



منظمة العمل العربية

دراسة تحليلية

حول

## القطاع غير المنظم في الدول العربية

الواقع ومتطلبات الاندماج في الاقتصاد المنظم

منشورات منظمة العمل العربية

2009



## القطاع غير المنظم في الدول العربية

### المحتويات

رقم	الموضوع	صفحة
	** تقديم	6 - 5
1	مقدمة	11 - 7
2	القطاع غير المنظم في الدول العربية	11
1-2	واقع الحال .	12
2-2	حجم العمالة في القطاع غير المنظم في الدول العربية	13
3-2	خصائص المشروعات في القطاع غير المنظم .	16
4-2	خصائص العاملون في القطاع غير المنظم.	17
3	أسباب وعوامل نمو القطاع غير المنظم	24
1-3	عوامل تاريخية	24
2-3	عوامل أنية	26
4	مثالب وإيجابيات القطاع غير المنظم	33
1-4	الجوانب الإيجابية المرافقة لوجود الاقتصاد غير المنظم	33
2-4	الآثار السلبية للاقتصاد غير المنظم	35
5	جهود لمعالجة القطاع غير المنظم في الدول العربية	37
6	نتائج ومقترحات حول إدارة الاقتصاد "غير المنظم"	45
1-6	دور الحكومات	46
2-6	أدوار مشتركة بين الحكومات وبين القطاع الخاص	48 - 47
3-6	دور النقابات والتنظيمات العمالية	49
7	خاتمة	51 - 50
8	قائمة المراجع	53 - 52



## تقديم

بالرغم من الجهود المتواصلة التي تبذلها البلدان العربية في مجال النهوض بالتشغيل, فلا يزال معظمها يعاني من مشكلات البطالة التي تعتبر من الظواهر السلبية التي تهدد السلم والاستقرار الاجتماعي , باعتبار أن دخل الفرد من عمله يمثل عنصر الاستقرار والطمأنينة للفرد والمجتمع معا في الحاضر والمستقبل , مما أدى إلى تبنى السياسات والبرامج المناسبة لتدعيم التشغيل الذاتي والمنشآت الصغرى والصناعات التقليدية والحرفية وخلق عدد كبير من فرص العمل للعمال الذين يعانون من قلة الاستخدام الناتج عن الانتشار السريع للتكنولوجيا الحديثة وتزايد شدة المنافسة في الأسواق العالمية .

ونظرا لعجز الأنشطة الاقتصادية الحديثة التي ركزت عليها مجمل برامج وخطط التنمية , على النمو بسرعة تتوافق مع ازدياد حجم السكان النشطين واستمرار النزوح الريفي إلى الحضر وفي ضوء قصور المبادرات التنموية لدى السلطات الرسمية , لم يجد عدد كبير من السكان في توفير فرص العمل 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 المصدر الرئيسي للعاملين 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 والخصخصة ومع تعاظم دور وأهمية هذا القطاع في التشغيل وتخفيف الضغط عن 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 ، قامت بإعداد هذه الدراسة التحليلية في هذا القطاع مع التركيز على إظهار الإيجابيات والسلبيات التي يتسم بها هذا القطاع وتحديد عناصر تساعد المعنيتين والمتخصصين في البلدان العربية بقضايا التشغيل لمساعدة القطاع غير المنظم في الاستمرار لأداء وظيفته الاقتصادية والاجتماعية وتدعيم قدراته على استيعاب المزيد من القوى العاملة والمساهمة في الحد من البطالة مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة تحسين شروط وظروف العمل أو جعلها على الأقل ضمن الحدود الدنيا المقبولة.

<< والله ولي التوفيق >>

أحمد محمد لقمان

المدير العام لمنظمة العمل العربية



## القطاع غير المنظم فى الدول العربية

### 1- مقدمة:

يعانى الواقع العربى جملة من العوامل التى تشكل كوابح تعيق التنمية والتطوير الإقتصادى والإجتماعى وفى مقدمة هذه العوامل تأتى البطالة والنمو السكانى وضعف معدلات النمو وشح الإستثمارات ..... وقد جاءت الأزمة المالية العالمية لترخى بظلالها على هذا الواقع وتجعله أكثر قتامة.

تأتى هذه التحديات ضمن واقع سكانى يعانى بالأصل من التضخم السكانى فقد بلغ مجموع سكان العالم العربى 319.4 مليون نسمة فى عام 2006 . وقد بلغ حجم السكان فى جميع البلدان العربية ( 22 بلداً ) لسنة (2008) قرابة 338.4 مليون نسمة . ويبلغ معدل نمو السكان خلال هذا العقد حوالى 2% سنوياً بعد أن كان 2.4% فى العقد الماضى وسوف يقارب حجم السكان قرابة 600 مليون عام 2050 .

هذه الزيادة لا شك بأنها سوف تطرح تحدياً كبيراً فى العقدين القادمين، ويتمثل هذا التحدى فى ارتفاع نسبة الداخلين الجدد إلى سوق العمل. حيث من المقدر ان يرتفع حجم قوة العمل العربية ليصل إلى 146 مليون فرد فى عام 2020، الأمر الذى سيشكل ضغطاً على الاقتصاد فى الدول العربية، ذلك للتفاوت بين فرص العمل المستحدثة وعدد الداخلين الجدد فى اسواق العمل ناهيك عن نسبة البطالة الموجودة أصلاً.

أما فيما يتعلق بحجم القوى العاملة فتشير المعطيات إلى وجود **204 ملايين فى سن العمل** حالياً فى البلدان العربية . غير أن من يعمل

والقادر على العمل أو يبحث عنه أقل من ذلك بكثير . وهؤلاء تتشكل منهم القوى العاملة العربية . وتقديرات حجم القوى العاملة بهذا المفهوم , لعام 2008 يقارب 125 مليوناً (12) . ويتزايد خلال هذا العقد عدد البلدان التي يدخل سكانها فى المرحلة الثالثة من التطور الديموغرافى. وهى المرحلة التي يعتبرها علماء السكان هبة ديموغرافية . حيث تزيد فيها نسبة السكان فى سن العمل وتقل نسبة الأطفال ولا تكون فئة كبار السن قد نمت كثيراً. وزيادة نسبة العاملين هذه تمثل فرصة للنمو لكنها تمثل تحدياً أكبر فى مجال التشغيل إذ يتحتم إيجاد فرص عمل أكثر للقوى العاملة النامية بتسارع ملفت . إذ أن معدلات نمو القوى العاملة خلال هذا العقد ترتفع لحدود 3.1% سنوياً فى أقل تقدير بالرغم من أن معدل نمو السكان هو 2% فقط وعليه فإن نمو القوى العاملة سوف يكون أسرع من نمو السكان فى سن العمل. وذلك لزيادة معدلات نمو القوى العاملة من الإناث التي تنمو بنسبة تفوق 4% سنوياً مما يعنى وجوب استحداث 3.9 مليون وظيفة سنوياً خلال هذا العقد والتي تهدف الى عدم تزدى مستويات البطالة الحالية وليس القضاء عليها مع أن هذا الهدف هو غاية إلا أنه يصعب إدراكها خاصة فى المدى المنظور.

إن الإمكانيات المحدودة للإقتصاد المنظم ضمن هذه الظروف فى توفير فرص عمل بشكل كاف أقلها فى الوقت الحالى , جعل من الإقتصاد غير المنظم ملاذاً للفقراء والعاطلين عن العمل يمكن اللجوء اليه فى غالب الأحيان .

لم تكن ظاهرة الإقتصاد غير المنظم , كملاذ لهذه الفئات , جديدة بل أنها قديمة العهد وليس فقط فى إقتصادات الدول العربية وإن اختلفت إتساع هذا القطاع بين دولة وأخرى فإن هذا القطاع موجود فى معظم دول العالم , فى الولايات المتحدة الاميركية وعلى وجه الخصوص فى ولاية كاليفورنيا والتي شهدت تزايداً فى عدد سكانها نتيجة هجرة

---

تاريخية من المكسيك اليها. وسويسرا التي تعتبر من اثرى البلدان فى اوروبا الغربية وهناك تجارب متعددة تختلف بين بلد وآخر للتعامل مع هذا القطاع حسب الظروف الخاصة بكل بلد . إذ تشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن نسبة العاملين فى القطاع غير المنظم فى آسيا كانت تتراوح بين 40 و 66% من العاملين فى القطاع الحضري, وأن نسبة العاملين فى هذا القطاع فى أفريقيا جنوب الصحراء قد بلغت 60% من القوى العاملة الحضرية فى عام 1985. أما عدد العاملين فى القطاع غير المنظم فى أميركا اللاتينية فقد وصل إلى 30 مليون شخص، وتشير دراسات أخرى إلى أن نسبة العاملين فى القطاع غير المنظم فى المكسيك تقدر ب 50.2% من مجمل العاملين فى القطاع الحضري, وأن عدد العاملين فى القطاع غير المنظم فى البرازيل قد بلغ 12.87 مليون شخص, وهو يعادل عدد العاملين فى القطاعين العام والخاص .

هذا الواقع ينسحب بطبيعة الحال على واقع الدول العربية دون إستثناء وقد أخذ القطاع غير المنظم فى التوسع نتيجة لمجموعة من الأسباب التى سوف نتطرق اليها لاحقاً , الأمر الذى يطرح سؤالاً ملحاً حول السبل التى يمكن اتباعها للحد من إنتشار هذا القطاع أو على الأقل التأثير على هذا القطاع وتوجيهه لخدمة القطاع المنظم من خلال إستثمار ما يقدمه هذا القطاع من الإيجابيات !!! سوف نأتى على ذكرها فى متن هذا البحث .

ان التعامل مع هذا الموضوع لايعتبر على انه برنامج للحد من الفقر وانما برنامج لمعرفة من هم خارج النطاق الحكومى وكيفية تشميلهم به وإستثمار هذا القطاع بشكل سليم أسوة ببعض التجارب الدولية فى هذا المجال فقد ساعد " دوسوتو" على اخراج الملايين من القطاع غير المنظم ودخولهم القطاع المنظم فى بلده البيرو واخرج الملايين من تحت خط الفقر .

## ماذا يقصد بالقطاع غير المنظم حالياً .

إن الخوض فى موضوع القطاع غير المنظم أشبه بمغامرة محفوفة بالمخاطر. فالبحث فى هذا القطاع هو حديث نسبياً , إذ استخدم هذا المصطلح لأول مرة فى تقرير بعثة العمالة الشاملة التى أرسلتها منظمة العمل الدولية إلى كينيا فى عام 1972, حيث تبين وجود أعداد كبيرة من العاملين الفقراء الذين يمارس معظمهم أعمالاً شاقة دون أن يلقى عملهم الاعتراف أو التسجيل أو الحماية أو التنظيم من قبل الدولة.

وبالنظر لطبيعة هذا القطاع الذى يفتقر إلى التنظيم , فإن الحصول على المعلومات والبيانات الدقيقة عنه هو أمر دونه صعوبات جمة. كما أن تنوع الأنشطة التى تمارس ضمن هذا القطاع, والتى تتباين من مجتمع لآخر ومن مرحلة لآخرى, فإن الإحاطة بجميع جوانبه هى مسألة لا تخلو من مشقة. ولعل ممّا يضاعف من صعوبات البحث فى هذا القطاع تعدد التعاريف المعتمدة له جراء تباين المعايير والأغراض, الأمر الذى يحد من إمكانية المقارنات الدولية.

ليس للقطاع غير المنظم تعريف واحد يناسب جميع المناطق والأوضاع الاقتصادية فيها. إذ بينما تعرّف منظمة العمل الدولية مصطلح غير النظامى بتوفر عدة عناصر " سهولة الدخول للنشاط , والاعتماد على الموارد الذاتية, وملكية العائلة للموارد, والعمليات ضيقة النطاق, والتقانة المعتمدة على كثافة العمل, واكتساب المهارات خارج النظام المدرسى النظامى, والتوجه نحو الأسواق غير المنظمة والملائمة" فإن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تقتصر رؤيتها للمصطلح على " الوضع القانونى والترخيص وعدد الأشخاص المستخدمين" مع أن الاعتماد على الوضع القانونى وعدد الأشخاص العاملين لايساعد كثيراً فى التمييز بين القطاع المنظم والقطاع غير المنظم. إذ يمكن للمنشأة الاقتصادية النظامية أن تمارس نشاطاً اقتصادياً غير نظامى, كما يمكن للوحدة الاقتصادية لصغيرة (Economic Unit) أن يكون وضعها

---

نظامياً, فضلاً عن أن تحديد حجم المنشأة بعدد العمال لا يخرج عن كونه تحديداً اعتباطياً. خاصة في وقتنا الحالي مع الإستخدام الكثيف للتكنولوجيا المتطورة التي قد تنوب في معظم الأحيان عن الطاقات البشرية , الأمر الذي يحد من دقة هذا المعيار .

على العموم فإن القطاع غير المنظم يتضمن أكثر أشكال التبادل قدما ( المقايضة ) وأكثرها حداثة ( التجارة الالكترونية) ومن أبسط السلع ( قوة العمل ) إلى أكثرها تعقيداً (مخدرات وأسلحة ) ،إنه مجال خصب للغنى الفاحش والفقر المدقع، يضم شرائح متعددة سواء من حيث ( العمر – الوضع الاجتماعي- الحالة التعليمية...الخ). ويشمل هذا القطاع " الوحدات الصغيرة جدا" التي تنتج وتوزع السلع والخدمات, وتتألف أساسا من منتجين صغار مستقلين يعملون لحسابهم أو عدد قليل من العمال بأجر . وتعمل هذه الوحدات برأسمال صغير جداً أو بدون رأسمال, وتستخدم مستوى منخفض من التكنولوجيا والمهارات, ومن ثم فإنها تعمل بمستوى منخفض من الإنتاجية, وتوفر عموماً دخولاً منخفضة للغاية وعمالة غير ثابتة لمن يعملون فيها. كما يغطي هذا القطاع طيفاً واسعاً من الأنشطة تختلف من بلد إلى آخر, والتي من ضمنها أعمال الوساطة والمضاربة على السلع, وخدمات النقل غير النظامية, والحلاقة والخياطة المنزلية, والصيانة, والخدمات المنزلية والشخصية, وأوراق اليانصيب في الشوارع, ومسح الأحذية, وجمع وتصنيف القمامة, وتنظيف المغاسل والتמידات الصحية وغيرها.

إننا لم ندخل في نشاطات هذا القطاع المتعلق ب:( العمل المنزلي الموجه للاكتفاء الذاتي, الجمعيات الخيرية, المؤسسات الدينية, المؤسسات غير الربحية...الخ) رغم أهميتها وذلك كي تبقى دراستنا منسجمة مع رؤية منظمة العمل الدولية وتوصيفها لهذا القطاع.

## 2- القطاع غير المنظم في الدول العربية .

### 2-1- واقع الحال .

فيما يتعلق بالدول العربية ليس هناك ثمة اتفاق على تعريف موحد للنشاط غير المنظم أو المنهجية المستخدمة لتقويم مساهمته في خلق فرص العمل وتوليد الناتج المحلي الإجمالي. ما جعل الإحصاءات المتوفرة غير كافية لإدراك الصورة الحقيقية لهذا القطاع في كثير من الدول العربية . إلا أنه وعلى الرغم من عدم وجود تعريف دقيق ومحدد لهذا القطاع , هناك عوامل مشتركة بين مكوناته :

1- إنه اقتصاد لا يخضع للرقابة الحكومية ولا تدخل مدخلاته ومخرجاته في الحسابات القومية.

2- لا يعترف بالتشريعات الصادرة ولذلك يعتمد ( السرية في عمله شراء وبيعاً وعملاً). أى بعيداً عن أعين الرقابة ولا يمسك دفاتر نظامية.

3- إنه يتهرب من كافة الاستحقاقات المترتبة عليه تجاه الدولة سواء كانت (رسوم أم ضرائب أم خطط أم تقديم بيانات... الخ) ويستفيد من أغلب الخدمات المقدمة لغيره من القطاعات وبكل أشكالها.

وإذا كان البحث في القطاع غير المنظم تكتنفه صعوبات شتى, فإن الموقع الهام الذي يحتله في اقتصادات البلدان العربية وضرورة معالجة السلبيات التي ينطوى عليها, يجعل من دراسة هذا القطاع مسألة لا مندوحة عنها في ظل عجز القطاع المنظم في البلدان العربية عن خلق فرص العمل الضرورية لاستيعاب الأعداد المتزايدة للداخلين الجدد إلى سوق العمل جراء النمو السكاني المرتفع الذي أدى إلى توسع القطاع غير المنظم على نحو متسارع. ونجم عن هذا التوسع وجود شرائح إجتماعية خارج التنظيم والحماية, ومنطقة واسعة من التخلف والفقير, تنتشر فيها ظروف غير صحية, وتعتمد في معيشتها على أعمال

---

تحكمها الصدفة والموسمية وتنطوي على المخاطرة. كما تتفاوت نسبة العاملين في القطاع غير المنظم إلى مجموع العاملين من بلد لآخر تبعاً لعوامل عدة من أهمها معدل النمو السكاني، وقدرة الاقتصاد النظامي على توفير فرص عمل لاستيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل، ودرجة التحضر...

## **2-2- حجم العمالة في القطاع غير المنظم في الدول العربية .**

تشير الإحصاءات والدراسات إلى أن القطاع غير المنظم شهد نمواً كبيراً في أواخر القرن العشرين، وزادت بشدة احتمالية أن أي فرد يدخل في قوة العمل سيتجه لهذا القطاع إذ تقع معظم فرص العمل التي تخلق في البلدان العربية خارج مظلة قانون العمل والتأمينات الاجتماعية، وبذلك فهي تقلل من أرصدة التأمينات الاجتماعية عما كان يمكن أن تكون عليه في حال وجود هذه الفرص في إطار قطاع العمل المنظم. ففي المغرب نجد أن نصف فرص العمل التي خلقت في الفترة 1985-1993 كانت غير منظمة (وإن كان هذا الاتجاه قد قلت حدته في الآونة الأخيرة) .

بالنظر إلى الجدول (1)، نجد أن التقديرات تشير إلى أن هذا القطاع يستحوذ على 40% إلى 55% من العمالة خارج قطاع الزراعة في المنطقة العربية في المتوسط. أما في اليمن، فيعمل 35-45% من العمالة في هذا القطاع. ويعتقد ارتفاع هذه النسبة في عدد من الدول العربية الأخرى مثل العراق وموريتانيا والأردن وبعض دول الخليج العربي (5).

**الجدول (1): العمالة في القطاع غير المنظم كنسبة من العمالة غير الزراعية**

المنطقة/ الدولة	العمالة في القطاع غير المنظم كنسبة من العمالة غير الزراعية	العمالة في القطاع غير المنظم كنسبة من عمالة الإناث غير الزراعية	العمالة في القطاع غير المنظم كنسبة من عمالة الذكور غير الزراعية
أمريكا اللاتينية	51	58	48
آسيا	65	65	65
شمال أفريقيا	48	43	49
الجزائر	43	41	43
المغرب	45	47	44
تونس	50	39	53
مصر	55	46	57
سوريا	42	35	43

Source: Unni, 2002 citing ILC, 2002.

ويتمثل الجزء الأكبر من العاملين في القطاع غير المنظم في العاملين لحسابهم الخاص (وذلك على عكس العاملين بأجر في منشأة صغيرة) .

**الجدول (2): نسب العاملين لحسابهم والعاملين بأجر في القطاع غير المنظم خارج قطاع الزراعة**

العاملين بأجر كنسبة من العمالة في القطاع غير المنظم خارج الزراعة			العاملين لحسابهم كنسبة من العمالة في القطاع غير المنظم خارج الزراعة			المنطقة/ الدولة
ذكور	إناث	الإجمالي	ذكور	إناث	الإجمالي	
49	42	40	61	58	60	أمريكا اللاتينية
45	37	41	55	63	59	آسيا
40	28	38	60	72	62	شمال أفريقيا
36	19	33	64	81	67	الجزائر
22	11	19	78	89	81	المغرب
48	49	48	52	51	52	تونس
53	33	50	47	67	50	مصر
33	43	35	67	57	65	سوريا

Source: Unni, 2002 citing ILC, 2002.

### 3-2- خصائص المشروعات فى القطاع غير المنظم .

على الرغم من عدم التجانس الحاصل بين مشاريع القطاع غير المنظم , أينما وجدت , إلا أنها تتميز بمجموعة من الخصائص التى يمكن إجمالها بالآتى :

- 1- معظم هذه الأعمال تتطلب رؤوس أموال قليلة وتعتمد على السيولة النقدية.
- 2- معظم هذه الأعمال يأخذ الشكل العائلى أو عدد قليل من العمال.
- 3- غالباً ما يكون صاحب العمل هو المدير حيث لا يوجد (فصل بين الإدارة والملكية).
- 4- لا يوجد أى التزام تجاه الدولة سواء من خلال تسديد الضرائب أو الرسوم ولكن بنفس الوقت يستفيد من خدمات البنية التحتية الموجودة.
- 5- يستخدم تكنولوجيا غير متطورة وبالتالي يعتمد على الاستخدام الكثيف للعمال بدلاً من رأس المال.
- 6- معظم منتجاته تتوجه نحو السوق الداخلية لكن بدون رقابة وتستخدم مواد أولية ذات منشأ داخلي.
- 7- معظم هذه المشاريع تنصف بصغرها ويتم استخدام المنازل كأماكن لتصنيع السلع وينتشر فى مناطق المخالفات بشكل كبير.
- 8- يتفاوت دخل العاملين فى هذا القطاع فمنهم من يسعى لتأمين متطلبات الحياة له ولعائلته ومنهم من يتجه نحو الثراء السريع ويخضع هذا القطاع إلى تراتبية معينة يحددها (العرف الاجتماعى وملكية رأس المال).

**9-** يتميز القطاع الغير منظم بأنه يكمل القطاع النظامى الرسمى وبالتالي فإنه يضم أفراد عاملين من مختلف الشرائح الاجتماعية من ( الأميين وحتى شهادة الدكتوراه ) وعلى امتداد المساحة الجغرافية لكل بلد .

#### **4-2- خصائص العاملون فى القطاع غير المنظم.**

يتميز العاملون فى القطاع غير الرسمى بمجموعة من الخصائص التى يمكن إدراجها على الشكل التالى:

- 1- غالبية العاملين فى هذا القطاع هم من الشباب فى سن أقل من خمسة وثلاثين عاماً.
  - 2- إن معظم المشتغلين فى القطاع غير المنظم هم من الأميين أو أشباه الأميين.
  - 3- إن البيانات المتوفرة تشير إلى أن نسبة العزَاب المشتغلين فى القطاع غير المنظم تصل إلى مستويات عالية من إجمالى المشتغلين فى هذا القطاع.
  - 4- يعتبر القطاع الغير منظم مجالاً خصباً لعمالة الفئات الضعيفة كالأطفال والنساء وذوى الإحتياجات الخاصة . ومع تفاقم مشكلة البطالة المرافق لظهور الأزمات الاقتصادية المتمثلة فى الكساد أو الركود الاقتصادى , كما هو الحال الآن , تطفوا المشكلة الرئيسية من خلال التلازم بين مرحلة الأزمات واتساع حجم البطالة التى تطال تأثيراتها السلبية هذه الفئات أكثر من غيرها .
- وفى هذا المناخ السائد فى المجتمع العالمى الآن والذى انقسم معه إلى عوالم شتى أثر كل هذا سلبيًا على فئات اجتماعية و بشرية مختلفة مثل المرأة والطفل وذوى الإحتياجات الخاصة فى ظل تجاهل النظام الإجتماعى القائم والحكومات لهذه الفئات داخل المجتمع و تهيمشها او

التعافل عن مطالبها وحقوقها الأمر الذى يدفعنا الى التركيز واقع هذه الفئات فى الإقتصاد غير المنظم .

#### أ- عمالة الأطفال فى الإقتصاد غير المنظم:

على الرغم من صدور العديد من الاتفاقيات الدولية التى عُيِّت بشكلٍ مباشر بحقوق الأطفال والتى من أبرزها:

أ- الإعلان العالمى لحقوق الطفل 1959.

ب- اتفاقية الحد الأدنى من العمر رقم (138) عام 1973.

ت- الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل 1989.

حيث تتعهد الدول المصادقة على الاتفاقيات : بمتابعة السياسة الوطنية المصممة لتأكيد إلغاء عمالة الأطفال، والرفع التدريجى للحد الأدنى من العمر لقبول التوظيف ، أو العمل ، إلى مستوى ثابت ، مع التأكيد على التطور البدنى والعقلى للشباب وعلى أكمل وجه.

إلا أن القطاع غير المنظم يستقطب نسبة كبيرة من عمالة الأطفال فى فئة العمر 10 - 14 سنة. وهناك تزايداً مستمراً فى أعداد الأطفال العاملين فى هذا القطاع ويعتبر هذا التزايد مؤشراً على الفقر والتهميش، حيث تضطر الأسرة بحكم عجزها عن الوفاء بحاجات أفرادها الأساسية إلى التبكير فى تقديم أبنائها إلى سوق العمل لتزيد من دخلها .

لقد برزت ظاهرة عمالة الأطفال كمرض اجتماعى اقتصادى أصاب بنية المجتمعات الفقيرة، وأخذ ينتشر فيها، إلى أن أصبح فى وقتنا الراهن وباءً مستفحلاً فى كثر من الدول، وبدأ بزعة الأسس والقواعد التى تقوم عليها المجتمعات الفقيرة .

وتبرز إشكالية الظاهرة بوضوح فى النتائج السلبية والخطيرة التى تترتب على عمالة الأطفال خاصة وأن الغالبية العظمى من الأطفال

---

العاملين غير مسجلين في المدارس أو متسربين منها كما أن وجود فرص عمل في القطاع غير المنظم لصغار السن شجع كثير من الطلاب، وخاصة في العائلات ذوات الدخل المنخفض، على التسرب من التعليم والالتحاق بالعمل في هذا القطاع لمساعدة الاهل في تكاليف المعيشة

مما تقدّم ، نرى أنّ ظاهرة عمالة الأطفال تبدو حافلة بالدلالات القاسية من منظور حقوق الطفل، ومن منظور التنمية البشرية المستدامة ، كما تبدو بأنها أصبحت حالة مألوفة في المجتمع ، حيث أخذت الأسر ذات الدخل المتوسط تدفع بأطفالها إلى سوق العمل ، خاصة خلال فترات العطلة الصيفية ؛ وبدأت بذلك عمالة الأطفال تمتد إلى الكثير من نشاطات القطاع غير المنظم – الذي يفتقر إلى أى شكلٍ من أشكال الحماية للطفل – بعد أن كانت تقتصر على المناطق الريفية وفي الورش الحرفية في المدن.

وعليه فإنه يترتب على عمالة الأطفال نتائج سلبية خطيرة ، على مستوى الطفل نفسه، وعلى مستوى المجتمع ككل، ومن هذه النتائج :

**أ. على مستوى الطفل :** يعاني الطفل أثناء العمل من الحرمان من مختلف أشكال الرعاية الأسرية، والاجتماعية ، والنفسية ، والصحية ، وذلك نتيجة خروجه من البيئة الطبيعية التي يجب أن ينشأ فيها إلى بيئة لا تتناسب مع تركيبه البدني ، والعقلي ، والنفسى يُصاب الطفل على أثرها بعاهاات جسدية ، ويصبح عالة على المجتمع في المستقبل بدلاً من أن يكون عنصراً فاعلاً في بنائه، أو يُصاب بشكل من أشكال العقد النفسية التي قد تحوله إلى إنسان غير سوى ، وشخص منبوذ في محيطه الاجتماعي. ناهيك عن أن عمل الأطفال هذا هو الباب الواسع الذي يدخلون منه إلى عالم الشارع ليصبح عدداً منهم "أطفال الشوارع" محرومون من كل أنواع الضمان .

---

كما أنّ حرمان الطفل العامل من فرص التعليم يسهم إلى حدٍ بعيد في ضعف تقديره للكثير من الجوانب الاجتماعية المكتسبة عن طريق التعلم في مرحلة التنشئة الاجتماعية - التي يعيشها الطفل عادة في المدرسة ويعانى من صعوبة في التعامل مع محيطه الاجتماعي.

يضاف إلى ذلك ، الاستغلال الاقتصادي للطفل العامل من خلال الأجور المتدنية التي تبخسه حقه، ولا تتناسب مع المجهود الذي يبذله ، مما يؤدي إلى زيادة بؤسه وشقائه وحرمانه.

**ب. على مستوى المجتمع :** قد يسهم تراكم الضغوطات في حياة الطفل، خلال فترات عمله ، ومع مرور الزمن إلى زرع أحقادٍ دفيئة داخله تجاه المجتمع ، لتنفجر هذه الأحقاد في المستقبل بشكل عدواني ضد المجتمع بأكمله ، مسببة اضطرابات اجتماعية مختلفة ، تنعكس سلباً على حياة المجتمع

وتسهم عمالة الأطفال إلى حدٍ كبير في إضعاف مهارة القوة البشرية ، وفي تدنى قدراتها اللازمة لتحقيق نمو المجتمع ، حيث إنّ حرمان الأطفال العاملين من اكتساب العلم والمعرفة وتدنى مستواهم العلمي ، يؤدي إلى هدر طاقات بشرية هائلة لو تمّت رعايتها بشكل صحيح لكانت رافداً مهماً لنمو المجتمع وتطوره ؛ كما أنّ انتشار ظاهرة عمالة الأطفال يؤدي إلى زيادة نسبة البطالة في صفوف القوة البشرية ، حيث يسعى معظم أرباب العمل لاستخدام الأطفال بسبب تدنى أجورهم مقارنة مع أجور العمالة الرسمية .

وفي ظلّ تعذر إزالة هذه الظاهرة بشكل نهائي، أقلها على المدى المنظور، مع أنه هو الهدف المطلوب . إلا أنه لا بد من إتخاذ إجراءات للحد من مثالب هذه الظاهرة مثل :

- وضع سياسة وطنية شاملة تعالج الخلل الذى وُجد أسباباً دفعت الطفل إلى بيئة العمل ، ومن ثم سن القوانين التى تردع عمل الأطفال بشكل نهائي.
- القضاء على ظاهرة التسرُّب من المدرسة بثتى السبل ، وفرض عقوبات صارمة على كل من يسهم فى إبعاد الطفل عن المدرسة.
- العمل على نشر الوعي بحقوق الطفل فى أوساط وطبقات المجتمع كافة، وبين الأطفال أنفسهم ، خاصة فى الأوساط الفقيرة.
- السعى لجعل أبرز بنود حقوق الطفل – التى تتعلق بعمالة الأطفال – جزءاً من المناهج التعليمية، خاصة فى مراحل التعليم الأولى.

#### **ب-واقع المرأة فى القطاع غير المنظم :**

لا بد هنا من التركيز ولو قليلاً على وضع المرأة فى قطاع العمل غير المنظم خاصة مع توفر مجموعة من الشروط التى تجعل المرأة أكثر تأثراً بالنتائج السلبية لهذا القطاع سيما وأنها تشعر بمسؤولية أخلاقية تجاه الأسرة فهى ستقدم جهدها المتوفر لخدمة الأسرة بغض النظر عن الإجراءات الحمائية التى ستحصل عليها . لذا نلاحظ بأن العمل النسائى ينطوى بمعظمه ضمن هذا القطاع سياتى فى الأمر فى الريف أو المدينة إذ نلاحظ عمل :

#### **■ المرأة فى الريف يتمثل فى :**

- عمل النساء فى حقول الأسرة التى تتركز فى الريف على قطاع الزراعة والصيد والحراجة.
- العمل الزراعى الموسمى الذى تقوم به العاملات الزراعيات فى حصاد وجنى الحبوب .

### ■ أو عمل المرأة في المدينة يتمثل في :

- الورشات الحرفية الصغيرة ( أقل من 5 عمال ) والمتوسطة ( من 5-1. عمال ) وبنسبة أقل في الورشات الكبيرة ( الصناعات الغذائية ).
  - الأعمال التي تقوم بها النساء في المنزل وبخاصة أعمال التطريز والحياكة.
  - أعمال الخدمة في المنازل سواء اليومية أو الدورية.
  - التعاملات في القطاع التجارى والخدمى الغير المنظم.
- ولا شك بأن هناك موجبات إجتماعية وإقتصادية وتعليمية تدفع النساء وبقوة أحياناً للعمل في القطاع غير المنظم أهمها:**
- انخفاض مستوى التحصيل العلمى ومستوى التأهيل المهنى عند نسبة كبيرة منهن.
  - اتساع رقعة العمل بهذا القطاع مع ندرة فرص العمل فى غيره نتيجة لتراجع عملية التنمية والتعقيدات الإدارية.
  - تشكل ورشات العمل فى هذا القطاع ( الورشات الصغيرة والمتوسطة ) جزءاً أساسياً من بنية الاقتصاد واستمرار البنى التقليدية فى الاقتصاد كالاقتصاد الأسري.
  - بعض العادات والتقاليد الاجتماعية التى تجعل من المفضل العمل فى ورشة صغيرة.
  - قسم هام من هذا العمل يمكن أن يجرى فى منزل العاملة مما يسمح لها بالاستمرار بالقيام بأعباء دورها التقليدى داخل الأسرة .
  - ضيق اليد والحاجة الى الدخل مع عدم وجود ضمان اجتماعى قانونى للنساء غير العاملات.

- 
- بشكل عام تعاني النسوة اللواتى يعملن فى هذا القطاع من أنهنّ :
- يتقاضين أجوراً قليلة جداً مقابل أيام عمل طويلة وقد تكون الأجور عينية.
  - محرومات من خدمات شبكات الضمان.
  - محرومات من الإجازات مدفوعة الأجر.
  - مهددات بضياع فرصة العمل أمام العرض الكبير للأيدى العاملة نتيجة لتفاقم ظاهرة البطالة.
  - لعل المشكلة الكبيرة هنا تكمن فى عدم الاعتراف بما يقمن به النسوة من عمل فى أغلب المناطق وبخاصةعاملات فى حقول أو أملاك الأسرة وبالتالي حرمانها من الأجر ومن التملك وعلى المستوى الوطنى يجرى تجاهل هذه العمالة وينعدم الاهتمام بها وبمشاكلها ومعاناتها.

#### **6. واقع ذوى الإحتياجات الخاصة فى الإقتصاد غير المنظم.**

مع إتساع حجم البطالة الذى يؤدى بطبيعة الحال إلى تحيز سوق العمل لبعض الفئات على حساب الفئات الأخرى ,لاشك أن فئة المعاقين تدخل ضمن الفئات التى تتسع معدلات البطالة فيها فى ظل وجود حجم كبير للبطالة طالما لا يوجد تدخل كافي من الحكومات لحماية الفئات التى تنتشر بينها البطالة ومنها فئة ذوى الإحتياجات الخاصة.

وعلى الرغم من تأكيد المواثيق الدولية لحقوق الإنسان على حق المعاق فى توفير الأمن الإقتصادى والاجتماعى وفى مستوى معيشى معقول وان تراعى الحكومات والنظم الإجتماعية القائمة حاجته فى جميع مراحل التخطيط الإقتصادى والاجتماعى. وعلى الرغم من شح الإحصاءات المتعلقة بحجم فئة ذوى الإحتياجات الخاصة فى البلدان العربية إلا أن الواقع يشير, ومهما كانت أعداد هذه الفئة , الى تهميشها بشكل واضح .

والآن ونظراً لإزدياد أعداد المعاقين في الوطن العربي بسبب الحروب والنزاعات المسلحة التي خيمت على بعض أجزاء المنطقة العربية ، والزيادة السكانية المستمرة التي واكبها زيادة في عدد المركبات وما تبعها من حوادث مختلفة ، ما يقابلها للأسف نقص في الموارد بسبب الأزمات الاقتصادية العالمية جعل الملايين من الناس ومنهم ذوى الإحتياجات الخاصة ، عاجزين عن إيجاد الفرص الملائمة لاكتساب المهارات التي تؤهلهم للانخراط في سوق العمل ما يدفع هؤلاء الى اللجوء الى التفنيس عن فرصة عمل وغالباً ما تكون في الإقتصاد غير المنظم .

مما سبق تبرز أهمية القطاع غير المنظم في النشاط الاقتصادي واستقطابه لعدد كبير من القوى العاملة، إضافة إلى تمركزه في قطاعات إنتاجية هامة كالزراعة والنقل والبناء والتشييد والخدمات. ويؤكد ذلك من جديد على ضرورة إيلاء هذا القطاع أهمية خاصة في التخطيط للتنمية المستدامة في أى بلد .

### **3- أسباب وعوامل نمو القطاع غير المنظم .**

تتعدد العوامل التي أدت إلى توسع القطاع غير المنظم في البلدان العربية، وذلك بالرغم من الإجراءات المختلفة التي اتبعتها الحكومات لقمع أنشطته التي تجرى على هامش الشرعية وخارج إطار القطاع المنظم. ويمكن لنا تقسيم مجموعة الأسباب التي ساهمت في خلق ونمو هذه الظاهرة الى :

#### **3-1- عوامل تاريخية :**

1- **العامل الأول:** هو الاختلال الهيكلي في سوق العمل بين عرض الأيدي العاملة والطلب عليها، وهو ما يتمثل في ضعف قدرة الإقتصاد القومي على استيعاب عنصر العمل إضافة الى عدم أخذ عامل العرض من القوى العاملة بعين الإعتبار لدى وضع الخطط

---

المستقبلية لسوق العمل فى كثير من الدول الأمر الذى أدى الى دخول أعداد متزايدة من الأفراد فى القطاعات والأنشطة غير الرسمية كوسيلة لمواجهة أعباء المعيشة.

**2- العامل الثانى:** يتمثل فى البيئة القانونية والتنظيمية للنشاط الخاص، فالمنشآت بوجه عام تتأثر بالقوانين واللوائح المنظمة لأنشطتها، حيث تواجه العديد من المتطلبات القانونية والتنظيمية. والواقع أن قرار المنشأة بأن تظل صغيرة أو غير منظمة يعتمد على الموازنة بين تكاليف الالتزام بالنظم واللوائح من جهة، والمزايا التى تعود على المنشأة نتيجة لهذا الالتزام من جهة أخرى.

**3- العامل الثالث:** يتمثل فى عجز الموازنة العامة للدولة، أى الاختلال بين الإيرادات العامة والنفقات العامة الذى يدفع الدولة لزيادة الأعباء الضريبية لتوفير الإيراد اللازم لتمويل الإنفاق العام، مما يؤدي إلى ارتفاع الضرائب. مما يدفع الممولين من أصحاب الأعمال لإتباع كل السبل الممكنة للتهرب الضريبى ما يدفع أصحاب الأعمال الى ممارسة أعمالهم فى الخفاء أى الانضمام الى الإقتصاد الأقل تكلفة أى الإقتصاد غير المنظم .

**4- العامل الرابع:** يتمثل فى الدور الذى تؤديه العوامل الاجتماعية والإدارية والسياسية فى اتساع دائرة الإقتصاد غير الرسمي. فالإقتصاد غير الرسمي ينحو إلى أن يكون كبير الحجم حيث تقل الحريات الاقتصادية، وكلما ازدادت القيود الإدارية المفروضة على أسواق العمل كلما زاد التضخم فى حجم هذا القطاع .

**5- العامل الخامس:** يتمثل فى نمو الضغوط التضخمية، وتآكل القوى الشرائية للعملة الوطنية، الأمر الذى يترتب عليه زيادة تكاليف المعيشة، مما يدفع محدودى الدخل بل متوسطى الدخل إلى البحث عن أعمال إضافية بشكل غير رسمي.

6- العوامل الديموغرافية وتسارع النمو السكاني حيث يعتبر الوطن العربي من أكثر المناطق تزايداً في عدد السكان المترافق في كثير من البلدان العربية مع مشكلات تتعلق بالأمية وضعف مستوى التعليم بمستوياته المختلفة وشح الإستثمارات... الخ ومما لا شك فيه أن للهجرة الداخلية اثر ملحوظ في نمو القطاع غير المنظم في مناطق الاستقبال في المدن حيث أن تدفق الهجرة الداخلية إلى هذه المدن بمعدلات تتجاوز باستمرار فرص العمل الجديدة فيها ما يؤدي إلى زيادة نسب البطالة بين سكان المدن أنفسهم وبين المهاجرين القادمين إلى هذه المدن وبالطبع فان هؤلاء العاطلون عن العمل من المهاجرين القادمين ومن سكان المدن أنفسهم سوف يسعون إلى إيجاد فرص عمل لا تحتاج إلى رأس مال كبير وتقنيات ومهارات فنية وهو ما يمكن إيجاده ضمن الإقتصاد غير المنظم. وغالباً ما تكون مناطق معينة محصورة بسيطرة القطاع غير المنظم، وخاصة تلك المناطق الواقعة في أطراف المدن ومناطق السكن العشوائي. حيث ان القطاع الخاص المنظم لا يركز عليها بسبب ضيق نطاق عملها معتمداً على القوة العاملة المقيمة في هذه المناطق لتأمين السلع والخدمات المناسبة لمتطلبات المقيمين في هذه المناطق والتي تتناسب مع الحاجات الفردية ودخول سكان هذه المناطق مثل المهن التجارية ومهن الخدمات والخياطة والتصليح... الخ.

### **2-3- عوامل آنية :**

هي العوامل التي ساهمت , وما تزال , في نمو القطاع غير المنظم والناجمة بمعظمها عن التغيرات الإقتصادية الدولية وما تبعها من تأثيرات على سوق العمل في البلدان المختلفة ومنها سوق العمل العربي.

على الرغم من وجود بعض الاختلافات المتعلقة بالشأن الإقتصادي في كل من الدول العربية هناك تشابه في العوامل التي ساهمت في نمو القطاع غير المنظم في كل منها:

**1- اثر العولمة :** شهد القرن الماضي تغيرات هامة بعمقها وأبعادها الاقتصادية والسياسية والثقافية وفي مقدمها ظاهرة العولمة وهي "عولمة الإنتاج ورأس المال، وتشير كظاهرة إلى الانتشار الواسع المدى في كل أنحاء العالم للمبيعات والإنتاج وعمليات التصنيع مما يشكل إعادة صياغة للتقسيم الدولي للعمل " وبالتالي نشر علاقات الإنتاج الرأسمالية على مستوى العالم .

تبدو العولمة إلى حد كبير كإعادة لتقسيم العالم وفق مبدأ الأقوى ، لكن بصيغة اقتصادية وثقافية ومالية واتصالية يستخدم في تحقيقها كل وسائل العلم الحديث والتكنولوجيا المعاصرة .

وتعد الشركات متعددة الجنسيات من أكثر الأنماط تعبيراً عن الاقتصاد الجديد فهي تتربع في ظل التقسيم الدولي الجديد للعمل على إمكانات مادية وبشرية هائلة تمتد بعضها إلى أقصى بقاع العالم، وقد عمدت الشركات متعددة الجنسيات إلى توزيع وتنويع أنشطتها لتشمل قطاعات الإنتاج والتجارة وقطاع الخدمات والمال والمصارف الدولية بهدف توزيع المخاطر وتنويع مصادر الربح، وأصبحت الشركات الأم بمثابة شركات قابضة تنشر استثماراتها في كل المجالات ، وتمارس أعمالها بواسطة فروع أو شركات مستقلة مملوكة لها، أو بواسطة شركات مختلطة برؤوس أموال محلية، الأمر الذي أتاح فرص جديدة للأفراد وخاصة المؤهلين منهم و/أو العاطلين عن العمل للإنخراط ضمن شبكة العلاقات الجديدة.

ومن جانب آخر فقد أتاحت ثورة الاتصالات والمعلومات الفرصة أمام الرأسمال النقدي للتدفق والتداول عالمياً بصورة غير مسبوقة . كما أتاحت لعولمة الإنتاج وعولمة تقسيم العمل ، بحيث لم يعد تصدير

---

رؤوس الأموال وانتقالها مقصورا على الرأسمال النقدي والرأسمال التجاري وإنما أخذ يشمل الرأسمال الإنتاجي .

قد يوحي هذا الأمر للوهلة الأولى بأن إتساع السوق قد يؤدي الى توفر فرص عمل جديدة وبالتالي إنخفاض مستويات البطالة, إلا أن الحقيقة غير ذلك إذ أن الأسواق الجديدة (العولمة ) تقتضى جودة عالية وتوسع وتكامل فى الإنتاج حتى تستطيع المنافسة وتغطية السوق المحلية ، ثم الانطلاق باتجاه التصدير إلى الأسواق العالمية التى انفتحت على مصراعيها من خلال منظمة التجارة العالمية ، التى تستهدف إزالة العوائق أمام المنتجات وبالتالي لن تغزو الأسواق إلا المنتجات ذات الميزة التنافسية والأسعار والجودة العالية، والتى تحتاج بدورها الى عمالة مدربة ماهرة تتقاضى الكثير ولكنها تنتج الأكثر والأجود والأقل تكلفة الأمر الذى لايمكن الرهان عليه فى الوقت الراهن نظراً لتدنى المهارات والمؤهلات البشرية المطلوبة فى معظم البلدان العربية إن لم يكن فيها جميعاً .

إن أسواق العمل فى الدول الصناعية المتقدمة خاضعة لمتغيرات سريعة لتساير التغيرات المتسارعة فى تقنيات العمل والإنتاج وتقنيات المعلوماتية والاتصال، وفى واقع التخلف التقنى التى تعاني منها أسواق العمل العربية فأن الفجوة بين هذه الأسواق والأسواق الدولية ستزداد عمقا مما يؤدي إلى حالات عدم التكافؤ وسيطرة الشركات العالمية على الأسواق فى العالم العربى .

تجدر الإشارة فى هذا الصدد إلى أن الدول العربية لم تعد فى منأى عن تأثيرات العولمة والاندماج الفعلى فى نظام التجارة العالمية والأسواق الدولية ، فمن المعلوم أنه فى نهاية القرن الماضى اتجهت الاستثمارات الرأسمالية العالمية إلى دول شرقى آسيا وبعض دول أمريكا اللاتينية عبر الشركات المتعددة الجنسيات، ولم يكن نصيب معظم الدول العربية من هذه الاستثمارات بالقدر الذى يستحق الذكر. إلا

أن انخراط الدول العربية فى اتجاهات العولمة أدى إلى زيادة الاستثمارات فى بعض القطاعات كما أدى إلى زيادة إنتاجية العمل فى بعض المؤسسات الإنتاجية والخدمية المرتبطة بالأسواق العالمية، إلا أن النتيجة المتوقعة للعولمة على العمالة من خلال سياسات المؤسسات والمنظمات الدولية والشركات المتعددة الجنسية أدى إلى زيادة إضافية فى نسب البطالة الناتجة عن الكساد فى القطاعات الغير متجانسة مع واقع كهذا يستلزم أدوات التقنية والجودة العالية والمهارات البشرية الغير متوفرة بالقدر الكافى فى الدول العربية.

والعالم العربى غير بعيد عن تأثير هذه التحولات التى يشهدها العالم , بدءاً من سيطرة النظام الإقتصادى العالمى الجديد وحتى الأزمة المالية والاقتصادية العالمية التى تعتبر من إفرازات النظام العالمى الجديد حيث ألقى بظلالها السلبية على الإقتصاد العالمى برمته وزادت من ضبابية المستقبل فى أسواق العمل العالمية دون استثناء والتى سيكون لها نتائج سلبية متعددة على المدى القصير والمدى الطويل وتندرج من تحول الأزمة من أزمة انكماش اقتصادى إلى أزمة انكماش اجتماعى خاصة فى العالم النامى حيث يفقد لنظام اعانات البطالة.

إن السرعة المطلوبة للعمل ضمن هذه الظروف والإجراءات البيروقراطية المعقدة فى معظم البلدان العربية والتسهيلات التى توفرها تكنولوجيا الإتصالات على مستوى العالم وأسباب أخرى جعلت من الدخول الى القطاع غير المنظم أكثر يسراً وسهولة من قبل الكثير من القوى العاملة التى تبحث غالباً عن عمل أو أنها تبحث عن دخول أعلى يمكن توفرها من خلال بناء علاقات عمل مع شركات خارجية لتقديم ما يمكن من خدمات .

**2- اثرت سياسات الإصلاح الإقتصادى على أوضاع العمل والعمالة وتخلت الحكومات عن التوظيف التلقائى للكثير من الشرائح الإجتماعية , ففى الفترات الماضية، كانت الحكومة والقطاع العام**

---

المصدرين الرئيسيين لفرص العمل في الدول العربية خارج قطاع الزراعة، وبخاصة العمالة المتعلمة بنسبة تفوق مثلتها في كل المناطق النامية، حيث نجد أن أكثر من خمس قوة العمل في المنطقة قد تم توظيفها من قبل الحكومات في الفترة من 1975-1997م الأمر الذي لم يعد متاحاً الآن والذي أدى مع عوامل أخرى الى ارتفاع نسبة البطالة في الدول العربية فقد توقعت منظمة العمل العربية أن يصل عدد الباحثين عن فرص عمل في المنطقة العربية سنة 2010م إلى أكثر من 32 مليون شخص، بالإضافة أن عدد السكان الناشطين اقتصادياً سيرتفع من 98 مليون شخص حالياً إلى نحو 123 مليوناً لعام 2010م

وقد يكون من الأهمية بمكان الإشارة هنا الى خصائص الفئات العاطلة عن العمل . (خصائص البطالة ) والتي من خلالها نتمكن من إدراك المخاطر التي تكمن وراء هذه الظاهرة والتي تتشابه بخصائصها في مجمل الدول العربية حيث يمكن لنا ادراج أهم هذه الخصائص فيما يلي :

- ❖ تدنى المستويات التعليمية.
- ❖ البطالة ظاهرة شبابية بإمتياز.
- ❖ ضعف الخبرة المهنية مع غياب التدريب المهني الموجه لسوق العمل .
- ❖ الهوة الكبيرة بين التأهيل التعليمي للشباب العاطل عن العمل ومتطلبات سوق العمل.
- ❖ نسبة الإناث المرتفعة من البطالة

**3- سياسات سوق العمل:** تعدّ سياسات وقوانين سوق العمل من أهم العوامل التي تساعد على فتح أبواب القطاع غير المنظم للأفراد بشكل عام ، ولإلانات بشكل خاصة. وذلك بسبب:

- الإجراءات البيروقراطية وصعوبة تسجيل منشآتهم لأسباب إجرائية وقانونية .

- التكاليف المرتفعة نتيجة دفع الكثير من الرسوم التي تُطلب من صاحب العمل من أجل استكمال عملية التسجيل، بالإضافة إلى تفشي الفساد الإداري والضرائب شديدة الارتفاع والقواعد الخاصة بالحد الأدنى للأجور وتلك الخاصة بالتعيين والطرْد والتأمينات الاجتماعية . كل ذلك وضع قيوداً متعددة على أصحاب العمل دفعته للإبتعاد عن التعيين والتوظيف بالشكل الرسمي .

- السهولة النسبية في الالتحاق بالعمل في إطار القطاع غير المنظم، فهو لا يحتاج إلى مستويات مرتفعة من التحصيل التعليمي أو المهارات الخاصة حتى في حال توفر هذه المهارات فقد يكون من السهل عليها الدخول في هذا القطاع كما أنه يمكن مزاولته في أي مرحلة عمرية، ومن أي مكان حتى وإن كان المنزل , فهو الحل الأسرع والأقل تكلفة والأقرب الى المنال .

**4- نقص الاستثمارات الموجهة لتنمية الاقتصاد العربي** سواءً على المستوى الخارجي أم الداخلي، حيث يواجه قطاع الاستثمار في العالم العربي مشكلتين رئيسيتين هما:

**أولاً:** نقص الاستثمار الأجنبي الموجه إلى الدول العربية الذي لا يتعدى نسبة 1% من حجم الاستثمارات الأجنبية العالمية،

**ثانياً:** هجرة رؤوس الأموال العربية إلى الخارج، وعدم مشاركتها في تحقيق التنمية العربية.

**5- من جانب آخر هناك بعض العوامل الهامة** والتي سرّعت وما زالت في نمو هذا القطاع وقد تكون بعض هذه العوامل جلية للعيان في بعض البلدان العربية أكثر من غيرها مثل :

- **إستمرار الهجرة الى المدن الرئيسية** : تستمر الهجرة من الريف إلى المدينة بسبب انخفاض العائد من العمل الزراعي في المناطق الريفية وبالتالي تقوم على تشكيل عشرات المناطق العشوائية التي تمثل بدورها مكاناً حصباً لنمو القطاع غير المنظم . خاصة وأن معظم من ينتقلون من القرى والمناطق الريفية بحثاً عن العمل أو المأوى ينتمون لفئة الفقراء والذين يتجهون للعيش في هذه العشوائيات.

- **الفقر وغياب الضمان والتأمين بمختلف مستوياته لفئات إجتماعية ضعيفة مثل :**

- **الأطفال** : حيث يتم اللجوء إلى عمالة الأطفال كمصدر لتحقيق دخل للأسرة. وتعدّ عمالة الأطفال أحد السمات الأساسية في القطاع غير المنظم.
  - **النساء** وما يرتبط بحقهن من الميراث وإستبعادهن من ملكية الأراضى وغيرها من الأصول ما يجعل المرأة مرغمة في كثير من الأحيان , خاصة اذا كانت تلعب دور المعيل لأسرتها , للترشح للدخول في هذا القطاع .
  - **نوى الإحتياجات الخاصة** و/ أو الأسر المعيلة لهؤلاء .
- **العمالة الوافدة إلى الدول العربية** : حيث يعمل عدد كبير من هذه العمالة بدون تراخيص أو حماية وإن اختلفت هذه الظاهرة بين بلد وآخر .

- الأزمات والحروب التى تواجه عدداً من الدول العربية ( مثل الاحتلال ، الحروب ، الصراعات الداخلية ...) ما يعيق التطور الطبيعى لهيكلية السوق .

#### **4- مثال وإيجابيات القطاع غير المنظم**

يتولد نتيجة لإنتشار الإقتصاد غير المنظم جملة من السلبيات والمضار الإقتصادية والإجتماعية ... إلا أن هذا القطاع من جانب آخر يوفر مجموعة من الإيجابيات أقلها توفير أمكنة عمل لأناس تعذر عليهم الحصول عليها فى الإقتصاد المنظم .ويمكن لنا إدراج أهم الإيجابيات والسلبيات المرافقة لوجود هذا القطاع فيما يلى :

#### **4-1- الجوانب الإيجابية !! المرافقة لوجود الإقتصاد غير المنظم :**

**1-** على الرغم من صعوبة التوصل إلى تقديرات دقيقة لمساهمة هذا القطاع فى الناتج المحلى الإجمالى بسبب التباين فى تعريف هذا القطاع وتعذر الإحاطة بجميع المعطيات اللازمة نظراً لطبيعة أنشطته. إلا أن أهمية القطاع غير المنظم تكمن فى مساهمته الكبيرة فى الناتج المحلى الإجمالى للبلدان النامية , التى تتراوح , وفقاً لتقديرات منظمة العمل الدولية , بين (5 و 35%) (2) من الناتج المحلى الإجمالى للعديد من البلدان النامية . ولم يزل هذا القطاع يسير نحو التوسع فى الوقت الراهن فى بعض الدول على الأقل , على الرغم من المحاولات الهادفة للحد من إتساعه

- يساهم القطاع غير المنظم فى توفير السلع والخدمات لتلبية احتياجات المدن حينما يتعذر على القطاع المنظم تأمين ذلك . وتشير إحدى الدراسات إلى أن النقل بالدراجات النارية غير المنظم فى تايلاند يؤمن ارتباطاً حيويًا بين المراكز والأطراف الحضرية حيث يعيش معظم الفقراء . وبذلك استطاع القطاع غير المنظم التعويض عن عجز وسائل النقل الحكومية العامة

---

عن خدمة تلك المناطق بسبب قصور رأس المال وسوء شبكة الطرق الموصلة إلى الأطراف البعيدة .

- يمثل القطاع غير المنظم مصدراً هاماً للعمالة والدخل بالنسبة لملايين الأفراد الذين ما كان بمقدورهم تأمين وسيلة للعيش بدونه. وبالتالي فإن هذا القطاع يساهم في التخفيف من الآثار الاجتماعية للبطالة.

- يساعد إلى حد ما في التقليل من الخلل في سوق العمل بين العرض والطلب في فترات الانكماش والتوسع كما يوفر احتياطي عمل هائل يمكن للقطاع المنظم أن يلجأ إليه في فترات التوسع الاقتصادي.

- الحفاظ على انخفاض تكاليف المعيشة من خلال توفيره السلع الغذائية والخدمات بأسعار منخفضة.

2- لا بد من الإشارة كذلك إلى الدور الذي يلعبه القطاع غير المنظم في التعاقد من الباطن, الذي كان له تأثيراً بالغ الأهمية في التنمية الاقتصادية لنمور شرق آسيا, ولا سيما كوريا الجنوبية وهونغ كونغ. إذ أن وجود المنشآت الصغيرة التي تعمل في الصناعة التحويلية في هذه البلدان قد حافظ على قدرتها التنافسية في الصناعة . ويعود ذلك إلى إمكانية تخفيض تكاليف الإنتاج من خلال التعاقد مع المنشآت الصغيرة التي أتاح لها وضعها غير النظامي من التهرب من أعباء التسجيل ومتطلبات اتحاد العمال.

وفي ضوء ما سبق يمكن ملاحظة دور وأهمية القطاع غير المنظم في الاقتصاد الوطني خاصة ما يتعلق باستقطاب القوى العاملة. وهذا يدعو إلى أخذ ذلك بالاعتبار لدى التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لتنمية القطاعات الاقتصادية المختلفة خاصة لجهة استقطاب نسبة كبيرة من الداخلين الجدد إلى سوق العمل وتخفيف حدة

البطالة والذي بدوره يساعد على زيادة مساهمة هذا القطاع إيجاباً في قيم الناتج الإجمالي للاقتصاد الوطنى .

#### **2-4- الآثار السلبية للاقتصاد غير المنظم :**

**أ- الآثار الاقتصادية السلبية لهذا القطاع هي:**

1. إن العاملين فى هذا القطاع يستفيدون من كل الخدمات المقدمة للقطاع غير المنظم من (مياه -كهرباء- تعليم- صحة...) وكون هذا القطاع خارج التسجيل الإدارى والتنظيم فإنه يحرم الاقتصاد من موارد مالية فى شكل ضرائب ورسوم ليست ضئيلة حيث أن كل هؤلاء لا يسددون ضرائب أو رسوم للدولة، وبالتالي يعتبر إجحافاً وظلماً لخزينة الدولة وستقل نسبة الضرائب فى الوقت الذى تزداد فيه على العاملين فى القطاع الرسمي.
2. إن الاقتصاد غير المنظم يودى إلى عدم دقة وصحة البيانات والمعلومات اللازمة عند إعداد الخطة السنوية مثل ( معدل البطالة - معدل التضخم -معدل الإعالة - الكتلة النقدية ...الخ) ما يجعل الخطط الاقتصادية غير دقيقة بالشكل الكافى .
3. إن هذا الاقتصاد يؤثر سلباً فى المجال الصناعى والتجارى وذلك من خلال قدرته على تأمين السلع بأسعار أقل من أسعار السلع النظامية، نتيجة انخفاض تكلفتها سواء كانت وسوء نوعيتها وهذا ما يكرس شعار ( السلعة الرديئة تطرد السلعة الجيدة من السوق ).
4. إن انتشار هذا الاقتصاد يؤثر على استخدام الموارد المحلية ويصبح استخدامها مشوهاً خلال استهلاكها للاستخدام الشخصى

أو الصناعي، وخاصة في ظل توفر السيولة النقدية – لأن هذا القطاع يطغى عليه استخدام النقود السائلة.

**ب- الآثار الاجتماعية:** إن أهم الآثار السلبية لهذا الاقتصاد في المجال الاجتماعي تتركز فيما يلي:

1. تشير بعض الدراسات بأن القطاع غير المنظم له أثراً ملحوظاً في النمو السكاني لإرتفاع الخصوبة لدى أسر العاملين في القطاع غير المنظم مما يساهم في ارتفاع نسب النمو السكاني العام .
2. فقدان التنظيم والحماية لأن غالبية هؤلاء العاملين لا يتمتعوا بأى ضمانات اجتماعية أو اقتصادية مما يحولهم إلى أناس مهمشين بكل معنى الكلمة، ولاسيما أن أغلبهم يعمل في مجالات خطيرة مثل أعمال البناء والتشييد وأعمال النقل والزراعة.
3. إن أغلب العاملين في هذا الاقتصاد من الأميين والفئة الشابة، ويحصل البعض منهم على أجور أعلى مما يماثله في القطاع الرسمي، ولذلك قد تكون هذه بمثابة إغراءات للعمل في هذا الاقتصاد وتترافق مع مشاكل اجتماعية كثيرة. بينما يكون البعض الآخر بل معظمهم عرضة لكل أنواع الضغوط التي تمارس عليهم من قبل (أرباب العمل) ولا سيما أنه لا يوجد قانون لتسلسل رواتبهم وأجورهم، وإنما حسب (طبيعة العمل والعرض والطلب – والعرف والعادة... الخ). ما يجعل دخولهم المتدنية لا تتيح لهم ادخار جزء منها لمواجهة صعوبات الحياة ومفاجآت المستقبل. إضافة إلى أنه لا يوجد من يمثلهم ويدافع عن حقوقهم ولذلك كانت أعلى نسبة من العاملين بالقطاع غير الرسمي تتقاضى أجراً أقل من الحد الأدنى للأجور في معظم الحالات .

4. إن الوضع المادى لبعض العاملين فى هذا القطاع يتطور مع الزمن لأنهم يستفيدوا من كل خدمات الدولة ولا يسددوا أى التزام تجاه خزيرتها ولذلك قد يكون وبحكم موقعهم وعلاقتهم الإساءة بشكل مباشرة على أمور هامة مثل ( العلامة التجارية – تأمين سلع وخدمات لا يعكس سعر بيعها السعر الرسمي...الخ)

**ج- الآثار التعليمية:** إن هذا الاقتصاد يساهم فى تقشى وانتشار الأمية حيث أن أغلب العاملين فيه أميين أى تسربوا من المدارس سواء بعد الابتدائية أو الإعدادية ولاسيما أنهم يحصلوا على دخول تتجاوز ما يتقاضاه حملة الشهادات أحياناً وبذلك يرسخوا مفهوم أن الحصول على المال هو الغاية دون أى اعتبار للوسيلة، وينتقل هذا المفهوم إلى أولادهم وبالتالي يصبح عامل معيق للتحصيل العلمى والمستوى الثقافى .

ضمن هذه المعطيات لابد من طرح تساؤل .

ماذا بعد ؟ كيف يمكن الحد من إنتشار هذا القطاع فى بلدان تعمل جاهدة فى سبيل تنظيم إقتصادها ورفع مستوى معيشة مواطنيها ؟

#### **5- جهود لمعالجة القطاع غير المنظم فى الدول العربية .**

على الرغم من أن ادماج القطاع غير المنظم ضمن إقتصاد القطاع المنظم يشكل هدفاً إلا أن هناك ثمة عقبات عديدة تقف حبال ذلك لعل من أهمها افتقار العاملين فى القطاع غير المنظم إلى المهارات والتأهيل المطلوب فى القطاعات الاقتصادية المنظمة، وعدم توفر الحد الأدنى من رأس المال لدى العاملين فى القطاع غير المنظم وتعذر حصولهم على التمويل من المنافذ التمويلية الحديثة، وتعقد إجراءات التسجيل وتعدد الشروط المطلوب الوفاء بها وارتفاع

---

تكاليفها بما يتجاوز إمكانات العاملين في هذا القطاع ، فضلا عن أن الاندماج في القطاع المنظم يفرض على العاملين في القطاع غير المنظم الالتزام بالقوانين والأنظمة النافذة ما يلقي على كاهلهم أعباء مالية لا يستطيعون تحملها.

- ولكن ونظراً لأن القطاع غير المنظم يحتل أهمية كبيرة في الناتج المحلي لمعظم البلدان العربية فقد حاز على اهتمام المعنيين في الدوائر المختصة في الجامعة العربية منذ سنوات فقد عقدت اللجنة الفرعية للإحصاءات الاقتصادية اجتماعاً خلال الفترة 19-21/9/2006 بمقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بالقاهرة وقد كان محور أعمال الاجتماع

**" تجارب الدول في القطاع غير المنظم في إطار نظام الأمم المتحدة 1993".**

وقد تمخض عن هذا الاجتماع جملة من التوصيات تضمنت دعوة الأجهزة الإحصائية العربية إلى العمل على:

1- تحديد إطار المشروعات غير المنظمة بدقة باستخدام المعايير الدولية التي يوصى بها نظام الحسابات القومية 1993 في ضوء التطبيقات العملية مع مراعاة طبيعة الأنشطة الاقتصادية بهدف حصرها اقتصادياً من خلال المسوح الدورية وذلك بالاستعانة بالمؤشرات التالية :

- عدد العاملين .
- حجم رأس المال .
- الكيان القانوني.
- توفير حسابات ختامية.
- النشاط الاقتصادي.

---

2- تغطية الأنشطة التي تتم خارج المنشآت والأنشطة التي تتم داخل الأسر، وذلك من خلال المسوح الأسرية والقيام بتعديل الاستبيانات المستخدمة للحصول على هذه المعلومات التي تخص هذه الأنشطة والفصل بين المنظم وغير المنظم منها.

3- الفصل بين المشروعات غير المنظمة والهيئات التي لا تهدف الى الربح وتخدم العائلات عند إعداد تقديرات الحسابات القومية.

وفى الجانب العملى تتركز جهود تبذل حاليا فى الدول العربية لتنمية القطاع غير المنظم ويتجلى هذا الأمر فى :

1- الإشارة الواضحة لذلك ضمن "العقد العربى للتشغيل" الذى دعى الى ضرورة تطوير برامج التعليم والتدريب المهنى وتنويعها لتلبية متطلبات قطاعات العمل خارج نطاق المنشآت الكبيرة والمتوسطة مع تكليف منظمة العمل العربية إجراء الدراسات وطرح القضايا ذات العلاقة فى المؤتمرات والندوات والمطبوعات، فيما يتعلق بكل من :

- القطاع غير المنظم.
- المنشآت الصغرى والصغيرة.
- التشغيل الذاتى (العمل الحر). وذلك بالإضافة إلى قطاع المنشآت الكبيرة والمتوسطة.

## 2- تقديم الخدمات التمويلية والتدريبية للعاملين في القطاع غير المنظم

إن ما تواجهه البلدان العربية من مخاطر اقتصادية واجتماعية تهدد الاستثمارات في رأس المال البشرى وترفع نسب البطالة وتعرض فئات إجتماعية للخطر ( الفقراء - العاجزين عن الاشتراك في نشاطات عالية المخاطر - ملاكى الأراضى الصغار, الذين لا يزالون معرضين لتغيرات غير متوقعة في الطقس وتقلبات الأسعار- العاطلين عن العمل والباحثين عنه لأول مرة - العمال نوى المهارة المنخفضة - والمسنين....) مع سيطرة أسواق عمل غير مرنة وعاجزة عن استيعاب قوة عمل متزايدة وغياب الضمان الاجتماعى دفع معظم البلدان العربية, كإجراء لتخفيف هذه المخاطر , على تطبيق برامج تعليم وتدريب مهنى (طويلة - أو قصيرة المدى) وإنشاء مؤسسات مالية (صناديق) لتمويل رواد الأعمال وتطوير مشاريع الشباب ودعم بعض الفئات الإجتماعية بشروط ميسرة الى حد بعيد . كما استخدمت برامج المساعدات الاجتماعية, مثل الأشغال العامة, والدعم الغذائى, لتوفير فرص جديدة للمتطلين ولتخفيف حدة الفقر وتخفيف الصدمات والآثار التى تعقبها . وقد قامت معظم الحكومات العربية, بالتعاون من المنظمات غير الحكومية من أجل تقديم الاعتمادات المالية والقروض الميسرة للأفراد لإقامة منشآت صغيرة توفر لهم عائداً يكسبهم الاستقلال المادى. كما تقوم الحكومات بالعمل على إنشاء شبكات أمان وعدد من الصناديق الاجتماعية, مثل :

- 1- الصندوق الاجتماعى للتنمية الذى أنشئ فى مصر عام 1991.
- 2- والهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات فى سوريا /2003.
- 3- صندوق التنمية والتشغيل فى الأردن وجهات أخرى ( صندوق المعونة الوطنية - صندوق الزكاة -صندوق "الملكة عالية" للعمل الاجتماعى والتطوعى .....) .
- 4- التجربة اليمنية فى دعم رواد الأعمال

5- برنامج استخدام الخريجين فى السودان وهو أحد البدائل التى تطرحها الدولة لتفعيل الطاقات المعطلة واستغلال القدرات العلمية للخريجين بإيجاد فرص عمل لهم .

6- برامج فى دول المغرب العربى (مقاولاتى فى المغرب وصندوق التشغيل فى تونس ) وغيرها .

7- هناك إهتمامات بارزة فى دول مجلس التعاون الخليجى لإنشاء برامج وصناديق لدعم رواد الأعمال والتشغيل منه على سبيل المثال لا الحصر :

- برنامج سند فى سلطنة عمان :ويمثل نموذجا على كيفية تصميم برامج تلائم الواقع المحلى ومتطلباته .
- برنامج الداكوم فى دولة الكويت: ويمثل طريقة مبتكرة ومبدعة فى كيفية ربط مخرجات التعليم والتدريب باحتياجات سوق العمل الفعلية .
- صندوق الشيخ خليفة لدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة .
- صندوق التنمية الصناعى- صندوق المئوية- الصندوق السعودى للتنمية.
- التجربة البحرينية .
- التجربة القطرية .

8- من جانب آخر فإن مؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدنى أخذت , فى الآونة الأخيرة , تلعب دوراً فى المساهمة فى معالجة المظاهر السلبية لهذا القطاع بشكل مباشر أو غير مباشر.وفى مقدمة هذه الجهات :

- 
- الغرف الصناعية والتجارية والزراعية .
  - بنوك تجارية .
  - الإتحادات والجمعيات الغير ربحية ( الإتحاد النسائي – سيدات الأعمال – هيئات تنمية الأسرة )
  - الجمعيات الأهلية الغير ربحية ودورها فى مساعدة بعض الفئات الإجتماعية المستهدفة فى إيجاد فرص عمل عن طريق التمويل لمشروعات أسرية أو صغيرة .
- 9- كما أن هناك تجارب أخرى , عربية ودولية , تعمل فى بعض البلدان العربية .

لقد تمثلت أهداف هذه الصناديق فى تقديم الأموال وتقديم فرص التدريب التى ترمى إلى إكساب الأفراد المهارات اللازمة لإنشاء أو تطوير مشروعاتهم الصغيرة التى سبق القول أنها تمثل عادة شريحة هامة من مكونات القطاع غير المنظم . وبطبيعة الحال فإن أمكنة العمل التى تخلقها وتدعمها هذه الصناديق سوف تتدرج ضمن القطاع النظامى كون ذلك شرطاً لحصول هذه المشروعات على أى مساعدة من هذه الجهات وبالتالي فإن آلية عمل هذه الصناديق تساهم بشكل مباشر فى الحد من التوسع العشوائى للقطاع غير المنظم .

### **3- محاولات لتوفير الحماية الاجتماعية للعاملين فى القطاع غير المنظم .**

يعدّ من أكبر مساوئ القطاع غير المنظم عدم تمتع العاملين فيه بالحماية الاجتماعية كتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة والمرض وإصابات العمل . وقد أنشأت فى السنوات الأخيرة بعض الدول فى المنطقة أنظمة تأمين صحى ومعاشات , وأنشأ القليل منها تأمين البطالة , إلا أن المشاكل المشتركة التى تواجه هذه النظم تتعلق فى معظمها بضعف قدرة المؤسسات على مراقبة الإيرادات والمصروفات

---

المتوقعة لتطبيق هذه النظم . وبصفة عامة, لا تتمشى المنافع مع الاشتراكات, مما يؤدي إلى خلل في الموازنة المعتمدة لهذا الغرض. ويتم تمويل هذه النظم غالباً من خلال فرض ضرائب عالية على الأجور, مما يساهم مجدداً في الخلل في آلية عمل الأسواق بالشكل الطبيعي .

#### **4- المبادرة في وضع الخطط للحد من إنتشار السكن العشوائي وتنظيمه حيث يشكل المكان الخصب لإنتشار هذا القطاع بسهولة .**

في النهاية يمكن القول انه بسبب استحواذ القطاع غير المنظم على نسبة كبيرة من العاملين في الدول العربية، وبسبب عمق الأسباب التي أدت إلى نشأة هذا القطاع ونموه، فإنه يمكن الجزم بأن وجود القطاع غير المنظم ليس ظاهرة مؤقتة يمكن القضاء عليها أو أنها ستختفي مع التطور الصناعي والتكنولوجي ولكنه يمثل حقيقة لا بد من التعامل معها بشكل يمكن من تحسين أوضاع العاملين في هذا القطاع، والارتقاء بقدراتهم حتى يسهل عليهم العمل في إطار القطاع المنظم .

#### **5- من جانب آخر فإن الدول العربية تعمل حالياً على إلغاء أسباب نمو**

**هذا القطاع** من خلال مجموعة من القرارات التي إتضحت بشكل جلي في القمة العربية الاقتصادية والتنمية والاجتماعية في دولة الكويت – 2. يناير/ كانون الثاني 2009. من خلال وضع قرارات استراتيجية, في مقدمها "**العقد العربي للتشغيل**" الهادف إلى حث الأقطار العربية على إعطاء أولوية متقدمة في سياسات التنمية لدعم التشغيل المجزى والمنتج والعمل في إتجاه وضع حلول لظاهرة القطاع غير المنظم عن طريق بعض الإجراءات المتعلقة بـ :

## ■ التنمية البشرية وذلك من خلال :

- العمل على رفع القدرات البشرية للمواطن العربي، ضمن جهود بلوغ الأهداف التنموية للألفية عام 2015، ومجموعة الأهداف المتفق عليها دولياً للحد من الفقر، وتوسيع نطاق تمكين المرأة والشباب وتوسيع فرص العمل أمامهم، والنهوض بالصحة والتعليم، وزيادة الدخول الحقيقية.
  - النهوض بالمهارات الإدارية والمهنية للعاملين على المستويين الحكومي والأهلي، ورفع القدرات العربية في مجال التخطيط الإستراتيجي، واكتساب القدرة التنافسية محلياً وعربياً ودولياً لمنشأتهم
  - تطوير التربية والتعليم والبحث العلمي على رأس أولويات الدول العربية.
  - تكثيف الجهود من أجل القضاء على الأمية في الوطن العربي.
  - الربط بين مخرجات التعليم واحتياجات التنمية المستدامة وسوق العمل .
  - التنسيق بين البلدان العربية من أجل تسهيل الاعتراف بالمؤهلات العلمية.
  - توطيد المعرفة والتقنيات الحديثة.
  - بناء مجتمع المعرفة، وتطوير الطاقات البشرية القادرة على المنافسة العالمية.
  - اتخاذ التدابير اللازمة للحد من هجرة العقول.
- الحد من البطالة عن طريق رفع قدرات العنصر البشري باعتبارها الثروة الأساسية، ورفع مستوى التعليم، وربطه

باحياجات التنمية، ودعم برامج التأهيل والتدريب والتشغيل للعمال، بما يحد من البطالة في الاقتصادات العربية، ورفع كفاءة وإنتاجية القوى العاملة العربية لتقى بمتطلبات أسواق العمل، وتوفير مزيد من فرص العمل في القطاعات الاقتصادية المختلفة.

■ **قضايا المرأة** عن طريق تمكين المرأة والارتقاء بأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والقانونية، وتعزيز دورها في الحياة العامة، تحقيقاً لمبدأ المساواة وتأكيداً لمبادئ العدل والإنصاف .

■ **قضايا الشباب من خلال :**

- التوجيه بوضع الإمكانات اللازمة للنهوض بالشباب العربي وتمكينه وتنقيفه، ليصبح مؤهلاً لاستكمال مسيرة التنمية، وتفعيل مشاركته في مشاريع التنمية.

- بناء قاعدة معلومات لرصد الواقع الاجتماعي والاقتصادي للشباب العربي.

■ **التمويل والمؤسسات المالية** والتوجيه بتعزيز دور الصناديق والمؤسسات المالية العربية المشتركة والوطنية، وتطوير مواردها، وتسهيل شروط منح قروضها، وتطوير آلياتها ونوافذها لتمويل مشروعات البنية الأساسية لتتمكن من المساهمة في تمويل مشاريع التكامل الاقتصادي العربي بالاشتراك مع القطاع الخاص، وتوفير التسهيلات الائتمانية للمشاريع المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر بما يسهم في مواجهة التحديات الاجتماعية.

**6- نتائج ومقترحات حول إدارة الإقتصاد "غير المنظم"**

من الجدير بالإشارة الى أن الآتى من المقترحات يمكن أن تناسب كلياً أو جزئياً معالجة القطاع غير المنظم حسب طبيعته في كل من

---

الدول العربية سيما وأن طبيعة هذا القطاع تختلف بين دولة وأخرى . وعليه ومن خلال ماسبق يمكن إدراج المقترحات التالية والتي تتعلق بدور كل من الحكومات والقطاع الخاص واتحادات ونقابات العمال بهدف تعاون هذه الجهات ذات العلاقة بوضع حلول أو مساهمة كل منها على الأقل بالحد من تفشى هذا القطاع والمساهمة فى دمجها فى القطاع المنظم لبناء إقتصاد وطنى برعاية الجميع ولمصلحة الجميع :

#### **1-6- دور الحكومات :**

1. وضع تعريف شامل للعناصر المكونة للإقتصاد الغير منظم فى سبيل وضع جملة الإجراءات والخطط الملأمة للمعالجة.
2. مسح ميدانى شامل لمكونات هذا القطاع للحصول على قاعدة البيانات المطلوبة لتخطيط سليم .
3. إن معظم الأعمال فى هذا القطاع تكون أعمال فردية وصغيرة ولكنها متنوعة، لذلك يمكن تأسيس جمعيات تعاونية لهم (باعة متجولون - تجار الشنطة - ميكانيكيين... إلخ) بهدف تقديم المساعدة والاستشارات فى حل مشاكلهم. وبالتالي تدفعهم للعمل فى الإقتصاد الرسمي.
4. السعى نحو تنظيم السكن العشوائى الذى يخلو من كل مقومات الأمن والسلامة، ويعتبر من أكثر العوامل تشجيعاً لانتشار هذا الإقتصاد عن طريق (الحرف - الورش - المتاجرة... إلخ)، وتسوية المنشآت المخالفة الموجودة فعلاً وإدخالها فى دائرة الإقتصاد الرسمي.

- 
5. - توفير مصادر لتمويل المشروعات وخاصة الصغيرة والمتوسطة ضمن حزمة من التسهيلات الائتمانية وأساليب تسديد ملائمة لأعمال كهذه مع أسعار فائدة مخفضة.
  6. تسهيل الإجراءات البيروقراطية التي تعتبر عائقاً أمام التزام العاملين بإجراءات التسجيل النظامي إذ أن أهم المعوقات أمام معالجة القطاع غير المنظم هي إجراءات الترخيص المعقدة والمكلفة والتي قد تشكل المفتاح لدخول العاملين في هذا القطاع إلى القطاع المنظم على الرغم من المحاولات في بعض الدول لوضع خطوات إيجابية في هذا الإتجاه .
  7. تأهيل الجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني للمساهمة في التوعية وتحفيز العاملين في هذا القطاع للمساهمة في دمجهم في القطاع المنظم
  8. تحسين الرواتب والأجور في القطاع الرسمي في بعض الدول العربية .

## **2-6- أدوار مشتركة بين الحكومات وبين القطاع الخاص :**

1. الحاجة تقتضى في المقام الأول الى **خلق فرص عمل جديدة** لتوليد الدخل ويمكن تنمية هذا الإتجاه من خلال تشجيع الإستثمارات الجديدة بمختلف السبل والتوسع الأفقى والتكامل العمودى فى (القطاع العام والخاص) من أجل زيادة إمكانية استيعاب اليد العاملة القادمة إلى سوق العمل، وتنظيم اليد العاملة وتدريبها لزيادة إنتاجها وبالتالي زيادة الناتج الإجمالي.
2. **إعادة النظر فى المناهج التعليمية** التى لا تتناسب فى كثير من الدول العربية البتة مع متطلبات أسواق العمل وما يتضمنه ذلك من مهارات بشرية تحتاجها التكنولوجيا

---

المتطورة والتي أصبحت دون أدنى شك فى ظل العولمة الأساس لأى تطور بعيد المدى .

3. تشجيع العمل التشاركى ضمن هذا القطاع كمرحلة أولى سيما وأن هناك غياب فى التجانس بين المشتغلين فى القطاع غير المنظم لاختلاف المصالح والأولويات لهؤلاء وطغيان النزعة الفردية لدىهم الأمر الذى يستدعى قيام روابط مهنية بين العاملين فى مشاريع متشابهة.

#### 4. مهام التدريب:

- ❖ إنشاء مراكز لتدريب الشباب الناشئ وخاصة فى بعض قطاعات الإنتاج التى تحتاج الى مهارات خاصة ومتميزة لخدمة الإنتاج التخصصى فى بعض الصناعات وذلك لزيادة الطاقة الإنتاجية للمشتغلين فى القطاعات الاقتصادية النشطة وتلبية حاجات هذه القطاعات
- ❖ تطوير برامج تدريب تلائم خصائص سوق العمل المحلى ومتطلباته.
- ❖ تطوير برامج تدريب ملائمة للعاملين فى القطاع غير المنظم ليصار الى دمج هؤلاء فى سوق العمل الرسمى .
- ❖ استمرارية التدريب على كل ما هو جديد فى عالم التكنولوجيا.
- ❖ إنشاء حاضنات الأعمال بأشكال مختلفة و المناطق الصناعية والحرفية التى تشكل البنى الأساسية لنشاط الأعمال الصغيرة وتسهيل الربط فيما بينها.

### **3-6- دور النقابات والتنظيمات العمالية :**

إن إدراك الجميع لأهمية إدماج القطاع غير المنظم ضمن هيكلية الإقتصاد الوطنى إنما يشكل الأساس لأى حل محتمل , ولا شك بأن المنظمات العمالية سيكون لها الدور الحاسم فى هذا الإنجاز من خلال الدور المحورى الذى يمكن أن تلعبه عن طريق :

1. الإشتراك مع الجهات المعنية (الحكومات – القطاع الخاص ) فى صياغة الخطط والسياسات الكفيلة بمعالجة موضوع القطاع غير المنظم .
2. المساهمة فى صياغة التشريعات التى تحمى العاملين فى الإقتصاد غير المنظم وخاصة خلال مرحلة التحول
3. تمثيل العمال فى القطاع غير المنظم خلال وبعد مرحلة تحول هؤلاء الى الإقتصاد المنظم والمتابعة المستمرة لعملية التحول هذه .
4. توعية وتشجيع العاملين فى القطاع غير المنظم على الاندماج فى القطاع المنظم والتوعية المستمرة بالإيجابيات التى يمكن أن يحصل عليها العامل بعد تحوله الى الإقتصاد المنظم .
5. المساهمة فى النشاطات التى يمكن أن تعزز المهارات المهنية والعملية للعاملين فى القطاع المنظم

## 7- خاتمة :

من الملاحظ بأن الإقتصاد الغير منظم هو ظاهرة طبيعية تولدت من خلال غياب شروط السماح لهذا الإقتصاد من الدخول الى الإقتصاد المنظم . وبالتالي فإن كلمة " غير منظم " تعنى بأنه غير مسجل ولا يخضع للرقابة ... إلا أنه يقدم دعماً واضحاً للمجتمع والإقتصاد يجعلنا أكثر إنديفاعاً لإستثمار هذا القطاع ومساعدته لأن يكون منظماً وليصار الى دعم العاملين فيه بما يمكن تقديمه من دعم ومسانده لخدمة إستراتيجية التنمية المستدامة فى البلاد العربية .

إن القطاع غير المنظم هو قطاع غير متجانس من حيث الأنشطة التى يمارسها العاملون فيه، والدوافع التى تحرك كل منهم، وأنماط الوحدات الاقتصادية التى تعمل فى كنفه، لذلك ينبغى مراعاة هذا التنوع حين النظر فى أية مقترحات ترمى إلى دعم وتطوير هذا القطاع.

يتصف القطاع غير المنظم بدرجة عالية من الديناميكية، ويعتمد ترتيبات عمل مرنة وتلعب فيه المبادرة الفردية دوراً هاماً. ولعله بتأثير هذه السمات تمكن القطاع غير المنظم من أن يغدو مصدراً هاماً للعمالة والدخول. ولكى لا نحد من قدرة القطاع غير المنظم على توفير العمالة والدخول لقوى عاملة تتسع على الدوام، فإنه ينبغى الحرص على أن لا تؤدي عملية التنظيم إلى إضعاف ديناميكية هذا القطاع.

إن اتساع قاعدة المشتغلين فى القطاع غير المنظم وتوزعهم على قطاعات اقتصادية ومهن متعددة ومتنوعة، والتباين الواسع فى دوافعهم وتطلعاتهم وخصائصهم، يقتضى الابتعاد فى عملية التنظيم عن إتباع أساليب الزجر والقمع والمصادرة، والعمل على اعتماد

---

وسائل تعالج الأسباب التي تكمن خلف توسع القطاع غير المنظم، وتوفير الشروط الموضوعية المحفزة التي تدفع بالمشتغلين إلى قبول عملية التنظيم طواعية.

إن توسيع قدرة الاقتصاد العربي على استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل. وتخفيض معدلات النمو السكاني المرتفعة، والحد من تضخم المدن الرئيسية، وتشجيع إقامة مدن جديدة ولا سيما في مناطق الإنتاج الزراعي والصناعي، والحد من الهجرة الداخلية واعتماد إستراتيجية التنمية الريفية الشاملة، تمثل الإطار الضروري لاحتواء القطاع غير المنظم. وغنى عن القول أن تأثير هذه السياسات من غير المتوقع أن يظهر في الأجل القصير، الأمر الذي يتطلب التدرج في إدماج القطاع غير المنظم في الاقتصاد المنظم الحديث.

\* \* \*

## 8- قائمة المراجع:

1. د- علياء المهدي- القطاع غير المنظم فى الدول العربية /2007
2. بودسن بول، ، القطاع غير المنظم فى الدول النامية /2004
3. حمدى أحمد، ، "محاضرة واقع القطاع غير المنظم وأنشطة منظمة العمل العربية بشأن هذا القطاع", الندوة النقابية حول المرأة فى القطاع غير المنظم، صنعاء /2004.
4. عماد التركي- منظمة العمل العربية، دراسة حول تشغيل الإناث فى القطاع غير المنظم بتونس، مارس 2005.
5. محمد الأمين فارس،"أوضاع القوى العاملة والتشغيل فى البلدان العربية"
6. المعهد العربى العربى للتدريب والبحوث الإحصائية، الدراسة البحثية حول القطاع غير المنظم، المفهوم والمنهجية وأدوات القياس، كانون الأول 2004.
7. المكتب المركزى للإحصاء - سورية - المجموعة الإحصائية لعام 2003.
8. د.حيان سليمان، اقتصاد الظل أو الاقتصاد الخفي، جمعية العلوم الاقتصادية - سورية - 2006 .
9. د. بيان حرب - البطالة - الواقع والمعالجة . جمعية العلوم الاقتصادية- / دمشق 2006
10. تقرير وتوصيات - الاجتماع السادس للجنة الفرعية للإحصاءات الاقتصادية - جامعة الدول العربية - القاهرة 19-2006/9/21

---

11. إعلان الكويت- الارتقاء بمستوى معيشة المواطن العربى -  
الصادر عن القمة العربية الاقتصادية والتنموية والاجتماعية دولة  
الكويت – 2. يناير/ كانون الثانى 2009

12. مدير منظمة العمل العربية - مقابلة صحفية حول أحوال العمالة  
العربية الاثنين 16/ فبراير 2009

13- Ahmed Aal Kawar, (Edit), Informal Sector  
And Its Role In Arab Countries, The Arab  
Planning Institute, Kuwait

14- Esim, S, “Informal Economy & Poverty In The  
Context Of Globalization: Reflections On  
Arab Region, Iran And Turkey,” Ilo Meeting  
On Fair Globalization In Arab Region- ., 2005

15- Afuture Without Child Labour , 2002 Global  
Report Under The Follow Up To The Ilo  
Declaration On Fundamental Principles And  
Rights At Work , Book / International Labour  
Office Geneva : Ilo , P 48 -49.

16- [www.alolabor.org/nArabLabor/index.php](http://www.alolabor.org/nArabLabor/index.php)

17- [www.ilo.org/public/arabic/region/arpro/.../index.htm](http://www.ilo.org/public/arabic/region/arpro/.../index.htm)



---

موقع منظمة العمل العربية  
على شبكة المعلومات الدولية ( الإنترنت )  
[www.alolabor.org](http://www.alolabor.org)

البريد الإلكتروني  
[alo@alolabor.org](mailto:alo@alolabor.org)