

الاتحاد الدولي لنقابات
العمال العرب

منظمة العمل العربية
مكتب العمل العربي

ورشة عمل حول
"دور النقابات في حماية حقوق العمال
في إطار الاقتصاد غير المنظم"
(دمشق/ ٨ - ١٣ / ٧ / ٢٠٠٦)

الاقتصاد غير المنظم من خلال أدبيات
ومعايير العمل العربية

إعداد
مكتب العمل العربي
إدارة التنمية البشرية والتشغيل
محمد مطيع مؤيد

الاقتصاد غير المنظم

■ ■ مقدمة :

إذا كان العمل يعتبر من المقومات الأساسية للتنمية ومن أئمن عناصر التقدم والازدهار والرخاء في أى مجتمع ، فهو قبل ذلك كله يعتبر من الحقوق الأساسية للإنسان وعنصرا محددًا لهويته ولمعنى حياته . ومع أن التنمية هى أولا هدف قائم بذاته لفائدة كافة البشر ، فقد تظهر إيجابياتها بشكل خاص فى مجال التشغيل من حيث زيادة فرص العمل والإنتاجية وتأمين ظروف عمل إنسانية تليق بأهم عناصر الإنتاج وهو العامل . وفى ضوء المتغيرات والتطورات الدولية المتسارعة والتقدم التكنولوجى فى اتجاه الانفتاح الكامل لكافة النظم بمختلف أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون تمكين أى نظام أن يعيش فى عزلة عن الكيان العالمى ، وما قد ينتج عن ثورة المعلومات والتقدم التكنولوجى من تغييرات فى المفاهيم الاقتصادية والاجتماعية ومفردات العمل مع ظهور أنماط ومهن جديدة واختفاء مهن أخرى واتساع دائرة العمالة المؤقتة أو لبعض الوقت ، فقد أصبحت قضايا التشغيل تشكل أكبر تحديات الحاضر ، وستبقى من رهانات المستقبل بالنسبة لمعظم البلدان وليس فقط بالنسبة للبلدان النامية . مما ساعد فى تزايد اهتمامات المنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ومن بينها منظمة العمل العربية بمعالجة التأثيرات السلبية للعولمة على قضايا العمل والعمال .

وبالرغم من الجهود المتواصلة التى تبذلها البلدان العربية فى مجال النهوض بالتشغيل، فلا يزال معظمها يعانى من مشكلات البطالة التى تعتبر من الظواهر السلبية التى تهدد السلم والاستقرار الاجتماعى باعتبار أن دخل الفرد من عمله يمثل عنصر الاستقرار والطمأنينة للفرد وللمجتمع معا فى الحاضر والمستقبل ، مما أدى إلى تبنى السياسات والبرامج المناسبة لتدعيم التشغيل الذاتى والمنشآت الصغرى والصناعات التقليدية والحرفية وخلق عدد كاف من فرص العمل للعمال الذين يعانون مع قلة الاستخدام الناتج عن الانتشار السريع للتكنولوجيا الحديثة وتزايد شدة المنافسة فى الأسواق العالمية .

ونظرا لعجز الأنشطة الاقتصادية الحديثة التي ركزت عليها مجمل برامج وخطط التنمية ، عن النمو بسرعة تتوافق مع ازدياد حجم السكان النشطين واستمرار النزوح الريفي ، وفي ضوء قصور المبادرات التنموية المدعومة من السلطات العمومية ، لم يجد عدد كبير من السكان المتزايدين بشكل سريع سوى الاعتماد على المبادرات الذاتية والمهارات والابتكارات لإثبات الذات والبقاء على قيد الحياة ، مما أدى إلى ظهور ما يسمى بالقطاع غير المنظم الذي يضم العديد من الأنشطة الاقتصادية المدرة للدخل والتي أصبحت تمثل القاعدة الاقتصادية لمختلف شرائح السكان العاملين فيها ، سواء كانوا من المهاجرين من كل مكان أو من الشباب المتعطلين الباحثين عن أول عمل لهم أو المتسربين من المدارس ، وأيضا العاطلين من عمال القطاع الحديث من ضحايا تطبيق سياسات إعادة الهيكلة والاستقرار الاقتصادي . ومع تعاظم دور وأهمية هذا القطاع في التشغيل وتخفيف الصدمات في أسواق العمل الحضرية بشكل خاص على حساب ظروف وشروط العمل المتدنية ، فإن منظمة العمل العربية التي تسعى بكافة إمكانياتها إلى تحسين شروط وظروف العمل في البلدان العربية ، تطرح تساؤلا يكون مثارا للجدل والمناقشات وهو : هل يجب الالتزام بتدعيم القطاع غير المنظم باعتباره مصدرا للعمالة والدخول بالنسبة للملايين من الناس الذين كانوا سيفتقرون من دونه لوسيلة العيش ، أم أنه من الضروري السعي إلى أن نمد إليه التنظيم والحماية الاجتماعية وغير ذلك ، ومن ثم فقد نقل قدرته على تأدية وظيفته ؟ الأمر الذي يستوجب التوفيق بين هذه العوامل بشكل منطقي ومتوازن ، وذلك من خلال ما تتضمنه هذه الدراسة من بحث وتحليل لأوضاع القطاع غير المنظم .

تعريف الاقتصاد غير النظامي :

منذ مطلع سبعينيات القرن الماضي ، حيث وردت في إحدى الدراسات الصادرة عن منظمة العمل الدولية إشارة إلى مصطلح (القطاع غير النظامي) (informal sector)⁽¹⁾ ، دخل هذا المصطلح حيز التداول الواسع ، وتزايد انتشاره مع التوسع الهائل للقطاع الذي عرف بهذا الاسم⁽²⁾ .

(1) الدراسة بعنوان :-

Employment, incomes and equality. a strategy for increasing productive employment in Kenya. Genera 1972.

(2) شاعت ترجمة المصطلح إلى العربية بـ (القطاع غير المنظم) ، واستخدمت هذه الترجمة ، على هذا النحو في الكثير من الوثائق الصادرة عن منظمة العمل الدولية ، مع الإشارة إلى أن بعض الوثائق استعملت ترجمة (غير النظامي) ومعها ومنها تقريرا للمدير العام المشار إليه .

ومع اتساع تداول المصطلح ، إلا أن اتفاقاً على تعريف محدد له لم ينعقد ، وغلبت على التعريفات التي طرحت له الصفة الوصفية ، ومن ذلك التعريف الذي أورده مدير عام مكتب العمل الدولي في تقريره المقدم إلى مؤتمر العمل الدولي المنعقد سنة ١٩٩١ ، بعنوان : مازق القطاع غير النظامي ، حيث أشار فيه إلى أن هذا المصطلح ينصرف إلى:- (الوحدات الصغيرة جداً، التي تنتج وتوزع السلع والخدمات ، وتتألف أساساً من منتجين صغار مستقلين يعملون لحسابهم الخاص في المناطق الحضرية في البلدان النامية، وبعضهم يستخدمون كذلك عمل الأسرة ، أو عدداً قليلاً من العمال بأجر أو التلاميذ الصناعيين) (٣)

ولكى يزيد التعريف إيضاحاً ، بلور المدير العام خصائص وحدات هذا القطاع ، وحددها على أنها :

- (أ) تعمل برأس مال صغير جداً أو دون رأس مال .
- (ب) تستخدم مستوى منخفضاً من التكنولوجيا والمهارات ، ومن ثم فإنها تعمل بمستوى منخفض من الإنتاجية .
- (ج) توفر دخولاً منخفضة للغاية وغير منتظمة .
- (د) توفر فرص عمل غير مستقرة للعاملين فيها .
- (هـ) غير نظامية ، حيث أنها في جانبها الأكبر غير مسجلة ، وغير واردة في الإحصاءات الرسمية ، وتجبرها الظروف عادة على أن تعمل خارج نطاق القانون .
- (و) أصحاب العمل في هذا القطاع وعماله غير منظمين نقابياً .

وخلال الدورة (١٥) للمؤتمر الدولي لإحصائي العمل (يناير/ كانون الثاني ١٩٩٣) تم وضع عدد من المعايير والتوجهات (٤) لبيان القطاع غير المنظم من القطاع المنظم من الناحية الإحصائية والتي تم الأخذ بها في الإحصاء والتعداد السكاني الذي قامت بتنفيذه

ويرى الدكتور يوسف الياس أن الترجمة الأنق لمصطلح (informal sector) هي (القطاع غير النظامي) لأنها أقرب إلى المقصود بأن أنشطة هذا القطاع تمارس (على هامش القانون) أو أحياناً (تمارس خارج نطاقه) وهو ما انتهى إليه مؤتمر العمل الدولي في الدورة (٩٠) (٢٠٠٢) على النحو الذي ميّز به لاحقاً.

راجع في ذلك مقال الدكتور يوسف الياس :- تنظيم سوق العمل في الاقتصاد غير النظامي - مجلة العمل التي تصدرها وزارة العمل بالملكة الأردنية الهاشمية العدد ٢٠٠٣/١٠٣ ص ٥٠٤ .

(3) الصفحة ٤ من التقرير .

(4) L'économie informelle en Afrique Francophone

منظمة العمل الدولية فى دولة " بنين " ، تلك أن القيام بنشاط غير حديث بطبيعته ولا يستجيب إلى ثلاثة معايير على الأقل من المعايير الخمسة التالية يعتبر نشاطاً غير منظماً، وهذه المعايير هى :

- ١- الانتماء إلى شخص واحد أو مجموعة من الأشخاص (لا يشمل الهيكل القانونى للشركات أو تعاونيات الحرفيين) .
- ٢- عدم مسك محاسبة قانونية وفق النظام المحاسبى المفروض من قبل الحكومة (يمكن مسك سجل طلبيات أو تسجيل مشتريات ومبيعات) .
- ٣- عدد العمال الدائمين بأجر لا يتعدى (٥) خمسة عمال ، أو أن عدد التلمذة الصناعية ومساعدى العائلات يساوى أو يفوق عدد العاملين بأجر .
- ٤- المؤسسة غير مسجلة فى السجل التجارى أو أنها لا تملك ترخيصاً لمزاولة المهنة .
- ٥- عدم الانخراط فى نظام التأمينات الاجتماعية أو عدم تسديد اشتراكات اجتماعية .

وتمثل المعايير (١ - ٤ - ٥) الناحية القانونية لتناولها النظام القانونى والتسجيل الإدارى والحماية الاجتماعية للمؤسسة ، بينما يمثل المعيار (٣) الإطار الاقتصادى والاجتماعى للمؤسسة لتناوله عدد العاملين بأجر ومساهمة الفئات الأخرى من اليد العاملة فى العمليات الإنتاجية أما المعيار (٢) الثانى فهو يعبر عن طريقة إدارة المؤسسة .

وفى هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن التعريف القانونى ذو أهمية خاصة باعتبار أن القانون يلزم بتسجيل المؤسسات لدى السلطات المختصة وفق حجمها ونوعية أنشطتها ، وهذا الإلزام لا تدخل فى إطاره معظم مؤسسات القطاع غير المنظم بل تعتبره أيضاً مصدراً للقلق وتكافئه مرتفعة .

ويمكن تلخيص تعريف ومفهوم القطاع غير المنظم من قبل منظمة العمل الدولية ذلك القطاع الذى يضم مجموعة من الأنشطة التى يتم إنجازها على هامش تشريعات العمل والتشريعات الاجتماعية والضريبية والتى لا تخضع للرقابة .

ومع التأكيد على ضرورة استخدام التعاريف بشكل منفصل لمختلف القطاعات الاقتصادية وفق خصوصية كل قطاع (قطاع إنتاج ، خدمات ، تجارة) .. فقد يكون من المفيد عرض بعض التعاريف التالية على سبيل المثال :

** نماذج عن تعريف القطاع غير المنظم في تجارب بعض البلدان (1) :

من المسوح التي نفذت في العديد من الدول يمكن استخلاص نماذج للتعريف المستخدمة.

تركيا (١٩٩٢) : المشغولون في وحدات اقتصادية غير مسجلة لغرض الضرائب أو من يدفع قيمة مقطوعة كضرائب ، على أن يكون عدد العمال أقل من خمسة ويضم إليهم الخدمات المنزلية وخدمات التنظيف .

بولندا (١٩٩٧) : التشغيل الذاتي دون أن يكون لذلك سجل ضريبي وكذلك العمال بدون عقود عمل وتأمينات اجتماعية ولا يدفعون ضريبة شخصية على الدخل .

أكرانيا (١٩٩٧) : عمال باتفاق غير مسجل في وحدات بها أقل من ستة عمال ، والتشغيل الذاتي في وحدات غير مسجل لأقل من ٦ عمال والأفراد الذين يعملون لاستيلاكهم لكن يبيعون بعض إنتاجهم في السوق .

تايلاند (١٩٩٤) : عمال في منشأة في أقل من ١١ عامل باستثناء عمال الحكومة والقطاع العام .

الأرجنتين (١٩٩٠) : عمال في مؤسسات فيها خمسة عمال أو أقل باستثناء أصحاب العمل ، والعمال لحسابهم ، والعمال في إطار الأسرة دون أجر .

البرازيل (١٩٩٠) : عمال في مؤسسة فيها خمسة عمال فأقل يستثنى خدم المنازل والعمال بأجر .

جواتيمالا (١٩٨٩) : عمال يعملون ١٢ ساعة في الأسبوع أو أكثر ودخلهم أقل من الحد الأدنى للأجور في القطاع .

أثيوبيا (١٩٩٦) : وحدات صغيرة دون سجلات فيها أقل من عشر عمال وغير مسجلة كشركة أو تعاونية وكذلك المؤسسات دون ترخيص .

زامبيا (١٩٩٢) : عمال في القطاع الخاص عددهم أقل من خمسة ولا تغطيهم التأمينات الاجتماعية (باستثناء المهنيين) العاملين لحسابهم ، والعاملين في نطاق الأسرة دون أجر ، والزراعيين الصغار .

* دراسة (١) : مؤسسات غير مسجلة بها أقل من خمسة عمال مع إمكانية وجود قطاع وسطي بين المنظم وغير المنظم (سعاد رزق) .

وفي حالة الدول الثلاث الأخرى لم تنفذ فيها دراسات بنفس القدر من الكثافة والتعاريف المعتمدة التي جاءت في آخر نشرة لمنظمة العمل الدولية هي :

لتونس (١٩٨١) : مؤسسات بها أقل من عشر عمال ولا تشمل المؤسسات دون مقر ثابت .

والمغرب (١٩ / ٨٨) : مؤسسات غير زراعية ولا تملك دفاتر حسابات وبالنسبة للصناعة المؤسسات التي تشغل أقل من عشر عمال .

الجزائر : العاملين لحسابهم الخاص أو في أسرهم أو العاملين بمقابل غير الأجر بشكل عام ، يضاف إليهم العاملين بالوظائف التي لا يشملها حصر المشغلين لبعض الوقت .

وأمام مختلف المقاربات والأساليب المتبعة في العديد من البلدان يتبقى التعريف الدقيق والمحدد للقطاع غير المنظم هو العامل الضروري والوحيد لإجراء أية مقارنات وتقديرات لأوضاع وحجم هذا القطاع ومدى مساهمته في الاقتصاد الوطني ، على المستوى الدولي وهذا التعريف ذو أهمية كبيرة لدى القائمين على تنفيذ البرامج وتطبيق القوانين .

ويرجع نمو هذا القطاع في مختلف أنحاء العالم إلى عوامل عديدة أهمها (5) .

أ- عجز الاقتصادات الوطنية عن خلق فرص عمل تستوعب القوى العاملة التي تدخل سوق العمل للمرة الأولى ، مما اضطر النسبة الأكبر من هذه القوى إلى أن تخلق فرص عمل خارج القطاع النظامي .

ب- فقدان الكثير من العمال أعمالهم نتيجة تقليص الاستخدام بسبب الإجراءات التي رافقت عمليات خصخصة منشآت القطاع العام ، وفتح الابواب للاستثمارات الأجنبية ، وتخلي الكثير من الحكومات عن سياسات التوظيف الاجتماعي القائمة على خلق فرص عمل وهمية لاستيعاب العاطلين عن العمل فيها . وقد

(5) مقالتنا :- تنظيم سوق العمل في الاقتصاد غير النظامي ص ٤ .

اضطرت الشريحة الأكبر من هؤلاء العمال إلى أن تبحث عن فرص عمل بديلة في القطاع غير النظامي ، بعد أن تعذر عليها ذلك في القطاع النظامي .

ج- إزدياد طابع المرونة والطابع غير النظامي في علاقات العمل وإدارة الإنتاج ، وفي سياق المنافسة العالمية وتطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ، نتج عن ذلك أن البعض من أصحاب العمل عدل عن استخدام القوى العاملة على نحو منظم ، لتعمل كل الوقت ، وتتواجد في مكان عمل واحد ، مسجل ومحدد ، واتجه إلى أسلوب آخر يقوم على لامركزية الإنتاج ، ويعيد تنظيم العمل بتشكيل وحدات إنتاج أكثر مرونة وتخصصاً ، يظل بعضها غير مسجل وغير نظامي .

وكان من نتيجة ذلك ، أن ظهرت أنماط جديدة من علاقات العمل المأجور المستقل (غير التابع) ، واتسع كثيراً النمط القديم / الجديد من هذا النوع من علاقات العمل ، وهو العمل في المنزل ، وترتب على شيوع هذه الأنماط من علاقات العمل أن شرائح كثيرة من العمال أضحت تعد من العمال غير النظاميين الذين لا يحظون بحماية القانون . وتعمقت الفجوة ، نتيجة كل ما تقدم ، بأن مصطلح (القطاع غير النظامي) لم يعد ملائماً ، إن يكن مضللاً^(٦) فلم يعد الأمر يتعلق بقطاع يتمثل في صناعات محددة أو نشاط اقتصادي بعينه ، بل توسع ليشمل مجموعة متزايدة ومتنوعة من العمال والمنشآت في كل المناطق الريفية والحضرية ، التي تعمل بشكل غير نظامي ، وأصبحت هذه المجموعة من العمال والمنشآت بتركيبتها المعقدة تكون (اقتصاداً غير نظامي informal economy) يوازي في وجوده الاقتصاد النظامي (formal economy) في الدولة .

وقد بدأت منظمة العمل الدولية باستعمال مصطلح الاقتصاد غير النظامي بدلاً من القطاع غير النظامي منذ العام ٢٠٠٢ ، حيث أدرج تحته البند الخاص بالعمل اللائق والاقتصاد غير المنظم^(٧) الذي تمت مناقشته في الدورة التسعين لمؤتمر العمل الدولي .

(٦) تقرير العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم ٣ .

(٧) نكرر التنبيه إلى الاختلاف في ترجمة (informal) بين غير منظم وغير نظامي ، والأخيرة هي التي نرجحها .

خصائص وسهات الاقتصاد غير المنظم

وفق مفهوم الاقتصاد غير المنظم ، يمكن أن نستنتج أن وحدات التشغيل في هذا القطاع تنتشر في جميع أنحاء العالم وجميع المناطق وتشمل جميع القطاعات والأنشطة الاقتصادية ، من صناعة وتجارة وخدمات وغير ذلك ، وتتسبب إلى فروع كثيرة ومتنوعة على أن تكون الغلبة في تكوينها النوعي للتجارة والخدمات ، وذلك نتيجة مجموعة من الخصائص التي يتميز بها القطاع غير المنظم ، ومنها :

١ - التنظيم :

يتضح من خلال التسمية أن هذا القطاع غالبا ما يتسم بالتححرر من القيود القانونية والتنظيمية من حيث تنظيم العمل ونمط الإنتاج والتسويق وتشغيل مختلف فئات القوى العاملة بما فيها الأطفال دون الحصول على تراخيص لمزاولة النشاط .

٢ - المرونة :

يتسم القطاع غير المنظم بالمرونة وسرعة الانتشار في مختلف المناطق الحضرية والريفية في البلد الواحد نتيجة عدم خضوعه لأية ضوابط بما فيها علاقات وأوقات العمل والأجور والتسويق . فبالنسبة لعلاقات العمل ، فهي غالبا ما تكون غير ثابتة أو منتظمة أو غير محررة نظرا لطبيعة العمل ونوع العمالة التي تكون في الغالب ضمن أفراد الأسرة أو الجيران أو الأصدقاء .

وفي حالة استخدام عمالة من خارج الأسرة يتم التعامل معها بشكل غير رسمي . أما أوقات العمل فهي لا تخضع لأي معيار ، فقد يكون العمل لساعات طويلة أو قصيرة لا علاقة لها بأوقات العمل المقررة في التشريعات ، بل ترتبط فقط بحاجة وظروف إنجاز العمل . ومن ناحية الأجور فقد أكد الباحثون والمتخصصون في مجال القطاع غير المنظم أن الأجر الذي يتقاضاه العامل في هذا القطاع كثيرا ما يكون منخفضا عن الحد الأدنى للأجور السائدة . كما أن طرق التسويق في القطاع غير المنظم تتسم بالمرونة من حيث اعتمادها على العلاقات الشخصية والعائلية والتعاقدات غير الرسمية .

٣ - سهولة الدخول :

يتسم القطاع غير المنظم بسهولة الدخول في نشاطاته المختلفة مثل تجارة المفرد والتجارة المتنقلة وبالتالي يتيح الفرصة أمام العمال في بداية حياتهم المهنية أو عند التقاعد أو التسريح ، فالدخول في هذا القطاع لا يتطلب الكثير من الإمكانيات المادية والمهنية ...

٤ - حجم الوحدات وقلة عدد العمال :

غالبا ما يكون العمل في القطاع غير المنظم ضمن وحدات صغيرة الحجم أو متناهية الصغر أو غير موجودة أصلا مثل حالة الباعة المتجولين وماسحي الأحذية ، مع وجود أو عدم وجود مكان محدد لممارسة النشاط . وفيما يتعلق بعدد العمال في وحدات القطاع غير المنظم ، فقد حددت دراسة لمنظمة العمل الدولية أن (٦٢%) من وحدات القطاع غير المنظم تستخدم أقل من (٥) أشخاص و (٣٣%) تستخدم ما بين (٥ - ١٠) أشخاص ، و فقط (٥%) منها تستخدم أكثر من (١٠) أشخاص .

٥ - تشغيل النساء والأطفال :

يشكل القطاع غير المنظم ملاذا خصباً لتشغيل النساء والأحداث وخاصة في قطاعات النسيج والملابس الجاهزة والأعمال في المنازل .

٦ - كلفة فرصة العمل :

تختلف كلفة فرصة العمل الواحدة في القطاع غير المنظم من بلد لآخر ، ولكنها كثيرا ما تكون أقل من الكلفة المماثلة في القطاع المنظم .

٧ - التمويل :

تتسم وحدات القطاع غير المنظم في الغالب بقدرات مالية ضعيفة ، فهي تعتمد على رأس مال صغير وأحيانا دون رأس مال وعدم القدرة على الاقتراض والاعتماد على الإمكانيات الذاتية والجهد البشري .