# المحتويات


- مقدمة
- ماهية الإقتصاد غير الرسمى.
- أهم سمات نشاطات الإقتصاد غير الرسمى.
- الإقتصاد غير المنظم والحماية الإجتماعية.
- الإقتصاد غير المنظم والقطاع الزراعى.
- مكونات ونوافذ البيئة التنظيمية المواتية لتغطية العاملين فى الإقتصاد غير المنظم والقطاع الزراعى إجتماعياً.
- التنظيم الجزئى للإقتصاد غير المنظم والهدف الإستراتيجى لشمولية التغطية.
- خاتمة

## مقدمة

لقد فرض موضوع الإقتصاد غير الرسمى نفسه على النطاق العالمى والأقليمى والوطنى نتيجة لتعاظم دوره، وبصورة خاصة فى الدول النامية خلال الثلاث عقود الأخيرة ويرتبط أمرتمدده وتوسعه فى حالات عديدة على حساب الإقتصاد الرسمى بموضوع الموارد البشرية وإمكانيات تطورها وحسن إستخدامها حفاظاً على توازن المجتمع وضماناً لتفادى الإحتقانات الإجتماعية والتهميش مما يترتب من نتائج على ذلك ذات طابع سلبى فادح.

تعاظم دور الإقتصاد غير الرسمى- إقتصادياً وإجتماعياً وسياسياً فى الفترة الأخيرة نتيجة للمتغيرات التى طرأت على نطاق العالم والأقليم وعلى النطاق الوطنى. معلوم أن العملية الإقتصادية تتداخل وتتلاشى الحدود الوطنية وتفتح الأبواب للتأثيرات المتعددة خاصة فى حالة إدماج الإقتصاديات الوطنية فى الإقتصاد الأقليمى أو محاولات الإدماج فى الإقتصاد العالمى ومن هنا ملاحظة تأثير الأزمة المالية العالمية الأخيرة التى تحولت بسرعة إلى أزمة إقتصادية عارمة تأثرت بها جل الإقتصاديات الوطنية.

مع ملاحظة التأثير المباشر لتلك الأزمة وما سبقها من أزمات متفاوتة تزامن ذلك التأثير مع المتغيرات الوطنية والأقليمية المتعددة وإرتباطات بعض البلدان بالإتفاقيات الأقليمية والثنائية، ومحاولة إكتساب عضوية التجارة العالمية وما تفرضه من إجراءات ومواصلة عملية الإنتقال للإقتصاد الحر(إقتصاديات السوق) فى بعض البلدان، يلاحظ مع ذلك عمليات تجفيف لبعض الوظائف وزيادة معدلات البطالة وتسريح العمالة وإغلاق المنشأت

وتدهور الطلب وتفاقم الأزمات الإقتصادية مما يقود عملياً لزيادة نسب البطالة بمختلف مسمياتها وأنواعها ويمثل هذا عملياً الرصيد الحى والمتجدد لتمدد الإقتصاد غير الرسمى الذى يعبر فى هذه الحالة عن كفاح المتبطلين والباحثين عن العمل فى معركتهم مع الحياة والصراع من أجل البقاء وهذا هو أحد أهم الأسباب لتمدد الإقتصاد غير الرسمى، بذا يتضح أن الإقتصاد غير الرسمى ينمو وينتشر فى سباق يسوده إرتفاع البطالة بأنواعها والبطالة الجزئية والفقر وهشاشة العمل وإنعدام المساواة. مع ذلك يؤدى الإقتصاد الغير الرسمى دوراً كبيراً خاصة فى إقتصاديات الدول النامية ويساهم فى الدخل القومى ويدخله الناس مرغمين لضرورة البقاء على قيد الحياة .

ويوفر بعض الوظائف التى لا يدخل أغلبها ضمن مؤشرات العمل اللائق ولا توفير أى نوع من الحماية ، وبالطبع هنالك تداخل كبير بين العمل فى الإقتصاد غير الرسمى والعيش فى الفقر والإستضعاف، فمعظم العاملين فيه يواجهون ظروف عمل غير لائقة وغير آمنة ويعانون من مستويات الأمية وعدم الحماية وعدم التدريب والصقل ويعانون من ساعات عمل أطول فى ظروف عمل صعبة منعدمة فيها غالباً أسس السلامة الصحية والمهنية.

## ماهية الإقتصاد غير الرسمى:-

بالرغم من عدم وجود توصيف أو تعريف دقيق أو مقبول لمصطلح " الإقتصاد غير المنظم" إلا أن هنالك فهماً واسعاً بأن المصطلح يستوعب تنوعاً كبيراً فى العمال والمنشأت ومنظمى المشاريع ممن لهم خصائص يمكن تبنيها فهم يعانون من عوائق ومشاكل محددة تختلف حدتها عبر السياقات الوطنية والريفية والحضرية (إستنتاجات 2002 لمنظمة العمل الدولية "الفقرة 3") . ونضيف لتعريف مصطلح "الإقتصاد غير المنظم" جميع الأنشطة الأقتصادية التى يمارسها العمال والوحدات الإقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية فى القانون أو فى الممارسة. فأنشطتهم ليست مدرجة فى القانون، مما يعنى إنهم يعملون خارج النطاق الرسمى للقانون، أو إنهم غير مشمولين عملياً، بمعنى أنهم رغم عملهم داخل الأطار الرسمى للقانون ، إلا أن القانون لا يتم تطبيقه أو إعماله عليهم، أو أن القانون لا يشجع على الإلتزام لأنه غير ملائم أو مرهق أو يفرض تكاليف مفرطة.

الإقتصاد غير الرسمى ظاهرة متنوعة ومتعددة الأوجه ويطرح العديد من المشاكل التى تستدعى حلولاً مختلفة ويحتاج الأمر لتدخلات متعددة لتسهيل الإنتقال للإقتصاد الرسمى ويتطلب الأمر دراسة الدوافع والأسباب الحقيقية التى تقود لتمدد وتوسع الإقتصاد غير الرسمى لكى نتمكن من وضع بعض الحلول التى تساعد عملياً فى إضفاء طابع رسمى وتوفير حماية إجتماعية للعاملين فى الأقتصاد غير الرسمى بمختلف مشاربهم وأنواعهم وعملياً يتباين العمال فى الإقتصاد غير الرسمى تبايناً كبيراً من حيث الدخل، والوضع فى

الإستخدام والقطاع (زراعة، صناعة، خدمات... الخ) ونوع المنشأت وحجمها وموقع النشاط ( ريفى/ حضرى ... الخ).

يتفاوت حجم نشاط الإقتصاد غير الرسمى من بلد لآخر، وكذا حجم العاملين فيه غير أنه منتشر فى أغلب بلدان العالم وحسب إحصائيات منظمة العمل الدولية 2010 يمثل الإقتصاد غير الرسمى فى العالم 52.2% من العاملين فى أمريكا اللآتينية، و 78.2% فى آسيا و55.7 فى أفريقيا. ورغم ذلك تعتبر هذه الإحصائيات تقديرية ونجد أن هنالك تفاوت فى هذه النسب من بلد لآخر حسب وضع الدولة المعنية ووضعها الإقتصادى. ورغم معدلات النمو فى بعض البلدان النامية المناسبة نسبياً إلا أنه لم ينعكس ذلك النمو فى تقليل نسبة البطالة (متوسط نمو حوالى 3.5% فى أمريكا والكاريبى) ولم ينعكس ذلك النمو فى تدنى نسبة العاملين فى الإقتصاد غير الرسمى إذ إستمر فى التمدد فى العديد من البلدان رغم نمو إقتصادياتها، إذ إتضح إن نسبة النمو لم تكن كافية لإضفاء السمة المنظمة لتلك النشاطات، مع ملاحظة إن النمو الناجم عن الإندماج المتسارع فى الإقتصاد العالمى لا يؤدى بالضرورة إلى الإنتقال إلى السمة المنظمة.

**أهم سمات نشاطات الإقتصاد غير الرسمى**:-

- إستعمال تكنولوجيا غير متطورة.
- رأس مال ضعيف.
- تأهيل أقل وإنتاجية متدنية.
- لا ضمان إجتماعى.
- إفتقار لقواعد السلامة والصحة المهنية وظروف عمل قاسية.
- لا تأمين صحى.
- أجور متدنية.
- لا يخضعون لتسجيل ومتابعة ولا يخضعون للوائح الرسمية فى جانب تنظيم العمل.
- لا ترد نشاطاتهم بطبيعتها فى الإحصائيات الرسمية لذا لا تتوفر عنهم المعلومات الدقيقة .

هنالك العديد من المؤشرات التى تعتمد عليها بعض الدول فى تعريف وتوصيف الأفتصاد غير الرسمى:-

1. عدم التسجيل ( بغرض الضرائب).
2. عدد العاملين فى النشاط .
3. التشغيل الذاتى ودون سجل ضريبى.
4. عدم وجود عقود عمل.
5. عدم وجود تأمين صحى.
6. عدم وجود تأمين إجتماعى.

7. الإنتاج لغرض الإستهلاك الذاتى أساساً مع بيع اليسير منه.
8. الإنتاج الذى ينتجه العاملون لصالحهم.
9. العمل بدون ترخيص.
10. صغر حجم راس المال.
11. عدم مسك دفاتر حسابية.

## الإقتصاد غير المنظم والحماية الإجتماعية:

أقرت منظمة العمل الدولية العديد من المعايير الدولية بشأن العمل اللائق والإقتصاد غير المنظم (بصورة خاصة فى المؤتمر العام 2002م) وأقرت تلك المعايير إمكانية تنفيذها (تنفيذ المعايير) بطريقة تناسب الظروف والقدرات الوطنية. وأقرت المنظمة حقيقة إن معايير العمل الدولية يجب أن تنطبق على الكل (عاملين فى الإقتصاد الرسمى والإقتصاد غير الرسمى) مع إقرار حقيقة إن المعيار يتم تطبيقه فى البداية على العمال فى الإقتصاد المنظم وفى بعض الأحيان يكون هنالك نص صريح يشمل فئات أخرى من العمال. وهنالك بعض الصكوك على فئات محددة من العمال الذين يعملون فى الإقتصاد غير المنظم.

وهنالك قبول عام بأن الإتفاقيات الأساسية للمنظمة (الثمانى) لمنظمة العمل الدولية تنطبق على الإقتصاد غير المنظم وهنالك إتفاقيات تشير صراحة للإقتصاد غير الرسمى وتمثل عملية الحماية الإجتماعية ركن أساسى من أركان المعايير الدولية وأحد أهم عناصر العمل اللائق. وقد تطور أمر تعزيز هذا الأمر وشمولية غطاء الحماية الإجتماعية لكل العاملين نظامين وغير

نظاميين منذ عدة سنوات فى أروقة منظمة العمل الدولية . وعلى النطاق العملى غطت العديد من الإتفاقيات والتوصيات الدولية والعربية هذا الأمر.

وقد تم إقرار ضرورة تعزيز العمل اللائق لجميع العمال من الجنسين بغض النظر عن مكان عملهم ويتطلب هذا إستراتيجية عريضة، وإعمال المبادىء والحقوق الأساسية فى العمل وتهيئة فرصة اكبر وأفضل للعمالة والدخل ومد نطاق الحماية الإجتماعية وتعزيز الحوار الإجتماعى هذه الأبعاد للعمل اللائق تعزز بعضها البعض.

وقد عمدت الكثير من الإتفاقيات والتوصيات الدولية على الإشارة لأنشطة الإقتصاد غير الرسمى مما شكل عملياً بوتقة من المعايير التى يمكن التعامل بها كمدخل لتنظيم النشاطات فى الإقتصاد غير الرسمى وتوفير حماية إجتماعية للعاملين فى مجالات الأقتصاد غير الرسمى. ورغم أن التركيز فى الغالب على عملية تنظيم الإقتصاد غير الرسمى إلا أن عملية الحماية تمثل أحد أهم أعمدة ذلك التنظيم المتصل بالنشاط والحماية تتصل بصورة مباشرة بالعمل اللائق وبالحق الأنسانى للعاملين فى الإقتصاد غير الرسمى (العاملين غير المنظميين) ويمكن أن نستعرض مجموعة من مجموعة من الإتفاقيات والتوصيات التى أسست لذلك المنهج.

1. أتفاقية سياسة العمالة 1964 (رقم 122) وإشارتها لتوفير فرص العمل لجميع المحتاجين للعمل والباحثين عنه، مع الأشارة لأهمية صياغة سياسات العمالة وتنفيذها بمشاركة الشركاء وبالطبع يستثنى

قطاع واسع من العمالة غير المنظمة من هدف توفير فرص العمل اللائق بما فيه الحماية الإجتماعية.

2. توصية سياسة العمالة التكميلية 1984(رقم 169) وتركيزها على إتخاذ التدابير اللازمة من أجل إنتقال العمال تدريجياً.
3. توصية خلق الوظائف فى المنشأت الصغيرة والمتوسطة 1998( رقم 189) إذ تدعو إلى سياسات تشمل تدابير وحوافز محددة تهدف إلى مساعدة الإقتصاد غير الرسمى والإرتقاء به لكى يصبح جزء من الإقتصاد المنظم وبالتالى توفير حماية إجتماعية .
4. الإتفاقية 22 – التدابير المعتمدة بشأن الإقتصاد غير المنظم لا سيما فيما يتعلق بقضايا العمالة المنتجة والحد من الفقر.
5. الإتفاقية 88 – وتوفير الحوافز من خلال الضمان الإجتماعى والضرائب لإضفاء السمة المنظمة على الإقتصاد غير الرسمى أو جزء منه مما يعنى أن نظام الضمان الإجتماعى يمكن أن يساهم فى التنظيم الجزئى للإقتصاد غير الرسمى.
6. من أهم الإتفاقيات فى شأن توفير الحماية الإجتماعية للإقتصاد غير المنظم إتفاقية الضمان الإجتماعى(المعايير الدنيا) 1952 (رقم 102) – وتهدف الى:-

- تحقيق مستوى الحد الأدنى المقبول من الحماية من اجل توفير تغطية الضمان الإجتماعى للسكان.
- توسيع نطاق التغطية تدريجياً بالإنسجام مع التنمية الإقتصادية الوطنية.

وبالطبع تتحدث هذه الإتفاقيات عن تعميم الحماية للكل ولو بالتدرج وتعطى مؤشرات لإقرار هذه التغطية على العاملين فى الإقتصاد غير المنظم.

7. ومن أهم الوثائق الحديثة فى هذا الشأن التوصية رقم(202) حول أرضيات الحماية الإجتماعية والتى تقر من جديد ضرورة أن تشمل الحماية جميع المحتاجين وكل السكان ما أمكن ، وتحدد بصورة واضحة المبادىء ومكونات أرضية الحماية الإجتماعية وأسس الضمان الإجتماعى وعمليات الرصد والمراقية وتحديد الإستراتيجيات وتمثل هذه التوصية حجر الزاوية فى أى بداية جديدة لتأسيس نظام حماية إجتماعية ثابت وقابل للتطوير مع إعتبار كل الإتفاقيات والتوصيات ذات الصلة التى تكمل جوانب المعايير الخاصة بنظام التغطية الإجتماعية وأسس لمكافحة الفقر وتقليل معدلات البطالة وبالطبع يمثل الإقتصاد غير الرسمى فى نشاطاته المتعددة والعاملين به الموضوع الأساسى للعمل فى جوانب مكافحة الفقر وتوليد فرص العمل ومكافحة البطالة وتنشيط الطلب بالتنسيق مع السياسات الوطنية الداعمة لهذا الأمر ويشمل هذا موضوع التعليم والتدريب المهنى والتقنى والتأهيل وإعادة التأهيل والقابلية للإستخدام وتوفير معينات الصحة .... الخ. تحت الغطاء الممثل للهدف العام والمستهدف تنظيم الإقتصاد غير الرسمى وتحويل العاملين غير المنظمين فيه وخارجه إلى عاملين منظمين ما أمكن.

ومع ما يعترى الأمر من بعض الصعوبات والعوائق المتعددة ، لكن الدعوة قائمة لعدم التذرع بتلك الصعوبات وعدم إتخاذ إجراءات تكفل بدايات جادة لتغطية أولئك الناس بنظام حماية إجتماعية إذ لا يمكن مثلاً إستثناء هذه المجموعات من تطبيق الإتفاقية رقم (19) لسنة 1925م ( التعويض عن إصابات العمل) وتتواصل الدعوة لهذه التغطية فى إطار إستراتيجية وطنية لأرضية الحماية الإجتماعية فى كل بلد وفق ظروفه.

وعند إعداد مثل هذه الإستراتيجية يجب الإسترشاد بالتوصية المشار إليها(202) "حول أرضيات الحماية الإجتماعية " والإتفاقية رقم 102 لوضع برنامج يستهدف القطاع الواسع من النشطين فى مجالات الإقتصاد غير الرسمى مع ضرورة التأكيد على التنسيق الكامل والتكامل الدقيق والتآزر الواضح بين الآليات الجديدة للحماية الإجتماعية والتى قد تتعدد وتختلف من بلد لآخر مع نظام الضمان الإجتماعى القائم فعلاً.

- فى مجال السلامة والصحة المهنية تنطبق الآتفاقية رقم (155) لسنة 1981 – تنطبق الإتفاقية على جميع فروع النشاط الإقتصادى المتعدد ومع إيراد بعض الفقرات التى تبيح بعض الإستثناءات غير أن هذه الإستثناءات محددة وغير دائمة.

وإتفاقية الإطار الترويجى للسلامة والصحة المهنيتين رقم(187) لسنة 2006 ركزت على ضرورة أن يشمل النظام الوطنى للسلامة والصحة المهنيتين أشارت بوضوح بضرور شموله للمنشأت الصغيرة وتلك بالغة

الصغر والمتوسطة والإقتصاد غير الرسمى – وهذا الأمر يبين ركن أساسى إنسانى فى مجال ضرورة الإهتمام بالإقتصاد غير الرسمى.

- يعالج أمر تفتيش العمل وإدارته العديد من الإتفاقيات العالمية التى تخاطب كل فئات العمال فى القطاع الزراعى والإقتصاد غيرالرسمى بكل انواعه ، مثل إتفاقية إدارة العمل(رقم 150) لسنة 1987م التى تشير إلى توسع نطاق وظائف نظام إدارة العمل لتشمل العديد من الفئات فى الإقتصاد غير الرسمى (مثل العاملين لذواتهم فى القطاع الزراعى، وإتفاقية تفتيش العمل "الزراعة" رقم(129) لسنة 1969م) التى تشير للعديد من المبادىء الهامة لمعالجة الإقتصاد غير المنظم والفقر من خلال إنشاء نظام لتفتيش العمل لفائدة العمال الزراعيين وأسرهم، بالإضافة إلى إتفاقية السلامة والصحة "2001" رقم 184 نطاق تفتيش العمل فى الزراعة وتزيد من الحاجة إليه، كل ذلك يشير إلى العديد من النقاط الهامة التى تمثل مرتكز لتأسيس معيار عملى للضمان الإجتماعى فى الإقتصاد غير المنظم وفى المجال الزراعى.
- هنالك بعض الصكوك والإتفاقيات تشير للأهداف الإستراتيجية لمنظمة العمل الدولية وأهدافها الأربعة الإستراتيجية ومن ضمن تلك الصكوك ما يحظى بحضور قوى للإقتصاد غير المنظم وبصورة خاصة القطاع الزراعى (إتفاقية المزارع 1958 (رقم 110) وإتفاقية العمال الريفيين ( رقم41 ) لسنة 1975 وعدد من

الإتفاقيات الأخرى المتعددة، لكن نتوقف عند المشار إليهما لصلتهما المباشرة بالقطاع الزراعى والعمالة الريفية.

كل تلك الإتفاقيات والصكوك الدولية تعطى مؤشرات جادة مستندة على حقيقة مفادها أنه لا إستثناء للإقتصاد غير الرسمى كنشاط من معايير العمل الدولية، وغير صحيح بالتالى إفتراض عدم إمكانية تطبيق تلك المعايير والعمل بها فى مجال الإقتصاد غير الرسمى وعلى العاملين فيه (العمال غير المنظمين)، ويشمل ذلك نطبيق الحماية الإجتماعية والنظام الخاص بالضمان الإجتماعى على العاملين فى مجالات الإقتصاد غير الرسمى.

فى ذات الإطار سجلت بعض الدول تجارب ناجحة حتى فى بعض الدول النامية، وعمدت بعض الدول للعمل بالإضافة للمعاشات التعاقدية إلى العمل بالمعاشات غير الإكتتابية أو تلك القائمة على شرط إثبات الحاجة فقط وبالتالى ضمان حق العمال فى الحصول على إعانات الشيخوخة فى الإقتصاد المنظم وغير المنظم.

وبما أن بيئة ومناخ محاور النشاط فى الإقتصاد غير المنظم تستقطب مع موجات الفقر والعوز والجوع والبطالة إعداد هائلة من الأطفال وقد عمدت منظمة العمل الدولية وكثير من المنظمات إلى حماية حق الطفل فى التمتع بطفولته ونموه نموء طبيعى مع التعليم وتوفير معينات الصحة وقد عالجت بعض الإتفاقيات والصكوك الدولية والأقليمية تلك الجوانب فى إتفاقية "

أسوأ أشكال عمل الأطفال" وغيرها مع الإتفاقية الخاصة بتحديد سن الإستخدام الأدنى بما يميز" لفظ العامل عن الطفل أو الطفل العامل" .

ويضاف ذلك إلى المعايير والمؤشرات إليها فى أهمية التغطبة الشاملة للكل من قبل النظام الخاص بالضمان الإجتماعى كما ذكرنا مع إعتبار الظروف الوطنية وإعتماد التدرج إلى أن نبلغ الهدف المنشود بالتغطية الشاملة.

**الإقتصاد غير المنظم والقطاع الزراعى**

معلوم إن محاور نشاط الإقتصاد غير المنظم واسعة ومتعددة فى كل القطاعات الإنتاجية والتجارية والخدمية ... الخ. ويمكن أن تتفاوت الأعداد والنسب من قطاع لآخر حسب ظروف تطور ونمو الإقتصاد المعنى. وعليه لو رجعنا لطبيعة العملية الإقتصادية وتركيب أى إقتصاد ومحاور نقاط قوته وضعفه نجد أن للقطاع الزراعى دور هائل على مستوى العالم فى إقتصاديات الكثير من الدول خاصة الدول النامية وتلك التى تعتمد على التصنيع الزراعى كمجال إستراتيجى للنهوض بإقتصادياتها.

لو رجعنا للمؤشرات المميزة للإقتصاد غير الرسمى، ولتحليل مبسط للأسباب تمدد وتوسع الإقتصاد غير المنظم فيما عدا ما يلى عملية السياسات وما يتصل بالإدارة بصورة عامة للدولة، والسياسات الإقتصادية الكلية وتلك القطاعية والإجراءات ...الخ نجد أن تلك السمات ذات جذور تاريخية فى الريف وفى القطاع الزراعى خاصة مع موسمية بعض النشاط

الزراعى والإحتياج العرضى للعمالة (العمالة الموسمية) التى تعمل فقط خلال الموسم وتتبطل لاجئة لإعمل أخرى تصب فى باب الإقتصاد غير الرسمي والأعمال الهامشية، مع إستمرار البعض بذات الصفات فى العمل لصالح ذواتهم فى المزارع أو قطاعات الريف المتعددة وأعداد هائلة تلجأ فى ذات الوقت لإستئجار مساحات صغيرة يعملون فيها لتوفير قوتهم.

بالطبع المؤشرات التى وردت فى كل الصكوك والإتفاقيات فيما يلى معايير العمل وشموليتها لكل العاملين فى الإقتصادين المنظم والغير المنظم تنطبق على العاملين فى القطاع الزراعى وقد خصت بعض تلك الصكوك والإتفاقيات العمال الزراعيين (العمال فى القطاع الزراعى) .

ويأتى هذا بمثابة تأكيد على أحقيتهم فى الغطاء التأمينى ضمن المظلة الشاملة.

ويلاحظ على النطاق العملى إن أغلب تشريعات العمل تغطى العمالة الثابتة فى المجال الزراعى (المهندسين، فنيى الآلآت...الخ) من ناحية التشريعات والضمان الإجتماعى الى .....الخ.

وتستثنى فى العديد من الحالات العمالة الموسمية والمؤقتة فى القطاع الزراعى من تلك الإمتيازات. عليه تلك الفئات التى تغطيها تلك التشريعات تواصل تمتعها بما توفره لها من حماية إجتماعية وصحية... الخ.

غير أن ما تم إستعراضه من معايير وأسس لشمولية الضمان الإجتماعى تفرض بالضرورة السعى لتمدد تلك التغطية لتشمل تلك الفئات غير

المنظمة والعاملة فى القطاع الزراعى وفى الريف بصفة عامة. إذ يضعف حتى التعامل البضاعى والنقدى فى بعض الحالات وتضييق عمليات التبادل وتنحصر فى إحتياجات بسيطة مع طبيعة العمل وتطور المنطقة مما يساعد على الإستمرار فى النشاط غير الرسمى وتتراجع أهمية التحول للنشاط الرسمى فى ظل ذلك التباعد وعدم الإحساس بالحاجة العملية للتنظيم وتفشى الجهل بصورة عامة والجهل بنظم الضمان الإجتماعى، وأهمية كل تلك المؤشرات تساعد فى طول أمد ذلك النشاط وتوسعه وتربطه وأن بعد عن الحضر بمستوى تطور البلد ونهضته. وتختلف البيئة التنظيمية للعاملين فى الريف عن اولئك الذين يعملون فى الحضر، وقد تسهل عمليات الثقة المتبادلة ريفياً فى الزراعة من عمليات التجميع رغم قلة الإعداد فى معظم الحالات (ماعدا العمال الموسميين فى مصانع السكر التى تستوعب آلاف العمال فى المجال الزراعى)، تلك التجمعات تساعد فى عمليات تاسيس نظام الضمان الإجتماعى وفى كثير من الحالات تلعب الجمعيات التعاونية دوراً فى هذا الأمر إذ تشجع العمال على التنظيم والتوحد ومن ثم تسهيل أمر المفاوضة الجماعية لكسب الحقوق وتغطية العمال بواسطة وسائل ومناهج ربما تكون مبتكرة فى نظام الضمان الإجتماعى.

من هنا يتضح إن عملية الحوار الإجتماعى كأحد الأعمدة الأساسية لكل ما يتعلق بالعمل والعمل اللائق وتشريعات العمل... الخ. محور هام جداً يفرض التعامل مع البيئة التنظيمية بموضوعية ويكون المدخل العملى

طبيعة المجتمع، وطبيعة الفئة المخاطبة (الفئة العمالية) ومن ثمَ إقتراح أقرب الأساليب للعقلية السائدة وتوقعات ردود أفعال المجموعة Group Behavior ويحتاج الأمر أيضاً لتجاوب الأفراد والجهات الأخرى المعنية بالحوار للتوصل لنتائج مرضية وتمثل لحدود مصلحة الجميع فيما يلى الضمان الأجتماعى وإستقرار العمالة ...الخ، مع أهمية الإشارة إلى أن أعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادىء والحقوق الأساسية فى العمل ومعايير العمل الأساسية ينطبقان على الإقتصاد غير المنظم إنطبقاهما على الإقتصاد المنظم.

## مكونات ونوافذ البيئة التنظيمية المواتية لتغطية العاملين فى الإقتصاد غير المنظم والقطاع الزراعى إجتماعياً

حسب الإستعراض يتضح تماماً أهمية توفير بنية تنظيمية مواتية لتحقيق ذلك الهدف كخطوة جادة لشمولية الغطاء الإجتماعى لكل الناس.

1/ على المستوى العالمى

تم أستعراض المعايير العالمية للعمل من إتفاقيات عالمية وتوصيات وإتفاقيات مكملة ظلت منظمة العمل الدولية تعمل فيها منذ تأسيسها، وتساعد تلك المعايير فى صياغة الإستراتيجيات ورسم الخطط العملية لتحقيق الأهداف الإستراتيجية.

2/ المبادىء والحقوق الأساسية من حريات التنظيم، والتنظيم النقابى والمفاوضة الجماعية وذلك لضمان توفير الشكل التنظيمى المعافى الذى

يساعد فى تحقيق الحوار الإجتماعى وتعزيزه للتوصل لأحسن الآليات والأساليب والمناهج للتغطية الإجتماعية المطلوبة وبصورة خاصة فى القطاع الزراعى وفى الريف. وفى ذات الأطار تحددُ بعض المعايير جوانب هامة جداً لتفادى سلبيات بعض المظاهر مثل العمل الجبرى، والقصرى وعمل الصخرة، وعمل الأطفال والتمييز بكل أشكاله وموضوعاته بالإضافة لمحاذير مخالفة أساسيات السلامة والصحة المهنية التى تؤدى لبعض المخاطر للعاملين.

3/ وأخيراً هنالك قاعدة البيئة التنظيمية الأساسية التى ترسمها الظروف الوطنية من إطار قانونى يحكم حركة تلك التغطية ويحكم حركة الإلتزام بالمعايير الدولية ويتصل بذلك أيضاً موضوع حماية العمل وتفتيش العمل وكل ما يتصل بقوانين ولوائح الضمان الإجتماعى ...الخ.

4/ على المستوى العربى لابد من التوقف عند محاولات منظمة العمل العربية ومساهمتها فى أرساء معايير خاصة بالإقليم من خلال إتفاقيات عربية وتوصيات ذات صلة وبصورة خاصة التوصية العربية رقم(9) بشأن الحماية الإجتماعية للعاملين فى الإقتصاد غير المنظم، وقد غطت تلك التوصية تغطية شاملة لكل ماورد من مؤشرات ومعايير تضمنتها الإتفاقيات والتوصيات الدولية كأساس لإرساء نظام للضمان الإجتماعى يغطى العمال غير النظاميين فى الإقتصاد غير الرسمى، فأستعرضت بعد التعريف للإقتصاد غير المنظم، نطاق التطبيق فى المادة الثانية وأستعرضت المادة الثالثة عملية إدماج المشروعات الصغيرة فى الإقتصاد

المنظم بإعتبارهم الأقرب عملياً للتنظيم وبالتالى للتمتع بالتغطية الإجتماعية المنشودة وتعرضت التوصية بعد ذلك فى العديد من المواد:

- التدريب والتأهيل المهنى.
- الحماية الأجتماعية.
- حق التنظيم النقابى.
- حماية عمل المرأة والأحداث.
- العمل وتفتيشه.
- مع التعرض لعملية إدماج الإقتصاد غير المنظم فى الإقتصاد المنظم كهدف إستراتيجى.

## التنظيم الجزئى للإقتصاد غير المنظم والهدف الإستراتيجى لشمولية التغطية

مع إعتبار شمولية التغطية الإجتماعية كهدف إستراتيجى، ومع التركيز على التدرج فى تحقيق هذا الهدف وفق الظروف الوطنية، ينبغى من الضرورة بمكان التوقف عند سلبيات النظم الحالية وتحديد أوجه القصور لتفاديها ومن ثم تعزيز الإيجابيات، مع العمل فى ذات الوقت لمحاولة تغطية ما يمكن من فئات وشرائح الإقتصاد غير المنظم مستفيدين من كل ماورد حول المعايير والمؤشرات والتجارب الوطنية المتعددة فى الكثير من الدول.

من المهم جداً فى أطار تعزيز وضع النظم الحالية للضمان الإجتماعى( الوطنية) توسع النظام الوطنى ليغطى غير المغطيين من العمال فى الإقتصاد المنظم بغض النظر عن الأسباب فهذا محور هام يساعد كثيراً فى إستدامة

النظام وتقويته ويعطى دفعة قوية لبداية عمل جاد لتغطية فئات من الإقتصاد غير المنظم.

وفى ذات الوقت يعتبر أمر التنظيم الجزئى لبعض نشاطات الإقتصاد غير الرسمى والعمال غير المنظمين، أمر حيوى ويحسم بصورة خاصة عمليات الإلتزام بالمعايير والتشريعات واللوائح الوطنية ويوفر الحماية اللازمة للعاملين فى تلك النشاطات - على الأقل يتم تساويهم مع رصفائهم فى الإقتصاد المنظم.

وعملية إدماج أو التنظيم الجزئى للإقتصاد غير الرسمى تعتبر مهمة مشتركة لكل أطراف الإنتاج، وتعتبر فى ذات الوقت تحول نوعى هام يقود بالضرورة لتغطية تأمينية لذلك الجزء الذى تم تنظيمه أو إدماجه فى الإقتصاد الرسمى. ونتحدث عن الإدماج أو التنظيم الجزئى لإستحالة تنظيم كل النشاطات فى الإقتصاد غير المنظم مرحلياً، رغم أن ذلك يظل هدفاً ثابتاً ومتجدداً – يحقق أولاً بتوقف تمدد هذا النوع من النشاط من جهة وبداية عمليات الإدماج من جهة أخرى.

ولإرساء منهج يقود للتنظيم أو الإدماج الجزئى عبر إستقطاب جزء من تلك النشاطات غير المنظمة وغير الرسمية وضمها فى الإقتصاد الرسمى يجب تحليل تركيبة تلك النشاط غير الرسمى (تركيب العمالة ونوعية النشاط) من ناحية العمالة يمكن تقسيمها الى ثلاث مجموعات:

1- النوع الأول إقترب الى صفة أصحاب الأعمال.
   أ- نوع يمتلك النشاط ووسائله ويعمل فيه.
   ب- نوع آخر يمتلك النشاط ووسائله ويعمل فيه.
2- الذين يعملون لذواتهم:
   أ. عمال لحسابهم الخاص.
   ب. رب أسرة عاملة.

د. عمال أسرة بدون أجر.

3- عمال أجراء:

أ- يعملون لدى الغير نشاط غير رسمى.

ب- متجولون دون صاحب عمل ثابت.

ج.عمال المنازل (والعمال الصناعيون خارج مكان العمل).

د. العمالة المؤقتة والعمالة لبعض الوقت فى النشاط غير الرسمى.

هـ. العمالة غير المسجلة.

وإستناداً على نوعية النشاط ونوعية العمالة كمؤشرين مكملين لبعضهما يمكن تصنيف النشاط الى ثلاث مجموعات:

أ- النشاط الإقتصادى غير المنظم (الأدنى).

ب -النشاط الإقتصادى غير المنظم (الوسط)

ج- النشاط الإقتصادى غير المنظم (الأعلى).

الأدنى هو ذلك النشاط الذى يقوم على الإستخدام الذاتى، والأوسط هو الذى يضم إستخداماً ذاتياً وعمال، ويقوم ببعض الخدمات مثال (النقل، التاكسى)، والأعلى هو الذى يضم وحدات صغيرة ومن المحتمل أن يكون على صلة ما بالنشاط الرسمى، ويمكن بسهولة الربط بين تصنيف العاملين والتقسيم حسب نوعية المستفيدين من العاملين فيه لتحقيق نتائج إيجابية وسريعة نوعاً ما، ينبغى أن نبدأ بالشريحة الأعلى وإدخالها (إدماجها) وفق نظام محدد للنشاط الرسمى بإعتبارهم الأكثر قرباً للتحول (من هنا أهمية المنشآت الصغيرة والأصغر). فى ذات الوقت يجب إتباع نظام مرن للريادة يكون عنصراً جاذباً للشريحة الوسط ومحفزاً لتلك الأدنى وعلى البرنامج مخاطبة الحاجة الأساسية لكل مجموعة أو شريحة.

من الجانب الآخر يفرض نوع النشاط أسلوباً محدداً للتعامل مع الشريحة المعنية وجرعات محددة ومقروءة النتائج من التدريب أو محو الأمية أو التوعية الصحية أو التوعية الصحية أو الإعتراف المهنى ....الخ، مع كل ذلك يجب إقرار نظام تحفيزى يتصل بالإستيعاب الجديد للعمال بعد دخول حلقة الإقتصاد المنظم (بعد التحول لصاحب عمل يستعين بعمالة من نوع خاص) وهنا تكمن قدرة الإقتصاد الغير منظم فى توليد وظائف بتطور رأسى مع الزيادة المرتقبة فى التحول الأفقى للإقتصاد الرسمى.

فى كل الحالات يجب إعداد نظام مرن ومقبول مع تشريع يضمن بقاء تلك المرونة وإستجابتها للمتغيرات التى تفرض تلك النشاطات مع التركيز لإبعاد هاجس المحاصرة الإدارية، والقانونية اللائحية النمطية التى تعزز بصورة ثابتة فكرة التهرب من الدخول فى الإقتصاد المنظم هروباً من الإجراءات البيروقراطية المدمرة والتكاليف الباهظة والمتجددة سنوياً.

## خاتمة

تظل عملية الحماية الإجتماعية وشمولها للجميع تمثل تحدياً أساسياً لكل المجتمعات الإنسانية، رغم تفاوت نسب التغطية حالياً بين البلدان المختلفة فى أقاليم العالم، فقد خطت بعضها خطوات جادة فى هذا الجانب بينما تظل جل الدول وعلى رأسها الدول النامية بعيدة حتى فى بعض الحالات عن تغطية كل العاملين المنتظمين الذين يعملون فى الإقتصاد الرسمى، مما يضاعف من عظم التحدى فى تلك الدول.

مع ذلك تمثل تغطية الإقتصاد غير المنظم تحدياً خاصاً للجميع وتحول بحجم تأثيره وتمدده (الإقتصاد غير المنظم) وفى بعض الحالات على حساب الإقتصاد المنظم إلى تحد خاص مع ذلك تفرض أهمية الحماية الإجتماعية

للأعداد الهائلة فى الإقتصاد غير المنظم كحق إنسانى نفسها، وتساعد معايير العمل وصكوكها المتعددة فى إرساء قاعدة لإقرار مثل تلك الحماية وتضيف التجارب الإنسانية الكثير فى جانب الإبتكار مما يعد زخيرة تساعد فى الإسراع بعملية التغطية الإجتماعية لتلك الفئات، وتمثل إرضيات الحماية الإجتماعية أساس للإنطلاق واالإستفادة من كل التجارب والمعايير. ويمثل الحوار الإجتماعى والمنهج الثلاثى مورد هام لإبتكار العديد من المناهج وبلورة الإستفادة من التجارب لرسم تجربة جديدة خاصة  فى الدول النامية وأى بداية جادة ربما تسجل تجربة إنسانية جديدة تضيف للتجارب القائمة وتطور منها.