات العائلية، ١٩٨١ (رقم ١٥٦).	—
---	---

##### سياسة العمالة وتعزيزها:

توصية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)؛	—
اتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٥٩)؛	—
توصية سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩)؛	—
توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)؛	—
توصية تعزيز التعاونيات، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٣)؛	—
توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨).	—



**التوجيه والتدريب المهنيان:**

- اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢)؛
- توصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥).

**الأجور:**

- اتفاقية تحديد المستويات الدنيا للأجور (رقم ١٣١) وتوصية تحديد المستويات الدنيا للأجور (رقم ١٣٥)، ١٩٧٠.

**السلامة والصحة المهنيان:**

- اتفاقية السلامة والصحة المهنيين، ١٩٨١ (رقم ١٥٥)؛
- اتفاقية السلامة والصحة في الزراعة (رقم ١٨٤) وتوصية السلامة والصحة في الزراعة (رقم ١٩٢)، ٢٠٠١؛
- اتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنيين، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧).

**الضمان الاجتماعي:**

- اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)؛
- توصية أوضاع الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢).

**حماية الأمومة:**

- اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣).

**العمال المهاجرون:**

- اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)؛
- اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣).

**فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز:**

- توصية فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠).

**الشعوب الأصلية والقبلية:**

- اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩).

**فئات محددة من العمال:**

- اتفاقية العمل في المنزل، ١٩٩٦ (رقم ١٧٧)؛
- اتفاقية العمال المنزليين (رقم ١٨٩) و توصية العمال المنزليين (رقم ٢٠١)، ٢٠١١.

**صكوك الأمم المتحدة**

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٤٨؛
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٩٦٦؛
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ١٩٦٦؛
- الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ١٩٩٠.