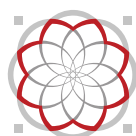




راصد الحقوق الاقتصادية  
والاجتماعية في البلدان العربية

# العمل غير المهيكل

٢٠١٦



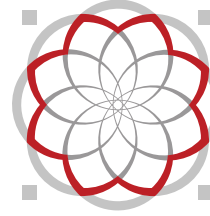
annd

Arab NGO Network for Development  
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية





# العمل غير المهيكل



# annd

Arab NGO Network for Development  
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة اقليمية مكونة من تسعة شبكات وطنية و٢٣ منظمة غير حكومية تعمل في ١٢ دولة عربية

ص.ب.: ٤٧٩٢/١٤ | المزرعة: ٢٠٧٠-١١٠٥ | بيروت، لبنان

هاتف: ٣١٩٣٦٦ | فاكس: ٨١٥٦٣٦ | ٩٦١+

[www.annd.org](http://www.annd.org) – [www.csrdar.org](http://www.csrdar.org)

تم إنتاج ونشر هذا التقرير بدعم من مؤسسة دياكونيا والوكالة السويدية للتنمية الدولية ومؤسسة فورد والمساعدات الشعبية النرويجية وIM SWEDEN. إن الآراء الواردة في هذا التقرير لا تعبر بالضرورة عن رأي المنظمات الداعمة



Norwegian People's Aid



FORDFOUNDATION

## فريق عمل التقرير

**الأوراق الخلفية والإقليمية:** زياد عبد الصمد (المدير التنفيذي لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية)، روبرتو بيسيو (منسق الأمانة الدولية في «الراصد الاجتماعي»)، سمير العيطة (رئيس منتدى الاقتصاديين العرب)، د. مارثا شين وجينا هارفي (شبكة العمالة النسائية غير المهيكلة)، د. محمد سعيد السعدي (أستاذ باحث في الاقتصاد السياسي)، د. فوزي بوخريص (أستاذ علم الاجتماع - جامعة ابن طفيل، القنيطرة، المغرب)، د. هويدا عدلي (أستاذ العلوم السياسية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، مصر)، د. عزّام محجوب (أستاذ جامعي وخبير دولي)، محمد منذر بلغيث (خبير دولي)، شهير جورج (باحث مستقل).

التقارير الوطنية: منذر لعساسي (باحث وخبير في سوق العمل والحماية الاجتماعية في منطقة الوطن العربي - الجزائر)، د. حسن على العالي (باحث مستقل - البحرين)، د. ريم عبد الحليم (باحثة مستقلة - مصر)، سعود عمر (نقابي ومستشار الاتحاد الدولي للصناعات - مصر)، هناء عبد الجبار صالح (خبير حسابات قومية - العراق)، أحمد عوض (مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية - الأردن)، ربيع فخري (باحث مستقل - لبنان)، محمد أحمد المحبوبي (خبير استشاري في مجال الدراسات التنموية والإعلام والنوع - مورتانيا)، د. فوزي بوخريص (أستاذ علم الاجتماع - جامعة ابن طفيل، القنيطرة - المغرب)، فراس جابر (باحث مؤسس - مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية - فلسطين)، إياد الرباحي (باحث مؤسس - مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية - فلسطين)، د. حسن أحمد عبد العاطي (المنتدى المدني القومي - السودان)، د. أشرف عثمان محمد الحسن (أستاذ العلوم السياسية في الجامعة الوطنية بالسودان)، المركز السوري لبحوث السياسات، د. علي محمد النصيري (وكيل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لقطاع علاقات العمل - اليمن).

**الترجمة:** ميشال دانو، عبد الرحمن أيّاس

**التدقيق اللغوي:** محمد حمدان

**فريق عمل شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية:** زياد عبد الصمد، صلاح الدين الجورشي، زهرة بزي، فرح الشامي، غسان مكارم، بلسم حلاوي، عايدة يونس

## الفهرس

٢١٧	طموح السياسات وصعوبة الواقع الجزائر	٠٩	١. تقديم
٢٦٥	العمل غير المهيكّل البحرين	١٢	٢. ماضي عمال القطاع غير المهيكّل ومستقبلهم
٣٠٦	العمل غير المهيكّل في الحالة المصرية «مقاربة حقوقية» مصر	١٧	٣. العمل غير المهيكّل: الواقع والحقوق
٣٢٧	العمل غير المهيكّل العراق	٧٥	٤. العمالة غير المهيكّلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
٣٦٠	اللانظامية في لبنان تشخيص وتحليل لبنان	١٠٦	٥. الورقة المرجعية العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة
٣٩٧	العمل غير المهيكّل موريتانيا	١٢٠	٦. السياسات النيولبرالية والعمل غير المهيكّل في المنطقة العربية
٤٣١	العمل غير المهيكّل المغرب	١٣٠	٧. العمل غير المهيكّل في تنظيمات المجتمع المدني التجربة المغربية نموذجاً
٤٧١	العمل غير المهيكّل فلسطين	١٤٥	٨. الأبعاد الجندرية للعمل غير المهيكّل
٤٩٤	العمل غير المنظم السودان	١٥٦	٩. العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة من خلال المؤشرات والبيانات الإحصائيّة الدّوليّة
٥٢١	العمل غير المهيكّل سوريا	٢٠٦	١٠. الهجرة والعمالة غير المهيكّلة في المنطقة العربية
٥٥١	ملخص عن تقرير الجمهورية اليمنية حول العمل غير المهيكّل اليمن		
٥٨٦	العمل غير المهيكّل الأردن		





تقديم



زياد عبد الصمد

المدير التنفيذي لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

منذ اندلاع الربيع العربي وتواجه البلدان العربية تحديات كبيرة تكاد أن ترتقي إلى مستوى التحديات الوجودية. فمن جهة، أثبتت العقود الماضية أن الدولة التي قامت على الاستبداد بعيداً عن المساءلة والمحاسبة قد فشلت في توفير الاحتياجات الأساسية للمواطنين وحماية حقوقهم الفردية والجماعية، ومن جهة أخرى فإن الانتقال من الاستبداد نحو الديمقراطية لم يكن بالأمر السهل، لا بل إتضح بأنه أكثر تعقيداً من ما كان يُتوقع.

لقد قامت الثورات العربية احتجاجاً على الاستبداد الذي أمعن في كم الافواه وقمع الحريات وإلغاء التنوع الفكري بالقوة، ولكن الجانب الاجتماعي والاقتصادي احتل الصدارة في قائمة المطالب، خاصة بعد أن تفاقمت التفاوتات على مختلف مستوياتها الاجتماعية والاقتصادية والجغرافية والجنسية والعرقية والدينية. ولعل الفقر والبطالة والتهميش كانوا الشرارة التي أشعلت الغضب، فاشتعلت الثورات في مختلف أرجاء المنطقة العربية.

هذا وتواجه الدول التي تخوض تحدي الانتقال السلمي نحو الديمقراطية، وعلى رأسها تونس، ولكن أيضاً دول لم تندلع فيها شرارة الربيع العربي ولكنها تأثرت فيه مثل المملكتين المغربية والأردنية ولبنان وبعض دول الخليج، تحديات المحافظة على الاستقرار السياسي الذي يهدده غياب العدالة الاجتماعية والغليان الشعبي الكامن والذي تعبر عنه أحيانا بعض التمركات الشعبية المطالبة بحقوقها الاقتصادية والاجتماعية، وعلى رأس هذه المطالب يأتي الحق في العمل والحماية الاجتماعية والعدالة الضريبية وسياسات التوزيع وغيرها من الحقوق، حيث بات غيابها وغياب العدل عنها يشكل عامل تهديد للاستقرار.

فمنذ ما قبل اندلاع الربيع العربي، شكّلت السياسات الاقتصادية والاجتماعية تحدياً لزم الإضاءة عليه ومعالجته، فتقارير الأمم المتحدة المتعاقبة التي تغطي المنطقة العربية منذ العام ٢٠٠٢ ومن ثم تقارير المؤسسات المالية الدولية، لاسيما البنك الدولي، أشارت الى ضرورة الاهتمام بهذه الجوانب لأنها تهدد الاستقرار السياسي ولا تحمي الاستبداد من غضب الناس في حال اندلاعه. وقد ساهم المجتمع المدني بهذا الحوار، حيث صدر عن شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية أكثر من تقرير حول علاقة الديمقراطية بالعدالة الاجتماعية، وعن ارتباط جهود تحقيق الأهداف التنموية بالحريات العامة والديمقراطية. ولا زالت هذه القوى تشدد على هذه العلاقة المتوازنة بين بناء الدولة ومؤسساتها وبين تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية. وقد جاء في إعلان اللالفية، ومن ثم في خطة عمل التنمية المستدامة التي أقرتها الأمم المتحدة في العام ٢٠١٥، ما يؤكد على هذه العلاقة، وخاصة في الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة.

إن العلاقة السببية بين العدالة الاجتماعية والديمقراطية وبناء الدولة تشكل هاجساً لدى الأطراف المعنية بتحقيق التنمية والازدهار. ولكن المقاربات المقترحة لمعالجة الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية تتفاوت بين من يعتبر أن الإصلاحات الهيكلية التي طُبقت خلال العقود الماضية، انسجاماً مع رؤية «تفاهم واشنطن» وبرامج المؤسسات

المالية الدولية، صحيحة، ويجب استكمال تطبيقها في الاتجاه ذاته مع إدخال بعض التعديلات التجريبية لتحسينها بالاستناد إلى تجارب الماضي. وهذا الاتجاه يعتبر أن غياب الديمقراطية والمساءلة والمحاسبة هو وراء الأزمة التي أدت الى اندلاع الربيع العربي. وبين اتجاه آخر يعتبر أن سياسات التكيف الهيكلي ساهمت في تفكيك المؤسسات العامة وإطلاق حرية اقتصاد السوق وآلياته، وتنامي طبقة مستفيدة من العلاقات الاقتصادية والمالية والتجارية الدولية والتي كانت وراء نشوء «اقتصاد المحاسيب»، فعممت الفساد والتهرب الضريبي وساهمت في تفاقم الأوضاع. ويرى أصحاب هذا التوجه أن هذا الخلل هو ذو طبيعة بنيوية وهو وراء الظواهر الاجتماعية المرضية، وهو بالتالي وراء تعميق الفوارق بين مختلف الفئات في المجتمع.

لا يختلف أصحاب الوجهتين على ضرورة اعتماد نموذج تنموي مختلف، ولكنهم يختلفون حول عناصر هذا النموذج، فيتجه أصحاب التوجه الأول نحو اقتراح مزيد من الليبرالية والتحرير، نظراً لاعتقادهم بأن الدولة فاشلة وأن آليات اقتصاد السوق، مع بعض الضوابط، كفيلة بتحقيق معدلات نمو تعالج الاختلالات الاجتماعية كالبطالة والفقر، في حين يؤكد أصحاب التوجه الثاني على أن للدولة دور أساسي تلعبه في العملية التنموية، لاسيما أنهم يفصلون بين التنمية بكافة مكوناتها، وكحق من حقوق الإنسان يقوم على الحرية والحق في تقرير المصير، وبين النمو كأحد العوامل المساعدة للتنمية ولكن ليس العامل الوحيد.

وتتنمي الشبكة للتوجه الثاني الذي يعتقد بأن التحولات في المنطقة العربية يجب أن تبنى على عقد اجتماعي جديد يتناول الدولة وطبيعتها والعلاقات بين مكوناتها، بما يعزز احترام حقوق الإنسان وفصل الدين عن الدولة وفصل السلطات، ولكن أيضاً أن يحتل الجانب الاقتصادي والاجتماعي حيزاً في هذا العقد، بما يعزز المواطنة بابعادها الثلاثة: المدنية والسياسية والاجتماعية.

فمنذ اندلاع الربيع العربي، تنتقد أدبيات الشبكة كل المقولات التي لا زالت تعتبر أن تحقيق معدلات نمو مرتفعة كفيل بحل المعضلات التنموية. وهي تسعى مع أعضائها وشركائها لبلورة رؤية بديلة تتناول العناصر الأساسية المكونة للنموذج التنموي المنشود. فأطلقت برنامجاً بحثياً حول العدالة الضريبية وآخر حول أنظمة الحماية الاجتماعية وقبلهما تقريراً تناول سياسة العمل ربطاً بالتعليم وسلسلة أبحاث عن تجارب الشراكة بين القطاعين والخاص وكذلك في مجال العلاقات التجارية الدولية، مع تركيز على سياسات الاستثمار واتفاقيات الخدمات، وكيف تتحول الى أدوات ناجعة لتحقيق التنمية، وليس فقط النمو وفق النظريات الكلاسيكية السائدة، وهي كلها أبحاث تتناول العناصر الأساسية للنموذج التنموي المنشود والذي يفترض أن يعالج الخلل البنيوي ويضع أسس العدالة الاجتماعية.

بإيراداته العمل غير المهيكّل الذي يصيب الشباب بشكل خاص ويحمي بنفقاته خصوصاً الفئات الأكبر سنّاً التي تعرف نسباً أعلى من المرض أو التوقّف عن العمل».

جمع التقرير فريقاً بحثياً من أعضاء الشبكة وشركائها من المنطقة ومن خارجها؛ وقد عمل خلال سنتين متواصلتين على إعداد تقارير وطنية وأوراق بحثية وخلفية تناولت العمل غير المهيكّل واقعاً وحقوقاً، مع دراسة مقارنة داخل المنطقة العربية وبين المنطقة العربية وغيرها من المناطق من حول العالم. وتناول التقرير أيضاً السياسات النيولبرالية والعمل غير المهيكّل في المنطقة العربية. فالشكر الكبير إلى هذا الفريق الذي عمل بمثابرة وإخلاص لتحقيق هذا الإنجاز ولمنسقه الدكتور سمير العيطة رئيس منتدى للاقتصاديين العرب. الشكر الكبير هو للمنظمات الاعضاء في الشبكة والتي ساهمت في دعم الباحثين وقامت بتنظيم الندوات لمناقشة التقارير الوطنية بمشاركة ممثلين عن المجتمع المدني والمؤسسات العامة والقطاع الخاص. وأتوجه بتحية خاصة إلى الدكتورة غادة عبد التواب، من مؤسسة فورد، والتي ساعدت في تقديم الأفكار والاقتراحات وفي المتابعة، وكذلك إلى الجهات التي ساهمت بتمويل هذا العمل، مؤسسة فورد، مؤسسة دياكونيا ووكالة التنمية السويدية، والمساعدات الشعبية النرويجية، وIM SWEDEN.

## تقرير راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية - العمل غير المهيكّل:

يعتبر العمل غير المهيكّل أحد أهم أسباب الاختلالات التي تواجهها دول المنطقة لا بل العالم ككل. إذ، وبحسب منظمة العمل الدولية، بات العمل غير المهيكّل يشكل بين نصف وثلاثة أرباع العمالة غير الزراعية في البلدان النامية. و«لعل أهم أسباب توسّع العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة خارج العمل الزراعيّ هي سياسات «الانفتاح» والعمولة النيولبراليّة، والطفرة الشبابية، وهجرة الأرياف إلى المدن بنسب عالية نتيجة إهمال الأرياف لاسيما قطاع الزراعة، وكذلك موجات هجرة وافدة كبيرة». من هنا، عملت شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية خلال السنتين الماضيتين على انجاز تقرير حول العمل غير المهيكّل في إطار «راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية». وهي تقارب العمل غير المهيكّل من وجهة نظر حقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية. ويتناول التقرير ثلاثة أبعاد مختلفة: أولاً، رصد أوضاع هذه الحقوق المغفّية إجمالاً، وثانياً، آفاق النضالات من أجل نيلها، وثالثاً، دور الدولة كفاعل أساسي في تأمينها.

ويشير التقرير الإقليمي الذي أعده الباحث الرئيسي الدكتور سمير العيطة بالاستناد إلى التقارير الوطنية إلى:

«إنّ جوهر قضية العمل غير المهيكّل هو قضية الحقوق المدنيّة والاقتصاديّة. حقوق في التأمين الصحيّ والطبابة والدواء. حقوق في معاش الشيخوخة عندما يصل المشتغل إلى عمرٍ لا يسمح له بالعمل. وحقوق بإيرادٍ يؤمّن حياة كريمة، إن كان أجراً نقديّاً أو ربحاً على تجارة بسيطة. وحقوق في المسكن ومياه الشرب النظيفة والصرف الصحيّ والخدمات الاجتماعيّة والبنى التحتيّة. وكذلك حقوق في التعليم والتأهيل بما يناسب التطوّرات الاقتصاديّة والتقنيّة. كلّ هذه الحقوق مضمونة في الشريعة الدوليّة للحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة الملزمة والمكمّلة للشريعة الدوليّة لحقوق الإنسان. تضمّنّها دساتير غالبية البلدان العربيّة. ولكن لم يعد يحوز عليها سوى جزء يتضاءل من العاملين».

ويصل التقرير إلى استنتاجات يعتبر الباحث الرئيسي أنها تنقض الصورة النمطية عن العمل غير المهيكّل، إذ أن «أعلى معدّلات انعدام الهيكلية هي في الدول الأقلّ صرامةً في قوانينها وبيروقراطيّتها، والعكس بالعكس، ما ينقضّ إحدى الصور النمطيّة عن العمل غير المهيكّل، أنّه يتأتّى من صرامة القوانين والبيروقراطيّة».

كما يخلص التقرير إلى أن العمل غير المهيكّل ليس خياراً، بل دليل أن «العمل بأجر يطغى على العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة، إلّا في حالات نادرة، ما ينقضّ أيضاً فكرة أنّ العمل غير المهيكّل هو أساساً خيار. إذ لا خيار أمام الكثيرين من الوافدين الشباب سوى الانخراط في أيّ نوع من العمل يؤمّن المعيشة، حتّى لو كان هسّاً أو مؤقتاً».

ويطرح التقرير تساؤلاً يتحدى السياسات الحكومية التي يجب أن تستفيد من الطاقات الشبابية الوافدة إلى سوق العمل قبل أن تشيخ من أجل تعزيز «إقامة نظام إعادة توزيع اجتماعي متوازن عبر التأمينات يشمل

# ماضي عمال القطاع غير المهيكل ومستقبلهم



روبرتو بيسيو  
منسق الرائد الاجتماعي

بنغلاديش. وقُتل أكثر من ألف شخص، معظمهم من النساء اللواتي عملن في مصانع الملابس المنتجة لعلامات تجارية عالمية مثل «بينتون»، و«بونمارش»، و«ذا تشيلدرنز بلايس»، و«إيل كورتني إنغليس»، و«جو فريش»، و«مونسون أكسسوريز»، و«مانغو»، و«ماتلان»، و«بريمارك»، و«وال مارت».

افتقر مبنى سافار إلى إذن لاستضافة الصناعات في بنية مخصصة للتجارة، وكان يضم أربعة طوابق إضافية على ما نصت عليه رخصة البناء الأصلية. وعندما لُوحيظ ظهور شقوق أُخلي المبنى، لكن المديرين أمروا العمال بالعودة إلى العمل، وكان أكثر من ثلاثة آلاف عامل في الداخل عندما انهار المبنى.

وانهارت فكرة أن الشركات المتعددة الجنسيات تساعد في تحسين ظروف العمل في البلدان النامية مع انهيار مبنى سافار. في رنا بلازا، حضرت تسع فقط من ٢٩ علامة تجارية كانت تلزم الإنتاج في المصانع المنهارة للاجتماعات المخصصة لمناقشة تعويض الضحايا. وتمثل منطق عدم قبول المسؤولية في أن أصحاب العلامات التجارية كانوا يشترون المنتجات من شركات بنغالية محلية، وأن العمال لم يكونوا موظفين لديهم وسلامتهم ليست من مسؤوليتهم. وقيل إن هذه الشركات نفسها لديها عمليات صارمة لمراقبة جودة المنتجات التي تشتريها، وإن الضغط لاستكمال الطلبات في الوقت المحدد كان وراء طلب المديرين من العمال العودة. فمواعيد الإنتاج القصيرة مطلوبة لتحقيق أقصى مقدار من الأرباح في صناعة يُسمّى بـ«الموضة السريعة» نظراً إلى التغيرات السريعة للتصاميم. ومع ذلك، فإن العلامات التجارية العالمية القليلة التي ساهمت فعلاً في صندوق مخصص للضحايا فعلت ذلك بدافع الشفقة أو لمصلحة لها تتمثل في حماية علاماتها التجارية من الغضب الشعبي، وليس بدافع من أي التزام بمعالجة الضرر الذي كانت تشارك على الأقل في المسؤولية عنه.

كثيراً ما تُعتبر المستويات العالية من انعدام الهيكلة في القطاعات غير الزراعية مرتبطة بجودة مؤسسية منخفضة. فالدولة لا تستطيع أن توفر الخدمات الاجتماعية الأساسية وتتسامح مع الاقتصاد الحضري غير المهيكّل الذي يخلق فرص عمل (حتى إذا كانت الجودة منخفضة). وتقلل الوظائف غير المهيكلة من التوترات الاجتماعية للبطالة، لكن من دون دفع الضرائب أو مساهمة في الضمان الاجتماعي، ما يؤجل المشاكل إلى المستقبل، عندما لم يكن العمال غير المهيكّلين اليوم قادرين على العمل، إذ لن يحصلوا عندئذ على رعاية صحية مناسبة أو أي معاش تقاعدي. من ناحية أخرى، يساهم القطاع غير المهيكّل عبر الرشاوى في تعويض الدخل المحدود للموظفين الحكوميين والشرطيين المحليين، وبذلك يولّد قوى صامتة مقاومة لأي تغييرات في الوضع الراهن. وكثيراً ما تجلّى أن الأثر السلبي للقطاع غير المهيكّل يتجاوز أي ميزة في

يتألف الاقتصاد غير المهيكّل من نصف إلى ثلاثة أرباع كل العمالة غير الزراعية في البلدان النامية، وفق منظمة العمل الدولية<sup>1</sup>. وفي جنوب الكرة الأرضية، يشكل العمال، الذين يعملون بعقد مهيكّل ويستفيدون من حماية اجتماعية، أقلية.

بعد الحرب العالمية الثانية، عندما أصبح إنهاء الاستعمار والتنمية قضيتين مهمتين بالنسبة إلى المجتمع الدولي، اعتبر محللون من توجهات سياسية مختلفة القطاع غير المهيكّل «رجعياً» ومرادفاً لـ «التخلف». وكان هذا نتيجة لاستمرار الزراعة المكثفة ذاتياً و/أو الاقتصادات الزراعية المرتبطة بالعبودية وأشكال الاستغلال الأخرى للعمال التالية للعبودية. وقالوا إن الحدّاء تأتي مع التحضر والتصنيع. وفي ظل الدولة الأبوية (الاستبدادية أحياناً كثيرة)، كانت للبرجوازية الوطنية والعمال المهيكّلون (المنضوون في نقابات أحياناً كثيرة) مصلحة مشتركة في «التنمية». وتطلب التقدم رأس مال وتكنولوجيا، وكان من شأن استيرادهما من الخارج تسريع مسار اللحاق بركب الدول المتقدمة. وسلكت الموجة الأولى من «المعجزات» الآسيوية (مثل تاوان وكوريا الجنوبية) إلى حد كبير هذا الطريق، الذي بدأ مع الإصلاح الزراعي للقضاء على الفقر في الريف وتوليد الطلب المحلي. وفُرّضت متطلبات أداء على المستثمرين الأجانب شرطاً للسماح بدخولهم، وتشمل إلزامهم بالربط مع رجال الأعمال المحليين، وإعادة استثمار الأرباح، ونقل التكنولوجيا، والشراء والتشغيل محلياً.

وفي نهاية الحرب الباردة (تُوّخ في العام ١٩٨٩ مع سقوط جدار برلين)، نسب «إجماع واشنطن» الذي روجت له الولايات المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي اللذان يتخذان من واشنطن مقراً، كل منافع التنمية إلى الاستثمار الأجنبي المباشر. ولجذب مزيد منه، كان ينبغي على البلدان وقف فرض شروط على المستثمرين الأجانب وتقديم ربحية أكبر من تلك المتوافرة في بلدان مجاورة، ما أطلق «السباق نحو القاع» لخفض الضرائب وتخفيف الأنظمة.

ومن دون أن يقدم أي دليل على أن تقليص «الروتين» الإداري أدى فعلياً إلى مزيد من الاستثمارات، يصنف البنك الدولي البلدان وفق سهولة «ممارسة أنشطة الأعمال» داخلها<sup>2</sup>. وتضمن مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال الأصلي مؤشراً إلى سهولة صرف العاملين في إطار ما يجعل البلد «جذاباً»، ونتيجة لهذا الاتجاه، أصبحت النقابات غير شرعية في شكل واضح في العديد من «مناطق تجهيز الصادرات» أو «مناطق التجارة الحرة» التي انتشرت في كل مكان.

وبدلاً من زيادة المعايير البيئية والاجتماعية على الأعمال المحلية الصغيرة والشركات العائلية غير المهيكلة، كان لهذا الاندماج من الأسفل في سلاسل القيمة العالمية تأثير معاكس.

في ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٣، انهار مبنى سافار في رنا بلازا بدكا، عاصمة

3. Adim, Leila, "Tackling multinational corporations' abusive practices for promoting inclusive growth", paper to be published in May 2017 by the Progressive Lab for Sustainable Development in Brussels.

4. <https://www.theguardian.com/global-development/2015/apr/23/rana-plaza-bangladesh-factory-tragedy-little-changed>.

1. <http://ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang-en/index.html>

2. <https://www.globalpolicy.org/global-taxes/52703-doing-business-report-strongly-flawed.html>.

الأجل القريب، لكن أي إستراتيجية لمكافحة القطاع غير المهيكّل تتطلب تعزيز قدرات الدولة. وبدلاً من ذلك، وُجّه الفكر التنموي وشروط التمويل على مدى العقود الثلاثة الماضية من أجل خلق «بيئة مواتية» للأعمال التجارية، ولإسهما الاستثمار الأجنبي المباشر. وفي حين أن الاستثمارات الأجنبية المباشرة تولّد عدداً قليلاً من الوظائف المهيكّلة ذات النوعية الجيدة بين العاملين اسماً للمؤسسة نفسها، سرعان ما يؤدي التراخي في أنظمة الدولة و «السباق نحو القاع» في ما يخص خفض الضرائب وتخفيف الأنظمة إلى لجوء الشركات نفسها إلى العمل غير المهيكّل في سلاسل الإنتاج، بدلاً من توليد سوق عمل مهيكّلة «حديثة» في البلدان التي تعمل فيها.

لاحظت ليلي أديم أن «التعهدات التي تعمل في أكثر من بلد نادراً ما تستخدم عمالاً غير مهيكّلين، فهي تخطط لإستراتيجيات أخرى لتوفير تكاليف العمالة. وفي معظم الحالات، تعتمد الشركات المتعددة الجنسيات التي تهدف إلى الاستفادة من عدم الالتزام بدفع الضرائب والواجبات القانونية الأخرى من أجل تقليل تكاليف العمالة وزيادة أرباحها في السوق العالمية 'المهيكّلة'، إلى إبرام عقود من الباطن مع شركات أخرى توظف عمالاً غير مهيكّلين لإنتاج/استخراج السلع أو تقديم الخدمات التي تحتاج إليها. وهذا التلزم لا يستبعد المنافسة غير العادلة التي تخلقها الشركة التي توقع عقوداً من الباطن مع شركات توظف قوى عاملة غير مهيكّلة».

وصناعة الملابس مثال على اللجوء إلى العمل غير المهيكّل في المصانع المستقلّة للعمال أو العمال من المنازل، لكنها ليست الوحيدة. ونتيجة لذلك، بدلاً من تحسين ظروف العمل، ينتهي الأمر بأثر الاستثمار الأجنبي المباشر على عكس ذلك.

كتب سام ماهر، مدير سياسات سلامة العمال في حملة «العمل وراء العلامة التجارية»، في صحيفة «الغارديان»، في الذكرى الثانية لكارثة رنا بلازا، أن «الافتراضات الكامنة وراء الاعتقاد بأن بنغلاديش هي فقط في مرحلة مبكرة من التنمية (بغض النظر عن النغمات الاستعمارية والعنصرية بقوة وراء الإيحاء بأن بنغلاديش ليست متحضرة مثل أوروبا) هي خاطئة. بنغلاديش ليست تذكيراً بماضينا بل رؤية لمستقبلنا».

وقال: «عندما تشجع حكوماتنا الليبرالية الجديدة، رأسمالية السوق الحرة باعتبارها الخيار الوحيد المتاح، فهي تهدف إلى إعادة تنظيم المجتمع تماماً مثل الذي يحصل في بنغلاديش. وهذه المقاربة تهدف إلى إنشاء دولة شبه معدومة يقتصر دورها إلى حد كبير على توفير قوات الأمن اللازمة لإخضاع السكان غير الراضين. وتوقع أيضاً انعداماً تاماً لئي 'حواجز' أمام التراكم السريع للربح – أي لا ضرائب، لا نقابات، لا «روتين تنظيمي»<sup>٤</sup>.

هناك جدل أكاديمي وسياسي جارٍ في العديد من البلدان، الغنية منها والفقيرة، يقول، على جانب واحد، إن الأغنياء يجب أن يخضعوا لضريبة

أقل، ليكون لديهم مزيد من المال للاستثمار وخلق فرص عمل، وإن مزيداً من فرص العمل سيُخلق في حال غياب الحد الأدنى للأجور والضمان الاجتماعي (أو خفض الضمان الاجتماعي الموجود إلى أدنى حد)، وأن العمال يفاوضون أرباب العمل في شكل فردي وليس عبر تنظيمهم في نقابات. ويُتخلّص من الحجة القائلة بأن هذا ليس ما يريده العمال باعتبارها تكتيكاً دفاعياً من البيروقراطية النقابية أو إستراتيجية معرّقة يمارسها الحاصلون فعلاً على وظائف مهيكّلة، لكنها لن تنعكس فائدة في الأجل البعيد على أغلبية العاطلين عن العمل أو العمال غير المهيكّلين. وثمة حجة إضافية في وجود «قطاع غير مهيكّل طوعي» في بعض البلدان حيث يختار بعض الأفراد المؤهلين تأهيلاً عالياً ترك وظائفهم المهيكّلة لكسب مزيد من المال كرواد أعمال غير مهيكّلين. في الواقع إن تعريف «القطاع غير المهيكّل» واسع بما يتيح توافر تلك الحالات، لكنها حالات تمثل أقلية حتى في البلدان ذات الدخل المرتفع والبلدان ذات الدخل المتوسط. أما بالنسبة إلى أغلبية البلدان النامية، فإن الواقع هو أقرب إلى ذلك القائم في ساحل العاج، حيث قدرت دراسة أن عدد العمال في المناطق الحضرية الراغبين في العمل في وظائف مهيكّلة يبلغ ضعفي عدد من يعملون في وظائف كهذه، وأن عدد العمال في المناطق الحضرية العاملين في الشريحة السفلى من الوظائف غير المهيكّلة يساوي ثلاثة أضعاف عدد الراغبين منهم في ذلك<sup>٥</sup>.

وعلاوة على ذلك، لا يمكن العثور على الآثار الانسيابية إلى أسفل لخفض الضرائب على الأغنياء. ترى دراسة حديثة نشرها صندوق النقد الدولي «وجود علاقة عكسية بين الحصة من الدخل المتحققة للأغنياء (شريحة الـ ٢٠٪ الأعلى) والنمو الاقتصادي. فإذا ازدادت الحصة من الدخل للـ ٢٠٪ الأعلى بنسبة مئوية، يتراجع الناتج المحلي الإجمالي في الواقع بنسبة ٠,٠٨ نقطة مئوية في السنوات الخمس التالية، ما يشير إلى أن الفوائد لا تنساب إلى الأسفل. وبدلاً من ذلك، ترتبط زيادة مماثلة في الحصة من الدخل لشريحة الـ ٢٠٪ الأدنى (الفقر) بزيادة ٠,٣٨ نقطة مئوية إلى النمو. وهذه العلاقة الإيجابية بين حصص الدخل المتاح وارتفاع معدل النمو تتواصل في الخمسين الثاني والثالث (الطبقة الوسطى)<sup>٦</sup>». وبعبارة أخرى، ينفق الفقراء أي دولار إضافي يتلقونه وبالتالي يحفزون الاقتصاد، في حين أن الأغنياء قد يدخرون الدولار الإضافي في مصارف خارجية، من دون أي فائدة محلية، ويحسمونه من الاقتصاد الوطني.

ومع موجة جديدة من التقنيات الرقمية، تركز الجدل حول السياسات في العديد من البلدان على تدمير الوظائف التقليدية، المرتبطة بعقد مهيكّل بعيد الأجل بين العامل وصاحب العمل والاستعاضة عنه بعدد وافر من العقود الصغيرة. فبدلاً من سائقي سيارات الأجرة لدينا سائقو تطبيق «أوبر» الذين يعملون وقتما يريدون وبمقدار ما يريدون من دون دفع أي

6. international monetary fund, "causes and consequences of income inequality: a global perspective", prepared by era dabila-norris, kalpana kochhar, frantisek ricka, nujin suphaphat, and evridiki tsounta, june 2015.

5. günther, isabel; launov, andrey. 2006. competitive and segmented informal labor markets. iza discussion paper no. 2349. bonn, institute for the study of labor (iza).

لا مواطنة ممكنة كما أنها تستطيع أن تسهل إضفاء الطابع المهيكّل على العمل وتوفير الخدمات والإعانات الاجتماعية. وفي المقابل، هناك إمكانية لسوء استخدام بطاقات الهوية من دولة مسيطرة والتهديدات التي تتعرض لها الخصوصية والمرتبطة بقواعد البيانات الكبيرة التي تحتوي على معلومات شخصية وبيانات بيومترية.

وفي كينيا لا تزال عملية الحصول على بطاقة هوية معقدة لكن رقم أي كيني أو كينية هو رقم هاتفه أو هاتفها المحمول. ووصلت نسبة انتشار الهاتف المحمول إلى ٨٩٪ في العام ٢٠١٦ وهي في ازدياد مستمر، مع استخدام الهواتف على نطاق واسع في المعاملات التجارية بدلاً من النقود. وعند تسجيل تسعة من أصل ١٠ أشخاص من سكان بلد ما في قواعد البيانات الإلكترونية، سواء أكانت في أيدي سلطات الهويات أو شركات الهاتف، تكون عملية تنظيم العمل أو ضمان الحصول على الحماية الاجتماعية مجدية تقنياً وتعتمد فقط على الإرادة السياسية لجعلها فاعلة. في مدن في العالم الثالث مثل ليما، قبل وقت طويل من ولادة «أوبر»، اعتاد أي مالك سيارة على وضع علامة بلاستيكية تقول سيارة أجرة على الزجاج الأمامي والبدء بنقل الركاب لقاء أجر كلما كان في حاجة إلى بعض الدخل الإضافي. وفي هذه الظروف يمكن وجود منصة رقمية تسجل السلطات كل السائقين من جباية ضرائب منهم، وكذلك ضمان الاعتراف بحقوقهم كعمال.

ونيل الاعتراف كعمال هو في أحيان كثيرة المطلب الأول للناس في القطاع غير المهيكّل. «إن عدم وجود صاحب عمل معترف به جعل رابطة العاملات لحسابهن الخاص (سيوا) في الهند (ما يقرب من مليون عضو في العام ٢٠٠٦) تعاني صعوبات، على الصعيدين الوطني والدولي، في الحصول على اعتراف رسمي بأنها اتحاد. ومع ذلك نالت «سيوا» اعتراف الحكومة الهندية بها كاتحاد في العام ١٩٧٢، وانضمت إلى الاتحاد الدولي لنقابات العمال في العام ٢٠٠٦. وشكلت «سيوا» نموذجاً لـ«سيوا» تركيا، و«سيوا» اليمن واتحاد العاملات لحسابهن الخاص (سيوا) في جنوب أفريقيا. وأدت «سيوا» أيضاً دوراً في اعتماد اتفاقية العمل الرئيسية لمنظمة العمل الدولية في العام ١٩٩٦<sup>١</sup>.

حول العالم ينتظم الباعة المتجولون، وخدم المنازل، والعمال الريفيون، والعمالون في مجال الجنس في نقابات وبيدافون عن حقوقهم، وفي بعض الحالات يشاركون في اتحادات نقابية ومفاوضات جماعية.

والمنصات الرقمية المختلفة، التي تجمع طلب العمل وعرضه وتربطهما، تعرّف الذين يقدمون خدمات صغيرة، من تسليم أغراض على دراجة هوائية إلى ترجمة صفحة واحدة، «رواد أعمال» يشترون سلعاً ويبيعونها، ويستوعبون رؤى الفردية والمنافسة والسلوكيات المفترسة، مثل تليزيم العمل الذي يبيعه إلى عمال آخرين معينين يقبعون في رتبة أدنى ويبدون استعداداً حتى لقبول أسعار منخفضة.

الخبير الاقتصادي برانكو ميلانوفيتش، الشهير بدراساته عن عدم المساواة، يوضح التمييز بوضوح كبير: «يمكنك أن تكون، بطبيعة الحال، عاملاً غنياً جداً، على غرار عازف كمان (ذي شهرة عالمية أو) جراح دماغ، في حين أن الأرملة الفقيرة قد تعتمد

رسوم لدخول السوق، ويقوضون الأعمال التقليدية المهيكلة لسيارات الأجرة. وتعاني الفنادق منافسة من الأفراد الذين يؤجرون غرفاً خالية في منازلهم عبر تطبيق «إير بي إن بي».

درس مارك غراهام، وهو باحث في جامعة أكسفورد، «أسواق العمل على الإنترنت (التي تسمح) بتليزيم الأعمال مباشرة إلى أي ركن من أركان العالم. وبالتالي تُتاح للعاملين في بعض من أفقر المناطق في هذا الكوكب الملايين من فرص العمل الجديدة. لكن حقيقة أن لدينا الآن الملايين من الناس في كل أنحاء العالم يتنافسون على الوظائف نفسها تهدد بتقويض مجموعة من معايير العمل»<sup>٢</sup>

إن مئات الآلاف، إن لم يكن الملايين من العمال في البلدان النامية يتجهون إلى أسواق العمل على الإنترنت للقيام بمهام مثل المساعدة الافتراضية، والترجمة، والتدوين، وبرمجة الحاسوب، والتصميم الجرافيكي، والكتابة، وغير ذلك من أشكال الأعمال الفكرية والرقمية. ولأن العمال يحاولون المزايدة على بعضهم بعضاً للحصول على العقود عبر تقديم سعر أقل أو خدمة أفضل، «تصبح ممارسات مثل دفع الحد الأدنى للأجور والأجور المناسبة للعيش ذات مغزى أقل – عندما يمكن تسليح المهام وتليزيمها. ويمكن لوجود قاعدة واسعة من الناس المستعدين للعمل في مقابل أجر عند مستوى الكفاف أن تمارس جاذبية دافعة إلى أسفل تسحب تجاهها أي عمل في سلسلة التوريد». وفي حين يلقي الشعبويون في كل أنحاء العالم اللوم في الاتجاهات السلبية على المهاجرين أو على المنتجات المستوردة الرخيصة، يأتي التهديد الفعلي عبر النقل العالي السرعة للبيانات الذي لا يمكن لأي جدار أن يوقفه، إلى جانب تسليح العمل ورفع القيود عن الشركات.

ومن المفارقات أن تلك التكنولوجيات نفسها يمكن أن تكون أداة لإضفاء الطابع المهيكّل على العمال وتحسين منافع الحماية الاجتماعية. في أوروغواي يستطيع صاحب العمل الخاص بعاملة من المنزل أن يسجلها على الإنترنت في ١٠ دقائق والحصول بالبريد الإلكتروني بعد أسبوع على فاتورة بمساهماته في الضمان الاجتماعي التي يمكنه دفعها في أي سوبرماركت. وتتوافر للعاملة فوراً الرعاية الصحية، والتأمين ضد الحوادث، وتتراكم استحقاقات تقاعدها. وفي كل أنحاء العالم، معظم العاملين من المنازل هم من النساء ومعظمهم غير مهيكّلين، وهم أحياناً كثيرة مهاجرون ولا ينالون اعترافاً بحقوقهم. وأدى مزيج من الإجراءات السهلة والعقوبات الشديدة على أرباب العمل غير المهيكّل في أوروغواي إلى إضفاء طابع مهيكّل على حوالي ٦٠٪ من العاملين من المنازل وتقليص نسبة انعدام الهيكلية في القوى العاملة من ٣٥٪ في العام ٢٠٠٦ إلى ٢٣٪ في العام ٢٠١٦، وهو أدنى مستوى في أميركا اللاتينية.

وفي الهند، صدر بين العامين ٢٠١٠ و٢٠١٦ مليار بطاقة هوية (مجموع السكان يبلغ ١,٢٥ مليار شخص). وبدأت إندونيسيا برنامجها الوطني لبطاقات الهوية في العام ٢٠١٢، ومن المتوقع أن تغطي هذا العام جميع سكانها البالغ عددهم ٢٥٠ مليون شخص. وتُعتبر بطاقات الهوية ضرورية لحماية حق الإنسان في الحصول على هوية، التي من دونها

فقط على الدخل المتأتي من المدخرات الضئيلة التي تركها زوجها المتوفى. لكن عازف الكمان سيبقى يحقق دخلاً عبر العمل والأرملة عبر الملكية. وليس مقدار الدخل هو الذي يجعلك عاملاً، لكن الحاجة إلى التطبيق المستمر لعملك. هذا هو الفرق الجوهرى بين العمل وكل أشكال رأس المال<sup>7</sup>. هذا هو الانقسام، الواضح لأي شخص، الذي كان في أساس مصدر التمييز الكلاسيكي بين العمل ورأس المال<sup>8</sup>. وهكذا يختلف كثيراً عمال القطاع غير المهيكل الذين يحققون الدخل من جهدهم عن أصحاب الريوع الذين يحققون الدخل من الأموال في الملاذات الضريبية، حتى عندما يتهرب الطرفان من الضرائب. ولكي يتمكن العمال من تأكيد حقوقهم ثمة فقط إستراتيجية أثبتت نجاحها وهي التنظيم.

في المملكة المتحدة، يتوخى «بيان الديمقراطية الرقمية» للزعيم العمالي جيرمي كوربين «ملكية تعاونية للمنصات الرقمية لتوزيع العمل وبيع الخدمات<sup>9</sup>» ويعد بـ«قوانين جديدة تضمن عقد عمل مضموناً وحقاً غير قابل للتصرف بعضوية النقابات لكل من يكسب أكثر رزقه أو بعضه من المنصات الرقمية».

يلاحظ مارك غراهام أن «في عالم من العقود القريبة الأجل غير المستقرة، وفيما العمال في كل أنحاء العالم ينافسون بعضهم بعضاً، من المستحيل محاكاة الإستراتيجيات التقليدية التي جعلت النقابات فاعلة». ومع ذلك، «تظل الحقيقة الأساسية أن كل شيء حولنا – التطبيقات، والبيانات، الخوارزميات، والمضمون ينتجها في نهاية المطاف عمال<sup>10</sup>». والأدوات نفسها التي تسمح لهم بالعمل معاً عبر القارات يمكن أن تكون مفيدة «أيضاً ليتنظموا رقمياً في مجموعات على فيسبوك، ومجموعات فرعية على ريديت، وغيرهما من نقاط التجمع الرقمية بهدف الدردشة، والشكوى، وتشارك الفرص، وتبادل المعرفة<sup>11</sup>». هذه الاستنتاجات لا يمكن أن تكون مفاجئة في المنطقة العربية، حيث أدت تلك الأدوات نفسها دوراً في «الربيع العربي». من «الديمقراطية الرقمية» إلى «سلطة الشعب» في الشوارع والساحات، تتشارك الصراعات حساً سليماً بالكرامة والعدالة. أما التضامن بين العاملين فأصبح طموحاً قديماً وهو الآن شرطاً للنجاح.

7. graham, mark and alex wood, "why the digital gig economy needs co-ops and unions" opendemocracyuk, 15 september 2016.

8. KUCERA, David and Leanne RONCOLATO, "Informal employment: Two contested policy issues", International Labor Review, Vol. 147 (2008).

9. www.glineq.blogspot.com.uy/2015/02/on-human-capital-one-more-time.html.

10. www.jeremyforlabour.com/digital\_democracy\_manifesto.

11. www.newint.org/blog/2016/05/25/digital-work-marketplaces-impose-a-new-balance-of-power/.



التقرير الإقليمي العام  
العمل غير المهيكّل:  
الواقع والحقوق

٣

سمير العيطة

رئيس منتدى الاقتصاديين العرب  
الباحث الرئيسي في تقرير الراصد

## مقدمة

وحقوق بإيراد يؤمّن حياة كريمة، إن كان أجراً نقدياً أو ربحاً على تجارة بسيطة. وحقوق في المسكن ومياه الشرب النظيفة والصرف الصحيّ والخدمات الاجتماعية والبنى التحتية. وكذلك حقوق في التعليم والتأهيل بما يناسب التطوّرات الاقتصادية والتقنيّة. كلّ هذه الحقوق مضمونة في الشرعة الدوليّة للحقوق الاقتصادية والاجتماعيّة الملائمة والمكمّلة للشرعة الدوليّة لحقوق الإنسان. تضمّنها دساتير غالبية البلدان العربيّة. ولكن لم يعد يحوز عليها سوى جزء يتضاءل من العاملين. تأمين هذه الحقوق لجميع المواطنين من خلال المشتغلين هو الدور الرئيس للدولة في إعادة التوزيع والعدالة الاجتماعيّة. والدور الآخر الرئيس هو تنظيم العلاقات الاجتماعيّة، وخصوصاً علاقات العمل، بين أصحاب العمل والعاملين، مهما كانت طبيعة هذه العلاقات وتغيّراتها مع التطوّرات التكنولوجيّة. وضمن هذا التنظيم يأتي ضمان الحريّات النقابيّة، بما فيها الحقّ في الإضراب، وكذلك حرّيّة التفاوض الجماعيّ الذي لا دور للدولة فيها سوى الوساطة، كما دور السلطة التشريعيّة لإصدار التشريعات الحامية للحقوق، والسلطة القضائيّة لفرض تطبيق الشرعات الدوليّة والدستور والقانون. وبالطبع لا يمكن لهذين الدورين أن يتفكّلا حقّاً من دون قيام الدولة بدفع التنمية الاقتصادية والاجتماعيّة وتجنّب البلدان آثار التآزّات الداخليّة كما الأزمات العالميّة. ويظهر هذا التحديّ بشكلٍ أكثر حدة منذ انطلاق "الربيع العربي" وتحويله في بعض البلدان العربيّة إلى حروب أهليّة، تأتي بتداعيات كارثيّة على أوضاع البلد ذاته كما دول جواره، بما في ذلك التداعيات فيما يخصّ العمل غير المهيكّل.

يعالج تقرير الرائد موضوع العمل غير المهيكّل أساساً من وجهة نظر الحقوق، ما يخلق تحدياً آخر في رصد أوضاع هذه الحقوق المغيبة إجمالاً، وآفاق النضالات من أجل نيلها، ودور الدولة الأساس في تأمينها.

شكّل قرار "شبكة المنظمات العربيّة غير الحكوميّة للتنمية" بتخصيص تقرير "راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعيّة في البلدان العربيّة" حول التشغيل غير المهيكّل تحدياً كبيراً. ولكنّه تحدّيّ كان لا بدّ من مواجهته بعد أحداث "الربيع العربيّ". فطارق محمد البوعزيزي الذي أطلق شعلته لم يكن عاطلاً عن العمل، وإنّما هو شابّ عمره ٢٧ سنة مشتغل غير مهيكّل في منطقة طرفيّة من الدولة التونسيّة، لم يعرف تنمية تؤمّن له عملاً يحقّق كرامته الإنسانيّة. كما لم يكن البوعزيزي أيضاً عاملاً بأجر كوالده في الزراعة، وإنّما مشتغلٌ لحسابه الخاصّ، أي ربّ عملٍ ممّا يُسمّى القطاع الخاصّ الذي تحفل الأدبيات بأهميّة دوره ودور الشباب في النمو الاقتصاديّ. وجاء يأسه ولجوؤه للانتحار بالحرق نتيجة عمليّة قمعٍ بالتحديد لأنّه "غير منظمّ"، وأنّه يجب إخضاعه للنظمة المرعيّة، ما انتهى بمصادرة وسيلة عيشه. هكذا يبدو واضحاً أنّ مواجهة هذا التحديّ يصبّ في جوهر معالجة قضايا التنمية في البلدان العربيّة.

كذلك كان واضحاً منذ البداية أنّ مواجهة التحديّ ستلاقي صعوبات على أصعدة مختلفة. إذ هناك أولاً مشكلة معرفيّة ومفهوميّة. فما هو المقصود بالعمل غير المهيكّل أو غير المنتظم؟ وكيف يتمّ التعبير عنه؟ وماذا يشمل بدقّة ضمن قوّة العمل؟ في ظلّ غيابٍ لافت للتشغيل غير المهيكّل كمادّة مفهوميّة وإحصائيّة وسياسيّة ونضاليّة أساسيّة في الدول العربيّة، على الرغم من أنّ هذا النوع من العمل أضحيّ جزءاً واسعاً من إجمالي التشغيل وفي ازديادٍ مستمرّ.

الإحصاءات الرسميّة لا تلتزم بمعايير منظمة العمل الدوليّة لرصده، لا في مسوحات قوّة العمل، ولا في مسوحات دخل الأسر. وجهود الباحثين الاجتماعيين والاقتصاديين لا تتوجّه إلّا نادراً لدراسة خصائصه وتنوّع أصنافه، كما للغوص في علاقات التبعية والسلطة التي يخلقها. كما لا تبني غالبية النضالات النقابيّة على تأمين "الكرامة" والحقوق الأساسيّة للمنخرطين فيه، بل تهتمّ أكثر ما تهتمّ بالعمال المهيكّلين خصوصاً في القطاع الحكومي، لأنّهم أسهل تنظيمياً ضمن النقابات. كذلك لا تضعه الحكومات العربيّة موضوعاً رئيساً لسياساتها، لأنّه بالتحديد موضوع مُحرّج، يوضح الفجوة بين دور الدولة المبيّن في الدساتير حول العمل والحماية الاجتماعيّة للمواطنين وإعادة التوزيع، وبين الواقع القائم. ويشير إلى عجز الحكومات العربيّة منذ عقود على إطلاق تنمية مستدامة تؤمّن المعيشة والازدهار. بالتالي لا يوجد غالباً في النضالات الاجتماعيّة وفي بعض السياسات الحكوميّة سوى عنوان عام لا مضمون محدّد له، مقتبس من أدبيّات منظمة العمل الدوليّة حول "العمل اللائق". وفي مواجهة كلّ محاولة للغوص في مضماره، يتمّ الخلط بين هذا التشغيل غير المهيكّل الذي يشكّل جزءاً أساسياً من تقسيم "سوق العمل" في عصر ما بعد الحداثة والعولمة، خصوصاً في الدول النامية، وبين أنشطة التهريب والتهرّب من القانون والإجرام "غير النظاميّة". ما يزيد في النظرة الدونيّة إلى هذا التشغيل.

إنّ جوهر قضيّة العمل غير المهيكّل هو قضيّة الحقوق المدنيّة والاقتصاديّة. حقوق في التأمين الصحيّ والطبابة والدواء. حقوق في معاش الشيخوخة عندما يصل المشتغل إلى عمرٍ لا يسمح له بالعمل.

## الملخص التنفيذي

مع تراجع العمل الزراعي في كثير من البلدان. إلا أنّ التوجّه قد عاد للارتفاع في سوريا واليمن، البلدين المنغمسين في حرب أهليّة. من ناحية أخرى، تشهد المغرب ومصر والعراق نسباً كبيرة (٣٥ إلى ٥٠٪) للعمل الأسريّ المساهم. وفي جميع الأحوال، تشهد كثير من البلدان العربيّة نسب عالية من الفقر بين المشتغلين (مثلاً ٧٥٪ في اليمن و٤٤٪ في مصر). بالتالي يعتمد التقرير غياب التغطية الاجتماعيّة، وعلى الخصوص التأمين الصحيّ، معياراً لتصنيف العمل كعمل غير مهيكّل. في حين تبقى المعطيات الدوليّة عن هذه التغطية مجزأة وغير دوريّة، ما تطلّب جهداً خاصّاً في هذا التقرير. كما يتمّ لفت الانتباه إلى عمالة الأطفال، حيث ترصد اليونيسيف معدلات ملحوظة في كثير من البلدان العربيّة (بين ٢ و٧٪ في غالبيتها، مع ١٥٪ في موريتانيا و٢٣٪ في اليمن و٢٥٪ في السودان للسكان بين ٥ و١٤ سنة). انطلاقاً من تقارير وطنيّة وإقليميّة، يتمكّن التقرير في أوضاع العمل غير المهيكّل في ١٣ بلداً عربيّاً، يبيّن خصائص كلّ منها وكذلك أوجه الاختلاف، التي بدت كبيرة حتّى بين بلدان المنطقة الواحدة (دول الخليج، المغرب العربي، وادي النيل، المشرق).

هكذا تُلقى دراسة حالة البحرين ضوءاً على خصائص العمل والتشغيل في بلدان الخليج. حيث تستقبل هذه البلدان حوالي مليون وافد جديد إلى قوّة العمل سنويّاً، غالبيتهم عمال مهاجرون وافدون. بالتالي فإنّ حجم العمالة (وقوّة العمل) هو الذي يتأقلم أساساً مع سوق العمل وليس العكس، بما أنّ ٨٧٪ من العمالة الإجمالية في البحرين مثلاً هي عمالة مهاجرة، تُنهي إقامتها عند زوال فرصة العمل. لكنّ ٣٧٪ من المشتغلين البحرينيين هم أيضاً غير مهيكّلين، غالبيتهم يعملون لحسابهم الخاص أو أرباب عمل، مع وجود عاملين بأجر بحرينيين غير مهيكّلين حتّى في القطاع الحكومي والعام، مثل العاملات في رياض الأطفال اللواتي يوثق تقرير البحرين أوضاعهنّ. كذلك يبقى ٧٣٪ من المشتغلين المهاجرين غير مهيكّلين وهم عاملون بأجر في القطاع المهيكّل أو في المنازل. كي تصل النسبة الإجماليّة للعمل غير المهيكّل من إجمالي المشتغلين في البحرين إلى ٦٥٪، غالبية المطلقة عمل بأجر. وبما أنّ النساء البحرينيات يعملن بشكل أساسي في القطاع الحكومي، تأتي حظوظ انعدام الهيكلّة أفضل للبحرينيات من الإجمالي (٢٩٪ فقط) وأسوأ للمهاجرات من الإجمالي (٨٤٪). هذا على الرغم من أنّ البحرين تتميّز بجهودٍ للالتزام بمعايير العمل الدوليّة، ولشمول العاملين المهاجرين بالتأمينات، إلا أنّ أكثر من ٦٠٪ من المهاجرين لهم أقلّ من سنة ولا يحصلون على التأمين الصحيّ. وبشكل عام تأخذ مفاهيم المشاركة في قوّة العمل، خصوصاً النسائيّة، والبطالة والعمل غير المهيكّل معنىً خاصّاً في دول الخليج. في حين أنّ الحقوق هي حقوق إنسان وحقوق عمل واحدة للجميع. من ناحيتها، شهدت جميع دول المغرب العربي «الطفرة الشبائيّة»، وما زالت موريتانيا تعيشها. كما اكتمل التموضع الحضريّ فيها، إلا في المغرب وموريتانيا اللتين ما زالتا تعيشان تسارعاً في هجرة الريف إلى المدينة. في حين لعبت موجات هجرة العمل إلى أوروبا (عدا ليبيا) والتي وصلت إلى ٥٠،٥٪ من السكان سنويّاً دوراً أساسيّاً في الماضي من أجل استيعاب الوافدين الجدد إلى قوّة العمل، لكنّ موجات الهجرة هذه قد توقّفت تقريباً، إلا في المغرب. هكذا باتت بلدان المغرب العربي تستقبل حوالي ٥٠٠ ألف وافد

يُبرز هذا التقرير العناصر التي أدّت إلى توسّع العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة خارج العمل الزراعيّ. ويضع الأسباب في سياق سياسات «الانفتاح» والعولمة النيولبراليّة الريعيّة» التي انطلقت منذ سبعينيات القرن الماضي، تزامناً مع عدّة ظواهر، أهمّها «موجة شبائيّة» تنتج من وصول أجيال «طفرة الولادات» إلى سنّ العمل، تترافق مع تسارع هجرة الأرياف إلى المدن، وكذلك موجات هجرة وافدة كبيرة إلى كثير من البلدان العربيّة، هجرة عمل أو هجرة لاجئ. ما يجعل معدلات نموّ قوّة العمل الحضريّة مرتفعة جدّاً، على الرغم من انخفاض معدلات النموّ السكانيّ العامّ بشكل كبير، بحيث يتشكّل في كثير من البلدان «تسونامي شبابي» يتطلّب سياسات إرادية واعية لإيجاد فرص العمل «اللائقة» به، ترتبط أساساً بحقوق العمل، ولكن أيضاً بالتنمية، وخصوصاً بالتنظيم العمراني للضواحي والمدن «العشوائيّة»، وبالمناطق الطرفيّة من البلاد حيث انتشر العمل غير المهيكّل. بدايةً يرصد التقرير بعض المعطيات الإجماليّة حسب منظّمات الأمم المتحدة. إنّ سكّان البلدان العربيّة وصلوا إلى أكثر من ٣٨٠ مليوناً في ٢٠١٥، وإنّ وتأثر النموّ الديموغرافي انخفضت بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة. إلا أنّ سكّان دول الخليج تضاعفوا أضعافاً بفضل العمالة المهاجرة الوافدة، بحيث بات سكّان الخليج يشكّلون ١٤٪ من مجمل سكّان البلدان العربيّة بدلاً من ٦٪ في ١٩٥٠. كذلك لم تعرف جميع الدول العربيّة «موجتها الشبائيّة» في الفترة ذاتها. فقد شهد لبنان ذروة الموجة الشبائيّة في ١٩٧٥ إنّ حربه الأهليّة، في حين تشهده حالياً بلدان مثل اليمن وسوريا والأردن. كذلك أكمل سكّان كثير من البلدان تموضعهم الحضريّ في المدن (دول الخليج، لبنان) في حين تتسارع هجرة الريف إلى المدينة في دول أخرى (تونس، الجزائر، سوريا، اليمن، موريتانيا) وهي آخذة في التسارع في مصر والسودان. وفي هذه الحالات الأخيرة جميعها، يتزايد عدد السكان الحضريّ بوتائر أعلى بكثير من وتأثر النموّ الديموغرافيّ.

كذلك على الرغم من الضعف العام للمشاركة النسائيّة في الاقتصاد، تزداد قوّة العمل العربيّة سنويّاً بمقدار ٣ ملايين، منخفضة عن ذروة ٤ ملايين في ٢٠١٠ من جزاء تداعيات الأزمات الحالية. معظم هذه الزيادة لا يأتي من ارتفاع المشاركة الاقتصاديّة. فالزيادة الأكبر تشهدها دول الخليج التي أصبحت قوّة عملها تشكّل ١٩٪ من قوّة العمل العربيّة مقابل ١٢٪ فقط في ١٩٩٠. وبالطبع تتشكّل معظم هذه الزيادة الخليجيّة من عمالة مهاجرة وافدة. هناك في المقابل دولٌ تشهد انخفاضاً في المشاركة الاقتصاديّة، خصوصاً للنساء، نتيجة هجرة الريف إلى المدينة. وهنا يجب لفت الانتباه إلى أثر اللاجئين المهاجرين في خفض مقياس نسبة المشاركة، خصوصاً النسائيّة منها، وإلى أثر العمالة المهاجرة، كما في دول الخليج، في زيادة هذا المقياس. ولم يعوّل التقرير كثيراً على معطيات البطالة، بل على مقارنة أعداد القادمين الجدد السنويّة إلى قوّة العمل (٣ ملايين عربيّاً) مع أعداد فرص العمل المخلوقة ونوعيّتها.

وقد لحظت معطيات منظّمة العمل الدوليّة أنّ نسبة العمل للحساب الخاص من إجمالي التشغيل منخفضة (أقلّ من ١٥٪) في دول الخليج وكذلك في الأردن ومصر، في حين ترتفع في السودان وموريتانيا إلى حوالي ٤٠٪. ويبدو التوجّه العام هو نحو انخفاض هذه النسبة، خصوصاً

جديد سنوياً إلى قوة العمل. ويقع معظم ثقل هؤلاء الوافدين الجدد على الجزائر (٤٨٪ من إجمالي المغرب العربي). كما سئل في الحرب الليبية بثقلها على ظروف العمل في تونس، أكثر من تداعيات ثورة ٢٠١٠ بحد ذاتها. وتختلف خصائص التشغيل كثيراً بين دول المغرب العربي المدروسة، حيث تتميز الجزائر بنسبة توظيف حكومي تصل إلى أكثر من ٤٠٪ من الإجمالي (بما فيه للنساء) كما تتميز تونس بنسب توظيف مهيكلي في القطاع المهيكلي تصل إلى حوالي ٥٠٪، خصوصاً للنساء. في حين تتميز المغرب بنسب عالية لعمال الأسرة المساهمين وموريتانيا بأرباب العمل غير المهيكليين (خصوصاً النساء). مع الاختلافات الكبيرة في نوعية التشغيل، تصل نسب المشتغلين غير المهيكليين وغير المغطين بالتأمينات الاجتماعية إلى ٣٥٪ في تونس و٣٩٪ في الجزائر وإلى ٨٠٪ في المغرب و٨٦٪ في موريتانيا. إلا أن نسبة غير المهيكليين في الجزائر ترتفع إلى ٦٦٪ إذا ما استثنيت الوظيفة الحكومية (وإلى ٨٥٪ للإناث). علماً أن جزءاً من العاملين بأجر في الحكومة والقطاع العام غير دائمين وغير مهيكليين. ويتوزع غير المهيكليين في الجزائر تقريباً مناصفة بين العمل بأجر والعمل للحساب الخاص، وكذلك هو الأمر في تونس. في حين يُرجح المغرب العمل بأجر غير المهيكلي والعمل الأسري المساهم الذي يطال خصوصاً النساء. وعلى العكس، يشكّل العمل للحساب الخاص وزيادة الأعمال غالبة العمل غير المهيكلي (والعمل بشكل عام) في موريتانيا. وفي الإجمال تبقى أوضاع النساء أكثر هشاشة. إذ ترتفع نسبة غير المهيكليات إلى ٤٩٪ في الجزائر و٨٣٪ في المغرب و٨٧٪ في موريتانيا. وهدها تونس تنفرد بأن نسبة غير المهيكليات أقل من تلك التي للرجال (٢٠٪)، وذلك بفضل نظام تأميناتها الاجتماعية، الذي يشمل حتى العاملين بالزراعة، بحيث لا تتغير نسبة انعدام الهيكلية الإجمالية إذا ما استثنينا الوظيفة الحكومية سوى إلى ٤٣٪ (٢٨٪ للنساء).

وتنفرد بلدان وادي النيل (كما المغرب ولكن بنسب أعلى منه) بأنها ما زالت ذات غالبية ريفية، وأن «موجتها الشبابية» امتدت عقوداً طويلة، وتستقبل هذه البلدان حوالي ٩٠٠ ألف وافد جديد إلى قوة العمل سنوياً. وقد تم تقدير نسبة العمل غير المهيكلي في مصر بـ ٥٩٪ من إجمالي التشغيل، يغلب عليه العمل بأجر وخصوصاً العمل الهش وغير الدائم بأجر. هذا على الرغم من وجود ٣٠٪ من التوظيف في القطاع الحكومي والعام، علماً أن جزءاً منه غير مهيكلي. في حين تصل نسبة غير المهيكليين في السودان إلى ٧٧٪، مع غلبة للعمل للحساب الخاص وللعمل الأسري المساهم. واللافت في حالة مصر أن نسبة غير المهيكليات بين النساء المشتغلات تنخفض إلى ٣٨٪، على الرغم من وجود نسبة ملحوظة (١٨٪) من العمل الأسري غير المهيكلي. إذ تخرج النساء من قوة العمل مع ازدياد انعدام الهيكلية. في حين ترتفع نسبة غير المهيكليات (٧٩٪) قليلاً في السودان عن تلك التي للرجال. وفي جميع الأحوال، تتجه الأمور إلى تفاقم انعدام الهيكلية في البلدين، في مصر نتيجة التطورات الاقتصادية ما بعد الثورة، وفي السودان نتيجة تداعيات الحرب الأهلية وتواجد هجرة كثيفة من جنوب السودان. تفاقم سيتسارع مع تسارع وتيرة هجرة الريف إلى المدينة.

من ناحيتها، تعيش بلدان المشرق العربي أوضاعاً في منتهى القسوة من

جزء غزو العراق والحروب القائمة في سوريا واليمن، وموجات الهجرة الكثيفة الداخلية والبيئية التي تعيشها. هذا في زمن كانت غالبيتها تعرف ذروة «الطفرة الشبابية» وتسارع هجرة الريف إلى المدينة، وبالتالي أعداد قادمين جدد إلى قوة العمل تصل إلى ٨٠٠ ألف سنوياً تقريباً.

في العراق، تصل نسبة العاملين غير المهيكليين إلى ٥٢٪ من الإجمالي (٤٨٪ للنساء)، غالبيتهم عاملون بأجر في القطاع غير المهيكلي. ومع توسع التوظيف في القطاع الحكومي والعام بعد الحرب إلى أكثر من ٤١٪ (٥٠٪ للنساء)، ترتفع نسبة غير المهيكليين خارج التشغيل الحكومي إلى ٨٨٪ (٩٦٪ للنساء). وفي الأردن تصل نسبة غير المهيكليين بين الأردنيين إلى ٥٠٪، غالبيتهم عاملون بأجر في القطاع المهيكلي. ومع الغالبية غير المهيكلية للعاملين المهاجرين، الفلسطينيين والسوريين، وغالبيتهم عاملون بأجر، ترتفع حصة العمل غير المهيكلي إلى ٥٧٪ (٢٧٪ للنساء). خارج التشغيل الحكومي (٣٠٪ إجمالاً و٥٢٪ للنساء) ترتفع حصة العمل غير المهيكلي إلى ٨١٪ (٥٥٪ للنساء).

ولا تختلف نسب انعدام الهيكلية الإجمالية في فلسطين (٦٠٪ إجمالاً) كثيراً عن الأردن. لكن الفارق كبير بين الضفة (٦٦٪ غير مهيكليين) وقطاع غزة (٤٣٪)، خصوصاً وأن التشغيل الحكومي يبلغ ٣٧٪ في القطاع مقابل ١٦٪ فقط في الضفة. وتوازي معدلات انعدام الهيكلية النسوية تلك التي للرجال، على الرغم من أن حصة النساء من العمل الحكومي أكبر (٣٠٪) بكثير من الرجال (٢١٪)، إلا أن النساء يعانين أكثر من العمل الأسري بدون أجر، خصوصاً في الضفة.

الأوضاع أكثر تعقيداً في لبنان، حيث تبلغ حصة المهاجرين الفلسطينيين ٦١٪ من إجمالي التشغيل، والمهاجرين اللاجئين السوريين ١٨٪ والمهاجرين الآخرين (عاملاً منزلياً خصوصاً) ١٣٪. تبلغ نسبة انعدام الهيكلية الإجمالية ٧٣٪، مع أكثر من ٩٠٪ للمهاجرين و٥٩٪ للبنانيين. حصة النساء اللبنانيات من انعدام الهيكلية (٤٤٪) أقل من الرجال (٦٣٪) لتمرکز عملهن في القطاع المهيكلي، الحكومي والخاص. وتبرز حالة لبنان ظاهرة لافتة لبلد متوسط الدخل، في أن نسبة العمل للحساب الخاص مرتفعة، تصيب ٣٦٪ من الذكور اللبنانيين المشتغلين. وأن نسب فقر وعمالة الأطفال تبقى ملحوظة.

وقد تم رصد العمل غير المهيكلي في سوريا واليمن قبيل حربهما الأهلية. في سوريا، كانت نسبة العاملين غير المهيكليين قد وصلت إلى ٦٦٪ من الإجمالي (٣٩٪ للنساء)، يتوزعون تقريباً بالتساوي بين العمل للحساب الخاص والعمل بأجر في القطاع غير المهيكلي. ومع ٢٧٪ للمشتغلين في الوظيفة الحكومية والقطاع العام (٥٦٪ للنساء)، ترتفع نسبة انعدام الهيكلية خارج العمل الحكومي إلى ٨٩٪ (٩٤٪ للنساء). هذا في حين كانت أعداد الوافدين الجدد إلى قوة العمل تصل إلى ٣٠٠ ألف تقريباً. وقد أدى الصراع القائم إلى فقدان نصف فرص العمل القائمة بين ٢٠١١ و٢٠١٥. أما في اليمن فكانت نسبة غير المهيكليين قد وصلت إلى ٨١٪ في ٢٠١٣-٢٠١٤، يتوزعون أيضاً بين العمل للحساب الخاص والعمل بأجر، مع حصة ملحوظة لعمال الأسرة المساهمين. انعدام الهيكلية عند النساء أكبر (٨٣٪)، مع حصة كبيرة للعمل الأسري المساهم وللعمل للحساب الخاص. واليمن يشهد أيضاً أعداد قادمين جدد إلى قوة العمل بين ٢٥٠ و٢٨٠ ألفاً سنوياً.

وهناك تجربة تونسية رائدة في هذا المجال، كان لوجود اتحاد نقابات قويّ يناضل لتوسعة شمولية التأمينات الاجتماعية أفقياً دوراً كبيراً فيها. وفي ما يتعلّق بالعمل للحساب الخاص، يميّز التقرير بين سياسات مكافحة الفقر وتلك لتحفيز النشاطات الاقتصادية وزيادة الأعمال. ويسأل لماذا يتمّ تركيز هذه وتلك حول القروض المنتهية الصغر. إذ لا تُمكن مكافحة الفقر عبر هذه القروض وحدها في الوقت الذي يتمّ فيه رفع الدعم عن المواد الأساسية وفرض الضرائب غير المباشرة. أمّا سياسات التحفيز فتذهب أبعد بكثير، ليس فقط عبر توفير خدمات غير مادية مثل تأمين المساعدة القانونية والخبرات التقنية بما فيها دراسة الأسواق والدعم للوصول إليها، وتأمين أمكنة (حاضنات) لانطلاق هذه الأعمال، وكذلك تدريباً وتأهيلاً، مقابل «هيكل» ولو جزئية لهذه الأعمال. بل أيضاً إلى قضايا ترتبط بالتنظيم العمراني والإقليمي. فمكان العمل هو قضية جوهرية في علاقات العمل للحساب الخاص. حيث ترتبط إشكاليات الباعة المتجولين بتنظيم الفضاء العمراني كحقّ عام، ما يرتبط تشجيع الاستثمار الخاص بسياسات التنظيم الإقليمي والسياسات الاقتصادية التي تعالج الأزمات الناتجة من «الانفتاح الاقتصادي» والقفزات التقنية ومن الفجوات الاقتصادية والاجتماعية الكبيرة بين المراكز الحضرية والأطراف بما فيها العشوائيات. ويخلص التقرير إلى مجموعة توصيات لمنظمات المجتمع المدني العربي للتنمية في ما يتعلّق بالمعطيات والمسوحات حول العمل غير المهيكّل، والتأمينات الاجتماعية والصحية، والسياسات الحكومية لمكافحة الفقر وتحفيز ريادة الأعمال، والنضالات من أجل الحقوق الاجتماعية والاقتصادية.

كما يوثّق التقرير حالات مختلفة من العمل غير المهيكّل. ففي مجال العمل للحساب الخاص، تبرز حالة الباعة المتجولين في عدّة بلدان (وهي ترمز إلى قضية البوعزيزي) علاقات العمل المعقدة، التي يرتبط جزء منها بالإدارات المحلية (مكان العمل). كما تبرز حالات ورشات الأعمال الصغيرة، التي يلجأ إليها الكثيرون لكسب رزقهم، كما بعض المهاجرين من دون ترخيص إقامة. وتضيء بعض الصناعات التقليدية على أوضاع العمل الأسريّ للحساب الخاص، بينها صناعات تمثّل تراثاً لامادياً ونشاطات تحوي على الكثير من الابتكار. كما تمّ إبراز حالات للعمل غير المهيكّل بأجر في القطاع الحكومي في لبنان ومصر والبحرين، وحالات أخرى في موريتانيا في القطاع الخاص المهيكّل. كذلك تمّ إبراز قضايا العاملات المنزليات (وأيضاً العمّال الذكور في المنازل) وحالات العمل الأسريّ غير المهيكّل بأجر، وقضايا عمل الأطفال. ووثّق التقرير النضالات النقابية ولمنظمات المجتمع المدني دفاعاً عن حقوق هذه الحالات.

يستنتج التقرير حصصاً للعمل غير المهيكّل في البلدان العربية المدروسة أعلى من تلك المتداولة في الأدبيات. ما ينقض إحدى الصور النمطية عن العمل غير المهيكّل، أنه يتأتى من صرامة القوانين والبيروقراطية. حيث تأتي أعلى معدلات انعدام الهيكلية في الدول الأقل صرامة في قوانينها وبيروقراطيتها، والعكس بالعكس. كما أنّ انعدام الهيكلية قد توسّع في جميع البلدان العربية المدروسة، في حين شهدت هذه البلدان في العقدين الأخيرين «انفتاحاً اقتصادياً» وتخفيفاً للبيروقراطية وانخراطاً في العولمة وفي سياسات «الإصلاح الهيكلي» لصندوق النقد الدوليّ.

العمل بأجر يطغى على العمل غير المهيكّل في البلدان العربية، إلّا في حالات نادرة. ما ينقض أيضاً فكرة أنّ العمل غير المهيكّل هو أساساً خيار. إذ لا خيار أمام الكثيرين من الوافدين الشباب سوى الانخراط في أيّ نوع من العمل يؤمّن المعيشة، حتّى لو كان هشاً أو مؤقتاً. كما يستفيد أرباب العمل من هذا التزاحم على سوق العمل الحضريّ للتهرب من الهيكلية.

هكذا ترصد جميع الدراسات المرجعية النسب الأعلى للعمل غير المهيكّل بأجر لدى الشباب. كما أنّ أطروحة الخيار لا معنى لها في البلدان التي يشكّل فيها المهاجرون، كعمالة مستوردة كما في بلدان الخليج أو كلاجئين كما في لبنان والأردن، الجزء الأساسي من العمالة غير المهيكلة. والعمل بأجر يطغى أيضاً في حالة الإناث. ما يُلقي ضوءاً خاصاً على المنظور الثقافيّ لضعف مشاركة النساء في قوّة العمل. فهل تمتنع النساء عن هذه المشاركة لأسباب ثقافية أم لأنّ عملها بأجر غير محميّ الحقوق؟ ولأنّ سوق العمل بأجر مكتظّ بالذكور ويسود فيه العمل الهشّ والمؤقت؟

بالتالي، تكمن غالبية قضية «الهيكلية» في شمولية خدمات التأمينات الاجتماعية على العمل بأجر، كما في تحصيل إيراداتها. وحول السياسات الحكومية، يتساءل التقرير ما الذي يمنع إقامة نظام إعادة توزيع اجتماعي متوازن عبر التأمينات يشمل بإيراداته العمل غير المهيكّل الذي يصيب الشباب بشكلي خاص ويحمي بنفقاته خصوصاً الفئات الأكبر سنّاً التي تعرف نسباً أعلى من المرض أو التوقّف عن العمل؟ ولماذا لا يتمّ الاستفادة من فرصة «الموجة الشبابية» اليوم قبل أن «يشيخ» المجتمع، كما في بعض الدول المتقدمة، وتصبح إمكانية تحقيق التوازن المالي لهكذا نظام أصعب؟

## ١. العمل غير المهيكّل، هل هو قدرٌ محتوم؟

### ٢. العمل غير المهيكّل العربيّ كما ترصده الأمم المتحدة

- ٢,١ السكّان والنموّ السكاني
- ٢,٢ الموجة الشبائية
- ٢,٣ هجرة الريف إلى المدينة ونموّ السكّان الحضري
- ٢,٤ تطوّر قوّة العمل
- ٢,٥ المشتغلون والبطالة في البلدان العربيّة
- ٢,٦ العمل غير المهيكّل والعمل للحساب الخاصّ
- ٢,٧ العمل والفقير
- ٢,٨ العمل غير المهيكّل والتغطية الصحيّة
- ٢,٩ عمالة الأطفال

### ٣. واقع العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة

#### (حسب تقارير الراصد والمزيد)

- ٣,١ العمل غير المهيكّل في الخليج العربي، البحرين نموذجاً
- ٣,٢ العمل غير المهيكّل في بلدان المغرب العربي
- ٣,٣ العمل غير المهيكّل في بلدان وادي النيل
- ٣,٤ العمل غير المهيكّل في المشرق العربي
- ٣,٥ الصورة العامة للعمل غير المهيكّل في البلدان المدروسة

### ٤. توصيف حالات عمل غير مهيكّل في البلدان العربيّة

- ٤,١ العمل للحساب الخاصّ
- ٤,٢ العمل غير المهيكّل بأجر
- ٤,٣ الأطفال العاملون

### ٥. السياسات العربيّة تجاه العمل غير المهيكّل والنضالات

#### من أجل الحقوق

- ٥,١ السجّال النظري حول العمل غير المهيكّل العربي
- ٥,٢ السياسات الحكومية تجاه العمل غير المهيكّل
- ٥,٣ النضالات الاجتماعية من أجل حقوق العاملين
- ٥,٤ إضاءات على حالات بلدان عربيّة

### ٦. خلاصات وتوصيات



## ١. العمل غير المهيكّل: هل هو قدرٌ محتوم؟

لم تشهد المجتمعات العربيّة الثورة الصناعيّة التي شهدتها أوروبا في القرن التاسع عشر، والتي كانت قد أطرت علاقات العمل بين «أصحاب» أو «أرباب» لهذا العمل يملكون وسائل الإنتاج وبين العمّال الذين لا يملكون سوى بيع «قوّة عملهم» مقابل أجرٍ نقديّ. ثمّ جاءت النضالات العماليّة لتكتسب لهؤلاء العمّال حقوقاً في التنظيم والإضراب والصحة ومعاشات التقاعد، وغير ذلك.

المجتمعات العربيّة كانت منذ القدم تعرف هذا النوع من علاقات العمل، خصوصاً في المجال التجاري المترسّخ تاريخياً في المدن وكذلك في الأرياف عبر أعمال السخرة، من دون حقوق واضحة للعاملين. ثمّ جاءت فترة الاستقلال في منتصف القرن العشرين، حيث جرى اندفاع كبير لخلق مؤسسات للدولة وللانخراط في الاقتصاد الصناعي، غالباً عبر الاستثمار الحكومي، وكذلك لتنظيم العلاقات الزراعيّة (الإصلاح الزراعي). ورافق ذلك نشر واسع للتعليم والخدمات العامّة في كافة أنحاء البلاد، حتّى الطرفيّة منها. ترافقاً مع كلّ هذا، تطوّرت الأطر القانونيّة لتنظيم علاقات العمل ومنح العاملين، خصوصاً في القطاع الحكومي الخدمي أو الإنتاجي، مزايا وحقوقاً. خصوصاً وأنّ منظّمة العمل الدوليّة، التي كانت قد نشأت بعد الحرب العالميّة الأولى، قد وضعت قواعد واتفاقيات وتوصيات كي تلتزم بها الدول وتعمّمها ضمن قوانينها.

إلا أنّ أياً من الدول العربيّة لم يستطع إحداث ثورة تنمويّة صناعيّة، حتّى جاء عصر العولمة وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات. فانطلقت في سبعينيات القرن الماضي سياسات الانفتاح التجاري، وقلّصت الدول العربيّة دور الحكومة في الاستثمار في القطاع الإنتاجي، وخصّصت كثيراً من الشركات الحكوميّة، حتّى تلك التي تقدّم خدمةً عامّة، وألزمت نفسها بما يسمّى «الإصلاح الهيكلي» التي يوصي بها صندوق النقد الدولي، أي تقليص ميزانيات الدول الاستثماريّة كما الجارية. وعلى عكس الشعارات وراء الانفتاح، لم يقم القطاع الخاصّ المحليّ كما الخارجي باستثمارات تعوّض تقلّص الاستثمار الحكومي. وتحوّلت للاقتصادات العربيّة إلى اقتصادات رعيّة خصوصاً حول الموارد الطبيعيّة والعقارات.

ترافقت هذه السياسات التي يُطلق الباحثون عليها سياسات «الحقبة النفطية»<sup>١</sup> أو «الحقبة النيولبرالية»<sup>٢</sup> «الرعيّة»<sup>٣</sup> مع ظاهرتين الأولى ديموغرافية، حيث إنّ النموّ السكانيّ الذي شهدته الدول العربيّة في الفترة السابقة مع التحسّن الكبير في الصحة الإيجابيّة قد أفضى إلى «موجة شبابيّة»، أي أنّ نسبة الشباب في سنّ التعليم الجامعي والانخراط في قوّة العمل أضحّت نسبة ملحوظة من مجمل السكّان. تماماً كما جرى في أوروبا حين وصلت موجة شبابيّة لجيل «طفرة الولادات» (BABY-BOOM) بعيد الحرب العالميّة الثانية في ستينيات القرن الماضي وأحدثت «آيار/مايو ١٩٦٨» في فرنسا و«ربيع براغ» في تشيكوسلوفاكيا.

دول الخليج لم تشهد حقّاً هذه «الموجة الشبابيّة» بقدر ما شهدت استقداماً لعمالة مهاجرة حسب الطلب، غالبيتهم لا يملكون سوى فترة قصيرة في البلاد، إلّا أنّهم باتوا يشكّلون تدريجياً غالبية السكّان، بل معظمهم. أمّا الظاهرة الثانية فكانت اقتصادية اجتماعيّة، مع تسارع هجرة الريف إلى المدينة في معظم الدول العربيّة. إذ إنّ الحيازات الزراعيّة الصغيرة لم تعد قادرة على تأمين معيشة الجيل الثاني أو الثالث من أبناء وأحفاد الذين حصلوا عليها. كما دخل القطاع الزراعي برمته في عالم السوق والصناعات الزراعيّة والتقانات الحديثة، ضمن إهمال كبير لتنمية الأرياف والمناطق الطرفيّة على عكس فترة الاستقلال. هكذا أضحّت الموجة الشبابيّة «تسونامي شبابي»، مع معدّلات نموّ للسكّان الحضر أعلى بكثير من معدّلات النموّ الديموغرافيّ العام.

لم يلق هذا «التسونامي الشبابي» الحضريّ ما يناسب حجمه من فرص العمل «اللائقة»، لا في القطاع العام ولا في القطاع الخاصّ، حسب الأطر القانونيّة الموضوعة منذ الاستقلال. فانخرطت غالبية الشباب، هم وكثير ممّن هم أكبر سنّاً، في أعمالٍ بأجر أو للحساب الخاصّ خارج أطر علاقات العمل المنظّمة. وهذا بالضبط هو «التشغيل غير المهيكّل» الحضريّ، الذي يسمّى أيضاً «غير نظامي»، والذي أضحى اليوم هو غالبية مطلقاً لتشغيل قوّة العمل في البلدان العربيّة، خصوصاً إذا ما استثنينا العمل الحكومي والعمل في الزراعة (وهذا الأخير هو أيضاً تقليديّ غير مهيكّل) كما سترها في الفصول التالية.

وانقسم ما يسمّى «سوق العمل» إلى شقين تفصلهما أحياناً هوّة سحيقة: التشغيل المهيكّل والتشغيل غير المهيكّل. ويكمن السبب الأساس في الهوّة بين احتياجات التشغيل السنويّة «للتسونامي الشبابي» وأعداد فرص العمل السنويّة «اللائقة» المتاحة والتي تتضمّن الحصول على حقوق اجتماعية واقتصادية، ولو بالحدّ الأدنى. إلّا أنّه ليس السبب الوحيد، إذ إنّ التكنولوجيات الحديثة تخفّف من الحاجة إلى اليد العاملة، خصوصاً غير الماهرة منها، ولها آثار تدميريّة على الوظائف «اللائقة» غالباً ما تغيب عن أدبيّات التحديث والتطوير والابتكار.

من ناحية أخرى، يتمركز المشتغلون غير المهيكّلين في محيط حضريّ نما هو أيضاً بسرعة وبشكل غير مهيكّل، أي في عشوائيات تخطّت إمكانيّات الدول كما السلطات المحليّة للتنظيم العمراني والإقليميّ. بحيث لا يُمكن معالجة «التشغيل غير المهيكّل» من دون تنظيم إقليميّ وعمرانيّ يعالج أيضاً «العمران غير المهيكّل»<sup>٤</sup>، أي العشوائيّة والفجوات التي عادت وتوسّعت بشكل كبير بين الأطراف والمراكز الحضريّة.

اللافت أنّ انتفاضات «الربيع العربيّ» تعود في جزء كبير منها إلى تفجّر أوضاع انعدام الهيكلية. حيث كان عالم الاقتصاد البيروفي هيرناندو دي سوتو قد أشار إلى أنّ «ما يحدث في الشرق الأوسط هو ثورة غير المنظّمين. أولئك الذين أضحوا خارج المنظومة المقوتنة ويرغبون في العمل في

١. نسبة إلى قفزة أسعار النفط بعد حرب ١٩٧٣، وزيادة موارد الدول العربيّة النفطية بشكل كبير.

٢. نسبة إلى نظريّات تعتمد أنّ الأسواق (البيضانغ، المال، العمل) تقوم وتضبط نفسها بنفسها من دون قواعد ومحفزات ومن دون دور ناظم للدولة.

٣. أي الاقتصاد القائم بشكل رئيسي على استغلال الموارد الطبيعيّة بدل القيمة المضافة الحقيقيّة التي تنتج من العمل والاستثمار والإبداع؛ راجع مثلاً جورج فرم: إخراج الدول العربيّة من الاقتصاد الريعيّ؟، لوموند ديپلوماتيك، النشرة العربيّة، نيسان/أبريل ٢٠١٠.

[http://www.georgescorm.com/personal/download.php?file=al\\_kabass.pdf](http://www.georgescorm.com/personal/download.php?file=al_kabass.pdf)

4. Roy & Alsayyad 2004.

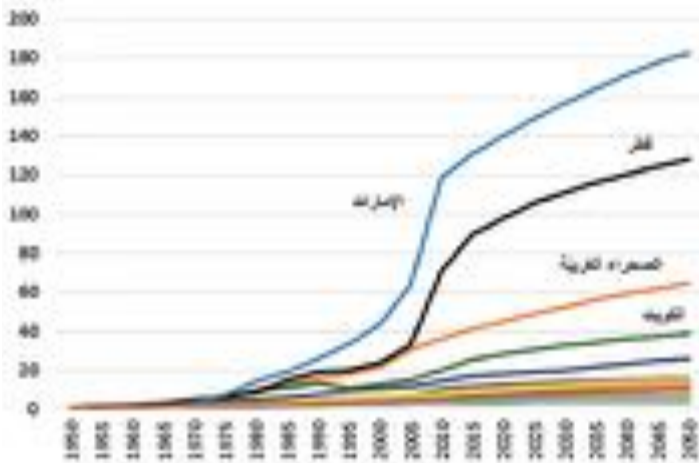
5. Stan Alcorn: Hernando de Soto on the Middle East's "informal" revolution; Marketplace, June 20, 2011, <http://www.marketplace.org/topics/business/economy-40/hernando-de-soto-middle-east-s-informal-revolution>

بين دول الخليج وبين دول المشرق ووادي النيل والمغرب العربية، حيث لم تعرف سوى الأردن تسارعاً ديموغرافياً يشابه بلدان الخليج العربي مع وفود الأعداد الكبيرة من اللاجئين الفلسطينيين (١٧ ضعفاً بين ١٩٥٠ و٢٠١٥) لتتشكّل جزءاً رئيساً من السكّان. ولهذا سيعتمد تقرير الرائد تمييزاً في التحليل بين دول المشرق ووادي النيل والمغرب وبين دول الخليج.

الشكل 2.2 توزع سكّان البلدان العربية، 2015  
المصدر: الأمم المتحدة، قسم السكان



الشكل 2.1 النمو السكاني المتسارع لبعض الدول العربية  
المصدر: الأمم المتحدة، قسم السكان



## ٢.٢ الموجة الشبابية

أتى النمو الديمغرافي بقفزات «فورات ولادات» (BABY-BOOM) تحوّلت فيما بعد إلى «موجات شبابية». لكن الدول العربية لم تعرف هذه «الموجة الشبابية»<sup>٦</sup> في الظروف والفترات ذاتها. فحول الخليج العربي عرفتها مبكرة في خمسينيات القرن الماضي. بحيث زالت آثارها في العقود الأخيرة، عدا عُمان التي شهدت موجة ثانية في بداية الألفية الثالثة. أمّا المغرب والجزائر وتونس فقد شهدت ذروة هذه

منظومة مقنونة تدعمهم ويمكن أن يندمجوا فيها. إلّا أنّ هذه المنظومة لم يتمّ تصميمها بعد<sup>٧</sup>. هذا علماً أنّه كان لديستو دور في صنع بعض السياسات العربية حول العمل غير المهيكّل قبل انفجار ربيعها. وعلماً أنّ مراكز الأبحاث للاقتصادية الكبرى في البلدان العربية، كما صندوق النقد والبنك الدوليين لم يتوقّعوا جميعهم هذا التفجّر. وأنّ الأحوال بعده باتت أكثر سوءاً.

فهل العمل غير المهيكّل في البلدان العربية قدّر محتوم؟

## ٢. العمل غير المهيكّل العربي كما ترصده الأمم المتحدة

طرحت الأمم المتحدة قضية العمل غير المهيكّل خصوصاً من خلال منظّمة العمل الدولية، كما تمّ إدراجها ضمن أهداف التنمية المستدامة<sup>٨</sup>. إذ ينصّ الهدف الثامن على «تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع». والهدف العاشر على «الحدّ من انعدام المساواة داخل البلدان وفي ما بينها». وتعتمد مؤسسات الأمم المتحدة على معطيات إحصائية، توقّرها غالبية الدول، لقياس التوجّه لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. نستعرض في هذا الفصل ما يخضّ بينها العمل غير المهيكّل في البلدان العربية.

## ٢.١ السكّان والنمو السكاني

العام ١٩٥٠، كان مجموع سكّان البلدان العربية<sup>٩</sup> ٧٠ مليون نسمة (أي ٢,٨٪ من سكّان العالم). ووصل في العام ٢٠١٥ إلى أكثر من ٣٨٠ مليوناً (٥,٢٪)، وتتوقّع الأمم المتحدة أن يتخطّى ٦٣٠ مليوناً في ٢٠٥٠ (٦,٥٪ من سكّان العالم)<sup>١٠</sup> أي عدد سكّان مجمل القارة الأوروبية تقريباً<sup>١١</sup>. بين ١٩٥٠ و٢٠١٥ نما سكّان بعض الدول العربية بشكل كبير، لكنّ هذا النموّ كان متسارعاً أضعافاً في دول الخليج (الشكل ١,١). إذ تضاعف عدد سكّان الإمارات ١٣٠ ضعفاً، وقطر ٨٩ ضعفاً، والكويت ٢٥ ضعفاً، والبحرين ١٢ ضعفاً، والسعودية وعمان ١٠ أضعاف. بحيث تغيّر توزيع السكّان بين البلدان العربية (الشكل ٢,٢).

معظم هذه الزيادة السكانية جاءت من الهجرات الوافدة، من الدول العربية الأخرى، لكن بشكل أكبر بعد سبعينيات القرن الماضي من دول غير عربية، آسيوية خصوصاً. ومن المفيد الإشارة هنا إلى أنّ مفهوم «السكّان» لا يشمل المواطنين المقيمين فقط بل جميع المقيمين. إذ تدخل في حساباته هجرة المواطنين إلى الخارج، كما موجات الهجرة الوافدة إلى البلد المعنيّ، إن كانت هجرة لجوء أم عمل. هكذا لا يُمكن إجراء المقارنات الديموغرافية والاجتماعية بالطريقة ذاتها

6. [www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals/)

٧. الدول العربية التي تمّ تجميع الإحصائيات عنها في هذا التقرير هي: الجزائر، مصر، ليبيا، المغرب، موريتانيا، السودان، تونس، العراق، الأردن، الكويت، لبنان، عمان، قطر، العربية السعودية، فلسطين، سوريا، الإمارات العربية المتحدة واليمن.

8. [www.esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/](http://www.esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/)

٩. AITA ٢٠١٥، ٩.

١٠. AITA ٢٠١٥، ١٠.

المدن. الأوّل أنهى تحولاته أثناء حربه الأهليّة، والثاني شهد تركّز اللاجئين الفلسطينيين في مخيّمات تحوّلت إلى مدنٍ حضريّة. والعراق توقّفت تطوّراته مع الحروب التي عرفها منذ الثمانينيات. في حين بقيت وتأثر هجرة الريف إلى المدينة متسارعة في سوريا واليمن. على عكس مصر والسودان، اللذين يتوقّع أن يعود نشاط هذه الهجرة إلى التسارع فيهما في العقود المقبلة.

هكذا شهدت معظم المدن العربيّة بين ٢٠٠٥ و٢٠١٥ نمواً سكانيّاً مرتفعاً، يتخطّى في كثير من الحالات نسب النموّ السكانيّ الإجماليّة.

## ٢,٤ . تطوّر قوّة العمل

حسب معطيات منظّمة العمل الدوليّة وتقديراتها<sup>١٣</sup> المستقبلية، وصل

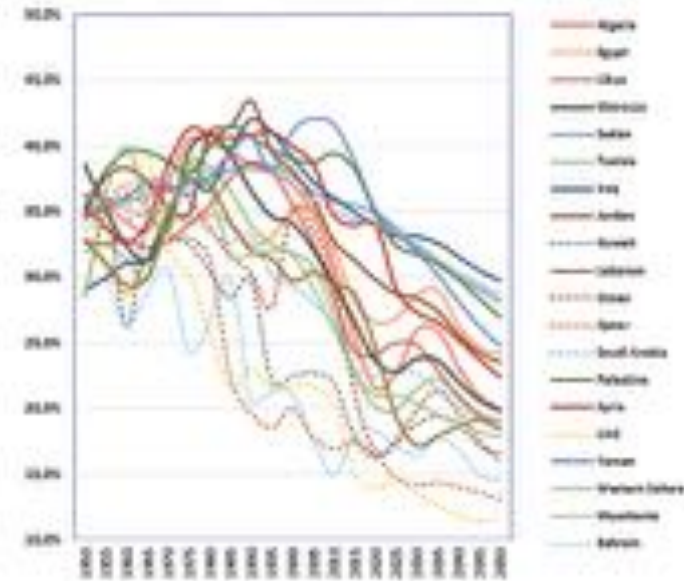
الموجة في أواخر سبعينيات القرن الماضي، حين وصلت نسبة الشباب ٢٤-١٥ عاماً من السكّان في سنّ العمل (١٥-٦٤ عاماً) إلى أكثر من ٤٠٪. أمّا السودان وليبيا، فلم تشهدا الذروة سوى في أوائل التسعينيات مع مستويات وصلت ٣٩٪. بينهما أتت ذروة مصر في أوائل الثمانينيات بنسبة ٣٥٪ فقط (الشكل ٢,٣).

من ناحيتها، أتت ذروات موجة الشباب في بلدان المشرق العربيّ<sup>١١</sup> أكثر حدّة ومتأخرة: فلسطين ٤٢٪ (١٩٨٥)، العراق ٤٢٪ (١٩٩٠)، الأردن ٤٣٪ (١٩٩٠)، سوريا ٤١٪ (١٩٧٥-١٩٩٥ الأكثر امتداداً زمنياً). وحده لبنان عرف ذروته في فترة أسبق (١٩٧٥) إبان انطلاق حربه الأهليّة) وبذروة أضعف قليلاً ٣٨٪. أمّا اليمن فقد أتت ذروة موجته الشبابية متأخرة، ٤٢٪ في فترة ٢٠٠٥-٢٠١٠.

هذا يعني أنّ البلدان العربيّة تشهد منذ ١٩٩٠ زيادةً في أعداد الشباب (١٥-٢٤ سنة) تتخطّى المليون سنويّاً (١٤٠ ألفاً لدول الخليج و٨٩٠ للمشرق والمغرب) يُمكن أن يشكّلوا مئة عليها إذا تمّ تأهيلهم وإدماجهم في قوّة العمل، قبل أن تنخفض هذه الزيادة السنويّة بشكلٍ كبير بعد ٢٠٣٠.

## ٢,٣ . هجرة الريف إلى المدينة ونموّ السكّان

الشكل 2.3 تطوّر نسبة الشباب (١5-24) من السكّان في سنّ العمل (15+) في البلدان العربيّة، مصر بالامتداد إلى السكّان



## الحضر

كانت دول الخليج العربيّ الأسرع في تمركز معظم سكّانها في المدن (الشكل ٢,٤). وحدها عُمان، البلد ذو القطاع الزراعي الأوسع بينها، يُكمل في الفترة الحاليّة هجرة الريف إلى المدينة. أمّا في المغرب العربيّ<sup>١٢</sup>، فقد شهدت ليبيا والصحراء العربيّة تطوّرات مشابهة لتلك الخليجيّة، أمّا الدول الأخرى فهي تعرف اليوم تسارعاً في هجرة الريف إلى المدينة من جزاء التحولات الاجتماعيّة والاقتصاديّة. كذلك تفرّد لبنان والأردن بين دول المشرق في تركّز السكّان مُبكراً في



حجم قوّة العمل<sup>١٤</sup> في البلدان العربيّة في ٢٠١٥ إلى ١٢٧ مليوناً (الشكل ٢,٥)، ومن المتوقّع أن يصل إلى ١٤١ مليوناً في ٢٠٢٠. وصلت الزيادة السنويّة الإجماليّة إلى ٣,٩ ملايين العام ٢٠١٠، إلّا أنّها انخفضت إلى ٢,٩ مليونين في ٢٠١٥ ومن المتوقّع أن تبقى هذه الوتيرة هي ذاتها في العقد اللاحق.

الزيادة الأكبر تشهدها دول الخليج، كما بالنسبة للسكّان. فبعد أن كانت قوّة عملها تشكّل ١٢٪ من قوّة العمل العربيّة الإجماليّة في ١٩٩٠، وصلت نسبتها إلى ١٧٪ في ٢٠١٠ وإلى ١٩٪ في ٢٠١٥. في حين انخفضت حصّة المغرب العربي من قوّة العمل الإجماليّة من ٢٩٪ إلى ٢٤٪ بين ١٩٩٠ و٢٠١٥ (الشكل ٢,٦).

هكذا شهدت الدول العربيّة زيادةً وسطيّة سنويّة في قوّة العمل قدرها ٣,٤ ملايين بين ٢٠٠٦ و٢٠١٠ (الشكل ٦)، ضمنها ٢,٢ للنساء. لكنّ هذه

١٣. التقديرات الأخيرة العام ٢٠١٥ و٢٠١٦، راجع [www.ilo.org/ilostat](http://www.ilo.org/ilostat)

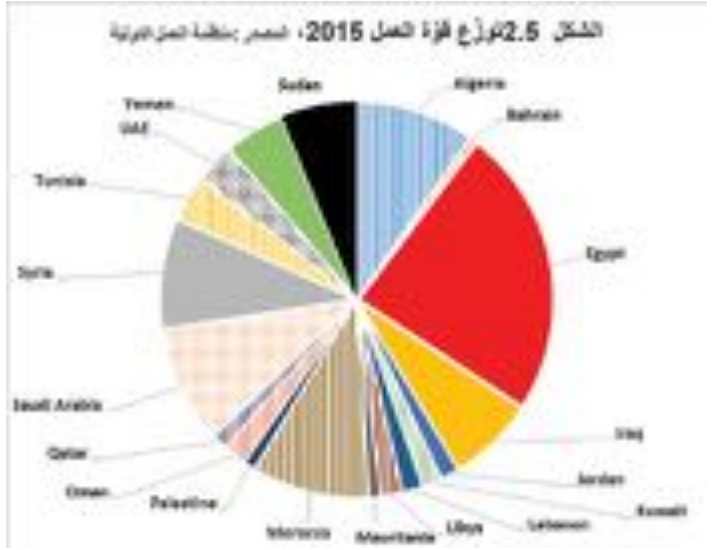
١٤. لا تُدخّل منظّمة العمل الدوليّة هجرة العمل الموسميّة والدائريّة، كذلك مثلاً للعامل السوريين في لبنان قبل الأزمة، في حسابات قوّة العمل للبلد المُرسِل والمضيف.

١١. سيستخدم هذا التعبير في التقرير للإشارة إلى الدول المشرقيّة غير الخليجيّة.

١٢. في هذا التقرير يشمل تعبير المغرب العربي الجزائر والمغرب والصحراء الغربيّة وتونس وموريتانيا وليبيا.

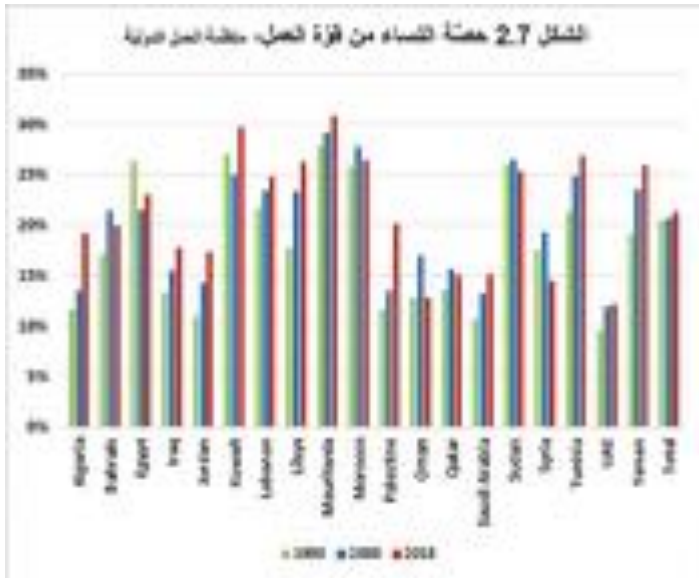
ثابتة منذ أكثر من عقدين من الزمن (الشكل ٢,٧).

ولا بدّ هنا من الإشارة إلى أنّ تطوّرات قوّة العمل تتبع لمتغيّرات كثيرة، فهجرة الريف إلى المدينة في حال تسارعها قد تخفض قوّة العمل الإجمالية ببلدٍ ما، حيث ينتقل جزءٌ من قوّة العمل الزراعيّة إلى المدن ويبقى بعيداً عن المشاركة الاقتصادية. وهذه ظاهرة تصيب النساء بشكلٍ كبير. كما أنّ النزاعات الداخليّة والحصار والحروب يُمكن أن تُخرج أجزاءً كبيرة من قوّة العمل، سواء لتقلّص فرص المشاركة الاقتصادية أو من جرّاء النزوح والهجرة إلى الخارج. مع ملاحظة أنّه في هذه الحالة الأخيرة، يخرج المهاجرون من حسابات سكّان البلد الأصليّ ويظهرون ضمن سكّان البلد المضيف. من ناحية أخرى، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ ارتفاع نسبة مشاركة النساء في قوّة العمل في بعض البلدان العربيّة ينتج عن العمالة النسائيّة المهاجرة، فغالبيّة المهاجرات غير اللاجئات هنّ في سنّ العمل ويعملنّ فعليّاً.



الزيادة الوسطيّة السنويّة انخفضت إلى ٢,٩ مليونين في الفترة بين ٢٠١١ و٢٠١٥، بينها ٢,٤٪ للنساء. خصوصاً وأنّ سوريا وليبيا قد فقدتا جزءاً ملحوظاً من قوّتي عملهما، وأنّ وتائر الزيادة تضاعفت في بلدان مثل البحرين ومصر والأردن وتونس، ما يمكن بوضوح ربطه بتداعيات «الربيع العربيّ». حتّى دول الخليج التي تأتي بثلث النموّ الإجمالي لقوّة العمل العربيّة، من جرّاء استفادتها من العمالة من الخارج، عرفت تباطؤاً نسبياً في نموّ قوّة عملها. من ١٦,٥٪ في فترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ إلى ٣,٦٪ في فترة ٢٠١١-٢٠١٥ بالنسبة لقطر، ومن ١٢,٨٪ إلى ١,٥٪ بالنسبة للإمارات، ومن ٩,٨٪ إلى ٠,٨٪ للبحرين...

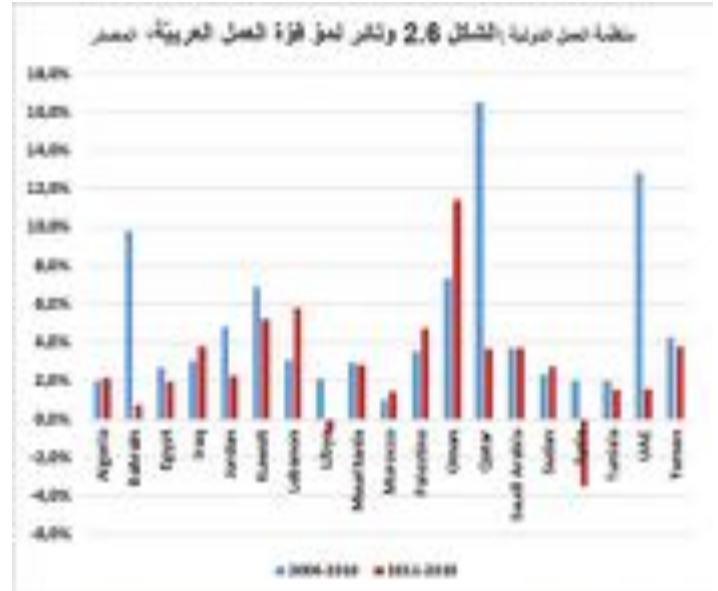
واللافت أنّه مع تحسّن حصّة النساء في قوّة العمل في كثير من البلدان العربيّة، هناك دولٌ تشهد انخفاضاً لها (مثل مصر والسودان وسوريا



هكذا على الرغم من تباطؤ نموّ قوّة العمل في السنوات الأخيرة نتيجة تداعيات «الربيع العربيّ»، تحتاج الدول العربيّة اليوم إلى خلق حوالي ٣ ملايين فرصة عمل سنويّاً لإبقاء البطالة على مستوياتها القائمة، بينها مليون فرصة عمل تقريباً في الخليج، و٥٠٠ ألف في بلدان المغرب العربيّ.

## ٢,٥. المشتغلون والبطالة في البلدان العربيّة

وصل عدد المشتغلين في البلدان العربيّة العام ٢٠١٠ إلى ١٠١ مليون، ثمّ العام ٢٠١٥ إلى ١١٢ مليوناً (بينهم ١٩٪ نساء). أي أنّ معدّل البطالة الإجماليّ قد زاد من ١٠,١ إلى ١١,٧٪ بين هذين العامين (الشكل ٢,٨)، في حين تراجع بالنسبة للنساء من ٢٠,٥ إلى ١٨,٨٪ على الرغم من أنّهنّ يحظين أصلاً بنسب بطالة مرتفعة (الشكل ٢,٩).

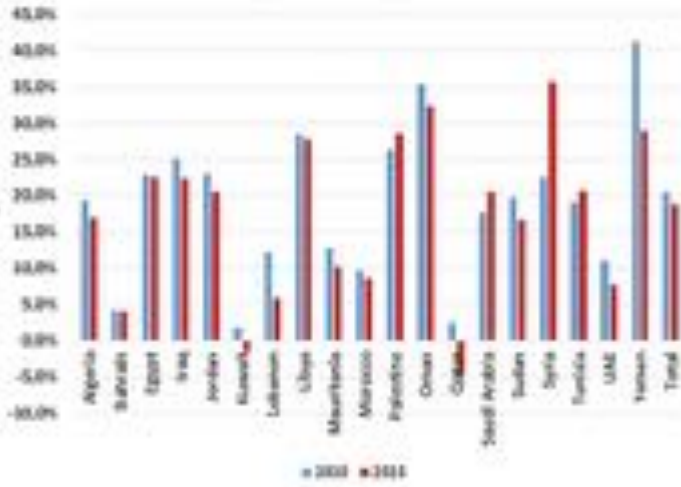


وعمان)، بحيث بقيت حصّة المرأة الإجمالية في قوّة العمل العربيّة شبه

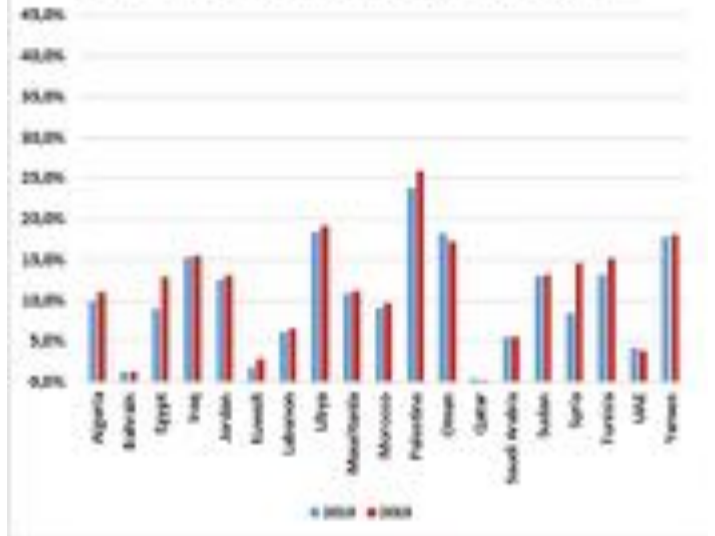
التذكير أنّ غالبية الوافدين في الخليج هم عمال يستقدمون من الخارج. أما البلدان العربيّة الأخرى فهي تشهد فجوةً بين أعداد الوافدين الجدد وفرص العمل المخلوقة.

لكنّ الوضع يختلف كثيراً حسب البلدان. إذ ارتفع معدّل البطالة الإجمالي في دول الخليج فقط من 0,0 إلى 0,9% (في حين بقي تقريباً ثابتاً للنساء<sup>١٥</sup>). وحدها تميّزت عُمان بمعدّلات بطالة مرتفعة ومتراجعة، ١٨,٣% و١٧,٣% على التوالي (٣٥,٤ و٣٢,٣% بالنسبة للنساء).

الشكل 2.9 البطالة السنوية في عشر عربي،  
العصر: منطقة العمل الدولية



الشكل 2.8 البطالة في البلدان العربيّة، عصر منطقة العمل الدولية



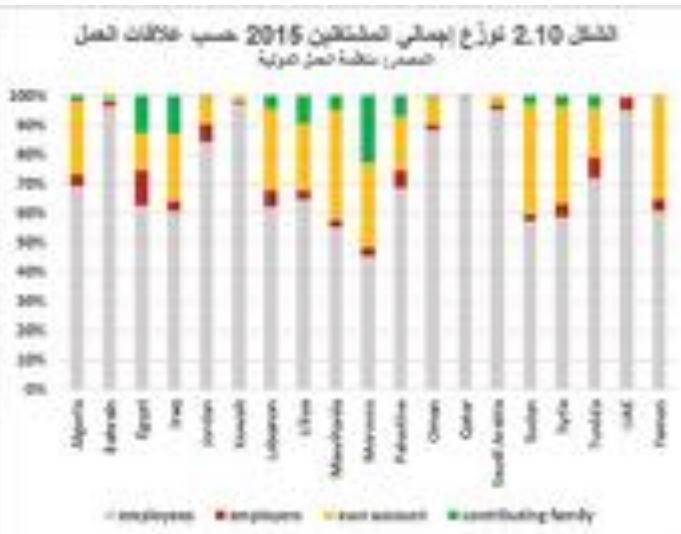
## ٢,٦ العمل غير المهيكل والعمل لحساب الخاصّ

لا تُعطي منظّمة العمل الدوليّة إحصائيات وتوقّعات دقيقة عن العمل غير المهيكل في البلدان العربيّة، خصوصاً وأنّ معظم هذه البلدان لا تقوم بالمسوحات اللازمة ولا تنشر المعطيات حول الأمر<sup>١٨</sup>. لكنّ المنظّمة توفّق توزيع المشتغلين حسب علاقات العمل بين المشتغلين بأجر، وأرباب العمل، والعاملين لحسابهم الخاصّ، والعاملين في التعاويّات، وعمّال الأسرة المساهمين (الشكل ٢,١٠). هكذا يُمكن لقياس حجم العاملين للحساب الخاصّ أن يُعطي فكرةً أوليّةً عن العمل غير المهيكل (فهي تبلغ إجمالاً في الدول النامية حوالي نصف العمل غير المهيكل، والنصف للأجر للعمل بأجر غير المهيكل).

أما في المغرب العربيّ، فقد ازدادت البطالة من ١٠,٧ إلى ١١,٦% وبالطبع، شهدت ليبيا وتونس الزيادة الأكبر. إلّا أنّ البطالة تراجعت بالنسبة لنساء المغرب العربي من ١٥,٦ إلى ١٤,٦%. وعرفت البلدان العربيّة الأخرى مستويات البطالة الأعلى والزيادات الأكبر، إجمالاً من ١١,٣% العام ٢٠١٠ إلى ١٣,٩% العام ٢٠١٥، خصوصاً فلسطين. لكنّها تراجعت بالنسبة للنساء من ٢٤,٣ إلى ٢٢,٠%.

قراءة هذه المعطيات وتطوّراتها لا تعني أنّ مفهوم البطالة له معنى حقيقي في البلدان العربيّة. فنادراً ما يحصل هؤلاء الباحثون عن عمل على معونات بطالة بالطريقة المتواجدة في البلدان المتقدّمة<sup>١٩</sup> (كما في الجزائر مثلاً) كما نادراً ما يحصلون على عمل جديد، حيث تشير معظم الإحصائيات إلى أنّ معظم العاطلين هم كذلك بصورة مستدامة. لذا يتمّ في هذا التقرير تفضيل مقارنة أعداد القادمين الجدد إلى قوّة العمل مع أعداد فرص العمل المتاحة، بدلاً من الخوض في البطالة، خصوصاً بتعريفها القائم حالياً<sup>١٧</sup>.

هكذا أحصت منظّمة العمل الدوليّة أنّ أعداد فرص العمل المتاحة في البلدان العربيّة قد ازدادت ٣,٤ ملايين بين ٢٠٠٥ و ٢٠١٠ مقابل العدد ذاته تقريباً من الوافدين الجدد إلى قوّة العمل. إلّا أنّ معظم هذه الزيادة أتت لصالح الرجال، في حين نُقصت فرص العمل المتاحة للنساء ١٧% عن نموّ قوّة عملهنّ. إلّا أنّ سنوات ٢٠١٠ و ٢٠١٥ لم تأتِ إلّا بـ ٢,٢ مليوني فرصة، أي أقلّ بـ ٧٠٠ ألف من أعداد الوافدين الجدد. في الخليج، توافق عرض فرص العمل تقريباً مع أعداد الوافدين، عدا السعوديّة وعُمان. مع



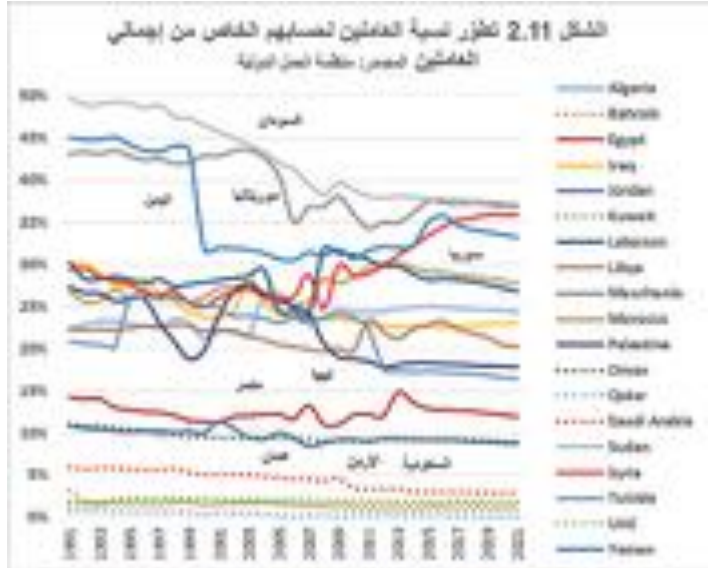
١٧. يعزّف العاطل عن العمل إحصائياً حسب منظّمة العمل الدولية أنّه من لم يعمل ولو ساعة واحدة في الأسبوع الذي سبق المسح.

١٨. أطلق منتدى البحوث الاقتصادية erf.org/eamdi مبادرة للمعطيات الجزئية المفتوحة تتضمّن ملقّات مسوحات قوّة العمل الكاملة، وكذلك مسوحات دخل ونفقات الأسر ومسوحات أخرى. إلّا إن إتاحة هذه المعطيات للعموم غير واضحة، كما أنّ المسوحات لا تدار جميعها بشكل دوريّ وحسب المعايير الدوليّة.

١٥. يلاحظ في الكويت وقطر أنّ تقدير حجم التشغيل النسائي يفوق تقدير قوّة العمل النسائيّة.

١٦. سميّر العيطة: هل البطالة لها معنى في مجتمعاتنا؛ لوموند دبلوماسيك، النشرة العربية، شباط/فبراير ٢٠١٠، في سميّر العيطة: المشاغية واجب، ٢٠١٧.

انطلاقاً من هذه المعطيات الجزئية، وعلماً بأنها تشمل العمل الزراعي والعمل في القطاع الحكومي، يُمكن في قراءة أولية تبين أنّ جزءين من أصناف العمل غير مهيكّل (أي العمل للحساب الخاص والعمل المساهم في الأسر) يصلان في البلدان العربيّة غير الخليجيّة إلى ما بين ربع ونصف مجمل المشتغلين، وفي كثيرٍ من الأحيان إلى نصف المشتغلين، في حين يبقى السؤال مطروحاً عن تصنيف العاملين بأجر بشكلٍ عام، والعاملين المهاجرين في دول الخليج، كمهيكلين أم غير مهيكّلين من حيث حصولهم على الحقوق؟



لا ترصد معطيات منظّمة العمل الدوليّة سوى نسبة ضئيلة من العمل للحساب الخاص في دول الخليج، أعلاها في عُمان بحوالي 11% في 1990، تناقصت إلى 9% العام 2010 (الشكل 2.11). تليها السعودية مع 3% في 2010. أما في المغرب العربي، فيتمّ رصد أنّ حوالي ربع المشتغلين يعملون لحسابهم الخاص. وحدها موريتانيا تتميّز بنسبة مرتفعة، 43% في 1990، انخفضت حتّى 38% في 2010. والعاملون لحسابهم الخاص هم أيضاً حوالي ربع المشتغلين في معظم بلدان المشرق ووادي النيل. لكنّ السودان واليمن يتميّزان بنسب عالية تنخفض تدريجياً، في حين تتميّز مصر والأردن بنسب منخفضة تقارب تلك لدول الخليج. ويلاحظ بشكلٍ عام تراجعاً للعمل للحساب الخاص (خصوصاً مع تراجع حصّة العمل الزراعي) عدا دول مثل سوريا واليمن وليبيا، التي تعيش حرباً، وكذلك نسبياً المغرب ومصر.

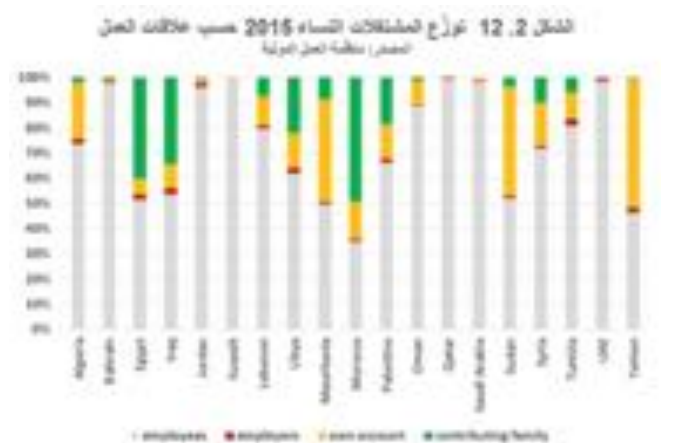


أضف أنّ المعطيات ترصد حجم عمّال أسرة مساهمين كبيراً في المغرب يوازي أولئك العاملين لحسابهم الخاص. وكذلك في مصر والعراق لكن بنسبة أقلّ.

وتزيد نسبة انخراط النساء في العمل للحساب الخاص عن تلك التي للرجال في غالبية البلدان العربيّة (الشكل 2.12)، خصوصاً مصر مثلاً. كذلك تتميّز النساء بنسب كبيرة لعاملات الأسرة المساهمات (غير مدفوعات الأجر إجمالاً)، وملحوظة في مصر والعراق والمغرب وليبيا، تتفوّق على نسب العاملات لحسابهنّ الخاصّ.

## 2.7. العمل والفقر

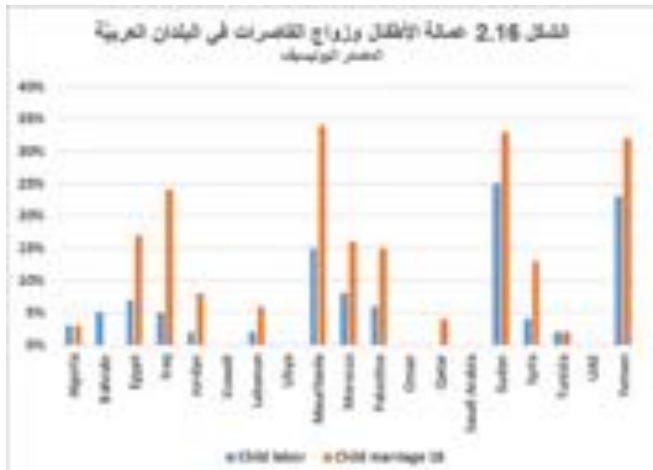
ترصد منظّمة العمل الدوليّة معطيات الفقر في العمل لمعظم الدول العربيّة، لفتّتين: الفقر الشديد (أقلّ من 1,9 دولار أمريكي في اليوم بمعادل القوّة الشرائيّة) والفقر المتوسّط (بين 1,9 و 3,1 دولار أمريكي في اليوم بمعادل القوّة الشرائيّة)، علماً أنّ المعطى مرتبط بإيراد الفرد المشتغل وليس الأسرة التي يعيّلها والتي يمكن أن تكون كبيرة العدد. حسب هذه المعطيات (الشكلان 2.13 و 2.14)، لا تتخطّى نسبة مجموع الفتّتين الـ 20 بالمئة في الدول الخليجيّة، وهي الأكثر ارتفاعاً في البحرين حيث وصلت نسبة العاملين الفقراء إلى 18% في 2010، بتوجّه نحو الانخفاض. كما تبقى هذه النسبة ذاك العام في الكويت وعُمان 14%. كذلك انخفضت نسبة المشتغلين الفقراء في بلدان المغرب العربي كثيراً منذ 1990 حسب هذه المعطيات، إلى أدنى من 20% أو حتّى 10% في 2010، بعد أن كانت في مستوى 32% في المغرب و 30% في موريتانيا و 24% في الجزائر و 22% في تونس. حظّ المشتغلين في المشرق أكثر سوءاً. مع مصر مثلاً التي كانت نسبة المشتغلين الفقراء فيها 76% العام 1990 لتتخفّف فقط إلى 44% العام



بلدان الخليج العربيّ وثقت أنّ التغطية الصحيّة تشمل جميع السكّان، مع عدم وضوح كيف يستفيد العمّال المهاجرون الأجانب وأسرهم من هذه التغطية. وحدها العربيّة السعوديّة وثقت أنّ ٧٤٪ من السكّان (بينهم ٧١,٥٪ من السكّان الحضّر) غير مشمولين بالضمان الصحيّ. وتتخطّى هذه النسبة بكثير نسبة المقيمين المهاجرين في البلد، وتدلّ على حجم كبير للعمالة غير المهيكّلة، لأنّ العاملين في القطاع الحكومي والخاص المهيكّل مشمولون بتأمين صحيّ. في المغرب العربيّ، تنفرد موريتانيا والمغرب بمعدّلات عالية لعدم التغطية الصحيّة، تصل إلى أكثر من ٥٠٪ من السكّان الحضريين. أمّا في الجزائر وتونس فنسب انعدام التغطية الصحيّة منخفض، ويخصّ أكثر ما يخصّ الريف (وبالتالي العمّال الزراعيين). في حين كان سكّان ليبيا ينعمون قبل الثورة والحرب بتغطية صحيّة كاملة. أمّا في بلدان المشرق ووادي النيل، فيتميّز السودان واليمن ولبنان بانعدام التغطية الصحيّة لأكثر من نصف سكانهما. أمّا مصر وسوريا فيخصّ انعدام التغطية الصحيّة الريفيين أكثر بكثير من غيرهم، علماً أنّ البلدين كانا يتمتّعان بنظام صحيّ مجاني واسع الانتشار منذ فترة الستينيات. وسيتمّ في بقية التقرير اعتماد مؤشّر انعدام التغطية الصحيّة كمعيار أساسي لقياس حجم العمالة غير المهيكّلة في البلدان العربيّة.

## ٢,٩. عمالة الأطفال

ترصد منظّمة اليونيسيف للأمم المتحدة عمالة الأطفال بين ٥ و ١٥ عاماً. هكذا تأتي أعلى النسب (متوسّط ٢٠١٥-٢٠٠٩) بين البلدان العربيّة في السودان (٢٥٪) تليها اليمن (٢٣٪) وموريتانيا (١٥٪). تتراوح نسب عمالة الأطفال في الدول الأخرى بين ٢ و ٧٪ (الأعلى في مصر)، عدا معظم دول الخليج وليبيا التي تفترض هذه الإحصائيّات أنّ نسبة عمل الأطفال فيها صفر. كما تربط منظّمة اليونيسيف عمالة الأطفال مع زواج القاصرات (نسبة المتزوجات في عمر ١٨ سنة)، حيث ترتفع نسبة هذا الزواج إلى ما بين ٣٣ و ٣٤٪ في موريتانيا والسودان واليمن، وتبقى أعلى من ١٠٪ في العراق ومصر والمغرب وفلسطين وسوريا (قبل الصراع).

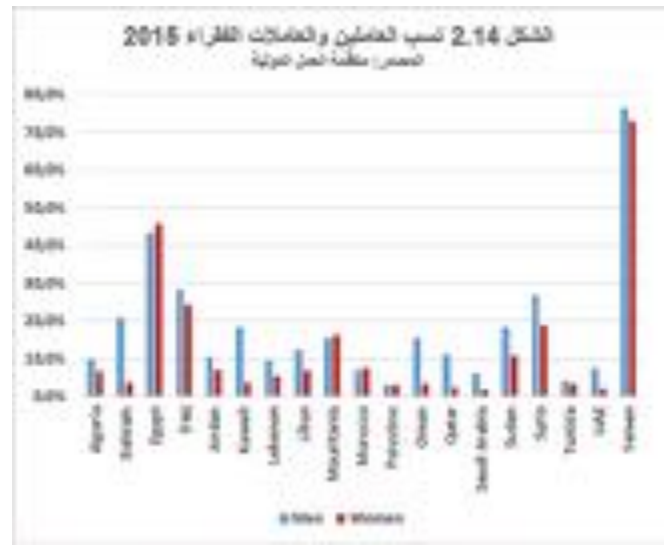


٢٠. سنة التوثيق لكل بلد مبينة في الشكل.

٢١. لا تغطي منظّمة العمل الدوليّة معطيات عن فلسطين.

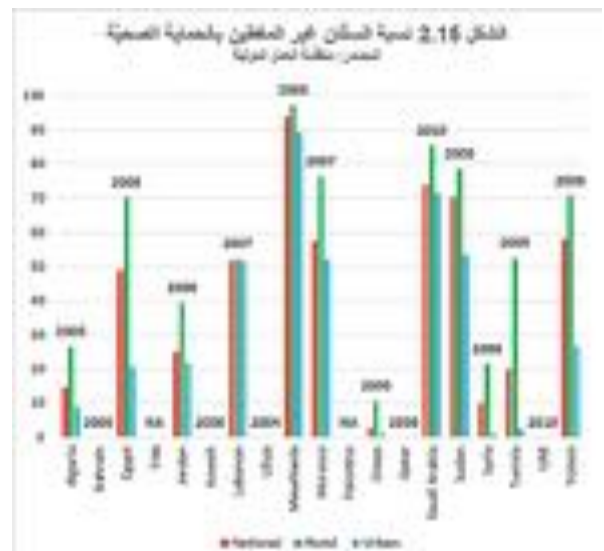
٢٢. راجع سمير العيطة ٢٠١٥: العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة، منهجيّة تقرير الرائد.

٢٠١٥. وكذلك السودان الذي عاش حرباً أهليّة طويلة، حيث يُشار إلى أنّ نسبة المشتغلين الفقراء فيه قد انخفضت من ٧٧٪ من في ١٩٩٠ إلى ١٦٪! في ٢٠١٥ (ما يناهز الواقع المحسوس للعاملين غير المهيكّلين وهم غالبية المشتغلين). وعانى العراق تقريباً المعاناة ذاتها، مع الحصار والحروب. أمّا اليمن فقد شهد تحسّناً نسبياً حتّى ١٩٩٧ لتعود لتسوء أحواله بشكلٍ كبير قبيل الحرب الدائرة فيه ثمّ خصوصاً معها، لتصل نسبة المشتغلين الفقراء فيه العام ٢٠١٥ إلى ٧٦٪. في حين لا ترصد المعطيات في ذلك العام سوى نسبة ٢٤٪ مشتغلين فقراء في سوريا. وعموماً، النساء المشتغلات أقلّ فقراً من الرجال، عدا حاليّتي مصر وموريتانيا. طبعاً ترتبط عدم هيكلّة العمل وعدم حصوله على حقوق بالفقر، وتشير معطيات الفقر في العمل إلى أنّ حجم العمل غير المهيكّل في جميع البلدان العربيّة أوسع بكثير من العمل للحساب الخاصّ وحده.



## ٢,٨. العمل غير المهيكّل والتغطية الصحيّة

كذلك ترصد منظّمة العمل الدوليّة معطيات فجوة تغطية الحماية الاجتماعيّة الصحيّة، أي نسبة السكّان الذين لا يحصلون على تأمين صحيّ أو على رعاية صحيّة مجانيّة في المستشفيات (من دون تفصيل جنديّ). هذه المعطيات جزئيّة ولم توثّق من المعطيات الرسميّة للبلدان إلاّ لسنة واحدة<sup>٢٠</sup> أحدثها في ٢٠١٠ (الشكل ٢,١٥).



### ٣. واقع العمل غير المهيكل في البلدان العربيّة (حسب تقارير الراصد والمزيد)

يعتمد تقرير الراصد على دراسات وتقارير وضعها خبراء وناشطو مجتمع مدنيّ حول أوضاع العمل غير المهيكل في عددٍ من الدول العربيّة: البحرين من الخليج العربيّ، والجزائر وموريتانيا والمغرب وتونس من المغرب العربي، ومصر والسودان في وادي النيل، والعراق وسوريا ولبنان وفلسطين والأردن واليمن من المشرق. وقد استخدمت منهجيّة<sup>٣٢</sup> مشتركة لهذه التقارير الوطنيّة. كذلك شمل جهد الإعداد لتقرير الراصد تقارير إقليمية عن بعض المواضيع الرئيسيّة التي تشمل جميع البلدان. وقد استكمل هذا التقرير الإقليميّ العام بمعطيات أخرى استمدت من أحدث نتائج منشورة عن مسوحات قوّة العمل.

#### ٣.١. العمل غير المهيكل في الخليج العربيّ، مثال البحرين

يُبرز تقرير البحرين خصوصيّات متعدّدة تختصّ بها دول الخليج بين البلدان العربيّة الأخرى. نموّ سكّانيّ بوتيرة عالية جداً من جرّاء الهجرة الوافدة (وبعضها يتمّ تجنيسها)، حتّى أضحى غير البحرينيين<sup>٣٣</sup> غالبية السكّان منذ ٢٠٠٨. ٩٠٪ من السكّان المهاجرين ناشطون اقتصادياً، مع انعدام توازن جنديّ لأنّ غالبية هؤلاء الوافدين هم عمّال ذكور، بحيث أضحت نسبة الذكور الإجماليّة في المجتمع ٦٢٪ العام ٢٠١٥. هكذا لا تشهد البحرين ظاهرة التسونامي الشبابي الذي تعرفه كثير من البلدان العربيّة لأنّ معظم العمّال القادمين يتخطّون ٢٥ عاماً من العمر. وتصل أعداد غير البحرينيين الذكور في أعمار ٢٥-٣٩ سنة خمسة أضعاف أعداد البحرينيين الذكور في نفس الأعمار.

وتبرز خصوصيّة خليجيّة أخرى في البحرين، أنّ نسبة المشاركة في قوّة العمل مرتفعة مقارنة مع وسطي الدول العربيّة، ليس فقط للرجال لأنّ معظم الوافدين مشغولون، ولكن أيضاً للنساء. فظاهرة تشجيع تشغيل المواطنين، خصوصاً في الوظائف الحكوميّة (أكثر من نصف البحرينيات المشغولات يعملن في الوظيفة العامّة<sup>٣٤</sup>، مقابل ثلث الرجال تقريباً)، تنعكس بنسب مشاركة عالية، إضافة إلى أنّ معظم العاملات الوافدات (وإنّ قلّ عددهنّ مقارنة مع الرجال) أتين للعمل. هكذا بلغت نسبة المشاركة الاقتصادية للنساء المواطنات ٣٥٪ العام ٢٠١٥<sup>٣٥</sup>، في حين أنّ ٥٠٪ من المقيّمات الأجنبيّات في البحرين منخرطات في العمل و٨٩٪ من الساكنين الرجال! (١٠٠٪ ممّن هنّ وهم في سنّ العمل). ما يُعطي مفهوم مشاركة «السكّان» في قوّة العمل معنىً خاصاً في جميع دول الخليج العربيّ<sup>٣٦</sup>.

ولا تتجاوز أعداد الوافدين البحرينيين السنويّة إلى قوّة العمل سوى بضعة آلاف (حوالي ٨ آلاف مؤخّراً، تقريباً بنفس معدّل زيادة أعداد

<sup>٣٢</sup> تجدر الإشارة هنا إلى أنّ ذوي الأصول العربيّة يشكّلون فقط ١ إلى ٢٪ من مجمل العاملين الأجانب.

<sup>٣٤</sup> في السنوات العشر الأخيرة، حصلت البحرينيات على ضعف فرص العمل التي حصل عليها البحرينيّون، راجع تقرير البحرين: حسن العاللي ٢٠١٧: العمل غير المهيكل في البحرين.

<sup>٣٥</sup> خصوصاً وأنّ البحرين التزمت عبر مرسوم ملكي منذ ٢٠٠٢ بتنفيذ اتفاقية السيداو.

<sup>٣٦</sup> تشير معطيات إحصاء ٢٠١٠ إلى نسبة مشاركة اقتصادية تبلغ ٤٨٪ للبحرينيين (٦٣٪ للذكور و٣٢٪ للإناث)،

المواطنين في سنّ العمل<sup>٣٧</sup>، في حين تمّ رصد زيادة سنويّة في قوّة العمل بحجم ٥٩ ألفاً سنويّاً بين ٢٠٠٦ و٢٠١٠ (بدل ١٣٠ ألفاً بين ٢٠٠١ و٢٠١٠)<sup>٣٨</sup>، ثمّ فقط ٦ آلاف بين ٢٠١١ و٢٠١٥ (للنساء ألف ٤٠٠ على التوالي). ما يعني تراجعاً للعمالة المهاجرة الوافدة. في المقابل، تمّ رصد تقريباً نفس الأعداد من فرص العمل المخلوكة سنويّاً في كلا الفترتين. هكذا يتأقلم حجم العمالة مع سوق العمل في البحرين، كما في دول الخليج الأخرى، وليس العكس، بما أنّ ٨٧٪ من العمالة الإجماليّة هي غير بحرينيّة، تُنهي إقامتها في البلاد بمجرّد زوال فرصة العمل. وتشمل هذه الظاهرة كافة النشاطات الاقتصادية، الزراعة والصيد (حيث ٩٤٪ من العاملين مهاجرين) والصناعة والتعدين (٨١٪) والإنشاءات (٧٩٪) وكذلك التجارة والخدمات. وحده القطاع الحكومي يتفرد بأنّ المشتغلين المهاجرين لا يشكّلون سوى ١٥٪ من الإجمالي (٣٪ للنساء)، وهو أصلاً قطاع لا ينمو التشغيل فيه. هنا أيضاً يأخذ مفهوم البطالة معنىً خاصاً، على الرغم من وجود نظام تعويضات عن البطالة يطبّق على المواطنين البحرينيين وحدهم.

كذلك تتميز بلدان الخليج بغياب المسوحات والدراسات الدقيقة والدوريّة حول قوّة العمل وإيرادات الأسر، وفي حال وجودها لا ترصد العمل غير المهيكل بشكلٍ يتناسب مع المعايير الدوليّة. ويوضح تقرير البحرين هذا الأمر مشيراً إلى مسحين فقط أقيما في البحرين في غضون عشر سنوات، في ٢٠٠٤ و٢٠١٤، على الرغم من التغيّرات الكبيرة التي حدثت (أزمة ٢٠٠٨ للاقتصاديّة وتداعيات الانتفاضات الشعبيّة في ٢٠١١ و٢٠١٢). وهذه المسوحات لا ترصد في ما يُمكن تصنيفه عملاً غير مهيكليّ سوى فئات العمل للحساب الخاصّ والعمل الأسريّ قليلة العدد كما في المعطيات المرسلّة إلى منظّمة العمل الدوليّة.

هكذا رصد تقرير البحرين ٣ آلاف مشغول بحرينيّ يعملون لحسابهم الخاصّ، بالإضافة إلى ٢٠ ألفاً غير مصنّفين كعاملين بأجر أو أرباب عمل، حسب إحصاء السكّان لعام ٢٠١٠. وعزا هؤلاء الآخرون وتزايد أعدادهم إلى ظاهرة انتشار العمل التجاري عبر وسائل الاتصالات والمعلومات الحديثة، ما دفع السلطات إلى خلق سجلات تجارية افتراضيّة (أي عبر الانترنت) كي يتمّ تسجيلهم. لكنّ العاملين لحسابهم الخاصّ وأولئك الافتراضيّين لا يُلزمون بالتسجيل في الضمان الصحيّ والاجتماعيّ. كذلك لا يُلزم أرباب العمل وأصحاب المهن الحرّة (كانوا ١٣ ألفاً في ٢٠١٠ ازدادوا إلى ٣٧ ألفاً في ٢٠١٥) على التسجيل في الضمان، على الرغم من صدور قرار حديث من مجلس الوزراء<sup>٣٩</sup> يشجّع البحرينيين منهم اختياريّاً على ذلك. كذلك رصد التقرير عمّالاً بحرينيين بأجر في القطاع الحكومي، اعتبرهم غير مهيكليين لأنّ عقودهم مؤقتة تجدد كلّ ستّة أشهر للتهرب من تسجيلهم في التأمينات الاجتماعيّة. معظم المعنيين في هذه الحالة نساءً يعملن في الحضانات ورياض الأطفال. إلّا أنّ التقرير لم يسجّل

وتصل إلى ٨٨٪ للمهاجرين (٩٨٪ للذكور و٥٨٪ للإناث)، ما يُعطي إجماليّاً نسبة مشاركة ٧٢٪ (٨٧٪ للذكور و٤٤٪ للإناث)، راجع [www.data.gov.bh](http://www.data.gov.bh)

<sup>٣٧</sup> معطيات منظّمة العمل الدوليّة التي توافق أعداد المسجلين البحرينيين الجدد في التأمينات الاجتماعيّة حسب حسن العاللي ٢٠١٧.

<sup>٣٨</sup> حسن العاللي ٢٠١٧.

<sup>٣٩</sup> القرار ٣٩ لعام ٢٠١٤، راجع حسن العاللي ٢٠١٧.



مكث عاماً كاملاً في البحرين، وهي المدّة التي يتطلّبها التسجيل الكامل في الضمان الاجتماعي. وبما أنّ قانون التأمينات الاجتماعية ما زال سارياً، نصّ قانون العمل على أنّ العاملين المهاجرين الذين لا تنطبق عليهم أحكام التأمينات الاجتماعية يحقّ لهم تعويض صرف من الخدمة. كما لحظ التقرير وجود فجوة في الأجور بين البحرينيين وغير البحرينيين، حيث لا يصل متوسط أجور المهاجرين إلى نصف متوسط أجور البحرينيين، والوضع أسوأ بكثير في المنشآت الصغيرة التي تستخدم ٤٠٪ من العاملين المهاجرين بأجر.

إلا أنّ تقرير البحرين لم يصنّف أيّ جزء من العمالة المهاجرة بأجر كعمالة غير مهيكلة، خصوصاً وأنّ وضع البحرين يتميّز عن دول الخليج الأخرى بالتزام أكبر في القوانين لاحترام قوانين العمل العالمية. مع أنّ هذا الالتزام ليس كاملاً مقارنة مع الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العقال المهاجرين وأفراد أسرهم<sup>٣٧</sup>. إلاّ أنّه لا يُمكن حقيقةً اعتبار جميع المشتغلين المهاجرين مهيكليين، لأنّهم لا يحصلون على حقوقهم كاملة ولأنّ هناك تمييزاً مع البحرينيين، خصوصاً ذلك الجزء من المشتغلين المهاجرين الذين يعملون منذ أقلّ من سنة في حين لا يحصلون على الحدّ الأدنى من الحقوق إلاّ بعد سنة من التواجد في البحرين. وسيبتنى هذا التقرير موقف أنّ العاملين المهاجرين بأجر الذين يعملون منذ أقلّ من سنة هم غير مهيكليين.

انطلاقاً من جميع هذه المعطيات، يُمكن رسم توزيع العمالة غير المهيكلة للبحرنيين وغير البحرينيين كما في الجدولين أدناه. هكذا تصل نسبة التشغيل غير المهيكل إلى ٦٥٪ من إجمالي المشتغلين أو ٧١٪ من المشتغلين في غير الوظيفة الحكومية، ثلثا (٦٥٪) العاملين المهاجرين هم غير مهيكليين، غالبيتهم (٥٢٪) عاملون بأجر لأقلّ من سنة يستبدلون بغيرهم، لا يحصلون على حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية كاملة وأوضاعهم هشة. و٢٠٪ منهم عاملون أسريّون (١٦٪ من مجمل المشتغلين). مع ملاحظة أنّ غالبية الأخرين عاملات نساء، يشكّلن ٦٤٪ من مجمل المشتغلات المهاجرات. أما البحرينيون فنلثهم (٣٧٪) فقط غير مهيكليين، غالبيتهم في العمل للحساب الخاص أو في ريادة الأعمال والمهن الحرّة.

عمّالاً بحرينيين بأجر غير مهيكليين في القطاع الخاص. بل رصد أسر منتجة بحرينية تعمل بشكل غير مهيكل. هكذا تشكّل جميع هذه الفئات غير المهيكلة بالإجمال بين ٢٩٪ و٣٧٪<sup>٣٨</sup> من المشتغلين البحرينيين في ٢٠١٥.

من ناحية أخرى، وثّق تقرير البحرين ظاهرة العمالة «السائبة»<sup>٣٩</sup>، المشكّلة من المهاجرين الذين انتهت إقامتهم النظامية وعقودهم، ويعملون بأجر أو لحسابهم الخاص في أوضاع غير قانونية. الإحصاءات الرسمية لا ترصد هذه الظاهرة، إلاّ أنّ رئيس هيئة تنظيم العمل كان قد قدّر علناً عددها في ٢٠١٤ بـ ٥٠ ألفاً (أي ١٠٪ من مجمل العاملين المهاجرين). كذلك رصد تقرير البحرين العمالة المنزلية (بأجر)، الموثّقة رسمياً، والتي ازدادت أعدادها بشكل متسارع في السنوات الأخيرة حتّى بلغت ١١١ ألفاً العام ٢٠١٥ (أي ٢٠٪ من مجمل العمالة المهاجرة (الأجنبية))<sup>٣٣</sup>، ٦٠٪ منها نساء، يشكّلن ٦٤٪ من مجمل العمالة المهاجرة النسائية). كما تمّ توثيق أنّ هذه العمالة المنزلية غير مسجّلة في التأمينات الاجتماعية وتتعرّض أحياناً لتعدّيات على حقوقها الإنسانية الرئيسية، وأنّ البحرين كما دول الخليج الأخرى لم تصادق حتّى الآن على اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين<sup>٤٠</sup>.

لناحية العاملين بأجر الآخرين، بيّن تقرير البحرين أنّ ٦٤٪ منهم يعملون منذ أقلّ من سنة<sup>٤١</sup>، وأنّ ٧٧٪ منهم منذ أقلّ من ثلاث سنوات. وأنّ التسجيل في التأمينات الاجتماعية إلزامي للعمال المهاجرين ولكنّه لا يشمل سوى التأمين على حوادث العمل والرعاية الصحية<sup>٤٢</sup>. إلاّ أنّ مرسومياً ملكياً كان قد علّق العام ١٩٧٧ مفاعيل قانون التأمينات الاجتماعية لعام ١٩٧٦ الذي شمل العمال المهاجرين بنفس واجبات ومزايا البحرينيين. وقد عوّض قانون العمل الجديد في ٢٠١٢ عن ذلك بمنح العمال المهاجرين حقوقاً متعدّدة في التنظيم النقابي والإضراب والمفاوضات الجماعية والإجازات إلخ، هي ذاتها للبحرنيين. إلاّ أنّ تعديلاً صدر في ٢٠١٥ يُعطي البحرينيين حقوقاً تمييزية في حال الفصل من العمل. وكذلك تمّ الاستمرار بالعمل بنظام «الكفيل» مع إعطاء الحرية للعمال المهاجر للانتقال من كفيل إلى آخر، إذا كان العامل المهاجر قد

الجدول ٣.١: تحليل أسلاف العمل غير المهيكل في البحرين

الأسلاف	عدد العمال غير المهيكليين (ألفاً)	النسبة من مجمل العاملين	النسبة من العاملين البحرينيين	النسبة من العاملين المهاجرين
العاملون البحرينيون لحسابهم الخاص (١)	23	3,2%	15%	0%
العاملون المهاجرون لحسابهم الخاص (2)	1	0,1%	0%	0%
أرباب العمل البحرينيون (3)	39	4,3%	19%	0%
أرباب العمل المهاجرون (4)	1	0,1%	0%	0%
عقال الأسرة البحرينيون المساهمون (5)	1	0,1%	1%	0%
عقال الأسرة المهاجرون المساهمون (6)	4	0,4%	3%	0%
العاملون البحرينيون بأجر في المهيكل (7)	293	40,9%	52%	52%
العاملون المهاجرون بأجر في المهيكل (8)	111	15,3%	28%	28%
المجموع	404	64,3%	37%	77%
		718	157	569

٣٨. واشتهرت بمصطلح «فري فيزا FREE VISA».

٣٩. تقدير الرائد عن البحرين، حسن العالي ٢٠١٧.

٣٣. يتم استخدام تعبير العمالة المهاجرة في النصّ بدلاً من العمالة الأجنبية، لأنّ هذا التعبير يتضمّن حقوق المهاجرين.

٤١. تقدير مبني على حسن العالي ٢٠١٧ (٣٣) ألفاً عاملون لحسابهم الخاص، ٣٠ ألفاً أرباب عمل، حوالي ألف عقال أسري مساهمون، حوالي ٤ آلاف عقال بأجر في القطاع المهيكل الحكومي، من أصل ١٥٧ ألف مشتغل بحريني في ٢٠١٥.

الجدول 3.2 نسب أصناف التوظيف غير المهيكل في البحرين (من مجمل التوظيف)

التوظيف حسب وشيئة العمل										نوع الوحدة الإحصائية	
أعضاء تعاونيات المتقنين		العمالون بأجر		عزل الأسرة المساهمون		أرباب العمل		يصلون لصالحهم الخاص			
مهيكلون	غير مهيكلين	مهيكلون	غير مهيكلين	مهيكلون	غير مهيكلين	مهيكلون	غير مهيكلين	مهيكلون	غير مهيكلين		
	مهاجرون	بحرينيون	مهاجرون	بحرينيون	مهاجرون	بحرينيون	مهاجرون	بحرينيون	مهاجرون	بحرينيون	مؤسسات قطاع المهيكل
			40,9%	0,6%							مؤسسات قطاع غير المهيكل
				0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	4,2%	0,1%	3,2%	قطاع الأسرى
			15,5%								

العمل المنزلي، حيث تشكّل تلك العاملات ٤٢٪ من مجمل العاملات المهاجرات، وعلى عكس الرجال بدرجة أقلّ في العمل بأجر في القطاع المهيكل، حيث ٦١٪ من العاملات أيضاً لهنّ أقلّ من سنة في البحرين. هكذا تصل النسبة الإجمالية للعمل غير المهيكل للنساء إلى ٧٠٪، أو إلى ٨٠٪ إذا ما استثنينا العمل الحكومي (الجدول ٣، ٣).

أما في ما يخصّ النساء، فيتركز العمل غير المهيكل في ربّات العمل اللاتي يملكن ٤١٪ من السجّلات التجارية<sup>٣٧</sup> وبدرجة أقلّ في العمل للحساب الخاص. بحيث تقدّر نسبة العمل غير المهيكل بـ ٢٩٪ من البحرينيات المشتغلات، أي أقلّ من الإجمالي للبحرينيين. لكن تضحي هذه النسبة ٥٦٪ إذا ما استثنينا العمل الحكومي. في حين تعمل ٨٤٪ من المهاجرات بصفة غير مهيكلة. ويتركز انعدام الهيكلة في

الجدول 3.3 تحليل أصناف العمل غير المهيكل في البحرين للنساء

2015	عدد العاملات غير المهيكلات (أ)	النسبة من مجمل العاملات	النسبة من العاملات البحرينيات	النسبة من العاملات المهاجرات
العاملات البحرينيات لصالحهنّ الخاص (B)	4,5	2,8%	0%	0%
العاملات المهاجرات لصالحهنّ الخاص (C)	0	0,0%	0%	0%
ربكات العمل البحرينيات (D)	12	7,5%	21%	0%
ربكات العمل المهاجرات (E)	0	0,0%	0%	0%
عاملات الأسرة البحرينيات المساهمات (F)			0%	
عاملات الأسرة المهاجرات المساهمات (G)			0%	
العاملات البحرينيات بأجر في المهيكل (H)			0%	
العاملات المهاجرات بأجر في المهيكل (I)	20	12,5%		10%
العاملات البحرينيات بأجر في غير المهيكل (J)				
العاملات المهاجرات بأجر في غير المهيكل (K)				
العاملات المهاجرات بأجر في القطاع الأسرى (L)	66,9	41,0%		61%
المجموع	103,4	64,7%	79%	84%
		190,8	54,8	100

غير المهيكل في دول الخليج العربيّ أوسع بكثير ممّا يتمّ رصده في بيانات منظمة العمل الدولية، وله خصوصيات يتميّز بها عن بقية البلدان العربية، تطال السكّان المواطنين، ولكن خصوصاً العقال المهاجرين الذين تفوق أعدادهم تلك التي للمواطنين، والذين يضخّمون نسبة المشاركة الاقتصادية، والذين تبقى قضيتهم حقوقهم قائمة.

وقد صادقت البحرين العام ١٩٩٩ على الاتفاقية رقم ١٨٢ الخاصة بأسوأ أشكال عمل الأطفال. لكنّها لا تنشر إحصائيات حول عمالة الأطفال وكيفية مكافحته<sup>٣٨</sup>. إلا أنّ اليونسيف توثّق أنّ ٤,٦٪ من الأطفال (٠-١٤ سنة) يعملون<sup>٣٩</sup> (٦,٣٪ للذكور و٣٪ للإناث). وفي جميع الأحوال، تشير تحليلات الراصد عبر مثال البحرين أنّ العمل

٣٧. راجع الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العقال المهاجرين وأفراد أسرهم رقم ٤٥/١٥٨ تاريخ ١٩٩٠/١٢/١٨ www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx

٣٨. حسن العالي ٢٠١٧، وقد اتخذت هذه النسبة ذاتها من إجمالي أرباب العمل غير المهيكلين.

39. www.dol.gov/sites/default/files/images/ilab/child-labor/Bahrain.pdf

40. www.unicef.org/infobycountry/bahrain\_statistics.html

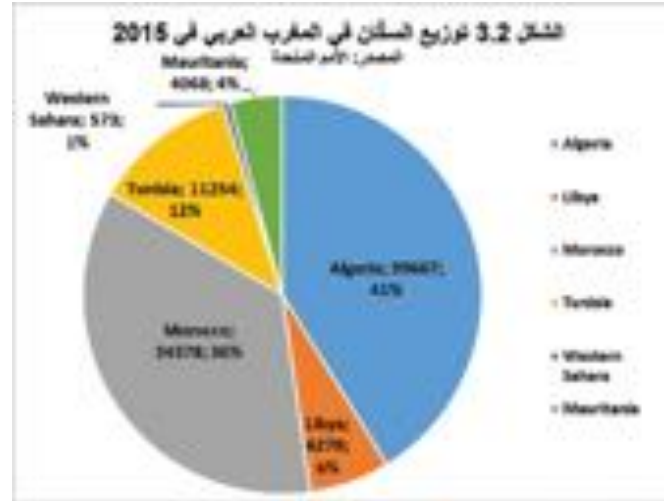
٣٤. راجع الاتفاقية رقم ١٨٩ حول العمل اللائق للعقال المنزليين، ٢٠١١/٧/١ www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\_c189\_ar.pdf

٣٥. تحسب المدة منذ بداية التسجيل في الضمان الاجتماعيّ.

٣٦. ابتداءً من العام ٢٠١٦، مقابل رسم يدفعه المشغّل.

## ٣,٢. العمل غير المهيكّل في بلدان المغرب العربي

٢٠١٥، من دون تغيير في حصّة المغرب (الشكل ٣,٢).



وقد شهدت جميع دول المغرب العربي ظاهرة «الطفرة الشبابية» وكانت ذروتها في سبعينيات القرن الماضي، إلّا أنّها كانت أكثر امتداداً زمنياً في الجزائر وما زالت نوعاً ما قائمة في موريتانيا. وما زالت هجرات الريف إلى المدينة متسارعة في المغرب وموريتانيا، وبشكل أقلّ في تونس، على عكس ليبيا والجزائر حيث تخطّى التموضع الحضريّ فيهما ٧٥٪ من مجمل السكّان منذ أوائل ثمانينيات القرن الماضي.

وتبقى مشاركة الرجال في قوّة العمل في موريتانيا أقلّ من وسطي المغرب العربي. وقد تحسّن مستوى مشاركة النساء كثيراً في العقدين الأخيرين، إلّا أنّها تبقى ضعيفة في الجزائر وتراجعت في الآونة الأخيرة في المغرب وليبيا.

هكذا وصل مجموع أعداد القادمين الجدد السنويّة إلى قوّة العمل في المغرب العربي إلى ٤٧٢ ألفاً في ٢٠٠٥-٢٠١٠، ارتفع إلى ٥٠٤ ألف في ٢٠١٠-٢٠١٥ نمواً في تونس بعد الثورة (الشكلان ٣,٤ و ٣,٥).



شملت تقارير الرائد الوطنيّة المغرب (بما فيه الصحراء الغربيّة) والجزائر وتونس<sup>٤١</sup> وموريتانيا، دون ليبيا. وبيّنت أنّ معدّلات النموّ السكّانيّ كانت أضعف بكثير من تلك التي لدول الخليج<sup>٤٢</sup> (مؤخّراً بين ١,١ و ١,٤٪ في المغرب وبين ١,٦ و ١,٩٪ في الجزائر وبين ١,٠ و ١,١٪ في تونس وبين ١,٥ و ٢,٠٪ في ليبيا)، وأنّ أعلىها شهدته موريتانيا (٢,٥٪ إلى ٢,٦٪)<sup>٤٣</sup>.

وقد تأثّرت وتأثر النموّ السكّانيّ هذه كثيراً بالهجرة، التي كانت تصل إلى أكثر من ٠,٥٪ سنويّاً، قبل أن تتوقّف في بعض البلدان المغاربيّة<sup>٤٤</sup> أو تتغيّر بشكلٍ متفاوت (الشكل ٣,١). بحيث كان الضغط الديموغرافيّ ليكون أكبر على بعض البلدان المغاربيّة، مثل المغرب، لولاها. وسيكون للهجرات الكثيفة لما بعد اضطرابات الربيع العربيّ أيضاً آثارها البعيدة الأمد، خصوصاً على ليبيا وتونس. هكذا جاء النموّ السكّانيّ الأكثر ضلالة في تونس في العقود السابقة خصوصاً لصالح الجزائر التي ارتفعت حصّتها من مجمل سكّان المغرب العربي من ٣٥٪ في ١٩٥٠ إلى ٤٠٪ في

٤٥. خصوصاً نتيجة توقّف الهجرة إلى الخارج وزيادة المشاركة النسائيّة التي كانت أصلاً ضعيفة نسبياً.

٤٦. حسب تقرير الجزائر، منذ لعسائي وخالد مته ٢٠١٦ والمعطيات الرسميّة، في حين تُعطي منظمة العمل الدولية تقديراً بـ ١١ مليوناً.

٤٧. ٤٢٪ في ٢٠١٤. نعتمد في تقريرنا هذا على المعطيات الرسميّة، راجع ONS ALGERIE ٢٠١٥. واللافت هو الفارق الكبير بين هذه المعطيات الرسميّة وتلك المؤثّقة لدى منظمة العمل الدولية، راجع أعلاه الفقرة ٢,٨.

٤٨. من وجهة نظر حقوقيّة، سيتمّ في هذا التقرير اعتماد مؤشّر عدم التسجيل في التأمينات الاجتماعيّة كمؤشّر أساسي لقياس العمل غير المهيكّل.

٤٩. أو أنّ ٧١٪ من المشتغلين خارج الزراعة والحكومة غير مؤمّنين في ٢٠١٥ مقابل ٧٠٪ في ٢٠٠٥. وقد قدرت

٤١. لم يتمّ إنتاج تقرير كامل عن تونس، واستبدل بمجموعة تقارير حديثة أنتجت لأغراض أخرى؛ راجع سامي عوّادي ٢٠١٦: أي مؤشّرات لقياس فعالية الحوار الاجتماعيّ؟ وكريم طرابلسي ٢٠١٦: المرأة العاملة التونسيّة في الاقتصاد غير المنظم: الواقع والحلول الممكنة من منظور نقائيّ.

٤٢. في الحقيقة، شهدت الصحراء الغربيّة معدّلات نموّ سكانيّ كبيرة خصوصاً منذ ضمّها غير المعترف به دولياً إلى المغرب.

٤٣. لفتري ٢٠٠٥-٢٠١٠ و ٢٠١٠-٢٠١٥ على التوالي حسب معطيات الأمم المتحدة، في حين يُعطي التقرير الوطنيّ للرأصد مستويات نموّ سكانيّ أعلى للجزائر ٢٠١٥٪؛ راجع منذر لعسائي وخالد مته ٢٠١٦: العمل غير المهيكّل، طموح السياسات وصعوبة الواقع، حالة الجزائر.

٤٤. راجع مثلاً تقرير الجزائر، منذر لعسائي وخالد مته ٢٠١٦، في سياق تحليل التغيّرات في معدّل البطالة.

الرجال والنساء، إلا أنّ تقريراً بني على معطيات ٢٠١٠ الرسميّة قد أظهر أنّ ٤٥,٨٪ من النساء المشتغلات غير مسجّلات في هذه التأمينات، ما يشكّل ارتفاعاً ملحوظاً عن سنة ٢٠٠٥ (٣٨,١٪).

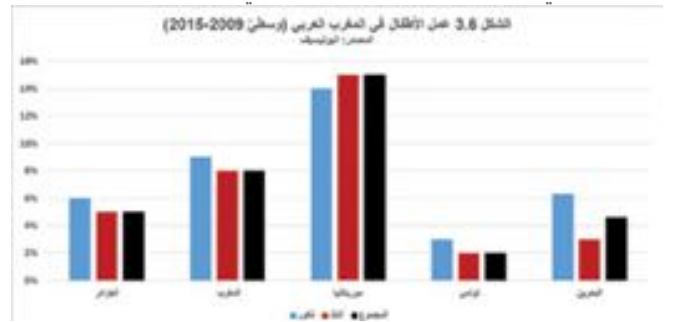
وقد لوحظ تقلص نسبة العمل غير المهيكّل الإجمالية في الجزائر بين ٢٠٠٥ و٢٠١٥. إلا أنّ هذا يردّ أساساً إلى تراجع العمل الزراعي والعمل الأسري وإلى تزايد التشغيل في القطاع الحكومي، كلّهم بشكّل كبير، وبشكّل أقلّ إلى سياسات دعم التشغيل. هكذا تضحى نسب العمل غير المهيكّل هذه إذا ما أُعيدت على المشتغلين في غير الوظيفة الحكوميّة ٦٦٪ في ٢٠١٥، مقابل ٧٨٪ في ٢٠٠٥.

جزءٌ ملحوظ من المشتغلين خارج الزراعة والحكومة يعملون لحسابهم الخاص أو هم أرباب عمل أو مساعدون عائليّون (أي ما يُدعى «العاملون المستقلّون» الذين يشكّلون ٣٩٪ منهم تقريباً في ٢٠١٥). والبقية يعملون بأجر. وإحدى خصوصيّات الجزائر هو حجم العاملين بأجر غير الدائمين، إذ تصل نسبة هؤلاء رسمياً إلى ٣٩٪ من مجمل العمل بأجر في ٢٠١٥ (أي ٩٧٪ (!) من مجمل العمل بأجر غير الحكومي) وعلى الأغلب يعني هذا الأمر أنّ جزءاً من العمل بأجر في القطاع الحكومي (المهيكّل إذاً، ويشكّل في حالة الجزائر ٦٦٪ من العمل بأجر) هو أيضاً عمل غير دائم (!) لا تسمح المعطيات المتاحة بقياسه، خصوصاً وأنّها لا توفّق مؤسسات القطاع غير المهيكّل بشكّل جيّد.

لكنّ المعطيات المتاحة تُلقي بعض الضوء على نوعيّة التشغيل (غير الدائم) الذي جرى في العقد الماضي في الجزائر، حيث زادت أعداد فرص العمل المخلوقة ٤٠٪ عن أعداد القادمين الجدد في فترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ (زيادة لم تكن سوى ١٤٪ بالنسبة للنساء)، ثمّ نقصت ٢٠٪ عن أعداد القادمين الجدد في فترة ٢٠١١-٢٠١٥ حسب منظّمة العمل الدوليّة<sup>٥٢</sup>. البطالة العامة تراجعت، إلا أنّها ازدادت كثيراً بالنسبة للشباب ولذوي التأهيل العالي وخصوصاً للنساء. كما أظهر المسح الوطني للتشغيل أنّ ٥٩٪ من السكّان النشطين لم يدخلوا أبداً الحياة العمليّة (٧٢٪ من النساء) وأنّ ٤١٪ من الذين حصلوا على فرصة عمل لم يستطيعوا الحفاظ عليها. هكذا تضحى الصورة العامة التقريبيّة للتشغيل غير المهيكّل في الجزائر<sup>٥٣</sup> (كنسبة من مجمل التشغيل، بحيث يصل مجموعه إلى ٣٩٪ من إجمالي المشتغلين أو ٦٦٪ من المشتغلين في غير الوظيفة الحكوميّة) كما في الجدول ٣,١. واللافت، مقارنةً مع البحرين، هو الحجم النسبيّ الأكبر للعمل للحساب الخاص ضمن العمل غير المهيكّل.



من ناحية أخرى، رصدت اليونيسف مستوى عمالة أطفال ما زال عالياً في موريتانيا (١٥٪ مقيم بين ٥ و١٤ سنة) وكذلك في المغرب (٨٪). ويصيب الإناث خصوصاً في موريتانيا على عكس البلدان الأخرى. واللافت أنّ عمالة الأطفال المرصودة في البحرين تتخطّى تلك الموجودة في تونس، وحتّى بالنسبة للذكور في الجزائر (الشكل ٣,٦



## حالة الجزائر

إذاً يأتي معظم الطلب على العمل في المغرب العربيّ حالياً من الجزائر<sup>٥٤</sup>، حيث يصل عدد المشتغلين في ٢٠١٥ إلى ١٠,٦ ملايين<sup>٥٥</sup>، ٦٩٪ منهم يعملون أجراً (٩٢٪ للنساء) و٢٥٪ لحسابهم الخاصّ و٤٪ أرباب عمل (٨٪ فقط للنساء اللاتين) و٢٪ عمال أسرة مساهمين. ويعود هذا إلى تقلص العمل الفلاحي. هذا في حين تصل نسبة إجمالي المشتغلين غير المصرّح عنهم للتأمينات الاجتماعيّة إلى ٣٩٪ (٤٩٪ في ٢٠٠٥)<sup>٥٦</sup> من مجمل العاملين (أو ٣٣٪ من غير العاملين في الزراعة)، أي أنّ العمل غير المهيكّل<sup>٥٨</sup> في الجزائر يشكّل ٣٩٪ من إجمالي المشتغلين. ولا تبيّن المعطيات الرسميّة توزيع الاشتراكات في التأمينات الاجتماعيّة بين

الجدول 3.4 نسب انخراط تشغلي غير المهيكّل في الجزائر (من مجمل تشغلي)

تشغلي حسب وضعية العمل						نوع الوحدة الإنتاجيّة	
أعضاء تعاونيات تشغلي		قطّاعون بأجر		مساعدون		أرباب العمل	
		مساعدون		أرباب العمل		مساعدون	
مساعدون	غير مساعدون	مساعدون	غير مساعدون	مساعدون	غير مساعدون	مساعدون	غير مساعدون
			16,8%				
	7		1,4%		2,8%		17,5%

٥٢. في حين يشير تقرير الرائد عن الجزائر، منذر لعسّاسي وخالد مته ٢٠١٦، إلى زيادة فرص العمل المحققة من قبل الوكالة الوطنيّة للتشغيل من ١٨٠ ألفاً في ٢٠١٠ إلى ٣٠٨ آلاف في ٢٠١٤. وقد يكمن البارق في أنّ إحصاءات منظّمة العمل هي لصافي فرص العمل، أي تتضمن الذين يتروكون عملهم تقاعداً أو لنهاية عملهم، كما أنّ فرص عمل وكالة التشغيل الوطنيّة هي فقط للعمل المأجور. وفي هذا السياق، لا تشكّل عقود العمل المدعّمة التي تحقّر فيها الحكومة على التشغيل ١٠٪ من مجمل القرض المخلوقة.

دراسة في ٢٠١٣ هذه النسبة في ٢٠٠٧ ٣٣,٥٪، راجع BELLACHE ٢٠١٣.

٥٥. ٢٥٪ من إجمالي المشتغلين، لثلاثهم يعمل في الوسط الحضريّ غير الريفيّ. وتتوافق هذه النسبة مع FORTUNY & AL HUSSEINI ٢٠١٠.

٥٦. كانت هذه النسبة في ٢٠٠٥ ٩٥٪.

حين تخطى مجمل عدد المشتغلين في المغرب في ٢٠١٥ ذلك العائد للجزائر (١١،١ مليوناً، أي ٤٩٪ من السكّان بين ١٥ و ٦٤ سنة، مقابل ٤٢٪ للجزائر). واللافت هو أنّ المشاركة النسائية وعدد المشتغلات أعلى بكثير في المغرب منهما في الجزائر (٢،٩ مليوناً مشتغلة مقابل ١،٩ مليون، في حين تعمل ١،٩ مليون مغربيّة في الزراعة مقابل فقط ٠،٩ مليون جزائريّة). كما تمّ لحدّ تواجد آلاف العمّال الأفارقة غير الشرعيين في المغرب، خصوصاً أنّ الحكومة شرعت بتسوية أوضاعهم في ٢٠١٤ وأحصت في تلك السنة وحدها ٢٤ ألف طلب تسوية أوضاع.

هكذا تختلف خصائص التشغيل في المغرب<sup>٥٨</sup> كثيراً عن الجزائر، سواء في النسبة الأكثر ضالّة بكثير للوظيفة الحكوميّة، وبالتالي للعمل بأجر، أو في الحصّة الكبيرة للتشغيل الزراعي<sup>٥٩</sup>، كما في النسبة الكبيرة للعاملين في المساعدة العائليّة<sup>٦٠</sup>. وبالتالي تختلف خصائص العمل غير المهيكّل كثيراً بين البلدين. واللافت أنّ فرص العمل المخلوقة في المغرب قد زادت هي أيضاً عن الطلب في فترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ بمقدار ٣٠٪ ثمّ تراجعت عن أعداد الطلب على الشغل ١٨٪ في الفترة اللاحقة ٢٠١١-٢٠١٥.

رسمياً، وصلت نسبة المشتغلين الذين لا يحصلون على التأمينات الاجتماعيّة في المغرب في ٢٠١٢ إلى ٨٠٪<sup>٦١</sup> و ٦٧٪ من غير العاملين في الزراعة و ٨٦٪ من غير العاملين في الحكومة، ويعدّ ١٠٪ منهم فقراء. ٨٣٪ من النساء المشتغلات غير مهيكّلات (٩٠٪ من غير العاملات في الحكومة)، ٥٦٪ في الوسط الحضريّ و ٩٩٪ في الوسط الريفيّ<sup>٦٢</sup>. و ٦٤٪ من العاملين بأجر ليس لهم عقود عمل، خصوصاً في القطاع الخاص (٧٠٪). هكذا تضحى الصورة العامّة التقريبيّة للتشغيل غير المهيكّل في المغرب<sup>٦٣</sup> (كنسبة من مجمل التشغيل) كما في الجدول ٣،٦.

قريباً ثلثا العاملين بأجر (٥٨٪) هم غير مهيكّلين، وغالبيتهم ٧٣٪ في الوسط الحضريّ، مع حصّة ملحوظة للعمل بأجر في الزراعة (٨٨ ألف عامل). كما تشير الإحصاءات الرسميّة إلى أنّ هناك نسبة من العاملين بأجر في الوظيفة العامّة هم غير مهيكّلين<sup>٦٤</sup>. وغالبية عمّال الأسرة المساهمين هم دون أجر ويعملون في الوسط القرويّ<sup>٦٥</sup>. أمّا العاملون لحسابهم الخاصّ فيتوزعون بين الوسط الحضريّ (٤٤٪) والقروي (٥٦٪)، ويعملون مع قلّة من الأجراء في أكثر من ١،٥٥ مليون منشأة غير مهيكّلة<sup>٦٦</sup>. وتقدّر مساهمة القطاع غير المهيكّل الذي تشكّله هذه المنشآت في الناتج المحليّ ٤٢،٩٪ في ٢٠١٥<sup>٦٧</sup> (مقارنة مع ما بين ١٤

الملاحظ بالنسبة للنساء أنّ الإحصاءات الرسميّة ترصد أعداداً من العاملات بأجر الدائمات أقلّ من مجمل العاملات في القطاع الحكومي، ما يدفع أيضاً للاستنتاج أنّ جزءاً من العمالة الحكوميّة النسائية هو أيضاً غير مهيكّل. وحتّى مع إهمال ذلك، يأتي تقدير نسبة العمل غير المهيكّل النسائي في ٢٠١٥ إلى ٤٩٪ من الإجمالي (٨٥٪ إذا ما استثنينا العمل الحكومي)، أكثر من نصفه (٥٤٪) عمل بأجر غير دائم، وأكثر من ثلثه (٣٩٪) عمل للحساب الخاصّ، مع ملاحظة ضالّة التقديرات الرسميّة للعمل الأسريّ (٤٪ في ٢٠١٥) وتناقضها بين المراجع<sup>٥٥</sup>.

أخيراً يشير تقرير الرائد للجزائر أنّ الأطفال المشتغلين يشكّلون أقلّ من ٥،٥٪ من مجمل قوّة العمل، وأنّ الهيئة الوطنيّة لترقية الصحة والبحث العلميّ قد قدّرت عدد الأطفال العاملين بين ٢٥٠ و ٣٠٠ ألف طفل. في حين تعطي اليونيسيف حوالي ٣٤٠ ألف طفل (٣٪ من قوّة العمل)، بينهم ١٦٦ ألف طفلة، أي ٧٪ من قوّة العمل! هكذا لانخفاض مشاركة المرأة في قوّة العمل تشكّل عمالة الأطفال مشكلة حقيقية ذات طابع جنديّ. وتقدّر مساهمة القطاع غير المهيكّل في الناتج المحليّ الإجمالي ٤٢،٩٪ في ٢٠١٥<sup>٥٦</sup>، في حين تمّ تقدير مساهمته في الناتج المحليّ الإجمالي غير الزراعي في ٢٠١٢ بـ ٣٠،٤٪<sup>٥٧</sup>.

## حالة المغرب<sup>٥٧</sup>

يحتلّ المغرب المرتبة الثانية في الطلب على العمل في المغرب العربي، حيث يصل حجم هذا الطلب إلى زيادة ١،٢٪ سنوياً في قوّة العمل مقابل ٢،٢٪ في الجزائر. وبالطبع تلعب وتأثر هجرة الريف إلى المدينة وتلك للهجرة إلى الخارج دوراً مهماً في هذا الاختلاف. هذا في

توزيع التشغيل	المغرب	الجزائر	موريتانيا	تونس
العاملون بأجر	45,6%	69,8%	27,8%	77,8%
موظفون حكوميّة	8,7%	42,1%	18,8%	18,9%
العاملون لحسابهم الخاص	27,7%	25,9%	54,6%	29,8%
أرباب عمل	2,5%	4,8%	?	?
مساهمون تشغيل	22,0%	2,8%	17,6%	1,3%
مشاركون	0,5%	?	?	?
مكونون لغير	2,3%	8,8%		
مشتغلون بالزراعة	18,9%	8,3%	18,8%	15,4%

نوع الوحدة الإنتاجية	التشغيل حسب وضعية العمل							
	العاملون لحسابهم الخاص		أرباب عمل		مشاركون		العاملون بأجر	
	موريتانيا	المغرب	موريتانيا	المغرب	موريتانيا	المغرب	موريتانيا	المغرب
مشآت قطاع المهيكل								
مشآت قطاع غير المهيكل								
قطاع الأسري								

٥٥. تقديرات حسب حسابات الكتلة النقدية، راجع Othmane & Mama ٢٠١٦. وهي تقديرات تماثل تلك العائدة للبنك الدولي.  
٥٦. تجدر الملاحظة إلى أنّ المعطيات الرسميّة المغربيّة تضمن تلك عن الصحراء الغربية، على عكس معطيات الأمم المتحدة التي تدرج الصحراء على حدة.  
٥٧. BELLACHE ٢٠١٣، ما يعطي نسبة غير مهيكّلين للعاملين بأجر ٢٤٪ و ٦١٪ من غير العاملين لدى الحكومة. BELLACHE ٢٠١٣، ٥٤.

## حالة موريتانيا

لا يشكّل حجم الطلب السنويّ على العمل في موريتانيا<sup>٧١</sup> جزءاً كبيراً من مجموع الطلب في المغرب العربي، إلّا أنّ موريتانيا تشهد أعلى نسبة نموّ سنويّة لقوّة العمل (٢،٩٪ سنويّاً في العقد الأخير، ضمنها ٣،٣٪ لقوّة العمل النسائيّة)، حيث ما زالت نسبة الشباب إلى مجمل السكّان مرتفعة (٣٤٪)، ووتأثر الهجرة إلى الخارج ضعيفة، بل أحياناً معاكسة إذ تستقبل موريتانيا مهاجرين<sup>٧٢</sup>. ويشكّل المشتغلون في هذا البلد ٤٤٪ من السكّان بين ١٥ و٦٤ سنة (٢٧٪ للنساء)، ٦٪ منهم فقط عاملون بأجر. وعلى عكس الجزائر والمغرب، لم تشهد موريتانيا فترةً حديثة تخطّت فيها عروض فرص العمل الطلب عليه، وبقيت غالبية هذه العروض غير مهيكلة ولا تغطّي سوى حوالى ٩٠٪ من الطلب.

هكذا قدّرت الإحصاءات الرسميّة نسبة المشتغلين في القطاع غير المهيكل<sup>٧٤</sup> في موريتانيا في ٢٠١٤ بـ ٨٦،٤٪ من الإجمالي<sup>٧٥</sup>، وهو المحرّك الأساسي للاقتصاد، وأنّ ٤٣٪ من المشتغلين يعدّون فقراء، خصوصاً الأكبر سنّاً. حيث يشكّل الشباب ٢٠-٣٠ عاماً ٥٧،٥٪ من العاملين في القطاع غير المهيكل، ما يساعد في إخراجهم من الفقر وإيجاد فرص عمل للأعداد الكبيرة للقدامين الجدد إلى قوّة العمل. في حين تشغل الوظيفة الحكوميّة ٨،٨٪ من العاملين، ولا يشغّل القطاع الخاص المهيكل سوى ٤،٣٪، ويأتي بقية المهيكليين من الشركات العامّة أو المختلطة. كما ترصد مسوحات موريتانيا ٣٥،٩٪ من التشغيل على أنّه هشّ وغير مستدام.

هكذا تضحى الصورة العامّة التقريبيّة للتشغيل غير المهيكل في موريتانيا<sup>٧٦</sup> (كنسبة من مجمل التشغيل) كما في الشكل ٣،٧، حيث يصل إلى ٨٥٪ من إجمالي المشتغلين و٩٥٪ لغير العاملين بالحكومة. وترتفع هذه النسبة إلى ٨٧٪ بالنسبة للنساء و٩٧٪ لغير العاملات بالحكومة.



مقارنةً مع الجزائر، يشهد المغرب حجم عمل غير مهيكل أكبر في ما يخصّ العاملين بأجر، حتّى لو تمّ الحساب خارج العاملين في الحكومة. وهو يشهد أيضاً حجماً أكبر للعاملين غير المهيكليين لحسابهم الخاص ولعقّال الأسرة المساهمين.

دور عمّال الأسرة المساهمين يبرز أكثر لدى مقارنة توزيع العمل غير المهيكل بين النساء والرجال<sup>٧٩</sup>، إذ إنّ هذا النوع من العمل غير مدفوع الأجر يشكّل تقريباً نصف العمالة غير المهيكلة للنساء، وغالبية ريفيّة، ويشكّل المشكلة الأكبر (الشكل ٣،٧).

أخيراً وبالنسبة لعمالة الأطفال، يشير تقرير الراصد عن المغرب إلى أنّ المندوبيّة السامية للتخطيط تشير إلى أنّ ١٠،٥٪ من الأطفال بين ٧-١٤ سنة يعملون (ما مجموعه ٦٩ ألفاً) في ٢٠١٤ مقابل ٩،٧٪ في ١٩٩٩. في حين ما زالت اليونيسيف توثّق هذه النسبة ٨٪ وسطيّاً لفترة ٢٠٠٩-٢٠١٥، لكنّ هذا الموضوع خاضع لسجلات ولنضالات منظمات مجتمع مدنيّ

الجدول 3.7 نسب أنشطة التشغيل غير المهيكل في موريتانيا (من مجمل التشغيل)

التشغيل حسب وضعية العمل								نوع الوحدة الإنتاجية
أعضاء كاتورتات المتقنين		العاملون بأجر		عقل الأسرة تسليمون		أرباب العمل		
مهيكلون	غير مهيكلون	مهيكلون	غير مهيكلون	غير مهيكلون	مهيكلون	غير مهيكلون	غير مهيكلون	
			17,3%					منشآت قطاع المهيكل
				1,7%		25,1%	40,6%	منشآت قطاع غير المهيكل
								قطاع الأسري

٦٨. تقديرات حسب حسابات الكتلة النقدية، راجع OTHMANE & MAMA ٢٠١٦. وهي تقديرات تماثل تلك العائدة لبنك الدولي.

٦٩. انطلاقاً من معطيات HCP ٢٠١٣.

70. [www.youtube.com/watch?v=V3rhH-0aHxo](http://www.youtube.com/watch?v=V3rhH-0aHxo)

٧١. من خصائص موريتانيا أنّ ٥٢٪ من السكّان نساء.

٧٢. حسب معطيات منظمة العمل الدولية.

73. Fah 2010 ; Poutignat & Streiff-Fénart 2014.

٧٤. على الرغم من ضخامة هذه النسبة، لا توضح المسوحات الرسميّة إن كان هناك إضافة عمل غير مهيكل في القطاع المهيكل، خاصّ أو عام، ولا توزّع المعطيات حسب الجنس. على الرغم من ذلك، سيتمّ افتراض أنّ هذه النسبة هي لإجمالي العمل غير المهيكل.

٧٥. ONS Mauritanie 2014.

٧٦. لهذا الجدول تمّ استخدام تقديرات حسب ONS MAURITANIE ٢٠١٤.

٥٨. المعطيات مأخوذة أساساً من المعطيات الرسميّة HCP ٢٠١٤ بالإضافة إلى تقرير المغرب، فوزي بوزريص ٢٠١٧.

٥٩. حسب فوزي بوزريص ٢٠١٧، كانت حصّة التشغيل الزراعي في المغرب ٤٣،٤٪ العام ٢٠٠٦ و٣٩،٨٪ العام ٢٠١١.

٦٠. على الرغم من بعض الشكوك في الأعداد القليلة المحصاة رسمياً للمشتغلين في المساعدة العائليّة في الجزائر.

٦١. معطيات رسميّة حسب MEAS ٢٠١٤-B. هنا أيضاً يجدر لفت الانتباه إلى الفارق الكبير بين هذه المعطيات الرسميّة وتلك الموثقة لدى منظمة العمل الدولية، راجع أعلاه الفقرة ٢،٨.

62. [www.blog.ojraweb.com/protection-sociale-au-maroc-74-millions-de-personnes-sans-retraite/](http://www.blog.ojraweb.com/protection-sociale-au-maroc-74-millions-de-personnes-sans-retraite/)

63. MEAS 2014-

٦٤. لهذا الجدول تمّ استخدام تقديرات حسب MEAS ٢٠١٤-B.

65. MEAS 2014-b.

٦٦. لا ترصد المسوحات المغربيّة بشكل مستقلّ العمل المنزليّ بأجر، أي خدمات المنازل، مع أنّ الظاهرة شائعة في المغرب. ويمكن أن تكون قد أدمجت في العمل بأجر في القطاع غير المهيكل.

٦٧. حسب الإحصاءات الرسميّة لسنة ٢٠٠٧، راجع MEAS ٢٠١٤-A.

و٢٤ عاماً لم يبقوا يشكّلون في ٢٠١٥ سوى ٢٣٪ ممّن بين ١٥ و٦٤) وأنّ نموّها الديموغرافي هو الأضعف في المنطقة (١٪ سنوياً). لكنّ تونس شهدت موجة هجرة وافدة ملحوظة منذ أحداث ليبيا تجعل محصّلة الهجرة تشكّل ضغطاً على البلاد<sup>٧٩</sup>. ويشكّل المشتغلون في تونس ٤٤٪ ممّن هم بين ١٥ و٦٤ عاماً (٢١٪ فقط للنساء<sup>٨٠</sup>). إلّا أنّ عروض العمل التي كانت تلبيّ ٨٥٪ تقريباً في فترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ قد انخفضت كي تلبيّ فقط ٥٩٪ منها في فترة ٢٠١١-٢٠١٥<sup>٨١</sup>، على الرغم من انخفاض الطلب على العمل ١٧٪ وعلى الرغم من ازدياد التوظيف الحكومي بين الفترتين. وبالطبع يرتبط هذا بالظروف التي تعيشها تونس بعد الثورة. لكنّ النساء لم يعرفن تغييراً يُذكر بين الفترتين، حيث بقيت فرص العمل المتاحة بمستوى نصف الطلب، خصوصاً وأنّ نموّ قوّة عملهن كان نشطاً (٩٪ سنوياً).

نظام التأمينات الاجتماعية في تونس هو الأكثر تقدماً في بلدان المغرب وفي البلدان العربيّة عموماً، إذ يغطّي حتّى العاملين في الزراعة، مستقّلين أو بأجر (العمل الزراعي ١٥,٧٪ من الإجمالي). وقد قدرّت المسوحات الرسميّة نسبة المشتغلين الذين لا يحصلون على هذه التأمينات في تونس في ٢٠١٤ بين ٣٢ و٣٥٪ (٣٢,٥٪ للنساء مقابل ٣٥,٥٪ للرجال<sup>٨٢</sup>، الجدول ٣,٨)، منهم ٤٦٪ عاملون بأجر. ويُلخّظ أنّ عدم الانخراط في التأمينات في القطاع الفلاحيّ ما زال كبيراً، إذ يصل إلى ٦٣٪.

وكذلك أنّ ٦٠٪ من الرجال الأصغر من ٤٠ سنة و٨٠٪ من النساء يعملون بشكلي غير مهيكّل<sup>٨٣</sup>. هكذا تضحى نسبة المشتغلين غير المهيكّلين خارج الحكومة والقطاع العام ٤٣٪، وخارج الزراعة والحكومة والقطاع العام ٣٧٪. والصورة العامّة التقريبيّة للتشغيل غير المهيكّل في تونس<sup>٨٤</sup> (كنسبة من مجمل التشغيل) هي كما في الجدول التالي. إلّا أنّه كما في حالة موريتانيا لا يتمّ توثيق حصّة المهاجرين في العمل غير المهيكّل ولا ظروف عملهم.

وقد تمّ تقدير حجم الاقتصاد غير المهيكّل في تونس في ٢٠١٣ بـ ٣٨٪ من الناتج المحليّ الإجمالي<sup>٨٥</sup>، مرتفعاً عن مستويات ٣٤٪ قبل الثورة.

ما يميّز موريتانيا هي الحصّة الأكبر للعمل للحساب الخاصّ وأكثر من ذلك لأرباب العمل غير المهيكّلين، والضعف الكبير لحصّة المساعدة العائليّة (قارن مع المغرب مثلاً). واللافت أيضاً هو هيمنة العمل النسائي على التشغيل غير المهيكّل<sup>٨٦</sup> (٥١٪ من العمل غير المهيكّل على المستوى الوطني و٦٣٪ في الريف، الشكل ٣,٨).



وفي ما يخص عمالة الأطفال، يؤثّق تقرير الراصد عن موريتانيا كثيراً من حالات عمل الأطفال، وأنّ الإحصاءات الرسميّة لا تتحدّث سوى عن نسبة عمالة ٢,٧٪ للأطفال بين ١٠ و١٧ عاماً (!)، في حين تُعطي اليونسيف ١٥٪ ممّن بين ٥ و١٤ سنة وتشير معطيات رسميّة<sup>٨٧</sup> أخرى إلى أنّ ٧,٨٪ ممّن بين ١٠ و١٧ عاماً يشتغلون (٣٩٪ منهم إناث).

## حالة تونس

شهدت تونس نموّاً قوياً للطلب على العمل (١,٨٪ سنوياً في العقد الأخير)، في حين تخطّت منذ عقود «الموجة الشبائيّة» (فالشباب بين ١٥

التشغيل حسب وضعية العمل									
نوع الوحدة الإنتاجية		العمالون لمساهمة الخاص		أرباب العمل		عائلة الأسرة		العاملون بأجر	
		مهاجرين		مهاجرين		مهاجرين		مهاجرين	
		غير مهاجرين	مهاجرين	غير مهاجرين	مهاجرين	غير مهاجرين	مهاجرين	غير مهاجرين	مهاجرين
مشآت قطاع المهيكّل								?	
مشآت قطاع غير المهيكّل								7,1%	
قطاع الأسر								9,3%	

٨٣. CRES 2016.

٨٤. لهذا الجدول تمّ استخدام تقديرات حسب CRES ٢٠١٦.

٨٥. كريم طرابلسي ٢٠١٦.

٨٦. حسب نتائج المسح الأخير في ٢٠١٤، إلّا أنّه تقت ملاحظة تناقضات كبيرة في معطيات العمل غير المهيكّل بين هذا المسح والذي سبقه، وكذلك مع معطيات التأمينات الاجتماعية. راجع CRES ٢٠١٦.

٨٧. عدا حالة المغرب، حيث هناك عمل أسريّ بأجر ليس واضحاً إذا كان مرصوداً ضمن عمال الأسرة المساهمين (راجع فقرة المغرب أعلاه).

٧٩. ONS Mauritania 2014.

٨٠. ONS Mauritania 2014.

٨١. إلّا أنّ المسوحات المتاحة وأخرها في ٢٠١٤ لا تسمح بتتبع العمالة المهاجرة في تونس.

٨٢. في تقديرات أخرى، مقابل ٧١,٤٪ للرجال، مع نسبة بطالة ٢٢,٢٪ للنساء مقابل ١١,٤٪ للرجال، راجع كريم طرابلسي ٢٠١٦.

٨٣. معطيات منظمة العمل الدولية، وأيضاً CRES ٢٠١٦.

٨٤. كريم طرابلسي ٢٠١٦، بناء على معطيات مسح ٢٠١٤ للتقدير الأعلى و CRES ٢٠١٦ للتقدير الأدنى.

ولقد لوحظت تغيّرات كثيرة خصوصاً في الفترة التي تلت الثورة التونسية. فقد ازدادت نسبة المشتغلين غير المهيكليين في العقد الأخير، إذ لم تكن سوى ٣٠٪ في ٢٠٠٤. لكنّها زادت فقط للرجال، وتراجعت كثيراً للنساء. كما لحظت المسوحات تراجعاً في العمل للحساب الخاص للرجال وتوسّعاً له لدى النساء. في المقابل، تفاقم العمل غير المهيكلي بأجر للرجال، في حين تلاشى تقريباً للنساء<sup>٨٩</sup>. وبالطبع تأتي هذه التغيّرات نتيجة الزيادات الكبيرة في التوظيف الحكومي منذ الثورة، وكذلك الركود الاقتصادي العام الذي تلاها.

## صورة مغاربية عامة

هكذا تختلف أوضاع العمل غير المهيكلي كثيراً بين دول المغرب العربي، سواءً في حجمها الإجمالي أو في توزيعها بين الأصناف أو في خصائص حالات المرأة. ومن الواضح أنّ هذه الاختلافات تتأثّر أولاً من حجم العمل بالزراعة والعمل الحكومي، ولكن أيضاً من أمور أخرى ترتبط بمدى انتشار التأمينات الاجتماعية مؤسساتياً في البلاد. واللافت، مقارنة بين بلدان المغرب العربي والبحرين (الشكل ٣،٩)، هو الحجم الهام للعمل للحساب الخاص، وضآلة عمل الأسرة بأجر<sup>٩٠</sup>. وعدا حالة تونس، النساء أكثر عرضة للعمل غير المهيكلي من الرجال.



## ٣،٣. العمل غير المهيكلي في بلدان وادي النيل

حظي وادي النيل بتقريرين لمشروع الراصد، عن مصر والسودان (الشمالي). مجموع سكّان هذين البلدين ١٣٢ مليوناً في ٢٠١٥. وتتقارب معدلات النمو السكاني فيهما (٢،٢٪ سنوياً في الحاليتين)، في حين يتوقّع تراجع هذا النمو في مصر وازدياده في السودان، بالضبط لأنّ مستويات الهجرة إلى الخارج من هذا الأخير ستتخفف عن مستوياتها العالية الحالية، ٤،٤٪ سنوياً، إلى المستويات العادية التي تسود في مصر، ٠،٠٥٪. وكانت الهجرات قد أثّرت كثيراً على خصائص العمل في السودان، خصوصاً إبان الحرب الأهلية وبعد الانفصال عن السودان الجنوبي.

وقد اختلفت خصائص «الطفرة الشبابية» بين البلدين وعن الدول العربية الأخرى. فمصر شهدتها ممتدة على عدّة عقود (منذ ستينيات القرن الماضي وحتى ٢٠١٠). أمّا السودان فعرفتها أكثر حدّة ولفترة حتى أطول من تلك العائدة لمصر (نسبة الـ١٥-٢٤ سنة إلى ١٥-٦٤ ما زالت ٣٦٪ في ٢٠١٥). وتتميّز بلدان وادي النيل (مع اليمن وحدها) بأنّ غالبية السكّان ما زالوا يقطنون في الأرياف، ٥٧٪ في مصر و٦٦٪ في السودان، مع أنّ هذا الأخير بدأ يشهد تسارعاً في هجرة الريف إلى الحضر. ولا يشهد البلدان أيّ تحسّن ملحوظ في المشاركة في قوّة العمل، خصوصاً للنساء (٢٥٪ لمصر و٢٢٪ للسودان). إلّا أنّ مشاركة السودانيين الرجال تنخفض منذ ١٩٩٠ (من ٨٣٪ إلى ٧٦٪ في ٢٠١٥).

وقد وصل مجموع أعداد القادمين الجدد سنوياً إلى قوّة العمل في البلدين إلى ٩١٠ آلاف في ٢٠٠٦-٢٠١٠، ثمّ انخفض إلى ٨٦١ ألفاً في الفترة التالية. ويعود هذا الانخفاض إلى مصر، في حين ازدادت أعداد القادمين الجدد في السودان ٣٤٪. وقد رصدت اليونيسف مستوى عمالة أطفال (٠-١٤ سنة) ٧٪ في مصر<sup>٨٩</sup> و٢٥٪ في السودان. ما يجعل هذه الأخيرة الأسوأ بين البلدان العربية بعد الصومال.

## حالة مصر

لبيّ عرض فرص العمل في مصر تقريباً الطلب عليه في فترة ٢٠٠٦-٢٠١٠، ثمّ تراجع هذا العرض إلى أقلّ من نصف الطلب في فترة ٢٠١١-٢٠١٥ التالية. هذا بالرغم من تقلّص الطلب لأكثر من ٢٠٪ بالإجمال و٥٠٪ للنساء. وبالطبع يعود هذا إلى تداعيات أحداث الثورة المصرية والتطوّرات التي تلتها. النموّ الإجمالي لقوّة العمل كان قد بقي طوال العقد الأخير بمستوى النموّ السكاني، ٣٪ سنوياً بالإجمال، إلّا أنّه زاد عنه إلى ٢،٩٪ سنوياً بالنسبة للنساء. بحيث تصل نسبة المشتغلين من السكّان ١٥-٦٤ سنة إلى ٤٧٪ (١٩٪ فقط للنساء). هكذا وصل عدد المشتغلين الذكور في مصر العام ٢٠١٢ إلى نحو ٢٤ مليوناً، في حين كان هناك فقط حوالي ٤ ملايين مشتغلة.

الفصولة الحكومية	النسبة من إجمالي العاملين	النسبة من غير المهيكليين
القطاع العام	4%	
العمل المنظم بأجر في القطاع الخاص	11%	
العمل المنظم بأجر غير المهيكلي	15%	25%
العمل الغير بأجر	17%	29%
عائل الأسرة المساعدين خارج الزراعة	2%	3%
عائل الأسرة المساعدين في الزراعة	5%	8%
العمل للحساب الخاص خارج الزراعة	8%	14%
العمل للحساب الخاص في الزراعة	2%	3%
أجر غير مهيكلي	10%	17%
إجمالي العاملين	100%	
إجمالي العاملين غير المهيكليين	59%	100%

تقديرات حصّة القطاع غير المهيكلي من الناتج المحلي الإجمالي في مصر شديدة التباين، إذ تتراوح بين ٣٥٪ و٦٨٪<sup>٩١</sup>. كما من الصعب تكوين فكرة واضحة عن حجم العاملين غير المهيكليين، على الرغم من وجود مراكز أبحاث هامة في البلاد. إذ دلّ تحليل للأوضاع في الشغل

<sup>٨٩</sup> على الرغم من وجود كثير من السجل حول معنى السكن في الأرياف إحصائياً، إذ تحوّلت معظم القرى إلى تجمّعات سكانية كبيرة.

89. Kassem 2014, Schneider, Buehn, Montenegro 2010.

90. Kassem 2014.



المهيكلّة التي يوقّرها للرجال، بحيث يصبح العمل لدى الأسرة هو ملاذهنّ الوحيد. فالبطالة تصيب رسمياً ٢٤,٧٪ من النساء مقابل ٩,١٪ للنساء بالرغم من تدنّي نسبة مشاركة المرأة الاقتصادية. ومعظم منشآت القطاع الخاصّ تشتترط عند الإعلان عن فرصة عمل أن يكون المتقدمون لها من الرجال. كما أنّ هناك فجوة كبيرة بين أجور الرجال والنساء، فضلاً عن افتقار فرص العمل للحماية الاجتماعية الداعمة للمرأة (إجازات الأمومة المدفوعة، إلخ). كما بيّنت الدراسة تفاوتاً كبيراً بين الأقاليم في ما يخصّ عمل النساء الأسريّ: ١,١٪ و ٨٪ في القاهرة الكبرى والإسكندرية والقنال على التوالي، مقابل ٥١,٤٪ في ريف الوجه القبلي، مع تزايد حصّة هذا العمل الأسريّ لدى النساء منذ ١٩٩٨ مقابل تراجعها لدى الرجال. بحيث أضحى صعيد مصر يستأثر بنحو ٦٣٪ من العمل الأسريّ للنساء، خصوصاً في الزراعة.

كذلك قدّر مسخّ رسمي بالتعاون مع منظّمة العمل الدولية<sup>٩٩</sup> في ٢٠١٠ أنّ ٤٪ من الأطفال المصريين بين ٥ و ١١ سنة يعملون، وكذلك ١٣,٣٪ ممّن بين ١٢ و ١٤ سنة. وغالبية عمل الأطفال هذه للذكور (ثلث للعمل في الأسرة غير مدفوع الأجر خصوصاً في الوسط الزراعيّ وثلث عمل بأجر)، أمّا حصّة الإناث فهي أقلّ من الثلث (٨٣٪ منه عمل أسريّ وزراعيّ).

هكذا تبدو صورة العمل غير المهيكّل الإجمالية في مصر كما في الجدول ٣,١١، يطغى فيها العمل غير المهيكّل بأجر. بحيث يصل العمل غير المهيكّل خارج الزراعة إلى ٥٠٪، وخارج الزراعة والعمل الحكومي والقطاع العام إلى ٧٩٪!. وتختلف الصورة كثيراً بالنسبة للنساء، حيث يطغى العمل الأسريّ المساهم (الجدول ٣,١٢)، كي يصل العمل النسائي غير المهيكّل خارج الزراعة إلى ٢٦٪، وخارج الزراعة والعمل الحكومي والقطاع العام إلى ٧٤٪.

عاشت السودان حرباً أهليّة طويلة بين ١٩٨٣ و ٢٠٠٥ حين تمّ توقيع اتفاق سلام بين المتقاتلين أفضى إلى استقلال جنوب السودان في ٢٠١١. تتخطّى وتيرة نموّ قوّة العمل في السودان (٢٠,٩٪ سنوياً) وتيرة نموّ السكّان، حيث ما زالت البلاد في خضمّ الموجة الشبابيّة مع تسارع للهجرة نحو المدن. ويشكّل المشتغلون ٤١٪ من السكّان بين ١٥ و ٦٤

إلى تقدير نسبة هؤلاء العاملين<sup>٩٠</sup> بـ ٥٩٪ على الأقلّ في ٢٠١٢، في حين كانت ٥٣٪ العام ١٩٩٨، وذلك انطلاقاً من مسوحات قوّة العمل (ELMPS) التي أقيمت في هذين العامين (راجع الجدول ٣,٩). هذا دون أن يكون واضحاً إذا كان كلّ العاملين بأجر المنتظمين (أي الذين ليسوا في أوضاع ليست هشة، موسميّين أو مؤقتين، في القطاع الخاص أو العام) يحصلون على التأمينات الصحيّة أو الاجتماعيّة أو لهم عقود عمل<sup>٩١</sup>. مع العلم أنّ هناك جزءاً من العاملين بأجر في القطاع الحكومي غير مهيكّلين<sup>٩٢</sup>. كذلك لا تساعد تقارير الهيئة القوميّة للتأمينات الاجتماعيّة أو الهيئة العامّة للتأمين الصحيّ أو وزارة التضامن الاجتماعي في توضيح الصورة<sup>٩٣</sup> أكثر بالنسبة للعاملين الذي يحصلون على التأمين الصحيّ، سوى أنّ التغطية الصحيّة تطلّ ٥٨٪ من السكّان<sup>٩٤</sup>.

وقد أظهرت دراسات<sup>٩٥</sup> تقديراً للعمل غير المهيكّل في غير القطاع الزراعي يساوي ٦١٪ (ما يعني تقريباً ٦٨٪ من مجمل التشغيل، أي أنّ معظم العمل المنتظم بأجر في القطاع الخاص غير مهيكّل)، موضحة أنّ ٩١٪ من عمل الشباب هو غير مهيكّل، وغالبية في القطاع المهيكّل. وبيّنت دراسات أخرى<sup>٩٦</sup> أنّ حصّة العمل الهشّ بأجر من إجماليّ التشغيل قد تضاعفت بين ٢٠٠٦ و ٢٠١٢ من جرّاء تداعيات التطوّرات الأخيرة (من ٨ إلى ١٧٪ من إجماليّ التشغيل). وهو الأكثر ارتباطاً بالفقر. كما أنّ ٧٩٪ من فرص العمل الأولى للشباب هي فرص غير مهيكّلة، مقابل ١٥٪ فقط للشابات اللاتي تبقى غالبيةهنّ عاطلات من دون الانخراط في العمل غير المهيكّل<sup>٩٧</sup>. هكذا يطغى العمل بأجر على العمل غير المهيكّل في مصر (لأنّه العنصر الطاغى بالنسبة لعمل الذكور)، مع بقاء تساؤلات كثيرة عن تصنيف أوضاع العمل في القطاع الأسريّ (الخدمات، البوابون، إلخ) الواسع الانتشار والذي لا يبدو أنّ المسوحات تشمله.

نسبة العمل غير المهيكّل للنساء تصل إلى ٤١٪ فقط من إجماليّ المشتغلين (راجع الجدول ٣,١٠)، أقلّ بكثير من الرجال، مع انخراط ٥٢٪ من النساء المشتغلين في العمل الحكومي والقطاع العام. وقد حلّلت دراسة لافته<sup>٩٨</sup> العمل النسائي غير المهيكّل في مصر، مشيرةً إلى أنّ القطاع غير المهيكّل لا يوقّر للنساء حتّى فرص العمل غير

الجدول 3.10 توزيع العمالات في مصر حسب الترتيب في العمل		
ELMPS 2012	النسبة من إجماليّ العمالات	النسبة من غير المهيكّلات
الوظيفة الحكومية	49%	
القطاع العام	3%	
العمل المنتظم بأجر في القطاع الخاص	7%	
العمل المنتظم بأجر غير المهيكّل	7%	18%
العمل الهشّ بأجر	2%	6%
عمالات الأسرة المساهمة خارج الزراعة	3%	8%
عمالات الأسرة المساهمة في الزراعة	15%	36%
العمل لحساب الخاص خارج الزراعة	8%	20%
العمل لحساب الخاص في الزراعة	2%	4%
بوتات العمل	3%	7%
إجماليّ العمالات	100%	
إجماليّ العمالات غير المهيكّلات	41%	100%

٩١. ٤٥٪ من هؤلاء يعملون في منشآت تضمّ أقلّ من ٤ مشتغلين.

٩٢. راجع تقرير الرصاص عن مصر، ريم عبد الحليم وسعود عمر ٢٠١٧.

٩٣. إذ تتحدّث مثلًا عن ٨,٥ مليوناً مؤمن عليهم، منهم ٣ ملايين أصحاب معاشات (أي ١٣٪ فقط من عدد المشتغلين) و٥,٥ مليون مستحقّون عليهم.

94. www.hio.gov.eg/Ar/covers/Pages/Charts4.aspx

95. Kolster 2016.

96. Assaad & Craft 2013.

٩٧. ٥٢٪ من المشتغلين النساء يعملن في الحكومة والقطاع العام.

٩٨. سلوى العنتري ونفيسة الدسوقي ٢٠١٥.

99. CAPMAS & ILO 2012-a.

100. (MHRDL 2013).

101. (MHRDL 2013).

١٠٢. ويتخطّى عددهم عدد العاملين الحاليين بـ ١٨٪. وستعتمد هذه النسب للعمل غير المهيكّل.

الجدول 3.11 نسب أسلاف التوظيف غير المهيكل في مصر (من مجمل التوظيف)

التوظيف حسب وضعية العمل									نوع الوحدة الإنتاجية
أعضاء تعاونيات المنتجين		العمالون بأجر		عزل الأسرة المساهمون	أرباب العمل		العمالون لحسابهم الخاص		
مهيكلون	غير مهيكلين	مهيكلون	غير مهيكلين	غير مهيكلين	مهيكلون	غير مهيكلين	مهيكلون	غير مهيكلين	
									منشآت قطاع المهيكل
	?		32,0%	7,0%		10,0%		10,0%	منشآت قطاع غير المهيكل
									قطاع الأسرى

الجدول 3.12 نسب أسلاف عمل النساء غير المهيكل في مصر (من مجمل التوظيف)

التوظيف حسب وضعية العمل									نوع الوحدة الإنتاجية
أعضاء تعاونيات المنتجين		العضلات بأجر		عضلات الأسرة المساهمات	ربكات العمل		العضلات لحسابهن الخاص		
مهيكلات	غير مهيكلات	مهيكلات	غير مهيكلات	غير مهيكلات	مهيكلات	غير مهيكلات	مهيكلات	غير مهيكلات	
									منشآت قطاع المهيكل
	?		9,8%	18,3%		3,1%		10,0%	منشآت قطاع غير المهيكل
									قطاع الأسرى

نظام تأمينات اجتماعية بـ ٨٠٪، ومن ليس لديهم أية حماية ضد أخطار العمل بـ ٧٠٪. في حين يشكّل العاملون في القطاع الحكومي والعام ٢٠٪ من إجمالي العاملين، والعاملون بالزراعة ٤٤,٦٪. وكذلك أعطى المسح معطيات عن توزيع العمل غير المهيكل في السودان، حيث كانت الظروف هي

سنة (١٩٪ فقط للنساء)١٠٠. واللافت أنّ فرص العمل المخلوقة للنساء قد تضاعفت بين ٢٠١١ و٢٠١٥ عن الفترة السابقة، ولكنّ الطلب على العمل النسائي أيضاً قد تضاعف وبقيت الفرص النسائية لا تلبي الطلب. وقد قدّر آخر مسح لِقوّة العمل١٠١ أقيم في ٢٠١١ نسبة العاملين الذين ليس لديهم تأمين صحيّ بـ ٧٤٪ ممّن عملوا أو كانوا يعملون١٠٢، ومن ليس لديهم

الجدول 3.13 نسب أسلاف التوظيف غير المهيكل في السودان (من مجمل التوظيف)

التوظيف حسب وضعية العمل									نوع الوحدة الإنتاجية
أعضاء تعاونيات المنتجين		العمالون بأجر		عزل الأسرة المساهمون	أرباب العمل		العمالون لحسابهم الخاص		
مهيكلون	غير مهيكلين	مهيكلون	غير مهيكلين	غير مهيكلين	مهيكلون	غير مهيكلين	مهيكلون	غير مهيكلين	
									منشآت قطاع المهيكل
	?		20,9%	12,1%		4,9%		39,2%	منشآت قطاع غير المهيكل
									قطاع الأسرى

وعجز بقية البلدان عن استيعاب الأعداد الكبيرة من اللاجئين. اليمن أيضاً شهدت حرباً ولكن معظم آثارها بقيت على المستوى الديموغرافيّ الداخليّة. بالتالي عاد جميع سكّان بلدان المشرق العربي ليشهدوا بعد أزمات النزوح الفلسطينيّ ظروفاً سكّانية في منتهى المساواة، غيرت جذرياً من النشاط الاقتصادي ومن قوّة العمل فيها. وقد شهدت جميع هذه البلدان «الموجة الشبّانية» مع نسبة سكّان 10-24 سنة تخطت الـ ٣٠٪، وحتّى الـ ٤٠٪ في اليمن. هنا أيضاً عدا لبنان الذي كان قد عاش هذه الموجة قبيل حربه الأهليّة في أوائل السبعينيات. كذلك كانت هجرة الريف إلى الحضر تتسارع في بلدان المشرق، أيضاً عدا لبنان والأردن اللذين تخطّى سكّان المدن فيهما منذ عقود ٨٠٪ من الإجمالي. هذا في حين ما زال ٦١٪ من اليمنيين ريفيين. إنّ أنّ الهجرات الداخليّة قد تسارعت في جميع البلدان مع الحروب وأفرغت الأرياف في كثير من المناطق. كما تسارعت الهجرة من هذه البلدان خارج المنطقة، ليس فقط للعمل في دول الخليج، بل أيضاً هجرة لجوء كثيفة إلى أوروبا خصوصاً. هكذا جلبت موجة هجرة السوريين إلى أوروبا الأنظار انطلاقاً من حجمها الكبير جداً سنة ٢٠١٥ ومن تداعياتها، إنّ أنّ هناك موجات مستمرة أقلّ حدّة من العراق واليمن وفلسطين (قطاع غزة خصوصاً) وحتّى من لبنان.

ويسمح تحليل العمل غير المهيكّل في بلدان المشرق العربيّ بمتابعة آثار الحروب والتقلّبات الكبرى وموجات الهجرة الكثيفة على العمل وعلى العمل غير المهيكّل، ما يحتاج إلى دراسات مخصّصة ضرورية على الأقلّ لاستقراء السبل الأنجع في إعادة الإعمار، وخصوصاً إعادة إعمار النشاط الاقتصادي وقوّة العمل.

### حالة العراق:

عرف العراق حرباً دامية متتالية منذ أواخر الستينيات، ما زالت قائمة حتّى الآن. ويتميّز بين دول المشرق بأنّ اقتصاده قائم على ربع النفط الذي شكّل في ٢٠١٣ حوالي ٤٦٪ من الناتج المحليّ الإجمالي ٩١٪ من موازنة الحكومة. إنّ أنّ الزراعة تراجعت كثيراً في العراق مع انخفاض حصّتها من الناتج المحلي من ١٨٪ في الستينيات إلى ٥٪ حالياً، والعاملين فيها من ٣٢٪ إلى ٨٪ من مجمل المشتغلين (٢٨٪ بالنسبة للنساء)، بحيث يعيش اليوم في الأرياف أقلّ من ٣٠٪ من السكّان. كما يعاني العراق من موجات نزوح داخليّة كبيرة خصوصاً خلال الحرب الأهليّة في ٢٠٠٦ و٢٠٠٧، تفاقمت فيما بعد مع بروز داعش. ولم يعد القطاع الخاصّ العراقي بجميع مكوّناته يساهم سوى بـ ٢٥٪ من الناتج، أي أنّ الثلاثة الأرباع الأخرى تأتي من نشاطات حكوميّة. وفعلاً جرى بعد غزو العراق في ٢٠٠٣ تسريح الكثير من الموظفين الحكوميين، ليعود بعده التوظيف الحكومي بشكل كبير، حتّى وصل

الأقصى في ولاية جنوب دارفور والأفضل في الخرطوم. هكذا تبدو الصورة العامّة للعمل غير المهيكّل في السودان كما في الشكل ٣، ١٣ مع نسبة عمل غير مهيكّل تصل إلى ٧٧٪ (٨٢٪ خارج العمل الحكومي). وقد بيّن المسح أيضاً أنّ ٣٠٪ من المشتغلين يعيشون تحت خطّ الفقر<sup>١٠٣</sup>، وأنّ ٥١٪ من العاملين في أوضاع هشّة وغير مستقرّة (٦٥٪ من النساء المشتغلات). كذلك يشارك ٣٠٪ من الأطفال في سنّ ١٠ إلى ١٤ سنة في قوّة العمل، خصوصاً أولئك الذين يعيشون في وسط القبائل الرحلّ أو في الوسط الفلاحي، أي أنّ ٣٣٠ ألف طفل يعملون (ذكور خصوصاً) في هذه الأعمار. وقد بيّن مسح<sup>١٠٤</sup> العام ٢٠٠٨ أنّ الأطفال يمثّلون ٧٪ من قوّة العمل في السودان، أي حوالي ٨٠٠ ألف مشتغل، في الأعمال الريفيّة غالباً كما كعمّال منازل.

### صورة عامّة لبلاد وادي النيل

تقارب تصنيفات العمل غير المهيكّل في السودان تلك العائدة للمغرب (الشكل ٣، ١٠)، مع دور أكبر للعمل للحساب الخاصّ وأقلّ للعمل الأسريّ دون أجر. في حين تتميّز مصر بضعف حصّة العمل النسائي غير المهيكّل، لكن مع فوارق كبيرة مع تونس التي ترتفع فيها معدّلات



مشاركة المرأة الاقتصاديّة.

### ٣،٤. العمل غير المهيكّل في المشرق العربي

مع ٦٩ مليون نسمة في ٢٠١٥ تضمّ بلدان المشرق العربي (العراق، الأردن، لبنان، فلسطين، سوريا واليمن) ١٨٪ من السكّان العرب. وقد كانت جميع هذه البلدان، عدا لبنان، تعيش في الآونة الأخيرة نموّاً ديموغرافياً نشطاً، بين ٢،٥ و ٢،٨٪ سنوياً. ثمّ جاء غزو العراق ليرمي مئات الآلاف من المهاجرين في سورية والأردن، وليشرّد داخل العراق جزءاً كبيراً من السكّان. وتبعته تقلّبات الربيع العربي والحروب كي تُلقى من جديد بمئات آلاف السوريين إلى دول الجوار (حوالي ربع السكّان)، مفرغةً غالبية الأرياف السوريّة من قاطنيها. هذا غير الدمار الذي أحدثته هذه الحروب

١٠٣. ١،٢٥ دولار للفرد، حسب تعريف أهداف التنمية المستدامة.  
١٠٤. حسن أحمد عبد العاطي وأشرف عثمان محمد الحسن ٢٠١٦.  
١٠٥. تقرير الرائد عن العراق، هناك عبد الجبار صالح ٢٠١٦.  
١٠٦. يعمر ١٠ سنوات وأكثر، راجع مسح الأسرة في العراق ٢٠١٣، خاصّة بعد أن جرت حملة توظيفات كبرى بعد غزو العراق.  
١٠٧. ما يرصده تقرير الرائد عن العراق بشكل واضح.  
١٠٨. تقرير العراق، هناك عبد الجبار صالح ٢٠١٦.  
١٠٩. تقرير العراق، هناك عبد الجبار صالح ٢٠١٦.  
١١٠. حسابات تقرير العراق، هناك عبد الجبار صالح ٢٠١٦.  
١١١. تقرير العراق، هناك عبد الجبار صالح ٢٠١٦.

اليوم عدد العاملين في الحكومة والقطاع العام إلى أكثر من ٤٠٪ من مجمل المشتغلين (وأكثر من ٥٠٪ من المشتغلات النساء)<sup>١٠٩</sup>، في حين رصد مسح الأسرة الأخير أنّ ٥٣٪ من العراقيين يعملون لدى القطاع الحكومي (٥٠،٠٪) والعام (٢٠،٩٪)<sup>١١٠</sup>. واللافت أنّ مسوحات الأسر قد بيّنت أنّ ٤٦٪ فقط من العاملين بعمر ١٥ سنة وأكثر مشمولون بنظام



التقاعد والضمان الاجتماعي. ما يعني أنّ العمل غير المهيكّل في العراق يبلغ تقريباً ٥٥٪ من مجمل العاملين، وأنّ جزءاً من العاملين في الحكومة والقطاع العام بقوا غير مهيكّلين<sup>١١٧</sup>.

وقد أدّت الحروب إلى تفاقم الفقر الذي وصل معدّله<sup>١١٨</sup> في ٢٠١٤ إلى ٢٣٪ من السكّان على الرغم من أنّ البلاد تمتلك ثالث احتياطيّ عالميّ من النفط. وقد تمّ تقدير مساهمة القطاع غير المهيكّل بـ ١٩٪ من الناتج، وبالتالي ٦٥٪ من ناتج القطاع الخاصّ. وبالطبع يعود ضعف نسبة مساهمة القطاع غير المهيكّل هذه إلى هيمنة النفط على الناتج المحليّ.

واللافت أيضاً في العراق أنّ مسوحات قوّة العمل والأسرة قد أظهرت تراجعاً للمشاركة الاقتصادية لدى الشباب (١٥-٢٤ سنة)، خصوصاً وأنّ مشاركة الشابات قد تراجعت إلى النصف. ما يتوجّب ربطه بتراجع معدّلات البطالة لدى الشباب من ٣٠٪ في ٢٠٠٨ إلى ١٧٪ في ٢٠١٤، ومع ارتفاع معدّل بطالة الشابات بين العاملات من ٣٠٪ إلى ٤٧٪<sup>١١٩</sup>. ما يعني إيجاباً للعمل النسائي على الأغلب من جرّاء تداعيات الظروف الأمنية التي تعيشها البلاد. ويترافق هذا مع تفاقم حصّة العمل غير المهيكّل للفئات الشبابية، ٩٦٪ لمن بين ١٥ و ١٩ سنة (مع نسبة مشاركة اقتصادية ١٨٪) و ٨٠٪ لمن بين ١٩ و ٢٥ (مع نسبة مشاركة اقتصادية ٤٢٪). وترتفع نسب العمل غير المهيكّل في محافظات النجف (٧٠٪) ونيوى (٦٧٪) وكربلاء (٦١٪) والمثنى (٦٠٪)، في حين تبقى الأكثر انخفاضاً في محافظات السليمانية (٤٣٪) واربيل (٤٤٪). هكذا تغدو الصورة العامة للعمل غير المهيكّل في العراق كما في الجدول ٣، ١٤<sup>١١٣</sup> (في ٢٠١٢ قبل انتشار الدولة الإسلامية في العراق والشام-داعش) حيث تصل نسبته الإجمالية إلى ٥٢٪ وخارج العمل الحكومي إلى ٨٪.

الجدول 3.14 نسب أصناف التّشغيل غير المهيكّل في العراق (من مجمل التّشغيل)

التّشغيل حسب وضعية العمل									نوع الوحدة الإنتاجية	
أعضاء تعاونيات المنتجين		العاملون بأجر		ضخّ الأسرة المتعاملون		أرباب العمل		العاملون لحسابهم الخاص		
مهيكلون	غير مهيكّلون	مهيكلون	غير مهيكّلون	غير مهيكّلون	مهيكلون	غير مهيكّلون	مهيكلون	غير مهيكّلون		
			1,6%	0,8%						مشتات قطاع مهيكّل
	0,1%		32,4%	3,0%		2,7%		11,1%		مشتات قطاع غير مهيكّل
										القطاع الأسري

ضمن هذه الصورة، يُشكّل العاملون غير المهيكّلين إجمالياً ٤٧٪ من العاملين بأجر (وهم ٧٤٪ من مجمل المشتغلين) و ٧٠٪ من العاملين للحساب الخاص (١٨٪ من مجمل المشتغلين) و ٥٣٪ من أرباب العمل (٥٪ من مجمل المشتغلين) وجميع العاملين لدى الأسر (٤٪). أمّا بالنسبة للنساء وحدهنّ فتأتي الصورة الإجمالية لعمالهنّ غير المهيكّل كما في الشكل ٣، ١٥<sup>١١٣</sup> حيث تصل نسبته الإجمالية إلى ٤٨٪ وخارج العمل الحكومي إلى ٩٦٪.

الجدول 3.15 نسب أصناف التّشغيل النسائي غير المهيكّل في العراق (من مجمل التّشغيل النسائي)

التّشغيل حسب وضعية العمل									نوع الوحدة الإنتاجية	
أعضاء تعاونيات المنتجين		العاملات بأجر		عائلات الأسرة المتعاملات		ربات العمل		العاملات لحسابهم الخاص		
مهيكلات	غير مهيكّلات	مهيكلات	غير مهيكّلات	غير مهيكّلات	مهيكلات	غير مهيكّلات	مهيكلات	غير مهيكّلات		
			5,2%							مشتات قطاع مهيكّل
	0,1%		26,7%	12,9%		0,6%		2,4%		مشتات قطاع غير مهيكّل
										القطاع الأسري

بالتالي من الصعب استقصاء معلومات واضحة عن العمل غير المهيكّل في البلاد، خصوصاً وأنّ نتائج مسوحات قوّة العمل والكتب الإحصائية السنوية لا تبيّن، حتّى قبل موجات الهجرة الأخيرة للعراقيين والسوريين، معطيات تفصيليّة سوى عن المشتغلين الأردنيين. وعن هؤلاء لا تُعطي إيضاحات حسب المعايير المعتمدة عن العمل غير المهيكّل. كما لا يتضح من هذه المعطيات حجم العمل غير المهيكّل للأردنيين في القطاع الخاصّ المهيكّل (الجدول ٣، ١٦).<sup>١١٦</sup> فقط تُعطي المسوحات حجماً لعمل المهاجرين من العدد الكليّ للمشتغلين، يساوي ١٢٪ في ٢٠١٤، وتبيّن حصّة الجنسيّات الرئيسيّة (٥٧٪ للمصريين و٩٪ للسوريين، وغالبيتهم في الحالتين ذكور). ولكن وللمفارقة، تبيّن المسوحات أيضاً عدد أذونات العمل الممنوحة لغير الأردنيين تخطّت في سنة ٢٠١٤ المعنيّة ٢٩٪ من إجماليّ المشتغلين. وكانت وزارة التخطيط والتعاون الدوليّ قد نشرت في ٢٠١٢ بالتعاون مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومع منظمات دولية أخرى دراسة بانورامية عن العمل غير المهيكّل مبنية على مسح قوّة العمل في ٢٠١٠.<sup>١١٧</sup> وقد أوضحت هذه الدراسة أنّ ٦٧،٢٪ من المشتغلين في الأردن ليسوا مغطّين بالتأمينات الصحيّة، ما يُعطي قياساً لحجم العمل غير المهيكّل. في حين تشير ذات الدراسة إلى أنّ نسبة العمل غير المهيكّل تصل إلى ٤٤٪ من إجماليّ المشتغلين! ثمّ إنّ ٢٣٪ من الذكور المشتغلين و١٥٪ من الإناث المشتغلات عملهم غير مهيكّل، علماً أنّه في ٢٠١٠ كان ٧٣٪ من الذكور و٩٣٪ من الإناث الأردنيّات يعملنّ بأجر في القطاع العام والخاصّ المهيكّلين!!! كذلك تمّ تقدير حصّة القطاع غير المهيكّل في الاقتصاد بين ٢٠ و٢٦٪. وبالطبع لا يسمح التناقض الكبير بين هذه المعطيات (في تقرير واحد) وغياب أيّة إشارة إلى المشتغلين غير الأردنيين (الفلسطينيين والعراقيين والمصريين في ذلك الحين) بإيضاح حجم وتصنيف العمل غير المهيكّل في الأردن. وكان باحث في دائرة الإحصاء قد انتقد، قبل ذلك المسح بعام، الطريقة التي يجري فيها تقليص المشاركة للاقتصاديّة للنساء وعملهنّ غير المهيكّل.<sup>١١٨</sup> ثمّ قامت منظمّة العمل الدولية في ٢٠١٥ بدراسة تحلّل فيها أثر الأعداد الكبيرة للاجئين السوريين على سوق العمل الأردني.<sup>١١٩</sup> حيث أشارت الدراسة بدايةً إلى أنّ ٩٩٪ من السوريين و٥٠٪ تقريباً من الأردنيين عملهم غير مهيكّل. كما بيّنت أنّ البطالة قد تزايدت في الأردن من ١٤،٥٪ في ٢٠١١ إلى ٢٢،١٪ في ٢٠١٤، وهي أصلاً كانت قد ارتفعت قبل ذلك من جزاء الأزمة الاقتصاديّة في ٢٠٠٨-٢٠١٠. وأظهرت أنّ العمّال المهاجرين السوريين ينافسون الأردنيين على الأخصّ في العمل غير المهيكّل، إلّا «أنّ المستوى المرتفع لانعدام هيكلّة العمل في الاقتصاد الأردني (٥٠٪) يُمكن أن يترجم بانتشارٍ واسعٍ لعدم احترام الحدّ الأدنى للأجور، بحيث يُلغى أثر فارق الأجور بين الأردنيين والمهاجرين». هذا الأمر صحيحٌ

وتُظهر المسوحات<sup>١٢٠</sup> أعداد وافدين جدد إلى قوّة أعلى ممّا رصدته منظمة العمل الدوليّة لفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ (٢٤٣ ألفاً سنوياً مقابل ٢١١ ألفاً)، وأقلّ لفترة ٢٠١١-٢٠١٥ (٢٧٩ ألفاً مقابل ٣٢١ ألفاً)، على الرغم من أنّ هذه الفترة شهدت نزوحاً لسوريين إلى العراق، خصوصاً من مناطق سوريا الشماليّة، انخرط كثيرٌ منهم في قوّة العمل<sup>١٢١</sup>. لكنّ المسوحات المتوقّعة لا ترصد هذه العمالة المهاجرة. في حالة النساء، تتقارب تقديرات أعداد الوافدات في الفترة الأولى (٤٦ ألفاً سنوياً) مع ملاحظة انخفاض في المشاركة النسائيّة للفترة التالية (٤١ ألفاً قادمة جديدة مقابل ٦٣ ألفاً متوقّعة من منظمّة العمل الدوليّة). أمّا التقديرات لأعداد فرص العمل المخلوقة فهي أيضاً متقاربة أقرب بين المصدرين. إلّا أنّ هذه الأعداد لم تكن تلبيّ الطلب في فترة ٢٠٠٦-٢٠١١ وبقيت في مستواه في الفترة التالية. وتلحظ التقديرات أنّه في جميع الأحوال ٥٣٪ من فرص العمل الجديدة المخلوقة هي غير مهيكلة.

أيضاً تنتشر في العراق ظاهرة عمالة الأطفال<sup>١٢٢</sup>، إذ تتراوح نسبة العاملين بين ٠،٦٪ في ٨ سنوات ٦،٩٪ في ١٤ سنة. وتطال الظاهرة الذكور (مثلاً ١٠،٥٪ ممن عمرهم ١٤) أكثر من الإناث (٢،٨٪ ممن عمرهم ١٤). وتتميّز محافظات بابل (٧،١٪) وكركوك (٥،٥٪) وميسان (٣،٥٪) وواسط (٢،٦٪) بالنسب الأعلى لمن هم بين ٦ و١٤ سنة. بحيث ترصد المسوحات النسبة الإجماليّة لعمل الأطفال بين ٦ و١٤ سنة إلى ٢٪<sup>١٢٣</sup> (مقابل ٥٪ ترصدهم اليونيسيف)، ٣٪ للذكور و١٪ للإناث، غالبيتهم في الريف.

## حالة الأردن:

شهد الأردن موجات لجوء وهجرة متتالية، من فلسطين نتيجة الاحتلال، ومن العراق بعد غزوها وخلال حربها الأهليّة، ومن سوريا منذ اندلاع الأحداث هناك. كلّ هذه الهجرات شكّلت جزءاً ملحوظاً من سكّان الأردن. فالفلسطينيّون غير المجنّسين كانوا يعدّون أكثر من ١٠٪ من سكّان الأردن، وهناك ما نسبته ٢٨٪ من السكّان مسجلون للاجئين لدى وكالة الغوث الأونروا. وقد حلّ اللاجئون العراقيّون ثمّ السوريّون بنسب ماثلة في ٢٠٠٧ و٢٠١٢-٢٠١٣ تبعاً.

الجدول 3.18: هجرة السكان الأجنبيّين حسب الجنس، من 2010 وحتى 2014 حسب إجماليّ السكان الأجنبيّين			
المجموع	الذكور	النساء	النسبة المئوية
٨٢,4%	٩٤,8%	٥٥,4%	السكان الأجنبيّون
39,4%	31,3%	37,3%	يوافدون في القطاع العام
42,3%	42,6%	42,4%	يوافدون في القطاع الخاص المهيكّل
4,3%	0,4%	3,2%	يوافدون في القطاع الخاص غير المهيكّل
0,5%	2,0%	0,4%	يوافدون في القطاع غير الربحي
4,4%	1,3%	4,7%	المرتبون
0,6%	1,7%	0,2%	السكان المستعملون في القطاع الخاص
0,1%	0,0%	0,1%	محلّ الأسرة المستعملون
0,1%	0,1%	0,1%	السكان غير مطّوعين في الأجر

١١٦. حسابات تقرير العراق، هناء عبد الجبار صالح ٢٠١٦.

١١٧. خاصّة إلى كردستان العراق.

١١٨. مسح الأسرة ٢٠١٢ حسب تقرير العراق، هناء عبد الجبار صالح ٢٠١٦.

١١٩. راجع مسح الأسرة في العراق ٢٠١٢.

١٢٠. دائرة الإحصاء العامّة: الكتاب الإحصائيّ السنويّ الأردنيّ، ٢٠١٥.

117. MPIC 2012.

118. Al-Budirate 2009.

119. Stave & Hillesund 2015 and Errighi & Griesse 2016.

في قطاع الإنشاءات الاقتصادي، إلا أنّ قطاع تجارة التجزئة، وهو مشغّل كبير، لم يشهد تراجعاً في نسبة العمالة الأردنيّة، بل إنّ فرص عمل جديدة قد خلقت مع قدوم الوافدين السوريين الجدد<sup>١٢٢</sup>، من جّاء استثمارات قام بها رجال أعمال سوريّون في الأردن. وتبيّن الدراسة أيضاً أنّ ١٠٪ فقط من السوريين لديهم أذونات عمل، من دون توضيح حجم هذه العمالة مقارنة مع قوّة العمل الأردنيّة والمهاجرة من غير السوريين. انطلاقاً من هذه المعطيات، يُمكن وضع صورة تقريبية حول أنّ العمل غير المهيكّل يُشكّل ٥٠٪ من مجمل عمل الأردنيين (دون الأخذ بالـ ٦٧،٢٪

غير مشمولين بالتأمين الصحيّ)، وأنّ ٥٥٪ من العاملين الأردنيين والمهاجرين غير اللاجئيين السوريين (١٢٪) في القطاع الخاصّ غير مهيكّلين، وأنّ المهاجرين السوريين يشكّلون ٢٠٪ من مجمل العاملين. هكذا تأتي الصورة الإجماليّة للعمل غير المهيكّل في الأردن، كنسب من إجمالي العاملين في البلاد كما في الجدول التالي. بحيث يشكّل مجمل العمل غير المهيكّل في الأردن ٥٧٪ من مجمل المشتغلين (لكن ٨١٪ خارج العمل الحكومي الذي تصل نسبته إلى ٣٠٪). وبالطبع هذا تقدير تقريبي لا يأخذ بالاعتبار مثلاً عمّال الأسرة المساهمين لدى اللاجئيين.

جدول 3.17 نسب أصناف التّشغيل غير المهيكّل في الأردن ومن مجمل التّشغيل

التّشغيل حسب وشيئة العمل										نوع الوحدة الإنتاجية	
أعضاء مجموعات المتكّين		عاملون بأجر		عزّل الأسرة المساهمون		زواج العمل		يعتدون لحسابهم الخاص			
مهيكلون	غير مهيكّلين	مهيكلون	غير مهيكّلين	غير مهيكّلين	غير مهيكّلين	مهيكلون	غير مهيكّلين	مهيكلون	غير مهيكّلين		
	مهاجرون	لرّثيون	مهاجرون	لرّثيون	مهاجرون	لرّثيون	مهاجرون	لرّثيون	مهاجرون	لرّثيون	مشكّلات قطاع مهيكّل
			5,0%	25,3%							مشكّلات قطاع غير المهيكّل
			12,5%	3,4%	0,0%	0,1%	0,0%	3,2%	1,2%	6,0%	قطاع الأسري
			?								

غالبيتها حسب المعايير الدوليّة، بحيث غالباً ما تتوافق المعطيات المنشورة من قبل مؤسسات السلطة وتلك الموجودة لدى المنظّمات الدوليّة. هكذا يتضح أنّ فلسطين ما زالت في خضمّ «الفورة الشبّاطية»، مع اكتمال تمرکز السكّان في الحضر تقريباً. إذ تتخطّى نسبة السكّان ١٥-٢٤ سنة ٣٩٪ من مجمل أولئك بين ١٥ و٦٤. في حين يعيش أكثر من ٧٥٪ من الفلسطينيين في المدن. وتصل معدّلات البطالة في فلسطين إلى أرقام قياسيّة، ٢٥،٩٪ إجماليّاً<sup>١٢٣</sup> وإلى ٣٦،٢٪ بالنسبة للإناث. هذا على الرغم من أنّ مشاركة المرأة في قوّة العمل تبقى متدنيّة، ١٨،٣٪ في الضفّة الغربيّة و١٩،٧٪ في قطاع غزّة (مقابل ٧٢،٧٪ و٧٠،٧٪ على التوالي للذكور). مع العلم أنّ مشاركة المرأة قد ارتفعت نسبياً في السنوات الأخيرة من ١٣٪ في ٢٠٠٢ إلى ١٨،٨٪ في ٢٠١٥. هكذا يتسارع الطلب على العمل، حيث ارتفع عدد القادمين الجدد السنويّ من حوالي ٣٣ ألفاً في ٢٠٠٦-٢٠١٠ إلى ٥٣ ألفاً في ٢٠١١-٢٠١٥. ما يعني وتيرة نموّ عالية لقوّة العمل (٤،٥٪ سنويّاً). حصّة النساء من هذا النموّ ملحوظة، إذ ارتفع عدد القادمات الجدد السنويّ من حوالي ٧ آلاف في ٢٠٠٦-٢٠١٠ إلى ١٥ ألفاً في الفترة التالية، أي بوتيرة نموّ لقوّة العمل النسائيّة وصلت إلى ٦،٣٪. ولا يستطيع الاقتصاد الفلسطينيّ المعتمد في جوهره على المساعدات الخارجيّة والتابع للاقتصاد الإسرائيليّ أن يلبّي هذا الطلب. حيث لا يتمّ تقريباً خلق سوى ٧٠٪ من فرص العمل اللازمة (٥٠٪ من فرص العمل المطلوبة للنساء). ما يفسّر معدّلات البطالة المرتفعة.

وتجدر الملاحظة هنا أنّ جميع التقارير تتفق على أنّ نسبة العمل غير المهيكّل لدى النساء (٢٦،٧٪) أقلّ بكثير منها للرجال، مع المشاركة الضعيفة للمرأة في قوّة العمل (بين ١٢ و١٤٪، وهي أقلّ نسبة بين البلدان العربيّة) وتفضيلها للعمل الحكومي (٥٢٪ من العاملات) أو الخاصّ المهيكّل. وإذا ما استثنى العمل في الحكومة تصبح نسبة غير المهيكّلات ٥٥٪. وفي غالبية الأحوال لقد زادت قليلاً مع العاملات اللاجئات السوريّات. على صعيديّ آخر، لا ترصد منظّمة اليونيسيف سوى ٢٪ من الأطفال بين ٦ و١٤ عاماً يعملون. وقد أشار تقرير الرائد عن الأردن أنّ دائرة الإحصاءات العاقمة كانت قد حدّرت نسبة الأطفال العاملين ٢٠١٠ بـ ٣٣٪، في حين أنّت تقديرات منظّمت المجتمع المدني على ٥٠ ألف طفل. وقد ازداد عمل الأطفال كثيراً مع أزمة اللاجئيين السوريين، إذ اشارت تقارير إلى أنّ ٤٧٪ من أسر اللاجئيين السوريين تعتمد على المداخل التي يأتي بها الأطفال<sup>١٢٤</sup>. كما أشارت تقديرات أخرى إلى أنّ بين ٣٠ و١٠٠ ألف طفل سوريّ انضموا إلى قوّة العمل<sup>١٢٥</sup>. وقد تطرّقت دراستان حديثتان بالتفصيل إلى عمالة الأطفال في الأردن، سواء السوريين أو الفلسطينيين أو الأردنيين<sup>١٢٦</sup>. ما يدلّ على أهميّة الظاهرة.

## حالة فلسطين

على الرغم من الاحتلال والشرذمة ونواحي التبعية، تمتاز فلسطين (الضفّة الغربيّة وقطاع غزّة) بوجود مسوحات وإحصاءات دوريّة ومنظّمة،

١٢٢. تقرير الأردن، أحمد عوض ٢٠١٦: تقييم القطاع غير المنظم في الأردن من حيث فرص العمل والاقتصاد، بناءً على ورقة تقدير موقف، بعنوان «عمل الأطفال في الأردن»، ٢٠١٥، المرصد العمالي الأردني، الموقع الإلكتروني: www.labor-watch.net/ar/paper/346

١٢٣. تقرير الرائد عن فلسطين، فراس جابر وإياد الرباعي ٢٠١٦: العمل غير المهيكّل في الأراضي الفلسطينيّة المحتلة، انطلاقاً من مسح القوى العاملة ٢٠١٥.

١٢٤. معطيات منظّمة العمل الدوليّة، تتوافق إجمالاً مع معطيات تقرير الرائد عن فلسطين. لكنّ هذا الأخير يشير إلى ١٠٠ ألف جديد في ٢٠١٤ و٧٠ ألف في ٢٠١٥.

١٢٠. واللغات أنّ نتائج المسح غير المنشور هذه لا تتوافق مع المعطيات الإحصائيّة لمنظّمة العمل الدوليّة التي تعطي تلقياً في أعداد الوافدين الجدد إلى قوّة العمل في الأردن بين فترتي ٢٠٠٦-٢٠١٠ و٢٠١١-٢٠١٥. إلى النصف، والأمر ذاته بالنسبة لفرص العمل المخلوقة، وفي جميع الأحوال، وثقت هذه الإحصائيّات أنّ فرص العمل المخلوقة لا تلبّي منذ ٢٠٠٥ الطلب على الشغل. كما أشارت إلى أنّ قوّة العمل في الأردن قد نمت في العقد الأخير بوتيرة وسطية قدرها ٣،٤٪ سنويّاً، وهي أعلى نسبة تشهدتها البلدان العربيّة.

١٢١. ILO & UNICEF SAVE ٢٠١٥: بناءً على معطيات الأمم المتّحدة في ٢٠١٣.

بالنسبة للعمل غير المهيكّل، يعود المسح المخصّص الأخير إلى سنة ٢٠٠٨<sup>١٣٣</sup>. وقد لحظ هذا المسح أنّ نسبة العاملين غير المهيكّلين تصل إلى ٥٩,٩% (٦٥,٨% في الضفة و٤٢,٥% في القطاع). ويعود الفارق بين المنطقتين الفلسطينيّتين خصوصاً إلى حجم التوظيف الحكومي في القطاع. العمل غير المهيكّل يصيب أكثر الرجال في الضفة (٦٧% من الذكور العاملين) والنساء في القطاع (٥٥,٥% من النساء العاملات). واللافت أنّ المسح قد لحظ تراجعاً في العمل غير المهيكّل مقارنة مع مسح سنة ٢٠٠٤. كذلك يوضح المسح أنّ غالبية المشتغلين غير المهيكّلين يعملون في القطاع المهيكّل وأنّ هذه الظاهرة تطال الضفة أكثر من القطاع. لكن لا يتضح من نتائج المسح الدور الذي يلعبه العمل في إسرائيل والمستوطنات. كما لا يسمح بتحليلات أكثر دقة، خصوصاً وأنّ نسبة انعدام الهيكلة تتساوى في فلسطين بين النساء والرجال!

وتختلف قطاعات العمل كثيراً بين الضفة والقطاع. حيث يشتغل حوالي ١٦% من عمالي الضفة في الحكومة والقطاع العام مقابل ٣٧% لعمالي القطاع (الإجمالي ٢٢%). كما يشتغل ١٧% تقريباً من عمالي الضفة في إسرائيل والمستوطنات (خصوصاً ٦٤%- في أعمال الإنشاءات) في حين يُمنع ذلك على عمالي الضفة. وتخضع هذه النسبة الملحوظة (١٢% من إجمالي الفلسطينيين العاملين) من المشتغلين في إسرائيل والمستوطنات لتقلّبات الصراع القائم والأوضاع الأمنيّة. وتبقى حصّة المشتغلين في الزراعة ضئيلة: ٩,٦% في الضفة و٦,٦% في القطاع و٨,٩% في إسرائيل والمستوطنات. أضف أنّ معدّلات البطالة مختلفة جداً بين الضفة والقطاع، ١٥% و٣٦% على التوالي للذكور، و٢٧% و٦٠% على التوالي للإناث. كلّ هذا يدفع الشباب الفلسطينيّ، خصوصاً أولئك الذين هم في قطاع غرّة إلى الرغبة في الهجرة، ما أبرز ظاهرة قوارب الهجرة إلى أوروبا مع كوارث الغرق التي رافقتها.

النساء	الرجال	الإجمالي	القطاع	الضفة	
					العاملون بأجر
30%	21%	22%	37%	16%	في القطاع العام
9%	9%	10%	16%	8%	المهيكّلون في القطاع الخاص المهيكّل
27%	43%	40%	27%	45%	غير المهيكّلين في القطاع الخاص المهيكّل
					العاملون للحساب الخاص وأرباب العمل
1%	10%	9%	5%	10%	مهيكّلون
10%	11%	11%	10%	11%	غير مهيكّلين
23%	5%	9%	5%	10%	العاملون الأسيرون دون أجر
60%	60%	60%	43%	66%	مجموع غير المهيكّل

هكذا تبدو الصورة الإجماليّة للعمل غير المهيكّل في فلسطين كما في الجدول ٣,١٩. هكذا تصل نسبة العمل غير المهيكّل في فلسطين إلى ٦١% وإلى ٨٨% خارج العمل الحكومي. مع ملاحظة أنّ الضفة تحوز على ٨٢% من إجمالي العمل غير المهيكّل، في حين يشكّل المشتغلون فيها ٧٥% من مجمل المشتغلين في فلسطين. النساء يعملن أقلّ بصفة غير مهيكلة (٥٧%) لأنّ حصتهنّ من العمل الحكومي أكبر (٣٠% مقابل ٢٢% للذكور).

التمثيل حسب وشعبة العمل										نوع الوحدة الإنتاجية		
أعضاء تعاونيات المتكّنين		العشرون بأجر		عزل الأسرة قسامين		أرباب عمل		يهتدون تساهم الخاص				
مهيكّلون	غير مهيكّلين	مهيكّلون	غير مهيكّلين	مهيكّلون	غير مهيكّلين	مهيكّلون	غير مهيكّلين	مهيكّلون	غير مهيكّلين			
	قطاع	حجلة	قطاع	حجلة	قطاع	حجلة	قطاع	حجلة	قطاع	حجلة		
			6,9%	33,2%							مشآت قطاع مهيكّل	
	?	?			1,4%	7,4%		?	?	2,6%	8,5%	مشآت قطاع غير مهيكّل
			?	?								قطاع الأسيرون

133. ILO 2012.  
134. ILO 2016.  
135. ILO 2014-c.  
136. Ajluni & Kawar 2015.  
137. www.ilo.org/ilostat/  
138. ILO 2012-a.  
139. ILO 2014-c.  
140. ILO 2012 & ILO 2014-c.

١٣٦. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠٠٨.  
١٣٧. تقرير الرائد عن فلسطين، فراس جابر وإياد الرياحي ٢٠١٦.  
128. Sabra, Eltalla & Alfai 2015  
١٣٩. راجع بلال فلاح ٢٠١٤: القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة.  
١٣٠. انخفضوا إلى ٣٣ ألفاً العام ٢٠٠٧، معين محمد رجب وأحمد فاروق الفرا ٢٠٠٩: سياسة القوى العاملة الفلسطينية بين النظرية والتطبيق.  
131. ILO 2014-b.  
١٣٢. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠١٦.

من ناحية أخرى يقدّر المسح الرسمي مساهمة القطاع غير المهيكّل في الناتج المحلي الإجمالي بـ ٩،١٪<sup>١٤٧</sup> (معظمه في الإنشاءات والزراعة!)، في حين تتراوح تقديرات أخرى بين ٥٧ و ٨٨٪<sup>١٤٨</sup>، وما زال الموضوع يخضع لتحليلات ونقاشات<sup>١٤٩</sup>.

اللافت أيضاً أنّ مسوحات العمل غير المهيكّل لا ترصد تحديداً عمالة الأطفال، في حين تشير اليونيسيف إلى أنّ ٧٪ ممّن هم بين ٦ و ١٤ عاماً يعملون. إلّا أنّ الجهاز المركزي للإحصاء يشير إلى أنّ هناك ٤١ ألف طفل دون الـ ١٥ عاماً يعملون حسب مسح ٢٠٠٤<sup>١٥٠</sup>، يشكّلون ١،٣٪ من السكّان في الفئة العمرية وأكثر من ٧٪ من إجمالي المشتغلين الفلسطينيين. وغالبية هؤلاء الأطفال يعملون ضمن أسرهم دون أجر. كذلك أشارت دراسة أخرى إلى أنّ تشغيل الأطفال يتمّ خصوصاً موسميّاً في الزراعة في إسرائيل والمستوطنات<sup>١٥١</sup>.

أصْف أنّ الفقر يطال ٢٥،٧٪ من الفلسطينيين، مع تفشٍّ كبير له في قطاع غزّة من جرّاء الحصار والعدوان المتكرّر (٣٨٪ مقارنة مع ١٨،٣٪ للضفة الغربية). كما يصل معدّل الفقر المدقع إلى ١٤،١٪ (٢٣٪ في القطاع ٨،٨٪ في الضفة)<sup>١٥٢</sup>. تأخذ هذه المعدّلات بالاعتبار المعونات الدولية التي تشكّل جزءاً ملحوظاً من مداخيل الأراضي الفلسطينية، حيث تمّ رصد أنّ ٤٨،٦٪ من الأفراد تقع مداخيلهم تحت خطّ الفقر الوطني (٥٩،٢٪ في القطاع ٢٤،٦٪ في الضفة). كما تنتج عن سياسة إسرائيلية ممنهجة ضدّ قطاع غزّة. وتلحظ الإحصاءات أيضاً أنّ الفقر يرتفع للقاطنين في المخيمات (٣٣،٤٪)، وهو أضعف في الأرياف (٢١،٩٪ فقط). وبالطبع يزداد الفقر مع عدم المشاركة في قوّة العمل ومع البطالة والعمل غير المهيكّل.

## حالة لبنان

على عكس فلسطين، يمتاز لبنان بندرة الإحصائيات والمسوحات وبعدم شموليّتها. ليس فقط نتيجة الأبعاد السياسيّة والطائفية للتركيب السكّانية اللبنانيّة وحساسيّة البلاد تجاه النازحين الفلسطينيين، وإنّما أيضاً مع الحجم الملحوظ للعمالة السورّيّة في لبنان، بشكلٍ دوريّ قبل انطلاق الصراع في سوريا وبشكلٍ طويل الأمد منذ موجة النزوح الكبيرة، ومع وتائر ملحوظة لهجرة اللبنانيين إلى الخارج.

ويضمّ لبنان سكّاناً في أوضاعٍ مختلفة ينخرطون جميعهم في قوّة العمل: اللبنانيون، واللجّئون الفلسطينيون (بين ٢٦٠ و ٢٨٠ ألفاً العام ٢٠١٢ أي حوالي ٨٪ من السكّان<sup>١٥٣</sup>، ازدادوا ٨٠ ألفاً في ٢٠١٣ مع وفود اللجّئين الفلسطينيين من سوريا، لتتخطّى النسبة ٩٪، جميعهم مسجّلون لدى وكالة غوث الفلسطينيين الأوروبّاء)، وكذلك السورّيون خصوصاً بعد النزوح الأخير الكثيف خلال الصراع السورّي (٩٢٨ ألفاً أواخر ٢٠١٣ منهم ٨٠ ألفاً مسجّلون لدى المفوضيّة العليا لللاجئين، أي حوالي ٢٥٪

من السكّان)، كما أيضاً عراقيون ومهاجرون آخرون وعاملون آسيويون أو أفارقة، خصوصاً العاملات المنزليّات كما في دول الخليج (٢٥٠ ألف عاملة منزليّة على الأقلّ حسب تقرير حديث)<sup>١٥٤</sup>.

وقد عرف لبنان، بما فيه سكّانه الفلسطينيّون، موجته الشبائيّة في سبعينيات القرن الماضي وتخطّأها. حيث يعدّ الشباب بين ١٥ و ٢٤ سنة اليوم أقلّ من ٢٩٪ من السكّان. خصوصاً وأنّ معدّلات الهجرة إلى الخارج، وغالبيتها من الشباب، كانت تتراوح بين ١ و ٢٪ سنويّاً خلال فترة الحرب الأهليّة. إلّا أنّ هذا الأمر كان قد تغيّر مع عودة الشباب اللبنانيين بعد انتهاء الحرب ومن ثمّ مع موجات الهجرة العراقيّة وخصوصاً السورّيّة التي يهيمن عليها الشباب وخصوصاً الذكور منهم<sup>١٥٥</sup>، بحيث تشكّل الهجرة حالياً ثلثي النموّ الديموغرافي في لبنان<sup>١٥٦</sup>. كما أضحى حوالي ٩٠٪ من السكّان يقطنون في المدن (في المخيمات التي أضحت مدناً بالنسبة للفلسطينيين). وعلى الرغم من التقدّم النسبيّ للبلاد عن جوارها، ما زال معدّل المشاركة النسائيّة في قوّة العمل متدنّيّاً، حوالي ٢٣٪.

وحسب معطيات منظّمة العمل الدوليّة<sup>١٥٧</sup>، كان عدد الوافدين الجدد إلى قوّة العمل قد وصل خلال فترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ إلى ٤٤ ألفاً سنويّاً (ثلثهم تقريباً من النساء). ثمّ ازدادت أعداد هؤلاء الوافدين بشكلٍ كبير إلى ١١٠ ألف تقريباً سنويّاً في فترة ٢٠١١-٢٠١٥ (أيضاً لثلثهم نساء). ما أوصل وتيرة الزيادة الوسطيّة السنويّة لقوّة العمل في مجمل الفترتين إلى ٥٪ (٧٪ للنساء). وبالطبع لا يستطيع الاقتصاد اللبناني مع أزماته البنيويّة والإداريّة خلق فرص عمل توازي هذا الطلب على العمل، مع أنّه يخلق فرصاً لعاملات المنازل اللواتي تزداد أعدادهنّ.

وتختلف المشاركة في قوّة العمل بين فئات السكّان، ٤٣٪ للبنانيين (مسح ٢٠٠٧) و ٤٢٪ للفلسطينيين<sup>١٥٨</sup> (مسح ٢٠١١)، تدنّت قليلاً مع وفود أولئك القادمين من سوريا) و ٤٧٪ للسوريين<sup>١٥٩</sup> (مسح ٢٠١٣). وبيّرز هذا الاختلاف أكثر في ما يخصّ الإنثاء، ٢١٪ و ١٥٪ و ١٩٪ على التوالي<sup>١٤٠</sup>. معظم السورّيّات لم يكن يعملن من قبل واضطرن للانخراط بسبب أحوالهنّ المعيشيّة. كما تختلف معدّلات البطالة من ٩٪ للبنانيين<sup>١٤١</sup> والفلسطينيين<sup>١٤٢</sup> وإلى ٣٠٪ للسوريين<sup>١٤٣</sup>. وهنا أيضاً تتعمّق الاختلافات بالنسبة للنساء، ١٨٪ و ١٤٪ و ٦٨٪ على التوالي<sup>١٤٤</sup>.

هكذا وانطلاقاً من المسوحات المتورّعة يُمكن مقارنة أنّ المشتغلين حالياً في لبنان (٢،٢ مليونان) يتألّفون من مليون و ٤٠٠ ألف لبناني (٦٣٪ من الإجمالي)، و ١٣٠ ألف فلسطينيّ (٦٪) و ٤٠٠ ألف سورّي<sup>١٤٥</sup> (١٨٪) و ٢٨٠ ألف أجنبيّ آخر (١٣٪)<sup>١٤٦</sup>. أي أنّ العمّال المهاجرين يشكّلون ثلث العاملين في لبنان وأنّ أعداد المشتغلين المهاجرين الآخريّن تتخطّى تلك التي للفلسطينيين وتقلّ عن تلك التي لللاجئين السوريين. علماً أنّه قبل النزاع السوري كانت هناك تقديرات للمشتغلين السوريين الموسميّين

١٤٤. تمّت مراجعة هذه المعطيات مع الباحث اللبناني الدكتور كمال حمدان الذي لفت الانتباه إلى ارتفاع تقديرات معدّلات المشاركة الاقتصاديّة لللاجئين السوريين عن تلك العائدة اللبنانيين. إلّا أنّ مسح منظّمة العمل الدوليّة في ٢٠١٣ مصدر هذه المعطيات قد شمل أربع مناطق لبنانيّة، هي عكار وطرابلس والبقاع والجنوب. وتفتّ المقارنة مع معطيات مسح عن اللبنانيين في ٢٠٠٧ ومسح عن الفلسطينيين في ٢٠١١. يضعّ هذا الرقم العاملين السوريين في لبنان قبل اندلاع الصراع في سوريا، ويشير مسح ILO ٢٠١٣ (C-٢٠١٤) إلى أنّ ٢٠٪ من السوريين المشتغلين كانوا يعملون قبل الصراع في لبنان. وتجدد الملاحظة أنّ هذه التقديرات تتوافق تقريباً مع تقديرات منظّمة العمل الدوليّة الإحصائيّة حول إجمالي العاملين.

١٤١. حسب ABOU JAOUDE ٢٠١٥، مع الإشارة إلى أنّ المسح العنقودي قبل موجة النزوح السوري أعلى معدّل ٦،٤٪، في حين يشير البنك الدولي إلى ١١٪ في ذات الفترة وتقارير وزارة العمل إلى معدّلات تتراوح بين ٢٠ و ٢٥٪.

١٤٢. وقد تمّ لفت أنّ معدّل البطالة هذا أدنى من معدّلات البطالة في الأراضي الفلسطينية، على الرغم من القيود الموضوعيّة في لبنان على عمل الفلسطينيين في كثير من المهن.

١٤٣. ٢٥٠ ألف عاملة منزليّة مهاجرة ٣٠ ألفاً تقريبا من جنسيّات أخرى راجع ILO ٢٠١٤ و ILO ٢٠١٦.



أو الدائمين تفوق أعدادهم اليوم<sup>٩٧</sup>. وتتضارب المعطيات حول نسبة اللبنانيين المشمولين بتأمينات صحّيّة واجتماعيّة. حيث تتمّ الإشارة إلى أنّ ٦٦,٩٪ من العاملين بأجر لا يشتركون بأيّ نظام ضمان صحي<sup>٩٨</sup>، أو إلى أنّ المشتركين في صندوق الضمان الاجتماعي اللبناني لا يشكّلون سوى حوالي ٣٠٪ من قوّة العمل. إلّا أنّ تقارير حديثة تُعطي نسبة ٤٧٪ من اللبنانيين لا يشتركون في أيّ نظام صحّي، وهي أرقام تعود إلى العام ٢٠٠٧. ومع المعطيات الأحدث تقدّر نسبة العاملين اللبنانيين غير المهيكّلين<sup>٩٩</sup> بـ ٥٩٪<sup>١٠٠</sup>، والفلسطينيّين ٩٥٪، والسوريين ٩٩٪، و٩٠٪ بالنسبة للمهاجرين الآخرين. مع ملاحظة أنّ جزءاً من العاملين الفلسطينيين والسوريين وكذلك الجزء الأكبر من العاملين المهاجرين الآخرين بمن فيهم عاملات المنازل يشتركون إلزامياً في صندوق الضمان الاجتماعي اللبناني عبر مشقّليهم أو بشكل مباشر، ولكنّهم لا يحصلون بالمقابل على خدمات هذا التأمين<sup>١٠١</sup>. أيّ أنّ نسبة المشتغلين غير المهيكّلين تصل إلى ٧٣٪ من إجماليّ المشتغلين في لبنان<sup>١٠٢</sup>، وتتوزّع كما في الجدول ٣,٢٠. مع ملاحظة أنّه إذا ما استثنينا العمل الحكومي تصل نسبة غير المهيكّلين بين اللبنانيين إلى ٦٩٪ (٥٣٪ للذكور و٧٠٪ للنساء).

نوع الوحدة الإنتاجية	عاطلون		فلسطينيون		سوريون		مهاجرون آخرون		إجماليّ العاملين	
	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء
	١٠٠٪	١٤٪	٥٣٪	٥٣٪	١٦٪	٢٦٪	١٣٪	١٣٪	٣٥٪	٣٥٪
قطاع حكومي	١٨٪	١٨٪	١٤٪	١٦٪	١٦٪	١٦٪	١٦٪	١٦٪	١٦٪	١٦٪
العاملون بأجر مهيكّلون في القطاع الخاص	١٤٪	١٤٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪
العاملون المهيكّلون بأجر غير مهيكّلون	٣٥٪	٣٥٪	٢٥٪	٢٥٪	٢٥٪	٢٥٪	٢٥٪	٢٥٪	٢٥٪	٢٥٪
العاملون المهيكّلون بأجر (مهاجرون آخرون)	١٣٪	١٣٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪
مساهمون خاص	٣٥٪	٣٥٪	٢٥٪	٢٥٪	٢٥٪	٢٥٪	٢٥٪	٢٥٪	٢٥٪	٢٥٪
أجر، العمل	٤٪	٤٪	٥٪	٥٪	٥٪	٥٪	٥٪	٥٪	٥٪	٥٪
عاملو الأسرة المساهمون	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪
العاطلون	١٦٪	١٦٪	١٦٪	١٦٪	١٦٪	١٦٪	١٦٪	١٦٪	١٦٪	١٦٪
آخرون	٢٪	٢٪	٢٪	٢٪	٢٪	٢٪	٢٪	٢٪	٢٪	٢٪
المجموع	١٥٥٪	١٥٥٪	١٥٥٪	١٥٥٪	١٥٥٪	١٥٥٪	١٥٥٪	١٥٥٪	١٥٥٪	١٥٥٪
العاملون غير المهيكّلون	٥٣٪	٥٣٪	٥٣٪	٥٣٪	٥٣٪	٥٣٪	٥٣٪	٥٣٪	٥٣٪	٥٣٪

يمثّل هذا الجدول صورةً بالطبع تقريبيةً عن الواقع الحالي لا تسمح بتتبّع التغيّرات التي حصلت منذ ٢٠١١ وأتارها. وتجدر الملاحظة أنّ العاملين في القطاع الحكومي يشكّلون ١١٠ آلاف و٨٦ ألفاً للعسكريين وقوى الأمن. إلّا أنّ ٣٠ ألفاً فقط هم موظّفون دائمون مسجّلون في مجلس الخدمة المدنيّة، أمّا الباقون فهم متعاقدون<sup>١٠٣</sup>.

وقد لفت ارتفاع حصّة عمل اللبنانيين لحسابهم الخاص في بلدٍ متوسّط الدخل انتباه منظمة العمل الدوليّة، خصوصاً وأنّ ٨٪ من هؤلاء العاملين يفضلون البقاء لحسابهم الخاصّ و٦٦٪ من العاملين بأجر يرغبون في أن ينتقلوا إلى العمل للحساب الخاص<sup>١٠٤</sup>. كذلك يلفت الانتباه تقدير منظمة العمل الدوليّة الضئيل لحصّة العمل للحساب الخاصّ لدى اللاجئين السوريين<sup>١٠٥</sup>، وأنّه لا يتواجد عمال أسرة مساهمون دون أجر لدى الفلسطينيين أو السوريين، وكذلك أنّ السوريّين يعملون وسطيّاً ٦٠ ساعة في الأسبوع مقابل ٤٨ ساعة للبنانيين و٤٧ ساعة للفلسطينيين. هكذا تبدو الصورة الإجماليّة التقريبيّة للعمل غير المهيكّل في لبنان انطلاقاً من المعطيات السابقة كما في الجدول ٣,٢١، مع توازي حصّة العمل للحساب الخاصّ مع العمل بأجر غير المهيكّل بالنسبة للبنانيين، وغلبة العمل بأجر لدى العمال المهاجرين. أمّا بالنسبة للنساء، فيسوده عمل النساء المهاجرات بأجر (الجدول ٣,٢٢).

نوع الوحدة الإنتاجية	التّشغيل حسب وضعية العمل									
	يعملون لحسابهم الخاص		رؤساء عمل		عاملو الأسرة المساهمون		العاملون بأجر		أعضاء تعاونيات المتشغلين	
	غير مهيكّلين		غير مهيكّلين		غير مهيكّلين		غير مهيكّلين		غير مهيكّلين	
	مهاجرون	لبنانيون	مهاجرون	لبنانيون	مهاجرون	لبنانيون	مهاجرون	لبنانيون	مهاجرون	لبنانيون
مشاتل قطاع المهيكّل										
مشاتل قطاع غير المهيكّل	١٦,٥٪	١,٥٪	٢,٢٪	٠,٥٪	٢٢,٣٪	١٩,٤٪	٢	٢		
قطاع الأسرى					١٥,١٪	٢				

نوع الوحدة الإنتاجية	التّشغيل حسب وضعية العمل									
	يعملون لحسابهم الخاص		رؤساء عمل		عاملات الأسرة المساهمات		العاملات بأجر		أعضاء تعاونيات المتشغلات	
	غير مهيكّلين		غير مهيكّلين		غير مهيكّلين		غير مهيكّلين		غير مهيكّلين	
	مهاجرات	لبنانيات	مهاجرات	لبنانيات	مهاجرات	لبنانيات	مهاجرات	لبنانيات	مهاجرات	لبنانيات
مشاتل قطاع المهيكّل										
مشاتل قطاع غير المهيكّل	٥,٦٪	٠,٤٪	٢,٥٪		١٢,٥٪	١٣,٨٪	٢	٢		
قطاع الأسرى					٣٢,٥٪	٢				

من ناحية أخرى، قدّر البنك الدولي حصة القطاع غير المهيكّل من الناتج المحلي الإجمالي بأكثر من 36%<sup>161</sup>، لكن ليس واضحاً إذا كان هذا التقدير يشمل النشاطات الإجمالية (المخدرات، تهريب البشر، إلخ). وكان المسح العنقودي لعام 2009<sup>162</sup> قد بيّن أنّ 1,7% من الأطفال اللبنانيين مّمن هم بين 0 و14% يعملون، وتعتمد اليونيسكو رقماً مشابهاً، 2% لفئة 6-14 سنة. لكنّ عمالة الأطفال السوريين انتشرت في لبنان منذ موجة النزوح كي تصل نسبة العاملين مّمن هم بين 10 و14 عاماً إلى 8%<sup>163</sup>، وهذا التقدير قابل للزيادة خصوصاً وأنّ 70% من الأطفال في هذه الفئة العمرية غير منخرطين في المدارس. وفي ما يخص الفقر، أشار تقريرٌ حديث<sup>164</sup> إلى أنّ 29% من سكّان لبنان يرزحون في الفقر، و8% في الفقر المدقع. ويتوافق هذا المعطى مع تقرير لدائرة الإحصاء والبنك الدولي انطلاقاً من مسح نفقات الأسر الذي أجري في 2011 و2012<sup>165</sup>. لكنّ دراسات أخرى<sup>166</sup> تشير إلى مستوى فقر يصل إلى 35% بالنسبة للبنانيين و76% للاجئين الفلسطينيين في الفترة نفسها. وفي كلّ الأحوال غيّرت موجة اللجوء السوري هذا الوضع حيث لا يتعدّى الإيراد الوسطي للعاملين اللاجئين عتبة خطّ الفقر<sup>167</sup>، كما زاد الفقر لدى اللبنانيين خصوصاً في المناطق التي تركز فيها اللاجئين.

## حالة سوريا

أدى الصراع القائم في سوريا منذ ستّ سنوات إلى أوضاع كارثية للسكّان وإلى تغيّرات اجتماعية-اقتصادية جوهرية. وكان واضحاً أنّ «التسونامي الشبابي» وتسارع هجرة الريف إلى الحضر، كما الفجوة الكبيرة بين أعداد الوافدين الجدد إلى قوّة العمل من ناحية وأعداد فرص العمل المخلوقة من الناحية الأخرى، وانتشار العمل غير المهيكّل، قد شكّلت جميعها عناصر رئيسية<sup>168</sup> أدت إلى الانتفاضة التي قامت أوائل سنة 2011 وتحوّلت في منتصف العام 2012 إلى حرب.

كان عدد سكّان سوريا (بمن فيهم اللاجئين الفلسطينيين والعراقيون) قد وصل في العام 2010 إلى 21,8 مليون نسمة مع معدّلات نمو سكاني بقيت مرتفعة<sup>169</sup>، تصل إلى 2,9% إجمالاً. كما أنّ نسبة الشباب 10-24 سنة بين فئة 10-24 كانت أيضاً مرتفعة، بمستوى 40%. وقد شهدت وتائر هجرة الريف إلى الحضر قفزات كبيرة، خصوصاً في سنتي 2003-2004 التي عرفت «إصلاحاً زراعياً مضاداً»<sup>170</sup> ومئات الآلاف هجروا قراهم من منطقة الجزيرة. أضف ذلك إلى موجة جفاف<sup>171</sup> استثنائية في 2007-2008. وقد أدّت هذه الهجرات إلى انخفاض ملحوظ في معدّلات المشاركة الاقتصادية، مع خروج كثير من العاملين في الزراعة عن قوّة العمل<sup>172</sup>. هكذا انخفض معدّل المشاركة الإجمالي في قوّة العمل من 52% العام 2001 إلى 42,7% العام 2010؛ وذلك للإناث من 21% إلى 12,9%<sup>173</sup>. هكذا فقدت سوريا بين 2001 و2008 43% من العمل الزراعي. ومقابل حوالي 300 ألف قادم جديد إلى قوّة العمل<sup>174</sup> سنوياً في الوسط الحضري، لم يتمّ خلق سوى حوالي 70 ألف فرصة عمل سنوية ووسطياً، لا يتعدّى عدد المهيكّل منها 10 آلاف. وقد كان وقع هذه التحوّلات هو الأقسى على العمل النسائي<sup>175</sup>. إلّا أنّ ما خفّف قليلاً من آثار هذه الصدمات المتتالية (الإصلاح الزراعي المضاد، إيقاف هيئة مكافحة البطالة، وفود اللاجئين العراقيين، الجفاف، آثار الأزمة العالمية) هو أنّ حوالي 10% من قوّة العمل السورية كانت تعمل بشكلٍ دوريّ CIRCULAR WORK في لبنان (عمل موسميّ زراعي، أعمال بناء، إلخ) بشكلٍ غير مهيكّل. لكنّ فرص العمل هذه قد تعرّضت أيضاً لتقلّبات خصوصاً إبّان خروج القوّة السورية من لبنان في 2005. هكذا بدت صورة العمل غير المهيكّل في سوريا قبيل انطلاق الانتفاضة والصراع كما في الجدول 13، 13<sup>176</sup>. حيث تصل نسبة المشتغلين غير المهيكّلين الإجمالية إلى 70,6%، أو 89% من العاملين في القطاع الخاص. إذ ترتفع نسبة العمل غير المهيكّل في القطاع الخاص المهيكّل إلى 50%.

نسب أصناف التشغيل غير المهيكّل في سوريا 2010 (من مجمل التشغيل)

نوع الوحدة الإنتاجية	المطلوبون لحساب		أعضاء تفرّقات المتجنّين		تحتل الأسرة		تحتلون حسب وشيئة العمل	
	مطلوبون	غير مهيكّلين	مطلوبون	غير مهيكّلين	مطلوبون	غير مهيكّلين	مطلوبون	غير مهيكّلين
مشاتل قطاع المهيكّل				273 206		6 337		
مشاتل قطاع غير المهيكّل				1 251 810		196 894		179 368
قطاع الأجر				3 913				
								?

160. CAS 2016.

161. ILO 2012-a.

162. ILO 2014-c.

163. Aita 2009.

164. تقرير الرائد عن سوريا، ربيع نصر وزكي محشي 2011: العمل غير المهيكّل في سوريا.

165. Aita 2009, op. cit.

166. هناك سجل كبير حول السبب الرئيسي لموجة الهجرة الكثيفة من الأرياف التي شهدتها سوريا بين 2000 و2010، بين آثار الإصلاح الزراعي المضاد وآثار الجفاف؛ راجع: AITA 2011.

167. انخفضت نسبة العاملين في القطاع الزراعي بين 2001 و2010 من 20% إلى 14% وتمّ في 2006 إيقاف «هيئة مكافحة البطالة» التي شكّلت محاولة ملحوظة للتشغيل في ظروف انهيار العمل الزراعي، راجع AITA 2009.

168. تقرير الرائد عن سوريا و AITA 2009.

169. ألفاً للثوريين المقيمين، يصل إلى 324 ألفاً مع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا والأكراد غير المنجنين، و303 ألفاً مع العراقيين الوافدين بعد غزو البلاد، راجع سمير العيطة 2009: العمل والبطالة في

سوريا AITA 2009. في حين رصدت منظمة العمل الدولية (فقط) 110 ألف قادم جديد ووسطياً في السنة إلى قوّة العمل في فترة 2006-2010، جميعهم ذكوراً، ويتضمّن هذا الرقم على الأغلب الانخفاض المتزامن في قوّة العمل الزراعية.

170. Aita 2010.

171. Aita 2010.

172. تقرير الرائد عن سوريا، ربيع نصر وزكي محشي 2011.

147. Aita 2016.

148. Abou Jaoude 2015

149. حسب تعريف عدم الشمول بالتأمينات الصحية والاجتماعية.

150. وقد أشار البنك الدولي في تقرير حديث إلى أنّ نسبة انعدام الهيكلية من التشغيل تصل إلى 51,2%، راجع B-2014 WORLD BANK. وقد تمّ افتراض أنّ 20% من العاملين للحساب الخاص مهيكّلون.

151. يشير AITA 2012 إلى أنّ ذلك يأتي بالنسبة للفلسطينيين من عدم المعاملة بالمثل في الأراضي الفلسطينية!!

152. مع غياب المعطيات التفصيلية، تمّ في هذا التقدير اعتبار أنّ جميع العاملين في القطاع الحكومي مهيكّلون، كما 100% من أرباب العمل و80% من العاملين لحسابهم الخاص. بالتالي يقلّ هذا التقدير على الأغلب من العمل غير المهيكّل.

153. Abou Jaoude 2015

154. Abou Jaoude 2015

155. ILO 2014-c.

156. World Bank 2014-a, Abou Jaoude 2015.

157. إدارة الإحصاء المركزي في لبنان 2010.

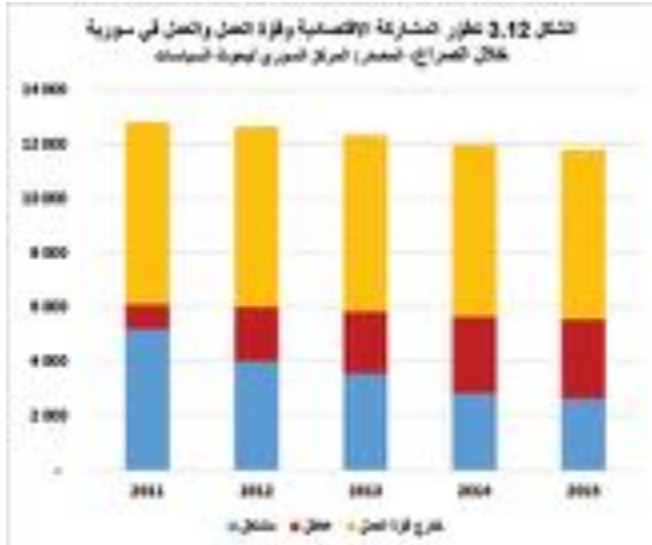
158. ILO 2014-c.

159. Al-Jamal & Eicholtz 2016.

أما الصورة التقريبية للعمل غير المهيكّل النسائي في ٢٠١٠ فهي كما في الجدول ٣،٢٤، ولا تتعدّى ٣٩٪ من إجمالي التشغيل النسائي لأنّ ٥٦٪ من النساء المشتغلات يعملن في الحكومة والقطاع العام، ويتوزّع عمل النساء غير المهيكّل بين العمل بأجر والعمل للحساب الخاص والعمل الأسريّ المساهم.

جدول 3.23 نسب أصناف التشغيل غير المهيكّل في سوريا 2010 (من مجمل التشغيل)

التشغيل حسب وضعية العمل									نوع الوحدة الإنتاجية
أعضاء تعاونيات المتكئين		العمالون بأجر		حقل الأسرة المساهمون	أرباب العمل		العمالون لتسليمهم الخاص		
مهيكلون	غير مهيكلون	مهيكلون	غير مهيكلون	غير مهيكلون	مهيكلون	غير مهيكلون	مهيكلون	غير مهيكلون	
			5,4%	0,1%					منشآت لقطاع المهيكل
	?		24,5%	3,9%		3,5%		28,1%	منشآت لقطاع غير المهيكل
			0,1%						قطاع الأسرى



ومن اللافت أنّ أعلى نسب العمل غير المهيكّل تخصّ محافظات حلب (خصوصاً ريفها) وإدلب والرقّة، وهي جميعها مناطق شهدت تطوّرات اجتماعية كبرى خلال الصراع في سوريا<sup>١٧٣</sup>. لا تصل نسبة المشتغلين المشمولين بالتأمينات الاجتماعية سوى إلى ٣٣٪ من الإجمالي. إلّا أنّ هذه التأمينات أضحت غير كافية، حيث تمّ تدريجياً تعديل شروط الاستفادة من التأمينات الصحية<sup>١٧٤</sup> وتقليص العائد من معاشات التقاعد<sup>١٧٥</sup>. هكذا تمّ رصد أنّ ٣٣٪ من العاملين يعانون وأسرهم من الفقر الشديد (الحدّ الأدنى)، وأنّ هذا الفقر الشديد يصيب أيضاً العاملين المهيكّلين، وإن كان أكبر بالنسبة لغير المهيكّلين. كما يقع نصف المشتغلين تحت خطّ الفقر الأعلى، ويخصّ ٥٦.٥٪ من المشتغلين غير المهيكّلين.

كما أشارت اليونسكو إلى أنّ ٤٪ من الأطفال بين ٦ و١٤ سنة يعملون، إلّا أنّ عمالة الأطفال انتشرت بشكلٍ كبير مع الصراع داخل سوريا ولدى اللاجئين السوريين في الدول المجاورة.

وقد أدى الصراع في سوريا الذي ما زال قائماً إلى موجات هجرة ولجوء كبيرة إلى خارج البلاد كما إلى نزوح أعداد كبيرة من السوريين داخل الأراضي السورية<sup>١٧٥</sup>. كما دمّرت الحرب العديد من المنشآت الصناعية والإنتاجية والبنى التحتية وتعطلت الآلية الاقتصادية لسوريا بشكلٍ واسع. وتبع ذلك انخفاض في أعداد السوريين في سنّ العمل (رغم النمو الديموغرافي للمقيمين) حتّى ٨-٪ أو أواخر ٢٠١٥، وتقلّصت أعداد المشتغلين إلى النصف (وغالبيتهم في عمل غير مهيكّل) ومضاعفة أعداد العاطلين عن العمل أكثر من ثلاثة أضعاف<sup>١٧٦</sup> (الشكل ٣، ١٢). هكذا أضحت نسبة كبيرة من المشتغلين والأسر السورية في حالة فقر، بل فقر شديد، يعيشون على المساعدات والمعونات الدولية. كما انخرط كثيرون، ولدى كلّ أطراف النزاع، في أعمال غير قانونية مرتبطة باقتصادات العنف. بحيث باتت هذه الأعمال بأنواعها (المشاركة في المجموعات المسلحة، بيع المسروقات، تكرير النفط وتجارته، أنشطة تهريب السلع والبشر العابرة للحدود، إنتاج وتجارة المخدرات، إلخ) تبال إجمالاً ١٧٪ من إجمالي المشتغلين. وقد كان لكلّ هذا آثاره الكارثية على عمل النساء والأطفال.

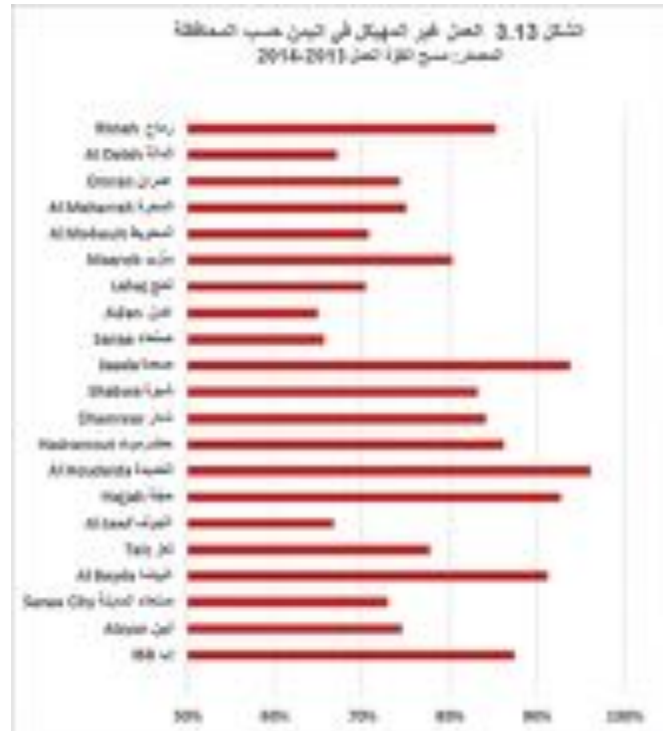
## حالة اليمن

عاش اليمن أيضاً ثورة شعبية في ٢٠١١ تحوّلت في ٢٠١٤ إلى صراع عنيف لم ينته بعد. ويقارب عدد سكّانه عدد سكّان سوريا (٢٤،٦ مليوناً العام ٢٠١٠، ٢٦،٨ مليوناً تقريباً في ٢٠١٥) مع معدّل نموّ ديموغرافي انخفض مؤخراً إلى ٢،٥٪ سنوياً. وهو أيضاً يعيش ذروة فورتته الشبابية، إذ ما زالت نسبة الشباب (١٥-٢٤ عاماً من أصل ١٥-٦٤ عاماً) تفوق الـ ٤٠٪. إلّا أنّ نسبة السكّان الحضر ما زالت ضعيفة مقارنة مع سوريا (٣٢٪ مقارنة مع ٥٦٪ في ٢٠١٠)، مع أنّ البلد بدأ يشهد ظاهرة هجرة ريف إلى المدينة<sup>١٧٧</sup> حيث يتزايد عدد السكّان الحضر بوتيرة أعلى من ٤٪ سنوياً. كما شهد اليمن موجة هجرة كبيرة إلى الخارج، خصوصاً إلى دول الخليج، حتّى منتصف سبعينيات القرن الماضي حين بلغت وتيرة الهجرة حوالي ١٪ من السكّان سنوياً. إلّا أنّ كثيراً من العمّال اليمنيين عادوا إلى بلادهم بعد حرب الخليج في ١٩٩٠، ولا ترصد المسوحات حالياً سوى ١٠٣ ألف عامل في الخارج، معظمهم ذكور، يشكّلون ٢٪ من قوّة العمل وأقل من ١٪ من السكّان.

وتبقى المشاركة في قوّة العمل ضعيفة في اليمن، ٣٦٪ إجمالاً، و فقط ٦٪ للنساء (أي الأدنى بين الدول المشمولة بهذه الدراسة)<sup>١٧٨</sup>. إلّا أنّ حصّة النساء في قوّة العمل تبقى في مستوى الدول العربية الأخرى إذ أنّ نسبة مشاركة الذكور هي أيضاً ضعيفة ٧٥٪. هكذا رصدت منظمة

العمل الدولية أعداد قادمين جدد إلى قوّة العمل تصل إلى أكثر من ٢٥٠ ألفاً سنوياً<sup>١٧٩</sup> في فترة ٢٠٠٦-٢٠١٠، لم تتغيّر بل زادت قليلاً منذ الثورة إلى حوالي ٢٨٠ ألفاً. تُشكّل النساء (الشابات بين الشباب) بينهم ٢٧٪. ما يدلّ على توجّه مشاركة النساء نحو الارتفاع. كما يشير تقرير لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية<sup>١٨٠</sup> إلى أنّ عدد فرص العمل الواجب خلقها سنوياً للحفاظ على نسبة البطالة ثابتة كان قد وصل العام ٢٠٠٤ إلى ١٨٨ ألفاً، ١٢١ ألفاً للرجال و٦٧ ألفاً للنساء. ما يعني عدد وافدين سنوياً أكثر من ذلك. ومن ناحيتها، تشير دراسة لوزارة التخطيط اليمنية<sup>١٨١</sup> إلى أنّ عدد الوافدين الجدد قد بلغ ٢٠٧ آلاف سنة ٢٠٠٩، وأنه يتّوقع أن يصل إلى ٣٧٩ ألفاً العام ٢٠٣٠! وقد تمّ تقدير معدّل البطالة الإجمالي بـ ١٣،٥٪ (١٢،٣٪ للذكور و٢٦،١٪ للنساء). إلّا أنّ اللافت هو المقارنة بين المحافظات اليمنية المختلفة، بحيث يُمكن في اليمن أيضاً برهان الترابط بين الأوضاع الاجتماعية الاقتصادية وبين تطوّرات الصراع. إذ كانت محافظات الضالع وصعدة والجوف والمهرة ومأرب تتميّز بمعدّلات بطالة تصل إلى ضعف المعدّل المتوسط الوطني.

وحسب مسح قوّة العمل لعام ٢٠١٣-٢٠١٤<sup>١٨٢</sup> يشغل ٨١٪ من العاملين اليمنيين بصفة غير مهيكلة (٨٣٪ من النساء)، في حين تصل هذه النسبة إلى ٩١٪ للشباب بين ١٥ و٢٤ سنة. أمّا نسبة العاملين في القطاع غير المهيكل فهي ٧٣٪ (٧١٪ من النساء)، وهنا أيضاً يحوز الشباب على ٨٣٪. بالتالي فإنّ جزءاً ملحوظاً من العاملين في القطاع المهيكل غير مهيكليين، حتّى في القطاع الحكومي، إذ تصل نسبة العاملين في الحكومة والقطاع العام وحدهم إلى ٣٠،٦٪ من الإجمالي، وتصل نسبة العاملين في الوظائف الحكومية والدفاع وحدها إلى ١٢،٧٪ من بينهم ١٦،٣٪ غير مهيكليين.



ولا يشكّل العمل غير المهيكل في الزراعة سوى ٣٥٪ من مجمل العمل غير المهيكل (نصفهم تقريباً منخرطون في زراعة القات<sup>١٨٣</sup> المدوّنة للدخل). في حين تحتلّ التجارة ٢٧٪ من التشغيل غير المهيكل، والنقل ١٠٪ والبناء ١٠٪. وقد ارتفعت نسبة العاملين لحسابهم الخاص في اليمن من ٢٥٪ العام ٢٠٠٤ إلى ٣١٪ العام ٢٠١٣، قابله تراجع حاد في عدد العاملين بأجر من ٦١٪ إلى ٥٠٪، منهم ٣١٪ يعملون في المؤسسات الحكومية والقطاع العام، جزء ملحوظ منهم غير مهيكلي<sup>١٨٤</sup>. أي أنّ مساهمة القطاع الخاص في العمل بأجر هي فقط ١٩٪. ويلاحظ أنّ العمل غير المهيكل يشكّل الغالبية المطلقة في غالبية المناطق، سوى في بعض المحافظات كصنعاء وعدن والدالة والجوف، حيث يتواجد معظم العمل الحكومي (الشكل ١٣، ٣).

هكذا تبدو الصورة الإجمالية للعمل غير المهيكل في اليمن كما في الجدول ٣،٢٥، حيث تتوازي حصّة العمل للحساب الخاص والعمل بأجر، وتنفرد قضيّة العمل غير المهيكل في القطاع المهيكل، خصوصاً القطاع الحكومي والعام. أمّا بالنسبة للنساء فالتوزيع شديد الاختلاف (الجدول ٣،٢٦)، حيث يبرز دور عاملات الأسرة المساهمات (اللواتي ينتج سلعاً للسوق وليس لمنزلهن) والعاملات لحسابهنّ الخاص. علماً أنّ أكثر من نصف المشتغلات يعملن في القطاع الزراعي.

١٧٩. وكانت هيئة مكافحة البطالة تركز عليها. حيث أوضحت إلب معقل «جبهة النصر» (فتح الشام) لاحقاً والرقعة معقل «الدولة الإسلامية في العراق والشام».

١٨٠. المؤقنة في المستشفيات والمستوصفات الحكومية، التي كانت مجانية للجميع ومن ثمّ تحوّلت إلى نظام مدفوع التكاليف جزئياً، ممّا عرقل إمكانية الاستفادة الفئات الأضعف من هذه التأمينات.

١٨١. بحيث لم تعد الدخول من معاشات التقاعد تشكل سوى ٤٠،٦٪ من وسطي دخل الأسرة؛ راجع تقرير الراصد عن سوريا.

١٨٢. المركز السوري لبحوث السياسات ٢٠١٦: التشتت القسري، حالة الإنسان في سورية.

١٨٣. تقرير الراصد عن سوريا، ربيع نصر وزكي محشي ٢٠١٦.

١٨٤. انخفضت حصّة الزراعة في التشغيل من ٤٤٪ العام ١٩٩٩ إلى ٢٩٪ العام ٢٠١٣-٢٠١٤؛ راجع ILO YEMEN ٢٠١٥.

١٨٥. أعطت الإحصائيات والمسوحات في ٢٠٠٤ و٢٠١٠ معدّلات مشاركة نسائية تراوحت بين ٨ و١٠٪. إلّا أنّ هذه المعدّلات تنصّرن النساء اللاتي يعملن في المنازل لاحتياجاتهن الخاصة، التي حذفت حسب تعريف ICLS في نتائج مسح ٢٠١٣-٢٠١٤. وتجدر الملاحظة أنّ المسح رصد أكثر من ١،٩ مليون سيّدة يعملن لاحتياجاتهن الخاصة، أي حوالي ٥ أضعاف قوّة العمل النسائية.

١٨٦. قارن مع أرقام سوريا.

١٨٠. UNDP 2006.  
١٨١. MPIC 2010.  
١٨٢. ILO Yemen 2015.  
١٨٣. IFAD 2010.

١٨٤. شهد القطاع الحكومي قفزة في التوظيف خصوصاً بعد توحيد اليمنين، من ١٦٦ ألفاً لليمنين قبل التوحيد إلى ٣٢٣ ألفاً العام ١٩٩٥. ثمّ تطوّر بشكل مستمرّ حتى وصل إلى ٥٣٣ ألفاً في ٢٠١٣-٢٠١٤. معظم هذا التوظيف الحكومي هو لخريجي التعليم العالي، وهو يشكّل الفرصة الأكبر لعمل النساء، في حين ينتقد بشدّة من قبل البنك الدولي. راجع: WORLD BANK MISSION TO YEMEN، ١٩٩٦.

الجدول 3.25 نسب أسلاف التوظيف غير المهيكل في اليمن 2013- 2014 (من مجمل التوظيف)

التوظيف حسب وشعبة العمل								نوع الوحدة الإنتاجية
أعضاء تفرعات التوظيف	العمالون بأجر		عزل الأسرة المساهمون	أرباب العمل		العمالون لحسابهم الخاص		
	مهيكلون	غير مهيكلون		مهيكلون	غير مهيكلون	مهيكلون	غير مهيكلون	
			14%					مشاريع القطاع المهيكل
			17%	11%	7%		31%	مشاريع قطاع غير المهيكل
								قطاع الأسرى

الجدول 3.26 نسب أسلاف التوظيف التسمي غير المهيكل في اليمن 2013- 2014 (من مجمل التوظيف التسمي)

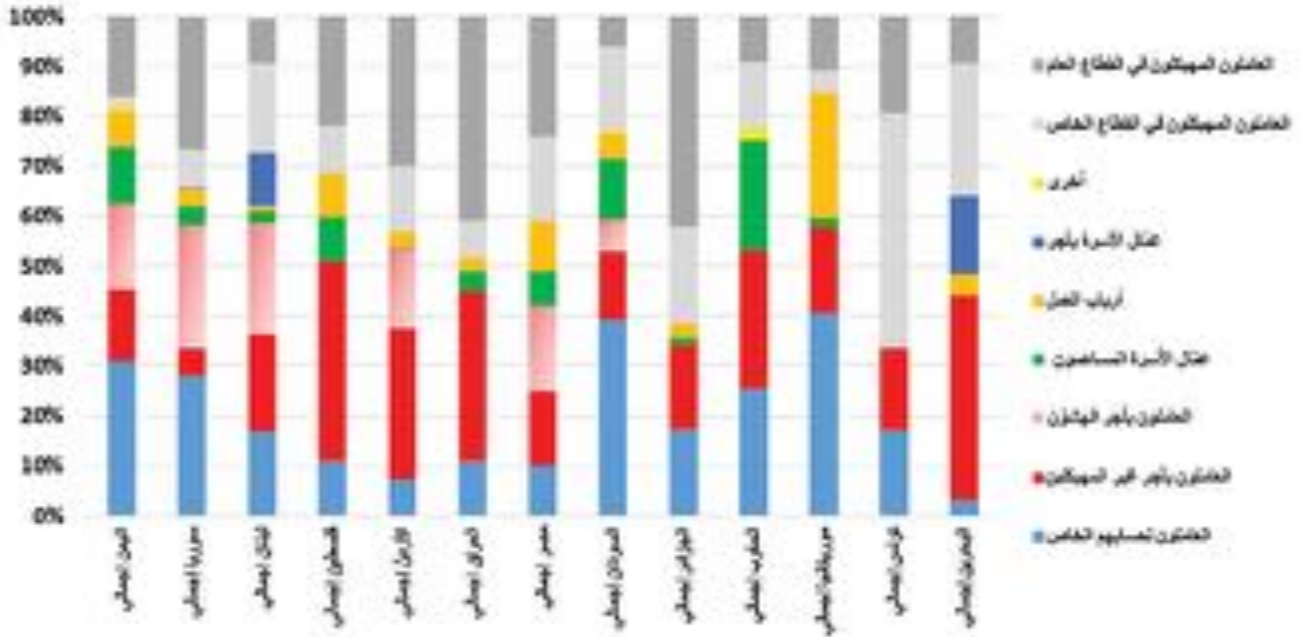
التوظيف حسب وشعبة العمل								نوع الوحدة الإنتاجية
أعضاء تفرعات التوظيف	العمالون بأجر		عزل الأسرة المساهمون	أرباب العمل		العمالون لحسابهم الخاص		
	مهيكلون	غير مهيكلون		مهيكلون	غير مهيكلون	مهيكلون	غير مهيكلون	
								مشاريع القطاع المهيكل
	0,0%		16,2%	39%	2%		26%	مشاريع قطاع غير المهيكل
								قطاع الأسرى

من ناحية أخرى، يعود آخر مسح يتعلّق بالفقر في اليمن إلى العام ٢٠٠٥<sup>١٨٥</sup>، بجهد مشترك بين الحكومة والبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية. وقد رصد هذا المسح تراجعاً في مستويات الفقر المدقع من ٤٠,١% من السكّان سنة ١٩٩٨ إلى ٣٤,٨% في ٢٠٠٥. وقد أتى هذا التراجع خصوصاً في المناطق الحضرية. وتمّ رصد أعلى معدّلات الفقر (٦٤%) في محافظة عمران، خصوصاً في الريف. كذلك رصدت اليونيسيف أنّ ٢٣% من الأطفال اليمنيين ممّن هم بين ٥ و١٤ سنة يشتغلون، وأنّ الظاهرة تخصّ الإناث أكثر من الذكور. وهذا يعني أنّ عمالة الأطفال تشكّل جزءاً ملحوظاً من قوّة العمل اليمنية، وخصوصاً للنساء<sup>١٨٦</sup>. أي أنّ الأطفال الذكور المشتغلون يمثلون حوالي ٢٠% من مجمل العاملين الذكور، في حين أنّ الطفلات الإناث يشكّلن ٢٨% من مجمل العاملات الإناث!!! وفي جميع الأحوال، لقد ساءت أحوال العمل والمعيشة في اليمن مع تحوّل ثورتها إلى حرب منذ ٢٠١٤، لتصل إذا ما قارنّا مع تداعيات الحرب في سوريا، إلى كارثة إنسانية حقيقية.

185. Gov Yemen 2007.

١٨٦. تقرير الرائد عن اليمن.

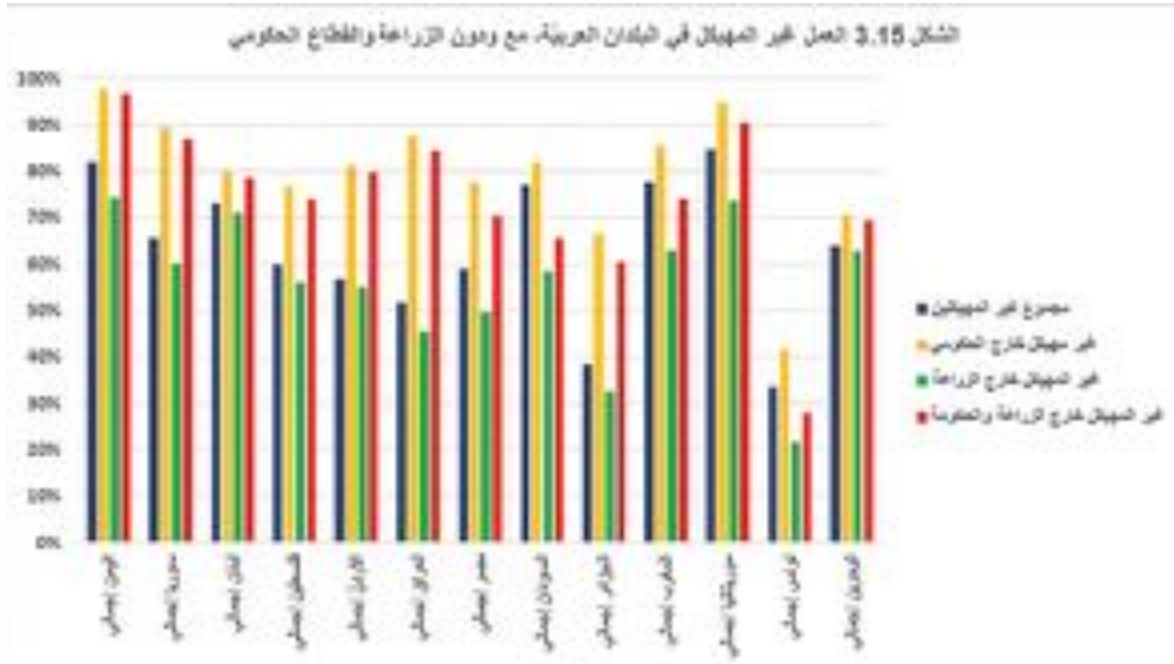
الشكل 3.14 توزع أصناف العمل غير المهيكل في البلدان العربية، كنسبة من إجمالي المشتكين



### ٣,٥ الصورة العامة للعمل غير المهيكل في البلدان المدروسة

تتخطى نسبة العمل غير المهيكل في معظم البلدان المدروسة الـ ٦٠٪ من إجمالي التشغيل. وحدها تفرد تونس مع نسبة ٣٤٪، تليها الجزائر مع ٣٩٪. وتبقى الصورة متوسطة بالنسبة للعراق (٥٢٪) والأردن (٥٧٪) ومصر (٥٩٪) والبحرين (٦٤٪). في حين ترتفع في جميع الدول الأخرى إلى أكثر من ٦٨٪ مع ذروة ٨٥٪ لموريتانيا (الشكل ٣, ١٤). إلا أنّ الصورة تختلف إذا ما استثنينا العمل الحكومي المهيكل. حيث ترتفع حصة تونس من العمل غير المهيكل إلى ٤٢٪ في حين تصل تلك للجزائر إلى ٦٦٪. ويأتي هذا التغيير من أنّ حصة العمل الحكومي وفي القطاع العام ١٩٪ في تونس و٤٣٪ في الجزائر. ومع هذا الاستثناء يصل العراق إلى ٨٨٪ والأردن إلى ٨١٪ ومصر إلى ٧٨٪ والبحرين إلى ٧١٪. تبرز بلدان اليمن وسوريا والسودان وموريتانيا بحصص عالية للعمل

للحساب الخاص (بين ٣٠ و٤٠٪ من إجمالي التشغيل). في حين تبقى حصة هذا الصنف من العمل غير المهيكل جّد محدودة (أقل من ١٢٪) في البحرين (٣٪) والأردن ٧٪ والعراق وفلسطين (١١٪) ومصر (١٠٪). حصة العمل بأجر غير المهيكل هي الأعلى في البحرين (٥٦٪ من إجمالي التشغيل) وكذلك في لبنان (٥٢٪). وفي الحاليتين العمالة المهاجرة هي المعنيّة أكثر. في حين تتقلّص هذه الحصة في تونس والجزائر وموريتانيا إلى ١٧٪، لأسباب مختلفة، منها الجودة النسبيّة لمنظومة التأمين الصحي والاجتماعي في تونس، وسعة التوظيف الحكومي في الجزائر (مع ملاحظة أنّ جزءاً من هذا التوظيف غير مهيكل بشكل حقيقي كما في بلدان أخرى)، وضعف فرص العمل بأجر في موريتانيا. حسب نتائج المسوحات، تميّز المغرب بحصة كبيرة لعمل الأسرة المساهم دون أجر (٢٢٪)، في حين تبقى هذه الحصة ملحوظة في السودان (١٢٪) وفي اليمن (١١٪) وفلسطين (٩٪) ومصر (٧٪). كما ترصد المسوحات حصة لافتة لأرباب العمل غير المهيكلين (٢٥٪).

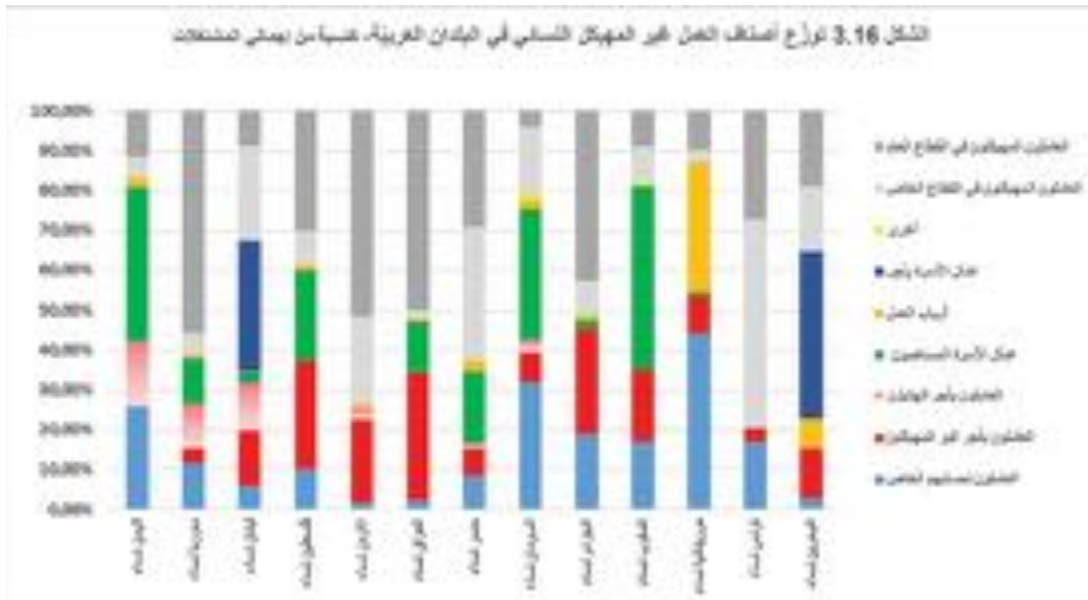


فبالنسبة للإناث، وهدهما موريتانيا والسودان تبقيان مع حصص عالية من العمل للحساب الخاص (٤٤٪ و٣٣٪). أمّا اليمن فتتخفّف فيها الحصّة إلى ٢٦٪ تليها الجزائر (١٩٪) وتونس (١٧٪) والمغرب (١٧٪) ثمّ سوريا (١٢٪). أمّا بقية الدول العربيّة فتبقى فيها حصّة العمل النسائي للحساب الخاص دون الـ ١٠٪، مع بروز الحصة الأدنى في الأردن والعراق (٢٪) والبحرين (٣٪).

وفي ما يخص العمل النسائي بأجر غير المهيكّل، تبقى أعلى الحصة للبحرين (٥٤٪) ولبنان (٥٨٪) نتيجة أهميّة العمل المنزلي النسائي للمهاجرات. مع ملاحظة أنّ هاتين الدولتين تتميزان بحصّة عمل بأجر غير مهيكّل نسائي أعلى من الإجمالي (وبالتالي أعلى من تلك العائدة للذكور). كذلك ترتفع حصّة العمل النسائي بأجر غير المهيكّل في الأردن إلى ٤٦٪ للسبب ذاته. الحصّة الأدنى تشهدا تونس (٣٪) بفضل أنظمة التأمينات الاجتماعيّة، ومصر (٨٪) لندرة العمل النسائي بأجر.

وفي جميع الأحوال، تختلف نتائج هذا التحليل كثيراً عن المعطيات المعروفة عن العمل غير المهيكّل في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا<sup>١٨٧</sup>، التي تعطي حصّة للعمل غير المهيكّل خارج العمل الزراعي بحوالي ٤٧٪. إذ ترتفع هذه الحصّة إلى ٧٤٪ في اليمن وموريتانيا و٧١٪ في لبنان و٦٣٪ في المغرب والبحرين و٦٠٪ في سوريا و٥٩٪ في السودان و٥٦٪ في فلسطين. وحدها تنفرد تونس بحصّة ضعيفة (٢٢٪) للعمل غير المهيكّل خارج الشغل في الزراعة. إلّا أنّ هذه الحصة تعود وترتفع وبشكل كبير أحياناً إذا ما تمّ استثناء العمل في الحكومة والقطاع العام إضافة إلى الزراعة (الشكل ١٥، ٣). لكن فقط إلى ٢٨٪ في تونس.

هذه المقارنات تخفّف أساساً عمل الرجال غير المهيكّل مع الضعف العام للمشاركة الاقتصاديّة للنساء في البلدان العربيّة. إلّا أنّ الصورة تختلف عندما تتمّ مقارنة أصناف العمل غير المهيكّل للنساء وهدهنّ (الشكل ١٦، ٣).

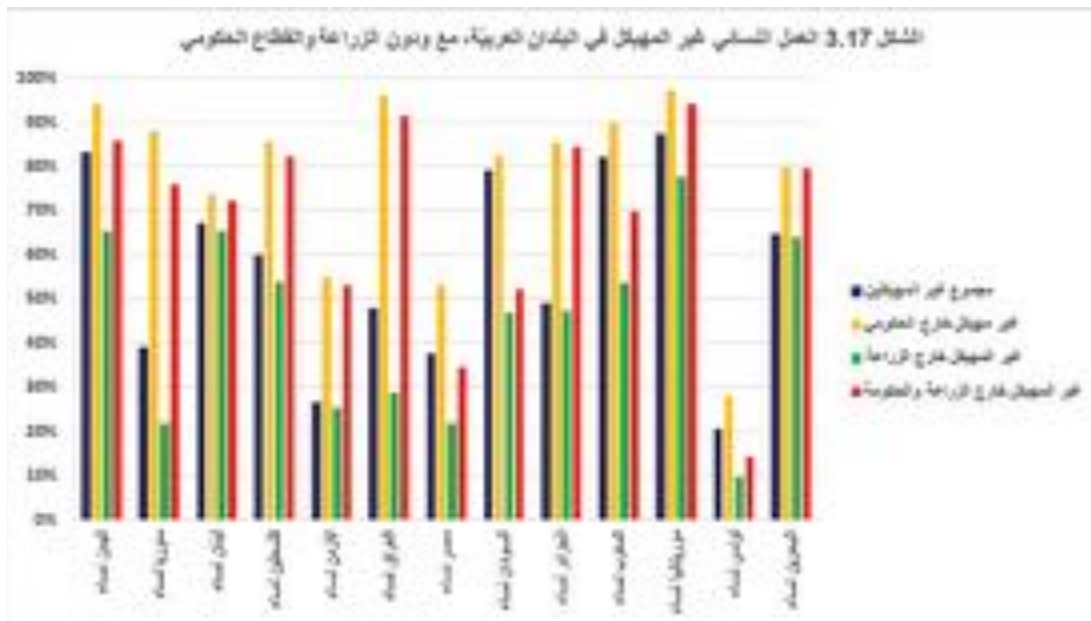


كما سوريا (٢٢٪) ومصر (٢٢٪) والأردن (٢٥٪) والعراق (٢٩٪) لكن في هذه الحالات الأخيرة لتفضيل النساء العمل في القطاع الحكومي (راجع الشكل ١٧، ٣).

كلّ هذا يدلّ على أنّه من المفترض أن تختلف السياسات كما النضالات من أجل الحقوق بين البلدان العربيّة مع اختلاف أوضاعها الاقتصادية والاجتماعيّة. إذ لا يُمكن التوجّه بالأدوات ذاتها لتحقيق حقوق العمل بأجر غير المهيكّل، خصوصاً في حالة العمل بأجر لدى الأسر، ولتنشيط العمل للحساب الخاص ومنحه حقوقاً، وكذلك تجاه العمل الأسريّ المساهم دون أجر أو نحو أرباب العمل غير المهيكّلين. كما تختلف الأمور بين العمل الزراعي والعمل الحضريّ. وبالطبع من المفترض أن تهتمّ تلك السياسات والنضالات بشكلي يتوجّه بشكل خاصّ إلى العمل النسائيّ.

حصّة عمل الأسرة النسائيّ المساهم دون أجر تصل إلى ٤٦٪ من مجمل العمل النسائيّ في المغرب، وإلى ٣٩٪ في اليمن و٣٣٪ في السودان و٢٣٪ في فلسطين. في حين تبقى مصر (١٨٪) والعراق (١٣٪) وسوريا (١٢٪) مع حصص ملحوظة. كما تحوز موريتانيا حصّة عالية لربّات العمل غير المهيكّلات (٣٣٪).

كذلك تختلف هذه النتائج عن تلك المعروفة عن العمل النسائيّ غير المهيكّل في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا<sup>١٨٨</sup>، التي تعطي حصّة للعمل النسائيّ غير المهيكّل خارج العمل الزراعيّ بحوالى ٣٥٪. حيث تصل هذه الحصّة في موريتانيا إلى ٧٨٪ و٦٥٪ في اليمن ولبنان و٦٤٪ في البحرين و٥٩٪ في السودان و٥٤٪ في فلسطين والمغرب و٥٠٪ في مصر و٤٧٪ في الجزائر. وهنا أيضاً تنفرد تونس بحصّة متدنيّة (١٠٪)،





## ٤. توصيف حالات العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة

أبرز الفصل السابق أنّ العمل غير المهيكّل يشكّل غالبية علاقات العمل في البلدان العربيّة، خصوصاً خارج الزراعة والعمل الحكوميّ. وقد عرضت تقارير الراصد الوطنيّة دراسات حالات، بحيث يشمل مشهدها الإجمالي معظم أصناف العمل غير الهيكّل. يعرض هذا الفصل هذه الحالات والأصناف لتبيان خصائصها واختلافاتها، بالتحديد لأنّ آليات الدفاع عن حقوق العاملين فيها والسياسات المرجّوة لتأمين هذه الحقوق كما سبل المعيشة يُمكن أن تختلف كثيراً.

### ٤.١ العمل للحساب الخاصّ

#### الباعة المتجولون

هكذا يركّز تقرير الراصد عن المغرب<sup>١٨٩</sup> على حالات الباعة المتجولين، وهي الحالة التي تصدّرت صورة علاقات العمل في البلدان العربيّة بعد قدوم البوعزيزي على الانتحار في تونس العام ٢٠١٠. حيث تبعته في ٢٠١٦ في المغرب قضية انتحار «بائعة البغبرير مي فتيحة»<sup>١٩٠</sup> (والبغبرير باللهجة المغربيّة نوع من حلوى المعجنات ينتشر في شهر رمضان) بطريقة إحراق النفس ذاتها وللأسباب نفسها، التي هزّت المجتمع والسلطة. ويُطلق المغاربة تعبير «الفراشة» على هؤلاء العاملين المتجولين لحسابهم الخاصّ. يبيّن التقرير أنّ هناك ثلاثة أبعاد لعلاقات العمل لهذا الصنف من العمل غير المهيكّل: مكان العمل ووسيلة العمل (أي العربية التي تعرض البضاعة) والسلعة المباعة وآلية الحصول عليها. ويحتلّ مكان العمل أهميّة خصوصاً لأنّ إمكانية بيع المنتج ترتبط به بشكل مباشر، حيث يجب أن يتموضع البائع في مكان مرتاد من قبل جمهور واسع (مثلاً في ساحة عامّة أو قرب محطة للحافلات أو القطارات أو قرب مسجد) كي يكون احتمال البيع والرزق أكثر حظاً. هكذا تُبرز الحالة أنّ علاقة العمل في ما يخص المكان هي أساساً علاقة مع الجهات الحكوميّة أو السلطات المحليّة التي تنظّم التواجد في هذه الأماكن التي هي «ملك عامّ». بحيث تشكّل التجارة المتجولة بصيغة ما «استغلالاً غير قانونيّ للملك العمومي»<sup>١٩١</sup>، تتضارب فيه مصلحة الباعة المتجولين مع المصلحة العامّة في تأمين عدم عرقلة سير البشر والعربات والتنظيم العمرانيّ. إلّا أنّ الباعة المتجولين يتركّزون أكثر ما يتركّزون في الأحياء الشعبيّة والعشوائيات، التي هي أصلاً ليست منظّمة ولاثقّة. كذلك تتضارب مصلحة العامل المتجول مع مصالح أصحاب محلات البيع المستقرّة التي تدفع أجوراً لمحلاتها ورسومًا للبلديات وضرائب حكوميّة.

كذلك يبيّن تقرير المغرب أنّ الانخراط في البيع المتجول ليس خياراً

وإنّما وسيلة لضمان لقمة العيش لفئات هي الأكثر فقراً ولا يتطلّب تأهيلاً كبيراً (مع أنّ بعض الجامعيين كالبوعزيزي قد انخرطوا فيه، خصوصاً في المدن الطرفيّة البعيدة عن العواصم) وخصوصاً رأسماليّاً كبيراً ثابتاً (ثمن العربية) أو للتدوير (ثمن البضاعة اليوميّة). ومع تقلّص النشاط في الزراعة والصناعة في البلدان العربيّة تكمن فرص العمل الأساسيّة في التجارة والخدمات. بحيث أضحت الباعة المتجولون يشكّلون جزءاً ملحوظاً من فرص العمل، يؤمّن وجودهم سلعاً رخيصة لفئات شعبيّة غير قادرة أصلاً على التّبضع من المحال والمراكز التجاريّة الرسميّة.

إلّا أنّ تضارب المصالح هذا قلّما تمّت دراسته<sup>١٩٢</sup> وإجراء مسوحات لتبيان إشكاليّاته وإيجاد حلول تؤمّن معيشة البائعين كما المصلحة العامّة والمصالح الأخرى. حيث تتمثّل السياسة الرئيسيّة تجاه الباعة المتجولين إمّا بالتساهل وغضّ النظر أو بحملات قمع مع مصادرة وسيلة العمل والبضاعة المحمّلة عليها، ما يشكّل كارثة للمشتغلين. كما أنّ شمول هذا النوع من العمل بالتأمينات الاجتماعيّة تعترضه عوائق في نصوص القوانين التي تنصّ تحديداً على استفادة العاملين بأجر وهدم منها<sup>١٩٣</sup>.

كذلك يُمكن لمسوحات حول هذا الصنف من العمل غير المهيكّل أن تضيء على الأبعاد الأخرى لعلاقات العمل. إذ هناك أوضاع لا تكون فيها وسيلة العمل (العربية) ملكاً للبائع المتجول، ولا حتّى السلعة المباعة. ويضحي العامل المتجول في الحقيقة عاملاً غير مهيكّل بأجر أو بحصّة من أرباح المبيعات. يركّز تقرير السودان<sup>١٩٤</sup> على حالة أخرى من العمل للحساب الخاصّ، هي حالة بائعات الشاي، وهنّ أيضاً متجولات (المرتبّع ٤،١)

#### المرتبّع ٤،١

«المشكلة الآن في الحصول على البذور والأدوات» هكذا تقول حواء عيسى الأرملة الخمسينية والأم لستة أطفال، إنها تقضي فترات الصباح تنظف قطعة من الأرض لإعدادها للزراعة، وتمضي فترات المسائية تبضع الشاي والقهوة. «انني أجمع ما أربح من مال حتى أشتري البذور وسأبدأ في الزراعة حالما أحصل على ما يكفي لشراء البذور... قد يستغرق ذلك وقتاً طويلاً، فثمن البذور مرتفع بالمقارنة مع كوب الشاي الذي يتبعه حواء وزبونها الوحيد اليوم هو كاتب هذه القصة». اللجنة الدولية للصليب الأحمر، النزوح الداخلي في مواجهة النزاعات المسلحة: مواجهة التحديات، مايو ٢٠١٠

يصل عددهنّ في ولاية الخرطوم وحدها إلى ١٤ ألفاً<sup>١٩٥</sup>. وتبرز أهميّة هذه الحالة فيما ترمز إليه في مسار تسارع هجرة الريف إلى المدينة، وموجات

١٩٧. وزارة التنمية الاجتماعيّة، السودان ٢٠١٣.

١٩٩. وزارة التنمية الاجتماعيّة السودان ٢٠١٣.

٢٠٠. علي النصيري ٢٠١٦.

٢٠١. فرانس جاير وإياد الرياحي ٢٠١٦.

٢٠٢. انظر أيضاً فرانس طنينيّة: «بائعات العنب» بين سندان العوز وملاحقة مفتشي البلديات في رام الله: www.maannnews.net/Content.aspx?id=796209

٢٠٣. هناء عبد الجبار صالح ٢٠١٦.

١٨٩. فوزي بوخريص ٢٠١٧.

190. youtube.be/kBZOFKXD5cs

١٩١. فوزي بوخريص ٢٠١٧.

192. www.youtube.be/kBZOFKXD5cs

١٩٣. فوزي بوخريص ٢٠١٧.

194. Salahdine & al. 1991.

١٩٥. نص الظهير (القانون) ١-٧٣-١٨٤ لعام ١٩٧٢ كما ورد في فوزي بوخريص ٢٠١٧.

١٩٦. حسن أحمد عبد العاطي وأشرف عثمان محمد الحسن ٢٠١٦.

النزوح من جزاء الحروب والصراعات المسلّحة الداخليّة والتداعيات البيئيّة (الجفاف الطبيعي أو بسبب احتكار مياه الزراعة<sup>١٩٦</sup>). فقد بيّن مسح<sup>١٩٧</sup> أجري على بائعات الشاي في الخرطوم أنّ معظمهنّ (٨٩٪) نازحات، لكن ليس أساساً بسبب النزاعات أو الجفاف (١٠٪ من الحالات) وإنّما لأسباب اقتصادية (٤٧٪) واجتماعيّة (٣٧٪). تعمل غالبتهنّ لأكثر من ٨ ساعات يومياً. وهي مهنتهنّ الوحيدة، ونصفهنّ تقريباً غير متزوّجات يحملنّ على عاتقهنّ إعالة أسر. هنا أيضاً يبرز مكان العمل كعنصر أساسي من علاقات العمل، إذ أنّ ٥٧٪ منهنّ يسدّدن رسوماً للبلديات مقابل مكوثهنّ في أماكن عامّة، إلّا أنّهنّ يتعرّضن على الرغم من ذلك اعتبارياً لحملات من الشرطة والسلطات (يسمونها «الكشّة» في السودان) تتضمّن مصادرة وسائل عملهنّ وكميَّات الشاي البسيطة. وقد لفتت حالة بائعات الشاي الأنظار بعد أن اختارت وزارة الخارجيّة الأمريكيّة في ٢٠١٦ السيدة عوضيّة محمد كوكو كإحدى أشجع عشر نساء في العالم، وهي بائعة شاي مناضلة أسست الجمعيّة التعاونية لبائعات الشاي والأطعمة والجمعيّة التعاونيّة النسويّة المتعدّدة الأغراض. كما أشار تقرير اليمن<sup>١٩٨</sup> أيضاً إلى حالات مماثلة كبائعات الخبز والحناء وبائعي الخضار والذرة الصفراء («السبول» باللهجة اليمنيّة) على الأرصفة، مع تبيان أنّ الأطفال منخرطون بكثافة في هذا النوع من التشغيل، كبيع المناديل والمساح على الطرق وفي الساحات العامّة. ولفت تقرير فلسطين<sup>١٩٩</sup> الانتباه إلى حالة «بائعات العنب» اللواتي تمنع السلطات البلديّة في رام الله والبيرة بيعهنّ للعنب الخليّ الذي تتخطّينّ معه الحواجز الإسرائيليّة العديدة في حين يملأ العنب<sup>٢٠٠</sup> أراضي ١٩٤٨ الإسرائيليّ الأسواق الفلسطينيّة. تقرير العراق<sup>٢٠١</sup> ركّز أيضاً على حالة الباعة المتجوّلين (التسمية الرسميّة هي «الوحدات المتنقّلة») التي تمّ مسح<sup>٢٠٢</sup> لأحوالهم في ٢٠١٥ شمل كافة المحافظات العراقيّة عدا الأنبار وصلاح الدين ونيوى التي سيطر عليها تنظيم «داعش». هكذا تمّ رصد ٧٧٢ سوقاً يعمل فيها هؤلاء البائعون وحوالي ٣٨ ألف «وحدة متنقّلة». وقد بيّن المسح أنّ وسيلة العمل المتنقلة (عربة أو سيارة أو دراجة نارية) لا تشكّل سوى ربع الحالات، في حين تمثّل المنضدة البسيطة («جنبر» بالتعبير العراقي، ٣٠٪) و«البسطية» (أي «البسطة» أو القماشة المفترشة على الأرض والتي توضع عليها السلع، ٢٥٪) غالبية الحالات. فقط ١١٪ من البائعين يملكون مكان بيع صغيراً شبه ثابت («كشك»). السلعة المباعّة في ٤٤٪ من الحالات هي طعام أو شراب. لكنّ، على عكس السودان، غالبية العاملين المتجوّلين ذكور (٩٥٪)؛ في حين تتميّز محافظة ميسان بأعلى نسبة للنساء البائعات المتجوّلات (٢٢٪). كذلك يبرز المسح أن حوالي نصف البائعين بدؤوا بهذا العمل منذ أكثر من عشر سنين، حيث يتمّ لفت الانتباه إلى أنّ هذه الظاهرة كانت نادرة في العراق قبل الحصار

الذي فرض عليه والغزو الذي لحقه. كذلك يظهر أنّ معظم الباعة المتجوّلين لجؤوا لهذا العمل لعدم وجود فرص أخرى، على الرغم من أنّ قلة منهم أميون (١٥٪ فقط) أو غير متعلّمين، وأنّ الأمر لم يكن خياراً بل حاجةً للمعيشة. ويعاني هؤلاء الباعة من صعوبات مختلفة، أهمّها مالية وشدة المنافسة وقلة الطلب والتعرّض للظروف البيئيّة (المطر، العواصف الترابية، إلخ) والملاحقات من السلطات الحكوميّة وغياب الدعم وكذلك من الوضع الأمنيّ غير المستقرّ. كما أظهر المسح أنّ ليس جميع الباعة المتجوّلين يعملون لحسابهم الخاصّ. فمن أصل ٤٦ ألفاً في هذه المهنة شكّل العاملون بأجر ٧٪ منهم، ٢٢٪ منهم أطفال. عدد ساعات العمل ٧ إلى ٨ ساعات يومياً لسبعة أيّام في الأسبوع. بالنسبة للبحرين، تمّت الإشارة أعلاه<sup>٢٠٣</sup> إلى الأعداد الملحوظة للمهاجرين دون إقامة قانونيّة («العمالة السائبة» أو «فري فيزا») المنتهية إقامتهم والذين يشتغلون في أعمال وضيعة كغسيل السيارات وبيع السلع والخدمات في الشوارع. غالبيتهم من الهند والبنغال (المرتبّع ٤،٢).

#### المرتبّع ٤،٢

لم يتوقع الشاب الباكستاني عاصم زياه أنه سيكون يوماً ممن يجلسون في الشارع ويشار إليهم على أنهم عمالة سائبة. لكن أربعة شهور بلا راتب في الشركة التي يعمل فيها جعلته في حال غير متوقع. فلدى زياه ورقة رسمية تفيد بأنه يطالب الشركة التي كان يعمل معها بمبلغ رواتبه التي لم يحصل عليها. ولذلك توقف عن العمل معها، وهو حالياً بلا عمل قانوني يوفر منه احتياجاته واحتياجات عائلته في باكستان. لذلك لم يجد سوى العمل بهذه الطريقة التي فرضت عليه ولم يخترها. ولم يملك زياه ما يعبر به عن حاله سوى قول: «أحنا نفر مسكين، يجي مني يبي (يريد) يشتغل، يبي معاش زين، ما يبي يقعد في الشارع كل يوم يحارس كستمر (عميل) يوم يجي ويوم ما يجي» وذلك في إشارة لقلة الزبائن إذ يوضح «يمكن كل يوم يجي هني ١٥٠ عامل. بس ٧٠ يحصل شغل وباقي نفر يرجع بيت. بحريني ما في شغل. تقرير الرائد عن البحرين، حسن العالي ٢٠١٧.

في هذه الحالة تبرز إشكاليّات علاقات العمل أوّلًا مع تجار التّأشير في بلادهم. حيث يستدين العامل لدفع ثمن باهظ لهذه التّأشيرة. وثانياً مع «الكفيل» صاحب السجّل الذي أقدم على أساسه العامل، لمدة سنتين نمطيّاً، والذي يتشارك مع تاجر العمالة المهاجرة في ثمن التّأشيرة، ويتقاضى «أتاوة» عن كلّ تمديد، على الرغم من أنّ القانون يحرم ذلك. وثالثاً مع التجار الذين يؤمنون له السلع التي يبيعها في الطرقات. وأخيراً وليس آخراً مع السلطات الحكوميّة التي يستفيد التجار و«الكفلاء»

الخارجة عن سلطة الدولة. إلّا أنّ تعاونيات وجمعيات نشأت مع استدامة الصراع، باتت تشغل جزءاً من العملات السابقة وتسوّق منتجاتها مباشرة في الأسواق الخارجية، مع تطوير في أشكال المنتج أحياناً. وقد تطرّق تقرير الأردن<sup>٢٠٧</sup> أيضاً إلى حالي عمل أسريّ للحساب الخاص. وأولهما حالة «مها» الأردنية التي تخرّجت في الجامعة بتخصّص علوم سياسية ولم تجد عملاً. فأطلقت من منزلها تجارة بيع الملابس والعلطور وأدوات التجميل. ويشير إلى كيفية استخدام قروض «صندوق المرأة» للمساعدة على إنشاء هذه الأعمال وسدّ الاحتياجات. انخراطها في هذا العمل لم يكن اختياريّاً على عكس الحالة الثانية لـ«هيفاء» الأردنية الأخرى التي انطلقت في إنتاج وبيع الملابس للأطفال والتي باتت تدّر دخلاً جيّداً منه لم تستطع الحصول على مثيله في عملٍ بأجر. وهي تستخدم وسائل التواصل الاجتماعيّة الحديثة للتسويق. لكنّها لا تقدر على الانتقال إلى متجر (مهيكّل) لأنّ التكاليف العقاريّة باهظة ولأنّ عائلتها لا ترغب في مساعدتها على ذلك. كما تخشى من عدم تقبّل الرجل لهذا العمل في حال الزواج. واللافت أنّ التقرير يلفت الانتباه إلى حالات أخرى للنساء لا يستطعن إطلاق العمل من منازلهنّ... لأنّهنّ لاجئات. كما يلفت تقرير لبنان<sup>٢٠٨</sup> الانتباه إلى أحوال النساء الفلسطينيات في المخيمات اللاتي يعملن في منازلهنّ في بيع الثياب والتطريز وفي خدمات بسيطة كالترميم والتصفيف الشعر.

## ٤,٢ العمل غير المهيكّل بأجر

### العمل غير المهيكّل في القطاع المهيكّل

ينفرد تقرير لبنان<sup>٢٠٩</sup> في تفصيل العمل غير المهيكّل بأجر في القطاع الحكومي. حيث يشير إلى أنّ أجهزة الإدارة المدنيّة والعسكريّة والمؤسسات التعليميّة تستوعب حوالي ١٠٪ من المشتغلين اللبنانيين (١٣١ ألفاً) يضاف إليهم ٢٧ ألف مدرّس متعاقد و٧ آلاف عامل غير مهيكّل هسّ (مياومون، عتّالة، إلخ). ويبين التقرير أنّه إذا ما تمّ استثناء الأجهزة العسكريّة والأمنيّة (٧٢٪ من المثبتين) تصل نسبة العاملين غير المهيكّلين، أي المحرومين من الحماية الاجتماعيّة، إلى ٤٧٪ في القطاع التربوي و٤٤٪ في الجهاز المدني. صحيح أنّ تشغيل معظم هؤلاء غير المهيكّلين بدأ مؤقتاً، إلّا أنّه أضحى واقعاً مستداماً منذ عدّة عقود مع تجميد التوظيف الحكومي. بعض هؤلاء، خصوصاً في المصالح الخدميّة، يتمّ توظيفهم بشكل غير مباشر عبر مقاولين في الباطن يشغلونهم بصفة غير مهيكّلة. هكذا عدّد التقرير مؤسسات مصالح مياه الشرب في المناطق اللبنانيّة المختلفة حيث ٥٠٪ من العاملين غير مهيكّلين، وكهرباء لبنان حيث تشتغل الغالبية بصفة غير مهيكّلة حسب الطلب، إن كان للإصلاحات أو لجباية الفواتير، ومؤسسة أوجيرو للاتصالات وإدارة حصر التبغ والتبناك (الريجي) والضمان الاجتماعي

من ثغرات القانون أو التساهل، في حين لا تتمّ تسوية أوضاع هؤلاء العاملين وإن مكثوا لفترة طويلة في البحرين. وتتخطّى إشكاليّات هؤلاء العاملين قضايا علاقات العمل، إذ إنّ ظروف سكنهم تبقى في كثير من الأحيان للإنسانيّة<sup>٢١٠</sup>. هكذا رصد تقرير البحرين حدوث ٥٠ حالة انتحار ضمن العمالة المهاجرة العام ٢٠١٢ مقابل ٢٢ حالة في ٢٠١١.

### العمل الأسريّ للحساب الخاص

ويضيء تقرير العراق على ناحية أخرى من العمل للحساب الخاص وهي العمل ضمن القطاع الأسريّ. والفارق مع الحالة السابقة أنّ مكان العمل لا يشكّل جزءاً من علاقات العمل، لأنّه البيت أو المنزل. ويعرض التقرير نتائج استبيان نُظّم في ٢٠١٢ على أساس الأسرة كوحدة إنتاجيّة، شمل جميع المحافظات في الريف والحضر عدا إقليم كردستان. هكذا تمّ رصد ١٠٤٠٢ مشتغلين ضمن ٥٥٣٥ أسرة تمّ استبيانها<sup>٢١١</sup>، ونسبة المشتغلين إلى الأسر هي الأعلى في الريف وفي محافظات القادسيّة وكربلاء. ولا يتعدّى عدد العاملين بأجر ضمن الأسر ١٪. في حين تشكّل ربّات الأسر القائمة على هذه الصناعات البيتيّة للأسواق ٣٦٪ من المجموع. أهمّ نشاطات هذه الأسر في مجال تصنيع الألبان (عمل في الوسط الفلاحيّ)، تليها خياطة الملابس والعباءات.

لكنّ المسح لم يتضمّن تحليلاً لعلاقة العمل الرئيسيّة بالنسبة لهذا الصنف من العمل غير المهيكّل، التي تكمن في سبل الحصول على المواد الأولية وخصوصاً في التسويق. يبيّن الاستبيان فقط أنّ العاملين يشكّلون المنافسة والأسعار المنخفضة وإغراق الأسواق بالمنتجات المستوردة. ويعطي تقرير سوريا<sup>٢١٢</sup> إضاءة أخرى عبر تحليل صناعة «الأغباني» وهو تطريز تقليديّ من نوع خاصّ تستخدم فيه الخيوط الحريريّة والمقصّبة، وذو رسوم هندسيّة جماليّة. وتعدّ هذه الصناعة جزءاً من التراث اللامدّي لسوريا. هنا أيضاً مكان العمل هو على الأغلب المنزل ووسيلة الإنتاج آلة خياطة عاديّة. وتكمن علاقة العمل الأساسيّة مع تاجر «الأغباني» الذي يقوم بالتسويق، بحيث تقوم العاملات لحسابهنّ الخاصّ (غالبية المشتغلين نساء) بالعمل بالقطعة أو بمتر القماش المطرّز في غالبية الأحيان. التاجر هو الذي يزود بالقماش وبخيوط التطريز ويتحكّم بالعملية الإنتاجيّة (قبول أو رفض المنتج مثلاً)، بحيث تباع السلعة في السوق أكثر من ٧ أضعاف قيمة تطريزها في حين يشكّل العمل الجزء الرئيس من كلفة الإنتاج. وقد تمّ إحصاء ٦ آلاف سيّدة يعملن في هذه المهنة في ريف دمشق، مع ٦٤ تاجراً مسجّلاً لها في غرفة التجارة.

تضرّرت هذه المهنة والمشتغلّات فيها كثيراً من جزاء الحرب، وتقلّص الإنتاج بشكل كبير لأسباب متنوّعة (توقّف المواد الأولية، تقلّص السوق مع تراجع السياحة والمشاركة في المعارض الخارجية، وعدم الاستقرار الأمنيّ، إلخ)، خصوصاً وأنّ غالبية المشتغلّات يقطنن في ضاحية دوما

٢٠٩. أحمد عوض ٢٠١٦.

٢١٠. ربيع فخري ٢٠١٧.

٢١١. ربيع فخري ٢٠١٧.

٢١٢. ريم عبد الحليم وسعود عمر ٢٠١٧.

٢١٣. القانون ١٢ لعام ٢٠٠٣.

٢١٤. حسن العالي ٢٠١٧.

٢٠٤. الجهاز المركزي للإحصاء العراق ٢٠١٥-ب. الفقرة ٣، ١.

206. www.alwasatnews.com/news/726612.html

٢٠٧. الجهاز المركزي للإحصاء، العراق ٢٠١٢: مسح الصناعات البيتيّة.

٢٠٨. ربيع نصر وزكي محشي ٢٠١٦.

ومستشفى رفيق الحريري الحكومي الجامعي ووزارة المالية. كلُّها تشغّل غالبية بأجر غير مهيكلة، بحيث تتركز الخدمات الحكوميّة بشكل كبير على العاملين غير المهيكليين.

يخلق هذا الأمر إشكاليّة حقيقيّة في علاقات العمل، حيث تتناقض مصالح المشتغلين الحكوميين المثبتين وأولئك غير المهيكليين. ما يُضفي إرباكاً وتحيّزاً في النضالات النقابيّة مثلًا في المطالبة بتعديل الأجور مع التضخّم، لأنّ المثبتين يشكّلون غالبية أعضاء النقابات. كذلك يشير تقرير لبنان إلى العاملين بأجر غير المهيكليين المهاجرين، الفلسطينيين وخصوصاً السوريين. هؤلاء يعملون خصوصاً في أشغال البناء وفي المزارع والمصانع وكذلك كبوّابين للعمارات في بيروت والمدن الكبرى. غالبيتهم كانت تعمل بصفة دوريّة قبل الصراع في سوريا وأضحوا اليوم يقطنون وعائلاتهم في لبنان. هؤلاء لا يحقّ لهم العمل رسمياً وإنّما الإقامة المؤقتة من دون عمل. وفي حال قاموا بأي مطلب يُمكن أن تُلغى إقامتهم ويردّوا إلى الحدود. ما يعني علاقة عمل هشة خاضعة كلياً لرغبات ربّ العمل.

كذلك يُبرز تقرير مصر<sup>٢١</sup> تفاصيل حاليّتين من العمل بأجر في القطاع المهيكلي. ففي حالة عمّال المخابز البلدية، يتمّ تحديد أجر العاملين من قبل وزارة التموين بشكلٍ عُرفيٍّ غير ثابت، إذ يتمّ احتساب التكاليف وطرحها من سعر الخبز المحدّد من الدولة، ويوزّع «الربح» على «الفرّان» و«العجان» و«الخرّاط» (من يقطعّ العجينة) و«السلجّي» (الذي يقوم برصّ الخبز بعد نضوجه) و«الطولجي» (الذي يفرد الخبز) وغيرهم حسب تراتبيّة معيّنة. في حين تختلف طريقة حساب التكاليف بين مخبز وآخر. ولا يحصل عمّال المخابز البلدية على التأمينات الاجتماعيّة حكماً لأنّ عقود العمل جماعيّة وليست فرديّة، ويحصل التلاعب بأسماء المشمولين بها، ولا تدفع لهم أجور أيام العطل الرسميّة والإجازات، بما فيها المرضيّة. هذا في حين من المفترض أن تنتظم علاقاتهم في العمل من خلال القانون ١٢ لعام ٢٠٠٣ («قانون العمل الموحد») والقانون ٧٩ لعام ١٩٧٥ الخاصّ بالتأمين الاجتماعيّ للعاملين بالدولة والمؤسسات العامّة وكذلك القرار ١٧٥ لعام ١٩٨١ الذي ينظّم هذه التأمينات. واللافت أنّ مكتب تشغيل بمديريّة القوى العاملة هو الذي يقوم «برعاية وتشغيل» عمّال المخابز. ويقوم هذا المكتب والنقابة العامّة الحكوميّة ووزارة التموين على لجنة تحدّد في المحافظات من يستطيع العمل في المخابز ومن منهم يتمّ استخراج بطاقة التأمين الصحيّ له. في هذه الحالة ترتبط إشكاليّة علاقات العمل في توصيف الأجر والحقّ فيه وفي العطل والمزايا، بما فيها الحقّ في التأمينات الاجتماعيّة والتفاوض الجماعيّ المستقلّ.

عمّال الحالة الثانية التي يفضّلها تقرير مصر هم عمّال المناجم والمحاجر الذين يخضعون إلى قانون العمل الموحد<sup>٢٢</sup> وإلى قانونٍ خاصّ بهم، رقم

٢٧ لسنة ١٩٨١. لا يوجد أيّ تأمينات اجتماعيّة لهؤلاء العمّال، خصوصاً أنّ توظيف العاملين غالباً ما يكون عبر متعهّدين بالباطن («العهدّة» بالتعبير المصريّ). وتبرز إشكاليّات متعدّدة في علاقات العمل في هذه الحالة تبدأ من قضايا النقل إلى مكان العمل وساعات العمل ومخاطره الكثيرة، وتشمل التأمينات الاجتماعيّة وعقد العمل مع المشغّل الرئيس (في القطاعين العام والخاص) بما فيها إخضاع هؤلاء العاملين إلى «قانون الأعمال الشاقّة» (قرار رقم ٢٧٠ لعام ٢٠٠٧). وبدوره يشير تقرير البحرين<sup>٢٣</sup> لـ ٢٥٠٠ إلى ٣٠٠٠ مدرّسة وحاضنة بحرينيّة يعملن في رياض الأطفال، بعقدٍ سنويٍّ يتجدّد. ما لا يسمح لهنّ بالمطالبة بالإجازة السنويّة والتأمين الاجتماعيّ. حيث يذكر أنّ رئيسة نقابة رياض الأطفال تشير إلى أنّ إدارات الرياض تقوم، خلافاً للقانون، باستقطاع مستحقات العاملات عن إجازتهنّ الرسميّة. كما يتمّ إجبار العاملات على دفع حصّتهن وحصّة صاحب العمل عن التأمينات من دون الاستفادة من خدماتها. ويشمل هذا الإجحاف بالحقوق كثيراً من العاملات والعاملين بنظام عملي جزئيّ.

### العمل غير المهيكلي بأجر في القطاع غير المهيكلي

يُدرج تقرير موريتانيا<sup>٢٤</sup> حالة ورشة ميكانيك لتصليح سيارات في بلدية لكصر في نواكشوط تتضمّن صاحب عمل و٦ عمّال بأجر، ومندرجين اثنين لا يتلقون أجراً مقابل الخبرة والتجربة المهنيّة التي يستفيدون منها. المنشأة غير مهيكلة والعاملون بأجر غير مهيكليين لا يحصلون على أيّ تأمينات اجتماعية. وفي حين يشير التقرير إلى الضغوط على الأجور وعلى ظروف العمل التي تأتي من كثرة العمالة الأجنبيّة المهاجرة. يورد التقرير أيضاً حالة عامل مهاجر من دولة مالي يعمل بظروفٍ تشبه ظروف الموريتانيين ولكن بأجر أقلّ من النصف. كذلك يتحدّث التقرير عن حالة عاملات موريتانيات ذهبنّ للعمل في المملكة العربيّة السعوديّة وبقين سنتين هناك، وعن المشاكل التي كنّ يعانينها من عدم سداد الرواتب والمضايقات الأخرى بينها شدة ساعات العمل. كما يشير التقرير إلى حالة عامل في مجزرة (محلّ بيع لحوم) يتقاضى أجراً ثابتاً وآخر يتعلّق بالخدمات التي يقدّمها للزبائن. في حين يشغل ١١ ساعة يوميّاً.

### العمل غير المهيكلي في القطاع الأسري

تنتشر ظاهرة عمّال المنازل، وغالبيتهم عاملات، بشكلٍ كبير في البلدان العربيّة. هكذا ذكر تقرير البحرين<sup>٢٥</sup> أنّ هيئة تنظيم سوق العمل في البحرين أعلنت عن إبلاغها بـ ١١٠٨٠ حادثة هروب لعاملات منزليّات مهاجرات بين الشهر الأول والتاسع من ٢٠١٥ (المرتبّع ٤،٣).

في الحرب وبانت تُعيل كعاملة منزليّة وحيدةً ابنتها التي تضطرّ إلى اصطحابها معها.

### ٤,٣ الأطفال العاملون

يشير تقرير الأردن<sup>٢١٦</sup> إلى حالة «مهتّد» البالغ ١٣ سنة من العمر، الذي ساعد في تحميل بضائع الزبائن في سوق الخضار في وسط مدينة عمّان. «مهتّد» معيل وحيد لعائلته المتضمّنة إخوته الأربعة الأصغر سنّاً، بعد إصابة والده وعجزه عن العمل. على الرغم من شقّة هذا العمل فهو يفضّله عن عمله السابق حيث تعرّض لاعتداءٍ جسديّ وجنسيّ. هكذا يقول منهتّد: «السوق مليء بالأطفال؛ ويجب أن يكون الطفل قوياً ولديه اهتمام عندما يذهب إلى العمل، وإلا شيء ما سيحدث». حالة أخرى هي لطفل في العمر ذاته، لكن ذو احتياجات خاصّة، إذ إنّه يتنقّل بكرسي متحرّك. يشتغل في بيع «الملوخية والسبانخ» أو الحلويات حسب الموسم، لأنّ أجر والده الذي يعمل حارساً في إحدى الشركات لا يكفي لتغطية معيشة الأسرة.

كذلك تستقطب الأطفال في موريتانيا أعمال الحراسة ونقل البضائع بالعربات المجرورة بالحمبر والبيع المتجوّل للمتجول للتمور المجففة والمناديل والأقمشة وألعاب الأطفال، وكذلك تنظيف السمك، خصوصاً في سوق السمك المركزيّ، والبناء وبيع شرائح الهواتف النقالة. أمّا في الأرياف فيمتنون الرعي والقطف وبيع المواشي والحموم (الفحم باللهجة الموريتانية) مقابل غداء أو ملابس. وفي السودان تمّت الإشارة<sup>٢١٧</sup> إلى أنّ الأطفال الذكور يعملون في مسح الأحذية وغسل السيارات والورش الحرفيّة الصغيرة، والإناث في العمالة المنزليّة والنظافة، كلّها في ظروف صعبة وأحياناً غير إنسانيّة. وقد انتشرت ظاهرة تشردّ الأطفال بعيداً عن الأهل منذ موجات الجفاف والحروب الأهليّة.

### ٥. السياسات تجاه العمل غير المهيكّل والنضالات من أجل الحقوق

#### ٥.١. العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة والسجل النظريّ حوله

أوضحت الفصول السابقة أنّ العمل غير المهيكّل هو الحقيقة الرئيسيّة في طبيعة العمل في البلدان العربيّة، خصوصاً العمل خارج الإدارات الحكوميّة والقطاع العام. كما بيّنت أصناف هذا العمل غير المهيكّل المتعدّدة، خصوصاً بين العمل بأجر وذلك للحساب الخاص، وبين المواطنين والمقيمين الآخرين عمّالاً مستخدمين كانوا أم مهاجرين أو لاجئين. بحيث لا يُمكن شمل السياسات الحكوميّة تجاهه والنضالات الاجتماعيّة لنيل حقوق

المربّع ٤,٣

وعن تعديل الشروط التي تنظم علاقة صاحب العمل بعمال المنازل، يقول وزير العمل جميل حميدان «لدينا مشكلة دولية بهذا الخصوص، فنحن تحت ضغط كبير من الدول المصدرة للعمالة المنزلية. فالدول المصدرة تفاوض دولياً وتضع حداً أدنى للأجور ربما يفوق قدرة المواطن. فهم يريدون معاملة العمالة المنزلية بذات الامتيازات التي تتمّ للعمالة العادية». وعن أسباب ارتفاع كلفة استقدام العمالة المنزلية قال حميدان: «التكاليف ارتفعت خليجياً، وأجرينا دراسة عن أسباب ارتفاع الكلفة والتي تبين أنها تعود للدول المصدرة، وبعد البحث مع الدول المصدرة تبين أن السبب في الوسطاء الذين يدخلون في الصفقة ويرفعون الكلفة، ونعمل على اعتماد المكاتب الحكومية لمجلس التعاون في الدول المصدرة للعمالة»، لافتاً إلى إن مكاتب توريد العمالة الآسيوية لا تلتزم بالقوانين.

ورد حميدان على مطالب النواب في جعل عقد العمالة المنزلية ثلاثياً يضمّ العامل وربّ العمل والمكتب أو رابعياً بإضافة السفارة: «إنّ إدخال السفارات في التعاقد محظور دولياً، كما أنّنا نطالب بعدم تدخلهم في العلاقة بين العامل وربّ العمل. وقد برزت ظاهرة بالذات لدى العمالة المنزلية الفلبينية. فقد سجّلت العديد من الحالات التي تهرب فيها من منزل كفيها وتلجأ إلى سفارتها التي تقوم بالاتصال بالكفيل والطلب منه إما شراء تذكرة لها لإعادتها إلى بلدها أو التوقيع على أوراق للتنازل عن كفالتها بغرض تحويلها إلى كفيل آخر. وقد أقامت السفارة سكناً كبيراً ملحقاً بالسفارة لإيواء العاملات المنزليات اللاتي يلجأن إليها. ويقول نائب القنصل في السفارة الفلبينية في البحرين ريكي أرغون حول كيفية تعامل السفارة مع العمالة التي تلجأ إليها أنّ السفارة تتعامل مع هذه الشكاوى في بادئ الأمر، في حال كانت العاملة المنزلية مسجلة وإقامتها قانونية يتمّ التعامل مع الكفيل، وفي حال رفض الأخير التعامل معنا نلجأ إلى المكتب الذي قام باستقدام العاملة، وفي حالات كثيرة إذا كان هناك سوء معاملة يكون هناك إجراءات قانونية أخرى تكون عن طريق مركز الشرطة والنيابة العامة (جريدة الوسط، العدد ٤٦٨٨). ولا يوجد لغاية اليوم موقف حكومي واضح من ممارسات (!) السفارة الفلبينية في البحرين برغم تكرار شكاوى المواطنين من هذه التصرفات. تقرير الراصد عن البحرين، حسن العالي ٢٠١٧.

وتأتي هذه الظاهرة نتيجة الظروف التي غالباً ما تعيشها العاملات في المنازل، ولكن أيضاً ضمن تجارة بشر وتسريب النساء إلى الملاهي الليليّة والدعارة. هنا أيضاً تبرز تعقيدات علاقات العمل بين العامل وربّ العمل والمستقدم المهاجر والكفيل وحكومات بلد التشغيل وبلد المهاجر الأصليّ.

كما يصف تقرير الأردن<sup>٢١٥</sup> حالة «حنان» اللاجئة السوريّة التي توفي زوجها

٢١٥. محمد أحمد المحبوبي ٢٠١٧.

٢١٦. حسن العالي ٢٠١٧.

٢١٧. أحمد عوض ٢٠١٦.

٢١٨. أحمد عوض ٢٠١٦.

٢١٩. حسن أحمد عبد العاطي وأشرف عثمان محمد الحسن ٢٠١٦.

العاملين فيه في آليّة واحدة، وإنّما في آليّات تتعدّد مع تعدّد أصناف هذا العمل غير المهيكّل وعلاقات العمل التي تحكمه. من المفيد بدايةً وضع نتائج معطيات العمل غير المهيكّل وشرح أصنافه ضمن نقاش المدارس الفكرية التي تتساجل حوله. فالنسب الكبيرة لغير المهيكّلين وندرة المشتغلين المهيكّلين في القطاع الخاص المهيكّل تدحض قول المدرسة المثنوية DUALIST عن ثنائية غير مترابطة في سوق العمل. خصوصاً وأنّه لا يوجد في البلدان العربية نموّ حقيقي للعمل في الصناعات والمنشآت «الحديثة»<sup>٢١٨</sup>. وليس الشغل للحساب الخاص فقط صمّام أمان، بل هو واقع العمل لجزء كبير من المشتغلين يوازي تقريباً الجزء العامل بأجر، إذا ما استثنينا العمل الحكومي وفي الزراعة. إلّا أنّ توصيات هذه المدرسة تبقى محقّة في ضرورة حماية العاملين اجتماعياً وفي تأمين البنى التحتية لهم.

تنطبق أوضاع العمل في البلدان العربية أكثر على طرقات المدرسة البنيوية STRUCTURALIST في أنّ توسّع انعدام الهيكلة يرتبط بتطور بنية الرأسمالية العالمية وعلاقة إنتاجها. وفعلاً انتشر العمل غير المهيكّل خارج الزراعة بشكل أكبر في البلدان العربية ما بعد سبعينيات القرن الماضي حين دخلت جميع الاقتصادات العربية في العولمة و«الانفتاح الاقتصادي» بشكل واسع. إلّا أنّ الطابع الربيعي RENT SEEKING يسود الاقتصادات العربية، سواءً من ريع الموارد الطبيعية (النفط، الغاز، الفوسفات، إلخ) أو المكان (قناة السويس)، والرأسمالية الإنتاجية المعنية ليست محلية بل عالمية. وقد تمّت ملاحظة أنّ نسبة الاستثمارات الخاصة من الناتج المحلي لم ترتفع مع سياسات الخصخصة بمقدار تقلص نسبة الاستثمار العام<sup>٢١٩</sup>. لكن هنا أيضاً تبقى توصيات هذه المدرسة محقّة في تحميل الحكومات مسؤولية معالجة هذا الاختلال غير المهيكّل وتنظيم علاقات العمل. لكن الأمر يتطلّب بالمقابل تنظيمياً للجهة الأخرى من علاقات العمل، أي للشركات وأرباب العمل، عبر «سياسة صناعية INDUSTRIAL POLICY» توسّع قاعدة القيمة المضافة المنتجة محلياً.

تلقى مدرسة الشرعة LEGALIST اللوم على البيروقراطية والأنظمة والقوانين المعقّدة وعلى تواطؤ الحكومات مع المصالح التجارية لخب طموحات أرباب العمل ورواد الأعمال. صحيح أنّ البيروقراطية ثقيلة الوطء وبطيئة التغيير في بعض البلدان العربية مثل مصر والجزائر، لكنّ هذا لا ينطبق على دول أخرى مثل البحرين أو لبنان. وبالفعل تحتاج قوانين العمل في جميع البلدان العربية للتطوير، وكذلك التشريعات المتعلقة بريادة الأعمال. لكن هل يغيّر هذا من أوضاع الاستثمارات الإنتاجية وظروف العمل بشكل جوهري، خصوصاً في بلدان كثيفة السكّان وتُعاني من مشاكل اجتماعية متعدّدة (تسارع هجرة الريف إلى المدينة مثلاً)؟ تحليل الأوضاع العربية المتماثلة من ناحية انتشار

العمل غير المهيكّل مع الاختلاف الكبير في التشريعات يدلّ على أنّ المشكلة أعمق من ذلك. توصي هذه المدرسة بتسهيل تسجيل الوحدات الإنتاجية وتطوير قوانين الملكية لتحويل أصول هذه الوحدات إلى أصول رأسمالية. لكنّ التساؤل هو عن قيمة هذه الأصول، خصوصاً غير المهيكلة، إذا كانت غالبية النشاطات الاقتصادية تكمن في التجارة والخدمات. وكذلك عمّا يسبق ماذا؟ أتقديم الخدمات للمواطنين، بما فيها التأمينات الاجتماعية، أم تحصيل الضرائب والرسوم والاقتطاعات الاجتماعية للميزانية العامة؟

أخيراً تناقض معطيات البلدان العربية الطرح الأساس للمدرسة الإرادية VOLUNTARIST التي ترى أنّ غالبية النشاط غير المهيكّل اختياري تهزّباً من الضرائب والرسوم، وموازنة بين الكلف والمنافع. بالتحديد لأنّ غالبية العاملين غير المهيكّلين ليس لديهم خيار آخر، خصوصاً الشباب والنساء، مع الفجوة الكبيرة بين أعداد القادمين الجدد إلى قوّة العمل وعدد الفرص المخلوقة، بما فيه غير المهيكلة.

لا يُمكن إذاً وضع السياسات أو طرح النضالات حول العمل غير المهيكّل انطلاقاً فقط من توجّه السوق وقضايا هيكلة المنشآت أو عدم هيكلتها. إذ يشكّل العمل غير المهيكّل بأجر في المنشآت المهيكلة، حتّى الحكومية منها، جزءاً ملحوظاً من مجمل التشغيل في كثير من البلدان العربية. والتوجّه الأمثل هو الانطلاق من قضايا الحقوق الاجتماعية والاقتصادية لكلّ صنف من أصناف العمل غير المهيكّل، خصوصاً التأمينات الاجتماعية والصحية، ووضع السياسات وطرح النضالات عليها جميعها وبالترامن. هكذا لا تكمن القضية أساساً في هيكلة المنشآت بحدّ ذاتها، بل في حصول العاملين على حقوقهم مهما كان صنف عملهم غير المهيكّل، وإن كانوا مواطنين أو عمالاً أجانب، مستخدمين أو لاجئين.

## ٥,٢. السياسات الحكومية تجاه العمل غير المهيكّل

تتمثّل السياسات الحكومية تجاه العمل غير المهيكّل بشقين، غالباً ما يتمّ إهمال الثاني منهما. يخصّ الشقّ الأوّل الأطر والتشريعات، دستوراً وقوانين وقرارات، وكذلك سياسات تحفيزية مباشرة أو غير مباشرة، مثل منح القروض لتوسيع الأعمال. ويخصّ الشقّ الثاني مؤسّسات سوق العمل بالمعنى المتكامل. إذ لا تنحصر هذه المؤسّسات فقط بمكاتب التشغيل، وإنّما تشمل جميع المؤسّسات المعنية بالرقابة في أماكن العمل (بالضبط كما تتمّ الرقابة على صناعة الدواء أو الغذاء) وتطبيق التشريعات، وتضمّ أيضاً المؤسّسات التي تعنى بدراسة مشاريع العاملين للحساب الخاص أو المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومنح القروض لتوسيع الأعمال، أو الرقابة على هذه المؤسّسات كي تنفّذ

لمواد أساسية تهدف إلى مكافحة الفقر. لم تأتِ فعاليتها إلا من خلال مؤسسات تضبط التنفيذ. ويتم في تونس تقدير حجم نفقات أنظمة إعادة التوزيع بـ ٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وأنظمة المعونات والدعم بـ ١٠٪ أخرى.

نادرة هي الدول العربية الأخرى التي انطلقت في مسيرة تشريعية ومؤسساتية لتوسيع شمولية أنظمة إعادة التوزيع للتأمينات الاجتماعية أبعد من الموظفين الحكوميين. بل تأكلت حتى القيمة الحقيقية لمعاشات التقاعد للوظيفة الحكومية مع عدم ربط هذه المعاشات مع التضخم. وتصبّ غالبية الحكومات العربية جهودها على أنظمة المعونات والدعم أو على برامج تشجيع التشغيل. وقليلاً ما جرى تحليل حقيقي لمداخل ونفقات توسيع أنظمة التأمينات الاجتماعية، في حين هناك ضغوط حقيقية، خصوصاً من صندوق النقد الدولي، لتقليص الدعم الحكومي (للمواد الغذائية الأساسية والمشتقات النفطية)، وزيادة الضرائب والرسوم غير المباشرة (كضريبة القيمة المضافة)، في ظلّ ضآلة إيرادات الضرائب المباشرة والمحدودة الكبيرة للضرائب على الأملاك والثروة. هناك مخاطر تكمن في الخضوع لهذه الضغوطات. ليس فقط على صعيد عدم الانصاف، بل أيضاً في زيادة حصة العمل غير المهيكّل وتضاؤل إيراداته، بحيث تؤدي الأمور إلى تفجيرات اجتماعية ثم إلى حروب داخلية.

وفي ما هو أبعد من التساؤلات حول ضرورات هيكل العمل غير المهيكّل أم لا، هناك سؤال أساسي قلماً يتمّ طرحه. فيما أنّ غالبية البلدان العربية تتميز بموجتها الشبابية، أي بأنّ نسبة السكّان الشباب مرتفعة ضمن السكّان في سنّ العمل، ما الذي يمنع إقامة نظام إعادة توزيع اجتماعي متوازن يشمل بإيراداته العمل غير المهيكّل الذي يصيب الشباب بشكل خاص ويحمي بنفقاته خصوصاً الفئات الأكبر سنّاً التي تعرف نسباً أعلى من المرض أو التوقف عن العمل؟ ولماذا لا ت تمّ الاستفادة من فرصة «الموجة الشبابية» اليوم قبل أن «يشيخ» المجتمع، كما في بعض الدول المتقدمة، وتصبح إمكانية تحقيق التوازن المالي لهكذا نظام أصعب؟

واللافت أنّ السياسات الحالية كما النقاشات مع صندوق النقد والبنك الدوليين ومنظمة العمل الدولية سوية لا تتطرق لهذه القضية، وتنحصر في تحليل الأنظمة الضريبية، إيرادات ونفقات، دون نظرة شاملة إلى مجمل «المساهمات الاجتماعية». ولا يجد أحدُ حرجاً في فرض ضريبة مبيعات أو ضريبة قيمة مضافة «كإقتطاعات اجتماعية غير مباشرة» تشمل الجميع لا مقابل لها سوى موازنة الميزانية الحكومية بدل فرض المساهمة الأوسع شمولاً في تأمينات اجتماعية «كإقتطاع اجتماعي» يجد مقابله خدمات محدّدة وملموسة من الجمهور.

### السياسات التحفيزية تجاه العمل غير المهيكّل

تشمل السياسات الأخرى مكافحة الفقر وكذلك تحفيز وتنشيط المنشآت الصغيرة والمتوسطة، خصوصاً عبر القروض المتناهية الصغر. وتوزّع هذه السياسات بين تنشيط خلق منشآت جديدة وبين

الغرض المطلوب. وتضمّ أيضاً مؤسسات فضّ نزاعات العمل عبر القضاء العام أو التحكيم. وبالطبع لا يمكن للأطر والتشريعات أن تجد طريقها لتحسين الواقع إذا لم يكن هناك مؤسسات تنفيذية تقوم على تنفيذ أحكام التشريعات وإطلاق السياسات التحفيزية وإذا لم يكن هناك مؤسسات لفضّ النزاعات.

وفي ما يخص هذه السياسات الحكومية، الأمر اللافت الأساس في معظم البلدان العربية هو أنّ العمل غير المهيكّل ليس موضوعاً مركزياً تهتمّ به الحكومات لوضع السياسات بشقيها، على الرغم من وجود وزارات عمل متخصصة. والبرهان الأوّل على ذلك هو غياب المسوحات المتخصصة تجاهه لتبيان أصفاه وتطوراتها وخصائصها، إلا نادراً وبضغوط من المنظمات الأممية. كما أنّ النظرة العامة إلى دور وزارات العمل تقتصر على تأمين فرص العمل، مع إهمال دورها الرقابي في تأمين حقوق العاملين والحفاظ عليها.

### التأمينات الاجتماعية والصحية

غالباً ما تتحدّث سياسات الحكومات العربية عن تنشيط التشغيل والرعاية الاجتماعية، بل تضع بعضها رؤى استراتيجيّة مع منظمة العمل الدولية من أجل «العمل اللائق»<sup>٢٢٠</sup>. إلا أنّه نادراً ما يتمّ الحديث عن التوسيع الأفقي للتأمينات الاجتماعية والصحية التي تشمل في جميع البلدان منذ الاستقلال الموظفين الحكوميين. ونادراً ما يتمّ الحديث عن الالتزام باتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢ لعام ١٩٥٢ التي تخصّ الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، والتي تشمل الصحة والطبابة وتعويض التعطلّ من جرّاء المرض، ورعاية الأمومة، وحوادث العمل، والإعاقه، والشيخوخة ومعاشات التقاعد، ووفاء معين الأسرة والبطالة. وحدها تونس تنطحت تاريخياً لهذا<sup>٢٢١</sup>. فانطلاقاً من نظام تأمين الموظفين الحكوميين الموروث من الحقبة الاستعمارية، تمّ في بداية ستينيات القرن الماضي خلق صناديق ضمان اجتماعي للعاملين (المهيكّلين) في القطاع الخاص<sup>٢٢٢</sup>. وبعدها تمّ في ١٩٧٠ تعديل القوانين كي يتمّ شمل بعض العاملين شبه الدائمين بأجر في القطاع الزراعي. ثمّ تمّ في العام ١٩٧٤ توسيع الحماية الاجتماعية للموظفين الحكوميين نحو المشتغلين غير الدائمين في الحكومة والقطاع العام. وفي ١٩٨١ جرى توسيع الحماية الاجتماعية للعاملين بالزراعة كي يشمل الموسميّين والمؤقتين (المعيار هو العمل ٤٥ يوماً لدى نفس المشغل، مع إدخال نظام تأمين شيخوخة). وفي ١٩٨٢ جرى خلق نظام تأميني يخصّ غير العاملين بأجر، جرى تحسينه في ٢٠٠٢ لأخذ هشاشة العمل بالاعتبار ولشمول المزارعين والصيادين الصغار، وعاملي المنازل أو الحرفيين الذين يشتغلون بالقطعة. كلّ هذه الأنظمة هي أنظمة إعادة توزيع بين الفئات الاجتماعية والعمرية، يُضاف إليها أنظمة معونات ودعم

٢٢٠. سمير العيطة: منهجية تقرير الرائد، ٢٠١٥.

221. Achcar 2013.  
222. ILO 2012-b, ILO 2010, Ajluni & Kawar 2015, etc.  
223. CRES 2016.

٢٢٤. القوانين ٦٠-٣٠ و ٣٣-٦٠ في ١٤/١٢/١٩٦٠.

225. Charnes 2010.

٢٢٦. فوزي بوخرص ٢٠١٧.

تنشيط المؤسسات القائمة، ويلحظ بعض الباحثين<sup>٣٣٣</sup> المعضلة الكامنة في السياسات تجاه العمل غير المهيكّل. إذ قد يؤدي توسيع شموليّة التأمينات الاجتماعيّة إلى إبطاء رواد الأعمال الصغار كي يوسّعوا أنشطتهم ويوظّفوا عاملين دائمين، ويدفعهم على العكس إلى إبقاء منشآتهم صغيرة والتهرّب وزيادة انعدام الهيكلية. من ناحية أخرى، يكمن أحد سبل دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة في دعم هذه المنشآت، خصوصاً لتقليل كلفة العمل.

تتميّز المغرب<sup>٣٣٤</sup> بتجربتها في مجال القروض المتناهية الصغر منذ تسعينيات القرن الماضي (عبر برنامج «مقاولتي» مثلاً)، حيث توّفر حالياً حوالي ٥٠٪ من مجمل القروض المتناهية الصغر في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتشرف على هذه القروض جمعيات محلية مدعومة من الحكومة كما من المنظّمات الدوليّة. وتشمل مئات الآلاف من العاملين لحسابهم الخاص (٦١٪ نساء) خصوصاً في الأرياف والمناطق الهامشيّة. وفي الحقيقة، تحلّ هذه السياسات محلّ الدعم الحكومي للمواد الأساسيّة الذي يسود في كثير من البلدان الأخرى والذي لا تعتمد المغرب.

لم يتوّفر تقييم مفصّل لنتائج هذا النوع من السياسات، إلّا أن الحصّة الحالية الكبيرة للعمل غير المهيكّل في المغرب (٧٨٪ من إجمالي التشغيل، و٨٣٪ بالنسبة للإناث، وأكثر من ٨٠٪ خارج العمل الحكومي) وكذلك للفقر لا يدلّ على أنّ هذه السياسة تتمتّع بالنجاعة المرجّوة. وتدلّ مقارنة المغرب مع دول أخرى (سوريا قبل الأزمة، الأردن، مصر، إلخ) إلى بعض النتائج الإيجابية، خصوصاً لمن هم الأكثر فقراً خصوصاً في حالات كوارث الجفاف أو تسارع وتأثر هجرة الريف إلى المدينة. إلّا أنّه سرعان ما تعترضها إشكاليّات مؤسّساتية (ضبط المنظّمات التي تقوم بتوزيعها، بما فيه من قبل المصرف المركزي، وغياب الترابط بين جمعيات توزيع القروض ومؤسسات سوق العمل، وفقدان الثقة بالدولة لتأمين الخدمات الاجتماعيّة، واستبدالها أحياناً بمؤسسات ذات طابع فئويّ، إلخ) واجتماعيّة (العجز عن سداد القروض، وعن توسيع الأعمال، إلخ). وفي جميع الأحوال، تبقى هذه السياسات ضمن الإجراءات الطارئة لمكافحة الفقر أكثر منه لتنشيط الاقتصاد وتنظيم سوق العمل.

ويقوم النوع الآخر من السياسات على تحفيز ريادة الأعمال خصوصاً للشباب، وتتوجّه كما سياسة القروض الصغرى إلى العاملين لحسابهم الخاص وأرباب العمل. بالتالي كثيراً ما يتمّ المزج بين هذه السياسات وتلك العائدة للقروض المتناهية الصغر. إلّا أنّ سياسات تحفيز ريادة الأعمال تقوم أصلاً مقابل هيكلية ولو جزئيّة للمنشآت مقابل خدمات غير مادية مثل تأمين المساعدة القانونيّة والخبرات التقنيّة بما فيها دراسة الأسواق والدعم للوصول إليها، وتأمين أمكنة (حاضنات) للانطلاق هذه الأعمال، وكذلك تدريباً وتأهيلًا. قضيّة الهيكلية لهذه السياسات قضيّة أساسيّة، حيث يُعطى مثال تركيا التي منحت حوافز في إعفاءات من الاقتطاعات الاجتماعيّة (الضرائب والرسوم، واقتطاعات التأمينات) لمُدّة زمنيّة (خمس سنوات في حالة تركيا) حتّى تقدر أن تصل المنشآت إلى وضعيّة هيكلية طبيعيّة مع ترسخها في السوق للاقتصاديّة. حتّى إنّ

(كما في الحالة التركيّة) تتمّ معالجة تحايل بعض رواد الأعمال وإغلاق منشآتهم بعد خمس سنوات ثمّ الانطلاق بمنشأة جديدة مماثلة كي تستمرّ الاستفادة من الحوافز. وهناك تجارب في بعض البلدان العربيّة حول هذا النوع من السياسات، إلّا أنّ نتائجها تبقى محدودة جداً (بضعة آلاف المستفيدين بدلاً من عشرات بل مئات آلاف منهم في سياسات القروض المتناهية الصغر) إذ يتطلّب العمل عليها مؤسّسات سوق عمل خبيرة وذات فعاليّة تقوم عليها، سواء بإدارة مباشرة من الدولة أو عبر مؤسّسات مدنيّة.

وفي الحقيقة يتمّ في معرض هذه السياسات تغييب قضيّة جوهريّة في علاقات العمل وهي مكانه. إذ لا يُمكن معالجة الأمور بالطريقة ذاتها بين من يقيم منشأة ثابتة في المكان العام ومن يعمل ضمن سكن الأسرة ومن هم باعة متجولون. وقضيّة مكان المنشأة (مكان العمل) ترتبط بدورها بالتنظيم العمراني والإقليميّ. فالمنشأة الثابتة تتطلّب تخصيصاً للنشاطات الاقتصاديّة في المجال المعمور واستئجاراً للمكان وضوابط لنوعيّة البضاعة أو الخدمة المباعة (مثلاً ضوابط حول نظافة الأطعمة)، فهي بالتالي منشأة مهيكلة جزئيّاً من دون أن تشمل هذه الهيكلية حقوقاً اجتماعيّة واقتصاديّة. هذا إلّا إذا كان مجمل المجال العمراني هو «عشوائيات» غير نظاميّة<sup>٣٣٥</sup>. والقضيّة هي ذاتها في حال العمل ضمن مسكن الأسرة، سوى أنّ هناك إشكاليّة في اختلاط الأمور بين حرمة المسكن والنشاط الاقتصاديّ. أمّا في حالة الباعة المتجولين، فالهيكلية الجزئيّة تكمن في إدارة الفضاء العام خصوصاً من قبل البلديات المحلية. هكذا لا تُمثّل حادثة البوعزيزي إشكاليّة هيكلية بمعنى تسجيل المؤسّسة رسمياً ولا شمول البائع بالتأمينات الاجتماعيّة، بقدر ما أبرزت إشكاليّة إدارة الفضاء العام، وأبعد منها التنظيم العمراني والإقليميّ، والفجوة بين المراكز الحضريّة الكبرى والمناطق الطرفيّة والعشوائيات. حيث من الطبيعيّ أن يلجأ الباعة المتجولون إلى التموّض في الساحات المزدحمة أو في أماكن يكثر التراود إليها كي يوسّعوا قاعدة زبائنهم. ويكمن التناقض الأساس هنا ضمن السياسات الحكوميّة: فهل يجب إخلاء الساحات من الباعة المتجولين، حفاظاً على راحة المارة، أم تشجيع العمل للحساب الخاص لكسب الرزق؟ والمسؤوليّة الرئيسيّة في حلّ هذا التناقض تقع على الإدارة الحكوميّة والبلديّة في التنظيم العمرانيّ مؤمنة «أمكنة لائقة للبيع» حيث حركة السكّان من ناحية وسهولة تحرّك المارة من ناحية أخرى. كذلك يُمكن التساؤل عمّن يتحمّل المسؤوليّة فيما إذا تمّوضع مركز تجاري كبير قرب المساحات المكتظة بحيث يتمّ مع بعض العاملين القلائل وبناتيّة أفضل إزاحة جميع الباعة الصغار ثابتين أو متجولين من السوق؟ ومن المسؤول عندما تأتي شركات كبرى مثل UBER وتقضي على عمل أصحاب التاكسي؟ فهل يُترك الأمر للسوق تضبط نفسها بنفسها أم تكون فرص العمل والرزق البديلة همّاً أساسيّاً للإدارات البلديّة والحكوميّة؟

هذا بالنسبة للنشاطات التجاريّة العاديّة. والأمر أوسع من ذلك بالنسبة للتنظيم الإقليميّ AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. فمن المسؤول عن نوعيّة النشاطات الاقتصاديّة التي يُمكن تنميتها في



من ناحية أخرى معظم النقابات الوطنيّة غير مستقلّة عن الحكومة وعن أجهزتها، ما يقوّض من إمكانيّة قيامها بالدفاع عن قضايا العاملين، وخصوصاً غير المهيكّلين، بشكلٍ حقيقيّ ووضع مصالحهم وحقوقهم كأولويّة لها.

## ٥,٤. إضاعات على حالات بلدان عربيّة

### البحرين

في البحرين كما في بقية دول مجلس التعاون الخليجي، برزت قضية انقسام سوق العمل بين المواطنين والعمّال الأجانب المتقدمين كقضية رئيسية منذ زمن. ومنها خرجت قضايا «بحرنة» و«سعودة» و«كوتنة» (إلخ) العمل إلى الرأي العام. وكانت الدراسات الاستراتيجية<sup>٢٢٧</sup> التي طلبتها الحكومة قد خلصت إلى أنّ سبب الانقسام والتفاوت يعود إلى رخص اليد العاملة الأجنبية وعدم وجود المهارات اللازمة بين البحرينيين. وأنّ الحلّ يكمن في الإصلاح الاقتصاديّ وتوسيع النشاطات الاقتصادية المنتجة من ناحية، وعلى إصلاح التعليم بما فيه التأهيل المهنيّ من ناحية ثانية، وعلى إصلاح سوق العمل من ناحية ثالثة، خصوصاً عبر رفع كلفة العمّال الأجانب إدارياً بشكلٍ كبير. وقد تمّ انطلاقاً من الركيزة الثالثة تأسيس «هيئة تنظيم سوق العمل»<sup>٢٢٨</sup> العام ٢٠٠٦، بحيث يخصّص جزء من إيرادات هذه الهيئة، خصوصاً على العمالة الأجنبية، لصندوق تشغيل سميّ «تمكين». إلّا أنّ التفاوض بين الحكومة والقطاع الخاصّ قد أدّى إلى خفض الرسوم المفروضة على العمالة الأجنبية بشكلٍ كبير<sup>٢٢٩</sup>، ما ألغى مفاعيل الهدف الأساسي لإصلاح سوق العمل، بحيث شهدت البحرين تسارعاً في نموّ العمالة الأجنبية بدلاً من العكس<sup>٢٣٠</sup>. في حين كانت هذه الرسوم كافية لتأمين هيكله العمّال الأجانب بشكلٍ كامل، أي منحهم حقاً كامل تأميناتهم الاجتماعية. إلّا أنّ الربيع العربي وتدابيرته في البحرين قد أدّى إلى بداية مراجعة لهذا التحوير في أهداف السياسات وإلى بداية دخول البلاد إلى مرحلة يأخذ فيها التفاوض الجماعيّ دوراً مهماً<sup>٢٣١</sup>. كذلك لعب المجلس الأعلى للمرأة الذي أُسس العام ٢٠٠١ دوراً في تفعيل تمكين المرأة اقتصادياً، خصوصاً في زيادة الأعمال وفي العمل الحكومي (الشرطة مثلاً). كذلك انضمت البحرين إلى اتفاقية «السيداو» للقضاء على كافة أشكال التمييز ضدّ النساء وشرعت في ٢٠١٤ بتعديل قوانينها انطلاقاً من ذلك. وأطلقت البحرين في ٢٠١٠ برنامجاً مرحلياً للعمل اللائق بالتعاون مع منظمة العمل الدولية. إلّا أنّه تمّ إيقاف العمل به بعد انتفاضة العام ٢٠١١ وانخراط الاتحاد العام للنقابات العماليّة دعماً للمطالب الاجتماعية. كذلك ما زالت المسوحات المتخصصة عن قوّة العمل نادرة، ما قد يعني تعميماً مقصوداً على الواقع. من ناحية أخرى، ليس واضحاً إن كانت وزارة العمل أو هيئة تنظيم سوق العمل لها الكادر الكافي وتقوم بالتفتيش

المناطق الطرفيّة من البلاد والتي غالباً ما تكون حصص العمل غير المهيكّل هي الأكبر فيها؟ ومن يضع السياسات للاستفادة من خصائص هذه المناطق، بما فيها التأهيل على تصنيع حرفيّ مميّز، ولربطها بالبنى التحتية والمواصلات بالمناطق المركزيّة؟

واضح من كلّ هذا أنّ سياسات تحفيز زيادة الأعمال تتطلب ما هو أبعد بكثير من «حاضنات» نموذجيّة وحسب من سياسات تشغيل نشطة ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES، يتضمّن أساساً سياسات اقتصادية تعوّض حقيقة عن ضالة الاستثمار الخاصّ أمام تناقص الاستثمار الحكوميّ منذ الاستقلال وتعالج الأزمات الناتجة عن «الانفتاح الاقتصادي» والقفزات التقنيّة وعن الفجوات الاقتصادية والاجتماعيّة الكبيرة بين المراكز الحضرية والأطراف بما فيها العشوائيات. والمخاطرة الكبرى أنّه في ظلّ غياب هذه السياسات المتكاملة ستبقى الاضطرابات الاجتماعية التي انفجرت مع «الربيع العربيّ» من دون استقرار. فكيف تُمكن العودة إلى الاستقرار إذا بقي الـ٣ ملايين قادم جديد سنويّاً إلى قوّة العمل في البلدان العربيّة من دون عمل «كريم» ومن دون حقوق ومن دون ممثّلين عن مصالحهم في أزرقة وساحات العشوائيات؟ لا لم تكن للاقتصادات العربيّة على الخطّ الصحيح في ٢٠١٠<sup>٢٣٢</sup> وقد تأزمت أكثر منذ ذلك الحين مع الركود الاقتصاديّ والحروب.

## ٥,٣. النضالات الاجتماعية من أجل حقوق

### العاملين غير المهيكّلين

مقابل السياسات الحكوميّة، أو غيابها في غالبية الأحيان، لا يُمكن أن تتحسن أوضاع العاملين غير المهيكّلين بأصنافهم من دون التفاوض الجماعيّ وآلياته. صحيح أنّ ردّة الفعل الفرديّة، كما في حال الانتحار، يُمكن أن تلفت أنظار الرأي العام إلى قضايا العاملين غير المهيكّلين. إلّا أنّه سرعان ما يُمكن أن يترخّل شأن هذا «الحدث» الفرديّ ضمن غيره من الأحداث التي تتخّم وسائل الإعلام كلّ يوم. بالتالي لا يُمكن التوصل إلى الحقوق من دون حشدّ للعاملين غير المهيكّلين وتنظيم لحملات المطالبة للتوصل إلى تفاوضٍ جماعيّ مع أرباب العمل ومع الحكومات. إحدى الإشكاليّات الكبرى في البلدان العربيّة أنّ النقابات الموروثة من حقبات سابقة يتكوّن غالبية أعضائها من مشغّلين مهيكّلين، يعمل غالبيتهم في القطاع العام. في حين تتناقض مصالح هؤلاء العاملين المهيكّلين مع الآخرين غير المهيكّلين، وتضحى قضاياهم هي قضايا مستويات أجور مقابل التضخّم وحفاظ على مزايا. صحيح أنّ ارتفاع الحدّ الرسميّ للأجور أو تثبيت مزايا يرفع مستوى الأجور للجميع ويخلق ضغوطاً لتحسين ظروف عمل غير المهيكّلين، إلّا أنّ الإشكاليّات الأساسية في تقسيم سوق العمل بين المهيكّل وغير المهيكّل تبقى قائمة ويمكن أن تتعمّق.

٢٢٥. أنشأ اتحاد العمل البحرينيّ العام ١٩٥٤ ولكته تمّ حلّه رسمياً منذ الاستقلال.

٢٢٦. حسن العالبي ٢٠١٧.

٢٢٧. راجع الفقرة ٣,١. واللافت أنّ الحجج المقدمّة للتمييز تتعلق بعدم رغبة المهاجرين في الإقامة الطويلة وتعلّم اللغة العربيّة، مع تغييب السجّال عن سياسة مقصودة باستبعاد العاملين من بلدان عربيّة أخرى.

238. www.cm6-microfinance.ma/.

٢٢٩. فوزي بوخرص ٢٠١٧.

240. www.emploi.gov.ma/index.php/ar/emploi/programmes-actifs-de-promotion-de-l%E2%80%99emplo

227. Roy & Alsayyad 2004.

228. Charnes 2010.

٢٢٩. دراسة شركة ماكينزي لوليّ عهد البحرين بحسب حسن العالبي ٢٠١٧.

230. www.lmra.bh/portal/ar/home/index.

231. De Bel-Air 2015.

232. Hertog 2014.

233. Louër 2015.

في أمكنة العمل لتطبيق المعايير. كما من غير الواضح من هي الجهة التي يُمكن الشكوى إليها، إفرادياً أو جماعياً، في حال التعدي على حقوق وهل صلاحياتها تنفيذية أم قضائية، وهل هي مستقلة، تُلزم كافة الأطراف؟ إذ لماذا تلجأ العاملات الأجنبيات إلى سفاراتها<sup>٣٣٣</sup> في حال التعدي على الحقوق في حين أنّ قضية الحقوق محليّة؟

على الرغم من ذلك تبقى البحرين الأفضل بين دول الخليج العربيّ في جهودها للالتزام بحقوق الإنسان والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والمعايير الدولية، كما بالنسبة لشمول العمّال الأجانب بالتأمينات حتّى لو كان ذلك بشروط. وقد أنشأت العام ٢٠٠٣-٢٠٠٤ «لجنة الاقتصاد غير المنظم»، وهي بادرة فريدة في الدول العربيّة، ضمت وزارة العمل والمجلس الأعلى للتدريب المهنيّ وغرفة تجارة وصناعة البحرين والاتحاد العام لنقابات العمّال ومؤسسات أخرى كبنك البحرين للتنمية ومركز البحرين للحاضنات الصناعية، إلّا أنّ أعمال هذه اللجنة أوقفت ولم يتمّ استبدالها بلجنة دائمة. إلّا أنّ تواجدها المؤقت قد أضاء على أهميّة قضايا العمل غير المهيكّل للرأي العام، خصوصاً خلال ندوة عامة خاصّة بذلك تمّ تنظيمها في ٢٠٠٥.

لجهة النضالات النقابية، لا بدّ بدءاً من الإشارة إلى أنّ نقابات البحرين بقيت سرّيّة وغير مرصّصة من السبعينيّات<sup>٣٣٤</sup> وحتّى العام ٢٠٠٢. ثمّ تأسّس الاتحاد العام لنقابات عمّال البحرين العام ٢٠٠٤ في ظلّ المشروع الذي تحوّلت فيه البحرين من إمارة إلى مملكة. لا تتوقّف معطيات عن عضويّة النقابات، خصوصاً لناحية شمولها للعمّال الأجانب. إلّا أنّه من اللافت أنّ إشكاليّات انقسام سوق العمل بين المواطنين والأجانب (خصوصاً من شبه القارة الهنديّة) تعود إلى فترة ما قبل الاستقلال. حيث تمّ خلق التناقض بين الفئتين إبان الإضرابات التي عمّت عمّال الصناعة البحرينيين (في النفط والألمنيوم وشركات الطيران). وقد خاض الاتحاد العام عدّة نضالات مطلبيّة دعماً للعمّال الأجانب، وغالبيتهم غير مهيكّلين. نضالات حول المصطلحات الرسميّة لاستبدال تعبير العمّال الأجانب أو العمالة الوافدة بالعمّال المهاجرين، وتعبير خدم المنازل بالعمالة المنزليّة، ونضالات لشمول العمالة المنزليّة ضمن قانون العمل في ٢٠٠٥، بما فيه حقّهم بالتنظيم النقابي. ونضالات في ٢٠٠٩ لتطبيق المادة ٢٥ من قانون هيئة تنظيم سوق العمل والذي يقضي بحريّة تنقّل العامل المهاجر من «كفيل» إلى آخر. ونضالات بين ٢٠١٢ و٢٠١٦ لحقوق عمّال السفن التي يتركها مالكوها المفلسون في المياه الإقليميّة البحرينيّة. ونضالات لدعم حقوق العمالة المنزليّة والاتفاقيّة ١٨٩ التي تبناها مؤتمر العمل الدوليّ. ونضالات من أجل الـ٥٠ ألف عامل غير المهيكّل «فري فيزا». كما شملت النضالات النقابيّة حقوق عاملات غير مهيكّلات بحرينيّات، مثل تلك المشتغلات في رياض الأطفال.

إلّا أنّ السجال ما زال قائماً، حتّى ضمن النقابات العماليّة، حول تعريف العمالة غير البحرينيّة<sup>٣٣٥</sup>. أهي عمالة مهاجرة أم عمالة وافدة متعاقدة مؤقتة؟ وبالطبع تختلف الحقوق المترتبة على هذه العمالة باختلاف التعريف. كذلك لا تبرز النضالات واضحة بخصوص انعدام هيكلّة العمل للحساب الخاص وريادة الأعمال الذي يخصّ البحرينيّون والبحرينيّات أكثر

من انعدام هيكلّة العمل بأجر<sup>٣٣٥</sup>. وليس واضحاً إن كان هؤلاء العمّال أو هاته العاملات منظمين نقابياً للدفاع عن حقوقهم وحقوقهنّ؟

## المغرب

المغرب بلدٌ كبير السكّان مع موارد طبيعيّة محدودة، مصدر كبير للعمالة المهاجرة وكذلك مستقبل لها وإن بشكلي أقلّ. يتميّز بين البلدان العربيّة بأنّه أحدث وزارة معنيّة اسمياً بانعدام الهيكلّة، وهي وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقميّ، مع وزير منتدب مكّلف بالمقاولات الصغرى وإدماج القطاع غير المنظم. إضافة إلى ذلك تتواجد وزارة أخرى للصناعة التقليديّة والاقتصاد الاجتماعي والتضامني ووزارة للتشغيل والشؤون الاجتماعيّة. وواضح من هذا التوزيع للصلاحيات أنّ التركيز هو على إدماج المنشآت غير الهيكلّة في الاقتصاد. وبالفعل ركّزت سياسات الحكومة المغربيّة منذ ١٩٩٨ على المنشآت المتوسّطة والصغيرة، خصوصاً عبر قروض MICROSTART مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي<sup>٣٣٦</sup>. ومن ثمّ تعدّدت مؤسسات الإقراض الصغير MICROFINANCE بشكلي كبير والجمعيات الأهليّة والمدنيّة التي تعمل على أساسها. بحيث يوقّر المغرب اليوم أكثر من ٥٠٪ من مجمل القروض الصغرى في كلّ منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا MENA مع حوالى ٨٢٠ ألف زبون يُرمى إلى توسعتهم إلى أكثر من ثلاثة ملايين. إلّا أنّ هذا التوسّع قد خلق حالات كثيرة من الاستدانة المفرطة والعجز عن السداد<sup>٣٣٧</sup>، خصوصاً وأنّ غالبية (٦٦٪) المستدينين نساء. كذلك تمّ إطلاق برامج دعم لمبادرات ريادة الأعمال، خصوصاً لدى الشباب، كما لمبادرة «مقاولتي»<sup>٣٣٨</sup>. إلّا أنّ حصيلته بعد سنوات من عمله تدلّ على محدوديّة أثره (٣٤٠٠ مستفيد فقط). كما أنّ هناك برامج كثيرة مماثلة وبرامج لعصرنة التجارة، خارج التجارة القريبة في الأحياء.

على الرغم من بعض النجاحات في ريادة الأعمال والتي تمّ لفت أنظار الإعلام إليها، يتفادى هذا التركيز على أرباب العمل الصغار وعلى العاملين لحسابهم الخاصّ ناحية أساسيّة في العمل غير المهيكّل في المغرب، أنّ غالبية غير المهيكّلين هم عاملون بأجر في القطاع المهيكّل أو عمّال أسرة مساهمون. وتبقى الإشكاليّة قائمة عن منح التأمينات الاجتماعيّة لجميع غير المهيكّلين الذين يحصون ٨٠٪ من مجمل المشتغلين و٦٧٪ من غير العاملين بالزراعة و٥٨٪ من العاملين بأجر. وأنّ عدم الحماية الاجتماعيّة هذا يصيب النساء المشتغلات أكثر من الرجال<sup>٣٣٩</sup>. بحيث تبدو برامج القروض الصغيرة في سياق محاربة الفقر والفقر المدقع أكثر منه في سياق تأمين الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة.

بقي معظم العاملين بأجر غير المهيكّلين بعيدين عن النقابات المغربيّة، على الرغم من التاريخ العريق لهذه النقابات في البلاد. كما بقيت منشآت القطاع غير المهيكّل (والعاملون لحسابهم الخاصّ وأرباب العمل غير المهيكّلين) طويلاً بعيدة عن التنظيم المهنيّ أو النقابيّ. إلّا أنّ الآونة الأخيرة شهدت إنشاء بعض النقابات الخاصّة بالعمل غير المهيكّل ك«التنسيقية الوطنيّة للباة المتجولين والتجار على الرصيف»<sup>٣٤٠</sup> وجمعيّة

اتفاقي تفاوضي. على الرغم من كلّ ذلك، كان للنقابات الفرعية المصرية وكذلك المستقلة منها وبعض الجمعيات المدنية نضالات عديدة للدفاع عن حقوق العاملين غير المهيكّلين. سواء في ما يخص العاملين بأجر<sup>٢٤٦</sup> أو العاملين لحسابهم الخاص<sup>٢٤٧</sup>.

### حالات أخرى

في الجزائر، لا يبدو العمل غير المهيكّل موضوعاً تركز عليه السياسات الحكومية والنضالات النقابية، بالتحديد لتضخم القطاع العام، والنسبة الضعيفة الإجمالية للعمل غير المهيكّل (٣٩٪ من إجمالي المشتغلين). وتتركز السياسات على توسيع التوظيف الحكومي وعلى الدعم المادي للمنشآت التي توظف شباباً ولمبادرات زيادة الأعمال الشابة. إلّا أنّ نسبة العمل غير المهيكّل، إذا ما استثنى التوظيف الحكومي والعام، عالية مثلها مثل تلك الموجودة في البلدان العربية الأخرى (٦٦٪)، ما سي طرح تساؤلات حول إمكانية استدامة السياسات الحالية.

في حالة موريتانيا، لا توجد سياسات مميّزة تجاه العمل غير المهيكّل بعيدة عن الجهد الأساسي في البلاد لمحاربة الفقر<sup>٢٤٨</sup> ولإيجاد فرص كسب رزق للشباب. فكلّ عمل خارج الحكومة هو عمل غير مهيكّل، إلّا نادراً. بالتالي لا تطرح قضايا حقوق العمّال غير المهيكّلين تقريباً سوى من وجهة حقوق الإنسان الأساسية، بما فيها أوّلًا المساواة، ليس فقط بين النساء والرجال، بل بين فئات المجتمع والسكان مع تواجد فوارق طبقية بين هذه الفئات: الموريتانيون مقابل المهاجرين الأفارقة، وسياسات «مرتنة» فرص العمل (أي جعلها موريتانية)، و«الحرّاطين» (العبيد المسلمون) مقابل «البيض» و«الزرق» وغير ذلك.

لا يختلف الأمر كثيراً في السودان واليمن حيث تكمن أولوية السياسات الحكومية في محاربة الفقر وإيجاد فرص عمل للشباب. بحيث لا تأتي التأمينات الصحية إلّا من خلال خدمات صحية تحاول الحكومة وجمعيات مدنية وأهلية تأمينها على نطاق واسع. هذا على الرغم من أنّ قانون التأمينات الاجتماعية يلزم اشتراك أصحاب الأعمال والعمّال للمنشآت حتّى بعامل واحد<sup>٢٤٩</sup>.

من ناحيته أطلق الأردنّ حديثاً، في نيسان ٢٠١٥، «إطار عمل وطني للقطاع غير المنظم»<sup>٢٥٠</sup> بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، «يتضمّن منهجية متكاملة لإضفاء الطابع الرسمي على القطاع غير المنظم». وأتى ذلك نتيجة مشاور بين وزارة العمل غرفة صناعة الأردن، والاتحاد العام لنقابات العمال في الأردن، ودائرة الإحصاءات العامة، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. كذلك أعدت وزارة العمل العراقية مشروع قانون عمل جديد كي يشمل الضمان الاجتماعي «العاملين للحساب الخاص والعاملين غير المهيكّلين»<sup>٢٥١</sup>، بانتظار وضعه للتصويت في مجلس النواب. كما تمّ

«نساء الجنوب» بأكادير التي تدعم تنظيم العاملات في القطاعات غير المهيكلة بمنطقة سوس-ماسة-درعة. وهناك بعض النجاح في النضالات، مثلاً لتأمين تفاوض بين الباعة المتجولين والسلطات المحلية وأصحاب المتاجر لإتاحة فضاءات عمل لتمرکز الباعة المتجولين في المراكز والساحات المكتظة بالسكان. حتّى إنّ هذه النضالات أفضت إلى طرح «برنامج وطني لاقتصاد القرب» ينظم التّجار المتجولين إلى فئات ويهيئ أسواق قرب لهم. إلّا أنّ هذا الطرح والدراسات التي أقيمت من أجله لم تأت بسياسة تعتمد عليها الدولة، إذ رفض ملك المغرب شخصياً الاستراتيجية المقدمّة على أنها «غير مقنعة» وأنه لم تتمّ استشارة «تنسيقية التّجار المتجولين من أجلها»<sup>٢٥١</sup>.

في جميع الأحوال، تبقى السياسات المعمول بها كما النضالات النقابية دون التحدّي الذي يشكّله وجود ٨٠٪ من المشتغلين المغاربة في أوضاع غير مهيكلة. خصوصاً وأنّ التحدّي الأساس هو التأمينات الاجتماعية، وهو في الأساس سياسة توزيع بين الفئات العمرية من السكان، ولا يشكّل نظرياً مشكلة حقيقية في بلد غالبية سكّانه شباب.

### مصر

تشابه التجربة المصرية تلك تجربة المغرب في تركيز السياسات الحكومية على القروض الصغرى لمواجهة توسّع العمل غير المهيكّل مع الانخراط في العولمة. إلّا أنّ ناحية أخرى من السياسات توجهت نحو العمل غير المهيكّل بأجر، وهو الغالبية المطلقة للعمل غير المهيكّل<sup>٢٥٢</sup>. فقد أصدرت وزارة القوى العاملة والهجرة في ٢٠٠٣ «لائحة منظمة لتشغيل العمالة غير المنتظمة»<sup>٢٥٣</sup>، وعلى الأخصّ عمّال الزراعة الموسميّين وعمّال البحر وعمّال المناجم والمحاجر وعمّال المقاولات، تبعها في ٢٠٠٧ «لائحة مالية وإدارية ل وحدات تشغيل ورعاية العمالة غير المنتظمة»<sup>٢٥٤</sup> في مختلف المحافظات والمناطق، تمّ تعديلها العام ٢٠١١ ومن ثمّ العام ٢٠١٤. الهدف الأساس من هذا الإجراء هو إيجاد نظام رعاية اجتماعية وصحية للعاملين في ظروف هشة أو مؤقتة. مع تمويل للرعاية وللجهاز الإداري المعني مباشرة من الأجر. لكنّ نتائج هذه السياسة غير واضحة، خصوصاً مع الإشكاليات والنضالات التي ما زالت تخصّ أحد أنواع العمل الأساسية المستهدفة: عمّال المقالع والمحاجر<sup>٢٥٥</sup>. مثلها مثل سياسات أخرى، كحالة المقاول في الباطن حيث تمنع المادة ١٦ من قانون العمل رقم ١٢ لعام ٢٠٠٣ المقاول بالباطن. إلّا أنّ الواقع بقي مخالفاً بشدة لنص القانون.

ولناحية النضالات، ما زالت النقابات المستقلة مقيّدة في مصر. ولا يسمح لها بالتعاقد الجماعي مع أرباب العمل، فالأمر محصور بالاتحاد العام لنقابات عمّال مصر. واللافت أن بعض نصوص القرارات الحكومية تنص صراحة على ضرورة التزام النقابات من دون أن يأتي الأمر نتيجة

٢٤١. راجع الفقرة ٣،٢ أعلاه.

242. www.facebook.com/tanssikiia/

٢٤٣. فوزي بوخيض ٢٠١٧.

٢٤٤. راجع الفقرة ٣،٣ أعلاه.

٢٤٥. راجع الفقرة ٤،٢ أعلاه.

٢٤٦. راجع حالتي عمّال المقالع والمحاجر وعمّال المخازن والأفران في الفقرة ٤،٢ أعلاه.

٢٤٧. راجع حالة جمعية بائعي الأطعمة في محافظة المنيا في تقرير الرائد عن مصر، ريم عبد الحليم وسعود عمر ٢٠١٧.

٢٤٨. وزارة الشؤون الاقتصادية والتنمية، موريتانيا ٢٠١٣.

٢٤٩. قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٢٦ لعام ١٩٩١ والقرار المعدل العام ٢٠٠٣، راجع علي النصيري ٢٠١٦.

٢٥٠. أحمد عوض ٢٠١٦ و ٢٠١٦ index.html و 364150/lang-ar/index.html

٢٥١. هناك عبد الجبار صالح ٢٠١٦.

٢٥٢. فراس جابر وإياد الرياحي ٢٠١٦.

253. www.ngosyria.org/Institute/The\_Syria\_Trust\_for\_Development

وضع «خارطة طريق استراتيجية للحماية الاجتماعية ٢٠١٥-٢٠١٩»، تتضمن تشمل «القطاع غير المنظم بالتأمينات الاجتماعية». وقد شاركت النقابات ومنظمات المجتمع المدني في ورشات العمل والجهود إلى أدت إلى هذه السياسات العامة. وفي العراق كما في الأردن هناك برامج للقروض الصغرى ولدعم رواد الأعمال الشباب. حتى هذا الجهد بالحد الأدنى على صعيد السياسات تجاه العمل غير المهيكّل لا وجود له في لبنان، الذي يعيش أزمة سياسية مستدامة. بحيث تحلّ أجهزة طائفية مكان الدولة لتأمين الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية، غالباً تحت غطاء منظمات مدنيّة. وتلعب وكالة غوث اللاجئين هذا الدور بالنسبة للاجئين الفلسطينيين، والمفوضية العليا للاجئين والمنظمات الأممية الأخرى بالنسبة للسوريين. كذلك يغيب هذا الجهد على صعيد السياسات في فلسطين. حتى إنّ القانون الجديد الذي عدّل أنظمة الضمان الاجتماعي والذي أقرّ في شهر آذار ٢٠١٦ قد ألغى إمكانية شمول العاملين غير المهيكّلين، إلّا إذا تمّ دفع مساهمة العامل وربّ العمل سوياً<sup>٢٠٢</sup>. هذا بالرغم من الجهود التي بذلتها المنظمات المدنيّة وبعض النقابات، وعلى الرغم من حملة وطنية ونقاش مجتمعي واسع. إلّا أنّ هذا الجهد النقابي والمجتمعي قد أفضى إلى بعض التحسينات الجزئية في القانون. كذلك أجهض «الصندوق الفلسطينيّ للتشغيل والكرامة» الذي كان يهدف إلى وقف عمل الفلسطينيين في المستوطنات الإسرائيليّة. ظهر الصندوق فجأة العام ٢٠٠٣ واختفى فجأة. أخيراً لا بدّ من الإشارة إلى حالة «هيئة مكافحة البطالة» التي أنشئت العام ٢٠٠٤ في سوريا مع رأس مال يتخطى المليار دولار أمريكي وتوسّعت سريعاً في القروض الصغرى بعد أزمة النزوح الكبير من الريف إلى المدينة في ٢٠٠٣-٢٠٠٤. ثمّ أوقفت فجأة العام ٢٠٠٦، واستبدلت بـ«الأمانة السورية للتنمية»<sup>٢٠٣</sup> التي تديرها زوجة رئيس الجمهوريّة.

## ٦. خلاصات وتوصيات

### الخلاصات

يُضيء هذا التقرير الإقليمي كما التقارير الوطنية والإقليمية الأخرى لراصد الحقوق الاجتماعية والاقتصادية على بعض إشكاليات العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة.

فهو يُبرز أنّ الحصول على معلومات دقيقة حول العمل غير المهيكّل يبقى مهمّة شاقّة في البلدان العربيّة، لندرة المسوحات الدورية لقوّة العمل ولعدم التزام هذه المسوحات بمعايير منظمّة العمل الدوليّة. صحيح أنّ هذه المسوحات تحتاج إلى الخبرة وإلى مؤسسات تعمل بمنهجية لتحصيلها، إلّا أنّ نتائج مسوحات أخرى كثيرة تصدر دورياً حول الناتج المحليّ الإجماليّ وحول التدفّقات الماليّة وغير ذلك. ما يخلق تساؤلات حول أسباب هذا الضعف في مسوحات قوّة العمل.

كما يُبرز التقرير أنّ حصّة العمل غير المهيكّل من إجماليّ التشغيل أعلى من النسب المشار إليها في مصادر أخرى، إذا ما أخذت التغطية الاجتماعية والصحيّة كمعيار أساسي. إذ تتراوح في معظم الدول العربيّة بين ٥٠ و٨٥٪. وتكمن الأسباب الأساسيّة لهذا الاختلاف في تقدير هيكلية

عمل المهاجرين في الخليج، وفي تقدير حجم العمالة المهاجرة التي تبقى غير مهيكلة في غالبيتها في بعض الدول مثل لبنان والأردن، وفي تقدير هيكلية العاملين في الحكومة والقطاع العام في كثير من الدول مثل الجزائر والعراق واليمن ومصر، وتفصيل أخرى متعدّدة لا تُبرزها بوضوح النتائج المنشورة لمسوحات قوّة العمل. هذا عدا عن أنّ الاضطرابات التي تلت «الربيع العربي» والحروب قد فاقمت من انعدام الهيكلية في السنوات الأخيرة ولم ترصدها المسوحات حتى الآن.

وبالطبع تؤثّر أهميّة العمل الزراعي (غير المهيكّل إجمالاً) على الاختلافات بين البلدان في ما يخص نسبة التشغيل غير المهيكّل، إلّا أنّ حصّة العمل غير المهيكّل تبقى كبيرة في جميعها حتى في العمل الحضريّ. أمّا العمل الحكومي وفي القطاع العام فأثره أكبر. إذ ترتفع حصّة العمل غير المهيكّل خارج الزراعة والعمل الحكومي في غالبية البلدان العربيّة إلى أكثر من ٧٠٪، ما يجعل العمل غير المهيكّل هو الحقيقة الأساسيّة للعمل الحضريّ في القطاع الخاص.

ويختلف الوضع بالنسبة للإناث اللاتي تدنّت مشاركتهنّ الاقتصاديّة عن مستويات المناطق الأخرى في العالم. حيث غالباً ما تنخفض حصّة العمل غير المهيكّل من إجماليّ العمل النسائي عن تلك العائدة للرجال. ويعود ذلك إلى انخراط النساء بشكل أكبر في العمل الحكومي وفي القطاع العام، بالضبط للحصول على حقوق اجتماعية واقتصادية لا يحصلنّ عليها في الأصناف الأخرى من العمل. هكذا يأتي أثر ظاهرة العمل الحكومي بالنسبة للإناث كبيراً جدّاً، إذ تزداد حصّة العمل غير المهيكّل إذا ما استثنى العمل الحكومي أكثر بكثير (وتتضاعف أحياناً) ممّا إذا استثنى أيضاً العمل الزراعي.

هذه النتائج تنقّض إحدى الصور النمطيّة عن العمل غير المهيكّل، على أنّه ينتج عن صرامة القوانين والبيروقراطية. حيث تأتي أعلى معدّلات انعدام الهيكلية في الدول الأقلّ خضوعاً للقوانين والبيروقراطية، والعكس بالعكس. كما أنّ انعدام الهيكلية قد توسّع في جميع البلدان العربيّة المدروسة في حين شهدت هذه البلدان في العقدين الأخيرين «انفتاحاً اقتصادياً» وتخفيفاً للبيروقراطية وانخراطاً في العولمة وفي سياسات «الإصلاح الهيكلي» لصندوق النقد الدوليّ.

وفيما عدا حالات مثل السودان وموريتانيا، يطغى العمل بأجر، بما فيه ذلك في ظروف عمل مؤقتة أو هشة، على أصناف العمل غير المهيكّل الأخرى في البلدان العربيّة. ما ينقض أيضاً فكرة أنّ العمل غير المهيكّل هو أساساً خيار. فمع قسور أعداد فرص العمل المهيكلة المطروحة مقارنة مع أعداد الوافدين الجدد، من جرّاء «التسونامي الشبابي» لا خيار أمام الكثيرين من الشباب سوى الانخراط في أيّ نوع من العمل يؤمّن المعيشة، حتى لو كان هسّاً أو مؤقتاً. كما يستفيد أرباب العمل من هذا التزاخم على سوق العمل الحضريّ للتهرب من الهيكلية. هكذا ترصد جميع الدراسات المرجعيّة النسب الأعلى للعمل غير المهيكّل بأجر لدى الشباب. كما أنّ أطروحة الخيار لا معنى لها في البلدان التي يشكّل فيها المهاجرون، كعمالة مستوردة كما في بلدان الخليج أو كلاجئين كما في لبنان والأردن، الجزء الأساسي من العمالة غير المهيكلة.

ولخلق فرص لنشاطات اقتصادية في هذه الأطراف مع توجّه الزراعة نحو المزيد من الإنتاجية وتسارع هجرة الريف إلى المدينة، أو لمعالجة إشكاليات «العشوائيات» التي يتموضع فيها هؤلاء المهاجرون وتأمين مجمل البنى التحتية والخدمات الاجتماعية لهم. كما يأخذ بعضاً إضافياً مع آثار القفزات التكنولوجية والأزمات الاقتصادية التي لا يمكن تحميل عبئها على من هم الأكثر هشاشة.

في هذه الظروف من التوسع الكبير للعمل غير المهيكّل في البلدان العربية، تبرز بعض النضالات النقابية ومن المجتمع المدني للدفاع عن حقوق العاملين غير المهيكّلين كمبادرات شجاعة وضرورية لخلق مناخ تفاوضي يجنب الانفجارات المتتالية التي انطلقت مع «الربيع العربي».

العمل بأجر يطغى أيضاً في حالة الإناث، خصوصاً إذا ما تمّ شمل عمال المنازل وعمال الأسرة المساهمين (الذين يتبعون لربّ عمل ولكن لا يتقاضون أجراً حقيقياً) ضمن منظور العمل بأجر. ما يُلقى ضوءاً خاصاً ليس فقط على قضية أنّ العمل غير المهيكّل خيار، وإنما أيضاً على المنظور الثقافي لضعف مشاركة النساء في قوّة العمل. فهل تمتنع النساء عن هذه المشاركة لأسباب ثقافية أم لأنّ عملها بأجر غير محميّ الحقوق؟ ولأنّ سوق العمل بأجر مكتظّ بالذكور ويسود فيه العمل الهشّ والمؤقت؟ كما تُلقى هذه النتائج ضوءاً على سجال ضرورة هيكل العمل غير المهيكّل أم عدمها. فالقضية في معظمها ليست قضية مبادرة أعمال اقتصادية ENTREPRENEURSHIP وهيكل منشآت وإنما تأمين حقوق هؤلاء العاملين بأجر، وتأطير علاقات العمل بين العامل وربّ العمل من خلال مؤسسات قوّة العمل. وبالطبع يخضّ العمل بأجر (بما فيه الهشّ أو دون أجر) أولئك الأقلّ تأهيلاً ويُمكن بصده طرح سياسات تتعلّق بالتدريب والتأهيل التعليمي والمهنيّ، كي يتحوّل ربّما هؤلاء العاملون نحو ريادة الأعمال أو العمل للحساب الخاصّ. إلّا أنّ حجم الظاهرة يتطلّب أكثر من ذلك نضالات وسياسات «لهيكل» هؤلاء العاملين على الأقلّ لضمان حقوقهم في التأمينات الاجتماعية. خصوصاً وأنّ المعنيين يتكوّنون في كثيرٍ من الأحيان من عمالة منزلية ومن عمالة في قطاع خاصّ مهيكّل، بما فيه الحكومي، ومن عمالة مقاوله بالباطن لقطاع خاصّ مهيكّل. وأنّ هناك أوضاعاً تتقاضى فيها صناديق التأمينات إيرادات من العاملين ولا تؤمّن لهم بالمقابل الخدمات الاجتماعية (مراجعة حالي البحرين ولبنان). بالتالي، تكمن القضية لهذا الصنف من العمل غير المهيكّل، أي العمل بأجر، في شموليّة خدمات التأمينات الاجتماعية، كما في تحصيل إيراداتها. وهناك تجربة تونسية رائدة في هذا المجال، كان لوجود اتحاد نقابات قويّ يناضل لتوسعة شموليّة التأمينات الاجتماعية أفقياً دور كبير فيها. يتكوّن الصنف الرئيس الآخر للعمل غير المهيكّل في البلدان العربية من العاملين لحسابهم الخاصّ وأرباب العمل، الذين يشكّلون حصّة ملحوظة في موريتانيا والسودان واليمن والمغرب. تعمل به الإناث أقلّ من الرجال، عدا حالة موريتانيا الخاصة. القضية هنا هي فعلاً قضية منشآت اقتصادية وتنشيطها وتنمية إنتاجيتها، إضافةً لشمول الحقوق الاجتماعية والتأمينات للقائمين على هذه المنشآت وللعاملين فيها. ويُمكن أن يكون الانخراط في هذا النوع من العمل اختياريّاً، ما يدلّ عليه ارتفاع مداخيل بعض العاملين به مقارنةً مع مداخيل العاملين بأجر غير المهيكّلين. إلّا أنّ هذا الصنف من العمل يتضمّن كثيراً من الباعة المتجوّلين الفقراء الذين يكسبون رزقهم من هذا النشاط بالحدّ الأدنى، مثل حالة البوعزيزي في تونس. كما تأخذ علاقات العمل بُعداً خاصاً من خلال دور مكان العمل، وتطرح قضايا سياسات أوسع من تلك المعتادة لمكافحة الفقر عبر القروض المنتهية الصغر أو لتشجيع ريادة الأعمال وإنشاء الحاضنات خصوصاً بذلك. فمفهوم «الهيكل» يأخذ في هذه الحالة أبعاد التنظيم الإقليميّ والعمراني، سواء في الحضر أو الريف. إن كان لردم الهوة في التنمية بين المراكز الحضرية والأطراف الريفية

## التوصيات

تركز هذه التوصيات على الأمور التي تخص منظمات المجتمع المدني العربية وعلى النضالات التي تقوم بها والحملات والحوارات التي تقيمها مع حكوماتها ومع المنظمات الدولية.

## النضالات

• يجب على منظمات المجتمع المدني والنقابات العربية تكثيف حملات التوعية، داخلياً وخارجياً، حول أنّ العمل غير المهيكّل هو حقيقة علاقات العمل السائدة في البلدان العربية، كي تضع الحكومات كما المنظمات الدولية قضايا حقوق هؤلاء المشتغلين والمشتغلات ضمن أولويات الاهتمام والسياسات. وتتضمن هذه التوعية إلقاء الضوء على المعيشة في العشوائيات وعلى الفجوة التنموية بين المراكز العمرانية والمناطق الطرفية من البلاد.

• يجب أيضاً تكثيف التوعية على أنّ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية هي حقوق إنسان ملزمة لجميع الدول وتشمل كلّ السكّان، المواطنين والمهاجرين على السواء، العمالة المهاجرة الوافدة كما المهاجرين اللاجئين. وتتضمن حملات التوعية هذه الإضاءة على أوضاع العاملين غير المهيكّلين، خصوصاً أكثرهم هشاشة، والدفاع عن قضاياهم. وتتضمن هذه التوعية التركيز على مفاهيم الحقوق العامة والخدمات العامة والحيّز العام.

• ما يجب على منظمات المجتمع المدني العربية تشجيع قيام نقابات مستقلة لتمثيل مصالح فئات العمل غير المهيكّل وتحفيز انخراط العاملين فيها وكذلك تشجيع التعاون وتبادل التجارب بين هذه النقابات في جميع المناطق وتمثيلها في اتحادات مستقلة كي تنخرط في حوارات مع بقية النقابات وفي مفاوضات مع السلطات البلدية والمناطقية والحكومية. ويشمل هذا تشجيع التنظيم النقابي للعاملين المهاجرين، الوافدين للعمل أم اللاجئين.

• ويجب على منظمات المجتمع المدني العربية تشجيع قيام جمعيات ونقابات خاصة بالنساء تحقّق مشاركة الإناث الاقتصادية وتدافع عن حقوقهنّ الإنسانيّة وفي العمل. ويتضمن ذلك الجمعيات والنقابات التي تمثّل العاملات المنزليات، المواطنات أم المهاجرات وكذلك تلك التي تدافع عن حقوق عاملات الأسر المساهمات دون أجر.

• يجب على منظمات المجتمع المدني والنقابات العربية وضع أولوية لشمول العاملين غير المهيكّلين بالتأمينات الاجتماعية، العاملين بأجر ولحسابهم الخاص وعمال الأسرة المساهمين. وتتضمن هذه التأمينات الصحة والطبابة وتعويض التعطلّ من جرّاء المرض، ورعاية الأمومة، وحوادث العمل، والإعاقة، والشيوخوخة ومعاشات التقاعد، ووفاء معين الأسرة والبطالة.

• في حوارها مع الحكومات والمنظمات المالية الدولية، يجب على منظمات المجتمع المدني والنقابات العربية وضع جميع الاقتطاعات الاجتماعية على طاولة تفاوض واحدة. كي يتمّ التفاوض على سياسات

الدعم وعلى الضرائب غير المباشرة وعلى التأمينات الاجتماعية في آن واحد.

• يجب على منظمات المجتمع المدني والنقابات العربية تبني وضع سياسات مكافحة الفقر وتنشيط وتحفيز زيادة الأعمال ضمن منظور تنمويّ شامل، يتضمّن التنمية والتنظيم العمراني للمدن والتنمية الإقليمية لتأمين سدّ الفجوة بين المراكز والأطراف وتنوع الاقتصادات المحليّة. كي يكون هذا المنظور التنمويّ الشامل هو موضوع الحوار والتفاوض مع السلطات المحليّة والإقليمية والحكوميّة.

• يجب على منظمات المجتمع المدني والنقابات العربية تبني موقف يعتبر أنّ مكان العمل هو جزء أساسي من علاقات العمل، وأنّه يدخل في حيّز التفاوض الجماعي سواء في ما يخص الباعة المتجولين أو العمل في المنازل وضمن الأسرة.

• كما يجب على منظمات المجتمع المدني والنقابات العربية الدخول في حوارات مع غرف التجارة والصناعة على المستوى المحلي وعلى مستوى الاتحادات العامة في البلاد، للتفاوض حول حقوق العاملين بأجر غير المهيكّلين وعن السبل لضّم الجهود لمعالجة قضايا العمل للحساب الخاص وزيادة الأعمال.

• ويجب على منظمات المجتمع المدني والنقابات العربية خلق تعاون دولي مع المنظمات التي تنشط في بلاد أخرى للدفاع عن العاملين غير المهيكّلين وتبادل التجارب والخبرات والنضالات وحملات التوعية والمناصرة معها.

• كذلك يجب على منظمات المجتمع المدني والنقابات العربية الضغط على الحكومات لخلق مؤسسات لسوق العمل أو لتعديل المؤسسات القائمة كي تكون شريكة أساسية فيها كما أرباب العمل. وتتضمّن هذه المؤسسات مكاتب التشغيل وجميع المؤسسات المعنية بالرقابة في أماكن العمل وتطبيق التشريعات، ومؤسسات فضّ نزاعات العمل عبر القضاء التحكيمي أو العام.

## المسوحات حول العمل غير المهيكّل

• يجب الضغط على الحكومات العربية لإقامة مسوحات دورية ونشرها حول قوّة العمل، تشمل المواطنين والمهاجرين، مع تفاصيل عن العمل غير المهيكّل حسب معايير منظمة العمل الدولية.

• ولتحفيز ذلك، يمكن للنقابات ومنظمات المجتمع الأهليّ العربية أن تقوم بنفسها بهذه المسوحات، بشكل يغطّي كافة أراضي البلاد أو مناطق معينة للإضاءة على إشكاليّات العمل غير المهيكّل.

• كما يُمكن لمنظمات المجتمع المدنيّ العربية أن تخلق تعاوناً بينها لتبادل الخبرات حول هذه المسوحات وسبل إجرائها.

• من الضروريّ تركيز هذه المسوحات على قضايا إشكاليّة مثل هشاشة العمل بأجر، ومكان العمل بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص وأرباب العمل، ومناخ العمل والأعمال في العشوائيات، والفجوات بين المناطق المختلفة في البلاد، وحقوق العمّال المهاجرين، بما فيها التأمينات الاجتماعية.

## التأمينات الاجتماعية والصحية

- يجب الاستفادة من التجربة التونسية، في مجال التوسيع الأفقي لشمولية التغطية الصحية والاجتماعية للعاملين، بإطلاق دراسة معمّقة حولها وحول مؤسساتها، ومقارنتها مع بقية التجارب العربية ومع دول تشابه في طبيعة سوق عملها البلدان العربية.
- يجب إقامة دراسات اقتصادية-اجتماعية في كل بلد عربي عن موضوع التوسيع الأفقي لشمولية التغطية الصحية وتوازن موازناته في ظلّ «الموجة الشبابية». ويمكن إقامة تعاون بين منظمات المجتمع المدني العربية للتنمية لتبادل الخبرات حول هذا الموضوع.
- في الحملات والحوارات مع الحكومات والمنظمات الدولية، يجب اللنطلاق من مفهوم مجمل «اللاقتطاعات الاجتماعية» بدلاً من الضرائب وحدها، بالضبط كما توصي به منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، بحيث تدخل التأمينات الاجتماعية بإيراداتها ونفقاتها ضمن التصوّر الكلي والتفاوض الاجتماعي الذي لا يجب أن يقتصر فقط على قضايا سياسات الدعم والضرائب غير المباشرة.

## سياسات مكافحة الفقر وتحفيز الأعمال

- يجب الاستفادة من التجربة المغربية في مجال القروض المتناهية الصغر، بإطلاق دراسة شاملة حول تقييم آثارها ونتائجها على العمل غير المهيكل، ومقارنتها مع الممارسات في الدول العربية الأخرى ومع دول تشابه في طبيعة سوق عملها الدول العربية.
- يجب إجراء تقييم شامل لسياسات تحفيز تنشيط الأعمال وريادتها في البلدان العربية، وتبيان ما تقدّمه حسب المناطق المختلفة في كلّ بلد، أبعد من القروض المتناهية الصغر أو صناديق الاستثمار، كما إبراز العلاقة بين هذه السياسات وسياسات التنظيم الإقليمي والعمراني.
- يجب إجراء دراسات مخصّصة حول ظروف المعيشة والعمل في العشوائيات المحيطة بالمراكز الحضرية وفي المناطق الطرفية، لإبراز أوضاع السكّان فيها بما فيه عملهم غير المهيكل، وتبيان آثار غياب التنظيم العمراني والإقليمي على زيادة العمل غير المهيكل.

## المراجع

تقارير الراصد

أحمد عوض: تقييم القطاع غير المنظم في الأردن من حيث فرص العمل والاقتصاد؛ ٢٠١٦.

حسن أحمد عبد العاطي وأشرف عثمان محمد الحسن: العمل غير المنظم في السودان؛ ٢٠١٦/٥.

حسن العالي: العمل غير المهيكّل في البحرين؛ شباط ٢٠١٧.

ربيع فخرى: اللانظاميّة في لبنان، تشخيص وتحليل؛ ٢٠١٧/١.

ربيع نصر وزكي محشي: العمل غير المهيكّل في سوريا؛ ٢٠١٦/٩.

ريم عبد الحليم وسعود عمر: العمل غير المهيكّل في الحالة المصريّة؛ مقارنة حقوقيّة؛ ٢٠١٧/٢.

سمير العيطة: العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة، منهجيّة تقرير الراصد؛ ٢٠١٥/٨/٢٥.

صلاح الدين الجورشي: تونس، صورة الاقتصاد غير المنظم في تقارير الباحثين؛ ٢٠١٧/٢.

عزّام محجوب ومحمد منذ بلغيث: العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة من خلال المؤشّرات والبيانات الإحصائيّة؛ ٢٠١٦/٧/٣٠.

علي النصيري: تقرير عن العمل غير المهيكّل في الجمهوريّة اليمنيّة؛ ٢٠١٦/١٠.

فراس جابر وإياد الرباحي: العمل غير المهيكّل في الأراضي الفلسطينيّة المحتلّة؛ ٢٠١٦/١٢.

فوزي بوخريص: التقرير الوطني حول العمل غير المهيكّل في المغرب؛ ٢٠١٧/٢.

محمد أحمد المحبوبي: العمل غير المهيكّل في موريتانيا؛ ٢٠١٧/٢.

منذر لعساسي وخالد منّه: العمل غير المهيكّل، طموح السياسات وصعوبة الواقع. حالة الجزائر؛ ٢٠١٦/١١/٢٥.

هناء عبد الجيار صالح: التقرير الوطني للعمل غير المهيكّل في العراق؛ ٢٠١٦/١١.

هويدا عدلي: الأبعاد الجنديّة للعمل غير المهيكّل؛ ٢٠١٧/٢.

CHEN, MARTHA : THE INFORMAL ECONOMY (٢٠١٧ CHEN) IN ARAB NATIONS: A COMPARATIVE STUDY; PAPER FOR ARAB WATCH REPORT ;٢٠١٧/١/٢٣.

## المراجع العربيّة

إدارة الإحصاء المركزي في لبنان ٢٠١٠: المسح العنقودي المتعدّد المؤشّرات، الدورة الثالثة ٢٠٠٩، ٢٠١٠/١٢.

الجهاز المركزي للإحصاء العراق ٢٠١٥- أ: المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق ٢٠١٤ II IHSES.

الجهاز المركزي للإحصاء العراق ٢٠١٥- ب: مسح الوحدات المتنقلة في العراق؛ ٢٠١٥.

الجهاز المركزي للإحصاء العراق ٢٠١٢: مسح الصناعات البيئيّة في العراق؛ ٢٠١٢. الجهاز المركزي للإحصاء العراق ٢٠١٤: المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق ٢٠١٢ II IHSES.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠١٦: قاعدة بيانات مسح إنفاق واستهلاك الأسرة للأعوام ٢٠١٠-٢٠١١، ٢٠١٦.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠٠٨: مسح القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة: النتائج الأساسيّة؛ تشرين الأوّل-كانون الأوّل، ٢٠٠٨. اللجنة الدولية للصليب الأحمر: النزوح الداخلي في النزاعات المسلحة: مواجهة التحديات، ٢٠١٥/١٢/١.

المركز السوري لبحوث السياسات ٢٠١٦: التشتت القسري، حالة الإنسان في سورية، التقرير الديموغرافي؛ ٢٠١٦.

بلال فلاح ٢٠١٤: القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينيّة المحتلّة، أسباب توسّعه، خصائصه ومعوقات تنظيمه؛ معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ٢٠١٤.

دائرة الإحصاء العامّة في الأردن ٢٠١٥: الكتاب الإحصائيّ السنويّ الأردنيّ، ٢٠١٥. سامي عوّاد ٢٠١٦: أيّ مؤشّرات لقياس فعاليّة الحوار الاجتماعيّ؟، تقرير إلى منظمّة العمل الدوليّة، ٢٠١٦/٨.

سلوى العنترى ونفيسة الدسوقي ٢٠١٥: عمل النساء بدون أجر، العمل لدى الأسرة في الاقتصاد غير الرسمي بمصر؛ ٢٠١٥/١٢.

سمير العيطة: المشاغبة واجب...؛ دار الفارابي، ٢٠١٧.

سمير العيطة ٢٠٠٩: العمل والبطالة في سورية، بين التحوّلات الإقليميّة والعالميّة والسياسات الاجتماعيّة والاقتصاديّة؛ جمعيّة العلوم الاقتصاديّة السوريّة، ٢٠٠٩/٤/٢١، HTTP://WWW.MAFHOUM.COM/SYR/AITA.PDF/٠٩\_ARTICLES.

كريم طرابلسي ٢٠١٦: المرأة العاملة التونسيّة في الاقتصاد غير المنظم: الواقع والحلول الممكنة من منظور نقابيّ، ٢٠١٦.

معين محمد رجب وأحمد فاروق الفرا ٢٠٠٩: سياسة القوى العاملة الفلسطينيّة بين النظرية والتطبيق، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطينيّ، ٢٠٠٩/١٢.

منظمة العمل الدولية ٢٠٠٩: نوع الجنس، العمل، الاقتصاد غير المنظم، قاموس المصطلحات. منظمة العمل الدوليّة، المكتب الإقليميّ للدول العربيّة.

وزارة التنمية الاجتماعيّة السودان ٢٠١٣: ولاية الخرطوم، الإدارة العامّة للمرأة وشؤون الأسرة، القطاع غير المنظم، حصر بائعات الشاي، ديسمبر ٢٠١٣.

وزارة الشؤون الاقتصاديّة والتنمية موريتانيا: الاستراتيجية الوطنيّة للحماية الاجتماعيّة في موريتانيا؛ ٢٠١٣/٦.

## المراجع بالانكليزيّة والفرنسيّة

(Abou jaoude 2015) abou jaoude, hicham: labour market and employment policy in lebanon; etf, 2015.

(Achcar 2013) achcar, gilbert: the people want. A radical exploration of the arab uprising; university of california press, 2013.

(Aita 2016) aita, samir: the syrian migration crisis: shaping a developmental post conflict model; annd paper presented at the imf/wb spring meeting civil society policy forum, april 14, 2016.

(Aita 2015) aita, samir: the economic futures invented by arab countries and the middle east; "planet for life", 2015, agence française pour le développement, armand collin.

(Aita 2010) aita, samir : emploi, question sociale et réformes économiques en syrie ; institut d'études de l'islam et des sociétés du monde musulman, ecole des hautes etudes en sciences sociales, feb 9, 2010.

(Aita 2009) aita, samir : labour market policies and institutions, with a focus on inclusion, equal opportunity and the informal economy. The case of syria; ilo study, 2009.

(Ajluni & kwar 2015) ajluni, salem & kwar, mary : towards decent work in lebanon: issues and challenges in light of the syrian refugee crisis; ilo report 2015.

(Al-budirate 2009) al-budirate, ahmed : jordanian experience



- (Ilo 2013-b) ilo: women and men in the informal economy: a statistical picture; 2nd edition, ilo, 2013.
- (Ilo 2012-a) ilo: palestinian employment in lebanon. Facts & challenges; 2012.
- (Ilo 2012-b) ilo: the palestinian decent work programme, 2013-2016; 2012.
- (Ilo 2010) ilo: decent work country programme bahrain, 2010-2013; 2012.
- (Ilo 2009-1) ilo: tackling the global jobs crisis, recovery through decent work policies; report of the director general, report i(a), 98th session, 2009.
- (Ilo 2009-2) ilo: recovering from the crisis: a global jobs pact; adopted by the international labour conference at its 98th session, geneva, june, 19 2009.
- (Ilo 2005) daza, josé luis: informal economy, undeclared work and labour administration; ilo, social dialogue, labour law and labour administration department, paper no 9, june 2005.
- (Ilo 2002) ilo: decent work and the informal economy; sixth item on the agenda; report vi; 90th session, 2002.
- (Ilo yemen 2015) ilo: yemen labour force survey 2013-2014, prepared by farhad mehran; ilo regional office for arab states, 2015.
- (Al-jamal & eicholtz 2016) al-jamal, sarah & eicholtz, rachel : poverty and social protection in lebanon ; aub policy institute, policy brief n°8, april 2016.
- (Kanbur 2014) kanbur, ravi: mindsets, trends and the informal economy; charles h. Dyson of applied economics and management, cornell university, wp 2014-06, january 2014.
- (Kanbur & keen 2014) kanbur, ravi & keen, michael: thresholds, informality and partitions of compliance; charles h. Dyson of applied economics and management, cornell university, wp 2014-11, march 2014.
- (Kassem 2014) kassem, taha: formalizing the informal economy: a required state regulatory and institutional approach: egypt as a case study; international journal of humanities and social sciences (ijhss), vol 4, issue 1, january 2014, pp 27-48.
- (Klouche & khendek 2013) klouche, imène & khendek, samira : le secteur informel en algérie : évolution, caractéristiques et facteurs explicatifs ; université paris-est, 2013.
- (Kolster 2016) kolster, jacob : traiter la question de l'informalité en egypte ; document de travail, banque africaine de développement, 2016.
- (Krafft & assaad 2015) krafft, caroline & assaad ragui : promoting successful transitions to employment for egyptian youth; economic research forum (erf), policy perspective n°15, april 2015.
- (La porta & shleifer 2014) la porta, rafael & shleifer, andrei: informality and development; journal of economic perspectives, vol 28, no 3, summer 2014, pp 109-126.
- (Louër 2015) louër, laurence: the arab spring effect on labor politics in bahrain and oman; international journal of archeology and social sciences in the arabian peninsula; 4/2015.
- (Macnaughton & frey 2011) macnaughton, gillian & frey, diane f.: Decent work for all: a holistic human rights approach; american university international law review; volume 26, issue 2, article 4, 2011, pp 441-483.
- (Meas 2014-a) ministère de l'emploi et des affaires sociales, royaume du maroc : etude de diagnostic sur la situation de l'emploi au maroc ; rapport global 2014.
- (Meas 2014-b) ministère de l'emploi et des affaires sociales, royaume du maroc : l'emploi rural et l'emploi informel : précarité et vulnérabilité au travail ; policy brief, august 2014.
- (Mhrd 2013) ministry of human resources development and labour: sudan labour force survey 2011; november 15, 2013.
- (Mpic 2012) ministry of planning & international cooperation : the panoramic study of the informal economy in jordan; in collaboration with undp and aecid, august 2012.
- (Mpic 2010) ministry of planning and international cooperation, yemen : yemen vision on accessing gcc labour markets; february, 2010.
- (Oecd 2009) oecd: is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries; oecd development center, march 2009.
- (Oecd 2011) andrews, dan, caldera sanchez, aida & johansson, asa : towards a better understanding of the informal economy; oecd economics department working papers no 873; may 30, 2011.
- (Ons algérie 2015) office national des statistiques, direction technique chargée des statistiques de la population et l'emploi : activité, emploi & chômage en septembre 2015 ; bulletin n° 726.
- (Ons mauritanie 2014) office national des statistiques : situation de l'emploi et du secteur informel en mauritanie en 2012 ; 2014.
- (Ons mauritanie 2015) office national des statistiques : profil de la
- in measuring employment in the informal sector; un esa/stat/ac.168/40, January 2009.
- (Assaad 2013) assaad, ragui: making sense of arab labor markets: the enduring legacy of dualism; iza dp 7573, august 2013.
- (Assaad & krafft 2013) assaad, ragui & krafft caroline: the structure and evolution of employment in egypt: 1998-2012; erf working paper 805, november 2013.
- (Bellache 2010) bellache, youghourta : l'économie informelle en algérie, une approche par enquête auprès des ménages ; thèse de doctorat université de bejaia et université de paris est, 2010.
- (Bellache 2013) bellache, youghourta: le secteur informel en algérie : approches, acteurs et déterminants ; les cahiers du cread n° 105/106, 2013.
- (Bensidoun & souag 2013) bensidoun, isabelle & souag, ali : emploi informel en algérie : caractéristiques et raisons d'être ; centre d'études de l'emploi, july 2013.
- (Cas 2016) central administration of statistics & world bank: snapshot of poverty and labor market outcomes in lebanon based on household budget survey 2011-2012; may 25, 2016.
- (Capmas & ilo 2012) central agency for public mobilization and statistics (capmas) and ilo: working children in egypt: results of the 2010 national child labour survey; 2012.
- (Charmes 2012) charmes, jacques : the informal economy world-wide : trends and characteristics ; margin, the journal of applied economic research, vol. 6:2 (2012), Pp 103-132.
- (Charmes 2010) charmes, jacques : informal economy and labour market policies and institutions in selected mediterranean countries: turkey, syria, jordan, algeria and morocco ; ilo report, february 2010.
- (Chen 2012) chen, martha alter: the informal economy: definitions, theories and policies; wiego working paper no 1; august 2012.
- (Chen & al. 2005) Chen, martha, vaneke, joann, lund, francis, heintz, james, jhabvala, renana & bonner, christine: progress of the world's women: women, work & poverty; united nations development fund for women (unifem), 2005.
- (Cres 2016) centre de recherches et d'études sociales: protection sociale et économie informelle en tunisie. Défis de la transition vers l'économie informelle ; mai 2016.
- (De bel-air 2015) de bel-air, françoise : demography, migration and the labour market in bahrain ; migration policy centre, glmm, n° 6/2015.
- (Errighi & griesse 2016) errighi, lorenza & griesse, joern : the syrian refugee crisis : labour market implications in jordan and lebanon, european commission, economic & financial affairs, discussion paper 029, may 2016.
- (Eu 2010) european commission: labour market performance and migration flows in arab mediterranean countries: determinants and effects; directorate general for economic and financial affairs, occasional paper no 60, april 2010.
- (Fah 2010) fah, ould brahim ould jiddou: mauritanie: migration, marché du travail et développement ; institut international d'études sociales, oit, 2010.
- (Fortuny & al hussieni 2010) fortuny, mariangels & al husseini, jalal: labour market policies and institutions: a synthesis report. The cases of algeria, jordan, morocco, syria and turkey; ilo, employment working paper no 64, 2010.
- (Gov yemen 2007) government of yemen, undp and world bank: yemen poverty assessment; nov. 2007.
- (Hcp 2014) haut commissariat au plan, royaume du maroc: activité, emploi et chômage ; année 2014.
- (Hcp 2013) haut commissariat au plan, royaume du maroc: femmes marocaines et marché du travail : caractéristiques et evolution ; décembre 2013.
- (Hertog 2014) hertog, stephen : arab gulf states : an assessment of nationalisation policies; migration policy centre, glmm-rp-n°1/2014.
- (Hussmanns 2004) hussmanns, ralf: measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment; ilo working paper no 53, december 2004.
- (Ifad 2010) ifad : economic opportunities programme, republic of yemen, 2010.
- (Ilo 2016) ilo : intertwined. A study of employers of migrant domestic workers in lebanon; 2016.
- (Ilo 2014-a) ilo : child labour in the urban informal sector in three governorates in jordan (amman, mafrq, irbid); 2014.
- (Ilo 2014-b) ilo : the situation of workers of the occupied arab territories; 2014.
- (Ilo 2014-c) ilo : assessment of the impact of syrian refugees in lebanon and their employment profile; 2014.
- (Ilo 2013-a) ilo: measuring informality: a statistical manual on the informal sector and informal employment; ilo, 2013.

pauvreté en mauritanie 2014 ; august 2015.

(Othmane & mama 2016) othmane, bourhaba & mama, hamimida : an estimation of the informal economy in morocco; international journal of economics and finance, vol 8, n°9, 2016.

(Poutignat & streiff-fénart 2014) poutignat, philippe & streiff-fénart, jocelyne : migration policy development in mauritania : process, issues and actors ; hal, march 2014.

(Roy & alsayyad 2004) roy, anana & alsayyad, nezar (editors): urban informality. Transnational perspectives from the middle east, latin america and south asia; lexington books, 20014.

(Sabra, eltalla & alfar 2015) sabra mahmoud m., Eltalla abdel hakeem ahmad & alfar, abdel rahman: the shadow economy in palestine; sizes and causes; international journal of economics and finance, vol. 7, N° 3, 2015.

(Salahdine & al. 1991) Salhdine, mohamed, el abdaimi, mohamed & laraki, abdellatif: l'emploi invisible au maroc : etudes sur l'economie parallèle ; smer, rabat 1991.

(Save & unicef 2015) save the children & unicef : small hands, heavy burden: how the syria conflict is driving more children into the workforce; july, 2015.

(Schneider, buehn, montenegro 2010) schneider, friedrich, buehn, a. & Montenegro, c.E.: Shadow economies all over the world: new estimates for 162 countries from 1999 to 2007; policy research working paper, n° 5356, the world bank.

(Schneider & williams 2013) schneider, friedrich & williams, colin c.: The shadow economy; the institute of economic affairs, iea, 2013.

(Stave & hillesund 2015) stave, svein erik & hillesund, solveig: impact of the syrian refugees on the jordanian labour market; ilo and fao, 2015.

(Subrahmanyam & castel 2014) subrahmanyam, gita & castel vincent: labour market reforms in post-transition north africa; african development bank, economic brief, chief economist complex, 2014.

(Tokman 2007) tokman, victor e.: Modernizing the informal sector; un desa working paper no 42, st/desa/2007/dwp/42, june 2007.

(Trebilcock 2005) trebilcock, anne: decent work and the informal economy; egdi & unu-wider, discussion paper no 2005/04; january 2005.

(Un 2013) united nations: inequality matters, report on the world social situation 2013, st/esa/345.

(Unicef & save 2014) unicef & save the children: baseline assessment of child labour among syrian refugees in za'atari refugee camp-jordan; november 2014.

(Undp 2006) undp : macroeconomic policies for growth, employment, and poverty reduction in yemen; 2006.

(Wiego 2014) vanek, joann, chen, martha alter, carre, française, heintz, james & hussmanns, ralf: statistics on the informal economy: definitions, regional estimates challenges; wiego working paper (statistics) no 2, april 2014.

(World bank 2014-a) gatti roberta, angel-urdolina diego f., Silva joana & bodor andras: striving for better jobs : the challenge of informality in the middle east and north africa; world bank group, 2014.

(World bank 2014-b) world bank: lebanon economic monitor, down-size risk materialize; fall 2014.

العمالة غير المهيكلة  
في منطقة الشرق الأوسط  
وشمال إفريقيا

٤

د. مارثا تشين وجينا هارفي

من شبكة العمالة النسائية غير المهيكلة

## مقدّمة

المهيكل بمثابة وحدات اقتصادية وعمال تابعين يعملون على الحدّ من تكاليف المواد الأولية والعمالة، ويضاعفون بالتالي تنافسية الشركات الرأسمالية الكبرى. وترى المدرسة القانونية، برئاسة الخبير الاقتصادي من البيرو هيرناندو دي سوتو (١٩٨٩)، أن القطاع غير المهيكّل يضمّ رواد أعمال صغاراً يختارون العمل بشكل غير مهيكّل لتفادي دفع التكاليف وتبديد الجهود والوقت في التسجيل المهيكّل، والذين يحتاجون إلى حقوق ملكية لتحويل أصولهم إلى أصول قانونية. أما المدرسة الطوعية، وهي بديل مُغاير للمدرسة القانونية التي لقيت رواجاً بين الاقتصاديين الكلاسيكيين الجُدد، فتؤكد أن القطاع غير المهيكّل مؤلّف (بشكل أساسي) من رواد الأعمال العاملين على حسابهم والذين يتطوّعون للعمل غير المهيكّل، ليس بسبب التشريعات المرهقة، ولكن كخيار استراتيجي (مالوني ٢٠٠٤).

حالياً، يتجدد الاهتمام في القطاع غير المهيكّل عالمياً. يُعزى ذلك جزئياً إلى نمو القطاع غير المهيكّل في العديد من الدول، وإلى اتخاذه أشكالاً جديدة في مناطق غير متوقعة. ويعود ذلك أيضاً إلى توسّع العمالة غير المهيكلة بسبب الأزمات الاقتصادية على غرار الركود الاقتصادي (هورن ٢٠٠٩، ٢٠١١). كما يتزايد الانتباه إلى دور القطاع غير المهيكّل خلال الأزمات والحروب وإعادة الإعمار؛ وهذا مجال دراسة حديث تثيره الدراسات القطرية الواردة في مشروع وتقرير الرائد العربي.

## الدول العربية

اتسمت أسواق العمل العربية، حتى فترة وجيزة، بقطاع عام واسع وقطاع خاص صغير وضعيف، بالإضافة إلى قطاع زراعي مهمّ وقطاع غير مهيكّل خارج الزراعة بحسب الدولة (أسعد ٢٠١٤). ولكن، وخلال الفترة التي سبقت الربيع العربي العام ٢٠١٠، بدأت معدلات بطالة الشباب والقطاع غير المهيكّل بالارتفاع. كما أدّى النزاع والإرهاب المستشري حالياً في المنطقة إلى ارتفاع النزوح من الأرياف إلى المدن والهجرة إلى دول أخرى، ما تسبب بدوره بارتفاع حدة البطالة والعمالة غير المهيكلة. ويُعتبر تقرير الرائد العربي، الذي تدرج في إطاره هذه الورقة، محاولة مهمة لإحصاء وتقييم أسواق العمل بشكل العام والعمالة غير المهيكلة بشكل خاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما تقدّم هذه الورقة مقارنة عن الدراسات القطرية حول العمالة غير المهيكلة في المنطقة.

مشروع وتقرير الرائد العربي الصادر عن شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (الشبكة) إن شبكة المنظمات غير الحكومية للتنمية شبكة إقليمية تعمل في ١٣ دولة عربية، وتضمّ تسع شبكات وطنية (وتربطها شبكة أوسع بأكثر من ٢٥٠ منظمة مجتمع مدني) و٢٣ منظمة غير حكومية عضواً. تهدف إلى الارتقاء بدور المجتمع المدني وتعزيز قيم الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان والتنمية المستدامة في المنطقة. كما تناصر الشبكة من أجل إصلاحات اجتماعية واقتصادية أكثر فعالية وصوابية في المنطقة، تجمع مفاهيم التنمية المستدامة والمساواة بين الجنسين والمقاربة الحقوقية.

يؤمن غالبية العمال في دول الجنوب معيشتهم من القطاع غير المهيكّل وتحافظ الأسر ذات الدخل المنخفض على استمرارها من خلال الوظائف غير المهيكلة. ويواجه العاملون في القطاع غير المهيكّل، ولا سيما النساء منهم، سلسلة من التحديات ومنها تدني الدخل وتقلبه وظروف العمل الصعبة والمخاطر القانونية والجسدية وتدني الوضع الاجتماعي. على الرغم من ذلك، لا توفّر شبكات الحماية القانونية والاجتماعية التغطية الكافية للقوى العاملة غير المهيكلة. ويُعزى ذلك جزئياً إلى عدم اعتبار العمال غير المهيكّلين عمالاً مؤهلين لتشملهم معايير العمل أو الحماية الاجتماعية. كما لا تُعتبر أنشطتهم أنشطة اقتصادية شرعية تفترض توفّر سياسات وخدمات داعمة. عوضاً عن ذلك، يتعرّض القطاع غير المهيكّل والعاملون فيه إلى الوصمة من صانعي السياسات والرأي العام. نتيجة ذلك، يواجه غالبية العمال غير المهيكّلين سياسات وتشريعات غير مؤاتية، بل عدائية وعقابية. ولكن، يتنامى اهتمام السياسات في دعم القطاع غير المهيكّل كوسيلة رئيسية للحدّ من الفقر وانعدام المساواة واللاجاف الاقتصادي والبطالة. كما يشكّل دعم القطاع غير المهيكّل مساراً أساسياً للارتقاء بالسلام وإعادة الإعمار في مناطق النزاع والحرب مثل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وبهدف إجراء دراسة مقارنة حول العمالة غير المهيكلة خارج منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وتوفير استجابات بديلة للسياسات للتعامل مع القطاع غير المهيكّل، تركز هذه الورقة على تحليل البيانات ونتائج البحوث وخبرة شبكة النساء في العمالة غير المهيكلة: العولمة والتنظيم في البحوث والإجراءات والسياسات الدولية. كما تستمد هذه الدراسة معلوماتها عن العمالة غير المهيكلة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والدول العربية، من الدراسات القطرية التي أجرتها شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية لتقرير الرائد العربي الذي تُعدّه، ودراسات أخرى حديثة عن العمالة غير المهيكلة في المنطقة.

## القطاع غير المهيكّل

منذ «اكتشاف» قارة إفريقيا في مطلع العام ١٩٧٠، ودراسة كيث هارت عن أكرا في غانا وبعثة العمالة الشاملة التي أرسلتها منظمة العمل الدولية إلى كينيا، أصبح القطاع غير المهيكّل محور النقاشات التي غالباً ما تركز على مسببات القطاع غير المهيكّل والمشاكل والتحديات ذات الصلة، عوضاً عن تحليل قدرات هذا الاقتصاد ومساهماته. وتشكّل هذه الورقة محاولةً لتصحيح هذا الاختلال وعرض مقارنة إقليمية. يمكن تقسيم النقاشات الأكاديمية والسياسية حول القطاع غير المهيكّل إلى أربع مدارس فكرية (تشين ٢٠١٢). فتعتبر المدرسة الثنائية التي رُوّجت لها منظمة العمل الدولية أولاً، أن القطاع الخاص يتألّف من عدّة أنشطة هامشية – متميزة وغير مرتبطة بالقطاع المهيكّل – توفّر دخلاً للفقراء وشبكة أمان في أوقات الأزمات. أما المدرسة الهيكلية، وهي انتقاد من اليسار (موسير ١٩٧٨، بورت وزملاؤه ١٩٨٩)، فتعتبر القطاع غير

بالقطاع غير المهيكل. ونلخص تالياً التطورات الأخيرة في تعريف الإحصاء المهيكل وقياس العمالة غير المهيكلة وتحليل البيانات الوطنية حول العمالة غير المهيكلة بعد توّقرها<sup>٣</sup>.

## التعريفات الإحصائية المهيكلة:

### القطاع غير المهيكل، العمالة غير المهيكلة

#### والقطاع غير المهيكل

العام ١٩٩٣، اعتمد المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل، الذي تعقده منظمة العمل الدولية كل خمس سنوات، تعريفاً إحصائياً دولياً «للقطاع غير المهيكل»، مشيراً فيه إلى العمالة والإنتاج الذي يجري في مؤسسات صغيرة غير اعتبارية و/أو غير مسجلة. وفي مطلع العام ١٩٩٧، بدأ مكتب العمل الدولي ومجموعة الخبراء الدولية المعنية بإحصاءات القطاع غير المهيكل (والممدوعة مجموعة دلهي)، والشبكة العالمية للنساء في العمالة غير المهيكلة: العولمة والتنظيم، بالعمل سوياً لتوسيع المفهوم والتعريف ليشملوا بعض أنواع العمالة غير المهيكلة التي لم تكن واردة في التعريف والمفهوم السابق «للقطاع غير المهيكل». وسعوا إلى تضمين كافة نواحي العمل غير المهيكل التي تتجلى في للاقتصادات الصناعية والانتقالية والنامية وفي ديناميكيات أسواق العمل الحالية، وبخاصة ترتيبات عمل الفقراء العاملين. يركّز التعريف الموسّع «للعامة غير المهيكلة» على طبيعة العمالة وخصائص الشركات، ويشمل كافة أنواع العمالة غير المهيكلة في الشركات غير المهيكلة في الداخل والخارج. تمت المصادقة على هذا التعريف الموسّع في مؤتمر العمل الدولي العام ٢٠٠٢ والمؤتمر الدولي للأخصائيين إحصاءات العمل العام ٢٠٠٣؛ كما يزداد استعماله في جمع وتبويب البيانات من قبل خدمات الإحصاءات الوطنية<sup>٤</sup>. لا يكفي هذا التعريف الموسّع بالتركيز على الشركات غير الاعتبارية وغير المسجلة قانونياً، بل يشمل أيضاً علاقات العمل غير الخاضعة للقوانين أو الحماية الاجتماعية. وولفت الانتباه أيضاً إلى العمال غير المهيكلين: أي، الموظفين غير المهيكلين<sup>٥</sup>. تشمل العمالة غير المهيكلة اليوم عدداً من أصحاب المهن الحرّة الذين يعملون في شركات صغيرة غير اعتبارية أو مسجلة، بالإضافة إلى عدد من العمال بالأجر الموظفين من دون تسديد صاحب العمل لمساهمات الضمان الاجتماعي التي تسدها الشركات، المهيكلة وغير المهيكلة والأسر أو وكالات التوظيف. في هذه الورقة، تُستخدَم عبارة «العمال غير المهيكلين» بمعناها العام لتشمل العمال بأجر وأصحاب المهن الحرّة غير المهيكلين. باختصار، تتوفر ثلاثة مصطلحات وتعريفات إحصائية مهيكلة لا يجوز

تُصدر الشبكة كل سنتين تقرير الراصد العربي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الذي يتطرق إلى مشاكل التنمية الرئيسية. وركّز التقرير الأول (الصادر العام ٢٠١٢) على «حقوق التعليم والعمل»، في حين سلّط التقرير الثاني (الصادر العام ٢٠١٤) الضوء على «الحماية الاجتماعية في العالم العربي: فضح أزمة الدولة». ويتمحور التقرير الحالي (المتوقع صدوره في مطلع ٢٠١٧) على «العمالة غير المهيكلة»، ويهدف إلى التوعية بشأن هذه المسألة المحورية في النماذج الاقتصادية والاجتماعية ونماذج التنمية في الدول العربية، كما يوصي بالسياسات العامة وأنشطة المدافعة ذات الصلة والحقوقية.

## هذه الورقة

تُستهلّ هذه الورقة بمراجعة تعريفات الإحصاءات المهيكلة للقطاع غير المهيكل ومفاهيم القطاع والعمالة غير المهيكلين، وملخص للإحصاءات الوطنية الأخيرة المتعلقة بحجم وتركيب القوى العاملة غير المهيكلة ومساهمة القطاع غير المهيكل في الدول النامية. فتؤكد أن العمالة غير المهيكلة غالباً ما تكون المعيار المتّبع، وأن القطاع غير المهيكل يدرّ حصة كبيرة من إجمالي الناتج الخام. ينظر الجزء الثاني في ترتيبات وظروف العمل الخاصة بالقوى العاملة غير المهيكلة بحسب وضعها في الوظيفة ومكان العمل. ويعرض الجزء الثالث استجابتين سياسيتين عامتين للقطاع غير المهيكل – أولاهما تنتقده وتتعامل معه سلبياً، في حين أن ثانيتهما أكثر إيجابية – ويسأل عن معنى الطابع المهيكل في هذين النهجين العامّين. تنتهي هذه الأجزاء الثلاثة الأولى بجزء فرعي مُقارن عن الدول العربية. أما الجزء الرابع فيعرض أمثلة واعدة عن نهج أكثر شمولية للعمالة غير المهيكلة من مناطق أخرى من العالم. وأختتم بأفكار وملاحظات عن تقدير ودعم القوى العاملة غير المهيكلة الذي قد يشكّل سبيلاً أساسياً للسلام وإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع في الدول العربية.

## ١. القطاع غير المهيكل

كما ذكرنا في المقدمة، ركّزت البحوث والدراسات الأخيرة على إعادة التفكير والنظر في القطاع غير المهيكل، لتأخذ في الاعتبار أشكاله وتجلياته المتعددة في الاقتصاد المعولم. وقد ركّز بعض المراقبين على فهم عناصر القطاع غير المهيكل والحافز وراء مكوناته المختلفة، إلى جانب الروابط التي تجمع القطاع غير المهيكل والقطاع المهيكل، والتشريعات المهيكلة والتنمية الاقتصادية. وقد ركّز علماء الإحصاء ومستخدمو البيانات على التعريفات والإجراءات الإحصائية من أجل تحسين بيانات القوى العاملة والبيانات الاقتصادية الأخرى المتعلقة

٣. العمالة النسائية غير الرسمية بعنوان WOMEN AND MEN IN THE INFORMAL ECONOMY: A STATISTICAL PICTURE (ILO-WIEGO) والتي تم نشرها العام ٢٠١٣ واستخدمت لوضع تقديرات إقليمية نشرت في ورقة العمل الثانية لشبكة العمالة النسائية غير الرسمية (فانيك وملاؤو، ٢٠١٤) المذكورة في هذه المنشورة. ومن أصل هذه الدول الـ٤٧، ذُكرت الدول الآتية من الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: الجزائر، مصر، إيران، لبنان، ليبيا، المغرب، الجمهورية العربية السورية، تونس، تركيا، الضفة الغربية وقطاع غزة.

٤. المصطلحات والمفاهيم المترابطة ولكن المختلفة «للقطاع غير الرسمي» و«العمالة غير الرسمية» و«القطاع غير المهيكل» محددة في الجزء التالي.

1. [www.annd.org/data/item/pdf/17.pdf](http://www.annd.org/data/item/pdf/17.pdf)  
2. [www.annd.org/data/item/cd/aw2014/#english](http://www.annd.org/data/item/cd/aw2014/#english)

٣. المصطلحات والمفاهيم المترابطة ولكن المختلفة «للقطاع غير الرسمي» و«العمالة غير الرسمية» و«القطاع غير المهيكل» محددة في الجزء التالي.

٤. في أواخر العام ٢٠٠٠، استخدمت العديد من الدول التعريف الدولي الرسمي للعمالة غير الرسمية. وحتى اليوم، ٥٩ دولة ردت على طلب منظمة العمل الدولية لتوفير بيانات، وبيّنت متوفرة على الموقع الإلكتروني للمنظمة. ٤٧ دولة فقط ردت عند صدور النسخة الثانية من نشرة منظمة العمل الدولية وشبكة

استخدامها بشكل متبادل كما يحصل عادة: تشير عبارة القطاع غير المهيكّل إلى الإنتاج والعمالة التي تحصل في مؤسسات صغيرة غير اعتبارية وغير مسجلة (ICLS ١٩٩٣)؛ وتشير العمالة غير المهيكلة إلى العمالة من دون أية حماية قانونية واجتماعية داخل القطاع غير المهيكّل وخارجها (ICLS ٢٠٠٣)؛ ويدلّ القطاع غير المهيكّل إلى كافة الوحدات والأنشطة والعمال المحددين ومخرجاتهم. وتشكّل الوحدات والأنشطة والعمال غير المهيكّلين سوياً القاعدة الموسعة للقوى العاملة والاقتصاد وطنياً وعالمياً.

## حجم وأهمية العمالة غير المهيكلة: الإحصاءات الوطنية والتقديرات الإقليمية

نعرض تالياً ملخصاً عن البيانات الحديثة المتوفرة المتعلقة بحجم القطاع غير المهيكّل وتشكيلته في الدول النامية<sup>٧</sup>. جمعت منظمة العمل الدولية البيانات الوطنية باعتماد خطة تبويب أعدتها بالتعاون مع شبكة العمالة النسائية غير المهيكلة، وأعدّ جايمس هاينتز التقديرات الإقليمية لصالح شبكة العمالة النسائية غير المهيكلة. تمثّل العمالة غير المهيكلة أكثر من نصف العمالة غير الزراعية في غالبية الدول النامية. غير أن التقديرات الإقليمية تُخفي تنوعاً كبيراً داخل المناطق: انظر الجدول ١.

### الجدول ١

#### العمالة غير المهيكلة كنسبة من العمالة غير الزراعية بين ٢٠٠٤-٢٠١٤

المدى: ٦٢٪ في سريلانكا إلى ٨٤٪ في الهند
جنوب آسيا: ٨٢٪
المدى: ٣٣٪ في جنوب إفريقيا إلى ٥٢٪ في زيمبابواي إلى ٨٢٪ في مالي
إفريقيا جنوب الصحراء: ٦٦٪
المدى: ٤٢٪ في تايلاند إلى ٧٣٪ في إندونيسيا
شرق وجنوب شرق آسيا: ٦٥٪
المدى: ٤٠٪ في الأوروغواي إلى ٧٥٪ في بوليفيا
أميركا اللاتينية: ٥١٪
المدى: ٣١٪ في تركيا <sup>٨</sup> إلى ٥٧٪ في الضفة الغربية وقطاع غزة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: ٤٥٪

النساء والرجال في العمالة غير المهيكلة - في ثلاث مناطق من أصل خمس مناطق نامية (جنوب آسيا، إفريقيا جنوب الصحراء، أميركا اللاتينية، والكاريبي)، بالإضافة إلى الصين الحضرية، تشكّل العمالة غير

المصدر: فانينك وزملاؤه، ٢٠١٤

المهيكلة مصدراً مهماً للعمالة غير الزراعية للنساء أكثر من الرجال: انظر الجدول ٢. في شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين)، تبقى النسبة نفسها تقريباً. ويُعتبر الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المنطقة الوحيدة حيث تشكّل العمالة غير المهيكلة مصدر عمالة أكبر للرجال منه للنساء. يُعزى السبب بشكل أساسي إلى كون المرأة المُنتجة اقتصادياً تميل إلى العمل في قطاع الزراعة في المناطق الريفية أو في القطاع العام في المناطق الحضرية. وفي كافة هذه المناطق، ونظراً لارتفاع عدد الرجال في العمالة مقارنة بعدد النساء، يشكّل الرجال نسبة أكبر من النساء في العمالة غير المهيكلة وغير الزراعية.

### الجدول ٢

#### العمالة غير المهيكلة كنسبة من العمالة غير الزراعية بحسب النوع الاجتماعي ٢٠٠٤-٢٠١٤

جنوب آسيا	٨٣٪ نساء، ٨٢٪ رجال
إفريقيا جنوب الصحراء	٧٤٪ نساء، ٦١٪ رجال
أميركا اللاتينية والكاريبي	٥٤٪ نساء، ٤٨٪ رجال
الصين الحضرية	٣٦٪ نساء، ٣٠٪ رجال
شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين)	٦٤٪ نساء، ٦٥٪ رجال
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	٣٥٪ نساء، ٤٧٪ رجال

تشكّل العمالة غير المهيكلة مصدراً مهماً لعمالة النساء أكثر من الرجال، خارج قطاع الزراعة، في ثلاث مناطق من أصل خمس: جنوب آسيا، إفريقيا جنوب الصحراء، أميركا اللاتينية والكاريبي. في شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين)، تبقى النسبة نفسها تقريباً؛ ويُعتبر الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المنطقة الوحيدة حيث تشكّل العمالة غير المهيكلة مصدر عمالة غير زراعية أكبر للرجال منه للنساء. ولكن، نظراً لارتفاع عدد الرجال في العمالة مقارنة بعدد النساء في غالبية الدول، يشكّل الرجال نسبة أكبر من النساء في العمالة غير المهيكلة في كافة المناطق (فانينك وزملاؤه، ٢٠١٤)<sup>٩</sup>.

من الأهمية بمكان الإشارة إلى الأسس التي ارتكزت عليها التقديرات الإقليمية في هذه الجداول، بما فيها منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فتركز التقديرات الإقليمية المذكورة في الجداول ١-٧ على تقديرات فعلية ومباشرة مأخوذة من الإحصاءات الوطنية والمقترنة بالتقديرات المتوقعة والمطلّعة للدول التي تفتقر إلى تقديرات مباشرة. جرى تالياً احتساب المتوسط الموزون لكل منطقة باستخدام العمالة غير الزراعية كأساس لتقييم الدول الفردية التي افتقرت إلى تقديرات مباشرة. عند إعداد هذه التقديرات الإقليمية العام ٢٠١٣، كانت التقديرات المباشرة متوفرة فقط لثلاث دول في منطقة الشرق الأوسط وشمال

٨. قد تُعزى نسبة القطاع غير المهيكّل المتدنية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى حصة أكبر للتوظيف في القطاع العام.

٩. في حين أن منظمة العمل الدولية تضم تركيا إلى الدول الأوروبية، إلا أننا أضفنا تركيا إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للأهداف التقديرية التي وضعناها في هذه الورقة (ورقة العمل الثانية من شبكة العمالة النسائية غير الرسمية)، والتي لا تتضمن مجموعات لدول أوروبية دول أوروبا الشرقية التي تمر بمرحلة انتقالية (والتي جرى ضمها إلى دول آسيا الوسطى).

٧. بالتأكيد، تتوفر تعريفات غير إحصائية مرتبطة بهذه الظواهر ويستخدمها الباحثون ومراقبون آخرون للقطاع غير المهيكّل. وتشمل التعريفات: الشركات التي تنهرب من دفع الضرائب، والوظائف التي تنتهك معايير أو قوانين العمل والإنتاج والتجارة غير الشرعية للسلع والخدمات. غير أن هذه التعريفات لا تُستخدم بسهولة في جمع إحصاءات رسمية اقتصادية أو عن القوى العاملة.

٨. هذا ملخص عن النتائج الأساسية التي وردت في ورقة العمل الثانية لشبكة العمالة النسائية غير الرسمية. فانينك وزملاؤه ٢٠١٤ «STATISTICS ON THE INFORMAL ECONOMY: DEFINITIONS, REGIONAL ESTIMATES AND CHALLENGES».

## المهيكل كنسبة من العمالة غير الزراعية،

٢٠٠٤-٢٠١٤

المصدر: فانيك وزملاؤه ٢٠١٤: ١٠٨  
ملاحظة: نظراً للحتمال وجود بعض حالات العمالة المهيكلة المدفوعة في القطاع غير المهيكل، قد تكون تقديرات إجمالي العمالة غير المهيكلة في الجدول ١ أقل بقليل من مجموع العمودين في هذا الجدول.

العمالة داخل القطاع غير المهيكل	العمالة غير المهيكلة خارج القطاع غير المهيكل
69%	15%
57%	14%
53%	14%
34%	16%
22%	13%

النساء والرجال في العمالة غير المهيكلة داخل وخارج القطاع غير المهيكل - غالباً ما تستحوذ العمالة غير المهيكلة داخل القطاع غير المهيكل على حصة أكبر من عمالة الرجال في القطاع غير الزراعي مقارنة بالنساء، باستثناء إفريقيا جنوب الصحراء حيث يعمل 59% من النساء العاملات في القطاع غير المهيكل مقارنة بـ 49% من الرجال، وفي الصين الحضرية حيث يعمل 33% من النساء العاملات في القطاع غير المهيكل مقارنة بـ 21% من الرجال العاملين. وغالباً ما تكون العمالة غير المهيكلة خارج القطاع غير المهيكل أكبر بين النساء وليس الرجال، باستثناء إفريقيا جنوب الصحراء أيضاً. فتميل النساء إلى العمل بشكل غير متكافئ في الخدمة المنزلية المدفوعة في أَسَرٍ أُخرى وإلى العمال المساهمين في شركات عائلية ضمن وحدات عائلية.

الأجر والعمل الحرّ - يحتل انتشار العمل الحرّ وبخاصة في المناطق النامية مراتب عالية جداً على أجنحة التوظيف. في المناطق الخمس كافة والصين الحضرية، يشكّل العمال غير المهيكلين العاملين لحسابهم الخاص (خارج الزراعة) نسبة أكبر من العاملين بأجر: انظر الجدول ٤. وإن توقّرت بيانات أكبر عن العمالة غير المهيكلة في الزراعة، فسيكون العمل الحرّ مُسيطرًا أكثر في التقديرات الإقليمية، علماً أن العمل الحرّ مُسيطر حالياً في إفريقيا جنوب الصحراء. باختصار، الحقيقة أن غالبية العمل اليوم غير مهيكل وأن غالبية العمال غير المهيكلين يعملون لحسابهم الخاص. في الواقع، نصف العمال في العالم اليوم يعملون لحسابهم الخاص في هذا الاقتصاد المُعولم (الأمم المتحدة ٢٠١٥).

إفريقيا، وهي: مصر والضفة الغربية وقطاع غزة (دولة فلسطين) وتركيا. وكانت دولة فلسطين الوحيدة التي تتمتع ببيانات عن العمالة غير المهيكلة والعمالة في القطاع غير المهيكل. أما بالنسبة لمصر وتركيا، فتوفرت بيانات عن العمالة غير المهيكلة فقط. ويعرض نقاش الدول العربية أدناه أحدث التقديرات التي وضعها البنك الدولي باستخدام الامتناع عن دفع المساهمات في صندوق تعويض نهاية الخدمة كمعيار أساسي لتحديد العمالة غير المهيكلة.

## تشكيلة العمالة غير المهيكلة: الإحصاءات

## الوطنية والتقديرات الإقليمية

تُعتبر العمالة غير المهيكلة قطاعاً واسعاً وغير متجانس. وتدرج عدّة أشكال من العمالة تحت عنوان «العمالة غير المهيكلة»<sup>١٠</sup>، وتشمل العمالة في مؤسسات غير مهيكلة وخارجها - أي في مؤسسات مهيكلة وفي الأَسَر. كما تتضمن أصحاب المهن الحرة والعمال بأجر ومجموعة من الفئات الفرعية بحسب الوضع في العمالة. وتشمل أيضاً مجموعة واسعة من المهن، بما فيها الحرفيون والعمال المياومون في قطاع الزراعة أو البناء، والعمال المنزليون والعمال من منزلهم وصيادو الأسماك وحراس الغابات ومرتبو الماشية وعمّال المناجم وصغار المزارعين والباعة على الطرقات وعمال النقل والتجار وعمال جمع النفايات. غالبية هذه المهن قديمة العهد وتضمّ عدداً كبيراً من العمال غير المهيكلين بغالبيتهم.

العمالة غير المهيكلة داخل وخارج القطاع غير المهيكل - تتألّف العمالة داخل القطاع غير المهيكل من جميع أنواع العمالة في المؤسسات غير المهيكلة، بما في ذلك أصحاب العمل والموظفين والعاملين لحسابهم الخاص والعمال من أفراد الأسرة والأعضاء في تعاونيات الإنتاج. غالبية هذه العمالة غير مهيكلة، ولكن هناك فرصة التعاقد مهيكلاً مع بعض الموظفين في المؤسسات غير المهيكلة. تشمل العمالة غير المهيكلة خارج القطاع غير المهيكل (أ) الموظفين في المؤسسات المهيكلة الذين لا تشملهم الحماية الاجتماعية (بما في ذلك المؤسسات العامة، القطاع العام، الشركات الخاصة والمؤسسات غير الربحية)؛ (ب) الموظفين في الأَسَر (مثلاً العمال المنزليين) الذين لا يتمتعون بالحماية الاجتماعية؛ (ج) العمال المساهمين في شركات عائلية.

في المناطق كافة، باستثناء الصين الحضرية، تُعتبر العمالة غير المهيكلة في القطاع غير المهيكل مكوناً أكبر في العمالة غير الزراعية من العمالة غير المهيكلة خارج القطاع غير المهيكل.

## الجدول ٣

## العمالة غير المهيكلة داخل وخارج القطاع غير

١٠. في إحصاءات القوى العاملة، تحدد «الوضعية في العمل» ناحيتين أساسيتين من ترتيبات العمالة: توزيع الصلاحيات في إجراءات العمل ونتيجة العمل؛ وتوزيع المخاطر الاقتصادية ذات الصلة. ويشمل التصنيف الدولي للوضعية في العمل خمسة أوضاع رئيسية وهي: صاحب العمل والموظف والعامل لحسابه الخاص والعامل المساهم في شركة عائلية الذي لا يتقاضى أجراً وعضو تعاونية منتجين.

١١. لا تُقاس فئة رابعة من العمل الحرّ، أي أعضاء تعاونيات المنتجين، أو يُرفع تقارير بها في غالبية الدول.

## الجدول ٤

### العمالة بالأجر غير المهيكلة والعمل الحر غير المهيكل كنسبة من العمالة غير المهيكلة وغير الزراعية، ٢٠٠٤-٢٠١٤

أميركا اللاتينية والكاريبي جنوب آسيا	٤٨٪ عمالة بأجر، ٥٢٪ عمل حر ٤٧٪ عمالة بأجر، ٥٣٪ عمل حر
شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين)	٤٩٪ عمالة بأجر، ٥١٪ عمل حر
الصين الحضرية	٤٧٪ عمالة بأجر، ٥١٪ عمل حر
إفريقيا جنوب الصحراء	٣٣٪ عمالة بأجر، ٦٧٪ عمل حر

المصدر: فانيك وزملاؤه، ٢٠١٤

والعاملين على حسابهم الخاص والعمال المساهمين في الشركات العائلية. يشكّل العاملون لحسابهم الخاص في المناطق كافة أكبر فئة، بحيث يضمّون ٥٣٪ من العمالة غير المهيكلة (خارج قطاع الزراعة) في إفريقيا جنوب الصحراء، إلى ٣٣٪ في شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين). أما الفئة الثانية الأكبر، فهي فئة العمال المساهمين في الشركات العائلية الذين يشكّلون ١٢٪ من العمالة غير المهيكلة (خارج قطاع الزراعة) في جنوب آسيا. عدد قليل من العمال هم أصحاب عمل، ولا يشكلون أكثر من ٢٪ من العمالة غير المهيكلة (خارج قطاع الزراعة) في إفريقيا جنوب الصحراء وأوروبا الشرقية وجنوب آسيا، و٩٪ في شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين)، إلّا أنها ترتفع لتصل إلى ١٦٪ في الصين الحضرية. النساء والرجال في العمل الحرّ - يشكّل العمل الحرّ مصدراً مهماً من مصادر العمالة للنساء والرجال في جميع المناطق: انظر الجدول ٦. في إفريقيا جنوب الصحراء وشرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين)، إن معدلات النساء العاملات لحسابهنّ الخاص أعلى من نسبة الرجال: وبخاصة في إفريقيا جنوب الصحراء حيث تعمل ٦٠٪ من النساء في العمالة غير المهيكلة لحسابهنّ الخاص (خارج قطاع الزراعة).

## الجدول ٦

### العمال غير المهيكليين العاملين لحسابهم الخاص كنسبة من العمالة غير المهيكلة وغير الزراعية بحسب النوع الاجتماعي ٢٠٠٤-٢٠١٤

إفريقيا جنوب الصحراء	٦٠٪ نساء و٤٧٪ رجال
أميركا اللاتينية والكاريبي	٤١٪ نساء و٤٣٪ رجال
شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين)	٣٨٪ نساء و٣١٪ رجال
جنوب آسيا	٣٢٪ نساء و٤١٪ رجال
الصين الحضرية	٢٧٪ نساء و٣٢٪ رجال

في العديد من المناطق في العالم، تبقى العمالة المساهمة في شركات عائلية مصدراً مهماً وبخاصة للنساء: انظر الجدول ٧.

## الجدول ٧

### العمال المساهمون في العائلة كنسبة من العمالة غير المهيكلة وغير الزراعية بحسب النوع الاجتماعي ٢٠٠٤-٢٠١٤

جنوب آسيا	٢٦٪ نساء و٩٪ رجال
إفريقيا جنوب الصحراء	١٥٪ نساء و٩٪ رجال
شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين)	١٥٪ نساء و٥٪ رجال
أميركا اللاتينية والكاريبي	٩٪ نساء و٤٪ رجال
الصين الحضرية	٨٪ نساء و٢٪ رجال

مساهمات القطاع غير المهيكل: الإحصاءات الوطنية على الرغم من تدني معدّل دخل العمال غير المهيكليين، إلّا أن أنشطتهم

يتألّف العمل الحرّ من أصحاب العمل والعمال لحسابهم الخاص والعمال المساهمين في الشركات العائلية. في المناطق كافة، يشكّل العمال لحسابهم الخاص أكبر فئة من العمالة غير المهيكلة وغير الزراعية، فيتراوح عددهم بين ٥٣٪ من العمالة غير المهيكلة في إفريقيا جنوب الصحراء و٣٣٪ في شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين). أما الفئة الثانية الأكبر فهي فئة العمال المساهمين في الشركات العائلية الذين يضمّون بين ٥٪ في آسيا الوسطى إلى ١٢٪ في جنوب آسيا من العمال. وعدد قليل من العمال غير المهيكليين هم أصحاب عمل، فلا تتخطى نسبتهم ٢٪ في إفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا و٩٪ في شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين)، علماً أنها ترتفع إلى ١٦٪ في الصين الحضرية (فانيك وزملاؤه، ٢٠١٤). النساء والرجال في العمالة بأجر والعمل الحرّ - تعمل غالبية النساء في العمالة غير المهيكلة لحسابهنّ الخاص في المناطق كافة، باستثناء الصين الحضرية: انظر الجدول ٥. في المنطقتين، إن نسبة الرجال في العمل الحرّ أعلى بكثير من نسبة النساء. وفي جنوب وشرق وجنوب شرق آسيا، وإفريقيا جنوب الصحراء، تتخطى نسبة النساء في العمل الحرّ نسبة الرجال بكثير. ولكن في أميركا اللاتينية، يتقاسم النساء والرجال في العمالة غير المهيكلة حصة شبه متساوية في الأجر والعمل الحرّ.

## الجدول ٥

### العمل الحر غير المهيكل كنسبة من العمالة غير المهيكلة وغير الزراعية بحسب النوع الاجتماعي ٢٠٠٤-٢٠١٤

إفريقيا جنوب الصحراء	٧٦٪ نساء، ٥٨٪ رجال
شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين)	٦١٪ نساء، ٤٤٪ رجال
جنوب آسيا	٥٨٪ نساء، ٥١٪ رجال
أميركا اللاتينية والكاريبي	٥١٪ نساء، ٥٢٪ رجال
الصين الحضرية	٤٨٪ نساء، ٥٣٪ رجال

العمل الحرّ - يتألّف العمل الحرّ من أصحاب العمل والموظفين



في المنطقة باتخاذ إجراءات تعديل هيكلية واقتطعت الإنفاق الحكومي ونقذت إجراءات خصخصة في الصناعة والتجارة والزراعة (وإن بدرجات متفاوتة في الدول المختلفة). وازدادت وتيرة عودة العمال المهاجرين البطيئة إلى دولهم الأم بعد حرب الخليج العام ١٩٩٠. بالتالي، وفي مطلع العام ٢٠٠٠، وصلت «فورة الشباب» إلى سنّ العمل وتخطّى الطلب على فرص العمل قدرة حكومات المنطقة على توفير هذه الفرص (عيطة ٢٠١١، ٢٠١٥).

أفضى ذلك إلى ارتفاع مستويات البطالة ومستويات العمالة غير المهيكلة. وقد ارتكزت التوقعات على العقد الاجتماعي الذي استفاد منه الجيل السابق، بدأ الخريجون الشباب المتعلّمين «بالاصطفاف» للحصول على فرصة عمل في القطاع العام (أسعد ٢٠١٤). في ظلّ عجز الحكومات عن تلبية مطالب الشباب، أُجبر قسم كبير منهم على دخول سوق العمالة غير المهيكلة في حين بقي آخرون عاطلين عن العمل أو مقصيين عن القوى العاملة. وأرخت أزمة الغذاء العالمية سنة ٢٠٠٣، والركود العالمي بين سنتي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩، بثقلها على العاطلين عن العمل والعاملين غير المهيكلين. واعتمدت في العديد من الدول، ومنها الجزائر ومصر والمغرب وتونس، سياسات للتخفيف من آثار الأزمة – على غرار رفع الحد الأدنى للأجور والإعانات – والتي استفاد منها العمال في القطاع المهيكل واستثنيت العمال غير المهيكلين والفقراء (سوبراهمانيام وكاستيل، ٢٠١٤). نتيجة لذلك، ازدادت التباينات عمقاً خلال الأزمة وازدادت حدة تقسيم سوق العمل – ففي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩، لم تتخطّ فرصة انتقال عامل غير مهيكل في مصر إلى القطاع العام المهيكل ٥٪ (غاتي وزملاؤه، ٢٠١٤).

في هذا الإطار، خاب أمل عدد كبير من الشباب العاطلين عن العمل والمثقفين بسبب تراجع احتمالات التوظيف والفرص المحدودة للمطالبة بإصلاحات. واجهت هذه المجموعة والعمال في القطاع غير المهيكل صعوبات قيّدت حركتهم وشعروا بأنهم مستثنين من الحصول على كافة المنافع (الأجور الضامنة لرفاهية العيش والحماية الاجتماعية)، التي يتمتع بها الموظفون في القطاع العام المهيكل. العام ٢٠١٠، أصرم بائع متجول في تونس النار في نفسه احتجاجاً على المعاملة القاسية التي كان يلقاها من الشرطة. تجسّداً للظروف المتردية ودرجة الإحباط التي يشعر بها الشباب، أطلقت تضحية محمد بو عزيزي شرارة الاحتجاجات والتظاهرات التي انتشرت في الدول العربية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فيما بات يُعرف لاحقاً بالربيع العربي. ارتكزت التقديرات الإقليمية الواردة أعلاه على تقديرات مباشرة للعمالة غير المهيكلة في ثلاث دول في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (مصر وتركيا والصفة الغربية وقطاع غزة) وعلى المتوسط الموزون لدول أخرى؛ باستخدام تعريف ١٩٩٣ و ٢٠٠٣ من ICLS للقطاع غير المهيكل والعمالة غير المهيكلة. أصدر البنك الدولي (غاتي وزملاؤه ٢٠١٤) تقديرات عن العمالة غير المهيكلة في المنطقة باستخدام الامتناع عن

التراكمية تساهم مساهمة جوهرية في إجمالي الناتج المحلي (انظر الشكل ٨)، أي أن الأنشطة هذه باتت جزءاً مركزياً وغير هامشيٍّ من اقتصاد العديد من الدول.

## الجدول ٨

### مساهمة القطاع غير المهيكل في إجمالي القيمة المضافة غير الزراعية في اقتصادات نامية مختارة

القطاع	القيمة المضافة	النسبة المئوية	السنة
القطاع غير المهيكل	٦٢%	٦٢%	٢٠٠٦ (كولومبيا)
القطاع غير المهيكل	٣٦%	٣٦%	٢٠٠٦ (غواتيمالا)
القطاع غير المهيكل	٤٨%	٤٨%	٢٠٠٦ (هندوراس)
القطاع غير المهيكل	٥٢%	٥٢%	٢٠٠٦ (غنزويلا)
القطاع غير المهيكل	٤٩%	٤٩%	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
القطاع غير المهيكل	٥٦%	٥٦%	البرازيل (٢٠٠٣)
القطاع غير المهيكل	١٧%	١٧%	مصر (٢٠٠٦)
القطاع غير المهيكل	٤٨%	٤٨%	إيران (٢٠٠٧)
القطاع غير المهيكل	٣٤%	٣٤%	تونس (٢٠٠٤)
القطاع غير المهيكل	٣٣%	٣٣%	فلسطين (٢٠٠٧)

المصدر: الجدول ٢،٤ من منظمة العمل الدولية وشبكة العمالة النسائية غير الرسمية ٢٠١٣ بحسب بيانات إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، دائرة الإحصاء، إحصاءات الحسابات الوطنية، المجلد ٢، ٢٠٠٤، التراكمات الرئيسية والجدول المفضّل: ٢٠٠٢-٢٠٠٣، صفحة ١٣٣٣ وصفحة ١٣٠٢ لبيانات عن قطاع الأثر المؤسسي. أما في دول الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا، فتم استخلاص البيانات من الحسابات الوطنية

## الدول العربية: دراسة مقارنة

تاريخياً، كان من المقدر أن يرافق التنمية الصناعية والنمو الاقتصادي انكماشٌ في القطاع غير المهيكل (لويس، ١٩٥٤). إلا أن الأنماط الأخيرة برهنت عدم صوابية هذا التقدير. في الواقع، تؤكد العولمة وانعدام الاستقرار في العالم اليوم أن حجم وتشكيلة القطاع غير المهيكل تُحدّد بطبيعة النمو الاقتصادي وليس مستواه فحسب، وبالأنماط الأوسع في التجارة والتقنية والقوى المؤسسية والسياسية. فلنأخذ منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مثلاً. كانت أسواق العمل في المنطقة، وحتى فترة وجيزة، تتسم بقطاع عام كبير وقطاع خاص ضعيف وصغير بالإضافة إلى قطاع زراعي كبير و/أو قطاع غير مهيكل غير زراعي بحسب الدولة (أسعد، ٢٠١٤). شكّل القطاع العام الفائض نتيجة للعقد الاجتماعي – أي الصفقة السياسية – بين الدول ومجموعات سكان معينة (أسعد، ٢٠١٤). كان العقد الاجتماعي هذا ممكناً بسبب ارتفاع أسعار النفط في السبعينيات، والذي استفادت منه دول المنطقة بدرجات متفاوتة؛ فقد حققت الدول المصدّرة للنفط إيرادات غير متوقعة في حين استفادت الدول المصدّرة لليد العاملة فورة مفاجئة في التحويلات المالية (أسعد وزملاؤه، ١٩٩٧). في هذه الفترة، اعتمدت غالبية دول المنطقة سياسات توسعية وفتحت فرص التوظيف في القطاع العام، استفادت منها المجموعات السياسية الاستراتيجية (أسعد، ٢٠١٤).

غير أن التراجع الحاد في أسعار النفط بين العامين ١٩٨٠ و ١٩٩٠ مارس ضغوطاً على قدرة الحكومات على توفير الوظائف العامة والمحافظة على أعداد العمال المهاجرين الكبرى. في هذه الفترة، بدأت غالبية الدول

١٢. هذه مساهمة المؤسسات غير الرسمية (القطاع غير الرسمي) ولا تشمل مساهمة العمالة غير الرسمية خارج المؤسسات غير الرسمية (أي الشركات الرسمية أو الأثني).

المساهمة في تعويضات نهاية الخدمة كعامل محدد. في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، باستثناء دول مجلس التعاون الخليجي، تشكّل العمالة غير المهيكلة 70% من إجمالي العمالة؛ وهي نسبة أعلى بكثير من المعدّل الإقليمي البالغ 40% كما يظهر في الجدول ١. ولكن، تجدر الإشارة إلى أن معدّلات البنك الدولي الإقليمية للعمالة غير المهيكلة في مناطق نامية أخرى أعلى من تلك الواردة أيضاً في الجدول ١: فيما أن المعدلات الإقليمية المذكورة في الجدول ١ كانت مرتكزة على تعريف ICLS لعام ٢٠٠٣ للعمالة غير المهيكلة والمحدد على أنه «الامتناع عن المساهمة في الحماية الاجتماعية» (بما في ذلك التأمين الصحي وليس التقاعد فحسب): انظر الجدول ١٠. إلى ذلك، لا تشمل الأرقام في الجدول ١ العمال الزراعيين، في حين أن بيانات البنك الدولي تشمل كامل القوى العاملة (الزراعية وغير الزراعية) التي لا تساهم في الضمان الاجتماعي.

## الجدول ٩

### العمالة غير المهيكلة والعمل الحر بحسب

#### المنطقة: تقديرات البنك الدولي

المصدر: غاتي وزملاؤه (الأرقام الواردة مأخوذة من السنوات الأخيرة بين ٢٠٠٠-٢٠١٠ لخطّة التقاعد، و٢٠٠٠-٢٠١١ للعمل الحر)

المنطقة	العمالة غير المهيكلة (% من إجمالي القوى العاملة التي لا تساهم في خطة التقاعد)	العمل الحر (كنسبة من إجمالي العمالة)
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	—	32.4%
الدول غير الأعضاء في مجلس التعاون	65%	36.5%
دول مجلس التعاون الخليجي	—	3.8%
الدول النامية	9.3%	13.4%
أوروبا وآسيا الوسطى	33.2%	22.7%
أمريكا اللاتينية والكاريبي	73.6%	33.1%
شرق آسيا والمحيط الهادئ	75.0%	56.3%
إفريقيا جنوب الصحراء	93.2%	80.8%
جنوب آسيا	—	71.1%

## الجدول ١٠

### المعدلات الإقليمية للعمالة غير المهيكلة في

#### الدول النامية: شبكة العمالة النسائية غير

#### الرسمية والبنك الدولي

المصدر: غاتي وزملاؤه (٢٠١٤) (الأرقام الواردة مأخوذة من السنوات الأخيرة بين ٢٠٠٠-٢٠١٠ باستخدام الامتناع عن المساهمة في خطة التقاعد كتعريف للعمالة غير المهيكلة): شبكة العمالة النسائية غير الرسمية (الأرقام الواردة مأخوذة من السنوات الأخيرة بين ٢٠٠٤-٢٠١٠ باستخدام تعريف ICLS لعام ٢٠٠٣ للعمالة غير المهيكلة).

المنطقة	تقديرات البنك الدولي	تقديرات شبكة العمالة النسائية غير الرسمية
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: الدول غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي	65%	45%
أمريكا اللاتينية والكاريبي	73.6%	51%
شرق آسيا والمحيط الهادئ	75.0%	65%
إفريقيا جنوب الصحراء	93.2%	66% (80-)
جنوب آسيا	—	82%

تشير دراسة مفصلة للمنطقة إلى وجود تفاوت في هذه الصورة

المثالية المرسومة بحسب المناطق الفرعية. على سبيل المثال، أشار راجي أسعد (٢٠١٤) إلى أن منطقة شمال إفريقيا (وبخاصة الجزائر ومصر

وتونس والمغرب)، توصلت إلى عقد اجتماعي أو صفقة سياسية مع الطبقة الوسطى المثقفة؛ وفي المشرق (لا سيما العراق والأردن وسوريا) مع أعضاء الطوائف والقبائل أو المجموعات الإثنية الأساسية؛ وفي دول الخليج الغنية بالنفط (أي البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة) مع المواطنين. واجهت هذه المناطق الفرعية وتعافت من الصدمات الاقتصادية والسياسية التي واجهتها في العقود الأخيرة بدرجات وطرق متفاوتة. فقد حافظت دول الخليج على العقد الاجتماعي التاريخي الذي يقضي بتوفير فرص العمل والمنافع ذات الصلة للمواطنين، في حين تم توظيف العمال الأجانب الوافدين في الشركات الخاصة بشكل أساسي، لقاء أجور متدنية جداً وحماية محدودة أو غائبة. وقد اجتاحت الحروب والإرهاب العديد من الدول في المشرق ودولة واحدة على الأقل في شمال إفريقيا، أي ليبيا، في حين ألقى الإرهاب بظلاله على دول أخرى في شمال إفريقيا وبعض دول الخليج. وفي المنطقة بشكل عام، ترك الربيع العربي تكاليف اقتصادية ضخمة (بسبب انسحاب الاستثمارات الأجنبية وتراجع الاستثمارات المحلية والسياحة وتعطّل الإنتاج وعوامل أخرى ناتجة عن النزاع والحرب) (سوبراهمانيام وكاستيل، ٢٠١٤). وفي حين تمكنت بعض الحكومات، على غرار مصر وتونس، من توسيع التوظيف في القطاع العام في عملية التعافي، إلا أن معدلات البطالة والعمالة غير المهيكلة في المنطقة تبقى مرتفعة (سوبراهمانيام وكاستيل، ٢٠١٤).

في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وبحسب تقديرات البنك الدولي، يتجلى الاختلاف في انتشار العمالة غير المهيكلة في دول شمال إفريقيا (٥٣,٠%) ودول المشرق (٧٣,٤%). في المقابل، يرتفع انتشار العمل الحر، كبديل للعمالة في القطاع غير المهيكل، في دول شمال إفريقيا (٤٤,١%) أكثر منه في منطقة المشرق (٣٤,٤%). الأمر الذي يشير إلى أن العمالة غير المهيكلة خارج المؤسسات غير المهيكلة، أي في الشركات المهيكلة أو الأسر، مرتفعة جداً في دول المشرق.

## الجدول ١١

### العمالة غير المهيكلة والعمل الحر في شمال

#### إفريقيا

الدولة	العمالة غير المهيكلة (% من القوى العاملة التي لا تساهم في الضمان الاجتماعي)	العمل الحر (كنسبة من إجمالي العمالة)
ليبيا	31.5%	—
مصر	44.9%	37.8%
تونس	51.4%	34.2%
الجزائر	63.3%	67.1%
المغرب	76.2%	37.3%
متوسط المناطق الفرعية	53.5%	44.1%

المصدر: غاتي وزملاؤه، (٢٠١٤) (الأرقام الواردة مأخوذة من خطة التقاعد للسنوات ٢٠٠٠-٢٠٠٧، والعمل الحر للسنوات ١٩٩٩-٢٠٠٧)

## العمالة غير المهيكلة والعمل الحر في منطقة الشرق (واليمن)

الدولة	العمالة غير المهيكلة (% من القوى العاملة التي لا تساهم في الضمان الاجتماعي)	العمل الحر (نسبة من إجمالي العمالة)
الأردن	61.6%	—
العراق	64.4%	—
لبنان	65.5%	15.6%
الجمهورية العربية السورية	73.2%	53.9%
السلطة الغربية وقطاع غزة	86.0%	35.6%
جمهورية اليمن	89.6%	32.4%
متوسط المناطق الفرعية	73.4%	34.4%

المصدر: غاتي وزملاؤه، ٢٠١٤ (الأرقام الواردة مأخوذة من خطة التقاعد للسنوات ٢٠٠٠-٢٠٠٧، والعمل الحر للسنوات ١٩٩٩-٢٠٠٧)

## القوى العاملة غير المهيكلة

«العمالة غير المهيكلة» فئة كبيرة وغير متجانسة. ويهدف إجراء التحليل وصنع السياسات، من المفيد تقسيم العمالة غير المهيكلة إلى فئات فرعية بحسب مجال الصناعة والوضع في العمل ومكان العمل، لأن كل متغير يرتبط بتحديات وفرص محددة.

فرع الصناعة – في المناطق الحضرية في العديد من الدول النامية، تنتشر القوى العاملة غير المهيكلة في قطاع البناء والحرف ذات الصلة والعمل المنزلي والإنتاج المنزلي والتجارة في السوق والبيع المتجول والنقل (بما في ذلك الحماليون وسائقو عربات اليد وسائقو الآليات) وعمال جمع النفايات والتدوير. في المناطق الريفية، تنتشر القوى العاملة غير المهيكلة في العمالة المياومة في الزراعة والإنتاج الحرفي والمسامك والغابات وتصنيع المنتجات الزراعية والغذائية والمزارع الصغيرة.

الوضع في العمل – يُستخدم متغير الوضع في العمل لتحديد ناحيتين رئيسيتين من ترتيبات العمل أو العمالة التعاقدية: توزيع الصلاحيات على إجراءات العمل ونتيجة العمل وتوزيع المخاطر الاقتصادية المعنية (منظمة العمل الدولية ٢٠٠٣). ويشمل التصنيف الدولي للحالات في الوظائف خمس حالات رئيسية، وهي: صاحب العمل، الموظف، العامل لحسابه الخاص، العمال المساهمين في الشركات العائلية، وأعضاء تعاونيات الإنتاج. من المهم أولاً تقسيم فئات العمالة غير المهيكلة الفرعية إلى العمل الحر والعمل بأجر، وتقسيمها إلى فئات فرعية ضمن هاتين الفئتين الرئيسيتين بحسب الوضع في العمل، وكما يلي.

يشمل العمل الحر غير المهيكل:

- أصحاب العمل: الذين يوظفون أشخاصاً آخرين.
- العمال لحسابهم الخاص: الذين لا يوظفون أشخاصاً آخرين (مشغل بشخص واحد أو رئيس شركة/مزارع عائلية).
- العمال المساهمين في الشركات العائلية: أفراد العائلة الذين يعملون في شركات أو مزارع عائلية بدون تقاضي أجر.
- أعضاء تعاونيات الإنتاج غير المهيكلة (أيضا توفرت).

١٣. في التصنيف الدولي للوضع في العمل، يتوفر وضع آخر للعمل الحر – أي الأعضاء الدافعين أو المساهمين في التعاونيات – والذي قلة من الدول تجمع بيانات بشأنه.

العمل بأجر غير المهيكل: توظيف الأشخاص دون تسديد المساهمات في الحماية الاجتماعية من قِبَل الشركات المهيكلة والمؤسسات غير المهيكلة ووكالات التوظيف أو العمل المنزلي المدفوع في الأسر. قد تكون بعض أنواع العمل المدفوع غير مهيكلة أكثر من غيرها من الوظائف، وتشمل:

- موظفي المؤسسات غير المهيكلة.
- العمال غير النظاميين أو العمال باليومية.
- العمال المؤقتين أو بدوام جزئي.
- العمال المنزليين المدفوع أجرهم.
- العمال بعقود عمل.
- العمال غير المسجلين أو غير المصرح عنهم.
- العمال الصناعيين من المنزل (المُشار إليهم أيضاً بالعمال المنزليين)<sup>١٣</sup>.  
تجدر الإشارة إلى ارتفاع احتمالات توظيف موظفي المؤسسات المهيكلة العامة والخاصة بشكل غير مهيكل في إطار إجراءات نزع الطابع غير المهيكل وإضافته أو إضفاء المرونة. انظر المربع ١ للاطلاع على الإطار المفاهيمي الذي يميّز الأوضاع المختلفة للعمالة غير المهيكلة والذي أعدّه راف هوسمانز لصالح منظمة العمل الدولية.

## المربع ١

## الإطار المفاهيمي: العمالة غير المهيكلة

وحدات الإنتاج بحسب النوع	الوظائف بحسب الوضع في العمل								
	العاملون لحسابهم		أصحاب العمل		العمال المساهمين		الموظفون		أعضاء تعاونيات
	نعم	لا	نعم	لا	نعم	لا	نعم	لا	نعم
مؤسسات القطاع					1		2		
مؤسسات القطاع					4		6	7	8
الأسر**									9
									10

\* بحسب تعريف المؤتمر الدولي الخامس عشر لإحصائيي العمل عام ١٩٩٣.

\*\* الأسر التي تنتج منتجاتها لاستخدامها الخاص والأسر التي توظف عمالاً منزليين.

تشير الخانات باللون الأخضر الداكن إلى الوظائف التي، بحسب تعريفها، لا تتوفر في نوع وحدة الإنتاج المطروحة. أما الخانات في اللون الأخضر الفاتح فتشير إلى الوظائف التي تتوفر في نوع وحدة الإنتاج المعنية ولكنها لا تعيننا لأنها تمثّل وظائف مهيكلة. نركّز على الخانات غير المظللة لأنها تتعلّق بنوع الوظائف الذي يمثّل مختلف فئات القطاع غير المهيكل.

**الخانات ١ و ٥:** العمال المساهمون في الشركات العائلية: لا يتوفر عقد عمل أو حماية قانونية أو اجتماعية في هذه الوظيفة في مؤسسات مهيكلة (الخانة ١) أو غير المهيكلة (الخانة ٥). (يُعتبر العمال المساهمون في الشركات العائلية الذين يوقعون عقد توظيف وأجر وحماية اجتماعية،

الخ. موظفون في وظائف مهيكلة).

**الخانات ٢ و ٦:** العمال الذين يؤدون وظائف غير مهيكلة إن في

مؤسسات مهيكلة (الخانة ٢) أو مؤسسات غير مهيكلة (الخانة ٦).

**الخانات ٣ و ٤:** العمال لحسابهم الخاص (الخانة ٣) وأصحاب العمل (الخانة

٤) الذين يملكون مؤسساتهم غير المهيكلة الخاصة. إن طبيعة عملهم

غير المهيكلة تنتج مباشرة عن خصائص المؤسسات التي يملكونها.

**الخانة ٧:** العمال في مؤسسات غير مهيكلة ولكن يتمتعون بوظائف

مهيكلة. (قد يحصل ذلك مثلاً عندما تُعتبر مؤسسات غير اعتبارية

كمؤسسات غير مهيكلة باستخدام الحجم كمعيار وحيد). الخانة ٨: أعضاء

تعاونيات المنتجين غير المهيكلة. تنتج طبيعة وظائفهم غير المهيكلة

مباشرة من خصائص التعاونيات التي يتبعون إليها.

**الخانة ٩:** منتجو السلع للبيع في وحدات الأُسَر التي لا تضم

عمالاً موظفين.

**الخانة ١٠:** العمال المنزليون المدفوع أجرهم الموظفون بحسب الأُسَر

في وظائف غير مهيكلة.

المصدر: رالف هوسمانز، ٢٠٠٤. قياس القطاع غير المهيكل: من العمالة في القطاع غير المهيكل إلى العمالة غير المهيكلة. ورقة العمل ٥٣؛ إدارة تكامل السياسة، مكتب الإحصاءات، منظمة العمل الدولية (ديسمبر).

يمكن أن يكون العمال في كلٍّ من هذه الفئات أقلّ اتكالاً أو أكثر

استقلالية بحسب الترتيب التعاقد الذي يرضى عملهم. يتراوح العمل

الحُرّ بين الترتيبات التابعة بالكامل التي يتحكّم فيها المسؤول بإجراءات

العمل ونتائجه ويتحمّل المخاطر، إلى الترتيبات شبه التابعة التي لا

يتحكم فيها المشغل بالعملية كلّها أو النتيجة، ولكن قد يتحمل المخاطر

كافة ذات الصلة. بعض الأشخاص المعنيين في العمل الحرّ يعتمدون

على عميل واحد أو اثنين أو على طرف مُسيطر، مثل تاجر يشتري منه

مواد أولية (في حال كان مُنتجاً) أو بضائع لبيعها (في حال كان تاجراً). من

الواضح أن الباعة المتجولين يبيعون السلع ويتقاضون عمولة من تاجر؛

كما أنه من الواضح أيضاً أن المزارعين العاملين على حسابهم الخاص

قد يكونون مزارعين بالعمولة لا يملكون الأرض التي يعملون فيها أو

مزارعين متعاقدين. وتشمل الوظيفة بأجر الموظفين التابعين بالكامل

والعمال غير النظاميين والتابعين إلى حد ما.

ليس العمال الصناعيين الذين يعملون من منازلهم أصحاب مهنة حرة

أو عاملين بأجر، ولذلك لا يندرجون ضمن التصنيف المذكور أعلاه<sup>١٤</sup>.

يعملون بموجب عقود من الباطن وأجر بالقطعة من دون توقيع عقود

ثابتة أو التمتع بأيّ قدرة على التفاوض. ويتفاقم دخلهم المحدود

وانعدام الأمن الذي يعانون منه لأنهم مضطرون لتسديد تكاليف

العمالة بأجر مثل المساهمات في صندوق التقاعد والضمان الاجتماعي،

ومكان العمل، والمعدات والمرافق. قلّما يتمتعون بالقدرة على التحكم

بحجم طلبات العمل أو توقيتها، أو جودة المواد الخام التي تصلهم، أو

متى يتقاضون أجرهم. يُنتج العديد من هؤلاء العمال المتعاقدين من

الباطن سلعاً لشركات عالمية في دول أجنبية. يعاني الاقتصاد العالمي

اليوم من اختلالات كبيرة من حيث القدرة والربح ودورة الحياة بين المرأة

التي تخطي الملابس والأحذية أو طابات كرة القدم من بيتها في باكستان

لصالح شركة في أوروبا أو أميركا الشمالية والمدير التنفيذي لهذه

الشركة العالمية.

في تحليل أسباب العمالة غير المهيكلة، غالباً ما يجري التمييز بين

العمال غير المهيكليين الذين يختارون الخروج من العمالة المهيكلة

أو تفادي الأنظمة المهيكلة، والعمال المستثنين من فرص العمالة

المهيكلة أو الذين يواجهون عوائق في الامتثال إلى الأنظمة والتشريعات

المهيكلة. ويقدر غالبية المراقبين الذين يؤكّدون أن العمالة غير المهيكلة

خيار طوعيّ، أن العمل غير المهيكل أفضل للعمال. ولكن، لا يصحّ هذا

القول لغالبية العمال غير المهيكليين من حيث الدخل. في الواقع، تشير

البيانات المتوفرة إلى أن مجموعة العمال غير المهيكليين الوحيدة غير

الفقراء هم الذين لديهم موظفون بأجر (تشرين وزملاؤه ٢٠٠٥). على الرغم

من ذلك، يمثّل أصحاب العمل أقل من ٥٪ من العمال غير المهيكليين

في غالبية الدول، وأقل من ١٠٪ في الدول كافة التي تتوفر فيها البيانات

(منظمة العمل الدولية - شبكة العمالة النسائية غير الرسمية ٢٠١٣). على

الرغم من ذلك، يشير مراقبون آخرون إلى أن بعض الشركات والعمال

غير المهيكليين خاضعون أن مستغلّون من شركات مهيكلة؛ وأن بعض

العمال غير المهيكليين يؤدّون وظائف موروثة أو يخضعون لتقاليد ثقافية

تحثهم على العمل غير المهيكل. على سبيل المثال، تخضع العديد من

النساء إلى معايير جنسية تمنعها من العمل خارج المنزل.

## مكان العمل

لطالما شكّلت المصانع أو المتاجر أو المكاتب، بالإضافة إلى منافذ

الخدمة المهيكلة مثل المستشفيات والمدارس، أمثلة تقليدية عن أماكن

العمل. إلّا أن مفهوم مكان العمل هذا استثنى أماكن عمل الملايين

من العمال غير المهيكليين في الدول النامية أكثر من الدول المتقدّمة.

فيتواجد بعض العمال غير المهيكليين، لا سيما الذين يعملون لصالح

شركات مهيكلة، في أماكن عمل تقليدية مثل مصانع، متاجر أو مكاتب

مسجلة. غير أن غالبية العمال غير المهيكليين يعملون في أماكن عمل غير

تقليدية ومنها المنازل الخاصة، أماكن عمل مفتوحة، أو متاجر أو ورش

غير مسجلة.

المنازل الخاصة - يعمل العديد من الموظفين غير المهيكليين في منازل

خاصة، إما منازلهم (في حالة العمال من المنزل) أو منزل صاحب العمل

(لا سيما في حالة العمال في الخدمة المنزلية). يعمل عدد كبير من

العمال في منازلهم<sup>١٥</sup> ويعجزون عن التمييز بين «مكان الإقامة» و«مكان

العمل». تضمّ هذه الفئة العمال على حسابهم الخاص، العمال من أفراد

الأسرة الذين لا يتقاضون أجراً والعمال الصناعيين من منازلهم. وعلى حدّ

تعبير النساء، تشمل منافع العمل من المنزل القدرة على القيام بعمل

مدفوع ورعاية الأطفال والمسنين أو أداء المهام المنزلية في الوقت

عينه. بيد أن القدرة على أداء مهام متعددة قد تُعتبر «ميزة إيجابية» من

حيث تمكين المرأة من تلبية توقعات متعددة، إلّا أنها تفرض أيضاً

وفرض غرامات والاعتداءات الجسدية والإخلاء على الأرباح التي يحققها البائعون. وفي ضوء تكاليف العمالة غير المهيكلة هذه، يبدي العديد من البائعين المتجولين استعداداً لدفع رسوم الحصول على رخصة أو رسوم تشغيل بشرط تبسيط هذه الإجراءات، وعدم ارتفاع الرسوم وضمن المنافع. والأهم من ذلك أن البائعين المتجولين يودون من حكومات المدينة الاعتراف «بالأسواق الطبيعية» وحمايتها - لا سيما الأماكن حيث يعملون منذ عقود أو قرون حتى - لأن هذه الأماكن تضمن تدفق المستهلكين المشاة.

أماكن عامة أخرى - تشمل الأماكن العامة الأخرى الأراضي الزراعية ومنها المراعي والغابات (مثلاً للمزارعين والعمال الزراعيين ومنتجي مواد الاكتفاء الذاتي)، وأماكن صيد السمك بما في ذلك الأحواض والأنهار والمحيطات (مثلاً لجمعيات الصيد والشحن). غالباً ما يعاني النفاذ والسيطرة على هذه الأماكن من تمييز طبقي وجنسوي ويواجه العمل في هذه المجالات من تمييز جنسوي أيضاً. تُعتبر مواقع البناء أماكن عمل مؤقتة لعمال البناء ومقدمي وناقلي المواد، وقد تجذب هذه المواقع أيضاً مقدمي خدمات وبيع غير مهيكليين آخرين، على غرار بائعي الطعام المتجولين في مرحلة البناء.

في العديد من الدول، تتسم أماكن العمل بنمط جنسوي يُعزى إلى تحلّل النساء مسؤوليات في الأسرة ومنها رعاية الأطفال، التي غالباً ما تمنعها من العمل خارج المنزل أو الحي الذي تقطن فيه. كما يعود السبب أيضاً إلى المعايير الاجتماعية التقليدية، حيث إن بعض المجتمعات تمنع المرأة من الخروج من منزلها بقصد العمل. في الهند على سبيل المثال، ينطبق ذلك على المرأة المسلمة وعلى النساء الهندوس من الطبقة العليا.

فلنأخذ مدينة أحمد آباد في ولاية غوجارات في الهند مثلاً. العام ٢٠٠٠، جرى استبيان لأماكن عمل العمال الذكور والنساء المهيكليين وغير المهيكليين: انظر الجدول ٨. يعمل حوالي ٦٠٪ من العمال، وأقل من ٢٥٪ من العاملات، في مصانع ومكاتب أو متاجر؛ ويفوق عدد البائعين المتجولين الرجال (٢٣٪) عدد النساء (٥٪) وعدد الرجال (٥٪) العاملين في مواقع بناء أعلى بعض الشيء من عدد النساء (٣٪). وحوالي ٧٠٪ من النساء في القوى العاملة وأقل من ١٠٪ من الرجال عملوا في منازلهم (منزلهم الخاص أو منزل أشخاص آخرين).

تكاليف ملموسة من حيث توقّف العمل المتكرر الذي يؤثر على الإنتاجية ويؤدّي إلى خفض الدخل. فتراجع إنتاجية المرأة التي تعمل من منزلها والتي تُضطر للتوقف عن العمل للاهتمام بطفل أو لتحضير الطعام. تشعر بعض النساء أيضاً أن المنزل يشكل مكاناً آمناً للعمل. غير أن العمل المنزلي قد يضاعف هشاشة المرأة كونها تصبح شبه خفية وتتدنى حظوظ الاعتراف بها كعاملة قانونياً، الأمر الذي قد يحدّ قدرتها على المطالبة بأيّ إجراءات حماية اجتماعية التي يحقّ لها التمتع بها. وقد لا تتمتع بفرص تطوير مهاراتها. ويصعب على نقابات العمال أو منظمات أخرى تنظيم شؤون العمال الوصول إليها، وبالتالي قد لا تستفيد من إمكانية التضامن والقدرة على التفاوض التي ترافق الانضمام إلى نقابة. إلى ذلك، من المستبعد أن يتمكّن العاملون من المنزل من تطوير هوية شخصية وعلاقات اجتماعية خارج إطار العائلة، على عكس العاملين خارج المنزل.

يعاني العاملون من المنزل من مساوئ متعلقة بالعمل. في الواقع، يقوم بعض العاملين من المنزل بأداء أنشطة تضمن بقاءهم أو جرف تقليدية لصالح عملاء محليين. ويحاول آخرون المنافسة في أسواق أبعد على الرغم من درايتهم ونفاذهم المحدود للسوق. يؤثّر حجم المنزل وحالته وبنيتة التحتية أيضاً على نوع العمل الذي يقومون به وعلى إنتاجيتهم، بما في ذلك: المساحة التي يمكن استخدامها للعمل والتخزين، وحالة المنزل العامة ونظافته، وتوفّر الكهرباء والمياه فيه. في مدينة أحمد آباد في الهند، تعاني النساء الفقيرات اللواتي يردن خياطة الثياب بسعر القطعة ومن المنزل، واللواتي يقطنّ في ملاجئ متصدعة في الشوارع، بسبب عجزهنّ عن إيجاد فرصة عمل بسبب حالة منزلهنّ. أين ستخزّن المواد الخام والمنتجات الجاهزة؟ ألن تتضرّر هذه المنتجات؟ على الرغم من تمتعهنّ بمهارات الخياطة الضرورية لخياطة الملابس، عليهنّ العمل في القطاع غير النظامي أو في جمع النفايات (أوني وراي، ٢٠٠٢).

الأماكن العامة - تُعتبر الشوارع والأرصفة وتقاطع الطرقات أماكن عمل للعديد من البائعين الثابتين والمتجولين الذين يقدّمون السلع والخدمات للمستهلكين طوال اليوم. كما تُستخدم أماكن عامة أخرى مثل المتنزهات والساحات العامة والأسواق البلدية للغرض نفسه. قد يُستخدم المكان العام نفسه لأهداف مختلفة في أوقات مختلفة من اليوم: فقد يُستخدم في الصباح وبعد الظهر لبيع السلع الاستهلاكية مثل منتجات التجميل، وقد يتحوّل في المساء إلى مقهى على الرصيف بإدارة مؤسسة عائلية صغيرة.

تتجلى منافع العمل في مكان عام في الطلب والمنافسة عليها. وفي ظلّ التدافع والمنافسة على مواقع قريبة من مراكز النقل والسفر، تعتمد سلطات المدينة سلسلة من الإجراءات ومنها المنع الصريح للتجارة في الشارع، أو تنظيم والاتفاق على استخدام المواقع أو نقل البائعين إلى مواقع بديلة، علماً أن أيّ خيار متبع يكبّد البائع (والمستهلك) تكاليف مختلفة. كما تؤثّر المضايقات ومصادرة البضائع

١٤. اقترحت مجموعة خبراء دوليين شكلتها منظمة العمل الدولية إضافة وضع جديد في الوظيفة - وهو «المتعاقد المستقل» - وهي فئة جديدة ستُضاف إلى التصنيف الدولي للوضع في العمل الذي يشمل حالياً أصحاب العمل والموظفين والعاملين لحسابهم الخاص والعمال المساهمين في شركات عائلية وأعضاء تعاونية منتجين.

١٥. يركز هذا النقاش على الأشخاص الذين يعملون في منازلهم. ويشمل الأشخاص الذين يعملون في منازل خاصة (وغيابيتهم من النساء) عمال الخدمة المنزلية المدفوع أجرهم والممرضات وحراس الأمن (وغائبيتهم رجال) والمحاسبين الذين يعملون لصالح مستشارين والذين يتقاضون أجراً أفضل من غيرهم.

## الجدول ١٣

### توزيع إجمالي القوى العاملة بحسب النوع الاجتماعي ومكان العمل مدينة أحمد آباد،

مكان العمل	نسبة من إجمالي القوى العاملة الذكور	نسبة من إجمالي القوى العاملة الإناث
داخل المنزل	9	70
في المنزل الخاص	8	52
في منزل صاحب العمل	1	18
في الشوارع	23	5
في مواقع البناء	5	3
في مصانع/ مكاتب	58	22
متاجر صاحب العمل	8	3*
في مواقع أخرى	50	19
المجموع	6	0.9
	100	100

## الهند (٢٠٠٠)

المصدر: استبيان GIDR- SEWA (أوني، ٢٠٠٠، الجدول ٤.٧)  
\* كافة النساء العاملات في «متجرهن الخاص» يساعدن العائلة من دون تقاضي أجر.

تجدد الإشارة إلى أن التقسيم الجندي في القوى العاملة غير المهيكلة بحسب فرع الصناعة والوضعية في العمل ومكان العمل، مضرّ بالنساء العاملات غير المهيكلات، مقارنة بالرجال العاملين غير المهيكلين، ما يزيد الصعوبات التي تواجهها العاملات النساء في التنظيم؛ انظر المربع ٢.

## المربع ٢

### التقسيم الجندي في القوى العاملة غير المهيكلة: المناطق النامية

ينتشر التقسيم الجندي في العمالة غير المهيكلة بحسب الوضعية في العمل وفرع النشاط الاقتصادي ومكان العمل. فمن حيث فروع النشاط الاقتصادي، قلّة من النساء يعملن في أنشطة البناء والنقل غير المهيكل، باستثناء العاملات في مجال البناء في جنوب آسيا. فسيطرة الرجال على هذين القطاعين جلية وواضحة. ويضمّ التصنيع حصة مساوية أو أكبر من النساء العاملات غير المهيكلات مقارنة بالرجال في المناطق كافة، باستثناء إفريقيا جنوب الصحراء. وينطبق النمط عينه على أنشطة التجارة باستثناء مناطق الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وجنوب آسيا. وتستحوذ الخدمات الأخرى غير التجارة والنقل (أي العمل المنزلي) على نسبة أعلى من عمالة النساء مقارنة بالرجال في المناطق كافة (فانيك وزملاؤه، ٢٠١٤).

من حيث الوضعية في العمل، من المحتمل أن تفوق نسبة المرأة العاملة الحرّة في العمالة غير المهيكلة نسبة الرجل. ويمكن أن تنقسم فئة العمال على حسابهم الخاص إلى فئات أصحاب العمل والعاملين

لحسابهم الخاص أو العمال المساهمين في الشركات العائلية الذين لا يتقاضون أجراً. ومن المحتمل أيضاً أن يفوق عدد النساء العاملات لحسابهنّ الخاص عدد الرجال، علماً أن دخل العمال غير المهيكلين، لحسابهم الخاص أدنى من دخل أصحاب العمل غير المهيكلين. ولكن، في جنوب آسيا، يضمّ العاملون لحسابهم حصة أكبر من الرجال في العمالة غير المهيكلة غير الزراعية مقارنة بالنساء. يُعزى السبب إلى أن العمال المساهمين في الشركات العائلية يشكّلون حصة كبيرة من العمالة غير المهيكلة بين النساء في جنوب آسيا التي تضم ١٢٪ من النساء في العمالة غير المهيكلة وغير الزراعية في المنطقة. يبلغ عدد النساء العاملات في شركات عائلية ضعفي عدد الرجال على الأقلّ في المناطق النامية كافة. وفي المناطق الفرعية في آسيا، تتخطى هذه النسبة ثلاث مرات نسبة الرجال. ويشكّل أصحاب العمل فقط بين ٢ و٩٪ من العمالة غير المهيكلة وغير الزراعية علماً أن نسبة الرجال أكبر من نسبة النساء.

عدد قليل جداً من النساء في العمالة غير المهيكلة هنّ من أصحاب العمل؛ فتبلغ النسبة صفرًا بالمائة في جنوب آسيا و١٪ في إفريقيا جنوب الصحراء و٢٪ في أميركا اللاتينية/الكاريبي و٩٪ في شرق/جنوب شرق آسيا (فانيك وزملاؤه، ٢٠١٤).

بيد أن التقديرات الإقليمية لا تشمل تحليلاً بحسب مكان العمل، إلّا أن التحاليل الإحصائية الأخيرة تدلّ على فائض في تمثيل المرأة في شكليّن من أشكال العمالة في المنازل الخاصة: العمل المنزلي (أي من منزل العامل) والعمل في الخدمة المنزلية (في منزل صاحب العمل) (تشرين ورافيندران، ٢٠١٤؛ رافيندران وزملاؤه، ٢٠١٣). كما تشير التحاليل الإحصائية الأخيرة إلى أن النساء أقلّ احتمالاً من الرجال في العمل في ورش أو مصانع خارج المنزل؛ إلّا أنهن يعملن في أماكن عامة مثل الرجال وفي قطاع البناء والبيع المتجول وجمع النفايات بدرجات متفاوتة وبحسب الدولة (تشرين ورافيندران، ٢٠١٤؛ منظمة العمل الدولية وشبكة العمالة النسائية غير المهيكلة، ٢٠١٣).

## الدول العربية: دراسة مقارنة

في غالبية الدول العربية، لا تتوفر بيانات حديثة عن العمالة غير المهيكلة بشكل عام، وتتوفر بيانات أقلّ عن العمالة غير المهيكلة بحسب فرع الصناعة والوضعية في العمل أو مكان العمل. إلّا أن مشروع الرائد العربي قد فوّض إجراء تحاليل للبيانات المتوفرة من مصادر مختلفة لرأب هذه الثغرات. ويهدف رسم صورة إحصائية عن العمالة غير المهيكلة في اليمن، قارن سميح العيطة قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية بالبيانات المنشورة في استبيان القوى العاملة في اليمن بين ٢٠١٣-٢٠١٤. وتلخيص النتائج التي توصل إليها، استخدم العيطة إطار منظمة العمل الدولية لتصنيف مختلف الأوضاع في العمالة غير المهيكلة والذي طوّره رالف هوسمانز (المربع ١ أعلاه). ويظهر تحليل العيطة لبيانات القوى

١٦. منظمة العمل الدولية، جمهورية اليمن: استبيان القوى العاملة في اليمن ٢٠١٣-٢٠١٤، إعداد فرهاد ميرهان.

الوضع/ القطاع	صاحب العمل	العمال على حسابهم الخاص	موظف	عامل مساهم في شركة مالكية	المجموع
المكوبة			26.9%		26.9%
القطاع الخاص المهيكل	0.7%	0.5%	9.2%	0.1%	10.5%
القطاع الخاص غير المهيكل	3.5%	28.3%	26.8%	3.7%	62.4%
غيره			0.2%		0.2%
المجموع	4.2%	28.8%	63.2%	3.8%	100.0 %

تشير بيانات القوى العاملة لعام ٢٠٠٧ إلى أن العمالة غير المهيكلة كانت تمثل، قبل الربيع العربي والحرب الدائرة حالياً، أكثر من نصف (٥٢٪) من العمالة غير الزراعية في سوريا وثلاثة أرباع (٧٩٪) من العمالة خارج القطاع العام والزراعة. في الواقع، إن ثلثي (٦٤٪) من العمالة في القطاع الخاص المهيكل (خارج قطاع الزراعة) كانت غير مهيكلة: أي لم يكن العمال مسجلين في الضمان الاجتماعي. ولا تتوفر بيانات عن أثر تدفق اللاجئين من العراق إلى سوريا والتفجيرات وتدفق اللاجئين من سوريا إلى الدول المجاورة على أسواق العمل في الدولة منذ العام ٢٠٠٧ (العيطة، ٢٠٠٩).

### ٣. استجابات السياسة للعمالة غير المهيكلة

#### نقاشات السياسة

يؤدي عجز بعض المراقبين عن متابعة إعادة النظر في القطاع غير المهيكل أو رفضهم لذلك إلى تزايد الضغوط على النقاشات الرئيسية حول طبيعة القطاع غير المهيكل وعلاقته بالدولة والسوق. يبدأ النقاش بدراسة أسباب العمالة غير المهيكلة. فما زال بعض المراقبين يؤمنون أن العمالة غير المهيكلة ناتجة عن التشريعات والأنظمة التي تعتمدها الدولة، ما يشجع النشاط الاقتصادي على العمل خارج نطاق التشريعات والعمل غير المهيكل. على الرغم من ذلك، يقول كنبور: «حتى وإن شرح اعتماد التشريعات مستوى العمالة غير المهيكلة، إلا أن ارتفاع هذا المستوى لا بد أن يترافق مع ازدياد عبء هذه التشريعات. ولكن خلال عقديّ التحرر الاقتصادي الماضيين، تراجع العبء التشريعي. بالتالي وفي أفضل الحالات، لا تصلح حجة التشريعات في زيادة العمالة غير المهيكلة» (كنبور ٢٠١٤: ٧). في الواقع، يشرح رفع القيود زيادة بعض أشكال العمالة غير المهيكلة: على وجه الخصوص، نزع الطابع المهيكل عن بعض الوظائف التي كانت مهيكلة في السابق والعمل الصناعي بعيداً عن مكان العمل. أدى رفع القيود عن أسواق العمالة إلى خلق بيئة توظف فيها الشركات المهيكلة الساعية إلى خفض تكاليف العمالة، بعض العمال الأساسيين والعمال الهامشيين ضمن ترتيبات غير مهيكلة.

أما السبب الثاني الذي يشرح ارتفاع العمالة غير المهيكلة فهو الاتجاهات الأساسية في التقنية والتجارة التي أدت إلى تراجع حدة نمو العمالة في القطاع المهيكل (كنبور ٢٠١٤). تؤكد ظاهرة «النمو بدون عمل» تراجع قدرة القطاع المهيكل على توفير فرص عمل لقوى عاملة متزايدة. في

### المربع ٣

## العمالة غير المهيكلة في اليمن بحسب الوضع في العمالة

### العمالة غير المهيكلة خارج القطاع غير المهيكل

الموظفون غير المهيكلون في القطاع المهيكل - ٨٪ ذكور، ١٠٪ إناث  
٨٪ جميع العمال

### العمالة غير المهيكلة داخل القطاع غير المهيكل

أصحاب العمل في المؤسسات غير المهيكلة - ٥,٦٪ من جميع الموظفين (٦,٩٪ من إجمالي أصحاب العمل بين ٢٠١٣-٢٠١٤ وحتى ٤,٥٪ العام ٢٠٠٤)

الموظفون غير المهيكلون في مؤسسات غير مهيكلة - ٢٥,١٪ من جميع الموظفين

العمال لحسابهم الخاص في مؤسسات غير مهيكلة - ٣,١٪ من جميع الموظفين (حتى ٢٥٪ العام ٢٠٠٤). كلهم تقريباً من الرجال؛ غالبيتهم (٨٠٪) موجودون في مناطق ريفية و٢٠٪ فقط في مناطق حضرية.

العمال المساهمون في الشركات العائلية في المؤسسات غير المهيكلة - ١١,٤٪ من جميع الموظفين (حتى ١٠٪ العام ٢٠٠٤)

### العمالة المهيكلة داخل القطاع غير المهيكل

الموظفون المهيكلون في مؤسسات غير مهيكلة - ٠,٠٥٪ من جميع الموظفين

تشير هذه التقديرات إلى أن العمالة غير المهيكلة في المؤسسات غير المهيكلة (أي القطاع غير المهيكل) تمثل حوالي ٨٠٪ من إجمالي العمالة في اليمن. وتشكّل العمالة غير المهيكلة في الشركات المهيكلة ٨٪ من إجمالي العمالة. باختصار، حوالي ٩٠٪ من كافة العمالة في اليمن غير مهيكلة.

بهذه رسم صور إحصائية عن العمالة غير المهيكلة في سوريا، حلّل سمير العيطة استبيان القوى العاملة لعام ٢٠٠٧ في تلك الدولة. تميّز القوى العاملة السورية العمالة بأربعة أوضاع (صاحب العمل، الموظف، العامل لحسابه الخاص والعامل المساهم في شركة عائلية) وبسبعة أنواع وحدات (كما يرد في الجدول ١٤) (العيطة، ٢٠٠٩).

### الجدول ١٤

#### التوزيع النسبي لإجمالي العمالة في سوريا:

#### بحسب الوضعية في العمل ونوع الوحدة لعام ٢٠١٠

Status/Sector	Employer	Own-account	Employee	Contributing Family	Total
Government			26,9%		26,9%
Private Formal	0,7%	0,5%	9,2%	0,1%	10,5%
Private Informal	3,5%	28,3%	26,8%	3,7%	62,4%
Others			0,2%		0,2%
Total	4,2%	28,8%	63,2%	3,8%	100,0%

الدول النامية، حيث تقدّم قلة من الدول تأميناً أو منافع للبطالة، لا يستطيع الأشخاص العاجزون عن إيجاد فرصة عمل أو الذين يخسرون وظيفتهم البقاء عاطلين عن العمل ويبحثون عن فرص في القطاع غير المهيكّل. وبحسب كنبور، يبدو سبب التقنية - التجارة شراً وجيهاً لتفسير أنماط العمالة غير المهيكّلة، إذا ما قبلنا بهذا الشرح، «علينا أن نقبل بأن العمالة غير المهيكّلة لن تنتهي قريباً لأن القوى التي توجّه التقنية والتجارة من المُستبعد أن تتغيّر في العقدين المقبلين» (كنبور ٢٠١٤: ٨). «من المستبعد أن تتراجع العمالة غير المهيكّلة نتيجة للتطوير، بل من شأنها أن ترتفع بسبب طبيعة التطورات الحالية. وحمل تقرير صادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عنوانه السؤال الآتي: «هل العمالة غير المهيكّلة طبيعية؟». فأتى الجواب «نعم» قاطعة» (كنبور ٢٠١٤: ٨).

ما زال فرض ضرائب على القطاع غير المهيكّل أولوية العديد من الحكومات والمؤسسات المالية الدولية التي تواجه صعوبات في تطبيق هذه الإجراءات (كنبور وكين ٢٠١٤). إلّا أن البحوث الأخيرة تقترح وجود تعارضات جوهرية في هذا النهج. أولاً، غالبية العمال غير المهيكّلين هم عمال بالأجر أو متعاقدون من الباطن ليسوا خاضعين لضرائب الدخل أو الشركات، وغالباً ما يتقاضون أجوراً متدنية جداً لا تصل إلى عتبة ضريبة الدخل. ثانياً، يدفع العديد من أصحاب العمل الحر غير المهيكّل ضرائب مختلفة، منها رسوم التشغيل ورسوم الترخيص ورسوم السوق. وقد وجد تحليل جرى العام ٢٠١٤ للإيرادات والنفقات خلال مؤتمر جمعية ACCRA METROPOLITAN ASSEMBLY في أكرا في غانا، أن العمال في القطاع غير المهيكّل يدفعون مساهمات عدّة في المنظمة: الباعة المتجولون الذين يحملون أو يعرضون سلعهم على طاولات يدفعون رسماً يومياً؛ والتجار الذين يملكون أكشاكاً أو متاجر في أسواق مبنية يدفعون رسم ترخيص سنوي وإيجار شهري (أداتي ٢٠١٤، بولدندر، ٢٠١٥). وفي بعض الأسواق، يجب على التجار غير المهيكّلين أيضاً تسديد ثمن رخصة تشغيل. كما يدفع التجار الذين يملكون أكشاكاً أو متاجر ضريبة لمصلحة الإيرادات الداخلية (المصدر نفسه). ولقد وجد التحليل أن النفقات المحتسبة في الموازنة والنفقات الفعلية المسددة لـ AMAJ كانت متدنية لتندرج ضمن فئة النفقات المرتبطة مباشرة بالتجارة غير المهيكّلة، لا سيما بناء وصيانة الأسواق.

غالباً ما يدفع العديد من التجار لمشغلين من القطاع الخاص لرخص إزالةهم من مكانهم وتوفير الأمن لهم كون البلدية لا تقدّم هذه الخدمات (المصدر نفسه). ثالثاً، يدفع العديد من المشغلين غير المهيكّلين الضريبة على القيمة المضافة على السلع التي يبيعونها أو يطالبون بحسم هذه الضريبة على غرار الشركات المهيكّلة. باختصار، قد تدفع بعض فئات القطاع غير المهيكّل مختلف أنواع الضرائب، وقد لا تصل بعض الفئات الأخرى إلى العتبة الضريبية لبعض أنواع الضرائب الأخرى. لذلك، من المهم تفصيل القطاع غير المهيكّل عند تصميم السياسة والتشريعات الضريبية وغيرها من السياسات (كنبور وكين، ٢٠١٤). يكتب رافي كنبور عن بعض التوترات التي تنشأ عندما «تجتمع قوة

العمالة غير المهيكّلة المتزايدة مع الأهداف الثابتة للعقول التحليلية والإدارية الحالية»: عندما تواجه تطورات الحياة العقول المتحجرة (كنبور ٢٠١٤: ٨). ولتوضيح «الفصل بين الحياة للاقتصادية لصانعي السياسات والأشخاص الذين تُصنع السياسة من أجلهم»، يطرح كنبور السؤال الشائك حول البيع المتجول والأماكن العامة: «غالباً ما تستعمل الشرطة قوانين التسكّع والتشردّ تلبية لطلبات السكان المحليين، لإخلاء الأماكن العامة من البائعين المتجولين. ويُتهم البائعون المتجولون بتلويث المساحات النظيفة وحجب الأماكن العامة في مختلف أحياء المدن. غير أن البيع المتجول شكل أساسي من أشكال البقاء لعدد كبير من العمال في القطاع غير المهيكّل. لذلك، نشهد مشاكل يومية بين مجموعات التجار غير المهيكّلين الذين يُجبرون على الانتقال من مكان إلى آخر، ليعودوا ويجمعوا في مكان آخر وربما يعودون إلى المكان نفسه بعد ذهاب الشرطة. غير أن ذلك يؤدّي إلى تجريم طبقة كاملة من النشاط الاقتصادي.

تتحول هذه المشاكل اليومية إلى أزمة كبرى عندما تستقبل الدول والمدن فعاليات دولية كبرى مثل ألعاب الكومونولث في دلهي وكأس العالم في جنوب إفريقيا أو كأس العالم والألعاب الأولمبية في البرازيل. فتؤدّي برامج «تجميل» المدينة المطبّقة تحضيراً لحدث ما والتي تستمرّ عدة أسابيع، إلى نزوح آلاف العمال في القطاع غير المهيكّل الذين يُجبرون على ترك أماكن تواجدهم وعملهم الاعتيادية. وتقع أزمة مختلفة ظاهرياً ولكن مشابهة جوهرياً عندما يُجبر عمال جمع النفايات على الانتقال بسبب منح العقود إلى شركات كبرى. في غالبية الأحوال، يعتبر صانعو السياسات هذه الإجراءات إيجابية لأنها بمثابة خطوة باتجاه الحدّ من العمالة المهيكّلة» (كنبور ٢٠١٤: ٩ - ١٠).

## نقاش الطابع المهيكّل

إجابة السياسة الثابتة الأكثر شيوعاً هي «إضفاء الطابع المهيكّل» على القطاع غير المهيكّل. لكن ماذا يعني هذا؟ بالنسبة إلى بعض المراقبين، يعني هذا إخراج الأشخاص من العمالة الحرة/العمالة غير المهيكّلة إلى الوظائف المهيكّلة بأجر. إلّا أنه لا يتم استحداث ما يكفي من الوظائف للعاطلين عن العمل، ويقل هذا العدد أكثر في القطاع غير المهيكّل. وبالنسبة إلى الكثير من المراقبين، يعني إضفاء الطابع المهيكّل تسجيل المؤسسات غير المهيكّلة وفرض الضرائب عليها. لكن ثمة تناقضات تحملها هذه المقاربة، والسبب هو أن الكثيرين ممن يديرون المؤسسات غير المهيكّلة، أكانوا أصحاب عمل أو أشخاصاً يعملون لحسابهم، يدفعون نوعاً من رسوم التشغيل، ورسوم الترخيص، وإيجارات السوق، أو يدفعون ضرائب قيمة مضافة على السلع والمؤن التي يشترونها، أو ببساطة يتقاضون القليل من المال مقارنة بسقف ضريبة الدخل المحددة أعلاه (أدامتي ٢٠١٤، بولدندر ٢٠١٥، كنبور وكين ٢٠١٥). وفي مقابل دفع رسوم التشغيل ورسوم الترخيص وإيجارات السوق، يفضل تجار السوق وبائعو الشوارع خدمات البنى التحتية الأساسية في أسواقهم المبنية أو الطبيعية (في الهواء الطلق). وفي مقابل



في التنظيم والمفاوضة الجماعية (مع منظمات أصحاب العمل أو الحكومة توالياً) والمشاركة في الحوار الاجتماعي في الانتقال إلى القطاع المهيكّل. كما يجري تشجيع الحكومات على استشارة المنظمات التمثيلية للعمال غير المهيكّلين وأصحاب العمل في ما يتعلق بتصميم وتنفيذ ورصد السياسات والبرامج المتعلقة بالقطاع غير المهيكّل، بما في ذلك إضفاء الطابع المهيكّل عليها.

من الواضح أن هذه مقارنة جديدة إلى إضفاء الطابع المهيكّل على القطاع غير المهيكّل. فهي مقارنة تعترف بالعاملين لحسابهم غير المهيكّلين في القطاع غير المهيكّل وتدعمهم بدلاً من مجرد محاولة تسجيل مؤسساتهم وفرض الضرائب عليها. كما أنها مقارنة تعترف بالموظفين بأجر غير المهيكّلين في القطاعين غير المهيكّلين والمهيكّلين على السواء وفي الأسر وتدعمهم. بناءً عليه، يتجاوز هذا توصيات هيرناندو دي سوتو الذي يركز على تسهيل التسجيل وتعزيز حقوق ملكية رواد الأعمال غير المهيكّلين. وسيطلب اعتماد هذه المقارنة الجديدة إلى إضفاء الطابع المهيكّل تغييراً في العقول المتحجرة للعديد من المسؤولين الحكوميين وصانعي السياسة في ما يتعلق بالقطاع غير المهيكّل.

## نهج سياسة شبكة العمالة النسائية غير المهيكلة

اضطلعت شبكة العمالة النسائية غير الرسمية بدور أساسي في صياغة وتعزيز هذه المقارنة الجديدة إلى إضفاء الطابع المهيكّل وفي تحدي الفرضيات الشائعة حول القوى العاملة غير المهيكلة والدولة. وتعتبر الفرضية الأولى أن العمالة تتألف في الغالب من عمالة مهيكلة بأجر. والواقع هو أن العمالة غير المهيكلة هي المعيار في تطوير البلدان، بما في ذلك في البلدان العربية. وتعتبر فرضية ذات صلة أن العمالة تتم في مساحات تجارية مملوكة من القطاع الخاص. وفي الدول النامية، تشكل أماكن العمل غير المعيارية - الأسر والحقول والمراعي والغابات والممرات المائية - مواقع رئيسية للإنتاج؛ وتشكل المساحة العامة والأسواق الموقع الرئيسي للتبادل. إلا أن الحكومات وصانعي السياسة والمخططين لا يعترفون بأماكن العمل غير المعيارية أو الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية كمحاور إنتاج، ولا يعترفون بالبائعين المتجولين وتجار السوق على مساهمتهم في التبادل والتجارة. أما الفرضية الثالثة فهي أن العمال غير المهيكّلين يعملون خارج سيطرة الدولة لأنهم يسعون إلى تجنب النظام والضريبة. والواقع هو أكثر تعقيداً، فالعمال غير المهيكّلين يكونون غالباً داخل الذراع العقابي وإنما خارج الذراع الحمائي للدولة، ويدفع الكثيرون الضرائب ورسوم التشغيل من مختلف الأنواع.

إلى ذلك، كانت شبكة العمالة النسائية غير الرسمية دائماً في صدارة تعزيز نهج سياسة بديل إلى القطاع غير المهيكّل، وهو نهج يتطرق إلى احتياجات السياسة وطلبات جميع العمال غير المهيكّلين، ويميز بين احتياجات السياسة وطلبات العاملين لحسابهم غير المهيكّلين والعمال

دفع الضريبة على القيمة المضافة على ما يشترونه، يفضل المنتجون والتجار غير المهيكّلين أن يكونوا قادرين على فرض الضريبة على القيمة المضافة على ما يبيعونه، ولكن هذا يتطلب أن يكونوا مسجلين في الضريبة على القيمة المضافة، وهو أمر قد لا يكون سهلاً على الشركات غير المهيكلة.

إذاً ما الذي يجب أن يعنيه إضفاء الطابع المهيكّل؟ تتوقف الإجابة عن المشكلة المرتبطة بعدم إضفاء الطابع المهيكّل التي يتم السعي إلى حلها أو منافع إضفاء الطابع المهيكّل التي يتم السعي إلى توفيرها للقوى العاملة غير المهيكلة.

عقدت منظمة العمل الدولية دورات نقاش مدة عامين حول «التحول من القطاع غير المهيكّل إلى القطاع المهيكّل» خلال مؤتمري العمل الدوليين في عامي ٢٠١٤ و٢٠١٥. وفي أثناء الإعداد لهذا النقاش، نظمت شبكة العمالة النسائية غير الرسمية ثلاث ورش عمل إقليمية شاركت فيها ٥٥ منظمة عمال غير مهيكّلين من ٢٤ بلداً، لتطوير منصة مشتركة حول إضفاء الطابع المهيكّل من وجهة نظر العمال غير المهيكّلين.

وتتضمن الأوجه المشمولة الحق في التنظيم والتعبير، والوضع والهوية القانونية، والحقوق الاقتصادية والحماية الاجتماعية، والبنى التحتية الأساسية وخدمات النقل. وفي حين أن إطار التوصية لا يميز بين العمالة غير المهيكلة في القطاعات غير المهيكلة والمهيكلة أو في الأسر، فإن المواد ذات الصلة تتحدث عن نفسها.

يتضمن المعيار الذي اعتمد في مؤتمر العمل الدولي في العام ٢٠١٥، أي التوصية ٢٠٤ (توصية التحول من القطاع غير المهيكّل إلى القطاع المهيكّل، ٢٠١٥) بعض الأحكام الرئيسية للمستخدمين بصورة غير مهيكلة، أي العاملين لحسابهم أو الموظفين بأجر. وتقر التوصية ٢٠٤ على وجه الخصوص بأن:

- غالبية العمال غير المهيكّلين هم من أسر فقيرة تحاول كسب عيشها على الرغم من كل الصعوبات، ما يجعلها بحاجة للحماية والدعم في مقابل الخضوع للأنظمة والضرائب.
- غالبية الوحدات الاقتصادية غير المهيكلة/المؤسسات عبارة عن عمليات يتولاها شخص واحد أو عائلة يديرها مشغلون (العاملون لحسابهم الخاص) لا يستخدمون الآخرين كموظفين.
- يجب عدم القضاء على سبل العيش في إطار عملية إضفاء الطابع المهيكّل.
- ينطبق مبدأ حرية تكوين الجمعيات والحق في المفاوضة الجماعية على جميع العمال في القطاع غير المهيكّل والعاملين لحسابهم والموظفين بأجر.
- الاستخدام المهيكّل للمساحة العامة أساسي لسبل عيش العاملين لحسابهم في القطاع غير المهيكّل، خصوصاً في المدن.
- الوصول المهيكّل إلى الموارد الطبيعية أساسي لسبل عيش العاملين لحسابهم في القطاع غير المهيكّل في المناطق الريفية.
- لهذه الغاية، تدعو التوصية ٢٠٤ الحكومات إلى إيجاد بيئة ممكنة للموظفين غير المهيكّلين ومشغلي المؤسسات لممارسة حقهم

بأجر غير المهيكليين، ومن ثم يركز على احتياجات السياسة وطلبات مجموعات محددة من العمال غير المهيكليين (مميز بحسب فرع القطاع، ووضعية العمالة و/أو مكان العمل). وتدعو مقارنة السياسة الجديدة هذه إلى إيجاد حوافز للمشغلين غير المهيكليين لتسجيل أعمالهم ولأصحاب العمل في الشركات المهيكلة وغير المهيكلة، لتوظيف العمال مهيكلاً. كما يدعو إلى توفير الحماية القانونية والاجتماعية للمشغلين غير المهيكليين والعمال بأجر غير المهيكليين، وإلى إيجاد بيئة ممكنة وخدمات مساندة للمجموعتين على السواء، وتعزيز إجراءات تشاركية لوضع القواعد وصنع السياسة في منظمات العمال غير المهيكليين التي تتمثلن فيها. وللإطلاع على منصة الطلبات التي تتضمن الطلبات الشائعة والخاصة بالقطاعات للعمال غير المهيكليين الذين شاركوا في ورش العمل الثلاث الإقليمية للشبكة، يُرجى العودة إلى الملحق ٢.

## ٤. العدالة الاقتصادية للعمال غير المهيكليين

ثمة نطاق لمقاربة أكثر شمولية لإضفاء الطابع المهيكل تحدّد من الظلم الذي يواجهه العمال غير المهيكليين وتزيد من منافع إضفاء الطابع المهيكل. وتناصر منظمات العمال غير المهيكليين المبادرات المناهضة للظلم وتحقيق المنافع على المستويين المحلي والعالمي منذ عقود (تشرين، بونر وكاري ٢٠١٥). وأدت هذه الجهود إلى انتصارات تم تحقيقها مؤخراً على المستوى المحلي، كما هو مفصّل أدناه. كما أدت إلى انتصارات على المستوى العالمي تمثلت في اتفاقية منظمة العمل الدولية ١٨٩ حول العمل اللائق للعاملات في الخدمة المنزلية (اعتُمدت في العام ٢٠١١)، والأحكام الرئيسية في توصية منظمة العمل الدولية ٢٠٤ (اعتُمدت في العام ٢٠١٥) التي نصت على وجوب أن يحمي التحول التدريجي من القطاع غير المهيكل إلى القطاع المهيكل سبل العيش غير المهيكلة وتأمين الوصول المنظم إلى المساحة العامة والموارد الطبيعية للعمال غير المهيكليين لأغراض تتعلق بسبل العيش، وإدخال سبل العيش غير المهيكلة في الأجندة الحضرية الجديدة المعتمدة في مؤتمر الموئل الثالث في العام ٢٠١٦.

ولتنفيذ هذه الانتصارات على المستوى المحلي، تبذل منظمات العمال غير المهيكليين نوعين من الجهود. أولاً تبذل العديد من المنظمات جهوداً «للحد من السلبيات». فعلى سبيل المثال، وفي حين أن المقاربات التقليدية لنمو المؤسسات تركز على الإنتاجية وحجم المؤسسات، تبذل منظمات العمال غير المهيكليين جهوداً لإبراز المخاطر والتكاليف المرتبطة بالعمل في مساحة عامة، على غرار عدم اليقين من السياسة، والمضايقات والطرده من السلطات المحلية، ومخاطر الصحة والسلامة المهنية بهدف إيجاد بيئة عمل أكثر استقراراً وترقباً. وهذا مجال أساسي لإصلاح السياسة بما أن العمال غير المهيكليين يفتقرون إلى الحماية الأساسية القانونية والاجتماعية ما لم يبذلوا جهوداً للمطالبة بها.

ثانياً، تبذل منظمات العمال غير المهيكليين أيضاً جهوداً «لزيادة الإيجابيات». ويميل هؤلاء إلى التركيز على ترسيخ هويتهم القانونية كعمال ويدفعون في اتجاه إجراء إصلاحات تنظيمية تقدر عملهم وتؤكد

عليه وتدعمه. وتتم هذه الجهود على المستويين المحلي والعالمي. وعلى المستوى المحلي، خاض البائعون المتجولون وعمال جمع النفايات نضالات قانونية لتثبيت حقهم في العمل، كما في حالة تجار الشوارع في جنوب إفريقيا والهند (روفر وسكينر ٢٠١٦) وعمال جمع النفايات في بيلو هوريزونتي وبوغوتا وبيون (دياز ٢٠١١)؛ تشيكارمان ٢٠١٢، بارّا ٢٠١٥). وعلى الصعيد العالمي، أيدت العاملات في الخدمة المنزلية والعمال من المنزل بنجاح اتفاقيات منظمة العمل الدولية الجديدة (ماتر ٢٠١٣؛ هوم نت جنوب آسيا ٢٠١٦). وأخيراً، انخرط قادة منظمات العمال من المنزل والبائعين المتجولين وعمال جمع النفايات حول العالم بنجاح في عملية مؤتمر الموئل الثالث للدفع في اتجاه إدخال سبل العيش الحضرية في الأجندة الحضرية الجديدة (شبكة العمالة النسائية غير المهيكلة، ٢٠١٦).

يشكل وصول العمال غير المهيكليين في أماكن عملهم في المساحة العامة أو في منازلهم إلى البنى التحتية والخدمات الأساسية مجال تدخل إيجابي رئيسي. وحدد العمال غير المهيكليين من خلال أبحاث شبكة العمالة النسائية غير الرسمية واستشاراتها نقاط عجز البنى التحتية كعامل محرك رئيسي لظروف عمل العمال غير المهيكليين الحضريين (روفر ٢٠١٤، تشرين ٢٠١٤، دياز وسامسون ٢٠١٦)، واستخدمت العديد من منظمات السوق النتائج البحثية لتأييد الوصول المحسن. كما تتضمن التحديات المرتبطة بالبنى التحتية تكاليف عالية وجودة متدنية. وتبرز هذه التحديات في جهود المناصرة المرتبطة بسبل العيش غير المهيكلة والمستوطنات غير المهيكلة، على غرار الاستجابة المشتركة للمسودة صفر لمؤتمر الموئل الثالث التي قدمتها المجموعة الأساسية لشركاء الجمعية العمومية لشركاء الحملة الحضرية العالمية .

ثالثاً، وكشرط ممكن رئيسي، تبذل منظمات العمال غير المهيكليين جهوداً لمأسسة صوتها في محافل وضع القواعد وصنع السياسات. ورغم أن المفاوضة الجماعية تُفهم تقليدياً كمجال خاص بالنقابات العمالية في القطاع المهيكل، فإن المفاوضة الجماعية من جانب منظمات العمال غير المهيكليين، مع فاعلين من الدولة والسوق، شائعة بعض الشيء وتزداد حجماً وأثراً (بودلندر ٢٠١٣، إيتون، شيرمان وتشين). وسهلت هوم نت تايلاند المفاوضات الجماعية مع السلطات البلدية من جانب العمال من المنزل (الذين جرى نقلهم من وسط بانكوك إلى أطراف المدينة) من أجل إضافة مسارات للحافلات وإنشاء جسر للمشاة فوق تقاطع خطر. وأبدت STREETNET INTERNATIONAL اهتماماً خاصاً بالعمل مع الجهات التابعة لها لإيجاد محافل مفاوضة قانونية بين البائعين المتجولين والحكومات المحلية (هورن ٢٠١٥). وتفاوضت منظمات عمال جمع النفايات في البرازيل وكولومبيا والهند لنيل عقود وبنى تحتية (مثلاً سقائف ومعدات) من الحكومة المحلية (تشرين وزملو ٢٠١٣).

ورغم تحديات تنظيم العمال غير المهيكليين وتعزيز المنظمات وشبكات العمال غير المهيكليين، قادت العديد من المنظمات والشبكات بنجاح حملات قانونية أو حملات سياسة دعماً لأعضائها محلياً أو وطنياً أو

ساهمت في بناء قدرات المنظمات، وكل من القادة، لاسيما النساء، وعززت وضعية جمعيات العاملات في الخدمة المنزلية مع النقابات العمالية المهيكلة، وأوجدت الشروط المسبقة للاعتراف بالحقوق في البلدان وإنفاذها. وفي حين أن حملة التصديق عملية طويلة الأمد، تحصل التغييرات التشريعية كنتيجة لاعتماد الاتفاقية.

## العمال من المنزل في تايلاند

ساهمت هوم نت تايلاند في تحقيق العديد من النجاحات للعمال غير المهيكليين على مستوى السياسة الوطنية، وكان بعضها مع منظمات مجتمع مدني أخرى. وتمثل النجاح الأول في هذا الصدد بمخطط التغطية الصحية الشاملة للعمال غير المهيكليين والمجموعات الأخرى غير المشمولة بالتأمين الصحي المهيكلي. وتتميز تايلاند بضمها منذ عقد من الزمن منظمات المجتمع المدني إلى حلف من أجل الإصلاح الصحي، تشكل هوم نت تايلاند أحد الشركاء فيه، ساهم في الحملة الخاصة بما بات يُعرف أولياً بمخطط الثلاثين باهت (ناموسومبون وكوساكابي ٢٠١١، ألفرز ولوند ٢٠١٢). وعندما استُبدل هذا المخطط بمخطط التغطية الشاملة المجاني، شارك تحالف شبكات المجتمع المدني الذي يضم هوم نت تايلاند مرة جديدة في تصميم المخطط في التشريع، وفي ما بعد في تسهيل التنفيذ ورصده وتقييمه. إلى ذلك، قادت هوم نت تايلاند حملة ناجحة بدعم من شبكة العمالة النسائية غير الرسمية من أجل إقرار قانون حماية العمال من المنزل والذي يمنح العمال من المنزل التايلانديين (أي العمال من المنزل المتعاقد معهم من الباطن) الحد الأدنى للأجور، وحماية الصحة والسلامة المهنية وغيرها من حقوق العمل الأساسية. ولفهم العقبات التي تحول دون تنفيذ إجراءات الحماية هذه، وفي إطار مشروع لشبكة العمالة النسائية غير الرسمية حول القانون والطابع غير المهيكلي، درست هوم نت تايلاند أمثلة حاول فيها العمال من المنازل نيل حقوقهم وتشكيل لجنة ثلاثية الطرف بموجب القانون.

كما بذلت هوم نت تايلاند جهوداً متضافرة لإطلاع قادة العمال من المنزل وهؤلاء العمال على حقوقهم بموجب القانون من خلال ورش عمل مع محامين ومسؤولين حكوميين، والملصقات، والنشرات وغيرها من الوثائق. وفي العام ٢٠١٤، وكنتيجة مباشرة لهذه النضالات، جرى ضم ثلاثة عمال من المنزل بدعم من هوم نت تايلاند إلى اللجنة ثلاثية الطرف.

وفي إطار مشروع قانون شبكة العمالة النسائية غير المهيكلة، نظمت هوم نت تايلاند استشارات محلية ووطنية مع عاملات في الخدمة المنزلية لإطلاعهن على اتفاقية منظمة العمل الدولية حول العمل في الخدمة المنزلية (الاتفاقية ١٨٩) وحشد الجهود لحماية العاملات في الخدمة المنزلية المهاجرات في تايلاند، لاسيما في بانكوك. وفي أثناء تنفيذ المشروع، تم تشكيل الشبكة التايلاندية للعاملات في الخدمة المنزلية والتي ساهمت في الضغط على الحكومة لإقرار نظام وزارتي خاص بالعاملات في الخدمة المنزلية في العام ٢٠١٢.

عالمياً. وما يلي هو ملخص موجز للعديد منها: العاملات في الخدمة المنزلية عالمياً، والعمال من المنزل في تايلاند، والباثعون المتجولون في الهند، والباثعون المتجولون ومشغلو العربات في دوربن في جنوب إفريقيا، وعمال جمع النفايات في بوغوتا في كولومبيا.

## العاملات في الخدمة المنزلية عالمياً

على الرغم من الحواجز، فإن للعاملات في الخدمة المنزلية تاريخاً طويلاً من التنظيم والمناصرة للاعتراف بهن كعاملات وشمولهن بقوانين العمل في البلدان المحددة. وفي العام ٢٠٠٦، بدأت منظمات العاملات في الخدمة المنزلية بالتنظيم عالمياً بدعم من النقابات العمالية الدولية والمنظمات غير الحكومية، بما فيها شبكة العمالة النسائية غير المهيكلة. وقضت طلباتهن الرئيسية بأن يتم الاعتراف بهن كعاملات يتمتعن بالحقوق والمنافع التي ينالها العمال. وفي العام ٢٠٠٨، وبعد ما قررت منظمة العمل الدولية وضع العمل اللائق للعاملات في الخدمة المنزلية على جدول أعمال مؤتمرات العمل الدولية في عامي ٢٠١٠ و٢٠١١، بدأت العاملات في الخدمة المنزلية حملة لاتفاقية في هذا الخصوص خاصة بمنظمة العمل الدولية. وقادت الحملة الشبكة الدولية للعاملات في الخدمة المنزلية التي أنشئت حديثاً مع قاعدتها التنظيمية في الاتحاد الدولي لجمعيات عمال الغذاء والزراعة والفنادق والمطاعم والتموين والعمال المتحدين وبدعم من شبكة العمالة النسائية غير المهيكلة. وشملت الحملة تنسيقاً مكثفاً وعملاً على مستوى البلاد لحشد طاقات العمال والعمل مع وزارات العمل والنقابات العمالية وجمعيات أصحاب العمل. وكان للعملية منافع فورية في بعض البلدان، ما سمح باعتماد معيارين هما اتفاقية العاملات في الخدمة المنزلية ٢٠١١ وتوصية العاملات في الخدمة المنزلية ٢٠١١ بتصويت شامل بالغالبية في مؤتمر العمل الدولي في العام ٢٠١١.

يتمثل الإنجاز الرئيسي للاتفاقية في تحديد العاملات في الخدمة المنزلية بصورة غير مشروطة كعاملات يتمتعن بالحماية نفسها وفق قوانين العمل الوطنية ومخططات الحماية الاجتماعية على غرار العمال الآخرين. وتوفر بعض المواد في الاتفاقية حماية خاصة لمجموعات العاملات في الخدمة المنزلية اللواتي يقمن في أماكن عملهن، أو المهاجرات، أو المجموعات الأخرى منهن. وتقدم التوصية إطاراً شاملاً ومجموعة من المبادئ التوجيهية للحكومات الساعية إلى تنفيذ التشريع بما يتلاءم مع الاتفاقية. ولن تبدل الاتفاقية والتوصية مباشرة أو فوراً وضعية العاملات في الخدمة المنزلية، ولكنها توفر إطاراً معيارياً وانطلاقة تشريعية للمنظمات للعمل أكثر مع الحكومات والشركاء الآخرين. وكانت عملية التوصل إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية بحد ذاتها عاملاً محفزاً للتنظيم العالمي واكتساب صوت تمثيلي على المستوى العالمي. كما

١٧. تترأس شبكة العمالة النسائية غير النظامية و SLUM/SHACK DWELLERS INTERNATIONAL المجموعة الأساسية للشركاء.

١٨. هذه الملخصات للحالات مقتبسة من CHEN ET AL ٢٠١٣ باستثناء الوصف الخاص بالعمال من المنزل في تايلاند الذي يعتمد على تقارير هوم نت تايلاند وشبكة العمالة النسائية غير النظامية.

١٩. المكتب المركزي للإحصاء في سوريا، مسح القوى العاملة، ٢٠٠٧.

## البائعون المتجولون في الهند

منذ العام ١٩٩٨، أي عند تأسيس الجمعية الوطنية للبائعين المتجولين في الهند، تعاملت الجمعية بصورة يومية مع التحديات التي يواجهها البائعون المتجولون في ما يتعلق بالمد الحضري، والتجديد الحضري، والإصلاحات الاقتصادية. وقضت إحدى خطواتها الأولى بإجراء مسح للبيوع في الشوارع في سبع مدن في الهند في العام ٢٠٠٢. وسمح التقرير الخاص بهذا المسح بإبراز المضايقات المتزايدة للبائعين المتجولين من جانب السلطات المحلية والاستبعاد المتزايد للبائعين المتجولين في خطط المدن (يووميك ٢٠٠٢). وأدى التقرير إلى مستوى جيد من النقاش وجرى تقديمه في ورشة عمل وطنية نظمتها وزارة التنمية الحضرية في العام ٢٠٠٠. وفي تلك الورشة، أعلن وزير التنمية الحضرية عن تشكيل مجموعة عمل حول البائعين المتجولين لتأطير سياسة وطنية مع البائعين المتجولين ومن أجلهم.

اعتمدت الحكومة الوطنية في يناير ٢٠٠٤ السياسة الوطنية للبائعين المتجولين التي وضعتها مجموعة العمل الوطنية التي تضم الجمعية الوطنية للبائعين المتجولين في الهند وغيرها من منظمات البائعين المتجولين. وأوصت السياسة بأن تسجل الدولة والحكومات المحلية البائعين المتجولين، وتصدر بطاقات التعريف لهم، وتعديل التشريع والممارسة للحد من نقاط ضعفهم. وقضى البند الرئيسي في السياسة بتشكيل لجان بيع على مستوى البلديات والأحياء مع ممثلين من منظمات البائعين المتجولين لتحديد منطقة محددة للبيع والبيع المتجول. إلا أنه لم يتم تنفيذ السياسة الوطنية قط على نطاق واسع جداً. ويعود هذا بشكل أساسي إلى خضوع الحكومات المحلية لرقابة حكومات الولايات واتباع عدد قليل من هذه الحكومات للسياسة الوطنية عند صياغة سياساتهم الخاصة بالولايات.

وفي إطار الاستجابة لهذا النقص في التنفيذ، أعلنت الحكومة الوطنية عن الحاجة لسياسة وطنية جديدة للبائعين المتجولين، بينما طالبت الجمعية الوطنية للبائعين المتجولين في الهند وجمعية النساء العاملات لحسابهن بقانون وطني للبائعين المتجولين. وفي أواخر العام ٢٠١١، وبفضل حملة وجهود المناصرة التي بذلتها الجمعية الوطنية للبائعين المتجولين في الهند وجمعية النساء العاملات لحسابهن ومنظمات أخرى، بدلت وزارتان موقفهما وقررتا دعم قانون وطني للبائعين المتجولين. وتمت صياغة مشروع القانون من جانب وزارة الإسكان والتخفيف من الفقر الحضري بالتشاور مع الجمعية الوطنية للبائعين المتجولين في الهند وجمعية النساء العاملات لحسابهن ومنظمات أخرى للبائعين المتجولين ووافق عليه برلمان الهند في فبراير ٢٠١٤ ودخل حيز التنفيذ في وقت لاحق من تلك السنة.

البائعون المتجولون ومشغلو العربات في دورين في جنوب إفريقيا طوال العديد من السنوات، اعتبر تقاطع وارويك، وهو منطقة داخل مدينة دورين يدخلها في يوم مزدحم ما يصل إلى ٨,٠٠٠ بائع شارع وسوق، من أفضل الأمثلة على إدارة البائعين المتجولين ودعمهم، إذ

يمتاز بمستويات مرتفعة من التشاور مع البائعين المتجولين ويؤدي إلى مستويات مرتفعة من التنظيم الذاتي والحس بالمسؤولية حيال المنطقة من جانب البائعين المتجولين. لكن في شهر فبراير ٢٠٠٩، ولمفاجأة الكثيرين، أعلنت بلدية دورين/إيثوني عن خططها بمنح إيجار لمدة خمس سنوات للأراضي عامة لمطور من القطاع الخاص لبناء مجمع تجاري في تقاطع وارويك. في موقع سوق الصباح الباكر، إنشاء سوق منتجات طازجة في وسط التقاطع احتفالاً بمئويته في العام ٢٠١٠. واستتبع هذه الخطط إعادة تصميم الحي برتمه بما يضمن توجيه حركة المشاة المقدر بـ ٦٠,٠٠٠ راكب يومياً عبر المجمع التجاري بدلاً من المرور عبر التجار غير المهيكليين، مما شكل تهديداً كبيراً لاستمرارية البائعين المتجولين وتجار السوق في التقاطع.

وعارضت أطياف واسعة هذا الاقتراح وبرزت حملة رئيسية قادها المجتمع المدني عارضت المجمع التجاري المخطط، وضمت منظمات البائعين المتجولين وأكاديميين وممارسين حضريين ومنظمة غير حكومية محلية تُعرف بـ ASIYE ETAFULENI دعمت البائعين المتجولين في تقاطع وارويك لسنوات عديدة. وكانت في صلب هذه الحملة قضيتان قانونيتان تولت متابعتها شركة قانونية ذات منفعة عامة لا تتوخى الربح هي مركز الموارد القانونية. وعارضت إحدى القضيتين العملية التي منحت بموجبها المدينة الإيجار والعقد لمطور عقاري من القطاع الخاص بالاعتماد على القانون الإداري. وعارضت القضية الأخرى بناء مجمع تجاري في مكان يقع فيه مبنى سوق تاريخية بالاعتماد على مبادئ المحافظة على المعالم التاريخية. وبحلول شهر نيسان/أبريل ٢٠١١، ألغى مجلس المدينة أخيراً قراره المتخذ في العام ٢٠٠٩ بتأجير أرض السوق لتطوير المجمع التجاري ملاحظاً «احتمال بروز صعوبات قانونية تتعلق بالاقتراح الحالي يجري العمل على حلها». وشكل ذلك انتصاراً كبيراً للبائعين المتجولين ومشغلي العربات في تقاطع وارويك. ولم تحدث القضية القانونية تغييراً في موقف مجلس المدينة، ولكن القضيتين ساهمتا إلى جانب نشاط المجتمع المدني والاعتراضات في الاستفادة من التغيير في موقف مجلس المدينة.

## عمال جمع النفايات في كولومبيا

عمل عمال جمع النفايات لعقود لا بل لقرون من الزمن في العاصمة الكولومبية بوغوتا على كسب عيشهم من خلال إعادة تدوير المعادن والكرتون والورق والبلاستيك والزجاج وبيع المواد المعاد تدويرها من خلال وسطاء. واليوم يصل عدد عمال جمع النفايات في بوغوتا إلى حوالي ١٢,٠٠٠. إلا أن الخوصصة الأخيرة لجمع النفايات العامة هدت سبل عيش عمال جمع النفايات. فقد منحت الإدارات البلدية السابقة في بوغوتا عقوداً حصرية لشركات خاصة لجمع النفايات والمواد القابلة لإعادة التدوير ونقلها والتخلص منها. وفي رد على ذلك، بدأت جمعية عمال جمع النفايات في بوغوتا، وهي جمعية تضم عدة تعاونيات تمثل أكثر من ٢,٥٠٠ عامل جمع نفايات في بوغوتا، بحملة قانونية للسماح للجامعين بمتابعة عملية جمع النفايات وإعادة تدويرها.

## ٥. الممر الرئيسي إلى السلام وإعادة الإعمار

في ١٧ ديسمبر ٢٠١٠، أحرق طارق الطيب محمد البوعزيزي، وهو بائع شارع تونسي، نفسه للاعتراض على مصادرة بضائعه من جانب شرطة بلدية ومساعدتها كجزء من حملة مضايقات وإهانات مستمرة ضده وضد البائعين المتجولين الآخرين. ويعتبر هذا العمل الذي ضحى فيه محمد البوعزيزي بنفسه على نطاق واسع بأنه كان العامل المحرك لتظاهرات اعتراضية أوسع ضد الظلم لفت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في ما بات يعرف بالربيع العربي.

وكما في غالبية الحالات، اختارت السلطات المحلية مضايقة محمد البوعزيزي بدلاً من الاستماع إلى طلباته. ويفترض هذا المثل الرمزي الذي يعكس سخط العمال غير المهيكلين والعاطلين عن العمل أيضاً ممرأ رئيسياً إلى الحد من المزيد من التظاهرات الاعتراضية والعنف، أي الحد من الظلم الاقتصادي الذي تواجهه غالبية العمال في البلدان النامية. وفي حال السماح لمن لا يملكون السلطة بالمناصرة بأنفسهم، وفي حال أصغى من هم في السلطة إلى طلباتهم، قد تكون النتيجة مفاوضات سلمية بدلاً من التظاهرات الاعتراضية والعنف والنزاع.

ولا يعتبر الممر مرغوباً فحسب بل هو أيضاً مجدٍ - كما يظهر مما حصل في تونس منذ الربيع العربي. وكجزء من انتفاضة الربيع العربي، أنشأ الاتحاد العام التونسي للشغل، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية، والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان، والهيئة الوطنية للمحامين بتونس جبهة موحدة بالتنسيق مع المحامين والتجار والصناعيين - جميعهم جزء من الاقتصاد، ومن القطاع المهيكل وغير المهيكل، ومن الأوساط الفقيرة والغنية - للسير قدماً في اتجاه السلام والديمقراطية. أما طريقة الاعتراض والمفاوضة التي اعتمدها تحالف المنظمات هذا فكانت الحوارات السلمية والتظاهرات العامة. وقد تطرق إلى المسائل الاقتصادية والسياسية اليومية، بما في ذلك الحق في العمل اللائق والعمل الصادق. ولم يكن الأمر مجرد اعتراض رمزي مدعوم من وسائل التواصل الاجتماعي، بل ذهب إلى ما هو أبعد وأعمق، إذ أدى إلى إجراء انتخابات وإدخال الديمقراطية إلى تونس. وإقراراً بمساهمة هذا التحالف في السلام والديمقراطية في تونس، منحت لجنة جائزة نوبل النرويجية جائزة نوبل للسلام لهذه المنظمات الأربع، مع التركيز على أن الجائزة «قد مُنحت لهذه الرباعية وليس لكل من هذه المنظمات الأربع».

لقد أدت الثورة التونسية إلى نظام جديد استلم السلطة في العام ٢٠١١ ووعد من بين أمور أخرى بتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية. وقضت إحدى ركائز حملة الرباعية بقيادة الاتحاد العام التونسي للشغل بإعادة العمالة المهيكلة للموظفين الحكوميين من ذوي الدخل المحدود والذين تمت خصخصة وظائفهم أو تم التعاقد عليها من الباطن من جانب الأنظمة السابقة. ومن خلال ترتيبات التعاقد من الباطن هذه، تم نزع الطابع المهيكل عن عمل أعداد كبيرة من الموظفين الحكوميين، مما قوّض ظروف عملهم ومعدلات الدفع لهم ومنافعهم. وحققت حملة إعادة موظفي القطاع العام الذين تم نزع الطابع المهيكل عنهم

وحقق عمال جمع النفايات انتصاراً كبيراً في العام ٢٠٠٣ عندما أقرّت المحكمة الدستورية بأن عملية المناقصة الخاصة بخدمات النظافة التي أطلقتها السلطات البلدية قد انتهكت الحقوق الأساسية لمجتمع عمال جمع النفايات. وفي إطار الإعداد للقضية، التمسست جمعية عمال جمع النفايات في بوغوتا والمحامون المؤيدون للمصلحة العامة الحق في المساواة الذي ينص عليه الدستور واعتبروا أنه يجب السماح لعمال جمع النفايات بمعاملة تفضيلية وخطوات تأكيدية قضائية في عملية المناقصات والعطاءات الخاصة بالعقود الحكومية لإدارة النفايات.

والتمسست الحالات التالية الأحكام الدستورية، بما في ذلك الحق في العيش كتعبير عن الحق في الحياة (المادة ١١ من الدستور)، والذي استُخدم لاعتبار الحق في متابعة جمع النفايات سبيلاً للعيش، والحق في متابعة الأعمال والتجارة (المادة ٣٣٣)، والذي استُخدم للاعتبار بأنه يمكن لتعاونيات عمال جمع النفايات - وليس الشركات حصراً - المنافسة في أسواق إعادة تدوير النفايات. وأوقف آخر حكم صدر في شهر ديسمبر ٢٠١١ مخططاً بمنح عقود بقيمة ١,٧ مليار دولار لمدة عشر سنوات لشركات خاصة لجمع النفايات ورفعها من مدينة بوغوتا. وأقرّت المحكمة بأنه من حق تعاونيات عمال جمع النفايات المنافسة في المناقصات الخاصة بالمدينة وأعطت جمعية عمال جمع النفايات في بوغوتا مهلة حتى ٣١ مارس ٢٠١٢ لتقديم للبلدية عرضاً ملموساً لإدارة النفايات الصلبة يشمل مجتمع عمال جمع النفايات. ودعم عمدة بوغوتا الحالي هذا الحكم بإبعاد القطاع الخاص عن جمع النفايات، وتشكيل هيئة عامة لإدارة النفايات الصلبة، والسماح لجمعية عمال جمع النفايات في بوغوتا ومنظمات أخرى لعمال جمع النفايات بالمنافسة على العقود. وبمساعدة شبكة العمالة النسائية غير الرسمية وغيرها من الحلفاء، أعدت الجمعية عرضاً تم اعتماد عناصر منه في العرض المهيكل الذي قدمته وكالة الحي المكلفة بالخدمة العامة في المدينة.

وفي شهر مارس ٢٠١٣، بدأ عمال جمع النفايات في بوغوتا بتقاضي المال من المدينة لقاء خدمات جمع النفايات. وفي شهر يونيو ٢٠١٤، أقرّت الحكومة الوطنية تعميم نموذج بوغوتا في المدن والبلدان عبر البلاد. غير أن أطرافاً لديها مصالح شخصية في القطاع الخاص أرادت استعادة السيطرة على جمع النفايات وقطاع إعادة التدوير قادت حملة سياسية لإقالة عمدة بوغوتا الحالي الذي ألغى بعض عقود القطاع الخاص لإنشاء هيئة لإدارة النفايات العامة ومنحها لعمال جمع النفايات. وقد ادعت هذه الأطراف بأن الإدارة العامة لجمع النفايات ودور عمال جمع النفايات قد أضرا بـ«المنافسة الحرة»، ما يجعلهما غير قانونيين. وكما تظهر دراسات الحالة هذه، تجد منظمات العمال غير المهيكلين بشكل متزايد مكاناً لها على الساحة: مع الحكومات الوطنية والمحلية، وفي محافل المفاوضة الدولية، خصوصاً في مؤتمر العمل الدولي السنوي. لكن كما تظهر دراسات الحالة هذه أيضاً، يتعين على منظمات العمال غير المهيكلين غالباً اللجوء إلى تقديم دعاوى، بالإضافة إلى مناصرة السياسة، وتحتاج لدعم الحلفاء لحماية مصالح أعضائها.

enduring legacy of dualism.» Iza journal of labor & development 3.1.

Assaad, ragui, al-qudsi, sulayman and radwan shaban., 1997. "Employment experience in the middle east and north africa."

Bhowmik, sharit. 2002. Hawkers and the urban informal sector: a study of street vending in seven cities. Paper prepared for national association of street vendors of india. Available at <http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/bhowmik-hawkers-urban-informal-sector.Pdf>

Budlender, debbie. 2013. Informal workers and collective bargaining: five case studies. Wiego organizing brief no. 9. Cambridge, ma, usa: wiego. Available at: <http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/budlender-informal-workers-collective-bargaining-wiego-ob9.Pdf>

2015. Budgeting and the informal economy in accra, ghana. Wiego budget brief no. 5. Cambridge, ma, usa: wiego. Available at: <http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/budlender-budgeting-informal-economy-accra-wiego-bb5.Pdf>

Chen, martha alter. 2012. The informal economy: definitions, theories, & policies. Wiego working paper no. 1. Cambridge, usa: wiego. Available at: [http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/chen\\_wiego\\_wp1.Pdf](http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/chen_wiego_wp1.Pdf)

2014. Informal economy monitoring study sector report: home-based workers. Cambridge, ma, usa: wiego. Available at <http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/iems-home-based-workers-full-report.Pdf>

Chen, martha alter and g. Raveendran. 2014. Urban employment in india: recent trends and patterns. Wiego working paper no. 7. Cambridge, ma, usa: wiego. Available at: <http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/chen-urban-employment-india-wiego-wp7.Pdf>

Chen, martha alter, joann vanek, francie lund, and james heintz with renana jhabvala and chris bonner. 2005. Progress of the world's women 2005: women, work and poverty. New york: unifem.

Chen, martha, chris bonner, mahendra chetty, lucia fernandez, karin pape, federico parra, arbind singh, and caroline skinner. 2013. "Urban informal workers: representative voice & economic rights." World development report 2013. World bank. Available at [http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/wdr2013\\_urban\\_informal\\_workers.Pdf](http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/wdr2013_urban_informal_workers.Pdf)

Chikarmane, poornima. 2012. Integrating waste pickers into municipal solid waste management in pune, india. Wiego policy brief (urban policies) no. 8. Cambridge, ma, usa: wiego. Available at: [http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/chikarmane\\_wiego\\_pb8.Pdf](http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/chikarmane_wiego_pb8.Pdf)

De soto, hernando. 1989. The other path: the economic answer to terrorism, new york: harper collins.

2000. The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else. New york: basic books.

Dias, sonia. 2011. Integrating informal workers into selective waste collection: the case of belo horizonte, brazil. Wiego policy brief (urban policies) no. 4. Cambridge, ma, usa: wiego. Available at: [http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/dias\\_wiego\\_pb4.Pdf](http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/dias_wiego_pb4.Pdf)

Dias, sonia and melanie samson. 2016. Informal economy monitoring study sector report: waste pickers. Cambridge, usa: wiego. Available at <http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/dias-samson-iems-waste-picker-sector-report.Pdf>

Dobson, r. And skinner, c. 2009. Working in warwick: integrating street traders into urban plans. Durban, south africa: university of kwazulu-natal.

إلى مناصبهم النجاح لأن الاتحاد العام التونسي للشغل كان يناصر هذه القضية منذ سنوات عدة، وقد ساهم كعضو أساسي في الرباعية في إحداث تغيير في النظام أدى إلى إعادة الموظفين إلى مناصبهم السابقة (إيتون، شورمان وتشين ٢٠١٧).

في الخلاصة، نأمل بصدق في أن تساهم هذه الورقة في تعزيز مقاربة أكثر شمولية للقطاع غير المهيكّل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وفي حال بقاء أسواق العمل في المنطقة متصلة ومقسمة، مع قوى عاملة مهيكلة تنال الحماية الاجتماعية والمنافع الاقتصادية التي يُحرم منها العاطلون عن العمل والعاملون غير المهيكّلين، فمن شأن الإحباط أن يؤدي من جديد إلى اضطرابات اجتماعية. ومن المهم بالنسبة إلى الحكومات في المنطقة ألا تكتفي بمتابعة النمو القائم على العمالة بل أن تعكس أيضاً «العقد الاجتماعي» السابق الذي أوجد حساً من الاستبعاد الاجتماعي والاقتصادي لدى الفقراء العاملين في القطاع غير المهيكّل. ويمكن أن يتضمن هذا إجراءات لزيادة الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاقها، واعتماد مقاربات شاملة للتخطيط المدني والاقتصادي، وإيجاد منصات للعمال غير المهيكّلين لإسماع صوتهم والتأثير في إجراءات صنع السياسة ووضع القواعد التي تؤثر في حياتهم. وبالنسبة إلى البلدان العربية، وكذلك بالنسبة إلى البلدان الأخرى، نود أن نقتراح أجندة بثلاث ركائز لتعزيز العدالة الاجتماعية للعمال غير المهيكّلين. وتقضي الركيزة الأولى بالحد من وصم ومعاينة الفقراء العاملين في القطاع غير المهيكّل. ومن المسلم به بأن بعضاً من العمال غير المهيكّلين يعملون بصورة غير قانونية أو يتعاملون بسلع وخدمات جرمية. إلا أن السواد الأعظم من القوى العاملة غير المهيكلة هي عبارة عن عمال فقراء يحاولون كسب عيش كريم في ظروف قاسية. أما الركيزة الثانية فهي زيادة المنافع – الحماية القانونية والاجتماعية وكذلك التدابير الداعمة – للعمال غير المهيكّلين. وتقضي الركيزة الثالثة وهي الأهم بدعوة العمال غير المهيكّلين إلى طاولة السياسة. ونؤمن بشدة بأن توسيع نطاق العدالة الاجتماعية إلى العمال غير المهيكّلين في البلدان العربية سيساهم في إعادة الإعمار المنصفة والسلام الدائم في المنطقة.

## المراجع المذكورة

Adamtey, nicholas. 2014. Informal economy budget analysis: accra metropolis. Wiego working paper no. 33. Cambridge, ma, usa: wiego.

Aita, samir. 2009. "Labour markets policies and institutions, with a focus on inclusion, equal opportunity and the informal economy". National background paper: the case of syria for the ilo.

2011. Les travailleurs arabes hors-la-loi, éditions l'harmattan,

2015. "The economic futures invented by arab countries and the middle east"; in planet for life, agence française pour le développement.

\_\_\_\_\_. 2016 "Informal work and the gap between labor supply and demand: yemen's case". Paper for arab watch report on informal employment.

Assaad, ragui. 2014. «Making sense of arab labor markets: the

informal economy. New york: pantheon books.

Parra, federico. 2015. Reciclaje: ¡sí, pero con recicladores! Gestión pública del aprovechamiento con inclusión de recicladores: un nuevo paradigma en el manejo de los residuos en bogotá, colombia. Wiego technical brief (urban policies) no. 9. Cambridge, ma, usa: wiego. Available at: <http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/parra- reciclaje-recicladores-wiego-wp9-espanol.Pdf>

Portes, alejandro, manuel castells, and lauren a. Benton, eds. 1989. The informal economy: studies in advanced and less developed countries. Baltimore, usa: john hopkins university press.

Raveendran, govindan, ratna m. Sudarshan and joann vanek. 2013. Home-based workers in india: statistics and trends. Wiego statistical brief, no. 10. Cambridge, ma, usa: wiego. Available at: <http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/raveendran-hbw-india-wiego-sb10.Pdf>

Roever, sally, and caroline skinner. 2016. Street vendors and cities. Environment and urbanization, vol. 28, No. 2, 359-374.

Roever, sally. 2014. Informal economy monitoring study sector report: street vendors. Cambridge, ma, usa: wiego. Available at: <http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/iems-sector-full-report-street-vendors.Pdf>

Rusling, sara. 2010. Approaches to basic service delivery for the working poor: assessing the impact of mahila housing trust's parivartan slum upgrading programme in ahmedabad, india. Wiego policy brief (urban policies) no. 1. Cambridge, ma, usa: wiego. Available at: [http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/rusling\\_wiego\\_pb1.Pdf](http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/rusling_wiego_pb1.Pdf)

Sinha, shalini. 2013. Housing and urban service needs of home-based workers: findings from a seven-country study. Wiego policy brief (urban policies) no. 15. Cambridge, ma, usa: wiego. Available at: <http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/sinha-home-based-workers--wiego-pb15.Pdf>

Subrahmanyam, gita, and vincent castel. 2014. «Labor market reforms in post-transition north africa.» African development bank group: economic brief.

United nations. 2015. The world's women 2015: trends and statistics. New york: United nations, department of economic and social affairs, statistics division. Sales no. E.15.Xvii.8.

Unni, jeemol and uma rani. 2002. Insecurities of informal workers in gujarat, india. Geneva: international labour organization. Available at: [http://www.ilo.Org/public/english/protection/ses/download/docs/india\\_informal.Pdf](http://www.ilo.Org/public/english/protection/ses/download/docs/india_informal.Pdf)

Vanek, joann, martha chen, françoise carré, james heintz and ralf hussmanns. 2014. Statistics on the informal economy: definitions, regional estimates and challenges. Wiego working paper no. 2. Available at: <http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/vanek-statistics-wiego-wp2.Pdf>

Wiego. 2016. «Habitat iii.» Available at: <http://wiego.Org/cities/habitat-iii>

Eaton, a., S. Sherman and m. Chen. 2017. Informal workers and collective action: a global perspective. Ithaca, usa: cornell university press.

Gatti, roberta, andras bodor, diego f. Angel-urdinola, and joana silva. 2014. Striving for better jobs: the challenge of informality in the middle east and north africa. Washington dc: world bank.

Hart, keith. 1973. Informal income opportunities and urban employment in ghana. The journal of modern african studies, vol. 11, No. 1.

Herrera, javier, mathias kuépié, christophe j. Nordman, xavier oudin and françois roubaud. 2012. Informal sector and informal employment: overview of data for 11 cities in 10 developing countries. Wiego working paper no. 9. Cambridge, ma, usa: wiego. Available at: [http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/herre-ra\\_wiego\\_wp9.Pdf](http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/herre-ra_wiego_wp9.Pdf)

Homenet south asia. 2016. Ilo convention 177 on home work and why it should be ratified. Homenet south asia. Available at: <http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/resources/files/homenet-c177-advocacy-materials.Pdf>

Horn, zoe e. 2009. No cushion to fall back on: the global economic crisis and informal workers. Cambridge, ma, usa: wiego and inclusive cities. Available at: [http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/horn\\_gec\\_study\\_2009.Pdf](http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/horn_gec_study_2009.Pdf)

2011. Coping with crises: lingering recession, rising inflation, and the informal workforce. Cambridge, ma, usa: wiego and inclusive cities. Available at: [http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/horn-global-economic-crisis-2\\_0.Pdf](http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/horn-global-economic-crisis-2_0.Pdf)

Ilo. 2003A. Scope of the employment relationship: report iv, international labour conference, 91st session. Geneva: ilo.

2003B. Report of the seventeenth international conference of labour statisticians. Geneva: ilo.

Ilo-wiego. 2013. Women and men in the informal economy: a statistical picture. 2Nd edition. Available at <http://wiego.Org/publications/women-and-men-informal-economy-statistical-picture-2nd-edition>

Kanbur, ravi. 2014. Mindsets, trends, and the informal economy. Charles h. Dyson school of applied economics and management, working paper 2014-06. Ithaca: cornell university. Available at: <http://publications.Dyson.Cornell.Edu/research/researchpdf/wp/2014/cornell-dyson-wp1406.Pdf>

Kanbur, ravi and michael keen. 2014. «Thresholds, informality and partitions of compliance», International tax and public finance, vol. 21: Pp. 536-559.

Kanbur, ravi and michael keen. 2015. «Reducing informality», finance and development, vol. 52, No. 1.

Kumar, randhir. 2012. The regularization of street vending in bhuvaneshwar, india: a policy model. Wiego policy brief (urban policies) no. 7. Available at: [http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/kumar\\_wiego\\_pb7.Pdf](http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/publications/files/kumar_wiego_pb7.Pdf)

Lewis, w.Arthur. 1954. «Economic development with unlimited supplies of labour.» Manchester school of economic and social studies, vol. 23, No. 2.

Maloney, william f. 2004. «Informality revisited.» World development, vol. 32, No. 7, 1159-1178.

Mather, celia. 2013. «Yes, we did it!» How the world's domestic workers won their international rights and recognition. Cambridge, ma, usa: wiego: [http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/resources/files/mather\\_yes%20we%20did%20it!\\_2013.Pdf](http://wiego.Org/sites/wiego.Org/files/resources/files/mather_yes%20we%20did%20it!_2013.Pdf)

Moser, caroline. 1978. «Informal sector or petty commodity production: dualism or independence in urban development.» World development, vol 6, no 9, 1041-1064.

Neuwirth, robert. 2011. Stealth of nations: the global rise of the

## الملحق ا

نسب توزع العمالة الإجمالية في سوريا: بحسب الوضعية في العمل

منصة شبكة العمالة النسائية غير الرسمية

الوظيفية في العمل		صاحب العمل	المستعملون	الموظفون	المستعملون المستعملون	غيره	غير واضح	المجموع
المطبخ	امر			23.0%				23.0%
	امر			55.6%				55.6%
	امر			27.9%				27.9%
العناصر الطهي	امر	5.2%	12.1%	14.1%	1.9%	0.1%		31.4%
	امر	1.1%	4.6%	8.8%	1.2%	0.1%		15.9%
	امر	4.7%	11.2%	13.4%	1.8%	0.1%		31.2%
العناصر غير الطهي	امر	3.7%	15.4%	13.1%	2.8%	0.1%		35.1%
	امر	0.6%	3.7%	3.9%	8.6%	0.1%		16.9%
	امر	3.3%	14.8%	11.9%	3.6%	0.1%		33.7%
العناصر المشتركة بين الطهي والعمل	امر	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%		0.1%
	امر		0.0%	0.1%	0.0%			0.1%
	امر	8.8%	8.8%	8.1%	8.8%	8.8%		8.1%
التدريب	امر	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%			0.1%
	امر			0.1%	0.0%	0.0%		0.1%
	امر	8.8%	8.8%	8.1%	8.8%	8.8%		8.1%
المادة	امر	0.5%	2.8%	0.2%	2.7%	0.0%		5.9%
	امر	0.2%	1.7%	0.3%	3.6%	0.0%		12.9%
	امر	8.4%	2.7%	8.7%	3.1%	8.8%		8.8%
المواد المتني	امر	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%		0.4%
	امر	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%		0.4%
	امر	8.8%	8.1%	8.1%	8.1%	8.8%		8.4%
غير متفرغ	امر		0.0%	0.0%			0.0%	0.0%
	امر		8.8%	8.8%			8.8%	8.8%
	امر							
المجموع	امر	9.4%	31.6%	31.0%	7.2%	0.2%	0.0%	100.0%
	امر	2.0%	10.2%	68.9%	18.9%	0.2%		100.0%
	امر	8.6%	28.9%	83.7%	8.7%	8.2%	8.8%	100.0%

الملحق ٢

منصة شبكة العمالة النسائية غير المهيكلة التحول من القطاع غير المهيكل إلى القطاع المهيكل

الوظيفية في العمل		صاحب العمل	المستعملون	الموظفون	المستعملون المستعملون	غيره	غير واضح	المجموع
المطبخ	امر			1 029 790				1 029 790
	امر			300 187				300 187
	امر			1 379 976				1 379 976
العناصر الطهي	امر	225 883	523 983	808 404	81 703	3 236		1 443 199
	امر	7 000	28 858	55 872	6 193	532		100 063
	امر	232 882	552 841	864 277	88 896	3 767		1 543 262
العناصر غير الطهي	امر	158 584	708 919	563 731	121 411	8 478		1 508 129
	امر	3 783	23 088	24 839	54 439	415		106 568
	امر	162 367	732 007	588 571	175 879	8 890		1 664 714
العناصر المشتركة بين الطهي والعمل	امر	1 117	1 246	2 367	738	128		5 798
	امر		37	491	31			549
	امر	1 117	1 283	2 879	809	128		6 294
التدريب	امر	875	1 846	3 319	445			6 084
	امر			838	79	81		796
	امر	875	1 846	3 979	524	81		6 883
المادة	امر	26 343	123 588	10 682	99 854	919		254 541
	امر	1 564	13 957	1 743	54 437	122		68 793
	امر	21 887	134 545	12 425	154 291	1 096		323 734
المواد المتني	امر	1 437	8 796	8 723	4 892	586		18 284
	امر	86	178	378	1 938	47		2 602
	امر	1 523	8 972	9 101	6 830	632		20 886
غير متفرغ	امر		39	85			114	238
	امر		39	85			114	238
	امر							
المجموع	امر	407 780	1 305 136	2 224 131	308 542	10 206	114	4 218 269
	امر	12 431	62 916	430 978	179 157	1 177		629 699
	امر	296 946	1 242 220	1 693 154	479 245	11 023	114	4 848 078



منصة شبكة العمالة النسائية غير المهيكلة  
التحول من القطاع غير المهيكل إلى القطاع المهيكل  
لصالح العمال في القطاع غير المهيكل

التحول من القطاع غير المهيكّل إلى القطاع المهيكّل لصالح العمال في القطاع غير المهيكّل يضم العمال في القطاع غير المهيكّل العمال بأجر والعاملين لحسابهم. ويعتبر العاملون لحسابهم بغالبهم غير آمنين ومعرضين للمخاطر كالعمال بأجر وينتقلون من وضعية إلى أخرى. ونظراً إلى افتقارهم إلى الحماية والحقوق والتمثيل، يبقى هؤلاء العمال غالباً قابعين في الفقر. تعمل غالبية العمال حول العالم في القطاع غير المهيكّل وتعتبر غالبية الوظائف الجديدة وظائف غير مهيكّلة. ونفترض بأن العمل غير المهيكّل لن يزول تماماً، وأن الكثير من الأنشطة الاقتصادية غير المهيكّلة ستبقى غير مهيكّلة أو شبه مهيكّلة في المستقبل المنظور. وما من طريقة واحدة وسهلة وبسيطة لإضفاء الطابع المهيكّل على العمالة غير المهيكّلة. بدلاً من ذلك، يجب فهمها كعملية تدريجية ومستمرة لإدخال العمال غير المهيكّلين والوحدات الاقتصادية في القطاع المهيكّل من خلال تقويتهم وتعزيز حقوقهم وحمايتهم ومنافعهم. تدعم شبكة العمالة النسائية غير الرسمية تعريف العمالة غير المهيكّلة الذي اعتمده المؤتمر الدولي لإحصائيي العمل في العام ٢٠٠٣ (التفاصيل في الملحق).

## ما الذي يحتاج إليه العمال غير المهيكّلين؟

للفقراء العاملين في القطاع غير المهيكّل احتياجات وطلبات أساسية مشتركة، فضلاً عن تلك الخاصة بوضعية عملهم ووظيفتهم ومكان عملهم. وبالنسبة إلى جميع العمال غير المهيكّلين، يجب أن يوفر إضفاء الطابع المهيكّل منافع وحماية وألا يكتفي بفرض تكاليف التحول إلى الطابع المهيكّل. ويجب استعادة الحقوق الشاملة التي جرى تهميش العمال في القطاع غير المهيكّل عنها من جانب النموذج النيوليبرالي للحكم خلال الأعوام الأربعين الماضية، وإعادة دمجهم في أطر قانونية وتنظيمية.

## الاحتياجات والطلبات الأساسية المشتركة

### حقوق التنظيم/العمل

يجب أن يكون العمال في القطاع غير المهيكّل قادرين على الممارسة الفعلية لحقوقهم في التنظيم والمفاوضة الجماعية، فضلاً عن حقوقهم الأساسية الأخرى في العمل.

### قوة التعبير والمفاوضة

يحتاج الفقراء العاملون في القطاع غير المهيكّل إلى قوة التعبير والمفاوضة الفردية المرتكزة على وعيهم لحقوقهم. ويجب أن يكون لهم أيضاً صوت جماعي وتمثيلي يسمح لهم بالتفاوض بصورة مستمرة مع الفاعلين المسيطرين في القطاعات أو سلاسل القيمة التي يعملون فيها. ويأتي الصوت الجماعي من خلال الانضواء في منظمات

ديمقراطية تركز على العضوية. ويأتي الصوت التمثيلي من خلال مشاركة ممثلي هذه المنظمات في عمليات ذات صلة تتعلق بصنع السياسة، أو وضع القواعد، أو المفاوضة الجماعية، أو المفاوضات - بما في ذلك عن طريق التمثيل المباشر في المحافل الثلاثية الطرف. ويقضي الإطار الأمثل بأن يكون تمثيل المنظمات المرتكزة على العضوية في العمليات ذات الصلة مستمراً وقانونياً.

## الهوية والوضع القانونيان

يرغب الفقراء العاملون بالاعتراف بهم كعمال أو فاعلين اقتصاديين لديهم وضعية قانونية واضحة في جميع مجالات السياسة والتنظيمية والقانونية ذات الصلة. وهم لا يريدون إبعادهم كفقراء أو معرضين للمخاطر إلى مجال السياسة الاجتماعية فحسب، بل يريدون الاعتراف بهم كوكلاء شرعيين مساهمين في الاقتصاد من جانب صانعي السياسة الذين يضعون السياسات الاقتصادية الكلية والخاصة بالقطاعات. ويفترض هذا توسيع نطاق قوانين العمل إلى فئات عمال يجري استبعادهم تقليدياً (مثلاً العاملات في الخدمة المنزلية، والعمال من المنزل، والعمال الزراعيين) وأو تعديل القوانين لتشمل المجموعة الكاملة من العلاقات التي يتم العمل وفقها.

## الحقوق الاقتصادية

يحتاج ويطلب الفقراء العاملون في القطاع غير المهيكّل مجموعة واسعة من حقوق العمل والتجارية والخاصة باستخدام الأراضي من أجل تحسين ترتيبات العمل وتأمين سبل عيشهم، وجعل أنشطتهم الاقتصادية أكثر إنتاجية، واستخدام صوتهم التمثيلي للتوصل إلى تغييرات مناسبة في البيئة المؤسسية الأوسع التي تؤثر في عملهم وسبل عيشهم<sup>٢</sup>

## الحقوق الاجتماعية، بما في ذلك الحماية

### الاجتماعية

يجب توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية إلى جميع العمال في القطاع غير المهيكّل من خلال المساعدة الاجتماعية وأو آليات الضمان الاجتماعي، كجزء من الضمان الاجتماعي الشامل. ويتعين على الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية الالتزام بهذا الأمر باعتماد أسقف حماية اجتماعية واضحة. ويشمل هذا حقوق السكن، والتعليم، والأمن الغذائي، والنظافة والحماية الاجتماعية ضد الحالات الطارئة الأساسية كالمرض، والإعاقة، والتقدّم في السن، والوفاء، وضد المخاطر المرتبطة بالعمل. ويجب اعتبار رعاية الأم والطفل أولوية نظراً إلى التمثيل الواسع للنساء في القطاع غير المهيكّل.

### فئات مختلفة: معان وآثار مختلفة

لإضفاء الطابع المهيكّل العديد من المعاني والآثار لمختلف فئات

<sup>٢</sup> تجدر الإشارة إلى أن حقوق العمل تركز على مفهوم العلاقة بين صاحب العمل والموظف. ولكن الكثير من الفقراء يعملون لحسابهم. وبالنسبة إليهم، لا تكون حقوق العمل التقليدية ذات صلة دائماً. وعوضاً عن ذلك، فإن الحق الأساسي في كسب العيش والحقوق التجارية ذات صلة وأهمية كبيرتين.

١ المادة ٤ من قرار منظمة العمل الدولية حول العمل اللائق والقطاع غير المهيكّل، [http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/res/pdf\\_020RES.PDF](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/res/pdf_020RES.PDF)

العمال غير المهيكليين. ويجب الاعتراف بتنوع الفاعلين في القطاع غير المهيكلي. ويضمن القطاع غير المهيكلي الوحدات الاقتصادية، والعاملين لحسابهم (غالبية عمال يعملون لحسابهم يكافحون لكسب لقمة العيش وأقلية من بينهم من رواد الأعمال) والعمال بأجر الذي يعملون بصورة غير مهيكلة في مؤسسات غير مهيكلة أو مهيكلة وإنما من دون أن يتمتعوا بحقوقهم كعمال. ويبرز الطابع غير المهيكلي أيضاً على طول سلاسل الإمداد العالمية، حيث يُحرم العمال المتعاقدون من الباطن من ظروف العمل اللائق.

بالنسبة إلى العاملين لحسابهم، يجب ألا يعني إضفاء الطابع المهيكلي مجرد نيل ترخيص، وتسجيل حساباتهم، ودفع الضرائب - فهذه تمثل لهم تكاليف الدخول في القطاع المهيكلي. وفي مقابل دفع هذه التكاليف، يجب أن ينالوا منافع التشغيل بصورة مهيكلة بما في ذلك العقود التجارية القابلة للتنفيذ، والحقوق القانونية بمكان عمل ووسائل إنتاج آمنة، والوصول إلى الأسواق، والأسعار التفضيلية للمؤسسات الاجتماعية والتعاونيات التي يسيطر عليها العمال، وعضوية الجمعيات العمالية وغيرها من الجمعيات التي يختارونها، والحماية من المقرضين، والحماية الاجتماعية.

وبالنسبة إلى العمال بأجر، بمن فيهم من يعملون بصورة غير مهيكلة في وظائف غير مستقرة في مؤسسات مهيكلة، يعني إضفاء الطابع المهيكلي الحصول على وظيفة مهيكلة بأجر - أو إضفاء الطابع المهيكلي على وظيفتهم الحالية - مع عقد آمن، ومنافع عمال، وعضوية في نقابة عمالية، ومساهمات أصحاب العمل في الحماية الاجتماعية. ومن المهم التشديد على أن إضفاء الطابع المهيكلي على العمل بأجر يتطلب تركيزاً على أصحاب العمل، لأنهم يميلون أكثر من الموظفين إلى تجنب الامتثال لأنظمة العمل. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن العديد من العمال بأجر يعملون لصالح مؤسسات مهيكلة وأسر وليس لصالح مؤسسات غير مهيكلة فحسب.

## ملخص مقارنة شاملة للتحويل من القطاع غير

### المهيكلي إلى القطاع المهيكلي

١. إضفاء الطابع المهيكلي على تشريع العمل غير المهيكلي والاعتراف القانوني بالعمال وحمايتهم (العاملون لحسابهم)

#### حقوق الموظفين مهيكلاً ومنافعهم:

- التحرر من التمييز
- الحد الأدنى للأجور
- تدابير صحة وسلامة مهنية
- مساهمات صاحب العمل/الدولة في الصحة والتقاعد
- الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية
- عضوية منظمات عمال معروفة، بما في ذلك النقابات العمالية
- المشاركة في صنع القرار

#### منافع العاملين مهيكلاً لحسابهم:

- إجراءات تسجيل مبسطة وإدارة بسيطة

- نظام ضريبة تصاعدي

- حماية من المضايقات

- الوصول إلى الموارد والتسهيلات

- حقوق للعمال

- خدمات مساندة على غرار الوصول إلى الخدمات المالية والتدريب

- الضم إلى إجراءات الموازنة التشاركية بما في ذلك على مستوى

#### الحكومة المحلية

١. إضفاء الطابع المهيكلي على الأطر القانونية والتنظيمية المناسبة للوحدات الاقتصادية غير المهيكلة بما في ذلك:

- عقود قابلة للتنفيذ

- حقوق استخدام الأراضي والممتلكات

- استخدام المساحة العامة

- تنظيم الصحة والسلامة المهنية

#### منافع التشغيل بطريقة غير مهيكلة:

- أمن العمل وأمن مساحة العمل

- وصول إلى التمويل ومعلومات السوق

- وصول إلى البنى التحتية والخدمات العامة

- عقود تجارية قابلة للتنفيذ

- مسؤولية محدودة

- قواعد إفلاس وأخطاء واضحة

- وصول إلى الإعانات والحوافز الحكومية

- عضوية في الجمعيات العمالية

- وصول إلى نظام مهيكلي للضمان الاجتماعي

#### التسجيل والضريبة

- إجراءات تسجيل مبسطة

- أنظمة ضريبية تصاعديّة

## حقوق التنظيم والعمل

### إضفاء الطابع المهيكلي على حقوق العمل

في الأصل، أسس جميع النقابات العمالية عمال غير مهيكليين، بما أن الاقتصاد برمته كان غير مهيكلي في الوقت الذي نُظمت فيه النقابات العمالية. وكانت النقابات العمالية وما زالت منظمات عمال ذاتية تسعى من خلال العمل الجماعي إلى تنظيم أجورها وشروط عملها بهدف القضاء على أسوأ أشكال الاستغلال، أي إضفاء الطابع المهيكلي على وضعية غير مهيكلة<sup>٣</sup>.

حتى يتمكن العمال في القطاع غير المهيكلي من ممارسة حقوق العمل بالكامل، من الضروري توفر الاعتراف القانوني وتمثيل التكامل العملي

٣. GALLIN, D. ٢٠١٢. العمال في القطاع غير المهيكلي والحركة الدولية للنقابات العمالية: لمحة عامة. جنيف: مؤسسة العمل العالمية

من الجمعيات في المجال عينه. وقد لا ترغب البلدية في التفاوض مع كل منها على حدة (ما قد يؤدي إلى عدم تلاؤم والتباس وحتى إلى نزاع). وفي ظروف من هذا القبيل، تعتبر المفاوضات المتعددة الطرف بين السلطة والمنظمات التمثيلية المختلفة العديدة، الطريقة الفضلى لتحقيق نتائج فعلية.

### إيجاد أطر مفاوضة جديدة

أطر التفاوض الحالية مصممة لتشمل العمال من ذوي علاقات العمل المهيكلة. ولا تعمل هذه الأطر على التطرق إلى المشكلات التي تواجهها فئات العمل المعرضة للضعف في القطاع غير المهيكل. ويجب إيجاد أطر مفاوضة مناسبة جديدة، وأن يتم تكريسها في القوانين، ويجب توفر مؤونة ميزانية كافية لها للعمل بفعالية. ويتطلب هذا تصميم قواعد المشاركة، وإيجاد معايير لتحديد مشكلات التفاوض، والتطرق إلى كيفية إشراك هذه الأطر الجديدة، أطر صنع السياسة والتنظيمية الأوسع نطاقاً حتى تتحول هذه إلى جزء مهم من عملية صنع القرار التشاركي.

### التمثيل المباشر في الأطر الثلاثية الطرف

يجب استبدال أنظمة تمثيل العمال في القطاع غير المهيكل بتمثلي اقتصاد مهيكل في الأطر ثلاثية الطرف بتمثيل مباشر للعمال في القطاع غير المهيكل أنفسهم. وسيدرس هذا شرعية هذه الأطر في أسواق عمل متغيرة وعالم عمل متغير. وبرز نموذج يؤخذ في الاعتبار في جنوب إفريقيا. ويتضمن النموذج الإضافي الثلاثي الطرف للمجلس الوطني للاقتصادي والتنموي والخاص بالعمل مكوناً مجتمعياً يُضاف إلى الشركاء التقليديين الثلاثة: الحكومة وأصحاب العمل والنقابات العمالية. في المقابل، وعلى مستوى مؤتمر العمل الدولي، تم الإبقاء على الهيكلية ثلاثية الطرف – وفي السنوات الأخيرة، بات لمنظمات العمال في القطاع غير المهيكل مجالاً للتمثيل المباشر في مجموعة العمال، وقد استخدمت هذا المجال مع تعزيز التحالف بين العمال في الاقتصادات المهيكلة وغير المهيكلة.

### الهوية والوضعية القانونيان

### إضفاء الطابع المهيكل على سياسة سوق العمل وتشريعه

#### الحماية القانونية

هناك التزام متزايد في أوساط السياسة التنموية بتوسيع نطاق الحماية القانونية إلى العمال في القطاع غير المهيكل. وأعطت لجنة التمكين القانوني للفقراء التابعة للأمم المتحدة في تقريرها النهائي بعنوان «تسخير القانون لصالح الجميع» الأولوية لثلاثة مجالات حقوق قانونية وتمكين هي حقوق الملكية، وحقوق العمل، وحقوق الأعمال<sup>٤</sup>. لا تحمي أنظمة العمل الحالية غالبية العمال غير المهيكلين (ترتكز على العلاقة الصريحة بين صاحب العمل والموظف) ولا تغطي القوانين

لحقوقهم من جانب منظمات من اختيارهم يسيطر عليها العمال. ويجب أن يكونوا قادرين على تنظيم ظروف عملهم من خلال إجراءات مفاوضة جماعية تشرك ديمقراطياً الممثلين المنتخبين لمنظمات العمال هذه (وليس ممثلو النقابات العمالية الأخرى نيابة عنهم).

يجب أن يتمتع العمال في اقتصاد التضامن الشعبي أو الاجتماعي بالحق في العمل في التعاونيات مع الاعتراف القانوني بهم كعمال. يجب أن تبدأ الحكومات بإدخال إجراءات إضفاء الطابع المهيكل حيز التنفيذ من خلال نزع الطابع الجرمي عن الأنشطة الاقتصادية المعيشية التي لا تعتبر جرمية بطبيعتها.

### دخول الشباب سوق العمل

السياسات ضرورية لضمان اندماج الشباب بصورة كاملة في أسواق العمل مع حمايتهم من التحول إلى قطاع ضعيف آخر للقوى العاملة.

### الدفاع عن الوظائف اللائقة

لتجنب الآثار التي تفضي إلى نتائج عكسية، يتعين على الحكومات الابتعاد عن استثناءات المناطق الاقتصادية الخاصة أو التدابير الأخرى التي تؤدي إلى مزيد من إضفاء الطابع المهيكل.

### قوة الصوت والمفاوضة

### إضفاء الطابع المهيكل على التمثيل: لا شيء لنا من دوننا!

#### المفاوضات في مقابل الاستشارات

تسمح الاستشارات بإسعاد أصوات الأشخاص ولكنها لا تحمل أي واجب بالتوصل إلى اتفاق – قد لا ترتبط حتى بما يُطبق فيما بعد. ويمكن أن تفتقر الاستشارات للاستمرارية – يمكن أن تكون لمرة واحدة – وهي لا تمكن بالضرورة من أن تتم استشارتهم أو تبدل علاقات القوة. وتتحكم الجهة التي تطلق الاستشارات بالعملية والنتيجة وكل الخطوات المستقبلية على أساس المسائل المطروحة. وتتم المفاوضات من ناحية أخرى على مستوى تشارك فيه جميع الأطراف بوجهة نظرها للتوصل إلى اتفاقات مقبولة بصورة متبادلة. وفي المفاوضات، تستخدم الفئات المعرضة للضعف قوتها الجماعية لممارسة مستوى كافٍ من الاختيار والسيطرة، ما يؤثر في النتيجة المناسبة.

شكل المفاوضات الأكثر مباشرة هو المفاوضات الثنائية بين طرفين. إلا أنه من المناسب أحياناً لعدد من الأطراف التي تمتلك أجندة مشتركة التفاوض بصورة مشتركة مع سلطة معينة. فعلى سبيل المثال، يمارس العديد من الفاعلين (مثلاً بلدية وموردون وهيئات إنفاذ قانون) الرقابة على حياة البائعين المتجولين وعملهم.

لذلك فإنه من الملائم غالباً الدخول في مفاوضات متعددة الطرف في إطار مفاوضة جماعية مشترك يمكن فيه التطرق في آن معاً إلى مستويات رقابة متعددة. كما يتمثل البائعون المتجولون غالباً بالعديد

يجب أن تكون بيئة السياسة الاقتصادية داعمة للمشغلين غير المهيكليين، خصوصاً الفقراء العاملين، بدلاً من التفاوض عنهم أو الانحياز ضدهم. ويتطلب هذا معالجة التحيزات في السياسات الاقتصادية والقطاعية الحالية، فضلاً عن تصميم سياسات هادفة وتنفيذها. كما يتطلب ضمان عدم إحداث السياسات الكلية ظروفاً لزيادة إضفاء الطابع المهيكلي، وأن توجد مشتريات الحكومة طلباً على السلع والخدمات التي تنتجها المؤسسات والعمال في القطاع غير المهيكلي.

### شروط تجارة محسنة

للمنافسة بفعالية في الأسواق، لا يحتاج الفقراء العاملون إلى المواد والمهارات فحسب، بل يحتاجون أيضاً إلى القدرة على التفاوض على أسعار وأجور مناسبة للسلع والخدمات التي يبيعونها بتكلفة المدخلات وتكلفة معيشتهم.

### اقتصاد التضامن الاجتماعي

يريز قطاع اقتصادي جديد تحكمه المبادئ والقيم الخاصة بالمسؤولية الاجتماعية، وريادة الأعمال والتضامن، وهذا الامر أساسي لتطوير الديمقراطية والمواطنة الاقتصادية<sup>١</sup>.

ويجب بناء اقتصاد تضامن اجتماعي قوي متلائم مع أهداف الاندماج الاجتماعي والعمل اللائق من خلال تعزيز السياسات والقوانين الممكنة وعبر توفير الموارد وبرامج الدعم، بما في ذلك الدعم والمعلومات والنصائح المالية، والتدريب والبحث والابتكار. ويجب تشجيع التعاونيات والجمعيات وغيرها من المنظمات ودعمها عملياً في تطوير تحالف شعبي لعمال الاقتصاد.

## الحقوق الاجتماعية بما في ذلك الحماية الاجتماعية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية

تحل الحماية الاجتماعية مكانة متقدمة في جدول أعمال سياسة التنمية في أعقاب الأزمة الاقتصادية العالمية التي قوضت سبل العيش في القطاع غير المهيكلي. وفي يونيو ٢٠١٢، اعتمد مؤتمر العمل الدولي التوصية ٢٠٢ حول أسقف الحماية الاجتماعية التي من شأنها تغطية الأشخاص في كل مراحل حياتهم وأن تتضمن مجموعة تدمج بين التحويلات النقدية والوصول إلى خدمات اجتماعية بتكلفة مقبولة، لاسيما الرعاية الصحية.

وثمة حاجة لـ:

- إعطاء الأولوية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية إلى المجموعات المستثناة من العمال وعائلاتهم.
- تكييف الضمان الاجتماعي والتأمين الخاص على السواء ليشملا العمال غير المهيكليين من خلال تقديم حوافز ضريبية وحوافز أخرى لضمهم.
- تنسيق مختلف أشكال الحماية وضمان رواتب تقاعد وتغطية صحية

شاملة<sup>٢</sup>.

### الحماية من المخاطر وعدم اليقين

التجارية أو قوانين الأعمال الحالية غالبية المؤسسات غير المهيكلة (ترتكز على عقد تجاري مهيكلي). علاوة على ذلك، تحكم الأنظمة الحكومية المحلية الكثير من الأنشطة الاقتصادية غير المهيكلة. ويتولى أنشطة القوى العاملة الحضرية غير المهيكلة في جزء كبير منها المخططون المدنيون والحكومات المحلية التي تضع القواعد وتحدد المعايير والممارسات التي تشير إلى من يتولى الوظائف ومكانها. ويجري غالباً تأطير القواعد أو تفسيرها بطرق لا تشجع أو تمنع الأنشطة غير المهيكلة من دون تقديم بدائل مقبولة، ما يضر تالياً بسبل عيش العمال غير المهيكليين.

### الاعتراف القانوني

يتعين على الحكومات الاعتراف بالعمال في القطاع غير المهيكلي، بما في ذلك الذين يعملون لحسابهم الخاص كعمال – وليس كرواد أعمال أو كقطاع موازٍ لمشغلين اقتصاديين غير محددين على هامش سوق العمل. ويتعين على الحكومات الاعتراف بأن هؤلاء العمال يشكلون غالبية في سوق العمل العالمية.

### الأطر القانونية المناسبة

سيطلب توسيع نطاق الحماية القانونية إلى العمال غير المهيكليين إعادة التفكير في الأنظمة القانونية الحالية في غالبية البلدان وإصلاحها. ويحتاج الفقراء العاملون في القطاع غير المهيكلي إلى أطر قانونية جديدة أو موسعة لحماية حقوقهم ومكتسباتهم كعمال، بما في ذلك الحق في العمل (مثلًا البيع في مساحات عامة)، وحقوق العمال، والحقوق التجارية، وحقوق استخدام الأراضي. ويجب مراجعة تشريعات العمل لتتضمن حق العاملين لحسابهم بالتفاوض مع السلطات المعنية والوصول إلى إجراءات حل النزاعات القانونية البسيطة. بالإضافة إلى ذلك، يجب تطبيق القوانين بفعالية في حالات علاقات العمل المموهة، أو حيث تنطبق مسؤولية<sup>٣</sup> مشتركة أو متعددة في إطار علاقات العمل الثلاثية.

### الحقوق الاقتصادية

#### إضفاء الطابع المهيكلي على الاقتصاد

يضطلع العمال في القطاع غير المهيكلي، بمن فيهم الذين يعملون لحسابهم، بدور مهم في الاقتصادات المحلية والوطنية من خلال المساهمة في الحد من البطالة وتحسين إجمالي الناتج المحلي والاستقرار الاجتماعي على السواء.

ويجب مراعاة العناصر التالية للإقرار بهذه المساهمة:

### بيئة السياسة الملائمة

٤ لجنة التمكين القانوني للفقراء. ٢٠٠٨. تسخير القانون لصالح الجميع. نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.  
٥ على سبيل المثال، حيث يعتبر الوسيط والشركة مسؤولين بصورة مشتركة عن ضمان الامتثال لقوانين العمل وأنظمتها، في إمكان العامل تقديم شكوى ضد أي من الطرفين. ويصبح من مسؤولية الطرفين تحديد مسؤوليتهما والدفع.  
٨

يحتاج الفقراء العاملون إلى الحماية ضد المخاطر وعدم اليقين الناجم عن عملهم، وكذلك ضد حالات الطوارئ الأساسية المشتركة الناجمة عن المرض والإعاقة وخسارة الممتلكات والوفاة.

### الحماية الخاصة للنساء

تحتاج النساء العاملات في القطاع غير المهيكّل لإجازات أمومة حتى لا يكون عليهن العمل فوراً بعد الولادة. كما تعتبر مسألة الرعاية بالطفل أولوية نظراً إلى التمثيل الواسع للنساء في القطاع غير المهيكّل. وثمة حاجة لتدابير للحماية من الإساءة للنساء اللواتي يشكلن غالبية العمال في العديد من قطاعات القطاع غير المهيكّل.

### الصحة والسلامة المهنية في مكان العمل

وفقاً لمنظمة العمل الدولية، «مكان العمل هو أي مكان يؤدي فيه العمال نشاطهم»<sup>٦</sup>.

وفي إطار عملية إضفاء الطابع المهيكّل، يجب توسيع نطاق واجب توفير أماكن العمل الصحية والأمنة ليشمل كل أماكن العمل، بما فيها المساحة العامة التي يدير فيها العديد من العمال في القطاع غير المهيكّل أنشطتهم الاقتصادية. ويجب أن تكون الحماية من مخاطر العمل (السرقة والحرق والفيضان والجفاف) عنصراً في هذه العملية أيضاً.

### ما يجب ألا يعنيه إضفاء الطابع المهيكّل

- متطلبات التسجيل والضريبة المكلفة من دون حقوق أو منافع أو حماية يجب أن تترافق إضفاء الطابع المهيكّل.  
- فرض الضريبة أو تسجيل المؤسسات غير المهيكّلة من دون منافع، بما في ذلك:

- نظام ضريبي مسطح يدفع فيه العاملون لحسابهم الضرائب نفسها التي تدفعها الشركات الكبرى.

- واجب التسجيل لدى إدارات مختلفة وفق إجراءات مضمّنة.

- قرارات أحادية تتخذها السلطات لاسيما لفرض:

- متطلبات تعليمية غير واقعية على العمال غير المهيكّلين

- متطلبات قانونية غير واقعية على العمال غير المهيكّلين.

- شروط مسبقة من الصعب تلبّيها.

- متطلبات مكلفة لا يمكن أن تتحملها غالبية العمال غير المهيكّلين.

- إضفاء طابع مهيكّل/يقاضي من لا يستطيعون تحقيق

### المستويات المحددة

- تمييز ضد النساء والأجانب وذوي الإعاقات، إلخ.

- مخططات مالية وضريبية تخصص السلع العامة.

- التسجيل كرواد أعمال أفراد، ما يمنح الوصول إلى حقوق العمال

الجماعية.

- إضفاء طابع مهيكّل يكون فيه لمن يملكون موارد أكثر المسؤوليات عينها لمن يبقون من دون موارد.

- إضفاء طابع مهيكّل يؤدي إلى نظام «متجر مغلق» مع نخبة جديدة

«داخلية» تنسق مع السلطات للاستمرار في استبعاد «الدخلاء» الذين

يحاولون المطالبة/الدفاع عن حقوقهم.

- توليد استثناءات ومشكلات وتكاليف جديدة.

- اعتراف تفضيلي بالنقابات العمالية التي يسيطر عليها أصحاب العمل

في القطاع غير المهيكّل.

- استغلال عمالة الأطفال.

- دعم شبه التعاونيات.

- فرض رسوم على العمال المهاجرين، ما يؤدي إلى تمييز عنصري بحكم

القانون.<sup>١١</sup>

### طلبات القطاعات الخاصة بإضفاء الطابع المهيكّل

نظراً إلى وجود قطاعات مختلفة في القطاع غير المهيكّل، لدى العمال

في مختلف قطاعات القطاع غير المهيكّل بعض الاقتراحات الخاصة

بالقطاعات حول نوعية إضفاء الطابع المهيكّل التي يودون رؤيتها. وقدم

العمال من أربعة من هذه القطاعات مدخلات كثيفة حول ما يودون

اقتراحه.

وطلبت كل من هذه المجموعات الأربع أولاً الاعتراف بالعمال الذين

يقدمون مساهمة قيمة للاقتصاد والمجتمع كجزء من السكان

الناشطين اقتصادياً، وثانياً الحق في عدم إخضاعهم لأنظمة أو سياسات

أو ممارسات عقابية، وثالثاً الحق في التمتع بتدابير داعمة وحمائية

محددة، بما في ذلك الحماية من الاستغلال من جانب الوسطاء.

### تطلب العاملات في الخدمة المنزلية:

- التحرر من المضايقات أو الإساءة من جانب الموظفين أو أصحاب

العمل.

- التحرر من استغلال الوكالات والوسطاء.

- تنفيذ الاتفاقية الخاصة بالعمال في الخدمة المنزلية والتوصيات

ذات الصلة كمجموعة شروط دنيا في كل بلد.

- الحق في أجر وشروط عمل على غرار التوقف عن العمل والإجازة،

وساعات العمل الإضافية المدفوعة، والإجازة المرضية، والتأمين

الصحي، وراتب التقاعد.

- الحق في إخضاع أماكن العمل للمراقبة والتفتيش.

- ظروف عيش لائق تكون فيها الترتيبات المعيشية جزءاً من عقد العمل.

- الوصول إلى التعليم والحصول على وقت للتسوية والترفيه.

- لا عمالة أطفال (رغم تمويهها ضمن عمالة العائلة).

- إبرام عقود العاملات المهاجرات قبل مغادرة البلدان الأم.

٨ المادة ١ (أ) من توصية منظمة العمل الدولية حول فيروس المناعة المكتسبة/الإيدز وعالم العمل (التوصية ٢٠٠).

٦ قرار STREETNET حول اقتصاد التضامن الاجتماعي المعتمد خلال مؤتمرها الدولي الثالث في كوتونو في بنين في أغسطس ٢٠١٠.

٧ لا اتفاق في الوقت الراهن على الدور المناسب للحكومة، ودرجة مسؤولية الحكومة والإنفاق العام، والمزج بين التأمين الخاص والضمان العام وتوفيرهما.

- التوعية على الأنظمة الداخلية للتجارة وأنظمة الحكومة المحلية.
- الوصول إلى موزدي الخدمة بسهولة.
- أنظمة ضريبية مبسطة.
- أنظمة مبسطة للتجار غير المهيكليين عبر الحدود.

#### يطلب عمال جمع النفايات:

- التحرر من المضايقات والرشاوى والطرده من جانب سلطات المدينة.
- الحق في الوصول إلى النفايات القابلة لإعادة التدوير من دون قيود.
- الوصول إلى الأسواق.
- توفير البنى التحتية
- الإقرار بمساهماتهم الاقتصادية والخدمة البيئية للمجتمعات.
- الحق في الوصول إلى منشآت مجتمعية ترفيهية.
- توفير أماكن حماية لإبعاد الأطفال عن العمالة.
- التحرر من الخوف من السلطات والمافيات.
- التحرر من استغلال الوسطاء الذين يتقاضون أتعاباً مرتفعة.
- الحق في تحديد أسعار عادلة وشفافة في سلسلة إعادة التدوير.
- الإدخال في أنظمة إدارة النفايات الحديثة، والوصول إلى المعدات والبنى التحتية للجمع والفرز والتخزين.
- حق منظماتهم في المنافسة على عقود إدارة النفايات الصلبة.
- التعاونيات ونظام اقتصاد التضامن الاجتماعي.
- الاعتراف بعملهم كموردي خدمة وحققهم في أن ينالوا أجراً لقاء هذه الخدمة.
- الحق في ضمان ألا يكون جمع النفايات الصلبة خاصاً وإنما مداراً من أنظمة مختلطة بين الحكومات وجمعيات عمال جمع النفايات (التعاونيات والجمعيات والنقابات).
- إنهاء استخدام المحارق وتقنيات التخلص من النفايات المؤذية على غرار المطامر.
- دعم الفصل وإعادة التدوير والتسيخ كطرق لتأمين دخل العمال.
- بالإضافة إلى القطاعات الأربعة المذكورة أعلاه، تتضمن القطاعات الأخرى من العمال في القطاع غير المهيكليين الذين يجب أن تشملهم التوصية الصيادين، والعمال الزراعيين من بينهم من يعملون في الزراعة العائلية، وعمال التعاونيات والمؤسسات التي يسيطر عليها العمال، ومشغلي قطاع النقل غير المهيكليين، وعمال إشارات المرور، إلخ.
- يجب أن يتاح لجميع العمال غير المهيكليين - سواء العمال بأجر أو العاملين لحسابهم - في جميع القطاعات الوصول إلى حقوق التنظيم والعمل الأساسية، وقوة التعبير والمفاوضة، والهوية والوضع القانوني، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك الحماية الاجتماعية. كما أنه من الضروري أن يكون للعمال غير المهيكليين عبر القطاعات وفي كل مناطق العالم رأي في ما يتطلبه إضفاء الطابع المهيكلي بشروط عادلة.<sup>٩</sup>

- حقوق كاملة ومنتساوية للعاملات في الخدمة المنزلية المهاجرات.

#### يطلب العمال من المنزل:

- (يختلف الطلب جزئياً بين العاملين لحسابهم أو العمال المتعاقد معهم من الباطن)
- التحرر من النقل الإكراهي والقيود على المناطق (الجميع).
- الحماية الاجتماعية، بما في ذلك منح الأمومة (الجميع)،
- تسهيلات الرعاية بالطفل لتمكين العاملات من العمل من دون إزعاج (الجميع).
- الحماية من التعرض للمواد الخام ذات الجودة المتدنية، أو الإلغاء التعسفي لأوامر العمل، أو الرفض التعسفي للسلع، أو الدفعات المتأخرة (التعاقد من الباطن).
- الحق في خدمات البنى التحتية الأساسية - المياه والكهرباء والنظافة - في بيوتهم التي هي أماكن عملهم (الجميع).
- وصول سلعهم وخدماتهم إلى الأسواق (العاملون لحسابهم).
- الحق في أسعار عادلة في الأسواق (العاملون لحسابهم) ومعدلات القطعة العادلة (التعاقد من الباطن).
- الحق في تأمين عقود - أوامر عمل (التعاقد من الباطن) ومعاملات تجارية آمنة وشفافة (العاملون لحسابهم).
- التدريب على الصحة والسلامة المهنية، والتدريب على مهارات الأعمال (العاملون لحسابهم).
- لا ضرائب مزدوجة (العاملون لحسابهم).
- أراضي/مساحات/أماكن للعمل الجماعي (العاملون لحسابهم).<sup>١٠</sup>

#### يطلب البائعون المتجولون:

- التحرر من المضايقات، ومصادرة السلع، والطرده، والمذكرات والإدانات التعسفية، والنقل التعسفي، والدفعات غير المهيكلة و/أو الرشاوى.
- التحرر من الخوف من السلطات والمافيات.
- التحرر من استغلال الوسطاء الذين يتقاضون أتعاباً مرتفعة.
- الحق في توفر أسواق طبيعية للبائعين المتجولين معترف بها ومبنية في مناطق حضرية ووفق خطط لتخصيص الأراضي.
- الحق في البيع في المساحات العامة وفق شروط عادلة ومنطقية (توازن بين حقوق المنافسة لمختلف مستخدمي المساحات العامة) والمحافظة على الأسواق الطبيعية.
- الحق في التخصيص العادل والشفاف للأذون والتراخيص.
- الحق في المواقع المناسبة قرب أماكن حركة العملاء.
- في حال النقل، تقديم مواقع بديلة مناسبة قرب أماكن حركة العملاء.
- الحق في خدمات وبنى تحتية أفضل في أماكن البيع، بما في ذلك المسكن والمياه والصرف الصحي ومنشآت التخزين.
- توفير البنى التحتية، بما في ذلك البنى التحتية الخاصة للبائعين من ذوي الإعاقات.
- توفير مراكز الحماية لإبعاد الأطفال عن العمالة.

#### الملحق ٤ : تعريف العمالة غير المهيكلة<sup>٩</sup>

SOUTH (TRADERS ALLIANCE (SAITA) – جنوب إفريقيا - SOUTH AFRICAN SELF-EMPLOYED WOMEN'S ASSOCIATION (SASEWA)) – جنوب إفريقيا • SOUTH AFRICAN TRANSPORT (SATAWU) – جنوب إفريقيا AND ALLIED WORKERS UNION (SATAWU) – جنوب إفريقيا SOUTH AFRICAN WASTE PICKERS ASSOCIATION - (SAWPA)) – جنوب إفريقيا - SYNDICAT DES VENDEURS DE MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION DU TOGO (SYVMACOT) ZIMBABWE - (FAINATRASIT, TOGO) (STREETNET) – توغو - CHAMBER OF INFORMAL ECONOMY ASSOCIATIONS (ZCIEA) (STREETNET) – زيمبابوي - INDUSTRIALGLOBAL UNION, SUB-SAHARAN REGIONAL OFFICE – المنطقة - منظمة العمل الدولية: بريتوريا – المنطقة آسيا – العمالة في القطاع غير المهيكل (STREETNET) – بنغلادش – الديمقراطية المستقلة لجمعية القطاع غير المهيكل (STREETNET) DWF)) – كمبوديا – اتحاد نقابات العاملات في الخدمة المنزلية الآسيويات (DWF I) – الصين (هونغ كونغ) – مجموعة شنتن للبحث والعمل البيئي – الهند – نقابة عمال جمع النفايات – الهند – الحركة الوطنية للعاملات في الخدمة المنزلية – الهند – الجمعية الوطنية للبايعين المتجولين في الهند (STREETNET) – الهند – جمعية النساء العاملات لحسابهن (DWF I) (STREETNET) – الهند – جمعية عمال جمع النفايات في مومباي (SMS) – الهند – JALA PRT – إندونيسيا - الاتحاد العام للنقابات النيبالية (GEFONT) – النيبال – مؤسسة دعم العمل والعمالة (FLEP) – تايلاند – هوم نت تايلاند (HNSEA) - تايلاند – اتحاد علاقات عمال مؤسسات الدولة (SERC) – تايلاند – لجنة تضامن العمل التايلاندية (TLSC) – تايلاند – هوم نت جنوب شرق آسيا – المنطقة – منظمة العمل الدولية، بانكوك – المنطقة 10

أميركا اللاتينية \_ ASOCIACIÓN SINDICAL VENDEDORES LA CONFEDERACIÓN DE LIBRES (CTEP) – الأرجنتين \_ (TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA POPULAR (CTEP) – الأرجنتين \_ COOPERATIVA DE ARTESANOS EL ADOQUÍN (CTEP) • ARGENTINA • COOPERATIVA LOS PIBES FEDERACIÓN DE CARTONEROS – الأرجنتين \_ (CTEP MOVIMIENTO – الأرجنتين \_ LOLA MORA – الأرجنتين \_ (NACIONAL CAMPESINO INDÍGENA (MNCI) (CTEP) – الأرجنتين \_ MOVIMIENTO DE TRABAJADORES EXCLUIDOS, (CHACARITA (MTE) (CTEP) – الأرجنتين \_ TRABAJADORES INDEPENDIENTES – الأرجنتين \_ (CTEP UNIÓN PERSONAL – الأرجنتين \_ (DE «LA SALADA» (CTEP) – الأرجنتين \_ AUXILIAR DE CASAS PARTICULARES (UPACP)

العمالة غير المهيكلة هي كل عمالة من دون حماية اجتماعية (أي من دون مساهمات من أصحاب العمل) وهي تتألف من:  
- العمالة الحرة في المؤسسات غير المهيكلة: الأشخاص العاملون لحسابهم خارج الشركات وغير المسجلين أو المؤسسات الصغيرة، بما في ذلك:  
- أصحاب العمل.  
- المشغلون العاملون لحسابهم.  
- العاملون العائليون الذين لا يتلقون أجرًا.  
- أعضاء تعاونيات المنتجين غير المهيكليين.  
- العمالة بأجر في الوظائف غير المهيكلة: العمال بأجر من دون حماية اجتماعية في عملهم والذين توظفهم شركات مهيكلة أو غير مهيكلة (والمتعاقدون معها)، أو الأسر، أو أصحاب العمل غير الثابتين، بما في ذلك:  
- موظفو المؤسسات غير المهيكلة من دون حماية اجتماعية.  
- موظفو المؤسسات المهيكلة من دون حماية اجتماعية.  
- العاملات في الخدمة المنزلية من دون حماية اجتماعية.  
- العمال العارضون أو المياومون.  
- العمال القطاعيون الخارجيون (أي العمال من المنزل).

#### المساهمون في المنصة

ساهم ممثلون من العديد من منظمات العمال والداعمون في تطوير هذه المنصة، من خلال المشاركة في ثلاث ورش عمل إقليمية و/أو في مجموعة عمل شبكة العمالة النسائية غير الرسمية حول التحول من القطاع غير المهيكل إلى القطاع المهيكل.

إفريقيا – غانا - TRADES UNION CONGRESS – غانا - INFORMAL HAWKERS AND VENDORS ASSOCIATION (OF GHANA (I HVAG) (STREETNET) – غانا - NATIONAL DES TRAVAILLEURS DOMESTIQUES (SYNTRAD)) – غينيا - KENYA NATIONAL ALLIANCE – كينيا - OFSTREET VENDORS AND INFORMAL TRADERS CONFÉDÉRATION (KENASVIT)) – كينيا • - NATIONALE DES TRAVAILLEURS DU SÉNÉGAL (CNTS) (STREETNET) – السنغال - SYNDICAT AUTONOME DES TRAVAILLEURS DE L'HÔTELLERIE, DE LA RESTAURATION (ET DES BRANCHES CONNEXES (SATHR) (IDWF) – السنغال - CONGRESS OF SOUTH AFRICAN TRADE UNIONS • - SOUTH AFRICAN DOMESTIC – جنوب إفريقيا - (COSATU SERVICE AND ALLIED WORKERS UNION (SADSAWU) (IDWF)) – جنوب إفريقيا - SOUTH AFRICAN INFORMAL



(IDWF) – MOVIMIENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR) (REDLACRE البرازيل – (MOVIMIENTO SIN TIERRA (MST – البرازيل – (MOVIMIENTO NACIONAL DE RECICLADORES DE – ASOCIACIÓN – تشيلي – (CHILE (MNRCH) (REDLACRE – (DE RECICLADORES DE BOGOTÁ (ARB) (RED LACRE ASOCIACIÓN NACIONAL DE RECICLADORES – كولومبيا – SINDICATO NACIONAL – كولومبيا – ((ANR) (RED LACRE DE TRABAJADORAS DEL SERVICIO DOMÉSTICO RED NACIONAL – كولومبيا – ((SINTRASEDOM) (IDWF DE RECICLADORES DE ECUADOR (RENAREC) (RED FEDERACIÓN NACIONAL DE – الإكوادور – (LACRE TRABAJADORES Y VENDEDORES INDEPENDIENTES • – غواتيمالا – (DE GUATEMALA (FENTRAVIG) (STREETNET CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES POR CUENTA FEDERACIÓN – نيكاراغوا – (PROPIA (CTCP) (STREETNET DEPARTAMENTAL DE VENDEDORES AMBULANTES DE RED – البيرو – (LIMA Y CALLAO (FEDEVAL) (STREETNET NACIONAL DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES AUTO ASOCIACIÓN DE FERIANTES DE – البيرو – EMPLEADOS – الأوروغواي – (FERIAS ESPECIALES (AFFE) (STREETNET UNIÓN DE CLASIFICADORES DE RESIDUOS SÓLIDOS الأوروغواي – (URBANOS SÓLIDOS (UCRUS) (REDLACRE LA CONFEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE – المنطقة – (TRABAJADORAS DEL HOGAR (CONLACTRAHO

## دولياً

الاتحاد الدولي للعاملات في الخدمة المنزلية  
الاتحاد الدولي لجمعيات عمال الغذاء والزراعة والفنادق والمطاعم  
والتموين والعمال المتحدين  
STREETNET INTERNATIONAL  
شبكة العمالة النسائية غير المهيكلة

WI EGO

WWW.WIEGO.ORG

VEN ROYAL EXCHANGE, MANCHESTER, UK M1 021

EMAIL: WIEGO@WIEGO.ORG

الورقة المرجعية  
العمل غير المهيكل  
في البلدان العربيّة

٥

سمير العيطة  
رئيس منتدى الاقتصاديين العرب  
الباحث الرئيسي في تقرير الرائد

## مقدّمة

الإنتاجيّة وأنماط التشغيل. ثمّ جاءت الثمانينيات والتسعينيات مع أزمتها الاقتصادية (أزمات نمور آسيا ودول أمريكا اللاتينيّة، كما ما بعد انهيار حائط برلين) لتبرز أنّ التشغيل في القطاع غير المهيكّل يتزايد في فترات هذه الأزمات، وأضحى سمة من سمات الاقتصاد المعولم. في البداية، ظهر تعبير القطاع sector غير المهيكّل كي يتمّ رصد مساهمته - الملحوظة في كثير من البلدان - في الاقتصاد وفي الحسابات القوميّة (مثلاً لحساب الناتج المحليّ الإجماليّ). وتمّ توضيح الاختلاف بينه وبين مفهوم النشاط الاقتصادي activity كما الزراعة أو الصناعة. هكذا بُني هذا التعريف على أساس وحدات إنتاجيّة متشابهة في أهدافها وخصائصها، كأن يشار إلى القطاع الخاص أو القطاع العام. واعتمد المؤتمر الدولي الخامس عشر للاختصاصيين إحصاءات التشغيل (ICLS) العام ١٩٩٣ تعريفاً إحصائياً أولياً للقطاع غير المهيكّل<sup>١</sup>، تمّ إدخاله رسمياً فيما بعد في منظومة الحسابات القوميّة (SNA ١٩٩٣). وشمل هذا التعريف جميع الوحدات الإنتاجيّة الصغيرة غير الزراعيّة وغير المسجّلة رسمياً والتي يملكها أفراد أو أسر (وخصوصاً المشتغلين لحسابهم الخاص) والتي تنتج سلعاً أو خدمات يتمّ تداولها والتي تشمل فرداً أو أكثر. وبشكل ما، حصر هذا التعريف القطاع غير المهيكّل في جزء من قطاع الأسر<sup>٢</sup> households في منظومة الحسابات القوميّة. لكنّ هذا التعريف الإحصائيّ ضمّ اقتصادياً واجتماعياً أشياءً شديدة الاختلاف: من نشاطات سدّ الاحتياج (إلى العمل وإلى الرزق) إلى تلك المتهرّبة من الضرائب والقوانين (وبالتحديد قوانين العمل) حتّى تلك المرتبطة بالإجرام والفساد. كما أنّ قياس التشغيل في هذا القطاع غير المهيكّل بعيد من أن يرصد جميع أنواع العمل غير المهيكّل الذي بدأ ينمو بشكل كبير حتّى في القطاع المهيكّل وحتّى في الدول المتقدّمة. أيضاً، اقترح المؤتمر الدولي الخامس عشر للاختصاصيين إحصاءات التشغيل تعريفاً للعمل أو التشغيل غير المهيكّل informal employment من وجهة نظر منظّمة العمل الدوليّة (ILO) كي تتمّ مناقشته واعتماده في مؤتمر العمل الدولي (ILC) في ٢٠٠٢، ليُدخل في منظومة الحسابات القوميّة المرجعيّة في ٢٠٠٣. وشمل هذا التعريف مجموع التشغيل غير المهيكّل، سواء في القطاع المهيكّل أو غير المهيكّل أو الأسريّ. وُبنّي على أساس الشغل/العمل نفسه وليس الفرد المشتغل، إذ إنّ هذا الفرد يُمكن أن يشتغل في أعمال متعدّدة بعضها نظاميّ والآخر غير نظاميّ. بالتالي شمل التشغيل غير المهيكّل الفئات المبيّنة في الشكل ١. لكن بعد ذلك تمّ اعتماد تعبير "الاقتصاد غير المهيكّل" informal economy من قبل منظّمة العمل الدوليّة للدلالة على هذا التعريف للعمل غير المهيكّل، خالفاً بذلك التباساً

العمل غير المهيكّل أو غير المنظّم ليس مشكلة جانبيّة في عالم يتّجه نحو التنظيم. بل يشكّل سمة من سمات الاقتصاد الحديث المعولم، أو بالأحرى سمة من سمات تقسيم العمل الحديث. والحديث عن العمل غير المهيكّل في العالم العربيّ في زمن اضطرابات "ربيعه" له وقع خاص. حيث يشير عالم الاقتصاد البيروفي هيرناندو دي سوتو إلى أنّ "ما يحدث في الشرق الأوسط هو ثورة غير المنظّمين. أولئك الذين أضحووا خارج المنظومة المقنونة، ويرغبون في العمل في منظومة مقنونة تدعمهم ويمكن أن يندمجوا فيها. إلّا أنّ هذه المنظومة لم يتمّ تصميمها بعد"<sup>٣</sup>. هذا علماً أنّه كان لديسوتو دور في صنع سياسات مصر حول العمل غير المهيكّل قبل انفجار ربيعها. الوقع الخاصّ للاهتمام بالتشغيل غير المهيكّل بعد الربيع العربيّ يأتي صدى لمقدّمة "دستور" منظّمة العمل الدوليّة التي أنشئت فيالعام ١٩١٩ والذي نصّ على أنّ السلام العالميّ الدائم لا يمكن أن يقوم إلّا إذا تمّ تأسيسه على العدالة الاجتماعيّة<sup>٤</sup>، ثمّ جاء المتن ليؤكّد أن "تحسين ظروف العمل ضرورة عاجلة"، لأنّ "ظروفاً تخلق مستويات من عدم المساواة والإجحاف والعوز لأعداد كبيرة من الناس بهذا القدر، لا يُمكن إلّا أن تُنتج اضطرابات كبيرة لدرجة أنّها ستهدّد السلام والوثام العالميّين".

## ١- تعريف ومبادئ القطاع غير المهيكّل والأطر القانونية والمسارات التنم

### حول التعاريف

يسود تعابير القطاع "غير المهيكّل" أو غير المنظّم informal، والعمل أو التشغيل غير المنظّم، والاقتصاد غير المهيكّل أو غير المنظّم، التباسات كبيرة لا بدّ بداية من مراجعتها وتوضيحها. ولهذه التباسات بالطبع أسبابها في الاقتصاد السياسيّ. ظهرت هذه التعابير في منتصف ستينيات القرن الماضي، كي تحلّ مكان تعابير حول القطاع "التقليديّ" traditional الذي لا تنظّمه علاقات عمل تخضع لعقود وقوانين تحفظ حقوق العاملين. حيث أظهرت التحليلات حينها أنّ أنواع العمل في هذا القطاع غير ذاهبة لكي تنظّم في الاقتصاد الرأسماليّ، بل أضحي لها نموّها الخاص، بحيث باتت تمثّل معظم فرص العمل في البلدان النامية خارج القطاع الزراعي (النصف إلى ثلاثة أرباع)، وأنّ حجمها بات ينمو كثيراً حتّى في الدول المتقدّمة<sup>٥</sup>. وبالطبع يرتبط هذا التطوّر بتطوّر طبيعة الاقتصاد وانتقاله من التوجّه إلى لإنتاج الكثيف في مؤسسات كبرى إلى "ليونة" flexibility الوحدات

Fifteenth International Conference of Labour Statisticians; January 1993.

6. Ralf Hussmanns: Defining and measuring informal employment; ILO, 2002.

٧. إلّا أنّه يجب أن ينتج سلعاً أو خدمات تطرح للتبادل في السوق، وليس فقط للاستخدام الخاصّ للأسرة.

8. The decent work and the informal economy; report VI, ILO, International Labour Confer

9. Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, The Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (ICLS), 2002.

١٠. في المؤتمر الدولي السابع عشر للاختصاصيين إحصاءات التشغيل (IVTH ICLS).

1. Stan Alcorn: Hernando de Soto on the Middle East's "informal" revolution; Marketplace, June 20, 2011, <http://www.marketplace.org/topics/business/economy-40/hernando-de-soto-middle-east-informal-revolution>

2. <http://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/download/constitution.pdf>

٣. سيتمّ في هذه الدراسة استخدام تعبير غير المهيكّل بدلاً من غير المنظّم لأنّ الأخير يحتوي ضمناً نظرة سلبية.

4. Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture; ILO report 2002.

5. Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, adopted by the

لدى غير الاختصاصيين. بحيث لم تُعدّ علاقات العمل والحقوق هي محور الاهتمام وإنّما مساهمة هذا العمل في الاقتصاد وفي تأمين الاحتياجات. وذلك بالرغم من أنّ قياس الاقتصاد (التشغيل) غير المهيكّل يعتمد على مسح القوى العاملة وذلك للقطاع غير المهيكّل على حسابات قوميّة للوحدات المنتجة.

أمام الوعي بتوسّع الاقتصاد غير المهيكّل، وأنّه بات يشكّل معظم فرص العمل خصوصاً في الدول النامية، كان التساؤل قد ظهر في منظّمة العمل الدوليّة منذ العام ١٩٩١: "هل يجب تفضيل القطاع غير المنظّم unstructured بحجّة أنّه يوفّر عملاً ودخلًا، أم يجب، على العكس، أن نسعى إلى تطبيق أحكام الأنظمة القائمة والرعاية الاجتماعية على هذا القطاع، مع المخاطرة بتقليص قدراته على تأمين نشاطات اقتصادية للسكان الذين تتزايد أعدادهم باستمرار؟". لينتقل تركيز المنظّمة تدريجيّاً من مراقبة تطبيق الاتفاقيات الدوليّة ومحاولة توسيعها لتشمل هذا القطاع (ما لم يحصل قبل ١٩٩٩) إلى البحث عن "العمل اللائق" decent work، و"حقّ العمل للجميع بما فيه في القطاع غير المهيكّل من خلال تشجيع المنشآت المنتهية الصغر". ما يزيد الالتباس عبر استخدام وصف أخلاقيّ ومعنويّ وليس حقوقيّاً للعمل.

التفصيل حسب وظيفة العمل										نوع الوحدة الإنتاجية
التعاون لتسليم الكافس		أرباب العمل		مجال الأرباح		المساهمون		أعضاء تعاونيات التعاون		
غير-موظفون	موظفون	غير-موظفون	موظفون	غير-موظفون	موظفون	غير-موظفون	موظفون	غير-موظفون	موظفون	
				1	2					مشآت القطاع المهيكل
				4	5			8		مشآت القطاع غير المهيكل (أ)
					30					القطاع الأخرى (ب)

(أ) حسب تعريف المؤتمر الدولي الخامس عشر للاختصاصيين إحصاءات التشغيل في العام ١٩٩٣.

(ب) الأسر التي تنتج سلعاً لاستهلاكها الخاص والأسر التي تستخدم عاملين منزليين.

يشير الإطار الأسود إلى أنّه بناء على التعريف نوع التشغيل المذكور غير موجود في المنشأة الإنتاجية المعنيّة.

يشير الإطار الرمادي إلى أنّه بناء على التعريف نوع التشغيل المذكور موجود في المنشأة الإنتاجية المعنيّة، ولكنّه مهيكّل أصلاً والأطر البيضاء هي مركز الاهتمام، إذ تشير إلى مختلف أنواع الشغل غير المهيكّل.

**الخلايا ١ و ٥:** عمّال الأسرة المساهمون: لا عقود عمل ولا ضمان اجتماعي أو حماية قانونية مرتبطة بهذا النوع من التشغيل (في حين يعتبر عمّال الأسرة المساهمون مع عقود عمل وأجر وضمن اجتماعي، ألخ أنّهم عمّال مهيكّلون).

**الخلايا ٢ و ٦:** العاملون بشغل غير مهيكّل.

**الخلايا ٣ و ٤:** العاملون لحسابهم الخاص وأرباب العمل الذين يملكون منشآتهم غير المهيكّلة. وتنطلق طبيعة تشغيلهم غير المهيكّل من صفات منشآتهم.

**الخلايا ٧:** العاملون المهيكّلون في المنشآت غير المهيكّلة (وقد يحدث هذا عندما تعتبر المنشأة غير المسجلة غير مهيكّلة فقط لأنّ حجمها صغير).

**الخلايا ٨:** أعضاء تعاونيات المنتجين: وتنطلق طبيعة شغلهم غير المهيكّل مباشرة من صفات التعاونية التي ينتمون إليها.

**الخلايا ٩:** المنتجون للسلع للاستهلاك الخاص ضمن الأسر، إذا ما اعتبروا عاملين حسب التعريف الدوليّ.

**الخلايا ١٠:** العمّال المنزليون المدفوعو الأجر المستخدمون من قبل الأسر بأعمال غير مهيكّلة.

## مؤسسات المجتمع المدني

تأسّست أهمّ منظّمات المجتمع المدني المعنيّة بهذا الموضوع

في العام ١٩٩٧ تحت اسم «النساء في العمل غير المهيكّل: العولمة والتنظيم» (WIEGO)<sup>١٦</sup> من قبل ناشطين وباحثين<sup>١٧</sup> في مجال التنمية تشاركوا في القلق من أنّ الفقراء المشتغلين في القطاع غير المهيكّل

لا سيّما النساء، لا يتمّ فهمهم ولا تقدير مساهمتهم ولا دعمهم

من قبل الدوائر السياسيّة أو مجتمع التنمية الدولي. وقد كان لهذه

المنظّمة دور أساسيّ للعمل مع منظّمة العمل الدولية ومجموعات

الخبراء (خصوصاً مجموعة دلهي<sup>١٤</sup>) لتوضيح مفاهيم العمل غير المهيكّل<sup>١٥</sup>

وشموليّتها. هكذا انطلقت منذ إنشائها في جهدٍ إحصائيّ مشترك أدّى إلى

اعتماد مفهوم العمل غير المهيكّل في ٢٠٠٢، بناءً على تقرير مشترك<sup>١٦</sup>.

أهمّ نتائج هذا الجهد هو تبيان ضرورة تقسيم العمل غير المهيكّل

بين ذلك للحساب الخاص والآخر المأجور بغية تسهيل التحليل ووضع

السياسات، بحيث يشمل:

- العمل للحساب الخاص: أرباب العمل في المنشآت غير المهيكّلة (٤

في الشكل ١)، المشتغلون لحسابهم الخاص في المنشآت غير المهيكّلة

(٣ في الشكل ١)، عمّال الأسرة المساهمون (في المنشآت المهيكّلة

وغير المهيكّلة) (١ و ٥ في الشكل ١)، وأعضاء التعاونيات غير المهيكّلة (٨

في الشكل ١).

- العمل المأجور غير المهيكّل: المشتغلون في المنشآت غير المهيكّلة

(٦ في الشكل ١)، المشتغلون المتقطّعون أو اليوميون، المشتغلون

المؤقتون أو في دوام جزئيّ، المشتغلون المنزليون لقاء أجر (١٠ في

الشكل ١)، المشتغلون المتعاقدون، المشتغلون غير المسجّلين أو غير

المصرّح عنهم، المشتغلون في منازلهم كمقاولّة ثانوية.

هكذا ساهمت هذه المنظّمة في بناء النموذج المعتمد (الشكل ١) حول

التشغيل غير المهيكّل، الذي انطلق من التصنيف الدولي لوضعيّات

١٥. والمنظّمة تستمرّ في تفضيل تعبير العمل غير المهيكّل عن الاقتصاد غير المهيكّل.

16. Women and men in the Informal Sector : A statistical picture ; ILO & WIEGO, 2nd edition, 2013.

17. Trade unions in the informal sector: finding their bearings. Nine country papers. ILO, Labour education, 1999/3, no 116.

11. Ralf Hussmanns; ILO, 2002, op. cit.

12. <http://wiego.org/>

١٣. مع ملاحظة أنّ هذه المنظّمة لا تضمّ أيّة باحثين أو نقابات لعمّال غير مهيكّلين من البلدان العربية.

١٤. التي تنظّمت منذ ١٩٩٧ برعاية الإدارة الإحصائيّة في منظّمة الأمم المتحدة، راجع [HTTP://UNSTATS.UN.ORG/UNSD/METHODS/CITYGROUP/DELHI.HTM](http://UNSTATS.UN.ORG/UNSD/METHODS/CITYGROUP/DELHI.HTM)

لفت مكتب نشاطات العمّال في منظمّة العمل الدوليّة الانتباه إلى هذا الأمر، خصوصاً في سياق التحضير للأول ندوة حول العلاقة بين النقابات والعمل غير المهيكّل (١٩٩٩)<sup>١٨</sup>. ويبيّن كيف أنّ النقابات القائمة ما زالت مرتبكة في انخراطها تجاه العمّال غير المهيكّلين، ونقض مقولة أنّهم لا يشكلون مهمّة لهذه النقابات، مذكرةً أصلاً بتاريخ نشوء النقابات. وقد لحظ النقاش حول المسألة أنّ «هناك صراع مصالح بين القطاع المهيكّل وغير المهيكّل، فالتشغيل المهيكّل له امتيازات وحماية، ويرى في التشغيل غير المهيكّل تهديداً لاستمرارها»<sup>١٩</sup>. ما يشجّع التدهور في العلاقة بين رأس المال (المنظمّ حكماً عبر سوقه) وبين العمل (غير المنظمّ في أغلبيّته والمتصارع في مصالحه)، إلّا إذا نشأت نقابات لتنظيم التفاوض الجماعيّ للعمل غير المهيكّل، بشكلٍ مستقلٍّ أو انطلاقاً من النقابات القائمة. وفعلاً نشأ الكثير من هذه النقابات المستقلّة التي تنظمّ العمل غير المهيكّل وتدافع عن مصالحه، وكان لها دور رئيس في المساهمة في منظمّة WIEGO التي نشطت في مجال تعريف التشغيل غير النظامي والدفاع عن حقوقه. لكنّ اللافت أنّه لم تنشأ هكذا نقابات في البلدان العربيّة.

## المعايير العالميّة حول التشغيل غير المهيكّل

خلق الوعي المتنامي بحجم التشغيل غير المهيكّل وتزايد المستمرّ جدالاً كبيراً في المنظمّات التي تُعنى بوضع المعايير الدوليّة، وفي مقدّماتها بالطبع منظمّة العمل الدوليّة التابعة لمنظمّة الأمم المتحدة. وخصّصت هذه المعايير السبل لتحديد طبيعة هذا القطاع، وقياسه، والضوابط التي من المفترض الوصول إلى توافق حولها لحماية العاملين فيه. هكذا قدّم المدير العام لمنظمّة العمل الدوليّة تقريراً<sup>٢٠</sup> في العام ١٩٩٩ أطلق<sup>٢١</sup> فيه مفهوم «العمل اللائق» لمواجهة تحديات التشغيل غير المهيكّل في زمن العولمة والتغيّر الجوهريّ في العلاقات التي تأتي بها بين الحكومات (مع انحسار دورها والمطالبة النيوليبراليّة بخروجها من القطاعات الإنتاجيّة وبتقليص «بيروقراطيتها») وأرباب العمل (الذين يشدّدون على «مرونة» العمل) والعمّال. وقد حدّد في هذا التقرير أهداف المنظمة، وقال إنّ أولها هو «تعزيز الفرص للنساء والرجال لكي يحصلوا على عملٍ لائقٍ ومنتج، في ظروف تؤمّن الحريّة والمساواة والأمن والكرامة الإنسانيّة»، محدّداً أربعة أعمدة لما سيصبح «أجندة العمل اللائق» اعتمدها المنظمّة: (١) تشجيع التشغيل، (٢) الحماية الاجتماعيّة، (٣) الحوار الاجتماعي، (٤) والحقوق في العمل. ثمّ عاد في العام ٢٠٠٩ بعد الأزمة الاقتصاديّة العالميّة، وشدّد على أنّ هذه الأزمة تتوجّ عقوداً من العولمة الجائرة والزيادة في عدم المساواة في الدخل في سياق سياسات قلّصت من دور الدولة، وفشلت في احترام كرامة العمل

العمل (ربّ عمل، عامل لحساب غيره، مشغّل لحسابه الخاص، عامل أسرة غير مدفوع الأجر، وعضو في التعاونيات المنتجة). إلّا أنّها أضافت إليه صنفين آخرين هما العمّال المياومون أو المتقطّعون، والمشتغلون في منازلهم كمقاوله ثانوية. وتمّ رصد وضعيّات العمل هذه على أساس المخاطرة الاقتصاديّة (المخاطرة بخسارة العمل أو المدخول) والسلطة (على المنشأة أو العاملين). وقد بيّنت استقصاءات ميدانيّة الروابط بين عدم الهيكله والفقير والجنس (الجنّدر) – راجع الشكل ٢.



الشكل ٢ – نموذج WIEGO للعمل غير المهيكّل: تراتبيّة المدخول ومخاطر الفقر حسب وضعيّة العمل والجنّدر

## نقابات العمّال

نشأت الحركة النقابيّة مع النموّ السريع للمجتمع الصناعي (أو بتعبير آخر الاقتصاد الحديث) في القرن الثامن عشر، أصلاً لأنّ هذا النموّ جلب نساءً وأطفالاً وعمّالاً زراعيين ومهاجرين إلى قوّة العمل (الحضريّة). وعلى خلاف التجمّعات المهنيّة (الأصناف) التي سبقتها في القرون الوسطى، أتت هذه النشأة كي تجمّع مساهمات هؤلاء العمّال الكثيرين غير المؤهلين أو قليلي التاهيل وتنظّم نضالهم لتحسين ظروف العمل والحصول على حقوق، وتجمّع مساهماتهم من أجل تأمينات صحيّة وسبل معيشة في أزمنة الإضرابات. وتاريخ هذه الحركة هو تحديداً تاريخ النضال للحصول على حقّ التفاوض الجماعيّ حول حقوق العمل، على مستوى المنشأة أو البلد. أمّا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الحقّ في إنشاء نقابات (المادة ٢٣ الفقرة ٤): «لكلّ شخص الحقّ في أن ينشئ وينضمّ إلى نقابات حماية لمصالحه»، ما اعترفت به أغلب دساتير الدول، وأضحت النقابات متواجدة في كلّ مكان، بما فيه في الدول النامية. إلّا أنّ نشاطات معظم هذه النقابات باتت تنحصر في الدفاع عن العمل المنظمّ في منشآت كبرى، سواء في القطاع العام أو الخاص، ولم تذهب كثيراً لتنظيم العاملين في القطاع غير المهيكّل والدفاع عن حقوقهم، بالرغم من أنّهم الأقلّ حظاً في أيّة حماية اجتماعيّة.

18. C. S. Venkata Ratnam, India ; in Trade unions in the informal sector: finding their bearings, 1999, op. cit.

19. [wiego.org/wiego/wiego-institutional-members](http://wiego.org/wiego/wiego-institutional-members)

20. [www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc87/rep-i.htm](http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc87/rep-i.htm)

٢١. ذاهباً إلى أنّ مفهوم العمل هنا يعني «السبل المختلفة التي يساهم فيها الناس في الاقتصاد والمجتمع».

22. Tackling the global jobs crisis: Recovery through decent work policies; report of the Director General, ILO, 98th session of the International Labour Conference, 2009.



غير المهيكّل<sup>٤١</sup> (ومثال ذلك أنّ تنظيم عمل النساء في المنازل لنقله إلى مشاغل قد يعيق حقوقاً أخرى) ج) واستخدام مناهج وآليات لمكافحة انتهاكات حقوق الإنسان، مثل اعتماد ورصد مؤشرات حقوق الإنسان، وتحليل الميزانيات، وتقدير آثار المشاريع والسياسات. كلّ ذلك بهدف نشر الوعي حول الحق بالعمل اللائق وثقيف العمّال كما المنظّمات المدنيّة كما الحكومات حول هذه الحقوق وخلق إطار لجمع المعطيات وإنتاج سياسات وتوصيات.

وفي الحقيقة، ترفد هذه المقاربة عبر حقوق الإنسان للتشغيل غير المهيكّل والعمل اللائق الانخراط الكبير لمنظّمات المجتمع المدني المختلفة، وخصوصاً تلك التي تدافع عن حقوق الإنسان وحقوق المرأة والبيئة أكثر منه إلى النقابات التقليديّة في مكافحة انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعيّة، وحقوق العمل بشكل خاص. ومثال ذلك أنّ المنظّمات المندمجة في منظّمة «النساء في العمل غير المهيكّل: العولمة والتنظيم» (WIEGO) تنتمي أكثر إلى هذا النوع من منظّمات المجتمع المدني منه إلى النقابات التقليديّة.

رقم	نطاق التغطية	أهداف التغطية على نطاق
١	العمل غير المهيكّل	العمل غير المهيكّل في القطاع الخاص العمل غير المهيكّل في القطاع العام العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي
٢	العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي	العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق النائية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق النائية
٣	العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد	العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد في المناطق النائية
٤	العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي	العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي في المناطق النائية
٥	العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي	العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق النائية
٦	العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد	العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد في المناطق النائية
٧	العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي	العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي في المناطق النائية
٨	العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي	العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق النائية
٩	العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد	العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد في المناطق النائية
١٠	العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي	العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي في المناطق النائية
١١	العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي	العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق النائية
١٢	العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد	العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع الزراعي والريعي والصيد في المناطق النائية
١٣	العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي	العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع السياحي والترفيهي في المناطق النائية
١٤	العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي	العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق الحضرية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق الريفية العمل غير المهيكّل في القطاع المنزلي في المناطق النائية

الشكل ٤ -

حقوق العمل المنصوص عليها في مواد العهد الدولي للحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية

الاقتصادية والاجتماعيّة والثقافيّة<sup>٢٨</sup> الذي كانت الجمعيّة العامة للأمم المتحدة قد أقرته العام ١٩٦٦ ودخل حيّز التنفيذ في العام ١٩٧٦ كمكمّل للإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>٢٩</sup> الذي تمّ تبنيه في العام ١٩٤٨. وتقوم لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعيّة والثقافيّة<sup>٣٠</sup> (CESCR) المرتبطة بالمفوضيّة السامية لحقوق الإنسان وبالمجلس الاقتصادي والاجتماعي<sup>٣١</sup> (ECOSOC) بمتابعة تنفيذ هذا العهد، بانية أعمالها على خبرات منظّمة العمل الدوليّة ومتابعتها للمصادقة على اتفاقيّاتها. أضف أنّ هذا العهد يرتبط بشكل وثيق بالعهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة<sup>٣٢</sup>.

وقد بيّن الشكل ٣ أعلاه الدول العربيّة التي وقّعت أو صادقت على العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعيّة والثقافية، وكذلك على العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة. وهنا أيضاً تنفرد دول الخليج عدا الكويت بأنّها لم تنخرط في هذه المعايير الدوليّة. يشمل العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعيّة والثقافية الأعمدة الأربعة لأجندة العمل اللائق لمنظّمة العمل الدوليّة ويتخطّأها (الشكل ٤)، لأنّه يؤسّس مرجعيّة قانونيّة أوسع من الاتفاقيات الثمانية «لمعايير العمل الأساسيّة»، ليصل إلى، مثلاً، الحقّ بأجر منصف وبظروف عمل آمنة وبتحديد معقول لساعات العمل. وعلى عكس الاتفاقيات المتعدّدة لمنظّمة العمل الدوليّة التي تتنوّع درجة المصادقة عليها<sup>٣٣</sup> وتخصّ الكثير من المجموعات المحدودة، يأتي العهد كصكّ دولي متكامل صادق عليه ١٦٠ بلداً. ما يخلق عليهم التزامات حتّى وإن لم يصادقوا على اتفاقيات منظّمة العمل المعنيّة وما يشمل كلّ أنواع العمل غير المهيكّل مهما كانت. هكذا يتشارك منظور حقوق الإنسان في العهد الدولي ومنظور العدالة الاجتماعية للمنظّمة في الاهتمام المركزي بالفقر وعدم المساواة والكرامة الإنسانيّة. إلّا منظور حقوق الإنسان كليّ، وهو شامل universal (بمعنى أنّ لكلّ البشر حقوق متساوية في أيّ وقت) وغير قابل للتصرّف inalienable (بمعنى أنّه ليس لأحد حقّ في التخلّي عن حقوقه أو عن حقوق الآخرين)<sup>٣٤</sup>، ومتشابكة interrelated (لا يُمكن النظر إلى أحد الحقوق بعيداً عن الأخرى) ومترابطة (ترتبط العلاقة بين الحقوق وبين الحقوق الفرديّة والحقوق الجماعيّة) ولا يمكن تجزئتها indivisible (فقيمة كلّ حقّ تزداد عبر الحقوق الأخرى، ولا يُمكن للالتزام بأيّ حقّ أن يعيق الالتزام بالأخرى). ومجمل هذه الحقوق تشكّل أساساً للكرامة الإنسانيّة.

وقد ذهب واضعو هذا الفهم لحقوق العمل من ضمن حقوق الإنسان إلى طرح منهجيّات تعتمد على (أ) تعريف العمل اللائق بشكلٍ إجماليّ (من خلال المادة ٦ والتعليق رقم ٤١٨<sup>٣٥</sup> للجنة المعنيّة، ومثال ذلك الترابط بين حقوق الأم العاملة وحقوق الطفل) ب) والاعتراف بترابط جميع حقوق الإنسان وعدم إمكانيّة تجزئتها في سياق تنظيم العمل

28. [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms\\_182776.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_182776.pdf)

٢٩. الاقتصاد غير المنظم والعمل اللائق: دليل الموارد السياسات. دعم الانتقال إلى السمة المنظمّة، النسخة العربيّة، منظّمة العمل الدوليّة، مكتب بيروت، ٢٠١٤.

30. Recovering from the crisis : A global jobs pact ; ILO, June 16, 2009.

31. Gillian MacNaughton & Dian F. Frey : Decent work for all : A holistic human rights approach; American University International Law Review, Vol. 26, Issue 2, 2011.

32. [www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx](http://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx)

33. [www.un.org/ar/events/motherlanguageday/pdf/ccpr.pdf](http://www.un.org/ar/events/motherlanguageday/pdf/ccpr.pdf)

٢٦. مثل حال سوريا في ما يخصّ عمل الأطفال، حيث كانت إحصائيّات قوّة العمل تصدّد حتّى زمن قريب أعداد العاملين الأطفال دون الـ١٥ سنة بالرغم من مصادقتها على الاتفاقيات المعنيّة. راجع: Samir AITA (coordinator) : Syria country profile : the road ahead for Syria ; Economic Research Forum, Institute de la Méditerranée, FEMISE, 2006 ; especially the discussions ..on Chapter V : Labor and Human Resource Development

27. [www.un.org/ar/events/youthday/pdf/fund Princ\\_rights\\_declaration.pdf](http://www.un.org/ar/events/youthday/pdf/fund Princ_rights_declaration.pdf)

## التشغيل غير المهيكل وأهداف الألفية

### وأهداف التنمية المستدامة

اعتمدت 192 دولة الأهداف الإنمائية للألفية<sup>40</sup> التي انبثقت عن قمة الألفية للأمم المتحدة العام 2000. وشملت الأهداف الثمانية المعتمدة غايات يجب الوصول إليها في العام 2010 ومؤشرات لقياس التقدم. هكذا تتضمن الهدف الأول وهو القضاء على الفقر المدقع والجوع الغاية 1- ب، وهي توفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجمع بمن فيهم النساء والشباب، التي يجب متابعتها عبر 4 مؤشرات (1) معدّل نمو الناتج المحلي الإجمالي لكل شخص عامل، (2) نسبة السكّان العاملين إلى مجمل السكّان (في سنّ العمل)، (3) نسبة السكّان العاملين الذين يقلّ دخلهم عن دولار واحد في اليوم (معادل القوة الشرائية) (4) نسبة العاملين لحسابهم الخاص والعاملين من أفراد الأسرة المساهمين في نفقاتها إلى مجموع العاملين. وبالطبع نتج عن هذه الأهداف سياسات والتزامات.

ليست هذه الغاية وهذه المؤشرات هي وحدها المعنيّة بالعمل اللائق. إلّا أنّ آخر تقرير صدر عن الأمم المتحدة حول التقدم في أهداف الألفية<sup>41</sup> قد رصد أنّ القوى العاملة تنمو بوتائر تتجاوز سرعة نموّ فرص العمل (المؤشّر 2)، ويخصّ الأمر الشباب والنساء بشكل خاص. إلّا أنّ نسبة العاملين الذين يعيشون في فقرٍ مدقع قد انخفضت بشكل ملحوظ (المؤشّر 3)، لكنّ نصف العاملين تقريباً في العالم ما زالوا يعملون ضمن ظروف هشة (المؤشّر 4). وحول البلدان العربيّة (غرب آسيا وشمال إفريقيا)، لحظت الأمم المتحدة النقص الكبير في العمل اللائق وتدهوراً في التقدم نحو هذه الغاية<sup>42</sup>.

وستعتمد الجمعيّة العامّة للأمم المتحدة في خريف العام 2010 أهداف التنمية المستدامة<sup>43</sup> Sustainable Development Goals, SDGs. ومن الواضح أنّ المقاربة في وضع هذه الأهداف أكثر شموليّة، وتستند أكثر إلى مقاربة حقوق إنسان وحقوق اقتصادية اجتماعية من سابقتها. إلّا أنّ هدفاً مركزياً بينها (الهدف 8) قد تمّ اقتراحه وخصّ «تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع»، وبنى مقاربتة على الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل لمنظمة العمل الدولية.

## ٢ – الجداول حول المهيكل وغير المهيكل

### الجدوال حول القطاع والاقتصاد غير المهيكلين

منذ أن تمّ استخدام تعبير غير النظامي أو غير المهيكل للمرّة الأولى

العام 1970، قامت سجلات وجدالات لم تنته إلى اليوم، ليس فقط حول تعريفه، بل بالأساس حول دوره الاقتصادي والاجتماعي، أو بالأحرى حول الموقف منه والسياسات التي يجب اتباعها تجاهه. جميع هذه السجلات تتمحور حول التساؤل الأساس الذي طرحه مدير منظمة العمل الدولية في العام 1991 – وسبق ذكره أعلاه – إن كان هذا القطاع فرصة اقتصادية لحصول الفئات الفقيرة على دخل، أم أنّه نزع لحقوق المشتغلين الاقتصادية والاجتماعية يجب استرجاعها؟ وقد تمحور السجال طويلاً حول أربعة مدارس فكرية، رصدها تقرير أساسي لمنظمة WIEGO<sup>44</sup>:

- المدرسة المثنوية dualist التي أطلقها باحثو مهمة كينيا التي قامت بها منظمة العمل الدولية في العام 1972 والتي كانت المبادرة لإطلاق التعريف والبحوث حوله<sup>45</sup>. وقد دُعيت المدرسة كذلك لأنّها تبرز سوق العمل مجزأة بين ثنائية مهيكلة وغير مهيكلة، لا ترتبطان إلّا قليلاً، مع إقصاء لما هو غير المهيكل عن الاقتصاد الحديث. وتعيد هذا إلى اختلالين: الاختلال بين النمو السكاني (إضافة إلى الهجرة من الريف إلى المدينة) ونموّ فرص العمل في الصناعات الحديثة، والاختلال بين مهارات قوة العمل وفرص العمل في بنى الاقتصاد الحديث. لا تشدّد هذه المدرسة على العلاقة بين الوحدات الإنتاجية غير المهيكلة والقوانين والإجراءات الحكومية. وترى بإيجابية أنّ الشغل غير المهيكل يؤمّن فرصاً للفقراء وشبكة ضمان اجتماعي، خصوصاً في زمن الأزمات، انطلاقاً من الشغل للحساب الخاص self employment. وتنصح المدرسة بدعم النشاط غير المهيكل لاحتواء التزايد السكاني، إمّا مع تأمين البنى التحتية والخدمات الاجتماعية لعائلات القاطنين على هذه النشاطات.
- المدرسة البنيوية<sup>46</sup> structuralist التي ظهرت خصوصاً في العام 1989 والتي شدّدت على أنّ نموّ انعدام الهيكلية يرتبط بتطور بنية الرأسمالية المعولمة وعلاقات إنتاجها. إذ تجهد الشركات المهيكلة لتقليص كلف الأجور وزياد تنافسيّتها، وبالتالي تعمل على التخلّص من قوة العمل المنظمّ التفاوضية والتهرب من القواعد والقوانين والضرائب الحكومية ومن اللاتزامات الاجتماعية، في مناخ معولم تسوده المقولة الثانوية وليونة وتخصّص الإنتاج والعمل. بالتالي يخضع القطاع غير المهيكل مباشرة للاقتصاد المهيكل في تجزئة غير متكافئة للنشاطات الاقتصادية وللعمل، ويهمّ العمل المأجور كما الشغل للحساب الخاص. بالتالي يجب على الحكومات معالجة هذا الاختلال وتنظيم النشاطات الاقتصادية والتشغيل.
- مدرسة الشرعنة<sup>47</sup> legalist التي تردّ التوجّه إلى ما هو خارج المنظومة الاقتصادية المهيكلة لجمود وكلف منظومة القواعد والقوانين

40. [www.daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/403/11/PDF/G0640311.pdf?OpenElement](http://www.daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/403/11/PDF/G0640311.pdf?OpenElement)

41. Human Rights and Poverty Reduction, A Conceptual Framework; OHCHR, 2004; <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductionen.pdf>

42. [www.un.org/arabic/millenniumgoals/](http://www.un.org/arabic/millenniumgoals/)

43. تقرير الأهداف الإنمائية للألفية 2010، الأمم المتحدة، [www.unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Arabic2015.pdf](http://www.unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Arabic2015.pdf)

34. [www.un.org/ar/documents/udhr/](http://www.un.org/ar/documents/udhr/)

35. [www.ohchr.org/ar/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx](http://www.ohchr.org/ar/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx)

36. [www.un.org/ar/ecosoc/](http://www.un.org/ar/ecosoc/)

37. [www1.umn.edu/humanrts/arab/b003.html](http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b003.html)

38. مثال ذلك أنّ 34 دولة فقط صادقت على الاتفاقية 108 لعام 1992 حول قواعد إنهاء الخدمة.

39. MacNaughton & Frey, op. cit.



مختلفة جداً من التشغيل، سواءً العاملين بأجر أو أصحاب عمل أو مشغولين لحسابهم الخاص، في القطاع المهيكل أو غير المهيكل. بالتالي يُعطي هذا التوجّه أهمية أكبر للترابط البيوي بين القطاعين المهيكل وغير المهيكل، وليس تنافسهما. ويركّز على مستوى السياسات على قضايا اجتماعية أساسية، انطلاقاً من تأمين حقوق أساسية مهما كانت ظروف التشغيل وصولاً إلى التخطيط العمراني، لارتباط ظاهرة «عدم الهيكلة» بتسارع هجرة الريف إلى المدينة وخصوصاً إلى العشوائيات<sup>51</sup>، وإلى تغيّر وظائف الدولة ومعنى الهيكلة.

### ٣ – الجوانب الاقتصادية للاقتصاد غير المهيكل

#### الأسباب

يفضّل توجّه السوق تفسير عدم الهيكلة عبر خيار «الخروج exit» الذي يأخذه الفاعل الاقتصادي (المؤسسة) حرّاً على «الإقصاء exclusion» الإجمالي لعدم وجود فرص للشغل النظامي. هكذا تبرز تحليلات كثيرة للبنك الدولي<sup>52</sup>، تفسّر كيف يختار عاملون في القطاع النظامي طوعاً وبشكل عقلي أن يضحوا مشغولين لحسابهم الخاص أو أجراً في القطاع غير المهيكل. كذلك يذهب هذا التوجّه إلى اعتبار الضرائب، وقوانين العمل الصارمة، وسوء تخطيط وصياغة القوانين كأسباب رئيسة تجعل كلف التسجيل النظامي كبيرة وترفع لا يستطيع الفقراء تحمّل عبئها. بالتالي يحتمل الدولة مسؤولية التشغيل غير النظامي، أمّا الأفراد/المؤسسات فهم فاعلون يختارون تجاهها استراتيجياتهم لتأمين دخلهم. والصراع الاجتماعي الخلفي هو إذاً ذلك بين الدولة والمواطنين، والتشغيل غير المهيكل هو نتيجة سوء إدارة. إلا أنّ انتقادات كثيرة توجّه إلى هذا التفسير. فهل الذهاب للبحث عن عمل ثانٍ غير مهيكل لموظّف في الدولة أو في القطاع المهيكل لأنّ الأجر لا يكفيه هو خيار؟ أم أنّه حاجة للعيش الكريم؟ كذلك لا تعمل الدولة في فراغ، بل تخضع لظواهر كبرى مثل التغيّرات الاقتصادية التي تدفع إلى الهجرة من الريف إلى الحضر أو إلى الإصلاحات الهيكلية<sup>53</sup> التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية التي تقلص العمالة المنظمة.

#### التداعيات

مع أنّ دي سوتو يصف المؤسسات غير المهيكلة بأنّها تمثّل «ريادة أعمال بطولية»<sup>54</sup> وأنّها «ردّ خلاق على عدم قدرة الدولة على تأمين الحاجات الأساسية للجماهير الفقيرة»<sup>55</sup>، فإنّ أدبيات توجّه السوق ترى أنّ هذه المؤسسات مسجونة في فخّ عدم الهيكلة ولا تستطيع دفع

والضرائب تجاه رجال أعمال مقدمين. بالتالي تلقي هذه المدرسة اللوم على الحكومات وعلى تواطؤها مع المصالح التجارية لوضع أنظمة شديدة البيروقراطية. يجب إذاً على الحكومات تسهيل تسجيل وحدات الإنتاج غير المهيكلة وتطوير حقوق الملكية كي تتحوّل أصول هذه الوحدات إلى أصول رأسمالية بالمعنى الكامل.

• في حين تشدّد المدرسة الإرادية<sup>56</sup> voluntarist أيضاً على ربط الاقتصاد غير المهيكل بالتهبّ من القوانين والضرائب، لكن نتيجة إرادة القائمين على هذه النشاطات، ولا تلقي اللوم على الحكومات، إذ ينتج الأمر عن خيار وموازنة رواد الأعمال بين المنافع والكلف. وتدفع هذه المدرسة الحكومات لإجبار وحدات الإنتاج غير المهيكلة على التسجيل الرسمي لزيادة المداخل الضريبية وكسر المنافسة غير الشريفة مع القطاع المهيكل.

#### توجّه السوق وتوجّه الحقوق

لكنّ هذا السجال يبقى بعيداً من أن يجد له أطراً ومفاهيم ونظريات واضحة، كي تنتج سياسات تنمية تتميّز هي أيضاً بالوضوح<sup>57</sup>. حتّى إنّ مفهوم «عدم الهيكلة» أو «غير النظامي» بحدّ ذاته قد تمّ انتقاده. وفي الحقيقة، يمكن تأطير هذا السجال عبر طرحه من خلال توجّهين رئيسين: توجّه قائم على مفهوم السوق وآخر على مفهوم الحقوق<sup>58</sup>. وأفضل من عبّر عن توجّه السوق هو الاقتصادي فرناندو دي سوتو والبنك الدولي، في حين تبقى منظمة WIEGO هي أفضل من عبّر عن توجّه الحقوق. يركّز توجّه السوق<sup>59</sup> على تحليل آثار عدم الهيكلة على الاقتصاد، انطلاقاً من تعريفٍ لما هو غير مهيكل على أساس المؤسسات الإنتاجية التي تتهرّب من الأنظمة ومن الضرائب. بالتالي يركّز هذا التوجّه على الكلفة الاقتصادية لعدم الهيكلة، أكثر بكثير من الكلفة الاجتماعية والسياسية، وعلى الآثار على مناخ الاستثمار. هكذا ينزع هذا التوجّه إلى الخلط بين القطاع غير المهيكل والتشغيل غير المهيكل، وإلى إهمال التشغيل غير المهيكل في القطاع المهيكل، كما إلى تقليص الترابط البيوي بين القطاعين المهيكل وغير المهيكل. وقد برز هذا التوجّه في المجال الإحصائي عندما تمّ اعتماد تعريف مُبكر للتشغيل غير المهيكل يشمل فقط العاملين لحسابهم الخاص<sup>60</sup>. على مستوى السياسات، يركّز هذا التوجّه على اقتراح إصلاحات تخصّ المؤسسات والشركات والأطر القانونية التي تخضعها أكثر من قوانين العمل.

في المقابل، يركّز توجّه الحقوق على تعريف الاقتصاد غير المهيكل على أساس وضعيّة العامل، وغياب الحدّ الأدنى للدخل وأيّة ضمانات استثمارية أو تأمينات صحية أو مزايا. وتشمل هذه الوضعيات أنواعاً

51. B. Gula-Khasnobis, R. Kanbur & E. Ostrom (Eds): Linking the formal and the informal economy: Concepts and policies; Oxford university press, 2006.

52. Antti Vainio : Market-based and rights-based approaches to the informal economy. A comparative analysis of the policy implications; Nordiska afrikainistut 2012.

53. World Bank : World development report 2005: A better investment climate for everyone; Washington D.C. and Oxford University Press, 2004.

54. المؤتمر الدولي الخامس عشر للاقتصاديين إحصائيي التشغيل (ICLS) عام 1993.

55. Ananya Roy : Urban informality. Toward an epistemology of Planning ; Journal of the American planning association ; spring 2005, Vol. 71, no2.

44. [www.unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Progress\\_A.pdf](http://www.unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Progress_A.pdf)

45. [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=A](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=A)

46. Martha Alther Chen : The informal economy : Definitions, theories and policies; Wiego working paper no1, August 2012.

47. أهقهم الباحث في علم الإناسة KEITH HART.

48. من أبرز أعلامها CAROLINE MOSER وALEJANDRO PORTES وMANUEL CASTELLS.

49. أبرز دعائمه الاقتصادي البيروفي HERNANDO DE SOTO.

50. مع WILLIAM MALONEY.

إلا أنه يتم انتقاد هذه التوصيات بشكل كبير. فليس شرطاً أن تستمر المؤسسات غير المهيكلة في العمل بعد هيكلتها. بل إن هيكلتها ونقل رأس المال والعمل إلى القطاع المهيكل (في حين تقل فرص العمل أصلاً) قد يعني إزالتها القسرية، كما يحدث من حين إلى آخر عندما تقسو السياسات الحكومية على البائعين المتجولين<sup>60</sup>. وفي ظل غياب أسس لهذه الهيكلة، هناك مخاطر من أن ينكسر العقد الاجتماعي الضمني الذي يربط التشغيل غير النظامي، وبالتالي ظهور اضطرابات سياسية كبيرة لا يمكن ضبطها لأنها تنبع من فئات اجتماعية «غير مضبوطة» كما في حال العمل المهيكل. وهناك في الحقيقة تناقض جوهري بين منحى تقليص حقوق العاملين في القطاع المهيكل ومنحى تشجيع العاملين غير المهيكلين على الهيكلة. كما أن سياسات تحرير الأسواق من أجل النمو الاقتصادي تغفل ما تؤدي إليه هذه السياسات لجهة خلق أنماط جديدة من الاستغلال<sup>61</sup>.

## ٤ – الجوانب الاجتماعية للاقتصاد غير المهيكل الأسباب

يردّ توجه الحقوق نموّ العمل غير المهيكل إلى «الإقصاء». إن سبيل النموّ الاقتصادي المعولمة القائمة حالياً تخلق فرصاً أقلّ للعمل المهيكل، سواءً لأنّ النموّ أصلاً ضعيف أو لأنّه أكثر اعتماداً على رأس المال منه على العمالة، أو من جزاء تقليص القطاع العام مع «الإصلاح الهيكلي» المفروض من صندوق النقد الدولي<sup>62</sup>. فالمنافسة العالمية تدفع الشركات إلى إعادة موضوعة مواقع إنتاجها نحو البلدان ذات كلف العمل (وحمائته) المنخفضة وإلى المقاولات الثانوية عبر المؤسسات غير المهيكلة وإلى اللجوء إلى التشغيل المؤقت. كذلك تعتمد الشركات الكبرى على التركيز على مهنتها الأساسية core business وأن تتنظّم كـ «مؤسسات جوفاء hollow organizations»<sup>63</sup>. كما أنّ الدول لم تعد قادرة مادياً على تأمين الحماية الاجتماعية، لأنّه يقدر أنّها خسرت حوالي ثلث عائداتها الضريبية من جزاء التحرير الاقتصادي.

هكذا، وعلى عكس توجه السوق، يضع توجه الحقوق المسؤولية على العولمة وتحرير الاقتصاد وأثارهما على تنظيم سوق العمل الذي أضحي عالمياً. بالتالي ليس انعدام الهيكلة بقايا من الأزمان الغابرة بل هو «نتيجة ثانوية لأنماط الإنتاج المتقدّمة»<sup>64</sup>. والدلالة أصلاً هي أنماط النموّ العمراني غير المهيكل المرتبط بظواهر العولمة وهجرة الريف إلى المدينة وفائض العمالة، والذي ظهر مفهوم «غير المهيكل» أصلاً في سياق تحليلها<sup>65</sup>. كذلك لا يرتبط انعدام الهيكلة فقط بالفقر، بل يباطل شرائح اجتماعية واسعة في البلدان النامية، بما فيها الطبقات الوسطى والموظفون الحكوميون<sup>66</sup>.

النموّ الاقتصادي لأنها ضعيفة الإنتاجية. بل تسيء أيضاً إلى القطاع المهيكل، إذ إنّها تحوز شروطاً تنافسية غير منصفة، كما تُضعف الدولة التي لا تحصل على عوائد الضرائب والرسوم منها. بالتالي، تعيق هذه المؤسسات انخراط البلاد في الاقتصاد العالمي<sup>67</sup>. ويكمن فخ انعدام الهيكلة في «حقوق الملكية غير المؤثوقة، والفساد، وعدم القدرة على التنبؤ في ما يخص السياسات، ومحدودية الحصول على قروض وتمويل وخدمات عامة». لذا تقترح وصفة سرّية نحو الهيكلة عبر توثيق حقوق الملكية والانخراط في السوق.

إلا أنه يتم انتقاد هذه الرؤية انطلاقاً من أنّ العلاقة بين المؤسسات المهيكلة وتلك غير المهيكلة ليست بالضرورة علاقة تنافسية، بل إنّ القطاعين يشهدان ارتباطاً في سلاسل الإنتاج والتوزيع والاستهلاك. كما أنّ التشغيل غير المهيكل في المؤسسات المهيكلة يمنح هذه الأخيرة مزايا كبيرة. ما تستخدمه الشركات المتعدّدة الجنسيات بشكل واسع. كما أنّ خصخصة القطاع العام وتقليص التوظيف الحكومي اللذان أتى بهما «الإصلاح الهيكلي» الذي يفرضه صندوق النقد الدولي قد قلّلا من حصّة التشغيل المهيكل. أضف أنه يمكن أيضاً القول إن ضعف الدولة هو السبب في النموّ الكبير للقطاع غير المهيكل والانتشار الكبير للعمل غير المهيكل. وضعف الدولة هذا يأتي من أسباب عديدة بينها التنافسية العالمية في ظلّ العولمة. وبشكل أكثر عمقاً ليس ما هو غير مهيكل «حالة استثناء state of exception» تخلقها مفارقة في آليات الدولة<sup>68</sup>، بل هو أيضاً «سوق» لها قواعدها.

## السياسات

يرى توجه السوق أنّ القوانين والإجراءات الحكومية هي أساساً ما ينميّ عدم الهيكلة، لأنّها تجعل كلفة هيكلة المؤسسات كبيرة للغاية. وأنّ الهيكلة هي التي ستسمح بالاستفادة المثلى من رأس المال والعمل لزيادة النموّ الاقتصادي. لذا تتّجه توصيات السياسات إلى «تبسيط» هذه القوانين والإجراءات، وخفض الضرائب على المؤسسات، وخلق «مرونة» في التشغيل وفي صرف العمال. أما السياسات المباشرة المقترحة من قبل هذا التوجه فتوصي بتوضيح حقوق الملكية وبتأمين القروض المنتهية الصفر microfinance، وبشكل عام بهيكلة المؤسسات غير المهيكلة دون التركيز على أوضاع العاملين. منطوق هذه السياسات والتوصيات لا يأتي فقط من قبل المؤسسات المالية الدولية، كالبنك الدولي، وإنما معظم أعمال المنظمات غير الحكومية NGO التي انخرطت عملياً في نشاطات تأمين القروض المنتهية الصفر كهيئات خيرية تليّن قسوة الرأسمالية النيولبرالية.

60. World Bank 2004, World development report 2005, Op. cit.

61. Ananya Roy : Urban informality, 2005, op. cit.

62. وحادثة البوعزبي في تونس التي أطلقت «الربيع العربي» تعود إلى نوع من هذه السياسات.

64. Ray Bromley : Power, property and poverty: Why De Soto's "Mystery of Capital" cannot be solved; in Ananya Roy & Nezar Alsayyad (Eds) : Urban informality: Transnational perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia; Lexington books, 2003.

65. M. Carr & M. A. Chen: Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the working poor; Working paper on the informal economy, ILO 2002.

56. A. M. Oviedo, M. R. Thomas & K. Karakurum-Ozdemir: Economic informality- Causes, costs and policies. A literature survey; World Bank, Working paper no 167, Washington D. C., 2009.

57. M. Mwamadzingo & D. Saleshando (eds): Trade Unions and poverty alleviation in Africa; Geneva; ILO Bureau of Workers' Activities, 2003.

58. Hernando de Soto : The Mystery of Capital ; Basic Books, 2003.

59. Hernando de Soto: The other path. The economic answer to terrorism; Basic Books, 2002.

## التداعيات

شمول العاملين غير المهيكّلين بقوانين العمل السائدة أو استبدال الحماية الاجتماعية التي يحصل عليها العاملون المهيكّلون بأنظمة مشابهة للعاملين غير المهيكّلين؛ إلخ. إلا أنّ التركيز الأساسيّ هو على خلق صوت اجتماعي - مدنيّ - سياسيّ للعاملين غير المهيكّلين للدفاع عن حقوقهم للتفاوض وللتأثير على القرار. ويأتي هذا انطلاقاً من الوعي أنّ المشتغلين غير المهيكّلين هم في النهاية مندمجون في الاقتصاد ولكن مغيّبون عن السياسة والمجتمع. أحد سبل هذا التركيز هو إنشاء تعاونيات ذات أدوار اقتصادية واجتماعية وسياسية على السواء. وقد أثبت بعض التجارب في الهند وغيرها من البلدان فعالية هذه التعاونيات، مثلاً لملتقطي النفايات، في تحسين أحوال أعضائها. كذلك يمكن بناء تحالفات مع بقية منظمات المجتمع المدنيّ، بما فيها النقابات التي باتت اليوم أكثر انفتاحاً على الأمر في ظلّ تشجيع منظمة العمل الدولية. فالنقابات تشهد مؤخراً انخفاصاً ملحوظاً في أعضائها نتيجة التغيرات الكبيرة في سوق العمل، وهناك فائدة متبادلة في توسيع النشاط إلى العمل غير المهيكّل. خصوصاً وأنّ الجمعيات المختصة بالعاملين غير المهيكّلين تفتقر إلى الإمكانيات المادية والحضور السياسيّ. أخيراً لا بدّ من انخراط باحثين ومثقفين وسياسيين لدراسة أوضاع العاملين غير المهيكّلين وإبراز قضاياهم.

إنّ توجّه الحقوق يقرّ بهذا الواقع كما هو بسلبياته، لكن أيضاً بإيجابياته. إنّ يخلق فرصاً للعيش لمن يعمل بصيغة غير مهيكّلة في ظلّ العولمة وضعف الدولة. وبما أنّ العمل غير المهيكّل بنيويّ، لا يرى أغلب المنادين بهذا التوجّه المشكلة فيه بحدّ ذاته بقدر ما هي في أنّ العاملين غير المهيكّلين يحصلون على دخل أقلّ وهم من دون حماية اقتصادية واجتماعية. فالفقر يزداد عندما ينتقل الفرد «من وضع المشغّل إلى مشغّل لحسابه الخاصّ وإلى مشغّل غير مهيكّل أو إلى عامل موسميّ بأجر أو إلى عامل صناعيّ من المنزل»<sup>٧٠</sup>. كما أنّ أوضاع النساء في الاقتصاد غير المهيكّل أسوأ من تلك التي للرجال. بالتالي تكمن المشكلة الأساسية في حصول المشتغلين غير المهيكّلين على الحقوق ذاتها لأولئك المهيكّلين: ضمانات أمام هشاشة العمل خصوصاً خلال الأزمات الاقتصادية والسياسية، والتأمينات الاجتماعية، وتوضيح السياسات الحكومية وسياسات التنمية تجاه غير المهيكّلين، وضرورة وجود قنوات للتفاوض والمطالبة لغير المهيكّلين مع أرباب العمل والحكومة، والصورة الثقافية الدونية للعمل غير المهيكّل في المجتمع، إلخ. كما يذهب توجّه الحقوق إلى أبعاد أخرى أكثر من أوضاع العمل، إذ تكمن المشكلة أيضاً في النموّ العشوائي للمدن والضواحي مع الموجة الكبيرة لهجرة الريف إلى المدينة في الدول النامية في القرن الواحد والعشرين<sup>٧١</sup>.

## ٥ - التشغيل غير المهيكّل في البلدان العربيّة

لم يحز التشغيل غير المهيكّل على اهتمام كافٍ في البلدان العربيّة. ولم تهتمّ مؤتمرات القمة العربيّة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية مباشرة بهذا الموضوع، سوى من خلال مفهومي العمل والبطالة ودراسة ظاهرة العشوائيات. كذلك لم تر منظمة العمل العربيّة في مؤتمراتها واستراتيجياتها وتوصياتها سوى «إيرادات طفيلية» يجب وضع ضوابط لها، في حين يجب زيادة الإنتاجية وتحقيق مرونة في سوق العمل، واعتماد برامج للتشغيل الذاتي لزيادة فرص العمل، وتشجيع الصناعات الصغرى والمنتھية الصغر. إلا أنّ مشاركة منظمة العمل العربيّة في نشاطات منظمة العمل الدولية ومؤتمراتها قد زاد من وعيها لقضايا التشغيل غير المهيكّل، وستدفع المبادئ التوجيهية والتوصيات الأخيرة إلى زيادة اهتمامها بهذه القضايا. عدم الاهتمام هذا، بل اللاتباس في المفاهيم، متواجد أيضاً لدى أغلب جمعيات المجتمع المدنيّ العربيّة. حتّى إنّ بعضها يطالب «بضرورة وضع ضوابط دولية للحدّ من انتشار العشوائيات والجيوب غير الحضريّة داخل المدن الكبرى في الدول العربيّة» (!). في المقابل، اهتمت منظمة الإسكوا أكثر بالموضوع. ورصدت

## السياسات

لا يذهب دعاة توجّه الحقوق إلى اقتراح أولوية الهيكلة، إذ ينظرون إليها كهدف غير واقعيّ في ظلّ توجّهات العولمة النيولبرالية. بل لا يجدون في تجارب سياسات الهيكلة ما يثبت أنّها منهجياً قلّلت من الفقر أو حسّنت أوضاع المجتمع. فمعظم البيروقراطيات الحكومية غير قادرة على القيام بهيكلة شاملة، من جرّاء الحجم الكبير للتشغيل غير المهيكّل. كما أنّ معظم الاقتصادات غير قادرة على تأمين فرص عمل مهيكّلة كافية. لا حلّ سحريّاً إذاً، بل تعامل واقعيّ مع الظروف واعتماداً على الفئة المجتمعية التي تشتغل خارج الهيكلة، بهدف «تقليص الكلف وزيادة المزايا للعمل غير المهيكّل»<sup>٧٢</sup>. فبالنسبة لهذا التوجّه، ليست هيكلة المؤسسات (بمعنى التسجيل الرسميّ ودفع الضرائب) مهمة بقدر أوضاع العاملين غير المهيكّلين والمزايا التي يمكن أن يحصلوا عليها: ملكية وسائل الإنتاج، والعقود التجارية ونفاذها، والمحفّزات لتحسين التنافسية، والعضوية في النقابات؛ والتأمينات والضمانات الاجتماعية. هكذا تأتي توصيات جمعية WIEGO على مستويات مختلفة: تنمية المؤسسات غير المهيكّلة مع تحسين ولوجها إلى الخدمات والقروض؛

70. M. R. Chen: Rethinking the informal economy; Seminar paper, WIEGO, vol 531, 2003.

71. Ananya Roy : Urban informality, 2005, op. cit.

72. M. Chen: The business environment and the informal economy: creating conditions for poverty reduction; draft paper for Committee of donor agencies for Small Enterprise Development Conference on Reforming Business Environment, Cairo, 2005; quoted in Vainio, 2012, op. cit.

66. N. Klein : No Logo : Taking aim at the brand bullies ; Knopf, Toronto, 2000.

67. P. Fernandez-Kelly: Out of the Shadows: Political Action and the Informal Economy in Latin America; Penn State University Press, 2006.

68. W. A. Lewis: Economic development with unlimited supply of labour; Manchester School 22, no 2, pp 39-91, May 1954. L. G. Reynolds: Economic development with surplus labor: Some complications; Oxford Economic Papers 21, no 1, March 1969.

69. Ananya Roy & Nezar Alsayyad (Eds) : Urban informality, 2003, op. cit.

«سعة الاقتصاد غير المهيكّل في كثيرٍ من الدول الأعضاء»، لأنّ القطاع المهيكّل غير قادر على خلق فرص عمل كافية. ولحظت أنّ «قوانين العمل شديدة الصرامة على الورك... لكنّها شديدة المرنة في الحقيقة، إذ لا تنفّذ إلّا بشكلٍ ضئيل، ولأنّ العمل غير المهيكّل هو القاعدة». وبدأت ببذل جهد بقي متواضعاً لإقامة قاعدة معطيات إقليمية حول العمل اللائق.

## البحوث حول التشغيل غير المهيكّل

كذلك لم تهتمّ المؤسسات البحثية العربية الكبرى بالاقتصاد والتشغيل غير المهيكّل إلّا مؤخراً، بعد «الربيع العربي». هكذا أقام منتدى البحوث الاقتصادية (للبلدان العربية وتركيا وإيران) ERF (وهي أكبر مراكز البحوث العربية من حيث التمويل) ورشة عمل في ٢٠١٤ حول «اقتصاديات غير المهيكّل»، مع تركيزٍ على مصر. لكنّ معظم البحوث التي أتت بها الورشة لم تخرج عن توجّه السوق المذكور أعلاه. إذ قال بعضها إنّ التشغيل غير المهيكّل في مصر لا يأتي من الفقر، بل من خيار فرديّ (!). وإنّ المشكلة تكمن في البيروقراطية والروتين، والحلّ في تحرير الأطر والقوانين وتحسين مناخ الاستثمار ودفع المؤسسات الصغيرة إلى الهيكلة. في حين ذهبت بحوث أخرى إلى أنّ سوق العمل غير المهيكلة تساعد عبر مرونتها في تحرير الأسواق، وأنّه يجب على السياسات ألا تستعجل في الهيكلة لتقليل كلف التحرير الاقتصادي (!).

هكذا تصبّ معظم هذه البحوث النيولبرالية في سياق توجّه السوق انطلاقاً من نظريّات دي سوتو الذي كانت مصر إحدى الدول التي أسّس عليها أعماله (واستشاراته للحكومات). من دون أخذ الكثير من الاعتبار للأبحاث في العلوم الاجتماعية والتخطيط العمرانيّ التي جاءت منذ ذلك الحين، والتي أعادت ظاهرة التشغيل غير المهيكّل إلى سببها الأوّل: تسارع هجرة الريف إلى المدينة.

هكذا لحظ أحمد سليمان في العام ٢٠٠٣ أنّ «أكثر من عشرين مليوناً من المصريين يعيشون اليوم في مساكن تفتقر إلى الحد الأدنى من الصحة والسلامة» (٥٢,٧٪ من مجمل مساكن القاهرة الكبرى). وأنّ الهيكلة وعدمها في الاقتصاد والنموّ الحضريّ مرتبطان، وأنّ نموّ العشوائيات تسارع مع الانفتاح الاقتصاديّ الذي انطلق أوائل السبعينيات (عبر دعم الحكومة مشاريع عقارية كي تزيد ربحيتها وتحوّل إلى القطاع الخاص). وأنّ أسس هذه المشكلة تكمن في الاقتصاد السياسيّ وتوجّهات النخب (خصوصاً عبر استغلال الربح العقاري في تحويل الأراضي الزراعية إلى مناطق حضرية). بالتالي وصف رئيس وزراء مصر الأسبق عاطف صدقي في العام ١٩٨٩ العشوائيات بأنّها سرطان (!)، مع أنّ جزءاً ملحوظاً من الطبقات الوسطى بات يقطن في هذه العشوائيات. ولم تأت السياسات النشطة لهيكلة السكن إلّا بعد تفشّي الإرهاب في مصر في أوائل التسعينيات. ملاحظاً أنّ تشييد المساجد الضخمة في وسط العشوائيات واستغلال الحركات «الإسلامية» لها قد كبح أية سياسيات يمكن أن تزعج نموّها المفرط.

كذلك أطلقت النقابات الإسبانية والمنتدى النقابي الأورومتوسطي

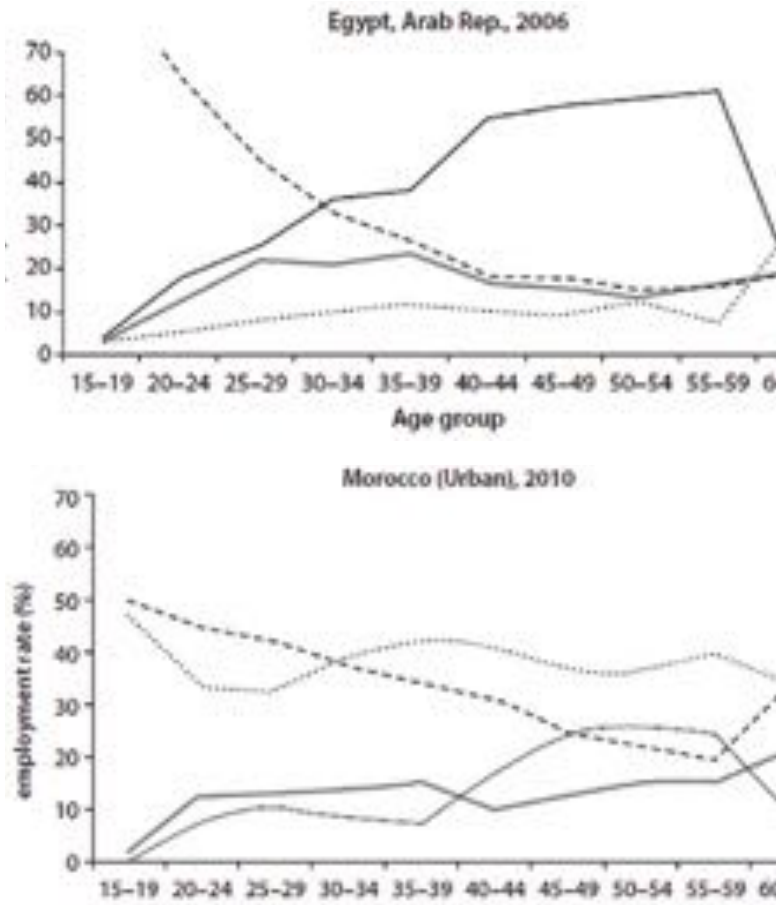
مشروعاً دراسياً يخصّ «التشغيل وقوانين العمل» في ثماني دول عربية متوسطة، ركّز على التشغيل غير المهيكّل وربطه مع ظواهر الهجرة الداخلية وبين البلدان العربية. وقد بيّن هذا المشروع الدراسي أنّ معظم هذه البلدان تشهد موجة شبابية، ٢٠ سنة بعد موجة نموّ الولادات (baby boom)، في حين لا يخلق النموّ الاقتصادي سوى عددٍ ضئيل من فرص العمل المهيكلة مقابل أعداد الوافدين الجدد إلى سوق العمل. هذه الموجة الشبابية تحوّلت إلى «تسونامي شبابي» لأنّها تزامنت مع تصاعد وتيرة هجرة الريف إلى المدينة من جرّاء التغيّرات الهيكلية في القطاع الزراعي. ولهذا بالتحديد ترتبط ظاهرة العمل غير المهيكّل بالنموّ العشوائي للمدن الصغيرة والمتوسطة وضواحي المدن الكبرى. ففي بلدٍ مثل سوريا، وصل عدد الوافدين الجدد إلى سوق العمل في بداية الألفية الثالثة (٢٠٠٠-٢٠٠٨) وسيطياً إلى ٣٠٠ ألف في السنة، أي زيادة سنوية تصل إلى ٦٪ تقريباً (٣٥٠ ألفاً في الحقيقة إذا ما شمل اللاجئون الفلسطينيون المقيمون في الإحصاءات، عدا هجرة العراقيين التي شهدتها البلاد في منتصف هذه الحقبة). في حين لم يتمّ وسيطياً سوى خلق ٣٦ ألف فرصة عمل سنوية: زيادة ٦٥ ألفاً للرجال وخسارة ٢٩ ألف فرصة للنساء. هكذا تمّت خسارة الكثير من فرص العمل في الزراعة في هذه الفترة، خصوصاً للنساء، لم يتمّ تعويضها كفاية عبر وتيرة خلق فرص العمل في المناطق الحضرية. بالتالي بات ٨٠٪ من التشغيل الحضريّ خارج القطاع الحكومي... غير مهيكّل.

كذلك أبرز هذا التقرير أنّ الدول العربية غير الخليجية قد تعرّضت إلى موجات هجرة مفاجئة كبيرة الحجم (اللاجئون الفلسطينيون، ثم السودانيون، ثم العراقيون، ثم الليبيون، ثم السوريون، إلخ، عدا موجات هجرة العمالة المصرية) كان لها أثر أساسي في تسريع وتيرة انعدام الهيكلة.

## تقرير البنك الدوليّ حول الاقتصاد والعمل غير المهيكّلين في البلدان العربية

كلّ هذه التطوّرات دفعت البنك الدولي إلى إعداد تقريرٍ كبيرٍ عن الاقتصاد والعمل غير المهيكّلين في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في العام ٢٠١٤ وفي سياق تداعيات الربيع العربيّ. وقد أشار هذا التقرير إلى أنّ المنطقة تشهد أدنى نسب تشغيل في العالم وأعلى نسب بطالة. وأنّ ثلث الناتج المحليّ الإجماليّ المنتج في كلّ بلد يأتي وسيطياً من القطاع غير المهيكّل، في حين يعمل ٦٥٪ من المشتغلين بأعمال غير مهيكلة. ويعزي ذلك إلى الأزمة الاقتصادية في العام ٢٠٠٨، وإلى تقليص حصّة التشغيل في القطاع الحكوميّ، وإلى النموّ الديموغرافي؛ بحيث لم يستطع النموّ الاقتصادي مواكبة أفواج القادمين الجدد إلى سوق العمل. إلّا أنّ التقرير لا يربط تصاعد انعدام الهيكلة مع الهجرة من القطاع الزراعيّ.

ويبني التقرير أهمّ نتائجه ومقارنته على قياس انعدام الهيكلة من مؤسّر «نسبة قوّة العمل التي لا تساهم في التأمينات الاجتماعية» (الشكلان ٥ و ٦):



الشكلان ٧ و ٨ - التشغيل حسب القطاع في مصر والمغرب

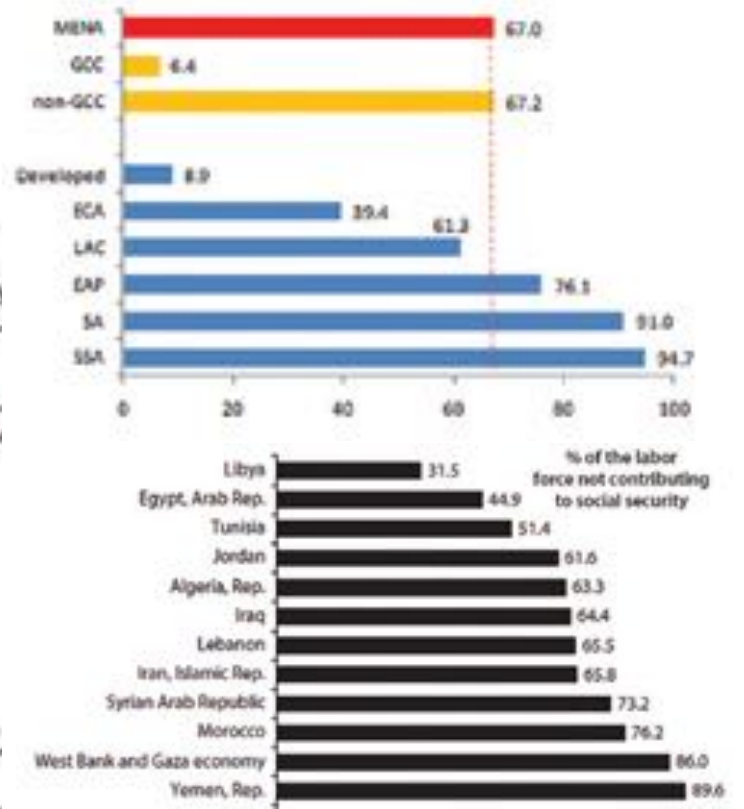
بالنسبة للمؤسسات، يلحظ التقرير أنّ منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تعرف أعلى نسبة من المؤسسات تعمل بشكل غير مهيكل في العالم وبشكل أطول بكثير من المناطق الأخرى (الشكل ٩). ويُعزى ذلك إلى الأسباب التقليدية التي يعتمدها توجّه السوق، من دون نقاش الضغوط التي يمارسها نموّ قوّة العمل السريع في المجتمعات الحضرية وآثار الإصلاح الهيكليّ.

لكنّ التقرير يُبرز في معرض السؤال حول إذا ما كان التشغيل غير المهيكل خياراً أم إقصاءً ما يدلّ على الإقصاء من دون أن يشير إلى ذلك صراحة. لكنّه يوضح أنّ هناك مشكلة في مؤسسات سوق العمل التي تبقى مجرّاة.

في النهاية، يأتي التقرير بتوصيات للسياسات على خمس مستويات:

**١. تصميم إصلاحات تعزّز المنافسة:** تشمل من ضمن توجّه السوق تسهيل تسجيل الشركات غير المهيكلة عبر سياسات التحرير وتخفيف القواعد والقوانين.

**٢. إعادة تنظيم الحوافز في القطاع العام:** أي تقليص حقوق العمّال (وخصوصاًعاملات) أيضاً ضمن توجّه السوق وسياسات التحرير. رغم ما أتى عليه التقرير (راجع الشكلين ٧ و ٨) بأنّ القطاع الحكومي لم يعد يوظّف شباباً، وأنّ تقليص الحوافز المقترح يمّس الفئات العمرية الأكبر سنّاً، التي يقول التقرير إنّها «تحصل على تأمينات اجتماعية سخية» (!!!)، من دون الخوض في طبيعة هذا السخاء.



الشكلان ٥ و ٦ - نسبة قوّة العمل التي لا تساهم في التأمينات الاجتماعية الشكلى : دول الخليج؛ ECA: أوروبا وآسيا الوسطى؛ LAC: أمريكا اللاتينية والكاريبي؛ EAP: شرق آسيا والمحيط الهادئ؛ SA: أمريكا الجنوبية؛ SSA: إفريقيا جنوب الصحراء.

ويلحظ أنّ التشغيل غير المهيكل لا يأخذ الصفات ذاتها في دول الخليج منها في الدول العربية الأخرى. بل يلحظ فروقاً بين الدول الكثيفة الموارد البشرية حسب أهميّة الموارد الطبيعية. لكنّه لا يتحدّث عن أنّ العمالة غير المهيكلة تخصّ في دول الخليج، كما معظم قوّة العمل، قادمين عرباً أو أجانب غير مواطنين. وأنّ قضية الهيكلة مرتبطة بالحقّ في الإقامة في دول الخليج، في حين لا يحوز العاملون حقوقاً ثابتة، بل يتعرّضون لانتهاكات صارخة. أمّا في الدول العربية الأخرى فالتشغيل غير المهيكل يخصّ مواطنين؛ مع وجود أوضاع خصوصاً، مثل حالة لبنان حيث يشغل اللاجئون الفلسطينيون والهجرة السورية الموسميّة حيزاً كبيراً من التشغيل غير المهيكل (قبل الحرب القائمة في سوريا) ومثل حالة سوريا والأردن مع موجة هجرة العراقيين بعد الحرب الطائفية ومثل أحوال اللاجئين السوريين الحالية في بلدان الجوار.

بعض الإحصائيات التي يبرزها التقرير تشير إلى خصائص التشغيل غير المهيكل المتعلقة ببعض البلدان العربية. ففي مصر، يظهر واضحاً كيف أنّ التشغيل غير النظامي يخصّ الشباب في القطاع غير المهيكل، أكثر بكثير من العمل للحساب الخاص. وذلك من جرّاء تراجع تشغيل الشباب في القطاع العام. في حين يكون التشغيل للحساب الخاص أكثر أهميّة في بلدٍ مثل المغرب حيث لم يكن هناك أصلاً قطاع عام مهمّ (الشكلان ٧ و ٨).

كما يبرز التقرير أنّ التشغيل غير المهيكل يمّس شرائح واسعة في بعض البلدان، حتّى لدى الطبقات الوسطى والثريّة، ولدى المتعلّمين. وأنّ علاقة التشغيل مع الجندرة معقدة. إذ إنّ البلدان العربية تشهد أدنى نسبة مساهمة للنساء في قوّة العمل (دون مناقشة الأسباب)، وأنّ نسبة تشغيل غير المهيكل ضعيفة لأنّ أغلب المشتغلات يخترن القطاع العام والحكومي للحفاظ على حقوقهنّ.

المهيكليين في البلدان العربيّة. إلّا أنّه يتجنّب دول الخليج العربيّ، كما يتجاهل قضايا جوهرية منهجية وحقوقية في ما يخصّ أسباب نموّ التشغيل غير المهيكلي المتسارع في البلدان العربيّة الأخرى.

### تقديرات WIEGO لحجم التشغيل غير المهيكلي

كانت منظّمة العمل الدوليّة ومنظّمة WIEGO قد خلقتا تعاوناً إحصائياً أوائل الألفية الثالثة لقياس حجم التشغيل غير المهيكلي في سياق وضع أسس نمطية لهذا القياس. وقد استمرّ هذا التعاون بعد توضيح الأسس كي يصدر في العام ٢٠١٤ أوّل تقرير عالميّ إحصائيّ أكثر دقة.

خرج هذا التقرير بنتائج صادمة عن وسطي الفترة بين ٢٠٠٤ و٢٠١٠. أنّ التشغيل غير المهيكلي يصل إلى أكثر من نصف العمل غير الزراعي في البلدان النامية: ٨٢٪ في جنوب آسيا، وخصوصاً ٨٤٪ في الهند؛ ٦٦٪ في إفريقيا جنوب الصحراء، وخصوصاً ٨٢٪ في مالي؛ ٦٥٪ في شرق وجنوب شرق آسيا، وخصوصاً ٧٣٪ في إندونيسيا؛ ٥١٪ في أمريكا اللاتينية، وخصوصاً ٧٥٪ في بوليفيا؛ و١٠٪ فقط في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، مع ١٦٪ في مولدوفا. أمّا في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فتمّ تقدير حجم التشغيل غير المهيكلي بـ٤٥٪، وخصوصاً ٥٧٪ في الضفة الغربية وقطاع غزّة (الشكل ١١).

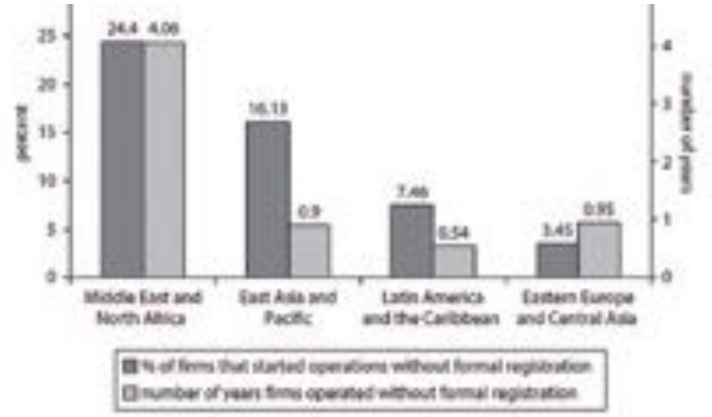
	Employment population rate			Agricultural employment as a % of total employment			Informal employment as a % of non agricultural employment		
	Women	Men	Total	Women	Men	Total	Women	Men	Total
Latin America and the Caribbean	48	75	61	11	22	18	94	68	51
Sub-Saharan Africa	55	74	65	59	55	57	74	61	68
Middle East and North Africa	22	47	45	37	22	26	31	47	45
Eastern Europe and Central Asia	49	41	55	16	18	17	7	13	10
South Asia	34	78	57	72	47	54	83	62	62
East and Southeast Asia (excluding China)	51	76	65	48	42	45	64	55	65
China *	67	75	71	---	---	---	36	36	36

\* Estimates for urban China based on six cities: Fuzhou, Guangzhou, Shanghai, Shenyang, Wuhan, and Xian

الشكل ١١ - المشاركة في سوق العمل، والعمل الزراعي، والتشغيل غير المهيكلي خارج الزراعة ٢٠٠٤/٢٠١٠.

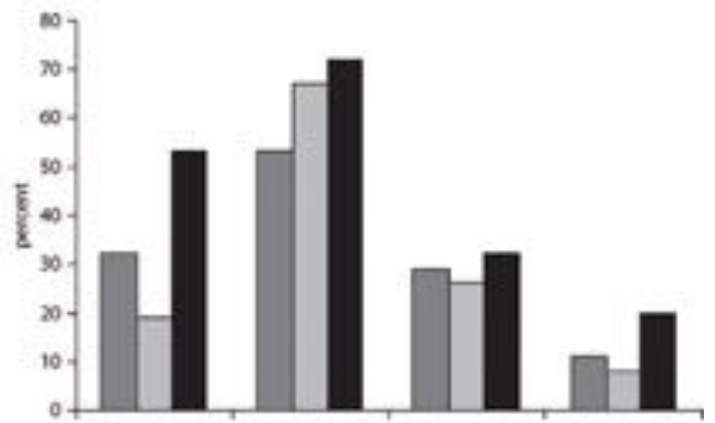
إلّا أنّ التدرّج الظاهريّ لنسبة التشغيل غير المهيكلي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يرتبط بتدرّج نسبة المشاركة الاقتصادية (أي نسبة قوّة العمل من السكّان)، خصوصاً للنساء التي هي الأدنى عالمياً مع ٢٢٪ فقط. أي أنّ الرجال وخصوصاً النساء بعيدون عن الولوج في أيّ نوع من التشغيل خارج القطاع الحكومي. كما أنّ نسبة المشتغلين في القطاع العام والحكومي كبيرة في هذه البلدان مقارنة مع مناطق العالم الأخرى، ولا يمكن تحليل تطوّر التشغيل غير المهيكلي من دون ربطه بتطوّر التشغيل في القطاع العام. كما يلاحظ تقرير WIEGO أنّ نسبة المشتغلين بالزراعة أيضاً تتدرّج ما يعكس تسارع هجرة الريف إلى المدينة في فترة إجراء الإحصاءات.

أبرز التقرير أيضاً أنّه في معظم الدول النامية، يتخطّى حجم التشغيل غير المهيكلي في القطاع غير المهيكلي ذلك في القطاع المهيكلي. وأنّه يخصّ الرجال أكثر من النساء. في حين يبقى حظّ النساء في التشغيل



Source: World Development Indicators Dataset

الشكل ٩ - المؤسسات غير المسجّلة حسب المنطقة كنسبة من الشركات التي تبدأ العمل من دون تسجيل وكعدد سنوات تشغيل من دون تسجيل



الشكل ١٠ - تقدير المكافأة النسبية عند هيكلية المشتغلين في مصر والمغرب ولبنان وسوريا

### ٣. التحوّل إلى قوانين عمل تشجّع حركة العمل وتدعم العمال في

#### الحالة الانتقالية (نحو العمل المهيكلي): والأمثلة على ذلك قوانين

سرف المشتغلين (من دون الإشارة إلى أنّه في كثير من البلدان العربيّة يتمّ إجبار المشتغلين المهيكليين على توقيع استقالة مسبقة، في حين لا يُمكن مواجهة هذا الإجراء التعسفي من خلال القضاء أو من خلال النقابات). والمثال الآخر هو الحدّ الأدنى للأجور الذي تتمّ التوصية بإلغائه، من دون أن يناقش التقرير مستويات هذا الحدّ بالنسبة لتطوّر كلف المعيشة ومدى تطبيقه الفعليّ. ولكلّ ما يخصّ هذا التحرير الليبرالي، يدعو التقرير إلى حوار اجتماعي بين الحكومة وأرباب العمل والنقابات، من دون نقاش أوضاع النقابات في أغلب البلدان العربيّة ومدى انخراطها في قضايا العمل غير المهيكلي.

#### ٤. زيادة إنتاجيّة العمال غير المهيكليين من خلال التدريب والتأهيل

#### ٥. إصلاح أنظمة الضمان الاجتماعيّ وخلق آليات جديدة لتوسيع

التغطية: لكنّ هذه التوصية المتعلقة بالحقوق يأخذها التقرير نحو أنظمة ادخارية بدلاً من أن تكون أنظمة إعادة توزيع اجتماعيّ تستفيد من أنّ أغلب المجتمعات العربيّة ستنقى خلال العقود المقبلة مجتمعات شابة. ويُعزّي التقرير عدم الانخراط في أنظمة الحماية الاجتماعية إلى خيار يعود إلى «قصر النظر myopia» وعدم المعرفة السائدين في المجتمع بدلاً من أيّ تقدير للكلف والفوائد. هكذا يشكّل هذا التقرير جهداً أساسياً في توثيق التشغيل والقطاع غير

كي تطلق شرارة الربيع العربيّ. بحيث أضحت معضلة عدم الهيكلة أكبر وأوسع اليوم في ظلّ تراجع الاقتصاد ومؤشّرات التنمية في كثير من البلدان العربيّة من جرّاء أحداث الربيع، وضعف الدولة كمؤسّسة بشكلي كبير، وبالتالي تدهور أحوال العاملين المعيشيّة والناس عامّة بشكلي كبير. وفي الحقيقة، يعترف الكثيرون أنّ تداعيات الربيع العربيّ لن تستقرّ إلّا حين يجد ملايين الشباب العرب المتواجدين في الشوارع سيّلتهم إلى الرزق الكريم، علماً أنّ قسماً منهم يحمل السلاح اليوم وانخرط في إيديولوجيّات ما قبل دوليّة أو متطرّفة وفي اقتصادات غير نظاميّة. لا بدّ إذاً لمؤسّسات المجتمع المدنيّ من وضع قضية «التشغيل غير المهيكّل» كقضية مركزية، وجعلها أساساً لجهود إحصائيّ وبحثيّ ونضاليّ يساهم في أخذ المجتمعات العربيّة إلى استقرارٍ جديد على أساس الكرامة والحقوق والحريّات. بحيث يجب أن يخصّ هذا الجهد المواضيع الآتية:

- مأسسة تجميع وترتيب ونشر المعطيات والإحصائيّات حول التشغيل والقطاع غير المهيكّلين في البلدان العربيّة، وتبيان خصائصه.
- العمل مع النقابات وجمعيات المجتمع المدنيّ كي يكون للمشتغلين غير المهيكّلين صوت قويّ اجتماعيّ وسياسيّ للدفاع عن حقوق المشتغلين غير المهيكّلين.
- العمل على إنشاء تعاونيّات لغير المهيكّلين ومأسسة هذا التأطير ضمن المؤسّسات الأهليّة والإدارات المحليّة.
- تشكيل مجموعة بحثيّة خصوصاً في البلدان العربيّة، مرتبطة بمنظّمات المجتمع المدنيّ ومختصّة بتحليل معطيات وأوضاع التشغيل غير المهيكّل ومساهمتها الفاعلة بالتعاون مع تجمّع WIEGO. ويجب أن تشمل هذه البحوث:
- دراسة الترابط الاقتصادي بين القطاعين المهيكّل وغير المهيكّل، وإيضاح طرق استغلال المشتغلين غير المهيكّلين في كلّ بلد وفي سياق العولمة.
- تحليل الكلف الاقتصاديّة والاجتماعيّة والسياسيّة لانعدام هيكله التشغيل، وخلق وعي اجتماعيّ وسياسيّ عن الإعاقة التي يسبّبها انعدام الهيكلة للتنمية البشريّة.
- دراسة ترابط تطوّر التشغيل غير المهيكّل مع موجات الهجرة الكبيرة إلى البلدان العربيّة.
- دراسة احتياجات التشغيل غير المهيكّل وسبل تأمين البنى التحتيّة والحماية الاجتماعيّة له.
- دراسة مؤسّسات سوق العمل وسبل تطويرها، كي يتمّ خلق هيكله حقيقيّة لسوق العمل، وتطوير سبل الانتقال نحو الهيكلة.
- دراسة العلاقة بين التشغيل غير المهيكّل والعمران غير المهيكّل في سياق تسارع هجرة الريف إلى المدينة، واقتراح سياسات تربط التطوير العمرانيّ والإقليميّ بحماية حقوق وظروف عمل غير المهيكّلين. دراسة العلاقة بين العشوائيّات وبين تطوّر الحركات المتطرّفة، خصوصاً تلك المرتبطة بالإسلام السياسيّ.

غير المهيكّل في القطاع المهيكّل أكبر عامّة. ويتوزّع التشغيل غير المهيكّل بشكلٍ متوازٍ بين العمل للحساب الخاصّ والعمل المأجور. لكنّ حظّ النساء في العمل للحساب الخاصّ أكبر. وبشكلٍ إجماليّ، يشكّل التشغيل غير المهيكّل مصدراً أكبر لعمل النساء منه للرجال في معظم المناطق (عدا الشرق الأوسط وشمال إفريقيا). إلّا أنّ التقرير يبرز ثغرات كبيرة في إحصائيّات قوّة العمل، وخصوصاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي لم يتمّ رصد كثير من المؤشّرات الجزئيّة عليها حول التشغيل غير المهيكّل. بحيث أوصى التقرير:

- بمأسسة تجميع وترتيب ونشر واستخدام المعطيات حول التشغيل والقطاع غير المهيكّلين.
- وبتحسين المفاهيم والمنهجيّات الإحصائيّة.
- وبوضع المعطيات للجمهور وتشجيع تحليلها ونشر هذه التحليلات. الجهد الذي بذلته WIEGO مع منظّمة العمل الدوليّة في هذا التقرير حول البلدان العربيّة مهمّ، لكنّه يبقى متواضعاً. ويرجع ذلك إلى ضعف انخراط منظّمتي المجتمع المدنيّ العربيّة والباحثين العرب في نشاطات مع منظّمة WIEGO والمنظّمات والمراكز البحثيّة المماثلة التي تُعنى بتقديم توجّه الحقوق وبتفنيده حجج وتوصيات توجّهات السوق التي انتهت بانفجار الربيع العربيّ والذي لن تنتهي آثاره سوى بعد عقود.


## عودة إلى أهداف التنمية المستدامة

في سياق إقرار أهداف التنمية المستدامة في خريف العام ٢٠١٥، برز مفهوم «الوشيجة nexus» لإيجاد وسيلة لتحليل واقع والعمل على تحقيق الأهداف العديدة المترابطة بين بعضها البعض. هكذا برزت وشيجة «المياه-الطاقة-الأمن الغذائيّ» وأخذت طريقها في صلب أعمال هيئات المجتمع المدنيّ ومراكز الأبحاث وجميع الفعاليّات الأخرى وصولاً إلى الجمعيّة العامّة للأمم المتحدة.

إلّا أنّ أحوال البلدان العربيّة وتنامي التشغيل غير المهيكّل فيه بشكلٍ كبير، وتعمّد سبل الحلول مع الفوضى السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة التي جاءت مع أحداث الربيع، يجعل ضروريّاً طرح وشيجة جديدة تؤطّر التحليل والسياسات وتربط «التشغيل-اللامركزيّة-التنمية الإقليميّة والحضريّة». إذ يُمكن لهكذا تأطير للبحوث ربط انعدام الهيكلة في التشغيل مع ذلك في التطوّر العمرانيّ ومع البنى التحتيّة اللازمة، وكذلك إيجاد سبل سياسات تسمح على المستوى المحليّ بنحطيّ حجم إشكاليّة عدم الهيكلة المطروحة في البلدان العربيّة.

## ٦ \_ الخلاصات الأوليّة والتوصيات

من الواضح أنّ التشغيل غير المهيكّل قد أضحت سمة أساسيّة في تطوّر المجتمعات العربيّة واقتصاداتها ومناخها السياسيّ في العقود الأخيرة. تمّ إهمال هذه السمة وتجاهل أسبابها والتهرّب من معالجتها حتّى أتت حادثة انتحار البوعزيزي في تونس، وهو مثال التشغيل غير المهيكّل،



السياسات النيولبرالية  
والعمل غير المهيكل  
في المنطقة العربية

ر

د. محمد سعيد السعدي  
أستاذ باحث في الاقتصاد السياسي



## مقدمة

التحليل النيولبرالي من محدودية النموذج التنموي الدولي الذي ساد خلال الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي – والذي أدى، حسب أصحاب هذا التحليل، إلى أزمة المديونية الخارجية للعديد من البلدان "النامية" – ليركز على ضرورة تبني سياسات اقتصادية بديلة تعتمد على فعالية الأسواق الحرة في التخصيص الأمثل للموارد وأهمية تمييز دور القطاع الخاص والملكية الفردية، إضافة إلى ضرورة الحفاظ على التوازنات الاقتصادية الكلية. ومن شأن أعمال هذه السياسات، الدفع بعجلة النمو وتحسين الإنتاجية والتنافسية وتشجيع التصدير لخلق فرص عمل جديدة والحد من البطالة<sup>١</sup>.

ان الهدف من هذه الورقة، هو دحض هذه الفرضيات من خلال دراسة تأثير السياسات النيولبرالية على العمل غير المهيكل في المنطقة العربية، مبيّن مساهمتها في الانتشار المزمن للاقتصاد غير النظامي. لقد اعتمدنا لإنجاز هذه الورقة على الأدبيات والدراسات المتوفرة، علماً بأن هناك خصائص كبيرة في ما يخص البحث العلمي حول ظاهرة العمل غير المهيكل في المنطقة العربية. سنعرض في الجزء الأول لمحتوى هذه السياسات، كما طبق في العديد من الدول العربية، مبرزين الدور الذي لعبته المؤسسات الدولية بارتباط مع تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل، ثم نخصص الجزئين الثاني والثالث لتحليل تأثير سياسة تحرير التجارة الخارجية، ثم سياسات الاقتصاد الكلي، على العمل غير المهيكل في المنطقة العربية.

## الجزء الأول:

## مضمون السياسات النيولبرالية في المنطقة العربية وتأثير المؤسسات الدولية

## ١، مضمون السياسات النيولبرالية في المنطقة العربية

تطافرت عوامل داخلية وخارجية للدفع بالعديد من الدول العربية لتبني سياسات نيولبرالية، أملاً في تعافي اقتصاداتها من الأزمة التي ألمت بها أواخر السبعينيات وبداية الثمانينيات من القرن الماضي. ذلك أن محدودية الأداء الإجمالي لنظام رأسمالية الدولة والتركيز على صناعات إحلال الواردات المتبع – بدرجات متفاوتة – من طرف الدول العربية (باستثناء دول الخليج)<sup>٢</sup> وغياب المشاركة الشعبية، كلها عوامل ساعدت على تأزيم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في هذه الدول. وينبغي التأكيد هنا على أن التحولات العميقة على الصعيد العالمي (التخلي عن أسس نظام بريتون وودز، تحرير حركة رؤوس الأموال من الرقابة، ألخ) والاضطرابات الاقتصادية (الصددمات الكبرى في السوق البترولية، ارتفاع نسبة الفوائد على المستوى العالمي، الركود الاقتصادي في الدول الرأسمالية الغنية، ألخ.) فاقت من معاناة الدول العربية المعنية، حيث ساهمت إلى جانب العوامل الداخلية في تفاقم المديونية الخارجية وتدهور التوازنات الماكرو – اقتصادية. ولتجاوز هذه الوضعية، لجأت

حسب تعريف المنظمة الدولية للعمل، يضم الاقتصاد غير المنظم كل الأنشطة الاقتصادية للعاملين، وكذلك الوحدات الاقتصادية التي لا تشملها المقتضيات والإجراءات الرسمية والمقتضيات التنظيمية، إما لأن هذه الفئة من العاملين ينشطون في قطاعات لا تشملها القوانين أو لأن القوانين التي من المفترض أن تحميهم غير مطبقة. وينتج من هذا التعريف أن الاقتصاد غير النظامي يضم في الآن نفسه القطاع غير المهيكل ومناصب الشغل غير المهيكلة في الشركات المنظمة أو المهيكلة<sup>٣</sup>.

ونظراً لأهمية المقاربة الحقوقية للموضوع، نعتبر أن مفهوم "العمل اللانظامي أو غير المهيكل" مناسب أكثر لأنه يركز على "الوظائف والعمال"، ويعطي الأولوية في التحليل إلى النقص في حقوق العمال. كما أن تركيزه على الوظيفة يمكّن من تجنب التعقيدات المتصلة بالمفهوم المستند إلى المؤسسة، ويسمح بمراقبة التقدم في تحقيق العمل اللائق<sup>٤</sup>. كما أن مقارنة الجندر والمساواة بين الجنسين تستدعي الأخذ بالاعتبار العاملين في العناية بدون أجر (الطبخ، العناية بالأطفال، تنظيف السكن، استضافة الزائرين والضيوف، تنظيم مناسبات الأفرح والقيام بواجبات العزاء...).

والملاحظ أن الاقتصاد غير المنظم، لم يعد يقتصر على القطاع الفلاحي أو دول الجنوب، بل أضحى منتشراً في البلدان الرأسمالية المتقدمة، وفي قطاعات عديدة كصناعات الإلكترونيك والنسيج والألبسة والبناء والتشييد والسياحة والخدمات المنزلية<sup>٥</sup>. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ينتج البلد النموذجي ٢٨٪ من الإنتاج الداخلي الخام من خلال العمل غير المهيكل، كما أن هذا الأخير يشكل ٦٥ بالمئة من قوة العمل المتوفرة في البلد<sup>٦</sup>.

بالإضافة إلى هذا، يمثل العمل غير المهيكل ٤٥ إلى ٥٥ في المئة من العمالة خارج القطاع الفلاحي في البلدان العربية المتوسطة<sup>٧</sup>. هناك أسباب متعددة للانتشار الواسع للعمل غير المهيكل في المنطقة العربية، منها العوامل الديمغرافية (خصوصاً الزيادة المحسوسة في نسبة السكان النشيطين جراء دخول المنطقة في مرحلة الانتقال الديمغرافي)، والهجرة إلى المدن، وعدم التوافق بين نتائج التعليم ومتطلبات سوق العمل، وتزايد مظاهر الفقر، والإقصاء الاجتماعي والعوائق الإدارية، بالإضافة إلى العوائق الاجتماعية والثقافية التي تحول دون ولوج النساء سوق العمل. غير أن للسياسات الاقتصادية المتبعة في المنطقة منذ ثمانينيات القرن الماضي دوراً مؤثراً في تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل. ونقصد بالسياسات الاقتصادية سياسات الاقتصاد الكلي (السياسة المالية والسياسة النقدية ومحاربة التضخم بالأساس)، وسياسات التجارة والاستثمار والسياسات التمويلية، إضافة إلى سياسات الخصخصة وإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة. وينطلق

1. BIT, 2002. Conclusions concernant le travail decent et l'economie informelle.

٢. العمل اللانظامي في الدول العربية: منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال، ص ٧ منظمة العمل الدولية 2008.

3. BIT, Conference internationale du travail, 2012. Principes et droits fondamentaux au travail: Traduire l'engagement en action, 101e session.

4. WB, 2014, P 48

5. Martin, Labor Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries. A Regional Perspective, EUI 2009

7. Chang and Grabel, 2004

8. Note exclusion pays Golf.

١. محمود عبد الفضيل، ٢٠١٢.

## غير المهيكل

في خضم النقاشات حول آثار العولمة على العمل خلال العقد الأول من هذا القرن، لعبت منظمة العمل الدولية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي دوراً رئيسياً في توجيه النقاش وبلورة السياسات. وإذا كان لمنظمة العمل الدولية أثر بارز في التنظير لظاهرة القطاع غير المهيكل والاقتصاد غير النظامي منذ سبعينيات القرن الماضي، والدفاع عن ضرورة احترام المعايير الدولية للعمل، فإن المؤسسات الأخرى أثرتا على تطور سوق العمل والعمل غير المهيكل من خلال السياسات النيولبرالية التي فرضتها على الدول المدينة، خصوصاً من خلال تركيزهما على مرونة الشغل كمدخل أساسي لتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار وبالتالي احداث فرص شغل جديدة.

لقد ركزت منظمة العمل الدولية على الجوانب السلبية للاقتصاد غير المنظم، فهو "يستطيع أن يوقع الأفراد والمنشآت في دوامة من الإنتاجية المنخفضة والفقير... خصوصاً من منظور العمال غير المحميين، حيث تفوق الجوانب السلبية للعمل في الاقتصاد غير المنظم بأشواط جوانبه الإيجابية.. إذ لا يعترف بالعمال في الاقتصاد غير المنظم ولا يتم تسجيلهم أو تنظيمهم أو حمايتهم في ظل تشريعات العمل والحماية الاجتماعية، وبالتالي لا يتمكنون من التمتع بحقوقهم الأساسية أو ممارستها أو الدفاع عنها"<sup>١٣</sup>. غير أن إطلاق النقاش في العام ٢٠٠٢ حول العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، شكل تحولاً في مقاربة المنظمة للظاهرة، إذ تم استبدال عبارة "القطاع غير المنظم" بمصطلح جديد "الاقتصاد غير المنظم". لهذا، اعتبرت المنظمة أنه "ما دام الاقتصاد غير المنظم موجوداً، فإنه سيبقى العائق الأكثر خطورة أمام هدف تحقيق العمل اللائق للجميع"، كما أكدت "أهمية اعتماد نهج شامل ضمن برنامج العمل اللائق بغية معالجة جوانبه السلبية من خلال الحماية والإدماج في الاقتصاد العام، وفي الوقت نفسه الحفاظ على إمكانياته في استخدام الوظائف وتوليد الدخل"<sup>١٤</sup>. بالإضافة إلى هذا، بلورت منظمة العمل الدولية مجموعة من السياسات لكبح الاقتصاد غير المنظم وهي: "استراتيجيات النمو وتوليد العمالة الجيدة، البيئة التنظيمية، الحوار الاجتماعي والتنظيم والتمثيل، تعزيز المساواة والتصدي للتمييز، التدابير الرامية إلى دعم روح تنظيم المشاريع والمهارات والتمويل، مد نطاق الحماية الاجتماعية، استراتيجيات التنمية المحلية"<sup>١٥</sup>.

في المقابل، ضمت المؤسسات المالية الدوليتان مرونة سوق العمل لحزمة "الإصلاحات" الهيكلية الهادفة إلى تحرير أسواق السلع والرساميل والعمل. فالتشريعات والقوانين حول الحد الأدنى للأجور والحماية الاجتماعية وتقنين قواعد توظيف وتسريح العمال، كلها عوامل تحد من تنافسية الشركات وتعيق تكيف أصحابها مع تقلبات السوق ومستلزمات إعادة هيكلة الشركات وانتقال العمالة إلى قطاعات تصديرية واعدة وفقاً لمنظور هذه المؤسسات المالية الدولية، ما لا يشجع رجال الأعمال على إحداث مناصب شغل جديدة. كما أن من شأن هذا "التضييق" على حرية رأس المال في التعامل مع العمالة، دفعه إلى اللجوء للقطاع غير الرسمي تفادياً للتعقيدات الإدارية والقيود المفروضة

الدول العربية المعنية إلى المؤسسات المالية الدولية - صندوق النقد الدولي والبنك الدولي - للحصول على الدعم المالي و"الاستشارة التقنية". هكذا قامت دول عربية عديدة (مصر، المغرب، تونس، الأردن، على سبيل الذكر) بتطبيق ما يسمى بـ"توافق واشنطن" والمرتكز على ثلاثية: لبرلة الاقتصاد - الخصخصة - التقشف المالي. لقد كان الهدف الرئيسي من تبني هذا التوجه الاقتصادي الجديد إدماج هذه الاقتصادات في النظام الرأسمالي المعولم، والاستجابة لحاجيات الاحتكارات الكبرى والشركات المتعددة الجنسية في التوسع، وتحقيق مزيد من التراكم الرأسمالي والهيمنة العالمية.

لقد تمحورت السياسات المتبعة من خلال برامج التثبيت والتكيف الهيكلي حول إعادة التوازنات الاقتصادية الكلية (توازن المالية العمومية وميزان المدفوعات)، والتحرير التدريجي للقطاعات الاقتصادية والتجارية والمالية والخصخصة ورفع القيود الإدارية والتنظيمية عن مبادرات القطاع الخاص. فاستعادة التوازنات الماكرو - اقتصادية تمر عبر تطبيق سياسات تقشفية صارمة مثل خفض الإنفاق العمومي والضغط على الأجور وحذف دعم المواد الأساسية. أما في مجال لبرلة اقتصادات المنطقة، فقد قامت الدول العربية على الخصوص بتبني سياسات تجارية أكثر تحريراً (تخفيض التعرفة الجمركية، تخفيف العوائق غير الجمركية، تحرير جزئي لقطاع الخدمات) على إثر انضمامها إلى اتفاقية الغات، وعضوية منظمة التجارة العالمية، وكذلك التوقيع على عدد من الاتفاقيات التجارية الإقليمية<sup>١٦</sup>.

وقد استعملت الخصخصة كعنصر أساسي في سياسات "الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة، وكأداة رئيسية للتحويل إلى ما يسمى باقتصاد السوق وإعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص في المنطقة العربية. كما أقدمت عدة دول عربية على تعميق مشاركة القطاع الخاص في قطاع البنية الأساسية، باستخدام أسلوب البناء والتشغيل والنقل وخصوصاً في مشاريع الطاقة الكهربائية وإقامة محطات توليد الكهرباء المستقلة. وقد حاولت تجارب الخصخصة الأخذ بالاعتبار الجانب الاجتماعي، إذ عمل على الاحتفاظ بالعمال في الشركات التي خصصت (المغرب والأردن) أو استعمال بعض مداخل الخصخصة لدفع معاشات مبكرة وإعانات للعمال المسرحين (مصر وتونس)<sup>١٧</sup>.

أما في مجال الضبط والتقنين، فقد همت التغييرات على الخصوص "مناخ الأعمال"، أي الإجراءات الحكومية المنظمة لأنشطة الأعمال (تسجيل الشركات، استخراج تراخيص البناء، إجراءات التجارة عبر الحدود، دفع الضرائب، تصفية النشاط الاقتصادي، مرونة سوق العمل، ألخ). تجدر الإشارة إلى أنه في مجال مرونة العمل الذي له ارتباط وثيق بتطور ظاهرة العمل غير المهيكل كما سنبين لاحقاً، قامت مختلف الدول العربية غير النفطية بتغيير قوانين العمل لإضفاء طابع المرونة على علاقات العمل استجابة لضغوطات المؤسسات المالية الدولية والقطاع الخاص المحلي، في حين اتسمت هذه العلاقات دائماً بالمرونة في الملكيات النفطية<sup>١٨</sup>.

## ١,٢ دور المؤسسات الدولية بارتباط مع تفشي ظاهرة العمل

تعني العولمة النيولبرالية بصفة عامة تقليص الحواجز أمام التجارة الخارجية وتحرير حركة رؤوس الأموال، إضافة إلى انتشار التكنولوجيا وهجرة العمال إلى الخارج. كما تتجلى في تدويل الإنتاج من خلال إقامة سلاسل القيمة العالمية (أو شبكات الإنتاج العالمية) (بالنسبة لتنظيم هذه السلاسل انظر الشكلين ١ و ٢ في الملحق) تستفيد من انخفاض تكاليف النقل والاتصالات وتحرير المبادلات التجارية لتوطين حلقات من هذه السلاسل في مختلف البلدان للاستفادة من مزاياها التنافسية (يد عاملة رخيصة، القرب من أسواق البلدان المتقدمة أو أسواق إقليمية صاعدة، بنيت تكنولوجيا متقدمة، ألخ). وهذا يؤدي إلى انتشار التعاقد من الباطن على المستوى العالمي والبحث عن تقليص تكلفة الإنتاج في إطار المنافسة بين الاحتكارات الرأسمالية - الموجه الرئيسي للعولمة -، ما يشجع على تزايد مظاهر هشاشة العمل وتنامي العمل غير المهيكل داخل وخارج القطاع الرسمي أو النظامي<sup>٩</sup>.

لقد ساهمت العولمة النيولبرالية خلال تسعينيات القرن الماضي في انتشار ظاهرة العمل غير المهيكل في العديد من القطاعات والبلدان. وإذا كانت هذه العولمة تساعد على الحصول على أسواق جديدة وتولد وظائف جديدة، فإن العديد من هذه الوظائف تتسم بالهشاشة، كما أن المنافذ الجديدة تستعصي على صغار المنتجين والمهمشين منهم. وفي المنطقة العربية، انطلق مسلسل تحرير التجارة الخارجية من خلال تطبيق برامج التكيف الهيكلي في مرحلة أولى، تلتها توقيع اتفاقيات التبادل الحر من طرف الدول العربية، خصوصاً تلك المطلة على البحر الأبيض المتوسط، مع محيطها الإقليمي (خصوصاً الاتحاد الأوروبي) والدولي (الولايات المتحدة).

وما يهمنا في المقام الأول هو الوقوف على قنوات وآليات تأثير سياسات تحرير التجارة والاستثمار على العمل غير المهيكل. يؤثر تحرير التجارة الخارجية والاستثمار بدرجات متفاوتة على العمل غير المهيكل حسب نوعية هذا الأخير. هكذا يمكن لأصحاب الشركات الصغيرة غير المهيكلة أن يستفيدوا من الإقبال على بعض السلع المصدرة من بلدان الجنوب إلى الولايات المتحدة وأوروبا واليابان (مثلاً زبدة الشيا أو الجمبري). بالمقابل، هناك العديد من المنشآت الصغيرة التي تفلس نتيجة منافسة السلع المستوردة. أما بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص، تحول عدم قدرتهم على الحصول على القروض والتدريب والتكنولوجيا والمعلومات حول الأسواق دون الاستفادة من الفرص المتاحة من جراء الانفتاح الخارجي. غير أن هذا النوع من العمل غير المهيكل مهدد بفعل منافسة السلع المستوردة. وتبقى شريحة العمال الأجورين غير المهيكلين الأكثر عرضة للآثار السلبية لسياسات تحرير التجارة والاستثمار. فحرية التنقل على الصعيد العالمي التي

على مستوى سوق العمل. نستخلص مما سبق أن تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل حسب المؤسسات المالية الدولية، ناجم أساساً عن تدخل الدولة لتقنين سوق العمل، وبالتالي وجب تفعيل مرونة سوق العمل بإزالة هذه القيود خدمة للزيادة في الاستثمارات الخاصة وتحسين التنافسية للرفع من فرص خلق مناصب عمل جديدة والحد من انتشار العمل غير المهيكل. ويتم التشديد على الخصوص على أن مرونة العمل تقلص من تكاليف العمالة وتسهل عمليات التوظيف والتسريح، كما أنها ترفع القيود عن العمل بعقود محددة الأجل، وتعطي أصحاب الشركات حرية أكبر لتحديد ساعات العمل. والحال أن هذا يؤدي حتماً إلى جعل أوضاع العمال أكثر هشاشة، ويساعد على انتشار العمل غير المهيكل، إن هذه المقاربة تشكل انحيازاً مكشوفاً لصالح المستثمرين وأصحاب الرساميل على حساب حقوق العمال التي تعتبر مجرد كلفة يجب الضغط عليها لربح رهان التنافسية في أسواق "حرة" ومنفتحة على العالم. بالإضافة إلى هذا، بين بعض البحوث حول الموضوع غياب أية علاقة طردية بين مرونة سوق العمل والعمل غير المهيكل<sup>١٥</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن منظمة العمل الدولية مدت جسور التعاون مع المؤسسات المالية الدولية، خصوصاً البنك الدولي، من أجل إدماج معايير العمل الدولية في برامج المؤسسات المذكورتين، وكذلك ضمن المشروطية للحصول على قروض منها من طرف دول الجنوب. وعلى سبيل المثال لا الحصر، قام مكتب العمل الدولي والبنك الدولي باقتراح تقديم تحفيزات للوحدات العاملة في القطاع غير المهيكل (تبسيط المساطر الإدارية والقوانين، تحسين الخدمات العمومية ألخ) كي تنتقل إلى الاقتصاد النظامي، لما لهذا الأخير من تأثير إيجابي على النمو الاقتصادي. كما اقترحا إحداث شبكات للأمان الاجتماعي ومساهمات محدودة لضمان الحماية الاجتماعية للعاملين غير المهيكلين<sup>١٦</sup>.

غير أن التجربة الميدانية تبين أن المؤسسات المالية الدولية تركز في تعاملها مع الدول المدينة على ضرورة تطبيق مرونة الشغل ضمن حزمة الشروط للحصول على القروض المطلوبة<sup>١٧</sup>.

كما تمثل مرونة سوق العمل عاملاً أساسياً في قياس سهولة ممارسة أنشطة الأعمال التي يعتبرها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي مدخلاً أساسياً لتحرير طاقات القطاع الخاص، خصوصاً ما يتعلق بتوظيف العاملين وفصلهم من الخدمة بسبب "التوظيف المفرط وتكلفة الفصل من الخدمة وساعات العمل". فمؤشر توظيف العاملين، على سبيل W

## الجزء الثاني:

### تأثير سياسات التجارة الخارجية والاستثمار على العمل غير المهيكل

٩. أحمد غنيم، السياسة التجارية في الدول العربية، مؤلف محمود عبد الفضيل.

١٠. محمود عبد الفضيل، المرجع السابق.

11. Cammett M- Posusney P.M., 2010. Labor Standards and Labor Market Flexibility in the Middle: Free Trade and Freer Unions? St Comp Int Dev, 45.

١٢. مكتب العمل الدولي، الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣ - ٢٠١٤، جنيف، ص ٨.

١٣. المرجع السابق، ص ١١.

١٤. المصدر نفسه، ص ١١.

15. Stalling B, 2010. Globalization and Labor in Four Developing Regions: An Institutional

Approach, St Comp Int Dev, 45

16. ILO-WB, 2010. The Challenge of Informality in MENA, Turin

17. Anner M and Caraway T, 2010. International Institutions and Workers' Rights: Between Labor Standards and Market Flexibility, St Comp Int Dev, 45.

18. Polack S, 2007. 'The World Bank's Approach to Core Labor Standards and Employment Creation: Recent Developments', Testimony submitted to the US House of Representatives.

19. Carr M and Chen M.A., 2001. Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor, WIEGO.

القطاعات بزيادة محسوسة في نسبة العاملين المؤقتين (أولئك الذين يعملون وفق عقدة عمل محددة الأجل أو بدون عقدة)، خصوصاً بعد مراجعة قانون العمل لسنة ١٩٩٦، بأجور متدنية وبدون حماية اجتماعية تذكر. هكذا بلغت نسبة العاملين بعقود مؤقتة في قطاع النسيج والألبسة ٦٨٪ وفقاً لتقديرات مكتب العمل الدولي<sup>٢٥</sup>. وقد تفاقم الوضع بعد الربيع العربي حيث لوحظ أن غالبية شركات الألبسة تعتمد على العاملين المؤقتين حتى تتمكن من التكيف مع متطلبات وضغوطات صناعة الموضة الأوروبية. بهذا تكبر مخاطر التهميش وهشاشة العاملين المؤقتين في ظروف تتسم بتزايد البطالة وارتفاع تكاليف العيش. أما في المشرق العربي، فيتبين من خلال دراسة حالة "المناطق الصناعية المؤهلة" بأن الآثار على العمالة غير المهيكلة تختلف في الأردن مقارنة مع ما هو عليه الأمر في مصر. لقد مكنت اتفاقيات المناطق الصناعية المؤهلة كلا من الأردن ومصر من جلب استثمارات أجنبية مهمة، خصوصاً من دول جنوب وشرق آسيا بالنسبة للأردن، للاستفادة من الإعفاءات الجمركية الكبيرة في مجال النسيج والملابس والالتفاف على نظام التحصيل الأمريكي المفروض على هذه الصناعة. كما نجم عن هذه الاتفاقيات قفزة كبيرة في الصادرات الصناعية إلى السوق الأمريكية خصوصاً بالنسبة للأردن (على سبيل المثال سجلت الصادرات الأردنية زيادة قدرها ١,٢٥ بليون دولار في أقل من عشر سنوات). بالإضافة إلى هذا، تم استقدام عشرات الآلاف من العمال الآسيويين شكلت النساء ٦٦,٥٪ منهم سنة ٢٠٠٤ و ٥٠٪ سنة ٢٠١٠. ومن بين الأسباب التي يقدمها المستثمرون لهذا الاختيار، اعتقادهم أن العمالة النسائية "أكثر ملاءمة لطبيعة العمل وأكثر التزاماً". كما أن أجر العمالة الأجنبية "يجب أن يترك ليتحدد في السوق حسب العرض والطلب" في حين يعتبر رجال الأعمال "أن سياسة الحد الأدنى للأجور المطبقة ملاءمة بالنسبة للعمالة المحلية فقط"<sup>٢٦</sup>. إن هذه التصريحات تكشف جانباً فقط من الاستغلال والميز الذي تعاني منه العمالة بالأردن، إذ كشفت تقارير النقابات العمالية والمنظمات الحكومية حجم الانتهاكات الصارخة التي تتعرض لها العمالة الأجنبية في المناطق الصناعية المؤهلة من قبيل "حجز جوازات السفر وعدم تجديد تصريح العمل لبعضهم وتأخير الرواتب وأحياناً عدم دفعها، والتشغيل لساعات عمل طويلة مع احتساب ساعات العمل الإضافي بطريقة أقل مما هو مستحق، إضافة إلى التعرض للإهانات والإساءات التي تصل أحياناً إلى حد الاعتداء الجسدي أو الجنسي"<sup>٢٧</sup>. بالإضافة إلى هذا، لا توفر معظم الشركات العاملة بهذه المناطق الحماية الاجتماعية للعاملين والعمالات بها إضافة إلى عدم حصولهم على عقدة عمل<sup>٢٨</sup>.

وينبغي الإشارة إلى أن ظروف الهشاشة وعدم هيكلية العمل هاته راجعة بالأساس إلى الضغوطات التي تمارسها الشركات الأمريكية - المتحكمة

يتمتع بها رأس المال في مواجهة العمل تمكنه من الضغط في اتجاه الحصول على أقل التكاليف لتوظيف العمالة وفق شروط تتسم أكثر فأكثر بالهشاشة وعدم الاستقرار. ويساعد على فرض هذا الواقع الجديد كذلك ضغط القطاع الخاص المحلي من أجل مرونة سوق العمل تحت غطاء ضرورة تحسين مناخ الأعمال للرفع من التنافسية والإنتاجية. كما أن أوضاع العاملين غير المهيكليين تتأثر بنوعية القطاع الذي يعملون فيها (صناعة تحويلية لتصدير الألبسة أو أنشطة فلاحية تصديرية غير تقليدية)<sup>٢٩</sup>. بالنسبة للمنطقة العربية، يلاحظ أن الرهان على توجيه الأنشطة الاقتصادية نحو التصدير لم يأت أكله بعد، فتصدير المنتجات الصناعية الكثيفة العمالة وذات التكلفة المنخفضة اصطدم باشتداد المنافسة من دول أكثر إنتاجية وأقل تكلفة - خصوصاً المصدرين الآسيويين. كما أن التحول إلى التصدير لم يكن ليكلل بالنجاح، علماً بأن جُلّ دول الجنوب اعتمدت على غزو أسواق البلدان الرأسمالية المتقدمة، ما جعل نجاح هذه الاستراتيجية من الصعوبة بمكان. على سبيل المثال لا الحصر، سجلت صناعة الألبسة في تونس والمغرب تراجعاً في حصتها من السوق العالمية<sup>٣٠</sup>.

من جهة أخرى، دفعت حدة المنافسة على الأسواق الخارجية إلى توظيف أعداد متزايدة من النساء باعتبارهن أقل ميلاً للاحتجاج، وبالتالي يسهل التحكم فيهن من أجل تعظيم فائض القيمة، وجعلهن يقبلن بأجور متدنية من دون تغطية اجتماعية أو شروط عمل لائق. كما أن الزيادة النسبية التي حصلت في الصادرات رافقتها ظروف عمل هشة، خصوصاً على مستوى سلاسل القيمة كثيفة العمالة كالنسيج والألبسة والفلاحة التصديرية. هكذا نستنتج من بحث بيرنهات<sup>٣١</sup> الذي سبق ذكره، أن قطاع الألبسة فقد مناصب شغل عديدة خلال الفترة ما بين ٢٠٠٠ و ٢٠١٢، في حين لم تعرف الأجور الحقيقية تحسناً يذكر. أما في تونس، فقد تراجعَت القيمة الحقيقية للأجور، فيما سجل التوظيف في القطاع زيادة طفيفة. لقد أثرت هذه التغيرات على هشاشة العمل وساهمت في زيادة العمل غير المهيكل. ففي المغرب، تشتكي النقابات العمالية من الاستغلال الذي تتعرض له العاملات في قطاع النسيج والألبسة. والحال أن العمالة النسائية تمثل ٤١٪ من إجمالي العمالة في الصناعات التحويلية و ٧٠٪ من الشغيلة في قطاع النسيج والألبسة. فجل النساء في القطاع أميات ولا ينتمين إلى أية نقابة، بالإضافة إلى معاناتهن من هشاشة ظروف العمل وحصصهن في مناصب من دون تأهيل يذكر. وتعتبر هؤلاء العاملات انخراطهن في سوق العمل ضرورة لتحسين دخل أسرهن نظراً لعدم كفاية أجر "رب الأسرة"<sup>٣٢</sup>. أما في تونس، فقد ساهم انخراط الصناعيين في سلاسل القيمة العالمية في إطار الشراكة مع الاتحاد الأوروبي في نمو القطاعات كثيفة العمالة التي تشغل يداً عاملة نسائية غير مؤهلة وتقتصر على أنشطة التجميع. وقد اتسمت هذه

20. Ibid.

21. Bernhardt T, 2016. Economic and social upgrading dynamics in global manufacturing value chains: A comparative analysis, Environment and Planning, 48, 7.

22. Ibid.

23. R Meddeb, IITH au Maroc : les besoins des chefs d'Eses et cond. Des F ds PME,BIT, 2000

24. Smith A, 2015. Economic (in)security and GVC: the dynamics of industrial and trade integration in the Euro-Med macro-region, Cambridge JI of Regions, Economy and Society, 8

25. Azme S, 2014. Labour in global production networks: workers in the qualifying industrial zones (QIZs) of Egypt and Jordan, Global Networks, 14-4

٢٦. اتفاقية المناطق الصناعية المؤهلة فشلت في تنويع وسائل الإنتاج وتأثيرها محدود، العراب نيوز،

صحيفة الكترونية جامعة، دون تاريخ.

٢٧. تقرير مركز الفنيق، صحيفة الغد الأردني، ٣١ أغسطس ٢٠١٦.

28. Better Work Jordan: Garment Industry 6th Compliance Synthesis Report, Jan. 2015

29. Hazem, op.cit

30. Ibid.

مصر والأردن وإسرائيل.

عن أحمد فاروق غنيم، السياسة التجارية في الدول العربية، ٢٠١٢، ص ٩٢ (بتصرف)

إن انتشار العمل غير المهيكل في المنطقة العربية عبر شبكات الإنتاج العالمية شمل كذلك القطاع الزراعي. ونظراً لشح المعلومات في هذا المجال، نقتصر على عرض التجربة المغربية. ذلك أن تطور الزراعة التصديرية تم بشكل كبير من خلال الاتفاقيات الفلاحية مع الاتحاد الأوروبي التي تمكن من الولوج التفضيلي للمنتجات المغربية إلى السوق الأوروبية. وتتنظم الصادرات المغربية في إطار شبكات إنتاج عالمية مع هيمنة للفضاء الأوروبي. ووفقاً لدراسات قامت بها منظمات المجتمع المدني العاملة في المغرب حول قطاع الفواكه الحمراء بشقيه الزراعي والصناعي على العمل غير المهيكل في الفلاحة (الضيعات) والصناعة (معامل التصبير أو التعليب)، تتكون سلسلة القيمة أو شبكة إنتاج الفرولة على سبيل المثال من عدة حلقات تبدأ من الضيعة الفلاحية ثم المصنع قبل التصدير إلى أوروبا حيث تمر السلعة المصدرة عبر المستوردين وصولاً إلى شبكات التوزيع للمستهلك الأوروبي. (تم عملية إنتاج الفواكه الحمراء داخل ضيعات مملوكة في الغالب لكبار الفلاحين المغاربة، في حين تتواجد فروع تابعة لشركات متعددة الجنسية بقوة على مستوى التصبير والتعليب). وقد أظهرت دراسات ميدانية بإشراف المنظمة غير الحكومية الدولية «أوكسفام» أن أغلبية العاملين على صعيد «الحلقة المغربية» لشبكة الإنتاج هن نساء، علماً بأن ٦٠ في المئة من العمالة الزراعية في المغرب مكونة من النساء، ويتسم عملهن بالموسمية. وتعاني العمالة الزراعية بصفة عامة من الهشاشة حيث لا تحترم مقتضيات قانون الشغل (الحد الأدنى للأجور، عدد ساعات العمل، الحماية الاجتماعية، العطل أ.خ.) وتتعرض حقوقها الاقتصادية والاجتماعية للانتهاكات جسيمة. ففي قطاع الفواكه الحمراء، مثلاً، تتمثل الخروقات التي تم رصدتها في عدم التوفر على بطاقة الضمان الاجتماعي وعدم تطبيق الحد الأدنى للأجور وعدم التصريح بشكل كامل عن ساعات العمل. بالإضافة إلى هذا، تتعرض النساء إلى كل أنواع العنف والضغطات الاجتماعية والنفسية كالترش والاستغلال الجنسي والمعاملات الحاطة من كرامتهن من سب وشتم وتحقير داخل أماكن العمل أو في الطريق إليه<sup>٣١</sup>.

لقد ركزنا تحليلنا لحد الآن على تأثير انخراط بعض الاقتصادات العربية في سلاسل القيم وشبكات الإنتاج العملية على العمل غير المهيكل. والحال أن تأثير تحرير التجارة على العمل غير المهيكل يتجلى كذلك من خلال انعكاساتها على القطاعات الموجهة للسوق المحلية، خصوصاً صناعات إحلال الواردات. وإذا كانت هذه المسألة معقدة وغير محسومة على المستويين النظري والإمبريقي<sup>٣٢</sup>، فحسبنا فقط إثارة الانتباه إلى المزيد من الانكباب على هذا الموضوع الذي لم يحظ بالاهتمام الكافي من الباحثين في المنطقة العربية. إن كل ما حصلنا عليه في هذا المجال هو بعض البحوث همت المغرب ومصر. أما الدراسة الأولى فهي

في سلسلة القيمة للنسجة والملابس – على مورديها بالأردن من أجل الاستجابة السريعة لحاجيات وتقلبات السوق بأقل التكاليف، وكذلك إلى الاستغلال المبني على النوع الاجتماعي.

إن الأمر يختلف في مصر، حيث لا تسمح القوانين بتوظيف أكثر من ١٠ في المئة من العمالة الأجنبية – هذا على الرغم من وجود حالات لعمالة أجنبية تشتغل في إطار غير منظم وخارج اللوائح المعمول به<sup>٣٣</sup>.

كما أن للعمال والعمالات قدرة على مقاومة أساليب الاستغلال المفرط الذي تتعرض له العمالة في الأردن، وذلك لعدة أسباب نذكر منها ضعف الأجور مقارنة مع ما هو معمول به في قطاعات أخرى – ما يدفع العاملين إلى البحث عن فرص عمل أخرى – واعتبار عدد من العمالات المتزوجات الأجر الذي يتقاضينه مجرد دخل تكميلي للأسرة، بالإضافة إلى أن التقاليد والعادات التي تمنع النساء العازبات من الهجرة إلى المناطق الصناعية المؤهلة للعمل. كما أن المسافات الطويلة التي على العمالة قطعها يومياً من وإلى أماكن العمل تجعل تمديد ساعات العمل أمراً صعباً<sup>٣٤</sup>.

## إطار رقم ١:

### اتفاقيات المناطق الصناعية المؤهلة

اتفاقيات المناطق الصناعية المؤهلة تعطي معاملة تفضيلية متمثلة في ولوج الصادرات بدون جمارك لعدد من المنتجات السلعية الموجودة في كل من مصر والأردن إلى سوق الولايات المتحدة الأمريكية. ففي مارس ١٩٩٦ اقترح أحد أعضاء الكونغرس الأمريكي إدخال تعديل على اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة وإسرائيل يسمح بدخول منتجات مصنعة من غزة والضفة الغربية أو المناطق الصناعية المؤهلة بين إسرائيل والأردن وبين إسرائيل ومصر. وقد وقعت الأردن اتفاقية المناطق الصناعية المؤهلة مع إسرائيل برعاية الولايات المتحدة الأمريكية العام ١٩٩٧، بينما وقعت مصر الاتفاقية الخاصة بها العام ٢٠٠٤. ووفقاً لهذه الاتفاقية وقواعدها، فإن المنتجات التي تمت الموافقة عليها من جانب الولايات المتحدة الأمريكية يجب أن يتم إنتاجها في مواقع جغرافية تم تحديدها مسبقاً داخل مصر والأردن بعد موافقة الولايات المتحدة. بالإضافة إلى ذلك، فإن المصانع المستفيدة من هذه الاتفاقية يجب أن تسجل في وحدة معينة بوزارات التجارة المعنية في مصر والأردن لضمان تطبيقها للشروط المحددة، وأهم تلك الشروط هو استخدام نسبة مكون إسرائيلي محددة حتى تتبع من الناحية القانونية اتفاقية التجارة الحرة بين إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية، وذلك حتى يسمح لها بالدخول بدون جمارك إلى أراضي الولايات المتحدة الأمريكية...

وقد كان الهدف الرئيسي من وراء هذه الاتفاقية، من وجهة نظر الولايات المتحدة هو تشجيع عملية السلام في الشرق الأوسط. أما عن الهدف الاقتصادي والتجاري لمصر والأردن فكان في الحفاظ على الحصة السوقية لصادراتها في سوق الولايات المتحدة وخصوصاً من المنتجات النسيجية والملابس الجاهزة، إضافة إلى تحقيق اندماج إقليمي بين

قديمة نسبياً وتعلق بأثر «إصلاح التجارة الخارجية» على عوامل الإنتاج، أي رأس المال والعمل<sup>٣٣</sup> حيث يستنتج الباحثان أن هذا الأثر محدود نسبياً بالنسبة للتوظيف، ذلك أن غالبية الشركات قامت بتقليص أرباحها المرتفعة وتحسين الإنتاجية لمواجهة شراسة المنافسة الخارجية الناجمة عن خفض حقوق الجمرك والحوافز غير الجمركية عوض القيام بتسريح العمال، هذا باستثناء صناعات النسيج والألبسة والمشروبات التي لجأت إلى تسريح العمالة. لكن لوحظ كذلك ارتفاع محسوس في نسبة العاملين المؤقتين، ما يفيد بزيادة هشاشة العمل وتنامي العمل المهيكل الذي لا يوفر للعامل عقدة عمل أو حماية اجتماعية. أما الدراسة الثانية، فهي حديثة العهد وتعلق بالقطاع الصناعي في مصر<sup>٣٤</sup>، إذ استنتج الباحثان عبر اعتماد مقارنة للاقتصاد السياسي أن العمل غير المهيكل يزداد انتشاراً بفعل تحرير التجارة الخارجية. ويتبين من خلال دراسة ثالثة<sup>٣٥</sup> أن فجوة النوع الاجتماعي على مستوى الأجور تتفاقم جراء التحرير التجاري بالنظر إلى ضعف القدرة التفاوضية للنساء العاملات مقارنة مع الرجال، وذلك لكونهن غير مؤهلات ويفتقدن إلى الخبرة. من جهة ثانية، أثر الانفتاح التجاري سلباً على العمالة النسائية في القطاع الصناعي المصري. خلاصة القول إن الشركات عوضت تراجع أرباحها نتيجة اشتداد منافسة المنتجات المستوردة بالضغط على «الحلقة الأضعف»، أي العاملات. أمام هذا التدهور في سوق العمل، يمكن الجزم بأن جزءاً على الأقل من العاملات المسرحات لجأن إلى الاقتصاد غير النظامي لتوفير لقمة العيش لهن ولأسرهن.

## الجزء الثالث:

### تأثير السياسات الكلية وسياسة الخصخصة وإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة على العمل غير المهيكل.

لقد تزامن انتشار العمل غير المهيكل في بلدان الجنوب خلال العقود الأخيرة مع تطبيق سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي في بلدان الجنوب ابتداءً من ثمانينيات القرن الماضي<sup>٣٦</sup>.

إن ما يهمنا في هذا الجزء هو تبيان الآليات التي تؤثر من خلالها السياسات الكلية (السياسة المالية على الخصوص) وسياسات الخصخصة وإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة في المنطقة العربية على العمل غير المهيكل.

٣١، لقد كان من نتائج السياسة المالية التقشفية للدول العربية آثار عكسية على النمو والتشغيل والفرق. فعلى سبيل المثال لا الحصر، تراجع الإنفاق العمومي في البلدان العربية غير النفطية وذات الكثافة العمالية (مصر، الأردن، لبنان، تونس والمغرب) من ٥٠ في المئة مقارنة مع الناتج الداخلي الخام في بداية الثمانينيات إلى ٣٠ في المئة في بداية التسعينيات، كما سجل الاستثمار العمومي تراجعاً كبيراً في جل البلدان العربية من ١٤ - ١٥ في المئة إلى ٦ - ٧ في المئة خلال الفترة نفسها<sup>٣٧</sup>. إن خفض الإنفاق العمومي من خلال تقليص النفقات العامة (تجميد

كتلة الأجور، تجميد أو خفض التوظيف في القطاع العام، حذف أو التقليص من دعم المواد الأساسية) ونفقات الاستثمار، أدت إلى تراجع في التوظيف العام (انخفضت نسبة التوظيف في القطاع العام خلال الفترة ١٩٩٠ - ٢٠٠٥ - ٢٠١٠ من ٥٨٪ إلى ٣٠٪ في الجزائر ومن ٣٣٪ إلى ٢٧٪ في مصر ومن ٢٦٪ إلى ١١٪ في المغرب، ومن ٣٢٪ إلى ٢٢٪ في تونس<sup>٣٨</sup>، لم يتم تعويضه من طرف القطاع الخاص في منطقة شمال إفريقيا والشرق الأوسط حيث سجل معدل الاستثمار الخاص مقارنة مع الناتج الداخلي الخام تحسناً طفيفاً من ١٣,٨٢ في المئة خلال الفترة ١٩٧١ - ١٩٩٠ إلى ١٥,٣٣ في المئة للفترة ٢٠٠١ - ٢٠١٠). وهذا يدل على عجز هذا القطاع عن تلبية طلبات الوافدين الجدد وبكثرة إلى سوق العمل، ما أدى إلى التحاقهم بالاقتصاد غير النظامي. من جهة أخرى نجم عن خفض النفقات العمومية تراجع في الطلب الداخلي الإجمالي ساهم بدوره في تراجع العمل الرسمي أو المهيكل. بالإضافة إلى هذا، كان لتراجع الإنفاق العام تأثير سلبي على قدرات الدولة لفرض احترام القوانين والإجراءات التنظيمية، ما سهل تنامي العمل غير المهيكل. فحجم القطاع غير المهيكل يتطور بشكل عكسي مقارنة مع حجم وقدرات الدولة التنظيمية (على سبيل المثال يؤشر نصيب وزارات التشغيل والشؤون الاجتماعية المتدني من الموازنة العامة في البلدان العربية على ضعف الاعتمادات المخصصة لتدبير ومراقبة ظروف التشغيل ومدى الالتزام بالقوانين المعمول بها<sup>٣٩</sup>).

إن أهمية السياسة المالية تكمن في تأثيرها الإيجابي على النمو والفرق وعدم المساواة. فقد بينت على سبيل المثال دراسة حديثة حول تقييم نمط سياسات الإنفاق العام في الأردن<sup>٤٠</sup> أن التحويلات الحكومية ترفع من الدخل الصافي، ويؤدي التأثير على الدخل المتاح انخفاض الفقر بشكل كبير (بنسبة ٤٦,٨ في المئة في العام ٢٠٠٦، ٤٤,٤ في المئة في العام ٢٠٠٨ و ٤٦,٢ في العام ٢٠١٠. وأيضاً عند إضافة التحويلات إلى الدخل الصافي، يكون التأثير على الدخل المتاح انخفاض عدم المساواة (معادل جيني) بنسبة ١٠ في المئة في سنة ٢٠٠٦، ١١,٤ في المئة في العام ٢٠٠٨ م و ١٠,٧ في المئة في العام ٢٠١٠. كما أن ذروة المضاعف للإنفاق الرأسمالي تقدر بـ ٥,٨.

لقد كان لتطبيق هذه السياسات التقشفية أثر بالغ على معدل النمو وتراكم رأس المال وقدرة للاقتصادات العربية على توفير مناصب شغل منتجة وقارة تحفظ كرامة الإنسان. هكذا سجل معدل نمو الدخل المتوسط للفرد تراجعاً كبيراً في العديد من البلدان العربية، حيث انخفض في ثمانية بلدان من أصل ١٨ من بينها عمان ومصر وتونس وسوريا والمغرب والأردن والجزائر أو بقي مستقرًا في مستويات متدنية في العراق وقطر واليمن<sup>٤١</sup>. وقد استمر هذا الأداء الاقتصادي الضعيف طيلة العقود الماضية وإلى غاية ٢٠١٣، حيث انخفض المتوسط السنوي لنمو نصيب الفرد إلى ١,١ في المائة<sup>٤٢</sup>.

بفعل انخفاض معدلات النمو أو ارتفاعها بنسب منخفضة في بداية الألفية الثالثة، فإن معدلات البطالة استمرت في منحها التصاعدي في جميع البلدان العربية تقريباً، إذ تعاني معظم البلدان العربية من معدلات

عمل». وبالنظر إلى غياب الدراسات والمعطيات الكافية حول الآثار الاجتماعية للخصخصة في المنطقة العربية، سنكتفي بسرد بعض الأمثلة على الانعكاسات السلبية لهذه السياسة على العمالة في البلدان العربية. ففي مصر، حاولت الحكومة الحد من تداعيات الخصخصة وإعادة هيكلة الشركات العامة باستخدام جزء من عائدات الخصخصة لإقامة صندوق التقاعد المبكر الذي استحدث لتمكين العاملين المسرحين من المنشآت التي تخضع للخصخصة أو إعادة الهيكلة من الحصول على رواتب تقاعدية في سن مبكرة من العمر ضمن شروط ومتطلبات محددة. وقد قدر عدد من جرى تسريحه من شركات القطاع العام إثر هذه العملية منذ العام ١٩٩٦ وحتى العام ٢٠٠٢، سواء بسبب بلوغ السن القانونية للتقاعد أو بسبب نظام المعاش المبكر بحوالي ٦١٠ آلاف عامل وموظف. ونظراً لمتاعب الحياة وانخفاض مستوى الدخل لمن أخرجوا للمعاش المبكر، فإن الذين خرجوا إلى المعاش المبكر استخدموا ما حصلوا عليه في تمويل إنفاقي جارٍ، ما حال دون تحول هذا المعاش المبكر إلى مشروعات صغيرة، والنتيجة هي تحول الجانب الأكبر منهم إلى عاطلين ومرشحين للانخراط في العمل غير المهيكل أملاً في الحفاظ على حد أدنى من العيش الكريم (٤٨). ووفقاً لتقديرات أخرى<sup>٤٩</sup> تم تسريح ٦٨٥,٦٠٠ عامل من شركات قطاع الأعمال العام منذ بداية برنامج الخصخصة وحتى منتصف العام ٢٠٠٦ سواء لأسباب طبيعية أو بنظام المعاش المبكر الذي يعتبر الملاذ الوحيد للكثير من العاملين في القطاع العام خصوصاً مع «تعهد الكثير من الملاك الجدد للشركات المبيعة لتحقيق خسائر لتفادي دفع حوافز وأرباح للعاملين».

وعلى المنوال نفسه، كان أثر الخصخصة على العمالة بالسودان سلبياً، إذ أدت إلى انخفاضها بمتوسط بلغ ٤٤٪ على إثر دراسة للعمالة في ١٣ مؤسسة تمت خصصتها، في حين سجلت زيادة في مؤسستين فقط بمتوسط بلغ ١٧٪. هذا وقد قدر عدد المتضررين من خصخصة وإعادة تأهيل المؤسسات المملوكة للدولة بالسودان بـ ٦١٨٢٠ عاملاً إلى غاية ٢٠٠٤<sup>٥٠</sup>. أما في حالة الأردن، فقد تباينت آثار الخصخصة على العاملين في القطاع العام من شركة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر. وبقدر ما استفاد العاملون الذين تم تثبيتهم في وظائفهم بشكل كبير من حيث الرواتب والمزايا والتدريب، تم تسريح ٢٠,٤ في المئة من العمالة في القطاعات التي خضعت لإعادة الهيكلة. وبلغ عدد العمال الذين حصلوا على رواتب تقاعد مقابل تسريحهم ٩ في المئة من إجمالي عدد الموظفين عند بدء برنامج الخصخصة. إلا أن ١٠,٤ من العمالة المسرحة ضمت عمالاً لم يستوفوا شروط التقاعد، بل سرحوا مقابل حوافز مالية، ولم يتمكنوا من إيجاد عمل بديل، علماً بأن التعويض المالي لا يعوض عن الراتب التقاعدي ولا عن المعانة المعنوية للعاملين الراغبين في الاستمرار في العمل<sup>٥١</sup>.

بطالة تفوق ١٠ في المئة<sup>٥٢</sup>. كما أن المنطقة العربية تسجل أعلى مستويات البطالة على الصعيد العالمي كما يتضح من خلال الشكلين ٣ و ٤، خصوصاً في أوساط الشباب والنساء<sup>٥٣</sup>.

وينبغي التنويه إلى أن زيادة معدل النمو لا تؤثر دائماً إلى توفير فرص عمل كثيرة ومنتجة وشروط العمل اللائق، فهذه الأخيرة مرتبطة بمستوى معدل النمو ونوعيته وطابعه الإدماجي. من وجهة النظر هذه، يلاحظ أن المنطقة العربية لم توفر مناصب عمل لائق (أي مناصب عمل ترقى إلى طموحات الباحثين عن عمل من أصحاب الشهادات وانتظارات الفئات المتوسطة) على الرغم من معدلات النمو المعقولة (٥ بالمئة سنوياً) خلال العشرية الأولى من القرن الحادي والعشرين. ذلك أن معظم هذه المناصب تم استحداثها من طرف قطاعات خدمية ذات قيمة مضافة ضعيفة وتستعمل عمالة غير مهيكلة كالبناء والتجارة والنقل (خدمات أخرى)، في حين تعتبر نسبة الصناعة متدنية وبقية مستقرة أو تراجعت كما هو الحال بالنسبة إلى تونس والمغرب والأردن ومصر<sup>٥٤</sup>.

من جهة أخرى وكنتيجة للسياسات النيولبرالية المطبقة في عدد من البلدان العربية، يعرف العمل غير المهيكل منحىً تصاعدياً في كل من الجزائر، مصر والمغرب. ويتجلى هذا الانتشار على الخصوص في الحالة المصرية حيث انتقلت نسبة مناصب العمل المحدثة في القطاع غير المهيكل من ١ من أصل ٥ في العام ١٩٧٠ إلى ٦ من أصل عشرة في العام ١٩٩٨<sup>٥٥</sup>. ويلاحظ أن هناك علاقة وثيقة بين تنامي القطاع غير المهيكل في مصر وتراجع التوظيف. ذلك أن نسبة العمالة التي تنشط في القطاع غير المهيكل انتقلت من ٦٠,٨ في المئة العام ١٩٩٨ إلى ٦٧,٣ في المئة العام ٢٠٠٦ في حين تراجعت هذه النسبة بالنسبة للقطاع العام من ٤٦,٨ في المئة إلى ٣٩,١ في المئة خلال الفترة نفسها (٤٧).

وبصفة عامة، سجل مؤشر شنيدر لعدم الهيكلة زيادة سنوية بنسبة ٠,٦٩ خلال الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٧ بمنطقة «ميناء».

وهي ثالث أعلى نسبة في العالم بعد منطقتي أمريكا اللاتينية وأوروبا ووسط آسيا. كما أن معدل الزيادة السنوي للعمل للحساب الخاص خلال الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠١١ بلغ ٢,١٪ بمنطقة «ميناء»، وهي رابع أعلى نسبة في العالم ( انظر الشكل رقم ٥).

### ٣,٢ تأثير سياسات الخصخصة وإعادة هيكلة المؤسسات المملوكة

#### الدولة على العمل غير المهيكل

تقدم الخصخصة وإعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة باعتبارها أداة للإصلاح الاقتصادي عبر التخلص مما يوصف بانعدام الفعالية وتفشي البيروقراطية والتبذير والفساد في القطاعات المملوكة للدولة، غير أن التكلفة الاجتماعية لهذه السياسة قد تكون ثقيلة، إذ من الممكن جداً أن تفضي إلى زيادة العاطلين عن العمل ومن ثمة تعزيز أفواج الملتحقين بالاقتصاد غير النظامي في مختلف تجلياته. ذلك أن الفرضية النيولبرالية بقدرة الخصخصة على خلق فرص عمل جديدة لا تأخذ بالاعتبار السلوك الريعي للقطاع الخاص في بلدان الجنوب وحساسيته المفرطة تجاه المخاطرة، ما يدفعه لتفضيل الاستثمار المالي والعقاري غير المنتج، كما أن هذه الفرضية تغفل إمكانية حدوث «نمو بلا فرص

## الخلاصة

تمحورت هذه الورقة حول العلاقة بين العولمة النيولبرالية وتجلياتها من خلال تبني البلدان العربية سياسات اقتصادية تنهل من الفكر الاقتصادي الليبرالية الجديدة من جهة وتطور العمل غير المهيكل من جهة ثانية. وقد لعبت المؤسسات المالية الدولية دوراً مؤثراً في اعتماد هذه السياسات في المنطقة، خصوصاً جراء ضغطها على البلدان المدينة قصد اعتماد سياسة مرونة سوق الشغل، ما ساهم في تدهور شروط العمل وتنامي هشاشة العمل والعمل غير المهيكل. وقد ركزنا في هذه الورقة على مساهمة سياسة تحرير التجارة والاستثمار وسياسات الاقتصاد الكلي، إضافة إلى خصخصة القطاع العام وإعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة في تفتيشي مظاهر العمل غير المهيكل، سواء في القطاع غير المهيكل أو في الاقتصاد النظامي. وذلك بالاعتماد على تحليل حالات بعينها لاقتصادات عربية تتوفر دراسات وبحوث بشأنها، أو بتقديم المعطيات والاحصائيات ذات الصلة بالموضوع.

يتبلور تأثير تحرير التجارة والاستثمار عبر قناتين على الأقل: القناة الأولى تمر عبر سلاسل القيمة وشبكات الإنتاج العالمية الخاضعة للشركات المتعددة الجنسيات، حيث تتخصص البلدان العربية المصدرة في الحلقات الأضعف، أي تلك الأنشطة ذات القيمة المضافة المتدنية والكثيفة العمالة غير المؤهلة. وقد بينا من خلال دراسة قطاعات النسيج والألبسة ومنتجات الفواكه الحمراء، وكذلك المناطق الصناعية المؤهلة، كيف أن ضغط رأس المال العالمي من أجل خفض التكاليف والتكيف مع تقلبات السوق والتزويد السريع وفي الوقت المحدد للسوق، بالإضافة إلى التمييز على أساس النوع الاجتماعي، إلى تنامي مضار الاستغلال والهشاشة والعمل غير المهيكل، خصوصاً بالنسبة للعمال النسائية. من جهة أخرى، إذا كان تأثير المنافسة الخارجية على المنشآت المحلية معقداً وغير محسوم على المستويين النظري والإمبريقي، فإن هذا التأثير كان سلبياً في حالة مصر، حيث ساهم تحرير التجارة والاستثمار في تنامي العمل غير المهيكل مع انعكاسات أسوأ على العمالة النسائية.

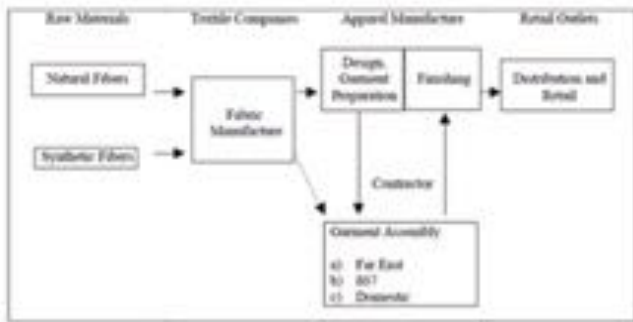
أما على مستوى السياسات الكلية، فقد كانت تداعيات السياسة المالية التقشفية المطبقة في إطار برامج التثبيت والتكيف الهيكلي سلبية بالنسبة للعمالة، خصوصاً العمل غير المهيكل. فتراجع الإنفاق العام أدى إلى سد باب الوظيفة العمومية في وجه طالبي العمل، خصوصاً الشباب والمتعلمين، في وقت عجز القطاع الخاص في تعويض الدولة للدفع بالاقتصاد إلى أمام. كما أثر تراجع الاستثمار العمومي سلباً على النمو والتشغيل. في هذه الظروف، ارتفع معدل البطالة واضطر العاطلون عن العمل إلى إيجاد موطئ قدم لهم في القطاع غير المهيكل. كما أدى تراجع الدولة عن دورها الاقتصادي إلى تباطؤ وتيرة النمو وانتشار البطالة، خصوصاً في أوساط الشباب، ما اضطر العديد من العاطلين إلى اللجوء إلى العمل غير المهيكل أملاً في لقمة عيش تحفظ كرامتهم.

أخيراً وليس آخراً، أدت عمليات الخصخصة إلى تسريح أعداد كبيرة من العمال في مصر والسودان والأردن، مع انعكاسات أسوأ بالنسبة للنساء اللواتي كن يعملن في ظروف أحسن في القطاع العام في مصر، مع احتمال التحاق جزء منهم على الأقل بالعمل غير المهيكل كمنفذ يعرضهم ولو جزئياً عن مغادرتهم للإيرادية للقطاع العام.

31. أوكسفام أنترمون، تقييم ظروف عمل العاملات الزراعيات ووسائل عيشهن بإقليم العرائش، 2009، جمعية شمل الأسرة وأوكسفام، العاملات في قطاع الفواكه الحمراء - نساء من أجل الكرامة، الرباط، 2011
32. Shepherd B, 2013. Global Value Chains and Developing Country Employment: A Literature Review, OECD, Paris, no 156. Fugazza M and Fies N, 2010. Trade Liberalization and Informality: New Stylized Facts, UNCTAD.
33. Currie J and Harrison A, 1997. Sharing the Costs: The Impact of Trade Reforms on Capital and Labor in Morocco, Journal of Labor Economics, 15, 3.
34. Selwaness I and Zaki S, 2015. Assessing the Impact of Trade Reforms on Informality in Egypt, Journal of North-African Studies, January.
35. AlAzzami S, 2016. Did Trade Liberalization Benefit Female Workers? In Chamliou N and Karshenas M, Women, Work and Welfare in the Middle East and North Africa, London, Imperial College Press.
36. Charmes J, 1991. Ajustement structurel et activités informelles en Afrique : approches macro-economique, quantitative et statistique. IRD, Paris.
37. Cammett M, Diwan I, Richard A, Waterbury J, 2015. A Political Economy of the Middle East, Westview Press, Boulder.
38. Ibid, p 275.
39. عكس ما يدعيه المنظرون النيولبراليون، نجم عن رفع القيود الإدارية والتنظيمية فتح الباب على مصراعيه للانتشار وازدهار قطاع خاص غير رسمي يعتمد على العمل غير المهيكل في أنشطته. انظر المثال Kus B, 2014. The Informal road to markets: Neoliberal reforms, private Entrepreneurship and Informal Economy in Turkey, International Journal of Socio-Economics, 41, 4.
40. Sarangi N, Bhanumurthy N.R., Abu-Ismaïl K (2015). Effectiveness. Of fiscal policy in Jordan: Impact on growth, poverty and inequality, escwa.
41. Pedrosa-Garcia J.A., Ali Z, 2015. Economic convergence in the Arab region : Where do we stand and how do we further it ? ESCWA.
42. الإسكوا، 2016. بطاقة الشباب في المنطقة العربية: أسباب وحلول.
43. برنامج الأمم المتحدة للتنمية، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2014، ص 8.
44. Sarangi N, 2015. Economic growth, Employment and Poverty in Developing Economies: A focus on Arab region, escwa, p. 16.
45. Cammett and alii, p 270.
46. ILO-WB, 2010. The Challenge of Informality in MENA, Turin, October.
47. Gatti R, Angel-Urdinola D.F., Silva J, and Bodor A, 2014. Striving for Better Jobs. The Challenge of Informality in Middle East and North Africa, World Bank, Washington.
48. (عبد المجيد راشد)، النتائج الاقتصادية لسياسة الخصخصة في مصر، 2007، عن: عارف العساف، سياسة الخصخصة وأثرها على البطالة والأمن الوظيفي للعاملين، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد السابع.
49. (أ السيد النجار)، الاستثمارات الأجنبية في مصر، الوعد والحصاد، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2009، ص 101 - 102.
50. (يوسف الفكي)، أثر الخصخصة على العمالة في جمهورية السودان، جامعة سنار 2006، ص 16 و 17.
51. كل هذه المعطيات مستقاة من "طاهر حمدي كنعان وحازم تيسير رحاطة، الدولة واقتصاد السوق، قراءة في سياسات الخصخصة وتجاربها العالمية والعربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر 2016، ص 34.

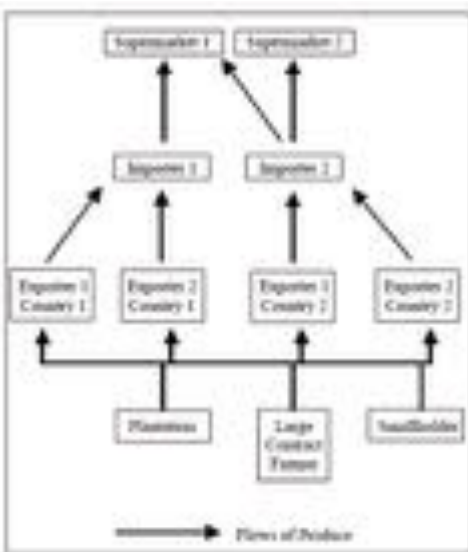


Figure 1. Fashion-Oriented Chain



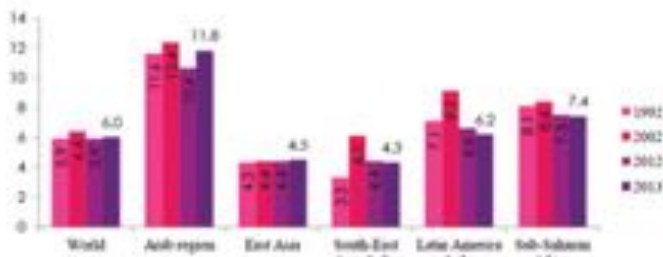
Source: Taplin 1994.

Figure 2. Flows of Produce in African FV Chain



Source: Dallas et al 1999

Figure 3. Unemployment rate (%) across regions, 1992-2013



Source: ILO (2014)

Figure 4. Youth female and male unemployment rate (%) across regions, 1992-2013

Source: Sarangi N, 2015. Economic growth, Employment and Poverty in Developing Economies: A focus on Arab region.

Figure 4. Youth female and male unemployment rate (%) across regions, 1992-2013

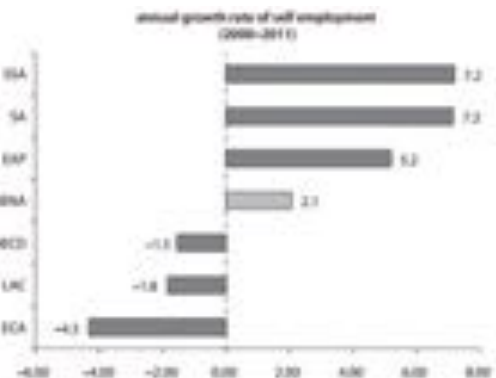
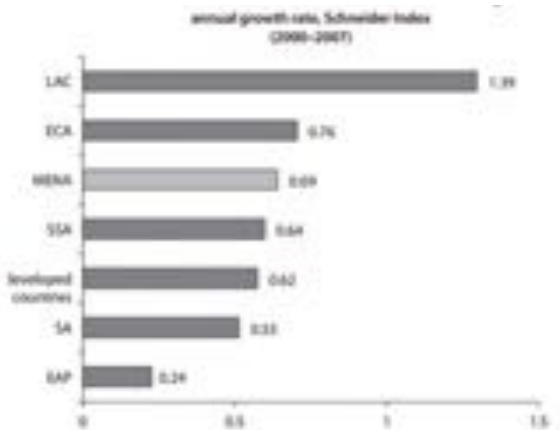


Source: ILO (2014)

Source: Sarangi N, 2015. Economic growth, Employment and Poverty in Developing Economies: A focus on Arab region

Figure 5. Annual Growth rates of Informality

Source: World Bank, 2014 .Striving for jobs.



Source: Thomson Reuters and World Bank (2012). Note: LAC = Latin America and the Caribbean; ECA = Europe and Central Asia; LAC = Latin America and the Caribbean; SA = South America; SIA = Sub-Saharan Africa.

# العمل غير المهيكل في تنظيمات المجتمع المدني

التجربة المغربية نموذجاً

٧

د. فوزي بوخريص  
أستاذ علم الاجتماع  
جامعة ابن طفيل، الفينطرة، المغرب

## هوية تنظيمات المجتمع المدني:

تنظيمات المجتمع المدني هي تنظيمات اجتماعية قديمة قدم المجتمع البشري، فكل الحضارات القديمة شهدت هذا النوع من التنظيمات، وإن اختلفت التسميات: تجمعات مهنية، زوايا أو طوائف دينية، جمعيات للمساعدة المتبادلة.<sup>٢</sup>

وكما توضح الباحثة إديث أرشمو، فإن ظهور تنظيمات المجتمع المدني، باعتبارها تنظيمات لا تستهدف الربح، كان سابقاً بكثير على ظهور القطاع الاقتصادي الربحي، الذي لم يظهر إلا في القرن الخامس عشر.<sup>٣</sup>

غير أن ظهور العمل المدني بالمعنى الدقيق للكلمة، لم يبدأ في فرنسا مثلاً، إلا في نهاية القرن التاسع عشر، ولم يتحول إلى ظهور رسمي إلا مع مطلع القرن الماضي. فقد شهدت هذه الفترة التاريخية، ظهور الحياة الجموعية في كل مستويات الحياة الاجتماعية (السياسية، الدينية، الثقافية والمهنية.. الخ). وإذا كان الاعتراف بالجمعيات لم يتم إلا سنة ١٩٠١، فإن الترخيص للنقابات بدأ منذ سنة ١٨٨٤، بفعل نشاط جمعيات العمال. بل إن روح الجمعية كانت جد منتشرة في الولايات المتحدة، التي قضى فيها طوكفيل مدة ثمانية شهور سنة ١٨٣١.<sup>٤</sup>

واعتبر العمل في إطار تنظيمات المجتمع المدني لزمن طويل أمراً واقعاً FAI، أكثر منه حقاً DROIT، مقنناً بقانون مضبوط. حيث ظلت «التنظيمات المدنية» تنشط في ظل واقع يتميز بحذر وتوجس، بل وبتضييق وقمع من قبل السلطات العمومية.

وكما تؤكد الباحثة إديث أرشمو، فإن تاريخ الجمعيات الطويل هو تاريخ حافل بالمنع، التضييق والصراع. وبالفعل، فبناء القطاع الثالث، كان مطبوعاً بالصراع الطويل والمرير للدولة، مع كل أنماط التنظيمات المتمخضة عن «المجتمع المدني» (الاجتماعية، السياسية، الدينية، المهنية والتعاضدية.. الخ). وكان لزاماً انتظار القرن التاسع عشر، بل القرن العشرين من أجل الاعتراف الرسمي، القانوني، بحرية الجمعية.<sup>٥</sup>

وهكذا، لم يتحول الناس صدفة من رعايا إلى مواطنين، ولا نتيجة لمئة من الحاكمين، وإنما عن طريق معركة طويلة واحتلال تدريجي لـ«فضاء المبادرات المواطنة»، انتهى إلى تأسيس المجتمع المدني. المعركة قديمة وطويلة، لكن مؤسسة انتصاراتها لم تتم إلا حديثاً. بل حتى عملية المؤسسة نفسها شهدت مراحل مدي وجزر، قبل أن تستقر في شكلها الذي هي عليه الآن، والذي يتفاوت على مستوى تجسيد الحقوق والحريات من مجتمع إلى آخر.

## تعريف «المجتمع المدني»:

لم يعد «المجتمع المدني» يدل كما في اصطلاح هيجل، وغيره من فلاسفة القرن الماضي، على دائرة الحياة المادية والاقتصاد، أو دائرة العقود العامة التي تهتم بالخيرات والمصالح<sup>٦</sup>، بل صار يحيل أكثر فأكثر على فاعلين اجتماعيين متعددين، أبرزهم النقابات، الجمعيات التطوعية، الجماعات الجماعية GROUPE COMMUNAUTAIRES، والحركات الاجتماعية التي تنخرط فيها<sup>٧</sup>. وتحتل الجمعيات التي تهتمنا في هذا المقام، مكانة مميزة داخل المجتمع المدني<sup>٨</sup>، لدرجة أن الباحثة مارتين بارثيليمي تعتبر «الجمعيات قلب المجتمع المدني»، بحكم أنها تمثل اليوم، لحجمها ولتنوعها، التعبير الفعلي عن المجتمع المدني، عن التغيير الاجتماعي أو المعارضة.

وإذا كانت دلالات مفهوم المجتمع المدني قد اقترنت بالتجربة الغربية، وبطبيعة التحولات العامة (الاجتماعية والاقتصادية والسياسية... ) التي شهدتها المجتمعات الغربية<sup>٩</sup>، فإن هذا المفهوم يثير الكثير من الالتباسات والغموض عندما يحيل على تجربة مجتمعاتنا العربية.

خصوصاً وأن الخطاب النظري المنتج حول المفهوم، غير مفصول عن الممارسة الاجتماعية المؤسسة لفضاءات وتنظيمات المجتمع المدني، بل هو ذاته ممارسة مدنية واجتماعية ملموسة، تستهدف في العمق إرساء دعائم مجتمع مدني، ينافس الدولة على مستوى الاختيارات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، بل وعلى صعيد الهوية الثقافية<sup>١٠</sup>.

وفي سياق تأصيل مفهوم المجتمع المدني، في البيئة الثقافية العربية، يعتبر الباحث عبد الله حمودي «أن التشكيلات التي نسميها «مجتمعات مدنية» هي تلك التي عمدت إلى الانفصال عن الأسرة وعن القبيلة وعن الطبقة الاجتماعية. وبالتالي، فإن انبعاثها الداخلي وقواعد عملها وأخلاقياتها كلها، تأتي بشكل مختلف عما هو عليه في الأسرة والقبيلة والطبقة»<sup>١١</sup>.

ويشير الباحث نفسه دائماً إلى أن نشأة مفهوم «المجتمع المدني» في العالم العربي، ارتبطت بعاملين أساسيين: عامل داخلي يتمثل في الفئور الذي ميز البناء الاقتصادي والتنموي للمجتمعات العربية، وما نتج عنه من ظهور تيارات جديدة تشكلت في مشروعية الدولة الوطنية، وتنتقد ما تسميه بفشلها في تلبية حاجات الطبقات الشعبية، ثم عامل خارجي يتجسد في المساندة المادية والتقنية والرمزية التي وفرتها المؤسسات الدولية المساندة للإصلاح الاقتصادي في ظل العولمة وانتصار الليبرالية الجديدة<sup>١٢</sup>.

١. نركز في هذه الورقة على الجمعيات بشكل أساسي، بحكم أنها تحتل مكانة مميزة داخل المجتمع المدني، لدرجة أن الباحثة مارتين بارثيليمي تعتبر «الجمعيات قلب المجتمع المدني»، لأنها تمثل اليوم التعبير الفعلي عن المجتمع المدني، عن التغيير الاجتماعي أو المعارضة. انظر:

Barthélemy Martine (2000) , Associations: un nouvel âge de la participation ?,Paris, Presses de Sciences Po (collection académique) , p 87.

2. Defrasne Jean (1995) , la vie associative en France , éd Puf –Coll « que sais-je ? » -paris , (p:7)

3. Edith Archambault (1999) , la place du secteur sans but lucratif dans la société et l'économie en France , in Gazier et autres, l'économie sociale ; formes d'organisation et institutions, éd L'Harmattan, pp 3-17.

4. Op. cit , (p:26)

5. Op. cit , (p:7)

6. D' orfeuil (2006) Henri rouillé , la diplomatie non gouvernementale , - éd enjeux planète-, (p:15)

٧. العروي عبد الله (١٩٩٣)، مفهوم الدولة، المركز الثقافي العربي- الطبعة الخامسة، ص ٢٤.

8. Tremblay Pierre-André (2006) , des moyens pour la société civile , in, le développement social: un enjeu pour l'économie sociale, Ouvrage collectif, édition de Presse de L'université du Québec , p 194

9. Barthélemy Martine (2000) , Associations: un nouvel âge de la participation ?,Paris, Presses de Sciences Po (collection académique) , p 87.

١٠. حمودي عبد الله (١٩٩٨)، تقديم، ضمن المؤلف الجماعي «وعي المجتمع بذاته»، دار توبقال للنشر، ص ١٦.

١١. الكنز على، نفس المرجع السابق، ص ٣٦.

١٢. عبد الله حمودي، نفس المرجع السابق، ص ١٢.

١٣. نفس المرجع السابق، ص ١٤.

وتنظيمات المجتمع المدني هي بالتعريف «تنظيمات لا تستهدف الربح». يتعلق الأمر بتنظيمات لا تبحث عن توزيع الأرباح على أولئك الذي يتحملون مسؤولية تسييرها وتنفيذ أنشطتها. وبفضل هذه الخاصية تحظى تنظيمات القطاع اللاربحي ببعض الامتيازات على المستوى الضريبي، تصل في بعض المجتمعات إلى حد الإعفاء<sup>14</sup>. والملاحظ أن مفهوم «التنظيمات التي لا تستهدف الربح» ISBL، كما هو متضمن في دليل الأمم المتحدة، ينتمي إلى اللغة الإحصائية، وهو مفهوم عام يمكن أن ينطبق على أشكال قانونية متغيرة تبعاً لتغير البلدان والحقب. وعبر اعتماد هذا المصطلح الإحصائي، صارت المقارنة الدولية ممكنة وسهلة زمنياً.

ويستند تعريف التنظيمات التي لا تستهدف الربح ISBL، في نظر الباحثة إديث أرشموه<sup>15</sup>، على خمسة معايير هي كالتالي: فهي تنظيمات، أي تخضع لحد أدنى من التمسك بالشكليات مثل التصريح القانوني أو الاجتماعات الدورية، ويقصي هذا المعيار التنظيمات المؤقتة أو غير المهيكلة. لا تستهدف الربح، لأن هذه التنظيمات لا توزع «فائضها» المحتمل، لا على أعضائها، ولا على المسيرين الإداريين، ولا على الأجراء. فهذا المعيار يقصي التعاونيات والتعاضديات التي توزع جزءاً من فائضها، كما يقصي المقاولات الربحية ENTREPRISE LUCRATIVE التي تأخذ شكلاً جمعياً.

**منفصلة مؤسسياً عن السلطات العمومية:** فالتنظيمات التي لا تستهدف الربح لا تملك صلاحيات السلطة العمومية، حتى وإن كانت قادرة على خدمة المصلحة العامة عن طريق التفويض. فبإمكانها تلقي تمويل عمومي، لكن لا ينبغي أن تكون خاضعة لضبط الدولة أو جماعة محلية. ويقصي هذا المعيار التنظيمات التابعة للإدارة « FAUX-NEZ » DE L'ADMINISTRATION.

**مستقلة ومدبرة ذاتياً:** إذ ينبغي أن تكون لهذه التنظيمات هيئاتها المقررة الخاصة. ويغيب هذا المعيار في الجمعيات الموازية للإدارة أو للجماعة المحلية، كما في الجمعيات والمؤسسات التابعة للمقاولات، وفي كل التنظيمات التي يمسك ممثلو المقاولات المؤسسة الغالبية داخل الهيئات المسيرة.

**الانتماء الاختياري:** لا يصير المرء عضواً في التنظيم لا بطريقة آلية عن طريق الولادة مثلاً، ولا بطريقة إجبارية، بفعل قوة إكراه أو إلزام قانوني. ويقصي هذا المعيار أنظمة التغطية الاجتماعية الإجبارية.

وقد لاحظت الباحثة أرشموه، أن تطبيق هذا التعريف في فرنسا يكشف أن 92٪ من التنظيمات التي لا تستهدف الربح هي جمعيات. وهذا ما

جعل الباحثة تستنتج أن الحساب التابع للتنظيمات التي لا تستهدف الربح، يهتم الجمعيات بشكل خاص. والواقع أن هذه الملاحظة تنطبق بشكل كبير على واقع المغرب<sup>16</sup> وفي الكثير من الدول العربية. فالجمعيات أضحت اليوم واقعاً فعلياً، بفضل الاعتراف الرسمي المتزايد بالدور الأساسي الذي تقوم به في تحقيق التنمية وإرساء الديمقراطية، والذي يكشف عن ذاته من خلال المهام، المختلفة والمتفاوتة الأهمية، التي بدأت الدولة توكلها للجمعيات في شتى المجالات. ولا يمكن فهم الأهمية التي تحظى بها الجمعيات اليوم، باعتباره مجالات لممارسة الحرية وللمشاركة المواطنة، ولخلق المبادرات الجماعية ولتجسيد التضامن، ما لم نستحضر الظرفية الدولية المميزة للمجتمعات الحديثة عموماً والتي تتميز عموماً بتراجع التماسك الاجتماعي، في مقابل تزايد الإقصاء الاجتماعي وتهميش شرائح واسعة من السكان وتعرضهم للشاشة الاجتماعية. ومرد ذلك بطبيعة الحال إلى عجز المجتمعات الحديثة عن المزاجية بين إنتاج الخيرات والثروات والنمو الاقتصادي بشكل عام، وبين خلق مناصب شغل وتعميم نمط العيش الكريم، وما يستلزمه من عدالة اجتماعية<sup>17</sup>.

## وضعية العمل غير المهيكل في تنظيمات المجتمع المدني:

الاهتمام بواقع العمل غير المهيكل في تنظيمات المجتمع المدني، راجع في الأساس إلى أن هذه التنظيمات المدنية، تظل تنظيمات للعمل، لا تنفصلت من المشاكل العادية لمجتمع العمل، مثلها في ذلك مثل «المقاولات» أو «الإدارات»... الخ. فصحيح أن هناك خصوصية للتنظيمات المدنية، تقترن بالفضائل الاجتماعية للمشاريع المدنية، وبالقيم الجماعية للفعل النضالي، الموجهة إلى سلوكيات الفاعلين داخلها، والتي تجعل العمل المدني، سواء كان عملاً بأجر SALARIÉ أو عملاً تطوعياً، أقرب إلى «الفعل» ACTION منه إلى «العمل» TRAVAIL بالمعنى الإكراهي، بحكم أنه نشاط يسمح للإنسان بتحقيق ذاته، من خلال سعيه وراء غايات يؤمن بها ويتوافق حولها مع غيره. إلا أن هذه الخصوصية لا تعني أن الفاعلين المدنيين، «سواء كانوا أجراء أو متطوعين، مسيرين أو أعضاء منخرطين، ينفلتون من المشاكل العادية لمجتمع العمل»<sup>18</sup>، كما أنها لا تبرر بأي حال من الأحوال، عدم احترام مقتضيات «تشريع الشغل»، التي تنظم العلاقة بين الأجير وتنظيمات المجتمع المدني المشغلة، والهادفة إلى ضمان شروط «للعمل» تكون منصفة ومرضية، سواء تعلق الأمر بقيمة الأجر، أو التعاقد القانوني، أو التغطية الاجتماعية... الخ.

17. Bernard Dumas et Michel Séguier, Construire des actions collectives, éd chronique sociale -Lyon -3éme édition 2004 , P 9

18. Joseph Haeringer et autres (1997) , penser l'association: du projet au fonctionnement , op. cit p 16

19. البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح، المنجز من قبل المندوبية السامية للتخطيط، البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح، (2011).

20. Dan Ferrand-Bechmann (2000), le Métier de bénévole, éd Economica , collection Anthropos , p13

14. كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً، التي يعفى فيها القطاع اللاربحي من الضريبة الفيدرالية على الدخل. وتحتصر لائحة التنظيمات المعنية بهذا الإجراء، في حوالي عشرين فئة، تبعاً للأهداف التي تسعى إلى تحقيقها هذه التنظيمات. وقد أصبحت هذه اللائحة، كما يقول الباحث جاك ديفورني، بمثابة التعريف «العملي» للقطاع اللاربحي في الولايات المتحدة. فهي تشمل أساساً تنظيمات المنفعة العامة، لكن أيضاً للتنظيمات التعااضدية. انظر: Defourny Jacques (2001) , op. cit , p 26

15. Archambault Edith (1991) , le secteur nonprofit et secteur philanthropique, aux Etats-Unis, Revue des études coopératives, mutualistes et associatives, n 38, pp 33-50.

16. ولعل هذا ما يفسر استعانة الوزارة الوصية على قطاع «الاقتصاد الاجتماعي» في المغرب، بهذه الخبرة الفرنسية من أجل إنجاز دراسة علمية حول القطاع. حسب ما صرحته به لنا من خلال مراسلات شخصية معها. انظر ملحق البحث.

أصول الكلمة اللاتينية<sup>25</sup>، فالمتطوع BÉNÉVOLE هو شخص يقوم بشيء بطيبة خاطر، يريده ويسعى إليه جاهداً. والأفعال ذات الطبيعة الاجتماعية التي يقوم بها المتطوع لا تمنحه مقابلًا ماديًا أو أجرًا. والمتطوع يتصرف بشكل فردي أو جماعي، حسب الحالات، خارج إطار أنشطته المعتادة، سواء كان طالباً، مأجوراً، ذا مهنة حرة، بدون عمل أو متقاعدًا. بينما المتطوع بمعنى VOLONTAIRE المشتق من الأصل اللاتيني VOLUNTARIUS الذي يشير إلى «إرادة» VOLONTÉ<sup>26</sup>، وهو يدل كذلك على شخص يتصرف من تلقاء نفسه، وبطريقة يريدها. لكن يمكن أن يكون لهذا المتطوع VOLONTAIRE تعويض مادي<sup>27</sup>. ويشير هذا اللفظ في الغالب إلى ذلك الشخص الذي يوقف أنشطته في لحظة ما من مساره المهني، ويرتبط بعقد تطوع CONTRAT DE VOLONTARIAT مع منظمة تضامن دولية، ويذهب في مهمة، يكرس لها وقته كله، وغالباً في الخارج. وهذا المتطوع VOLONTAIRE، من غير أجر، لكن الذي له كفاءة خاصة، يتلقى تعويضات معاشية، ويستفيد من امتيازات عينية، من تغطية اجتماعية وتأمين<sup>28</sup>... الخ. وفي السياق المغربي، هناك استعمال مكثف لمفهوم العمل التطوعي بحصر المعنى BÉNÉVOLAT، والذي يشير إلى كل من يضحى بوقته، وجهده وماله لفائدة الغير، وخصوصاً في إطار عمل جماعي منظم. بينما يلاحظ بأن هناك توظيفاً ضيقاً لمفهوم العمل التطوعي بأجر VOLONTARIAT، مقارنة مع ما هو عليه الحال في سياقات أخرى<sup>29</sup>، فهذا المفهوم ارتبط أولاً بجمعيات الأوراش التي ظهرت قبيل الاستقلال، ويقترن بنشأة عدد من جمعيات الشباب، نذكر منها الطفولة الشعبية، الشعلة، الجمعية المغربية لتربية الشبيبة، ذات التوجه السوسيوثقافي والتربوي، إضافة إلى بروز جمعيات الأوراش، التي لها فروع في مختلف مناطق المغرب، وعلاقات دولية مع الحركة التطوعية العالمية. وارتبط المفهوم كذلك باحتكاك التنظيمات التطوعية المغربية بالشركاء الأجانب، وفي هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى حالة الهلال الأحمر المغربي، المنظمة الوطنية التي تأسست سنة 1907 وفق قانون تنظيمات المجتمع المدني، والتي هي عضو الفيدرالية الدولية لمنظمات الصليب الأحمر والهلال الأحمر منذ سنة 1908.. ولا بد من الإشارة كذلك إلى أن استعمال كلمة متطوع VOLONTAIRE في الانجليزية (VOLUNTEER, VOLUNTARY) غامض نوعاً ما، فالكلمة تستخدم للإشارة إلى إجراء الجمعية أو إلى العمل في الإطار الجماعي، لكنها تحيل أيضاً على العمل التطوعي في بعض المؤسسات الرسمية أو شبه الرسمية. ففي الولايات المتحدة الأمريكية تلجأ

وانطلاقاً من ملاحظات ميدانية للشروط المميزة للعمل بأجر في تنظيمات المجتمع المدني في المغرب، مدعومة بإحصاءات رسمية<sup>30</sup>، ومن خلال مقارنات مع تجارب دولية، خصوصاً التجربة الفرنسية، يتضح للعموم، أنه لا يتم احترام قانون الشغل بشكل عام، إذ إن نسبة كبيرة من الأجراء لا تتقاضى الحد الأدنى للأجور، والغالبية الساحقة منهم لا تتمتع بتغطية اجتماعية وصحية، ونسبة كبيرة منهم تعاني من عدم احترام ساعات العمل من قبل التنظيمات المشغلة... الخ. ومعنى ذلك أننا نعاين داخل تنظيمات المجتمع المدني، التي من المفروض أنها تجسد بيئة للعمل المهيكل، المحكوم بمقتضيات تشريع العمل، حضوراً لظاهرة العمل غير المهيكل. ومن أجل فهم هذه الظاهرة، لا بد من البدء أولاً من إدراك خصوصية العمل في هذه التنظيمات المدنية، سواء كان عملاً تطوعياً أو عملاً بأجر..

## العمل التطوعي في تنظيمات المجتمع المدني:

«العمل التطوعي» فعل حر، يمارس بدون مقابل وموجه إلى الجماعة<sup>31</sup>، ويندرج ضمن القطاع الذي لا يستهدف الربح والاقتصاد الاجتماعي والتضامني. ومع ذلك ترى الباحثة دان فيران بيكمان، صاحبة كتاب «مهنة المتطوع»، أنه ينبغي التساؤل حول الرابطة الحرة، إلى حد ما، التي تربط بين المتطوع وزبونه، من أجل تمييز ما هو تطوع عما عداه. فالعلاقة العائلية هي إجبارية، إذ لا يمكن اعتبار رعاية الطفل عملاً تطوعياً. كما أن علاقة الجوار قائمة بدورها على نوع من الإكراه، بحكم أن مساعدة المرء لجاره، تتيح له بدوره اللجوء إليه عند الحاجة. كما أن علاقة الصداقة تتجاوز بدورها مجال العمل التطوعي. والواقع أن هناك اليوم لفظين في اللغات الحية الأجنبية، للدلالة على الشخص الذي يقوم بعمل تطوعي هما في الفرنسية مثلاً: VOLONTAIRE و BÉNÉVOLE. والواقع أن هذين اللفظين اللذين يصفان شخصاً يقوم بخدمة لمجرد التضحية بالذات، بدون إلزام وبشكل مجاني، هما غالباً يستعملان كمرادفين<sup>32</sup>. هذا الاستعمال المزدوج ليس خطأ في ذاته، ولكن، في العالم الجماعي، يتعين التمييز بينهما، وبين المفهومين الآخرين: «BÉNÉVOLAT» و «VOLONTARIAT». فهناك اختلاف بين هذه المفاهيم، ينبغي توضيحه. وحتى لو كانت الكلمة الفرنسية الدالة على المتطوع VOLONTAIRE تميل منذ سنوات إلى الإشارة إلى ما تفيد الكلمة الفرنسية الأخرى: BÉNÉVOLE، فيتعين مع ذلك التمييز بينهما، بالنظر إلى أنهما يأخذان معاني جديدة في إطار الأفعال الإنسانية الحديثة<sup>33</sup>. ففي ما يتعلق بلفظ متطوع BÉNÉVOLE، فكما تشير إلى ذلك

25. Gilbert gariba (2004) , bénévolat: mode d emploi , op. cit -p16

26. Florence Périer(2005) , Etude sur le volontariat et le bénévolat au Maroc , Publication du PNUD Maroc décembre .p10.

كما أن هناك غياب قانون منظم للعمل التطوعي BÉNÉVOLAT والعمل التطوعي بأجر VOLONTARIAT وغالباً لا يتم التمييز بين هاتين الممارستين. ونشير إلى أن برنامج الأمم المتحدة للتنمية قام بمبادرات للتأسيس بأهمية العمل التطوعي خصوصاً في سنة 2000، تمثلت في تخليد اليوم العالمي للتطوع (0 دجنبر 2000) وإنجاز دراسة حول واقع العمل التطوعي في المغرب.

21. Gilbert gariba (2004) , bénévolat: mode d emploi , éditions de vecchi-paris-p15

22. Gilbert gariba (2004) , bénévolat: mode d emploi , éditions de vecchi-paris-p15

33. فكلمة BÉNÉVOLE من الأصل اللاتيني BENEVOLUS "خير" BIENVEILLANT من "الخير" BIEN و"إرادة" .VOLO. . انظر: P15- OP. CIT

24. Dan Ferrand-Bechmann (2000), le Métier de bénévolat, op. cit , p14

الحكومة الفيدرالية إلى يد عاملة متطوعة، ويقدر عدد المتطوعين الذين يعملون لفائدة المؤسسات العمومية (المدارس، المصالح الاجتماعية، السجون والمستشفيات... الخ) بحوالي ٣٠ إلى ٣٥ في المائة من مجموع المتطوعين<sup>٢٧</sup>.

وانطلاقاً من ذلك، يجري التمييز بين ما يمكن تسميته العمل التطوعي BÉNÉVOLAT والعمل التطوعي «بأجر» VOLONTARIAT. وفي ما يخص العمل التطوعي بحصر المعنى، فلا يوجد أي تعريف له قانوني أو اتفاقي في القانون الفرنسي على سبيل المثال<sup>٢٨</sup>. لكن إذا كان العمل التطوعي نشاطاً حراً، لا يتأطر ضمن أي نظام أساسي، فهناك مع ذلك تعريف، غير قانوني، لكن مقبول عموماً، يشير بموجبه هذا العمل التطوعي إلى ما يقوم به كل شخص ينخرط بحرية في إنجاز فعل غير مأجور، لفائدة الغير، خارج وقته المهني والأسري. ويتم التمييز غالباً بين «العمل التطوعي العفوي» المتمثل في مساعدة الجيران مثلاً أو في تقديم يد المساعدة إلى صديق، وهو المسمى أحياناً عملاً تطوعياً مباشراً أو عملاً تطوعياً عن قرب، و«العمل التطوعي المنظم»، الذي يمارس داخل إطار بنية تنظيمية ما، جمعوية في الغالب. وهكذا فالمتطوع هو ذلك الذي يشارك في نشاط التنظيم من دون أن يتلقى أي مقابل، ولا تعويض، كيفما كان، نقداً أو عيناً، باستثناء طبعاً تعويضات النفقات في بعض الأحيان. ولعل هذا ما يميزه بوضوح عن العمل بأجر SALARIAT الذي يرتبط بعقد العمل، والذي يفترض وجود علاقة عمل لا ترتبط فقط بالإرادة المعبر عنها من قبل الطرفين المعنيين، ولا بالاسم الذي يمنحانه لهذه العلاقة، بل يرتبط بالشروط التي يتم فيها العمل، كما يفترض على العموم توفر ثلاثة معايير أساسية هي: القيام بعمل بهدف الحصول على مقابل أو أجر، تسديد الأجر نقداً أو عيناً، وخصوصاً علاقة خضوع قانوني، أي تنفيذ العمل تحت سلطة مشغل، له الحق في إعطاء أوامر، توجيهات، وفي مراقبة تنفيذ العمل والمعاقبة في حالة الإخلال بالالتزامات.

أما في ما يتعلق بالعمل التطوعي بأجر VOLONTARIA، فهو يتموقع بين العمل بأجر والعمل التطوعي. وليس هناك تعريف شامل وصريح للعمل التطوعي بأجر. وإن كانت بعض الدول قد بدأت تقنن هذا النوع من العمل التطوعي، كما هو الحال في فرنسا<sup>٢٩</sup>، التي تتوفر على قانون للعمل التطوعي بأجر بالنسبة للجمعيات: قانون ٥٨٦-٢٠٠٦ الصادر في ٢٣ ماي ٢٠٠٦، هذا علاوة على قوانين أخرى للعمل التطوعي بأجر بالنسبة للتضامن الدولي، الخدمة المدنية، والوقاية المدنية. وتقدم هذه النصوص القانونية المختلفة العناصر الأساسية للنظام الأساسي

للعمل التطوعي بأجر: مبدأ التعويض، التغطية الاجتماعية، إلزامية التكوين... الخ.

والعمل التطوعي بحصر المعنى ليس فقط نشاطاً مادياً ذي مردودية اقتصادية، وحتى وإن كان لا يتم الانتباه إلى هذه المردودية بشكل كاف، وإنما هو أيضاً نشاط رمزي- قيمي، تتجسد عبره قيم: الحرية، المساواة، الإخاء، التضامن... الخ. وهكذا، لا تعني التضحية بالذات فتح محفظة المال، أي المساعدة المادية فحسب. فهذا الأمر مهم جداً بالتأكيد، وضروري بلا شك، لكنه يظل غير كاف، ولا قيمة له، ما لم يمتد ويفضى إلى الإينصاف L'ÉQUITÉ، القسمة<sup>٣٠</sup> PARTAGE والمشاركة، ويبقى بلا أهمية ما لم يتجه نحو التأكيد على مبادئ كرامة الإنسان، المساواة، الاحترام وعلى حقوق الإنسان عموماً.

وهكذا فخارج المال، تتعدد أشكال التضحية بالذات<sup>٣١</sup>، فهي تشمل:

- التبرع بالوقت عبر تخصيص ساعات، أيام، أسابيع أو شهور لمساعدة الغير. وكما تؤكد الباحثة فاطمة المرينسي<sup>٣٢</sup>، فإن التطوع داخل الجمعية لا يكون من خلال التضحية المادية بتسديد اشتراكات ومساهمات مالية شهرية أو سنوية فقط، وإنما بالتضحية بالوقت الذي يخصصه العضو للجمعية، للمشاركة في أنشطتها، هذا الوقت الذي له مقابل مادي، خصوصاً وأن هناك محاولات دولية، على مستوى الأمم المتحدة، لقياس هذا الوقت كمياً، وتحديد مدى مساهمته في الناتج الداخلي الخام.
- التضحية بقوة العمل، من خلال المساهمة بأيام عمل.
- التطوع بالكفاءات والمهارات، بالنظر إلى أن كل واحد منا له استعدادات فطرية أو كفاءات مكتسبة في مختلف المجالات من الحياة الشخصية أو المهنية يمكن أن تكون مفيدة في المجال الجمعي.
- التضحية بقدرتنا على الإبداع، لا سيما في مجتمع ليست له ثروات طبيعية هائلة كالبترو، ورأسماله الأساسي هو موارده البشرية وما تحمله من أفكار وإبداع.
- التضحية بالطاقة، من منطلق أن امتلاك الإنسان أفكاراً هو مسألة جيدة، لكن سعي الإنسان إلى تطبيق هذه الأفكار، هو مسألة أفضل بكثير، فإرادة الانخراط في العمل، القوة والحزم في الفعل هي أمور أساسية بالتأكيد.
- التضحية بالحوار، عبر الإنصات للغير والتواصل معه.
- التضحية بالأمل، من خلال مد يد المساعدة لشخص في وضعية صعبة، نساهم في منحه لحظة ولادة جديدة... الخ.
- وعلاوة على ذلك ففي نظر الباحث جليبر غاربال<sup>٣٤</sup> « نحن لا نأتي إلى الجمعية فقط من أجل «العطاء» والتضحية، وإنما أيضاً نبحث عن

٢٧- القسمة المقصود هنا، ليس يوطوبيا، تحلم بإعادة توزيع موارد الأكثر ثراء على الأكثر حرماناً. فالقسمة يعني ببساطة الاتصال، التشارك، التعاطف، التضامن، الفعل. وتعبير آخر القيام بمجهود من أجل الغير، من أجل أن نعيد له ما يستحقه من احترام، حرية وكرامة، تماماً مثلما نتمنى أن يعاملنا الآخر في حالة ما إذا كنا في الوضعية نفسها. . . انظر: Op. cit., p12-13

31. Op. cit., p 13

32. Fatema Memissi (2003), ONG rurales du Haut-Atlas: les Ait- débrouille, op. cit p 15.

33. Gérard mesnil(2004), introduction, in Gilbert garibal, bénévolat: mode d emploi, op. cit., p 9

34. Dan Ferrand-Bechmann (2000), le Métier de bénévolat, op. cit., p10

35. Gérard mesnil(2004), introduction, op. cit., p 5

27. Op. cit., p 11

28. Lionel Prouteau (2006), La mesure et la valorisation du bénévolat, in Colloque ADDES, Publications de L'Université de Nantes, Nantes Atlantique Universités, Faculté de Sciences économiques et de gestion, p3

29. Op. cit., p7

٢٩- قيمة الحرية، بحكم أن حرية تأسيس الجمعية، هي من الحريات العامة الأساسية، وقيمة المساواة، ما دام أن العمل التطوعي الممارس في الإطار الجمعي يقوم في الغالب على المساواة: "شخص واحد صوت واحد"، مثلما أنه يتيح مواجهة أشكال التفاوت واللاتكافؤ، عبر التضامن والتعاون، وقيمة الإخاء: لأن العمل التطوعي هو تعبير عن الإخاء بالفعل. . . الخ، انظر: INTRODUCTION, IN GILBERT GARIBAL, BÉNÉVOLAT: MODE D, (٢٠٠٤) GÉRARD MÉSNI L'É EMPLOI, OP. CIT., P

المجتمع المدني، ولا على مستوى البرامج والسياسات العمومية، إذ لا يزال ينظر إليه على أنه يندرج ضمن الأنشطة التي لا مردودية مادية لها، ولا ثمن لها<sup>41</sup>، هذا على الرغم من الأهمية المتزايدة للعمل التطوعي، والدور المتعاظم الذي تضطلع به فئة المتطوعين داخل المجتمع المعاصر عموماً.

فصحيح أن العمل التطوعي ظل لزمناً طويلاً، كما تشير إلى ذلك الباحثة إديث أرشمبو<sup>42</sup>، «لا يشكل موضوع أي بحث رسمي منتظم، في أي بلد في العالم، بالنظر إلى أنه لا يساهم في الناتج الداخلي الخام». ولم يشرع في قياس العمل التطوعي إلا في إطار برنامج جون هوبكنز الذي يقارن دولياً القطاع الذي لا يستهدف الربح، والذي انطلق سنة 1990، بمبادرة من لستير سالامون LESTER SALAMON وهلموث أنهير HELMUT ANHEIER، الأستاذين في مركز دراسات المجتمع المدني، في جامعة جون هوبكنز في الولايات المتحدة. وقد أثمر هذا البرنامج الذي أنجز بتعاون مع قسم الإحصاء التابع للأمم المتحدة، وفريق دولي من الخبراء الإحصائيين<sup>43</sup>، إصدار دليل أو موجز، يحدد إطاراً مفاهيمياً يجعل العمل الجماعي التطوعي وبأجر والأنشطة الخيرية أو الإنسانية، ظواهر مرئية تماماً.

## خصوصية العمل بأجر في تنظيمات المجتمع المدني

على الرغم من أن العديد من الباحثين<sup>44</sup> يرفضون الحديث عن «العمل بأجر» في حقل يكتسي خصوصية مثل حقل العمل الجماعي، بالنظر إلى إيجابية المفهوم التاريخية، ويرفعون بالمقابل من قيمة «الأنشطة» الجماعية، مفضلين بذلك مفاهيم «النشاط» أو «الفعل»، على مفهوم الشغل. فإن مناصب الشغل في تنظيمات المجتمع المدني، ليست مناصب شغل مؤقتة، يشغلها الفرد في انتظار إمكانية اندماج في مكان آخر، وإنما هي مناصب شغل دائمة، تتيح للإنسان بناء مسار مهني، والحصول على تدرج وترقية مهنية، والاستفادة الشخصية والمهنية.

لكن هذا لا ينفي حقيقة أن العمل الجماعي بأجر، يتحول أحياناً كثيرة إلى جسر للمرور نحو العمل بأجر في الإدارة أو في المقاولات. وفي هذا الإطار يتعين الانتباه إلى أن العمل بأجر في تنظيمات المجتمع المدني يتميز عن نظيره في القطاع العام أو في المقاولات، بمجموعة من المميزات، منها أنه يحيل على المشروع في إطار تنظيمات المجتمع المدني المحكوم بالمنفعة الاجتماعية، إذ يعتبر أداة أساسية لتنفيذ هذا المشروع، كما أنه يندرج في سياق الفعل الجماعي الحامل قيماً وأهدافاً مشتركة، والمؤسس على مبدأ التدبير الذي لا يستهدف الربح. وهكذا

شيء، وفقاً لانتظاراتنا ذاتها. فالعطاء أو التضحية بالمال، التفرغ DISPONIBILITÉ، بذل الطاقة، المهارات، الإنصات، هي كذلك، في كل الحالات، أخذ واكتساب.

وإذا كان العمل التطوعي BÉNÉVOLAT ظاهرة تاريخية مميزة لتاريخ العلاقات البشرية<sup>45</sup>، فقد أضحت اليوم يحتل مكانة مهمة وغير مسبوقة داخل المجتمع الحديث، بل ويمكن القول إنه سيزداد أهمية مع مرور الزمن. تدل على ذلك الأعداد الهائلة والمتزايدة من المتطوعين BÉNÉVOLES، بالنظر إلى حاجات المجتمع المتزايدة باستمرار، والبحث المتواصل للجمعيات عن متطوعين جدد من أجل تحقيق أهدافها، وتلبية انتظارات المجتمع<sup>46</sup>. هذا علاوة طبعاً على أن المجتمع البشري ينزع أكثر فأكثر نحو البحث عن التفرغ من أجل الاهتمام بذاته وبمجتمعه، وذلك من خلال الاتجاه نحو تقليص وقت الشغل والتقاعد المبكر، وكذا واقع البطالة الذي يمس جزءاً مهماً من الأفراد داخل كل مجتمع.

ولهذا هناك اليوم ووعي دولي متزايد بأهمية العمل التطوعي بالنسبة للإنسان، المجتمع والبشرية جمعاء، يتجسد ذلك من خلال تجند الأمم المتحدة للتحميس بقيمة العمل التطوعي ودوره الأساسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وللنهوض وتطوير هذه الممارسة الإنسانية، خصوصاً في المجتمعات التي تعرف تأخرًا على هذا الصعيد. ويمكن اعتبار إصدار الأمم المتحدة إعلاناً عالمياً للتطوع<sup>47</sup>، وتخليد يوم عالمي للتطوع (يوافق يوم 0 ديسمبر من كل سنة) تويجاً لهذا الاهتمام. وإذا كان من غير الممكن تصور عمل جماعي بدون تطوع، بحكم أن العمل التطوعي، هو الذي يمنح العمل الجماعي روحه وهويته<sup>48</sup>، فإن تطور العمل الجماعي في المجتمعات الحديثة، غير مفصول عن تطور الوقت الحر، وعن التحولات التي عرفها عالم الشغل، فالعمل الجماعي، كما أكد الباحث جون فيار، هو جزء لا يتجزأ من «الإبداعية الغنية التي يتم خلقها خارج أوقات العمل»<sup>49</sup>، أي في الوقت الحر الذي يشمل المساء، نهايات الأسبوع والعطل... الخ.

ويشير الباحث جون فيار<sup>50</sup> JEAN VIARD إلى أن الزمن المخصص للعمل انتقل في القرن الماضي من أكثر من 50% من حياة اليقظة إلى أقل من 14%، في حين أصبحت الأوقات الحرة، تمثل اليوم في البلدان المتقدمة ما بين 82 و 89% من الوقت الجماعي الحر. وهكذا تم انتزاع الوقت الحر تدريجياً من العمل، بفعل عدة عوامل أهمها التقدم التكنولوجي، الصراعات الاجتماعية، وإطالة مدى الحياة بشكل استثنائي. غير أن التصور السائد حول العمل التطوعي لا يزال لا يأخذ بالاعتبار قيمة العمل التطوعي وأهميته، لا على مستوى ما تقوم به تنظيمات

<sup>41</sup> ينص هذا الإعلان العالمي، على الخصوص، على أن التطوع يشكل وسيلة للنهوض وتقوية القيم الإنسانية، قيم العيش في إطار الجماعة، والتعاون والخدمة، وإتاحة الفرصة لكل إنسان لممارسة حقوقه ومسؤولياته باعتباره فرداً من مجتمعه، ولتحفيزه على اكتساب قدرات ومؤهلات جديدة طوال حياته، وكذا لتقليص الفوارق التي تفصل بين الناس. فالتطوع بهذا المعنى يمثل وسيلة لتوحيد القوى من أجل إيجاد الحلول للتحديات التي تنتظرنا في المستقبل، لأنه يجسد حقيقة أننا "نحن الشعوب" نملك القدرة على تغيير العالم... انظر ترجمة لنص الإعلان، المنشور في موقع الأمم المتحدة ( WWW. UN. ORG ) في ملحق البحث.

37. Gérard mesnil(2004), introduction, op. cit , p 5

38. Viard Jean (2004) , le sacre du temps libre:la société des 35 heures , éd de l aube 2002 et de l aube poche -p11

39. Op. cit -p12

40. mesnil Gérard ,introduction , op. cit , p 5

41. Edith Archambault (2004), le compte satellite de l'économie sociale: une mesure de l'économie sociale dans un cadre comparable internationalement, éd CIRIEC, Lyon, p 4

42. Publication des Nations Unies ( 2006), Comment mettre en œuvre le Manuel sur les Institutions Sans But Lucratif dans le Système des Comptes Nationaux, in Site de L'Université Johns Hopkins:www. jhu. edu/ccss

43. Guy Aznar(1998) , Emploi:La grande mutation, Paris, éd Hachette Littératures , p 92.

44. Bernard Gomeil (2006) , l'emploi salarié dans le travail des associations , in « Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire » sous la direction de Jean-Noël Chopart et autre -éd la Découverte- .p135

## الإطار القانوني والمؤسساتي للعمل في تنظيمات المجتمع المدني:

ومن أجل الوقوف على خصوصية الظاهرة الجموعية في المغرب، لا بد من استحضار الإطار القانوني والمؤسساتي الذي ينظم هذه الظاهرة، والذي يحدد شكلها التنظيمي داخل المجتمع، والتحويلات التي شهدتها، خصوصاً ما يتعلق بتعزيز الحرية الجموعية، ودعم الدور الاقتصادي للجمعيات، وبشكل أخص دعم مساهمتها في خلق مناصب شغل، وذلك عبر مأسسة علاقة الشراكة مع تنظيمات المجتمع المدني، وتنمية مواردها المالية وتقنين العمل الجموعي بأجر.

عرف الإطار القانوني الذي يحكم العمل الجموعي في المجتمع المغربي تطوراً نسبياً، منذ ظهور أول ظهير للجمعيات<sup>٥١</sup> بعد الاستقلال في ١٥ نونبر سنة ١٩٥٨. وإضافة إلى تنظيمات المجتمع المدني الخاضعة لهذا الظهير، سواء كانت جمعيات عادية أو جمعيات معترفاً لها بصفة المنفعة العامة، أو اتحادات (الاتحاد الوطني لمسرح الهواة مثلاً) أو جامعات (الجامعة الوطنية للأندية السينمائية مثلاً)، هناك جمعيات لها قانون خاص منظم لها مثل: جمعيات السلفات الصغرى، جمعيات مستخدمي المياه المخصصة لأغراض زراعية، تنظيمات المجتمع المدني المهنية، تنظيمات المجتمع المدني الرياضية، جمعيات الطلبة<sup>٥٢</sup>... الخ. وقد شهد مغرب الحماية عدة ظهائر منظمة للجمعيات، كان أولها ظهير ١٩١٤ الذي أدخلت عليه تعديلات بمقتضى الظهائر الصادرة في كل من ٣١ يناير ١٩٢٢ و ٥ يونيو ١٩٣٣ و ٧ أكتوبر ١٩٤١ و ٧ إبريل ١٩٤٣ و ٣ أكتوبر ١٩٤٨<sup>٥٣</sup>. وتجد الإشارة إلى أن المبادئ القانونية لهذه القوانين، مأخوذة في جملتها من قانون تنظيمات المجتمع المدني الفرنسي المؤرخ في فاتح يوليوز ١٩٠١، لكنه يختلف عن القانون المذكور في عدة مسائل جوهرية تجعل النظام المغربي أصيق نطاقاً وأقل حرية من النظام الفرنسي وإن ظل محافظاً، بشكل عام، على الصبغة الليبرالية<sup>٥٤</sup>. ويضمن المشرع، في الفصل التاسع من الدستور، لجميع المواطنين، ومن دون تمييز، حرية تأسيس تنظيمات المجتمع المدني، وباقي الحريات المرتبطة بها من حرية الرأي وحرية التعبير بجميع أشكاله وحرية الاجتماع. كما يشير إلى أنه لا يمكن وضع حد لممارسة هذه الحريات إلا بمقتضى القانون<sup>٥٥</sup>. والملاحظ أن مقتضيات الدستور المتعلقة بتنظيمات المجتمع المدني، التي صدرت سنة ١٩٦٢، جاءت بعد أربع سنوات من صدور ظهير الحريات العامة، المنظم للممارسة الجموعية. ومعلوم أن صدور القانون المنظم للجمعيات، ارتبط بالظروف والمتغيرات التي تلت مرحلة ما بعد «الاستقلال»، لعل أهمها تعاقب

فالعمل الجموعي بأجر، يتطلب علاوة على احترام قانون الشغل، أخلاقاً مهنية خاصة، ونوعاً من المسؤولية والانخراط الشخصي، باسم التوجه «الجماعي» لهذا الحقل المقرون بالتطوع والنضال<sup>٥٦</sup>. وبهذا المعنى فليس العمل الجموعي بأجر سوى شكل من أشكال الالتزام المميز لتنظيمات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني. أو بتعبير أكثر دقة، فشروط العمل الجموعي بأجر تجعل منه في الواقع نوعاً من الاستمرارية للعمل التطوعي. فالأجبر يكون مطالباً في أحيان كثيرة، علاوة على التزاماته كمأجور والمحددة عادة وفق مقتضيات قانون الشغل، بالانضباط لقيم مبادئ العمل الجموعي، أي بالتحلي بالمسؤولية والالتزام، والتضحية بالوقت والجهد والكفاءة... الخ.

وهذا ما يجعل العمل التطوعي الذي يقوم به الشخص الأجير داخل الجمعية، بمثابة نوع من «فائض - العمل» تتحكم فيه اعتبارات نضالية أكثر منها اقتصادية، فكما يوضح الباحث برنار كوميل دائماً «إن جزءاً مهماً لكن أقل مرتبة من العمل التطوعي أت من فائض - العمل «النضالي» «MILITANT» SUR TRAVAIL» لبعض أجريين في التنظيمات<sup>٥٧</sup> الجموعية.

وبين الفعل النضالي للمتطوعين L'ACTION MILITANTE وشغل الأجراء L'EMPLOI DES SALARIÉS، هناك مجموعة من الوضعيات الخاصة. فالعديد من الأشخاص يقومون بالتنشيط كمتطوعين. الغالبية منهم يتلقون تعويضات مالية لا تعتبر كأجر<sup>٥٨</sup>. وبهذا المعنى ينضاف العمل بأجر إلى باقي أشكال الالتزام الجموعي، التي تشمل كذلك العمل النضالي MILITANTISME، العمل التطوعي BÉNÉVOLAT والعمل التطوعي بأجر VOLONTARIAT..

وتجد الإشارة إلى أن العمل الجموعي بأجر لا يهتم كل تنظيمات المجتمع المدني، بل يهتم جزءاً محدوداً فقط من الديموغرافيا الجموعية<sup>٥٩</sup>، وهذا حتى في المجتمعات الغربية، إذ نجد في المجتمع الفرنسي مثلاً أن ١٨٪ من مجموع التنظيمات الجموعية فقط معنية بمسألة العمل الجموعي بأجر. ففي أكثر من أربع جمعيات من بين خمس، ينجز المشروع الاجتماعي تقريباً كلياً من طرف المتطوعين. ومن بين ٨٠ ألف جمعية نشيطة وحدها ١٦٪ توظف مأجورين بطريقة منتظمة أو متقطعة. وفي ما يتعلق بالمغرب، «يعتبر العمل التطوعي الركيزة الرئيسية للعمل الجموعي، حيث إن ٧ جمعيات من أصل ١٠ تعتمد كلياً على يد عاملة متطوعة. ففي سنة ٢٠٠٧، استخدمت تنظيمات المجتمع المدني ما يقارب ٣٥٢,٠٠٠ متطوع ساهموا بما يقرب من ٩٦ مليون ساعة عمل، وهو ما يعادل ٥٦,٥٢٤ منصب شغل بدوام كامل»<sup>٥٠</sup>.

٥٠. ظهير رقم ١-٥٨-٣٧٦ جمادى الأولى من سنة ١٣٧٣/١٥ نونبر ١٩٥٨ المتعلق بقانون الجمعيات.

٥١. Kasriel Michèle (2003), op. cit, p 64.

٥٢. مياح عبد العزيز (١٩٩٧)، مرجع سابق، ص ١٣.

٥٣. منشورات المرصد المغربي للحريات (٢٠٠٧)، دليل الجمعيات والتجمعات بالمغرب، - (اعداد د. بنشبح محمد الحبيب)- دار أبي رقراق للطباعة والنشر- ماي، ص ٢١.

٥٤. الصادر بتنفيذ نصح الظهير الشريف رقم ١. ٩٦. ١٥٧ المؤرخ ب ٣٣ من جمادى الأولى ١٤١٧ - ٧ أكتوبر ١٩٩٦

45. Op. cit, p 140

46. Jean-Marie Mignon (1999), le métier d animateur, op. cit, p9.

٤٧. انظر الشق الميداني -الديموغرافيا الجموعية.

48. Bernard Godel (2006), l'emploi salarié dans le travail des associations, op. cit, p139

٤٩. المندوبية السامية للتخطيط، البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح، النتائج الرئيسية، دجنبر ٢٠١١.



الأساسي أو عدم دقته.

والواقع أن التضييق على الممارسة الجموعية يبدأ منذ تأسيس الجمعية، ويتواصل بعد تأسيسها، ومن أشكال التضييق الأساسية التي تعرقل عمل تنظيمات المجتمع المدني، نذكر: فرض الإدلاء بوثائق لا ينص عليها القانون عند التصريح بتأسيس الجمعية، إخضاع الوثائق المدلى بها لحقوق التنبر مرتفعة القيمة، تعقيد مسطرة التأسيس عبر فرض وثائق كثيرة ومكلفة، عدم تسليم الوصل عن التصريح بتأسيس الجمعية مباشرة، ما يؤخر انطلاق نشاط الجمعية بل وأحياناً يعيق وجودها ذاته، غموض مسطرة الاعتراف بصفة المنفعة العمومية، التي تخول السلطات المعنية (وزارة الداخلية، الأمانة العامة للحكومة...) سلطة تقديرية لا محدودة، منع الاجتماعات الداخلية في ما بين أعضاء الجمعية في بعض الأحيان بدعوى وجوب التصريح بعقدتها كما لو كانت الاجتماعات عمومية التي تتطلب الإشعار، إقبال كاهل تنظيمات المجتمع المدني بأعباء الرسوم الضريبية، واعتماد الجزاءات العقابية بالسجن والغرامات المبالغ فيها... الخ.

وهذا ما جعل بعض الباحثين، يتحدث عن مفهوم «تنظيمات المجتمع المدني بحكم الواقع» ASSOCIATIONS DE FAIT، للإشارة إلى تنظيمات المجتمع المدني تلك، التي لم تحصل على ترخيص قانوني، لكنها موجودة بقوة الواقع في الفضاء العام<sup>9</sup> وتعد «الجمعية الوطنية للشباب حاملي الشهادات» أبرز مثال في هذا الشأن. وبنبغي تمييز مفهوم الجمعية بحكم الواقع كما يتجسد في الواقع المغربي نتيجة التضييق على الممارسة الجموعية، عن مفهومها كما هو في المجتمع الفرنسي مثلاً، والذي يشير إلى الجمعية التي لا تلتزم بالشكليات القانونية، المنصوص عليها في قانون تنظيمات المجتمع المدني، أي الجمعية غير المصرح بها، والتي لا تتمتع بشخصية معنوية، مع ما يترتب على ذلك من نتائج أهمها: أنها لا يمكن ان تتلقى دعماً، ولا هبات، ولا توقيع عقود، ولا تشغيل أجراء... الخ. ولو أن القانون يمنح لها بعض الحقوق منها: إمكانية امتلاك مقرات للاجتماع، جمع اشتراكات، وفتح حساب بريدي... الخ<sup>10</sup>.

ولم تتوقف تنظيمات المجتمع المدني، خصوصاً تنظيمات المجتمع المدني التربوية، الثقافية والحقوقية، طوال السنوات التي أعقبت تعديل ١٩٧٣، عن المطالبة بتوسيع مجال الحريات العامة وتحسين شروط الممارسة الجموعية، لا سيما في جانبها القانوني، كما خاضت معركة طويلة بهدف الاحتلال التدريجي لـ«فضاء المبادرات المواطنة». وفي خضم الدينامية الجموعية التي شهدتها المغرب خلال عقد التسعينيات،

حكومتي أحمد بلا فريخ من ماي ١٩٥٨ إلى دجنبر ١٩٥٨ وعبد الله ابراهيم من دجنبر ١٩٥٨ إلى ١٩٦٠، وبالتالي جاءت روحه منسجماً مع توجهات هاتين الحكومتين. إلا أنه في خضم الأوضاع التي عرفها المغرب نهاية الستينيات وبداية السبعينيات، التي تميزت بحدة الصراع الاجتماعي وما صاحبه من اضطرابات اجتماعية، جرى تعديل ظهير ١٥ نونبر ١٩٥٨ بمقتضى ظهير ١١ أبريل ١٩٧٣. وقد حمل هذا التعديل مقتضيات جديدة، تحد من ممارسة الحق في تأسيس تنظيمات المجتمع المدني وتعرقل نشاطها. وتجمع غالبية الكتابات التي رصدت مسار العمل الجموعي في المغرب، على ان تعديلات ١٩٧٣ شكلت انتكاسة وتراجعا عن العديد من المكاسب التي أقرها ظهير ١٥ نونبر ١٩٥٨ المتعلق بحق تأسيس تنظيمات المجتمع المدني<sup>11</sup>.

وأبرز نموذج على هذا التراجع، كيفية تطبيق السلطة للقانون المنظم، وخصوصاً ما يتعلق بمقتضيات الفصل الخامس الذي يهم الأهلية القانونية، فعلى الرغم من أن المشرع قد أقر نظام التصريح كآلية لاكتساب الجمعية الأهلية القانونية، فإن واقع الممارسة أفرز أشكالاً مختلفة في التطبيق حولت نظام التصريح إلى نظام للترخيص، على الرغم من وجود اجتهادات قضائية منصفة في هذا الصدد. فالتصريح من منظور حكم إحدى المحاكم الإدارية هو «مجرد إسهاد بواقعة حصول التصريح، ولا تملك معه إلا مراقبة بعدية عن طريق عرض ما تراه مخالفاً للقانون على القضاء، المختص وحده في مراقبة مشروعية التصريح»<sup>12</sup>. كما أن القانون المعدل يتضمن عبارات غامضة وعامة، من قبيل «النظام العام» و«الأخلاق الحميدة» و«الأمن العام»، والتي تحتمل أكثر من تأويل، وتقدم أكثر من ذريعة للمساس بمبدأ الحرية والحق في تأسيس تنظيمات المجتمع المدني والتجمعات، خصوصاً وأن القانون يمنح للمحكمة إمكانية حل تنظيمات المجتمع المدني إذا كان من شأن نشاطها الإخلال «بالأمن العمومي»، وهو ما يتعارض ضمناً، مع الإرادة الرسمية المؤسسة لقانون الحريات العامة، التي التزمت بضمان حرية التعبير والنشر والاجتماع، وتكوين تنظيمات المجتمع المدني ضمناً لا يحده إلا ما يفرضه القانون وحفظ كيان الدولة ومقتضيات الصالح العام»<sup>13</sup>، وفقاً لما جاء في خطاب الملك في ماي ١٩٥٨، والذي اعتبر منطلقاً أولياً للحقوق والحريات المتضمنة في ظهير الحريات العامة لـ ١٥ نونبر ١٩٥٨.

ومن التجاوزات التي كانت تحدث أيضاً، نجد عدم تسليم السلطة لوصول الإيداع أو التأخير في تسليمه، بحجة عدم وضوح النص القانوني

09. MIREN LARTIGUE (٢٠٠٣)، CRÉER ET GÉRER UNE ASSOCIATION, LEVALLOIS-PERRET, JEUNES ÉDITIONS, P. ٣٠، وانظر أيضاً آخر تقرير لمنظمة هيومان رايتس ووتش حول موضوع "حرية تأسيس الجمعيات في المغرب". منشورات هيومان رايتس ووتش (٢٠٠٩)، تقرير "حرية تكوين الجمعيات: نظام تصريحي بالاسم فقط"، أكتوبر.

10. قد عقدت هذه اللجنة، التي قادت الحملة الوطنية من أجل تعديل قانون الجمعيات، عدة لقاءات جموعية ولقاءات مع فرق برلمانية وقطاعات حكومية ومنها وزير حقوق الإنسان آنذاك. وقد بادرت اللجنة إلى تقديم العديد من المقترحات... انظر: منشورات المرصد المغربي للحريات (٢٠٠٧)، مرجع سابق، ص ٢٠.

00. عبد الرزاق الحوشي (٢٠٠٢): الجمعيات والقانون الجديد: دروس وعبر- جريدة الاتحاد الاشتراكي عدد 1٩١ - الخميس ١٨ يوليوز.

01. منشورات المرصد المغربي للحريات (٢٠٠٧)، مرجع سابق، ص ٢٠.

0٧. المرجع نفسه- ص ١٨.

58. Ouvrage collectif ( 2000), op. cit , p 374.

تشكلت بمبادرة من جمعية «الفضاء الجمعي»، لجنة من فعاليات المجتمع المدني، قادت حملة ترافعية من أجل تعديل قانون تنظيمات المجتمع المدني ضمت حوالي ٢٠٠٠ جمعية<sup>٦١</sup>، ترمي بالأساس إلى تحسين شروط الممارسة الجموعية، وتأكيد دور تنظيمات المجتمع المدني كفاعل في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد تم التجاوب جزئياً مع مطالب تنظيمات المجتمع المدني حيث مس التعديل مجموعة من الفصول، إلا انه لم يصل إلى ما كانت تطالب به تنظيمات المجتمع المدني. وقد جاءت هذه التعديلات متضمنة في القانون رقم ٧٥-٠٠ بخصوص تنظيمات المجتمع المدني<sup>٦٢</sup>.

ومن مستجدات القانون الجديد، التي لها ارتباط وثيق بموضوع البحث، نذكر توسيع مجال الموارد المالية للجمعيات لتشمل إضافة إلى اشتراكات وانخرافات الأعضاء التي لم يعد يحدها أي سقف، وكذا الإعانات العمومية، الإعانات الاجنبية وإعانات القطاع الخاص. كما حاول القانون الجديد وضع حل «للشكالية وصل الإيداع» وذلك باعتماد تصريح واحد لدى السلطة الإدارية، بات ملزماً تسليم وصل مؤقت عنه وفي نفس لحظة الإيداع، كما تم تقييد السلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال، حيث لم يعد أمامها عملياً إلا تسليم الوصل النهائي للجمعية داخل أجل ٦٠ يوماً، أو بعد انصرام هذا الأجل، تصبح الجمعية مستوفية شروط الأهلية القانونية بالوصل المؤقت فقط، ولم يعد أمام الإدارة من وسيلة لمنع أي جمعية إلا عبر اللجوء إلى القضاء. وأعطى القانون الجديد أيضاً بعض الضمانات بخصوص اكتساب تنظيمات المجتمع المدني صفة المنفعة العامة من خلال التنصيص على صدور نص تنظيمي يحدد بدقة الشروط والمعايير الواجب توفرها لطلب هذه الصفة، ضماناً للشفافية، وهذا ما يعني التخفيف نسبياً من حدة التوظيف السياسي والأمني لهذه المسألة من طرف الدولة، مقارنة مع ما كان معمولاً به من قبل، وذلك بتوسيع إمكانية استفادة كل تنظيمات المجتمع المدني من حيث المبدأ من هذه الصفة، إذا ما توفرت على المعايير المطلوبة. وعمد القانون الجديد أيضاً إلى مراجعة المقترضات التي جاء بها ظهير ١٩٧٣، فخفض من عقوبات الحبس والغرامات، وأعطى للقضاء سلطة تقديرية في تقرير إحدى العقوبتين.

وعلى العموم يتضمن قانون تنظيمات المجتمع المدني، كما تم تعديله في سنة ٢٠٠٢، أحكاماً متقدمة، مقارنة مع مقترضات ظهير ١٩٧٣، ولكن في الممارسة، لا تزال السلطات ترفض في بعض الأحيان تفعيل مقترضات القانون. فعلى سبيل المثال، تستمر الإدارة في تجاهل وتعطيل الإجراءات القانونية المنظمة لمسألة «التصريح بتأسيس الجمعية».

ولعل هذا ما يجعل مسألة حماية حرية تنظيمات المجتمع المدني والنهوض بها من الانشغالات الدائمة للجمعيات، ولهذا الاعتبار أيضاً تأسست سنة ٢٠٠٥ جمعية وطنية، تعنى بهذه المسألة، هي «المرصد المغربي للحريات العامة» الذي يستهدف رصد الممارسة الجموعية، وإصدار تقارير وصياغة مذكرات مطلوبة<sup>٦٣</sup>، من أجل تحسين الشروط القانونية للعمل الجموعي.

ونشير في الأخير إلى أنه قد جرى تعديل قانون تنظيمات المجتمع المدني في سنة ٢٠٠٩. يرمي إلى تشجيع الفاعلين الجمعيين ومدعمهم بجميع أشكال المساعدة الضرورية لتسهيل تأسيس تنظيمات المجتمع المدني وتيسير قيامها بأدوارها لمصلحة المجتمع. يتعلق الأمر بظهير شريف رقم ١،٠٩،٣٩، صادر في ٢٢ من صفر ١٤٣٠ (١٨ فبراير ٢٠٠٩) بتنفيذ القانون رقم ٠٧،٠٩، الرامي إلى تعديل الفصل ٥ من الظهير الشريف رقم ١،٥٨،٣٧٦، الصادر في ٣ جمادى الأولى ١٣٧٨ (١٥ نونبر ١٩٥٨) بتنظيم حق تأسيس تنظيمات المجتمع المدني كما تم تغييره وتتميمه. وأهم جديد يحمله هذا التعديل هو أن التصريح بتأسيس تنظيمات المجتمع المدني لم يعد يتضمن نسخاً من بطاقات السجل العدلي، بل يكفي فقط الحصول على بطاقة السوابق. بالنظر لسهولة وسرعة الحصول على هذه الوثيقة التي تسلم من طرف مصالح الأمن في أية مدينة، ولا يتطلب تنقل المعني بالأمر إلى مسقط رأسه كما هو الحال بالنسبة للسجل العدلي<sup>٦٤</sup>. وإن كان التعديل يضيف الفقرة الآتية: يمكن للسلطات العمومية التي تتلقى التصريح بتأسيس تنظيمات المجتمع المدني إجراء الأبحاث والحصول على البطاقة رقم ٢ من السجل العدلي للمعنيين بالأمر. والمثير للانتباه في هذا التعديل، هو أنه من اقتراح الحكومة، ولم يكن موضوع مطلب جموعي ملحاً ومباشراً، على الرغم من أن تنظيمات المجتمع المدني تثير هذا المشكل من حين إلى آخر في تقاريرها ومذكراتها المطلوبة، وهذا يعني أن هناك على العموم إرادة سياسية لدى الدولة لتحسين شروط العمل الجموعي، بل سعي إلى التعامل مع تنظيمات المجتمع المدني كشريك أساسي في تعزيز صرح الديمقراطية وتحقيق التنمية المستدامة

## حول تقنين العمل المدني بأجر في المغرب

الواقع أن المشرع المغربي كان على إلمام بما يعتمل داخل الحقل الجموعي من تطورات، خصوصاً ما يتعلق بدنامية التشغيل. فتزايد عدد مناصب الشغل التي توفرها تنظيمات المجتمع المدني، يطرح مشكل تنظيم العلاقات المستجدة بين الأجراء والجمعية المشغلة، ممثلة في أعضاء المكتب المسير لها. وهكذا أشار المشرع إلى أن أحكام «مدونة

٦٣. حسب ما أورده جريدة الاتحاد الاشتراكي عدد ٨٩١-٢٥ يوليوز ٢٠٠٨، لحظة مصادقة البرلمان يوم الأربعاء ٢٣ يوليوز ٢٠٠٨ بالإجماع على مقترح القانون.

٦٤. قانون رقم ٩٩، ٦٥، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم ١، ١٩٤، ٠٣، في ١١ سبتمبر ٢٠٠٣. انظر على سبيل المثال: منشورات المرصد المغربي للحريات العامة (٢٠٠٧)، مرجع سابق. ومذونة الشغل، سلسلة «نصوص ووثائق» العدد ٩٣.

٦١. الذي صدر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير رقم ٢٠٠٦-١٠ بتاريخ ٥ يوليوز ٢٠٠٦ منشور بالجريدة الرسمية عدد ٥٠٤٦ بتاريخ ١٠ أكتوبر ٢٠٠٦.

٦٢. انظر على سبيل المثال: منشورات المرصد المغربي للحريات العامة (٢٠٠٧)، مرجع سابق. ويتضمن هذا التقرير، كملحق مذكرة مطلوبة بشأن تعديل قانون الجمعيات والتجمعات بالمغرب.

والأجراء، ومشجعاً على الاستثمار والتشغيل<sup>٦٨</sup>، ليس فقط داخل عالم المقاول، وإنما أيضاً داخل التنظيمات الجموعية. وارتباطاً بعالم الشغل دائماً، الملاحظ أن صندوق الضمان الاجتماعي نفسه، لم يعد يوجه خدماته في مجال التغطية الاجتماعية والصحية إلى فئة الأجراء المشغولين في التنظيمات الإنتاجية، الخدماتية والفلاحية وحقل المهن الحرة، بل يفتح على مجال الاقتصاد الاجتماعي كذلك، سواء تعلق الأمر بالعالم الجموعي أو التعاوني<sup>٦٩</sup>. حيث، يكون لزاماً على الجهة المشغلة، مهما كان شكلها القانوني، وبمجرد ما توظف أول مأجور أو متدرب، وفي أجل لا يتعدى شهراً، التصريح بكل الأجراء لدى صندوق الضمان الاجتماعي، بكامل الأجر المسددة للأجراء، وكيفما كانت المدة الزمنية، التي سيقضيها الأجير في التنظيم المشغول. ويعد هذا التصريح ضرورة قانونية. ومن مسؤولية صندوق الضمان الاجتماعي والدولة عموماً، تطبيق مقتضيات القانون في حق تنظيمات المجتمع المدني المشغلة، كما هو الحال بالنسبة للمقاولات الإنتاجية، الخدماتية والفلاحية، ولتحقيق هذا الغرض، فإن الصندوق مطالب بتأهيل وتفعيل جهاز المراقبة والتفتيش، ليأخذ بالاعتبار خصوصيات عالم تنظيمات المجتمع المدني. والواقع أن التغطية الاجتماعية، توفر للأجير الجموعي نوعاً من الحماية من مخاطر المرض، الولادة، العجز، الشيخوخة، حوادث الشغل، والوفاة، وتسمح له بالتالي بالشعور بنوع من الاستقرار المهني.

## بحث ميداني حول عينة من تنظيمات المجتمع المدني المشغلة في المغرب:

يتضح من خلال بحث ميداني، ينطلق من عينة تتكون من ٢٠٠ جمعية فاعلة بإقليم الرشيدية (يتواجد في الجنوب الشرقي للمغرب)، أن غالبية تنظيمات المجتمع المدني المكونة للعينة، لا تشغل أي أجير، حيث كشفت إجابات المبحوثين على أن ١٢٨ جمعية لا تضم أي أجير، أي بنسبة ٦٤٪ من مجموع عدد تنظيمات المجتمع المدني. بينما ٤٧ جمعية تشغل ما بين أجير وثلاثة أجراء، أي ما يمثل ٢٣,٥٪ من العينة المبحوثة من تنظيمات المجتمع المدني، في حين أن ١٦ جمعية تشغل ما بين أربعة وستة أجراء، أي حوالي ٨٪ من العينة المبحوثة و٩ جمعيات فقط لديها أكثر من ٦ أجراء، أي ما يناهز ٤,٥٪ من العينة المبحوثة. كما أن عدداً لا بأس به من تنظيمات المجتمع المدني المشغلة، تعمل في إطار محو الأمية والتربية غير النظامية، التي توفر ٢٨,٥٧٪ من مناصب شغل المحدثه. ويتبين أن الحقل الجموعي المغربي، على العموم، من الحقول الجموعية الأقل «مهنية». ولعل هذا ما يفسر اهتمام الجامعات المغربية، في

الشغل<sup>٦٩</sup> تسري على الأشخاص المرتبطين بعقد شغل، أي كانت طرق تنفيذ، وطبيعة الأجر المقرر فيه، وكيفية أدائه، وأياً كان نوع المؤسسة التي ينفذ العقد داخلها، سواء تعلق الأمر بالمقاولات الاقتصادية الخاصة، العامة، وشبه العامة، أو تعلق بتنظيمات الاقتصاد الاجتماعي، وسواء تعلق بمؤسسات القطاع الخاص، أو مؤسسات القطاع العام، أو بمؤسسات ما يسمى «بالقطاع الثالث». وهكذا تم توسيع مجال تطبيق تشريع الشغل ليشمل فئات من التنظيمات لم يكن يشملها التشريع القديم. ولا يستثنى منه سوى الفئات الخاضعة لأنظمة أساسية خاصة (مثل البحارة وعمال المناجم والصحافيين المهنيين الخ)، والفئات التي سيصدر قانون خاص بها (مثل خدم البيوت وأجراء القطاعات التقليدية). وهكذا فأحكام هذا القانون تسري على تنظيمات المجتمع المدني أيضاً. حيث نقرأ في المادة الأولى من القانون ما يلي: «تسري أحكام هذا القانون على الأشخاص المرتبطين بعقد شغل، أي كانت طرق تنفيذ، وطبيعة الأجر المقرر فيه، وكيفية أدائه، وأياً كان نوع المقاول التي ينفذ العقد داخلها... كما تسري على المقاولات والمؤسسات التابعة للدولة والجماعات المحلية... وعلى التعاونيات والشركات المدنية، والنقابات وتنظيمات المجتمع المدني والمجموعات على اختلاف أنواعها...»<sup>٦٩</sup>. والواقع أن مدونة الشغل بانفتاحها على العمل الجموعي بأجر LE SALARIAT ASSOCIATIF، فهي تراعي التحولات التي بدأت تعتمل داخل الحقل الجموعي بالمغرب، منذ عقد التسعينيات، خاصة على مستوى خلق فرص شغل.

حيث يؤكد بحث المندوبية السامية للتخطيط في هذا الصدد «أن ٣١,٤٪ من تنظيمات المجتمع المدني لجأت إلى التشغيل المؤدى عنه، حيث شغلت ٢٧,٩١٩ شخصاً بصفة دائمة و٣٥,٤٠٥ بصفة مؤقتة، خصصوا ما مجموعه ١٠,٠٦٦,٠٠٠ ساعة للعمل الجموعي وهو ما يعادل أكثر من ٣٣,٨٤٦ منصب شغل بدوام كامل. إجمالاً، تكون تنظيمات المجتمع المدني قد شغلت ٩٠,٣٧٠ متطوعاً ومأجوراً، وهو ما يمثل نسبة ٩,٠٪ من عدد المشتغلين في المغرب سنة ٢٠٠٧ (تبلغ هذه النسبة ٧,٩٪ بفرنسا)<sup>٦٩</sup>. فتتنظيمات المجتمع المدني اليوم تلجأ أكثر فأكثر إلى توظيف أجراء من أجل القدرة على تنفيذ مشاريعها، لكن من دون أن يعني ذلك التخلي عن خصوصيتها كتنظيمات تطوعية ولا تستهدف الربح. والنتيجة هي أن تنظيمات المجتمع المدني لم تعد تتحدد فقط بقانون تنظيمات المجتمع المدني المنظم للتعاقد الذي ينشأ بين الأعضاء المتطوعين المؤسسين للجمعية، بل أضحت تتحدد أيضاً بمدونة الشغل المنظمة لعلاقة العمل بأجر الذي تربط الجمعية كمشغل والأجير. وهكذا فمدونة الشغل تمثل إطاراً منظماً لحقوق والتزامات المشتغلين

٦٩. المرجع نفسه، ص ١٤.

٦٨. المندوبية السامية للتخطيط، البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح، النتائج الرئيسية، دجنبر ٢٠١١.

٦٧. المرجع نفسه، ص ٦.

٦٨. يظهر ذلك من خلال «المطويات» التعريفية التي يصدرها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو موقعه على الانترنت: WWW.CNSS.MA

٦٩. بوعزة الطيب (٢٠٠٧)، مرجع سابق.

العمل بأجر، ما إن تسمح بذلك التمويلات»<sup>71</sup> أي أن الانتقال من العمل التطوعي إلى العمل بأجر رهن في الغالب بتوفر التمويل الضروري. والواقع أن هذا الانتقال يكون تدريجياً أكثر منه مباشراً، وبشكل فجائي، فبفضل تطور نشاط تنظيمات المجتمع المدني، تخلق بشكل تدريجي مناصب شغل، إذ تظهر تنظيمات المجتمع المدني بفضل العمل التطوعي وتمول تدريجياً بعض ساعات العمل، ثم مناصب شغل كاملة بشكل متزامن مع تقدم نشاطها والاعتراف لها بصفة المنفعة الاجتماعية من طرف المجتمع والجهات الممولة عموماً. وكثير من المتطوعين خلقوا الوظيفة، ثم العمل بأجر، وغادروا ليخلقوا جمعية أخرى، ووظيفة أخرى وعملاً مأجوراً آخر<sup>72</sup>.

وهناك من الباحثين من يعتبر أن المجال المتصل الممتد من العمل التطوعي إلى العمل بأجر.

إن العمل الجموعي بأجر، وإن كان مقننا وفق عقد عمل، فهو لا يعني القطع مع العمل الجموعي التطوعي، حيث غالباً ما يزواج الفاعل الجموعي بأجر بين عمله الذي يتقاضى عنه أجر، والعمل التطوعي الذي كان ولا يزال يمارسه، حتى وهو أجير. وهذا ما يجعل العمل التطوعي يتحول إلى نوع من «فائض - العمل» تتحكم فيه اعتبارات نضالية أكثر منها اقتصادية، فكما يوضح الباحث برنار كوميل دائماً: «إن جزءاً مهماً لكن أقل مرتبة من العمل التطوعي آت من فائض-العمل «النضالي» MILITANT «SUR TRAVAIL» لبعض الأجراء في التنظيمات الجموعية»<sup>73</sup>.

والحال أن الجمع بين العمل بأجر والعمل التطوعي لا يطرح أي مشكل إذا كان هناك تمييز دقيق بين المهام التي يتقاضى عنها الأجير مقابلًا وفق ما ينص على ذلك عقد العمل، وبين المهام الأخرى المختلفة، التي يمكنه القيام بها من باب التطوع، ونتيجة اختيار ذاتي وحر، كما ينص على ذلك عقد تأسيس الجمعية<sup>74</sup>.

إلا أن هناك من الباحثين من ينظر إلى المسألة من منظور مغاير، ويربط المسألة بالغموض الذي يطبع علاقة تنظيمات المجتمع المدني بأجرائها، إذ «يطلب» منهم التزاماً نضالياً وتطوعياً، خارج الوقت القانوني للعمل<sup>75</sup>، المنصوص عليه في عقد العمل، في الوقت الذي يتحدد العمل التطوعي باعتباره تعبيراً عن إرادة حرة ومستقلة، وتجسيدا لقناعات ذاتية.

إنه في غياب سياسة عمومية ناجعة حول التشغيل، فإن تنظيمات المجتمع المدني تعتبر اليوم تنظيمات، تسد بعضاً من الخصاص الذي تتركه تدخلات الفاعلين الأساسيين في مجال التشغيل (الدولة، القطاع الخاص، الجماعات المحلية...). وبذلك تتحول تنظيمات المجتمع المدني، خاصة بالنسبة لعدد متزايد من الشباب حاملي الشهادات، إلى ما يشبه

السنوات الأخيرة، بهذا المجال، من خلال خلق العديد من التخصصات والمسالك وشعب التكوين ذات العلاقة بمجال تدخل تنظيمات المجتمع المدني، وذلك في إطار تفعيل القانون ٠١٠٠، الذي يعد بمثابة أجراً لـ«الميثاق الوطني للتربية والتكوين» في ما يخص انفتاح الجامعة على محيطها الاقتصادي والاجتماعي. وفي هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أن طرح إشكالية انفتاح الجامعة على محيطها السوسيو-اقتصادي، خصوصاً على مستوى التلاؤم بين التكوين الذي تقدمه الجامعة والمواسفات التي يتطلبها سوق الشغل في خريجي الجامعة، لا ينبغي أن يركز على المقاولات والإدارات العمومية، بل يتعين كذلك استحضار «سوق العمل الجموعي»، وما يتطلبه من خبرات وكفايات. ولعل هذا ما تحاول تداركه الاتفاقية الثلاثية المشتركة بين وزارة التربية الوطنية والتعلم العالي وتكوين الأطر، ووزارة التنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن، وكتابة الدولة المكلفة بالتكوين المهني، في إطار برنامج تكوين عشرة آلاف عامل اجتماعي TRAVAILLEUR SOCIAL في الفترة الممتدة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٠. ويروم هذا المشروع تكوين ثلاث فئات من العاملين الاجتماعيين:

فئة الإجازة المهنية (باكالوريا + ثلاث سنوات)، وتتضمن على الخصوص التخصصات الآتية: فاعلون في التنمية الاجتماعية، مربون متخصصون، مسيرو مؤسسات الرعاية الاجتماعية، وسطاء اجتماعيون، منشطون سوسيوثقافيون، ومساعدون اجتماعيون.

فئة ماستر متخصص ( باكالوريا + خمس سنوات)، في هندسة التنمية الاجتماعية.

فئة دبلوم الدراسات الجامعية العامة (باكالوريا + سنتين)، ويروم

تكوين التقنيين الآتين: فاعلون سوسيو-تربويين، وسطاء اجتماعيون، ومساعدون اجتماعيون. وتبلغ تكلفة هذا المشروع ٢٠ مليون درهم سنوياً، أي بتكلفة إجمالية تناهز ١٧ مليون درهم<sup>76</sup>.

وبغض النظر عن العوائق التي تحول دون تطبيق الاتفاقية الإطار، والتي تجعل الخريجين يواجهون صعوبات كثيرة من أجل الاندماج في سوق الشغل، أو من أجل الاستمرار في الدراسة في الماستر، أو في سلك الدكتوراه، إلا أن المؤكد أن «سوق العمل الجموعي» بدأ يستوعب أعداداً مهمة من هؤلاء الخريجين، وأن حاجة تنظيمات المجتمع المدني إلى مثل هذه الأطر هي في ازدياد مطّرد.

وغالبية الأجراء في الحقل الجموعي «تدرجوا» في العمل الجموعي التطوعي، قبل الانتقال إلى العمل الجموعي بأجر، من خلال التطوع لمدة معينة قد تطول وقد تقصر، حسب طبيعة الجمعية وديناميتها الداخلية وقدرتها على خلق مشاريع ومناصب شغل. بحيث يمكن القول مع الباحث برنار كوميل «أن العمل التطوعي يهيئ في أحيان كثيرة لشغل

72. Op. cit -p140

73. Iartigue Miren (2003), op. cit , p 40

70. Gomel Bernard (2006 ) , op. cit -p140

71. Parodi Maxime (1999 ) , la participation aux associations en Europe , in Revue de l'OFCE N 71 Octobre,P313-325.

المدني واقتترانه بقيم وأخلاقيات العمل الجموعي. لكن هذه الخصوصية نفسها، لا تبرر بأي حال من الأحوال، عدم احترام مقتضيات «مدونة الشغل»، التي تنظم العلاقة بين الأجير والجمعية المشغلة، والهادفة إلى ضمان شروط عمل جموعي بأجر منصفة ومرضية، سواء تعلق الأمر بالأجر المناسب، أو التعاقد القانوني، أو التغطية الاجتماعية.. الخ. وتكشف إجابات المبحوثين تباين مستوى أجور المشتغلين بتنظيمات المجتمع المدني (انظر الجدول رقم ١٩ )، بحيث إن أكثر من نصف الأجراء، أي حوالي ٥٢,٧٧٪ من العينة المبحوثة، لا يتجاوز أجرهم ٣ آلاف درهم، بينما ١٩,٤٤٪، يتراوح أجرهم ما بين ٣ و٥ آلاف درهم، في حين أن ١٥,٢٧٪ فقط يتجاوز أجرهم الخمسة آلاف درهم، أقلية قليلة منهم ٦,٩٤٪ يتجاوز أجرها عتبة السبعة آلاف درهم. ومثل هذه النسبة الأخيرة أيضاً حوالي ٥,٥٥٪، لم تشأ تحديد مقدار الأجر الذي تتقاضاه، إما بسبب الحرج لهزالة الأجر أو بسبب الاحتراز من إثارة انتباه الغير أو «الخوف من الحسد».

وتجدر الإشارة إلى أن مستوى الأجور المتدني، الذي تفصح عنه إجابات المبحوثين، ليس تمثيلاً لكل الحقل الجموعي بالمغرب، بل هو محكوم بمنطق سوق العمل المحلي: «سوق العمل الجموعي»، وسوق الشغل عموماً. فصحيح أن ما يحدد مستوى الأجور والفوارق الموجودة بينها هو المواصفات المطلوبة في الأجير، مستوى المؤهلات والشهادات أو الدبلومات<sup>٧٨</sup>، المهام المنوطة به، والميزانية المرصودة من قبل الجمعية لمجال التسيير، وللأجور تحديداً. لكن لا بد من الأخذ بالاعتبار أيضاً منطق سوق الشغل، بما فيها سوق العمل الجموعي.

ومن هنا لا يمكن فهم مستوى أجور المبحوثين، المتدني نسبياً، مقارنة مثلاً مع مستويات الأجور في الحقل الجموعي بباقي مناطق المغرب، بدون ربطه بخصوصية سوق الشغل بإقليم الرشيدية، التي تتميز، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، بوفرة كبيرة في اليد العاملة وطلب مكثف للشغل، مقابل عرض محدود في ما يخص مناصب الشغل.

غير أن بعض علماء الاجتماع اعتبروا أن مستوى الأجور في الحقل الجموعي عموماً هو أدنى من مستواه في القطاعين الخاص والعام، بحكم أن الأجير، يقوم بعمل تطوعي، علاوة على عمله المعتاد، والذي يتلقى عنه أجراً، لا يتناسب في الغالب مع ساعات العمل التي يقضيها في انجازه. لهذا الاعتبار توصف الأجور المتدنية التي يتلقاها الأجراء في الحقل الجموعي، بأنها «أجور نضالية»<sup>٧٩</sup>.

إلا أن الباحث ماثيو هيلي<sup>٨٠</sup> يرى من جهته أن الأجير الجموعي معرض أكثر من الأجير في إطار الوظيفة العمومية لـ«هشاشة» الشغل، على مستوى توقيت العمل، ديمومته، أو ثمنه، ومعرض أكثر لخطر البطالة، وبالتالي مضطر أكثر للجمع بين أكثر من نشاط أو وظيفة. لكن الطابع

«الملجأ الأخير» لضمان منصب شغل، قبل التحول إلى خيارات الشغل في إطار الاقتصاد غير المهيكل أو قبل الوقوع في أسر البطالة، ولو أن تطور العمل الجموعي بأجر وتحسن شروطه القانونية والمؤسسية، قد يجعل العمل الجموعي بأجر أفضل حالاً من العمل بأجر في بعض المؤسسات العمومية أو الخاصة.

بعض الأجراء، وبالضبط حوالي ١٣,٨٨٪ من العينة المبحوثة، يعتبرون اختيارهم للعمل الجموعي بأجر، راجعاً إلى أن هذا العمل الجموعي بأجر لا يختلف عن باقي مجالات العمل الأخرى.

والواقع أن البحث عن تفسير لمسألة نزوع غالبية المبحوثين للاستمرار في العمل نفسه، على الرغم أحياناً من شروط هذا العمل، التي لا تضمن أبسط متطلبات الحياة، لا ينبغي أن يقف عند مستوى التحليل الاقتصادي العقلاني، بل يتعين البحث في منظومة القيمة المحركة لسلوكات واختيارات الفاعل الجموعي. فكما يوضح الباحث مود سيموني، إننا لن نفهم لماذا يكون هؤلاء الأجراء مستعدين للخضوع لشروط عمل يرفضها غالبية الأجراء، ما لم نأخذ بالاعتبار، أن الأمر يتعلق بمناضلين، يشعرون بأنهم مفيدين للآخرين وللعالم وفي خدمتهما. ومن أجل ذلك فهم مستعدون لقبول قدر معين من هشاشة العمل، ونوع من العمل التطوعي بأجر BÉNÉVOLAT SALARIAL<sup>٧١</sup>.

فصحيح نسبياً أن تنظيمات المجتمع المدني توفر الشغل بالنسبة للأفراد المقصيين من النظام الإنتاجي، وأن الشغل الجموعي بأجر يمثل أحياناً بديلاً للمقصيين، أولئك الذين لم يستطيعوا الولوج إلى الحياة الإنتاجية النشيطة. لكن لا يعني ذلك، في نظر الباحث غي أزنار<sup>٧٢</sup>، أن مناصب الشغل في تنظيمات المجتمع المدني، مؤقتة: إنها على العكس مناصب شغل مرتبطة بأجرة عادية ووضع اجتماعي طبيعي. فهي ليست مناصب شغل مؤقتة، يشغلها الفرد في انتظار إمكانية اندماج في مكان آخر، وإنما هي مناصب شغل دائمة، تتيح للإنسان بناء مسار مهني، الحصول على تدرج وترقية مهنية، والاستفادة الشخصية والمهنية.

لكن هذا لا ينفي حقيقة أن العمل الجموعي بأجر، قد يتحول أحياناً إلى جسر للمرور نحو آفاق أخرى، قد تكون العمل بأجر في الإدارة أو في المقاولات أو حتى نحو المهن الحرة.

## شروط العمل الجموعي بأجر

صحيح أنه لا يمكن اختزال شروط العمل الجموعي بأجر في بعدها المادي - الاقتصادي الصرف، على الرغم من أهمية هذا البعد، في تحديد أية علاقة بين الأجير والمشغل. بحكم أن العمل الجموعي بأجر له خصوصيته، من حيث إحالته على المشروع في إطار تنظيمات المجتمع

77. Emmanuelle Marchal (1992) , op. cit ,pp. 365 – 390

78. Jean-Louis Laville et Renaud Sainsaulieu(1997) , op. cit ,p285.

٧٩. ورد عند: Maud Simonet (2006) , op. cit ,p199.

80. Jean –Louis Laville(2001) , op. cit ,p69.

74. Florence Périer (2005),op. cit, P 35.

75. Simonet Maud (2006) , op. cit , P203

76. Aznar Guy (1998) , op. cit ,pp94-95

الهدجين للعمل الجماعي بأجر، يجعله من جهة أخرى، مختلفاً عن الشغل بأجر في القطاعين الخاص والعام، ولعل هذا ما يشكل أساس خصوصية العمل الجماعي في نظر هذا الباحث.

وفي ما يتعلق بإجابات المبحوثين، فغالبية الأجراء، أي حوالي ٤٧ أجييراً، ما يمثل ٦٥,٢٧٪ من عدد الأجراء المشكّلين لعينة البحث، يشتغلون وفق عقد مكتوب، بينما ٣١,٩٤٪ منهم، أي حوالي ٢٣ أجييراً، يشتغلون وفق تعاقد شفوي، في حين أن نسبة ٢,٧٧٪ منهم - أي أجييرين فقط - لم تشأ تحديد طبيعة التعاقد الذي يجمعها مع مشغلها. وعلى مستوى مدة العقد، فمن بين المتعاقدين كتابة، يعمل ٤٢ أجييراً، أي ما يعادل ٨٩,٣٦٪ من عدد أجراء العينة، وفق عقد محدد المدة، وتجد هذه النسبة المرتفعة مبررها في الارتباط الوثيق بين مناصب الشغل المحدثة في الجمعية ودورة حياة مشروع الجمعية المحدودة زمنياً.

والواقع أن ارتفاع نسبة مناصب الشغل الهشة EMPLOIS PRÉCAIRES، المحدثة وفق عقد محدد المدة CDD، خاصة مميزة كذلك للحقل الجماعي. ويفسر الباحث جون لويس لافيل<sup>٨١</sup> ذلك بكون تنظيمات المجتمع المدني الصغيرة تلجأ بشكل اختياري إلى الشغل الهش بالنظر إلى قلة إمكانياتها ومحدودية أنشطتها. ومعنى ذلك أن التشغيل يميل إلى الثبات والاستقرار، بقدر ما تكون الجمعية ذات إمكانيات وتستفيد من التموليات. وعلى العموم، هناك صعوبة تعترض تنظيمات المجتمع المدني في تنمية العمل بأجر المستمر. لكن ينبغي النظر إلى الشغل بأجر في تنظيمات المجتمع المدني باعتباره كذلك. فكما في باقي المجالات الأخرى، يعرف الحقل الجماعي شغلاً مؤقتاً TEMPORAIRE، موسمياً SAISONNIER، لدوام جزئي À TEMPS PARTIEL... الخ.

هذا، وقد يتحول هذا العقد إلى عقد غير محدد المدة، عندما يتجدد باستمرار. أما الذين يعملون فعلاً وفق عقد غير محدد المدة، فيبلغ حوالي ١٠,٦٣٪ فقط.

إن «مدونة الشغل» تحدد مدة الشغل العادية في مختلف مجالات الأنشطة الإنسانية، فعلى سبيل المثال تحدد المادة ١٤٨ مدة الشغل العادية، في النشاطات غير الفلاحية، بما فيها النشاط الجماعي، الذي يهمنه في هذا السياق، في ٢٢٨ ساعة في السنة أو ٤٤ ساعة في الأسبوع<sup>٨٢</sup>.

بل إن المدونة تحدد حتى ساعات الشغل الإضافية في الظروف الاستثنائية. كما أنها تحدد مدة الراحة الأسبوعية، العطلة السنوية المؤدى عنها، مدة الاختبار، الأجر، إجازة المرض... الخ. لكن هذا لا يمنع من أن عقد الشغل نفسه يتضمن الشروط المتفق عليها بين الطرفين: الأجير والمشغل. وفي هذا الصدد، أشار كل المبحوثين المتعاقدين كتابة، أي حوالي ٦٥,٢٧٪ من أجراء العينة، إلى أن العقد الذي أبرموه، يتضمن تحديداً لعدد الساعات، وللمهام المنوطة بهم، ومقدار الأجر المتفق عليه. بينما حوالي ٤٨,٦١٪ منهم نصت عقودهم على مدة

الاختبار، وحوالي ٣٦,١١٪ منهم نصت على مدة الراحة الأسبوعية والسنوية، في حين أن نسبة ٩,٧٢٪ من الأجراء المبحوثين لم تذكر أي عنصر متضمن في عقد الشغل.

وكما هو معلوم، فلا يكفي تحرير عقد الشغل والتنصيص فيه على كافة الشروط القانونية للعمل بأجر، لتتحقق شروط العمل الكريم واللائق بالنسبة للأجير، وإنما ينبغي أساساً تطبيق مضمونه على أرض الواقع حول مدى احترام المشغل لمضمون عقد الشغل الذي يربطه بالأجير، ولقانون الشغل عموماً. لكن إذا كانت نسبة ٣١,٩٤٪ - أي حوالي ٢٣ أجييراً - أجابت بالإيجاب، فإن حوالي ١٦ أجييراً، أي ما يمثل ٢٢,٢٢٪ من أجراء العينة، أجابوا بالنفي، لكن غالبية المبحوثين إما أحجموا عن الإجابة، واكتفوا بالتحصن وراء عبارة «لا أدري»، وهم حوالي ١٤ أجييراً، أي نسبة ١٩,٤٤٪ من أفراد العينة المبحوثة، وإما اختاروا خيار «جواب آخر»، لكن من دون تحديد طبيعة هذا الجواب، وهم حوالي ١٩ أجييراً، أي ما يمثل ٢٦,٣٨٪ من أجراء العينة.

وتكشف نسبة «الامتناع» عن الإجابة، عن احتراز الأجير من التعبير عن قناعاته الحقيقية مخافة الاصطدام مع المسؤولين عن الجمعية المشغلة، لا سيما وأننا صادفنا لدى بعض هؤلاء المسؤولين ممارسات تعزز مثل هذه المخاوف، إذ أبدى البعض منهم رغبتهم في اللطالغ على استثمارات الأجراء المبحوثين، بعد تعبئتها.

ومن أجل التأكد من مدى احترام مضمون عقد الشغل ومقتضيات قانون الشغل عموماً، طرحنا مجموعة من الأسئلة حول شروط عمل الأجير. ففي ما يتعلق بساعات العمل بأجر، فغالبية الأجراء المبحوثين، أي حوالي ٤٣ أجييراً أو ما يمثل ٥٩,٧٢٪ من أفراد العينة، تعمل ما بين ٦ و٨ ساعات يومياً، أي ما بين ٣٣ و٤٤ ساعة أسبوعياً، لكن نسبة مهمة أيضاً من المبحوثين تناهز ٣٣,٣٣٪ من أجراء العينة، تعمل أكثر من ٨ ساعات يومياً، أي أكثر من ٤٤ ساعة أسبوعياً. فيما نسبة ٦,٩٤٪ من الأجراء تعمل أقل من ٦ ساعات يومياً، أي أقل من ٣٣ ساعة أسبوعياً.

ونظرياً فغالبية المبحوثين، أي حوالي ٦٦,٦٦٪ من أجراء العينة المبحوثة، تشتغل عدد ساعات لا يتجاوز ٨ يومياً، و٤٤ أسبوعياً، وهو المعدل القانوني المنصوص عليه في «مدونة الشغل» كما أشرنا إلى ذلك أعلاه، لكن لا ينبغي أن ننخدع بالمظاهر، ذلك أن الحقل الجماعي له «خصوصيته»، التي تجعل الأجير «يعمل ساعات محدودة، أي ٥، ٦ أو ٨ ساعات، لكن مع ذلك يكون مشغولاً طوال اليوم»<sup>٨٣</sup>، والنتيجة هي أن عدد ساعات العمل، التي يشتغلها فعلياً، يتجاوز بكثير سقف الساعات المتعاقد حولها، والقانونية، هذا علاوة على الساعات التي يتطوع فيها إما داخل الجمعية أو خارجها.

وهكذا فقد عبر حوالي ثلث الأجراء المبحوثين، أي ما يمثل ٣٣,٣٣٪ من العينة المبحوثة، بأنهم يعملون دائماً خارج أوقات العمل المتفق حولها، بينما ٣٧,٥٪ منهم يقومون بذلك أحياناً فقط، في حين أن نسبة ١٦,٦٦٪

83. Michèle Kasriel(2003) , op. cit ,P72

84. M. Salahdine et autres (1991), L'emploi invisible au Maghreb: Etudes sur l'économie parallèle , éd société marocaine des éditeurs Réunis- Rabat-1991,p118

85. Jean-Louis Laville et Renaud Sainsaulieu (1997) , op. cit ,p281.

٨١. قانون رقم ١٠.٦٥ صادر بتنقيذه الظهير الشريف رقم ١.٣٠.١٩٤ في ١١ سبتمبر ٢٠٠٣. انظر: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (٢٠٠٤)، مرجع سابق.

82. Denis Clerc(2006) , Regard sur les évolutions de l'emploi et de la pauvreté en France , in Revue Economie et Humanisme, no 377, juin , Dossier « dynamiques locales pour l'emploi » ,pp 8-79

الشيخوخة، حوادث الشغل، والوفاة، وتسمح له بالتالي بالشعور بنوع من الاستقرار المهني. إلا أن حوالي ١٢ أجيراً فقط، أي حوالي ١٦,٦٦٪ من أجراء العينة، يتوفرون على تغطية اجتماعية، بينما الغالبية الساحقة من الأجراء، أي ٦٨,٠٥٪ من أفراد العينة، غير مصرح عنهم كأجراء لدى صندوق الضمان الاجتماعي. في حين أن ١٥,٢٧٪ من أجراء العينة يصرح عنهم جزئياً فقط، ولفترات فقط، وخاصة عندما يتعلق الأمر بالزام من قبل الممول.

وتعود هذه النسبة المتدنية للتغطية الاجتماعية في الحقل الجمعي، إلى عدة عوامل أهمها، طبيعة العمل الجمعي بأجر نفسه، الذي يتميز في الغالب بالهشاشة (عقد محدود المدة، أجر متدنٍ...)، وتغاضي الممولين في أحيان كثيرة عن تخصيص جزء من التمويل للتسيير. إذ لا يأخذ الممولون الوطنيون والدوليون، بالاعتبار، أو على الأقل بما يكفي تكاليف التسيير والأجور، عندما يمولون مشروعاً ما. وقليلة هي المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية، التي تقدم دعماً مؤسساتياً لشركائها من تنظيمات المجتمع المدني<sup>٤٤</sup>، وحتى في الحالة التي تقوم فيها بذلك، قد لا تأبه لتكاليف التغطية الاجتماعية الزائدة. وتعود النسبة المتدنية كذلك إلى اعتبارات ذاتية، تتعلق برهانات المسؤولين الجمعيين الذين يرون في توفير تكاليف التغطية الاجتماعية للمأجورين، وسيلة لتنمية موارد الجمعية، من دون الأخذ بالاعتبار اللانعكاسات الخطيرة لمثل هذا القرار على المستوى المعيشي والصحي للأجراء، خلال حياتهم المهنية، وحين بلوغهم سن التقاعد القانوني. وتجدر الإشارة إلى أن المسؤولية لا تتحملها تنظيمات المجتمع المدني والممولين فقط، وإنما هناك مسؤولية أيضاً لصندوق الضمان الاجتماعي والدولة عموماً، مسؤولية عن عدم تطبيق القانون في حق تنظيمات المجتمع المدني المشغلة، وعدم تأهيل وتفعيل جهاز المراقبة والتفتيش، خصوصاً تجاه تنظيمات المجتمع المدني المشغلة، إذ يتم التركيز فقط على المقاولات الإنتاجية، الخدمائية والفلاحية. وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فالقطاعات المعنية بالتصريح عن الأجراء هي الصناعة، التجارة، الخدمات، المهن الحرة، والعالم الجمعي أو التعاوني، أو بشكل عام كل مقاول خاضعة للقانون الخاص، وكذا الاستغلاليات الفلاحية، الغابوية، الصيد، الصناعة التقليدية... الخ. ففي كل هذه الحالات، يكون لزاماً على الجهة المشغلة، مهما كان شكلها القانوني، وبمجرد ما توظف أول مأجور أو متدرب، وفي أجل لا يتعدى شهرين، التصريح عن أجراءها لدى صندوق الضمان الاجتماعي بكامل الأجراء المسددة لهم، وكيفما كانت المدة الزمنية، التي سيقضيها الأجير في التنظيم المشغل.

وهكذا يمكن اعتبار جزء مهم من العمل الجمعي بأجر، يدخل ضمن فئة العمل الخفي DISSIMULÉ، أو غير المرئي أو غير المهيكل، الذي يعرف في الأدبيات الدولية، بأنه «الشغل الذي وإن لم يكن غير قانوني في ذاته، فهو غير مصرح به لدى السلطة الإدارية، أي هو الشغل الذي يوجد بعيداً عن التقنين، عن تسديد الضرائب، وعن التصريح لدى الضمان الاجتماعي»<sup>٤٥</sup>.

فقط لا تعمل أبداً أكثر من الساعات القانونية المنصوص عليها في العقد، ونسبة أخيرة تمثل حوالي ١٢,٥٪، أدلت بجواب آخر، لكن من دون تحديد طبيعة هذا الجواب.

وإذا كانت «مدونة الشغل» تنص على أن الساعات الإضافية، تبرمج في بعض اللحظات الاستثنائية، وتقتضيها غالباً الظروف الموضوعية التي تمر بها البنية المشغلة، وأنها تقرر باتفاق بين المشغل والأجراء، إضافة إلى أن المشغل ملزم، بعد الاتفاق إقرارها، بأن يسد للآجير تعويضات عن كل ساعة إضافية يعملها، فإن نسبة كبيرة من الأجراء، تجد نفسها تتطوع من دون رغبة أو إرادة تطوع، أي تجد ذاتها «مرغمة» على التطوع، في غياب أي حافز مادي، ما دام أن نسبة قليلة من المبحوثين فقط، تناهز ١٥,٢٧٪ من أجراء العينة، تتلقى تعويضاً عن الساعات الإضافية التي تشتغلها، في حين أن غالبية المبحوثين، أي حوالي نصف عدد الأجراء المبحوثين (٥٠٪)، لا تتقاضى أي مقابل، ونسبة مهمة أيضاً من الأجراء تناهز ٣٤,٧٢٪ من أجراء العينة، تتقاضى تعويضاً عن الساعات الإضافية أحياناً فقط، أو حسب مزاجية مسؤولي الجمعية، أو حين توفر تمويلات إضافية مزجية، أو عند زيارة لجنة من الممولين... الخ.

وبغض النظر عن ساعات العمل بأجر «الإضافية» التي يعملها الأجير، والتي لا يتلقى عنها أي تعويض، فغالبية الأجراء تقوم بعمل تطوعي إضافي، حيث كشف حوالي ٥٦ أجيراً، أي ما يمثل ٧٧,٧٧٪ من أجراء العينة المبحوثة، بأنهم يتطوعون داخل جمعياتهم، وأن ساعات عملهم التطوعي تختلف من فئة إلى أخرى، إذ إن أكثر من نصف المتطوعين، أي حوالي ٥١,٣٨٪ من أجراء العينة، يتطوعون أقل من ١٢ ساعة في الأسبوع، بينما ١٦,٦٦٪ منهم يتطوعون ما بين ١٢ و ٢٠ ساعة أسبوعياً. و٤,١٦٪ أكثر من ٢٠ ساعة، فيما ٥,٥٥٪ منهم أجابوا جواباً آخر، يحصر مدة التطوع في يوم السبت مساءً والأحد صباحاً.

والمؤكد أن «مدونة الشغل» تنص أيضاً في مادتيها ١٣٨ و ١٤٠، على أنه يجب على كل مشغل، يشغل اعتيادياً ما لا يقل عن عشرة أجراء، أي المشغل لعشرة أجراء فما فوق، أن يضع نظاماً داخلياً، يتضمن المعلومات اللازمة حول سير العمل وشروطه، ويحدد حقوق والتزامات كل مأجور. وأن يحيط الأجراء علماً به، وأن يقوم بتعليقه في المكان الذي يعتاد الأجراء التردد عليه، وتسليم نسخة منه للآجير بطلب منه.

لكن السؤال المتمحور حول هذا الموضوع، لا يهم كل تنظيمات المجتمع المدني، ما دام أن أقلية فقط من تنظيمات المجتمع المدني المبحوثة ٤,٥٪ توظف أكثر من ٦ أجراء، وأنه ضمن هذه الفئة القليلة، نسبة ضئيلة فحسب (جمعيتان فقط)، توظف أكثر من عشرة أجراء. لهذا فالغالبية الساحقة من تنظيمات المجتمع المدني المشغلة لا تتوفر على نظام داخلي، وحتى تلك التي تتوفر فيها الشروط القانونية الموجبة لامتلاك نظام داخلي، لا تتوفر عليه فعلياً.

## التغطية الاجتماعية:

لا شك أن التغطية الاجتماعية تكتسي أهمية كبيرة بالنسبة للآجير، بالنظر إلى أنها توفر له الحماية من مخاطر المرض، الولادة، العجز،

## خلاصة:

من هنا حرصنا على رصد تصور المسؤولين الجمعويين الفعليين أو المفترضين من الظاهرة.

ولا شك أن تدخل الدولة أساسي كذلك في سوق الشغل الجمعوي، بحكم أنها تتدخل في الغالب، من أجل تأطير عملية التشغيل عموماً، ووضع آليات لاستقرار الشغل وتوقع أنظمة تعويض على فقدان الشغل<sup>90</sup>. غير أن الملاحظ هو تركيز تدخلات الدولة على الشغل داخل المقولة فقط. صحيح أن هناك بداية انفتاح على الشغل بأجر في العالم الجمعوي، يظهر ذلك بوضوح من خلال الإشارة المهمة التي حملتها ديباجة مدونة الشغل أو من خلال التدابير التي يعتمدها صندوق الضمان الاجتماعي أو دعم الأنشطة الجمعوية التي تخلق فرص شغل والمدرة للدخل عبر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أو غيرها من البرامج الوزارية المشار إليها آنفاً، لكن مع ذلك يبقى هذا الانفتاح محتشماً، لاسيما بالقياس إلى الآفاق الواعدة التي يتضمنها هذا الحقل الجمعوي في ما يتعلق بتوفير مناصب شغل، وبالتالي حل معضلة البطالة. ولا بد من الإشارة على سبيل المثال إلى أن الدولة في فرنسا، في إطار تشجيعها للشغل الجمعوي بأجر، تمنح تعويضات عن البطالة للجمعيات المشغلة للعاطلين، دعماً لها<sup>91</sup>. وبالمثل، فلا بد من تدخل الدولة، بمعية تنظيمات المجتمع المدني، من أجل التفكير المشترك في تنظيم الشغل الجمعوي بأجر وتطويره.

فالمؤكد أن الدولة في المغرب، كما في باقي دول العالم<sup>92</sup>، تتجه نحو تقليص فرص الشغل في القطاع العام، في مقابل تشجيع التشغيل في القطاع الخاص، كما أنها تنحو نحو تشجيع التشغيل الذاتي، من خلال حث الشباب وتشجيعهم على خلق مقاولاتهم الذاتية (برنامج مقاولتي على سبيل المثال). لكن ما يلاحظ في الواقع هو غياب خيار التشغيل في تنظيمات المجتمع المدني في الاستراتيجية التي تعتمدها الدولة للنهوض بواقع التشغيل.

والحال أنه لا يمكن تفويت المزيد من المسؤوليات إلى تنظيمات المجتمع المدني، بدون منحها ما يكفي من الموارد الضرورية للنهوض بهذه المسؤوليات على أحسن وجه. وفي هذا الإطار نفهم هذه التوصية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في المغرب: التي أوصى فيها السلطات العمومية بتشجيع تشغيل تنظيمات المجتمع المدني للأجراء ووضع عقود عمل ذات منفعة عامة واجتماعية تسمح للشباب بالاستفادة من تجربة مهنية داخل الهيئات غير الربحية. واقترح على السلطات العمومية المساهمة في تمويل وتنظيم تعزيز قدرات تنظيمات المجتمع المدني، وإعداد قانون خاص بالعامل الاجتماعي يحدد طبيعة العمل الاجتماعي وحقوق وواجبات العامل الاجتماعي<sup>93</sup>.

وانطلاقاً من الملاحظات المشار إليها أعلاه حول الشروط المميزة للعمل الجمعوي بأجر، يتضح على العموم، أنه لا يتم احترام قانون الشغل بشكل عام، إذ إن نسبة كبيرة من الأجراء لا تتقاضى الحد الأدنى للأجور، والغالبية الساحقة منهم لا تتمتع بتغطية اجتماعية وصحية، ونسبة كبيرة منهم تعاني من عدم احترام ساعات العمل من قبل الجمعية المشغلة... الخ. لكن على الرغم من ذلك لا يصل الأمر إلى حد الحديث عن الاستلاب. وكما يذهب إلى ذلك جون لويس لافيل ورونو سونسوليو<sup>87</sup>، فإن التحليل الدقيق للمهام، لتنظيم الوظائف، ودراسة قانون الشغل وآليات المراقبة في الأوساط الجمعوية ينتهي عموماً إلى إثبات حالة استقلالية واسعة متروكة للأعضاء المتطوعين والأجراء في تنظيمات المجتمع المدني. وبعبارة أخرى، فالتحليل السوسيوي- تقني للعمل بأجر في الوسط الجمعوي لا يتيح العثور على المؤشرات الكلاسيكية للاستلاب في الشغل.

وهذا ما تؤكدته الباحثة ميشيل كاسريل<sup>88</sup>، التي تعتبر العمل الجمعوي بأجر ذاته شكلاً من الالتزام داخل تنظيمات المجتمع المدني، يضاف إلى أشكال الالتزام الأخرى المميزة للعالم الجمعوي، والتي هي: العمل النضالي MILITANTISME، العمل التطوعي بحصر المعنى BÉNÉVOLAT، العمل التطوعي بأجر VOLONTARIAT... وهذا ما يقصده الباحث برنار غوميل<sup>89</sup> عندما يعتبر أن العمل الجمعوي بأجر هو أقرب إلى الشغل التطوعي EMPLOI BÉNÉVOLE، من خلال نزوع الفاعل الجمعوي بأجر إلى مناضل جمعوي متطوع، يعمل خارج ساعات العمل الرسمية المتعاقد حولها، كما لو أن الأمر يتعلق بخصوصية مميزة للعمل بأجر في هذا الحقل الخاص.

## تدابير تطوير العمل الجمعوي بأجر:

والواقع أن تطوير العمل الجمعوي بأجر، لا يتوقف على الإجراءات والتدابير المشار إليها أعلاه، على أهميتها، بل يتعين كذلك تطوير ثقافة المشغل L'EMPLOYEUR. بل يمكن القول إن كل التدابير المشار إليها سابقاً رهن بتطوير ثقافة المشغل، بحكم أن المهنية لا تعني الأجراء فقط، بل تشمل المشغل أيضاً، المتمثل هنا في المسؤولين الجمعويين، ومجموع المتطوعين.

فالعمل التطوعي اليوم يفترض الكثير من المهنية، لدرجة أن الباحث «د.ف.بيشمان» يعتبر المتطوعين أصحاب مهنة DES GENS DE MÉTIER، لديهم وضع ومسار مهنيين، وليس مجرد هواة<sup>94</sup>. والمشغل مطالب بتحمل مسؤوليته تجاه الأجراء. وهكذا، فتطوير العمل بأجر، يفرض على الفاعل الجمعوي الوعي بمسؤوليته، كمشغل، تجاه الأجراء.

90. Guy Aznar(1998) , op. cit , 1998,p99

91. Diane-Gabrielle Tremblay(1994) , L'État et l'avenir de l'emploi , in la revue Possibles, Montréal, vol. 18, no 3 , pp. 26-51

92. تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "وضع ودينامية الحياة الجمعوية" (٢٠١٦) - انظر: WWW. CES. MA

86. Michèle Kasriel (2003) ,op. cit ,p72.

87. Bernard Gomeil (2006) ,op. cit , p133

88. Dan Ferrand-Bechmann (2000), op. cit , p2

89. Ahmed Bouharrou (2008) , op. cit -p29



# الأبعاد الجندرية للعمل غير المهيكل



د.هويدا عدلي

أستاذ العلوم السياسية، المركز القومي للبحوث  
الاجتماعية والجنائية، مصر

تؤكد الأدبيات المتعلقة بالتمكين الاقتصادي للنساء أهمية العمل كأحد المحاور الأساسية لتمتع النساء بالاستقلال الاقتصادي والمشاركة في الحياة العامة، على النحو الذي يعزز مكانتهن الاجتماعية وقدرتهن على المشاركة في صنع القرار، سواء على الصعيد السياسي أو مؤسسات العمل أو في داخل الأسرة. بيد أن العمل على الإطلاق لا يعد شرطاً كافياً للتمكين الاقتصادي إذا كانت نوعيته متدنية ولا تحقق درجة يُعتدّ بها من الاستقلال الاقتصادي للنساء. ويعد القطاع غير المهيكّل من القطاعات الاقتصادية الهامة في البلدان النامية والتي تستوعب جزءاً كبيراً من العمالة عموماً والعمالة النسائية خصوصاً، سواء كان العمل في هذا القطاع مقابل أجر أو عمل للحساب الخاص. وأياً كان النمط، فهو قطاع في مجمله يتسم بالهشاشة ويمثل الملجأ الأساسي للفئات كافة التي عجزت عن إيجاد فرصة عمل في القطاع الرسمي. ولذلك تظهر الحماية الاجتماعية كأحد العوامل التي تعوض مثل هذا الوضع، والتي تتمثل في الشمول بمظلة التأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي وغيرها من الخدمات ذات الصلة بالنساء مثل إجازات الوضع والحضانات وغيرها. كما تزداد أهمية الحماية الاجتماعية للنساء في القطاع غير الرسمي بسبب تعدد الأدوار التي تقوم بها سواء في المنزل من خلال مهامها الرعائية لأُسرتها، أو خارج المنزل في العمل، ما يعرضها لأخطار أكثر ويزيد من هشاشة وضعها.

والحقيقة أن العمل في القطاع غير المهيكّل يفتقر إلى العديد من الشروط اللازمة لتعزيز التمكين الاقتصادي للنساء، حيث يخرج هذا العمل بحكم التعريف، عن نطاق أي حماية قانونية، سواء تعلق الأمر بقانون العمل أو الحد الأدنى للأجور أو قوانين التأمينات الاجتماعية، كما يخرج أيضاً عن نطاق الحماية النقابية. ويزداد الوضع سوءاً إذا كان جزء من هذا العمل داخل الأسرة وغير مدفوع الأجر. فالأمر هنا لا يتعلق فقط بالافتقار إلى الحماية القانونية والتأمينات الاجتماعية والحماية النقابية، بل يتعلق أيضاً بفقدان أول الشروط الضرورية لتوفير الحد الأدنى من الاستقلال الاقتصادي للنساء الذي يفترض تحقيقه من خلال العمل في السوق.

يعد هذا التقرير تقريراً إقليمياً يسعى إلى رسم صورة للأبعاد الجندرية للعمل غير المهيكّل في الأقطار العربية محل اهتمام تقرير العمل غير المهيكّل، والذي يبلغ عددها ١٣ تقريراً تضم بلدان، الجزائر والمملكة المغربية وتونس وموريتانيا ومصر والسودان والعراق والأردن وسوريا ولبنان وفلسطين واليمن والبحرين.

وعلى هذا، فإن التركيز الأساسي لتقرير الأبعاد الجندرية للعمل غير

المهيكّل سينصب على استخلاص مجموعة السمات والخصائص التي تشترك فيها البلدان العربية في ما يتعلق بالعمل والنوع الاجتماعي، وإبراز التباينات أيضاً. كما أنه سيعرض للإشكاليات الأساسية التي تعاني منها النساء في قطاع العمل غير المهيكّل، وأسبابها مع الإشارة إلى توجهات السياسات الحكومية تجاه الحماية الاجتماعية للنساء في هذا القطاع إن وجدت، وكذلك الأدوار التي يلعبها المجتمع المدني في هذا الشأن وفق ما توفر من معلومات في التقارير الوطنية. وربما من الهام الإشارة إلى أن هذا التقرير بحكم أنه تقرير إقليمي، فإنه يعتمد بالأساس على التقارير الوطنية الواردة من الأقطار العربية محل الدراسة، إلا أن الإشكالية الأساسية في هذا الشأن، أن ما ورد من بيانات في كثير من التقارير الوطنية لم يغط بشكل كاف الأبعاد الجندرية للعمل غير المهيكّل، ما دفع كاتبة التقرير إلى الاعتماد على مصادر أخرى مكملّة. فضلاً عن أن البيانات المذكورة في التقارير مختلفة من حيث خط الأساس الذي اعتمدت عليه، ما يجعل من الصعوبة الارتكان إلى المقارنة بينها.

ينقسم التقرير إلى ثلاثة أجزاء: يتناول الجزء الأول مراجعة لبعض الأدبيات التي اهتمت بموضوع المرأة والعمل غير المهيكّل بصفة عامة، والحقيقة أن المشترك من مراجعة الأدبيات والدراسات التي تناولت القضية محل الدراسة عبر مناطق مختلفة من العالم يشير إلى كثير من الملامح والقسمات المشتركة، ما يؤشر على أن قضية علاقة المرأة بسوق العمل سواء كان منظماً أو غير منظم، قضية عالمية، وأن وضع المرأة في سوق العمل هو الأدنى بصفة عامة، مع وجود فروقات كثيرة بالطبع نتيجة اختلاف درجة التطور الاقتصادي والاجتماعي وغيرها من المتغيرات. أما الجزء الثاني من التقرير فيسعى إلى قراءة المؤشرات المرتبطة بمشاركة المرأة في سوق العمل غير المهيكّل في البلدان محل الدراسة. كما يتطرق هذا الجزء إلى محددات مشاركة المرأة في سوق العمل غير المهيكّل. أما الجزء الثالث، فيركز على سياسات الحماية الاجتماعية المتوفرة لحماية النساء في القطاع غير المنظم من ناحية، والأدوار التي تلعبها منظمات المجتمع المدني في حماية النساء في هذا القطاع. ويتم ختام التقرير ببعض التوصيات التي تساعد على تصحيح أوضاع النساء في القطاع غير الرسمي بدرجة أو بأخرى.

## أولاً: النساء والعمل غير المهيكّل - قراءة في الأدبيات: إشكاليات بلا حسم

لا تنفصل دراسة أوضاع النساء في سوق العمل، وخصوصاً في العمل غير المهيكّل عن إشكاليات هذا القطاع عموماً مع الانفراد ببعض الإشكاليات الأخرى ذات الصلة بالأبعاد الجندرية. ويمكن رصد بعض

فحسب، ولكن كان خلافاً مع السوسيولوجيين أيضاً. فالنظريات السوسيولوجية في نظرتها لعمل المرأة تختلف عن نظرة التيار الرئيس للفكر الاقتصادي، إذ تؤكد على العبء المزدوج على المرأة: العمل والمنزل. فالمرأة هي المسؤول الرئيس عن المنزل إلى جانب عملها في السوق وما يعنيه من عمل ساعات أطول وراحة أقل. لا يهتم التيار الرئيس في الفكر الاقتصادي بهذه القضية، إذ يتجاهل هذا العبء المزدوج ليركز على معايير أخرى حاکمة وهي الرشادة الفردية والمنافسة الاقتصادية وغيرها. ولهذا السبب ظهر في السنوات الأخيرة تيار الاقتصاد النسوي والذي ينظر إلى للاقتصاد على أنه يضم الأنشطة الاقتصادية الموجهة إلى السوق وإلى غير السوق، وأيضاً العمل مدفوع الأجر وغير مدفوع الأجر، فالالاقتصاد لدى هذا التيار له وظيفة مختلفة عن التيار الاقتصادي الكلاسيكي وهو دعم الحياة الإنسانية

PROVISIONING OF HUMAN LIFE<sup>3</sup>

• لا تقتصر الإشكاليات على تلك النظرية التي تدور رحاها بين الاقتصاديين، ولكنها تتجلى على أرض الواقع. فقد أدى التوسع السريع في التجارة، وانسياب وتدفق رؤوس الأموال، وإعادة هيكلة الاقتصادات إلى تغييرات جوهرية في سوق العمل. فقد تحركت الوظائف من اقتصادات السوق المتقدمة إلى الدول النامية ومن القطاع الرسمي إلى القطاع غير الرسمي. بالفعل أدت هذه التغييرات إلى إتاحة فرص للعمال وخصوصاً النسائية، ولكنها في الوقت ذاته أدت إلى خلق فجوات واختلالات نحو مزيد من تهميش النساء العاملات في أجزاء كثيرة من العالم. والحقيقة أن قضية الاختلافات بين وضعية النساء والرجال في أسواق العمل ليست قضية بسيطة، ولكنها معقدة ويتخللها عدد كبير من المتغيرات: التعليم - هيكل الأسرة - الطبقة وغيرها من العوامل<sup>4</sup>.

• أدت العولمة والليبرالية الجديدة إلى اتساع العمل غير المهيكل للنساء، فمشاركة النساء في أسواق العمل بصفة عامة والعمل غير المهيكل بصفة خاصة مقابل أجر نقدي فاقت مشاركتها لسنوات طويلة مضت. ومع ذلك، ظلت معاناتها من التهميش والتمييز كما هي، فأسواق العمل عبر المناطق الجغرافية المختلفة مقسمة على أساس النوع، فالنساء يتركزن في الوظائف الأقل جودة والأقل أجراً، ما يسمح بالقول إن النساء أضعف الحلقات في القطاع غير المهيكل. ولا يقتصر الأمر على ذلك، بل يتركزن في المجالات غير المرئية في الاقتصاد غير الرسمي وخصوصاً في العمل المنزلي ومساعدة الأسرة في العمل من أجل السوق. تواجه النساء الفقيرات في القطاع غير المهيكل مشكلات صحية خطيرة سواء من بيئة العمل غير الآمنة أو من مسؤوليات الرعاية، فضلاً عن العنف التي يتعرضن له. هناك علاقات معقدة ومركبة

إشكاليات هذه النوعية من العمل من واقع الأدبيات المعنية كالآتي:

- سيادة اتجاهات اقتصادية فكرية متناقضة نحو سوق العمل غير المهيكل بين من يعتبر اتساعه مؤشراً جيداً ويدل على مرونة السوق، وأن هذا يؤدي إلى تشجيع الاستثمار وزيادة فرص العمل. فوفقاً لهؤلاء، فإن سوق العمل غير المنظم أفضل من المنظم وأكثر كفاءة، وأن سوق العمل المنظم يؤدي إلى تشوهات في توزيع العمالة وموارد مهرة وعدم تشجيع التوظيف. فوفقاً لتقرير البنك الدولي DOING BUSINESS 2009 تمت الإشارة إلى أن الحكومات تواجه تحدي التوفيق بين حماية حقوق العمال ومرونة سوق العمل، حيث أضحت هذه المرونة أحد أركان تشجيع الاستثمار إلى جانب عدد آخر من الأركان مثل سرعة إجراءات البدء في عمل أو مشروع الضرائب والتجارة عبر الحدود والائتمان وإجراءات الإغلاق وغيرها. كما أشار إلى أن إصرار الدول النامية على تنظيم سوق العمل بشكل صارم، بما يحمي حقوق العمال، أدى إلى دفع العمال وأصحاب الأعمال إلى القطاع غير الرسمي<sup>1</sup>، فضلاً عن أن هذا التنظيم الصارم لسوق العمل له آثار سلبية تتمثل في ضعف القدرة على خلق الوظائف، والاستثمار الأقل في البحث والتطوير، ما يقلل من الإنتاجية. وهناك اتجاه آخر يرى العكس، ألا وهو أن غياب أي حماية اجتماعية عن هذا النوع من العمل أمر آثاره السلبية عديدة، ويؤدي إلى مزيد من التفاوت الاجتماعي وإيذاء العمالة الفقيرة والمهمشة. هناك خلاف بالفعل بين الاقتصاديين حول فوائد تنظيم سوق العمل ودرجة التنظيم المطلوبة، وإلى أي مدى تؤثر بالسلب أو بالإيجاب على مناخ الأعمال<sup>2</sup>. ومما لا شك فيه أن مناقشة قضية مرونة سوق العمل ترتبط بسعي المؤسسات المالية الدولية إلى تسييد نظام اقتصادي واحد في إطار ما يطلق عليه الليبرالية الجديدة، يرى أن إزالة كل المعوقات التي تعوق المستثمرين أمر أساسي وضروري حتى وإن أضر هذا بباقي أطراف العملية الإنتاجية مثل العمال أو حدّ من قدرتهم على التنظيم والمفاوضة الجماعية، وكذلك قيّد من قدرة الدولة على القيام بأحد أدوارها الأساسية وهو الدور التنظيمي. والأمر المثير للدهشة أن هذا الاتجاه يسود ويتأكد في الوقت نفسه الذي أطلقت فيه الأمم المتحدة أهداف ما بعد SDGS 10 والتي طرحت فيها نموذجاً تنموياً احتوائياً INCLUSIVE DEVELOPMENT يقوم على إعادة تعريف أدوار الدولة بشكل أساسي سواء كانت الأدوار التنظيمية أو الاجتماعية أو التوزيعية، وفي حالات أخرى الاقتصادية، حيث أدى تبني اقتصاد السوق وتخلي الدولة عن جزء كبير من أصولها الاقتصادية إلى الحد من قدرتها على القيام بأدوارها الاجتماعية وخصوصاً في مجال الحماية الاجتماعية.
- لم يكن الخلاف بين الاقتصاديين من ذوي المدارس المختلفة

3. Floro, Maria & Meurs, Mieke, Global Trends in Women's Access to Decent Work. Occasional Papers, No. 43, May 2009, Geneva, Friedrich Ebert Stiftung and ILO, pp 9-10

4. Ibid

1. The World Bank, Doing Business 2009, www.worldbank.org, pp 31-32

2. Wahba, Jackline, The Impact of Labor Market Reforms on Informality in Egypt, Population Council, 2009, pp 5-7

بين اللارسمية وعلاقات القوة ذات الصلة بالنوع والفقير ما يستدعي تحليلات متعمقة.<sup>٥</sup>

• إن دراسة أوضاع المرأة في سوق العمل عموماً والعمل غير المهيكّل خصوصاً، لا يجب أن يتم فصلها عن سياقاتها الاجتماعية والجغرافية والديمقراطية. فمن الصعب الفصل بين النوع من ناحية والطبقة والإثنية أو العنصر والدين، وأيضاً الموقع الجغرافي من ناحية أخرى. فعلى سبيل المثال في أمريكا اللاتينية، يرتبط التمييز ضد النساء بجملة من العوامل المتداخلة مع النوع مثل الأصل أو العنصر (السكان الأصليين أو ذوي الأصول الإفريقية). فهناك تفاعل بين عدد من المتغيرات التي تؤثر على النساء، وما يعنيه ذلك أن النساء ليست مجموعة متجانسة من ناحية، وأن من الصعب فصل قضاياهم عن سياقاتها الاجتماعية بالمعنى الواسع من ناحية أخرى.<sup>٦</sup>

• لا يمكن الفصل التعسفي بين سوق العمل المنظم وغير المنظم، فكلاهما وجه عملة واحدة. وكثير من إشكاليات سوق العمل المنظم يتم حلها عبر سوق العمل غير المنظم. كما أن كثيراً من إشكاليات سوق العمل غير المنظم هي نتيجة لتشوهات سوق العمل المنظم. فضلاً عن أن سوق العمل المنظم كثيراً ما يحوي بباطنه كثيراً من أنماط وأشكال العمل غير المهيكّل تحت دعاوى زيادة مرونة سوق العمل، ما يشجع الاستثمار.

## ثانياً: قراءة في المؤشرات والمحددات المرتبطة بمشاركة المرأة في سوق العمل في البلدان محل الدراسة

### ١. نظرة مقارنة على ملامح الصورة العامة للعمل غير المهيكّل

• قدرت بعض الدراسات نسبة العمالة غير المهيكلة في الأقطار العربية غير الخليجية بـ ٦٧,٢٪ من قوة العمل، ولكنها لا تنتج إلا ٣٥٪ من الناتج القومي الإجمالي بسبب حرمانهم من القروض والائتمان والخدمات والمرافق والتكنولوجيا، فالإنتاجية منخفضة، وكذلك الأجور متدنية وأقل من نظرائهم في القطاع الرسمي. كما تنخفض احتمالات التحرك والانتقال من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي<sup>٧</sup>، فضلاً عن انخفاض الرضا الوظيفي عند هذه الفئات.<sup>٨</sup>

• تتباين الأقطار محل الدراسة في نسبة العمل غير المهيكّل كالآتي: مصر ٥٨,٣٪، لبنان ٥٦,٢٪، العراق ٦٦,٩٪، سوريا ٧١٪، اليمن ٩١,٤٪، المغرب ٨١,٩٪، الأردن ٤٤,٢٪. وقد اتفقت هذه النسب بشكل كبير مع ما ورد في التقارير القطرية. فعلى سبيل المثال تمت الإشارة في تقرير

الأردن إلى أن ٤٤٪ من مجموع القوى العاملة في الأردن غير منظمة، إضافةً إلى أن الاقتصاد غير المنظم يمثل نحو ٢٠٪ إلى ٢٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك حسب بيانات العام ٢٠١٠. أما تقرير لبنان فيشير إلى أن أكثر من نصف العاملين في لبنان (٥٦٪) هم لانظاميون مع تفاوت واضح بين العاملين الريفيين حيث يرتفع معدل اللانظامية بينهم إلى أكثر من الثلثين وينخفض في صفوف العاملين في المدن إلى حوالي ٤٨٪. يعود هذا بشكل مباشر إلى التركيز الشديد للتشغيل الحكومي في المدن من ناحية، وإلى ضعف بنية اقتصاديات الأرياف التي لا تزال تقوم على التقنيات الزراعية البدائية من ناحية أخرى. بيد أنه ينبغي التنويه إلى أنه حتى في حالات تحديث القطاع الزراعي كما هو في المغرب، فإن هذا لم يؤدي إلى تحول العمالة غير المهيكلة إلى مهيكلة، بل ظلت تنتمي إلى القطاع غير المهيكّل، كل ما حدث أن التحول كان من عمل لدى الأسرة إلى عمل لدى كبار المستثمرين في القطاع الزراعي. تبلغ نسبة العمالة غير المهيكلة في الجزائر ٣٧,٢٪ من مجمل القوى العاملة. وفي مصر تبلغ نسبة العمالة غير المهيكلة ٤٦٪ من قوة العمل، وفي العراق ٥٣,٧٪، وفي موريتانيا ٧٥,٣٪. وهكذا يلاحظ بصفة عامة ارتفاع نسب العمالة غير المهيكلة إلى قوة العمل، ما يشير إلى أهمية هذا القطاع في الاقتصادات العربية، ويؤشر إلى عدم قدرة الاقتصادات العربية على خلق فرص عمل لائقة نتيجة عوامل عديدة سيأتي ذكرها لاحقاً ولكنها في النهاية تعبير عن نموذج تنموي إقصائي.

• تشترك البلدان محل الدراسة في جملة من العوامل التي أدت إلى اتساع قاعدة العمل غير المهيكّل في العقود الأربعة الأخيرة، ويأتي على رأسها تبني برامج للإصلاح الهيكلي، قامت على فكرة الحد من الدور الاجتماعي للدولة، وفتح المجال أمام السوق الحر. وكانت أهم الآليات التي تم تبنيها في هذا الشأن تجميد التوظيف الحكومي أو تقليصه. في لبنان أدى تجميد التوظيف الحكومي من منتصف التسعينيات إلى التوسع في التشغيل اللانظامي لسد الشواغر في القطاع العام، وفي الجزائر نتج من تطبيق حزمة الإصلاحات الهيكلية تجميد التوظيف الحكومي واتساع العمل غير المهيكّل من منتصف الثمانينيات. أما في مصر، فقد كان من أهم خصائص سوق العمل من نهاية التسعينيات التوسع في العمالة غير المهيكلة مع تراجع التشغيل في القطاع العام والحكومي وعدم قدرة القطاع الخاص على توليد فرص عمل. فعلى الرغم من تراجع معدل البطالة من ١١,٢٪ في ٢٠٠٤-٢٠٠٥ إلى ٨,٧٪ في ٢٠٠٧-٢٠٠٨، إلا أن التوسع في التشغيل جاء بالأساس من خلال التوسع في التشغيل غير المهيكّل في القطاع الخاص غير الزراعي والذي استوعب ما يقرب من ٤٠٪ من العمالة في ٢٠١٢. تفاقمت هذه الزيادة في حجم التشغيل غير المهيكّل مع تراجع نسبة المشتغلين في القطاع

7. Angel-Urdinola, Diego & Tanabe, Kimie, Micro-determinants of Informal Employment in the Middle East and North Africa Region, Social, protection and labor, The World Bank, 2012, p.4

8. Gatti, Roberta et al., Striving for Better Jobs, the Challenges of Informality in the Middle East and North Africa, World Bank Group, 2014, p 11

5. Chant, Sylvia & Pedwell, Carolyn, Women, Gender and the Informal Economy, An Assessment of ILO Research and Suggested Ways Forward, Geneva, ILO, 2008, pp 1-3

6. Ibid

المهيكله في البلدان التي يوجد فيها قطاعات زراعية كبيرة، حيث تحتل العمالة الزراعية نسبة كبيرة من قوة العمل، فهو قطاعاً تاريخياً وحتى الآن، غير رسمي. ومن أبرز البلدان العربية في هذا الصدد المملكة المغربية واليمن. وعلى العكس من ذلك تقل العمالة غير المهيكلة كلما اتسع القطاع الحكومي وزادت قدرته على التوظيف، فهو في النهاية يقدم ظروفاً وشروطاً أفضل للعمل خصوصاً ما يتعلق منها بالحماية من المخاطر.

## ٢. النساء والعمل غير المهيكل: الأوضاع والإشكاليات

- تشير التقارير القطرية إلى انخفاض نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل بصفة عامة، إذ تبلغ ٢٣٪ في لبنان، ١٩٪ في فلسطين، ١٥,٤٪ في العراق، ١٢,٩٪ في سوريا، ١٢,٤٪ في الأردن، ١٨,٣٪ في الجزائر، ٤١٪ في البحرين، ٢٣٪ في مصر، ٢٥٪ في المغرب، كما يتركز تشغيل النساء بالأساس في القطاع الحكومي. وتتفق هذه الأرقام مع ما ورد في عدد من الدراسات والتقارير والتي أشارت إلى أن نسبة النساء من قوة العمل ٢٦٪ مقارنة بـ ٧٨٪ للرجال في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط. وأن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) من المناطق الأقل عالمياً في المشاركة الاقتصادية للنساء، وهي منطقة تضم عدداً كبيراً من الأقطار محل الدراسة في هذا التقرير<sup>٩</sup>.

- رتفع معدلات بطالة النساء في البلدان محل الدراسة بصفة عامة، كما أن نوعية العمالة النسائية المتاحة أقل جودة من حيث التعليم والتدريب والمهارات من نوعية العمالة الذكورية، أضف إلى ذلك القيود المفروضة من الثقافة التقليدية الأبوية. وعلى الرغم من ارتفاع معدلات البطالة بين النساء في البلدان محل الدراسة، فإن هذا لا يصب في ازدياد نسبتهم في القطاع غير المهيكل، فما زال الرجال هم المسيطرون على القطاع غير المهيكل بصفة عامة. وإن انخفاض نسبة النساء مقارنة بالرجال في هذا القطاع يعود إلى عوامل أخرى مثل عدم العمل أو العمل في المنزل أو خارجه من دون أجر وهي أرقام غير محسوبة على الإطلاق. ففي الأردن تقدر نسبة العمالة غير المنظمة الذكورية بـ ٢٣٪ مقابل ١٥٪ للعمالة النسائية غير المنظمة في العام ٢٠١٠. وجزير بالذكر أن الشابات المتعلقات في الأردن على استعداد تام لدخول سوق العمل، إلا أنهن يواجهن صعوبات التمييز ضدهن والأجور المنخفضة وعدم تكافؤ الفرص والانتهاكات خصوصاً في القطاع غير المنظم. في الجزائر، بعد تطبيق سياسات الهيكله الاقتصادية في منتصف الثمانينيات اتسعت ظاهرة المشتغلات بشكل جزئي وعاملات المنازل من دون أدنى رقابة رسمية. في مصر ترتفع نسب النساء في قطاع العمالة غير المهيكلة

العام من ٣٤٪ في ١٩٩٨ إلى ٢٧,١٪ في ٢٠١٢ وثبات نسبة المشتغلين في القطاع الخاص بشكل رسمي في حدود ١٣٪ إلى ١٣,٥٪ خلال الفترة نفسها. كان تزايد العمل غير المهيكل في العراق شكلاً من أشكال التكيف مع اقتصاد يعجز عن توفير فرص عمل مدرة للدخل تستوعب جميع القادرين على العمل، كما أن اعتماد الاقتصاد العراقي على مورد النفط الخام، وهو قطاع كثيف رأس المال يستوعب أقل من ٢٪ من القوى العاملة مع تراجع الأنشطة الاقتصادية الأخرى المولدة لفرص عمل سواء صناعية أو زراعية بسبب عدم الاستقرار الأمني، أدى إلى الانتشار الكبير للعمل غير المهيكل. في المملكة المغربية بدأت الأزمة في سنوات الثمانينيات بعد تطبيق سياسات الإصلاح الهيكلي ونتيجة تراجع دور الدولة وتراجع مستويات المعيشة، بدأت الحكومات المتتالية تراهن على التوسع في الأنشطة الاقتصادية غير المهيكلة كحل للأزمة وكوسيلة لتوفير فرص عمل. وعلى هذا يمكن القول، إن اتساع مساحة العمل غير المهيكل ارتبط بتراجع التشغيل من قبل الدولة وبمحدودية الفرص المتاحة في القطاع الخاص الرسمي.

- أدى تبني نمط تنموي إقصائي وليس تضمينياً في البلدان العربية محل الدراسة، إلى ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي في كثير منها من دون أن يؤدي ذلك إلى زيادة فرص العمل المحمية واللائقة. فعلى سبيل المثال على الرغم من التحولات الهيكلية في الاقتصاد السوري والتي أدت إلى تحقيق معدلات نمو اقتصادي بلغت ٤,٥٪ في العقد الأول من الألفية، فإن هذا النمو لم يؤدي إلى تنمية تضمينية، وأقصى شرائح مجتمعية واسعة من المشاركة في سوق العمل. والحقيقة لم يختلف وضع مصر في العقد الأول من الألفية عن الوضع السوري حيث تحققت معدلات نمو عالية من دون توفير فرص عمل لائقة ومحمية. وعلى هذا فإن اتساع العمل غير المهيكل ارتبط بتحويلات اقتصادية جذرية من أوائل الثمانينيات في المنطقة العربية، تمثلت في النمو السريع في قوة العمل وزيادة التحضر وتقليص القطاع العام والتوقف عن تعيين عمالة جديدة فيه. فضلاً عن كثير من القيود المؤسسية التي عوققت بدء مشروعات خاصة جديدة بسبب المعوقات البيروقراطية. فعلى سبيل المثال، دفع التنظيم الصارم لسوق العمل في المملكة المغربية جزءاً كبيراً من النشاط الاقتصادي إلى القطاع غير الرسمي، والحقيقة كثيراً ما تتردد هذه المقولة في أدبيات البنك الدولي خصوصاً المعنية بتقييم أوضاع البلدان المختلفة في ما يتعلق بتيسير الاستثمار حيث تتم المطالبة بمرونة سوق العمل المهيكل، وبذلك يتم تجاهل عوامل أخرى تؤدي إلى انتشار القطاع غير المهيكل مثل ضعف الاستثمارات العامة وتحيز وقصور نموذج التنمية الرأسمالي والذي تم تسييده في المنطقة من منتصف السبعينيات. كما تزداد العمالة غير

9. Angel-Urdinola & Tanabe, op.cit., p 10

10. Mcloughlin, Claire, Women's Economic Role in the Middle East and North Africa MENA, GSDRC, 2013 www.oecd.org/mena/investment/conclusion

مقارنة بالفجوة العالمية وهي ٢٣٪. كما لا تقتصر الفجوة على فجوة الدخل فحسب، ولكن توجد فجوات أخرى تتداخل معها مثل الفجوات الجغرافية بين الريف والحضر والفجوات السوسيواقتصادية بين المتعلمات والأميات. ففي لبنان، تتجاوز الفجوات الجغرافية والمناطقية مع النوعية، حيث المناطق الجغرافية الأفقر والأكثر حرماناً يقل فيها النشاط الاقتصادي للنساء إذ تسجل أدنى معدلات المشاركة الاقتصادية للنساء في المناطق الأكثر فقراً (عكار والهزمل). وعلى المنوال نفسه في السودان حيث تتقاطع الفجوة النوعية مع الفجوة الجغرافية أو المناطقية. ففي السودان هناك فجوات جغرافية كبيرة بين الخرطوم وباقي الأقاليم وبين الريف والحضر وتتداخل مع الفجوات النوعية.

• ترتبط نسب زيادة النساء في القطاع غير المهيكل بمحددات الحالة الاجتماعية للنساء (الأرامل - المطلقات - المعيلات)، ففي الجزائر يرتبط انخراط النساء في سوق العمل بالترمل أو فك الارتباط أياً كان. وكذلك الأمر في مصر حيث يكون الملجأ الأساسي للنساء المعيلات لأسر هو الانخراط في سوق العمل غير الرسمي.

• تنفرد المنطقة العربية في السنوات الخمس الأخيرة بانفجار مشكلة اللاجئين فيها. والحقيقة أن القطاع الأكثر استيعاباً لللاجئات هو القطاع غير المهيكل، وهذا يظهر جلياً في بلدان الاستقبال مثل لبنان ومصر. تتعرض النساء المهاجرات واللاجئات إلى مخاطر جمة بسبب الاستغلال بما يشمل الإتجار في البشر. كما تعمل النساء غير الماهرات في أعمال أقل تنظيماً وأقل وضوحاً من الذكور المهاجرين. وتعمل نسبة كبيرة منهن في العمالة المنزلية<sup>١٣</sup>.

• في لبنان توجد أعداد كبيرة من العمالة اللاجئة سواء سوريين أو فلسطينيين. فالغالبية الساحقة إن لم يكن جميع اللاجئين السوريين الناشطين اقتصادياً هم بطبيعة الحال لانظاميون وغير متمتعين بأي حقوق أو ضمانات اجتماعية. يقدر البنك الدولي أن القوة العاملة في لبنان زادت بحوالي الثلث في السنوات الخمس الأخيرة بفعل تدفق اللاجئين من مناطق النزاع في سوريا وفقاً للتقارير الوطنية. تشير التقديرات إلى تواجد ٢٢٠ ألف عاملة أجنبية مهاجرة و ٥٠٠ ألف عامل سوري وحوالي ٥٣ ألف عامل فلسطيني. كل هؤلاء ينخرطون في علاقات عمل لانظامية، وإن اختلف وضع العاملات الخادمت في المنازل واللواتي لا يعترف بهن قانون العمل كعمال ولكن يسمح بإصدار إجازات عمل لهن. بحسب القانون يمنع الأجانب من الاستفادة من خدمات قسم الطبابة والأمومة في الضمان الاجتماعي ويحق لهم الاستفادة فقط من خدمات العناية الطبية بسبب حوادث العمل

في العمل من دون أجر لدى الأسرة ٢٥٪ مقابل ٧,٤٪ للرجال، في حين تنخفض نسبتهن في العمل بأجر مقابل الرجال (٦٢٪ للرجال مقابل ٤٦,٤٪ للنساء). في المغرب، تقدر نسبة تواجد النساء إلى الرجال في القطاع غير المهيكل ١٠ إلى ١٠. وفي فلسطين، تتركز النساء بالأساس في كل من القطاعات الخدمية والزراعية تحديداً، وتعاني النساء التمييز في الأجور بينهن وبين الرجال.

• نتيجة ظروف العمل غير المواتية، فإن العمل في القطاع غير المهيكل بالنسبة للنساء عبء يحلمن بالتخلص منه في يوم من الأيام كما وضع في تقرير فلسطين، وظهر في الدراسة التي أجريت على العاملات في قطاع الاستثمار في مصر<sup>١٤</sup>. ففي هذه الدراسة والتي أجريت على العاملات في المناطق الصناعية الحرة - وهو قطاع رسمي - وضع أن غالبية العمالة النسائية غير مهيكلة وأنها لا تتمتع بحماية اجتماعية بصفة عامة سواء ما يتعلق منها بالتأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي أو ما يتعلق بحقوق المرأة مثل إجازات الوضع وساعات الرضاعة وغيرها. وقد أشارت النساء في المقابلات التي أجريت معهن إنهن يحلمن باليوم الذي يتخلصن فيه من عبء العمل الذي يهدر آدميتهن<sup>١٥</sup>.

• في الأردن تتركز مشاركة الإناث في القطاع غير المنظم أساساً في أنشطة مثل الصحة، والخدمات الاجتماعية (مثل الخدمات الطبية والتي تشكل نسبة ١٧٪ من إجمالي الإناث العاملات في القطاع غير المنظم) والزراعة، والغابات، وصيد الأسماك، وقطاع التعليم. وفي البلدان التي يتسع فيها القطاع الزراعي، ترتفع نسبة النساء العاملات في هذا القطاع، والأمر الأخطر إنها في الغالب تكون عمالة غير مدفوعة الأجر. في حين عندما يتسع القطاع العام والحكومي تقل نسبة العمالة النسائية للارسمية خصوصاً بالنسبة للأكثر تعليماً. يعد القطاع الحكومي من القطاعات الأعلى توظيفاً للنساء ولكن المتعلمات والحضريات بالأساس. والحقيقة أن تجميد التوظيف الحكومي كانت آثاره السلبية على النساء أكثر قسوة من الرجال.

• تعد مشكلة تداخل الفجوات من أكثر المشكلات التي تؤدي إلى مزيد من تدهور أوضاع النساء بصفة عامة وأوضاعهن في سوق العمل بصفة خاصة. تعد الفجوة بين بطالة النساء والرجال من أكبر الفجوات مقارنة بباقي مناطق العالم، فضلاً عن أنها الأسوأ حالاً في الحصول على حقوقها في الميراث - المشاركة في ملكية المشروعات - الحصول على الأراضي والحصول على التمويل والائتمان<sup>١٦</sup>. كما أن ٣١٪ من النساء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من الفقراء، حيث تعد فجوة الدخل بين الرجال والنساء في هذه المنطقة أعلى من ٣٥٪

13. McLoughlin, Claire, op.cit

14. O'Neil. Tam et al., Women on Move, Migration, Gender, Equality and the 2030 Agenda for Sustainable Development, July 2016, Odi.org

١١. عدلي، هويدا، نساء في سوق العمل (٢) العاملات في قطاع الاستثمار، القاهرة، مؤسسة المرأة الجديدة ٢٠١٢.

١٢. مرجع سابق.

يناير ٢٠١١ ولكنها اضطرت إلى تثبيت جزء كبير منها بعد الثورة نتيجة الاحتجاجات والتظاهرات التي كانت تطالب بذلك. وعلى صعيد ثان، فإن جزءاً كبيراً من القطاع الخاص الرسمي يستعين بعمالة غير منتظمة ومؤقتة خصوصاً في أوقات ضغط العمل.

### ثالثاً: العمل النسائي غير المهيكل بين سياسات الدولة وتدخلات المجتمع المدني

كان اهتمام المنظمات الدولية في السنوات الأخيرة بقضية الحماية الاجتماعية والعمل غير المهيكل من الحوافز الرئيسية التي جعلت كثيراً من الحكومات تعيد النظر في توجهاتها وسياساتها تجاه هذا الموضوع، كما كان مشجعاً أيضاً للمجتمع المدني للاهتمام بهذه القضايا، وإن كان في الحقيقة اهتمام المجتمع المدني وخصوصاً المنظمات غير الحكومية المعنية بقضايا النساء والتهميش الاجتماعي اسبق من اهتمام الحكومات من خلال تبنيها منطورات تنمية حقوقية. وبالطبع قد تتوافق مقاربات الحكومات لقضايا القطاع غير المهيكل ووضعية النساء فيه مع المجتمع المدني وقد تختلف، وبالطبع يرتهن أمر التوافق أو الاختلاف بطبيعة مقارنة كل طرف، وهل هي مجرد مقارنة تنظيمية هدفها الضبط الاجتماعي فحسب أو مقارنة حقوقية هدفها حماية العمالة غير المهيكلة، وأيضاً هل هي مقارنة حساسة لقضية النوع الاجتماعي أم مقارنة عامة.

#### ١. السياسات الحكومية

تتباين البلدان العربية في المقاربات التي تتبناها تجاه العمل غير المهيكل، فهناك بلدان يقتصر اهتمامها بالقضية على الشق القانوني، أي تنص في القوانين على تنظيم القطاع غير المهيكل. وهناك بلدان يتجاوز اهتمامها الشق القانوني بتبني سياسات وإجراءات معينة لتنظيم هذا القطاع، وهناك بلدان لا تهتم بالقضية على الإطلاق، بل وتنتظر لوجود هذا القطاع على أنه طبيعي وضروري لامتناع العمالة. وحتى على مستوى مضامين المقاربات، يظل السؤال هل الحكومات العربية تهتم بالقضية من منظور التنظيم والضبط الاجتماعي أو من منظور حقوقي، يهتم بتوفير مظلة متكاملة للحماية الاجتماعية لهذا القطاع. ويمكن رصد عدد من الحالات التي تم فيها تبني إجراءات قانونية سواء بتعديل قوانين العمل لتغطي القطاع غير الرسمي كما حدث في العراق، فوفقاً للتقارير الوطنية (تقرير العراق) أعدت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال) مسودة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال ليكون بديلاً من القانون المعمول به حالياً (قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١) الذي كان يركز على العاملين المضمونين فقط، ومسودة القانون هذه رفعت إلى مجلس النواب لغرض المصادقة عليه. وقد حدد القانون بدقة الفئات بل وكان متوسعاً فيها لتضم كل من يعمل في القطاع غير المنظم؛ وهم العاملون في المشاريع الأسرية، العاملون في الزراعة والرعي، العاملون العرضيون والموسميون والوقتيون، الباعة

وتعويضات نهاية الخدمة وفقاً لما ورد في التقارير الوطنية.

• لا يقتصر الأمر على اللاجئات، لكن العمالة المهاجرة بشكل طبيعي ودون ظروف سياسية طارئة تعاني من كثير من الانتهاكات. فالعاملات في المنازل في الأردن يتعرضن لعدد من الانتهاكات والعنف مثل الحرمان من الاحتفاظ بجواز السفر وتأخر تسليم الرواتب والاعتداءات الجنسية والجسدية. كما تعاني عاملات المنازل في البحرين من أسوأ أنواع الانتهاكات ما أدى إلى بروز ظاهرة هروب العمالة المنزلية. أدت الحروب والصراعات الأهلية والجفاف في السودان إلى موجات نزوح جماعي إلى الأماكن البعيدة عن الصراع، ما أدى إلى زيادة عدد النساء المنخرطات في العمل غير المهيكل. وقد ورد في التقارير الوطنية كثير من التفاصيل عن نوعية الانتهاكات التي تتعرض لها العمالة المهاجرة من النساء.

• تربط العمل غير المهيكل للنساء في الغالب بالفقر، حيث تزداد عمالة النساء الفقيرات في هذا القطاع. تتضح هذه العلاقة في لبنان حيث تتركز اللانظامية بشكل كبير في صفوف العمال الفقراء، ف ٨٢,٥٪ من الأكثر فقراً عمال للناظميون. أما في السودان، فإن ٤٦,٦٪ من السكان تحت خط الفقر و ٥٦٪ من النساء الفقيرات عاملات غير مهيكلات يعملن في بيع المشروبات والأغذية.

• يرتبط انتشار العمل غير المهيكل بمستويات تعليمية محددة خصوصاً ذوي التعليم المتوسط والذين يتركزون ضمن النساء بالأساس، وأيضاً بالفئات الأصغر سناً. تعد مصر نموذجاً لذلك حيث يسود التعليم المتوسط سواء التجاري أو الفني في الريف وخصوصاً بين الفتيات، ونتيجة تردي جودة هذه النوعية من التعليم وعدم تقديمها أي مهارات للخريجات، فإن ذوي التعليم المتوسط في مصر من النساء يلجأن إلى سوق العمل غير المهيكل. ولا يختلف الوضع كثيراً في لبنان، فالعمالة غير المهيكلة أقل تعليماً في لبنان وأصغر سناً، ف ٦٩٪ من الفئة العمرية ٢٤-١٥ عمالة للناظمية. كما يتركز الشباب في الجزائر والعراق في القطاع غير المهيكل. والحقيقة إن المشكلة تزداد تعقيداً مع تدفق وافدين جدد إلى سوق العمل سنوياً. ترتفع نسبة العمل غير المهيكل بين الأميين. في المقابل، كلما ارتفع السن وزاد المستوى التعليمي، قل انخراط النساء في سوق العمل غير المهيكل.

• القطاع الرسمي والعمل غير المهيكل، نتيجة تجميد التوظيف الحكومي لسنوات طويلة ووجود حاجة في القطاع الرسمي إلى عمالة، لم يكن هناك وسيلة سوى شغل الشواغر بعمالة غير رسمية ولا تتمتع بأي ضمانات وبعقود قصيرة ومؤقتة. فعلى سبيل المثال توجد عمالة غير نظامية داخل القطاع الرسمي في لبنان، ٤٧٪ من العاملين في القطاع التربوي للناظميون و ٤٤٪ في الجهاز المدني للناظميون. وقد لجأت الحكومة المصرية إلى هذه الآلية لعدة سنوات قبل ثورة ٢٥

المتجولون، المصورون المتجولون، مروجو البضائع في الأسواق، الحراس الأهليون، عمال النظافة، موزعو الكتب والصحف في الأكشاك، صيادو الأسماك المحليون، الحمالون، صباغو الأحذية، منظفو السيارات خارج الكراجات. وكان التوجه الأساسي مد مظلة الحماية الاجتماعية التي يتمتع بها من يعملون في القطاع المهيكّل إلى الفئات التي تعمل في القطاع غير المهيكّل.

وفي ما يتعلق بإجراءات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الأخرى المتعلقة بالعمل غير المهيكّل، فقد أعدت الوزارة خارطة طريق بالتعاون مع البنك الدولي أسمتها (خارطة الطريق الاستراتيجية للحماية الاجتماعية في العراق ( ٢٠١٥ - ٢٠١٩ )، كانت الرؤية لهذه الخارطة تقوم على الوصول إلى نظام حماية اجتماعية متكامل بين شبكات الأمان الاجتماعي، والتأمينات الاجتماعية، وسياسات سوق العمل. وكانت أهداف هذه الخارطة كالآتي:

- ١- هيئة حماية اجتماعية فاعلة تتولى تنظيم برامج شبكات الأمان الاجتماعي وفق نظم استهداف علمية تستند إلى معايير واضحة تساهم في شمول الأفراد والأسر الفقيرة والهشة وتنسق عملها مع الأطراف ذات العلاقة في المؤسسات الحكومية وغير الحكومية على مستوى العراق.
- ٢- نظام تأمينات اجتماعية موحد لجميع المواطنين العاملين في القطاعات العام والخاص وغير المنظم، يضمن الاتصاف والاستدامة المالية والكفاية والحوكمة الرشيدة بما يؤمن فاعلية وكفاءة الأداء.
- ٣- وجود سياسات وبرامج وآليات سوق عمل فاعلة، مرنة ومتكاملة تساهم في الاستثمار في رأس المال البشري وتفعيل مشاركة القطاع الخاص.

وعلى الرغم من تكامل الرؤية المطروحة من قبل الحكومة العراقية، فإن السؤال الجوهرى هل بالفعل تم تطبيق هذه الرؤية على أرض الواقع؟ وما هي التكلفة الاقتصادية المتوقعة لتنفيذ مثل هذه الرؤية الطموحة؟ وفى مصر، تم تخصيص المادة ٢٦ من قانون العمل الموحد ١٢ لسنة ٢٠٠٣ للعمالة غير المنتظمة حيث نصت على أن تتولى الوزارة المختصة رسم سياسة ومتابعة تشغيل العمالة غير المنتظمة، وعلى الأخص عمال الزراعة الموسميّين وعمال البحر وعمال المناجم والمهاجر وعمال المقاولات. ويصدر الوزير المختص بالتشاور مع الوزراء المعنيين والاتحاد العام لنقابات عمال مصر القرارات الخاصة لتحديد القواعد المنظمة لتشغيل هذه الفئات واشتراطات السلامة والصحة المهنية والانتقال والإعاشة الواجب اتخاذها بشأنهم واللوائح المالية والإدارية التي تنظم هذا التشغيل.

اتجهت الحكومة المصرية نحو مد بعض أشكال الضمان الاجتماعي إلى العمالة غير المهيكلة مثل التأمين الصحي والمعاشات، كما أن هناك معاش ضمان لكل من يتجاوز الخامسة والستين باشتراك صغير وهو عشرة جنيهات، فضلاً عن تطوير نظام تأمين خاص ببعض فئات العمالة غير المنتظمة بناء على اقتراح الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية حيث صدر قرار وزير التأمينات الاجتماعية رقم ٧٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن التأمين على عمال المقاولات والمهاجر والملاحات. ثم صدر قرار وزير المالية

٥٥٤ لسنة ٢٠٠٧ الذي خصص الباب السابع منه للتأمين على العمال أصحاب الأجور المؤقتة والمتغيرة ليضمّن العاملين في القطاعات الثلاثة السابقة مضافاً إليهم العاملين في البناء والتشييد وتم التوسع فيما بعد ليضمّن العاملين في النقل البرى. وعلى الرغم من ذلك ما زال القاسم الأعظم من العمالة غير المنتظمة خارج مظلة الحماية الاجتماعية التي تقدمها الدولة لأسباب كثيرة على رأسها أن المقدم من حزم في هذه المنظومة محدود للغاية ولا يمثل حافزاً ومشجعاً لتوسيع قاعدة من ينضم إلى هذه المنظومة. أما في ما يتعلق بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة، فإن الحكومة تسعى لتسجيلها كهدف نهائي، وهو هدف غير كافٍ لأصحابها وغير محفز بالنسبة لهم على تسجيلها.

في البحرين، تدرج هيئة تنظيم سوق العمل العمالة المنزلية ضمن قوة العمل في البحرين، وكلها عمالة أجنبية، ٦٠٪ منها نساء. وعلى الرغم من ذلك التسجيل، فإنه لا يوجد أي حماية اجتماعية مقدمة لهم. وبسبب ظاهرة هروب العمالة المنزلية سعى قانون العمل الجديد ٣٦ لسنة ٢٠١٢ إلى منح بعض الحقوق لهذه النوعية من العمالة ولكنها كانت شكلية ولم تنفذ، فلا يوجد ساعات عمل محددة كما تتزايد عملية الاتجار في البشر في ظل هذه الأوضاع المأسوية.

وفى الأردن، هناك مطالبات بإصلاح أنظمة الحماية الاجتماعية كى تكفل الحقوق العمالية على أساس النهج الحقوقي، فنظام الحماية الاجتماعية لا يتواءم مع معايير الحماية الاجتماعية المنصوص عليها في توصية منظمة العمل الدولية ٢٠٢ لعام ٢٠١٢. فالتشريعات لا تغطي جميع المواطنين والفئات الهشة في المجتمع، ولا يستطيع النظام الحالي توفير الحماية الاجتماعية للعمال في القطاع غير المنظم من حيث الحد الأدنى للأجور ومناهضة التمييز بين النساء والرجال في الأجور. ونتيجة لهذه المطالبات، تم في ٢٠١٥ إطلاق إطار وطنى جديد يهدف إلى تنظيم القطاع غير المنظم بعنوان نحو إطار عمل وطنى للقطاع غير المنظم في الأردن وحصل على تأييد من قبل وزارة العمل والاتحاد العام للنقابات وغرفة صناعة الأردن والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، والهدف منع إضفاء طابع منظم على القطاع غير المهيكّل وضمان توافر شروط العمل اللائق، بالإضافة إلى أن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تتعاون بشكل وثيق مع عدة منظمات غير حكومية بهدف ضم عاملات المنازل إلى الضمان الاجتماعي وهذا وفقاً لما ورد في تقرير الأردن.

ومن دون الدخول في تفاصيل الـ ١٣ تقريراً يمكن استخلاص الآتي من تعامل الحكومات مع قطاع العمل غير المهيكّل عموماً وأوضاع النساء في هذا القطاع بشكل خاص، إلا أنه قبل الولوج إلى هذه النقطة لا بد من الإشارة إلى قيد أساسي أله وهو كيف يمكن تصميم سياسات حكومية للتعامل مع القطاع غير المهيكّل في ظل غياب إحصاءات دقيقة عن هذا القطاع وعن تركيبه وواقع النساء كماً ونوعاً فيه. وعليه فإن الحديث عن أي سياسات من دون توافر الإحصاءات الدقيقة يجعلها في نهاية سياسات غير واقعية وغير قابلة للتطبيق.

١. لا يمكن القول إن كل البلدان محل الدراسة على درجة الاهتمام



تتعدد التجارب التي قامت بها منظمات مختلفة من المجتمع المدني مع قضية العمل غير المهيكل وأوضاع النساء في إطاره. وقد أشار تقرير مصر لبعض حالات تنظيم فئات مختلفة من العمالة غير المهيكلة، أولها كانت حالة بائعي أطعمة الشارع في مصر. وقد هدفت المحاولة إلى تنظيم العلاقة بين الجهات الحكومية المعنية والعاملين في هذا القطاع، وذلك من خلال تنمية مهارات العاملين في هذا القطاع المتعلقة بالتنظيم والتفاوض. ولعل تجربة جمعية بائعي أطعمة الشارع بمحافظة المنيا استطاعت أن تضرب نموذجاً مهماً لتنظيم العاملين بهذا القطاع على مدار عقدين تقريباً بطريقة إنسانية وتنموية في آن واحد. فقد استطاعت هذه الجمعية - التي أنشئت العام ١٩٨٦ - بالتعاون بين مسؤولين حكوميين وبائعي أطعمة الشوارع - حماية حقوق الباعة الجائلين، والتعامل مع قضيتي الازدحام في الشوارع، وسلامة الطعام. وبموجب اتفاق بين الجمعية ومسؤولي السلطات المحلية أصبح في الإمكان مصاحبة مسؤولي الصحة الباعة وتنظيم دورات تدريبية لهم في كيفية تداول الأطعمة والنظافة الشخصية، وتوقفت السلطات البلدية عن مطاردة الباعة طالما اتبعوا القواعد التي اتفق عليها. كما تم تصميم عربات جديدة وأكشاك دائمة تم تخصيصها لبعض المناطق، مع الأخذ بالاعتبار عند تصميمها أن تناسب الجمال السياحي بالإضافة إلى التجارة المحلية. وجاءت نشأة هذه التجربة بعد أبحاث ميدانية قام بها مكتب مستشاري الإدارة والتحليل والتخطيط الاجتماعي (سيباك) بالقاهرة حول أهمية الباعة الجائلين في تحقيق الأمن الغذائي لمحدودي الدخل في مدن مختلفة داخل مصر ومنها محافظة المنيا. وخلصت هذه الأبحاث إلى أن هذا القطاع يضم فئات من المواطنين يمثلون جزءاً كبيراً من المجتمع يحتاج إلى التنظيم والاهتمام والرعاية والتطوير، كما أنه يعتبر نشاطاً اقتصادياً مفتوحاً يسمح بدخول وخروج قوى عاملة بلا قيود، ويسمح بدخول المرأة المعيلة بسهولة. وقد تم عرض نتائج هذه الأبحاث على المسؤولين بالمنيا الذين تفهموا القضية، وبدؤوا في التعاون مع البائعين لإنشاء جمعية بائعي أطعمة الشوارع التي بدأت بـ (٢٨) عضواً عند تأسيسها، ثم تطورت لتضم المئات من الباعة الجائلين. نجاح الجمعية لم يتوقف عند تنظيم العلاقة بين السلطات والباعة وضمان سلامة الطعام الذي يقدمه هؤلاء الباعة، بل إنها تلعب دوراً في تنمية وتطوير الباعة من خلال توفير الفروض ومستلزمات إنتاج الأطعمة، وتقيم لهم للاحتفالات في المناسبات الاجتماعية، كما تدير صندوقاً للزمالة وتعمل على توصيل الرعاية الطبية إلى الباعة وأسرها. وقد أدت هذه الخدمات إلى تحسين نوعية الطعام المباع. والأهم من ذلك أن الجمعية دعمت شرعية المهنة، وزادت من الاحترام الذاتي للباعة. ويجري الآن تطبيق التجربة في باقي محافظات مصر لينتظم بائعو أطعمة ومشروبات الشارع داخل جمعيات أهلية تكون همزة الوصل بين هذا القطاع والجهات الحكومية. وكانت الحالة الثانية تجربة منظمة التجارة العادلة المصرية FAIR TRADE EGYPT، في هذه الحالة تم التركيز على تدريب أصحاب

نفسها بالتعامل مع قضية العمل غير المهيكل، يتفاوت الأمر من بلد إلى آخر. فهناك بلدان لديها قواعد قانونية منظمة للعمالة غير المنتظمة ولكنها لا تطبق ولا تفعل بشكل حقيقي، وهناك بلدان أخرى تتجاهل القضية برمتها وتعتبرها ظاهرة اقتصادية جيدة وتمتص جزءاً كبيراً من البطالة. وعلى أية حال، فإن مجمل المقاربة حتى الآن، إن وجدت، ينحصر في بعض النصوص القانونية.

**٢.** تختلف نظرة الحكومات لقضية العمل غير المهيكل عن نظرة المجتمع المدني، حيث تتركز نظرة الطرف الأول على فكرة التنظيم والضبط الاجتماعي، في حين يكون تركيز نظرة الطرف الثاني، وهو المجتمع المدني، على المقاربة الحقوقية والحمائية.

**٣.** أما القضية الجوهرية موضع هذه الورقة، وهي أوضاع النساء في القطاع غير المهيكل، فهي غير موجودة على الإطلاق على أجندة الحكومات، فلا توجد حساسية لقضايا النوع الاجتماعي في المقاربات الحكومية للقطاع غير المهيكل.

**٤.** على الرغم من أن اتساع القطاع غير المهيكل كان نتيجة نمط تنموي إقصائي، فإن التعامل مع هذا الملف لم يقترب من فكرة تغيير هذا النمط التنموي على الإطلاق، وبالتالي فإن التعامل مع ملف العمالة غير المهيكلة لن يقترب من جذور انتشار وتوسع هذه الظاهرة من الأصل.

**٥.** اهتم عدد من الحكومات ببعض البدائل التي تحد من الآثار السلبية المترتبة على تبني سياسات السوق مثل تشجيع المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر. وكانت النساء من الفئات الأكثر استهدافاً في هذا الصدد. وعلى الرغم من ذلك ما زالت هذه الآلية غير ناجحة بشكل واضح في استيعاب أعداد كبيرة من النساء اللواتي يعملن لحسابهن الخاص لأسباب كثيرة بعضها يعود لتخوف كثير من النساء من تلقي القروض خشية عدم القدرة على السداد. ويظل العنصر الأهم فقدان الحكومات لرؤية شاملة للتعامل مع هذا الملف، فضمن نجاح المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر في تشغيل النساء يرتبط بربطها بسلاسل القيمة ما يضمن استدامتها ويحل المشكلات العديدة المرتبطة بالتسويق وغيره.

## ٢. المجتمع المدني والعمل

### غير المهيكل والنساء

بادئ ذي بدء لا بد من الإشارة إلى أن هناك تنظيمات متعددة داخل المجتمع المدني ما بين جمعيات أهلية أو منظمات غير حكومية و نقابات عمالية وتعاونيات وغيرها. وإنه من الطبيعي أن يختلف اقتراب كل نمط من هذه الأنماط للقضية محل الاهتمام بحكم اختلاف المرجعيات. الأمر الثاني، أن طبيعة علاقة الدولة بالمجتمع المدني في المنطقة العربية طبيعة مرتبكة، ويسودها الشك المتبادل أكثر من الاعتماد المتبادل والقدرة على بناء الشراكات لأسباب كثيرة ليس هذا مجالها، ولكنها تؤثر بلا شك على مقاربات التعامل مع قضية العمل غير المهيكل من ناحية وتعوق بناء شراكات حقيقية في هذه القضية.

الورش اليدوية غير المهيكليين، لتحسين إنتاجهم، وتسويق المنتج من خلالها لضمان ربح عادل لهم. تم منح مؤسسة COSBE في مصر شهادة التجارة العادلة من منظمة التجارة العالمية في العام ٢٠٠٨، وتعمل مع أكثر من ٣٤ ورشة مصرية تقدم لهم التدريب الحرفي وتقوم بتسويق منتجاتهم.

اما الحالة الثالثة فقد كانت تجربة تنظيم الصيادين في المنيا من قبل مؤسسة حياة أفضل، في بداية المشروع أسست مؤسسة الحياة الأفضل جمعيات الصيادين في أربع مناطق المشروع من أجل الدفاع عن حقوق الصيادين. تعمل مؤسسة الحياة الأفضل باستمرار على بناء قدرات أعضاء مجالس إدارات جمعيات الصيادين، كما تساعد في الحصول على التراخيص ومعدات الصيد المناسبة وتعمل على رفع وعيهم بممارسات الصيد الخاطئة. وهكذا يلاحظ أن الطرف المعني بالأساس بالعمالة غير المهيكلة في المجتمع المدني المصري هي الجمعيات الأهلية بالأساس والتي تعمل في التنمية من منظور حقوقي، وفي هذا الإطار تغيب تماماً عن المشهد النقابات العمالية المصرية سواء التابعة للاتحاد العام لنقابات عمال مصر الخاضع لسيطرة الدولة أو حتى النقابات المستقلة. فالشغل الشاغل للنقابات أياً كانت هو القطاع الرسمي والعمالة الرسمية.

ولا يختلف حال النقابات في لبنان وفلسطين عن مصر، ففي لبنان، توجد هيئة التنسيق النقابية وهي الإطار النقابي الأكثر فعالية في السنوات الخمس المنصرمة، وعلى الرغم من نشاطها فإنها تنأى بنفسها عن مطالب العمالة غير المهيكلة. ناهيك عن أنه في لبنان سياسة معتمدة تقوم على استيعاب المنظمات العمالية وتحويلها إلى أدوات سياسية داعمة للحكومة، كما أن وزارة العمل لا بد أن توافق على ترخيص أي نقابة. وفي فلسطين، يركز اتحاد النقابات على العاملين في القطاع الرسمي.

ومن دون الدخول في كثير من التفاصيل التي وردت في التقارير القطرية، يمكن رصد أهم سمات مقارنة المجتمع المدني لقضية العمل غير المهيكل والأبعاد الجندرية له في الآتي:

**١.** على الرغم من وجود عدد من مبادرات المجتمع المدني، إلا أن مشكلة هذه التدخلات الأساسية، في الحقيقة، أنها تدخلت جزئية ومحدودة وتقوم بها المنظمات غير الحكومية بالأساس ويغيب عنها الفاعل الأهم والمعني وهو النقابات العمالية. فالنقابات العمالية تعاني من ضغوط حكومية وفي أغلب البلدان هي تابعة للدولة وخاضعة لسيطرتها، فضلاً عن أن اهتمامها الأساسي ينصب على القطاع الرسمي.

**٢.** نتيجة الضغوط التي تمارسها الدولة العربية على المنظمات غير الحكومية، فإن هذه المنظمات لم تستطع أن تحول مبادراتها وتدخلاتها إلى تيار يتسع على مستوى الكم، وي طرح بدائل قادرة على الاشتباك الإيجابي مع سياسات الدولة العربية تجاه العمل غير المهيكل وتعديل هذه السياسات بشكل يخدم مصالح العمالة غير المهيكلة بصفة عامة والعمالة النسائية في هذا القطاع بصفة خاصة.

**٣.** تستند مقارنة المجتمع المدني لقضايا العمل غير المهيكل إلى مرجعية حقوقية بالأساس، وبالتالي فإن سعيها الدائم يكون حول تنظيم هذه القطاعات بغية تمكينها من الدفاع عن حقوقها، كما أنها أكثر حساسية للنساء ومشكلاتهم في هذا القطاع. فمن آثار قضية عمل النساء من دون أجر بعض منظمات المجتمع المدني المعنية بالنساء في مصر. والحقيقة أن الجهد الأكبر الذي تبذله كثير من هذه المنظمات يتركز على تقديم البحوث والدراسات أكثر من العمل على الأرض نتيجة القيود المفروضة من الدولة.

## الخاتمة

يمكن استخلاص أهم النتائج من العرض السابق كالآتي:

**١.** إن توسع العمل غير المهيكل في البلدان محل الدراسة نتيجة نمط تنمية اقصائي ومتحيز، وأن النساء هنّ الأكثر معاناة ضمن العمالة غير المهيكلة نتيجة أوضاع اجتماعية وثقافية متعددة، ونتيجة تحملهن لعبء مزدوج. وحتى من منهن يعمل في القطاع الرسمي كعمالة غير مهيكلة يعانون من تدني الأجور وسوء المعاملة والانتهاكات المختلفة والتمييز في الأجور وشروط العمل.

**٢.** تمثل عاملات المنازل الفئة الأكثر انتهاكاً في القطاع غير المهيكل، ويزداد الأمر سوءاً بالنسبة للعمالة اللاجئة والمهاجرة كما وضح في لبنان والبحرين. يعد تأثير الظروف السياسية مثل الحروب والصراعات الأهلية أكثر قسوة على النساء.

**٣.** تتداخل فجوة النوع الاجتماعي مع كافة الفجوات الأخرى، والتي تمثل جوانب أخرى من التمييز سواء على أساس الدين أو الطائفة أو الموقع الجغرافي أو الطبقة أو غيرها. وكلما كانت المرأة منتمة إلى أكثر من فجوة من فجوات التمييز كان الوضع أكثر سوءاً. ويعد متغير الطبقة والموقع الجغرافي من المتغيرات البارزة في المنطقة العربية، فالأقل تعليماً والأكثر فقراً من النساء هم الأكثر لجوءاً للعمل غير المهيكل والأكثر قبولاً للأسوأ الشروط. أما الموقع الجغرافي، فأثره مركب هو الآخر. ففي مصر والسودان ولبنان وبلدان عربية أخرى تبرز الفجوات التنموية بين الأقاليم المختلفة وبين الريف والحضر وبين الجنوب والشمال. فالريف أكثر فقراً وأدنى في معدلات التنمية البشرية بصفة عامة وهناك أقاليم أكثر فقراً من أخرى مثل محافظات الصعيد في مصر وعكار والهزمل في لبنان ودارفور في السودان وهذا على سبيل المثال وليس الحصر. وهكذا تصبح المرأة الفقيرة والأمية والتي تسكن في ريف أحد الأقاليم الأقل تنمية هي الأكثر هشاشة على الإطلاق في سوق العمل غير الرسمي.

**٤.** على الرغم من غياب شمول النساء في القطاع غير المهيكل بالحماية الاجتماعية، ولكن تظل أكثر الفئات ضعفاً هنّ العاملات في قطاع الزراعة خصوصاً المهاجرات وخادمات المنازل وهي عمالة تعمل في أشد الظروف قسوة من حيث ساعات العمل وانخفاض الأجور.

**٥.** إصلاح قوانين العمل التي تتعامل مع قضية العمل غير المهيكل بصفة عامة يتم بشكل مراوغ، حيث توضع النصوص من دون الالتزام

والظروف التي تؤدي إلى اتساع هذا القطاع وتهميش النساء فيه هي قضية سياسية بالأساس، وتحتاج إلى إعادة النظر في الأنماط التنموية التي تتبناها الحكومات من ناحية، وتقتضى من المجتمع المدني العمل على الاشتباك مع هذه السياسات الحكومية بغية تغييرها أو تعديلها من خلال تقديم البدائل المتاحة.

بها، وفي أحيان أخرى تحدث استجابات نتيجة احتدام الأزمات الاقتصادية والعمل على تحقيق حد أدنى من الاستقرار أو نتيجة ضغوط دولية، ولكن في كل الأحوال، فإن الحكومات لا ترغب في الاقتراب من القضية بجدية بسبب تكلفتها العالية، فشمول هذا القطاع الضخم من العمالة غير المهيكلة بالحماية الاجتماعية تكلفته المالية مرتفعة للغاية، ولذلك فإن الحلول المطروحة تكون حلولاً جزئية، موجهة إلى فئة محددة أو أكثر وليس من خلال نظرة شمولية لكل القطاع.

**٦.** عدم الحساسية للنساء في كل مبادرات الإصلاح، فالتعامل يتم مع القطاع على أنه قطاع متجانس ومصمت من دون تباينات ومن دون الاعتراف بأن هناك فئات أكثر هشاشة وعرضة للخطر وهم النساء الفقيرات في هذا القطاع.

**٧.** على الرغم من أن التمويل متناهي الصغر كان موجهاً إلى النساء بالأساس، وكان يستهدف الفقيرات منهن، إلا أنه لم تكن هناك برامج مرنة مخصصة لاستهداف النساء وتدريبهن على العمل والاستمرارية والإدارة. وفي إطار الوضع المتدني للمرأة، ظل قرار التصرف في التمويل متناهي الصغر في يد الأب أو الزوج أو الابن. الأمر الآخر أن النساء في الغالب لا يُقبلن على الاقتراض ويفضّلن الاقتراض من الأصدقاء والجيران مقارنة بالرجال إما لأسباب دينية أو الخوف من المساءلة القانونية إن لم يحسن إدارة القرض.

**٨.** إن إحدى الاستراتيجيات الأساسية لجعل العمل غير المهيكل مجدياً ويبدد دخلاً جيداً هو تطوير مهارات من يعملون فيه. وتزداد أهمية تطوير المهارات بالنسبة للنساء، فهم الأقل تعليماً والأكثر هشاشة. فتطوير المهارات يؤدي إلى تحسين الإنتاجية والدخل. والتحدي الرئيس هو كيفية جذب النساء من منازلهن لتلقي التدريب، والتغلب على المعوقات الثقافية التي تمنعهن من ذلك. والحقيقة يفترض بالتدريب ألا يقتصر فحسب على مهارات العمل، ولكن ينبغي أن يشمل مهارات التفاوض وقبلها الوعي بالحقوق.

**٩.** تمثل قضية النفاذ إلى الأسواق قضية ملحة في القطاع غير المهيكل، وتزداد أهميتها بالنسبة للنساء بسبب القيود على حركتهن إما بسبب عبء الأسرة أو بسبب القيود الثقافية والصعوبات المادية، ولذلك فإن دعم وتعميم تجربة مراكز التجارة العادلة تجربة مهمة.

**١٠.** قضية التنظيم كأحد محركات التغيير شبه غائبة عن جهود المجتمع المدني، فهي الوسيلة الوحيدة للحصول على الحقوق. فالنساء يحجمن عن الانضمام إلى النقابات لأسباب تتعلق بضيق الوقت والعبء المزدوج، أو تتعلق بعدم اهتمام مسؤولي النقابات بتوسيع العضوية النسائية أو غيرها.

وأخيراً، فإن قضية العمالة النسائية غير المهيكلة من القضايا التي يمكن لمنظمات المجتمع المدني مقاربتها بشكل حقوقي من خلال الاهتمام بقضايا التنظيم وتطوير المهارات وتنمية الوعي بالحقوق والمساعدة على توفير شروط تجارة عادلة وغيرها من المجالات التي تقلل من معاناة النساء في القطاع غير المهيكل على المدى القصير وتمكنهن على المدى الطويل. وتظل القضية الأكثر أهمية وهي تغيير الشروط

# العمل غير المهيكل في البلدان العربيّة

من خلال المؤشرات والبيانات الإحصائيّة الدُوليّة

٩

د. عزّام محجوب  
أستاذ جامعي وخبير دولي  
محمد منذر بلغيث  
خبير دولي

## المقدمة

- مقدّمة
- الملخّص التنفيذي

## الباب الأول

### المؤشرات المعتمدة على الطرق المباشرة

١. المؤشرات الواردة في قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية حول العمل غير المهيكّل
٢. بيانات منظمة فياقو WIEGO

## الباب الثاني

### المؤشرات المعتمدة على تقديرات غير مباشرة

#### تقريبية (PROXY)

١. إحصائيات منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي وباك شام
٢. المقارنة بغياب الحماية الاجتماعية
٣. المقارنة بالعمل المستقل

## الباب الثالث

المؤشرات المتعلقة بتقدير مساهمة القطاع غير المهيكّل في الناتج المحلي الإجمالي

١. طريقة تقييم المساهمة المبنية على الحسابات الوطنية
٢. الطريقة التجريبية (EMPIRICAL) لقياس الاقتصاد الخفيّ (SHADOW ECONOMY): مقياس شنايدر (SCHNEIDER)

## الباب الرابع

الترابط بين القياسات

١. للاقتصاد الخفي وانعدام التغطية الاجتماعية
٢. للاقتصاد الخفي والعمل المستقل

## الباب الخامس

- المؤشرات ذات العلاقة بالعمل غير المهيكّل
١. المؤشرات السكّانية
  ٢. المؤشرات حول القوى العاملة والتشغيل
  ٣. المؤشرات الاقتصادية والمالية
    - الناتج المحلي الإجمالي ونسب النمو
    - الإقضاء البنكي
    - الضغط الضريبي
  ٤. المؤشرات المتعلقة بالعناصر المؤسسية
    - تسجيل المؤسسات
    - مؤشرات الحوكمة
    - سهولة الأعمال

## الباب السادس

الأوضاع الخصوصية للمهاجرين واللاجئين

## الملخص التحليلي والاستنتاجات الختامية

### الملاحق

١. تعريف توصية منظمة العمل الدولية عدد ٢٠٤ المتعلقة بالعمل غير المهيكّل
٢. المنهجية القياسية لمنظمة العمل الدولية
٣. عدم استعمال مصطلح «الاقتصاد غير المهيكّل» كمصطلح إحصائي
٤. المنهجية القياسية لمنظمة فياقو
٥. العلاقة بين مفاهيم القطاع غير المهيكّل والعمل غير المهيكّل والاقتصاد الخفيّ
٦. أهداف مؤشرات الحوكمة المدرجة في التقرير

## المصادر والمراجع

**تنبيه:** يتضمّن هذا التقرير جملة من البيانات المجمّعة من عديد المصادر والدراسات وقاعدات البيانات الدولية الموثوق بها والمتخصّصة في المجال. ولكننا نسوقها بكلّ تحقّق واحترافاً اعتباراً لطابعها الجزئيّ وغير الشامل بالنسبة للمنطقة العربيّة، ما قد يحدّد من مصداقيّتها ومدى مطابقتها للواقع. وقد أردفناها ببعض التعليقات المقتضبة والتي يمكن إثراءها ومزيد التعمّق في تحليلها، وفق واقع كلّ بلد وخصوصيّاته، من خلال محتوى التقارير الوطنيّة والبيانات الكميّة والنوعيّة الإضافية التي سترد فيها، ومقاربتها مع المعطيات والإحصائيات المضمّنة بهذا التقرير.

## مقدّمة

إنطلاقاً من منهجية قياس منظمة العمل الدولية حول العمل غير المهيكّل والدليل الذي أصدرته في الغرض سنة ٢٠١٢، حاولنا في نطاق إعداد هذا التقرير، تجميع البيانات المتوفرة حول العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة، معتمدين بالخصوص على قاعدات البيانات والإصدارات والدراسات الأكاديمية والميدانيّة المتعلقة في هذا الموضوع على المستوى الدّولي. وتتمثّل هذه المصادر بصفة خاصّة في قاعدة بيانات منظمة العمل الدّولية ومنشوراتها، باعتبارها المنظمة الأممية المهتمة بمسائل العمل والحقوق الاجتماعيّة المرتبطة بها، ومنظمة «المرأة في الاقتصاد غير المهيكّل والعولمة» (WIEGO) نظراً لمساهمتها الفاعلة في تطوير منهجيات قياس العمل المهيكّل وتقريرها حول الأوضاع الخصوصية للمرأة في أسواق العمل، على الرغم من أنها لم تتمكّن من جمع بيانات ضافية عن المنطقة الجغرافية التي تعيننا. كما اعتمدنا على أبرز الدراسات التي نشرتها «منظمة التعاون والتنمية الاقتصاديّة» (OECD) ولا سيما تلك التي قام بها الباحث جاك شارم، والتي تمركزت بصفة خاصة في البلدان الأفريقية وبعض بلدان الشرق الأوسط، أو أبحاث فريديريتش شنايدر التي أدت إلى وضع مقياس لتقدير مساهمة الاقتصاد الخفيّ (أو اقتصاد الظلّ) في الناتج المحلّي الإجمالي. أما في ما يتعلق بالبيانات السكانية وذات الطابع الاقتصادي والمالي، فقد كانت قاعدات بيانات «البنك الدولي» (WORLD BANK)، العاثة منها والمتخصّصة، المصدر الأساسي للبيانات المقدّمة. وقد خصصنا الباب الأول من التقرير لبيان المؤشرات الواردة في قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية حول أسواق العمل في جزئها المخصّص للعمل غير المهيكّل، وفقاً للطريقة المباشرة المتأسّسة على الاستبيان الخاص في هذا المجال، وكذلك للمؤشرات الواردة في تقارير منظمة «المرأة في الاقتصاد غير المهيكّل والعولمة» باعتبارها تتأسّس على المنهجية نفسها. ولكن عدم توفير البلدان العربيّة للمعطيات الإحصائية وفقاً للمنهجية المحدّدة، يبرز كأول وجه من وجوه القصور في هذا

المجال، ما يجعل البيانات الواردة من خلال هذين المصدرين حول العالم العربي، شبه غائبة تماماً في ما عدا دولة فلسطين وبعض البيانات الجزئية حول جمهورية مصر العربيّة.

لذلك تم تخصيص الباب الثاني للمؤشرات المعتمدة على طرق قياسية غير مباشرة تقريبيّة (PROXY) وبصفة خاصة المقاربات بغياب الحماية الاجتماعيّة، أو بالعمل المستقلّ، أو بعدم التصريح بالمؤسسة أو بالإنتاج، كدالّة على حجم العمل غير المهيكّل وتطوّره في المنطقة في غياب قياسات مباشرة.

ويتعلّق الباب الثالث بالمؤشرات المتعلقة بتقدير مساهمة القطاع غير المهيكّل في الناتج المحلّي الإجمالي، إما من خلال الحسابات الوطنيّة أو من خلال الطريقة التجريبية التي تعتمد على علم الإحصاء الاقتصادي واستعمال النماذج الحسابية لتقدير المتغيرات الخفية من خلال جملة من المتغيرات الملحوظة.

ثم حاولنا في الباب الرابع البحث عن الترابط بين مختلف المقاربات، قبل أن نتطرق في الباب الخامس إلى المؤشرات ذات العلاقة بالعمل غير المهيكّل والمتصلة بالجوانب السكانية وبسوق العمل وبعده من العوامل الاقتصاديّة والمالية والمؤسّساتية التي من المحتمل أن يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على وجود العمل المهيكّل وحجمه وتطوّره. ونظراً للأوضاع الخصوصية للمهاجرين واللّاجئين، بوصفهم من الفئات الهشّة التي عادة ما تكون أكثر عُرضة للاشتغال في سوق العمل السرية أو في القطاع غير المهيكّل، فقد أردنا المؤشرات المتصلة بهذه الشريحة من العاملين مع التركيز على عمال المنازل، وفقاً للبيانات الجديدة التي نشرتها منظمة العمل الدولية في تقريرها الصادر في ديسمبر ٢٠١٥ حول تقديرات العمال المهاجرين في العالم<sup>١</sup> وأردنا في الملاحق تفصيل المنهجيات القياسية لمنظمة العمل الدّولية، من خلال الدليل الذي أصدرته للغرض، ومنظمة «فياقو».

٣. البيانات الأساسية حول سوق العمل - منظمة العمل الدولية - ilo - Key Indicators of Labour Market  
٤. انظر تعريف العمل غير المهيكّل الوارد في هذه القاعدة في الملاحق.

١. «ILO GLOBAL ESTIMATES ON MIGRANT WORKERS» ILO - GENEVA ٢٠١٥.  
٢. الملحق عدد ٢ لهذا التقرير يبيّن أهم عناصر المنهجية القياسية والتعريفات الواردة في الدليل.

## الباب الأول

المؤشرات المعتمدة  
على الطرق المباشرة

وضعت منظمة العمل الدولية دليلاً بعنوان «الدليل الإحصائي حول القطاع غير المهيكّل والعمل غير المهيكّل»، بهدف مساعدة الدول على قياس عدم الهيكلية. وقد بيّن هذا الدليل مختلف مراحل تطوّر المفاهيم والتعريفات الإحصائية المتعلقة بمختلف مكونات عدم الهيكلية وطرق ومناهج قياسها وتقديرها وفق تعليمات المؤتمرات الدولية لخبراء الإحصاء حول العمل<sup>5</sup>.

وأحدثت المنظمة قاعدة بيانات فرعية في إطار قاعدة المؤشرات الأساسية حول سوق العمل (KILM) (٨٠٨) تضم معطيات حول العمل غير المهيكّل تتعلق بـ ٦٥ بلداً. غير أن هذه القاعدة لا تتضمن سوى البيانات الخصوصية لدولتين عربيتين فقط هما فلسطين ومصر<sup>٦</sup>.

## ١ - المؤشرات الواردة في قاعدة بيانات منظمة

### العمل الدوليّة حول العمل غير المهيكّل

وتتمثل البيانات الوحيدة الواردة في هذه القاعدة بخصوص البلدان العربية في الجدول الآتي:

**جدول عدد ١: العمل غير المهيكّل والعمل في القطاع غير المهيكّل في البلدان العربية المتوفرة بشأنها البيانات في قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية**

البلد	السنوات	النوع	الاعتماد على المهنيين		الاعتماد على المهنيين في القطاع غير الفلاحي		المشتغلون في عمل غير مهيكّل خارج القطاع غير المهيكّل	
			النسبة	العدد (بملايين)	النسبة	العدد (بملايين)	النسبة	العدد (بملايين)
فلسطين	2000	التكرّر	313	58.9	126	22.7	206	37
		إجمالي	42	42	14	14.8	28	28
	2001	التكرّر	324	51.9	142	22.7	183	29.4
		إجمالي	46	46.8	14	12.9	31	27.8
	2002	التكرّر	378	50.1	154	21.2	225	29.1
		إجمالي	45	39.7	15	19.3	30	26.6
2003	التكرّر	387	50.8	148	22.3	218	28.8	
	إجمالي	48	41.2	15	12.6	35	30.3	
2004	التكرّر	365	51.5	162	21.9	201	29.9	
	إجمالي	48	41.2	15	12.6	35	30.3	
مصر	2003	التكرّر	7575					
		إجمالي	572					
		إجمالي	8248					

المصدر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية - أبرز مؤشرات سوق العمل - الجدول ٨

ووفقاً للتعريفات الواردة في القاعدة المذكورة والخاصة في فلسطين، فإن العمالة غير المهيكلة الواردة في العمود الأول تتضمن فئات:

- المؤجرون والعمال لحسابهم الخاص وأعضاء التعاونيات الإنتاجية

وأفراد الأسرة المساهمون في القطاع غير المهيكّل،

- المنتجون لاستهلاكهم الحصري الخاص،

- المشتغلون بدون تغطية اجتماعية.

ويشمل القطاع غير المهيكّل المؤسسات الاقتصادية غير المسجلة.

وتشير قاعدة البيانات إلى أن هذه الإحصائيات، في الحالة الفلسطينية، متأية من البحوث حول اليد العاملة.

وإذ تبرز هذه المعطيات انخفاضاً هاماً في نسبة العمالة غير المهيكلة

في فلسطين بين سنتي ٢٠١٠ و ٢٠١١ حيث تراجعت من ٥٧,٢٪ إلى

٥٠,١٪، فإنها أخذت منحى تصاعدياً خلال سنتي ٢٠١٢ و ٢٠١٣ حيث بلغت

٥١,٩٪. وبلغت هذه النسبة لدى الإناث ٤٢,٢٪ سنة ٢٠١٣ مقابل ٤٢٪

سنة ٢٠١٠. وترجع هذه التغيرات في الأساس إلى التغيرات الهامة التي

حصلت في عدد ونسبة المشتغلين في عمل غير مهيكّل خارج القطاع

غير المهيكّل، ولا سيما بين سنتي ٢٠١٠ و ٢٠١١ وبين سنتي ٢٠١٢ و ٢٠١٣.

ولا بدّ من الإشارة، في هذا السياق، إلى قصور باقي الدول العربية في

مجال توفير البيانات والمعطيات الإحصائية وفق المعايير الجديدة، وعدم

حرصها على مسايرة التطورات الحاصلة في مجال مزيد تدقيق إحصائيات

العمل والمنشآت.

## ٢ - بيانات المنظمة العالمية للمرأة في العمل

### غير المهيكّل والعولمة (WIEGO)

ساهمت هذه المنظمة، إلى جانب مجموعة الخبراء الدوليين في مجال

العمل غير المهيكّل والتي تدعى مجموعة دلهي، في إعداد الدليل

المشار إليه أعلاه والذي أصدرته منظمة العمل الدولية. ونشرت منظمة

فياقو عدداً من التقارير حول العمل غير المهيكّل، غير أن هذه التقارير

لم تتضمن بيانات إضافية بالنسبة للمنطقة العربية في ما عدا دولة

فلسطين وبعض المعطيات الجزئية لمصر. ويعود ذلك إلى استنادها

إلى قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية. فحتى على مستوى كامل

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن المنظمة لم تتمكن من

القيام بتقديرات، وبينت أن المعطيات المتعلقة ببلدين عربيين فقط لا

تمكنها من احتساب معدلات وتقديرات ذات مصداقية للمنطقة.

وتتأسس الإحصائيات التي نشرتها المنظمة سنة ٢٠١٤، في تقريرها بعنوان

«النساء والرجال في الاقتصاد غير المهيكّل: صورة إحصائية»<sup>٥</sup> والذي يتعلق

بـ ٤٧ بلداً، على جملة من المصادر تتضمن: الأجوبة عن استبيان أرسلته

منظمة العمل الدولية إلى البلدان للحصول على المعطيات، وقاعدة

البيانات الإلكترونية لمنظمة العمل الدولية حول العمل غير المهيكّل

وبالخصوص الجداول المتعلقة بالبحوث الوطنية، بما في ذلك البحوث حول

الأسر في عدد من البلدان التي تتوفر فيها البيانات<sup>٦</sup>.

وتقدّر فياقو نسبة العمل غير المهيكّل في منطقة الشرق الأوسط

5. - "Statistics on the informal economy: definitions, regional estimates & challenges" Vanek, Chen, Carré, Heintz, Haussmans – WIEGO Working paper n°2 – April 2014.

٦. يتضمن الملحق عدد ٣ المنهجية المعتمدة من قبل منظمة فياقو



في فلسطين و٥٦,٣% في مصر. أمّا بالنسبة إلى العنصر النسائي فإنها تنخفض إلى ٤٠% في فلسطين و٢٣,١% فقط في مصر. وعلى مستوى التوزيع القطاعي، يبرز الجدول أن نسبة عدم الهيكلة مرتفعة جداً في قطاع البناء سواء في مصر أو في فلسطين، حيث تصل فيه نسبة العمل غير المهيكل إلى ٩٦,٩% من مجموع العاملين به في فلسطين و٩٢,١% في مصر. أما أدنى نسب عدم الهيكلة فإنها تسجل في قطاع الخدمات الأخرى (دون اعتبار التجارة والنقل) حيث لا تتعدى ٢٠% من مجموع العاملين في هذا الفرع من النشاط في كل من البلدين.

### جدول عدد ٤: توزيع العمل غير الفلاحي، المهيكل وغير المهيكل، حسب الجنس والأنشطة

قطاعات النشاط	المجموع			النساء			الرجال		
	المجموع	المهيكل	غير المهيكل	المجموع	المهيكل	غير المهيكل	المجموع	المهيكل	غير المهيكل
<b>فلسطين - 2009</b>									
الصناعة	13,0	6,1	19,2	1,7	10,0	10,0	7,1	18,8	18,8
البناء	14,8	1,0	27,4	---	---	---	17,4	1,2	31,0
التجارة	23,8	12,8	30,0	3,3	30,0	30,0	23,9	13,0	31,4
النقل	6,9	7,0	6,4	1,7	2,0	2,0	7,7	8,3	7,3
خدمات الفرع غير التجارة والنقل	43,4	72,8	16,4	83,5	78,0	78,0	37,2	68,0	11,6
الأنشطة غير الفلاحية	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>مصر - 2009</b>									
الصناعة	18	18,8	17,2	5,7	8,5	8,5	19,7	23	17,1
البناء	15,2	2,4	27,3	0,5	0,6	0,6	17,8	3,1	29,2
التجارة	15,3	4,9	25,2	2,2	11,3	11,3	16,0	5,7	24,0
النقل	9,3	4,8	14,0	1,8	1,6	1,6	10,7	5,2	15,0
خدمات الفرع غير التجارة والنقل	42,2	69,5	16,3	89,8	78,1	78,1	35,8	63,0	14,6
الأنشطة غير الفلاحية	100	100	100	100	100	100	100	100	100

المصدر: «إحصائيات حول الاقتصاد غير المهيكل» - منظمة «نساء في العمل غير المهيكل والعمالة والتنظيم» - ٢٠١٤

ويختلف هذا الجدول عن الجدول الذي سبقه. فلئن تعلّق الجدول السابق بإبراز نسبة انعدام الهيكلة داخل كل قطاع، فإن الجدول الحالي يتعلّق بتوزيع عدد العاملين على القطاعات غير الفلاحية وبيان وزن كل منها من حيث نسبة العاملين فيه سواء من مجمل العاملين أو من مجمل العمال المهيكليين أو من مجمل العمال غير المهيكليين. وذلك مع اعتبار التوزيع حسب الجنسين.

ويشير الجدول إلى أن قطاع الخدمات الأخرى (غير التجارة والنقل) يستقطب ٤٣,٤% من مجموع المشتغلين في فلسطين، ولكنه يستأثر بـ ٧٢,٨% من المستخدمين المهيكليين، وذلك أمر طبيعي باعتباره يضم في جزء كبير منه المؤسسات الإدارية والمنشآت المنظمة. وترتفع هذه النسبة في هذا الفرع إلى ٩٣,٣% لدى العنصر النسائي. وإذ يستقطب قطاع البناء ١٤,٨% من مجموع المشتغلين في فلسطين، فإنه لا يستقطب سوى ١% من العمل المهيكل مقابل ٢٧,٤% من العمل

وشمال أفريقيا بـ ٤٥% من العمل غير الفلاحي مقابل ٨٢% في جنوب آسيا و٦٦% في أفريقيا جنوب الصحراء و ٦٥% في شرق وجنوب شرق آسيا (دون اعتبار الصين) و ٥١% في أمريكا اللاتينية والكارييب. وتبلغ نسبة العمل المهيكل لدى النساء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بـ ٣٥% مقابل ٤٧% لدى الرجال. وتنبّه المنظمة إلى أن هذه التقديرات الجمليّة تخفي تفاوتاً كبيراً بين دول هذه الجهة، نظراً لخصوصية كلّ منها. وتتمثل أبرز المعطيات المستقاة من منشورات هذه المنظمة حول العمل غير المهيكل في فلسطين ومصر في الجداول الآتية:

### جدول عدد ٢: نسبة العمل غير الفلاحي غير المهيكل ومكوناته في فلسطين - ٢٠١٠

المكونات	الجملة	النساء	الرجال	الوسط الحضري	الوسط الريفي
الأشخاص الشاغورون لعمل غير مهيكل	57,2	42,0	59,9	57,0	62,3
الأشخاص المشتغلون في القطاع غير المهيكل	21,3	14,0	22,7	20,3	27,0
الأشخاص الشاغورون لعمل مهيكل في القطاع غير المهيكل	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
الأشخاص الشاغورون لعمل غير مهيكل خارج القطاع غير المهيكل	35,8	28,0	37,2	36,7	35,2

المصدر: «إحصائيات حول الاقتصاد غير المهيكل» - منظمة «نساء في العمل غير المهيكل والعمالة والتنظيم» - ٢٠١٤

ويبرز هذا الجدول، الذي نسوقه كمثال على البيانات التي كان من الممكن الحصول عليها لو توفرت هذه المعطيات بالنسبة لكامل المنطقة العربية، أن نسبة العمل غير المهيكل في فلسطين بلغت سنة ٢٠١٠ في الوسط الريفي ٦٢,٣% مقابل ٥٧% في الوسط الحضري. وخلافاً لذلك فإن نسبة العمل غير المهيكل خارج القطاع غير المهيكل تبدو أرفع في الوسط الحضري حيث قدرت بـ ٣٦,٧% مقابل ٣٥,٢% في الوسط الريفي. وهو ما قد يفسر بوجود عمل غير مهيكل في القطاع المهيكل الذي عادة ما يكون متمركزاً في المدن. وقد يفسر كذلك بتواجد أكثر للعمل لدى الأسر في المناطق الحضرية.

ويتضح من هذه البيانات عدم وجود عمال مهيكليين في القطاع غير المهيكل في فلسطين. وليس بالإمكان التثبت من أن ذلك يعود إلى قصور في الإحصائيات أم لغياب شبه كلي لهذا الصنف في الاقتصاد الفلسطيني.

### جدول عدد ٣: نسبة العمل غير المهيكل من العمل غير الفلاحي حسب الجنس والأنشطة

المصدر: «إحصائيات حول الاقتصاد غير المهيكل» - منظمة «نساء في العمل غير المهيكل والعمالة والتنظيم» - ٢٠١٤

ويتبيّن من الجدول السابق أن نسبة العمل غير المهيكل في مجمل القطاعات غير الفلاحية تبلغ ٥٢,٣% من مجموع العمل غير الفلاحي في فلسطين و ٥١,٢% في مصر. وترتفع هذه النسبة إلى ٥٤,٥% لدى الرجال

غير المهيكّل. ويبرز ذلك أن هذا القطاع يشهد مستوى شديد الارتفاع لانعدام الهيكلّة والهشاشة. وبين الجدول نفسه بالنسبة إلى مصر تقريباً التوزيع نفسه، حيث إن فرع البناء يستأثر بـ ٢٧,٣٪ من العمل غير المهيكّل، في حين أنه لا يستقطب سوى ١٥,٢٪ من مجموع المشتغلين. وبالمقابل فإن قطاع الخدمات الأخرى (غير التجارة والنقل) يضمّ ٦٩,٥٪ من مجموع المشتغلين المهيكّلين، وقرابة تسعين في المئة من المشتغلّات في عمل مهيكّل من النساء. كما يبرز بصفة جلية الغياب شبه الكلي للمرأة في العمل غير المهيكّل بفرع النقل (٠,٧٪). أما الجدول التالي فإنه يبرز أن النساء يمثلن حوالي خُمس مجموع المشتغلين في مصر وبنسبة أقل في فلسطين (١٦,٩٪). وترتفع هذه النسبة إلى حوالي ثلاثين في المئة من العمل الفلاحي في كلا البلدين. وتبلغ نسبة النساء الفلسطينيات ٣٨,٨٪ في العمل الفلاحي المستقل، بينما لا يتعدى نصيبهن ٤,٥٪ من العمل المستقل غير الفلاحي المهيكّل.

#### جدول عدد ٥: نسبة النساء في العمل حسب الأصناف في فلسطين ومصر

مصر 2009	فلسطين 2010	الأصناف
19,9	16,9	مجموع العمل
30,6	29,5	العمل الفلاحي
	0	العمل الفلاحي بأجر
	---	العمل الفلاحي المؤجر المهيكل
	0	العمل الفلاحي المؤجر غير المهيكل
	38,8	العمل المستقل الفلاحي
15,3	15,2	العمل غير الفلاحي
	16,4	العمل غير الفلاحي بأجر
	23,6	العمل غير الفلاحي المؤجر المهيكل
	10,5	العمل غير الفلاحي المؤجر غير المهيكل
	10,6	العمل المستقل غير الفلاحي
	4,5	العمل المستقل غير الفلاحي المهيكل
	13,6	العمل المستقل غير الفلاحي غير المهيكل

المصدر: «إحصائيات حول الاقتصاد غير المهيكّل» - منظمة «نساء في العمل غير المهيكّل والعولمة والتنظيم» ٢٠١٤

## الباب الثاني

المؤشرات المعتمدة على  
تقديرات غير مباشرة تقريبية  
(PROXY)

## جدول عدد ٦: تطوّر نسبة العمل غير المهيكّل من مجموع العمل غير الفلاحي

نسبة العمل غير المهيكّل من مجموع العمل غير الفلاحي		البلدان				
2007	2000	1995	1990	1985	1980	1975
2000	2004	1989	1984	1989	1984	1979
45,6	41,3	42,7		25,6		21,8
55,2	45,9	55,2		37,3		58,7
36,8	35,0	47,3		39,3	35,0	38,4
78,3	67,1	44,8		80,8	69,4	
	51,8					
	30,7	43,9	41,7			
	43,4					
	51,1	37,1				
53,8	47,3	47,5		34,1		39,6
69,5	63,3	86,9	76,0	72,5	67,3	
57,7	55,9	54,2	52,5			
49,7		49,9	63,2	52,9		
	48,2					
22,6	20,7					

المصدر: «هل انعدام الهيكلّة أمر طبيعي؟» - جوتينغ و دو لايقلازيا - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية - عن إحصائيات شارم (٢٠٠٢) وشانغ (٢٠٠٧) و«انعدام الهيكلّة بعد ٤٠ سنة من النقاش» جاك شارم.

وتبرز هذه الإحصائيات أن:

- نسبة العمل غير المهيكّل قد شهدت ارتفاعاً متواصلاً في بلدان شمال أفريقيا منذ أواسط السبعينيات حيث تعدت من ٣٩,٦٪ في الفترة ١٩٧٥-١٩٧٩ إلى ٥٣٪ خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠.
- خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠، بلغت نسبة العمل غير المهيكّل في المغرب ٧٨,٥٪ تليها مصر بـ ٥١,٢٪.
- فيما يتعلق في البلدان العربية غير الأفريقية، فإن آخر البيانات تتعلق بالفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٠ وتبرز أن لبنان يسجل أعلى نسبة بـ ٥١,٨٪ تليه اليمن بـ ٥١,١٪.

## جدول عدد ٧: مكوّنات العمل غير المهيكّل غير الفلاحي في الاقتصاد غير المهيكّل

البلدان	نسبة العمل في القطاع غير المهيكّل من الاقتصاد غير المهيكّل	نسبة العمل غير المهيكّل خارج القطاع غير المهيكّل	نسبة التماسك في الاقتصاد غير المهيكّل	نسبة العمل المستقل في الاقتصاد غير المهيكّل	نسبة العمل في الصناعة في الاقتصاد غير المهيكّل
شمال أفريقيا والشرق الأوسط	58,7	41,3	16,4	39,9	41,4
أفريقيا جنوب الصحراء	80,4	19,6	51,1	64,9	24,2
آسيا	79,4	20,6	35,8	53,3	41,7
أمريكا اللاتينية	64,6	35,4	46,5	52,1	26,8
البلدان الصاعدة	50,5	49,5	33,2	32,7	18,0

المصدر: «انعدام الهيكلّة بعد ٤٠ سنة من النقاش» - جاك شارم.

ويشير الجدول عدد ٧ إلى أن نسبة العمل في القطاع غير المهيكّل من

البيانات والمؤشرات المتعلقة بالعمل غير المهيكّل يتم تقديرها بانتهاج طرق عديدة تطورت حسب الفترات الزمنية المتعاقبة. إلى حدود السبعينيات والثمانينيات كانت التّعدادات السكانية العامة، التي تقام كل عشر سنوات، أو أكثر بالنسبة لبعض البلدان الأفريقية، تعتبر المصادر الوحيدة للبيانات حول القطاع غير المهيكّل. وبداية من التسعينيات بدأت تُقام مسح حول السكان النشيطين والتشغيل على أسس سنوية، وأحياناً كل ثلاثة أشهر في عديد البلدان الصاعدة.

وقد كان العمل في القطاع غير المهيكّل يقاس بطرق غير مباشرة بانتهاج طريقة الفواضل التي تتمثل في طرح العمل المسجّل من مجموع العمل في كل قطاع للحصول على العمل المهيكّل. ولا تزال هذه الطريقة معتمدة في البلدان التي لا تتوفر فيها مسوحات للقوى العاملة.

وإذ تتوفر اليوم بيانات حول العمل في القطاع غير المهيكّل، فإن البيانات حول العمل غير المهيكّل لا تتواجد سوى في عدد محدود من البلدان، وهي تكاد تكون غائبة تماماً في البلدان العربية، ما يبرز مجدداً قصور هذه البلدان في مجال إنتاج وتوفير البيانات الإحصائية عامة، وعدم احترامها مرجعية منظمة العمل الدولية في قياس العمل عبر المسوحات والبحوث الخصوصية. لذلك فإن اللجوء إلى طرق تقريبية (PROXY) لتقدير العمل غير المهيكّل يبقى ضرورياً لمتابعة تطوره

- ومنحى اتجاهاته. وتتمثل هذه الطرق التقديرية التقريبية بالأساس في:
- المقاربة بغياب الحماية الاجتماعية،
  - المقاربة بالعمل المستقل،
  - المقاربة بتقدير مساهمة القطاع غير المهيكّل في الناتج وذلك من خلال:
    - الحسابات الوطنية
    - النماذج الإحصائية الاقتصادية ذات المتغيرات الخفية (مقياس شنايدر).

## ١ - بيانات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية و جاك شارم

بالنسبة للمنطقة العربية تقتصر الإحصائيات المتعلقة بالعمل غير المهيكّل، التي نشرها الباحث جاك شارم والواردة في دراسته بعنوان «انعدام الهيكلّة بعد ٤٠ سنة من النقاش» ودراساته السابقة والتي اعتمد عليها تقرير «هل انعدام الهيكلّة أمر طبيعي؟» لجوتينغ و دو لايقلازيا الذي أصدرته منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، على دول شمال أفريقيا وبعض الدول العربية الشرق أوسطية غير الخليجية.

وتبرز البيانات المتأتية من نفس المصدر، أن نسبة العمل غير المهيكّل لدى النساء تتراوح بين ٦٠٪ في لبنان و٢٠,٢٪ في سوريا. وتجدر الإشارة إلى أن نسبة العمل النسائي غير المهيكّل تبدو عادة دون نسبة العمل المهيكّل لدى الذكور في أغلب البلدان العربية الواردة في الجدول ما عدا في المغرب ولبنان.

### جدول عدد ٩: نسبة العمل غير المهيكّل حسب الجنس

البلدان	1990 - 1999		2000 - 2007		آخر السبعينات	
	الذكور	الإناث	الذكور	الإناث	الذكور	الإناث
الجزائر	40,6	43,1			40,6	43,1
مصر	46,5	56,9	38,6	47,2	38,6	47,2
تونس	39,2	53,2			39,2	53,2
المغرب	46,8	44,0			46,8	44,0
لبنان			60,0	44,4	60,0	44,4
سوريا			34,6	42,8	34,6	42,8
فلسطين			20,2	46,8	20,2	46,8
اليمن			29,3	52,8	29,3	52,8

المصدر: «هل عدم الهيكلة أمر طبيعي؟» - جوتينغ و دو لايقلاريا

ورغم أهمية انعدام الهيكلة في أوساط النساء المشتغلات في كل من لبنان والمغرب فإن الجدول التالي يبين للاختلاف في طبيعة العمل النسائي غير المهيكّل بين البلدين حيث يتضح أن العمل المستقل يمثل ٨٨,٦٪ من العمل غير المهيكّل في المغرب، في حين لا تمثل الأجيّرات سوى ١١,٤٪ من العمل غير المهيكّل النسائي. أما في لبنان فإن الأجيّرات يمثلن ٧٤,٩٪ من العمل غير المهيكّل النسائي.

### جدول عدد ١٠: نسبة العمل غير المهيكّل النسائي حسب الوضعية في العمل

البلدان	السنة	نسبة العمل غير المهيكّل في القطاع غير الفلاحي	نسبة العمل المستقل من العمل غير المهيكّل	نسبة العمل بأجر من العمل غير المهيكّل	نسبة النساء من مجموع العمل غير المهيكّل
الجزائر	1997		80,9	19,1	16,8
مصر	2006	38,6	46,7	53,3	14,0
تونس	1995	46,8	50,6	49,4	18,5
المغرب	1995	40,6	88,6	11,4	29,6
سوريا	1994	54,3	56,6	43,4	10,6
لبنان	2004	40,0	25,1	74,9	
فلسطين	2004	20,2	63,4	36,6	

المصدر: «هل عدم الهيكلة أمر طبيعي؟» - جوتينغ و دو لايقلاريا - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية -

كما يشير الجدول إلى أن النساء يمثلن ٢٩,٦٪ من مجموع العمل غير المهيكّل في المغرب و١٨,٥٪ في تونس و١٦,٨٪ في الجزائر.

### بخصوص الدخل:

وعلى صعيد الدخل، يتبين من هذا الجدول، الذي لا يخص سوى صغار

الاقتصاد غير المهيكّل تبلغ ٥٨,٧٪ في بلدان شمال أفريقيا والشرق الأوسط، وهي نسبة أقل من النسب المسجلة في بلدان أمريكا اللاتينية والكارايب، وبلدان آسيا، وبصفة خاصة بلدان أفريقيا جنوب الصحراء، حيث تصل هذه النسبة إلى ٨٠,٤٪. وقد يفسّر ارتفاع نسبة العمل غير المهيكّل خارج القطاع غير المهيكّل في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتعمّد منشآت من القطاع المهيكّل إلى التشغيل من دون احترام تشريعات ولوائح العمل، وكذلك أهمية العمل في القطاع الأسري.

وتبرز هذه البيانات أن نسبة العمل غير المهيكّل خارج القطاع غير المهيكّل في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تبلغ ٤١,٣٪. أما بخصوص نسبة النساء في الاقتصاد غير المهيكّل فإنها لا تمثل سوى ١٦,٤٪ في حين أنها تبلغ ٥١,١ في أفريقيا جنوب الصحراء و٤٦,٥٪ في أمريكا اللاتينية والكارايب.

وفي ما يتعلق بالعمل المستقل في الاقتصاد غير المهيكّل، فإنه يمثل ٣٩,٩٪ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقابل ٦٤,٩٪ في أفريقيا جنوب الصحراء و٥٣,٣٪ في البلدان الآسيوية.

كما يشير الجدول إلى أن العمل في فرع الصناعة في القطاع غير المهيكّل يمثل ٤١,٤٪ في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، في حين أنه لا يمثل سوى ٢٤,٢٪ في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، و٢٦,٨٪ في منطقة أمريكا اللاتينية والكارايب.

ويوضح الجدول التالي (عدد ٨)، توزيع نسب العمل غير المهيكّل حسب الوضعية مبرزاً أهمية نسبة العمال المستقلين من مجموع العمل غير المهيكّل في كل البلدان الواردة في الجدول، وبصفة أخص في كل من اليمن والمغرب حيث تصل، على التوالي، إلى ٨٨,٦٪ و٦٧,٨٪ خلال سنة ٢٠٠٠. وكذلك الأمر بالنسبة لموريتانيا خلال التسعينيات (٧٢,٨٪).

### جدول عدد ٨: نسبة العمل غير المهيكّل حسب الوضعية في العمل

البلدان	نسبة العمل غير المهيكّل حسب الوضعية في العمل			
	نسبة العاملين بأجر من العمل غير المهيكّل	نسبة العاملين المستقلين من العمل غير المهيكّل	نسبة العاملين بأجر من العمل غير المهيكّل	نسبة العاملين المستقلين من العمل غير المهيكّل
الجزائر	33,4	66,6		
مصر	50,3	49,7	64,5	35,5
تونس	48,4	51,6		
المغرب	18,7	81,3	32,2	67,8
موريتانيا	27,2	72,8		
لبنان			53,2	46,8
سوريا			65,5	34,5
اليمن	10,8	89,2	11,4	88,6

المصدر: «هل عدم الهيكلة أمر طبيعي؟» - جوتينغ و دو لايقلاريا - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية -

كما يبرز هذا الجدول التطور الهام الذي حصل في نسبة الأجراء الشاغلين لعمل غير مهيكّل بين التسعينيات وسنة ألفين في كل من المغرب ومصر.

### التوزيع حسب الجنس:

الاجتماعية على آخر البيانات المتوفرة في قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية حول الحماية الاجتماعية بانتقاء مؤشر «نسبة المساهمين في أنظمة جريبات شيخوخة من قوّة العمل ١٥ سنة فأكثر» لاعتقادنا أنه أفضل مؤشر يمكن أن يبيّن مدى الانتفاع بتغطية اجتماعية مناسبة للفئات العاملة<sup>٤</sup>.

ويبرز الجدول ضعف هذه النسبة في أغلب البلدان العربية التي تتوفر بشأنها البيانات. كما يبرز كذلك ضعف هذه النسبة عموماً في البلدان النامية، وهو ما يؤشر إلى أهمية العمل غير المهيكّل من منظور الحماية الاجتماعية في مختلف هذه المناطق والبلدان. ولئن تدلّ هذه الطريقة بصفة عامّة على وجود إشكاليّة عدم هيكلّة في بلد ما، فإنها قد تكون محدودة الدلالة على حجم هذا العمل وتطوره خاصة بالنظر إلى اختلاف النظم المعتمدة والسياسات التي تنتهجها البلدان على صعيد الحماية الاجتماعية وتأمين مختلف الفئات العاملة.

#### جدول عدد ١٢: نسبة المساهمين في نظام جريبات تقاعد من قوّة العمل (١٥ سنة فأكثر)

البلدان والمنطقة	المتوسط	١٩٩٧	٢٠٠٢
البلدان والمنطقة			
ألمانيا	88,9		
أستراليا	8,4		
النمسا	47,8		
البرتغال	37,1		
البحرين	38,2	37,4	38,1
بنما	34,2		
بنغلاديش	99,7		
بروناي دارالسلام	98,5		
كندا	99,2		
الكويت	41,4		
الولايات المتحدة	79,5		
الولايات المتحدة	83,8		
الولايات المتحدة	92,9		
البلدان العربية			
العراق	86,6		
السعودية	52,8		
السودان	55,3	55,1	55,1
سوريا	58,8	50,9	52,8
تونس	57,2		
البحرين	38,8		
قطر	4,9		
البحرين	79,8		
البحرين	55,1	54,1	55,1
البحرين	69,2		
البحرين	55,5	47,4	55,5
البحرين	58,8		
البحرين	9,8		
البحرين	55,8		
البحرين	58,7	55,4	58,7
البحرين	9,8		
البحرين	58,5	56,8	58,5
البحرين	58,6		
البحرين	9,2	9,4	9,2

المصدر: قاعدة بيانات الحماية الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية

المؤجّرين، تراجع الدخل الشهري لهذه الفئة في تونس من معادل ٤ مرات الأجر الأدنى المضمون خلال سنة ١٩٩٧ إلى ٣ مرات خلال سنة ٢٠٠٢. وفي المقابل فإن دخل هذه الفئة من المؤجّرين في المغرب قد ارتفع من ١,٧ مرة الأجر الأدنى إلى ٤,٣ مرات في الفترة نفسها. وإذ يتجاوز دخل صغار المؤجّرين مستوى الأجر الأدنى في كل البلدان الواردة في الجدول فإن الأجر الذي يتقاضاه مستخدمو هذه المنشآت يتراوح في سنة ٢٠٠٢، بين ١٥٠ في المئة من الأجر الأدنى في موريتانيا و١١٠ في المئة في تونس و٠,٢ من الأجر الأدنى في كل من مصر ولبنان. وهو ما يبرز مستوى هشاشة الأجراء العامين في المنشآت غير المهيكلة في هذه البلدان.

وفي ما يتعلق بالفارق بين مداخيل النساء والرجال في القطاع غير المهيكّل، تشير الدراسة إلى أن دخل صغار المؤجّرات في المنشآت الصغرى تبلغ ٥٣,٣ في المئة من مداخيل صغار المؤجّرين من الرجال في المغرب مقابل ٨٢,٦ في المئة في تونس سنة ٢٠٠٢. أما بالنسبة للأجيرات فإن هذه النسبة تتراوح بين ٦٥,٧ في المئة من أجور المستخدمين الرجال في المغرب و٦٧,٧ في المئة في تونس. وتدلّ هذه المعطيات على مدى هشاشة المرأة في القطاع غير المهيكّل وعدم تمتعها بحقوقها الأساسية حتى وإن كانت صاحبة العمل.

#### جدول عدد ١١: متوسط الدخل الشهري والأجر الشهري المدفوع من قبل صغار المؤجّرين في القطاع غير المهيكّل (كضارب من الأجر الأدنى)

البلدان	الدخل الشهري		الأجر الشهري	
	١٩٩٧	٢٠٠٢	١٩٩٧	٢٠٠٢
تونس	4,0	3,0	1,1	1,1
المغرب	1,7	4,3	0,6	1,0
مصر (٢٠٠٤)		1,8	0,2	
موريتانيا (٢٠٠٣)		3,2	1,5	
لبنان (٢٠٠٤)		1,0	0,2	

## ٢ - المقاربة بغياب التغطية الاجتماعية:

بُنيت هذه الطريقة على أساس أن العمل غير المهيكّل هو العمل الذي لا يوفر للمشتغلين فيه تغطية اجتماعية. ويتم قياسه من خلال الإجابة عن سؤال يتعلق بالانتفاع بأنظمة ضمان اجتماعي بالمسوحات حول القوى العاملة، على الرغم من أن هذه المسوحات لم تتضمن الأسئلة حول هذه المسألة إلا حديثاً. ففي السابق كان خبراء الإحصاء يعتبرون أن تسجيل العمّال يعني أنهم يتمتعون بالتغطية الاجتماعية بالضرورة. ونظراً لذلك تم استعمال طريقة الفواضل بصفة منتظمة من خلال طرح العمالة المسجلة في القطاعات الصناعية من مجموع العمال المشتغلين للحصول على تقدير تقريبي للعمل غير المهيكّل. ثم جاء المؤتمر ١٧ لخبراء إحصاء العمل لسنة ٢٠٠٣ الذي سهل تجميع بيانات موحدة واستغلالها من خلال مسوحات القوى العاملة والأجوبة المتعلقة بمنافع الحماية الاجتماعية الواردة فيها. وقد اعتمدنا في الجدول التالي في محاولة لإبراز غياب الحماية

١,٨ في المئة من أفراد الأسرة المساهمين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. علماً أن هذه الفئة تبقى ضعيفة التغطية حتى في البلدان المتقدمة حيث تبقى نسبة تغطيتها دون ١٨ في المئة. كما تبين الهشاشة من ضعف نسبة التغطية الاجتماعية للمشتغلين بدون عقود عمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والتي لا تتجاوز ٩ في المئة مقابل، على التوالي، ٤٣,٧ في المئة لدى العمال الموسمين و٨٥,١ لدى العمال القاريين.

وعلى مستوى التوزيع القطاعي يتضح الفارق الهام بين مستخدمي القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث تنخفض نسبة التغطية من ٨٨,٧ في المئة لدى مستخدمي القطاع العام إلى ١٩,٧ في المئة لدى مستخدمي القطاع الخاص، بينما لا يتجاوز الفارق بين القطاعين في الدول المتقدمة أربع نقاط. (٩٤,٥٪ مقابل ٩٠,٥٪)

ويبرز هذا الجدول من جهة أخرى الفوارق بين نسب التغطية حسب حجم المنشأة المشغلة حيث تنخفض النسبة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من ٨٣,٩ في المئة في المنشآت المشغلة لخمسين عاملاً فأكثر، والتي عادة ما تكون منشآت مهيكلة، إلى ١٨,٩ في المئة في المنشآت المشغلة لأقل من ١٠ عمال والتي يحتمل أن يكون جلّها أو أغلبها من المنشآت غير المهيكلة. كما يتضح الفارق بين المناطق في هذا المجال حيث لا تتعدى نسبة التغطية في المنشآت المشغلة لأقل من ١٠ عمال ٣,٣ في المئة في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء مقابل ٧٩,٤ في المئة في البلدان المتقدمة و١٩,٢ في المئة في أمريكا اللاتينية والكارايب. وهو ما يؤشر بكل وضوح إلى أهمية عدم الهيكلة في المنشآت الصغيرة والقطاع الخاص في البلدان النامية ومنها المنطقة العربية.

### ٣ - طريقة المقارنة في العمل المستقل:

تفترض هذه الطريقة أن العمل غير المهيكل يمكن تقديره بصفة تقريبية من زاوية نسبة العمل المستقل التي تمثل المكمل لنسبة العمل بأجر من مجموع المشتغلين. ويتكوّن العمل المستقل من:

- عمال لحسابهم الخاص
- المؤجّرون (المستخدمون بمنشآتهم التي يملكونها لعمال بصفة مسترسلة)
- أفراد الأسرة المساهمون
- أعضاء التعاونيات الإنتاجية.

ولا يمثل العمل المستقل سوى مؤشر تقريبي للعمل غير المهيكل، باعتباره يشمل كامل فئة المؤجرين رغم أن عدداً منهم مهيكلون على غرار أصحاب المهن الحرّة المنضوين تحت أنظمة الحماية الاجتماعية والمحترمين مختلف التشريعات والإجراءات الإدارية. غير أن وزن هؤلاء في قوة العمل وفي عدد المشتغلين في البلدان النامية يبقى ضعيفاً، وبالتالي فإن تأثيره محدود على التقديرات.

وقد أوردنا في الجدول التالي البيانات حول نسب العمل المستقل من مجموع المشتغلين منذ السبعينيات التي نشرت في دراسة أصدرتها

### جدول عدد ١٣: تقديرات نسبة التغطية الفعلية بجرايات شيخوخة: الانخراط في أنظمة مساهماتية حسب الوضع في الشغل وأنماط

الأنماط	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	البلدان النامية	البلدان المتقدمة	البلدان المتقدمة (معدّل)
المستقلون	42,8	44,9	64,5	90,3
العامون لمصنوعه الخاص	4,4	0,5	18,8	64,4
أفراد الأسرة غير مدفوعين لأجر	1,8	0,1	8,9	17,9
مجموع العمل	32,3	9,1	47,5	88,3
العمل الفار	85,1	69	91,7	88,3
العمل الموسمي	43,7	26	62,2	76,9
دون عقود	9	12,7	16,2	55,3
المستقلون	50,9	35	71,2	92,6
رقعة جزائي	39,6	21,3	47,1	83,7
رقعة كامل	37	10,8	58,3	88,3
مجال العمل	28,7	3,6	30,3	79,6
المستقلون	88,7	70,9	89,7	94,5
قطاع عمومي	19,7	18,3	59,5	90,5
قطاع خاص	88,7	70,3	89,6	94,5
مجال العمل	13,6	4,6	43,1	86
أقل من 10 عمال	18,9	3,3	19,2	79,4
بين 10 و 49 عمالاً	62,5	41,2	61,6	86,4
50 عمالاً فأكثر	83,9	51,6	78,6	87,3

### العمل (حسب آخر البيانات المتوفرة)

المصدر: منظمة العمل الدولية - بيانات تتعلق بأخر الإحصائيات المتوفرة

يبرز الجدول التالي الفوارق الهامة المسجلة على صعيد التغطية الاجتماعية وبالتالي هشاشة وعدم هيكلة بعض الفئات الناشطة حسب وضعياتهم في العمل وطبيعة عقود عملهم وحجم المنشآت المشغلة في مختلف مناطق العالم.

وتجدر الملاحظة أن نسبة التغطية الاجتماعية بفرع جريات التقاعد لمجموع العاملين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تبلغ ٣٢,٣٪ مقابل ٨٨,٣٪ في البلدان المتقدمة و٤٧,٥٪ في أمريكا اللاتينية والكارايب و٩,١ فقط في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء. وبالنسبة للمستخدمين، فإن نسبة التغطية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تتعدى ٤٢,٩ في المئة، وهي الأضعف بالمقارنة مع بلدان أفريقيا جنوب الصحراء وبلدان أمريكا اللاتينية والكارايب.

أما بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص فهي لا تصل إلى حدود ٥ في المئة مقابل ٦٤,٤ في المئة في بلدان أوروبا والاتحاد الأوروبي و١٨,٨٪ في أمريكا اللاتينية والكارايب. كما لا ينتفع بالتغطية الاجتماعية سوى

٨. وقد اعتمدنا في الباب المخصص للتقاطع بين المقاربات على نسبة إنعدام التغطية الاجتماعية بنظام جريات تقاعد من قوة العمل باحتسابها كمكمل لنسبة المساهمين في أنظمة تقاعد من قوة العمل. أي (١٠٠ - نسبة المساهمين في أنظمة تقاعد من قوة العمل)

٩. «هل إنعدام الهيكلة أمر عادي؟» جوتينغ وولايلازرا - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية - ٢٠٠٩

## جدول عدد ١٤: تطور نسبة العمل المستقل من العمل غير الفلاحي

المصدر: «هل انعدام الهيكلية أمر عادي؟» جوتينق و لايقلازيا - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية - ٢٠٠٩

البلدان	نسبة العمل المستقل من العمل غير الفلاحي			نسبة العمل المستقل من العمل النسائي غير الفلاحي			نسبة النساء من مجموع العمل المستقل غير الفلاحي		
	سنة 2000	السبعينات	الثمانينات	سنة 2000	السبعينات	الثمانينات	سنة 2000	السبعينات	الثمانينات
الجزائر	15.3	13.0	24.5	31.7	31.7	24.5	14.7	1.4	1.4
البحرين	17.7	10.1	3.0	3.0	3.0	3.0	3.7	2.4	1.6
جزر القمر	36.2	61.0	65.0	65.0	65.0	65.0	24.0		
جورجيا	21.4	21.6	24.1	42.3	42.5	24.1	2.1	2.1	3.8
مصر	17.8	14.3	14.3	24.7	24.7	24.7	8.1	11.0	
العراق	19.3	14.3	14.3	4.9	4.9	4.9	3.4	2.0	
الأردن	11.8	9.4	6.4	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	
كازاخستان	16.5	16.5	16.5	35.3	35.3	16.5	24.3	19.3	
لبنان	16.5	16.5	16.5	7.1	7.1	7.1	2.4		
موريتانيا	33.5	36.1	49.2	49.2	49.2	49.2	28.3	28.3	28.3
المغرب	4.2	10.0	10.0	2.4	2.4	2.4	44.6	44.6	44.6
عمان	1.9	2.0	2.8	2.8	2.8	2.8	0.8		
قطر	19.3	19.3	19.3	11.3	11.3	11.3	11.3	11.3	11.3
السعودية	10.0	10.0	10.0	12.2	12.2	12.2	4.5	5.0	
السودان	25.0	20.8	20.8	20.8	20.8	20.8	21.4	42.0	49.0
سوريا	9.6	8.2	8.2	7.1	7.1	7.1	2.1	2.6	
عمان	23.2	20.8	20.8	17.0	17.0	17.0	21.4	42.0	49.0
الإمارات	23.2	20.8	20.8	17.0	17.0	17.0	21.4	42.0	49.0
فلسطين	19.3	19.3	19.3	15.7	15.7	15.7	3.3		
اليونان	19.2	21.3	28.6	33.1	28.6	21.3	18.2	18.6	20.8
كندا	22.5	24.8	24.8	23.7	23.7	23.7	24.0	24.0	24.0
النمسا	22.5	24.8	24.8	23.7	23.7	23.7	24.0	24.0	24.0

### الإطار عددا: العمل المستقل

العمل المستقل = المؤجرون + العاملون لحسابهم الخاص + أعضاء التعاونيات المنتجة + أفراد الأسرة المساهمون.

منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، لنبز التطور الحاصل في هذا المجال والذي يبرز بالخصوص أن:

- نسبة العمل المستقل على المستوى العالمي قد ارتفعت من ٢٢,٥ في المئة خلال السبعينيات إلى ٣١,٣ في المئة خلال التسعينيات ثم تراجعت إلى حوالي ٢٤,٧ في المئة في أواسط سنة ٢٠٠٠. أما في بلدان شمال أفريقيا فقد شهدت هذه النسبة ارتفاعاً متواصلاً وبلغت ٣٥,١ في المئة خلال سنة ٢٠٠٠.
- هذه النسبة تتراوح، في البلدان العربية وفق آخر البيانات المتوفرة في قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية، بين ٦١ في المئة في جزر القمر و٢,٦ في المئة في قطر. ويبرز الجدول الفوارق بين بلدان الخليج العربي ذات الدخل المرتفع التي تتميز بضعف نسبة المستقلين وبقية البلدان العربية الأخرى.
- تعتبر نسبة العمل المستقل لدى النساء مرتفعة في كل من مصر والمغرب وعمان، حيث تبلغ هذه النسب، على التوالي، ٤٩,٨ و٦٣,٧ و٤٦,٦ في المئة من العمل النسائي غير الفلاحي. علماً أن البيانات المتوفرة على هذا المستوى لا تخص سوى ٦ بلدان عربية.
- نسبة النساء من مجموع العمل المستقل خارج قطاع الفلاحة وتوابعها تبقى في كل الدول العربية المدرجة في الجدول دون المتوسط العالمي (٤٠,٥٪)، ويبدو ذلك مرتبطاً بضعف نسب مشاركة المرأة في قوة العمل في العالم العربي بصفة عامة. وتتراوح هذه النسبة بين ١٥,٥٪ في قطر و٢٥,٩٪ في تونس.



## الباب الثالث

المؤشرات المتعلقة بتقدير  
مساهمة القطاع غير المهيكَل  
في الناتج المحلي الإجمالي

## ١. المقاربة في نظام الحسابات الوطنية:

خصص نظام الحسابات الوطنية<sup>١١</sup>، فضلاً كاملاً للجانب غير المهيكل من الاقتصاد (الفصل ٢٥).

وقد تم تعريف القطاع غير المهيكل بوضوح «كقطاع فرعي للمنشآت غير المكوّنة في شكل شركات في القطاع المؤسسي والأسر». ولئن يمكن قياس مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي بسهولة نسبية في أغلب مكوناته، فإن ذلك ليس بالهين بالنسبة لفئة العمالة غير المهيكلة خارج القطاع غير المهيكل، التي تتوزع على جميع القطاعات المؤسسية لنظام الحسابات الوطنية، والتي تتألف من:

١. العمال غير المهيكلين في القطاع المهيكل،

٢. عمال المنازل،

٣. المنتجون سلع الاستهلاك الحصري لأسرهم (في القطاع الأول وفي القطاع الثاني).

أفريقيا جنوب الصحراء ٢٥,٢ في المئة في أمريكا اللاتينية والكارايب. وتقدر هذه المساهمة بـ ٣٤,١ في المئة من مجمل القيمة المضافة في تونس و٣٠,٤ في المئة في الجزائر في حين أنها لا تتجاوز ١٦,٩ في المئة في مصر.

وبلغت نسبة مساهمة القطاع غير المهيكل غير الفلاحي في الناتج المحلي الإجمالي ٢٣,٩ في المئة في بلدان أفريقيا الشمالية المشمولة بالدراسة. وقد تراوحت بين ٢٩,٨ في المئة في تونس و١٤,٧ في المئة في مصر مروراً بـ ٢٧,١ في المئة في الجزائر. أما في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء، فإن هذه المساهمة قد بلغت ٣١,٣ في المئة مقابل ٢٤ في المئة في أمريكا اللاتينية والكارايب، في حين أنها لم تتعدّ ١٠,٧ في المئة في البلدان الصاعدة.

## ٢. التقديرات في الطريقة التجريبية

(EMPIRICAL): قياس الإحصاء الاقتصادي

للاقتصاد الخفي أو اقتصاد الظل (SHADOW)

(ECONOMY): مقياس شنايدر

بالنسبة لفرديريتش شنايدر<sup>١٢</sup>، يتكوّن الاقتصاد الخفي من كل المنتجات الموجهة إلى سوق السلع والخدمات المشروعة والتي يتم إخفاؤها عن السلطات العمومية بهدف:

- عدم خلاص الضرائب والمعايير الأخرى،
- عدم خلاص مساهمات الضمان الاجتماعي،
- عدم تطبيق تشريعات العمل كالأجر الأدنى ومدّة العمل ومعايير التغطية الاجتماعية...

• عدم الخضوع إلى بعض الواجبات الإدارية.

وهو ما يقصي المنتجات غير المشروعة، أي الأنشطة التي تتطابق مع الجرائم العادية كالسرقة والاتجار في المخدرات وغيرها. كما يتم إقصاء كامل الاقتصاد الأسري غير المهيكل والمتضمّن الأسر المنتجة لسلع وخدمات. وتتأسس المنهجية التجريبية المتوخاة من قبل شنايدر على الطريقة غير المباشرة للقياس، والتي تعتمد على النظرية الإحصائية للمتغيّرات الخفية (NON-OBSERVABLE VARIABLES) التي تعتبر أن أسباباً متعدّدة تفسّر وجود الاقتصاد الخفي ونموّه، وأنه يمكن تقديرها من خلال متغيّرات ملحوظة ومؤشرات متوقّرة<sup>١٣</sup>.

وبالنسبة للبلدان النامية فقد تم استعمال الأسباب الستة الآتية:

١. وزن الضرائب المباشرة (نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي)،
٢. حجم القطاع العمومي (نسبة الاستهلاك العمومي من الناتج)،
٣. الحربة الضريبية (نسبة المداخل الضريبية من الناتج)،
٤. كثافة التنظيمات الإدارية،
٥. حرية المبادرة

جدول عدد ١٥ : مساهمة القطاع غير المهيكل في الناتج المحلي الإجمالي والقيمة المضافة

البلدان	مساهمة القطاع غير المهيكل (بما في ذلك القطاع الفلاحي) من الناتج المحلي الإجمالي	مساهمة القطاع غير المهيكل غير الفلاحي من القيمة المضافة الإجمالية	مساهمة القطاع غير المهيكل (بما في ذلك القطاع الفلاحي) من الناتج المحلي الإجمالي
شمال أفريقيا	35,8	27,1	23,9
الجزائر (2003)	37,9	30,4	27,1
مصر (2008)	27,8	16,9	14,7
تونس (2004)	41,8	34,1	29,8
أفريقيا جنوب الصحراء	63,6	50,2	31,3
أمريكا اللاتينية	29,2	25,2	24
البلدان الصاعدة	19,5	13,9	10,7

المصدر: «انعدام الهيكلية بعد ٤٠ سنة من النقاش» - جاك شارم.

يتضح من الجدول السابق والذي لا يتضمن سوى بيانات مقتضبة حول المنطقة العربية، أنّ مساهمة القطاع غير المهيكل، بما في ذلك القطاع الفلاحي، تبلغ ٣٥,٨ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي لمنطقة شمال أفريقيا المشتملة على مصر وتونس والجزائر. وتتراوح هذه المساهمة بين ٤١,٨ في المئة في تونس سنة ٢٠٠٤ و٢٧,٨ في المئة في مصر سنة ٢٠٠٨. وعلى سبيل المقارنة، فإن هذه المساهمة بلغت ٦٣,٦ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي لبلدان أفريقيا جنوب الصحراء، في حين أنها لم تتجاوز ٢٩,٢ في المئة في بلدان أمريكا الجنوبية والكارايب. وعلى مستوى الإنتاج، يبرز الجدول أن متوسط مساهمة القطاع غير المهيكل غير الفلاحي في القيمة الإضافية الإجمالية في بلدان شمال أفريقيا الثلاثة تبلغ ٢٧,١ في المئة مقابل ٥٠,٢ في المئة في بلدان

١٢. حسب جاك شارم، تعتبر هذه الطريقة مفيدة لتقدير تقريبي لمساهمة الاقتصاد الخفي أو اقتصاد الظل من الناتج المحلي الإجمالي، فإن مقارنتها مع تقديرات المقارنة في الحسابات الوطنية، المعتمدة على الناتج المحلي الإجمالي الجاري، تبقى صعبة التأويل باعتبار أن الحسابات الوطنية تتضمن جزءاً من الاقتصاد الخفي وغير المشروع.

١١. انظر التنقيح الرابع لنظام الحسابات الوطنية لعام ١٩٩٣، والتنقيح الخامس لنظام الحسابات الوطنية ٢٠٠٨.

١١. «THE SHADOW ECONOMY» - FRIEDRICH SHNEIDER & COLIN C. WILLIAMS - IEA - «٢٠١٣» - THE INSTITUTE OF ECONOMIC AFFAIRS

7. وضع الاقتصاد من خلال مؤشرات نسبة البطالة والناتج الفردي ونسبة المشاركة في قوة العمل والكتلة النقدية خارج البنوك. ويبرز الجدول التالي تطور نسبة الاقتصاد الخفي أو اقتصاد الظل في البلدان العربية حسب مؤشر شنايدر:

جدول عدد 16: الاقتصاد الخفي في البلدان العربية من 1999 إلى 2007

الترتيب الدولي من 151 دولة	النسبة المئوية	السنوات									البلد
		2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	
23	17,9				17,1	17,4	17,8	18,2	18,4	18,6	البحرين
24	18,1	16,8	17,4	17,4	17,7	18,3	19,2	18,7	18,4	18,7	السعودية
28	18,4		17,6	18	18,3	18,4	18,5	18,5	18,9	19,1	عمان
29	18,5	17,2	17,5	18	18,3	18,7	18,9	19,2	19,4	19,4	الأردن
32	18,8			18	17,4	19,6	19	19,3	19		قطر
34	19,1	18,5	18,7	19	19,1	19,3	19,1	19,2	19,3	19,3	سوريا
36	19,4		17,9	18,1	18,8	19,3	20,3	20,2	20,1	20,1	الكويت
47	25,9		23,5	24,8	25,4	26,3	27,4	27	26,4	26,3	الإمارات
52	27,1	26,8	26,8	26,6	27	27	27,2	27,3	27,4	27,7	اليمن
76	32,5	31,2	31	31,1	31,7	32,5	33,3	33,8	34,1	34,2	الجزائر
79	33,1	32	32,8	32,4	32,4	33,2	33,5	33,7	34,1	34,1	لبنان
84	33,7	30,9	32	33,1	33,9	34,9	33,8	34,5	35,1	34,7	ليبيا
	34,1									34,1	السودان
89	34,9	33,1	34,1	34,8	35	35,4	35,7	35,2	35,1	35,5	مصر
90	34,9	33,1	33,1	34,9	34,2	35	35,5	35,7	36,4	36,5	المغرب
	35,1		31,7	34,4	35,1	35,8	35,8	36	36,1	35,5	موريتانيا
97	37,2	35,4	35,9	36,7	36,9	37,4	37,8	37,8	38,4	38,7	تونس
102	38,7	39,4	38,4	38	39	37,6	37,7	39	39,6	39,3	جزر القمر
	29,8	31,6	31,35	31,1	29,35	29,75	30,35	30,5	30,75	34,1	الوسيط
	27,6	28,6	27,2	27,2	26,9	27,4	27,7	27,8	28,0	27,3	متوسط البلدان العربية
	33,1	31	31,9	32,5	32,9	33,3	33,6	33,6	33,7	34	المتوسط العالمي

المصدر: دراسة شنايدر و بواهن و مونتينيرو «الاقتصاد الخفي في العالم: تقديرات لـ 162 دولة من 1999 إلى 2007» - البنك الدولي 2010

ويستنتج من الدراسة حول الاقتصاد الخفي (ÉCONOMIE NON OBSERVÉE – SHADOW ECONOMY) خلال الفترة 1999 - 2007 ما يأتي:

1. الاقتصاد الخفي يمثل نسبة هامة من الاقتصاد العالمي، حيث يبلغ المتوسط غير المرجح لمجموع 162 دولة 33,1٪. وينخفض هذا المتوسط العالمي إذا ما تم الأخذ بالاعتبار الناتج المحلي الإجمالي لكل دولة إلى 17,2٪ من الناتج الإجمالي. أما بالنسبة للبلدان العربية، فإن متوسط حجم القطاع (متوسط غير مرجح) يبلغ 27,6٪.

كما تبرز الدراسة أن المتوسط الدولي قد شهد منحنى يتجه نحو الانخفاض خلال الفترة 1999 - 2007. أما بالنسبة لمتوسط البلدان العربية فإن منحنى المتوسط يبرز شبه استقرار بفعل الارتفاع الذي شهده معدل سنة 2007.

2. في ما يتعلق بأسباب ومحددات أهمية هذا القطاع، فإنها عديدة ومتداخلة ومختلفة باختلاف خصائص البلدان والمناطق، ولكنها تبرز بصفة خاصة تأثير الإجراءات والتدابير الحكومية لا سيما في ميدان الضرائب والتراتبين والإجراءات.

3. رغم الفوارق الجهوية في مستوى الاقتصاد غير المهيكل، فإن هناك تجانساً واضحاً على مستوى التجمعات الإقليمية الكبرى. فتسجل بلدان أفريقيا جنوب الصحراء أعلى نسب عدم الهيكلية، بينما تسجل بلدان منطقة التعاون والتنمية الاقتصادية أدنى معدل نسب عدم الهيكلية. ويبرز الرسم البياني التالي أن نسبة الاقتصاد الخفي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ولئن تفوق المتوسط العالمي ومتوسط البلدان المتقدمة وبلدان شرق آسيا والمحيط الهادي، فإنها تبقى في مستوى أدنى من متوسطات بلدان أمريكا اللاتينية والكارايب ومنطقة أوروبا وآسيا الوسطى وبلدان أفريقيا جنوب الصحراء.

وتجدر الإشارة، في هذا المجال، إلى أنه يجب توخي البعض من الحذر في تأويل المعدلات المنخفضة نسبياً لمساهمة الاقتصاد الخفي في الناتج المحلي الإجمالي ومدى دلالتها على انخفاض نسب انعدام الهيكلية وذلك في البلدان النفطية، وبالتحديد في بلدان مجلس التعاون الخليجي وبصفة أقل في الجزائر وليبيا، وذلك لأهمية مساهمة الموارد النفطية في الناتج المحلي الإجمالي لهذه البلدان. كما يجدر التعمق في دلالة هذه المعدلات المنخفضة لعدم الهيكلية، والتي قد تفسر إلى حد ما بضعف إنتاجية الأنشطة غير المهيكلية، وضعف قيمة تبادل منتوجاتها، وبالتالي ضعف دخل العاملين بها وعدم تمتعهم بحقوقهم الأساسية في العمل.

أما الرسم البياني التالي، فإنه يشير إلى أنّ متوسط نسبة الاقتصاد الخفي في البلدان العربية قد شهد منحنى يتجه نحو الانخفاض بين سنتي 2000 و سنة 2004، فإنه اتخذ اتجاهًا تصاعدياً خلال الفترة 2004 - 2007. وبالمقابل فإن المتوسط العالمي قد شهد انخفاضاً يكاد يكون متواصلًا بين سنتي 1999 و 2007. ( ما عدا بالنسبة لسنة 2002).



## الباب الرابع

### الترابط بين القياسات

خصص هذا الباب لمحاولة البحث عن مدى الترابط بين التقديرات التقريبية المختلفة. ويبين الجدول التالي نتائج مقارنة نتائج المقاربات الثلاث لتقدير العمل غير المهيكل في مختلف مناطق العالم. وقد ورد في دراسة نشرها البنك الدولي حول العمل غير المهيكل في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

### الجدول عدد ١٧: نسبة العمال لحسابهم الخاص والعمال غير المساهمين في أنظمة ضمان اجتماعي والإنتاج غير المصرح به حسب المناطق

النسبة المئوية للإنتاج غير المصرح به من الناتج المحلي الإجمالي	نسبة العمال غير المساهمين في أنظمة ضمان اجتماعي <sup>١٦</sup>	نسبة العمال لحسابهم الخاص	المنطقة
27,7	-	32,4	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
20,1	-	3,8	بلدان مجلس التعاون الخليجي <sup>١٧</sup>
36,2	65	36,5	بلدان المنطقة <sup>١٨</sup>
16,6	9,3	13,4	بلدان المنظمة
38,9	33,2	22,7	أوروبا وآسيا الوسطى
43,9	73,6	33,1	أمريكا اللاتينية والكاريبي
32,8	75	56,3	شرق آسيا والمحيط الهادئ
37	-	71,7	أمريكا الجنوبية
42,2	93,2	80,8	أفريقيا جنوب الصحراء

المصدر: «الكفاح من أجل وظائف أفضل في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا» البنك الدولي ٢٠١٤.

فبالنسبة لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يبرز الجدول أن هناك تطابقاً بين نسبي عدم الهيكلة من خلال نسبة العمل للحساب الخاص ونسبة للاقتصاد الخفي في بلدان المنطقة التي لا تنتمي إلى مجلس التعاون الخليجي. في حين تبلغ نسبة غير المساهمين في أنظمة الضمان الاجتماعي قرابة ثلثي قوة العمل في هذه المجموعة من البلدان نفسها. أما بالنسبة لبلدان أفريقيا جنوب الصحراء، فإن المقاربة في انعدام التغطية الاجتماعية وفي العمل المستقل، تبرزان نسباً مرتفعة جداً من عدم الهيكلة، بينما تنخفض هذه النسبة إلى حوالي النصف على مستوى الاقتصاد الخفي. وقد يُفسر ذلك بالضعف الفادح للإنتاجية في القطاع غير المهيكل في هذه البلدان.

### الإطار عدد ٢: قراءة الرسوم البيانية المتعلقة بالترابط بين المتغيرات:

لإبراز الترابط بين متغيرين من عدمه اخترنا استعمال هذا النوع من الرسوم البيانية الذي يبين انتشار البيانات المتعلقة بمجموعة البلدان التي تتوفر فيها البيانات لكل من المتغيرين (VARIABLES) ثم رسم خطين أحدهما عمودي والآخر أفقي يمثلان وسيطي كل من المتغيرين. والوسيط (MEDIAN) هو الرقم الذي يفصل النصف الأعلى من العينة عن النصف الأقل بحيث يتساوى على طرفه عدد القيم بعد ترتيبها تصاعدياً. وبذلك نتحصل على ٤ قطاعات:

- القطاع عدد ١ يشمل البلدان التي تفوق بها قيمة كل من المتغيرين

قيمة وسيطها.

- القطاع عدد ٢ يشمل البلدان التي تسجل قيمة المتغير ١ مستوى أعلى من قيمة الوسيط بينما تسجل قيمة المتغير ٢ مستوى أدنى من الوسيط.
- القطاع عدد ٣ يشمل البلدان التي تسجل قيمة المتغير ١ بها مستوى أدنى من الوسيط بينما تسجل قيمة المتغير ٢ مستوى أعلى من الوسيط.

- القطاع عدد ٤ يشمل البلدان التي تسجل بها قيمة كل من المتغيرين مستوى أدنى من قيمة وسيطها.

ويمثل الخط الأزرق خط الانحدار. فإذا كان انتشار القيم الملاحظة قريبة من هذا الخط فإن ذلك يدل على احتمال كبير لوجود علاقة سببية بين المتغيرين. وأما إذا ما توزعت نقاط القيم الملاحظة بشكل متباعد عن ذلك الخط فيعني ذلك أن هناك احتمالاً ضعيفاً لوجود علاقة ترابط بين المتغيرين.

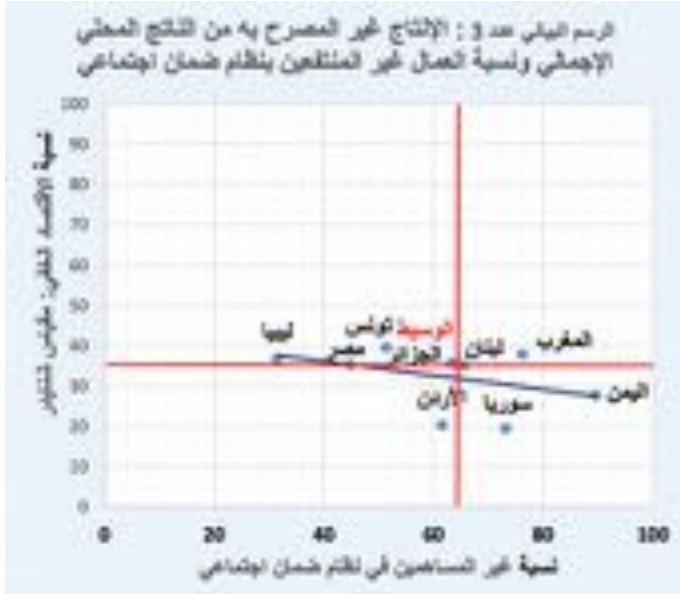
كما تجدر الإشارة إلى أن منحى خط الانحدار يبين إن كانت العلاقة بين المتغيرين، إن وجدت، علاقة إيجابية (أي إذا ارتفعت قيمة المتغير الأول ترتفع قيمة المتغير ٢) أو سالبة (أي إذا ارتفعت قيمة المتغير ١ تنخفض قيمة المتغير ٢).

ويبرز هذا المثال تواجد ٩ بلدان من ١١ بلدا في العينة في القطاعين المتقابلين ٢ و٣ وذلك دليل على احتمال كبير لوجود ترابط متين بين المتغيرين. أما النقاط البعيدة عن خط الانحدار مع تجمع هام لبقية البلدان فإنها تثبت وجود حالات استثنائية لبلدان تنفرد بأوضاع خصوصية لا تنسجم مع الخصائص العامة للعينة، على غرار البلدين عدد ٧ وعدد ٥.

**تنبيه:** لا بد من الإشارة إلى أنّ الترابط بين متغيرين لا يعني بالضرورة وجود علاقة سببية بينهما. فقد يكون الترابط قوياً بين المتغيرين لأن علاقة سببية تجمع كلاً منهما بمتغير ثالث يؤثر عليهما معاً.

ويبرز الجدول التالي نسب عدم الهيكلة لبعض البلدان العربية التي أوردتها الدراسة المشار إليها أعلاه وفق كل من التقديرات التقريبية الثلاثة.

وقد حاولنا مزيد التعمق في البحث عن طبيعة العلاقة بين المتغيرين بالاعتماد على المعطيات الإحصائية المتعلقة بمؤشر عدم المساهمة في نظام جريبات تقاعد من قوّة العمل (10 سنو فأكثر) الواردة في قاعدة بيانات الحماية الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية. وطبقاً لذلك يصبح الرسم البياني كما يأتي:



جدول عدد 18: نسبة الإنتاج غير المصرح به من الناتج المحلي الإجمالي ونسبة العمال غير المتكفلين بنظام ضمان اجتماعي

البلدان	نسبة الإنتاج غير المصرح به (2007-1999)	نسبة العمل غير المتكفلين بنظام ضمان اجتماعي (2007-2000)	نسبة العمل المتكفل
ليبيا	36,7	31,5	--
مصر	35,3	44,9	37,8
تونس	39,6	51,4	34,2
الأردن	20,3	61,6	--
الجزائر	35,7	63,3	67,1
العراق	--	64,4	--
لبنان	35,1	65,5	15,6
سوريا	19,5	73,2	53,9
المغرب	37,9	76,2	37,3
فلسطين	--	86	35,6
اليمن	27,7	89,6	32,4

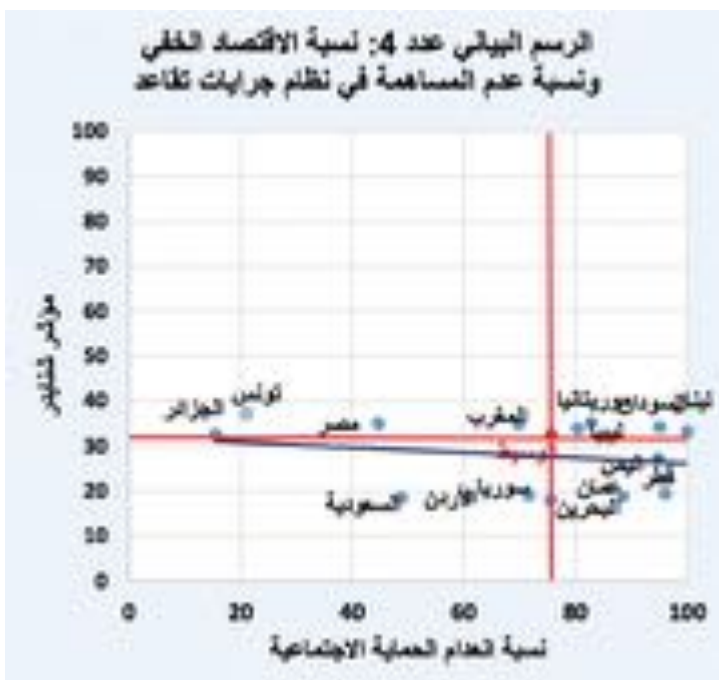
المصدر: «الكفاح من أجل وظائف أفضل في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا» البنك الدولي 2014.

#### الاقتصاد الخفي وانعدام التغطية الاجتماعية:

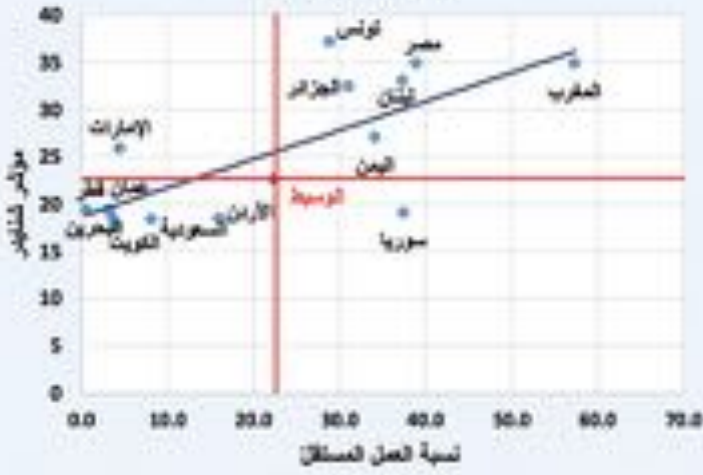
ويتبين من البيانات الواردة في الدراسة نفسها المشار إليها أعلاه، أن نسبة العاملين غير المتكفلين بالتغطية الاجتماعية تبدو مرتفعة جداً في البلدان العربية، ما يؤشر إلى نسبة انعدام هيكلية مرتفعة جداً من هذه الزاوية. ويبين الرسم البياني التالي، وفقاً لدراسة البنك الدولي المشار إليها، أنه باعتماد خطّي الوسيطين تتواجد 6 بلدان، من مجموع 8 بلدان تتضمنها العينة، أي في 70 في المئة من الحالات، في قطاعين متقابلين من القطاعات الأربعة للرسم، وهو ما يشير إلى وجود علاقة ترابط بين المتغيرين. ويشير هذا التوزيع إلى أن:

- الجزائر ومصر وتونس وليبيا تتواجد في القطاع الذي يشير إلى نسب انعدام التغطية الاجتماعية ضعيفة نسبياً مع مستويات مرتفعة نسبياً من الإنتاج غير المصرح به وفقاً لمقياس شنايدر. وقد يوحي ذلك بأن جزءاً من العاملين في القطاع غير المهيكل قد يكونون متكفلين بتغطية اجتماعية في هذه البلدان.
  - وبالمقابل تتواجد كل من اليمن وسوريا في القطاع الذي يتميز بارتفاع نسب انعدام التغطية الاجتماعية مع نسب منخفضة من الاقتصاد الخفي. وقد يوحي ذلك بأن مستوى انعدام الحماية الاجتماعية يبقى ضعيفاً وأن أجزاء من العاملين في القطاع المهيكل لا ينتفعون بتغطية اجتماعية. كما يمكن أن يفسر ضعف نسبة الاقتصاد الخفي بضعف إنتاجية الأنشطة غير المهيكلة.
  - المغرب من جهة والأردن من جهة أخرى تمثلان حالتين استثنائيتين. فالمغرب تسجل ارتفاعاً في النسبتين، وهو ما يؤشر إلى ارتفاع نسبة الهيكلية فيها من زاويتي التحليل معاً. أما الأردن فإنها تسجل نسبتي دون مستوى الوسيطين بما يوحي بنسبة عدم هيكلية ضعيفة نسبياً من الزاويتين.
- أما توزيع البلدان حول خطّ الانحدار فإنه يوحي، رغم قلة بلدان العينة،

رغم تغير الفترة الزمنية ومصادر المعطيات التي اعتمدها لبيان غياب الحماية الاجتماعية، فإن منحى خط الانحدار لم يتغير كثيراً متخذاً شكلاً يوحي بعلاقة سالبة شيئاً ما، في حين أنه من البديهي أن انعدام الحماية الاجتماعية مرتبط بأهمية الاقتصاد غير المهيكل مثلما أثبتته الدراسة التي تمت الإشارة إليها والتي أثبتت علاقة موجبة بين المؤشرين كما يمثله الرسم البياني التالي الوارد فيها.

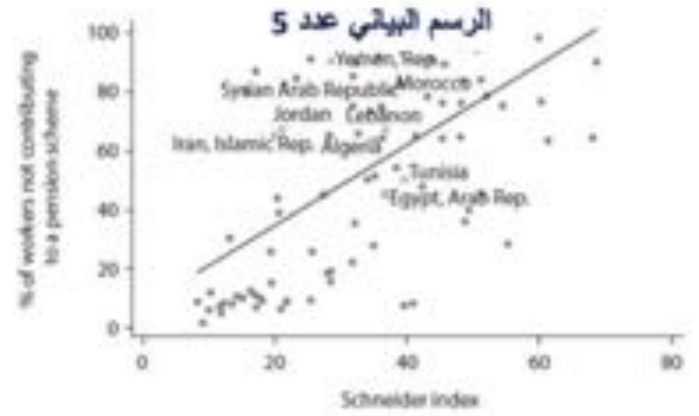


الرسم البياني عدد 6 : نسبة الاقتصاد الخفي ونسبة العمل المستقل



وقد تفسر هذه النتيجة المغايرة للبلدان العربية بالمقارنة مع أغلبية بقية البلدان التي أدرجت في دراسة البنك الدولي، (حيث إن انخفاض نسبة اقتصاد الظل لا يقابلها بالتوازي انخفاض في نسبة انعدام الهيكلة بل نجد أحياناً بلداناً قد يعتبر الاقتصاد الخفي فيها ضعيفاً ولكنها تسجل نسباً مرتفعة جداً من عدم التغطية الاجتماعية على غرار أغلب بلدان الخليج)، بقصور في نظم الحماية الاجتماعية ووجود بعض الفئات من العاملين في القطاعات المهيكلة لا تنتفع بتغطية اجتماعية حتى في البلدان ذات الدخل المرتفع. وقد يعود ذلك في حالة بلدان الخليج إلى أهمية العمالة المهاجرة خاصة في قطاع البناء والعمال المنزليين في أسواق العمل في هذه البلدان. كما أن ضعف نسب الاقتصاد الخفي لهذه البلدان قد يكون نتيجة أهمية الموارد النفطية في اقتصاداتها وأن الأنشطة المرتبطة في القطاع النفطي تنتمي في أغلبها إلى القطاع المهيكل.

ويمكن أن نلخص هذا الباب بما جاء في دراسة «الكفاح من أجل وظائف أفضل» التي أصدرها البنك الدولي سنة ٢٠١٤، بأنّ «النموذج لبلد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو بلد ينتج ثلث ناتجه ويشغل ثلثي قوّة عمله بصفة غير مهيكلة».



### الاقتصاد الخفي والعمل المستقل:

يتضح من الرسم البياني التالي أن العلاقة بين الاقتصاد الخفي والعمل المستقل تبدو أكثر وثوقاً، وأن المنحنى ذو اتجاه تصاعدي، وهو ما يشير إلى أنه كلما ارتفعت نسبة العمل المستقل، فإن نسبة الاقتصاد الخفي ترتفع. وإذ تضم العينة ١٤ بلداً فإننا نجد ١٢ منها متوزعة على قطاعين متقابلين. وهو ما يمثل نسبة ٨٥ في المئة، ما يؤكد علاقة الترابط بين المتغيّرين.

كما يشير الرسم إلى أن:

- اليمن ولبنان والجزائر ومصر وتونس والمغرب تتميز بارتفاع النسبتين بالمقارنة مع الوسيطين.
- ما الأردن والسعودية وعمان والكويت والبحرين وقطر فإنها تسجل مستويات منخفضة نسبياً على صعيد المتغيّرين.
- سوريا تمثل حالة منفردة تتميز بنسبة دون مستوى الوسيط من الاقتصاد الخفي، ولكنها تسجل نسبة مرتفعة من العمل المستقل تعادل تقريباً نسب لبنان واليمن.
- وبالمقابل تمثل الإمارات حالة مغايرة، حيث تتميز بنسبة أعلى من الوسيط على مستوى الاقتصاد الخفي، ولكن نسبة العمل المستقل فيها تبدو ضعيفة جداً على غرار بقية بلدان الخليج العربي.



## الباب الخامس

المؤشرات ذات العلاقة بالعمل  
غير المهيكل

## جدول عدد ١٩: البيانات السكانية

البلدان	مجموع السكان	نسبة السكان في الريف			نسبة السكان من 65 سنة فما فوق	نسبة السكان من 15 إلى 64 سنة	نسبة السكان من 0 إلى 14 سنة
		2009	2010	2014			
البحرين	1 361 590	11.3	11.5	11.6	0.9	2.4	76.4
بنغلاديش	169 990	31.8	32.1	32.2	2.4	2.8	54.7
بنما	3 759 174	22.7	23.1	23.3	1.3	4.11	62.8
بوتسوانا	2 579 670	36.9	37	37	2.1	5.2	61.8
بوتسوانا	1 802 326	30.7	31	31.2	3	3.1	59.8
البرازيل	207 000	16.6	17.5	18.8	2.3	3.8	60.4
البرازيل	3 759 174	1.7	1.7	1.8	4.3	1.9	71.6
البرازيل	4 548 778	17.3	17.8	18.4	1.2	8.1	67.8
البرازيل	6 208 984	21.6	22.3	23.1	-0.1	4.4	65.9
البرازيل	3 969 625	40.8	41.3	41.9	2.5	3.2	56.5
البرازيل	13 921 200	40.3	42.3	44.5	1.4	6.1	66.6
البرازيل	4 234 057	22.8	24.8	27.6	8.1	2.5	74.4
البرازيل	2 171 065	0.8	1.4	2.6	3.3	1.2	81.5
البرازيل	20 886 545	17.1	17.9	19	2.2	2.8	68.4
البرازيل	10 517 569	60.9	62.7	66.8	2.4	2.8	50.9
البرازيل	19 300 274	66.4	66.9	67.2	2.1	3.3	55.8
البرازيل	22 157 800	42.8	44.8	49.2	1.7	3.9	59.9
البرازيل	10 996 600	33.4	34.1	34.8	1.0	7.5	69.2
البرازيل	9 086 139	24.7	25.8	27.3	0.5	1.0	81.1
البرازيل	4 294 692	23	29.9	29.9	3.0	2.9	58.5
البرازيل	26 183 676	66	68.3	71.1	2.5	2.8	56.6
البرازيل	289 272 539	42.6	43.7	44.5	2.2	4.3	62.8
البرازيل	7 260 790 677	44.6	46.5	51.8	1.2	26.4	65.5

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي

ومن جهة أخرى، فإنّ الحراك السكاني من الريف إلى المدينة والذي يتبيّن من الانخفاض المتواصل لنسب السكان بالوسط الريفي يحيل بالضرورة على التساؤل حول قدرة المدن والقطاع المهيكّل في المناطق الحضرية على استيعاب فائض السكان والعمالة القادمة من الريف والتهيؤ لتشغيلها وإسكانها في ظروف لائقة. ويؤشّر ذلك إلى احتمال تطور واسع في رقعة العمل غير المهيكّل في المدن عند ضعف قدرة أسواق العمل المهيكّلة على مواجهة الطلب الإضافي للعمل الناتج من هذا الحراك. كما يتسبب ذلك في ظهور العشوائيات وتطوّرها واتساع مظاهر عدم الهيكّلة فيها في الشغل أو في المشهد العمراني. كما ينتج ذلك نوعاً من التفرقة الاجتماعية في السكنى ويحدّ من الاختلاط الاجتماعي الذي كانت تتميز به المدن العربية والذي يُعدّ من مقومات التماسك والتضامن الاجتماعيين.

تفيد عديد الدراسات الأكاديمية أو التي تنشرها المنظمات الدُوليّة أنّ هناك عناصر ذات أبعاد مختلفة ترتبط بالعمل غير المهيكّل، وتؤثر سلباً أو إيجاباً على حجمه ومدى مساهمته في الاقتصاد وتطوره. فعلى سبيل المثال، كلما كان مستوى التنمية المقاس بنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي منخفضاً، فإن احتمال وجود حجم واسع من العمل غير المهيكّل يكون أكبر. وبالمقابل فإن ضعف نسب المشاركة في قوّة العمل قد يكون مرتبطاً بارتفاع نسبة انعدام الهيكّلة. لذلك خصصنا هذا الباب لمحاولة تقديم البيانات والمؤشرات التي يحتمل أن تكون في علاقة سببيّة مع ظاهرة انعدام الهيكّلة. وقد تم تبويبها حسب أربعة أصناف كبرى تتمثل في:

- المؤشرات السكانية،
- المؤشرات المتعلقة بالقوى العاملة ونسب المشاركة والعمل والبطالة،
- المؤشرات الاقتصادية والماليّة،
- المؤشرات المتصلة بالجوانب المؤسسية والحوكمة.

### ١ - المؤشرات السكانية

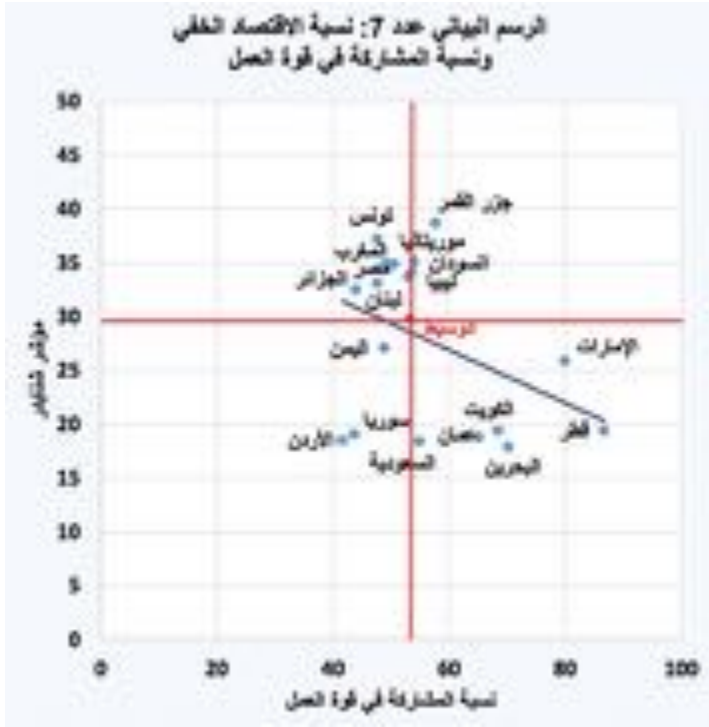
يبرز الجدول عدد ٢٠ الضغط السكاني الذي ستواصل المنطقة العربية مواجهته، والذي سيكون له بالضرورة انعكاسات هامة على عديد الأصدقاء كأسواق العمل والحماية الاجتماعية والتنمية الاجتماعية والتهيئة الترابية والعمرانية خلال السنوات القادمة وذلك بالنظر، بالخصوص، إلى بقاء نسبة النموّ السكاني في مستوى مرتفع (٢,٢) في المئة سنوياً) بالمقارنة مع المتوسط العالمي (١,٢) في المئة سنوياً). ولئن تبقى نسبة السكان في سن العمل (٦٢,٤) في المئة) دون المتوسط العالمي (٦٥,٥) في المئة)، فإن النسبة المرتفعة جداً للشباب الذين يمثلون ثلث السكان حالياً، تؤشّر إلى الضغط الكبير الذي ستزداد حدّته على أسواق العمل العربية مستقبلاً بوصول الأجيال الجديدة من الشبان والأطفال إلى سن العمل. وإذ تبقى نسبة السكان في المناطق الريفية مرتفعة في عديد البلدان العربية، لا سيما البلدان ذات الوزن السكاني الهام في المنطقة، على غرار مصر (٥٦,٩) في المئة)، والسودان (٦٦,٤) في المئة)، واليمن (٦٦) في المئة)، فإن ذلك يدلّ على احتمال تواصل وجود نسب مرتفعة من انعدام الهيكّلة في هذه البلدان باعتبار أهمية العمل الفلاحي في الوسط الريفي والذي يعتبر غير مهيكّل بالأساس في البلدان النامية. غير أنّ غالب المؤشرات المتعلقة بالعمل غير المهيكّل لا تبرز ذلك باعتباره تقصي العمل الفلاحي من العمل غير المهيكّل.

## ٢ - المؤشرات حول القوى العاملة والتشغيل

جدول عدد ٢٠: بيانات حول قوة العمل و التشغيل

النسبة المئوية المشتغلين حسب القطاعات	النسبة المئوية المشتغلين من قوة العمل	عدد المشتغلين	قوة العمل	البلد		
					الخدمات	الصناعة
58,4	30,9	10,8	90,2	10 904 327	12 088 383	الجزائر
62,4	35,3	1,1	92,6	694 236	749 775	البحرين
			93,6	240 405	256 908	جزر القمر
			..	..	300 091	جيبوتي
47,1	23,5	29,2	87,4	25 314 970	28 973 542	مصر
58,3	18,2	23,4	83,9	7 034 140	8 381 525	العراق
80,5	17,5	2	87,3	1 498 405	1 717 180	الأردن
76	20,6	2,7	96,9	1 840 380	1 898 673	الكويت
72,6	21	6,3	93,3	1 518 113	1 627 526	لبنان
			80,4	1 881 673	2 341 149	ليبيا
			69,0	857 484	1 242 430	موريتانيا
39,3	21,4	39,2	90,9	11 139 264	12 255 617	المغرب
57,9	36,9	5,2	92,0	1 826 678	1 985 254	عمان
46,8	51,9	1,4	99,4	1 541 983	1 550 928	قطر
70,7	24,7	4,7	94,4	11 087 388	11 750 920	السعودية
			93,0	2 831 878	3 043 455	الصومال
			84,9	10 284 742	12 119 685	السودان
53	32,7	14,3	89,2	5 375 452	6 024 928	سوريا
49,6	33,5	16,2	86,8	3 451 555	3 978 063	تونس
73,1	23,1	3,8	96,2	5 998 097	6 232 093	الإمارات
62,2	26,3	11,5	76,7	777 564	1 013 786	فلسطين
56,2	18,8	24,7	82,6	6 064 148	7 343 186	اليمن
			88,6	112 162 882	126 875 097	البلدان العربية

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي عن إحصائيات منظمة العمل العربية- إحصائيات سنة ٢٠١٣ أو آخر السنة المتوفرة



البلد	نسبة المشاركة		
	الجملة	النساء	الرجال
الجزائر	43.9	15.2	72.2
البحرين	70.2	39.2	86.9
جزر القمر	57.6	35.2	80.1
جيبوتي	52.0	36.3	67.7
مصر	49.1	23.7	74.8
العراق	42.3	14.9	69.8
الأردن	41.6	15.6	66.6
الكويت	68.4	43.6	83.1
لبنان	47.6	23.3	70.9
ليبيا	53.0	30.0	76.4
موريتانيا	53.9	28.7	79.1
المغرب	50.5	26.5	75.8
عمان	65.1	29.0	82.6
قطر	86.7	50.8	95.5
السعودية	54.9	20.2	78.3
الصومال	56.1	37.2	75.5
السودان	53.5	31.3	76.0
سوريا	43.6	13.5	72.7
تونس	47.6	25.1	70.9
الإمارات	79.9	46.5	92.0
فلسطين	41.2	15.4	66.4
اليمن	48.8	25.4	72.2
<b>البلدان العربية</b>	<b>50.4</b>	<b>23.3</b>	<b>75.4</b>

المصدر: منظمة العمل الدولية تم اعتماد آخر السنة التي تتوفر بشأنها البيانات

فمن الواضح أن منحنى خط الانحدار يبرز علاقة سالبة بين مقياس شنيدر الذي يدل على أهمية مساهمة العمل غير المهيكل في الناتج المحلي الإجمالي ونسبة المشاركة في قوة العمل. أي أنه كلما انخفضت نسبة المشاركة ارتفعت نسبة العمل غير المهيكل. ويبرز انتشار البلدان في الرسم البياني أنّ حوالي ثلاثة أرباع البلدان تتواجد في قطاعين متقابلين، وهو ما يبيّن الاحتمال القويّ لوجود علاقة سببية بين ضعف نسب المشاركة خاصة عند النساء والاقتصاد الخفيّ. وتتوزع البلدان المعنية كما يأتي:

- خلافا لسوريا والأردن وإلى حد ما اليمن من جهة، ولجزر القمر وإلى حد ما موريتانيا، من جهة أخرى، فإن البلدان الأخرى تتوزع على مجموعتين بصفة متقاربة من خط الانحدار:
- مجموعة تتكوّن من تونس والمغرب ومصر ولبنان والجزائر وليبيا تتميز بانخفاض نسب المشاركة وارتفاع مقياس شنيدر.
- مجموعة دول الخليج العربي التي تتميز بنسب مشاركة مرتفعة نسبياً ومستويات لمقياس شنيدر دون قيمة الوسيط.

يتبين من الجدول ضعف نسب المشاركة في قوة العمل في المنطقة العربيّة وخاصة عند المرأة. وقد يكون لذلك ارتباط وثيق بأهمية العمل غير المهيكل. ويبرز الرسم البياني التالي احتمال قوة العلاقة السببية بين العمل غير المهيكل من منظور الاقتصاد الخفي ونسبة المشاركة في قوة العمل.

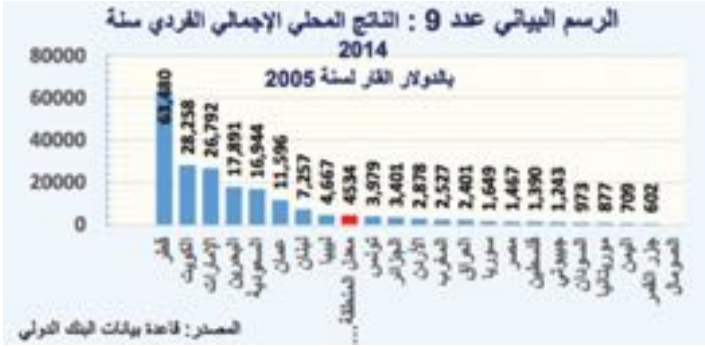
جدول عدد ٢٢: نسب البطالة وبطالة الشباب

البلدان	السنة	نسب البطالة			نسب بطالة الشباب		
		الذكور	الإناث	الجملة	الذكور	الإناث	الجملة
الجزائر	2013	8,4	16,8	9,8	21,0	38,7	24,0
البحرين	2013	4,9	17,7	7,4	25,7	33,0	27,9
جزر القمر	2013	6,4	7,0	6,5	10,3	11,4	10,7
جيبوتي	..	..	..	..	..	..	..
مصر	2013	7,4	29,3	12,7	25,8	71,1	38,9
العراق	2013	14,3	24,1	16,0	30,0	59,3	34,1
الأردن	2013	10,5	22,1	12,6	28,0	55,9	33,7
الكويت	2013	3,3	2,4	3,1	22,8	12,7	19,6
لبنان	2013	11,0	5,1	6,5	18,8	24,3	20,6
ليبيا	2013	15,3	30,2	19,6	38,5	77,2	57,2
موريتانيا	2013	32,1	28,0	31,0	44,5	38,7	42,9
المغرب	2013	9,0	9,8	9,2	19,0	16,9	18,5
عمان	2013	6,7	15,3	7,9	17,9	32,1	20,5
قطر	2013	0,2	3,4	0,5	0,5	9,7	1,5
السعودية	2013	2,9	21,3	5,7	21,1	55,3	28,7
الصومال	2013	6,7	7,4	6,9	10,2	11,3	10,6
السودان	2013	13,0	20,4	15,2	22,6	27,5	24,5
سوريا	2013	7,7	28,4	10,8	23,2	65,9	29,8
تونس	2013	13,1	17,2	14,2	32,0	29,3	31,2
الإمارات	2013	2,8	8,8	3,8	8,1	17,0	9,9
فلسطين	2013	23,8	21,3	23,4	34,6	56,4	38,3
اليمن	2013	9,9	38,8	17,4	20,3	53,7	29,8
العالم العربي	2014	8,5	21,5	11,4	23,3	48,2	29,3

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي عن منظمة العمل الدولية

## ٢. المؤشرات الاقتصادية والمالية والمؤسسية

### الناتج المحلي الإجمالي ونسب النمو



قد يتبادر إلى الذهن عند مشاهدة هذا الرسم البياني أن هناك ترابطاً إيجابياً وثيقاً بين ارتفاع الدخل ونسبة انعدام الحماية الاجتماعية، أي أنه كلما ارتفع الدخل ترتفع نسبة انعدام الحماية الاجتماعية. ولكن عند التعمق في المسألة يبدو أن ذلك راجع للأوضاع الخاصة التي تتميز بها البلدان النفطية الخليجية ذات الدخل الفردي المرتفع والتي لم تضع نظاماً مساهماتية لتغطية العاملين (وبخاصة عمال المنازل والعمال المهاجرين خاصة في قطاع البناء كما أسلفنا) تمكنهم من جريات شيخوخة. كما تجدر الإشارة إلى الوضعية الخصوصية للبنان والتي تشير بيانات منظمة العمل الدولية إلى غياب نظام تقاعد فيها في حين أنها تتوفر على نظام خاص بالمستخدمين العموميين. فمن الواضح أنه عندما يتم استبعاد هذه البلدان من الرسم فإن العلاقة بين المتغيرين تتبين بكونها عكسية تماماً أي أن ارتفاع الدخل الفردي يترتب عليه احتمال كبير لانخفاض انعدام التغطية الاجتماعية مثلما يبيته الرسم البياني التالي:

يبرز الجدول أهمية نسبة البطالة في البلدان العربية غير الخليجية بصفة عامة. ويقدر متوسط نسبة البطالة بكامل المنطقة العربية بـ ١١,٤٪ سنة ٢٠١٤ مقابل متوسط عالمي بـ ٨,٥٤٪. وتمثل بطالة الشباب (١٥ - ٢٤ سنة) إشكالا كبيراً يهدد استقرار المنطقة حيث تبلغ نسب البطالة في أوساط هذه الفئة مستويات شديدة الارتفاع خاصة في كل من ليبيا وموريتانيا ومصر وفلسطين والأردن والعراق وتونس حيث تتجاوز هذه النسبة ٣٠ في المئة.

ويبرز الرسم البياني التالي، بالنظر إلى منحى خط الانحدار، العلاقة الإيجابية (بالمعنى الحسابي) بين نسبة العمل غير المهيكل وفق مقياس شنايدر ونسبة البطالة. فكلما ارتفعت نسبة البطالة ترتفع نسبة الاقتصاد غير المهيكل من خلال مقياس شنايدر. وهذا ما يثبت انتشار ثلثا بلدان العينة في القطاعين المتقابلين ١ و٤ باستثناء جزر القمر ولبنان وإلى حد ما المغرب، من جهة، حيث إنها تسجل نسباً مرتفعة من الاقتصاد الخفي، ولكن نسبة البطالة فيها دون مستوى الوسيط، واليمن والأردن وإلى حد ما سوريا، من جهة أخرى، حيث تسجل نسباً عالية من البطالة رغم تدني مستوى الاقتصاد الخفي. أما أغلبية البلدان، فإن تتوزع على مجموعتين كما يأتي: موريتانيا وليبيا والسودان وتونس والجزائر ومصر تسجل مستويات مرتفعة من الاقتصاد الخفي ومن البطالة معاً. - كامل مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي أي الإمارات وعمان والبحرين والسعودية والكويت وقطر التي تسجل في الحين ذاته نسباً منخفضة من البطالة ومن الاقتصاد الخفي.



هذا ويمكن مزيد التعمق في هذا الترابط بالاعتماد على النسب الخصوصية للبطالة سواء عند الشباب أو النساء أو الأشخاص في وضعية إعاقة، باعتبارها من الفئات التي تسجل صعوبات أكبر في مجال التشغيل، وهي بالتالي معرضة أكثر للعمل غير المهيكل ولعدم الانتفاع بكامل حقوقها الأساسية في العمل.

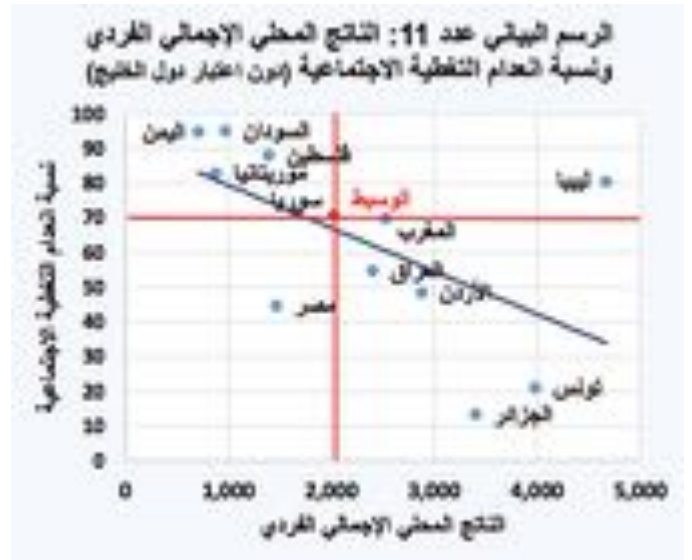
وعلى مستوى الترابط بين نسبة العمل المستقل والنتائج المحلي الإجمالي الفردي، فإن الرسم البياني أعلاه (والمبني على سلم لوغاريتمي بالنسبة للنتائج) يبيّن بصفة جليّة تقارب أغلب البلدان لخط الانحدار، ويوحى اتجاهه باحتمال كبير لوجود علاقة عكسية تربط بين المتغيرين. فنسبة العمل المستقل ترتفع كلما انخفض مستوى الناتج المحلي الإجمالي.

كما يبرز الرسم تواجد كوكبة البلدان ذات الدخل المرتفع متجمعة في القطاع المتميز بارتفاع مستوى الناتج الفردي وانخفاض مستوى العمل المستقل. وكذلك الشأن بالنسبة للبلدان ذات الدخل المتوسط والضعيف التي تتجمع في قطاع الرسم المقابل الذي يؤشر إلى انخفاض مستوى الناتج الفردي وارتفاع نسبة العمل المستقل ما عدا بالنسبة للمغرب التي تسجل نسبة مرتفعة من العمل المستقل، رغم أن الناتج الفردي فيها لا يتعد كثيراً عن مستوى الوسيط. وخلافاً للبلدان الشبيهة، فإن لبنان يسجل نسبة عالية من العمل المستقل رغم أن متوسط الناتج الفردي به يعتبر مرتفعاً نسبياً.

### جدول عدد ٢٣: تطور معدل نسبة النمو ٢٠٠٠-٢٠١٤

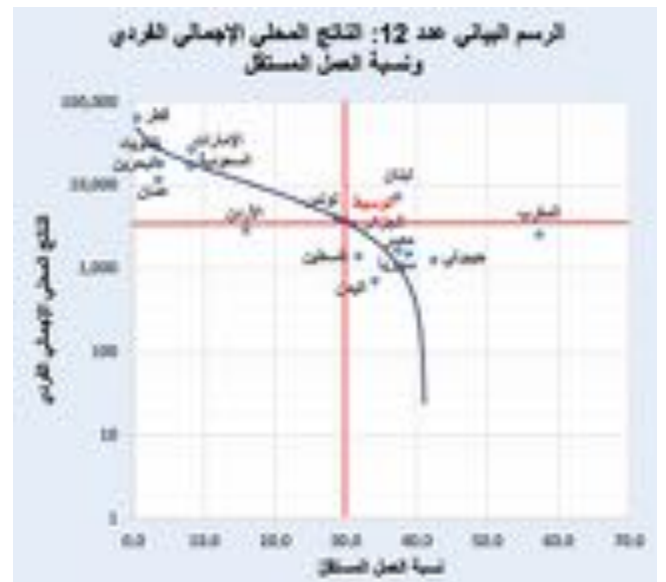
البلدان	متوسط 2004-2008	متوسط 2005-2009	متوسط 2010-2014
الجزائر	4,8	2,9	3,3
البحرين	4,9	6,1	4,0
جزر القمر	3,9	1,7	2,7
جيبوتي	2,4	4,8	4,8
مصر	3,7	6,0	2,7
العراق	3,6	5,5	6,5
الأردن	5,6	7,4	2,7
الكويت	7,3	3,8	2,7
لبنان	3,9	6,6	3,0
ليبيا	3,7	5,3	2,0
موريتانيا	2,8	6,1	5,4
المغرب	4,7	4,7	3,8
صان	1,5	5,3	3,5
قطر	6,8	16,3	9,3
السعودية	4,5	5,8	5,2
الصومال	0,0	0,0	0,0
السودان	6,2	8,0	1,1
سوريا	4,3	3,4	0,0
تونس	4,2	4,5	2,3
الإمارات	6,6	3,2	4,5
فلسطين	0,1	3,4	3,8
اليمن	4,3	4,0	-1,3
البلدان العربية	4,7	5,4	4,0
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	4,7	5,1	3,6
بق العالم	3,0	2,2	2,8
شرق آسيا والمحيط الهادي	3,8	3,9	4,6
أمريكا اللاتينية والكاريبي	2,5	3,4	3,5
أوروبا وآسيا الوسطى	2,6	1,3	1,3
أفريقيا جنوب الصحراء	4,9	4,8	4,4
الاتحاد الأوروبي	2,3	0,9	1,0

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي



ويبرز هذا الرسم أن:

- انتشار البلدان يبرز أن أربعة أخماس العينة تتواجد في قطاعين متقابلين وهو ما يوحي بترابط هام بين المتغيرين.
- اليمن والسودان وفلسطين وموريتانيا وسوريا تسجل نسباً منخفضة من الناتج المحلي الإجمالي الفردي بالتوازي مع نسب مرتفعة من انعدام الحماية الاجتماعية.
- المغرب والأردن والعراق والجزائر وتونس تسجل نسباً مرتفعة نسبياً من الناتج الفردي ونسباً منخفضة من انعدام التغطية الاجتماعية وخاصة الجزائر وتونس نتيجة التقدم النسبي الذي أحرزته كل منهما في مجال التغطية في أنظمة التقاعد للفئات الناشطة.
- أما الحالات المغايرة فإنها تتمثل، من جهة، في ليبيا التي تسجل نسباً مرتفعة من انعدام التغطية الاجتماعية رغم ارتفاع الناتج الفردي بها وهو ما قد يفسر بأهمية العمالة المهاجرة فيها والتي لا تتمتع بتغطية بأنظمة تقاعد، ومن جهة أخرى، في مصر التي تسجل نسبة منخفضة لانعدام التغطية الاجتماعية رغم ضعف الناتج الفردي. وقد يعود ذلك إلى أهمية الاستخدام في القطاع العمومي الذي يوفر نسبة عالية من التغطية الاجتماعية.



## جدول عدد ٢٤: نسبة السكان الذين لهم علاقة بالبنوك حسب البلدان

جدول عدد 24: نسبة السكان الذين لهم علاقة بالبنوك حسب البلدان

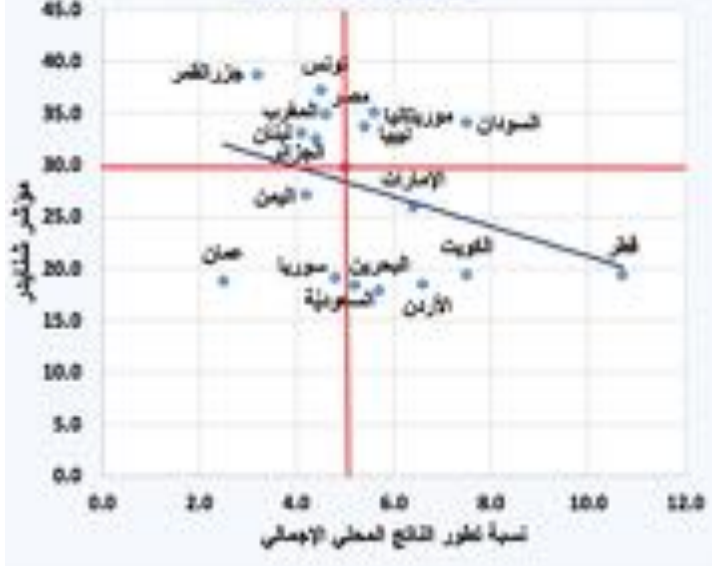
البلدان	نسبة السكان الذين لهم حساب جار بالبنوك	نسبة السكان الذين لهم حساب جار بالبنوك	نسبة السكان الذين حصلوا على قروض بنكي السنة السابقة
الكويت	86,8	40,4	20,8
صان	73,6	22,6	9,2
الإمارات العربية المتحدة	59,7	19,2	10,8
المملكة العربية السعودية	46,4	17,2	2,1
المغرب	39,1	12,2	4,3
لبنان	37	17,1	15,3
الجزائر	33,3	4,3	2,5
تونس	32,2	5	3,2
الأردن	29,5	8,8	4,5
سوريا	23,3	5,1	13,1
فلسطين	19,4	5,5	4,1
العراق	10,6	5,4	8
مصر	9,7	0,7	3,7
اليمن	3,7	1,1	0,9
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	28	5	5
أفريقيا جنوب الصحراء	24	14	5
آسيا الجنوبية	33	11	9
أوروبا الشرقية والقوقاز	39	10	8
شمال آسيا والمحيط الهادي	55	28	9
الانتماءات المتكاملة	89	45	14

المصدر: الدراسة حول «المؤسسات المصرفية في تونس - أرتور بال» عن «مقياس الإقصاء المالي» - قاعدة البيانات الدولية ٢٠١٢.

### الإقصاء البنكي:

تم اختيار تقديم هذا المؤشر بالنظر إلى أهمية الوصول إلى مؤسسات التمويل في تمكين المنشآت المنتجة من الدخول إلى مساحة الهيكله والتسجيل والخروج من دائرة الاقتصاد الخفي. ويتبين من الجدول أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تسجل أدنى النسب في العالم للسكان الذين لهم حساب جار في المؤسسات المالية. وكذلك الشأن بخصوص نسبة السكان الذين قاموا بادخار في البنوك خلال السنة السابقة. أما فيما يتعلق بنسبة السكان الذين تحصلوا على قروض خلال السنة السابقة فإنها لا تتعدى ٥% في كل من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومنطقة أفريقيا جنوب الصحراء. كما يتضح جلياً، الفارق بين البلدان العربية النفطية الخليجية، التي يتماثل وضعها من هذه الناحية مع أوضاع البلدان المتقدمة (ما عدا العربية السعودية على صعيد القروض)، وسائر بقية البلدان العربية في هذا المجال. كما يجدر إبراز الأهمية النسبية لمؤشر السكان الذين لهم حساب في البنوك في كل من المغرب ولبنان والجزائر وتونس. غير أن هذين البلدين الأخيرين يسجلان نسباً ضعيفة جداً من حيث الحصول على القروض، وهو ما يبرز مدى الإقصاء البنكي ويحد من إمكانية انتقال الأنشطة الخفية وغير المسجلة من القطاع غير المهيكّل إلى دائرة الهيكله.

الرسم البياني عدد 13: متوسط نسبة الاقتصاد الخفي ومتوسط نسبة نمو الناتج خلال الفترة 2007 - 2000



ويتبين من الرسم البياني أعلاه أن قرابة ٧٠% من البلدان تتواجد في القطاعين المتقابلين ٢ و ٣ وهو ما يوحي بترباط بين نسبة نمو الناتج ومؤشر الاقتصاد الخفي بالنسبة لعينتنا من البلدان العربية. يبرز منحى خط الانحدار أن العلاقة التي تربط بين المتغيرين تبدو علاقة سالبة أي أنه كلما ارتفعت نسبة النمو يكون الاحتمال أكبر لانخفاض نصيب الاقتصاد الخفي من الناتج الإجمالي.

ويبرز انتشار العينة على قطاعات الرسم أّن:

- قطر والكويت والإمارات والأردن والبحرين والسعودية سجلت متوسط نسبة نمو أعلى من الوسيط خلال الفترة ٢٠٠٧ - ٢٠٠٠ بالتوازي مع نسبة الاقتصاد الخفي دون مستوى الوسيط خلال الفترة نفسها تقريباً.
- تونس ومصر والمغرب وجزر القمر ولبنان والجزائر سجلت في الفترة نفسها نسبة عالية من الاقتصاد الخفي ومعدّل نسبة نمو دون مستوى الوسيط.
- أما السودان وموريتانيا وليبيا، فقد سجلت نسبة مرتفعة من الاقتصاد الخفي رغم تسجيلها لنسب فوق مستوى الوسيط بالنسبة لنسق النمو. وبالمقابل فإن كل من اليمن وعمان وإلى حدّ ما سوريا فقد سجلت نسباً منخفضة على مستوى المتغيرين.

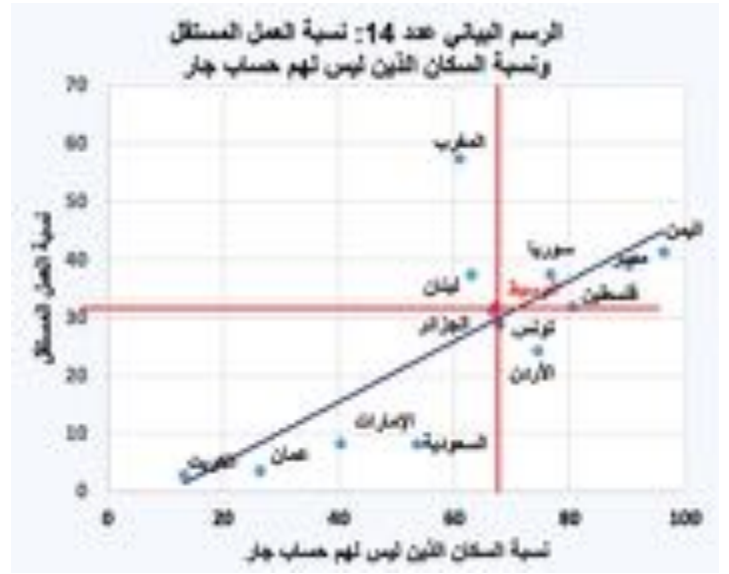


الضغط الضريبي:

الجدول عدد ٢٥: نسبة مداخيل الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي

النسبة مبالغون الضرائب من الناتج	الناتج المحلي الإجمالي بالدينار الليبي *1005	عدد السكان	الناتج المحلي الإجمالي الفردي بالدينار الفردي 2005	البلد
37,4	132 416	38 934 334	3 401	الجزائر
1,1	24 366	1 361 930	17 891	البحرين
	464	769 991	602	بنغلاديش
	1 089	876 174	1 243	بنما
13,2	131 413	89 579 670	1 467	بوتان
	83 584	34 812 326	2 401	العراق
15,3	19 015	6 607 000	2 878	الأردن
0,72	106 056	3 753 121	28 258	الكويت
15,5	32 996	4 546 774	7 257	ليبنان
	29 211	6 258 984	4 667	نيجيريا
	3 483	3 969 625	877	سورينام
24,5	85 719	33 921 203	3 527	المغرب
2,63	49 121	4 236 057	11 596	عمان
14,6	137 883	2 172 065	63 480	قطر
	573 342	30 886 545	16 944	السعودية
	0	10 517 569		الصومال
	38 288	39 350 274	973	السودان
14,7	36 538	22 157 800	1 649	سوريا
21,3	43 755	10 996 600	3 979	تونس
0,36	243 436	9 086 139	26 792	الإمارات
5,12	5 970	4 294 682	1 390	فلسطين
	18 564	26 183 676	709	اليمن
	1 746 707	385 272 539	4334	مجموع المنطقة العربية

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي



يبرز الرسم البياني الذي اعتمدنا فيه على نسبة السكان الذين ليس لهم حساب جار أن أغلب البلدان تنتشر بصفة متقاربة حول خط الانحدار وبنسبة الثلثة أرباع في القطاعين المتقابلين ١ و٤ وهو ما يؤشر إلى ترابط قوي واحتمال كبير لعلاقة بين الإقصاء البنكي ومستوى العمل المستقل.

- الكويت وعمان والإمارات والسعودية وبصفة أقل الجزائر، تسجل نسباً منخفضة للعمل المستقل بالتوازي مع انخفاض نسبة الإقصاء البنكي.
- بالمقابل فإن اليمن ومصر وفلسطين وسوريا تسجل نسباً مرتفعة من العمل المستقل ومن السكان الذين ليس لهم حساب جار.
- الأردن وإلى حد ما تونس، تسجل نسباً منخفضة بالمقارنة مع الوسيط فيما يخص العمل المستقل رغم ارتفاع نسبة الإقصاء البنكي فيها، ويوجد ذلك بوجود آليات أخرى لتمويل الأعمال.
- أما بالنسبة للمغرب وإلى حد ما لبنان فإنهما تسجلان نسبة عالية من العمل المستقل رغم المستوى المنخفض لنسبة السكان الذين ليس لهم حساب جار في المؤسسات المالية.

وإذ يبين الرسم وجود ترابط بين المؤشرين، فإن اتجاهه يوجي باحتمال وجود علاقة موجبة بينهما، أي أنه كلما ارتفعت نسبة السكان الذين ليس لهم حساب جار كلما ارتفعت نسبة العمل المستقل. وذلك يبرز أن العمل المستقل يمثل دالة على عدم الهيكلة، وأن الإقصاء البنكي قد يمثل أحد محددات العمل غير المهيكل. فارتفاع نسبة السكان الذين لهم حساب بنكي من المفروض أن تساهم في دفع المبادرة والتشجيع على إحداث المشاريع وإطلاق الأعمال في الاقتصاد المهيكل ودعم المؤجرين وأصحاب العمل الحر. ولكنه في هذه الحالة نجده يساهم في تراجع نسب العمل المستقل، وهو ما يعني أن هذا النوع من العمل المستقل غير مرتبط بالفروض والتعامل مع المؤسسات المالية فهو يصبح بالتالي مؤشراً واضحاً إلى عدم الهيكلة.

## ٤. المؤشرات المتعلقة بالعناصر المؤسسية:

تسجيل المؤسسات:

جدول عدد ٢٦: المنشآت والتسجيل في البلدان العربية

السنة المرجعية	متوسط عدد السنوات التي قضتها المنشأة في العمل دون تسجيل	نسبة المنشآت المسجلة عند انطلاقها في العمل	نسبة المنشآت التي تعانى من التسجيل والمؤسسات غير المهيكلة	البلدان
2007	0	98,3	66,8	الجزائر
2013	0,1	98,5	22,2	جيبوتي
2013	0,3	91,6	47,9	مصر
2011	0,9	62,4	49,3	العراق
2013	0,3	94,8	20,6	الأردن
2013	1,8	89	57,1	لبنان
2014	1	85,7	78,5	موريتانيا
2013	0,2	96,9	47,3	المغرب
2014	0,3	97	90,5	السودان
2009			52,6	سوريا
2013	0,1	96,4	45,2	تونس
2013	1	80,7	50,8	قطر
2013	1,1	68,8	43	اليمن

المصدر: قاعدة بيانات البحوث حول المنشآت - البنك الدولي

يعد تسجيل المؤسسات وإجراءاته وتكاليفه وتبعاته، على مستوى احترام التشريعات الاجتماعية والتراتب الإدارية، من أهم محددات العمل غيرالمهيكل. ويبرز الجدول المعتمد على مسح المنشآت في قاعدة بيانات البنك الدولي، أن نسبة المنشآت غير المهيكلة والمنشآت التي يصرح أصحابها أنهم يلاقون صعوبات من حيث التسجيل يتراوح بين ٩٠,٥% في السودان و٢٠,٦% في الأردن. كما يبيّن أن نسبة المنشآت التي تنطلق بدون تسجيل يتراوح بين ٩٨,٥% في جيبوتي و٦٢,٥% في العراق. أما متوسط عدد السنوات التي تواصل المنشآت العمل خلالها دون تسجيل، فإنه يصل إلى ١,٨ سنة في لبنان.

ولا بد من الإشارة إلى أن العمل غير المهيكل في البلدان النامية هو ليس بخيار وإنما ضرورة حياتية، تملحها الظروف الصعبة لعدد الفئات لتأمين مورد رزق ودخل أدنى للكفاف. فهذه الفئات لا تتوقّر لديها القدرة على احترام كل الترتيب والتشريعات الاجتماعية أو الجبائية. لذلك فإنه لا بدّ من إيجاد الآليات الملائمة للمشتغلين لحسابهم الخاص وصغار المؤجرين والمنشآت الصغيرة للاندماج في دائرة الهيكل في إطار ترتيب إدارية محقّزة ونظام ضريبي عادل وشفّاف ويحد من التهرب الضريبي للمنشآت التي من المفروض أن تكون مهيكلة.

وفي هذا السياق يجدر التذكير بأن التهرب الضريبي لا يقتصر على مؤسسات القطاع غير المهيكل التي هي في أغلبها غير قادرة موضوعياً على احترام كل الترتيب القائمة ولكنه يشمل كذلك العديد من المنشآت المهيكلة والتي تتعمد ذلك لمزيد الربح أو لتعزيز قدراتها التنافسية بطرق غير مشروعة وعلى حساب التزاماتها القانونية والأخلاقية تجاه عمالها



يشير هذا الرسم أن نسبة الضرائب من الناتج والتي تؤشر على أهمية الضغط الجبائي قد تكون في علاقة إيجابية مع نسبة الاقتصاد الخفي. فخلافا لمصر من جهة والأردن من جهة أخرى فإن بقية بلدان العيّنة تتواجد في القطاعين المتقابلين ١ و ٤ .

ويتبيّن من الرسم التجانس بين البلدان الخليجية: البحرين والكويت وعمان التي تتميز بنسب ضعيفة جداً لمداخيل الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي وكذلك قطر وسوريا بنسب أعلى ولكنها دون الوسيط بالتوازي مع نسب منخفضة من الاقتصاد الخفي.

كما تتجمع كل من الجزائر والمغرب وتونس ولبنان في القطاع الذي يؤشر إلى ارتفاع كل من نسبة الضرائب والاقتصاد الخفي مع مستوى لمداخيل الضرائب عالٍ نسبياً في الجزائر.

أما مصر والإمارات، من جهة، والأردن من جهة، فإنها تمثل حالات خاصة، حيث تتميز كل من مصر والإمارات بنسبة من مداخيل الضرائب دون مستوى الوسيط، ولكن مؤشر الاقتصاد الخفي فيها يفوق مستوى الوسيط. وبالمقابل يسجل الأردن حالة منفردة خاصة بنسبة ضعيفة من الاقتصاد الخفي ولكن نسبة الضرائب فيه تقارب مستوى الوسيط.

ويوحي منحى خط الانحدار أن العلاقة بين المتغيرين هي علاقة موجبة، حيث هناك احتمال كبير لأن ترتفع نسبة الاقتصاد الخفي كلما ارتفعت نسبة الضغط الضريبي.

### جدول عدد ٢٨: مؤشرات الحوكمة

البلدان	لجاعة المنشآت الصومية			جودة التنظيم			مراقبة الفساد		
	2014	2009	2004	2014	2009	2004	2014	2009	2004
الجزائر	33,45	35,89	35,12	9,62	13,80	29,90	31,73	34,45	28,29
المغرب	72,60	68,38	72,68	24,04	23,48	24,02	64,42	65,55	71,71
جزر القمر	1,92	0,96	3,41	11,04	4,78	5,88	36,54	23,44	20,00
إثيوبيا	26,10	20,10	31,22	31,21	29,67	25,49	37,98	49,76	37,07
مصر	20,19	47,37	48,29	25,00	46,89	32,84	32,21	41,11	35,12
العراق	13,94	9,09	1,93	3,43	16,73	3,43	5,77	2,87	1,46
الأردن	59,62	63,35	63,41	54,81	65,24	64,71	61,54	64,59	66,83
الكويت	47,60	61,72	60,98	48,36	56,66	69,12	50,00	70,82	82,44
لبنان	40,87	38,76	47,32	46,63	32,63	50,98	33,46	22,49	29,74
نيجيريا	2,88	12,52	18,54	0,48	11,96	6,86	1,44	8,13	20,98
موريتانيا	15,87	20,57	38,54	26,92	36,79	51,94	18,27	33,97	45,37
المغرب	48,08	50,24	56,10	52,60	52,87	48,57	50,48	47,85	15,12
لصان	63,94	44,09	69,27	73,54	69,38	70,59	62,98	64,51	72,20
قطر	78,37	79,90	71,22	70,67	73,21	59,31	82,69	92,34	72,68
السعودية	62,02	52,15	44,88	53,37	56,94	55,88	59,62	58,85	46,34
الصومال	0,00	0,00	0,00	1,44	0,00	0,49	0,48	0,00	0,00
السودان	3,85	7,38	7,80	4,73	8,53	11,74	3,85	7,38	7,80
سوريا	6,73	34,45	11,22	3,85	38,18	12,75	7,40	12,92	26,34
تونس	48,16	63,55	70,24	40,87	53,21	51,47	55,77	56,44	61,95
الإمارات	98,18	81,34	76,59	80,29	65,51	76,47	84,13	79,90	84,88
فلسطين	32,21	27,27	39,51	62,50	47,37	27,45	35,10	44,98	42,44
اليمن	7,21	12,48	15,12	21,63	27,75	28,61	1,92	15,79	14,63

المصدر: قاعدة بيانات المؤشرات العالمية للحوكمة - البنك الدولي

أو تجاه الدولة والمجتمع، وهو ما يستوجب إعادة النظر في الأنظمة الضريبية وإجراءات وتراتب استخلاص الموارد الجبائية والمساهمات الاجتماعية بأكثر عدالة وشفافية.

### الجدول عدد ٢٧: تسجيل المؤسسات حسب المناطق الجغرافية

#### الجدول عدد 27: تسجيل المؤسسات حسب المناطق الجغرافية

المناطق	نسبة المؤسسات التي انطلقت دون تسجيل	عدد سنوات النشاط دون تسجيل
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	24,4	4,06
أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى	3,45	0,95
آسيا الشرقية والمحيط الهادي	16,13	0,9
أمريكا اللاتينية والكارايب	7,46	0,54

المصدر: «الكفاح من أجل وظائف أفضل في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا» البنك الدولي ٢٠١٤.

ويبرز الجدول السابق أن متوسط نسبة المنشآت التي تنطلق بدون تسجيل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يبلغ ٢٤,٤٪ من المنشآت مقابل ٧,٤٦٪ في أمريكا اللاتينية والكارايب و ١٦,٣٪ في آسيا الشرقية والمحيط الهادي. أما متوسط عدد السنوات التي تعمل فيها المنشآت غير المهيكلة دون تسجيل يبلغ ما يفوق ٤ سنوات في حين لا يتجاوز هذا المتوسط السنة الواحدة في بقية المناطق الشبيهة.

### الحوكمة:

تعريف مؤشر الحوكمة الدولي ومنهجية قياسه وتحليل نتائجه: يهدف هذا المؤشر المركب والذي انطلق العمل به منذ سنة ١٩٩٦ لـ ١٩٩ دولة، إلى تقدير مدى جودة الحوكمة من خلال ٦ أبعاد هي:

- المشاركة والمساءلة،
- الاستقرار السياسي وغياب العنف،
- نجاعة السلطات العمومية،
- جودة الترتيب والتنظيمات،
- دولة القانون،
- مراقبة الفساد.

وقد اقتصرنا في تقديم هذا المؤشر على ٣ مقاييس من بين المقاييس الستة لاعتبارنا أن العمل غير المهيكل قد يكون مرتبطاً، بصفة مباشرة وإلى حد ما، بهذه المقاييس الثلاثة وهي: نجاعة السلطات العمومية وجودة الترتيب والتنظيمات ومراقبة الفساد. فهذه المقاييس تجسّم الحوكمة الاقتصادية، في حين أن بقية المقاييس تتعلق بالبعد السياسي والمؤسساتي.

وتتراوح قيمة المقياس بين - ٢,٥ كحدّ أدنى و ٢,٥+ كحدّ أقصى مع إضافة هامش خطأ<sup>١٣</sup>. كما يمكن قياس هذا المؤشر بنسبة مئوية تتراوح بين ٠ و ١٠٠ نقطة مع هامش خطأ.

١٣. إذا تمّ تقدير المقياس لبلد ما، على سبيل المثال، بـ ١,٠٧ درجة مع هامش خطأ يتراوح بين ٠,٧٣ و ١,٤٢، فذلك يعني أنّ هناك احتمالاً كبيراً لأن يكون المؤشر بين هذين الحدين. وللمقارنة بين تاريخين معيّنين فإنه لا بدّ من التأكد من عدم تماسش الهامشين للتصريح بوجود تطوّر سلبي أو إيجابي.

## سهولة الأعمال:

جدول عدد ٢٩ : مقياس وترتيب مؤشر سهولة الأعمال للسنوات ٢٠١٣

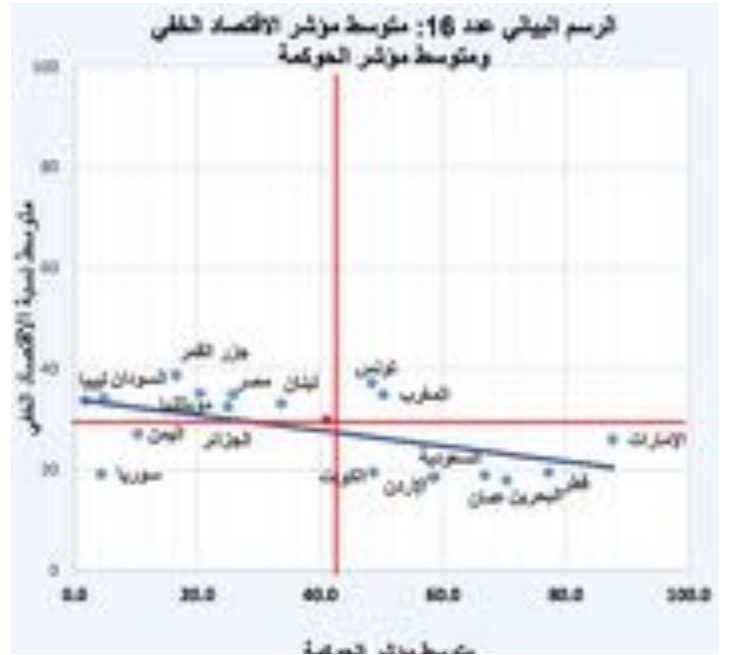
- ٢٠١٤ - ٢٠١٥ -

البلد	الترتيب	سهولة ممارسة الأعمال			الترتيب	الترتيب	الترتيب
		٢٠١٤	٢٠١٥	٢٠١٦			
الإمارات العربية المتحدة	25	32	31	75.08	76.81	79.18	43 480
البحرين	53	53	65	68.01	69.00	66.81	28 272
قطر	45	50	68	60.87	60.96	65.93	90 410
عمان	60	66	70	66.37	66.39	65.60	29 002
لبنان	56	60	74	67.45	67.35	64.88	4 454
المغرب	68	71	75	64.43	65.06	64.55	3 020
الجمهورية العربية السورية	44	49	82	70.02	68.99	63.17	25 818
الكويت	79	86	105	63.05	63.11	60.17	43 503
الأردن	106	117	133	58.29	58.40	57.84	5 240
لبنان	102	104	128	60.60	60.61	56.89	9 880
القطر	139	143	129	53.00	53.63	54.83	3 715
مصر	113	112	131	59.17	59.54	54.63	3 280
جزر القمر	156	158	154	49.22	49.16	48.23	840
السودان	153	160	159	49.48	49.55	46.97	1 740
العراق	146	154	161	50.79	50.36	46.06	6 410
الجزائر	147	154	163	50.42	50.69	49.72	5 340
موريتانيا	173	176	188	44.69	44.71	44.74	1 260
اليمن	175	177	179	54.89	54.84	44.54	1 387
صومالي	154	155	171	49.95	50.48	44.25	1 692
سوريا	165	173	175	48.91	44.51	42.54	1 925
تيمور	188	188	188	33.96	33.35	31.77	7 920

المصدر: التقرير ١٣ لسهولة الأعمال ٢٠١٦ - البنك الدولي

يُمثل المقياس المعتمد والذي يطلق عليه «المسافة من الحدّ» عدداً متوسطاً بين ٠ كقيمة دنيا و ١٠٠ كعدد أقصى للبلد الذي تعتبر إنجازاته الأفضل في كل مجال من المجالات العشرة المرتبطة بإطلاق الأعمال وتكاليفها وسهولة الإجراءات والتراتبية الضرورية لذلك.

ويشير اللون الأحمر إلى التراجع في الترتيب أو قيمة المقياس، بينما يشير اللون الأخضر إلى التحسن في قيمة المقياس أو في الترتيب الذي يتضمن هذه السنة ١٨٩ بلداً. ويبرز الجدول التراجع المسجل من قبل أغلب البلدان العربية في هذا المجال على مستويي المقياس والترتيب وخاصة بين سنتي ٢٠١٥ و ٢٠١٤.



يبرز الرسم البياني أن هناك احتمالاً لوجود علاقة ترابط سلبية بين الحكومة (من خلال متوسط بسيط للمؤشرات الثلاثة الاقتصادية المقدمة في الجدول أعلاه) والاقتصاد الخفي حيث تنتشر بلدان العينة بنسبة تفوق ٧٥٪ في القطاعين المتقابلين ٢ و ٣، وأنّ منحنى خط الانحدار يبدو سالباً. وتتوزع البلدان كما يأتي:

- بلدان الخليج العربي الستة والأردن تسجل مستويات مرتفعة نسبياً لمؤشر الحكومة الاقتصادية مع نسب منخفضة من مساهمة الاقتصاد الخفي في الناتج.
- لبنان ومصر وجزر القمر وموريتانيا والجزائر والسودان وليبيا تتجمع في خانة البلدان ذات المستوى المرتفع من انعدام الهيكلية وضعف مؤشر الحكومة،
- المغرب وتونس رغم تواجدهما في مستوى من الحكومة متوسط، فإنهما تسجلان نسبة مرتفعة من انعدام الهيكلية.
- اليمن وسوريا تتواجدان في القطاع الذي يؤشر إلى الضعف النسبي للاقتصاد الخفي رغم تدني مؤشر الحكومة.

جدول عدد ٣٠: بعض المؤشرات الدالة على مدى سهولة أو صعوبة ممارسة الأعمال

مقياس المسافة من الحد في بعض المجالات							مقياس المسافة من الحد الجملي	البلدان
التجارة العابرة للحدود	دفع الضرائب		الحصول على القروض	إطلاق الأعمال				
	نسبة مجموع الضرائب من المبيعات	قيمة المقياس من الحد		تقدير كتلة إطلاق الأعمال بالدولار*	تكلفة إطلاق الأعمال من الدخل الفردي	قيمة المقياس من الحد		
43,44	15,90	99,44	45	2696	6,20	89,98	75,10	الإمارات العربية المتحدة
44,28	13,50	93,88	40	226	0,80	77,09	66,81	البحرين
58,39	11,30	99,44	30	4611	5,10	83,22	65,97	قطر
39,28	22,90	92,91	35	608	3,20	74,98	65,40	عمان
54,53	59,90	75,53	35	174	3,90	93,64	64,88	تونس
33,89	49,10	78,91	40	275	9,10	92,06	64,51	المغرب
0	15,00	99,23	50	1059	4,10	78,66	63,17	المملكة العربية السعودية
35,95	13,00	92,48	40	991	2,30	75,73	60,17	الكويت
30,17	29,50	80,96	0	1068	20,70	85,7	57,84	الأردن
33,07	30,30	81,69	40	3359	34,00	82,68	56,39	لبنان
0	15,30	80,29	40	1431	82,50	66,99	54,83	فلسطين
36,36	45,00	58,87	50	276	8,40	88,24	54,43	مصر
0	216,50	47,37	40	993	118,20	69,33	48,22	جزر القمر
25,15	42,70	62,34	15	258	14,80	76	46,97	السودان
0	27,80	79,53	5	2551	39,80	73,8	46,06	العراق
47,67	72,70	45,03	10	582	10,90	76,08	45,72	الجزائر
0	71,30	17,71	20	233	18,50	88,45	44,74	موريتانيا
0	33,10	63,72	0	939	68,00	74,22	44,54	اليمن
48,65	37,60	74,56	5	2844	168,10	66,77	44,25	جيبوتي
25,15	42,70	67,89	15	164	8,50	79,77	42,56	سوريا
0	32,80	54,68	0	2130	26,90	72,58	31,77	ليبيا

المصدر: التقرير ١٣ لسهولة الأعمال ٢٠١٦ - البنك الدولي

- إحداهما تتميز بنسب انعدام الهيكل المرتفعة مع مؤشر سهولة أعمال متدنٍ، وهي تضم كل من جزر القمر والسودان واليمن وسوريا والجزائر وبصفة أقل فلسطين ولبنان ومصر التي تقترب من مستوى الوسيط.
  - ومجموعة تتميز بارتفاع مؤشر سهولة الأعمال وانخفاض نسب العمل المستقل، وتتكوّن من قطر والبحرين وعمان والإمارات والسعودية والأردن وإلى حدّ ما تونس التي تتواجد على مستوى الوسيط بالنسبة للعمل المستقل، بينما تسجل مستوى مرتفعاً نسبياً في ما يخص مؤشر سهولة الأعمال.
- أما المغرب فإنها تتميز بنسبة مرتفعة من العمل المستقل رغم الارتفاع النسبي لمؤشر سهولة الأعمال فيها، وتتواجد جيبوتي والعراق من جهة أخرى في القطاع الذي يؤشر إلى تدني مؤشر سهولة الأعمال وتدني نسبة العمل المستقل في الوقت نفسه.



يوجي هذا الرسم كذلك باحتمال ملحوظ لوجود علاقة ترابط سالب (أو عكسي) بين مؤشر سهولة الأعمال ومؤشر انعدام الهيكل من زاوية العمل المستقل. وهو يبرز تجمع أكثر من أربعة أخماس البلدان العربية المدرجة في العيّنة في مجموعتين كبيرتين في قطاعين متقابلين:

### جدول عدد 31 : تقديرات منظمة العمل الدولية للعمال المهاجرين

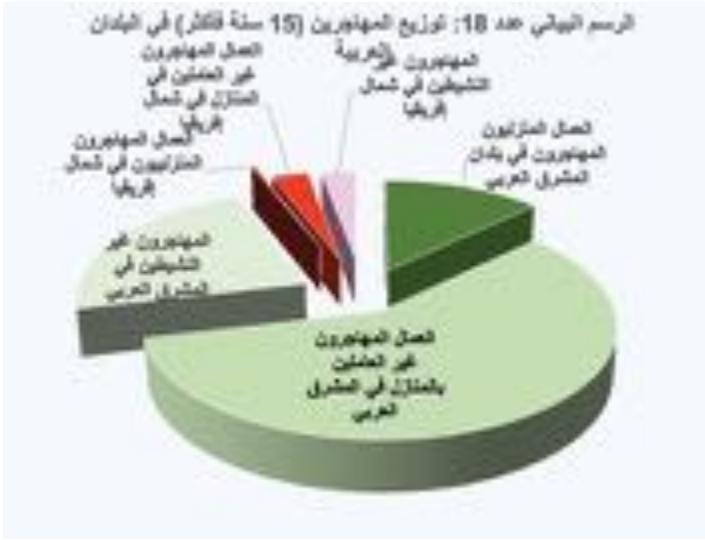
#### والعمال المنزليين - سنة 2013

المصدر: تقرير « تقديرات منظمة العمل الدولية للعمال المهاجرين » - جنيف - ديسمبر 2010

العالم	البلدان العربية						المؤشرات المتعلقة بعمال المهاجرين والعمال المنزليين					
	مجموع البلدان العربية			البلدان العربية الشمال افريقية (6 بلدان)			البلدان العربية الشرقية (12 بلداً)					
	الرجل	النساء	الرجل	النساء	الرجل	النساء	الرجل	النساء	الرجل	النساء	الرجل	النساء
عدد الجنسيات للعمال (بالمليون)	3390,2	1355	2034	120,1	26,4	93,7	70,6	17,6	53	49,5	8,8	40,7
النسبة من المجموع العالمي	100	100	100	3,5	1,9	4,6	2,1	1,3	2,6	1,5	0,6	2,0
نسبة المشاركة	64,3	51,4	77,2	50,1	21	74,3	49,1	24,2	74,3	51,1	20,5	74,4
عدد المهاجرين 15 سنة فما فوق (بالمليون)	206,6	99,3	107,2	24,7	7,1	17,6	1,5	0,6	0,9	23,2	6,5	16,7
نسبتهم من السكان 15 سنة فما فوق	3,9	3,8	4,1	10,3	6,1	14,1	1	0,8	1,3	24	15,5	31,0
عدد العمال المهاجرين (بالمليون)	150,3	66,6	83,7	18,4	2,8	15,6	0,8	0,2	0,6	17,6	2,6	15,0
نسبتهم من مجموع العمال المهاجرين في العالم	100	100	100	12,2	4,2	18,6	0,5	0,3	0,7	11,7	4	17,9
نسبة مشاركة المهاجرين في قوة العمل	72,7	67	78	74,5	39,4	88,6	61,8	37,6	61,8	76	40,7	89,7
نسبة مشاركة غير المهاجرين	63,9	50,8	77,2	47,3	21,6	72,8	49,1	24,1	74,4	43,3	16,9	69,0
نسبة العمال المهاجرين من مجموع العمال	4,4	4,9	4,1	15,3	10,6	16,6	1,1	1,2	1,0	35,6	3,0	36,8
عدد مجموع العمال المنزليين (بالمليون)	67,10	53,80	13,40	8,70	2,70	6,00	4,90	0,50	4,40	3,80	2,20	1,60
عدد المهاجرين والعمال المنزليين	11,52	8,45	3,07	3,23	1,65	1,6	0,07	0,05	0,02	3,16	1,6	1,56
نسبتهم من مجموع العمال المنزليين في العالم	100	100	100	28	19,6	51,4	0,6	0,6	0,6	27,4	19	50,8
نسبتهم من مجموع العمال المهاجرين	7,7	12,7	3,7	17,6	58,9	10,1	9	23	3,5	17,9	60,8	10,4
نسبتهم من مجموع العمال المنزليين	17,2	15,7	22,9	37,1	61,1	26,3	7,9	9,8	5,3	82,7	73,1	95,7

**الباب السادس**  
الأوضاع الخصوصية  
للمهاجرين واللاجئين

العربية المشرقية (منهم ١,٦٥٠ مليون امرأة) مقابل ٠,٧ مليون عامل في البلدان العربية بشمال أفريقيا. ويمثل العمال المنزليون المهاجرون في بلدان المشرق العربي ١٧,٩٪ من مجموع العمال المهاجرين المقيمين فيها و٨٢,٧٪ من العمال المنزليين العاملين فيها. وكما أوردنا سابقاً، تؤشر هذه النسب المرتفعة لهذه الشريحة في منطقة الخليج العربي التي تشكو، بصفة عامة، نقصاً هاماً في مجال التغطية الاجتماعية للفئات العاملة في ظل اقتصاد يرتكز على العمالة الأجنبية، إلى هشاشة وضعيية الملايين من العمال. وهناك بالتالي احتمال كبير لانتمائهم إلى الاقتصاد غير المهيكل، ويتطلب وضع آليات خصوصية لحمايتهم، لا سيما في غياب مصادقة البلدان العربية بصفة عامة على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية هذه الفئات أو تشريعات وطنية كفيلة بتأمين حقوقهم الاجتماعية والأساسية في العمل.



يعتبر العمال المهاجرون واللجئون من الفئات التي عادة ما تكون معرّضة إلى انتهاك حقوقها في العمل، وبالتالي ترتفع نسب تواجدها في القطاع والأنشطة غير المهيكلية، لا سيما عندما يتعلق الأمر بفئتي المهاجرين السريين أو العمال المنزليين.

وجاء في التقرير العالمي حول تقديرات العمال المهاجرين في العالم، الذي نشرته منظمة العمل الدولية في ديسمبر ٢٠١٥، أن عدد المهاجرين الذين تفوق أعمارهم ١٤ سنة قد بلغ، سنة ٢٠١٣، ٢٠٦,٦ مليون مهاجر، أي ٣,٩٪ من سكان العالم من الفئة العمرية نفسها. أما عدد العمال المهاجرين فقد بلغ ١٥٠,٣ مليون عامل منهم ١١,٥ مليون عامل منزلي. وتبلغ نسبة مشاركة المهاجرين في قوة العمل ٧٢,٧٪ (٨٣,٧٪ لدى الرجال و٦٦,١٪ لدى النساء) مقابل ٦٣,٩٪ لدى غير المهاجرين.

وتبلغ نسبة العمال المهاجرين ٤,٤٪ من مجموع العمال في العالم (٤,١٪ بالنسبة للرجال و٤,٩٪ بالنسبة للنساء). أما مجموع العمال المنزليين في العالم فإنه يبلغ ٦٧,١ مليون عامل منهم ٥٣,٨ مليون امرأة، أي حوالي ٨٠,٢٪.

كما يبيّن التقرير أن عدد المهاجرين المشتغلين كعمال منزليين يقدر بـ ١١,٥٢ مليون عامل منهم ٨,٤٥٠ ملايين امرأة (٧٣,٤٪)، وهو ما يمثل ٧,٧٪ من مجموع العمال المهاجرين و١٧,٢٪ من مجموع العمال المنزليين.

وبالنسبة للبلدان العربية المدرجة في التقرير (والموزعة على مجموعتين، مجموعة تتضمن ٦ بلدان عربية من شمال أفريقيا، ومجموعة تضم ١٢ بلداً عربياً آسيوياً<sup>(١٤)</sup>)، فإن عدد المهاجرين البالغة أعمارهم ١٥ سنة فأكثر، يبلغ فيها ٢٤,٧ مليون مهاجر، وهو ما يمثل ١٠,٣٪ من مجموع سكانها من هذه الفئة العمرية. ولكن هذه النسبة لا تتجاوز ١٪ في بلدان شمال أفريقيا بينما ترتفع إلى ٢٤٪ في البلدان العربية المشرقية.

أما العمال المهاجرون، فيبلغ عددهم ١٨,٤ مليون عامل منهم ١٧,٦ مليون عامل في البلدان المشرقية، في حين لا تستقبل البلدان العربية الأفريقية الستة سوى ٠,٨ مليون عامل مهاجر.

وتبلغ نسبة مشاركة العمال المهاجرين في البلدان العربية ٧٤,٥٪ (٦١,٨٪ في البلدان العربية الأفريقية و٧٦٪ في البلدان العربية الآسيوية).

وتقدّر نسبة العمال المهاجرين ١٥,٣٪ من مجموع العمالة في البلدان العربية المعنية مقابل ٤,٤٪ كمتوسط عالمي. ولكن هذه النسبة لا تتعدى ١,١٪ في البلدان العربية بشمال أفريقيا بينما تصل إلى ٣٥,٦٪ من مجموع العمالة في بلدان المشرق العربي.

وفي ما يتعلق بالعمال المنزليين في البلدان العربية المعنية، فيقدر عددهم بـ ٨,٧ ملايين عامل منهم ٢,٧ مليوناً عاملة. وهم يتوزعون إلى ٤,٩ ملايين عامل في بلدان شمال أفريقيا و٣,٨ ملايين عامل في بلدان المشرق العربي.

أما العمال المنزليون المهاجرون فيقدر عددهم في المنطقة العربية المعنية بـ ٣,٢٣ ملايين عامل منهم ١,٦٥ مليوناً عاملة، وهو ما يمثل ٢٨٪ من مجموع العمال المنزليين في العالم و٣٧,١٪ من العمال المنزليين المهاجرين.

ويتوزع العمال المنزليون المهاجرون إلى ٣,١٦٠ ملايين عامل في البلدان



## جدول عدد ٣٢ : تطور عدد اللاجئين في البلدان العربية

البلدان	اللاجئون المتواجدون على تراب البلد المضيف		اللاجئون الفارون من البلد المضيف	
	2010	2013	2010	2013
الجزائر	94 144	94 150	6 689	3 662
البحرين	165	294	87	275
جزر القمر			368	515
جيبوتي	15 104	20 015	566	762
مصر	95 056	230 086	6 913	12 834
العراق	34 655	246 298	1 683 579	404 417
الأردن	450 915	641 915	2 254	1 632
الكويت	184	635	988	977
لبنان	8 063	856 546	1 846 150	3 824
ليبيا	7 923	25 561	2 309	3 322
موريتانيا	26 717	92 767	37 733	34 257
المغرب	792	1 470	2 284	1 318
عمان	78	138	63	26
قطر	51	130	112	17
السعودية	582	559	667	584
الصومال	1 937	2 425	770 154	1 121 738
السودان	178 308	159 857	387 288	649 331
سوريا	1 005 472	149 292	18 452	2 468 369
تونس	89	730	2 174	1 371
الإمارات	538	603	424	90
فلسطين			93 323	96 044
اليمن	190 092	241 288	2 076	2 428
الصحراء الغربية			116 415	116 504
منطقة عربية	2 110 865	2 764 759	3 150 787	4 924 297

المصدر: قاعدة بيانات المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين  
\* - يضاف إليهم 10,000,000 سوري مهجرين داخل البلاد

يتضمن هذا الجدول عدد اللاجئين المتعهد بهم من قبل المفوضية العليا للأمم المتحدة للاجئين ويبرز أهمية عدد اللاجئين المتواجدين في عدد من البلدان العربية والنتيجة من الأوضاع والأحداث الجارية في البلدان المجاورة. فقد بلغ عدد اللاجئين على أراضي البلدان العربية ٢٧٦٧٥٧٩ لاجئاً في موقى سنة ٢٠١٣ وهو ما يمثل حوالى ٢٣,٦٪ من اللاجئين في العالم.

وتجدر الإشارة بالخصوص إلى حالة لبنان الذي يؤوي على أرضيه، خلال سنة ٢٠١٥، ما يفوق ١,٨٤٦ مليون لاجئ نتيجة الحرب في سوريا، وهو ما يمثل حوالى ٤٠٪ من السكان. كما يستقبل الأردن خلال السنة نفسها، ٩٦٥٤٠٠ لاجئ، وهو ما يمثل ١٤,٦٪ من سكانه. أما مجمل عدد اللاجئين المنتمين إلى البلدان العربية، فقد بلغ، سنة ٢٠١٣، ٤٩٢٤٢٩٧ مواطناً منهم قرابة مليونين ونصف المليون من السوريين. ومن المؤكد أن هذا العدد قد ارتفع بشكل كبير في ٢٠١٥ بعد تسارع الأحداث والموجة الكبيرة من تدفق اللاجئين من هذا البلد في الأشهر الماضية. كما يبلغ اللاجئين الصوماليون ما يفوق ١,١٢٢ مليون لاجئ. ويأتي العراقيون في المرتبة الثالثة بحوالى ٤٠٥ آلاف من اللاجئين.

وتبرز هذه البيانات أهمية عدد اللاجئين العرب، سواء كانوا متواجدين فوق الأراضي العربية أو خارجها، وهشاشة أوضاعهم في بلدان القبول من حيث ظروف العيش والسكنى والعمل إن أتيح لهم ذلك.

الملخص التحليلي  
والاستنتاجات الختامية

شنايدر، فإنه يبرز أن مساهمة الاقتصاد الخفيّ تتراوح في البلدان العربية النفطية بين ١٧,٩٪ في البحرين و٢٥,٩٪ في الإمارات العربية المتحدة، بينما تتراوح في بقية البلدان العربية بين ١٩,١٪ في سوريا (قبل الحرب) و٣٨,٧٪ في جزر القمر. ويُقدّر متوسط البلدان العربية (غير المرجح بحجم السكان) بـ ٢٧,٦٪ مع اتجاه متواصل نحو الارتفاع منذ سنة ٢٠٠٤.

وإذ يفسر ضعف مساهمة العمل غير المهيكّل في الناتج بأهمية الموارد النفطية في ناتج بلدان الخليج العربي حيث إنّها تُصنّف ضمن مساهمة القطاع المهيكّل، فإن وجود نسبة من العمالة غير المهيكلة تعمل في المنشآت المهيكلة يجعل من تقديرات مساهمتها لا تعتبر ضمن مساهمة القطاع غير المهيكّل. كما أن ضعف إنتاجية الأنشطة غير المهيكلة ومحدودية مداخيلها والأجور المتداولة بها تجعل من مساهمة العمل غير المهيكّل تبدو ضعيفة بالمقارنة مع نسب العمالة غير المنتفعة بالحماية الاجتماعية أو نسب العمل المستقلّ. وهو ما يطرح في كل قوّة إشكالية المداخل والأجور في الأنشطة غير المهيكلة وقدرتها على توفير مقومات العمل اللائق وظروف العيش الكريم للمواطنين المشتغلين بهذه الأنشطة.

• وتبيّن المقارنات التي أُجريت للبحث عن علاقات الترابط بين نتائج هذه المقاربات القياسية، وفق البيانات المتوفرة، أن هناك ترابطاً قوياً بين مقاربتَي العمل المستقل والمساهمة في الناتج حتى إنها وصلت إلى شبه التطابق في دراسة «الكفاح من أجل وظائف أفضل في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا» المشار إليها آنفاً وذلك بالنسبة للبلدان العربية غير المنتمية إلى مجلس التعاون الخليجي، حيث بلغ متوسط نسبة العمل للحساب الخاص ٣٦,٥٪ ومتوسط نسبة الإنتاج غير المصرّح به من الناتج المحلي الإجمالي ٣٦,٢٪.

وخلفاً لما بينته دراسة البنك الدولي على مستوى ١٠٠ بلد، والتي أبرزت ترابطاً موجباً بين مقارنة غياب الحماية الاجتماعية ومقاربة المساهمة في الناتج، فإن التقاطعات التي أجريناها بالنسبة إلى البلدان العربية أبرزت علاقة سالبة بين هاتين المقاربتين، أي أنه كلما ارتفعت مساهمة العمل غير المهيكّل في الناتج، كلما انخفضت نسبة عدم الانتفاع بالتغطية الاجتماعية. وتفسر هذه النتيجة العكسية وهذه المفارقة بالقصور الكبير المسجل على مستوى الحماية الاجتماعية خاصة في البلدان ذات الموارد المرتفعة والتي لها من المساحة المالية ما يمكنها من وضع أنظمة للتغطية الاجتماعية شاملة ومتطورة ومطابقة للمعايير الدولية.

ويمكن تلخيص هذه البيانات بما جاء في دراسة «الكفاح من أجل وظائف أفضل» التي أصدرها البنك الدولي سنة ٢٠١٤، بأن «النموذج لبلد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو بلد ينتج ثلث ناتجه ويشغل ثلثي قوّة عمله بصفة غير مهيكلة».

• وإذ تعتبر أهميّة العمل غير المهيكّل وتنامي حجمه في المنطقة نتاجاً للاختيارات وسياسات خاطئة، يجب العمل للدفع إلى تغييرها، وقصوراً فادحاً في تأمين الحقوق الاجتماعية والاقتصادية لفئات واسعة من المواطنين، فإن دور القوى الاجتماعية والمجتمع المدني يكتسي أهميّة بالغة في الإسهام في الضغط باتجاه إعادة النظر في هذه الاختيارات

تتمثل أبرز الاستنتاجات التي يمكن استخلاصها من خلال البيانات الواردة في هذا التقرير في:

• القصور الكبير الذي تسجله المنطقة العربية على مستوى توفير البيانات والإحصائيات بصفة عامة وفي مجال العمل غير المهيكّل بصفة خاصّة، وهو ما من شأنه أن يعيق كل محاولات الرصد والاستشراف وتعميق التحاليل للوقوف على مواقع الخلل واستنباط الحلول المبنية على التشخيص الموضوعي والدقيق. وذلك سواء بالنسبة للمؤسسات الحكومية أو للفاعلين للاقتصاديين أو لمكوّنات المجتمع المدني. وهو ما يستوجب العمل على مزيد الدفع باتجاه حملّ الدول على الالتزام بإنتاج البيانات الاحصائية وفق المعايير الدولية ونشرها في إطار أعمال الحق في النفاذ إلى المعلومة وبما يضيفي على تدخلات كل هذه الأطراف، وبخاصة منظمات وجمعيات المجتمع المدني، والحلول والبدايل التي تقدّمها، مزيداً من المصداقية والنجاعة ويجعل منها قوى اقتراح وتغيير فاعلة.

• وفي غياب القياسات الإحصائية المباشرة ووفقاً للطرق القياسية التقريبية غير المباشرة الثلاثة السائدة وهي المقاربة بالحماية الاجتماعية أو بنسبة العمل المستقل (العمر غير المؤجّر) أو من خلال المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي، تتبيّن أهميّة العمل غير المهيكّل في البلدان العربيّة ولو بتفاوت بين الدول.

فعلى مستوى الحماية الاجتماعية، ورغم جزئية البيانات التي تمّ استقواؤها، تبرز أهميّة العمل غير المهيكّل من خلال ارتفاع نسب النشيطين غير المنتفعين بتغطية اجتماعية وهو ما يؤشر بكل وضوح إلى عدم انتفاع أعداد هامة من المشتغلين أو العاطلين بحقهم في حماية اجتماعية تحافظ على كرامتهم وتؤمّنهم من مخاطر الفقر والإقصاء. ولئن اختلف النسب من بلد إلى آخر، فإن متوسط نسبة المساهمين في نظام جريبات تقاعد في قوّة العمل لا يتعدّى ٤٧,٤٪ في بلدان شمال أفريقيا و ٣٧,١٪ في البلدان العربية بالشرق الأوسط، مقابل ٦٣,٨٪ في البلدان الصاعدة و ٩٢,٩٪ في الاقتصادات المتقدّمة. وعلى صعيد العمل المستقل (بمعنى العمل غير المؤجّر في كل أشكاله) باعتباره دلالة، في البلدان النامية، على مستوى العمل غير المهيكّل، يتبيّن ارتفاع نسب العمل للحساب الخاص في البلدان العربية غير النفطية، حيث تقدر بـ ٣٦,٥٪ مقابل ٣٣,١٪ في أمريكا اللاتينية و ١٣,٤٪ في البلدان المتقدمة.

وفي ما يتعلق بالمساهمة في الناتج المحلي الإجمالي، فقد أبرزت الدراسات، المُعتمِدة منها على الحسابات الوطنية (ج. شارم) أو على نماذج الإحصاء الاقتصادي والمبنية على اعتماد عدد من المتغيرات الملحوظة لتقدير المؤشرات التي لا تتوفر بشأنها بيانات (ف. شنايدر)، أنّ مساهمة العمل غير المهيكّل في الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية، التي أمكن إدراجها في الدراسات، تؤشر إلى ارتفاع العمل المهيكّل في ما عدا بلدان مجلس التعاون الخليجي. وقد قدّرها ج. شارم في ثلاثة بلدان شمال أفريقية (تونس والجزائر ومصر) بـ ٢٣,٩٪ بدون اعتبار القطاع الفلاحي و ٣٥,٨٪ باعتبار القطاع الفلاحي. أما مقياس

وأنماط التنمية بما يجعل منها تنمية أكثر شمولية (استيعابية) وعدالة بين الفئات والأجيال.

• كما أنّ الغياب الفادح للحماية الاجتماعية لأغلب العاملين في البلدان العربية يفرض على الحكومات وضع أنظمة حمايّة شاملة للجميع، تتأسس على المقاربة بالحقوق وتحترم المعايير الدولية في المجال على غرار أراضيات الحماية الاجتماعية التي جاءت بها التوصية عدد ٢٠٢ لمنظمة العمل الدوليّة، بما يمكّن في ذلك الحين من تغطية مختلف الفئات الاجتماعية، ويحدّ من التأثيرات السلبية للعمل غير المهيكّل، ويسهم في تأمين الحقوق الأساسيّة لهذه الفئات، ويحفظ كرامتها ويقيها من الفقر والإقصاء. كما يجب مزيد الضغط على الأنظمة لكي تقوم بواجبها في مجال الحرص على تنفيذ لوائح العمل ومبادئ العمل اللائق (الحق في الحماية الاجتماعية والحقوق الأساسية في العمل) بحزم ونجاعة أكثر. ويحيلنا ذلك على تأكيد أهميّة دور الدولة كصاحبة التزام بحماية الحقوق وإعمالها وضرورة مزيد السعي إلى الضغط على الأطراف الحكومية لتقوم بدورها في هذا الاتجاه، لا سيما في ظل التراجع المحسوس في هذا المجال بفعل هيمنة السياسات النيوليبرالية السائدة.

• كذلك لا بدّ من إعادة النظر في مفهوم الأجر باعتباره في الحين ذاته، حقاً من الحقوق الأساسيّة في العمل يجب أن يكون منصفاً، وعاملاً من عوامل دفع الطلب الداخلي وتحريك النموّ. كما يجدر السعي إلى تطوير العلاقات الشغلّية القائمة وذلك في إطار حوار اجتماعي فعلي ومتكافئ، بما يسهم في مزيد تأمين الحقوق المرتبطة بالعمل والحدّ من عدم الهيكلية.

• وفي ما يتعلق بالعوامل المؤثرة اتجه السعي إلى البحث عن علاقات ترابط بين العمل غير المهيكّل وعدد من المؤشرات السكانية والاقتصادية والاجتماعية والمؤسّساتية تبين من خلالها بالخصوص: • بقاء نسب النمو السكاني في مستويات مرتفعة نسبياً في عديد البلدان العربية مع أهمية نسب الشباب الذين يمثلون حوالى ثلث السكان، ما يؤشر إلى الضغط الكبير المسلّط على أسواق العمل العربية والذي سيزداد حدّة مستقبلاً بما يوجي باتجاه نحو ارتفاع نسب عدم الهيكلية الذي يتزامن عادة مع ارتفاع نسب البطالة التي بلغ معدلها في البلدان العربية ١١,٤٪ سنة ٢٠١٤. أما لدى الشباب، فقد بلغ متوسط نسبة البطالة ٢٩,٣٪ (٣,٣٪ لدى الذكور و٤٨,٣٪ لدى الإناث). وقد أبرزت البيانات التي أوردناها، مدى الترابط الموجب بين العمل غير المهيكّل ونسبة البطالة.

• بقاء العمل في القطاع الفلاحي مرتفعاً بعديد البلدان العربية، وهو عمل بالأساس غير مهيكّل رغم أنّ الإحصاءات المتعلقة بالعمل غير المهيكّل لا تبرزه نظراً للاقتصاريها على العمل غير الفلاحي. كما تشهد البلدان العربية اتجاهاً متواصلاً نحو تقلص نسب السكان في المناطق الريفية، وهو ما يولّد ضغوطاً سكانية على المدن ليست دائماً قادرة أو مهيّئة لمجابهتها لا على مستوى التهيئة الترابية والخدمات الجماعية ولا على مستوى النشاط الاقتصادي، ما يتسبب في ظهور العشوائيات

وتطوّرها، واتساع مظاهر عدم الهيكلية بها في الشغل أو في المشهد العمراني. كما أنتج ذلك نوعاً من التفرقة الاجتماعية في السكنى وحدّ من الاختلاط الاجتماعي الذي كانت تتميز به المدن العربية والذي يُعدّ من مقومات التماسك والتضامن الاجتماعيين. غير أن التقرير لم يتعرّض بإطناب إلى هذه المسألة التي يجدر أن تحظى بمزيد من الدرس والتعمّق. • كما بيّنت التقاطعات التي أجرينها الارتباط الوثيق بين ضعف نسبة المشاركة في قوة العمل ونسبة العمل غير المهيكّل، خاصة وأنّ المنطقة العربية تسجل أدنى نسب المشاركة لا سيما بالنسبة للمرأة. وقد يكون ارتفاع نسبة العمل غير المهيكّل من الأسباب الكامنة وراء عدم حتّ عدد من النساء على اقتحام أسواق العمل لرفضهن الشغل في منشآت لا توفر الشروط الدنيا لعمل لائق، وهو ما قد يفسر ضعف نسب عدم الهيكلية لدى النساء في عديد البلدان العربية. غير أن تأكيد ذلك إحصائياً قد يتطلب مزيداً من البحث والتدقيق.

• وعلى صعيد آخر، اتّضحت العلاقة السالبة بين الناتج المحلي الإجمالي الفردي وانعدام الهيكلية من منظوري غياب الحماية الاجتماعية (عند عدم اعتبار دول مجلس التعاون الخليجي) أو نسبة العمل المستقل. فكلما ارتفع الناتج الفردي كلما تراجعت نسب عدم الهيكلية. وفي الاتجاه نفسه، كلّما كان نسق النمو مرتفعاً كانت نسبة الهيكلية منخفضة.

• وعلى المستوى المؤسّساتي، بيّنت هذه التقاطعات العلاقة الوطيدة بين الإقصاء البنكي ونسبة عدم الهيكلية من منظور العمل المستقلّ. ويؤكّد ذلك دلالة العمل المستقل على أهميّة العمل غير المهيكّل في البلدان النامية، حيث إنّه لا يمثل مؤشراً يوجي بأهمية روح المبادرة وإحداث المشاريع، مثلما هي الحال في الاقتصادات المتقدّمة. • كما تمّ إبراز أهميّة الضغط الضريبي في التأثير على نسب الاقتصاد الخفي، بما يؤكّد العلاقة الموجبة والبيديّة بين المتغيّرين. علماً أنّ التهرّب الضريبي ليس بحكراً على الأنشطة غير المهيكلة التي عادة ما تكون غير قادرة على مواجهة واحترام التشريعات الاجتماعية أو الجبائية لأسباب موضوعيّة، بل يتعدّها ليشمل العديد من منشآت القطاع المهيكّل التي تتعمّد مخالفة هذه التشريعات والتراتب.

• وفي الاتجاه نفسه، فإنّ العلاقة بين مقاييس الحوكمة للاقتصاديّة (أي مقاييس «نجاعة السلطات العمومية» و«التراتب والتنظيمات» و«الفساد») بدت علاقة سالبة، فأينما تحسنت هذه المقاييس كانت نسب عدم الهيكلية منخفضة.

• وكذلك الشأن بالنسبة لسهولة الأعمال، فقد أكدت الدراسة قوة العلاقة العكسيّة بين المؤشرات المتعلقة في هذا المجال ونسب عدم الهيكلية من زاوية العمل المستقل.

• واعتباراً لذلك، وإقراراً بأن العمل غير المهيكّل في البلدان النامية هو ليس بخيار وإنما ضرورة حياتيّة، تملّحها الظروف الصعبة لعديد الفئات لتأمين مورد رزق ودخل أدنى للكفاف، فإنه لا بدّ من إيجاد الآليات الملائمة للمشتغلين لحسابهم الخاص وصغار المؤجرين والمنشآت الصغيرة للاندماج في دائرة الهيكلية في إطار ترتيبات إداريّة محفّزة ونظام ضريبي عادل وشفّاف ويحد من التهرّب الضريبي للمنشآت التي من

المفروض أن تكون مهيكلة.

حيث تتوفر فيها شروط الهيكلة، فإنها عادة ما تصنف، في البلدان النامية، في القطاع غير المهيكّل، ذلك أنها في أغلب الأحيان لا تتوفر بها تلّكم الشروط). لذلك فإنّ دراسة واقع هذا القطاع وآفاقه وأوضاع العاملين فيه جديرة بمزيد من الاهتمام والتمحيص.

• إن التقيّد بالتعريف الدولي للعمل غير المهيكّل وحصره في الأنشطة المشروعة وغير الممنوعة قانوناً يجب ألاّ يحجب التداخل بين المفاهيم والظواهر، وفي بعض الأحيان، الترابط بين جزء من الأنشطة غير المهيكلة والتجارة الموازية والتهريب والجريمة المنظمة أو حتى الإرهاب ولا سيما في بلدان ما يسمى بالربيع العربي، نظراً لضعف الدولة التي تلي الانتفاضات، أو غيابها تماماً في بعض البلدان نتيجة الحروب الأهلية. وهو ما يتطلب دراسة هذه المسألة والتعمق في تأثيراتها ومخاطرها التي قد تُقوّض أمن هذه الدول وتزعزع توازن اقتصاداتها.

• الالتزام بأهداف أجندا التنمية المستدامة ٢٠٣٠ يتيح فرصة سانحة للمجتمع المدني والقوى التقدميّة لمزيد الضغط باتجاه السعي إلى تنفيذ المراجعة المرجوة للسياسات والمخططات في إطار وضع البرامج وخطط العمل الكفيلة بتنفيذ هذه الأهداف وفق التمشي التشاركي الذي تمّ إقراره لهذا الغرض.

• ونظراً لوجود عدة أشكال من العمل المهيكّل في القطاعات المهيكلة وفي المنشآت العابرة للأقطار والمنشآت المناولة وسلاسل الإنتاج الدولية، لم تتوفر بشأنها بيانات دقيقة، فإنه يجدر مزيد التعمق في هذا الموضوع بما يجب الخوض فيه بصفة انطبائية وبناء على العموميّات، مع ضرورة الأخذ بالاعتبار الاتجاهات والأنماط الجديدة للعمل التي أتاحتها وسائل الاتصال الحديثة وتأثيرها على تنفيذ قوانين العمل واتساع دائرة عدم الهيكلة حتى بالنسبة للعمالة الماهرة وأصحاب الكفاءات والشهادات العليا.

• وفي الباب الأخير من التقرير أوردنا البيانات المتعلقة بالمهاجرين واللاجئين باعتبارها من الفئات المعرّضة أكثر للعمل في الأنشطة غير المهيكلة. فقد قُدّر عدد المهاجرين للعمل (١٥ سنة فأكثر) المقيمين في البلدان العربيّة سنة ٢٠١٣ بحوالي ٢٤,٧ مليون شخص، أي ١١,٩٪ من عدد المهاجرين للعمل من الفئة العمرية نفسها في العالم، منهم ٢٣,٢ مليون مهاجر في بلدان المشرق العربي. وإذ يعتبر المهاجرون العاملون في المنازل من الفئات الأكثر هشاشة، فإنّ عددهم يقدر في البلدان العربية بـ ٣,٢٣ ملايين عامل منهم ١,٦٥ مليون عاملة منهن ١,٦ مليون عاملة في بلدان المشرق العربي وبالأساس بلدان الخليج العربي. وهنّ عرضة لمختلف أشكال الانتهاك في الحقوق في العمل والحماية الاجتماعية ولكلّ مقوّمات العمل اللائق والعيش الكريم خاصّة في غياب المصادقة على مختلف الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالحماية الاجتماعية أو اتفاقية منظمة العمل الدولية عدد ١٨٩ المتعلقة بحماية عمال المنازل.

أما عدد اللاجئين في البلدان العربيّة، فإنّه يمثل حوالي ٢٣,٦٪ من مجموع اللاجئين في العالم وفق تقديرات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ويوضح ذلك جلياً ضخامة التحدّيات لصون كرامة هذه الفئة وتأمين حقوقها الأساسية وظروف عيش وعمل دنيا لها في البلدان المضيفة، على غرار لبنان أو الأردن التي يمثل اللاجئين، على التوالي، حوالي ٤٠٪ و١٤,٦٪ من سكانهما.

• وتعدّ فئة «الأشخاص في وضعيّة إعاقة» كذلك من الفئات المعرّضة أكثر من غيرها للعمل غير المهيكّل ولانتهاك حقوقها الاقتصادية والاجتماعية بفعل خصوصياتها الذاتية من جهة والمحيط المُعيق بالخصوص. ولئن تعدّرت دراسة هذه المسألة ضمن هذا التقرير، فإنه يجدر مزيد التعمق في تشخيص واقع هذه الفئة في البلدان العربية ومدى انتفاعها بحقوقها واقتراح التشريعات والآليات الكفيلة بالارتقاء بأوضاعها واندماجها في كلّ مجالات الحياة وإعمال مختلف حقوقها.

• يعتبر الاقتصاد الاجتماعي والتضامني ومنظمات المجتمع المدني اليوم من أبرز القطاعات التي تسهم في دفع التنمية ونسق إحداهن مواطن الشغل. غير أن أوضاع هذه القطاعات في البلدان العربية لا تزال تعاني ضعفاً في البنية الهيكلية والإمكانيات، بما يعوق تطورها لتصبح قادرة على لعب دور فاعل في التشغيل اللائق والمُنصف (على غرار التعاونيات التي تصنّف في البلدان المتقدمة ضمن القطاع المهيكّل

الملاحق

## الملحق عدد ٢

## المنهجية القياسية لمنظمة العمل الدوليّة

وضعت منظمة العمل الدوليّة دليلًا بعنوان «الدليل الإحصائي حول القطاع غير المهيكّل والعمل غير المهيكّل» بهدف مساعدة الدول على قياس عدم الهيكلية. وقد بيّن هذا الدليل مختلف مراحل تطوّر المفاهيم والتعريفات الإحصائية المتعلقة بمختلف مكونات عدم الهيكلية وطرق ومناهج قياسها وتقديرها وفق تعليمات المؤتمرات الدولية لإحصائيي العمل. وتُعَدُّ مقرّرات المؤتمر الخامس عشر لإحصائيي العمل المعياري الإحصائي الدولي الأول في المجال. وقد عُرّف القطاع غير المهيكّل، وفقاً لهذا المؤتمر، كما يأتي:

«القطاع غير المهيكّل يمكن أن يوصف، بصفة عامّة، بمجمّل الوحدات المنتجة لسلع أو خدمات بهدفٍ أساسي خلق وظائف ومداخل للأشخاص المعنّيين. وهذه الوحدات لها مستوى ضعيف من التنظيم وتعمل في نطاق ضيّق وبطريقة خصوصية دون تقسيم أو بتقسيم ضعيف بين العمل ورأس المال كعناصر إنتاج. وعلاقات الشغل عندما توجد فيها فإنها تتأسّس بالخصوص على العمل الظرفي وعلاقات القرابة أو العلاقات الشخصية والاجتماعيّة عوضاً عن الاتفاقيات التعاقدية التي تحتوي على ضمانات فعليّة شكلياً ومضموناً». وقد تمّ استعمال هذا التعريف واعتماده من قبل منظومة الحسابات الوطنية للأمم المتحدة سنة ١٩٩٣ بما يمكن من تقدير مساهمة هذا القطاع في الاقتصاديات الوطنية.

وإثر التطورات الحاصلة على مستوى المفاهيم والمصطلحات، تمّ خلال المؤتمر السابع عشر اعتماد مفهوم أوسع للعمل غير المهيكّل، يربط بين مفهوم العمل في القطاع غير المهيكّل الذي يتأسس على طبيعة المؤسسة ومفهوم أوسع للعمل غير المهيكّل يتأسس على الوظيفة. وبيّن جدول الإطار المفاهيمي المنبثق عن المؤتمر هذين البعدين الإثنين: نوعيّة المنشأة المنتجة وطبيعة الوظيفة.

فعلى المستوى الأفقي يشار إلى نوعيّة الوحدة الإنتاجيّة من حيث طبيعتها القانونية وطرق تنظيمها وعدد من خصائصها. وتتوزع المنشآت الإنتاجيّة إلى ٣ مجموعات هي: «منشآت القطاع المهيكّل» و«منشآت القطاع غير المهيكّل» و«الأسر». أما على المستوى العمودي فتحدّد طبيعة العمل بالنظر إلى الوظيفيّة في الوظيفة وخصائص أخرى مرتبطة بها بما يجعل منها إما وظائف مهيكلة أو وظائف غير مهيكلة.

ويحوصل هذا الجدول، الذي يبرز العلاقة بين مفهوم العمل في القطاع غير المهيكّل المتأسس على وضعيّة المنشأة والمفهوم الأوسع للعمل غير المهيكّل المتأسس على طبيعة العمل، مختلف الفئات التي يمكن اعتبارها تندرج في إطار العمل غير المهيكّل وفقاً لتصنيف المؤتمر ١٧ لإحصائيي العمل لسنة ٢٠٠٣:

## الملحق عدد ٢

## تعريف توصية منظمة العمل الدولية عدد ٢٠٤ المتعلقة بالعمل غير المهيكّل

في المادة ٢ من باب «الأهداف ونطاق التطبيق»: يعرف مصطلح «الاقتصاد غير المهيكّل» بأنّه:

١. يشير إلى جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم - في القانون أو في الممارسات - الترتيبات النظامية كلياً أو على نحو كافٍ.
٢. لا يشير هذا المصطلح إلى الأنشطة غير المشروعة، لا سيما تقديم الخدمات أو إنتاج أو بيع أو حيازة أو استخدام السلع الممنوعة قانوناً، بما في ذلك الإنتاج غير المشروع والإتجار بالمخدرات وتصنيعها والإتجار غير المشروع في الأسلحة النارية والإتجار بالأشخاص، وغسل الأموال، حسب التعريف الوارد في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

وتُعرّف «الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المهيكّل» بكونها تشمل:

١. الوحدات التي تستخدم اليد العاملة المأجورة.
٢. الوحدات التي يمتلكها أفراد يعملون لحسابهم الخاص، أما وحدهم أو بمساعدة عمّال مساهمين من أفراد الأسرة؛
٣. التعاونيات ووحدات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني.

ويستنتج من مجال تطبيق التوصية ٢٠٤ أن هذه التوصية تنطبق على جميع العمال والوحدات الاقتصادية، بما في ذلك المنشآت وأصحاب المشاريع والأسر المعيشية، في الاقتصاد غير المهيكّل، لا سيما:

١. أولئك الذين يملكون أو يشغلون وحدات اقتصادية في الاقتصاد غير المهيكّل، بمن فيهم:
٢. العاملون لحسابهم الخاص؛
٣. أصحاب العمل؛
٤. أعضاء التعاونيات وأعضاء وحدات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني؛
٥. العاملون المساهمون من أفراد الأسرة، بصرف النظر عما إذا كانوا يعملون في الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد المهيكّل أو الاقتصاد غير المهيكّل؛
٦. المستخدمون في وظائف غير منظمة في منشآت القطاع المنظم أو لحسابها أو في الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المهيكّل أو لحسابها، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، في التعاقد من الباطن وسلاسل التوريد أو كعمال منزليين بأجر تستخدمهم الأسر المعيشية؛
٧. العاملون في علاقات الاستخدام غير المعترف بها أو غير النظامية.

التشغيل حسب وضعية العمل										نوع المنشأة
أعضاء التعاونيات الإنتاجية		العاملون بأجر		عمال الأسرة المساهمين	المؤجرون		العاملون لحسابهم الخاص			
مهيكولون	مهيكولين غير مهيكولين	مهيكولون	مهيكولين غير مهيكولين	مهيكولين غير مهيكولين	مهيكولون	مهيكولين غير مهيكولين	مهيكولون	مهيكولين غير مهيكولين		
			2	1						المهيكول القطاع
	8	7	6	5		4		3		المهيكول غير القطاع
			10					9		القطاع الأسري

الإطار المفاهيمي للعمل غير المهيكول

اجتماعية بعنوان أبحاثها أو الخضوع إلى التشريع الاجتماعي الوطني. ووفق هذا المعيار فإن المنشأة تعتبر غير مهيكولة إذا لم تسجل أي عامل من عمالها القارين، وهو إجراء مفيد خاصة في البلدان التي يتطلب فيها تسجيل العمال المؤسسة.

• عدد عمال المنشأة بصفة مسترسلة، أو العدد الجملي للعمال بما في ذلك العمال الموسميون أو العدد الجملي للعمال أثناء فترة معيّنة (بما في ذلك صاحب المنشأة وشركاؤه العاملون معه وأفراد الأسرة المساهمون)، وبالنسبة للمنشآت ذات عدّة فروع فإنها تعتبر غير مهيكولة بالنظر إلى الحجم إذا لم يتجاوز أي فرع منها العدد الأرفع المعين.

3. الأسر كوحدات إنتاج، وهي تشمل على الأسر التي تنتج سلعاً مخصصة حصرياً لاستهلاكها الذاتي، وكذلك الأسر التي تستخدم عمالاً منزليين مأجورين. أما الأسر التي تنتج خدمات منزلية غير مدفوعة الأجر لاستهلاكها الذاتي (على غرار العناية بأفرادها أو الشؤون المنزلية...) فإنها لا تندرج ضمن القطاع غير المهيكول، باعتبار أن هذه الأنشطة لا تعتبر أنشطة منتجة في إطار نظم الحسابات الوطنية وأنها لا تعتبر عملاً.

وتجدر الإشارة إلى أنّ منتوج الأسر الموجه حصرياً إلى الاستهلاك الخاص للأسرة تقصى من تعريف القطاع غير المهيكول، وفي المقابل فإنّ هذه الأنشطة إذا ما كانت منشئة لعمل، فإنه يمكن اعتبار هذا العمل ضمن العمل غير المهيكول، وذلك على غرار عمال المنازل إذا كان عملهم يلبي شروط تعريف العمل غير المهيكول.

وتتمثل الفئات المبيّنة في جدول الإطار المفاهيمي الشرائح الآتية:

- عمال الأسرة المساهمون: بدون عقود عمل ولا ضمان اجتماعي أو حماية قانونية مرتبطة في هذا النوع من الشغل (في حين يعتبر عمال

ووفقاً لهذا الإطار المفاهيمي، تتفرّع الوحدات المنتجة إلى 3 فروع رئيسية: منشآت القطاع المهيكول ومنشآت القطاع غير المهيكول والأسر. 1. ويشتمل صنف منشآت القطاع المهيكول على الوحدات المنتجة المكوّنة في شكل شركات (بما في ذلك شبه الشركات)، والمؤسسات غير الربحية، والمنشآت التي تديرها الهياكل العمومية والتي لا تتخذ شكل الشركات، والمنشآت الخاصة التي تنتج سلعاً وخدمات مخصصة للبيع أو للمبادلة والتي لا تنتمي إلى القطاع غير المهيكول.

2. أما منشآت القطاع غير المهيكول، فإنها تتكوّن من:

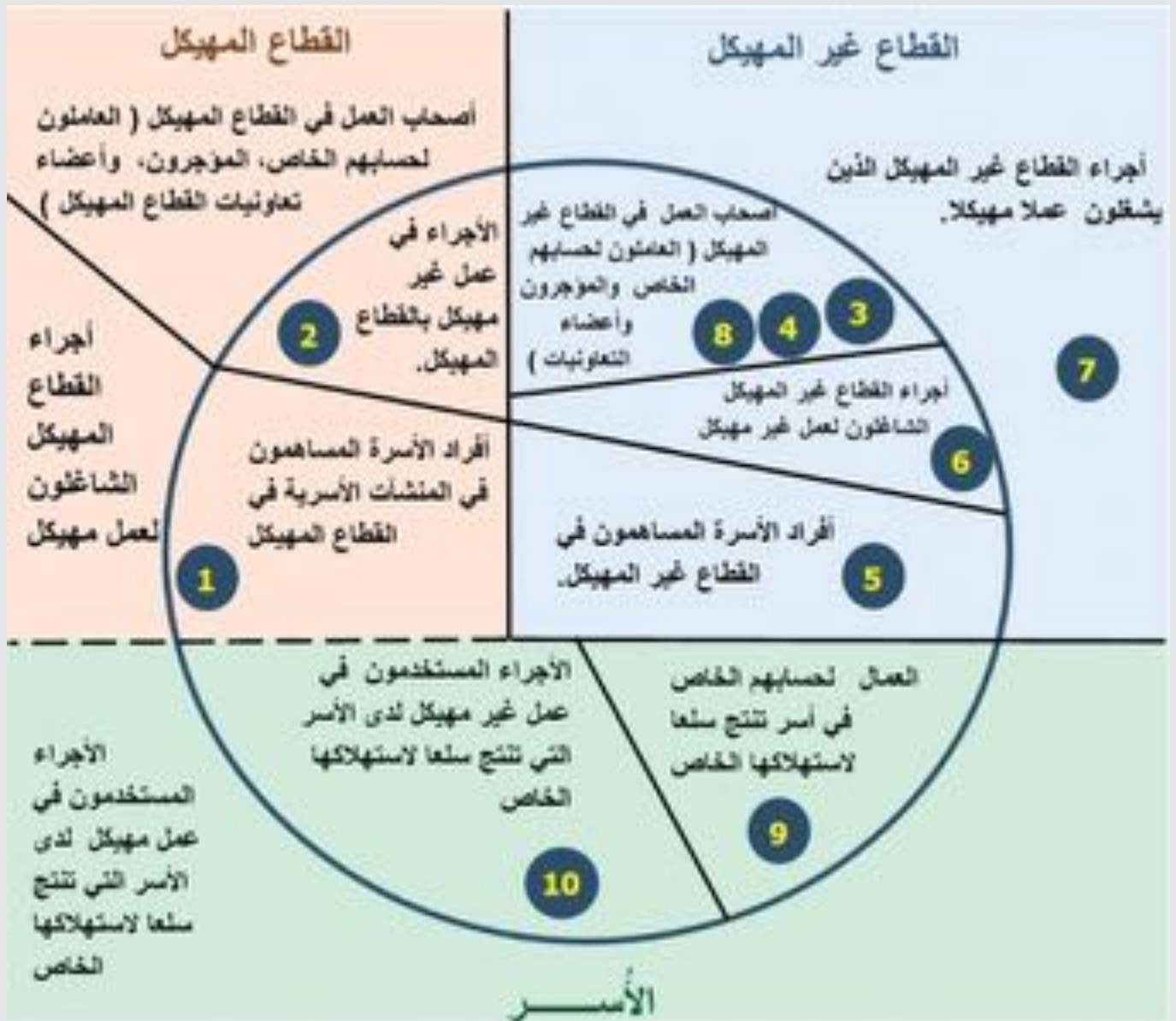
- المنشآت غير المهيكولة للأشخاص العاملين لحسابهم الخاص، وحسب التعريفات الوطنية، فإنه يمكن اعتبار كل هذه المنشآت أو المنشآت غير المسجلة أو التي لا تتوفر على سجلات محاسبية ضمن القطاع غير المهيكول. ولم يقع تحديد مستوى معيّن من العمالة بالنسبة لهذا الصنف باعتبارها عادة وفي مجملها مؤسسات صغيرة.
- منشآت المؤجّرين غير المهيكولين، والتي يمكن تحديدها وفقاً للمعايير الآتية:

- صغر حجم المنشأة من حيث عدد العمالة،
- غياب تسجيل المنشأة، وفق المعايير نفسها المطبقة على العاملين لحسابهم الخاص،
- غياب تسجيل العمال، ويعني ذلك وجود فوارق في شروط العمل بالمقارنة مع القطاع المهيكول. وهذه الفوارق يمكن أن تأخذ شكل عدم وجود عقود شغل أو تدريب تجبر المنشأة على دفع ضرائب أو مساهمات



- المنتجون للسلع للاستهلاك الخاص ضمن الأسر: إذا ما اعتبروا عاملين حسب التعريف الدولي. (الخلية ٩)
  - العمال المنزليون المدفوعو الأجر المستخدمون من قبل الأسر بأعمال غير مهيكلة. (الخلية ١٠)
  - واعتباراً لذلك فإن:
  - العمل غير المهيكل يتمثل في الخلايا عدد ١-٢-٣-٤-٥-٦-٧-٨-٩-١٠.
  - العمل في القطاع غير المهيكل: الخلايا عدد ٣-٤-٥-٦-٧-٨.
  - العمل غير المهيكل خارج القطاع غير المهيكل: الخلايا عدد ١-٢-٣-٤-٥-٦-٧-٨.
- ويمثل الرسم البياني التالي الوارد بدليل منظمة العمل الدولية أبرز مكونات العمل غير المهيكل وفقاً لهذه المفاهيم.

- الأسرة المساهمين مع عقود عمل وأجر وضمن اجتماعي... أنهم عمال مهيكلون) (الخلايا ١ و٥ في الجدول)
- العاملون بشغل غير مهيكلي. (الخلايا ٢ و٦ في الجدول)
- العاملون لحسابهم الخاص وأرباب العمل الذين يملكون منشآتهم غير المهيكلة: وتنطلق طبيعة تشغيلهم غير المهيكل من صفات منشآتهم. (الخلايا ٣ و٤)
- العاملون المهيكلون في المنشآت غير المهيكلة: (وقد يحدث هذا عندما تعتبر المنشأة غير المسجلة غير مهيكلة فقط لأن حجمها صغير). (الخلية ٧)
- أعضاء تعاونيات المنتجين: تنطلق طبيعة شغلهم غير المهيكل مباشرة من صفات التعاونية التي ينتمون إليها. (الخلية ٨)



ووفقاً لهذه المنهجية وهذا التصنيف أحدثت منظمة العمل الدولية قاعدة بيانات في إطار قاعدة المؤشرات الأساسية حول سوق العمل (KILM) (٠٨)١٥ تضم معطيات حول العمل غير المهيكل تتعلق بـ ٦٥ بلداً لا توجد فيها سوى دولتين عربيّتين هما فلسطين ومصر. وطبقاً لهذه القاعدة، فإن العمل غير المهيكل يشير إلى تقديرات عدد الأشخاص الشاغلين لعمل غير مهيكل من مجموع المشتغلين في القطاع غير الفلاحي. وذلك وفقاً للمبادئ التي أقرها المؤتمر ١٥ والمؤتمر ١٧ لإحصائيي العمل وبانتهاج مقارنة قياسية تقوم على العمل

بما يمكن في الوقت نفسه من قياس العمل في القطاع غير المهيكل والعمل غير المهيكل خارج القطاع غير المهيكل. وتقوم تقديرات العمل في القطاع غير المهيكل على المؤسسات وفقاً لمبادئ المؤتمر ١٥. علماً أن مبادئ المؤتمرين تجيز الاختلافات بين البلدان في تعريف القطاع غير المهيكل بما يتطلب التثبيت من التعاريف الوطنية عند إجراء المقارنات بين الدول. أما المعايير المحددة لانتماء المنشأة إلى القطاع غير المهيكل من عدمه، فإنها تتوزع وفقاً للجدول الآتي:

المعيار	الهدف
1 – التنظيم القانوني: المنشأة غير المكوّنة في شكل شخصية اعتبارية مختلفة عن شخصية مالكيها	التعرّف إلى المنشآت غير المكوّنة في شكل شركات
2 – الملكية: المنشأة يملكها ويراقب التصرف فيها أحد أفراد الأسرة أو بعضهم	التعرّف إلى المنشآت الفردية غير المكوّنة في شكل شركات
3 – نوعية المحاسبة: غياب مجموعة متكاملة من الحسابات من ضمنها الموازنة العامة	استبعاد شبه الشركات من المنشآت الفردية غير المكوّنة في شكل شركات
4 – وجهة المنتج: على الأقل جزء منه موجه إلى السوق	استبعاد المنشآت الفردية التي تنتج سلعاً موجهة حصرياً للاستهلاك الذاتي للأسرة
5 – نوع النشاط الاقتصادي:	استبعاد الأسر التي تستخدم عمالاً منزليين مأجورين وكذلك، عند الاقتضاء، المنشآت ذات الأنشطة الفلاحية وتوابعها
6 – 1 : عدد الأشخاص الشاغلين لعمل مؤجر/ الأجراء المستخدمون بصفة مسترسلة دون عدد معين، و/أو 6 – 2 : غياب تسجيل المنشأة، و/أو 6 – 3 : غياب تسجيل العمال.	التعرّف إلى منشآت القطاع غير المهيكل كفرع من المنشآت الفردية غير المكوّنة في شكل شركات والتي توجّه على الأقل جزءاً من منتوجها إلى السوق

## الملحق عدد ٣

عدم استعمال عبارة «الاقتصاد غير المهيكّل»  
كمصطلح إحصائي

تجدد الملاحظة أن المؤتمر ١٧ لخبراء إحصائيات العمل قد عارضت استعمال عبارة «العمل في الاقتصاد غير المهيكّل» التي استعملها مكتب العمل الدولي في تقريره حول «العمل اللائق والاقتصاد غير المهيكّل» سنة ٢٠٠٢ كمجموع العمل في القطاع غير المهيكّل والعمل غير المهيكّل خارج القطاع غير المهيكّل (الخلايا ١ إلى ١٠ من الإطار المفاهيمي). وقد فضل المؤتمر ١٧، لغايات إحصائية، تقديم بيانات منفصلة حول القطاع غير المهيكّل وبيانات العمل غير المهيكّل. غير أنه كان من الضروري الإبقاء على تعريف القطاع غير المهيكّل، وفقاً لمقررات المؤتمر ١٥، نظراً لأنه وقع إدراجه في نظام الحسابات الوطنية، ولأن عدداً هاماً من البلدان قد جمّعت بياناتها على هذا الأساس. لذلك خيّر محررو الدليل استعمال مصطلحات «القطاع غير المهيكّل» و «العمل غير المهيكّل» وعدم استعمال عبارة «الاقتصاد غير المهيكّل».

## الملحق عدد ٤

## منهجية منظمة « فياقو » WIEGO

يتلخّص الإطار المفاهيمي الذي اعتمده منظمة فياقو في الجدول الآتي:

الوحدات الإنتاجية	العمل غير المهيكّل	العمل المهيكّل
المنتجات غير المهيكّلة	أ	ب
الوحدات الإنتاجية الأخرى	ج	د

وهو ما يفيد بأن:

- العمل في القطاع غير المهيكّل: يتكون من مجموع الخليتين أ و ب (+ ب)،
  - العمل غير المهيكّل خارج القطاع غير المهيكّل: يتكوّن من الخليّة ج، وهو يضم المشتغلين في عمل غير مهيكّل بمنشآت مهيكّلة وعمال المنازل المأجورين المشتغلين بالأسر وأفراد الأسرة المساهمين المشتغلين في منشآت مهيكّلة. علماً أن بعض البلدان تعتبر أن العاملين لحسابهم الخاص لإنتاج سلع موجهة حصرياً للاستهلاك النهائي لأسرهم عمالاً غير مهيكّلين يعملون خارج القطاع غير المهيكّل.
  - العمل غير المهيكّل الجملي: يتكوّن من الخليّتين (أ + ج)، أي أنه لا يتضمّن العمال المهيكّلين داخل المنشآت غير المهيكّلة.
- وتم تعريف العمل غير المهيكّل في هذه الدراسة وفقاً للتعريف الدولي المعتمد من قبل المؤتمر الدولي لإحصائيات العمل. واعتباراً لذلك تم تحديد المتضمّن للمكوّنات الآتية:

١. العاملون لحسابهم الخاص، والمؤجّرون في منشآت غير مهيكّلة،
٢. أعضاء التعاونيات الإنتاجية غير المهيكّلة
٣. العاملون لحسابهم الخاص المنتجون لسلع مخصصة حصرياً للاستهلاك النهائي لأسرهم (إذا ما اعتبروا مشتغلين وإذا اعتبر إنتاجهم يساهم في الاستهلاك الجملي لأسرهم)،

٤. أفراد الأسرة المساهمون في المنشآت المهيكّلة وغير المهيكّلة،
  ٥. المستخدّمون الشاغلون لوظائف غير مهيكّلة في المنشآت المهيكّلة (بما في ذلك المنشآت العموميّة والمؤسسات غير الربحية) والمنشآت غير المهيكّلة، وعمال المنازل المأجورون المستخدّمون لدى الأسر.
- ويقصد بالمستخدّمين الشاغّلين لوظائف غير مهيكّلة: المستخدّمون غير المتنتفعين بتغطية اجتماعية والأشخاص المشتغلون والمستخدّمون غير المتنتفعين بمنافع أخرى مرتبطة بالعمل كالراحة السنوية الخاصة الأجر أو رخص المرض.
- ويقصد بالعمل المستقل: مجموع المؤجّرين، والعمال لحسابهم الخاص، وأعضاء التعاونيات الإنتاجية إن وجدت، وأفراد الأسرة المساهمون.
- ويصنّف الأشخاص الذين شغلوا وظيفتين أثناء فترة البحث ضمن الصنف المتصل بوظيفتهم الأساسية.

## الملحق عدد هـ

العلاقة بين مفاهيم القطاع غير المهيكّل  
والعمل غير المهيكّل والاقتصاد الخفيّ:

يضع الدليل، الذي أعدته منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، العمل غير المهيكّل في إطار أشمل يتمثل في الاقتصاد الخفيّ، وهو يتصل بأربعة مفاهيم يقع الخلط بينها أحياناً وهي: الإنتاج السري (PRODUCTION SOUTERRAINE)، والإنتاج غير المشروع وإنتاج الأسر لاستهلاكها الذاتي والإنتاج الخفي لقصور جهاز جمع البيانات الإحصائية الأساسية.

ويشتمل الإنتاج غير المشروع أو غير القانوني على:

- المنتجات من السلع والخدمات التي يحظر القانون بيعها أو توزيعها أو حيازتها، على غرار المخدرات على سبيل المثال.
  - أنشطة الإنتاج التي لا يحظرها القانون عادة ولكنها تصبح غير قانونية عندما تُمارس من قِبَل منتجين ليس مُرخصاً لهم في ذلك.
- وهي أنشطة قانونية مادامت تمارس باحترام شروط أو تراتيب، ولكنه يتم اخفاؤها عمداً عن أنظار السلطات العمومية لتجنب دفع الضرائب على الدخل أو المعاليم على القيمة المضافة أو الضرائب الأخرى، أو مساهمات الضمان الاجتماعي أو بغاية عدم احترام المعايير القانونية كالأجر الأدنى أو توقيت العمل أو شروط الصحة والسلامة المهنية أو التراتيب الإدارية.

وإذ يتضح أنه ليس من الهيّن التفريق بصفة جلية بين الإنتاج السري والإنتاج غير القانوني، فإن التعريف المقدم ممكّن من التمييز بين:

- الأنشطة القانونية وليست سرية،
- الأنشطة القانونية ولكنها تمارس بصفة سرية أو مخفية،
- الأنشطة غير القانونية.

ومثلما يمثل الجدول التالي، فإن كل أنواع المنشآت (منشآت القطاع المهيكّل ومنشآت القطاع غير المهيكّل والأسر) يمكن أن تمارس أنشطة قانونية وغير سرية، أو قانونية وسرية، أو غير قانونية. وتجدر الإشارة

كما جاء في دليل منظمة العمل الدولية إلى أن أغلب أنشطة القطاع غير المهيكّل في البلدان النامية أو البلدان الصاعدة ليست سرّية ولا غير قانونية ولكنها استراتيجيات بقاء على قيد الحياة للأشخاص الذين يمارسونها ولأفراد أسرهم.

وحدات الإنتاج	الأنشطة الإنتاجية	
	غير قانونية	قانونية
منشآت القطاع المهيكّل	سرية	غير سرّية
منشآت القطاع غير المهيكّل (أ)		
الأسر (ب)		

- (1) : بدون اعتبار الأسر التي تستخدم عمال منزليين مدفوعي الأجر،  
(2) : الأسر التي تنتج سلعاً حصرياً لاستهلاكها الذاتي والأسر التي تستخدم عمالاً منزليين مدفوعي الأجر.

ويشير دليل منظمة العمل الدولية في هذا الخصوص إلى أن أغلب أنشطة القطاع غير المهيكّل توفر سلعاً وخدمات يعتبر إنتاجها وتوزيعها قانونيين وذلك خلافاً للإنتاج غير القانوني. وهناك فارق واضح بين القطاع غير المهيكّل والإنتاج السري. فأنشطة القطاع غير المهيكّل لا تُمارس بالضرورة بنية تجنّب دفع الضرائب أو المساهمات الاجتماعية أو لمخالفة لوائح الشغل والتراتب الإدارية بصفة مقصودة. فبعض منشآت القطاع غير المهيكّل تخيّر فعلاً مواصلة نشاطها دون تسجيل أو بدون تراخيص لتجنب الالتزام بالتراتب أو ببعض منها وذلك لتقليل تكاليف إنتاجها. ولكن يجب التمييز بصفة جليّة بين المنشآت التي تمكّن مداخلها من تحمّل أعباء التراتيب والمنشآت التي لا يتيح لها ضعف أو عدم انتظام مداخلها احترام تلك التراتيب، لأن هذه الأخيرة لا تتلاءم وأوضاعها وحاجياتها، أو لأن الدولة تكاد تكون غائبة عن حياتها وليست لها الإمكانيات لتنفيذ التراتيب التي وضعتها. ففي بعض البلدان، على الأقل، نسبة غيرهيّنة من منشآت القطاع غير المهيكّل مسجلة بصفة أو بأخرى وتدفع بعض الضرائب ولكنها غير قادرة على احترام كل اللوائح والتدابير القانونية والإدارية.

وعلاوة على ذلك فإن أجزاء مهمّة من الإنتاج السري تتأتّى من منشآت منتمية إلى القطاع المهيكّل. وذلك على غرار إنتاج السلع والخدمات غير المدرجة في الحسابات، والمعاملات الماليّة والعقارية غير المصرّح بها، والمبالغة في حجم النفقات المعفاة من الضرائب، واستخدام العمالة غير المصرّح بها، وضعف أو غياب التصريح بأجور العمال الفعلية والساعات الإضافية للعمال المسجلين. وفي الخلاصة، فحتى وإن يمكن للقطاع غير المهيكّل والأنشطة السرية أن يتداخل، فإنه من الضروري التفريق بصفة جليّة بين القطاع غير المهيكّل والإنتاج السري.

## ملحق عدد ٦

### أهداف مؤشرات الحوكمة المدرجة في التقرير

#### مقياس نجاعة السلطات العموميّة: يهدف إلى قياس الإدراك لجودة

الخدمات العموميّة، وجودة الإدارة، وكفاءة الموظفين العموميين، ومدى حرّية الإدارة في مواجهة الضغوط السياسية ومدى مصداقية الحكومات في تنفيذ سياساتها. وهو ما يُتيح اختبار قدرة السلطات العموميّة على توفير خدمات عموميّة ذات جدوى وتنفيذ سياسات ملائمة.

#### مقياس جودة الترتيبات والتنظيمات: يجمّع مقاييس من شأنها أن

تقدّر بصفة جليّة جدوى السياسات والإصلاحات، وهي تعتمد على مدى قدرة السياسات على التأثير في قواعد السوق، على غرار تدخّل الدولة في الاقتصاد ومراقبة الأسعار وعلى وزن الحمل الذي تمثله بعض التراتيب المبالغ فيها على النشاط الاقتصادي خاصة في ما يتعلّق بالتدابير الحمائيّة أو النظم الضريبيّة أو السياسات التجاريّة أو سياسة مكافحة الاحتكار.

#### مقياس مراقبة الفساد: يهدف إلى قياس الإحساس باستغلال السلطة

للإثراء الشخصي وذلك من خلال مؤشرات متنوّعة ومتأثّية من مصادر مختلفة تسعى لتقدير فساد الإدارة العموميّة والنظام السياسي أو القضائي، والممارسات المخلّة، وعدم الشفافيّة في الفضاء العام. علماً أنّ كلّ عملية فساد تبرز سوء نية المتعاملين تجاه القواعد التي من المفروض أن تدير العلاقات بين عناصر المجتمع.


- التوصية عدد ٢٠٤ لمنظمة العمل الدولية – ٢٠١٥.
- العمل غير المهيكّل في البلدان العربية – تقرير أولي – سميير العيطة – ٢٠١٥ شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية.
- الحماية الاجتماعية في البلدان العربية من خلال المؤشرات والبيانات الدولية – عزام محجوب ومحمد منذر بلغيث – التقرير الثاني لراصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية – شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية – بيروت ٢٠١٤

- Competitive cities for jobs and growth – C.I.I.P – world bank.
- Doing business 2016 – 13ème edition – banque mondiale - 2016.

- Economie informelle et travail décent : guide de ressources sur les politiques – oit – 2013.
- Emploi et questions sociales dans le monde – oit – 2015.
- Emploi et questions sociales dans le monde – tendances pour 2016 – oit – 2016.
- Employment in the informal economy – kilm 08 – ilo.
- Etude de synthèse sur la micro-entreprise en tunisie – rapport provisoire – a. Bala - 2014
- Etablir le système des comptes nationaux – secteur informel – eurostat.
- Global wage report 2014 – 2015 ; ilo - 2014
- Guide sur les nouveaux indicateurs d'emploi des omd – oit – 2009.
- Ilo global estimates on migrant workers – ilo – december 2015.
- Informality 40 years of debates – j. Charmes.
- Is informal normal? J. P. Jütting & j. R. De laiglesia – oecd – 2009.
- La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle – conférence internationale du travail – 103ème session- 2014.
- L'économie informelle est-elle éthique ? – B. Sogbossi bocco – 2013 – i.A.E. Université aix-marseille.
- Les origines du concept du secteur informel et la récente définition de l'emploi informel – j. Charmes – i.I.E.S.
- L'extension de la protection sociale à de l'économie informelle à l'épreuve de la transition en tunisie – n. Ben cheikh – cres tunisie – mai 2013.
- Measuring informality: a statistical manual on the informal sector and informal employment – ilo – 2013.
- Measuring the non-observed economy – a handbook – oecd – 2002.
- Overview: data on informal employment and self-employment – oecd – 2009.
- Plateforme de la protection sociale – oit.
- Rapport de la 19ème conférence internationale des statisticiens du travail, 2 – 11 – 2013.
- Statistics on the informal economy : definitions, regional estimates and challenges – j. Vanek; a. Chen; j. Heintz; r. Haussmans – wiego working paper n°2 - april 2014.
- Striving for better jobs – r. Gatti; f. Angel-urdinola; j. Silva; a. Bodor – world bank.
- Shadow economy all over the world – new estimation – f. Schneider; a. Buehen ; c. E. Montenegro.
- The informal economy: definitions and policies – martha; chen – wiego working paper n°1 –august 2012.
- The shadow economy – f. Schneider & c. C. Williams – i.E.A. 2013.
- Vision concertée pour le développement de la micro-finance en tunisie – ministère des finances – octobre 2011.

#### قواعد البيانات:

- Ilostat database: [www.ilo.org/ilostat/](http://www.ilo.org/ilostat/)
- Ilo -key indicators of labour market: <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/lang--en/index.htm>
- Kilm 08 : [http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/wcms\\_422437/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/wcms_422437/lang--en/index.htm)
- Labour force surveys: <http://www.ilo.org/dyn/lfsurvey/lfsurvey.Home>
- World bank database: <http://data.worldbank.org/indicator>
- Wb database on governance: [www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home](http://www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home)
- Database on entreprise surveys: [www.entreprisesurveys.org](http://www.entreprisesurveys.org)



الهجرة والعمالة  
غير المهيكلة  
في المنطقة العربية

شهير جورج  
باحث مستقل

## المقدمة

تهدف هذه الورقة إلى فهم الآثار الأخيرة للهجرة على العمالة غير النظامية في المنطقة العربية. ومن المعروف أن الهجرة تخلق فرصاً للعمالة المستضعفة وغير النظامية، خصوصاً عندما تجري بطريقة غير مشروعة، أو عندما تمنع البلدان المضيفة عن المهاجرين حقوق العمل أو ظروف العمل اللائقة (منظمة العمل الدولية). وبالتالي، في المنطقة، حيث تمثل العمالة غير النظامية بالفعل في بعض التقديرات أكثر من 50% من الوظائف غير الزراعية (تانسيل، 2016)، وحيث يتدفق اللاجئون بأعداد غير مسبوقه خصوصاً منهم السوريين، تستدعي هذه المسألة اهتماماً بالغاً.

وبسبب ضيق الوقت والحيز، لن تكون الورقة قادرة على تغطية التأثير الدقيق للهجرة على العمالة غير النظامية في كل أنحاء المنطقة. ومع ذلك، تقدم الورقة نظرة شاملة إلى الاتجاهات الحديثة للهجرة في المنطقة العربية وتأثيراتها المحتملة في أسواق العمل غير النظامي، مع التركيز على الآثار الفعلية في لبنان والأردن على دراسات حالة مثالية. وكان اختيار لبنان والأردن بسبب تأثير ملحوظ لأزمات اللاجئين السوريين على العمالة غير النظامية.

وتعتمد الورقة أساساً على البيانات الثانوية والتقارير الموجودة حول الهجرة والعمالة غير النظامية في المنطقة.

## الاتجاهات الإجمالية للهجرة والتأثيرات المحتملة على العمالة غير النظامية:

في هذا القسم، ولتسهيل المناقشة في المنطقة العربية، تستخدم الورقة تصنيف المنظمة الدولية للهجرة في المنطقة العربية. تقسم المنظمة المنطقة إلى أربع مناطق فرعية رئيسية، هي مجلس التعاون لدول الخليج، والمغرب العربي، والمشرق، والبلدان الأقل نمواً (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، 2010). وتشمل دول مجلس التعاون الخليجي البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة. وتشمل بلدان المغرب العربي الجزائر وليبيا والمغرب وتونس. وتشمل دول المشرق مصر والعراق والأردن ولبنان ودولة فلسطين والجمهورية العربية السورية. وتشمل أقل البلدان العربية نمواً جزر القمر وجيبوتي وموريتانيا والصومال والسودان واليمن.

في المجموع، يشكل المهاجرون في المنطقة العربية 8,24% من مجموع السكان، منهم 68% من الذكور و32% من الإناث، بينما يشكلون في بعض المناطق، مثل دول مجلس التعاون الخليجي أكثر من 40% من السكان (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، 2010). ووفق «اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا» (إسكوا)، ازداد المهاجرون الذين يعيشون في الدول العربية أكثر من الضعف بين العامين 1990 و2013. فالعدد قفز من 14,8 مليون مهاجر إلى 30,3 مليوناً، 40% منهم من مواطني الدول العربية (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، 2010). وعلاوة على ذلك، تبرز دول مجلس التعاون الخليجي وليبيا باعتبارها البلدان

الوجهة الرئيسية (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، 2010). ومع الاعتراف بالأشكال المختلفة للهجرة، ستركز هذه الورقة على اللاجئين وهجرة العمالة - سواء النظامية أو غير النظامية - وعلى العمالة غير النظامية.

تضم المنطقة العربية أكبر عدد من اللاجئين والمشردين في العالم، معظمهم من النازحين من داخل المنطقة (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، 2010). وبحلول نهاية العام 2011، كان أكثر من 422 ألف لبيي و768 ألف مهاجر فروا من النزاع في ليبيا، وانتقلوا في المقام الأول إلى مصر وتونس وتشاد والنيجر والجزائر (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، 2010). واعتباراً من آذار/مارس 2010، أدت الأزمة في سوريا إلى انتشار 4,8 ملايين لاجئ سوري في المنطقة، يقيم 1,03 مليون منهم في لبنان، و76,6 مليون في الأردن، و26,0 مليون في العراق و12,0 مليون في مصر (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2016). وفيما يلجأ أكثر من مليون فلسطيني إلى المنطقة منذ قيام دولة إسرائيل في العام 1948 (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، 2010)، فر حوالي 120 ألفاً من اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في سوريا من البلاد، بما في ذلك حوالي 31 ألفاً إلى لبنان و16 ألفاً إلى الأردن (أنوروا، 2016).

وأخيراً، فإن الغزو الذي قادته الولايات المتحدة للعراق في العام 2003، أطلق العنان لسيل من اللاجئين، وصل إلى أعلى مستوى يُقَدَّر بـ 2,0 مليوني شخص، معظمهم في الجمهورية العربية السورية والأردن ولبنان، في حين أجبر الصراع الذي اندلع في جنوب السودان في أواخر العام 2013 أكثر من مليون شخص على الفرار إلى الدول المجاورة مثل أوغندا وإثيوبيا أو كينيا، بما في ذلك 273 ألفاً و240 ألفاً إلى السودان بحلول نهاية العام 2016 (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، 2010، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2016 ب).

من ناحية أخرى، فإن منطقة الدول العربية هي أيضاً واحدة من مناطق الوجهة الرئيسية عالمياً للعمال المهاجرين (منظمة العمل الدولية، 2016 أ). وفي الواقع، فإن نسبة العمال المهاجرين إلى المحليين هي من بين أعلى المعدلات في العالم (منظمة العمل الدولية، 2016 أ). وعلاوة على ذلك، فإن هجرة العمالة إلى الدول العربية هي شديدة الانتقائية وفق الجنس، إذ إن معظم العمال المهاجرين هم من الذكور.

(إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، 2010). مثلاً، في دول مجلس التعاون الخليجي، يمثل العاملون الذكور الذين يبلغون سن العمل (أي الذين تتراوح أعمارهم بين 10 و64) 76%، ويمثلون في منطقة المغرب العربي 51% (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، 2010). لكن بعض القطاعات، مثل الخدمة في المنازل، تهيمن عليها الإناث. مثلاً، في العام 2013 أشارت التقديرات إلى أن أكثر من 296 ألفاً من غير الكويتيين يعملون في المنازل الخاصة في الكويت، وأكثر من 90 ألف من غير السعوديين يقومون بالأمر نفسه في المملكة العربية السعودية (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، 2010).

أما وقد قيل ذلك، فإن كلاً من اللجوء وهجرة الأيدي العاملة لا يُدريان من تلقاء نفسيهما إلى العمالة غير النظامية أو رفض شروط العمل اللائق. ومع ذلك، أظهرت البحوث أن الطبيعة القانونية للهجرة، ومستوى مهارة العمال وقوانين العمل الحالية لغير المواطنين في البلدان المضيفة، جوانب تؤدي دوراً حاسماً في خلق هذه الظاهرة. لنبدأ مع الطبيعة القانونية للهجرة، إذ تبين البحوث أن الهجرة غير النظامية غالباً ما تتيح فرصة لظروف عمل استغلالية (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥). وهذا أمر مهم بالنسبة للمنطقة العربية، خصوصاً إذ يقدّم عدد الناس الذين يغادرون دول مجلس التعاون الخليجي في ظل إعفاءات منذ منتصف التسعينات نظرة ثابتة حول مدى الهجرة غير النظامية في المنطقة. مثلاً، أدى عفو في العام ٢٠٠٧ في الإمارات العربية المتحدة إلى تقنين حوالي ٣٥٠ ألف شخص أوضاعهم أو مغادرتهم البلاد (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥). وبالمثل، فإن العفو الأخير في المملكة العربية السعودية الذي امتد من نيسان/ أبريل إلى تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣ مكن ٦,٧ ملايين مهاجر من تسوية أوضاعهم، ومليون غيرهم من مغادرة البلاد (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥).

ثانياً، إن المنطقة العربية هي المقصد للعمال ذوي المهارات المتدنية في القطاعات الخاضعة لإدارة ضعيفة مثل البناء أو الزراعة، ما يجعلهم عرضة للاستغلال والوقوع ضحية للإتجار بالبشر (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥)، ويفيد مرواني، (٢٠١٦). وغالباً ما يجد المهاجرون العاملون في هذه القطاعات أنفسهم أن ظروف عملهم ومعيشتهم، أو نوع العمل المتوقع منهم ممارسته، تختلف عما دُفِعوا إلى توقعه، وأن ليس في مقدورهم المغادرة لأسباب منها تهديدات أو أعباء ائتمانية (ديفيد مرواني، ٢٠١٦). وكمؤشر إلى هذه الظاهرة، فإن المهاجرين ذوي المهارات العالية نسبتهم منخفضة نسبياً في كل دول مجلس التعاون الخليجي (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥). فالمملكة العربية السعودية لديها أعلى نسبة من المهاجرين من ذوي المهارات العالية وذلك عند ١٨,٩٪ فقط من السكان المهاجرين (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥). كذلك تتميز الهجرة إلى ليبيا والأردن والعراق بتدفق الأقل تعليماً، فالمهاجرون ربعهم أميون (ديفيد مرواني، ٢٠١٦). وحتى مع اللاجئيين في المنطقة، وعلى الرغم من أن مهاراتهم متنوعة عادة، من المرجح تمتع النازحين إلى الدول العربية بمهارات محدودة. مثلاً، ينخرط ١٣٪ فقط من اللاجئيين السوريين الذين يعملون في لبنان في مهن تتطلب مهارات (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥). وأخيراً، فإن نظام الكفالة أو الرعاية الذي ينظم العمالة غير الوطنية

في المنطقة يشجع العمل غير النظامي. تدير دول مجلس التعاون الخليجي والأردن ولبنان هجرة العمالة من خلال هذا النظام، حيث لا يمكن للمهاجرين الحصول على تصاريح العمل وتأشيراتهم إلا برعاية مواطن محلي، أو مهاجر مأذون له أن يرعى مهاجرين آخرين، أو شركة (الكفيل) (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥). ويجعل النظام العمال المهاجرين يعتمدون على كفيلهم (الراعي) في تحديد ظروف عملهم ومعيشتهم، فيتركهم النظام بذلك عرضة للاستغلال وسوء المعاملة (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥).

وعلاوة على ذلك، غالباً ما تبقى لوائح العمل ناقصة أو غير مطبقة. فبعض العمال المهاجرين، خصوصاً العاملين في الخدمة المنزلية، لا يحميهم قانون العمل (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥). وعلى الرغم من أن بعض الدول حاول تطبيق إصلاحات مثل البحرين<sup>٢</sup> أو الأردن<sup>٣</sup> أو المملكة العربية السعودية، تبقى الظروف العامة ضعيفة (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥).

وبالمثل، لم يصادق إلا عدد قليل من الدول العربية، خصوصاً في المشرق ودول مجلس التعاون الخليجي، على الوثائق التأسيسية للقانون الدولي للاجئين، ما يسمح غالباً للحكومات بتقييد الحق بالعمل للاجئين، ما يدفعهم إلى العمل في شكل غير نظامي (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥). وعلاوة على ذلك، حيث صُودق على الوثائق، لم تفعل الحكومات سوى القليل لفرضها أو تنفيذها (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥).

## دراسات حالة: لبنان والأردن الأردن:

وفق آخر تعداد لسكان الأردن في العام ٢٠١٥، يشكل المهاجرون في الأردن ٣٠,٦٪ من السكان - ٤٣٪ منهم سوريون، و ٢٢٪ منهم مصريون، و ٢٢٪ أخرى فلسطينيون، و ٤٪ عراقيون، إلى جانب نسبة ضئيلة جداً من جنسيات آسيوية من بنغلاديش وسريلانكا والفلبين. (بيل إير، ٢٠١٦). ومع ذلك، لا يزال وصول المواطنين الأجانب إلى سوق العمل الأردنية يخضع لقيود شديدة، ما يهدد بالتالي الطريق للعمل غير النظامي للمهاجرين. وفي بعض التقديرات، يملك ٣٠٠ ألف فقط من العمال الأجانب تصريح عمل منتظم (بيل إير، ٢٠١٦). ولتقديم مزيد من التفاصيل، تنص المادة ١٢ من قانون العمل الأردني على أن العمال غير الأردنيين، من دون استثناء اللاجئيين، لا يمكن استخدامهم إلا عندما تكون لديهم مؤهلات لا تتوفر في القوى العاملة الأردنية، أو حيث لا يوجد عمال أردنيون كفاية لتلبية الطلب (ستايف

٣. في العام ٢٠١٢، وضع الأردن لوائح لحصر يوم عمل العمال المنزليين في مدة أقصاها ثماني ساعات، وتُص على أن العمال لا يحتاجون إذن صاحب العمل لمغادرة المنزل خارج ساعات العمل. ومع ذلك، لم تُنفذ هذه الإجراءات في شكل صحيح، والعمالات في المنازل لا يزالن غير حرات في تغيير أرباب العمل حتى عندما تنتهي عقودهن. كذلك، منذ تموز/يوليو ٢٠١٤، بات دليل على التأمين الصحي والحياة لعمالات المنازل في الأردن مطلوباً للحصول على تصاريح العمل، ومنذ آب/أغسطس، فُرض على أرباب العمل فتح حسابات مصرفية لهؤلاء العمال.

٤. في العام ٢٠١٣، أطلقت المملكة العربية السعودية نظامها لحماية الأجور الذي يفرض على أرباب العمل تسجيل تفاصيل أجور موظفيهم في وزارة العمل وإيداع الأجور مباشرة في حساباتهم المصرفية. وأطلقت مبادرة لتحسين إدارة المطالبات المتعلقة بعدم دفع الأجور والسماح لرصد الفروق في الأجور بين العمال المحليين والمهاجرين. وكذلك ينص القرار الرقم ٣١٠ الصادر في تموز/يوليو ٢٠١٣ في شأن تنظيم عمال الخدمة المنزلية والفتات المماثلة على أن أرباب العمل يجب أن يدفعوا إلى العمالات في المنازل رواتبهن الشهرية من دون تأخير، ومنحهن يوم راحة واحداً في الأسبوع، وتوسع ساعات على الأقل من الراحة يومياً، وأماكن إقامة مناسبة.

١. الهجرة غير النظامية: هي الحركة التي تجري خارج القواعد التنظيمية لبلدان الإرسال والعبور والاستقبال. لا يوجد تعريف واضح أو مقبول عالمياً للهجرة غير الشرعية. من وجهة نظر بلدان المقصد، هي الدخول أو الإقامة أو العمل في بلد من دون الإذن اللازم أو الوثائق المطلوبة وفق لوائح الهجرة. ومن وجهة نظر البلد المرسل، يرى عدم الانتظام مثلاً في الحالات التي يعبر فيها شخص الحدود الدولية من دون جواز سفر أو وثيقة سفر صالحة أو لا تفي بالمطلوبات الإدارية لمغادرة البلاد. (المنظمة الدولية للهجرة، لا تاريخ)

٢. في تموز/يوليو ٢٠١٢، أصدرت حكومة البحرين قانون العمل في القطاع الأهلي (القانون رقم ٣٦)، ملغية التشريعات السابقة. وتحظر المادة ٣٩ الممارسات التمييزية خصوصاً في دفع الأجور وإنهاء العقود على أساس الجنس والعرق واللغة والدين والمعتقدات. وأدخلت أيضاً إجراءات جديدة لتسوية نزاعات العمل، بما في ذلك إنشاء مكتب لإدارة قضايا العمل، وتشديد العقوبات على أرباب العمل الذين لا يطبقون القانون الجديد، وفرض غرامات على أصحاب العمل لتأخر صرف الرواتب. ويأخذ القانون في الاعتبار أيضاً العمال المنزليين.



وعلاوة على ذلك، وفيما كانت ظروف سوق العمل الأردنية تفضي إلى العمالة غير النظامية (بالفعل فإن واحداً من كل اثنين من العاملين في المجتمع المضيف الأردني هو عامل غير نظامي)، أظهر عرض اللاجئين السوريين من العمالة توسيعاً للقطاع غير النظامي ومفاقمة لظروف العمل في كل سوق العمل (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥). وفيما يتقبل اللاجئون السوريون العمل بأجور أقل وظروف عمل أصعب مقارنةً بالأردنيين، ازداد الطابع غير النظامي لسوق العمل الأردنية، ما يجعل الامتثال لمعايير العمل تهديداً خطيراً لجميع العاملين على حد سواء (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥).

إثباتاً لذلك، تبين أن العمال اللاجئين السوريين يعملون لساعات أطول من العمال الأردنيين، ويتلقون أجوراً أقل عموماً (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥). ثانياً، إن الاستخدام على أساس عقد مكتوب أقل شيوعاً في شكل ملحوظ بين العمال اللاجئين السوريين، الذين غالباً ما يعملون على أساس اتفاق شفهي أو يعملون من دون عقد، مقارنةً بالعمال الأردنيين (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥). ثالثاً، تقول نسبة أصغر من العمال اللاجئين السوريين، مقارنةً بالعمال الأردنيين، إنهم أُبلغوا عن الأخطار المرتبطة بالعمل والاحتياجات اللازمة أو تلقوا المعدات الوقائية اللازمة من صاحب العمل. وبالإضافة إلى ذلك، تعتبر نسبة أكبر من العمال اللاجئين السوريين، مقارنةً بالعمال الأردنيين، أن العمل الذي يقومون به مرهق أو مجهود أو خطير أو غير سار (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥). رابعاً، ينتمي عدد قليل جداً من العمال السوريين إلى نقابة أو جمعية مهنية تمنحهم بعض السبل لمتابعة شكاواهم (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥). وأخيراً، مع انخفاض معدلات الالتحاق بالمدارس من الأطفال السوريين في المدارس الأساسية، أصبح الأطفال يعملون أكثر في شكل غير نظامي (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥). ولم يلتحق بالمدارس سوى ٦٥٪ من الأطفال السوريين، في حين أن معدل التحاق الأطفال السوريين يبدأ بالانخفاض من سن ١١، وبحلول سن ١٥ يلتحق أقل من ٤٠٪ من الأطفال السوريين المسجلين بالمدارس (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥). هذا الوضع جعل الأنشطة الاقتصادية التي يقوم بها الأطفال متفشية بين الأطفال السوريين (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥). وفي الواقع، فإن أكثر من ٨٪ من الأطفال السوريين في الفئة العمرية ٩ - ١٥ نشطة اقتصادياً، بينما في الفئة العمرية ١٥ - ١٨، حوالي ٣٧٪ من الأطفال السوريين نشطون اقتصادياً (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥).

## لبنان:

لبنان هو حالة نموذجية أخرى لتعرض المهاجرين خصوصاً اللاجئين إلى العمالة غير النظامية، وفي معظم الحالات إلى توسع ظاهرة موجودة بالفعل.

اعتباراً من آذار/مارس ٢٠١٥، استضاف لبنان ما يقدر بـ ١,١٨ مليون لاجئ سوري، منهم ١,١٧ مسجل وحوالي ١١ ألفاً في انتظار التسجيل (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥). قبل الأزمة السورية، يُقدَّر أيضاً أن ٣٠٠

وهيلساند، ٢٠١٥، لجنة الإنقاذ الدولية، ٢٠١٦). وبالإضافة إلى ذلك، يجب على جميع العمال غير الأردنيين الحصول على رخصة عمل لسنة واحدة قابلة للتجديد من وزارة العمل (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥). وهذا التصريح يخلو العمل لصاحب عمل في وظيفة معينة، ولا يستطيع العمال تغيير صاحب العمل أو الكفيل إن لم يحررهم هذا الأخير (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥، لجنة الإنقاذ الدولية، ٢٠١٦).

وهناك حالة مثالية أخيرة تتمثل في اللاجئين السوريين منذ العام ٢٠١١، حيث لم يحصل سوى حوالي ١٠٪ من السوريين العاملين على تصاريح عمل نظامية، في حين يُوظَّف الباقيون في الاقتصاد غير النظامي وخارج حدود قانون العمل الأردني (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥). وفي دراسة، أُشير إلى ارتفاع تكلفة الرخص أو صعوبة الحصول عليها باعتبارهما السببين الرئيسيين لعدم تطبيقها (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥). ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الأردن التزم خلال مؤتمر مانحي سوريا الذي عُقد في شباط/فبراير ٢٠١٦، دمج ٢٠٠ ألف لاجئ سوري في قوة العمل في غضون خمس سنوات، خصوصاً في المناطق الاقتصادية الخاصة في البلاد (بيل إير، ٢٠١٦). وفي المقابل، وعد الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي والجهات المانحة الأخرى الأردن بملياري دولار أو أكثر من حزم المساعدات والمنح والقروض الرخيصة، فضلاً عن تحسين وصول المنتجات الأردنية إلى الأسواق التجارية الأوروبية (بيل إير، ٢٠١٦).

ووفق المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يوجد حالياً حوالي ٦١٦ ألف لاجئ سوري في الأردن، بالإضافة إلى ٦٣١ ألفاً و٨٧٠ من السوريين الآخريين المقيمين بصفة مهاجر غير لاجئ وفق تعداد سكان الأردن (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥، بيل إير، ٢٠١٦). وتأتي غالبية واضحة من اللاجئين المسجلين من مناطق ريفية في سوريا، وهم ذوو تعليم منخفض إلى حد كبير (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥، منظمة العمل الدولية، ٢٠١٣). وفي الواقع، لم يكمل ٦٠٪ من اللاجئين السوريين الذين تزيد أعمارهم عن ١٥ عاماً التعليم الأساسي. وأتم حوالي ١٥٪ فقط من اللاجئين الذين تزيد أعمارهم على ١٥ عاماً التعليم الثانوي (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥، منظمة العمل الدولية، ٢٠١٣).

وبخلفية تعليمهم والحرمان من حقوق العمل، أصبح السوريون أكثر عرضة لقبول أعمال تتطلب مهارات متدنية وظروف العمل السيئة المرافقة. وفي الواقع، بدأوا في ملء شواغر ذات ظروف مهينة كان الأردنيون مترددين في العمل فيها أو رافضين لها. مثلاً، فإن حصة مجموع العاملين الأردنيين الذكور العاملين في صناعة البناء والتشييد والتي هي في المقام الأول ذات أجور منخفضة في القطاع غير النظامي الموسع، انخفضت من ٩ إلى ٧٪ في الفترة من آذار/مارس ٢٠١١ إلى آذار/مارس ٢٠١٤، ويُلاحظ الانخفاض الرئيسي في الفئة العمرية ١٥ - ٢٥ (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥). وفي الوقت نفسه، ارتفعت حصة مجموع العاملين اللاجئين السوريين في صناعة البناء والتشييد بدرجة كبيرة، ما يشير إلى أن الأردنيين ربما أخرجهم بالمزاحمة إلى حد ما من هذه الصناعة مواطنون سوريون (ستاييف وهيلساند، ٢٠١٥).

ألف سوري إضافي كانوا يعيشون في لبنان. وتحل البلاد حالياً في المرتبة الأولى عالمياً لجهة عدد اللاجئين بالنسبة للفرد (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥). وبالمثل، يضم لبنان كتلة سكانية واسعة من اللاجئين الفلسطينيين تُقدَّر بأكثر من ٢٨٠ ألفاً في العام ٢٠١٠<sup>٥</sup> -حوالي ٦,٤٪ من سكان لبنان - من بينهم ما يقدر بـ ٢٠٦ آلاف و٣٦٠ ممن هم في سن العمل (عجلوني وقعوار، ٢٠١٥). والحق بالعمل للمجموعتين مقيد للغاية، ما يجعلهما عرضة للعمل غير النظامي.

ولبنان ليس من الدول الموقعة لاتفاقية اللاجئين للعام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، على الرغم من أن الحكومة اللبنانية أنشأت اللجنة المركزية لشؤون اللاجئين في العام ١٩٥٠ لإدارة السكان الفلسطينيين في لبنان (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥). وعلاوة على ذلك، فإن المرسوم الرئاسي ١٧٥٦١ الصادر في ١٨ أيلول/سبتمبر ١٩٦٤ يقيد قدرة الرعايا الأجانب على العمل في لبنان (عجلوني وقعوار، ٢٠١٥). وتنص المادة ٢ على أن غير المواطنين الباحثين عن عمل يجب أن يحصلوا على موافقة مسبقة من وزارة العمل قبل المجيء إلى لبنان (عجلوني وقعوار، ٢٠١٥). ومع ذلك، فالحصول على تصريح عمل هو عملية تستغرق وقتاً طويلاً وغير مؤكدة يختار معظم أصحاب العمل التخلي عنها (عجلوني وقعوار، ٢٠١٥). وبالإضافة إلى ذلك، فإن تكلفة الحصول على تصريح العمل هذا مكلفة، إذ على صاحب العمل أن يدفع، عن كل موظف أجنبي، لمرة واحدة، مبلغ ألف دولار أميركي بوصفه «تسجيل كفالة» في المؤسسة العامة للإسكان تشمل مدة العقد (عجلوني وقعوار، ٢٠١٥). وهذا يجعل العمال المهاجرين يعتمدون اعتماداً كبيراً على أصحاب العمل، مع تداعيات سلبية محتملة على العمال المهاجرين أنفسهم.

وعلاوة على ذلك، هو يفتح الباب للعمل في شكل غير نظامي. المثير للاهتمام أن نلاحظ أن السوريين تمتعوا قبل الأزمة السورية بمعاملة تفضيلية، فلم يحتاجوا إلى أي تأشيرة لدخول البلاد، وبالتالي شكلوا إلى حد بعيد أكبر نسبة من العمالة الوافدة في البلاد (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥). في العام ١٩٩٣، وُقِّع اتفاق ثنائي للتعاون الاقتصادي والاجتماعي بين لبنان وسوريا، أُلغى القيود المفروضة على حركة الأشخاص ومنح الحرية للبقاء والعمل وممارسة النشاط الاقتصادي للمواطنين من كلا البلدين (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥). وتمكن السوريون المسجلون من العيش والعمل في لبنان إلى أجل غير مسمى خصوصاً كمهاجرين دوريين<sup>٦</sup>، بالإضافة إلى دفع ٢٥٪ من التكلفة الفعلية لتصاريح العمل (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥). وعلاوة على ذلك، حتى أوائل العام ٢٠١٥، كان للاجئين السوريين المسجلين الحق بالعمل خلال الأشهر الستة الأولى بعد وصولهم، إذا كانوا حاصلين على تصريح عمل (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥). وبعد تصاعد الاضطرابات الاجتماعية<sup>٧</sup> والمشاكل في توفير الخدمات العامة، علقت الحكومة هذا

٥. هذا تقدير واقعي يتعارض مع بيانات التسجيل النظامية لدى أونروا التي تشير إلى أن الرقم بلغ ٤٥ ألفاً و٣٨٤ في العام ٢٠١٠. ومع ذلك، ترى منظمة العمل الدولية أن العدد يستبعد الوفيات غير المسجلة، والهجرة الكبيرة للفلسطينيين من البلاد خصوصاً في الثمانينيات والتسعينيات. (عجلوني وقعوار، ٢٠١٥)

٦. الهجرة الدائرية هي الحركة المستمرة للناس بين البلدان، بما في ذلك الحركة المؤقتة أو الطويلة الأجل التي قد تكون مفيدة لجميع الأطراف المعنية، إذا حدثت طوعاً وارتبطت باحتياجات العمل في بلدان المنشأ والمقصد (المنظمة الدولية للهجرة، لا تاريخ)

الحق (إريغي وغريس، ٢٠١٦). وبدأ الأمر مع شروط الإقامة، التي هي شرط مسبق للحصول على تصريح عمل، ما جعل من الصعب على نحو متزايد الحصول عليه (لجنة الإنقاذ الدولية، ٢٠١٦). وبالإضافة إلى ذلك، أصبح الآن مطلوباً من اللاجئين المسجلين مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والذين يحاولون تجديد تصاريح إقامتهم أو تسويتها بناء على شهادة تسجيل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أو من خلال كفيل غير صاحب العمل، توقيع تعهد بعدم العمل (لجنة الإنقاذ الدولية، ٢٠١٦).

أما بالنسبة للفلسطينيين، فكانوا وبيقون خاضعين إلى القيود على أنواع الوظائف التي يمكنهم ممارستها قانونياً في لبنان. هم لا يزالون ممنوعين من ممارسة بعض المهن، مثل الطب والهندسة والقانون، حتى مع إزالة تشريعات صدرت في العام ٢٠١٠ (عجلوني وقعوار، ٢٠١٥). وعلاوة على ذلك، فإن آثار التمييز الماضي - بما في ذلك انخفاض الأجور وغياب الفوائد والضمان الاجتماعي، تبقى قائمة (عجلوني وقعوار، ٢٠١٥).

وهكذا، فإن الغالبية العظمى من فرص العمل للاجئين السوريين والفلسطينيين، بغض النظر عن مستوى التحصيل العلمي، غير نظامية في طابعها. بالنسبة للسوريين، ليس لدى حوالي ٩٢٪ عقد عمل ويتقاضى ٢٣٪ فقط راتباً شهرياً، في حين يُدفع الباقي على أساس الساعة أو اليوم أو الأسبوع أو الموسم (عجلوني وقعوار، ٢٠١٥). أما بالنسبة للفلسطينيين، يشغل القطاع الخاص اللبناني ٨٥,٥٪ من مجموع العمالة الفلسطينية مقارنة بأونروا التي تشغل ٤,٦٪ ومنظمات المجتمع المدني (المنظمات غير الحكومية) التي تشغل ٣,٥٪، لكن أقل من خمس الفلسطينيين العاملين يملكون عقوداً مكتوبة (عجلوني وقعوار، ٢٠١٥). وعلاوة على ذلك، يستفيد أقل من ٦٪ من التأمين الصحي، وحوالي ٢٦٪ فقط يتقاضون أجراً على الإجازة المرضية، ويحصل ١,٦٪ على استحقاقات التقاعد، ويتلقى ١,١٪ تعويض نهاية الخدمة (عجلوني وقعوار، ٢٠١٥).

ومع ذلك، فهذا الوضع لا ينتج فقط عن الحرمان من حقوق العمل، بل أيضاً عن الطلب الحالي على العمال ذوي المهارات المتدنية الذين هم عرضة لترتيبات غير نظامية، والتحصيل العلمي بين الفلسطينيين العاملين هو أقل عموماً مقارنة باليد العاملة اللبنانية. ومعدلات التحصيل الثانوي والعالي للفلسطينيين هو أقل بكثير مقارنة بنظرائهم اللبنانيين (عجلوني وقعوار، ٢٠١٥). وعلاوة على ذلك، لا يعمل سوى ١٣٪ من اللاجئين السوريين العاملين في لبنان في المهن الماهرة (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥). في لبنان، تشير البيانات إلى عمالة غير نظامية شبه كاملة في الزراعة (٩٢,٤٪) وثمة معدلات عالية جداً من العمل غير النظامي في البناء والنقل (٨٠,٧٪ و ٧١,٧٪ على

٧. توترت العلاقات بين الطوائف في البلاد، بما في ذلك اللاجئين، في شكل كبير في أعقاب أحداث عرسال في آب/أغسطس، حين اشتبك مسلحون للأيام. وتجلت التوترات من خلال إقامة الحواجز وتبادل عمليات الخطف بين الجماعات والهجمات على المستوطنات غير النظامية المختلفة خصوصاً في البقاع (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ٢٠١٥)

والمخاوف من الضغوط على أسواق العمل في المجتمعات المضيفة هي نتيجة لسوء الإدارة وعدم القدرة على الاستفادة من الأصول الموجودة للمهاجرين أكثر منها نتيجة للأمر آخر. مثلاً، يمكن للوصول إلى التمويل الأصغر والخدمات المصرفية التجارية أن يعزز الاعتماد على الذات اقتصادياً بين اللاجئين والنازحين وغيرهم من السكان المشردين (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥، منظمة العمل الدولية ٢٠١٦ ب). ويمكن وجود مصادر موثوقة من الائتمان تساهم في توسيع التخطيط والعمل، والحد من تعرض اللاجئين إلى ممارسات الاقتراض المحفوفة بالأخطار والخطط المالية غير الآمنة. وعلاوة على ذلك، يمكن للتدريب المهني للمهاجرين الذي يأخذ في الحسبان احتياجات سوق العمل، والمهارات الموجودة، والحساسيات السكانية، والنوع الاجتماعي، أن تساهم في شكل فاعل في التنمية الاقتصادية للدول المستضيفة (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥، منظمة العمل الدولية ٢٠١٦ ب).

من ناحية أخرى، ينبغي معالجة البيئات المؤاتية للعمالة غير النظامية الموجودة في البلدان المضيفة. وهذا يتطلب اتباع مقاربة أكثر شمولية لمعالجة العمالة غير النظامية بغض النظر عن الهجرة. ويمكن للمقاربة المتكاملة لمنظمة العمل الدولية للعمالة غير النظامية أن تكون بداية جيدة في المنطقة العربية. فمقاربتها تعترف بسياسات الاقتصاد الكلي، والعوامل الاجتماعية القائمة، والهيكل القانونية التي تدفع نحو العمل غير النظامي (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢، دازا، ٢٠٠٥). أولاً، للانتقال إلى العمل النظامي، ينبغي على الدول العربية تعزيز استراتيجيات النمو التي تعطي الأولوية لتوليد فرص عمل نوعية والابتعاد عن سياسة استثمار تمالى خلق فرص عمل لذوي الأجر المتدنية (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢). وأظهرت كل من دراستي الحالة كيف أن الاستثمار في العمالة ذات المهارات المتدنية يسمح بمزيد من التدهور في ظروف العمل الخاصة بكل القوى العاملة. ثانياً، تحسين تفتيش العمل والبيئة التنظيمية الشاملة لتطبيق معايير العمل الدولية أمر لا بد منه لتضييق الخناق على العمالة غير النظامية (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢). وينبغي معالجة ضعف الأطر التنظيمية والقدرات المؤسسية للتفتيش. ثالثاً، يجب الاعتراف بحق الموظفين غير النظاميين بالتنظيم من أجل الانخراط في حوار اجتماعي مع الحكومة وأرباب العمل وضمان سياسات أكثر شرعية للعمل (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢). رابعاً، إن مكافحة التمييز في الجنس أو العرق أو الطبقة الاجتماعية والعجز والعمر ضرورية لسوق عمل نظامية شاملة (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢). ومن دون سوق عمل للجميع، سيكون وجود أسواق غير نظامية حتمياً. خامساً، إن حصول جميع العمال على تمويل وتنمية للمهارات هو ضمان لمزيد من التكامل في الهياكل النظامية (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢). سادساً، ينبغي أن تمتد الحماية الاجتماعية إلى جميع العمال (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢). وأخيراً، إن اللامركزية واستراتيجيات التنمية المحلية أمران ضروريان لضمان الاستدامة والشمولية في أسواق العمل النظامية

التوالي، وتسجل التجارة أعلى متوسط غير نظامي (٥٨٪) (عجلوني وقوعوار، ٢٠١٥). وفي اقتصاد كهذا، كانت نتيجة زيادة في تدفق العمال ذوي المهارات المتدنية من سوريا أو فلسطين «دواماً نزولية» نحو ظروف عمل وخيمة على نحو متزايد في هذه القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة (عجلوني وقوعوار، ٢٠١٥). وإضافة مئات الآلاف من العمال السوريين ذوي المهارات المتدنية إلى حد كبير تشجع أصحاب العمل على زيادة تفاقم ظروف العمل نظراً لزيادة المعروض من العمال ذوي المهارات المتدنية، ما أدى إلى تفاقم حالة هشّة بالفعل. ووفق البنك الدولي، فإن حصة العمل غير النظامي في سوق العمل اللبنانية قد تزيد بنسبة تصل إلى ١٠ نقاط مئوية (عجلوني وقوعوار، ٢٠١٥). وعلاوة على ذلك، عاودت ظاهرة عمالة الأطفال الظهور مع تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين السوريين، أكثرهم من الأطفال (٥٣٪ دون سن ١٨ عاماً)، ولا يذهب ٧٣٪ منهم إلى المدرسة، ويكثرون بالتالي، من حيث المبدأ، متاحين لتكملة أرباح أسرهم من خلال العمل (عجلوني وقوعوار، ٢٠١٥). ووجدت دراسة حديثة على ١٥٠٠ من أطفال الشوارع أن الغالبية كانت من السوريين وكانوا منخرطين في تجارات صغيرة (عجلوني وقوعوار، ٢٠١٥).

#### الاستنتاج والتوصيات:

من المذكور أعلاه، يتبين أن الهجرة يمكن أن تهيئ الظروف للعمل غير النظامي خصوصاً كاستجابة للصدمات الجيوسياسية<sup>٨</sup>. ومع ذلك، تبين الحالتان أن سوء إدارة الهجرة، بما في ذلك أنظمة العمل المقيدة للمهاجرين ومقاربة العمالة غير النظامية في شكل غير شامل، هي أيضاً من الأسباب الرئيسية لتوسعها. ومن هنا، يمكن مع إدارة أقوى للهجرة ومقاربة العمالة غير النظامية في شكل شامل، ضبط العمالة غير النظامية.

وينبغي أن تتضمن إصلاحات إدارة الهجرة التصديق على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالهجرة ومكافحة الهجرة غير الشرعية، وإصلاح أنظمة الكفالة للسماح بمزيد من مرونة العمل من ضمن استراتيجيات تتعلق بسوق العمل والتنمية، وتعمل لدمج المهاجرين في المجتمعات المضيفة والاستفادة من أصولها البشرية ورأس المال (إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥، منظمة العمل الدولية ٢٠١٦ ب). ومنح اللاجئين الحق في العمل النظامي قد يمنعهم من دخول الأسواق غير النظامية، ويسمح لبلد الوجهة أو العبور بتنظيم العمل، ويضمن أن يستجيب للاحتياجات سوق العمل وخطط التنمية الأوسع نطاقاً (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦ ب). وستتمكن الدول المضيفة أيضاً من تحقيق خبرة قيمة، وزيادة حجم السوق المحلية لاستهلاك السلع والخدمات، والاستفادة من عائدات الضرائب، التي بدورها يمكن أن تُستخدم لتطوير المجتمعات المضيفة والنازحة (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦ ب).

٨. يعرف المعهد الجامعي الأوروبي الصدمة الجيوسياسية بحدث مفاجئ وغير متوقع نسبياً أو سلسلة من الأحداث التي لديها القدرة على زعزعة الاستقرار في السياسة والأمن الإقليميين و/أو الدوليين وغالباً ما تقضي إلى ذلك. (روس وفان هير، ٢٠١٤)

(منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢).

## المراجع:

عجلوني س. وقعوام م. (٢٠١٥) «نحو العمل اللائق في لبنان: قضايا وتحديات في ضوء أزمة اللاجئين السوريين»، منظمة العمل الدولية. بيل إير ف. (٢٠١٦) «ملف الهجرة: الأردن»، المعهد الجامعي الأوروبي، العدد ٦، تشرين الثاني/نوفمبر.

ديفيد أ. ومرواني م. (٢٠١٦) «أثر الهجرة في أسواق العمل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا»، منتدى البحوث الاقتصادية، ملخص السياسات، العدد ٢١ تشرين الأول/أكتوبر.

دازا ج. (٢٠٠٥) «اللاقتصاد غير النظامي، والعمل غير المعلن، وإدارة العمل»، منظمة العمل الدولية.

إريغي ل. وغريس ج. (٢٠١٦) «الآثار المترتبة عن سوق العمل في الأردن ولبنان»، ورقة مناقشة للاتحاد الأوروبي، العدد ٢٩ أيار/مايو.

إسكوا والمنظمة الدولية للهجرة (٢٠١٥) «تقرير الوضع للعام ٢٠١٥ في شأن الهجرة الدولية: الهجرة والتشريد والتنمية في منطقة عربية متغيرة»، الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة.

منظمة العمل الدولية (٢٠١٢) «اللاقتصاد غير النظامي والعمل اللائق: دليل موارد سياسية يدعم الانتقال إلى العمل النظامي»، منظمة العمل الدولية.

منظمة العمل الدولية (٢٠١٣) «تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وملفهم التوظيفي»، منظمة العمل الدولية (المكتب الإقليمي للدول العربية).

منظمة العمل الدولية (٢٠١٥) «وصول اللاجئين السوريين في الأردن إلى العمل: ورقة نقاش حول العمل وقوانين اللاجئين وسياساتهم»، منظمة العمل الدولية.

منظمة العمل الدولية (٢٠١٦) «هجرة اليد العاملة في العالم العربي» منظمة العمل الدولية، متاح في: [HTTP://WWW.ILO.ORG/BEIRUT/AREASOFWORK/LABOUR-MIGRATION/LANG--EN/INDEX.HTM](http://www.ilo.org/BEIRUT/AREASOFWORK/LABOUR-MIGRATION/LANG--EN/INDEX.HTM) [قُرئ في ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧]

منظمة العمل الدولية (٢٠١٦) ب) «وصول اللاجئين وغيرهم من المشردين قسراً إلى سوق العمل: ورقة معلومات أساسية ومشروع مبادئ توجيهية لمنظمة العمل الدولية للمناقشة في الاجتماع الفني الثلاثي للمنظمة في شأن وصول اللاجئين وغيرهم من المشردين قسراً

إلى سوق العمل، منظمة العمل الدولية.

المنظمة الدولية للهجرة (لا تاريخ) «مصطلحات أساسية حول الهجرة»، متاح في: [HTTP://WWW.IOM.INT/KEY-MIGRATION-TERMS](http://www.iom.int/key-migration-terms) [قُرئ في ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧]

لجنة الإنقاذ الدولية (٢٠١٦) «تأثير اللاجئين السوريين على المجتمعات المضيفة»، لجنة الإنقاذ الدولية، ملخص السياسات، كانون الثاني/يناير. روس م. وفان هير ن. (٢٠١٤) «الهجرة غير النظامية واستجابة جيوسياسية للخدمات: آثار طويلة المدى للسياسات القصيرة المدى»، المعهد الجامعي الأوروبي، تشرين الثاني/نوفمبر.

ستاييف س. وهيلساند س. (٢٠١٥) «تأثير اللاجئين السوريين على سوق العمل الأردنية»، منظمة العمل الدولية.

تانسيل أ. (٢٠١٦) «العصي بدلاً من الجزر للحض على مزيد من العمل النظامي»، منتدى البحوث الاقتصادية، ملخص السياسات، الرقم ٩ نيسان/أبريل.

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (٢٠١٥) «استجابة للاجئين في لبنان: وثائق إعلامية»، مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، آذار/مارس.

مجلس حقوق الإنسان (٢٠١٦) أ) «المساعدة في إنقاذ الأرواح وإعادة بناء المجتمعات: تقرير منتصف العام عن سوريا في العام ٢٠١٦»، مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين.

مجلس حقوق الإنسان (٢٠١٦) ب) «الوضع في جنوب السودان: تحديث طوارئ إقليمية»، مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تشرين الثاني/نوفمبر.

أونروا (٢٠١٦) «الأزمات الإقليمية السورية: نداء الطوارئ للعام ٢٠١٧»، أونروا.





٢١٧	الجزائر	طموح السياسات وصعوبة الواقع
٢٦٥	البحرين	العمل غير المهيكل
٣٠٦	مصر	العمل غير المهيكل في الحالة المصرية «مقاربة حقوقية»
٣٢٧	العراق	العمل غير المهيكل
٣٦٠	لبنان	اللانظامية في لبنان تشخيص وتحليل
٣٩٧	موريتانيا	العمل غير المهيكل
٤٣١	المغرب	العمل غير المهيكل
٤٧١	فلسطين	العمل غير المهيكل
٤٩٤	السودان	العمل غير المنظم
٥٢١	سوريا	العمل غير المهيكل
٥٥١	اليمن	ملخص عن تقرير الجمهورية اليمنية حول العمل غير المهيكل
٥٨٦	الأردن	العمل غير المهيكل





# طموح السياسات وصعوبة الواقع - حالة الجزائر



## الجزائر

**د. منذر لعساسي**

باحث وخبير في سوق العمل  
والحماية الاجتماعية في منطقة الوطن العربي - الجزائر

**و د. خالد منّه**

باحث وخبير في سوق العمل

## وضعية سوق العمل في الجزائر

تضاعف عدد السكان الناشطين في الجزائر بين سنتي ١٩٦٦ و ٢٠١٥ بحوالي ٥ مرات، لينتقل من مليونين و٤٥٥ ألف شخص سنة ١٩٦٦ إلى ١١ مليوناً و٩٣٢ ألف شخص سنة ٢٠١٥. وقد مر معدل النشاط في سنة ٢٠١٥ بحوالي ٤١,٨٪. وانخفض معدل البطالة في الجزائر بشكل محسوس في السنوات الأخيرة بحوالي ٢١,٧ نقطة بين سنتي ١٩٦٦ و ٢٠١٥. وبالقيم المطلقة، انخفض عدد العاطلين عن العمل بحوالي النصف لينتقل من مليونين و٧٨ ألف شخص إلى مليون و٣٤ ألف شخص.

ويمكننا تمييز ثلاث مراحل من تطور مستوى البطالة في الجزائر. المرحلة الأولى، والتي ندعوها بمرحلة ما قبل الأزمة (١٩٦٦-١٩٨٥)، وتميز معدل البطالة في هذه الفترة بالانخفاض. حيث انتقل مستوى البطالة من ٣٤٪ إلى ١٠٪ في الفترة نفسها. ويمكن أن نعزو هذا الانخفاض إلى ثلاثة عوامل رئيسية: (١) التوظيف الكثيف، والذي بلغ في بعض الأحيان ثلاثة أضعاف ما تحتاجه في الحقيقة، من قبل المؤسسات العمومية المنشأة حديثاً؛ (٢) كان سوق العمل في الجزائر يتميز بهيمنة الرجال دون النساء، والذي يفسر بالمساهمة الضعيفة للنساء فيه. أما العامل الثالث (٣) فيتعلق باتفاقات التعاون في ما يخص الهجرة من أجل العمل التي وقعتها الجزائر مع عديد الدول وخصوصاً فرنسا والتي كانت تسير من قبل الديوان الوطني للقوى العاملة لغاية سنة ١٩٧٣. أما الفترة الثانية والتي يمكن التأريخ لها منذ سنة ١٩٨٦ وهي السنة التي عرفت فيها أسعار النفط انخفاضاً كبيراً، ما أدى إلى تباطؤ النشاط للاقتصادي، وتقلص إنتاج المؤسسات العمومية بحوالي ٣٠٪، فيما عمدت أخرى إلى توقيف التوظيف، وهذا ما ساهم في ارتفاع معدل البطالة. وفي الفترة الثالثة والتي تنطلق من ١٩٩٧ وهي مرحلة ما بعد الأزمة، شهد فيها معدل البطالة انخفاضاً محسوساً ليصل إلى حدود ١١,٢٪ في سنة ٢٠١٥. بلغ عدد السكان المشتغلين ١٠ ملايين و٥٩٤ ألف شخص في سنة ٢٠١٥ أي ما نسبته ٢٦,٤٪، في حين تشكل النساء ١٨,٣٪ من مجمل السكان المشتغلين، وهذا ما يساوي مليون و٩٣٤ ألف امرأة. يبلغ معدل الشغل الإجمالي في الجزائر ٣٧,١٪ متخطياً نسبة ٦٠٪ لدى الرجال، في حين وصلت ١٣,٦٪ فقط لدى النساء. ويلاحظ أن معدل التشغيل لدى الشباب منخفض بشكل كبير (٣٠,١٪ بالنسبة للرجال و٤,٨٪ بالنسبة للنساء)، مقارنة بالبالغين (٦٩,٩٪ بالنسبة للرجال و١٦,٤٪ بالنسبة للنساء).

## العمل غير المهيكل في الجزائر

قدّر العمل غير المهيكل (غير الفلاحي) في سنة ٢٠١٤ بحوالي ٣ ملايين و٥١٧ ألف مشتغل والذين صرحوا بأنهم غير منخرطين في نظام الحماية الاجتماعية، وهذا ما يمثل حوالي ٣٧,٧٪ من مجمل اليد العاملة في القطاع غير الفلاحي. ويمكن التمييز بين مرحلتين ميزتا تطور العمل غير المهيكل في الجزائر. تمتد المرحلة الأولى من ٢٠٠٣ لغاية ٢٠١٠، والتي اتسمت بارتفاع العمل غير المهيكل. أما الفترة الثانية والتي تبدأ مع ٢٠١١ تزامنا مع إطلاق

تعاين الجزائر، على غرار الدول العربية الأخرى، من انتشار ظاهرة العمل غير الرسمي أو العمل غير المهيكل، قدّر بحوالي ٣٧,٧ بالمئة من مجمل العاملين) غير القطاع الفلاحي). غير أن ما يميّز العمل غير المهيكل في الجزائر، هو انخفاضه منذ سنة ٢٠١١ بعد أن عرف ارتفاعاً بين سنتي ٢٠٠٣ و ٢٠١٠. ويمكن أن نعزو هذا الانخفاض إلى الآليات العمومية المحفزة لخلق مناصب الشغل بمختلف أشكالها. ولكن انخفاض أسعار النفط منذ سنة ٢٠١٤، شكل صدمة للاقتصاد الجزائري المعتمد بشكل كبير على عائدات تصدير هذه المادة الأولية، ما يمكن أن يساهم في ارتفاع العمل غير المهيكل مرة أخرى، كنتيجة مباشرة لهذه الأزمة الاقتصادية. سنستعرض في الورقة «العمل غير المهيكل في الجزائر» مختلف أوجه هذه الظاهرة، من خلال التطرق إلى التوجّهات الديموغرافية، والعمل غير المهيكل في الجزائر، والسياسات المنتهجة لمكافحة العمل غير المهيكل.

## التوجهات الديموغرافية

تضاعف عدد السكان في الجزائر ثلاثة أضعاف خلال ٤٤ سنة الماضية، لينتقل من ١٢ مليون نسمة سنة ١٩٦٦ إلى ٣٩ مليوناً سنة ٢٠١٤. ويُعزى الأمر في هذه الزيادة إلى معدل الولادات المرتفع المسجل منذ سنة ٢٠٠٢، والذي بلغ ما نسبته ٢٥,٩٣٪ في سنة ٢٠١٤ من جهة، وانخفاض الوفيات من جهة أخرى. وانخفض معدل الوفيات أربع مرات بين ١٩٧٠ و ٢٠١٤. ويعود هذا بالأساس إلى تحسن الظروف الصحية في الجزائر. كما شهد معدّل نمو السكان في الجزائر تطوراً ملحوظاً خلال الـ ١٥ سنة الماضية، حيث انتقل من ١,٤٨٪ سنة ٢٠٠٠ إلى ٢,١٥٪ سنة ٢٠١٥. وترجع هذه الزيادة إلى ارتفاع معدل الولادات وانخفاض معدل وفيات الأطفال على طول الفترة. ويوضح المسح الوطني الشامل للسكان (٢٠٠٨) أن نسبة ٢١٪ من السكان في الجزائر تبلغ من العمر بين ١٥-٢٤ سنة. وشهدت هذه الشريحة من السكان ارتفاعاً بست نقاط كاملة في سنة ٢٠٠٨ بعد أن كانت ١٥,٦٪ في سنة ١٩٦٦. وبالقيم المطلقة، تضاعف العدد أربع مرات خلال ٤٢ سنة، حيث انتقل من ١,٨ مليون نسمة في سنة ١٩٦٦، إلى ٧,٤ ملايين نسمة في سنة ٢٠٠٨. تشير هيكلية السكان الحالية في الجزائر إلى تناقص عدد الشبان، وارتفاع عدد البالغين، وتزايد ملحوظ في عمر شريحة كبيرة من السكان معلناً بذلك شيخوخة السكان. ومن المنتظر أن تنجم عن هذه الوضعية آثار اقتصادية واجتماعية، خصوصاً في ما يتعلق بنمو السكان الناشطين. وبالموازاة مع ذلك، تساهم هذه الوضعية أيضاً في ارتفاع نسبة البطالة، يغذيها في ذلك الأعداد الكبيرة من الشبان الوافدين إلى سوق العمل. وتطرح مسألة ارتفاع نسبة السكان المسنين إشكالية التوازنات المالية لنظام التقاعد الذي يعاني أصلاً من اختلالات هيكلية.

غير المحمية وفي قطاع العمل الأجير غير المصرح به لدى الضمان الاجتماعي في القطاع الخاص. وبالتالي فإن الوضعية لم تتحسن كثيراً بين ١٩٩٧ و ٢٠١٠.

استطعنا أن نميّز ثلاثة مصادر رئيسية للعمل غير المهيكّل في الجزائر والمتمثلة في التسرب المدرسي، وحاملي شهادات التكوين المهني والتعليم العالي، والإصلاحات الاقتصادية، والخصوصية وإعادة هيكلة المؤسسات العمومية.

في دراسة اليونسيف لسنة ١٩٩٩ أحصت حوالي ٥٠٠ ألف قاصر يعملون بالجزائر أي حوالي ٥٪ من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ١٨ سنة، ٦٠٪ منهم يعملون في المدن والحوضر. وذهب الاتحاد العام للعمال الجزائريين إلى إعطاء أرقام أكبر بكثير من التي تسوقها عادة الهيئات الرسمية، معلناً عن وجود مليون و ٣٠٠ ألف يعملون تقل أعمارهم عن ١٨ سنة بما فيهم ٧٠٠ ألف فتاة. وإن كانت هذه الأرقام تبدو «مخيفة» نوعاً ما، لكن يمكن تبرير ذلك باعتبار الفرضية القائلة بأن كل طفل يتخلى عن الدراسة سيبحث لا محالة عن عمل لصالحه أو لصالح أسرته.

وبلغ عدد الحاصلين على الشهادات في سنة ٢٠٠١ حوالي ٢٠٠ ألف وهو ما يطرح إشكالية تشغيلهم خصوصاً مع إعادة هيكلة القطاع الصناعي العمومي وعدم قدرة القطاع الخاص على أن يحل محل هذا الأخير. ويزداد الوضع هشاشة إذا ما أضفنا إلى هذه الوضعية عجز النظام التعليمي والتكويني في الجزائر من الموازنة بين شهادات التكوين والتعليم ومتطلبات سوق العمل في الجزائر. وحسب إحصائية المجلس الوطني للاقتصادي والاجتماعي (٢٠٠٤) بلغت نسبة إدماج حاملي شهادات التكوين المهني حوالي ١٥٪.

ساهمت عمليات الخصخصة وغلق المؤسسات العمومية في زيادة عدد العاطلين عن العمل، بل حتى المؤسسات العمومية التي لم تغلق طبقت برامج إعادة هيكلة داخلية نجم عنها تسريح طوعي للعمال. وفي سنة ١٩٩٨ بلغ عدد العمال المسّرحين ١٩٨,٦٣٧ عاملاً بمن فيهم ١٦١,٢١٥ استفادوا من آلية التأمين على البطالة ٣٧,٤٢٢ منهم اختاروا التقاعد المسبق. وتشير آليات التقاعد المسبق وتسريح العمال والتسريح الطوعي إلى نوع من الاقصاء الاقتصادي للأعوان الاقتصاديين للقطاع الحديث أو بعبارة أدق للجزء المحمي من السوق. فغالباً ما يعود «المقصون» لأخذ مواقع لهم في أجزاء السوق المستقلة أو التنافسية. فقد لوحظ أن الأشخاص المسّرحون يشكلون شركات ذات مسؤولية محدودة للعمل في النشاطات الهامشية لمؤسساتهم السابقة. كما أنّ الأشخاص المتقاعدين يعاودون شغل المناصب نفسها التي كانوا يشغلونها لكن بصفة مؤقتة.

لقد اتضح أن حصة العمل غير المهيكّل ما زالت في ارتفاع مطرد منذ بداية عقد التسعينيات، وهذا ما يظهره تحليلنا الذي يشير إلى أن ظاهرة

الجيل الثالث من الآليات المحفزة لخلق مناصب الشغل، فشهدت انخفاضاً محسوساً للعمل غير المهيكّل مقارنة بالفترة السابقة.

وإذا قمنا بالمقارنة بين تطور هذين النوعين من العمل في الفترة نفسها، نستطيع أن نستخلص أن العمل غير المهيكّل استطاع أن يستوعب حصة من الأشخاص الذين استطاعوا أن يجدوا عملاً. وهذا ما يعطينا نظرة فاحصة حول نوعية العمل وهشاشته والتي تم خلقها خلال هذه الفترة.

وتُظهر مقارنة تطور هيكلة العمل المهيكّل وغير المهيكّل بين سنتي ٢٠٠٣ و ٢٠١٤ ارتفاعاً محسوساً للنوع الثاني من العمل بمعدل نمو يقارب ٨٦,٦٪، في حين سجل العمل المهيكّل نسبة نمو قاربت ٧١,٩٪ في الفترة نفسها.

وفي ما يتعلق بتطور العمل غير المهيكّل حسب القطاعات، فقد شهد قطاع الصناعة، تضاعف العمل غير المهيكّل (٢ مرتان) في هذه الفترة (٢٠١٣-٢٠٠٣)، في حين سجل قطاع السكن والأشغال العمومية ارتفاعاً للعمل غير المهيكّل بـ ١٦ نقطة. وفي المقابل، انخفض العمل غير المهيكّل في قطاع التجارة (انخفض بـ ١٢,٢ نقطة)، وقطاع الخدمات (انخفض بـ ١٢,٦ نقطة) في الفترة نفسها. كما أن القطاع الأكثر تضرراً من ظاهرة القطاع غير الرسمي هو قطاع السكن والأشغال العمومية وقطاع التجارة. فقد ارتفع معدل التشغيل غير الرسمي (غير المهيكّل) في قطاع السكن والأشغال العمومية بحوالي ٧٥,٦٪، في حين بلغ في قطاع التجارة حوالي ٣٦,٨٪ حسب إحصائيات الديوان الوطني للإحصائيات (٢٠١٣). أما في ما يخص قطاعي الصناعة والخدمات، فقد بلغ معدل العمل غير الرسمي ٣٦,٨٪ و ١٤,٢٪ على التوالي. وشهد معدل نمو العمل غير الرسمي وتيرة أسرع من تلك المسجلة في القطاع الرسمي باستثناء قطاع التجارة. فعلى سبيل المثال، بلغ معدل نمو الوظائف غير الرسمي في قطاع الصناعة حوالي ٧,٦٪ (مقابل ٦,٧٪ بالنسبة للعمل الرسمي)، وفي قطاع السكن والأشغال العمومية بلغ هذا المعدل ٩٪ (مقابل ٨,١٪ في القطاع الرسمي). أما بالنسبة لقطاع الخدمات فبلغ معدل نمو الوظائف غير الرسمي حوالي ٦,٤٪ مقابل ٦,١٪ في القطاع الرسمي. في حين سجل قطاع التجارة الاستثناء مقارنة بالقطاعات الأخرى حيث سجل معدل نمو العمل غير الرسمي نسبة أقل تقدر بـ ٦,٦٪ مقابل ٧٪ في العمل الرسمي.

يتمركز الشبان البالغون من العمر بين ١٥ و ٢٤ سنة بصفة خاصة في القطاع الفلاحي مقارنة بالبالغين بين ٢٥ و ٦٤ سنة. وكان الفارق بين الفئتين ٦ نقاط كاملة في سنة ١٩٩٧ ليرتفع بنقطة كاملة في سنة ٢٠١٠. وفي سنة ١٩٩٧ كان الشبان يشتغلون في قطاع الفلاحة بشكل أساسي (٢٠٪). أما في سنة ٢٠١٠ فقد ارتفع عددهم ليصل إلى أكثر من ٣٤,٧٪ في فئة العمل الأجير غير المصرح به من قبل الخواص. وتقلص تمثيل الشبان بالمقارنة مع البالغين في القطاعات المحمية: الإدارة والقطاع العمومي للاقتصادي. كما أنهم غير ممثلين بشكل كبير في فئة العمل الأجير المصرح به في القطاع الخاص مقارنة مع البالغين. غير أن هذه الوضعية انقلبت في سنة ٢٠١٠، فلقد لوحظ تواجد متزايد في الفئات

العمل غير المهيكل لا تمس بشكل عشوائي كل الأجيال. إن الأجيال الجديدة هي الأكثر تضرراً من ظاهرة العمل غير المهيكل، على الرغم من مستوى التكوين العالي الذي حصلت عليه، وبالتالي نحن في عمق الثنائية الذين هم في الداخل والذين هم في الخارج. وهذا ما يمكن أن يؤدي إلى صراع أجيال مع ما يحمله من آثار على المستويين السياسي والمحيط الاجتماعي. ويستحق هذا العمل تنمة عن طريق تمييز الأشخاص حسب مستوى التأهيل. وما قمنا به في الحقيقة هو تحليل الآثار المتوسطة مهما كان مستوى تأهيل الأشخاص، ونحن هنا أمام أثر الهيكلية بالنظر إلى ارتفاع مستوى التأهيل والتعليم لدى الأشخاص وخصوصاً لدى النساء.

وسمح التحليل الديناميكي للعمل غير المهيكل في الجزائر بالقول إنه بعد الانخفاض الذي سجل في السنوات التي أعقبت الاستقلال، بدأ معدل العمل غير المهيكل بالارتفاع مع الأجيال التي تصل إلى لى سوق العمل ابتداءً من عقد الثمانينيات. وتزامن وصول هذه الأجيال مع الأزمة الاقتصادية والتحول العميقة التي شهدتها للاقتصاد الجزائري. والمحير أن الأجيال الجديدة هي الأكثر تضرراً من ظاهرة العمل غير المهيكل على الرغم من مستوى التكوين العالي الذي حصلت عليه.

## السياسات المنتهجة في مكافحة العمل غير المهيكل

على الرغم من تعدد البرامج الموجهة لمكافحة البطالة وترقية التشغيل، فلا يوجد برنامج مخصص لمكافحة العمل غير المهيكل موجه خصيصاً لهذه الفئة من العمال. والملاحظ أن سياسة التشغيل في الجزائر تعتمد على ركيزتين أساسيتين: ترقية الشغل عن طريق تحفيز المبادرات المقاولانية وترقية العمل المأجور.

وترتكز مبادرة ترقية الشغل عن طريق فتح المجال للمبادرات الفردية لإنشاء المؤسسات على فكرة مفادها أن العمل المأجور لا يمكن لوجوده أن يكون حلاً لمشكلة البطالة، وعليه كان لزاماً التفكير في آلية يمكن معها توفير العمل للشبان الطامحين لإثبات ذواتهم عن طريق فسخ المجال لهم للدخول في عالم المقاولانية. ولغاية تجسيد هذه الأهداف، قامت السلطات العمومية بإنشاء آلية مؤسساتية تتمثل في الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، والوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر، والصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، والصندوق الوطني لدعم القرض المصغر، والصندوق الوطني للتأمين على البطالة. كما اتخذت عدة آليات لدعم هذا النوع من العمل تقوم عليها بعض المؤسسات كالوكالة الوطنية للتشغيل، ومديريات التشغيل، والأجهزة المختلفة للإدماج المهني. وأما عن نتائج هذه البرامج فقد انتقل عدد عروض العمل المسجلة من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل من ٣٣٥ ألف عرض عمل سنة ٢٠١٠ إلى ٤٠٠ ألف فرصة عمل سنة ٢٠١٤، أي بارتفاع يقدر بأكثر من ٧٠٪. كما ارتفع عدد التنسيبات المحققة من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل من ١٨٠ ألف تنصيب سنة ٢٠١٠ إلى ٣٠٨ آلاف تنصيب سنة ٢٠١٤، أي بمعدل تطور يقدر بأكثر من ٧١٪. في حين عرفت

التنسيبات المحققة في إطار عقود العمل المدعمة إرتفاعاً من ١٧ ألف عقد عمل مدعم سنة ٢٠١٠ إلى ٤٧ ألف عقد عمل مدعم سنة ٢٠١٤، أي بنسبة تطور تعادل أكثر من ١٧٩٪. وسمح وجود مخططات لترقية التشغيل ومحاربة البطالة المصادق عليه من طرف الحكومة سنة ٢٠٠٨، والذي بموجبه نص على إنشاء هيئات تنسيق بين القطاعات بهدف إشراكها في إعداد وتطبيق وتقييم السياسة الوطنية للتشغيل، بالحفاظ على ديناميكية إحداث مناصب العمل، وكذا تقليص البطالة، ما أدى إلى تخفيض نسبة البطالة من حوالى ٣٠٪ سنة ١٩٩٩ إلى ١١,٢٪ في سبتمبر ٢٠١٥. غير أن هذه الأهمية الممنوحة لهذه المسائل لم تسعف الشبان الباحثين عن فرص عمل قارة، بل لم يجدوا بدأً من الدخول في مغامرة العمل غير المهيكل عساهم أن يظفروا بعمل يتماشى ومؤهلاتهم. لكن هذه المغامرة التي يعتبرها الكثير من الشبان مرحلة انتقالية، أو هم وفي وضعية انتظار قطار الشغل الرسمي الذي لا يقدر كثيرون على اللحاق به أو أنه لا يأتي إطلاقاً.

الراصد العربي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

العمل غير المهيكّل: طموح السياسات وصعوبة الواقع

حالة الجزائر

إعداد: د.منذر لعسّاسي ود.خالد منّ

٢٥ نوفمبر ٢٠١٦

توطئة

مقدمة

**الفصل الأول: التوجّهات الديموغرافية**

١.١ تطور السكان في الجزائر

٢.١ تطور هيكله السكان في الجزائر

٣.١ تطور عدد السكان الشباب

**الفصل الثاني: وضعية سوق العمل في الجزائر**

١.٢ تطور أهم مؤشرات سوق العمل في الجزائر

(١٩٦٦ - ٢٠١٥)

٢.٢ تطور مستوى نشاط السكان حسب الجنس

(١٩٦٦ - ٢٠١٥)

٣.٢ مساهمة السكان في الجزائر في النشاط

الاقتصادي

٤.٢ إشكالية بطالة حاملي الشهادات في الجزائر

٥.٢ وضعية الشباب في سوق العمل

**الفصل الثالث: العمل غير المهيكل في الجزائر**

١.٣ تطور العمل غير المهيكل في الجزائر (٢٠٠١ -

٢٠١٤)

٢.٣ تطور العمل غير المهيكل حسب القطاعات

٣.٣ مصادر العمل غير المهيكل في الجزائر

٤.٣ الشباب والعمل غير المهيكل في الجزائر

٣.٥ التحليل الديناميكي للعمل غير المهيكل

في الجزائر

**الفصل الرابع: السياسات المنتهجة لمكافحة**

**العمل غير المهيكل**

١.٤ أهداف السياسة الوطنية للتشغيل

٢.٤ ترقية الشغل عن طريق فتح المجال

للمبادرات الفردية لإنشاء المؤسسات

٢.٤ دعم العمل المأجور

**الفصل الخامس: التوصيات**

خاتمة

قائمة المراجع

الملاحق

## توطئة

يندرج هذا التقرير عن العمل غير المهيكل في الجزائر ضمن تقرير أشمل عن هذه الظاهرة يصدره الرائد العربي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بعد تقريرين حول «الحق في العمل» و«الحق في التعليم» وأنظمة الحماية الاجتماعية. ومن المؤمل أن يعالج التقرير ظاهرة العمل غير المهيكل من وجهة نظر المجتمع المدني في الدول العربية مع التركيز على حقوق العاملين في هذه الدائرة الواسعة من اقتصاد المنطقة العربية وكذلك على البعد الجندي. ونهدف في هذا العمل إلى تسليط الضوء على واقع العمل غير المهيكل في الجزائر ووضعية العاملين فيه، وكذا السياسات الحكومية المتبعة للتقليص من هذه الظاهرة.

ويشمل هذا التقرير أربعة أجزاء رئيسية تشمل دراسة أهم التوجهات الديموغرافية، واستعراض وضعية سوق العمل في الجزائر، وهذا بالتركيز بشكل خاص على إشكالية بطالة حاملي الشهادات الجامعية. ونخصص الجزء الثالث لدراسة العمل غير المهيكل في الجزائر، وكيف أن تنامي هذا النوع من العمل ما هو في الحقيقة إلا تعبير عن إخفاق السياسات التنموية المتبعة لضمان منصب عمل لائق لطالبيه. أما الجزء الأخير فسنخصصه للسياسات الحكومية المنتهجة لمكافحة، أو على الأقل التقليل من هذه الظاهرة.

أملنا كبير في أن يساهم هذا التقرير في التعريف بهذا النوع من العمل الذي يحرم الكثير من حقوقهم، وخصوصاً الاستفادة من تغطية اجتماعية تسمح لهم بالحصول على تأمين صحي وتقاعد. كما أن استعراض التجارب المحلية يتيح الفرصة لاستخلاص أفضلها بالنسبة لوضعي السياسات في سبيل التقليل من هذه الظاهرة.

## مقدمة

ظهر مفهوم الاقتصاد غير الرسمي في بلدين يقعان على طرفي القارة السمراء. ففي سنة ١٩٧١ ظهر في غانا بحث لتوصيف الفرص غير الرسمية للدخل (HART, ١٩٧١) ونشر البحث في سنة ١٩٧٣. وفي كينيا بمناسبة نشر التقرير العالمي حول التشغيل من طرف المنظمة الدولية للعمل (ILO, ١٩٧٢) الذي عدّ فيه المعايير المتعددة للقطاع غير الرسمي والمتمثلة في سهولة الولوج إلى القطاع، واللجوء إلى المصادر المحلية، والملكية العائلية للمؤسسة، وصغر حجم النشاط، واستعمال تكنولوجيا كثيفة اليد العاملة، والمهارات المكتسبة خارج النظام التعليمي الرسمي، والأسواق غير المنظمة وغير التنافسية. وينطوي الاقتصاد غير الرسمي على مفاهيم عديدة ومتنوعة وتعريفات وتصورات لوقائع مختلفة حسب الجهة التي تصدر عنها، سواء أكانت هيئة دولية، أو خبيراً اقتصادياً أو اجتماعياً أو هيئة بحثية. ومن ضمن الأوائل الذين خاضوا في الموضوع، نجد أعمال بويك حول أندونيسيا (BOEKE, ١٩٥٣)، ولويس (LEWIS, ١٩٥٤)، وغييرتز (GEERTZ, ١٩٦٣) الذين قاموا بفتح باب البحوث أمام المقاربات الثنائية: قبل أن يتم التفاوضي عنها، كانت تمثل توسعاً للنظريات الجديدة للتنمية

الاقتصادية. وإلى جانب هؤلاء الأوائل، عمدت المحاسبة الوطنية لاقتراح طرائق لتقدير القطاع التقليدي: الفلاحي وغير الفلاحي، النقدي وغير النقدي، وهذا في محاولتهم لحساب الناتج الداخلي الخام. (OCDE, ٢٠٠٣; CHARMES, ١٩٨٩; BLADES, ١٩٧٥; OECD, ١٩٦٥). ارتكز المفهوم الأول الذي أدخله هارت على الشخص والذي كان السبب في ظهور عديد الدراسات الاجتماعية والاندروبولوجية في أفريقيا وغيرها. أما تعريف المنظمة الدولية للعمل فارتكز بصفة خاصة على المؤسسة، والذي سمح للقيام بعديد الدراسات حول هذه الظاهرة في كل من أفريقيا، وآسيا، وأمريكا اللاتينية.

ولتفادي عدم الاتساق في التعاريف والمفاهيم، نستعير تعريف جاك شارم وفيلب أدار (CHARMES ET ADAIR, ٢٠١٤) اللذين أوردوا أن القطاع غير الرسمي يمكن أن يعتبر كجزء من الاقتصاد غير الرسمي، وبالتالي يتشكل العمل غير المهيكل من كل الأشخاص (مهما كانت وضعيتهم المهنية) الذين يشتغلون في مؤسسات غير مهيكلة أو يعملون بصفة أجراء غير مهيكلين في مؤسسات تابعة لقطاعات اقتصادية أخرى: المؤسسات التي تعمل في القطاع الرسمي، والعائلات التي تستخدم أجراء (العمال في المنازل)، والعمال المستقلون المنتجون للسلع والخدمات (السلع الأولية والبضائع) من أجل استعمال نهائي من قبل العائلات. وتعريفاً كل المساعدات العائلية (غير المأجورة) تعتبر عملاً غير مهيكلي.

بدأ العمل غير المهيكل بالظهور بشكل محسوس منذ حوالي ٣٠ سنة، وهذا بالنظر لوجود احتياجات اجتماعية (العمل، والسكن، والمدايل)، وأيضاً كاستجابة لعدم المرونة التي كانت تطبع عمل الاقتصاد ككل وبالأخص الأجور، والضرائب، وخلق المؤسسات، والولوج إلى الأسواق الخارجية، ومعدل سعر الصرف، والتمويل. وعلى الرغم من آثاره الاقتصادية والاجتماعية الضارة، استطاع العمل غير المهيكل، على غرار البلدان الأخرى التي تعرف الظاهرة نفسها، أن يخلق نشاطات، ويقلص من البطالة. وهذا ما يعتبر كتعويض عن النقص الذي لم يستطع القطاع الرسمي تعويضه. وليس من المؤمل أن تختفي هذه الظاهرة طالما لم تصل الإصلاحات الاقتصادية إلى غايتها، ويكون القطاع الخاص قادراً على خلق مناصب شغل مستقرة، وتنخفض نسبة البطالة.

سنحاول في هذا التقرير التعرض لأهم سمات العمل غير المهيكل في الجزائر، وخصوصاً في ما يتعلق بالتوجهات الديموغرافية، ووضعية سوق العمل في الجزائر، عارضين في ذلك تطور أهم مؤشرات هذه السوق، وإشكالية بطالة حاملي الشهادات في الجزائر. وستأخذ دراسة العمل غير المهيكل في الجزائر حيزاً وافراً من هذا التقرير وخصوصاً في ما يتعلق بتطور هذا النوع من العمل، مبرزين في ذلك نتائج التحليل الديناميكي الذي قمنا به للعمل غير المهيكل في الجزائر. كما لا يغفل التقرير ذكر أهم السياسات المنتهجة لمكافحة العمل غير المهيكل في الجزائر.

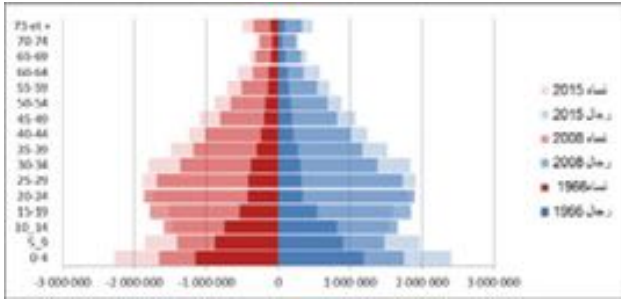
# الفصل الأول

## التوجهات الديموغرافية



## الشكل رقم ٢. هيكله السكان في الجزائر (١٩٦٦)

- ٢٠٠٨ - ٢٠١٥)



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على المسوح الوطنية الشاملة للسكان 1966، 1987، 1998، 2008. الديوان الوطني للإحصائيات.

وانطلاقاً من سنة ١٩٩٨، عرف هرم الأعمار تغيراً نسبياً، حيث بدأت القاعدة بالتقلص والقمة بالاتساع قليلاً متجهة نحو الأعلى، ومع وجود تطورات مهمة للسكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ - ١٩، و ٢٠ - ٢٤، و ٢٥ - ٢٩ سنة.

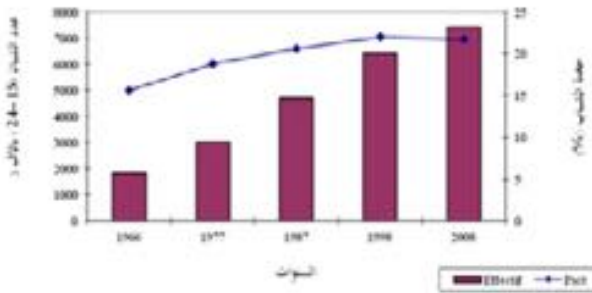
ويشير توزيع السكان حسب الجنس إلى وجود ٤٩,٨٪ نساء مقابل ٥٠,٢٪ رجال في ١٩٦٦. ولم تتغير هذه النسبة في المسوح الوطنية الشاملة للسكان (١٩٨٧، ١٩٩٨، ٢٠٠٨).

## ٣.١. تطور عدد السكان الشباب

يوضح المسح الوطني الشامل للسكان (٢٠٠٨) أن نسبة ٢١٪ من السكان في الجزائر تبلغ من العمر بين ١٥ - ٢٤ سنة. وشهدت هذه الشريحة من السكان ارتفاعاً بست نقاط كاملة في سنة ٢٠٠٨، بعد أن كانت ١٥,٦٪ في سنة ١٩٦٦. وبالقيم المطلقة تضاعف العدد أربع مرات خلال ٤٢ سنة، حيث انتقل من ١,٨ مليون نسمة في سنة ١٩٦٦، إلى ٧,٤ ملايين نسمة في سنة ٢٠٠٨.

## الشكل رقم ٣. تطور عدد السكان الشباب (١٥ -

٢٤ سنة) من ١٩٦٦ إلى ٢٠٠٨



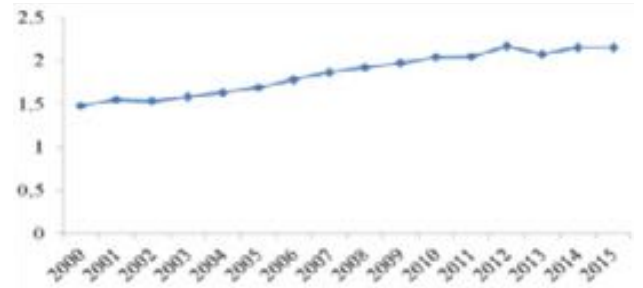
المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على المسوح الوطنية الشاملة للسكان ١٩٦٦، ١٩٨٧، ١٩٩٨، ٢٠٠٨. الديوان الوطني للإحصائيات.

تشير هيكله السكان الحالية في الجزائر إلى تناقص عدد الشبان، وارتفاع عدد البالغين وتزايد ملحوظ في عمر شريحة كبيرة من السكان معلناً بذلك شيخوخة السكان. ومن المنتظر أن ينجم عن هذه الوضعية آثار اقتصادية واجتماعية خاصة في ما يتعلق بنمو السكان النشطين وبالموازاة مع ذلك، تساهم هذه الوضعية أيضاً في ارتفاع نسبة

عند تحليل تطور سوق العمل في الجزائر، من المفيد البدء بدراسة تحليل التوجهات الديموغرافية للسكان. وفي هذا الجزء من الدراسة، يتعلق الأمر بتحليل تطور عدد السكان، وهيكله السكان حسب السن والجنس والنمو الطبيعي للسكان.

## تطور السكان في الجزائر

عرف عدد السكان في الجزائر نمواً مضطرباً على غرار الدول النامية. وتضاعف عدد السكان في الجزائر ثلاثة أضعاف خلال السنوات الـ ٤٤ الماضية، لينتقل من ١٢ مليون نسمة سنة ١٩٦٦ إلى ٣٩ مليون نسمة سنة ٢٠١٤ (الشكل رقم ١). ويعزى الأمر في هذه الزيادة إلى معدل الولادات المرتفع المسجل منذ سنة ٢٠٠٢ والذي بلغ ما نسبته ٢٥,٩٣٪ في سنة ٢٠١٤ من جهة، وانخفاض الوفيات من جهة أخرى. وانخفض معدل الوفيات بأربع مرات بين ١٩٧٠ و ٢٠١٤، وهذا راجع بالأساس إلى تحسن الظروف الصحية في الجزائر. شهد معدل نمو السكان في الجزائر تطوراً ملحوظاً خلال الـ ١٥ سنة الماضية، حيث انتقل من ١,٤٨٪ سنة ٢٠٠٠ إلى ٢,١٥٪ سنة ٢٠١٥. وترجع هذه الزيادة إلى ارتفاع معدل الولادات وانخفاض معدل وفيات الأطفال طوال هذه الفترة.



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على المعطيات الديموغرافية للديوان الوطني للإحصائيات.

## ٢.١. تطور هيكله السكان في الجزائر

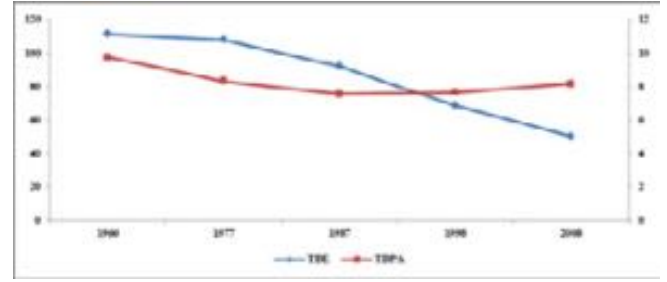
يمنح لنا الهرم العمري معلومات قيّمة حول التغيرات الهيكلية للسكان. ويظهر لنا هذا الهرم، بشكل خاص، توزيع السكان حسب فئات الشباب، والبالغين، والأشخاص المسنين، والتي تعبر بشكل أساسي عن تطور معدل الزيادات والوفيات. بين سنتي ١٩٦٦ و ١٩٨٧ كان لهرم أعمار السكان في الجزائر شكلاً نظامياً يتمثل في وجود قاعدة عريضة تنم عن وجود فئة واسعة من الشباب البالغين، والمراهقين، والأطفال. في حين تظهر قمة الهرم مدببة بالنظر لضعف نسبة الأشخاص المسنين. وتعتبر هذه الهيكله عن ارتفاع في الخصوبة لدى النساء.

١- تمثل سنة ٢٠٠٢ البداية الفعلية لتحسن الأوضاع الأمنية بعد عشرية كاملة من القلاقل السياسية والأمنية، يضاف إلى ذلك التحسن في الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للسكان.

هذا المؤشر بعض الصعوبات، ويلاقى بعض المحاذير، على رأسها أنه يحسب على أساس السكان المحتملين أنهم يساهمون في اشتراكات صندوق الضمان الاجتماعي، غير أن الواقع يشير إلى غير ذلك. فحسب آخر معطيات متوفرة عن مسح الشغل أجري سنة ٢٠١٣، بلغ عدد الأشخاص المشغولين غير المصرح عنهم لدى صناديق الضمان الاجتماعي حوالي ٤٢٪ (وصلت هذه النسبة إلى حوالي ٥٠٪ في سنة ٢٠٠٨). وفي الواقع، بلغ معدل التبعية في سنة ٢٠٠٨ حوالي ١٦٪ (عوض ٨,٢٪)، وهذا يعني أنه يتوجب توفير ١٦ شخصاً وليس ثمانية لتغطية ١٠٠ شخص مسن (أكثر من ٦٥ سنة).

٢- شخص محال على المعاش.

البطالة، يغذيها في ذلك الأعداد الكبيرة من الشبان الوافدين إلى سوق



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على المسوح الوطنية الشاملة للسكان ١٩٦٦، ١٩٨٧، ١٩٩٨، ٢٠٠٨. الديوان الوطني للإحصائيات.

وعليه يمكننا تلخيص النتائج الاقتصادية والاجتماعية للتطورات الديموغرافية الملاحظة خلال السنوات الأخيرة في ثلاث نقاط رئيسية: أولاً: الضغوط على سوق العمل مع وصول الشبان (الطالبين للعمل لأول مرة) وخصوصاً أولئك المكونين تكويناً عالياً، في حين لا يمكن للاقتصاد أن يستوعب الطالبين الجدد للعمل بالنظر إلى محدودية قدرته على خلق وظائف جديدة. ثانياً: شيخوخة السكان، ما يؤثر بشكل سلبي على توازنات الصندوق الوطني للتقاعد مع ارتفاع عدد المتقاعدين وارتفاع الأمل في الحياة في الجزائر. أما النقطة الثالثة والأخيرة فتتعلق بوتيرة نمو التشغيل غير المهيكل، والتي تتجاوز تلك المسجلة في العمل المهيكل. والملاحظ أن سوق العمل في الجزائر يخلق وظائف غير مهيكلية، ما يؤثر بشكل كبير على ميزانية صناديق الضمان الاجتماعي بفعل انخفاض اشتراكات العمال الناجمة عن عدم التصريح عنهم لدى هذه الصناديق.

ويعتبر معدل التبعية الاقتصادية للأشخاص المسنين مقايماً للجهد الاقتصادي المحتمل بذله من قبل الأجيال في سن العمل (ومن المفروض أن يساهموا باشتراكاتهم في صناديق الضمان الاجتماعي). ويعرّف هذا المعدل على أنه النسبة بين السكان البالغين ٦٥ سنة وأكثر والأشخاص البالغين بين ١٥ و٦٤ سنة. ويسمح معدل التبعية الاقتصادية بالإحاطة بحجم العبء الذي تمثله نسبة الأشخاص المسنين بالنسبة للسكان في سن العمل. وهو يشير إلى الضغط المحتمل على النفقات العمومية الناجم أساساً عن هيكلية السكان حسب السن.

وخلال السنوات الأخيرة انخفض معدل التبعية الاقتصادية في الجزائر بشكل محسوس، لينتقل من ١١١٪ في سنة ١٩٦٦ إلى ٥٠,٣٪ سنة ٢٠٠٨. وهذا يعني أنه يجب توافر ١٠٠ شخص مساهم لتغطية ١١١ متقاعد. أما في سنة ٢٠٠٨ فيكفي ٥٠ شخصاً لتغطية ١٠٠ متقاعد. وعلى الرغم من ارتفاع معدل الأشخاص المسنين نسبياً، غير أن مثيله لدى الأشخاص في سن العمل ارتفع بشكل محسوس. وانخفض معدل التبعية للأشخاص المسنين بين سنتي ١٩٦٦ و١٩٧٨ لينتقل من

## الفصل الثاني

### وضعية سوق العمل في الجزائر

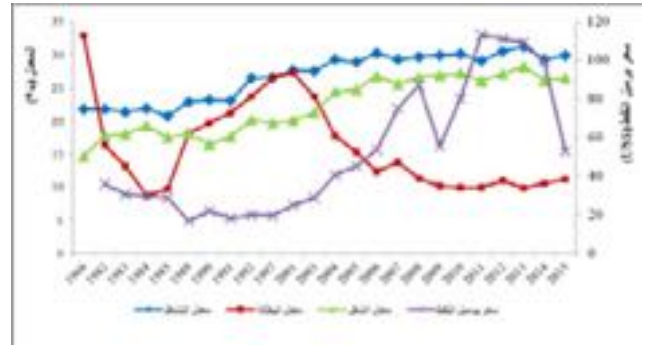
## وضعية سوق العمل في الجزائر

سنتطرق في هذا الفصل إلى تطور أهم مؤشرات سوق العمل في الجزائر، وتطور مستوى نشاط السكان حسب الجنس (١٩٦٦ - ٢٠١٥)، ومساهمة السكان في الجزائر في النشاط الاقتصادي، وإشكالية بطالة حاملي الشهادات في الجزائر، وأخيراً وضعية الشباب في سوق العمل.

### ١,٢ تطور أهم مؤشرات سوق العمل في الجزائر (١٩٦٦ - ٢٠١٥)

تضاعف عدد السكان النشطين في الجزائر بين سنتي ١٩٦٦ و ٢٠١٥ بحوالي ٥مرات لينتقل من مليونين و ٤٥٥ ألف شخص سنة ١٩٦٦ إلى ١١ مليوناً و ٩٣٢ ألف شخص سنة ٢٠١٥. وقدّر معدل النشاط في سنة ٢٠١٥ بحوالي ٤١,٨٪.

### الشكل رقم ٥. تطور معدل النشاط ومعدل الشغل ومعدل البطالة (١٩٦٦ - ٢٠١٥)



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على الإحصاء العام للسكان، ١٩٩٨، والمسوح الوطنية للتشغيل ١٩٨٢ - ٢٠١٥ الديوان الوطني للإحصائيات ومعطيات وزارة الطاقة والمناجم.

انخفض معدل البطالة في الجزائر بشكل محسوس في السنوات الأخيرة بحوالي ٢١,٧ نقطة بين سنتي ١٩٦٦ و ٢٠١٥. وبالقيم المطلقة، انخفض عدد العاطلين عن العمل بحوالي النصف لينتقل من مليونين و ٧٨ ألف شخص إلى مليون و ٣٤ ألف شخص.

ويمكننا تمييز ثلاث مراحل من تطور مستوى البطالة في الجزائر (الشكل رقم ٤). المرحلة الأولى، والتي ندعوها بمرحلة ما قبل الأزمة (١٩٦٦ - ١٩٨٥) وتتميز معدل البطالة في هذه الفترة بالانخفاض. حيث انتقل مستوى البطالة من ٣٤٪ إلى ١٠٪ في الفترة نفسها. ويمكن أن نعزو هذا الانخفاض إلى ثلاثة عوامل رئيسية: (١) التوظيف الكثيف،

والذي بلغ في بعض الأحيان ثلاثة أضعاف احتياجات المؤسسات العمومية المنشأة حديثاً؛ (٢) كان سوق العمل في الجزائر يتميز بهيمنة الرجال دون النساء والذي يفسر بالمساهمة الضعيفة للنساء فيه. أما العامل الثالث (٣) فيتعلق باتفاقات التعاون في ما يخص الهجرة<sup>٢</sup> من أجل العمل التي وقعتها الجزائر مع عديد الدول وخصوصاً فرنسا والتي كانت تسير من قبل الديوان الوطني للقوى العاملة<sup>٣</sup> لغاية سنة ١٩٧٣.

أما الفترة الثانية والتي يمكن التأريخ لها منذ سنة ١٩٨٦ وهي السنة التي عرفت فيها أسعار النفط انخفاضاً كبيراً، ما أدى إلى تباطؤ النشاط الاقتصادي، وتقلص إنتاج المؤسسات العمومية بحوالي ٣٠٪، فيما

عمدت أخرى إلى توقيف التوظيف. وهذا ما ساهم في ارتفاع معدل البطالة. وفي الفترة الثالثة والتي تنطلق من ١٩٩٧ وهي مرحلة ما بعد الأزمة، شهد فيها معدل البطالة انخفاضاً محسوساً ليصل إلى حدود ١١,٢٪ في سنة ٢٠١٥.

شهدت معدلات البطالة انخفاضاً محسوساً لعدة عوامل نذكر من أهمها، ارتفاع أسعار النفط وما تلاه من إطلاق برامج عمومية كبرى للاستثمار في البنى التحتية، وهذا ما سمح بخلق فرص عمل في القطاع الاقتصادي سواء العام أو الخاص. كما ساهم تحسن الوضعية الأمنية في عودة الاستقرار إلى مناخ الأعمال، ما خلق نوعاً من الثقة لدى المستثمرين. وشهدت هذه المرحلة انطلاق الجيل الثاني والثالث من برامج التشغيل الموجهة لفئة الشباب.

يعتبر سعر برميل النفط في الجزائر المؤشر الأهم لتحليل وضعية سوق العمل فيها. وتنبع أهميته من الثقل الذي يمثله قطاع المحروقات في الجزائر، وهذا ما يعبر عنه بالتبعية شبه المطلقة لقطاع المحروقات.

وعلى الرغم من المجهودات المبذولة لتنويع الاقتصاد الجزائري، لا يزال هذا الأخير تابعاً لقطاع المحروقات بشكل كبير، حيث تمثل الصادرات من النفط والغاز قرابة ٩٧٪ (٧٣,٣ مليار دولار) سنة ٢٠١٢ وأكثر من ثلثي

مداخيل ميزانية الدولة. كما تبلغ نسبة مساهمة قطاع المحروقات في الناتج الداخلي الإجمالي حوالي ٤١٪ في سنة ٢٠١٢. وهذا ما يدل على أهمية قطاع المحروقات في الاقتصاد الجزائري وخصوصاً سوق العمل. وساهم ارتفاع أسعار النفط في بداية الألفية الثانية في تحسن وضعية الاقتصاد الجزائري ومن ثمة انخفاض مستوى البطالة. وتراجع معدل البطالة في هذه الفترة بـ ١٧ نقطة كاملة، وهذا ما يؤكد تبعية

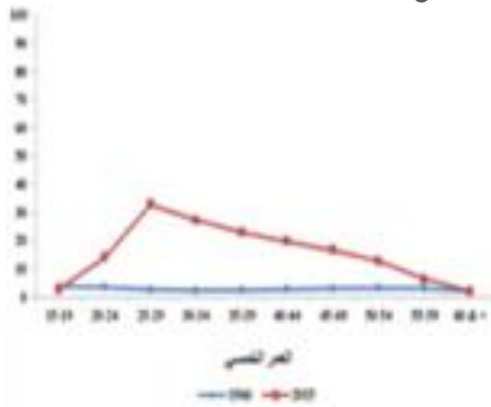
الاقتصاد الجزائري لتقلبات أسعار النفط في السوق العالمية. إن ارتفاع النفقات العمومية ما بعد ١٩٩٧، نتيجة ارتفاع مداخيل النفط، ساهم في خلق دينامية في سوق العمل وخلق المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر، وهذا ما سمح بخلق فرص عمل في القطاع الاقتصادي سواء العام أو الخاص. ونميز في الجزائر ما بين التوظيف في قطاع الوظيفة العمومية والتشغيل في القطاع العام المملوك للدولة. غير أن السؤال الذي يبقى عالقاً في الأذهان: ما هي النتائج المترتبة على هذا الانخفاض الكبير لمعدل البطالة على نوعية العمل؟

بعد تطبيق برنامج التعديل الهيكلي (١٩٩٤ - ١٩٩٨)، بدأت الأمور بالتحسن على المستوى الاقتصادي، على إثر ارتفاع أسعار النفط مع بداية سنة ٢٠٠٠ لتصل سنة ٢٠٠٨ إلى ١٤٨ دولاراً للبرميل الواحد في منتصف شهر ماي. وهذا ما سمح للحكومة الجزائرية بالشروع في برنامج طموح للاستثمارات العمومية اتخذ شكل برامج خماسية.

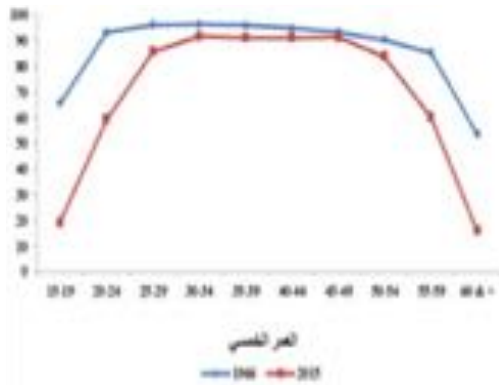
هدف البرنامج الأول تنشيط النمو لمدة ثلاث (٣) سنوات (٢٠٠١ - ٢٠٠٤) ورصد له مبلغ سبعة مليارات دولار أمريكي. خصص البرنامج في الأساس لإعادة تأهيل البنية التحتية الأساسية، وخصوصاً في المناطق التي طالتها أعمال الإرهاب، وتلك التي تضررت من الجفاف. وكان

## الشكل رقم ٦. توزيع مستوى النشاط حسب الجنس والعمر الخمسي (١٩٦٦ - ٢٠١٥)

### الشكل أ. النساء



### الشكل ب. الرجال



المصدر: من إعداد الباحثين انطلاقاً من المسح الوطني لسنة ١٩٦٦ ومسوح التشغيل لسنة ٢٠١٥، الديوان الوطني للإحصائيات.

والملاحظ أن التغيرات في النسب الناجمة عن التوزيع في دور الحياة متباينة بالنسبة للجنسين. وإذا كان النشاط المهني للرجال يبلغ مداه في السن ٥٤، فإن مثيله لدى المرأة يتميز بالتذبذب، وفي بعض الأحيان بالانقطاع، نتيجة اضطراب المرأة للتوقف لفترة معينة لتربية الأولاد (الشكل أ). غير أن نسبة من النساء المتوقفات عن العمل لأسباب أسرية يفضلن أو يضطرن إلى عدم الرجوع إلى سوق العمل.

### ٣،٢. مساهمة السكان في النشاط الاقتصادي

بلغ عدد السكان المشتغلين ١٠ ملايين و٥٩٤ ألف شخص في سنة ٢٠١٥، أي ما نسبته ٢٦,٤٪، في حين تشكل النساء ١٨,٣٪ من مجمل السكان المشتغلين، وهذا ما يساوي مليون و٩٣٤ ألف امرأة. يبلغ معدل الشغل الإجمالي في الجزائر ٣٧,١٪ متخظياً نسبة ٦٠٪ لدى الرجال، في حين وصلت هذه النسبة إلى ١٣,٦٪ فقط لدى النساء. ويلاحظ أن معدل التشغيل لدى الشباب منخفض بشكل كبير (٣٠,١٪ بالنسبة للرجال و٤,٨٪ بالنسبة للنساء) مقارنة بالبالغين (٦٩,٩٪ بالنسبة للرجال و١٦,٤٪ بالنسبة للنساء).

هذا البرنامج إيداناً لإطلاق برامج استثمار عمومية أخرى كانت أكثر أهمية من حيث المبالغ المرصودة والمناطق المعنية بهذه البرامج. وساعد في تمويل هذه الأخيرة فوائض الميزانية الكبيرة الناتجة من الارتفاع غير المسبوق في أسعار النفط. وغطى البرنامج الثاني فترة ما بين ٢٠٠٥ و٢٠٠٩ والمسمى بالبرنامج التكميلي لدعم النمو والبرنامج الخاص بالجنوب والهضاب العليا. واستهدف هذا البرنامج، الذي خصصت له ميزانية قدرت بـ ٢٠٠ مليار دولار، أساساً تعزيز البنية التحتية (الطريق السيار، ومد خطوط السكة الحديد)، إلى جانب الهياكل ذات الصبغة الاجتماعية والتعليمية (المستشفيات، والجامعات والمدارس). وفي سنة ٢٠١٠ تم اعتماد برنامج ثالث بمبلغ ٢٨٦ مليار دولار تم تخصيصه لاستكمال البرامج التي شرع فيها في البرنامج السابق (البرنامج التكميلي لدعم النمو)، بما فيها قطاعات النقل بالسكك الحديد، والطرق، والمياه بمبلغ قدر بـ ١٣٠ مليار دولار. وخصص المبلغ المتبقي (١٥٦ مليار دولار) لإطلاق مشاريع جديدة.

## ٢،٢. تطور مستوى نشاط السكان حسب الجنس (١٩٦٦ - ٢٠١٥)

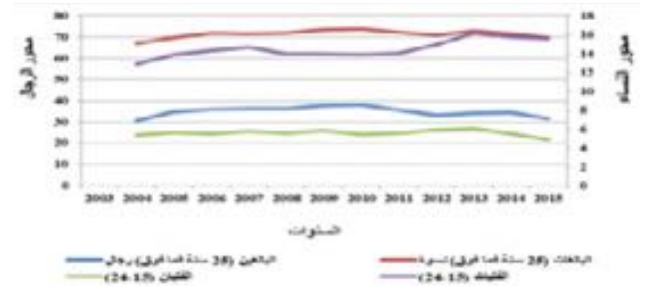
تسمح دراسة لتموضع مستوى النشاط المقسم عبر خمس سنوات من ١٩٦٦ إلى غاية ٢٠١٥ بملاحظة أنه ما عدا الحدين الأقصىين: الحد الأقصى من اليسار للشباب أقل من ٢٥ سنة والحد الأقصى من اليمين بالنسبة للأشخاص البالغين من العمر ٥٩ سنة فما فوق، ارتفع مستوى النشاط بالنسبة للأشخاص البالغين من العمر بين ٢٥ و٥٩ سنة. وبالنسبة للشباب البالغ ما بين ١٥ و٢٤ سنة، يُعزى انخفاض مستوى النشاط لديهم لارتفاع مستوى التعليم في صفوفهم، وهذا بسبب مكوثهم فترة أطول في التكوين والدراسة، ما يؤدي بالنتيجة إلى تأخر دخولهم إلى سوق العمل. وبالنسبة للكبار سنًا (٦٠ سنة فما فوق)، فيلاحظ أنهم يخرجون باكراً من سوق العمل، بشكل متزايد، وهذا بسبب تحسن تغطية الضمان الاجتماعي. والملاحظة المهمة التي يمكن أن نشير إليها تتمثل في ظاهرة الدخول المتأخر لسوق العمل والخروج المبكر منه. ولهذه التوجهات، وخصوصاً الثانية منها، آثار على مستوى النشاط بالنسبة للأشخاص البالغين من العمر بين ٢٥ و٥٩ سنة. وعلى طول الفترة، تتغير هذه المعدلات بحيث تعبر عن ارتفاع نسبة المشاركة لدى النساء وانخفاضها لدى الرجال.

ويُظهر التحليل المقارن بين النساء والرجال، أن التغير في طرائق المشاركة في الحياة النشطة ملاحظ لدى النساء أكثر منه لدى الرجال (الشكل رقم ٥). وارتفع مستوى النشاط لدى النساء لكل الفئات العمرية تقريباً. ويظهر (الشكل أ) تطور مستوى النشاط لدى النساء عبر الزمن لكل الفئات العمرية ما عدا في الحدود القصوى لسنة ٢٠١٥. وبالمقابل، وبالنسبة للرجال (الشكل ب)، بقي مستوى النشاط ثابتاً بشكل شبه كلي بالنسبة للأشخاص البالغين بين ٢٥ و٥٤ سنة.

٣- لا تتوفر المسوح الوطنية بجميع أنواعها (مسوح قوة العمل، الإحصاء العام للسكان) على معلومات الهجرة الخارجية السنوية.

٤- أنشئ الديوان الوطني للقوى العاملة بالمرسوم المنشور في ٢٩ ديسمبر ١٩٦٢. وكان الهدف الرئيس من وراء إنشائه تسيير تدفقات المهاجرين الجزائريين نحو فرنسا وألمانيا. وفي سنة ١٩٩٠ تحول اسم هذا الديوان إلى الوكالة الوطنية للتشغيل والتي تعمل كوسيط عمومي للتشغيل.

## الشكل رقم ٧. تطور نسبة تشغيل الفتيان وبالباغين بين سنتي ٢٠٠٣ و ٢٠١٥



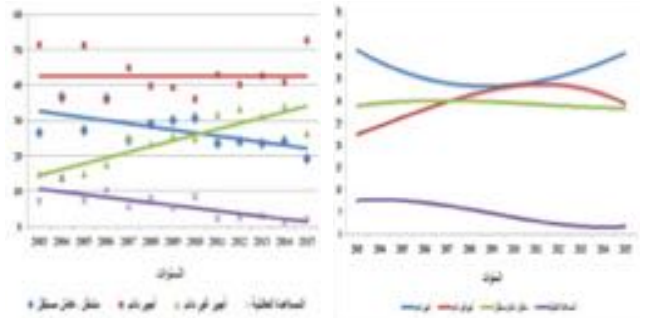
المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر -

وتُظهر هيكلية السكان المشتغلين حسب الوضعية المهنية سنة ٢٠١٥ أن الوضعية الأجيبة هي السمة الطاغية على الوضعية المهنية في الجزائر. وهذا ما تؤكدُه الإحصائيات التي تشير إلى أن ثلثي الأشخاص المشغولين هم في وضعية أجيبة. أما العمال المستقلون فيمثلون ٢٤,٨٪ من السكان المشغولين. وبعبارة أخرى فإن شخصاً من كل أربعة أشخاص يقوم بعمل لصالحه الخاص. وتبلغ الإعانات العائلية ١,٥٪ من مجمل السكان المشغولين في حين لا يبلغ عدد أرباب العمل المشغولين سوى جزءاً يسيراً بنسبة تقارب ٣,٩٪. الشكل رقم ٨. هيكلية السكان المشغولين حسب الوضعية المهنية (٢٠٠٣ - ٢٠١٥)

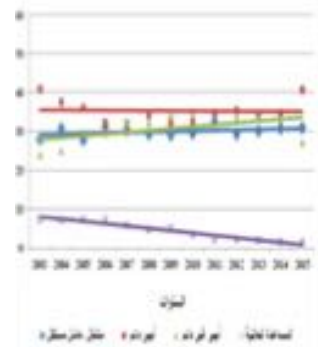
## الشكل رقم ٨. هيكلية السكان المشغولين

حسب الوضعية المهنية (٢٠٠٣ - ٢٠١٥)

الشكل أ. النساء



الشكل ج. الجنسان



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل (٢٠٠٣ - ٢٠١٥) للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر -

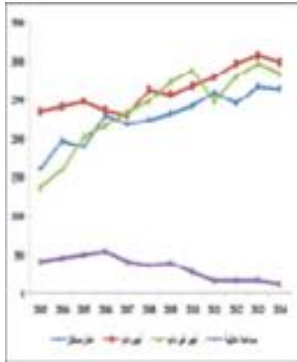
أما بالنسبة لهيكلية السكان المشغولين بين ٢٠٠٣ و ٢٠١٥ فيظهر ارتفاع نسبة العمال الأجراء بخمس نقاط كاملة، وكذا بالنسبة للأشخاص المستقلين الذين يقومون بعمل لصالحهم الخاص بمقدار ٤ نقاط. في حين انخفضت نسبة أرباب العمل المشغولين بـ ١,١ نقطتين، وأيضاً بالنسبة للإعانات العائلية التي انخفضت بـ ٥,٨ نقاط بالنسبة للفترة نفسها.

يواصل العمل المأجور هيمنته على أشكال العمل في الجزائر، فمن أصل ثلاثة مشغولين، اثنان منهم يعملان بصفة أجيبة (٧٠,٩٪) حسب معطيات الديوان الوطني للإحصائيات لسنة ٢٠١٤. غير أن الملاحظ خلال العشر سنوات الأخيرة هو اتساع رقعة العمل غير الدائم الذي سجل نسبة نمو تقدر بـ ١٣٩٪ مقابل ٢٨,٧٪ خلال الفترة ٢٠٠٣ - ٢٠١٣. وسجل هذا الأخير نسبة نمو تقدر بـ ٣,٣٪ كمعدل سنوي مقابل ٨,٢٪ بالنسبة للعمل غير الدائم. وبالقيم المطلقة تجاوز عدد العمال غير الدائمين مثلهم من الدائمين بقليل في سنة ٢٠١٠. أما في سنة ٢٠١٤ فقد قارب عدد العمال غير الدائمين نظيره بالنسبة للعمال الدائمين، وهو ما يؤشر بجلاء إلى هشاشة وضعية العمال خلال العشر سنوات الأخيرة في الجزائر.

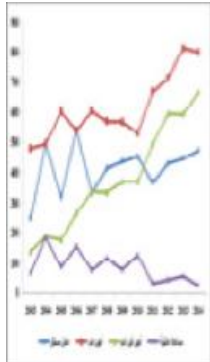
## الشكل رقم ٩. هيكل السكان المشغولين

حسب الوضعية المهنية (٢٠٠٣ - ٢٠١٤)

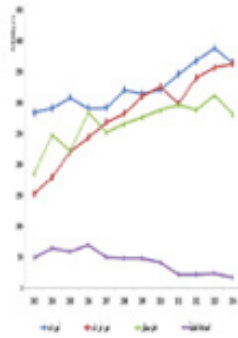
الشكل ب. الرجال



الشكل أ. النساء



الشكل ج. الجنسان



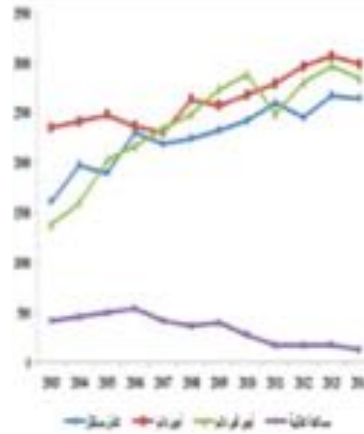
المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل (٢٠١٥ - ٢٠٠٣) للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر.

ويوضح التوزيع حسب الجنس تركزاً كبيراً للعمل المأجور لدى النساء مقارنة بالرجال (٧,٤٠٪ من مجموع النساء العاملات مقابل ٣٤,٧٪ لدى الرجال). غير أن تحليل طبيعة العمل لدى الرجال والنساء يوضح بجلاء هيمنة العمل غير الدائم لدى النساء بمعدل نمو يقارب ١٥,٣٪ سنوياً مقارنة بـ ٦,٨٪ لدى الرجال. وتشير هذه المعطيات إلى الوضعية الهشة التي عانتها وستعانها النساء في سوق العمل من أجل الحصول على منصب عمل يتلاءم مع مؤهلاتهن. ويظهر توزيع المشغولين حسب الوضعية المهنية بين سنتي ٢٠٠٣ و ٢٠١٥ تغيراً في نوعية العمل خلال هذه الفترة ولكن إلى الأسوأ والأكثر هشاشة. وتشير الإحصائيات المتوفرة إلى انخفاض خلق الوظائف بالنسبة للمديرين والاطارات والمسيرين بحوالي أربع نقاط كاملة. وحتى بالنسبة للوظائف في قسم المهن الوسيطة انخفضت هي الأخرى بشكل ملحوظ بحوالي ٦ نقاط كاملة، في حين بلغ الانخفاض في قسم العمال المهرة في الفلاحة بسبع نقاط. ومقابل هذا الانخفاض لوحظ ارتفاع في عدد المناصب التي تم خلقها في قسم «الأشخاص القائمون على تأدية خدمات للغير، والتجار والباعون»، والمهن المؤهلة في الصناعة والصناعات التقليدية، وأيضاً للعمال والمستخدمين غير المهرة.

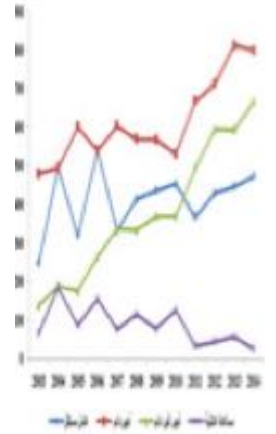
## الشكل رقم ٨. هيكل السكان المشغولين

حسب الوضعية المهنية (٢٠٠٣ - ٢٠١٥)

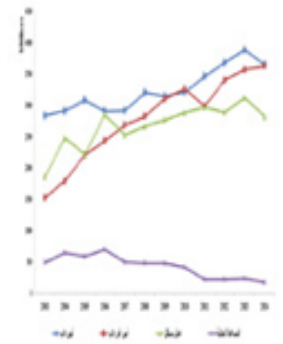
الشكل ب. الرجال



الشكل أ. النساء



الشكل ج. الجنسان



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل (٢٠١٥ - ٢٠٠٣) للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر.

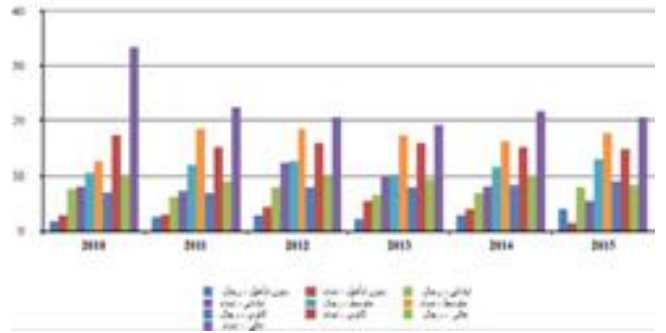
أما بالنسبة لهيكل السكان المشغولين بين ٢٠٠٣ و ٢٠١٥ فيظهر ارتفاع نسبة العمال الأجراء بخمس نقاط كاملة، وكذا بالنسبة للأشخاص المستقلين الذين يقومون بعمل لصالحهم الخاص بمقدار ٤ نقاط. في حين انخفضت نسبة أرباب العمل المشغّلين بـ ١,٢نقطتين، وأيضاً بالنسبة للإعانات العائلية التي انخفضت بـ ٥,٨نقاط بالنسبة للفترة نفسها.

يواصل العمل المأجور هيمنته على أشكال العمل في الجزائر، فمن أصل ثلاثة مشغولين، اثنان منهم يعملان بصفة أجير (٧٠,٩٪) حسب معطيات الديوان الوطني للإحصائيات لسنة ٢٠١٤. غير أن الملاحظ خلال العشر سنوات الأخيرة هو اتساع رقعة العمل غير الدائم الذي سجل نسبة نمو تقدر بـ ١٣,٩٪ مقابل ٢٨,٧٪ خلال الفترة ٢٠٠٣ - ٢٠١٣. وسجل هذا الأخير نسبة نمو تقدر بـ ٣,٢٪ كمعدل سنوي مقابل ٨,٢٪ بالنسبة للعمل غير الدائم. وبالقيم المطلقة تجاوز عدد العمال غير الدائمين مثلهم من الدائمين بقليل في سنة ٢٠١٥. أما في سنة ٢٠١٤ فقد قارب عدد العمال غير الدائمين نظيره بالنسبة للعمال الدائمين، وهو ما يؤشر بجلاء إلى هشاشة وضعية العمال خلال العشر سنوات الأخيرة في الجزائر.

## ٤,٢ إشكالية بطالة حاملي الشهادات في الجزائر

تعدّ بطالة حاملي الشهادات من المشاكل العويصة التي تعتبر تحدياً لأي سياسة عمومية لمكافحة البطالة. ويتيح لنا الشكل التالي (الشكل رقم ١٠) ملاحظة أن البطالة تمس بشكل خاص الأشخاص المؤهلين الحاصلين على شهادات. وبلغ معدل البطالة لسنة ٢٠١٥ في صفوف الحائزين شهادات التعليم العالي حوالي ١٤٪ مع فارق بين النساء (٢٠,٥٪) والرجال (٨,٥٪). وعليه فإن من بين خمس حاصلات على شهادة يوجد واحدة منهن في وضعية بطالة بعد حصولها على الشهادة، في حين أن أقل من واحد من ضمن عشرة حاصلين على الشهادة يوجد في وضعية بطالة.

### الشكل رقم ١٠. توزيع معدل البطالة حسب الجنس ومستوى التأهيل



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل (٢٠١٠ - ٢٠١٥) للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر.

وعلى الرغم من انخفاض معدل البطالة في السنوات الأخيرة، إلا أن تحليل تطور عدد العاطلين حسب درجة التأهيل يظهر أن معدل العاطلين قد انخفض بالنسبة للحاصلين على مستوى تأهيل أدنى من المستوى العالي. وبالمقابل، ارتفع عدد العاطلين بشكل كبير (أكثر من ١٧ نقطة) للأشخاص الحاملين شهادات عليا وهو مؤشر على مدى تفشي البطالة في صفوف الجامعيين.

يلاحظ أن الوضعية أكثر إيلاماً لدى النساء، حيث سجل ارتفاع عدد النساء العاطلات الحاملات شهادات جامعية (أكثر من ١٨ نقطة بين سنتي ٢٠٠٣ و٢٠١٥). وتعاني النساء المؤهلات البطالة أكثر من النساء اللاتي لا يحملن شهادات أو يحملن تأهيلاً أقل من الجامعي. غير أن الوضع يختلف بالنسبة للرجال على الرغم من ارتفاع عدد العاطلين بـ ١٤ نقطة كاملة للرجال الذين يملكون تأهيلاً جامعياً، ولكن عددهم يبقى منخفضاً بالنسبة للذين يملكون مستوى أدنى. ونظراً، للنسبة المرتفعة للفتيات الملتحقات بالتعليم العالي (٦٠٪ من الطلبة) واللائي يفضلن في غالب الأحيان المناصب في قطاع الوظيفة العمومية (التعليم العالي، والصحة، والإدارة) ستزداد البطالة في صفوفهن لعدة أسباب. ومن بينها الظرفية الاقتصادية الحالية المتسمة بانخفاض أسعار النفط وسياسة ترشيد النفقات العمومية، أو ما يعرف بسياسة التقشف، التي تطبقها الحكومة الجزائرية خصوصاً في خلق مناصب

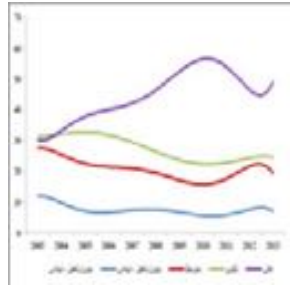
شغل جديدة في الوظيفة العمومية.

توضح الإحصائيات المتاحة بشكل جلي أن حاملي الشهادات في الجزائر هم الأكثر تعرضاً للبطالة، خصوصاً النساء، على الرغم من انخفاض مستوى البطالة لدى هذه الفئة في السنوات الماضية. ومن المنطقي أن حامل الشهادة يسعى إلى العمل بصفة مهيكلة لتثمين الشهادة التي يحوزها، وهو يسعى لتعظيم المنفعة من وراء الجهد الذي بذله في التحصيل العلمي. بمعنى أن العمل غير المهيكل لحامل الشهادة يعتبر انتقالاً من قيمته الذاتية كشخص ومستوى الدخل المؤمل عملاً مهيكلاً، سيتجه لا محالة إلى العمل غير المهيكل كفترة انتقالية لغاية حصوله على عمل مستقر. غير أن الفترة الانتقالية التي يمضيها حامل الشهادة في العمل غير المهيكل، يمكنها أن تمتد لعدة سنوات خصوصاً في فترات الركود الاقتصادي.

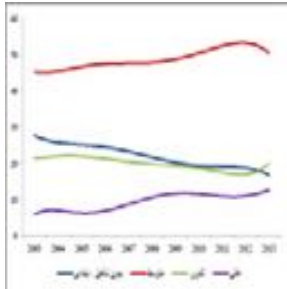
### الشكل رقم ١١. تطور عدد العاطلين حسب

#### مستوى التأهيل

#### الشكل أ. النساء



#### الشكل ب. الرجال



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل (٢٠١٥ - ٢٠٠٣) للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر

وانطلاقاً من هذه النتائج يحق لنا أن نتساءل عن مدى نجاعة سياسات التشغيل المنتهجة لحد الآن والتي اهتمت بشكل أساس بالأشخاص المتعلمين. غير أن هؤلاء الأشخاص، كما مر معنا آنفاً ليسوا هم المعنيين بالبطالة على الأقل بالنسبة للرجال.

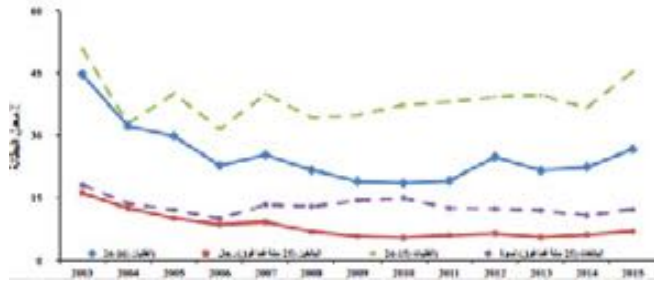
### ٥,٢ وضعية الشباب في سوق العمل

يسمح لنا تحليل تطور مستوى النشاط بالنسبة للشباب (١٥ - ٢٤ سنة) وبالبالغين (٢٥ سنة فما فوق) بين سنتي ٢٠٠٣ و٢٠١٥ بملاحظة أن النسبة بين معدل النشاط للشباب والبالغين استقرت بين ١,٥ و ١,٨ نقطة بالنسبة للرجال. أما بالنسبة للنساء فتتغير هذه النسبة من ١,٦ إلى ٢,٢ نقطتين. وفي سنة ٢٠١٥، بلغ عدد الرجال المشتغلين النشطين ١,٨ أكثر من الشباب الأقل من ٢٥ سنة. وبالنسبة للنساء، فالبالغات منهن أكثر من ٢٥ سنة بلغت نسبة النشاط لديهن ٢,١ أكثر من الفتيات التي تقل أعمارهن عن ٢٥ سنة. وفي الفترة نفسها تقلص مستوى النشاط لدى الشباب بحوالي ٧,٩ نقاط في حين بلغت هذه النسبة بالنسبة للفتيات البالغات من العمر بين ١٥ - ٢٤ سنة أكثر من ١,٣ نقطة.



انخفض معدل البطالة في صفوف الشباب كما لدى الرجال الراشدين في السنوات العشر الأخيرة. غير أن البطالة في صفوف الشباب ما بين 10 - 24 سنة هي أكثر بثلاث مرات مقارنة بالبالغين سن 20 فما فوق. واستقر الفارق بين معدلي البطالة في صفوف الشبان والبالغين في حدود ثلاث (3) نقاط كاملة بين سنتي 2003 و 2010.

## الشكل رقم 12. تطور معدل البطالة في صفوف الشباب والبالغين (2003 - 2015)



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل (2003 - 2010) للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر.

وتكمن أهمية هذه النتائج في كون البرامج المطبقة خصيصاً للتقليل من بطالة الشباب لم تؤت ثمارها المرجوة بسبب انخفاض مستوى البطالة في صفوف الشباب والبالغين بنفس النسبة خلال العشرية السابقة. وهذا ما يدعونا إلى التساؤل عن مدى نجاعة هذه البرامج. وانطلاقاً من المقارنة بين تطور معدل البطالة بين الشباب والبالغين مقسمين حسب الجنس يمكننا ملاحظة ما يأتي: تشمل البطالة النساء بشكل أكبر مهما كانت وضعيتهن سواء كنّ فتيات يافعات أو نساء بالغات. وارتفع الفارق بين معدل البطالة في صفوف الرجال والنساء البالغين بشكل مضطرب بين سنتي 2003 و 2010. واستقر هذا الفارق بين سنتي 2003 و 2006 في حدود نقطتين، ولكن بعد سنة 2006 تضاعف هذا الفارق مرتين (4,2) في سنة 2007 و ثلاث مرات (6,1) في سنة 2008 ليصل إلى 9,6 سنة 2010. وشهدت سنة 2010 بداية الانخفاض في هذا الفارق ليصل إلى حدود 0,3 نقاط في سنة 2010. وبلغ الفارق بين الفتية والفتيات 18,6 نقطة في سنة 2010 ما يعادل ارتفاعاً بنحو 12,4 نقاط بين 2003 و 2010.

## الجدول رقم 1. تطور مستوى النشاط لدى الشباب والبالغين بين 2003 و 2015

السنة	النساء		الرجال	
	النسبة	أكثر من 25	النسبة	أكثر من 25
2003	1,8	13,6	1,8	78
2004	1,6	17	1,5	78,5
2005	2,1	15	1,6	78,8
2006	1,8	17,1	1,7	80,1
2007	2	16,1	1,6	77,5
2008	1,7	16,1	1,7	78,7
2009	2	16,4	1,6	77,9
2010	1,8	16,3	1,7	78,5
2011	1,8	16,2	1,8	74,8
2012	1,8	18	1,8	76,7
2013	1,9	18,9	1,7	78,2
2014	2,2	18,9	1,8	74,5
2015	2,1	18,7	1,8	75,1

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل (2003 - 2010) للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر.

بلغ مستوى التشغيل الإجمالي للسكان البالغين من العمر 10 سنة فما فوق ما نسبته 37,1% سنة 2010 شاملاً بذلك للرجال 60,2% و 13,6% فقط بالنسبة للنساء. وتشير الإحصائيات أيضاً إلى أن معدل التشغيل بالنسبة للشباب يبقى ضعيفاً (30,1%) بالنسبة للرجال و 4,8% بالنسبة للنساء).

ويظهر المسح الوطني للتشغيل لسنة 2013 أن 09% من السكان في سن العمل لم يدخلوا أبداً الحياة العملية، ويتعلق الأمر بالأساس بما يصطلح عليه «ببطالة الاندماج» و 41% من الذين استطاعوا افتكاك منصب شغل ولم يستطيعوا الحفاظ عليه. وهم في الحقيقة عاطلون تحصلوا على شغل من قبل، حيث بلغت نسبتهم 67,4% اشتغلوا كأجراء في مناصب عمل غير دائمة أو يتلقون إعانات عائلية. أما نسبة الأشخاص الذين تحصلوا على منصب عمل دائم فبلغت 13,8%، في حين بلغت نسبة الأشخاص المستقلين والذين يقومون بعمل لحسابهم الخاص 13,7%. وتعتبر النساء أكثر الفئات تأثراً ببطالة الاندماج حيث تمثل هذه الفئة حوالي 72% من النساء اللاتي لم يعملن في حياتهن مقابل 03% لدى الرجال. أما انخفاض مستوى النشاط في صفوف الشباب فيعود لعدة عوامل من أهمها مشكلة الإدماج وارتفاع مستوى التأهيل لديهم بشكل مضطرب في السنوات الأخيرة، ما يؤخر دخولهم إلى سوق العمل، وهذا ما يفسر انخفاض نسبة النشاط في صفوفهم.

ويسمح لنا توزيع معدل البطالة حسب العمر الخمسي (2010) من ملاحظة (1): أولاً أن مستوى البطالة مرتفع لدى الشباب. فأكثر من 38% من البطالين تقل أعمارهم عن 20 سنة وأن 68% تقل أعمارهم عن 30 سنة. أما معدل البطالة لدى الشباب المتراوحة أعمارهم بين 10 - 24 سنة فهو ثلاثة أضعاف أكبر من مثيله لدى البالغين. (2) أما الملاحظة الثانية فهي أن وضعية النساء تبقى معقدة حيث تمس البطالة النساء أكثر من الرجال. فمعدل البطالة لدى النساء 2,35 مرتان أكثر من الرجال. وهذا ما يقودنا إلى القول بوجود إقصاء مزدوج: إقصاء بالنسبة لولوج عالم الشغل بالنسبة للشباب وإقصاء أكثر قسوة بالنسبة للنساء.

## الفصل الثالث

### العمل غير المهيكل في الجزائر

## ١,٣. تطور العمل غير المهيكل في الجزائر (٢٠٠١ -

(٢٠١٤

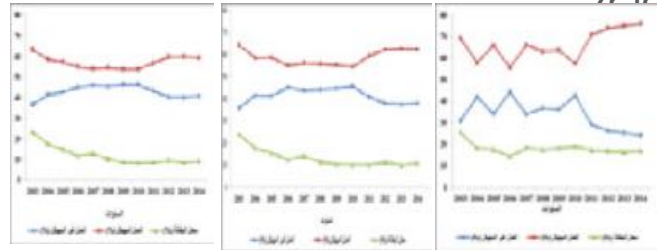
قدّر العمل غير المهيكل<sup>٥</sup> (غير الفلاحي) في سنة ٢٠١٤ بحوالي ٣

ملايين و٥١٧ ألف مشغول والذين صرحوا بأنهم غير منخرطين في نظام الحماية الاجتماعية، وهذا ما يمثل حوالي ٣٧,٧٪ من مجمل اليد العاملة في القطاع غير الفلاحي. ويمكن التمييز بين مرحلتين ميزتا تطور العمل غير المهيكل في الجزائر. تمتد المرحلة الأولى من ٢٠٠٣ لغاية ٢٠١٠، والتي اتسمت بارتفاع العمل غير المهيكل. أما الفترة الثانية والتي تبدأ مع ٢٠١١، تزامناً مع إطلاق الجيل الثالث من الآليات المحفزة لخلق مناصب الشغل، فشهدت انخفاضاً محسوساً للعمل غير المهيكل مقارنة بالفترة السابقة.

وإذا قمنا بالمقارنة بين تطور هذين النوعين من العمل في الفترة نفسها نستطيع أن نستخلص أن العمل غير المهيكل استطاع أن يستوعب حصة من الأشخاص الذين استطاعوا أن يجدوا عملاً. وهذا ما يعطينا نظرة فاحصة حول نوعية العمل وهشاشته والتي تم خلقها خلال هذه الفترة.

## الشكل رقم ١,٣. تطور العمل غير المهيكل (٢٠٠٣ -

(٢٠١٤



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل (٢٠١٤ - ٢٠٠١) للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر.

## ٢,٣. تطور العمل غير المهيكل حسب القطاعات

في ما يتعلق بقطاع الصناعة، تضاعف العمل غير المهيكل مرتين في هذه الفترة (٢٠١٣-٢٠٠٣)، في حين سجل قطاع السكن والأشغال العمومية ارتفاعاً للعمل غير المهيكل بـ١٦ نقطة. وفي المقابل، انخفض العمل غير المهيكل في قطاع التجارة (بـ١٢ نقطة)، وقطاع الخدمات (بـ١٢ نقطة) في الفترة نفسها.



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل (٢٠١٤ - ٢٠٠٣) للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر.

تظهر معطيات الجدول أن القطاع الأكثر تضرراً من ظاهرة القطاع غير الرسمي هو قطاع السكن والأشغال العمومية وقطاع التجارة. فقد ارتفع معدل التشغيل غير الرسمي (غير المهيكل) في قطاع السكن والأشغال العمومية بحوالي ٧,٦٪، في حين بلغ في قطاع التجارة حوالي ٣٦,٨٪ حسب إحصائيات الديوان الوطني للإحصائيات (٢٠١٣). أما في ما يخص قطاعي الصناعة والخدمات فقد بلغ معدل العمل غير الرسمي ٣٦,٨٪ و١٤,٢٪ على التوالي. وشهد معدل نمو العمل غير الرسمي وتيرة أسرع من تلك المسجلة في القطاع الرسمي ما عدا في قطاع التجارة. فعلى سبيل المثال، بلغ معدل نمو الوظائف غير الرسمي في قطاع الصناعة حوالي ٧,٦٪ (مقابل ٦,٧٪ بالنسبة للعمل للإجابة عن هذه الأسئلة سنعتمد إلى استغلال المسوح الوطنية للشغل لدى العائلات التي قام بها الديوان الوطني للإحصائيات من سنة ١٩٩٢ إلى سنة ٢٠٠٧. أما بالنسبة لتحليل البيانات والمعطيات سنقوم باستعمال تقنيات قياسية خاصة بالتحليل عبر الفئات. سنهتم بالأساس بمعدل العمل غير المهيكل والذي هو في الحقيقة النسبة بين العمل غير المهيكل وعدد السكان الإجمالي. بالنسبة لسنة ٢٠٠٧، قمنا بإدراج تحليل قياسي للعمل غير المهيكل باستعمال تقنية قياسية تتمثل في الفصل بين أثر الجيل والسن وسنة الملاحظة على تطور العمل غير المهيكل في الجزائر لإيماننا العميق

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل (٢٠١٤ - ٢٠٠٣) للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر.

وتُظهر مقارنة تطور هيكلية العمل المهيكل وغير المهيكل بين سنتي ٢٠٠٣ و٢٠١٤ ارتفاعاً محسوساً للنوع الثاني من العمل بمعدل نمو يقارب ٨٦,٦٪ في حين سجل العمل المهيكل نسبة نمو قاربت ٧١,٩٪

(١٥)	العمل غير المهيكل الإجمالي	العمل المصروح به لدى القطاع الاجتماعي	العمل غير الفلاحي الإجمالي
2003	1 685	3 387	5 272
2004	2 564	3 617	6 182
2005	2 753	3 912	6 663
2006	3 265	3 994	7 259
2007	3 251	4 172	7 423
2008	3 482	4 412	7 893
2009	3 672	4 557	8 230
2010	3921	4678	8599
2011	3486	5079	8565
2012	3493	5765	9258
2013	3603	6043	9647
2014	3517	5823	9340
(2003 - 2014) التغير (١٥)	1632	2436	4068
معدل التمر (2014) - (2003)	86,6%	71,9%	77,2%

الرسمي)، وفي قطاع السكن والأشغال العمومية بلغ هذا المعدل ٩٪ (مقابل ٨,١٪ في القطاع الرسمي). أما بالنسبة لقطاع الخدمات فبلغ معدل نمو الوظائف غير الرسمي حوالي ٦,٤٪ مقابل ٦,١٪ في القطاع الرسمي. في حين سجل قطاع التجارة الاستثناء مقارنة بالقطاعات الأخرى حيث سجل معدل نمو العمل غير الرسمي نسبة أقل تقدر بـ ٦,٦٪ مقابل ٧٪ في العمل الرسمي.

### الجدول رقم ٣. تطور العمل المهيكل وغير المهيكل حسب قطاع النشاط

القطاع رسمي	القطاع الخدمات رسمي	القطاع التجارة رسمي	القطاع السكن رسمي	القطاع الأشغال العمومية رسمي	القطاع غير الرسمي	القطاع التجارة رسمي	القطاع السكن رسمي
2009	465	259	200	179	305	224	344
2004	440	215	208	264	388	2048	496
2005	396	460	225	187	345	2750	495
2006	587	476	219	185	405	2792	654
2007	527	386	206	1217	403	2926	508
2008	627	514	171	1284	424	2840	673
2009	666	527	147	1372	444	2938	646
2010	660	477	438	1467	425	3176	724
2011	491	477	342	1283	527	3678	792
2012	763	572	421	1342	469	4012	643
2013	888	718	438	1334	398	4219	668
2014	772	596	476	1367	575	4274	647
2015	46	113,3	196	110,3	84,9	78,9	87,1

المصدر: تم إعداد وحساب النسب بالاعتماد على معطيات الديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر

ويمكن تفسير ارتفاع العمل غير الرسمي في قطاع السكن والأشغال العمومية بالبرامج العمومية الكبرى للاستثمار التي أطلقتها الحكومة بين ٢٠٠١ و٢٠١٤، وشملت ثلاثة برامج عمومية للاستثمار، كان فيها لقطاع السكن، والأشغال العمومية، والزّي، والسدود نصيب الأسد<sup>١</sup>. وظهرت بالتالي مؤسسات صغيرة ومتوسطة تعمل عن طريق المناولة مع مؤسسات البناء الكبرى لتنفيذ هذا البرنامج. وعادة ما لا تحترم هذه المؤسسات الصغيرة القواعد المتعلقة بالتشغيل والتصريح لدى صناديق الضمان الاجتماعي. كما أن استراتيجية العاملين في هذا القطاع تعزف عن التصريح لدى صناديق الضمان الاجتماعي نتيجة حساب اقتصادي آني (وهو ناجم عن قصر نظر وجهل واضحين) بين المنافع من وراء ما يجنيه من التصريح وبين الفائدة من وراء تحصيله على أجر أعلى. وأظهرت بعض الدراسات أن العمل غير المهيكل يشمل قطاعات يمكن أن نورد بعضها منها:

#### ١-الصناعات التحويلية:

يمكن لهذه الصناعات أن تضم الوحدات غير المسجلة إطلاقاً، أو المسجلة جزئياً، والتي توظف عمالاً غير مصرح عنهم لدى الضمان الاجتماعي أو مصرح عنهم، ولكن ليس بالمبلغ الحقيقي للأجر الذي يتقاضونه. ويتضمن هذا القطاع بعض الأنشطة التي تعتبر نشاطات غير رسمية مثل خياطة الملابس، وإنتاج الألبان ومشتقاتها، والصناعات الحرفية واليدوية التي يعمل فيها أقل من ٥ أشخاص وليس لديها حسابات نظامية.

٢-التعدين والمحاجر: أغلب منتجات هذا النشاط مثل الرمل والجبس والطين وغيرها لا توجد عنها بيانات رسمية منشورة.

### ٣-تجارة الجملة والتجزئة والمطاعم والفنادق:

تعتبر تجارة التجزئة من أهم النشاطات الاقتصادية في الجزائر. وظهر على إثرها ما يعرف «بالأسواق الفوضوية» التي عبتاً حاولت السلطات العمومية أن تزيلها لكنها لم تفلح في ذلك لعدة أسباب. وتنتشر المطاعم والفنادق في كل مكان، ونادراً ما يكون العاملون فيها من أصحاب الشهادات في الاختصاص التي تمنحهم امكانية المطالبة بعقد عمل محدد يضمن حقوقهم، إن أغلب العاملين في هذا القطاع من الشبان الذين يأتون من الريف نحو الحواضر، في حين يألف شباب المدن من العمل فيها. ويقبل العاملون في هذه المطاعم بالأجور الزهيدة نظير سماح صاحب المطعم المبيت فيه. والملاحظ أن أغلب العاملين في هذه المطاعم لا يلبثون أن يتركوها للبحث عن فرص عمل أكثر استقراراً. أما الفنادق فتختلف درجة العمل غير المهيكل فيها حسب التصنيف والموقع.

### ٤-النقل والمواصلات:

بخلاف المؤسسات العمومية الكبرى التي تقدم خدماتها وفق المعايير القانونية والتجارية وتمسك حسابات يمكن مراقبتها وبالتالي تدخل ضمن حساب القيمة المضافة الكلية والتشغيل المهيكل، يشكل النقل في الحواضر والريف وما بين المدن معقلاً مهماً للعمل غير المهيكل في الجزائر. ففي بداية عقد التسعينيات، ومع الانفتاح على القطاع الخاص، قررت الحكومة منح تراخيص مزاولة نشاط النقل بالحافلات في المدن وما بينها للشبان كمحاولة لامتصاص الأعداد الكبيرة من البطالين منهم وتوفير خدمة النقل. غير أن غالبيتهم يزاولون هذا العمل بصفة غير مهيكلة ويقومون بتوظيف شباب في هذه المهنة لا يملكون أي تكوين وبالتالي لا يقومون بالمطالبة بأجور عالية.

### ٥-البناء والأشغال العمومية:

يشغل هذا القطاع أعداداً كبيرة من العاملين بالأجر اليومي، ما يصعب من عملية التصريح عنهم لدى الضمان الاجتماعي. ويعمد الكثير من أصحاب المقاولات بعدم التصريح عن أجرائهم، ليس رغبة منهم، بل بطلب شخصي من الأجراء. فعادة ما يفضل العاملون في هذا القطاع تقاضي الأجر كاملاً عوض تقاضي الأجر منقوصاً من اشتراكات الضمان الاجتماعي والضريبة على الأجر الإجمالي. وهم بالتالي يقومون بعملية مفاضلة بين المنافع التي يمكن أن يجنوها من الانخراط في الضمان الاجتماعي من عدمه (تعويض الأدوية، والعطل المرضية، وغيرها) والمبلغ الذي يدفعونه آتياً.

### ٦-الخدمات الاجتماعية والشخصية:

الأشخاص العاملين في الخدمات الشخصية مثل قاعات الحلاقة، والتجميل، والمغاسل، وتنظيف المساكن. وهي الأعمال التي يقوم بها عادة أشخاص يحتاجون إلى هذه الأعمال بصورة ملحّة وبالتالي لا يمكنهم المطالبة بحقوقهم. أما الفئة الأخرى من العاملين في هذه الفئة فهم المتقاعدون الذين يملكون معاشاً ويقومون بهذه الأعمال كأعمال ثانوية

تبرير التضحيات» (حيدوسي، ١٩٩٧، ص ٦٥).

وقدر عدد المتسربين من المدارس في سنة ٢٠٠١ حوالي ٤٢٦ ألفاً و ٦٣٠ ألفاً مقابل ٥٣٢ ألفاً سنة ١٩٩٨. ويبلغ عدد المطرودين من الـ ٢٥,٨٪ من مجموع هذه الفئة.

لا توجد إحصائيات رسمية ومسوح حول عمالة الاطفال بالجزائر بسبب النظرة الرسمية للحكومة القائلة بضرورة هذا النوع من العمالة. حيث صرح وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي في اليوم العالمي للطفولة المصادف ليوم ١ جوان من كل سنة أن «عمالة الأطفال منخفضة جداً إذ إن نتائج التحقيقات التي أجرتها مفتشية العمل أثبتت أن عمالة الأطفال «منخفضة جداً» في الجزائر وأن حصيلة السنوات الأخيرة أثبتت أن النسبة «لا تتجاوز ٠,٥ بالمائة مقارنة بالعدد الإجمالي للعمال في مختلف أماكن العمل التي تمت مراقبتها» وأنه «لم يتم تسجيل أي حالة تتعلق بوجود أسوأ أشكال عمالة الأطفال» في الجزائر. في حين قدرت دراسة الهيئة الوطنية لترقية الصحة والبحث العلمي أن عدد الأطفال العاملين في الجزائر بلغ ما بين ٢٥٠ إلى ٣٠٠ ألف طفل. ارتبطت عمالة الأطفال في الجزائر حسب ظروف كل مرحلة زمنية مرت بها البلاد. ففي العهد الاستعماري، عمل الأطفال في ميادين شتى لمساعدة عائلاتهم خاصة في الريف، في مزارع المعمرين أو في حقول آبائهم الصغيرة. أما في المدن والحوضر، فكان من المألوف رؤية الأطفال الصغار هزيلي الأجساد يصبحون في الشوارع لبيع الجرائد أو كماشح أحذية. وحفل الأدب الجزائري، الذي تناول هذه الفترة، بنماذج صارخة عن مثل هؤلاء الأطفال كعمر الصغير في رائعة محمد ديب «الدار الكبيرة».

وتضافرت عوامل أخرى، بعد الاستقلال، دفعت بالأطفال في الجزائر إلى العمل دون السن القانونية. ولعل من أهم هذه العوامل الظروف الاقتصادية، والعوامل الاجتماعية والأسرية، والعوامل الثقافية والتعليمية. وزادت حدة هذه الظاهرة مع تطبيق التدابير التقشفية لبرنامج التعديل الهيكلي (١٩٩٤ - ١٩٩٨) والذي طبقته الجزائر تحت إمرة صندوق النقد الدولي للخروج من أزمة المديونية الخانقة التي وقعت فيها.

وأوضح تحقيق ميداني أنجزه مرصد حقوق الطفل التابع للهيئة الوطنية لترقية الصحة وتطوير البحث شمل ثماني ولايات من الوسط الجزائري عن وجود ٢٩٧٩ طفلاً عاملاً تتراوح أعمارهم بين ١٣ و ١٦ سنة، وأن ٧٧٪ من الأطفال الذين شملهم التحقيق هم من الذكور، فيما تمثل نسبة الفتيات العاملات ٢٣٪.

في مقاله حول عمالة الأطفال في الجزائر حاول كمال بوشرف (BOUCHERF, ٢٠١٤) تفسير هذه الظاهرة من خلال متغيرتين: فقر العائلات التي ينتمي إليها الأطفال واستراتيجيات عائلاتهم. وباستعمال نتائج مسح قام به الباحث سنة ٢٠٠٥ لأغراض الدراسة شمل ٩٨١ عائلة موزعة على ١٢ ولاية (محافظة)، و٢١٩٤ طفلاً تتراوح أعمارهم بين ٦ و ١٥ سنة من ضمنهم ٥٣٦ يعملون بصفة منتظمة، توصل إلى أن عمل الأطفال غير منتظم ولا يتسم بالديمومة.

٨-محمد الفازي، وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي في تصريحات صحفية عشية الاحتفال باليوم العالمي للطفولة في جوان ٢٠١٦، وكالة الأنباء الجزائرية.

ودخل إضافي لتحسين ظروف المعيشة.

### ٣,٣. مصادر العمل غير المهيكل في الجزائر

كان لزاماً انتظار سنة ١٩٨٦ حتى تظهر عيوب نظام التخطيط المركزي بصورة قاسية<sup>٣</sup> بحيث شهدت هذه السنة انخفاضاً كبيراً في مداخيل العملة الصعبة من صادرات المحروقات التي قدرت بحوالي ٥٠٪. ولمواجهة هذه الوضعية عمدت الجزائر إلى تطبيق حزمة من الإصلاحات الاقتصادية شملت ميادين عدة بما فيها إجراءات تخص التشغيل. وكان لهذه السياسة أثرها البالغ على فرص العمل، مفضية بذلك إلى ارتفاع معدل البطالة. ومقابل ما يعرف عن العمل غير المهيكل بأنه لعبة يؤديها العاملون إزاء ما هو قانوني بهدف كسبها ويكون تحقيقها وفقاً لمبادئ أساسية تقوم على تصوراتهم واستراتيجياتهم (تشوافت، ٢٠١٤) لم يجد الشبان بدءاً من الانخراط في مسار تدبر حياتهم بعيداً عن سياقات العمل المهيكل. واستطعن أن نميّر ثلاثة مصادر رئيسية للعمل غير المهيكل في الجزائر والمتمثلة في التسرب المدرسي، وحاملي شهادات التكوين المهني والتعليم العالي، والإصلاحات الاقتصادية، والخصوصية وإعادة هيكلة المؤسسات العمومية.

### التسرب المدرسي

المقصود بذلك الأطفال الذين لم يرتادوا المدارس أو الذين تركوا مقاعد الدراسة مبكراً سواء بإرادتهم أو طردوا من النظام التعليمي أو فشلوا في اجتياز امتحانات القبول من طور مدرسي إلى آخر. وبلغ عدد التلاميذ في سنة ٢٠٠١، مليون و٩٣١ ألفاً و ١١٠ تلاميذ، تتراوح أعمارهم بين ٦ و ١٨ سنة أي ما نسبته ٢٠,٣٪. أما نسبة التلاميذ البالغين من العمر بين ١٦ - ١٨ سنة فتبلغ حوالي ٧١,٥٪. ويغادر عدد كبير من هؤلاء التلاميذ مقاعد الدراسة من دون تأهيل جيد يمكنهم من افتكاك منصب عمل قار وينضمون بالتالي إلى صفوف العاملين في القطاع غير المهيكل.

وتمنحنا هذه الأرقام صورة عن الجهد الذي على السلطات العمومية أن تقوم به في ما يخص تعليم هذه الفئة من الشباب خاصة الذين لا يملكون تعليماً فنياً (مهنيًا) يسمح له بالحصول على منصب عمل قار من جهة، وتخفيف الضغط على سوق العمل من خلال تأخير دخول هؤلاء الشبان إلى سوق العمل بسبب مزاولتهم الدراسة أو تكويناً مهنيًا. يتسرب عدد كبير من التلاميذ خلال مشوارهم الدراسي، وهو ما يوضحه العدد الضخم من الذين لم يتمكنوا من اجتياز امتحانات القبول أو إعادة السنة أو الخروج نهائياً من السياق المدرسي.

٦- عتر غازي حيدوسي، وزير سابق في حكومة مولود حمروش (١٩٨٩-١٩٩١)، عن الجو السائد في الإدارات العمومية قبل الصدمة البترولية لسنة ١٩٨٦ بالقول: «إذا لم تعد القدرة التصديرية كافية لتغطية حاجات السكان أو الإنتاج، فلا داعي بنحو خاص لكي تقترح الحكومة إجراءات تقشفية. وإذا كانت المالية العامة في حالة إفلاس أو عجز، فلا داعي لتحميلها عبئها؛ وإذا افتقر البلد إلى وسائل المدفوعات الخارجية، فإن من واجب الأسواق المالية والبلدان الغربية أن تدفع لنا. فنحن بلد كبير وسوق مرغوب فيها كثيراً لدرجة

فحوالي 73,9٧٪ من الأطفال المبحوثين صرحوا بأنهم يزاولون عملاً لكنهم لم ينقطعوا عن الدراسة. وهذا ما يناقض التصورات النظرية حول عمالة الأطفال في الدول النامية والتي تقضي بأن الطفل العامل يترك لا محالة مقاعد الدراسة ليزاول عملاً. ولا تعتبر هذه الظاهرة محل بحث كبير في الجزائر ما عدا مسحين قام بهما كل من منظمة اليونسيف سنة ١٩٩٩ ومسح MICS٣. وفي دراسة اليونسيف لسنة ١٩٩٩ أخصت حوالي ٥٠٠ ألف قاصر يعملون في الجزائر، أي حوالي ٥٪ من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ١٨ سنة، ٦٠٪ منهم يعملون في المدن والحوضر. وذهب الاتحاد العام للعمال الجزائريين إلى إعطاء أرقام أكبر بكثير من التي تسوقها عادة الهيئات الرسمية، معلناً عن وجود مليون و ٣٠٠ ألف يعملون تقل أعمارهم عن ١٨ سنة بمن فيهم ٧٠٠ ألف فتاة. وإن كانت هذه الأرقام تبدو «مخيفة» نوعاً ما لكنه يمكن تبرير ذلك باعتبار الفرضية القائلة بأن كل طفل يتخلى عن الدراسة سيبحث لا محالة عن عمل لصالحه أو لصالح أسرته.

وفي ما يخص المهن التي يتعاطاها الأطفال نجد البيع الجوال هو المهيمن بحوالي ٤٠,٣٠٪ من الحالات الممسوحة. وتعتبر هذه المهنة من أسهل المهن التي يمكن للأطفال مزاولتها بالنظر إلى أنها لا تحتاج إلى أي تأهيل أو خبرة في المجال. وتتمثل المواد المباعة في المواد الاستهلاكية، والمواد المرتبطة بالأحداث الاجتماعية (الدخول المدرسي، وشهر رمضان، والمولد النبوي الشريف). ويبرز العمل الفلاحي كمهنة ثانية يزاولها الأطفال على الرغم من طابعها الشاق. ويضاف إلى هذه الفئة من العمل، رعي الأغنام، التي يقوم بها حوالي ١١,٨٪ من الأطفال الذين شملهم المسح. أما في ما يخص الفتيات فتتمثل المهن الرئيسية اللاتي يزاولنها في العمل المنزلي والحرف التقليدية. ويمارس ٤٠٪ من الأطفال المهن لدى عائلاتهم و ٢٣,٥٪ لدى أشخاص أجنب. أما الفتيات فيمارس ٦٧٪ منهن عملاً لدى أقاربهن و ٦٪ فقط لدى أشخاص أجنب.

وإذا كان انخفاض دخل العائلات، والتسرب المدرسي، وتدني مستوى الأبوين والعنف الأسري أسباباً رئيسية لعمالة الأطفال، إلا أن عوامل أخرى ساهمت في هذه الظاهرة. ومن أبرزها الاستراتيجية التي تتبناها العائلة أو حتى الطفل، الذي يسعى في مرحلة متقدمة من المراهقة للحصول على نوع من الحرية تجاه أبويه عن طريق حصوله على دخل مستقل عن العائلة مهما كان دخل هذه الأخيرة. وهذا ما تؤكد دراسة علي جغدلي (جغدلي، ٢٠٠٨) الذي وجد في عينة دراسته حول واقع الطفل الجزائري بين الدراسة والعمل، أن أكثر من ٤٠٪ من الأطفال المبحوثين يلجون عالم الشغل من دون ضغط الأولياء على الرغم من صغر سنهم.

حاملو شهادات التكوين المهني والتعليم العالي بلغ عدد الحاصلين على الشهادات في سنة ٢٠٠١ حوالي ٢٠٠ ألف وهو ما يطرح إشكالية تشغيلهم خاصة مع إعادة هيكلة القطاع الصناعي

العمومي وعدم قدرة القطاع الخاص أن يحل محل هذا الأخير. ويزداد الوضع هشاشة إذا ما أضفنا إلى هذه الوضعية عجز النظام التعليمي والتكويني في الجزائر من الموامة بين شهادات التكوين والتعليم ومتطلبات سوق العمل في الجزائر. وحسب إحصائية المجلس الوطني للاقتصادي والاجتماعي (٢٠٠٤) بلغت نسبة إدماج حاملي شهادات التكوين المهني حوالي ١٥٪. ولا يمكننا التطرق إلى البطالة في صفوف الشباب من دون الإشارة إلى نوعية العمل المقترح من قبل المؤسسات. فغالباً ما تكون نوعية العمل المقدم من قبيل العمل بعقود محددة المدة أو مناصب شغل غير قارة. ولا تكفي هشاشة العمل في زيادة عدد البطالين بل تقسيمها حسب التخصصات بشكل متكافئ وحتى بين المناطق. فغالباً ما تحظى المناطق الشمالية بحصة أكبر، نظراً لعدد السكان الكبير مقارنة بالجنوب، ولكن أيضاً بالنظر إلى عوامل أخرى تتعلق بالمحابة في توزيع هذه المناصب.

## ج. الإصلاحات الاقتصادية والخصوصية وإعادة

### هيكلية المؤسسات العمومية

لا ينبغي عند دراسة الآثار الاجتماعية لمثل هذه البرامج التوقف فقط عند أرقام التشغيل والبطالة، بل من المفيد، كما ذكر سعيد شيخي «دراسة هيكلية النظام الاجتماعي» (CHIKHI, ١٩٩٤). وأثر انسحاب الدولة من النواحي الاقتصادية على زيادة حدة الفقر لدى فئة عريضة من العمال، كما منس أيضاً فرص خلق مناصب الشغل. وساهمت عمليات تسريح العمال وتحويل عقودهم إلى عقود محددة الأجل في الرفع من هشاشة وضعيتهم الاجتماعية. وكان لتطبيق برنامج التكيف الهيكلي أثره البالغ على التشغيل والبطالة.

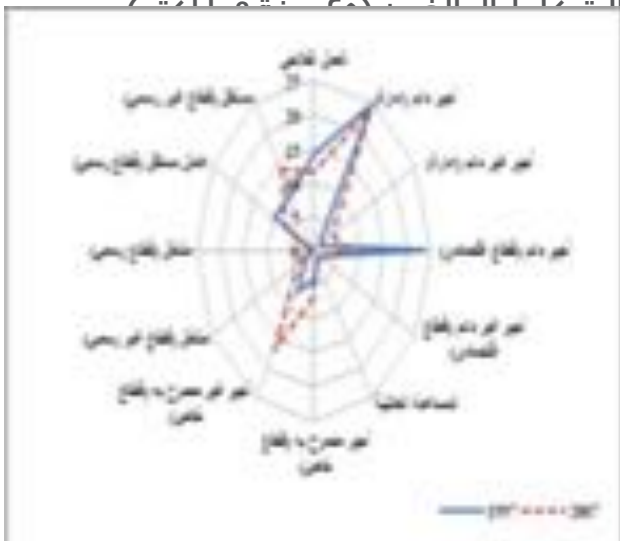
فعادة ما تكون آثار هذه البرامج على التشغيل سيئة وهي نتيجة منطقية لخفض النفقات العمومية وغلق المؤسسات العمومية أو خصوصتها. كما ينخفض الأجر الحقيقي نتيجة تحرير الأسعار وارتفاع التضخم بسبب خفض الدعم عن السلع والمواد الغذائية بشكل خاص وهذا ما يؤدي إلى ارتفاع مستوى الفقر بين السكان. ومن غير المنطقي أن تكون لمثل هذه البرامج آثار إيجابية على التشغيل لكن من المفيد التساؤل عن حدود هذه الآثار السيئة ودرجة تحمل السكان لها. وفي مثل هذه الحالة يصبح من الصعب الحديث عن رفع إنتاجية العمال في ظل انخفاض قدرتهم الشرائية، من جهة، كما أن انتشار الفقر بين فئات كبيرة من المجتمع يهدد التلاحم والسلم الاجتماعيين من جهة أخرى. وساهمت عمليات الخصخصة وغلق المؤسسات العمومية في زيادة عدد العاطلين عن العمل بل حتى المؤسسات العمومية التي لم تغلق طبقت برامج إعادة هيكلة داخلية نجم عنها تسريح طوعي

٩-جغدلي علي، (٢٠٠٨). واقع الطفل الجزائري بين الدراسة والعمل في الوسط الحضري (عينة ميدانية من الأبناء المتدربين العاملين من خلال أسرهم). مذكرة مقدمة لئيل شهادة الماجستير في العلوم الاجتماعية، جامعة الجزائر (غير منشورة). للعمال. وفي سنة ١٩٩٨ بلغ عدد العمال المشرحين ١٩٨, ٣٣٧

تواجد متزايد للشباب في الفئات غير المحمية وفي قطاع العمل الأجير غير المصرح عنه لدى الضمان الاجتماعي في القطاع الخاص. وبالتالي فإن الوضعية لم تتحسن كثيراً بين ١٩٩٧ و ٢٠١٠.

ويسمح لنا تحليل تطور التشغيل عبر الفئات بين سنتي ١٩٩٧ و ٢٠١٠ بالتوصل إلى نتيجة مفادها أن وضعية الشغل في الجزائر في هذه الفترة قد تدهورت في ما يخص ضمان الشغل وخصوصاً بالنسبة للشبان. ولاحظنا أن القطاع العمومي للاقتصادي لم يعد يساهم في خلق فرص العمل، في حين كان إلى وقت قريب المشغل الأساسي والحامي لنوعية العمل المضمون. وأخذت المؤسسات غير الرسمية حصصاً هامة في النسيج الاقتصادي للبلد بما فيها العمل غير المصرح به.

### الشكل رقم ١٥. وضعية الشبان في سوق العمل بين سنتي ١٩٩٧ و ٢٠١٠



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل (١٩٩٧ - ٢٠١٠) للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر.

بمن فيهم ١٦١,٢١٥ استفادوا من آلية التأمين على البطالة و٣٧,٤٢٢ منهم اختاروا التقاعد المسبق (MUSSETTE & HAMMMOUDA, ١٩٩٩). وتشير آليات التقاعد المسبق وتسريح العمال والتسريح الطوعي إلى نوع من الإقصاء الاقتصادي للأعوان الاقتصاديين للقطاع الحديث، أو بعبارة أدق للجزء المحمي من السوق. فغالباً ما يعود «المقصون» لأخذ مواقع لهم في أجزاء السوق المستقلة أو التنافسية. فقد لوحظ أن الأشخاص المسرحون يشكلون شركات ذات مسؤولية محدودة للعمل في النشاطات الهامشية لمؤسساتهم السابقة. كما أن الأشخاص المتقاعدون يعاودون شغل المناصب نفسه التي كانوا يشغلونها لكن بصفة مؤقتة. وساهم الانتقال من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق بدرجة كبيرة في تضاعف أعداد العاطلين عن العمل وعن الباحثين عن أي فرصة عمل حتى ولو كانت في القطاع غير المهيكل.

وأدى تطبيق برنامج التعديل الهيكلي (١٩٩٤ - ١٩٩٨) إلى تنظيم جديد للاقتصاد يكون فيه للقطاع الخاص دور أكبر من الماضي وخصوصاً في ما يأتي:

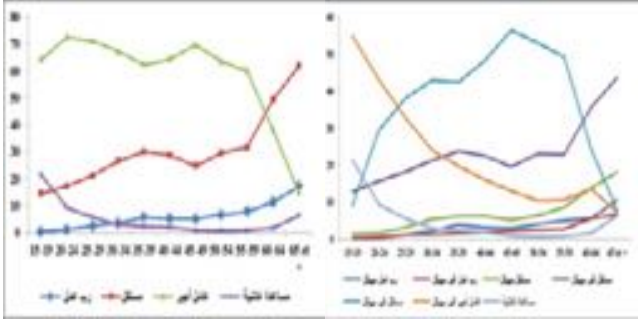
- إعادة هيكلة القطاع الصناعي العمومي وخفض الاستثمارات، ما أدى إلى حالة الركود؛
- ارتفاع محسوس للمؤسسات التابعة للقطاع الخاص؛
- تحول الشبان إلى العمل غير المهيكل ومحاولة تدبير أمورهم ومعيشتهم بعيداً عن القطاع المهيكل؛
- الشروع في تطبيق آلية تشغيل الشباب منذ سنة ١٩٨٨ وتوسيعه فيما بعد بشكل عشوائي وغير منظم؛
- اتساع ظاهرة النساء المشتغلات بشكل جزئي والعاملات في المنزل والتي لا تخضع لأي رقابة رسمية؛
- اتساع ظاهرة عمل الأطفال في الحواضر الكبرى، والمدن الصغيرة، والأرياف الناجمة أساساً عن فقر العائلات؛
- اللجوء إلى إلغاء العمل بعقود العمل الدائمة، وتسريح العمال والتقاعد المسبق والتسريح الطوعي لأسباب اقتصادية مقابل التعويض.

### ٤,٣. الشباب والعمل غير المهيكل في الجزائر

يتمركز الشبان البالغون من العمر بين ١٥ و ٢٤ سنة بصفة خاصة في القطاع الفلاحي مقارنة بالبالغين بين ٢٥ و ٦٤ سنة. وكان الفارق بين الفئتين ٦ نقاط كاملة في سنة ١٩٩٧ ليرتفع بنقطة كاملة في سنة ٢٠١٠. وفي سنة ١٩٩٧ كان الشبان يشتغلون في قطاع الفلاحة بشكل أساسي (٢٠٪). أما في سنة ٢٠١٠ فقد ارتفع عددهم ليصل إلى أكثر من ٣٤,٧٪ في فئة العمل الأجير غير المصرح عنه من قبل الخواص. وتقلص تمثيل الشبان بالمقارنة مع البالغين في القطاعات المحمية: الإدارة والقطاع العمومي الاقتصادي. كما أنهم غير ممثلين بشكل كبير في فئة العمل الأجير المصرح به في القطاع الخاص مقارنة مع البالغين. غير أن هذه الوضعية انقلبت في سنة ٢٠١٠، فلقد لوحظ

## الشكل رقم ١٦. توزيع السكان المشتغلين حسب وضعيتهم المهنية والسن والشكل رقم ١٦. توزيع السكان المشتغلين حسب وضعيتهم المهنية والسن

### التحليل بسبع فئات الشكلاً. التحليل بأربع



المصدر: من إعداد الباحثين انطلاقاً من المسوح الوطنية للشغل لسنة ٢٠١٠. الديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر -

يظهر المنحنى أعلاه أن الشباب الجزائريين يبدؤون حياتهم المهنية كأجراء ومعتمدين على الإعانات العائلية، وبمرور الزمن، يغيرون من طبيعة عملهم إلى مستقلين أو أرباب عمل. وتتناقص نسبة الإعانات العائلية كلما تقدم الشخص في العمر، وبالموازاة مع ذلك ترتفع نسبة الأشخاص الذين يعملون لحسابهم الخاص (مستقلين) وأرباب العمل. ويظهر الشكل أن المنحنيين أعلاه متوازيان بشكل شبه تام لغاية سن ٥٩ مع ظهور فئة المستقلين وأرباب العمل بشكل بارز. وتبقى فئة العمال الأجراء هي المهمة بالنسبة للأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٥٩ سنة. غير أن مع بلوغهم سن الستين تتناقص فئة المستقلين. وهذا ما يشير إلى أن فئة كبيرة من الأجراء الذي أحيلوا على التقاعد (المعاش) يتحولون إلى عمال مستقلين.

ويخفي هذا التمثيل البياني بعض الحقائق التي يجب أن نشير إليها. اعتمدنا تقسيمنا لسوق العمل الذي أوردناه آنفاً على أربعة عناصر أساسية تتمثل في: رب العمل، والمستقل، والأجير، والمساعدة العائلية والتي لا تسمح بالإحاطة بشكل كامل بآلية عمل سوق العمل في الجزائر بفعل أننا لم ندمج العمل غير المهيكل في تحليلنا.

ويظهر المنحنى «ب» أن الأشخاص يبدؤون حياتهم المهنية كأجراء غير مهيكليين، ويتلقون إعانات عائلية أو مستقلين في القطاع غير المهيكلي. ومع التقدم في العمر تتقلص نسبة العمال غير المهيكليين والإعانات العائلية. وبالموازاة مع ذلك ترتفع نسبة أرباب العمل المهيكليين وغير المهيكليين، والمستقلين المهيكليين وغير المهيكليين حسب مستقيم. وترتفع أيضاً نسبة العمال الأجراء

للعمل عادة ما يشغل الشباب اليافعون (١٥ - ٢٤ سنة) وظائف في القطاع الفلاحي أكثر من البالغين (٢٥ - ٦٤). وارتفع الفرق بين الفئتين، الذي كان في حدود ست نقاط سنة ١٩٩٧، بنقطة واحدة سنة ٢٠٠٧. ولوحظ في سنة ١٩٩٧، شغل الشباب لوظائف في القطاع الفلاحي بنسبة ٢٠٪. ولكن في سنة ٢٠٠٧ ارتفعت نسبة هؤلاء الشباب لتبلغ ٣٤,٧٪ في فئة العمال الأجراء المشتغلين لدى القطاع الخاص غير المصرح بهم لدى مصالح الضمان الاجتماعي. ولا يمثل الشباب إلا نسبة قليلة في القطاع المهيكلي (الرسمي) على غرار الإدارة والقطاع الاقتصادي العمومي. كما لا نجد لهم حضوراً كبيراً كأرباب عمل ومستقلين مهيكليين. وفي سنة ١٩٩٧، طغت سمة العمال الأجراء في القطاع الخاص أكثر من الأشخاص البالغين، غير أن هذه الوضعية انقلبت في سنة ٢٠٠٧، بعد أصبح الشباب أقل تمثيلاً في القطاعات المهيكلة. ويلاحظ تواجد الشباب في القطاعات غير المهيكلة وقليلة الحماية، على غرار الأجراء في القطاع الخاص غير المصرح بهم لدى الضمان الاجتماعي. ولم يتم تسجيل أي تحسن في الوضعية بين سنتي ١٩٩٧ و ٢٠٠٧.

أوضح لوبيز (LOPEZ, ١٩٨٩) في دراسته حول الانتقالات المهنية في كولومبيا أن الشباب الذين تقل أعمارهم عن سن العشرين يأتون في المرتبة الأولى من حيث إنهم يشغلون وظائف في القطاع غير المهيكلي. ويأتي بعدهم الأجراء العاملون في المؤسسات الحديثة التي تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٤٠ سنة. ويأتي في المرتبة الأخيرة العاملون لحسابهم الخاص في القطاع غير المهيكلي أو أرباب العمل الصغار انطلاقاً من سن الأربعين. وبالتالي فقد وجد الباحث نوعاً من الانتقال ما بين القطاعات مرتبط بدرجة الحياة وليس بالانتقال من القطاع غير المهيكلي نحو المهيكلي. ويعني قيام شخص بلغ من العمر أربعين سنة فما فوق بالعمل لصالحه في القطاع غير المهيكلي بانخراطه في نظام بديل أو مواز لنظام الحماية الاجتماعية (في ما يتعلق بالشغل والحصول على معاش التقاعد).

ويسمح انخراط الشباب اليافعين في سوق العمل في القطاع غير المهيكلي بتفادي التشريعات النازمة لسوق العمل ومعايير التوظيف من قبيل سن العمل والشهادات المطلوبة. ويلعب العمل المستقل، في القطاع غير المهيكلي، من جهته دور الملاذ بالنسبة للأجراء القدامى.



في ما يتعلق في سوق العمل.

وركزت الدراسات التجريبية بالفئات لسوق العمل حول البلدان المتقدمة وبلدان أمريكا اللاتينية (HERNÁNDEZ & ROMANO, ٢٠٠٩, ANTMAN & MCKENZIE, ٢٠٠٧, CALDERON, - مدريد, ٢٠٠٨ بالنسبة للمكسيك, BEAUDRY & LEMIEUX, ١٩٩٩, CRESPO, ٢٠٠٧, PRUS, ٢٠٠٠, BEAUDRY & GREEN, ١٩٩٧ بالنسبة لكندا والولايات المتحدة, CHAUVEL, ١٩٩٨, BAUDELLOT & GOLLAC, ١٩٩٥, BOURDALLÉ & CASES, ١٩٩٦ لفرنسا). وشملت هذه الدراسات ميادين عدة من بينها تطور معدل نشاط النساء، ومساهمة الأطفال في سوق العمل، وتطور العمل غير المهيكّل، والهجرة. أما بالنسبة للدول النامية، بما فيها الجزائر، تبقى الوضعية غير معروفة تماماً. ونحاول في هذا العمل تحليل مستوى العمل غير المهيكّل على مستوى الفئات وهذا باعتماد تحاليل مقارنة بين النساء والرجال. ونحاول من خلال هذا العمل أيضاً الإجابة عن الأسئلة الآتية:

١- كيف نستطيع تفسير نمو العمل غير المهيكّل في الجزائر؟

٢- ما هو تأثير كل من العمر، والجيل والدور المسوح

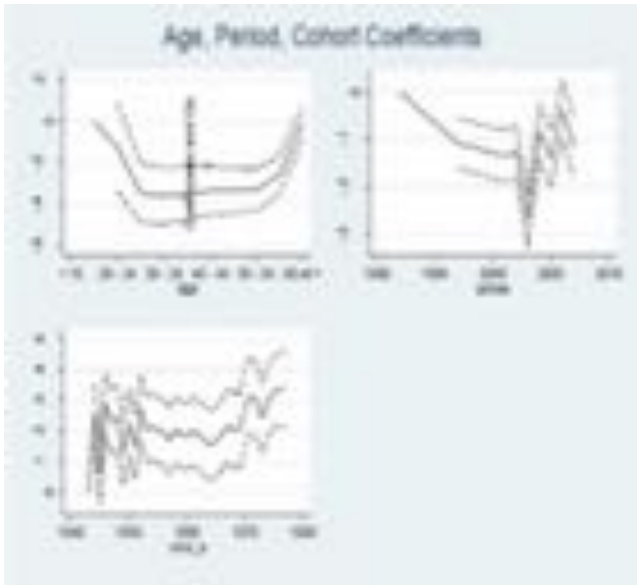
٣- ما هي الفروق بين النساء والرجال؟

ما بعد ٢٠٠٧. وبعد إجرائنا للتحاليل القياسية بالفئات يمكننا ملاحظة ما يأتي:

إن أول ملاحظة تسترعي الانتباه تتمثل في التمايز بين سلوك الرجال والنساء في ما يتعلق بالنشاط غير المهيكّل.

## الشكل رقم ١٨. نسبة العمل غير المهيكّل

### حسب الأجيال

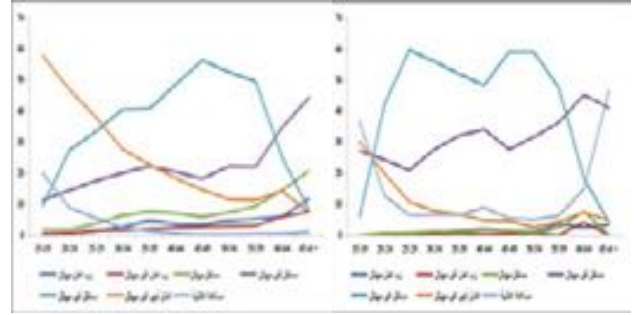


## الشكل رقم أ الرجال (١٥ - ٦٤)

لغاية الشريحة العمرية بين ٤٥ و٤٩ سنة. وما فوق ذلك، تبدأ هذه النسبة في الانخفاض. وفي نهاية دورة الحياة، يهيمن المستقلون غير المهيكّلين، متبوعين بالمستقلين المهيكّلين. ويعتبر العمل المستقل، خاصة في القطاع غير المهيكّل (غير الرسمي) كملاذ للمتقاعدين القدامى.

## الشكل رقم ١٧. توزيع السكان المشغولين

### حسب وضعتهم في المهنة وحسب السن



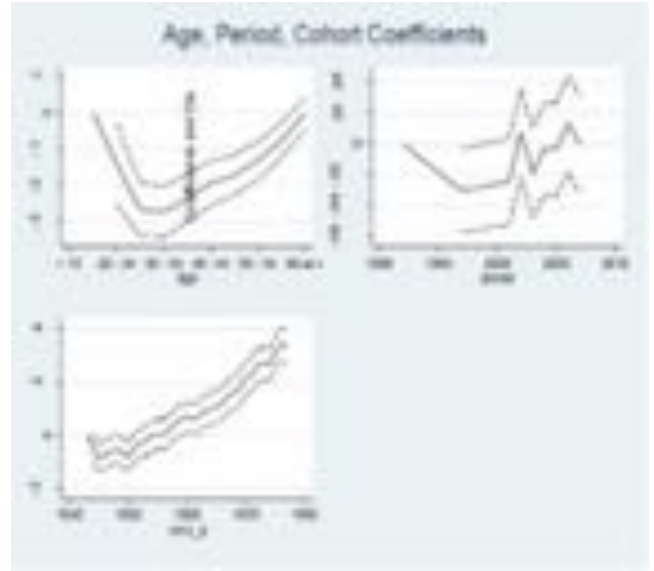
المصدر: من إعداد الباحثين انطلاقاً من المسوح الوطنية للشغل لسنة ٢٠١٠. الديوان الوطني للإحصائيات

- الجزائر -

يباشر الرجال حياتهم المهنية كأجراء غير مصرح عنهم لدى مصالح الضمان الاجتماعي، في حين تبدأ النساء حياتهن المهنية بالإعانات العائلية. وفي نهاية دورة الحياة يلاحظ هيمنة الرجال في فئة المستقلين غير المهيكّلين، المستقلين المهيكّلين وأرباب العمل المهيكّلين. وبالمقابل، تظهر النساء في النهاية في فئة الإعانات العائلية، والمستقلين غير المهيكّلين، والأجراء غير المهيكّلين والمستقلين المهيكّلين.

٣,٥. التحليل الديناميكي للعمل غير المهيكّل في الجزائر عادة لا تأخذ التحاليل «التقليدية» لسوق العمل الطابع الديناميكي لهذه الأخيرة، وتتداخل في هذه التحاليل، آثار دورة الحياة، والجيل، والدورة الاقتصادية. وهذا ما يؤثر على دقة هذه التحاليل التي تخفي بعض الحقائق عن ديناميكية سوق العمل. وحدها التحاليل بالفئات تسمح بتفكيك وقياس هذه الآثار الثلاثة. ومن ضمن الفوائد التي نجنيها من اعتماد التحاليل بالفئات هو ربط تطور المساهمة في سوق العمل أو الخيارات التشغيلية بآثار دورة الحياة، وآثار الجيل، وآثار تقلبات الدورة الاقتصادية. ويسمح تفكيك معدلات المساهمة باستخراج سلسلة من المواقف والتي يمكن ربطها بمختلف نظريات سوق العمل بالنسبة للبلدان النامية. وعلى سبيل المثال تسمح دراسة نماذج دورة الحياة باختبار النظريات القائلة بأن القطاع غير المهيكّل يعتبر كمرحلة للشبان للحصول على خبرة مهنية ومن ثم ولوجههم للعمل في القطاع المهيكّل لينسحبوا منه إلى العمل لحسابهم الخاص في نهاية مساهم المهني. وتساهم آثار الجيل في تحديد الاتجاهات على المدى الطويل

بأهمية هذا النوع من التحاليل. وهذه الأخيرة تتطلب معطيات أولية



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات المسوح الوطنية للتشغيل (١٩٩٢ - ٢٠٠٧) للديوان الوطني للإحصائيات - الجزائر.

## بالنسبة للرجال

**أثر السن (العمر):** يرتفع معدل العمل غير المهيكل مع بداية الحياة العملية (النشطة) ابتداءً من سن ٢٤ ليستقر في حدود ٤٥ - ٤٩ سنة، لينخفض في نهاية الحياة العملية التي تشارف العمر بين ٦٠ - ٦٤ سنة، وهو نفس المعدل لدى الفئة العمرية ١٥ - ١٩ سنة. وهو ما يسمح لنا بالقول إن الرجال يبقون في العمل غير المهيكل بشكل طويل نسبياً، ما يدل على أننا لسنا إزاء عمل غير قار ولكن بتقسيم لسوق العمل.

**أثر الجيل:** يبدأ معدل العمل غير المهيكل بالانخفاض مع الأجيال التي ولدت في سنوات ٥٠ مقارنة بتلك التي ولدت في سنوات ٤٠، ما يعني أنهم ولجوا سوق العمل مع الاستقلال، ويرتفع بالنسبة للأجيال التي ولدت في سنوات ٨٠. وهذا ما يعطينا نتيجة أن معدل العمل غير المهيكل للأجيال ٧٠ - ٨٠ مساوٍ لمثيله للأجيال التي ولدت في ٤٠. وبالتالي يمكننا القول إنه بعد الانخفاض الذي سجل في السنوات التي أعقبت الاستقلال، بدأ معدل العمل غير المهيكل بالارتفاع مع الأجيال التي تصل إلى سوق العمل ابتداءً من عقد الثمانينيات.

**أثر الدورة:** يرتفع معدل العمل غير المهيكل مع الزمن، لكننا لاحظنا بعض التطورات المتذبذبة والتي يمكن أن نعزوها إلى عملية أخذ العينات. بالنسبة للنساء

**أثر السن (العمر):** هو أقل أهمية بالنسبة للرجال مع توزيع ثنائي النسق (٢٤ - ٢٩ سنة و ٤٠ - ٤٤ سنة). وهذا راجع لولوج النساء إلى سوق العمل متأخرات جداً نظراً للانقطاعات عن هذه السوق الناجمة عن فك الارتباط (الترمل، والطلاق). وعليه، وبخلاف الرجال، فإن النساء يمضين فترة أقل في مناصب شغل الانتظار. ويمكن تفسير ذلك بأن

النساء يخرجن من سوق العمل بسبب الزواج أو زيادة المولود الأول. كما أن القانون يمنحهن فرصة الحصول على التقاعد مع بلوغ سن ٥٥ وحتى أقل من ذلك إذا كانت المرأة لديها أطفال.

**أثر الجيل:** على خلاف الرجال، لا يؤثر الجيل تأثيراً كبيراً على النساء بالنظر لعددهن القليل. ويمكننا القول إن معدل العمل غير المهيكل مستقر ويبدأ بالانخفاض مع جيل السبعينيات.

**أثر الدورة:** على خلاف الرجال، لا تؤثر الدورة بشكل كبير على النساء بالنظر للمشاهدات المتذبذبة.

وقمنا بإجراء العمل نفسه في ما يتعلق بمتغيرة حصة العمل غير المهيكل في العمل الكلي. ومن المهم بمكان التذكير بوجود تحيز في الانتقاء بالنظر إلى أنه ليس كل الجيل مشغولاً من عمر إلى آخر أو من فترة إلى أخرى. وتشمل هذه الملاحظة النساء خاصة، حيث يلجّن إلى سوق العمل في أغلب الفترات، كما أن خروجهن منه يتم في أي وقت. أما بالنسبة للرجال، فيتعلق سن الولوج إلى سوق العمل بدرجة التكوين والتأهيل: فالمؤهّلون يصلون متأخرين إلى سوق العمل ويرتفع كذلك معدل البطالة في صفوف الشباب. ومن المفيد، والحال هذه، بقصر تحاليل النتائج على الأعمار المتوسطة.

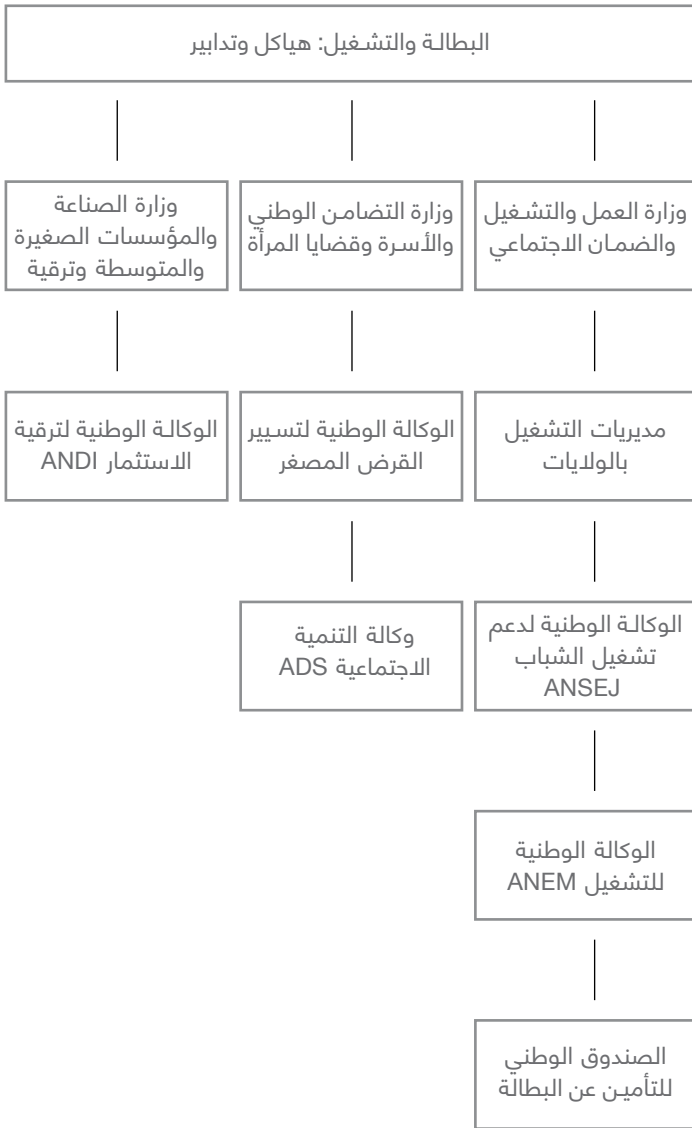
ويظهر تأثير الجيل جلياً لدى الرجال: يرتفع مستوى العمل غير المهيكل في صفوف الجيل الأكثر شباباً، غير أن تأثير الدورة يصعب تحليله بالنظر للتغيرات الكبيرة الطارئة. أما أثر العمر فيظهر بشكل لا تيني أو ٧ والذي يشير إلى أن الرجال يخرجون من القطاع المهيكل ليندمجوا في القطاع غير المهيكل. وبالنسبة للنساء يكون منحنى ٨ أكثر اتساعاً في القاعدة وهو ما يشير إلى أنهن يلبثن مدة أطول في القطاع المهيكل. ولا يظهر تأثير كبير لأثر الجيل على النساء إلا بالنسبة للأجيال الجديدة.

نستطيع أن نؤكد أن حصة العمل غير المهيكل ما زالت في ارتفاع مضطرب منذ بداية عقد التسعينيات وهذا ما يظهره تحليلنا، الذي يشير إلى أن ظاهرة العمل غير المهيكل لا تمس بشكل عشوائي كل الأجيال. إن الأجيال الجديدة هي الأكثر تضرراً من ظاهرة العمل غير المهيكل على الرغم من مستوى التكوين العالي الذي حصلت عليه، وبالتالي نحن في عمق الثنائية الذين هم في الداخل والذين هم في الخارج. وهذا ما يمكن أن يؤدي إلى صراع أجيال مع ما يحمله من آثار على المستويين السياسي والمحيط الاجتماعي. ويستحق هذا العمل تمة عن طريق تمييز الأشخاص حسب مستوى التأهيل. وما قمنا به في الحقيقة هو تحليل الآثار المتوسطة مهما كان مستوى تأهيل الأشخاص، ونحن هنا أمام أثر الهيكلية بالنظر إلى ارتفاع مستوى التأهيل والتعليم لدى الأشخاص وخصوصاً لدى النساء. وفي هذه الحالة علينا أن ننتقل في التحليل من سن ٢٥، وهو العمر الذي يتوقف فيه مستوى التأهيل عن الارتفاع.

## الفصل الرابع

السياسات المنتهجة في مكافحة

العمل غير المهيكل



## ٢.٤. ترقية الشغل عن طريق فتح المجال

### للمبادرات الفردية لإنشاء المؤسسات

ترتكز هذه المبادرة على فكرة مفادها أن العمل المأجور لا يمكن أن يكون وحده حلاً لمشكلة البطالة، وعليه كان لزاماً التفكير في آلية يمكن معها توفير العمل للشبان الطامحين لإثبات ذواتهم عن طريق فسح المجال لهم للدخول في عالم المقاولاتية. ولغاية تجسيد هذه الأهداف قامت السلطات العمومية بإنشاء آلية مؤسساتية تتمثل في الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، والوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر، والصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، والصندوق الوطني لدعم القرض المصغر، والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة. وتتضمن قوانين المالية السنوية تحفيظات وتدابير مالية لفائدة المقاولين الشباب، وهو ما جاء به قانون المالية التكميلي لسنة ٢٠١١، على سبيل المثال لا الحصر، والذي نص على عدة إعفاءات وتخفيضات للشباب المقاول المستفيد من مختلف الآليات التي ذكرت آنفاً. ويتعلق الأمر بالإعفاء أو التخفيض لمدة ثلاث سنوات من أرباح الشركات والرسم على القيمة المضافة، والرسم العقاري، ورسم التسجيل.

رغم تعدد البرامج الموجهة لمكافحة البطالة وترقية التشغيل، فلا يوجد برنامج مخصص لمكافحة العمل غير المهيكل موجه خصيصاً لهذه الفئة من العمال. والملاحظ أن سياسة التشغيل في الجزائر تعتمد على ركيزتين أساسيتين: ترقية الشغل عن طريق تحفيز المبادرات المقاولاتية وترقية العمل المأجور. ويقدم الشكل رقم ١٥ عرضاً موجزاً عن أهم الهيئات والآليات والصيغ المعتمدة في مجال مكافحة البطالة وترقية الشغل.

### ١.٤. أهداف السياسة الوطنية للتشغيل

- من ضمن أهداف السياسة الوطنية للتشغيل يمكن أن نورد ما يأتي:
- ١-مكافحة البطالة عن طريق مقاربة اقتصادية؛
  - ٢-العمل على ترقية يد عاملة مؤهلة على المديين القصير والمتوسط؛
  - ٣-تطوير روح المقاولاتية في صفوف الشباب؛
  - ٤-مواهمة شعب التكوين مع احتياجات سوق العمل؛
  - ٥-تدعيم الاستثمار الكثيف لليد العاملة؛
  - ٦-إنشاء هيئات قطاعية للتنسيق؛
  - ٧-تحديث آليات المراقبة والتقويم؛
  - ٨-تعزيز وتطوير آليات الوساطة في سوق العمل؛
  - ٩-مواصلة ترقية تشغيل الشباب وتحسين معدل التثبيت في المناصب بعد نهاية مرحلة التدريب؛
  - ١٠-العمل على تقليص معدل البطالة في حدود ٩٪.

- ولتحقيق هذه الأهداف، حددت السلطات العمومية سبعة محاور رئيسية للتدخل نوردها في ما يأتي:
- ١-تدعيم الاستثمار في القطاع الاقتصادي الخالق للوظائف؛
  - ٢-ترقية التكوين المؤهل وخصوصاً في مواقع العمل لتسهيل إدماج المتدربين؛
  - ٣-ترقية سياسة تحفيزية تجاه المؤسسات لتهيئة الشروط المثلى لخلق الوظائف؛
  - ٤-ترقية تشغيل الشباب؛
  - ٥-تحسين وتطوير تسيير سوق العمل؛
  - ٦-متابعة ومراقبة وتقويم آليات تسيير سوق العمل؛
  - ٧-إنشاء هيئات التنسيق القطاعي.

سنة ٢٠١٠ إلى ٤٠٠ ألف فرصة عمل سنة ٢٠١٤، أي بارتفاع يقدر بأكثر من ٧٠٪. كما ارتفع عدد التنسيبات المحققة من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل من ١٨٠ ألف تنصيب سنة ٢٠١٠ إلى ٣٠٨ آلاف تنصيب سنة ٢٠١٤، أي بمعدل تطور يقدر بأكثر من ٧١٪. في حين عرفت التنسيبات المحققة في إطار عقود العمل المدعمة ارتفاعاً من ١٧ ألف عقد عمل مدعم سنة ٢٠١٠ إلى ٤٧ ألف عقد عمل مدعم سنة ٢٠١٤، أي بنسبة تطور تعادل أكثر من ١٧٩٪.

وقدر مجموع التنصيب الكلاسيكي في الفترة من ٢٠١٠ - ٢٠١٤، مع الأخذ بالاعتبار عقود العمل المدعمة وكذا التنصيب المحقق من قبل الهيئات الخاصة المعتمدة للتنصيب، إلى مليون و٣٥٨ ألف منصب عمل.

و علاوة على ذلك، تم تنصيب مليون و٤٢٨ ألف شاب طالب عمل مبتدئ في فترة ٢٠١٠ - ٢٠١٤، من بينهم ٨٤ ألفاً في القطاع الاقتصادي العمومي والخاص (أي بنسبة ٨,٦ ٪) مقابل ٥١٠ آلاف تنصيب في المؤسسات الإدارية (أي بنسبة ١٢,٤ ٪).

١١-حسب إحصائيات وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، الجزائر (٢٠١٥).

١٢-راجع الملحقين الثالث والرابع من هذا التقرير.

## ٢,٤. ترقية الشغل عن طريق فتح المجال

### للمبادرات الفردية لإنشاء المؤسسات

تركزت هذه المبادرة على فكرة مفادها أن العمل المأجور لا يمكن أن يكون وحده حلاً لمشكلة البطالة، وعليه كان لزاماً التفكير في آلية يمكن معها توفير العمل للشبان الطامحين لإثبات ذواتهم عن طريق فسح المجال لهم للدخول في عالم المقاولة. ولغاية تجسيد هذه

### الشكل رقم ٢٠. الآليات المؤسسية لمعالجة

### ظاهرة العمل غير المهيكل في الجزائر



ومنذ الشروع في تنفيذ جهازي الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (١٩٩٧) والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (١٩٩٤) إلى غاية سبتمبر ٢٠١٥ تم تمويل أكثر من ٤٧٥ ألف مؤسسة مصغرة والتي ترتب عنها إحداث ما يقارب مليون و١٠٠ ألف منصب شغل مباشر. ومن أجل تسهيل الحصول على تمويل المشاريع ودعم المقاولين في إحداث مؤسساتهم، وضمان ديمومتها، تم اتخاذ وتنفيذ تدابير مهمة منذ ٢٠٠٨، وتتعلق لا سيّما:

بتقليص آجال معالجة ملفات حاملي المشاريع؛

وضع تصورات كرتوغرافية للولاية (المحافظة) من أجل تسجيل

المشاريع في إطار سياسات التنمية المحلية؛

تقليص المساهمة الشخصية للمقاولين؛

تخفيض نسبة فائدة القروض البنكية الموجهة إلى الشباب البطال

بـ ١٠ ٪؛

تمديد مرحلة الإعفاء لدفع الفوائد ولتعويض الدين الأصلي

المستحق؛

تخصيص حصة ما نسبته ٢٠ ٪ من الطلب العمومي المحلي لفائدة

المؤسسات المصغرة.

## ٣,٤. دعم العمل المأجور

اتخذت عدة آليات لدعم هذا النوع من العمل تقوم عليها بعض المؤسسات كالوكالة الوطنية للتشغيل، ومديريات التشغيل، والأجهزة المختلفة للإدماج المهني. وأما عن نتائج هذه البرامج (وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، ٢٠١٥) فقد انتقل عدد عروض العمل المسجلة من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل من ٢٣٥ ألف عرض عمل

## الفصل الخامس التوصيات

الموجهة لترقية التشغيل في جميع مراحلها من الفكرة إلى التقويم، وعلى الأموال العمومية أن تساند بصفة استراتيجية تطوير بعض القطاعات الاقتصادية.

تعمل سوق العمل وفق منظور أفقي، وبالتالي من الوهم تصور إمكانية الحصول على تنسيق قطاعي على المستوى الوطني. غير أن التنسيق المحلي يمكن أن يحل محل الوطني. ولكي يكون التنسيق الوطني فعالاً يجب أن يقاد من قبل هيئة عليا على غرار «الوزير الأول» بما فيها إنشاء مديرية قطاعية لتسيير كل المسائل المتعلقة بسوق العمل. وعليه لا يجب أن توكل مهمة تسيير قطاع الشغل إلى الوزارة المعنية فقط.

## خاتمة

يعبر ارتفاع العمل غير المهيكل عن الفشل الذريع لسياسات التنمية المنتهجة في الجزائر منذ حوالى عقدين. فعوض أن يكون العمل مفتاحاً لحياة كريمة تضمن الحد الأدنى من الحقوق وما يقابله من واجبات، مثل العمل غير المهيكل نكوصاً عن كل ذلك. فبعد عقود من سياسات التوظيف الكثيف كنتيجة حتمية لسياسة التصنيع ونظام الاقتصاد المخطط، بدأ العمل غير المهيكل بالظهور ليصل إلى مده مع تطبيق برنامج التعديل الهيكلي (١٩٩٤ - ١٩٩٨)، وما رافقه من غلق المؤسسات العمومية، وتسريح العمال، وتجميد التوظيف في قطاع الوظيفة العمومية، وانضمام جحافل البطالين الجدد سواء المملوظين من قبل النظام التربوي أو حاملي الشهادات العليا. لقد ساهم تخلي الدولة عن الدور الذي كانت تقوم به والذي كان يتمثل في أن تسهر على متابعة وإنجاز كل شيء، إلى دولة حارسة تسعى لتحديد تدخلها في الاقتصاد بحيث ما تقتضيه الضرورة الاقتصادية، في ارتفاع نسبة العمل غير الميهكل.

لقد توارى دور الدولة بشكل كبير، خصوصاً في ميدان الشغل من دون أن يعوضه القطاع الخاص. لقد أوضح تحليل تطور التشغيل أن وضعية الشغل في الجزائر قد تدهورت في ما يخص ضمان الشغل وخصوصاً بالنسبة للشبان. كما أن القطاع العمومي الاقتصادي لم يعد يساهم في خلق فرص العمل، في حين كان إلى وقت قريب المشغل الأساسي والحامي لنوعية العمل المضمون. وأخذت المؤسسات غير الرسمية حصصاً هامة في النسيج الاقتصادي للبلد بما فيها العمل غير المصرح به.

وسمح لنا التحليل الديناميكي للعمل غير المهيكل في الجزائر بالقول إنه بعد الانخفاض الذي سجل في السنوات التي أعقبت الاستقلال، بدأ معدل العمل غير المهيكل بالارتفاع مع الأجيال التي تصل إلى سوق العمل ابتداء من عقد الثمانينات. وتزامن وصول هذه الأجيال مع الأزمة الاقتصادية والتحول العميقة التي شهدتها الاقتصاد الجزائري. والمحير أن الأجيال الجديدة هي الأكثر تضرراً من ظاهرة العمل غير المهيكل على الرغم من مستوى التكوين العالي الذي حصلت عليه، وبالتالي نحن في عمق ثنائية الذين هم

يتطلب علاج مشكلة الاقتصاد غير المهيكل النظر إلى ما وراء تبسيط إجراءات التسجيل وإصدار التراخيص إلى حصر جوانب السياسات المختلفة التي تشهد حضوراً كثيفاً للاقتصاد غير المهيكل، خصوصاً مجال الضرائب (التهرب الضريبي) ومجال العمل (العمالة غير المسجلة وغير المنتظمة). ومن المفروض أن تؤدي السياسات العمومية المنتهجة منذ عقدين في الجزائر إلى انخفاض حدة العمل غير المهيكل، بالنظر إلى حجم الأموال التي أنفقت وتعدد الأجهزة القائمة على تنفيذ هذه السياسات. وبالنظر إلى غياب المعطيات الدقيقة حول الميزانيات المخصصة، وخصائص المستفيدين من هذه البرامج، ومعدل التخلي عنها، ونجاحها في التخفيف من وطأة البطالة، تصبح وجهة تقديم التوصيات نسبية. وإذا ما عرفنا أن فرص خلق العمل يقودها القطاع الخاص الذي يشكو من الشكوى من بيروقراطية وتعقد مناخ الاستثمار في الجزائر، نستطيع أن نستنتج مدى الجهود الواجب بذلها من قبل الحكومة لإعادة التوازن إلى سوق الشغل.

١- من المستحسن إنشاء مرصد وطني للشغل يتكفل بإنتاج معطيات واقتراح خيارات استراتيجية مبنية على تحليل واقعي. ويمكن والحال هذه أن يضطلع المرصد بهذه المهام: القيام بمسح سنوي حول التشغيل غير المهيكل على غرار دول الجوار (المغرب وتونس) مع ضمان نشر النتائج؛ القيام بمسوحات دورية حول الأجور في كل القطاعات، وخصوصاً لدى المؤسسات المتناهية الصغر؛ إعادة تفعيل دور المجلس الأعلى للإحصاء؛

• تدريب مستخدمي الإدارات العمومية على تقديم المعطيات الإحصائية حسب المعايير العلمية وخصوصاً في ما يتعلق بالتدفقات، وبرامج المدخلات والمخرجات؛ تكوين فرقة من الخبراء تقوم بتحليل المعطيات وإسداء المشورة للحكومة في ميدان الشغل والتشغيل قائمة على تحليل معايير علمية دقيقة.

الحفاظ على برامج التشغيل الحالية مع تعديلها على المدى القصير وإصلاحها بشكل كامل على المدى المتوسط، وهذا بعد إجراء عملية تقويم شاملة لأثر هذه البرامج؛ من المفروض أن تقوم الحكومة بتقويم شامل لأثر برامج التشغيل الحالية مع نشر نتائج هذه التقويمات على نطاق واسع. ومن المؤمل أن تفضي هذه التقويمات إلى إعادة النظر في طرائق عمل وكالات التشغيل الحكومية؛ أما الوكالات الحكومية الثلاث الأخرى (صندوق تأمين البطالة، والوكالة الوطنية للتشغيل، ووكالة التنمية الاجتماعية)، فمن المفيد أن تعود إلى مهمتها التي أنشئت من أجلها والمتمثلة في التأمين على البطالة، وتوظيف البطالين، ومكافحة الفقر على التوالي. من المفروض أن يتم إشراك القطاع الخاص في إعداد البرامج

في الداخل والذين هم في الخارج. وهذا ما يمكن أن يؤدي إلى صراع أجيال، مع ما يحمله من آثار سلبية على المستويين السياسي والمحيط الاجتماعي.

وسمح وجود مخططات لترقية التشغيل ومكافحة البطالة المصادق عليه من طرف الحكومة سنة ٢٠٠٨، والذي بموجبه نص على إنشاء هيئات تنسيق بين القطاعات بهدف إشراكها في إعداد وتطبيق وتقييم السياسة الوطنية للتشغيل، بالحفاظ على ديناميكية إحداث مناصب العمل، وكذا تقليص البطالة، ما أدى إلى تخفيض نسبة البطالة من حوالى ٣٠٪ سنة ١٩٩٩ إلى ١١,٢٪ في سبتمبر ٢٠١٥.

غير أن هذه الأهمية الممنوحة لهذه المسائل لم تسعف الشبان الباحثين عن فرص عمل قارة تضمن لهم كرامتهم، بل لم يجدوا بدأ من الدخول في مغامرة العمل غير المهيكل، عساهم أن يظفروا بعمل يتماشى ومؤهلاتهم. لكن هذه المغامرة التي يعتبرها الكثير من الشبان كمرحلة انتقالية أو هم وفي وضعية انتظار قطار الشغل الرسمي الذي كثيراً منهم لا يقدر على اللحاق به أو أنه لا يأتي إطلاقاً.

من ظاهرة العمل غير المهيكل على الرغم من مستوى التكوين العالي الذي حصلت عليه، وبالتالي نحن في عمق ثنائية الذين هم في الداخل والذين هم في الخارج. وهذا ما يمكن أن يؤدي إلى صراع أجيال، مع ما يحمله من آثار سلبية على المستويين السياسي والمحيط الاجتماعي.

وسمح وجود مخططات لترقية التشغيل ومكافحة البطالة المصادق عليه من طرف الحكومة سنة ٢٠٠٨، والذي بموجبه نص على إنشاء هيئات تنسيق بين القطاعات بهدف إشراكها في إعداد وتطبيق وتقييم السياسة الوطنية للتشغيل، بالحفاظ على ديناميكية إحداث مناصب العمل، وكذا تقليص البطالة، ما أدى إلى تخفيض نسبة البطالة من حوالى ٣٠٪ سنة ١٩٩٩ إلى ١١,٢٪ في سبتمبر ٢٠١٥.

غير أن هذه الأهمية الممنوحة لهذه المسائل لم تسعف الشبان الباحثين عن فرص عمل قارة تضمن لهم كرامتهم، بل لم يجدوا بدأ من الدخول في مغامرة العمل غير المهيكل، عساهم أن يظفروا بعمل يتماشى ومؤهلاتهم. لكن هذه المغامرة التي يعتبرها الكثير من الشبان كمرحلة انتقالية أو هم وفي وضعية انتظار قطار الشغل الرسمي الذي كثيراً منهم لا يقدر على اللحاق به أو أنه لا يأتي إطلاقاً.



قائمة المراجع  
الملاحق

activities in the national accounts of developing countries, paris, oecd.

• **Boeke J. H.** (1953) Economics and economic policy of dual societies as exemplified by indonesia, new york, institute of pacific relations.

• **Bourdallé G.**, Cases c, (1996) les taux d'activité des 25 60 \_ ans: les effets de l'âge et de la génération, économie et statistiques, no 300, pp. 83 93 \_

Cahiers du gratice, (2002) n°22, 1 er semestre.

• **Calderon M.A.**, (2008) unemployment dynamics in mexico: can micro \_ data shed light on the controversy of labor market segmentation in developing countries?

• **Charmes J.** (1989) Trente cinq ans de comptabilité nationale du secteur informel au burkina faso (1954 89). Leçons d'une expérience et perspectives d'amélioration, ouagadougou, ministère du plan et de la coopération, pnud \_ dtcd.

• **Adair P.**, (2014) « l'inconstant caméléon, ou comment appréhender l'informel ?», Mondes en développement 2014/2 (n° 166), p. 7-16. Doi 10.3917/Med.166.0007

• **Chauvel I.**, (2002) le destin des générations. Structure sociale et cohortes en france au xxe siècle (2e édition), paris, PUF.

• **Chikhi s.** (1994), Ajustement structurel, configuration sociale et précarisation des conditions d'existence en algérie. Les cahiers du cread, n°37, 1er trimestre, pp.7-26

## باللغة العربية

• بودلال علي (٢٠١٤). القطاع غير الرسمي في سوق العمل الجزائري، دراسة تحليلية تقييمية للفترة (٢٠٠٠ - ٢٠١٠). بحوث اقتصادية عربية، عدد ٦٥ شتاء ص (٧ - ٢٥).

• تشوافت كريمة (٢٠١٤). العمل غير الرسمي الحضري: تصورات واستراتيجيات الفاعلين الاجتماعيين في الجزائر العاصمة. أطروحة دكتوراه في علم الاجتماع. جامعة الجزائر ٢.

• الديوان الوطني للإحصائيات. المسوح الوطنية للسكان، ١٩٦٦، ١٩٨٧، ١٩٩٨، ٢٠٠٨.

المسوح الوطنية للتشغيل ١٩٨٢ - ٢٠١٥.

• رحيم حسين (٢٠١٣). سياسات التشغيل في الجزائر: تحليل وتقييم. اقتصادية عربية، عدد ٦٢ شتاء - ربيع ص (١٣٢ - ١٥٠).

• عادل عمرو (٢٠١٤). أساطير اقتصادية: دمج القطاع غير الرسمي. أوراق مركز كارنيغي، بيروت.

• وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي (٢٠١٥). الحصيلة والآفاق.

## باللغة الأجنبية

• **Antman f., Mckenzie d.J.**, (2007) earnings mobility and measurement error: a pseudo \_ panel approach. Economic development and cultural change 56, 1:125-161.

• **Baudelot c., Gollac m.**, (1995) le salaire du trentenaire: question d'âge ou de génération, économie et statistique, n° 304 305 \_ , pp. 17-36.

• **Baudry p., Lemieux t.**, (1998) l'évolution du taux d'activité des femmes au canada, 1976-1994: une analyse de cohortes. Série scientifique statistique canada.

• **Baudry p., Green d.A.**, (2000) cohort patterns in canadian earnings: assessing the role of skill premia in inequality trend, the canadian journal of economics, vol33,n°4,p 907 936 \_

• **Blades d.** (1975) Non \_ monetary (subsistence)

- **Nairobi.Oit**, (2003). Marché du travail et emploi en algérie
- **Prus S**, (2000) income inequality as a canadian cohort ages: an analysis of the later life course, research on aging, 22, 3, 211-237.
- **Cnes** (2004). Rapport le secteur informel: illusions et réalités 24eme session plénière. Alger: publication du conseil national economique et social.
- **Crespo S**, (2007) diversité des formes de transition travail \_ retraite dans une cohorte de canadiens âgés de 50 à 64 ans, cahiers québécois de démographie, vol. 36, N° 1, p. 49-83. Etf- les politiques de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail en algérie \_ fondation européenne pour la formation (etf), 2014.
- **Geertz C.** (1963) Peddlers and princes: social development and economic change in two indonesian towns, comparative studies of new nations, university of chicago press.
- **Hart K.** (1973) Informal income opportunities and urban employment in ghana, journal of modern african studies, 11 (1), march, 61-89
- **Hernández R.D.**, Romano p.O, (2009) a cohort analysis of labor participation in mexico, 1987 \_ 2009, iza dp no. 4371
- **Lewis a. W.** (1954) Economic development with unlimited supplies of labour, manchester school, 22(2), may, 139-191
- **Musette m.S et Hammouda N E** (1999). Evaluation des effets du pas sur le marché du travail en algérie. Les cahiers du cread n°46 4 47 \_ème 1998 et 1er trimestre 1999, pp 161-176
- **Ocde** (2003) manuel de mesure de l'économie non observée, paris

## الملحق رقم ١. بعض التعاريف المتعلقة بالتحليل عن طريق الفئات

تعريف بعض المصطلحات

مفهوم الفئة

تمت استعارة مفهوم الفئة من علم

الديموغرافيا، ويمكن تعريفها على أنها

«مجموع الأشخاص المولودين في نفس التاريخ أو

في نفس الحيز الزمني في مجتمع ما» (ATTIAS

\_ DONFUT, ١٩٨٨). والفئة أكثر من مجموعة

أشخاص بل تتشارك في خصائص مشتركة

بين أعضاء المجموعة. ويمكن إيراد عدة عوامل

لتفسير الاختلافات التي يمكن أن توجد بين

الفئات بما فيها التغيرات الطارئة في المحيط

العائلي، طرائق التربية والتكوين، والقيم

السائدة، والأحداث التاريخية التي عاشها أفراد

المجموعة إلخ. وبما أنها تملك تاريخها الخاص

بها ونشأت في محيط اجتماعي خاص، تمثل كل

فئة خصائص تميزها عن الفئات الأخرى. وتمثل

الوسيط المهم الذي يمر، وينشأ ويلاحظ عبره

التغيرات الاجتماعية (RYDER, ١٩٦٥).

التحليل بالفئات لمعدل العمل غير الرسمي

يهدف التحليل بالفئات إلى دراسة مسار حياة

مختلف الفئات. ومن أجل هذا النوع من التحليل،

لا يكفي فقط دراسة العينة محل الدراسة

المشابهة من أجل القيام بالتحليل عبر الفئات،

بل هو ضروري أيضاً لكي تكون طرائق المسوح

متماثلة.

تسمح طرائق التفكيك (العمر، والفترة، والفئة)

بتقدير الأثر الصافي للعمر، والفترة، والفئة على

الظاهرة. ويمكننا بالتالي كتابة النموذج الآتي:

أثر الفئة، والفترة وإعادة تشكيل دورة الحياة

نتحدث عن تأثير الفئة عندما تعيش فئة خاصة،

مهما يكن عمرها أو سنة المشاهدة، حدثاً ما.

ويتميز تأثير الفئة عن تأثير العمر، والذي يعني

معايشة ظاهرة ما من قبل فرد في وقت محدد

من حياته (المراهقة، والشباب، والشيخوخة).

كما يتميز عن أثر الجيل أو المرحلة والذي يعني

معايشة ظاهرة ما خلال مدة تاريخية محددة من  
قبل مجمل الأشخاص، مهما كان عمرهم أو سنة  
ميلادهم.

وحتى يمكننا الحديث عن أثر الفئة، من الضروري

متابعة مسار حياة الأشخاص المنتمين لنفس

الفئة ومقارنتها بالأشخاص المنتمين للفئات

الأخرى. ويسمح المخطط البياني للكيسيس

(LE DIAGRAMME DE LEXIS) المطور من قبل

الديموغرافيين بإقامة هذا النوع من المقارنات.

ويتيح المخطط البياني للكيسيس بدراسة

التجاذبات بين الأزمنة الثلاثة: على الخط يتم

قراءة مستقبل الأعمار عبر مختلف الأجيال،

و«دورة الحياة الحقيقية»، التي تشهدها فئة

معينة، بشكل عرضي (والذي يدعى أيضاً خط

الحياة). ويسمح المخطط البياني للكيسيس،

في الحقيقة، بتنظيم المعلومات المتعلقة

بمجموعة تتم مراقبتها لعدة سنوات وهذا

بوضع سنة الميلاد في المحور السيني (الأفقي)،

والعمر في المحور العمودي، في حين تظهر

الفئة بشكل عرضي.

الأهداف والمهام	تعريف
<p>مهام الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (ANSEJ): للوكالة عدة مهام نذكر منها:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تدعم وتقدم الاستشارة وترافق الشباب ذوي المشاريع في إطار تطبيق مشاريعهم الاستثمارية.</li> <li>- تسير وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما تخصيصات الصندوق الوطني لتشغيل الشباب.</li> <li>- تبليغ الشباب ذوي المشاريع الذين ترشح مشاريعهم للاستفادة من القروض بمختلف الإعانات.</li> <li>- تقوم بمتابعة الاستثمارات التي أنجزها الشباب مع الحرص على احترام بنود دفاتر الشروط.</li> <li>- تشجيع كل أشكال التدابير الأخرى الرامية إلى ترقية تشغيل الشباب.</li> <li>٢-١-٢- الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (ANSEJ) كهيئة مرافقة: وتتم عملية المرافقة المقاولاتية من طرف الوكالة على النحو الآتي:</li> <li>- لكي يستفيد المقاول من المرافقة والمزايا الممنوحة من طرف الوكالة يجب أن يتراوح سنه بين ١٩ و ٤٠ سنة (في حالة عمر الشاب بين ٣٥ و ٤٠ يجب إدخال شريك عمره أقل من ٣٥ سنة)، أيضاً يجب عدم انتمائه للنشاط الاجتماعي وأن يكون ذا خبرة وكفاءة مهنية.</li> <li>- بعد قبول البنك تمويل المشروع يتم تسديد مبلغ ضمان أخطار القرض البنكي من طرف الشاب المقاول في الحساب المفتوح باسم الصندوق والتي نسبتها ١٪ من قيمة المشروع في حالة أقل من ٥ ملايين دج و ٢٪ في حالة أكثر من ١٠ ملايين دج.</li> <li>- يتجه المرافق مع الشاب المقاول في مرحلة التجهيز حيث يتحصل الشاب على امتيازات جبائية ممتثلة في الإعفاء من الرسم على القيمة المضافة لشراء العتاد، وتخفيض في الرسوم الجمركية (٧,٤٪ يتم تسديد فقط ٥٪)، وتخفيض نسبة الفوائد البنكية بين ٨٠٪ و ٩٥٪ حسب طبيعة المشروع.</li> <li>- يتم منح الشاب المقاول قرار الامتيازات مرحلة الاستغلال وتشمل هذه الامتيازات ما يأتي:</li> <li>- إعفاء تام لمدة ٣ سنوات إلى ٦ سنوات حسب موقع المشروع من الضريبة على الدخل الإجمالي IRG، والضريبة على أرباح الشركات IBS، والرسم على النشاط المهني ATB، والرسم على رقم الأعمال TVA (على حسب صيغة المشروع)، والإعفاء من حقوق التسجيل.</li> <li>- الاستفادة من المعدل المخفض لـ ٧٪ لاشتراكات أصحاب العمل بالنسبة للمرتبات المدفوعة لأجراء المؤسسة.</li> <li>- الإعفاء من رسوم نقل الملكية على الأصول العقارية المحازة للمشروع موضوع دعم الوكالة.</li> <li>- تبقى المتابعة خلال فترة الاستغلال من طرف مرافقي الوكالة من خلال الزيارات الميدانية</li> </ul>	<p>تم إنشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب بموجب المرسوم التنفيذي رقم ٩٦ - ٢٩٦ المؤرخ في ٨، سبتمبر ١٩٩٦، وهي هيئة وطنية ذات طابع خاص تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتسعى لتشجيع كل الصيغ المؤدية لإنعاش قطاع التشغيل الشبابي من خلال إنشاء المقاولات، بالإضافة إلى ترقية ونشر الفكر المقاولاتي، ومنتج إعانات مالية وامتيازات جبائية خلال كل مراحل المرافقة.</p>

الأهداف والمهام	تعريف
<p>تعويض البطالة</p> <p>إبتداء من سنة ١٩٩٤، شرع الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (ص.و.ت.ب) في تطبيق نظام تعويض البطالة لفائدة العمال الأجراء الذين فقدوا مناصب شغلهم بصفة لا إرادية و لأسباب اقتصادية</p> <p>من مهن الصندوق الأولى، دفع تعويض البطالة الذي استفاد منه لغاية أواخر سنة ٢٠٠٦:</p> <p>أكثر من ١٨٩,٨٣٠ عاملاً مسرّحاً من مجموع ٢,١,٥٠٥ مسجّلين، أي بنسبة استيفاء ٩٤ بالمائة</p> <p>يُناهِز عدد المستفيدين الذين تمّ توقيف تعويضاتهم جراء عودتهم إلى العمل بعقود محدّدة المدّة أو بقائهم بالمؤسّسات المؤهلة للتصفية ٥,٢٧٥ مستفيداً</p> <p>أكبر موجة تسجيل في نظام التأمين عن البطالة تمّت في الفترة الممتدّة بين سنتي ١٩٩٦ و ١٩٩٩ التي سايرت تنفيذ إجراءات مخطط التعديل الهيكلي، عند ذلك، بدأ منحني الانتساب في التقلص</p> <p>الإجراءات الاحتياطية</p> <p>انطلاقاً من سنة ١٩٩٨ إلى غاية سنة ٢٠٠٤، قام الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (ص و ت ب) بتنفيذ إجراءات احتياطية بإعادة إدماج البطالين المستفيدين عن طريق المرافقة في البحث عن الشغل والمساعدة على العمل الحرّ تحت رعاية مستخدمين تمّ توظيفهم وتكوينهم خصيصاً ليصبحوا مستشارين منشطين على مستوى مراكز مزودة بتجهيزات ومعدّات مخصّصة لهذا الشأن، بهذا تمّ تسجيل النتائج الآتية:</p> <p>أكثر من ١١,٥٨٣ بطّالاً تمّ تكوينهم من طرف المستشارين - المنشطين في مجال تقنيات البحث عن الشغل</p> <p>أكثر من ٢,٣١١ بطّالاً تمّت مرافقتهم في إحداث مؤسّساتهم المصّغرة</p> <p>أكثر من ١٢,٧٨٠ بطّالاً تابعوا منذ سنة ١٩٩٨ تكوينات لاكتساب معارف جديدة تؤهلهم لإعادة الإدماج في حياتهم المهنية</p> <p>منذ سنة ٢٠٠٤، وبتقلص عدد المسجّلين في نظام التأمين عن البطالة، تمّ تسطير التكوين بإعادة التأهيل لصالح البطالين ذوي المشاريع والمؤسّسات المدمجة في إجراءات ترقية التشغيل</p> <p>دعم إحداث النشاطات من طرف البطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين خمسة وثلاثين (٣٥) وخمسين (٥٠) سنة</p> <p>في إطار مخطط دعم التنمية الاقتصادية وتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، الخاص بمحاربة البطالة وعدم الاستقرار، عكف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، انطلاقاً من سنة ٢٠٠٤ أولوياً، على تنفيذ جهاز دعم إحداث النشاط</p>	<p>منذ تاريخ إنشائه</p> <p>سنة ١٩٩٤ كمؤسسة</p> <p>عمومية للضمان</p> <p>الاجتماعي تحت وصاية</p> <p>وزارة العمل والتشغيل</p> <p>والضمان الاجتماعي)</p> <p>تعمل على «تخفيف»</p> <p>الأثار الاجتماعية</p> <p>المتعاقبة الناجمة عن</p> <p>تسريح العمال الأجراء</p> <p>في القطاع الاقتصادي</p> <p>وفقا لمخطط التعديل</p> <p>الهيكلية، عرف</p> <p>(ص.و.ت.ب) في مساره</p> <p>عدّة مراحل مخصّصة</p> <p>للتكفل بالمهام</p> <p>الجديدة المخوّلة</p> <p>من طرف السلطات</p> <p>العمومية</p>

لفائدة البطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين خمسة وثلاثين (٣٥) وخمسين (٥٠) سنة، لغاية شهر جوان ٢٠١٠ جهاز دعم إحداث وتوسيع النشاطات لصالح البطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين ثلاثين (٣٠) وخمسين (٥٠) سنة  
إبتداءً من سنة ٢٠١٠، سمحت الإجراءات الجديدة المتخذة لفائدة الفئة الاجتماعية التي يتراوح عمرها ما بين ثلاثين (٣٠) وخمسين (٥٠) سنة الالتحاق بالجهاز، بمزايا متعددة منها مبلغ الاستثمار الإجمالي الذي أصبح في حدود عشرة (١٠) ملايين دج. بعد ما كان لا يتعدى خمسة (٥) ملايين دج. وكذا إمكانية توسيع إمكانات إنتاج السلع والخدمات لذوي المشاريع الناشطين

## صندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار قروض البطّالين ذوي المشاريع (الجهاز المسير من طرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة).

تعريف	الأهداف والمهام
<p>يعد جهاز إحداث وتوسيع نشاطات إنتاج السلع والخدمات من طرف البطّالين ذوي المشاريع المسير من طرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة جهازاً كاملاً، حيث يقوم الصندوق باستقبال أصحاب المشاريع ومرافقتهم وتمويلهم ودعمهم. وفي إطار هذا الجهاز، يشكل صندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار قروض البطّالين ذوي المشاريع في آن واحد ضماناً لصاحب المشروع وتأميناً للبنوك.</p> <p>تعد شهادة أو عقد اشتراك صاحب المشروع في صندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار قروض البطّالين ذوي المشاريع، خلال المدة الكاملة للقرض البنكي الممنوح، وأحد الشروط المسبقة لمنح القرض البنكي</p>	<p>يهدف صندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار القروض التي تمنحها البنوك والمؤسسات المالية للبطّالين ذوي المشاريع المنخرطين في الصندوق من يمكنه الانخراط في الصندوق؟</p> <p>الانخراط في الصندوق إجباري على البطّالين المقاولين ذوي المشاريع الراغبين في إحداث مؤسسة خاصة في إطار الجهاز المسير من طرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة.</p> <p>يكمل ضمان الصندوق الضمان الذي يقدمه صاحب المشروع للبنك أو للمؤسسة المالية.</p> <p>كيفية الانخراط:</p> <p>بالنسبة لصاحب المشروع:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- الحصول على شهادة القابلية المسلمة من طرف مصالح الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة،</li><li>- الحصول على الموافقة البنكية،</li><li>- دفع حقوق الانخراط المحددة بـ ٣٥٪ من قيمة القرض دفعة واحدة في الحساب المحلي للصندوق الكفالة المشتركة، حيث تغطي كل مدة القرض. بالنسبة للبنك:</li></ul> <p>يجب على كل بنك أو مؤسسة مالية تقوم بتمويل عمليات إحداث النشاطات وتمنح قروضاً لفائدة البطّالين أصحاب المشاريع في إطار الجهاز المسير من طرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة دفع اشتراك سنوي يقدر بـ ١٪ من القرض الممنوح المتبقي.</p>



## صندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار القروض الممنوحة للشباب ذوي المشاريع

الأهداف والمهام	تعريف
<p>ما هو دور الصندوق:</p> <p>تتمثل المهمة الأساسية لصندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار القروض الممنوحة للشباب ذوي المشاريع في تدعيم البنوك أكثر لتحمل الأخطار الخاصة بتمويل المؤسسات المصغرة المنشأة في إطار الجهاز المسير من طرف الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب.</p> <p>يكمل ضمان الصندوق الضمانات المقررة في الجهاز والمتمثلة في:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- رهن التجهيزات و/أو رهن العربات في الدرجة الأولى لصالح البنوك، وفي الدرجة الثانية لصالح الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب،</li> <li>- حلول البنك محل التأمين متعدد الأخطار.</li> </ul> <p>من يمكنه الإنخراط في صندوق الضمان؟</p> <p>يتمثل المنخرطون في صندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار القروض الممنوحة للشباب ذوي المشاريع في البنوك التي تمنح القروض لإنشاء مؤسسات مصغرة في إطار جهاز الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب من جهة وفي الشباب أصحاب المشاريع الذين اختاروا صيغة التمويل الثلاثي لإنجاز مشاريعهم من جهة أخرى.</p> <p>ما هي كيفيات الانخراط في الصندوق؟</p> <p>ينخرط الشاب صاحب المشروع في صندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار القروض الممنوحة للشباب ذوي المشاريع بعد تبليغ الموافقة البنكية وقبل تسليم قرار منح الامتيازات من طرف مصالح الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب.</p> <p>يكون الانخراط مسبقاً لتمويل المشروع. يتم حساب مبلغ الاشتراك في الصندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار القروض الممنوحة للشباب ذوي المشاريع على أساس مبلغ القرض البنكي الممنوح ومدته.</p> <p>يدفع الإشتراك دفعة واحدة وكاملاً في الحساب المحلي لصندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار القروض الممنوحة للشباب ذوي المشاريع خلال انخراط المؤسسة المصغرة. تقدر نسبة الاشتراك بـ ٣٥٪ من مبلغ القرض الذي يمنحه البنك.</p>	<p>إن صندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار القروض الممنوح إيهاها الشباب ذوي المشاريع موضوع تحت وصاية وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، وموطنه لدى الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ويتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي.</p> <p>يتوجب على كل صاحب مشروع الانخراط في صندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار القروض الممنوح إيهاها الشباب ذوي المشاريع لضمان تمويل مشروعه</p>

## تعريف

مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي ٢٥٩/٩٠ المؤرخ في ٨ سبتمبر ١٩٩٠ المعدل والمكمل للأمر رقم: ٤٢/٧١ المؤرخ في: ١٧ جوان ١٩٧١ المتضمن تنظيم الديوان الوطني ليد العاملة المنشأ بالمرسوم رقم: ٩٩/٦٢ المؤرخ في: ٢٩ نوفمبر ١٩٦٢

## الأهداف والمهام

تنظيم معرفة وضعية السوق الوطنية للتشغيل واليد العاملة وتطويرها وضمان خدمة فعالة وفردية للتوظيف لكل طالب عمل ولكل مؤسسة، وتكلف الوكالة الوطنية للتشغيل بهذه الصفة بما يأتي:

وضع منظومة إعلامية تسمح بالاطلاع، بكيفية دقيقة ومنتظمة وحقيقية، على تقلبات سوق التشغيل واليد العاملة؛

القيام بكل تحليل وخبرة في مجال التشغيل واليد العاملة؛

القيام بكل الدراسة وتحقيق لهما صلة بأداء مهمتها؛

تطوير أدوات وآليات تسمح بتنمية وظيفة رصد سوق التشغيل وتقييمها، جمع عروض وطلبات العمل ووضعها في علاقة في ما بينها، وتكلف بهذه الصفة، بما يأتي:

ضمان استقبال طالبي العمل وإعلامهم وتوجيههم وتنصيبهم؛

القيام بالبحث عن عروض العمل لدى الهيئات المستخدمة وجمعها؛

تنظيم المقاصة بين عروض وطلبات العمل على المستوى الوطني والجهوي والمحلي؛

تشجيع الحركية الجغرافية والمهنية لطالبي العمل.

يحق لكل طالب شغل بلغ السن القانوني للعمل أي كان مستوى تأهيله، الاستفادة من تنصيب عن طريق الوكالات التابعة للوكالة الوطنية للتشغيل، وفقاً للعروض الواردة من طرف الهيئات المستخدمة العمومية والخاصة، ويستفيد من التوجيه والاستشارة والمرافقة في البحث عن الشغل وعن التنصيب.

الأهداف والمهام	تعريف
<p>أهداف الوكالة الوطنية لتسيير القروض المصغرة:</p> <p>المساهمة في مكافحة البطالة والفقر في المناطق الحضرية والريفية من خلال تشجيع العمل الحر، و العمل في البيت والحرف والمهن، ولا سيما الفئات النسوية.</p> <p>رفع الوعي بين سكان ريف في مناطقهم الأصلية من خلال إبراز المنتجات الاقتصادية والثقافية، من السلع والخدمات، المولدة للمداخيل والعمالة. تنمية روح المقاولة، لتحل محل الإتكالية، وبالتالي تساعد على ادماج الاجتماعي والتنمية الفردية للأشخاص.</p> <p>دعم توجيه، ومرافقة المستفيدين في تنفيذ أنشطتهم، لا سيما في ما يتعلق بتمويل مشاريعهم ومرحلة الاستغلال</p> <p>متابعة الأنشطة المنجزة من طرف المستفيدين مع الحرص على إحترام الاتفاقيات والعقود التي تربطهم مع الوكالة الوطنية لتسيير الوطنية ANGEM. تكون حاملين المشاريع والمستفيدين من القروض المصغرة في مجال تقنيات تمويل وتسيير الأنشطة المدرة للمداخيل والؤسسات الجد المصغرة .</p> <p>دعم تسويق منتجات القروض المصغرة عن طريق تنظيم المعارض عرض/بيع. مهام الوكالة</p> <p>تسيير جهاز القرض المصغر وفقا للقوانين والتشريعات المعمول بها.</p> <p>دعم، توجيه ومرافقة المستفيدين في تجسيد أنشطتهم، لا سيما في ما يتعلق بتمويل مشاريعهم.</p> <p>إبلاغ المستفيدين الذين اهلت مشاريعهم في الجهاز، بمختلف الاعانات الممنوحة</p> <p>متابعة الانشطة المنجزة من طرف المستفيدين مع الحرص على إحترام الاتفاقيات والعقود المتعلقة بالوكالة ومساعدتهم لدى المؤسسات والهيئات المتعلقة بتجسيد مشاريعهم بما في ذلك الشركاء الماليين للبرنامج.</p> <p>الحفاظ على العلاقة المستمرة مع البنوك والمؤسسات المالية في ما يخص تمويل المشاريع، و تنفيذ مخطط التمويل و متابعة تنفيذ واستغلال الديون المستحقة في الوقت المحدد.</p> <p>تكوين حاملين المشاريع والمستفيدين من القروض المصغرة في ما يخص تقنيات تمويل وتسيير الانشطة المدرة للمداخيل .</p> <p>تنظيم المعارض (معرض - بيع ) جهوية ووطنية لمنتجات لقرض المصغر. - التكوين المستمر للموظفين المسؤولين بتسيير الجهاز.</p>	<p>برنامج القروض المصغرة هو جزء من التنمية الاجتماعية المستهدفة من قبل الحكومة. هذا التطور من شأنه تعزيز قدرة الأفراد والسكان إلى الدعم الذاتي، من أجل تحقيق مستوى معيشي لائق وفرص عمل مجدية، وتنفيذ السياسة الاجتماعية الجديدة، هدفها الأساسي تخفيض التكاليف الاجتماعية لعملية الانتقال إلى اقتصاد السوق.</p> <p>بهذا المعنى، يمثل الدعم المستهدف والمشاركاتي ويقترح كبدل للتكاليف</p>

الأهداف والمهام	تعريف
<p>تشجيع الإدماج المهني لطالبي الشغل المبتدئين؛ تشجيع كافة أشكال النشاطات والتدابير الرامية إلى ترقية الشباب، لاسيما عبر برامج تكوين - تشغيل وتوظيف. يوجه الجهاز إلى ثلاث (٣) فئات من طالبي العمل المبتدئين: الفئة الأولى: الشباب حاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين السامين خريجي المؤسسات الوطنية للتكوين المهني. الفئة الثانية: الشباب خريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية ومراكز التكوين المهني أو الذين تابعوا تربصاً مهنياً. الفئة الثالثة: الشباب الذين هم من دون تكوين ولا تأهيل. ١ - عقود الإدماج: يعد عقد لكل فئة من الفئات السالفة الذكر: عقد إدماج حاملي الشهادات بالنسبة لحاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين السامين؛ عقد الإدماج المهني بالنسبة لخريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية ومراكز التكوين المهني؛ عقد تكوين - إدماج بالنسبة للشباب الذين هم من دون تكوين ولا تأهيل. تبرم عقود الإدماج بين: المصالح التابعة للإدارة المكلفة بالتشغيل (المديرية الولائية للتشغيل)؛ المستخدم أو الهيئة المكونة؛ المستفيدين. - من هي الهيئات المستخدمة المعنية؟ المؤسسات الاقتصادية العمومية والخاصة؛ المؤسسات والإدارات العمومية؛ الجماعات المحلية ومختلف قطاعات النشاط من خلال ورشات الأشغال المختلفة ذات المنفعة العمومية؛ الحرفيون المعلمون.</p>	<p>جهاز، محدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم ٠٨ - ١٢٦ المؤرخ في ١٩ أفريل ٢٠٠٨، المعدل والمتمم والمسير من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل بالتنسيق مع المديرية الولائية للتشغيل، المتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني</p>

## مرافقة طالب العمل المبتدئين عن طريق التكوين (عقود تكوين – تشغيل)

الأهداف والمهام	تعريف
<p>يمكن للشباب المدمجين في إطار الجهاز أن يستفيدوا من تكوين تكميلي أو تجديد معارفهم أو تحسين مستواهم من أجل تكييفهم لمنصب العمل وتحسين مؤهلاتهم.</p> <p>تساهم الدولة في أجر المنصب لمدة ثلاث (٣) سنوات غير قابلة للتجديد من خلال مساهمة محددة على النحو الآتي:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ١٢,٠٠٠ دج/ صاف للشهر بالنسبة للجامعيين،</li> <li>• ١٠,٠٠٠ دج/ صاف للشهر بالنسبة للتقنيين السامين،</li> <li>• ٨,٠٠٠ دج/ صاف للشهر في إطار عقود الإدماج المهني،</li> <li>• أما بالنسبة لعقود تكوين – إدماج المؤسسة، فتقدر مساهمة الدولة بـ ٦,٠٠٠ دج/ صاف للشهر لمدة سنة (١) واحدة غير قابلة للتجديد.</li> </ul> <p>– يمكن للشباب المدمجين في إطار عقود إدماج حاملي الشهادات أو عقود الإدماج المهني أو عقود تكوين – إدماج، باستثناء المنصبين لدى الحرفيين المعلمين، الاستفادة من عقود تكوين – تشغيل تمويل في حدود ٦٠٪ من الجهاز لمدة أقصاها ستة (٦) أشهر في حالة التزام المستخدم بتوظيف المستفيد لفترة لا تقل عن سنة واحدة عند انتهاء التكوين.</p> <p>– يبرم عقد تكوين – تشغيل بين الوكالة الوطنية للتشغيل والمستخدم والمستفيد بعد موافقة المدير الولائي للتشغيل.</p> <p>– تخصيص منحة للتشجيع على البحث للتكوين تحدد بـ ٣,٠٠٠ دج للشهر لفائدة المستفيدين من الجهاز الذين نجحوا في تسجيل أنفسهم في تربص تكويني مدته القصوى ستة (٦) أشهر في الفروع أو التخصصات التي تعرف عجزاً في سوق التشغيل.</p>	<p>يعتبر عقد العمل المدعم بمثابة عقد عمل بمفهوم القانون رقم ٩٠ – ١١ المؤرخ في ٢١ أبريل ١٩٩٠ والمتعلق بعلاقات العمل ويدخل في إطار تشجيع توظيف الشباب المدمج لدى المؤسسات العمومية والخاصة.</p> <p>يتقاضى الشباب طالبو الشغل المبتدئون الموظفون في هذا الإطار أجوراً طبقاً لسلم الأجور للهيئة المستخدمة.</p>
<p>– تنظم عمليات التكوين بالشراكة مع قطاع التكوين المهني لفائدة الشباب المتراوحة أعمارهم من ١٦ إلى ٢٠ سنة في المهن التي تعرف عجزاً في سوق العمل لمدة ستة (٦) أشهر يستفيد خلالها الشباب من منحة تقدر بـ ٣,٠٠٠ دج.</p>	

الأهداف والمهام	تعريف
<p>تشجيع الإدماج المهني لطالبي الشغل المبتدئين؛ تشجيع كافة أشكال النشاطات والتدابير الرامية إلى ترقية الشباب، لاسيما عبر برامج تكوين - تشغيل وتوظيف. يوجه الجهاز إلى ثلاث (3) فئات من طالبي العمل المبتدئين: الفئة الأولى: الشباب حاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين السامين خريجي المؤسسات الوطنية للتكوين المهني. الفئة الثانية: الشباب خريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية ومراكز التكوين المهني أو الذين تابعوا تربصاً مهنياً. الفئة الثالثة: الشباب الذين هم من دون تكوين ولا تأهيل. 1 - عقود الإدماج: يعد عقد لكل فئة من الفئات السالفة الذكر: عقد إدماج حاملي الشهادات بالنسبة لحاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين السامين؛ عقد الإدماج المهني بالنسبة لخريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية ومراكز التكوين المهني؛ عقد تكوين - إدماج بالنسبة للشباب الذين هم من دون تكوين ولا تأهيل. تبرم عقود الإدماج بين: المصالح التابعة للإدارة المكلفة بالتشغيل (المديرية الولائية للتشغيل)؛ المستخدم أو الهيئة المكونة؛ المستفيدين. - من هي الهيئات المستخدمة المعنية؟ المؤسسات الاقتصادية العمومية والخاصة؛ المؤسسات والإدارات العمومية؛ الجماعات المحلية ومختلف قطاعات النشاط من خلال ورشات الأشغال المختلفة ذات المنفعة العمومية؛ الحرفيون المعلمون.</p>	<p>جهاز، محدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم ٠٨ - ١٢٦ المؤرخ في ١٩ أفريل ٢٠٠٨، المعدل والمتمم والمسير من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل بالتنسيق مع المديرية الولائية للتشغيل، المتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني</p>

## مرافقة طالب العمل المبتدئين عن طريق التكوين (عقود تكوين – تشغيل)

الأهداف والمهام	تعريف
<p>يمكن للشباب المدمجين في إطار الجهاز أن يستفيدوا من تكوين تكميلي أو تجديد معارفهم أو تحسين مستواهم من أجل تكييفهم لمنصب العمل وتحسين مؤهلاتهم.</p> <p>تساهم الدولة في أجر المنصب لمدة ثلاث (٣) سنوات غير قابلة للتجديد من خلال مساهمة محددة على النحو الآتي:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ١٢,٠٠٠ دج/ صاف للشهر بالنسبة للجامعيين،</li> <li>• ١٠,٠٠٠ دج/ صاف للشهر بالنسبة للتقنيين السامين،</li> <li>• ٨,٠٠٠ دج/ صاف للشهر في إطار عقود الإدماج المهني،</li> <li>• أما بالنسبة لعقود تكوين – إدماج المؤسسة، فتقدر مساهمة الدولة بـ ٦,٠٠٠ دج/ صاف للشهر لمدة سنة (١) واحدة غير قابلة للتجديد.</li> </ul> <p>– يمكن للشباب المدمجين في إطار عقود إدماج حاملي الشهادات أو عقود الإدماج المهني أو عقود تكوين – إدماج، باستثناء المنصبين لدى الحرفيين المعلمين، الاستفادة من عقود تكوين – تشغيل تمويل في حدود ٦٠ ٪ من الجهاز لمدة أقصاها ستة (٦) أشهر في حالة التزام المستخدم بتوظيف المستفيد لفترة لا تقل عن سنة واحدة عند انتهاء التكوين.</p> <p>– يبرم عقد تكوين – تشغيل بين الوكالة الوطنية للتشغيل والمستخدم والمستفيد بعد موافقة المدير الولائي للتشغيل.</p> <p>– تخصيص منحة للتشجيع على البحث للتكوين تحدد بـ ٣,٠٠٠ دج للشهر لفائدة المستفيدين من الجهاز الذين نجحوا في تسجيل أنفسهم في تربص تكويني مدته القصوى ستة (٦) أشهر في الفروع أو التخصصات التي تعرف عجزاً في سوق التشغيل.</p>	<p>يعتبر عقد العمل المدعم بمثابة عقد عمل بمفهوم القانون رقم ٩٠ – ١١ المؤرخ في ٢١ أفريل ١٩٩٠ والمتعلق بعلاقات العمل ويدخل في إطار تشجيع توظيف الشباب المدمج لدى المؤسسات العمومية والخاصة.</p> <p>يتقاضى الشباب طالبو الشغل المبتدئون الموظفون في هذا الإطار أجوراً طبقاً لسلم الأجور للهيئة المستخدمة.</p>
<p>– تنظم عمليات التكوين بالشراكة مع قطاع التكوين المهني لفائدة الشباب المتراوحة أعمارهم من ١٦ إلى ٢٠ سنة في المهن التي تعرف عجزاً في سوق العمل لمدة ستة (٦) أشهر يستفيد خلالها الشباب من منحة تقدر بـ ٣,٠٠٠ دج.</p>	

جهاز إحداث النشاطات من طرف البطالين أصحاب المشاريع البالغين من ٣٠ إلى ٥٠ سنة المسير من طرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة

تعريف	الأهداف والمهام
في إطار البرامج المختلفة المبادر بها من طرف السلطات العمومية والمكرسة لمحاربة البطالة والتهميش، يعمل الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة على تسيير جهاز دعم إحداث النشاطات لفائدة البطالين أصحاب المشاريع البالغين ما بين ٣٠ و٥٠ سنة، بالإضافة إلى مهامه الأصلية بعنوان التأمين عن البطالة.	ما هي شروط الإلتحاق؟ يجب على كل شخص مهتم بالجهاز المسير من طرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة أن يستوفي الشروط الآتية: أن يبلغ من العمر ما بين ٣٠ و٥٠ سنة؛ أن يكون من جنسية جزائرية؛ أن لا يكون شاغلاً منصب عمل مأجور أو يمارس نشاطاً لحسابه الخاص عند إيداعه طلب الإعانة؛ أن يكون مسجلاً لدى مصالح الوكالة الوطنية للتشغيل بصفة طالب شغل أو أن يكون مستفيداً من تعويض الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة؛ أن يتمتع بمؤهل مهني و/أو يمتلك ملكات معرفية ذات صلة بالنشاط المراد القيام به؛ تقديم مساهمة شخصية كافية للمساهمة في تمويل مشروعه؛ أن لا يكون قد استفاد من تدبير إعانة بعنوان إحداث النشاط.
في إطار البرامج المختلفة المبادر بها من طرف السلطات العمومية والمكرسة لمحاربة البطالة والتهميش، يعمل الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة على تسيير جهاز دعم إحداث النشاطات لفائدة البطالين أصحاب المشاريع البالغين ما بين ٣٠ و٥٠ سنة، بالإضافة إلى مهامه الأصلية بعنوان التأمين عن البطالة.	ما هي شروط الإلتحاق؟ يجب على كل شخص مهتم بالجهاز المسير من طرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة أن يستوفي الشروط الآتية: أن يبلغ من العمر ما بين ٣٠ و٥٠ سنة؛ أن يكون من جنسية جزائرية؛ أن لا يكون شاغلاً منصب عمل مأجور أو يمارس نشاطاً لحسابه الخاص عند إيداعه طلب الإعانة؛ أن يكون مسجلاً لدى مصالح الوكالة الوطنية للتشغيل بصفة طالب شغل أو أن يكون مستفيداً من تعويض الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة؛ أن يتمتع بمؤهل مهني و/أو يمتلك ملكات معرفية ذات صلة بالنشاط المراد القيام به؛ تقديم مساهمة شخصية كافية للمساهمة في تمويل مشروعه؛ أن لا يكون قد استفاد من تدبير إعانة بعنوان إحداث النشاط.



العمل غير المهيكل

البحرين

د. حسن العالي  
باحث مستقل

## السكان والقوى العاملة في البحرين

يبلغ عدد سكان البحرين ١,٣١٤,٥٦٢، حسب إحصاءات نهاية العام ٢٠١٤، محققاً نسبة نمو قدرها ٤,٩% عن العام ٢٠١٣. وتعكس نسبة النمو المرتفعة هذه، نمو غير البحرينيين الذي قارب عتبة الثلاثة أضعاف نمو السكان البحرينيين خلال الفترة نفسها. وبدورها، تعود النسبة المرتفعة لنمو السكان غير البحرينيين إلى الزيادة الكبيرة في أعداد العمالة الأجنبية القادمة خلال السنوات العشر الماضية، ومعظمهم من الرجال. وبلغت نسبة السكان في سن العمل (ما بين ١٥ - ٦٠ عاماً) ٧٤% من عدد السكان البالغ ١,٣ مليون نسمة في نهاية العام ٢٠١٤، شكل البحرينيون نسبة ٣٩% منها مقابل ٦١% لغير البحرينيين.

أما بالنسبة للسكان النشطين اقتصادياً من هم بعمر ١٥ سنة وما فوق، فتشير بيانات التعداد السكاني للعام ٢٠١٠ (نظراً لأن بيانات العام ٢٠١٤ لا تتضمن البيانات الخاصة بالعلاقة بقوة العمل) إلى أن نسبة السكان الأجانب النشطين اقتصادياً بلغت ٦٠% من السكان فوق ١٥ سنة، مقابل ٤٠% للنشطين اقتصادياً البحرينيين. ومن حيث التوزيع الجنسي، فقد بلغت نسبة النساء النشطات اقتصادياً ٣٥% من السكان النشطين اقتصادياً مقابل ٦٥% للرجال. ويلاحظ في البحرين التطور الكبير في حجم العمالة خلال السنوات العشر الماضية (٢٠٠٦ - ٢٠١٦) حيث حقق زيادة إجمالية نسبتها ٥٦%، شكلت الزيادة في العمالة الأجنبية نسبة ٨٩% من إجمالي الزيادة في حجم العمالة خلال هذه الفترة. أما من حيث التوزيع الجنسي، فقد استحوذ الذكور على نسبة ٧٣% من إجمالي الزيادة في العمالة، بينما حصلت الإناث على ٢٧% فقط. وليس مفاجئاً أن تكون قد ذهبت الوظائف المولدة في الاقتصاد البحريني خلال العقد الماضي، وبغالبيتها العظمى، إلى العمالة الأجنبية، فإن غالبية الأنشطة الاقتصادية المولدة لهذه الوظائف تعتمد على الكثافة العمالية الرخيصة من قطاعات الإنشاءات والبناء والتجارة والمؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة، فيما تغيب الأيدي العاملة الوطنية المؤهلة لشغل الوظائف وبالذات في المهن الوسطى. لعله من نافلة القول إن ازدياد هذه العمالة ليست وليدة العقد المنصرم، وإنما تعود إلى حقبة الطفرة النفطية منتصف السبعينيات وما تلاها من حركة عمرانية فرضت الاستعانة بمئات الآلاف من العمالة الآسيوية وخصوصاً الآسيوية منها. إن تطور العمالة بحسب القطاعات تشير إلى تطور بطيء في عمالة القطاع العام خلال العقد الماضي، وبمتوسط معدل زيادة سنوية قدره ١,٨%، مقابل تطور أسرع للعمالة في القطاع الخاص وبمتوسط معدل زيادة سنوية قدره ٥,٧%. وتعكس الزيادة البطيئة للعمالة في القطاع العام تشبُّع هذا القطاع في سوق العمل، حينما يعود نمو العمالة في القطاع الخاص بصورة ملموسة أساساً إلى تزايد أعداد العمالة الأجنبية. يشكل البحرينيون العاملون في القطاع العام نسبة ٨٥% من مجموع العمالة في هذا القطاع لعام ٢٠١٥، مقابل ١٥% للعاملين غير البحرينيين. أما في القطاع الخاص، فيشكل العمال البحرينيون نسبة ١٩% من مجموع العاملين فيه للعام ٢٠١٤ (منخفضة من ٢٤% العام ٢٠٠٦)، فيما يشكل العمال غير البحرينيين نسبة ٨١%.

تجدر الإشارة إلى أن نسبة الإناث العاملات في القطاع العام زادت من ٣٦% في العام ٢٠٠٦ إلى ٤٥% في العام ٢٠١٥، فيما تقلصت نسبة الذكور العاملين فيه خلال الفترة عينها من ٦٤% إلى ٥٥%. ويلاحظ أن عدد البحرينيين والبحرينيات متقارب في القطاع العام، بواقع ٥٣% من مجموع البحرينيين للذكور و٤٧% للإناث. إن هذه الأرقام تعكس التطور الإيجابي في زيادة مشاركة المرأة في قوة العمل في القطاع العام، ولكونه القطاع المفضل بالنسبة لها سواء من حيث ساعات العمل أو الراتب والمزايا الأخرى. في المقابل، يهيمن الذكور على قوة العمل في القطاع الخاص بنسبة ٨٨% مقابل ١٢% فقط للإناث. والملاحظ أن هذه النسبة ظلت محافظة على مستوياتها طوال السنوات العشر الماضية من دون تغيير ملموس، وذلك بحكم طبيعة الأعمال السائدة في القطاع الخاص مثل المقاولات والإنشاءات التي تتطلب عمالة ذكورية. أما بالنسبة للبحرنيين، فعلى عكس القطاع العام الذي تشكل العمالة البحرينية النسائية فيه جزءاً مهماً، تختلف نسبة الذكور إلى الإناث من العاملين البحرينيين في القطاع الخاص وتبلغ ٧٠% للذكور و٣٠% للنساء. إلا أن هذه النسبة تخفي التحسن الحاصل في حصة الإناث البحرينيات اللاتي دخلن سوق العمل الخاص، والتي زادت على مدار العقد الماضي من نسبة بلغت ٢٤% في العام ٢٠٠٦.

إلى جانب عمالة القطاعين الخاص والعام، تستحوذ العمالة المنزلية على جزء لا بأس به من العمالة الأجنبية، حيث شكلت نحو ٢٠% من مجموع العمالة الأجنبية في البحرين عام ٢٠١٥. بينما تتكون جميع العمالة المنزلية من العمالة الأجنبية، تشكل الإناث الغالبية العظمى من العمالة المنزلية بنسبة ٦٠%.

هذا وتراوحت البطالة (العاطلين عن العمل) في البحرين وفقاً لما أعلنت عنه الوزارة بين الأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠١٤ ما بين ٣,٦% إلى ٤,٣%، حيث شهد العام ٢٠١٣ أكبر زيادة (٤,٣%). ولربما كان ذلك بسبب الأوضاع السياسية التي تمر بها البحرين منذ العام ٢٠١١، حيث قامت السلطات بتسريح آلاف العمال والموظفين من أعمالهم. وطوال هذه السنوات يمثل العاطلون من الإناث الجزء الأكبر من العاطلين، بنسبة ٨٧% في العام ٢٠١٤. وفي الإجمال، فإن غالبية العاطلات عن العمل هن من خريجات الدراسة الإعدادية أو الثانوية أو قد يكُنّ ربات بيوت، ولكن يقدمن على طلب العمل للاستفادة من إعانات التعطل التي تقدمها الدولة للعاطلين والعاطلات عن العمل، والخاضعة لمعايير تضعها وزارة العمل.

## أوضاع العمالة الأجنبية غير المهيكلة في البحرين

يُذكر أن قانون العمل البحريني (٢٠١٢)، الذي يشمل القطاع الخاص، يمنح بعض المزايا للعمالة غير البحرينية من دون تمييز مع العامل البحريني. من هذه المزايا الحق أن يكون العمل وفق اتفاق مبرم بين صاحب العمل والعامل، وحق توفير شروط السلامة والصحة المهنية وبيئة العمل الصالحة، وحق توفير الرعاية الصحية، وحق التدريب المهني، وحق تكوين النقابات والمفاوضات الجماعية، بالإضافة إلى حق الإجازات (بما

## العمل غير المهيكل في البحرين

تغيب مسوحات العمل الحديثة حول البحرين، وهذا يعتبر تحدياً رئيسياً أمام تناول فئات العمل غير المهيكل بصورة منهجية وواضحة، حيث إن آخر مسح عمل أجري في البحرين كان في العام ٢٠٠٤. ومن مواطن ضعف هذا المسح هي عدم تضمنه لأية بيانات توضيحية لفئات العمل غير المهيكل في البحرين باستثناء الإشارة إلى فئات أصحاب المهن الحرة وأرباب العمل. لكن بقدر تعلق الأمر بموضوع الدراسة الحالية حول العمل غير المهيكل في البحرين، يمكن تشخيص فئات العمالة غير المهيكلة ضمن إطار مفهومي للعمل غير المهيكل (مُرفق في الملحق لهذه الورقة).

ويشخص الإطار المفهومي فئات العمالة غير المهيكلة على النحو الآتي: (أ) الأسر التي تنتج سلعاً للاستهلاك الخاص، والأسر التي تستخدم عاملين منزليين؛ (ب) وعمال الأسرة المساهمون الذين لا يحظون بعقود عمل أو ضمان اجتماعي أو حماية قانونية مرتبطة بهذا النوع من التشغيل، (ج) والعاملون لحسابهم الخاص وأرباب العمل الذين يملكون منشآت غير مهيكلة (بناء على تعريف المؤتمر الدولي الخامس عشر لاختصاصيي إحصاءات العمل العام ١٩٩٣) وتنتقل طبيعة تشغيلهم غير المهيكل من صفات منشآتهم؛ (د) العاملون المهيكلون في المنشآت غير المهيكلة (وقد يحدث هذا عندما تعتبر المنشأة غير المسجلة غير مهيكلة فقط لأن حجمها صغير)؛ (هـ) وأعضاء التعاونيات المنتجون، الذين تنتقل طبيعة تشغيلهم غير المهيكل مباشرة من صفات التعاونية التي ينتمون إليها؛ (و) والعمال المنزليون المدفوعو الأجر المستخدمون من قبل الأسر غير المهيكلة.

## فئات العمالة الأجنبية غير المهيكلة في البحرين

بشكل عام، يمكن القول إن المنشآت في القطاع الخاص التي تعمل لديها العمالة الأجنبية، تقع ضمن القطاع المنظم من حيث أنها منشآت ذات تراخيص رسمية من وزارة التجارة والصناعة، ومسجلة لدى هيئة تنظيم سوق العمل (لأغراض وجلب وتشغيل الأيدي العاملة الأجنبية بصورة رسمية) ولدى هيئة التأمينات الاجتماعية (لأغراض التأمين ضد إصابات العمل والتأمين ضد التعطل). إلا أن تصنيف العمالة الأجنبية في القطاع الخاص من حيث هيكلية أو عدم هيكلية أوضاعها يبقى أمراً غير محسوم.

إن وضع العمالة الأجنبية في القطاع العام مشابه كثيراً للعمالة في القطاع الخاص من حيث حقوق العمل والمزايا التأمينية والاجتماعية من جهة، ومن جهة أخرى كونها تعمل في قطاع مهيكل ويمكن وضعها ضمن فئة العمالة المهيكلة. غير أن رواتب الموظفين في القطاع العام أعلى من الرواتب في القطاع الخاص. ويعود ذلك إلى طبيعة المهن التي يزاولونها، التي في الغالب تكون مهناً تخصصية. يذكر أن العمالة الأجنبية في القطاع العام لا تشمل العاملين الوافدين في أجهزة الأمن والداخلية والدفاع، الذين يتمتعون بصندوق تقاعد خاص بهم لا تتوفر

فيها تلك الخاصة بالنساء)، من جملة أمور أخرى. ويلاحظ من المزايا آنفة الذكر أن قانون العمل البحريني قد ساوى بين العمالة الوطنية والعمالة الأجنبية من حيث معظم الحقوق العمالية المنصوص عليها في القانون باستثناء في حالة التوظيف أو في قيام المنشأة بتقليص الوظائف، فإن الأولوية تعطى للعامل البحريني على العامل الأجنبي، كما نص التعديل على قانون العمل سنة ٢٠١٥.

أما من جهة توفير الحماية الاجتماعية لهم، فلا تتمتع العمالة الأجنبية في القطاع الخاص بكافة جوانب الحماية الاجتماعية، حيث إن قانون العمل لا يشمل فرع التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة بالنسبة للعامل غير البحريني. ويعود سبب إيقاف العمل بأحكام التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة بالنسبة إلى غير البحريني إلى ردود الفعل الغاضبة والاحتجاجات الواسعة من رجال الأعمال وأصحاب الشركات إزاء شمول العاملين الأجانب بقانون التأمينات الاجتماعية. إلا أن القانون يلزم كافة المؤسسات، بما فيه تلك المؤسسات الصغيرة والمتناهية الصغر، بتسجيل العاملين لديها لدى التأمينات الاجتماعية ضد إصابات العمل وكذلك التأمين الصحي. ويعود السبب الرئيسي في النجاح في إلزام كافة المؤسسات بتسجيل العاملين لديها لدى التأمينات الاجتماعية ضد إصابات العمل وكذلك التأمين الصحي، هو قيام هيئة تنظيم سوق العمل بربط تقديم التأشيرة واستمرارها بقيام صاحب العمل بإتمام إجراءات التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي وذلك عبر نظام إلكتروني موحد، حيث يمكن فرض غرامات مالية أو إلغاء كافة تأشيرات الإقامة الممنوحة لصاحب العمل المتخلف عن مواصلة التزامه بدفع الرسوم السنوية والشهرية المقررة.

بإمكان غير البحريني أيضاً العمل في القطاع العام أو المؤسسات الحكومية في البحرين عملاً بقانون الخدمة المدنية الذي أجاز، وكاستثناء، شغل الوظيفة الحكومية من غير البحريني عن طريق التعاقد في حالة تعذر الحصول على المرشحين البحريني الذين يستوفون شروط شغل الوظيفة المطلوبة. وتعمل غالبية العمالة الأجنبية في مهن التدريس والطب والهندسة والمحاكم والقضاة وبعض الوظائف التخصصية والاستشارية. ومن حيث الحماية الاجتماعية، تتمتع العمالة غير البحرينية في القطاع العام بعدد من الحقوق مثل الرعاية الصحية والإجازات ومكافآت نهاية الخدمة وغيرها، ولكن لا تشمل الاشتراك في نظام التأمينات الاجتماعية أو صندوق التقاعد لموظفي الحكومة.

أما في ما يتعلق بالعمالة المنزلية، فلا توجد عقود عمل نموذجية لتشغيل العمالة المنزلية. كما أن بعض الحقوق الممنوحة للعمالة المنزلية ضمن قانون العمل المعدل (٢٠١٢) هي في الغالب شكلية ولم تغير من واقع العمالة المنزلية كثيراً، إذ يُلاحظ أن القانون لم يعامل العمالة المنزلية معاملة العمالة الأجنبية في العديد من الحقوق الجوهرية مثل الرعاية الصحية والإجازات الأسبوعية وساعات العمل وأنواع الإجازات الأخرى وأجور العمل الإضافي. كما أن العمالة المنزلية لا تتمتع بأي نوع من أنواع الحماية الاجتماعية.

معلومات عنه.

أما العمالة المنزلية في البحرين، فيتضح أنها عمالة غير مهيكلة، حيث لا يشتمل عليها قانون العمل الذي يمنحها حقوق العمل الأساسية، كما أنها لا تتمتع بمزايا التأمين الاجتماعي الأخرى. وقطاع العمل المنزلي بدوره لا يعتبر قطاع عمل مهيكلاً.

من جهة أخرى، يُلاحظ في البحرين تفشي ظاهرة العمالة السائبة أو غير النظامية المعروفة بالـ«فري فيزا» والتي تشتمل على تلك الفئات من العمالة الأجنبية التي يعتبر وجودها غير نظامي، فتُعد من قبل هيئة تنظيم سوق العمل (وزارة العمل سابقاً) بمثابة سوق سوداء متكاملة، تقدر قيمتها السوقية بناء على المعطيات الحالية بحوالي ٧٠ مليون دينار، وفيها شبكات من الوسطاء والمتعاملين داخل المملكة وخارجها. ومن الواضح أن هذه الفئة من العمالة الأجنبية تعتبر عمالة غير مهيكلة.

## فئات العمل الوطنية غير المهيكلة في البحرين

وفقاً لآخر إحصائية تفصل السكان في سن العمل بحسب علاقتهم بسوق العمل للعام ٢٠١٠، وهو العام الذي أُجري فيه التعداد السكاني، هناك ٢٣ ألف (من مجموع العمالة في البحرين البالغة ٧٠٣ ألف عامل) عامل/ة غير مهيكَل، من حيث إنهم غير مصنّفين حسب وضعية العمل، سواء فئة العاملين لحسابهم الخاص أو في القطاع الأسري، أو فئة أرباب العمل أو المستخدمين بأجر. ويمكن القول إنهم من العاملين في حرف كالصيد والزراعة وسائقي الأجرة أو مهن صغيرة يمارسونها من منازلهم، أو حتى من الذين يزاولون ممارسة العمل أو التجارة عبر مواقع التواصل الاجتماعي. ويُذكر أن هذه الفئات عادة تعمل من دون الحصول على سجل تجاري، كما لا يوجد لها حماية اجتماعية من أي شكل. كما يُتوقع أن يكون هذا العدد في ازدياد في خلال السنوات الأخيرة نتيجة زيادة أعداد البطالة، خصوصاً في صفوف الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٩ - ٢٥ سنة.

أما من جهة توزيع العمالة بالنسبة لوضعية العمل، فنجد أن البحرينيين العاملين لحسابهم الخاص يمثلون ١,٨٪ من مجموع العمالة البحرينية للعام ٢٠١٠، وهؤلاء عادة يمتلكون سجلات نظامية للعمل ولكن غير مسجلين في التأمينات الاجتماعية. من جهة أخرى، يُقدر عدد أرباب العمل بـ ١٣ ألفاً للعام ٢٠١٠، و٣٠ ألفاً للعام ٢٠١٥، أي ما يمثل ١٥٪ من العمالة الوطنية. وعلى الرغم من أن هذه الفئات (العاملين لحسابهم الخاص وأرباب العمل) لديها سجلات تجارية ومسجلة لدى هيئة تنظيم سوق العمل، إلا أنها غير مؤمن عليها لدى الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، ولا تمتلك حماية اجتماعية من أي نوع. لذلك يمكن اعتبارها من ضمن فئات العمل غير المهيكَل ضمن فئة أصحاب المهن والحرف غير المهيكَلين.

كامل يُلاحظ في البحرين وجود عمالة غير مهيكلة في القطاع المهيكَل. وتشمل هذه الحالات فئات العاملين بعقود مؤقتة في الدوائر الحكومية والعاملات في الحضانات وروضات الأطفال، وكذلك العاملين بنظام العمل الجزئي. ويُعرف عن هذه ظاهرة العقود المؤقتة أنها لا تمنح

الموظف حقوق العمل المنصوص عليها في قانون العمل مثل المزايا الوظيفية وساعات العمل والتأمين الصحي والتأمين الاجتماعي. وتعتبر ظاهرة بارزة للالتفاف على حقوق الموظفين والتخلص منهم في أي وقت عندما يحين وقت تجديد العقد. وتُقدر أعداد العاملين بعقود مؤقتة بالآلاف. وبالمثل، تعاني مدرّسات رياض الأطفال والحاضنات اللاتي يقعن ضمن فئات العاملين غير المهيكَلين من عدم مقدرتهن على المطالبة بالإجازة السنوية والتأمين الاجتماعي نظراً لمضمون العقد السنوي الذي يعملن بموجبه، فضلاً عن مصادرة إدارات الروضات لرواتب المعلمات من العاملات فيها بشكل دوري. أما بالنسبة للنظام الجزئي، فإنه يأتي ضمن مشروع معد من قبل الوزارة من شأنه أن يوفر فرص عمل للباحثين المسجلين في قاعدة بيانات الوزارة من الجنسين. ومن أهداف مشروع العمل بنظام العمل الجزئي للإنث هو تشجيع وزيادة فرص توظيف المرأة، وبما يسهم في تمكين المرأة اقتصادياً بما لا يتعارض مع دورها الاجتماعي في رعاية الأسرة باعتبارها اللبنة الأساسية للمجتمع. غير أنه، ووفقاً للعقود المبرمة بموجب هذا النظام، تتفاوت ساعات العمل والأجور وحقوق العمل الأخرى للعاملات بين منشأة وأخرى، لكن لا يتم إخضاعهن لنظام التأمينات الاجتماعية. يضاف إلى فئات العاملين غير المهيكَلين التي سبقت، فئة العاملين في مشروعات الأسر المنتجة التي تهدف إلى دعم وتنمية مشروعات هذه الأسر عبر التدريب والتمويل الملائم وتوفير الخدمات المتخصصة. وعلى الرغم من صدور قانون سنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم مزاولة النشاط الإنتاجي المنزلي، لا يشترط القانون قيام أصحاب الأسر المنتجة بالاشتراك في نظام التأمينات الاجتماعية، ما يعني أنه يمكن اعتبارها ضمن فئات العمل غير المهيكَل، كحال أصحاب الأعمال والعاملين لحسابهم وأصحاب المهن والحرف.

## مواقف الحكومة والمجتمع المدني من العمالة غير المهيكلة

على الرغم من إدراك أهمية التعامل مع ظاهرة الاقتصاد غير المنظم وفئات العمل غير المهيكلة، يقتصر تركيزها في الوقت الراهن على معالجة العمالة السائبة، وتحسين شروط عمل العمالة الأجنبية بصورة عامة والعمالة المنزلية بصورة خاصة. أما في ما يخص العمالة الوطنية، فقد عملت الدولة على إنتاج قوانين وتشريعات يمكن من خلالها ضم فئات العمل كافة، بما في ذلك العاملون لحسابهم الخاص وأصحاب المهن والحرف، لمظلة الحماية الاجتماعية. علاوة على ذلك، سمحت بمنح السجلات التجارية لممارسة مهن معينة انطلاقاً من المسكن الخاص لصاحب السجل التجاري. غير أن هذه المبادرات غالباً ما تتخذ طابع مخصص (AD HOC) ولا تأتي ضمن سياسات اقتصادية أو اجتماعية على مستوى الاقتصاد الكلي للتعامل مع هذه الظاهرة. أما في ما يخص مواقف المجتمع المدني في هذا الصدد، فلعلم أبرز المواقف التي يمكن تسجيلها هنا هي مواقف النقابات العمالية، رغم عدم وجود خط واضح لدى هذه النقابات للتعامل مع هذه الظاهرة. مع

ويمكن عزو تنامي العمالة الأجنبية المهيكلية وغير المهيكلية، وكذلك تسرب العمالة الوطنية للأعمال غير المهيكلية، إلى وجود خلل وتفاوت كبيرين بين طبيعة الوظائف المولدة في الاقتصاد البحريني، وبين مؤهلات وخصائص الباحثين عن عمل. ويعود هذا الخلل بالأساس إلى النموذج الاقتصادي المتبع حالياً، والقائم على أنشطة الخدمات ذات الكثافة العمالية الرخيصة وقليلة المهارة. وهذا بدوره يطرح تساؤلات كبيرة حول استدامة الاقتصاد البحريني، إن لم تسرع السياسات الاقتصادية والاجتماعية إلى تطوير نوعية الوظائف والمهن ورفع مستواها في البحرين. ولن يأتي ذلك إلا عن طريق تغيير نموذج النمو الاقتصادي الحالي، وذلك بالتحول إلى اقتصاد يحفز القطاع الخاص المبادر. ويجب مقارنة السياسات الاقتصادية والاجتماعية ضمن استراتيجية للتنمية الاقتصادية تضع موضوع العمالة في صلب أهدافها، بما في ذلك معالجة العمالة غير النظامية (بما فيها العمالة المنزلية، والمؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة، كما الأنشطة المختلفة التي لا تتخذ عناوين ظاهرة) لكي ينعكس ذلك على كافة السياسات المتبعة مثل سياسات الاقتصاد الكلي بحيث تستهدف تحقيق نمو في قوة العمل المنظم وتقليل الفقر ورفع الإنتاجية. ومن جوانب الاستراتيجية المرجوة أيضاً السياسات المالية والنقدية التي تشجع الاستثمار في الاقتصاد الحقيقي، كما السياسات القطاعية التي تستهدف القطاعات الأكثر كثافة من ناحية العمالة غير المهيكلية، وتلك القطاعات الأقدر على خلق وظائف مهيكلية، كذلك الأمر السياسات الرقابية والتي يجب أن تستهدف تقليل الأعباء المالية والاقتصادية على وحدات الإنتاج لكي لا تدفعها للتهرب عن طريق العمل في الاقتصاد غير المهيكل، ناهيك عن تشجيع الحوار الاجتماعي وتوسيع دور الاتحادات وال نقابات العمالية والمساواة وعدم التمييز وتوسيع الحماية الاجتماعية.

ذلك، يُسجل للاتحاد العام لنقابات عمال البحرين جملة من المواقف التي لعبت دوراً هاماً في تحسين التشريعات المتمثلة في قانون العمل الجديد الذي يوفر حقوقاً كاملة للعمالة الأجنبية وشروطاً أفضل للعمالة المنزلية، ومنها شروط وبيئة العمل في المؤسسات المهيكلية، بغض النظر عن حقيقة أن هذه الجهود والنضالات كانت تصطدم دوماً بعوائق يفرضها واقع وجغرافيا المنطقة الخليجية برمتها، التي شهدت، ومازالت، تعاضم ظاهرة العمالة الأجنبية التي باتت تمثل التحدي المشترك الأكبر أمام دول الخليج العربي، ما يفرض صعوبة انفراد أي دولة خليجية بمعالجة هذه الظاهرة في إطار معايير العمل الدولية من دون وجود تفاهات مشتركة.

## الخلاصة والتوصيات

تتشعب العوامل المسببة للعمالة غير النظامية، والتي تؤمن بقاءها وزيادة أعدادها. منها ما هو اقتصادي مثل تعمد بعض المنشآت تسريح العمالة الزائدة لديها بدلاً من تسفيرها، بالإضافة إلى بروز ظاهرة السجلات من الباطن والسجلات الوهمية والهروب من أصحاب العمل بسبب سوء المعاملة أو عدم دفع الرواتب أو تدنيها، ومنها ما هو اجتماعي مثل قيام بعض أصحاب العوائل باستصدار تأشيرات دخول لعمالة أجنبية وبيعها كمورد إضافي للرزق، ومنها ما هو أكبر من ذلك وهو ارتباطها بوجود شبكات عالمية تتاجر في البشر. وبالتالي، فإن أي مقترحات لمعالجة هذه الظاهرة يجب أن تلم بهذه العوامل المتشابكة وأن تتوجه لمعالجة كل منها على حدة، بحيث تشمل تقييم ومراجعة التشريعات الخاصة بمنح السجلات التجارية وتأشيرات جلب العمالة الأجنبية وتغليظ العقوبات على المنشآت التي لا تلتزم بعقود العمل مع هذه العمالة وغيرها من الجوانب.

## الملحق

الشكل (1)  
الإطار المفاهيمي للعمل غير المهيكل

التشغيل حسب وضعية العمل											
نوع الوحدة الإنتاجية		العاملون لحسابهم		أرباب العمل		صلى الأسرة المساهمون		العاملون بأجر		أعضاء تعاونيات المنتجين	
غير مهيكليين	مهيكليين	غير مهيكليين	مهيكليين	غير مهيكليين	مهيكليين	غير مهيكليين	مهيكليين	غير مهيكليين	مهيكليين	غير مهيكليين	مهيكليين
				1	2						
			3	4	5	6	7	8			
			9								10
منشآت القطاع المهيكل		منشآت القطاع غير المهيكل (أ)		القطاع الأسري (ب)							

(1) حسب تعريف المؤتمر الدولي الخامس عشر لاختصاصي إحصاءات العمل العام 1993

(2) الأسر التي تنتج سلماً لاستهلاكها الخاص والأسر التي تستخدم عاملين منزليين

يشير الإطار الأسود إلى انه بناء على التعريف نوع التشغيل المذكور غير موجود في المنشأة الإنتاجية المعنية

يشير الإطار الرمادي إلى انه بناء على التعريف نوع التشغيل المذكور موجود في المنشأة الإنتاجية المعنية ولكنه مهيكلي أصلاً.

والأطر البيضاء هي مركز الاهتمام إذ تشير إلى مختلف أنواع التشغيل غير المهيكل:

الخلايا 1-5: عمال الأسرة المساهمون: لا عقود عمل ولا ضمان اجتماعي أو حماية قانونية مرتبطة بهذا النوع من التشغيل (في حين يعتبر عمال الأسرة المساهمون مع عقود عمل وأجر وضمان اجتماعي إلخ أنهم عمال مهيكليون).

الخلايا 6 و 7: العاملون بشغل غير مهيكليون

الخلايا 3 و 4: العاملون لحسابهم الخاص وأرباب العمل الذين يملكون منشآتهم غير المهيكلية وتنطلق طبيعة تشغيلهم غير المهيكل من صفات منشآتهم.

الخلية 5: العاملون المهيكليون في المنشآت غير المهيكلية (وقد يحدث هذا عندما تعتبر المنشأة غير المسجلة غير مهيكلية فقط لأن حجمها صغير).

الخلية 6: أعضاء التعاونيات المنتجون: وتنطلق طبيعة تشغيلهم غير المهيكل مباشرة من صفات التعاونية التي يتمتعون إليها.

الخلية 7: المنتجون للسلع للاستهلاك الخاص ضمن الأسرة، إذا ما اعتبروا عاملين حسب التعريف الدولي.

الخلية 8-10: العمال المنزليون المدفوعو الأجر المستخدمون من قبل الأسر غير المهيكلية.

## مقدمة

يهدف هذا البحث إلى دراسة ظاهرة العمل غير المهيكل في مملكة البحرين، مع التركيز على حقوق العاملين في هذه الأوضاع. لقد واجه البحث صعوبات جمة، نظراً لغياب أي جهة حكومية في البحرين مناط بها مسؤولية ومهام الإشراف على القطاع غير المهيكل في البحرين. كذلك غياب ما يمكن تسميته سياسات أو برامج وطنية للتعامل مع واقع ومشاكل وتحديات العمل غير المهيكل وتسعى لمعالجته أو نقله إلى عمل مهيكل، اللهم في حالة التعامل مع ما يسمى في البحرين بظاهرة العمالة الأجنبية السائبة أو غير المرخصة التي تطلق هيئة تنظيم سوق العمل بين آونة وأخرى حملات لتعديل وتنظيم أوضاعها، وهذا ما سوف تتناوله الدراسة بالتفصيل ضمن فصولها.

ونتيجة لما سبق، كان من المحصلة الطبيعية أن تغيب الدراسات والإحصائيات والبيانات الجامعة لهذا القطاع، اللهم إلا بيانات وإحصائيات متناثرة سعينا لتجميعها لأغراض إعداد هذه الدراسة. وباستثناء الندوة الوطنية عن واقع للاقتصاد غير المنظم في مملكة البحرين التي نظمتها وزارة العمل بالتعاون مع المجلس الأعلى للتدريب المهني العام ٢٠٠٥ (جريدة الوسط العدد ٩٠٩٥)، لم نلاحظ وجود أنشطة رسمية أو مدنية تعكس الاهتمام بدراسة أوضاع العمل هذه وتنظيمها. كما سعينا للحصول على أوراق هذه الندوة، ولم نوفق في ذلك.

لقد تواصل الباحث مع كافة الجهات المعنية بالقطاع غير المهيكل، مثل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وهيئة تنظيم سوق العمل، والمكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل في دول مجلس التعاون، والاتحاد العام لنقابات العمال، للحصول على تعاونهم أو أية دراسات أو أوراق عمل أو مسوحات تخص العمل غير المهيكل في البحرين. وللأسف فإن آخر مسح أجري لسوق العمل في البحرين يعود إلى العام ٢٠٠٤. كما تفضل الاتحاد العام لنقابات العمل مشكوراً بتزويدي ببعض الأوراق عن العمل غير المهيكل في البحرين، وعن مواقف ونضالات الاتحاد لتصحيح أوضاع فئات العمل غير المهيكل.

ينقسم هذا البحث إلى أربعة فصول، حيث يتوزع الفصل الأول على ثلاثة أقسام: الأول لتحليل السكان. والثاني للسكان في سن العمل. والثالث للقوى العاملة في البحرين. بينما يكرس الفصل الثاني لتحليل العمل غير المهيكل في البحرين من خلال قسمين: القسم الأول مخصص للعمالة الأجنبية غير المهيكلة. أما القسم الثاني فقد خصص للحديث عن العمالة الوطنية غير المهيكلة. وكمهجية لتحليل العمل غير المهيكل في البحرين، سوف يتم اتباع الإطار المفهومي للعمل غير المهيكل حسب تعريف المؤتمر الدولي الخامس عشر لاختصاصي إحصاءات العمل العام ١٩٩٣ والمتبع لمجمل التقرير العربي والمبين في الملحق (١) من هذا التقرير. ويكرس الفصل الثالث لعرض المواقف الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني من العمل غير المهيكل في البحرين. أما الفصل الرابع من الدراسة فقد خصص للاستنتاجات والتوصيات.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنه قد عقدت في البحرين ورشة بتاريخ ١٨ أكتوبر بتنظيم من جمعية الشفافية البحرينية وشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية لمناقشة هذا التقرير، حيث خرجت بالعديد من التوصيات التي حاولت قدر الإمكان أخذها بالاعتبار عند إعادة كتابة هذا التقرير. أتوجه بجزيل الشكر والتقدير لجميع الجهات التي عملت معي وساعدتني في إعداد هذه الدراسة، وفي مقدمتهم الدكتور سمير العيطه مستشار المشروع والأعضاء في الراصد العربي، والتي تأتي في إطار مشروع التقرير الثالث من الراصد العربي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والذي يهدف إلى معالجة ظاهرة العمل غير المهيكل في الدول العربية.

## الفصل الأول

## السكان والقوى العاملة في البحرين

يهدف هذا الفصل إلى تسليط الضوء على الخصائص السكانية والسكان في سن العمل، وخصائص القوى العاملة. لذلك سوف يقسم هذا الفصل إلى ثلاثة أقسام: القسم الأول يتناول السكان والخصائص السكانية في مملكة البحرين. والقسم الثاني سوف يتناول بيانات ومؤشرات السكان في سن العمل. بينما يغطي القسم الثالث العمالة وخصائصها وتركيبها من حيث الجنس والجنسية وغيرها من الخصائص، إلى جانب مؤشرات البطالة.

## القسم الأول:

### السكان والخصائص السكانية في البحرين

بلغ عدد سكان البحرين ١,٣١٤,٥٦٢ في نهاية العام ٢٠١٤، محققاً نسبة نمو قدرها ٩,٩% عن العام ٢٠١٣. وتعكس نسبة النمو المرتفعة هذه، نمو غير البحرينيين بنسبة ٧,١%، بينما نما السكان البحرينيون بنسبة ٢,٦% خلال الفترة نفسها (الجدول رقم ١). وتعود النسبة المرتفعة لنمو السكان غير البحرينيين إلى الزيادة الكبيرة في أعداد العمالة الأجنبية القادمة خلال السنوات العشر الماضية، ومعظمهم من الرجال.

البيانات الديمغرافية للسكان في البحرين (تقديرات)										
تقسيمياً حسب الجنس وعطارد 2014										
السنة	الذكور	الإجمالي	النسبة المئوية (%)	الذكور	الإجمالي	النسبة المئوية (%)	الذكور	الإجمالي	النسبة المئوية (%)	
2004	623,744	823,744	75.7%	358,336	491,796	72.9%	102,327	256,409	464,808	70.0%
2006	688,824	888,824	77.5%	404,813	533,501	75.9%	118,403	288,810	484,239	73.2%
2008	905,426	1,005,426	90.0%	454,752	589,285	77.0%	129,896	324,856	506,873	77.0%
2007	1,029,297	1,229,297	83.7%	511,864	620,274	82.5%	148,209	365,654	527,433	79.9%
2008	1,103,496	1,303,496	84.7%	567,909	676,590	83.9%	168,321	402,878	641,587	83.7%
2009	1,178,415	1,378,415	85.5%	620,404	731,997	84.7%	170,418	448,986	598,511	83.4%
2010	1,228,543	1,428,543	85.9%	657,856	764,357	86.1%	181,951	475,905	579,587	85.6%
2011	1,195,020	1,395,020	85.7%	618,332	741,483	83.4%	164,727	448,606	584,588	83.6%
2012	1,208,964	1,408,964	85.8%	608,335	760,449	81.3%	154,240	455,095	599,829	82.7%
2013	1,253,191	1,453,191	86.3%	638,361	798,381	81.1%	162,925	475,436	614,830	83.9%
2014	1,314,562	1,514,562	86.8%	683,818	808,487	84.6%	198,170	486,648	630,744	84.9%

مصدر: الجهاز المركزي للإحصاءات، البحرين، 2014

النمو السنوي ٤,٣%، بينما بلغ خلال الأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠١٤، ٢,٦%، ويرى الكثير من المحللين أن الزيادة غير الطبيعية، وبالذات خلال السنوات الأولى من العقد الماضي، تعود إلى قيام الحكومة بتجنيس أعداد كبيرة من بلدان عربية وآسيوية. وتشير دراسة حول الديمغرافيا والهجرة وسوق العمل في البحرين (DE BEL-AIR، ٢٠١٥)، إلى أن النمو السكاني في البحرين شهد معدلات زيادة غير طبيعية بعد العام ٢٠٠١. فقد احتسبت الدراسة الزيادة الطبيعية المفترضة في السكان بأخذ عدد السكان العام ٢٠١٣ وطرح منه السكان العام ٢٠٠٠ والمواليد ما بين العام ٢٠٠٠ و ٢٠١٣، وأضاف المواليد خلال الفترة نفسها، كما أضاف إليه عدد الوافدين

وعلى مدار عقد من الزمان، ارتفع عدد سكان البحرين من ٨٢٤ ألفاً العام ٢٠٠٤ إلى ١,٣١٤ مليون العام ٢٠١٤، بارتفاع بلغ إجمالي نسبته ٦٠%، وبمتوسط معدل نمو سنوي قدره ٦% (الجدول رقم ١). وبالنسبة للبحرانيين، فقد بلغ إجمالي النمو ٣,٦% وبمتوسط سنوي قدره ٣,٦%، بينما بلغ لغير البحرينيين ٩,٠% وبمتوسط معدل نمو سنوي قدره ٦%. وبلغت نسبة غير البحرينيين ٤٤% العام ٢٠٠٤، وارتفعت إلى ٥٢% العام ٢٠١٤ مقابل انخفاض نسبة البحرينيين من ٥٦% العام ٢٠٠٤ إلى ٤٨% العام ٢٠١٤. وفي ما يخص معدلات نمو البحرينيين، يلاحظ أن السنوات ٢٠٠٤ - ٢٠٠٧ شهدت معدلات نمو فوق الطبيعية، حيث بلغ متوسط معدل



وطرح عدد المغادرين ووجد أن هناك ٧٠ ألفاً إلى ٩٦ ألفاً زيادة غير طبيعية في عدد السكان خلال هذا الفترة. ولكن الدراسة المذكورة (DE BEL-AIR, ٢٠١٥), تطرح احتمالاً آخر لهذه الزيادة غير الطبيعية، وهي أن ما بين ٢٠٠١ (سنة إجراء الإحصاء السكاني) و ٢٠٠٧ (وهو تاريخ بدء العمل بالسجل السكاني المركزي)، كان النمو السكاني السنوي يخضع للتقديرات فقط. لذلك ربما جاءت الزيادة غير الطبيعية بسبب تضمين المواطنين غير المسجلين في السجل السكاني المركزي خلال تلك الفترة.

أما بالنسبة لمعدلات نمو غير البحرينيين، ففي السنوات الأولى من العقد الماضي (٢٠٠٤ - ٢٠٠٩) تجاوز معدل النمو السنوي ١٠٪ سنوياً، لكنه انخفض بعد نشوب الأزمة العالمية العام ٢٠٠٨ ليبلغ نحو ٥٪ كمتوسط خلال الأعوام (٢٠١٠ - ٢٠١٤). ويعود ذلك، كما قلنا، إلى زيادة جلب الأيدي العاملة غير البحرينية. وترى بعض الدراسات العالمية (LOUËR, ٢٠١٥) أن معدلات جلب الأيدي العاملة الأجنبية إلى دول المنطقة قد تباطأ بعد ما سمي بالربيع العربي العام ٢٠١٠، حيث تصاعدت الهواجس بشأن البطالة في صفوف الشباب وانعكاساتها السياسية والسعي لإيجاد وظائف لها عوضاً عن جلب العمال الأجانب. وفي ما يخص الزيادة في السكان وفقاً للجنس، يلاحظ أن الزيادة العامة في الذكور خلال العقد الماضي (٢٠٠٤ - ٢٠١٤) بلغت ٦٤٪ للذكور و ٥٣٪ للإناث. ويعكس هذا التفاوت الزيادة الكبيرة في أعداد الذكور والإناث من غير البحرينيين القادمين للعمل، حيث ارتفع إجمالي الزيادة في الذكور غير البحرينيين بنسبة ٩٠٪ وللبحرانيين ٣٦٪ خلال الفترة نفسها. وبالنسبة للإناث البحرينيات فقد بلغت نسبة نموهن ٣٤٪ وهي نسبة مقارنة لمعدل نمو الذكور البحرينيين، بينما بلغت نسبة نمو أعداد غير البحرينيات خلال الفترة نفسها ٩٤٪.

ووفقاً لتقديرات الجهاز المركزي للمعلومات، يتوقع بلوغ سكان البحرين ١,٥٩٢ مليوناً العام ٢٠٢٠ و ١,٢٨٨ مليونين العام ٢٠٣٠، ارتفاعاً من ٦٢١ ألف نسمة العام ١٩٩٩. بينما تشير تقديرات الأمم المتحدة إلى أن مجموع السكان سوف ينمو إلى ١,٥ مليون العام ٢٠٢٠ و ١,٦ مليون نسمة العام ٢٠٣٠. ويظهر من ذلك التفاوت الكبير بين تقديرات الجهاز المركزي للمعلومات والأمم المتحدة بنحو نصف مليون نسمة تقريباً. وهو فرق كبير، لكن سبب هذا التفاوت غير واضح (WORLD POPULATION PROSPECTS, ٢٠١٥, UNITED NATION).

## القسم الثاني:

### السكان في سن العمل

بلغ السكان في سن العمل (ما بين ١٥ - ٦٠ عاماً) ٩٧٨ ألفاً العام ٢٠١٤، وهم يشكلون ٧٤٪ من عدد السكان البالغ ١,٣ مليون نسمة في نهاية العام ٢٠١٤ (جدول رقم ٢).

لوحه رقم ١)									
نسبة سرح وبتسلا عطار 2014									
	٢٠١٤		٢٠١٣		٢٠١٢		٢٠١١		٢٠١٠
السكان	الذكور	الإناث	الذكور	الإناث	الذكور	الإناث	الذكور	الإناث	الذكور
٢٠٠٤	٢٣٤,٧٥٧	٢٣٠,٣٢٢	٤٦٥,١٣٥	٣٥٨,٣٣٥	١٠٢,٥٢٧	٢١٤,٤٥٩	٤٥٤,٨٥٥	٢٣٠,٣٢٢	٢٣٤,٧٥٧
٢٠٠٥	٢٤٤,٨٩٥	٢٣٨,٣٢٥	٤٥٣,٥٥١	٤٥٤,٥١٣	١١٨,٤٥٣	٢٨٨,٥١٥	٤٥٤,٢٣٨	٢٣٨,٣٢٥	٢٤٤,٨٩٥
٢٠٠٥	٢٥٥,٤٢٨	٢٥٥,٢٤٥	٤٥٨,٢٩٥	٤٥٤,٧٥٢	١٢٩,٨٩٥	٣٢٤,٨٥٥	٥٥٥,٥٧٣	٢٥٥,٢٤٥	٢٥٥,٤٢٨
٢٠٠٧	٢٥٥,٤٢٥	٢٥٥,٢٤٥	٤٥٨,٢٩٥	٤٥٤,٧٥٢	١٢٩,٨٩٥	٣٢٤,٨٥٥	٥٥٥,٥٧٣	٢٥٥,٢٤٥	٢٥٥,٤٢٥
٢٠٠٧	٢٦٦,٤٢٥	٢٦٦,٤٢٥	٤٦٩,٢٩٥	٤٦٩,٢٩٥	١٤٠,٨٩٥	٣٦٥,٤٥٤	٥٢٧,٤٢٥	٢٦٦,٤٢٥	٢٦٦,٤٢٥
٢٠٠٨	٢٧٢,٥١٢	٢٦٧,٣٧٥	٤٧٤,٣٧٥	٤٦٩,٣٧٥	١٥٨,٣٧٥	٣١٦,٣٧٥	٥٤٧,٣٧٥	٢٦٧,٣٧٥	٢٧٢,٥١٢
٢٠٠٨	٢٨٢,٥١١	٢٧٩,٥٥٥	٤٨٤,٣٧٥	٤٦٩,٣٧٥	١٧٥,٤١٨	٣١٦,٣٧٥	٥٥٨,٥١١	٢٧٩,٥٥٥	٢٨٢,٥١١
٢٠١٥	٢٨٨,٤٥٢	٢٨٢,٣٣٥	٤٧٤,٣٧٥	٤٦٩,٣٧٥	١٨١,٤٥١	٣١٦,٣٧٥	٥٧٥,٤٥٢	٢٨٢,٣٣٥	٢٨٨,٤٥٢
٢٠١١	٢٩٥,٤٧٨	٢٨٨,٤٥٢	٤٧٤,٣٧٥	٤٦٩,٣٧٥	١٩٤,٧٢٧	٣١٦,٣٧٥	٥٨٤,٤٥٢	٢٨٨,٤٥٢	٢٩٥,٤٧٨
٢٠١٢	٣٥٥,٣٥٤	٢٩٤,٢٧٣	٤٧٤,٣٧٥	٤٦٩,٣٧٥	١٥٤,٣٤٥	٣١٦,٣٧٥	٥٩٨,٤٥٢	٢٩٤,٢٧٣	٣٥٥,٣٥٤
٢٠١٣	٣١٢,٩٤٥	٣٠١,٤٥٥	٤٧٤,٣٧٥	٤٦٩,٣٧٥	١٥٢,٣٢٥	٣١٦,٣٧٥	٥١٤,٤٥٥	٣٠١,٤٥٥	٣١٢,٩٤٥
٢٠١٤	٣٢٥,٤٢٨	٣٠٩,٣٥٥	٤٧٤,٣٧٥	٤٦٩,٣٧٥	١٥٨,٣٧٥	٣١٦,٣٧٥	٥٣٥,٤٤٨	٣٠٩,٣٥٥	٣٢٥,٤٢٨

بمصدر: الجهاز المركزي للإحصاء

لا تتضمن بيانات السكان النشطين اقتصادياً أو من هم فوق الـ ١٥ سنة للعالم ٢٠١٤ البيانات الخاصة بالعلاقة بقوة العمل. وهي بيانات مهمة لهذه الدراسة. لكن بالعودة إلى بيانات التعداد السكاني للعام ٢٠١٠، يلاحظ أن عدد السكان بلغ آنذاك ١,٣ مليون نسمة منهم ٦٦٦ ألفاً غير بحريني (٥٤٪) و ٥٦٩ ألف بحريني (٤٦٪). بينما بلغ عدد السكان فوق الـ ١٥ سنة ٩٨٧ ألف نسمة. وبالتالي يمثلون ٨٠٪ من السكان. وبلغ عدد السكان الأجانب النشطين اقتصادياً ٦٠٠ ألف وهم يمثلون ٩٠٪ من السكان الأجانب، بينما بلغ عدد السكان البحرينيين النشطين اقتصادياً ٣٨٧ ألفاً وهم يمثلون ٦٨٪ من السكان البحرينيين. ومن حيث الجنس بلغ عدد النساء النشطات اقتصادياً ٣٤٥ ألفاً يمثلن ٣٥٪ من السكان النشطين اقتصادياً و ٦٥٪ للرجال. ويبلغ عدد الإناث غير البحرينيات ١٥٢ ألفاً وهو يمثل ٤٤٪ من الإناث النشطات اقتصادياً، كما يمثل ٢٥٪ من السكان الأجانب النشطين اقتصادياً. بينما بلغ عدد الإناث البحرينيات ١٩٣ ألفاً وهو يمثل ٥٦٪ من الإناث النشطات

ويبلغ عدد البحرينيين في سن العمل ٣٨٥ ألفاً، أي ما نسبته ٣٩٪ من مجموع السكان في سن العمل نهاية العام ٢٠١٤، كما أنهم يمثلون ٦١٪ من مجموع السكان البحرينيين البالغ عددهم ٦٣١ ألفاً. بينما يبلغ عدد غير البحرينيين في سن العمل ٥٩٣ ألفاً، أي ما نسبته ٦١٪ من مجموع السكان في سن العمل. كما تبلغ نسبتهم من مجموع السكان غير البحرينيين البالغ عددهم ٦٨٣ ألفاً ٨٧٪.

ولدى محاولة تحليل الفرق الواضح ما بين حجم السكان في سن العمل (٩٧٨ ألفاً) لعام ٢٠١٤ وحجم العاملين (٦٨٧ ألفاً - جدول (٤) لحجم العاملين العام ٢٠١٤)، وهو يقدر بنحو ٢٩١ ألفاً، يلاحظ أن الفرق يتركز في البحرينيين بعدد ٢٢٩ ألف بحريني (٧٩٪ من مجموع من هم في سن العمل ولكن خارج قوة العمل)، وغير البحرينيين ٦٢ ألفاً فقط (٢١٪ من مجموع من هم في سن العمل ولكن خارج قوة العمل)، وهي تعتبر مسألة طبيعية لكون الغالبية العظمى من غير البحرينيين هم من العمالة الأجنبية الذين جاؤوا للعمل في البحرين والبقية تمثل عوائلهم الملتحقه بهم.

اقتصادياً و 50.0% من السكان البحرينيين النشطين اقتصادياً. أما من حيث العلاقة بقوة العمل، فقد بلغ عدد العاملين 703 آلاف والعاطلين 8 آلاف والطلبة 102 ألفين وربات البيوت 131 ألفاً والمتقاعدين 13 ألفاً وغير العاملين بسبب العجز نحو ألف وأخرى 24 ألفاً. أما بالنسبة للعاملين، فإن 687 ألفاً (97,7%) منهم يعملون بأجر (76% منهم غير بحرينيين)، ونحو 13 ألفاً (1,8%) هم أصحاب عمل (26% منهم غير بحرينيين)، ونحو 3 آلاف (0,0%) يعملون لحسابهم الخاص (جميعهم بحرينيون). وسوف يناقش هذا الموضوع بصورة أكثر تفصيلية عند الحديث عن العمالة غير المهيكلة.

وإذا ما أردنا عقد مقارنة تاريخية بين تعداد 2010 و تعداد 2001 في ما يخص السكان النشطين اقتصادياً، توضح لنا بيانات هذا التعداد الأخير أن عدد السكان كان يبلغ 601 ألفاً منهم 406 بحرينيين (67%) و 240 غير بحرينيين (38%). بينما بلغ عدد السكان فوق 10 سنة 469 ألف نسمة. وبالتالي يمثلون 72% من السكان. وبلغ عدد السكان الأجانب النشطين اقتصادياً 212 ألفاً وهم يمثلون 87% من السكان الأجانب، بينما بلغ عدد السكان البحرينيين النشطين اقتصادياً 207 ألفاً وهم يمثلون 73% من السكان البحرينيين.

أما من حيث العلاقة بقوة العمل، فقد بلغ عدد العاملين 291 ألفاً والعاطلين 17 ألفاً والطلبة 50 ألفاً وربات البيوت 87 ألفاً والمتقاعدين 9 آلاف وغير العاملين بسبب العجز نحو ألف ولا يعمل لعدم الرغبة 5 آلاف. أما بالنسبة للعاملين، فإن 280 ألفاً (96%) منهم يعملون بأجر (74% منهم غير بحرينيين) ونحو 6 آلاف (2%) هم أصحاب عمل (جميعهم بحرينيون) ونحو 5 آلاف (1,7%) يعملون لحسابهم الخاص (جميعهم بحرينيون).

## القسم الثالث

### العمالة في البحرين

#### أولاً: تطور حجم العمالة

البحرينية ١١٪ فقط، وقد ارتفعت من ١٢٩ ألف عامل العام ٢٠٠٦ إلى ١٥٨ ألف عامل العام ٢٠١٥ بزيادة قدرها ٢٩ ألف عامل وبنسبة زيادة قدرها ٢٢٪ وبمتوسط زيادة سنوية نسبته ٢,٢٪. وتمثل العمالة الأجنبية ٧٨٪ من مجموع العمالة في البحرين، بينما تمثل العمالة الوطنية ٢٢٪.

وتبين هذه الأرقام بصورة جلية أن الغالبية العظمى من الوظائف المولدة في الاقتصاد خلال السنوات العشر الماضية ذهبت إلى العمالة الأجنبية، لكون غالبية الأنشطة الاقتصادية المولدة لهذه الوظائف تعتمد على الكثافة العمالية الرخيصة من قطاعات الإنشاءات والبناء والتجارة والمؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة، بينما لاحظت دراسات مسحية غياب الأيدي العاملة الوطنية المؤهلة لشغل الوظائف وبالذات في المهن الوسطى (ALLEN, ٢٠٠٩).

أما بالنسبة للجنس، فإن عمالة الذكور ارتفعت من ٣٦٩ ألفاً العام ٢٠٠٦ إلى ٥٥٦ ألفاً العام ٢٠١٥ بزيادة قدرها ١٨٧ ألف عامل، في حين ارتفعت

تطور حجم العمالة في البحرين تطوراً كبيراً خلال السنوات العشر الماضية، حيث نما من ٤٦٠ ألفاً العام ٢٠٠٦ إلى ٧١٧ ألفاً العام ٢٠١٥ بزيادة إجمالية قدرها ٢٥٧ ألفاً أي ما نسبته ٥٦٪ وبمتوسط نمو سنوي قدره ٥,٦٪ (جدول رقم ٣). وبالمقارنة مع عدد السكان (عام ٢٠١٤)، فإن حجم العمالة يمثل ٥٥٪ من إجمالي السكان المقدر بـ ١,٣ مليون العام ٢٠١٤. ويلاحظ أن مصدر الزيادة الرئيسي هو الزيادة في العمالة الأجنبية التي ارتفعت من ٣٣١ ألفاً العام ٢٠٠٦ إلى ٥٥٩ ألف عامل العام ٢٠١٥، أي بزيادة قدرها ٢٢٨ ألف عامل، أي ما نسبته ٦٩٪، وبمعدل متوسط زيادة سنوي قدره ٦,٩٪. وتمثل الزيادة في العمالة لأجنبية ٨٩٪ من إجمالي الزيادة في حجم العمالة خلال السنوات العشر الماضية. في حين تمثل نسبة الزيادة في العمالة

لوحه رقم ١  
تطور حجم العمالة في البحرين ٢٠١٤

السنة	العمالة الوطنية		العمالة الأجنبية		إجمالي		السنة	العمالة الوطنية		العمالة الأجنبية		إجمالي	
	عدد	نسبة	عدد	نسبة	عدد	نسبة		عدد	نسبة	عدد	نسبة	عدد	نسبة
2004	234,767	42%	230,222	42%	464,989	42%	234,767	42%	230,222	42%	464,989	42%	
2006	244,890	43%	239,320	42%	484,210	42%	244,890	43%	239,320	42%	484,210	42%	
2008	255,428	43%	250,245	43%	505,673	43%	255,428	43%	250,245	43%	505,673	43%	
2007	266,420	43%	261,013	43%	527,433	43%	266,420	43%	261,013	43%	527,433	43%	
2008	273,612	43%	267,876	43%	541,487	43%	273,612	43%	267,876	43%	541,487	43%	
2009	282,011	43%	276,900	43%	558,911	43%	282,011	43%	276,900	43%	558,911	43%	
2010	288,402	43%	282,235	43%	570,637	43%	288,402	43%	282,235	43%	570,637	43%	
2011	295,878	43%	288,810	43%	584,688	43%	295,878	43%	288,810	43%	584,688	43%	
2012	305,354	43%	294,273	43%	599,628	43%	305,354	43%	294,273	43%	599,628	43%	
2013	312,945	43%	301,885	43%	614,830	43%	312,945	43%	301,885	43%	614,830	43%	
2014	320,839	43%	309,906	43%	630,744	43%	320,839	43%	309,906	43%	630,744	43%	

بمصدرها: الجهاز المركزي للإحصاءات

شبه الاستقرار في حجم العمالة في القطاع العام خلال السنوات الثلاث الماضية (منذ العام ٢٠١٣). وهو يعكس تشبّع هذا القطاع في سوق العمل، والذي يحوز نسبة قدرها ٩,٣٪ من إجمالي حجم العمالة. ويبلغ عدد الذكور العاملين في القطاع العام ٣٧ ألف عامل بنسبة ٥٥٪ (بالمقارنة مع ٦٤٪ العام ٢٠٠٦)، بينما الإناث ٣١ ألف عاملة بنسبة ٤٥٪ (بالمقارنة مع ٣٦٪ العام ٢٠٠٦). وهو يعكس التطور الإيجابي في زيادة مشاركة المرأة في قوة العمل في القطاع العام ولكونه القطاع المفضل بالنسبة لها سواء من حيث ساعات العمل أو الراتب والمزايا الأخرى. ومن حيث الجنسية، فقد بلغ عدد البحرينيين العاملين في القطاع العام ٥٧ ألف العام ٢٠١٥، وهم يشكلون ٨٥٪ من مجموع العمالة في هذا القطاع، بينما بلغ عدد العاملين غير البحرينيين ١٠ آلاف عامل وهم يشكلون ١٥٪ من المجموع. أما من حيث الجنس، فإن عدد الذكور العاملين في القطاع العام بلغوا ٣٧ ألف عامل في العام ٢٠١٥ وهم يشكلون ٥٥٪ من المجموع، بينما بلغ عدد الإناث ٣١ ألف عاملة وهن يمثلن ٤٥٪ من المجموع. كما يلاحظ أن عدد البحرينيين والبحرينيات متقارب في القطاع العام، حيث بلغ عدد البحرينيين ٣٠ ألف موظف (٥٣٪ من مجموع البحرينيين) والبحرينيات ٢٧ ألفاً (٤٧٪ من مجموع البحرينيين). بينما بالنسبة لغير البحرينيين فقد بلغ الذكور منهم ٧ آلاف عامل (٧٠٪ من مجموع غير البحرينيين) والإناث ٣ آلاف عاملة (٣٠٪ من المجموع).

عمالة الإناث من ٩١ ألفاً إلى ١٦١ ألفاً بزيادة قدرها ٧٠ ألفاً. أي أن الذكور استحوذوا على نسبة ٧٣٪ من إجمالي الزيادة في العمالة، بينما حصلت الإناث على ٢٧٪ فقط. وقد ارتفعت أعداد الإناث البحرينيات المنضمت إلى سوق العمل خلال السنوات العشر الماضية، من ٣٨ ألفاً العام ٢٠٠٦ إلى ٥٧ ألفاً العام ٢٠١٥، بزيادة قدرها ١٩ ألفاً، بينما ارتفعت أعداد الذكور من ٩٢ ألفاً إلى ١٠١ ألف العام ٢٠١٥ بزيادة قدرها ٩ آلاف فقط، أي أن الإناث حصلن على ضعف الوظائف المولدة للبحرينيين خلال السنوات العشر الماضية وبنسبة ٦٨٪. بينما ارتفعت أعداد الإناث غير البحرينيات في قوة العمل من ٥٣ ألفاً العام ٢٠٠٦ إلى ١٠٤ آلاف العام ٢٠١٦ بزيادة قدرها ٥٩ ألفاً في حين ارتفع عدد الذكور من ٢٧٨ ألفاً إلى ٤٥٥ ألفاً بزيادة قدرها ١٧٧ ألفاً، أي أن الذكور الأجانب حصلوا على نسبة ٧٥٪ من إجمالي الزيادة في قوة العمل الأجنبية خلال السنوات العشر الماضية، وحصلت الإناث على نسبة ٢٥٪ فقط. ومن المعروف إن ازدياد هذه العمالة تزامن مع الطفرة النفطية منتصف السبعينيات وما تلاها من حركة عمرانية فرضت الاستعانة بمئات الآلاف من العمالة الآسيوية وخاصة من الهند وباكستان غيرهما. والنمط السائد لجلب هذه العمالة هي أن تقوم الشركات المسجلة لدى وزارة التجارة بالتقدم بطلب جلب الأيدي العاملة من الخارج من وزارة العمل (تحولت العام ٢٠١٤ إلى هيئة تنظيم سوق العمل). ويعتمد عدد العمال المسموح لها جلبهم بحسب حجم أعمال الشركة. وبعد حصولها على الموافقة تقوم بجلبهم ويكونون تحت مسؤوليتها وتحفظ بجوازاتهم.

## ثانياً:

### العمالة حسب القطاع

#### ١-القطاع العام:

تطور حجم العمالة في القطاع العام تطوراً بطيئاً خلال السنوات العشر الماضية، حيث ارتفع من ٥٧ ألف موظف العام ٢٠٠٦ إلى ٦٧ ألف موظف العام ٢٠١٥ بزيادة قدرها ١٠ آلاف موظف، وبمتوسط زيادة سنوية قدره ١,٨٪ سنوياً (جدول رقم ٤). ويلاحظ بشكل خاص

ثانياً:

## العمالة حسب القطاع

### أ- القطاع العام:

العمالة حسب القطاع (ملايين ريال)										
القطاع العام										
السنة	العمالة	ملا	العمالة	ملا	العمالة	ملا	العمالة	ملا	العمالة	ملا
2004	234,787	230,322	484,808	258,408	102,527	318,836	491,195	332,549	823,744	
2005	244,890	239,920	484,239	288,810	115,403	404,213	533,501	355,323	888,824	
تغير	4.2%	4.2%	4.2%	12.0%	12.0%	12.0%	5.0%	6.0%	6.0%	
2006	255,428	250,245	505,873	324,856	129,896	454,752	580,285	380,541	900,426	
تغير	4.2%	4.2%	4.8%	12.0%	12.0%	12.0%	8.0%	7.0%	7.0%	
2007	266,420	261,013	527,430	365,604	146,209	511,804	632,374	407,223	1,038,297	
تغير	4.2%	4.2%	4.2%	12.0%	12.0%	12.0%	8.0%	7.1%	7.1%	
2008	273,613	267,975	541,587	402,978	158,921	561,909	676,586	426,906	1,103,496	
تغير	2.7%	2.7%	2.7%	10.2%	8.7%	9.8%	7.0%	4.8%	4.8%	
2009	282,011	276,000	558,011	448,586	170,418	620,404	721,397	446,418	1,178,415	
تغير	3.1%	3.0%	3.0%	11.7%	7.2%	10.4%	8.2%	4.8%	4.8%	
2010	288,402	282,235	576,687	475,905	181,951	657,856	764,357	464,586	1,208,543	
تغير	2.3%	2.3%	2.3%	5.8%	6.8%	6.0%	4.4%	4.0%	4.0%	
2011	296,678	288,810	584,588	440,505	194,727	618,232	741,483	453,537	1,196,020	
تغير	2.8%	2.3%	2.3%	-4.4%	-6.5%	-7.2%	-3.0%	-3.3%	-3.3%	
2012	300,304	294,275	599,529	465,095	194,240	609,335	750,449	448,515	1,208,964	
تغير	3.2%	1.9%	2.8%	2.1%	-6.4%	-6.2%	2.8%	-1.1%	-1.1%	
2013	312,946	307,865	614,630	473,436	192,325	638,361	798,361	464,810	1,253,191	
تغير	3.9%	3.0%	3.0%	4.0%	5.0%	4.8%	5.7%	3.0%	3.0%	
2014	320,838	309,908	630,744	485,648	198,170	663,818	808,487	508,078	1,314,582	
تغير	2.5%	2.7%	2.0%	2.1%	21.0%	2.1%	2.1%	9.3%	9.3%	

البيانات مأخوذة من التقرير السنوي للقطاع العام

### ب- القطاع الخاص

يشكل العاملون في القطاع الخاص غالبية العمالة في البحرين بنسبة 70% من المجموع. وقد نمت أعداد هذا القطاع بصورة ملموسة على مدار السنوات العشر الماضية، وهو يعود أساساً لتزايد أعداد العمالة الأجنبية كما سبق أن أوضحنا.

لقد ارتفعت أعداد العاملين في القطاع الخاص من 344 ألف عامل العام 2006 إلى 539 ألف عامل العام 2010، أي بزيادة إجمالية قدرها نحو 190 ألف عامل خلال 10 سنوات وبمتوسط معدل زيادة سنوية قدره 0,7% (جدول رقم 0). وبهيمن الذكور على قوة العمل في القطاع الخاص بحجم 476 ألف عامل العام 2010 وبنسبة 88% بينما بلغ عدد الإناث 73 ألفاً وبنسبة 12% فقط. والملاحظ أن هذه النسبة ظلت محافظة على مستوياتها طوال السنوات العشر الماضية من دون تغير ملموس، وذلك بحكم طبيعة الأعمال السائدة في القطاع الخاص مثل المقاولات والإنشاءات التي تتطلب عمالة ذكورية.

لوائح قرد (1)									
نصفها مسح قودنها عودها 2014									
	٢٠١٤		٢٠١٣		٢٠١٢		٢٠١١		٢٠١٠
قودها	ملا	ملا	ملا	ملا	ملا	ملا	ملا	ملا	ملا
2004	234,787	230,322	464,808	294,408	103,527	358,838	491,195	332,549	823,744
٢٠٠٥	244,890	239,920	484,239	288,810	115,403	404,213	533,501	355,323	888,824
٢٠٠٦	255,429	250,245	505,873	324,856	129,896	454,752	589,285	380,141	960,426
٢٠٠٧	266,420	261,013	527,433	365,504	146,209	511,804	632,874	407,223	1,039,297
٢٠٠٨	273,512	267,975	541,587	402,878	158,931	561,909	676,590	426,906	1,183,496
٢٠٠٩	282,011	276,900	558,011	448,986	176,418	628,404	721,997	446,418	1,178,615
٢٠١٠	288,452	282,235	578,687	475,905	181,951	657,856	764,357	464,195	1,208,543
٢٠١١	295,878	288,010	584,688	445,505	164,727	618,332	741,483	463,537	1,195,020
٢٠١٢	305,304	294,273	599,329	465,095	134,240	608,336	766,449	446,519	1,206,964
٢٠١٣	312,946	301,865	614,630	473,436	162,325	638,361	798,381	464,810	1,253,191
٢٠١٤	320,839	309,908	636,744	486,648	198,170	683,818	806,487	608,878	1,314,862
٢٠١٥	328,839	317,908	658,858	500,760	234,300	733,160	856,617	660,007	1,375,167

باصفا الزا صفا وازا صفا صفا صفا

وفي ما يخص الجنسية، فيبلغ عدد العمال البحرينيين ١٠١ ألف العام ٢٠١٤ وهم يشكلون ١٩٪ من مجموع العاملين في القطاع الخاص، مع العلم بأن نسبتهم كانت ٢٤٪ العام ٢٠٠٦. وقد نمت أعداد البحرينيين العاملين في القطاع الخاص بمتوسط معدل سنوي قدره ٣,٢٪ بالمقارنة مع المعدل العام لنمو قوة العمل في القطاع الخاص البالغة ٥,٧٪ كما ذكرنا. وتختلف نسبة الذكور إلى الإناث في ما يخص البحرينيين العاملين في القطاع الخاص، حيث بلغ عدد الذكور ٧١ ألف عامل والإناث ٣٠ ألف عاملة بنسبة تبلغ ٧٠٪ و ٣٠٪ على التوالي. وفي العام ٢٠٠٦ أي قبل عشر سنوات كانت النسبة ٧٦٪ و ٢٤٪ على التوالي، ما يشير إلى تحسن في حصة الإناث البحرينيات اللاتي دخلن سوق العمل الخاص.

أما بالنسبة للعمال الأجانب، فقد ارتفعت أعدادهم من ٢٦٣ ألف عامل العام ٢٠٠٦ إلى ٤٣٨ ألف عامل العام ٢٠١٥ بزيادة قدرها ١٧٥ ألف عامل خلال عشر سنوات وبمتوسط معدل نمو سنوي قدره ٦,٧٪، أي أن معدل نموهم هو ضعف معدل نمو العمالة البحرينية في هذا القطاع تقريباً، وهم يمثلون ٨١٪ من قوة العمل العام ٢٠١٥ بالمقارنة مع ٧٦٪ العام ٢٠١٦، أي قبل عشر سنوات. وبهيمن العاملون الأجانب الذكور على قوة العمل الأجنبية في القطاع الخاص بأعداد بلغت ٤٠٤ آلاف العام ٢٠١٥، أي ما نسبته ٩٢٪، بينما بلغ عدد الإناث ٣٤ ألف عاملة وبنسبة ٨٪ فقط. وقبل عشر سنوات أي العام ٢٠٠٦ كانت النسبة ٩٥٪ مقابل ٥٪ فقط، ما يشير أيضاً إلى تحسن طفيف في حصة الإناث غير البحرينيات اللاتي دخلن سوق العمل الخاص في البحرين.

ومن الواضح مما سبق إن العمالة الأجنبية تهيمن على سوق العمل الخاص في البحرين، وهي العامل المحفز الرئيسي لنمو العمالة في هذا القطاع. وهذا ناجم عن طبيعة الأنشطة الاقتصادية السائدة في البحرين والتي تعتمد على كثافة الأيدي العاملة الرخيصة مثل الإنشاءات والمقاولات وتجارة التجزئة والمؤسسات الصناعية الصغيرة والسياحة وغيرها.

وسوف يتم التطرق إلى المزيد من التفاصيل حول توزيع العاملين في القطاع الخاص من حيث وضعية العمل (العاملين بأجر ولحسابهم الخاص... إلخ) في الفصل التالي عند تحليل العمل غير المهيكل في القطاع الخاص.

### ٣- العمالة المنزلية

تدرج هيئة تنظيم سوق العمل العمالة المنزلية ضمن العمالة في البحرين منذ إحالة إصدار تراخيص جلب هذه العمالة إليها من وزارة العمل العام ٢٠١٤. وتتكون جميع العمالة المنزلية من العمالة الأجنبية، وقد بلغ عددها ١١١ ألفاً العام ٢٠١٥ بالمقارنة مع ٥٨ ألف عامل العام ٢٠٠٦، أي بزيادة قدرها ٥٣ ألف عامل خلال عشر سنوات وبمتوسط معدل نمو سنوي قدره ٩٪ تقريباً (جدول رقم ٦)، وهي تمثل نحو ٢٠٪ من مجموع العمالة الأجنبية في البحرين

لوائح قرد (١)										
نظامها مسح توظيفها عطار 2014										
السنة	٢٠٠٦			٢٠١٥			٢٠١٥			السنة
	العمالة	العمالة	النسبة	العمالة	العمالة	النسبة	العمالة	العمالة	النسبة	
2004	823,744	332,549	40%	318,836	102,527	32%	484,808	230,022	23%	2004
2005	888,824	355,323	40%	404,213	115,403	28%	484,238	238,920	24%	2005
2006	905,426	360,541	40%	454,752	129,990	28%	505,873	255,245	25%	2006
2007	1,038,297	407,223	39%	511,864	146,209	28%	527,430	261,013	25%	2007
2008	1,183,496	426,906	36%	561,809	158,921	28%	541,587	267,975	25%	2008
2009	1,178,415	446,418	38%	628,494	176,418	28%	558,011	276,900	25%	2009
2010	1,208,543	464,596	38%	657,856	181,951	27%	576,667	282,235	24%	2010
2011	1,195,020	453,537	38%	618,332	164,727	26%	584,588	288,810	24%	2011
2012	1,208,964	448,515	37%	603,325	154,240	25%	599,529	294,273	24%	2012
2013	1,253,191	464,810	37%	638,261	162,325	25%	614,630	301,885	24%	2013
2014	1,314,862	508,078	38%	683,818	198,170	29%	636,744	309,908	24%	2014

باصفاها التراخيص الوافدين منها من البحرين

وكما هو متوقع، تشكل الإناث الغالبية العظمى من العمالة المنزلية بمقدار ٦٧ ألف عاملة العام ٢٠١٥ ونسبة ٦٠٪، بينما تمثل النسبة المتبقية ٤٠٪ وعددها ٤٤ ألفاً من الذكور.

وسوف يتم تناول هذه الفئة بصورة أكبر ضمن الفصل التالي الخاص بالعمل غير المهيكل في البحرين، لأن العمالة المنزلية في البحرين لا تتمتع بأي حماية تأمينية أو اجتماعية وبالتالي، فإنها تعتبر من العمالة غير المهيكلة.



## رابعاً: البطالة

يخضع احتساب معدل البطالة في البحرين لمعايير تضعها وزارة العمل، حيث يمثل إجمالي العاطلين عدد مستحقي إعانة التعطل زائداً مستحقي التعويض زائداً عدد الذين أنهوا فترة الاستحقاق القصوى ولا يزالون عاطلين. أما معدل البطالة فيتم احتسابه عن طريق قسمة إجمالي عدد العاطلين على إجمالي القوى العاملة الوطنية. وواضح أنه يدخل ضمن هذا التعريف الباحثون عن عمل المسجلون عند الوزارة فقط (موقع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية - مملكة البحرين). أما إذا كان غير مسجل لديها فلا يدخل ضمن أعداد العاطلين. كذلك لا يدخل ضمن العاطلين الأشخاص الذين استقالوا بمحض إرادتهم من أشغالهم لأنهم سيكونون غير مستحقي الإعانة. وواضح أن هذا التعريف للعاطلين عن العمل يختلف عن التعريفات العالمية المتعارف عليها التي تركز عدد الذين لا يعملون والراغبين بالعمل وهم جاهزون للعمل ويقومون بالبحث عنه (REUTERS, FINANCIAL GLOSSARY).

وبصورة عامة، فإن أعداد العاطلين وفقاً لما تعلن عنه الوزارة ظل يراوح ما بين 0-000 - 6000 بين الأعوام 2008 - 2014 باستثناء في العام 2006 حيث قفز الرقم بشكل غير طبيعي إلى نحو 22 ألفاً، ويبدو أن تضخم رقم العاطلين في ذلك العام كان مرتبطاً بالدراسة التي كانت تجريها «مكنزي لإصلاح سوق العمل» لتوفير مبررات أكبر لحجج الدراسة حول ارتفاع أعداد العاطلين، وبالتالي توفر الحاجة لتلك الإصلاحات. كذلك ارتفع الرقم في العام 2013 حيث بلغ 8,618 عاطلاً ولربما كان ذلك بسبب الأوضاع السياسية التي تمر بها البحرين منذ العام 2011، حيث قامت السلطات بتسريح آلاف العمال والموظفين من أعمالهم. وبالتالي تراوحت نسب البطالة ما بين 3,6% إلى 4% خلال تلك الأعوام (جدول رقم 8).

2005	244,890	239,920	484,239	288,610	115,403	404,013	533,501	355,323	888,824
فبراير 2005	4.3%	4.3%	4.2%	12.6%	12.6%	12.6%	8.6%	6.8%	
2006	255,428	250,245	505,673	324,856	129,896	454,752	580,285	380,141	960,426
فبراير 2006	4.3%	4.3%	4.4%	12.6%	12.6%	12.6%	8.8%	7.0%	
2007	266,420	261,013	527,433	366,664	146,209	511,864	632,074	407,223	1,039,297
فبراير 2007	4.3%	4.3%	4.3%	12.6%	12.6%	12.6%	8.9%	7.1%	
2008	273,612	267,976	541,587	402,978	168,931	561,909	676,590	426,906	1,103,496
فبراير 2008	2.7%	2.7%	2.7%	10.2%	8.7%	9.8%	7.0%	4.8%	
2009	282,011	276,000	558,011	449,986	170,418	620,404	731,997	446,418	1,178,415
فبراير 2009	3.1%	3.0%	3.0%	11.7%	7.2%	10.4%	8.2%	4.6%	
2010	288,452	282,235	570,687	475,905	181,951	657,856	764,357	464,186	1,228,543
فبراير 2010	2.3%	2.3%	2.3%	5.8%	6.8%	6.0%	4.4%	4.0%	

وطوال هذه السنوات يمثل العاطلون من الإناث النسبة الأكبر من العاطلين، حيث بلغت أعدادهن 6,019 عاطلة في العام 2014 من مجموع 6,943 أي ما نسبته 87%. وفي الغالب فإن غالبية العاطلات هن من خريجات الدراسة الإعدادية أو الثانوية أو قد يكنّ ربات بيوت، ولكن يقدمن على طلب بالعمل للاستفادة من إعانات التعطل.

ومنذ العام 2008 تطبق البحرين نظام التأمين ضد التعطل بالنسبة للبحرينيين في القطاعين العام والخاص. وبموجب النظام يتم استقطاع نسبة بواقع 1 في المائة من أجر العامل المؤمن عليه يدفعها شهرياً و 1 في المائة من أجر العامل المؤمن عليه يدفعها صاحب العمل و 1 في المائة من أجور جميع المؤمن عليهم تدفعها الحكومة شهرياً. وتكون الإعانات على نوعين: الأول يسمى إعانة التأمين ضد التعطل وتدفع للداخلين الجدد إلى سوق العمل. ويستلم الباحث عن العمل إعانة قدرها 100 ديناراً شهرياً إذا كان من حملة المؤهلات الجامعية، و 120 ديناراً شهرياً إن لم يكن جامعياً، على أن تقوم الوزارة بالبحث عن وظيفة له. فإذا رفض الوظيفة المعروضة عليه ثلاث مرات خلال ستة شهور يتم وقف الإعانة الشهرية. أما النوع الثاني فيسمى إعانة مستحقي تعويض التعطل وتدفع للذين يقالون من أعمالهم أو يفقدونها لأسباب خارجة عن إرادتهم. أي أن هذه الإعانة تقدم في حالة إقالة العامل فقط وليس استقالته. كما يشمل هذا القانون العاملين الأجانب الخاضعين للتأمين ضد إصابات العمل بشرط أن تكون لديه إقامة صالحة في البحرين ويكون يبحث عن العمل.

وفي نهاية العام 2010، بلغ عدد المستحقين لإعانة التأمين ضد التعطل التي تدفع للداخلين الجدد إلى سوق العمل 3,103 شخصاً جميعهم من البحرينيين منهم 81% إناث. ومن حيث المستوى الجامعي، فإن 58% منهم من الجامعيين. أما بالنسبة لمستحقي تعويض التعطل فقد بلغ عددهم 390 شخصاً منهم 70% ذكور.

الفصل الثاني  
العمل غير المهيكل في البحرين

**مقدمة:**

٢ و ٦ ضمن الإطار). ولكن قبل ذلك سوف نستعرض خصائص هذه العمالة من حيث الجنسية والتعليم والأنشطة الاقتصادية والمهن ومدة الإقامة في البحرين والأجور وحجم المنشآت، وهي معلومات سوف تساعدنا في عملية تقييم طبيعة هذه العمالة من حيث اعتبارها ضمن العمل غير المهيكّل أم لا.

## خصائص العمالة الأجنبية في القطاع الخاص في البحرين:

### ١,١ العمالة الأجنبية من حيث الجنسية

من مجموع العمالة الأجنبية البالغة ٤٥٩ ألفاً في ديسمبر ٢٠١٥، تصدرت العمالة الهندية القائمة بعدد ٢١٠ آلاف ونسبة ٤٦٪ تليها العمالة البنغالية بعدد ١٢٦ ألفاً ونسبة ٢٧٪ ثم العمالة الباكستانية بعدد ٤٤ ألفاً ونسبة ١٠٪ ثم الفلبينية ٢٨ ألفاً ونسبة ٦٪ ثم النيبالية ١٤ ألفاً ونسبة ٣٪. وتشكل هذه الجنسيات الخمس ٩٢٪. بينما يتوزع الباقي على أكثر من ٤٥ جنسية. وبالنسبة للعمالة العربية فإن مجموع عددها نحو ٨ آلاف عامل تنصدرها العمالة اليمنية والأردنية والسورية واللبنانية والعراقية.

### ٢,١ العمالة الأجنبية من حيث مستوى التعليم

يسيطر على العمالة الأجنبية الفئات القليلة التعلم ومن ذوي المهارات المنخفضة، حيث يبلغ عدد الأميين ١٠ آلاف عامل ومن يعرف القراءة والكتابة فقط ١٦٧ ألف عامل (٣٧٪ من المجموع) والشهادة الابتدائية ٤٧ ألفاً (١٠٪) والشهادة الإعدادية والدبلوما المتوسطة ٤٤ ألفاً (٩٪) والشهادة الثانوية ١٠٦ آلاف (٢٣٪). أما من لديه شهادة جامعية فما فوق فيبلغ عددهم ٥٢ ألفاً أي ما نسبته ١١٪.

### ٣,١ العمالة الأجنبية من حيث الأنشطة الاقتصادية التي تعمل فيها

تتوزع العمالة الأجنبية على كافة الأنشطة الاقتصادية في البحرين، ولكنها تتركز بصورة خاصة في قطاع الإنشاءات بواقع ١٠١ ألف، وأنشطة البيع والتجزئة والجملة ٩٣ ألفاً وأنشطة الصناعات التحويلية ٥٦ ألفاً والأنشطة العقارية والمهن الحرة ٣٣ ألفاً والفنادق والمطاعم ٣٢ ألفاً. ويشكل مجموع العمالة في هذه القطاعات الخمس نحو ٦٩٪ من المجموع. وتبين دراسة (DE BEL-AIR، ٢٠١٥) أن تركز العمالة في قطاع الإنشاءات يعود لطبيعة الأنشطة التي تم تمويلها من خلال طفرات الإيرادات النفطية من جهة وكذلك لتدني مستوى التعليم والمهارات الفنية لدى الغالبية العظمى من العمالة المستوردة كما هو موضح في الفقرة السابقة.

في هذا الفصل سوف نسعى للتعرف على أشكال وطبيعة العمل غير المهيكّل في البحرين من خلال مقارنة فئات العاملين من حيث طبيعة المهنة وعلاقتها بالعمل مع الإطار المفهومي للتشغيل غير المهيكّل ومدى انطباق الفئات الواردة في هذا الإطار على فئات العاملين في البحرين.

وكما أشرنا في أكثر من موقع، فإن غياب مسوحات العمل الحديثة في البحرين يعتبر تحدياً رئيسياً أمام هذه الدراسة لتناول فئات العمل غير المهيكّل بصورة منهجية وواضحة، حيث إن آخر مسح عمل أجري في البحرين كان في العام ٢٠٠٤. وعند مراجعة بيانات وجدول هذا المسح يتضح أيضاً أنه لا يتضمن أي بيانات توضيحية لفئات العمل غير المهيكّل في البحرين باستثناء الإشارة إلى فئات أصحاب المهن الحرة وأرباب العمل. وسوف يتم التطرق إلى البيانات الواردة في المسح في الفصل الثالث في الفقرة الخاصة بالمواقف الحكومية من العمل غير المهيكّل في البحرين.

وسوف يقسم هذا الفصل إلى قسمين: القسم الأول سيخصص لفئات العمالة الأجنبية غير المهيكلة. والقسم الثاني سوف يخصص لفئات العمل الوطنية غير المهيكلة.

## القسم الأول:

### فئات العمالة الأجنبية غير المهيكلة في البحرين

نتناول في هذا القسم أربع فئات من العمالة الأجنبية هي العمالة الأجنبية في منشآت القطاع الخاص والعمالة الأجنبية في القطاع العام والعمالة الأجنبية غير النظامية (العمالة السائبة) والعمالة المنزلية.

أولاً: العمالة الأجنبية في القطاع الخاص:

تطرقنا في الفصل السابق إلى ظاهرة تزايد أعداد العمالة الأجنبية في البحرين خلال السنوات الماضية، حيث باتت تحتل الحصة الأكبر في سوق العمل في البحرين وتمثل ٧٨٪ من مجموع قوة العمل. وعلى مدار السنوات العشر الماضية ارتفعت من ٢٥٥ ألفاً العام ٢٠٠٤ إلى ٥٣٠ ألف عامل العام ٢٠١٤ أي بزيادة قدرها ٢٧٥ ألف عامل أي ما نسبته ١٠٨٪ وبمعدل متوسط زيادة سنوي قدره ١١٪. وتمثل الزيادة في قوة العمل الأجنبية ٩٠٪ من إجمالي الزيادة في قوة العمل خلال السنوات العشر الماضية.

لذلك تمثل هذه العمالة الجزء الأكبر من الأيدي العاملة النشطة اقتصادياً في سوق العمل في البحرين. وسوف نقيم عدداً من الجوانب المتعلقة بهذه الفئة مثل طبيعة المنشآت التي تعمل فيها (مهيكلة أو غير مهيكلة) والحقوق القانونية والحماية الاجتماعية التي تتمتع بها للتوصل إلى استنتاج بشأن اعتبارها ضمن العمالة المهيكلة أو غير المهيكلة وفقاً للإطار المفاهيمي للتشغيل غير المهيكلة (الفئة

## ٤,١ العمالة الأجنبية من حيث المهن التي تشغلها

٩٣ ألفاً (٢٠٪) من العمالة الأجنبية يشغلون مهنة عمال في مختلف المواقع، ١٩ ألفاً (٤٪) كبايعين، و١٢ ألفاً (٣٪) كعمال يدويين و ١٠ آلاف (٢٪) كبنائين. كما يبلغ العاملون في مهنة النجارة ٨ آلاف، والمشرفون ٨ آلاف، والمنظفون ٧ آلاف والخياطون ٦ آلاف والطباخون ٦ آلاف والدارسون نحو ٥ آلاف.

## ٤,٢ العمالة الأجنبية من حيث العمر

تتسم أعمار العمالة الأجنبية عموماً بسن الشباب والرجولة، حيث يبلغ عدد من هم دون سن الثلاثين ١٢٣ ألفاً أي ما نسبته ٢٧٪ من المجموع، ومن ٣٠ لغاية ٣٩ سنة ١٨٩ ألفاً أي ما نسبته ٤١٪، ومن هم دون الخمسين ٩٢ ألفاً أي ما نسبته ٢٠٪، ومن هم دون الستين ٣٨ ألفاً أي ما نسبته ٨٪. وتمثل هذه الفئات العمرية الثلاث ٩٦٪ من المجموع.

## ٤,٣ العمالة الأجنبية من حيث مدة خدمتها في البحرين

يتبين من البيانات المتوفرة هنا في ما يخص فترات خدمة العمالة الأجنبية في البحرين (تحتسب المدة من تاريخ تسجيله لدى الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية وليس دخوله البحرين) أن ٢٩٣ ألف عامل مدة عملهم في البحرين أقل من سنة أي ما نسبته ٦٤٪ وأقل من سنتين ٣٩ ألف عامل أي ما نسبته ٨٪ و٢٤ ألفاً أقل من ٣ سنوات وبنسبة ٥٪ و٢١ ألفاً أقل من ٤ سنوات (٤,٥٪) و١٥ ألفاً أقل من خمس سنوات (٣٪) و٤٧ ألفاً من خمس سنوات إلى عشر سنوات أي ما نسبته تقريباً ١٠٪ و١٦ ألف فوق عشر سنوات أي ما نسبته ٣,٥٪. وعلى الرغم من أن الأغلبية من العمالة الأجنبية تقع ضمن الفئات الزمنية المؤقتة لمكوئها في البحرين والمتصورة لإنجاز مشاريع ضخمة (٤-١ سنوات) وهي تمثل نحو ٨٢٪، إلا أن الملاحظ وجود عمالة بأعداد لافتة تتجاوز مدة بقائها ٥ سنوات وحتى عشر سنوات.

## ٤,٤ العمالة الأجنبية من حيث الأجور

تتراوح متوسطات الأجور الشهرية للعمالة الأجنبية بحسب النشاط الاقتصادي وطبيعة المهن التي يزاولونها. فيلاحظ أن متوسط الأجور للعمالة الأجنبية في القطاع المالي يبلغ ١,٨١٨ ديناراً (٤٨٢٢ دولاراً)، وفي الإدارة العامة الذين يعملون كخبراء لدى أجهزة الحكومة ٣,٨٣٩ ديناراً (١٠,١٨٣ دولاراً)، بينما يتدنّى هذا المتوسط إلى ٦٠ ديناراً (١٥٩ دولاراً) للعاملين في مجال الصيد و١٢٤ ديناراً (٣٢٩ دولاراً) في قطاع الإنشاءات و١٢٩ ديناراً (٣٤٢ دولاراً) في قطاع الزراعة و١٨٣ ديناراً (٤٨٥ دولاراً) في قطاع الفنادق والمطاعم و١٩٦ ديناراً (٥٢٠ دولاراً) في قطاع التجارة.

## ٤,٥ العمالة الأجنبية من حيث حجم المنشآت التي تعمل فيها

تظهر بيانات لحجم المنشآت، ولكن دون توزيع العمالة، أن عدد المنشآت التي يعمل فيها من عامل ولغاية ٤ عمال بلغ ٥٨,٥٨٦ منشأة أي نحو ٧٦٪ من مجموع المنشآت البالغ عددها ٧٧,٢١١ منشأة في نهاية العام ٢٠١٥. ومن ٥ لغاية ٩ عمال ١١,١٦٤ منشأة ومن ١٠ - ١٩ عاملاً ٤,٠٣٨ منشأة ومن ٢٠ - ٤٩ عاملاً ٢,١٢٢ منشأة ومن ٥٠ - ٩٩ عاملاً ٧١٦ منشأة ومن ١٠٠ - ٣٩٩ منشأة ٤٦٢ عاملاً ومن ٤٠٠ فما فوق ١٣٣ منشأة. وبالتالي، فإن الطابع العام لحجم المنشآت هي المتناهية الصغر والصغيرة.

وبقدر تعلق خصائص العمالة الأجنبية المباشر بموضوع هذا البحث، فيلاحظ أولاً أن العمالة الأجنبية في الغالب هي من العمالة المؤقتة (٨٢٪ تقريباً منها مدة بقائه في البحرين أقل من أربع سنوات)، ما لا يجعلهم في الغالب يخضعون للتشريعات الوطنية المتعلقة بالعمل مثل حقوق الإجازات والتعويضات والتأمينات الاجتماعية وإشعارات الفصل وساعات العمل وغيرها، وذلك وفقاً للمبادئ التوجيهية بشأن التعريف الإحصائي للعمالة غير المنظمة الصادر عن المؤتمر السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل.

وثانياً: يلاحظ أن عدد المنشآت التي يعمل فيها لغاية أربعة عمال تمثل ٧٦٪ من مجموع المنشآت، كما أن المنشآت التي يعمل فيها لغاية ١٠ عمال يعمل لديها ٣٩٪ من مجموع العمالة. أيضاً وفقاً للمعايير التي وضعها المؤتمر الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل، فإن المنشآت المتناهية الصغر يمكن أن تصنف ضمن منشآت القطاع غير المهيكل. ولكن لا توجد بيانات توضح حجم العمالة في هذه المنشآت.

## ٤,٦ الوضع القانوني للعمالة الأجنبية في القطاع الخاص

صدر قانون العمل البحريني الجديد رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٢ بتاريخ ٢٦ يوليو ٢٠١٢، وهو يشمل القطاع الخاص فقط. وقد عرف القانون العامل بأنه كل شخص طبيعي يعمل لقاء أجر لدى صاحب العمل وتحت إدارته وإشرافه. ولم يضع القانون أي قيود أو تمايز بين العامل البحريني والعامل غير البحريني (وضعت العديد من الاستثناءات لخدم المنازل وسوف تناقش لاحقاً). (موقع هيئة تنظيم سوق العمل - مملكة البحرين)

وأهم المزايا التي منحها القانون للعامل غير البحريني دون تمييز مع العامل البحريني هي حق أن يكون العمل وفق اتفاق مبرم بين صاحب العمل والعامل وحق توفير شروط السلامة والصحة المهنية وبيئة العمل الصالحة وحق توفير الرعاية الصحية وحق التدريب المهني وحق تكوين النقابات والمفاوضات الجماعية وحق توفير المواصلات والواجبات الغذائية (في حالة مكان العمل بعيد عن العمران) وحق الإجازات الأسبوعية والسنوية وفي حالات وفاة الأقارب والزواج والأعياد والعطل الرسمية والإجازات المرضية وحق إجازة الحمل

بعدها لكل سنتين. وتدفع المنشأة ٢٠٠ دينار (٥٣١ دولاراً) مقابل التجديد كل سنتين و ١٠٠ دينار (٢٧ دولاراً) لكل عامل أجنبي شهرياً. كما يمكن التقدم بطلب ترخيص عمالة مؤقتة (لمدة ستة شهور) مقابل دفع ٥٠ ديناراً (١٣٣ دولاراً) كل ستة شهور. وفي جميع حالات طلب عمالة إضافية يجب على صاحب العمل تقديم وثائق تثبت حاجة توسعه في الأعمال وبالتالي حاجته لعمالة إضافية.

كما تم وابتداء من بداية العام ٢٠١٦ فرض رسوم تقديم الخدمات الصحية للعمالة الأجنبية من خلال المراكز الصحية الحكومية مقابل ٧٢ ديناراً (١٩١ دولاراً) لكل عامل أجنبي يدفعها صاحب العمل كل سنتين مع رسوم تجديد الإقامة، وهي بمثابة تأمين صحي للعمالة الأجنبية. ومنذ شهر مايو ٢٠١٦، تم تجاوز نظام نسب البعثة من خلال السماح للمنشآت بجلب أي عمالة أجنبية فوق الحد الذي يسمح به نظام نسب البعثة من خلال دفع رسوم إضافية قدرها ٣٠٠ دينار (٧٩٦ دولاراً) إضافية مقابل كل عامل أجنبي.

ويمكن للعمال الأجانب طلب الانتقال إلى صاحب عمل آخر من دون الحاجة إلى إلغاء تصاريح العمل الخاصة بهم ومن دون الحاجة إلى السفر خارج مملكة البحرين. ويمكن أن يتم الانتقال بموافقة أو دون موافقة صاحب العمل الحالي بشرط أن يكون قد عمل لديه عاماً على الأقل منذ جلبه للبحرين. وهذا النظام ألغى بصورة جزئية نظام الكفالة في البحرين، ولكن لم ينهه بصورة كاملة، حيث إن جلب الأيدي العاملة الأجنبية لا يزال يحتم وجود كفيل لهذا العامل. ويجب أخذ موافقة الهيئة على هذا الانتقال.

ويلحظ هنا أنه من الناحية الفعلية يتم ربط تأشيرة إقامة العامل الوافد في البحرين برخصة العمل، أي لمدة سنتين يتم تجديدها وفقاً لرغبة الطرفين. وبمعنى آخر، فإن العامل الذي لا توجد لديه رخصة للعمل لن تجدد له تأشيرة الإقامة لأن لا بد من وجود كفيل لهذا العامل يتقدم هو لطلب رخصة الإقامة له ويقدم ما يثبت أنه يعمل لديه وأنه لديه سجل تجاري يبيّن له جلب أي عمالة وافدة للعمل عنده. فالعامل الوافد لا يحق له أن يتقدم بنفسه بطلب تأشيرة الإقامة وإنما يقدمها صاحب العمل. ولكن كما ذكرنا تم إضفاء بعض المرونة على هذا النظام من خلال السماح للعمالة الأجنبية بتغيير الكفيل (صاحب العمل) حتى من دون موافقته والانتقال إلى كفيل آخر.

والأمومة والرضاعة بالنسبة للنساء وحق الحصول على الأجر المتفق عليه في العقد والأجر الإضافي في حالة العمل الإضافي أو النوبات الليلية وحق العمل لساعات محددة في اليوم (لا تزيد عن ٨ ساعات يومياً) ما لم يتم الاتفاق بينهما على خلاف ذلك، والتعويض في حالة الفصل في حالة تقليص الوظائف في المنشأة فإن القانون لم يعط أولوية للعامل البحريني على العامل الأجنبي في حالة الفصل وكذلك في حالة التوظيف، ولكن صدر تعديل في نوفمبر ٢٠١٥ على القانون بموافقة مجلس النواب بإضافة هذه الأولوية في القانون.

ويلاحظ مما سبق أن قانون العمل البحريني قد ساوى بين العمالة الوطنية والعمالة الأجنبية من حيث كافة الحقوق العمالية المنصوص عليها في القانون باستثناء في حالة التوظيف أو في قيام المنشأة بتقليص الوظائف، فإن الأولوية تعطى للعامل البحريني على العامل الأجنبي.

### ٣. تنظيمات ولوائح دخول وإقامة وعمل العمالة الأجنبية العاملة في القطاع الخاص في البحرين

تشرف هيئة تنظيم سوق العمل على تنفيذ التنظيمات الخاصة بدخول العمالة الأجنبية العاملة في القطاع الخاص للبحرين، وهي تمنح الشركات تراخيص جلب الأيدي العاملة الأجنبية، كما تمنح الأفراد والعوائل تراخيص جلب العمالة المنزلية. وقد تمكنت الهيئة من بناء موقع إلكتروني متطور يقدم جميع الخدمات للشركات والأفراد مباشرة عبر الانترنت (موقع هيئة تنظيم سوق العمل).

وبصورة عامة، تتكون تنظيمات دخول العمالة الأجنبية والعمل في البحرين قيام المنشأة بعد إشهارها وحصولها على السجل التجاري من وزارة التجارة والصناعة بتسجيل سجلها التجاري لدى هيئة تنظيم سوق العمل، حيث يمنح هذا التسجيل الحق لهذه المنشأة لتقديم طلباتها للحصول على تراخيص إصدار تصاريح العمل للعمالة الأجنبية. ويوجد في البحرين مكاتب مرخص لها متخصصة في توريد العمالة الأجنبية للشركات. وهي بدورها تتعامل مع مكاتب مرخص لها في بلدان العمالة الأجنبية، حيث يمكن من خلالها حصول المنشآت الراغبة بجلب عمالة أجنبية على أسماء ومهن ووثائق العمالة المطلوبة ومن ثم التقدم بإصدار تراخيص لجلبها لدى هيئة تنظيم سوق العمل. وبطبيعة الحال هناك رسوم تدفع للمكاتب مقابل جلب هذه الأيدي وتتفاوت الرسوم حسب المهنة والخبرة والبلد.

ويعتمد حجم العمالة الأجنبية المسموح بها لكل منشأة حسب النشاط وحجم رأس المال وفئة السجل التجاري (في أغلب المهن يتم تصنيف السجل في نفس النشاط إلى فئات بحسب رأس المال والنشاط المزمع ممارسته). وإذا زاد العدد المطلوب من العمالة الأجنبية عن عشرة، فإن الطلب يخضع لنظام نسب البعثة. أي يطلب من المنشأة توظيف عدد من البحرينيين مقابل العدد المطلوب من العمالة الأجنبية وفقاً لنسبة البعثة الموضوعية لكل نشاط على حدة. ويمكن للمنشأة التقدم بطلب تراخيص توريد عمالة أجنبية دائمة (لمدة سنتين وتجدد

## ٤. الحماية الاجتماعية للعمالة الأجنبية في

### القطاع الخاص

صدر في العام ١٩٧٦ قانون التأمينات الاجتماعية بمرسوم رقم ٢٤ لسنة، ونصت المادة (١) أن القانون يشمل فروع التأمينات التالية (موقع الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية - مملكة البحرين):

- التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة
- التأمين ضد إصابات العمل
- التأمين ضد العجز المؤقت بسبب المرض أو الأمومة
- التأمين على المشتغلين لحسابهم الخاص وأصحاب المهن الحرة
- التأمين ضد التعطل
- التأمين على أصحاب العمل
- المنح العائلية

فروع التأمين الأخرى التي تدخل في نطاق الضمان الاجتماعي بينما نصت المادة رقم (٢) على أن أحكام القانون تعتبر إلزامية على جميع العاملين من دون أي تمييز في الجنس، أو الجنسية، أو السن، الذين يعملون بموجب عقد عمل لمصلحة صاحب عمل أو أكثر أو لمصلحة منشأة من منشآت القطاع الخاص أو القطاع التعاوني أو المشترك وكذلك العاملين في المؤسسات والهيئات العامة ممن لم يرد بشأنهم نص خاص.

ونصت المادة (٦) من القانون على أن التطبيق الفعلي لفرعي التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة والتأمين ضد إصابات العمل يكون على مراحل طبقاً للشروط والأوضاع التي تحدد بقرارات من وزير العمل والشؤون الاجتماعية بناء على اقتراح مجلس الإدارة.

حيث أعقب صدور القانون صدور قرارات من وزير العمل بدأ بشمول القانون المنشآت التي يبلغ عدد العاملين فيها ١٠٠٠ عامل فأكثر، ثم تم تقليص العدد تدريجياً على مدى ست مراحل امتد لغاية العام ٢٠٠٤، حيث يشمل اليوم كافة المنشآت حتى التي يعمل لديها عامل واحد.

وقد أثار صدور القرار ردود فعل غاضبة واحتجاجات واسعة من رجال الأعمال وأصحاب الشركات إزاء شمول العاملين الأجانب بقانون التأمينات الاجتماعية، وهو الأمر الذي حدا بأمر البحرين آنذاك إلى إصدار المرسوم رقم (١٢) لسنة ١٩٧٧ والذي أوقف بموجبه العمل بأحكام التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة الواردة في القانون وذلك بالنسبة لغير البحرينيين، على أن يتم تطبيقه عليهم فيما بعد بقرارات من مجلس الوزراء. لكن هذا الاستثناء لا يزال سارياً لغاية اليوم، حيث لا يشمل فرع التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة العمال غير البحرينيين، وبشمولها التأمين ضد إصابات العمل فقط.

وعوضاً عن ذلك، نص قانون العمل رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٢ في المادة ١١٦ على أن العامل غير الخاضع لأحكام قانون التأمين الاجتماعي يستحق عند انتهاء عقده مكافأة بواقع أجر نصف شهر عن كل سنة من سنوات العمل الثلاث الأولى، وأجر شهر عن كل سنة من السنوات اللاحقة عليها. كما صدر المرسوم بقانون رقم (٧٨) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التأمين ضد التعطل، وقد شمل هذا القانون كافة

العمال البحرينيين وغير البحرينيين.

ويجدر التوضيح هنا أن السبب الرئيسي في النجاح في إلزام كافة المؤسسات، بما في تلك المؤسسات الصغيرة والمتناهية الصغر، بتسجيل العاملين لديها لدى التأمينات الاجتماعية ضد إصابات العمل وكذلك التأمين الصحي هو قيام هيئة تنظيم سوق العمل بربط تقديم التأشيرة واستمرارها بقيام صاحب العمل بإتمام إجراءات التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي وذلك عبر نظام إلكتروني موحد، حيث يمكن فرض غرامات مالية أو إلغاء كافة تأشيرات الإقامة الممنوحة لصاحب العمل المتخلف عن مواصلة التزامه بدفع الرسوم السنوية والشهرية المقررة.

ويعتبر موضوع الحماية الاجتماعية موضوعاً شائكاً، ويمثل تحدياً رئيسياً لهذه الدراسة في تصنيف العمالة الأجنبية في البحرين كعمالة غير مهيكلة نتيجة استثنائها من أنواع معينة من التأمينات الاجتماعية التي تشمل العامل البحريني، وهي التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة. فمن جهة يتعلل أصحاب العمل بأن العمالة التي يجلبونها للعمل هي عمالة مؤقتة (٨٢٪ منها مدد إقامته لغاية أربع سنوات) وبالتالي لا يوجد داع للتأمين عليهم ضد الشيخوخة والعجز (العجز الناجم عن أسباب لا تتعلق بالعمل لأن هناك تأميناً ضد إصابات العمل وهو يشمل العجز الناجم عن العمل) والوفاة. وسوف يكلفهم تطبيق هذا النوع من التأمين كلفة باهظة، حيث التأمين ضد إصابات العمل يقتضي أن يدفع صاحب العمل ٣٪ من أجر كل عامل ويدفع العامل ١٪، في حين أن التأمين ضد كافة أنواع التأمين كما هو الحال للعامل البحريني يقتضي أن يدفع صاحب العمل ١٢٪ من أجر العامل والعامل ٧٪.

في المقابل، يمكن المجادلة بأن العامل الأجنبي الذي يأتي إلى البحرين للعمل قد يتعرض لأخطار مختلفة قد تلحق به العجز أو الوفاة. وفي هذه الحالة فإن مصيره ومصير عائلته سيكون مصيراً مجهولاً، ولا يوجد أي تعويض له أو لعائلته بموجب قانون التأمينات الاجتماعية، بل يترك الأمر لكي يقرره صاحب العمل.

وكاستخلاص عام لهذا القسم المتعلق بالعمالة الأجنبية، فإنه ووفقاً للإطار المفاهيمي للتشغيل غير المهيكل المستخدم كمرجعية لهذه الدراسة، يمكن القول إجمالاً إن المنشآت التي تعمل لديها العمالة الأجنبية في قطاع منظم من حيث إنها منشآت ذات تراخيص رسمية من وزارة التجارة والصناعة، كما أنها مسجلة لدى هيئة تنظيم سوق العمل (للأغراض وطلب وتشغيل الأيدي العاملة الأجنبية بصورة رسمية) ومسجلة أيضاً لدى هيئة التأمينات الاجتماعية (للأغراض التأمين ضد إصابات العمل والتأمين ضد التعطل).

إلا إن وضع العمالة الأجنبية في القطاع الخاص من حيث هيكلية أو عدم هيكلية أوضاعها يبقى غير محسوم بشكل نهائي، وإن كان الميل نحو اعتباره نظامياً ومهيكلً بالنظر إلى الحقوق القانونية والتأمينية التي حصلت عليها. كما أنه من الصعب اعتبارها، وهي التي تكون نحو ٧٨٪ من العاملين في سوق العمل، غير نظامية أو غير مهيكلة.

## ثالثاً:

## العمالة المنزلية

ذكرنا سابقاً أن هيئة تنظيم سوق العمل تدرج العمالة المنزلية ضمن قوة العمل في البحرين منذ تحول إصدار تراخيص جلب هذه العمالة إليها من وزارة العمل العام ٢٠١٤. وتتكون جميع العمالة المنزلية من العمالة الأجنبية وقد بلغ عددها ١١١ ألفاً العام ٢٠١٥ بالمقارنة مع ٥٢ ألفاً العام ٢٠٠٥ أي بزيادة قدرها ٥٩ ألفاً خلال عشر سنوات وبمتوسط معدل نمو سنوي قدره ١١٪ تقريباً (الجدول رقم ٦). وتشكل الإناث الغالبية العظمى من العمالة المنزلية بمقدار ٦٧ ألف عاملة العام ٢٠١٥ وبنسبة ٦٠٪، بينما تمثل النسبة المتبقية ٤٠٪ وعددها ٤٤ ألفاً من الذكور. ويتم منح تراخيص جلب العمالة المنزلية بطلبات شخصية من الأفراد والعوائل من قبل هيئة تنظيم سوق العمل وفقاً لضوابط معينة مثل مستوى الدخل وحجم العائلة. ويمكن للعائلة أن تجلب أكثر من عامل منزلي واحد إذا كان مستوى الدخل مرتفعاً أو هناك ما يبرر ذلك. وعادة تكون عقود عمال المنازل لمدة سنتين قابلة للتجديد إذا رغب الطرفان بذلك، ولكن لا توجد عقود عمل نموذجية لتشغيل العمالة المنزلية، وإنما تتفاوت بين مكاتب توريد العمالة المنزلية، ولكنها تتفق في إعطاء صاحب العمل ثلاثة شهور لتجربة العامل المنزلي وله خلالها حق استبداله بعامل منزلي آخر، حيث يتوجب البدء بالإجراءات من جديد. بعد الشهور الثلاثة تخلى مسؤولو مكاتب التوريد في حالة حدوث خلاف بين رب المنزل والعامل أو هروبه. ونتيجة لذلك برزت في البحرين خلال السنوات الماضية ظاهرة هروب العمالة المنزلية في البحرين، حيث ذكر رئيس هيئة تنظيم سوق العمل اسامة العبسي في تصريحات صحفية نشرت يوم ٢٠ سبتمبر ٢٠١٥ في جريدة الوسط (العدد ٤٧٦١) أن عدد البلاغات التي استلمتها الهيئة عن هروب عاملات المنازل بلغ ١١٠٨ بلاغات من بداية العام ٢٠١٥ ولغاية شهر أغسطس من العام نفسه. وصحيح أن العديد من حالات هروب العاملات المنزليات تنسم بالفردية ولأسباب تتعلق بعدم تمكنهم من تحمل أعباء العمل أو نتيجة سلوك صاحب المنزل معهم، ولكن في حالات كثيرة ارتبطت بظاهرة هروب العمالة المنزلية بظاهرة التجارة في البشر، حيث توجد عصابات خاصة تعمل على تهريب هذه العمالة من المنازل وتسريبها إلى محلات الدعارة والملاهي الليلية وغيرها من الأماكن غير المرخصة رسمياً. وسوف يتم التطرق بصورة مفصلة لهذا الموضوع عند الحديث عن العمالة السائبة.

وقد سعى قانون العمل الجديد رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٢ إلى منح بعض الحقوق للعمالة المنزلية ولكن يلاحظ أن الحقوق الممنوحة كانت في الغالب شكلية ولم تغير من واقع العمالة المنزلية السابق، حيث نصت الفقرة (ب) المادة (٢) من القانون على شمول بعض مواد القانون خدم المنازل ومن في حكمهم، وهم زراع وحرس المنازل والمربيات والسائقون والطباخون، مثل الإعفاء من الرسوم القضائية في حال نشوب خلافات لدى المحاكم، ووجود عقد مكتوب مع صاحب العمل

ففي هذه الحال، سوف يتم اعتبار سوق العمل الخاص في غالبية في البحرين غير مهيكّل.

## ثانياً:

## العمالة الأجنبية في القطاع الحكومي

تطرقتنا في الفصل السابق للعمالة في القطاع العام وبيّنا أن عدد العمالة الأجنبية بلغ ١٠,٢٤٥ العام ٢٠١٥ منهم ٦,٨٦١ ذكور و ٣,٣٨٤ إناث وهم يمثلون نحو ١٥٪ من العمالة في القطاع العام (الجدول رقم ٤). ويلاحظ أن أعداد العمالة الأجنبية في القطاع العام لم يطرأ عليه تغيير جوهري على مدار العقد الماضي، حيث كان العدد ٩,٧٧٩ موظفاً العام ٢٠٠٥ ارتفع إلى أعلى مستوى العام ٢٠٠٦ وبلغ ١١,٩٥٩ موظفاً ثم عاود الانخفاض إلى أدنى مستوى العام ٢٠٠٨ وبلغ ٧,٧٦٠ ثم عاود الارتفاع ليستقر خلال العامين الماضيين عند مستواه الحالي.

ويستند توظيف العمالة الأجنبية في الحكومة على المادة (١١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ التي تشترط في التعيين في الحكومة أن يكون متمتعاً بالجنسية البحرينية، لكنها أجازت في الوقت ذاته وكاستثناء شغل الوظيفة بغير البحرينيين بطريق التعاقد في حالة تعذر الحصول على المرشحين البحرينيين الذين يستوفون شروط شغل الوظيفة المطلوبة. وتعمل غالبية العمالة الأجنبية في مهن التدريس والطب والهندسة والمحاكم والقضاة وبعض الوظائف التخصصية والاستشارية. ولكن لا توجد عقود نموذجية لتوظيف العمالة الأجنبية في الحكومة، كما أنها غير مشمولة بقانون التأمينات الاجتماعية، ولكن من المؤكد أن العقود المبرمة معها تمنحها عدداً من الحقوق مثل الرعاية الصحية والإجازات ومكافآت نهاية الخدمة وغيرها، ولكن لا تشمل الاشتراك في نظام التأمينات الاجتماعية أو صندوق التقاعد لموظفي الحكومة. وبذلك، فإن وضع العمالة الأجنبية في القطاع العام مشابه كثيراً للعمالة في القطاع الخاص من حيث حقوق العمل والمزايا التأمينية والاجتماعية، ولكن رواتب الموظفين في القطاع العام أعلى من الرواتب في القطاع الخاص بحكم طبيعة المهن التي يزاولونها، وفي الغالب تكون مهناً تخصصية.

والجدير بالذكر أن أرقام العمالة الأجنبية في القطاع العام المذكورة أعلاه لا تشمل العاملين الوافدين في أجهزة الأمن والداخلية والدفاع كما لا توجد معلومات أو أرقام رسمية محددة عن أعداد هؤلاء، كما أن العسكريين لهم صندوق تقاعد خاص بهم لا تتوفر معلومات عنه، ولكن المرسوم بقانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٦ والخاص بتنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لضباط وأفراد قوة دفاع البحرين والأمن العام، حدد بأن القانون يشمل البحرينيين فقط.

ويمكن الاستخلاص مما سبق أن ما ذكر حول العمالة الأجنبية في القطاع الخاص يكاد ينطبق على العمالة الأجنبية في القطاع الخاص، من حيث كونها تعمل في قطاع مهيكّل، كما يمكن وضعها ضمن فئة العمالة المهيكلة لتمتعها بغالبية حقوق العمل والتأمين الصحي والاجتماعي وغيرها.

مع نصوص واضحة عن صاحب العمل والعامل، والحق في وجود فترة تجربة للعامل، والحق في إجازة لمدة شهر بعد انقضاء عام على الخدمة. وبعد انتهاء مدة الخدمة يحق للعامل غير الخاضع للتأمينات الاجتماعية أجر نصف شهر عن كل سنة من السنوات التي عمل فيها لدى صاحب العمل.

وبالمقارنة مع الفقرة ١,١ من هذا الفصل المتعلقة بالوضع القانوني للعمالة الأجنبية في القطاع الأهلي، يلاحظ أن القانون لم يعامل العمالة المنزلية معاملة العمالة الأجنبية في العديد من الحقوق الجوهرية مثل الرعاية الصحية والإجازات الأسبوعية وساعات العمل وأنواع الإجازات الأخرى وأجور العمل الإضافي. كما أن العمالة المنزلية لا تتمتع بأي نوع من أنواع الحماية الاجتماعية.

وما جرت عليه العادة أن العمالة المنزلية في البحرين تسكن في بيت صاحب العمل وبالتالي لا يوجد لديها ساعات محددة للعمل. كما يوفر لها صاحب العمل الأكل والسكن والملبس في البيت نفسه الذي يسكنه. كذلك من الجاري أن العمالة المنزلية تحصل على الرعاية الصحية من خلال إضافة اسمها إلى ملف العائلة لدى المراكز الصحية التي تتبعها العائلة والمنتشرة في محافظات البحرين. وتتراوح أجور العمالة المنزلية ما بين ٢٠٠ دولار إلى ٣٠٠ دولار بحسب البلد المصدر. والخلاصة، من استعراض وضع العمالة المنزلية في البحرين أنها عمالة غير مهيكلة، حيث تم استثنائها من قانون العمل الذي يمنحها حقوق العمل الأساسية، كما أنها لا تتمتع بمزايا التأمين الاجتماعي الأخرى. وقطاع العمل المنزلي بدوره لا يعتبر قطاع عمل مهيكلاً.

## رابعاً:

### العمالة الأجنبية غير المرخصة

العمالة الأجنبية غير المرخصة تسمى أحياناً العمالة السائبة أو العمالة غير النظامية، واشتهرت بمصطلح جاري هو «فري فيزا» وهي جميعها تطلق على تلك الفئات من العمالة الأجنبية التي يعتبر وجودها غير نظامي لكونها إما لا تزال موجودة في البحرين ولكن لا توجد لديها رخصة للإقامة أو العمل في البحرين، أي قد تكون عمالة هاربة أو مسرحة من قبل أصحاب العمل، أو أنها تعمل في مهن بخلاف المهن المرخص لها العمل فيها. وقد تكون هذه العمالة تعمل لدى منشآت مهيكلة ورسمية، ولكن الكثير منه يمتن مهناً حرة مثل السباكة والبناء وأعمال الكهرباء والنجارة والحدادة وغسيل السيارات وجمع القمامة وتدويرها وغيرها. وتسمية «فري فيزا» باللغة الانجليزية يعني التأشيرة الحرة بالرغم من عدم وجود تأشيرة بهذا المسمى من الناحية القانونية، ولكن لأن الكثير من هذه العمالة يسرح في الشوارع طلباً للرزق ولديه الاستعداد للعمل في مختلف المهن، فقد أطلق عليه هذه التسمية. لذلك يمكن القول إن مصادر تغذية هذه الظاهرة هي:

١- قيام الشركات الكبيرة، وللتهرب من مسؤوليتها، بإعادة العمالة إلى بلدانها بعد انتهاء عقودها أو المشاريع التي جلبت من أجلها بتسريحها في السوق للبحث عن كفيل آخر لتحويل الكفالة له أو حتى العمل بدون

كفيل وبدون إقامة رسمية. وفي كثير من الأحيان تقوم هذه الشركات، ولكي تخلي مسؤوليتها، بالتقدم ببلغ بهروب هذه العمالة.

٢- هروب بعض العمالة الأجنبية من كفيلاها أو صاحب العمل بسبب المعاملة السيئة أو عدم استلام أجورها أو وجود عصابات تروج لهذه الظاهرة.

٣- بروز ظاهرة إخراج السجلات التجارية الشكلية التي تسمح بجلب عدد من الأيدي العاملة فقط من أجل جلب هذه الأيدي ومن ثم تسريحها في السوق. وهنا يتقاضى صاحب العمل مبالغ تتراوح ما بين ألفين إلى ثلاثة آلاف دولار كل سنتين من كل عام. كذلك يقوم بعض الأفراد والعوائل المسموح لها جلب عمالة منزلية بجلب هذه الأيدي وتسريحها في السوق مقابل تقاضي هذه المبالغ.

٤- بروز ظاهرة تأجير السجلات التجارية من الباطن من قبل المواطنين للعمالة السائبة. فعلى سبيل المثال، يلاحظ انتشار العمالة الآسيوية السائبة في سوق المنامة المركزي المخصص لبيع الخضروات والفواكه والأغذية. وفي تصريحات رسمية لرئيس هيئة تنظيم سوق العمل أسامة العبسي، فقد قدر حجم العمالة الأجنبية غير المرخصة في البحرين بنحو ٥٠ ألف عامل العام ٢٠١٤ (جريدة الوطن، العدد ٣١٦٦) أي ما يعادل ١٢٪ من مجموع العمالة الأجنبية العاملة في القطاع الخاص العام ٢٠١٤، وهي تعد نسبة كبيرة للغاية.

والظاهرة اللافتة للنظر أن الحكومة وعلى مدى السنوات الخمس الماضية أعلنت في أكثر من مرة عن إعطاء فترات سماح تمتد لستة شهور لقيام هذه العمالة بتنظيم أوضاعها، إما من خلال البحث عن صاحب عمل جديد أو مغادرة البحرين مع إعفائها من كافة الالتزامات المالية والقضائية المترتبة على وجودها بصورة غير رسمية، ولكن الاستجابة كانت دوماً ضعيفة، ما يوحي بوجود قوى منظمة ومستفيدة من هذه الظاهرة في البحرين، ما يمكن اعتبارها أنها باتت جزءاً من ظاهرة الإلتجار بالبشر. وسوف تناقش هذه القضية بصورة أكثر تفصيلية في الفصل التالي عند الحديث عن المواقف الحكومية من العمالة غير المهيكلة.

وخلصت دراسة أعدتها هيئة تنظيم سوق العمل أن موضوع العمالة غير النظامية في البحرين ليست حالات فردية، وإنما هي سوق سوداء متكاملة، تقدر قيمتها السوقية بناء على المعطيات الحالية بحوالي ٧٠ مليون دينار، وفيها شبكات من الوسطاء والمتعاملين داخل وخارج المملكة. فيما زادت أعداد العمالة غير النظامية العام ٢٠١٢ بنسبة ١١٪ عن الأعوام السابقة، وظلت تنمو بمعدل وسطي قدره ٧٪ على مدى السنوات الخمس الماضية (موقع هيئة تنظيم سوق العمل - مملكة البحرين). وبينت أن هيئة تنظيم سوق العمل رصدت خلال زيارة تفتيشية واحدة، ٦٠٠ عامل غير نظامي يعملون في منشأة واحدة.

واضح أن هذه الفئة من العمالة الأجنبية تعتبر عمالة غير مهيكلة لأغراض هذا التقرير.

## القسم الثاني:

### فئات العمل الوطنية غير المهيكلة



على أن تكون مقيدة بعنوان منزل مزاول النشاط، أو موقعه الإلكتروني، أو رقم هاتفه، مع وجود عدد من الشروط بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة.

وذكرت الوزارة إن الهدف من هذه المبادرة هو التسهيل على رواد الأعمال الجدد الذين لا يملكون رأسمال للبدء في مشروعاتهم الصغيرة وسوف تتيح لأصحاب المشروعات الصغيرة أو المتناهية الصغر ورواد الأعمال التمكن من الحصول على رقم تعريف قانوني لدى السلطات، إضافة إلى حصولها على امتيازات تتعلق بالحصول على المساعدات التي تقدمها المؤسسة الحكومية والخاصة لمؤسسات الأعمال، أو حتى الحصول على حسابات مصرفية أو تمويلات من المصارف التنموية والخاصة.

لذلك يمكن القول إن ما يقدر بنحو ٢٣ ألف يمثلون ١٤٪ من العمالة الوطنية العام ٢٠١٠ يعملون لحسابهم الخاص بصورة غير مهيكلة (الفئتان ٣ و ٩ من الإطار المفاهيمي للعمل غير المهيكل).

ثانياً: أرباب العمل غير المهيكليين

تظهر بيانات الجهاز المركزي للمعلومات للقوى العاملة الوطنية البالغة ١٦٩ ألفاً للعام ٢٠١٠ تشمل نحو ١٣ ألفاً هم من أصحاب العمل منهم ٢٦٪ غير بحرينيين. وهم يمثلون نحو ٨٪ من مجموع العمالة الوطنية. وفي ما يخص حجم أصحاب العمل، يلاحظ بصورة عامة تواضع الرقم وذلك بالمقارنة مع أعداد السجلات التجارية الفردية التي بلغت ٥٩ ألف سجل تجاري في العام ٢٠١٤. وقد يعود هذا الفرق بصورة كبيرة لتعدد السجلات التجارية الصادرة باسم الفرد الواحد، كذلك إمكانية صدورهم باسم ربة البيت الزوجة أو البنات أو الأبناء البالغين (٢١ عاماً هو شرط السن القانوني لمنح السجل التجاري)، ويمكن التديليل على ذلك بأن نحو ٣٥ ألف سجل تجاري مسجلة باسم الرجال ونحو ٢٤ ألف سجل مسجلة باسم النساء. وتمثل ملكية المرأة نحو ٤١٪ من مجموع السجلات.

والقاعدة السائدة لدى أصحاب المهن ومن يعملون لحسابهم الخاص أنهم مجبرون على إصدار سجل تجاري كشرط لاستئجار محل والحصول على التسهيلات الخدمية الأخرى لممارسة أعمالهم التجارية وجلب عمالة أجنبية ولكنهم غير مطالبين بالاشتراك في نظام التأمين الاجتماعي في الوقت الذي هم مجبرون فيه على التأمين الاجتماعي على العاملين لديهم حتى وإن كان عاملاً واحداً (التأمين الشامل للبحرينيين والتأمين ضد إصابات العمل والتأمين الصحي فقط بالنسبة للعامل الأجانب). لذلك، فإن أغلبهم لا يلجأون للاشتراك في التأمين الاجتماعي.

وفي محاولة لتشجيع أصحاب الأعمال والمهن الحرة ومن يعملون لحسابهم الخاص للاشتراك في الحماية الاجتماعية صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٤ بالتطبيق بصفة اختيارية التأمين الاجتماعي على البحرينيين المشتغلين لحسابهم الخاص وأصحاب المهن الحرة وأصحاب العمل (هذا القرار كان تالياً لقرار رقم (١) لسنة ١٩٩٥ حول نفس الموضوع)..

وفقاً للإطار المفاهيمي للعمل غير المهيكل، فإننا سوف نستعرض ونقيم في هذا القسم فئات العمل الوطنية غير المهيكلة ممن يقعون ضمن فئة العاملين لحسابهم الخاص غير المهيكليين سواء في منشآت القطاع غير المهيكل (الفئة ٣) أو في القطاع الأسري (الفئة ٩). كذلك أرباب العمل غير المهيكليين (الفئة ٤) والمستخدمين بأجر غير المهيكليين في منشآت القطاع المهيكل (الفئة ٢) ومنشآت القطاع غير المهيكل (الفئة ٦) والقطاع الأسري (الفئة ١٠).

أولاً: العاملون لحسابهم الخاص

إن آخر إحصائية تفصل السكان في سن العمل بحسب علاقتهم بسوق العمل متوفرة للعام ٢٠١٠، وهو العام الذي أجري فيه التعداد السكاني. ووفقاً لهذا الإحصاء يوجد ٣ آلاف بحريني ممن يعملون لحسابهم الخاص يمثلون نحو ٠,٥٪ من مجموع العمالة العام ٢٠١٠ والبالغة ٧٠٣ آلاف ويمثلون ١,٨٪ من مجموع العمالة البحرينية البالغة ١٦٩ ألفاً. وهؤلاء عادة يمتلكون سجلات نظامية للعمل ولكن غير مسجلين في التأمينات الاجتماعية.

ولكن يوجد ضمن رقم العمالة البالغ ٧٠٣ آلاف هذا نحو ٢٠ ألف غير مصنفيين. ويمكن القول إن جميع فئات هؤلاء غير المصنفيين تقع ضمن فئات العمل غير المهيكل من العاملين في حرف كالصيد والزراعة وسائقي الأجرة أو مهن صغيرة يمارسونها من منازلهم أو من الذين يزاولون ممارسة العمل أو التجارة عبر مواقع التواصل الاجتماعي. وهذه الفئات عادة تعمل من دون الحصول على سجل تجاري، كما لا يوجد لها حماية اجتماعية من أي شكل.

ويتوقع أن يكون هذا العدد في ازدياد في خلال السنوات الأخيرة نتيجة زيادة أعداد البطالة في صفوف الشباب، حيث تقدر دراسة لمؤسسة الخليج للاستثمار ان معدل البطالة في صفوف الشباب (الذين تتراوح أعمارهم ما بين ١٩ - ٢٥ سنة) بلغت ٢٨٪ العام ٢٠١٢ (مؤسسة الخليج للاستثمار - النشرة الاقتصادية الشهرية - دولة الكويت - سبتمبر ٢٠١٢).

وبرزت خلال السنوات الأخيرة، ومع انتشار وسائل التواصل الاجتماعي، ممارسة الأعمال الحرفية والتجارة من خلال عمل صفحات على الفيسبوك والانستغرام وغيرها، حيث تنتشر هذه الظاهرة بشكل كبير في البحرين. وأكد رئيس نادي الإعلام الاجتماعي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا علي سبكار وجود ٧٠٠ ألف حساب فيسبوك في البحرين لبحرينيين وغير بحرينيين مقيمين في البحرين، إضافة إلى ١,١ مليون حساب انستغرام، و ٢٠٠ ألف تغريدة في اليوم عبر تويتر. (جريدة الوسط، العدد ٤٩٥٥).

وفي محاولة لتنظيم هذه الظاهرة بدأت وزارة التجارة والصناعة ابتداء من مايو ٢٠١٦ بإصدار ما يسمى بالسجلات الافتراضية للأشخاص الذين يرغبون بممارسة مهن عبر وسائل التواصل الاجتماعي انطلاقاً من بيوتهم أو أماكنهم الخاصة مقابل رسوم سنوية تقدر بنحو ١٣٣ دولاراً وتشمل ١٢ نشاطاً تصنف ضمن الأنشطة الخدمية التي تراقبها الوزارة. وسمحت الوزارة باستخراج سجلات رسمية لتلك الأنشطة

لكن إحصائيات ونشريات الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي لا تتضمن أي مؤشرات على المؤمنين لديها من المشتغلين لحسابهم الخاص وأصحاب المهن وأصحاب الأعمال. ولكن يلاحظ أن الجهاز المركزي للمعلومات يظهر العمالة الوطنية بنحو ١٨٩ ألفاً العام ٢٠١٣ (أخر إحصائيات متوفرة لدى الجهاز) بينما يبلغ هذا الرقم لدى هيئة تنظيم سوق العمل ١٥٢ ألفاً لنفس العام. وهناك فرق بمقدار ٣٧ ألف عامل. وقد دأبت وزارة العمل ولغاية العام ٢٠١٥، ولدى الإعلان عن بيانات التشغيل والبطالة الفصلية، على استخدام رقم القوى العاملة الوطنية المعلن من قبل الجهاز المركزي للمعلومات، وإضافة أرقام العاطلين إليه. فعلى سبيل المثال، بين وزير العمل لدى إعلانه عن بيانات التشغيل والبطالة للعام ٢٠١٥ أن القوى العاملة الوطنية في البحرين تبلغ ١٩٦ ألف عامل تشمل ١٨٩ ألف عامل وفقاً لبيانات العام ٢٠١٣ للجهاز المركزي للمعلومات يضاف إليه عدد العاطلين في نهاية ديسمبر ٢٠١٥ والبالغ عددهم نحو ٧ آلاف عاطل. وحول الفرق بين رقمي الجهاز المركزي للمعلومات البالغ ١٨٩ ألفاً وهيئة تنظيم سوق العمل البالغ ١٥٢ ألفاً والبالغ ٣٧ ألفاً كما سبق أن أوضحنا، يقول وزير العمل إنه يمثل العاملين غير المؤمن عليهم لدى الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية مثل العاملين لحسابهم الخاص وسائقي الأجرة وأصحاب رخص الصيد والمزارعين. ويتضح مما سبق أن رقم أرباب العمل البالغ ١٣ ألفاً العام ٢٠١٠ قد يكون، ووفقاً لتصريحات وزير العمل، قد ارتفع إلى ٣٧ ألفاً العام ٢٠١٥. كذلك من خلال مقارنة مختلف أرقام العمالة الوطنية المنشورة على موقع هيئة تنظيم سوق العمل، يتضح أن هناك فرق ١٦ ألفاً أيضاً يمكن أن يضافوا إلى أصحاب المهن والحرف وممن يعملون لحسابهم الخاص. وبالتالي يصبح مجموع الرقمين نحو ٥٣ ألفاً من أصحاب المهن والحرف وممن يعملون لحسابهم الخاص. ويلاحظ مما سبق أن رقم ٥٣ ألفاً يدمج بين الذين يعملون لحسابهم وبين أرباب العمل، أي أنه يشمل الرقم ٢٣ ألفاً الذي احتسبناه في فترة الذين يعملون لحسابهم الخاص السابقة. لذلك وبصورة تقريبية يمكن القول إن نحو ٣٠ ألفاً هم أرباب العمل (الفرق بين الرقم الإجمالي ٥٣ ألفاً ورقم الذين يعملون لحسابهم الخاص ٢٣ ألفاً) (١٣ ألفاً كان الرقم في إحصاء العام ٢٠١٠) وهم يمثل ١٥٪ من العمالة الوطنية (وفقاً للرقم الذي أعلنه وزير العمل). أما ما يمثل مجموع أرباب العمل والذين يعملون لحسابهم الخاص فهو ٢٧٪. وصحيح أن هذه الفئات لديها سجلات تجارية ومسجلة لدى هيئة تنظيم سوق العمل، لكنها غير مؤمن عليها لدى الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية ولا تمتلك حماية اجتماعية من أي نوع. لذلك يمكن اعتبارها من ضمن فئات العمل غير المهيكلة - الفئة (٣) والفئة (٤) من الإطار المفاهيمي الخاص بالعاملين لحسابهم الخاص وأصحاب المهن والحرف غير المهيكلين.

ثالثاً: العاملون بأجر غير المهيكلين تحت هذا البند يمكن رصد حالات من العمالة غير المهيكلة العاملة في

القطاع الحكومي وهو قطاع مهيكلي (الفئة ٢ في الإطار المفاهيمي للعمل غير المهيكلي). وأبرز هذه الحالات هي فئات العاملين بعقود مؤقتة في الدوائر الحكومية والعاملات في الحضانات وروضات الأطفال وكذلك العاملين بنظام العمل الجزئي. ففي ما يخص ظاهرة العقود المؤقتة، هناك أخبار متواترة تنشر في الصحف المحلية عن انتشار ظاهرة توظيف البحرينيين بعقود مؤقتة في الدوائر الحكومية مثل وزارات العدل والبلديات والشركات الحكومية الكبرى مثل بابكو وخدمات الطيران وغيرها. وهذه العقود يتم تجديدها كل ستة شهور أو عام ولكنها لا تمنح الموظف حقوق العمل المنصوص عليها في قانون العمل مثل المزايا الوظيفية وساعات العمل والتأمين الصحي والتأمين الاجتماعي. وتعتبر ظاهرة بارزة للالتفاف على حقوق الموظفين والتخلص منهم في أي وقت عندما يحين وقت تجديد العقد. ولا توجد إحصائيات دقيقة عن أعداد العاملين بعقود مؤقتة ولكن يقدر عددهم بالآلاف. ولعل أبرز حالة للعقود المؤقتة هو ما اصطلح على تسميته قائمة ١٩١٢، وهو مشروع توظيف وتدريب الجامعيين في الجهات الحكومية، الذي تمّ طرحه من قبل «تمكين» في العام ٢٠٠٥. وبموجب المشروع قامت «تمكين» بحصر الشواغر في الجهات الحكومية، وعليه تم توزيع القوائم على الوظائف، ومن ثمّ تمّ تدريب الجامعيين وإمكانية تثبيتهم في تلك الوظائف. وجاء في اتفاقية العمل المبرمة بين الخريج الجامعي ووزارة العمل وجهة العمل، أن تلتزم وزارة العمل بدفع الأجر الأساسي الشهري بمقدار ٣٠٠ دينار للموظف لمدة سنتين، علاوة على الالتزام بتكاليف البرنامج التدريبي للموظف بحسب الموازنة التي ترصدها الوزارة لهذا الموظف. فيما نصت المادة الثالثة في الاتفاقية في ما يتعلق بالتزامات جهة العمل، أن تكون أولوية التوظيف للطرف الثالث (الموظف) خلال فترة لا تتجاوز السنتين ابتداء من تاريخ توقيع هذه الاتفاقية. وقد انتقل المشروع إلى وزارة العمل في العام ٢٠١١ تقريباً والذي تزامن آنذاك مع التحركات السياسية التي اندلعت في البحرين في فبراير ٢٠١١، ما دفع المسؤولين لتعطيل المشروع. الفئة الثانية من العاملين بأجر ولكن تقع ضمن فئات العاملين غير المهيكليين هي مدرسات رياض الأطفال والحاضنات اللاتي يعملن بعقد سنوي، ما تسبب بمشكلات لهن من خلال عدم مقدرتهن على المطالبة بالإجازة السنوية والتأمين الاجتماعي، نظراً لمضمون عقدهن السنوي. وفي تصريحات للصحافة المحلية، قالت رئيس نقابة رياض الأطفال أمينة عبد الجبار (جريدة الوسط، العدد ٤٣٧٥) إن إدارات الروضات تقوم في كل العام بـ «مصادرة» رواتب المعلمات من العاملات فيها، وذلك لكل من أشهر يونيو/حزيران، يوليو/تموز، أغسطس/آب، وفبراير/شباط. وبيّنت أنها تلزمهن بالتوقيع على تعهد للحضور والعمل بعد انقضاء الإجازات، فيما أضافت أنها أي (الروضات) تقوم باستقطاع مستحقات المعلمات عن إجازتهن الرسمية والمعتمدة (١٤ يوماً سنوياً)، الأمر الذي أكدته أنه مخالف للقانون. وذكرت أن عدد المعلمات من العاملات في رياض الأطفال في مملكة

وتقوم «تمكين» بمساندة المستفيدين بدعم يبلغ 0.0% من تكلفة الأرباح. وتتراوح مبالغ التمويل بين 500 دينار بحريني و 7,000 دينار بحريني، بالإضافة للدعم المادي. وفي العام 2013 بلغ عدد المشروعات المستفيدة من تمويلات البنك 1001 مشروعاً منزلياً و 341 مشروعاً متناهية الصغر.

وسعت البحرين لإضفاء الوضع القانوني على هذا المشروع من خلال صدور قرار مجلس الوزراء رقم 39 لسنة 2010 بشأن تنظيم مزاولة النشاط الإنتاجي المنزل المنتج عبر توفير مبانٍ ومنشآت ثابتة بتوفير وحدات منتجة ليكون مركزاً للأسر المنتجة في كل محافظة. ونص القرار الأول رقم (39) بشأن تنظيم مزاولة النشاط الإنتاجي من المنزل (المنزل المنتج) على أنه «ينشأ سجل يسمى سجل المنزل المنتج، تدوّن فيه كل البيانات المتعلقة بالنشاط الإنتاجي الذي يزاول بالمنزل بما في ذلك هوية صاحب النشاط الإنتاجي ونوع النشاط الذي يزاوله، ويتولاه مكتب في وزارة التنمية الاجتماعية يسمى مكتب القيد». ويتضح مما سبق أن وزارة العمل والتنمية الاجتماعية عملت على توفير الكثير من المستلزمات الداعمة لمشروع الأسر المنتجة، لكن عدد البحرينيين الفعلي المستفيد من المشروع غير واضح، حيث إن عدد الأسر المنتجة البالغ 101 أسرة لا يعد مؤشراً كافياً قياساً على ذلك العدد، لأن الكثير من الأسر التي لديها سجل الأسر المنتجة لديها أيضاً أعضاء في العائلة لديهم أعمال أخرى قد تكون رسمية في القطاعين العام والخاص.

كما لا يشترط القانون قيام أصحاب الأسر المنتجة بالاشتراك في نظام التأمينات الاجتماعية، حالهم حال أصحاب الأعمال والعاملين لحسابهم وأصحاب المهن والحرف التي سبق أن تطرقنا له. ويتضح مما سبق أن فئة الأسر المنتجة يمكن اعتبارها ضمن فئات العمل غير المهيكّل وفقاً للإطار المفاهيمي للعمل غير المهيكّل - العاملون لحسابهم الخاص في القطاع الأسري (الفئة 9).

البحرين يتراوح ما بين 2000 إلى 3000 معلمة، مشيرة إلى أن ما تمارسه تلك الرياض بحق المعلمات فيها يتم في ظل ما وصفته بـ «صمت» وزارة العمل، و «تجاهل» وزارة التربية والتعليم والتي ترى أنها معنية بالأمور الفنية والإدارية في رياض الأطفال على حد قولها.

أما بالنسبة للعاملين بنظام الجزئي فقد صرح وزير العمل والشؤون الاجتماعية السيد جميل حميدان (جريدة البلاد، العدد 2889) أن لدى الوزارة «مشروع نظام العمل الجزئي والعمل المشترك لمنشآت القطاع الخاص»، والذي يستهدف 3000 باحث عن عمل تقريباً من المسجلين في قاعدة بيانات الوزارة من الجنسين. وبين أن ساعات العمل يتم تحديدها بما يناسب الوضع الاجتماعي للمرأة الراغبة في العمل بعدد ساعات أقل وبمرونة تساعد على تذييل الصعوبات أمام المرأة العاملة، مؤكداً أن الهدف من مشروع العمل بنظام العمل الجزئي للإناث هو تشجيع وزيادة فرص توظيف المرأة، وبما يسهم في تمكين المرأة اقتصادياً بما لا يتعارض مع دورها الاجتماعي في رعاية الأسرة باعتبارها اللبنة الأساسية للمجتمع. وأضاف أن عقد العمل بنظام العمل الجزئي يأتي في إطار أحكام القانون رقم (36) لسنة 2012 بإصدار قانون العمل في القطاع الأهلي، وهو يحفظ للطرفين المتعاقدين كافة الحقوق المنصوص عليها في القانون. وبيّن تقرير العمل لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية للربع الرابع من العام 2010 أن الوزارة تمكنت من توظيف 446 باحثة عن عمل وفقاً لهذا النظام، ووفقاً للعقود المبرمة بموجب هذا النظام، فإن ساعات العمل والأجور وحقوق العمل الأخرى للعاملات تتفاوت بين منشأة وأخرى، لكن لا يتم إخضاعهن لنظام التأمينات الاجتماعية.

وكما ذكرنا، فإن مثل هذه الفئات يمكن تصنيفها ضمن الفئة (2) في الإطار المفاهيمي والخاصة بالعاملين بأجر غير المهيكّلين في منشآت القطاع المهيكّل.

رابعاً: الأسر المنتجة

يبلغ عدد مشروعات الأسر المنتجة المسجلة لدى وزارة العمل والتنمية الاجتماعية 101 مشروعاً العام 2010. (موقع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية - مملكة البحرين). ويهدف مشروع الأسر المنتجة البحرينية إلى دعم وتنمية مشروعات هذه الأسر عبر التدريب والتمويل الملائم والخدمات المتخصصة مثل التسويق والإدارة، وتوفير الوحدات الإنتاجية (المطبخ الإنتاجي، الخياطة الصناعية، وإنتاج الخزف)، وكذلك توفير وحدة للتصميم والابتكار لتطوير المنتجات، ووحدة تقنية المعلومات لدعم التسويق الخارجي وعدد من مراكز البيع والمعارض الدائمة في المحافظات، كما يهدف المشروع إلى إعطاء الصيغة الرسمية لهذه المشروعات وتأكيد الرعاية والمشاركة من جميع القطاعات الحكومية والأهلية والخاصة.

كما تم في العام 2009 تأسيس بنك الأسرة ليقدم خدماته التمويلية لمثل هذه الفئات والمشروعات المتناهية الصغر بالشراكة مع «تمكين»، حيث يتم تقديم تمويل ميسر يتماشى مع أحكام الشريعة الإسلامية بهدف دعم المشروعات التجارية القائمة لتعزيز نموها.

## الفصل الثالث

للاهتمام بالاقتصاد غير المنظم. وقد رفعت اللجنة توصية بتأسيس دائرة دائمة سواء في وزارة العمل أو غيرها من الجهات تعنى بالاقتصاد غير المنظم. ومن بين إنجازات اللجنة تنظيم الندوة الوطنية عن الاقتصاد غير المنظم. لكن عمل اللجنة لم يستمر لفترة طويلة.

## مسوحات العمل والمنشآت

على موقع هيئة تنظيم سوق العمل، يتبين أن الدولة أجرت مسحين، واحد للقوى العاملة في نوفمبر ٢٠٠٤ والثاني للمنشآت في مارس ٢٠٠٦. وتستخدم الكثير من الدول مسح القوى العاملة للتعرف إلى فئات وخصائص العمالة غير المهيكلة في بلدانها. لكن مسح القوى العاملة الذي أجرته وزارة العمل بالتعاون مع مركز البحرين للدراسات والبحوث (THE BAHRAIN CENTRE FOR STUDIES AND RESEARCH, ٢٠٠٤) لا يتضمن سوى معلومات محدودة حول العمالة غير المهيكلة في البحرين. وقد غطى المسح ٨,٤١٤ أسرة في محافظات البحرين الخمس. ونظراً للقدم النسبي للمسح، وبقدر تعلق الأمر بموضوع هذه الورقة، فقد بلغت قوة العمل (١٥ سنة فما فوق) ٣٣٦ ألفاً يمثل البحرينيون منهم ٤٣٪ والأجانب ٥٧٪. وفي ما يخص البحرينيين، فإن نحو ٩٢٪ يعملون بأجر و٤٪ أصحاب عمل و٤٪ يعملون لحسابهم الخاص، بينما تبلغ نسبة العمال الأسريين نسبة ضئيلة جداً (١,٠٪). أما الأجانب فإن نحو ٩٧,٥٪ يعملون بأجر و١,٣٪ أصحاب عمل و٠,٨٪ يعملون لحسابهم الخاص و٠,١٪ عمال أسريون.

## برنامج العمل اللائق بين حكومة البحرين

### ومنظمة العمل الدولية

وقعت منظمة العمل الدولية من خلال مكتبها الإقليمي للدول العربية وحكومة البحرين والاتحاد العام لنقابات العمال في البحرين وغرفة تجارة وصناعة البحرين بالأحرف الأولى على البرنامج الوطني للعمل اللائق في مملكة البحرين، وذلك يوم الاثنين الموافق في ٨ آذار/مارس ٢٠١٠ (ILO, DWP, BAHRAIN). وتحدد وثيقة برنامج العمل اللائق النتائج المتوقعة تحديدها واستراتيجيات تطبيقها تحقيقاً للأهداف التنموية الوطنية. ويتضمن البرنامج الذي كان يفترض تنفذه خلال الفترة ٢٠١٠ - ٢٠١٣ مجموعة من الأنشطة الهادفة إلى الارتقاء بمجالات التوظيف والتأمين ضد التعطل وفتيش العمل من خلال التركيز على ثلاث أولويات أساسية. وتركز الأولوية الأولى على تعزيز وتحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، حيث ستقوم المنظمة بتوفير الدعم التقني إلى حكومة البحرين ومنظمات أصحاب العمل والعمال لتعزيز إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وتوفير خدمات استشارية لبناء قدرة الحكومة لتطوير استراتيجيات بديلة للعمال الأجانب المتعاقدين المؤقتين (المقصود هنا العمالة الأجنبية في البحرين) ولتطوير تشغيل العمال الوطنيين. وتحسين الإطار المؤسسي والحوار الاجتماعي

## مواقف الحكومة والمجتمع المدني من العمالة غير المهيكلة

يبدو أن الدولة كانت في البداية تعتمز التعامل مع ظاهرة الاقتصاد غير المنظم وفئات العمل غير المهيكلة بصورة شاملة. لكن تراجع هذا التعامل ليقصر في الوقت الراهن على التركيز على العمالة السائبة، وكذلك تحسين شروط عمل العمالة الأجنبية بصورة عامة والعمالة المنزلية بصورة خاصة في ما يخص العمالة الأجنبية. أما في ما يخص العمالة الوطنية، فقد لاحظنا من العرض السابق أن الدولة شرعت قوانين وتشريعات سعت من خلالها إلى ضم كافة فئات العمل، بما في ذلك العاملون لحسابهم الخاص وأصحاب المهن والحرف لمظلة الحماية الاجتماعية. كذلك سمحت بمنح السجلات التجارية لممارسة مهن معينة انطلاقاً من المسكن الخاص لصاحب السجل التجاري. ولكن لا توجد سياسات اقتصادية أو اجتماعية على مستوى الاقتصاد الكلي للتعامل مع هذه الظاهرة. أما في ما يخص المجتمع المدني، فلعل أبرز المواقف التي يمكن تسجيلها هنا هي مواقف النقابات العمالية، ولكنها مواقف متناثرة ولا يمكن الحديث عن وجود خط واضح لدى هذه النقابات للتعامل مع هذه الظاهرة. وفيما يأتي عرض لبعض الجهود التي تعكس الموقف الحكومي والاتحاد العام للنقابات العمالية من ظاهرة العمالة غير المهيكلة.

### أولاً:

## الموقف الحكومي

### لجنة الاقتصاد غير المنظم

شكلت هذه اللجنة في ما يبدو خلال العام ٢٠٠٣ أو العام ٢٠٠٤ تحت مظلة المجلس الأعلى للتدريب المهني. وكانت تضم في عضويتها ممثلين عن وزارة العمل والمجلس الأعلى للتدريب المهني وغرفة تجارة وصناعة البحرين والاتحاد العام لنقابات العمال. لكن للأسف لم نثر على مصادر موثقة لطبيعة عمل هذه اللجنة وكيف تأسست وما هو مآلها.

وبتاريخ ١٤ أغسطس ٢٠٠٥ نشرت الصحافة المحلية (جريدة الوسط، العدد ١٠٧٣) تصريحاً لرئيس اللجنة مدير إدارة الموارد البشرية بوزارة العمل السيد أحمد البناء أوضح فيه أنه بناء على قرار المجلس الأعلى للتدريب المهني في اجتماعه الاعتيادي الثاني لدور الانعقاد الثالث عشر لسنة ٢٠٠٥ تم إقرار استمرار عمل «لجنة الاقتصاد غير المنظم» وذلك بهدف مسح سوق العمل ولمعرفة حجم الوحدات الإنتاجية غير المنظمة وتحويلها لوحدات منظمة. وأضاف أنه تم دعوة مجموعة من الجهات ذات العلاقة بالاقتصاد غير المنظم للتشاور معها في ما يتعلق بتوحيد جميع الجهود المبعثرة والأحادية لوضع هيكل عام يضم جميع الوحدات الإنتاجية التي تمارس العمل غير المنظم في سوق العمل البحرينية تحت مظلتها.

ووفقاً لتصريحات خاصة للسيد البناء مع معد هذه الورقة قال إن اللجنة كانت مؤقتة وهدفها وضع توصيات لتأسيس إطار دائم

والمفاوضة الجماعية، بما في ذلك بناء قدرات الشركاء الاجتماعيين. وستقدم المنظمة كافة الدعم التقني من أجل وضع هذه التصورات موضع التطبيق عبر التواصل المستمر مع أطراف الإنتاج. وفي أعقاب توقيع هذا البرنامج حدث عدد من الزيارات لوضع إطار عملي لتنفيذه، إلا أن الأحداث السياسية التي شهدتها البحرين في فبراير العام ٢٠١١ ومشاركة العمال إلى جانب فئات الشعب الأخرى في الدعوة إلى تحقيق المطالب السياسية من خلال المسيرات والإضرابات العمالية، حدا بالحكومة لاحقاً وبعد قمع الحركات الجماهيرية وفرض حالة السلامة الوطنية في مارس ٢٠١١ إلى اعتقال وفصل الآلاف من العمال من وظائفهم، وقامت الحكومة من جهتها بتجميد برنامج العمل اللائق. كما تمت محاربة الاتحاد العام للنقابات العمالية والسعي للانتقام من مواقفه من تلك الأحداث من خلال تشجيع تأسيس اتحاد عمالي آخر مواز له (LOUËR, ٢٠١٥).

ومؤخراً، صرح الممثل الإقليمي للمنطقة العربية في منظمة العمل الدولية نظام قاحوش، إن المنظمة تسعى لإحياء مشروع «العمل اللائق»، بعد أن قامت الحكومة البحرينية بتجميده عقب احتجاجات فبراير/ شباط ٢٠١١. ونوّه قاحوش باستعداد منظمة العمل الدولية لتقديم الدعم الفني والخدمات الاستشارية لوزارة العمل في مجالات عديدة، من بينها تعزيز إحصاءات سوق العمل وتعزيز القدرات من أجل تنفيذ معايير العمل الدولية، وتفتيش العمل والصحة والسلامة المهنية وتطوير برامج الحماية الاجتماعية، التي تشمل الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي ومراجعة التأمين ضدّ التعطّل وإدارة هجرة اليد العاملة للعمالة المهاجرة.

## هيئة تنظيم سوق العمل

في العام ٢٠٠٤ أطلق الأمير سلمان بن حمد آل خليفة ولي عهد البحرين مبادرة واسعة النطاق لإعادة هيكلة الاقتصاد بشكل شامل ومتكامل. واقترح برنامج إعادة الهيكلة إصلاحات قانونية وإدارية في ثلاثة ميادين هي إصلاح سوق العمل والإصلاح الاقتصادي وإصلاح التعليم. ووبقدر تعلق الأمر بموضوع هذه الدراسة، كلف مجلس التنمية الاقتصادية الذي يترأسه ولي العهد شركة ماكنزي وشركائه لإعداد دراسة لهذه الإصلاحات التي اقترحت حزمة من الإجراءات تهدف إلى معالجة حالات التفاوت في سوق العمل. وقد خرجت الدراسة برؤية مفادها أن التفاوت الموجود في سوق العمل سببه رخص الأيدي العاملة الأجنبية من جهة وعدم وجود المهارات اللازمة بين البحرينيين من جهة أخرى. وركزت الدراسة على رفع تكلفة العمالة الأجنبية من جهة (اقترحت الدراسة احتساب ٦٠٠ دينار (١٥٩١ دولاراً) يدفعها صاحب العمل كل سنتين و٧٥ ديناراً (١٩٩ دولاراً) كل شهر عن كل عامل أجنبي)، علاوة على توفير المهارات الوطنية في سوق العمل من جهة أخرى لجعل العامل البحريني هو الخيار المفضل لدى الشركات. ولتنفيذ ذلك اقترحت الدراسة تأسيس هيئة تنظيم سوق العمل التي سوف تتولى

تنظيم شؤون العمالة الأجنبية وتحصيل الرسوم من الشركات وكذلك تأسيس صندوق العمل «تمكين» الذي سوف يتولى الإشراف على دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للمنافسة في السوق، وكذلك وضع برامج التأهيل والتدريب للبحرينيين (LMRA, ٢٠٠٦). وبموجب قانون الهيئة صدر قرار لمجلس الوزراء لاحقاً بتطبيق رسوم العمل الجديدة والتي دخلت حيز التنفيذ في يوليو ٢٠٠٨، حيث تم فرض رسوم تجديد كل سنتين بواقع ٢٠٠ دينار (٥٣١ دولاراً) ورسوم شهرية ١٠ دنانير (٢٧ دولاراً) عن كل عامل أجنبي. وبموجب قانون الهيئة، يتم استقطاع ٢٠٪ من إيرادات الرسوم تذهب لخزينة الدولة ويتم تمويل ميزانية الهيئة من خلالها و٨٠٪ يتم تحويلها إلى صندوق العمل «تمكين». وبلغت إيرادات الهيئة من رسوم العمل نحو ٢٨٠ مليون دينار العام ٢٠١٣. ويلاحظ أن مبالغ الزيادات التي أقرتها الحكومة على رسوم عمل العمالة الأجنبية كانت أقل بكثير من المبالغ التي اقترحتها دراسة ماكينزي، وهذا يعود للمعارضة الشديدة من قبل القطاع الخاص على هذه الرسوم (DE BEL-AIR, ٢٠١٥).

وبقدر تعلق الأمر بالعمالة غير المهيكلة - موضوع هذه الدراسة - انصبت جهود هيئة تنظيم سوق العمل على تصحيح بعض التشريعات التي عززت حقوق العمالة الأجنبية مثل حرية تنقل العامل الأجنبي من دون موافقة الوكيل، وكذلك تصحيح الأوضاع غير القانونية للعمالة غير النظامية أو السائبة، وهو ما سوف نركز عليه هنا.

يقول الرئيس التنفيذي لهيئة تنظيم سوق العمل وهو بنفس الوقت رئيس اللجنة الوطنية لمكافحة الإتيار بالأشخاص أسامة بن عبد الله العبسي في تصريحات للصحافة المحلية، إن الهيئة استحدثت وحدة خاصة في هيئة تنظيم سوق العمل تعنى بحقوق العمالة الأجنبية علاوة على تشكيل لجنة معنية بمكافحة الإتيار بالأشخاص وتأسيس مركز إيواء ومحطة خدمات العمالة الأجنبية الذي يعد أول مركز شامل في المنطقة لإيواء الضحايا أو الأشخاص المحتمل تعرضهم لعمليات إتيار.

كما تقوم الهيئة بعدة حملات لضبط العمالة غير النظامية، واللول المطروحة هي القيام بتسفير هذه العمالة إلى بلدانها. وتحدثت الهيئة في أكثر من مناسبة عن وجود خطة شاملة لمعالجة هذه الظاهرة، وتحدثت أنها تسعى لتفاهات مع المؤسسات المعنية بشؤون العمال في الدول الرئيسية الأخرى المصدرة للعمالة الأجنبية في البحرين بعد أن تم التوقيع على مذكرة تفاهم مع بنغلاديش مؤخراً. ومن شأن هذه التفاهات تضيق الخناق على العمالة غير النظامية في بلد المصدر عبر حصر معاملات استقدام العمالة لدى وكالة حكومية واحدة في بلد المصدر، ووضع آلية إلكترونية تتضمن التأكد من بيانات العامل البيولوجية وبصمته قبل قدومه لمعرفة أن كان سبق ترحيله من البحرين.

كما تتضمن الخطة أيضاً محور تنظيم العلاقة مع الدول المصدرة للعمالة، حيث تبين للهيئة أن من يقف خلف استثناء ظاهرة العمالة

بالقوانين واستبدال تعبير «الأجانب» المرفوض دولياً بتعبير العمال المهاجرين كما هو تعريفهم في منظمة العمل الدولية. والأمر نفسه ينطبق على عاملات المنازل حيث طالب الاتحاد العام باستبدال تعبير «خدم المنازل» بتعبير العمالة المنزلية التزاماً بمعايير العمل الدولية. ونظراً لما في مصطلحي «الأجانب» و«الخدم» من إيحاءات سلبية تجاه العمالة المهاجرة.

## ٢. معركة التشريعات: في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٤-٢٠٠٥

### ٢.٠٥ خاض أطراف

الإنتاج وهم غرفة تجارة وصناعة البحرين ممثلة لأصحاب العمل والاتحاد العام لنقابات عمال البحرين ممثلاً للعمال وطبعاً برعاية الطرف الحكومي حيث كان الشيخ عبد الرحمن بن عبد الله آل خليفة وكيل وزارة العمل آنذاك هو رئيس اللجنة الثلاثية المختصة بتعديل قانون العمل. ولما تمت قراءة المادة التي كانت موجودة في قانون العمل السابق رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٦ وكانت تحرم عمال المنازل من انطباق القانون عليهم، اعترض الاتحاد العام وأصر على تضمينهم في القانون جزئياً أو كلياً، وكان نتيجة هذا الموقف صدور قانون العمل الجديد رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٢ متضمناً شمول حقوق العمالة المنزلية في نحو ٢٠ مادة من القانون الجديد. وفي مناقشة مسودة قانون النقابات أيضاً أصر الاتحاد العام على عدم اشتراط أي موانع للتنظيم النقابي، بما في ذلك الجنسية. ونتج عن هذا الموقف صدور قانون عصري للنقابات هو قانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠٠٢ متضمناً حق كافة العمال في التنظيم النقابي دون تمييز وهو قانون قل نظيره في المنطقة العربية.

### ٣. وقف العمل في الظهيرة:

إبان فترة ولاية وزير العمل السابق د. مجيد العلوي تبنى مشروع وقف العمل في الظهيرة بين الساعة ١٣,٠٠ بعد الظهر والساعة ١٦:٠٠ في شهري يوليو وأغسطس من كل عام في الأماكن المكشوفة حيث ترتفع درجة الحرارة لتفوق ٤٥ درجة مئوية. وفي البدء رفض أصحاب العمل هذا القرار مدعين أنه سيكلفهم كثيراً، وتصدى الاتحاد العام لدعم القرار حتى تم تتيته.

### ٤. عمال البحر العالقون:

في الفترة من ٢٠١٢ حتى ٢٠١٦ تصدى الاتحاد العام لقضايا البحارة الذين تتقطع بهم السبل في مياه البحرين الداخلية بسبب إفلاس السفن التي يعملون عليها، ما يؤدي إلى امتناع مالك السفينة عن دفع أجورهم لشهور. وقد تمكن الاتحاد العام، ومن خلال تواصله مع الاتحاد الدولي للنقل ITF، ومن خلال الدعم من جمعية الملاحين البحرينية، من حل عدد يقارب العشر قضايا لبحارة عالقين ومن جنسيات مختلفة روسية وهندية وباكستانية وسودانية وغيرها، حتى تم دفع أجورهم وإرجاعهم إلى وطنهم. وفي بعض الحالات تبنى الاتحاد

غير النظامية وجود شبكات منظمة لتزويد المنطقة بالعمالة المخالفة، وعلى إثر دراسة متخصصة للظاهرة، تؤكد أن هناك سوقاً متكاملة ويطلق عليها اصطلاحاً «تجارة التأشيرات/الفرى فيزا» فيها الموردون والمصدرون والوسطاء والسماصرة وكذلك الضحايا اجتمعوا جميعاً على التكسب غير المشروع من وراء الإضرار بالتاجر الملتزم واستنزاف موارد المملكة وتعريض أمن المجتمع البحريني للخطر، وتشمل هذه المنظومة الإجرامية ضمن ما تشمل إنشاء سجلات تجارية وهمية غير قائمة على أرض الواقع واستغلال حاجة بعض الفئات الضعيفة في المجتمع لاستخراج تلك السجلات بأسمائها تهرباً من المسؤولية، وأن انتعاش هذا السوق تقف خلفه عملية منظمة في البلدان المصدرة للعمالة تشرف على انسيابية عملياته خارج حدود المملكة وبالتالي خارج السيطرة.

كما تكشف دراسات الهيئة وفقاً لتصريحات رئيسها أن غالبية الترتيبات غير القانونية لمثل هذه الممارسات تتم في بلد المصدر، وينظمها وسطاء غير قانونيين، يستغلون حلم البسطاء بالهجرة لتحسين وضعهم المادي فيتقاضون منهم أموالاً طائلة ليزجوا بهم في شوارعنا ومناطقنا السكنية، الأمر الذي يتطلب وضع آليات مع الجهات الرسمية في بلد المصدر للسيطرة على هذه الممارسات وإيقافها (موقع هيئة تنظيم سوق العمل، مملكة البحرين). وحول فترات السماح التي تعطى للعمالة غير المرخصة بين الآونة والأخرى، تقول الهيئة إن هذه الفترات لم تنجح بل فاقمت المشكلة، ففي واقع الأمر أن تكرار فترات السماح أدى إلى أن يتعمد المخالف كسر القانون لعلمه أن فترة سماح ستأتي لا محالة ليستفيد منها، وبالتالي نرى أعداد العمالة المخالفة تزداد بعد فترات السماح وليس بالعكس.

ويلاحظ مما سبق أن جهود هيئة تنظيم سوق العمل في مجال العمالة الأجنبية غير المهيكلة تنصب على تصحيح أوضاعها القانونية والقيام بحملات تفتيش واعتقال للعمالة السائبة بغية تسفيرها خارج البحرين. ولا يتضح من جهود الهيئة أو تصريحات المسؤولين فيها أن الهيئة بصدد دراسة تشريع جديد أو وضع ترتيبات جديدة تضي على العمالة المنزلية أو العمالة غير النظامية والسائبة وضع نظامي أو حماية اجتماعية يمكن أن يساهم في تعديل وضعية هذه العمالة.

ثانياً: مواقف الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين

ملاحظة: الفقرات التالية ( الفقرة ١ ولغاية الفقرة ٧) هي جزء من تقرير تفضل مشكوراً بتزويدي إياه السيد كريم رضي القائم بأعمال الأمين العام المساعد لشؤون الإعلام في الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين لأغراض هذا الجزء من الدراسة. والباحث إذ يضع التقرير كاملاً هنا، فإن لديه ملاحظة على مصطلح العمالة المهاجرة سجلتها في نهاية عرض هذه الفقرة:

### ١. معركة المصطلحات والحريات النقابية:

ناضل الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين من أجل تعديل التعريفات

## ٨. دراسات عن العمل غير المهيكّل:

من الدراسات القليلة المتوفرة حول العمل غير المهيكّل في البحرين، ورقة أعدّها الاتحاد العام لنقابات العمال في البحرين حول «القطاع الاقتصادي غير المنظم في البحرين ودول الخليج»، قدمت إلى ندوة القطاع غير المنظم في أسواق العمل العربية التي عقدها الاتحاد العربي للنقابات بتاريخ ٢٧ مارس ٢٠١٥ في تونس. وقد ركزت الورقة على ظاهرة العمالة غير النظامية كأساس للعمالة الأجنبية غير المهيكّلة في البحرين، حيث بينت أن منطقة الخليج العربي تعتبر من أكثر مناطق العالم جذباً للقوى العاملة الخارجية، حيث تستقطب أعداداً هائلة من العمال الأجانب الباحثين عن فرص عمل فيها.

وهنا تنشأ ظاهرة تجارية أخرى تسمى «التستر التجاري»، بمعنى استئجار السجلات التجارية من أصحابها مقابل مبلغ من المال يتقاضاه أصحاب السجلات شهرياً، وتتحول إلى المنافسة التجارية في السوق. وهذه الظاهرة على درجة كبيرة من الاتساع في الخليج تفوق نظيراتها في بلدان ومناطق العالم الأخرى. إذن هناك ترابط وثيق بين عمالة «التأشيرة الحرة» وظاهرة استئجار السجلات التجارية (التستر التجاري)، فالسبب المباشر لشراء «التأشيرات المرتبطة بتصاريح العمل»، هو من أجل الدخول إلى السوق لممارسة الأنشطة التجارية المختلفة والتحول إلى تجار وباعة في الأسواق المحلية.

## تعقيب: مفهوم العمالة المهاجرة ومفهوم

### العمالة الوافدة المتعاقدة المؤقتة

لا شك أن هناك جدلاً كبيراً غير محسوم بشأن إطلاق مصطلح العمالة المهاجرة على العمالة الوافدة من الخارج في البحرين وبقية دول مجلس التعاون الخليجي. وفي البداية أود التأكيد أن استخدام مصطلح العمالة الأجنبية في هذا البحث هو التزام بالمصطلح الرسمي المعتمد في البحرين والوارد في كافة أدبيات ومنشورات هيئة تنظيم سوق العمل في البحرين، وهي الجهة الرسمية للتعامل مع العمالة الوافدة.

أما بشأن الجدال حول المصطلح نفسه، فإن من يرفض استخدام مصطلح العمالة المهاجرة يسعى لإثبات أن العمالة الأجنبية في دول الخليج العربي هي عمالة وافدة متعاقدة معها بصورة مؤقتة. وقد لاحظنا أن بيانات الأيدي العاملة في البحرين من حيث مدد الإقامة تعزز هذه المقولة. فتحديد مفهوم العمالة المتعاقدة يقوم بدرجة أساسية على نقيض معايير العمالة المهاجرة، إذ إن ثمة معياراً أساسياً يحدد الفرق بين العمالة المهاجرة عن غيرها وهو معيار التوقيت.

وتبين دراسة حول مفهوم وحقوق العمالة الوافدة المتعاقدة المؤقتة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في ضوء التطورات التشريعية والتنفيذية، أن مصطلح العمالة المهاجرة يشير إلى الذين يقدمون من بلدان أخرى ويستقرون استقراً دائماً في بلد ما. ولا يمكن في حقيقة الأمر التوسع في مفهوم العمالة المهاجرة وشموله

العام رفع قضايا باسمهم في المحاكم وتحمل كلفة أتعاب المحاماة.

## ٥. حرية الانتقال:

في العام ٢٠٠٩ بدأت مملكة البحرين ما عرف بتطبيق المادة ٢٥ من قانون هيئة تنظيم سوق العمل رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٦ والتي سمحت لأول مرة في البحرين بإعطاء العامل المهاجر حرية الانتقال من صاحب عمل إلى صاحب عمل آخر من دون إذن صاحب العمل، ولم يكن لهذه المادة أن تمر من دون أن تتم معارضتها من أصحاب العمل بقوة. وهو ما تصدى له الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين من منطلق حقوق الإنسان وخاصة حق الإنسان في اختيار عمله وعدم العمل الجبري خصوصاً وأن المملكة مصادقة على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٢٩، ١٠٥ واللتين تنصان على منع العمل الجبري، وهو ما تم تطبيقه بالفعل بدءاً من أغسطس ٢٠٠٩ بالسماح بحرية انتقال العامل المهاجر أسوة بالعامل المحلي من صاحب عمل إلى آخر من دون حاجة إلى إذن صاحب العمل.

## ٦. حقوق العمالة المنزلية والاتفاقية رقم ١٨٩:

في العام ٢٠١١ تبنى مؤتمر العمل الدولي رقم ١٨٩ تحت مسمى «العمل اللائق للعمالة المنزلية» وهي أول صك دولي يتبنى حقوق هذه الفئة من العمالة. وقد قاد الاتحاد العام اتجاهاً وسط العمال العرب وعمال العالم ينادي باعتماد هذا الصك في مؤتمر العمل الدولي. وكان العديد من الدول العربية متردداً بما فيها بعض المنظمات العمالية تجاه اتخاذ موقف من هذا الصك. وتم اعتماد مسودته من مؤتمر العمل الدولي في دورته رقم ٩٩ بعام ٢٠١٠. وكان للاتحاد العام دور بارز في مناقشة وإقرار هذا الصك. ثم صدر عن مؤتمر العمل الدولي في دورته رقم ١٠٠ العام ٢٠١١ ليصبح ضمن اتفاقيات المنظمة ويعمل الاتحاد العام على المطالبة بتصديق مملكة البحرين على هذا الصك.

## ٧. عمال القطاع غير النظامي:

وقد عمل الاتحاد العام على المطالبة بعدم ترك هذا الموضوع من دون حل، لما له من سلبيات خطيرة على سوق العمل، خصوصاً ما تؤدي إليه هذه الظاهرة من تحرير صاحب العمل من التزاماته تجاه العمالة على مستوى توفير بيئة العمل اللائق والسكن اللائق، وهو ما ينتج عنه سكن هذه العمالة «فري فيزا» في المساكن العشوائية غير الصالحة لسكنى الادميين في بلد خليجي وتعرضها لحوادث في السكن او في العمل. وانطلاقاً من النظر إلى العامل كعامل، بغض النظر عن مشكلة الفيزا التي يفتقدها وخاصة بسبب عدم مسؤولية العامل نفسه عن هذه الظاهرة، يصر الاتحاد العام على تحمل الدولة مسؤوليتها في رعاية حقوق العامل، وفي الوقت نفسه معالجة ظاهرة ترك العامل عمله الأول الذي دخل البلاد من أجله. وكذلك طالب الاتحاد العام بعدم استخدام تعبير «هروب» لما فيه من التعامل مع العامل وكأنه مسجون.



للعاملة المتعاقدة المؤقتة، لأن التوسع في هذا المفهوم من شأنه القضاء على معيار التفرقة بين العامل الدائم والمؤقت، وهو أمر لا يمكن قبوله لسبب أساسي، وهو اختلاف الحماية بين هذين النوعين من العمالة، فإن إضفاء الحماية التي تتمتع بها العمالة المهاجرة على العمالة المتعاقدة من شأنه إلقاء التزامات قانونية تخالف الواقع الموجود في دول المجلس (المكتب التنفيذي لوزراء العمل الخليجين، ٢٠١١).

وتضيف الدراسة أنه نظراً للطابع المؤقت للعمالة الوافدة المتعاقدة التي تعمل في دول المجلس، فإنها - ومن ثم - لا تعد عمالة مهاجرة بالمفهوم المعاصر، حيث لم يغادر العديد من هؤلاء العمال بلادهم رغبة في الاستقرار الدائم في الجزيرة العربية، بل توفراً للمال لتحسين وضعهم في أوطانهم، على أن يتم ذلك في بضع سنين. ويدعم هذا القول عدة حجج، إذ إنه لا يبدو مهماً لهذه العمالة تعلم اللغة العربية واجتياز وقت من العمل لتلقي دورات تدريبية. لذا فإن العامل الوافد المتعاقد متى ما أصبح مفيداً ومؤهلاً، حتى يغادر دول الخليج عائداً إلى موطنه. كما أن هذه العمالة ترغب في توفير المال سريعاً، وعليهم في الوقت ذاته أن يرسلوا المال إلى وطنهم للإنفاق على أسرهم، وهذه الأمور كافية بحد ذاتها للتدليل على الطبيعة المؤقتة للعمالة الوافدة المتعاقدة في دول المجلس، فضلاً عن عدم إمكانيتها اكتساب أي طابع آخر - اندماجياً كان أم استيطانياً - بشكل مطلق. لكننا لا نريد التوسع في هذا الموضوع لأنه خارج إطار موضوعات هذه الدراسة.

الفصل الرابع  
الاستنتاجات والتوصيات

## القسم الأول: الاستنتاجات

بقدر تعلق الأمر بموضوع الدراسة، يمكن تشخيص فئات العمالة غير المهيكلة في الآتي:

### أولاً: العمالة الأجنبية

١- يبلغ مجموع العمالة المسجلة لدى هيئة تنظيم سوق العمل ٧١٧ ألف عامل في العام ٢٠١٥ منهم ١٥٨ ألف عامل بحريني (٢٢٪) و ٥٥٩ ألف عامل أجنبي (٧٨٪) ويضاف إليهم ٥٠ ألف عامل أجنبي غير نظامي ليصبح مجموع العمالة الأجنبية ٦٠٩ آلاف عامل.

٢- من بين ٦٠٩ آلاف عامل أجنبي هناك ٤٤٨ ألفاً يعملون بصورة نظامية في منشآت مسجلة لدى هيئة تنظيم سوق العمل (٤٣٨ ألفاً في القطاع الخاص و ١٠ آلاف في القطاع العام) وهم يمثلون ٧٤٪ من المجموع. وقد اعتبرنا هذه الفئات من ضمن العمل المهيكلة نتيجة تسجيلهم لدى منشآت رسمية وتمتعهم بنفس حقوق العمل التي يتمتع بها العامل البحريني، علاوة أن لديهم تأميناً اجتماعياً ضد إصابات العمل وتأميناً ضد التعطل وتأميناً صحياً. ومع ذلك، فإن هناك عوامل تشوب هذا التصنيف وفقاً لمعايير العمل الدولية ومنها:

أ- أن هذه الفئة لا تزال غير متمتعة بحماية اجتماعية كاملة مثل العجز والشيخوخة والوفاة.

ب- أنها لا تزال محكومة بنظام الكفالة الذي يربط قانونية إقامتها وعملها بوجود كفيل لها.

ت- ومن الناحية الفعلية، فإن قسماً كبيراً منها وبالذات العاملين في المنشآت الصغيرة والمتوسطة لا يتمتعون بالمساواة في الأجور مع العامل الوطني بعكس الظاهرة التي قد نجدها في المؤسسات المالية والمؤسسات الإنتاجية الكبيرة.

ث- إن قسماً كبيراً منها يعمل لدى منشآت متناهية الصغر (٤-١ عمال) وهي بذاتها منشآت تصنيف ضمن مؤسسات القطاع غير المهيكلة.

٣- أما بالنسبة للعمالة المنزلية، فيبلغ عددها ١١١ ألفاً العام ٢٠١٥ وهي تمثل ١٨٪ من مجموع العمالة الأجنبية، فمن الواضح أنها لا تتمتع بالعديد من الحقوق الجوهرية المنصوص عليها في قانون العمل، ولا بنظام التأمينات الاجتماعية، وبالتالي فهي تصنف ضمن العمالة غير المهيكلة في البحرين. وهم بذلك يقعون ضمن الفئة (١٠) من الإطار المفاهيمي - العاملين بأجر غير المهيكلة في القطاع الأسري.

٤- أخيراً بالنسبة للعمالة غير المرخصة أو السائبة، ويبلغ عددها ٥٠ ألف حسب التصريحات الرسمية وتمثل ٨٪ من مجموع العمالة الأجنبية هي تعتبر مصدر رئيسي للعمالة غير المهيكلة في البحرين بسبب وضعها غير القانوني الذي لا يؤهلها لأي حقوق عمالية أو حماية اجتماعية.

وقد لاحظنا مصادر تغذية هذه الظاهرة تتمثل في ما يأتي:

أ- قيام الشركات الكبيرة، وللتهرب من مسؤوليتها، بإعادة العمالة إلى بلدانها بعد انتهاء عقودها أو المشاريع التي جلبت من أجلها بتسريحها

في السوق للبحث عن كفيل آخر لتحويل الكفالة له أو حتى العمل بدون كفيل وبدون إقامة رسمية.

ب- هروب بعض العمالة الأجنبية من كفيلاها أو صاحب العمل بسبب المعاملة السيئة أو عدم استلام أجورها أو وجود عصابات تروج لهذه الظاهرة.

ت- بروز ظاهرة إخراج السجلات التجارية الشكلية التي تسمح بجلب عدد من الأيدي العاملة فقط من أجل جلب هذه الأيدي ومن ثم تسريحها في السوق.

ث- بروز ظاهرة تأجير السجلات التجارية من الباطن من قبل المواطنين للعمالة السائبة.

وقد لاحظنا أن جهود حديثة تبذلها هيئة تنظيم سوق العمل من أجل تصحيح أوضاع هذه العمالة، ولكنها لم تفلح في علاجها. كما أن قسماً من الظاهرة يرتبط بالإطار في البشر. وهي بذلك يمكن أن تقع ضمن الفئات (٢) و (٦) و (١٠) من الإطار المفاهيمي، كما يمكن أن تقع ضمن الفئتين (٣) و (٩) من الإطار والمتعلقين بالعاملين لحسابهم الخاص غير المهيكلة في منشآت القطاع غير المهيكلة والقطاع الأسري.

### ثانياً: العمالة الوطنية

ناقشنا تحت هذا القسم أيضاً أربع فئات من العمالة الوطنية غير المهيكلة.

١- الفئة الأولى: وهم ممن يعملون لحسابهم الخاص ويقدر عددهم بنحو ٢٣ ألفاً يمثلون ١٤٪ من العمالة الوطنية العام ٢٠١٠، (الفئتان ٣ و ٩ من الإطار المفاهيمي للعمل غير المهيكلة).

٢- الفئة الثانية: هم أرباب العمل غير المهيكلة وقد قدرنا عددهم بنحو ٣٠ ألفاً وهم يمثلون ١٥٪ من رقم العمالة الوطنية الذي أعلنه وزير العمل البالغ ١٩٦ ألفاً. وصحيح أن هذه الفئات لديها سجلات تجارية ومسجلة لدى هيئة تنظيم سوق العمل، لكنها غير مؤمن عليها لدى الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية ولا تمتلك حماية اجتماعية من أي نوع. لذلك يمكن اعتبارها من ضمن فئات العمل غير المهيكلة -

الفئة (٣) والفئة (٤) من الإطار المفاهيمي الخاص بالعاملين لحسابهم الخاص وأصحاب المهن والحرف غير المهيكلة.

٣- الفئة الثالثة: هي العمالة غير المهيكلة في القطاع الحكومي (الفئة ٢ في الإطار المفاهيمي للعمل غير المهيكلة). وأبرز هذه الحالات هي فئات العاملين بعقود مؤقتة في الدوائر الحكومية والعاملات في الحضانات وروضات الأطفال والعاملين بدوام جزئي.

٤- الفئة الرابعة والأخيرة: هي الأسر المنتجة التي يبلغ عددها ٦٥١ أسرة. لكن غير واضح عدد البحرينيين الفعلي المستفيد من هذه المشروعات. وهذه الفئة يمكن اعتبارها ضمن فئات العمل غير المهيكلة وفقاً للإطار المفاهيمي للعمل غير المهيكلة - العاملين لحسابهم الخاص في القطاع الأسري (الفئة ٩).

لذلك نستخلص أن نحو ٢٦٪ من العمالة الأجنبية (تشمل العمالة

## القسم الثاني: التوصيات

تسعى التوصيات الآتية لطرح بعض المقترحات التي تسهم في معالجة أوضاع العمالة غير المهيكلة ونقلها إلى عمالة مهيكلة، وذلك من خلال المزج بين ما تم استخراجه من هذه الدراسة من ملاحظات واستنتاجات وبين ما تطرحه دراسات منظمة العمل الدولية من مقترحات وحلول لمعالجة ظاهرة وفئات العمالة غير المهيكلة من كافة جوانبها (ILO, ٢٠١٣) كذلك التوصية الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٤ لسنة ٢٠١٥ بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم (ILO, JUNE, ٢٠١٥):

• العمالة الوطنية غير المهيكلة: يعود الخلل الرئيسي للفرق الكبير بين طبيعة الوظائف المولدة في الاقتصاد وبين مؤهلات وخصائص الباحثين عن عمل (وهذا الخلل هو المصدر الرئيسي لتغذية تنامي العمالة الأجنبية المهيكلة وغير المهيكلة وكذلك تسرب العمالة الوطنية للأعمال غير المهيكلة) إلى النموذج الاقتصادي المتبع حالياً والقائم على أنشطة الخدمات ذات الكثافة العمالية الرخيصة وقليلة المهارة. ولقد شخصت رؤية البحرين لعام ٢٠٣٠ بصورة واضحة هذا الخلل. فقد ورد في مدخل الرؤية «باتت هناك حاجة فعلية لتغيير النموذج الاقتصادي الحالي حيث تواجه البحرين اليوم تحديات تتعلق بمستوى العمالة والمهارات المطلوبة. ويقدر عدد الوظائف التي يوفرها القطاع الخاص سنوياً ويتجاوز راتبها الشهري ٥٠٠ دينار بحريني بنحو ١,١٠٠ فرصة عمل فقط للبحرينيين، وحوالي ٢,٧٠٠ لغير البحرينيين. وحتى في ظل هذا العدد من فرص العمل التي تصنف بأنها متوسطة إلى مرتفعة الأجور، لا يعتبر المواطن البحريني حتى الآن الخيار الأمثل للقطاع الخاص. ولا شك أن أفضل الطرق نحو ضمان استدامة ازدهار اقتصادنا؛ هي معالجة هذا الخلل، وتطوير نوعية الوظائف والمهن ورفع مستواها في البحرين. ولن يأتي ذلك إلا عن طريق تغيير نموذج النمو الاقتصادي الحالي، وذلك بالتحول إلى اقتصاد يحفز القطاع الخاص المبادر». مع ذلك يلاحظ أن هذا الهدف الذي ورد في الرؤية الاقتصادية والتي بدأ تطبيقها في العام ٢٠١٠ لم يأتي على ذكره نهائياً في برنامج الحكومة للأعوام ٢٠١٥ - ٢٠١٨». لذلك، وما لم يتم تشجيع إدخال أنشطة جديدة قائمة على خلق وظائف مجزية وذات قيمة مضافة للاقتصاد، فإن مصدر تغذية تنامي أعداد العمالة الأجنبية سيظل دون تغيير خلال الأعوام المقبلة، وهو ما يعني أيضاً تفاقم العمالة غير المهيكلة والبطالة، إلى جانب هشاشة نموذج تنويع الأنشطة المتبع.

• العمالة غير النظامية: في ما يخص هذه الفئة تتشعب العوامل المسببة لبقائها وزيادة أعدادها، منها ما هو اقتصادي مثل تعمد بعض المنشآت تسريح العمالة الزائدة لديها بدلاً من تسفيرها (لأغراض المتاجرة في تأشيراتهم والتربح منها وساعد على ذلك السماح للعمالة الأجنبية بنقل كفالتها إلى كفيل آخر)، وبروز ظاهرة السجلات من الباطن والسجلات الوهمية والهروب من أصحاب العمل

المنزلية والعمالة غير النظامية) و ٢٩٪ من العمالة الوطنية (تشمل العاملين لحسابهم الخاص وأرباب العمل) هي عمالة غير مهيكلة بالإضافة إلى الآلاف من الشباب والشابات الذين يمتنون مهن حرة غير مسجلة أو يعملون بعقود مؤقتة أو بنظام الدوام الجزئي أو فيروضات الأطفال. ولكن لا توجد أرقام تقريبية لهم.

لذلك نستخلص أن نحو ٢٦٪ من العمالة الأجنبية (تشمل العمالة المنزلية والعمالة غير النظامية) و ٢٩٪ من العمالة الوطنية (تشمل العاملين لحسابهم الخاص وأرباب العمل) هي عمالة غير مهيكلة بالإضافة إلى الآلاف من الشباب والشابات الذين يمتنون مهن حرة غير مسجلة أو يعملون بعقود مؤقتة أو بنظام الدوام الجزئي أو فيروضات الأطفال. ولكن لا توجد أرقام تقريبية لهم.

ثالثاً: وأبرز ما يمكن استخلاصه ما يأتي:

١- تبذل الحكومة جهوداً واضحة في سبيل تطوير حقوق العمالة المنزلية والعمالة الأجنبية المهنية والاجتماعية غير أنها لا تزال تترقي إلى المعايير الدولية.

٢- أيضاً هناك حملات تقوم بها الحكومة لتصحيح أوضاع العمالة غير النظامية لم تفلح بعد في تحقيق أهدافها بسبب تشعب وتعقد هذه الظاهرة وارتباط جزء منها بالإتجار في البشر.

٣- تبذل الحكومة جهوداً واضحة في مجال توفير التغطية التأمينية لأصحاب الأعمال والمهن والحرف من حيث صدور تشريع خاص يسمح لهم بتوفير غطاء التأمين الاجتماعي لهم ومن ثم تعزيز وضعهم كعمالة مهيكلة. ولكن نجاح جهود الحكومة في هذا المجال غير واضح. ٤- في ما يخص الشباب البحريني في الوظائف غير المهيكلة، فهناك أيضاً جهود لمعالجتها من خلال إعطاء سجلات تجارية للعمل من المنزل. ولكن تغذية ظاهرة خروج الشباب من سوق العمل الرسمي إلى سوق العمل غير الرسمي يمتد جذورها للخلل البنيوي في نموذج النمو الاقتصادي المتبع حالياً.

٥- وفي ما يخص مواقف الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين، فمما لاشك فيه أنه أخذ عدة أشكال وصعد منها تحسين التشريعات المتمثلة في قانون العمل الجديد الذي وفر حقوقاً كاملة للعمالة الأجنبية وشروطاً أفضل للعمالة المنزلية، ومنها شروط وبيئة العمل في المؤسسات المهيكلة. ولكن كانت هذه الجهود والنضالات تصطدم دائماً بما هو أكبر من المحيط المحلي والممتد للمحيط الخليجي برمته حيث تتعاظم ظاهرة العمالة الأجنبية وباتت تمثل التحدي المشترك الأكبر أمام دول الخليج العربي، ما يفرض صعوبة انفراد أي دولة خليجية بمعالجة هذه الظاهرة في إطار معايير العمل الدولية من دون وجود تفاهات مشتركة.

أن تكون هناك سياسات قطاعية تستهدف القطاعات الأكثر كثافة من ناحية العمالة غير المهيكلة وكذلك سياسات قطاعية للقطاعات الأقر على خلق وظائف مهيكلة. كذلك السياسات الرقابية والتي يجب أن تستهدف تقليل الأعباء المالية والاقتصادية على وحدات الإنتاج لكي لا تدفعها للتهرب عن طريق العمل في الاقتصاد غير المهيكل، كذلك تشجيع الحوار الاجتماعي والتمثيل العمالي والمساواة وعدم التمييز وتوسيع الحماية الاجتماعية وتنظيم ورعاية قطاع ريادة الأعمال والمؤسسات المتناهية الصغر بهدف دمجها في الاقتصاد المنظم.

- بالنسبة للعمالة المنزلية، توفير الحد الأدنى من الحماية القانونية لهم مثل (عقد عمل مكتوب يبين ساعات العمل اليومية وأوقات الراحة وأوقات العمل الإضافي والمكافأة المحسوبة له وأيام الإجازة الأسبوعية والإجازات السنوية والعطل الرسمية والإجازات المرضية وإجازة الأمومة والحد الأدنى للراتب والتأمين ضد الأمراض والإصابات والعجز والوفاء وآلية حل الخلافات والشكاوى وترتيبات إنهاء العمل أو العقد والتعويض والتسفير إلى بلدها). مع الإقرار بصعوبة وضع آلية للتفتيش كما هو الحال بالنسبة للمنشآت.
- لكون المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة تحتل مكانة بارزة في النشاط الاقتصادي سواء من حيث الحجم والمساهمة الاقتصادية أو الأيدي العاملة التي توظفها، ولكون هذه المؤسسات تمثل مصدراً رئيسياً للعمالة غير المهيكلة، فيجب الاهتمام بهذا القطاع من خلال تحسين وتبسيط إجراءات التسجيل القانوني وتخفيض رسوم التسجيل، ووضع آلية غير مكلفة للتسجيل في نظام التأمينات الاجتماعية، كذلك تحسين وتبسيط إجراءات الحصول على العمالة الأجنبية وتخفيف الرسوم التي تدفعها على هذه العمالة والتأمين الاجتماعي عليها، وتقديم حوافز للالتزام بالقانون في ما يخص التسجيل وتوظيف العمالة وتغيير أساليب التفتيش العمالي، مع تقديم جهاز مشترك يضم الهيئات الحكومية والخاصة المعنية لتقديم خدمات المساعدة في الحصول على التمويل والمشورة الفنية والإدارية وفي مجالات التسويق والبيع والمنافسة والوصول إلى أسواق جديدة وغيرها والامتثال للتشريعات واللوائح.
- إزاء تزايد ظاهرة الأعمال التي تمارس بصورة عملية الأنشطة المختلفة، ولكن دون أن تتخذ عناوين ظاهرة وبالذات الأعمال التي تمارس حالياً من خلال وسائل التواصل الاجتماعي كالنستغرام مثل بيع أدوات الزينة والحلويات والأطعمة وغيرها الكثير، فقد سعت الدولة وكما ذكرنا إلى تسهيل تسجيل هذه الأعمال من خلال السماح لها بالعمل من خلال المنزل وهو ما أطلق عليه بالسجلات الافتراضية وسمح بمزاولة ١٢ مهنة من خلالها، لكن هذه المهنة لم يعلن عنها حيث تبلغ قيمة إصدار السجل ٥٠ ديناراً (١٣٣ دولاراً أمريكياً) تجدد بصورة سنوية. وهذه الخطوة تعتبر متميزة وكبيرة لتنظيم هذه الظاهرة. غير أن المطلوب استتباعها بخطوات أخرى تدعم نجاحها مثل تكوين قاعدة بيانات وطنية عن هذه الأنشطة تمهيداً لوضع سياسات

بسبب سوء المعاملة أو عدم دفع الرواتب أو تدنيها، ومنها ما هو اجتماعي مثل قيام بعض أصحاب العوائل باستصدار تأشيرات دخول عمالة أجنبية وبيعها كمورد إضافي للرزق، ومنها ما هو أكبر من ذلك وهو ارتباطها بوجود شبكات عالمية تتاجر في البشر. وعجزت حلول هيئة تنظيم سوق العمل التي تنصب في الوقت الحاضر على الحملات التفتيشية وملاحقة واعتقال هذه العمالة وتسفيرها أو إعطاء مهل زمنية لها لتصحيح أوضاعها، عن معالجة هذه الظاهرة حتى الآن. كما لا يخفى أن وجود هذه العمالة التي تعرض أداء مختلف المهن سواء في منشآت الأعمال أو في المنازل وأسعار مناسبة مقارنة بالحصول على نفس الخدمات من منشآت مرخصة باتت تلقى تقيلاً واسعاً ويتم التعامل معها على نطاق واسع في كافة مدن المملكة تقريباً. لذلك فإن أي مقترحات لمعالجة هذه الظاهرة يجب أن تلم بهذه العوامل المتشابهة وأن تتوجه لمعالجة كل منها على حدة، بحيث تشمل تقييم ومراجعة التشريعات الخاصة بمنح السجلات التجارية وتأشيرات جلب العمالة الأجنبية وتغليظ العقوبات على المنشآت التي لا تلتزم بعقود العمل مع هذه العمالة وغيرها من الجوانب. ومن بين الحلول المطروحة هي دمج هذه العمالة في الاقتصاد الرسمي من خلال تأسيس شركات كبيرة لتأجير الأيدي العاملة تتولى استيعاب هذه الأيدي وتوظيفها وفقاً لعقود عمل نظامية مع توفير كافة أشكال الحماية الصحية والاجتماعية لها ومن ثم تقوم بتشغيلها وفقاً لعقود مؤقتة (بالساعات أو الأيام) أو عقود دائمة (تمتد لمدة سنة واحدة وأكثر) مع الراغبين بذلك سواء من الأفراد أو المؤسسات. وفي وقت إعادة كتابة هذا التقرير وبالتزامن مع الورشة الوطنية التي عقدت بتاريخ ١٨ أكتوبر لمناقشته، أصدرت الحكومة نظام تصريح العمل المرن وسوف يبدأ العمل به ابتداء من الأول من أبريل ٢٠١٧. ويستهدف النظام توفير البديل القانوني للعمالة السائبة، ويقضي بأن تصدر الهيئة تصريح عمل لمدة سنتين، قابلاً للتجديد، ومن خلاله يمكن للعامل الوافد المخالف، العمل المؤقت لدى أي صاحب عمل أو فرد في أية مهنة لا تتطلب ترخيصاً احترافياً لمزاومتها، كما يسمح له بالالتحاق بأي صاحب عمل سواء لديه سجل تجاري أو فردي، وبالتعاقد المباشر المؤقت، الى جانب منح أي صاحب عمل إمكانية التعاقد مع العامل المرن بصورة كلية أو جزئية وبنظام الساعات أو الأيام أو الأسابيع، كما يسمح للعامل الأجنبي بالعمل لدى أكثر من صاحب عمل وفي أكثر من وظيفة، فقد يكون صباحاً في وظيفة ومساءً في أخرى.

- على صعيد استراتيجيات التنمية الاقتصادية يجب وضع موضوع العمالة في صلب أهداف هذه الاستراتيجيات، وأن تكون أحد محاورها الرئيسية، بما في ذلك معالجة العمالة غير النظامية لكي ينعكس ذلك على كافة السياسات المتبعة مثل سياسات الاقتصاد الكلي بحيث تستهدف تحقيق نمو في قوة العمل المنظم وتقليل الفقر ورفع الإنتاجية. كذلك السياسات المالية والنقدية تستهدف سهولة الوصول إلى التمويل وتشجيع الاستثمار في الاقتصاد الحقيقي. كما يجب

تدمجها في برامج التنمية للاقتصادية، ووضع آليات لتشجيع وتحفيز هذه الأنشطة على التقيد بالقوانين التجارية وممارسات الأعمال المهنية ولوائح التأمينات الاجتماعية وتكوين جهاز لمساعدتها في ممارسة أعمالها وآليات مناسبة للتفتيش والغرامات، ومراجعة قائمة المهن المسموح مزاولتها لتوسيعها حسب الحاجة.

• أيضاً يجب توسيع دور الاتحادات والنقابات العمالية في التعامل مع فئات العمل غير المهيكلة من خلال السعي لتنويع قنوات التمثيل للفئات غير المهيكلة بحسب تنوعها وتواجدها في الأنشطة الاقتصادية سواء من خلال النقابات القائمة أو تأسيس نقابات جديدة، كذلك أن تبادر هذه النقابات إلى تبني مطالب هذه الفئات والدفاع عنها، والعمل مع الحكومة وأصحاب الأعمال على تأمين وسائل الحماية المهنية والصحية لها في أعمالها وإقامة مراكز التدريب والحماية الاجتماعية وخلق شراكات مع كافة الأطراف المؤثرة الأخرى مثل الدوائر الحكومية المختصة ومنظمات أصحاب الأعمال وغيرها للتعامل مع مشاكل هذه الفئات.

• من القضايا الرئيسية التي تتعلق بالعمل غير المهيكلة الذي لاحظته هذه الدراسة هي الحماية الاجتماعية. فعلاوة على أن جميع فئات العمالة غير المهيكلة سواء البحرينية أو الأجنبية لا تتوفر لها حماية اجتماعية، فقد لوحظ إن العمالة الأجنبية إجمالاً غير مشمولة بالتأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة. كما أن قرار التأمين الاجتماعي لأصحاب المهن والعاملين لحسابهم الخاص يشمل البحرينيين فقط، وهؤلاء بدورهم في الغالبية العظمى لم ينضموا لهذا القرار للأسباب تطرقنا إليها سابقاً، علاوة على أن أصحاب مشروع الأسر المنتجة أيضاً غير مشمولين بالتأمين الاجتماعي، وكذا بالنسبة للعاملين يعقود مؤقتة أو بنظام الدوام الجزئي. ووفقاً للمعايير الدولية، فإن توفير الحماية الاجتماعية هو حق لكافة العاملين سواء المهيكليين أو غير المهيكليين، وسواء العاملين بأجر أو لحسابهم الخاص أو أصحاب المهن. ولكي يتم التعامل مع قضية العمل غير المهيكلة، ينبغي شمول العمالة الأجنبية بكافة أنواع التأمين مع معالجة اعتراضات أصحاب العمل من خلال تقديم حوافز لهم على سبيل المثال استرجاع جزء أو غالبية مبالغ التأمين على الأنواع التي لم يستفد منها العامل الأجنبي عند مغادرته البلاد. كذلك إلزام أصحاب العمالة المنزلية بشراء بوالص التأمين الاجتماعي ضد العجز والوفاة والإصابة للعمالة المنزلية لديها. كما يتوجب معالجة اعتراضات أصحاب المهن والعاملين لحسابهم الخاص على القرار الخاص بالتأمين عليهم من خلال تخفيض نسب التأمين أو إضفاء المرونة عليها لكي تأخذ بالاعتبار التذبذبات الموسمية في مداخيل هذه الفئات وتنويع خيارات التأمين المتاحة لها (التأمين ضد بعض أنواع التأمين أو جميعها) أو التعاون مع شركات القطاع الخاص لوضع برامج تأمينية خاصة تكون أكثر مرونة. كذلك وضع نظام للتأمينات الاجتماعية لفئات العاطلين عن العمل ويمكن تمويل هذا النظام جزئياً من أموال صندوق التعتل. وتزخر التجارب العالمية بنماذج كثيرة ناجحة في هذا المجال.

• رواد الأعمال يعتبرون من فئات العمل غير المهيكلة بالذات عند البدء بمشروعات صغيرة انطلاقاً من منازلهم أو الحاضنات. العمل من أجل نقلهم إلى العمل المهيكلة يتطلب قائمة طويلة من السياسات والبرامج، ولكن في البدء لا بد أن يكون هناك دور واضح للحكومة في هذا الصعيد من خلال خلق بيئة أعمال صحية من الناحية التشريعية والاجتماعية والسياسية تدعم خلق الوظائف على نطاق واسع، وسن سياسات وتشريعات وبرامج تتعامل مع الجوانب غير المهيكلة في قطاع رواد الأعمال، ووضع تشريعات لشمولهم بالحماية الاجتماعية وإزالة العوائق من أمام التحامهم بالعمليات الاقتصادية الرسمية وتقديم الدعم لإيجاد شركاء لهم في الأنشطة الرسمية، علاوة على تشجيع تكوين الجمعيات والنقابات التي تمثلهم وتطلق الحوار الاجتماعي مع كافة الأطراف المعنية. وهذه العمليات لها الكثير من الجوانب المتفرعة التي لا يسع المجال للحديث عنها جميعها مثل برامج الحوافز والتسجيل وخدمات الدعم ودور النقابات ومنظمات الأعمال وغيرها من القضايا المتعلقة بتشجيع ونجاح رواد الأعمال.

## الإطار المفاهيمي للعمل غير المهيكل الشكل (أ)

التشغيل حسب وضعية العمل									
أعضاء تعاونيات المنتجين		العاملون بأجر		عمال الأسرة المساعرون	أرباب العمل		العاملون لحسابهم الخاص		نوع الوحدة الإنتاجية
مهيكلون	غير مهيكلون	مهيكلون	غير مهيكلون	غير مهيكلون	مهيكلون	غير مهيكلون	مهيكلون	غير مهيكلون	
			2	1					منشآت القطاع المهيكل
	8	7	6	5		4		3	منشآت القطاع غير المهيكل (أ)
			10					9	القطاع الأسري (ب)

أ- حسب تعريف المؤتمر الدولي الخامس عشر لاختصاصي إحصاءات العمل العام ١٩٩٣

ب- الأسر التي تنتج سلعاً لاستهلاكها الخاص والأسر التي تستخدم عاملين منزليين

يشير الإطار الأسود إلى انه بناء على التعريف نوع التشغيل المذكور غير موجود في المنشأة الإنتاجية المعنية  
يشير الإطار الرمادي إلى انه بناء على التعريف نوع التشغيل المذكور موجود في المنشأة الإنتاجية المعنية ولكنه مهيكل أصلاً.

والأطر البيضاء هي مركز الاهتمام إذ تشير إلى مختلف أنواع التشغيل غير المهيكل:

الخلايا ١ - ٥: عمال الأسرة المساهمون: لا عقود عمل ولا ضمان اجتماعي أو حماية قانونية مرتبطة بهذا النوع من التشغيل (في حين يعتبر عمال الأسرة المساهمون مع عقود عمل وأجر وضمان اجتماعي إلخ أنهم عمال مهيكلون).

الخلايا ٢ و ٦: العاملون بشغل غير مهيكلون

الخلايا ٣ و ٤: العاملون لحسابهم الخاص وأرباب العمل الذين يملكون منشآتهم غير المهيكلة وتنطلق طبيعة تشغيلهم غير المهيكل من صفات منشآتهم.

الخلايا ٧: العاملون المهيكلون في المنشآت غير المهيكلة (وقد يحدث هذا عندما تعتبر المنشأة غير المسجلة غير مهيكلة فقط لأن حجمها صغير).

الخلايا ٨: أعضاء التعاونيات المنتجون: وتنطلق طبيعة شغلهم غير المهيكل مباشرة من صفات التعاونية التي ينتمون إليها.

الخلايا ٩: المنتجون للسلع للاستهلاك الخاص ضمن الأسرة، إذا ما اعتبروا عاملين حسب التعريف الدولي.

الخلايا ١٠: العمال المنزليون المدفوعو الأجر المستخدمون من قبل الأسر غير المهيكلة.

- LAURENCE LOUËR, THE ARAB SPRING EFFECT ON LABOR POLITICS IN BAHRAIN AND OMAN, , ARAB HUMANITIES, INTERNATIONAL JOURNAL OF ARCHAEOLOGY AND SOCIAL SCIENCE IN ARABIAN PENINSULA, 4/2015  
[HTTPS://CY.REVUES.ORG/2865](https://cy.revues.org/2865)
- LMRA, BAHRAIN LABOUR MARKET REFORM AND LABOUR FEES REPORT, BASED ON MCKINSEY STUDY, POLICY DIRECTORATE LABOUR MARKET REGULATORY AUTHORITY, TRIPARTITE CONSULTATIVE COMMITTEE ON LABOUR FEES, 2006  
[HTTPS://WWW.GOOGLE.COM.BH/WEBHP?SOURCEID=CHROME-INSTANT&ION=1&ESPV=2&IE=UTF-8#Q=MCKINSEY+BAHRAIN+LABOR+MARKET+REPORT](https://www.google.com.bh/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=utf-8#q=mckinsey+BAHRAIN+LABOR+MARKET+REPORT)
- MCKINSEY & COMPANY, INC., GCC EDUCATION BREAKOUT: PREPARING GCC YOUTH WITH THE SKILLS TO MEET JOB MARKET NEEDS, GCC EDUCATION LEADERS CONFERENCE, NOVEMBER 28-29, 2007  
[FILE:///C:/USERS/HALAALI/DOWNLOADS/DECK%20GCC%20EDUCATION%20YOUTH.PDF](file:///C:/Users/HALAALI/Downloads/DECK%20GCC%20EDUCATION%20YOUTH.PDF)
- MICHAEL HERB, PARLIAMENTS, RENTIER LABOR MARKETS, AND ECONOMIC DIVERSIFICATION IN KUWAIT AND THE UAE , PREPARED FOR DELIVERY AT THE 2008 ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, AUGUST, 2008
- ONN WINCKLER, THE CONSEQUENCES OF THE GCC RENTIER NATURE ON THE LABOR MARKETS, BPB, 2012
- OPENING DOORS: GENDER EQUALITY AND DEVELOPMENT IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA , WORLD BANK, 2013  
[HTTP://DOCUMENTS.WORLDBANK.ORG/CURATED/EN/338381468279877854/PDF/751810PUB0EPI-002060130OPENING0DOORS.PDF](http://documents.worldbank.org/curated/en/338381468279877854/pdf/751810PUB0EPI-002060130OPENING0DOORS.PDF)
- REUTERS, ILO MEASURE URE OF UNEMPLOYMENT, FINANCIAL GLOSSARY,  
[HTTP://GLOSSARY.REUTERS.COM/INDEX.PHP?TITLE=ILO\\_MEASURE\\_OF\\_UNEMPLOYMENT](http://glossary.reuters.com/index.php?title=ILO_MEASURE_OF_UNEMPLOYMENT)
- STEFFEN HERTOOG, ARAB GULF STATES: AN ASSESSMENT OF NATIONALIZATION POLICIES, RESEARCH PAPER, GLMM - RP - NO. 1/2014, GULF RESEARCH CENTER.  
 STEFFEN HERTOOG, ANDRÁS BODOR AND ROBERT
- BAHRAIN CENTRE FOR STUDIES AND RESEARCH, REPORT ON LABOUR FORCE IN KINGDOM OF BAHRAIN, PREPARED FOR MINISTRY OF LABOUR, DECEMBER 2004
- CHARLES, LORRAINE, THE WAGES OF OIL: PARLIAMENTS AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN KUWAIT AND THE UAE, THE MIDDLE EAST JOURNALCORNELL UNIVERSITY PRESS, 2014.
- FRANÇOISE DE BEL-AIR, DEMOGRAPHY, MIGRATION, AND THE LABOUR MARKET IN BAHRAIN, , GULF LABOUR MARKETS AND MIGRATION, GLMM - EN - NO. 6/2015, GULF RESEARCH CENTER  
[HTTP://CADMUS.EUI.EU/BITSTREAM/HANDLE/1814/35882/GLMM\\_EXPNOTE\\_06\\_2015.PDF?SEQUENCE=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35882/GLMM_EXPNOTE_06_2015.pdf?sequence=1)
- IMF, LABOR MARKET REFORMS TO BOOST EMPLOYMENT AND PRODUCTIVITY IN THE GCC, ANNUAL MEETING OF MINISTERS OF FINANCE AND CENTRAL BANK GOVERNORS  
 OCTOBER 5, 2013, RIYADH, SAUDI ARABIA  
[HTTPS://WWW.IMF.ORG/EXTERNAL/NP/PP/ENG/2013/100513.PDF](https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/100513.pdf)
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION , DECENT WORK PROGRAMME, BAHRAIN  
[HTTP://ILO.ORG/PUBLIC/ENGLISH/BUREAU/DWPP/COUNTRIES/BAHRAIN/INDEX.HTM](http://ilo.org/public/english/bureau/dwpp/countries/bahrain/index.htm)
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, THE INFORMAL ECONOMY AND DECENT WORK: A POLICY RESOURCE GUIDE SUPPORTING TRANSITIONS TO FORMALITY, 2013.  
[HTTP://WWW.ILO.ORG/EMPPOLICY/PUBS/WCMS\\_212688/LANG--EN/INDEX.HTM](http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_212688/LANG--EN/INDEX.HTM)
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, RECOMMENDATION NO. 204 CONCERNING THE TRANSITION FROM THE INFORMAL TO THE FORMAL ECONOMY, 104 CONFERENCE, 12 JUNE 2015.  
[HTTP://WWW.ILO.ORG/ILC/ILCSESSIONS/104/TEXTS-ADOPTED/WCMS\\_377774/LANG--EN/INDEX.HTM](http://www.ilo.org/ilc/ilcsessions/104/texts-adopted/WCMS_377774/LANG--EN/INDEX.HTM)
- LAHCEN ACHY, RENTIER ECONOMY FUELING UNEMPLOYMENT AND POOR JOB QUALITY IN THE ARAB WORLD, SOURCE: GETTY, AL HAYAT, APRIL 3, 2012



HOLZMANN, LABOR MARKET DISTORTIONS IN OIL RENTIER STATES: THE CITIZENS' INCOME AND OTHER POSSIBLE SOLUTIONS, 2012

- THE ALLEN CONSULTING GROUP, A FUTURE SKILL STRATEGY FOR BAHRAIN (2009 – 2016) , SKILLS GAP RESEARCH STUDY, , REPORT TO TAMKEEN, KINGDOM OF BAHRAIN , 2009

[HTTP://WWW.LF.BH/REPORTS/A%20FUTURE%20SKILLS%20STRATEGY%20FOR%20BAHRAIN%20\\_REPORT4.PDF](http://www.lf.bh/reports/a%20future%20skills%20strategy%20for%20bahrain%20_report4.pdf)

- UNDP. WORK FOR HUMAN DEVELOPMENT, HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2015, 2015
- UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION, WORLD POPULATION PROSPECTS, 2015 REVISION  
[HTTPS://ESA.UN.ORG/UNPD/WPP/DATAQUERY/](https://esa.un.org/unpd/wpp/dataquery/)

• جريدة الوسط

• جريدة الوطن

• جريدة الأيام

• هيئة تنظيم سوق العمل – مملكة البحرين

• وزارة العمل والشؤون الاجتماعية – مملكة البحرين

• المجلس الأعلى للمرأة – مملكة البحرين

• وزارة التجارة والصناعة – مملكة البحرين

• وزارة التربية والتعليم – مملكة البحرين

• صندوق العمل – تمكين

• الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية - مملكة البحرين

الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين

• المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون

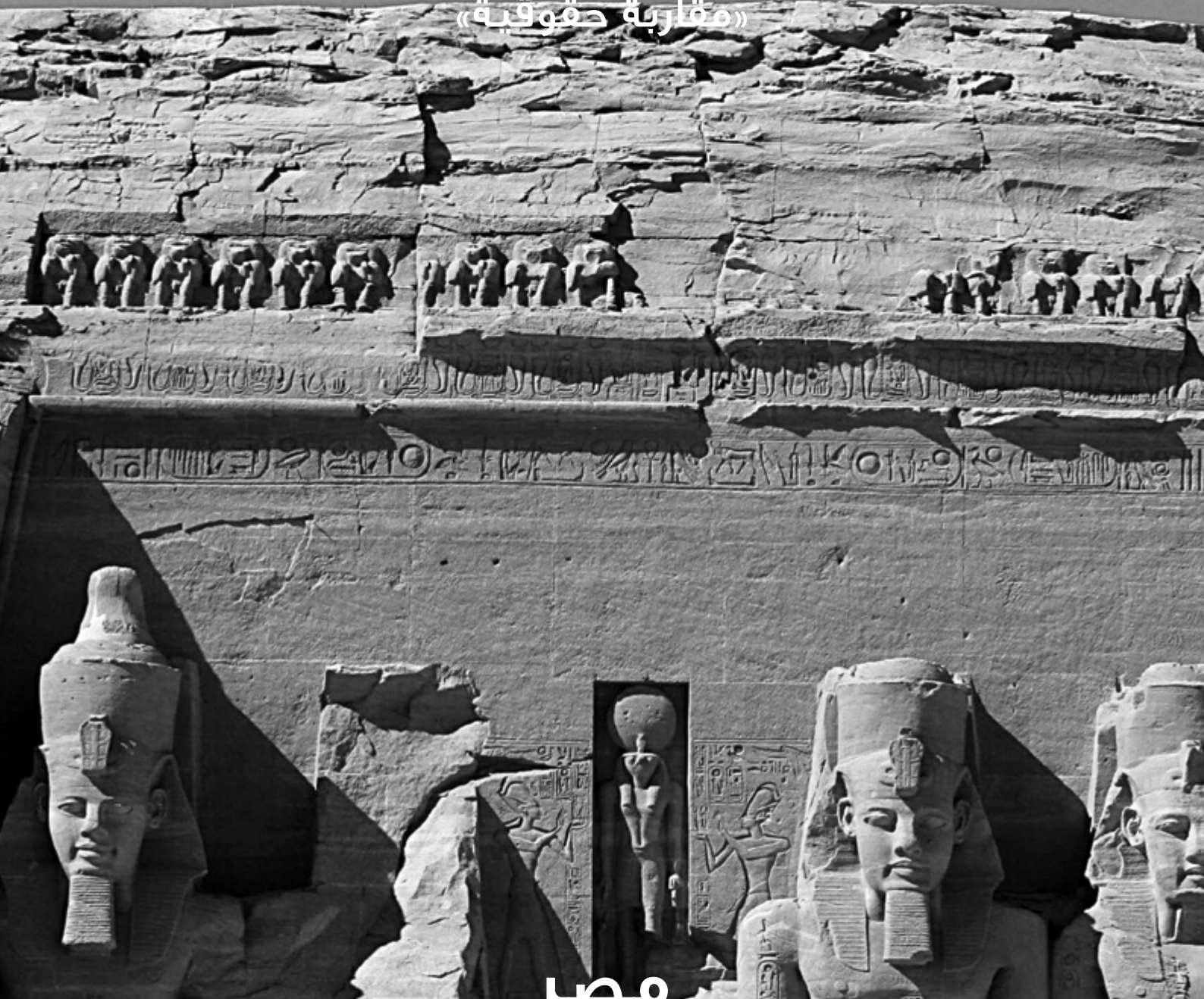
الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، مفهوم وحقوق

العمالة الوافدة المتعاقدة المؤقتة في دول مجلس التعاون لدول

الخليج العربية في ضوء التطورات التشريعية والتنفيذية، سلسلة

الدراسات الاجتماعية والعمالية العدد (14)، الطبعة الأولى، 2011.

العمل غير المهيكل في  
الحالة المصرية  
«مقاربة حقوقية»



مصر

د. ريم عبد الحليم

باحثة مستقلة

سعود عمر

نقابي ومستشار الاتحاد الدولي للصناعات



يهدف هذا الفصل من التقرير الثالث من الراصد العربي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلى معالجة ظاهرة العمل غير المهيكل من وجهة نظر المجتمع المدني مع التركيز على حقوق العاملين في هذه الدائرة الواسعة من اقتصاد مصر، ومن ثم تناول الدراسة العمال غير المهيكليين من هذا المنطلق، فتقوم بمراجعة مدى انطباق شروط العمل اللائق أو اقتصارها على سوق العمل المصري، كما تقوم بعمل تحليل تصور لحسابات التكلفة والخسارة من وجهة نظر العامل والمجتمع من وجوده في القطاع غير المهيكل.

في هذا الإطار يستعرض التقرير نظرة حول تعريف العمل غير المهيكل، وكيف أن التعريف يتعدى «توثيق العقود» بما يفرض أن «الدمج» والهيكلية» لا يكفيان بل قد لا يكونان مطلوبين في ذاتهما دون بقية أطر الكرامة للعامل.

يتناول القسم الثاني أسباب تفاقم العمل غير المهيكل في مصر، في إطار علاقة العالم بالاقتصاد المعنوي للدولة، وشملت الأسباب تغيير هيكل قطاعات الانتاج نحو الخدمات والتشييد والبناء، وهي قطاعات تقوم على التشغيل غير الرسمي، وصعوبة ترخيص الشركات نفسها خاصة الصغيرة ومتناهية الصغر، وهي المصدر الرئيسي لخلق الوظائف في مصر، وتعتقد قوانين التأمينات وعدم ارتفاع العامل منها حال العجز أو الوفاة أو السن.

أما الجزء الثالث فيبرز حجم العمل غير المهيكل في مصر، ويفند هذا الجزء بعض الافتراضات التي تناولت العمل غير المهيكل مثل ارتباطه بالنوع أو مستوى التعليم ومدى دقتها، ثم ينتقل للإلقاء نظرة على الأسباب الجذرية التي تقف وراء تفاقم حجم العمل غير المهيكل في الحالة المصرية، وارتباطها بالاقتصاد المعنوي، ومن ثم ارتباطها بصورة أكبر بحسابات التكلفة والعائد للعامل نفسه، وما يراه مكسباً فورياً وخسارة فورية في إطار ما يتيح له النظام الاقتصادي. وفق بيانات هذا المسح كانت أهم خصائص سوق العمل المصري منذ نهاية التسعينيات من القرن الماضي هي التوسع في العمالة غير المهيكلة الخاصة، وذلك مع التراجع في التشغيل في القطاع العام والركود في قدرة القطاع الخاص على توليد فرص عمل. على الرغم من تراجع معدل البطالة من ١١,٢٪ في العام ٢٠٠٤/٢٠٠٥ إلى ٨,٧٪ في العام ٢٠٠٧/٢٠٠٨؛ إلا أن التوسع في التشغيل جاء بالأساس من خلال التوسع في التشغيل غير المهيكل في القطاع الخاص غير الزراعي، وهو نوع التشغيل - وفق بحث التشغيل وسوق العمل - الذي ارتفع أكثر من ٤٠٪ في العام ٢٠١٢ من المشتغلين مقارنة بنحو ٣٠,٧٪ في عام ١٩٩٨؛ وتفاقت هذه الزيادة في حجم التشغيل غير المهيكل مع تراجع نسبة المشتغلين في القطاع العام من ٣٤٪ في العام ١٩٩٨ إلى ٢٧,١٪ في العام ٢٠١٢، وثبات نسبة المشتغلين في القطاع الخاص بشكل رسمي عند حدود ١٣-١٣,٥٪ خلال الفترة نفسها. (بيانات مسح العمالة والتشغيل، ٢٠١٤)

هناك ٧,١٪ من المصريين في العام ٢٠١٢ اشتغلوا في القطاع الصناعي، و٦,٦٪ من التشغيل تم في قطاع التجارة والذي خلق ١,١ مليون وظيفة جديدة نحو ٧٠٪ منهم غير رسميين خلال الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٢، إلا أن الزيادة الكبرى في التشغيل شهدتها قطاع التشييد والبناء والذي ارتفع نصيبه من المشتغلين إلى الضعف خلال ١٤ سنة فقط من ١٩٩٨ إلى ٢٠١٢. فكان يشغل أقل من مليون عامل في العام ١٩٩٨، وارتفع إلى ٢,٥ مليوني عامل في ٢٠١٢.

فكلما زاد نصيب شركات ومؤسسات القطاع العام واحتكار الدولة لتقديم الخدمة في القطاع، زادت درجة الرسمية في عقود من يشغلهم. فبينما توظف قطاعات الصناعة التحويلية والنقل والتخزين نحو ٥٠٪ من عمالها بشكل رسمي، فإن ستة فقط في قطاع التشييد والبناء يعملون بشكل رسمي.

ووفق تقرير البنك الدولي «وظائف أفضل وحياة أفضل» في العام ٢٠١٣، فإنه خلال الأربعة عشر عاماً من ١٩٩٨ إلى ٢٠١٢، كان هناك تحول نحو التشغيل غير الرسمي بشكل كبير، فجميع الصناعات تراجع فيها التشغيل الرسمي خلال الفترة من ١٩٩٨ و ٢٠٠٦، وتراجع بصورة أكبر بين ٢٠٠٦ و ٢٠١٢. شهد قطاع النقل والتخزين أكبر تراجع في نسبة العمالة الرسمية بما يزيد عن ١٦,٧٪ تراجع بين ١٩٩٨ و ٢٠١٢؛ وكذلك قطاع التجارة الداخلية بتراجع قدره ١٤,٥٪، ولم يحدث تناقل كبير بين القطاعات المختلفة بما يؤكد حدوث هذ التراجع في طبيعة عقود التشغيل بشكل فعلي؛ وهو ما أكدته دراسة ASSAD وآخرين في العام ٢٠١٤، حيث أكدت أن ثلث التراجع في الطبيعة الرسمية لعقود العمل فقط يمكن إرجاعه إلى تغييرات طرأت على تركيبة القطاع الصناعي المصري، بل إن تحول بعض المنشآت في كثير من الصناعات الرسمية لم يعن تحويل عقود عمل العاملين فيها إلى الرسمية كذلك.

كما أوضح التقرير أنه لا يمكن تبرير زيادة نسبة التشغيل غير المهيكل بتغيرات في تركيبة الداخلين إلى سوق العمل، فقد زادت نسبة التشغيل غير المهيكل على الرغم من ارتفاع نسبة المتعلمين الداخلين إلى سوق العمل. وبمراجعة تطور التركيبة التعليمية للمشتغلين الجدد وفق طبيعة العمل، يلاحظ أن نسبة من يشتغلون بعقد عمل خاص غير مهيكل، وهم حاصلون على تعليم فوق الثانوي، زادت من ١١٪ إلى ٣٣,٥٪ من إجمالي المشتغلين الجدد.

أما الجزء الرابع فيتناول تحليلاً متعمقاً لكيفية انحسار صفة الهيكلية عن بعض عقود العمل الموثقة في نموذج المخابز البلدية، وكيف أمكن الاستناد إلى القانون في تحقيق بعض المنافع لعمالة غير موثقة في غالبيتها مثل العمالة في المناجم والمحاجر. وتشير تجربة عمال المخابز البلدية إلى أن غير الرسمية طالت هذا القطاع رغم وجود عقود «ولو صورية» للعمال، أما عمال المناجم والمحاجر فتتضح مشكلاتهم والتأثير الإيجابي للتنظيم ودعم مؤسسات المجتمع المدني.

وأخيراً تناول القسم الخامس تعامل الدولة ومؤسسات المجتمع المدني مع العمل غير المهيكل والذي قبل بوجوده وبدأ في خلق كيانات بيروقراطية محدودة الأثر من وجهة نظر العمال والمتخصصين في

## مقدمة

تم تعريف العمل غير المهيكل (أو العمالة غير الرسمية) من قبل منظمة العمل الدولية في استنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم في المؤتمر الدولي، الدورة 9 جنيف 2002؛ وتشير هذه الاستنتاجات<sup>1</sup> إلى أن مصطلح الاقتصاد غير المهيكل يشمل جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة.

أما العمل غير المهيكل وفق تعريف منظمة العمل الدولية والذي تقوم عليه كتابة هذا الفصل بالأساس فهو علاقات العمل غير المهيكل لتكون مقترنة بمدى انحسار أو انبساط شروط العمل اللائق والتي هي:

• توثيق العلاقة أي تعاقد واضح الشروط.

• توافر الأجر الملائم (يفي بحياة كريمة).

• استيفاء متطلبات شروط السلامة والصحة المهنية.

• الضمان الاجتماعي.

• التأمينات الصحية.

• العمل المواتي: أي تحديد ساعات العمل، والامتناع عن الأعمال

الخطرة إلا بتعاقد واضح وتعويض كافٍ.

• الحق في التنظيم.

أي أن الدراسة ترجع لتعريف كل من انحسرت عنهم صفات الهيكلية بأي صورة كانت.

وقد تناولت عدة مدارس فكرية العوامل المؤثرة على ازدهار التشغيل غير الرسمي. فمن جهة، أكد الازدواجيون DUALISTS أن العاملين في القطاع غير الرسمي يتم استبعادهم من فرص العمل المتاحة في الاقتصاد الحديث نتيجة عدم التوازن بين معدلات زيادة السكان وبين قدرة الاقتصاد القائم على التصنيع على خلق فرص عمل كافية، وكذلك عدم مواكبة متطلبات العمل في الاقتصاد الحديث مع مهارات وقدرات الأفراد.

على صعيد آخر، أكد البنيويون SRTUCTURALISTS أن الطبيعة الاقتصادية للرأسمالية والنمو الرأسمالي هي التي تؤدي إلى ظهور تلك العمالة غير المنظمة. ويتضمن ذلك جوانب عدة، فالشركات الرسمية وخصوصاً الكبرى أصبحت في سعي دائم إلى تخفيض نفقات العاملين لديها وزيادة القدرة التنافسية في ما بينها، وتسعى بالتشريعات المختلفة إلى تخفيض التكلفة عليها. وجزء من تخفيض

التكلفة هو الترويج للقطاع غير الرسمي. (MOSER, 1978)

(PORTES, CASTELLS AND BENTON, 1989)

أما الطوعيون VULANARISTS فقد أشاروا إلى أن العاملين في القطاعات غير المهيكلة (أو غير الرسمية) يختارون العمل في تلك

العمل النقابي، وما تحاول أن تركز عليه مؤسسات المجتمع المدني وتجاربها والذي يرتبط بالتوعية بالحقوق والتركيز على دعم التنظيم، دون القدرة على التأثير فعلياً في حجم وطبيعة العلاقات التي تحكم العمل غير المهيكل.

واستخلصت الدراسة أنه ما زالت محاولات تحويل العمل غير المهيكل غير مجدية، خصوصاً مع تزايد حجم المنشآت غير المهيكلة نفسها، وصعوبة الاعتماد على نظام التأمينات والمعاشات الحالي في توفير حياة كريمة للمواطن حال تعرضه لفقدان العمل، ومن ثم من الممكن اتخاذ الخطوات الآتية:

• استخراج بطاقة عمل «بطاقة تتبع للعامل، بطاقة تاريخ عمل» لكل من هم في سن العمل، مسجل فيها البيانات الأساسية لصاحبها من حيث:

○ المهنة - الأجر- الحالة الوظيفية - الحالة التعليمية.

○ الحالة التأمينية - الرعاية الصحية - التدريب - الخبرات السابقة .

• دعم النقابات العمالية المشتغلة في هذا المجال لكي تضيف إلى أنشطتها نشاط تشغيل العمالة «مأسسة النقابات، وتقديم أوجه الدعم المادي لها بعمل قاعدة بيانات، وتعزيز قدرتها على التواصل مع شركات المقاولات، وخلق مناخ موات لعقد اتفاقيات عمل جماعي مشترك مع الشركات».

• تعميم التأمين الصحي الاجتماعي الشامل على جميع المواطنين المصريين .

• تفعيل نصوص المواد ١٦، ٧٩، ٢٦ في قانون العمل ١٢ لسنة ٢٠٠٣ والخاصة بـ«حظر تشغيل العمالة عبر المتعهدين»، «المساواة بين عمالة المورد إن وجدت والعمالة الرئيسية في التخصص نفسه في الأجر وخلافه»، إلزام الشركات بإخطار وحدة العمالة غير المنتظمة بوزارة القوى العاملة بأي استخدامات من العمالة الجديدة» على التوالي .

• توثيق علاقات العمل أي كانت المدد وطبيعة الأعمال .

• إنشاء سجل خاص لتصنيف الشركات على معيار مدى احترام الشركات لشروط العمل اللائق، ويتم من خلاله منح أفضلية لأكثر الشركات إلزاماً بهذه الشروط بالتعاقد مع الدولة في ما يخصها من أعمال، إعمالاً لمبدأ الثواب والعقاب لأصحاب الأعمال.

١ - مكتب العمل الدولي: استنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم / الملحق الأول للتقرير الخامس "مؤتمر العمل الدولي الدورة 103 لسنة 2014

بعض عقود العمل الموثقة في نموذج المخابز البلدية، وكيف أمكن الاستناد إلى القانون في تحقيق بعض المنافع لعمالة غير موثقة في غالبيتها مثل العمالة في المناجم والمناجر. وأخيراً تناول القسم الخامس تعامل الدولة ومؤسسات المجتمع المدني مع العمل غير المهيكّل والذي قبل بوجوده وبدأ في خلق كيانات بيروقراطية محدودة الأثر من وجهة نظر العمال والمتخصصين في العمل النقابي، وما تحاول أن تركز عليه مؤسسات المجتمع المدني وتجاربها والذي يرتبط بالتوعية بالحقوق والتركيز على دعم التنظيم، من دون القدرة على التأثير فعلياً في حجم وطبيعة العلاقات التي تحكم العمل غير المهيكّل.

وخسائر العمل في كلا القطاعين، القطاعات بعد مقارنة أرباح الرسمي وغير الرسمي.

في حين يؤكد القانونيون LEGALSIST من جهة أخرى أن النظام القانوني غير الموائم للتشغيل هو الذي يؤدي بالعمال إلى أن يتوجهوا إلى تلك القطاعات غير الرسمية، معتمدين في ذلك على قواعدهم الخاصة غير القانونية.

حللت دراسة TENSEL وOZDEMIR في العام 2014 ديناميكية سوق العمل المصري، مع التركيز على الجوانب الرسمية وغير المهيكلة لسوق العمل بين عامي 2006 و2014، لعل الاستنتاج الأكثر أهمية للدراسة هو أن غالبية العاملين ظلوا في قطاعات عملهم الأولية ما عدا عمال القطاع الخاص غير المهيكّل والعاطلين، أي أن هيكل سوق العمل المصري ساكن. في نتيجة لا تقل أهمية، أكدت الدراسة أن احتمالات الانتقال من عمل خاص رسمي بأجر إلى عمل غير رسمي مماثلة لاحتمالات الانتقال من عمل خاص غير رسمي بأجر إلى عمل رسمي بأجر! كما أن احتمالات التحول من البطالة إلى عمل خاص غير رسمي بأجر أعلى من احتمالات التحول من البطالة إلى عمل خاص رسمي بأجر.

واجه القطاع غير الرسمي في مصر اهتماماً متزايداً لدوره في التشغيل منذ 1978 حينما تخلت الدولة عن دورها كمشغل رئيس.

يهدف هذا الفصل من التقرير الثالث من الراصد العربي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلى معالجة ظاهرة العمل غير المهيكّل من وجهة نظر المجتمع المدني مع التركيز على حقوق العاملين في هذه الدائرة الواسعة من اقتصاد مصر، ومن ثم تناول الدراسة العمال غير المهيكّلين من هذا المنطلق، فتقوم على مراجعة مدى انطباق شروط العمل اللائق أو اقتصرها على سوق العمل المصري كما تقوم بعمل تحليل تصور لحسابات التكلفة والخسارة من وجهة نظر العامل والمجتمع من وجوده في القطاع غير المهيكّل.

في هذا الإطار يستعرض التقرير نظرة حول تعريف العمل غير المهيكّل، وكيف أن التعريف يتعدى "توثيق العقود" بما يفرض أن "الدمج" والهيكلة لا يكفيان بل قد لا يكونان مطلوبين في ذاتهما دون بقية أطر الكرامة للعامل.

يتناول القسم التالي أسباب تفاقم العمل غير المهيكّل في مصر، في إطار علاقة العالم بالاقتصاد المعنوي للدولة.

أما الجزء الثالث فيبرز حجم العمل غير المهيكّل في مصر، ويفند هذا الجزء بعض الافتراضات التي تناولت العمل غير المهيكّل مثل ارتباطه بالنوع أو مستوى التعليم ومدى دقتها، ثم ينتقل إلى إلقاء نظرة حول الأسباب الجذرية التي تقف وراء تفاقم حجم العمل غير المهيكّل في الحالة المصرية، وارتباطها بالاقتصاد المعنوي، ومن ثم ارتباطها بصورة أكبر بحسابات التكلفة والعائد للعامل نفسه، وما يراه مكسباً فورياً وخسارة فورية في إطار ما يتيح له النظام الاقتصادي. أما الجزء الرابع فيتناول تحليل متعمق لكيفية انحسار صفة الهيكلية عن

## أولاً: العمل غير المهيكل في الحالة المصرية: بين التشريع والتعريف

إن العمالة غير المنتظمة أو غير المهيكلة تظل مفهوماً غير واضح في التشريعات المصرية، فقانون العمل الموحد رقم 12 لسنة 2003 في "التعريفات" توقف عند وصف علاقات العمل حسب طبيعتها "موسمي وعرضي ومؤقت" من دون إشارة محددة أو تعريف للعمل غير المنظم/غير الرسمي/غير المهيكل.

اللهم ما ورد في المادة 26 "بعيداً عن التعريفات" من إشارات إلى العمالة غير المنتظمة مقترنة بتحديد أعمال بعينها. "الكتاب الثاني في علاقات العمل الفردية" الباب الأول: التشغيل".

ويعد قانون العمل رقم 12 لسنة 2003 القانون الأساسي المنظم لعلاقات العمل في مصر، بالإضافة إلى قوانين أخرى منها قانون الخدمة المدنية، حيث يستثني في مادته الرابعة الفئات الآتية:

(أ) العاملون في أجهزة الدولة بما في ذلك وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة.

(ب) عمال الخدمة المنزلية ومن في حكمهم.

(ج) أفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم فعلاً.

وذلك ما لم يرد نص خلاف ذلك.

وأشار القانون إلى العمالة غير المنتظمة في المادة عدد 26 ما نصه: " تتولى الوزارة المختصة رسم سياسة ومتابعة تشغيل العمالة غير المنتظمة، وعلى الأخص عمال الزراعة الموسمييين وعمال البحر وعمال المناجم والمحاجر وعمال المقاولات. ويصدر الوزير المختص بالتشاور مع الوزراء المعنيين والاتحاد العام لنقابات عمال مصر القرارات الخاصة بتحديد القواعد المنظمة لتشغيل هذه الفئات، واشتراطات السلامة والصحة والانتقال والإعاشة الواجب اتخاذها بشأنهم، واللوائح المالية والإدارية التي تنظم هذا التشغيل. وتوضح المصنوفة أدناه أنماط العمل غير المهيكل في الحالة المصرية وبعض أهم خصائص المنتمين إلى كل نمط.

### أمثلة للمنتمين في مصر

### الأنماط

عمالة التوريد: يتم إلحاقهم عبر وكالات الاستخدام، وهناك ميل نحو التوسع في هذا النمط من التشغيل، حيث جاءت المسودات الأخيرة لمشروع قانون العمل الجديد المزمع إصداره خالية من حظر التشغيل عبر وكالات الاستخدام (عمالة التوريد)، بل جرى تقنينه وتنظيم الأمر في مواد القانون المزمع.

وتحرم من شروط العمل اللائق

الأجر المناسب

وساعات العمل

والعمل المواتي

والرعاية الصحية للعامل.....والسلامة والصحة المهنية

والتدريب

والحق في التنظيم وفقاً للقانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦ قانون المنظمات النقابية يحرم العمالة المؤقتة من الترشح لمجلس إدارة

اللجان النقابية

الضمان الاجتماعي

أيضاً يحرم عمال التوريد من التأمين ومن ثم لا يحصل هؤلاء العمال على معاش سواء إصابات العمل أو معاش التعطل أو

معاش التقاعد

العمل العارض: وتعريفه وفق قانون العمل رقم ١٢ يكون لفترة محدودة لا تتجاوز الشهرين ولا يدخل بطبيعته في النشاط الدائم للمنشأة المتعاقدة؛ ومن ثم يتم التحايل فيتم التعامل مع بعض الشرائح أو فئات العمال وتقديمهم للجهات الرسمية كعمالة عارضة بما يضل تفتيش التأمينات.

يعد العمل العارض عنواً عريضاً

حيث تعتمد بعض المؤسسات على عمالة تقوم بتشغيلها تشغيلاً مباشراً

لسنوات ممتدة، وتقوم بتقديمها عند الحاجة إلى مفتشي التأمينات أو القوى العاملة باعتبارها «عمالة عرضية»

عاملات المنازل	عمال الأسرة غير المهيكليين
<p>عمال المخابز البلدية هم عمالة موثقة ولكن لا يتمتعون بتأمينات كافية بل تأمينات صورية لا توفر حماية اجتماعية بعد المعاش؛ كما لا يوجد تأمين صحي لهم، وأجورهم لا تفي بحياة كريمة لمشكلة فساد منظومة الخبز، فهناك صورية في علاقة العمل، أي أن الجزء التوثيقي أي التعاقد صوري ولا ينعكس في الواقع، كما أن حقهم في التنظيم يتعرض للانتهاك حيث يلزم القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦ قانون التنظيمات النقابية الحالي عمال المخابز البلدية للانضمام إلى النقابة العامة دون غيرها؛ كما أن تمثيل عمال المخابز في لجان التشغيل التابعة لمكاتب التشغيل التابعة لوزارة القوى العاملة يكون لممثلي النقابة العامة دون غيرهم. بالإضافة بالطبع إلى الأحكام المتعلقة بالمفاوضة الجماعية خاصة في مرحلتي الوساطة والتحكيم حيث الأمر يكون حصراً للنقابة العامة وفقاً لأحكام القانون ١٢ لسنة ٢٠٠٣ قانون العمل المصري حيث تقرر المادة ١٧٢ من قانون العمل على ان «تعد الوزارة المختصة قائمة بالوسطاء يصدر بها قرار من الوزير المختص بالتشاور مع الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ومنظمات المجتمع أصحاب الأعمال ويصدر بتحديد شروط القيد في قوائم الوسطاء قرار من الوزير المختص أيضاً المادة ١٨٢ في تحديد المحكمين تقرر أن تختار المحكم عن التنظيم النقابي النقابة العامة المعنية</p>	<p>العاملون بأجر غير المهيكليين بشكل كامل</p>
<p>العامل الحرفي: القائم ببعض أعمال المقاولات على الأخص بشكل متقطع لحساب رب العمل.</p>	<p>العاملون لحسابهم الخاص غير المهيكليين</p>
<p>----</p>	<p>أعضاء التعاونيات الإنتاجية غير المهيكليين</p>

## ثانياً: أسباب تفاقم العمل غير المهيكل في مصر: نظرة للعامل في إطار اقتصاد معنوي

يجب طرح التساؤل، كيف يتفاقم العمل غير المهيكل في الحالة المصرية؛ على الأخص في السنوات العشر الأخيرة منذ عام 2005/2006.

السبب الأول الذي تناولته البحوث التطبيقية حول كثافة التشغيل للناتج هو ضعف كثافة التشغيل للناتج، أي التركيز على الصناعات كثيفة رأس المال كمرتكز للنمو مثل الاتصالات واستخراج الغاز الطبيعي وبعض مواد البناء التي اعتمدت على الطاقة الرخيصة للتصدير بالسعر العالمي، ومن ثم بروز أهمية القطاعات ذات التشغيل غير المهيكل بصورة مصاحبة، وفق دراسة الإهوانى والمغربل في العام 2007 تفاقم التشغيل غير المهيكل، وهي النتيجة الطبيعية لتساعد أهمية تأثير قطاع البناء والتشييد ذي الأغلبية غير المهيكلة في صناعة النمو.



المصدر: وزارة التخطيط، بيانات الخطة السنوية، أعداد مترقفة

من ناحية أخرى، أشارت دراسات متعددة إلى غياب الترابط الإيجابي بين النمو والتشغيل بشكل عام في مصر، حتى في أوقات انعكاس النمو على التشغيل، نجده يعكس فقط على تشغيل النساء دون الرجال الذين يشكلون أربعة أخماس قوة العمل، وهو ما أرجعته الدراسات إلى تأثير العمالة النسائية في قطاع الزراعة. (MOUSSA, 1997; ELSHAMY, 2013) للسبب الثاني الذي تناولته الدراسات هو أن قوانين التأمينات لم تساعد على فرض التشغيل الرسمي بقدر ما شجعت على التهرب منه لارتفاع تكلفته، بسبب مشكلات قانون التأمينات مرتفع التكلفة، والذي لا يستفيد العامل أو المُشغِّل من الأموال به، وهو القانون 79 لسنة 1975. فبأي حال لا يتم سرد الأجر الفعلية لارتفاع نصيب حصة اشتراك العامل وصاحب العمل في التأمينات من الأجر الشهري، وسمح القانون بوجود ما يعرف بالأجر التأميني، بما يؤدي إلى مشكلة عدم تأمين العديد من أصحاب الأعمال على الأجر الحقيقية الكاملة الممنوحة للعاملين لديهم، في وقت يميل فيه التشغيل إلى كفة القطاع الخاص، والصندوق الحكومي للتأمين الاجتماعي، الذي يخض العاملون بالدولة، يؤمن على أجورهم

الفعلية، والفرق بين متوسط الأجر ومتوسط المعاش نحو 50 جنيهاً وهذا هو الوضع الطبيعي والصحيح، بينما في صندوق قطاع الأعمال العام والخاص فإن متوسط الأجر أقل من متوسط المعاش بنحو ٤٥٠ جنيهاً تدفعها الدولة. كما أنه يضع شروطاً عدة تقلل نصيب الأسرة من المعاش حال وفاة صاحب المعاش الأصلي فتحصل الزوجة على ثلاثة أرباع المعاش "المقدر بشكل مخفض من الأساس" حال كون أبنائها جميعاً متزوجين، ولو لها ابنة غير متزوجة تحصل كل منهما على نصف معاش الأب فقط.

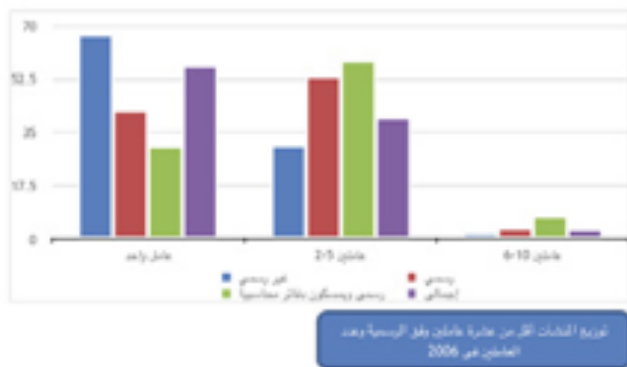
## نسب العاملين الخاضعين لنظام تأميني

الفئة العمرية	رجال	نساء
19-15	1.9	0
29-20	20	25
39-30	47	45
49-40	59	53
59-50	61	44.6

المصدر: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء

السبب الثالث لزيادة العمل غير المهيكل في مصر هو انتشار المنشآت نفسها غير المهيكلة على مستوى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المشغل الأول في مصر- دون احتساب القطاع الزراعي. وهو ما يرجع إلى صعوبة إجراءات الترخيص والتخوف من العبء الضريبي الذي لا يشعر المواطن بمردوده الاجتماعي.

ويلاحظ من تتبع التاريخ للمنشآت وفق مسح التشغيل وسوق العمل لمرتين متتاليتين EMPLOYMENT AND LABOR MARKET SURVEY لعامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٢، التزايد الملحوظ في نسبة التشغيل غير الرسمي في المنشآت التي تحولت إلى الرسمية بين ٢٠٠٦ و ٢٠١٢. وأن نسبة من يمسون دفاتر محاسبية زادت في المنشآت من ١٠-٦ عاملين ولكنها تراجعت في المنشآت من ٢-٥ عاملين. ويبقى المشتغلون في منشآت أكبر من ٢-٥ و ٦-١٠ مشتغلين أكثر ديناميكية في ما يتعلق بالتغيرات الرسمية عن المنشآت ذات العامل الواحد؛ ويبرز التحليل تراجع نسبة المنشآت الرسمية في المنشآت من ٢-٥ عاملين خلال الفترة من ٢٠٠٦ و ٢٠١٢.



توزيع المنشآت التي من عناصرها عاملين وفق الرسمية وعدد العاملين في 2006

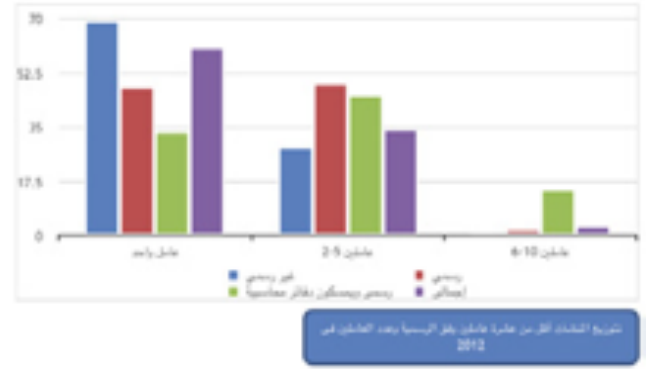
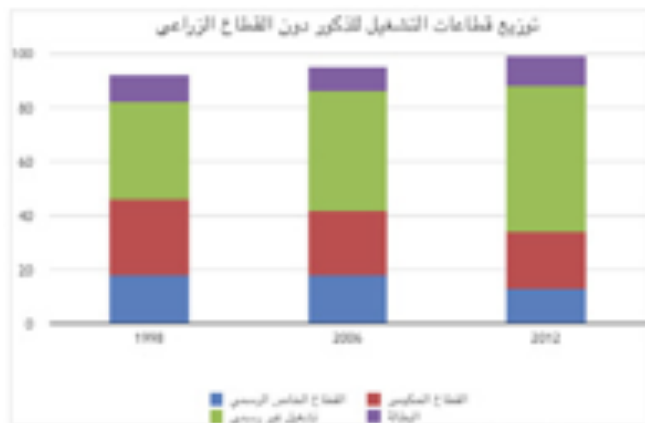


ومعدل نمو التشغيل والبطالة هو المسح التتبعي للتشغيل وسوق العمل (EMPLOYMENT LABOR MARKET SURVEY (ELMPS)، وكان أول مسح في العام ١٩٩٨، ثم ٢٠٠٦ وأخيراً ٢٠١٢. يعد منتدى البحوث الاقتصادية بالتنسيق مع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء؛ ويتميز البحث بأنه مسح تتبعي أي يتتبع نفس الأسر والأسر الوليدة من الأسر الأم، بما يساعد على معرفة دقيقة بتغيرات الواقع المرتبط بالتشغيل.

وفق بيانات هذا المسح كانت أهم خصائص سوق العمل المصري منذ نهاية التسعينيات من القرن الماضي هي التوسع في العمالة غير المهيكلة الخاصة وذلك مع التراجع في التشغيل في القطاع العام والركود في قدرة القطاع الخاص على توليد فرص عمل. على الرغم من تراجع معدل البطالة من ١١,٢٪ في العام ٢٠٠٥/٢٠٠٤ إلى ٨,٧٪ في العام ٢٠٠٧/٢٠٠٨؛ إلا أن التوسع في التشغيل جاء بالأساس من خلال التوسع في التشغيل غير المهيكل في القطاع الخاص غير الزراعي، وهو نوع التشغيل - وفق بحث التشغيل وسوق العمل أن ما يزيد عن ٤٠٪ في العام ٢٠١٢ من المشتغلين مقارنة بنحو ٣٠,٧٪ في العام ١٩٩٨؛ تفاقمت هذه الزيادة في حجم التشغيل غير المهيكل مع تراجع نسبة المشتغلين في القطاع العام من ٣٤٪ في العام ١٩٩٨ إلى ٢٧,١٪ في العام ٢٠١٢، وثبات نسبة المشتغلين في القطاع الخاص بشكل رسمي في حدود ١٣-١٣,٥٪ خلال الفترة نفسها. (بيانات مسح العمالة والتشغيل، ٢٠١٤)

واتضح من المسح أن المشاركة في قوة العمل للرجال أعلى كثيراً منها للنساء، حيث بلغت ٨٠,٢٪ للرجال مقابل ٢٣٪ فقط للنساء، في وقت ترتفع فيه معدلات البطالة للنساء، فإن التشغيل للنساء يعتمد بشكل كبير على القطاع الحكومي، وشهد تشغيل النساء في القطاع الحكومي والقطاع غير الرسمي تغيرات طفيفة خلال فترة المسوح الثلاثة.

2012	2006	1998	
51	52	47	نسبة المشاركة في قوة العمل الإجمالي
80	77	73	للرجال
23	27	21	للنساء



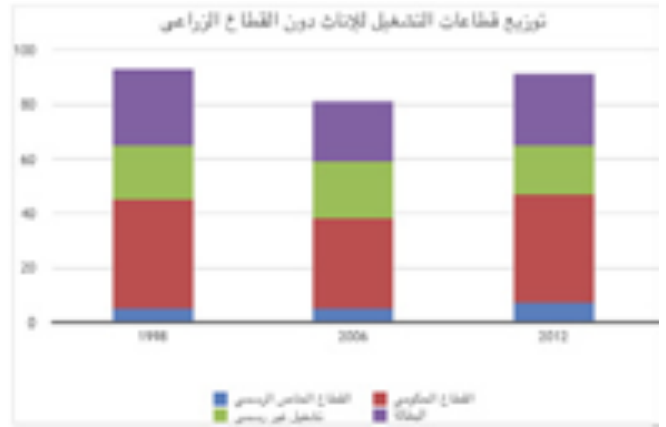
المصدر: إحصاءات مسح العمالة والتشغيل ELMPS ٢٠١٤

وهي الإحصاءات التي تقاربت كثيراً مع مؤشر مناخ الأعمال للمنشآت متناهية الصغر الذي تعده جمعية رجال أعمال الإسكندرية بالتعاون مع مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي IFC، حيث وجد المسح الأخير في العام ٢٠١٢ أن نحو ٤٧٪ من المنشآت الصغيرة في الإسكندرية تعمل بدون ترخيص من الأساس، وحين السؤال عن أسباب عدم وجود ترخيص كان السبب الأكثر وضوحاً هو تعقد الإجراءات. تلاه أن المنشآت لا تعلم كيفية الحصول عليه. من اللافت للنظر في المسح كذلك أن ما لا يتعدى ٢٧٪ من منشآت العينة المبحوثة أكد وجود فائدة إجبارية من وجود الترخيص في حال الحصول على قروض! بينما ٨٠٪ من المنشآت المرخصة حصلت عليه خوفاً من الغرامات. ٧٤٪ من المنشآت - حتى التي تحمل بطاقة ضريبية - لم تقدم تقريراً ضريبياً للـ ١٢ شهراً المنقضية وقت البحث. (IFC AND ABA, ٢٠١٢) وسبب رابع متصل بما سبق هو الاعتماد على وكالات التشغيل، لتوفير عمالة رخيصة. ويشير المسح التتبعي لسوق العمل أن ٢٨٪ من المشتغلين الجدد في مسح ٢٠١٢ عملوا بواسطة مشغل وسيط. سبب خامس، هو التركيز الجغرافي للنمو، في المدن الكبرى METOPLITIAN، فنحو ٦,٨ ملايين فرصة عمل في العام ٢٠١٢ منها نحو ٢,٨ مليوني فرصة عمل غير مهيكلة، ولدت في المدن الكبرى مقارنةً بـ ٣,٥ ملايين فرصة عمل فقط في ريف الوجه القبلي أكثر من ٩٢٪ منها فرص عمل غير مهيكل. ويبرز الجزء التالي كيف انعكست هذه الأسباب على حجم وتركيبه العمالة غير المنتظمة في الحالة المصرية.

### ثالثاً: العمل غير المهيكل في الحالة المصرية: نظرة في الإحصاءات والدراسات المتوافرة

إن البحث الإحصائي في العمالة غير المهيكلة في مصر تحيط به عقبات متعددة تتعلق بدقة البيانات والإحصاءات واختلاف التقديرات، ولا تزال تقديرات حجم العمالة غير المهيكلة غير محددة، ولكن وفق بيانات وزارة التخطيط في مذكرة مقدمة للمجلس القومي للأجور في العام ٢٠١٤، فالعاملون خارج المنشآت (أي خارج أطر العمل الرسمي) نحو ٤٦٪ من إجمالي المشتغلين، وفي العام ٢٠١٠ قدرت وزارة القوى العاملة العمالة غير المنتظمة بنحو ١١ مليون و٢٤٠ ألف عامل. من أهم المسوح التي يتم من خلالها تقييم هيكل سوق العمل

التصنيفات	مستوى التعليم	1998	2006	2012
رسمي خاص	أعلى	9.2	9.3	7.3
	أقل من ثانوي	17.4	17.3	13.6
	ثانوي	14.7	15.8	15.8
عام	أعلى من الثانوي	20	22	24
	أعلى	1.3	10.4	9.5
	أقل من ثانوي	27.6	20	15



المصدر: مسح التشغيل وسوق العمل، سنوات متفرقة

فهناك 7,1% من المصريين في عام 2012 اشتغلوا في القطاع الصناعي، و 7,1% من التشغيل تم في قطاع التجارة والذي خلق 1,1 مليون وظيفة جديدة نحو 70% منهم غير رسميين خلال الفترة من 2006 إلى 2012، إلا أن الزيادة الكبرى في التشغيل شهدتها قطاع التشييد والبناء والذي ارتفع نصيبه من المشتغلين إلى الضعف خلال 14 سنة فقط من 1998 إلى 2012. فكان يشغل أقل من مليون عامل في العام 1998، وارتفع العدد إلى 2,0 مليوني عامل في 2012.

، فكلما زاد نصيب شركات ومؤسسات القطاع العام واحتكار الدولة لتقديم الخدمة بالقطاع زادت درجة الرسمية في عقود من يشغلهم. فبينما توظف قطاعات الصناعة التحويلية والنقل والتخزين نحو 50% من عمالها بشكل رسمي، فإنه من كل ستة في قطاع التشييد والبناء فقط يعمل بشكل رسمي. (يرجى الانتباه هذه الجملة ناقصة)

ووفق تقرير البنك الدولي "وظائف أفضل وحياة أفضل" في العام 2013، فإنه خلال الأربعة عشر عاماً من 1998 إلى 2012، كان هناك تحول نحو العمل غير الرسمي بشكل كبير، فجميع الصناعات تراجع فيها التشغيل الرسمي خلال الفترة 1998 و 2006، وتراجع بصورة أكبر بين 2006 و 2012. شهد قطاع النقل والتخزين أكبر تراجع في نسبة العمالة الرسمية بما يزيد عن 17,7% بين 1998 و 2012؛ وكذلك قطاع التجارة الداخلية بتراجع قدره 14,5%، ولم يحدث تناقل كبير بين القطاعات المختلفة بما يؤكد حدوث هذا التراجع في طبيعة عقود التشغيل بشكل فعلي؛ وهو ما أكدته دراسة ASSAD وآخرين في العام 2014، حيث أكدت أن ثلث التراجع في الطبيعة الرسمية لعقود العمل فقط يمكن إرجاعه إلى تغيرات طرأت على تركيبة القطاع الصناعي المصري، بل إن تحول بعض المنشآت في كثير من الصناعات الرسمية لم يعن تحويل عقود عمل العاملين فيها إلى الرسمية كذلك.

ولا يمكن تبرير زيادة نسبة التشغيل غير المهيكل بتغيرات في تركيبة الداخلين إلى سوق العمل، فقد زادت نسبة التشغيل غير المهيكل على الرغم من ارتفاع نسبة المتعلمين الداخلين إلى سوق العمل. وبمراجعة تطور التركيبة التعليمية للمشتغلين الجدد وفق طبيعة العمل، يلاحظ أن نسبة من يشتغلون بعقد عمل خاص غير مهيكل وهم حاصلون على تعليم فوق الثانوي زادت من 11% إلى 13,0% من إجمالي المشتغلين الجدد.

التصنيفات	مستوى التعليم	1998	2006	2012
مهن	أعلى من الثانوي	38.3	28.6	24
	أعلى من الثانوي	58.6	48.6	43.3
	أعلى	54	47.5	58
مهن	أقل من ثانوي	38.7	45.9	59.4
	ثانوي	26	38.6	47.5
	أعلى من الثانوي	11.7	16.8	23.5
زراعة	أعلى	22.3	41.5	23.7
	أقل من ثانوي	12	14.8	9.7
	ثانوي	9.3	11.9	7.7
مهن	أعلى من الثانوي	2.2	3.2	2.2
	أعلى	3.3	1.3	2.1
	أقل من ثانوي	4.3	1.9	2.4
مهن	أعلى من ثانوي	13.7	7.1	4.9
	أعلى من ثانوي	7.5	9.5	7

المصدر: دراسة البنك الدولي، وظائف أفضل وحياة أفضل في مصر، نظرة في العمل غير المهيكل، 2013

أما عن توزيع العمالة غير المهيكلة فيلاحظ من المسح التبعي للتشغيل وسوق العمل أن هيكل العمالة غير المهيكلة لم يتغير كثيراً للرجال، بينما في النساء زادت نسبة المشتغلين لدى الأسرة بدون أجر خلال الفترة من 1998 إلى 2012.

المكان	1998		2012	
	رجال	نساء	رجال	نساء
<b>في الحضر</b>				
يعمل بأجر نقدي	64.0	51.4	65.8	46.9
صاحب عمل ويستخدم آخرين	11.3	5.2	13.0	7.7
يعمل لحسابه ولا يستخدم أحداً	13.7	26.9	16.8	19.1
يعمل لدى الأسرة بدون أجر	11.0	16.5	4.4	26.3
الجملة	100.0	100.0	100.0	100.0

في الزيف				
15.4	60.8	25.1	55.3	يعمل بأجر نقدي
7.1	18.3	4.3	17.5	صاحب عمل ويستخدم الآخرين
22.2	11.8	27.3	11.5	يعمل لحسابه ولا يستخدم لحداً
55.3	9.1	43.3	15.7	يعمل لدى الأسرة بدون أجر
100.0	100.0	100.0	100.0	المجموع
الإجمالي				
25.0	62.0	29.1	60.0	يعمل بأجر نقدي
7.3	16.4	4.8	14.2	صاحب عمل ويستخدم الآخرين
21.3	13.6	27.1	12.6	يعمل لحسابه ولا يستخدم لحداً
46.4	7.4	39.0	13.2	يعمل لدى الأسرة بدون أجر
100.0	100.0	100.0	100.0	المجموع

المصدر: سلوى العنتري، العمل... قيمة العمل المنزلي غير المدفوع للنساء في مصر، مؤسسة المرأة الجديدة، ٢٠١٦  
والمصدر الرئيسي: بيانات مسح العمالة والتشغيل، ٢٠١٤

ومع زيادة التشغيل غير المهيكل (٣٦٪-٥٥٪) للرجال في سن العمل من ١٩٩٨ إلى ٢٠١٢، تراجعت جودة الوظائف نفسها، فنجد أن نسبة العمالة غير المهيكلة المتقطعة للسكان في سن ٢٥-٢٩ سنة تراجعت من ١٢٪ في ١٩٩٨ إلى ١٠٪ من السكان في سن ٢٥-٢٩ سنة في ٢٠٠٦، إلا أن هذه النسبة عادت للارتفاع مرة أخرى إلى ٢٤٪ في العام ٢٠١٢. ومن ١٠٪ إلى ٢٠٪ خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٢ نسبةً للسكان ٣٠-٤٩ سنة.

### رابعاً: العمل غير المهيكل في الحالة المصرية: نظرة حقوقية متعمقة تعكس الواقع

يتناول هذا القسم نظرة متعمقة في حالتين من التشغيل الذي تنحسر عنه بعض صفات الهيكلية أو كلها، الأولى لعمالة المخازن البلدية التي حصلت على جانب من توثيق علاقة العمل دون حقوق والثانية لعمال المناجم والمحاجر الذين ركزت عليهم طويلاً مؤسسات المجتمع المدني في المنيا، وحان الوقت لاستعراض ما جنوه في ظل بقاء غالبيتهم غير رسميين. وتم تصميم اللقاءات لتشمل العاملين مع أعضاء النقابات المستقلة.

## الحالة الميدانية الأولى: عمال المخابز البلدية

الحق	الوضع القانوني	الواقع الفعلي وفق نتائج اللقاء مع مسؤولي النقابة المستقلة	مكاسب العامل	خسائر العامل
الأجر الملائم	<p>القواعد المتعلقة بتحديد أجور العاملين في القانون ١٢ لسنة ٢٠٠٣ تقوم على تعريف مفهوم الأجر باعتباره العنصر الثاني الذي تشيد عليه علاقات العمل، ذلك أن علاقة العمل تكتمل وتكتسب ابعادها القانونية بتوافر شرطين أساسيين وهما:</p> <p>أولاً: عنصر التبعية الإدارية أو التنظيمية، ويقصد بها «حق رب العمل في توجيه العامل وملاحظته أو رقايته أثناء قيامه بالعمل، والتزام العامل بالتوجيهات التي يبديها صاحب العمل وبالامتثال له...»/د/ أحمد حسن البرعى «الوجيز في قانون العمل الاجتماعي - دار النهضة العربية» ثانياً: عنصر الأجر، ويقصد به «كل ما يحصل عليه العامل لقاء أجره، ثابتاً كان أو متغيراً نقداً أو عيناً «د/رافت دسوقي - شرح قانون العمل الجديد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ - دار المعارف بالإسكندرية» ويعد من قبيل عناصر الأجر وفق القانون ١٢ لسنة ٢٠٠٣</p> <p>١- العمولة التي تدخل في إطار علاقة العمل</p> <p>٢- النسبة المئوية وهي ما يدفع للعامل مقابل ما يقوم بإنتاجه أو بيعه أو تحصيله طوال قيامه بالعمل</p> <p>٣- العلاوات أيًا كان سبب استحقاقها أو نوعها</p> <p>٤- المزايا العينية التي يلتزم بها صاحب العمل دون أن وفق القانون فإن دور مكتب تشغيل عمال المخابز بمديريات القوى العاملة:</p> <p>١- تحرير عقود العمال وإبلاغ التأمينات</p> <p>٢- تولي تشغيل العمال بالمخابز</p> <p>٣- التفتيش على العمال بالمخابز</p>	<p>في الواقع العملي الأجر الأساسي أو الأجر الإضافي لا يتقاضاه العامل بالإضافة إلى الأجر المحدد بالإنتاج حيث تتولى وزارة «التموين» تحديد قيمة المصروفات الخاصة بإنتاج كل جوال وتشمل هذه المصروفات عدة عناصر بينها تلك المتعلقة بكلفة إنتاج الخبز من وقود وإنارة وأعمال صيانة بالإضافة إلى مبلغ يحدد كمصاريف أو كأجر للعمال وهو رقم إجمالي يتم توزيعه بين عمال الخبز وفقاً لقواعد عرفية بموجبها يحصل الفران على نصيب أكبر يليه العجان والخراط والسحلجي والطولجي وهكذا؛ «وتعد إحدى المشكلات الكبرى التي تواجه عمال المخابز البلدية في منظومة الخبز أن المنظومة امتنعت عن ذكر تفاصيل الكلفة والتمييز بين المصروفات الخاصة بالصيانة أو الوقود وغيره من عناصر تتصل بالعمل وتلك العناصر المتعلقة بالعمال و«مصروفاتهم»؛ وتختلف قواعد احتساب الأجر بين مخبز وآخر لأسباب تتعلق بهذا الغموض أو عدم الإفصاح عن نصيب العمال في منظومة الخبز وإيرادها في المبلغ الإجمالي المخصص «لتكلفة الإنتاج، ولذلك يعاني عمال المخابز البلدية من تذبذب مستوى الأجر من مخبز لآخر يحرم عمال المخبز من الحصول على أجورهم عن أيام العمل الرسمية أو الإجازات المرضية رغم سريان أحكام القانون ١٢ لسنة ٢٠٠٣ على علاقات العمل الخاصة بهم.</p>	<p>حرية العمل في أكثر من مخبز</p>	<p>كافة مميزات الأجر العادل</p>

لا يلتزم أصحاب المخازن بالتأمين على الفرد، ولكن على مجموعة أفراد موردين جماعةً للعمل في المخبز، ومن ثم فلا يضمن كل فرد حقوقه في التأمينات، بل قد يقوم بالتأمين على أسماء وهمية (على حد ذكر المبحوثين)

والتأكد من أنهم مؤمن عليهم، وكذلك لهم عقود مبرمة، وكذلك التأكد من استخراجهم لبطاقات التأمين الصحي ووفقاً لأحكام القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ «قانون التأمين الاجتماعي» والذي تسري أحكامه على العاملين المدنيين بالدولة والمؤسسات العامة والهيئات الاقتصادية التابعة لها وغيرها من الوحدات الاقتصادية بالقطاع العام والعاملين الخاضعين لأحكام قانون العمل «١٢ لسنة ٢٠٠٣» الذين تتوافر فيهم الشروط الآتية:

أ- أن يكون سن المؤمن عليه ١٨ سنة فأكثر

ب- أن تكون علاقة العمل التي تربط المؤمن عليه بصاحب العمل منتظمة ويصدر وزير التأمينات قراراً بتحديد القواعد والشروط اللازم توافرها لأعتبار علاقة العمل منتظمة

فيعد عمال المخازن من المخاطبين بأحكام هذا القانون وتسري عليهم أحكامه وفق القرار ١٧٥ لسنة ١٩٨١ وهو بحسب الاصل ١. يقدم للعامل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة

٢. تأمين إصابات العمل

٣. التأمين ضد المرض

٤. تأمين البطالة

٥. تأمين الرعاية الصحية لأصحاب المعاشات

ويحصل عمال المخازن البلدية على دفتر للتأمين

التنظيم	<p>تعاني الحركة العمالية والنقابية من وجود انتهاكات ذات طابع قانوني على الحق في التنظيم حيث إن القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦ قانون النقابات العمالية والساري منذ ١٩٧٦ إلى الآن فيه عدد من الانتهاكات التي تجعله مجافياً للحرية النقابية بينها:</p> <p>مانص عليه القانون من:</p> <p>١- أحادية التنظيم النقابي أي عدم جواز وجود أي منظمات نقابية خارج الاتحاد العام لنقابات العمال في مصر</p> <p>٢- هرمية الاتحاد أي أن التنظيمات النقابية تأخذ شكلاً هرمي القاعدة، اللجان النقابية القاعدية وهي بلا شخصية اعتبارية، وتخضع خضوعاً تاماً للنقابة العامة ثم النقابة العامة والتي تعد وفقاً للقانون ممثلاً للجمعية العمومية للنقابات داخل التصنيف النقابي الواحد، ثم الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، وما يترتب على ذلك من هيمنة للتنظيمات الأعلى على التنظيمات الأدنى هيمنة إدارية وفنية</p> <p>٣- هيمنة الجهاز الإداري للدولة على التنظيم النقابي وتدخلة الواسع وممارسة رقابة إدارية ومالية على التنظيم النقابي بشكل يمثل انتهاكاً واضحاً وصريحاً للحريات النقابية وفقاً لما صاغته الاتفاقيات الدولية «٨٧،٩٨» من اتفاقيات منظمة العمل الدولية وكذلك العهد الدولي للحقوق والحريات الاقتصادية .</p>	<p>ومن المشكلات التي أثارها أعضاء النقابات المستقلة للمخابز والعمالون أثناء جلسات النقاش في إطار عمل هذا التقرير:</p> <p>١- إصرار مديرية القوى العاملة على أن إشراك النقابة العامة في جلسات المفاوضة الجماعية التي عقدتها النقابة المستقلة مع شعبة المخابز «ممثلي المخابز البلدية» ومدير القوى العاملة، ومدير مديرية التموين</p> <p>٢- وفقاً للقرارات الوزارية «وزارة التموين» فإنه تتشكل لجنة فرعية في كل مديرية قوى عاملة بمكتب «رعاية وتشغيل عمال المخابز» وتتشكل هذه اللجنة من ممثل القوى العاملة ومدير مديرية التموين وضابط مباحث التموين، وممثل شعبة المخابز بالغرفة التجارية وأخيراً ممثل النقابة العامة للصناعات الغذائية بالمحافظة، وبذلك اقتصر التمثيل النقابي على الاتحاد العام. وتبقى الإشارة إلى أن للمكتب واللجنة عدداً من المهام الحيوية:</p> <p>أولاً: سلطة إبرام العقود لعمال المخابز البلدية وثانياً: استخراج بطاقات التأمين الصحي لهم ثالثاً: مهمة تشغيل عمال المخابز. وفي تحديد النقابة العامة كعضو في اللجنة المذكورة، نجد لا يخضع العامل بشكل وافٍ لمعايير السلامة المهنية، بل بالفعل وقعت حادثة منذ ثلاثة أعوام في السويس بانتهيار جدار مبنى مخالف للمواصفات في فرن بالقرب من سير النار وتوفي فيه أربعة عمال.</p>	خسارة الحرية النقابية	لا يوجد
التدريب والسلامة المهنية	<p>ينظمها القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ بخضوع العامل لكافة حقوقه في زي ملائم وتدريب ملائم لعمله</p>	<p>لا يخضع العامل بشكل وافٍ لمعايير السلامة المهنية، بل بالفعل وقعت حادثة منذ ثلاثة أعوام في السويس بانتهيار جدار مبنى مخالف للمواصفات في فرن بالقرب من سير النار وتوفي فيه أربعة عمال</p>		

## الحالة الميدانية الثانية: عمال المناجم والمحاجر

الحق	الوضع القانوني	الواقع الفعلي وفق نتائج اللقاء مع مسؤولي النقابة المستقلة	مكاسب العامل	خسائر العامل
الأجر الملائم	<p>بشكل عام يخضع عمال المناجم والمحاجر لأحكام القانون ٢٧ لسنة ١٩٨١ الخاص بالعمال في المناجم والمحاجر وهو واجب التطبيق على كل العاملين في هذا القطاع بصرف النظر عن النظام القانوني الذي قامت عليه المنشأة «حكومة أو قطاع عام أو تعاونيات أو قطاع خاص»</p> <p>ولكن يظل القانون ١٢ لسنة ٢٠٠٣ هو الإطار المرجعي لعلاقات العمل حتى في المناجم والمحاجر بما فيها الأحكام المتعلقة بالعمال غير المنتظمين ومن ثم فالقانون ٢٧ لسنة ٨١ قانون المناجم والمحاجر يعد قانوناً خاصاً يقيد العام إذا وردت أحكام تعالج نفس الموضوعات في القانون الخاص حرص المشرع المصري على أن يقدم على المستوى القانوني قانوناً خاصاً للعاملين في قطاع المناجم والمحاجر وهو القانون ٢٧ لسنة ١٩٨١ ويقدم هذا القانون عدداً من القواعد التنظيمية الخاصة بتشغيل عمال المناجم والمحاجر تنظم ساعات العمل الخاصة بهم .</p> <p>وكذلك أشكال الحماية الصحية والاجتماعية الأخرى وكذلك جدولاً خاصاً بالأجور، وقواعد متعلقة ببلوغ سن المعاش والأجور والبدلات والترتب وكذلك نظام للتفتيش في العمل ومنح الضبطية القضائية لمفتش العمل. وحدد عقوبات خاصة بمخالفة أحكام القانون، وقد جاء القانون مخاطباً للعاملين في كل قطاعات الإنتاج وجهاته في مصر حيث ينص على أن دائرة سريان القانون</p>	<p>الأجر ٣ شرائح رئيس أنفار وصنایعي معاملة. الأعلى رئيس الأنفار يأخذ ١٢٠ جنيهاً في اليوم والعمال ٧٠ جنيهاً في اليوم والزيادة له حق عمل إضافي يحب على الألف قالب ١٠ جنيهاً وتتقسم شرائح على العمال بنسب والشريحة على مستوى أجر اليوم القانون يحدد ٨ ساعات في اليوم بعد مطالبات النقابة، منها ساعة غداء، لأنه سابقاً كانوا يشتغلون ١٠ ساعات اعتمد النضال على قانون الأعمال الشاقة وفق قرار وزاري رقم ٢٧٠ لسنة ٢٠٠٧ وهنا ازدواج خاص بقانون عمال المناجم حددها ٦ ساعات.</p> <p>هناك حالات خاصة وهي العمال الذين يعملون في محاجر رخام المنيا، ٣٠٠٠ جنيه في الشهر.</p> <p>العرف والاتفاق مع المورد هما أساس التعاقد في مصانع الرخام، فيما يعرف «بالعهدة»، مقاول التوريد يأخذ مقابلاً عن توريد العمال. المورد يأخذ أجراً يومياً أكبر من رئيس العمال والعمال.</p>	<p>حرية العمل في أكثر من محجر</p>	<p>كافة مميزات الأجر العادل</p>

		<p>لا يوجد أي تأمينات اجتماعية لو أصيب العامل لا يوجد «تعويض»، لكن صاحب العمل قد يسهم في علاجه بشكل تطوعي ودائماً تتوقف المساندة عند معالجة محدودة المدة</p> <p>شروط التقييد في القوى العاملة وحدة عمالة غير منتظمة، لابد لذلك أن صاحب العمل يقدم كشفاً بالعمال التابعين له، أو يكون العامل مثبتاً في بطاقة مهنته فيسجل بنفسه.</p>	<p>سن التقاعد: حدد القانون سن خاص للتقاعد لعمال هذا القطاع وذلك وفقاً للمادة ١٨ من القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥</p> <p>إذا انتهت خدمة العامل بعد بلوغه سن الخمسين للعجز أو الوفاة يسوى معاشة على أساس الأجر الأخير مضافاً إليه العلاوات الدورية حتى بلوغه سن الستين وقرر المشرع عدداً من العقوبات على أصحاب الأعمال في حالة مخالفة القانون وهي تتراوح بين الغرامة بين عشرة جنيهات ومائة جنية عدا مخالفة باب السلامة والصحة المهنية فقرر عقوبة الحبس مدة لا تزيد عن أسبوع أو الغرامة وفي حالة التكرار يكون الحبس وجوباً.</p>	التأمينات
خسارة الحرية النقابية	لا يوجد	<p>النقابة هي نقابة مهنية مستقلة، التجربة في المفاوضة الجماعية نجحت في الحد من ساعات العمل</p> <p>القانون الجديد رفع الإيجار على صاحب العمل، فهناك خطر في تكلفة الصناعة في انتظار قانون الحريات النقابية</p> <p>المشتركون في النقابة ١٥ عضواً لمجلس الإدارة، وأعضاء الجمعية العمومية ٢٠٠٠ عامل</p>		التنظيم



	<p>سيارة يوفرها صاحب العمل تسير ١٠ كيلومترات من منزل كل عامل سكن عبارة عن كرفانات، فيها مكنة نور، مفيش أي تفتيش على معايير السلامة أو الصحة المهنية على محاجر الرخام على الإطلاق</p> <p>المشاكل المنتشرة بين العمال هي الأمراض الصدرية والعيون والأذن، ومن ثم فلا بد من مسح طبي شامل على العمال</p> <p>في مصانع الطوب الحجرى بيحصل كثير صعق كهربائي لأنه الكابل يكون ماشي فى الأرض</p> <p>المعدات أصبحت صينية رديئة لا تتحمل، وتصيب العامل في وجهه ولا يوجد أي تعويض للعامل</p>	<p>ألزم القانون المنشآت أو أصحاب الأعمال توفير الإسعافات الطبية للعمال وأسرههم في الأماكن البعيدة عن العمران وكذلك توفير المياه الكافية الصالحة للشرب وحدد ٤٥ لتراً يومياً للفرد الواحد وألزم المنشآت بتوفير ٣ وجبات غذائية في مطاعم للمقيمين في المناطق النائية ووجبتين للذين يعملون في مناطق أخرى «غير نائية» وتلتزم جهات العمل بتوفير مسكن مجاني للعامل وزوجته وأولاده أو للعامل الأعزب. وفي كل الأحوال يجب أن يكون المسكن مزوداً بالمرافق الصحية وتوفير الخدمات الثقافية والاجتماعية اللازمة والعمل على نظافة المناطق السكنية</p>	<p>التدريب والسلامة المهنية</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------

## خامساً: مبادرات حكومية للتعامل مع المنشأة غير المهيكلة في مصر

يأتى هذا الجزء ليبرز الفجوة بين واقع العمالة غير المهيكلة وأسباب تفاقم الظاهرة بمراجعة محاولات سد الباب أمام التوسع في التشغيل غير المهيكل وفق أسبابه المعالجة أعلاه. لم يتغير هيكل النمو كثيراً، بل وفق خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ٢٠١٥/٢٠١٦ بقي الاعتماد على قطاع التشييد والنمو باعتباره الأعلى في النمو المستهدف له، وقانون التأمينات الاجتماعية بقي من دون تغيير، ولم يتم طرح منظومة حوافز لدمج المؤسسات غير المهيكلة؛ وما تم تطبيقه من تحفيز للتسجيل للمنشآت بمعناه الضيق لم يكن كبيراً، وبقيت الحوافز ضيقة ممثلة في تمويل متخصص للمنشآت متناهية الصغر وصغيرة ومتوسطة الحجم، إلا أنه بقيت مشكلة مخاطر الائتمان مسيطرة على أصحاب الأعمال غير المهيكلة، والتي تكمن مشكلتهم في عدم وجود آليات أيسر وأبسط للتمويل. ومع محاولات تبسيط عملية التسجيل والتوسع في نظام الشباك الواحد وفق تعديلات قانون الاستثمار الأخيرة لعام ٢٠١٤، بقي تيسير عملية منح القروض والتمويل المسار الوحيد كذلك الذي تسعى من خلاله الدولة لتحفيز المنشآت على التسجيل. فقد حاول القانون ٥٣ لسنة ٢٠١٤ توسيع القاعدة الضريبية بمدّها إلى كافة أشكال المهن الحرة والمعاملات المالية.

وحتى اليوم لم يتم حل المشكلات المتعلقة بصعوبة الخروج من السوق، وهي أحد أهم أسباب فرار المنشآت من القيود الرسمية والتي لم توجد محاولات جادة لحلها هي عدم وجود تشريع متكامل لمعالجة قضية الخروج من السوق بشكل عام أو حالات الإفلاس بشكل خاص، بعيداً عن القانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المنظم للشركات وما يحمله تنظيم الخروج من السوق من تعقيدات تحمل الشركاء مسؤوليات وأعباء كبيرة.

وبقى انتشار عمالة التوريث، على الرغم من نص المادة ١٦ من قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ الذي يقول «لا يجوز تشغيل عمال عن طريق متعهد أو مقاول توريد»، وجاء نص المادة ٧٩ «إذا عهد صاحب عمل إلى صاحب عمل آخر بتأدية عمل من أعماله أو جزء منها في منطقة عمل واحدة وجب على هذا الأخير أن يسوي بين عماله وعمال صاحب العمل الأصلي في جميع الحقوق، ويكون الأخير متضامناً معه بذلك»، لكن بقي الواقع مخالفاً بشدة للنص القانوني كما تم التوضيح سابقاً. وفي محاولة للحد من العمل غير المهيكل على زيادة مخاطر الفقر، كان سعي الدولة إلى محاولات مد بعض أشكال الضمان الاجتماعي للعمالة غير المهيكلة، من خلال تحريرها من الارتباط بالرسمية، مثل التأمين الصحي والمعاشات، وبالفعل فهناك معاش ضمان لكل من يتجاوز الخامسة والستين باشتراك هزيل هو عشرة جنيهات شهرياً، فتم تطوير نظام تأمين خاص لبعض فئات العمالة غير المنتظمة بناءً على اقتراح الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية حيث صدر قرار وزير التأمينات الاجتماعية رقم ٧٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن التأمين على عمال

المقاولات والمحاجر والملاحات.

ثم صدر قرار وزير المالية رقم ٥٥٤ لسنة ٢٠٠٧ الذي خصص الباب السابع منه للتأمين على العمال أصحاب الأجور المؤقتة والمتغيرة ليشمل العاملين في القطاعات الثلاثة السابقة مضافاً إليهم العاملون في البناء والتشييد. وأخيراً صدر قرار وزير المالية رقم ٥١٧ لسنة ٢٠٠٩ بتعديل بعض أحكام القرار السابق ليشمل عدداً واسعاً من المهن وليضيف إلى قائمة المشمولين بهذا النظام أيضاً العاملين في البترول، والنقل البري<sup>٢</sup>.

وهناك إشارة في قرار وزير التأمينات رقم ٧٤ لسنة ١٩٨٨ الصادر بتاريخ ٢٦-١-١٩٨٨ بفتح أطر لتغطية التأمينية لعمالة بعينها وهي عمالة المقاولات والحاجر والملاحات، ووضع القانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠ لعمل تغطية معاش لعمال الزراعة وعاملات المنازل وصغار المشتغلين لحساب أنفسهم ممن لا يستخدمون عمالاً وعمال التراحيل والعمال الحرفيين في محال ثابتة وسائقي النقل البسيط.

صدرت أول لائحة بقرار لوزير القوى العاملة أحمد العماد رقم ٢١٣ لسنة ٢٠٠٣ «بإصدار اللائحة المنظمة لتشغيل العمالة غير المنتظمة»، وجاء في مادتها الأولى: تشكيل لجنة مركزية لمتابعة العمالة غير المنتظمة (عمال الزراعة والموسميين وعمال البحر والمانجم والمحاجر وعمال المقاولات) من ٩ أعضاء منهم ٥ من مديري الإدارات المركزية بوزارة القوى العاملة، وممثل لوزارة التأمينات، وممثل للإدارة المحلية، وممثل للاتحاد العام لنقابات عمال مصر، وممثل لمنظمة أصحاب الأعمال المعنية، وجاء في المادة الثانية اختصاصات اللجنة «برسم سياسة ومتابعة تشغيل العمالة غير المنتظمة».

في العام ٢٠٠٧ صدر قرار عائشة عبد الهادي وزيرة القوى العاملة والهجرة رقم ١٦٨ بإصدار «اللائحة المالية والإدارية لوحدات تشغيل ورعاية العمالة غير المنتظمة»، وفي المادة ٧ منها جاء تشكيل اللجنة الاستشارية للتشغيل المحلي بكل محافظة برئاسة مدير مديرية القوى العاملة والهجرة وعضوية ١١ عضواً، ٣ من مديرية الزراعة والإصلاح الزراعي، ١ منطقة التأمينات، مدير مديرية الإسكان، مدير إدارة الأمن الصناعي، وممثل للتأمين الصحي، وممثل للمحافظة، ومدير وحدة العمالة غير المنتظمة بالمديرية، ممثل النقابيتين العامتين لعمال الزراعة، والبناء والأخشاب.

وفي المادة ٨ ذكرت اختصاصات هذه اللجنة المتلخصة باتخاذ الإجراءات وأساليب الإشراف والرقابة لضمان سلامة عمليات التشغيل، وصرف الأجور ومتابعة توفير الرعاية والحماية والانتقال والإعاشة والرعاية الاجتماعية التي يجب تقديمها لطوائف عمال المقاولات والزراعة والموسميين والمؤقتين بدائرة المحافظة، متابعة اشتراطات السلامة والصحة المهنية، تقرير صرف بدل الأجر عن يومين من إجازات عيد الفطر وعيد الأضحى للعمال المنتظمين في العمل خلال هذه المناسبات، وبحث مشاكل عمال المقاولات والزراعة.

وفق ورقة سياسات بعنوان «نحو سياسة استيعابية للعمالة غير المهيكلة في العمالة الرسمية» أعدّها الأستاذ سعود عمر مستشار الاتحاد الدولي للنقابات في عام ٢٠١٥.

المهيكل المتعلقة بالتنظيم والتفاوض؛ ولعل تجربة جمعية بائعي أطعمة الشارع بمحافظة المنيا استطاعت أن تضرب نموذجاً مهماً لتنظيم العاملين في هذا القطاع على مدار عقدين تقريباً بطريقة إنسانية وتنموية في آن واحد. فقد استطاعت هذه الجمعية - التي أسست العام ١٩٨٦- بالتعاون بين مسؤولين حكوميين وبائعي أطعمة الشوارع- حماية حقوق الباعة الجائلين، والتعامل مع قضيتي اللزحام في الشوارع، وسلامة الطعام.

وبموجب اتفاق بين الجمعية ومسؤولي المحافظة أصبح في الإمكان مصاحبة مسؤولي الصحة الباعة وتنظيم دورات تدريبية لهم في كيفية تداول الأطعمة والنظافة الشخصية، وتوقفت السلطات البلدية عن مطاردة الباعة طالما اتبعوا القواعد التي اتفق عليها. كما تم تصميم عربات جديدة وأكشاك دائمة تم تخصيصها لبعض المناطق، مع الأخذ عند تصميمها أن تناسب الجمال السياحي بالإضافة إلى التجارة المحلية.

لم يتوقف نجاح الجمعية عند تنظيم العلاقة بين السلطات والباعة وضمان سلامة الطعام الذي يقدمه هؤلاء الباعة، بل إنها تلعب دوراً في تنمية وتطوير الباعة من خلال توفير القروض ومستلزمات إنتاج الأطعمة، وتقيم لهم الاحتفالات في المناسبات الاجتماعية، كما تدير صندوقاً للزمالة وتعمل على توصيل الرعاية الطبية للباعة وأسراهم. وقد أدت هذه الخدمات إلى تحسين نوعية الطعام المباع، والأهم من ذلك أن الجمعية دعمت شرعية المهنة، وزادت من الاحترام الذاتي للباعة. ويجري الآن تطبيق التجربة في باقي محافظات مصر لينتظم بائعو أطعمة ومشروبات الشارع داخل جمعيات أهلية تكون همزة الوصل بين هذا القطاع والجهات الحكومية. (جمعية حياة أفضل، ٢٠١٥)

كما شهدت تجربة منظمة التجارة العادلة المصرية FAIR TRADE EGYPT تركيزاً على تدريب أصحاب الورش اليدوية غير المهيكلين، لتحسن إنتاجهم، وتسويق المنتج من خلالها لضمان ربح عادل لهم. تم منح مؤسسة COSBE في مصر شهادة التجارة العادلة من منظمة التجارة العالمية في عام ٢٠٠٨، وتعمل مع أكثر من ٣٤ ورشة مصرية تقدم لهم التدريب الحرفي والتسويقي.

من التجارب المثمرة كذلك تجربة تنظيم عمال المناجم والمحاجر والصيادين في المنيا من قبل مؤسسة حياة أفضل، في بداية المشروع أسست مؤسسة الحياة الأفضل جمعيات الصيادين في أربع مناطق المشروع من اجل الدفاع عن حقوق الصيادين.

وكلها تجارب تبرز إمكان توفير سبل الرسمية دون داعٍ للتركيز على توثيق العقود، بل بالتعريف العام والأوسع للعمل المهيكل نجد أن البحث في الأجر الملائم والتنظيم والتأمينات قد لا يتطلب توثيق التعاقد، كما أن توثيق التعاقد في ذاته لا يضمن «هيكل» علاقة العمل.

وتنص المواد من ٩ وحتى نهاية القرار على اختصاصات وحدة العمالة غير المنتظمة بكل مديرية، والأسس المالية والإدارية. ومن اختصاصات الوحدة: التعاقد مع الجهات طالبة التشغيل، وتلقي طلبات راغبي العمل في هذا القطاع وترشيحهم للجهات الطالبة ومتابعتهم. ونصت مادة ١١ على أن مدير المديرية هو المسؤول عن حسن سير عمل الوحدة. وفي المادة ١٢ «يقوم العاملون بوحدة العمالة غير المنتظمة بأداء الأعمال المكلفين بها ويجوز لمدير المديرية تكليفهم بأداء العمل بعد مواعيد العمل الرسمية وأيام العطلات والأعياد الرسمية نظير مكافآت مالية أو حوافز يحصلون عليها من المخصص المستقطع من عمولة التشغيل».

ونصت المادة ١٥ «على اختصاصات مفتش وحدة العمالة غير المنتظمة من متابعة تشغيل العمال والتأكد من تطبيق قواعد التشغيل، مثل حصول العامل على نسخة عقد عمله، أو حصوله على بطاقة عامل موسمي، وحصوله على أجره عن أيام العمل الفعلية، والتأكد من توفير وسيلة الانتقال، ومحل للإقامة، وتوفير وسائل للإعاشة، والتأكد من تطبيق شروط السلامة والصحة المهنية». ومن أهم الإشكاليات، موارد الصندوق فهي عبارة عن ٥٪ من جملة أجور العمال من الجهات المتعاقد معها لتقديم عمال، ١٪ من قيمة الاشتراك الشهري للعاملين في اللجنة النقابية المعنية و١٪ من جملة الأجور المدفوعة لعمال المقاولات والزراعة عن فترات التشغيل الفعلي. أما تقسيم الموارد فهي ٤٠٪ فقط من الأموال التي تتجمع للرعاية الاجتماعية والصحية للعامل، و ٥٥٪ توزع على الموظفين في مديريات القوى العاملة والوزارة. وقد اشترطت المادة ٢٥٪ من هذه الأموال مكافئ لمدير المديرية والعاملين بوحدة العمالة غير المنتظمة بحد أقصى الأجر الأساسي في حال توافر موارد، و ٥٪ احتياطي قانوني.

تم تعديل هذه اللائحة بالقرار رقم ٥ لعام ٢٠١١، بحيث أصبح اسم اللجنة التي توضع الأموال في البنوك باسمها «رعاية وتشغيل العمالة غير المنتظمة»، بعد أن كانت «رعاية وتشغيل عمال المقاولات وعمال الزراعة والموسمييين والمؤقتين». وظل ما هو مخصص للرعاية الاجتماعية والصحية للعمال هو ٤٠٪ فقط من الأموال وزادت نسبة موظفي الوزارة إلى ٧٪ بدلاً من ٥٪ سابقاً، والفرق من النسبة المحددة للمصرفيات الإدارية كان ١٥٪ وأصبحت ١٣٪. (وفق القرار الوزاري، ١٦٨ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته).

وعن الحق في التنظيم، فعلى الرغم من الاعتراف المبدئي غير المفضل بالنقابات المستقلة، فلا يزال قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ نفسه لا يسمح للمنظمات النقابية بالقيام بالتعاقد الجماعي مع صاحب العمل للنقابات المستقلة، بل يقصر هذا الحق على الاتحاد العام لنقابات عمال مصر.

أما عن مبادرات المجتمع المدني، فقد ركزت تجارب منظمات المجتمع المدني في مصر على تنظيم العلاقة بين الدولة والعاملين في القطاع غير المهيكل؛ وذلك من خلال تنمية مهارات العاملين في القطاع غير

## الخلاصة

لزالت محاولات تحويل العمل غير المهيكل غير مجدية، خاصة مع تزايد حجم المنشآت غير المهيكلة نفسها، وصعوبة الاعتماد على نظام التأمينات والمعاشات الحالي في توفر حياة كريمة للمواطن حال تعرضه لفقدان العمل، ومن ثم من الممكن اتخاذ الخطوات الآتية:

- استخراج بطاقة عمل «بطاقة تتبع للعامل، بطاقة تاريخ عمل» لكل من هم في سن العمل، مسجل فيها البيانات الأساسية لصاحبها من حيث:

- المهنة - الأجر - الحالة الوظيفية - الحالة التعليمية.
- الحالة التأمينية - الرعاية الصحية - التدريب - الخبرات السابقة.
- دعم النقابات العمالية المشتغلة في هذا المجال لكي تضيف إلى أنشطتها نشاط تشغيل العمالة «مأسسة النقابات، وتقديم أوجه الدعم المادي لها بعمل قاعدة بيانات، وتعزيز قدرتها على التواصل مع شركات المقاولات، وخلق مناخ موافٍ لعقد اتفاقيات عمل جماعي مشترك مع الشركات».
- تعميم التأمين الصحي الاجتماعي الشامل على جميع المواطنين المصريين.
- تفعيل نصوص المواد ١٦، ٧٩، ٢٦ في قانون العمل ١٢ لسنة ٢٠٠٣ والخاصة بـ«حظر تشغيل العمالة عبر المتعهدين»، «المساواة بين عمالة المورد إن وجدت والعمالة الرئيسية في نفس التخصص في الأجر وخلافه»، إلزام الشركات بإخطار وحدة العمالة غير المنتظمة بوزارة القوى العاملة بأي استخدامات من العمالة الجديدة» على التوإلى.
- توثيق علاقات العمل أياً كانت المدد وطبيعة الأعمال.
- إنشاء سجل خاص لتصنيف الشركات على معيار مدى احترام الشركات شروط العمل اللائق، ويتم من خلاله منح أفضلية لأكثر الشركات إلتزاماً بهذه الشروط بالتعاقد مع الدولة في ما يخصها من أعمال، إعمالاً لمبدأ الثواب والعقاب لأصحاب الأعمال.

ENTERPRISES IN EGYPT'S ECONOMIC TRANSITION”

BROOKINGS INSTITUTE. WORKING PAPER 55.

- HENDY, R. AND C. ZAKI.2012. “ON INFORMALITY AND PRODUCTIVITY OF MICRO AND SMALL ENTERPRISES: EVIDENCE FROM MENA COUNTRIES,” CAIRO, EGYPT: ECONOMIC RESEARCH FORUM (ERF) WORKING PAPER NO: 719.
- INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION.2012. “STATISTICAL UPDATE ON EMPLOYMENT IN THE INFORMAL ECONOMY”, JUNE.
- INTERNATIONAL LABOR OFFICE, 1993. REPORT OF THE FIFTEENTH INTERNATIONAL CONFERENCE OF LABOUR STATISTICIANS. GENEVA: ILO.
- INTERNATIONAL LABOR OFFICE. 2002. WOMEN AND MEN IN THE INFORMAL ECONOMY: A STATISTICAL PICTURE. GENEVA: ILO. WRITTEN BY MARTY CHEN AND JOANN VANEK USING MULTI-COUNTRY DATA ANALYZED BY JACQUES CHARMES AND COUNTRY STUDIES BY DEBBIE BUDLENDER, PETER BUWEMBO, NOZIPHO SHABALA, JEEMOL UNNI, MARGE GUERRERO, RODRIGO NEGRETE, FRANÇOISE CARRÉ, AND JOAQUIN HERRANZ, JR. GENEVA: ILO.
- DE SOTO, H. 2000. THE MYSTERY OF CAPITAL: WHY CAPITALISM TRIUMPHS IN THE WEST AND FAILS EVERYWHERE ELSE. NEW YORK: BASIC BOOKS
- DE SOTO, H. 1989. THE OTHER PATH: THE ECONOMIC ANSWER TO TERRORISM. NEW YORK: HARPERCOLLINS.
- HART, K. 1973. “INFORMAL INCOME OPPORTUNITIES AND URBAN EMPLOYMENT IN GHANA.” JOURNAL OF MODERN AFRICAN STUDIES, VOL. 11, NO. 1.
- KASSEM, T. 2014. “FORMALIZING THE INFORMAL ECONOMY: REGULATORY AND INSTITUTIONAL APPROACH, EGYPT AS A CASE STUDY”, INTERNATIONAL ACADEMY OF INFORMATION, ENGINEERING AND TECHNOLOGY, VOL. 4, ISSUE 1.
- KANBUR, R. 2009. “CONCEPTUALIZING INFORMALITY: REGULATION AND ENFORCEMENT.” INDIAN JOURNAL OF LABOUR ECONOMICS, FEBRUARY.
- MULLAINATHAN, S. AND P. SCHNABL. (2010): “DOES LESS MARKET ENTRY REGULATION GENERATE MORE ENTREPRENEURS? EVIDENCE FROM A REGULATORY

• حسين عبدالمطلب الأسرج، ٢٠٠٨، انعكاسات القطاع غير الرسمي على الاقتصاد المصري، ورقة بحثية مقدمة لوزارة الصناعة والتجارة الخارجية.

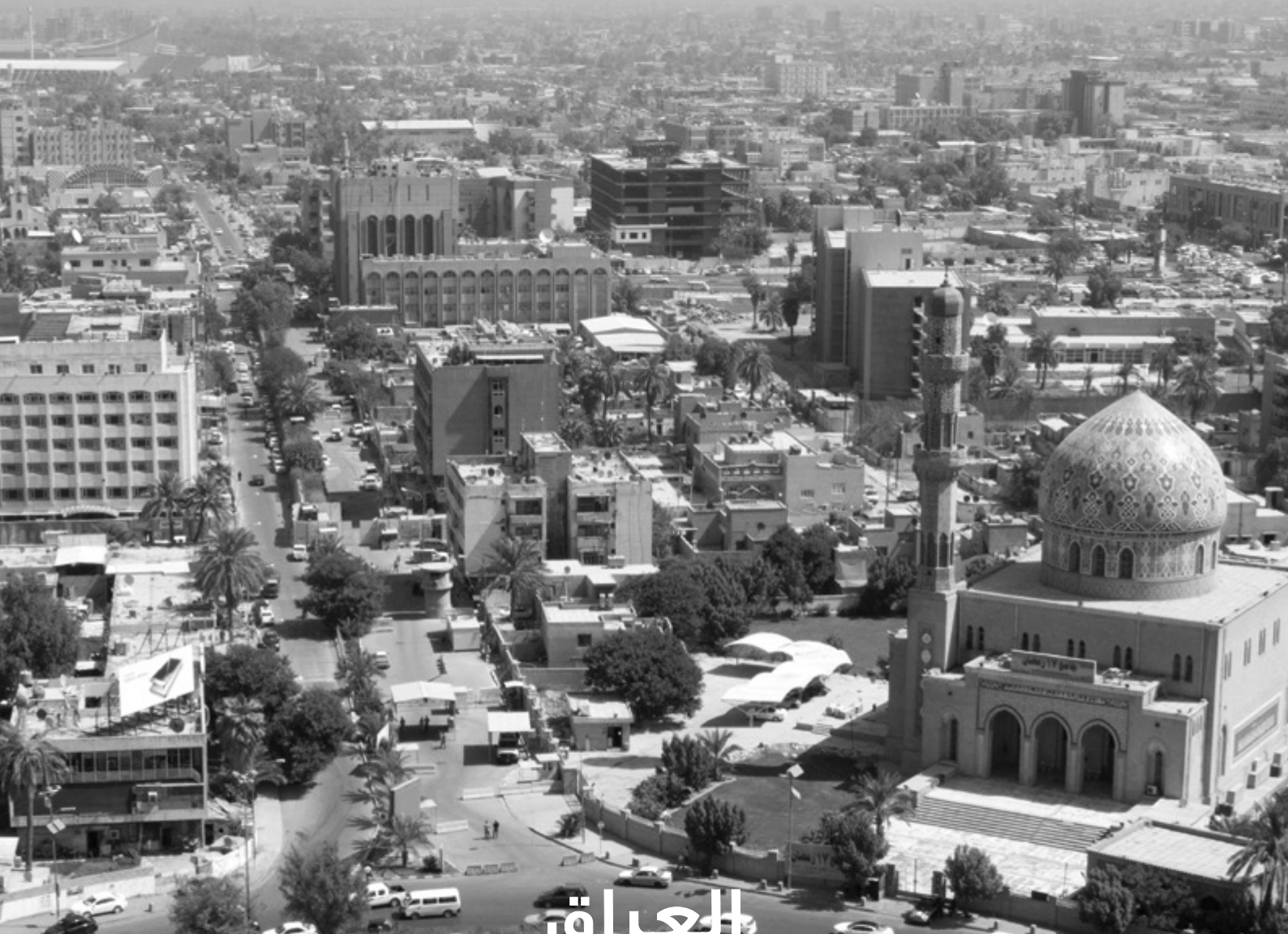
- جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية ومؤسسة التمويل الدولية، ٢٠١٢، تقرير مؤشرات مناخ الأعمال للمنشآت متناهية الصغر الإهوانى، نجلاء والمغربل، نهال، كثافة التشغيل في نمو الاقتصاد المصري مع التركيز على الصناعات التحويلية، ورقة عمل رقم ١٣٠، المركز المصري للدراسات الاقتصادية.
- سلوى العنترى، ٢٠١٥، « العمل قيمة العمل المنزلي غير المدفوع للنساء في مصر»، ورقة عمل لمؤسسة المرأة الجديدة.

- ALTER CHEN, M. 2012. “THE INFORMAL ECONOMY: DEFINITIONS, THEORIES AND POLICIES”, WOMEN IN INFORMAL EMPLOYMENT, GLOBALIZING AND FORMALIZING, WIEGO WORKING PAPER NO 1. AUGUST
- ASSAAD, RAGUI. 2014. “LABOR MARKET RESPONSES TO ECONOMIC CRISIS: EGYPT 2006-2012” BACKGROUND PAPER.
- ASSAAD, RAGUI AND CAROLINE KRAFFT. 2013. “THE EGYPT LABOR MARKET PANEL SURVEY: INTRODUCING THE 2012 ROUND.” IZA JOURNAL OF LABOR & DEVELOPMENT 2(8).
- ASSAAD, RAGUI. 2008. “UNEMPLOYMENT AND YOUTH INSERTION IN THE LABOUR MARKET IN EGYPT” IN THE EGYPTIAN ECONOMY: CURRENT CHALLENGES AND FUTURE PROSPECTS, EDITED BY HK EDDIN.
- ANDRADE, G. H., BRUHN, M., MCKENZIE, D. 2013. “A HELPING HAND OR THE LONG ARM OF THE LAW? EXPERIMENTAL EVIDENCE ON WHAT GOVERNMENTS CAN DO TO FORMALIZE FIRMS”, WORLD BANK POLICY RESEARCH WORKING PAPER NO. 6435.
- EL-EHWANY, N. AND EL-LEITHY, H. 2006. “POVERTY, EMPLOYMENT E AND POLICY-MAKING IN EGYPT”, INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION, TOWARDS DECENT WORK IN NORTH AFRICA NO. 1
- GALAL, A. 2004. “THE ECONOMICS OF FORMALIZATION: POTENTIAL WINNERS AND LOSERS FROM FORMALIZATION IN EGYPT. EGYPTIAN CENTER OF ECONOMIC STUDIES, WP95
- GHANEM, G. 2013. “THE ROLE OF MICRO AND SMALL

REFORM IN PERU,” J.LERNER AND A. SCHOAR, EDS.,  
INTERNATIONAL DIFFERENCES IN ENTREPRENEURSHIP.  
CHICAGO: NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC  
RESEARCH, PP. 159-177.

- OZAR, S., OZARTAN, G. AND IRFANOGLU, Z. (2008)  
“MICRO AND SMALL ENTERPRISE GROWTH IN TURKEY:  
UNDER THE SHADOW OF FINANCIAL CRISIS,” THE  
DEVELOPING ECONOMIES XLVI (DECEMBER).
- PERRY, G., W. MALONEY, O. ARIAS, P. FAJNZYLBER,  
A. MASON, AND J. SAAVEDRA-CHANDUVI. (2007).  
INFORMALITY: EXIT AND EXCLUSION. WASHINGTON,  
DC: WORLD BANK.
- PORTES, A., M. CASTELLS, AND L.A. BENTON,  
EDS. 1989. THE INFORMAL ECONOMY: STUDIES IN  
ADVANCED AND LESS DEVELOPED COUNTRIES.  
BALTIMORE, MD, USA: JOHN HOPKINS UNIVERSITY  
PRESS.
- RASHED, ALI AND MAIA SIEVERDING. 2013.  
“MICRO AND SMALL HOUSEHOLD ENTERPRISES IN  
EGYPT: POTENTIAL FOR GROWTH AN EMPLOYMENT  
GENERATION”. MIMEO.
- TANZEL, A. AND OZDEMIER, S. 2015. “DETERMINANTS  
OF TRANSITION ACROSS FORMAL/INFORMAL  
SECTORS IN EGYPT”, IZA DP. N..8773
- WAHBA, JACKLINE AND YVES ZENOU. 2005.  
“DENSITY, SOCIAL NETWORKS AND JOB SEARCH  
METHODS: THEORY AND APPLICATION TO EGYPT.”  
JOURNAL OF DEVELOPMENT ECONOMICS 78(2).
- WORLD BANK. 2006. “UPPER EGYPT – CHALLENGES  
AND PRIORITIES FOR RURAL DEVELOPMENT.”
- WORLD BANK. 2012. ARAB REPUBLIC OF EGYPT:  
RESHAPING EGYPT’S ECONOMIC GEOGRAPHY:  
DOMESTIC INTEGRATION AS A DEVELOPMENT  
PLATFORM. WORLD BANK.
- WORLD BANK. 2014. “MORE JOBS, BETTER JOBS,  
PRIORITY FOR EGYPT”, REPORT NO. 88447-EG,  
POVERTY REDUCTION AND ECONOMIC MANAGEMENT  
DEPARTMENT MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA  
REGION WATER, ENVIRONMENT, SOCIAL AND RURAL  
DEVELOPMENT DEPARTMENT, MIDDLE EAST AND  
NORTH AFRICA REGION, REPORT NO. 36432-EG, THE  
WORLD BANK.

# العمل غير المهيكل



## العراق

هناء عبد الجبار صالح  
خبير حسابات قومية



تعرض العراق خلال العقود الاربعة الاخيرة الى الكثير من التحديات والمخاطر ممثلة بثلاثة حروب وعقد كامل من العقوبات الدولية كان لها اثر مباشر على كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، فالعراق يعاني حالياً من تدمير في البنى التحتية ، هشاشة الوضع الاقتصادي ، تدهور في مؤشرات التنمية البشرية والاجتماعية ، غياب الخدمات الاساسية ، انعدام الامن والاستقرار ، هجرة اعداد كبيرة من السكان الى الخارج ، نزوح سكاني بسبب التهجير القسري ، كل هذه العوامل كان لها اثر مباشر في اتساع نطاق العمل غير المهيكل التي حظيت باهتمام جميع الدول والمنظمات الدولية لما لها من اثار على الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدول النامية .

العمل غير المهيكل ما هو الا شكل من اشكال التكيف مع اقتصاد يعجز عن توفير فرص العمل اللائق القادر على توفير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعاملين .

تشير البيانات الاحصائية ان 53,7% من العاملين يعملون في اعمال غير مهيكلة وكان هذا لعام 2012 ومن المتوقع زيادة هذه النسب في الاعوام 2014 و 2015 و 2016 نظرا للظروف التي تعرض اليها العراق في السنوات الاخيرة .

ويتضمن التقرير الاجزاء الاتية:

## الجزء الأول: المؤشرات الديمغرافية، القوى العاملة، المؤشرات الاقتصادية

### المؤشرات الديمغرافية

#### أولاً. السكان ومعدل النمو

بلغ عدد سكان العراق (36,9) مليون نسمة يشكل سكان الحضر نسبة قدرها (69,9%) في العام 2010. ويعد معدل نمو السكان في العراق من المعدلات المرتفعة في المنطقة، اذ يتراوح بين 2,6% و 2,8%. ووفقاً لهذه المؤشرات، فإن هذا المعدل يصل إلى 2,2% في المناطق الريفية و 2,8% في المناطق الحضرية.

#### ثانياً. التركيب العمري للسكان

يعتبر المجتمع العراقي من المجتمعات الفتية، حيث يشير الهرم السكاني للعراق إلى أن سكان الفئة العمرية أقل من 10 سنة يشكلون نسبة قدرها 40,0% من مجموع السكان، أما سكان الفئة العمرية (10 - 29) سنة وهم السكان الشباب حسب التعريف الوطني للسكان في العراق، فيبين الهرم أنهم يشكلون الفئة الثانية في أعداد السكان، الذين بلغت نسبتهم 27,4% من مجموع السكان. أما الفئة العمرية (30 - 44) سنة الذين يمثلون المحرك الرئيسي للسكان في سن العمل، فيشكلون النسبة الثالثة التي بلغت 17,8% من مجموع السكان. ويمكن الإشارة هنا إلى أن سبب انخفاض أعداد السكان في هاتين الفئتين يعود إلى ارتفاع معدلات الوفيات، وكذلك الهجرة إلى الخارج لعدة أسباب منها العمل أو

الدراسة أو بسبب الوضع الأمني.

أما سكان الفئة العمرية (45 - 64) سنة، فيشكلون نسبة بلغت 11,2% من مجموع السكان، والفئة 65 سنة فأكثر تشكل نسبة 3,1% من مجموع السكان.

#### ثالثاً. السكان في سن العمل

بلغ حجم السكان في سن العمل العام 2010 (20,9) مليون فرد شكلت نسبة قدرها 51,6% من حجم السكان كانت نسبة الذكور 50,1% والإناث 49,9%.

#### رابعاً. قوة العمل ونسب المشاركة

بلغ حجم قوة العمل 9 ملايين فرد بلغت نسبة مشاركة الرجال 84,6% ونسبة مشاركة النساء 10,4% من مجموع قوة العمل لعام 2014.

#### خامساً - معدل النشاط الاقتصادي لعام 2014

بلغ معدل النشاط الاقتصادي 42,7%، وكان هذا المعدل للرجال 72,4% وللنساء 13,0%. أعلى معدل للنشاط الاقتصادي كان للفئة العمرية 39-40 سنة حيث بلغ 56,7%، وكان للرجال 94,9%، وللنساء 19,8%. وبلغ معدل النشاط الاقتصادي في الريف 41,9%، وكان للرجال 72,8%، وللنساء 11,2%.

#### سادساً. معدل البطالة

العام 2014 بلغ معدل البطالة 10,6% (الذكور 8,4% والإناث 21,9%)، وبلغ 8,1% في الريف، 7,3% للرجال و 21,9% للنساء. وبلغ المعدل في الحضر 11,0%، للرجال 8,9% وللنساء 24,8%.

أعلى معدل للبطالة كان للفئة العمرية 10 - 19 حيث بلغ 24,0% وكان للرجال 24,1% وللنساء 29,9%. أقل معدل للبطالة كان في الفئة العمرية 10 - 14 سنة وبلغ هذا المعدل 2,9% وكان للرجال 3,4% وللنساء 6,7%.

#### سابعاً. بطالة الشباب

بلغ حجم الشباب 7,3 ملايين لعام 2014، مشكلاً نسبة قدرها 20% من حجم السكان و 30,1% من حجم السكان في سن العمل، وبلغ معدل النشاط الاقتصادي لفئة الشباب 37% العام 2008. وكان هذا المعدل 57% للرجال و 14,6% للنساء، تراجعت هذه النسب في العام 2014، وهذا يعود إلى الاحباط الذي تشعر به هذه الفئة بسبب كل الظروف التي تسيطر على العراق، اذ بلغ هذا المعدل 30,3%، للرجال 52,4% ولعل ذلك التراجع كان أكثر وضوحاً بالنسبة للنساء حيث بلغ 6,3%.

#### ثامناً. الهجرة

##### أ. الهجرة الخارجية

لا توجد إحصاءات رسمية عن عدد العراقيين المهاجرين إلى الخارج، إلا أن تقارير الأمم المتحدة تشير إلى أن عددهم يفوق المليون مهاجر، تعتبر الهجرة إلى الخارج ظاهرة خطيرة حلت بالعراق كانت موجودة بشكل



شكلت نسبة غير المهيكليين ما يقارب ٧٠٪ منهم، يعمل ٨٥٪ منهم في منشآت القطاع غير المهيكلي و١٥٪ في القطاع الأسري. شكلت نسبة غير المهيكليين من عدد أرباب العمل ٥٣٪ يعملون في منشآت القطاع غير المهيكلي. أما بالنسبة لعمال الأسرة المساهمين فما يقارب ٢٠٪ منهم يعمل في منشآت القطاع غير المهيكلي، شكلت نسبة غير المهيكليين من عدد العاملين بأجر ٤٧,٥٪ موزعين إلى ٥٪ منهم يعمل في القطاع المهيكلي، ٨٩٪ منهم يعمل في القطاع غير المهيكلي و٦٪ منهم يعمل في القطاع الأسري. وبلغ عدد العاملين في القطاع التعاوني ٧٧٥٠ فرداً ويعملون في القطاع غير المهيكلي.

عدد الوافدين الجدد إلى قوة العمل وعدد فرص العمل المخلوقة وغير المهيكلة منها لعام ٢٠١٤ بلغ عدد الوافدين الجدد إلى قوة العمل ٢٧٩ ألف فرد منهم ٢٣٨ ألفاً رجال و٤١ ألفاً نساء، وبلغ عدد فرص العمل الجديدة المخلوقة ٢٩٧ ألفاً، وكانت حصة الرجال منها ٢٠٦ آلاف و٩١ ألف منها كانت للنساء، وبلغت فرص العمل غير المهيكلة ١٥٨ ألف فرصة عمل منها ١١٠ ألف للرجال و٤٨ ألفاً للنساء.

## الأسباب التي أدت إلى انتشار العمل غير المهيكلي

١. اعتماد الاقتصاد العراقي على مورد النفط الخام بشكل أساسي، علماً بأن هذا القطاع يعتمد على كثافة رأس المال ويستوعب أقل من ٢٪ من القوى العاملة.
٢. تراجع الأنشطة الانتاجية المولدة لفرص العمل كالقطاع الزراعي والقطاع الصناعي.
٣. محدودية دور القطاع الخاص.
٤. انخفاض النسب المخصصة للاستثمار من مجمل نفقات الموازنة العامة للدولة.
٥. معدلات النمو المرتفعة لقوة العمل والسكان في سن العمل.
٦. تراجع معدلات الالتحاق بالتعليم وازدياد معدلات التسرب.
٧. ارتفاع معدلات الفقر.
٨. النزوح الجماعي للسكان بسبب الأوضاع الأمنية.

## الجزء الثاني:

### المقاربة النوعية للعمل غير المهيكلي.

(مسح الوحدات المتنقلة في العراق العام ٢٠١٥)

١. الهدف من نشاط العاملين في الوحدة المتنقلة:
  - لغرض الحصول على دخل.
  - التمتع باستقلالية في العمل.
٢. أظهرت النتائج أن العاملين بدون أجر يشكلون نسبة ٩٣٪ من مجموع عدد العاملين وشكلت نسبة الذكور منهم ٨٩,٥٪.
٣. بلغ معدل أجر العامل ٣٢٨ ألف دينار شهرياً.

محدود، إلا أنها اليوم باتت مشكلة مثيرة للقلق والخوف بسبب تزايد أعدادها وأشكالها وتدايها، وأصبحت تشكل خطراً يهدد الوجود السكاني في العراق.

### ٢. الهجرة الداخلية

شكل سكان الريف نسبة ٦٤٪ من السكان العام ١٩٤٧، انخفضت هذه النسبة إلى ٣١٪ العام ٢٠٠٩ وذلك بسبب التباين الكبير في مستوى المعيشة في كل من الحضر والريف، ذلك أن جميع خطط التنمية الاقتصادية لم تأخذ بالاعتبار تنمية الريف، كما أن هذه الهجرة ولدت ضغوطاً اقتصادية واجتماعية وبيئية ونقصاً في الخدمات في مناطق التركز من جهة، ومن جهة أخرى فقد فقدت المناطق المهاجر منها مواردها البشرية.

## المؤشرات الاقتصادية

### أولاً. يتميز الاقتصاد العراقي بما يأتي:

- ربيعية للاقتصاد العراقي، إذ تشير مؤشرات الحسابات القومية لعام ٢٠١٣ إلى أن قطاع النفط الخام يساهم بنسبة ٤٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي.
- تساهم إيرادات النفط الخام في تمويل الموازنة بنسبة ٩١,٤٪ من مجموع الإيرادات.
- تشكل الصادرات النفطية بنسبة ٩٩,٥٪ من مجموع الصادرات.
- اعتماده على الاستيرادات بشكل كبير.

- لدور المحدود لمساهمة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، حيث بلغت نسبة مساهمته ما يقارب ٣٥٪ في الناتج المحلي الإجمالي العام ٢٠١٣.
- بلغ معدل الفقر ٢٣٪ العام ٢٠١٤، وارتفع العام ٢٠١٦ ليبلغ ٣٥٪.

### ثانياً. القطاع غير المنظم

يساهم القطاع غير المنظم بنسبة ١٩,٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي العام ٢٠١٣.

## القوى العاملة

### العمل غير المهيكلي

بلغ عدد العاملين غير المهيكليين ٤٠٩١١٨٨ ملايين عامل وعاملة وشكل نسبة ٥٣,٧٪ من مجموع عدد العاملين، بلغت نسبة عدد العاملين غير المهيكليين ٥٥٪ من مجموع عدد العاملين الرجال وبلغت نسبة العاملات غير المهيكليات ٤٧,٨٪ من مجموع عدد النساء العاملات.

١. العمل غير المهيكلي حسب البيئة
  - بلغت نسبة العمل غير المهيكلي في الحضر ٥١,٦٪ من مجموع عدد العاملين في الحضر و٦٠,٤٪ من مجموع عدد العاملين في الريف.
٢. العمل غير المهيكلي حسب النشاط
  - أعلى نسبة للعمل غير المهيكلي سجلت في نشاط التشييد وبلغت ٩٥,٤٪.
٣. العمل غير المهيكلي حسب المهنة
  - أعلى نسبة سجلت للذين يزاولون المهن الأولية وبلغت ٩١,٧٪.
٤. العمل غير المهيكلي حسب وضعية العمل والقطاع

## التوصيات:

وردت عدة توصيات تركزت في المجال الاقتصادي ، الإحصائي ، التنظيمي ، الاجتماعي والقوانين والتشريعات.

٤. أعلى معدل للإيراد حصل عليه العاملون في نشاط الصيرفة وبلغ ٨٧٢ ألفاً شهرياً، وأدنى معدل كان ٣٥٣ ألف دينار شهرياً للعاملين في نشاط التصوير المتحرك.

## الجزء الثالث: السياسات الحكومية تجاه العمل غير المهيكلي.

### أولاً. قوانين العمل السارية:

- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (٢٩) لسنة ١٩٧١.
- قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥. وكلا القانونين لا يشمل العاملين غير المهيكليين.

### ثانياً. الإجراءات المتبعة من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية:

أعدت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال) مسودة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال الفصل الأول ليكون بديلاً عن القانون المعمول به حالياً (قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٢٩ لسنة ١٩٧١) ، سيضم هذا القانون كافة العاملين بما فيهم: (العاملون لحسابهم الخاص ، العاملون في القطاع غير المنظم ، أفراد أسرة صاحب العمل) إلا أن مسودة هذا القانون لم تتم المصادقة عليها من قبل مجلس النواب لحد الآن.

### ثالثاً. مشروع القروض الميسرة للمشاريع الصغيرة:

١. وزارة العمل والشؤون الاجتماعية: تتوفر في الوزارة عدة مشاريع بغرض دعم المشاريع.
٢. وزارة التخطيط: خصصت وزارة التخطيط ضمن خطتها المسماة (الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر) مبلغ ٨٤ مليار دينار في موازنة الخطة العام ٢٠١٢.
٣. البنك المركزي العراقي: أطلق البنك المركزي العراقي ورابطة المصارف العراقية قرضاً بقيمة ترليون دينار عراقي، أي ما يعادل أقل من مليار دولار لغرض تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

## الجزء الرابع: دور نقابات العمال ومنظمات المجتمع المدني في مناصرة العمال غير المهيكليين.

كان للاتحاد العام لنقابات العمال ومنظمات المجتمع المدني دور مهم في مناصرة العمال غير المهيكليين وذلك من خلال المشاركة في اجتماعات اللجنة العليا المشكلة من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والمكلفة بوضع مسودة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال حيث أكد ممثلو الاتحاد العام لنقابات العمال وممثلو منظمات المجتمع المدني على ضرورة شمول العاملين في القطاع غير المنظم بمظلة الضمان الاجتماعي وكانت المحصلة أن المادة ٧٨ - أولاً نصت على سريان أحكام الضمان الاجتماعي على العاملين في القطاع غير المنظم.

## مقدمة

تعرض العراق خلال العقود الأربعة الأخيرة إلى الكثير من التحديات والمخاطر، ممثلة بثلاثة حروب وعقد كامل من العقوبات الدولية، كان لها أثر مباشر على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كافة. فالعراق يعاني حالياً من تدمير في البنى التحتية، هشاشة الوضع الاقتصادي، تدهور في مؤشرات التنمية البشرية والاجتماعية، غياب الخدمات الأساسية، انعدام الأمن والاستقرار، هجرة أعداد كبيرة من السكان إلى الخارج ونزوح سكاني بسبب التهجير القسري. كل هذه العوامل كان لها أثر مباشر في اتساع نطاق العمل غير المهيكل. حظيت ظاهرة العمل غير المهيكل باهتمام جميع الدول والمنظمات الدولية، لما لهذه الظاهرة من آثار على الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدول النامية، حيث انتشرت فيها هذه الظاهرة بشكل كبير خلال العقود الأخيرة.

العمل غير المهيكل ما هو إلا شكل من أشكال التكيف مع اقتصاد يعجز عن توفير فرص العمل اللائق القادر على توفير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعاملين.

تشير البيانات الإحصائية إلى أن 53.7% من العاملين يعملون في أعمال غير مهيكلة حتى العام 2012، ومن المتوقع زيادة هذه النسب في الأعوام 2014 و2015 و2016 نظراً للظروف التي تعرض لها العراق في السنوات الأخيرة.

إن معالجة ظاهرة العمل غير المهيكل، تتطلب تضافر كل الجهود لجعل فرص العمل المنتج واللائق هدفاً محورياً ملازماً للنمو الاقتصادي في إطاره الاجتماعي والحضاري، إذ إن أي تنمية اقتصادية لا تصاحبها تنمية اجتماعية تبقى مهددة بالخطر حيث يؤمن العمل اللائق حصول العاملين على حقوقهم بما يكرس السلم الأهلي.

لذا كان من الضروري إلقاء الضوء على هذه الظاهرة من حيث حجمها وخصائصها والأسباب التي أدت إلى انتشارها، ومن ثم إيجاد الحلول الكفيلة لإيقاف توسعها لا بل تقليصها إلى أضيق الحدود.

والتقرير الحالي تعرض إلى هذه الظاهرة بعد أن لمسنا الاهتمام الواسع بها من قبل المنظمات الدولية ومنها شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية.

ويجب أن ننوه في هذا المجال بعدم توفر مسوحات متخصصة عن القوى العاملة في العراق، لذا كان من الضروري الاعتماد على نتائج مسوحات الأسر في ما يخص أعداد القوى العاملة وخصائصها.

يحتوي التقرير على أربعة أجزاء هي:

الجزء الأول: المؤشرات الديمغرافية، القوى العاملة، والمؤشرات الاقتصادية.

أولاً – السكان والقوى العاملة والهجرة.

ثانياً – المؤشرات الاقتصادية والعمل غير المهيكل.

الجزء الثاني: المقاربة النوعية للعمل غير المهيكل.

الجزء الثالث: السياسات الحكومية تجاه العمل غير المهيكل.

الجزء الرابع: دور منظمات المجتمع المدني ونقابات العمال في

مناصرة العمال غير المهيكلين.

والتوصيات.

## الجزء الأول: المؤشرات الديمغرافية، القوى العاملة، والمؤشرات الاقتصادية

### أولاً: السكان وقوة العمل والهجرة

#### أ- السكان ومعدل النمو

بلغ عدد سكان العراق (31,7) مليون نسمة العام 2009، يشكل

سكان الحضر 69% منهم. وفي العام 2013 بلغ سكان العراق

(35,1) مليون نسمة يشكل سكان الحضر (69,4%) منهم. وحسب

الإسقاطات السكانية، فإن سكان العراق بلغ (36,9) مليون نسمة

يشكل سكان الحضر نسبة قدرها (69,9%) في العام 2015.

ويعد معدل نمو السكان في العراق من المعدلات المرتفعة في

المنطقة، إذ يتراوح بين 2,6% و2,8%. ووفقاً لهذه المؤشرات،

فإن هذا المعدل يصل إلى 2,2% في المناطق الريفية و2,8% في

المناطق الحضرية. ولعل ارتفاع معدلات الخصوبة الكلية من 4 مواليد

لكل امرأة العام 2009 إلى 4,2 مواليد لكل امرأة العام 2013 هو الذي

يفسر تزايد حجم السكان ومعدلات نموه. ومن المتوقع استمرار ارتفاع

حجم السكان في حالة بقاء معدل النمو على حاله. وحسب تقارير الأمم

المتحدة، من المتوقع أن يصل حجم السكان إلى 48,9 مليون نسمة

العام 2025، وربما سيتضاعف ليصل إلى 80 مليون نسمة خلال

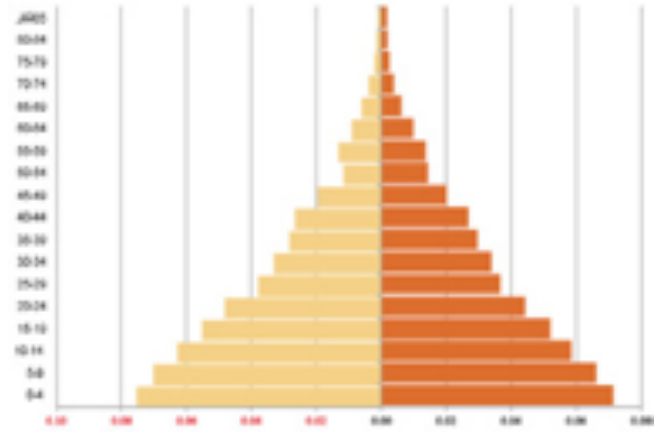
الخمسين سنة المقبلة.

#### عدد سكان العراق (مليون نسمة)

السنة	حضر	ريف	المجموع
2009	21.9	9.8	31.7
2013	24.4	10.7	35.1
2015	25.8	11.1	36.9
معدل النمو 9 - 13	2.7	2.2	2.6
معدل النمو 13 - 15	2.8	2.1	2.6
معدل النمو 15 - 9	2.8	2.2	2.6

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء/دائرة الإحصاءات السكانية والقوى العاملة

## ٢- التركيب العمري للسكان



المصدر: مسح خارطة الفقر ووفيات الأمهات 2013

من ملاحظة الهرم السكاني للعراق يتبين لنا أن المجتمع العراقي من المجتمعات الفتية، حيث تشير قاعدة الهرم العريضة، وهم الأطفال دون سن الخامسة، إلى ارتفاع نسب الولادات، يقابلها انخفاض في نسب الوفيات للأعمار الصغيرة، بعدها تبدأ القاعدة بالانحسار بشكل بطيء كلما تقدم العمر. تشير نتائج مسح خارطة الفقر ووفيات الأمهات إلى أن سكان الفئة العمرية أقل من 15 سنة تشكل نسبة قدرها 40.5% من مجموع السكان. أما سكان الفئة العمرية (15 - 29) سنة، وهم السكان الشباب حسب التعريف الوطني للسكان في العراق، فيبين الهرم أنهم يشكلون الفئة الثانية في أعداد السكان بلغت نسبتهم 27.4% من مجموع السكان. أما الفئة العمرية (30 - 44) سنة الذين يمثلون المحرك الرئيسي للسكان في سن العمل فيشكلون النسبة الثالثة وبلغت 17.8% من مجموع السكان. ويمكن الإشارة هنا إلى أن سبب انخفاض أعداد السكان في هاتين الفئتين يعود إلى ارتفاع معدلات الوفيات وكذلك الهجرة إلى الخارج لعدة أسباب منها العمل أو الدراسة أو بسبب الوضع الأمني.

أما سكان الفئة العمرية (-45 64) سنة، وهم الفئة الأخيرة من فئات سن العمل، فيشكلون نسبة بلغت 11.2% من مجموع السكان. وعليه فإن السكان في سن العمل (15 64-) سنة يشكلون نسبة قدرها 56.5% من مجموع عدد السكان حيث يمثلون القوة المتاحة من قوة العمل.

كما يلاحظ من الهرم السكاني أن الفئة العمرية 65 فأكثر والذين يمثلون قمة الهرم، فيشكلون نسبة بلغت 3.1% من مجموع السكان. وهذا يعود إلى ارتفاع نسب الوفيات لهذه الفئة.

## ٣ - السكان حسب الجنس

تشير الإحصاءات السكانية إلى أن هناك تقارباً بين نسب الذكور ونسب الإناث، حيث بينت تقديرات السكان لعام ٢٠٠٩ أن نسبة الذكور شكلت 51% من مجموع السكان، إلا أن الإسقاطات السكانية تؤكد انخفاض هذه النسبة في الأعوام التالية. فعلى سبيل المثال أظهرت هذه الإسقاطات أن نسبة الذكور في العام ٢٠١٥ بلغت 50.٤%.

أما بالنسبة للإناث، فقد أظهرت نتائج الحصر والترقيم لعام ٢٠٠٩ أن نسبة الإناث بلغت ٤٩% من مجموع السكان. إلا أن هذه النسبة ترتفع إلى ٤٩,٦% العام ٢٠١٥، وذلك استناداً إلى الإسقاطات السكانية. وتشير نتائج مسح خارطة الفقر ووفيات الأمهات لعام ٢٠١٣ أن نسبة الجنس عند الولادة تبلغ ١٠٤ على مستوى العراق أي كل ١٠٤ ذكور مقابل ١٠٠ أنثى، أما حسب البيئة فإن هذه النسبة بلغت ١٠٣ في الحضر و١٠٥ في الريف.

أما نسبة الجنس لكافة الأعمار فقد بلغت ١٠٢ على مستوى العراق، أما بالنسبة للبيئة فكانت ١٠٢ في الحضر و١٠٣ في الريف. وعلى مستوى الفئات العمرية فنجد أن النسبة للفئة العمرية أقل من ١٥ سنة تصل إلى ١٠٥ ذكور لكل ١٠٠ أنثى وتتنخفض هذه النسبة للفئات العمرية ١٥ - ٦٤ إلى ١٠٣ ذكور لكل ١٠٠ أنثى. أما الفئة العمرية ٦٥ فأكثر فتتنخفض هذه النسبة بشكل ملحوظ حيث تصل إلى ٨٩ ذكراً لكل ١٠٠ أنثى وذلك حسب الإسقاطات السكانية لعام ٢٠١٧.

## ٤ - السكان حسب المحافظات والبيئة

يعاني العراق كغيره من الدول النامية اختلالاً كبيراً في التوزيع الجغرافي للسكان، حيث تشير الإسقاطات السكانية العام ٢٠١٣ إلى أن خمس سكان العراق، أي ما يقارب ٢١%، يسكنون العاصمة بغداد التي لا تشكل مساحتها سوى ١% من مساحة العراق. وبلغت الكثافة السكانية فيها ١٤٧١ نسمة/كم<sup>٢</sup>، كما أن أكثر من ثلث السكان يعيشون في المحافظات الرئيسية الثلاث بغداد، نينوى، البصرة. كما تشير الإحصاءات السكانية إلى أن هناك محافظات تشكل مساحتها نصف مساحة العراق، إلا أن عدد سكانها لا يشكل سوى نسبة قدرها ١٠,٧% من مجموع السكان وهي محافظة الأنبار، حيث تبلغ مساحتها حوالي ثلث مساحة العراق ونسبتها من السكان لا تشكل سوى ٤,٧% والكثافة السكانية فيها (١١) نسمة/كم<sup>٢</sup>، والمثنى تشكل مساحتها ١٢% من مساحة العراق، إلا أن نسبة السكان فيها تبلغ ٢,١% من مجموع السكان، والكثافة السكانية فيها (١٣) نسمة/كم<sup>٢</sup>، وكذلك النجف حيث تشكل مساحتها ٦,٦% من مساحة العراق، إلا أن نسبة السكان فيها فتشكل حوالي ٣,٨% من مجموع السكان وبلغت الكثافة السكانية فيها (٤٢) نسمة/كم<sup>٢</sup>.

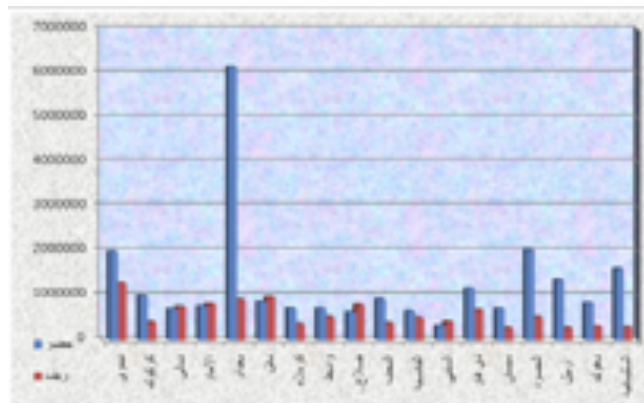


أما توزيع السكان حسب البيئة فهو الآخر يعاني من اختلال كبير، حيث تشير نتائج الحصر والترقيم العام ٢٠٠٩ أن سكان الحضر يشكلون نسبة قدرها ٦٩٪ من مجموع السكان. وترتفع هذه النسبة حسب الإسقاطات السكانية إلى ٦٩,٤٪ من مجموع السكان العام ٢٠١٣، وإلى حوالي ٦٩,٩٪ في العام ٢٠١٥. إن هذه المعطيات تفسر العوامل التي تؤدي إلى الهجرة الداخلية التي من أهمها التباين الكبير في مستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي بين الحضر والريف، إضافة إلى التهجير القسري بسبب عدم الاستقرار السياسي الذي يعيشه العراق منذ عقود.

## توزيع السكان حسب المحافظات (حضر، ريف)

العام ٢٠٠٩

قوة العمل ونسب المشاركة حسب الجنس						
نسب المشاركة %			قوة العمل (الفرد)			السنة
مجموع	امراة	رجل	مجموع	امراة	رجل	
100	19.4	80.6	7448	1447	6001	2007
100	19.4	80.6	7691	1494	6197	2008
100	15.3	84.7	8308	1270	7039	2011
100	15.2	84.8	8581	1309	7272	2012
100	15.5	84.5	8737	1350	7387	2013
100	15.4	84.6	9015	1390	7625	2014



## ٥ - السكان في سن العمل

السكان في سن العمل حسب الجنس

السنة	الجنس	عدد السكان	النسبة السكان في سن العمل	نسبة السكان في سن العمل إلى مجموع السكان	نسبة الجنس
2008	ذكور	15394248	8274241	53.7	49.9
	بنات	15183550	8297647	54.6	50.1
	المجموع	30577798	16571888	54.2	100.0
2013	ذكور	17864258	10203598	57.1	50.5
	بنات	17231514	9996702	58.0	49.5
	المجموع	35095772	20200300	57.6	100.0
2015	ذكور	18659573	10474807	56.1	50.1
	بنات	18274141	10437772	57.1	49.9
	المجموع	36933714	20912579	56.6	100.0

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الإحصاءات السكانية والقوى العاملة

من الجدول أعلاه يتبين الآتي:

بلغ حجم السكان في سن العمل العام ٢٠٠٨ (١٦,٦) مليون فرد شكل نسبة قدرها ٥٤,٢% من حجم السكان وكانت نسبة الذكور ٤٩,٩% والإناث ٥٠,١%.

بلغ حجم السكان في سن العمل العام ٢٠١٥ (٢٠,٩) مليون فرد شكلت نسبة قدرها ٥٦,٦% من حجم السكان كانت نسبة الذكور ٥٠,١% والإناث ٤٩,٩%.

بلغ معدل نمو السكان في سن العمل ٣,٣% سنوياً للفترة من ٢٠٠٨ - ٢٠١٥ وهي أعلى من المعدل السنوي لنمو السكان التي بلغت ٢,٧% للفترة نفسها.

## ٦ - قوة العمل

قوة العمل ونسب المشاركة للسنوات ٢٠٠٧ -

٢٠١٤

المصدر: الجدول من إعداد الباحثة

يلاحظ من الجدول أعلاه:

أن نسب مشاركة الرجل في قوة العمل تتراوح ما بين ٨٠,٦% - ٨٤,٦%.  
أن نسب مشاركة المرأة في قوة العمل انخفضت من ١٩,٤% العام ٢٠٠٧ إلى ١٥,٤% العام ٢٠١٤، وهذا يعود إلى انخفاض مساهمتها في النشاط الاقتصادي من ١٨,٠% العام ٢٠٠٨ إلى ١٣,٥% العام ٢٠١٤. وذلك بسبب هشاشة الوضع الأمني.

## ٧ - معدل النشاط الاقتصادي

ويعرف بأنه النسبة المئوية لذوي النشاط الاقتصادي من السكان في سن العمل.

## معدل النشاط الاقتصادي حسب الفئات العمرية،

## الجنس والتحصيل العلمي لعام ٢٠١٤

العمر (سنة)	معدل النشاط الاقتصادي (%)		
	الاجمالي	امراة	رجل
19 - 15	18.4	1.8	34.2
24 - 20	41.9	10.3	70.2
29 - 25	55.2	17.5	93.7
34 - 30	55.5	18.1	95.2
39 - 35	56.7	19.6	94.9
44 - 40	56.3	19.8	94.5
49 - 45	56.0	21.7	91.1
54- 50	44.7	16.7	80.3
59 -55	45.7	16.4	78.3
64 - 60	27.4	9.9	50.3
65 فأكثر	10.2	2.7	18.4
<b>التحصيل التعليمي</b>			
أسي	24.1	7.2	65.3
يفرا أو يفرا ويكتب	40.9	6.3	81.3
ابتدائية	45.3	6.0	76.6
متوسطة	33.8	6.4	56.1
إعدادية أو مهنية	46.1	16.8	68.9
دبلوم معهد	77.4	62.5	89.2
بكالوريوس فأعلى	61.4	52.2	67.6
أخرى	..	..	..
غير مبين	..	..	..
<b>الاجمالي</b>	<b>72.4</b>	<b>13.5</b>	<b>42.7</b>

المصدر: مسح الأسرة العام ٢٠١٤

تشير نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق العام ٢٠١٤ إلى الآتي:

بلغ معدل النشاط الاقتصادي للسكان بعمر ١٥ سنة فأكثر ٤٢,٧٪ لكلا الجنسين، وشكل هذا المعدل (٧٢,٤) للرجال مقابل (١٣,٥) للنساء.

أعلى معدل للنشاط الاقتصادي سجل في الفئة العمرية ٣٥ - ٤٤ حيث بلغ ٥٦,٩٪ تليها الفئة العمرية ٢٥ - ٣٤ وبلغ هذا المعدل ٥٥,٧٪، وجاءت الفئة العمرية ٤٥ - ٥٤ في المرتبة الثالثة وبلغ معدل النشاط الاقتصادي لهذه الفئة ٥٢,٣٪.

أن معدل النشاط الاقتصادي للرجال يصل ذروته في الفئات العمرية (٣٥-٤٤) و(٢٥-٣٤) إذ بلغ معدل النشاط الاقتصادي لهذه الفئات ٩٥,٢٪ و ٩٣,٣٪ على التوالي. وبالمقابل سجلت النساء أعلى معدل للنشاط الاقتصادي في الفئة العمرية ٣٥-٤٤ فبلغ ٢٠,٧٪ وجاءت الفئة العمرية ٤٥ - ٥٤ في المرتبة الثانية وبلغ معدل النشاط الاقتصادي ١٩,٢٪.

٤ - بلغ معدل النشاط الاقتصادي لفئة الشباب (١٥ - ٢٤) ٣٠,٣٪ لكلا الجنسين ٥٢,٤٪ للرجال و٦,٣٪ للنساء.

٥ - معدل النشاط الاقتصادي كان الأعلى بين حملة شهادة دبلوم معهد فبلغ ٧٧,٤٪ يليه حملة شهادة البكالوريوس بمعدل ٦١,٤٪. أما أقل معدل نشاط اقتصادي فكان بين الذين لا يحملون أي مؤهل علمي حيث بلغ ٢٤٪.

## معدل النشاط الاقتصادي حسب المحافظات والجنس والبيئة العام ٢٠١٤

مستوى التفصيل	معدل النشاط الاقتصادي (%)		
	الاجمالي	امراة	رجل
<b>المحافظة</b>			
دهوك	39.8	12.8	67.6
السليمانية	46.8	19.9	74.5
أربيل	46.2	18.1	74.7
ديالى	39.0	11.7	67.6
بغداد	42.5	13.9	71.2
بابل	46.6	18.9	74.8
كربلاء	45.0	13.7	76.9
واسط	40.3	8.9	71.1
النجف	43.0	11.1	75.2
القاسية	45.2	18.6	72.8
المثنى	33.3	6.5	64.0
ذي قار	38.3	8.7	69.5
ميسان	37.7	7.0	70.9
البصرة	39.8	7.3	73.9
بغداد	42.5	13.9	71.2
إقليم كردستان	45.0	17.7	73.0
المحافظات الوسطى	42.9	13.3	73.0
المحافظات الجنوبية	39.3	9.3	71.2
<b>البيئة</b>			
حضر	43.0	13.9	71.8
ريف	41.9	11.2	72.8

المصدر: مسح الأسرة العام 2014

وتشير نتائج المسح أن محافظات إقليم كردستان سجلت أعلى معدل نشاط اقتصادي بلغ ٧٣,٤٥٪ منها للرجال و١٧,٧٧٪ للنساء. وكانت محافظة السليمانية الأعلى في معدل النشاط الاقتصادي سواء بين محافظات الإقليم أو باقي المحافظات الذي بلغ (٧٤,٥٥٪) ٤٦,٨٥٪ للرجال و١٩,٩٩٪ للنساء، ويعود ذلك إلى تمتع المنطقة بالأمن والاستقرار.

واحتلت المحافظات الوسطى المرتبة الثانية، فبلغ معدل النشاط الاقتصادي ٤٢,٩٪ (٧٣٪ للرجال و١٣,٣٪ للنساء)، تتصدر محافظة

العاطلين، وبلغ عدد التعيينات 759479 العام 2006. لذا نجد أن معدل البطالة انخفض إلى 17,5% حسب نتائج مسح البطالة لعام 2006، وكان المعدل للذكور 16,2% وللإناث 22,7%. أما على مستوى البيئة فبلغ هذا المعدل 22,9% في الحضر 19,7% للذكور، 37,4% للإناث وبلغ معدل البطالة في الريف 13,2% (15% للذكور، 8% للإناث). واستناداً إلى مسح البطالة والتشغيل العام 2008 فقد انخفض معدل البطالة إلى النصف تقريباً مقارنة بمعدل البطالة العام 2003 حيث بلغ 15,3% (14,3% للذكور، 19,6% للإناث) أما على مستوى البيئة بلغ معدل البطالة 15,2% في الحضر (13,7% للذكور و25% للإناث) وبلغ هذا المعدل في الريف 13,4% (15,2% للذكور و8,4% للإناث).

ومنذ العام 2008 والأعوام التي تلتها ونتيجة عجز الدولة عن معالجة ظاهرة البطالة، لجأت إلى الأسلوب التقليدي في استيعاب عدد من العاطلين عن طريق فتح باب التعيينات في الأجهزة الإدارية، حيث بدأت تخصص عدداً من الوظائف في الميزانيات السنوية. وقد تراوح عدد الوظائف ما بين 81 ألفاً - 194 ألفاً للسنوات 2004 - 2015 عدا سنة 2006. وكما هو مبين في الجدول أدناه:

عدد العاملين في الدولة للأعوام 2004 - 2015

السنة	عدد العاملين	التعيينات السنوية
2004	1047718	-
2005	1153126	105408
2006	1912605	759479
2007	2060280	147655
2008	2141432	81172
2009	2320247	178815
2010	2468522	148275
2011	2662608	194088
2012	2750322	87714
2013	2907778	157454
2015	3027069	110292

المصدر: تقارير الموازنة العامة /وزارة المالية

بابل هذه المحافظات في معدل النشاط الاقتصادي حيث بلغ 46,6% (74,8% للرجال و18,9% للنساء).

وتأتي محافظة بغداد في المرتبة الثالثة، فبلغ معدل النشاط الاقتصادي 42,5% (71,2% للرجال و13,9% للنساء). وسجلت المحافظات الجنوبية أدنى معدل نشاط اقتصادي حيث بلغ 39,3% (71,2% للرجال و9,3% للنساء). كما تشير نتائج المسح إلى أن معدل النشاط الاقتصادي في الحضر بلغ 43,0% (71,8% للرجال و13,9% للنساء). وبلغ هذا المعدل في الريف 41,9% (72,8% للرجال و11,2% للنساء).

## ٨ - معدل البطالة

### معدلات البطالة (%) للسنوات ٢٠٠٣ - ٢٠١٤

السنة	حضر			ريف			مجموع		
	ذكور	إناث	مجموع	ذكور	إناث	مجموع	ذكور	إناث	مجموع
2003	31.1	22.3	30	28.9	6.7	25.4	30.2	16	28.2
2004	28.3	22.4	27.7	31.2	3.1	25.7	29.4	15	26.8
2005	18.6	22.7	19.3	20.2	2.6	16.9	19.2	14.2	18
2006	19.7	37.4	22.9	15	8	13.2	16.2	22.7	17.5
2008	13.7	25	15.2	15.2	8.4	13.4	14.3	19.6	15.3
2012	10.6	28.2	13.3	8.4	8.5	8.4	9.9	22.6	11.9
2014	8.9	24.8	11.5	7.3	12.7	8.1	8.4	21.9	10.6

المصدر: مسوحات البطالة (2003 - 2008)، مسوحات الأسر 2012 و2014



لم تبرز في العراق ظاهرة البطالة بمعدلاتها المرتفعة في عقد الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي التي لم تتجاوز 5% حسب إحصاءات 1987، وذلك بسبب التعبئة العسكرية التي شملت معظم السكان النشطين اقتصادياً. إلا أن ظاهرة البطالة برزت بشكل مقلق بعد الاحتلال العام 2003، إذ عمدت سلطة الاحتلال إلى تسريح كل من الجيش والشرطة والأجهزة الأمنية الأخرى، إضافة إلى العاملين في مصانع التصنيع العسكري. لذا نجد أن معدل البطالة بلغ 28,1% في العام 2003 حسب مسح التشغيل والبطالة الذي تم تنفيذه في العام نفسه، وبلغ معدل البطالة للذكور 30,2% و16% للإناث. أما على مستوى البيئة فبلغ معدل البطالة في الحضر 30% (31,1% للذكور و22,3% للإناث). أما في الريف فبلغ معدل البطالة 25,4% (28,9% للذكور و6,7% للإناث).

بدأت معدلات البطالة بالتراجع منذ العام 2005 عندما قامت الدولة بتشكيل وحدات من الجيش والشرطة حيث استوعبت عدداً كبيراً من



## معدل البطالة لعام ٢٠١٤

واحتياجات سوق العمل. كما يشير الجدول إلى أن أدنى معدل للبطالة قد بلغ ٨,١٪ (٧,١٪ للذكور و١١,٧٪ للإناث) وكان بين الذين لا يحملون أي مؤهل تعليمي.

## معدل البطالة حسب الجنس والمحافظات لعام ٢٠١٤

المحافظة	رجال	امراة	الإجمالي
البيضية	7.4	14.8	8.8
بغداد	7.1	24.0	8.2
النجف	4.1	12.3	5.7
الفرات	3.1	2.2	2.9
الربيع	3.5	29.5	8.3
الواسط	3.2	46.1	8.8
الامار	17.2	31.2	19.8
بغداد	10.8	24.4	13.3
بغداد	9.6	9.1	9.5
بغداد	4.1	19.9	6.7
بغداد	7.0	8.0	7.2
بغداد	5.4	30.0	8.2
بغداد	4.5	28.8	8.3
بغداد	9.9	24.9	13.2
بغداد	7.4	14.7	8.0
بغداد	14.6	35.2	17.4
بغداد	11.7	46.7	16.5
بغداد	12.0	14.5	12.2
بغداد	8.0	24.8	11.5
بغداد	7.5	12.7	8.1

المصدر: مسح الأسرة ٢٠١٤

وتشير نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق العام ٢٠١٤ إلى ما يأتي:

١ - أعلى معدل للبطالة سجل في محافظة الأنبار وبلغ ١٩,٦٪ (١٧,٢٪ للذكور و٣١,٢٪ للإناث)، ثم محافظة ذي قار حيث بلغ معدل البطالة فيها ١٧,٤٪ (١٤,٦٪ للذكور و٣٥,٢٪ للإناث)، ثم جاءت محافظة ميسان في المرتبة الثالثة فبلغ معدل البطالة فيها ١٦,٦٪ (١١,٧٪ للذكور

و٤٦,٧٪ للإناث وهو أعلى معدل بطالة للإناث في المحافظات كافة).  
٢ - بلغ معدل البطالة في محافظة بغداد ١٣,٣٪ وهو أيضاً أعلى من المعدل العام (١٠,٩٪ للذكور و٢٤,٤٪ للإناث).

٣ - أدنى معدل للبطالة سجل في محافظة كركوك الذي بلغ ٢,٩٪ (٣,١٪ للذكور و٢,٢٪ للإناث).

٤ - كما يبدو أن هناك تبايناً في معدل البطالة عند المقارنة بين الحضر والريف، حيث سجل الحضر معدلاً للبطالة أعلى من الريف الذي بلغ ١١,٥٪ وهو أعلى من المعدل العام (٨,٩٪ للذكور و٢٤,٨٪ للإناث). وبلغ معدل البطالة في الريف ٨,١٪ وهو أقل من المعدل العام (٧,٣٪ للذكور و١٢,٧٪ للإناث).

٩ - بطالة الشباب

تمثل فئة الشباب ١٥ - ٢٤ سنة لبنات الاقتصاد والمجتمع، فهم المورد الأهم من موارد المجتمع البشرية، وأن ارتفاع نسبة الشباب

العمر (سنة)	معدل البطالة (%)	
	رجل	امراة
19 - 15	24.1	29.9
24 - 20	12.8	52.1
29 - 25	9.7	34.3
34 - 30	6.5	24.1
39 - 35	3.4	23.3
44 - 40	2.7	7.1
49 - 45	3.3	6.7
54 - 50	4.7	9.4
59 - 55	6.1	2.6
64 - 60	3.4	0.7
65 فأكثر	7.9	0.0

التحصيل التعليمي	رجل	امراة	الإجمالي
أبي	7.1	11.7	8.1
يقرأ أو يقرأ ويكتب	8.7	15.4	9.3
إبتدائية	8.8	28.1	10.0
متوسطة	9.6	24.6	11.1
إعدادية أو مهنية	6.3	27.9	9.8
دبلوم معهد	4.7	20.6	10.1
بكالوريوس فأعلى	11.4	25.4	15.9
أخرى	0.0	0.0	0.0
غير مبين	0.0	0.0	0.0
الإجمالي	8.4	21.9	10.6

المصدر: مسح الأسرة ٢٠١٤

تشير نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة لعام ٢٠١٤ إلى ما يأتي:

بلغ معدل البطالة ١٠,٦٪ (الذكور ٨,٤٪ والإناث ٢١,٩٪) أعلى معدل للبطالة كان في الفئة العمرية ١٥ - ٢٤ حيث بلغ ٢٠٪ (١٧٪ للذكور واتسم هذا المعدل بالارتفاع بالنسبة للإناث بلغ ٤٦,٨٪)، بلغ معدل البطالة ١١,٧٪ للفئة العمرية ٢٥ - ٣٤ (٨,٢٪ للرجال و٢٩,٧٪ للإناث).

تراجعت معدلات البطالة للفئات العمرية ٣٥ - ٤٤ و٤٥ - ٥٤ و٥٥ - ٦٤ حيث بلغت ٥,٤٪ و٤,٦٪ على التوالي، وسجلت النساء أدنى معدل للبطالة الذي بلغ ١,٩٪ في الفئة العمرية ٥٥ - ٦٤.

أما حسب التحصيل التعليمي، فقد كان أعلى معدل بطالة بين الحاملين شهادة البكالوريوس وأعلى بلغ ١٥,٩٪ (١١,٤٪ للذكور و١١,٧٪ للإناث). وهذا يوضح عدم التنسيق بين سياسة القبول في الجامعات

في المجتمع له مردود إيجابي باعتباره قوة متاحة لرفد الاقتصاد بحاجته المتنامية إلى قوة العمل، وفي حالة عدم استثمار هذه القوة بشكل عقلاني فإنه سيشكل تحدياً للتنمية التي يطمح إليها المجتمع. وعليه فإن مشاركة الشباب تعد فرصة استثمارية في عملية التنمية. لذا تسعى المجتمعات الناهضة إلى تعزيز قدرات الشباب لإشباع حاجاتهم المعيشية لضمان استدامة دورهم التنموي.

## حجم الشباب حسب البيئة والجنس للأعوام

السنة	الجنس	الريف					
		المجموع	ذكور	إناث	معدل البطالة %	معدل النشاط الاقتصادي %	نسبة الشباب إلى السكان (%)
2008	مجموع	19242	10249	8993	35.71	5730	20.81
	ذكور	2046	1062	984	35.71	5730	20.81
	إناث	1678	1029	649	35.71	5730	20.81
2014	مجموع	28292	15471	12821	35.27	11471	20.33
	ذكور	3644	1873	1771	35.27	11471	20.33
	إناث	2462	1298	1164	35.27	11471	20.33

السنة	الجنس	المجموع		
		مجموع الشباب	نسبة الشباب إلى السكان (%)	نسبة الشباب إلى السكان في سن العمل
2008	مجموع	6116	20.19	20.19
	ذكور	3108	20.19	20.19
	إناث	3008	19.81	19.81
2014	مجموع	7315	20.32	20.32
	ذكور	3772	20.59	20.59
	إناث	3543	20.03	20.03

تشير البيانات الإحصائية من خلال الجدول أعلاه إلى الآتي:

شكلت نسبة الشباب ٢٠٪ من مجموع السكان العام ٢٠٠٨ (الذكور ٢٠,٢٪ والإناث ١٩,٨٪).

شكلت نسبة الشباب ٣٦,٩٪ من حجم السكان في سن العمل (الذكور ٣٧,٦٪ والإناث ٣٦,٣٪) للعام نفسه.

أما على مستوى البيئة، فقد بلغت نسبة الشباب في الحضر ١٩,٨٪ من مجموع السكان (للذكور ٢٠٪ والإناث ١٩,٧٪).

وشكلت مساهمتهم في حجم السكان في سن العمل ٣٥,٣٪ (٣٥,١٪ للذكور و٣٤,٨٪ للإناث).

بلغت نسبة الشباب في الريف ٢٠,٣٪ من حجم السكان (٢٠,٦٪ للذكور و٢٠٪ للإناث). وشكلت مساهمتهم في حجم السكان في سن العمل ٤٠,٥٪ (٤١,٨٪ للذكور و٣٩,٣٪ للإناث) العام ٢٠٠٨.

بلغت نسبة الشباب ٢٠,٣٪ من حجم السكان (٢٠,٦٪ للذكور و٢٠,٥٪ للإناث). وشكلت مساهمتهم في حجم السكان في سن العمل ٣٥,١٪ (٣٥,٨٪ للذكور و٣٤,٤٪ للإناث) وذلك العام ٢٠١٤.

أما على مستوى البيئة للعام نفسه، فقد بلغت نسبة الشباب في الحضر ٢٠,٥٪ من حجم السكان (٢٠,٧٪ للذكور و٢٠,٣٪ للإناث)، وبلغت مساهمتهم في حجم السكان في سن العمل ٣٤,٢٪ (٣٤,٧٪ للذكور و٣٣,٧٪ للإناث).

بلغت نسبة الشباب في الريف ١٩,٩٪ من حجم السكان (٢٠,٢٪ للذكور و١٩,٤٪ للإناث)، وبلغت نسبة مساهمتهم في حجم السكان في سن العمل ٣٧,٤٪ (٣٨,٦٪ للذكور و٣٦,٢٪ للإناث).

## معدل النشاط الاقتصادي ومعدل البطالة لفئة

السنة	معدل النشاط الاقتصادي %		معدل البطالة %	
	ذكور	إناث	ذكور	إناث
2008	57.0	14.6	37.0	29.7
2012	56.1	7.2	32.2	43.8
2014	52.4	6.3	30.3	46.8



ومن ملاحظة الشكل أعلاه نجد الآتي:

أظهرت المسوحات أن هناك انخفاضاً في معدل النشاط

الاقتصادي لفئة الشباب وهي أقل من المعدل العام حيث بلغت

٣٢,٢٪ العام ٢٠١٢ و٣٠,٣٪ العام ٢٠١٤ مقارنة بعام ٢٠٠٨ حيث بلغت النسبة ٣٧,٠٪.

يبدو التباين واضحاً بين معدل النشاط الاقتصادي لكل من الذكور

والإناث حيث بلغ للذكور ٥٧,٠٪ مقابل ١٤,٦٪ للإناث العام ٢٠٠٨ وفي العام ٢٠١٢ بلغ معدل النشاط الاقتصادي للذكور ٥٦,١٪ والإناث ٧,٢٪

وبلغ هذا المعدل ٥٢,٤٪ للذكور و٦,٣٪ للإناث وذلك العام ٢٠١٤.

بلغ معدل البطالة لفئة الشباب ٣٠٪ و٢١,٨٪ و٢٠,٠٪ للأعوام ٢٠٠٨

و٢٠١٢ و٢٠١٤ على التوالي وهي عموماً أعلى من المعدل العام.

تميز معدل البطالة للذكور الشباب بالانخفاض حيث انخفض من

## نسبة العاملين من الأطفال بعمر ٦ - ١٤ سنة٪ حسب المحافظات العام ٢٠١٢

المحافظة	حضر			ريف			الإجمالي		
	ذكور	إناث	مجموع	ذكور	إناث	مجموع	ذكور	إناث	مجموع
بغداد	2.1	0.2	1.2	3.6	0.4	2	2.5	0.2	1.4
بغداد	9.2	-	1.4	2.2	0.8	1.6	2.6	0.3	1.5
النجف	2.4	-	1.2	7.8	2.6	5.1	3.4	0.6	2
كربلاء	3.1	-	0.6	13.7	12.3	13	6.2	4.8	5.5
اربيل	0.8	0.2	0.6	4.1	0.2	2.4	1.5	0.2	1
بغداد	2	0.4	1.2	1.1	0.1	0.8	1.5	0.2	0.9
الأنبار	1.1	-	0.6	3.1	0.2	1.7	2.2	0.1	1.2
بغداد	2.4	-	1.2	6.9	4.3	5.8	3.1	0.6	1.9
بغداد	3.2	-	1.2	12.5	9.9	11.2	8.2	5.9	7.1
كربلاء	0.3	-	0.2	3.2	0.3	1.6	1.3	0.1	0.7
واسط	3.2	0.2	1.8	4.1	2.6	3.3	3.6	1.5	2.6
مدائن الدين	0.7	0.1	0.4	3.6	1.6	2.7	2.5	0.9	1.7
النجف	3	-	1.5	2.6	0.3	1.4	2.9	0.1	1.5
الواسط	0.4	-	0.2	5.3	2.6	4	2.7	1.2	2
النجف	1	-	0.5	2.5	1.4	1.9	1.9	0.9	1.4
ذي قار	0.3	-	0.1	0.7	0.2	0.5	0.5	0.1	0.3
ميسان	3.7	0.1	1.4	10.7	4.1	7.3	5.6	1.5	3.5
النجف	1.8	-	0.9	2.5	1.5	2	1.9	0.4	1.2

المصدر: مسح الأسرة العام ٢٠١٢

أما على مستوى المحافظات فيشير الجدول أعلاه إلى ما يأتي:

تتصدر محافظة بابل المحافظات الأخرى في نسب عمالة الأطفال حيث بلغت هذه النسب ٧,١٪ (٨,٢٪ للذكور و٥,٩٪ للإناث). ويحتل ريف بابل أعلى النسب على مستوى المحافظة التي بلغت ١١,٢٪ (١٢,٥٪ للذكور و٩,٩٪ للإناث). وما يستعري الانتباه أن إناث الحضر في بابل لم تسجل أي نسبة في عمالة الأطفال.

جاءت محافظة كركوك في المرتبة الثانية في نسب عمالة الأطفال حيث بلغت ٥,٥٪ (٦,٢٪ للذكور و٤,٨٪ للإناث). واتسم ريف كركوك بأعلى النسب في عمالة الأطفال على مستوى كل المحافظات وبلغت هذه النسبة ١٣٪ (١٣,٧٪ للذكور و١٢,٣٪ للإناث). وبالمقابل فإن حضر كركوك سجل نسباً متدنية بلغت ٠,٦٪ (١,٣٪ للذكور ولا شيء للإناث). احتلت محافظة ميسان المرتبة الثالثة فبلغت نسبة العاملين من الأطفال ٣,٥٪ (٥,٦٪ للذكور و١,٥٪ للإناث). وعلى مستوى البيئة بلغت نسبة الأطفال العاملين في الريف ٧,٣٪ (١٠,٧٪ للذكور و٤,٧٪ للإناث). وكانت هذه النسبة في الحضر ١,٤٪ (٣,٧٪ للذكور و١,١٪ للإناث).

٣٠,٠٪ العام ٢٠٠٨ إلى ١٩,٢٪ العام ٢٠١٢ وإلى ١٧,٠٪ العام ٢٠١٤. اتسمت معدلات البطالة للإناث الشباب بالارتفاع، فقد بلغت ٢٩,٧٪ العام ٢٠٠٨ و٤٣,٨٪ العام ٢٠١٢ و٤٦,٨٪ العام ٢٠١٤.

## ١- عمالة الأطفال

تعد ظاهرة عمالة الأطفال من الظواهر الخطرة التي يجب الوقوف على أسبابها والعمل على اتخاذ الوسائل الكفيلة بمعالجتها لأن عمل الأطفال يؤثر سلباً على مستقبلهم ويحرمهم من أهم حق من حقوقهم وهو حق التعليم. ومن ناحية أخرى يشكل الأطفال قوى عاملة منافسة للبالغين لقبولهم بأجور متدنية وظروف عمل غير لائقة.

## نسبة العاملين من الأطفال بعمر ٦ - ١٤ (٪)

العمر	حضر		ريف		حضر وريف	
	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع
7 - 6	-	-	0.8	0.8	0.6	0.2
9 - 8	-	0.1	1.6	1.1	1.4	0.6
10	0.1	-	3.6	1.4	2.5	0.9
11	1.3	-	5.2	2.8	4	2
12	3.6	0.1	7.5	4.7	6.1	3.4
13	5	0.2	9.9	6.2	8	4.5
14	8.1	0.2	14.6	7.5	11.3	6.9

المصدر: مسح الأسرة العام ٢٠١٢

تشير نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق العام ٢٠١٢ إلى أن أعلى نسبة في عمالة الأطفال كانت في العمر ١٤ سنة التي بلغت ٦,٩٪ لكلا الجنسين وفي كل من الحضر والريف، اتسمت عمالة الذكور بالارتفاع فبلغت ١٠,٥٪ من مجموع عدد الأطفال في هذا العمر مقابل ٢,٨٪ للإناث.

وجاءت نسبة عمالة الأطفال في العمر ١٣ سنة في المرتبة الثانية حيث بلغت ٤,٥٪، وشكلت نسبة عمالة الأطفال الذكور ٦,٨٪ مقابل ٢,٤٪ للإناث.

واحتلت نسبة عمالة الأطفال بسن ١٢ سنة المرتبة الثالثة فبلغت ٣,٤٪ من مجموع الأطفال في هذا العمر، شكل الذكور ٥٪ والإناث ١,٧٪. ويبدو الاختلاف واضحاً بين نسب عمالة الأطفال بين الحضر والريف، ففي العمر ١٤ سنة بلغت هذه النسبة في الحضر ٤,٤٪ شكل الذكور ٨,١٪ مقابل ٠,٢٪ للإناث، وبالمقابل بلغت هذه النسبة في الريف ١١,٣٪ شكل الذكور ١٤,٦٪ والإناث ٧,٥٪ من مجموع عدد الأطفال في هذا العمر.

بلغت نسبة عمالة الأطفال بعمر ١٣ سنة في الحضر ٢,٦٪ وكانت نسبة الذكور ٥٪ والإناث ٠,٢٪ من مجموع عدد الأطفال في هذا العمر. وبلغت نسبة عمالة الأطفال في الريف ٨٪ شكل الذكور ٩,٩٪ وشكل الإناث ٦,٢٪.

## II - العمالة الناقصة

يقصد بالعمالة الناقصة الظاهرة هي معدل عمالة الأفراد الذين يؤدون عملاً مدفوع الأجر أو الذين يعملون لحسابهم الخاص، سواء كانوا موجودين في العمل أو متغيبين عنه، والذين يشتغلون ساعات عمل يومي تقل عن معدلات الاشتغال العادية (30) ساعة أسبوعياً أو الأفراد الذين يعملون ولكنهم يتقاضون دخلاً لا تتناسب مع مستوى العمل أو الجهد المبذول أو الأفراد الذين يعملون بأعمال لا تتناسب مع مؤهلهم العلمي أو التقني.

### معدل العمالة الناقصة لعامي 2012 و 2014

العمالة الناقصة حسب المحافظات %		
المحافظة	2012	2014
دهوك	26.3	33.4
نينوى	22.6	16.7
السليمانية	36.6	30.8
كركوك	17.4	42.4
أربيل	31.4	37.3
ديالى	23.5	28.9
الأنبار	17	33.1
بغداد	22.1	21.4
بابل	24.4	45.7
كربلاء	25.4	17.9
واسط	22	28
صلاح الدين	26.9	41.9
النجف	27.1	22.4
القادسية	25.6	41.8
المثنى	27.7	24.1
ذي قار	53.3	36.6
ميسان	23.9	20.1
البصرة	20.8	17.1
الإجمالي	25.1	28.8

المصدر: مسوح الأسر عامي 2012 و 2014

تشير نتائج مسوح الأسرة لعامي 2012 و 2014 إلى الآتي:

- أعلى معدل للعمالة الناقصة في العام 2012 سجل في محافظة ذي قار حيث بلغ 53,3% والسليمانية 37,1% وأربيل 31,4%. أدنى معدل للعمالة الناقصة سجل في محافظة الأنبار حيث بلغ 17%

وكركوك 17,4% للعام نفسه.

- وفي العام 2014 تم تسجيل أعلى معدل للعمالة الناقصة في محافظة بابل تلتها محافظة كركوك بمعدل 42,4% وصلاح الدين 41,9%.

- أدنى معدل للعمالة الناقصة سجل في محافظة نينوى حيث بلغ 16,7% ثم البصرة بمعدل 17,1% وكربلاء بمعدل 17,9%.

### العمالة الناقصة حسب البيئة %

البيئة	2012	2014
حضر	25.7	23.2
ريف	23.4	44
الإجمالي	25.1	28.8

المصدر: مسوح الأسر

يلاحظ من الجدول أعلاه أن معدل العمالة الناقصة في الحضر

انخفضت في العام 2014 إلى 23,2% مقارنة بعام 2012 حيث كان هذا المعدل 25,7%.

وعلى العكس من ذلك، فإن معدل العمالة الناقصة في الريف ارتفعت بشكل كبير فبلغت 44% مقارنة بعام 2012 حيث كان المعدل 23,4%.

## II - الهجرة

### الهجرة الخارجية:

لم يعرف العراقيون الهجرة إلى الخارج في سابق الأيام، بل عرفوا المهاجرين إلى عراقهم من أرض الجزيرة والخليج ومصر والمغرب العربي.

تعتبر هجرة العراقيين إلى الخارج حديثة العهد بدأت منذ تسعينيات القرن الماضي وبشكل محدود، حيث لجأ عدد من العراقيين إلى الدول الأوروبية مثل المملكة المتحدة والسويد وهولندا والدنمارك... الخ حيث استقبلت هذه الدول العراقيين كلاجئ إنساني أو سياسي. إلا أن هذه الظاهرة اتسعت بشكل كبير خصوصاً بعد أحداث 2003 والسنوات اللاحقة بسبب سوء الأوضاع الأمنية الذي استهدف العراقيين كافة وخصوصاً العقول والكفاءات من علماء وأطباء وأساتذة في الجامعات وذوي الخبرة والاختصاص كافة، لجأ العديد منهم إلى سوريا (قبل أحداث سوريا) و إلى الأردن ومصر.

لا توجد إحصاءات رسمية عن عدد العراقيين المهاجرين إلى الخارج، إلا أن تقارير الأمم المتحدة تشير إلى أن عددهم يفوق المليون مهاجر، كما تؤكد رئيسة البعثة الأوروبية لشؤون اللاجئين إيلي ستون أن العراق يوضع على رأس الدول التي

يلاحظ من الجدول أعلاه أن سكان الريف كان يشكل 74% من مجموع السكان عام 1947، انخفضت هذه النسبة إلى أكثر من النصف حالياً ذلك لأن جميع خطط التنمية الاقتصادية لم تأخذ بالاعتبار تنمية الريف، وقد اثبتت المسوحات الإحصائية أن عامل الهجرة الداخلية ساهم بواقع 40% في نمو سكان الحضر خلال الفترة 1960 - 1980، وقد انخفض إسهامها إلى 29% خلال الفترة 1988 - 1997. نتيجة لسياسات الدولة حينذاك والهادفة إلى الحد من هجرة سكان الريف، إذ اعتمدت لهذا الغرض وسائل اقتصادية واجتماعية وقانونية عديدة، أدت إلى هجرة معاكسة ولو كانت محدودة. ففي ظل العقوبات الاقتصادية في عقد التسعينيات اتبعت الدولة سياسة الاعتماد على الذات في توفير الأمن الغذائي، فعمدت إلى تشجيع المزارعين عن طريق تحديد أسعار مجزية للسلع الزراعية بالإضافة إلى تقديم الدعم لمستلزمات الإنتاج الزراعي من بذور وأسمدة... الخ كذلك كان هناك عامل آخر أدى إلى الهجرة المعاكسة وهو الانخفاض الحاد في مستويات الأجور في القطاعات كافة ولا سيما القطاع الحكومي نتيجة المعدلات العالية للتضخم. آنذاك، ارتفع سكان الريف إلى 32,0% العام 1997 مقابل 29,8% العام 1987. وبعد العام 2003 ارتفعت نسبة سكان الريف إلى 33,6% العام 2008. وكان لمظاهر العنف التي انتشرت في المحافظات ومراكزها وحركة التهجير القسري في عامي 2006 و2007 دور كبير في زيادة نسبة سكان الريف.

وبعد استقرار الأمن في العام 2009 أشارت نتائج عملية الحصر والترقيم إلى أن نسبة سكان الريف بلغت 31% من مجموع سكان العراق. إن الهجرة من الريف إلى الحضر ولدت ضغوطاً اقتصادية واجتماعية وبيئية ونقصاً في الخدمات في مناطق التركيز هذه من جهة، ومن جهة أخرى أفقدت المناطق المهاجر منها من مواردها البشرية.

### النزوح الداخلي

تعرض العراق بعد الغزو الأمريكي - البريطاني العام 2003 إلى الكثير من التحديات والمخاطر التي أثرت وبشكل كبير على مجمل الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ولعل أبرزها مشكلة الهجرة الجماعية إلى الخارج بالإضافة إلى مشكلة النزوح الداخلي. إن مشكلة النزوح الداخلي قد اشتدت حدتها في الأعوام 2006 و2007 بسبب العنف الطائفي. وقد عادت هذه الظاهرة وبشكل أكبر بعد حزيران 2014 نتيجة احتلال ما يعرف بتنظيم الدولة الاسلامية لعدد من المحافظات (نينوى، الأنبار، صلاح الدين، أجزاء من كركوك، أجزاء من ديالى) إذ فر عدد كبير من سكان هذه المحافظات باتجاه إقليم كردستان والمحافظات الوسطى والجنوبية، منهم من سكن المخيمات ومنهم من سكن دور العبادة ومنهم من سكن العراء، بلغ عددهم وفقاً للتقديرات الرسمية أكثر من ثلاثة ملايين نازح.

وقد تم تنفيذ مسح أطلق عليه (المسح الوطني للنازحين في العراق لسنة 2014) من قبل وزارة التخطيط بالتعاون مع وزارة الهجرة

يطلب مواطنيها حق اللجوء إلى الاتحاد الأوروبي، إذ تشكل طلبات اللجوء العراقية أكثر من 25% من المجموع الكلي لطلبات اللجوء. تعتبر الهجرة إلى الخارج ظاهرة خطيرة حلت بالعراق كانت موجودة بشكل محدود إلا أنها اليوم باتت مشكلة مثيرة للقلق والخوف بسبب تزايد أعدادها وأشكالها وتداعياتها، وأصبحت تشكل خطراً يهدد الوجود السكاني في العراق.

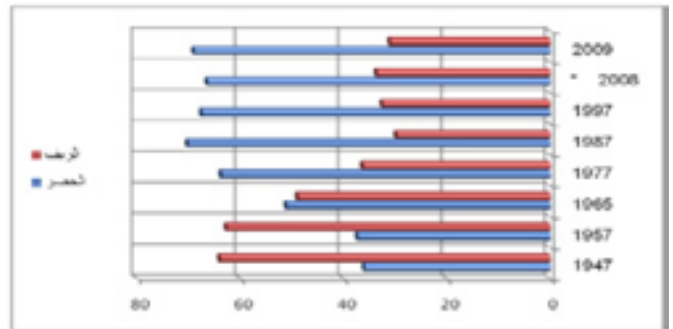
### الهجرة الداخلية: الهجرة من الريف إلى الحضر

بدأت الهجرة من الريف إلى الحضر منذ خمسينيات القرن الماضي، ويشير الجدول أدناه إلى نسب كل من سكان الحضر وسكان الريف خلال الستين سنة الأخيرة اعتماداً على نتائج التعدادات العامة للسكان عدا سنة 2009 فهي تعتمد على نتائج الحصر والترقيم الذي نفذ في تلك السنة.

### توزيع السكان بين الحضر والريف

السنة	سكان الحضر	سكان الريف
1947	36.0	64.0
1957	37.3	62.7
1965	51.1	48.9
1977	63.7	36.3
1987	70.2	29.8
1997	67.5	32.5
2008 *	66.4	33.6
2009	69.0	31.0

### الإسقاطات السكانية



والمهجرين، شمل المسح الافواج الأولى من النازحين بواقع ١٥٠٢٩٦ أسرة أمكن الوصول إليها، بمعنى أن المسح لم يشمل كل النازحين في تلك الفترة لأن النسبة الأكبر تتواجد في محافظات إقليم كردستان التي لم تكن من المحافظات التي شملها المسح. والخارطة أدناه تبيّن أعداد الأسر النازحة من نينوى والأنبار وصلاح الدين باتجاه المحافظات الوسطى والجنوبية.

## خارطة رقم (٢): أعداد الأسر النازحة حسب المحافظات المشمولة بالمسح



## جدول رقم (١٧) عدد الأسر النازحة حسب المحافظات.

المحافظة التي نزحوا إليها	عدد الأسر
كركوك	54060
نينوى	25640
بغداد	29323
بابل	8544
كربلاء	11033
واسط	3409
النجف	10430
القاسية	2725
العتشي	1010
ذي قار	1446
ميسان	1070
البصرة	1601
المجموع	150296

المصدر: مسح النازحين العام ٢٠١٤

يشير الجدول أعلاه إلى أن أكثر من ثلث النازحين اتجه إلى محافظة كركوك، و ٢٠٪ منهم في محافظة بغداد و ١٧٪ منهم في ديالى، و ٧٪ في كل من محافظة النجف وكربلاء، و ٦٪ في محافظة بابل والباقي ٧٪ توزع على المحافظات الأخرى. في العام ٢٠١٦ بدأ العمل على تحرير المحافظات المحتلة وقد رافق عملية التحرير هذه نزوح أعداد كبيرة أخرى خوفاً من تداعيات العمليات العسكرية، وسيتم إعادة النازحين إلى مناطقهم التي نزحوا منها بعد تحريرها وحتى قبل إعادة إعمارها وذلك بسبب الظروف القاسية التي تعرضوا لها.

## الهجرة بين المدن

أما الهجرة الاعتيادية بين المدن فكما هو معلوم فإن هناك مدناً جاذبة للسكان وهناك مدناً طاردة للسكان، كما هو مبين من خلال نتائج مسح خارطة الفقر ووفيات الأمهات لعام ٢٠١٣. عند استقراء بيانات صافي الهجرة حسب طريقة محل الميلاد بينت نتائج مسح خارطة الفقر ووفيات الأمهات أن محافظات دهوك والسليمانية وأربيل وبابل وكربلاء وصلاح الدين والنجف والبصرة هي محافظات جاذبة للسكان بنسب متفاوتة حيث تبيّن النتائج أن محافظة دهوك هي من أكثر المحافظات الجاذبة للسكان تليها محافظة كربلاء، أما المحافظات الأخرى فإنها طاردة للسكان إذ تعتبر محافظة ميسان من أكثر المحافظات الطاردة للسكان تليها محافظة نينوى كما في شكل رقم (٦). شكل رقم (٦):



في حين أظهرت نتائج صافي الهجرة حسب طريقة محل الإقامة السابق لمحل الإقامة الحالي أن محافظات دهوك والسليمانية وكركوك وأربيل وبابل وكربلاء وصلاح الدين والنجف والمثنى والبصرة هي محافظات جاذبة للسكان بنسب متفاوتة. وتشير النتائج أيضاً إلى أن محافظة دهوك هي من أكثر المحافظات الجاذبة للسكان تليها محافظة صلاح الدين. تعد المحافظات الأخرى طاردة للسكان وتعتبر محافظة ذي قار من أكثر المحافظات الطاردة للسكان تليها محافظة نينوى. يعزى ذلك إلى الوضع الأمني والاقتصادي في محافظات

ويمكن أن نلخص واقع الاقتصاد العراقي بالآتي:

- ريعية الاقتصاد العراقي، إذ تشير مؤشرات الحسابات القومية لعام ٢٠١٣ أن قطاع النفط الخام يساهم بنسبة ٤٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي.
  - تساهم إيرادات النفط الخام في تمويل الموازنة بنسبة ٩١,٤٪ من مجموع الإيرادات.
  - تشكل الصادرات النفطية بنسبة ٩٩,٥٪ من مجموع الصادرات.
  - ضعف مساهمة الأنشطة السلعية عدا النفط الخام في توليد الناتج المحلي الإجمالي، إذ بلغت ١٦,٥٪ من الناتج حيث ساهمت الزراعة بنسبة لا تتعدى ٥٪ من الناتج. وتشير البيانات التاريخية أن قطاع الزراعة كان يساهم بنسب تتراوح بين ١٧٪ - ١٨٪ من الناتج في ستينيات القرن الماضي وبنسبة ١٤٪ من الناتج العام ١٩٨٨، أما قطاع الصناعة التحويلية فهو الآخر تراجعت أهميته النسبية في توليد الناتج المحلي الإجمالي إذ بلغت ٢,٣٪ العام ٢٠١٣ بعد أن ساهم بنسبة ١٢,٨٪ من الناتج العام ١٩٨٨. ونتيجة لما ورد فإن الاقتصاد العراقي بدأ يعتمد على الاستيرادات بشكل كبير وغير مسبوق وذلك لسد حاجة السوق المحلية من كافة أنواع السلع (سلع استهلاكية، سلع وسيطة، سلع رأسمالية).
  - الدور المحدود لمساهمة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وتوليد فرص العمل وتلبية السوق المحلية من السلع حيث بلغت نسبة مساهمته ما يقارب ٣٥٪ في الناتج المحلي الإجمالي العام ٢٠١٣.
  - بلغ معدل التضخم (١,٤) في العام ٢٠١٥.
  - بلغ معدل البطالة ١٠,٦٪ العام ٢٠١٤.
  - بلغ معدل الفقر (٢٣٪) العام ٢٠١٤ أي أن ربع السكان يعاني من الفقر في بلد يمتلك ثالث احتياطي من النفط الخام في العالم بالإضافة إلى امتلاكه موارد طبيعية أخرى.
- جدول رقم (١٨):

الإقليم والمحافظات الجنوبية بالدرجة الأساس، فضلاً عما يميز محافظات الوسط مثل كربلاء والنجف من مركز المراكز الدينية التي يقصدها الكثيرون. أما ما يخص كل من محافظة ذي قار ومحافظة نينوى الطاردين فهما من المحافظات الفقيرة التي تعاني من تدني مستواها الاقتصادي الأمر الذي قد يفسر وقوعها ضمن الفئة الطاردة كما مبين في الشكل (٧).

شكل رقم (٧):

شكل (٧) معدلات صافي الهجرة بين المحافظات حسب طريقة سجل الحياة



أشارت نتائج المسح إلى أن السكان الذين استمرت إقامتهم في محل إقامتهم الحالي (١٠ سنوات فأكثر) يشكلون الفئة الأعلى، إذ بلغت نسبتهم ٦٠٪ من مجموع السكان المقيمين، يليهم السكان الذين كانت مدة إقامتهم (٦ - ١٠ سنوات) وبنسبة ٢١,٣٪، في حين ظهرت أقل نسبة للسكان الذين بلغت مدة إقامتهم في محل إقامتهم الحالي أقل من سنة، بواقع ٣,١٪ من مجموع السكان المقيمين.

## ثانياً - المؤشرات الاقتصادية

### ١ - ملامح الاقتصاد العراقي

شهد الاقتصاد العراقي خلال العقود الأربعة الماضية تغييرات واضحة في مؤشرات الاقتصاد الكلي كمؤشرات الناتج المحلي الإجمالي، الدخل القومي، تكوين رأس المال الثابت، الاستهلاك..... الخ وقد تراوحت هذه التغييرات بين الزيادة والنقصان. ويعد هذا أمراً بديهياً لما تعرض له العراق من أحداث سياسية تمثلت في حروب الخليج الثلاث الأولى والثانية والثالثة وأحداث اقتصادية تمثلت في تأمين النفط العراقي العام ١٩٧٢ والحصار الاقتصادي الذي فرض على العراق بقرارات أممية خلال تسعينيات القرن الماضي، كل هذه الأحداث كانت لها آثار على الاقتصاد العراقي منها الإيجابية مثل تأمين النفط العراقي الذي ساهم في زيادة موارد الدولة، وقد ساعد هذا في انتعاش الاقتصاد وزيادة معدلات نموه على صعيد الأنشطة الاقتصادية كافة والذي استلزم زيادة التشغيل، ومن ثم انعكاسه على رفع مستوى معيشة ورفاهية الفرد العراقي. أما السلبية منها، فإن آثارها استمرت منذ عقد الثمانينيات حتى الآن والتي تميزت في حالة عدم الاستقرار في الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية.

## جدول رقم (١٨):

### الناتج المحلي الإجمالي حسب الأنشطة الاقتصادية والقطاعات (العام والخاص) بالأسعار الجارية لعام ٢٠١٣ (بليون دينار عراقي)

الأنشطة الاقتصادية	القطاع العام	القطاع الخاص	المجموع
الزراعة والغابات والصيد	25	12620	12645
صيد الأسماك	-	400	400
التعدين والمناجم	125684	761	126445
توليد الكهرباء	125574	-	125574
أرباح أخرى من التعدين	110	761	871
الصناعة التحويلية	2714	3572	6286
التجارة والنقل	4078	826	4904
البناء والتشييد	266	19936	20202
تجارة التجزئة والصناعة والخدمات	3777	14505	18282
التأجير والمناجم	18	2232	2250
النقل والتخزين والاتصالات	1186	16802	18088
الوساطة المالية	3745	1174	4919
الأنشطة العقارية والتجزئة	-	16341	16341
الإدارة العامة والتجارة والخدمات الاجتماعية الأخرى	23839	-	23839
التعليم	9482	706	10188
الصحة والعمل الاجتماعي	2716	3377	6093
الخدمات المنزلية والاجتماعية والتفكير الأخرى	1725	2066	3791
الأمر التي تعين أفراد للأعمال المنزلية	-	91	91
المجموع	179236	96509	274745

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء/مديرية الحسابات القومية

تشير مؤشرات الناتج المحلي الإجمالي إلى ما يأتي:

- ساهمت الأنشطة السلعية بنسبة ٦٢,٢٪ في توليد الناتج واحتل نشاط النفط الخام الصادرة من مجموع الأنشطة السلعية حيث ساهم بنسبة ٧٣,٥٪ من مجموع هذه الأنشطة وبنسبة ٤٥,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وبعبارة أخرى فإن نصف الناتج المحلي الإجمالي هو عبارة عن نفط خام، ما يعكس أن الاقتصاد العراقي لا يزال يعتمد على النفط الخام، وما تجدر الإشارة إليه أن هذا النشاط يعتمد على كثافة رأس المال ولا يستوعب إلا ١٪ من القوى العاملة، احتل نشاط التشييد المرتبة الثانية ساهم بنسبة ١١,٨٪ من مجموع الأنشطة السلعية وبنسبة ٧,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي، أما نشاط الزراعة فقد ساهم بنسبة ٧,٦٪ من مجموع الأنشطة السلعية وبنسبة ٤,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ساهم نشاط الصناعة التحويلية بنسبة ٣,٧٪ من مجموع الأنشطة السلعية وبنسبة ٢,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي.
  - ساهمت الأنشطة التوزيعية بنسبة ١٥,٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي.
  - ساهمت الأنشطة الخدمية بنسبة ٢١,٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي.
- بلغت مساهمة القطاع العام ٦٥,٢٪ من مجموع الناتج وساهم نشاط

النفط بنسبة ٧٠٪ من مجموع الناتج في القطاع العام. بلغت مساهمة القطاع الخاص ٣٤,٨٪ من مجموع الناتج المحلي الإجمالي، واحتل نشاط التشييد المرتبة الأولى حيث شكلت نسبة مساهمته ٢٠,٩٪ من ناتج القطاع الخاص. واحتل نشاط النقل والاتصالات المرتبة الثانية وبلغت نسبة مساهمته ١٧,٧٪ من ناتج القطاع الخاص.

- أما من ناحية التوزيع الوظيفي للناتج المحلي الإجمالي فقد ساهمت تعويضات المشتغلين بنسبة ٢٥,٦٪ في الناتج المحلي الإجمالي وان أكثر من نصف هذه التعويضات أي ما يعادل ٥١,٩٪ تدفع للعاملين في نشاط الحكومة العامة.

### القطاع الخاص بعد العام ٢٠٠٣

تعرض القطاع الخاص إلى انتكاسة جديدة بعد العام ٢٠٠٣ نتيجة توقف المشروعات الصناعية إما بسبب التدمير أو ارتفاع تكاليف الإنتاج أو انعدام الطلب على منتجاته بفعل اغراق السوق بالسلع المستوردة. وما عزز من مرارة هذه الانتكاسة انعدام الأمن والاستقرار واستهداف عوائل الرأسماليين أدت الى هجرتهم إلى دول الجوار بحثاً عن الأمان والاستقرار وإيجاد بيئة ملائمة لاستثماراتهم في تلك الدول.

وإزاء هذا ولكي يأخذ القطاع الخاص دوره الفاعل في عملية التنمية وإعادة الإعمار بادرت الدولة إلى تبني استراتيجية كان الهدف منها جعل القطاع الخاص القطاع الفاعل في النشاط الاقتصادي والمولد لفرص العمل والمساهم في تمويل التنمية من خلال عدة وسائل وإجراءات اتخذتها لتحقيق هذه الأهداف من بينها برامج للإصلاح الاقتصادي وخصخصة المنشآت وإعادة هيكلتها.... الخ.

بدأت مساهمة القطاع الخاص في توليد الناتج المحلي الإجمالي تتزايد مقارنة بعام ٢٠٠٢، إذ بلغت ٣٤,٦٪ العام ٢٠١٠ وارتفعت إلى ٣٤,٨٪ العام ٢٠١٣ وإلى ٣٦,٦٪ العام ٢٠١٤. علماً بأن القطاع الخاص يتضمن القطاع المنظم والقطاع غير المنظم. ويجب أن ننوه في هذا المجال بأن الإنتاج غير المشروع (تهريب الآثار، تهريب المخدرات، تهريب النفط.... الخ من العمليات غير المشروعة) غير مشمولة أصلاً في حسابات الناتج المحلي الإجمالي ومن ثم في حسابات ناتج القطاع الخاص.

أما من حيث المراجع العلمية التي اعتمدت بالاحتساب فهي:

- نظام الحسابات القومية ١٩٩٣ وتعديلاته.
  - قياس الاقتصاد غير المنظم (القطاع غير المنظم والعمل غير المنظم) ورقة عمل رقم ٥٣ / إعداد رالف هوسماتز/مكتب العمل الدولي/جنيف.
  - المشروعات غير المنظمة/قطب سالم الذي لخص فيها معايير القطاع غير المنظم في نظام الحسابات القومية ومنظمة العمل الدولية (المؤتمر الخامس عشر لإحصاءات العمل).
- كما نعلم أن القطاع غير المنظم له أهمية خاصة في الدول النامية



المصدر: الجدول تم إعداده من قبل الباحث

من خلال الجدول أعلاه يمكن استنتاج الآتي:

- ساهم القطاع غير المنظم بنسبة ١٩,٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي العام ٢٠١٣.
- إذا تم استبعاد نشاط النفط الخام من الناتج المحلي الإجمالي فإن القطاع غير المنظم يساهم بنسبة ٣٥,٧٪ من الناتج عدا النفط الخام.
- يساهم القطاع غير المنظم بنسبة ٥٥,٨٪ من ناتج القطاع الخاص. وبعبارة أخرى فإن القطاع غير المنظم يشكل أكثر من نصف ناتج القطاع الخاص.

### ٣ - العمل غير المهيكل (غير المنظم)

#### جدول رقم (٢٠): العمل غير المهيكل حسب الفئات العمرية

العمر	العمل غير المهيكل العام 2007 %	العمل غير المهيكل العام 2012 %
19 - 15	94	95.7
24 - 20	72.7	79.7
29 - 25	57.3	55.3
34 - 30	50.0	47.1
39 - 35	45.1	44.2
44 - 40	45.8	41.0
49 - 45	34.3	36.5
54 - 50	30.4	29.4
59 - 55	30.7	31.3
64 - 60	29.7	29.4
65 وأكثر	33.7	68.0
الإجمالي	54.4	53.7

المصدر: المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٢

نستنتج من الجدول أعلاه ما يأتي:

- بلغت نسبة العمل غير المهيكل ٥٤,٤٪ العام ٢٠٠٧ وانخفضت إلى ٥٣,٧٪ العام ٢٠١٢.
- تميزت الفئات العمرية الثلاث الأولى فئة الشباب بارتفاع نسب العمل غير المهيكل بصوفها وخاصة الفئة الأولى إذ بلغت ٩٥,٧٪ والثانية بلغت ٧٩,٧٪ والثالثة ٥٥,٣٪ العام ٢٠١٢.
- بدأت هذه النسب بالتناقص عند الفئات الثلاث اللاحقة تراوحت ما بين ٤٧,١٪ - ٤١,٠٪.
- أقل نسبة للعمل غير المهيكل وكانت ٢٩,٤٪ سجلت في الفئتين العمريتين (٥٠ - ٥٤) و (٦٠ - ٦٤).

التي تتصف عادة بارتفاع معدلات نمو السكان فيها بالإضافة إلى تعرضها بين حين وآخر إلى حالة الركود الاقتصادي. فهذا القطاع يساهم برفد السوق المحلية بالسلع والخدمات (فمثلاً أن معظم منتجات اللبان في السوق المحلية العراقية هي من إنتاج القطاع غير المنظم). بالإضافة إلى ذلك فهو يقوم باستيعاب عدد كبير من العاطلين، ما يقلل من الآثار الاقتصادية والاجتماعية للبطالة حيث يوفر لهم الدخل الذي يعتاشون عليه ومن ثم عدم الانخراط في الشبكات المتطرفة والعصابات الإجرامية (دائماً ما نفسر هنا في العراق أن سبب انخراط الشباب في الشبكات المتطرفة هو البطالة). كما يساهم هذا القطاع بالتقليل من الخلل في سوق العمل أي بين العرض والطلب على القوى العاملة حيث يستطيع أن يلبي حاجة السوق من القوى العاملة في فترة الانتعاش الاقتصادي.

#### جدول رقم (١٩):

#### الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاعين المنظم وغير المنظم العام ٢٠١٣ بالأسعار الجارية (بليون دينار عراقي)

الأنشطة الاقتصادية	القطاع العام	القطاع الخاص	المجموع
الزراعة والصيد	25	12620	12645
صيد الأسماك	-	400	400
التعدين والطاقات	125684	761	126445
قطر خام	125574	-	125574
أنواع أخرى من التعدين	110	761	871
الصناعة التحويلية	2714	3572	6286
التكرير والبناء	4078	826	4904
البناء والتشييد	266	19936	20202
تجارة التجزئة والجملة وإصلاح المركبات	3777	14505	18282
التأجير والمطاعم	18	2232	2250
التقنية والتخزين والاتصالات	1186	16902	18088
الترفيه الترفيهي	3745	1174	4919
الأنشطة المعرفية والإجارية	-	16341	16341
الإدارة العامة والقطاع والضمان الاجتماعي الإجباري	23839	-	23839
التعليم	9462	706	10168
الصحة والعمل الاجتماعي	2718	3377	6093
الخدمات المجتمعية والاجتماعية والتفصية الأخرى	1725	2066	3791
الأمر التي تعين أفراد الأعمال المعرفية	-	91	91
المجموع	179236	95509	274745

جدول رقم (٢٣): العمل غير المهيكل حسب النشاط الاقتصادي %

2012	2007	النشاط الاقتصادي
84.7	76.1	الزراعة والغابات والصيد
26.5	27.0	التعدين والمفalg
65.2	71.0	الصناعة التحويلية
49.9	23.3	الكهرباء والماء
95.4	95.8	البناء والتشييد
92.7	96.3	تجارة الجملة والمفرد وإصلاح المركبات
95.1	95.1	السكن والغذاء وأنشطة الخدمات بما فيها الإقامة
68.1	71.0	النقل والتخزين والاتصالات
33.0	31.9	الأنشطة العقارية والوساطة المالية
11.9	20.5	الإدارة العامة والدفاع
5.7	3.3	التعليم
15.1	13.2	الصحة والعمل الاجتماعي
63.9	61.2	أنشطة خدمية أخرى

نستنتج من الجدول أعلاه الآتي:

- ان نسبة العمل غير المهيكل تتجاوز ٩٠% في أنشطة البناء والتشييد، التجارة، المطاعم والفنادق.
- بلغت نسبة العمل غير المهيكل ٨٤,٧% في نشاط الزراعة.
- بلغت نسبة العمل غير المهيكل ٦٨% في نشاط النقل و٦٥% في نشاط الصناعة التحويلية و٦٣,٩% في أنشطة الخدمات.
- أقل نسبة للعمل غير المهيكل كانت في نشاط التعليم حيث بلغت ٥,٧% ثم ١١,٩% في نشاط الإدارة العامة والدفاع و ١٥,١% في نشاط الصحة في العام ٢٠١٢.

جدول رقم (٢١): العمل غير المهيكل حسب التحصيل العلمي %

2012	2007	التحصيل العلمي
80.9	75.2	أمي
78.3	75.2	يقراً أو يقرأ ويكتب
65.7	73.7	ابتدائية
55.2	64.4	متوسطة
34.9	38.0	إعدادية أو مهنية
19.7	19.5	دبلوم
17.1	17.3	بكالوريوس أو أعلى
53.7	54.4	الإجمالي

نستنتج من الجدول أعلاه الآتي:

- ترتفع نسبة العمل غير المهيكل بين العاملين الأميين أو الذين لهم معرفة بسيطة بالقراءة والكتابة حيث تراوحت هذه النسبة بين ٧٥% - ٨١%.
- وكلما ارتفع مستوى التحصيل العلمي لدى الفرد فإنه يبحث عن العمل المهيكل، لذا تنخفض النسبة إلى ١٧,١% بين الحاصلين على شهادة البكالوريوس أو أعلى.

جدول رقم (٢٢): العمل غير المهيكل حسب البيئة

2012	2007	البيئة
51.6	52.0	حضر
60.4	57.9	ريف
53.7	54.4	الإجمالي

نستنتج من الجدول أعلاه ما يأتي:

- إن العمل غير المهيكل انخفضت نسبته انخفاضاً بسيطاً من ٥٢% العام ٢٠٠٧ إلى ٥١,٦% العام ٢٠١٢ في الحضر.
- وبالمقابل ارتفعت هذه النسبة في الريف من ٥٧,٩% إلى ٦٠,٤%

## جدول رقم (٢٥): العمل غير المهيكل حسب المحافظات %

المحافظة	2007	2012
دهوك	39.9	48.0
نينوى	73.8	67.0
السلمانية	43.8	42.5
كركوك	55.5	54.8
أربيل	44.7	44.2
ديالى	42.3	54.0
الأنبار	35.4	57.3
بغداد	59.2	54.0
بابل	55.2	55.2
كربلاء	62.0	60.6
واسط	50.7	51.9
صلاح الدين	55.9	49.1
النجف	65.0	69.8
القادسية	60.9	50.7
المثنى	58.7	60.3
ذي قار	51.1	48.0
ميسان	46.3	45.6
البصرة	61.9	51.7

نستنتج من الجدول أعلاه الآتي:

- انخفضت نسبة العمل غير المهيكل في العاصمة بغداد من ٥٩,٢٪ العام ٢٠٠٧ إلى ٥٤,٠٪ العام ٢٠١٢ بسبب زيادة التعيينات في القطاع الحكومي.
- هناك محافظات سجلت نسباً عالية تجاوزت ٦٠٪ للعمل غير المهيكل فيها مثل النجف، نينوى، كربلاء، المثنى لأن هذه المحافظات يغلب عليها النشاط الزراعي بالإضافة إلى الصناعات الحرفية.
- سجلت محافظات إقليم كردستان ارتفاعاً في نسب العمل غير المهيكل بلغ ٤٤,٤٪ العام ٢٠١٢ مقارنة بعام ٢٠٠٧ حيث بلغ ٤٣,٢٪.

## جدول رقم (٢٤): العمل غير المهيكل حسب المهنة %

المهنة	2007	2012
مشروعون وإدارة عليا	25.4	23.7
الاختصاصيون	9.2	12.5
الفنيون ومساعدو الاختصاصيين	14.5	28.5
الموظفون المكتبيون	12.3	20.4
عاملو البيع والخدمات	57.7	48.4
العمالون الماهرين في الزراعة	93.5	88.3
الحرفيون والمهن المرتبطة بهم	92.3	89.4
مشغلو المصانع والآلات وصال التجميع	75.4	78.7
المهن الأخرى	78.9	91.7
الإجمالي	54.4	53.7

من الجدول أعلاه نستنتج الآتي:

- تنخفض نسب العمل غير المهيكل عند الاختصاصيين إذ تراوحت بين ٩,٢٪ العام ٢٠٠٧ و ١٢,٥٪ العام ٢٠١٢.
- هناك مهن أخرى انخفضت فيها نسب العمل غير المهيكل الى أقل من ٣٠٪ كما في حالة المشرعين والفنيين والموظفين المكتبيين.
- ترتفع نسب العمل غير المهيكل في المهن الأولية حيث تصل إلى أكثر من ٩٠٪ والى ٨٩,٤٪ للحرفيين وإلى ٨٨,٣٪ للعمالين الماهرين في الزراعة والى ٧٨,٧٪ لمشغلي المصانع والآلات.

## ٤ - العاملون غير المهيكليين

جدول رقم (٢٦): عدد العاملين غير المهيكليين بعمره ١٥ سنة فأكثر حسب النشاط الاقتصادي

الرئيس والجنس العام ٢٠١٢

النشاط الاقتصادي الرئيس	ذكور	إناث	المجموع
الزراعة والصيد والغابات وصيد الأسماك	386587	241088	627675
التعدين والمناجم	18892	1056	19948
الصناعة التحويلية	407478	49833	457311
تجهيز الكهرباء، الغاز، الماء	82328	3705	86033
الماء والتبديد	744892	5541	750433
توليد الكهرباء والغاز وإصلاح المركبات والسفن الشخصية	760383	50675	811058
السكن والغذاء والنشطة الخدمات (الإقامة)	10000	3954	13954
النقل والتخزين والنشطة المعلوماتية والاتصالات	499231	18631	517862
النشطة التجارية والإعجابية والمشاريع التجارية والنشطة المالية	229917	39895	269812
الإدارة العامة والدفاع والعمامات الامتصاصية	56396	2448	58844
التعليم	12338	18540	20878
الصحة والعمل الاجتماعي	17511	8339	25850
أنشطة ختامية أخرى	264215	40247	304462
غير محين	85227	33841	119068
المجموع	3575395	515793	4091188

المصدر: الجدول من إعداد الباحث وينطبق على كافة الجداول الأخرى

يشير الجدول أعلاه إلى الآتي:

- شكل العاملون غير المهيكليين في التجارة نسبة بلغت ١٩,٨٪ من مجموع عدد العاملين غير المهيكليين. وجاء العاملون في قطاع التشييد في المرتبة الثانية، وبلغت النسبة ١٨,٣٪ ثم العاملون في الزراعة وبلغت النسبة ١٥,٣٪ من مجموع عدد العاملين غير المهيكليين.
- وشكل العاملون غير المهيكليين من الذكور في قطاع التجارة نسبة ٢١,٣٪ من مجموع العاملين الذكور غير المهيكليين، وجاء العاملون في قطاع التشييد في المرتبة الثانية ونسبة ٢٠,٨٪ والعاملون في قطاع النقل بنسبة ١٤٪ من مجموع العاملين غير المهيكليين من الذكور. وبالنسبة للإناث فقد شكلت الإناث العاملات غير المهيكليات في الزراعة النسبة الأعلى إذ بلغت ٤٦,٧٪ من مجموع عدد الإناث العاملات غير المهيكليات.

جدول رقم (٢٧): عدد العاملين بعمره ١٥ سنة فأكثر غير المهيكليين حسب المهنة الرئيسية والجنس العام ٢٠١٢

المهنة الرئيسية	ذكور	إناث	المجموع
مهن القوات المسلحة	34645	241	34886
التجارة	34877	10422	45299
الاقتصاديون	56548	46501	103049
العلماء ومساعدي الاقتصاديين	131798	20926	152724
الموظفون المكتوبون	27836	13195	41031
عناصر البيع والخدمات	584067	47920	631987
العاملون المتعرفون في الزراعة والغابات والصيد	356151	223391	579542
الحرفيون والمهن المرتبطة بهم	543521	45480	589001
مشغرو المصانع والآلات وصان التجميع	563994	3309	567303
المهن الأثرية	1134730	60232	1194962
أخر محين	107228	44176	151404
المجموع	3575395	515793	4091188

يشير الجدول أعلاه إلى ما يأتي:

- بلغت نسبة العاملين غير المهيكليين في المهن الأولية ٢٩,٢٪ من مجموع عدد العاملين غير المهيكليين.
- بلغت نسبة العاملين غير المهيكليين في مهنة عمالي البيع والخدمات ١٥,٤٪ من مجموع عدد العاملين غير المهيكليين.
- أما الحرفيون فقد بلغت نسبتهم ١٤,٤٪ من مجموع عدد العاملين غير المهيكليين.
- وبالنسبة للذكور فإن العاملين في المهن الأولية بلغت نسبتهم ٣١,٧٪ من مجموع الذكور غير المهيكليين.
- وبلغت نسبة الذكور العاملين في مهنة عمالي البيع والخدمات ١٦,٣٪ من مجموع الذكور غير المهيكليين.
- أما الذكور العاملون في مهنة مشغلي المكائن والآلات فقد بلغت نسبتهم ١٥,٨٪ من مجموع الذكور غير المهيكليين.
- أما الإناث فقد بلغت نسبة العاملات في الزراعة ٤٣,٣٪ من مجموع العاملات الإناث غير المهيكليات.

## جدول رقم (٢٨):

عدد العاملين غير المهيكليين حسب الفئات العمرية والجنس العام ٢٠١٢

الفئات العمرية	ذكور	إناث	المجموع
15 - 19	567947	52033	619980
20 - 24	808665	65253	873918
25 - 29	590495	84993	675488
30 - 34	440386	74289	514675
35 - 39	365697	65137	430834
40 - 44	327171	59887	387058
45 - 49	190424	48849	239273
50 - 54	84692	26872	111564
55 - 59	88790	21035	109825
60 - 64	111128	17445	128573

من الجدول أعلاه نلاحظ ما يأتي:

- إن أعلى نسبة من العاملين غير المهيكليين كانت في الفئة العمرية (٢٠ - ٢٤) بلغت ٢١,٤٪.
- جاءت الفئة العمرية (٢٥ - ٢٩) بالمرتبة الثانية وبلغت النسبة ١٦,٥٪ من المجموع.
- بالنسبة للذكور كانت أعلى نسبة بلغت ٢٢,٦٪ من عدد الذكور العاملين غير المهيكليين في الفئة العمرية (٢٠ - ٢٤).
- أما الإناث فقد كانت أعلى نسبة بلغت ١٦,٥٪ من عدد الإناث العاملات غير المهيكليات في الفئة العمرية (٢٥ - ٢٩).

## جدول رقم (٢٩):

عدد العاملين غير المهيكليين بعمر ١٥ سنة فأكثر حسب المحافظة العام ٢٠١٢

المحافظة	عدد العاملين	غير المهيكليين
بغداد	258249	123859
النجف	634649	425215
السليمانية	568723	241707
كربلاء	388409	212848
اربيل	424835	187689
بغداد	308381	166526
الأنبار	342243	196105
بغداد	1634455	882605
بغداد	480489	265069
كربلاء	242892	147071
واسط	259351	134603
صلاح الدين	305288	149896
النجف	311822	218652
القادسية	230642	116935
القتيبة	138931	83775
ذي قار	342427	164220
بغداد	195564	89177
النجف	551521	285136
المجموع	7818451	4091188

نستنتج من الجدول أعلاه الآتي:

- احتلت بغداد المرتبة الأولى في عدد العاملين غير المهيكليين إذ بلغت النسبة ٢١,٦٪ من المجموع.
- جاءت محافظة نينوى بالمرتبة الثانية وبلغت النسبة ١٠,٤٪ من المجموع.
- احتلت محافظة بابل المرتبة الثالثة وبلغت نسبة العاملين غير المهيكليين ٦,٥٪ من المجموع.

## جدول رقم (٣٠) عدد العمال غير المهيكلين حسب التحصيل التعليمي

تحصيل علمي	ذكور	إناث	مجموع
أسي	850126	182159	832285
يفرا أو يقرأ ويكتب	907060	86630	993690
ابتدائية	1270830	108916	1379746
متوسطة	416386	29589	445975
إعدادية	167488	27261	194749
دبلوم معهد	82994	43248	126242
بكالوريوس فاعلي	80511	37990	118501
المجموع	3575395	515793	4091188

يبين الجدول أعلاه الآتي:

شكل العاملون حاملو الشهادة الابتدائية أعلى نسبة حيث بلغت ٣٣,٧

% من عدد العاملين غير المهيكلين.

واحتل العاملون الذين يقرأون ويكتبون المرتبة الثانية حيث بلغت

نسبتهم ٢٤,٣% من مجموع عدد العاملين غير المهيكلين.

أما العاملون الأميون فقد بلغت نسبتهم ٢٠,٣% من المجموع.

## ٥- التشغيل حسب وضعية العمل العام ٢٠١٢

تشير نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق العام

٢٠١٢ إلى أن عدد العاملين حسب وضعية العمل كانت كما هو مبين

في الجدول أدناه:

## جدول رقم (٣١): عدد العاملين حسب وضعية

وضعية العمل	العدد الكلي	عاملين مهيكليين	عاملين غير مهيكليين
يعمل بأجر	5590706	2935527	2655179
يعمل لحسابه	1376481	412945	963536
رب عمل	377076	178791	198285
يعمل لدى الأسرة	274188	-	274188
المجموع	7618451	3527263	4091188

المصدر: مسح الأسرة العام ٢٠١٢

جدول رقم (٣٢): عدد العاملين حسب وضعية العمل وحسب القطاع

تحصيل علمي	ذكور	إناث	مجموع
أسي	850126	182159	832285
يفرا أو يقرأ ويكتب	907060	86630	993690
ابتدائية	1270830	108916	1379746
متوسطة	416386	29589	445975
إعدادية	167488	27261	194749
دبلوم معهد	82994	43248	126242
بكالوريوس فاعلي	80511	37990	118501
المجموع	3575395	515793	4091188

نستنتج من المخطط أعلاه الآتي:

• بلغ عدد العاملين لحسابهم الخاص ١٣٧٦٤٨١ عاملاً بلغت نسبتهم

١٨,٤% من مجموع عدد العاملين. شكلت نسبة غير المهيكليين ما

يقارب ٧٠% منهم، يعمل ٨٥% منهم في منشآت القطاع غير المهيكل

و١٥% في القطاع الأسري

• بلغ عدد أرباب العمل ٣٧٧٠٧٦ فرداً بلغت نسبتهم ٤,٩% من مجموع

عدد العاملين. شكلت نسبة غير المهيكليين ٥٣% يعملون في منشآت

القطاع غير المهيكل.

• بلغ عدد عمال الأسرة المساهمون ٢٧٤١٨٨ عاملاً بلغت نسبتهم

٣,٦% من مجموع عدد العاملين ما يقارب ٢٠% منهم يعمل في منشآت

القطاع المهيكل و٨٠% منهم يعملون في منشآت القطاع غير المهيكل.

• بلغ عدد العاملين بأجر ٥٥٩٠٧٠٦ عاملاً، بلغت نسبتهم ٧٣,٤% من

مجموع عدد العاملين، شكلت نسبة غير المهيكليين منهم ٤٧,٥%

موزعين إلى ٥٠% منهم يعملون في القطاع المهيكل، ٨٩% منهم

يعملون في القطاع غير المهيكل و٦% منهم يعملون في القطاع

الأسري.

• بلغ عدد العاملين في القطاع التعاوني ٧٧٥٠ فرد ويعملون في

القطاع غير المهيكل.

## جدول رقم (٣٣): قوة العمل وعدد فرص العمل

الجديدة ونسب البطالة للسنوات (٢٠٠٨ - ٢٠١٢ -

٢٠١٤)

السنوات	نسبة المشاركة في قوة العمل (%)			قوة العمل (الف)			نسبة البطالة (%)		
	مجموع	رجال	نساء	مجموع	رجال	نساء	مجموع	رجال	نساء
2008	100	80.6	19.4	7691	6197	1494	15.3	14.3	19.6
2012	100	84.7	15.3	8582	7273	1309	11.9	9.9	22.6
2014	100	84.6	15.4	9015	7625	1390	10.6	8.4	21.9

## تابع جدول رقم (٣٣)

السنوات	عدد الوافدين الجدد إلى قوة العمل (الف)			عدد فرص العمل الجديدة المستحدثة الجديدة غير المهيكلة (الف)			عدد فرص العمل الجديدة غير المهيكلة (عدا الزراعة والقطاع الحكومي) (الف)		
	مجموع	رجال	نساء	مجموع	رجال	نساء	مجموع	رجال	نساء
2008	243	196	47	206	168	38	111	91	20
2012	273	233	40	294	199	95	158	107	51
2014	279	238	41	297	206	91	158	110	48

المصدر: تم اعداده من قبل الباحث

نستنتج من الجدول أعلاه الآتي:

• بلغت مساهمة الرجال في قوة العمل ٨٠,٦% العام ٢٠٠٨ ارتفعت إلى

٨٤,٦% العام ٢٠١٤.

• انخفضت مساهمة النساء في قوة العمل من ١٩,٤% العام ٢٠٠٨ إلى

١٥,٤% العام ٢٠١٤ بسبب الظروف الأمنية.

• بلغت فرص العمل الجديدة ٢٠٦ آلاف فرصة عمل (١٦٨ ألف فرصة

أجل تنمية هذا القطاع وتحقيق الأمن الغذائي، إلا أن شيئاً إيجابياً لم يحصل، حيث استمر التدهور في معدلات النمو ولم يتحقق الأمن الغذائي، حيث بات هذا القطاع يعاني حالياً من تراجع وتخلّف في مجمل نشاطاته ولا سيما تلك المشاكل المتعلقة بانخفاض إنتاجية الأرض الزراعية والعمل ورأس المال، والتي أدت إلى تدهور المستويات المعاشية والاجتماعية لعموم الفلاحين وصغار المزارعين بشكل خاص. تشير نتائج مسح الأسرة العام ٢٠٠٧ إلى أن متوسط دخل الفرد الشهري في الريف بلغ ١٠٧ آلاف دينار مقابل ١٦٠ ألف دينار في الحضر، واتسعت الفجوة بين متوسط دخل الفرد في الريف والحضر العام ٢٠١٢ حيث أشارت نتائج مسح الأسرة إلى أن متوسط دخل الفرد الشهري في الريف بلغ ١٣٤ ألف دينار أي ما يعادل ١١٠ دولارات مقابل ٢٣٣ ألف دينار في الحضر أي ما يعادل ١٨٠ دولاراً، كما ارتفع معدل الفقر إلى ٣٩٪ بين سكان الريف. كل هذه المعطيات كانت السبب الرئيسي لهجرة أفواج كبيرة من الفلاحين إلى المدن والانخراط في أعمال غير مهيكلة في أنشطة تجارة المفرد والخدمات والنقل والبنا.

## ٢ - تراجع النشاط الصناعي

كما هو معلوم، فإن انتعاش القطاع الصناعي يولد طلباً متزايداً على القوى العاملة، إلا أن هذا النشاط هو الآخر شهد تراجعاً كبيراً. تشير البيانات التاريخية إلى أن هذا النشاط كان يساهم بنسبة ١٣٪ في الناتج المحلي الإجمالي العام ١٩٨٨ انخفضت مساهمته إلى ٤٪ العام ١٩٩٠ والى ٣,٢٪ العام ٢٠١٣، ويعود السبب إلى تعرض هذا النشاط إلى أزمات عديدة منها تعرض البنى التحتية إلى التدمير والتقدم أدت إلى خروج عدد من منشآته من دائرة الإنتاج، أو تعطل قسم منها، مع انخفاض الطاقة الإنتاجية للقسم الآخر، كذلك عدم وجود حماية للمنتجات الصناعية وفتح الأسواق أمام السلع الصناعية المستوردة. هذه العوامل وغيرها أدت إلى تراجع النشاط الصناعي وتسريح عدد كبير من القوى العاملة اتجه معظمهم إلى إيجاد فرص عمل غير مهيكلة لغرض الحصول على دخل.

## ٣ - محدودية دور القطاع الخاص

إن تحليل واقع دور القطاع الخاص قبل العام ٢٠٠٣ يكشف عن حقيقة أساسية مفادها أن القطاع الخاص اتصف خلال تلك الفترة بمحدودية المشاركة الفاعلة في القطاعات والأنشطة الاقتصادية، وان هذا القطاع لم يأخذ دوره الواسع بسبب جملة من التحديات والمعوقات الاقتصادية والإدارية والتنظيمية التي حالت دون تحقيق ذلك، ما أدى إلى محدودية مساهمته في توليد الناتج المحلي الإجمالي أو القدرة على امتصاص البطالة أو تحقيق النمو الاقتصادي المستدام. هذه الحقيقة لم تختلف بعد ٢٠٠٣ بسبب طبيعة الظروف والمتغيرات الاقتصادية والسياسية وحالة التدهور الأمني. كل هذه العوامل أدت إلى توقف الكثير من مشاريع القطاع الخاص وهجرة العديد من

للرجال و٣٨ ألف فرصة للنساء) العام ٢٠٠٨ ارتفعت إلى ٢٩٧ الف فرصة عمل (٢٠٦ آلاف فرصة للرجال و٩١ ألف فرصة للنساء) العام ٢٠١٤.

- بلغت فرص العمل غير المهيكلة ١١١ ألف فرصة (٩١ ألف فرصة للرجال و٢٠ ألف فرصة للنساء) عام ٢٠٠٨ ارتفعت إلى ١٥٨ ألف فرصة (١١٠ الف فرصة للرجال و٤٨ ألف فرصة للنساء) العام ٢٠١٤.
- بلغت فرص العمل غير المهيكلة عدا القطاع الزراعي والقطاع الحكومي ٩١ ألف فرصة عمل (٧٧ ألف فرصة للرجال و١٤ ألف فرصة للنساء) العام ٢٠٠٨ ارتفعت إلى ١٢٨ ألف فرصة عمل (٩٣ ألف فرصة للرجال و٣٥ ألف فرصة للنساء) العام ٢٠١٤.

## ٦ - الأسباب التي أدت إلى انتشار العمل غير المهيكل:

إن تزايد حجم العمل غير المهيكل هو شكل من أشكال التكيف مع اقتصاد يعجز عن توفير

فرص عمل مدرة للدخل تستوعب جميع القادرين على العمل.

بلغت نسبة العاملين غير المهيكلين ٥٣,٧٪ من مجموع القوى العاملة في العراق وهي نسبة عالية يستلزم الوقوف عندها وتقصي الأسباب التي أدت إلى انتشار هذه الظاهرة، ومن ثم اقتراح الحلول والإجراءات التي يجب على الجهات المعنية الأخذ بها من أجل توفير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لهذه الشريحة من المجتمع.

تتعدد الأسباب وراء انتشار هذه الظاهرة يمكن تلخيصها بالآتي:

أولاً - اعتماد الاقتصاد العراقي على مورد النفط الخام بشكل أساسي، علماً بأن هذا القطاع يعتمد على كثافة رأس المال ويستوعب أقل من ٢٪ من القوى العاملة.

ثانياً - تراجع الأنشطة الإنتاجية المولدة لفرص العمل كالقطاع الزراعي والقطاع الصناعي:

## ١- تدهور القطاع الزراعي:

كان العراق بلداً زراعياً قبل أن يكون بلداً نفطياً، ففي العراق ازدهرت فيه حضارة وادي الرافدين التي ساهمت بشكل فعال في تطور وتقدم المجتمع البشري وكانت الزراعة اللبنة الأساسية لهذا التطور لما امتاز به وادي الرافدين من أرض خصبة ومياه متدفقة ومناخ ملائم للعديد من الأنماط الزراعية.

كانت الزراعة تشكل مصدر عيش لحوالي ٦٤٪ من سكان العراق في الخمسينيات والستينيات، إلا أنها تراجعت إلى أدنى مستوى لها في منتصف التسعينيات، ووصلت هذه النسبة إلى ٢٨,٥٪. كما تشير البيانات التاريخية إلى أن القطاع الزراعي كان يساهم بنسبة ١٧ - ١٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي. خلال عقد الستينيات انخفضت هذه النسبة إلى ٨٪ في عقد التسعينيات واستمرت بالانخفاض إلى يومنا هذا، حيث أصبح هذا القطاع لا يشكل سوى ٤,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي العام ٢٠١٣. وبالرغم من وضع استراتيجيات وخطط من

تعتبر من أكبر التحديات التي تواجه العراق وستبقى تؤثر بشكل سلبي على مجمل الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي فيه لفترة طويلة.

تضرر العاملون من النازحين بشكل كبير وخصوصاً العاملين منهم في القطاع الخاص من أصحاب عمل أو العاملين لحسابهم الخاص أو العاملين بأجر أو عاملين لدى أسرهم. أما الموظفون لدى الدولة، فقد استمر تقاضيهم للرواتب. اتجه معظم النازحين الذين كانوا يعملون في القطاع الخاص إلى الأنشطة الهامشية مثل التجارة والنقل والخدمات. لذا فإن العمل غير المهيكل ازدادت نسبته عما كان عليه العام ٢٠١٢.

أصحابها إلى دول الجوار بحثاً عن بيئة استثمارية آمنة. ومن خلال البيانات الإحصائية يلاحظ أن مساهمة القطاع الخاص في توليد الناتج المحلي الإجمالي كانت أقل من ٣٥٪ في العام ٢٠١٣. كما يلاحظ شيوع ظاهرة المشاريع الفردية وعدم انتشار ظاهرة الشركات التي يقع على عاتقها القيام بعملية النهوض الاقتصادي واستيعاب الأعداد المتزايدة من القوى العاملة. وقد شكل القطاع غير المنظم نسبة أكثر من ٥٥٪ من ناتج القطاع الخاص.

## ٤ - انخفاض النسب المخصصة للاستثمار من مجمل نفقات الموازنة العامة للدولة:

يعتبر الاستثمار الحكومي المحرك الرئيسي لعجلة الاقتصاد العراقي، ويلاحظ أن التخصيصات للاستثمار للأعوام ٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١ كانت ١٧,٤٥٪ و ٢٢,٢٪ و ١٩,٥٦٪ من إجمالي النفقات العامة على التوالي. وقد تم توزيع الأولويات الاستثمارية بإعطاء قطاع النفط والكهرباء ما يعادل بين ٣٠٪ - ٣٥٪ من إجمالي التخصيصات الاستثمارية. وكما تمت الإشارة إليه سابقاً فإن قطاع النفط لا يولد فرص عمل، يضاف إلى ذلك اتساع الفجوة بين الاستثمارات المخططة والفعلية بدلالة كفاءة التنفيذ المالي والذي اتسم بالانخفاض في معظم القطاعات الاقتصادية، ما أدى إلى عدم تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرسومة، وانعكس سلباً على أداء الاقتصاد وعلى مستوى الرفاه للمواطنين وتحديداً الفئات والشرائح الفقيرة.

## ٥ - معدلات النمو المرتفعة لقوة العمل والسكان في سن العمل:

تشير البيانات الديمغرافية إلى أن معدل النمو السنوي للسكان في سن العمل بلغت ٣,٣٪ للفترة (٢٠٠٨ - ٢٠١٦)، كما بلغ معدل النمو السنوي لقوة العمل ٣,٢٪ للفترة ٢٠١٢ - ٢٠١٤. والواقع أن هذه المعدلات تفوق المعدل السنوي لنمو السكان البالغ بين ٢,٦٪ - ٢,٨٪. إن ارتفاع معدل نمو قوة العمل لتصل إلى أعلى من معدل نمو السكان يؤشر إلى تدفق القوى العاملة إلى سوق العمل بمعدلات تفوق قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل جديدة. سادساً - تراجع معدلات الالتحاق بالتعليم وازدياد معدلات التسرب أدنياً إلى التحاق هؤلاء المتسربين باتجاه العمل غير المهيكل. سابعاً - ارتفاع معدلات الفقر حيث بلغ معدل الفقر ٢٣٪ العام ٢٠١٤. ومن المتوقع ارتفاع هذه النسبة عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦.

## ٨ - النزوح الجماعي للسكان بسبب الأوضاع الأمنية:

في شهر حزيران العام ٢٠١٤ وبعد اجتياح داعش لثلاث محافظات هي نينوى وصلاح الدين والأنبار نزح أكثر من ثلاثة ملايين من سكان هذه المحافظات باتجاه المحافظات الوسطى والجنوبية بالإضافة إلى إقليم كردستان. وعلى الرغم من كل الجهود التي بذلت من قبل الجهات الحكومية والمنظمات الدولية والقطاعات الشعبية للتخفيف من معاناة النازحين وتوفير الاحتياجات الإنسانية لهم، إلا أن هذه الظاهرة



## الجزء الثاني:

### المقاربة النوعية للعمل غير المهيكل (دراسة حالات أنشطة معينة من العمل غير المهيكل).

#### مسح الوحدات المتنقلة في العراق لسنة ٢٠١٥

##### أهداف المسح:

تتلخص أهداف المسح بالآتي:

- ١- توفير مؤشرات تفصيلية عن الوحدات المتنقلة من حيث النشاط، عدد العاملين حسب الفئات العمرية، النوع الاجتماعي، التحصيل الدراسي،... الخ، بالإضافة إلى مؤشرات تفصيلية أخرى.
- ٢- توفير بيانات تفي بمتطلبات الحسابات القومية (بيانات الناتج المحلي الإجمالي، الموازين السلعية، جداول العرض والاستخدام، جدول المستخدم المنتج).

##### شمولية المسح:

شمل المسح المحافظات كافة (الحضر والريف) باستثناء محافظات الأنبار وصلاح الدين ونيوى بسبب سقوط هذه المحافظات تحت سيطرة داعش.

##### إطار المسح:

تم حصر جميع الأسواق الخاصة بالوحدات المتنقلة في المحافظات التي شملها المسح من قبل مديريات الإحصاء في تلك المحافظات، وقد بلغ عدد هذه الأسواق ٧٧٢ سوقاً. عندها تم القيام بحصر هذه الوحدات حيث بلغ حجم المجتمع الإحصائي لهذه الوحدات ٣٧٦١٩ وحدة متنقلة.

##### حجم العينة:

تم اختيار ٥% من مجموع عدد الوحدات بواقع ٢٠٠ وحدة في كل محافظة عدا محافظة بغداد وكان حجم العينة فيها ٦٠٠ وحدة.

##### فترة المسح:

استمر جمع البيانات لمدة ثلاثين يوماً.

##### أسلوب جمع البيانات:

تم جمع البيانات بأسلوب المقابلة الشخصية.

##### مفهوم الوحدة المتنقلة:

حدد مفهوم الوحدة المتنقلة بأنها الوحدات المتنقلة كافة (المتحركة) وغير الثابتة غير النظامية التي تمارس أنواعاً من النشاط الاقتصادي.

## نتائج المسح

### ١ - نوع الوحدة المتنقلة

أظهرت النتائج ما يأتي:

- ٣٠% من هذه الوحدات على شكل جنبر (منضدة توضع عليها السلع).
- ٢٤,٧% منها على شكل بسطية أرضية.
- ٢٢,٣% يستخدمون العربية.
- ١١,٦% كشك.
- ٦,٢% بائع متجول.
- ٢,١% دراجة.
- ١,٩% سيارة.

### ٢ - النشاط الاقتصادي الذي تمارسه:

بينت النتائج الآتي:

- ٣٣% من هذه الوحدات تعمل في نشاط تجارة المفرد للمنتجات الغذائية والمشروبات والتبغ.
- ٢٩,٩% منها تعمل في نشاط تجارة المفرد للسلع المتنوعة.
- ١٥,٧% منها تعمل في نشاط تجارة المفرد للمنسوجات والملابس والأحذية والحقائب.
- ٥,٦% منها تعمل في نشاط تجهيز الطعام.
- ٥,٤% منها تعمل في نشاط بيع العصائر والمشروبات الطازجة والشاي.
- ٢,٩% منها تعمل في نشاط نقل البضائع بواسطة العربات التي يجرها الإنسان أو الحيوان.
- ٢,٨% منها تعمل في نشاط بيع الهواتف النقالة والكراتات.
- ٢,٨% نشاط ماسحي الأحذية والحمالين.
- ١,٢% نشاط مكاتب الصيرفة.
- ٠,٣% نشاط التصوير المتحرك.

### ٣ - النوع الاجتماعي لصاحب الوحدة المتنقلة:

بينت النتائج أن ما يقارب ٩٥% من أصحاب الوحدات المتنقلة هم من الذكور و٥% منهم من الإناث.

تركز عمل الإناث في الوحدات المتنقلة في محافظة ميسان حيث بلغت النسبة ٢١,٥% و٧٨,٥% للذكور، احتلت محافظة البصرة المرتبة الثانية فبلغت نسبة الإناث العاملات ٨%، وجاءت محافظة بغداد في المرتبة الثالثة حيث بلغت نسبة الإناث في الوحدات المتنقلة ٧,٤%.

### ٤ - أصحاب الوحدات المتنقلة حسب الفئلت العمرية:

أظهرت النتائج ما يأتي:

- ٣٣% منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ٢٥ - ٣٤.
- ٣٠,١% منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ٣٥ - ٤٤.
- ١٥,٣% منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ٤٥ - ٥٤.

١٤,٧٪ منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ١٥ - ٢٤.  
٤,٩٪ منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ٥٥ - ٦٤.  
١,١٪ منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ٦٥ وأكثر.  
٠,٩٪ منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ٦ - ١٤.

## ٥- التحصيل الدراسي:

بينت النتائج الآتي:  
٣٥,٩٪ يحملون شهادة الابتدائية.  
٢٠,٢٪ منهم يقرأ ويكتب.  
١٥,٩٪ لديهم شهادة المتوسطة.  
١٤,٩٪ منهم أميون.  
٦,٨٪ يحملون شهادة الإعدادية.  
٢,٨٪ منهم يقرأون فقط.  
٢,١٪ لديهم شهادة الدبلوم.  
١,٣٪ يحملون شهادة البكالوريوس.

## ٦ - سنة بدء العمل:

٤٦,١٪ منهم بدأ العمل في الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٩.  
٤٤٪ منهم بدأ العمل في الفترة ٢٠١٠ - ٢٠١٥.  
٨,٩٪ منهم بدأ العمل خلال الفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٩.  
١٪ منهم بدأ العمل خلال الفترة ١٩٧٠ - ١٩٨٩.

تعتبر هذه الظاهرة حديثة العهد في الاقتصاد العراقي، إذ قبل ١٩٨٩ لم تشكل هذه الظاهرة إلا ١٪ فقط، إلا أنها بدأت تظهر في سنوات الحصار الاقتصادي، أي في عقد التسعينيات، ثم تفاقمت بعد أحداث ٢٠٠٣.

## ٧ - استخدام الهاتف المحمول:

بينت النتائج أن ٣٣٪ من أصحاب الوحدات المتنقلة يستخدمون الهاتف المحمول على مستوى العراق، أما على مستوى الأنشطة، فقد كانت النسب متفاوتة حيث تصل إلى ٨٣٪ في مكاتب الصيرفة، وتقترب هذه النسبة من ٥٠٪ في نشاط بيع الهواتف النقالة والكراتات والتصوير المتحرك.

## ٨ - نوع السلع المباعة:

أظهرت النتائج أن أكثر من ٨٩٪ من السلع المباعة هي سلع جديدة على مستوى العراق. وهناك تباين واضح إذا ما أخذنا المحافظات بنظر الاعتبار، حيث تصل النسبة في إقليم كردستان إلى ٩٥٪. أما بقية المحافظات فتتراوح النسبة بين ٧٢,٥٪ في محافظة النجف و٩٧٪ في محافظة ذي قار.

## ٩ - المحافظة التي يسكنها صاحب الوحدة

### المتنقلة:

أظهرت النتائج أن ٩٩٪ من أصحاب الوحدات المتنقلة هم من سكنة المحافظة نفسها.

## ١٠ - الأسباب وراء اختيار العمل في الوحدة

### المتنقلة:

بينت النتائج الآتي:

٦٢,٩٪ منهم لم يحصل على عمل آخر.  
٢٨,١٪ منهم لم يحصل على عمل يناسب مؤهلاته.  
٦,٦٪ منهم لم يبحث على عمل لأنه مقتنع بالدخل الذي يحصل عليه من عمله في الوحدة المتنقلة.  
٠,٢٪ منهم كان له محل ثابت إلا أنه تعرض للتخريب (انفجار، هدم).  
٠,٨٪ منهم كان يعمل، إلا أنه تم الاستغناء عن خدماته.  
١,٥٪ أسباب أخرى لم تذكر.

## ١١ - الهدف من اختيار العمل في الوحدة

### المتنقلة:

أظهرت النتائج الآتي:

٩٤٪ منهم أشاروا إلى أن الهدف هو الحصول على دخل يعتاش عليه هو وعائلته.  
٦٪ منهم أشاروا إلى أن الهدف من عملهم في الوحدة المتنقلة هو التمتع باستقلالية في العمل.

## ١٢ - الصعوبات التي تواجه أصحاب الوحدات

### المتنقلة:

٦٧,٣٪ منهم أشاروا إلى الصعوبات المالية.  
٥٩,٩٪ منهم أشاروا إلى كثرة المنافسين.  
٥٣,٣٪ أشاروا إلى قلة الطلب على سلعهم.  
٤١,٩٪ منهم أشاروا إلى صغر المساحة التي تشغله الوحدة التي يعملون بها.

## ١٣- المشكلات التي تواجه أصحاب الوحدات

### المتنقلة:

تشير النتائج إلى أن أهم المشاكل التي تواجه أصحاب الوحدات المتنقلة كما يأتي:  
٤٢,٣٪ أشاروا إلى صعوبة التسويق والترويج للبياعة.  
٣٨٪ ليست لديهم مخازن.  
٣٠٪ مشاكل تتعلق بالنقل.

## ١٤ - عدد العاملين في الوحدات المتنقلة:

أظهرت النتائج الآتي:

- بلغ عدد العاملين ٤٦٠٤١ وبلغ عدد العاملين بدون أجر ٤٢٩٢١ أي أنهم شكلوا نسبة أكثر من ٩٣٪ من مجموع عدد العاملين.
- شكل العاملون الذكور نسبة بلغت ٨٩,٥٪ من مجموع العاملين بدون أجر.
- شكلت الإناث نسبة بلغت ٤٪ من مجموع العاملين بدون أجر.
- شكل الأحداث الذكور نسبة بلغت ٥,٩٪ من مجموع العاملين بدون أجر.
- شكلت الإناث الأحداث نسبة بلغت ٠,٤٪ من مجموع العاملين بدون أجر.
- بلغ عدد العاملين بأجر ٣١٢٠ شكل العاملون الذكور نسبة بلغت ٧٦٪ من المجموع.
- شكل الأحداث الذكور نسبة بلغت ٢١,٦٪ من مجموع العاملين بأجر.

## ١٥- ساعات العمل في الوحدات المتنقلة:

أظهرت النتائج أن معدل ساعات العمل اليومية في الوحدات المتنقلة كانت بين ٨ - ٩ ساعات، ومعدل أيام العمل كانت ٧ أيام.

## ١٦ - معدل الأجر الشهري:

بلغ معدل الأجر الشهري للعاملين بأجر ٣٢٨ ألف دينار وكان للذكور ٣٦٠ ألف دينار وللإناث ٣٠٧ آلاف دينار، ٢١٨ ألف دينار للذكور الأحداث.

## ١٧ - معدل الإيراد الشهري:

تتباين معدلات الإيراد الشهري للوحدات المتنقلة حسب النشاط الاقتصادي، فكان أعلى معدل إيراد حصل عليه العاملون في نشاط الصيرفة وبلغ ٨٧٢ ألف دينار شهرياً. وجاء العاملون في بيع العصائر في المرتبة الثانية. وبلغ معدل الإيراد الشهري لهم ٨٠٢ ألفي دينار. أما أقل إيراد فقد بلغ ٣٥٣ ألف دينار وكان للعاملين في نشاط التصوير المتحرك.

## الجزء الثالث: السياسات الحكومية تجاه العمل غير المهيكل

### ١ - قوانين العمل السارية:

قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥

وهو آخر قانون صادر يخص العمل يهدف هذا القانون كما جاء في المادة (٢) إلى تنظيم علاقات العمل بين العمال وأصحاب العمل بهدف حماية حقوق كل منهما وتحقيق التنمية المستدامة المستندة إلى العدالة الاجتماعية والمساواة وتأمين العمل اللائق للجميع من دون تمييز لبناء الاقتصاد الوطني وتحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتنظيم عمل الأجانب العاملين أو الراغبين بالعمل في

جمهورية العراق وتنفيذ أحكام اتفاقيات العمل العربية والدولية المصادق عليها قانوناً.

كما جاء في المادة رقم (٦) الآتي:

حرية العمل مصونة ولا يجوز تقييد أو إنكار الحق بالعمل وتنتهج الدولة سياسة تعزيز العمل الكامل والمنتج وتحترم المبادئ والحقوق الأساسية فيه سواء كان في القانون أو التطبيق وتشمل:

أولاً: الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية.

ثانياً: القضاء على أعمال العمل الجبري أو الإلزامي.

ثالثاً: القضاء الفعلي على عمل الأطفال.

رابعاً: القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة.

- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١ الواقع أن هذا القانون هو تطبيق لقانون العمل رقم ١٥١ لسنة ١٩٧٠ والذي جاء بموجبه إنشاء مؤسسة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال حسب المادة الخامسة منه.

وكان هدف القانون كما جاء في المادة الثانية منه تأمين صحة وسلامة ومستقبل عيش جميع أفراد الطبقة العاملة في العراق كما يهدف إلى تهيئة الظروف وتوفير الخدمات التي تساعد على تطوير الطبقة العاملة اجتماعياً ومهنياً إلى مستوى أفضل ويحقق القانون أهدافه المذكورة عن طريق فروع الضمان الرئيسية الآتية:

أ - الفرع الأول: الضمان الصحي

ب - الفرع الثاني: ضمان إصابات العمل

ج - الفرع الثالث: ضمان التقاعد

د - الفرع الرابع: ضمان الخدمات

## ٢ - الإجراءات المتبعة من قبل وزارة العمل

### والشؤون الاجتماعية تجاه العمل غير المهيكل:

أعدت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال) مسودة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال الفصل الأول ليكون بديلاً من القانون المعمول به حالياً (قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١) الذي كان يركز على العاملين المضمونين فقط، ومسودة القانون هذه رفعت إلى مجلس النواب لغرض المصادقة عليه.

جاء في المادة (٣/ثالثاً) تسري أحكام فروع الضمان الاجتماعي على:

أ - العاملين لحسابهم الخاص.

ب - العاملين في القطاع غير المنظم.

ج - أفراد أسرة صاحب العمل (الزوج والزوجة والأبناء وأصوله وفروعه الذين في مشاريعه).

د - العاملين العراقيين لدى الهيئات الدبلوماسية العاملة في العراق.

وقد جاء بالأسباب الموجبة ما يأتي:

من أجل تشريع قانون ضمان اجتماعي للعمال يمتاز بشمول أوسع للعاملين في القطاعات الثلاثة (الخاص والمختلط والتعاوني) وكل

ملايين دينار وبفائدة بسيطة تسدد على مدى ثلاث سنوات. والبنك المركزي يقوم حالياً بوضع الآليات اللازمة لتنفيذ خطته هذه.

## الجزء الرابع: دور نقابات العمال ومنظمات المجتمع المدني في مناصرة العمال غير المهيكليين

### أولاً - دور الاتحاد العام لنقابات العمال في العراق

تأسس الاتحاد العام لنقابات العمال في العراق في خمسينيات القرن الماضي ويضم عدداً من النقابات المنتشرة في كل المحافظات. يعتبر الاتحاد العام لنقابات العمال شريكاً أساسياً يعمل مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بغرض الدفاع عن حقوق العمال ويمكن تلخيص نشاطاته بالآتي:

١ - المشاركة الفعالة في وضع القوانين الخاصة بالعمل ومنها قانون العمل لسنة ٢٠١٥ (المعمول به حالياً) وقانون الضمان الاجتماعي الجديد (لا يزال في أروقة مجلس النواب لغرض تشريعه) إذ أن هذا القانون يعتبر ضروري جداً بهدف مناصرة العمال كافة بمن فيهم العاملون غير المهيكليين في كافة القطاعات (مشار إليه في الجزء الثالث).

٢ - بذل الجهود الحثيثة من أجل رفع الحد الأدنى للأجور، وقد تم ذلك عن طريق رفع الحد الأدنى للأجور من ١٢٠ ألف دينار ومضاعفته إلى ٢٥٠ ألف دينار شهرياً.

٣ - كذلك المساهمة في رفع مبلغ الضمان الاجتماعي من ٢٠٠ ألف دينار إلى ٤٠٠ ألف دينار شهرياً.

٤ - التعاون مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بفرق التفتيش التي تقوم بتفتيش مواقع العمل وتقديم تقارير شهرية عن أحوال هذه المواقع.

٥ - المساهمة في مفاوضات جماعية مع أصحاب العمل بغرض حل النزاعات بين العمال وأصحاب العمل. هذه النزاعات تتعلق بالتسريح، الأجور، ساعات العمل... الخ. وإذا لم تحل هذه النزاعات ترفع من قبل الاتحاد إلى محكمة العمل التي هي جزء من مجلس القضاء الأعلى لاتخاذ ما يلزم من إجراءات التي تكون ملزمة للطرفين.

شخص مشمول بقانون العمل الذين يمضون سنوات أعمارهم في العمل دون أي ضمان حقيقي يضمن حياة كريمة لهم ولعوائلهم وتأكيداً للمبادئ التي نص عليها الدستور، واستجابة لتطورات المرحلة الحالية ومواجهة الأزمات الاجتماعية وتماشياً مع دعوة منظمة العمل الدولية بتوسيع قاعة الحماية الاجتماعية، ولشمول فئات أوسع من شرائح المجتمع العراقي بالضمان الاجتماعي للعمال شرع هذا القانون. ومن هنا يتبين أن هذا القانون عند صدوره سينصف العاملين غير المهيكليين لأول مرة في العراق.

### ٣- مشروع القروض الميسرة للمشاريع الصغيرة:

#### أولاً - وزارة العمل والشؤون الاجتماعية:

أطلقت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مشروع القروض الميسرة لإقامة مشاريع صغيرة مدرة للدخل. وحدد مبلغ القرض ما بين ٤ - ١٠ ملايين دينار عراقي. وقد بلغ عدد المشاريع التي نفذت بموجب هذه القروض في محافظة بغداد ٦٣٥٧ مشروعاً صغيراً وبحودود ٤٠ ألف مشروع في المحافظات الأخرى. ولعل أكثر الفئات استفادة من المشروع هم الخريجون وبنسبة ٨٧٪ والمهجرون العائدون بنسبة ٦٪. غير أن حصة الإناث من هذه المشاريع لم تزيد عن ١١٪ مقابل ٨٩٪ للذكور. وفي العام ٢٠٠٧ بدأت الوزارة بتنفيذ المرحلة الثانية للمشروع وبحودود ٣٠٠٠ مشروع في كل محافظة ويتمويل مالي قدره ١٥ مليون دولار لكل محافظة عدا البصرة ونيوى، إذ بلغت التخصيصات لكل منهما ٢٥ مليون دولار، وقد أفاد تقرير وزارة العمل والشؤون الاجتماعية أن مجموع المشتغلين الإجمالي الذي تم توفير فرص عمل لهم بلغ ٢٤٤١٤٤ مشتغلاً منذ العام ٢٠٠٣ حتى آذار ٢٠٠٩ وأن هذا العدد توزع إلى ٢٢٨٢١٣ من الذكور و١٥٩٣١ من الإناث.

كما صدر قانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ بلغ رأس ماله ١٥٠ مليار دينار عراقي يمول من الخزينة العامة. كما خصصت وزارة التخطيط ضمن خطتها المسماة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر مبلغ ٨٤ مليار دينار في موازنة الخطة العام ٢٠١٢. وقد تم استخدام هذه المبالغ لتمويل مشاريع صغيرة في المحافظات الأكثر فقراً حسب إحصائيات وزارة التخطيط وهذه المحافظات هي (الديوانية، كربلاء، بابل، المثنى، صلاح الدين، ديالى، واسط، والناصرية).

### ثانياً - سياسة البنك المركزي العراقي بشأن

#### دعم المشاريع الصغيرة:

أطلق البنك المركزي العراقي ورابطة المصارف العراقية قرضاً بقيمة ترليون دينار عراقي أي ما يعادل أقل من مليار دولار لغرض تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة من أصحاب الدخل المحدود وذلك للمساهمة في التخفيف من معاناة المواطنين أصحاب الدخل المحدود ودعم مشاريعهم من خلال إقراضهم بمبالغ مالية تتراوح ما بين ٥ - ١٠

## ثانياً - دور منظمات المجتمع المدني في

### مناصرة العاملين غير المهيكليين

لم تكن ولادة منظمات المجتمع المدني في العراق ولادة طبيعية، نشأت هذه المنظمات منذ بداية القرن الماضي، إلا أن دورها كان محدوداً بسبب سياسات التهميش التي كانت تتبعها الحكومات آنذاك. إلا أن الفترة التي أعقبت ٢٠٠٣ شهدت تأسيس المئات من منظمات المجتمع المدني. ولا يخفى على أحد الدور الكبير الذي لعبته المنظمات الدولية التي عملت في العراق من تقديم يد العون والمساعدة لأعداد كبيرة من المنظمات تمثلت في إعداد الكوادر لهذه المنظمات عن طريق التدريب في دورات داخل وخارج العراق وتمويل البرامج والأنشطة التي ساهمت في بناء هذه المنظمات. تساهم منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية بالعديد من النشاطات السياسية والاجتماعية والتربوية والثقافية والإعلامية والقانونية. ففي المجال السياسي تعمل هذه المنظمات على تثقيف المواطنين وتعريفهم بحقوقهم السياسية كالصويت والانتخاب والترشح للمناصب السياسية والتعريف بالمفاهيم الدستورية والحقوق العامة وتوضيح علاقة المواطن بالدولة وتبني نذ العنف ومركزية الرأي. وفي المجال الاجتماعي تحملت منظمات المجتمع المدني أعباءً كبيرة نتيجة تداعيات الأعمال العسكرية والأعمال الإرهابية التي أدت إلى عمليات نزوح كبيرة للسكان. وقد لعبت أدواراً مهمة في هذا المجال شملت تقديم المساعدات الإنسانية، منها المأوى والأغذية والرعاية الصحية... الخ. كما قامت بنشر وترسيخ مبادئ السلام والتعايش السلمي وثقافة حقوق الإنسان والمساواة في النوع الاجتماعي وتمكين المرأة ومكافحة الفساد. وفي المجال الاقتصادي فقد كان لمنظمات المجتمع المدني دور مهم في مناصرة العاملين غير المهيكليين من خلال المشاركة في اجتماعات اللجنة العليا المشكلة من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية المكلفة بوضع مسودة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعاملين، حيث أكد ممثلو الاتحاد العام لنقابات العمال وممثلو بعض منظمات المجتمع المدني ضرورة شمول العاملين في القطاع غير المنظم بمظلة الضمان الاجتماعي. وكانت المحصلة أن المادة ٧٨ - أولاً نصت على سريان أحكام الضمان الاجتماعي على العاملين في القطاع غير المنظم من الفئات الآتية:

أ - العاملون في المشاريع الأسرية.

ب - العاملون في الزراعة والرعي.

ج - العاملون العرضيون والموسميون والوقتيون.

د - الباعة المتجولون.

هـ - المصورون المتجولون.

و - مروجو البضائع في الأسواق.

ز - الحراس الأهليون.

ح - عمال النظافة.

ط - موزعو الكتب والصحف في الأكشاك.

ي - صيادو الأسماك المحليون.

ك - الحمالون.

ل - صابغو الأحذية.

م - منظفو السيارات خارج المرائب.

كما نصت المادة ٧٨ - ثانياً - للوزير إضافة فئات على القطاع غير

المنظم ببيان ينشر في الجريدة الرسمية.

ومن ناحية أخرى فإن وثيقة استراتيجية التخفيف من الفقر عولت على

منظمات المجتمع المدني في تحقيق أهدافها من خلال المساهمة

الفعالة في تحقيق أربعة عناصر تحتوي عليها الاستراتيجية والتي هي:

١ - خلق فرص توليد الدخل.

٢ - تمكين الفقراء من إدراك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

٣ - بناء القدرات، بناء قدرات الفقراء من أجل تأهيلهم للعمل.

٤ - الأمان الاجتماعي، تأسيس شبكة أمان اجتماعي فعالة.

كما أكدت وثيقة سياسة التشغيل الوطنية على تعزيز الحوار الاجتماعي

بين ممثلي الحكومة وأصحاب العمل والنقابات العمالية كأداة لبلوغ

الأهداف المزدوجة في العمل اللائق والنمو الاقتصادي.

ومن هنا يتبين أن الدور الرئيسي لمنظمات المجتمع المدني يتمثل

في استكمال جهود الحكومة وأصحاب المصلحة الآخرين في مجال

إيجاد فرص العمل وتخفيض معدلات البطالة والحد من التشغيل في

وظائف غير مضمونة، المساعدة في تنظيم البرامج التمكينية لتنمية

المهارات للمرأة لرفع معدل مساهمتها في النشاط الاقتصادي،

كما تركزهذه البرامج على فئة الشباب لتسهيل انخراطهم في سوق

العمل، كذلك الضغط على الحكومة والبرلمان من أجل إقرار القوانين

التي تهدف إلى حماية العاملين وحصولهم على حقوقهم الاقتصادية

والاجتماعية كافة.

## ثانياً - في المجال الاجتماعي:

الاهتمام الكافي بتعليم وتدريب المرأة من أجل رفع مساهمتها في النشاط الاقتصادي.

تعزيز الدور التنموي للمرأة في الريف من خلال توفير فرص التعليم والتدريب وفرص العمل المأجورة واللائقة بها.

تنمية مهارات الشباب عبر التدريب المهني، التعليم المهني، التعليم التقني، لتسهيل انخراطهم في سوق العمل.

القضاء على عمل الأطفال بكافة أشكاله.

## ثالثاً - في المجال التنظيمي:

إنشاء صندوق وطني موحد يقوم بتأمين احتياجات المشاريع الصغيرة والمتوسطة من القروض القصيرة والطويلة الأجل.

إنشاء وتطوير مراكز التدريب التي تقوم بتدريب الباحثين عن العمل على المهن كافة، وزيادة مهاراتهم لتسهيل انخراطهم في سوق العمل.

تأسيس مراكز للتشغيل في المحافظات كافة وفي الريف والحضر لتكون واسطة بين الباحثين عن العمل وسوق العمل بغرض تلبية احتياجاته.

إنشاء مركز وطني لمعلومات سوق العمل يقوم برصد التغيرات التي تطرأ على سوق العمل وكذلك التنبؤ باحتياجاته المستقبلية.

## رابعاً - في مجال القوانين والتشريعات:

الإسراع في إقرار قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال المرفوع إلى مجلس النواب حالياً الذي من أهم بنوده شمول العاملين بالضمان الاجتماعي كافة بمن فيهم العاملون في القطاع غير المنظم.

إعادة النظر في قانون العمل لسنة ٢٠١٥ والمطبق حالياً بحيث يشمل العاملين كافة وليس المضمونين فقط.

إصدار التشريعات الخاصة برفع الحد الأدنى للأجور وإجراء التعديلات عليه بين فترة وأخرى وربطه بالمستوى العام للأسعار.

تخفيف الإجراءات والقيود الإدارية الخاصة بهيكلية المشاريع الصغيرة.

## خامساً - في المجال الإحصائي:

الإسراع في تنفيذ مسح سوق العمل من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالتعاون مع وزارة التخطيط. سيوفر هذا المسح قاعدة بيانات تكون منطلقاً لإنشاء المركز الوطني لمعلومات سوق العمل.

قيام الجهاز المركزي للإحصاء بتنفيذ المسوحات الدورية عن البطالة. الإسراع بتنفيذ التعداد الاقتصادي الشامل من أجل معرفة حجم القطاع غير المنظم في الاقتصاد العراقي.

ان انتشار العمل غير المهيكل في العراق استناداً إلى الأسباب التي ذكرت سابقاً يتطلب اتخاذ الإجراءات الكفيلة للحد من انتشاره وتوفير

العمل اللائق لكل القادرين عليه، لذا نرى من الضروري أن تكون التوصيات كالآتي:

## أولاً - في المجال الاقتصادي:

انتشال العراق من حالة الركود الذي يعانيه منذ عقود لأسباب سياسية وأمنية واقتصادية، وهذا يتطلب تنشيط الاستثمار والنمو الاقتصادي

الذي يقع على عاتق كل من القطاع الحكومي والقطاع الخاص

١- القطاع الحكومي: زيادة النسب المخصصة للاستثمار من مجموع الإنفاق الحكومي وزيادة كفاءة التنفيذ والواقع كان هذا الهدف من

أهداف خطط التنمية الوطنية ٢٠١٠ - ٢٠١٤ و ٢٠١٣ - ٢٠١٧، إلا أن هذا لم يحدث بل إن معظم المشاريع الاستثمارية توقفت بسبب الانهيار

الحاد وغير المتوقع بالنسبة لواقعي الخطة في أسعار النفط حيث إن مورد النفط يعتبر المصدر الرئيسي في تمويل الموازنة العامة للدولة

العراقية.

إن الاستثمار الحكومي له دور مهم في تطوير البنى التحتية، وهذا بحد ذاته يؤدي إلى استيعاب عدد كبير من العاطلين، كذلك أن إعطاء

الأولوية في توجيه الاستثمارات إلى القطاعات المولدة لفرص العمل كالزراعة والصناعة سيسهم في رفع معدل النمو الاقتصادي ورفع

معدل النمو في مستوى التشغيل.

٢ - القطاع الخاص: يعتبر القطاع الخاص شريك أساسي في تحقيق النهوض الاقتصادي، إلا أن هذا القطاع يحتاج إلى الدعم والتشجيع

وتوفير البيئة المناسبة بغرض جذب استثماراته المحلية وتلك التي هاجرت إلى دول الجوار بحثاً عن بيئات آمنة، وهذا يتطلب الآتي:

تشجيع القطاع الخاص على تأسيس الشركات ذات الجدوى

الاقتصادية، وسيؤدي هذا إلى تقليص حجم القطاع غير المنظم الذي هو سمة بارزة من سمات القطاع الخاص في العراق.

تفعيل القوانين الاقتصادية التي تشجعه على الاستثمار مثل قانون حماية المنتج المحلي وقانون حماية المستهلك، واستكمال كافة

التشريعات الداعمة للقطاع الخاص واقتصاد السوق.

تشجيع القطاع الخاص المحلي على الاستثمار في القطاعات

المولدة لفرص العمل كالزراعة والصناعة والسياحة والسكن... الخ.

تشجيع الاستثمارات الأجنبية من الدخول إلى السوق العراقية عبر

تخفيض القيود على تدفق رؤوس الأموال وتقديم التسهيلات الكافية لغرض الاستثمار في القطاعات كافة المولدة لفرص العمل.

كل هذه الوسائل وغيرها ستؤدي إلى رفع مساهمة القطاع الخاص في توليد الناتج المحلي الإجمالي بالإضافة إلى استيعابه عدداً كبيراً

من قوة العمل.

**المصادر:****سمير العيطة**

١ - العمل غير المهيكل في الدول العربية

**رالف هوسمانز/مكتب العمل الدولي**

٢ - قياس الاقتصاد غير المنظم والعمل غير المنظم

**الأمم المتحدة/الدائرة الإحصائية**

٣٣- نظام الحسابات القومية ١٩٩٣ وتعديلاته

**وزارة التخطيط**

٤ - خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠ - ٢٠١٤

٥ - خطة التنمية الوطنية ٢٠١٣ - ٢٠١٧

٦ - الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر

**وزارة العمل والشؤون الاجتماعية**

٧ - سياسة التشغيل الوطنية

٨ - قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥

٩ - مسودة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال

**د. جميل محمد جميل**

١٠ - الزراعة والأمن الغذائي في العراق

**د. احمد ابريهي العلي**

١١ - الوضع الاقتصادي للأسر وسياسة إزالة الحرمان

**الجهاز المركزي للإحصاء**

١٢ - مؤشرات الناتج المحلي الإجمالي

١٣ المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق للسنوات ٢٠٠٧

٢٠١٢, ٢٠١٤,

١٤ - مسح البطالة والتشغيل العام ٢٠٠٨

١٥ - مسح الوحدات المتنقلة العام ٢٠١٥

١٦ - مسح الصناعات البيئية العام ٢٠١٢

١٧ - مسح التجارة الداخلية العام ٢٠١٢

١٨ - مسح خارطة الفقر العام ٢٠١٣

١٩ - مسح الخدمات الشخصية

٢٠ - مسح كلفة تشغيل سيارات القطاع الخاص

٢١- كافة الإحصاءات الجارية (زراعية، صناعية، تشييد، نقل.....الخ)

٢٢- المسح الوطني للنازحين العام ٢٠١٤

٢٣ - مسح التجمعات العشوائية العام ٢٠١٣

# الانظامية في لبنان

تشخيص وتحليل

لبنان

ربيع فزري  
باحث مستقل



في العام ٢٠١٥<sup>٣</sup> (وحدة الأبحاث الاقتصادية، مصرف الاعتماد اللبناني، ٢٠١٦). كان الهدف الأساس من سياسة الاستدانة تمويل إعادة الإعمار وتأمين السيولة اللازمة لدعم خيارات الحكومة النقدية اللانكماشية والتي قضت بانتهاج سياسة تثبيت سعر الصرف والتحكم بالتضخم مع ما رتبته ذلك من نتائج على إنتاجية الاقتصاد بشكل كلي. أما على صعيد الإنفاق الحكومي الاستثماري والذي يسهم بشكل كبير في تحفيز إنتاجية الاقتصاد وإنتاج مزيد من فرص العمل، فقد انخفض بشكل كبير منذ العام ٢٠٠٠ وتابع منحه التراجعي حيث إنه ومنذ العام ٢٠٠٥ لم يتخط هذا الإنفاق عتبة ١,٧% من إجمالي الناتج المحلي يخصص في الكثير منه كإنفاق جارٍ لإدارة وصيانة البنى التحتية التي أنتجت في التسعينيات (المصدر نفسه، ص.٨).

في المحصلة، تضخمت أرباح القطاع المصرفي حيث ارتفع رأس المال المجمع للمصارف من ١٢٣ مليون دولار في العام ١٩٩٠ إلى حوالي ثلاثة مليارات و ٦٠٠ مليون في العام ٢٠٠٣. وحقق القطاع أرباحاً خيالية، فعلى سبيل المثال زادت هذه الأرباح بحوالي ٤٠% بين العامين ٢٠٠٦ و ٢٠٠٥ (طرابلسي ٢٠١٦، ص.٥٨). أدت هذه الاستراتيجية المالية الحكومية والمدمومة بشكل مباشر من مصرف لبنان إلى إنتاج ما يعرف بقوة الطرد السلبي للاستثمارات الموجهة للقطاعات الإنتاجية، وبالتالي الاستثمارات المنتجة لفرص العمل. حيث تعتبر نسبة القروض لإجمالي الودائع في المصارف اللبنانية (٣٣%) أحد أكثر النسب انخفاضاً في العالم، في حين وصلت نسبة الودائع إلى حوالي ٣٧% من إجمالي الناتج المحلي (تقرير بنك عودة عن القطاع المصرفي، ٢٠١١). فاقت أعداد الوافدين الجدد إلى سوق العمل مقدره الاقتصاد على استيعابها، وهي ستحافظ على وتيرة نمو مهمة قدرها تقرير البنك الدولي (٢٠١٢) بحوالي ١٩ ألف وافد جديد من الشباب (سنوياً)، ويرتفع التقدير إلى حوالي ٢٣ ألفاً سنوياً إذا ما أضيفت التقديرات المرتبطة بزيادة مستويات المشاركة الاقتصادية في صفوف النساء المدعومة بارتفاع مستويات التعليم بينهن<sup>٤</sup>.

### سوق العمل اللبناني

تعاني المعطيات المتوفرة حول سوق العمل اللبناني من كونها أصبحت إلى حد كبير غير قادرة على أن تعكس واقع عرض وطلب العمل، خصوصاً وأن أحدثها يعود إلى الإحصاء الذي قامت به إدارة الإحصاء المركزي في العام ٢٠٠٩. لا يعود التحدي هنا فقط إلى كون هذه المعطيات قد فقدت جزءاً من قيمتها الاستدلالية بسبب عامل الزمن؛ بل لأن سوق العمل اللبناني قد شهد تغيرات بنوية كبيرة منذ ذلك الوقت. إذ يقدر تقرير للبنك الدولي صدر مؤخراً أن نسبة المهاجرين وصلت إلى حوالي ١٥% من اللبنانيين بحدود العام ٢٠١٠. يعتبر التقرير نفسه أن دفق اللاجئين السوريين إلى لبنان ضخم القوة العاملة في

يتبنى التقرير تعريف العمل اللانظامي كونه العمل الناتج من «الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية، الذين لا تشملهم - في القانون أو في الممارسة - الترتيبات النظامية كلياً أو على نحو كافٍ، كما لا يشمل الأنشطة غير المشروعة، لا سيما تقديم الخدمات أو إنتاج أو بيع أو امتلاك أو استخدام السلع الممنوعة قانوناً، بما في ذلك الإنتاج غير المشروع للعقاقير والإتجار غير المشروع بها، والتصنيع غير المشروع للأسلحة النارية والإتجار غير المشروع بها، والإتجار بالأشخاص وتبييض الأموال، كما هي معرّفة في المعاهدات الدولية المعنية» (منظمة العمل الدولية، توصية رقم ٢٠٤ للعام ٢٠١٥).

يتشكل التقرير من ثلاثة محاور بالإضافة إلى هذه المقدمة، في المحور الأول نقدم تحليلاً مفصلاً للاقتصاد السياسي لمرحلة ما بعد الطائف وأثره على سوق العمل في لبنان. المحور الثاني يعرض لملامح سوق العمل، ويقوم بتفصيل طبيعة العلاقات اللانظامية ومدى انتشاره في مختلف القطاعات الاقتصادية وحتى في القطاع العام؛ كما يدرس حال العمال والموظفين غير المثبتين في القطاع العام اللبناني. ينتهي التقرير بملاحظات ختامية نعرض من خلالها لدور هيئات المجتمع المدني في مقاربة اللانظامية في لبنان والدفء نحو الحدّ من تأثيرها على علاقات العمل وبالتالي على الحياة ليومية للناس.

### السياسات الحكومية

تركزت أولويات الحكم الناشئ على إعادة إعمار البنى التحتية المدمرة وتحقيق نمو اقتصادي تصاعدي؛ فاعتمدت سلسلة من السياسات الاقتصادية والمالية التي ساهمت بما يعرف بتربيع الاقتصاد (طرابلسي، ٢٠١٦) وتضخيم القطاعات المالية والربوع على حساب القاعدة الإنتاجية المؤددة لفرص عمل لائقة ونظامية. فشكّلت استراتيجية الاستدانة بفوائد مرتفعة من البنوك المحلية أداة أساسية في هذه العملية، حيث وصلت خدمة الدين العام إلى حوالي ٩٠% من إجمالي العوائد الضريبية في العام ١٩٩٤ وإلى حوالي ١٢٦% في العام ١٩٩٧<sup>٥</sup> وفي العام ٢٠١٢ كانت خدمة الدين العام لا تزال تستهلك ما نسبته ٣٩% من إجمالي مداخيل الدولة اللبنانية، في حين كان إجمالي الدين العام يمثل نسبة مرتفعة من إجمالي الناتج العام وصلت في أقصاها إلى ١٨٥% في العام ٢٠٠٦ لتتخفّف وسجلت ما نسبته ١٣٩%

3. Dissecting the lebanese public debt: debt dynamics & reform measures, credit libanais, economic research unit, july 2016, p. 11. <https://www.Creditlibanais.Com.Lb/content/uploads/lasteconomicandcapitalresearch/16071112203804.Pdf>

4. David robalino & haneed saided, "good jobs needed - the role of macro, investment, education, labor and social protection policies", 2012, p.10-12, World bank.

١. ربيع فخرى جميل - باحث مستقل في قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية (الأولويات البحثية الحالية: الأنماط الجديدة لعلاقات العمل، اقتصاديات منصات التشغيل والتطبيقات الإلكترونية، الاقتصاد السياسي للنظامية، أشكال تنظيم العمال اللانظاميين).

٢. نبيل عدو، ربيع فخرى جميل وفرح قبيسي، «عمال ونقابات بلا حركة»، ورقة بحثية قيد النشر بالتعاون مع معهد السياسات العامة في الجامعة الأميركية في بيروت.

لبنان بحوالي ٣٥٪ خلال فترة لا تتعدى الخمس سنوات (LE BORGNE E. & JACOBS T, ٢٠١٦, P. ٣٣-٣٥). بالتالي، نحن اليوم أمام تركيبة لسوق العمل تختلف جذرياً عما يمكن أن نجده في الأدبيات المتوفرة على اختلافها ورصانة طرائقها البحثية. لذا وبانتظار انتهاء مسح القوى العاملة الذي تعده إدارة الإحصاء المركزي بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، والذي يتوقع أن ينجز في العام ٢٠١٧؛ لا يمكننا إلا الارتكاز على البيانات المتوفرة، على أن نؤخذ في إطار تحليل أنماط التشغيل التي أرساها الاقتصاد السياسي الذي حكم ولا يزال علاقات الإنتاج خلال العقدين الماضيين في لبنان.

## العاملون

يشكل العاملون حوالي ٤٥٪ من إجمالي السكان (١٥ عاماً وما فوق) وهم بأغلبهم من الذكور (٧٧٪) مقابل ٢٣٪ من النساء. وفي المقارنة ما بين نسب المتعطلين عن العمل يتبين لنا أن نسب البطالة هي الأكثر ارتفاعاً في صفوف النساء (حوالي ١٨٪) وهي تصل إلى ضعف النسبة المسجلة بين الذكور والشباب (٣٤٪) (LE BORGNE E. & JACOBS T, ٢٠١٦, P. ٣٦, ٣٩). وتظهر الأرقام فجوة جندرية كبيرة في مستوى التشغيل بين الذكور (٦٧٪) والإناث (٢٥٪) وتتوسع هذه الفجوة إلى حدودها القصوى بين فئات العاملين الشباب (٢٤-٣٩ عاماً).

## علاقات العمل اللانظامية

نمت اللانظامية في لبنان بمعدل سنوي وصل إلى حدود ٨٦٪، للفترة ما بين العامين ٢٠٠٠ و٢٠٠٧، وهي الفترة التي بدأت بظروف اقتصادية صعبة أدت إلى انعقاد مؤتمر باريس ٣ في العام ٢٠٠١، والذي كان ذا دور محوري في إعادة ضخ كتلة نقدية كبيرة من السيولة للمالية العامة. كما شهدت هذه الفترة الخضة السياسية الأبرز في تاريخ لبنان ما بعد الطائف، والتي أودت بحياة الرئيس رفيق الحريري وما تلاها من أزمات سياسية وحرب تموز ٢٠٠٦. بالمقارنة مع دول المنطقة يتبين أن اللانظامية في العمل كانت تنمو بوتيرة أسرع من مصر (٧٦٪) وسوريا (٥٨٪) (غاتي وآخرون، ٢٠١٤، ص. ٨٦) والمعروفتين بالدور البارز للقطاع العام في إجمالي عرض العمل من جهة، ومن جهة أخرى بحجم الاقتصاد الزراعي الكبير والذي يقوم بالغالب على عمالة لانظامية واللذين كانتا تحظيان، نسبياً، باستقرار سياسي واقتصادي. يسجل أن أكثر من نصف العاملين في لبنان (٥٦٪) هم لانظاميون، مع تفاوت واضح بين العاملين الريفيين، حيث يرتفع معدل اللانظامية بينهم إلى أكثر من الثلثين وينخفض في صفوف العاملين في المدن إلى حوالي ٤٨٪ (المصدر نفسه، ص. ٨٦).

في هذا السياق يشير تقرير البنك الدولي (٢٠١٥) إلى أن الأجراء النظاميين لا يشكلون أكثر من ٢٩٪ من إجمالي العاملين في لبنان، في حين

يشكل العاملون لحسابهم اللانظاميون حوالي ٣٢٪ والأجراء اللانظاميون ١٩٪ (الرسم أدناه). كما يشير التقرير نفسه إلى أن ثلث الأجراء (بالمطلق) وثلثي العاملين لحسابهم منخرطون في أنشطة خدمتية متدنية الإنتاجية والمردودية (مبيعات التجزئة، صيانة المركبات، النقل والتخزين). في المقابل لا تستوعب قطاعات الاتصالات والوساطة المالية والتأمين أكثر من ١٤٪ من الأجراء و٣٪ من العاملين لحسابهم. علماً أن الفئة الأخيرة تتكون بمعظمها من أفراد يقدمون خدمات في البيع والتسويق لشركات التأمين والاتصالات، وهم بمعظمهم لا يحظون بأي حماية أو تقديرات اجتماعية، خصوصاً أنه يجري تسجيلهم في وزارة الاقتصاد والتجارة اللبنانية بصفة أرباب عمل فرديين (INDIVIDUAL ENTREPRENEUR)، وهذا ما يعفي الشركات من مسؤولياتها تجاه فئة من موظفيها تعيد تصنيفهم كموردي خدمات. تدفعنا هذه المعطيات أكثر نحو الاستنتاج أن علاقات العمل في لبنان تسيطر عليها النظامية على اختلاف العلاقة التعاقدية وحتى القطاع الاقتصادي، وهذا ما يدعم الرأي العام حول اللانظامية أنها أصبحت خارج إطار قطاعات، وظائف وحتى مناطق بعينها.

تتركز اللانظامية بشكل كبير في صفوف العمال الفقراء. فعلى سبيل المثال، يصنف حوالي ٨٢,٥٪ من الأفراد الأقل فقراً (أفقر ٢٠٪ من اللبنانيين) كعاملين لانظاميين، في حين لا تتعدى هذه النسبة عتبة ٣٥٪ بين الفئة الأغنى (أغنى ٢٠٪ من اللبنانيين) (غاتي وآخرون، ٢٠١٤، ص. ١١). هذا ما يعطينا دلالة قوية على مدى الترابط بين اللانظامية والفقير في لبنان. وتعلمنا هذه المعطيات أن اللانظامية مسبب أساسي للمساواة بين العاملين اللبنانيين. ومما لا شك فيه أنها تسهم إلى حد أكبر في توسيع فجوة المداخل بين العمال اللبنانيين والعمال المهاجرين أو اللاجئين الذين ينخرطون بأغلبهم في علاقات عمل لانظامية. كغيره من دول المنطقة، يسجل لبنان ترابطاً سلبياً بين مستويات التعليم والعمر من جهة، واللانظامية من جهة أخرى، ما يعني أن العاملين اللانظاميين هم أقل تعليماً وأصغر سناً من العمال النظاميين أو حتى من العاملين لحسابهم الخاص. حيث يسجل العاملون الشباب (١٥-٢٤ سنة) أعلى معدلات اللانظامية (٦٩٪) مقارنة مع غيرهم من الفئات العمرية. إلا أنه وباختلاف الفئات العمرية، فإن معدل اللانظامية لا ينخفض عن عتبة ٥٠٪. اللافت أن ثلثي الأجراء اللانظاميين هم دون ٣٤ عاماً، وثلثهم هم دون ٢٤ سنة. أما العاملون لحسابهم، فهم أيضاً أصغر نسبياً من العاملين النظاميين، حيث يسجل أن ما نسبته ٣٣٪ منهم هم دون الـ ٣٤ سنة (المصدر نفسه، ص. ٩٥).

يتخطى تحدي اللانظامية في لبنان انتشارها في معظم القطاعات، إنما يصل إلى صعوبة شديدة في الخروج من علاقات العمل اللانظامية نحو العمل النظامي. هذا ما تبينه دراسة أجراها البنك الدولي في العام ٢٠١٠

7. Gatti & al, "striving for better jobs the challenge of informality in the middle east and north africa", world bank, 2014.

٥. توقف المسح الميداني لأسباب تقنية ولم يتمكن من الحصول على تقدير زمني واضح لتوقيت الانتهاء من هذا المسح على أهميته. للمزيد من المعطيات يرجى مراجعة دائرة الإحصاء المركزي.

6. Snapshot of poverty and labor market outcomes in lebanon based on household budget survey 2011/2012, wb & cas, may 2016, version 2, p.3.

والتي أجريت على مجموعة من المشتغلين، واستقصت طبيعة علاقات العمل التي يخرطون فيها من شهر إلى شهر. تفيد هذه المعطيات أن احتمالية الانتقال من العمل لحسابه الخاص نحو العمل كأجير نظامي هي شبه معدومة. الأمر نفسه للعمال اللانظاميين. في حين يسجل انتقال حوالى ٣% من الأجراء النظاميين ليصبحوا عاملين لحسابهم الخاص و٢,٢% يتحولون إلى أجراء لـ نظاميين من شهر إلى آخر. ويحافظ حوالى ٩٤% من العمال النظاميين على علاقات عملهم. أما الحركية التي يسجلها العمال اللانظاميون فهي، وإن وجدت، تدفعهم نحو علاقات عمل أكثر هشاشة. فالخيارات المتاحة أمامهم أحلاها مَرّ؛ فإما يحافظون على عملهم اللانظامي الهش، أو يتحولون إلى عاملين لحسابهم الخاص، مع ما يترتب ذلك من مخاطر أعلى، كونهم سيكونون معنيين مباشرة بإيجاد فرص العمل والتسويق والتشغيل في الوقت عينه؛ وإما يخرطون في علاقات عمل غير معروفة (عمل عائلي على الأغلب). أما الخروج من البطالة فهو محدود جداً بسبب قلة فرص العمل التي ينتجها الاقتصاد. فعلى سبيل المثال يتمكن فقط ٨% من العاطلين عن العمل من إيجاد وظيفة في الشهر التالي، على أن أغلبهم يجري استيعابهم في خانة العاملين لحسابهم الخاص (٦%) والعمل اللانظامي (٢%). إذ أن نحن أمام سوق عمل يتميز بشبه انعدام للحركية في علاقات العمل فيه وتمثل اللانظامية (عمال أو عاملون لحسابهم الخاص) أكثر من يستوعب هذه الحركية، وتعيد إنتاج الهشاشة المفرطة في علاقات العمل. يأخذ هذا الاستنتاج معنى أكثر حدية إذا ما قرنا به بتركيبة التشغيل في السوق اللبناني حيث يشكل العمال النظاميون أقل من ثلث العاملين. بالتالي فإن المنافسة بين العاملين على فرص العمل المتاحة أو المنتجة هي بأغلبها منافسة نحو الأسفل.

المجموع	غير محدد	غير ناتطين	عاطلون عن العمل	عمال غير نظاميين	عمال نظاميون	عامل لحسابه	
100	0.03	0	0	0	0	99.96	عامل لحسابه
100	1.94	0.11	0.43	0.32	94.96	3.13	عمال نظاميون
100	1.89	0.3	0.91	93.69	0.19	3.02	عمال غير نظاميين
100	99.72	0	0.06	0.06	0	0.17	عاطلون عن العمل
100	0	0	91.54	2.01	0.26	6.19	غير ناتطين
100	0.25	93.18	0.69	1.04	0.35	4.5	غير محدد
100	3.72	3.72	2.15	4.97	1.74	83.7	المجموع

رسم ٤ احتمالات الانتقال عبر علاقات العمل المختلفة (متابعة التصنيف من شهر لشهر بين ديسمبر ٢٠٠٧ وديسمبر ٢٠١٠)<sup>٤</sup>  
المصدر: ٤ غاتي وآخرون، البنك الدولي، ٢٠١٤، ص. ٢٠

## الشركات اللانظامية

تعتبر الشركات اللانظامية صغيرة الحجم نسبياً، بحيث لا يتعدى حجم أعمالها (الأرباح جزء منها) عتبة الـ ٢٤٥٥٥ دولاراً أميركياً في الشهر، بما لا يتخطى أكثر من ٦ أضعاف الحد الأدنى في لبنان (LE BORGNE E. & JACOBS T, ٢٠١٦, P. ٤٥). وهذا ما يفسره الحجم التشغيلي لهذه «الشركات» التي هي حقيقة عبارة عن أفراد يعملون لحسابهم الخاص، ويسمح لهم حجم أعمالهم بتحمل نفقات عامل آخر يساعدهم في إنجاز الأعمال. ما يدفعنا إلى هذا الاستنتاج هو أن حوالي ٥٦% من هذه الشركات توظف بين عامل وعاملين، فيما يبلغ حجم الشركات التي توظف ٣ عمال حوالي ٣٧,٢٥% (المصدر نفسه، ٤٥). بالتدقيق في ملكية هذه «الشركات» وتاريخ تأسيسها، يتبين لنا أنها تاريخياً متواجدة في السوق اللبناني وتشكل لاجئاً أساسياً في عرض العمل. في ما يلي نعرض توزع هذه الشركات اللانظامية بحسب جنسية مشغليها. بداية مع اللبنانيين، فإن أكثر من نصف هذه الشركات (٥٧%) أسسها لبنانيون<sup>٨</sup> بين العامين ١٩٨٥ و ٢٠١٠، ولا تزال موجودة إلى العام ٢٠١٣/١٤، فيما بلغت نسبة الشركات التي تأسست بين العامين ٢٠١١ و ٢٠١٤ حوالي ٢٩% (المصدر نفسه، ص. ٤٧). نود الإشارة إلى التسارع الكبير في تشكيل هذه المنشآت بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٤، وهذا ما يشير إلى بروز العمل اللانظامي كالمشغل الأبرز في ظل الأزمات الاقتصادية. تنقلب الصورة بشكل كبير في صفوف المقيمين السوريين، إذ بلغت نسبة المنشآت اللانظامية التي أسسها السوريون بين العامين ٢٠١١ و ٢٠١٤ حوالي ٦٦% من إجمالي المنشآت اللانظامية التي يديرها السوريون المقيمون في لبنان. وهذا ما يدعم فرضيتنا أن اللانظامية تزايدت بشكل كبير خلال السنوات الخمس الأخيرة في لبنان، وأن الأنشطة اللانظامية هي المشغل الأكبر للاجئين في لبنان. ويلاحظ أن نسبة المنشآت اللانظامية التي يمتلكها سوريون وتتواجد بالقرب من تجمعات سكنية سورية ارتفعت من ٥% في الفترة بين العامين ٢٠٠٤-٢٠١٠ إلى ١٤% بين العامين ٢٠١١-٢٠١٤. في هذا السياق، يجب الإشارة إلى الدور الأساسي الذي قامت به المنظمات الأهلية المحلية والدولية والتي قدمت تسهيلات كبيرة للاجئين من حيث الحصول على التدريب والإعداد لتأسيس عملهم الخاص أو من حيث الوصول إلى تسهيلات مالية (قروض صغيرة).

## اللانظامية عند اللاجئين والعمال المهاجرين

### اللاجئون السوريون

لا يمكننا الحديث عن اللانظامية في لبنان من دون التطرق إلى علاقات العمل التي ينخرط فيها العمال المهاجرون والعمال من اللاجئين الفلسطينيين والسوريين. علماً أننا نستثني العمالة السورية من هذا التحليل لغياب المعطيات الواضحة التي يمكن لنا تحليلها والبناء عليها. إلا أنه من المؤكد أن الأغلبية الساحقة، إن لم نقل جميع اللاجئين

٨. يعرض هذا الجدول نسب تغير طبيعة التشغيل للعاملين في لبنان عبر متابعتهم من شهر إلى آخر، فعلى سبيل المثال التصنيفات الموضوع في العمود الأول من جهة اليمين هي التصنيفات المرجعية للعاملين (أي طبيعة عملهم قبل البدء بالدراسة ومراقبة إمكانية انتقالهم لتصنيف آخر). فعلى سبيل المثال نلاحظ أن ٩٩,٩% من العاملين لحسابهم الخاص حافظوا على التصنيف وهكذا دواليك بين مختلف تصنيفات علاقات العمل.

٩. يسجل الفلسطينيون توزع مشابه للبنانيين إلا أن نسبة المنشآت التي تأسست في الفترة الزمنية

السوريين الناشطين اقتصادياً، هم بطبيعة الحال لانظاميون وغير متمتعين بأي حقوق أو ضمانات اجتماعية. وكما ذكرنا سابقاً في هذا التقرير، يقدر البنك الدولي (٢٠١٥) أن القوة العاملة في لبنان تضخمت بحوالي الثلث في السنوات الخمس الأخيرة بفعل دفع اللاجئين من مناطق النزاع في سوريا. تشير بيانات المفوضية العليا للاجئين أن العدد الإجمالي للاجئين السوريين المسجلين يصل إلى حوالي مليون لاجئ موزعين على ٢٤,٣٣٥ أسرة، علماً أن هذا الرقم لا يعكس الرقم الحقيقي، كون الدولة اللبنانية قد قامت بوقف تسجيل لاجئين جدد ابتداء من مايو ٢٠١٥، بما في ذلك المواليد الجدد. تقدر منظمة العمل الدولية<sup>١٠</sup> (٢٠١٤) نسبة القوة العاملة بين صفوف اللاجئين (١٥ عاماً وما فوق) بحوالي ٧٠,٢٣٩ فرد (بناء على بيانات التسجيل في منتصف ٢٠١٤)، ما يعادل حوالي ١٤% من القوى العاملة اللبنانية. تُرجح نسبة العاملين بينهم بحوالي ١٦٠,٥٠٠ فرد بما نسبته واحد على كل عشرة أفراد عاملين في لبنان. تصل نسبة البطالة في صفوف اللاجئين إلى حوالي ٣٣% (أي ٧٩,٢٠٠ فرد يمثلون حوالي نصف المتعطلين عن العمل في لبنان)، وترتفع عند النساء اللاجئات إلى ٦٨%. يتركز اللاجئون العاملون في قطاعي الخدمات (٣٦%) والزراعة (٢٨%)، ويتوزع الباقون على قطاعات التجارة (١٥%)، البناء (١٢%)، الصناعة (٤%) وقطاعات أخرى غير محددة (٦%). تشير منظمة العمل الدولية إلى أن الأغلبية الساحقة من اللاجئين العاملين ينخرط في علاقات عمل لانظامية، حيث بلغت نسبة العاملين من دون أي عقد عمل حوالي ٩٢%، في حين لم ترتفع نسبة المتحصلين على أجور شهرية لأكثر من ٢٣% من مجمل العاملين. كما أظهر البحث فجوة كبيرة في الأجور مقارنة مع نظرائهم اللبنانيين حيث قُدّر متوسط دخل اللاجئين (٢٧٨ دولاراً أميركياً) بأقل من ٣٨% من الحد الأدنى للأجور في لبنان. وتتسع الفجوة إلى حوالي ٦٣% في صفوف النساء (AJLOUNI S. & KAWAR M, ٢٠١٥, P. ٣٣-٣٧). يسجل أن العديد من الأسر (١٢% من أسر اللاجئين المشمولة بالمسح) تُدفع إلى اعتماد استراتيجية تأقلم سلبية تدفع نحو زيادة عمالة الأطفال. تشير المعطيات إلى أن حوالي ٢٧ من أصل ٣٧ طفلاً شملهم أحد المسوحات الدولية عبروا عن كونهم يعملون لحوالي ٧ أيام في الأسبوع<sup>١١</sup>.

### اللاجئون الفلسطينيون

تصل نسبة العاملين إلى إجمالي اللاجئين إلى حوالي ٣٣%، وهي تنخفض في صفوف النساء إلى ١١%، وترتفع بين الذكور إلى ٥٥%. وتعتبر هذه الأرقام تراجعاً بالمقارنة مع نسب التشغيل المسجلة في العام ٢٠١٠، وهي مدفوعة على الأغلب بتراجع معدل التشغيل بين الذكور الذي كان بحدود الـ ٦٥%. يعزى هذا التراجع بشكل أساسي إلى تدفق اليد العاملة الكبير الذي حصل بسبب اللجوء الفلسطيني من سوريا في

الأخيرة (٢٠١١-٢٠١٤) من الفلسطينيين تخطت النسبة المسجلة عند اللبنانيين. وهذا يعود إلى دفع اللاجئين الفلسطينيين القادمين من سوريا.

10. Ilo roas assessment of the impact of syrian refugees in lebanon and their employment profile 2013, beirut, 2014

11. Child labor report, because we struggle to survive – child labor among refugees of the syrian conflict, 2016, p. 28-29

٧٧٪. إذا ما استثنينا الجهاز العسكري من تحليلنا لبنية العمالة في قطاع الإعلام يتبيّن لنا أن نسبة العمال غير المثبتين تصل إلى حدود الـ٤٧٪ في القطاع التربوي و٤٤٪ في الجهاز المدني<sup>١٢</sup>.

بناء على الجدول أدناه، نستنتج أن المؤسسات العامة في لبنان تركز بشكل أساسي على العمال اللانظاميين. وقد سمح المشرع اللبناني بذلك عبر قانون الموظفين للعام ١٩٥٩، وعبر ترك هامش من علاقات العمل خارج إطار التغطية القانونية، ومن دون أن تشكل خرقاً للقانون المرعي للإجراء. هذا ما يسميه زوران سلافنيك في معرض تحليله للاقتصاد السياسي للأنظمة ب «انحراف السياسات». بمعنى أن الدولة لا تقوم بتعديل السياسات أو القوانين المعتمدة بما يسمح بالمزيد من المرونة في علاقات العمل ويحد من الضمانات للعمال، بل هي تبقى على المنظومة القديمة، وإنما تتحايل عليها عبر ثغرات قانونية تغض النظر عنها من جهة وتعتمدها في غير مسعاها الأساسي. وهذا تحديداً ما يحصل مع الثغرات الموجودة في قانون الموظفين، والتي تسمح للمؤسسات العامة بالتعاقد المؤقت إذا ما توفرت الاعتمادات المالية. فيتحوّل المؤقت مع الوقت إلى أمر واقع تستعمل من خلاله مؤسسات الدولة قوتها التفاوضية لفرض شروط عمل لانظامية على العمال وتوزعه في تصنيفات متناقضة المصالح. فمصالح الموظفين الثابتين تتناقض مع مصالح المياومين، حتى إن المصالح أحياناً يمكن أن تتناقض بين فئات العمال اللانظاميين أنفسهم كالمياومين وجباة الإكراء العاملين لحساب مؤسسة كهراء لبنان نفسها. هذا ما ينتج «متاهة تشريعية» في ما يتعلق بعلاقات العمل في القطاع العام، وتمتد أيضاً إلى القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، شهدت التحركات العمالية الأخيرة تناقضات واضحة بين الموظفين المثبتين في القطاع العام والمتمثلين في «هيئة التنسيق النقابية» من جهة، والعمال والموظفين المتعاقدين من جهة أخرى. هيئة التنسيق النقابية وهي

السنوات الأخيرة. تشير الأرقام المتداولة إلى أن الأغلبية الساحقة من اللاجئين الفلسطينيين العاملين تنشط في علاقات عمل لانظامية، حيث يسجل أن حوالي ٨٦٪ من العاملين هم من دون أي عقد عمل. ويشكل العمل لحسابه الخاص أبرز مصادر الدخل. يصنف حوالي ٤٨٪ من العاملين كأجراء يوميين، في حين تصل نسبة العاملين بالقطعة إلى حوالي ٣٠٪ من العاملين. في العام ٢٠١٠، أقرت الدولة اللبنانية تعديلاً على التشريعات المعنية بعمل اللاجئين الفلسطينيين، فسحبت مبدأ المعاملة بالمثل، وسمحت لهم بالتسجيل في الضمان الاجتماعي، إلا أنهم لا يستفيدون سوى من تعويض نهاية الخدمة ويحرمون من الرعاية الصحية (الأونروا والجامعة الأميركية في بيروت، ٢٠١٦).

## اللانظامية في القطاع العام والمؤسسات العامة

يستوعب القطاع العام اللبناني في أجهزته المدنية والعسكرية والتربوية حوالي ١٠٪ من إجمالي العاملين اللبنانيين، حوالي ١٣٠٦٩٦ فرداً. يستثني هذا الرقم حوالي ٢٧ ألف أستاذ متعاقد في القطاعات التربوية المختلفة (باستثناء الأساتذة المتعاقدين في الجامعة اللبنانية) وعمال متعاقدين عقود غير نظامية، بمعنى أنها غير ثابتة ولا تعطيتهم أي تقديرات اجتماعية أو ضمانات لنهاية الخدمة أو استمرارية العمل. وفي الكثير من الأحيان لا يستفيدون من تغطية حوادث العمل. ويتوزع هؤلاء على الفئات الآتية؛ (متعاقدون، مياومون، عمال غب الطلب، عتالة) يبلغون حوالي ٦٨٠ فرداً. يشكّل العسكريون حوالي ٧٢٪ من إجمالي العاملين في الأجهزة الثلاثة، وهم بأكملهم يعملون بعلاقات عمل نظامية ومحمية مع تقديرات اجتماعية وتعويضات خاصة بهم، إلا أنه قد جرى إدخال مبدأ التعاقد المحدد المدة الزمنية مع الاستفادة من كافة التقديرات الأخرى، وهو أتى في مرحلة لتعويض النقص الحاصل في العديد مع إلغاء الخدمة العسكرية الإلزامية في العقد الماضي. أما الباقي من العاملين فيتوزعون على الجهاز التربوي ٢١٪ والجهاز المدني



١٢. تجدر الإشارة إلى أن هذه الأرقام هي من حسابات الباحث بناء على التقرير الشهري للرواتب والأجور والصادر عن وزارة المالية اللبنانية في كانون الأول من العام ٢٠١٢. اختير هذا التقرير كونه الوحيد الذي يقدم معطيات حول أعداد الموظفين والمتعاقدين في القطاع العام وتوزيعهم.

رسم ٥ أنماط علاقات العمل المعتمدة في القطاع العام

المصدر: ٥ أنماط الباحث بناءً على مخرجات البحث المكتبي

الإطار النقابي الأكثر فعالية في السنوات الخمس الأخيرة نأت بنفسها عن مطالب العمال للانضماميين في القطاع العام، حتى إن رئيسها السابق، الأستاذ «حنا غريب»، يعتبر أن المطلب الأساس هو تحقيق مطالب تعديل الأجور للأساتذة والموظفين الثابتين ومن بعدها يمكن مناقشة أمور إصلاح القطاع العام وغيرها من القضايا الأخرى<sup>3</sup>.

## ملاحظات ختامية

يشكل العمل اللانظامي في لبنان مكوناً أساسياً للتشغيل واستيعاب الدفق المتزايد لليد العاملة، في ظل محدودية الإنتاجية للاقتصاد اللبناني وغياب أي استراتيجية حكومية، في الأفق القريب، لتحسين الإنتاجية والتوجه نحو نمو مدفوع بنتائج فرص العمل. في ما يأتي نستعرض جملة من الاستنتاجات/التوصيات التي نراها أساسية لخلق قوة دفع معاكسة للاقتصاد السياسي للانظامية؛

- بداية لا بد من محاولة التأثير على صانعي القرار في ما يتعلق بمسوحات العمل والذين يمكن حصرهم بشكل أساسي بدائرة الإحصاء المركزي ومنظمة العمل لدولية والبنك الدولي. لذا على هيئات المجتمع المدني العمل على بناء تصورها لكيفية دراسة وتشخيص للانظامية

العمل عبر المسوحات الممكن القيام بها في الفترة المقبلة.

- في ظل غياب أي إمكانية جدية لإحداث تغيير على مستوى الخيارات الاقتصادية المتبعة، يصبح العمل على مطالبة الحكومة اللبنانية بالالتزام بالمعايير الموضوعية في التوصية رقم ٢٠٤ للعام ٢٠١٥ - منظمة العمل الدولية.

- العمل على اعتماد أرضية للحماية الاجتماعية، حيث تضمن الدولة حداً أدنى من التقديمات الاجتماعية والصحية للجميع، بغض النظر عن طبيعة موقعهم الاجتماعي أو الاقتصادي. إلا أن هذا يتطلب دعم وتطوير آليات عمل المؤسسات الضامنة.

- شهد لبنان، ولا يزال، موجات البرامج والمبادرات المدعومة من المؤسسات المانحة الدولية، وبمشاركة مؤسسات حكومية ومدنية محلية في الكثير من الأحيان، والتي تدعو إلى تحفيز ريادة الأعمال وتأسيس الشركات المتناهية الصغر. إن هذه المبادرات هي من أبرز المسببات الدافعة نحو لانظامية العمل تحديداً في صفوف الفقراء والفئات الأكثر هشاشة كالنساء واللاجئين. فيصبح العاملون لحسابهم في جيوب الفقر أو مخيمات/تجمعات اللجوء، والذين يتحملون مسؤولية الإنفاق على أسرهم ويتعرضون لمخاطر العمل المباشر في السوق، من رواد العمال بالنسبة لهذه المبادرات.

الملاحظات	الأجر / البديل	مدة الاستخدام	العدد	المؤسسة
يشكل العمال اللانظاميون حوالي 50% من العاملين في هذه المؤسسات. جرى تعليق العمل بالمراسم الحكومية لإجراء مبادرات التثبيت.	غير متوفر	تتراوح بين وضع سنوات بمعظمها إلى حالات مر عليها حوالي العتدين.	1600	مصالح مياه الشرب (4) موزعة على مختلف المناطق اللبنانية
غير مضمونين حتى في المستشفى الذي يعملون فيه ولا يستقنون من أية ضمانات	بين S2 إلى S6.5 بالساعة	5 سنوات في الأغل	650	مستشفى رفيق الحريري الحكومي الجامعي
لا تصرح المؤسسة عنهم للضمان الاجتماعي على الرغم من موافقته على التسليم.	19\$ باليوم	بعضهم يعمل منذ 15 سنة	1830	كهرباء لبنان - عمال عب العلب
	غير متوفر	غير متوفر	737	كهرباء لبنان - حياة الإكراء
تمتع المؤسسة عن منحهم التغطية الصحية وتمتع نقابة موظفي الضمان عن المطالبة بحقوقهم كونهم غير مثبطين.	غير متوفر	5-15 سنة	150	الضمان الاجتماعي
غير مشمولين بأي حماية اجتماعية أو صحية وتمتع نقابة موظفي أوجيرو عن تنظيمهم.	غير متوفر	5-10 سنوات	500	أوجيرو للاثصالات العامة
تلقف الإدارة على قانون العمل فتعطي طوفاً لشهرين وتوقف العمال عن العمل لشهر ويعودون فيما بعد إلى العمل وهكذا دواليك.	22\$ باليوم	5-18 سنة	270	إدارة حصر الذبغ والتبناك (الريجي)
لا حماية ولا ضمانات اجتماعية أو صحية ولا يحق لهم إجازات مدفوعة.	25\$ باليوم	بعضهم يعمل منذ 1993	533	وزارة المالية

- إن بنية النظام الضريبي في لبنان (على القيمة المضافة والضرائب غير المباشرة الأخرى) تحفز الدفع نحو اللانظامية، من المهم أن يصار إلى اعتماد ضرائب تحفز الطلب على العمل اللائق وإعادة التوزيع.
- لعبت وزارة العمل دوراً أساسياً في الترخيص لما يعرف في أدبيات العمل النقابي بالنقابات الصغرى أي المحسوبة على السلطة. في هذا السياق، يصبح الإصلاح النقابي من أبرز الخيارات المتاحة للتأثير في علاقات العمل حيث إن التنظيم العمالي لا يزال الخيار الوحيد لبناء القوة التفاوضية والمعنوية للعمال والتأثير على ظروف العمل حتى اللانظامية منها. في هذا الإطار، من المهم جداً أن تلعب منظمات وهيئات المجتمع اللبناني دوراً إيجابياً في التعاون مع الأطر العمالية القائمة وغير المدججة سياسياً وحزبياً لتحسين إمكانية الوصول إلى العمال اللانظاميين وتنظيمهم في أطر قاعدية تمثل مصالحهم.
- أمام واقع اللاجئ وفي ظل السياسات والإجراءات الحكومية الآخذة بالتضييق على نشاطاتهم الاقتصادية، تظهر الكثير من مبادرات التمكين الاقتصادي التي تستهدف تحسين وصول اللاجئ إلى موارد منتجة. اللافت أن الأغلبية الساحقة من هذه المبادرات تصب في توسيع الاقتصاد اللانظامي في صفوف اللاجئ. في هذا السياق يجب العمل على تفعيل التنسيق بين مختلف هذه المبادرات وتعميم معايير واضحة تضمن حماية العمال اللاجئ من الاستغلال وتساعد على تحسين أحوالهم.

١٣- ورد هذا التصريح في مقابلة أجراها غريب مع فريق عمل يعد ورقة بحثية، "عمال ونقابات من دون حركة"، لصالح معهد عصام فارس للسياسات العامة في الجامعة الأميركية. وتمكن الباحث من الاطلاع عليها كونه جزءاً من الفريق البحثي المكلف بإعداد الورقة المذكورة أعلاه. الورقة لا تزال قيد التدقيق تمهيداً لنشرها.

## مقدمة

يأتي هذا التقرير حول العمل اللانظامي في لبنان، كجزء من مجموعة من التقارير الوطنية، التي ستشكل أحد مكونات التقرير الثالث للراصد العربي، والذي يسعى إلى معالجة ظاهرة العمل اللانظامي، وتحليل مسبباتها وآثارها على علاقات العمل في الدول العربية. وهو بذلك يسعى إلى تقديم مقارنة تبني على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والذي يتبنى اتفاقيات معايير العمل الثماني الأساسية الخاصة بمنظمة العمل الدولية، وينطلق منها نحو مروحة أوسع من الحقوق التي تكفل الحق الإنساني بالعمل والكرامة الإنسانية والنمو والازدهار الاقتصادي. بالتالي يرى التقرير أن لا مناص أمام المجتمع المدني من إعطاء مساحة لمناقشة العمل اللانظامي، ومحاولة فهم تجلياته على علاقات العمل، وبالتالي على الحياة اليومية للناس، خصوصاً في بلاد تعاني من ضعف في برامج الحماية الاجتماعية والصحية والتعليمية، وتتعرض لضغوطات متزايدة من المؤسسات المالية الدولية، لإجراء المزيد من "الإصلاحات الهيكلية" الداعية إلى الحد من الإنفاق الاجتماعي، وإعادة تشكيل البنى الضريبية، وتحويل مؤسسات وبرامج الحماية الاجتماعية الضعيفة أصلاً، إلى برامج مؤقتة تقدم خدمات صحية واجتماعية لفئات محددة تستهدفها هذه البرامج، كونها تصنف من الأكثر حاجة أو هشاشة. ما ينقل الحق بالصحة والتعليم، على سبيل المثال، من كونه حقاً عمومياً للجميع، إلى كونه خدمة تقدم بشكل مرحلي ومؤقت للمتضررين من "الإصلاحات" الاقتصادية المعتمدة.

في تحليلنا لظاهرة العمل اللانظامي في لبنان واستقصائنا لأنماطه المتبعة، نطلق من التعريف المرجعي لمفهوم العمل اللانظامي، كما ورد في التوصية رقم 204 والصادرة عن منظمة العمل الدولية، كونها الجهة الدولية المرجعية في ما يتعلق بعلاقات العمل ومفاعيلها على العمال وآليات حمايتهم، خصوصاً في ظل التنوع الملحوظ على مستوى الأدبيات التي تتطرق إلى ظاهرة لانظامية العمل في مختلف أنماط التشغيل. لذا يتبنى تقرير لبنان تعريف العمل اللانظامي كونه العمل الناتج من "الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية، الذين لا تشملهم - في القانون أو في الممارسة - الترتيبات النظامية كلياً أو على نحو كافٍ، كما لا يشمل الأنشطة غير المشروعة، لا سيما تقديم الخدمات أو إنتاج أو بيع أو امتلاك أو استخدام السلع الممنوعة قانوناً، بما في ذلك الإنتاج غير المشروع للعقاقير والإتجار غير المشروع بها والتصنيع غير المشروع للأسلحة النارية والإتجار غير المشروع بها والإتجار بالأشخاص وتبييض الأموال، كما هي معرّفة في المعاهدات الدولية المعنية" (منظمة

العمل الدولية، توصية رقم 204 للعام 2015).

يتشكل التقرير من ثلاثة محاور بالإضافة إلى هذه المقدمة، في المحور الأول نقدم تحليلاً مفصلاً للاقتصاد السياسي لمرحلة ما بعد الطائف وأثره على سوق العمل في لبنان، المحور الثاني يعرض لملامح سوق العمل ويقوم بتفصيل طبيعة العلاقات اللانظامية ومدى انتشاره في مختلف القطاعات الاقتصادية وحتى في القطاع العام؛ يقدم هذا المحور عرضاً مفصلاً لمجمل المعطيات الإحصائية المتوفرة ويبيّن عليها لتحليل اللانظامية في علاقات العمل، وينتهي بتقديم دراسة وتقييم للعمال والموظفين غير المثبتين في القطاع العام اللبناني. ينتهي التقرير بملاحظات ختامية تعرض من خلالها لدور هيئات المجتمع المدني في مقارنة اللانظامية في لبنان والدفع نحو الحد من تأثيرها على علاقات العمل وبالتالي على الحياة اليومية للناس.

## السياسات الحكومية

لا يمكن فهم تضخم الأنشطة اللانظامية في لبنان من دون التطرق إلى الاقتصاد السياسي المعتمد في العقدين السابقين، والذي دفع بعلاقات العمل نحو مزيد من اللانظامية، وساهم بتضخمها وتوسعها جغرافياً وعبر مختلف القطاعات. لقد اعتمدت الحكومات المتتالية منذ مرحلة ما بعد اتفاق الطائف، الذي أنهى رسمياً حالة الاحتراب الأهلي، في مطلع التسعينيات، مجموعة من السياسات المالية والاقتصادية التي أدت إلى ما يعرف بـ "تربيع الاقتصاد" (طرابلسي، 2016) واغتنام الحيز العام لما يخدم مصالح وامتيازات الفئة الحاكمة. ولفهم هذه السياسات وأثرها على تضخم ظاهرة اللانظامية، سنقوم باستعراض بعض المؤشرات الاقتصادية العامة لتلك الفترة وتحليلها.

كان سوق العمل اللبناني الأكثر تأثراً بشكل سلبي من الحرب الأهلية (وصلت نسبة الخسائر البشرية إلى أكثر من 5% من إجمالي السكان). ولا يشمل هذا الرقم الضحايا من غير اللبنانيين أو الجرحى والمختطفين. كما لعبت الهجرة عاملاً أساسياً في تغيير بنية القوى العاملة اللبنانية، وبالتالي أثرت على حركة النقابات، إذ تقدر أعداد المهاجرين بين 500 إلى 895 ألف مهاجر. يقدر أن نسبة العمال الماهرين والمهنيين وذوي التعليم الجامعي تصل إلى حوالي 25% من إجمالي المهاجرين. كما لعب النزوح الداخلي القسري بسبب الأعمال العسكرية والتهديد، عاملاً إضافياً في شذمة القوى العاملة اللبنانية وإعادة تشكيلها بشكل يؤثر على الأطر النقابية التقليدية (مقدسي، 2004). تركّزت أولويات الحكم على إعادة إعمار البنى التحتية المدمرة وتحقيق نمو اقتصادي تصاعدي؛ فاعتُمدت سلسلة من السياسات الاقتصادية والمالية ساهمت بما يعرف بتربيع الاقتصاد وتضخيم القطاعات المالية والريوع على حساب القاعدة الإنتاجية المولدة

١- ربيع فخرى جميل - باحث مستقل في قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية (الأولويات البحثية الحالية: الأنماط الجديدة لعلاقات العمل، اقتصاديات منصات التشغيل والتطبيقات الإلكترونية، الاقتصاد السياسي للانظامية، أشكال تنظيم العمال اللانظاميين).



العقاري حيث أصدر تعميم 543/1996 الذي منح إعفاءات ضريبية وامتيازات على القروض المصرفية المخصصة لشراء المساكن. كما تضمنت الاستراتيجية الاجتماعية التي أطلقتها وزارة الشؤون الاجتماعية اللبنانية في العام 2012 تشجيع المواطنين اللبنانيين على شراء الشقق السكنية وامتلاكها كأحد أهدافها الاستراتيجية لتحقيق الأمان الاجتماعي. بالمحصلة استوعب القطاع العقاري بين 50 إلى 70 بالمئة من إجمالي رأسمال الثابت المنتج في لبنان منذ التسعينيات إلى المرحلة الحالية (البنك الدولي، 2015). وتحول القطاع العقاري إلى ثاني أهم مكوّن اقتصادي بعد القطاع المصرفي، حتى وصلت المعاملات العقارية إلى ما نسبته 16% من الناتج المحلي بين العامين 2000 و2009.

بالنتيجة، فاقت أعداد الوافدين الجدد إلى سوق العمل مقدرة الاقتصاد على استيعابها، وهي ستحافظ على وتيرة نمو مهمة قدرها تقرير البنك الدولي (2012) بحوالي 19 ألف وافد جديد من الشباب (سنوياً)، ويرتفع التقدير إلى حوالي 23 ألفاً سنوياً إذا ما أضيفت التقديرات المرتبطة بزيادة مستويات المشاركة الاقتصادية في صفوف النساء المدعومة بارتفاع مستويات التعليم بينهن<sup>4</sup>. أمام هذا المشهد يخلص التقرير إلى أنه على الاقتصاد اللبناني أن يضاعف عدد فرص العمل التي ينتجها بحوالي 6 مرات سنوياً لعقد من الزمن ليتمكن من استيعاب الطلب على العمل المتزايد. علماً أن هذه التقديرات كانت سابقة لعنصرين مؤثرين في عرض العمل والطلب عليه؛ الأزمة السورية وما استتبعها من تدفق للاجئين نحو لبنان تقدر أعدادهم المسجلة رسمياً بحوالي المليون يتوزعون على مختلف المحافظات، بالإضافة إلى تسجيل سنوات متتالية من النمو الاقتصادي المحدود جداً في السنوات الخمس الماضية. تراجع النمو الاقتصادي من 8% في العام 2010 إلى 2% في العام 2011 وأقل من 1% في العام 2013 ليعود إلى 2% في العام 2014<sup>5</sup>. وترافق هذا مع تراجع حاد في نمو حصة الفرد من الناتج المحلي بشكل دراماتيكي في الفترة نفسها حتى تسجيله معدل نمو سلبياً في العام 2013. كما تركز أغلب التشغيل، على محدوديته، الذي أنتجته السياسات الاقتصادية المعتمدة في الفترة الماضية، في القطاعات المحدودة الإنتاجية، ورفع من الطلب على العمالة المحدودة التقانة. فشهد سوق العمل اللبناني توجه قسم كبير من العاملين نحو قطاع الخدمات المحدودة الإنتاجية كمبيعات التجزئة، المواصلات صيانة المحركات

لفرص عمل لائقة ونظامية. لقد شكلت استراتيجية الاستدانة بفوائد مرتفعة من البنوك المحلية أداة أساسية في هذه العملية، حيث وصلت خدمة الدين العام إلى حوالي 90% من إجمالي العوائد الضريبية في العام 1994 وإلى حوالي 126% في العام<sup>2</sup> 1997 وفي العام 2012 كانت خدمة الدين العام لا تزال تستهلك ما نسبته 39% من إجمالي مداخيل الدولة اللبنانية في حين كان إجمالي الدين العام يمثل نسبة مرتفعة من إجمالي الناتج العام، وصلت في أقصاها إلى 185% في العام 2006 لتتخف إلى ما نسبته 139% في العام 2015<sup>3</sup> (وحدة الأبحاث الاقتصادية، مصرف الاعتماد اللبناني، 2016). كان الهدف الأساس من سياسة الاستدانة تمويل إعادة الإعمار وتأمين السيولة اللازمة لدعم خيارات الحكومة النقدية الانكماشية والتي قضت بانتهاج سياسة تثبيت سعر الصرف والتحكم بالتضخم مع ما رتبته ذلك من نتائج على إنتاجية الاقتصاد بشكل كلي. أما على صعيد الإنفاق الحكومي الاستثماري والذي يسهم بشكل كبير في تحفيز إنتاجية الاقتصاد وإنتاج مزيد من فرص العمل، فقد انخفض بشكل كبير منذ العام 2000 وتابع منحاه التراجعي حيث إنه ومنذ العام 2005 لم يتخط هذا الإنفاق عتبة الـ 1.7% من إجمالي الناتج المحلي يخصص في الكثير منه كإنفاق جارٍ لإدارة وصيانة البنى التحتية التي أنتجت في التسعينيات (المصدر نفسه، ص.8).

بالمحصلة تضخمت أرباح القطاع المصرفي حيث ارتفع رأس المال المجمع للمصارف من 123 مليون دولار في العام 1990 إلى حوالي ثلاثة مليارات و600 مليون في العام 2003. وحقق القطاع أرباحاً خيالية، فعلى سبيل المثال زادت هذه الأرباح بحوالي 40% بين العامين 2006 و2005 (طرابلسي 2016، ص.58). أدت هذه الاستراتيجية المالية الحكومية والمدعومة بشكل مباشر من مصرف لبنان إلى إنتاج ما يعرف بقوة الطرد السلبي للاستثمارات الموجهة للقطاعات الإنتاجية، وبالتالي الاستثمارات المنتجة لفرص العمل. حيث تعتبر نسبة القروض لإجمالي الودائع في المصارف اللبنانية (33%) أحد أكثر النسب انخفاضاً في العالم، في حين وصلت نسبة الودائع إلى حوالي 327% من إجمالي الناتج المحلي (تقرير بنك عودة عن القطاع المصرفي، 2011). بمعنى آخر وخلال عقدين من الزمن لعبت السياسات المالية والنقدية الحكومية دوراً معاكساً لإنتاج فرص العمل في الاقتصاد اللبناني. فأصبح الاستثمار في سندات الخزينة النشاط الاقتصادي الأكثر ربحية للمصارف وخدمة الدين العام والتحكم بالتضخم أبرز الأدوار الاستراتيجية للسياسات المالية الحكومية وذلك على حساب الاستثمار في قطاعات الاقتصاد الفعلي والمنتجة لفرص العمل. يشير إحصاء أجراه البنك الدولي في العام 2013، إلى أن حوالي 42% من الشركات النظامية التي شملتها العينة، أشارت إلى أن الوصول على الأصول المالية يعتبر أبرز العقبات التي تواجهها (LE) (BORGNE E. & JACOBS T, 2016, P.93) في سياق مكمل، تدخلت الدولة اللبنانية عبر المصرف المركزي لتحفيز الطلب على القطاع

<sup>2</sup>- نبيل عبود، ربيع فخري جميل وفرح قبسي، "عمال ونقابات بلا حركة"، ورقة بحثية قيد النشر بالتعاون مع معهد السياسات العامة في الجامعة الأميركية في بيروت.

3- Dissecting the Lebanese public debt: debt dynamics & reform measures, Credit Libanais, Economic Research Unit, July 2016, p. 11. <https://www.creditlibanais.com.lb/Content/Uploads/LastEconomicAndCapitalResearch/16071112203804.pdf>

4- David Robalino & Haneed Sayed, "Good Jobs Needed - The Role of Macro, Investment, Education, Labor and Social Protection Policies", 2012, p.10-12, World Bank.

5- قاعدة بيانات البنك الدولي (مؤشرات التنمية الدولية)

بالإضافة إلى القطاع الفندقي. بلغت حصة التجارة حوالي 71٪ من إجمالي فرص العمل المنتجة بين العامين 2004 و2009 تليها الخدمات المحدودة الإنتاجية بحوالي 33٪ والمقاولات بحوالي 10٪ (ROBALINO & SAYED, 2012, P.2). كما لم تُعتمد استراتيجية حكومية موحدة للحماية الاجتماعية خصوصاً مع تعدد الصناديق الضامنة (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وهو مخصص لعاملين في القطاع الخاص والمؤسسات العامة، تعاونية موظفي الدولة والمسؤولة عن تقديم الضمانات الاجتماعية لموظفي القطاع العام) والاختلاف في خدماتها من حيث النوعية والكمية. في حين أبقى الحكومة على الضمانات الاجتماعية كخيار متاح فقط للعاملين في ظل اقتصاد ينتج فرص عمل محدودة جداً لا تتلاءم مع النمو السكاني وزيادة السنوية في حجم القوة العاملة. بالإضافة إلى اعتماد إجراءات تنفيذية تضعف أداء صندوق الضمان الاجتماعي؛ حيث أكد السيد محمد كركي<sup>1</sup>، مدير عام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، أن الصندوق يعمل بحوالي 48٪ من قدرته البشرية نتيجة منع الحكومة الضمان من القيام بأي توظيف ثابت تنفيذاً لقرارها بمنع التوظيف في القطاع العام، كما يشير إلى أن الديون المستحقة للصندوق على الدولة عبر مؤسساتها العامة تصل إلى حوالي 1600 مليار ليرة لبنانية (تساوي مليار دولار أميركي تقريباً). تشير آخر الأرقام المتاحة إلى أن العاملين في القطاع الخاص (الأجراء غير النظاميين والعاملين لحسابهم الخاص) والذين لا يستفيدون من خدمات الصندوق يشكلون ما نسبته حوالي 50٪ من إجمالي القوى العاملة ((ROBALINO & SAYED, 2012, P.16).

بخلاصة المشهد العام للسياسات الاقتصادية التي اعتمدها الحكومات المتعاقبة، يتبين لنا أن السياسات الاقتصادية التي نفذت خلال العقدين ونيف الماضيين قد دفعت للاقتصاد اللبناني، الهش أصلاً، نحو مزيد من الهشاشة وانعدام التوازن بين القطاعات المختلفة. هذا ما نعتمد توصيفه بـ"تربيع الاقتصاد" أي انتقال عملية إنتاج القيمة المضافة إلى قطاعات لا تحتاج إلى يد عاملة كثيفة وترتكز على الربوع المالية والعقارية. بالتالي أصبح إجمالي الطلب على العمل في السوق اللبناني بمعظمه غير مرتبط بإنتاجية الاقتصاد أو حتى حاجته الفعلية بقدر ما يأتي مكملاً لعملية التربيع هذه. بمعنى آخر يحتاج الاقتصاد القائم على المعاملات المالية والعقارية إلى قطاعات اقتصادية خدماتية محددة في سلاسل إنتاج القيمة في لبنان. هنا يأتي دور قطاعي التجارة والخدمات في بنية اقتصاد ما بعد الطائف. ويصبح هذا المشهد أكثر وضوحاً إذا ما دققنا ببنية العمالة اللبنانية المهاجرة والتي تصنف بأنها عالية المهارات، حيث يشكل مثل المهندسون واختصاصيو التكنولوجيا وإدارة الأعمال حوالي 54٪ من المهاجرين (كسباريان، 2014). ما تقوله لنا تركيبة المهاجرين أن الاقتصاد اللبناني لا يمتلك مقومات الاحتفاظ بالموارد البشرية الأكثر إنتاجية، بل يصدرها على شكل رأسمال بشري وتعود إليه على شاكلة تحويلات

نقدية مباشرة تدخل في تركيبة المداخل لأغلبية الأسر اللبنانية، وتلعب دورة الوسادة التعويضية للمساواة الكبيرة بين المداخل والأرباح من جهة وفشل برامج إعادة التوزيع في أداء مهماتها. هذا ما يدفعنا إلى الاستنتاج أن عرض العمل المحدود أصلاً في لبنان قد يكون سجل تدهوراً مهماً في الخمس سنوات الأخيرة في تضاعف حجم الطلب الجديد. ما يضاعف من هشاشة المشهد العام لسوق العمل اللبناني، وبالتالي من نوعية فرص العمل المتاحة، وهذا ما سنتطرق إليه لاحقاً في هذا التقرير.

## سوق العمل اللبناني

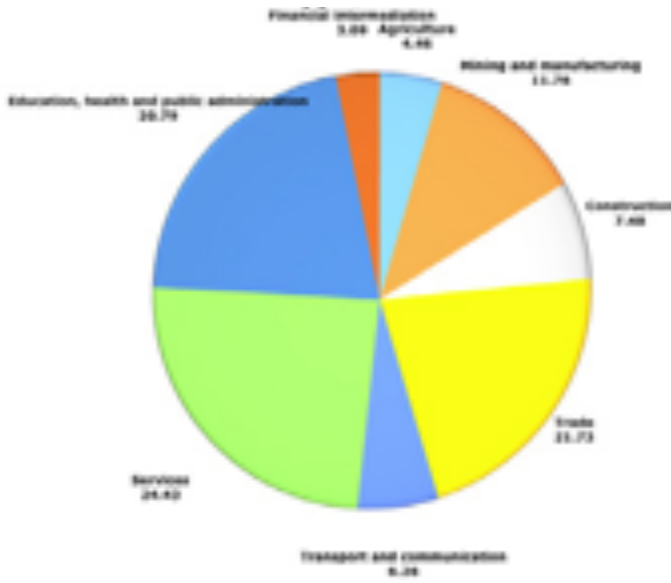
تعاني المعطيات المتوفرة حول سوق العمل اللبناني من كونها أصبحت إلى حد كبير غير قادرة على أن تعكس واقع عرض وطلب العمل خصوصاً، وأن أحدثها يعود إلى الإحصاء الذي قامت به إدارة الإحصاء المركزي في العام 2009. التحدي هنا لا يعود فقط إلى كون هذه المعطيات قد فقدت جزءاً من قيمتها الاستدلالية بسبب عامل الزمن؛ بل لأن سوق العمل اللبناني قد شهد تغيرات بنوية كبيرة منذ ذلك الوقت. إذ يقدر تقرير للبنك الدولي صدر مؤخراً أن نسبة المهاجرين وصلت إلى حوالي 10٪ من اللبنانيين بحدود العام 2010. التقرير نفسه يعتبر أن دفع اللاجئين السوريين إلى لبنان ضخم القوة العاملة في لبنان بحوالي 35٪ خلال فترة لا تتعدى الخمس سنوات (LE BORGNE E. & JACOBS T, 2011, P.33-35). بالتالي، نحن اليوم أمام تركيبة لسوق العمل تختلف جذرياً عما يمكن أن نجده في الأدبيات المتوفرة على اختلافها ورسالة طرائقها البحثية. لذا وبانتظار انتهاء مسح القوى العاملة الذي تعده إدارة الإحصاء المركزي بالتعاون مع منظمة العمل الدولية والذي يتوقع أن ينجز في العام 2017؛ لا يمكننا إلا الارتكاز على البيانات المتوفرة، على أن نؤخذ في إطار تحليل أنماط التشغيل التي أرساها الاقتصاد السياسي الذي حكم ولا يزال علاقات الإنتاج خلال العقدين الماضيين في لبنان.

بناءً على معطيات العام 2009، يبلغ عدد السكان ما فوق الـ10 عاماً حوالي مليونين وثمانمائة ألف فرد<sup>1</sup> (10 وما فوق) موزعين بشبه مناصفة بين الذكور (49٪) والإناث (51٪). يشكل غير الناشطين اقتصادياً حوالي نصفهم وهم بأغليبيتهم الساحقة من النساء اللواتي تسجلن معدلات مشاركة اقتصادية منخفضة جداً (13٪) بالمقارنة مع الذكور (73٪). من الناحية الجغرافية، يتركز الناشطون اقتصادياً في محافظتي جبل لبنان وبيروت (حوالي 53٪) اللتان تستوعبان قسماً مهماً من القوة العاملة بالإضافة إلى كونهما مركزاً للثقل الاقتصادي في البلاد على حساب محافظات الأطراف التي تستوعب القسم الأكبر من غير الناشطين اقتصادياً والتي تسجل بدورها أعلى معدلات الفقر والحرمان وتحديداً محافظتي الشمال والبقاع<sup>1</sup>. ويلاحظ أن الفوارق

1-مقابلة مع جريدة المدن الإلكترونية بتاريخ 10/10/2015

2-نبيل عبدو، ربيع فخري جميل وفرح قبيسي، «عمال ونقابات بلا حركة»، ورقة بحثية قيد النشر بالتعاون مع معهد السياسات العامة في الجامعة الأميركية في بيروت.

## الرسم 1 توزع الع



املين (%) بحسب القطاعات الاقتصادية

SNAPSHOT OF POVERTY AND LABOR MARKET OUTCOMES IN LEBANON, المصدر، ٢٠١٦، WB & CAS

## علاقات العمل اللانظامية

تعتبر اللانظامية من الظواهر الاقتصادية التي لم تحظى بما يكفي من الدراسة والتدقيق على المستويين الوطني والإقليمي ويعود ذلك إلى كونها لم تكن يوماً من ضمن الأولويات التي استقتها الإحصاءات الرسمية الكبرى المنفذة في لبنان؛ فعلى سبيل المثال تخلو تقارير دراسات أحوال المعيشة والفقر (١٩٩٨، ٢٠٠٤، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨) حتى من ذكر مصطلح «اللانظامية»، وهذا ما يعود لربما إلى أن هذه الظاهرة بعينها لم تكن من ضمن أولويات مؤشرات التنمية في المرحلة السابقة (أهداف الألفية للتنمية) أو حتى قد تعود إلى كون الأولويات كانت تركز على إيجاد فرص عمل بغض النظر عن نوعية العمل أو ظروفه وشروطه؛ حتى أن منظمة العمل الدولية لم تصدر توصية رسمية (رقم ٢٠٤) حول الانتقال من الاقتصاد اللانظامي نحو الاقتصاد النظامي إلا مؤخراً خلال مؤتمر العمل الدولي في العام ٢٠١٥. وكانت قد أصدرت في العام ٢٠١٣ الدليل الإحصائي الشامل حول طرائق قياس القطاع والتشغيل اللانظاميان. ويلاحظ أن المنظمة قد انتقلت في مصطلحاتها فاستبدلت «القطاع» بـ «الاقتصاد» في إشارتها إلى الأنشطة الإنتاجية اللانظامية. وهذا ما يشير إلى التغيير السريع الذي نشهده في مجال دراسة وتحليل هذه الظاهرة التي تنتشر بسرعة في اقتصادات المنطقة وتتجه لتكون أكثر تداخلاً مع الأنشطة النظامية وعابرة لجميع القطاعات بما فيها التوظيف الحكومي.

المناطقية التي تسجل في تركيز الفقر واللا نشاطية الاقتصادية في مناطق بعينها، كما ذكرنا أعلاه تنسحب على النشاطية الاقتصادية للنساء حيث تسجل أدنى معدلات المشاركة الاقتصادية للنساء في المناطق الأكثر فقراً (عكار والهمل).

## رسم 1 النشاطية الاقتصادية بحسب النوع

### والتوزع الجغرافي (%)



المصدر: المسح العنقودي متعدد المؤشرات- إدارة الإحصاء المركزي (٢٠٠٩)

## العاملون

يشكل العاملون الفئة الأهم بالنسبة لهذا التقرير إذا انهم يتشكلون من مختلف الأفراد المنتجين اقتصادياً وعلى اختلاف علاقاتهم التعاقدية (نظامية كانت أو غير نظامية). لذا فإننا سننطلق من شرح بنية هذه الشريحة وتركيبها في سبيل بناء تصور تفصيلي عن حالة اللانظامية في لبنان. يشكل العاملون حوالي ٤٥% من إجمالي السكان (١٥ عاماً وما فوق) وهم بأغلبهم من الذكور (٧٧%) مقابل ٢٣% من النساء. وفي المقارنة ما بين نسب المتعطلين عن العمل يتبين لنا أن نسب البطالة هي الأكثر ارتفاعاً في صفوف النساء (حوالي ١٨% وهي تصل إلى ضعف النسبة المسجلة بين الذكور) والشباب (٣٤%) (LE BORGNEE. & JACOBS T, ٢٠١٦، ٣٦.٦، ٣٩). وتظهر الأرقام فجوة جنسية كبيرة في مستوى التشغيل بين الذكور (٧٧%) والإناث (٢٥%) وتتوسع هذه الفجوة إلى حدودها القصوى بين فئات العاملين الشباب (٢٤-٣٩ عاماً)<sup>١٢</sup>. تشير أحدث المعطيات المتوفرة إلى أن حوالي ٢٤% من العاملين ينشطون في قطاع الخدمات في حين تصل حصة التجارة إلى حوالي ٢٢% من التشغيل في حين ينشط ٢١% في مجالات خدمات التعليم والصحة والإدارات الحكومية ويتوزع الباقون على قطاعات الوساطة المالية (٣%)، الزراعة (٤%)، المواصلات

٨- توقف المسح الميداني للأسباب تقنية ولم يتمكن من الحصول على تقدير زمني واضح لتوقيت الانتهاء من هذا المسح على أهميته. للمزيد من المعطيات يرجى مراجعة دائرة الإحصاء المركزي.

٩- اعتمد الباحث على المعطيات المتوفرة من المسح العنقودي متعدد المؤشرات الذي نُقِّد في العام ٢٠٠٩ بالتعاون ما بين إدارة الإحصاء المركزي ومنظمة اليونيسف. إلا أن النسب المعتمدة في التقرير فهي من الملف الإحصائي الكامل والمتوفر على الموقع الإلكتروني (تم تحميله بتاريخ ١٢ أبريل ٢٠١٦) وذلك لوجود تباين طفيف ما بين النسب المعتمدة في أكثر من تقرير صادر دائرة الإحصاء ويعود ذلك إلى الاختلاف في تدوير الأرقام والنسب ومنهجية التقدير الكلي. كما اعتمد الباحث العدد الإجمالي لسكان لبنان (الليثانيين) ٣,٧٥٩,٠٠٠ نسمة والصادر عن إدارة الإحصاء المركزية.

١٠- يشمل هذا الرقم إجمالي المقيمين من اللبنانيين وغير اللبنانيين بما فيهم اللاجئيين، يرجى الانتباه إلى أن هذه الأرقام تعود للعام ٢٠٠٩ وجرى استعمالها للدلالة على المنحى التاريخي لسوق العمل.

11- SNAPSHOT OF POVERTY AND LABOR MARKET OUTCOMES IN LEBANON BASED ON HOUSEHOLD BUDGET SURVEY 2011/2012, WB & CAS, MAY 2016, VERSION 2, P.3.

في هذا السياق كان البنك الدولي قد أصدر مجموعة من التقارير الوطنية والإقليمية التي استهدفت تعريف وتشخيص اللانظامية في منطقة الشرق الوسط وشمال أفريقيا على المستويين الإقليمي والوطني. في سعيه هذا ينطلق البنك الدولي من زاوية تحليلية تقارب علاقات العمل اللانظامية كونها أحد أبرز المؤثرين في عملية إنتاج القيمة المضافة في المنطقة ولكنها تقع بمعظمها خارج دائرة التحصيل الضريبي. لذا فإن التحليل الذي تحمله هذه التقارير والدراسات لا يذهب أبعد من ملاحظة الترابط ما بين اللانظامية والفقر ومحدودية الإنتاجية. وفي بعض الأحيان يذهب التحليل المعتمد من باحثي البنك إلى التنبؤ بدور العمل اللانظامي باستيعاب جزء من الطلب على العمل. إلا أنهم يقدمون للباحثين المستقلين ومنظمات المجتمع المدني مجموعة مهمة من المؤشرات التي يمكن استخدامها لدراسة وتحليل حجم اللانظامية في دول المنطقة بشكل عام ولبنان بشكل خاص.

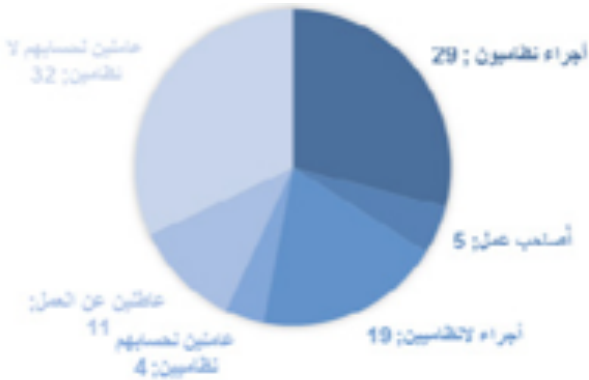
نمت اللانظامية في لبنان بمعدل سنوي وصل إلى حدود 0.86% للفترة ما بين العامين 2000 و2007 وهي الفترة التي بدأت بظروف اقتصادية صعبة أودت إلى انعقاد مؤتمر باريس 3 في العام 2001 والذي كان ذو دور محوري في إعادة ضخ كتلة نقدية كبيرة من السيولة للمالية العامة. كما شهدت هذه الفترة الخضة السياسية الأبرز في تاريخ لبنان ما بعد الطائف والتي أودت بحياة الرئيس رفيق الحريري وما تلاها من أزمات سياسية وحرب تموز 2006. بالمقارنة مع دول المنطقة يتبين أن اللانظامية في العمل كانت تنمو بوتيرة أسرع من مصر (0.76%) وسوريا (0.58%) (غاتي وآخرون، 2014، ص. 86)<sup>13</sup> والمعروفتان بالدور البارز للقطاع العام في إجمالي عرض العمل من جهة ومن جهة أخرى بحجم الاقتصاد الزراعي الكبير والذي يقوم بالغالب على عمالة لانظامية واللذان كانتا تحظيان، نسبياً، باستقرار سياسي واقتصادي.

يسجل أن أكثر من نصف العاملين في لبنان (56%) هم لانظاميون مع تفاوت واضح بين العاملين الريفيين حيث يرتفع معدل اللانظامية بينهم إلى أكثر من الثلثين وينخفض في صفوف العاملين في المدن إلى حوالي الـ 48% (المصدر نفسه، ص. 86). يعود هذا بشكل مباشر إلى التركز الشديد للتشغيل الحكومي في المدن من ناحية والى ضعف بنية اقتصاديات الأرياف التي ماتزال تقوم على التقنيات الزراعية "البداية" بالإضافة إلى شبه غياب للقطاع الخاص المنتج باستثناء بعض معامل التصنيع الزراعي المحدودة والتي تنتشر في منطقة البقاع اللبناني الداخلية. علماً أنه وفي مقابلة مع أحد الخبراء العاملين في مشاريع دعم الاقتصاديات المحلية يتبين لنا أن حتى بعض هذه المعامل أصبح يرتكز على موردين مستقلين في حين يكتفي بتعليب والتغليب أي أن عملية الإنتاج الفعلية أصبحت في بعض الأحيان خارج علاقات العمل النظامية التي تديرها هذه المنشآت. كما يشير إلى أن اللانظامية تطفئ على الأنشطة الاقتصادية في مناطق الأرياف بما

فيها المشاريع الصغيرة والمتوسطة والمدعومة من مختلف وكالات التنمية الدولية.

في هذا السياق يشير تقرير البنك الدولي (2015) إلى أن الأجراء النظاميين لا يشكلون أكثر من 29% من إجمالي العاملين في لبنان، في حين يشكل العاملون لحسابهم اللانظاميين حوالي 32% والأجراء اللانظاميين 19% (الرسم أدناه). كما يشير التقرير نفسه إلى أن ثلث الأجراء (بالمطلق) وثلثا العاملين لحسابهم منخرطون في أنشطة خدمتية متدنية الإنتاجية والمردودية (مبيعات التجزئة، صيانة المركبات، النقل والتخزين). بالمقابل لا تستوعب قطاعات الاتصالات والوساطة المالية والتأمين أكثر من 14% من الأجراء و3% من العاملين لحسابهم. علماً أن الفئة الأخيرة تتكون بمعظمها من أفراد يقدمون خدمات في البيع والتسويق لشركات التأمين والاتصالات وهم بمعظمهم لا يحظون بأي حماية أو تقديرات اجتماعية خاصة انه يجري تسجيلهم في وزارة الاقتصاد والتجارة اللبنانية بصفة أرباب عمل فرديين (INDIVIDUAL ENTREPRENEUR) وهذا ما يعفي الشركات من مسؤولياتها تجاه فئة من موظفيها تعيد تصنيفهم كموردي خدمات. تدفعنا هذه المعطيات أكثر نحو الاستنتاج أن علاقات العمل في لبنان تسيطر عليها النظامية على اختلاف العلاقة التعاقدية وحتى القطاع الاقتصادي وهذا ما يدعم الرأي العام حول اللانظامية أنها أصبحت خارج إطار قطاعات، وظائف وحتى مناطق بعينها.

### رسم ٣ توزع العاملين بحسب علاقة العمل



المصدر: 3 البنك الدولي ZU16، ص. 34 (بناء على مسح العمال - اصحاب العمل للعام ZU16)

تتركز اللانظامية بشكل كبير في صفوف العمال الفقراء، فعلى سبيل المثال يصنف حوالي 82.5% من الأفراد الأقل فقراً (أفقر 20% من اللبنانيين) كعاملين لانظاميين في حين لا تتعدى هذه النسبة عتبة الـ 35% بين الفئة الأغنى (أغنى 20% من اللبنانيين) (غاتي وآخرون، 2014، ص. 11). هذا ما يعطينا دلالة قوية على مدى الترابط ما بين اللانظامية والفقير في لبنان. وتعلمنا هذه المعطيات إلى أن اللانظامية مسبب أساسي للمساواة ما بين العاملين اللبنانيين. ومما لا شك فيه أنها تسهم إلى حد أكبر في توسيع فجوة المداخل بين

13- GATTI & AL, "STRIVING FOR BETTER JOBS THE CHALLENGE OF INFORMALITY IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA", WORLD BANK, 2014.

الحركية وتعيد إنتاج الهشاشة المفرطة في علاقات العمل. يأخذ هذا الاستنتاج معنى أكثر حدية إذا ما اقترناه بتركيبية التشغيل في السوق اللبناني حيث يشكل العمال النظاميون أقل من ثلث العاملين. بالتالي فإن المنافسة بين العاملين على فرص العمل المتاحة او المنتجة هي بأغلبها منافسة نحو الأسفل.

## رسم ٤ احتمالات الانتقال عبر علاقات العمل المختلفة (متابعة التصنيف من شهر لشهر بين ديسمبر ٢٠٠٧ وديسمبر ٢٠١٠)<sup>١٤</sup>

عامل لصاحبه	عامل نظاميين	عامل غير نظاميين	عاطلين عن العمل	غير نظاميين	غير محدد	المجموع
99.96	0	0	0	0	0.03	100
3.13	94.96	0.32	0.43	0.11	1.94	100
3.02	0.19	93.69	0.91	0.3	1.89	100
0	0	0.06	0.06	0	99.72	100
6.19	0.26	2.01	91.54	0	0	100
4.5	0.35	1.04	0.69	93.18	0.25	100
83.7	1.74	4.97	2.15	3.72	3.72	100

المصدر: 4 غاتي وآخرون، البنك الدولي، 2014، ص. 20

### الشركات اللانظامية

تعتبر الشركات اللانظامية صغيرة الحجم نسبياً بحيث لا يتعدى حجم أعمالها (الأرباح جزء منها) عتبة إيل 2455 دولار أميركي في الشهر بما لا يتخطى أكثر من 6 أضعاف الحد الأدنى في لبنان (-LE BOR GNE E. & JACOBS T, 2016, P.45). وهذا ما يفسره الحجم التشغيلي لهذه "الشركات" التي هي حقيقة عبارة عن أفراد يعملون لحسابهم الخاص ويسمح لهم حجم أعمالهم بتحمل نفقات عامل آخر يساعدهم في إنجاز الأعمال. ما يدفعنا إلى هذا الاستنتاج هو أن حوالي 56% من هذه الشركات توظف بين عامل وعاملين في يبلغ حجم الشركات التي توظف 3 عمال حوالي (الصدر نفسه، 45). تولد هذه "الشركات" معظم عرض العمل في السوق اللبناني وتدعم هذا الاستنتاج معطيات توفرها إدارة الإحصاء المركزي (2009) والتي تقول إن 61% من الوظائف المنتجة بين العامين 2004 و2009 كانت في قطاع التجارة و33% في الخدمات المنخفضة الإنتاجية في حين كان قطاعي الصناعة والزراعة يخسران من إجمالي اليد العاملة فيها. ويأتي قطاع العقارات في المرتبة الثالثة بحوالي 10% من إجمالي الوظائف المنتجة ومن المعروف إن أغلب هذه الوظائف هي لانظامية وتستهدف العمالة المهاجرة وغير اللبنانية (اللجائين). بالتدقيق في ملكية هذه "الشركات" وتاريخ تأسيسها يتبين لنا أنها تاريخياً متواجدة في السوق اللبناني وتشكل لابعاً أساسياً في عرض العمل، فيما يلي نعرض توزيع هذه الشركات اللانظامية بحسب جنسية

العمال اللبنانيين والعمال المهاجرين أو اللجائين الذين يخترطون بأغلبهم في علاقات عمل لانظامية. وهذا ما سنعالجه بالتفصيل في قسم لاحق من هذا التقرير.

كغيره من دول المنطقة يسجل لبنان ترابطاً سلبياً ما بين مستويات التعليم والعمر من جهة واللانظامية من جهة أخرى، ما يعني أن العاملين اللانظاميين هم أقل تعليماً وأصغر سناً من العمال النظاميين أو حتى من العاملين لحسابهم الخاص. حيث يسجل العاملون الشباب (24-15 سنة) أعلى معدلات اللانظامية (69%) مقارنة مع غيرهم من الفئات العمرية. إلا أنه وباختلاف الفئات العمرية فإن معدل اللانظامية لا ينخفض عن عتبة 50%. الملفت أن ثلثي الأجراء اللانظاميين هم دون الـ34 عاماً وثلثهم هم دون الـ24 سنة. أما العاملين لحسابهم فهم أيضاً أصغر نسبياً من العاملين النظاميين حيث يسجل أن ما نسبته 33% منهم هم دون الـ34 سنة (المصدر نفسه، ص.95).

يتخطى تحدي اللانظامية في لبنان انتشارها في معظم القطاعات إنما يصل إلى صعوبة شديدة في الخروج من علاقات العمل اللانظامية نحو العمل النظامي. هذا ما تبينه دراسة أجراها البنك الدولي في العام 2010 والتي أجريت على مجموعة من المشتغلين واستقصت طبيعة علاقات العمل التي يخترطون فيها من شهر إلى شهر. تفيد هذه المعطيات أن احتمالية الانتقال من العمل لحسابه الخاص نحو العمل كأجير نظامي هي شبه معدومة. الأمر نفسه للعمال اللانظاميين. في حين يسجل انتقال حوالي 3% من الأجراء النظاميين ليصبحوا عاملين لحسابهم الخاص و2.2% يتحولون إلى أجراء لانظاميين من شهر إلى آخر. ويحافظ حوالي 94% من العمال النظاميين على علاقات عملهم. أما الحركية التي يسجلها العمال اللانظاميون فهي، وأن وجدت، تدفعهم نحو علاقات عمل أكثر هشاشة. فالخيارات المتاحة أمامهم أحلاها مرّ؛ فإما يحافظون على عملهم اللانظامي الهش أو يتحولون إلى عاملين لحسابهم الخاص مع ما يترتب ذلك من مخاطر أعلى كونهم سيكونون معنيين مباشرة بإيجاد فرص العمل والتسويق والتشغيل في الوقت عينه؛ وإما يخترطون في علاقات عمل غير معروفة (عمل عائلي على الأغلب). أما الخروج من البطالة فهو محدود جداً بسبب قلة فرص العمل التي ينتجها الاقتصاد فعلى سبيل المثال يتمكن فقط 8% من العاطلين عن العمل من إيجاد وظيفة في الشهر التالي على أن أغلبهم يجري استيعابهم في خانة العاملين لحسابهم الخاص (6%) والعمل اللانظامي (2%). بالتالي فإن أغلبية الحركية في علاقات العمل تتجه نحو العمل للحساب الخاص في ظل شبه انعدام لإمكانية نحو العمل النظامي. أما المتعطلون عن العمل وغير الناشطين اقتصادياً فتخلص الدراسة إلى أنهم وبأرجحية تتخطى الـ90% يحافظون على نفس التصنيف من شهر إلى آخر. إذا نحن أمام سوق عمل يتميز بشبه انعدام للحركية في علاقات العمل فيه وتمثل اللانظامية (عمال أو عاملين لحسابهم الخاص) أكثر من يستوعب هذه

١٤- يعرض هذا الجدول نسب تغير طبيعة التشغيل للعاملين في لبنان عبر متابعتهم من شهر إلى آخر، فعلى سبيل المثال التصنيفات الموضوع في العامود الأول من جهة اليمين هي التصنيفات المرجعية للعاملين (أي طبيعة عملهم قبل البدء بالدراسة ومراقبة إمكانية انتقالهم لتصنيف آخر). فعلى سبيل المثال نلاحظ أن 99.9% من العاملين لحسابهم الخاص حافظوا على التصنيف وهكذا دواليك بين مختلف تصنيفات علاقات العمل.

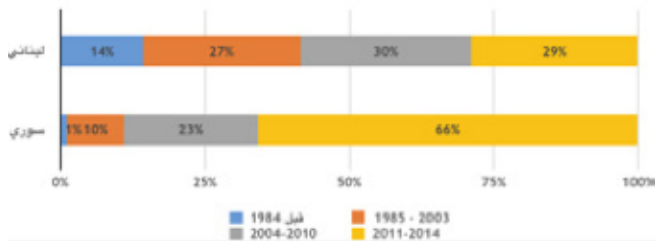
١٥- يسجل الفلسطينيون توزع مشابه للبنانيين إلا أن نسبة المنشآت التي تأسست في الفترة الزمنية الأخيرة (٢٠١١-٢٠١٤) من الفلسطينيين تخطت النسبة المسجلة عند اللبنانيين. وهذا يعود إلى دفع اللجائين الفلسطينيين القادمين من سوريا وتحديداً من المخيمات المتواجدة في العاصمة وضواحيها والذين تم استيعابهم ضمن سوق العمل المقفل والخاص بالمخيمات الفلسطينية في لبنان (انظر القسم المخصص للجائين).

مشغليها. بداية مع اللبنانيين، فإن أكثر من نصف هذه الشركات (57%) أسسها لبنانيون<sup>10</sup> بين العامين 1980 و 2010 وما تزال موجودة إلى العام 2013. فيما بلغت نسبة الشركات التي تأسست بين العامين 2011 و 2014 حوالي 29% (المصدر نفسه، ص. 47). نود الإشارة إلى التسارع الكبير في تشكيل هذه المنشآت بين عامي 2011 و 2014 وهذا ما يشير إلى بروز العمل اللانظامي كالمشغل الأبرز في ظل الأزمات الاقتصادية.

تنقلب الصورة بشكل كبير في صفوف المقيمين السوريين، إذا بلغت نسبة المنشآت اللانظامية التي أسسها السوريون بين العامين 2011 و 2014 حوالي 66% من إجمالي المنشآت اللانظامية التي يديرها السوريون المقيمون في لبنان. وهذا ما يدعم فرضيتنا أن اللانظامية تزايدت بشكل كبير خلال السنوات الخمس الأخيرة في لبنان وأن الأنشطة اللانظامية هي المشغل الأكبر للاجئين في لبنان. ويلاحظ أن نسبة المنشآت اللانظامية التي يمتلكها سوريون وتتواجد بالقرب من تجمعات سكنية سورية ارتفعت من 5% في الفترة بين العامين 2004-2010 إلى 14% بين العامين 2011-2014. في هذا السياق، يجب الإشارة إلى الدور الأساسي الذي قامت به المنظمات الأهلية المحلية والدولية والتي قدمت تسهيلات كبيرة للاجئين من حيث الحصول على التدريب والإعداد لتأسيس عملهم الخاص أو من حيث الوصول إلى تسهيلات مالية (قروض صغيرة)

## الرسم 2 توزيع المنشآت اللانظامية بحسب

### جنسية أصحابها وتاريخ تأسيسها



الرسم 2 توزيع المنشآت اللانظامية بحسب جنسية أصحابها وتاريخ تأسيسها

## اللاجئون السوريون

لا يمكننا الحديث عن اللانظامية في لبنان من دون التطرق إلى علاقات العمل التي ينخرط بها العمال المهاجرون والعمال من اللاجئين الفلسطينيين والسوريين. علماً أننا نستثني العمالة السورية من هذا التحليل لغياب المعطيات الواضحة التي يمكن لنا تحليلها والبناء عليها. إلا أنه من المؤكد أن الأغلبية الساحقة إن لم نقل جميع اللاجئين السوريين الناشطين اقتصادياً هم بطبيعة الحال لانظاميين وغير متمتعين بأي حقوق أو ضمانات اجتماعية وكما ذكرنا سابقاً في هذا

ILO ROAS ASSESSMENT OF THE IMPACT OF SYRIAN REFUGEES IN LEBANON AND THEIR EMPLOYMENT رسم أنماط علاقات العمل المعتمدة في القطاع العام

التقرير يقدر البنك الدولي (2010) أن القوة العاملة في لبنان تضخمت بحوالى الثلث في السنوات الخمس الأخيرة بفعل دفع اللاجئين من مناطق النزاع في سوريا. تشير بيانات المفوضية العليا للاجئين أن العدد الإجمالي للاجئين السوريين المسجلين يصل إلى حوالى مليون لاجئ موزعين على 24,000 أسرة، علماً أن هذا الرقم لا يعكس الرقم الحقيقي كون الدولة اللبنانية قد قامت بوقف تسجيل للاجئين جدد ابتداءً من مايو 2010، بما في ذلك المواليد الجدد. تقدر منظمة العمل الدولية<sup>11</sup> (2014) نسبة القوة العاملة بين صفوف اللاجئين (10 عاماً وما فوق) بحوالى 239,700 فرد (بناءً على بيانات التسجيل في منتصف 2014) ما يعادل حوالى 14% من القوى العاملة اللبنانية. تُرجح نسبة العاملين بينهم بحوالى 170,000 فرد بما نسبته واحد على كل عشرة أفراد عاملين في لبنان. تصل نسبة البطالة في صفوف اللاجئين إلى حوالى 33% (أي 79,200 فرد يمثلون حوالى نصف المتعطلين عن العمل في لبنان) وترتفع عند النساء اللاجئات إلى 68%. يتركز اللاجئون العاملون في قطاعي الخدمات (36%) والزراعة (28%) ويتوزع الباقون على قطاعات التجارة (10%)، البناء (12%)، الصناعة (4%) وقطاعات أخرى غير محددة (6%). تشير منظمة العمل الدولية إلى أن الأغلبية الساحقة من اللاجئين العاملين ينخرط في علاقات عمل لانظامية، حيث بلغت نسبة العاملين من دون أي عقد عمل حوالى 92% في حين لم ترتفع نسبة المتحصلين على أجور شهرية لأكثر من 23% من مجمل العاملين. كما أظهر البحث فجوة كبيرة في الأجور مقارنةً مع نظرائهم اللبنانيين حيث فُدر متوسط دخل اللاجئين (278 دولار أميركي) بأقل من 38% من الحد الأدنى للأجور في لبنان وتتسع الفجوة إلى حوالى 63% في صفوف النساء (AJLOUNI S. & KAWAR M., 2010, P. 33-37). ساهمت السياسات الحكومية تحت عنوان حماية اليد العاملة الأجنبية من دفع مزيد من اللاجئين السوريين نحو العمل اللانظامي والذين جرى استهدافهم بسلسلة من القرارات الوزارية كقرار حصر المهن باللبناني والذي أصدره وزير العمل السابق سجعان قزي والذي سمح بتشغيل اللاجئين السوريين حصراً في مجال العمل الزراعي والبناء والتنظيفات وهي القطاعات المعروفة بتسجيلها لمستويات مرتفعة من اللانظامية في العمل. كما لعبت وزارة العمل دوراً أساسياً في التضييق على منح إجازات العمل للعاملين السوريين وان كانت لم تحصر هذا الأمر بهم. أخيراً، لابد من الإشارة إلى أن الزيادة الكبيرة في عرض اليد العاملة واستيعابها في الأنشطة الاقتصادية اللانظامية ساهمت إلى حد كبير في تغيير طبيعة علاقات العمل اللانظامية بشكل عام في لبنان. فعلى سبيل المثال يتركز اللاجئون السوريون في محافظتي لبنان الشمالي والبقاع واللذان تضمان أكبر جيوب الفقر وأكثرها حدية؛ مع الوقت أدت زيادة عرض اليد العاملة السورية إلى ضغط على سوق العمل وبالتالي قد تكون سمحت لأصحاب العمل بفرض شروط جديدة على التشغيل اللانظامي في هذه المناطق. فصاحب العمل الذي كان يدفع الحد الأدنى مقابل تشغيل عاملين محدودي التقانة وبغض النظر عن

لا يزال القرار مطبقاً إلى الآن). ومنذ ذلك الوقت يجري التحايل على القوانين المرعية الإجراء عبر التوظيف بعلاقات عمل لانظامية. وتقوم المكونات الحاكمة بتقاسم حصص التوظيف اللانظامي في ما بينها، وتبقي على لانظامية المستخدمين كجزء، محولة بذلك الحق بالعمل إلى جزء من منظومة الزبانية التي ترعاها.

يستوعب القطاع العام اللبناني في أجهزته المدنية والعسكرية والتربوية حوالي ١٠٪ من إجمالي العاملين اللبنانيين (حوالي ٦٩٦.١٣٠ فرداً). يستثني هذا الرقم حوالي ٢٧ ألف أستاذ متعاقد في القطاعات التربوية المختلفة (باستثناء الأساتذة المتعاقدين في الجامعة اللبنانية) وعمالاً متعاقدين بعقود غير نظامية، بمعنى أنها غير ثابتة ولا تعطيه أي تقديرات اجتماعية أو ضمانات لنهاية الخدمة أو استمرارية العمل. وفي الكثير من الأحيان لا يستفيدون من تغطية حوادث العمل. ويتوزع هؤلاء على الفئات الآتية: متعاقدون، مياومون، عمال غب الطلب، عتالة) ويبلغون حوالي ٦٨٨٠ فرداً.

يشكّل العسكريون حوالي ٧٢٪ من إجمالي العاملين في الأجهزة الثلاثة، وهم بأكملهم يعملون بعلاقات عمل نظامية ومحمية مع تقديرات اجتماعية وتعويضات خاصة بهم، إلا أنه قد جرى إدخال مبدأ التعاقد المحدد المدة الزمنية مع الاستفادة من كافة التقديرات الأخرى، وهو أتى في مرحلة لتعويض النقص الحاصل في العديد مع إلغاء الخدمة العسكرية الإلزامية في العقد الماضي. أما الباقي من العاملين فيتوزعون على الجهاز التربوي (٢١٪) والجهاز المدني ٧٪. إذا ما استثنينا الجهاز العسكري من تحليلنا لبنية العمالة في القطاع الإعلامي، يتبيّن لنا أن نسبة العمال اللانظاميين تصل إلى حدود ٤٧٪ في القطاع التربوي و٤٤٪ في الجهاز المدني<sup>١٨</sup>. تجدر الإشارة إلى أن العمال اللانظاميين في القطاع العام يحرمون من جميع الضمانات الاجتماعية والصحية وتعويضات نهاية الخدمة، وهم بمجملهم تم تشغيلهم بصفة مؤقتة تحولت إلى أمر واقع مع مرور الزمن حيث تصل خدمة البعض منهم إلى أكثر من عقدين من الزمن. علماً أن الدولة اللبنانية قد شرعت التعاقد الوظيفي المؤقت بمختلف مسمياته (المياومون، العمال، غب الطلب، جباة الإكراء والعتالة) منذ إقرار نظام الموظفين في المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ والصادر في ١٩٥٩/٦/١٢.

الجنسية أصبح لديه إمكانية ضغط أكبر لفرض أجور أقل في ظل الوفرة الكبيرة في اليد العاملة المتاحة. يسجل أن العديد من الأسر (١٢٪ من أسر اللاجئين المشمولة بالمسح) تُدفع إلى اعتماد استراتيجية تأقلم سلبية تدفع نحو زيادة عمالة الأطفال تشير المعطيات إلى أن حوالي ٣٧ من أصل ٣٧ طفل شملتهم إحدى المسوحات الدولية عبروا عن كونهم يعملون لحوالي ١٧ أيام في الأسبوع<sup>١٧</sup>.

## اللاجئون الفلسطينيون

تصل نسبة العاملين إلى إجمالي اللاجئين إلى حوالي ٣٢٪ وهي تنخفض في صفوف النساء إلى ١١٪ وترتفع بين الذكور إلى ٥٥٪، وتعتبر هذه الأرقام تراجعاً بالمقارنة مع نسب التشغيل المسجلة في العام ٢٠١٠ وهي مدفوعة على الأغلب بتراجع معدل التشغيل بين الذكور الذي كان بحدود ٦٥ ٪. يعزى هذا التراجع بشكل أساسي إلى تدفق اليد العاملة الكبير الذي حصل بسبب اللجوء الفلسطيني من سوريا في السنوات الأخيرة. تشير الأرقام المتداولة إلى أن الأغلبية الساحقة من اللاجئين الفلسطينيين العاملين تنشط في علاقات عمل لانظامية حيث يسجل أن حوالي ٨٦٪ من العاملين هم من دون أي عقد عمل. ويشكل العمل لحسابه الخاص أبرز مصادر الدخل. يصف حوالي ٤٨٪ من العاملين كأجراء يوميين في حين تصل نسبة العاملين بالقطعة إلى حوالي ٣٠٪ من العاملين. في العام ٢٠١٠، أقرت الدولة اللبنانية تعديلاً على التشريعات المعنية بعمل اللاجئين الفلسطيني فسحبت مبدأ المعامل بالمثل وسمحت لهم التسجيل بالضمان الاجتماعي إلا أنهم لا يستفيدون سوى من تعويض نهاية الخدمة ويحرمون من الرعاية الصحية (الأونروا والجامعة الأميركية في بيروت، ٢٠١٦).

في العام ٢٠١٣ أجرت وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في لبنان مسحاً شاملاً لجميع المنشآت الاقتصادية وأشار هذا المسح إلى وجود حوالي ٢٥٦٠ منشأة تعمل داخل المخيمات وهي بأغلبها تنشط في قطاعات الخدمات المتدنية التقانة والمردودية ودكاكين البيع الصغيرة. وأفاد المسح عن وجود حوالي ٢٣٦ امرأة تعملن من داخل المنازل في بيع الثياب والتطريز وخدمات بسيطة كالتهليل وتصفيف الشعر.

## اللانظامية في القطاع العام والمؤسسات العامة

في القطاع العام، اعتمد الحكم الناشئ في مطلع التسعينيات التوظيف في القطاع العام كأحد أبرز الأدوات لاستيعاب فائض العمالة اللانظامية في الميليشيات المتحاربة والمؤسسات المدنية التابعة لها. ارتفعت حصة الرواتب والأجور من ٢٩٪ من إجمالي النفقات العامة في العام ١٩٩٢ إلى حوالي ٤٣٪ في العام ١٩٩٣. وكان هذا العام هو الذي شهد التضخم الأكبر في حجم القطاع الحكومي. علماً أن القسم الأكبر من هذا التضخم كان لحساب المؤسسات العسكرية والأمنية. في العام ١٩٩٦ ومع تعثر النمو للاقتصادي وبدء مراكمة الدين العام وخدمته اتخذت الحكومة قراراً بتوقيف التوظيف في القطاع الرسمي

17- CHILD LABOR REPORT, BECAUSE WE STRUGGLE TO SURVIVE – CHILD LABOR AMONG REFUGEES OF THE SYRIAN CONFLICT, 2016, P. 28-29

١٨- تجدر الإشارة إلى أن هذه الأرقام هي من حسابات الباحث بناء على التقرير الشهري للرواتب والأجور والصادر عن وزارة المالية اللبنانية في كانون الأول من العام ٢٠١٢. وقد اختار الباحث الاعتماد على هذا التقرير من دون النسخات الأحدث والمتوفرة حتى العام ٢٠١٤، كونه التقرير الوحيد الذي يقدم معطيات حول أعداد الموظفين والمتعاقدين في القطاع العام وتوزيعهم التفصيلي على مختلف الأجهزة الحكومية، في حين تكتفي التقارير الأحدث بإعطاء المعلومات حول كلفة الموارد البشرية على الخزينة العامة.

## رسم ٥ - أنماط علاقات العمل المعتمدة في القطاع العام



المصدر: ٥ تصميم الباحث بناءً على مخرجات البحث المكتبي

تجبر المقاولين المتعاقدين معها على تسجيل المياومين في الضمان الاجتماعي. هنا تقدم الدولة اللبنانية نموذجاً واضحاً عن مخاطر تكتيكات «الاستعانة بمصادر خارجية - OUTSOURCING» للحد من أكلاف الإنتاج في ظل غياب التشريعات المناسبة والضامنة لحقوق العمال. المشكلة في حالة لبنان أن الدولة نفسها تعتمد التكتيكات التي تعتمد عليها شركات القطاع الخاص للحد من أكلاف الإنتاج، وتعفي نفسها حتى من مسؤولية إجبار المتعاقد على تأمين الحقوق الصحية أو حتى تأمين على حوادث العمل لفئة من العمال مهمتها صيانة شبكات الكهرباء العامة مع ما يترتب ذلك من مخاطر مهنية جمة.

في ما يأتي نستعرض أغلب المعطيات المتوفرة على العمالة اللانظامية في المؤسسات العامة. الملاحظ أن جذور اللانظامية تعود إلى أكثر من ثلاثة عقود، وهي منتشرة في معظم القطاعات، كما ساهمت القرارات الحكومية المعتمدة منذ منتصف التسعينيات والقاضية بتجميد التوظيف في القطاع العام بدفع المؤسسات العامة إلى التحايل على القوانين واعتماد التشغيل المؤقت كإحدى الوسائل لسد الشواغر في جسمها الوظيفي والناجئة من تقدم الموظفين في السن وتقاعدهم. بعض الإدارات (الكهرباء، مستشفى الحريري الجامعي ومصالح المياه) تركز بشكل رئيسي على الخدمات التي يقدمها هؤلاء العمال. كما أن بعض المؤسسات تعتمد مبدأ التعاقد من الباطن كما يحصل في كهرباء لبنان التي تقوم بالتعاقد مع مقاولي عمال يقومون بدورهم بتأمين اليد العاملة للقيام بالمهام المطلوبة فيصبح العمال المياومون العاملون لصالح الشركة مقدمي خدمات، بالتالي تتحرر الدولة نفسها من تقديم الضمانات الاجتماعية لهؤلاء العمال وهي لا



المؤسسة	العدد	مدة الاستخدام	الأجر \ البديل	ملاحظات
مصالح مياه الشرب (4) موزعة على مختلف المناطق اللبنانية	1600	تتراوح بين بضع سنوات بمعظمها إلى حالات مر عليها حوالى العقدين من الزمن	غير متوفر	يشكل العمال اللانظاميون حوالى 50% من العاملين في هذه المؤسسات صدرت مراسيم حكومية لإجراء مباريات للتثبيت وملء الشواغر إلا أنها غير مطبقة لأسباب تتعلق بقرار توقيف الاستخدام في القطاع العام
مستشفى رفيق الحريري الحكومي الجامعي	650	5 سنوات في الأغلب	بين \$2 إلى \$6.5 بالساعة	غير مضمونين حتى في المستشفى الذي يعملون فيه ولا يستفيدون من أية ضمانات
كهرباء لبنان – عمال غب الطلب	1830	بعضهم يعمل منذ 15 سنة	\$19 باليوم	تمتتع مؤسسة كهرباء لبنان عن التصريح عنهم للضمان الاجتماعي على الرغم من موافقته على انتسابهم
كهرباء لبنان – جباة الإكراء	737	غير متوفر	غير متوفر	
الضمان الاجتماعي	150	5-15 سنة	غير متوفر	تمتتع المؤسسة عن منحهم التغطية الصحية وتمتتع نقابة موظفي الضمان عن المطالبة بحقوقهم كونهم غير مثبتين. يقدر الشغور في الوظائف بحوالى الألف وظيفة.
أوجيرو للاتصالات العامة	500	5-10 سنوات	غير متوفر	غير مضمولين بأي حماية اجتماعية أو صحية وتمتتع نقابة موظفين أوجيرو عن تنسيبهم لكونهم لانظاميين.
إدارة حصر التبغ والتبناك (الريجي)	270	5-18 سنة	\$22 باليوم	تعتمد الإدارة إلى الالتفاف على قانون العمل الذي يجبرها على تثبيت العاملين بعد ثلاثة أشهر من العمل فتعطيتهم عقوداً لشهرين يتوقفون بعدها عن العمل لشهر ويعودون إلى العمل وهكذا دوليك.
وزارة المالية	533	بعضهم يعمل منذ 1993	\$25 باليوم	لا حماية ولا ضمانات اجتماعية أو صحية ولا يحق لهم إجازات مدفوعة.

المصدر ٣ الدولة تحرق قوانينها: آلاف المياومين في المؤسسات والإدارات العامة من دون حقوق، فرح قبيسي، ٢٠١٢، جريدة المنشور

الثابتين تتناقض مع مصالح المياومين، حتى إن المصالح أحياناً يمكن إن تتناقض بين فئات العمال اللانظاميين أنفسهم كالمياومين وجباة الإكراء العاملين لحساب مؤسسة كهرباء لبنان نفسها. هذا ما ينتج «متاهة تشريعية» في ما يتعلق بعلاقات العمل في القطاع العام. وتمتد أيضاً إلى القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال شهدت التحركات العمالية الأخيرة تناقضات واضحة بين الموظفين المثبتين في القطاع العام والمتمثلين في «هيئة التنسيق النقابية» من جهة، والعمال والموظفين المتعاقدين من جهة أخرى. هيئة التنسيق النقابية وهي الإطار النقابي الأكثر فعالية في السنوات الخمس الأخيرة نأت بنفسها عن مطالب العمال اللانظاميين في القطاع العام، حتى إن رئيسها السابق، الأستاذ «حنا غريب»، يعتبر أن المطلب الأساس هو تحقيق مطالب تعديل الأجور للأساتذة والموظفين الثابتين ومن بعدها يمكن مناقشة أمور إصلاح القطاع العام وغيرها من القضايا الأخرى.<sup>٢٠</sup>

بناء على الجدول أدناه نستنتج أن المؤسسات العامة في لبنان ترتكز بشكل أساسي على العمال اللانظاميين، وقد سمح المشرع اللبناني بذلك عبر قانون الموظفين لعام ١٩٥٩، وعبر ترك هامش من علاقات العمل خارج إطار التغطية القانونية، ومن دون أن تشكل خرقاً للقانون المرعي الإجراء. هذا ما يسميه زوران سلافنيك في معرض تحليله للاقتصاد السياسي للانظامية بـ«انحراف السياسات». بمعنى أن الدولة لا تقوم بتعديل السياسات أو القوانين المعتمدة بما يسمح بالمزيد من المرونة في علاقات العمل ويحد من الضمانات للعاملين، بل هي تبقي على المنظومة القديمة وإنما تتحايل عليها عبر ثغرات قانونية تغض النظر عنها من جهة وتعتمدها في غير مسعاها الأساسي. وهذا تحديداً ما يحصل مع الثغرات الموجودة في قانون الموظفين والتي تسمح للمؤسسات العامة بالتعاقد المؤقت اذا ما توفرت الاعتمادات المالية. فيتحول المؤقت مع الوقت إلى أمر واقع تستعمل من خلاله مؤسسات الدولة قوتها التفاوضية لفرض شروط عمل لانظامية على العمال وتوزعه في تصنيفات متناقضة المصالح. فمصالح الموظفين

٢٠- ورد هذا التصريح في مقابلة أجراها غريب مع فريق عمل بعد ورقة بحثية، «عمال ونقابات من دون حركة»، لصالح معهد عصام فارس للسياسات العامة في الجامعة الأميركية وتمكن الباحث من الاطلاع عليها كونه جزءاً من الفريق البحثي المكلف بإعداد الورقة المذكورة أعلاه. الورقة لا تزال قيد التدقيق تمهيداً لنشرها.

## ملاحظات ختامية

يشكل العمل اللانظامي في لبنان مكوناً أساسياً للتشغيل واستيعاب الدفع المتزايد لليد العاملة في ظل محدودية الإنتاجية للاقتصاد اللبناني وغياب أي استراتيجية حكومية، في الأفق القريب، لتحسين الإنتاجية والتوجه نحو نمو مدفوع بنتائج فرص العمل. يدعم استنتاجنا مجموعة الإجراءات والسياسات الحكومية التي منذ التسعينيات والتي كانت مسبباً رئيسياً في تريع الاقتصاد بالدرجة الأولى والدفع نحو لانظامية التشغيل والعمل بالدرجة الثانية؛ حتى إن الحكومة نفسها تعتبر مُشغلاً بارزاً للعمال اللانظاميين. بدوره يمثل القطاع الخاص المشغل اللانظامي الأكبر في لبنان وتحديداً في مجالات التجارة والخدمات المحدودة التقانة والبناء. وتعتبر بنية هذا القطاع حيث تطفئ الشركات المتناهية الصغر والصغيرة من أبرز العوامل الدافعة نحو اعتماد علاقات عمل لانظامية. في ما يأتي نستعرض جملة من الاستنتاجات/ التوصيات التي نراها أساسية في عملية فهم اللانظامية في لبنان ومحاولة خلق قوة دفع معاكسة للاقتصاد السياسي للانظامية؛

• بداية لا بد من معالجة الخلل الكبير على مستوى توفر المعطيات والبيانات عن سوق العمل اللبناني بشكل عام وعن العمل اللانظامي بشكل خاص، حيث تعود أحدث البيانات المتوفرة الى العام ٢٠٠٩، وهي بأغلبها تستعمل للدلالة التاريخية أكثر منها لتحليل الواقع الحالي الذي قلب رأساً على عقب بعد المتغيرات الكبرى الناتجة من الأزمة السورية ودفق اللاجئين الكبير المسجل في لبنان. في هذا الإطار، يجدر التشديد على أن الهدف الأبرز يجب أن يكون محاولة التأثير على صانعي القرار في ما يتعلق بمسوحات العمل والذين يمكن حصرهم بشكل أساسي بدائرة الإحصاء المركزي ومنظمة العمل الدولية والبنك الدولي. لذا على هيئات المجتمع المدني العمل على بناء تصورها لكيفية دراسة وتشخيص لانظامية العمل عبر المسوحات الممكن القيام بها في الفترة المقبلة، علماً أن المسح الأخير والذي بدأ العمل عليه قد توقف لأسباب تقنية، ومن غير المعلوم متى سيعاد البدء بالمشروع. بالتأكيد لا يمكن لهيئات المجتمع المدني أن تحل مكان الجهات المعنية على المستوى المحلي والدولي، ولكن المطلوب القيام بنقاش جدي وحقيقي يهدف إلى تحديد موقف هيئات المجتمع المدني من طبيعة مسوحات العمل التي تجري وكيفية تعميم معايير دراسة وقياس العمل اللانظامي.

• من المستبعد جداً أن يصار إلى التقليل من اتساع العمل اللانظامي على المدى القصير والمتوسط، وذلك بسبب بنية الاقتصاد في لبنان وارتكازه على النمو المدفوع بالريوع وتحديداً في قطاعي المصارف والعقارات. وفي ظل غياب أي إمكانية جدية لإحداث تغيير على مستوى الخيارات الاقتصادية المتبعة، يصبح العمل على مطالبة الحكومة اللبنانية بالالتزام بالعمل على تعميم المعايير الموضوعية في

التوصية رقم ٢٠٤ والصادرة عن مؤتمر العمل الدولي بدورته ١٠٤ في العام ٢٠١٥ من أبرز الأهداف الممكن العمل عليها مرحلياً لزيادة مستوى الوعي حول مخاطر تفشي العمل اللانظامي وحشد القوة لمطالبة الحكومة بالالتزام بهذه المعايير. في هذا السياق، يجب تغيير النظرة الى اللانظامية في علاقات العمل واخراجها من دائرة المقاربة النيولبرالية التي تفرضها الى حد ما المؤسسات المالية الدولية. فالنظامية ليست بالضرورة فعلاً إرادياً يجري اعتمادها للتهرب الضريبي بقدر ما هي تعبير واضح عن ميزان قوى يفرض مزيداً من الضغط على معايير العمل اللائق لصالح توسيع الأرباح وتحميل الأفراد مسؤولية تحقيق الأمان الاجتماعي والوظيفي.

• يفرض تفشي اللانظامية في صفوف العمال الأكثر فقراً وهشاشة ضرورة الانتقال نحو اعتماد أرضية للحماية الاجتماعية حيث تضمن الدولة حداً أدنى من التقديمات الاجتماعية والصحية للجميع، بغض النظر عن طبيعة موقعهم الاجتماعي أو الاقتصادي. تغيب هذه الأرضية عن المشهد اللبناني حيث أصبح الوصول إلى الضمانات والحماية الاجتماعية امتيازاً لا تحظى به إلا قلة قليلة من القوى العاملة، في حين يبقى القسم الأكبر من العمال والمتعطلين عن العمل من دون أدنى حماية اجتماعية وصحية. في هذا الإطار تبرز ضرورة العمل على إصلاح أنظمة الحماية الاجتماعية في لبنان وتوسيع رقعة المستفيدين منها. إلا أن أي محاولة لإصلاح لهذه الأنظمة لا يمكن لها إلا أن تمر عبر دعم وتطوير آليات عمل المؤسسات الضامنة وعلى رأسها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. لذا فإن مطالبة الدولة والضغط من أجل أن تفي بالتزاماتها تجاه الصندوق وتسدد المتأخرات المسجلة عليها هو الخطوة الأولى لأي عملية إصلاح على أن تستتبع بسد الشواغر في ملاك الصندوق والتي يجري التعويض عنها بعقود عمل هشة تحرم جزءاً من العاملين في الصندوق من أي حماية اجتماعية أو صحية.

• شهد لبنان، ولا يزال، موجات البرامج والمبادرات المدعومة من المؤسسات المانحة الدولية، وبمشاركة مؤسسات حكومية ومدنية محلية في الكثير من الأحيان، والتي تدعو إلى تحفيز ريادة الأعمال وتأسيس الشركات المتناهية الصغر. إن هذه المبادرات هي من أبرز المسببات الدافعة نحو لانظامية العمل تحديداً في صفوف الفقراء والفئات الأكثر هشاشة كالنساء واللاجئين. فيصبح العاملون لحسابهم في جيوب الفقر أو مخيمات/ تجمعات اللجوء، والذين يتحملون مسؤولية الإنفاق على أسرهم ويتعرضون لمخاطر العمل المباشر في السوق، من رواد العمال بالنسبة لهذه المبادرات. إن على العمل توجيه أولويات التمويل والمبادرات التنموية نحو دعم المشاريع التي تنتج فرص عمل نظامية لائقة وبعيداً عن وهم المعايير الأخلاقية اللبرالية تحت مسميات ريادة هو خيار أساسي يجب وضعه على طاولة البحث والنقاش الجديد بين مختلف هيئات المجتمع المدني اللبناني.

والإجراءات الحكومية الآخذة بالتطبيق على النشاط الاقتصادي ولللاجئين، تظهر الكثير من مبادرات التمكين الاقتصادي التي تستهدف تحسين وصول اللاجئين الى موارد منتجة. اللافت أن الأغلبية الساحقة من هذه المبادرات تصب في توسيع الاقتصاد اللانظامي في صفوف اللاجئين، وبالتالي دفعهم نحو ظروف عمل لا يمكن ضبطها ولا يمكن ضمان مدى احترامها لمعايير العمل اللائق. في هذا السياق يجب العمل على تفعيل التنسيق بين مختلف هذه المبادرات وتعميم معايير واضحة تضمن حماية العمال اللاجئين من الاستغلال وتساعد على تحسين وضعهم التفاوضي. هنا يبرز دور فاعل لتنظيم العمال اللاجئين في أطر عمالية تجمعهم مع نظرائهم من اللبنانيين، بما يحسن من القوة التفاوضية للعمال بشكل عام ويضمن تمثيل مصالحهم بغض النظر عن الاختلاف في الجنسية.

• قامت الدولة اللبنانية ومنذ التسعينيات بإعادة هيكلة النظام الضريبي اللبناني بما يكمل رؤيتها للاقتصاد الكلي، بالمحصلة أضعفت بنود الجباية المباشرة كالضرائب على الأجور وأرباح الشركات والمؤسسات المالية لصالح تضخم كبير في الاتكال على مداخيل ضريبية غير مباشرة تستهدف الاستهلاك. إن بنية النظام الضريبي في لبنان تحفز الدفع نحو اللانظامية، فالدولة تجبي المدفوعات الضريبية بشكل أسهل عبر الضريبة على القيمة المضافة أو الضرائب التي تفرض على استهلاك سلع أو خدمات بعينها. بالتالي هي لا تحتاج لمعرفة أو تحديد طبيعة علاقة التشغيل الخاصة بالمكلف. لذا فإن العمل على إعادة الاعتبار لنظام ضرائبي يركز على ضرائب تحفز الطلب على العمل اللائق يعتبر من أبرز الخطوات الممكن اعتمادها للتوجه نحو النظامية.

• اعتمدت السلطة اللبنانية محاولات عدة لاستيعاب المنظمات العمالية وتفريغها وتحويلها الى أدوات سياسية، وجرى ذلك عن طريق الإبقاء على قانون عمل يحدد دور النقابة بحماية المهنة وليس الدفاع مباشرة عن مصالح العمال. كما انه يقيد حرية التنظيم النقابي فيشترط الحصول على ترخيص من وزارة العمل قبل تأسيس أي جسم نقابي. كما لعبت وزارة العمل دوراً أساسياً في الترخيص لما يعرف في أدبيات العمل النقابي بالنقابات الصفرية أي المحسوبة على السلطة، فازداد عدد الاتحادات المنضوية في الاتحاد العمالي العام - الإطار النقابي المركزي في لبنان - من ٩ اتحادات في العام ١٩٧٠ إلى ٢٨ اتحاداً في العام ١٩٩٨ و٣٧ اتحاداً في العام ٢٠٠١ ليصل الرقم إلى ٥٠ اتحاداً حالياً. علماً أن العدد الإجمالي للعمال المنضوين في هذه الاتحادات لا يصل إلى حدود ٥٨ ألف عامل لا يشكلون أكثر من ٥٪ من إجمالي القوة العاملة في القطاع الخاص (زبيب وبدران، ٢٠٠١). تجدر الإشارة إلى أن العاملين في القطاع العام هم ممنوعون من التنظيم النقابي بالقانون ويعملون تحت مسمى روابط اجتماعية ترفيحية. في هذا السياق، يصبح الإصلاح النقابي من أبرز الخيارات المتاحة للتأثير في علاقات العمل، حيث إن التنظيم العمالي لا يزال الخيار الوحيد لبناء القوة التفاوضية والمعنوية للعمال والتأثير على ظروف العمل حتى اللانظامية منها. هنا تجدر الإشارة إلى الحاجة لتطوير مفهوم التنظيم النقابي حيث يجب الانتقال من الهياكل النقابية القائمة حالياً والمصممة لتنظيم العمال بحسب مكان العمل (المصنع، الشركة... الخ) نحو أطر نقابية تهدف إلى تنظيم العمال بحسب مكان السكن وبشكل مستقل عن طبيعة علاقته الوظيفية. في هذا السياق، من المهم جداً أن تلعب منظمات وهيئات المجتمع اللبناني دوراً إيجابياً في التعاون مع الأطر العمالية القائمة وغير المدججة سياسياً وحزبياً لتحسين إمكانية الوصول الى العمال اللانظاميين وتنظيمهم في أطر قاعدية تمثل مصالحهم.

• يشكل اللجوء عاملاً أساسياً في المشهد اللبناني، ويرجح أي يبقى كذلك على المدى المنظور، أمام هذا الواقع وفي ظل السياسات

- Yaacoub N. & Bader L., "The labour market in Lebanon", Statistics in focus, CAS, ٢٠١١.

المراجع بالعربية

- إدارة الإحصاء المركزي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، «متابعة أوضاع النساء والأطفال – لبنان المسح العنقودي متعدد المؤشرات»، الدورة الثالثة، ٢٠٠٩.
- سمير مقدسي، «العبرة من تجربة لبنان»، دار النهار، ٢٠٠٤.
- فرح قبيسي، «آلاف المياومين في المؤسسات والإدارات العامة من دون حقوق»، جريدة المنصور، ٢٠١٢.
- فواز طرابلسي، «الطبقات الاجتماعية والسلطة السياسية في لبنان»، دار الساقى، ٢٠١٦.
- نبيل عبدو، ربيع فخري جميل وفرح قبيسي، «عمال ونقابات بلا حركة»، ورقة بحثية قيد النشر بالتعاون مع معهد السياسات العامة في الجامعة الأميركية في بيروت، ٢٠١٦.
- منظمة العمل الدولية، «توصية ٢٠٤ - توصية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم»، ٢٠١٥. [HTTP://WWW.ILO.ORG/ILC/REPORTSAVAILABLEINARABIC/LANG--AR/index.htm/٣٧٩١٤٤\\_WCMS](http://WWW.ILO.ORG/ILC/REPORTSAVAILABLEINARABIC/LANG--AR/index.htm/٣٧٩١٤٤_WCMS)

- Ajlouni S. & Kawar M., "Towards Decent Work in Lebanon: Issues and Challenges in Light of the Syrian Refugee Crisis", ILO, ٢٠١٥, P:٣٧-٣٣.
- Bank Audi, "Lebanon Banking Industry", sector research, ٢٠١١.
- Chaaban, J., Salti, N., Ghattas, H., Irani, A., Ismail, T., Batlouni, L. , "Survey on the Socioeconomic Status of Palestine Refugees in Lebanon ٢٠١٥", Report published by the American University of Beirut (AUB) and the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), ٢٠١٦.
- David Robalino & Haneed Sayed, "Good Jobs Needed - The Role of Macro, Investment, Education, Labor and Social Protection Policies", ٢٠١٢, p.١٢-١٠, World Bank.
- Dissecting the Lebanese public debt: debt dynamics & reform measures, Credit Libanais, Economic Research Unit, July ٢٠١٦, p. ١١. <https://www.creditlibanais.com.lb/Content/Uploads/LastEconomicAndCapitalResearch/16.٧1111٢٢.٣٨٠٤.pdf>
- Gatti & al, "Striving for Better Jobs the Challenge of Informality in the Middle East and North Africa", World Bank, ٢٠١٤.
- ILO ROAS Assessment of the Impact of Syrian Refugees in Lebanon and their Employment Profile ٢٠١٣, Beirut, ٢٠١٤ Kasparian C., "Emigrants", Universite Saint Joseph Beyrouth, ٢٠١٤.
- Le Borgne E. & Jacobs T, "Lebanon : promoting poverty reduction and shared prosperity" – Systematic country diagnosis, World Bank, ٢٠١٦.
- Slavnic, Z. (٢٠١٠). Political Economy of Informalization. European Societies, ٢٣-٣, (1)١٢.
- Tayah, M.-J. (٢٠١٢). Working with Migrant Domestic Workers in Lebanon (٢٠١٢-١٩٨٠): A Mapping of NGO Services. Beirut: International Labour Organization.
- Tilly, C. (٢٠٠٤). Social Movements, ٢٠٠٤-١٧٦٨. London: Paradigm Publishers.
- World Bank & Central Administration for Statistics, "Snapshot of Poverty and Labor Market Outcomes in Lebanon based on Household Budget Survey ٢٠١٢/٢٠١١", May ٢٠١٦, version ٢

## الناتج المحلي الإجمالي حسب الأنشطة الاقتصادية والقطاعات (العام والخاص) بالأسعار الجارية لعام ٢٠١٣ (بليون دينار عراقي)

الأنشطة الاقتصادية	القطاع العام	القطاع الخاص	المجموع
الزراعة والصيد	25	12620	12645
صيد الأسماك	--	400	400
التعدين والطاق	125684	761	126445
قطر خام	125574	-	125574
أنواع أخرى من التعدين	110	761	871
الصناعة التحويلية	2714	3572	6286
الكهرباء والماء	4078	826	4904
البناء والتشييد	268	19036	20002
تجارة التجزئة والعملة وإصلاح المركبات	3777	14505	18282
الفنادق والمطاعم	18	2232	2250
النقل والتخزين والاتصالات	1186	16902	18088
الوساطة المالية	3745	1174	4919
الأنشطة العقارية والتجارية	-	16341	16341
الإدارة العامة والقطاع والعمال الاجتماعي الإجمالي	23839	-	23839
التعليم	9462	700	10168
الصحة والعمال الاجتماعي	2716	3377	6093
الخدمات المجتمعية والاجتماعية والشخصية الأخرى	1725	2066	3791
الأمر التي تعين أفراد الأعمال المنزلية	-	91	91
المجموع	179236	96509	274745

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء/مديرية الحسابات القومية

تشير مؤشرات الناتج المحلي الإجمالي إلى ما يأتي:

ساهمت الأنشطة السلعية بنسبة ٦٢,٢٪ في توليد الناتج واحتل نشاط النفط الخام الصدارة من مجموع الأنشطة السلعية حيث ساهم بنسبة ٧٣,٥٪ من مجموع هذه الأنشطة وبنسبة ٤٥,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وبعبارة أخرى فإن نصف الناتج المحلي الإجمالي هو عبارة عن نفط خام، ما يعكس أن للاقتصاد العراقي لا يزال يعتمد على النفط الخام، وما تجدر الإشارة إليه أن هذا النشاط يعتمد على كثافة رأس المال ولا يستوعب إلا ١٪ من القوى العاملة، احتل نشاط التشييد المرتبة الثانية ساهم بنسبة ١١,٨٪ من مجموع الأنشطة السلعية وبنسبة ٧,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي، أما نشاط الزراعة فقد ساهم بنسبة ٧,٦٪ من مجموع الأنشطة السلعية وبنسبة ٤,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ساهم نشاط الصناعة التحويلية بنسبة ٣,٧٪ من مجموع الأنشطة السلعية وبنسبة ٢,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

ساهمت الأنشطة التوزيعية بنسبة ١٥,٩٪ من الناتج المحلي

الإجمالي.

ساهمت الأنشطة الخدمية بنسبة ٢١,٩٪ من الناتج المحلي

الإجمالي.

بلغت مساهمة القطاع العام ٦٥,٢٪ من مجموع الناتج وساهم نشاط النفط بنسبة ٧٠٪ من مجموع الناتج في القطاع العام.

بلغت مساهمة القطاع الخاص ٣٤,٨٪ من مجموع الناتج المحلي

الإجمالي، واحتل نشاط التشييد المرتبة الأولى حيث شكلت نسبة

مساهمته ٢٠,٩٪ من ناتج القطاع الخاص. واحتل نشاط النقل

والاتصالات المرتبة الثانية وبلغت نسبة مساهمته ١٧,٧٪ من ناتج القطاع الخاص.

أما من ناحية التوزيع الوظيفي للناتج المحلي الإجمالي فقد

ساهمت تعويضات المشتغلين بنسبة ٢٥,٦٪ في الناتج المحلي

الإجمالي وان أكثر من نصف هذه التعويضات أي ما يعادل ٥١,٩٪

تدفع للعاملين في نشاط الحكومة العامة.

### القطاع الخاص بعد العام ٢٠٠٣

تعرض القطاع الخاص إلى انتكاسة جديدة بعد العام ٢٠٠٣ نتيجة توقف

المشروعات الصناعية إما بسبب التدمير أو ارتفاع تكاليف الإنتاج أو

انعدام الطلب على منتجاته بفعل اغراق السوق بالسلع المستوردة.

وما عزز من مرارة هذه الانتكاسة انعدام الأمن والاستقرار واستهداف

عوائل الرأسماليين أدت الى هجرتهم إلى دول الجوار بحثاً عن الأمان

والاستقرار وإيجاد بيئة ملائمة لاستثماراتهم في تلك الدول.

وإزاء هذا ولكي يأخذ القطاع الخاص دوره الفاعل في عملية التنمية

وإعادة الإعمار بادرت الدولة إلى تبني استراتيجية كان الهدف منها جعل

القطاع الخاص القطاع الفاعل في النشاط الاقتصادي والمولد لفرص

العمل والمساهم في تمويل التنمية من خلال عدة وسائل وإجراءات

اتخذتها لتحقيق هذه الأهداف من بينها برامج للإصلاح الاقتصادي

وخصخصة المنشآت وإعادة هيكلتها... الخ.

بدأت مساهمة القطاع الخاص في توليد الناتج المحلي الإجمالي تتزايد مقارنة بعام ٢٠٠٢، إذ بلغت ٣٤,٦٪ العام ٢٠١٠ وارتفعت إلى ٣٤,٨٪ العام ٢٠١٣ وإلى ٣٦,٦٪ العام ٢٠١٤. علماً بأن القطاع الخاص يتضمن القطاع المنظم والقطاع غير المنظم. ويجب أن ننوه في هذا المجال بأن الإنتاج غير المشروع (تهريب الآثار، تهريب المخدرات، تهريب النفط،... الخ من العمليات غير المشروعة) غير مشمولة أصلاً في حسابات الناتج المحلي الإجمالي ومن ثم في حسابات ناتج القطاع الخاص.

أما من حيث المراجع العلمية التي اعتمدت بالاحتساب فهي: نظام الحسابات القومية ١٩٩٣ وتعديلاته.

قياس للاقتصاد غير المنظم (القطاع غير المنظم والعمل غير المنظم) ورقة عمل رقم ٥٣ / إعداد رالف هوسماتز/مكتب العمل الدولي/جنيف.

المشروعات غير المنظمة/قطب سالم الذي لخص فيها معايير القطاع غير المنظم في نظام الحسابات القومية ومنظمة العمل الدولية (المؤتمر الخامس عشر لإحصاءات العمل).

كما نعلم أن القطاع غير المنظم له أهمية خاصة في الدول النامية التي تتصف عادة بارتفاع معدلات نمو السكان فيها بالإضافة إلى تعرضها بين حين وآخر إلى حالة الركود الاقتصادي. فهذا القطاع يساهم برفد السوق المحلية بالسلع والخدمات (فمثلاً أن معظم منتجات اللبان في السوق المحلية العراقية هي من إنتاج القطاع غير المنظم). بالإضافة إلى ذلك فهو يقوم باستيعاب عدد كبير من العاطلين، ما يقلل من الآثار الاقتصادية والاجتماعية للبطالة حيث يوفر لهم الدخل الذي يعتاشون عليه ومن ثم عدم الانخراط في الشبكات المتطرفة والعصابات الإجرامية (دائماً ما نفسر هنا في العراق أن سبب انخراط الشباب في الشبكات المتطرفة هو البطالة). كما يساهم هذا القطاع بالتقليل من الخلل في سوق العمل أي بين العرض والطلب على القوى العاملة حيث يستطيع أن يلبي حاجة السوق من القوى العاملة في فترة الانتعاش الاقتصادي.

### جدول رقم (١٩):

## الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاعين المنظم

### وغير المنظم العام ٢٠١٣ بالأسعار الجارية

### (بليون دينار عراقي)

المصدر: الجدول تم إعداده من قبل الباحث

من خلال الجدول أعلاه يمكن استنتاج الآتي:

- ساهم القطاع غير المنظم بنسبة ١٩,٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي العام ٢٠١٣.
- إذا تم استبعاد نشاط النفط الخام من الناتج المحلي الإجمالي فإن القطاع غير المنظم يساهم بنسبة ٣٥,٧٪ من الناتج عدا النفط الخام.
- يساهم القطاع غير المنظم بنسبة ٥٥,٨٪ من ناتج القطاع الخاص. وبعبارة أخرى فإن القطاع غير المنظم يشكل أكثر من نصف ناتج القطاع الخاص.

### ٣ - العمل غير المهيكل (غير المنظم)

### جدول رقم (٢٠): العمل غير المهيكل حسب

### الفئات العمرية

العمر	العمل غير المهيكل العام 2007 %	العمل غير المهيكل العام 2012 %
15 - 19	94	95.7
20 - 24	72.7	79.7
25 - 29	57.3	55.3
30 - 34	50.0	47.1
35 - 39	45.1	44.2
40 - 44	45.8	41.0
45 - 49	34.3	36.5
50 - 54	30.4	29.4
55 - 59	30.7	31.3
60 - 64	29.7	29.4
65 فأكثر	33.7	68.0
الإجمالي	54.4	53.7

المصدر: المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٢

نستنتج من الجدول أعلاه ما يأتي:

- بلغت نسبة العمل غير المهيكل ٥٤,٤٪ العام ٢٠٠٧ وانخفضت إلى ٥٣,٧٪ العام ٢٠١٢.
- تميزت الفئات العمرية الثلاث الأولى فئة الشباب بارتفاع نسب العمل غير المهيكل بصرفها وخاصة الفئة الأولى إذ بلغت ٩٥,٧٪ والثانية بلغت ٧٩,٧٪ والثالثة ٥٥,٣٪ العام ٢٠١٢.
- بدأت هذه النسب بالتناقص عند الفئات الثلاث اللاحقة تراوحت ما بين ٤٧,١٪ - ٤١٪.
- أقل نسبة للعمل غير المهيكل وكانت ٢٩,٤٪ سجلت في الفئتين العمريتين (٥٠ - ٥٤) و (٦٠ - ٦٤).

جدول رقم (٢٣): العمل غير المهيكل حسب النشاط الاقتصادي %

2012	2007	النشاط الاقتصادي
84.7	76.1	الزراعة والغابات والصيد
26.6	27.0	التعدين والمناجم
65.2	71.0	الصناعة التحويلية
49.9	23.3	الكهرباء والماء
95.4	95.8	البناء والتشييد
92.7	96.3	تجارة الجملة والفردي وإصلاح المركبات
95.1	95.1	السكن والغذاء وأنشطة الخدمات بما فيها الإقامة
68.1	71.0	النقل والتخزين والاتصالات
33.0	31.9	الأنشطة العقارية والوساطة المالية
11.9	20.5	الإدارة العامة والدفاع
5.7	3.3	التعليم
15.1	13.2	الصحة والعمل الاجتماعي
63.9	61.2	أنشطة خدمية أخرى

نستنتج من الجدول أعلاه الآتي:

- ان نسبة العمل غير المهيكل تتجاوز ٩٠٪ في أنشطة البناء والتشييد، التجارة، المطاعم والفنادق.
- بلغت نسبة العمل غير المهيكل ٨٤,٧٪ في نشاط الزراعة.
- بلغت نسبة العمل غير المهيكل ٦٨٪ في نشاط النقل و٦٠٪ في نشاط الصناعة التحويلية و٦٣,٩٪ في أنشطة الخدمات.
- أقل نسبة للعمل غير المهيكل كانت في نشاط التعليم حيث بلغت ٥,٧٪ ثم ١١,٩٪ في نشاط الإدارة العامة والدفاع و١٥,١٪ في نشاط الصحة في العام ٢٠١٢.

جدول رقم (٢١): العمل غير المهيكل حسب التحصيل العلمي %

2012	2007	التحصيل العلمي
80.9	75.2	أمي
78.3	75.2	يقراً أو يقرأ ويكتب
65.7	73.7	ابتدائية
55.2	64.4	متوسطة
34.9	38.0	إعدادية أو مهنية
19.7	19.5	دبلوم
17.1	17.3	بكالوريوس أو أعلى
53.7	54.4	الإجمالي

نستنتج من الجدول أعلاه الآتي:

- ترتفع نسبة العمل غير المهيكل بين العاملين الأميين أو الذين لهم معرفة بسيطة بالقراءة والكتابة حيث تراوحت هذه النسبة بين ٧٥٪ - ٨١٪.
- وكلما ارتفع مستوى التحصيل العلمي لدى الفرد فإنه يبدد عن العمل المهيكل، لذا تنخفض النسبة إلى ١٧,١٪ بين الحاصلين على شهادة البكالوريوس أو أعلى.

جدول رقم (٢٢): العمل غير المهيكل حسب البيئة

2012	2007	البيئة
51.6	52.0	حضر
60.4	57.9	ريف
53.7	54.4	الإجمالي

نستنتج من الجدول أعلاه ما يأتي:

- إن العمل غير المهيكل انخفضت نسبته انخفاضاً بسيطاً من ٥٢٪ العام ٢٠٠٧ إلى ٥١,٦٪ العام ٢٠١٢ في الحضر.
- وبالمقابل ارتفعت هذه النسبة في الريف من ٥٧,٩٪ إلى ٦٠,٤٪ العام ٢٠١٢.

جدول رقم (٢٤): العمل غير المهيكل حسب المهنة %

المهنة	2007	2012
مشروعون وإدارة عثيا	25.4	23.7
الاختصاصيون	9.2	12.5
الفنيون ومساعدو الاختصاصيين	14.5	28.5
الموظفون المكتبيون	12.3	20.4
عاملو البيع والخدمات	57.7	48.4
العمالون الماهران في الزراعة	93.5	88.3
الحرفيون والمهن المرتبطة بهم	92.3	89.4
مشغلو المصانع والآلات وصالح التجميع	75.4	78.7
المهن الأريفة	78.9	91.7
الإجمالي	54.4	53.7

من الجدول أعلاه نستنتج الآتي:

- تنخفض نسب العمل غير المهيكل عند الاختصاصيين إذ تراوحت بين ٩,٢٪ العام ٢٠٠٧ و١٢,٥٪ العام ٢٠١٢.
- هناك مهن أخرى انخفضت فيها نسب العمل غير المهيكل الى أقل من ٣٠٪ كما في حالة المشرعين والفنيين والموظفين المكتبيين.
- ترتفع نسب العمل غير المهيكل في المهن الأولية حيث تصل إلى أكثر من ٩٠٪ والى ٨٩,٤٪ للحرفيين وإلى ٨٨,٣٪ للعمالين الماهرين في الزراعة والى ٧٨,٧٪ لمشغلي المصانع والآلات.

جدول رقم (٢٥): العمل غير المهيكل حسب المحافظات %

المحافظة	2007	2012
دهوك	39.9	48.0
نينوى	73.8	67.0
السليمانية	43.8	42.5
كركوك	55.5	54.8
أربيل	44.7	44.2
ديالى	42.3	54.0
الأنبار	35.4	57.3
بغداد	59.2	54.0
بابل	55.2	55.2
كربلاء	62.0	60.6
واسط	50.7	51.9
صلاح الدين	55.9	49.1
التنجف	65.0	69.8
القادسية	60.9	50.7
المثنى	58.7	60.3
ذي قار	51.1	48.0
ميسان	46.3	45.6
البصرة	61.9	51.7

نستنتج من الجدول أعلاه الآتي:

- انخفضت نسبة العمل غير المهيكل في العاصمة بغداد من ٥٩,٢٪ العام ٢٠٠٧ إلى ٥٤,٠٪ العام ٢٠١٢ بسبب زيادة التعيينات في القطاع الحكومي.
- هناك محافظات سجلت نسباً عالية تجاوزت ٦٠٪ للعمل غير المهيكل فيها مثل النجف، نينوى، كربلاء، المثنى لأن هذه المحافظات يغلب عليها النشاط الزراعي بالإضافة إلى الصناعات الحرفية.
- سجلت محافظات إقليم كردستان ارتفاعاً في نسب العمل غير المهيكل بلغ ٤٤,٤٪ العام ٢٠١٢ مقارنة بعام ٢٠٠٧ حيث بلغ ٤٣,٢٪.



## ٤ - العاملون غير المهيكليين

جدول رقم (٢٦): عدد العاملين غير المهيكليين  
بعمره ١٥ سنة فأكثر حسب النشاط الاقتصادي

الرئيس والجنس العام ٢٠١٢

النشاط الاقتصادي الرئيس	ذكور	إناث	المجموع
الزراعة والصيد والصيد البحري	386587	241088	627675
التعدين والفخار	18892	1056	19948
المساعدة المنزلية	407478	49833	457311
تجهيز الكهرباء، الغاز، الماء	82328	3705	86033
المياه والتبديد	744892	5541	750433
تجارة الجملة والفرع، وإصلاح المركبات والسفن	760383	50675	811058
التعمير	10000	2954	12954
النقل والتخزين والنشطة المصاحبة والاتصالات	499231	15631	517862
النشطة التجارية والإدارية والمشاريع التجارية والوساطة المالية	229917	39895	269812
الإدارة العامة والفن والفنون الترفيهية	56396	2448	58844
التعليم	12338	16540	28878
الصحة والعمل الاجتماعي	17511	8329	25850
أنشطة خدسية أخرى	264215	40247	304462
غير محدد	85227	33841	119068
المجموع	3675395	515793	4091188

المصدر: الجدول من إعداد الباحث وينطبق على كافة الجداول الأخرى

يشير الجدول أعلاه إلى الآتي:

- شكل العاملون غير المهيكليين في التجارة نسبة بلغت ١٩,٨٪ من مجموع عدد العاملين غير المهيكليين. وجاء العاملون في قطاع التشييد في المرتبة الثانية، وبلغت النسبة ١٨,٣٪ ثم العاملون في الزراعة وبلغت النسبة ١٥,٣٪ من مجموع عدد العاملين غير المهيكليين.
- وشكل العاملون غير المهيكليين من الذكور في قطاع التجارة نسبة ٢١,٣٪ من مجموع العاملين الذكور غير المهيكليين، وجاء العاملون في قطاع التشييد في المرتبة الثانية وبنسبة ٢٠,٨٪ والعاملون في قطاع النقل بنسبة ١٤٪ من مجموع العاملين غير المهيكليين من الذكور.
- وبالنسبة للإناث فقد شكلت الإناث العاملات غير المهيكليات في الزراعة النسبة الأعلى إذ بلغت ٤٦,٧٪ من مجموع عدد الإناث العاملات غير المهيكليات.

جدول رقم (٢٧): عدد العاملين بعمره ١٥ سنة  
فأكثر غير المهيكليين حسب المهنة الرئيسية  
والجنس العام ٢٠١٢

المهنة الرئيسية	ذكور	إناث	المجموع
مهن القوات المسلحة	34645	241	34886
التجارة	34877	10422	45299
الاقتصاديون	56548	46501	103049
الفنون ومصادر الاقتصاديين	131798	20926	152724
الموظفون المكثرون	27836	13195	41031
عاطل البيع والخدمات	584067	47920	631987
العاملون المتأخرون في الزراعة والصيد والصيد	356151	223391	579542
الحرفيون والفنون المتعلقة بهم	543521	45480	589001
مشغلو المصانع والآلات وصانعي التصنيع	563994	3309	567303
المهن الأخرى	1134730	60232	1194962
غير محدد	107228	44176	151404
المجموع	3575395	515793	4091188

يشير الجدول أعلاه إلى ما يأتي:

- بلغت نسبة العاملين غير المهيكليين في المهن الأولية ٢٩,٢٪ من مجموع عدد العاملين غير المهيكليين.
- بلغت نسبة العاملين غير المهيكليين في مهنة عاملي البيع والخدمات ١٥,٤٪ من مجموع عدد العاملين غير المهيكليين.
- أما الحرفيون فقد بلغت نسبتهم ١٤,٤٪ من مجموع عدد العاملين غير المهيكليين.
- وبالنسبة للذكور فإن العاملين في المهن الأولية بلغت نسبتهم ٣١,٧٪ من مجموع الذكور غير المهيكليين.
- وبلغت نسبة الذكور العاملين في مهنة البيع والخدمات ١٦,٣٪ من مجموع الذكور غير المهيكليين.
- أما الذكور العاملون في مهنة مشغلي المكائن والآلات فقد بلغت نسبتهم ١٥,٨٪ من مجموع الذكور غير المهيكليين.
- أما الإناث فقد بلغت نسبة العاملات في الزراعة ٤٣,٣٪ من مجموع العاملات الإناث غير المهيكليات.

جدول رقم (٢٨):

عدد العاملين غير المهيكليين حسب الفئات العمرية والجنس العام ٢٠١٢

الفئات العمرية	ذكور	إناث	المجموع
15 - 19	567947	52033	619980
20 - 24	808665	65253	873918
25 - 29	590495	84993	675488
30 - 34	440386	74289	514675
35 - 39	365697	65137	430834
40 - 44	327171	59867	387038
45 - 49	190424	48849	239273
50 - 54	84692	26872	111564
55 - 59	88790	21035	109825
60 - 64	111128	17445	128573

من الجدول أعلاه نلاحظ ما يأتي:

- إن أعلى نسبة من العاملين غير المهيكليين كانت في الفئة العمرية (٢٠ - ٢٤) بلغت ٢١,٤٪.
- جاءت الفئة العمرية (٢٥ - ٢٩) بالمرتبة الثانية وبلغت النسبة ١٦,٥٪ من المجموع.
- بالنسبة للذكور كانت أعلى نسبة بلغت ٢٢,٦٪ من عدد الذكور العاملين غير المهيكليين. في الفئة العمرية (٢٠ - ٢٤).
- أما الإناث فقد كانت أعلى نسبة بلغت ١٦,٥٪ من عدد الإناث العاملات غير المهيكليات في الفئة العمرية (٢٥ - ٢٩).

جدول رقم (٢٩):

عدد العاملين غير المهيكليين بعمر ١٥ سنة فأكثر حسب المحافظة العام ٢٠١٢

المحافظة	عدد العاملين	غير المهيكليين
البحر	258249	123809
النجف	634649	425215
السليمانية	568723	241707
الكرخنة	388409	212848
الربط	424635	187689
الديالى	308381	166526
الأنبار	342243	196105
بغداد	1634455	882605
بابل	480469	265069
كربلاء	242892	147071
واسط	259351	134803
صلاح الدين	305288	148896
العتيق	311822	218652
القادسية	230642	116935
الطلي	138931	83775
ذي قار	342427	164220
ميسان	195564	89177
النجرة	551521	285136
المجموع	7818451	4091188

نستنتج من الجدول أعلاه الآتي:

- احتلت بغداد المرتبة الأولى في عدد العاملين غير المهيكليين إذ بلغت النسبة ٢١,٦٪ من المجموع.
- جاءت محافظة نينوى بالمرتبة الثانية وبلغت النسبة ١٠,٤٪ من المجموع.
- احتلت محافظة بابل المرتبة الثالثة وبلغت نسبة العاملين غير المهيكليين ٦,٥٪ من المجموع.

## جدول رقم (٣٠) عدد العمال غير المهيكلين حسب التحصيل التعليمي

تحصيل علمي	ذكور	إناث	مجموع
أبي	650126	182159	832285
يفرا أو يقرأ ويكتب	907060	86630	993690
ابتدائية	1270830	108916	1379746
متوسطة	416386	29589	445975
إعدادية	167488	27261	194749
دبلوم معهد	82994	43248	126242
بكالوريوس فأعلى	80511	37990	118501
المجموع	3575395	515793	4091188

يبين الجدول أعلاه الآتي:

شكل العاملون حاملو الشهادة الابتدائية أعلى نسبة حيث بلغت ٣٣,٧ % من عدد العاملين غير المهيكلين. واحتل العاملون الذين يقرأون ويكتبون المرتبة الثانية حيث بلغت نسبتهم ٢٤,٣% من مجموع عدد العاملين غير المهيكلين. أما العاملون الأميون فقد بلغت نسبتهم ٢٠,٣% من المجموع.

## ٥- التشغيل حسب وضعية العمل العام ٢٠١٢

تشير نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق العام ٢٠١٢ إلى أن عدد العاملين حسب وضعية العمل كانت كما هو مبين في الجدول أدناه:

## جدول رقم (٣١): عدد العاملين حسب وضعية

وضعية العمل	العدد الكلي	عاملين مهيكلين	عاملين غير مهيكلين
يعمل بأجر	5590706	2935527	2655179
يعمل لحسابه	1376481	412945	963536
رب عمل	377076	178791	198285
يعمل لدى الأسرة	274188	-	274188
المجموع	7618451	3527263	4091188

المصدر: مسح الأسرة العام ٢٠١٢

جدول رقم (٣٢): عدد العاملين حسب وضعية العمل وحسب القطاع

تحصيل علمي	ذكور	إناث	مجموع
أبي	650126	182159	832285
يفرا أو يقرأ ويكتب	907060	86630	993690
ابتدائية	1270830	108916	1379746
متوسطة	416386	29589	445975
إعدادية	167488	27261	194749
دبلوم معهد	82994	43248	126242
بكالوريوس فأعلى	80511	37990	118501
المجموع	3575395	515793	4091188

نستنتج من المخطط أعلاه الآتي:

- بلغ عدد العاملين لحسابهم الخاص ١٣٧٦٤٨١ عاملاً بلغت نسبتهم ١٨,٤% من مجموع عدد العاملين. شكلت نسبة غير المهيكلين ما يقارب ٧٠% منهم، يعمل ٨٥% منهم في منشآت القطاع غير المهيكل و١٥% في القطاع الأسري
- بلغ عدد أرباب العمل ٣٧٧٠٧٦ فرداً بلغت نسبتهم ٩,٩% من مجموع عدد العاملين. شكلت نسبة غير المهيكلين ٥٣% يعملون في منشآت القطاع غير المهيكل.
- بلغ عدد عمال الأسرة المساهمون ٢٧٤١٨٨ عاملاً بلغت نسبتهم ٣,٦% من مجموع عدد العاملين ما يقارب ٢٠% منهم يعمل في منشآت القطاع المهيكل و٨٠% منهم يعملون في منشآت القطاع غير المهيكل.
- بلغ عدد العاملين بأجر ٥٥٩٠٧٠٦ عاملاً، بلغت نسبتهم ٧٣,٤% من مجموع عدد العاملين، شكلت نسبة غير المهيكلين منهم ٤٧,٥% موزعين إلى ٥% منهم يعملون في القطاع المهيكل، ٨٩% منهم يعملون في القطاع غير المهيكل و٦% منهم يعملون في القطاع الأسري.
- بلغ عدد العاملين في القطاع التعاوني ٧٧٥٠ فرد ويعملون في القطاع غير المهيكل.

## جدول رقم (٣٣): قوة العمل وعدد فرص العمل الجديدة ونسب البطالة للسنوات (٢٠٠٨ - ٢٠١٢) (٢٠١٤)

السنوات	نسبة المشاركة في قوة العمل (%)			قوة العمل (ألف)			نسبة البطالة (%)		
	مجموع	رجال	نساء	مجموع	رجال	نساء	مجموع	رجال	نساء
2008	100	80.6	19.4	7691	6197	1494	15.3	14.3	19.6
2012	100	84.7	15.3	8582	7273	1309	11.9	9.9	22.6
2014	100	84.6	15.4	9015	7625	1390	10.6	8.4	21.9

## تابع جدول رقم (٣٣)

السنوات	عدد الوافدين الجدد إلى قوة العمل (ألف)			عدد فرص العمل الجديدة المستحدثة (ألف)			عدد فرص العمل الجديدة غير المهيكلة (عدد الزراعة والقطاع الحكومي) (ألف)		
	مجموع	رجال	نساء	مجموع	رجال	نساء	مجموع	رجال	نساء
2008	243	196	47	206	168	38	111	91	20
2012	273	233	40	294	199	95	158	107	51
2014	279	238	41	297	206	91	158	110	48

المصدر: تم اعداده من قبل الباحث

نستنتج من الجدول أعلاه الآتي:

- بلغت مساهمة الرجال في قوة العمل ٨٠,٦% العام ٢٠٠٨ ارتفعت إلى ٨٤,٦% العام ٢٠١٤.
- انخفضت مساهمة النساء في قوة العمل من ١٩,٤% العام ٢٠٠٨ إلى ١٥,٤% العام ٢٠١٤ بسبب الظروف الأمنية.
- بلغت فرص العمل الجديدة ٢٠٦ آلاف فرصة عمل (١٦٨ ألف فرصة

للرجال و٣٨ ألف فرصة للنساء) العام ٢٠٠٨ ارتفعت إلى ٢٩٧ الف فرصة عمل (٢٠٦ آلاف فرصة للرجال و٩١ ألف فرصة للنساء) العام ٢٠١٤.

- بلغت فرص العمل غير المهيكلة ١١١ ألف فرصة (٩١ ألف فرصة للرجال و٢٠ ألف فرصة للنساء) عام ٢٠٠٨ ارتفعت إلى ١٥٨ ألف فرصة (١١٠ الف فرصة للرجال و٤٨ ألف فرصة للنساء) العام ٢٠١٤.
- بلغت فرص العمل غير المهيكلة عدا القطاع الزراعي والقطاع الحكومي ٩١ ألف فرصة عمل (٧٧ ألف فرصة للرجال و١٤ ألف فرصة للنساء) العام ٢٠٠٨ ارتفعت إلى ١٢٨ ألف فرصة عمل (٩٣ ألف فرصة للرجال و٣٥ ألف فرصة للنساء) العام ٢٠١٤.

## ٦- الأسباب التي أدت إلى انتشار العمل غير المهيكل:

إن تزايد حجم العمل غير المهيكل هو شكل من أشكال التكيف مع اقتصاد يعجز عن توفير

فرص عمل مدرة للدخل تستوعب جميع القادرين على العمل.

بلغت نسبة العاملين غير المهيكليين ٥٣,٧٪ من مجموع القوى العاملة في العراق وهي نسبة عالية يستلزم الوقوف عندها وتقصي الأسباب التي أدت إلى انتشار هذه الظاهرة، ومن ثم اقتراح الحلول والإجراءات التي يجب على الجهات المعنية الأخذ بها من أجل توفير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لهذه الشريحة من المجتمع.

تتعدد الأسباب وراء انتشار هذه الظاهرة يمكن تلخيصها بالآتي:

أولاً - اعتماد الاقتصاد العراقي على مورد النفط الخام بشكل أساسي، علماً بأن هذا القطاع يعتمد على كثافة رأس المال ويستوعب أقل من ٢٪ من القوى العاملة.

ثانياً - تراجع الأنشطة الإنتاجية المولدة لفرص العمل كالقطاع الزراعي والقطاع الصناعي:

### ١- تدهور القطاع الزراعي:

كان العراق بلداً زراعياً قبل أن يكون بلداً نفطياً، ففي العراق ازدهرت فيه حضارة وادي الرافدين التي ساهمت بشكل فعال في تطور وتقدم المجتمع البشري وكانت الزراعة اللبنة الأساسية لهذا التطور لما امتاز به وادي الرافدين من أرض خصبة ومياه متدفقة ومناخ ملائم للعديد من الأنماط الزراعية.

كانت الزراعة تشكل مصدر عيش لحوالي ٦٤٪ من سكان العراق في الخمسينيات والستينيات، إلا أنها تراجعت إلى أدنى مستوى لها في منتصف التسعينيات، ووصلت هذه النسبة إلى ٢٨,٥٪. كما تشير البيانات التاريخية إلى أن القطاع الزراعي كان يساهم بنسبة ١٧ - ١٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي. خلال عقد الستينيات انخفضت هذه النسبة إلى ٨٪ في عقد التسعينيات واستمرت بالانخفاض إلى يومنا هذا، حيث أصبح هذا القطاع لا يشكل سوى ٤,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي العام ٢٠١٣. وبالرغم من وضع استراتيجيات وخطط من

أجل تنمية هذا القطاع وتحقيق الأمن الغذائي، إلا أن شيئاً إيجابياً لم يحصل، حيث استمر التدهور في معدلات النمو ولم يتحقق الأمن الغذائي، حيث بات هذا القطاع يعاني حالياً من تراجع وتخلّف في مجمل نشاطاته ولا سيما تلك المشاكل المتعلقة بانخفاض إنتاجية الأرض الزراعية والعمل ورأس المال، والتي أدت إلى تدهور المستويات المعاشية والاجتماعية لعموم الفلاحين وصغار المزارعين بشكل خاص. تشير نتائج مسح الأسرة العام ٢٠٠٧ إلى أن متوسط دخل الفرد الشهري في الريف بلغ ١٠٧ آلاف دينار مقابل ١٦٠ ألف دينار في الحضر، واتسعت الفجوة بين متوسط دخل الفرد في الريف والحضر العام ٢٠١٢ حيث أشارت نتائج مسح الأسرة إلى أن متوسط دخل الفرد الشهري في الريف بلغ ١٣٤ ألف دينار أي ما يعادل ١١٠ دولارات مقابل ٢٣٣ ألف دينار في الحضر أي ما يعادل ١٨٠ دولاراً، كما ارتفع معدل الفقر إلى ٣٩٪ بين سكان الريف. كل هذه المعطيات كانت السبب الرئيسي لهجرة أفواج كبيرة من الفلاحين إلى المدن والانخراط في أعمال غير مهيكلة في أنشطة تجارة المفرد والخدمات والنقل والبناء.

## ٢- تراجع النشاط الصناعي

كما هو معلوم، فإن انتعاش القطاع الصناعي يولد طلباً متزايداً على القوى العاملة، إلا أن هذا النشاط هو الآخر شهد تراجعاً كبيراً. تشير البيانات التاريخية إلى أن هذا النشاط كان يساهم بنسبة ١٣٪ في الناتج المحلي الإجمالي العام ١٩٨٨ انخفضت مساهمته إلى ٤٪ العام ١٩٩٠ والى ٣,٣٪ العام ٢٠١٣، ويعود السبب إلى تعرض هذا النشاط إلى أزمات عديدة منها تعرض البنى التحتية إلى التدمير والتقدم أدت إلى خروج عدد من منشآته من دائرة الإنتاج، أو تعطل قسم منها، مع انخفاض الطاقة الإنتاجية للقسم الآخر، كذلك عدم وجود حماية للمنتجات الصناعية وفتح الأسواق أمام السلع الصناعية المستوردة. هذه العوامل وغيرها أدت إلى تراجع النشاط الصناعي وتسريح عدد كبير من القوى العاملة اتجه معظمهم إلى إيجاد فرص عمل غير مهيكلة لغرض الحصول على دخل.

## ٣ - محدودية دور القطاع الخاص

إن تحليل واقع دور القطاع الخاص قبل العام ٢٠٠٣ يكشف عن حقيقة أساسية مفادها أن القطاع الخاص اتصف خلال تلك الفترة بمحدودية المشاركة الفاعلة في القطاعات والأنشطة الاقتصادية، وإن هذا القطاع لم يأخذ دوره الواسع بسبب جملة من التحديات والمعوقات الاقتصادية والإدارية والتنظيمية التي حالت دون تحقيق ذلك، ما أدى إلى محدودية مساهمته في توليد الناتج المحلي الإجمالي أو القدرة على امتصاص البطالة أو تحقيق النمو الاقتصادي المستدام. هذه الحقيقة لم تختلف بعد ٢٠٠٣ بسبب طبيعة الظروف والمتغيرات الاقتصادية والسياسية وحالة التدهور الأمني. كل هذه العوامل أدت إلى توقف الكثير من مشاريع القطاع الخاص وهجرة العديد من

تعتبر من أكبر التحديات التي تواجه العراق وستبقى تؤثر بشكل سلبي على مجمل الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي فيه لفترة طويلة.

تضرر العاملون من النازحين بشكل كبير وخصوصاً العاملين منهم في القطاع الخاص من أصحاب عمل أو العاملين لحسابهم الخاص أو العاملين بأجر أو عاملين لدى أسرهم. أما الموظفون لدى الدولة، فقد استمر تقاضيهم للرواتب. اتجه معظم النازحين الذين كانوا يعملون في القطاع الخاص إلى الأنشطة الهامشية مثل التجارة والنقل والخدمات. لذا فإن العمل غير المهيكّل ازدادت نسبته عما كان عليه العام ٢٠١٢.

أصحابها إلى دول الجوار بحثاً عن بيئة استثمارية آمنة. ومن خلال البيانات الإحصائية يلاحظ أن مساهمة القطاع الخاص في توليد الناتج المحلي الإجمالي كانت أقل من ٣٥٪ في العام ٢٠١٣. كما يلاحظ شيوع ظاهرة المشاريع الفردية وعدم انتشار ظاهرة الشركات التي يقع على عاتقها القيام بعملية النهوض الاقتصادي واستيعاب الأعداد المتزايدة من القوى العاملة. وقد شكل القطاع غير المنظم نسبة أكثر من ٥٥٪ من ناتج القطاع الخاص.

## ٤ - انخفاض النسب المخصصة للاستثمار من مجمل نفقات الموازنة العامة للدولة:

يعتبر الاستثمار الحكومي المحرك الرئيسي لعجلة الاقتصاد العراقي، ويلاحظ أن التخصيصات للاستثمار للأعوام ٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١ كانت ١٧,٤٥٪، ٢٢,٢٪ و ١٩,٥٦٪ من إجمالي النفقات العامة على التوالي. وقد تم توزيع الأولويات الاستثمارية بإعطاء قطاع النفط والكهرباء ما يعادل بين ٣٠٪ - ٣٥٪ من إجمالي التخصيصات الاستثمارية. وكما تمت الإشارة إليه سابقاً فإن قطاع النفط لا يولد فرص عمل، يضاف إلى ذلك اتساع الفجوة بين الاستثمارات المخططة والفعليّة بدلالة كفاءة التنفيذ المالي والذي اتسم بالانخفاض في معظم القطاعات الاقتصادية، ما أدى إلى عدم تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرسومة، وانعكس سلباً على أداء الاقتصاد وعلى مستوى الرفاه للمواطنين وتحديداً الفئات والشرائح الفقيرة.

## ٥ - معدلات النمو المرتفعة لقوة العمل والسكان في سن العمل:

تشير البيانات الديمغرافية إلى أن معدل النمو السنوي للسكان في سن العمل بلغت ٣,٣٪ للفترة (٢٠٠٨ - ٢٠١٦)، كما بلغ معدل النمو السنوي لقوة العمل ٣,٢٪ للفترة ٢٠١٢ - ٢٠١٤. والواقع أن هذه المعدلات تفوق المعدل السنوي لنمو السكان البالغ بين ٢,٦٪ - ٢,٨٪. إن ارتفاع معدل نمو قوة العمل لتصل إلى أعلى من معدل نمو السكان يؤشر إلى تدفق القوى العاملة إلى سوق العمل بمعدلات تفوق قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل جديدة. سادساً - تراجع معدلات الالتحاق بالتعليم وازدياد معدلات التسرب أدنياً إلى التحاق هؤلاء المتسربين باتجاه العمل غير المهيكّل. سابعاً - ارتفاع معدلات الفقر حيث بلغ معدل الفقر ٢٣٪ العام ٢٠١٤. ومن المتوقع ارتفاع هذه النسبة عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦.

## ٨ - النزوح الجماعي للسكان بسبب الأوضاع الأمنية:

في شهر حزيران العام ٢٠١٤ وبعد اجتياح داعش لثلاث محافظات هي نينوى وصلاح الدين والأنبار نزح أكثر من ثلاثة ملايين من سكان هذه المحافظات باتجاه المحافظات الوسطى والجنوبية بالإضافة إلى إقليم كردستان. وعلى الرغم من كل الجهود التي بذلت من قبل الجهات الحكومية والمنظمات الدولية والقطاعات الشعبية للتخفيف من معاناة النازحين وتوفير الاحتياجات الإنسانية لهم، إلا أن هذه الظاهرة

## الجزء الثاني:

### المقاربة النوعية للعمل غير المهيكل (دراسة حالات أنشطة معينة من العمل غير المهيكل).

#### مسح الوحدات المتنقلة في العراق لسنة ٢٠١٥

##### أهداف المسح:

تتلخص أهداف المسح بالآتي:

- ١- توفير مؤشرات تفصيلية عن الوحدات المتنقلة من حيث النشاط، عدد العاملين حسب الفئات العمرية، النوع الاجتماعي، التحصيل الدراسي،... الخ، بالإضافة إلى مؤشرات تفصيلية أخرى.
- ٢- توفير بيانات تفي بمتطلبات الحسابات القومية (بيانات الناتج المحلي الإجمالي، الموازين السلعية، جداول العرض والاستخدام، جدول المستخدم المنتج).

##### شمولية المسح:

شمل المسح المحافظات كافة (الحضر والريف) باستثناء محافظات الأنبار وصلاح الدين ونيوى بسبب سقوط هذه المحافظات تحت سيطرة داعش.

##### إطار المسح:

تم حصر جميع الأسواق الخاصة بالوحدات المتنقلة في المحافظات التي شملها المسح من قبل مديريات الإحصاء في تلك المحافظات، وقد بلغ عدد هذه الأسواق ٧٧٢ سوقاً. عندها تم القيام بحصر هذه الوحدات حيث بلغ حجم المجتمع الإحصائي لهذه الوحدات ٣٧٦١٩ وحدة متنقلة.

##### حجم العينة:

تم اختيار ٥% من مجموع عدد الوحدات بواقع ٢٠٠ وحدة في كل محافظة عدا محافظة بغداد وكان حجم العينة فيها ٦٠٠ وحدة.

##### فترة المسح:

استمر جمع البيانات لمدة ثلاثين يوماً.

##### أسلوب جمع البيانات:

تم جمع البيانات بأسلوب المقابلة الشخصية.

##### مفهوم الوحدة المتنقلة:

حدد مفهوم الوحدة المتنقلة بأنها الوحدات المتنقلة كافة (المتحركة) وغير الثابتة غير النظامية التي تمارس أنواعاً من النشاط الاقتصادي.

## نتائج المسح

### ١ - نوع الوحدة المتنقلة

أظهرت النتائج ما يأتي:

- ٣٠% من هذه الوحدات على شكل جنبر (منضدة توضع عليها السلع).
- ٢٤,٧% منها على شكل بسطية أرضية.
- ٢٢,٣% يستخدمون العربة.
- ١١,٦% كشك.
- ٦,٢% بائع متجول.
- ٢,١% دراجة.
- ١,٩% سيارة.

### ٢ - النشاط الاقتصادي الذي تمارسه:

بينت النتائج الآتي:

- ٣٣% من هذه الوحدات تعمل في نشاط تجارة المفرد للمنتجات الغذائية والمشروبات والتبغ.
- ٢٩,٩% منها تعمل في نشاط تجارة المفرد للسلع المتنوعة.
- ١٥,٧% منها تعمل في نشاط تجارة المفرد للمنسوجات والملابس والأحذية والحقائب.
- ٥,٦% منها تعمل في نشاط تجهيز الطعام.
- ٥,٤% منها تعمل في نشاط بيع العصائر والمشروبات الطازجة والشاي.
- ٢,٩% منها تعمل في نشاط نقل البضائع بواسطة العربات التي يجرها الإنسان أو الحيوان.
- ٢,٨% منها تعمل في نشاط بيع الهواتف النقالة والكراتات.
- ٢,٨% نشاط ماسحي الأحذية والحمالين.
- ١,٢% نشاط مكاتب الصيرفة.
- ٠,٣% نشاط التصوير المتحرك.

### ٣ - النوع الاجتماعي لصاحب الوحدة المتنقلة:

بينت النتائج أن ما يقارب ٩٥% من أصحاب الوحدات المتنقلة هم من الذكور و٥% منهم من الإناث.

تركز عمل الإناث في الوحدات المتنقلة في محافظة ميسان حيث بلغت النسبة ٢١,٥% و٧٨,٥% للذكور، احتلت محافظة البصرة المرتبة الثانية فبلغت نسبة الإناث العاملات ٨%، وجاءت محافظة بغداد في المرتبة الثالثة حيث بلغت نسبة الإناث في الوحدات المتنقلة ٧,٤%.

### ٤ - أصحاب الوحدات المتنقلة حسب الفئلت

#### العمرية:

أظهرت النتائج ما يأتي:

- ٣٣% منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ٢٥ - ٣٤.
- ٣٠,١% منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ٣٥ - ٤٤.
- ١٥,٣% منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ٤٥ - ٥٤.

أظهرت النتائج أن ٩٩٪ من أصحاب الوحدات المتنقلة هم من سكنة المحافظة نفسها.

## ١- الأسباب وراء اختيار العمل في الوحدة

### المتنقلة:

بينت النتائج الآتي:

- ٦٢,٩٪ منهم لم يحصل على عمل آخر.
- ٢٨,١٪ منهم لم يحصل على عمل يناسب مؤهلاته.
- ٦,٦٪ منهم لم يبحث على عمل لأنه مقتنع بالدخل الذي يحصل عليه من عمله في الوحدة المتنقلة.
- ٠,٢٪ منهم كان له محل ثابت إلا أنه تعرض للتخريب (انفجار، هدم).
- ٠,٨٪ منهم كان يعمل، إلا أنه تم الاستغناء عن خدماته.
- ١,٥٪ أسباب أخرى لم تذكر.

## II - الهدف من اختيار العمل في الوحدة

### المتنقلة:

أظهرت النتائج الآتي:

- ٩٤٪ منهم أشاروا إلى أن الهدف هو الحصول على دخل يعاش عليه هو وعائلته.
- ٦٪ منهم أشاروا إلى أن الهدف من عملهم في الوحدة المتنقلة هو التمتع باستقلالية في العمل.

## ١٢ - الصعوبات التي تواجه أصحاب الوحدات

### المتنقلة:

- ٦٧,٣٪ منهم أشاروا إلى الصعوبات المالية.
- ٥٩,٩٪ منهم أشاروا إلى كثرة المنافسين.
- ٥٣,٣٪ أشاروا إلى قلة الطلب على سلعهم.
- ٤١,٩٪ منهم أشاروا إلى صغر المساحة التي تشغله الوحدة التي يعملون بها.

## ١٣- المشكلات التي تواجه أصحاب الوحدات

### المتنقلة:

- تشير النتائج إلى أن أهم المشاكل التي تواجه أصحاب الوحدات المتنقلة كما يأتي:
- ٤٢,٣٪ أشاروا إلى صعوبة التسويق والترويج للبطاعة.
- ٣٨٪ ليست لديهم مخازن.
- ٣٠٪ مشاكل تتعلق بالنقل.
- ٧٠,٤٪ غياب الدعم الحكومي.
- ٩٤,٥٪ الظروف البيئية (مطر، عواصف ترابية... الخ).
- ٦٣,٧٪ الوضع الأمني غير المستقر.

- ١٤,٧٪ منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ١٥ - ٢٤.
- ٤,٩٪ منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ٥٥ - ٦٤.
- ١,١٪ منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ٦٥ وأكثر.
- ٠,٩٪ منهم تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية ٦ - ١٤.

## ٥- التحصيل الدراسي:

بينت النتائج الآتي:

- ٣٥,٩٪ يحملون شهادة الابتدائية.
- ٢٠,٢٪ منهم يقرأ ويكتب.
- ١٥,٩٪ لديهم شهادة المتوسطة.
- ١٤,٩٪ منهم أميون.
- ٦,٨٪ يحملون شهادة الإعدادية.
- ٢,٨٪ منهم يقرأون فقط.
- ٢,١٪ لديهم شهادة الدبلوم.
- ١,٣٪ يحملون شهادة البكالوريوس.

## ٦ - سنة بدء العمل:

- ٤٦,١٪ منهم بدأ العمل في الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٩.
- ٤٤٪ منهم بدأ العمل في الفترة ٢٠١٠ - ٢٠١٥.
- ٨,٩٪ منهم بدأ العمل خلال الفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٩.
- ١٪ منهم بدأ العمل خلال الفترة ١٩٧٠ - ١٩٨٩.

تعتبر هذه الظاهرة حديثة العهد في الاقتصاد العراقي، إذ قبل ١٩٨٩ لم تشكل هذه الظاهرة إلا ١٪ فقط، إلا أنها بدأت تظهر في سنوات الحصار الاقتصادي، أي في عقد التسعينيات، ثم تفاقمت بعد أحداث ٢٠٠٣.

## ٧ - استخدام الهاتف المحمول:

بينت النتائج أن ٣٣٪ من أصحاب الوحدات المتنقلة يستخدمون الهاتف المحمول على مستوى العراق، أما على مستوى الأنشطة، فقد كانت النسب متفاوتة حيث تصل إلى ٨٣٪ في مكاتب الصيرفة، وتقترب هذه النسبة من ٥٠٪ في نشاط بيع الهواتف النقالة والكراتات والتصوير المتحرك.

## ٨ - نوع السلع المباعة:

أظهرت النتائج أن أكثر من ٨٩٪ من السلع المباعة هي سلع جديدة على مستوى العراق. وهناك تباين واضح إذا ما أخذنا المحافظات بنظر الاعتبار، حيث تصل النسبة في إقليم كردستان إلى ٩٥٪. أما بقية المحافظات فتتراوح النسبة بين ٧٢,٥٪ في محافظة النجف و٩٧٪ في محافظة ذي قار.

## ٩ - المحافظة التي يسكنها صاحب الوحدة

### المتنقلة:

## ١٤ - عدد العاملين في الوحدات المتنقلة:

أظهرت النتائج الآتي:

- بلغ عدد العاملين ٤٦٠٤١ وبلغ عدد العاملين بدون أجر ٤٢٩٢١ أي أنهم شكلوا نسبة أكثر من ٩٣٪ من مجموع عدد العاملين.
- شكل العاملون الذكور نسبة بلغت ٨٩,٥٪ من مجموع العاملين بدون أجر.
- شكلت الإناث نسبة بلغت ٤٪ من مجموع العاملين بدون أجر.
- شكل الأحداث الذكور نسبة بلغت ٥,٩٪ من مجموع العاملين بدون أجر.
- شكلت الإناث الأحداث نسبة بلغت ٠,٤٪ من مجموع العاملين بدون أجر.
- بلغ عدد العاملين بأجر ٣١٢٠ شكل العاملون الذكور نسبة بلغت ٧٦٪ من المجموع.
- شكل الأحداث الذكور نسبة بلغت ٢١,٦٪ من مجموع العاملين بأجر.

## ١٥- ساعات العمل في الوحدات المتنقلة:

أظهرت النتائج أن معدل ساعات العمل اليومية في الوحدات المتنقلة كانت بين ٨ - ٩ ساعات، ومعدل أيام العمل كانت ٧ أيام.

## ١٦ - معدل الأجر الشهري:

بلغ معدل الأجر الشهري للعاملين بأجر ٣٢٨ ألف دينار وكان للذكور ٣٦٠ ألف دينار وللإناث ٣٠٧ آلاف دينار، ٢١٨ ألف دينار للذكور الأحداث.

## ١٧ - معدل الإيراد الشهري:

تتباين معدلات الإيراد الشهري للوحدات المتنقلة حسب النشاط الاقتصادي، فكان أعلى معدل إيراد حصل عليه العاملون في نشاط الصيرفة وبلغ ٨٧٢ ألف دينار شهرياً، وجاء العاملون في بيع العصائر في المرتبة الثانية، وبلغ معدل الإيراد الشهري لهم ٨٠٢ ألفي دينار، أما أقل إيراد فقد بلغ ٣٥٣ ألف دينار وكان للعاملين في نشاط التصوير المتحرك.

## الجزء الثالث: السياسات الحكومية تجاه العمل غير المهيكّل

### ١ - قوانين العمل السارية:

قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥

وهو آخر قانون صادر يخص العمل يهدف هذا القانون كما جاء في المادة (٢) إلى تنظيم علاقات العمل بين العمال وأصحاب العمل بهدف حماية حقوق كل منهما وتحقيق التنمية المستدامة المستندة إلى العدالة الاجتماعية والمساواة وتأمين العمل اللائق للجميع من

دون تمييز لبناء الاقتصاد الوطني وتحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتنظيم عمل الأجانب العاملين أو الراغبين بالعمل في جمهورية العراق وتنفيذ أحكام اتفاقيات العمل العربية والدولية المصادق عليها قانوناً.

كما جاء في المادة رقم (٦) الآتي:

حرية العمل مصنونة ولا يجوز تقييد أو إنكار الحق بالعمل وتنتهج الدولة سياسة تعزيز العمل الكامل والمنتج وتحترم المبادئ والحقوق الأساسية فيه سواء كان في القانون أو التطبيق وتشمل:

أولاً: الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية.

ثانياً: القضاء على أعمال العمل الجبري أو الإلزامي.

ثالثاً: القضاء الفعلي على عمل الأطفال.

رابعاً: القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة.

- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١

الواقع أن هذا القانون هو تطبيق لقانون العمل رقم ١٥١ لسنة ١٩٧٠

والذي جاء بموجبه إنشاء مؤسسة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال حسب المادة الخامسة منه.

وكان هدف القانون كما جاء في المادة الثانية منه تأمين صحة وسلامة ومستقبل عيش جميع أفراد الطبقة العاملة في العراق كما يهدف إلى تهيئة الظروف وتوفير الخدمات التي تساعد على تطوير الطبقة العاملة اجتماعياً ومهنياً إلى مستوى أفضل ويحقق القانون أهدافه المذكورة عن طريق فروع الضمان الرئيسية الآتية:

أ - الفرع الأول: الضمان الصحي

ب - الفرع الثاني: ضمان إصابات العمل

ج - الفرع الثالث: ضمان التقاعد

د - الفرع الرابع: ضمان الخدمات

## ٢ - الإجراءات المتبعة من قبل وزارة العمل

### والشؤون الاجتماعية تجاه العمل غير المهيكّل:

أعدت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال) مسودة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال الفصل الأول ليكون بديلاً من القانون المعمول به حالياً (قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١) الذي كان يركز على العاملين المضمونين فقط، ومسودة القانون هذه رفعت إلى مجلس النواب لغرض المصادقة عليه.

جاء في المادة (٣/ثالثاً) تسري أحكام فروع الضمان الاجتماعي على:

أ - العاملين لحسابهم الخاص.

ب - العاملين في القطاع غير المنظم.

ج - أفراد أسرة صاحب العمل (الزوج والزوجة والأبناء وأصوله وفروعه الذين في مشاريعه).

د - العاملين العراقيين لدى الهيئات الدبلوماسية العاملة في العراق.



## ثانياً - سياسة البنك المركزي العراقي بشأن

### دعم المشاريع الصغيرة:

أطلق البنك المركزي العراقي ورابطة المصارف العراقية قرصاً بقيمة ترليون دينار عراقي أي ما يعادل أقل من مليار دولار لغرض تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة من أصحاب الدخل المحدود وذلك للمساهمة في التخفيف من معاناة المواطنين أصحاب الدخل المحدود ودعم مشاريعهم من خلال إقراضهم مبالغ مالية تتراوح ما بين 0 - 10 ملايين دينار وبفائدة بسيطة تسدد على مدى ثلاث سنوات. والبنك المركزي يقوم حالياً بوضع الآليات اللازمة لتنفيذ خطته هذه.

### الجزء الرابع: دور نقابات العمال ومنظمات المجتمع المدني في مناصرة العمال غير المهيكليين

#### أولاً - دور الاتحاد العام لنقابات العمال في العراق

تأسس الاتحاد العام لنقابات العمال في العراق في خمسينيات القرن الماضي ويضم عدداً من النقابات المنتشرة في كل المحافظات. يعتبر الاتحاد العام لنقابات العمال شريك أساسي يعمل مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بغرض الدفاع عن حقوق العمال ويمكن تلخيص نشاطاته بالآتي:

1 - المشاركة الفعالة في وضع القوانين الخاصة بالعمل ومنها قانون العمل لسنة 2010 (المعمول به حالياً) وقانون الضمان الاجتماعي الجديد (لا يزال في أروقة مجلس النواب لغرض تشريعه) إذ أن هذا القانون يعتبر ضروري جداً بهدف مناصرة العمال كافة بمن فيهم العاملون غير المهيكليين في كافة القطاعات (مشار إليه في الجزء الثالث).

2 - بذل الجهود الحثيثة من أجل رفع الحد الأدنى للأجور، وقد تم ذلك عن طريق رفع الحد الأدنى للأجور من 120 ألف دينار ومضاعفته إلى 250 ألف دينار شهرياً.

3 - كذلك المساهمة في رفع مبلغ الضمان الاجتماعي من 200 ألف دينار إلى 400 ألف دينار شهرياً.

4 - التعاون مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بفرق التفتيش التي تقوم بتفتيش مواقع العمل وتقديم تقارير شهرية عن أحوال هذه المواقع.

5 - المساهمة في مفاوضات جماعية مع أصحاب العمل بغرض حل النزاعات بين العمال وأصحاب العمل. هذه النزاعات تتعلق بالتسريح، الأجور، ساعات العمل... الخ. وإذا لم تحل هذه النزاعات ترفع من قبل الاتحاد إلى محكمة العمل التي هي جزء من مجلس القضاء الأعلى لاتخاذ ما يلزم من إجراءات التي تكون ملزمة للطرفين.

وقد جاء بالأسباب الموجبة ما يأتي:

من أجل تشريع قانون ضمان اجتماعي للعمال يمتاز بشمول أوسع للعاملين في القطاعات الثلاثة (الخاص والمختلط والتعاوني) وكل شخص مشمول بقانون العمل الذين يمضون سنوات أعمارهم في العمل دون أي ضمان حقيقي يضمن حياة كريمة لهم ولعوائلهم وتأكيداً للمبادئ التي نص عليها الدستور، واستجابة لتطورات المرحلة الحالية ومواجهة الأزمات الاجتماعية وتماشياً مع دعوة منظمة العمل الدولية بتوسيع قاعة الحماية الاجتماعية، ولشمول فئات أوسع من شرائح المجتمع العراقي بالضمان الاجتماعي للعمال شرع هذا القانون. ومن هنا يتبين أن هذا القانون عند صدوره سينصف العاملين غير المهيكليين لأول مرة في العراق.

### 3- مشروع القروض الميسرة للمشاريع الصغيرة:

#### أولاً - وزارة العمل والشؤون الاجتماعية:

أطلقت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مشروع القروض الميسرة لإقامة مشاريع صغيرة مدرة للدخل. وحدد مبلغ القرض ما بين 4 - 10 ملايين دينار عراقي. وقد بلغ عدد المشاريع التي نفذت بموجب هذه القروض في محافظة بغداد 7307 مشروعاً صغيراً وبحدود 40 ألف مشروع في المحافظات الأخرى. ولعل أكثر الفئات استفادة من المشروع هم الخريجون وبنسبة 87% والمهجرون العائدون بنسبة 16%. غير أن حصة الإناث من هذه المشاريع لم تزد عن 11% مقابل 89% للذكور. وفي العام 2007 بدأت الوزارة بتنفيذ المرحلة الثانية للمشروع وبحدود 3000 مشروع في كل محافظة وبتنفيذ مالي قدره 10 مليون دولار لكل محافظة عدا البصرة ونيوى، إذ بلغت التخصيصات لكل منهما 25 مليون دولار، وقد أفاد تقرير وزارة العمل والشؤون الاجتماعية أن مجموع المشتغلين الإجمالي الذي تم توفير فرص عمل لهم بلغ 244144 مشتغلاً منذ العام 2003 حتى آذار 2009 وأن هذا العدد توزع إلى 228213 من الذكور و15931 من الإناث.

كما صدر قانون صندوق دعم المشاريع الصغيرة رقم (10) لسنة 2012 بلغ رأس ماله 150 مليار دينار عراقي يمول من الخزينة العامة. كما خصصت وزارة التخطيط ضمن خطتها المسماة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر مبلغ 84 مليار دينار في موازنة الخطة العام 2012. وقد تم استخدام هذه المبالغ لتمويل مشاريع صغيرة في المحافظات الأكثر فقراً حسب إحصائيات وزارة التخطيط وهذه المحافظات هي (الديوانية، كربلاء، بابل، المثنى، صلاح الدين، ديالى، واسط، والناصرية).

## ثانياً - دور منظمات المجتمع المدني في مناصرة العاملين غير المهيكليين

لم تكن ولادة منظمات المجتمع المدني في العراق ولادة طبيعية، نشأت هذه المنظمات منذ بداية القرن الماضي، إلا أن دورها كان محدوداً بسبب سياسات التهميش التي كانت تتبعها الحكومات آنذاك. إلا أن الفترة التي أعقبت ٢٠٠٣ شهدت تأسيس المئات من منظمات المجتمع المدني. ولا يخفى على أحد الدور الكبير الذي لعبته المنظمات الدولية التي عملت في العراق من تقديم يد العون والمساعدة لأعداد كبيرة من المنظمات تمثلت في إعداد الكوادر لهذه المنظمات عن طريق التدريب في دورات داخل وخارج العراق وتمويل البرامج والأنشطة التي ساهمت في بناء هذه المنظمات.

تساهم منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية بالعديد من النشاطات السياسية والاجتماعية والتربوية والثقافية والإعلامية والقانونية. ففي المجال السياسي تعمل هذه المنظمات على تثقيف المواطنين وتعريفهم بحقوقهم السياسية كالصويت والانتخاب والترشح للمناصب السياسية والتعريف بالمفاهيم الدستورية والحقوق العامة وتوضيح علاقة المواطن بالدولة وتبني نبد العنف ومركزية الرأي.

وفي المجال الاجتماعي تحملت منظمات المجتمع المدني أعباءً كبيرة نتيجة تداعيات الأعمال العسكرية والأعمال الإرهابية التي أدت إلى عمليات نزوح كبيرة للسكان. وقد لعبت أدواراً مهمة في هذا المجال شملت تقديم المساعدات الإنسانية، منها المأوى والأغذية والرعاية الصحية... الخ.

كما قامت بنشر وترسيخ مبادئ السلام والتعايش السلمي وثقافة حقوق الإنسان والمساواة في النوع الاجتماعي وتمكين المرأة ومكافحة الفساد.

وفي المجال الاقتصادي فقد كان لمنظمات المجتمع المدني دور مهم في مناصرة العاملين غير المهيكليين من خلال المشاركة في اجتماعات اللجنة العليا المشكلة من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية المكلفة بوضع مسودة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعاملين، حيث أكد ممثلو الاتحاد العام لنقابات العمال وممثلو بعض منظمات المجتمع المدني ضرورة شمول العاملين في القطاع غير المنظم بمظلة الضمان الاجتماعي. وكانت المحصلة أن المادة ٧٨ - أولاً نصت على سريان أحكام الضمان الاجتماعي على العاملين في القطاع غير المنظم من الفئات الآتية:

أ - العاملون في المشاريع الأسرية.

ب - العاملون في الزراعة والرعي.

ج - العاملون العرضيون والموسميون والوقتيون.

د - الباعة المتجولون.

هـ - المصورون المتجولون.

و - مروجو البضائع في الأسواق.

ز - الحراس الأهليون.

ح - عمال النظافة.

ط - موزعو الكتب والصحف في الكشاك.

ي - صيادو الأسماك المحليون.

ك - الحمالون.

ل - صابغو الأحذية.

م - منظفو السيارات خارج المرائب.

كما نصت المادة ٧٨ - ثانياً - للوزير إضافة فئات على القطاع غير

المنظم ببيان ينشر في الجريدة الرسمية.

ومن ناحية أخرى فإن وثيقة استراتيجية التخفيف من الفقر عولت على

منظمات المجتمع المدني في تحقيق أهدافها من خلال المساهمة

الفعالة في تحقيق أربعة عناصر تحتوي عليها الاستراتيجية والتي هي:

١ - خلق فرص توليد الدخل.

٢ - تمكين الفقراء من إدراك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية

والسياسية.

٣ - بناء القدرات، بناء قدرات الفقراء من أجل تأهيلهم للعمل.

٤ - الأمان الاجتماعي، تأسيس شبكة أمان اجتماعي فعالة.

كما أكدت وثيقة سياسة التشغيل الوطنية على تعزيز الحوار الاجتماعي

بين ممثلي الحكومة وأصحاب العمل والنقابات العمالية كأداة لبلوغ

الأهداف المزدوجة في العمل اللائق والنمو الاقتصادي.

ومن هنا يتبين أن الدور الرئيسي لمنظمات المجتمع المدني يتمثل

في استكمال جهود الحكومة وأصحاب المصلحة الآخرين في مجال

إيجاد فرص العمل وتخفيض معدلات البطالة والحد من التشغيل في

وظائف غير مضمونة، المساعدة في تنظيم البرامج التمكينية لتنمية

المهارات للمرأة لرفع معدل مساهمتها في النشاط الاقتصادي،

كما تركزه البرامج على فئة الشباب لتسهيل انخراطهم في سوق

العمل، كذلك الضغط على الحكومة والبرلمان من أجل إقرار القوانين

التي تهدف إلى حماية العاملين وحصولهم على حقوقهم الاقتصادية

والاجتماعية كافة.

## التوصيات

ان انتشار العمل غير المهيكل في العراق استناداً إلى الأسباب التي ذكرت سابقاً يتطلب اتخاذ الإجراءات الكفيلة للحد من انتشاره وتوفير العمل اللائق لكل القادرين عليه، لذا نرى من الضروري أن تكون التوصيات كالآتي:

### أولاً – في المجال الاقتصادي:

انتشار العراق من حالة الركود الذي يعانيه منذ عقود لأسباب سياسية وأمنية واقتصادية، وهذا يتطلب تنشيط الاستثمار والنمو الاقتصادي الذي يقع على عاتق كل من القطاع الحكومي والقطاع الخاص

١- القطاع الحكومي: زيادة النسب المخصصة للاستثمار من مجموع الإنفاق الحكومي وزيادة كفاءة التنفيذ والواقع كان هذا الهدف من أهداف خطط التنمية الوطنية ٢٠١٠ - ٢٠١٤ و ٢٠١٣ - ٢٠١٧، إلا أن هذا لم يحدث بل إن معظم المشاريع الاستثمارية توقفت بسبب الانهيار الحاد وغير المتوقع بالنسبة لواضعي الخطة في أسعار النفط حيث إن مورد النفط يعتبر المصدر الرئيسي في تمويل الموازنة العامة للدولة العراقية.

إن الاستثمار الحكومي له دور مهم في تطوير البنى التحتية، وهذا بحد ذاته يؤدي إلى استيعاب عدد كبير من العاطلين، كذلك أن إعطاء الأولوية في توجيه الاستثمارات إلى القطاعات المولدة لفرص العمل كالزراعة والصناعة سيسهم في رفع معدل النمو الاقتصادي ورفع معدل النمو في مستوى التشغيل.

٢- القطاع الخاص: يعتبر القطاع الخاص شريك أساسي في تحقيق النهوض الاقتصادي، إلا أن هذا القطاع يحتاج إلى الدعم والتشجيع وتوفير البيئة المناسبة بغرض جذب استثماراته المحلية وتلك التي هاجرت إلى دول الجوار بحثاً عن بيئات آمنة، وهذا يتطلب الآتي:

- تشجيع القطاع الخاص على تأسيس الشركات ذات الجدوى الاقتصادية، وسيؤدي هذا إلى تقليص حجم القطاع غير المنظم الذي هو سمة بارزة من سمات القطاع الخاص في العراق.
- تفعيل القوانين الاقتصادية التي تشجعه على الاستثمار مثل قانون حماية المنتج المحلي وقانون حماية المستهلك، واستكمال كافة التشريعات الداعمة للقطاع الخاص واقتصاد السوق.
- تشجيع القطاع الخاص المحلي على الاستثمار في القطاعات المولدة لفرص العمل كالزراعة والصناعة والسياحة والسكن... الخ.
- تشجيع الاستثمارات الأجنبية من الدخول إلى السوق العراقية عبر تخفيض القيود على تدفق رؤوس الأموال وتقديم التسهيلات الكافية لغرض الاستثمار في القطاعات كافة المولدة لفرص العمل.
- كل هذه الوسائل وغيرها ستؤدي إلى رفع مساهمة القطاع الخاص في توليد الناتج المحلي الإجمالي بالإضافة إلى استيعابه عدداً كبيراً من قوة العمل.

### ثانياً – في المجال الاجتماعي:

الاهتمام الكافي بتعليم وتدريب المرأة من أجل رفع مساهمتها في النشاط الاقتصادي.

تعزيز الدور التنموي للمرأة في الريف من خلال توفير فرص التعليم والتدريب وفرص العمل المأجورة واللائقة بها.

تنمية مهارات الشباب عبر التدريب المهني، التعليم المهني، التعليم التقني، لتسهيل انخراطهم في سوق العمل.

القضاء على عمل الأطفال بكافة أشكاله.

### ثالثاً – في المجال التنظيمي:

إنشاء صندوق وطني موحد يقوم بتأمين احتياجات المشاريع الصغيرة والمتوسطة من القروض القصيرة والطويلة الأجل.

إنشاء وتطوير مراكز التدريب التي تقوم بتدريب الباحثين عن العمل على المهن كافة، وزيادة مهاراتهم لتسهيل انخراطهم في سوق العمل.

تأسيس مراكز للتشغيل في المحافظات كافة وفي الريف والحضر لتكون واسطة بين الباحثين عن العمل وسوق العمل بغرض تلبية احتياجاته.

إنشاء مركز وطني لمعلومات سوق العمل يقوم برصد التغيرات التي تطرأ على سوق العمل وكذلك التنبؤ باحتياجاته المستقبلية.

### رابعاً – في مجال القوانين والتشريعات:

الإسراع في إقرار قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال المرفوع إلى مجلس النواب حالياً الذي من أهم بنوده شمول العاملين بالضمان الاجتماعي كافة بمن فيهم العاملون في القطاع غير المنظم.

إعادة النظر في قانون العمل لسنة ٢٠١٥ والمطبق حالياً بحيث يشمل العاملين كافة وليس المضمونين فقط.

إصدار التشريعات الخاصة برفع الحد الأدنى للأجور وإجراء التعديلات عليه بين فترة وأخرى وربطه بالمستوى العام للأسعار.

تخفيف الإجراءات والقيود الإدارية الخاصة بهيكلية المشاريع الصغيرة.

### خامساً – في المجال الإحصائي:

الإسراع في تنفيذ مسح سوق العمل من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالتعاون مع وزارة التخطيط. سيوفر هذا المسح قاعدة بيانات تكون منطلقاً لإنشاء المركز الوطني لمعلومات سوق العمل.

قيام الجهاز المركزي للإحصاء بتنفيذ المسوحات الدورية عن البطالة.

الإسراع بتنفيذ التعداد الاقتصادي الشامل من أجل معرفة حجم القطاع غير المنظم في الاقتصاد العراقي.

## المصادر:

### سمير العيطة

١ - العمل غير المهيكل في الدول العربية

### رالف هوسمانز/مكتب العمل الدولي

٢ - قياس الاقتصاد غير المنظم والعمل غير المنظم

### الأمم المتحدة/الدائرة الإحصائية

٣٣- نظام الحسابات القومية ١٩٩٣ وتعديلاته

### وزارة التخطيط

٤ - خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠ - ٢٠١٤

٥ - خطة التنمية الوطنية ٢٠١٣ - ٢٠١٧

٦ - الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر

### وزارة العمل والشؤون الاجتماعية

٧ - سياسة التشغيل الوطنية

٨ - قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥

٩ - مسودة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال

### د. جميل محمد جميل

١٠ - الزراعة والأمن الغذائي في العراق

### د. احمد ابريهي العلي

١١ - الوضع الاقتصادي للأسر وسياسة إزالة الحرمان

### الجهاز المركزي للإحصاء

١٢ - مؤشرات الناتج المحلي الإجمالي

١٣ المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق للسنوات ٢٠٠٧

٢٠١٢, ٢٠١٤,

١٤ - مسح البطالة والتشغيل العام ٢٠٠٨

١٥ - مسح الوحدات المتنقلة العام ٢٠١٥

١٦ - مسح الصناعات البيئية العام ٢٠١٢

١٧ - مسح التجارة الداخلية العام ٢٠١٢

١٨ - مسح خارطة الفقر العام ٢٠١٣

١٩ - مسح الخدمات الشخصية

٢٠ - مسح كلفة تشغيل سيارات القطاع الخاص

٢١- كافة الإحصاءات الجارية (زراعية، صناعية، تشييد، نقل.....الخ)

٢٢- المسح الوطني للنازحين العام ٢٠١٤

٢٣ - مسح التجمعات العشوائية العام ٢٠١٣

العمل غير المهيكل

# موريتانيا

محمد أحمد المحبوبي

خبير استشاري في مجال الدراسات التنموية والإعلام والنوع

تعتبر ظاهرة العمل غير المهيكّل في الجمهورية الإسلامية الموريتانية من وجهة نظر المجتمع المدني هي مريض الفرس ومكمن البأس، وربما سبب معظم الشرور والفتن التي عصفت وربما ستعصف بالوضع الاجتماعي. فالالاقتصاد غير المصنّف يمثل الرافعة الاقتصادية للاقتصاد الموريتاني بنسبة تصل ٦٤ ٪ لساكنة تتجاوز ٣,٥٣٧,٣٦٨ نسمة. وتكمن أهمية القطاع غير المصنّف في دوره كركيزة أساسية لاغنى عنها، وتظهر في اللزواجية الكاملة للاقتصاد الوطني، ما أعطاه وزناً كبيراً ودوراً محورياً من حيث توفير الوظائف وفرص العمل لحوالي ٤٦,٨٪ من القوى النشطة العاملة من حيث مساهمته في تشكيل الناتج الداخلي الخام بنسبة ٣٠٪ ثم بسبب حجمه الوزان في التشغيل ومحاربة الفقر بنسبة ٨,٤٢٪.

غير أن تناول الاقتصاد غير المهيكّل في موريتانيا مسألة لها ما بعدها وما قبلها. فالقائمون عليها، كمبادرة أولى يقوم بها المجتمع المدني، تتطلب قدراً من الحذر ومن الصرامة والصدق، حيث إننا أمام عمل هو الأول من نوعه في موريتانيا، ويتناول موضوعاً شائكاً محيئاً ويقابل بالكثير من التحديات سواء على مستوى جمع المعطيات أو تحليلها، زد على ذلك ضرورة التركيز على منهجية تعتمد الجمع بين حقوق العاملين في هذه الدائرة الواسعة من الاقتصاد وتناول بعد النوع من خلال رصد ظروف مشاركة المرأة ودمج الشباب، مقارنة تعتمد في آن واحد بعد الحقوق وبعد السوق وتأخذ في الاعتبار الأبعاد والمناحي الاجتماعية للعامل أكثر من المناحي الاقتصادية، منهجية تستلهم تشخيص الواقع وإبراز البدائل والاستفادة من التجارب المتراكمة للمنظمات غير الحكومية والنقابات العمالية دون إهمال دور الخصوميين، فالعمل غير المهيكّل يمثل أحد الأوجه الجديدة للاقتصاد الشمولي الرأسمالي الليبرالي المعولم المنفتح، هذا الاقتصاد المنغلق على ذاته من خلال مفهومي العمل المبرح والإنتاج الفردي الساعي وراء المردودية بأي ثمن كانت تلك المردودية، هذا الاقتصاد اللاأخلاقي وغير القانوني واللاإنساني.

وهذه تحديات قبلنا مواجهتها علناً ننال إحدى الحسنيتين؛ إما أن نخوض في موضوع أمواجه هائجة ونحن مهددون بالفرق وطوق النجاة بعيد المنال، أو أن ننسحب أمام تلك التحديات ونخسر رهاننا كمجتمع مدني. وحسبنا في هذا الملخص أننا حاولنا قدر الإمكان وبنفس الدرجة تحرير ذلك الموقف السلبي من المجتمع المدني من خلال تقديم رؤية ولو آنية لموضوع شائك ومعاصر.

إن الملخص الذي بين يديك عزيزي القارئ لا يعدو كونه تقريراً يحاول ربط العمل غير المهيكّل في الاقتصاد الموريتاني بمجاله وبخاصته المجتمعية رسمية كانت أم شبه رسمية على ضوء التغيرات الجديدة المتجددة في موريتانيا وفي العالم العربي والإفريقي، وما فرضته وتفرضه من تحولات اقتصادية وقانونية، سواء على مستوى حق العامل في التظاهر والتعبير عن الرأي، أو على مستوى مطالبته بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية المحمية من طرف المواثيق الوطنية قبل الدولية، ثم في سياق مصادقة الأمم المتحدة على مجموعة أهداف للتنمية المستدامة ١٧ لما بعد ٢٠١٥ وأجندة ٢٠٣٠ وما صاحبها ويصاحبها

من تغييرات على المستويات المؤسسية والقانونية، وما تفرضه اتفاقيات الشراكة المتوسطة مع الاتحاد الأوروبي من ضرورة الأخذ برأي المجتمع المدني في الصغيرة والكبيرة وإلزامية إشراكه بصفة فعلية في سن ومتابعة السياسات العمومية وتنفيذها، تلك السياسة الجديدة القديمة التي نود إن تنال قسطها هذه المرة من التفعيل ومن التزام الحكومات بها.

فالقطاع غير المهيكّل الموريتاني تبوأ مكانة مركزية في التنمية المحلية المجتمعية، وصار ملاذاً للشباب العاطلين عن العمل العازفين عن الكسل والالتكالية، فمعظم العاملين في سوق التشغيل غير المصنفة هم من الشباب ذوي المؤهلات المتوسطة والنساء الأميات ومتوسطات التكوين والأرقاء السابقين والفئات المهشمة تقليدياً والتي لم تحظَ وربما لن تحظى على الأقل في القريب العاجل بالفرص المتاحة للآخرين من توفر فرص عمل مجزٍ، صار حلاً مؤقتاً لمشكل البطالة، على الرغم مما يتعرض له العاملون فيه من جور وظلم تديسي للحقوق وتلاعب بها، ومن هنا وأمام استفحال المشكل وتكراره، قررت شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية في إطار تقرير الراصد العربي عن العمل غير المهيكّل، تخصيص جزء منها للقطر الموريتاني. ويمثل السكان العاملون ٦٣,٤٠٪ من السكان في سن العمل، مقابل ٣٩٪ حسب المسح الوطني المرجعي حول التشغيل في القطاع غير المصنّف ٢٠١٢. ويقدر معول البطالة بـ ٨٥,١٢٪ على المستوى الوطني مقابل ١٠,١٪ سنة ٢٠١٢.

إن خصائص العمل غير المهيكّل في موريتانيا التي قدمنا في هذا التقرير، اعتمدت على التصنيفات العشرة المعتمدة والتي من أهمها قياس هشاشة العمل وغياب الحماية الاجتماعية وتردي الراتب أو الأجر وعدم استمرارية العقد إن وجد وارتباطه التام بعلاقات القرابة والأسرية، إضافة إلى انعدام الحقوق والتحايل عليها مثل العطلة والعمل اللائق وساعات العمل. وخلصنا إلى أن العمل غير المهيكّل في موريتانيا يتميز بـ:

- إنتشار عمالة القصر في القطاع غير المهيكّل في المدن الكبيرة.
- عمالة القصر من النساء في القطاع غير المهيكّل في المدن الكبيرة.
- إنتشار العمالة الأجنبية وإحتكارها لبعض الوظائف في القطاع غير المهيكّل مثل البناء والصيد.
- محدودية الطلب والسوق.
- مشاكل تسويق المنتجات والنفاذ إلى القرض الميسر.
- إرتفاع نسب الفائدة على القروض إن وجدت، يضاف إلى ذلك غياب التجهيزات والمعدات والأدوات وعدم التشجيع على مواصلة الدراسة والتدريس.

وفي ما يخص المتدخلين، فهم كثر. فلقد انتهت الدولة بصفة مبكرة إلى أهمية القطاع غير المهيكّل، وحاولت تطهيره ودعمه ومواكبته من خلال العديد من المبادرات والمؤسسات والشركاء الوطنيين والدوليين، مثل المكتب الدولي للشغل والبنك الدولي والبنك الإسلامي للتنمية. وعلى المستوى الوطني والوكالة الوطنية لترقية تشغيل الشباب سنكتفي في هذا الملخص بتقديم نموذج واحد هو دور صندوق الإيداع والتنمية في ترقية القطاع غير المهيكّل ودوره التنموي كركيزة وذراع تنموية للحكومة الموريتانية.

فقد مكن صندوق الإيداع والتنمية من خلال إنشاء صندوق دعم التشغيل من خلق بيئة تنافسية، من شأنها أن تخلق حركة اقتصادية تفرّض على البنوك الأولية التجارية فتح الباب واسعاً أمام السكان وخفض نسب الربح والفائدة وتجاوز العروض المصرفية التقليدية، وصار البلد يتوفر على مؤسسة مالية مهمة حاولت تمويل وتنفيذ ووضع برامج اجتماعية موجهة إلى الفئات الهشة، خصوصاً منها أنشطة القطاع غير المهيكّل الذي تسهر السلطات العليا على متابعته وترقيته. وأخيراً مكن الصندوق من خلق ما يقارب من 13000 مابين نشاط مدير للدخل وفرصة عمل في مختلف الولايات<sup>٣</sup>.

وتجمع المصادر التي حصلنا عليها على أن أكثر من 90% من الاقتصاد الوطني غير مهيكّل، على الرغم من أن المسؤولين يرون أن ذلك ربما يكون أفضل نظراً لما يعانيه القطاع من مشاكل: من عدم وجود حماية اجتماعية ولأن المشتغلين به لا يريدون الانتساب إلى صناديق التأمين الاجتماعي ولا التسجيل لدى غرف التجارة ونظراً لما يتطلب ذلك من الوقت، خصوصاً أن التوصية الأخيرة للمكتب الدولي للشغل رقم ٢٠٩ بتاريخ ٢٠١٥ توصي بضرورة تنظيم وتشخيص القطاع غير المهيكّل من مختلف المناحي والجوانب، ولكي تتمكن من تقديم حلول جذرية لمجمل المشاكل. ولقد قامت الدولة بالعديد من المبادرات، وتسعى اليوم إلى التنظيم القانوني والمؤسسي، وإلى تنظيم وهيكلية FORMALISATION القطاع غير المصنف بدعم من المكتب الدولي للشغل للقيام بتشخيص شامل لوضعية القطاع وتقديم مقترحات حول قانون الضمان الاجتماعي مثل تخفيض نسبة المساهمة إلى ٨% بدلاً من 1٨%<sup>٢</sup>

### السكان النشطون المهيكّلين



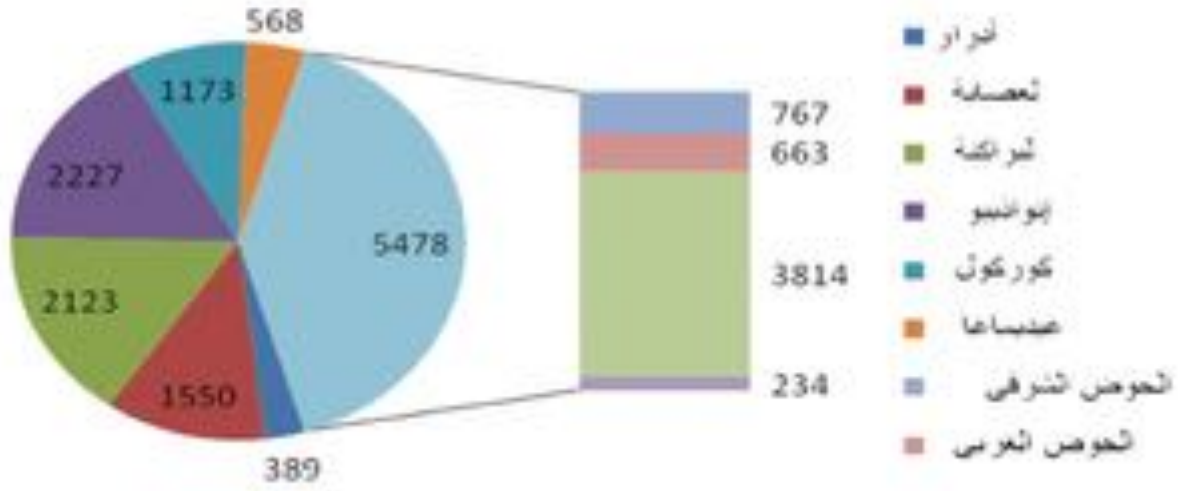
### النسبة



٣ - صفحة ١٦ من التقرير السنوي لصندوق الإيداع والتنمية لسنة ٢٠١٤.

٢ - مقابلة مع الدكتور حمود إيفيل؛ المدير العام للشغل بوزارة الوظيفة العمومية بتاريخ ٢٥ إبريل ٢٠١٦.

## عدد المشاريع وفرص العمل في إطار صندوق الإيداع والتنمية



غير المهيكّل، يبدو أكثر إثارة للاهتمام من غيره، حيث يتعلق الأمر بقضية اجتماعية ومجتمعية بنيوية، يجب أن يكون البحث فيها مؤصلاً ومتواصلًا على كافة المستويات، وخصوصاً منها المناحي الحقوقية والإجرائية وغيرهما. فالدستور الموريتاني يضمن للمرأة كافة الحقوق ويتكفل قانونياً وأخلاقياً بالرفع من حضورها وترقيتها والتكفل بحقوقها الاقتصادية والحقوقية وتمكينها تنموياً من خلال محاربة كافة أشكال التمييز ضدها، والرفع من مستواها التعليمي والصحي، ما سيؤهلها إلى أن تتبوأ مكانة لائقة بها.

ولقد حاولنا قدر المستطاع قياس درجة حضور المرأة في الاقتصاد غير المهيكّل، ولكننا نجزم أن ذلك الحضور لا يعكس الحقيقة، ولا يكشف المسكوت عنه. فمجمّل السياسات الحكومية (رغم كثرتها وتعددتها) التي أعدت وصيغت بل ونفذت في بعض أو كل أرجاء الوطن، لم تغير الكثير من حال المرأة، خصوصاً في المجال غير المهيكّل والتشغيل.

فالمرأة ما زالت تراوح مكانها ومكانتها، وما زالت النظرة المجتمعية لها هي نفسها، مجتمع ذكوري ينظر إلى المرأة بإكرامية وبقدر من المجاملة والتقدير الظاهر، بينما هي في الواقع نظرة تركز الفقر والتبعية

الاقتصادية متبوعة بأخواتها القانونية والاجتماعية. إن متابعة تطور سير تمكين المرأة الموريتانية اقتصادياً، وخصوصاً على مستوى القطاع غير المهيكّل، على الرغم مما تبديه من نمو ظاهري، فهو يعد على الأصابع، وخصوصاً عند المرأة الحضرية المتعلمة القادمة من حاضنة اجتماعية أرسقراطية في جل الحالات. ومن اللازم تناول تمكين المرأة وتبيان دورها في الدورة الاقتصادية الوطنية في بلد تمثل فيه نسبة 01% من الساكنة، وتسيطر على مجمل اليد العاملة غير المهيكلة مثل الأنشطة الخدمية والصناعات الغذائية والتجارية وإلى الأنشطة النسوية.

القيمة المضافة للاقتصاد غير المهيكّل في الاقتصاد الوطني: حسب المعطيات التي توفرت لدينا، فالقيمة المضافة الشهرية للقطاع غير

إن مشكل العمل غير المهيكّل معضلة اجتماعية تتأثر بها الفئات الضعيفة الهشة أكثر من غيرها. وقد تناول التقرير محاور اعتبرناها محورية ومحددة أساسية، ربما تكون مريض الفرس في كل تنمية يراد لها أن تكون ذات مردودية وجدوى تنمية ثلاثية الأبعاد ( القانون، المجتمع والجدوى) من خلال مقارنة حقوقية قانونية اجتماعية. ومن هنا ركزنا كمجتمع مدني على تحليل الظاهرة من خلال التعمق في تحليل الوضعية لدى المهاجرين والأطفال والنساء بوصفهم الفئات الأكثر عرضة للتهميش والاستغلال والتهميش.

فبالنسبة للمهاجرين فقد شهدت موريتانيا هجرة داخلية قوية، حيث تحولت نسبة السكان المتحضرين من 12% سنة 1966 إلى حوالي 90% سنة 2005، وهي هجرة أحادية الجانب من الريف إلى المدينة بحثاً عن العيش الكريم وعن فرص العمل. أما الهجرة الخارجية، فبلغت نسبة المهاجرين في البلد تقريباً حوالي 360 ألف مهاجر جلم من دول الساحل وجنوب الصحراء. وكما تأثرت موريتانيا بالحروب الدائرة في المنطقة، إضافة إلى أنها ممر طبيعي للمهاجرين الراغبين في الوصول إلى أوروبا. أما هجرة الموريتانيين إلى دول الخليج وأوروبا وأمريكا ودول إفريقيا، فقد تراجعت مع الأزمة الاقتصادية في الدول الغربية قبل أن تصل إلى دول الخليج. وتظل أهداف الهجرة وأسبابها مختلفة من منطقة إلى أخرى، فمعظم المهاجرين كانوا مدفوعين بالبحث عن الشغل. ويجب التذكير هنا بأننا في السنوات الأخيرة، عشنا موجات هجرة العمالة نحو دول الخليج، وهي عمالة في جلمها من النساء القصر والخدمات. وقد انتهكت في جلمها القوانين السارية في مجال حقوق الإنسان والقيم الإنسانية. إلاً أن النقابات ومنظمات المجتمع المدني كانت لها بالمرصاد، وأقامت الدنيا ولم تقعدوا إلا بعد أن خف، بل وتوقف، نزيف واستغلال تلك اليد العاملة دولياً نحو دول الخليج ومحلياً رغم وجود بعض الحالات الاستثنائية.

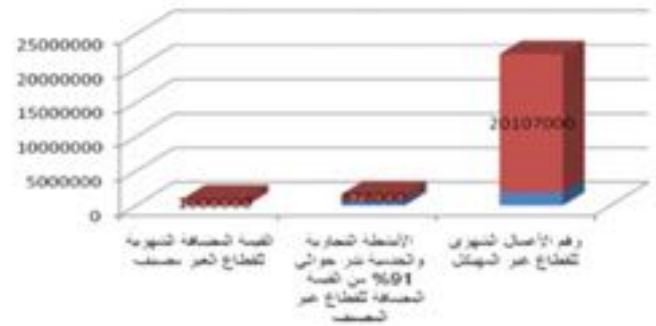
المرأة أو الاقتصاد المؤنث: إن حضور المرأة الموريتانية في الاقتصاد



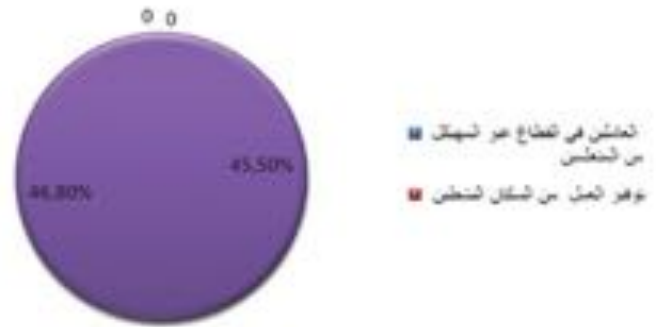
وتمكين هذا القطاع من الدفاع عن مصالحه.

- تطوير وسائل وأدوات الإنتاج على مستوى الوحدات الإنتاجية مثل الصباغة والنسيج والميكانيكا والحياسة وصناعة الزرابي والسجاد والدباغة والغزل.
  - القيام بعمل أساسي في مجال تغيير العقليات للعمال وأرباب العمل.
  - ضرورة إعداد قانون ينظم القطاع والمصادقة عليه وملاءم الفراغ القانوني الموجود في القطاع غير المهيكل.
  - الدفاع عن الحقوق القانونية للعمال.
  - ترتيب المهن وتصنيفها (I) إعادة تكوين وتأهيل الموارد البشرية.
  - محاربة العمل الليلي خصوصاً للنساء.
  - إعادة النظر في وضعية المهاجرين وطرق عملهم.
- ونخلص هنا كمجتمع مدني إلى أن عمالة النساء والأطفال القصر، وخصوصاً الخادمت، وانتشار العمل غير اللائق وغير المجزي، يعتبر من أهم التحديات التي تواجه نمو هذا القطاع، كما أن عدم نفاذ العاملين إلى التربية والتعليم والتكوين المهني، يبقى مسألة تهدد السلم الاجتماعي والسكينة، وتصب في تنمية الجريمة وزيادة الفوارق المجتمعية، وتغذي النزعات الضيقة، على الرغم من الإيجابيات المتعددة للاستراتيجيات المتبعة في القطاع غير المهيكل، سواء على المستوى المؤسسي الرسمي أو على مستوى الاقتصاد الوطني.

المصنف، تتراوح ما بين ٣٣٦٠٠ مليون إلى مليون أوقية، مع وجود فوارق كبيرة بين مختلف قطاعات الإنتاج وحجم الوحدات الإنتاجية. ومن حيث قطاع الأنشطة، فالأنشطة التجارية والخدمية تدر حوالي ٩١٪ من القيمة المضافة للقطاع غير المصنف. وهذه الأنشطة التجارية تشمل تجارة السيارات والبيع بالجملة وبالتقسيط وأنشطة تحويل المنتجات الغذائية مثل (المجازر والمناجر، والمخابز، صناعة الكسكس والخبز والبسكويت الرغيف ومشروبات البصاب والثلج). أما القيمة المضافة لأنشطة وحدات الإنتاج في القطاع غير المهيكل في الوسط الحضري حسب مكان الإقامة، فتصل إلى حوالي ٩٢٪ من القيمة المضافة الكلية للقطاع غير المهيكل. وجل القيمة المضافة للقطاع في الوسط الحضري تأتي من الأنشطة التجارية ٦٠،٥٩٪، والأنشطة الخدمية ٧،٣٣٪، أما في الوسط الريفي فتمثل الأنشطة التجارية ٧٠،٦٥٪ والأنشطة التحويلية ١٥٪ من القيمة المضافة للقطاع غير المهيكل.



### النسبة



ونستطيع الخروج بعدد من التوصيات التي تم التشاور حولها مع النسيج

الجمعيوي والنقابي والحقوقي تتعلق ب:

- ضرورة تنظيم وتوعية وتثقيف العاملين في القطاع غير المهيكل كل حسب تخصصه للدفاع عن مصالحهم.
- توفير الحماية والتأمين الصحي والاجتماعي لمن يمارسون هذه الأنشطة غير المصنفة.
- توفير صناديق مخصصة للتمويل الخفيف والقرض الصغير.
- أن تكون السلطات العمومية، خصوصاً البلدية، عامل استقرار ونمو لهذا القطاع من خلال التكوين والمصاحبة والتعبئة والتحسيس، وأن تكون موضوعة لصالح هذا القطاع بهدف الرفع من مردوديته وتنميته

## ملخص تنفيذي:

يحاول هذا التقرير معالجة ظاهرة العمل غير المهيكل من وجهة نظر المجتمع المدني في الجمهورية الإسلامية الموريتانية مع التركيز على حقوق العاملين في هذه الدائرة الواسعة من الاقتصاد والعمل غير المهيكل وتناول بعد النوع من خلال رصد ظروف مشاركة المرأة ودمج الشباب وانتهاج مقاربة تعتمد في آن واحد على الحقوق وعلى السوق وعلى المناحي الاجتماعية للعامل أكثر من المناحي الاقتصادية، منهجية تستلهم تشخيص الواقع وإبراز البدائل والاستفادة من التجارب المتراكمة للمنظمات غير الحكومية والنقابات العمالية من دون إهمال دور الخصوصيين، فالعمل غير المهيكل يمثل أحد الأوجه الجديدة للاقتصاد الشمولي الرأسمالي الليبرالي المعولم المنفتح، هذا الاقتصاد المنغلق على ذاته من خلال مفهومي العمل المربح والإنتاج الفردي الساعي وراء المردودية بأي ثمن كانت تلك مردودية، هذا الاقتصاد اللأخلاقي وغير القانوني واللاإنساني.

سنحاول ربط العمل غير المهيكل في الاقتصاد الوطني على ضوء التغيرات الجديدة وعلى ضوء التطورات الأخيرة في موريتانيا وفي العالم العربي وما فرضته وتفرضه من تحولات اقتصادية وقانونية سواء على حق العامل في التظاهر والتعبير عن الرأي أي على مستوى مطالبته بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية المحمية من الموائيق الوطنية قبل الدولية وفي سياق مصادقة الأمم المتحدة على مجموعة أهداف 17 للتنمية المستدامة لما بعد 2015 وأجندة 2030 وما صاحبها ويصاحبها من تغييرات على المستويات المؤسسية والقانونية وما تفرضه اتفاقيات الشراكة المتوسطية مع الاتحاد الأوروبي من ضرورة الأخذ برأي المجتمع المدني في الصغيرة والكبيرة وإشراكه بصفة فعلية في رسم ومتابعة السياسات العمومية وتنفيذها، تلك السياسة الجديدة القديمة التي نود أن نتال قسطها هذه المرة من التفعيل ومن التزام الحكومات بها.

إننا نود من خلال هذا التقرير حول القطاع غير المهيكل في الاقتصاد الموريتاني تبيان مكانة مركزية في التنمية المحلية المجتمعية، وصار ملاذاً للشباب العاطلين عن العمل العازفين عن الكسل والخمول والالتكالية. فمعظم العاملين في سوق التشغيل غير المصنفة هم من الشباب ذوي المؤهلات المتوسطة سواء كان في المدن الكبيرة والمراكز الحضرية أو في الأرياف النائية. وتتميز هذه الشريحة بخصوصيات ذاتية تجعلها تتوجه الى هذا القطاع من بينها كثرة الفرص وغياب الرقابة وجهل الناس بمعظم الفرص الموجودة فيه زيادة على الاستقلالية التي يوفرها للعاملين فيه. ومن بين المستفيدين الرئيسيين منه النساء والأطفال والذين يمثلون عموده الفقري الثابت. فالشباب غالباً ما يغيرون أنشطتهم عندما تتحسن ظروفهم المالية والثقافية، أما النساء معيلات الأسر فالآفاق أمامهن محدودة لذلك يظللن يمارسن أنشطتهن، والعوامل الثابتة التي يجب التوقف عندها تتلخص في المسائل الآتية: الغياب التام للتغطية الاجتماعية والتأمين

وانعدام أي نوع من الحماية الاجتماعية والقانونية. فالقطاع يحتاج إلى الهيكل والتنظيم والتكوين والمتابعة.

ونريد أن نذكر هنا كمجتمع مدني بأن عمالة الأطفال القصر وخصوصاً الخادمت وانتشار العمل غير اللائق وغير المجزي يعتبر من أهم التحديات التي تواجه نمو هذا القطاع. كما أن عدم نفاذ العاملين فيه من القصر والشباب إلي التربية والتعليم والتكوين المهني، يبقى مسألة تهدد السلم الاجتماعي والسكينة وتصب في تنمية الجريمة وزيادة الفوارق المجتمعية وتغذي النزعات الضيقة، على الرغم من الإيجابيات المتعددة للاستراتيجيات المتبعة في القطاع غير المهيكل سواء على المستوى المؤسسي الرسمي أو على مستوى الاقتصاد الوطني. وسنحاول إبراز أهم النقاط الإيجابية لها في هذا الملخص: زيادة الوعي لدى أصحاب القطاع ولدى العاملين فيه بضرورة تنظيمه وهيكلته.

- إهتمام النقابات ومنظمات المجتمع المدني بهذا القطاع وبمشكلة البطالة خصوصاً بعد الهزات الأخيرة من هجرات وحروب على الحدود وتهجير وبيع عربي وارتفاع ووعي الفئات المهمشة.
- إنتشار وسائل التواصل الاجتماعي ودور الإعلام في فضح العديد من الممارسات في مجال الشغل والتشغيل والقطاع غير المهيكل. ومطالبتها الدائمة بحقوقها.
- وجود نوع من تملك القضية وزيادة الإحساس بها.
- قيام السلطات العمومية بالدور المنوط بها من إجبار إصدار منظومة قانونية لهيكل هذا القطاع.
- فهم دور القطاع وأهميته الأساسية في الاقتصاد الوطني. إدخال مفاهيم جديدة من قبيل الإنصاف والعدالة والمساواة.

إن القطاع غير المهيكل الموريتاني بحكم موقعه في الاقتصاد الوطني وحجم مساهمته في التشغيل يجب أن يحظى باهتمام السلطات العمومية وهيئات المجتمع المدني والنقابات والأحزاب السياسية والصحافة والإعلام من خلال تقييم وضعيته

## القسم الأول: الجانب النظري

تقديم: تمثل هذه المحاولة أول مقارنة جادة لرصد وضعية العمل في القطاع غير المهيكل في موريتانيا تقام من طرف المجتمع المدني وتقدم وجهة نظره. فهي ترسم وتتبع مؤشرات العمل وقوة العمل في القطاع غير المهيكل والأسرى وحتى في القطاع المهيكل في موريتانيا من خلال مقارنة حقوقية - اقتصادية واجتماعية تراوح بين المقاربة التشاركية وتشخيص واقع السوق وتفحصه من خلال الواقع المجتمعي والحقوقى، ومن الأساسي هنا مطالبة المجتمع المدني وتذكيره بضرورة متابعة ورصد سياسات واستراتيجيات التشغيل وتقييم ومواكبة سوق العمل ونوع العمل ومحاولة الوصول إلى الإحصائيات الدقيقة وتقديم تقارير تعين على المناصرة والمدافعة والدفاع عن حقوق العمال خصوصاً الفئات الهشة والضعيفة منهم من نساء وشيوخ وشباب وفئات مهمشة تقليدياً في المجتمع الموريتاني من أرقاء سابقين وأميين وسكان الأرياف. وعموماً فيجب أن لا نتجنى على المجتمع المدني ونحمله حمل بغير ليس به زعيماً، فمحاكمته من خلال هذا التقرير اليتيم المنقوص والذي يحمل بين طياته نقائص منهجية ومعلوماتية، داخلية وخارجية، يتطلب التغلب عليها الوقت والإرادة، فهذا التقرير مثل أول نواة لعمل موضوعي رصدي لمجتمع مدني لم يعدت إلا المسايرة والمحابة، وفي أحسن الأحوال السكوت وتجنب النقد وتحريم متابعة رصد العمل الحكومي.

وعلى ضوء معظم الدراسات والبحوث المعدة خلال السنوات الأخيرة، فالتقرير الذي بين أيدينا يحاول تحليل الميكانيزمات وتشخيص واقتراح الآليات القادرة على المساهمة في الرفع من أداء القطاع غير المهيكل، سواء كانت اقتصادية أو حقوقية اجتماعية. هذا القطاع المشلول يعيق النمو الاقتصادي للبلد، ويحد من توفير فرص العمل، ويؤدي إلى خسارة العديد من المداخل الجبائية والضريبية، كما أنه يحد من الاستثمار ويخيف المستثمرين.

لقد قمنا بإعداد هذا التقرير حول القطاع غير المهيكل في موريتانيا ضمن الإعداد لتقرير الرائد لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، وتطلب البحث الكثير من البحث والتجميع والتصنيف والترتيب ورص المعلومات وإجراء المقابلات الميدانية لأجل إنارة الطريق وتعويداً وتكويناً للباحثين خصوصاً على مستوى المجتمع المدني، وترسيخاً لثقافة البحث والدراسة لدى منظمات المجتمع المدني. وقد حاولنا أن تشمل معظم المناحي وتأخذ في الحسبان العديد من الأبعاد مثل: (الجنس والنوع والعمر والمستوى التعليمي والنفوذ إلى الحقوق على المستوى الحضري والريفي) وحاولنا أن نتبع المنهجية على الرغم من وجود العديد من أوجه الاختلاف ومن الخصائص والفوارق والخصوصيات المجتمعية في موريتانيا. إلا أن المؤشرات والمعايير العامة المتعلقة بالقطاع غير المهيكل تبقى في جوهرها متشابهة.

**الهدف:** إن هذا التقرير سيمكننا من إسماع وإبلاغ صوت المجتمع المدني ورأيه ومن تمرير وجهة نظره في تقرير موضوعي عربي يعين على القيام بالمناصرة، ويمكن من فضح العديد من الممارسات سواء على المستوى الحكومي أو من قبل القطاع الخاص، وبيحث عن الحلول المناسبة ويرفع من نوعية وكمية البيانات المتوفرة حول واقع العمل غير المهيكل في بلد جَلّ سكانه شباب عاطل عن العمل، كما أنه سيقدم الآليات اللازمة لمتابعة ومراقبة وتحليل الحالة العامة، ما يساعد على اتخاذ القرارات. والهدف المنشود من ورائه هو تحليل وضعية القطاع غير المهيكل في موريتانيا. إنه تقرير سيمكن المجتمع المدني من إبراز رؤيته للحالة العامة للعمل غير المهيكل ووضعيات التشغيل وتبيان دور المجتمع المدني وإبراز رؤيته على مستوى العمل في موريتانيا، وتقديم ظروفه وظروف المشتغلين فيه، كما أنه يسعى إلى إنارة الرأي العام وتقديم وجهة نظر موضوعية مدعمة بآراء النقابات والمعنيين والمتضررين والمستفيدين، إضافة إلى توفير أول ورقة رصدية نريدها جادة ترصد وتستقصي الوضعية التي يتميز بها القطاع غير المهيكل في موريتانيا، ورقة علمية تعتمد على التقارير المتوفرة والمسوح الموجودة، وتستبين طريقها من خلال المقابلات مع الخبراء والقانونيين الحقوقيين وأصحاب المؤسسات غير المهيكله والفاعلين من المجتمع المدني، مشفوعة بلقاءات مع الإدارات المركزية المعنية بالقضية، ما سيمكننا كمجتمع مدني من تقديم رؤية تعتمد المقارنة مع بعض الدول العربية المشابهة لنا وتعزيز قدراتنا البحثية والمنهجية وإضافة توعية للعمل المجتمع المدني الموريتاني، وهذه ربما تكون القيمة المضافة النادرة والتي ظل المجتمع المدني يفتقد لها رداً من الزمن.

**العراقيل:** وفي سبيل القيام بهذا الجهد لم تكن الطريق مفروشة بالورود، فقد واجهنا بعض العراقيل خلال إعداد هذا التقرير نذكر منها:

- عدم جاهزية وتعاون العديد من النقابات والمنظمات والإدارات المعنية بالتقرير.
- تلوّك بعض المسؤولين واحتكارهم المعلومات على قلتها وشحها.
- تأخر التوصل بالمنهجية.
- عدم توفر جداول سلاسلية تغطي السنوات وتعين على المقارنة والتحليل.
- قلة المعطيات المتوفرة خصوصاً المتعلقة بالتشغيل وقدمها.
- كثرة المتدخلين (البنك الدولي، المكتب الدولي للشغل، التعاون الأوروبي، التعاون الثنائي) واختلاف مناهجهم بل وتعارضها في بعض الحالات.
- أن معظم المراجع باللغتين الفرنسية والإنجليزية.
- عدم مصداقية المعطيات وتعدد الأرقام.
- حجم التقرير والمواضيع المطلوبة وقلة الوقت.

## الجزء الأول: الحالة العامة في موريتانيا

تشهد البيانات عموماً نقصاً حاداً وخصوصاً المتعلق منها بالعمل غير المهيكل وقوة العمل والتشغيل بصفة أخص تشهد شحاً غير مسبوق، فهي تمثل الحلقة الأضعف على مستوى النظم الإحصائية الوطنية. فمع قلة البيانات والمعلومات حول القطاع غير المهيكل والتشغيل، هناك ظاهرة أخرى تتمثل في وجود معطيات مجمعة بصفة غير موضوعية وخارج النظم، بل وموجهة في بعض الحالات في العديد من المسوح المقيدة بأهدافها ومناهجها وأجنداتها (منظمات الأمم المتحدة، منظمات التمويل الدولية، هيئات التعاون البيئي، الشركات متعددة الجنسيات الخ..). والمسوح العشرية<sup>1</sup> الموضوعية (المسح الدائم حول الظروف المعيشية للأسر وتارة في المسح العام والتعداد العام للسكان والمساكن) والمسوح القطاعية والمسوح الجزئية التي تعدها بعض النقابات ومنظمات المجتمع المدني والمراكز البحثية. كل هذه المسوح تتناول قليلاً أو كثيراً العمالة والتشغيل والقطاع غير المهيكل، ولكن بصفة مقتضبة منقوصة ومجزأة، وعادة ما تنقصها المنهجية، ما يحول دون تقديمها مادة إحصائية علمية حول سوق التشغيل ووضع القطاع غير المهيكل الموريتاني وفق المعايير الدولية المعتمدة من قبل منظمة العمل الدولية والمكتب الدولي للشغل.

إن تعقيد تشكيلة الاقتصاد الموريتاني وتنوعه والخلط والثنائية الحاصلين بين القطاع الرسمي العمومي والقطاع الخاص وغير المهيكل، تظهر بجلاء ضرورة القيام بجهد علمي نوعي لتوفير البيانات الضرورية والقيام بمسوح واستقصاءات خاصة تمكن من فهم معطيات قوة العمل والقطاع غير المهيكل وفقاً لخصوصية كل قطاع وتخصصه. وأمام هذا الوضع، سنحاول القيام أولاً بتعريف القطاع غير المهيكل في موريتانيا.

إن تعقيد تشكيلة الاقتصاد الموريتاني وتنوعه والخلط والثنائية الحاصلين بين القطاع الرسمي العمومي والقطاع الخاص وغير المهيكل، تظهر بجلاء ضرورة القيام بجهد علمي نوعي لتوفير البيانات الضرورية والقيام بمسوح واستقصاءات خاصة تمكن من فهم معطيات قوة العمل والقطاع غير المهيكل وفقاً لخصوصية كل قطاع وتخصصه. وأمام هذا الوضع، سنحاول القيام أولاً بتعريف القطاع غير المهيكل في موريتانيا.

## السكان وبعض المعطيات الاجتماعية

تقدر الساكنة الموريتانية بثلاثة ملايين وخمسمائة ألف نسمة منهم حوالى 6,59% يسكنون في الوسط الريفي. وتتكون هذه الساكنة في معظمها من الشباب دون سن 14 سنة (5,44%) أما المسنون أكبر من 64 سنة فيمثلون 6,3%. ومن هنا فقوة العمل لا تمثل سوى 52% من السكان المحتملين (14 إلى 64 سنة).

1- المسوح العشرية تعني عندنا عمليات المسح والتعداد والإحصاء التي تجرى بصفة دورية كل عشر سنوات.

52% من السكان المحتملين (14 إلى 64 سنة).

وحسب المسح الوطني المرجعي حول العمل والقطاع غير المهيكل في موريتانيا لسنة 2012، فإن السكان في سن العمل يبلغون 52% من مجموع السكان. هذه الساكنة التي تتميز بأنها شابة في معظمها (60%) أقل من 35 سنة وتبقى شريحة الإناث في سن العمل هي الغالبة<sup>2</sup>.

وبصفة عامة فإن نسبة التعلم على مستوى قوة العمل حيث إن 74% منهم قد دخلوا المدرسة الابتدائية أو الكتاتيب القرآنية، وبصفة خاصة فإن 3,52% من مجموع قوة العمل استفادوا من التعليم عموماً إما العام أو المهني أو الفني، أما على مستوى التكوين والتعليم العالي فإن 4% فقط من بينهم هم من تمكنوا من الالتحاق بالتعليم العالي وبالنظام التربوي المعاصر. وتتشكل القوة العاملة من ثلاث مجموعات هي: (أ) السكان الذين يمارسون مهناً ويبلغون 2,39% (ب) والسكان العاطلون عن العمل وهم الذين لم يزاولوا عملاً خلال الفترة المرجعية مع أنهم مستعدون للعمل وهم حوالى 1,10% (ج) والسكان غير النشطين وهم (5,56%) لم يكونوا مستعدين للعمل لأسباب متعددة.

وتمثل نسبة السكان النشطين حوالى 6,22% من إجمالي السكان ومنهم حوالى 3,44% في سن العمل وهي فئة شابة في معظمها ما بين 14 و44 سنة. أما تقسيمها حسب الوسط فيظهر أن ثلثها يقطنون في الريف 3,53%. في حين أن وجود فرصة عمل خارج قطاعي الزراعة والتنمية الحيوانية أكثر حظاً في الوسط الحضري منه في الوسط الريفي.

أما النشيطون حسب نوع المؤسسة التي يعملون فيها، فإن معظم المؤسسات تبقى فردية وأسرية 35% وتبلغ نسبة العاملين في القطاع غير المهيكل حوالى 5,85% من مجموع السكان النشطين والذين لم يبلغوا السن القانونية للعمل، وهم بالأساس مكونون من العاملين لحسابهم الخاص، 9% و50% والمساعدين الأسريين 6,12% والعاملين في البناء والأشغال العمومية والصناعة التقليدية. وتمثل نسبة السكان النشطين في القطاع غير المهيكل خارج قطاعي الزراعة والتنمية الحيوانية 8,68% من العمال، وتطغى على الساكنة ممارسة أنشطة من قبيل التجارة والخدمات المنزلية والأسرية والحرفية والصناعة التقليدية وغيرها من الأنشطة بنسبة تبلغ 5,59%، إلا أنها أنشطة تمارس في المراكز الحضرية.

## التعريف بالقطاع غير المهيكّل: محاولة تعريف مفهوم القطاع غير المهيكّل في موريتانيا

يعرّف القطاع غير المهيكّل على أنه مفهوم اقتصادي ومؤسّساتي أضحى له نموّه الخاصّ، بحيث بات يشكل ويوفر فرص العمل، وهو مبني على أساس الشغل وليس على العامل، ما جعله يشمل العديد من الفئات منها (العاملون لحسابهم الخاص وأرباب العمل وعمّال الأسرة والعاملون بأجر وأعضاء تعاونيات المنتجين، نوع الوحدة الإنتاجيّة غير مهيكلة والمهيكلون<sup>٤</sup>).

كما أن البعض يعتبر هذا القطاع مجمل الأشخاص العاملين في وحدات اقتصادية غير مسجلة بوصفها مؤسّسات، ولا تتوفر على محاسبة مكتملة تصلح لاستخدام المصالح الضريبية الوطنية، وتكون في جلها مؤسّسات عائلية وأسرية لا توفر العمل بصفة رسمية ودائمة بأجر بعيداً عن الاستخدامات التنموية وعن التعريفات اللغوية. أما مفهوم "العمل اللائق وتحديات التشغيل غير المهيكّل في زمن العولمة والتغيّر الجوهريّ في العلاقات التي تأتي بها بين الحكومات مع انحسار دورها والمطالبة النيوليبرالية بخروجها من القطاعات الإنتاجيّة وبتقليص "بيروقراطيتها والذين يشدّدون على ضرورة مرونة" العمل والعمّال. وقد حدّث أهداف منظمة الشغل الدولية، أنّ أولها هو "تعزيز الفرص للنساء والرجال فمفهوم العمل هنا يعني "السبل المختلفة التي يساهم فيها الناس في الاقتصاد والمجتمع" ويحصلون على عمليّ لائقيّ ومنتج، في ظروف تؤمّن الحرية والمساواة والأمن والكرامة الإنسانيّة، ومن خلال تحديد أربع ركائز ستكون أساس "أجندة العمل اللائق" وقد اعتمدها المنظمة وهي: 1- تشجيع التشغيل، 2- الحماية الاجتماعيّة، 3- الحوار الاجتماعي، 4- والحقوق في العمل<sup>٤</sup>. فقد اعتمد المؤتمر الدولي الخامس عشر لإحصاء الشغل المنعقد في يناير 1993 تعريفاً يحدد القطاع غير المهيكّل على أنه (مجموعة الوحدات الإنتاجية التي تكون جزءاً لا يتجزأ من القطاع المؤسسي للأسر بوصفها مؤسّسات فردية، وذلك وفق النظم المتعارف عليها والتصنيفات المحاسبية الوطنية المتضمنة لدى منظومة الأمم المتحدة. وبالنسبة للمشرع الموريتاني فقد عرف القطاع غير المصنّف بصفة تنسجم مع التعريف الدولي وتتماشى معه على أنه: (كل مؤسّسة لا تتوفر على ترخيص قانوني ولا تتوفر على نظام محاسبي مكتوب ورسمي ولا تتوفر على رقم تعريف ضريبي ولها إنتاج سلعي<sup>٥</sup>. بما أن مفهوم العمل في القطاع غير المهيكّل يحيل إلى الأنشطة التي يتم القيام بها خارج أي إطار قانوني وتشريعي، فإن العمل في القطاع غير المهيكّل يبقى أساسياً ولا غنى عنه للاقتصاد الموريتاني، كما أنه يساهم بفاعلية في حل مشكل التوظيف بتوفير العمل للسكان النشطين. ومع أن الكثير من المتخصصين والاقتصاديّين يجمعون على أنه من الأسهل وصف القطاع غير

المهيكّل من تقديم تعريف له ونحسب أن ذلك ما دعا بعض المهتمين إلى الحديث عن الاقتصاد غير المهيكّل لتمييز أنشطة هذا القطاع<sup>٦</sup>. وحسب الدكتور سمير عيطة فالتشغيل غير المهيكّل مر بصيرورة تاريخية وإعادة هيكلة وبمراحل متعددة ربما لا تزال مستمرة. وبالتالي فنحن اليوم أمام مفهوم العمل اللائق الذي يتناول كافة الأبعاد العشرة المذكورة في الورقة التعريفية والتي هي وحدها يمكن أن تكون موضوعاً بحثياً مشتركاً لكل الدول العربية، حيث يفتح المجال أمام الخصوصيات ويأخذها بالاعتبار وهي مقارنة شمولية ربما افتقدتها كل محاولات التعريف السابقة. وأمام الوعي بتوسّع الاقتصاد غير المهيكّل وأنّه بات يشكّل معظم فرص العمل خصوصاً في الدول النامية، كان التساؤل بحجّة أنّه يوقّر UNSTRUCTURED ظهر في منظّمة العمل الدولية منذ 1991: "هل يجب تفضيل القطاع غير المنظّم عملاً ودخلاً، أم يجب على العكس أن نسعى لتطبيق أحكام الأنظمة القائمة والرعاية الاجتماعيّة على هذا القطاع مع المخاطرة بتقليص قدرته على تأمين نشاطات اقتصاديّة للسكان الذين تتزايد أعدادهم باستمرار؟". لينتقل تركيز المنظّمة تدريجياً من مراقبة تطبيق الاتفاقيات الدولية ومحاولة توسيعها لتشمل هذا القطاع (ما لم يحصل قبل 1999) إلى و"حقّ العمل للجميع بما فيه في القطاع غير المهيكّل من خلال تشجيع، DECENT WORK " البحث عن "العمل اللائق في المنشآت المنتهية الصغر ما يزيد اللاتباس عبر استخدام وصف أخلاقيّ ومعنويّ وليس حقوقيّاً للعمل"<sup>7</sup>.

وعلى الرغم من أن الورقة المرجعيّة وتقرير منظّمة العمل الدولية حول المنهجية الإحصائية، أوضحا أنّه يجب دراسة العمل غير المهيكّل من خلال النظر إلى القطاع المهيكّل وغير المهيكّل وأيضاً القطاع الأسريّ (مفهوم المؤسّسات). حسب وضعيّة العمل بأجر أو للحساب الخاصّ فهناك صنفان من العمل غير المهيكّل في القطاع المهيكّل، و6 أصناف في القطاع غير المهيكّل، وصنفان في القطاع الأسريّ، أي عشرة أصناف في الإجمال. وهذا هو التصنيف المعتمد دولياً اليوم. لا يمكن أن تتناسق التقارير الوطنيّة وأنّ يكون هناك تقرير إجماليّ مقارنة إذا اختار كلّ باحث تعريفاً يخصّ تقريره. وعلى كل فيمكننا أن نختار، إن خيّرنا، أقرب التعريفات التالية وأنسبها لوضعيتنا في موريتانيا وهي: (أ) مؤسّسة أسرية غير مسجلة ولا تدفع ضريبة القيمة المضافة ولا يتجاوز عدد عمالها العشرة أو الخمسة ولا تتوفر على محاسبة وتختلف أصولها وممتلكاتها ومصاريها عن مصاريف الأسرة التي تمتلكها.

٤-الدكتور سمير عيطة: الورقة المرجعية حول العمل غير المهيكّل في البلدان العربية.

٥-المكتب الوطني للإحصاء: تقرير حول القطاع غير المصنّف ٢٠١٢.

٦-سيد محمد ولد الشيخ ولد الدية: مدير المدرسة الوطنية للأشغال العمومية بالآك.

٧-العمل غير المهيكّل في البلدان العربية سمير عيطة ص ٣ و٣

## الإطار القانوني والمؤسسي للقطاع غير

### المهيكل في موريتانيا

إن البيئة القانونية والمؤسسية والتشريعية لها أهمية أساسية في فهم واستيعاب الأسباب الكامنة وراء نهضة القطاع غير المهيكّل في موريتانيا.

بادئ ذي بدء نذكر أن العمل غير المهيكّل في موريتانيا غير مقنن لحد الساعة وليس محكوماً إلا بالقانون المدني على الرغم من أن الحكومة عاكفة بالتعاون مع المكتب الدولي للشغل على تصنيفه وهيكلته وتنظيمه وتوفير الإطار القانوني المناسب لنموه وتطوره وتوفير الحماية الاجتماعية للعاملين فيه؛

كما أن الترسنة القانونية الخاصة بحماية العمال تمت مراجعتها في موريتانيا خلال السنوات الأخيرة من أجل مواءمتها مع

المواثيق والاتفاقيات الدولية إلى صادقت عليها موريتانيا، ومن أجل تجديدها. واعتمدت هذه الترسنة على العديد من النصوص والمسائل، إما الجديدة أو المحينة، مثل مسائل عمالة الأطفال

القصر والمهاجرين والعمل اللائق، وذلك بصفة تجعلها في تناغم وانسجام تامين مع التوصيات العالمية في مجال الشغل والتشغيل ومواثيق الأمم المتحدة والمكتب الدولي للشغل من بينها: (أ) - مدونة الشغل المصادق عليها سنة ٢٠٠٤ والقانون

رقم ٢٠٠٤-١٧ الذي كان ضرورياً لحماية العامل المواطن والمهاجر مقارنة بمدونة العمل الصادرة سنة ١٩٦٣ والقانون

رقم ٦٣- إضافة إلى أن ترتيبات المدونة الجديدة للشغل تطبق دون تمييز في الدين أو اللون أو الأصل أو الجنس أو المنطقة بين من يقومون بأنشطة مهنية على المستوى الوطني.(ب)

قانون محاربة الممارسات المتعلقة بالإتجار بالبشر المصادق عليه سنة ٢٠٠٧ والذي يهدف إلى القضاء الكلي على كافة

أشكال الاستغلال وسوء المعاملة والتعامل الفظ وغير الإنساني للعمال سواء كانوا مواطنين أو مهاجرين، ولقد اعتبرت هذا

القانون قانوناً جديداً بل وثورياً.(ج) - القانون المجرم للاسترقاق والممارسات المشابهة. والقانون يهدف إلى معاقبة كافة

أشكال العمل القسري والقضاء عليه وعلى كافة ما شابهه من ممارسات. وهو قانون يحمي الأرقاء السابقين ومن في شاكلتهم

من مهاجرين ضد أي نوع من الاستغلال القسري وسوء المعاملة في القطاع غير المهيكّل. والأمر القانوني رقم ٦٤-١٦٩ الصادر

بتاريخ ١٥ دجبر ١٩٦٤ ليحدد بوضوح نظام الهجرة في موريتانيا ويضمن للعمال المهاجرين حقوقهم الاقتصادية. زد على ذلك

عدم شموله أي مادة تمييزية في حق اللاجئيين والمهاجرين<sup>١٠</sup>. وأخيراً نذكر بأن موريتانيا قدمت في ١٢ إبريل ٢٠١٦ التقرير الأولي

٨-الدكتور حمود إطفيل بوب: المدير العام للعمل:وزارة الوظيفة العمومية والعمل وعصرنة الإدارة.

٩-تقرير السيد إفاه إبراهيم جدو حول: موريتانيا الهجرة وسوق العمل والتنمية.

١٠-تقرير السيد إفاه إبراهيم جدو حول: موريتانيا الهجرة وسوق العمل والتنمية.

١١-القمة المنعقدة في الحادي عشر من شهر إبريل ٢٠١٦ في جنيف بسويسرا.

١٢-الملحق رقم ٣: للاتفاقيات التي صودق عليها في موريتانيا.

حول تنفيذها اتفاقية حقوق كافة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وقد تمت مناقشة هذا التقرير وتم التعبير عن الارتياح أمام الدورة الرابعة والعشرين للجنة الأمم المتحدة المكلفة بحقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه الاتفاقية<sup>١١</sup>.

الاتفاقيات الدولية والقوانين المتعلقة بالتشغيل والقطاع غير المصنّف التي اعتمدت في موريتانيا.

على المستوى العالمي صادقت موريتانيا على العديد من الاتفاقيات<sup>١٢</sup> والمعاهدات والمواثيق الدولية المتعلقة بالعمل اللائق والهجرة والمهاجرين والعمل الليلي للنساء واستغلال وعمالة القصر والأطفال إضافة إلى قوانين تتعلق بمنظمة التجارة العالمية التي لها صلة بالشغل والتشغيل خصوصاً المتعلقة بالعمالة المهاجرة والمغتربين.

### تشخيص وعرض للحالة العامة الراهنة لقطاع العمل غير المهيكّل في موريتانيا:

تشير معظم الدراسات والمسوح المعدة في موريتانيا من طرف كافة الفاعلين الوطنيين والدوليين إلى أهمية القطاع غير المهيكّل وتؤكد على دوره المحوري في الاقتصاد الموريتاني كركيزة لا غنى عنها وتظهر وجود ازدواجية كاملة في الاقتصاد، ما يعطي للقطاع غير المهيكّل وزناً كبيراً ودوراً محورياً في الاقتصاد حيث يوفر الوظائف لحوالي ٤٦,٨٪ من القوى النشطة العاملة<sup>١٣</sup>.

وحسب المدير العام للشغل فإن أكثر من ٩٠٪ من الاقتصاد الوطني غير مهيكّل وغير مصنّف. وحتى الساعة وبعد العديد من البحوث والدراسات، فقد اقتنعنا بأن عدم تصنيفه يبدو أفضل لما له من عدم وجود حماية اجتماعية ولأن المشتغلين به لا يريدون الانتساب إلى صناديق التأمين الاجتماعي ولا الانتساب والتسجيل لدى غرف التجارة، ولما يتطلب ذلك من الوقت خصوصاً أن التوصية الأخيرة للمكتب الدولي للشغل رقم ٢٠٩ بتاريخ ٢٠١٥ توصي بضرورة تنظيم وتشخيص القطاع غير المهيكّل من مختلف المناحي والجوانب لكي تتمكن من تقديم حلول جذرية لمجمل المشاكل. ولقد قامت الدولة بالعديد من المبادرات وتسعى اليوم إلى التنظيم القانوني والمؤسسي وإلى تنظيم وهيكلية FORMALISATION القطاع غير المصنّف بدعم من المكتب الدولي للشغل للقيام بتشخيص شامل لوضعية القطاع وتقديم مقترحات حول قانون الضمان الاجتماعي مثل تخفيض نسبة المساهمة إلى ٨٪ بدلاً من ١٨٪<sup>١٤</sup>.

أما النقابات ومنظمات المجتمع المدني، فعلى الرغم من عدم توفرها على إحصائيات دقيقة وموضوعية حول الموضوع، فإنها لا تتقاسم الطرح نفسه، ولا تراه ملزماً لها، على الرغم من أنها تتفق مع الحكومة في حجم القطاع غير المهيكّل ومحوريته في الاقتصاد الوطني، إلا أنها تركز في طرحها وتحليلها لوضعيته على نواقص الهيكلية القانونية

والحقوقية والغياب شبه التام لأي نوع من الحماية الاجتماعية والتأمين الصحي للعاملين فيه<sup>١٥</sup>.

### ١-٣ - حجم الاقتصاد غير المهيكل في الاقتصاد الوطني: القيمة المضافة وحجم الاقتصاد في القطاع غير المهيكل في الاقتصاد الوطني

حسب المعطيات التي توفرت لدينا فالقيمة المضافة الشهرية للقطاع غير المصنّف تتراوح بين ٣٣٦٠٠ مليون إلى مليون أوقية مع وجود فوارق كبيرة بين مختلف قطاعات الإنتاج وحجم الوحدات الإنتاجية. ومن حيث قطاع الأنشطة فالأنشطة التجارية والخدمات تدر حوالى ٩١٪ من القيمة المضافة للقطاع غير المصنّف، وهذه الأنشطة التجارية تشمل تجارة السيارات والبيع بالجملة وبالتقسيط وأنشطة تحويل المنتجات الغذائية مثل (المجازر والمناجر، والمخابز، صناعة الكسكس والخبز والبسكويت الرغيف ومشروبات البصاب والثلج).

أما القيمة المضافة للأنشطة وحدات الإنتاج في القطاع غير المهيكل في الوسط الحضري حسب مكان الإقامة فتصل إلى حوالى ٩٢٪ من القيمة المضافة الكلية للقطاع غير المهيكل. وجل القيمة المضافة للقطاع في الوسط الحضري تأتي من الأنشطة التجارية ٦٠،٥٩٪ والأنشطة الخدمية ٣٣،٧٠٪، أما في الوسط الريفي فتمثل الأنشطة التجارية ٧٠،٦٥٪ والأنشطة التحويلية ١٥٪ من القيمة المضافة للقطاع غير المهيكل.

إننا سنتناول في ما يأتي خصائص العمل غير المهيكل في موريتانيا اعتماداً على التصنيفات العشرة المعتمدة، والتي نعددها أهمها من حيث هشاشة العمل وغياب الحماية الاجتماعية وتردي الراتب أو الأجر وعدم استمرارية العقد إن وجد وارتباطه التام بعلاقات القرابة والأسرية، إضافة إلى انعدام الحقوق والتحايل عليها مثل العطلة والعمل اللائق وساعات العمل وهي:

- إنتشار عمالة القصر في القطاع غير المهيكل في المدن الكبيرة.

- محدودية الطلب والسوق.

- مشاكل تسويق المنتجات والنفاد إلى القرض الميسر.

- إرتفاع نسب الفائدة على القروض إن وجدت، إضافة إلى غياب التجهيزات والمعدات والأدوات وعدم التشجيع على مواصلة الدراسة والتدريس.

من الضروري التذكير بأنه رغم تشعب وتعدد المقاربات، ظل القطاع المالي غير المهيكل أكثر ملاءمة لحاجيات المؤسسات الصغيرة والمقاولين سواء تعلق الأمر بالمبالغ المستثمرة أو بسرعة إجراءات الحصول على التراخيص. إلا أن هذا النوع له نواقصه. وعقب هذه الدراسة والبحث ونظراً لما تتميز به بيئة القطاع غير المهيكل والتشغيل في هذا الجزء من الوطن العربي من نقاط ضعف.

تعتبر أنشطة القطاع غير المهيكل كثيرة ومتنوعة ومتشعبة ومعقدة<sup>١٦</sup> ما يجعل من رسميتها وترسيمها أمراً بالغ التعقيد والصعوبة، إلا أن

قلة وتواضع رأس المال وصغر حجمه من أهم المميزات التي تميز اقتصاد موريتانيا ومن الطبيعي لإنعاش الأنشطة الاقتصادية توفر القروض والكفاءة الفنية والمهارات، إن التدريب والتربص يمكن من دخول السوق ويبدو أكثر مرونة وأقل كلفة وينفتح على فئات أكثر وأوسع من السكان ويشملها خصوصاً تلك الفئات التي لا تحظى بالنفاذ إلى النظام والخدمات التكوينية الرسمية والعمل والوظائف في القطاع العصري<sup>١٧</sup>.

وتعاني الوظائف في القطاع غير المهيكل من ضعف وتدني الأجور والغياب التام للحماية الاجتماعية، وفي بعض الحالات من التعنيف اللفظي والبدني للعمال وغياب ثقافة القانون واحترام حقوق الأجير. أما الفترة الزمنية المتوسطة للعمل اليومي في القطاع غير المهيكل فغالباً ما تكون غير محددة، وفي أحسن الأحوال تتجاوز ساعات الوقت الأصلي بكثير. ويغلب على القطاع غير المهيكل انتشار الأنشطة التجارية والتحويلية والخدمات التي تمثل ما يقارب ٩٥٪ من أنشطة القطاع عندنا.

أما الأسباب التي تشجع العاملين في القطاع غير المهيكل على إنشاء وحدات إنتاجية، فلا ترتبط بالبطالة ولا بالإنتاجية ف ٢٨٪ فقط منهم تمارس أنشطة غير مهيكلة بدافع عدم الحصول على عمل في مؤسسة رسمية خصوصية أو عمومية ومحاربة للبطالة. في حين أن ٥٧٪ منهم يمارسون أنشطتهم الأساسية في القطاع غير المهيكل بصفة اختيارية، بل من ضمنها ٢٩٪ بهدف الرفع من مداخيلهم المالية و٢٨٪ بدافع العمل باستقلالية تامة، وهروباً من التبعية المالية والسياسية، وكسباً للوقت الضائع<sup>١٨</sup>.

وبالمحصلة فالتشغيل في القطاع غير المهيكل وعدد مؤسساته ظل محور متابعة دائمة على مستوى العاصمة إنوا كشوط وإنواذيبو وغيرهما من المراكز الحضرية. لذلك قامت الدولة بالعديد من المسوح والدراسات قد لا تقل عن العشر في ظرف زمني قصير نسبياً (٣٢ سنة)، ما يجعلها تتبوأ مكانة معتبرة في هذا المجال مقارنة بدول الجوار وبدول إفريقيا.

لقد اعتمد هذا التقرير على بعض الدراسات والمسوح والتي من بينها تقارير المكتب الوطني للإحصاء للسنوات الأخيرة ٢٠١٥ و ٢٠١٤ و ٢٠١٢ والدراسات والمقابلات المتعلقة بالتشغيل وبالقطاع غير المهيكل في موريتانيا. وحسب المسح المعد سنة ١٩٩٨ والمعتمد على المنهجية المقارناتية، فإن القطاع غير المهيكل يستقطب حوالى ١٤١٠٠٠ شخص ويوفر لهم العمل وهو ما يمثل ٧٧٪ من الشغل غير الزراعي ويساهم ب ١٠٪ من الناتج الداخلي الخام. إن هذا القطاع يمثل أكثر من ٥٤٪ من التشغيل في القطاع غير الزراعي، ومساهمته وحجمه في الناتج

<sup>١٣</sup>-المكتب الوطني للإحصاء.

<sup>١٤</sup>-مقابلة مع الدكتور حمود إطفيل: المدير العام للشغل بوزارة الوظيفة العمومية بتاريخ ٢٥ إبريل ٢٠١٦.

<sup>١٥</sup>-أمانة منت المختار، الساموري بي ويكر مسعود مقابلات ميدانية.

<sup>١٦</sup>-الملحق الخاص بلائحة المهن والأنشطة في القطاع غير المهيكل.

<sup>١٧</sup>-الملحق الخاص بلائحة المراكز والمؤسسات التكوينية المهنية والحرفية.

<sup>١٨</sup>-تقرير المكتب الوطني للإحصاء حول القطاع غير المصنّف ٢٠١٢.

## جدول

في الجدول التالي سنورد بعض المعطيات الإحصائية المستقاة من التقرير الوطني حول القطاع غير المهيكل المعد سنة ٢٠١٢ والذي صدر سنة ٢٠١٤<sup>١٩</sup>

نسبة العاملين في القطاع غير المهيكل من المتعلمين (مستوى التعليم العام والمهني والفني والمحظري ( )	%45,5
القطاع غير المهيكل يوفر <b>العمل لحوالي</b> من السكان النشطين	%46,8
إن أنشطة القطاع الأولي الأساسي مشكلة من الزراعة والتنمية الحيوانية والصيد تمارس بنسبة %97 منها في شكل غير مهيكل حسب الإحصائيات والحسابات الوطنية والقطاع غير المهيكل يعتبر إحدى دعائم الاقتصاد الوطني بسبب مساهمته الأساسية في تشكيل الناتج الداخلي الخام بأكثر من (30%) وبسبب حجمه في مجالات التشغيل وفرص العمل ومحااربة الفقر	
السكان العاملون في القطاع غير المهيكل حسب السن	%81 أقل من 50 سنة
العاملون لحسابهم الخاص	(42,8%)
العمال اليدويون العمرة	(25,2%)
المساعدون الأسريون	(10,1%)
عمال الإدارة العمومية	12,7%
عمال المنظمات الخيرية وغير الحكومية	1%
الأنشطة غير الزراعية	58%
القطاع الخاص حسب قطاعات العمالة	86,5% من الطاقة الوظيفية الوطنية
نسبة التشغيل الذاتي	45% منها 53,3% للنساء مقابل 40% للرجال
كما عدد العاملين في القطاع غير المهيكل يقارب 322 542 شخصاً أي حوالي 46,8% من السكان النشطين، في حين أن نسبة التشغيل المعوض في القطاع غير الزراعي تبلغ %57,8	
أما رقم الأعمال الشهري للقطاع غير المهيكل فيقدر ما بين (180 500 مليون أوقية و201 700 مليون أوقية سنة 2012 أما القيمة المضافة الشهرية للقطاع فتتراوح بين 33600 مليون أوقية للشهر و49100 مليون أوقية	

١٩ - الصفحات: ٤٣ و٤٤ و٤٥ و٤٦ و٤٧ و٤٨ و٤٩.



وبالنسبة لمعدلات البطالة على مستوى الجهوي المناطقي

فسنقدمها في الجدول التالي:

الولاية	نسبة البطالة
البحرین الشرقي والغربي ولعصابة كوركول ولبراكنة والارارزة وغيديماغا	6%
إنواذيبو إنشيري، نكالت	19%
كیرس الزمور وأدرارو إنواكشوط	11 إلى 17%

إن معدل مشاركة اليد العاملة في الأنشطة بلغت ٤٤,٣٪، وهذه النسبة تشير إلى مستوى مشاركة من هم في سن العمل في الشغل. وهنا نخرج بعدة ملاحظات هي: وجود ساكنة شابة في غالبيتها العظمى تتراوح أعمارهم بين ١٤ إلى ٤٤ سنة، وأن معظمها من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٤ الي ٢٤ سنة، والقاطنون في الوسط الريفي أكثر نشاطاً وحيوية من أقرانهم ممن يقطنون في المدن، وذلك اعتماداً على التحليل الخاصة بالأنشطة الاقتصادية المعتمدة على العمر والجنس ومنطقة الإقامة<sup>٢١</sup>.

### ٣ - ٢ رصد ومتابعة القطاع غير المهيكل في السياسات الحكومية العمومية

القطاع غير المهيكل في السياسات الحكومية العمومية: لقد استهدفت الدولة من خلال وضع البرامج والسياسات صياغة السياسات والاستراتيجيات الفاعلة والنشطة للحد من الفقر، إلا أن بلوغ الأهداف الطموحة للإطار الاستراتيجي لمحاربة الفقر في نسخته الأخيرة وتحقيق الأهداف التنموية للألفية ما قبل ٢٠١٥، كانت تستوجب حرفة اقتصادية وطنية وديناميكية وتمويلات معتبرة واستثمارات إضافية تقوم في مجملها على مؤشرات موضوعية علمية، وتنفيذها مؤسسات وشركات وطنية ذات أداء جيد وتجربة تنافسية صلبة مصحوبة بمواطنة عميقة فاعلة وهو ما كنا ومازلنا نفتقد إليه.

لقد رسمت الحكومة أهدافاً طموحة للحد من البطالة ومحاربتها بصفة جذرية. ونريد أن نشير هنا إلى أن الحكومة تعهدت خلال إعلان السياسة العامة للحكومة سنة ٢٠١٥<sup>٢٢</sup>: بالنسبة لتحسين الإطار التشريعي والتنظيمي للعمل، بإعداد ووضع استراتيجية وسياسة وطنية للشغل ولمرتنة الوظائف (جعلها موريتانية) وتوسيع التغطية الترايبية لمفتشيات الشغل والصلاحيات والرفع من مستوى

وعلى العموم فإن القطاع غير المهيكل خلال العشرية الأخيرة كان المكونة الوحيدة التي شهدت نمواً مطرداً ومتسارعاً بلغ ٨,٥٪ سنوياً، إلى أن هذا الأداء بقي أقل من التوقعات ومن النمو المتسارع لنسب البطالة التي وصلت (+١٢,١٪ سنوياً سنة ١٩٨٨ و١٤,٨٪ سنوياً سنة ١٩٩٨ و٣١٪ سنة ٢٠١٥). وعلى مستوى العاصمة إنواكشوط التي تقطنها ساكنة تمثل حوالى ٢٨,٧٪ من مجموع السكان و٤٦٪ من الشغل و٣٢٪ من العاطلين عن العمل و٥٧,٨٪ من الشغل الحديث، يشكل القطاع غير المهيكل ٤٩,٦٪ من الوظائف سنة ١٩٨٨ و٥٢,٧٪ سنة ٢٠١٢. أما نسبة النمو السنوية في القطاع غير المهيكل فتجاوزت نسبة النمو في القطاع المصنّف رسمياً حيث بلغت ٩,٤٪ مقابل ٧,٠٪<sup>٢٣</sup>.

### جدول توزيع السكان النشطين حسب الولاية والوسط

	الحضر	الريف	المجموع
CH البحر الشرقي	3,3%	17,4%	10,8%
البحرین الغربي	1,4%	15,1%	8,7%
لعصابة	2,5%	14,2%	8,7%
كوركول	1,5%	14,8%	8,6%
لبراكنة	2,8%	12,4%	7,9%
الارارزة	2,5%	6,3%	4,5%
أدرار	2,0%	0,8%	1,4%
إنواذيبو	10,9%	0,3%	5,2%
نكالت	1,3%	3,7%	2,5%
غيديماغا	2,2%	14,8%	8,9%
كیرس الزمور	2,7%	0,2%	1,3%
إنشيري	1,1%	0,2%	0,6%
إنواكشوط	65,9%	0,0%	30,8%
المجموع	100,0%	100,0%	100,0%

٢٠- تقرير المكتب الوطني للإحصاء حول القطاع غير المصنّف ٢٠١٢.

المساهمات والتغطية الاجتماعية. وتعتبر السياسات والاستراتيجيات التي وضعت في هذا المجال عديدة ومتنوعة وغنية بالمعطيات القيمة التي يلزم للباحثين التعمق فيها وفي حيثياتها. فالمقام لا يتسع منهجياً لسردها وتناولها، وسنحاول جعلها كافة على مستوى قاعدة البيانات للرجوع إليها عند الحاجة، نذكر من بينها:

الإطار الاستراتيجي لمحاربة الفقر ٢٠١٢ إلى ٢٠١٥: وهو الإطار العام المحدد لسياسات وتوجهات الدولة القطاعية والذي تمت المصادقة عليه وتنفيذه خلال هذه الفترة. وقد تم تقييم تنفيذه بغرض معرفة نقاط الضعف والقوة وسيتم العدول عنه وإبداله باستراتيجية النمو المتسارع الموجه إلى أجندة التنمية ٢٠٣٠ بحلول شهر يوليو ٢٠١٦.

استراتيجية النمو المتسارع للحد من الفقر قيد الإنجاز ومن المقرر أن ترى النسخة الأولى منها النور في يوليو ٢٠١٦: وهي استراتيجية النمو المتسارع والرفاه المشترك ٢٠١٦ إلى ٢٠٣٠ والتي ستحل محل الإطار الاستراتيجي لمحاربة الفقر وهي استراتيجية تستهدف بلوغ أهداف التنمية لما بعد ٢٠١٥. المصادقة على البرنامج الوطني المندمج لترقية المؤسسات الصغيرة سنة ٢٠٠٣. وضع وصياغة الاستراتيجية الوطنية لترقية المقاولات الصغيرة والمتوسطة الهادفة إلى ترقية القطاع شبه الخصوصي وتميمته.

الوكالة الوطنية: التضامن لمحاربة آثار الاسترقاق ومكافحة الفقر وبالدمج: قد أنشئت الوكالة الوطنية: التضامن لمحاربة الرق والدمج ولمكافحة الفقر بمرسوم رقم ٠٤٨-٢٠١٣ صادر يوم ٢٨ مارس ٢٠١٣. تتلخص مهمة الوكالة التي تعرف اختصاراً بـ«وكالة التضامن» بالتشاور مع الفاعلين الآخزين العاملين في الميدان، بتحديد واقتراح البرامج التي من شأنها القضاء على مخلفات الرق وضمان تنفيذها؛ ضمان تصور وتنسيق وتنفيذ ومتابعة برامج دمج العائدين في الحياة النشطة. الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية التي صودق عليها في ٢٠١٣ وساهمت في توفير الإطار العام للحماية الاجتماعية وتوسيع التغطية لتشمل عدداً من القطاعات. كما تم تحليلها بشكل مفصل<sup>٢١</sup> خلال النسخة السالفة من تقرير الرائد العربي لسنة ٢٠١٤. وفي هذا الإطار تم تمويل مشروع جهوي بالتعاون مع البنك الدولي حول التحويلات المالية CASH TRANSFET.

الاستراتيجية الوطنية لعصرنة الإدارة وتقنيات الإعلام والاتصال:

٢١- المكتب الوطني للإحصاء: تقرير ٢٠١٢ حول القطاع غير المصنف.

٢٢- DÉCLARATION DE POLITIQUE GÉNÉRALE DU GOUVERNEMENT (٢٠١٩-٢٠١٥)

٢٠١٢ إلى ٢٠١٦ والتي تمت المصادقة عليها سنة ٢٠١٢ والهادفة إلى:

الاستفادة من الفرص التي توفرها تقنيات الإعلام والاتصال، وإلى

إقامة تنمية بشرية ترفع مستوى العمال وتستفيد من تقنيات الانترنت وتمكن المواطنين المستثمرين من الوصول بسهولة إلى المعلومات ومن فك العزلة، ما سيمكن من الوصول إلي الخدمات التي يحق لهم الحصول عليها. كما تم تحديد التوجهات الاستراتيجية الأساسية للقطاع.

الاستراتيجية للتشغيل والتكوين المهني وتقنيات الإعلام والاتصال،

التي تركز على توسيع فرص التشغيل والدمج وفتحها أمام

الموريتانيين من خلال توفير التمويل والتشغيل، ومن خلال مقاربات/

تقنية، استشارة/توجيه، - تحسين الموازنة بين مهارات اليد العاملة

الوطنية وحاجات الاقتصاد من خلال وضع جهاز تكوين مستمر قادر

على تلبية الحاجات الحالية والمستقبلية للاقتصاد الوطني.

الاستراتيجية الوطنية للشباب والترفيه والرياضة : ٢٠١٥ - ٢٠١٩ تدرج

هذه الاستراتيجية في إنجاز مشاريع الإصلاح ومشاريع التنمية المهمة

في مجالات التشغيل والتدريب والتكوين وترقية وتمكين وتحويل

المواد الأولية وتحديث الإدارة العمومية والتوجه إلى إطار مندمج

لتسيير السياسات من أجل تشغيل الشباب. وتأخذ في الحسبان ضرورة

أن يتم الاستماع وإشراك الشباب.

الصندوق الوطني للتأمين الصحي سنة ٢٠٠٥ وهو مؤسسة عمومية

مفتوحة حتى الساعة أمام موظفي ووكلاء الدولة الذين تتكفل

بتأمينهم الصحي.

برامج الأنشطة المدرة للدخل في معظم الوزارات والمؤسسات

العمومية، وهي برامج اجتماعية متعددة كان آخرها برامج مفوضية

الفقر والدمج ووكالة التضامن والعديد من المشاريع.

أنشطة المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية، نذكر من بينها

كاريتاس، والرؤية العالمية، ونسائم الخير، ورابطة النساء معيلات

الأسر، والشبكة الموريتانية للعمل الاجتماعي، ومنظمة العمل لعلاج

مرضى القلب وغيرها.

### ٣-٣: تشجيع الأنشطة المدرة للدخل، ودعم

#### الوحدات الإنتاجية الصغيرة

ونذكر هنا أن هذه الأنشطة غير المهيكلية على الرغم من ديناميكيتها

وجدواها تتسم بأنها غير خاضعة للمراقبة، ولا يتوفر أصحابها على أي

نوع من التكوين والتأطير، كما أنها لا تساعد على تأسيس الشركات

والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، ولا تسهم في النمو

والتقدم الاجتماعي، وأخيراً بسبب ظروف العمل الصعبة والسيئة. إلا

أن المبادرات الأخيرة للدولة المتخذة في هذا المجال والمدعومة من

قبل صندوق النقد الدولي والمكتب الدولي للشغل وبدعم من العديد

من المنظمات غير الحكومية تبدو إيجابية إلى حد كبير حتى لو علمنا

### ٣ - ٤ تبني برامج التكوين ودعم التشغيل الذاتي:

إن عدم توفر جل العاملين في القطاع غير المهيكّل على مؤهلات وعدم حصولهم على كفاءات مهنية، يبقى أحد أهم المعوقات الرئيسية في القطاع غير المهيكّل وعدم وجود معطيات إحصائية وبيانات رسمية حول هذه المسألة بالتحديد يبقى مسألة لا تساعد في توفر الفاعلين في الميدان من منظمات غير حكومية ومن نقابات على بيانات موضوعية تمكنهم من تركيز برامجهم التكوينية وتوجيهها بصفة مبنية على أسس علمية تنطلق من تشخيص الواقع، على الرغم من وجود بعض العناصر التي قد توفر فكرة أكثر تحديداً مثل أن معظم المشتغلين في القطاع غير المهيكّل خصوصاً في قطاعات التجارة والبناء حسب المسوح التي أجريت سنوات ١٩٧٧ - ١٩٩٨ - ٢٠٠٤ - تبين أنهم لم يتلقوا أي تدريب ولا تعليم بل تم تشغيلهم وتعليمهم من خلال الممارسة ووفقاً لمنهجية التدريب الميداني. فما يقرب من ٨٠٪ من المتدربين قد تلقوا تكويناً ومواكبة من أصحاب العمل ومن رجال الأعمال. أما المسح الخاص بالحرف اليدوية الحديثة الذي أجرته هيئة CRES<sup>٢٦</sup> في عام ١٩٩٨ فإنه يشير إلى أن العمال اليدويين لا يستفيدون من التكوين.

### رصد ومتابعة القطاع غير المهيكّل في سياسات الشركاء التنمويين في موريتانيا: استعراض لسياسات المنظمات الدولية تجاه العمل غير المهيكّل:

إن عدم توفر برنامج للإيداع والائتمان والادخار في موريتانيا ظل لفترة غير وجزيرة مشكلاً حقيقياً للنمو الاقتصادي، وقد يجد تفسيره في عدة أمور منها انعدام التمويل سواء من طرف الدولة أو من طرف الهيئات التمويلية الدولية أو المنظمات. زد على ذلك هشاشة القطاع المصرفي وغياب ثقافة القرض وارتباطها في الكثير من الحالات بالمسائل العقائدية من تحريم الربا والخوف من العمليات الربوية. ثم إن تمويل المنظمات غير الحكومية مرتبطة في مجملها بتمويل الشركاء والذين ينتهجون سياسة حذرة تارة تصل وتارة تقطع حسب التوجهات السياسية واحترام حقوق الإنسان والتوترات الجهوية والإقليمية ومواقف البلاد خلال مختلف النزاعات. المكتب الدولي للشغل: ومن بين أهم الأنشطة التي أقيمت بالتعاون مع المكتب الدولي للشغل: (أ) تمويل بعض الدراسات والبحوث حول الشغل منذ سنة ٢٠٠٥ (ب) متابعة الدعم لتنفيذ السياسة الوطنية للشغل (ج) دعم وكالة تشغيل الشباب والبرنامج المندمج لتطوير المقاولات الخفيفة والمؤسسات الصغيرة (د) دعم في مجال التشغيل اللائق (د) تمويل الاستراتيجية الوطنية لترقية المقاولات المتوسطة والصغيرة وإعداد

أنها لن تكون الحل السحري للمشاكل.

أما بالنسبة للمقاولات الباطنية والمؤسسات الفردية، فالأصل في نشأتها أنها مثلت في مرحلة ما فرصة ورافعة للاقتصاد الوطني ووسيلة لخلق فرص العمل في القطاع غير المهيكّل، إلا أننا ومع مرور الوقت لاحظنا التضييق الممنهج والمطبق عليها ومحاربتها ومضايقتها من خلال تقليص المساحات العمومية التي كان العمال والتجار والباعة الصغار يستفيدون منها والذين لا يتوفرون على رأس مال، فصارت تترصد لهم مصالح الضرائب وينافسهم أصحاب القطاع المهيكّل في الصغيرة والكبيرة<sup>٢٧</sup>. ثم إن تعدد الوظيفة في موريتانيا مثل ويمثل مشكلة، فهناك نوع من التهرب الضريبي على حساب أصحاب القطاع غير المهيكّل ومن يراحمهم من أصحاب القطاعات المهيكّلة والرسمية والحكومية، ما أدى إلى تجفيف القطاع غير المهيكّل وإفراغه من محتواه، حيث تتم مزاحمتهم ومنافستهم في أنشطتهم من طرف أفراد أكثر قدرة وأوسع علاقة وباعاً منهم، ما سيضطرهم إلى ترك أنشطتهم وبالتالي تجفيف القطاع من أصحابه من خلال المنافسة غير الشريفة<sup>٢٨</sup>، ثم إن المقاولات وورش البناء تستقطب الكثير من اليد العاملة إضافة إلى قطاع الخدمات الذي يلعب دوراً اقتصادياً محورياً مع أنه جديد نسبياً من دون أن ننسى قطاع النقل، الذي يوفر فرص العمل للسائقين، والميكانيكيين وينعش صغار التجار. وقد تم تطوير العديد من الصناعات التقليدية مع انتعاش الصناعة الخفيفة والصغيرة. كما أن المعدات والمنتجات اللازمة للمدينة وللحياة الحضرية قد تم التكفل بصناعتها محلياً وبتكلفة بسيطة، ما ينم عن قدرة الموريتانيين على التأقلم مع كافة الظروف. فمن طوق الطبيعة والصحراء يسهل عليه العيش في المدينة. وبالنسبة للضرائب فإن المؤسسات الصغيرة لا تسدد غير الضريبة السنوية وما عداها فلا يسدد وذلك لعدة عوامل منها: الجهل بوجودها أصلاً، ضعف العقوبات المترتبة على من أخل بواجباته، سهولة التهرب الضريبي، عدم تسجيل المؤسسات وترقيمها، الغياب شبه التام للرقابة وضعف التفتيش، انتشار الرشوة، ارتفاع الضرائب، معظم المؤسسات في القطاع غير المهيكّل غير مسجلة في السجل التجاري، ما يحول دون انتسابها إلى صندوق الضمان الاجتماعي وعدم احترام الحد الأدنى للراتب.

أما في ما يتعلق بتوقيت العمل فتحده ظروف العمل وحدها والإنتاجية هي العامل الأساس في التوقيت وليست التشريعات فالعامل غير المهيكّل يجب أن يعمل ما دام هناك عمل<sup>٢٩</sup>. أما الصناعة التقليدية فقد شهدت تدهوراً ملحوظاً في عدد العاملين فيها والذي انتقل من ١٤٠٠٠ إلى أقل من ٥٠٠٠ ما يمثل ١٢٪ سنوياً خلال واحد وعشرين سنة، في حين أن عدد المشتغلين بالتجارة في الفترة الزمنية نفسها تضاعف (٦٨٪ سنوياً)<sup>٣٠</sup>. أما المشتغلون بقطاع الخدمات غير المهيكّلة فقد تضاعف ثلاث مرات ٢٠٠،٢٪ سنوياً.

<sup>٢٥</sup> - سمت ولد بلال للنقابة.

<sup>٢٦</sup> - مسارات التشاور الوطني حول الإطار القانوني للفقراء: الآليات القانونية المتعلقة بالمؤسسات غير المصنفة: محمدو واغي ٢٠٠٧.

<sup>٢٧</sup> - مساهمة القطاع غير المصنّف في التشغيل وفي الناتج الداخلي الخام في موريتانيا - جاك شامرس.

<sup>٢٨</sup> - مركز المصادر والمتابعة للتكوين الفني والمهني

<sup>٢٩</sup> - تقرير الرائد العربي لسنة ٢٠١٤: حول الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدول العربية. <sup>٣٠</sup> - سمت ولد بلال: الكونفدرالية الحرة لعمال موريتانيا.

البرنامج الوطني لدمج خريجي التعليم التقني والمهني الجامعيين (و)

تمويل مشروع الحكامة الرشيدة في مج.٤

## استعراض مؤسسات سوق العمل ودورها في قضايا التشغيل غير المهيكل:

بما أن مؤسسات سوق العمل هي المؤسسات الوسيطة بين طالبي العمل وعارضي العمل (الشركات، إلخ) وكذلك المؤسسات التي تشجع على خلق فرص إنشاء مؤسسات التشغيل، فسنحاول عرض وتقديم أهمها خصوصاً في مجال التشغيل ومركزة المعلومات المتعلقة بالبطالة، وفي ما يتعلق بفعالية وجدوى هذه المؤسسات فالاختلاف في المواقف منها يظل سيد الموقف ممن يرى جدواها وضرورة وجودها (التوظيف، تحسين القدرات والتهيئة، توفير التدريب وتقديم القروض الميسرة، التوظيف الفصلي، توفير قاعدة بيانات حسب التخصصات، توفير قاعدة بيانات صلبة تحتوي على عدد العاطلين عن العمل من حملة الشهادات، توفير التمويل المهني وغير ذلك) ويثمن الدور الذي تقوم به. ومن يرى أنها ثقل على كاهل الاقتصاد الوطني لا تقدم الحلول وإنما تكرر البطالة المقنعة، فهناك العديد منها نذكر على سبيل المثال لا الحصر:

إن أهم المشاريع والمبادرات التي حصلت لتحسين ورفع من مستوى النفاذ إلى الشغل هناك العديد من البرامج والمشاريع الطموحة التي تنفذ بهدف تسهيل الولوج إلى الشغل تتلخص في ما يأتي:

البرنامج الوطني المندمج لدعم اللامركزية والتنمية المحلية وتشغيل الشباب. هو برنامج وطني صممه الدولة لترقية التنمية المحلية وتشغيل الشباب. المجلس الأعلى للشباب وهو هيئة وطنية استشارية لتمكين الشباب تعنى بقضايا تمكين الشباب والمنظمات غير الحكومية المعنية بالشباب، أنشئت سنة ٢٠١٥ بهدف مضاعفة قدرات الشباب على تحقيق الذات والمشاركة بفعالية في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية، وتتمثل مهمة المجلس في إبداء الرأي حول القضايا المتعلقة بالشباب وتمكينه وتطوير التعاون في مجال التمكين مع الوكالات الدولية والإقليمية إضافة إلى المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية<sup>٢٩</sup>.

صندوق الإيداع والتنمية<sup>٣٠</sup>: لقد تم إنشاء صندوق الإيداع والتنمية بموجب القانون رقم ٢٧-٢٠١١-٢٧ مشكلاً بذلك إصلاحاً أساسياً يهدف إلى تعبئة الموارد المالية الداخلية والخارجية لخدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وكذلك لتمكين إقامة تنمية القطاع الخاص والعام ودعم القطاع غير المصنف ووضع وصنع قطاع مالي صلب قادر على المنافسة وعلى جلب المستثمرين والاستثمارات الضرورية على المدى المتوسط والقريب لتقوية الاقتصاد الوطني، لقد مول صندوق الإيداع والتنمية العديد من المشاريع التنموية خاصة منها تلك

المتعلقة بالتشغيل والدمج بفائدة تحفيزية، وساهم في تأسيس قطاع غير مهيكل منظم.

الوكالة الوطنية لترقية تشغيل الشباب<sup>٣١</sup>: تم إنشاء الوكالة الوطنية لترقية تشغيل الشباب سنة ٢٠٠٥ بموجب المرسوم رقم ٠٠٥ وهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالية، وتسعى الوكالة إلى المساهمة في وضع سياسة تشغيل وطنية في إطار تشاوري مع الإدارات والمنظمات المهنية للعمال وأرباب العمل ومنظمات المجتمع المدني، وتحدد رسالة مهمة من الحكومة كل سنة مهام الوكالة. أهم مؤسسات التكوين المهني: إن كل ولايات الوطن تتوفر على مؤسسات تعليم مهني، باستثناء أكووجت. وتشمل هذه المؤسسات عدة مستويات (ثانويات، مراكز، مراكز عليا، مدارس متخصصة...) وتشمل أغلب التخصصات وتتبع لقطاعات متفرقة: الزراعة، الصيد، الشؤون الاجتماعية، الشؤون الإسلامية، المعادن<sup>٣٢</sup>... إنشاء مراكز تكوين مهنية في جميع الولايات، وإنشاء مراكز تكوين لخريجي المحاضر. ثانويات التكوين الفني والمهني الصناعي في عواصم الولايات. مراكز التكوين المهني الجهوية بعواصم الولايات. وزارة التكوين المهني والتشغيل.

## تلخيص فعالية وتأثير هذه السياسات حسب الممكن:

على الرغم من الإيجابيات المتعددة للاستراتيجيات المتبعة في القطاع غير المهيكل سواء على المستوى المؤسسي الرسمي أو على مستوى الاقتصاد الوطني، فإننا سنحاول إبراز أهم النقاط الإيجابية لها في هذا الملخص: (١)- زيادة الوعي لدى أصحاب القطاع ولدى العاملين فيه بضرورة تنظيمه وهيكلته (١)- اهتمام النقابات ومنظمات المجتمع المدني بهذا القطاع وبمشكل البطالة خصوصاً بعد الهزات الأخيرة من هجرات وحروب على الحدود وتهجير وبيع عربي وارتفاع وعي الفئات المهشمة (١)- انتشار وسائل التواصل الاجتماعي ودور الإعلام في فضح العديد من الممارسات في مجال الشغل والتشغيل والقطاع غير المهيكل (١)- مطالبات العاملين الدائمة بحقوقهم ووعيهم لها (١)- إن ما كان مقبولاً بالأمس لم يعد ممكناً اليوم (١)- تبدل وتغير الأوضاع المجتمعية والحقوقية والاقتصادية (١)- التحولات المجتمعية والوطنية والعالمية (١)- وجود نوع من تملك القضية وزيادة الإحساس بها (١)- مبادرة السلطات العمومية بفعل الضغط الاجتماعي إلى البحث عن الحلول القانونية والتنظيمية من أجل هيكلة هذا القطاع (١)- فهم دور القطاع وأساسيته في الاقتصاد الوطني (١)- إدخال مفاهيم جديدة من قبيل الإنصاف والعدالة والمساواة، رصد ومتابعة القطاع غير المهيكل

<sup>٢٩</sup> - المرسوم رقم ٠٥- المنشئ للمجلس الأعلى للشباب.  
<sup>٣٠</sup> - صندوق الإيداع والتنمية: ورقة تعريفية من موقع الصندوق.  
<sup>٣١</sup> - مقابلة مع السيد محمّد ولد عبدالله: مدير مرصد التشغيل بالوكالة الوطنية لترقية وتشغيل الشباب.  
<sup>٣٢</sup> - مقابلة مع السيد حمادي البكاي/ مدير التمويل الصغيرة بوزارة الشغل.

في سياسات القطاعات غير الحكومية في موريتانيا.

## ١-٥ عرض تفاعل النقابات والمنظمات غير الحكومية تجاه العمل غير المهيكّل

بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني والنقابات والاتحادات، سوف نكتفي هنا بذكر وعرض آراء بعض الحقوقيين والناشطين في مجال التشغيل والعمل غير المهيكّل، على أن تتم مراجعة الملاحق لمن أراد الاستزادة حول هذا الموضوع بصفة أخص. ويتعلق الأمر هنا برابطة النساء معيلات الأسر وباللاتحادية الوطنية للقطاع غير المهيكّل ومنظمة نجدة العبيد غير الحكومية وبعض النقابات<sup>٣٤</sup> التي تتفق على: الدور المحوري للقطاع غير المهيكّل سواء في التخفيف من البطالة أو من الفقر وتهدف جميعها إلى ترقية وتنظيم القطاع غير المهيكّل وتنميته وتحديد المهام بين المواطنين والدفاع عن مصالحهم وتأمين الحماية للمهاجرين وتمكينهم من الحصول على حقوقهم كاملة غير منقوصة. كما تهدف إلى توفير قاعدة بيانات دقيقة حول الفرص المتوفرة في القطاع وتشخيص نواقصه والعمل على حلها من خلال مواكبة الفاعلين فيه والتكوين والعمل على إحصائهم سواء كانوا مهاجرين أو مواطنين ولقد سعت هذه المنظمات مجتمعة وبصفة فردية بكل ما أوتيت إلى تأمين العمال في القطاع غير المهيكّل وتوفير الحماية الاجتماعية، ثم إنها ظلت إلى اليوم تقدم الدعم والمواكبة والمصاحبة للعمال الأجانب وحل مشاكلهم مع الإدارة، وتقوم بدور الوسيط المؤتمن على مشاكلهم ومحاولة حلها. وبالنسبة للعقبات التي تحول دون تطور القطاع غير المهيكّل يمكن أن نذكر: (-) عدم التمكن من القيام بإحصاء اليد العاملة الخارجية في القطاع غير المهيكّل في موريتانيا (خصوصاً في مجالات البناء والصيد والنقل) (-) احتلال السوق الوطني للشغل من طرف الأجانب (-) عدم إتمام وإكمال اللاتزامات التعاقدية خصوصاً منها تلك المتعلقة بالتكوين والتدريب والدمج، ما يعيق عمل هذه المنظمات ويفقدها مصداقيتها أمام شركائها.

## أهم التوصيات الخاصة بالنقابات ومنظمات المجتمع المدني:

(أ) - ضرورة قيام الإدارة بمهامها ( حماية المواطن الموريتاني )  
تفعيل قانون منح تأشيرات العمل (ب)- توفير ثقافة حقوقية (أ) تفعيل القانون ٠٥٤ - ٢٠٠١ المتعلق بإجبارية التعليم (ج)- إحصاء العاملين في القطاع غير المهيكّل (د)- توفير التأمين الصحي كعنصر فاعل في الاقتصاد الوطني (و)- توفير التكوين والدمج وزرع الثقة في نفوس أبناء الأرقاء السابقين وللمركزة التكوين (هـ)- وتوفير حاضنات عمل محلية في أفطوط وأدواب لتمكين المهن الزراعية والرعية وتمكين أصحابها من ممارسة أنشطة تعينهم وأسرههم على كسب كريم وعمل لائق في مهن محلية تدر عليهم دخلاً ( ) القيام بتميز إيجابي لصالح

<sup>٣٢</sup> - مقابلة مع السيد حمادي البكاي/ مدير التمويلات الصغيرة بوزارة الشغل  
<sup>٣٣</sup> - مقابلة مع المدير الإداري والمالي للاتحادية السيد العربي إجميند محم ويوم ٦ إبريل ٢٠١٦.

الأرقاء السابقين ومناطقهم (ر)- فتح كفالات مدرسية في تلك المناطق ( ) تعويض تراجع قوة القبيلة والجماعة والمنطقة بتفعيل دور الدولة في مجال التشغيل (إ)- توفير العمل والقروض الصغيرة (أ) (أ) تفعيل قانون الإعفاء من الضرائب (أ) توفير القروض الميسرة والصغيرة (أ) التنظيم وخلق شبكات أصحاب مهن متخصصة (أ) الجانب التنظيمي للبلديات والإدارة (أ) عن الأجور عندنا ليس لياقة العمل بل هشاشته وعندما يتعلق الأمر بالراتب (أ) تنظيم القطاع وتصنيف المهن وتوسيع التغطية الاجتماعية (أ) فتح الحوار الجماعي والاجتماعي مع عمال القطاع غير المهيكّل.

## عرض تجارب وسياسات المنظمات غير الحكومية النشطة في المجال ودورها<sup>٣٥</sup>

بالنسبة لمعظم هذه المنظمات والنقابات العمالية والناشطين الحقوقيين فالعمل اللائق الذي يسعون إليه ويدافعون من أجله ليس مسألة مستحيلة ولا امتيازاً، وإنما هو العمل اللائق الذي يضمن لصاحبه الولوج إلى السكن والصحة والتعليم والخدمات الأساسية بصفة لائقة تحترم إنسانيته ومشكل القطاع غير المهيكّل الأساسي بالنسبة لهم يتمثل في أن العمل غير اللائق ينتشر بصفة كبيرة، فالعامل لا يتوفر على غطاء قانوني ورب العمل لا يحترم المسطرة القانونية وليست هناك سياسة وطنية للأجور. فالوضعية بعيدة كل البعد عن المثل القانونية للعامل ولا تحترم القدرة الشرائية للمواطن<sup>٣٦</sup> ثم إن معظم المؤسسات الفردية غير مسجلة ولا مرقمة ولا يستفيد موظفوها من التأمين الصحي ولا من الحماية الاجتماعية وليسوا مسجلين لدى الضمان الاجتماعي، ما يمثل نوعاً من العبودية المعاصرة التي تكرر إهانة الإنسان والدوس على كرامته، فعلى الأقل تساوي الدولة بين موظفيها في الراتب من دون تمييز أما في القطاع غير المهيكّل فتتم ممارسة التمييز بأبشع صورته، تمييز على كافة المستويات بدءاً من الاككتاب وصولاً إلى الراتب مروراً بالحقوق وكثيراً ما تعترضنا مسائل بصفة يومية تتعلق في مجملها بالاختلاس والممالة مثل اكتتاب العمال لحساب الشركات من خلال الوسطاء. ومن بين العراقيل التي تعترض نمو القطاع غير المصنف نذكر: - عدم وجود طرق لتنظيم العمال وتكوينهم - أن العمال ليسوا طرفاً في المفاوضات وكثيراً ما تتخذ القرارات من دون علمهم وبصفة غير مكتوبة، ما يحول دون إمكانية متابعة أرباب العمل قانونياً - عدم وجود تقييم للواقع الحالي للقطاع غير المصنف - عدم تفعيل وعدم تحيين مسطرة الأجور مع قدمها وعدم تماشيها مع العصر، فأخر مسطرة للأجور تعود إلى الستينيات والسبعينيات في أحسن الأحوال.

## التغطية ومنظومة الحماية الاجتماعية في القطاع بالنسبة للنقابات والمنظمات غير الحكومية.

تتعلق الحماية الاجتماعية بالحقوق الأساسية والإنصاف والمنتوية والدخل والمخاطر المتعلقة بالصحة والبيئة والأمن، تلك الحقوق الغائبة والمغفبة والتي تبقى انعدامها واضحاً وبادياً للعيان في القطاع غير المهيكل فالظاهرة مرتبطة دائماً بطرق ممارسة العمل وبسوء الظروف المعيشية وهشاشتها. إن قانون الحماية الاجتماعية والتأمين حيث تم اعتماد القانون رقم ٦٧-٠٣٩ بتاريخ ٢٣ فبراير ١٩٦٧ وهو القانون المنظم للحماية والتأمين الصحي والاجتماعي في موريتانيا ويتضمن مخصصات أسرية ومخصصات شيخوخة وأخرى تتعلق بالأخطار المهنية وحوادث الشغل والأمراض المهنية. ورغم قدم هذا القانون وضرورة تحيينه ومراجعته بصفة كلية إلا أنه يتضمن المساواة في العلاج بين العمال مواطنين وأجانب. وحسب معطيات الصندوق الوطني للتأمين الصحي الذي أنشئ سنة ٢٠٠٥ وتم تفعيل عمله سنة ٢٠٠٧ فإن عدد المؤمنين بلغ حوالي ٩٨ ألف مؤمن رئيسي وهم المؤمنون بحكم وظائفهم ويتكفلون بتأمين أفراد أسرهم ومن يعولون وحوالي ٣٧٠٠٠ مؤمن ثانوي ونعني بالمؤمن الثانوي الزوجات والأطفال. إن التأمين الاجتماعي والحماية الاجتماعية تم تناولهما في قسم الحماية الاجتماعية وتعميق الجزء المتعلق بالضمان الاجتماعي الذي أوضحنا خلاله تاريخ تأسيس كلا الصندوقين ودورهما وعدد المنتسبين إليهما. أما الفرق بين المؤمن الرئيسيين والمؤمنين الثانويين فهو أن المؤمن الرئيسيين هم كافة عمال القطاع غير المهيكل أو المهيكل المسجلين والذين يدفعون نسبة ٤% من أجورهم بصفة شهرية للصندوق الوطني للتأمين الصحي ويتكفلون بتأمين زوجاتهم وأولادهم صحياً، وهؤلاء هم من يسمون بالمؤمنين الثانويين أي مجمل الأشخاص الذين يتم التكفل بتأمينهم بسبب علاقتهم بالمؤمن الرئيسي.

وبالنسبة إلى الذين يمارسون أنشطة كبيرة التعرض للخطورة والمخاطر فإن ١٤% منهم ليسوا مهتمين ولا متفائلين بقضايا التأمين، فيما تبلغ نسبة المهتمين ٢٣%. وبالنسبة لأصحاب المقاولات الصغيرة فيرون أن نظاماً مماثلاً للتأمين من شأنه أن يضمن للعمال الحق في تعويض التقاعد وتعويض حوادث العمل عند العجز عن العمل<sup>٣٨</sup>.

## ٥-٤ نموذج

تجربة الوطنية الموريتانية في مجال الحصول على الحقوق: وبالنسبة للعمال في القطاع غير المهيكل في تجربة الموريتانيين في مجال انتزاع الحقوق تتلخص في الوسائل القانونية والتظاهر وحملات المناصرة ومجموعات الضغط والتشبيك ونذكر هنا تجربتين ناجحتين تتعلقان بحقوق العمال المهاجرين والمهجرين وهما:

المناصرة والضغط للذين تم القيام بهما من طرف رابطة النساء معيلات الأسر ومنظمة نجدة العبيد والكونفدرالية العامة لعمال موريتانيا حول عاملات المنازل الموريتانيات اللائي هاجرن الى المملكة العربية السعودية من دون التمتع بحقوقهن في مجال العمل اللائق. أما القضية الثانية فتتعلق بعمل الاتحادية الوطنية للقطاع غير المهيكل حول احترام حقوق المهاجرين العاملين في موريتانيا والحملات التي صاحبها خلال السنوات الماضية الذين تم التكفل بهم وانتزاع حقوقهم واحترامها.

السيد يرك ولد يرب: عامل غير مهيكل في مجزرة إناوكشوط غير المهيكلة:

من مواليد سنة ١٩٦٩ بمدينة تمبذعة في الشرق الموريتاني ولم يستفد من التمدرس النظامي وصار وسيطاً على مستوى المجزرة، فله مجموعة من الزبائن، يتكفل بتوفير البضاعة المطلوبة لهم سواء تعلق الأمر بالمواشي أو باللحوم وغيرها من الخدمات، ويأخذ أتعاباً تتراوح بين ١٢٠٠٠ الى ٨٠٠٠ الى ٢٥٠٠ أوقية حسب الخدمة المقدمة وحسب جود وكرم الزبون. يعيل أسرة مكونة من خمسة عشر فرداً ويبدأ نشاطه في حدود الساعة السادسة صباحاً ويواصل إلى حدود الساعة الخامسة بعد الظهر. وعلى الرغم من المنافسة، إلا أنه صرح لنا أنه يستفيد من عمله بما يكفي حاجته ويسدها.

## الجزء الثاني: تحليل واقع القطاع غير المهيكل في موريتانيا

تشير نتائج التعداد إلى أن غالبية قوة العمل هذه تتكون من الذكور المقيمين في الوسط الحضري. حيث تمثل ٢٣% من السكان في سن العمل ويقوم معظمها في إناوكشوط ونواذيبو حسب العمر، يتكون السكان المشغولون من الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٠ و ٣٠ سنة بنسبة ٧٦% أما بالنسبة للذين تابعوا تعليماً عاماً، فإن ١٠% منهم فقط هم الذين وصلوا إلى الجامعة. ولم تتجاوز نسبة المشغولين منهم في القطاع العام ١٠% سنة ٢٠١٣. ويلاحظ أن الجزء الأهم من السكان يشغل في أنشطة خاصة مثل العمال المستقلين (مشغولون أو أرباب عمل (أو أجراء. إن غالبية الأجراء في القطاع الخاص يشغولون في ما يعرف بالأشغال غير المؤمنة (غير ثابتة)، أي ٧٥,٧% من المأجورين بشكل مؤقت.

السكان: تشير قاعدة معلومات الأمم المتحدة ٢١ إلى أنّ سكان الجمهورية الإسلامية الموريتانية بلغوا حوالي ٤ ملايين نسمة خلال

٣٤- ملحقه خاص بعرض التجارب:  
٣٥- الساموري ولد بي، الأمين العام للكونفدرالية الحرة لعمال موريتانيا.  
٣٦- وضعية التشغيل والقطاع غير المصنف في موريتانيا ٢٠١٢ ص ٨٣.

٢,٢٪، الصناعة للاستخراجية ٣,٦٪، والصناعة التحويلية ٥,٣٪ لا تخلق سوى شغل ضعيف إلى حد ما مقارنة مع مشاركتها الهامة نسبياً في تكوين الناتج الداخلي الخام. يمثل السكان العاطلون عن العمل ٣٠٪ من السكان في سن العمل. يتكون هؤلاء بشكل رئيسي من الشباب الذين تقل أعمارهم عن ٢٦ سنة. ولا يتوفر حوالى ثلث هؤلاء السكان العاطلين على أي مستوى تكويني وأكثر من ثلثهم لم يتابعوا أي تعليم عصري. ويقدر عدد السكان غير النشطين بحوالى ١٠٧٧٠٠٠ شخص يتكون معظمهم من النساء ٥٣,٣٪ وحسب العمر، فإن السكان غير النشطين يتميزون بالشبابية بنسبة ٧٠٪ ممن تقل أعمارهم عن ٢٦ سنة. يقدر معدل النشاط بحوالى ١١,٠٪ ولكنه يرتفع بشكل كبير في الولايات ذات الإنتاج المعدني.

## ٦-٤ عمالة الأطفال:

من المؤسف القول إن القطاع غير المهيكل يمثل نقطة سوداء بسبب التشغيل المفرط والجائر للأطفال وهي ظاهرة لا تزال في ازدياد على الرغم من الخطوات المتعددة والإجراءات التي اتخذتها الحكومة. ومن بين أهم الأنشطة التي تستقطب عمالة الأطفال هناك: الحراسة والعمل على العربات المجرورة بالحمير<sup>٤٣</sup>، والتجارة المتنقلة من بيع للتمور المجففة والماناديل والأقمشة وألعاب الأطفال، وتنظيف السمك على المناطق الشاطئية وخصوصاً منها سوق السمك المركزي في العاصمة. كما أن من بينهم خصوصاً السود ممن يتوجهون بصفة كبيرة إلى تعلم مهن الميكانيكا وإصلاح السيارات، إضافة إلى أعمال البناء وبيع الهواتف النقالة حديثة النشأة نسبياً. أما الأطفال في الريف فيمتنون الرعي والقطف وبيع المواشي والحموم (الفحم) وتقديم الخدمات العضلية مقابل غذاء أو ملابس في أحسن الحالات. ومن بين الفاعلين الذين لهم تأثير مباشر ودور فاعل، بل ولا غنى عنه، لمواجهة مختلف الظواهر خصوصاً منها (نقص التمويلات الصغيرة وانعدام التغطية والحماية الاجتماعية وعمالة النساء والأطفال القصر) يمكن أن نذكر على سبيل المثال الفاعلين العموميين من مؤسسات الدولة والمنتخبين المحليين والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني وال نقابات وأصحاب رأس المال الخصوصي. وفي ما يتعلق بالحماية الاجتماعية، فالعمال رئيسهم ومروؤسهم لا يستفيدون لا من التسجيل لدى صندوق الضمان الاجتماعي ولا من الحماية الاجتماعية والتأمين ولا يستطيع معظمهم تحمل تكاليف الانتساب. إلا أن رب العمل وفي بعض الحالات قد يساعد بعض هؤلاء العمال عند اقتضاء الحال وعند العلم بالحالات المرضية إن توفرت له القدرة المالية<sup>٤٤</sup>.

سنة ٢٠١٥. وقد وصلت نسبة النمو حوالى ٥,٧٪ سنوياً بين ١٩٩٥ و٢٠١١ و٢٠١٥ إلا أنها انخفضت خلال السنة ٢٠١٦ بسبب انخفاض سعر المواد الأولية (الحديد والسمك).

أما المتوسط العمري فبلغ ٥٠,٧٪ وبلغت نسبة الشباب الذين تقل أعمارهم عن عشرين سنة نسبة ٥٧,١٪ أما نسبة كثافة السكان فهي ١٩,٥٪ بين ١٥ - ٢٤ سنة و٥٦,٨٪ بين ١٥ - ٦٤ سنة. أما نسبة أمل الحياة عند الولادة فبلغت ٦٢,٨٪<sup>٣٩</sup>.

وبلغت نسبة النساء ٥٠,٨٪ مقابل ٤٩,٢٪، وبلغت نسبة الفقر ٣١,٠٪ سنة ٢٠١٤، وإنخفضت نسبة الفقر بين سنة ٢٠٠٨ و٢٠١٤ إلى ١,٨٪ وبلغت نسبة الفقر الحاد والمدقع حوالى ١٦,٦٪. أما نسبة التمدد الخا الوطني على مستوى التعليم الأساسي فبلغت حوالى ٧٦,٨٪ لسنة ٢٠١٤<sup>٤٠</sup>.

وبلغ معدل النشاط سنة ٢٠١٤ حوالى ٦,٦٪ مقابل ٤٤,٣٪ سنة ٢٠١٢، أما معدل النشاط لدى الرجال فبلغ ٦٩٪ مقابل ٢٧,٥٪ للنساء، وأخيراً نسبة البطالة بلغت ٢,٨٥٪ سنة ٢٠١٤ مقابل ١٠,١٪ سنة ٢٠١٢.

١ - نسبة الشباب: تعتبر الحكومة الموريتانية مسألة التشغيل أولوية من أكبر الأولويات، وتحدياً يهدد نسيجها الاجتماعي الشاب في معظمه، حيث تصل نسبة الشباب من الساكنة الموريتانية قرابة ٦٠٪ ممن تقل أعمارهم عن ٣٠ سنة و٤١٪ ممن تقل أعمارهم عن ١٥ سنة مع معدل خصوبة وصل ٤,٧ أطفال للمرأة<sup>٤١</sup>.

ومن هذا المنطلق أخذت الدولة على عاتقها قضية التشغيل وجعلتها محور سياساتها وفي قلب الإصلاحات والاستراتيجيات التنموية. كما تم دمج هذا البعد كمكون شمولي في كافة خطط العمل القطاعية بوصفه هدفاً استراتيجياً محورياً تضعه وتنفذه الدولة، كما تم تحيين معطيات التشغيل في المسح الوطني المرجعي حول التشغيل والقطاع غير المهيكل الصادر آخر سنة ٢٠١٢.

يتكون السكان غير النشطين بشكل رئيسي من النساء، حيث يمثلن ٥١,٣٪. أما حسب العمر، فإن ٧٠٪ منهم تتشكل من شباب تقل أعمارهم عن ٢٦ سنة. وحسب المستوى الدراسي، فإن ١٦٪ فقط منهم تابعوا تعليماً عصبياً و٢٪ فقط وصلوا إلى مستوى عال. يوجد من بين السكان غير النشطين، ٦٠٪ من الشباب<sup>٤٢</sup>.

يقدر عدد السكان النشطين بـ ٣١٠٣٣٣ شخصاً، من أصل ١ مليون و٩٠٠ ألف هم في سن العمل، لكنهم غير نشطين كلهم أي حوالى ١١٪ من مجموع السكان في سن العمل. إن غالبية هؤلاء السكان النشطين من الذكور المقيمين في الوسط الحضري بنسبة ٦٣,٣٪ مع تركيز قوي لهم في المراكز الحضرية الكبرى.

يلاحظ حسب فرع النشاط، أن أنشطة التجارة والخدمات والإدارة، تشغل الجزء الأهم من السكان. وفي المقابل، فإن أنشطة الصيد

٣٨- قطاع الشؤون الاجتماعية والاقتصادية: قسم السكان: قسم التوقعات الديمغرافية: مراجعة ٢٠١٥، طبعة II الديمغرافيا.

٣٩- المسح الدائم حول الظروف المعيشية لسنة ٢٠١٤.

٤٠- الاستراتيجية الوطنية للشباب والرياضة من ٢٠١٥ إلى ٢٠٢٠ صفحة ١٠.

٤١- المصدر: الموضوع ٩: الخصائص السوسيو اقتصادية للسكان من ٤٠ يناير ٢٠١٥ المكتب الوطني للإحصاء.

٤٢- محمد سيد أحمد إد: المدير الوطني للطفولة بوزارة الشؤون الاجتماعية والطفولة والأسرة.

## ٣-٦ الهجرة:

شهدت الجمهورية الإسلامية الموريتانية وتشهد الهجرة الداخلية، حيث تحولت نسبة السكان المتحضرين من ١٢ ٪ سنة ١٩٦٦ إلى حوالي ٩٥ ٪ سنة ٢٠٠٥، أما الهجرة الخارجية فبلغت نسبة المهاجرين القاطنين في موريتانيا حوالي ٣٠٠ ألف مهاجر جدهم من دول الساحل وجنوب الصحراء. وتأثرت موريتانيا بالحروب في الجارة مالي وأحداث تونس والجمهورية الليبية بالإضافة إلى العنف المستشري في العديد من دول إفريقيا الغربية منها إضافة إلى أنها ممر طبيعي للمهاجرين الراغبين في الوصول إلى أوروبا. أما هجرة الموريتانيين إلى الخارج فبلغت: دول الخليج وأوروبا وأمريكا ودول إفريقيا وتراجعت مع الأزمة الاقتصادية في الدول الغربية قبل أن تصل إلى دول الخليج. أما الهجرة من الريف إلى المدينة فقد تسارعت بوتيرة كبيرة حيث تركزت الساكنة في مدينة إنواكشوط العاصمة ومدن كيفة وإنواذيبو. ومثل التعداد العام للسكان المقام به في فاتح يناير ١٩٧٧ أول تعداد يقدم مصدراً موضوعياً لعدد السكان النشطين في موريتانيا، ومن خلاله تم التعرف إلى عدد السكان المستقرين ساعتها وبلغ عددهم ٨٩٤٨١٠ نسمة أو حوالي ٦٦،٨ ٪، أما الرجل فلم يتم تعدادهم ولكن تم القيام بتقدير وصل إلى ٤٤٤٠٢٠ أي حوالي ٣٣،٢٠ ٪.

ولقد تم احتساب السكان النشطين اعتماداً على نتائج المسح الديمغرافي في الوسط الريفي ١٩٨٨ الذي يبين مسار التمدن والتحضر المتسارع الذي يكاد يبلغ حده الأقصى المتمثل في تعداد وإحصاء المنتجين والرجل خلال شهري مايو وسبتمبر من السنة نفسها، واعتماداً على جرد نقاط الماء المتوفر الذي بين أن هذه الشريحة لم تعد تمثل أكثر من ٥،٦ ٪ سنة ١٩٩٩ و ١٢ ٪ سنة ١٩٨٨ من مجموع السكان مقابل ٣٣ ٪ سنة ١٩٧٧ و ٦٧ ٪ سنة ١٩٦٥. إلا أننا لم نتمكن من الحصول على جداول وطنية تعتمد المقارنة بين السنوات مفصلة حسب المهن والشعب والأنشطة، ولا حتى على جداول تقاطعية التي تحصل لاحقاً.

وتظل أهداف الهجرة وأسبابها مختلفة من منطقة إلى أخرى. فمعظم المهاجرين كانوا مدفوعين بالبحث عن العمل والشغل وخاصة أن وجهة معظم المهاجرين الداخليين والعالميين حوالي (٨٩ ٪) هي المدن والمراكز الحضرية، وأن أكثر من ٩٦ ٪ من الباحثين عن العمل من المهاجرين يتواجدون في الأوساط الحضرية والمدن وتتوفر موريتانيا اليوم على أكثر من ٣٠٠ ألف مهاجر أكثرهم من إفريقيا جنوب الصحراء خاصة من السنغال ومالي، ومدة إقامتهم تصل إلى عشرين سنة وأكثر. أما الجنسيات الأخرى فتتوزع بين غينيا كوناكري وغينيا بيساو وغامبيا وسوريا والكاميرون وكوت ديفوار والتوغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية. وتمثل النساء نسبة ٤٣ ٪ من المهاجرين القاطنين، ويعملن في أنشطة مختلفة مدرة للدخل، وهن نشطات ويقمن بعملهن بكفاءة ومهنية عالية يساهمن من خلالها في التنمية المحلية ويعتمدن أكثر على العمل المنزلي كخدمات لدى الأسر الموريتانية.

٣-٦ الهجرة: شهدت الجمهورية الإسلامية الموريتانية وتشهد الهجرة الداخلية، حيث تحولت نسبة السكان المتحضرين من ١٢ ٪ سنة ١٩٦٦ إلى حوالي ٩٥ ٪ سنة ٢٠٠٥، أما الهجرة الخارجية فبلغت نسبة المهاجرين القاطنين في موريتانيا حوالي ٣٠٠ ألف مهاجر جدهم من دول الساحل وجنوب الصحراء. وتأثرت موريتانيا بالحروب في الجارة مالي وأحداث تونس والجمهورية الليبية بالإضافة إلى العنف المستشري في العديد من دول إفريقيا الغربية منها إضافة إلى أنها ممر طبيعي للمهاجرين الراغبين في الوصول إلى أوروبا. أما هجرة الموريتانيين إلى الخارج فبلغت: دول الخليج وأوروبا وأمريكا ودول إفريقيا وتراجعت مع الأزمة الاقتصادية في الدول الغربية قبل أن تصل إلى دول الخليج. أما الهجرة من الريف إلى المدينة فقد تسارعت بوتيرة كبيرة حيث تركزت الساكنة في مدينة إنواكشوط العاصمة ومدن كيفة وإنواذيبو. ومثل التعداد العام للسكان المقام به في فاتح يناير ١٩٧٧ أول تعداد يقدم مصدراً موضوعياً لعدد السكان النشطين في موريتانيا، ومن خلاله تم التعرف إلى عدد السكان المستقرين ساعتها وبلغ عددهم ٨٩٤٨١٠ نسمة أو حوالي ٦٦،٨ ٪، أما الرجل فلم يتم تعدادهم ولكن تم القيام بتقدير وصل إلى ٤٤٤٠٢٠ أي حوالي ٣٣،٢٠ ٪.

ولقد تم احتساب السكان النشطين اعتماداً على نتائج المسح الديمغرافي في الوسط الريفي ١٩٨٨ الذي يبين مسار التمدن والتحضر المتسارع الذي يكاد يبلغ حده الأقصى المتمثل في تعداد وإحصاء المنتجين والرجل خلال شهري مايو وسبتمبر من السنة نفسها، واعتماداً على جرد نقاط الماء المتوفر الذي بين أن هذه الشريحة لم تعد تمثل أكثر من ٥،٦ ٪ سنة ١٩٩٩ و ١٢ ٪ سنة ١٩٨٨ من مجموع السكان مقابل ٣٣ ٪ سنة ١٩٧٧ و ٦٧ ٪ سنة ١٩٦٥. إلا أننا لم نتمكن من الحصول على جداول وطنية تعتمد المقارنة بين السنوات مفصلة حسب المهن والشعب والأنشطة، ولا حتى على جداول تقاطعية مع الوضعية التي تحصل لاحقاً<sup>٤٧</sup>.

وتظل أهداف الهجرة وأسبابها مختلفة من منطقة إلى أخرى. فمعظم المهاجرين كانوا مدفوعين بالبحث عن العمل والشغل وخاصة أن وجهة معظم المهاجرين الداخليين والعالميين حوالي (٨٩ ٪) هي المدن والمراكز الحضرية، وأن أكثر من ٩٦ ٪ من الباحثين عن العمل من المهاجرين يتواجدون في الأوساط الحضرية والمدن وتتوفر موريتانيا اليوم على أكثر من ٣٠٠ ألف مهاجر أكثرهم من إفريقيا جنوب الصحراء خاصة من السنغال ومالي، ومدة إقامتهم تصل إلى عشرين سنة وأكثر. أما الجنسيات الأخرى فتتوزع بين غينيا كوناكري وغينيا بيساو وغامبيا وسوريا والكاميرون وكوت ديفوار والتوغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية. وتمثل النساء نسبة ٤٣ ٪ من المهاجرين القاطنين، ويعملن في أنشطة مختلفة مدرة للدخل، وهن نشطات ويقمن بعملهن بكفاءة ومهنية عالية يساهمن من خلالها في التنمية المحلية ويعتمدن أكثر على العمل المنزلي كخدمات لدى الأسر الموريتانية<sup>٤٨</sup>.



## ٦-٤ على مستوى المجتمع المدني والنقابات:

هناك العديد من الفاعلين في مجال التكفل بالمهاجرين ومؤازرتهم، نذكر من بينهم على سبيل المثال لـ الحصر: الكونفدرالية العامة لعمال موريتانيا، شبكة الروابط العاملة في مجال اللجوء السياسي والهجرة، روابط المهاجرين في موريتانيا، منصة الفاعلين غير الحكوميين، شبكة الرباطات العاملة في مجال اللجوء والهجرة (RATAM).

## ٦-٥ تطور قوة العمل:

إن تطور قوة العمل تأثر خلال العشرية الأخيرة بالعديد من العوامل، منها ما هو داخلي، مثل الهجرات الداخلية والتغيرات المناخية وارتفاع درجات الحرارة التي سببت نزوح العديد من المواطنين إلى المراكز الحضرية والمناطق الشاطئية وإنحسار دور القبيلة والأزمة الاقتصادية العالمية ومحدودية الموارد وشحها، إضافة إلى الإرتفاع في عدد السكان. ومنها ما هو خارجي مثل الحروب في الدول المجاورة كمالي وليبيا والكويت ديفوار، ما أدى إلى نزوح وعودة العديد من اللاجئين ومن المواطنين الذين كانوا يقيمون في هذه الدول ويعملون فيها، ما أثقل كاهل الاقتصاد الوطني، خصوصاً القطاع غير المهيكل المفتوح طبيعياً أمام المواطنين وغيرهم.

إن فرص العمل التي يتم خلقها سنوياً تتعلق بالعديد من الأنشطة غير المهيكلة، نذكر منها استكشاف الذهب السطحي الحديث نسبياً منذ السنة الحالية فقط، وتكسير الحجارة للبناء والزينة والتبليط والترصيف على مستوى شوارع المدن الكبرى، وهو نشاط يستقطب العديد من العمال، بل يعتبر من الأنشطة ذات الدرجة العالية في التشغيل، إضافة إلى أنشطة الصيد والمسالخ الأهلية والتجارة المتنقلة والأنشطة الملحقة والتي تقدر بحوالي ١٣٦٠٠٠ فرصة عمل سنة ٢٠١٦ وتتوزع حسب التقسيم الآتية:

الصف الأول والثاني يتعلق بالجانب المهني التقني. ويتعلق الصف الثالث بالمجال الفني ومتعلقاته. أما الصف الرابع والخامس فيشملان الخدمات المتنوعة. والصف السادس يتعلق بالصيد والزراعة. أما الأصناف الأخيرة (السابع والثامن والتاسع) فتتناول على التوالي الميكانيكا والأنشطة البدائية كالكطف.

وقد بلغ معدل العمالة الهشة ٥٤,٦٢٪ سنة ٢٠١٤ مقابل ٥٤,١ ٪ سنة ٢٠١٢. أما معدل التشغيل الذاتي فبلغ ٥٠,٦٦٪ لسنة ٢٠١٤ مقابل ٤٥ ٪ سنة ٢٠١٢ وبلغ نسبة ٧٥,١٥٪ للرجال. كما بلغت نسبة الشغل لدى النشطين في الفئة من ١٥ إلى ٦٥ سنة حوالى ٥٢٪ حسب المسح الدائم حول الظروف المعيشية لسنة ٢٠٠٨. إلا أن التفاوت بين الجنسين يظل ملحوظاً حيث بلغ نسبة ٧٤,٦٪ للرجال و٣٤,٤٦٪ للنساء.

كما شكل ترفع المواطنين عن العديد من الأعمال ضغطاً بنوياً خلق الفرصة وفتحاً أمام المهاجرين الجدد الأكثر كفاءة والأقل أجراً

من الشغيلة الوطنية. كما أنه ساعد على توسيع دائرة القطاع غير المهيكل ليشمل نشاطات لم تكن معروفة من قبل في موريتانيا مثل المقاهي الليلية (القهوة التونسية والقهوة اللبنانية والطازجة وغيرها من الخدمات المتعلقة بتقنيات التواصل الاجتماعي والإنترنت والبناء الذي دخلته منافسة تركية صينية من الدرجة الأولى، انعكست على العمران وطرق البناء، وإصلاح السيارات الذي ظل إلى فترة قريبة حكراً على العمال الأجانب..

## ٦-٦ نسبة المشاركة للنساء، المقاربة النوعية للعمل غير المهيكل GENRE:

مأسسة النوع والأخذ بعده في كافة السياسات التنموية منذ سنة ٢٠١١. وهي استراتيجية تغطي حوالى عشر سنوات تقضي من بين ما تقضي به إلى دمج بعد النوع في السياسات الحكومية والمساهمة في خلق مساواة بين الجنسين وضمان النهوض بالمرأة، كما أنها تسعى إلى بلوغ أهداف التنمية الاجتماعية والبشرية على النحو المحدد في التوصيات الصادرة عن مختلف مؤتمرات القمة العالمية من أجل تحقيق تنمية مستدامة ومنصفة تقوم على مبادئ العدالة والمساواة. إن هذه ليست سوى نظرة عامة حول وضع المرأة الموريتانية قبل الدخول في تفاصيل ولوجها إلى سوق العمل في موريتانيا. ويمثل عدد النساء في سن العمل نسبة ٥٥,٨٪ من السكان في سن العمل يعيش أكثر من نصفهن في المناطق الريفية، أما مستواه التكويني فيتوزع على النحو الآتي: - ٣٠,٧٪ ليس لديهن مستوى تكويني - ٢,٢٪ فقط وصلن إلى مستوى التعليم العالي.

وبالنسبة للعمر فإن نسبة النساء الشابات في سن العمل يبقى مرتفعاً للغاية، حيث إن نسبة ٦١٪ منهن تقل أعمارهن عن ٣٥ عاماً. أما توزيعهن حسب المستوى التعليمي، فإن أكثر من ثلثي النساء في سن العمل دخلن المدرسة، ومن بينهن حوالى ٧٠٪ تابعن تعليمهن في إحدى المدارس العمومية، مع أن أكثر من نصفهن لم يستطع إكمال أو مواصلة المرحلة الابتدائي، أو حتى تجاوزها. حيث إن نسبة ٤,٤٪ تمكن من مواصلة دراستهن ليصلن إلى التعليم العالي.

وتعمل المرأة الريفية أكثر من غيرها في الأنشطة الزراعية والتجارية، حيث تمثل النساء النشاطات العاملات ٣٥,٢٪ من السكان النشطين والذين هم في سن العمل والقاطنين في المناطق الريفية. أما توزيعهن حسب نوع النشاط فنورده كما يأتي: (أ) نسبة النساء العاملات في الزراعة يبلغ (٤٣,٥٪)، (ب) نسبة العاملات في الأنشطة التجارية المختلفة يبلغ (٢٦,١٪)، (ج) نسبة المشتغلات في الأنشطة المنزلية والخدمية فيبلغ (٦,٧٪)، (د) نسبة العاملات في الخياطة وتصنيف الشعر أو الحناء (٥,٤٪)، وأخيراً نشير إلى أن نسبة توظيف وتشغيل النساء فلا تتجاوز ٢٥,١٪ وهي أقل بكثير من نسبة التوظيف لدى

٤٣- الدكتور محمد عالي دياهي: المدير الإقليمي لمنظمة العمل الدولية في شمال إفريقيا: ديناميكية الاقتصاد في المصنف في إفريقيا الغربية ثنائية الأفاق التقييمية ٢ ص ٢٥٧.  
٤٤- LA CONTRIBUTION DU SECTEUR INFORMEL À L'EMPLOI EN MAURITANIE 1977 - 1992 NOVEMBRE JACQUES CHARMES  
٤٥- الهجرة الداخلية والدولية، المكتب الوطني للإحصاء ٢٠١٣، التعداد العام للسكان والمساكن.  
٤٦- جدول من التقرير الوطني حول القطاع غير المهيكل.  
٤٧- مقابلة مع السيد مامادو نيانك: الكونفدرالية العامة لعمال موريتانيا مكلف بملف الهجرة.

## ٦-٣ الهجرة:

شهدت الجمهورية الإسلامية الموريتانية وتشهد الهجرة الداخلية، حيث تحولت نسبة السكان المتحضرين من ١٢ ٪ سنة ١٩٦٦ إلى حوالى ٩٥ ٪ سنة ٢٠٠٥، أما الهجرة الخارجية فبلغت نسبة المهاجرين القاطنين في موريتانيا حوالى ٣٠٠ ألف مهاجر جلمهم من دول الساحل وجنوب الصحراء. وتأثرت موريتانيا بالحروب في الجارة مالي وأحداث تونس والجماهيرية الليبية بالإضافة إلى العنف المستشري في العديد من دول إفريقيا الغربية منها إضافة إلى أنها ممر طبيعي للمهاجرين الراغبين في الوصول إلى أوروبا. أما هجرة الموريتانيين إلى الخارج فبلغت: دول الخليج وأوروبا وأمريكا ودول إفريقيا وتراجعت مع الأزمة الاقتصادية في الدول الغربية قبل أن تصل إلى دول الخليج. أما الهجرة من الريف إلى المدينة فقد تسارعت بوتيرة كبيرة حيث تركزت الساكنة في مدينة إنواكشوط العاصمة ومدن كيفة وإنواذيبو. ومثل التعداد العام للسكان المقام به في فاتح يناير ١٩٧٧ أول تعداد يقدم مصدراً موضوعياً لعدد السكان النشطين في موريتانيا، ومن خلاله تم التعرف إلى عدد السكان المستقرين ساعتها وبلغ عددهم ٨٩٤٨١٠ نسمة أو حوالى ٦٦،٨ ٪، أما الرجل فلم يتم تعدادهم ولكن تم القيام بتقدير وصل إلى ٤٤٤٠٢٠ أي حوالى ٣٣،٢٠ ٪ .

ولقد تم احتساب السكان النشطين اعتماداً على نتائج المسح الديمغرافي في الوسط الريفي ١٩٨٨ الذي يبين مسار التمدن والتحضر المتسارع الذي يكاد يبلغ حده الأقصى المتمثل في تعداد وإحصاء المنتجعين والرجل خلال شهري مايو وسبتمبر من السنة نفسها، واعتماداً على جرد نقاط الماء المتوفر الذي بين أن هذه الشريحة لم تعد تمثل أكثر من ٥،٦ ٪ سنة ١٩٩٩ و ١٢ ٪ سنة ١٩٨٨ من مجموع السكان مقابل ٣٣ ٪ سنة ١٩٧٧ و ٦٧ ٪ سنة ١٩٦٥ . إلا أننا لم نتمكن من الحصول على جداول وطنية تعتمد المقارنة بين السنوات مفصلة حسب المهن والشعب والأنشطة، ولا حتى على جداول تقاطعية مع الوضعية التي تحصل لاحقاً .

وتظل أهداف الهجرة وأسبابها مختلفة من منطقة إلى أخرى. فمعظم المهاجرين كانوا مدفوعين بالبحث عن العمل والشغل وخاصة أن وجهة معظم المهاجرين الداخليين والعالميين حوالى ( ٨٩ ٪ ) هي المدن والمراكز الحضرية، وأن أكثر من ٩٦ ٪ من الباحثين عن العمل من المهاجرين يتواجدون في الأوساط الحضرية والمدن وتتوفر موريتانيا اليوم على أكثر من ٣٠٠ ألف مهاجر أكثرهم من إفريقيا جنوب الصحراء خاصة من السنغال ومالي، ومدة إقامتهم تصل إلى عشرين سنة وأكثر. أما الجنسيات الأخرى فتتوزع بين غينيا كوناكري وغينيا بيساو وغامبيا وسوريا والكاميرون وكوت ديفوار والتوغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية. وتمثل النساء نسبة ٤٣ ٪ من المهاجرين القاطنين ويعملن في أنشطة مختلفة مدرة للدخل، وهن نشطات ويقمن بعملهن بكفاءة ومهنية عالية يساهمن من خلالها في التنمية المحلية

ويعتمدن أكثر على العمل المنزلي كخدمات لدى الأسر الموريتانية..

## توزيع فرص التشغيل حسب القطاعات

### الاقتصادية:

يظل توزيع فرص التشغيل مختلفاً في القطاعات الاقتصادية الوطنية وذلك بسبب توجه السكان إلى بعض الأنشطة والأعمال دون غيرها ومناسبة بعضها اجتماعياً ورفض بعضها بحجة العادات والتقاليد، يعنى القطاع غير المهيكل بالعديد من الأنشطة المتعددة والمختلفة، ما يجعل من الصعب الإحاطة به.

أما الأنشطة غير المهيكلة في القطاعات غير الزراعية والمقام بها أساساً من طرف الرجال فتمثل ٢،٥٧ ٪، وعلى مستوى التكوين فمعظم العاملين في القطاع غير المهيكل غير الزراعي لديهم مستويات تميز بالضعف إن وجدت، وهم على التوالي ١،٢٧ ٪ لا مستوى لديهم و ٨،٥٥ ٪ يتوفرون على مستوى محظري وأساسي.

وبالنسبة للقطاع المهيكل، فإنه يوفر فرص العمل لما يقرب من ١٣، ٥٦ ٪ من مجموع السكان النشطين العاملين. وحسب التوزيع فيمكننا أن نذكر بأن ١،٧٤ ٪ منهم يعملون في الإدارة والوظيفة العمومية و ٧،٢٠ ٪ يعملون في مؤسسات عمومية أو شبه عمومية<sup>٤٩</sup>. أما التشغيل في القطاع المهيكل الخصوصي فلا يمثل سوى ٣،٤ ٪ من مجموع التشغيل في القطاع المهيكل ومن حيث التكوين فإن حوالى ٦،٢٨ ٪ من العاملين في القطاع المهيكل قد أكملوا دراسات عليا و ١،٤٣ ٪ قد التحقوا بالمرحلة الثانوية. وعلى العموم فإن نسبة ٦٤ ٪ من النشطين العاملين هم من الأطر المتوسطة والكلاء والعمال المؤهلين والأكفاء.

ويتميز الشغل حسب الجنس في القطاع المهيكل بأنه ذكوري بنسبة ٧٨ ٪، وتتراوح أعمارهم ما بين ٣٠ و ٥٤ سنة بنسبة تصل إلى ٨،٧٢ ٪. إن تحليل السكان العاطلين عن العمل حسب وسط السكن والجنس يظهر ارتفاع نسبة البطالة لدى النساء في الوسط الريفي ١،٥٥ ٪ مقابل ٩،٤٤ ٪ في الحضر من النساء دائماً على العكس من الوضعية لدى الرجال الذين يتركزون في المدن. أما توزع العاطلين عن العمل حسب المجموعات العمرية وحسب النوع فتشير إلى أن السكان العاطلين عن العمل أكثر تركزاً في الفئة العمرية بين ٢٠ إلى ٣٤ سنة. كما نلاحظ أن تركز العاطلين عن العمل يتناقص تدريجياً مع تقدم العمر إلا أننا نستطيع محاولة التمييز بينها حسب:

- القطاع غير المهيكل في مجال الخدمات.

- الأنشطة المتعلقة بالبناء والأشغال العمومية.

- القطاع غير المصنف في مجال الخدمات مثل المطاعم الشعبية

والنقل الحضري غير المسجل والطلاقة والخياطة وإصلاح والميكانيكا والكهرباء.

- الأنشطة المتعلقة بالزراعة المروية وشبه الحضرية والصناعات

## ٧-٣ سياسات مكافحة البطالة:

قامت السلطات العمومية بعدة تجارب لمكافحة البطالة من بينها على الخصوص: الوكالات والصناديق والبرامج السالفة الذكر والهادفة كلها إلى محاربة البطالة وتخفيف آثارها. وقد ساهمت معظم السياسات الحكومية في مضاعفة فرص التكوين وتنامي معدلات التحضر وارتفاع نسب التوجه إلى التكوين المهني إضافة إلى الإصلاحات الهيكلية التي أقدمت عليها موريتانيا خلال العشرية الأخيرة<sup>٥٢</sup>.

## حجم الاقتصاد غير المهيكّل في الاقتصاد

### الوطني:

لقد بلغت نسبة النمو الاقتصادي ذروتها خلال السنوات الثلاث الأخيرة ٢٠١٠ إلى ٢٠١٢ حيث بلغت ٣,٥٪ مدعومة بدفع قوي من الأنشطة الإستخراجية والصناعية مثل الغاز والذهب والحجارة والرّثيق وغيرها. وفيما عدا ذلك فالأنشطة الاقتصادية ظلت مرتبطة بشكل كبير بالمقاولات والاتصالات والخدمات العمومية المختلفة وغير المهيكلة.

إن أنشطة القطاع الأولى المكونة أساساً من الزراعة والتنمية الحيوانية والصيد، تمارس في معظمها (٩٧٪) في شكل غير مصنف ولا مهيكّل حسب تقديرات الحسابات الوطنية. وهذا القطاع يمثل إحدى ركائز الاقتصاد الوطني الموريتاني بسبب مساهمته في تشكيل الناتج الداخلي الخام أكثر ٣٠٪ وبسبب حجم ما يوفر ويخلق من تشغيل وعمل، وبسبب ما ينتج عنه من آثار إيجابية في مجال محاربة الفقر ثم إن معدل التمدرس للأطفال ما بين ٦ إلى ١٢ سنة يقدر بـ ٨٢٪ مع ضعف الفوارق بين الذكور والإناث وبين الريف والحضر، أما مستوى تمدرس الأطفال من ٦ إلى ١٤ سنة فبلغ ٧٦,٢٪. ويظهر التحليل حسب الجنس أن المعدل ٧٠,٨٠٪ للأطفال و٢,٧٢٪ للإناث. أما بالنسبة للتوزيع المناطقي فنجد أن نسبة التمدرس كانت أعلى في ولايات تيرس زمور وآدرار وإترزة وداخلت إنواذيبو ثم تكانت ولبراكنة بمعدلات تتجاوز ٨٠٪. وبالمقابل فإن ٥,٨٢٪ قد حصلوا على شهادات أو إفادات خلال دراستهم الإبتدائية و١,١٢٪ تحصلوا على شهادة ختم الدروس الإعدادية و٤,٣٪ يتوفرون على الثانوية العامة.

إن القيمة المضافة حسب مكان الإقامة والسكن فإن أنشطة وحدات الإنتاج في القطاع غير المصنّف في الوسط الحضري تجلب حوالى ٩٢٪ من القيمة المضافة الكلية للقطاع غير المصنّف. وجل القيمة المضافة للقطاع غير المصنّف في الوسط الحضري تأتي من الأنشطة التجارية ٦,٥٩٪، والأنشطة الخدمية ٣٣,٧٪، أما في الوسط الريفي فتمثل الأنشطة التجارية ٧,٦٥٪ والأنشطة التحويلية ١٥٪ من القيمة المضافة للقطاع غير المهيكّل.

٤٩- المسح الدائم حول الظروف المعيشية للسكان: المكتب الوطني للإحصاء، ٢٠١٤.

٥٠- حمادي البكاي، ٥٠- حمادي البكاي، ٥١- تقارير الدول حول السياسات وآليات الدمج المهني وخلق فرص العمل: حالة موريتانيا صفحة ١٢ وص

الخشبية الخفيفة والخزف والحديد والبناء وغيرها .

- القطاع غير المهيكّل في مجال الفنون مثل السباكة والحياسة والخياطة وصناعة الجلود والحباكة والصباغة والنحت والرّكشة والنسيج والإسكافية والصباغة والرسم.

- القطاع غير المهيكّل في مجال التجارة والتوزيع والصرف، إلا أن الاستراتيجيات المعتمدة في القطاع غير المهيكّل في هذه المناحي تتطلب تكييفاً وملاءمة للفاعلين والبحث عن موارد تمويلية داعمة وتنفيذ ووضع ابتكارات واختراعات فنية وتكنولوجية محاولة محورة القطاع غير المصنّف التقليدي مع القطاعات المعاصرة وتحديثه وعصرنته.

## ٧-١ الخدمات والمصالح المالية للقطاع غير

### المصنّف نادرة وقليلة:

هي المنظمات غير الحكومية في موريتانيا وغيرها من المؤسسات التي لا تهدف إلى الربح والتي تقدم خدمات مالية أو خدمات داعمة للقطاع غير المصنّف أو مساعدات ودعماً من هذه المؤسسات على محدوديتها وقتلتها: الاتحاد الوطني للتعاونيات الزراعية للقرض والإدخار في موريتانيا (UNCACEM) التي تمثل مصرفاً زراعياً مسجلاً وفق قانون التعاونيات، والمبادرات والجهود التي قام بها الممولون أخيراً لتوحيد وتنظيم الشبكات غير المصنفة للقرض والإيداع مثل مكتب دعم الصناعة التقليدية والحرفية، والجهود المتتالية المبذولة عبثاً لمحاولة تحويل رؤوس الأموال إلى المؤسسات الصغيرة بواسطة بنوك التنمية الوسيطة، وأخيراً بنك الإيداع وصندوق الإيداع والتنمية وغيرهما.

## ٧-٢ البطالة :

تنتشر البطالة بين الشباب وتمثل رهاناً وطنياً ودولياً: ويمكننا تقدير نسبة البطالة في موريتانيا بـ ٣١,٢٪<sup>٥٣</sup> ووصلت نسبة الشباب الذين لا يتوفرون على فرصة عمل أو يقومون بعمل لا يناسبهم ولا يوفر لهم عيشاً كريماً (أين النسبة هنا؟؟؟) الشيء الذي دفع المكتب الدولي للشغل إلى الاستجابة لهذا التحدي من خلال المساعدة على إقامة برنامج مندمج خاص بموريتانيا لترقية العمل اللائق والمنتج لدى الشباب في موريتانيا. وهو برنامج يستلهم التجارب الناجحة في شبه المنطقة خصوصاً في السنغال ومالي وبوركينا فاسو. ويبقى مستوى البطالة المعتمد لدى الحكومة هو النسبة ١٠,١٪ التي هي خلاصة ما توصلت إليه الدراسة المتخصصة. وسبب الاختلاف المثير بين نتائج الدراستين (الثانية تشير إلى أكثر من ٣٠٪) هو اختلاف المعايير والمقاربات<sup>٥٤</sup>. تمثل الساكنة العاطلة عن العمل بمختلف مكوناتها العمرية حوالى ٧٨٪ من مجموع السكان. زد على ذلك أن نصف هذه الساكنة شباب معظمهم في سن التمدرس بنسبة ٤٤,٦٪. أما الفئة الثانية فهي تتعلق بالمسنين الذين تجاوزوا سن التقاعد فوق ٦٤ سنة وتنتشر البطالة على المستوى الريفي بنسبة ٦١٪ معظمها من النساء بنسبة تصل ٥٧٪ متوسط أعمارهن دون الخامسة والعشرين.

## ٨- حجم الاقتصاد غير المهيكل في الموريتاني

لسنة ٢٠١٢<sup>٥٤</sup>

### ٨-١ حجم الاقتصاد غير المهيكل في الاقتصاد

الموريتاني

القيمة المضافة	الإنتاجية	رقم الأعمال	عدد	القيمة بملايين الأوقية
576124	850.954.5	2.417569	322.542	
60.0%	59.8%	70.5%	54.0	التجارة
31.8%	31.1%	26.2%	19.2%	أنشطة الخدمات
4.5%	5.2%	1.9%	21.3%	الأنشطة التحويلية
3.7%	3.9%	1.4%	5.5%	أنشطة أخرى
				المجموع

وبالنسبة إلى حجم الضرائب في القطاع غير المهيكل في موريتانيا، فقد تمكنا من إجراء مقابلة مقتضية مع السيد الشيخ حبيب الرحمن وتفاعل معنا وقدم لنا المعلومات الآتية التي تخص عدة ولايات من الوطن ونسبة مساهمتها الضريبية معتبرة نوردها في الجدول الآتي:<sup>54</sup>

	عدد الفاعلين	حجم الأعمال ورقمها	عدد الفاعلين	حجم الأعمال
القطاع غير المهيكل	137 832	6 024 919 667	141 366	6 302 202 671

	2014		2015	
	عدد الفاعلين	حجم الأعمال	عدد الفاعلين	حجم الأعمال
القطاعات الأخرى	42 001	431 297 355 061	42 001	632 207 337 883

	2014		2015	
	القطاع غير المهيكل	القطاعات الأخرى	القطاع غير المهيكل	القطاعات الأخرى
عدد الفاعلين	137 832	41 707	141 366	42 001
حجم الأعمال	6 024 919 667	431 297 355 061	6 302 202 671	632 207 337 883

	2014		2015	
	القطاع غير المهيكل	القطاعات الأخرى	القطاع غير المهيكل	القطاعات الأخرى
عدد الفاعلين	137 832	41 707	141 366	42 001
حجم الأعمال	6 024 919 667	431 297 355 061	6 302 202 671	632 207 337 883

النشاط	الحضر	الريف	المجموع
التجارة	59,6%	65,3%	60,0%
الخدمات	33,7%	9,8%	31,8%
الخدمات التحويلية	3,6%	15%	4,5%
الصناعات الغذائية والزراعية	1,7%	8,4%	2,2%
صناعات تحويلية أخرى	1,9%	6,6%	2,3%
أنشطة أخرى	3,1%	10%	3,7%

٢-٨ جدول حول عدد وتوزيع الوحدات الإنتاجية الفردية حسب الوسط سنة ٢٠١٢

الريف	الحضر	عدد الوحدات الإنتاجية الفردية الإجمالي	النسبة	عدد الوحدات الإنتاجية الفردية
35941	74022	109963	54%	التجارة
			19.2%	الأنشطة والخدمات
			21.3%	الأنشطة التحويلية
			5.5%	أنشطة أخرى
			100%	المجموع

أما التوزيع حسب قطاع الأنشطة سنة ٢٠١٢ فهو الآتي: التجارة ٥٤٪ الأنشطة والخدمات ١٩,٢٪ الأنشطة التحويلية ٢١,٣٪ أنشطة أخرى ٥,٥٪.

٥٢- التقرير الخاص بالقطاع غير المصنف ٢٠١٢، المكتب الوطني للإحصاء.  
٥٣- السيد المدير: الشيخ حبيب الرحمن مدير الرقابة الجائئة بالإدارة العامة للضرائب.

## ٨-٣ الوزن الاقتصادي للقطاع غير المهيكل:

قدر رقم الأعمال الشهري للقطاع غير المهيكل عموماً بين ١٨٠٥٠٠ مليون أوقية و ٢٠٠١٠٠ مليون أوقية سنة ٢٠١٢ مع وجود فوارق حسب القطاعات الأنشطة. وحسب هذه التقديرات فإن متوسط رقم الأعمال للوحدة الإنتاجية يقع في حدود ١٦٥ ألف أوقية و ٨٠٠٤٠٠ أوقية، إلا أن هذا المتوسط يخفي وراءه العديد من الفوارق والتفاوتات حسب القطاعات. ففي الحقيقة فإن معدل رقم الأعمال الشهري للوحدة الإنتاجية في قطاعات الخدمات والتجارة يتراوح بين مليون وتسعمائة ومليونين ونصف مليون أوقية مع وجود فوارق حسب حجم النشاط وكبره وتجربة صاحبه. وبالنسبة لبقية الأنشطة المتعددة والمتنوعة والمبعثرة والتي تختلف أحجامها، فإن رقم الأعمال الشهري يقل كثيراً عن ١٦٠٠ دولار / ٥٠٠ ألف أوقية موريتانية للوحدة الإنتاجية غير المهيكلة.

وحسب القطاع، فمستوى الإنتاج الشهري يتراوح بين ١٥٠ ألف أوقية للأنشطة التحويلية إلى أكثر من مليون أوقية للتجارة والخدمات. وهذه المنتوجية ناتجة أساساً عن الأنشطة الحضرية في المدينة ٩١,٨٪ مع استحواذ التجارة ٥٩,٨٪ والخدمات بنسبة ٣١,١٪. ثم إن الأنشطة التحويلية تمثل ٥,٢٪ من الإنتاج غير المهيكل. أما الأنشطة الأخرى من صيد وأشغال عمومية وبناء فتمثل ما يقل قليلاً عن ٤٪ من مجمل مساهمة القيمة المضافة الاعتيادية للقطاع غير المهيكل، وحسب الأنشطة، فالالاقتصادية والخدمات منها تساهم بـ ٩١,٨٪ من القيمة المضافة للقطاع غير المهيكل، وتغطي الأنشطة التجارية تجارة السيارات والمواشي<sup>٥٥</sup> والبيع بالتقسيط والجملة، أما الأنشطة التحويلية فتنقسم إلى التحويل الغذائي والزراعي من مجازر ومخابز وصناعة الكسكس والخبز وبيع المشروبات الخفيفة والثلج وغيرها، ومن حيث أماكن التواجد فإن الوحدات الإنتاجية الفردية غير المهيكلة الحضرية تدر ما يقارب ٩٢٪ من القيمة المضافة الكلية للقطاع غير المهيكل الذي تساهم الأنشطة التجارية فيه بمقدار ٥٩,٦٪ من القيمة المضافة و ٣٣,٧٪ أنشطة خدمية. أما الوحدات الريفية فتساهم الأنشطة التجارية فيها بحوالي ٦٥,٣٪ والأنشطة التحويلية ١٥٪ من القيمة المضافة للقطاع.

## ٨-٤ توزيع المشتغلين حسب نوع ووضعية

### العمل ومدّة التشغيل:

سنحاول قياس مستوى العمل الهش والضعيف من خلال معرفة العلاقة بين عدد من يعملون لحسابهم الشخصي والعاملين الأسريين الذين لا يتقاضون تعويضاً ضمن العدد الإجمالي للسكان النشطين العاملين والتي بلغت نسبتهم ١٠,٥٤٪، الشيء الذي يفسر النسبة المرتفعة لتعدد الأنشطة. أما حسب النوع فإن هذه النسبة تصل إلى ٤٠,٣٠٪ للرجال مقابل ٧,٢٣٪ للنساء. وهشاشة التشغيل هذه تنتشر بين الشباب أقل من ٢٠ سنة أو من بلغوا سن التقاعد من المسنين

فوق الخمسين. وعلى مستوى النوع فيظل معدل التشغيل المؤجر في القطاع غير الزراعي أكثر انتشاراً لدى الرجال ٩,٦٦٪ مقابل ٢,٣٩٪ للنساء. وتبلغ نسبة المتعلمين ووصلوا إلى مستوى ثانوي من الرجال العاملين في القطاع غير المصنّف في القطاع غير الزراعي ٤٤٪<sup>٥٦</sup>.

نوع النشاط	الذكور	النساء	المجموع
الزراعة	2,4%	2,3%	
السياحة والتجارة	3,1%	3,0%	
الصيد	6,9%	6,7%	
الإدارة	6,4%	4,9%	47,1%
التعليم	6,0%	5,8%	
المواصلات والأشغال العمومية	9,1%	8,7%	
التجارة	0,4%	2,2%	52,9%
الحرف والصناعة التقليدية	66,1%	65,0%	
مهن وعرف أخرى	1,2%	1,2%	
المجموع	100%		

## ٨-٥ أهم المشاكل والعوائق أمام تطور القطاع

### غير المهيكل الموريتاني:

تتميز مشاكل القطاع غير المهيكل الموريتاني بسمات من أهمها:

### التمويل:

- عدم توفر رأس المال اللازم لتمويل مسار الإنتاج والنقص الحاد والمزمّن في مجال الاستثمار وضعف القدرات وغياب فرص الاقتراض والإيداع والائتمان.
- تعذر وجود إمكانية لإعادة تشكيل وخلق رأس المال في القطاع غير الرسمي.
- صعوبات تموين السوق بالمواد الخام والسلع الخام الكافية وذات الجودة النوعية المضمونة اللازمة لسير عمل القطاع غير المهيكل.
- منافسة المنتجات الأجنبية واليد العاملة الأجنبية الرخيصة.
- التكاليف الثابتة مرتفعة.
- غياب أي نوع من الحماية.
- عدم النفاذ إلى المعلومات الاقتصادية والتجارية والتكنولوجية والتشريعية.
- النقص الملحوظ في البنية التحتية الاقتصادية الهشة.
- انعدام ثقافة تسيير الموارد البشرية.
- الإعداد غير المناسب للأوراق ولدراسات الجدوى.
- ضعف البنية المالية لمؤسسات القرض وهشاشة المؤسسات الفردية مالياً.
- انعدام ثقافة صيانة الآليات والأدوات الإنتاجية.
- النقص الحاد في والتكوين والتمويل كماً وكيفاً.
- مشاكل الجمركة.

- تنظيم واستغلال قاعدة بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والشبكات الموحد بهدف الرفع من مستوى المتابعة الدائمة للمؤسسات غير المهيكلة وتصنيفها حسب النشاط أو البلدية والحجم وحسب عدد العمال المعنلين.

- تعزيز القدرات التقنية والتنظيمية.

- توفير القرض وتحسين ظروف الحصول عليه وإقامة صندوق دعم خاص بالقطاع.

- تبسيط وتسهيل وتخفيف إجراءات التسجيل عن طريق تقليص الإجراءات الإدارية المتعلقة بتسجيل (البيروقراطية) وتخفيف التكاليف الإدارية المرتبطة بإجراءات التسجيل.

- وضع نظام للتكوين والتدريب متطور لصالح مؤسسات القطاع لتزويدها بالكفاءات البشرية.

لقد تلخصت مجمل وأهم التوصيات الصادرة عن الورشة الوطنية حول عدد من النقاط حاولنا تعميقها وتضمينها في النسخة النهائية من التقرير وأخذها في الحسبان. فمصطلح العمل غير المهيكل مصطلح مشرقي وجل المشاركين في الورشة أوصوا بإبداله بمفهوم العمل في القطاع غير المصنف لتتناسبه مع المفاهيم المتداولة محلياً ولدقة ترجمته عالمياً. وأنا شخصياً لا أجد مانعاً في ذلك. فكل المصطلحين يناسبني مع ميلي إلى العمل غير المصنف. أما في ما يتعلق بالمنهجية، فأحسب أن الملاحظات الواردة عقب الورشة لم تكن موفقة، وربما لم يتعود المشاركون في الورشة هذا النوع من الدراسات الشاملة والمنهج المتخصصة التي غالباً ما تتجاوز الطابع القطري الضيق. أما في ما يتعلق بالنقطة المتعلقة بدور سياسات الشركاء في نجاح أو فشل القطاع غير المهيكل في موريتانيا، فلقد أفردنا فقرة خاصة تتناول تحليل سياسات هؤلاء الشركاء مثل البنك الدولي والمكتب الدولي للشغل واحداً تلو الآخر وغيرهما. أما التوصيات الأخرى الصادرة عن الورشة فقد تم دمجها كلها في التقرير والأخذ بها.

- ضعف الشبكات الهاتفية وخدمات الإنترنت للذين لديهم خدمات خدمية معلوماتية.

- عدم ملاءمة البيئة التشريعية والمؤسسية.

- عدم توفر الفاعلين في القطاع غير المهيكل على سندات وحقوق ملكية للأماكن التي يمارسون فيها نشاطاتهم ما يحد منها.

- معاناة النساء العاملات في القطاع غير المهيكل.

- انتشار عمالة القصر في القطاع غير المهيكل في المدن الكبيرة.

- غياب التأمين والحماية الاجتماعية حيث يعتمد الناس على التكافل العشائري والقبلي.

- العراقيل ذات الطابع القانوني والتشريعي

## التوصيات والمقترحات حول النهوض بالعمل

### اللائق وتحديد أدوار كل من الحكومة والمجتمع المدني والنقابات:

لقد ساهمت الإصلاحات والمبادرات التي قامت بها السلطات العمومية في الحد من العقبات والعراقيل المتعلقة بترقية القطاع غير المهيكل وتذليل العديد منها، كما شجعت قيام تنافسية صارمة سواء كانت محلية داخلية أو خارجية على مستوى الاقتصاد الوطني<sup>٥٧</sup>. إلا أننا في نهاية هذا التقرير نود تقديم بعض المقترحات والتوجهات العامة التي نرى أنها قد تكون ضرورية بل لازمة لترقية هذا القطاع المحوري تتلخص في التوصيات الآتية:

- مأسسة ورسمنة (INSTITUTIONNALISATION) الهيئات والوحدات الفردية الإنتاجية.

- القيام بإعداد مسح وطني شامل خاص بعمالة الأطفال والنساء. .

- إعداد قاعدة بيانات مفصلة حول المهن والأنشطة التي يحق للأطفال ممارستها، وتوفير بدائل ملائمة، واتخاذ إجراءات مصاحبة خصوصاً بالنسبة للأطفال دون سن الرابعة عشرة.

- التنسيق التام مع السلطات العمومية والبلدية لمراقبة الأطفال والنساء العاملات في القطاع.

- رفع الوضعية القانونية والاقتصادية للعاملين من خلال تفعيل مفتشيات الشغل.

- الإشراف الفعلي لمنظمات المجتمع المدني والنقابات والشركاء الاجتماعيين من أسرة ومدرسة وبيئة اجتماعية حاضنة في صياغة وإعداد خطط عمل للقضاء على هذه الظاهرة.

- تفعيل مفتشيات الشغل، وزيادة التنسيق بينها وبين النقابات العمالية.

- ضرورة سن قوانين تشجع على ترقية المنتج الوطني وتضمن حمايته في السوق.

- تعزيز قدرات المجتمع المدني في مجال تشخيص مشاكل القطاع غير المهيكل وتحليل واقعه.

- إعادة تنظيم الضمان الاجتماعي ومراجعة النصوص المنظمة له.

- تعزيز دور شبكات التأمين الاجتماعي.

٥٤-وضعية التشغيل والقطاع غير المصنف في موريتانيا ٢٠١٢ ص ٨٣.

٥٥- التقرير الوطني حول التشغيل والقطاع غير المصنف ٢٠١٢.

٥٦- وزارة الشغل والتكوين المهني: تقرير حول تصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المصنفة وغير المصنفة /أحمد إسلامو ٢٠١٥ ص ٤٣.

## ٩-١ المؤشرات ومرجعيات المتابعة والتقويم بالنسبة لموريتانيا:

### المؤشرات المقترحة في الحالة الموريتانية مؤشرات عامة:

- عدد العمال غير المؤمنين في القطاع غير المهيكل
- نسبة انخفاض عمالة القصر
- نسبة النفاذ إلى القروض وتخفيض نسبة الفائدة
- نسبة نفاذ العمال غير المهيكليين إلى الخدمات الأساسية (انتشار البنى التحتية الإنتاجية في الريف)
- نسبة أمن العمل لدى النساء خاصة
- احترام حقوق العامل
- توفره على عقد عمل مكتوب
- احترام ساعات العمل الأسبوعية
- نسبة توسيع التغطية الاجتماعية ضد المرض وحوادث العمل
- عدد منظمات المجتمع المدني النشطة في مجال الدفاع عن حقوق العمال في القطاع
- عدد المرافعات والمناصرات الخاصة بالقطاع التي تشرك فيها منظمات المجتمع المدني

### خلاصة ختامية

وعلى ضوء مختلف مراحل هذا التحليل نخرج ببعض الملاحظات والمقترحات التي تفرض نفسها على القطاع غير المهيكل الموريتاني. فالنساء والأطفال حسب التقاليد مع اختلافها من وسط إلى آخر يقومون بأعمال الأسرة اليومية من سقي ومتابعة للمواشي وجلب للماء والحطب في المناطق الريفية وإعداد الطعام وصنع الشاي والمشاركة الفاعلة في توفير المصروف اليومي لدى بعض الفئات حسب فقرها وعوزها، ما جعل عمل الأطفال ظاهرة تزداد اتساعاً وانتشاراً في المدن بسبب الحاجة وكثرة التكاليف خصوصاً في القطاع غير المهيكل الذي يشكل حاضنة رئيسية لهؤلاء الأطفال، بالإضافة إلى الدور الأساسي للوضع الاقتصادية للأسرهم ولتأثير آباءهم عليهم، ما يجعلهم يتأثرون باكراً بمهن آباءهم وجيرانهم ويتخذون منهم قدوة تساعد في تشكيل شخصياتهم المهنية المستقبلية، ما يجعلهم ينزعون نحو العمل بصفة مبكرة والبحث عن الإنتاجية والمساهمة الفاعلة في التكاليف العائلية، كما أن المداخل العشوائية للآباء كثيراً ما تضطرهم إلى اصطحاب أطفالهم للكسب وفتح نوع من التجارة الخدمية للنساء مثل غسل الثياب وتنظيف المنازل وحراسة بعض الساحات الخصوصية المهجورة أو بيع الكسكس أو العيش أو الخضروات أو المشروبات والمكسرات في بعض الأماكن العامة القريبة من أماكن سكنهم. ونرى أنّ انعدام الهيكلة ليس خياراً طوعياً، وإيّا إقصاء مفروض من قبل القطاع المهيكل الذي بات، خصوصاً في قطاع الخدمات وهو الأوسع اليوم، مؤسسات جوفاء تستغلّ

العمل غير المهيكل، الذي أضحى نمط إنتاج سائداً في الاقتصاد الحديث. كما لا نرى أنّ انعدام الهيكلة يرتبط بالفقر وحده بل يطال شرائح واسعة من المجتمعات. والمعضلة الأساسية بالنسبة لهذه المدرسة ليست الهيكلة بحدّ ذاتها بقدر ما هي أنّ العاملين غير المهيكليين يحصلون على دخل أقلّ من أقرانهم المهيكليين، وهم دون حماية اقتصادية واجتماعية. وجوهر المشكلة هو عدم وجود أرضية للتفاوض الاجتماعي للدفاع عن حقوق غير المهيكليين، مع خطر أن تذهب الانفجارات الاجتماعية عندما تحدث إلى الفوضى.



نموذج لورشة ميكانيكا إصلاح السيارات

ويتعلق الأمر بأحد الأنشطة غير المهيكلة الأكثر رواجاً وانتشاراً ومردودية في المدن الكبرى، خصوصاً العاصمة إنوا كشوط التي تتوفر على ما يزيد على ٣٤٠ ألف سيارة تنزل يومياً موزعة على طرقات هشة ومتهالكة، ما يجعل من مهنة إصلاح السيارات مهنة تستقطب جل العمال غير المهيكلين. وفي هذا الإطار أجرينا لقاء مع صاحب ورشة إصلاح السيارات في بلدية لكصر بالعاصمة إنواكشوط. وتتكون الورشة من ساحة تبلغ ٢١٦ متراً مربعاً وقد انشئت سنة ١٩٩٨. تقع على شارع كبير غير معبد ويعمل فيها، إضافة إلى صاحب الورشة، ميكانيكيان يتقاضيان راتباً شهرياً قدره ٨٠٠٠٠ أوقية أي ما يبلغ ٣٣٠ دولاراً وأربعة معاونين يتقاضى واحد منهم ٤٠٠٠٠ أوقية شهرياً ومتدربان إثنان. والورشة تقوم بإصلاح السيارات وصيانتها، ولا يحصل العمال على أي نوع من التأمين الصحي ويداومون لساعات متواصلة قد تتجاوز الوقت المعتاد بساعات، وفي بعض الحالات يمكن أن يتغيبوا. وعلى مستوى اتخاذ القرارات والتوجهات الاستراتيجية، فإن صاحب الوحدة الإنتاجية وحده المعني بالمسألة، وفي أحسن الحالات يمكن أن يأخذ برأي أخيه أو زوجته أو ابنه أو أحد أقاربه المجريين، إلا أن الأمر يعود أولاً وأخيراً إلى قراره، والوحدة الإنتاجية لم تستفد من أي دعم مالى أو مادي أو تكويني عام أو خاص.

ذكر صاحب الورشة أن نسبة من رواده ليست لهم مصداقية ولا يسدون متأخراتهم، زد على ذلك منافسة اليد العاملة الأجنبية الرخيصة، إلا أن تغييراً كبيراً حصل على مستوى السلوكيات والمسلكيات بين الموريتانيين. وقد أثرت المنافسة سلباً وإيجاباً على أداء القطاع من خلال زيادة مستوى التهرب الضريبي ومحاولة الحد من التكاليف وتقليصها. وكرب عمل فأننا أقوم بتسيير المجالات الإدارية والمالية والتجارية والعلائقية، أما الإنتاج فيتم تأمينه من طرف العمال والمتدربين بإشراف مني. لقد كانت البداية صعبة، فالرواتب زهيدة تقل عن الحد الأدنى للأجور، وكثيراً ما تتأخر عن موعدها الاعتيادي نهاية كل شهر. أما المتدربون المتربصون فليست لديهم لا رواتب ولا تعويضات، ولكنهم يستفيدون من الخبرة والتجربة والتكوين الميداني وبعض التشجيعات لفترات تتراوح بين ثلاثة إلى ستة أشهر. وعلى مستوى حوادث العمل فالكثير منها تم تسجيله خلال فترة العمل الأولى إضافة إلى حدوث عدد منها بين المتدربين والعمال الجدد، إلا أن الوضعية تتحسن خصوصاً من خلال التكوين والحصول على أدوات معاصرة أكثر أماناً. وفي ما يتعلق بالحماية الاجتماعية، فكافة العاملين في الورشة لا يستفيدون من أي نوع من الحماية الاجتماعية، عدا ما توفره لبعضهم زوجاتهم الموظفات ولايستطيعون تحمل تكاليف

## الاستشفاء .

### وجهة نظر بعض النقابات

ترى الكونفيدرالية العامة لعمال موريتانيا أن القطاع غير المهيكل يمثل حجر الزاوية في الاقتصاد الوطني، على الرغم من كونه يفتقد إلى التنظيم القانوني، فهو قطاع غير مهيكل وغير منظم. لقد كانت نقابتنا من أولى النقابات التي اهتمت بالموضوع، حيث عملت سنة ٢٠٠٣ على أنقبة النساء وتنظيمهن في تنظيمات نقابية من بين منتسبي نقابتنا البالغين ٣٥٠٠٠ منتسب ومنتسبة، وهناك أكثر من ١١٠٠٠ منتسبة وكان الانتساب يتم حسب القطاعات. ومن بين أهم العقبات التي طرحت أمامنا نذكر مشكل المهنية وعدم وجود تراكمات وعدم تنظيم الشبكات والاعتراف بها حسب تخصصاتها ومهنياتها. فهي غير مسجلة وغير منظمة. ويمكننا أن نتقدم بالمقترحات الآتية: (١) تمثيل النقابات حسب وزنها وعدد منتسبيها (٢) ضرورة إجراء الحوار الاجتماعي والتفاوض وتفضيل الحلول البينية التوافقية واعتمادها (٣) إعادة تنشيط دور المفتشية العامة للشغل (٤) القيام بعمل أساسي في مجال تغيير العقليات للعمال وأرباب العمل (٥) ضرورة إعداد قانون ينظم القطاع والمصادقة عليه/ وملء الفراغ القانوني الموجود في القطاع غير المهيكل (٦) الدفاع عن الحقوق القانونية للعمال (٧) تصنيف وترتيب المهن وتصنيفها (٨) إعادة تكوين وتأهيل الموارد البشرية (٩) محاربة العمل الليلي خصوصاً للنساء (١٠) إعادة النظر في وضعية المهاجرين وطرق عملهم.

أما النقابة العامة لعمال موريتانيا، فقد ذكرت أن نشأة القطاع غير المهيكل في موريتانيا تعود إلى عدة أسباب نذكر من بينها: (١) تراجع المداخل وتقليصها (-) الزيادة الملحوظة في المصاريف (-) اتباع سياسات البنك الدولي القاضية بتقليص الوظائف في الوظيفة العمومية والمعتمدة على تسريح العمال (-) الهجرة والنزوح من الريف إلى المدن (-) التحولات الاجتماعية العميقة وغير المسبوقة (-) انحسار الموارد الطبيعية وتغير طرق العيش وتفكك النظام المجتمعي التقليدي إضافة إلى تخلي الدولة وتركها للعديد من مهامها. كل ذلك ساعد على نشأة القطاع غير المهيكل وعجل بها. وبالنسبة له فإن القطاع يوفر فرص العمل لأكثر من ٧٠٪ من اليد العاملة الوطنية. لقد قامت النقابة بالتعاون مع الكونفيدرالية العامة للنقابات الحرة في مملكة بلجيكا بتمويل مشروعين هامين تمثلا أولاً في مشروع دعم المساواة في مجال النوع بين سنتي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٦، ومشروع أنقبة تنظيم العمال والعاملات في الاقتصاديات غير المهيكلة في نقابات ما بين ٢٠٠٦ و ٢٠١١ والذي تدخل في معظم مناطق الوطن، وتمحورت أنشطته حول: التكوين والمناصرة إضافة إلى تمويل العديد من الأنشطة المدرة للدخل لصالح فئة النساء خصوصاً، واقتناء العديد من المعدات لصالحهن. أما في مجال المناصرة فلقد تركز نشاطنا حول التكوين المهني والنفاذ إلى التمويلات والمساعدة في تسويق المنتجات إضافة إلى إنشاء أول مركز كتخصص في مشاكل المهاجرين

## والتعبوية لصالح الفئة، ونذكر منها على سبيل المثال دورات

تكوينية في مجال الصباغة والحياسة والخياطة والحلاقة وصناعة وبيع الأغذية لفائدة أكثر من مائة سيدة، إن خادمت المنازل اللائي اكتبن للعمل في الخليج عبارة عن خدم ليست لهن حقوق وعانين من سوء المعاملة، وهي مسألة استهدفت الأرقاء السابقين في موريتانيا. فلماذا الأرقاء السابقون وحدهم؟ أهدف الحد من عددهم الديمغرافي؟ أم بهدف مواصلة مهنتهم التي خبروا عبر التاريخ عندما كانوا أرقاء أو في أفضل الحالات أبناء أرقاء سابقين؟

إن القطاع غير المهيكل ظل مهملاً من طرف السلطات العمومية، حيث لا يتمتع العاملون فيه بأي نوع من التأمين الصحي ولا القانوني أو من الضمان الاجتماعي، مع أن معظمهم وغالبهم العظمى من النساء ومن المسنين والأطفال. وكمثال نعرفه ونعايشه تتعرض النسوة العاملات فيه للضرب وتكسير الأدوات وإتلاف البضائع والمنتجات من طرف الشرطة، بل ويتعرضن للسجن. ومن بين الصعوبات التي تعترض طريق العاملين في القطاع غير المهيكل صعوبات من قبيل تسويق المنتجات والتمون بها، ومنافسة المنتج المستورد، وجهل معظم العاملين في القطاع، والأمية وعدم معرفة السوق وغياب التكوين المهني، وعدم تنظيم وهيكل القطاع. وفي ما يتعلق بعمال المنازل فنصنفهم إلى عدة أصناف هي:

القصر ذكوراً وإناثاً، ويقومون بالعمل كمحصلين في باصات النقل العمومي وبيع الخبز ونقل القمامة، والعمل على العربات لنقل وبيع الماء، ونقل اللبن، وبيع الهواتف، وورشات إصلاح السيارات، وجلب الصدقة بحجة الدراسة المحظرة ورصيدها، ويمتهنون السرقة والجريمة المنظمة وغير المنظمة.

ويتميز عملهم بضعف الرواتب وانعدام مفهوم الوقت. ويعانون من الضرب والاعتصاب، بل إن بعضهم قد يعمل من دون تعويض يذكر. كما أن من بين الأرقاء السابقين من يعمل بدون أجر، بل ويعمل على عدة مستويات مثل أن يقوم بخدمة أسباده وأبنائهم وأسرههم بالمفهوم العريض. وبالنسبة للأجانب فمعظمهم يعملن كخادمت منازل ويعانين الأمرين، وغالباً ما يقوم موظفهم باقتراح تجميع رواتبهم ثم يقومون بعد ذلك بالالتفاف عليها باتهامهن بالسرقة أو بخلق مشكل لهم لتفادي تسديد المستحقات المتركمة لعدة أشهر. كما تتعرض الفتيات للاغتصاب والتحرش. وستوقف هنا قليلاً عند تجربة الرابطة، فنحن أول من أثار المشكلة ورفع القضية أمام وزارة الشغل ووزارة الخارجية والسفارة السعودية في إنواكشوط ومنظمة الهجرة الدولية التي تتكفل اليوم بـ ١٣ مستفيدة منهن، وقد مولتهن بمبالغ مالية بلغت حوالي ١٨٠٠ دولار للمستفيدة بهدف تمويل أنشطة مدرة للدخل. وكان من بين المنظمات والنقابات التي ساعدتنا ووقفت إلى جانبنا كل من السيد الساموري بي وببكر مسعود من نجدة العبيد. كما نذكر هنا أن الرابطة تمكنت من تحرير فتاتين من برائن السجون المصرية كانتا قد سافرتا مرغمتين مع القنصل السعودي السابق. ونحن اليوم نتابع ملفات ٤٧ منهن على مستوى وكالة التضامن لتتكفل بهن وتمول أنشطة لهن.

يسمى (مركز الإرشاد حول الهجرة) سنة ٢٠٠٨ والذي شمل أكثر من ١٦ جنسية، وتمثل النساء نسبة معتبرة تصل إلى أكثر من ٤٣ ٪ من المهاجرين القاطنين في موريتانيا، ويعملن في أنشطة مختلفة مدرة للدخل، وهن نشطات ويقمن بعملهن بكفاءة ومهنية عالية يساهمن من خلالها في التنمية المحلية، ويعتمدن أكثر على العمل المنزلي كخادمت لدى الأسر الموريتانية. بالنسبة للنقابة العامة لعمال موريتانيا والكونفدرالية الوطنية للشغيلة الموريتانية CNTM فالعمل اللائق الذي نسعى إليه وندافع من أجله ليس مسألة مستحيلة ولا امتيازاً، وإنما هو العمل اللائق الذي ينسجم مع معايير المكتب الدولي للشغل والأمم المتحدة والذي يضمن لصاحبه الولوج إلى السكن والصحة والتعليم والخدمات الأساسية بصفة لائقة تحترم إنسانيته. ومشكل القطاع غير المهيكل الأساسي بالنسبة للنقابة يتمثل في أن العمل غير اللائق ينتشر بصفة كبيرة. فالعامل لا يحصل على غطاء قانوني، ورب العمل لا يحترم المسطرة القانونية، وليست هناك سياسة وطنية للأجور. فالوضعية بعيدة كل البعد عن المثل القانونية للعامل، ولا تحترم القدرة الشرائية للمواطن.

## وجهة نظر بعض المنظمات غير الحكومية

رئيسة رابطة النساء معيلات الأسر ورئيسة منظمة نجدة العبيد يجب التنبيه إلى أن العلاقات التقليدية ما زالت هي التي تحكم وتنظم التشغيل في القطاع غير المهيكل، بدءاً من الاكتتاب إلى القيمة الفعلية للعامل. وبالتالي هي التي تحدد راتبه، فهناك فارق بين السيد القديم والرقيق السابق، ثم إننا وإلى اليوم نجد أن الاكتتاب يتم حسب القرابة والقبيلة والصدقة والمصاهرة وليس حسب الحاجة ولا الكفاءة (نظام إقطاعي) ويأخذ المجتمع على من توفرت له فرصة توفير فرص عمل ولم يستفد منها وتبقى وصمة عار على جبينه ونقيصة اجتماعية. ولتبسيط المسألة، لن أذهب بعيداً، فالصورة النمطية للسلوك الموريتاني تنكشف بجلاء عندما تأخذ مقود سيارتك في الشارع العام وترى كيف يتصرف الناس وكيف يحترمون أنظمة المرور. تلك صورة ونموذج واضح عن تعامل الموريتاني مع القانون أي قانون. وفي ما يخص عمل خادمت المنازل في المملكة العربية السعودية، فهناك العديد من التأويلات والتفسيرات التي تقدم هنا وأقول إنها متعددة ومفتوحة، مع أنني لم أتمكن من زيارة المملكة العربية السعودية فيما مضى، إلا أنني أعرف أن الأجانب بلا حقوق وخصوصاً العمال البسطاء، وما يحدث في الخليج ليس إلا نموذجاً يتوق بعض الموريتانيين إلى تطبيقه حرفياً في بلدنا، فربما هي صورة مشابهة نود استنساخها عندها.

وحسب كل من رئيسة رابطة النساء معيلات الأسر ورئيسة منظمة نجدة العبيد، فإنه على الرغم من شح مواردنا ومحدوديتها، فإننا مازلنا نناضل من أجل توفير العيش الكريم لهذه الشريحة وتمكينها ثقافياً واقتصادياً بل ووجودياً. وقد قمنا بالعديد من الدورات التكوينية

وبالنسبة إلى التوصيات: أولاً تنظيم وتوعية وتثقيف العاملين في القطاع غير المهيكّل كل حسب تخصصه. وثانياً الدفاع عن مصالحهم وحقوقهم وحفظها وعدم خلق أي نوع من المنافسة. ومن اللازم توفير الحماية والتأمين الصحي والاجتماعي لمن يمارسون هذه الأنشطة غير المصنفة، إضافة إلى ضرورة توفير صناديق مخصصة للتمويل الخفيف والقرض الصغير. وأخيراً يجب على الدولة والسلطات العمومية وخصوصاً البلدية منها، أن تكون عامل استقرار ونمو لهذا القطاع من خلال التكوين والمتابعة والتعبئة والتحديث، وأن تكون موضوعة لصالح هذا القطاع بهدف الرفع من مردوديته وتميمته، وتمكين هذا القطاع من الدفاع عن بعض مصالحه، وتدفع مقابل ذلك مساهمة سنوية غير معتبرة للبلدية ومصالحها الرقابية: ومن بين المقترحات التي تفضلت السيدة الرئيسة بها: تطوير وسائل وأدوات الإنتاج على مستوى الوحدات الإنتاجية مثل الصباغة والنسيج والميكانيكا والحياسة وصناعة الزرابي والسجاد والدباغة والغزل.

## عرض وضعية خادمة عائدة من المملكة السعودية عامل أجنبي غير مهيكّل: ا\_ أم الخير منت إعبيد

المولودة ١٩٨٤ في توجنين إنواكشوط ١٠٠٨١٠٤٤٥  
الفترة الزمنية للعقد الأصلي: سنتان قضت منهما ستة أشهر عقد عمل مكتوب في إنواكشوط - مبلغ الأجر ١٢٠٠ ريال سعودي في الشهر مع حجة وعمره. العلاوات لا توجد. النقل يتم التكفل به من طرف رب العمل. العطلة الأسبوعية غير موجودة، مع أن الوسطاء ذكروا وجود ٨ أيام في الشهر، إلا أنها كذبة. التأمين الصحي: موجود - نوع العمل: بدوي. عمل منزل - لا أنتمى إلى نقابة - لقد استفدت من هذه الرحلة تعلم الحروف والقراءة والكتابة. فلم أكن أعرف الكتابة ولا القراءة في السابق. عدد المؤجرات: ١٢ ذهين معي في نفس الرحلة - العمل من الساعة التاسعة صباحاً إلى الساعة السابعة مساءً مع فترة استراحة قدرها ساعة أو ساعتين حسب بعض الصديقات، فإن هناك أخريات لهن ظروف أخرى وتعرضن لعدد من المشاكل مثل عدم سداد الراتب والمضايقات وغيرها من شدة العمل وهضم الحقوق والحرمان من بعض....

## ب- عرض وضعية عامل أجنبي غير مهيكّل في إنواكشوط السيد بوبكار كونتي:

مالي الجنسية قدم إلى موريتانيا سنة ٢٠١٢ يعمل مع ستة أشخاص آخرين من بينهم ماليون وغينيون في مغسل ويمارسون عملهم بكل حرية وبدون مشاكل ولا يحصلون على أي نوع من الحماية أو التأمين الصحي، ولا يجدون أي نوع من التمييز أو المضايقة ويعملون لساعات عمل عادية من دون ضغط أو إجاف. وبالنسبة للمغسل فهو مملوك لموريتاني يشغلهم فيه، وبدو أنه يفضل الأجانب على المواطنين، ربما لخبرتهم أو لأمانتهم أو لأجورهم المنخفضة في حدود ١٠٠ دولار شهرياً مع بعض الإكراميات.

## الملحق (١)

### لائحة المراجع

- الدكتور سمير عيطة: الورقة المرجعية الاستراتيجية الوطنية للشباب والرياضة والترفيه ٢٠١٥ - ٢٠١٩
- الاستراتيجية الوطنية لعصرنة الإدارة وتقنيات الإعلام والاتصال ٢٠١٦ إلى ٢٠١٢
- مساهمة القطاع غير المصنف في التشغيل في موريتانيا من سنة ١٩٧٧ إلى ١٩٩٢ نوفمبر ١٩٩٢ جاك شارميس
- ديناميكية الاقتصاد غير المصنف في إفريقيا الغربية « ثنائية الآفاق التقويمية: الدكتور محمد علي دياهي
- التقرير الوطني حول التشغيل ووضع القطاع غير المصنف في موريتانيا سنة ٢٠١٢ - المكتب الوطني للإحصاء
- Application des normes internationales du travail, ٢٠١٦: Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations Mauritanie:Conférence internationale du Travail, ١٠<sup>th</sup> session, ٢٠١٦
- Promouvoir l'emploi productif et le travail décent des jeunes , le BIT: document de capitalisation ٢٠١٦- ٢٠١٢
- Situation de l'Emploi et du Secteur Informel en Mauritanie en ٢٠١٢ ONS
- Dynamique de l'Economie informelle en Afrique de l'Ouest: Dualisme -Perspectives d'évaluation: Mohamed Ali DEYAH

## الملحق (٢)

### أشخاص الذين تمت مقابلتهم:

- حمود إطفيل بوب/المدير العام للشغل
- الشيخ حبيب الرحمن مدير الرقابة الجبائية بوزارة المالية
- سيد أحمد الديه مدير مدرسة الأشغال العمومية بألاك
- خدجة منت عمارة: الغرفة الوطنية للتجارة
- محمد سيدأحمد إيد: مدير الطفولة بوزارة الشؤون الاجتماعية والطفولة والأسرة
- حمادي ولد البكاي مدير ترقية التمويلات الصغيرة والدمج المهني
- بوبكر مسعود رئيس منظمة نجدة العبيد
- محمد عبدالله/مدير مرصد التشغيل بالوكالة الوطنية لترقية تشغيل الشباب
- الساموري بي الأمين العام لنقابة الكونفدرالية الحرة لعمال موريتانيا
- محمد أحمد ولد السالك الأمين العام للكونفدرالية الوطنية للشغيلة الموريتانية CNTM
- سيدينا خطري رئيس الشبكة الموريتانية للعمل الاجتماعي
- العربي ولد حمين محام: المدير المالي والإداري للاتحادية الوطنية لمقدمي خدمات القطاع غير المصنف والرابطة الوطنية للقطاع غير المصنف
- إنيانك إبراهيم: الكونفدرالية العامة لعمال موريتانيا
- أم كلثوم منت محمد: الكونفدرالية العامة لعمال موريتانيا
- محمد إزناكي: الأمين العام للشبكة الموريتانية للعمل الاجتماعي
- أبوبكر ولد المامي: ناشط حقوقي عضو منظمة نجدة العبيد

## الملحق (٣)

لائحة المهن المنتشرة في القطاع غير المهيكل  
الموريتاني

صناعة الثريد الكسيكس والمنتجات الدقيقة	رعي وتنمية المواشي إبل بقر غنم ضأن حمير	المهن الغالبة
صناعة ومعالجة المنتجات اللبنية	دجاج	تربية الدجاج
صناعة الكاكاو والشوكولاتة والمربى	الاستغلال الغابوي: الجني/جمع وقطف	البحث عن الذهب
والعسل	الأشجار وقطعها والأنشطة الملحقة	الجني
صناعة القهوة والشاي	إستخراج الملح المحار	تقديم الخدمات على الشارع العام
صناعة منتجات التبغ وصناعة الملابس	الجزارة والنحر	تربية ورعي المواشي
والثياب والألبسة	حفظ اللحوم وتجفيفها	استخراج التربة والمحار
صناعة الجلود وحاجيات السفر	حفظ الأسماك	حفظ الأسماك
صناعة النعل	صناعة الجلود	صناعة الجلود
صناعة الحوائج من الخشب	صناعة الخبز	الصباغة
السلاسل والنسيج- الطباعة والسحب	كاتب	القطف
الإنتاج المطبعي والتسجيل الصوتي	فراش	صاحب آلة حياكة
حرفي	مسير هاتف	حرفي
مقدم خدمات	حايك	حائك
ميكانيكي	مصور أوراق	عامل نسيج
مصلح آليات صغيرة	عامل يدوي	صانع
كهربائي	عامل بناء حرفي	عامل أخشاب
مصلح ساعات	حانوتي	فنان
مصلح دايو وتلفاز.	بائع ثياب مستعملة	صباغ
خياط مصمم أزياء	بائع قماش	إسكافي
حدادي	بائع خضروات	صانع أواني فخار
مقدم خدمات منزلية	بائع فواكه	دباغ
مالك ورشة	بائعة عيش وكسكس	عامل بناء
مسير	بائعة فطيرة وفسق وخصار وتوابل	مدرس قرآن
بائع مشوي سمك أو لحم	تبتاب	سلاح
بائع ماء	بائع كتب	صانع ذهب
بائع مشروبات	جزار	صانع جواهر
مقدم خدمات النقل العمومي	أنشطة استقبال وإيواء	إصلاح السيارات
صاحب سيارة أجرة	إصلاح وترميم	إصلاح الأدوات المنزلية
سائق	صناعة أدوات البناء والخزف والزخارف	بيع العملات
سائق عربة حمير	صيانة المعدات والأدوات الإلكترونية	التوسط المالي
خدمات متعددة	والالاتصالية	أنشطة الوكالات العقارية
خباز	صناعة الإسمنت والطين والبلاط والجبس	الإيجار
	والجير	التفريغ والحفر للصر

## الملحق الرابع:

### الاتفاقيات التي صادقت عليها الجمهورية الإسلامية الموريتانية

الاتفاقيات رقم ٨٩ حول العمل النسوي الليلي المصادق عليها في ٢٠ يونيو ١٩٦١

والاتفاقيات رقم ٦٢ حول تقادم حق الأمن والحماية الاجتماعية والاتفاقية رقم ٨١ الخاصة بتفتيش العمال والمصادق عليها سنة ١٩٦٣ والاتفاقية رقم ٨٧ حول الحرية النقابية وحماية الحقوق النقابية. كما أن الاتفاقيات المتعلقة بالتمييز في الشغل والمهن لسنة ١٩٥٨ المصادق عليها سنة ١٩٦٣ في الثامن من نوفمبر، وتلك الخاصة بالعمل القسري رقم ٢٩ ورقم ٩٨ المتعلقة بحق التنظيم والتفاوض الجماعي ورقم ١٠٠ القاضية بالمساواة في المكافآت الدنيا في النشاط الزراعي، حول حماية الأمومة المصادق عليها سنة ١٩٦٣.

والاتفاقية رقم ٣ حول حماية الأمومة المصادق عليها سنة ١٩٦٣ والاتفاقية رقم ٣ حول حماية الأمومة سنة ١٩٦٣، والاتفاقيات رقم ١٣ و ١٤ و ١٧ و ١٨ و ٢٢ و ٢٣ و ٢٦ والمتعلقة بالعتل الأسبوعية وتعويض الحوادث والأمراض المهنية المصادق عليها تباعاً في ١٩٦١ و ١٩٦٣ و ١٩٦١. الاتفاقية رقم ١٠٥ الخاصة بالقضاء على العمل القسري والمصادق عليها سنة ١٩٩٧ في الثالث من إبريل. الاتفاقية رقم ١٩ حول المساواة في التكفل بحوادث العمل المصادق عليها في الثامن من نوفمبر ١٩٦٣؛ الاتفاقية رقم ١١٨ حول المساواة في التأمين الاجتماعي المصادق عليها في الخامس عشر من يوليو ١٩٦٨. وغيره من المواثيق والاتفاقيات التي يضيّق المقام لذكرها ونوردها في الملحق التالى:

اتفاقية حماية الأمومة

اتفاقية محاربة العمل النسوي الليلي ١٩١٩

اتفاقية محاربة العمل الليلي للأطفال ١٩١٩

اتفاقية حول حق التجمع في المجال الزراعي

اتفاقية ١٩٢١ حول CÉSURE

اتفاقية ١٩٢٥ حول التساوي في العلاج في حوادث العمل المصادق عليها في ٨ نوفمبر سنة ١٩٦٣

اتفاقية ١٩٢٥ حول الأمراض المهنية بتاريخ ٢٠ يناير ١٩٦١

اتفاقية إعادة البحارة لسنة ١٩٢٦ المصادق عليها في ٨ نوفمبر ١٩٦٣

اتفاقية حول العمل الجبري لسنة ١٩٣٠ المصادق عليها يوم ٢٠ يونيو ١٩٦١

اتفاقية تحديد السن الدنيا للعمل في القطاعات غير الصناعية لسنة ١٩٣٢ المصادق عليها يوم ٢٠ يونيو ١٩٦١

الاتفاقية حول العطلة الأسبوعية ١٩٢١ المصادق عليها يوم ٢٠ يونيو ١٩٦١

الاتفاقية حول حق التنظيم والتفاوض الجماعي ١٩٤٩ المصادق عليها في ٣ دجمبر ٢٠٠١

اتفاقية تفتيش ورقابة العمل لسنة ١٩٤٧ بتاريخ الثامن من نوفمبر ١٩٦٣

اتفاقية المساواة في الأجور

اتفاقية العطل المعوضة لسنة ١٩٣٦ المصادق عليها يوم ٠٨ نوفمبر ١٩٦٣

اتفاقية حماية الأجور المصادق عليها يوم ٢٠ يونيو ١٩٦١

اتفاقية السن الدنيا للعمل المصادق عليها يوم ٢٠ يونيو ١٩٦١

اتفاقية محاربة كافة أشكال عمل الأطفال ١٩٩٩ بتاريخ ٣ دجمبر ٢٠٠١

اتفاقية السن الدنيا للعمل ١٩٧٣ المصادق عليها يوم ٢٠ يونيو ١٩٦١

اتفاقية حول سياسة الشغل ١٩٦٤ وتمت المصادقة عليها يوم ٣٠ يوليو ١٩٧١

اتفاقية الحق في المساواة والتعادل في مجال الحماية الاجتماعية ١٩٦٢

اتفاقية مكافحة التمييز في مجال الشغل والتوظيف والمهن ١٩٥٨

اتفاقية حول السن الدنيا للعمل في مجال الصيد ١٩٥٩

اتفاقية إلتزامات العمل وترتيبات العقود العمومية لسنة ١٩٤٩ بتاريخ الثامن من نوفمبر ١٩٦١

اتفاقية الحرية النقابية وحماية حقوق التنقيب لسنة ١٩٤٨ بتاريخ ٢٠ يونيو ١٩٦١

اتفاقية المساواة والعدالة في الأجور لسنة ١٩٥١ المصادق عليها في الثالث من دجمبر ٢٠٠١

اتفاقية المساواة في الحماية الاجتماعية وإعتماد المعايير الدنيا لسنة ١٩٥٢ المصادق عليها يوم ١٥ يوليو ١٩٦٨

اتفاقية القضاء النهائي على العمل القسري لسنة ١٩٥٧ المصادق عليها في الثالث من إبريل ١٩٩٧

اتفاقية عقود إلتزام الصيادين لسنة ١٩٥٩ المصادق عليها في الثامن من نوفمبر ١٩٦٣

اتفاقيات تحريم العمل الليلي النسوي والخاص بالأطفال لسنة ١٩٤٨ والمراجع سنة ١٩٤٨ المصادق عليهما بتاريخ الثامن من نوفمبر ١٩٦٣

اتفاقية حماية الأجور لسنة ١٩٤٩ المصادق عليها في العشرين من يونيو ١٩٦١

# العمل غير المهيكل

## المغرب

د. فوزي بوخريص  
أستاذ علم الاجتماع  
جامعة ابن طفيل، القنيطرة

## خصوصية الأنشطة غير المهيكلة في المغرب:

يساهم القطاع غير المهيكل حسب آخر بحث وطني (٢٠١٣-٢٠١٤)، بـ ٣٠,٣٪ من مناصب الشغل غير الفلاحية، بعد أن كان يساهم سنة ٢٠٠٧ بما يعادل ٣٧,٣٪. ويساهم هذا القطاع بنسبة ١١,٥٠٪ في الناتج الداخلي الخام للبلاد، مقابل ١١٪ فقط سنة ٢٠٠٧. أما بخصوص مساهمة القطاع غير المهيكل في الناتج الداخلي الخام، ففي غياب إحصائيات رسمية شمولية ودقيقة، هناك عدة أبحاث علمية فردية، حاولت أن تقيس هذه المساهمة باعتماد مقاربات علمية ومقارنة، خلصت إلى ان هذه النسبة قاربت خلال العقود الأخيرة الماضية ٤٠٪، بل إنها بلغت في نظر البعض ٤٣٪ سنة ٢٠١٥. ويتميز القطاع غير المهيكل في المغرب، كما تم رصده في الأبحاث الوطنية التي أشرفت عليها المنودية السامية للتخطيط، بـلاتجانسه على غرار العديد من البلدان السائرة في طريق النمو:

١. على مستوى الأنشطة (الصناعة التقليدية، الخدمات، أنشطة البناء والأشغال العمومية، الخ)، مع هيمنة للأنشطة التجارية، التي تشمل سنة ٢٠١٣-٢٠١٤ حوالي ٥٠,٦٪.

٢. على مستوى أشكال الملكية (فردية، مشتركة، تشغيل ذاتي)، وتشمل هذه الفئة الأخيرة ثلاثة أرباع مجموع مناصب الشغل غير المهيكل (٧٤,٥ في المائة).

٣. على مستوى درجة حركية الوحدات (وحدات مستقرة ومتنقلة/متجولة AMBULANTES، وحدات تتوفر على مقر أو بدونها). الوحدات التي تتوفر على مقر كانت تمثل ٤٤,١٪ سنة ١٩٩٩، ثم صارت تمثل ٤٠,٩٪ سنة ٢٠٠٧. أما في سنة ٢٠١٣ فما يزال أكثر من نصف الوحدات الإنتاجية لا تتوفر على محل.

٤. على مستوى الفاعلين في الأنشطة، حيث يشغل أساساً الشباب والمهاجرين والنساء والأطفال، وكذا أصحاب الشهادات، وصغار الموظفين وأشخاصاً من كل الفئات.

٥. على مستوى أهمية اليد العاملة المشغلة، بعدد مناصب شغل يصل إلى ٣٧٥,٩٢٢ في سنة ٢٠١٣، بعد أن بلغ ٢,٢١٦ مليونين سنة ٢٠٠٧، مقابل ١,٩٠٢ مليون سنة ١٩٩٩. ويتركز ما يقرب من نصف العاملين في القطاع في التجارة بـ ٤٧٪ سنة ٢٠١٣. ويمثل المأجورون ١٧,٢٪ من مجموع العاملين في القطاع في العام ٢٠١٣.

٦. على مستوى اختلاف المؤهلات POTENTIALITÉS: ٣٣ في المائة من النشيطين في القطاع سنة ٢٠١٠، ليس لهم أي مستوى دراسي، و٤٠,٧ في المائة لهم مستوى ابتدائي، و٢٣ في المائة لهم مستوى ثانوي، ووحدهم ٣ في المائة تابعوا دراسات عليا. والملاحظ أن المستوى الدراسي للنشيطين يميل إلى الارتفاع، حيث انتقل عدد النشيطين المشتغلين في القطاع غير المهيكل الذين لهم مستوى ابتدائي أو ثانوي من ٥٧,٥ في المائة سنة ١٩٩٩ إلى ٦٣,٧ في المائة سنة ٢٠١٠. ويعني ذلك أن المقصيين من النظام التعليمي يأتون أكثر فأكثر للاشتغال في الأنشطة غير المهيكلة.

## خصائص وتطور القطاع والتشغيل غير

### المهيكلين

### حجم القطاع غير المهيكل:

يمثل القطاع غير المهيكل ٣٧,٣ في المائة من مناصب الشغل غير الفلاحية في سنة ٢٠٠٧ (مقابل ٣٩ في المائة سنة ١٩٩٩) و١٤,٣ في المائة من الناتج الداخلي الخام، وهو مهيمن في الوسط الحضري. وتشير معطيات هذا القطاع إلى تطور وحداته الإنتاجية منذ ١٩٩٩. فمن ١,٢٣ مليون وحدة، انتقلت إلى ١,٥٥ مليون سنة ٢٠٠٧، بخلق ٤٠ ألف وحدة سنوياً.

وبلغ رقم معاملات القطاع غير المهيكل سنة ٢٠٠٧ حوالي ٢٧٩٩١٦ مليون درهم مقابل ١٦٦٣٤٦ مليون درهم سنة ١٩٩٩، أي بنسبة زيادة إجمالية تقدر بـ ٦٨,٣٪ ومتوسط نسبة زيادة سنوية تعادل ٦,٧٢٪. بخصوص مساهمة القطاع غير المهيكل في الناتج الوطني الإجمالي فقد بلغت ١١,٥٠٪ سنة ٢٠١٣ بعد ان كانت تمثل ١٤,٣٪ سنة ٢٠٠٧.

### حصّة فرص العمل غير المهيكل

بلغ عدد مناصب الشغل في القطاع غير المهيكل في الشغل غير الفلاحي، سنة ٢٠١٣، ما مجموعه ٢,٣٧٥,٩٢٢ منصب شغل. ويستحوذ قطاع التجارة وحده على ٤٦,٩٪ من مناصب الشغل سنة ٢٠١٣. وشهدت مساهمة القطاع غير المهيكل في الشغل غير الفلاحي الإجمالي، في الفترة ما بين ٢٠٠٧ و٢٠١٣ انخفاضاً بـ نقطة حيث انتقلت من ٣٧,٣٪ إلى ٣٦,٣٪. ويبلغ حجم الشغل في القطاع غير المهيكل، في مجال التجارة مثلاً ما يقرب من ٧ مناصب شغل من أصل عشرة يوفرها القطاع غير المهيكل سنة ٢٠١٣، مقابل ٨ مناصب من ١٠ تحسب على القطاع غير المهيكل سنة ٢٠٠٧.

ويقصد على الخصوص التجارة الجائلة، التي تمثل ١٨,١٪ من عرض الشغل غير المهيكل، متبوعة بـ«تجارة التقسيط في الدكاكين» (١٦,٨٪) و«تجارة تقسيط البضائع الشخصية والمنزلية» (٨,٨٪).

### توزيع المشتغلين غير المهيكلين

يشكل المأجورون ١٧,٢٪ من مجموع العاملين في القطاع غير المنظم في سنة ٢٠١٣ مسجلين زيادة مقارنة بسنة ٢٠١٧ (١٥,٨٪). وتبلغ نسبة المأجورين في الشغل غير الفلاحي ٦٤,٤٪. وتمثل نسبة الإناث ١٠,٥٪ سنة ٢٠١٣ من مجموع الشغل في القطاع غير المنظم، مقابل ١٧,٤٪ من مجموع الشغل غير الفلاحي. وتشغل النساء واحداً من أصل ٥ مناصب شغل في الصناعة، بينما هي غائبة تقريباً في مجال البناء. وتظل نسبة حضور العمل المأجور في القطاع غير المهيكل ضعيفة، بل وغير واضحة بسبب التداخل بين العمل المأجور وغير المأجور. كما يتميز القطاع غير المهيكل بشيوع ممارسة تعدد الأنشطة. وعلى العموم تأخذ وضعيات العمل في الأنشطة غير المهيكلة أشكالاً متميزة، تبعاً للفروع ووفقاً لموقع الأفراد في تراتبية العمل: متعلم، شغل - ذاتي أو للحساب الخاص، وعمل مستقل، ومساعد عائلي... الخ.



للاشتغال في الأنشطة غير المهيكلة، وقد أشارت دراسة حول القطاع غير المهيكل في منطقة MENA نشرت حديثاً من طرف البنك الدولي، إلى الترابط بين اللاهيكلة والمستوى المنخفض للتعليم والتكوين. والواقع أن هذا المستوى الدراسي والتكويني الضعيف له تأثيرات سلبية على تدبير وتنمية الوحدات غير المهيكلة. أما بخصوص توزيع العمل والأنشطة غير المهيكلة حسب وسط الإقامة وحسب الجهات، فيمكن القول إن غالبية الأنشطة غير المهيكلة في مجال الشغل غير الفلاحي تتواجد في الوسط الحضري، حيث إن ٧ وحدات إنتاجية غير مهيكلة من أصل ١٠ تتواجد في الوسط الحضري.

## الأسباب الكامنة وراء انتشار العمل غير المهيكل

الأنشطة غير المهيكلة هي نتيجة لعدة عوامل تتفاعل في ما بينها، فهي تنتج عن ضعف حيوية القطاع الفلاحي والهجرة القروية - الحضرية والتحولت المتسارعة للتمدين وأزمة الشغل النظامي ووضعية سوق الشغل والصعوبات التي تواجه الدولة في تنظيم النشاط الاقتصادي وضبطه والسياسات الاقتصادية المطبقة وتزايد مساحة الفقر، والتقلبات الخارجية وبالسياسات الاقتصادية الداخلية المعتمدة لمواجهةها... الخ.

### واقع العاملين غير المهيكلين ومشاكلهم.

هناك اليوم وعي أكثر بتنوع الاقتصاد غير المهيكل واختلاف فئات العمل المكونة له وتعدد الدوافع المؤدية إلى نموه وإلى استمراره. كما أن هناك إقراراً بتباين العاملين على مستوى الأنشطة المكونة لهذا الاقتصاد، تبايناً كبيراً من حيث الدخل (المستوى، الانتظام، الموسمية) والوضع في العمل (موظفون، أصحاب عمل، عاملون مستقلون، عمال عرضيون، عمال منزليون) والقطاع (تجارة، زراعة، صناعة) ونوع المنشأة وحجمها وموقع النشاط (قروي أو حضري) والحماية الاجتماعية (اشتراكات الضمان الاجتماعي) وشروط العمل (نوع العقد ومدته، والعطلة..).

وأمام استحالة الإلمام بواقع حال كل العاملين غير المهيكلين، يمكن على سبيل المثال التركيز على حالة العاملين في مجال التجارة المتجولة: بلغ عدد الباعة المتجولين سنة ٢٠١١ حوالي ٢٧٦ ألف شخص، ويمكن أن يكون العدد الحقيقي أعلى من ذلك بكثير، إذ عرفت السنوات الأخيرة انتشاراً لهذه الظاهرة، وبروزاً قوياً في الفضاءات العامة. ويتراوح معدل النمو السنوي لهذه الأنشطة بين ٣ و٤ في المائة.

ويقدر رقم معاملات هذا النشاط بحوالي ٤٥ مليار درهم سنوياً، ويؤمن الباعة المتجولون حاجيات ما لا يقل عن مليون و٣٨٠ ألف شخص. وتفقد الدولة بسبب هذه الأنشطة غير المنظمة مداخيل جبائية وشبه جبائية قدرها المشرفون على الدراسة بحوالي ٤٧٨ مليون درهم. والملاحظ أنه، بعد أن عملت السلطات لزمناً طويلاً على القضاء على التجارة الجائلة، فهي تأمل اليوم اعتماد سياسة تقوم على إعادة هيكلة الباعة المتجولين في إطار البرنامج الوطني لاقتصاد القرب. ويتضمن

وفي الواقع تخفي الإحصاءات الرسمية السنوية أعداد ونسب العمل غير المهيكل، ولا تلتزم بمعايير منظمة العمل الدولية للنشر. وإذا استثنينا التشغيل - الذاتي الذي يعد مكوناً أساسياً ضمن العمل غير المهيكل، بحوالي ثلاثة أرباع (٧٤,٥ في المائة) من مجموع الشغل غير المهيكل ويعرف تزايداً منذ سنوات الثمانينيات، فإن البحوث الوطنية للمندوبية السامية للتخطيط لا تقدم عموماً سوى معطيات محدودة عن الشغل المأجور في القطاع غير المهيكل، أما الأنماط الأخرى من الشغل غير المهيكل (الشغل للحساب الخاص وغيره) فلا تقدم حولها أي معطيات. وبخصوص العمل المأجور عموماً، فقد تطورت نسبته في المناطق الحضرية بحوالي ٦ نقاط ما بين ٢٠٠٠ و٢٠١٢، منتقلة على التوالي من ٣٧,٧% إلى ٤٣,٧%. بينما يبلغ العمل المستقل (٢٥%) والمساعدة العائلية (٣,٣%)، بينما في الوسط القروي، تنعكس الأمور. أكثر من ٤٠% من النشيطين العاملين هم في حكم المساعدين العائليين. ويمثل العمال المستقلون ٣٣,٤% والأجراء لا يمثلون سوى ٣,١%.

ومثلما أن اللامهيكل لا يوجد فقط على هامش الدولة ومؤسساتها المهيكلة وهامش المؤسسات الخاصة المهيكلة، وإنما كذلك في قلبها، وبالنظر إلى غياب معطيات دقيقة حول توزيع المشتغلين غير المهيكلين وتطوره في القطاعات الحكومية والخاصة المهيكلة. فالمؤكد أنه بفعل عوامل عدة (ضعف النمو والاستثمارات العمومية والخارجية وعدم قدرة المقاول المغربية على دخول غمار المنافسة والتحديث... الخ)، ظهرت أشكال هشّة من التشغيل في قلب المهيكل نفسه في المقاولات الخاصة العصرية، كما الوزارات والمصالح الحكومية، بل وفي المقاولات الخاصة الأجنبية المستقرة في المغرب.

ومثلما أن اللامهيكل يوجد في قلب المهيكل، كذلك يتواجد المهيكل في صلب اللامهيكل، حيث يؤدي عدد مهم من الوحدات الإنتاجية غير المهيكلة الضريبية المهنية حتى وإن انتقلت النسبة ما بين ١٩٩٩ و٢٠٠٧، من ٢٣,٣% إلى ١٨,٦%.

### خصائص العمل غير المهيكل

غالبية الذين يتجهون إلى العمل والاستثمار في القطاع غير المهيكل، ينتمون إلى الفئة العمرية ما بين ٣٥ و٥٩ سنة، وغالبيتهم من الذكور، حيث إن نسبة تواجد النساء لا تزال متدنية، ذلك أن نشاط واحد من عشرة فقط تسيّره امرأة. صحيح أن هذه النسبة قد تصل إلى نشاط واحد من نشاطين في قطاع الصناعة، لكنها منعدمة في قطاع البناء والأشغال العمومية.

وتؤكد غالبية الدراسات والأبحاث المنجزة حول القطاع غير المهيكل ضعف مستوى التكوين المدرسي والمهني لأرباب العمل ولليد العاملة في الأنشطة غير المهيكلة. فحسب إحصاءات للمندوبية السامية للتخطيط (٢٠١٠) ٣٣ في المائة من النشيطين ليس لهم أي مستوى دراسي، و٤٠,٧ في المائة لهم مستوى ابتدائي، و٢٣ في المائة لهم مستوى ثانوي، ووحدهم ٣ في المائة تابعوا دراسات عليا. لكن ذلك لا ينفي حقيقة أن المقصيين من النظام التعليمي يأتون أكثر فأكثر

مجموعة من التدابير منها، تنظيم التجار المتجولين حسب عدة فئات، وتهيئة أسواق قرب في مختلف أحياء البلاد، وبلورة نظام داخلي للفئة ينظم أوقات العمل ويحرص على الحفاظ على الفضاء العام الذي يشتغلون فيه، كما يرصد موارد مالية ولوجيستية لدعم أنشطتهم.

## مشاكل العاملين غير المهيكليين

أظهرت أبحاث ميدانية أشرنا عليها، انصبت على جوانب مختلفة من القطاع غير المهيكلي في مدن مغربية عدة (القنيطرة وسلا ومراكش، تمارة...) أن العاملين في الأنشطة غير المهيكلة، مثل التجارة المتجولة، يكونون أكثر عرضة للفقر مقارنة بالعاملين في الاقتصاد المنظم. كما أنهم يواجهون ظروف عمل غير ملائمة وغير آمنة ويعانون مستويات عالية من الأمية ومن مستويات متدنية من المهارات ومن فرص التدريب غير الكافية، ولديهم مداخيل أقل ثباتاً وأقل انتظاماً وأدنى مستوى مقارنة مع المداخيل في الاقتصاد المنظم، وهم يعانون ساعات عمل أطول وغياباً للمفاوضة الجماعية وحقوق التمثيل وغالباً ما يكون وضعهم في الاستخدام غامضاً أو مستتراً، وهم أكثر استضعافاً جسدياً ومالياً لأن العمل في الاقتصاد غير المنظم، إما مستبعد من أنظمة الضمان الاجتماعي والتشريعات المتعلقة بالسلامة والصحة والأمانة وغيرها من التشريعات حماية اليد العاملة، وإما يعيد المنال فعلياً عنها.

وتمثل الحماية الاجتماعية عموماً، الحاجة الأكثر استعجالاً بالنسبة لغالبية عمال القطاع غير المهيكلي. غير أن النظام المغربي للضمان الاجتماعي، الموجه أساساً إلى العمال الأجراء في القطاع المهيكلي، يمثل عائقاً في وجه إدماج عمال القطاع غير المهيكلي، مثل الباعة المتجولين وغيرهم، في منظومة التغطية الاجتماعية. وعلى العموم، ليس هناك أي نص صريح يخص إدماج عمال القطاع غير المهيكلي، مثل الباعة المتجولين، ضمن مجال تطبيق ظهير ١٩٧٢ (الظهير رقم ١٨٤-٧٢-١ الصادر في ١٥ جمادى الثانية ١٣٩٢ الموافق لـ ٢٧ يوليو ١٩٧٢ الخاص بنظام الضمان الاجتماعي كما تم تعديله وإتمامه).

ولهذا ظلت التغطية الاجتماعية ضعيفة جداً في المغرب ولا تستفيد منها إلا نسبة قليلة جداً من الساكنة النشيطة تقل عن ٢٠ في المائة. وبخصوص التعاقد في علاقات الشغل، فعلى المستوى الوطني لا تزال نسبة التعاقد في علاقات الشغل دون المستوى المطلوب، خصوصاً بالنسبة للعمال غير الحاصلين على شهادات: وحدها ٣٢,٧% من مناصب الشغل تعاقدية.

وتظل الفوارق والتفاوت على مستوى الأجور وهزالتها بين القطاعين العام والخاص وداخلهما وبين القطاعات الصناعية والتجارية والفلاحية والخدماتية وبين الاقتصاد المهيكلي ونظيره غير المهيكلي، وبين الجهات والمدن وهوامشها والبوادي وحتى بين الكفاءات والمهن والنساء والرجال واسعة جداً وتشكل معضلة الشغل والعلاقات المهنية في المغرب. أما وضعيات الشغل غير المقنع NON SATISFAISANTS، فيمكن أن تقاس بنسبة البطالة المقنعة SOUS-EMPLOI، وبنسبة العمل

المؤقت أو الموسمي، وممارسة نشاط ثانوي أو الرغبة في تغيير الشغل. فالبطالة المقنعة انتقلت، بين الفصل الأول من سنة ٢٠١٣ ونفس الفترة من سنة ٢٠١٤، من ٨,٦% إلى ٩,٥% من الساكنة النشيطة المشتغلة، بتركز شديد لدى الرجال. والشغل المؤقت أو الموسمي يهم ٦,٦% من الساكنة النشيطة المشتغلة على المستوى الوطني سنة ٢٠١١. أما ممارسة نشاط ثان، فيمكن أن تؤول أيضاً كمؤشر على عدم الاقتناع بالنشاط الرئيسي. فحسب البحث الوطني حول الشغل لسنة ٢٠١١ مثلاً، صرحت ٢,٥% من الساكنة النشيطة المشتغلة بممارسة نشاط ثان (حوالي ٢٦٢,٠٠٠ شخص)، أنهم أساساً الأشخاص الذين ليست لهم شواهد والراشدون البالغون بين ٣٥ و٥٩ هم المعنيون أكثر بهذه الوضعية. والأمر نفسه بالنسبة للرغبة في تغيير الشغل، فهي تعبر عن وضعية عدم اقتناع بالشغل الممارس. فعلى المستوى الوطني، يعبر عن هذه الرغبة حوالي ١٦,٦% من النشيطين المشتغلين.

## السياسات العمومية تجاه العمل غير المهيكلي

عموماً، تهمش السياسات الاقتصادية المنتهجة في المغرب، منذ عقود، القطاع غير المهيكلي. وصحيح أن الأبحاث الرسمية المنجزة حول هذا القطاع، وإنشاء وزارة مكلفة بالمقاولات الصغرى، وإدماج القطاع غير المهيكلي، تكشف عن إرادة للاعتراف الرسمي، تترجم في الغالب على شكل مبادرات النهوض بالقطاع، وإن كانت على العموم غير ملائمة ولا تتوجه دائماً إلى المتدخلين الفعليين في القطاع. فمبادرات السلطات العمومية، اتخذت حسب الظروف، إما شكل تشجيع للصناعة التقليدية، وإما النهوض بالمقاولات الصغرى PME، أو التمويل بالقروض الصغرى أو بالأنشطة المدرة للدخل أو أيضاً تتجسد بشكل ملموس في تدابير مالية معتمدة تجاه الشباب حاملي الشهادات الذين هم من دون شغل وفي خلق مقاولات صغرى. وكل هذه المبادرات لا تمس إلا قليلاً الفاعلين الأساسيين في القطاع غير المهيكلي، أرباب الشغل المتواجدين فيه من قبل، والجماعات الهشة والشرائح الدنيا المتعاطية تلك الأنشطة التي تضمن لها البقاء. فالمبادرات المعتمدة، ليس لها سوى تأثير محدود وهي موجهة أكثر لمحاربة الفقر.

والواقع أن لاتجانس القطاع غير المهيكلي يتطلب لاتجانس الاستراتيجيات والسياسات المعتمدة من خلال التحرك على عدة محاور وتبعاً لفئات ومستويات القطاع اللامهيكلي: باعتماد صيغة جبائية خاصة بهذا النوع من المقاولات والأنشطة وتبسيط الإجراءات من أجل إدماجها في القطاع المهيكلي، والعمل على تسهيل الولوج إلى الخدمات المحاسبية عبر اعتماد نظام للمحاسبة جد مبسط بل والتفكير في إنشاء مراكز تدبير المحاسبة المعتمدة في غرف التجارة والصناعة والخدمات من أجل مساعدة التجار على مسك محاسبتهم، وإعداد إقراراتهم الضريبية، والإشهاد على صحة وثائقهم الضريبية والمحاسبية، والعمل على تبسيط المساطر الإدارية من أجل تسهيل عملية الاستثمار وتفاذي عراقيل الإجراءات الإدارية التي يمكن أن تكون من بين أسباب لجوء بعض الممارسين للقطاع غير المهيكلي، كما يتعين تقديم دعم لهذا

لأن الحركة النقابية نشأت من خلال تنظيم عمال يواجهون صعوبات ومشاكل مماثلة لتلك التي يواجهها اليوم القطاع غير المهيكّل. والمغرب في هذا الشأن ليس استثناءً. وقد بدأت النقابات في المغرب - النقابات التاريخية (UMT و CDT)، لكن المنظمة الديمقراطية للشغل بشكل خاص - في السنوات الأخيرة تهتم بتأطير فئات مختلفة من العمال غير المهيكّلين، مثل خادّات البيوت الأجنبيات، والعمال المهاجرين المنحدرين من إفريقيا جنوب الصحراء، والعمال غير المهيكّلين في القطاع الفلاحي.. الخ.

القطاع من أجل مساعدته على الإدماج في دائرة الاقتصاد المهيكّل، يشمل جانب التكوين المهني والتقني، وجانب التنظيم والدعم المالي والمؤسّساتي.. الخ. وقبل ذلك، يتطلب الأمر الكثير من التواصل والقدرة على الإقناع. هذا مع الوعي بأن التعاطي مع القطاع يجب أن يبدأ من المستويات المحلية في الدائرة الترابية التي يظهر فيها.

## تفاعل منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية مع العاملين غير المهيكّلين

والملاحظ بخصوص واقع تأطير وتنظيم العاملين غير المهيكّلين في الواقع المغربي، أنه إلى حدود بداية الألفية الثالثة، كانت غالبية وحدات القطاع غير المهيكّل، أي حوالي 1, ٨٥٪، غير منتسبة لجمعية ولا لغرفة مهنية. وما يزال توجه العاملين في القطاع غير المهيكّل إلى التنظيم في إطار جمعيات وتعاونيات ضعيفاً، لأسباب ذاتية طبعاً (المستوى الثقافي، الوضعية الاجتماعية.. الخ) لكن لاعتبارات موضوعية كذلك، تتعلق أساساً بالموقف المتناقض للسلطات العمومية، التي تبدي اعترافاً متزايداً بالجمعيات وتشجعها، بل وتدعمها، لكن بالمقابل تسعى أحياناً إلى التحكم فيها. لهذا يلاحظ من حين إلى آخر، رفض السلطات المحلية التوصل بملف تأسيس جمعيات أو تجديد مكاتبها، ومنها بعض جمعيات الباعة المتجولين. وعلى العموم، تقوم الجمعيات والتنسيقيات الخاصة بالباعة المتجولين بدور مهم في الدفاع عن مصالح منخرطيها، من العاملين غير المهيكّلين، سواء على مستوى المشاركة والمرافعة من أجل فرض وجهة نظر ومصالح الباعة المتجولين في كل المبادرات والمشاريع الرسمية الهادفة إلى إعادة هيكلة أنشطتهم (بناء أسواق نموذجية مثلاً)، أو على مستوى احتضان الباعة المتجولين، ضحايا الاعتداءات والانتهاكات من قبل السلطات المحلية، والدفاع عنهم عبر تنظيم وقفات احتجاجية ومسيرات تضامنية معهم. أما بخصوص اهتمام باقي فئات الجمعيات الأخرى بقضايا العمال غير المهيكّلين، فيمكن القول عموماً إن الجمعيات الحقوقية في المغرب تولي أهمية قصوى لحقوق الشغيلة، كجزء لا يتجزأ من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، و باعتبارها منطلقاً ومعياراً لاحترام باقي حقوق الإنسان في المجتمع. وإضافة إلى الجمعيات الحقوقية، تهتم باقي الجمعيات الأخرى بواقع العمال غير المهيكّلين، في سياق اهتمامها بمظاهر الفقر والإقصاء والتهميش والهشاشة السائدة داخل المجتمع. أما في ما يتعلق بانخراط العمال غير المهيكّلين في المنظمات النقابية، فبالمثل غالبية هؤلاء العمال غير منخرطين في العمل النقابي. وبالفعل، تجد النقابات صعوبة في تنظيم عمال القطاع غير المهيكّل. لأنه من الصعوبة الوصول إليهم، وحاجاتهم الاجتماعية تختلف عموماً عن حاجات عمال القطاع المهيكّل. لهذا السبب، فإن الجهود المبذولة في الماضي لتنظيم هؤلاء العمال كانت غير مجدية. غير أن التنظيم النقابي للعمال في القطاع غير المهيكّل ليس مستحيلًا:

## مقدمة عامة

القطاع غير المهيكّل موضوع يكتنّفه الكثير من الغموض، وي طرح تحدياً حقيقياً بالنسبة للمختصين في العلوم الاجتماعيّة (اقتصاديّين، علماء اجتماع...)، بالنظر إلى أنه لا ينضبط في الغالب تحت المعايير الإحصائية أو معايير العقلنة الاقتصاديّة<sup>1</sup>. ويكتنّف الغموض أصل هذا القطاع وديناميته وحدوده والتعاريف المقترحة له والوظائف التي يقوم بها، وطبعاً واقع العمل في أنشطة هذا القطاع. ويشمل العمل غير المهيكّل، الذي يهمنّا في هذا التقرير، في دلالاته الواسعة جداً كل الأنشطة المنجزة في القطاع غير المهيكّل وغير المنظم. غالبية التعاريف، تتفق على أن هذا النمط من العمل عابر للأوطان وكوني، لكنه يأخذ أشكالاً مختلفة حسب الأمكنة والثقافات وحسب المستوى «التنموي» للبلد المعني<sup>2</sup>. ويستهدف البحث في العمل غير المهيكّل، تجاوز شبكات القراءة السائدة، والاختزالية في الغالب، سواء كانت قائمة على رؤية ثنائية/مناوية<sup>3</sup> MANICHÉENNES، مثل تلك التي هيمنت في سنوات الستينيات والسبعينيات (مع كل من لويس LEWIS 1954 وهاريس HARRIS وتودارو TODARO 1970) والتي تعتبر القطاع غير المهيكّل جزءاً دوتياً في سوق العمل الثنائي، ليس له علاقة مباشرة بالاقتصاد المهيكّل. أو على رؤية ثلاثية ثنائية، تفترض وجود قطاع ثالث، يسمى غير مهيكّل، يوجد بين القطاع الحديث والقطاع التقليدي، قطاع تعتبره مؤقتاً، يتجه الى الاختفاء عن طريق احتوائه من طرف الاقتصاد الحديث وفق سيرورة تطويرية<sup>4</sup>....

ومعلوم أنه مع أزمة سنوات الثمانينيات، وسياسات التقويم الهيكلية المعتمدة لمواجهتها، وأمام تراجع الشغل ومستوى المعيشة وسيرورة انسحاب الدولة، بدأ نوع من الرهان على الضبط الاجتماعي بواسطة الأنشطة اللامهيكلة. ومنذئذ، بدأ يلاحظ نوع من التغيير على مستوى الخطاب، حيث بدأت تفرق مزايا معينة بالأنشطة غير المهيكلة، التي اتضح أنها تتيح إمكانيات غير قابلة للاستنفاد لخلق مناصب شغل، ولتوفير دخل للفئات الهشة في فترات الأزمة، وأنها تلعب دوراً وظيفياً تجاه المقاولات الكبرى في القطاع المهيكّل، حيث تشكل احتياطياً لليد العاملة بالنسبة للمقاولات والإدارات، وتلعب وظيفة محضن أو بنية استقبال لليد العاملة المطرودة من القطاع الحديث.

1. Mohamed Salahdine, Les petits métiers clandestins, éd Eddif, 1988. P18

2. Brahim Labari, Le travail informel, retour sur une notion floue, remarques à partir du cas des entreprises françaises délocalisées au Maroc, in Revue Adlis, N 3, 2011.p1.

3. Dossier, Voyage u cœur de l'informel, in Economia ( revue sociale, économique et managériale) N 10-11, 2010-2012, pp 33-80.

4. Rajaa Mejjati Alami, Le secteur informel au Maroc, éd Presses Economiques du Maroc, 2006.p14

## التعريف الوطني للقطاع غير المهيكل في ضوء تعاريف منظمة العمل الدولية

تحدد بحوث المندوبية السامية للتخطيط «القطاع غير المهيكل» أو ما تسميه «القطاع غير المنظم»، بالقياس إلى معيار التوفر على المحاسبة. حيث يدخل ضمن هذا القطاع، «جميع الوحدات التي لا تتوفر على نظام المحاسبة، بالمعنى المعتمد لدى الشركات والذي يتوافق مع النظام المحاسباتي الجاري به العمل في المغرب» منذ ١٩٩٤. ويساير هذا التعريف الوطني توصيات منظمة العمل الدولية والمؤتمر الدولي الخامس عشر المختصين بإحصاءات الشغل.

وهكذا يقتصر بحث المندوبية على الوحدات الإنتاجية غير الفلاحية، بما في ذلك ما يدخل ضمن إطار الأنشطة التجارية وأنشطة الصناعة التقليدية التي يمارسها الفلاحون كأنشطة ثانوية. والحال أن المغرب من البلدان التي تحتل فيها الأنشطة الإنتاجية الفلاحية مكانة مهمة. حيث يعتبر القطاع الفلاحي، أول قطاع مشغل في المغرب، بحجم شغل يبلغ ٣٩,٨٪ سنة ٢٠١١، فيما كان يمثل هذا القطاع ٤٣,٤٪ من الشغل سنة ٢٠٠٦. لكنه في غالبيته شغل ضعيف التأهيل، وضعيف الإنتاج وقليل الحماية. حيث إن الشغل فيه يتميز غالباً بهشاشته، وبقلة أجره أو انعدامه، ومدبراً في إطار أسري أو في إطار غير مهيكل.

ومعلوم أن مثل هذا التعريف الإحصائي يتحدث عن القطاع غير المهيكل كقطاع غير مسجل أو خارج القانون (OUT-LAW) (غياب المحاسبة COMPTABILITÉ، عدم أداء الضريبة الخ)، في مقابل التعريف الوظيفي يستند إلى معايير تنظيمية: «أنشطة صغرى حيث العمل المأجور LE SALARIAT محدود وحيث رأس المال الموظف ضعيف، لكن مع تداول نقدي وإنتاج للخيارات وخدمات غير المكلفة الخ». والمعايير التي غالباً ما يشار إليها، منذ تقرير كينيا ١٩٧٢ هي: سهولة الولوج إلى الوحدات الإنتاجية، واللجوء إلى الموارد المحلية، والملكية العائلية للمقاولات/المشاريع، والمستوى المحدود للعمليات، والتقنيات ذات شدة يد عاملة قوية ومناسبة، والمؤهلات التي تكتسب خارج المنظومة التعليمية الرسمية، وأسواق تنفلت من كل تقنين ومفتوحة على المنافسة الخ.

### الواقع أن إدراك معنى القطاع غير المهيكل ومعنى العمل غير

#### المهيكل، يستلزم:

أولاً التمييز بين وحدات إنتاج القطاع غير المهيكل والأنشطة السرية AU NOIR والتحتية وغير القانونية، فوحدات إنتاج القطاع غير المهيكل لا تشتغل بنية معلنة لخرق القوانين، فهي لا تعبر دائماً عن إرادة مصرح بها للاختباء ولخرق القواعد القانونية، على عكس الأنشطة غير القانونية أو أنشطة الاقتصاد التحتي SOUTERRAINE.

وبالنسبة إلى المكتب الدولي للشغل، الأنشطة المربحة التي تخرق بشكل صريح القواعد (الضريبية، الاجتماعية أو غيرها) لا تشكل جزءاً من القطاع غير المهيكل، لأنها لا ترتبط عموماً باستراتيجيات ضمان لقمة العيش من أجل البقاء بالنسبة للسكان الفقيرة (التي ليس لها مادياً

الوسائل لاحترام مختلف القواعد القانونية). ولهذا السبب أيضاً ينبغي تجنب استعمال تعبير «قطاع غير مهيكل» بخصوص الأنشطة الإجرامية وغير المقبولة اجتماعياً مثل تجارة المخدرات أو الدعارة (المكتب الدولي للشغل، ١٩٩٣).

وقد عرّفت المناظرة الدولية ١٥ للخبراء المختصين في إحصاءات الشغل القطاع غير المهيكل كـ «مجموع الوحدات المنتجة للخيرات والخدمات بهدف خلق مناصب شغل وتحقيق مداخيل بالنسبة للأشخاص المعنيين. هذه الوحدات لها مستوى تنظيم ضعيف، وتشتغل على مستوى ضيق (حجمها محدود) وبكيفية خاصة، بالفصل بين العمل ورأس المال كعاملين للإنتاج أو بدونه. فعلاقات الشغل عندما توجد، هي قائمة بشكل خاص على الشغل الموسمي أو علاقات القرابة أو العلاقات الشخصية والاجتماعية بدلاً من الاتفاقات التعاقدية المضمونة».

ويستلزم ثانياً تمييز العمل غير المهيكل عن القطاع غير المهيكل. ففي سنة ٢٠٠٢، في إطار المناظرة الدولية ١٧ لخبراء إحصاءات الشغل، سيستكمل هؤلاء الخبراء الإحصائيات حول الشغل في القطاع غير المهيكل بإحصائيات حول العمل غير المهيكل، الذي يشير إلى الشغل الذي يكون من دون حماية، ومن ثمة، فهو يتشكل من مكونين أساسيين متميزين: العمل في القطاع غير المهيكل والعمل غير المحمي L'EMPLOI NON PROTÉGÉ في القطاع المهيكل. وعموماً يعتبر الأجير ممارساً لعمل غير مهيكل في وحدات الإنتاج المهيكلة أو غير المهيكلة، وعند الأسر حينما لا تخضع علاقة العمل التي يقيمها إلى تشريع العمل، والضريبة على الأجر، والحماية الاجتماعية والحق في بعض الامتيازات المرتبطة بعمله مثل التسريح مع سابق إشعار، أو منحة التسريح أو الإجازات السنوية أو العطل المرضية... الخ. ومن ثمة، فمفهوم «الالاقتصاد غير المهيكل ÉCONOMIE INFORMEL» الموظف من طرف المكتب الدولي للشغل اليوم، يشمل القطاع غير المهيكل كما الشغل غير المهيكل.

إن مفهوم القطاع غير المهيكل يحيل على مجال تتداخل فيه الحدود بين القطاع المهيكل والقطاع غير المهيكل. بدلاً من القطيعة هناك استمرارية. إذا تحدثنا مثلاً عن عدم احترام القوانين (عدم تسديد الاشتراكات الاجتماعية أو الضرائب، الخ) من أجل تحديد اللامهيكل، يمكن أن نجد هذا المعيار أيضاً في القطاع المهيكل. فاللاهيكلة L'INFORMALITÉ توجد بدرجات متفاوتة في كل مقالة وفي كل مجال.

والواقع أن المعايير المعتمدة لتحديد القطاع غير الهيكل على الرغم من أهميتها، تظل محدودة. فعلى المستوى الإمبريقي، لا يمكن لهذه المعايير أو التعريفات المقترحة من طرف المكتب الدولي للشغل، أن تأخذ بالاعتبار كلية ما يسمى بهذا «القطاع».

**فعلى سبيل المثال: بعض المعايير لا يمكن أن تنطبق سوى على بعض**

#### الأنشطة وليس على أخرى مثل:

أولاً: معيار غياب العراقل التي تحول دون الدخول إلى أنشطة القطاع. فعلى سبيل المثال، توجد بعض العراقل الإثنية للولوج إلى بعض الأنشطة غير المهيكلة مثل صنع بعض المنتجات التقليدية أو دباغة الجلود.

ثانياً: معيار حجم وحدات الإنتاج، المعتمد من طرف غالبية مؤسسات الإحصاء الوطنية، يظل توافقياً، فهو يعتبر كـ«غير مهيكلة» الوحدات التي تضم أقل من 10 أشخاص، لكن يثير صعوبات لأنه توجد في بعض القطاعات، خصوصاً الخدمات، فهي أنشطة منظمة تماماً ومصرح بها، لكنها تمارس على نطاق محدود (أطباء خواص، محامون..). فهذا المعيار لا يأخذ بالاعتبار كون الحجم يتغير حسب الفرع ومستوى النشاط. ثالثاً: معيار احترام القانون، يطرح في مختلف التشريعات الوطنية الرسمية صعوبات. أولاً لأنه لا يوجد خرق كلي للقانون في القطاع غير المهيكل، وثانياً عدم احترام القانون يمكن أن نجده أيضاً لدى مقاولات منظمة. وأخيراً، هذا المعيار يمكن أن يحيل على نمطين من الأنشطة: أنشطة غير قانونية ACTIVITÉS ILLÉGALES تماماً مثل تجارة التهريب الممنوعة وأنشطة قانونية (تجارة قانونية COMMERCE LÉGAL مثل)، لكن غير مسجلة، مسموح بها وتعمل في واضحة النهار<sup>9</sup>.

## 2. خصوصية الأنشطة غير المهيكلة في المغرب: التعدد واللاتجانس

يساهم القطاع غير المهيكل (الذي ينحصر في وحدات الإنتاج غير الفلاحية)، حسب آخر بحث وطني<sup>1</sup> (2013-2014)، بـ 36,3% من مناصب الشغل غير الفلاحية، بعد أن كان يساهم سنة 2007 بما يعادل 37,3%. ويساهم هذا القطاع في الناتج الداخلي الخام للبلاد، بنسبة 11,0%، مقابل 11% فقط سنة 2007. أما بخصوص مساهمة القطاع غير المهيكل عموماً (وحدات الإنتاج الفلاحية وغير الفلاحية) في الناتج الداخلي الخام، ففي غياب إحصائيات رسمية شمولية ودقيقة، هناك عدة أبحاث علمية فردية، حاولت أن تقيس هذه المساهمة باعتماد مقاربات علمية ومقارنة، خلصت إلى أن هذه النسبة قاربت خلال العقود الأخيرة الماضية 40%، بل إنها بلغت في نظر البعض 43% سنة 2010.

ويتميز القطاع غير المهيكل، كما تم رصده في الأبحاث الوطنية التي أشرفت عليها المندوبية السامية للتخطيط، بـلاتجانسه على غرار العديد من البلدان السائرة في طريق النمو:

- على مستوى الأنشطة، يتم التمييز بين الأنشطة الإنتاجية الصغرى مثل الصناعة التقليدية والصناعية عموماً والخدمات (الإصلاح، والميكانيك، الترميم، الحراسة.. الخ) والتجارية (الألبسة، والتغذية، الخ) وأنشطة البناء والأشغال العمومية. والأنشطة التجارية مهيمنة جداً، تشمل 50,6%، بانخفاض 4,3 نقاط مقارنة مع سنة 2007، حيث كانت تمثل حوالي 57,4 في المائة من مجمل وحدات القطاع.
- على مستوى أشكال الملكية، يتم التمييز بين تلك التي تكون فيها الملكية فردية، والأخرى ملكية مشتركة، وبين أنشطة مشغلين ذاتيين. هذه الفئة الأخيرة تشمل ثلاثة أرباع مجموع مناصب الشغل غير

المهيكل. (74,0 في المائة) من مجموع الشغل غير المهيكل ويعرف تزايداً منذ سنوات الثمانينيات.

- على مستوى درجة حركية الوحدات، حيث يتم التمييز بين الوحدات المستقرة والمتنقلة/المتجولة AMBULANTES والتي تمارس في مقر أو بدون مقر. أكثر من وحدة إنتاجية من اثنين لا تتوفر على مقر/محل. 44,1% سنة 1999، ثم صارت تمثل 40,9% سنة 2007. أما في سنة 2013 كان لا يزال أكثر من نصف الوحدات الإنتاجية لا تتوفر على محل.
- على مستوى الفاعلين في الأنشطة، يشغل القطاع غير المهيكل أساساً الشباب والمهاجرين والنساء والأطفال، وكذا أصحاب الشهادات، وصغار الموظفين وأشخاصاً من كل الفئات.

- وأخيراً، يظهر هذا اللاتجانس على مستوى أهمية اليد العاملة المشغلة. وصل عدد مناصب الشغل في القطاع غير المهيكل إلى 2,370,922 في سنة 2013، بعد أن بلغ سنة 2007 2,216 مليونين، مقابل 1,902 مليون سنة 1999. أي تم خلق 24,6 ألف منصب شغل سنوياً بين عامي 2007 و 2013، مقابل 42 ألف منصب بين عامي 1999 و 2007. ويتركز ما يقرب من نصف العاملين في القطاع غير المهيكل في القطاع التجاري بـ 47% سنة 2013، بعد أن كانت 53,2% سنة 2007. ويمثل المأجورون 17,2% من مجموع العاملين في القطاع غير المهيكل في عام 2013 مسجلين زيادة مقارنة بعام 2007 (10,8%).

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ مسوحات قوّة العمل في المغرب لا تلتزم بنشر توزيع العاملين حسب مختلف القطاعات الاقتصادية (مهيكل، غير مهيكل، أسري) وحسب طبيعة العمل (بأجر، لحسابه الخاص، إلخ)، وذلك خلافاً للالتزامات مع منظمة العمل الدولية. ما يصعب تحليل خصائص العمل غير المهيكل، خاصة ما يتعلق بتوزيع العمل غير المهيكل وفقاً لأنماطه الأساسية.

- وعلى مستوى اختلاف القدرات/المؤهلات POTENTIALITÉS. فحسب إحصاءات للمندوبية السامية للتخطيط (2010) في المائة من النشيطين ليس لهم أي مستوى دراسي، و 40,7 في المائة لهم مستوى ابتدائي، و 23 في المائة لهم مستوى ثانوي ووحدهم 3 في المائة تابعوا دراسات عليا. والملاحظ أن المستوى الدراسي للنشيطين يميل إلى الارتفاع، حيث انتقل عدد النشيطين المشتغلين في القطاع غير المهيكل الذين لهم مستوى ابتدائي أو ثانوي من 57,0 في المائة سنة 1999 إلى 73,7 في المائة سنة 2010 (إحصاءات المندوبية السامية 2010). ويعني ذلك أن المقصيين من النظام التعليمي يأتون أكثر فأكثر للاشتغال في الأنشطة غير المهيكلة.

### وعموماً، تشمل أنشطة القطاع غير المهيكل في المغرب فئتين من الوحدات:

المنظمة، امتد البحث لمدة سنة كاملة من يونيو 2013 إلى ماي 2014. أما في ما يخص العينة المستجوبة، فهي تشمل 100 وحدة إنتاج غير منظمة تمثل مختلف أصناف المنتجين غير المنظمين.

7. Bourhaba Othmane & Hamimida Mama, An Estimation of the Informal Economy in Morocco, in International Journal of Economics and Finance, Vol. 8, No. 9, 2016

5. Rajaa Mejjati Alami, Le secteur informel au Maroc, éd Presses Economiques du MAROC, 2011, P10

1. بخصوص منهجية البحث الوطني حول القطاع غير المنظم 2013-2014، الذي هو رابع بحث وطني حول القطاع غير المنظم بالمغرب، تشرف عليه المندوبية السامية للتخطيط بعد البحوث الوطنية لسنوات 2007، 1999، 1978، فعلى مستوى الفترة المرجعية، ومن أجل الأخذ بالاعتبار التغيرات الموسمية للأنشطة غير

الفئة الأولى تهتم أنشطة ضمان لقمة العيش، والعاجزة عن تحقيق فائض والتي تزدهر في فترات الأزمات الاقتصادية. وهي غالبيتها تمارس من طرف الفئات الهشة، في إطار التشغيل الذاتي و/أو من طرف النساء والأطفال (الفراشة، الباعة المتجولون الخ). وهذه الأنشطة، المهمة عددياً، لا تتوفر على رأسمال أو تتوفر على جزء محدود منه، يعاد إنتاجه ذاتياً، أخذاً بالاعتبار قوة المنافسة والولوج الحر الى السوق، والمداخل التي توزعها تظل ضعيفة، ولا تتجاوز بتاتاً مستوى لقمة العيش.

الفئة الثانية تضم الوحدات التي تتوفر على مؤهلات في مجال الشغل، وفي الدخل وفي التراكم والتي هي على مستوى بعض مميزاتها، قريبة من المقاولات المهيكلة. ويمكن لهذه الأنشطة أن تعرف تطوراً في اتجاه التكيف مع الاقتصاد الحديث. وتشمل هذه الوحدات عموماً تلك التي لها أكثر من أربعة ناشطين، وعدد منها مسجل لدى المصالح الضريبة المهنية PATENTES ويمكنها أن تتوفر على مقر مهني. لكن هذا التمييز لا ينفى وجود تداخل بين الفئتين..

**الجزء الأول:**  
الوضع الراهن للعمل غير  
المهيكل وتطوره والأسباب  
الكامنة وراء تطوره



## إحصاءات الديموغرافيا والتشغيل وسوق العمل

### التوجهات الديموغرافية:

بلغ عدد سكان المغرب، حسب آخر إحصاء عام للسكان والسكنى<sup>٨</sup> (٢٠١٤)، ٣٣,٨٤٨,٢٤٢ نسمة، منهم ٣٣,٧٦٢,٠٣٦ مغربياً و٨٢,٢٠٦ أجنبي. ومقارنة مع الإحصاء العام لسنة ٢٠٠٤ فإن عدد سكان البلاد قد عرف زيادة إجمالية بلغت ٣ ملايين و٩٥٧ ألف نسمة، وهو ما يعادل ١٣,٢٪ ويؤشر على معدل نمو ديمغرافي سنوي بلغ، خلال هذه الحقبة، ١,٢٥٪ مقابل ١,٣٨٪ ما بين ١٩٩٤ و٢٠٠٤. وعلى العموم، يصعب فهم هذا الانخفاض في الزيادة الديموغرافية في المغرب، بدون ربطه بالانتقال الديموغرافي الذي يميز البلاد عموماً، منذ ثلاثة عقود، والذي يعود صحيحاً لتراجع نسبة الخصوبة والوفيات، لكنه يرتبط بالأساس، كما يؤكد ذلك الباحثان إمانويل طود ويوسف كوراج، بتضافر عوامل اقتصادية وثقافية واجتماعية وسيكولوجية وأخلاقية، دفعت المغاربة كمجتمع، إلى إدراك مزايا الأسرة المحدودة العدد وتجسيدها فعلياً على مستوى سلوكهم الإنجابي. حتى إن الحكومات المتعاقبة، لم تقم في الواقع، من خلال برامجها في التخطيط العائلي، سوى باتباع رغبة الساكنة في تحديد النسل<sup>٩</sup>.

ويتبين من توزيع السكان حسب وسطي الإقامة، وفقاً لمعطيات الإحصاء العام لسنة ٢٠١٤ دائماً، أن ساكنة المغرب تتوزع بين ٢٠,٤٣٢,٤٣٩ في الوسط الحضري و١٣,٤١٥,٨٠٣ في الوسط القروي. وأصبحت بذلك نسبة التمدن في المغرب ٦٠,٣٪ مقابل ٣٩,٧٪ سنة ٢٠٠٤.

وعليه، فقد انتقل عدد السكان في الوسط الحضري من ١٦ مليون و٤٦٤ ألفاً إلى ٢٠ مليون و٤٣٢ ألف نسمة خلال الفترة ما بين ٢٠٠٤ و٢٠١٤، مسجلاً بذلك معدل نمو ديمغرافي سنوي قدره ٢,٢٪ مقابل ٢,١٪ خلال العشرية السابقة.

ويرجع هذا الارتفاع في ساكنة الوسط الحضري إلى النمو الديمغرافي الطبيعي من جهة وإلى الهجرة من المجال القروي من جهة أخرى، بالإضافة إلى خلق مراكز حضرية جديدة وكذلك توسع المدارات الحضرية للمدن. وقد انعكس ذلك على ساكنة الوسط القروي التي عرف عددها الإجمالي تراجعاً طفيفاً مقارنة مع إحصاء ٢٠٠٤ حيث بلغت ١٣ مليون و٤١٥ نسمة في حين بلغت سنة ٢٠٠٤ ما عدده ١٣ مليوناً و٤٢٧ ألف نسمة مسجلة بذلك معدل نمو سنوي سالب قدره ٠,١٪.

وأخذاً بالاعتبار التقسيم الجهوي الجديد (تقسيم التراب الوطني إلى ١٢ جهة)، فإن ٧٠,٢٪ من ساكنة المغرب تتمركز في خمس جهات تتجاوز ساكنة كل واحدة منها ثلاثة ملايين نسمة، هي: جهة الدار البيضاء – سطات بـ ٦ ملايين و٨٦٢ ألف نسمة، وجهة الرباط – سلا – القنيطرة بـ ٥ ملايين و٥٨١ ألف نسمة، وجهة مراكش – آسفي بـ ٤ ملايين و٥٢١ ألف نسمة، وجهة فاس – مكناس بـ ٤ ملايين و٣٣٧ ألف نسمة، وجهة طنجة

– تطوان – الحسيمة بـ ٣ ملايين و٥٥٧ ألف نسمة. ويسجل معدل النمو الديمغرافي تبايناً حسب الجهات، حيث يتراوح ما بين ١,٦١٪ في جهة كلميم – واد نون، و٣,٧٪ في جهة الداخلة – وادي الذهب. ومن خلال توزيع السكان حسب المدن يتجلى أن ٧ مدن كبرى تستقطب زهاء ربع سكان المملكة (٢٤,٩٪) أي ما يعادل ٤١,٣٪ من السكان الحضريين وهي على التوالي، حسب حجمها الديمغرافي، الدار البيضاء بـ ٣ ملايين و٣٥٩ ألف نسمة، ثم تليها فاس بمليون و١١٢ ألف نسمة، ثم طنجة بـ ٩٤٧ ألف نسمة، ثم مراكش بـ ٩٢٨ ألف نسمة، فمدينة سلا بـ ٨٩٠ ألف نسمة، ثم مكناس بـ ٦٣٢ ألف نسمة وأخيراً الرباط بـ ٥٧٧ ألف نسمة. ويتراوح معدل النمو أو الانكماش الديمغرافي المسجل في هذه المدن خلال العشر سنوات الأخيرة ما بين ٠,٧٩٪ – بمدينة الرباط و٣,٢٦٪ بمدينة طنجة. في المغرب، وعلى غرار العديد من البلدان السائرة في طريق النمو، من الظواهر اللافتة في العقدين الأخيرين التزايد الديمغرافي الكبير وغير المسبوق وخاصة للساكنة الحضرية. فالساكنة المغربية انتقلت من ١١,٦ مليوناً سنة ١٩٦٠ إلى ٢٦,٠٧ مليوناً سنة ١٩٩٤ وإلى ٢٩,٨٩ مليوناً سنة ٢٠٠٤ وإلى ٣٣,٨٤ مليوناً سنة ٢٠١٤. وفي الاتجاه نفسه، عرفت الهجرة من القرية إلى المدينة تزايداً غير مسبوق، بدءاً من منتصف السبعينيات، حيث انتقلت من حوالي ٦٧ ألفاً في عقد الستينيات، إلى ١٠٠ ألف في الفترة ما بين ١٩٩٤ و٢٠٠٤ وصولاً إلى ١٢٧ ألف سنة ٢٠٠٩ – ٢٠١٠. وانتقلت نسبة التمدن من ٢٩,٣٪ سنة ١٩٦٠ إلى ٥٥,١٪ سنة ٢٠٠٤، وإلى ٦٠,٣٪ سنة ٢٠١٤.<sup>١١</sup>

### جدول ١: نسبة التزايد السنوي للساكنة

الفترة	1960-1971	1971-1982	1982-1994	1994-2005	2005-2014
الساكنة الإجمالية	2.51	2.57	2.04	1.66	1.25
الساكنة الحضرية	4.13	4.24	3.61	2.91	2.2
الساكنة القروية	1.72	1.44	0.67	0.17	0.01

المصدر: إحصاءات المندوبية السامية للتخطيط

غير أنه من المفيد استحضار أثر هجرة المغاربة إلى الخارج لأخذ فكرة أكثر واقعية عن الزيادة الديموغرافية في المغرب، خصوصاً في العقدين الأخيرين، ذلك أن أكثر من ستة مهاجرين من أصل عشرة (٦٣ في المائة) قد غادروا المغرب ابتداءً من سنة ٢٠٠٠. فأعداد المغاربة المقيمين في الخارج انتقلت على سبيل المثال من ١ ٦٦٣ ٨٧٠ سنة ١٩٩٨ إلى ٣ ٣٠٠ ٠٠٠ سنة ٢٠٠٦، لتبلغ حالياً حوالي ٤,٥ ملايين شخص. فالدور الظاهر أو الخفي للجالية المغربية في الخارج على التحولات في المغرب، خصوصاً

٩. من أجل المزيد من التفصيل يمكن الرجوع إلى الدراسة التالية للباحثين، اللذين كلفا من قبل الحكومة سنة ٢٠٠٦ بإنجاز دراسة حول تطور المجتمع المغربي، خصوصاً على المستوى الديموغرافي: Youssef Courbage et Emmanuel Todd, Révolution culturelle au Maroc: le sens d'une transition démographique, in Notes et Etudes de la Fondation Res Publica. voir: www.fondation-res-publica.org

٨. تاريخ مرجع الإحصاء العام للسكان والسكنى هو ١ شتنبر ٢٠١٤. ويشمل الإحصاء جميع الأشخاص، كيمما كانت جنسيتهم، والأسر المتواجدين على تراب المغرب في تاريخ مرجع الإحصاء، سواء كانوا مقيمين أو عابرين. و تجدر الإشارة إلى أنه إلى حد الآن، لا تزال لم تقدم كل نتائج هذا الإحصاء العام، التي تهم في جانب كبير منها العمل سواء كان مهيكلاً، أو غير مهيكلاً، أو أسري. الخ.

الديموغرافية، تزايد مع تزايد هذه الجالية. وديموغرافيا المناطق التي تعرف هجرة الى الخارج تغيرت أسرع من المناطق الأخرى<sup>13</sup>.

## ٢. السكان في سن العمل:

بلغ عدد السكان النشيطين وفق آخر إحصاء عام للسكان والسكنى (٢٠١٤) ١١ ٥٤٨ ٥٤٨ نسمة، مقابل ٢٢ ٠٦١ ٦٢٠ من غير النشيطين. وتبعاً لذلك تصل نسبة النشاط إلى ٤٧,٦٪، غالبيتهم من الذكور بنسبة ٧٠,٥٪، مقابل ٢٠,٤٪ في صفوف الإناث. ويتوزع النشيطون إلى ٧٣٣ ٠٣٠ ٩ من الذكور و ٦٩١ ٥١٧ ٢ من الإناث.

وعرفت الساكنة النشيطة، دائماً حسب إحصائيات المندوبية السامية للتخطيط، تزايداً مستمراً بمعدل ١١٥ ألف نشيط جديد سنوياً، منذ سنة ٢٠٠٠ وإلى حدود ٢٠١٤، منتقلة من ١٠ ملايين و ٢١٣ ألف نشيط إلى ١١ مليون و ٨١٣ ألف نشيط. ويظل هذا التزايد أقل من تزايد الساكنة في سن النشاط، والتي تزايدت بـ ٣٨٣ ألف نسمة طوال الفترة نفسها، وهو ما ترجم بانخفاض لنسب النشاط من ٥٣,١٪ سن ٢٠٠٠ إلى حوالي ٤٨٪ سنة ٢٠١٤ (٤٧,٦٪). هذا الانخفاض في نسب النشاط على المستوى الوطني، تخفي تفاوتات كبيرة حسب الفئات العمرية. فبالنسبة للشباب البالغين ما بين ١٥ و ٢٤ سنة، تراجع من ١٣,٦ نقطة، بينما لدى الأشخاص البالغين ما بين ٢٥ و ٣٩ سنة، انخفضت بـ ٢,٥ نقطتين وبالنسبة للبالغين ما بين ٤٠ و ٥٩ سنة بـ ١,٧ نقطة.

وفي ظل هذه الشروط، تراجع وزن الشباب البالغين ما بين ١٥ و ٢٤ من الساكنة النشيطة بـ ١٠,١ نقاط، منتقلاً من ٢٧,٢٪ سنة ٢٠٠٠ إلى ١٧,١٪ سنة ٢٠١٤. ويفسر هذا التطور ذاته، إلى حد كبير، بالجهود المهمة المبذولة خلال السنوات الأخيرة في مجال التعليم. وعلى الرغم من الجهود الملاحظة في مجال التعليم، إلا أن النساء الشابات يعانين دائماً من تأخر مهم في العلاقة مع أقرانهن الذكور في هذا المجال. وبالفعل، فقد انتقلت نسبة تدرسهن، فيما بين ٢٠٠٠ و ٢٠١٤، من ٢٢,٩٪ إلى ٣٩,٤٪، مسجلة تطوراً بـ ١٦,٥ نقطة، في حين أن نسبة تدرس الرجال انتقلت، خلال الفترة نفسها، من ٣١,٦٪ إلى ٥٣,١٪، مسجلة تطوراً بـ ٢١,٥ نقطة.

فمجهود التمدريس، كان وراء الولوج المتأخر أكثر فأكثر للنساء إلى الحياة النشيطة. فحجم النساء الشابات البالغات ما بين ١٥ و ٢٤ سنة، في الساكنة النشيطة النسائية انخفض من ٢٧,٥٪ سنة ٢٠٠٠ إلى ١٧٪ سنة ٢٠١٤ (١٠,٥ نقاط كفارق) وحجم حصتهن في العرض الإجمالي للعمل استقر تقريباً خلال هذه الفترة، بنسبة تصل إلى حوالي ٢٧٪.

أما بخصوص الأطفال، فحسب تقديرات اليونسيف يبلغ عدد الأطفال أقل من ١٨ حوالي ١١,٨ مليوناً سنة ٢٠١٣ (أي ما يمثل ٣٥٪ من الساكنة الإجمالية للبلاد)<sup>14</sup>. ومن جهته أشار البنك الدولي إلى أن الأطفال البالغين أقل من ١٥ سنة يمثلون حوالي ٢٨٪ من الساكنة الإجمالية

للمغرب سنة ٢٠١٢. وبالنسبة لتقديرات المندوبية السامية للتخطيط، فيبلغ عدد الأطفال أقل من ١٩ سنة، إلى حدود سنة ٢٠١٤ حوالي ١١,٦١٦ مليوناً.

أما بخصوص عمل الأطفال، فحسب ما كشفت عنه إحصائيات المندوبية السامية للتخطيط، انخفض خلال الخمس عشرة سنة الماضية. حيث إن ١,٥٪ من الأطفال البالغين ما بين ٧ وأقل من ١٥ سنة يشتغلون سنة ٢٠١٤ مقابل ٩,٧٪ سنة ١٩٩٩. وحسب البحث الوطني حول التشغيل المنجز من قبل المندوبية دائماً، لا يزال هناك ٦٩,٠٠٠ طفل معني بهذه الظاهرة، لكن يظل المشكل قروباً بشكل خاص، حيث يشتغل ٦٢,٠٠٠ من الأطفال في الوسط القروي، مقابل ٧,٠٠٠ في الوسط الحضري. وتهم الظاهرة الذكور (١٠,١٪) أكثر من الإناث (٣٩,٩٪). ويتركز عمل الأطفال في بعض القطاعات الاقتصادية. ففي الوسط القروي، يعمل ٩٠,٢٪ من الأطفال المعنيين بالظاهرة في الفلاحة، كمساعدين عائليين أساساً، ومن دون أي مقابل مادي وأحياناً كأجراء في شروط مجحفة وخطرة في الغالب. ولو أن شغلهم عموماً يشكل خطراً وتهديداً لتمدريهم ونموهم الجسماني والنفسي والأخلاقي. وفي الوسط الحضري، يتركز شغل الأطفال بشكل أساسي في مجال الخدمات (٥٨,١٪)، ومجال الصناعة (٢٦,٨٪).

وعلى مستوى ساعات العمل، يشتغل هؤلاء الأطفال كمتوسط ٣٢ ساعة في الأسبوع، حوالي ١٤ ساعة أقل من الأشخاص البالغين ١٥ سنة فأكثر. ويبلغ هذا الفارق حوالي ١١ ساعة في الوسط القروي (بـ ٣٠ ساعة مقابل ٤١ ساعة)، بينما يتقلص إلى ٥ ساعات في الوسط الحضري (٤٥ ساعة مقابل ٥٠ ساعة).

وعموماً، ثقل التقاليد وكذا الاكراهات الاقتصادية والظروف العامة المميزة للعالم القروي، تفرض على الأسر الزراعية اللجوء إلى الاحتياطي من اليد العاملة المكون من هؤلاء الأطفال غير النشيطين، وكذا الأطفال البالغين ما بين ١٥ و ١٨ من أجل الاضطلاع بعدد من المهام والأشغال اليومية. وتمثل هذه الأنشطة على العموم مخاطر بالنسبة لصحة وأمن أولئك الأطفال، كما تعيق مساهمهم الدراسي<sup>15</sup>.

في غالبية البلدان السائرة في طريق النمو، تستوعب الفلاحة يداً عاملة مهمة من الأطفال. فعدد كبير من الأطفال ينخرط في كل أنواع الاستغلاليات الفلاحية، من الملكيات العائلية الصغيرة إلى الضيعات الفلاحية الكبرى.

والحال أن الفلاحة من قطاعات الأنشطة الأكثر خطورة حيث تتسبب الاشغال بمخاطر مهمة على شكل حوادث شغل وأمراض مهنية، خصوصاً لدى الأطفال العمال الذين يقومون بمهام صعبة وخطيرة من دون أي تدبير للأمن والنظافة.

وبصفة عامة تحتل الأنشطة الفلاحية مكانة مهمة في اقتصاديات

13. Daniela Ciliberti et Concepcion Badillo, Analyse de Situation des Enfants au Maroc 2015, Publications de L'UNICEF.

14. Banque Mondiale Expanding Opportunities for the Next Generation. Early Childhood Development in the Middle East and North Africa (2015) p. 207.

15. Publication de l'organisation internationale du travail, Etude sur les travaux dangereux dans le secteur de l'agriculture au Maroc, Avril 2008.

10. Publication du Haut Commissariat au Plan, L'Agriculture 2030, Quels avensirs pour le Maroc ?

11. Rajaa Mejzati Alami, Le secteur informel au Maroc, éd Presses Economiques du Maroc, 2006.

12. Youssef Courbage et Emmanuel Todd, Révolution culturelle au Maroc: le sens d'une transition démographique, in Notes et Etudes de la Fondation Res Publica. voir: www.fondation-res-publica.org

خصوصية الأنشطة القروية. حيث لا تمس البطالة سوى حوالى ٤٪ من النشيطين القرويين الذين يحرصون على ألا يظلوا من دون عمل، ولو بمزاولة أنشطة بسيطة. وتظل البطالة على الخصوص ظاهرة حضرية بـ١٤٪ من النشيطين الحضريين سنة ٢٠١٣، وتفسر بفعل تدفقات النشيطين القرويين للبحث عن شغل في المدن وبالمشاركة المتزايدة للنساء الحضرية في سوق الشغل.

وبالمقابل تبدو المشاركة في سوق الشغل جد مهمة في الوسط القروي، حيث تبلغ نسبة نشاط النساء ٣٧٪ في الوسط القروي (مقابل ١٨٪ في المدن) ونسبة نشاط الشباب البالغ من العمر ما بين ١٥ و٢٤ سنة تبلغ ٤٣٪ في الوسط القروي (٢٣٪ في الوسط الحضري). كما أن الشغل غير المؤدى عنه يهم ٤٠٪ من الشغل في الوسط القروي سنة ٢٠١٣ (مقابل ٤,١٪ في الوسط الحضري)، كما أنه في الوسط القروي حوالى ٧٤٪ من النساء نشيطات (٢٠١٣) وحوالى ٦٨٪ من الشباب أقل من ٢٥ سنة يمارسون أنشطة غير مؤدى عنها وغير مغطاة بتشريع الشغل. وثالثاً ما يتعلق برغبة الأفراد في الانفلات من السياق التقليدي أو الرغبة في محاكاة المهاجرين القدامى الذين استطاعوا، بفضل اللادخار، تغيير الوضع الاجتماعي داخل أسرهم أو جماعاتهم، إما بتكوين قطاع من الماشية أو بشراء قطعة أرض. وتلعب الشبكات العائلية والعلاقات الاجتماعية عموماً دوراً مهماً في الهجرة، وخصوصاً بالنسبة للشباب. فأنماط الاندماج في النشاط، تخضع غالباً، بالنسبة لليد العاملة كما بالنسبة للرباب العمل، لاستراتيجيات الجماعة وليس لقرارات فردية. ومن هذا المنظور، فالارتباط بالعالم القروي يستمر بالنسبة للعاملين في الأنشطة غير المهيكلة، والقطيعة مع الوسط الأصلي تبقى نادرة. والمشاركة في حياة الجماعة في المجال القروي تتجسد في الزيارات المتكررة وفي تحويل الأموال أو العمل أو لحضور مناسبات. هذا، وقد ترتب عن الهجرة القروية، التي انطلقت على الخصوص مع بداية القرن العشرين، والتي بلغت أوجها في الأربعينيات وبشكل خاص خلال الحرب العالمية الثانية وما بعدها تكديس عدد كبير من الوافدين على المدينة في أحياء المدن القديمة بالمدن الكبرى في المغرب (الدار البيضاء، الرباط، فاس، مراكش، مكناس،... الخ)، التي لم تتحمل هذه الأفواج الكبيرة المتزايدة، الشيء الذي أدى إلى ظهور مراكز حضرية جديدة، وكذا أحياء عفوية عشوائية وهامشية، بل وأحياء صفيحية<sup>١٩</sup>، ستستقبل أفواجاً متجددة من المهاجرين القرويين، كما من الوسط الحضري نفسه، أفواجاً بشرية ستجد نفسها في مواجهة مشاكل السكن والعمل ومشاكل أخرى ترتبط بإمكانية اندماجهم في الوسط الجديد من دون أي مؤهل سوى الرغبة الملحة في الهروب من البؤس والفق.

البلدان السائرة في طريق النمو، سواء على مستوى الإنتاج أو على مستوى اليد العاملة المشتغلة، خصوصاً من الأطفال. وفي المغرب، لا يشكل القطاع الفلاحي حالة خاصة، فهو يشغل نسبة لا يستهان بها من الأطفال البالغين أقل من ١٥ سنة.

### ٣. هجرة الريف إلى المدينة وتطورها في السنوات الأخيرة:

تلعب الأنشطة غير المهيكلة دور الملجأ، حيث تستوعب يداً عاملة مهمة من العالم القروي. في بعض الأنشطة، يبدو وزن المهاجرين مهماً. حيث يخلق المهاجرون المنحدرون من العالم القروي والمستقرون في المدن، وفي ضواحيها بشكل خاص، أنشطة في عين المكان أو بالقرب من الضواحي أو في المدن القديمة<sup>١٦</sup>. بعض المهن هي أحياناً حكر على بعض المجموعات القروية المحددة، بحيث يتحدث البعض عن حواجز إثنية تتحكم في عملية الولوج إلى بعض الأنشطة. غير المهيكلة في الغالب.

وقد أبرز رصد المندوبية السامية للتخطيط لظاهرة الهجرة الداخلية من القرية إلى المدينة، طوال ما يزيد على قرن من الزمن، التطور الكبير الذي عرفه تدفق الساكنة القروية في اتجاه المدن، وكيف انتقل من حوالى ٧٨٠٠ ما بين ١٩٠٠ و١٩٢٠، أي قبيل استعمار المغرب، إلى ٦٧ ألفاً في عقد الستينيات، إلى ١٠٠ ألف في الفترة ما بين ١٩٩٤ و٢٠٠٤ وصولاً إلى ١٢٧ ألف سنة ٢٠٠٩-٢٠١٠، قبل أن يتراجع في العقد الحالي بحوالى ١٠٢ ألفين كمتعدل<sup>١٧</sup>.

ترتبط دينامية حركة الهجرة القروية - الحضرية بعوامل متعددة، أهمها: أولاً ما خلفته السياسات الاستعمارية من قطائع في الأنظمة الفلاحية وأنماط الضبط أو التقنين الجماعية. فالمغرب، مثله مثل البلدان التي عاشت التجربة الاستعمارية، لم ترتبط فيه الهجرة من القرى إلى المدن بثورة فلاحية متمخضة عن دينامية داخلية ذاتية، كما حدث في الغرب، وإنما «ثورة» ناجمة عن الممارسات الاستعمارية.

وثانياً ما يرتبط بسياسات التدخل في الوسط القروي خلال مرحلة ما بعد الاستعمار. فسياسات التدخل في الوسط القروي وما نجم عنها من اختلالات، وعدم توازن بين الساكنة والموارد والخصائص في موارد العيش، منحت شكلاً خاصاً للإيقاعات التي اتخذتها الهجرة، بل أدت إلى تحول عميق في الشغل القروي نفسه. حيث صار الوسط القروي أقل فأقل خلقاً للشغل ومولداً أكثر، للأنشطة غير المهيكلة، وللشغل الهش: فالشغل الهش يمس ١٠ في المائة من العمال القرويين سنة ٢٠١٣ (مقابل ٨,٤ في الوسط الحضري)، ويتراوح ما بين ٢,٥٪ في صفوف النساء القرويات و١٣,٩٪ في صفوف الرجال القرويين<sup>١٨</sup>.

والبطالة في الوسط القروي مقنعة في صورة شغل هش، بالنظر إلى

١٩. بوشنغاتي بوزيان، في التحضر والثقافة الحضرية بالمغرب، منشورات الحوار الأكاديمي والجامعي، ١٩٨٨، ص ٣٨.

20. Mohamed Khachani et Mohamed Bensaïd, Les nouveaux défis de la question migratoire au Maroc, Cahiers des migrations internationales no. 103, publication de l'Organisation internationale du Travail 2010.

16. Rajaa Mejjati Alami, Le secteur informel au Maroc, éd Presses Economiques du Maroc, 2006, p30

17. Publication du Haut Commissariat au Plan, L'Agriculture 2030, Quels avenir pour le Maroc ?

18. Publication du Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales, Note synthétique de politique L'emploi rural et l'emploi informel:Précarité et vulnérabilité au travail, 2014

## ٤. الهجرة إلى الخارج والهجرات الموسميّة أو

### الدائريّة:

عرفت الهجرة المغربية إلى الخارج أشكالاً مختلفة: الهجرة الفردية الذكورية، الهجرة في إطار التجمع العائلي، الهجرة الموسمية، الهجرة الأثوية المستقلة، وهجرة الكفاءات، بل والهجرة غير القانونية أو السرية.<sup>21</sup> إن التدابير المتخذة عقب تطبيق معاهدة شينغن خلال سنوات التسعينيات، قلصت بشكل كبير تدفقات الهجرة، وأفضت إلى تنامي الهجرة غير القانونية أو السرية التي بدأت تأخذ مع بداية الألفية الثالثة حجماً متزايداً، خصوصاً في حوض البحر المتوسط. فالمغرب، بفعل قربه من أوروبا، يتميز بتدفقات الهجرة السرية المنطلقة من ترابه الوطني أو مناطق أخرى (الجزائر، إفريقيا جنوب الصحراء، موريتانيا..). وبغض النظر عن التدابير الصارمة المعتمدة من طرف البلدان الأوروبية، وخصوصاً الجارة إسبانيا، لا يزال هذا الشكل من الهجرة يأخذ أبعاداً كبيرة، ولو بأخذ مسارات أخرى من أجل الدخول إلى الاتحاد الأوروبي (عبر تونس، وليبيا، بل وتركيا كممرات عبور نحو إيطاليا أو اليونان).

يصعب قياس ظاهرة «الهجرة غير الشرعية»، بسبب طبيعتها نفسها، التي تحيل على ما ينفلت من القانون، أي على ما هو سري وغير مرئي أو غير شرعي. لكن المكتب العالمي للشغل يتحدث، في نوع من التقدير، عن كونها تمثل حوالى ١٥ في المائة من حجم الهجرة الشرعية.

وحسب تقديرات وزارة الداخلية، شهدت سنة ٢٠١٣ تفكيك ٦٣ شبكة للهجرة غير الشرعية وإفشال ١٩,٥٠٠ محاولة تسلل إلى أوروبا، غالبيتها المغربية بترحيل حوالى ٦٢٠ مهاجراً نحو بلدانهم الأصلية.<sup>22</sup>

لكن هذه الأرقام، تظل جزئية وغير دقيقة، وبعيدة عن حقيقة الواقع. وعلى العموم تجمع المصادر الرسمية وغير الرسمية على حقيقة «الهجرة غير الشرعية» في المغرب كظاهرة جماهيرية DE MASSE، حيث يقدر عدد المهاجرين غير الشرعيين، خصوصاً المنحدرين من إفريقيا جنوب الصحراء، بحوالى ما بين ١٠,٠٠٠ و ٢٠,٠٠٠ مهاجر.

وعموماً عرفت أعداد المهاجرين إلى الخارج تطوراً مهماً خلال العقود الأخيرة، حيث أبرزت المندوبية السامية للتخطيط أن أعداد المهاجرين المقيمين في الخارج انتقلت على سبيل المثال من ٦٦٢ ٨٧٠ سنة ١٩٩٨ إلى ٣٠٠ ٣٠٠ سنة ٢٠٠٦، لتبلغ حالياً ٤,٥ ملايين شخص. تتسم هذه الفئة بغلبة عنصر الشباب حيث يقل عمر ٧٠ من المائة منها عن ٤٥ سنة، من بينهم ٢٠ في المائة ازدادوا بالخارج، وهي موزعة تقريباً بالتساوي بين الجنسين.

وتتواجد الجالية المغربية بالخارج في أكثر من ١٠٠ دولة في القارات الخمس، على الرغم من تمركزها القوي في أوروبا، موضحاً أن ٨٠ في المائة من أفرادها يتوزعون ما بين فرنسا وإسبانيا وإيطاليا وبلجيكا

وهولندا وألمانيا. تتوفر ٤٤ في المائة منها على الأقل على جنسية ثانية. وعرفت البنية السوسيو- مهنية للجالية المغربية المقيمة في الخارج تحولاً نوعياً خلال السنوات الماضية، إذ أصبحت ظاهرة الهجرة تشمل أيضاً المغاربة من ذوي الكفاءات في ميادين مختلفة. حيث إن ١٧ في المائة منهم حاصلون على مستوى (بكالوريا + 0)، ما يجعل المغرب يحتل المرتبة الثالثة عالمياً بالنسبة إلى هجرة الأدمغة حسب تصنيف البنك الدولي. ولم تتوفر لدينا معطيات دقيقة حول هذه الظاهرة، لكن المؤكد أن الجالية المتعلمة بدأت تأخذ أبعاداً مهمة، كما يظهر من خلال إنشاء جمعيات للمتخصصين المغاربة المهاجرين في الخارج، في مختلف مجالات المعرفة والعلم والتقنية مثل جمعية المعلوماتيين المغاربة في فرنسا، وجمعية مغرب المقاولين، والجمعية المغربية للبيولوجيين في فرنسا، والجمعية المغربية للبيولوجيين في الولايات المتحدة، وجمعية «المعرفة والتنمية» التي تضم كفاءات من مختلف مجالات المعرفة..

الخ، وتضم هذه الجمعيات المدنية أحياناً مئات المنخرطين<sup>23</sup>.

غير أن ذلك لا ينبغي أن يحجب بروز فئات من المهاجرين المغاربة في الخارج، تعيش في أوضاع اجتماعية واقتصادية هشّة خصوصاً في ظل الأزمة الاقتصادية الراهنة.

وانتقل حجم تحويلات مغاربة الخارج المالية من ٢٠ مليار درهم سنة ١٩٩٠ إلى ٥٦ مليار درهم سنة ٢٠١٥، وهو ما يمثل ٧ في المائة من الناتج الداخلي الخام، كما يساهمون في الودائع البنكية بـ ١٣٠ مليار درهم، وهذا يساهم في تخفيض نسبة الفقر بـ ٣,٤ نقاط.

وإذا أخذنا على سبيل سنة ٢٠٠٥ كمثال، التي بلغت فيها أعداد المغاربة المقيمين في الخارج

٣١٨٥٣٨٢، فالملاحظ أن هذا الجزء الكبير من المغاربة يتواجد في أوروبا بـ ٢٧٣٩٠٥١١، وبشكل خاص في فرنسا ١٠٣٦٩٠٩ وفي إسبانيا ٥٠٣١٧١ وبلجيكا ٣٥٤١٦١ وغيرها من دول أوروبا الغربية، بينما لا تحتضن الدول العربية مجتمعة سوى ٢١٣٠٣٤ من المغاربة المهاجرين، يتواجد غالبيتهم في دول المغرب العربي، ثم ٢٢٦١٩٦ متواجدون في أمريكا الشمالية.

وتجدر الإشارة إلى أن الجزء الأكبر من المغاربة المقيمين في الخارج قد غادر حديثاً، حيث إن أكثر من ستة مهاجرين من أصل عشرة (٦٢ في المائة) قد غادروا المغرب ابتداءً من سنة ٢٠٠٠، وأن الموجة الحديثة من هجرة المغاربة، وخصوصاً تلك التي بدأت بعد بداية للاقتصاد العالمية في سنة ٢٠٠٨، قد توجهت أساساً نحو دول أمريكا الشمالية والدول العربية.

وبفعل عولمة تدفقات الهجرة، أصبح المغرب خلال العقود الأخيرة أرض هجرة بامتياز، وأرض استقبال وتوافد. حيث تحول المغرب تدريجياً إلى بلد لجوء واستقرار (مؤقت ودائم) للمهاجرين الذين يقصدونه كمعبر للهجرة نحو أوروبا أو للعمل وللدراسة. ويتواجد فيه اليوم عدد مهم من المهاجرين في وضعية غير نظامية، خصوصاً المنحدرين من إفريقيا جنوب الصحراء<sup>24</sup>. وتقدر الجهات الرسمية عدد الأجانب المتواجدين في

٢٣. خلاصات وتوصيات تقرير «الأجانب وحقوق الإنسان بالمغرب: من أجل سياسة جديدة في مجال اللجوء والهجرة»، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ٢٠١٤.

24. Tsoukala Anastassia, « Le traitement médiatique de la criminalité étrangère en Europe », Déviance et Société, 2002/1 Vol. 26, p. 61-82.

21. Hassan Bentaleb , les statistiques de l'immigration clandestine font polémique , in Libération 9/11/2013.

22. Mohamed Khachani et Mohamed Bensaïd, Les nouveaux défis de la question migratoire au Maroc, Cahiers des migrations internationales no. 103, publication de l'Organisation internationale du Travail 2010.

العملية سنة ٢٠١٤ معالجة ٢٥,٠٠٠ طلب لبطاقة الإقامة: ٢٧,٤٪ منهم سينغاليون و١٨,٤٪ نيجيريون و٨٪ من الإيفواريين. وتمت الاستجابة لحوالي ١٥,٠٠٠ طلب فقط.

وبدأت الحكومة المغربية في مستهل سنة ٢٠١٥ تلقي طلبات المرحلة الثانية من عملية تسوية أوضاع المهاجرين غير الشرعيين في البلاد.

## ٥. تطوّر قوّة العمل:

ارتفع عدد النشيطين المحتملين بـ٨٪ كمتوسط سنوي خلال العشرة الأخيرة. ومن المحتمل أن تسجل نسبتهم، حسب تقديرات وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية<sup>٢٥</sup>، أعلى مستوى لها في السنوات المقبلة بـ٦٥٪، كما يسجل ارتفاع ملحوظ لعدد الأشخاص المسنين (٦٠ سنة فما فوق كساكنة خارج سن النشاط)، حيث ستبلغ نسبتهم ١١,٥٪ في سنة ٢٠٢٠ و١٥,٣٪ سنة ٢٠٣٠.

والمؤكد أن هناك ضغطاً ديموغرافياً كبيراً على سوق الشغل، يمارسه الشباب البالغون من العمر ما بين ١٥ و٣٤ سنة: حيث وصلت نسبتهم ٣٦٪ سنة ٢٠١٤، مقابل ٢٨,٥٪ بالنسبة للأشخاص البالغين من العمر ما بين ٣٥ و٥٩ سنة و٩,٤٪ بالنسبة للبالغين ٦٠ سنة وما فوق. أما في ما يتعلق بعرض الشغل، فقد بلغ عرض الشغل المعبر عنه بالسكنة النشيطة البالغة من العمر ١٥ سنة فما فوق ١١,٨ مليون شخص سنة ٢٠١٤: ٢٧,٢٪ نساء و٥٣,٣٪ يتمركزون في المدن. ويتميز عرض الشغل على العموم بوجود نسبة مهمة من الشباب البالغ ما بين ١٥ و٣٤ سنة، تصل إلى ٤٧,٣٪ سنة ٢٠١٣ (٣٠٪ منهم تبلغ ما بين ٢٥ و٣٤ سنة و١٧,٣٪ تبلغ ما بين ١٥ و٢٤ سنة) هذا على الرغم من التراجع الملحوظ لنسبة الشباب النشيطين البالغين ما بين ١٥ و٣٤ خلال العشرة الأخيرة، والذي بلغ ٦٪.

أما في ما يتعلق بتأهيل عرض الشغل، فقد ارتفع عدد خريجي الجامعات العمومية بحوالي ١٦٪ ما بين السنتين ٢٠١٠ و٢٠١٢، منتقلاً من ٥٠,١١٦ إلى ٥٨,٠٦١، ويبلغ عدد النساء منهم ٤١٪. هذا مع العلم أن عدد الطلبة في الجامعات العمومية المغربية خلال السنة الجامعية ٢٠١٣-٢٠١٤ مثلاً هو حوالي ٦٠٠,٠٠٠ طالب (من بينهم ٤٨٪ إناث و٢٪ من الأجانب) بزيادة قدرها ١٪ بالمقارنة مع السنة التي قبلها ٢٠١٢-٢٠١٣. هذا في حين يمثل طلبة التعليم العالي الخاص حوالي ٦٪ (بحوالي ٣٥,٠٠٠ طالبا وطالبة) من إجمالي طلبة مستوى التعليم العالي.

بينما بلغ عدد حاملي الشهادات خريجي مؤسسات تكوين الأطر ٨٩١ سنة ٢٠١١-٢٠١٢.

و١٢,٧٢١ في سنة ٢٠١٢-٢٠١٣، أكثر من نصفهم من النساء (٥٣٪ مقابل ٤٨٪ خلال سنة ٢٠١٠-٢٠١١).

أما بخصوص خريجي مؤسسات التكوين المهني، فقد تضاعف عددهم

المغرب في وضعية غير نظامية ما بين ٣٥,٠٠٠ و٤٠,٠٠٠ شخص. ولا يمكن فهم تنامي ظاهرة الهجرة غير الشرعية للأفارقة جنوب الصحراء في المغرب من دون ربطها بسياسات الهجرة الأوروبية خلال العقد الأخيرين، والتي يغلب عليها الهاجس الأمني، والمتمثلة على الخصوص في تعزيز إجراءات مراقبة الحدود، وتقنين شروط الولوج إلى الاتحاد الأوروبي ومنح التأشيرات، والذي يصل إلى حد التضييق، وتكثيف دوريات مراقبة الهوية داخل مجتمعات الاستقبال وما وراء حدودها، وتشديد العقاب على المتواطئين الذين يسهلون دخول الأجانب بطرق غير شرعية للتراب الأوروبي، وتدابير ترحيل الأجانب..الخ.

ولا شك أن المغرب، وبضغط من شركائه الأوروبيين، اختار بدوره المقاربة الأمنية في معالجته ظاهرة الهجرة غير الشرعية، من خلال مجموعة من الإجراءات، أبرزها وضع سياج على طول الشريط الحدودي مع الجزائر الذي يعتبر المنفذ الرئيسي للأفارقة جنوب الصحراء، إضافة إلى السياج الذي وضعت السلطات الإسبانية حول مدينتي سبتة ومليلية، والتعاون الأمني مع الدول المجاورة، خصوصاً إسبانيا، من خلال دوريات أمنية مشتركة، لتوقيف المهاجرين غير الشرعيين وتفكيك شبكات تهجير الأشخاص وترحيل المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية..الخ. وتضاف كل هذه التدابير الأمنية إلى إجراءات أخرى معتمدة ذات طبيعة قانونية (المصادقة على الاتفاقية الدولية المتعلقة بحماية العمال المهاجرين وأفراد عائلاتهم سنة ١٩٩٣) ومؤسساتية (خلق مديرية الهجرة ومراقبة الحدود وإنشاء مرصد الهجرة).

إلا أنه في خطوة مفاجئة، أطلقت السلطات العمومية في المغرب عملية تسوية قانونية للأجانب الموجودين فوق التراب الوطني لتسوية وضعياتهم الإدارية تمتد طوال سنة ٢٠١٤. وإذا كانت هذه العملية بمثابة مؤشر على تجاوز المسؤولين المغاربة للمقاربة الأمنية الصرفة، في اتجاه اعتماد مقاربة إنسانية، تروم تحقيق اندماج اجتماعي للمهاجرين غير الشرعيين، أو على الأقل لجزء منهم، في المجتمع المغربي، فإن السؤال الذي يطرح في هذا الصدد هو حول مدى احترام هذه العملية روح الاندماج الاجتماعي (بما يعنيه من تمتع بالحقوق الأساسية:

الاقتصادية والاجتماعية والسياسية..الخ). لا سيما وأن الملاحظة اليومية لأوضاع المهاجرين المنحدرين من إفريقيا – جنوب الصحراء، تبين أن غالبيتهم يتعاطون أنشطة غير مهيكلة (في قطاعات البناء والحرف التقليدية والتجارة الجائلة...الخ) أو للتسول والتشرد في أسوأ الحالات. لهذا لم تكف أهم الجمعيات والمنظمات المغربية المدافعة عن حقوق المهاجرين (الجمعيات التنموية عموماً، وجمعيات حقوق الإنسان وبعض النقابات، خصوصاً المنظمة الديمقراطية للشغل)، بالترحيب بهذه العملية، بل انتقدت مداها الزمني القصير نسبياً، ومعابيرها التي تظل «صعبة التحقيق» ومبرر إقصاء عدد كبير من الأجانب. وقد همت هذه

27. Publication du Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales, Etude de diagnostic sur la situation de l'emploi au Maroc, 2014

28. Publication du Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales, Etude de diagnostic sur la situation de l'emploi au Maroc, 2014, p19.

٢٥. وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية، «الحصيلة الاجتماعية ٢٠١٤: وضعية سوق الشغل» أنظر: [www.emploi.gov.ma](http://www.emploi.gov.ma)

٢٦. أرقام نسبية لأنها تظل دون المستوى بكثير مقارنة مع ما يتحقق في البلدان المماثلة للمغرب اقتصادياً وديموغرافياً.

المطلقات، خصوصاً في المدن. لدى النساء القرويات، نسبة النشاط هي أربع مرات أكثر منها لدى النساء المتزوجات الحضريات<sup>٢٧</sup>.

## ١. واقع التشغيل وخصائصه:

بلغ حجم الشغل - أي حجم الساكنة النشيطة المشتغلة البالغة ١٥ سنة فأكثر- في المغرب سنة ٢٠١٣، حوالي ١٠,٦٢٥,٠٠٠ شخص، حيث تطور بايقاع متوسط منذ ٢٠٠٠، بمعدل سنوي وصل إلى ١,٤٪. فحسب تقرير صادر عن وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية المغربية بالشراكة مع الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي، ومنظمة العمل الدولية سنة ٢٠١٤، أحدث للاقتصاد المغربي ١,٦٦٨ مليون فرصة عمل في الفترة بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠١٣، بمعدل ١٣٩ ألف فرصة عمل سنوياً مع استثناءات مثلاً سنة ٢٠٠٦ (٣٠٠٠٠٠ منصب محدث) أو سنة ٢٠١٢ (١٠٠٠ منصب محدث). ويبدو أن هذه السنة الأخيرة كانت مفصلية، فمن جهة أحدث خلالها ١٢٧,٠٠٠ منصب شغل، لكن بالموازاة مع ذلك، تم اللجوء على ١٢٦,٠٠٠ منصب شغل، أغلبها في مناطق قروية.

وعلى العموم لم تتمكن نسبة النمو للاقتصادي المهمة نسبياً المسجلة خلال السنوات الأخيرة، والتي بلغت في الفترة ما بين ٢٠٠٠ و ٢٠١٤ حوالي ٤,٦٪، من خلق فرص شغل كافية ومستدامة ومنتجة. ويعتبر قطاع الخدمات مصدر غالبية فرص الشغل المحدثة بـ ٩٢,٠٠٠ فرصة شغل صافية في المتوسط السنوي، وبنسبة أقل في قطاع الفلاحة، الغابة والصيد بـ ٢,٠٠٠ فرص شغل صافية في المتوسط السنوي. أما قطاع الصناعات التحويلية الموجهة للتصدير كالنسيج والألبسة، فقد سجل فقدان عدد كبير من فرص الشغل خلال هذه الفترة. ومن جانبه عرف قطاع البناء والأشغال العمومية تراجعاً مستمراً في حجم التشغيل منذ سنة ٢٠١٠ نتيجة تراجع دينامية الأنشطة المرتبطة بهذا القطاع.

وهكذا فحوالي ٨٠٪ من النشيطين المشتغلين سنة ٢٠١٤ يشتغلون في قطاعي الخدمات بـ ٤٠٪ وفي الفلاحة والغابة والصيد بـ ٣٩٪. وتميز تطور فرص الشغل خلال السنوات الأخيرة، بشبه استقرار لحجم الشغل الأثوي في نسبة ٨٢٪، كما أن حاملي الشهادات المتوسطة أو العليا استأثروا بـ ٩٠٪ من فرص العمل المتوفرة سنوياً في الفترة ما بين ٢٠٠٢ و ٢٠١٣، فيما ذهبت الـ ١٠٪ المتبقية لغير ذوي الشهادات. وهناك على العموم فجوة كبيرة في فرص العمل المتوفرة بين الواسطين الحضري والقروي، وكذلك الأمر نفسه على مستوى النوع الاجتماعي (الفوارق بين الرجل والمرأة)، وعلى مستوى السن وعلى المدى الطويل، يترافق النمو الاقتصادي بتغير في بنية الشغل والإنتاج، ناتج عن التغيرات التي تمس الطلب، والتطور التكنولوجي والتخصص الدولي. وتظل الفلاحة مع ذلك أول مشغل، بحجم شغل يبلغ ٣٩,٨٪ سنة ٢٠١١، فيما كان يمثل هذا القطاع ٤٣,٤٪ من الشغل سنة ٢٠٠٦. لكنه في غالبية شغل ضعيف التأهيل، وضعيف الإنتاج وقليل الحماية. حيث إن الشغل فيه يتميز غالباً بهشاشته، وبقلة أجره أو انعدامه، ومدبراً في إطار أسري أو في إطار غير مهيكلي.

خلال العقد الماضي، حيث انتقل من ٦٥,٨٦٢ سنة ٢٠٠٠ إلى ١٣٣,٤١١ سنة ٢٠١٣ (عمومي وخصوصي). وتجدد الإشارة إلى أن مجال التكوين المهني يعرف تعدداً في الفاعلين أو المؤسسات المكونة، العمومية منها (السياحة، الفلاحة، الصناعة التقليدية... الخ) والخصوصية، إلا أن مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل يبقى هو المكون العمومي الرئيسي بنسبة تصل إلى تكوين أكثر من ٦٥٪ من أعداد الخريجين.

ويتمركز أكثر من نصف خريجي التكوين المهني في ثلاثة قطاعات للتكوين: الإدارة والتسيير والتجارة، والصناعات المعدنية والكهروميكانيكية، والبناء والأشغال العمومية، وأكثر من ٣٣٪ من العدد الإجمالي من الخريجين في جهتي الدار البيضاء وجهة الرباط.

وعلى الرغم من الأهمية النسبية<sup>٢٨</sup> للأرقام المقدمة أعلاه بخصوص أعداد خريجي الجامعات ومؤسسات تكوين الأطر ومؤسسات التكوين المهني، فالملاحظ أن ٦٠٪ من النشيطين هم بدون شهادة سنة ٢٠١٣، مقابل ٦٨,٦٪ سنة ٢٠٠٠، و ٢٧,٤٪ يتوفرون على شهادة من المستوى المتوسط وأقل من ١٣٪ فقط لديهم شهادة مستوى عال. وباستحضار متغيرات أخرى، نجد أن أقل من ٢٠٪ من النشيطين في الوسط القروي يتوفرون على شهادة، مقابل ٥٨٪ لدى النشيطين في الوسط الحضري. كما يسجل أن امرأة نشيطة واحدة من بين ثلاث حاصلة على شهادة مقابل ٤٢٪ لدى الرجال سنة ٢٠١٢.

أما في ما يخص معدل النشاط والتشغيل، فيسجل تراجع مستمر في معدل النشاط الذي بلغ ٤٨٪ سنة ٢٠١٤ (٤٢,١٪ في المدن و ٥٧,٢٪ في الوسط القروي) مقابل ٤٨,٣٪ سنة ٢٠١٣ و ٤٩,٦٪ سنة ٢٠١٠. وعرف معدل التشغيل بدوره منحنياً تنازلياً منتقلاً من ٤٥,١٪ سنة ٢٠١٠ إلى ٤٣,٣٪ سنة ٢٠١٤، تتوزع إلى ٣٥,٩٪ في الوسط الحضري، و ٥٤,٧٪ في الوسط القروي.

أما بخصوص المشاركة في النشاط الاقتصادي، فيسجل على العموم ضعف مشاركة النساء والشباب:

حيث يعتبر معدل نشاط النساء من بين المعدلات الأضعف في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث بلغ ٢٥,٢٪ على الصعيد الوطني خلال سنة ٢٠١٤، مقابل ٧٢,٤٪ لدى الرجال.

وبخصوص الأسباب المفسرة لظاهرة انخفاض مشاركة النساء والشباب في النشاط الاقتصادي، نجد تضافر عدة عوامل، أهمها: امتداد فترة الدراسة، حيث سجلت نسبة المتمدرسين المتراوحة أعمارهم ما بين ١٥ و ٢٤ سنة ارتفاعاً مهماً، منتقلة من ٢٦,٧٪ سنة ٢٠٠٠ إلى ٤٢,١٪ سنة ٢٠١٢. هذا إضافة طبعاً إلى ارتفاع عدد المحبطين من الشباب (ذكوراً وإناثاً) وانتقالهم إلى وضعية عدم النشاط. تُضاف إلى ذلك الزيادة الحاصلة في نسبة الشابات ربوات البيوت في مجموع السكان الشباب، فأكثر من ثلاثة أرباع الشباب (١٥-٣٤ سنة) الذين لا يتوفرون على عمل وخارج نظام التعليم ومنظومة التكوين المهني سنة ٢٠١٢ هم ربوات بيوت. فمن العوامل نجد أيضاً التوزيع التقليدي للأدوار، والممارسات التمييزية في سوق الشغل. وتعد الحالة العائلية عاملاً آخر محدداً لهذه الوضعية، فالنساء المتزوجات يشاركن أقل من النساء العازبات أو

١٣,٤٪ سنة ٢٠٠٠ إلى ٩,١٪ سنة ٢٠٠٩.

ولا يعود للانخفاض النسبي المسجل في نسب البطالة خلال السنوات الأخيرة، لتحسن العرض في سوق الشغل بقدر ما يرتبط باليأس من البحث عن الشغل. فلا يبدو أن البطالة في المغرب ترتبط بلا توازن مؤقت، إنها بالأحرى، تكشف بشكل عميق عن اللاتوازن الهيكلي الذي يظهر على مستوى سوق الشغل. والفئات الأكثر استهدافاً بالبطالة وهي الشباب والنساء، وأصحاب الشهادات<sup>٣١</sup>. فبالإضافة إلى عامل تزايد عدد الأشخاص في سن النشاط، هناك عوامل أخرى، أهمها: ضعف مستوى النمو الاقتصادي الذي بلغ ٢,٢٪ سنة ٢٠١٤ مثلاً، مقابل ٤,٥٪ كمعدل سنوي خلال العشر سنوات الماضية، ثم هناك عامل فقدان مناصب الشغل بقطاع الصناعة لمواجهة عدة إكراهات مرتبطة بتنافسية المقاولات المغربية، ثم نجد تراجع مساهمة قطاع البناء والأشغال العمومية في خلق مناصب الشغل بفعل ضعف دينامية الأنشطة المرتبطة به.

بينما يمثل قطاع الخدمات (الذي يضم التجارة والنقل، والاتصالات والإدارة العامة وخدمات أخرى) ثاني قطاع مشغل، بشكل مكافئ تقريباً للقطاع الأول، بـ ٣٨,٣٪ من مناصب الشغل في سنة ٢٠١١، في مقابل ٣٦,٢٪ سنة ٢٠٠٦. بينما يأتي القطاع الصناعي (بما في ذلك مجال البناء والأشغال العمومية) في المرتبة الثالثة، بـ ٢١,٩٪ من الشغل الإجمالي (للبالغين ١٥ سنة فأكثر) سنة ٢٠١١، بزيادة طفيفة مقارنة مع ٢٠,٣٪ (٢٠٠٦). ويعد القطاع الخاص المشغل الرئيسي لليد العاملة، كما أن مساهمته في التشغيل في تزايد مستمر، حيث إنتقلت من ٨٩,٦٪ سنة ٢٠٠٠ إلى ٩١,١٪ سنة ٢٠١٣ (مقابل ٨٪ في الجماعات المحلية و١٪ فقط في المؤسسات العمومية وشبه العمومية)، غير أن قدرات استيعاب القطاع تبقى غير كافية لامتصاص مخزون البطالة. ويلاحظ بالمقابل، تراجع نسبة التشغيل في القطاع العام في الحجم الإجمالي للتشغيل، منتقلة من ١٠,٤٪ سنة ٢٠٠٠ إلى أقل من ١٠٪ سنة ٢٠١٤، ويرجع ذلك أساساً إلى التدابير التي اعتمدت خلال العقد الماضي والتي أدت إلى تقليص التعيينات الجديدة بالقطاع<sup>٣٢</sup>.

والواقع أن سوق العمل في المغرب يحتاج إلى وضع استراتيجية وطنية من أجل توفير العدد الكافي من فرص العمل، تأخذ بالاعتبار التحديات الداخلية التي تواجه البلاد، والتي تتمثل في العدد الكبير للوافدين الجدد من الشباب على سوق العمل والبطالة المرتفعة للشباب في الوسط الحضري، وغياب العوامل المحفزة للعمال، وضعف الدخل والعمل في القطاع غير المنظم، وكذلك عدم ملاءمة النظام التعليمي مع احتياجات سوق العمل، بالإضافة إلى التحديات المطروحة على مستوى التنافسية العالمية والانفتاح على الاقتصادات الأخرى.

## ٦. البطالة وخصائصها (البطالة الجزئية):

المؤشر الأكثر دلالة على صعوبات الإدماج في سوق الشغل الرسمي هو تزايد نسبة البطالة، خصوصاً منذ سنوات الثمانينيات والتسعينيات. ففي سنة ٢٠١٤ بلغ عدد العاطلين على الصعيد الوطني حوالي ١,١٦٧,٠٠٠، ٢٨,٦٪ منهم نساء. وبذلك وصل معدل البطالة ٩,٩٪ على المستوى الوطني، مسجلاً ارتفاعاً طفيفاً بـ ٠,٧ نقطة مئوية مقارنة مع سنة ٢٠١٣ وخصوصاً في الوسط الحضري ولدى الشباب (١٥-٢٤ سنة)، وكذا لدى النساء وحاملي الشهادات.

وفي ما يخص خصائص العاطلين، نشير إلى أن ٤٥,٤٪ من العاطلين سنة ٢٠١٤ هم من طالبي العمل لأول مرة، بينما ٥٩,٢٪ يعانون البطالة طويلة الأمد (أكثر من سنة)، و ٦٢,٦٪ من العاطلين هم شباب تتراوح أعمارهم ما بين ١٥ و ٢٩ سنة، و ٢٧,٦٪ منهم حاصلون على شهادة عليا<sup>٣٣</sup>. وعرف معدل البطالة شبه استقرار خلال الفترة ما بين ٢٠٠٩ و ٢٠١٣ في حدود ٩٪، بعد أن شهد تراجعاً ملموساً خلال العقد الأخير، منتقلاً من

٣١. وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية، «الخصيلة الاجتماعية ٢٠١٤: وضعية سوق الشغل» أنظر: [www.emploi.gov.ma](http://www.emploi.gov.ma)

٣٢. وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية، «الخصيلة الاجتماعية ٢٠١٤: وضعية سوق الشغل» أنظر: [www.emploi.gov.ma](http://www.emploi.gov.ma)

31. Rajaa Mejjati Alami, Le secteur informel au Maroc, éd Presses Economiques du Maroc, 2006, p49

المؤشرات	2000	2001	2010	2011	2012
نسبة البطالة الحضرية (%)	21.5	13.4	13.4	13.4	13.8
النساء	26.7	24.7	19.8	21.2	20.8
الرجال	19.9	18.0	12.1	11.3	11.5
نسبة البطالة حسب السن					
15-24 سنة	37.8	35.0	31.3	32.2	33.5
25-34 سنة	30.0	28.0	19.1	19.1	19.6
35-44 سنة	10.4	9.2	7.9	7.4	7.0
45 سنة	4.3	3.5	3.2	2.7	2.7
نسبة البطالة حسب الشهادات					
دون شهادات	13.1	11.8	8.1	7.0	6.8
شهادات معدلات متوسط	30.3	27.1	18.5	17.8	17.9
شهادة التكميل العالي	27.2	26.3	17.5	19.0	18.6
نسبة البطالة حسب المستوى الدراسي (%)					
دون مستوى	7.3	6.1	5.4	4.1	3.8
أساسي	23.8	21.1	10	9.2	9.3
ثانوي	28.8	26.7	37.8	37.5	37.7
عالي	30.7	28.7	18.8	17.7	17.4
مستويات أخرى	4.8	4.9	4.8	4.0	3.3

### جدول: تطور البطالة الحضرية ما بين ٢٠٠٠ و ٢٠١٢

مصدر: «المؤشرات الاجتماعية: النشاط، الشغل والبطالة» المندوبية السامية للتخطيط.

نسبة بطالة الشباب (ما بين ٢٠ و ٢٤ سنة) بلغت مستوى قياسياً. هذه النسبة أعلى بكثير من نسبة الفئات العمرية الأخرى، ومن المتوسط الوطني.

يثبت ذلك الأطروحة التي يعتبر، تبعاً لها، الشباب هم أكثر هشاشة لأسباب منها نقص تجربتهم المهنية. ولو أن ملاحظة الواقع عن قرب تكشف أن الملتحقين الجدد بسوق الشغل، يواجهون صعوبات كثيرة. والملاحظ أيضاً أن البطالة طويلة الأمد ما تفتأ تتزايد إلى أن تصير مهيمنة جداً. ففي سنة ٢٠١٤ على سبيل المثال، ٥٩,٢ في المئة من الشباب البطالين، مقابل ٦٤ في المئة سنة ٢٠١٣، هم كذلك منذ أكثر من سنة، مع كثافة أكثر في الوسط الحضري ٦٨,٩ في المئة، مقارنة مع الوسط القروي ٤٣,٧ في المئة.... كما يلاحظ أيضاً أن البطالين أصحاب الشهادات العليا هم أكثر استهدافاً بالبطالة طويلة الأمد بنسبة ٧٨,٢ في المئة سنة ٢٠١٣، بينما ٦٧,٥ في المئة لهم مستوى متوسط، هذا في حين فقط ٤٥,٨ في المئة من البطالين لمدة طويلة ليس لهم شهادات<sup>32</sup>.

وعلى عكس ما يلاحظ في البلدان المصنعة حيث أصحاب الشهادات هم الأقل هشاشة، غالبية البطالين في المغرب لهم مستوى دراسي عال أو ثانوي. كما أن تراجع العلاقة الأجرية SALARISATION تمس أكثر فأكثر أصحاب الشهادات العليا الذين، بعدما كانوا في سنوات الثمانينيات يدمجون في سوق الشغل بشكل آلي. كل هذه المعطيات تبرز حدوث تغير في طبيعة البطالة في المغرب منذ ثمانينيات القرن الماضي، حيث، ترتفع بسرعة نسبة البطالة بمقدار ما يصعد المرء في سلم الشهادات وفي مستويات التعليم.

ففي سياق مطبوع بضغط ديموغرافي على سوق الشغل، وطلب اجتماعي مهم على التعليم، وإكراهات مالية وضعف آفاق تحسين الشغل، يبدو أن الطلب على مناصب الشغل التي تتطلب تأهيلاً، خصوصاً في القطاع العام، بدأ يفوق بكثير العرض المتوفر. وانطلاقاً من ذلك، يمكن التساؤل حول ما إذا كانت الأنشطة غير المهيكلة، خصوصاً الشغل المستقل، قد تشكل بديلاً لأصحاب الشهادات.

وعلى الرغم من تصاعد نسبة نشاط النساء طوال سنوات الثمانينيات والتسعينيات وولوجهن المهم أكثر فأكثر إلى سوق الشغل الحضري، فإن هذا الأخير يظل محصوراً نسبياً في الرجال. ففي ١٩٩٠، كانت نسبة بطالة النساء تبلغ ٢٠,٤ في المائة في الوسط الحضري، مقابل ١٤,٢ في المائة بالنسبة للرجال. وفي سنة ٢٠٠٢، ارتفعت إلى ٢٦,٩ بالنسبة للنساء، مقابل ١١,٣ بالنسبة للرجال وإلى اليوم تستمر في استهداف النساء الشابات ما بين ٢٥ و ٣٤ سنة بشكل خاص. وهكذا، فالتفاوت بين الرجال والنساء لا ينحصر في الولوج إلى النشاط، بل نجده أيضاً على مستوى وضعية البطالة.

32. Rajaa Mejjati Alami, Le secteur informel au Maroc, éd Presses Economiques du Maroc, 2006.p51.

33. Gilbert Achcar, le peuple veut, une exploration radicale du soulèvement Arabe, éd Sindbad, Paris, 2015.p45.

ويتعين ربط بطالة النساء بسلسلتين من العوامل، منها طبيعة نظام الإنتاج المغربي الذي يتميز أساساً بالحفاظ على هشاشة الشغل الأثوئي، على شكل يد عاملة موسمية تنتقل بين القطب المهيكل والقطب غير المهيكل، تبعاً لتقلبات الأسواق الخارجية وسيرورات انفتاح الاقتصاد، الجارية منذ سنوات الثمانينيات، والتي تفرض إكراهات جديدة بالنسبة للقطاعات التصديرية (نسيج، جلد، الخياطة..)، حيث تتركز يد عاملة أثنوية، وحيث يتم تبعاً لذلك تعبئتها كيد عاملة موسمية ومؤقتة، فأى تباطؤ في النمو وكل اضطراب للأسواق الخارجية له تأثيرات سلبية على مستوى الهشاشة والبطالة، وخصوصاً في صفوف النساء. وفي مثل هذا السياق، يلجأ البعض منهن إلى القطاع غير المهيكل، ويكتفين بمناصب شغل غير مستقرة وهشة.

وترتبط بطالة النساء أيضاً بمكانتهن في الدائرة المنزلية والمعايير الاجتماعية التي تحكم عملهن، وبمنطق النوع الاجتماعي الذي يجعل ليس فقط بطالة النساء مرتفعة أكثر من تلك الذي تمس الرجال، وإنما يتم التسامح معها اجتماعياً أكثر.

هذه الأرقام تعطي مع ذلك صورة جد ملطفة عن واقع البطالة والشغل الهش (SOU-S-EMPLOI في منطقة MENA. وبالفعل، وإحصائيات المنظمة الدولية للعمل OIT تعتبر «كأشخاص بدون شغل»، وفقاً للتعريفات المعتمدة، كل الأشخاص في سن العمل (١٥ فأكثر) والذين، خلال فترة قصيرة مرجعية، مثل أسبوع أو يوم، «زاولوا» عملاً ما»، حتى ولو كان لساعة واحدة، سواء مقابل أجر أو مقابل مالي أو عيني، أو بهدف تحقيق ربح ما أو مردود أسري نقداً أو عينياً. وتعبير آخر، «الأشخاص الذين بدون شغل» يشملون الأشخاص ذوي الشغل الهش (SOU-S-EMPLOI بمختلف درجاته أو الذين في حالة بطالة مقنعة CHÔMEURS DÉGUISÉS، والذين لعدم توفر شغل مأجور ومن أجل ضمان البقاء، يشتغلون لحسابهم الخاص في القطاع غير المهيكل<sup>33</sup>. والشخص في وضعية بطالة من جهته، يفترض أنه في حالة «بحث عن شغل ما»، حسب تعريفات المنظمة الدولية للعمل. والحال أن هذا المعيار يصعب تصوره في بلدان مثل المغرب، حيث لا يوجد تسجيل منتظم في البطالة، يتيح حساب الطلب على الشغل. وكما في كل مكان، فهي لا تتضمن كتلة الأشخاص الذي تخلوا عن البحث عن الشغل بسبب فقدان الأمل في إيجاده، والذين يجدون أنفسهم إذن متضمنين ضمن «غير النشيطين». وفي النهاية، فالأرقام الرسمية للبطالة في المغرب، كما بالنسبة لمجموع بلدان منطقة MENA، هي أعلى مما هو {معلن عنه} في الواقع، كما يتوافق على ذلك الملاحظون.

الواقع أن التأثير السوسيو-اقتصادي للبطالة يتفاقم في البلدان العربية بفعل شبه غياب لنظام للتغطية الاجتماعية للبطالة، حيث تحتل هذه البلدان مراتب متأخرة في سلم الدول المتوفرة على نظام للتغطية الاجتماعية للبطالة، حيث أن ٩٧,٨ ٪ من البطالين في الدول العربية لا يستفيدون من أي تعويض عن البطالة. و تبدو هذه النسبة مرتفعة جداً، لدرجة أنها تكاد تصل إلى النسبة المسجلة في بلدان إفريقيا جنوب الصحراء (٩٩,٣ ٪) التي تعرف عادة بمشاكلها المعقدة جدا (انعدام



وبالمقابل، البطالة في المناطق القروية هي مقنعة بواسطة البطالة المقنعة، بالنظر إلى خصوصيات وطبيعة الأنشطة القروية. تتداخل تفاوتات نسب البطالة، حسب وسط القيمة، SUPERPOSENT مع التفاوتات الترايية المدركة على المستوى الجوي. وحسب الجنس، تتفاقم تفاوتات نسب البطالة في المناطق الحضرية وهي في صالح النساء (٢٠,٦٪ بالنسبة للنساء و١١,٥٪ بالنسبة للرجال). وفي المناطق القروية بالمقابل، الاختلاف بين النسب هو أقل ولصالح الرجال (على التوالي ١,٩٪ و٤,٩٪). ويجد هذا التقابل تفسيره بين بطالة النساء والرجال حسب وسط القائمة، على الخصوص في كون النساء الحضرية هن أول من يخضع لمراجعة الأعداد في حالة الأزمة الاقتصادية. تفسر نسب البطالة الضعيفة في الوسط القروي على الخصوص بهيمنة الشغل الهش (بطالة مقنعة وشغل غير مؤدى عنه) الذي هم أساساً مميز للنساء.

وبغض النظر عن الفرصة الديموغرافية التي يمثلها الشباب في المغرب، فإن مؤهلاتهم الإنتاجية لم يتم الاستفادة منها بشكل مقنع. وبالفعل، فنسبة البطالة في صفوف الشباب، تبين أن هؤلاء معرضون أكثر من الراشدين للبطالة (١٨,٦٪ بالنسبة للبالغين ما بين ١٥ و٢٤، و١٣,٢٪ بالنسبة للبالغين ما بين ٢٥ و٣٤). والشباب الحضري هم معرضون بشكل خاص للبطالة (٣٣,٥٪ سنة ٢٠١٢).

الفارق الذي يتسع بين نسبة بطالة الشباب وبطالة الراشدين تشير إلى تفاقم وضعية الشباب نسبياً مقارنة مع وضعية الراشدين، وتبرز أن الاختلالات في سوق الشغل والاصلاحات التي توأكبها، يعانيها الشباب بالدرجة الأولى. كما أن الفوارق بين الشباب والراشدين تتعمق أكثر لدى الرجال منها لدى النساء في المناطق الحضرية والقروية. ولا تعني هذه الظاهرة أن النساء الشابات أحسن حالاً من الرجال الشباب، وإنما بالأحرى أن نسبة البطالة لدى النساء الشابات والراشديات تبلغ مستويات مرتفعة وتشكل بالتالي نسبة أقل ارتفاعاً.

تبين معطيات البحث الوطني حول الشغل المنجز سنة ٢٠١٣، أن النشيطين أصحاب الشهادات هم أكثر استهدافاً بالبطالة. فنسبة البطالة بالنسبة للشباب البالغ من العمر ما بين ١٥ و٢٤، بين الحاصلين على البكالوريا أو أكثر (مستوى عال)، تبلغ نسبة البطالة ٦٠,٥٪. وبالنسبة للحاصلين على دبلوم تقني أو مستوى ابتدائي (مستوى متوسط)، نسبة البطالة تبلغ ٢٤,٦٪. وبالنسبة للشباب دون شهادة، وحدها نسبة ٩,٢٪ في حالة بطالة.

تعتبر نسب البطالة هذه، وخصوصاً البطالين من ذوي الشهادات، عموماً عن عدم التلاؤم بين الكفايات المكتسبة من طرف الشباب المغربي خريج مؤسسات التربية والتكوين وبين حاجات المقاولات والاقتصاد على مستوى الكفايات. كما أن النسبة المرتفعة لبطالة حاملي الشهادات، تفسر أيضاً بالانخفاض الكبير لمناصب الشغل في القطاع العام، أهم مستقطب لخريجي الجامعات.

لكن غالبية الشباب البطالين لهم مستوى دراسي ضعيف، بل ليس لهم دبلوم بتاتاً.

الاستقرار السياسي و فشل المشاريع التنموية ونزاعات المسلحة إلخ). وهكذا، لا يستفيد البطالين، كل البطالين تقريباً، من أي تعويض في أغلب البلدان العربية، مع استثناءات قليلة: الجزائر (٩٦,١٪) وتونس (٩٧٪) والبحرين (٦٥,٨٪) ومصر (الرقم غير متوفر لكن يرجح أنه قريب من ١٠٠٪ في المائة)<sup>٣٤</sup>.

وقد شكلت الهجرة لزمن طويل صمام أمان يتيح استيعاب جزء مهم من البطالة. ومع ذلك، فأدائها على هذا المستوى تقلص بشكل واضح منذ سنوات الستينيات، فالانفجار الديمغرافي للعقود الأخيرة تزامن مع تقلص الهجرة إلى أوروبا منذ أزمة سنوات السبعينيات. ومع الأزمة الاقتصادية الحالية في البلدان الغربية والاضطرابات السياسية في المنطقة العربية، انسد صمام الأمان هذا إلى حد كبير.

تهم البطالة بشكل خاص الشباب والنساء، في الوسط الحضري. نسبة البطالة في الوسط الحضري في صفوف الشباب ما بين ١٥ و٢٤ سنة ارتفعت بـ٣٣٪. البطالين هم بشكل خاص من طالبي الشغل لأول مرة، ضعيفي التكوين، وطويلي المدة: أكثر من نصف البطالين (٥٢,١٪) هم من طالبي الشغل لأول مرة والثلاثون هم بطالين لمدة طويلة (٨١٪ لدى البطالين ذوي شهادات عليا). ومن بين البطالين، ٨٠٪ لهم مستوى دراسي أدنى أو يساوي الثانوي و١٨,٥٪ لهم مستوى دراسي عال.

نسب البطالة تتباين حسب المناطق القروية (٤٪) والحضرية (١٣٪) وتختلف حسب الجهات. غير أن ضعف نسبة البطالة في القرى، تخفي ارتفاع نسبة الشغل الهش SOUS-EMPLOI، بالنظر إلى خصوصية وطبيعة الأنشطة القروية.

بعد الاتجاه نحو الانخفاض منذ ٢٠٠٦، استقرت نسبة البطالة على ٩٪ خلال العقود الثلاثة الأخيرة. هذا الاتجاه الإيجابي ينبغي أن يفهم في سياق تراجع نسبة نشاط الساكنة وارتفاع نسبة البطالة المقنعة SOUS-EMPLOI، وهو ما يتطلب تحليلاً معمقاً لانخفاض البطالة. وبالفعل، إذا كانت البطالة قد انخفضت لأن عدد البطالين انخفض (بفضل خلق مناصب شغل أو عقود عمل مدعمة)، أو لأن هناك عدداً أكبر من الشباب مسجل في مسارات للتربية أو التكوين، فإن هذا التوجه إيجابي. وإذا كانت البطالة بالمقابل، تنخفض لأن عدد البطالين أصابهم اليأس في خضم البحث عن عمل وغادروا سوق الشغل، كما هو حال الشباب والنساء في الغرب، فإن الوضعية جد مقلقة. في المغرب، الظواهر الثلاثة موجودة.

وهناك تفاوتات كبيرة موجودة بين المدن والقرى على مستوى نسب البطالة التي تتحدد على التوالي سنة ٢٠١٢ مثلاً كما يأتي: ١٣,٤٪ و٤٪. البطالة المسجلة في المناطق الحضرية، تظهر على الخصوص تدفق النشيطين القرويين في البحث عن فرص شغل في المدن من جهة، وبالمشاركة المتزايدة للمرأة الحضرية في النشاط من جهة أخرى.

34. Gilbert Achcar, le peuple veut, une exploration radicale du soulèvement Arabe, éd Sindbad, Paris, 2015.p46.

٣٥. منشورات الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، التقرير السنوي حول وضعية حقوق الإنسان خلال سنة ٢٠١٣، يونيو ٢٠١٤، (ص ٨٠).

36. Leïla Abouloula, La sécurité sociale et le secteur informel, thèse de doctorat en droit privé soutenue à la Faculté des sciences juridiques, Economiques et sociales, Université Med V – Agdal, Rabat, 2005, p 21.

أن يلغي العديد من المشاريع العمومية وبالتالي ضياع العديد من فرص الشغل التي توفرها المقاولات الصغرى التي تنجز عادة مثل هذه المشاريع.

## ٢. خصائص وتطور القطاع والتشغيل غير المهيكليين

### ١. حجم القطاع غير المهيكلي:

شهد الاقتصاد المغربي خلال العقود الأخيرة تطوراً مهماً لحقل الأنشطة غير المهيكلة. بحيث إن الأنشطة المسماة غير مهيكلة في المغرب، صارت مكوناً أساسياً للاقتصاد، والاقتصاد الحضري بشكل خاص.. وتحدد بحوث المندوبية السامية للتخطيط القطاع غير المهيكلي أو ما تسميه «القطاع غير المنظم»، بالقياس إلى معيار التوفر على المحاسبة. حيث يدخل ضمن هذا القطاع، «جميع الوحدات التي لا تتوفر على نظام المحاسبة، بالمعنى المعتمد لدى الشركات والذي يتوافق مع النظام المحاسباتي الجاري العمل فيه في المغرب» وتقتصر بحوث المندوبية على الوحدات الإنتاجية غير الفلاحية، بما في ذلك ما يدخل ضمن إطار الأنشطة التجارية وأنشطة الصناعة التقليدية التي يمارسها الفلاحون كأنشطة ثانوية. هذا الإقصاء للأنشطة الفلاحية الصرفة، يجد تبريره في كون منهجية المقاربة المنهجية المتبعة غير مبنية لإدراك الأنشطة الفلاحية، ومن جهة أخرى لأن النظام الوطني حول المعلومة الإحصائية يتوفر على أدوات إحصائية تتيح الأخذ بالاعتبار أنشطة القطاع الفلاحي<sup>٦</sup>.

والحال أن المغرب من البلدان التي تحتل فيها الأنشطة الإنتاجية الفلاحية مكانة مهمة. تظل الفلاحة مع ذلك أول مشغل، بحجم شغل يبلغ ٣٩,٨٪ سنة ٢٠١١، فيما كان يمثل هذا القطاع ٤٣,٤٪ من الشغل سنة ٢٠٠٦. لكنه في غالبيته شغل ضعيف التأهيل، وضعيف الإنتاج وقليل الحماية. حيث إن الشغل فيه يتميز غالباً بهشاشته، وبقلة أجره أو انعدامه، ومدبر في إطار أسري أو في إطار غير مهيكلي. حيث يمكن تمييز شكلين من الفلاحة:

الأول يوافق مجموع الاستغلايات الفلاحية، التي يمكن أن تدخل، بالمعنى الواسع، ضمن فئة «المقاولة الفلاحية». هذا المجموع يضم ٨٧٥٠٠٠ استغلالية ويمثل ٩٢٪ من المساحة الصالحة للزراعة وساكنة من ٨,١ ملايين شخص. غالبية هذه الاستغلايات هي متوسطة وصغيرة (مقاولات فلاحية صغرى ومتوسطة). ولا توجد في الواقع سوى ٥٩ ألف استغلالية تتجاوز أكثر من ٢٠ هكتاراً، منها ١١ ألف تتجاوز ٥٠ هكتاراً (استغلايات كبرى)، هذه تمثل وحدها ١٥ في المائة من المساحة الصالحة فلاحياً.

الثاني يوافق فلاحة يمكن أن نعتها بـ«اجتماعية». وهي تضم ٦٠١٠٠٠ استغلالية صغرى، لا تقدم سوى دخل جزئي للأسر المعنية ولا تمثل سوى ٨٪ فقط من المساحة الصالحة زراعياً و ٥٪ من المسقية، وحوالي ٣١٥٠٠٠ أسرة قروية بدون أرض، تتعلق بالعمل المأجور المؤقت. هاتان المجموعتان من الأسر، تشكلان الشريحة الأكثر حرماناً من العالم

إن أرقام نسب بطالة الشباب ذوي الشهادات مقلقة، لكن لا ينبغي أن تخفي كون غالبية البطالين، شباباً وراشدين، ليس لهم سوى مستوى دراسي ضعيف.. وتبرز معطيات البحث الوطني حول التشغيل ٢٠١٢ أنه من المهم أن تشمل أيضاً التدخلات في مجال النهوض بالشغل البطالين ذوي المستوى الدراسي الضعيف. حيث يمثل هؤلاء البطالون فئة نشيطة هشة، لا يتيح لها ولوجها المحدود إلى الموارد من الرأسمال البشري أو المالي المحدود، تمييز ذاتها SE METTRE EN VALEUR في سوق الشغل.

استمرت نسبة البطالة المعلنة مرتفعة، حيث سجلت ٩,٢٪ سنة ٢٠١٣ (٩,٦٪ في صفوف النساء). وبلغ العدد الإجمالي للعاطلين حسب المندوبية السامية للتخطيط مليون و ٨١ ألف عاطل، بزيادة ٤٣ ألف عاطل جديد بالمقارنة مع سنة ٢٠١٢. والحقيقة أن النسبة الرسمية للبطالة تخفي حقائق أخرى تتعلق بالبطالة المقنعة (الباعة المتجولون...) والهشاشة في العمل (عقد العمل القصير المدة، والعمل بضع ساعات في الأسبوع...) والأنشطة الهامشية غير المدرة للدخل. وقد بلغت نسبة العمل الناقص ٩,٢٪ كمعدل وطني. كما أن انخفاض نسبة النشاط إلى ٤٨,٣٪ (١١ مليون و ٧٠٦ آلاف) يقابله ارتفاع نسبة السكان النشيطين إلى ٥١,٧٪ (١٢ مليون و ٥٢٤ ألفاً)، وبالتالي يرتفع عدد المرشحين للوصول إلى سوق الشغل. ما يهدد بتفاقم البطالة في المستقبل إذا ما استمرت وتيرة التشغيل ضعيفة. حيث لم يتجاوز عدد مناصب الشغل المحدثة على الصعيد الوطني ١١٤ ألف منصب (٧٧,٢٪ منها في البداية). أما مناصب الشغل المحدثة في قانون المالية فقد بلغت ١٧ ألفاً و ٩٢٥ منصباً أي بانخفاض ٢٦,٢٪ بالمقارنة مع سنة ٢٠١٢.

وتتغذى صفوف العاطلين بالآلاف العاملات والعمال المطرودين من مؤسسات الإنتاج، إما بسبب نشاطهم النقابي أو نتيجة للإغلاقات غير القانونية لهذه المؤسسات وتحويل الرساميل إلى أنشطة أخرى أكثر ربحية (٢٦,٥٪ من أسباب البطالة)، وآلاف خريجي مؤسسات التعليم (٢٠,٧٪ من أسباب البطالة). وقد بلغت نسبة البطالة في صفوف حاملي الدبلومات ٢٢,١٪ من خريجي الجامعات و ٢٥,١٪ من التقنيين الممتازين خريجي معاهد التكوين المهني الخاصة والعمومية. وأخيراً، فإن نسبة البطالة في صفوف الشباب ما بين ٢٥ و ٢٤ سنة ارتفعت من ١٨,٦٪ سنة ٢٠١٢ إلى ١٩,٦٪ سنة ٢٠١٣<sup>٧</sup>.

وبخصوص المعطلين حاملي الدبلومات، فإن الدولة استمرت في تجاهل مطالبهم بالتوظيف في الوظيفة العمومية، بل إنها تراجعت عن اتفاق سابق بهذا الصدد، والذي أصدرت بشأنه المحكمة الإدارية بالرباط حكماً بتاريخ ٢٣/٠٥/٢٠١٣ ضد الحكومة في شخص رئيسها، يقضي بوجود اتخاذ إجراءات تسوية الوضعية الإدارية والمالية للمعطلين حاملي الشهادات العليا. وذلك بالإدماج في سلك الوظيفة، مع ما يستتبعه ذلك من آثار قانونية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن السياسات العمومية المنتهجة تنعكس سلباً على واقع التشغيل، وكمثال على ذلك، قرار الحكومة في شهر فبراير ٢٠١٣ بتخفيض ميزانية الاستثمار ١٥ مليار درهم. هذا الإجراء من شأنه

مناصب الشغل سنة ٢٠١٣، بعدما كان يمثل أكثر من نصف مناصب الشغل في القطاع بنسبة ٥٠,٩٪ سنة ٢٠٠٧.

وتتحدد مساهمة القطاع غير المهيكل في الشغل غير الفلاحي الإجمالي، كما يأتي:

**الخدمات:** في سنة ١٩٩٩: ١٨,٨٪ في سنة ٢٠٠٧: ١٨,٦٪ في سنة ٢٠١٣: ٢١,٣٪

**الصناعة:** في سنة ١٩٩٩: ٣٦,٨٪ في سنة ٢٠٠٧: ٣٤,٥٪ في سنة ٢٠١٣: ٣٧,٢٪

**التجارة:** في سنة ١٩٩٩: ٩١,٢٪ في سنة ٢٠٠٧: ٨١,١٪ في سنة ٢٠١٣: ٧٨,٤٪

**البناء والأشغال العمومية:** في سنة ١٩٩٩: ٢٣,٦٪ في سنة ٢٠٠٧: ١٧,٠٪ في سنة ٢٠١٣: ٢١,٧٪

**المجموع:** في سنة ١٩٩٩: ٣٩,٠٪ في سنة ٢٠٠٧: ٣٧,٣٪ في سنة ٢٠١٣: ٣٦,٣٪

وانخفضت مساهمة القطاع غير المهيكل في الشغل غير الفلاحي الإجمالي، في الفترة ما بين ٢٠٠٧ و ٢٠١٣ با نقطة حيث إنتقلت من ٣٧,٣٪ إلى ٣٦,٣٪ وفي الفترة ما بين ١٩٩٩ و ٢٠٠٧، انخفضت با نقطة حيث إنتقلت من ٣٩٪ إلى ٣٧,٣٪.

ومن أجل إدراك حجم الشغل في القطاع غير المهيكل، ينبغي أن نعلم مثلاً أنه في مجال التجارة ما يقرب من ٧ مناصب شغل من أصل عشرة يوفرها القطاع غير المهيكل سنة ٢٠١٣، مقابل ٨ مناصب من ١٠ تحسب على القطاع غير المهيكل سنة ٢٠٠٧.

وقد تطور الشغل في القطاع غير المهيكل خلال العقود الأخيرة في مجال البناء، كما في مجال التجارة الذي يظل القطب الأساسي المولد لفرص الشغل ويضم وحده، أكثر من نصف النشيطين المتواجدين في القطاع غير المهيكل، فهو يضم سنة ٢٠٠٧ بالضبط ٥٣٪ من النشيطين، كما يتضح من خلال الجدول التالي، الخاص بتوزيع فرص الشغل في

المؤشرات والأشغال العمومية	1999					2007				
	الخدمات	الصناعة	التجارة	البناء والأشغال العمومية	المجموع	الخدمات	الصناعة	التجارة	البناء والأشغال العمومية	المجموع
عدد الشغل في القطاع غير المهيكل	13281	91701	47641	37570	19019	14283	117469	47545	42303	221611
% النسبة	7,0	48,2	25	19,8	100	6,3	53,2	21,4	19,0	100

القطاع غير المهيكل، كما تحدد في بحوث المندوبية السامية للتخطيط<sup>37</sup>: ومع ذلك، ينبغي الانتباه، في ما يتعلق بالتجارة كنشاط غالب، إلى أن ما تعزز خلال الفترة ما بين ١٩٩٩ و ٢٠٠٧ مثلاً هو التجارة الجائلة، التي تمثل ١٨,١٪ من عرض الشغل غير المهيكل، متبوعة بفرع «تجارة التقسيط في الدكاكين» (١٦,٨٪) وفرع «تجارة تقسيط البضائع الشخصية والمنزلية» (٨,٨٪).

### ٣. توزيع المشتغلين غير المهيكلين وتطورهم:

القروي. انهما يمثلان ساكنة بحوالي ٥,٥ ملايين شخص، حوالي ٤٠٪ من الساكنة القروية.

الوزن النسبي للفلاحة «الاجتماعية» يفسر إلى حد كبير ارتفاع «الكثافة السكانية» في العالم القروي التي تضمن لقمة عيشها من الأنشطة الفلاحية. فدور هذه الأنشطة أساسي، لأنها تلعب دور «مثبت اجتماعي» يقدم للأفراد والأسر أساساً فرصاً للعمل. إنه «FIXATEUR SOCIAL» يقدم للأفراد والأسر أساساً فرصاً للعمل. إنه يساهم هكذا في الحد من الهجرة القروية وفي الحد بالتالي من التوسع الحضري الفوضوي، وخاصة في الأحياء المحيطة بالمجال الحضري، الذي يعد مصدر مخاطر متعددة (انتفاضات، جرائم، عنف حضري... الخ) بالنسبة للبلاد.

وحسب بحث المندوبية السامية للتخطيط، يمثل القطاع غير المهيكل ٣٧,٣٪ في المائة من مناصب الشغل غير الفلاحية في سنة ٢٠٠٧ (مقابل ٣٩٪ في المائة سنة ١٩٩٩) و ١٤,٣٪ في المائة من الناتج الداخلي الخام، وهو مهيم في الوسط الحضري. وتشير معطيات هذا القطاع إلى تطور وحداته الإنتاجية منذ ١٩٩٩. فمن ١,٣٣ مليون وحدة، انتقلت إلى ١,٥٥ مليون سنة ٢٠٠٧، بخلق ٤٠ ألف وحدة سنوياً.

وبلغ رقم معاملات القطاع غير المهيكل سنة ٢٠٠٧ حوالي ٢٧٩٩١٦ مليون درهم مقابل ١٦٦٣٤٦ مليون درهم سنة ١٩٩٩، أي بنسبة زيادة إجمالية تقدر بـ ٦٨,٣٪ ومتوسط نسبة زيادة سنوية تعادل ٦,٧٢٪.

بخصوص مساهمة القطاع غير المهيكل في الاقتصاد الوطني، فهي

السنة	النسبة في الشغل غير الفلاحي الإجمالي	النسبة في الناتج الوطني الإجمالي
1999	39.0%	16.3%
2007	37.3%	14.3%
2013	36.30%	11.50%

كما يأتي:

ويظل القطاع «غير مهيكلي» على أهميته بالنسبة للساكنة النشيطة والشغل الشامل في المغرب- كما في باقي البلدان العربية - أقل ارتفاعاً، في المتوسط، مما هو عليه الحال في مناطق أخرى سائرة في طريق النمو في آسيا وإفريقيا<sup>38</sup>.

### ٢. حصة فرص العمل غير المهيكلة مقارنة مع فرص العمل الإجمالية وتطورها:

بلغ عدد مناصب الشغل في القطاع غير المهيكل في الشغل غير الفلاحي، وفق معطيات البحث المنجز حول هذا القطاع سنة ٢٠١٣، ما مجموعه ٣,٣٧٥,٩٢٢ منصب شغل، مقابل ٢,٢١٦ مليونين في ٢٠٠٧ و ١,٩٠٢ مليون سنة ١٩٩٩. ويستحوذ قطاع التجارة وحده على ٤٦,٩٪ من

37. Gilbert Achcar, le peuple veut, une exploration radicale du soulèvement Arabe, éd Sindbad, Paris, 2015.p43

38. نشير إلى أن المندوبية السامية للتخطيط، لم تنشر حتى اليوم، كل معطيات البحث الوطني حول القطاع غير المهيكلي. وأن المعطيات الجزئية التي تخص سنة ٢٠١٣ حصلنا عليها من خلال اتصالاتنا الشخصية.

39. Publication du Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales, Etude de diagnostic sur la situation de l'emploi au Maroc, 2014

40. Dossier, Voyage u cœur de l'informel, in Economica ( revue sociale, économique et managériale) N 10-11, 2010-2012, pp 33-80.

يشكل المأجورون ١٧,٢٪ من مجموع العاملين في القطاع غير المنظم في سنة ٢٠١٣ مسجلين زيادة مقارنة بسنة ٢٠١٧ (١٥,٨٪). وتبلغ نسبة المأجورين في الشغل غير الفلاحي ٦٤,٤٪.

أشار آخر بحث وطني للمندوبية السامية للتخطيط حول القطاع غير المهيكل (٢٠١٣) إلى أن نسبة الإناث تبلغ ١٠,٥٪ من مجموع الشغل في القطاع غير المنظم، مقابل ١٧,٤٪ من مجموع الشغل غير الفلاحي. وتشغل النساء واحداً من أصل ٥ مناصب شغل في الصناعة، بينما هي غائبة تقريباً في البناء.

حيث تتوزع نسبة مناصب الشغل التي تشغلها النساء في القطاع غير المنظم كما يأتي:

**الخدمات:** ١٣,٤٪ في سنة ١٩٩٩ و ١١,٨٪ في سنة ٢٠٠٧.

**الصناعة:** ٣٠,١٪ في سنة ١٩٩٩ و ٢٤,٣٪ في سنة ٢٠٠٧.

**التجارة:** ٥,٢٪ في سنة ١٩٩٩ و ٦,٣٪ في سنة ٢٠٠٧.

**البناء والأشغال العمومية:** ٠,٤٪ في سنة ١٩٩٩ و ١,١٪ في سنة ٢٠٠٧.

**المجموع:** ١٢,٧٪ في سنة ١٩٩٩ و ١٠,٨٪ في سنة ٢٠٠٧.

وحسب إحصائيات مندوبية التخطيط دائماً، فإن نسبة حضور العمل المأجور في القطاع غير المهيكل تظل ضعيفة، بل وغير واضحة بسبب التداخل بين العمل المأجور وغير المأجور كما يتميز القطاع غير المهيكل بشيوع ممارسة تعدد الأنشطة، من خلال الجمع بين نشاط أساسي في الوظيفة العمومية أو في القطاع الصناعي الخاص وبين أشكال من الأنشطة التكميلية في القطاع غير المهيكل، ويمكن لتعدد الأنشطة أن يجري خلال الفترة نفسها، والأسبوع نفسه، بل واليوم نفسه. وعلى العموم تأخذ وضعيات العمل في الأنشطة غير المهيكلة أشكالاً متميزة، تبعاً للفروع ووفقاً لموقع الأفراد في تراتبية العمل: متعلم، شغل - ذاتي أو للحساب الخاص، وعمل مستقل، ومساعد عائلي... الخ. وفي الواقع تخفي الإحصاءات الرسمية السنوية أعداد ونسب العمل غير المهيكل، ولا تلتزم بمعايير منظمة العمل الدولية للنشر. كما أن البحوث الوطنية للمندوبية السامية للتخطيط لا تقدم سوى معطيات محدودة عن الشغل المأجور في القطاع غير المهيكل. أما الأنماط الأخرى من الشغل غير المهيكل (الشغل للحساب الخاص وغيره) فلا تقدم حولها أي معطيات.

وهكذا، يشكل التشغيل - الذاتي مكوناً أساسياً ضمن العمل غير المهيكل، بحوالي ثلاثة أرباع (٧٤,٥) في المائة) من مجموع الشغل غير المهيكل ويعرف تزايداً منذ سنوات الثمانينيات. ويرتبط اللجوء إلى الشغل الذاتي وإلى العمل المستقل، غالباً بالحرص على الحفاظ على البقاء، وعلى ضمان لقمة العيش في ظل الظروف الاجتماعية الصعبة. فالفراشة، التجار الجائلون، تجار الأزقة الصغار أو خدمات الحراسة... الخ، هم التجسيد العملي للتشغيل الذاتي بامتياز.

وفي المناطق الحضرية، تطورت نسبة العمل المأجور بحوالي ٦ نقاط ما بين ٢٠٠٠ و ٢٠١٢، منتقلة على التوالي من ٣٧,٧٪ إلى ٤٣,٧٪. بينما يبلغ العمل المستقل (٢٥٪) والمساعدة العائلية (٣,٣٪). بينما في الوسط القروي، تنعكس الأمور. أكثر من ٤٠٪ من النشيطين العاملين هم في حكم المساعدين العائليين. ويمثل العمال المستقلون ٣٣,٤٪ والأجراء لا

يمثلون سوى ١٦,٣٪.

وتتوزع نسبة المأجورين المشتغلين في القطاع غير المهيكل، كما يأتي:

**الخدمات:** ٢١,٤٪ في سنة ١٩٩٩ و ١٦,٧٪ في سنة ٢٠٠٧.

**الصناعة:** ٢١,٥٪ في سنة ١٩٩٩ و ٢٥,٠٪ في سنة ٢٠٠٧.

**التجارة:** ١٠,٢٪ في سنة ١٩٩٩ و ٩,٦٪ في سنة ٢٠٠٧.

**البناء والأشغال العمومية:** ٣,٨٪ في سنة ١٩٩٩ و ٣,٣٪ في سنة ٢٠٠٧.

٢٠٠٧.

ويتميز الشغل داخل المقاولات الميكروسكوبية غير المهيكلة بمحدودية العاملين فيها (ما بين ٢ إلى ٥ عمال) وغلبة الوحدات المشغلة لشخص واحد (٧٤,٩ في المائة) بل وتزايد عددها. وإضافة إلى الطابع الشاب للعاملين فيها، تكشف المعطيات الخاصة بهذا القطاع عن أهمية التكافل والتضامن العائلي والجماعتي COMMUNAUTAIRES بالنسبة للعاملين فيه. حيث تشكل الأنشطة غير المهيكلة أداة للحماية الاجتماعية، خصوصاً في فترات الأزمة، ولو أن هذا الدور ذاته مرشح للتراجع، بفعل تدهور المستوى المعيشي للأشخاص وانخفاض المداخيل نتيجة الأزمة الاقتصادية العالمية وانعكاساتها على الاقتصاد المغربي.

ومثلما أن اللامهيكل لا يوجد فقط على هامش الدولة ومؤسساتها المهيكلة وهامش المؤسسات الخاصة المهيكلة، وإنما كذلك في قلبها، وبالنظر إلى غياب معطيات دقيقة حول توزيع المشتغلين غير المهيكلين وتطوره في القطاعات الحكومية والخاصة المهيكلة. فالموكد أنه بفعل ارتفاع حدة الأزمة الاقتصادية في المغرب وضعف النمو والاستثمارات العمومية والخارجية وعدم قدرة المقاولات المغربية على دخول غمار المنافسة والتحديث والتطور واستعمال التكنولوجيات الحديثة... الخ، ظهرت أشكال هشّة من التشغيل في قلب المهيكل خصوصاً منها عقود العمل المؤقتة ولمدة معينة وشركات اليد العاملة الثانوية المتخصصة في العمل بالمناولة والمكرسة لظاهرة العمل غير اللائق. تسعى الباترونا المغربية ومعها الحكومة، إلى التنكر لمقتضيات مدونة الشغل ولكل المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتكريس سياسة المرونة في الشغل وإلى نزع الطابع القار عن العمل وتعويضه بالعمل المؤقت، وبالتالي تعويض طبيعة عقد العمل غير محدد المدّة بعقد محدد المدّة.

والوزارت والمصالح الحكومية نفسها بدأت في السنوات الأخيرة تتعاقد، مركزياً ومحلياً، مع شركات خاصة للاضطلاع بمهام الحراسة والنظافة، ومن أجل التملص من توظيف عمال قارين ومتمتعين بكافة الحقوق المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية ومدونة الشغل. والأكثر من ذلك، أن هذه المؤسسات الحكومية لا تستحضر، احترام قانون الشغل، في انتقائها للشركات التي ستتعاقد معها، حيث يكون الفيصل في الانتقاء هو العرض الأقل تكلفة، ولو على حساب حقوق الأجراء.

ومن خلال دراسة ميدانية حول المقاولات الخاصة الأجنبية المستقرة في المغرب، انتهى عدد من الباحثين إلى أنه ليس كل العمال والعاملات والمراقبين مصرحاً عنهم كأجراء. ففي مقابلة فرنسية مستقرة في الدار البيضاء ٧ في المائة من عاملات الورشات يستفدن من عقد عمل

ضعف مستوى التكوين المدرسي والمهني لأرباب العمل ولليد العاملة في الأنشطة غير المهيكلة. فحسب إحصاءات للمندوبية السامية للتخطيط (٢٠١٠) ٣٣ في المائة من النشيطين ليس لهم أي مستوى دراسي، و٤٠,٧ في المائة لهم مستوى ابتدائي، و٢٣ في المائة لهم مستوى ثانوي ووحدهم ٣ في المائة تابعوا دراسات عليا<sup>٤٤</sup>.

لكن ذلك لا ينفي حقيقة أن المقصيين من النظام التعليمي يأتون أكثر فأكثر للاشتغال في الأنشطة غير المهيكلة، خصوصاً أن نظام التكوين المهني لا يتوفر على عرض للتكوين خاص أو أحياناً كافٍ، يتيح الاستجابة للشباب المنقطعين عن الدراسة في المستوى الابتدائي والإعدادي، وأن برنامج «التربية غير النظامية الموجه» لهذه الفئة، خصوصاً التي تتراوح أعمارها ما بين ٨ و١٦ سنة، أثبت محدودية فعاليته.

وقد أشارت دراسة حول القطاع غير المهيكل في منطقة MENA نشرت حديثاً من طرف البنك الدولي، إلى الترابط بين اللاهيكلة والمستوى المنخفض للتعليم والتكوين<sup>٤٥</sup>.

والواقع أن هذا المستوى الدراسي والتكويني الضعيف له تأثيرات سلبية على تدبير وتنمية الوحدات غير المهيكلة، بمعنى أن العاملين والمديرين لهذه الوحدات لا يتفكرون على المؤهلات الضرورية للولوج إلى معرفة مهمة بآليات الاندماج في السوق وفي نظام القروض الرسمي ومحرومين من القدرات التدييرية الكفيلة بتطوير مشاريعهم.

أما بخصوص توزيع العمل والأنشطة غير المهيكلة حسب وسط الإقامة وحسب الجهات، وفق التقسيم الجهوي السابق (١٦ جهة) التي اعتمد في البحوث السابقة للمندوبية السامية للتخطيط، فيمكن القول إن غالبية الأنشطة غير المهيكلة في مجال الشغل غير الفلاحي تتواجد في الوسط الحضري، حيث إن ٧ وحدات إنتاجية غير مهيكلة من أصل ١٠ تتواجد في الوسط الحضري. فعلى سبيل المثال تتوزع تريباً نسب هذه الوحدات في الفترة ما بين ١٩٩٩ و٢٠٠٧ كما يأتي:

الدار البيضاء الكبرى ١٢,٨٪ سنة ١٩٩٩ إلى ١٤,١٪ سنة ٢٠٠٧.

الجهات الصحراوية ٢٪ سنة ١٩٩٩ إلى ٣,٣٪ سنة ٢٠٠٧.

فاس بولمان ٥,٤٪ سنة ١٩٩٩ إلى ٥,٤٪ سنة ٢٠٠٧.

طنجة تطوان ٩,٢٪ سنة ١٩٩٩ إلى ٦٪ سنة ٢٠٠٧.

مراكش تانسيفت ٩,٥٪ سنة ١٩٩٩ إلى ١٣,٤٪ سنة ٢٠٠٧.

أما بخصوص التوزيع القطاعي للوحدات الإنتاجية حسب الجهات،

فيمكن على سبيل المثال تقديم المعطيات التالية المستقاة من بحوث المندوبية السامية للتخطيط حول القطاع غير المهيكل في مجال الشغل

ومن تغطية اجتماعية والباقي أي حوالى ٢٣٪ غير مصرح عنهن، وهن في الغالب نساء شابات من دون رأسمال مدرسي. فوضع مثل هؤلاء الأجيال غير المصرح عنهن يجعلهن يندرجن ضمن اللامهيكل، بالنظر إلى أنهن لا يشتغلن وفق الضوابط المنظمة للعمل المهيكل<sup>٤٦</sup>.

ومثلما أن اللامهيكل يوجد في قلب المهيكل، كذلك يتواجد المهيكل في صلب اللامهيكل. فكما كشف بحث المندوبية السامية للتخطيط، يتوفر عدد مهم من الوحدات الإنتاجية غير المهيكلة على الضريبة المهنية، ويتوزع هذا العدد حسب قطاع النشاط كما يأتي:

قطاع الخدمات: سنة ١٩٩٩: ١٧,٧٪ سنة ٢٠٠٧: ١٧,٠٪.

قطاع الصناعة: سنة ١٩٩٩: ٢٠,١٪ سنة ٢٠٠٧: ١٧,٧٪.

قطاع التجارة: سنة ١٩٩٩: ٢٩,٠٪ سنة ٢٠٠٧: ٢٠,٦٪.

قطاع البناء والأشغال العمومية: سنة ١٩٩٩: ٣,٥٪ سنة ٢٠٠٧: ٦,٢٪.

ويتضح من خلال معطيات أبحاث المندوبية السامية للتخطيط أن نسبة الوحدات الإنتاجية غير المهيكلة التي تتوفر على الضريبة المهنية، انتقلت ما بين ١٩٩٩ و٢٠٠٧، من ٢٣,٣٪ إلى ١٨,٦٪. وأنه تم تسجيل أكبر انخفاض في قطاع التجارة، حيث إنتقلت نسبة الوحدات الإنتاجية غير المهيكلة المتوفرة على الضريبة المهنية من ٢٩٪ إلى ٢٠,٦٪.

## ٤. خصائص العمل غير المهيكل:

أشارت بحوث المندوبية السامية للتخطيط حول القطاع غير المهيكل، إلى أن غالبية أرباب الوحدات، يلجون القطاع، بعدما يكونون قد استفادوا كل الفرص للولوج إلى القطاع المهيكل. فغالبية الذين يتجهون للعمل والاستثمار في القطاع غير المهيكل، خصوصاً في مجال الشغل غير الفلاحي، ينتمون إلى الفئة العمرية ما بين ٣٥ و٥٩ سنة. وتتوزع عموماً الوحدات الإنتاجية غير المهيكلة حسب متغير السن، كما يأتي:

أكثر من ٦٠ سنة: في سنة ١٩٩٩: ١١,٥٪ سنة ٢٠٠٧: ٩,٣٪.

بين ٣٥ و٥٩ سنة: في سنة ١٩٩٩: ٥٣,٢٪ سنة ٢٠٠٧: ٥٩,٢٪.

أقل من ٣٥ سنة: في سنة ١٩٩٩: ٣٥,٣٪ سنة ٢٠٠٧: ٣١,٥٪.

أما على مستوى النوع الاجتماعي، فنسبة تواجد النساء في القطاع غير المهيكل لا تزال متدنية، ذلك أن نشاط واحد من عشرة فقط تسيّره امرأة. صحيح أن هذه النسبة قد تصل إلى نشاط واحد من نشاطين في قطاع الصناعة، لكنها منعدمة في قطاع البناء والأشغال العمومية. وتتوزع على العموم نسب الوحدات الإنتاجية غير المهيكلة التي تسيّرها نساء، ما بين سنتي ١٩٩٩ و٢٠٠٧ كما يأتي:

**في قطاع الخدمات:** ١٠,٢٪ في سنة ١٩٩٩ و ٩,٠٪ في سنة ٢٠٠٧.

**في قطاع التجارة:** ٤,٩٪ في سنة ١٩٩٩ و ٥,٥٪ سنة ٢٠٠٧.

**في قطاع البناء والأشغال العمومية:** ٠,٧٪ في سنة ١٩٩٩ و ٠٪ في سنة

٢٠٠٧.

وتؤكد غالبية الدراسات والأبحاث المنجزة حول القطاع غير المهيكل

41. Brahim Labari, Le travail informel, retour sur une notion floue, remarques à partir du cas des entreprises françaises délocalisées au Maroc, in Revue Adlis, N 3, 2011.p5

42. Rajaa Mejjati Alami, Le secteur informel au Maroc, éd Presses Economiques du Maroc, 2006.p74.

43. Gilbert Achcar, le peuple veut, une exploration radicale du soulèvement Arabe, éd Sindbad, Paris, 2015.p44.

٤٤. يمكن الرجوع إلى كتاباته في الموضوع، وتخص بالذكر:

M.Salahdine, L'emploi invisible au Maghreb, études sur l'économie parallèle, éd SMER, Rabat, 1991.

Mohamed Salahdine, Les petits métiers clandestins, éd Eddif, 1988.

Mohammed Salahdine, Les employées de maison à Fès, in Ouvrage collectif, Portraits de femmes, éd Le fenec, Casablanca, 1987, pp 107-124.

Mohamed Salahdine, Place et rôle du secteur informel dans l'économie marocaine, in LE MAROC ACTUEL, Une modernisation au miroir de la tradition ?, Jean-Claude Santucci (dir.), Éditions du CNRS, 1992, p. 192-205

القطاعات	1999				2007			
	الزيادة والنمو النسبي	النسبة المئوية	القطاعات	المجموع	الزيادة والنمو النسبي	النسبة المئوية	القطاعات	المجموع
الزراعة	7.0	56.4	14.8	21.7	8.0	58.8	14.8	17.6
الصناعة	9.0	50.1	23.5	17.4	5.8	57.9	17.0	19.3
الخدمات	2.4	50.5	28.1	58.8	2.7	53.2	24.5	19.7
البناء	2.8	57.8	18.8	20.8	1.7	56.8	21.5	20.1
التجارة	6.2	52.8	25.9	20.1	6.4	57.4	17.2	20.0
المواصلات	6.7	49.3	35.8	18.8	4.4	56.7	18.7	21.2

غير الفلاحي:

## 5. ملاحظات حول مأسسة تجميع وترتيب ونشر المعطيات والإحصائيات حول التشغيل والقطاع غير المهيكليين:

يعتبر الباحث الاقتصادي محمد صلاح الدين من أوائل الباحثين الذين اهتموا بظاهرة القطاع غير المهيكلي والإشكالات والقضايا المرتبطة بها، والذين أفردوا لها أعمالاً مهمة، خاصة على مستوى التحليل النظري<sup>44</sup>. ومن بين المحاولات المبكرة الهادفة لقياس أهمية القطاع غير المهيكلي، نجد أعمال الباحث الإحصائي المغربي (محمد مرابط)<sup>45</sup>. حيث قام هذا الباحث بتحليل مقارنة لإحصاءات الساكنة والإحصاءات حول المؤسسات المستخلصة من ملفات الضرائب. فأدرج ضمن القطاع غير المهيكلي: كلاً الأجراء والمشغلين في المؤسسات التي تشغل أقل من 10 أشخاص، وكل الأشخاص الذين يشتغلون لحسابهم الخاص والمساعدين العائليين والمتدربين وكل من يصعب تعيين وضعيته المهنية. وإضافة إلى الجهود الفردية لباحثين أمثال محمد صلاح الدين ومحمد مرابط وغيرهما كثير، أنجزت عدة أبحاث ودراسات رسمية حول القطاع غير المهيكلي، خصوصاً مع مطلع الألفية الثالثة، أشرفت عليها المندوبية السامية للتخطيط، المؤسسة الوطنية المسؤولة عن الإحصاء أو قطاعات حكومية أخرى مثل وزارة «التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية» ووزارة «التشغيل والتضامن والشؤون الاجتماعية». ويمكن اعتبار البحث الوطني حول القطاع غير المهيكلي المنجز لأول مرة من طرف مندوبية التخطيط سنة 1999/2000، كتتويج لتلك الأبحاث. وشيئاً فشيئاً بدأ يتحقق نوع من التراكم في مجال البحوث الوطنية حول القطاع غير المهيكلي، حيث إنطلق أول بحث في هذا الشأن سنة 1999، وأعقبه، بحث آخر سنة 2007، واليوم نترقب صدور البحث الثالث، لا سيما بعد إجراء الإحصاء العام للسكان والسكنى سنة 2014، وما يفترضه

من تحيين للمعطيات المتعلقة بالقطاع غير المهيكلي. لكن الملاحظ أن هذه البحوث، وبخلاف تلك التي تشمل القطاعات الاقتصادية الحديثة والمهيكلية، غير منتظمة، بل ويفصل بينها حوالي ثماني سنوات. وعلى الرغم من الأهمية التي تكتسبها هذه البحوث، من حيث إنها: أولاً، تمتد على فترة زمنية طويلة نسبياً، تسمح بالأخذ بالاعتبار التغيرات الموسمية، التي هي سمة هذا القطاع. فعلى سبيل المثال امتد آخر بحث وطني أنجزته المندوبية السامية للتخطيط لسنة كاملة من فاتح دجنبر 2006 إلى 30 نونبر 2007، حتى يأخذ بالاعتبار التغيرات الموسمية للأنشطة غير المهيكليية. وثانياً، تشمل عينة مهمة ومتنوعة نسبية، حيث تضمنت بحث سنة 2007 مثلاً عينة من 10209 وحدة إنتاج غير منظم، تمثل مختلف أصناف المنتجين غير المنظمين. وتم اختيار هذه العينة على أساس معطيات الإحصاء العام للسكان والسكنى 2004. وتبقى هذه البحوث الإحصائية، حول الأنشطة غير المهيكليية، والتي أشرفت عليها المندوبية السامية للتخطيط، لها أهمية بالغة في الكشف عن دور وثقل هذا القطاع في الاقتصاد المغربي وفي المجتمع عموماً. غير أنها تظل قاصرة ما دامت لم تشمل بعد الأنشطة غير المهيكليية في قطاع اقتصادي استراتيجي في المغرب، والقطاع الفلاحي. كما أن المقاربة التي تعتمدها في قياس هذه النوعية من الأنشطة التي تتميز بخصوصيتها، تتضمن ثغرات أهمها: أنها تشمل أنشطة يصعب إدراجها ضمن ما هو غير مهيكلي، مثل المهن الحرة. إضافة إلى أنها توظف معطيات مستمدة من السجلات الضريبية، من دون مناقشة ثغراتها وتناقضاتها، حيث لا تأخذ بالاعتبار مثلاً الأنشطة المعفية من الضرائب. كما أنها تكاد تحصر القطاع غير المهيكلي في الأنشطة الحضرية التي تتوفر على محل.

## 3. النقاش حول الأسباب الكامنة وراء انتشار العمل غير المهيكلي

الأنشطة غير المهيكليية هي نتيجة لعدة عوامل تتفاعل في ما بينها، فهي تنتج عن الهجرة القروية-الحضرية والتمددين وأزمة الشغل النظامي ووضعية سوق الشغل والصعوبات التي تواجه الدولة في تنظيم النشاط الاقتصادي وضبطه والسياسات الاقتصادية المطبقة وتزايد مساحة الفقر... الخ. إن الشغل غير المهيكلي هو أولاً نتيجة غير مباشرة لضعف حيوية القطاع الفلاحي، الذي يغذي الهجرة القروية، وهو ثانياً نتيجة مباشرة للهجرة القروية. ذلك أن حركات السكان الناتجة عن الهجرة القروية تفضي إلى إكراهات تفاقم الاختلالات الموجودة في المراكز الحضرية، كتدهور شروط السكن، والصحة والعمل، والنمو العشوائي للمناطق المحاذية للمدن. فقد ارتفع معدل تزايد الساكنة الحضرية بشكل ملحوظ خلال العقود الأخيرة، وأقام النازحون القادمون من العالم القروي أنشطة في المدن أو بجوارها، كما في مدن الصفيح أو الأحياء

46. Rajaa Mejjati Alami, Le secteur informel au Maroc, éd Presses Economiques du Maroc, 2006, p173.

45. Mohamed M'Rabet, L'emploi au Maroc, Sources d'informations, niveaux, structures, STATECO, N 39, 1984.

العتيقة<sup>٤٦</sup>.

فمن الظواهر اللافتة للانتباه في المغرب، خلال العقدين الأخيرين التزايد الديمغرافي الكبير وغير المسبوق وخاصة للسكان الحضرية. فالسكان المغربية انتقلت من ١١,٦ مليوناً سنة ١٩٦٠ إلى ٢٦,٠٧ مليوناً سنة ١٩٩٤ وإلى ٢٩,٨٩ مليوناً سنة ٢٠٠٤ وإلى ٣٣,٨٤ مليوناً سنة ٢٠١٤. وفي الاتجاه

الفترة	1971-1960	1982-1971	1994-1982	2005-1994	2014-2005
السكان الإجمالية	2.51	2.57	2.04	1.66	1.25
السكان الحضرية	4.13	4.24	3.61	2.91	2.2
السكان القروية	1.72	1.44	0.67	0.17	0.01

نفسه، عرفت الهجرة من القرية إلى المدينة تزايداً غير مسبوق، بدءاً من منتصف السبعينيات. وانتقلت نسبة التمدن من ٢٩,٣٪ سنة ١٩٦٠ إلى ٥٥,١٪ سنة ٢٠٠٤، وإلى ٦٠,٣٪ سنة ٢٠١٤.

### جدول: نسبة التزايد السنوي للسكان

المصدر: إحصاءات المندوبية السامية للتخطيط

كما أن تدني الأجور وارتفاع معدل الشغل العرضي يعدان عنصرين مهمين في نمو القطاع غير المهيكل. فتقليص ساعات العمل وارتفاع حجم الاستئجار المؤقت زادا من حدة عرضية النشيطين، وشجعا على ممارسة شغل ثان. وبذلك عجلت أزمة التشغيل، وكذا التشغيل المؤجر بظهور أنواع أخرى من الأنشطة غير المأجورة. ولعل من الأسباب التي تدفع أعداداً كبيرة من الموظفين في القطاعين العام والخاص، إلى ممارسة أنشطة إضافية غير مهيكلة وهزالة معدل الأجور وعدم مسابقتها لغلاء المعيشة والفارق الصارخ بين الأجور العليا والدنيا، فإن الحد الأدنى للأجر (في القطاع الصناعي البالغ ٢٣٣٣,٧٠ درهم في الشهر أي حوالي ٢٠٧,٧٠ أورو، وفي القطاع الزراعي ١٦٤٨,١٤ درهماً في الشهر أي حوالي ١٤٦,٦٨ أورو) لا يمكن أن يضمن العيش الكريم للعامل وأسرته. ويلعب الفقر ونقائص المنظومة التربوية أيضاً دوراً مؤثراً في هذا المجال، إذ يساهمان، في اتساع الأنشطة غير المنظمة، حيث إنهما يدفعان الأفراد والأسر المعوزة إلى ممارسة الأنشطة غير المنظمة، بغاية ضمان البقاء<sup>٤٧</sup>.

وإضافة إلى ذلك، فالأنشطة غير المهيكلة محددة جزئياً أيضاً بالتقلبات الخارجية وبالسياسات الاقتصادية الداخلية المعتمدة لمواجهةها. غير أنها ناتجة أيضاً عن تراجع دور الدولة - الرعاية، وتحررها، من بعض وظائف التقنين/الضبط وإعادة التوزيع.

كما تستمد منطقتها من تجزئتها ضمن الاجتماعي بالإحالة على شبكات معقدة من المعايير، والقواعد الخاصة بكل مجتمع، والممارسات الاجتماعية والشبكات والروابط المؤسساتية المنزلية والعائلية واللائنية..

الخ. حيث تشكل الأنشطة غير المهيكلة شكلاً خاصاً من الدينامية الاجتماعية في بلد مثل المغرب سائر في طريق النمو. إنها جواب المجتمع على الحاجات الجديدة المتولدة عن الضغط الديموغرافي على سوق الشغل في مقابل انحسار فرص الشغل الكريم والمنصف، وفي

سياق اللايقين والخطر، إنها أيضاً بمثابة إبداعات اجتماعية في هذا السياق الهش، الذي يدفع الفاعلين إلى تنويع استراتيجياتهم للاندماج عبر تنويع الأنشطة وتقليص المخاطر من خلال البحث عن فرص دخل والتأقلم مع فئات اجتماعية ذات قدرة شرائية ضعيفة.

توسع القطاع غير المهيكل غير مفصول أيضاً عن ضعف الدولة - الرعاية. ففي البلدان السائرة في طريق النمو، وبسبب ضعف اضطلاع الدولة بمسؤولياتها في ما يتعلق بالحاجات الاجتماعية (سكن وصحة وتعليم... الخ)، فإن الأنشطة غير المهيكلة مدعوة إلى الإحلال محلها في هذه الوظيفة. فمعلوم أن بناء الدولة-الرعاية وتطورها ترافقا، في البلدان النامية، مع تعميم نظام الحماية الاجتماعية، والنظام التعليمي، والتكوين والسكن الاجتماعي، مع تعميم للعمل المأجور وتحول عميق في التصور القانوني والاقتصادي للعلاقات الاجتماعية. ففي هذا السياق، حلت تدخلات الدولة بشكل تدريجي محل الدائرة المنزلية والقربانية في إنتاج وإعادة إنتاج قوة العمل المأجور SALARIAT على قاعدة «المواطنة الأجرية CITOYENNETÉ SALARIALE» التي تتيح الولوج إلى الحقوق الاجتماعية المكفولة قانونياً<sup>٤٨</sup>.

أما في سياق مثل سياقنا المغربي، حيث الدولة-الرعاية ضعيفة، وتنزع نحو الانسحاب من القطاعات الاجتماعية، بل ويتم تجاوزها بفعل سيرونة العولمة، فإن الاندماج الاجتماعي للأفراد، بفعل ضعف تعميم العمل المأجور SALARIAT ونظام الحماية الاجتماعية للأفراد يمر عبر الأنشطة

٤٧. مؤلف جماعي «المغرب الممكن: تقرير الخمسينية» - مطبعة دار النشر المغربية - الدار البيضاء - ٢٠٠٦، (ص١٧٤)

48. Rajaa Mejjati Alami, Le secteur informel au Maroc, éd Presses Economiques du Maroc, 2006, p34

## الجزء الثاني:

حول دراسات حالات حول العاملين  
غير المهيكليين ومشاكلهم  
والتحديات التي تواجههم: الباعة  
المتجولون نموذجاً.



العقد ومدته، والعطلة..).

وأمام استحالة الإلمام بواقع حال كل العاملين غير المهيكليين، سيركز التقرير على دراسة حالة بعينها، هي حالة العاملين في مجال التجارة المتجولة، مشاكلهم والتحديات التي تواجههم.

## 1. الباعة المتجولون:

يقصد بالبائع المتجول كل شخص يتجول بعربة ذات محرك أو مجرورة باليد أو بواسطة بهيمة أو على دراجة نارية أو عادية أو يحمل بضاعة بيده أو يعرضها على الأرصفة العمومية أو يقوم ببناء أكشاك وما يليها فوق الملك العمومي. الاسم الآخر الذي يطلق على الباعة المتجولين أو الجائلين هو «الفراشة».

فالبائع المتجول يمارس نشاطه في الغالب خارج محل خاص، بحيث يظل يتنقل من مكان إلى آخر. وتجدر الإشارة إلى أن الأحياء التي تشهد تركيزاً كبيراً للباعة المتجولين، هي عادة تلك التي تتميز بسهولة الولوج إليها من مختلف أحياء المدينة الأخرى، كما هو الحال في نموذج «درب السلطان» في الدار البيضاء. فالقوة الاقتصادية لأنشطة الباعة المتجولين المتمركزة في درب السلطان، تعود إلى سهولة الولوج إلى الحي من أي حي آخر من المدينة: من حي الحبوس باجتياز السكة الحديد نحو البلدية، ومن كراج علل عبر شارع محمد السادس....، ومن ساحة السراغنة. وعلى مقربة عموماً من حي أصحاب الجملة بدرب عمر، ومن حي الصناعة النسيجية وأدوات البناء ومن حزام الطريق السيار...»<sup>50</sup> ويمثل الفراشة أو التجار الجائلون، التجسيد العملي للتشغيل الذاتي بامتياز. فالباعة المتجولون هم عمال مستقلون يخلقون أنشطتهم الخاصة، سواء اشتغلوا وحدهم أو مع يد عاملة غير مأجورة، تتشكل عموماً من يد عاملة عائلية أو من متدربين. ويمكن للتشغيل-الذاتي أن يأخذ أشكالاً جديدة ويتسم بمميزات يمكن أن تكون إما مستقلة، تابعة أو مشتركة مع أشكال إنتاج أخرى. ويمكن أن يمارس بكيفية دائمة أو غير منتظمة ويهم عموماً الأسر الفقيرة التي ليست لها مداخيل منتظمة<sup>51</sup>.

والواقع أن التجارة المتجولة هي في الغالب نوع من «الاستغلال غير القانوني للملك العمومي بغية عرض سلع، أو مواد، أو خدمات للبيع فوق أملاك عامة غير مخصصة لهذا الغرض ودون الحصول على الرخص الإدارية بشكل مسبق من لدن المصالح الإدارية المختصة، والمتعلقة بالاستغلال العقاري والتخصيص المجالي والتعميري وممارسة التجارة والخضوع لأنظمة الرقابة الصحية ودون الخضوع للأنظمة الجبائية والضريبية المعمول بها».

يتسبب الاحتلال غير القانوني للباعة المتجولين الملك العام في عرقه الحق في السير والجولان، حيث يحتل الباعة المتجولون في الغالب المسار الأول والثاني من الشارع، وأمكنة توقف السيارات وتفرغ

غير المهيكلة. فإزاء ضعف تحمل الدولة مسؤولياتها في الاستجابة للحاجات الاجتماعية مثل الصحة والسكن والتكوين فإن الأنشطة غير المهيكلة المشكلة من الوحدات الإنتاجية الصغرى والأنشطة التجارية والخدماتية ومن الدائرة المنزلية، هي التي تضطلع بهذه الوظيفة: وظيفة الاندماج الاجتماعي للأفراد الذين في وضعية هشّة.

في البداية لا بد من التذكير بأن العمل يعتبر أساس العقد الاجتماعي، فهو يشكل حقاً من حقوق الإنسان<sup>52</sup>؛ حق اقتصادي واجتماعي. والأكثر من ذلك، فالعمل من أول الحقوق الخاصة المعترف بها، والمنصوص عليها في المواثيق والاتفاقيات الدولية وخصوصاً العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية. ويتضمن الحق في العمل، كما هو منصوص عليه في الأدبيات الدولية لحقوق الإنسان، حق كل شخص في فرصة كسب معيشته عن طريق عمل يختاره أو يقبله بحرية، في شروط منصفة ومرضية، بما فيها الحق في أجر يساوي الشغل المبذول، أجر يكون منصفاً ومرضياً، والحق في الحماية من البطالة. ولا يقف الأمر عند مستوى اعتراف الدول بالحق في العمل، بل يتعدى ذلك إلى اتخاذ تدابير ملائمة من أجل صيانة هذا الحق في الواقع، وخصوصاً عن طريق بلورة برامج وسياسات وتدابير عملية خاصة من أجل ضمان تنمية اقتصادية، اجتماعية وثقافية، تتيح إنتاج الشغل وتوزيعه بشكل عادل بين الجنسين والفئات الاجتماعية وبين الأجيال وبين الجهات والمناطق داخل البلد نفسه<sup>53</sup>. وفي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، تنص المادة 23 على أن «لكل شخص الحق في العمل، وله حرية اختيار شغله بشروط عادلة ومرضية، كما أن له حق الحماية من البطالة».

وفي المغرب، ينص الدستور الجديد (الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1، 11، 91، بتاريخ 29 يوليو 2011) في الفصل 31 منه على ما يأتي «تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي، ومن الحق في ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق، ومن الحق في الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة».

ولا شك أن هناك اليوم وعياً أكثر بتنوع الاقتصاد غير المهيكلي واختلاف فئات العمل المكونة له وتعدد الدوافع المؤدية إلى نموه وإلى استمراره<sup>54</sup>. كما أن هناك إقراراً بتباين العاملين على مستوى الأنشطة المكونة لهذا الاقتصاد، تبايناً كبيراً من حيث الدخل (المستوى، الانتظام، الموسمية) والوضع في العمل (موظفون، أصحاب عمل، عاملون مستقلون، عمال عرضيون، عمال منزليون) والقطاع (تجارة، زراعة، صناعة) ونوع المنشأة وحجمها وموقع النشاط (قروي أو حضري)

والحماية الاجتماعية (اشتراكات الضمان الاجتماعي) وشروط العمل (نوع

50. مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والاتفاقية الدولية حول إلغاء كل أشكال التمييز العنصري وغيرها، انظر: منشورات الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، وثائق ونصوص مرجعية، يونيو 2002، (ص 43).

51. مكتب العمل الدولي، التقرير الخامس «الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم»، 2014.

52. Marie – Pierre Anglade, Des frontières sociales: vendeurs de rue entre stigmaté et distinction, in Casablanca, Figures et scènes métropolitaines, dir Michel Peraldi et Mohamed Tozy, éd Kharthala, 2011, pp 67-93.

53. Rajaa Mejzati Alami, Le secteur informel au Maroc, éd Presses Economiques du Maroc, 2006, p77

54. Marie – Pierre Anglade, Des frontières sociales: vendeurs de rue entre stigmaté et distinction, in Casablanca, Figures et scènes métropolitaines, dir Michel Peraldi et Mohamed Tozy, éd Kharthala, 2011, pp 67-93.

البضائع، فيما يبقى المسار الثالث وحده تحتله حشود الراجلين، التي تبحث عن اختراق للأزقة الجانبية للشوارع الرئيسية. في هذه الفوضى، يصير تحرك السيارات وحافلات النقل الحضري وسيارات الأجرة محصوراً وبصعوبة كبيرة في المسار الرابع. وفي بعض المناسبات مثل الأعياد ونهايات الأسبوع، تحول كثافة الباعة المتجولين دون تنقل العربات كيفما كانت، فيتحول الحي إلى مجال خاص بالراجلين<sup>54</sup>...

صحيح أن الباعة المتجولين يتركزون بقوة في مناطق بعينها من المدينة، إلا أنه لا يوجد أي حي لا يعرف انتشار هؤلاء الباعة المتجولين<sup>55</sup>. فمن خلال ملاحظتنا الميدانية في عدد من المدن، تبين لنا أن كثافة الباعة المتجولين تتغير من حي لآخر: فهي كبيرة في الأحياء الشعبية وتقل نسبياً في الشوارع الكبيرة وتقل كثيراً في الأحياء العصرية. ويوجد ترايب كبير بين كثافة التجارة المستقرة والتجارة المتجولة: فمناطق المدينة التي تحتضن نسبة أكبر من الباعة المتجولين، هي تلك التي تعرف تواجداً مكثفاً للتجارة المستقرة.

غير أنه في مواجهة هذه التجارة المستقرة تتاح للبائع المتجول ثلاث إمكانيات من أجل ضمان لقمة عيشه. فهو يمكن أولاً أن يملأ فراغاً في البنية التجارية الحضرية باقتراحه على مجموع المستهلكين بضائع غير موزعة عبر التجارة المستقرة. وفي هذه الحالة، يكون تكامل بين التجاريتين. يمكنه ثانياً أن ينافس بشكل فعال التاجر المستقر، بحكم وثالثاً، وفي الغالب، يمكنه بخلاف البائع المستقر وضع منتجات في متناول المستهلك، وفي مستوى إمكانياته المادية<sup>56</sup>..

وعلى الرغم من وجود منافذ تتيح نسبياً استيعاب جزء من اليد العاملة خصوصاً في الوسط الحضري (قطاع الصناعة التقليدية، الأنشطة الصناعية الحديثة، الوظيفة العمومية... الخ)، يظل هناك فائض على مستوى طالبي العمل، لا يجدون أي منافذ أخرى من أجل ضمان لقمة العيش غير الاندماج في القطاع غير المهيكّل، وخصوصاً في التجارة المتجولة/المتنقلة<sup>57</sup>. فمعظم الناس يمارسون التجارة المتجولة كعمل غير منظم لا باختيارهم بل لضرورة البقاء على قيد الحياة وللحصول على أنشطة مدرة للدخل. خصوصاً بفعل سهولة الولوج إلى هذه الأنشطة وانخفاض متطلباتها من التعليم والمهارات ورأس المال<sup>58</sup>...

تسمح نتائج مختلف الإحصاءات باستنتاج أنه بقدر ما تتزايد الساكنة الحضرية وتتعمق مشاكل التشغيل، بقدر ما تتزايد مشاركة القطاع التجاري عموماً، والتجارة المتجولة بشكل خاص في استيعاب نسبة مهمة من الساكنة النشيطة. ففي سنة 1971، بفعل توسع الأنشطة الصناعية واستيعاب الوظيفة العامة لنسب مهمة من الساكنة النشيطة، كانت الساكنة النشيطة المشتغلة في المجال التجاري تمثل 11,2% من العدد الإجمالي للنشيطين، منهم خمس في مجال التجارة المتجولة (حسب معطيات الإحصاء العام 1971). انطلاقاً من 1978،

بفعل أزمة الدولة وما نتج عنها من تباطؤ للنشاط الصناعي وانسداد منافذ الوظيفة العمومية، عرفت الساكنة النشيطة في القطاع التجاري تزايداً، جعلها تنتقل إلى 12,5% منها 30,6% من الباعة المتجولين (حسب الإحصاء العام لسنة 1982) وإلى 14,3% سنة 1986 منهم 36% من الباعة المتجولين (حسب مندوبية الإحصاء 1986)<sup>59</sup>.

(وما زالت التجارة، في سنة 2007، هي القطاع الغالب في القطاع غير المنظم حيث تشمل 57,4 في المائة من مجمل وحدات القطاع، أي بزيادة 4,6 نقاط مقارنة مع سنة 1999).

كشفت دراسة أنجزتها وزارة الصناعة والتجارة<sup>60</sup>، خلال 2011، أن عدد الباعة المتجولين ناهز 276 ألف بائع متجول، ويمكن أن يكون العدد الحقيقي أعلى من ذلك بكثير، إذ عرفت السنوات الأخيرة انتشاراً لهذه الظاهرة، وبروزاً قوياً في الفضاءات العامة، خصوصاً بعد الأحداث التي عرفتها المنطقة العربية في ما أصبح يعرف بالربيع العربي، وما تلاها من «تساهل» للسلطات مع هؤلاء الباعة.

ويقدر رقم معاملات هذا النشاط، حسب الدراسة ذاتها، بحوالي 40 مليار درهم سنوياً، ويؤمن الباعة المتجولون حاجيات ما لا يقل عن مليون و380 ألف شخص. وتضيق الدولة بسبب هذه الأنشطة غير المنظمة في مداخيل جبائية وشبه جبائية قدرها المشرفون على الدراسة بحوالي 48 مليون درهم، ويتراوح معدل النمو السنوي لهذه النشاطات بين 3 و4 في المائة.

وخلصت الدراسة إلى أن هذه الأنشطة لم تعد ظاهرة مرحلية أو محدودة في المكان والزمان، بل أصبحت تشكل قطاعاً قائماً وظاهرة تفرض نفسها بقوة<sup>61</sup>، خصوصاً في المجال الحضري. يظهر ذلك من خلال التزايد المتسارع لأعداد التجار المتجولين مع توالي السنوات وتواجدهم في كل مكان داخل المشهد اليومي للمدن، ما يفرض البحث عن حلول جذرية ومقبولة تأخذ بالاعتبار مصالح العدد الهائل من ممارسي هذا النوع من التجارة.

وفي هذا الإطار يمكن إدراج المبادرات الهادفة إلى بناء أسواق نموذجية لاحتضان الباعة المتجولين، التي انطلقت خلال السنوات الأخيرة، والتي تنخرط فيها جهات حكومية (الوزارة الوصية على القطاع ووزارة الداخلية) وبعض الجماعات المحلية. لكن هذه الفضاءات لا تعرف دائماً النجاح المنتظر، حيث يفضل الباعة المتجولون في الكثير من الحالات، العودة إلى الأزقة، مبررين ذلك بأن الأسواق النموذجية لم ترع مسألة القرب، إذ غالباً ما تنجز بعيداً عن الأحياء التي تعودوا البيع فيها، ما يجعل السكان يفضلون التبضع من المحلات التجارية القريبة منهم بدلاً من التنقل إلى هذه الفضاءات الجديدة.

المؤكد أن السلطات العمومية، في أحيان كثيرة، لم تأخذ رأي الباعة لمعرفة مطالبهم والمشاكل التي يعانونها وطبيعتها نشاطهم. والملاحظ أنه، بعد أن عملت السلطات لزمّن طويل على القضاء على

54. مكتب العمل الدولي، التقرير الخامس «الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم»، 2014.

55. Ibid, p51-62

60. عبد الواحد كنفراوي، الأسواق النموذجية تفشل في احتواء الباعة المتجولين، جريدة الصباح، عدد الجمعة 28 فبراير 2014.

61. A Fejjal, Le commerce ambulant, in M.Salahdine, L'emploi invisible au Maghreb, études sur l'économie parallèle, éd SMER, Rabat, 1991, 51-62.

Tozy, éd Kharthala, 2011, pp 67-93.

55. A Fejjal, Le commerce ambulant, in M.Salahdine, L'emploi invisible au Maghreb, études sur l'économie parallèle, éd SMER, Rabat, 1991, p51-62

56. Ibid, p51-62

57. Ibid, p51-62.

ويعانون مستويات عالية من الأمية ومن مستويات متدنية من المهارات ومن فرص التدريب غير الكافية، ولديهم مداخيل أقل ثباتاً وأقل انتظاماً وأدنى مستوى مقارنة مع المداخيل في الاقتصاد المنظم، وهم يعانون ساعات عمل أطول وغياب المفاوضة الجماعية وحقوق التمثيل وغالباً ما يكون وضعهم في الاستخدام غامضاً أو مستتراً، وهم أكثر استضعافاً جسدياً ومالياً لأن العمل في الاقتصاد غير المنظم، إما مستبعد من أنظمة الضمان الاجتماعي والتشريعات المتعلقة بالسلامة والصحة والأمومة وغيرها من تشريعات حماية اليد العاملة، وإما بعيد المنال فعلياً عنها<sup>٣٦</sup>.

والمؤكد أن جودة الشغل، تمثل تحدياً كبيراً في المغرب، خصوصاً بالنسبة للشباب والنساء والعاملين القرويين والذين بدون شهادات، فنسبة الأجراء في مجال الشغل تزايدت، لكنها تمثل أقل من نصف مناصب الشغل، التي تظل حضرية على الخصوص. بينما تزداد نسب الهشاشة في الشغل، في القطاع غير المهيكل بالدرجة الأولى، لكن أيضاً في القطاع المهيكل<sup>٣٧</sup>. حيث يأتي في الدرجة الأولى الشغل غير المؤدى عنه NON RÉMUNÉRÉ، على الرغم من أنه عرف انخفاضاً خلال السنوات الأخيرة، من ٢٣,٣% سنة ٢٠١١ إلى ٢٢,١% سنة ٢٠١٢. وبالنسبة لفئات السكان الأكثر استهدافاً بهذه الظاهرة في سنة ٢٠١٢ مثلاً، تبرز المعطيات المستقاة من الواقع أن هذه الظاهرة هي قروية أساساً، باستثناء بالنسبة للشباب، الذين يشغل ١٨,٥% منهم نشاطاً غير مؤدى عنه في الوسط الحضري (٧,٧% منهم في الوسط القروي). وفي الوسط القروي، ٧٣,٧% من النساء يشتغلن عملاً غير مؤدى عنه. هذه الفئات التي تشتغل عملاً غير مؤدى عنه، تمثل أساساً فئة المساعدين العائليين.

وعلى الرغم من الانخفاض الطفيف، يظل الشغل غير المؤدى عنه منتشرًا جداً، خصوصاً بالنسبة للشباب وبالنسبة للنساء في الوسط القروي (٧٦% من النساء النشيطات و٧٠% من الشباب النشيطين).

وإضافة إلى العمال غير المؤدى لهم، كشفت معطيات البحث الوطني حول الشغل ٢٠١٢ أن ٢٥% من النشيطين العاملين مستقلين. ويمثل الشغل المستقل ربع مناصب الشغل الحضرية وثلث مناصب الشغل القروية<sup>٣٨</sup>. وفئات العمال غير المؤدى لهم والمستقلون، لا يستفيدون في الغالب من الامتيازات الاجتماعية أو من برامج الحماية الاجتماعية.

فالاستفادة من التغطية الطبية لا تهم سوى ١٨,١% من الساكنة النشيطة المشغلة LA POPULATION ACTIVE OCCUPÉE على المستوى الوطني. ونسبة الانخراط في نظام التأمين على المرض، تتراوح ما بين ٤٤,٤% لدى النساء النشيطات في الوسط الحضري و فقط ١,١% لدى النساء في الوسط القروي. والرجال في الوسط القروي ليسوا أفضل تغطية بما أن نسبة الانخراط تتجاوز بالكاد ٥%. ونسبة الانخراط لا تتجاوز ٧% لدى النشيطين دون شواهد، في مقابل حوالي ٢٥% لدى النشيطين المشغليين الحاصلين على شواهد عليا. ونسبة التغطية ضد المخاطر المرتبطة بالعمل ما تزال ضعيفة، إذا أدخلنا المخاطر الأخرى مثل حوادث الشغل أو الشيخوخة.

التجارة الجائلة، فهي تأمل اليوم اعتماد سياسة مقاولاتية من أجل حل أفضل للمشاكل بإعادة هيكلة الباعة المتجولين في إطار البرنامج الوطني للاقتصاد القرب. ينطلق البرنامج الجديد من إحصاء عام للتجار الجائلين حسب نمط نشاطهم، ويتضمن مجموعة من التدابير منها، تنظيم التجار المتجولين حسب عدة فئات، وتهيئة أسواق قرب في مختلف أحياء البلاد، وبلورة نظام داخلي للفئة ينظم أوقات العمل ويحرص على الحفاظ على الفضاء العام الذي يشتغلون فيه، كما يرصد موارد مالية ولوجيستية لدعم أنشطتهم.

هذا البرنامج الجديد كان سيرى النور في الرباط يوم ٢٥ ماي ٢٠١٥، لكن تم إجهاضه في آخر لحظة. حيث كان سيدشن من قبل الملك شخصياً، لكنه تراجع عن ذلك، واعتبر الاستراتيجية «غير مقنعة» وطالب بمراجعتها، خصوصاً وأنه لم تتم أي استشارة، ولو شكلية، لتنسيقية التجار المتجولين في العاصمة.

وبالفعل أبانت الدراسة التي أنجزتها وزارة الصناعة بأن ٨٠ في المائة من الباعة المتجولين يتمركزون حول المراكز التجارية والأحياء والشوارع المزدحمة وبالقرب من المساجد والفضاءات التي يتردد عليها الرواد بكثرة.

وأفادت الدراسة ذاتها أن متوسط قيمة البضائع المعروضة من قبل الباعة المتجولين لا تتجاوز ٢٤٠٠ درهم، ويصل متوسط الدخل اليومي الذي يتيح هذا النشاط حوالي ١١٠ دراهم في اليوم بالنسبة إلى بائعي الخضر والفواكه وحوالي ١٠٤ دراهم بالنسبة إلى تجارة الملابس والأواني. وهكذا، فإن الدخل الشهري يصل إلى ٣٣٠٠ درهم في الشهر. لكن المدخول يختلف حسب الموقع، إذ يمكن أن يصل إلى ١٥٠ درهماً في اليوم في المناطق التي تعرف إقبالاً، ويزيد عن ذلك في بعض الأماكن المحاذية للأحياء الراقية أو التي تؤوي الفئات المتوسطة، حيث غالباً ما لا يناقش سكان هذه المناطق السعر، إذ يركزون اهتمامهم على جودة المنتجات وطراوتها بالنسبة إلى الخضر والفواكه.

لم يؤسس البرنامج على معرفة دقيقة بطبيعة هذا النشاط، وكان من الأفضل، على غرار بعض التجارب في بلدان غربية، تنظيم أسواق متنقلة تعقد خلال فترات محددة في اليوم، ويؤدي الباعة المتجولون كمقابل لها رسماً للسلطات المحلية من أجل توفير الخدمات الضرورية وضمان تنظيف المساحات المخصصة لهذه الأسواق بعد انتهاء فترة التبضع، ويمنع عرض المنتجات، خارج الأوقات التي تحددها السلطات، وبذلك تظل هذه الأسواق قريبة من الأحياء التي تعرف كثافة سكانية في إطار منظم ومراقب، وتضمن مدخولاً مقبولاً من قبل الباعة المتجولين.

## ٢ المشاكل والتحديات التي تواجه الباعة

### المتجولين وباقي العاملين غير المهيكليين:

أظهرت أبحاث ميدانية أشرفنا عليها في إطار بحوث الإجازة في علم الاجتماع، انصبت على جوانب مختلفة من القطاع غير المهيكلي في مدن القنيطرة وسلا ومراكش، أن العاملين في الأنشطة غير المهيكلة، مثل التجارة المتجولة، يكونون أكثر عرضة للفقر مقارنة بالعاملين في الاقتصاد المنظم. كما أنهم يواجهون ظروف عمل غير ملائمة وغير آمنة

وتمثل الحماية الاجتماعية عموماً، الحاجة الأكثر استعجالاً بالنسبة لغالبية عمال القطاع غير المهيكّل.

غير أن النظام المغربي للضمان الاجتماعي، الموجه أساساً إلى العمال الأجراء في القطاع المهيكّل، يمثل عائقاً في وجه إدماج عمال القطاع غير المهيكّل، مثل الباعة المتجولين وغيرهم، في منظومة التغطية الاجتماعية. فالمادة ١ من الظهير رقم ١٨٤-٧٢-١ الصادر في ١٥ جمادى الثانية ١٣٩٢ الموافق لـ ٢٧ يوليو ١٩٧٢ الخاص بنظام الضمان الاجتماعي كما تم تعديله وإتمامه، تنص على أن نظام الضمان الاجتماعي يستفيد منه العمال الأجراء في القطاع الخاص والمتدربون العاملون لدى مشغل أو أكثر في «الصناعة أو التجارة أو المهن الحرة أو المشتغلون في خدمة موثق، جمعية... نقابة... مهما كانت طبيعة أجركم وشكل وطبيعة أو صلاحية عقدكم... كما يستفيد منه الأشخاص المشتغلون في تعاونيات كيفما كانت طبيعتها، والأشخاص المشتغلون لدى ملاك العمارات المعدة للسكن أو للتجارة، والأشخاص المشتغلون في المصالح العمومية ذات الطبيعة الصناعية والتجارية غير المعفية بمقتضى المادة ٣<sup>٦٥</sup>.

تنص المادة ٢ من الظهير المتعلق بالضمان الاجتماعي على بعض المستفيدين المفترضين وترتبط تطبيق مقتضياته بالنسبة لبعض العاملين باعتماد مرسوم تطبيقي. فهي تشير هكذا إلى:

الأجراء العاملين في مقاولات الصناعة التقليدية والأشخاص العاملين بالمنزل، والعمال المؤقتين أو الموسمين في القطاع الخاص وأعضاء أسرة مشغل الذين يشتغلون لحسابه الخاص. غير أنه لم يخرج إلى الوجود أي نص ينظم هذه الأشكال من العمل، باستثناء العاملين في الصناعة التقليدية (الضمان الحرفي انطلاقاً من سنة ١٩٩٥)، ولو أن صندوق الضمان الاجتماعي، يفرض على المشغلين الخاضعين لنظامه، أن يصرحوا عن كافة الأجراء الممارسين في مقاولاتهم كيفما كانوا دائمين أو مؤقتين.

وعلى العموم، ليس هناك أي نص صريح يخص إدماج عمال القطاع غير المهيكّل، مثل الباعة المتجولين، ضمن مجال تطبيق ظهير ١٩٧٢. ثم إن إخضاع العمال المؤقتين والموسمين والعاملين بدوام جزئي لصندوق الضمان الاجتماعي، غير منصوص عليه بشكل صريح في القانون<sup>٦٦</sup>. وفي الواقع، لا يهتم النظام المؤسس بواسطة ظهير ١٩٧٢ سوى العمال والمشغلين المرتبطين بعقد عمل.

ولهذا ظلت التغطية الاجتماعية ضعيفة جداً في المغرب ولا تستفيد منها إلا نسبة قليلة جداً من الساكنة النشيطة تقل عن ٢٠ في المائة. أما على مستوى الصحة والسلامة المهنية، فبالإضافة إلى الاختلالات والنواقص التي تعرفها على المستوى التشريعي وعدم ملاءمة التشريعات الوطنية للاتفاقيات والقوانين الدولية وتعدد المتدخلين بها، فحسب أرقام كشفت عنها مؤخراً وزارة التشغيل<sup>٦٧</sup>، عرفت التصريحات

<sup>٦٥</sup> مكتب العمل الدولي، التقرير الخامس «لانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم»، ٢٠١٤، (ص٣).

<sup>٦٦</sup> Publication du Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales, Etude de diagnostic sur la situation de l'emploi au Maroc, 2014

<sup>٦٧</sup> Ibid

<sup>٦٨</sup> Leila Abouloula, La sécurité sociale et le secteur informel, thèse de doctorat en droit privé soutenue à la Faculté des sciences juridiques, Economiques et sociales, Université Med V – Agdal, Rabat, 2005.p38.

بحوادث الشغل والأمراض المهنية انخفاضاً بمتوسط سنوي قدره ٢,٤ في المئة ما بين ٢٠١٠ و٢٠١٣، حيث إنتقلت عدد الحوادث مثلاً من حوالي أكثر من ١٠٠٠ حالة إلى أقل من ٦٠٠ حالة. في حين يسجل ارتفاع في التعويضات المؤداة بنسبة ٧,٦ في المئة خلال الفترة نفسها. ولا تتوفر على مصادر أخرى للمعطيات للتأكد من صلاحية وقيمة هذه الأرقام، وحول ما إذا كانت تشمل كل حوادث الشغل والأمراض المهنية، بما فيها بعض الوفيات الناجمة عن حوادث الشغل والأمراض المهنية التي يتم التستر عليها وعلى أسبابها الحقيقية، خصوصاً ان الشغل غير اللائق يحمل خطراً كبيراً تهدد صحة العمال وحياتهم من قبيل الحرائق والسقوط من أعلى والصدمات الكهربائية والتسممات عبر استعمال المواد الكيماوية والمبيدات الزراعية والمواد المشعة داخل المقاولات الصناعية وفي المناجم والصيد البحري والضيعات الفلاحية علاوة على استعمال مادة «الأميونت» في ورش البناء والأشغال العمومية. ولزالت بلادنا لم تجرم بعد استعمال هذه المادة رغم خطورتها كمسببة للسرطان خلافاً لقوانين منظمة العمل الدولية، بحيث تظل كل هذه الأخطار المهنية من دون مراقبة أو منع من السلطات والإدارات المعنية في غياب قانون خاص بالصحة والسلامة المهنية والوقاية من المخاطر تفرضها على كل المقاولات والشركات والوحدات الإنتاجية وفي مختلف المجالات<sup>٦٨</sup>.

وعموماً، إذا كانت الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المهيكّل تصطدم بعدة عراقيل: قانونية وتنظيمية وإدارية، فإن الحل لا يتمثل في توسيع النظام الحالي للضمان الاجتماعي الموجه أساساً إلى الأجراء في القطاع المهيكّل ليشمل العمال في القطاع غير المهيكّل، لأن حاجات الفئات غير المشمولة والقدرات المساهماتية اللازمة لضمان حمايتهم الاجتماعية، لا علاقة لها مع تلك المميزة للفئات المستفيدة حالياً من الضمان الاجتماعي. ومن الصعب، لكن ليس من المستحيل، توسيع الحماية الاجتماعية لتشمل الأجراء في القطاع غير المهيكّل، وتكييفها مع واقعهم.

وبخصوص التعاقد في علاقات الشغل، فعلى المستوى الوطني لا تزال نسبة التعاقد في علاقات الشغل دون المستوى المطلوب، خصوصاً بالنسبة للعمال غير الحاصلين على شهادات، يعملون خارج إطار التعاقد: وحدها ٣٢,٧٪ من مناصب الشغل تعاقدية. ويظل الشباب والذين من دون شهادات الأكثر استهدافاً بالهشاشة في الشغل: ومن بين الذين لهم شغل، وحدهم ١٢٪ من الشباب أقل من ٢٥ سنة و١٦,٢٪ من غير الحاصلين على شهادات لهم عقد عمل. بنسبة تعاقد CONTRACTUALISATION تصل إلى ١٤٪. وعقود العمل نادرة على الخصوص في الوسط القروي، مقابل ٤٥٪ في الوسط الحضري. بينما أكثر من ٨٠٪ من ذوي الشهادات العليا يتوفرون على عقد عمل. وتظل الفوارق والتفاوت على مستوى الأجور وهزالتها بين القطاعين

66. ibid

<sup>٦٧</sup> وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية، «الصلبة الاجتماعية ٢٠١٤: وضعية سوق الشغل» انظر: [www.emploi.gov.ma](http://www.emploi.gov.ma)

<sup>٦٨</sup> معطيات واردة ضمن بيان المنظمة الديمقراطية للشغل بمناسبة ٧ أكتوبر اليوم العالمي للشغل اللائق، الرباط في ٦ أكتوبر ٢٠١٤.

العام والخاص وداخلهما وبين القطاعات الصناعية والتجارية والفلاحية والخدمية وبين الاقتصاد المهيكل ونظيره غير المهيكل، وبين الجهات والمدن وهوامشها والبوادي وحتى بين الكفاءات والمهمن والنساء والرجال واسعة جداً وتشكل معضلة الشغل والعلاقات المهنية في المغرب. حيث يبلغ الفارق ما بين أجور الموظفين والعمال ممن ٢٠ إلى ٤٠ في المائة. وفي المقابل يرتفع الفارق والتفاوتات بين الأطر العليا بالقطاع الخاص وزملائهم في القطاع العام ما بين ١٠٠ و ٣٠٠ في المائة لفائدة أطر القطاع الخاص. علماً أن الحد الأدنى للأجور في الوظيفة العمومية لا يتعدى ٣٠٠٠ درهم و٣٣٣٣ درهماً في القطاع الخاص<sup>٦٩</sup>. أما وضعيات الشغل غير المقنعة NON SATISFAISANTS، فيمكن أن تقاس بنسبة البطالة المقنعة SOUS-EMPLOI، وبنسبة العمل المؤقت أو الموسمي، وممارسة نشاط ثانوي أو الرغبة في تغيير الشغل. فالبطالة المقنعة انتقلت، بين الفصل الأول من سنة ٢٠١٣ و نفس الفترة من سنة ٢٠١٤، من ٨,٦% إلى ٩,٥% من الساكنة النشيطة المشتغلة، بتركز شديد لدى الرجال. والشغل المؤقت أو الموسمي يهم ٦,٦% من الساكنة النشيطة المشتغلة على المستوى الوطني سنة ٢٠١١. الرجال في الوسط القروي معرضون أكثر للهشاشة المرتبطة بعدم انتظام النشاط الممارس. ففي هذا الوسط، رجل من بين ١٠ يمارس نشاطاً مؤقتاً أو موسمياً. وبالمقابل، يتميز نشاط النساء في الوسط القروي بنسبة عالية من العمل بدوام جزئي (٤٦%) تفوق بكثير تلك التي تتميز بنشاط النساء في الوسط الحضري (٦,٦%). أما ممارسة نشاط ثان، فيمكن أن تؤول أيضاً كمؤشر على عدم الاقتناع بالنشاط الرئيسي. فحسب البحث الوطني حول الشغل لسنة ٢٠١١ مثلاً، صرحت ٢,٥% من الساكنة النشيطة المشتغلة بممارسة نشاط ثان (حوالي ٢٦٢,٠٠٠ شخص)، أنهم أساساً الأشخاص الذين ليست لهم شواهد والراشدون البالغون بين ٣٥ و ٥٩ هم المعنيون أكثر بهذه الوضعية. والأمر نفسه

### الجزء الثالث:

حول السياسات العمومية تجاه  
العمل غير المهيكّل، فعاليتها  
وتداعياتها.

اتخذت حسب الظروف، إما شكل تشجيع للصناعة التقليدية، وإما النهوض بالمقاولات الصغرى PME، أو التمويل بالقروض الصغرى أو بالأنشطة المدرة للدخل أو أيضاً تتجسد بشكل ملموس في تدابير مالية معتمدة تجاه الشباب حاملي الشهادات الذين هم من دون شغل وفي خلق مقاولات صغرى. وكل هذه المبادرات لا تمس إلا قليلاً الفاعلين الأساسيين في القطاع غير المهيكل، أرباب الشغل المتواجدين فيه من قبل، والجماعات الهشة والشرائح الدنيا المتعاطية تلك الأنشطة التي تضمن لها البقاء. فالمبادرات المعتمدة، ليس لها سوى تأثير محدود وهي موجهة أكثر لمحاربة الفقر<sup>72</sup>.

فخلال سنوات السبعينيات، اعتمدت مجموعة من التدابير في إطار مدونة الاستثمارات، تحث وحدات الصناعة التقليدية الصغرى على التكتل في إطار جمعيات مهنية أو على خلق جماعات للصناعة التقليدية. وبالمقابل، تم تقديم دعم لها، من أبرز مظاهره، تمكينها من قروض، ومن تخفيضات أو إعفاءات ضريبية. ومع ذلك لم ينعكس ذلك كثيراً على واقع هذه الوحدات، وذلك بفعل الصعوبات التي واجهتها في إعداد الملفات، وفي القدرة على تدبير وتتبع المشاريع وفي الضمانات الضرورية للاستفادة من القروض. وحدها بعض الوحدات استفادت من هذه الإجراءات.

سجل نفس الخصائص بخصوص سياسات النهوض بالمقاولات الصغرى والمتوسطة. ففي سياق أزمة التشغيل التي ميزت سنوات الثمانينيات، انصب اهتمام سياسات التدخل الرسمية على النهوض بالمقاولات الصغرى والمتوسطة مع منح الأولوية للمقاولات الصناعية وتشجيع خلق مناصب الشغل. والواقع، أن هناك نوعاً من الغموض يطرح بين القطاع غير المهيكل التي يتشكل أساساً من مقاولات صغيرة جداً MICRO-ENTREPRISES وبين المقاولات الصغرى والمتوسطة، والتدابير المتصورة هي موجهة في الواقع لهذه الأخيرة، التي يراهن كثيراً على خلقها لمناصب شغل. وهنا أيضاً الدعم الموجه لهذه الوحدات الإنتاجية الصغرى والمتوسطة، والذي يأخذ في الغالب شكل قروض، يستثني المعنيين الفعليين، الوحدات الأكثر هشاشة، تلك التي لا تدخل ضمن ضبط الدولة، أي لا تنضبط تحت المعايير المعتمدة لدى الوزارة الوصية: وزارة التجارة والصناعة والاقتصاد الرقمي والاقتصاد غير المنظم. فهذه التدابير تظل غير ملائمة ومتناقضة مع منطوق الوحدات الصغرى جداً للقطاع غير المهيكل، والتي لها رأسمال محدود والتي تعتمد على يد عاملة غير مستقرة<sup>73</sup>.

في القطاع غير المهيكل، يعد نقص الإمكانيات المالية بالنسبة للمقاولين الصغار كما بالنسبة للعاملين المستقلين، عائقاً كبيراً، بفعل الصعوبات التي تحول دون الولوج إلى القروض. وفي المغرب، الذي يعد من بين بلدان المغرب العربي الأكثر تطوراً على صعيد منح

بالنسبة للرغبة في تغيير الشغل، فهي تعبر عن وضعية عدم اقتناع بالشغل الممارس. فعلى المستوى الوطني، يعبر عن هذه الرغبة حوالي 17,6% من النشيطين المشتغلين. هذه النسبة هي أكثر بمرتين لدى الشباب البالغ من العمر بين 20 و 34 سنة. وبالنسبة للأشخاص الذين ليست لهم شواهد، تهم الرغبة في تغيير الشغل أكثر من 6 أشخاص بين 10.

غالباً ما يتحدد القطاع اللامهيكل بالقياس وبالتقابل مع الإطار التشريعي المعتمد في الدولة. لكن انطلاقاً من منتصف سنوات الثمانينيات، بدأ نوع من التغيير في الخطاب وفي الموقف تجاه القطاع غير المهيكل، في غالبية الدولة السائرة في طريق النمو. حيث بدأ يقترن بمجموعة من المؤهلات، اعتبرت لزمن طويل وكأنها تلعب دوراً سلبياً.

والواقع أن التقديرات والتصورات المتباينة السائدة حول الأنشطة غير المهيكلية أدت إلى ظهور رؤى مختلفة في ما يخص طبيعة السياسات التي يمكن اتخاذها تجاه هذا القطاع: هل ينبغي التدخل أم يتعين ترك الحبل على الغارب أم يتعين على العكس القضاء عليه؟

بالنسبة للبعض، «ترك الحبل على الغارب» يبرر بكون الأمر يتعلق بعوائق داخلية وهيكلية محيطة لهذا القطاع (مثل ضعف الإنتاجية وعدم التكيف مع التكنولوجيا.. الخ) تكبح كل إمكانية للتطور لديه. لكن بكبح هذه الدينامية، أو بالتأثير السلبي عليها، ألا يسعى التدخل إلى تحقيق هدف آخر، هو الضبط والتحكم<sup>74</sup>؟

أما بالنسبة إلى البعض الآخر، تبرر سياسات التدخل ذاتها بقدرات القطاع على خلق مناصب الشغل والدخل والإنتاج، وينبغي بالتالي جعله يستفيد من بعض امتيازات القطاع الحديث (في مجال التمويل مثلاً).

ولا شك أن اعتماد سياسات عمومية تجاه ظاهرة العمل غير المهيكل مسألة ضرورية، بالنظر إلى أن مسؤولية الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية تتجاوز مجرد الاعتراف بالحق في العمل، إلى اتخاذ تدابير ملائمة من أجل صيانة هذا الحق في الواقع، وخصوصاً عن طريق بلورة برامج وسياسات وتدابير عملية خاصة من أجل ضمان تنمية اقتصادية، اجتماعية وثقافية، تتيح إنتاج الشغل وتوزيعه بشكل عادل بين الجنسين والفئات الاجتماعية وبين الأجيال وبين الجهات والمناطق داخل البلد نفسه<sup>75</sup>.

عموماً، تهمش السياسات الاقتصادية المنتهجة في المغرب، منذ عقود، القطاع غير المهيكل، لأنها تنطلق من الرؤية، التي تبعا لها التنمية الاقتصادية كقيلة بتجاوزها تدريجياً. والمؤكد، أن الأبحاث المنجزة منذ بدايات سنوات الثمانينيات وفي الآونة الأخيرة، إنشاء وزارة مكلفة بالمقاولات الصغرى، وإدماج القطاع غير المهيكل، تكشف عن إرادة للاعتراف الرسمي. غير أن مبادرات النهوض غير ملائمة ولا تتوجه دائماً إلى المتدخلين الفعليين في القطاع. فمبادرات السلطات العمومية،

72. Rajaa Mejjati Alami, Le secteur informel au Maroc, éd Presses Economiques du Maroc, 2006.p108

73. ibid.p110

74. Op.cit p112

70. Rajaa Mejjati Alami, Le secteur informel au Maroc, éd Presses Economiques du Maroc, 2006.p107

71. مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والنتائج الدولية حول إلغاء كل أشكال التمييز العنصري وغيرها، انظر: منشورات الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، وثائق ونصوص مرجعية، يونيو 2002، (ص 24)

القروض الصغرى واحتضان مؤسسات القروض الصغرى. انطلق أول البرامج في هذا الصدد (القروض الصغرى) في سنتي ١٩٩٣-١٩٩٤. ويتوفر المغرب حالياً على حوالى ٥٠% من حجم القروض الصغرى في كل منطقة «مينا» MENA، كما يضم إلى حدود يونيو ٢٠١٣، ١١ جمعية من جمعيات القروض الصغرى القانونية، لها حوالى ٨٢٠ ألف زبون. وتوسع الاستراتيجية الوطنية للقروض الصغرى فيه إلى تحقيق هدف بلوغ ٣ ملايين و ٢٠٠ ألف زبون في أفق ٢٠٢٠.

تشرف على برنامج القروض الصغرى أساساً المنظمات غير الحكومية المحلية، التي يتم تشجيعها ودعمها من طرف الحكومة والشركاء الدوليين. فعلى سبيل المثال، يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP والحكومة المغربية منذ ١٩٩٨ برنامج MICROSTART، الهادف إلى تحسين ولوج المقاولين الصغار ذوي الدخل المحدود إلى التمويل، مع مقارنة موجهة لتقوية قدرات الجمعيات المحلية.

بخصوص المستفيدين من برامج القروض الصغرى، فغالبيتهم من النساء (حوالى ٦٦%) ومن المقاولين الصغار في المناطق الهامشية الحضرية والقروية. ونظرياً يمكن اعتبار القروض الصغرى وسيلة لتجاوز الخصائص في الموارد المالية وضمان استقرار المداخيل ولتحرير الطاقات المقاولاتية من الاكراهات الموضوعية التي تثقل كاهل المبادرات الاقتصادية، بأن تتيح للمقاولين الصغار خلق مقاولتهم ومناصب شغلهم الخاصة، في أفق الرفع من مستوى عيشهم. لكن الملاحظة المتأنية للواقع تبرز أن القروض الصغرى لا تتيح دائماً للمستفيدين، خصوصاً المقصيين منهم من النظام الرسمي والخاضعين لتبعية المزدودين والوسطاء، تطوير أنشطة اقتصادية حقيقية لتحسين شروط عيشهم ووضعهم الاجتماعي.

فالقروض الصغرى كأداة لها محدوديتها، ثم إنها تدرج ضمن العولمة وفي إطار خطاب محاربة الفقر القائم على المقاربة النيوليبرالية، كما تدرج ضمن الدور الجديد للدولة التي تتخلى شيئاً فشيئاً عن بعض وظائفها، حيث يفترض أن تعوض القروض الصغرى تدخل الدولة والمؤسسات البنكية.

ويبقى أنه حتى وإن كان لنظام التمويل عبر القروض الصغرى دور في تشجيع جزء لا بأس به من المقاولين الصغار على تطوير مقاولاتهم وعلى خلق مناصب شغل جديدة، فإن له نتائج غير منتظرة، تفاقمت بفعل أزمة ٢٠٠٩، مبرزة بعض سلبيات هذا النظام، منها أنه أدى إلى سقوط المستفيدين في براثن الاستدانة المفرطة، وإلى الاستدانة من مؤسسة لتسديد قرض مؤسسة أخرى (فأكثر من ٤٠% من الزبائن لهم قروض من عدة مؤسسات)، ثم إن معدلات الفائدة فيه مرتفعة. كما أن محدودية المبالغ المقدمة في إطار هذا البرنامج، لا يمكن أن تسمح باستثمارات حقيقية<sup>٧</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسسات المالية المهيكلة لا تتدخل تقريباً في تمويل القطاع غير المهيكل، سواء في مرحلة انطلاق أنشطته أو عند تطوير استثماراتها... فالبنوك لا تهتم بهذه الأشكال من النشاط، فهي تفضل تمويل القطاع العمومي والقطاع الخاص المهيكل. كما

أن العاملين في الأنشطة غير المهيكلة أنفسهم ينظرون نظرة سلبية للنظام البنكي الرسمي الذي يقوم على عدة إكراهات، مثل إلزامية تقديم ضمانات، لا تستطيع الالتزام بها في الغالب سوى المقاولات المهيكلة، إضافة إلى عدم ملاءمة العروض المالية المقدمة من قبل البنوك لحاجات الوحدات غير المهيكلة، خصوصاً على مستوى المبالغ المخصصة. هذا عدا ثقل الإجراءات الإدارية وتكلفتها المرتفعة (تكاليف تكوين الملف، وعدد المطبوعات التي يتعين ملأها للبنك..) وأقساط التسديد الشهرية، هذا في حين أن الأنشطة غير المهيكلة ليست منتظم ولا مستقرة دائماً. فالأساسي في تمويلات الأنشطة غير المهيكلة يتم خارج البنوك، باللجوء أحياناً قليلة إلى نظام القروض الصغرى، أو غالباً إلى علاقات اجتماعية غير مؤسسية. غير أن ذلك لا يلغي أحياناً التقاطعات بين نظام التمويل الرسمي والآخر غير الرسمي.

أما بخصوص برنامج دعم التشغيل الذاتي وخلق المقاولات الصغرى «مقاولتي»، فالأمر يتعلق بمبادرة للتشغيل انطلقت سنة ٢٠٠٥، تستند إلى حوافز ماكرو-اقتصادية، وتراهن على خلق ٢٠٠ ألف منصب شغل في إطار التشغيل - الذاتي. البرنامج يتوجه إلى الشباب العاطلين الذين يرغبون في خلق مقاولتهم الخاصة وإلى المقاولات الصغيرة في القطاع غير المهيكل التي تسعى إلى أن تتحول إلى الهيكلة.

وبعد سنوات من انطلاق البرنامج، جاءت حصيلته دون مستوى التوقعات بكثير، وأساساً دون حجم بطاقة الشباب، حيث لم يشمل سوى جزء محدود منهم وبشكل أقل العاملين في القطاع غير المهيكل. فقط ٣٤٠٠ شاب استفادوا من برنامج مقالتي، هذا في حين كانت التقديرات تشير إلى ٣١٠٠٠. وقد شابت هذا البرنامج عدة ثغرات، خصوصاً غياب تدابير مواكبة في مجال البحث عن التمويل والتكوين المقاولتي، الضروريين لخلق المقاولات الخاصة، إضافة إلى عدم تلاؤم العرض مع تخصصات المستفيدين، واقصائه للشباب ضحايا البطالة المزمنة.

أما في ما يتعلق ببرنامج «الأنشطة المدرة للدخل» كوسيلة لمحاربة الفقر: فهو إما يندرج ضمن مجال تدخل «وكالة التنمية الاجتماعية» كمؤسسة عمومية تسعى إلى التقليل من الفقر وإنعاش التنمية الاجتماعية في المغرب، وإما في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتي انطلقت سنة ٢٠٠٥، كمبادرة حكومية تستهدف محاربة الفقر في الوسطين القروي والحضري، عبر برامج لدعم الولوج إلى التجهيزات الاجتماعية، والصحية والتربوية الأساسية، ودعم العمل الاجتماعي وخلق مشاريع مدرة للدخل تدمج بعد النوع.

وتصطدم إنجازات المشاريع المدرة للدخل وسيرها بعدة صعوبات، تحد من فعالية هذه المشاريع ومن تأثيرها، منها: قلة التنوع في طبيعة هذه المشاريع، نقص في المواكبة، وفي تأطير الجمعيات والتعاونيات التي تنجز المشاريع وضعف قدراتها التقنية والتدبيرية، نقص المواكبة في مجال التسويق، إضافة إلى أن المساهمة المالية المطلوبة من المستفيدين تبقى مرتفعة بالنسبة لمؤهلات الفئات الفقيرة منهم. وبالنظر إلى كل ما تقدم، لا يمكن الحديث عن سياسة رسمية حقيقية



أكثر أداء واندماجاً، الشيء الذي يتطلب تقديم تحفيزات وإعفاءات جبائية جزئية أو على الأقل تخفيضات ضريبية لفائدة العاملين في هذا القطاع غير المهيكّل، من أجل مد جسور الثقة بينهم وبين الإدارة الضريبية، تلك الثقة التي تعتبر ضرورية من أجل دفع تلك وحدات وأنشطة هذا القطاع إلى المساهمة في المجهود الجبائي للدولة. وقبل ذلك، يتطلب الأمر الكثير من التواصل والقدرة على الإقناع.

لكن المدخل الضريبي لا يكفي، بل يفترض الأمر القطع مع نمط الحكامة نفسه الذي يتيح للقطاع غير المهيكّل الظهور والتوسع. والتعاطي مع القطاع يجب أن يبدأ من السلطات المحلية في الدائرة الترابية التي تظهر فيها وحداته.

فعلى المستوى المحلي، شرعت المجالس البلدية في عدد من المدن بمعالجة القضاء على مشكل الأنشطة غير المهيكّلة، خصوصاً ما يتعلق بمشكل الباعة الجائلين وتحرير الملك العام، بتنسيق مع السلطات المحلية، وأحياناً بشراكة مع جمعيات الباعة الجائلين نفسها إعادة تنظيم الباعة المتجولين داخل أسواق نموذجية وتحرير الملك العمومي من محتليه، وذلك بأن يوفر المجلس الجماعي مثلاً الوعاء العقاري وتقوم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بتجهيزها، في حين تقوم السلطة بضبط لوائح المستفيدين من خلال الجمعيات المعنية (تجربة حي الساكنية بمدينة القنيطرة نموذجاً).

وبخصوص الدعم المطلوب تقديمه للقطاع غير المهيكّل، من أجل مساعدته على الإندماج في دائرة الاقتصاد المهيكّل، فيمكن أن يشمل جانب التكوين المهني والتقني، وجانب التنظيم والدعم المالي والمؤسّساتي... الخ. فدعم الدولة على مستوى التكوين، ينبغي أن يتم عبر اقتراح تكوين مكثف ملائم لطبيعة القطاع غير المهيكّل والأشخاص العاملين فيه. ويستهدف التكوين تطوير المعارف المهنية والكفايات التقنية (في مجال التدبير والتسويق... الخ)، بشكل يسمح بتحسين جودة المنتوجات والخدمات المقدمة من طرف هذه الأنشطة<sup>٧</sup>.

ثم هناك الدعم بواسطة التنظيم: بشكل يسمح لصغار المنتجين ولمجموع العمال في القطاع غير المهيكّل بتعزيز أواصر التعاون، وتجاوز الفردانية. كل ذلك من أجل بلوغ أكبر قدر من الأمن الاقتصادي. فتنظيم المنتجين يمكنهم من امتيازات اقتصادية ومؤسّساتية، كما يحولهم إلى قوة قادرة على الحوار والتفاوض مع المؤسّسات الأخرى. مثلما أن الإطار الجمعي أو التعاوني، الذي يكون ثمرة تعاون العمال غير المهيكّلين، هو أداة حقيقية لدعم تقني وتجاري لهم... كما يمكنه أن يلعب دور الوسيط التجاري في البحث عن أسواق لا تكون في متناول الصناع المعزولين<sup>٨</sup>.

وهناك الدعم المالي: عبر مراجعة أنظمة التمويل المعتمد وتنويعها، حتى تراعي أكثر خصوصية القطاع غير المهيكّل، علماً أن معظم أنشطته لا تستفيد من القروض البنكية لتعقد الإجراءات التي تفرضها البنوك، ولا من القروض الصغرى التي تظل محدودة وذات فائدة كبيرة لا تتماشى كثيراً مع خصوصية أنشطة القطاع غير المهيكّل. كما هنالك الدعم المؤسّساتي: عبر تسهيل التوثيق، وإزالة العراقيل

للنهوض بالقطاع غير المهيكّل. فالدولة عموماً تجد نفسها غالباً عاجزة عن فرض احترام بعض القوانين، بغاية الحفاظ على التوازن الاجتماعي، بالنظر إلى أن الأنشطة غير المهيكّلة، بفضل وظيفتها في الضبط وإعادة التوزيع، يمكنها أن تساهم في الحفاظ على التماسك الاجتماعي وفي ضبط سوق الشغل، عبر ما تخلقه من مناصب شغل ومداخل، وهي بذلك تحرر الدولة من بعض أعبائها.

والواقع أن لاتجانس القطاع غير المهيكّل يتطلب لاتجانس الاستراتيجيات والسياسات المعتمدة. ويتمثل هذا اللاتجانس في التحرك على عدة محاور وتبعاً لفئات ومستويات القطاع اللامهيكّل<sup>٩</sup>. وعلاوة على البرامج والمبادرات السابقة، بدأ خلال التجربتين الحكوميتين الأخيرتين، نوع من الوعي النسبي بأهمية أن القطاع غير المهيكّل، باعتباره يستدعي سياسة خاصة من أجل دعمه والارتقاء بأدائه، عوض محاربه أو التضييق عليه، بالنظر إلى الدور الذي يضطلع به داخل المجتمع. فأنشطة القطاع غير المهيكّل ليست سرية أو خارجة عن القانون، أو لا تهرب من الضرائب. إنها أنشطة تمارس في واضحة النهار. بل على العكس، فضعف مساهمتها في الضرائب، يشكل مؤشراً على ضعف السياسة الجبائية في استقطابها، ذلك أن كثرة الوثائق الإدارية وتعقد الإجراءات تشكل أهم عامل ينفر تلك المقاولات الصغيرة من التعاطي مع الضرائب، الشيء الذي يفرض اعتماد صيغة جبائية خاصة بهذا النوع من المقاولات والأنشطة وتبسيط الإجراءات من أجل إدماجها في القطاع المهيكّل، والعمل على تسهيل الولوج إلى الخدمات المحاسبية عبر اعتماد نظام للمحاسبة جد مبسط بل والتفكير في إنشاء مراكز تدبير المحاسبة المعتمدة في غرف التجارة والصناعة والخدمات من أجل مساعدة التجار على مسك محاسبتهم، وإعداد إقراراتهم الضريبية، والإشهاد على صحة وثائقهم الضريبية والمحاسبية، والعمل على تبسيط المساطر الإدارية من أجل تسهيل عملية الاستثمار وتفاذي عراقيل الإجراءات الإدارية التي يمكن أن تكون من بين أسباب لجوء بعض الممارسين للقطاع غير المهيكّل. ودعم تجارة القرب والنهوض بها حتى ترقى إلى مستوى تطلعات المستهلك وتصبح أكثر تنافسية وجاذبية. حيث تم خلال سنة ٢٠٠٩ برمجة عصرنة حوالى ٥٠٠٠ تاجر، منهم ما يناهز ١٣٠٠ تاجر تمت عصرنة أنشطتهم التجارية.

فهناك وعي أكثر اليوم لدى المصالح الحكومية، خصوصاً مصالح وزارة الاقتصاد والمالية، بحجم تغلغل القطاع في الاقتصاد المغربي والإمكانات الكامنة التي يتوفر عليها إذا ما أرادت السلطات العمومية إخضاعه للضريبة. في ظل الحاجة المتزايدة لتعبئة موارد الخزينة، حيث يمكن أن يشكل إخضاع القطاع غير المنظم للضريبة مصدراً هاماً للموارد الجبائية ويخفف العبء الجبائي على القطاع المنظم. ف٣ في المائة من الشركات المغربية تؤدي حوالى ٨٠ في المائة من عائدات الضريبة على الشركات. تطرح وضعية مخيفة التساؤل حول الخطر الذي يهدد موارد الميزانية في حال معاناة تلك الشركات من تداعيات ظرفية اقتصادية صعبة. فمن الضرورة اعتماد إجراءات جديدة تروم إدماج القطاع غير المهيكّل في الاقتصاد الوطني، من أجل تنويع النسيج الإنتاجي الوطني ليصبح

التي تحول دون إدماج تدريجي لهذه المقاولات في الإطار القانوني والمؤسسي للمقاولات الصغرى والمتوسطة. بما في ذلك فرض رسوم ذات معدلات منخفضة نسبياً وموحدة، لأن ارتفاع الرسوم واختلافها وتعددتها يثقل كاهلها ويشوش على هذه المقاولات ذات العائدات المحدودة في الغالب، والمفتقرة إلى المحاسبة. كما ينبغي تمكين هذه المقاولات من الولوج إلى الصفقات العمومية. كأن تخصص لها مثلاً نسبة ١٠ أو ٢٠ في المائة من الصفقات العمومية، كما يتعين تمكينها وتقوية قدراتها التقنية حتى تصبح قادرة على الاستجابة للشروط المطلوبة من طرف الإدارة. كما يتعين تأهيل الإدارة والموظفين من أجل التعامل مع مقاولات هذا القطاع غير المهيكل بنوع من المرونة والتفهم<sup>٧٥</sup>.

إن تأهيل البنيات الاقتصادية من أجل مواجهة تحديات العولمة والمنافسة يجب أن يهتم جميع الوحدات الإنتاجية بما فيها تلك التي تنتمي إلى القطاع غير المهيكل. وضمن هذا المنظور، يجب أن يتغير منظور الدولة لهذا القطاع، كمكون دينامي للاقتصاد المغربي وشرط أساسي للنمو الاقتصادي والاجتماعي.

وهناك توافق عالمي على أن التنمية الشاملة غير ممكنة ما لم يتم توسيع نطاق الحقوق والفرص لتشمل العمال في الاقتصاد غير المهيكل. وبالمقابل، استمرار اتساع نطاق الاقتصاد غير المهيكل يتعارض مع تحقيق العمل اللائق، مثلما يقوض قدرة الوحدات الاقتصادية على أن تصبح أكثر إنتاجية<sup>٧٦</sup>.

يبدو في الأخير أن الاستراتيجيات والسياسات المتبعة من طرف السلطات العمومية لا تعير اهتماماً خاصاً لمصير القطاع غير المهيكل رغم أنه يساهم بحصة هامة في الناتج الداخلي الخام PIB وفي إيجاد مناصب الشغل، وفي التخفيف من تداعيات الأزمات الاقتصادية والمجتمعية، فمكانة القطاع غير المهيكل لا تزال غير واضحة بل ومهمشة من قبل المتدخلين العموميين<sup>٧٧</sup>.

بل ما تزال النظرة المتناقضة نفسها للقطاع غير المهيكل عموماً، فهو من جهة مزعج ويتعين محاربه، بالنظر إلى أنه يفتح الباب أمام المنافسة غير المشروعة ويعيق التنافسية الاقتصادية، وهو من جهة أخرى مرغوب فيه، بالنظر إلى أنه يوفر الكثير من مناصب الشغل، فيساهم في ضبط سوق الشغل في المغرب ويساهم بالتالي في التخفيف من تداعيات الأزمات، ولعل هذا ما يفسر أن السلطات العمومية ترى فيه مورداً إضافياً لتنمية موارد الخزينة، وللامتصاص جزء مهم من الساكنة النشيطة، خاصة في الوسط الحضري، من هنا سعيها إلى إدماجها في الاستراتيجية الاقتصادية، عبر اتخاذ إجراءات لفائدته جبائية ومحاسبائية. إلخ.

فالمؤكد أن القطاع غير المهيكل لا يشكل نمطاً تنموياً فوضوياً.

إنه نظام محكوم بمنطق اشتغاله الخاص، ويخضع لقوانين مرنة وفعالة، ينبغي استلهاها من أجل صياغة نصوص تنظيمية تكون أكثر ملاءمة، لأن القانون ليس أداة جامدة قابلة للتطبيق بمعزل عن الزمان والمكان. إنه رهان سياسي وثقافي، ومن الملائم تصوره من وجهة نظر مستعملية، أي من وجهة نظر العاملين في القطاع غير المهيكل في

75. Op,cit.p125

٧٦. منير زويتن، أي إدماج للقطاع الحضري غير المنظم بالمغرب، ضمن كتاب مستقبل المدينة، تحت إشراف، علي سدياري، منشورات كريت، ٢٠٠٣، ص ١٦٠.

٧٧. نفس المرجع السابق ص ١٥٩.

٧٨. نفس المرجع، ص ١٦٣.

٧٩. مكتب العمل الدولي، التقرير الخامس «الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم»، ٢٠١٤.

٨٠. منير زويتن، أي إدماج للقطاع الحضري غير المنظم بالمغرب، ضمن كتاب مستقبل المدينة، تحت إشراف، علي سدياري، منشورات كريت، ٢٠٠٣، ص ١٥٩.

81. Ph. Hugon, les politiques d'appui au secteur informel, in M.Salahdine , L'emploi invisible au Maghreb, études sur l'économie parallèle , éd SMER, Rabat, 1991. p169-181

**الجزء الرابع:**  
تفاعل منظمات المجتمع المدني  
والنقابات العمالية مع العاملين  
غير المهيكليين

تشكلت شبكة جامعي القمامة لأمريكا اللاتينية. انحلّت HOMENET INTERNATIONAL وحلت محلها HOMENET INTERNATIONAL آسيا الجنوبية سنة ٢٠٠٠. وفي سنة ٢٠٠٦ شكل العمال المنزليون شبكة دولية خاصة بهم (IDWN). وفي سنة ٢٠٠٨، نظم أول مؤتمر دولي لجامعي القمامة، ومنذئذ والتشبيك العالمي متواصل<sup>٨٣</sup>.

ويستنتج من هذه الحركة المدنية والنقابية الدولية، تنوع على مستوى التنظيمات التي يشكلها العمال غير المهيكليين، بحيث نميز فيها بين: النقابات: حيث إن بعض العمال غير المهيكليين منظمون في نقابات. بعض النقابات لا تتوجه سوى للعمال غير المهيكليين. وأخرى تضم في صفوفها عمالاً غير مهيكليين وعمال مهيكليين.

تعاونيات: من كل نوع. تعاونيات منتجين مثل تعاونيات جامعي القمامة، التي يمكن أن تشارك في صفقات عمومية أو غيرها. وهناك تعاونيات المستهلكين، التجار المتجولين يخلقون تعاونيات للشراء الجماعي للبضائع. كما يمكن للعمال غير المهيكليين أحداث تعاونيات للادخار، ولحضانة الأطفال، وللتأمين وللأسكن..الخ.

تنظيمات تطوعية: جمعيات عندما يمنعون من تأسيس نقابات أو عندما تهيمن الأحزاب السياسية على النقابات.

كونفدراليات وشبكات: تنظيمات تقوم على تجميع وتشبيك عدة تنظيمات نقابية أو جموعية أو تعاونية، داخل البلد نفسه أو عبر العالم<sup>٨٤</sup>.

كما يستخلص من تلك التجارب الدولية أن تنظيمات العمال غير المهيكليين تقوم على مجموعة من المبادئ أهمها:

سيادة الديموقراطية: فالتنظيم مشكل من الأعضاء، ويعبر عنهم ويعمل لمصلحتهم.

الشفافية: لكل عضو الحق في رؤية وفهم سير التنظيم، بما في ذلك قوانينه ومقرراته وميزانياته وحساباته..

التضامن: التنظيم يقوم على الوحدة بين الأعضاء والمساواة بينهم والحقوق الجماعية لجميع الاعضاء.

المصلحة الجماعية: التنظيم يعمل لأجل مصلحة جميع الأعضاء.

الاستقلالية: الاستقلالية تجاه الحكومة والشركات والسياسيين والممولين والتنظيمات الدينية، بل حتى تجاه المنظمات غير الحكومية التي تدعمها وربما كانت وراء تأسيسها<sup>٨٥</sup>.

أما بخصوص واقع تأطير وتنظيم العاملين غير المهيكليين في الواقع المغربي، فالملاحظ أنه إلى حدود بداية الألفية الثالثة، كانت غالبية وحدات القطاع غير المهيكلي، أي حوالي ٨٥,٦٪، غير منتسبة لا لجمعية ولا لغرفة مهنية. ويرجع ضعف درجة التنظيم إلى موقف أصحاب الوحدات تجاه الهيئات التمثيلية. فحوالي ٥١,٦٪ من أصحاب هذه الوحدات يعتبرون أنه لا فائدة من الانتماء إلى الجمعيات والغرف المهنية. وحدهم ٦,٤٪ منهم يعتبرون هذا الأمر مهماً<sup>٨٦</sup>. ومع ذلك

حالتنا هذه، وليس بطريقة بيروقراطية، خصوصاً وأن سياسات التقويم الهيكلي، كشفت منذ بدايات الثمانينيات عن الأهمية الاستراتيجية للطاقة المقاولاتية الكامنة في أنشطة القطاع غير المهيكلي، سواء على مستوى إنتاج الخيرات أو تقديم الخدمات الملبيهة للحاجات الأساسية، أو على مستوى المداخل الموزعة، ومناصب الشغل المحدثة أو التكوينات والمهارات المكتسبة<sup>٨٧</sup>.

قبل التطرق إلى سبرورة تفاعل منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية مع واقع العاملين غير المهيكليين في المغرب، لا بد من أخذ فكرة عن التجارب الدولية الرائدة في هذا الشأن، والتي ترتبط بمجموعة من التواريخ الأساسية على مستوى تنظيم العمال في القطاع غير المهيكلي على الصعيد العالمي، نذكر منها بشكل خاص<sup>٨٨</sup>

سنوات السبعينيات: تأسست SEWA جمعية العاملات المستقلات الرائدة في الهند سنة ١٩٧٢.

سنوات الثمانينيات: بدأت SEWA تحقق تقدماً على مستوى الحركة النقابية العالمية عندما انتسبت إلى UITA (الفيدرالية النقابية الدولية التي تضم عمال الفلاحة والصناعة الغذائية والفندقة) سنة ١٩٨٣. وفي ١٩٨٨، عقدت كونفدرالية أمريكا اللاتينية والكرييب للعمال المنزليين CONLACTRHO مؤتمرها الأول.

سنوات التسعينيات: بدأ العاملون في المنازل TRAVAILLEURS À DOMICILE يعبرون عن ذاتهم بخلق HOMENET INTERNATIONAL والنضال من أجل اتفاقية منظمة العمل الدولية حول العمل في المنزل (C1٧٧) سنة ١٩٦٦.

وخلال هذا العقد أيضاً بدأت مرحلة جديدة عندما تأسست WIEGO سنة ١٩٩٧ كمنظمة غير حكومية دولية تستهدف تيسير وتشجيع مختلف مجموعات العمال المنتمين للقطاع غير المهيكلي على التشبيك وعلى التنظيم، وتسعى إلى تقوية قدراتهم وتكوينهم. وفي سنة ٢٠٠٢، تأسست STREETNET INTERNATIONAL. وطوال سنوات التسعينيات، كثف جامعو القمامة في أمريكا اللاتينية جهودهم التنظيمية في إطار تعاونيات.

وخلال الألفية الثالثة: عرفت حركة التنظيم على المستوى الوطني، والإقليمي والدولي، تطوراً كبيراً، خصوصاً سنة ٢٠٠٢، مع اعتماد قرار وخلصات لمنظمة العمل الدولية OIT تتعلق بالعمل اللائق والاقتصاد غير المهيكلي. فأتاحت التعبئة التي أعقبت ذلك، إطلاق جهود التجميع. بحيث تزايد بسرعة عدد تنظيمات العمال في القطاع غير المهيكلي وتضاعفت أنشطة التشبيك على المستوى الوطني والدولي.

ففي أمريكا اللاتينية، رأت النور الحركات الوطنية لجامعي القمامة CATADORES (البرازيل) و RECICLADORES (البلدان المتحدثة بالإسبانية). وسنة ٢٠٠٤،

82. Publication de WIEGO, Rapport d'atelier Organiser les travailleurs du secteur informel: bâtir et renforcer les organisations basées sur leurs membres, Bangkok, Du 3 Au 5 Mars 2011

83. Ibid

84. Ibid

85. Ibid

86. Publication du Ministère du Développement social de la solidarité de l'emploi et de la formation professionnelle, Enquete sur le secteur informel localisé en milieu urbain, éd El Maarif Al jadida, Rabat, 2000, p 251.

بدور مهم في الدفاع عن مصالح منخرطها، من العاملين غير المهيكليين، سواء على مستوى المشاركة والمرافعة من أجل فرض وجهة نظر ومصالح الباعة المتجولين في كل المبادرات والمشاريع الرسمية الهادفة إلى إعادة هيكلة أنشطتهم (بناء أسواق نموذجية مثلاً)، أو على مستوى احتضان الباعة المتجولين، ضحايا الاعتداءات والانتهاكات من قبل السلطات المحلية، والدفاع عنهم عبر تنظيم وقفات احتجاجية ومسيرات تضامنية معهم.

أما بخصوص اهتمام باقي فئات الجمعيات الأخرى بقضايا العمال غير المهيكليين، فيمكن القول عموماً إن الجمعيات الحقوقية في المغرب تولي أهمية قصوى لحقوق الشغيلة، كجزء لا يتجزأ من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وباعتبارها منطلقاً ومعياراً لاحترام باقي حقوق الإنسان في المجتمع<sup>٨٩</sup>. فالجمعية المغربية لحقوق الإنسان على سبيل المثال تتميز بالاهتمام المتزايد بحقوق العمال منذ مؤتمرها الثالث والرابع، في إطار اهتمامها بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتجاوز الدفاع المباشر عن حقوق الشغيلة إلى مستوى تقوية قدرات المدافعين عن حقوق الإنسان في مجال حقوق الشغيلة. وفي هذا الإطار تدرج برامجها على مستوى التكوين والتوثيق، من خلال إصدار دراسات وتقارير في الموضوع. وفي هذا الإطار نذكر على سبيل المثال إصدارها لكتاب يتضمن أهم النصوص المرجعية الخاصة بالحقوق الشغيلة، على المستوى الدولي (إعلانات ومواثيق وعهود واتفاقيات) وعلى المستوى الوطني (القوانين والتشريعات الوطنية).

يشكل هذا الإصدار مرتكزاً وأداة لعمل المدافعين عن حقوق الإنسان في مجال الحقوق الشغيلة، وهو يندرج ضمن مشروع «تقاطع» للدفاع عن الحقوق الشغيلة الذي انخرطت فيه الجمعية، بدعم من الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي من أجل التنمية<sup>٩٠</sup> (ص ٣).

وإضافة إلى الجمعيات الحقوقية، تهتم باقي الجمعيات الأخرى بواقع العمال غير المهيكليين، في سياق اهتمامها بمظاهر الفقر والإقصاء والتهميش والهشاشة السائدة داخل المجتمع. ومن الجمعيات التي اشتغلت فعلاً على موضوع العمال غير المهيكليين، يمكن أن نذكر بشكل خاص:

الشبكة المغربية للاقتصاد الاجتماعي والتضامني، التي أنجزت، منذ تأسيسها سنة ٢٠٠٦، عدة مشاريع لفائدة العاملين في القطاع غير المهيكلي، نذكر منها على الخصوص مشروعاً موجهاً إلى المنتجين الصغار في القطاع غير المهيكلي، بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، في إطار مشروع «سند»، يشمل تكوين هذه الفئة من المنتجين الصغار، وتنظيم لقاءات مع أصحاب القرار، من منتخبين وسلطات محلية، لتحسيسهم بمشاكل العاملين بالقطاع غير المهيكلي، ومحاولة البحث عن حلول متفاوض حولها. ومشروعاً آخر، انطلق سنة ٢٠١٤، موجهاً إلى الشباب بشراكة مع وزارة الشباب والرياضة، ويستهدف تقوية قدراتهم الشباب في مجال إعداد المشاريع والثقافة المقاولانية، في أفق التشغيل الذاتي عبر خلق مقاولات صغرى وتعاونيات. وكذا مشروع جاري حالياً، بشراكة مع المنظمة الدولية للهجرة، ويهم إدماج المهاجرين،

بدأ يلاحظ خلال السنوات الأخيرة، تنامي تأسيس جمعيات خاصة بالعمال غير المهيكليين، كما هو الحال بالنسبة لجمعيات خاصة بالباعة المتجولين، بل والانتقال إلى مستوى متقدم من التنظيم، بتأسيس تنسيقيات أو شبكات خاصة بهؤلاء العمال، كما هو الحال في شبكات جمعيات الباعة المتجولين، مثل: «التنسيقية الوطنية للباعة المتجولين والتجار على الرصيف».

ومن الدوافع التي تدفع عادة العاملين في القطاع غير المهيكلي إلى التنظيم في إطار جمعيات وتعاونيات، نجد الرغبة في الاستفادة من الدعم الذي تخصصه بعض البرامج الحكومية للمشتغلين في هذا القطاع، فعلى سبيل المثال، تتطلب استفادة بائعي الأسماك المتجولين من الدراجات النارية المبردة والحافطة للأسماك من أشعة الشمس والهواء الملوث وكذا الغبار، أولاً تأسيس جمعية أو تعاونية، كي يكون ذلك قانونياً؛ أو وفقاً للإجراءات المعتمدة من طرف الجهات المسؤولة والمانحة (المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حساب تحدي الألفية الأمريكي، المكتب الوطني للصيد... إلخ) وثانياً الخضوع للتكوين في السياقة والإصلاح الميكانيكي وفي كيفية التعامل مع الزبائن وفي كيفية الحفاظ على جودة الأسماك من التلف والضياع.

ويبقى أن العمل التطوعي في إطار الجمعيات، يشكل، كما تقول الباحثة دان فيران بيكمان<sup>٩١</sup> محللاً ANALYSEUR اجتماعياً لإخفاق التضامن الوطني والسياسات الاجتماعية التي لم تشكل حواجز ضد الفقر والإقصاء والتهميش والهشاشة، التي يعتبر العمل غير المهيكلي من أبرز تجلياتها. فعجز الدولة عن الاضطلاع بمسؤولياتها الاجتماعية، أو محدودية تدخلاتها تركت مكاناً مؤكداً لتدخل المتطوعين، عبر تنظيماتهم الجمعوية المختلفة، من أجل سد الخصاص المسجل في الواقع. ولعل الحيوية الكبيرة، التي ميزت الحقل الجمعوي في المغرب، في العقدين الأخيرين، والتزايد الكبير والمضطرد لعدد الجمعيات، هو تعبير عن توسع مجال المشاركة الاجتماعية، إذ أصبح إنشاء الجمعيات يعبر عن تعقد المجتمع وتغيره، ويستهدف تجاوز الاختلالات التي يطرحها هذا التعقد وهذا التغير، بالنسبة للمواطنين. أو بعبارة أوضح، لم يعد يمثل تأسيس الجمعيات ترفاً بل ضرورة اجتماعية، تطمح إلى ملء الفراغ الذي تتركه عادة تدخلات الفاعلين العموميين أو نتيجة لمحدودية تلك التدخلات، أمام الطلب المتزايد والأزمة المتصاعدة. وهو ما تم الوعي به بشكل أساسي في المغرب، بعد سياسة التقويم الهيكلي.

ولو أن الاعتراف المتزايد للدولة بالمنفعة الاجتماعية للجمعيات من طرف السلطات العمومية، واعتمادها المتواصل على الحقل الجمعوي من أجل تحقيق التنمية، لا ينفي سعيها أحياناً إلى التحكم في عمل الجمعيات والحيلولة دون تحررها من مراقبتها. بحيث تظل الحريات العامة عموماً نسبية، محدودة، وممنوحة، وخاضعة بالتالي دائماً لمراقبة الدولة. لهذا يلاحظ من حين إلى آخر، رفض السلطات المحلية التوصل بملف تأسيس جمعيات أو تجديد مكاتبها، ومنها بعض جمعيات الباعة المتجولين<sup>٩٢</sup>.

وعلى العموم، تقوم الجمعيات والتنسيقيات الخاصة بالباعة المتجولين

والمؤسسات، ليس من زاوية حقوق الإنسان، وخصوصاً حقوق العاملين فيه، بقدر ما تنطلق من مصالح أرباب العمل، حيث يُورق هذا القطاع كثيراً بالباطرونا المغربية عبر ممثلها الاتحاد العام لمقاومات المغرب، الذي دعا قبل سنوات إلى تبني ميثاق لفائدة المقاومات الصغرى والمتوسطة، وهي الفكرة ذاتها التي تضمنها الكتاب الأبيض الذي قدمته الباطرونا للحكومة، حيث دعا إلى جباية ملائمة لذلك الصنف من المقاومات. الباطرونا المغربية، لا تخفي انزعاجها من حجم «البنزس» الذي يتم في الظل، أي في الاقتصاد غير المهيكل، فهو يضر كثيراً بالمقاومات المغربية. والباطرونا وإن كانت لا يدعو صراحة إلى استئصال شامل لذلك القطاع، على اعتبار أنها تعي أهمية هذا «القطاع غير المهيكل اجتماعي» الذي يلبي حاجيات بعض الفئات الفقيرة، لكنها بالمقابل تلح على ضرورة البحث عن بعض الحلول، من أجل إدماج عقلانية للاقتصاد الحديث.

خصوصاً السريين، العائدين إلى بلدهم الأصلي المغرب (حوالي 160 شخصاً)، يسعى المشروع إلى إدماجهم في القطاع المهيكل بمدن وجدة والناظور وخريبكة والدار البيضاء، عبر دعم قدراتهم، ثم تقديم تمويل لهم لخلق مشاريعهم الخاصة في إطار تعاونيات أو مقاومات صغرى. جمعية «نساء الجنوب» بأكادير، التي انخرطت سنة 2010 في مشروع لـ«دعم تنظيم العاملات في القطاعات غير المهيكلة» بمنطقة سوس ماسة، بدعم من مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث (كوثر) وبتنظيم من مؤسسة فورد، وبشراكة مع المكتب الإداري الجهوي للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بأكادير. وتتجسد فكرة المشروع، الذي يستهدف مجموعة من الفئات من بينها العاملات في الضياعات الفلاحية وخدمات البيوت والعاملات في الحمامات التقليدية، والعاملات في المقاهي وفي المطاعم الشعبية، ومنتشطات الأعراس، في إنجاز دراسة ميدانية حول واقع النساء العاملات في القطاعات غير المهيكلة بمنطقة سوس ماسة، وذلك للوقوف بشكل دقيق على مشاكلها واقتراح الحلول المناسبة لها، في أفق بناء مقاربة حقوقية لإدماج النساء العاملات في القطاعات غير المهيكلة في سوق الشغل بشكل يحفظ حقوقهن الإنسانية، وتوفير معطيات اجتماعية واقتصادية دقيقة حول النساء العاملات في القطاعات غير المهيكلة محلياً، كفيلة بتعبئة الفاعلين الحكوميين والجمعويين لاقتراح الحلول الناجعة لتحسين شروط عيش هذه الفئة.

أما بخصوص انخراط العمال غير المهيكلين في المنظمات النقابية، فبالمثل غالبية هؤلاء العمال غير منخرطين في العمل النقابي. وبالفعل، تجد النقابات صعوبة في تنظيم عمال القطاع غير المهيكل. لأنه من الصعوبة الوصول إليهم، وحاجاتهم الاجتماعية تختلف عموماً عن حاجات عمال القطاع المهيكل. لهذا السبب، فإن الجهود المبذولة في الماضي لتنظيم هؤلاء العمال كانت غير مجدية.

غير أن التنظيم النقابي للعمال في القطاع غير المهيكل ليس مستحيلًا: لأن الحركة النقابية نشأت من خلال تنظيم عمال يواجهون صعوبات ومشاكل مماثلة لتلك التي يواجهها اليوم القطاع غير المهيكل<sup>87</sup>. والمغرب في هذا الشأن ليس استثناء، حيث تمثل النقابة تنظيمًا قانونياً يتمتع بالشخصية المعنوية والأهلية المدنية، تؤسس بمقتضى اتفاق بين أشخاص طبيعيين، يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية ويتعاطون لمهنة واحدة أو مهن متقاربة أو صناعة أو حرفة مرتبطة بعضها ببعض، وهي تستهدف تحسين ظروف عملهم وحماية حقوقهم<sup>88</sup>. وقد بدأت النقابات في المغرب - النقابات التاريخية (UMT و CDT)، لكن المنظمة الديمقراطية للشغل بشكل خاص - في السنوات الأخيرة تهتم بتأطير فئات مختلفة من العمال غير المهيكلين، مثل خادمت البيوت الأجنبيات، والعمال المهاجرين المنحدرين من إفريقيا جنوب الصحراء، والعمال غير المهيكلين في القطاع الفلاحي.. الخ.

وفي إطار الحديث عن المجتمع المدني، لا بد من الإشارة إلى نقابة رجال الأعمال، التي تقارب موضوع القطاع غير المهيكل والإشكالات التي يطرحها، على مستوى الشغل والاستثمار والعلاقة مع القوانين

87. Dan Ferrand-Bechmann (2000), le Métier de bénévole, éd Economica , collection Anthropos ,, p1

88. يمكن أن نذكر كمثال «جمعية المستقبل للباعة المتجولين». أنظر: جريدة المساء العدد 2907 الاثنين 10 فبراير 2010.

89. هذا على الأقل ما نعانيه على مستوى أنشطة الجمعية المغربية لحقوق الإنسان- انظر: منشورات الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، نصوص مرجعية خاصة بالحقوق الشغيلة، دجنبر، 2013.

90. منشورات الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، نصوص مرجعية خاصة بالحقوق الشغيلة، دجنبر، 2013، ص3.

91. Publication du Ministère du Développement social de la solidarité de l'emploi et de la formation professionnelle, Enquete sur le secteur informel localisé en milieu urbain, éd El Maarif Al Jadida, Rabat, 2000,p 71

92. هذا ما نستشفه من ظهير شريف رقم 107، 119، بشأن النقابات المهنية، وهذا ما ينص عليه مشروع النقابات المهنية، الذي أعدته الحكومة السابقة، والذي لا يزال إلى حدود اليوم، ينتظر المصادقة عليه، ليصبح رسمياً - انظر جريدة «الاتحاد الاشتراكي» مشروع قانون النقابات المهنية، عدد 9104، بتاريخ 21 أبريل 2009.

# العمل غير المهيكل



## فلسطين

فراس جابر

باحث مؤسس مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية

إياد الرياحي

باحث مؤسس مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية

## مقدمة:

# الاقتصاد والعمالة غير المهيكلة في فلسطين المحتلة

تتعدد تعريفات القطاع غير المهيكل، غير أن التعريف الأكثر شيوعاً هو تعريف منظمة العمل الدولية الذي يرى القطاع غير المهيكل على أنه المشاريع الأسرية غير التضامنية كافة، والتي لا تتوفر فيها سجلات محاسبية أو ضريبية، ولا تحمل صفة المنشأة، كما أن العاملين بأجر غير مسجلين في النظام الضريبي. من جهة أخرى، يبرز اختلاف في الرؤى حول طبيعة وظروف ظاهرة العمل غير المهيكل. فيرى بعض الاقتصاديين والباحثين أن ظاهرة القطاع غير المهيكل (الاقتصاد والعمالة) مؤشر على تشوه بنيوي داخل اقتصاد الدولة، ويجب معالجة هذه الظاهرة وتنظيمها، بينما يرى آخرون أنها تشكل تَمْرداً على قوانين الدولة، وبالتالي يجب تطهيرها، وإلزام القائمين عليها بالامتثال لمجموعة من القوانين من ضمنها تسديد الضرائب والرسوم. في المقابل، ترى وجهة نظر ثالثة أن هذا القطاع يشكل محاولة تكيف مجتمعية مع الضغط القائم من قبل الدولة وسياساتها التي لا تراعي الطبقات الفقيرة، وتحديدًا في أعقاب شروع الدول النامية في انتهاج السياسات النيوليبرالية، التي أجبرت الدولة على التخلي عن بعض أدوارها، والتخلي عن المسؤولية الكاملة عن تنظيم الاقتصاد، مقابل تسليم زمام الأمور إلى القطاع الخاص، ومنحه كل الامتيازات الممكنة، وسن قوانين جديدة تراعي هذا القطاع ضريبياً واستثمارياً، ما أدى إلى زيادة الفوارق الطبقيّة، وتقلص الطبقة الوسطى، ودفع أعداد كبيرة للانضمام إلى صفوف البطالة والفقر، ما عنى محاولة هؤلاء إيجاد أساليب ووسائل تكيف يقع معظمها ضمن الاقتصاد غير المهيكل.

تعرّف منظمة العمل الدولية القطاع غير المهيكل في الأراضي الفلسطينية المحتلة على أنه المشاريع الأسرية غير التضامنية، وتلك التي لا تصنف كمنشأة أو مؤسسة، كما أن العاملين والمستخدمين بأجر في منشأة/مشروع غير مسجلين في الضريبة. ويعرّف جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني العمالة غير المنظمة/المهيكلة على أنها جميع الوظائف في القطاع غير المنظم/المهيكل، كما أنها كل وظيفة ذات طابع غير منظم/مهيكل في القطاعات الأخرى من الاقتصاد، بحيث يجب أن تنطبق عليها شروط معينة، أبرزها: العاملون لحسابهم الخاص الذين هم المنتجون للاستخدام النهائي الخاص بهم؛ والعاملون لحسابهم الخاص الذين هم المنتجون للبيع أو المقايضة الذين يعملون في القطاع غير المنظم/المهيكل؛ وأصحاب العمل في القطاع غير المنظم/المهيكل؛ وجميع العاملين في مشاريع أسرية كأعضاء أسرة بدون أجر؛ والمستخدمون العاملون في القطاع غير المنظم/المهيكل؛ والمستخدمون في أعمال غير منظمة/مهيكلة في مؤسسات القطاع الرسمي.

تكتسب مقارنة الاقتصاد غير المهيكل في حالة فلسطين المحتلة، بجانبه القطاعي والعمالي، خصوصية بارزة في ظل وقوع البلد تحت شرط استعماري. فانطلاقاً من مقارنة تحليلية للاقتصاد الصمود – ذلك للاقتصاد القائم على الإنتاج، ومقاطعة اقتصاد الاحتلال قدر الإمكان،

والتوزيع الجغرافي الواسع للمنشآت الاقتصادية، والتشغيل المكثف، والاعتماد على الزراعة والصناعة كأساسين مهمين – يمكن النظر إلى الاقتصاد غير المهيكل على أنه أداة مقاومة اقتصادية واجتماعية تعمل خارج هيمنة الاحتلال والتبعية له من ناحية، وتساعد في بناء شبكات اجتماعية تدعم المجتمع الفلسطيني من خلال تزويده باحتياجاته. لذلك، فإن أية مقارنة للاقتصاد غير المهيكل في الحالة الفلسطينية، يجب أن تأخذ في الحسبان هذه الزاوية الدقيقة والعميقة، متجاوزةً بذلك فكرة وجود اختلالات اقتصادية داخل السلطة الفلسطينية، على أهميتها. لكن من الصعب مقارنة ظاهرة الاقتصاد غير المهيكل في فلسطين من دون وضعها ضمن السياق التاريخي لتطور الاقتصاد الفلسطيني وصولاً إلى هذه اللحظة، وما نتج منه من تحولات اجتماعية واقتصادية داخل المجتمع الفلسطيني. ويمكن اختصار خصائص الاقتصاد الفلسطيني بأنه اقتصاد تابع للاقتصاد الإسرائيلي هيكلياً، ما يعني أن أي تطور في بنية الاقتصاد الفلسطيني مرتبط تماماً بالاقتصاد الإسرائيلي، ما لا يمكنه من اتخاذ قرار مستقل يوجّه كيفية تطوره؛ و٨٠% من واردات السلطة تأتي من «إسرائيل» التي يذهب إليها نحو ثلثي صادرات السلطة. بالإضافة إلى ذلك، يرتبط الاقتصاد الفلسطيني بالسوق العالمية عبر بوابة اقتصاد الاحتلال. من جهة أخرى، يتسم الاقتصاد الفلسطيني الحالي بالاعتماد المكثف على جباية الضرائب وعلى قطاع الخدمات على حساب القطاعات الإنتاجية؛ كما أنه اقتصاد غير متكافئ، بمعنى أن الفصل الجغرافي التاريخي بين الضفة الغربية وقطاع غزة قد أدى إلى وجود فوارق أساسية في حجم النمو الاقتصادي المحلي بين الضفة والقطاع من جهة، وتدمير المقومات الاقتصادية في القطاع من جهة أخرى. والأهم، هو اعتماد الدولة نموذجاً ليبرالياً للتنمية، بدءاً من السياسات الرسمية المؤطرة قانونياً والمعبر عنها سياساتياً، مروراً بشركات القطاع الخاص الكبرى، وصولاً حتى إلى هوامش السوق وما تفرضه تلك التغيرات من أنماط جديدة وتشويه للقطاعات الإنتاجية والتمكينية التي من شأنها تعزيز صمود الناس العاديين. ومن النتائج الملازمة لهذا التوجه، والتي تكاد تغطي المدينة والريف على حد سواء، تعمق التفاوت الطبقي، والنزوع نحو الاستهلاك، وتوسع الاقتصاد الخدمي على حساب القطاعات الاقتصادية الأخرى. لعل هذا السمات يمكن أن تختصر للاقتصاد السياسي القائم في الأراضي الفلسطينية المحتلة. فقد عانى الاقتصاد الفلسطيني من غياب هيكل الدولة الوطنية، وحلول هيكل خارجي المنشأ محله، ما حال دون إيجاد إطار مؤسسي وقانوني من شأنه تنظيم للاقتصاد الفلسطيني وفقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية المحلية الخاصة بالبلد. وقد تسبب هذا التطور غير المتوازن في هيكل الدولة ووظيفتها بتشوهات في سوق العمل، تجلّت في تنامي مساحة للاقتصاد غير المهيكل الذي شكّلت العمالة غير المهيكلة أحد أبرز سماته.



## سوق العمل، العمالة والبطالة داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة

بلغ عدد سكان الضفة الغربية وقطاع غزة (ويشمل السكان الفلسطينيين في القدس) حتى منتصف العام ٢٠١٥ حوالي ٤ ملايين و٦٨٣ ألف نسمة، وبنسبة نمو بلغت ٢.٩٪ للعام نفسه. شكلت نسبة السكان الذين هم في سن العمل (١٥ سنة فأكثر) ٦٠.٦٪، مقابل ٣٩.٤٪ خارج سن العمل (أقل من ١٥ سنة). وتشير إحصاءات سوق العمل إلى توزع السكان الذين يقعون ضمن سن العمل على فئتين: الفئة الأولى، وهي داخل القوى العاملة، بلغت مليوناً و٢٩٩ ألف نسمة وبنسبة ٤٥.٨٪؛ والفئة الثانية، وهي خارج القوى العاملة، بلغت مليوناً و٥٣٧ ألف نسمة وبنسبة ٥٤.٢٪. أما القوى العاملة فقد انقسمت إلى قسمين: عاملين ٧٤.١٪ (من مجمل القوى العاملة)، وعاطلين عن العمل وبنسبة ٢٥.٩٪.

اللافت هو النسبة المتدنية لمشاركة الإناث في القوى العاملة مقارنة مع الذكور، حيث بلغت ١٨.٨٪ مقابل ٧١.٧٪ على التوالي. يُذكر أن نسبة مشاركة النساء شهدت تزايداً من ١٣٪ في العام ٢٠٠٠ إلى ١٩٪ في العام ٢٠١٥، ولكن ما زالت هذه النسبة أقل من المطلوب، وإن اقتربت من معدلات مشاركة النساء في الدول العربية. ويشكل قطاعا الخدمات والزراعة أكثر القطاعات تشغيلاً للنساء، حيث تتوزع الإناث على نشاط الخدمات والفروع الأخرى بنسبة ٦٢.٩٪ من مجمل العمالة النسائية، والزراعة والصيد والحراجه وصيد الأسماك ١٣.١٪، ومن ثم التجارة والمطاعم والفنادق ١١.٣٪، والتعدين والمحاجر والصناعات التحويلية ١١٪، فيما لا تتعدى هذه النسبة ١.٧٪ في نشاطي البناء والتشييد، والنقل والتخزين والاتصالات.

وسجلت معدلات البطالة في فلسطين نسباً عالية بلغت ٢٦٪ في ٢٠١٥، بواقع ٣٩.٢٪ بين الإناث المشاركات في قوى العمل مقابل ٢٢.٥٪ للذكور. تزداد هذه النسب لدى فئة الشباب (١٥-٢٤ سنة)، حيث بلغت ٤٠.٧٪، كان للنساء النصيب الأعلى منها بمعدل ٦٠.٨٪ مقابل ٣٦.٤٪ للذكور. أما الجدير بالذكر هو نسبة العاطلات عن العمل المتعلقات والحاصلات على ١٣ سنة دراسية أو أكثر، حيث بلغت هذه النسبة عتبة ٨٤.٤٪ مقابل ٢٣.٥٪ للذكور الحاصلين على التعليم نفسه. كما تكشف البيانات عن سمات ملحوظة للبطالة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، أهمها التركز الجغرافي للبطالة، حيث يستحوذ قطاع غزة على النسب الأعلى منها، وفي أوساط الفئات العمرية الشابة (١٥-٢٤ عاماً)، كما في الفئات العمرية المتعلمة. والمثير للاهتمام على حد سواء هو حقيقة أن الإناث الحاصلات على تعليم أعلى فرصهن في الحصول على عمل أقل. ونظراً للظروف الاقتصادية والاجتماعية كما السياسية، يُلاحظ تنامي الشعور بالهجرة إلى الخارج، خصوصاً لدى فئة الشباب (١٥-٢٩ سنة). وتعود الأسباب الأساسية للهجرة إلى الأوضاع الاقتصادية المتعلقة بتحسين الظروف المعيشية وعدم توفر فرص العمل.

لا يعد النمو الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية المحتلة مؤشراً جيداً لقياس تطور التنمية الاقتصادية لأسباب عدة، أهمها أن النمو لا يقيس

التوزيع بين الأفراد والشرائح المجتمعية، وثانياً إن حجم التمويل الخارجي كبير جداً، ما يؤدي إلى خلق نمو وهمي غير مرتبط بالحركة الانتاجية للاقتصاد الوطني، كما أن الفوارق كبيرة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، تجعل أي نمو إيجابي في الضفة يعادل النمو السلبي في قطاع غزة. من جهة أخرى، إن النمو والعمالة المخلوقة لا تؤدي إلى زيادة ملحوظة في نسب مشاركة النساء في قوة العمل، أو في تخفيض نسب البطالة عند النساء.

### الاقتصاد والعمل غير المهيكلين داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة

إن المعلومات الأساسية للقطاع والعمل غير المهيكل في الأراضي الفلسطينية المحتلة تأتي من مسوحات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ولكن يعود المسح الأخير للقطاع والعمل غير المهيكلين إلى العام ٢٠٠٨. لذا وجب التنبيه إلى أن الأرقام المشار إليها حول القطاع والعمالة غير المهيكلين يعودان إلى العام ٢٠٠٨.

تختلف بعض الدراسات في تقديرها لحجم مساهمة القطاع غير المهيكل في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني. بينما يقدر الجهاز المركزي للإحصاء حجم المساهمة بـ ٩.١٪ لعام ٢٠٠٨، تقدّر دراسة أخرى بين ٥٧-٨٨٪. ويعود هذا الفارق إلى الاختلاف في المنهجيات المتبعة في الدراسات، خصوصاً في ما يتعلق بتعريف القطاع غير المهيكل، وطرق قياس مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، على أن تقدير جهاز الإحصاء يعتمد على حجم الإنتاجية للاقتصادية للمنشآت في القطاع غير المهيكل، فيما يتجاهل حقيقة أن معظم هذه المنشآت تسوق منتجاتها ضمن إطار الأسر، أي أنها لا تدخل رسمياً ضمن التبادلات السوقية، وكذلك أنها تخفي البيانات الإنتاجية الخاصة بها. بناء على هذا، يقدر الباحثون مساهمة القطاع غير المهيكل في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة أعلى بكثير من تقديرات جهاز الإحصاء الفلسطيني. فبحسب بيانات جهاز الإحصاء، شكل قطاع الإنشاءات ٣٢.٦٪ من قيمة مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي، ثم الزراعة وصيد الأسماك بنسبة ٢٠.٦٪، يليه قطاع تجارة الجملة والمفرق بنسبة ١٨.٥٪، ثم النقل والتخزين والاتصالات بنسبة ١٣.٢٪، ثم ٩٪ للتعدين والصناعة التحويلية، و٦٪ لقطاع الخدمات.

وقد بلغ عدد المشاريع في القطاع غير المهيكل ٦٠٧، ٩٠ مشروعاً حسب مسح ٢٠٠٨، تتوزع هذه المشاريع بواقع ٢٢.٨٪ في الأنشطة الزراعية، ١٩.٦٪ في مجال أنشطة الصناعة والإنشاءات، ٤٢.٨٪ في مجال التجارة الداخلية، أما الخدمات والنقل فقد بلغت نسبتها ١٤.٨٪. وتغاني المشاريع في القطاع غير المهيكل من مشاكل أساسية عدة، أهمها صعوبات التسجيل، رسوم التسجيل، وصعوبة الحصول على القروض. أما مصادر رأس المال للمشروع في القطاع غير المهيكل، فتأتي بالدرجة الأولى من الادخار المنزلي أو عبر قروض شخصية بدون فائدة. كما يُذكر أن غالبية المنشآت والمشاريع في القطاع غير المهيكل لا تسجل بشكل رسمي. وتتعدد الأسباب وراء عدم تسجيل غالبية المنشآت والمشاريع في القطاع غير المهيكل، فثمة من يرى عدم وجود حاجة إلى تسجيل،

فيما عزا آخرون السبب إلى أن التسجيل يحتاج إلى أموال كثيرة.

أما العمالة غير المهيكلة (في القطاع المنظم وغير المنظم) فشكلت نسبة 09.9% من مجمل عدد العاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة البالغ عددهم 732,000 عامل وعاملة، بواقع 70.8% من إجمالي العاملين في الضفة الغربية مقابل 42.0% في قطاع غزة. فيما بلغ عدد العاملين في مشاريع القطاع غير المهيكل 191,917 عاملاً، وزعوا على الأنشطة الزراعية بنسبة 40.6%، وأنشطة التجارة الداخلية 30%، والأنشطة الصناعية والإنشاءات 19.8%، فيما بلغت نسبتهم 9.6% في أنشطة النقل والخدمات. كما يُلاحظ في سوق العمل في فلسطين هيمنة العمالة غير المهيكلة على العمالة المهيكلة في القطاع المهيكل، حيث يشتمل القطاع على حوالي 273 ألف عامل غير مهيكل مقابل 203 ألف عامل مهيكل. وتتوزع العمالة غير المهيكلة في القطاع المهيكل بين 212 ألفاً من الذكور و50 ألفاً من الإناث. يجدر الذكر أن العمالة غير المهيكلة في القطاع المهيكل تتخطى العمالة غير المهيكلة في القطاع غير المهيكل، حيث شكلت العمالة غير المهيكلة في الأخير 110,300 عامل/ة. ويشير المسح إلى أن غالبية العمالة غير المهيكلة وبنسبة 04.9% لديها مستوى تعليمي منخفض (صفر - 9 سنوات تعليم) وبواقع 71.7% إناثاً و03.0% ذكوراً.

من أبرز سمات العمل غير المهيكل في الضفة الغربية وقطاع غزة انتشاره الجغرافي ووجوده في قطاعات اقتصادية واسعة. كما يأخذ بمعظمه طابع الأعمال اليدوية، وهي الأكثر خطورة، فيما يفتقد هذا العمل إلى معايير السلامة الصحية والمهنية، فضلاً عن كونه الأقل أجراً. بالإضافة، يُحرم العاملون والعاملات في القطاع غير المهيكل من العديد من الحقوق، أهمها الحصول على الحد الأدنى من الأجور، وغياب التأمين الصحي، والإجازات المرضية والسببية، وإجازات الأمومة وأتعاب نهاية الخدمة، وعدم وجود تعويض عن ساعات العمل الإضافية، وعقود عمل مع شروط عمل واضحة.

## العاملون في «إسرائيل» والمستوطنات

بلغ عدد العاملين في «إسرائيل» والمستوطنات 114,200 عامل في الربع الثاني من العام 2016، وشكل حاملو التصاريح الجزء الأكبر من العاملين في الداخل بواقع 60,400 عامل، مقابل 40,600 عامل من دون تصاريح عمل، و13,200 عامل يحملون وثيقة اسرائيلية أو جواز سفر أجنبياً. واستحوذ قطاع البناء والتشييد على أعلى نسبة تشغيل في «إسرائيل» والمستوطنات شكلت 73.0% من إجمالي العاملين الفلسطينيين في «إسرائيل» والمستوطنات. وينقسم العاملون داخل الخط الأخضر إلى قسمين. الأول عبارة عن عمال نظاميين، أي أنهم يمتلكون تصاريح دخول وعمل للخط الأخضر، ويحصل معظمهم على أجور وعقود عمل، فيما القسم الثاني من العمال لا يمتلك تصاريح ويعمل بشكل غير مهيكل، ولا يحصلون على تأمينات اجتماعية وصحية أو أي نوع من العقود والحماية، وفي كثير من الأحيان يتعرضون للطرده من دون تحصيل أجورهم، وهم عرضة للملاحقة والاعتقال وفرض الغرامات من

قبل قوات الاحتلال.

وفي سياق مقارنة ظروف العمل لدى العاملين في الأراضي الفلسطينية وداخل الخط الأخضر، نرى أن معدل الأجر اليومي للمستخدمين بأجر، في الربع الثاني من العام 2016، بلغ 98.3 شيقلاً في الضفة الغربية مقابل 71.6 شيقلاً في قطاع غزة، بينما تقاضى العاملون في «إسرائيل» والمستوطنات 221.9 شيقلاً في الفترة نفسها. من جهة أخرى، بلغ معدل أيام العمل الشهرية في الربع الثاني من العام 2016، 23.1 يوم عمل في الضفة الغربية، و23 يوماً في قطاع غزة، مقابل 20.1 يوم عمل في «إسرائيل» والمستوطنات. وتدل هذه المقارنة على أن العمال الفلسطينيين داخل السوق المحلي يتقاضون أجوراً أقل ويعملون ساعات عمل أطول مقارنة مع نظرائهم داخل الخط الأخضر. وقد يعود هذا الفارق في ظروف العمل إلى ضعف الانتساب إلى النقابات العمالية في الضفة الغربية وقطاع غزة، مع غياب الثقة في قدرة النقابات على الدفاع عن الحقوق الفردية للعمال، نتيجة غياب إطار قانوني واضح لمسألة الحق في التنظيم النقابي. وتزداد هشاشة العاملين والعاملات في القطاع غير المهيكل لأن المنشآت والمشاريع غير مسجلة، وتتهرب من تطبيق قانون العمل ونظام الحد الأدنى للأجور.

## المرأة في العمل غير المهيكل

معظم النساء العاملات يعملن بشكل غير مهيكل، حيث تبلغ نسبة العاملات بشكل غير مهيكل 70% من مجمل النساء العاملات. في سياق متصل، يميل القطاع المنظم إلى تشغيل النساء بشكل غير مهيكل. فيبلغ عدد النساء العاملات في القطاع المنظم 0,600 عاملة غير مهيكلة مقابل 48,000 عاملة مهيكلة. وبينما يصعب إطلاق صفات عامة ومحددة للنساء العاملات بشكل عام في العمل غير المهيكل، تجمع الدراسات على صفات عامة محددة كالقصر والعمر المرتفع نسبياً وتدني التحصيل العلمي. وترتبط هذه الصفات بالتقسيم التقليدي للعمل في المجتمع الفلسطيني، وضعف مشاركة النساء في قوة العمل، حيث تبقى أدوار النساء الإنتاجية محكومة بأدوارهن الإنجابية، وهذا يجعل من استمرارية واستدامة المرأة في سوق العمل مهمة صعبة، وخصوصاً في ضوء قلة جودة مرافق الرعاية (قلة عدد رياض الأطفال) في الضفة الغربية وقطاع غزة. لكن تجدر الإشارة إلى أن مسألة تدني التعليم لم تعد صفة حاسمة في التحول إلى العمل غير المهيكل. فبالرغم من وجود فرص أعلى لتعليم الإناث، إلا أن محدودية الفرص في العمل الرسمي تدفع المتعلقات للتوجه إلى العمل غير المهيكل.

على الرغم من توفير العمل غير المهيكل لأكثر فرص عمل للنساء، لا يوفر هذا النوع من العمل الحماية اللازمة لهن من ناحية الدخل، أو الحقوق، أو حتى ظروف العمل غير المتوافقة مع قانون العمل الفلسطيني. إلا أن الانتهاكات في العمل غير المهيكل تقابلها انتهاكات من نوع مختلف في القطاعات الرسمية، تتسم بالتحيز ضد توظيف النساء. ويعود ذلك الموقف إلى رغبة أصحاب العمل في القطاع الرسمي في تجنب التكاليف التي قد تترتب على توظيف النساء كدفع

الاقتصادية كافة، ما من شأنه أن يساهم في إحقاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وتحديدًا في مجال حقوق العمل والعمال.

## التوصيات

- فرض وتنفيذ قانون العمل ونظام الحد الأدنى للأجور من خلال تفعيل دور وزارة العمل والمفتشين على المصانع والشركات والمنشآت الاقتصادية المختلفة، ما سيحسن من ظروف العمل والامتيازات التي يحصل عليها العاملون.
- تطوير استراتيجية فلسطينية تنمية لقطاع التشغيل المهيكول وغير المهيكول، تستند إلى تحليل واقعي وعلمي، وترتكز على تحليل قطاعات وأماكن توزيع العمالة غير المهيكولة، مع وضع خطة عمل تستند إلى جدول زمني لانتقال العمالة غير المهيكولة تدريجياً لتصبح عمالة مهيكولة.
- تعديل قانون الضمان الاجتماعي ليضم كل العمالة غير المهيكولة والعاملين لحسابهم من خلال تطوير نظام يحدد ملامح الانضمام، ومساهمة الدولة المالية في هذا النظام لتشجيع العاملين على الانضمام.
- سن قانون تنظيم نقابي متطور، بما يمكن من خلق وإنشاء نقابات عمالية ومتخصصة تدافع عن حقوق العمال والعمالات، ويزيد مساحة حرية العمل النقابي، ويزيد بشكل ملحوظ من إعداد المنتسبين إلى النقابات العمالية والمهنية.
- تطوير استراتيجية تدريب وتأهيل مهني قائمة على رؤية تنموية، ولا تستجيب فقط للاحتياجات السوق، لأن هذه المقاربة أثبتت فشلها في استيعاب أعداد القوى العاملة الجديدة، بل يجب أن تتزامن استراتيجية التدريب والتأهيل المهني مع تطوير القطاعات الاقتصادية التي يمكن أن تستوعب أعداداً كبيرة من الخريجين والمهنيين.
- إنشاء مؤسسة وطنية للإقراض والمشاريع الصغيرة، تعمل على إعداد دورة كاملة من الدعم، وتشمل التدريبات، والدراسات والقروض والمتابعات الفنية والمهنية، بحيث تستند إلى أسس إقراض بنسبة فوائد بسيطة.
- توجيه سياسات مقاطعة بضائع الاحتلال، وتطوير البضائع المحلية والوطنية لاستبدال حصة بضائع الاحتلال من السوق الفلسطيني، الأمر الذي سيزيد بشكل ضخم من حصة هذه المنشآت، وخصوصاً التصنيع الغذائي ويساعد على التشغيل.
- توفير حماية للبضائع المحلية من البضائع المستوردة الرخيصة، والتي عملت على ضرب عدد كبير من المنشآت، وخصوصاً صناعات النسيج والبلاستيك، وذلك من خلال تفعيل المواصفات ومعايير الجودة وحماية المستهلك.
- توفير حوافز مالية وضريبية للمنشآت في القطاع غير المهيكول للانتقال إلى المهيكول، مع وجود توعية ودعم فني حول أهمية الانتقال. زيادة وتكثيف عمل المجتمع المدني حول القطاع غير المهيكول، من خلال العمل على مستوى السياسات، توثيق الانتهاكات، إنتاج الدراسات والبحوث، والأهم تنفيذ حملات ضغط ومناصرة لتأمين حقوق العمال والعمالات في العمل غير المهيكول.

استحقاقات إجازة الأمومة، أو دفع تأمين للمولود، ضمن جملة تكاليف أخرى. لذلك، تفضل النساء المتعلقات العمل في القطاع العام لما يوفره الأخير من استقرار مالي ووظيفي، فضلاً عن وجود تأمينات مختلفة منها التأمين الصحي، وإجازات سنوية ومرضية، وإجازات الولادة. ولكن تدني التوظيف العمومي، عنى أن أعداداً متزايدة من النساء يعملن في القطاع غير المهيكول.

## خط تنموية وسياسات رسمية

في المحصلة، يمكن القول إن هناك غياباً شبه تام للسياسات الرسمية الموجهة نحو القطاع غير المهيكول، والعمل غير المهيكول، سواء كان باتجاه هيكله الاقتصادي أو هيكله العمالة، بل على العكس نجد أن العمالة غير المهيكولة في الضفة الغربية وقطاع غزة تفتقد إلى أدنى أسس الحماية المهنية والنقابية والاجتماعية. وهذا يعني استمرار وجود اقتصاد غير مهيكول كبير، مع وجود أكبر عدد من العاملين في القطاع غير المهيكول، يتلقون رواتب قليلة، ولا ينعمون بالحماية القانونية والاجتماعية والصحية والمهنية في منشآتهم أو مشاريعهم المختلفة. من جهتها، قامت الحملة الوطنية للضمان الاجتماعي، والتي تشكلت بهدف تعديل قانون الضمان الاجتماعي الذي أقر في شهر آذار ٢٠١٦، باقتراح تطوير آلية واضحة لانضمام العمالة غير المهيكولة إلى الضمان الاجتماعي، حيث تساهم الحكومة في نسب الاشتراكات من أجل تشجيع العمال والعمالات على الانضمام إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي التي توفر كرامة وشروط حياة أفضل. وعلى الرغم من النقاش الواسع المجتمعي حول منظومة الضمان الاجتماعي، لم ير الفريق الوطني، ومن ثم وزارة العمل، ضرورة لإدماج العمال غير المهيكولين والنظاميين في هذه المنظومة، ما يبقي الباب مفتوحاً أمام هؤلاء العمال في القطاعات غير المهيكولة للانتساب الاختياري، وهو ما لن يحصل بحكم التجارب السابقة لمثل هذه الأنظمة.

على الرغم من الظروف السلبية التي تحيط بالعمال في القطاعات غير المهيكولة، يبقى هناك سؤال كبير داخل المجتمع الفلسطيني حول ما إذا كان الانتقال من الاقتصاد غير المهيكول إلى المهيكول/الرسمي أمراً منشوداً. تختلف وجهات النظر، فمن زاوية يرى البعض عدم وجود جدوى اقتصادية للانتقال المنشآت إلى الاقتصاد المهيكول من حيث زيادة العبء الضريبي، وعدم قدرة المنشآت على الولوج إلى القروض إما بسبب الفوائد العالية وإما بسبب الشروط التعجيزية للبنوك، فضلاً عن تركيز الحكومة الفلسطينية في قانون الاستثمار على كبرى الشركات العاملة في مجال الخدمات. ومن زاوية مقابلة، تبرز وجهة نظر لها علاقة بالعمق الاجتماعي لوجود هذه المنشآت في القطاع غير المهيكول، بما أن غالبيتها العظمى تعمل في الأنشطة الشرعية للاقتصاد، أن هذه المنشآت ساهمت وحافظت على قدرة صمود اقتصادية واجتماعية داخل المجتمع الفلسطيني خلال الهزات الكبيرة التي تعرض لها، وتحديدًا خلال الانتفاضتين الأولى والثانية. وإن اختلفت وجهات النظر، يجمع الجميع على ضرورة تحسين ظروف العمل غير المهيكول في الأنشطة

## محتويات التقرير:

### حول الاقتصاد والعمالة غير المهيكلة في الأراضي الفلسطينية المحتلة

### خلفية عن الاقتصاد غير المهيكل فلسطينياً

### سوق العمل، العمالة، والبطالة داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة

- الشباب والهجرة
- البطالة
- تطوّر القطاع والتشغيل غير المهيكلين
- حجم الاقتصاد غير المهيكل
- المشاريع في القطاع غير المهيكل
- العاملون في القطاع غير المهيكل
- العاملون في مشاريع القطاع غير المهيكل
- العمال داخل «إسرائيل والمستوطنات»
- سمات العمل غير المهيكل: ترسيخ اللامساواة
- الانتساب إلى النقابات

### دراسة حالة: المرأة في العمل غير المهيكل

#### خطط تنموية من دون توجهات

- وزارة العمل وغياب إطار مرجعي للعمل غير المهيكل
- هل هناك سياسة رسمية للعمل غير المهيكل؟
- العمل غير المهيكل: هل هو وسيلة بقاء؟!
- التوصيات
- المصادر والمراجع

## حول الاقتصاد والعمالة غير المهيكلة في الأراضي الفلسطينية المحتلة:

الاقتصاد غير المهيكل كما العمل غير المهيكل ظواهر قديمة، باختصار، لأنها تسبق وجود الدولة الحديثة كما نفهمها ونتعايش معها الآن، فهي تعمل خارج الأطر القانونية للدولة كلها أو بعضها، كما أنه يتم تجنب التعامل معها تنظيمياً من قبل مؤسسات الدولة وأذرعها المختلفة. إن سيطرة الدولة القومية في فترة ساد فيها دور الدولة الاقتصادي، أدى إلى محاولة الدولة فرض هيمنتها على الأنشطة الاقتصادية كافة، وتنظيم أشكال العمل المختلفة من خلال إصدار قوانين اقتصادية واجتماعية، وإنشاء مؤسسات وهيئات تتابع تنظيم الاقتصاد والعمل، إضافة إلى المطالب والنضالات الاجتماعية التي سعت إلى تحقيق مكاسب حقوقية، على أن مساحة لا بأس بها، بقيت خارج سيطرة الدولة، ويمكن أن نقسم هذه المساحة إلى اقتصاد غير شرعي - اقتصاد قائم على التهريب والجريمة وخلافه -، والاقتصاد غير المهيكل، وهو في جلّه اقتصاد عائلي، صغير، وذو مردود مادي قليل، ولكنه واسع الانتشار جغرافياً وقطاعياً.

يرى بعض الاقتصاديين والباحثين، أن ظاهرة القطاع غير المهيكل (الاقتصاد والعمالة) على أنها تشبه بنوي داخل اقتصاد الدولة، ويجب معالجتها وتنظيمها، فيما يرى آخرون أنها تشكل تمرداً على قوانين الدولة، ويجب تطهيرها، وإلزام القائمين عليها وخضوعهم لمجموعة القوانين، وتسديد الضرائب والرسوم، فيما ترى وجهة نظر أخرى أن هذا القطاع يشكل محاولة تكيف مجتمعية مع الضغط القائم من قبل الدولة وسياساتها التي لا تراعي الطبقات الفقيرة، وتحديدًا بعد تخفيف دور الدولة، وزيادة دور القطاع الخاص.

تنحو منظمة العمل الدولية إلى اعتبار القطاع غير المهيكل على أنه المشاريع الأسرية غير التضامنية كافة، ولا يتوفر فيها سجلات محاسبية أو ضريبية، ولا يحمل صفة المنشأة، والعاملون بأجر وغير مسجل في الضريبة. إن تزايد ظاهرة القطاع غير المهيكل، في آخر عقدين، جاء نتاج السياسات النيوليبرالية، التي أجبرت الدولة على التخلي عن بعض أدوارها، والتخلي عن المسؤولية الكاملة عن الاقتصاد، بل وتسليم زمام الأمور إلى القطاع الخاص، ومنحه كل الامتيازات الممكنة، وسن قوانين جديدة تراعي هذا القطاع ضريبياً واستثمارياً، ما أدى إلى زيادة الفوارق الطبقيّة، وسحق الطبقة الوسطى، ودفع أعداد كبيرة للانضمام إلى صفوف البطالة والفقير، ما عنى محاولة هؤلاء إيجاد أساليب ووسائل تكيف، يقع معظمها ضمن الاقتصاد غير المهيكل.

إن هذا الفهم لظاهرة غير المهيكل كأسلوب تكيف اجتماعي - اقتصادي يساعد على إعطاء الظاهرة عمقاً اجتماعياً، ويأخذ بالحسبان أن الظاهرة موجودة تاريخياً، وتزايد حجمها نتاج السياسات النيوليبرالية، وتراجع دور الدولة، وإعطاء القطاع الخاص دوراً قيادياً في ما يسمى قيادة عملية التنمية.

تكتسب الحالة الفلسطينية، خصوصية أعلى من مثيلاتها في الدول العربية في ظل وقوعها تحت شرط استعماري، ووجود كيانية فلسطينية

تحاول أن تعمل كأساس للدولة، من دون أدنى نجاح حتى الآن. وعلى الرغم من هذا الفشل إلا أنها تمارس دوراً وظيفياً هاماً في إجراء تحولات اجتماعية واقتصادية داخل المجتمع الفلسطيني «تعمق التفاوت الطبقي، والنزوع نحو الاستهلاك، وتوسع الاقتصاد الخدمي على حساب القطاعات الاقتصادية الأخرى. بهذه السمات، يمكن اختصار الاقتصاد السياسي القائم في العقدين الأخيرين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، والتي تكاد تغطي المدينة والريف على حد سواء. إن الناظر إلى بنية التغيرات الحضرية من مبان شاهقة، وتكاثر المؤسسات الخدمية الكبيرة والمتوسطة والصغيرة، ناهيك عن التغيرات الشكلية في المدن، وامتدادها حتى للأرياف، يستطيع الوقوف على جزء من رواية الحياة الفلسطينية «الجديدة» التي تخط بفواعل الليبرالية الجديدة، بدءاً من السياسات الرسمية المؤطرة قانونياً والمعبر عنها سياساتياً، مروراً بشركات القطاع الخاص الكبرى، وصولاً حتى إلى هوامش السوق وما تفرضه تلك التغيرات من أنماط جديدة، توغل في تشويه القطاعات الإنتاجية، والتمكينية، وفي المحصلة تلك التي من شأنها تعزيز صمود الناس العاديين. ولعله من نافلة القول، أن ذلك كله يتبلور على المستويين المادي والمعنوي، وفلسطين ما زالت تعيش سياقاً استعماريّاً. لا يخفى على أي مهتم بمكيازمات الاقتصاد السياسي، أن مثل تلك التغيرات لا يمكن لها أن تشكل بديلاً للاقتصاديات الاستعمار وهيمنتها، فضلاً عن أن تكون نداءً ومقاوماً له.»

خصوصية وواقع الأراضي الفلسطينية المحتلة تضيف عليها سمات أخرى، حيث غياب الدولة لعقود طويلة، وبعدها إنشاء سلطة كيانية لم تستطع أن تفعل شيئاً سوى استنساخ تجارب الدولة العربية في أسوأ مراحلها، ما يعني ترك الفئات الفقيرة تواجه مصيرها، بل والتعامل معها كعبء على التنمية، وفئات يتم التحصيل والجباية منها فقط لا غير، وهو الأمر الذي تفاقم في غياب العمل اللائق وتوافر شروط الكرامة في عدد من القطاعات الاقتصادية ومجالات العمل.

### خلفية عن الاقتصاد غير المهيكل فلسطينياً:

إنطلاقاً من زاوية تحليلية للاقتصاد الصمود، وهو مصطلح يستخدم بشكل مكثف فلسطينياً، للإشارة إلى ذلك الاقتصاد القائم على الإنتاج، ومقاطعة اقتصاد الاحتلال قدر الإمكان، والتوزيع الجغرافي الواسع للمنشآت الاقتصادية، والتشغيل المكثف، والاعتماد على الزراعة والصناعة كأساسين مهمين. يمكن النظر للاقتصاد غير المهيكل كأداة مقاومة اقتصادية واجتماعية تعمل خارج هيمنة الاحتلال والتبعية له من ناحية، وتساعد في بناء شبكات اجتماعية تدعم المجتمع الفلسطيني من خلال تزويده باحتياجاته، لذا التعامل مع الاقتصاد غير المهيكل يجب أن يأخذ هذه القراءة الدقيقة والعميقة، متجاوزاً فكرة وجود اختلالات اقتصادية داخل السلطة الفلسطينية، على أهميتها.

يمكن تناول الاقتصاد الفلسطيني في سياقه التاريخي وتطوره وصولاً إلى هذه اللحظة، على أن يمتاز بهذه السمات:

«أولاً: اقتصاد غير حر وتابع للاقتصاد الإسرائيلي والعالمي، بما لا يمكنه

من اتخاذ قرار مستقل يوجّه كيفية تطوّره.

**ثانياً:** اقتصاد تابع لاقتصاد الاحتلال هيكلياً، بما يعني أن أي تطور في بنية الاقتصاد الفلسطيني مرتبط تماماً بالاقتصاد الإسرائيلي، وبأي طريقة يرغب الأخير فيها لتطور قطاعات معينة داخل الاقتصاد الفلسطيني. ٨٠٪ من واردات السلطة تأتي من إسرائيل التي يذهب إليها نحو ثلثي صادرات السلطة.

**ثالثاً:** اقتصاد مرتبط بالسوق العالمية عبر بوابة اقتصاد الاحتلال، بما ينتج اختلالات إضافية داخل بنية هذا الاقتصاد.

**رابعاً:** من ناحية داخلية، يتّسم الاقتصاد الفلسطيني الحالي بالاعتماد المكثف على قطاع الخدمات وجباية الضرائب، بمعنى أنه اقتصاد عالمي في تعظيم بنية الخدمات على حساب القطاعات الإنتاجية، لكنه يستمر في التطور عبر استخدام الضرائب والرسوم والمنح الخارجية.

**خامساً:** اقتصاد غير متكافئ، بمعنى أن الفصل الجغرافي التاريخي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والذي تعزز بالانقسام السياسي، قد أدى إلى وجود فوارق أساسية في حجم النمو الاقتصادي المحلي بين الضفة والقطاع من جهة، وتدمير المقومات الاقتصادية في القطاع من جهة أخرى، بما أوجد هذا اللاتكافؤ.

**سادساً:** وجود سياسات اقتصادية ذات طابع ليبرالي تؤثر في تركيبة الاقتصاد الفلسطيني بما يخدم الاقتصاد غير المنتج، والمتورط في مشاريع شراكة اقتصادية مع الاحتلال.<sup>٢</sup>

أدى غياب وجود هيكل الدولة بصفتها الوطنية، واستبدالها بهيكل دولة الاحتلال إلى غياب التنظيم القانوني للاقتصاد الفلسطيني، بل إن معظم القوانين التي طبقت كانت تأتي من عهد الانتداب البريطاني أو الأوامر العسكرية الإسرائيلية، وهدفت إلى الجباية والعقاب في آن واحد، ما عني وجود مساحة كبيرة من الاقتصاد غير المهيكل والعمالة غير المهيكلة، التي تطورت واستمرت في التزايد طوال العقود الأربعة الأخيرة، حيث شهد آخر عقدين من عمر السلطة الفلسطينية تزايداً في حجم هذه القطاعات التي تمت محاولة إخضاعها إلى مجموعة القوانين والمؤسسات التي أنشأتها.

## سوق العمل، العمالة، والبطالة داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة:

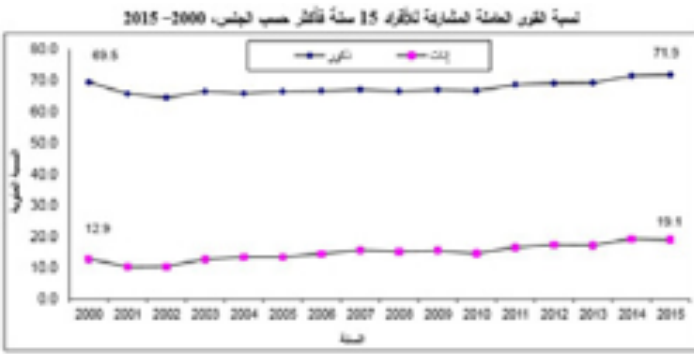
تمتاز الأراضي الفلسطينية المحتلة بوجود إحصاءات دورية ومنظمة، ويمكن الاعتماد عليها بخصوص معظم القضايا، ومنها السكان، العمل والعمالة. بلغ عدد سكان الضفة الغربية وقطاع غزة (ويشمل السكان الفلسطينيين في القدس) حتى منتصف العام ٢٠١٥ حوالي ٤ ملايين و٦٨٢ ألف نسمة، وبنسبة نمو بلغت ٢,٩٪ للعام نفسه، وبلغت نسبة سكان الحضر حوالي ٧٣,٩٪، ونسبة سكان الريف ١٦,٧٪، ونسبة سكان المخيمات ٩,٤٪.

توزع ما عدده ٢ مليوناً و٨٣٦ ألف نسمة ضمن سن العمل (١٥ سنة فأكثر) وبنسبة ٦٠,٦٪، ومليون و٨٤٦ ألف نسمة خارج سن العمل (أقل من ١٥ سنة) وبنسبة ٣٩,٤٪.

فيما توزع السكان الذين يقعون ضمن سن العمل على فئتين، ضمن الأولى وهي داخل القوى العاملة وبلغت مليوناً و٢٩٩ ألف نسمة وبنسبة ٤٥,٨٪، ومليوناً و٥٣٧ ألف نسمة خارج القوى العاملة وبنسبة ٥٤,٢٪. أما القوى العاملة فقد انقسمت إلى عاملين، وبلغ عددهم ٩٦٣ ألف نسمة وبنسبة ٧٤,١٪، وعاطلين عن العمل وبلغ عددهم ٣٣٦ ألف نسمة وبنسبة ٢٥,٩٪. يعتمد الجهاز المركزي للإحصاء على تعريف البطالة وفقاً لمعايير ومعايير منظمة العمل الدولية.<sup>١</sup>

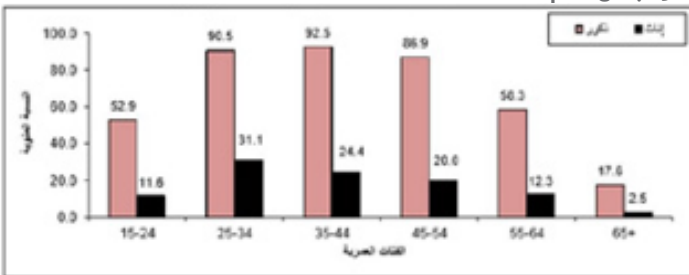
تعتبر نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة متدنية مقارنة مع الذكور، حيث تصل نسبة مساهمة الإناث إلى ١٨,٨٪ بواقع ١٨,٣٪ في الضفة الغربية و١٩,٧٪ في قطاع غزة، مقابل ٧١,٧٪ نسبة مشاركة الذكور في قوة العمل، وبواقع ٧٢,٢٪ في الضفة الغربية، و٧٠,٧٪ في قطاع غزة. وتصل نسبة البطالة بين الإناث المشاركات في قوى العمل إلى ٣٦,٦٪ مقابل ٢٢,٨٪ للذكور.<sup>٥</sup>

### يوضح الجدول رقم (١) نسبة القوى العاملة المشاركة للأفراد ١٥ سنة أكثر حسب الجنس للأعوام ٢٠٠٠ - ٢٠١٥:



ونرى من خلال الجدول الأول تزايداً في نسبة مشاركة النساء من ١٣٪ العام ٢٠٠٠ إلى ١٩٪ في العام ٢٠١٥، ولكن ما زالت نسبة مشاركة النساء أقل من المطلوب، وإن اقتربت من معدلات مشاركة النساء في الدول العربية.

### يوضح الجدول رقم (٢) توزيع القوى العاملة حسب الفئات العمرية والجنس لعام ٢٠١٥:



١. هلال، جميل وأباهر السقا. ٢٠١٥. قراءة في بعض التغيرات السبولوجية في رام الله وكفر عقب. رام الله: مركز دراسات التنمية - جامعة بيرزيت.

٢. جابر، فراس. ٢٠١٠/١٠/٧. ركام الاقتصاد الفلسطيني. جريدة الأخبار اللبنانية.

٣. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠١٦. مسح القوى العاملة الفلسطينية: التقرير السنوي. ٢٠١٥. رام الله - فلسطين.

٤. تعريف البطالة: تشمل هذه الفئة جميع الأفراد الذين يتيمون إلى سن العمل (١٥ سنة فأكثر) ولم يعملوا أبداً خلال فترة الإسناد في أي نوع من الأعمال، وكانوا خلال هذه الفترة مستعدين للعمل وقاموا بالبحث عنه بإحدى الطرق مثل مطالعة الصحف، التسجيل في مكاتب الاستخدام، سؤال الأصدقاء أو الأقارب أو غير ذلك من الطرق.

٥. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠١٥. أحوال السكان الفلسطينيين المقيمين في فلسطين. رام الله - فلسطين.

٦ - ٧. مسح القوى العاملة الفلسطينية، المصدر السابق.

تتوزع الإناث على نشاط الخدمات والفروع الأخرى، الزراعة والصيد والحراجه وصيد الأسماك، التجارة والمطاعم والفنادق، كما نلاحظ أن قطاعي الخدمات والزراعة هي أكثر القطاعات تشغيلاً للنساء. تصل نسبة تشغيل النساء داخل القطاع العام (الحكومة) إلى ٣١٪ مقابل ٦٩٪ للذكور<sup>١٠</sup>.

النمو الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية المحتلة لا يعد مؤشراً جيداً لقياس تطور التنمية الاقتصادية لأسباب عدة، أهمها أن النمو لا يقيس التوزيع بين الأفراد والشرائح المجتمعية، وثانياً إن حجم التمويل الخارجي كبير جداً ما يؤدي إلى خلق نمو وهمي، حيث بلغ التمويل الخارجي لعام ٢٠١٠ من الدول والمنظمات الأجنبية حوالي ١,٣ مليار دولار أي ما نسبته ٤٠٪ من مجمل إيرادات السلطة الفلسطينية، وتراجع هذا التمويل مع أزمات الدول العربية وتراجع المفاوضات ليبلغ العام ٢٠١٥ ما مجموعه ٨٠٨ ملايين دولار ليشكل ما نسبته ٢٠٪ من مجمل إيرادات السلطة الفلسطينية<sup>١١</sup>، ويتوزع هذا الدعم بين دعم الأجور والرواتب والنفقات التشغيلية، وبين دعم بعض المشاريع التطويرية والخدمات الاجتماعية مثل برامج المساعدات النقدية للأسر الفقيرة، كما أن الفوارق كبيرة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، تجعل أي نمو إيجابي في الضفة يعادل النمو السلبي في قطاع غزة.

جدول رقم (٤) يظهر نسبة المشاركة في قوة العمل، البطالة، عدد الوافدين، وعدد الفرص المخلوقة<sup>١٢</sup>:

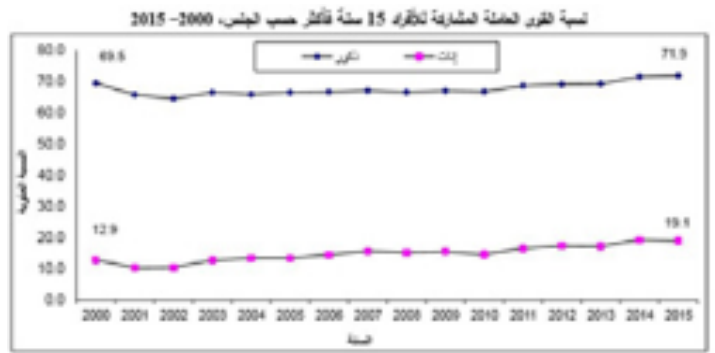
الفرص	نسبة المشاركة في قوة العمل			قوة العمل			نسبة البطالة			عدد الفرص المخلوقة في فترة المدة	عدد الوافدين في فترة المدة
	مستوى	رجال	نساء	مستوى	رجال	نساء	مستوى	رجال	نساء		
٢٠٠٧	مستوى	٤٩,٤	٥٩,٩	١٧,٤	١١٦,٥٠	٢١,٩	٢٩,٩	٣٢,٩	٢٨,٩	٥٩,٥٠٠	١٠,٥٠٠
٢٠٠٨	مستوى	٤٣,٤	٤٩,٩	١٧,٣	١١٥,٥٠	٢١,٤	٢٩,٤	٣٢,٤	٢٨,٤	٤٩,٥٠٠	١٠,٥٠٠
٢٠٠٩	مستوى	٤٥,٥	٥٩,٥	١٧,٥	١١٧,٥٠	٢١,٥	٢٩,٥	٣٢,٥	٢٨,٥	٥٩,٥٠٠	١٠,٥٠٠
٢٠١٠	مستوى	٤٥,٥	٥٩,٥	١٧,٥	١١٧,٥٠	٢١,٥	٢٩,٥	٣٢,٥	٢٨,٥	٥٩,٥٠٠	١٠,٥٠٠
٢٠١١	مستوى	٤٥,٥	٥٩,٥	١٧,٥	١١٧,٥٠	٢١,٥	٢٩,٥	٣٢,٥	٢٨,٥	٥٩,٥٠٠	١٠,٥٠٠
٢٠١٢	مستوى	٤٥,٥	٥٩,٥	١٧,٥	١١٧,٥٠	٢١,٥	٢٩,٥	٣٢,٥	٢٨,٥	٥٩,٥٠٠	١٠,٥٠٠
٢٠١٣	مستوى	٤٥,٥	٥٩,٥	١٧,٥	١١٧,٥٠	٢١,٥	٢٩,٥	٣٢,٥	٢٨,٥	٥٩,٥٠٠	١٠,٥٠٠
٢٠١٤	مستوى	٤٥,٥	٥٩,٥	١٧,٥	١١٧,٥٠	٢١,٥	٢٩,٥	٣٢,٥	٢٨,٥	٥٩,٥٠٠	١٠,٥٠٠
٢٠١٥	مستوى	٤٥,٥	٥٩,٥	١٧,٥	١١٧,٥٠	٢١,٥	٢٩,٥	٣٢,٥	٢٨,٥	٥٩,٥٠٠	١٠,٥٠٠

جدول رقم (٥) يبين التوزيع النسبي للعاملين ١٥ سنة فأكثر حسب المنطقة والقطاع<sup>١٣</sup>:

القطاع	الفرص المخلوقة		الفرص المتاحة		الفرص المستخدمة		الفرص الممتصة	
	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٥	٢٠١٤
القطاع العام	٢١,٥	٢١,٥	٢١,٥	٢١,٥	٢١,٥	٢١,٥	٢١,٥	٢١,٥
القطاع الخاص	٤٣,٤	٤٣,٤	٤٣,٤	٤٣,٤	٤٣,٤	٤٣,٤	٤٣,٤	٤٣,٤
القطاعات الخدمية	٣,٨	٣,٨	٣,٨	٣,٨	٣,٨	٣,٨	٣,٨	٣,٨
الزراعة وصيد الأسماك	١٢,٥	١٢,٥	١٢,٥	١٢,٥	١٢,٥	١٢,٥	١٢,٥	١٢,٥
المصنع	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥
القطاع غير المنظم	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥
القطاع الحكومي	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥
القطاع الخاص	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥
القطاعات الخدمية	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥
الزراعة وصيد الأسماك	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥
المصنع	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥
القطاع غير المنظم	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥

تظهر نتائج المسح أن أعلى نسبة مشاركة للقوى العاملة في العام ٢٠١٥ سجلت للفئة العمرية ٢٥ - ٣٤ عاماً ونسبة ٦١,٤٪، بواقع ٩٠,٥٪ للذكور، و٣١,١٪ للإناث، يليها الفئة العمرية ٣٥ - ٤٤ عاماً والتي بلغت ٥٩٪ بواقع ٩٢,٥٪ للذكور، و ٢٤,٤٪ للإناث<sup>١٤</sup>.

جدول رقم (٣) يظهر توزيع العاملين حسب الجنس والنشاط



### الاقتصادي<sup>١٥</sup>:

تظهر نتائج المسح أن أعلى نسبة مشاركة للقوى العاملة في العام ٢٠١٥ سجلت للفئة العمرية ٢٥ - ٣٤ عاماً ونسبة ٦١,٤٪، بواقع ٩٠,٥٪ للذكور، و٣١,١٪ للإناث، يليها الفئة العمرية ٣٥ - ٤٤ عاماً والتي بلغت ٥٩٪ بواقع ٩٢,٥٪ للذكور، و ٢٤,٤٪ للإناث.

الجنس والنشاط الاقتصادي	مكان العمل			
	المجموع	إسرائيل والمستوطنات	قطاع غزة	الضفة الغربية
<b>Males</b>				
Agriculture, Hunting & Fishing	7.8	8.5	6.4	8.3
Mining, Quarrying & Manufacturing	13.4	13.0	6.5	17.2
Construction	18.6	64.1	8.1	14.4
Commerce, Hotels & Restaurants	22.5	9.9	22.7	25.5
Transportation, Storage & Communication	5.8	1.9	8.6	7.1
Services & Other Branches	30.9	2.5	50.7	27.5
Total	100	100	100	100
<b>Females</b>				
Agriculture, Hunting & Fishing	12.1	48.0	8.0	14.0
Mining, Quarrying & Manufacturing	11.0	10.3	2.5	13.9
Construction	0.6	16.4	0.2	0.6
Commerce, Hotels & Restaurants	11.3	7.7	0.2	13.0
Transportation, Storage & Communication	1.1	0.0	0.9	1.2
Services & Other Branches	62.8	21.8	82.2	58.7
Total	100	100	100	100
<b>Both Sexes</b>				
Agriculture, Hunting & Fishing	9.7	8.9	8.6	9.8
Mining, Quarrying & Manufacturing	13.0	13.0	8.0	15.8
Construction	15.8	63.8	4.4	11.5
Commerce, Hotels & Restaurants	20.6	9.9	20.2	22.9
Transportation, Storage & Communication	5.8	1.9	7.4	5.8
Services & Other Branches	36.4	2.7	65.5	33.7
Total	100	100	100	100

جدول رقم (٣) يظهر توزيع العاملين حسب الجنس والنشاط الاقتصادي:

يستحوذ نشاط الخدمات والفروع الأخرى (يشمل الصحة والتعليم والإدارة العامة) على أعلى نسبة تشغيل بنسبة ٣٦,٤٪ منهم ٣٠,٩٪ من الذكور، و ٦٢,٩٪ من الإناث، ومن ثم ٢٠,٦٪ لنشاط في مجال التجارة والمطاعم والفنادق، ومن ثم قطاع البناء والتشييد بنسبة ١٥,٥٪. يتوزع الذكور على أنشطة الخدمات، التجارة والمطاعم والفنادق، البناء والتشييد، التعدين كأعلى نسب تشغيل.

## الشباب والهجرة:

الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية داخل المناطق الفلسطينية المحتلة، وتحديداً داخل قطاع غزة الذي يخضع لحروب مستمرة من الاحتلال الإسرائيلي، وآثار الانقسام السياسي الذي عطل الكثير من نواحي الحياة، أدت إلى بروز الرغبة في الهجرة لدى الشباب الفلسطيني. وتظهر نتائج مسح الشباب الفلسطيني ٢٠١٥ أن حوالي ٢٤٪ من الشباب (١٥-٢٩) سنة في فلسطين لديهم الرغبة للهجرة إلى الخارج، وبلغت نسبة الشباب الذين يرغبون في الهجرة إلى الخارج في قطاع غزة ٣٧٪ مقابل ١٥٪ في الضفة الغربية. كما يلاحظ أن الذكور من الشباب هم أكثر ميلاً للتفكير في الهجرة إلى الخارج مقارنة بالإناث الشباب إذ بلغت هذه النسبة للذكور ٢٩٪ مقابل ١٨٪ لدى الإناث الشباب. كما تظهر النتائج أن ٦٣٪ من الشباب (١٥ - ٢٩) سنة الذين يرغبون في الهجرة لا يفكرون بهجرة دائمة، بواقع ٧٣٪ في الضفة الغربية و٥٦٪ في قطاع غزة، كما أن الإناث الراغبين في الهجرة يفضلون أكثر أن تكون هجرتهم مؤقتة مقارنة بالشباب الذكور (٦٢٪ للذكور الشباب مقارنة بـ ٦٤٪ للإناث الشباب).

من أسباب الهجرة الأساسية تحتل الأسباب الاقتصادية المتعلقة بتحسين الظروف المعيشية وعدم توفر فرص العمل بواقع ٤٠,٨٪ لتحسين ظروف المعيشة، مقابل ١٥,١٪ للحصول على عمل، مقابل ١٢,٥٪ للتعليم والتدريب، وتحتل دول الخليج الوجهة الأولى لدى هؤلاء الشباب ثم السويد<sup>١٤</sup>.

برزت بعد العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة ظاهرة قوارب الهجرة عبر البحر المتوسط إلى أوروبا، وانتهى عدد كبير منها إلى كوارث غرق وفقدان للشباب المهاجرين عليها «خميس الذي تخرج قبل عامين من قسم الصحافة والإعلام بجامعة الأزهر، اختار بعد عدة محاولات بآت بالفشل لإيجاد فرصة عمل تؤمن له الحياة الكريمة كبقية الشباب، اختار طريق الموت أو الفقدان على أن يبقى في قطاع كل من فيه يعاني من الموت البطيء كما تحدث شقيقه محمود<sup>١٥</sup>». ويعرض هذا التقرير الحجم الكبير لبطالة الشباب وتحديداً في صفوف الخريجين/ات من الجامعات الفلسطينية.

## البطالة:

بلغت معدلات البطالة حسب تعريف منظمة العمل الدولية حوالي ٢٦٪ من مجموع القوى العاملة داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة خلال العام ٢٠١٥، بواقع ٢٢,٥٪ من الذكور و٣٩,٢٪ من الإناث، ويتركز أعلى معدل للبطالة بين الشباب في الفئة العمرية بين ١٥ - ٢٤ عاماً، حيث بلغت النسبة ٤٠,٧٪، بواقع ٣٦,٤٪ للذكور و٦٠,٨٪ للإناث، فيما بلغت البطالة في الضفة الغربية ١٧,٣٪ وفي قطاع غزة ٤١٪. وتظهر البطالة حسب سنوات التعليم أن ٢٣,٤٪ من الذكور العاطلين عن العمل قد أتموا ٧ - ٩ سنوات دراسية مقابل ٣,١٪ للإناث العاطلات على العمل، كما أن ٢٣,٥٪ من الذكور العاطلين عن العمل قد أتموا ١٣ سنة دراسية فأكثر مقابل ٨٤,٥٪ للإناث العاطلات عن العمل والحاصلات على التعليم نفسه<sup>١٦</sup>.

## جدول رقم (٦) يظهر التوزيع النسبي للبطالة حسب المنطقة

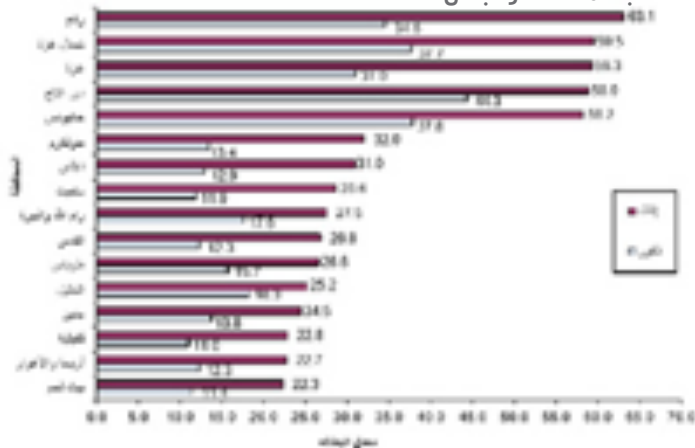
### والمحافظة والجنس<sup>١٧</sup>

المحافظة والمنطقة	بطالة	
	ذكور	إناث
القطاع الغربية	١٥,٥	٢٤,٥
جنين	١٥,٦	٢٤,٥
خانيونس	١٥,٧	٢٥,٥
غزة	١٥,٤	٣٢
نابلس	١٥,٩	٢١
قلقيلية	١١	٢٢,٨
سلفيت	١١,٥	٢٥,٦
رام الله والبيرة	١٧,٥	٢٧,٦
أريحا والخليل	١٢,٣	٢٢,٧
القدس	١٢,٣	٢٥,٨
بئر السبع	١١,٤	٢٢,٣
التل	١٥,٥	٢٥,٢
المجموع	١٥	٢٥,٧
قطاع غزة	٣٧,٧	٥٩,٥
غزة	٣١	٥٩,٣
بئر السبع	٤٤,٥	٥٥,٩
خان يونس	٣٧,٥	٥٥,٢
رفح	٣٥,٥	٤٣,١
المجموع	٣٥,٩	٥٥,٥

وهذا يظهر أن تركز البطالة في الأراضي الفلسطينية المحتلة هو جغرافي ويتركز في قطاع غزة، وفي أوساط الفئات العمرية الشابة، وفي الفئات العمرية المتعلمة، كما نرى أن الإناث الحاصلات على تعليم أعلى فرصهن في الحصول على عمل أقل.

## جدول رقم (٧) يظهر معدل البطالة بين المشاركين في القوى العاملة

### حسب المحافظة والجنس<sup>١٨</sup>:



٨. مسح القوى العاملة الفلسطينية، المصدر السابق.

٩. المصدر السابق.

١٠. جريدة الحياة الجديدة. «الانحصاء» يستعرض واقع المرأة الفلسطينية بمناسبة يوم المرأة العالمي. متوفر إلكترونيًا.

١١. وزارة المالية الفلسطينية. ٢٠١٥. بيانات الحكومة العامة ٢٠١٥. متوفر إلكترونيًا.

١٢. بناء على حسابات الباحثين من خلال مسح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول العمالة الفلسطينية، ومعهد ماس من خلال المراقب الاقتصادي والاجتماعي لعدة سنوات.

١٣. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلطة النقد الفلسطينية. ٢٠١٦. المراقب الاقتصادي والاجتماعي: ٢٠١٥.

١٤. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠١٥. مسح الشباب الفلسطيني: النتائج الأساسية، رام الله - فلسطين.

١٥. وكالة وطن للأنباء. غزة: قوارب الهجرة. مصير مجهول وعائلات بانتظار أي خبر عن أبنائها المفقودين.

١٦ - ١٧. متوفر إلكترونيًا.

١٨. مسح القوى العاملة الفلسطينية، مصدر سبق ذكره.

١٩. المصدر السابق.



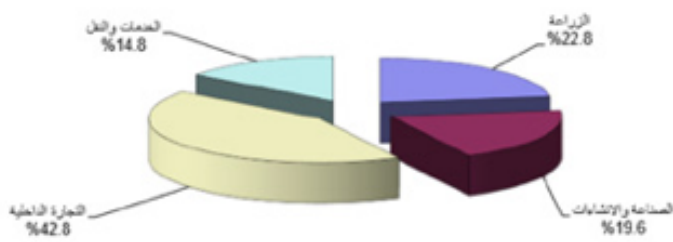
من قيمة مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي، ثم الزراعة وصيد الأسماك بنسبة ٢٠,٦٪ من قيمة مساهمة القطاع غير المهيكل، يليه قطاع تجارة الجملة والمفرق بنسبة ١٨,٥٪، ثم النقل والتخزين والاتصالات بنسبة ١٣,٢٪، ثم ٩٪ للتعيين والصناعة التحويلية، و٦٪ لقطاع الخدمات<sup>٢١</sup>.

فيما تظهر تقديرات دراسة أخرى أن حجم مساهمة القطاع غير المهيكل في الناتج المحلي الإجمالي<sup>٢٢</sup> يتراوح بين ٥٧-٨٠٪ من هذا الناتج المحلي الإجمالي، ويكمن الفرق بين التقديرين في المنهجية المتبعة لتحديد أولاً ما هو القطاع غير المهيكل، وطرق قياس مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، على أن تقدير جهاز الإحصاء الذي اعتمد على حجم الإنتاجية الاقتصادية للمنشآت في القطاع غير المهيكل تجاهل أن معظم هذه المنشآت تسوق منتجاتها ضمن إطار الأسر، أي أنها لا تدخل رسمياً ضمن التبادلات السوقية وكذلك أنها تخفي البيانات الإنتاجية الخاصة بها<sup>٢٣</sup>. لذا بتقدير الباحثين أن مساهمة القطاع غير المهيكل في الناتج المحلي الإجمالي يفوق بكثير تقديرات جهاز الإحصاء الفلسطيني.

### المشاريع في القطاع غير المهيكل:

بلغ عدد المشاريع في القطاع غير المهيكل ٩٠٦٠٧ مشروعاً حسب مسح ٢٠٠٨، تتوزع هذه المشاريع بواقع ٢٢,٨٪ في الأنشطة الزراعية، ١٩,٦٪ في مجال أنشطة الصناعة والإنشاءات، ٤٢,٨٪ في مجال التجارة الداخلية، أما الخدمات والنقل فقد بلغت نسبتها ١٤,٨٪. فيما تبين دراسة أخرى أنّ عدد المنشآت غير المهيكلة ٦٢ ألفاً تشكّل ٤٥٪ من إجمالي المنشآت في الضفة و٦٦٪ في القطاع. ٨٦٪ منها هي عمل للحساب الخاص<sup>٢٤</sup>.

### شكل رقم (١): يظهر التوزيع النسبي لمشاريع القطاع غير المهيكل حسب النشاط الاقتصادي<sup>٢٥</sup>:



تعاني المشاريع في القطاع غير المهيكل من عدة مشاكل أساسية، منها صعوبات التسجيل، رسوم التسجيل، التسويق، الحصول على قرض، حيث يظهر المسح أن ١٠,٦٪ فقط من مشاريع القطاع غير المهيكل حصلت على قروض، والصعوبات الأساسية للحصول على القروض، تتركز في عدم توفر الضمانات (لغياب تسجيل المنشأة ووجود حساب بنكي)، وكذلك الإجراءات المعقدة في البنوك والمؤسسات.

أما مصادر رأس المال للمشروع في القطاع غير المهيكل، فيأتي بالدرجة الأولى الادخار المنزلي ٥٨,٦٪، ومن ثم ١٤,٢٪ لا يتطلب رأسمالاً،

تطور القطاع والتشغيل غير المهيكليين:

المعلومات الأساسية للقطاع والعمل غير المهيكل في الأراضي الفلسطينية المحتلة تأتي من مسوحات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وهي معلومات يمكن الاعتماد عليها، ولكن مشكلة المسوح في القطاع والعمل غير المهيكل هي غياب دوريتها، حيث إن المسح الأخير للقطاع والعمل غير المهيكليين تم في العام ٢٠٠٨، ويجري تحديث معلومات المسح بشكل شبه دوري. يعتمد الجهاز المركزي للإحصاء على تعريفات منظمة العمل الدولية بخصوص القطاع والعمل غير المهيكليين.

التعريف الموصى به من منظمة العمل الدولية للقطاع غير المهيكل في الأراضي الفلسطينية المحتلة:

- المشاريع الأسرية غير التضامنية: يتألف من جميع المشاريع الأسرية الفردية والتي تنتج منتجاً واحداً على الأقل للسوق ولا تتوفر فيها سجلات محاسبية وغير مسجلة في الضريبة<sup>٢٦</sup>.
- المشاريع الأسرية (ليس منشأة أو مؤسسة): هو مشروع مملوك من أحد أفراد الأسرة مقيم في الضفة الغربية وقطاع غزة ولا يحمل صفة من صفات المنشأة أو المؤسسة.
- العاملون المستخدمون بأجر في منشأة/ مشروع غير مسجل في الضريبة.

### ويعتمد جهاز الإحصاء المركزي على التعريف الآتي للعمالة غير

#### المنظمة/ المهيكلة:

جميع الوظائف في القطاع غير المنظم/المهيكل، وتتضمن أيضاً كل وظيفة ذات طابع غير منظم/مهيكل في القطاعات الأخرى من الاقتصاد.

الشروط الآتية يجب أن تنطبق عليهم:

١. العاملون لحسابهم الخاص الذين هم المنتجون للاستخدام النهائي الخاص بهم.
٢. العاملون لحسابهم الخاص الذين هم المنتجون للبيع أو المقايضة الذين يعملون في القطاع غير المنظم/المهيكل.
٣. أصحاب العمل في القطاع غير المنظم/ المهيكل.
٤. جميع العاملين في مشاريع أسرية كأعضاء أسرة بدون أجر.
٥. المستخدمون العاملون في القطاع غير المنظم/المهيكل.
٦. المستخدمون بأعمال غير منظمة/مهيكلة في مؤسسات القطاع الرسمي<sup>٢٧</sup>.

نلاحظ من تعريفات الجهاز المركزي للإحصاء للقطاع والعمالة غير المهيكليين اتساع التعريفات ومناسبتها للواقع الفلسطيني، مع غياب معيار الحصول على الحماية الاجتماعية أو الضمان الاجتماعي لغياب هذا النظام في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهذا ما سيتمّ التعرّض له لاحقاً.

### حجم الاقتصاد غير المهيكل:

تساهم مشاريع القطاع غير المهيكل ٩,١٪ من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي في الضفة الغربية وقطاع غزة. يشكل قطاع الإنشاءات ٣٢,٦٪

١٠,٧٪ قروض شخصية بدون فائدة.

غالبية المنشآت والمشاريع في القطاع غير المهيكل لا تسجل بشكل رسمي، ومن أهم الأسباب وبنسبة ٧٧,٥٪ عدم الحاجة أصلاً إلى تسجيل حسب رأي الملاك، أما السبب الثاني وبنسبة ١٢,٩٪ أن التسجيل يحتاج إلى أموال كثيرة<sup>٢١</sup>.

## العاملون في القطاع غير المهيكل:

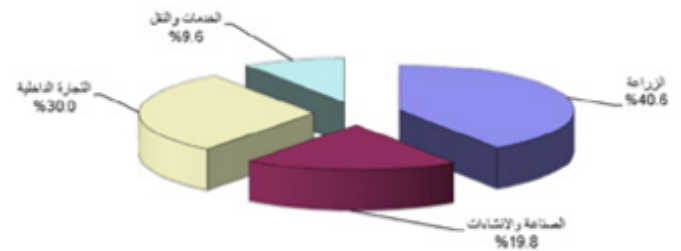
بلغ عدد العاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة العام ٢٠٠٨ - لحظة إجراء المسح - ٦٣٢٥٠٠ عامل/ة، وتظهر النتائج أن ٥٩,٩٪ يصنفون على أنهم عمالة غير مهيكلة. بواقع ٦٥,٨٪ في الضفة الغربية، و٤٢,٥٪ من إجمالي العاملين في قطاع غزة. تشير النتائج إلى أن أكثر من نصف العاملين كأصحاب عمل ولحسابهم الخاص وبنسبة ٥٦,٣٪ يعملون بأنشطة غير مهيكلة، بواقع ٥٣,٧٪ في الضفة الغربية و٦٦,٩٪ في قطاع غزة. فيما تبين النتائج أن ٥٦٪ من العاملين بأجر يصنفون كعمالة غير مهيكلة، بواقع ٦٤,٦٪ في الضفة الغربية و٥٠٪ في قطاع غزة.

تشير نتائج المسح إلى أن ٦٧,٣٪ من العاملين الذين أنهموا المرحلة الإعدادية باستثناء العاملين في الزراعة يعملون بشكل غير مهيكل، بواقع ٧١,٦٪ في الضفة الغربية و٥٠٪ في قطاع غزة. باستثناء الزراعة، بلغت نسبة أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص الذين يعملون بشكل غير مهيكل في المهن الأولية ٩٠,٨٪، أما العاملون في الحرف وما إليها من المهن بشكل غير مهيكل فقد وصلت النسبة إلى ٦١,٨٪، أما الخدمات والباة في الأسواق فقد بلغت ٤٩,٦٪ كعمالة غير مهيكلة<sup>٢٢</sup>.

## العاملون في مشاريع القطاع غير المهيكل:

بلغ عدد العاملين في مشاريع القطاع غير المهيكل ١٩١٩١٧ عاملاً حسب مسح ٢٠٠٨، وقد بلغت نسبة العاملين في الأنشطة الزراعية ٤٠,٦٪، والعاملين في الأنشطة الصناعية والإنتاجات ١٩,٨٪، والعاملين في أنشطة التجارة الداخلية ٣٠٪، وبلغت نسبتهم ٩,٦٪ في أنشطة النقل والخدمات<sup>٢٣</sup>.

## شكل رقم (٢): توزيع العاملين حسب مشاريع القطاع غير المهيكل<sup>٢٤</sup>:



يتوزع العاملون في مشاريع القطاع غير المهيكل حسب الجنس، بواقع ٢٥,٢٪ من العاملين ذكوراً مستخدمين بأجر مقابل ٧٤,٨٪ من العاملين الذكور غير مستخدمين بأجر، و ١٠٪ للإناث من المستخدمات بأجر مقابل ٩٠٪ من غير المستخدمات بأجر<sup>٢٥</sup>.

## جدول رقم (٨) يظهر العاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة حسب نوع

### العمالة والمنطقة وقطاع العمل والجنس<sup>٢٦</sup>:

نوع المنطقة	قطاع العمل والجنس								
	القطاع غير المهيكل			القطاع المهيكل			القطاع المهيكل		
	المجموع	إناث	ذكور	المجموع	إناث	ذكور	المجموع	إناث	ذكور
<b>الضفة الغربية</b>	253,738	48,160	205,578	0	0	0	253,762	48,000	205,762
Formal employment	371,828	71,700	300,128	115,300	21,150	94,150	260,500	50,600	212,900
Informal employment	632,508	119,780	512,728	115,300	21,150	94,150	517,200	96,600	418,600
<b>القطاع الزراعي</b>	161,238	36,300	124,938	0	0	0	161,202	36,300	124,902
Formal employment	312,428	57,100	255,328	27,500	15,820	11,680	222,800	40,300	182,500
Informal employment	415,638	93,480	322,158	27,500	15,820	11,680	384,800	76,600	308,200
<b>قطاع غزة</b>	92,502	11,700	80,802	0	0	0	92,500	11,700	80,800
Formal employment	68,402	14,100	54,302	27,700	4,300	23,400	48,700	10,300	38,400
Informal employment	163,938	26,900	137,038	27,700	4,300	23,400	133,200	22,800	110,400

يظهر الجدول أن القطاع المهيكل يشمل حوالي ٢٦٣ ألف عامل غير مهيكل مقابل ٢٥٣ ألف عامل مهيكل، أي أن القطاع المهيكل يحتوي على عمالة غير مهيكلة أكثر من المهيكلة، وتتوزع العمالة غير المهيكلة في القطاع المهيكل بين ٢١٢ ألفاً من الذكور و٥٠ ألفاً من الإناث. ونرى أن قطاع غزة تفوق فيه العمالة المهيكلة داخل القطاع المهيكل، حيث العمالة غير المهيكلة ٩٢ ألف عامل مهيكل مقابل ٤٠ ألف غير مهيكل، وذلك لأن التشغيل في القطاع يعتمد بالأساس على الوظيفة الحكومية.

## جدول رقم (٨) يظهر التوزيع النسبي للعاملين في مشاريع القطاع غير

### المهيكل حسب متغيرات العمر، التعليم، سنوات الخبرة والجنس<sup>٢٧</sup>:

Indicator	الجنس			المؤشر
	المجموع	إناث	ذكور	
<b>العمر</b>				
Less than 30 years	20.0	13.8	20.7	أقل من 30 سنة
30 - 40 year	55.6	58.8	55.6	30-40 سنة
50 and More	24.1	27.4	23.7	50 سنة فأكثر
Total	100	100	100	المجموع
<b>سنوات التعليم</b>				
0 - 9 years	54.9	66.7	53.5	0-9 سنوات
10-12 year	30.1	24.1	30.8	10-12 سنة
13 and More	15.0	9.2	16.7	13 سنة فأكثر
Total	100	100	100	المجموع
<b>سنوات الخبرة في مجال العمل</b>				
Less than a year	13.7	21.0	12.8	أقل من سنة
2 - 4 year	23.4	21.4	23.6	2-4 سنوات
5 - 9 year	19.6	20.1	19.6	5-9 سنوات
10 years and more	43.3	38.8	44.0	10 سنوات فأكثر
Total	100	100	100	المجموع
<b>طبيعة العمل في المشروع المنشأ</b>				
Only Job	69.6	65.5	69.9	العمل الوحيد
Main job but not the only	3.2	1.7	3.4	العمل الرئيسي ولكن ليس الوحيد
Second job	7.2	2.8	7.7	عمل ثانوي
Total	100	100	100	المجموع

١٩. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠١٤. مسح القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة: النتائج الأساسية، ص ٣٣. رام الله - فلسطين.  
 ٢٠. المصدر السابق، ص ٣٤.  
 ٢١. حسابات الباحث بالاعتماد على مسح القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة: النتائج الأساسية. 22. Sabra, Mahmoud and others. "The Shadow Economy in Palestine: Size and Causes." International Journal of Economics and Finance, Vol. 7, No. 3; 2015.  
 ٢٣. الفلاح، بلال. ٢٠١٤. القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية - مانس.  
 ٢٤. الفلاح، بلال. المصدر السابق.  
 ٢٥. مسح القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة، مصدر سبق ذكره.  
 ٢٦. المصدر السابق.  
 ٢٧. المصدر السابق، ص ١٧.  
 ٢٨ - ٣٠. المصدر السابق.  
 ٣١. مسح القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة، مصدر سبق ذكره.  
 ٣٢. المصدر السابق.

في سياق متصل، يصل عدد العاملين في المستوطنات الإسرائيلية إلى ١٩,١٠٠ عامل في الربع الثاني ٢٠١٦. هذا وسجل قطاع البناء والتشييد أعلى نسبة تشغيل في «إسرائيل» والمستوطنات والتي تشكل ٦٣,٥٪ من إجمالي العاملين الفلسطينيين في «إسرائيل» والمستوطنات. وبلغ معدل الأجر اليومي للعاملين في «إسرائيل» والمستوطنات ٢٢١,٩ شيقلاً في الربع الثاني ٢٠١٦، بينما بلغ معدل ساعات العمل للعاملين في «إسرائيل» والمستوطنات ٤٠,٧ ساعة عمل أسبوعياً في الربع الثاني ٢٠١٦، وبلغ معدل أيام العمل الشهرية ٢٠,١ يوم عمل شهرياً في الربع الثاني ٢٠١٦.

نرى من مقارنة معدل الأجور وساعات وأيام العمل للعمال الفلسطينيين داخل السوق المحلي أنهم يحصلون على أجور أقل وساعات وأيام عمل أطول مقارنة مع أجور أعلى للعمال داخل الخط الأخضر. تختلف ظروف العمال داخل «إسرائيل» عن ظروف العمال داخل المستوطنات، حيث منعت الحكومة الفلسطينية العمل داخل المستوطنات، ولا تعترف الحكومة بالعمل داخل المستوطنات، وبعد صدور هذا القرار حاولت الحكومة تطوير فرص عمل لهؤلاء العمال، إلا أنها لم تنجح بشكل كبير، ومع غياب فرص العمل وارتفاع أجور العمل داخل المستوطنات بقيت نسبة العمال داخل المستوطنات عالية وتشكل نقطة جذب.

أما العمال داخل الخط الأخضر، فهم ينقسمون إلى عمال نظاميين، أي أنهم يمتلكون تصاريح دخول وعمل للخط الأخضر، ويحصل معظمهم على أجور وعقود عمل، وتأمينات اجتماعية، ويفرض عليهم دفع رسوم اشتراك لنقابة العمال الإسرائيلية «الهستدروت»، ما يعطيهم الحق (نظرياً) للاستفادة من خدمات النقابة المختلفة، فيما البعض الأخر يتوجه إلى المؤسسات العربية أو الإسرائيلية في حال وجود خلافات في العمل، أو لمحاميين لتحصيل حقوقهم أو مستحقاتهم نتيجة استغلال المشغل الإسرائيلي لهم. الجزء الأخر من العمال لا يمتلك تصاريح يعمل بشكل غير مهيكّل بالأساس، ولا يحصلون على تأمينات اجتماعية وصحية أو أي نوع من العقود والحماية، وفي كثير من الأحيان يتعرضون للطرد من دون تحصيل أجورهم، وهم عرضة للملاحقة والاعتقال وفرض الغرامات من قبل قوات الاحتلال.

### سمات العمل غير المهيكّل: ترسيخ اللامساواة:

يمتاز العمل غير المهيكّل في الضفة الغربية وقطاع غزة بعدة سمات، ومن أهمها انتشاره الجغرافي ووجوده في قطاعات اقتصادية واسعة. وعلى الرغم من هذا، يتسم هذا العمل بأنه من الأعمال اليدوية، وهي الأكثر خطورة، ويفتقد إلى معايير السلامة الصحية والمهنية. كما أن العمل غير المهيكّل هو الأقل أجراً ويحرم العاملات والعاملين من العديد من الحقوق، أهمها الحصول على الحد الأدنى من الأجور، وغياب التأمين الصحي، والإجازات المرضية والسببية، وإجازات الأمومة وأتعاب نهاية الخدمة، وعدم وجود تعويض عن ساعات العمل الإضافية، وعقود عمل مع شروط عمل واضحة.

نلاحظ من الجدول السابق أن تركيز العمالة في القطاع غير المهيكّل حسب العمر للفئة بين ٣٠ - ٤٩ عاماً وبنسبة ٥٥,٩٪ من نسبة العمالة غير المهيكّلة، وتوزعت النسبة ٥٠,٦٪ ذكراً و ٥٨,٨٪ إناثاً.

غالبية العمالة غير المهيكّلة وبنسبة ٥٤,٩٪ لديها مستوى تعليمي منخفض ٠ - ٩ سنوات تعليم، وبنسبة ٦٦,٧٪ إناثاً و ٨٣,٥٪ ذكراً، أما سنوات الخبرة فنلاحظ أن أغلبية العمالة لديها خبرة طويلة في مجالها، حيث إن ٤٣,٣٪ منهم لديهم أكثر من ١٠ سنوات في مجال العمل وبنسبة ٤٤٪ ذكراً و ٣٦,٦٪ إناثاً. غالبية العمالة غير المهيكّلة عملها الوحيد هو في هذه المنشآت وبنسبة ٨٩,٦٪، منهم ٩٥,٥٪ إناثاً و ٨٨,٩٪ ذكراً، و فقط ٧,٢٪ يعتبر عملهم ثانوياً.

### جدول رقم (٩) يظهر التوزيع النسبي للعاملين ١٥ سنة فأكثر حسب المنطقة والحالة العملية<sup>٣٣</sup>:

Region and Employment Status	Sex			Total
	Male	Female	Others	
<b>West Bank</b>				
Employer	6.4	5.9	7.4	
Self Employed	18.9	16.3	13.4	
Wage Employee	87.7	82.4	61.0	
Unpaid Family Member	7.9	10.3	4.4	
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	
<b>East Bank</b>				
Employer	7.4	3.2	6.5	
Self Employed	18.8	10.3	21.0	
Wage Employee	64.6	60.5	61.5	
Unpaid Family Member	8.8	26.2	11.0	
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	
<b>Gaza Strip</b>				
Employer	3.8	3.1	4.3	
Self Employed	17.3	27.6	11.1	
Wage Employee	78.7	67.3	77.4	
Unpaid Family Member	3.1	3.7	3.0	
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

يظهر الجدول أن معظم العاملين من المستخدمين بأجر وبنسبة ٦٧,٧٪، بينما ١٨,٩٪ يعملون لحسابهم، و ٦,٤٪ أصحاب عمل، و ٧٪ عضو أسرة بدون أجر، منهم ٤,٤٪ من الذكور مقابل ١٨,٩٪ من الإناث. ويبلغ معدل الأجر اليومي للمستخدمين بأجر ٩٨,٣ شيقلاً في الضفة الغربية، مقابل ٦١,٦ شيقلاً في قطاع غزة. فيما بلغ معدل ساعات العمل الأسبوعية للمستخدمين بأجر في الضفة الغربية ٤٤,٥ ساعة أسبوعياً في الربع الثاني ٢٠١٦، كما بلغ معدل أيام العمل الشهرية ٢٣,١ يوم عمل في الربع الثاني ٢٠١٦، وفي قطاع غزة بلغت ساعات العمل الأسبوعية للمستخدمين بأجر ٣٧,٨ ساعة عمل، وبلغ معدل أيام العمل الشهرية ٢٣,٠ يوم عمل في الربع الثاني ٢٠١٦.

### العمال داخل «إسرائيل» والمستوطنات:

بلغ عدد العاملين في «إسرائيل» والمستوطنات ١١٤,٢٠٠ عامل في الربع الثاني ٢٠١٦، هذا وقد توزع عدد العاملين في «إسرائيل» والمستوطنات حسب حياتهم للتصريح في الربع الثاني ٢٠١٦ بواقع ٦٠,٤٠٠ عامل لديهم تصاريح عمل، ٤٠,٦٠٠ عامل بدون تصاريح عمل، ١٣,٢٠٠ عامل يحملون وثيقة اسرائيلية أو جواز سفر أجنبياً.

في دراسة أجراها المرصد أوضحت أن هناك فجوة في معدل الأجرة اليومية بين النساء والرجال، وفي مقابلة مع رولا قفيشه مديرة وحدة النوع الاجتماعي في الغرفة التجارية بينت أن صاحب العمل يعتبر العاملات أكثر أمناً من العمال الرجال. وتحدثت قفيشه عن ارتفاع أعداد العاملات في المصانع وتفضيل المشغلين للنساء كطريقة أنجع لاستغلال قوة العمل: حيث يلجأ صاحب العمل إلى تشغيل 6 - 7 سيدات بالمبلغ الذي يشغل به عاملاً واحداً 2000 شيقل (يعادل الدولار الأمريكي 3,84 شواقل)، مثل مشاغل الأحذية التي تقوم فيها النساء بالعمل على الكماليات، ومشاغل الملابس الشرعية حيث آلية الدفع 20 شيقلاً مقابل كل جلاباب تخطيه العاملة. الفكرة أن أربع عاملات يوافقن على العمل براتب عامل رجل واحد مقداره 2000 شيقل. ولهذا فأغلب العاملات يأتين من بيئات فقيرة في قرى المحافظة الجنوبية مثل خرب دورا، السموع، الظاهرية والمخيمات.

إن أصحاب المشاغل والمصانع والمحللات والدكاكين لا يقومون بتشغيل النساء إلا لاستغلالهن. حتى مع تطبيق الحد الأدنى للأجور، تجد في تلك المصانع أن امرأة تقبض 20 شيقلاً في اليوم أو 100 شيقلاً

في الشهر، وكحد أعلى 700 شيقل. مع العلم أن 90% من العاملات في المصانع والمشاغل يأتين من خارج المدينة، وبالتحديد من القرى. «المفروض أن وزارة العمل تقوم بعمليات الرقابة، لكن فاعلية الرقابة ترجع إلى مدى التزام الموظف، في معظم الأحيان يتم حل القضية بشكل إرضائي بحيث تتنازل العاملة عن حقوقها أو من خلال التهديد»<sup>33</sup>. وعلى المستوى الوطني تشير الإحصائيات الرسمية إلى تمييز واضح في الأجور بين الذكور والإناث في سوق العمل، ويزداد هذا بشكل حاد في العمل غير المهيكل.

يشير مسح القوى العاملة الفلسطينية إلى أن عدد المستخدمين بأجر داخل القطاع الخاص يبلغون حوالي 309 آلاف عامل، يتقاضى أكثر من 100 ألف عامل منهم أقل من الحد الأدنى للأجر الشهري، منهم حوالي 77 ألفاً من الذكور و25 ألف من الإناث، فيما يبلغ معدل الدخل الشهري للمستخدمين بأجر داخل القطاع الخاص حوالي 877 شيقلاً<sup>34</sup>.

#### جدول رقم (10) يوضح المستخدمين بأجر 10 سنة فأكثر في القطاع الخاص حسب امتيازات العمل والمنطقة<sup>35</sup>:

Indicator	المنطقة			المؤشر
	الغزة Gaza Strip	الضفة الغربية West Bank	الضفة الغربية Palestine	
<b>Distribution of Wage Employees by Nature of Work:</b>				<b>توزيع العاملين بأجر حسب طبيعة العمل:</b>
Permanently / Full time	93.9	90.6	98.8	دائم / كامل وقت
Temporarily / Part time	1.5	0.2	8.8	أعمال جزئية
Seasonal / Casual	4.6	0.2	5.4	أعمال موسمية / عابرة
Total	180	190	190	المجموع
<b>Distribution of Wage Employees by Contract Availability:</b>				<b>توزيع العاملين بأجر حسب توفر العقد:</b>
With Contract	34.7	34.8	27.8	توفر عقد عمل
Collective Agreement	8.6	29.0	29.5	عقد جماعي / اتفاق مهني
Without Contract	64.7	47.2	52.8	لا يوجد عقد
Total	180	190	190	المجموع
<b>Wage Employees by Presented Benefits :</b>				<b>العاملون بأجر حسب بعض الامتيازات التي يقدمها صاحب العمل:</b>
Contributions to the Pension Fund	23.3	19.5	29.5	تدفع الترخيصات على مساهمة في صندوق التقاعد وفقاً لنظام التأمين
Annual Paid Vacations	23.9	29.8	29.7	تدفع الترخيصات على إجازات مدفوعة
Sick Paid Vacations	24.4	29.8	29.8	تدفع الترخيصات على إجازات مرضية مدفوعة
Maternity Paid Vacations from Employed Women	42.1	32.8	35.1	تدفع الترخيصات على إجازات أمومة مدفوعة الأجر من النساء العاملات

33. المصدر السابق.

34. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2016. النتائج الأساسية لمسح القوى العاملة للربع الثاني 2016.

35. مقابلة رولا قفيشه، غرفة تجارة وصناعة الخليل، 2010/05.

36. مسح القوى العاملة الفلسطينية، مصدر سبق ذكره.

37. مسح القوى العاملة الفلسطينية، مصدر سبق ذكره.

تصل نسبة الانتساب إلى النقابات العمالية في الضفة الغربية إلى ١٦,١٪ وترتفع في قطاع غزة لتصل إلى ٦١,٣٪، وبشكل عام تبلغ النسبة ٢٨,٤٪ مقابل ٧١,٦٪ غير منتسبين لأي نقابة. أما نسبة الإناث المنتسبات إلى نقابة تصل إلى ٢٩,٢٪ مقابل ٢٨,٣٪ للذكور<sup>٤١</sup>، إضافة إلى غياب الثقة بدور النقابات، يتراجع العمال عن الانتساب خوفاً من صاحب العمل والتهديدات بالفصل، إضافة إلى أن الوقت الذي يلزم للفصل في أي نزاع عمالي طويل جداً، ما يجعل العامل يفضل أن تكون العلاقة مباشرة مع صاحب العمل. ويبرز بعض النقابيين ارتفاع أعداد الانتساب إلى النقابات العمالية إلى الحاجة للحصول على التأمين الصحي المجاني الذي يقدم عن طريق الاتحادات النقابية، أي أنه ليس انتساباً فاعلاً وحقيقياً. عملت النقابات والاتحادات النقابية الرئيسة على النضال من أجل إقرار الحد الأدنى للأجور داخل المناطق الفلسطينية المحتلة، ونجحت في ذلك بعد الاتفاق مع ممثلي الحكومة والقطاع الخاص، وصدر في صورة قرار عن مجلس الوزراء، وقد تضمن القرار أن «يكون الحد الأدنى للأجر الشهري في جميع مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية وفي جميع القطاعات (١٤٥٠ شيقلاً) ألف وأربعمائة وخمسون شيقلاً شهرياً». ٢. يكون الحد الأدنى لأجور عمال المياومة وخاصة العاملين بشكل يومي غير منتظم، إضافة إلى العمال الموسميي (٦٥ شيقلاً) خمسة وستين شيقلاً يومياً. ٣. يكون الحد الأدنى لأجر ساعة العمل الواحدة للعمال المشمولين في الفقرة «٢» أعلاه (٨,٥ شواقل) ثمانية شواقل ونصف الشيقل للساعة الواحدة»<sup>٤٢</sup>.

التناقضات بين الاتحادات النقابية ساهمت في تخفيض قيمة الحد الأدنى للأجور، حيث كان مطلب النقابات أن يكون حوالي ١٨٥٠ شيقلاً، غير أن مسارعة بعض النقابات على التوقيع على أجر أقل ساهم في إضعاف موقف البقية، والتوقيع على هذا الأجر. ورغم مرور عدة سنين على صدور قرار مجلس الوزراء إلا أن أكثر من ١٢٠ ألف عامل/ة لا يحصلون على الحد الأدنى للأجر.

يفيب إطار قانوني واضح لمسألة الحق في التنظيم النقابي، حيث لا

نرى من الجدول أن معظم المستخدمين داخل القطاع الخاص يعملون وقتاً كاملاً منتظماً وبنسبة ٩٨٪، مقابل ١,٤٪ عمل مؤقت/ عرضي/ موسمي. أما غالبيتهم وبنسبة تصل إلى ٥٢٪ لا يحظون بعقد عمل، كما أن معظمهم لا يحصلون على امتيازات العمل وفق قانون الفلسطيني المعتمد، حيث ٧٩,٥٪ لا يحصلون على مكافأة نهاية خدمة، و٧٨,٣٪ لا يحصلون على إجازات سنوية أو مرضية مدفوعة، وحوالي ٦٥٪ من النساء لا يحصلن على إجازة أمومة مدفوعة.

فيما تقسم الوظائف داخل القطاع غير المهيكل على الشكل الآتي: ١١٥٣٠٠ كوظيفة رئيسية، و٧٦٠٠ كوظيفة ثانوية. وداخل الوظيفة الرئيسية يبلغ عدد الفئة صاحب العمل/ يعمل لحسابه ٥٦٢٠٠ عامل/ة، و٣٦٧٠٠ عامل/ة مستخدم بأجر، و٢٢٤٠٠ عضو أسرة بدون أجر<sup>٤٣</sup>.

### الانتساب إلى النقابات:

يوجد في الضفة الغربية وقطاع غزة عدد كبير من النقابات، إلى جانب اتحادين نقابيين تحت إطار منظمة التحرير الفلسطينية، اعترافاً بالتآكل والبيروقراطية كمعظم منظمات منظمة التحرير، كما تم تأسيس اتحاد نقابات مستقلة واتحاد نقابات جديدة، إلا أن اتحادات النقابات تتركز أكثر في قطاعات الموظفين في القطاع الخاص والعمل غير الحكومي. فيما تمثل نقابة العاملين في الوظيفة العامة الموظفين الحكوميين<sup>٤٤</sup>، وقد عملت هذه النقابة لعدة سنين إلا أنه قد تم تجميد عملها على أثر خلاف حاد بين رئيس النقابة ومسؤولين كبار داخل السلطة، وقد استغلت الحكومة الفلسطينية هذا الخلاف لتعطيل عمل النقابة، وذلك خلافاً لما نص عليه العهد الدولي بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وخلافاً لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥١.

وبشكل عام هناك ضعف للانتساب إلى النقابات العمالية في الضفة الغربية وقطاع غزة، مع غياب الثقة في قدرة النقابات على الدفاع عن الحقوق الفردية للعمال، وتزداد هشاشة العاملين والعمال في القطاع غير المهيكل لأن المنشآت والمشاريع غير مسجلة، وتتهرب من تطبيق قانون العمل ونظام الحد الأدنى للأجور.

جدول رقم (١١) التوزيع النسبي للعاملين ١٥ سنة فأكثر حسب الجنس والانتساب للنقابات العمالية<sup>٤٥</sup>:

Sex and Affiliation to Workers Vocational Union	المنطقة			الجنس والانتماء للنقابات العمالية
	قطاع غزة Gaza Strip	الضفة الغربية West Bank	فلسطين Palestine	
<b>Both Sexes</b>				<b>كلا الجنسين</b>
Affiliated to Workers Vocational Union	61.3	15.1	28.4	منسب للنقابات العمالية المهنية
Not Affiliated to Workers Vocational Union	38.7	83.9	71.6	غير منسب للنقابات العمالية المهنية
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>المجموع</b>
<b>Males</b>				<b>ذكور</b>
Affiliated to Workers Vocational Union	63.9	14.8	28.3	منسب للنقابات العمالية المهنية
Not Affiliated to Workers Vocational Union	36.1	85.2	71.7	غير منسب للنقابات العمالية المهنية
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>المجموع</b>
<b>Females</b>				<b>نساء</b>
Affiliated to Workers Vocational Union	48.9	22.1	29.2	منسب للنقابات العمالية المهنية
Not Affiliated to Workers Vocational Union	51.1	77.9	70.8	غير منسب للنقابات العمالية المهنية
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>المجموع</b>

امرأة كعضو أسرة غير مدفوعة الأجر، و ٨٢٠٠ امرأة صاحبة عمل/تعمل لحسابها، والغالبية ٧٨٢٠٠ امرأة مستخدمة كأجر، وكمجموع ٨٩٦٠٠ نساء عمل غير مهيكّل. فيما يبلغ عدد النساء العاملات في مشاريع القطاع غير المهيكّل ٢٨٩٣١ امرأة، منهن ٢٦٠٥٠ امرأة عاملة بدون أجر، و ٢٨٨١ امرأة بأجر<sup>٤٥</sup>. لا يمكن إطلاق صفات عامة ومحددة للنساء العاملات بشكل عام في العمل غير المهيكّل بالرغم من إجماع الدراسات السابقة على صفات عامة محددة كال فقر والعمر المرتفع وتدني التحصيل العلمي. غالبية النساء العاملات في هذا القطاع في منتصف العمر، ما يقرب من ٦٠٪ منهن تتراوح أعمارهن بين ٣٠ - ٤٩ مع خبرة عمل تتعدى ٥ سنوات. تلقت ٩٪ منهن فقط التعليم لأكثر من ١٣ عاماً. هذا يشير إلى أن العمالة غير المهيكّلة هي بشكل عام فرصة للنساء غير المتعلّقات وغير القادرات على دخول الاقتصاد الرسمي نتيجة للتغيرات الجذرية في سوق العمل بسبب العنف والقيود «الإسرائيلية»، وكذلك الأمر بالنسبة للرجال الذين فقدوا تماماً فرصهم في سوق العمل «الإسرائيلي»، وخصوصاً في قطاع البناء. يقدر عدد العاملات الفلسطينيات داخل المستوطنات بحوالي ٢٥٠٠ امرأة، يعانين من ظروف استغلال اقتصادي وجسدي، مع غياب لأي شكل من أشكال الحماية لهن. تشير البيانات إلى أن عدد النساء العاملات في القطاع المهيكّل يبلغ ٥٠٦٠٠ عاملة غير مهيكّلة مقابل ٤٨٠٠٠ عاملة مهيكّلة، أي أن القطاع المهيكّل يميل إلى تشغيل النساء بشكل غير مهيكّل. فيما مشاركة المرأة في القطاع غير المهيكّل يزيد مع تقدم النساء في العمر، وترتبط هذه الظاهرة بالتقسيم التقليدي للعمل في المجتمع الفلسطيني، وضعف مشاركة النساء في قوة العمل، حيث تبقى أدوار النساء الإنتاجية

يوجد في الضفة الغربية قانون ينظم العمل النقابي. فقد ألغى قانون العمل الفلسطيني رقم ٧ لعام ٢٠٠٠ قانون العمل الأردني رقم ٢ لسنة ١٩٦٥، الذي كان ينظم العمل النقابي للعمال، أما في قطاع غزة فيوجد قانون خاص هو قانون نقابات العمال رقم ٣٣١ لسنة ١٩٥٤ وتعديلاته، وهو فقط ينظم نقابات العمال دون غيرها<sup>٤٦</sup>. ومؤخراً يتم الاتفاق على مسودة قرار بقانون بشأن الحق في التنظيم النقابي، ويبدو من مراجعة مسودات القرار بقانون أنه يحمل بوادر إيجابية، وأنه سيتم الاتفاق عليه بين النقابات العمالية والحكومة، إلا أن إمكانية تطبيقه في قطاع غزة تبدو غير واردة في ظل الانقسام السياسي.

## دراسة حالة: المرأة في العمل غير المهيكّل:

تبلغ نسبة مشاركة المرأة الفلسطينية في سوق العمل حوالي ١٩,٦٪، وتعتبر هذه النسبة منخفضة، حتى مقارنة مع الدول العربية المجاورة، فيما تبلغ نسبة البطالة حوالي ٤٤,٧٪ للإناث، فيما سجلت الإناث اللواتي أتهين ١٣ سنة دراسية فأكثر أعلى معدلات بطالة حيث بلغت ٥٠,٩٪ من إجمالي الإناث المشاركات في القوى العاملة لهذه الفئة، وتصل نسبة تشغيل النساء داخل القطاع العام (الحكومة) إلى ٣١٪. معظم النساء العاملات يعملن بشكل غير مهيكّل، حيث من ١١٩٧٠٠ امرأة عاملة يبلغ عدد العاملات بشكل غير مهيكّل ٧١٧٠٠ امرأة، أي ما نسبته ٦٠٪ من مجمل النساء العاملات، ويبدو هذا واضحاً من أن حوالي ٦٠٪ من النساء لا يحصلن على إجازة أمومة مدفوعة.

## جدول رقم (١٢) النساء العاملات حسب النشاط الاقتصادي<sup>٤٤</sup>:

وتتوزع النساء العاملات ما عدا الزراعة حسب نوع العمالة كالآتي: ٣٢٠٠

النشاط الاقتصادي	مجموع العاملات	النسبة
الزراعة والتصيد والمراجه ومصيد الأسماك	30300	25.3
الصناعة والتعدين والحجر والكهرباء،	9000	7.5
البناء والتشييد	900	0.8
التجارة والنظام والفنادق	8700	7.2
النقل والتخزين والاتصالات	1500	1.3
الخدمات والفروع الأخرى	69300	57.9
المجموع	119700	100

<sup>٣٨</sup>. مسح القطاع غير المنظم، مصدر سبق ذكره.  
<sup>٣٩</sup> نقابة العاملين في الوظيفة العمومية. الموقع الإلكتروني: [UPE.ABBER.COM](http://UPE.ABBER.COM).  
<sup>٤٠</sup>. مسح القوى العاملة الفلسطينية، مصدر سبق ذكره.  
<sup>٤١</sup>. المصدر السابق.  
<sup>٤٢</sup>. قرار مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠١٢م بشأن اعتماد الحد الأدنى للأجور في جميع مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.  
<sup>٤٣</sup>. شاهين، محمود. ٢٠٠٤. حول الحق في التنظيم النقابي. رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.  
<sup>٤٤</sup>. مسح القوى العاملة الفلسطينية، مصدر سابق.  
<sup>٤٥</sup>. مسح القوى العاملة الفلسطينية، مصدر سابق.

مبطنة لتجنب التكاليف التي قد تترتب على توظيف النساء، مثل دفع استحقاقات إجازة الأمومة، وتجنب إعطاء الموظفة ساعة الرضاعة وتجنب دفع تأمين للمولود<sup>٤٧</sup>. تفضل النساء المتعلقات العمل في القطاع العام لأسباب لها علاقة بالاستقرار المالي والوظيفي، ووجود تأمينات مختلفة منها التأمين الصحي، وإجازات سنوية ومرضية، وإجازات الولادة، ولكن تشير الإحصائيات إلى أن معظم النساء يعملن في قطاعي الزراعة والخدمات. عادة، تنظر المبحوثات إلى هذا العمل على أنه مؤقت وسينتهي بتحسين الوضع الاقتصادي للأسرة أو الزواج. كما تشكل الظروف السياسية عاملاً في التحاق النساء في سوق العمل غير المهيكل على سبيل المثال مع تضيق الحصار على قطاع غزة وفقدان غالبية الذكور لوظائفهم ومصدر رزقهم. كانت استراتيجية العمل الحر من خلال إنشاء مشاريع صغيرة مدرة للدخل بمثابة المسار الوحيد المفتوح لغالبية النساء في غزة اللواتي يسعين إلى التعويض عن التأثير المتنامي للأزمة الممتدة على سبل المعيشة لدى أسرهن<sup>٤٨</sup>. بعد عدة مقابلات مع عاملات القطاع غير المهيكل في الضفة الغربية، لاحظت نداء أبو عواد أن الدافع الرئيسي للعمل في الاقتصاد غير الرسمي هو من أجل إخراج الأسرة من الفقر أو على الأقل محاولة للتخفيف من حدة الفقر. رأى معظم الذين تمت مقابلتهم، وبعضهم كان من النساء المتزوجات، أن مشاركة المرأة في الاقتصاد غير المهيكل هي عبارة عن استراتيجية مؤقتة لدعم دخل الأسرة وليس كعنصر حاسم للأسرة. بالإضافة إلى ذلك، معظم النساء المتزوجات اللاتي تمت مقابلتهن يرين أنفسهن كربات بيوت، وليس كنساء عاملات، وخصوصاً ذوات الدخل المحدود. في المقابل، ذكرت النساء اللواتي يشكلن رؤساء الأسر أنهن اضطررن للمشاركة في الاقتصاد غير المهيكل من أجل توفير مصدر الرزق الوحيد للعائلة ولأطفالهن. تعمل النساء الفلسطينيات بشكل عام في الأنشطة الزراعية، وفي طرق الإنتاج التقليدية المدرة للدخل مثل إنتاج الأغذية، والحرف اليدوية، وتصفيف الشعر والتجميل، ورعاية الأطفال اليومية وكذلك المقاولات الفرعية الصناعية، وبشكل عام الملابس والمنسوجات، وبعض النساء في غزة كن يعملن في تجارة الحقائق عبر الحدود مع مصر. ووفقاً للمسح الذي أجرته جمعية مسار، كانت تربية الحيوانات واحدة من أكبر القطاعات في الأنشطة الزراعية غير الرسمية في الضفة الغربية، مع تركيز عال في المناطق الريفية<sup>٤٩</sup>. الظروف البائسة للأسرة التي تشير إليها أبو عواد كدافع لخروج النساء إلى العمل كعنصر حاسم، تبقى مؤقتة بنظر النساء العاملات لأن ظروف العمل والأجر الذي يحصلن عليه، لا يجعل هؤلاء النساء يفكرن بالعمل كخيار استراتيجي دائم، لكن في واقع الحال يصبح دائماً وممتداً، حيث تعمل العديد من النساء سنوات طويلة في ظروف عمل وأجور مجحفة. لأن التغييرات التي يمكن أن تحدث على واقع الأسرة الاقتصادي والخروج من دائرة الفقر هي فرص محدودة جداً. العديد من النساء اللواتي تمت مقابلتهن كن ينتقلن من عمل إلى آخر على أمل تحسين واقعهن الاقتصادي، لكن هذا كان يعرضهن من جديد للاستغلال. الانتقال من مشغل خياطة إلى عمل في التنظيف أو الرعاية في البيوت،

محكومة بأدوارهن الإنجابية، وهذا يجعل من استمرارية واستدامة المرأة في سوق العمل مهمة صعبة، وخاصة في ضوء قلة جودة مرافق الرعاية (قلة عدد رياض الأطفال) في الضفة الغربية وقطاع غزة. مسألة تدني التعليم لم تعد صفة حاسمة في التحول إلى العمل غير المهيكل، مع وجود فرص أعلى لتعليم الإناث ومحدودية الفرص في العمل الرسمي تجعل من النساء المتعلقات يتوجهن إلى العمل غير المهيكل. وهذا افتراض منطقي بالرغم من غياب إحصائيات وطنية حول ذلك. نسبة المشاركة في القوى العاملة للمرأة ما زالت منخفضة على الرغم من وجود تعليم مرتفع عند النساء، وتوجه النساء للعمل غير المأجور، وعلى الرغم من وجود العديد من البرامج الموجهة لتعزيز مشاركة المرأة في سوق العمل، فإن المؤشرات الإحصائية لا تعطي أكثر من تحسن بمقدار ٧٪ خلال آخر عقد ونصف. لذا فالعمل غير المهيكل هو الذي يوفر أكبر فرص عمل للنساء، ولكنها فرص مع مخاطرة، لأن النساء بشكل عام غير محميات ضمن هذا القطاع ومن السهل استغلالهن من ناحية الدخل، الحقوق، وأيضاً من ناحية ظروف العمل، التي تكون غير ملائمة أو غير متوافقة مع قانون العمل الفلسطيني. من هنا الحاجة إلى بعض السياسات التي من الممكن اتخاذها ويمكن أن تساهم في تحسين ظروف النساء في بعض قطاعات العمل غير المهيكل، على سبيل المثال النساء اللواتي يبعن في الحسبة كأحد القطاعات غير المهيكلة، ملاحظات من قبل البلدية، ومن قبل أصحاب البسطات الدائمة، حيث يمكن أن تعمل البلدية على تخصيص أماكن محددة لهن. إضافة إلى عدم تخصيص مساحات معروفة ومحددة للنساء في الحسبة، لا يوجد أيضاً حماية للمنتجات الزراعية التي تبيعها النساء.

نشر الصحفي فراس طينية تقريراً مصوراً عن بائعات العنب في حسبة البيرة، ترافق التقرير مع حملة لموظفي التفتيش التابعين للبلدية لإزالة «التعدييات على الشارع العام». تقول إحدى البائعات لمراسل وكالة معاً: «المشكلة أن العنب الإسرائيلي يملأ الحسبة، ولا يعترض أحد على ذلك مطلقاً، أما نحن الفلاحات البسيطيات فالكل يلاحقنا، ويصادر بضاعتنا أو يطردنا، وأضاف: من السنة للسنة ننتظر لنقطف عنقود العنب لنربي أبنائنا بشرف، نربي الدالية كما نربي أبناءنا، فهي مصدر رزقنا الأساسي». فيما يحارب هؤلاء النسوة اللاتي ينفقن على عائلتهن، ويعرضن منتجات العنب على حافة الرصيف، لا ينظر أحد إلى عنب المستوطنات الذي يملأ الحسبة، وهو العنب الوحيد المعروض للمواطنين<sup>٤١</sup>. بعض البلديات اجتهدت بتجميع البسطات في سوق واحد ضمن رؤية أن انتشار البسطات «يشوه وجه المدينة» لكن هذا السوق اغلق ولم تنجح تلك الفكرة.

الانتهاكات في العمل غير المهيكل تقابلها انتهاكات من نوع مختلف في القطاعات الرسمية وأهمها كما ترى الهام حمد من وزارة شؤون المرأة هو التحيز ضد توظيف النساء. تقول حمد: إن أحد أهم القضايا التي عملت عليها وقبل تأسيس وزارة شؤون المرأة هو التحيز والذي تعكسه أسئلة المقابلات في بعض الشركات الخاصة، مثل: هل انت متزوجة؟ وإذا كانت الإجابة (لا)، يليه سؤال هل تفكرين بالزواج؟، هذه أسئلة

أو مصانع أخرى لم يحسن من واقعهم الاقتصادي والقانوني. هذه واحدة من مئات القصص لعاملات اضطررن نتيجة ظروف أسرهن البائسة للعمل في ظروف وشروط غير لائقة، حيث ما زالت النساء بشكل عام يعملن أكثر ويتقاضين أقل. في كثير من الأحيان يرفض المشغلون فكرة أن هناك استغلالاً في منشآتهم، بل يعتبرون أنه من الواجب شكرهم على تقديم تلك الفرص للنساء.

(س.م.م)، تعمل في شركة وهي من ذوي الإعاقة. درست مجالين: السكرتارية العامة في جامعة الخليل، والخدمة الاجتماعية في جامعة بيت لحم في معهد الشراكة المجتمعية تقول:

«عملت سكرتيرة لدى محام سنة مقابل ٧٠٠ شيقل شهرياً (أقل من ٢٠٠\$)، ثم سكرتيرة لدى محام آخر لمدة ثلاث سنوات ونصف مقابل ٨٠٠ شيقل، ولم يتغير راتبها عنده طيلة هذه السنين، وعملت في أعمال أخرى متفرقة من ضمنها موظفة مبيعات وعاملة في مصنع للنايلون مقابل ٦٠٠ - ٧٠٠ شيقل، وخلال عملي في المصنع تعرضت يدي للكسر وذهبت للطبيب الذي جبرها بالجصين ولكن صاحب المصنع لم يعترف على التقرير، وحين استشارت النقابة أخبروها أنك لم تشتغلي في المصنع مدة ٤ شهور وأقل من ٤ شهور لا يحق لك رفع دعوى... في جميع الوظائف السابقة لم أوقع على عقد عمل مع المشغل، اعمل حالياً في التنظيف في الشركة وأخبر الجميع بمن فيهم أهلي أنني سكرتيرة وأعمل منذ الساعة الثامنة حتى الثانية يومياً، كما داومت يوم وقفة العيد أيضاً...»

هي لا تستطيع البقاء بلا عمل لأنها الأكبر في أختها ويعاني والدها من إعاقة بصرية وهي تساهم في تغطية مصروف البيت.. والمزجج أن الراتب ليس منتظماً حيث حصلت مثلاً على دفعة قبل العيد قيمتها ٣١٥ شيقلاً من أصل المبلغ الأساسي (١٠٠٠ شيقل) حين ذهبت للمشغل وأخبرته أنها لا تملك أي فلس للعيد»<sup>٥٠</sup>.

## خط تنموية من دون توجهات:

يمكن القول إن هناك غياباً شبه تام للسياسات الرسمية الموجهة نحو القطاع غير المهيكّل، والعمل غير المهيكّل، سواء كان باتجاه هيكله القطاع الاقتصادي أو هيكله العمالة، بل على العكس نجد أن العمالة غير المهيكلة في الضفة الغربية وقطاع غزة تفتقد إلى أدنى أسس الحماية المهنية والنقابية والاجتماعية.

في إطار عمل مرصد السياسات على الحملة الوطنية للضمان الاجتماعي، والتي تشكلت لتعديل قانون الضمان الاجتماعي الذي أقر في شهر آذار ٢٠١٦، قام الفريق الوطني للضمان الاجتماعي بشطب هذه الفئات كافة من العمالة غير المهيكلة من تغطية منافع وتأمينات مؤسسة الضمان الاجتماعي، حيث وضع بند واحد يشير إلى إمكانية

الانتساب عبر تسديد نسب مساهمات صاحب العمل والعامل، ما يعني بالضرورة شطب هذه الفئات العمالية من التغطية<sup>٥١</sup>. الفريق الوطني والذي يضم في صفوفه ممثلين عن الحكومة، النقابات، ممثلي القطاع الخاص والمجتمع المدني، والذي كلف بتطوير مسودة القانون، إلا أنه

كلف قراره للجنة توجيهية مقتصرة على رئيس الفريق، وهو وزير العمل السابق، وممثل عن القطاع الخاص، وممثل عن الاتحاد العام لنقابات العمال، وممثل منظمة العمل الدولية، ولم تشارك هذه اللجنة بقية أعضاء الفريق الوطني في مسودات القانون، حتى إن المسودة النهائية قبل التوقيع عليها لم يرها ممثلو الاتحاد العام لنقابات العمال.

اقترحت الحملة الوطنية في هذا الصدد تطوير آلية واضحة للانضمام العمالة غير المهيكلة إلى الضمان الاجتماعي، ومساهمة الحكومة في نسب الاشتراكات من أجل تشجيع العمال والعاملات على الانضمام وتأمين الحماية لهم من أجل نقلهم من برامج المساعدات العينية والمالية التي توفرها وزارة التنمية الاجتماعية عبر تمويل كبير من المفوضية الأوروبية إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي التي توفر كرامة وشروط حياة أفضل.

على الرغم من النقاش الواسع المجتمعي حول منظومة الضمان الاجتماعي، إلا أن الفريق الوطني ومن ثم وزارة العمل لم يريا أنه يجب أن يتم إدماج العمال غير المهيكلين والنظاميين في هذه المنظومة، حتى من خلال جدول زمني للتطبيق على مراحل زمنية، ما يبقي الباب مفتوحاً أمام هؤلاء العمال في القطاعات غير المهيكلة للانتساب الاختياري، وهو ما لن يحصل بحكم التجارب السابقة لمثل هذه الأنظمة.

الدراسة الإكوتورية والتي يفترض أن تشكل الأساس المالي للضمان الاجتماعي، وتحدد نسب المساهمات بحد أدنى مقبول للضمان الاستدامة المالية، ووفقاً لمتغيرات لها علاقة بشمول تغطيات

وتأمينات الضمان، والعدد المتوقع للمشتريين والمستفيدين داخل كل تأمين من التأمينات الثلاثة الأولى (تأمين التقاعد والعجز والوفاة، تأمين الولادة، وإصابات العمل)، كل هذا مبني على سيناريوات إحصائية لعدد السكان، الوضع الاقتصادي، النمو أو التراجع الاقتصادي وغيرها من المتغيرات. وجرت الدراسة تحت إشراف خبراء منظمة العمل الدولية، إلا أنها لم ترّ طريقها إلى النشر أو التوزيع على الفريق الوطني الموسع أو اللجنة التوجيهية المصغرة، وبسبب إعداد هذه الدراسة البالغة الأهمية باللغة الإنجليزية، طالب أعضاء من اللجنة التوجيهية بترجمتها للتمكن من نقاشها، وبعد أكثر من سنة جرى إرسال ملخص صغير عن الدراسة لهم، وهذا يعني أن هذه الدراسة التي يفترض أن تكون موضوعية وعلمية قد خضعت لضغوط ومصالح المتنفذين<sup>٥٢</sup>.

نجحت الحملة الوطنية للضمان الاجتماعي بعد حوار طويل مع المجلس التشريعي واللجنة الوزارية المكلفة بالحوار في إجراء تعديلات كبيرة على القانون، وشملت تعديل نسب المساهمات، ومعامل احتساب الراتب التقاعدي، وضمانة الدولة للصندوق، ووضع الصندوق التكميلي تحت الإدارة المباشرة لمجلس إدارة الصندوق، وضمان حق العمال داخل الخط الأخضر في استرداد مستحقاتهم، وغيرها من التعديلات الجوهرية.

٤٦. طنينة، فراس. «باتعات العنب... بين سندان العوز وملاحقة مفتشي البلديات في رام الله. وكالة مآ الإخبارية: <https://www.maannews.net/Content.aspx?id=796209> 2015. ٤٧. مقابلة الهام حمد. وزارة شؤون المرأة. ٢٠١٤/١٠/٢٠. ٤٨. هيئة الأمم المتحدة للمرأة. ٢٠١٣. نساء غزة تحت الحصار: بحث في حقوقهن وأمنهن الاقتصادي. ٤٩. الرياحي، إياد. ٢٠١٥. عاملات بلا أجور. رام الله: مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية. ٥٠. المصدر السابق. ٥١. للمزيد، أنظر صفحة الحملة الوطنية للضمان الاجتماعي على الفيسبوك: [www.facebook.com/SSC.PAL](http://www.facebook.com/SSC.PAL)



يؤكد هذا تصريحات مسؤولين ووزراء سابقين تولوا مسؤولية الإعداد لمثل هذه الخطط كما في تصريح وزير التخطيط السابق علي الجرباوي الذي جاء فيه «عملية التنمية تعاني من شذوذة هائلة والسبب الأطراف المشاركة فيها وأهمهم الجهات المانحة إضافة إلى أن هناك تساوفاً من جهتنا فنحن متلقون، لا يوجد ضوابط نافذة تحكم عملية انتقال الدعم ولا اختيار الأولويات وهذا بسبب التنافس السلبي والتسابق بين المانحين من جهة وبين المتلقين الفلسطينيين، ما يؤدي إلى التشتت والتفتت في التنمية وأحياناً عدم جدواها»<sup>٥٥</sup>. ومن المعروف أن خطط التنمية المختلفة قد أصبحت إطاراً لاتفاق المانحين الكبار على أولويات الإنفاق الحكومية، مع إعطاء هوامش صغيرة للمشاريع التطويرية كما أشرنا سابقاً.

## وزارة العمل وغياب إطار مرجعي للعمل غير المهيكّل:

وزارة العمل هي الوزارة المختصة بمتابعة قضايا العمل والعمال، ولهذا الغرض تم تأسيس عدد من الإدارات المتخصصة داخل الوزارة من أجل متابعة ملفات متعددة، منها الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل، والإدارة العامة للتشغيل. كما تدير الوزارة عدداً من مراكز التدريب والتأهيل المهني. وعند مراجعة صفحة الوزارة نجد أنه يتم الإعلان عن تنفيذ مشروع كبير في قطاع غزة لتشغيل وتدريب العاطلين عن العمل «لذا قررنا البدء بتنفيذ مشروع تشغيل ٤ آلاف فرصة عمل ٢٠٠٠ خريج و٢٠٠٠ عامل ومهني خلال هذا العام ٢٠١٦، ولمدة ثلاثة شهور، كمرحلة أولى ضمن مشروع ١٠٠٠٠ عامل وخريج بهدف التخفيف من حدة البطالة»<sup>٥٦</sup>.

ويستمر هذا المشروع في نمط قديم – جديد من برامج التشغيل المؤقتة التي تعمل على إعطاء رواتب بسيطة لعدد من العاطلين عن العمل ولمدة محدودة كما نرى في إعلان الوزارة عن هذا البرنامج، من دون وجود أي مردود متوسط أو طويل الأمد على البطالة والتشغيل. كما قامت الوزارة تحت إدارة التشغيل بإنشاء مكاتب التشغيل والتوظيف متعدد الاستخدامات، ويعمل المكتب وفق نظام معلومات سوق العمل، ويهدف هذا البرنامج إلى تسجيل السير الذاتية للراغبين في العمل، وربطهم مع مؤسسات سوق العمل<sup>٥٧</sup>، ومن خلال مراجعة التقرير النصف الأول للنظام، فقد تم عرض ٥٠٥ فرص عمل، وتم تنفيذ ١٧٩ فرصة عمل فعلية منها، وإذا ما قارنا هذا بوجود حوالي ٣٤ ألفاً هم عدد الباحثين عن العمل والنشيطين الذين راجعوا المكتب<sup>٥٨</sup> فنرى أن نسبة النجاح قليلة جداً.

معظم برامج الوزارة المتعلقة بالتشغيل، والتدريب والتأهيل المهني ممولة من خلال أذرع الحكومة الألمانية. وترتكز الحكومة الألمانية على دعم إنشاء وتجهيز وتأهيل مباني مراكز التأهيل، والمساعدة التقنية للوزارة، ودعم برامج التشغيل من التشبيك، والتدريب ومنح مالية محدودة. وتطرح برامج GIZ أن هناك حاجة لتوظيف عاملة ماهرة من قبل الشركات، والتي لا تتوفر لدى العمال، لذا تعمل على تأهيل وتدريب العمال، وزيادة تنافسية الاقتصاد الفلسطيني، وزيادة تدخلات القطاع

وزارة التخطيط هي الجهة المسؤولة عن إعداد خطط التنمية الوطنية، وآخرها خطة التنمية ٢٠١٤ – ٢٠١٦، والتي تتمحور حول أربعة قطاعات هي: قطاع التنمية الاقتصادية والتشغيل، وقطاع الحكم الرشيد وبناء المؤسسات، وقطاع الحماية والتنمية الاجتماعية، وقطاع البنية التحتية. وكما نرى من القطاعات أن العمل غير المهيكّل يقع تحت قطاع التنمية الاقتصادية، ويقع أيضاً تحت قطاع الحماية الاجتماعية. وتعتبر مكافحة البطالة والفقر وتعزيز العدالة الاجتماعية إحدى الأولويات الأساسية لخطة التنمية الفلسطينية<sup>٥٩</sup>.

على الرغم من أن خطة التنمية الوطنية يفترض أن تشكل إطاراً مرجعياً لعمل الحكومة والوزارات والهيئات المختلفة، إلا أنها ما زالت تعتبر بنظر الكثير من المختصين إطاراً لاستجلاب التمويل وفق وثيقة تلمي خطابهم بالأساس، وأن معظم ما يرد فيها ليس إلا حشواً إذا ما قورن مع الواقع والبرامج الحقيقية التي يتم تنفيذها، وعلى الرغم من الإقرار بأن الاحتلال هو المسؤول الأول عن الواقع الفلسطيني، إلا أن السلطة الفلسطينية تتحكم بميزانيات ولديها برامج، إلا أن طبيعة سياسات السلطة تصبح سبباً في توليد الفقر واللامساواة بدل التقليل منهما.

ترتكز خطة التنمية الوطنية على اتجاه استراتيجي لكل قطاع، وفي حالة قطاع التنمية الاقتصادية والتشغيل نرى أن الاتجاه يشمل توفير فرص عمل لائقة للمواطنين، ويرتبط تحقيق هذا المكون بهدفين لهذا القطاع، الأول من خلال توفير الاستثمارات التي تنتج فرص عمل لائقة، والثاني من خلال المبادرات الريادية بين النساء والشباب في المجال الاقتصادي<sup>٥٩</sup>، وبتحليل بسيط نرى أن نمط الارتكاز على الاستثمارات ما زال قائماً على الرغم من أكثر من عقد من تجريب غير ناجح لهذا النمط الاستثماري، الذي لم يأت بأي استثمارات في الاقتصاد الحقيقي، كما أنه يتركز في القطاعات الأكثر ربحية والاحتكارية على حساب تنمية اقتصادية حقيقية منتجة لوظائف لائقة ومستدامة، أما المبادرات الريادية فرغم رواجها في العالم، وفي فلسطين المحتلة إلا أنها ما زالت محدودة كماً، وتأثيرها النوعي ما زال محصوراً بمشاريع قليلة، لا يمكن أن تعالج مسألة إنتاج وظائف لائقة، كما أن جزءاً كبيراً من المبادرات يبقى في الاقتصاد غير المهيكّل، وهو اقتصاد لا تتعامل معه الحكومة. ما رصدته الحكومة من ميزانيات تطويرية لقطاع العمل يبلغ ١٦ مليون دولار فقط، أي ما يعادل ٠,٦٪ من مجمل الميزانية التطويرية للحكومة، وهذا المبلغ الزهيد يراد له أن يحقق إنتاج وظائف لائقة لمئات آلاف العاطلين عن العمل! كما أن أوجه صرف هذا المبلغ توجه لإنشاء مراكز التدريب المهني، ودعم صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية، وضمان السلامة المهنية في العمل. وبمعنى آخر يتم العمل على برامج ثانوية من أجل توليد فرص عمل لائقة للبطالة الفلسطينية، من دون معالجة مشكلة الاقتصاد غير المهيكّل، أو العمل غير المهيكّل من خلال توفير أطر قانونية وبرامج دعم وتطوير. وإذا ما نظرنا إلى الهدف المتمثل بحماية وتمكين المرأة الفلسطينية وتعزيز مشاركتها الأوسع في سوق العمل والوصول إلى جميع الخدمات الأساسية (رزمة من الأهداف) فقد تم تخصيص ٩ ملايين دولار فقط لتحقيق هذا الرزمة من الأهداف.

الخاص في التعليم والتأهيل التقني.

وفي هذا الإطار تم إنشاء مجموعة من المجالس المحلية للتشغيل والتدريب (LET) في عدد من المحافظات الفلسطينية، وتهدف هذه المجالس إلى عمل الأطراف ذات العلاقة كافة (حكومة، قطاع خاص، مجتمع مدني، جامعات) على تطوير استراتيجيات خاصة للتشغيل والتدريب والتأهيل المهني المبني على احتياجات كل محافظة، كما تقوم بتنفيذ مجموعة من المشاريع والمبادرات الخاصة بالتشغيل<sup>٥٩</sup>، غير أن هذه المجالس ما زالت محدودة النجاحات والموارد، وتواجه صعوبات في الحوكمة الداخلية، وغياب رؤية تنموية خاصة بموضوع التشغيل، وتنظيم العمل غير المهيكّل، رغم أن بعض برامجها تستهدف مكونات الاقتصاد غير المهيكّل.

كما تم إنشاء الصندوق الفلسطيني للتشغيل بموجب مرسوم رئاسي خلال العام ٢٠٠٣ بهدف خلق وتوليد فرص عمل دائمة، ويتولى رئيس مجلس إدارة الصندوق وزير العمل، حيث يتشكل المجلس من محاور الشراكة الوطنية والاقتصادية والاجتماعية، من خلال وجود ممثلين عن الحكومة، وممثلي العمال، وممثلي أصحاب العمل، وممثلين عن مؤسسات المجتمع المدني، وشخصيات نسوية، وأخرى وطنية واعتبارية، ويبلغ العدد الإجمالي ١٥ عضواً إضافة إلى عضوية المدير التنفيذي<sup>٦٠</sup>. غير أن هذا الصندوق كما ظهر فجأة اختفى فجأة حيث توقف الصندوق عن تقديم الخدمات وتنفيذ البرامج، كما أن غايته الأساسية المتمثلة في وقف عمل الفلسطينيين في المستوطنات الإسرائيلية لم يتحقق.

## هل هناك سياسة رسمية للعمل غير المهيكّل؟

بمراجعة الوثائق الرسمية والحكومية، والخطط والمؤسسات والبرامج المختلفة، نرى أن هنالك توجهات لخلق وتوليد فرص العمل، ولكن هذه التوجهات لا تستند إلى أي رؤية واقعية للاقتصاد الفلسطيني التابع والمهيمن عليه، حيث إن أي رؤية يجب أن تتجه إلى معالجة الظاهرة الاقتصادية بشكلها الكلي، والتركيز على تنمية القطاعات الإنتاجية الأساسية من صناعة وزراعة، وتطوير التعليم الحدائي النقدي، وهذا ما لم يتم في فلسطين المحتلة، وفي غياب استراتيجية تنموية لخلق فرص العمل، هناك غياب شبه كامل لمعالجة ظاهرة الاقتصاد والعمل غير المهيكّلين، عدا عن بعض الدراسات والمسوح القليلة. وهذا يعني استمرار وجود اقتصاد غير مهيكّل كبير، مع وجود أكبر عدد من العاملين في القطاع غير المهيكّل، يتلقون رواتب قليلة، مع غياب الحماية القانونية والاجتماعية والصحية والمهنية في منشآتهم أو مشاريعهم المختلفة.

عملت وزارة العمل مع منظمة العمل الدولية على إعداد استراتيجية العمل اللائق في فلسطين ٢٠١٣ - ٢٠١٦<sup>٦١</sup>، وطرحنا الاستراتيجية عدة أولويات، ومنها تطوير أرضية الحماية الاجتماعية للعمال ومنظومة الضمان الاجتماعي، وإعادة تشغيل صندوق الحماية الاجتماعية للمساعدة في انتقال العمال والعاملات من القطاع غير المهيكّل إلى القطاع المهيكّل، توفير فرص العمل اللائقة وتحديداً في أوساط الشباب، تعميم وتطوير حاكمية سوق العمل وحقوق العمل، من خلال تطوير الأطر

القانونية والإدارية الخاصة بسوق العمل، وتوفير تدريبات خاصة بتطوير المهارات الملائمة لسوق العمل وتحديداً للشباب والشابات.

## العمل غير المهيكّل: هل هو وسيلة بقاء؟!

هناك سؤال كبير داخل المجتمع الفلسطيني حول الانتقال من الاقتصاد غير المهيكّل إلى المهيكّل/الرسمي، فمن زاوية تبرز وجهة نظر أنه ليس هناك جدوى اقتصادية للانتقال المنشآت على الاقتصاد المهيكّل من حيث زيادة العبء الضريبي، عدم قدرة المنشآت على الولوج إلى القروض إما بسبب الفوائد العالية، وإما بسبب الشروط التعجيزية للبنوك<sup>٦٢</sup>، وكذلك تركيز الحكومة الفلسطينية في قانون الاستثمار على كبرى الشركات العاملة في مجال الخدمات، فيما تتركز هذه المنشآت في قطاعات التجارة، البيع بالجملة والمفروق، ورش الصيانة، مكاتب خدمات صغيرة.

كما تبرز وجهة نظر ثانية لها علاقة بالعمق الاجتماعي لوجود هذه المنشآت في القطاع غير المهيكّل، بما أن غالبيتها العظمى تعمل في الأنشطة الشرعية للاقتصاد، أن هذه المنشآت ساهمت وحافظت على قدرة صمود اقتصادية واجتماعية داخل المجتمع الفلسطيني خلال الهزات الكبيرة التي تعرض لها، وتحديداً خلال الانتفاضتين الأولى والثانية، حيث استطاعت المحافظة على مستويات تشغيل معقولة (عائلية وعمالة من خارج العائلة)، وعلى قدرتها على جلب دخل/أرباح للعائلة بما أنها تتركز بالإجمال على العائلة وهي منشآت عائلية بالأساس، وكذلك ساهمت في تشكيل شبكة حماية اجتماعية غير رسمية للمجتمع الفلسطيني، من خلال تزويد المجتمع بالدخل والديون والاحتياجات الأساسية، بعد أن عجزت السلطة الفلسطينية عن دفع رواتب موظفيها لفترة طويلة خلال الانتفاضة الثانية، وما بعد انتخابات العام ٢٠١٦. كما أن مؤسسات القطاع العام عملت على استيعاب عمالة غير مهيكلة داخل مؤسساتها، وذلك من أجل استيعاب موجات البطالة، وبسبب طبيعة تركيب العمل على أساس الولاء السياسي، ووجود فساد إداري ومالي يستفيد بشكل أساسي من عدم دفع امتيازات وأجور للعمال على أساس القوانين المعمول بها.

المبادرات الرسمية والمدنية المتعلقة بالعمل غير المهيكّل ما زالت قليلة ومحدودة العدد والتأثير، وما استعرضه التقرير عن مجالس التشغيل والتدريب (LET) يأتي كأحد الأدوات الرئيسية التي تعمل في مجال التشغيل في القطاعين المهيكّل وغير المهيكّل، إلا أن مدى تأثيرها ما زال محدوداً، رغم تشاركية المجالس ومشاركة كافة الأطراف ذات

٥٩. دولة فلسطين. خطة التنمية الوطنية ٢٠١٤ - ٢٠١٦. متوفرة إلكترونياً.

٥٥. خطة التنمية الوطنية، ص ١٢.

٥٥. صحيفة الحدث... قائمة تَسَوِّق للمانحين وليست أداة لترشيد وتوجيه صانع القرار. متوفر إلكترونياً.

٥٦. وزارة العمل. الموقع الإلكتروني: www.mol.ps

٥٧. نظام معلومات سوق العمل الفلسطيني. الموقع الإلكتروني: www.lmis.pna.ps

٥٨. تقرير الانجاز النصفى لدوائر التشغيل في المحافظات، نظام معلومات سوق العمل الفلسطيني. وزارة العمل. ٢٠١٥. الموقع الإلكتروني: HTTP://WWW.LMIS.PNA.PS/MAINFILE/HALFREPORT.PDF

٥٩. مجالس التوظيف المحلي والتدريب والتعليم المهني والتقني LET. الموقع الإلكتروني: WWW.tvet-pal.org/ar

٦٠. الصندوق الفلسطيني للتشغيل والكرامة. الموقع الإلكتروني: www.palef.org

61. International Labour Organization - Regional Office for the Arab States. The Palestinian Decent Work Programme 2013-2016.

٦٢. أنظر: جابر، فراس، وعماد الصيرفي. ٢٠١٥. الإقراض والسياسات التنموية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. رام الله: مركز دراسات التنمية - جامعة بيرزيت.

العلاقة في إدارتها والعمل على تنفيذ أنشطتها.

المجتمع المدني بدوره، رغم أن من مجالات عمله وأدواره العمل على دعم وتنظيم العمال في هذا القطاع، ورصد وتوثيق الانتهاكات والضغط على الحكومة، إلا أنه وبحكم امتلاكه وإدارته لعدد من المنشآت الاقتصادية والاجتماعية يقوم بتشغيل العمال بدون وجود أي حمايات أو عقود لهم، أي أن بعض منشآت المجتمع المدني غير مهيكلة وجزء من العمالة هي أيضاً غير مهيكلة مثل قطاع التعاونيات، الحضانات، منشآت قطاع التصنيع الغذائي... الخ. لا توجد أرقام دقيقة حول عدد العاملين داخل القطاع الأهلي/ المنظمات غير الحكومية، ولكن بعض التقديرات تشير إلى أنهم بين ٢٠ - ٢٥ ألف موظف/ة.

عملت سلطة النقد الفلسطينية على إعادة تنظيم مؤسسات الإقراض الصغير ومتناهي الصغر في الأراضي الفلسطينية خلال الفترة الماضية، من خلال تسجيلها كشرركات مالية، وتحديد رأسمال أساسي لكل شركة، مع تنظيم طريقة عملها. هناك ٧ مؤسسات إقراض صغير مسجلة في دفاتر المؤسسة النازمة لهذه السوق التي تستحوذ على نسبة من سوق القروض في فلسطين. ويبلغ إجمالي قيمة القروض والأموال التي تعمل بها مؤسسات الإقراض الصغير في فلسطين، تبلغ نحو ٢٥٠ مليون دولار أمريكي. ومؤسسات الإقراض الصغير المسجلة لدى سلطة النقد الفلسطينية، هي: مؤسسة فاتن للإقراض، ومؤسسة أصالة، وصندوق التنمية الفلسطيني، والمركز العربي للتطوير الزراعي، ودائرة التمويل - الأونروا، وفتاس فلسطين للإقراض الصغير، ومؤسسة ريف<sup>٣</sup>.

الإقراض المقدم من قبل مؤسسات الإقراض (كانت بالأصل مؤسسات مجتمع مدني وأجبرتها سلطة النقد الفلسطينية على التحول إلى شركات قروض) وجمعيات التسليف يمكن المشاريع غير المهيكلة من الوصول إلى القروض، ولكن كما تعرض التقرير سابقاً نرى أن معظمها يمر بصعوبات في الحصول على قروض، وتقوم بعض المؤسسات بتوجيه القروض للنساء والمشاريع الإنتاجية النسوية، ولكن بتحليل بعض هذه المشاريع نلاحظ أن نسبة فشل هذه المشاريع عالية، ويترتب عليها أثمان اجتماعية عالية من حيث زيادة فقر وانكشاف الأسرة بتحميلها عبء تسديد القرض وفوائده المرتفعة أصلاً<sup>٤</sup>.

زاد الانقسام السياسي من حدة تشويه قطاع العمل، وتحديداً داخل قطاع غزة، بعد العام ٢٠٠٧ قامت السلطة الفلسطينية بمنع الموظفين المحسوبين عليها من الذهاب ومزاولة عملهم، أي أنهم استنكفوا عن العمل مقابل استمرار تأمين رواتبهم، ويبلغ عددهم حوالى ستين ألف موظف، ما أدى بحركة حماس إلى توظيف عشرات الآلاف لتغطية النقص في الموظفين العموميين، جاء معظمهم من المحسوبين عليها. نستطيع أن نرى أن النسبة الأعلى من العاملين في قطاع غزة هي ضمن الوظيفة العمومية، ولكن هذا لا يمنع المستنكفين عن العمل بقرار من الحكومة الفلسطينية يمارسون أعمالاً يومية ومنتظمة ضمن القطاع غير المهيكل، ما يخلق إشكالية أخرى تتمثل في ازدواجية الوظيفة والتصنيف ضمن العمل المهيكل وغير المهيكل.

التجارب النقابية في إطار العمل غير المهيكل ما زالت محدودة، وجزء من هذه المحدودية ضعف دور النقابات والاتحادات النقابية، وقلة عدد المنتسبين إلى النقابات، مع وجود مشاكل إدارية ومالية داخل بعض الاتحادات النقابية الأساسية، وعلى الرغم من هذا، هناك تجربة لتنظيم العاملات في قطاع رياض الأطفال في نقابة، ونجحت هذه الفئة في تشكيل نقابة تدافع عن مصالحهم، والانتماء إلى اتحاد نقابي فلسطيني. على الرغم من هذا ما زالت تعاني العاملات في هذا القطاع من غياب تطبيق الحد الأدنى للأجور، حيث تتقاضى معظمهن نصف الأجر الأدنى، ولم يسعفن تأسيس النقابة أو الانتماء إلى اتحاد نقابي في تغيير هذا الواقع.

ويبدو أن مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وتحديداً في مجال حقوق العمل والعمال بحاجة إلى حركة نقابية ومجتمعية ومدنية أوسع من الأطر والنقابات والاتحادات الحالية، حيث إن الصراع على انتزاع الحقوق وتحسين الواقع الاقتصادي لهذه الفئات هو صراع ضد سياسات بأكملها يتم تنفيذها من قبل السلطة الفلسطينية بالشراكة مع كبار رجال الأعمال وبدعم من كبار المانحين وفق سياسات نيوليبرالية، وتبدو تجربة الحملة الوطنية للضمان الاجتماعي في تشكيلها رداً مجتمعياً واسعاً ومنظماً استطاعت إيقاف وتعديل القانون آلية يمكن

<sup>٣</sup>، الاقتصادي. ٢٠١٦/٤/١. ما هي مؤسسات الإقراض العاملة في فلسطين. الرابط الإلكتروني www.aliqtisadi.ps/ar\_page.php?id=e40357y14943063Ye40357

<sup>٤</sup>، جابر، فراس، مصدر سبق ذكره.

## التوصيات:

- فرض وتنفيذ قانون العمل ونظام الحد الأدنى للأجور من خلال تفعيل دور وزارة العمل والمفتشين على المصانع والشركات والمنشآت الاقتصادية المختلفة، مما سيحسن من ظروف العمل والامتيازات التي يحصل عليها العاملون.
- تطوير استراتيجية فلسطينية تنموية لقطاع التشغيل المهيكل وغير المهيكل تستند إلى تحليل واقعي وعلمي، ويرتكز على تحليل قطاعات وأماكن توزيع العمالة غير المهيكلة، مع وضع خطة عمل تستند إلى جدول زمني للانتقال العمالة غير المهيكلة تدريجياً لتصبح عمالة مهيكلة.
- تعديل قانون الضمان الاجتماعي ليشمل كل العمالة غير المهيكلة والعاملين لحسابهم من خلال تطوير نظام يحدد ملامح الانضمام، ومساهمة الدولة المالية في هذا النظام لتشجيع العاملين على الانضمام.
- سن قانون تنظيم نقابي متطور، بما يمكن من خلق وإنشاء نقابات عمالية ومتخصصة تدافع عن حقوق العمال والعمالات، ويزيد من مساحة حرية العمل النقابي، ويزيد بشكل ملحوظ من إعداد المنتسبين إلى النقابات العمالية والمهنية.
- تطوير استراتيجية تدريب وتأهيل مهني قائمة على رؤية تنموية، ولا تستجيب فقط لاحتياجات السوق، لأن هذه المقاربة أثبتت فشلها في استيعاب أعداد القوى العاملة الجديدة، بل يجب أن تتزامن استراتيجية التدريب والتأهيل المهني مع تطوير القطاعات الاقتصادية التي يمكن أن تستوعب أعداداً كبيرة من الخريجين والمهنيين.
- إنشاء مؤسسة وطنية للإقراض والمشاريع الصغيرة، تعمل على إعداد دورة كاملة من الدعم، وتشمل التدريبات، والدراسات والقروض والمتابعات الفنية والمهنية، بحيث تستند إلى أسس إقراض بنسبة فوائد بسيطة.
- توجيه سياسات مقاطعة بضائع الاحتلال، وتطوير البضائع المحلية والوطنية لاستبدال حصة بضائع الاحتلال من السوق الفلسطيني، الأمر الذي سيزيد بشكل ضخم من حصة هذه المنشآت، وخصوصاً التصنيع الغذائي ويساعد على التشغيل.
- توفير حماية للبضائع المحلية من البضائع المستوردة الرخيصة، والتي عملت على ضرب عدد كبير من المنشآت، وخصوصاً صناعات النسيج والبلابستيك، وذلك من خلال تفعيل المواصفات ومعايير الجودة وحماية المستهلك.
- توفير حوافز مالية وضريبية للمنشآت في القطاع غير المهيكل للانتقال إلى المهيكل، مع وجود توعية ودعم فني حول أهمية الانتقال.
- زيادة وتكثيف عمل المجتمع المدني حول القطاع غير المهيكل، من خلال العمل على مستوى السياسات، توثيق الانتهاكات، إنتاج الدراسات والبحوث، والأهم تنفيذ حملات ضغط ومناصرة لتأمين حقوق العمال والعمالات في العمل غير المهيكل.

## المصادر والمراجع:

## أولاً: المراجع العربية:

- قرار مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠١٢م بشأن اعتماد الحد الأدنى للأجور في جميع مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.
- مجالس التوظيف المحلي والتدريب والتعليم المهني والتقني، LET، الموقع الإلكتروني.
- مسح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول العمالة الفلسطينية، ومعهد ماس من خلال المراقب الاقتصادي والاجتماعي لعدة سنوات.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية – ماس، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠١٦. المراقب الاقتصادي والاجتماعي: ٢٠١٥.
- مقابلة الهام حمد. وزارة شؤون المرأة، ٢٠١٥/١٠/١٤.
- مقابلة رولا قفيشه. غرفة تجارة وصناعة الخليل، ٢٠١٥/٥/٥.
- نظام معلومات سوق العمل الفلسطيني. الموقع الإلكتروني: WWW.LMIS.PNA.PS
- نقابة العاملين في الوظيفة العمومية. الموقع الإلكتروني: HTTP://WWW.ABBER.COM.UPE
- هلال، جميل وأباهر السقا. ٢٠١٥. قراءة في بعض التغيرات السبولوجية في رام الله وكفر عقب. رام الله: مركز دراسات التنمية – جامعة بيرزيت.
- هيئة الأمم المتحدة للمرأة، ٢٠١٢. نساء غزة تحت الحصار: بحث في حقوقهن وأمنهن الاقتصادي.
- وزارة العمل. الموقع الإلكتروني: WWW.MOL.PS
- وزارة المالية الفلسطينية. ٢٠١٥. بيانات الحكومة العامة ٢٠١٥. متوفر إلكترونياً.
- وكالة وطن للأنباء. غزة: قوارب الهجرة.. مصير مجهول وعائلات بانتظار أي خبر عن أبنائها المفقودين. متوفر إلكترونياً.

## ثانياً: المراجع الأجنبية:

- International Labour Organization – Regional Office for the Arab States. The Palestinian Decent Work Programme 2013–2016.
- Jaber, Firas. 2017. The Social Security Law in Palestine: A Seek for Justice. Ramallah: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Sabra, Mahmoud and others. “The Shadow Economy in Palestine: Size and Causes.” International Journal of Economics and Finance, Vol. 7, No. 3; 2015.

- الاقتصادي. ٢٠١٦/٤/١. ما هي مؤسسات الإقراض العاملة في فلسطين. الرابط الإلكتروني: HTTP://WWW.ALIQTISADI.PS/AR\_PAGE.PHP?ID=E٤٠٣٥٧٧١٤٩٤٣٠٦٣٧٤٤٠٣٥٧
- تقرير الإنجاز النصفي لدوائر التشغيل في المحافظات، نظام معلومات سوق العمل الفلسطيني. وزارة العمل. ٢٠١٥. الموقع الإلكتروني: WWW.LMIS.PNA.PS/MAINFILE/HALFREPORT.PDF
- جابر، فراس. ٢٠١٠/١٠/٧. ركاب الاقتصاد الفلسطيني. جريدة الأخبار اللبنانية.
- جابر، فراس، وعماد الصيرفي. ٢٠١٥. الإقراض والسياسات التنموية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. رام الله: مركز دراسات التنمية – جامعة بيرزيت.
- جريدة الحياة الجديدة. «الإحصاء» يستعرض واقع المرأة الفلسطينية بمناسبة يوم المرأة العالمي. متوفر إلكترونياً.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠١٤. مسح القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة: النتائج الأساسية، ص ٣٣. رام الله – فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠١٥. أحوال السكان الفلسطينيين المقيمين في فلسطين. رام الله – فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠١٥. مسح الشباب الفلسطيني: النتائج الأساسية. رام الله – فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠١٦. النتائج الأساسية لمسح القوى العاملة للربع الثاني ٢٠١٦.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠١٦. مسح القوى العاملة الفلسطينية: التقرير السنوي: ٢٠١٥. رام الله – فلسطين.
- دولة فلسطين. خطة التنمية الوطنية ٢٠١٤ – ٢٠١٦. متوفرة إلكترونياً.
- الرياحي، إياد. ٢٠١٥. عاملات بلا أجور. رام الله: مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية.
- شاهين، محمود. ٢٠٠٤. حول الحق في التنظيم النقابي. رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.
- صحيفة الحدث. خطة التنمية... قائمة تَسوق للمانحين وليست أداة لترشيد وتوجيه صانع القرار. متوفر إلكترونياً.
- صفحة الحملة الوطنية للضمان الاجتماعي على الفيسبوك: /HTTPS://WWW.FACEBOOK.COM/SSC.PAL
- الصندوق الفلسطيني للتشغيل والكرامة. الموقع الإلكتروني: WWW.PALEF.PS
- طنينة، فراس. «بأعناق العنب»... بين سندان العوز وملاحقة مفتشي البلديات في رام الله. وكالة معاً الإخبارية: ٢٠١٥ HTTPS://WWW.٧٩٦٢٠٩=MAANNEWS.NET/CONTENT.ASPX?ID
- الفلاح، بلال. ٢٠١٤. القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية – ماس.

العمل غير المنظم

# السودان

د. حسن أحمد عبد العاطي  
المنتدى المدني القومي

د. أشرف عثمان محمد الحسن  
أستاذ العلوم السياسية في الجامعة الوطنية بالسودان

أجندة شركائهم المانحين.

## التركيب الديمغرافي للسودان

وفقاً لتعداد ٢٠٠٨ يبلغ عدد سكان السودان ٣٠,٩ مليون نسمة بزيادة قدرها ٢١٪ عن تعداد ١٩٩٢ وثلاثة أضعاف العدد في ١٩٥٦ عند الاستقلال حين بلغ العدد الكلي ١٠,٣ ملايين نسمة. وعلى أساس معدل نمو سنوي ٢,٨٪ يقدر الجهاز المركزي للإحصاء أن العدد سيصل إلى نحو ٤٢ مليون نسمة في ٢٠١٨ تاريخ إجراء التعداد التالى. منذ استقلال السودان العام ١٩٥٦ وحتى ٢٠٠٨ حدثت تحولات ديمغرافية كبيرة على مستوى أنماط العيش المختلفة، فقد ارتفعت نسبة سكان الحضر من ٨٪ عام ١٩٥٦ إلى ٣٣,٢٪ في ٢٠٠٨ بسبب زيادة معدلات الهجرة من الريف الى المدينة، وفي المقابل تناقصت نسبة سكان الريف من ٧٨٪ إلى ٦٠٪ في الفترة نفسها وانخفضت نسبة الرجل من حوالى ١٣٪ إلى ٧,١٪ في الفترة نفسها.

مع بداية الثمانينيات تسارعت حركة السكان وأخذت شكل موجات نزوح واسعة خصوصاً بعد موجات الجفاف «١٩٨٣-١٩٨٤» التى أدت إلى انهيار نظام الإنتاج التقليدي بغرب البلاد وشرقها، ثم الحروب الأهلية بدءاً بجنوب السودان فى الثمانينيات وامتدادها إلى جبال النوبة والنيل الأزرق فى السبعينيات وأخيراً في دارفور (٢٠٠٣). وبحلول العام ٢٠٠٤ بلغ العدد الكلي للنازحين حسب تقديرات الأمم المتحدة ٥,٥ ملايين - أكثر من ٢٠٪ من العدد الكلي للسكان. معظم هؤلاء المهاجرين والنازحين استقروا في الغالب على أطراف المدن وامتحنوا أنشطة اقتصادية لا تتطلب مهارات عالية وقريبة من نمط حياتهم الريفي، ما أسهم فى تريفيف العديد من المدن، بما فى ذلك الخرطوم التى استقطبت وحدها حوالى ٤٩٪ من المهاجرين والنازحين.

## الواقع الاقتصادي

سيطر على النمو الاقتصادي خلال العقد ١٩٩٩-٢٠١٠ تراكم لعائدات كبيرة ولدها وحافظ على استمراريتها إنتاج النفط. نما النشاط الاقتصادي بمعدل سنوي قدره ٦٪، ليرتفع الناتج القومي الإجمالى من ١٥ بليون دولار في ١٩٩٩ إلى ٥٣ بليون دولار في ٢٠٠٨ مع تحقيق معدلات ذروة في العام ٢٠٠٧ بمعدل نمو بلغ ١٥٪. خلال تلك الفترة تحولت بنية الاقتصاد السوداني من الاعتماد بشكل رئيسي على الصادرات الزراعية إلى اقتصاد ريعي يعتمد اعتماداً كاملاً تقريباً على صادرات البترول. وكنيجة لصدمة بعد انفصال جنوب السودان فى ٢٠١١، خسر السودان ٧٥٪ تقريباً من إنتاجه من النفط، وما يقرب من ٥٥٪ من عائداته المإلئة، وحوالى ثلثي عائدات النقد الأجنبي. بعد الانفصال أصبح قطاع الذهب في العام ٢٠١٢ يشكل أكثر من ٤٠٪ من قيمة الصادرات. في العام ٢٠١١ أيضاً بدأ معدل التضخم فى الارتفاع إلى ٢٠٪ بعد الانخفاض الكبير من معدلات التسعينيات (١٠٠٪ العام ١٩٩٦) وبمتوسط أقل من ١٠٪ طوال السنوات ٢٠٠٠-٢٠١٠، وبلغ ٤٤٪ في نهاية العام ٢٠١٢ وذلك بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية وانخفاض قيمة

«المشكلة الآن في الحصول على البذور والأدوات» هكذا تقول حواء عيسى الأرملة الخمسينية والأم لستة أطفال، التى تقضي فترات الصباح تنظف قطعة من الأرض لإعدادها للزراعة، وفى الفترة المسائية تبيع الشاي والقهوة. «إنني اجمع ما أربح من مال حتى اشتري البذور، وسأبدأ في الزراعة حالما أحصل على ما يكفي لشراء البذور:..... قد يستغرق ذلك وقتاً طويلاً»، فتمن البذور مرتفع بالمقارنة مع كوب الشاي الذي تبيعه حواء، وزبونها الوحيد اليوم هو كاتب هذه القصة، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، النزوح الداخلي في مواجهة النزاعات المسلحة: مواجهة التحديات، مايو ٢٠١٠.

تختصر قصة حواء التداخل بين الحرب، النزوح، البطالة، الفقر والعمل غير المهيكل في السياق السوداني. وتشرح كيف أن الترابط العضوي لهذه العوامل شكل الشرط الذي تحول معه العمل غير المهيكل إلى ما يشبه ساحة خلفية تبحث فيها النازحات، كما النازحون، عن عمل. وكيف أن «حواء» وغيرها يواجهون صعوبات كبيرة في البيئة الحضرية ويضطرون في غياب الأرض أو مدخلات الزراعة الأخرى إلى التأقلم في سياقات لا تجدي فيها مهاراتهم وخبراتهم السابقة. لقد قادت التحولات الديموغرافية الناتجة من موجات النزوح إلى إنتاج ظرف اقتصادي أجبر الكثيرات/الكثيرين على الانخراط في أشكال عمل غير مهيكل. ثمة عوامل أخرى ساهمت في زيادة معدلات الانخراط فى هذا القطاع، من ضمنها وصفات المؤسسات الدولية بتخفيض الإنفاق العام، وانسحاب الدولة من دعم خدمات الصحة والتعليم، وخصخصة ما كان مملوكاً للقطاع العام. فشهد القطاع الصناعي إغلاق العديد من المنشآت التي كانت تستوعب أعداداً كبيرة من العمالة تحولوا إلى عاطلين عن العمل، ليجدوا أنفسهم ضمن العمالة غير المهيكلية. ومع نسبة عالية من الشباب وزيادة في معدلات الفقر، تحول العمل غير المنظم الى فرصة وحيدة أمام هؤلاء الذين دفعتهم ظروف الحرب والنزوح الى التحول عن أقاليمهم، أو أولئك الذين تخلت عنهم الدولة وسلمتهم إلى يد السوق الخفية.

## القطاع غير المنظم في إفريقيا

جاء فى تقرير بنك التنمية الإفريقي «مارس ٢٠١٢» أن العديد من الدول الإفريقية شهدت نمواً كبيراً في الآونة الأخيرة، ولكن لم يفض ذلك إلى خلق وظائف لائقة، فظلت معدلات البطالة مرتفعة خصوصاً وسط الشباب، ولم يُعَر الاهتمام الكافي للقطاع غير الرسمي ومساهمة في التحول الاقتصادي وتوفير فرص العمل، على الرغم من أن القطاع غير المنظم يسهم بحوالى ٥٥٪ من الناتج المحلي القومي لدول إفريقيا جنوب الصحراء وحوالى ٨٠٪ من القوي العاملة. بشكل عام يرتبط القطاع بارتفاع معدلات الفقر وعدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، كما يرتبط نموه بنوع من البيئة تتميز بالضعف في أربع مجالات رئيسية: ضعف المساهمة فى الضرائب والرسوم، ضعف أو انعدام التشريعات، صعوبة الحصول على التمويل وضعف المهارات والتدريب وفوق كل ذلك يبقى القطاع في معظم دول القارة خارج الأجندة التنموية للدول أو

بيانات إحصائية دقيقة، وحتى مسح القوى العاملة لا يسمح باستخلاص أرقام دقيقة حول أعداد العاملين في القطاع، لكن هناك بعض التقديرات مثل تقرير منظمة العمل الدولية (٢٠١٤) الذي قدر أن حوالي ٦٠٪ من العمالة في الفترة العمرية ٢٥-٥٤ سنة منخرطة في القطاع غير المنظم، وأن واحداً من أصل كل خمسة أشخاص من العمالة غير المهيكلة هو/هي من الشباب بين ١٥-٢٤ عاماً<sup>٢٩</sup>. أما تقرير التوقعات الاقتصادية الإفريقية (٢٠١٣) الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فقد أفاد بأن ما يقدر بنسبة ٦٠٪ من قوة العمل في السودان تعمل في القطاع غير الرسمي<sup>٣٠</sup>، كما أشار إلى تزايد نسبة مشاركة المرأة بشكل كبير في أنشطة القطاع غير الرسمي خصوصاً ضمن مشروعات الكفاف أو الأنشطة الصغيرة غير المسجلة وبشكل خاص ضمن أنشطة بيع المشروبات والأغذية، حيث قدرت بعض التقارير النسبة المئوية للنساء المنخرطات في العمل غير المهيكل في ولاية الخرطوم بـ ٥٦٪ من إجمالي عدد النساء العاملات<sup>٣١</sup>.

## أسباب تنامي القطاع غير المنظم

هناك اتفاق عام حول أن العمل غير المنظم بات يشكل ملمحاً أساسياً في المشهد الاقتصادي السوداني، وأنه يشهد تنامياً متسارعاً في المناطق الحضرية جراء عدة عوامل في مقدمتها النزاعات والحروب الأهلية والجفاف والتصحر وما نتج منها من موجات النزوح والهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية بسبب عدم التوازن التنموي، وتعتبر بعض الكتابات في اختلالات النظام التعليمي والفجوة الواسعة بين التعليم وسوق العمل سبباً مباشراً. وبحسب وجهة النظر هذه فإن السبب الجذري لتنامي العمل غير المهيكل هو سياسات التعليم وعدم توافق مخرجاته مع متطلبات سوق العمل (الرسمي)، إضافة إلى عدم وجود توازن في التنمية بين ولايات السودان المختلفة، ما يدفع إلى الهجرة من الريف إلى الحضر من دون خلق مواضع عمل لائقة لهم. وترتبط بعض الدراسات بمدى تنامي العمل غير المهيكل بالتأثيرات الكبيرة لبرامج التكيف الهيكلي، حيث اتسعت رقعة الفقر، كما ارتفعت معدلات البطالة، وانخفضت القوة الشرائية للعملة المحلية، وتضاعفت معدلات التضخم وتطبيق الحكومة لما عُرف بسياسة «التمكين» التي قضت بفصل أكثر من ٣٠,٠٠٠ موظف وعامل من الخدمة المدنية (القطاع العام) على أسس سياسية. ولهذا، مع اتساع البطالة وغياب أي شكل من أشكال التأمين ضد البطالة وانخفاض فرص العمل في القطاع الرسمي، وجد العديد من العاطلين عن العمل أنفسهم منخرطين في القطاع غير الرسمي كقاعدة لتوليد مداخيل للفئات الضعيفة، وكذلك لذوي الدخل المحدود من العاملين في القطاع الرسمي كوسيلة للدخل الإضافي لسد الفجوة بين الدخل وكلفة الاحتياجات الأساسية للأسر.

## الحماية الاجتماعية للعمالة في القطاع غير المنظم

استفسر مسح القوى العاملة في السودان لسنة ٢٠١١ عن مدى توفر

الجنيه السوداني. وفقاً للمسح القومي لميزانية الأسرة لسنة ٢٠٠٩ يعيش حوالي ٤٦,٦٪ من سكان السودان تحت خط الفقر، وتتباين النسب بشكل كبير بين الولايات، إذ يبلغ أدنى معدل ٢٦٪ في الخرطوم، وترتفع إلى ٦٢,٧٪ في ولاية غرب دارفور. وتشير البيانات المتعلقة بالفقر إلى أن فئات السكان التي تواجه مخاطر الفقر بشكل أكبر هم العاطلون عن العمل والأقل تعليماً والأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية ويعملون في القطاع الزراعي لحسابهم الخاص.

## معدلات التشغيل والبطالة

تشير نتائج مسح الأسر القومي (٢٠٠٩) إلى أن معدلات النشاط الاقتصادي بلغت ٤٨٪، و٧٣٪ للذكور و٢٣٪ للإناث وأن تفوق نسبة الذكور سجل في جميع الفئات العمرية وبلغت نسبة النساء حدها الأعلى (٢٩٪) في الفئة العمرية ٣٥-٤٤ سنة وأدناها (١٤٪) في الفئة ٦٥ فأكثر، وأن الفئة الأصغر (١٥-٢٤ سنة) سجلت أدنى معدلات المشاركة للجنسين (٣٠٪). كذلك نسبة البطالة بين النساء كانت الأعلى في جميع الفئات العمرية متراوحة بين ٣٢٪ لفئة ١٥-٢٤ سنة و١٤٪ في الفئة العمرية ٤٥-٥٤. أما توزيع القوى العاملة فإن ٤١٪ يعملون بأجر، و٣٤٪ يعملون لحسابهم، و١١٪ في العمل الأسري بدون أجر، عمل أسرى بأجر ٦٪ وصاحب عمل ١٪ و٨٪ غير محدد. غالبية القوى العاملة تنشط في مجال الزراعة (٣٦٪)، المهن الأولية (٢٢٪)، في مجال الخدمات والمبيعات (١١٪) والصناعات إلبدوية (٨٪) وهذه النسب تعكس طبيعة اقتصاد غالبية سكان السودان القائم على الزراعة، كما تشير إلى تنامي القطاع غير المنظم من النسب المرتفعة للمهن الأولية والصناعات التقليدية (٣٠٪). قدر تعداد ٢٠٠٨ نسبة البطالة بـ ١٥,٩٪ وهي تمثل ضعف النسبة في العام ١٩٨٣ (٨٪) و١١٪ في العام ١٩٩٣. ويشير تقدير مسح القوى العاملة لنسبة ١٨,٨٪ للعام ٢٠١١ حيث بلغت أعداد العاطلين عن العمل ١,٧٥٠,٠٠٠ (١٣,٧٪ للذكور و٣٢٪ للإناث)، و٢٣,١٪ للحضر و١٦,٦٪ في الريف. ولا بد من التنويه إلى الفرق الكبير بين معدلات البطالة بين فئات الشباب من الإناث حيث تبلغ ٧٤٪ في الحضر مقارنةً بـ ٣٦٪ في الريف.

## العمالة في القطاع غير المنظم

وردت الإشارة لأول مرة إلى العمل غير المنظم في السودان في تقرير بعثة العمل الدولية الذي أصدرته العام ١٩٧٦ تحت عنوان «النمو، الإستخدام والعدالة: الاستراتيجية الشاملة للسودان». وفي العام ١٩٩٧ أوردت لجنة دراسة القطاع غير المنظم التي كونها وزير القوى العاملة بموجب القرار رقم «٤» لسنة ١٩٩٧، تعريفاً للقطاع غير المنظم على أساس أنه يشمل «الوحدات الإنتاجية والخدمية الصغيرة جداً والتي يديرها منتجون صغار يعملون لحسابهم الخاص وبرأسمال صغير وتقنية ذات مستوى منخفض ومهارة محدودة جداً وليس لها منافذ على الأسواق المنظمة ومؤسسات الائتمان والتدريب، وغالباً ما تكون خارج الحماية الاجتماعية وتشريعات العمل». حجم العمل غير المهيكل ومساهمته ظلل يعانين من عدم وجود



الإستراتيجية لنساء القرن الإفريقي - SIHA) المتمثلة فى مشروع «العمالة غير المرئية» فى الفترة ٢٠١٢-٢٠١٦ والذى استهدف النساء النازحات العاملات فى القطاع غير الرسمي، وشمل تدريب العاملات على تنظيم أنفسهن فى جمعيات تعاونية بغرض مساعدتهن فى مناصرة حقوقهن وحماية أنفسهن وتطوير مهارتهن للمنافسة فى الأسواق. ومبادرة عوضية محمود مؤسس ورئيس الجمعية التعاونية لبائعات الشاي والأطعمة والجمعية التعاونية النسوية متعددة الأغراض، والتي مثلت رابطة للدفاع عن المرأة فى القطاع غير الرسمي بوجه ما يتعرضن له من تحديات.

### بائعات الشاي بولاية الخرطوم

جرى اختيار عينة عشوائية من بائعات الشاي بلغ حجمها ١٨٥ من الخرطوم والخرطوم بحري وأمدردمان وتطبيق استبيان استهدف بشكل أساسي المعلومات عن مستوى التعليم، الموطن الأصلي، أنواع الحماية المتوفرة، التنظيم (عضوية الاتحادات)، أنواع الدعم المقدمة من المؤسسات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني ونوعية المضايقات من السلطات (الشرطة) والتحديات الأخرى التى يواجهنها. ومن نتائج المسح أن (أ) بيع الشاي هو المهنة الوحيدة لحوالى ٩٢٪ من العاملات، (ب) ٥٨,٣٪ يتجاوز دخلهن إليومى ١٠٠ جنيه سوداني و٢٩,٢٪ يتراوح دخلهن بين ٥٠-١٠٠ جنيه و١١,٤٪ يبلغ دخلهن بين ٣٠-٥٠ جنيه و١,١٪ فقط يقل دخلهن عن ٣٠ جنيهاً يومياً، (ج) ٥٧,٣٪ يسدن رسوم لجهات حكومية، (د) ٦٢,٢٪ لم يتلقين أي دعم سواء من مؤسسات حكومية أو من منظمات المجتمع المدني، (هـ) ٧١,٢٪ تعرضن لحملات من الشرطة رغم أن معظمهن يسدن رسوم للسلطات المحلية، (و) ٨٦,٥٪ لا تشملهن تغطية التأمين الصحي، (ز) ٩٢٪ لا ينتمين إلى أي جمعية أو نقابة.

### ملاحظات وخلصات

يتميز القطاع غير المنظم فى السودان بالتنوع، بسبب التنوع البيئي والجغرافي الذي يحدد أنماط المعيشة ونوعية النشاط والإنتاج، وبالتالي نوعية العاملين فى القطاع، كما بالتنوع الثقافي الذي يشكل عاملاً أساسياً فى تحديد نوع الطلب وبالتالي نوعية العرض. والتغيير النوعي المستمر فى القطاع بسبب العوامل الداخلية (المنافسة، التطور المعرفي، والاحتكاك الثقافي) والعوامل الخارجية المتمثلة فى الظروف الطبيعية وتغيراتها وتغيرات الاقتصاد الكلي وعدم استقرار السياسات الاقتصادية للدولة.

إن اهتمام الدولة لجعل القطاع رسمياً، كما هو الحال فى معظم الدول، يتمحور حول زيادة الضرائب والجبابة الأخرى، ما يهزم فكرة التطوير ويبعد العاملين فى القطاع أكثر عن القطاع المنظم. كما أن جعل القطاع رسمياً قد يفقده خاصية المرونة. أجمعت كل الدراسات عن القطاع غير المنظم على عدم حماية العاملين فيه وصعوبة حصولهم على الخدمات، وذلك بسبب ساعات العمل الطويلة التى لا تمكنهم من الحصول على الخدمات الأساسية من تعليم وصحة ورعاية. وبسبب طبيعة القطاع لا

التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي فى مكان العمل، حيث أشار ١٢٪ من العمال انهم مشمولون بتغطية الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي، فى حين أشار ٧٤٪ إلى عدم وجود برنامج للتأمين الصحي متاح من خلال مكان/صاحب العمل. أما بالنسبة للانتساب النقابي، فإن ٢٠٪ فقط أفادوا بوجود نقابة فى موقع عملهم، أي أن ٨٠٪ من القوى العاملة فى السودان هم خارج أي شكل من أشكال التنظيم النقابي. كان التعديل الأهم فى قانون التأمين الاجتماعي فى العام ٢٠٠٨ هو النص على سريان أحكام القانون على أصحاب المهن الحرة وأصحاب الحرف، وكان يمكن لذلك أن يعنى شمول القانون للعمال غير المهيكلة، غير أن المشرع عاد إلى استثناء فئات من هذه العمالة، رابطاً استيعابها بقرار من مجلس الوزراء لم يصدر حتى الآن. ويرى الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي أن ثمة عوائق أخرى تعترض مد تغطيته لتشمل العمالة غير المهيكلة، منها تذبذب دخول هذه الفئات وانقطاعها فى بعض الأحيان، ما يؤثر على الاستمرارية فى سداد الاشتراكات، وأن تكلفة متابعة وتطبيق النظام على هذه الفئات يحتاج إلى إمكانيات كبيرة قد لا تتوفر للصندوق، كما أن اقتصاديات الكفاف التي تعيشها هذه الفئات قد تجعل من الصعب عليها توفير مبالغ الاشتراك فى النظام. لا يقتصر غياب أو تغييب العمالة غير المهيكلة عن تغطية التأمين الاجتماعي أو المعاش التقاعدي فحسب، بل تغييب أيضاً عن تغطية الصندوق القومي للتأمين الصحي. ومن التحديات التى تواجه العمالة غير المهيكلة أيضاً محدودية النمو، فهم يعجزون فى الغالب عن الوصول إلى خدمات تأمين الأعمال، فبيئات العمل التي ينشطون فيها كالأسواق مثلاً غير مجهزة بنظم مكافحة الحريق، وقد يهدد وقوع أي حادث تلك المشروعات بانتهاء نشاطها تماماً من دون أي تعويض من أي مؤسسة أو هيئة تأمينية توفر ضمان مخاطر للمشروعات من هذا النوع.

### المبادرات تجاه العمل غير المنظم

من المبادرات الحكومية أو شبه الحكومية التى سعت لخدمة القطاع، تجربة مراكز التدريب المتنقلة التي استخدمتها «مشاريع استقرار الشباب» بولاية الخرطوم التي قامت بتدريب أصحاب المشروعات غير الرسمية فى مجالات صيانة السيارات والحداة والنجارة وأعمال الكهرباء، ومبادرة اتحاد العمال بولاية الخرطوم الذى تقدم بمشروع قانون لتنظيم النشاط الاقتصادي غير المنظم عبر الاتفاق مع سلطات ولاية الخرطوم على عدة إجراءات شملت إدخال العاملين فى القطاع تحت مظلة التأمين الصحي والتأمين الاجتماعي. وأيضاً مبادرة الاتحاد العام للمرأة السودانية بتنظيم ١٠٠٠ امرأة من العاملات فى بيع الشاي وعمل بطاقة لكل عاملة وإدخال العاملات ضمن نظام التأمين الصحي، إلا أن التجربة كسابقتها لم يكتب لها النجاح فى رأينا بسبب الافتراض الضمني للمبادرة بتحويل المستفيدات إلى القطاع الرسمي. وأخيراً تجربة إدخال بائعات الشاي تحت مظلة التأمين الصحي بمدينة الفاشر بولاية شمال دارفور والتي حققت نجاحاً جزئياً لكنها لم تصمد إلا لعام واحد فقط (٢٠٠٥-٢٠٠٦). أما مبادرات المجتمع المدني فأهمها مبادرة شبكة صيحة (المبادرة

## العمل غير المنظم في السودان

«المشكلة الآن في الحصول على البذور والأدوات». هكذا تقول حواء عيسى الأرملة الخمسينية والأم لستة أطفال، إنها تقضي فترات الصباح تنظف قطعة من الأرض لإعدادها للزراعة، وتمضي فترات المسائية تباع الشاي والقهوة. «إنني أجمع ما أربح من مال حتى أشتري البذور وسأبدأ في الزراعة حالما أحصل على ما يكفي لشراء البذور:..... قد يستغرق ذلك وقتاً طويلاً، فثمن البذور مرتفع بالمقارنة مع كوب الشاي الذي تبيعه حواء وزبونها الوحيد اليوم هو كاتب هذه القصة.

اللجنة الدولية للصليب الأحمر، النزوح الداخلي في مواجهة النزاعات المسلحة: مواجهة التحديات، مايو ٢٠١٠

### مدخل:

تختصر قصة حواء عيسى التداخل بين الحرب، النزوح، البطالة، الفقر والعمل غير المهيكل في السياق السوداني، وتشرح كيف أن الترابط العضوي لهذه العوامل شكل ويشكل الشرط الذي تحول معه العمل غير المهيكل إلى ما يشبه ساحة خلفية تبحث فيها النازحات، كما النازحون، عن عمل. وكيف أن «حواء» وغيرها يواجهون صعوبات كبيرة في البيئة الحضرية، ويضطرون في غياب أرض أو بذور لزراعتها إلى التأقلم في سياقات لا تجدي فيها مهاراتهم وخبراتهم السابقة. لقد قادت التحولات الديموغرافية الناتجة عن موجات النزوح إلى إنتاج ظرف اقتصادي أجبر الكثيرات/الكثيرين على الانخراط في أشكال عمل غير مهيكلة هشة، وفقدن/فقدوا أسلوب حياتهم التقليدي ليضطروا إلى التأقلم مع أوضاع طارئة، لينتج في الحساب الأخير تمدد هائل لاقتصاد حضري غير رسمي. ساهمت الحرب الأهلية مقترنة مع موجات الجفاف التي تأثرت بها مناطق واسعة، خصوصاً في غرب السودان، في الهجرة إلى ولاية الخرطوم التي صارت تضم بحسب تعداد السكان للعام ٢٠٠٨ أكثر من ٥ ملايين نسمة ٣٥٪ منهم من المهاجرين من الداخل<sup>١</sup>.

ثمة عوامل أخرى ساهمت في إنتاج ذلك الشرط، من ضمنها وصفات المؤسسات الدولية بتخفيض الإنفاق العام وانسحاب الدولة من دعم خدمات الصحة والتعليم وخصخصة ما كان مملوكاً للقطاع العام. فشهد القطاع الصناعي إغلاق العديد من المنشآت التي كانت تستوعب أعداداً كبيرة من العمالة - صناعة النسيج مثلاً - تحولوا إلى عاطلين عن العمل ليجدوا أنفسهم بدورهم ضمن العمالة غير المهيكلة<sup>٢</sup>. وإن كان تراكم العائدات التي ولدها إنتاج النفط قد أدى إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي بمعدل سنوي قدره ٦٪، كانت معدلات الزروة في ٢٠٠٦-٢٠٠٧، فإن انفصال جنوب السودان في يوليو ٢٠١١ سيؤدي إلى خسارة السودان ٧٥٪ من إنتاجه النفطي، وما يقرب من ٥٥٪ من عائداته المالية، وحوالي ثلثي عائدات النقد الأجنبي. وفقاً لصندوق النقد الدولي تباطأ أيضاً نمو الناتج المحلي الإجمالي غير

النفطي وصولاً إلى ٤,٦٪ في ٢٠١٢، ومع نسبة عالية من الشباب<sup>٣</sup> وزيادة في معدلات الفقر تحول العمل غير المنظم إلى فرصة وحيدة أمام هؤلاء الذين دفعتهم ظروف الحرب والنزوح إلى التحول عن أقاليمهم أو أولئك الذين تخلت عنهم الدولة وسلمتهم إلى يد السوق الخفية.

القطاع غير المنظم أو القطاع غير الرسمي أو غير المهيكل أو الاقتصاد غير الرسمي أو ما يسمى بالاقتصاد الرمادي، هو ذلك القطاع غير الخاضع لرقابة الدولة، ولا يسهم في الضرائب، ولا يُشمل في إحصاءات الناتج القومي أو الناتج المحلي الإجمالي. وقد أطلقت عليه عدة مسميات مثل اقتصاد الظل، السوق الأسود والاقتصاد السري حين يرتبط بأنشطة ذات طبيعة إجرامية. في هذا التقرير سنستخدم مصطلح غير المنظم استناداً إلى تعريف منظمة العمل الدولية تبادلياً مع مصطلح غير المهيكل في وصف القطاع والعمل. اعتمد هذا التقرير في المعلومات الإحصائية على نتائج تعداد السكان والمسكن الخامس (٢٠٠٨) والمسح القومي للأسرة (٢٠٠٩)، ومسح القوى العاملة (٢٠١١) وتقديرات الجهاز المركزي للإحصاء (١٢/٢٠١١) وتقرير التنمية البشرية في السودان للعام ٢٠١٢ الصادر عن وزارة الرعاية الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تحت عنوان «جغرافيا السلام» إضافة للدراسات والبحوث العلمية عن النازحين، الفقر والقطاع غير المنظم وتقارير المنظمات الطوعية العاملة مع الفاعلين في القطاع غير المنظم.

إضافة إلى الخلفية عن القطاع غير المنظم، تعريفه وتطوره وخصائصه، يقوم التقرير على أربعة محاور تشمل أولاً خلفية عن التركيب الديمغرافي للسكان. ويعرض الملامح العامة للاقتصاد السوداني وديناميات سوق العمل في السودان من حيث البطالة وحصص العمل غير المنظم في السوق. ويركز المحور الثاني على الأطر التشريعية والسياسات الحكومية تجاه العمل غير المنظم، فيما يعرض المحور الثالث لمناقشة تدخلات المجتمع المدني في مجال دعم/مناصرة العمالة غير المهيكلة. ويتعرض المحور الرابع والأخير لحالة بائعات الشاي في ولاية الخرطوم كحالة دراسية يحل من خلالها أوضاع المرأة في القطاع غير المنظم والتي اختيرت باعتبار أن مجموعات النساء هن الأكثر استضعافاً وهشاشة، إذ تزيد معدلات البطالة بين الإناث مرتين ونصف عن أقرانهم من الذكور، ما يجعلهن أكثر عرضة لأن يؤول الأمر بهن إلى العمل غير المهيكل.

١- اختيار النازحين للخرطوم ملاذاً أسبابه أنها تضم ٧٥٪ من المنشآت الصناعية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٢)، ٧٣٪ من سوق العمل (البشري، ١٩٩١)، أكثر من ٥٦٪ من المؤسسات الخدمية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٢)، وجود وتركز هيئات العون الإنساني والمنظمات الطوعية التي يعتمد عليها النازحون، إضافة بالطبع إلى السلطة السياسية العليا ومراكز اتخاذ القرار.  
٢- وفقاً لمسح القوى العاملة في السودان للعام ٢٠١١، كان معدل البطالة الإجمالي ١٨,٥٪ للأشخاص ١٥ سنة فأكثر، ١١,٤٪ للرجال و٣٧٪ للنساء، بمعدل أعلى في المناطق الحضرية ٢٢,٨٪ عنه في المناطق الريفية ١٥,٣٪.  
٣- سجل تعداد السكان ٢٠٠٨ أن أكثر من ٦٣٪ من سكان السودان أقل من ٢٥ سنة.

## ٢. القطاع غير المنظم: تأطير نظري:

الاستخدام الأصلي لمصطلح القطاع غير المنظم ارتبط بالنموذج الاقتصادي الذي طرحه وليم آرثر لوييس<sup>٦</sup> لوصف العمالة ووسائل تأمين المعيشة في الدول النامية، ووصف به العاملين خارج القطاع الصناعي الحديث باعتبارهم فاقدين للأمان الوظيفي والحماية الاجتماعية، ما يوحي بانعدام الخيارات أمامهم، لكن هناك حالات تم اللجوء فيها إلى هذا القطاع بهدف التهرب الضريبي أو لتجنب القوانين واللوائح، خصوصاً المتعلقة بأجور وحقوق العاملين، ولكنه قانوني في كل عناصره الأخرى.

على الرغم من أن الغالبية ربطت القطاع غير الرسمي بقلة الخيارات أو التوجه الإجرامي (أو اللاقانوني)، إلا أن بعض الاقتصاديين مثل الهولندي ساسكيا ساسين<sup>٧</sup> يرى أن القطاع غير المنظم «الحديث» هو نتاج ورافعة للرأسمالية المتقدمة والحاضر لمعظم الأنشطة الحضرية التي يقودها المهنيون المبدعون مثل الفنانين والمهندسين والمصممين ومنتجى البرمجيات. المهم أن منظمة العمل الدولية (٢٠٠٢) عرّفته بأنه لا يشمل الأنشطة الاقتصادية الإجرامية، أي على الرغم من أن القطاع غير قانوني، إلا أنه ينتج منتجات قانونية وهو جزء من اقتصاد السوق ينتج سلعاً وخدمات للتسويق والربح. وقد ركز إدغار فيجي (EDGAR FEIGE) على ضرورة التفريق بين غير الرسمي وغير القانوني<sup>٨</sup>.

في العديد من الدول، خصوصاً الفقيرة، تدفع عوامل الضرائب الباهظة والتعقيدات البيروقراطية والفساد الإداري الكثيرين إلى القطاع غير المنظم. أي أن تضخم القطاع ناتج عن فشل الدولة في الوصول إلى المعادلة السليمة لتحديد الرسوم لدخول وطبيعة أنظمة العاملين في هذا القطاع أو تقديم الخدمات لهم بما يتناسب مع مساهمتهم في الاقتصاد، ولهذا فإن تعاظم الضغوط الضريبية في القطاع الرسمي يدفع الكثيرين للتوجه إلى القطاع غير المنظم لتعظيم عائداتهم وتقليل الضغوط عليهم بما في ذلك قوانين وإجراءات التسجيل.

أغلب الباحثين يرون أن عدم النظامية تنبع من انعدام الحافز للعمل في القطاع المنظم، وانعدام الفرص والقدرات والمؤهلات للانضمام إليه. ركز معظم الباحثين على عامل تجنب الضرائب كدافع أساسي للانضمام إلى القطاع غير المنظم<sup>٩</sup>، أما البنك الدولي فيرجع الظاهرة إلى غياب المعلومات عن إجراءات التسجيل والخوف من العقوبات المرتبطة بعدم إعلان الدخل<sup>٩</sup>، أما روش<sup>١٠</sup> فيرى أن تضخم القطاع غير المنظم ناتج عن تقييد الحد الأدنى للأجور في القطاع الرسمي.

## ٢-١ مكونات القطاع:

يشمل القطاع غير المنظم مجموعة واسعة من أنشطة سوق العمل، ويضم مجموعتين ذاتي طبيعة مختلفة، من ناحية ينشأ القطاع غير المنظم كآلية تكيف سلوكية للأفراد والأسر مع البيئة الاقتصادية التي تضيق فيها فرص إدرار الدخل وتشمل آليات التكيف العمالة المؤقتة، العمل بدون أجر (الزراعة) والعمل بأكثر من وظيفة. ومن الناحية الأخرى ينشأ القطاع أيضاً كمنتج عقلائي ومنطقي لأصحاب الأعمال الراغبين في التهرب من قوانين الدولة ولوائحها وإجراءاتها. وهنا تشمل مصادر الدخل غير الرسمي (أو غير المشروعة) التهرب الضريبي، عدم تطبيق قوانين العمل، عدم تسجيل العمل والتهرب من قوانين الدولة الأخرى. وتشمل هذه المجموعة أيضاً العمليات السرية مثل الجريمة والفساد التي لا توجد لها سجلات رسمية.

## ٢-٢ أهمية القطاع:

يقوم القطاع غير المنظم بدور هام ومثير للجدل في الوقت نفسه، فهو (أ) يوفر فرص عمل ويقلل البطالة، على الرغم من أنها في معظم الأحيان وظائف قليلة الدخل ولا تتمتع بالأمان الوظيفي، (ب) يقوي ويشجع روح ريادة الأعمال، ولكن على حساب استحقاقات الدولة القانونية، خصوصاً الضرائب وقوانين العمل، و(ج) يساعد في التخفيف من الفقر على الرغم من أن وظائفه متدنية الدخل ولا توفر الأمان الوظيفي.

وتتراوح نسبه مشاركة القطاع غير المنظم في الاقتصاد من 4-6% في الدول المتقدمة ويشمل 50-75% من الأعمال غير الزراعية في الدول النامية والفقيرة. في نيجيريا 98% من العمالة و99% من الأعمال الصغيرة داخل القطاع غير المنظم. وفي العادة يتوسع النشاط فيه مع الأزمات الاقتصادية وفي مراحل التحول الاقتصادي وفي معظم الأحيان يرتبط بارتفاع معدلات الفقر.

## ٢-٣ خصائص القطاع:

حين ظهر مفهوم القطاع غير المنظم أول مرة في تقرير منظمة العمل الدولية (1972) عن كينيا، عرف التقرير "عدم النظامية" بأنها القيام بأنشطة تتميز بالآتي:

- 1- سهولة الدخل.
- 2- الاعتماد على الموارد المحلية.
- 3- ملكية الأسرة.
- 4- صغر حجم العمل.
- 5- الاعتماد على العمالة المكثفة والبساطة التكنولوجية.
- 6- المهارات المكتسبة خارج القطاع الرسمي.
- 7- عدم الخضوع للتنظيم ولتنافس السوق.

6- JONATAN HABIB ENGQVIST AND MARIA LANTZ, ED. (2009). DHARAVI: DOCUMENTING INFORMALITIES. DELHI: ACADEMIC FOUNDATION  
7- FEIGE, EDGAR L. (1990). "DEFINING AND ESTIMATING UNDERGROUND AND INFORMAL ECONOMIES: THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS APPROACH". WORLD DEVELOPMENT VOL. 18, NO. 7.  
8- M. AND YOUNG, 1995, AOAYZA AND RIGOLINI, 2006, AZUMA AND GROSSMAN 2008  
9- WORLD BANK, 2009  
10- RAUCH, 1991

٤- وفقاً للمسح القومي لميزانية الأسرة في السودان لسنة ٢٠٠٩ يعيش حوالي ٤٦,٦ ٪ من سكان السودان تحت خط الفقر. وهي النسبة التي قد ترتفع إلى ٦٢,٧٪ في المناطق الأكثر فقراً في السودان.  
5- LEWIS, WILLIAM (1955), THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH, LONDON, ALLEN AND UNWIN 2-1 مكونات القطاع:  
2-1 مكونات القطاع:

منذ ذلك الحين ظهرت عدة تعريفات للقطاع غير المنظم من منظمة العمل الدولية نفسها، ففي العام ١٩٩٩ اقترح مؤتمر المنظمة تقسيم القوى العاملة في القطاع غير الرسمي إلى ثلاث فئات: (أ) مالك ومخدم للأعمال الصغيرة التي توظف قليلاً من الأفراد مدفوعي الأجر، (ب) العاملون لحسابهم الخاص: شخص واحد يقوم بالعمل لنفسه وربما بمساعدة عاملين بلا أجر، في الغالب من أفراد الأسرة، أو متدربين، و(ج) عمال معتمدين على صاحب عمل (بأجر أو بدون أجر) ويشمل ذلك أفراد الأسر والمتدربين والعمال المتعاقدين والعاملين بالأنشطة المنزلية<sup>١١</sup>، (لكن يصعب القياس بسبب تداخل المجموعات). منظمة «التمويل للمنظمات غير الحكومية»<sup>١٢</sup> تصف القطاع بأنه:

١- سهل الدخول.

٢- لا توجد فيه قوانين أو اتفاقات مكتوبة.

٣- يقوم على التفاهم الشفاهي.

٤- لا يوجد فيه أجر ثابت أو ساعات عمل محددة، وفي الغالب يعتمد على الدخول اليومية.

٥- معظم الأنشطة صغيرة الحجم.

٦- متنوع في حجم رأس المال والتكنولوجيا المستخدمة ومستوى العائدات.

في الغالب البيئة مزدحمة وغير صحية.

٧- ضعف معرفة العاملين بالحقوق ومشروعات الحماية الاجتماعية. والعاملون في القطاع عادةً يفشلون في العمل معاً كاتحاد لمواجهة مشاكلهم ولا يرون ضرورة لتأمين أنفسهم.

أما العامل في القطاع فتحدد صفاته بأنه ليس لديه عقد مع

المستخدم، ليس له ظروف عمل ثابتة، أجره غير منتظم وغير متساو، ليس لديه مجال للتعبير عن مآله، ليس لديه ساعات عدد محددة، ليس لديه غطاء من أي نوع حماية اجتماعية، وأن معلوماته ضعيفة عن كيفية حماية نفسه اقتصادياً واجتماعياً.

بشكل عام، هناك شبه إجماع على أن سلبات العمل في القطاع تشمل عدم الحماية في حال عدم دفع الأجر، العمل الإضافي الإلزامي أو طول ساعات العمل، الفصل والإيقاف من دون إعلان مسبق، عدم توفر عناصر الأمن والسلامة في بيئة العمل، عدم توفر الفوائد الاجتماعية مثل معاش التعاقد أو التأمين في حالة المرض أو العجز، ويؤم القطاع النساء والمهاجرون والمجموعات المهمشة الأخرى والذين يفتقرون إلي الفرص الأخرى ولا تتوفر لهم خيارات إلا الأعمال قليلة العائد في القطاع غير المنظم.

## ٤-٢ القطاع غير المنظم في إفريقيا:

جاء في تقرير بنك التنمية الإفريقي (مارس ٢٠١٢) أن العديد من الدول الإفريقية شهدت نمواً كبيراً في الآونة الأخيرة، ولكن لم يفض ذلك إلى خلق وظائف لائقة، فظلت معدلات البطالة مرتفعة خصوصاً وسط الشباب، ولم يُعَرِّ الاهتمام الكافي للقطاع غير الرسمي ومساهمته في التحول الاقتصادي وتوفير فرص العمل، على الرغم

من أن القطاع غير المنظم يسهم بحوالي ٥٥% من الناتج المحلي القومي لدول إفريقيا جنوب الصحراء وحوالي ٨٠% من القوى العاملة، و٩٠ من كل ١٠٠ أسواق ريفية وحضرية تشتمل على وظائف غير رسمية معظم شاغليها من النساء والشباب. وتضخم القطاع ناتج عن الفرص التي يوفرها للمجموعات الهشة. وعلى الرغم من توفير القطاع الدخل للعديد من الأسر، لكنه لا يوفر أماناً كاملاً في الدخل أو الوظيفة أو الحماية الاجتماعية. وهذا ربما يفسر تداخله مع الفقر، بحيث عندما تقل معدلات الفقر يقل معه عدد العاملين في القطاع غير المنظم والعكس صحيح.

## ٢-٥ العوامل وراء تضخم القطاع غير المنظم في إفريقيا:

على حد قول بنك التنمية الإفريقي، فإن الدول متوسطة الدخل تتميز بقطاع غير رسمي صغير، ولكن فيها معدلات بطالة أعلى من الدول الأفقر. وأن سبب استثمار أصحاب العمل من خلال القنوات غير الرسمية هو سعي لتقليل التكاليف المرتبطة بالأجور وفوائد التقاعد والفوائد الاجتماعية الأخرى.

بشكل عام وبعيداً من موضوع الفقر والأوضاع الاجتماعية، فإن نمو القطاع يرتبط بنوع من البيئة التي تتميز بالضعف في ثلاثة مجالات مؤسسية: الضرائب، اللوائح والقوانين وحقوق الملكية الفردية. والعوامل الثلاثة تشكل عائقاً أساسياً للتحول من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي المنظم. بالإضافة إلى عوامل صعوبة الحصول على التمويل وضعف المهارات والتدريب، وفوق كل ذلك فإن القطاع في معظم الدول الإفريقية ليس ضمن الأجندة التنموية للدول أو أجندة شركائهم الممولين أو المانحين.

## ٢-٦ تطوير وترقية القطاع في إفريقيا<sup>١٣</sup>

إن تنظيم القطاع والاعتراف بدوره كمنشط مربح، قد يسهم في التنمية الاقتصادية، وذلك قد يؤدي أيضاً إلى رفع قدرات العاملين في القطاع لتغطية احتياجاتهم الأساسية من خلال زيادة الدخل وتقوية وضعيتهم القانونية. ويمكن أن يتم هذا من خلال توعية الحكومات وزيادة فرص الحصول على التمويل وتوفير المعلومات للعاملين في القطاع. ١- رفع وعي السلطات: ضرورة اعتراف متخذي القرار ورسمي السياسات بدور القطاع في الاقتصاد وعدم حصر مفهومه في ربطه فقط بالنشاط الإجرامي أو غير القانوني أو التهرب الضريبي. ومن الضرورة وضع استراتيجيات وسياسات لتحويل القطاع إلى قطاع منظم. ولتحقيق ذلك لا بد من توفر إطار تنظيمي وقانوني فعال، نظام حكم راشد، تقديم خدمات حكومية أفضل، تسهيل الوصول إلى التمويل، توفير التكنولوجيا والبنية التحتية، وتحسين بيئة إدارة الأعمال (BUSINESS): إضافة إلى التزام الداعمين والمانحين بدعم عملية تحويل القطاع إلى القطاع المنظم من خلال تطوير نظام الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع ودعم الأعمال الصغيرة والمتوسطة والتي تشكل غالبية الأعمال في إفريقيا. كما يجب أيضاً أن يستوعب

العدد الكلي للسكان)، حسب تقديرات الأمم المتحدة ولجنة اللاجئين الأمريكية<sup>11</sup>. استقر معظم هؤلاء المهاجرين والنازحين في الغالب على أطراف المدن وامتدوا أنشطتهم الاقتصادية لا تتطلب مهارات عالية، بعد أن فقدوا نمط حياتهم الريفي ولم يعوضوه بنمط حياة حضري في المدينة، ما أسهم في تريفيد العديد من المدن، بما في ذلك ولاية الخرطوم التي استقطبت وحدها حوالي ٤٩٪ منهم، ما جعلها تضم حوالي ١٣,٥٪ من سكان السودان<sup>1٢</sup>.

### ٣-٢ التنمية البشرية:

صنّف تقرير برنامج الأمم المتحدة ٢٠١١ الإنساني السودان في المركز ١٦٩ من أصل ١٨٧ دولة غطاها التقرير. حل السودان في المركز الأخير في الدول العربية «المركز ٢٦» خلف اليمن وجيبوتي اللتين جاءتا ١٥٤ و١٦٥ على التوالي ويتأخر ١٤٪ عند معدل التنمية البشرية في دول إفريقيا جنوب الصحراء<sup>1٣</sup>. فيما ركزت الحكومة السودانية على مسار الإصلاحات الاقتصادية وإعادة الهيكلة لم يخصص سوى القليل من الموارد لخطط التنمية الواسعة، وحتى هذه الموارد لم يخصص منها ما يكفي للتنمية البشرية<sup>1٤</sup>.

تظهر الإحصاءات تبايناً واسعاً في التنمية البشرية على مستوى أقاليم السودان ولولاياتها. فهناك فوارق كبيرة بين الأقاليم والولايات على صعيد أعلى وأدنى مستويات التنمية البشرية، من الإحصاءات نجد أن إقليم الخرطوم يستأثر بأعلى مستويات مؤشر التنمية البشرية مقارنة بكل الأقاليم الأخرى، وأن إقليم دارفور تميز بمستوى منخفض من التنمية البشرية. ونجد التباين أيضاً بين المناطق الحضرية والريفية داخل كل إقليم، ما أسهم بشكل مباشر في زيادة معدلات الهجرة من الريف للمدن، مضعفةً الطاقة الإنتاجية في الأرياف لتعمق من الفقر الريفي ولزيادة الفقر الحضري قبل أن تتحول حالة اللاتوازن هذه في الأخير إلى سبب إضافي من أسباب النزاعات في السودان.

صنعوا السياسات التنوع الكبير داخل القطاع في نوع وحجم الأنشطة وبالتالي تحديد اللوائح والإجراءات لكل نوع.

٢- تحسين فرص الحصول على التمويل: بما أن ضعف رأس المال هو أكبر عامل في تطوير القطاع غير الرسمي، فإن تسهيل قنوات الحصول على التمويل من خلال التمويل الأصغر مثلاً قد يشجع أفراد القطاع وأصحاب الأعمال للتوجه إلى القطاع الرسمي، وهذا بدوره يتطلب رفع الوعي وسط المصارف التجارية التقليدية عن إمكانيات القطاع.

٣- تحسين فرص الحصول على المعلومات: بسبب تجاهل القطاع لم تتوفر لمتخذي القرار المعلومات عنه، فتغيب أنشطته عن الإحصاءات الرسمية. ولهذا لا تحسب أو تحلل مساهمته في الاقتصاد. وتشمل المعلومات المطلوبة خصائص الفاعلين في القطاع وحجم الضرائب، الأثر على العمالة، ظروف العمل وإنتاجية أعمال القطاع المختلفة<sup>1٥</sup>.

### ٣. السياق العام:

#### ٣-١ التركيب الديمغرافي:

وفقاً لتعداد ٢٠٠٨ يبلغ عدد سكان السودان ٣٠,٩ مليون نسمة بزيادة قدرها ٢١٪ عن تعداد ١٩٩٢ وثلاثة أضعاف العدد في ١٩٥٦ عند الاستقلال حين بلغ العدد الكلي ١٠,٣ ملايين نسمة. وعلى أساس معدل نمو سنوي ٢,٨٪ يقدر الجهاز المركزي للإحصاء أن العدد سيصل إلى نحو ٤٢ مليون نسمة في ٢٠١٨ تاريخ إجراء التعداد التالي. خلال الفترة ١٩٥٦-٢٠٠٨ حدثت تغيرات ديمغرافية كبيرة، ليس فقط على مستوى العدد، بل أيضاً على مستوى أنماط العيش المختلفة بين حضر وريف ورحل وفي وسائل كسب العيش والمهن. فازداد من يعيشون في مناطق حضرية من ٨٪ العام ١٩٥٦ إلى ٣٣,٢٪ في ٢٠٠٨ بسبب زيادة معدلات الهجرة من الريف إلى المدينة، وفي المقابل تناقصت نسبة سكان الريف من ٧٨٪ إلى ٦٠٪ في الفترة نفسها وانخفضت نسبة الرحل من حوالي ١٣٪ إلى ٧,١٪ في الفترة نفسها وبمعدل ٤٠٪ عن أعدادهم في ١٩٨٣.

ارتبط التحول في أنماط المعيشة والارتفاع في نسبة الحضر منذ الاستقلال وحتى أواخر السبعينات من القرن الماضي، بنمط التنمية غير المتوازن. وتركز المشروعات والخدمات في الوسط النيلي من البلاد. يشير تعداد السكان ٢٠٠٨ إلى أن حجم الهجرة في ازدياد مطرد منذ العام ١٩٧٣ حين بلغ عدد المهاجرين ٠,٧ مليون مهاجر ثم ارتفع العدد العام ١٩٨٣ إلى ١,٣ مليون ثم ظل العدد في تنامي واضح حتى بلغ ٣,٧ ملايين في ٢٠٠٨<sup>1٥</sup>.

مع بداية الثمانينيات، تسارعت حركة السكان وأخذت شكل موجات نزوح واسعة، خصوصاً بعد موجات جفاف الساحل والمجاعة (١٩٨٣-١٩٨٤) التي أدت إلى انهيار نظام الإنتاج التقليدي في غرب وشرق البلاد، ثم كان اندلاع الحروب الأهلية بدءاً بجنوب السودان وامتدادها إلى جبال النوبة والنيل الأزرق، وأخيراً اندلاع النزاع في دارفور. وبحلول العام ٢٠٠٤ بلغ العدد الكلي للنازحين ٥,٥ ملايين (أي أكثر من ٢٠٪ من

11- <http://inweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf>

12- Based on Funds For NGOs, Specific Characteristics of the formal economy and informal economy, Dec. 2009, Fundsforngos.org

13- Neube, 2013, Recognizing Africa's Informal Sector, African Development Bank

١٤- نفس المصدر السابق

١٥- راجع حسن أحمد عبد العاطي، (محرراً)، سكان السودان وتحديات المستقبل، المجلس القومي للسكان، الخرطوم، ٢٠١٣، ص ١١٣

16- Global IDP Project, 2004 p 55, US Committee for Refugees (USCR), 1999, World Refugee Survey, Washington, D.C

١٧- حسب تقرير منظمة العمل الدولية معظم هؤلاء النازحين والمهاجرين هم بالأساس من العمال ذوي المهارات المتدنية، وترتبط مهاراتهم بالأنشطة الريفية مثل الزراعة والرعي. وعند الانتقال إلى المناطق الحضرية، فإنهم يميلون إلى إقامة "مُشآت الكفاف" مثل الإنتاج المنزلي غير الرسمي، وتشمل الأنشطة بيع الأغذية والمشروبات في الشوارع والنقل (الكاروهات)، غسل السيارات، وغيرها. ومن أمثلة الأعمال التي تتطلب المزيد من المهارات الحياكة، وقص الشعر، للنساء الحناء وصناعة وبيع العطور التقليدية، البخور، والنساء المهاجرات يمثلن القطاع الأكبر من الفقراء النشطين اقتصادياً وقد يكون الوضع مختلفاً في المجتمعات الريفية حيث تنقسم معظم الأنشطة غير المنظمة بأنها أنشطة منزلية. ولا يقتصر التحدي للمهاجرين فقط على اكتساب المهارات الكافية للتكيف مع الطابع الحضري، ولكن أيضاً في الوصول إلى نظم الضمان الاجتماعي غير الرسمي الذي كانت تقدمه أسرهم في المناطق الريفية. راجع: منظمة العمل الدولية، خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان، ص ٦٩ - ٧٠.

١٨- انظر ملحق ١ لبعض المؤشرات الديمغرافية والاجتماعية  
١٩- بدأت الحكومة منذ العام ١٩٨٩ برنامج إعادة الهيكلة وبدلاً من التنفيذ في فبراير ١٩٩٢ شملت عناصر هذا البرنامج الأساسية تحرير الواردات وأسعار صرف العملات الأجنبية والتشخيص المالي وخصخصة المؤسسات العامة.

## جدول ١: مؤشرات التنمية البشرية حسب

المنطقة ٢٠٠٨

الإقليم	معدل نمو السكان	معدل التعليم الإجمالي	معدل التعليم الثانوي	معدل الميزانية الخدمية للفرد	معدل الفقر من الناتج المحلي الإجمالي	معدل طول عمر الفرد	معدل الدخل	مؤشر التنمية البشرية
الحدائق	76.0	67.2	38.2	61.5	2628	0.608	0.546	0.612
الخرطوم	74.0	56.5	33.2	57.1	1748	0.535	0.478	0.552
الخرطوم	85.6	89.3	73.3	65.9	3508	0.682	0.594	0.706
الأوسط	70.0	74.9	63.7	60.5	2428	0.592	0.533	0.607
كربلاء	63.0	60.3	39.4	58.5	2028	0.558	0.503	0.549
دارفور	44.0	65.5	44.7	56.3	1588	0.522	0.462	0.487

المصدر: التقرير الوطني للتنمية البشرية في السودان ٢٠١٢

## جدول ٢: الناتج المحلي الإجمالي ٢٠٠٨ - ٢٠١٢

السنة	2012	2011	2010	2009	2008
معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي	1.1	1.9	6.5	4.5	3.9
متوسط دخل الفرد (جنيه)	6.94	4.42	3.80	3.44	3.46

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، السودان في أرقام

خلال تلك الفترة تحولت بنية الاقتصاد السوداني إلى اقتصاد ريعي يعتمد أساساً على عائدات البترول، متحولاً من اقتصاد كان يعتمد بشكل رئيسي على الصادرات الزراعية إلى اعتماد كامل تقريباً على صادرات البترول. وكان أحد تجليات تطور قطاع البترول، نمو الصناعات البترولية ومساهمتها في الناتج القومي التي ارتفعت من حوالى ٩٪ في التسعينيات إلى حوالى ٢١٪ في الفترة من ٢٠٠٤-٢٠٠٧، كما ارتفعت مساهمة قطاع الخدمات في الناتج القومي، فقد تضخم قطاع البناء خصوصاً ونما بمعدل ١٥٪ سنوياً منذ ١٩٩٩ وحتى ٢٠٠٨ كما انتعشت أيضاً قطاعات الاتصالات، الفنادق والمطاعم خصوصاً في العاصمة الخرطوم ليسهم القطاع بحوالى ٢٠٪ من إجمالي الناتج القومي. مع ارتفاع مساهمة البترول السوداني لأكثر من ٩٥٪ من الصادرات وحوالى ٥٠٪ من عائدات الحكومة تحول للاقتصاد إلى اقتصاد معتمد حصرياً على منتج وحيد، ما أبقاه اقتصاداً هشاً أمام الصدمات الاقتصادية العالمية، وهي الهشاشة التي ستضخ مع انفصال جنوب السودان. فمع انفصال الجنوب بات واضحاً إنتاج السودان لمسار غير مستدام للنمو في ظل اقتصاد موجه نحو الاستهلاك والواردات بدلاً من الإنتاج والصادرات، لقد تأكل جزء كبير من ثروة البلاد من دون التمكن من تحويل احتياطات النفط إلى استثمارات عامة في رأس المال البشري والاجتماعي والبنى التحتية. ونتيجة لهذه الصدمة الدائمة، خسر السودان ٧٥٪ تقريباً من إنتاجه من النفط، وما يقرب من ٥٥٪ من عائداته المالية، وحوالى ثلثي عائدات النقد الأجنبي. وفقاً لصندوق النقد الدولي تباطأ أيضاً نمو الإنتاج المحلي الإجمالي الحقيقي، ما يعكس انخفاض واسع النطاق في النشاط الاقتصادي وهو التراجع الذي يحصل بالتوازي مع ارتفاع معدل النمو السكاني في السودان مع نسبة عالية من الشباب في سن العمل في وقت يشهد تراجع خلق فرص العمل. بعد انفصال جنوب السودان في ٢٠١١ وفقدان أكثر من ٨٠٪ من عائدات البترول، أصبح قطاع الذهب في العام ٢٠١٢ أهم مصدر للصادرات في السودان، ليصعد بحلول ذلك العام إلى أكثر من ٤٠٪ من الصادرات ومن المتوقع على المدى المتوسط أن يسهم بنمو ثلث إجمالي الصادرات.

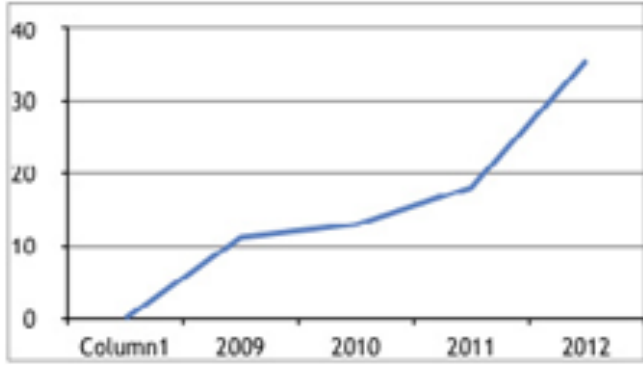
## ٣-٣ التعليم:

بناء على إحصاء ٢٠٠٨، فإن معدل معرفة القراءة والكتابة لسكان السودان ممن تجاوزوا الست سنوات ٥٧,٢٪، للذكور ٦٣,٣٪ و٥١٪ للإناث. كذلك سُجلت فروق كبيرة عن المناطق الريفية والحضرية، فالمعدل كان أعلى في المناطق الحضرية (٨٦,٩٪) مقارنة بالريف (٦٢,٥٪) وبين الجنسين تتسع الفجوة حيث إن للإناث في الخرطوم مثلاً فرصة لتعلم القراءة والكتابة أكبر بنسبة ٤ أضعاف مقارنة بالنساء في دارفور وشرق السودان. وعلى الرغم من أن التحاق الأطفال بالمدارس في جميع القطاعات قد اتسع منذ العام ٢٠٠٠، إلا أن عدد الذين لم يذهبوا إلى المدرسة مطلقاً مرتفع جداً، إذ إن واحداً من كل ستة من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٠-١٧ سنة والبالغ عددهم أكثر من ٦ ملايين، لم يذهبوا مطلقاً إلى المدرسة، وتمثل الفتيات ٦٢٪ من هؤلاء، وأن ٨٤٪ منهم من المناطق الريفية. كذلك ظل التسرب من التعليم الأساسي مرتفعاً، ويقدر بنحو ٧٪ لكل فصل دراسي. ويساهم الخلل في التعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى بشكل كبير في زيادة تدفق الهجرة من الريف إلى الحضر حيث يميل تاركو الدراسة في وقت مبكر إلى العمل في المناطق الحضرية في القطاع غير المهيكل. ربط تقرير التنمية البشرية الوطني (٢٠١٢) بين النزاعات والفقر وتراجع فرص التعليم واللامساواة في الفرص على أساس أن التعليم بالنسبة للأسر الفقيرة في مناطق النزاعات غالباً ما يعني خسارة في الممتلكات والدخل. ومع قلة الموارد قد لا يكون هناك خيار سوى سحب الأطفال من المدرسة. وفي حال الفتيات تضاف إلى تأثير الفقر المخاوف الأمنية الأسرية من العنف الجنسي كمبرر للإبقاء على الفتيات خارج المدرسة.

## ٣-٤ الواقع الاقتصادي:

سيطر على النمو الاقتصادي خلال العقد ١٩٩٩-٢٠١٠ تراكم لعائدات كبيرة ولدها وحافظ على استمراريته إنتاج النفط. نما النشاط الاقتصادي الذي يقاس بالناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الفترة

شكل ٢: معدلات التضخم للأعوام ٢٠٠٩-٢٠١٢



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، السودان في أرقام ٢٠١٣

وفقاً للمسح القومي لميزانية الأسرة لسنة ٢٠٠٩ يعيش حوالي ٤٦,٦٪ من سكان السودان تحت خط الفقر، وتتباين النسب بشكل كبير بين الولايات، إذ يبلغ أدنى معدل ٢٦٪ في الخرطوم وترتفع إلى ٦٢,٧٪ في ولاية دارفور. وتشير البيانات المتعلقة بالفقر أن فئات السكان التي تواجه مخاطر الفقر بشكل أكبر هم العاطلون عن العمل والأقل تعليماً، والأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية ويعملون في القطاع الزراعي لحسابهم الخاص<sup>٢١</sup>.

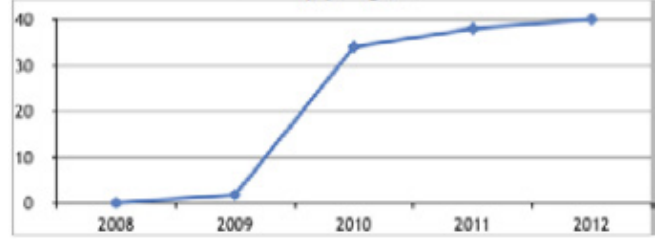
جدول ٤: معدلات الفقر في السودان حسب

الإقليم	نقشي الفقر % (Poverty Incidence)	فجوة الفقر % (Poverty gap)	حدة الفقر % (Severity)
الخرطوم	26.0	6.4	2.4
الضواحي	33.7	9.4	3.8
الشرق	46.3	17.1	9.0
الوسط	45.4	13.8	6.1
كردفان	58.7	23.1	11.7
دارفور	62.7	24.6	12.6
السودان	46.5	16.2	7.8

المصدر: المسح القومي لميزانية الأسرة ٢٠٠٩

٢١- تبين العديد من المؤشرات ارتفاع نسبة الفقر والظروف الاجتماعية والاقتصادية الصعبة في السودان. وفقاً للتقارير الأخيرة للصندوق الدولي للتنمية الزراعية، انخفض الفقر المدقع من حوالي ٨٥ في المائة في التسعينيات إلى حوالي ٦٠ في المائة في العام ٢٠٠٩، على الرغم من وجود فوارق إقليمية كبيرة. الفقر ظاهرة ريفية في معظمها، وغالباً ما ترتبط بنظم المعيشة التي تعتمد على الزراعة البعلية، والتي غالباً ما تحدد الطلبات الهائلة على المساعدات الغذائية (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، البيانات من العامين ٢٠٠٧ و٢٠٠٩). يقدر الصندوق أنه في العام ٢٠٠٧ كان يعيش أكثر من نصف السكان تحت خط الفقر والمقدر بدولار أمريكي واحد في اليوم، في حين يعيش حوالي النصف تقريباً في المناطق الريفية في ظل ظروف الفقر المدقع، ولا سيما في المناطق المتضررة من النزاعات. ووفقاً لتقرير الصندوق فقد ارتفع متوسط دخل الفرد من ٣٤٠ دولاراً أمريكياً في العام ٢٠٠١ إلى ٨٠٠ دولار أمريكي في العام ٢٠٠٦ مع تباين إقليمي شديد الحدة.

شكل ١: إنتاج الذهب (طن) ٢٠٠٨ - ٢٠١٢



هذا الاستبدال لصادرات الذهب مقابل صادرات النفط، لم يؤثر حتى الآن بشكل كبير على الميزان التجاري والذي سجل عجزاً قدره ٣٧٠ مليوناً في العام ٢٠١١. ومن المتوقع أن يظل سلبياً حتى عام ٢٠١٨، وبلغ العجز المالي ذروته في العام ٢٠١٢ بنسبة ٣,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي وذلك إلى حد كبير بسبب التراجع الكبير في عائدات النفط. كما أن هناك مخاوف بيئية متزايدة حول الأنشطة البدائية غير الرسمية لاستخراج الذهب، فهناك حالياً مجموعتان من أعمال مناجم الذهب: الأولى تتكون من الشركات الكبرى العاملة في تعدين الذهب، والثانية تشمل الآلاف من صغار العاملين المعدنين فيما يسمى بالتعدين العشوائي. وتشير تقديرات العام ٢٠١٢ إلى أن أكثر من ٢٠٠ ألف عامل يشاركون في هذه الأنشطة، وهم يعيشون في مجتمعات تفتقر إلى أبسط المرافق الأساسية<sup>٢٢</sup>.

بدأ معدل التضخم في الارتفاع في العام ٢٠١١ (انفصال جنوب السودان) إلى ٢٠٪ بعد أن كان قد انخفض من ١٠٠٪ في العام ١٩٩٦ (عند اكتشاف وبدء تصدير البترول) إلى أقل من ٢٠٪ في عام ١٩٩٨، وبلغ المتوسط أقل من ١٠٪ طوال السنوات ٢٠٠٠-٢٠١٠ وبلغ ٤٤٪ في نهاية العام ٢٠١٢، وذلك بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية وانخفاض قيمة الجنيه السوداني.

جدول ٣: قيمة الواردات والصادرات بملايين الجنيهات السودانية

العام	الواردات	الصادرات	الميزان التجاري
2008	25931	24612	-1247
2009	19064	17136	-1803
2010	28311	26822	-1445
2011	25768	23937	-1795
2012	25183	10862	-13957

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، السودان في أرقام ٢٠١٣

٢٢- راجع منظمة العمل الدولية، خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان حتى ٢٠١٥

الأعلى في جميع الفئات العمرية مترواحة بين ٣٣٪ في الفئة العمرية ١٥-٢٤ سنة و١٤٪ في الفئة العمرية ٤٥-٥٤. هذا وقد بلغت نسبة غير النشطين اقتصادياً ٥٠٪ من السكان ١٥ سنة فأكثر ٢٦٪ ذكور و٧٤٪ (إناث). أما توزيع القوى العاملة فإن ٤١٪ يعملون بأجر، ٣٤٪ يعملون لحسابهم، ١١٪ في العمل الأسري بدون أجر، عمل أسري بأجر ٦٪ وصاحب عمل ١٪ و٨٪ غير محدد<sup>٢٤</sup>. ويلاحظ أن هذه النسب والأرقام تختلف قليلاً عما جاء في نتائج إحصاء ٢٠٠٨، (جدول ٥ وجدول ٦).

## جدول ٥: توزيع العاملين ومن سبق لهم العمل حسب وضعية العمل (٢٠٠٨)

العدد الكلي	عامل باجر	مخدّم - صاحب عمل	يعمل لحسابه	عمل اسري بدون اجر	عمل اسري بدون اجر	غير محدد
9,790,000	2,400,000	530,000	3,030,000	2,760,000	190,000	880,000
100	24,5	5,4	31,0	28,2	1,9	9
410,000	80,000	20,000	120,000	180,000	10,000	-
100	19,5	4,9	29,3	43,9	2,4	-

المصدر: عبد السلام مصطفى عبد السلام ٢٠١٠

كما هو مبين في جدول ٦ أدناه فإن غالبية القوى العاملة تنشط في مجال الزراعة (٣٦٪)، المهن الأولية (٢٢٪)، في مجال الخدمات والمبيعات (١١٪) والصناعات اليدوية (٨٪) وهذه النسب تعكس طبيعة اقتصاد غالبية سكان السودان القائم على الزراعة، كما تشير إلى تنامي القطاع غير المنظم من النسب المرتفعة للمهن الأولية والصناعات التقليدية (٣٠٪).

## جدول ٦: توزيع القوى العاملة حسب المهارات

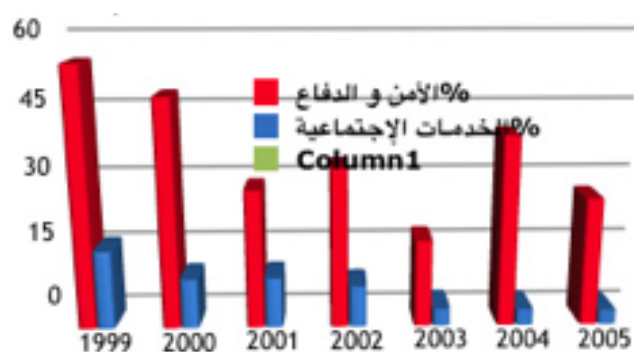
العام	الواردات	الصادرات	الميزان التجاري
2008	25931	24612	-1247
2009	19064	17136	-1803
2010	28311	26822	-1445
2011	25768	23937	-1795
2012	25183	10862	-13957

المصدر: عبد السلام مصطفى عبد السلام ٢٠١٠

يرجع مسح ٢٠٠٩ الأسباب الجذرية لانتشار الفقر إلى الحروب الأهلية والنزاعات ونمط التنمية اللامتوازن بين الريف والحضر وبين الأقاليم المختلفة، إضافة إلى غياب سياسات متماسكة لخفض حدة الفقر وغياب البرامج التي تسعى إلى تنويع للاقتصاد وردم الهوة التنموية بين الأقاليم. أما العوامل الأخرى التي لا تذكرها التقارير الرسمية، فيأتي في مقدمتها الفساد وغياب الشفافية والمحاسبة<sup>٢٥</sup> وتركيز الإنفاق الحكومي على قطاعات الأمن والدفاع (شكل ٣).

يؤشر التوزيع الجغرافي للفقر من حيث النسبة والحدة إلى ارتباطه بمناطق النزاعات والمناطق الرعوية ونزوح السكان. وللمفارقة فإنه يرتبط أيضاً بمناطق إنتاج الموارد الطبيعية (البتترول والذهب) فيما يشبه (لعنة الموارد) بالسودان، ويبدو أن النمو في السودان مازال مستمراً في الاعتماد بشكل كبير على إنتاج السلع الأولية وتصديرها، حيث يعد الذهب كما كان البترول نموذجاً لذلك. هذا الضعف الهيكلي منع العديد من البلدان، الإفريقية خصوصاً، من تحويل النمو إلى فرص عمل وتنمية اجتماعية أسرع. ولأن السودان تصدّر السلع والمواد من دون تحويلها، والتي قد تزيد الثروة على المدى القصير ولكنها تتسبب أيضاً في الإضرار بالسواد الأعظم من السكان خصوصاً الفئات الفقيرة، فعندما تقوم البلدان باستيراد المنتجات ذات القيمة المضافة الأعلى، تضرب الفقراء آثار العملية التضخمية الناتجة عن ذلك خصوصاً العاملين من ذوي الدخل المحدود، إذ تظل الأجور إلى حد كبير من دون تغيير، كما تؤثر تلك السياسات سلباً على تطوير قاعدة الإنتاج المحلي. وهذا يؤكد ما ذهبت إليه سامية النقر وآخرون بأن السودان يقدم دليلاً إضافياً على أن نمو للاقتصادات القائمة على امتصاص الفوائض الناتجة عن الربح لا تذهب عائداً إلى فائدة غالبية السكان<sup>٢٦</sup>.

## شكل ٣: الإنفاق الحكومي ١٩٩٩-٢٠٠٥



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء ٢٠٠٩ التقرير السنوي

## ٣-٥ معدلات التشغيل والبطالة:

تشير نتائج مسح الأسر القومي (٢٠٠٩) إلى أن معدلات النشاط الاقتصادي بلغت ٤٨٪، ٧٣٪ للذكور و٢٣٪ للإناث، وأن تفوق نسبة الذكور سجلت في جميع الفئات العمرية. وبلغت نسبة النساء حدها الأعلى (٢٩٪) في الفئة العمرية ٣٥-٤٤ سنة وأدناها (١٤٪) في الفئة العمرية ٦٥ فأكثر، وأن الفئة الأصغر (١٥-٢٤ سنة) سجلت أدنى معدلات المشاركة للجنسين (٣٠٪). كذلك كانت نسبة البطالة بين النساء

22- Samia Elnagar, Hassan Abdel Ati, Huda Mohamed, Lamia Eltigani, (2011), An Update of Reproductive Health, Gender, Population and Development Situation in Sudan, UNFPA – Sudan, December, p. 28

٢٣- نفس المصدر، ص ٦٣  
24- Sudan Central Bureau of Statistics, Sudan National Baseline Household Survey 2009, North Sudan - Tabulation Report, pp 18-20



الحضرية، وينمو بمعدل 7% سنوياً. كما نوه التقرير إلى أن القطاع غير الرسمي يلعب دوراً متنامياً كمخدم في الحضر وأنه متغير الخصائص ومن ثم تصعب الإحاطة بمكوناته إذ يتكون من حلقات متصلة من المؤسسات الصغيرة الحجم التي تمارس أنشطة مختلفة بدءاً من الباعة الجائلين إلى بعض الورش الإنتاجية والتي تقترب من المؤسسات الصغيرة المنتمية إلى النشاط الرسمي.

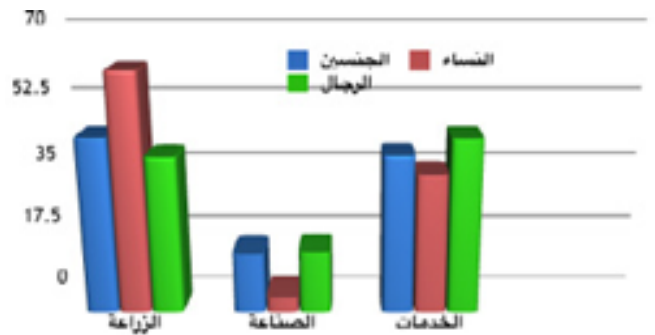
وعن ملامح القطاع آنذاك، أشار تقرير بعثة العمل الدولية (1976) إلى أن مساهمة المرأة ضعيفة في القطاع وأن سن العمل يتراوح بين 30-35 سنة وأن ساعات العمل تصل إلى عشر ساعات في المتوسط يومياً خلال أسبوع عمل يتكون من ستة أيام وأن الدخل في النشاط غير المنظم يعد عموماً أعلى من مدخول الأعمال الزراعية أو حتى من دخول المستوى الأوسط من مستخدمي الدولة. أوضح التقرير أن القطاع غير المنظم يتكون من أربع فئات: (أ) الباعة المتجولون، (ب) باعة الأطعمة والمشروبات والذين يعرضون سلعهم على قارعة الطريق، (ج) أصحاب الطباقي والأكشاك، و(د) الورش الصغيرة التي تعمل في مجال الإنتاج والصيانة.

في العام 1997 أوردت لجنة دراسة القطاع غير المنظم التي كونها وزير القوى العاملة بموجب القرار رقم "4" لسنة 1997، تعريفاً للقطاع غير المنظم على أساس أنه يشمل "الوحدات الإنتاجية والخدمية الصغيرة جداً والتي يديرها منتجون صغار يعملون لحسابهم الخاص وبرأسمال صغير وتقنية ذات مستوى منخفض ومهارة محدودة جداً وليس لها منافذ على الأسواق المنظمة ومؤسسات الإئتمان والتدريب، وغالباً ما تكون خارج الحماية الاجتماعية وتشريعات العمل"<sup>27</sup>

ظل حجم العمل غير المهيكل ومساهمته، يعانين من عدم وجود بيانات إحصائية دقيقة، وحتى مسح القوى العاملة لا يسمح باستخلاص أرقام دقيقة حول أعداد العاملين في القطاع، لكن هناك بعض التقديرات مثل تقرير منظمة العمل الدولية (2014) الذي قدر أن حوالي 65% من العمالة في الفترة العمرية 25-54 سنة منخرطة في القطاع غير المنظم، وأن واحداً من أصل كل خمسة أشخاص من العمالة غير المهيكلة هو/هي من الشباب بين 15-24 عاماً. أما تقرير التوقعات الاقتصادية الإفريقية (2013) الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فقد أفاد بأن ما يقدر بنسبة 60% من قوة العمل في السودان تعمل في القطاع غير الرسمي، كما أشار إلى تزايد نسبة مشاركة المرأة بشكل كبير في أنشطة القطاع غير الرسمي، خصوصاً ضمن مشروعات الكفاف أو الأنشطة الصغيرة غير المسجلة وبشكل خاص ضمن أنشطة بيع المشروبات والأغذية، حيث قدرت بعض التقارير النسبة المئوية.

لقد كان معدل المشاركة في النشاط الاقتصادي 26% في 2008 مقارنة بـ 30% في 1993. هذا التناقص ربما كان سبب الاختلاف في تحديد الناشطين اقتصادياً بين التعدادين، مع استبعاد الفئات العمرية من 14 سنة سيكون نسبة الناشطين اقتصادياً هي 37%<sup>28</sup>. تزايدت قوة العمل من 4,0 ملايين في 1983 إلى 6,0 ملايين في 1993 إلى 8 ملايين في 2008 على الرغم من أن معدل زيادة قوة العمل قد تناقص من 3,9% في الفترة 1983-1993 إلى حوالي 1,3% في الفترة 1993-2008 وتناقص معدل نمو التشغيل من 3% إلى 0,9% خلال الفترة ذاتها. نسبة السكان المشاركة في العمل بلغت 21,6% معدل الإعالة 78,4 ما يعني أن كل شخص عامل يعول 3,6 أشخاص.

## شكل 4: توزيع العمالة حسب القطاع والنوع الاجتماعي



المصدر: مسح قوة العمل 2011 وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل

قدر تعداد 2008 نسبة البطالة بـ 10,9% وهي تمثل ضعف النسبة في عام 1983 (8%) و 11% في العام 1993 ويشير تقدير مسح القوى العاملة لنسبة 18,8% للعام 2011 حيث بلغت أعداد العاطلين عن العمل 1,750,000 ويتراوح المعدل بين 13,7% للذكور و 32% للإناث، وبين 23,1% للحضر و 16,6% في الريف. ولا بد من التنويه إلى الفرق الكبير بين معدلات البطالة بين فئات الشباب من الإناث حيث تبلغ 74% في الحضر مقارنةً بـ 36% في الريف.

## 4. العمالة في القطاع غير المنظم:

وردت الإشارة لأول مرة إلى العمل غير المنظم في السودان في تقرير بعثة العمل الدولية الذي أصدرته العام 1976 تحت عنوان «النمو، الاستخدام والعدالة: الاستراتيجية الشاملة للسودان»<sup>29</sup>. أورد التقرير أن الإحصاءات الأساسية لأوضاع سوق العمل الحضرية شحيحة للغاية وهو ما ينطبق بصورة خاصة على القطاع غير المنظم، على الرغم من ذلك، فقد قدر التقرير حجم القطاع غير المنظم بين 25% و 30% من سوق العمل، وأنه يستوعب حينها ما بين 50,000 و 60,000 عامل في منطقة الخرطوم.

25- Samia Elnagar, Hassan Abdel Ati, Huda Mohamed, MukhtarLamia Eltigani, op. cit. p 62  
26- ILO/UNDP Mission, Growth, employment, and equity: a comprehensive strategy for Sudan, Geneva : International Labour Office, 1975

للنساء المنخرطات في العمل غير المهيكل في ولاية الخرطوم بـ ٥٦٪ من إجمالي عدد النساء العاملات. باستخدام نهج يركز على قياس التغطية بمظلة التأمين الاجتماعي وحجم المنشأة وعدد العاملين فيها حددت إحدى الدراسات حجم العمالة غير المهيكلة بـ ٨٢٪ إلى ٨٥٪ على أساس أن نسبة الذين لا تشملهم التغطية بالمعاشات التقاعدية تقدر بحوالي ٨٨٪ والمشتغلين لحسابهم الخاص وفي المنشآت الصغرى حوالي ٨٥٪<sup>٢١</sup>.

## ٤-١ أسباب تنامي القطاع غير المنظم:

على الرغم من عدم وجود إحصاءات دقيقة والاعتماد على التقديرات التي تختلف قليلاً من دراسة إلى أخرى، إلا أن ثمة نوعاً من الاتفاق حول أن العمل غير المنظم بات يشكل ملمحاً أساسياً في المشهد الاقتصادي السوداني، وأنه يشهد تنامياً متسارعاً في المناطق الحضرية جراء عدة عوامل في مقدمتها النزاعات والحروب الأهلية والجفاف والتصحر وما نتج عنها من موجات النزوح التي أنتجت تلك النزاعات، والهجرات من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية بسبب عدم التوازن التنموي، وهو العامل الذي تركز عليه كثير من الدراسات على أساس أن أولئك المهاجرين/ المهاجرات هم في معظمهم من ذوي المهارات المتعلقة أساساً بالأنشطة الريفية كالزراعة والرعي<sup>٢٢</sup>. هؤلاء يدخلون المدينة من دون المهارات اللازمة للانخراط في القطاع الرسمي العاجز أصلاً عن استيعاب ذوي المؤهلات الأكاديمية والمهارات ناهيك عن المجموعات الريفية الوافدة دون رساميل أو علاقات إلا مع بعض اقربائهم أو أفراد مجموعتهم القبلية الذين دخلوا المدينة في وقت سابق، ولهذا يكون العمل في القطاع غير المهيكل هو الخيار الوحيد أمامهم، وأن يتخذ المهاجرون والنازحون، أحياء المدينة الطرفية مكاناً للإقامة من أجل هدف وحيث هو الاستمرار على قيد الحياة.

وتركز بعض الكتابات أيضاً على اختلالات النظام التعليمي والفجوة الواسعة بين التعليم وسوق العمل كسبب مباشر لتوسع القطاع غير الرسمي. وبحسب وجهة النظر هذه، فإن العاملين والعاملات في هذا القطاع هم أساساً نتيجة لتلك الاختلالات من فاقدي فرص التعليم أو المتسربين من المراحل التعليمية المختلفة. «المتأمل لوضع الموارد البشرية في المنشآت غير الرسمية في الخرطوم، سواء صاحب المشروع أو العاملين فيه، يجد أن غالبيتهم من ذوي المستوى التعليمي المنخفض. ويرجع السبب وراء ذلك إلى أن غالبيتهم وفدوا من مجتمعات ريفية... كما أن غالبيتهم من فئة المتسربين من التعليم، كما يفتقر أصحاب تلك المشروعات إلى أي شكل من أشكال

الدعم التدريبي<sup>٢٣</sup>. من وجهة النظر هذه، فإن السبب الجذري لتنامي العمل غير المهيكل هو سياسات التعليم وعدم توافق مخرجاته مع سوق العمل، الدعم التدريبي. من وجهة النظر هذه، فإن السبب الجذري لتنامي العمل غير المهيكل هو سياسات التعليم وعدم توافق مخرجاته مع سوق العمل، إضافة لعدم وجود توازن التنمية الذي يوفر فرص العمل في كل ولايات السودان، ما يدفع إلى الهجرة من الريف إلى الحضر من دون خلق مواعين عمل لائقة لهم، ف«صاروا عملياً جيشاً من العاطلين وجزئياً قوافل مشاركة في النشاط الاقتصادي غير الرسمي»<sup>٢٤</sup>.

بالنسبة إلى معظم الباحثين الآخرين، ارتبط تمدد العمل غير المهيكل بالتأثيرات الكبيرة لبرامج التكيف الهيكلي وخصخصة المشروعات الاقتصادية التي كانت تتولاها الدولة وغياب أي معالجات اجتماعية لما أنتجته تلك التدخلات الجراحية على المجتمع السوداني، حيث اتسعت رقعة الفقر كما ارتفعت معدلات البطالة، وانخفضت القوة الشرائية للعملة المحلية وتضاعفت أرقام التضخم. وتزامن ذلك أيضاً مع عدد من العوامل التي أدت إلى التنامي السريع لهذا القطاع في العقدين الأخيرين، منها:

- ١- التطبيق الحاد والسريع لسياسات الخصخصة والتحرير الاقتصادي منذ العام ١٩٩٠.
- ٢- تطبيق الحكومة لما عُرف بسياسة «التمكين» التي قضت بفصل أكثر من ٣٠,٠٠٠ موظف وعامل من الخدمة المدنية (القطاع العام) على أسس سياسية.
- ٣- تخفيض الإنفاق العام وانسحاب الدولة من دعم خدمات الصحة والتعليم مع توسع دائرة الحرب وارتفاع الإنفاق على الأمن والدفاع (شكل ٣) وازدياد حركة النزوح نحو المدن.
- ٤- حل جميع الاتحادات والنقابات واستبدالها في منتصف التسعينيات بنقابات المنشأة والخاضعة كلياً لسيطرة الدولة وجميعها (عمال وموظفون وأطباء وأساتذة جامعات) تحت مظلة واحدة هي اتحاد عمال السودان. كذلك إعلان حالة الطوارئ من ١٩٨٩ وحتى ٢٠٠٦ في كل البلاد، ما حد من استخدام حق التجمع والتظاهر أو الإضراب كسلاح للحصول على الحقوق.
- ٥- اعتماد الدولة بشكل كبير على الضرائب والرسوم من ١٩٨٩ وحتى ١٩٩٧ (اكتشاف البترول)، ما أدى إلى انهيار الكثير من الأعمال الصغيرة والمتوسطة وهجرة رأس المال الوطني خارج البلاد (مصر، إنجلترا، الخليج وبعض دول شرق آسيا).
- ٦- توقف الدعم الرسمي التنموي (ODA) والاستثمار المباشر (FDI) والحصار الاقتصادي (المقاطعة الغربية).
- ٧- تطبيق نظام الحكم الفيدرالي في العام ١٩٩٤ والذي أنشأت بموجبه ٢٥ ولاية (قبل انفصال الجنوب ويضم ١٠ ولايات)، في كل منها حكومة ومجلس تشريعي وعدد من المحليات، ما زاد من تكلفة إدارة الدولة والتي تم تمويلها من خلال الضرائب والرسوم بشكل أساسي إضافة

<sup>٢١</sup> نقلًا عن: تاج السر محجوب، دور السلطات الإدارية الولائية في توفير ظروف العمل اللائق للعاملات في القطاع غير المنظم: نموذج بإتعات الشاي، ورقة في كتاب منظمة العمل العربية، المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الاقتصادية، الخرطوم ٢٠١١، ص ٢٤

<sup>٢٢</sup> منظمة العمل الدولية، خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان، يناير ٢٠١٤، ص ٣٦ / <http://www.ilo.org/addisababa/about-us/offices/cairo/wcmsLANG--AR/INDEX.HTM>

<sup>٢٣</sup> خالد عبد العظيم، القطاع غير الرسمي في السودان. الوضع الراهن وآفاق التطوير، ورقة سياسات مقدمة لمنظمة العمل الدولية، سبتمبر ٢٠١٣، ص ٥

وحسب تقارير منظمة العمل الدولية في العام ٢٠١٣، كان هناك ١٦٨ مليون طفل عامل في العالم منهم ٨٥ مليوناً (٦٠٪) في أعمال تتسم بالمخاطر. وتأتي إفريقيا جنوب الصحراء في المرتبة الثانية بعد شرق آسيا من حيث عدد الأطفال العاملين (٥٩ مليوناً أي ٢١٪ من الأطفال دون ١٨ سنة، ٦٠٥ منهم يعملون في الزراعة وأن ٢٠٪ فقط منهم يتلقون أجراً مقابل عملهم. وجاء السودان في التقرير ضمن أسوأ عشر دول من حيث ظروف عمل الأطفال.<sup>٣٠</sup>

لقد بدأ التشريع لتنظيم عمالة الأطفال في السودان مع بدايات العهد الاستعماري، في العام ١٩٠٩ بقانون التلمذة الحرفية والذي حدد سن العاشرة كحد أدنى لالتحاق الطفل بالعمل، ثم جاء قانون ١٩٢٦ والذي ارتبط بحاجة الدولة للاستعمارية للأيدي العاملة لجني وتصنيع القطن، وقد منع القانون دخول الأطفال دون التاسعة إلى المحالج ومصانع النسيج ومنع عمل الأطفال دون سن ١٢ سنة لأكثر من ٧ ساعات ثم رفع الحد الأدنى إلى ١٤ سنة. واستمر هذا القانون سارياً حتى استبداله بـ(قانون علاقات العمل في العام ١٩٨١). كذلك صدر في العام ١٩٥٥ قانون خاص لخدم المنازل اشترط أن لا يقل العمر عن ١٥ سنة وأن يتم تسجيل العامل، ما يسمح له وللأسرة بالاحتفاظ بالحقوق القانونية المتعلقة بالأجر وحسن المعاملة. ولكن القانون في مجمله كان منحازاً للأسر المخدمة أكثر من العاملين.

بعد الاستقلال، حددت المادة ٢٦ من الدستور مسؤولية الدولة عن حماية الأطفال من الاستغلال والإهمال الجسماني والروحي. وصدر بموجب ذلك تشريع يمنع عمل الأطفال دون سن ١٨ سنة فيما عدا العمل في مؤسسات التدريب (المهني والحرفي) وأعمال الأسر وتحت إشرافها. وما يُؤخذ على هذا التشريع أنه يهتم بالأطفال العاملين مع مخدمين ويتجاهل الغالبية العظمى التي تعمل بمفردها.

وقع السودان وصادق على اتفاقية حقوق الطفل (CRC) في العام ١٩٩١ والذي يلزم الدولة برعاية مصلحة الطفل الفضلى وعدم التمييز وحقه في الحياة وحرية التعبير. كذلك وقع السودان على الميثاق الإفريقي الخاص بحقوق ورفاه الطفل. وفي الدستور الانتقالي (٢٠٠٥) جاء عدد من البنود التي تؤكد حقوق الطفل وحمايته، ثم جاء قانون الطفل (٢٠١٠) الذي أقرّ بالعديد من الحقوق ومسؤولية الدولة في الحماية والرعاية.

على الرغم من إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة «إعلان حقوق الأطفال» الخاص بحق الطفل في الحماية الخاصة وفي الفرص للنمو الصحي والطبيعي والاستمتاع بالأمان الاجتماعي بما في ذلك الحصول على التغذية، السكن، الترفيه، الخدمات الصحية والتعليم والحماية من كل أنواع الإهمال، القسوة والاستغلال والذي صدر منذ العام ١٩٥٩، فإن تقارير منظمة العمل الدولية تشير إلى وجود ٢٤٧ مليون طفل عامل على مستوى العالم في الفئة العمرية ٥-١٧ سنة، ٩٠٪ منهم في آسيا وإفريقيا، مقابل ٢,٥ مليونين يعملون في الدول المتقدمة.

للاستخدام الجائر للموارد الطبيعية (خصوصاً الغطاء النباتي) من قبل الدولة والمواطنين، كما حملت الولايات مسؤولية تمويل الخدمات الأساسية في ظل ضعف كبير للموارد.

٨- تحول الاقتصاد بعد اكتشاف البترول من اقتصاد إنتاجي قائم على الزراعة بشقيها النباتي والحيواني والتصنيع الزراعي إلى اقتصاد ريعي يعتمد بنسبة ٩٠٪ على صادرات البترول.

كل هذه العوامل أدت إلى البطالة وتدني فرص الاستخدام في القطاع المنظم. وبدا العمل غير المهيكل كـ«ملاذ أخير للفقراء ومحدودي الدخل إزاء عجز الدولة عن الاضطلاع بمهامها ووظائفها الأساسية في توفير احتياجات المواطن وخلق فرص العمل، فبدأ الاتجاه بوتائر أعلى وأسرع إلى النشاط الاقتصادي غير الرسمي، واتسعت المساحة التي يحتلها»<sup>٣١</sup>. مع اتساع البطالة وغياب أي شكل من أشكال التأمين ضد البطالة وانخفاض فرص العمل في القطاع الرسمي، وجد العديد من العاطلين عن العمل أنفسهم منخرطين في القطاع غير الرسمي الذي يوفر قاعدة لتوليد المداخيل للفئات الضعيفة، وكذلك لذوي الدخل المحدود من العاملين في القطاع الرسمي كمصدر للدخل الإضافي لسد الفجوة بين الدخل وكلفة الاحتياجات الأساسية للأسر.

على الرغم من أن معظم العاملين في القطاع غير المنظم يظلون أسيري الدخل المتدنية وعدم الاستقرار في العمل داخل القطاع، إلا أن بعض الدراسات أشارت إلى قدرة بعض المجموعات على الخروج ودخول القطاع التجاري المنظم عن طريق استخدام التجمعات الإثنية (ETHNIC CLUSTERING) والتي تمثل قناة الدخول إلى القطاع ووسيلة الحماية الاجتماعية وآلية تراكم رأس المال والخروج إلى القطاع المنظم في الغالب بمساعدة أحد أصحاب الأعمال من الإثنية نفسها، ورصدت بعض الحالات التي تحول أصحابها من باعة متجولين في القطاع غير المنظم إلى الأسواق الكبيرة في الخرطوم (السوق الشعبي) وأم درمان (سوق ليبيبا الذي يغلب عليه تجار دارفور) والخرطوم بحري (سوق سعد قشرة ومعظم التجار من مناطق الجزيرة والنيل الأبيض وجنوب الخرطوم). ولهؤلاء تعتبر فترة العمل في القطاع غير المنظم فترة للتدريب وإثبات الجدية والكفاءة وكسب الثقة، في الغالب، من خلال توزيع سلع الداعمين المحتملين.

تستخدم التجمعات الإثنية (ETHNIC CLUSTERING) أيضاً في المنافسة داخل القطاع، خصوصاً بين الذكور، ويمكن أن تُخرج مجموعات أخرى من القطاع كما يغلب عليها نوع من التخصص في السلع والمجال الجغرافي.

## ٤-٢ عمالة الأطفال:

تعرف منظمة العمل الدولية عمالة الأطفال بأنها «العمل الذي يحرم الأطفال من طفولتهم ومستقبلهم وكرامتهم والذي يضر بنموهم الجسماني والعقلي». وتعتبر عمالة الأطفال عاملاً أساسياً في

<sup>٣٠</sup> الفاتح عباس القرشي، رؤية اتحاد أصحاب العمل حول الحماية الاجتماعية للعاملين في النشاط الاقتصادي غير المنظم، ورقة في كتاب: المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، الخرطوم، ٢٠١٣، ص ١٥٦.

بناء على نتائج إحصاء ٢٠٠٨، يشكل الأطفال العاملون ٧٪ من القوى العاملة، أي حوالي ٨٠٠,٠٠٠، (١٣٪ فى الريف مقابل ٥٪ فى المناطق الحضرية)<sup>٣٧</sup>. وكما هو موضح فى جدول ٧ فإن معظم الأطفال يعملون فى القطاع الزراعي بشقيه الزراعي والحيواني (٧٠٪) والأعمال المنزلية (٢٠٪)<sup>٣٨</sup>. ومن الواضح أن المهن التى يعملون فيها لا تساعد على نمو المهارات، وبالتالي يظلون حبيسي الدخل المتدني حتى بعد أن يكبروا. يجب التنبيه هنا إلى ضرورة الحذر فى التعامل مع هذه الأرقام لأن نتائج الإحصاء لم تأخذ فى الاعتبار موسمية العمل الزراعي (٣-٤ أشهر) وبالتالي إمكانية عمل الأطفال فى قطاعات أخرى.

بناء على نتائج إحصاء ٢٠٠٨، يشكل الأطفال العاملون ٧٪ من القوى العاملة، أي حوالي ٨٠٠,٠٠٠، (١٣٪ فى الريف مقابل ٥٪ فى المناطق الحضرية). وكما هو موضح فى جدول ٧ فإن معظم الأطفال يعملون فى القطاع الزراعي بشقيه الزراعي والحيواني (٧٠٪) والأعمال المنزلية (٢٠٪). ومن الواضح أن المهن التى يعملون فيها لا تساعد على نمو المهارات، وبالتالي يظلون حبيسي الدخل المتدني حتى بعد أن يكبروا. يجب التنبيه هنا إلى ضرورة الحذر فى التعامل مع هذه الأرقام لأن نتائج الإحصاء لم تأخذ فى الاعتبار موسمية العمل الزراعي (٣-٤ أشهر) وبالتالي إمكانية عمل الأطفال فى قطاعات أخرى.

## جدول ٧: توزيع الأطفال العاملين حسب مجال العمل

مجال العمل	العدد	%
أنشطة زراعية	560,000	70,0
أعمال منزلية	180,000	22,5
تجارة جملة والتجزئة	40,000	5
إدارة عامة	20,000	2,5
المجموع	800,000	100

المصدر: عبد السلام مصطفى (٢٠١٠)

و على الرغم من أن معظم الوثائق والقوانين، بما فيها اتفاقية حقوق الطفل، تحدد الفئة العمرية ١٢-١٨ سنة للطفل، إلا أنه من المنظور الثقافي والاجتماعي لا يعتبر العمر وحده مؤشراً مناسباً لتحديد عمالة الأطفال<sup>٣٩</sup>. ففي المجتمعات الرعوية والزراعية التقليدية يعتبر عمل الطفل نوعاً من تأهيله للمساعدة فى إعادة إنتاج الأسرة، وفي إطار تقسيم عمل الأسرة توكل إليه/إليها أنشطة تتواءم مع قدراته الجسدية والعقلية. وقد يفرض ذلك أحياناً غياب ثقافة العمالة المأجورة أو وجود مجموعات لا تملك أراضي أو هجرة الرجال إلى العمل بسبب الظروف الاقتصادية التى تستلزم توفير الدخل النقدي لضمان العيش. لعل هذا هو تعريف منظمة العمل الدولية لعمل الأطفال على أساس «الاستغلال المنظم بواسطة المخدمين للأطفال

خارج نطاق أسرهم». وتبرز المشكلة أكثر فى المناطق الحضرية إذ تكون عمالة الأطفال فى غالبيتها الأعم خارج نطاق الأسرة، وتتمثل فيها كل المخاطر الاقتصادية والاجتماعية بما فيها التعرض للعنف والاستغلال خصوصاً للفتيات، إضافة إلى ارتباطها فى المدن الكبرى بظاهرة التشرد. رصدت الدكتوراة إبتسام ساتي مجموعة من العوامل المؤثرة فى زيادة عمالة الأطفال<sup>٤٠</sup> وتشمل:

- ١- الموروث الاستعماري المتسامح مع عمالة الأطفال والذي ما زال يشكل الإطار العام لسياسات العمل على الرغم من تغير الظروف.
- ٢- انهيار الأسرة كوحدة إنتاجية.
- ٣- هجرات العمالة الموسمية والدائمة.
- ٤- السياسة التعليمية التى تركز على الجوانب الأكاديمية من دون المهارات ومن دون اعتبار حاجيات سوق العمل.
- ٥- التركيبة الديمغرافية التى يشكل الأطفال تحت سن ١٥ سنة فيها حوالى ٤٣٪ من السكان.
- ٦- طول فترة النزاعات وما خلفته من حراك سكاني وانهيار وسائل المعيشة للأسر.
- ٧- زيادة معدلات الفقر.

ويمكن أن نضيف إلى تلك العوامل (أ) الفجوة التنموية الكبيرة والمتزايدة بين الريف والمدينة وبين الأقاليم المختلفة، (ب) تشتت الأسر بسبب النزوح، (ج) التفكك الأسري بسبب هجرة الأزواج أو الطلاق، و(د) تغير العادات الاستهلاكية نتيجة للتعليم أو الهجرة. بينما تحدد البيئة الطبيعية نمط معيشة الأسرة ونوعية عمل الأطفال فى الريف، ففي المدينة فقط توفر الفرص المتاحة ووجود الأقارب والأصدقاء، هي التى تحدد طبيعة عمل الطفل خارج النطاق الأسري والتي تكون فى الغالب فى القطاع غير المنظم ومتغيرة دائماً. فى الماضي كانت عمالة الأطفال فى المدن السودانية محصورة فى أنشطة معينة مثل مسح الأحذية وغسل السيارات والورش الحرفية كما بُرى، أما الآن فتجدهم فى كل أنواع العمل التى لا يتطلب الدخول إليها مهارات محددة أو رأس مال نقدياً (الحرف، التجارة، النقل، العمل اليدوي... الخ). الآن أيضاً ارتفع عدد الفتيات العاملات خارج نطاق الأسرة والعمل فى المنازل (خدم منازل، نظافة) للدخول إلى عمل الأطعمة والمشروبات وتوزيعها بما فى ذلك الخمور (المحرمة قانونياً) وبيع المنتجات الأولية. من الظواهر التى ارتبطت بعمالة الأطفال فى المدن السودانية، ظاهرة تشرد الأطفال التى انفجرت فى منتصف ثمانينيات القرن الماضي بعد جفاف ومجاعة الساحل (١٩٨٣-١٩٨٤) والتي أفرزت نوعين

31- Matt Berg, 10 Child Labor Facts, Oct. 2014, <http://borgenproject.org/10-child-labor-facts/>

32- Dr. Ibtisam Sati, "Child Labour in Sudan: Factors and Repercussions", paper presented to the International Meeting on Children's Work and Child Labour hosted by the Africa Child Policy Forum, Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa (OSSREA), and Young Lives in Addis Ababa, 20-21, March 2014

33- Dr. Ibtisam Sati, op. cit.

٣٤- نفس المصدر السابق.

الطفل بسبب الفقر. ولهذا لا يمكن تحقيق حماية الأطفال إلا بمواجهة السبب الجذري وهو الفقر وليس الإجراءات المتعلقة بالنتائج. بالطبع تؤثر عمالة الأطفال، إضافة إلى حرمانهم من التعليم، بسبب طول ساعات العمل وقسوته وسوء البيئة التي يعملون فيها، على صحتهم وتجعلهم عرضة لمخاطر الحوادث والأمراض البيئية. وفي حال الاستخدام فإنهم يعانون من ضعف الأجور وانعدام العقود والتعرض للعنف والإعتداء.

## ٤-٣ الحماية الاجتماعية للعمال في القطاع غير المنظم:

استفسر مسح القوى العاملة في السودان لسنة ٢٠١١ عن مدى توفر التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي في مكان العمل، حيث أشار ١٢٪ من العمال إلى أنهم مشمولون بتغطية الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي، في حين أشار ٧٤٪ إلى عدم وجود برنامج للتأمين الصحي متاح من خلال مكان/ صاحب العمل. أما بالنسبة للانتساب النقابي، حيث تشترط لائحة تكوين النقابات ٣٠ شخصاً كحد أدنى للسماح بتأسيس نقابة فرعية، فإن ٢٠٪ فقط أفادوا بوجود نقابة في موقع عملهم، أي أن ٨٠٪ من القوى العاملة في السودان هم خارج أي شكل من أشكال التنظيم النقابي. وما أسهم في غياب التنظيم النقابي أيضاً، قانون نقابة المنشأة الذي يقلل من قدرة النقابة على الدفاع عن مصالح أعضائها في ظل القانون والتنظيم النقابي الحالي.

## جدول ٨: التأمين الاجتماعي والصحي والانتساب النقابي %

الإقليم	نقصي الفقر % (Poverty Incidence)	جودة الفقر % (Poverty gap)	حدة الفقر % (Severity)
الخرطوم	26.0	6.4	2.4
الشمالي	33.7	9.4	3.8
الشرقي	46.3	17.1	9.0
الوسط	45.4	13.8	6.1
كربنجان	58.7	23.1	11.7
دارفور	62.7	24.6	12.6
السودان	46.5	16.2	7.8

المصدر: مسح قوة العمل ٢٠١١ وزارة العمل والإصلاح الإداري

٣٥- د. حسن عبد العاطي، تشرد الأطفال في ولاية الخرطوم، المسح الاجتماعي الصحي للأطفال المشردين بالسودان، وزارة الرعاية والتنمية الاجتماعية ومنظمة اليونيسيف، مايو ١٩٩١.  
36- ILO project: Tackling child labour through education in African, Caribbean and the Pacific (ACP) States (TACKLE) 2008-2013, <http://www.ilo.org/ipec/projects/global/tackle/sudan/lang-en/index.htm>  
٣٧- تجارب جمعية أصدقاء الأطفال المحرومين من الرعاية الأسرية (أمل) وجمعية صباح.

من الأطفال العاملين، العائشون على الشارع (يقضون معظم ساعات اليوم في الشارع عملاً أو تسكعاً ويعودون في نهاية اليوم إلى الأسرة) والعائشون في الشارع (مشردون كلياً) ومعظم هؤلاء يعملون لتوفير الطعام ويعيشون في ظروف تفتقر إلى أبسط المقومات الإنسانية والتي يتعرضون فيها، إضافة إلى ضغوط المخدمين والنظرة السالبة للشارع، إلى حملات الشرطة المرتبطة بالعقاب البدني والحبس وغيرهما<sup>٤١</sup>.

في إطار برنامجها لمحاربة عمالة الأطفال في إفريقيا (TACKLE) وضعت منظمة العمل الدولية اتفاقاً مع حكومة السودان والاتحاد الأوروبي في أكتوبر ٢٠٠٨. بموجب الاتفاق (أ) حددت حكومة السودان الأعمال الخطرة للأطفال وتمت مراجعتها من منظمة العمل الدولية، (ب) وعمل خطة تعليمية لمدة خمس سنوات (٢٠١٢)، (ج) تدريب العاملين في مجال التعليم على محاربة عمالة الأطفال (القوانين، التقارير، الأدوات)، (د) ثم تدريب العاملين في الجهاز المركزي للإحصاء (٢٠١١) لجمع المعلومات الخاصة بعمالة الأطفال، (هـ) دراسة عن بيئة عمل الأطفال لاستخدام توصياته في تدريب الأطفال وحمايتهم من الأعمال الخطرة<sup>٤٢</sup>.

هناك مجموعة من التحديات تعيق محاولات الحد من عمالة الأطفال أو حماية العاملين منهم، تتمثل في:

١- عدم قدرة الدولة أو تقاعسها عن تطبيق القوانين التي تصدرها أو الالتزام بالاتفاقيات الدولية التي توقعها وذلك لعدد من الأسباب منها (أ) عدم توفر الموارد لخدمات الرعاية والحماية، (ب) الاصطدام ببعض أصحاب الأعمال النافذين من مخدومي الأطفال، (ج) ضعف قدرات المؤسسات المعنية برعاية الأطفال، (د) وجود معظم الأطفال العاملين في القطاع غير المنظم، ما يصعب من تنظيمهم أو تقديم الخدمة لهم على مستوى مكان العمل، ووجودهم خارج نطاق الأسر، ما يعوق المعالجات الاجتماعية.

٢- ازدياد حاجة الأسر المادية ووجود بعض القيم والموروثات الثقافية لبعض المجموعات القبلية، خصوصاً تلك التي تعتمد على الرعي والزراعة التقليدية.

٣- استمرار اتساع دائرة الفقر وحاجة الأسر المتزايدة إلى الناشطين اقتصادياً بالأسرة.

٤- ارتفاع عدد الأسر التي تعولها النساء (٢٤٪ حسب إحصاء ٢٠٠٨).

٥- فشل محاولات منظمات المجتمع المدني بسبب ضغوط الدولة وضعف الإمكانيات المادية والنظرة المجتمعية السالبة للأطفال المشردين، ما منع استخدامهم في مؤسسات تحترم حقوقهم على الرغم من تدريبهم بواسطة المنظمات<sup>٤٣</sup>.

على الرغم من التحسن المستمر في التشريعات، إلا أن تحدي القدرة على التطبيق يظل قائماً سواء للدولة في ما يتعلق بالحماية، أو للأسر التي تعوزها القدرة على مواجهة نفقات التعليم، أو الاستغناء عن عمل

بدأ تمييز التشريعات بين العاملين في القطاع المنظم والقطاع غير المنظم في تاريخ مبكر نسبياً، حيث أسس قانون المخدمين والأشخاص المستخدمين (١٩٤٨) لذلك التمييز عندما نصت مادته الثالثة على أن «يستثنى من هذا القانون:

٢- الأشخاص الذين تكون أعمالهم غير منظمة والذين يستخدمون في غير أغراض تجارة المخدم أو عمله.

٣- خدم المنازل كما هو موضح في قانون خدم المنازل (١٩٢١) أو أي تعديل فيه.

٤- أفراد عائلة المخدم القاطنون معه والمعتمدون كلياً أو في الغالب عليه.

٥- الأشخاص المستخدمين في الأعمال الزراعية بخلاف الأشخاص المستخدمين في تشغيل وتصليح وحفظ الآلات.

٥- أي طبقة من الأشخاص يعلن مجلس الوزراء، بموجب أمر يصدره، أنهم ليسوا أشخاصاً في هذا القانون»<sup>٤٤</sup>.

ظل هذا التمييز بموجب الاستثناءات الواردة في هذا القانون كما هي في جميع القوانين المتعاقبة حتى قانون العمل للعام ١٩٩٧ وهو القانون الساري حالياً، حيث نصت المادة ٣ من القانون على استثناء العمال الزراعيين وأفراد أسرة صاحب العمل وخدم المنازل. أما قانون التأمين الاجتماعي لسنة ١٩٩٠ المعدل في ٢٠٠٨<sup>٤٥</sup>، فيترك الأمر ملتبساً، فهو يستثني العمالة غير المهيكلة في فقرات ويشير إلى إمكانية استيعابهم ضمن القانون في فقرات أخرى، فقد نص القانون في فقرته الرابعة على أن أحكامه تسري على:

١- جميع العاملين في (أ) القطاع الخاص والهيئات العامة والشركات المنشأة بموجب قانون الشركات لسنة ١٩٢٥ و(ب) الشركات والبنوك التي تملك الدولة كل أسهمها.

٢- أصحاب الأعمال الذين يستخدمون عاملاً واحداً فأكثر.

٣- أصحاب المهن الحرة وأصحاب الحرف.

و بموجب أحكام البند «١» يستثنى من سريان أحكام هذا القانون الفئات الآتية:

١- موظفو الحكومة الذين تسري عليهم أحكام قانون المعاشات لحكومة السودان لسنة ١٩١٩، أو قانون معاشات الخدمة المدنية لسنة ١٩٦٢، أو قانون معاشات الخدمة العامة لسنة ١٩٧٥ أو ١٩٩٢.

٢- أفراد قوات الشعب المسلحة وقوات الشرطة.

٣- الرعايا الأجانب الذين يعملون في بعثات دبلوماسية أو دولية ودخولوا البلاد بقصد العمل في هذه الجهات.

٤- العاملون في الزراعة والرعي والغابات، ولا يسري هذا الاستثناء على العاملين لدى أصحاب أعمال يستخدمون عادة عاملاً فأكثر.

٥- العاملون في منازلهم.

٦- أفراد أسرة صاحب العمل.

٧- خدم المنازل الذين يعملون بالخدمة الشخصية في المنزل مقابل أجر يدفعه مباشرة رب المنزل من ماله الخاص.

٨- العاملون بعقود التلمذة لدى صاحب عمل يقصد تعلم مهنة أو صناعة شرط ألا تزيد مدة العقد على ثلاثة أشهر، وألا يحصلون على أجر خلال تلك المدة.

كما ينص القانون على أنه «يجوز لمجلس الوزراء بناء على توصية بذلك من الوزير وموافقة المجلس أن يصدر أوامر بسريان أحكام هذا القانون وذلك طبقاً للشروط والأوضاع التي تحددها هذه الأوامر على الفئات الواردة أدناه أو أي فئات أخرى وتلك الفئات هي:

١- العاملون المشار إليهم في الفقرات من (هـ) إلى (ج) من البند (٢).

٢- المشتغلون لحسابهم.

٣- أصحاب الأعمال<sup>٤٦</sup>.

و كان التعديل الأهم في قانون ٢٠٠٨ هو النص على سريان أحكام القانون على أصحاب المهن الحرة وأصحاب الحرف. وكان يمكن لذلك أن يعني شمول القانون للعمالة غير المهيكلة، غير أن المشرع عاد لاستثناء فئات من هذه العمالة، رابطاً استيعابها بقرار من مجلس الوزراء والذي لم يصدر حتى الآن، ليبقى هؤلاء خارج التغطية التأمينية، كما يثير النص إشكالاً آخر حيث لم يرد تعريف قانوني لمن هو الحرفي ومن المهني ضمن التعاريف الواردة في القانون ليساعد في تحديد الأشخاص المستهدفين<sup>٤٧</sup>.

كل ذلك إلى جانب عوائق أخرى، يرى الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي أنها تعترض مد تغطيته لتشمل العمالة غير المهيكلة. فالصندوق يرى مثلاً أن تذبذب دخول هذه الفئات وانقطاعها في بعض الأحيان يؤثر على الاستمرارية في تسديد الاشتراكات، وأن تكلفة متابعة وتطبيق النظام على هذه الفئات يحتاج إلى إمكانات كبيرة قد لا تتوفر للصندوق، وأن هذه الإمكانيات التنظيمية والإدارية في حال توفرها سترفع من تكلفة التأمين، كما أن اقتصديات الكفاف التي تعيش ضمنها هذه الفئات قد تجعل من الصعب عليها توفير مبالغ الاشتراك في النظام<sup>٤٨</sup>.

هذه الصعوبات وربما غيرها هي التي أعاققت بعض المحاولات التي قام بها الصندوق لاستيعاب بعض فئات العمالة غير المهيكلة منها محاولة لتغطية عدد من المعاملات في القطاع غير الرسمي بولاية الخرطوم والتي، حسب الصندوق، واجهت صعوبات أدت في الأخير لعدم تعميمها قبل أن تختفي هي ذاتها، من بين تلك الصعوبات قلة عدد المشتركات وتذبذب التحصيل وعدم الاستمرارية في سداد الاشتراكات، فيما يقترح بعض متفحصي التجربة أنها فشلت

<sup>٤٨</sup> - نقلاً عن محمد عثمان خلف الله، مصدر سابق، ص ٣٩.

<sup>٤٩</sup> - أول نظام للتأمين الاجتماعي في السودان بدأ بنظام المعاشات في ١٩٠٤ ليعطي فئات الموظفين. أما العمال، فإن أول نظام حماية بدأ بمال التأمين الحكومي في ١٩٣٠، وهو نظام أداري. وتبعه قانون المخدم والشخص المستخدم ١٩٤٨، وقانون التعويضات العمالية لسنة ١٩٤٨ الخاص بتعويض إصابات العمل. ثم مشروع قانون التأمين الاجتماعي لسنة ١٩٦٢، وكذلك مشروع قانون ١٩٦٩، والتي بقيت مشاريع فقط ولم تتحول إلى قوانين، ثم قانون التأمينات الاجتماعية لسنة ١٩٧٤ الذي بدأ تطبيقه في العام ١٩٧٥ ليشمل العمال في الحكومة بالإضافة إلى العاملين في القطاع الخاص، ويغطي العمال لدى أصحاب العمل الذين يستخدمون ثلاثين عاملاً فأكثر. ثم صدر قانون جديد في ١٩٩٠ تأسس بموجبه الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي.

<sup>٤٠</sup> - أحمد الربيع فضل، النموذج المقترح لمد مظلة الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ص ١٠١-١٠٢.

٤٤- محمد إبراهيم الزبير محمد، تجربة التأمين الصحي للعمال الموسمين والعرضيين في السودان، ضمن منظمة العمل العربية. المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، الحماية الاجتماعية للعمال الموسمين

٢٠١٥، ص ١٠٦. لا تقتصر التحديات التي تواجه العمالة غير المهيكلة فقط على غياب التأمين الاجتماعي وخطر التقاعد من دون وجود مصدر للدخل أو بقائهم خارج نظم التأمين الصحي فحسب، لكن أيضاً المخاوف من أن أعمالهم أيضاً مهددة بخطر محدودية النمو، فهم يعجزون في الغالب عن الوصول إلى خدمات تأمين الأعمال. وهذه المخاوف كما يلاحظ أحد الباحثين، لم تأت من فراغ، فبيئات العمل التي تنشط فيها العمالة غير المهيكلة كالأسواق مثلاً غير مجهزة بنظم مكافحة الحريق، وقد يهدد وقوع أي حادث حريق تلك المشروعات بانتهاء نشاطها تماماً من دون أي تعويض من أي مؤسسة أو هيئة تأمينية توفر ضمان مخاطر للمشروعات من هذا النوع<sup>٥٠</sup> كما حدث بعد وفاة د. جون قرنق (٢٠٠٦) أو انتفاضة الشباب (٢٠١٣).

#### ٤-٣ المبادرات تجاه العمل غير المنظم:

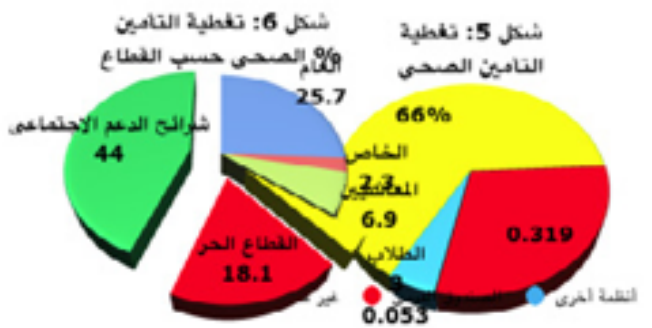
على الرغم من أن معظم الدراسات والتقارير أكدت غياب أو ضعف برامج التدريب التي تلقاها العمالة في القطاع بشكل عام، والمرتبطة بشكل أكبر بالمؤسسات غير الرسمية، إلا أن هناك بعض المحاولات لتقديم خدمات التدريب والتي لاقت بعض النجاح، جلتها في ولاية الخرطوم، ومنها:

١- مراكز التدريب المتنقلة التي استخدمتها «مشاريع استقرار الشباب» بولاية الخرطوم التي قامت بتدريب أصحاب المشروعات غير الرسمية في مجالات صيانة السيارات والحدادة والنجارة وأعمال الكهرباء.  
٢- تجربة شركة المصبغة التركية بشمال الخرطوم التي قامت بتدريب ثلاث مجموعات من النساء (٢١ امرأة) على مهارات الخياطة لصناعة ملابس الأطفال التي يتم تسويقها عن طريق الشركة أو تباع مباشرة إلى السوق عن طريق صاحبات المشروع، وبعد اكتمال التدريب تحصلت المجموعات على التمويل من بنك الأسرة وبدأت الإنتاج وبناء علاقات مباشرة مع السوق.

٣- مبادرة اتحاد العمال بولاية الخرطوم عندما تقدم بمشروع قانون لتنظيم النشاط الاقتصادي غير المنظم عبر الاتفاق مع سلطات ولاية الخرطوم على عدة إجراءات شملت (أ) تدريب وبناء قدرات العاملين في هذا النشاط، (ب) توفير أماكن لممارسة هذه الأنشطة وإنشاء حافظات تمويلية في كل محليات الولاية، و(ج) إدخال العاملين في القطاع تحت مظلة التأمين الصحي والتأمينات الاجتماعية<sup>٥١</sup>.

٤- مبادرة الاتحاد العام للمرأة السودانية بتنظيم ١٠٠٠ امرأة من العاملات في بيع الشاي واستصدار قرار من والي الخرطوم بمنع حملات الشرطة والمحليات على العاملات (الكشاشات) وقرار آخر من وزارة الشؤون الاجتماعية في ولاية الخرطوم بتحديد أماكن لهن لممارسة المهنة وعمل بطاقة لكل عاملة وإدخال العاملات ضمن نظام التأمين الصحي، إلا أن التجربة كسابقتها لم يكتب لها النجاح في رأينا بسبب الافتراض الضمني للمبادرة بتحويل المستفيدات للقطاع الرسمي وهو منطق يهزم نفسه.

أساساً بسبب عدم جاذبية المزايا التأمينية التي يقدمها نظام التأمين الاجتماعي للعاملات في القطاع<sup>٥٢</sup>. لا يقتصر غياب أو تغييب العمالة غير المهيكلة عن تغطية التأمين الاجتماعي أو المعاش التقاعدي فحسب، بل تغييب أيضاً عن تغطية الصندوق القومي للتأمين الصحي. ووفقاً لبعض الدراسات فإن الصندوق القومي للتأمين الذي تأسس بموجب قانون التأمين الصحي لسنة ٢٠٠١ فإن التغطية الكلية بالتأمين الصحي بلغت حتى العام ٢٠١٤ حوالي ١١,٨ مليون مشترك، وبلغت نسبة تغطية التأمين الصحي حتى النصف الأول من العام ٢٠١٤م ٣٢,١٪ من إجمالي السكان، ولكن بتباين كبير بين الولايات أعلاها في الخرطوم (٦١,٧٪) وأدناها بجنوب دارفور<sup>٥٣</sup>، إضافة لـ ١,٩ مليون مشترك بأنظمة التأمين الصحي الأخرى بنسبة ٥,٣٪ لتصبح التغطية الكلية ٣٧,٢٪<sup>٥٤</sup>.



كما يوضح الشكل 6، فإن شرائح الدعم الاجتماعي تشكل الشريحة الأكبر (٤٤٪) وتقوم بتغطية تكلفتها الجهات الداعمة مثل وزارة المالية وديوان الزكاة، على الرغم من أنها تتميز بعدم الانتظام. ويبلغ عدد مرافق تقديم الخدمة المباشرة ٣٣١ مرفقاً تمثل ٢١٪ ومرافق تقديم الخدمة غير المباشرة ١٢٤٤ تمثل ٧٩٪. ويعتمد التأمين الصحي بصورة أساسية في موارده على اشتراكات المؤمن عليهم واشتراكات القطاع الرسمي تتكون من ١٠٪ من إجمالي الراتب (٦٪ من المخدم و٤٪ من العامل)<sup>٥٥</sup>.

كما هو الحال في صندوق التأمين الاجتماعي، تعتقد إدارة الصندوق القومي للتأمين الصحي بوجود إشكالات تعترض تغطية القطاع غير المنظم مثل غياب الإحصاءات الدقيقة للعمالة غير المهيكلة وصعوبة متابعتها والتكلفة العالية لإدارة نظام تأمين صحي يستوعب تلك العمالة وعدم وجود صاحب عمل، في حالة المستخدمين لأنفسهم، يتحمل تسديد جزء من اشتراك المؤمن عليهم والعرضيين، الخرطوم،

٥٠- بابكر محمد أحمد، تجربة الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي في توفير الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ص ٧٢.

٥١- بالنسبة للصندوق فإن تلك الفئات لا تلائم المعايير المطلوبة لنظام التأمين الاجتماعي حيث يتطلب النظام أن يكون هناك أجور منتظمة وثابتة نسبياً، وهو ما لا يتحقق إلا عبر وجود علاقة تعاقدية بين العامل وصاحب العمل، ومعياري توفير الاشتراكات فالدخل المتذبذب يصعب الاعتماد عليه في تحصيل الاشتراكات إلى جانب معيار سهولة التحصيل الدوري للاشتراكات. حول تلك المعايير راجع: محمد علي عبد النبي، شمول العاملات في القطاع غير المنظم بنظم التأمين الاجتماعي، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الاقتصادية، الخرطوم، ٢٠١١، ص ٣٧.

٥٢- آدم فضل آدم، مفهوم وواقع القطاع غير المنظم بولاية الخرطوم، ضمن دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة، ص ٧٥.

٥٣- محمد إبراهيم الزبير، «التأمين الصحي والإجراءات والتطبيق»، ورقة مقدمة إلى الدورة التدريبية حول النظم التطبيقية لقوانين الخدمة العامة - التأمينات الاجتماعية، المركز العربي للتأمين الاجتماعي، ديسمبر ٢٠١٤م.

النظام العام، الأوامر المحلية المتعلقة في القطاع غير الرسمي، الوساطة ومهارات فض النزاعات التي قد تنشأ داخل التعاونيات أو مع السلطات الحكومية، كيفية التعامل مع التعرض للتحرش، العنف الجنسي أو العنف القائم على النوع الاجتماعي، المناصرة وحقوق الإنسان وبناء التحالفات والشبكات وحلقة عن القيادة والمشاركة بهدف مواجهة المشكلات التي قد تواجهها الجمعيات.

7- مبادرة عوزية محمود مؤسس ورئيس الجمعية التعاونية متعددة الأغراض، الشاي والأطعمة ورئيس الجمعية التعاونية النسوية متعددة الأغراض، وهي بائعة شاي لديها خبرة في تنظيم حركة المرأة، بعد تكوينها وزميلاتها في منطقة السوق الشعبي رابطة للدفاع عن المرأة في القطاع غير الرسمي ضد "الكشات"، شرطة النظام العام، التحرش من قبل الزبائن وغيرها مما يتعرضن له من تحديات.

الملاحظة الرئيسية أن أحد الأسباب الرئيسية لعدم فاعلية التدخلات الخارجية خصوصاً من المؤسسات الحكومية، كما ورد في معظم التقارير الرسمية، هو عدم وجود تنسيق للجهود وعدم توفر آلية لتبادل البيانات والمعلومات أو تبادل الدروس المستفادة، إضافة لعدم وجود نماذج للتعاون في برامج مشابهة كان يمكن أن تؤدي إلى نتائج تراكمية مع عدم وجود نظام لرصد وتقييم الأثر للجهود التي بذلت<sup>58</sup>.

## تحكي إحدى المستفيدات من مبادرة شبكة صيحة

كنت أشتري الملابس بالدفع الآجل لأنني لم أكن أملك رأسمالاً لشرائها نقداً، قدمت طلباً للجمعية لاقتراض ١٥٠٠ جنيه وكان بحوزتي حوالي ١٥٠٠ أخرى. وضعت المبلغين معاً وبدأت أشتري نقداً، فقلت الأسعار بنسبة ٢٠٪. وفي نهاية الشهر أسدد مبلغ ١٠٠ جنيه، الآن لدي رأسمالي الخاص، صحيح أنه رأسمال صغير لكنه سينمو في المستقبل.

## بائعة شاي سودانية تنال جائزة أميركية

في مايو ٢٠١٦ اختارت وزارة الخارجية الأميركية المرأة السودانية عوزية محمود كوكو ومنحتها جائزة كواحدة من بين أشجع عشر نساء في العالم، وذلك في إطار تشجيع الخارجية الأميركية للنساء الناشطات في مجال حقوق المرأة، واللواتي أظهرن قدرتهن على والاستعداد للتضحية من أجل الآخرين. (HTTPS://WWW.ALARABY.CO.UK/2016/3/27/SOCIETY)

عوزية التي تعمل كبائعة شاي في القطاع غير المنظم منذ عام ١٩٩٧، أظهرت شجاعة كبيرة في مواجهة الظلم الذي تقابل به النساء العاملات بالمهن الهامشية، من السلطات الحكومية والأنظمة الاجتماعية الظالمة، إضافة إلى العقبات الاقتصادية. ونجحت معهن في تأسيس جمعية خاصة ببائعات الأطعمة وهي بمثابة نقابة للدفاع عن حقوقهن وحماية مصالحهن فضلاً عن تنظيم المهنة. عوزية

٥- تجربة إدخال بائعات الشاي تحت مظلة التأمين الصحي بمدينة الفاشر بولاية شمال دارفور والتي حققت نجاحاً جزئياً، حيث تولت رابطة المرأة العاملة تمثيل بائعات الشاي في مفاوضات مع صندوق التأمين الصحي نتج عنها توقيع عقد بين الطرفين يسمح بتغطية ١٤٥ أسرة من الأسر التي تعولها بائعات الشاي، وصمم البرنامج على أساس أن تقوم البائعات بدفع مبلغ كمقدم لصندوق التأمين الصحي وتأسيس المشتركات لصندوق تكافلي يقوم على دفع العضو جنيهاً واحداً يومياً يتم توريدها وبموجب ذلك تم استخراج بطاقة تأمين لمدة عام. لم تصمد التجربة إلا لعام واحد فقط (٢٠٠٥-٢٠٠٦) إذ بدأت بائعات الشاي بالانسحاب من النظام بسبب من تدهور الأوضاع الأمنية التي أثرت على أعمالهن وإرهاق إيراداتهن المرهقة أصلاً برسوم إضافية فرضتها مجالس المحليات<sup>٥٩</sup>.

٦- مبادرة شبكة صيحة: قامت المبادرة الاستراتيجية لنساء القرن الإفريقي المعروفة اختصاراً بشبكة «SIHA» بتنفيذ مشروع «العمالة غير المرئية» على مرحلتين في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٦ والذي استهدف النساء. النزاحات العاملات في القطاع غير الرسمي وشمل بائعات الشاي والأطعمة والصناعات اليدوية والعاملات في المنازل. وتعتبر المحاولة الأكثر أثراً والتي تم توثيقها بشكل جيد. تم تدريب العاملات على تنظيم أنفسهن في جمعيات تعاونية بغرض مساعدتهن في مناصرة حقوقهن وحماية أنفسهن وتطوير مهارتهن للمنافسة في الأسواق. كما حاولت «صيحة» من خلال المشروع تجسير الفجوة بين السياسات الحكومية والقطاع غير الرسمي عبر خلق أجسام مؤسسية ومحاولة الحصول على اعتراف رسمي بها من قبل الجهات الحكومية. في المرحلة الأولى نظمت «صيحة» النساء في ثلاث جمعيات تعاونية هي «ينابيع الخيرات» بمنطقة «سوبا شرق» جنوب الخرطوم، وتضم ٩٢، وجمعية «ساعد نفسك» وتضم ٦٠ من النزاحات من جبال النوبة، وجمعية «الكفاح» في حي «مايو» الطرفي التي تأسست في ٢٠١٣ بعضوية ١٠٢ امرأتين نزلن من مناطق النزاعات في دارفور والنيل الأزرق وجبال النوبة<sup>٥٩</sup>.

تقدم الجمعيات تمويلاً صغيراً لعضواتها وفق شروط كان من بينها (أ) ضرورة تقديم شهادة عضويتين من الجمعية على أن تقيم مقدمة الطلب في المنطقة (إذ أن معظم النزاحات لا يملكن وثائق رسمية)، (ب) دعم طلب التمويل بدراسة تشرح المشروع الذي يحتاج للتمويل وخطة السداد، و(ج) أن تكون مقدمة الطلب تمارس عملاً ما ضمن القطاع غير الرسمي. وقد أفادت الكثير من متلقيات التمويل بتوسع أعمالهن ومشاريعهن الصغيرة<sup>٥٩</sup>.

في المرحلة الثانية قامت صيحة بتشكيل جمعيات نسوية جديدة ونظمت عدداً من الحلقات التدريبية والتثقيفية لعضوية الجمعيات شملت موضوعات كحقوق المرأة في القانون السوداني وقانون



- أكثر من ٨٧٪ من العاملات في بيع الشاي تتراوح أعمارهن بين ١٨ و٤٥ سنة و٤٠٪ فقط تجاوزت أعمارهن ٤٥ عاماً.

- نسبة الأرمال والمطلقات تشكل ٢١,٢٪ من العدد الكلي، غير المتزوجات ٤٥,١٪، والمتزوجات ٣٣,٧٪، ما يشير إلى أن الغالبية لسن العائل الوحيد للأسرة، الشيء الذي يشير بدوره إلى الضغوط الاقتصادية وإلى تدنى مستوى الدخل مقارنة باحتياجات المعيشة.

٣٧,٣٪ لا يجدن القراءة والكتابة، بينما تحصل ٣٨,٩٪ منهم على تعليم أساسي، ٢٠,٥٪ على تعليم ثانوي و٣,٢٪ على تعليم جامعي.

٨٨,٦٪ نازحات أو مهاجرات من مناطق ريفية، وعلى عكس ما هو متوقع ٨,٧٪ فقط نزلن بسبب الحرب و١,٦٪ بسبب الجفاف، في حين أن الأسباب الاقتصادية كانت السبب الأساس للهجرة ٤٦,٥٪ (لانعدام فرص العمل وتدني مستوى المعيشة في المناطق الأصلية) و٣٦,٦٪ غادرن مناطقهن لأسباب اجتماعية.

متوسط حجم الأسرة وسط العاملات بلغ في المتوسط ٧,٢ أفراد، ومتوسط ٢,٢ فردين عاملين في الأسرة الواحدة، ما يعكس ضعف مستوى الدخل، ومعدل الإعالة ٣,٣ أشخاص للفرد العامل.

٧٥,٥٪ يعملن لفترة ٨ إلى ١٢ ساعة يومياً، ١٠,٩٪ يعملن أكثر من ١٢ ساعة و١٣,٦٪ فقط يعملن لأقل من ٨ ساعات.

بيع الشاي هو المهنة الوحيدة لحوالي ٩٢٪ من العاملات.

٥٨,٣٪ يتجاوز دخلهن اليومي ١٠٠ جنيه سوداني (حوالي ٧ دولارات بسعر السوق الموازي)، ٢٩,٢٪ يتراوح دخلهن بين ٥٠-١٠٠ جنيه، ١١,٤٪ دخلهن بين ٣٠-٥٠ جنيه و١,١٪ دخلهن أقل من ٣٠ جنيهاً يومياً.

٥٧,٣٪ يسددن رسوماً لجهات حكومية.

٦٢,٢٪ لم يتلقين أي دعم سواء من مؤسسات حكومية أو من منظمات المجتمع المدني.

٧١,٢٪ تعرضن لحملات من الشرطة (الكشفة) على الرغم من أن معظمهن يسددن رسوم للسلطات المحلية.

٨٦,٥٪ لا تشملهن تغطية التأمين الصحي.

٩٢٪ لا ينتمين إلى أي جمعية أو نقابة.

مؤسس ورئيس الجمعية التعاونية لبائعات الشاي والأطعمة ورئيس الجمعية التعاونية النسوية متعددة الأغراض والتي تضم حوالي ٨,٠٠٠ عضو معظمهم من النازحات من مناطق النزاع والعاملات في القطاع غير المنظم. قامت عوزية بتنظيم النساء وشجعتهن على الوقوف لحقوقهن كما أوصلت للسياسيين وأشهدتهم على سلوك الشرطة غير الإنساني تجاه النساء في القطاع، واستخدمت وسائل الإعلام بكفاءة لخلق رأى عام حول مشاكل المرأة في القطاع غير المنظم وألهمت ارادتها الكثير من النساء في مناطق السودان الأخرى كما لفتت منظمات المجتمع المدني لما يمكن عمله تجاه النساء والقطاع.

## ٥. بائعات الشاي بولاية الخرطوم: دراسة حالة

اختيار حالة بائعات الشاي في ولاية الخرطوم للدراسة يرجع إلى أن ولاية الخرطوم هي الولاية الأكثر اكتظاظاً بالسكان، وأن بائعات الشاي هن الفئة الأكبر بين العاملات في القطاع وهن كما الأخرى في القطاع غير المنظم لا يتم تسجيلهن أو تنظيمهن أو حمايتهن، باستثناء بعض المبادرات القليلة، هذه الشريحة بالذات هي في تقديرنا الأكثر هشاشة في العمالة غير المهيكلة والأكثر تعرضاً لسائر أشكال الاستغلال والعنف سواء من الجمهور أو من السلطات العامة.

قدر مسح وزارة الرعاية والضمان الاجتماعي والمنجز في يوليو-ديسمبر ٢٠١٠ والمنشور بعنوان «التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية لبائعات الشاي» عدد بائعات الشاي بـ «٥,٧٤٨»<sup>٥٩</sup> فيما قدرت دراسة ميدانية لوزارة التنمية الاجتماعية بولاية الخرطوم في العام ٢٠١٢، عددهن بـ «١٣,٧٢٤»<sup>٦٠</sup>.

أجمعت كل الدراسات على كثافة العمالة النسوية في القطاع غير المنظم وأهم العوامل وراء هذا التركيز الكبير للنساء في القطاع تشمل (أ) الحراك السكاني الكبير الذي نتج عن الحروب والنزاعات وتشتت الأسر وفقدان العائل، (ب) صعوبة الأوضاع الاقتصادية والضائقة المعيشية الحادة الناتجة عن التضخم وارتفاع أسعار السلع، ما يتطلب عمل عدد من أفراد الأسرة لتوفير ضروريات المعيشة، (ج) ارتفاع الأمية أو ضعف المستوى التعليمي وانعدام الخبرة، ما يضعف فرص العمل والمنافسة للعمل في القطاع المنظم<sup>٦١</sup>.

جرى اختيار عينة عشوائية من بائعات الشاي بلغ حجمها ١٨٥ من المدن الثلاث، الخرطوم والخرطوم بحري وأم درمان. الاستبيان استهدف بشكل أساسي المعلومات عن المستوى التعليمي والموطن الأصلي ومدى تمتعهن بأي من أنواع الحماية، والتنظيم (عضوية الجمعيات والاتحادات)، أنواع الدعم المقدمة من المؤسسات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني ونوعية المضايقات من السلطات (الشرطة) والتحديات الأخرى التي يواجهنها.

٥٠- نها محمد، نوفمبر ٢٠١٥.

٥١- وزارة التنمية الاجتماعية، ولاية الخرطوم، الإدارة العامة للمرأة وشؤون الأسرة، القطاع غير المنظم، حصر بائعات الشاي، ديسمبر ٢٠١٣.

٥٢- نها محمد، نوفمبر ٢٠١٥.

٥٣- قصداً بعدم التشعب صعوبة تناول كل مجموعات القطاع غير المنظم التي تشمل في الزراعة مثلًا القطاع المروي الحديث، الطلميات، المطري الحديث (الزراعة الآلية) والقطاع المطري التقليدي، وفي الإنتاج الحيواني هناك الرعوي الدائم (NOMADIC) والموسمي (TRANSSHUMANCE) والحديث (الحضري) وكذلك الحال للتعددين والصناعة، جميعها فيها عمالة غير منظمة يصعب الحصول على المعلومات عنها بصورة دقيقة.

٥٤- منظمة العمل الدولية، خارطة الطرق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان حتى ٢٠١٥ 60-Nuha Mohamed, Challenges facing the informal sector in Sudan, Jan. 2016 <https://www.linkedin.com/pulse/challenges-facing-informal-sector-sudan-nuha-mohamed?articleId=7715888605236045721>

٥٥- نها محمد ٢٠١٦.

٥٦- نفس المصدر السابق.

٥٧- خالد محمد يسن، دور منظمة العمل العربية في الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ضمن الحماية الاجتماعية، ص ١٢٧.

## ٦. ملاحظات وخلصات:

- ركزنا في هذا التقرير على البيئة الحضرية بشكل كبير بسبب مطابقة العمل والقطاع للمعايير الدولية ال عليها خصوصاً الصادرة من منظمة العمل الدولية والمؤسسات الأكاديمية. وهذا التركيز قصد منه عدم التشعب<sup>٣</sup> من ناحية ومن الناحية الأخرى سهولة المقارنة مع الدول العربية الأخرى، لكن السبب الأهم ربما هو أن الكثير من أنماط النشاط الاقتصادي على الرغم من أن العمالة فيها غير مدرجة في السجل الرسمي للدولة وغير منظمة في جماعات أو نقابات أو تنظيمات، تضمن الحماية الاجتماعية (و عليه تبدو غير مهيكلة) إلا أنها منتظمة في رفع الضرائب والرسوم الحكومية وبعضها، مثل القطاع الرعوي التقليدي، يعتبر الآن المصدر الأول للصادرات السودانية غير المعدنية، وينطبق ذلك أيضاً على العاملين في الزراعة المطرية الموسمية. ومن أهم ما يميز العمالة غير المنتظمة في القطاع التقليدي عن نظيرتها في المدن أيضاً هو وجود آليات تقليدية لحفظ الحقوق وللحماية الاجتماعية، تختلف في أشكالها بين المناطق والمجموعات الإثنية المختلفة حسب الأعراف التي تحكم العلاقات في المجتمع المعين.

- يتميز القطاع غير المنظم في السودان بالآتي:

١- التنوع وذلك بسبب التنوع البيئي والجغرافي الذي يحدد أنماط المعيشة ونوعية النشاط والإنتاج وبالتالي نوعية العاملين في القطاع.

٢- التنوع الثقافي الذي يشكل عاملاً أساسياً في تحديد نوع الطلب وبالتالي نوعية العرض.

٣- التغيير النوعي المستمر في القطاع بسبب العوامل الداخلية (المنافسة، التطور المعرفي، والاحتكاك الثقافي) والعوامل الخارجية المتمثلة في الظروف الطبيعية وتغيراتها غير المنتظمة وتغيرات الاقتصاد الكلي وعدم الاستقرار في السياسات الاقتصادية للدولة.

- إن الفصل بين القطاعين المنظم وغير المنظم ليس منطقياً بحكم أن مساهمة القطاع غير المنظم في رفع دخل الفقراء ترفع قدرتهم الشرائية للحصول على منتجات القطاع المنظم الصناعية، إضافة إلى استخدامه زيادة توزيع منتجات القطاع المنظم.

- ما عدا بعض ردود أفعال بعض المؤسسات الحكومية لتحديات أمنية (احتجاجات) أو لحملات رأى عام لسبب أو لآخر، ظل القطاع غير المنظم والعاملون فيه بعيدين عن أجندة الدولة التنموية، ليس فقط عند الحكومات ولكن حتى بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني التي تقتصر معظم تدخلاتها على المساعدات الإنسانية أو في بعض الأحيان الحقوقية والتي تأخذ الطابع الموسمي.

- إن اهتمام الدولة لجعل القطاع رسمياً، كما هو الحال في معظم الدول، يتمحور حول زيادة الضرائب والجباية الأخرى، ما يهزم فكرة التطوير ويبعد العاملين في القطاع أكثر عن القطاع المنظم. كما أن جعل القطاع رسمياً قد يفقده خاصية المرونة.

- أجمعت كل الدراسات عن القطاع غير المنظم على عدم حماية العاملين فيه وصعوبة حصولهم على الخدمات وذلك بسبب ساعات العمل الطويلة التي

لا تمكنهم من الحصول على الخدمات الأساسية من تعليم وصحة ورعاية. وبسبب طبيعة القطاع لا يتمكن العاملون من الانضمام إلى أي تجمع نقابي لحفظ الحقوق أو تعامل رسمي مع مؤسسات الدولة يقوم على حمايتهم أثناء ممارستهم أعمالهم أو لتنظيم تكافلي بينهم يوفر العون عند الحاجة. - أشارت نتائج مسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١، أن العمل بأجر هو المصدر الرئيسي لمعيشة ٣٦٪ من الأسر و٣٪ يعتمدون على التحويلات، في حين تشير تقديرات وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل بحساب عدد الفقراء العاملين في أحدث مسح القوى العاملة (٢٠١٢) إلى أن حوالي ٣٠ في المئة من الأشخاص الذين يعملون في السودان يعيشون تحت خط الفقر، وهذا يؤكد الحقيقة التي ذهب إليها تقرير منظمة العمل الدولية<sup>٤</sup> بأن مجرد الحصول على وظيفة لا يعد لكثير من الناس وسيلة للخروج من دائرة الفقر. وبما أن هذه الإحصاءات خاصة بالقطاع المنظم، ما يجعله غير مغرٍ لمن هم خارجه.

## ٦-١ التحديات التي تواجه القطاع:

نتائج دراسة العينة المختارة من بئات الشاي قد أكدت خمس تحديات رئيسية يواجهها القطاع غير المنظم في السودان، لخصتها هنا محمد<sup>٥</sup> في الآتي:

١- عدم وضوح حدود القطاع غير الرسمي بسبب توسع الأنشطة في القطاع في مجالات متعددة يصعب تحديد الفاعلين والشركاء، ما يصعب من عملية تحديد من تستهدف أنشطة اللوبي والمناصرة، ما يتطلب البحث المتعمق لرسم حدود القطاع ومن ثم تصميم استراتيجيات فعالة لدعم القطاع والمجموعات الهشة داخله خصوصاً النساء.

٢- عدم وجود آليات تمويل مبدعة خصوصاً بعد فشل تجارب مؤسسات التمويل الأصغر في إثبات فعاليتها في الحد من الفقر أو تحسين مساهمة المجتمعات في الاقتصاد.

٣- تردد وعدم رغبة القطاع الخاص في الأخذ بيد القطاع غير الرسمي، ربما بسبب عدم المعرفة أو عدم فهم طبيعته. تمت محاولات خجولة من بعض الشركات لدعم القطاع لكنها كانت فاشلة. ويعود ذلك أولاً إلى كونها كانت مبعثرة ومتباعدة وغير منسقة بين القطاعات المختلفة. وثانياً لأنها لم تشمل المجالات الحيوية مثل بناء القدرات والدعم المالي وتقييم الفعالية الاقتصادية، كما أنها أخذت الطابع

الإنساني أكثر من محاولة التمكين أو بناء الشراكات بشكل استراتيجي.

٤- ضعف ثقافة الترويج والتقدم بسبب مجانية الدخول والخروج عن القطاع وعدم الحاجة للتدريب أو المؤهل للدخول، معظم العاملين في القطاع إما ورثوا المهنة أو فرضتها عليهم الظروف، ما أسهم في عدم الحماس وعدم الفعالية وضعف الإنتاج، هذا إضافة إلى عدم الخبرة السابقة. انعدام التدريب والنصح والدعم الفني أدت إلي بقاء معظم العاملين في القطاع داخل دائرة الفقر وعدم حدوث تحول إيجابي ملحوظ في حياة العاملين في القطاع، الشيء الذي يتطلب الدعم الاستشاري والتدريب. ٥- ضعف أو انعدام المهارات والكفاءة المدنية: إن ضعف مستوى التعليم وعدم التدريب يجعلان العاملين

في القطاع عرضة للاستغلال وسوء المعاملة، خصوصاً النساء والفتيات،

07- نها محمد، نوفمبر 2010.

كما أن عدم المعرفة بالحقوق والقوانين والإجراءات يجعلهم عاجزين عن الدفاع عن أنفسهم وعن أعمالهم، ما يجعل قيام التحالفات والشبكات والارتباط مع منظمات المجتمع المدني ضرورة لتمكينهم وتقوية مهاراتهم المدنية. ونضيف إلى تلك التحديات المنافسة الجديدة للفقراء من (أ) الخريجين من أبناء الأسر الفقيرة الذين لم يجدوا ملاذاً غير القطاع غير المنظم، (ب) استخدام القطاع بواسطة أصحاب العمل الكبار من خلال خلق شبكات توزيع لسلع القطاع المنظم تضمن الانتشار وتجنب الضرائب والرسوم الحكومية، و(ج) المنافسة من الأعداد المتزايدة من السوريين والمصريين الذين يقومون بتوزيع السلع المستوردة، إضافة إلى الخريجين من السودانيين. بيد أن هذه التحديات الجديدة يمكن أن تسهم في تطوير القطاع وزيادة مساهمته في الاقتصاد.

على الرغم من ذلك يمكن القول إن القطاع قد تأثر بالنمط الاستهلاكي للاقتصاد، بل استجاب لتلك التغيرات في نوعية السلع والخدمات التي يقدمها والتي لم تعد تقليدية ومحلية فقط وذلك جزئياً بسبب استغلال القطاع المنظم لكفاءة التوزيع والانتشار في القطاع غير المنظم. حتى أنشطة النساء في القطاع والتي عُرفت بتقليديتها في المنتجات، أخذت في بعض المناطق أشكالاً جديدة، على سبيل المثال خدمات توصيل الأطعمة للمنازل والعمل في مجال أدوات الزينة، والحناء وتصفيف الشعر في المنازل أيضاً.

## ٦-٢ الصراع حول القطاع:

تدور مجموعة من الصراعات حول وداخل القطاع غير المنظم تجعل من الصعوبة الاستقرار على خطط أو برامج لدمجه في القطاع المنظم أو زيادة فعالية في الاقتصاد الوطني، ومن هذه الصراعات:

١. محاولات الحكومة المستمرة للتحكم فيه ومحاولة تطهيره من خلال فرض التسجيل والرسوم عن طريق الحملات التي تعرف بالكشطات والتي تصادر فيها الممتلكات وأدوات العمل، ما يزيد الشقة بين العاملين في القطاع وبين المؤسسات الرسمية، خصوصاً وأن ذلك يتم في ظل انسداد سياسي يسهم في استمرار الحروب، وبالتالي استمرار تدفق النازحين، وفي ظل تدهور اقتصادي يزيد الطلب على القطاع للعمل فيه وللحصول على منتجاته الرخيصة.

٢. الصراع الداخلي بين المتنافسين داخل القطاع في ظل محدودية الأنشطة والمهارات المتاحة واستمرار تدفق المشاركين في القطاع خصوصاً النساء اللاتي يشكلن الجزء الأكبر من محدود الخيارات.

٣. الصراع بين منظمات المجتمع المدني التي تحاول دعم حقوق العاملين ورفع قدراتهم من خلال تنظيم العاملين وبرامج التوعية والتدريب وبين السلطات التي تنظر إلى تلك الأنشطة بنظرة التشكك والريبة باعتباره نشاطاً معارضاً، خصوصاً وأن معظم العاملين في القطاع من مناطق النزاعات.

٤. الصراع بين القطاع وبين أصحاب الأعمال في القطاع الرسمي والذين يلجأون إلى تحريض السلطات على العاملين في القطاع، ويظهر ذلك في

كثافة «الكشطات» وتغيير مواقع ممارسة النشاط بشكل مستمر خصوصاً في مواسم ارتفاع الطلب (شهر رمضان، قبل الأعياد وبيد العام الدراسي).

٥. الصراع بين برامج المانحين التي تستهدف التنمية الاجتماعية وخدمة الفقراء والبرامج التي تستهدف النمو الاقتصادي والتي يأتي ضمن أولوياتها دمج القطاع بأكمله في القطاع الرسمي، وقد يأخذ هذا شكل صراع بين منظمات مجتمع مدني ومؤسسات رسمية.

٦. الصراع الجديد بين العاملين التقليديين في القطاع وبين القادمين الجدد من المتعلمين والأجانب، على الرغم من أن معظم الأخيرين يكون تواجدهم بشكل مؤقت في انتظار فرص جديدة. وعلى الرغم من أن ظاهرة عمل الأجانب في القطاع قديمة في السودان قدم اللجوء، إذ إن الكثير من اللاجئين الأثيوبيين والأرتربيين والتشاديين قد إندمجوا في القطاع ولكن كعاملين أو أجراء وليس كأصحاب أعمال، ولكن حديثاً دخل إلى القطاع عدد مقدر من المصريين والسوريين ومعظمهم يعملون في مجال توزيع السلع المستوردة والمتقدمة نسبياً مقارنة بمنتجات القطاع التقليدية.

## ٧. التوصيات:

١- أوصى مؤتمر منظمة العمل الدولية (٢٠٠٢) بضرورة الاهتمام باحتياجات العاملين والوحدات الاقتصادية في القطاع غير المنظم مع التركيز على منهج التكامل (INTEGRATION) ومن منظور العمل اللائق وهذه يجب أن تشكل القاعدة لكل السياسات والتدخلات.

٢- ضرورة أن تقوم برامج دعم القطاع على مبدأ عدم الإقصاء (الاحتواء الاجتماعي) والحماية وتقديم الخدمات<sup>١٥</sup>.

٣- بغض النظر عن هدف دمج أنشطة القطاع في القطاع المنظم، لزيادة فعالية ومساهمة القطاع في الاقتصاد الوطني، يجب أن تقوم الاستراتيجيات الفعالة لدعم وتطوير القطاع على:

- توعية السلطات والقطاع الخاص حول إمكانات القطاع وحقوق العاملين فيه.

-تنظيم العاملين في القطاع وتنفيذ برامج الدعم الفني والتدريب.

-تحسين فرص الحصول على التمويل.

-تحسين فرص الحصول على المعلومات.

٤- ضرورة تكوين التحالفات والشبكات للعاملين في القطاع وارتباطها بمنظمات المجتمع المدني الأخرى بهدف تمكين ورفع المهارات المدنية للعاملين في القطاع<sup>١٦</sup>.

٥- أن تقوم مشروعات التمويل (من مؤسسات الدولة أو منظمات المجتمع المدني) على أساس مراعاة كفاءة التمويل (الحجم المناسب) وليس الكفاية (الدعم الإنساني) وذلك حتى يتمكن العاملون من

الانعتاق من دائرة الكفاف وتطوير أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية.

٦- العمل على الاستفادة من المتعلمين الذين فرضت عليهم الظروف الاندماج في القطاع لتنظيم العاملين وتعريفهم بحقوقهم القانونية وربطهم بالمؤسسات الرسمية لخلق ديناميكية داخلية لإحداث التغيير والتطور، كما تؤكد ذلك تجربة مبادرة عوضية محمود بالمقارنة مع

التدخلات من خارج القطاع.

٧- تنظيم علاقة القطاع غير المنظم مع القطاع الخاص على أسس المنفعة المتبادلة بدلاً من العدا، أو الاستغلال الذي تقوم به بعض مؤسسات القطاع الخاص لتوزيع منتجاتها عن طريق القطاع غير المنظم كوسيلة لتوسيع الانتشار والتهرب من دفع الرسوم والضرائب الرسمية.

٨- أن تحظى العمالة غير المهيكلة بالتأمين الاجتماعي وشروط الاستخدام اللائقة متمثلة في تحديد ساعات العمل، الحد الأدنى للأجر، ظروف السلامة والصحة المهنية، تأمين إصابات العمل وخدمات التأمين الصحي، تعتبر من الحقوق الإنسانية للعاملين في القطاع غير المنظم، وتجعل الحماية التأمينية لهذا القطاع أحد أهم واجبات الدولة نحو مواطنيها<sup>٧٦</sup>. هذا الواجب يفرض بداية وضع الأطر التشريعية التي تمكن العمال غير المهيكليين من ممارسة حقوقهم في تكوين نقابات وتعاونيات وروابط عمالية، وهي التنظيمات التي يمكن في حال وجودها أن تعمل كوسيط بين العمال ومؤسسات الضمان الاجتماعي وتتولى مهام تسجيل وحصر عضويتها أو تحصيل الاشتراكات. وعندها يمكن تجاوز ما تفتقر تلك المؤسسات أنها عوائق تحول دون إشراك هذه العمالة ضمن نظمها، ويصبح متاحاً آنذاك إما إدراجهم في النظم التأمينية القائمة (التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي وتأمين الأعمال)، أو استحداث آليات جديدة تصمم خصيصاً لتلبية احتياجات وظروف العمالة غير المهيكلة بمشاركة الحكومة وتنظيمات العمال في العمل غير المهيكل ومنظمات المجتمع المدني الأخرى. هذا الواجب يفرض أيضاً على منظمات المجتمع.

المدني العمل على جبهتي تنظيم وتوعية العمال غير المهيكليين وعلى القيام بمهام اللوبي والمناصرة لإصدار وإنفاذ التشريعات.

٩- هناك ضرورة لدراسات متعمقة وأكثر شمولاً لمكونات القطاع غير المنظم أولاً لتحديد الحجم الحقيقي لمساهمته في الاقتصاد الوطني وسوق العمل. وثانياً لتحديد الخيار الأفضل لمن هم في القطاع وللإقتصاد اذا كان هو الدمج في القطاع المنظم كما تدعو إلى ذلك المؤسسات المالية وسياسة الدولة أم خيار التطوير لزيادة الفعالية الاقتصادية للقطاع.

## المراجع:

### المراجع العربية:

آدم فضل آدم، «مفهوم وواقع القطاع غير المنظم بولاية الخرطوم: نموذج بائعات الشاي»، ورقة في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (، منظمة العمل العربية)، دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الاقتصادية، الخرطوم، ٢٠١١.

الأمين العوض حاج حمد وإيمان أحمد محمد علي، التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية لبائعات الشاي: دراسة حالة ولاية الخرطوم، وزارة الرعاية الاجتماعية، مركز ثقافة التنمية الاجتماعية، سلسلة إصدارات المركز (0)، الخرطوم، ديسمبر ٢٠١٠.

الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير السنوي، ٢٠٠٩

الجهاز المركزي للإحصاء: المسح القومي لميزانية الأسرة، ٢٠٠٩

الجهاز المركزي للإحصاء، السودان في أرقام، ٢٠١٣

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، البيانات للعامين ٢٠٠٧ و٢٠٠٩.

أحمد الريح فضل، النموذج المقترح لمد مظلة الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، الخرطوم، ٢٠١٣.

الفتاح عباس القرشي، رؤية اتحاد أصحاب العمل حول الحماية الاجتماعية للعاملين في النشاط الاقتصادي غير المنظم، ورقة في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ٢٠١٣.

اميرة ابراهيم أحمد، النتائج الأولية لدراسة الاقتصاد غير النظامي والانتقال للنظامي، ورقة غير منشورة، بدون تاريخ.

بابكر محمد أحمد، تجربة الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي في توفير الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ٢٠١٣.

وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل، مسح القوى العاملة، ٢٠١١.

حسن أحمد عبد العاطي، «تشرذم الأطفال في ولاية الخرطوم»، المسح الاجتماعي الصحي للأطفال المشردين بالسودان، وزارة الرعاية والتنمية الاجتماعية ومنظمة اليونيسيف، مايو ١٩٩١.

حسن أحمد عبد العاطي (محرر)، سكان السودان وتحديات المستقبل، المجلس القومي للسكان، الخرطوم، ٢٠١٣.

خالد عبد العظيم، القطاع غير الرسمي في السودان: الوضع الراهن وآفاق التطوير، ورقة سياسات لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية، سبتمبر ٢٠١٣.

خالد محمد يسن، «دور منظمة العمل العربية في الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم»، ورقة في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، الخرطوم، ٢٠١٣.

AZUMA, Y. AND GROSSMAN, H. I., A THEORY OF THE INFORMAL SECTOR, ECONOMICS AND POLITICS, :٢٠٠٨, ٧٩-٦٢

BERG, MATT, "١٠ CHILD LABOR FACTS", OCT. ٢٠١٤, HTTP://BORGENTPROJECT.ORG/-١٠CHILD-LABOR-FACTS/  
CENTRAL BUREAU OF STATISTICS (SUDAN), SUDAN NATIONAL BASELINE HOUSEHOLD SURVEY ٢٠٠٩, NORTH SUDAN - TABULATION REPORT

FEIGE, EDGAR L., «DEFINING AND ESTIMATING UNDERGROUND AND INFORMAL ECONOMIES: THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS APPROACH». WORLD DEVELOPMENT, VOL. ١٨, NO. ١٩٩٠. ٧

FUNDS FOR NGOS, WHAT IS THE DIFFERENCE BETWEEN FORMAL ECONOMY AND INFORMAL ECONOMY?, HTTPS://WWW.FUNDSFORNGOS.ORG/DEVELOPMENT-DICTIONARY/WHAT-IS-INFORMAL-ECONOMY/DECEMBER , ٢٠٠٩

FUNDS FOR NGOS, SPECIFIC CHARACTERISTICS OF THE FORMAL ECONOMY AND INFORMAL ECONOMY, FUNDSFORNGOS.ORG, DEC. ٢٠٠٩

IBTISAM SATI, "CHILD LABOUR IN SUDAN: FACTORS AND REPERCUSSIONS", PAPER PRESENTED TO THE INTERNATIONAL MEETING ON CHILDREN'S WORK AND CHILD LABOUR HOSTED BY THE AFRICA CHILD POLICY FORUM, ORGANIZATION FOR SOCIAL SCIENCE RESEARCH IN EASTERN AND SOUTHERN AFRICA (OSSREA), AND YOUNG LIVES IN ADDIS ABABA, ٢١-٢٠, MARCH ٢٠١٤

ILO, KENYA: EMPLOYMENT INCOMES AND EQUALITY: A STRATEGY FOR INCREASING PRODUCTIVE EMPLOYMENT IN KENYA, ١٩٧٢

ILO/UNDP MISSION, GROWTH, EMPLOYMENT, AND EQUITY: A COMPREHENSIVE STRATEGY FOR SUDAN,

محمد إبراهيم الزبير، «دور التأمين الصحي في حماية المرأة العاملة في القطاع غير المنظم»، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الاقتصادية، الخرطوم، ٢٠١٣.

محمد إبراهيم الزبير «التأمين الصحي الإجراءات والتطبيق»، ورقة مقدمة للدورة التدريبية حول النظم التطبيقية لقوانين الخدمة العامة - التأمينات الاجتماعية، المركز العربي للتأمين الاجتماعي، ديسمبر ٢٠١٤.

محمد إبراهيم الزبير محمد، «تجربة التأمين الصحي للعمال الموسمييين والعرضيين في السودان»، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الاجتماعية للعمال الموسمييين والعرضيين، الخرطوم، ٢٠١٥.

محمد على عبد النبي، «شمول العاملات في القطاع غير المنظم بنظم التأمين الاجتماعي»، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الاقتصادية، الخرطوم، ٢٠١٣.

محمد عثمان خلف الله، «الحماية التشريعية للعاملين في القطاع غير المنظم»، ورقة في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، الخرطوم، ٢٠١٣ منظمة العمل الدولية، خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان حتى ٢٠١٥، يناير ٢٠١٤.

وزارة التنمية الاجتماعية، ولاية الخرطوم، الإدارة العامة للمرأة وشؤون الأسرة، القطاع غير المنظم، حصر بأثبات الشاي، ديسمبر ٢٠١٣. تاج السر محبوب، دور السلطات الإدارية الولائية في توفير ظروف العمل اللائق للعاملات في القطاع غير المنظم: نموذج بأثبات الشاي، ورقة في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (منظمة العمل العربية)، دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الاقتصادية، الخرطوم ٢٠١٣.

## المراجع الإنجليزية:

ABDEL ATI, HASSAN (٢٠٠٤), DISPLACEMENT AND POVERTY IN KHARTOUM: TWO FACES OF THE SAME COIN?, A STUDY REPORT FOR MEAWARDS, THE POPULATION COUNCIL, CAIRO.

ABDELSALAM MUSTAFA ABDELSALAM, "CHARACTERISTICS OF EMPLOYMENT IN SUDAN ON THE BASIS OF ٢٠٠٨ CENSUS", PAPER PRESENTED TO THE DATA DISSEMINATION CONFERENCE, ٥TH POPULATION CENSUS, CENTRAL BUREAU OF STATISTICS, OCT. ٢٠١٠.

EID=V10MM1.0r37.ε0V21

RAUCH, JAMES, "MODELLING THE INFORMAL SECTOR FORMALLY," JOURNAL OF DEVELOPMENT ECONOMICS, 1991, 47-33 :30

SAMIA ELNAGAR, HASSAN ABDEL ATI, HUDA MOHAMED, LAMIA ELTIGANI, AN UPDATE OF REPRODUCTIVE HEALTH, GENDER, POPULATION AND DEVELOPMENT SITUATION IN SUDAN, UNFPA – SUDAN, DECEMBER, 2011

SIHA, EVALUATION REPORT ON: IDPS WOMEN IN INFORMAL SECTOR IN KHARTOUM STATE, 2018  
[HTTP://WWW.ILO.ORG/ADDISABABA/ABOUT-US/OFFICES/CAIRO/WCMS\\_33εΛΛ3/LANG--AR/INDEX.HTM](http://www.ilo.org/addisababa/about-us/offices/cairo/wcms_33εΛΛ3/LANG--AR/INDEX.HTM)  
[HTTP://INWEB91.WORLDBANK.ORG/ECA/ECA.NCF](http://inweb91.worldbank.org/ECA/ECA.NCF)

US COMMITTEE FOR REFUGEES (USCR), WORLD REFUGEE SURVEY, GLOBAL IDP PROJECT WASHINGTON, D.C, 1999

WORLD BANK, CONCEPT OF INFORMAL SECTOR,  
[HTTP://LNWEB91.WORLDBANK.ORG/ECA/ECA.NSF/](http://lnweb91.worldbank.org/ECA/ECA.NSF/)

GENEVA: INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1970

ILO: TACKLING CHILD LABOUR THROUGH EDUCATION IN AFRICAN, CARIBBEAN AND THE PACIFIC (ACP) STATES (TACKLE) PROJECT, 2013-2018, [HTTP://WWW.ILO.ORG/IPEC/PROJECTS/GLOBAL/TACKLE/SUDAN/LANG--EN/INDEX.HTM](http://www.ilo.org/ipec/projects/global/tackle/sudan/lang--en/index.htm)  
JONATAN HABIB AND MARIA LANTZ (EDS.), DHARAVI: DOCUMENTING INFORMALITIES. DELHI: ACADEMIC FOUNDATION, 2009

LEWIS, WILLIAM, THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH, LONDON, ALLEN AND UNWIN, 1900

MARCOUILLER, DOUGLAS AND YOUNG, LESLIE, THE BLACK HOLE OF GRAFT: THE PREDATORY STATE AND THE INFORMAL ECONOMY, AMERICAN ECONOMIC REVIEW, 1971-72 :80, JUNE 1990.

NEUBE, RECOGNIZING AFRICA'S INFORMAL SECTOR, AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2012  
[HTTP://WWW.AFDB.ORG/EN/BLOGS/AFDB-CHAMPIONING-INCLUSIVE-GROWTH-ACROSS-AFRICA/POST/RECOGNIZING-AFRICAS-INFORMAL-SECTOR117ε0-/](http://www.afdb.org/en/blogs/afdb-championing-inclusive-growth-across-afrika/post/reognizing-afrikas-informal-sector117ε0-/)

NORMAN LOAYZA AND JAMELE RIGOLINI, INFORMALITY TRENDS AND CYCLES, WORLD BANK POLICY RESEARCH WORKING PAPER NO. 4088, DECEMBER 2007

NUHA MOHAMED, THE SUDANESE WOMEN IN THE INFORMAL SECTOR: DO THEY HELP US ENOUGH TO CARE? NOV 2010, 3: [HTTPS://WWW.LINKEDIN.COM/PULSE/SUDANESE-WOMEN-INFORMAL-SECTOR-DO-HELP-US-ENOUGH-CARE-NUHA-MOHAMED](https://www.linkedin.com/pulse/sudanese-women-informal-sector-do-help-us-enough-care-nuha-mohamed)

NUHA MOHAMED, CHALLENGES FACING THE INFORMAL SECTOR IN SUDAN..., JAN 2017, 11 [HTTPS://WWW.LINKEDIN.COM/PULSE/CHALLENGES-FACING-INFORMAL-SECTOR-SUDAN-NUHA-MOHAMED?ARTICL](https://www.linkedin.com/pulse/challenges-facing-informal-sector-sudan-nuha-mohamed?article)

## ملحق ١: مؤشرات ديمغرافية واجتماعية مختارة (٢٠١٢)

المؤشر	النسبة/العدد
معدل النمو السنوي للسكان: 1993-2008	2.8
نسبة سكان الحضر من جملة السكان العام 2008	29.8
نسبة السكان دون 15 سنة من العمر من جملة السكان - 2008	42.6
نسبة السكان دون سن الخامسة من جملة السكان- 2008	14.9
نسبة السكان في عمر 60 سنة فأكثر من جملة السكان - 2008	5.15
سنوات الحياة المتوقعة عند الولادة - 2008	57,1
متوسط حجم الأسرة (بالأفراد) - 2008	5,7
نسبة الإعالة العام 2008	85,1
نسبة الأطفال دون الخامسة ناقصي الوزن - 2010	12.6
معدل وفيات الرضع (لكل ألف ولادة حية) - 2010	32,9
معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة (لكل ألف ولادة حية) - 2010	87,5
معدل وفيات الأمهات العام (في كل مائة ألف ولادة) - 2010	215,6
معدل الخصوبة الكلية العام - 2008	3.9
نسبة الذكور الذين يقرأون ويكتبون من السكان في عمر (6 سنوات فأكثر): 2008	57.7
الذكور	45.4
الإناث	51.6
الجنسان	
نسبة الذكور الذين يقرأون ويكتبون (15 سنة فأكثر): الجنسان - 2008	50,2
السكان في عمر الدراسة المتخفون بمرحلة الأساس (%): 2000	
الذكور	49.7
الإناث	46.9
الجنسان	48.3
نسبة الأسر التي تعولها نساء - 2008	28.6
نسبة الأسر التي تعيش تحت حد الفقر من السكان - 2009	46.5
نسبة الأسر التي ليس لديها أمن غذائي 2009	17.0
نسبة الأسر التي تمتلك منزلاً - 2008	87,0
نسبة الأسر التي تمتلك حاسوباً- 2008	2,7
نسبة الأسر التي تمتلك هاتفاً محمولاً- 2008	32,3
نسبة الأسر التي تعتمد على مصادر مياه شرب آمنة - 2010	60,5
عدد المستشفيات لكل (100,000) من السكان 2009	1.0
عدد الأسرة لكل (100,000) من السكان 2009	72.3
عدد الأطباء لكل (100,000) من السكان 2009	35.0
عدد الأخصائيين لكل (100,000) من السكان 2009	5.7
عدد أطباء الأسنان لكل (100,000) من السكان 2009	1.7

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء: التعداد السكاني ٢٠٠٨، مسح بيانات الأسرة ٢٠٠٩، مسح صحة الأسرة ٢٠١٠، السودان في أرقام (٢٠١٢-٢٠٠٨)، ٢٠١٣.

جديدة، على سبيل المثال خدمات توصيل الأطعمة للمنازل والعمل في مجالات أدوات الزينة، والحناء وتصفيف الشعر بالمنازل.

## التوصيات

الاهتمام باحتياجات العاملين والوحدات الاقتصادية في القطاع غير المنظم من منظور العمل اللائق، حسب توصية مؤتمر منظمة العمل الدولية (٢٠٠٢) مع التركيز على منهج التكامل كقاعدة لكل السياسات والتدخلات. أن تقوم برامج دعم القطاع على مبدأ عدم الإقصاء (الاحتواء الاجتماعي) والحماية وتقديم الخدمات. وبغض النظر عن هدف دمج أنشطة القطاع في القطاع المنظم، لزيادة فعالية ومساهمة القطاع في الاقتصاد الوطني، يجب أن أن تقوم الإستراتيجيات الفعالة لدعم وتطوير القطاع على توعية السلطات والقطاع الخاص حول إمكانات القطاع وحقوق العاملين فيه، تنظيم العاملين في القطاع وتنفيذ برامج الدعم الفني والتدريب، تحسين فرص الحصول على التمويل وفرص الحصول على المعلومات، تكوين التحالفات والشبكات للعاملين في القطاع وربطها بمنظمات المجتمع المدني الأخرى بهدف تمكين ورفع المهارات المدنية للعاملين بالقطاع، أن تقوم مشروعات التمويل على أساس مراعاة كفاءة التمويل (الحجم المناسب) وليس الكفاءة (الدعم الإنساني) حتى يتمكن العاملون من الانعتاق من دائرة الكفاف وتطوير أوضاعهم الاقتصادية والإجتماعية.

العمل على الاستفادة من المتعلمين الذين اندمجوا في القطاع لتنظيم العاملين وتعريفهم بحقوقهم القانونية وربطهم بالمؤسسات الرسمية لخلق ديناميكية داخلية لإحداث التغيير والتطور.

تنظيم علاقة القطاع غير المنظم مع القطاع الخاص على أساس المنفعة المتبادلة، بدلاً من العداء أو الاستغلال الذي تقوم به بعض مؤسسات القطاع الخاص لتوزيع منتجاتها والتهرب من دفع الرسوم والضرائب الرسمية.

أن تحظى العمالة غير المهيكلة بالتأمين الاجتماعي وشروط الاستخدام اللائقة متمثلة في تحديد ساعات العمل والحد الأدنى للأجر، السلامة والصحة المهنية، تأمين إصابات العمل وخدمات التأمين الصحي، والتي تعتبر من الحقوق الإنسانية الأساسية للعاملين في القطاع غير المنظم وأحد أهم واجبات الدولة نحو مواطنيها. هذا الواجب يفرض بداية وضع الأطر التشريعية التي تمكن العمال غير المهيكليين من تكوين نقابات وتعاونيات وروابط لتعمل كممثل ووسيط بين العمال ومؤسسات الضمان الاجتماعي. هذا الواجب يفرض أيضاً على منظمات المجتمع المدني العمل على جبهتي تنظيم وتوعية العاملين في القطاع والقيام بمهام المناصرة لإصدار وإنفاذ التشريعات.

إجراء دراسات متعمقة وشاملة لكل مكونات القطاع غير المنظم أولاً لتحديد الحجم الحقيقي لمساهمته في الاقتصاد الوطني وسوق العمل، وثانياً لتحديد الخيار الأفضل لمن هم في القطاع وللإقتصاد، إذا كان هو الدمج في القطاع المنظم كما تدعو إلى ذلك المؤسسات المالية وسياسة الدولة أم خيار التطوير لزيادة الفعالية الاقتصادية للقطاع.

يتمكن العاملون من الانضمام إلى أي تجمع نقابي لحفظ الحقوق أو تعامل رسمي مع مؤسسات الدولة يقوم على حمايتهم أثناء ممارستهم أعمالهم أو لتنظيم تكافلي بينهم يوفر العون عند الحاجة.

## التحديات التي تواجه القطاع

أكدت نتائج دراسة العينة المختارة من بائعات الشاي خمس تحديات رئيسية يواجهها القطاع غير المنظم في السودان من أهمها (أ) عدم وضوح حدود القطاع غير الرسمي، (ب) عدم وجود آليات تمويل مبدعة خصوصاً بعد فشل تجارب مؤسسات التمويل الأصغر في إثبات فعاليتها، (ج) تردد وعدم رغبة القطاع الخاص في الأخذ بيد القطاع غير الرسمي، (د) ضعف ثقافة الترويج والتقدم بسبب سهولة الدخول للقطاع والخروج منه، وعدم الحاجة للتدريب أو المؤهل للدخول و(هـ) ضعف أو انعدام المهارات والكفاءة المدنية، فإن ضعف مستوى التعليم وعدم التدريب يجعلان العاملين في القطاع عرضة للاستغلال، خصوصاً النساء والفتيات، كما أن عدم المعرفة بالحقوق والقوانين والإجراءات يجعلهم عاجزين عن الدفاع عن أنفسهم وعن أعمالهم.

## الصراع حول القطاع

تدور مجموعة من الصراعات حول وداخل القطاع غير المنظم تجعل من الصعوبة الاستقرار على خطط أو برامج لدمجه في القطاع المنظم أو زيادة فعاليته في الاقتصاد. من هذه الصراعات محاولات الحكومة المستمرة للتحكم فيه وتأطيره من خلال فرض التسجيل والرسوم عن طريق الحملات التي تعرف بالكشطات، ثم الصراع الداخلي بين المتنافسين داخل القطاع في ظل محدودية الأنشطة والمهارات المتاحة واستمرار تدفق المشاركين في القطاع خصوصاً النساء اللائي يشكلن الجزء الأكبر منهم. هناك أيضاً الصراع بين منظمات المجتمع المدني التي تحاول دعم حقوق العاملين ورفع قدراتهم وبين السلطات التي تنظر إلى تلك الأنشطة بنظرة التشكك والريبة باعتبارها أنشطة تحريضية ومعارضة. وهناك الصراع الدائم بين القطاع وبين أصحاب الأعمال في القطاع الرسمي والذين يلجأون إلى تحريض السلطات على العاملين في القطاع. وقد نشأ حديثاً مستوى آخر من الصراع بين العاملين التقليديين في القطاع وبين القادمين الجدد من المتعلمين والأجانب حيث دخل حديثاً إلى القطاع عدد مقدر من المصريين والسوريين، يعمل معظمهم في مجال توزيع السلع المستوردة المتقدمة نسبياً مقارنة بمنتجات القطاع التقليدية، إضافة إلى استخدام القطاع بواسطة بعض أصحاب العمل بخلق شبكات توزيع لسلع القطاع المنظم تضمن الانتشار وتجنب الضرائب والرسوم الحكومية.

رغم كل ذلك يمكن القول أن القطاع قد تأثر بالنمط الاستهلاكي للاقتصاد واستجاب للتغيرات في نوعية السلع والخدمات التي يقدمها والتي لم تعد تقليدية ومحلية فقط وذلك جزئياً بسبب استغلال القطاع المنظم لكفاءة القطاع غير المنظم في التوزيع والانتشار. وحتى أنشطة النساء في القطاع التي عُرفت بتقليديتها في المنتجات، أخذت في بعض المناطق أشكالاً



العمل غير المهيكل

# سوريا

المركز السوري لبحوث السياسات

أدى النزاع المسلح في سوريا إلى تنمية عكسية، حيث تم هدر رأس المال البشري من خلال التصفية الجسدية والخطف والتعذيب والإصابة ونقص الغذاء والخدمات الصحية وتدهور في التعليم والتأهيل وخسارة العمل المهيكّل وصولاً إلى الانخراط في الأنشطة غير القانونية والاستغلال وممارسة العنف السافر. وتم تدمير جزء كبير من البنية التحتية والثروات العامة والشخصية المتراكمة عبر الزمن، وهُدرت الحقوق بما فيها الحق في الحياة وغياب سلطة القانون والمساءلة، وتمت إعادة توزيع ما تبقى من الثروة لصالح تجار وأمرأء الحرب. وأصبحت المؤسسات العنيفة الحاكمة من خلال تطوير أدوات اقتصاديات العنف، تستغل الإمكانيات المادية والبشرية، وتوسع العمل غير المهيكّل والجرمي في جميع القطاعات إلى حدود تجعل من التفكير في تفكيكها قضية غاية في التعقيد.

## العمل غير المهيكّل في سوريا قبل الأزمة

إن المشاركة في النشاط الاقتصادي تدل على قدرة للاقتصاد على استيعاب الطاقة البشرية المتوفرة وتحويلها إلى طاقة إنتاجية تحقق الازدهار والرفاه المجتمعي، وترفع من سوية وقدرات الأفراد من خلال عمليات التعليم المستمرة التي تقود إلى تراكم الخبرات. وقد تراجعت معدلات المشاركة في قوة العمل في سوريا بشكل حاد حضراً وريفاً، ذكوراً وإناً من 54% في العام 2011 إلى 42,7% في العام 2010. ويدل ذلك على إقصاء شرائح كبيرة من المشاركة في الحياة الاقتصادية، وعدم قدرة للاقتصاد الوطني على تحقيق نمو تضيفي يخلق فرصاً حقيقية للعمل.

وترافق هذا الانخفاض في المشاركة مع نسبة مرتفعة من العاملين غير المهيكّلين، إذ تشير البيانات إلى أن 70,6% من العاملين العام 2010 هم ضمن العمالة غير المهيكّلة، وتبلغ النسبة حوالى 89% من العاملين في القطاع الخاص. وهي نسبة مرتفعة جداً وتشمل معظم القطاع الخاص. ويشكل العاملون غير المهيكّلين حوالى 52% من العاملين في القطاع الخاص المهيكّل و96% من العاملين في القطاع الخاص غير المهيكّل وحوالى 33% من القطاع المشترك والتعاوني والأسري.

قبل الأزمة، تركّز العمل غير المهيكّل في كل من حلب وإدلب والرقّة والحسكة ودير الزور وريف دمشق، وهي أكثر المحافظات معاناة من الفقر، وفيها اعتماد كبير على القطاع الزراعي في الريف، لكن العمل غير المهيكّل تركّز كذلك في الحضر في حلب ودمشق وريف دمشق وحمص واللاذقية، ما يدل على بنية مركبة للعمل غير المهيكّل، فهي تتوزع بين الريف ومراكز المحافظات الكبرى والمدن الصغيرة، عاكساً التفاوت التنموي الإقليمي. وتعد نسب الإناث في العمل غير المهيكّل أقل من نظيراتها في العمل المهيكّل، وهي نتيجة لتفضيل العمل في القطاع الحكومي أو القطاع الذي يضمن الحد الأدنى من الشروط المناسبة للعمل، إضافة إلى العادات والتقاليد المجتمعية. وتراجع مشاركة المرأة المتزوجة، خصوصاً في العمل غير المهيكّل، بينما تزداد مشاركة الذكور في غير المهيكّل بعد الزواج.

تشير بيانات العام 2010 إلى إن العمالة غير المهيكّلة أقل تأهيلاً في ما يتعلق بالمستوى التعليمي، ويستوعب العمل غير المهيكّل معظم المشتغلين حاملي الشهادة الابتدائية وما دون، وترتفع نسبة العمالة المهيكّلة الحاصلة على شهادة المعاهد المتوسطة والشهادات الجامعية. وبحوز العمل غير المهيكّل على نسب أعلى من الفئات العمرية الأصغر بين 15 و29 سنة وعلى العاملين ممن تجاوزوا الستين، وكلاهما فئات عمرية غاية في الأهمية، ويظهر الميل مع التقدم في العمر للحصول على عمل مهيكّل.

وتركّز العمل غير المهيكّل في التجارة الداخلية والمطاعم والفنادق والبناء والتشييد والزراعة والصناعة التحويلية، وبينما تركّز العمل المهيكّل في قطاع الخدمات، وإلى درجة أقل في الصناعة والنقل والتخزين والاتصالات، ومعظم العمل المهيكّل في القطاع الحكومي. وبالنسبة للمهن، تركّز العمل غير المهيكّل بشكل واضح في المهن الحرفية والخدمات والبيع والزراعة وتشغيل المصانع والمهن الأولية. وتجدر الإشارة إلى أن أجر الساعة في العمل المهيكّل أعلى من غير المهيكّل، وتزداد الفجوة على مستوى أجر الساعة بين الإناث في العمل المهيكّل وغير المهيكّل.

يعاني 33% من العاملين وأسرهم قبل الأزمة من الفقر الشديد في حال اعتمادهم على عائد العمل الأساسي والثانوي، وتصل هذه النسبة إلى 37,6% بين العاملين غير المهيكّلين، و24,2% بين العاملين المهيكّلين، أي أن معاناة كافة العاملين ضخمة، والفجوة بين الأجر والحد الأدنى للمستوى المقبول للمعيشة كبيرة، وتزداد في حالة العمل غير المهيكّل. وتصل نسبة الفقر الشديد بين العاملين في القطاع الحكومي إلى 33,2%، بينما تصل إلى 27,9% بين العاملين في القطاع الخاص المهيكّل و38% في القطاع الخاص غير المهيكّل.

حاولت الحكومة قبل الأزمة معالجة تحدي القطاع غير المنظم، وتبنت برنامجاً بإشراف «هرناندو ديسوتو» كبير النيوليبراليين في عالم غير المنظم والذي يرى أن المبادرين من القطاع الخاص والشباب يختارون غير المنظم لأنه السوق الحقيقي الذي يطلق إبداعهم وإمكانياتهم. والمفارقة أن في تقديم مشروع القطاع غير المنظم كان التركيز على أهمية الاستثمارات العقارية ومشروع استثمار السكن العشوائي كفرص للنمو الاقتصادي في سوريا من دون التطرق إلى شروط العمل الذي يحترم حق الإنسان وكرامته. إضافة إلى ذلك، صدر عدد من المراسيم والقوانين والبرامج التي تتعلق بواقع العمل غير المهيكّل، إلا أن ذلك لم يترافق مع الإصلاحات المؤسساتية الضرورية اللازمة لتفعيلها بكفاءة وفعالية تضمن حق العمل اللائق لجميع الراغبين به من دون تحيز.

لم يكن للجمعيات الأهلية دور ملموس في التعرض لظاهرة العمل غير المهيكّل من حيث الدفع بالسياسات العامة وممارسات القطاعين الحكومي والخاص باتجاه تأمين عمل لائق، واقتصر دورها على الإضاءة على ظواهر مرتبطة بالعمل غير المهيكّل مثل عمالة الأطفال. وتجدر الإشارة إلى أن الأزمة حولت اهتمام الجمعيات، القائمة منها والجديدة، بشكل شبه كامل إلى المساعدات الإنسانية لتجاوز آثار النزاع، ولم

٢٠١٥؛ كما ارتفعت نسبة البطالة لتصل إلى ٥٢,٦٪ في عام ٢٠١٥. وبالمقارنة بين «السيناريو الاستمراري»، أي في حال عدم حدوث الأزمة و«سيناريو الأزمة»، فإن سوق العمل خسر ٣,٥٢ ملايين فرصة عمل مع نهاية العام ٢٠١٥، ما يعني فقدان ١٣,٨ مليون سوري، ممن يُعالون من قبل المشتغلين، مصدر رزقهم وعملهم، منهم ٩,٥ ملايين شخص ما زالوا داخل البلاد.

فقد حرمت الأزمة الكثيرين من العمل جراء عدم القدرة على الوصول إلى أماكن عملهم، سواء في الزراعة أو الصناعة أو القطاعات الأخرى. ونزح كثيرون عن مناطقهم، كما دمرت الأعمال القتالية منشآت إنتاجية وخدمية. وانخفضت حصة العاملين النسبية في قطاعي الزراعة والصناعة من إجمالي العاملين لصالح زيادة حصتهم في قطاعي التجارة والخدمات. ويمكن تفسير الزيادة في نسبة المشتغلين في القطاع الخدمي إلى وجود نسبة كبيرة منهم يعملون في القطاع الحكومي، إضافة إلى ظهور أنشطة جديدة يرتبط بعضها بالهجرة والقتال. كما أن الزيادة في نسبة العاملين في القطاع التجاري يمكن أن تعزى إلى افتقاد العمل في القطاعات المنتجة، وبالتالي التحول إلى هذا القطاع الذي لا يتطلب استثمارات ثابتة كبيرة، ويمكن أن يؤسس ضمن التجمعات السكانية التي هي نسبياً أكثر أمناً.

وانعكست الأزمة والظروف الناتجة عنها سلباً على مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي التي كانت تعاني أصلاً من الضعف في فترة ما قبل الأزمة. وقاد تدهور الأوضاع إلى استغلال النساء واستهدافهن وحرمانهن من العمل بالرغم من زيادة الأعباء الاقتصادية على الأسر، وخسارة الكثير من أرباب الأسر، وانتشار انتهاكات حق الإنسان في العمل المنتج واللائق إضافة إلى فرض قيم اقتصادية واجتماعية مشينة.

عانت أغلب المناطق وفي جميع أنحاء سوريا من خسارة عدد كبير من فرص العمل خلال الأزمة، ويختلف ذلك بين المحافظات، إذ يبلغ أشدها في محافظتي درعا وحلب. وأصبحت معظم فرص العمل المتوفرة قليلة ومحدودة، ويمكن تفسير الارتفاع النسبي لتوفر فرص عديدة في بعض المناطق، مثل دير الزور واللاذقية وإدلب، إلى انتشار الأعمال المرتبطة بالأزمة كالتكرير غير النظامي للنفت والمتاجرة بالمحروقات وانتشار بيع السلع المهربة والأسلحة إضافة إلى الانخراط في العمل المسلح مقابل أجر مادي.

واختلف مدى انتشار هذه الأنشطة على المستوى الوطني وحسب المناطق والمحافظات، وتشير البيانات إلى أن أكثر الأنشطة الجديدة انتشاراً هي تجارة المحروقات. وعلى الرغم من انتشار هذه التجارة في معظم المحافظات السورية، إلا أنها بلغت أقصاها في محافظتي إدلب والحسكة. كما يعتبر التهريب بما في ذلك بيع السلع المهربة من الأنشطة الجديدة وغير القانونية التي انتشرت خلال الأزمة، وتركز انتشار هذا النشاط في محافظات الحسكة وإدلب ودرعا، وبدرجة أقل ريف دمشق، التي تعتبر حدودية وتشهد غياباً لسيادة القانون في أجزاء كبيرة منها. وظهر نشاط بيع المسروقات في أغلب المحافظات، وخصوصاً في محافظتي حمص واللاذقية. كما أدت الأزمة إلى ظهور العديد من الأنشطة غير القانونية

يعد هناك أي حيز لمواضيع متعلقة بالعمل غير المهيكّل. أما بالنسبة للنقابات العمالية والاتحادات المهنية، فقد كانت بحكم بنيتها وتبعيتها التامة للسلطات الرسمية، غير قادرة على وضع برامج خاصة بها بعيداً عن التوجهات الحكومية، وانصبت جهودها على قطاع الدولة، الذي يشكل العاملين فيه الجزء الأهم من منتسبها.

## العمل غير المهيكّل في سوريا خلال الأزمة

إن انفجار الحراك المجتمعي الذي انطلق في سوريا منذ آذار ٢٠١١، والمنادي بالحريات السياسية بالدرجة الأولى، هو تعبير عن وصول المجتمع إلى مراحل غير مقبولة من التنمية بجوانبها المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتناقضاً حاداً بين المؤسسات القائمة وتطلعات المجتمع وإرادته. ولعبت قوى التسلط المتمثلة في الاستبداد السياسي والعصبيات والتطرف المحلية والخارجية دوراً حاسماً في عسكرة النزاع واستخدام العنف الدامي والاستثمار في تسييس الهوية واقتصاديات الحرب.

لم يُبق احتدام الصراع والركود الاقتصادي سوى فرص عمل قليلة متاحة للأفراد، بما في ذلك الفرص التي يوفرها القطاع العام داخل مناطق السيطرة الحكومية، ما يتيح للأسر العاملين مصدراً للدخل يساعدهم ولو جزئياً على مواجهة ظروف الأزمة والحفاظ على الحد الأدنى للبقاء على قيد الحياة. وتجدر الإشارة إلى أن العمل في القطاع العام عانى من عقبات عديدة بما في ذلك انخفاض الإنتاجية، وارتفاع معدل البطالة المقتنعة، وتراجع نوعية الأشغال العامة، وتدهور الدخل الحقيقي بسبب الزيادة الهائلة في الأسعار، إضافة إلى أن الحصول على عمل حكومي ليس متاحاً لكثيرين ممن يحتاجون إليه خلال الأزمة.

وساهم قطاع الزراعة في تشكيل شبكة أمان هامة للأسر في ظل التدهور الحاد في مصادر الدخل والغذاء، حيث وفر حلولاً واقعية للعديد من الأسر، بالرغم مما تعرض له القطاع الزراعي النباتي والحيواني من خسائر فادحة على مستوى دمار البنية التحتية ونهب الممتلكات والمعدات والمحاصيل وعرقلة الوصول إلى الأسواق والأناوات وارتفاع أسعار المواد الأولية كالوقود والأسمدة. إلا أن موسم الأمطار الجيد نسبياً حافظ على حد أدنى من الإنتاج الذي أسهم بدور هام كمصدر للاستهلاك الأسري، وبالتالي فإن احتمال حدوث موسم جفاف في السنوات القادمة سيفضي إلى تفاقم حاد لأزمة الأمن الغذائي القائمة حالياً.

وفي بيئة الأزمة، بات «القطاع» الوحيد الذي شهد نمواً كبيراً هو العنف، وعملت قوى التسلط على تجنيد الناس بشكل مباشر لينخرطوا في الأعمال العسكرية، أو بشكل غير مباشر من خلال «تنظيم» عمل الأنشطة غير القانونية مثل التهريب، والاحتكار، والسرقة، والنهب، وتجارة الأسلحة، والإتجار بالبشر. وفرضت قوى التسلط الداخلية والخارجية المختلفة شروطاً وظروف عمل غير متجانسة ومختلفة، لكنها تمتلك سمات مشتركة من حيث انعدام فرص العمل، وغياب ظروف العمل اللائقة، وتراجع الأجور الحقيقية، وانتشار قطاع الخدمات غير المهيكّل. حيث انخفض معدل الاستخدام إلى ٢٢,٢٪ مع نهاية العام

وفعالة وتضمينية. ويحتاج ذلك بعد النتائج الكارثية للأزمة إعادة النظر بالعقد الاجتماعي والبنى المؤسسية الرسمية وغير الرسمية، وتطويرها عبر المشاركة الواسعة والحوار العام وترسيخ احترام الإنسان وحقوقه، والذي لا يمكن أن يتم من خلال بنى مؤسسية استبدادية أو متطرفة. إن المشاركة الاقتصادية مترابطة مع المشاركة السياسية، وتستند إلى حقوق المواطنة والفرص المتاحة للجميع، وذلك يتطلب بناء مؤسسات تشجع العمل المنتج واللائق وتوفر البيئة المناسبة له، وتوسع المشاركة في صناعة السياسات وحماية الحق في التنظيم والحوار المجتمعي وحماية حقوق العاملين، وتطور نظم حوافز سلبية وإيجابية لتفكيك بنى الاستغلال والتهميش. ويحتاج البناء المؤسسي تطويراً للبنية التشريعية من ناحية ضمان بيئة ملائمة للعمل والمشاركة الاقتصادية وتقدير العمل المنتج، سواء أكان مدفوعاً أو غير مدفوع، والحماية الإنسانية للجميع عاملين كانوا أم غير عاملين.

الأخرى والجديدة على المناطق، بعضها كان نادراً وفي مناطق محدودة، إلا أن الأزمة ساهمت بانتشارها، ومن هذه الأنشطة تجارة الأسلحة وتهريب الآثار والسرقة وترويج الدعارة والسخره والاستعباد.

وتؤثر هذه الأنشطة غير القانونية سلباً على تماسك المجتمع وأخلاقياته، وتعيق التوجه نحو العمل المنتج، وتنتج شبكة من المصالح التي تستفيد من استمرار الأزمة واستمرارها، حيث بلغت نسبة المنخرطين في الأعمال غير القانونية نتيجة الأزمة ١٧٪ من السكان الناشطين اقتصادياً على مستوى سوريا، وهي نسبة مرتفعة تعكس مدى انتشار اقتصاديات العنف المرتبطة والناجمة بشكل مباشر عن الأزمة. إلا أن هناك جزءاً آخر من الأنشطة التي ظهرت وانتشرت خلال الأزمة كانت مدنية وقانونية، وجاءت كمحاولة تأقلم من أفراد المجتمع مع ظروف الأزمة، كما عكست قدرة الأفراد والمجتمعات على التعامل مع الأزمات وتجاوزها. وظهرت خلال الأزمة قوى ومبادرات مجتمعية لمساندة الناس ومساعدتهم على تجاوز آثار الأزمة، ووفرت للعديد التدريب المهني والعلمي لتسهيل الانخراط في الأنشطة المنتجة، إلا أن دورها بقي محدوداً في ظل استمرار النزاع وسيطرة قوى التسلط. لقد أدت الأزمة إلى حدوث تغيرات وتشوهات كبيرة في سوق العمل من حيث عدد المشتغلين وطبيعة النشاط الاقتصادي الذي ارتبط جزء ملحوظ منه باقتصاديات العنف. وتشير الأنشطة الجديدة إلى توسع العمل غير المهيكل والجرمي على حساب العمل المهيكل، وحتى العمل الحكومي أصبح الأجر فيه دون خط الفقر الشديد، علماً أن الحكومة استمرت في تسديد الرواتب والأجور للعاملين فيها. وتراجع دور التأمينات نتيجة انتشار الخسائر الكثيرة في الأرواح والممتلكات، والظروف غير المناسبة للعمل، وتراجع الإيرادات العامة، وبالتالي يغيب إلى حد كبير العمل المهيكل في سوريا.

غيب النزاع مستوى العمل اللائق إلى حد كبير، وفقدت الكثير من الفرص في القطاع المهيكل ميزاتها، بما فيها القانونية، مقارنة مع القطاع غير المهيكل، وأصبح الحد الفاصل بين المهيكل وغير المهيكل واهياً وغير ذي أهمية. كما أفضت الأزمة وظروفها إلى تراجع قيمة العمل المنتج وأخلاقيات العمل وترسيخ أهمية الدخل من دون النظر إلى طبيعة العمل أو نوعه، الأمر الذي يؤدي إلى التآكل النوعي في رأس المال البشري وبناء منظومة مصالح فردية تمتلك القوة وتقوم على الاحتكار وتستعمل الدائرين في فلکها لتعزيز واستدامة سلطتها وسيطرتها.

إن آلية الوصول إلى رؤية استشرافية للعمل والعمل غير المهيكل ترتبط بالسيناريوات المتعددة لانتهاؤ الأزمة السورية، إلا أن مضمون هذه الرؤية لا يتغير، حيث إن تطوير فرص العمل اللائق يتطلب استراتيجية تنمية متكاملة تستهدف الرفاه الاقتصادي، والعدالة الاجتماعية، وتوسيع الخيارات أمام الجميع، وبناء القدرات في إطار مشاركة حقيقية في صناعة السياسات والقرارات ضمن مؤسسات سياسية شفافة

## مقدمة

### القسم الأول:

#### لعمل غير المهيكل في سوريا قبل الأزمة

أولاً: السكان والتشغيل

- النمو والتركيب العمري للسكان
- المشاركة في قوة العمل
- خصائص التشغيل في العقد الأول للألفية

ثانياً: العمل غير المهيكل

- البيئة التشريعية وإحصائيات العمل غير المهيكل في سوريا
- العمل غير المهيكل في سوريا

### القسم الثاني

#### العمل غير المهيكل في سوريا خلال الأزمة

- الأزمة وآثارها

- العمل في ظل النزاع

- العمل غير المهيكل على مستوى المناطق

- ترتبط آلية الوصول إلى رؤية استشرافية للعمل، بما في ذلك

العمل غير المهيكل، بالسيناريوات المتعددة لانتهاء الأزمة السورية، إلا

أن مضمون هذه الرؤية لا يتغير، حيث إن تطوير فرص العمل اللائق

يتطلب وجود مؤسسات تضمينية ومساءلة وعدالة اجتماعية تضمن

المشاركة للجميع من دون تمييز. ويتطلب الانطلاق باتجاه هذه الرؤية

العمل على الحشد والضغط المجتمعي على المستوى المحلي والدولي

لوقف العسكرة والقتل، وبالتالي إمكانية تفكيك مقومات وبنى

اقتصاديات العنف من سرقة ونهب وتهريب وإتجار بالمخدرات والسلاح.

وحيث إن العمل اللائق هدف استراتيجي في الرؤية المستقبلية، يجب

الحد من الاستغلال والمضاربات والتحول من الاقتصاد القائم على

الربح إلى اقتصاد منتج قائم على المعرفة والتشاركية، يساهم فيه العام

والخاص والمدني ويستخدم السياسات المالية والنقدية للوصول إلى

عدالة التشغيل من حيث الفرص والظروف والأجور، ويحارب الاحتكار

ويزيد من مشاركة النساء في العمل، ويحد من استغلال الأطفال

للعمل، ويقلص التفاوت بين المناطق ويوسع قدرات الناس وخياراتها

- دراسة حالة من القطاع غير المهيكل (الأغباني)

### الخاتمة

#### المراجع بالعربية

#### المراجع بالإنكليزية

## مقدمة

يعزز العمل بمفهومه الواسع، الذي يشمل النشاط الإنساني في إطار العمل المباشر أو التطوعي أو الإبداعي أو المتعلق بالرعاية، التنمية البشرية من خلال المساهمة في النمو الاقتصادي العادل وتعزيز الرفاه وتطوير الإنتاج المعرفي والإبداعي وتعميق التعاون والتضامن الاجتماعي والمشاركة المجتمعية وتخفيف التفاوت. والمقصود بالعمل في هذا السياق، العمل المنتج والمجزي والمُرضي الذي يطور مهارات العمال ويحترم شخصيتهم وأمنهم الإنساني وحقوقهم ورفاههم. لكن للعمل وجهاً آخر قائماً على الاستغلال والاضطهاد والمهانة مثل العمل القسري أو عمالة الأطفال أو العمل في ظروف مادية ومعنوية غير عادلة لا تؤمن الحد الأدنى من الأمن الإنساني وتدفع باتجاه زيادة الفقر والتفاوت والانقسام المجتمعي. (تقرير التنمية البشرية، ٢٠١٥)

شهد عقد الثمانينيات نكسة تنموية على المستوى العالمي من خلال أزمة الديون والعودة إلى سياسات اقتصادية بعيدة عن التمكين والعدالة أو الاستدامة، وبدأ تعميم التطبيق العالمي للسياسات النيوليبرالية في التسعينيات، وأصبح القبول بالاستغلال والتفاوت مطلباً لتحقيق الهدف، وهو الاندماج في الاقتصاد العالمي والتنافسية واستقطاب رأس المال الأجنبي من خلال تعزيز اقتصاد السوق. وعانت معظم الدول النامية نتيجة الإصلاحات الهيكلية، واستمرت تعاني من انخفاض الإنتاجية وضعف المهارات وتواضع البنى التحتية مع توفر حجم كبير من قوة العمل. وكان لكل من الأزمة في شرق آسيا ١٩٩٧ والأزمة المالية العالمية ٢٠٠٨ دوراً هاماً في إعادة النظر بالسياسات التنموية في الدول النامية، وسمحت بالتعرف إلى تجارب تنموية ناجحة اعتمدت تمكين القدرات والعدالة الاجتماعية والمؤسسات التضمينية إلى جانب الكفاءة الاقتصادية وزيادة الإنتاجية في نماذجها التنموية.

تأتي فكرة التنظيم المؤسسي لتحقيق المساواة السياسية للمواطنين أمام التشريعات والقوانين والتي تتجلى في سلطة القانون، كما يسهم التنظيم في تحقيق التنمية المرغوبة من خلال رفع الإنتاجية ومنع الاستغلال وتخفيض الهدر وفق القواعد التي تم الاتفاق عليها مجتمعياً. وكان للتنظيم الذي تتولاه البيروقراطية دوراً حاسماً في نجاح تجارب تنموية هامة مثل اليابان وألمانيا. إن تنظيم العمل هو تمكين للعاملين وحماية لحقوقهم وبقية المواطنين، على أن يكون التنظيم والتشريع يتم بطريقة تشاركية تعبر عن مصالح وتطلعات المجتمع.

إن طرح العمل اللائق المبني على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحقوق الإنسان، لا يتناسب مع تبني سياسات نيوليبرالية قائمة على التفاوت وتبرير استغلال السوق وتظهيرها لفشل الدولة، وهذا يرتبط بوضع النفعية الفردية كنموذج يعترف فقط بعقلانية الفرد الذي لديه دافع واحد ووحيد وهو المصلحة الذاتية الأنانية وإنكار بقية الدوافع مثل التعاطف والعمل للصلح العام (سن، ٢٠١٠). لقد أثبتت العديد من الأدبيات الحديثة أهمية العدالة الاجتماعية وتمكين الإنسان في تحقيق التنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي المستدام، ما يعزز أهمية تفعيل العمل اللائق للجميع، بما في ذلك العمل المرتبط بالعبء والذي لا يحظى بالتقدير الاقتصادي والاجتماعي، بالرغم من أهميته العالية.

يهدف البحث إلى دراسة العمل غير المهيكّل في سوريا والتي تعاني حالياً من نزاع مسلحٍ دامٍ، ويتعرض في القسم الأول إلى العمل غير المهيكّل في سوريا قبل الأزمة وعلاقته بالنمو والفقر، وفي القسم الثاني يعرض للعمل غير المهيكّل في ظل الأزمة الراهنة، ويستعرض حالة عملية عن العمل غير المهيكّل لصناعة الأغباني التقليدية في دمشق.

**القسم الأول**  
العمل غير المهيكل في سوريا  
قبل الأزمة

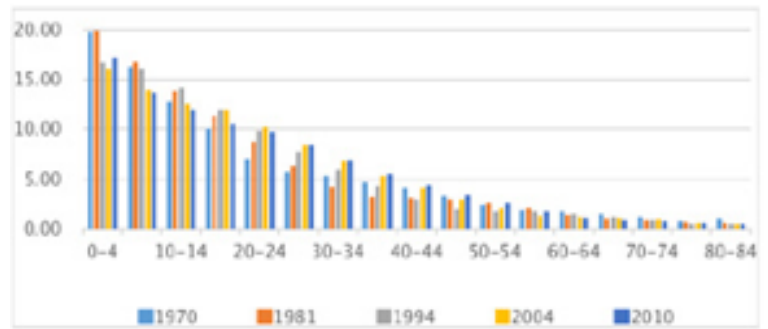
## أولاً: السكان والتشغيل

### ١. النمو والتركيب العمري للسكان

تزايد عدد السكان السوريين المتواجدين في سوريا وفق معدلات نمو مرتفعة، حيث بلغ عدد السكان السوريين حسب التعدادات السكانية في منتصف العام ١٩٧٠ حوالي ٠٠٠٦٠٤٩ نسمة ليصل إلى ٠٠٠٨٦٤٠ نسمة منتصف العام ١٩٨١، بمعدل نمو سنوي وسطي يبلغ ٣,٢٩٪، بينما بلغ عدد السكان السوريين المتواجدين في سوريا منتصف العام ١٩٩٤ حوالي ٠٠٠١٣٣٣٤ نسمة بمعدل نمو سنوي وسطي للفترة ١٩٨١-١٩٩٤ يبلغ ٣,٣٣٪، أما آخر تعداد للسكان العام ٢٠٠٤ فقد أشار إلى تواجد ١٧٣٥١٠٠٠ نسمة من المواطنين السوريين منتصف العام وبمعدل نمو سنوي وسطي للفترة ١٩٩٤-٢٠٠٤ يبلغ ٢,٧٥٪. أي أن عدد السكان بين ١٩٧٠ و٢٠٠٤ تضاعف بمقدار ٢,٨٧ مرة، ما يشير إلى معدلات نمو سكانية مرتفعة للفترة ١٩٧٠-٢٠٠٤. وبالمقارنة الدولية نجد أن نمو سكان سوريا خلال الفترة ١٩٧٠-٢٠٠٤ يجعلها في المرتبة ٢١ من أصل ٢٤٢ دولة من حيث نمو السكان للفترة ذاتها (مؤشرات التنمية الدولية، ٢٠١٥). على الرغم من التراجع الملحوظ لمعدل نمو السكان في الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٤ مقارنة بالفترات السابقة، إلا أنه يبقى معدلًا سكانيًا مرتفعًا. وبلغ عدد السكان السوريين المقدر في منتصف العام ٢٠١٠ حوالي ٢٠٥٩٧ ألف نسمة أي بوسطي معدل نمو سنوي يبلغ ٢,٩٪ للفترة ٢٠٠٤-٢٠١٠ مسجلًا زيادة عن معدل النمو السكاني ١٩٩٤-٢٠٠٤. ومع إجراء تصحيح لبيانات تعداد العام ٢٠٠٤ بناء على دراسات تقييمية قدرت نقص الشمول بـ ٣٪ من السكان، يصبح تقدير عدد السكان السوريين لعام ٢٠١٠ حوالي ٢٠٢٣٣٠٠٠ نسمة منتصف العام، و بإضافة السكان غير السوريين المقيمين في سوريا خلال التعدادات المختلفة يكون عدد السكان في سوريا العام ٢٠١٠ حوالي ٢١٧٩٧٠٠٠ نسمة<sup>٢</sup>.

### الشكل ١: التركيب العمري للسكان السوريين بعد التمهيد وفقاً

للتعدادات وتقديرات ٢٠١٠



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء وحسابات الباحثين

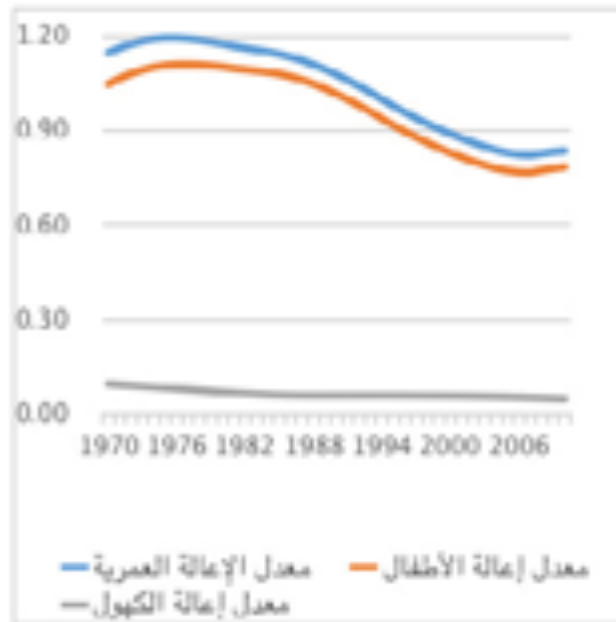
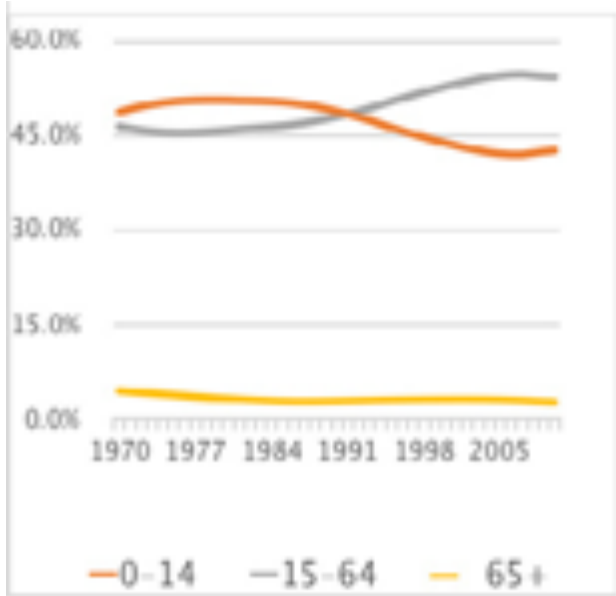
يُظهر التركيب العمري للسكان منتصف العام حسب تعدادات السنوات ١٩٧٠، ١٩٨١، ١٩٩٤، ٢٠٠٤ بعد التمهيد وتقديرات ٢٠١٠، (الشكل ١ والشكل ٢ (ب)) أن المجتمع السوري مجتمع فتي حيث تنعكس معدلات النمو السكاني المرتفعة في اتساع قاعدة الهرم السكاني لتبلغ نسبة السكان تحت ١٥ سنة (الطفولة) حوالي ٤٨,٨٪ من إجمالي السكان، في الوقت الذي بلغت النسبة للسكان ٦٥ سنة وأكثر ٤,٦٪ في العام ١٩٧٠. ومع

١. تقرير التشتت القسري: حالة الإنسان في سوريا، التقرير الديمغرافي، المركز السوري لبحوث السياسات، ٢٠١٦.  
٢. مقارنة مع عدد سكان ٢٠٦١٩٠٠٠ ومعدل نمو ٢,٤٥٪ المعتمد رسمياً.

تراجع معدلات نمو السكان أخذت قاعدة الهرم السكاني بالتراجع مقابل الزيادة النسبية في حصة الأفراد في سن العمل بين ١٥-٦٤؛ حيث تراجعت نسبة السكان دون ١٥ إلى ٤٦,٩٪ و٤٢,٥٪ للأعوام ١٩٩٤ و٢٠٠٤ على التوالي، بينما ازدادت نسبة السكان في سن العمل من ٤٦,٦٪ العام ١٩٧٠ إلى ٥٠٪ و٥٤,٤٪ للأعوام ١٩٩٤ و٢٠٠٤ على التوالي. أما السكان في عمر ٦٥ سنة وأكثر (الكهولة) فقد تراجعت في فترات النمو السكاني المرتفع وبدأت بالزيادة منذ انخفاض معدلات نمو السكان في التسعينيات، لكن في الفترة ٢٠٠٤-٢٠١٠ ونتيجة عودة معدلات النمو السكاني للارتفاع عادت فئة الأطفال دون ١٥ سنة للازدياد لتصل إلى ٤٢,٨٪ وتحديداً الفئة ٤٠-٤٩ سنوات، ما يشكل تغييراً في التركيب العمري باتجاه الفتوة ويؤخر انفتاح النافذة الديمغرافية.

### الشكل ٢: (أ) الإعالة العمرية ١٩٧٠-٢٠١٠ (ب) التركيب العمري للسكان

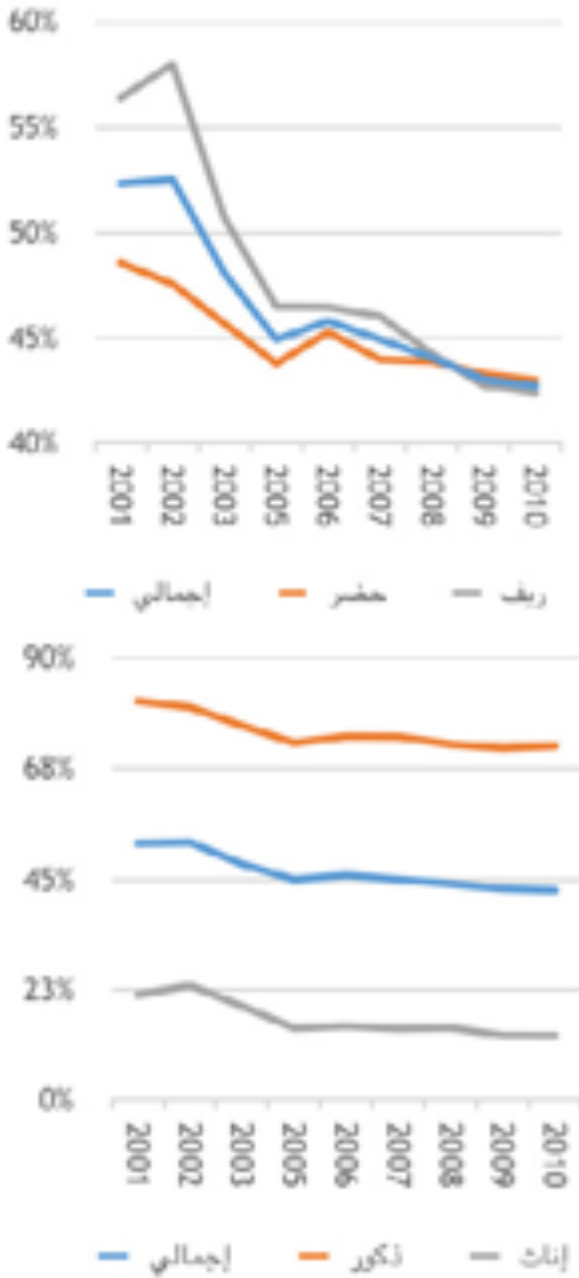
٢٠١٠-١٩٧٠



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء وحسابات الباحثين  
تتعكس هذه النتائج على الإعالة العمرية، فمعدل الإعالة العمرية الإجمالي (الشكل ٢ (أ)) ارتفع من ١,١٥ العام ١٩٧٠ إلى ١,١٩ العام ١٩٧٤ وتراجع بشكل تدريجي إلى ١ العام ١٩٩١، واستمر التراجع ليصل ٠,٨٣ العام ٢٠٠٧، ثم عاد للارتفاع ليصل إلى ٠,٨٤ العام ٢٠١٠. ويلاحظ الشكل نفسه أن الإعالة بشكل رئيسي هي إعالة



الشكل ٣: معدل المشاركة في قوة العمل (أ) حسب الجنس و(ب) حسب مكان الإقامة للفترة (٢٠١٠ - ٢٠٠١)



المصدر: بيانات المكتب المركزي للإحصاء (مسوح قوة العمل) وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات

٢٠١٦

إن نظريات التحول الهيكلي للدول التي حققت تقدماً تنموياً ترتبط بزيادة المشاركة في قوة العمل، لكن الاقتصاد السوري رغم تحقيق نمو اقتصادي حوالى ٤,٥% في العقد الأول من الألفية إلا أنه أقصى شرائح مجتمعية واسعة من المشاركة في سوق العمل. ولو استمرت المشاركة في قوة العمل كما هي في العام ٢٠٠٠ لغاية ٢٠١٠، لكانت معدلات البطالة وصلت إلى ٢٤%، بينما معدل البطالة الفعلي في ٢٠١٠ حوالى ٨%، نتيجة خسارة فئات قادرة على الإنتاج خرجت أو لم تنضم لسوق العمل. وفي دراسة حول محددات المشاركة في قوة العمل للفترة ٢٠٠١-٢٠١٠، تظهر نتائج النموذج الذي تم استخدامه إلى أن احتمالية عدم

الأطفال حيث لا تزال إعالة الكهول في حدود متدنية. إن التوازن يغلب على التركيب حسب الجنس للسكان بين ١٩٧٠ و ٢٠١٠ حيث تبقى نسبة الذكور إلى الإناث ١,٠٥، وتراجع النسبة مع التقدم بالعمر نتيجة الهجرة وارتفاع معدلات وفيات الذكور عن الإناث من دون حدوث خلل كبير في التركيب النوعي للسكان.

## ٢. المشاركة في قوة العمل

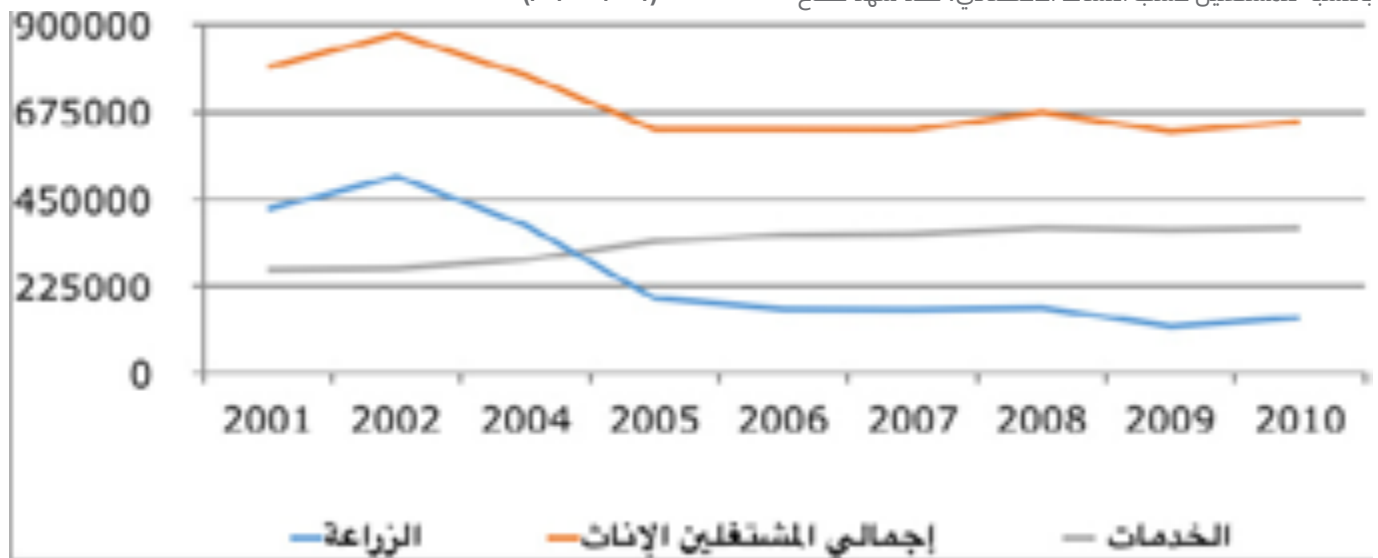
إن المشاركة في النشاط الاقتصادي تدل على قدرة الاقتصاد على استيعاب الطاقة البشرية المتوفرة وتحويلها إلى طاقة إنتاجية تحقق الازدهار والرفاه المجتمعي، وترفع من سوية ومقدرات الأفراد من خلال عمليات التعليم المستمرة التي تقود إلى تراكم الخبرات. كما أن المشاركة في العمل تساهم في تعزيز التضامن الاجتماعي من خلال تعزيز التواصل والثقة والاعتماد المتبادل. يضاف إلى ذلك أنها وسيلة لتوزيع الدخل والثروة على المساهمين بها، ويعتمد ذلك على مدى تحقيق العدالة الاجتماعية والحد من التهميش والاستغلال في النموذج التنموي القائم.

ويعتبر فهم تحدي العمل بشكل عام والعمل غير المهيكل بشكل خاص، مرتبطاً بشكل عضوي مع القوة البشرية خارج قوة العمل، فقرار المشاركة في قوة العمل يرتبط بعوامل متشابكة اقتصادية واجتماعية وثقافية. وتظهر أهمية القوة البشرية خارج قوة العمل في سوريا كونها تشكل أكثر من نصف القوة البشرية (السكان في عمر ١٥-٦٤) في العام ٢٠١٠. لقد تراجعت معدلات المشاركة في قوة العمل في سوريا خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠، بشكل حاد حضراً وريفياً، ذكوراً وإناًثاً. حيث انخفضت معدلات المشاركة في قوة العمل من ٥٢% في العام ٢٠٠١ إلى ٤٢,٧% في العام ٢٠١٠، أما لدى الإناث فقد تراجع معدل المشاركة بشكل كبير من ٢١% العام ٢٠٠١ إلى ١٢,٩% في العام ٢٠١٠، وعند الذكور من ٨١% إلى ٧٢,٢% خلال الفترة ذاتها. إن التراجع الحاد في المشاركة في قوة العمل هو مؤشر تنموي سلبي بشكل عام، ويدل على إقصاء شرائح كبيرة من المشاركة في الحياة الاقتصادية، وهو دليل على عدم قدرة الاقتصاد الوطني على تحقيق نمو تضيمني يخلق فرصاً حقيقية للعمل. AITA, (٢٠٠٩) و(المركز السوري لبحوث السياسات، ٢٠١٢)

الزراعة، أحد القطاعات الرئيسية للتشغيل في سوريا، انخفضاً حاداً في أعداد العاملين خلال الفترة ٢٠٠١ وحتى ٢٠١٠، إذ انخفضت مساهمة المشتغلين في القطاع الزراعي في إجمالي المشتغلين من ٣٠٪ إلى ١٤٪، لم يكن الجفاف المستمر السبب الوحيد وراء هذا الانخفاض، ذلك أن الانخفاض في أعداد المشتغلين في الزراعة بدأ قبل الجفاف العام ٢٠٠٨. بالمقابل ازدادت نسبة المشتغلين خلال هذه الفترة في قطاعات: الخدمات (٢٣٪ إلى ٢٥٪)، البناء (١٢٪ إلى ١٦٪)، الصناعات التحويلية (١٣٪ إلى ١٥٪)، التجارة (١٤٪ إلى ١٨٪)، النقل (٥٪ إلى ٨٪)، والعقارات (٢٪ إلى ٣٪). إلا أن التراجع في الزراعة أدى إلى خروج بعض العاملين وخصوصاً الإناث من سوق العمل، حيث الكثير منهم لا يستطيعون الانضمام إلى قطاعات أخرى نتيجة طبيعة تأهيلهم والظروف الاجتماعية السائدة. ولم يترافق ارتفاع مساهمة القطاع الخاص في تكوين الناتج المحلي الإجمالي من ٥٨,٤٪ إلى ٦٢,٥٪ بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠١٠ مع زيادة مقابلة في مساهمته في التشغيل، بل انخفضت هذه المساهمة بشكل طفيف من ٧٣,٢٪ إلى ٧٢,٩٪ وانخفضت مساهمته في تشغيل الإناث من ٦٣,٢٪ إلى ٤٣,٥٪، وهذا يعطي تفسيراً واضحاً لانخفاض مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي في ضوء تقليص دور القطاع العام، ما حدّ من قدرته على خلق فرص العمل، وارتفعت فيه نسبة الإناث المشتغلات نظراً لظروف العمل والأجر المتساوي والمزايا التي يوفرها لعمل المرأة، ومساواتها في الحقوق وحماية عملها.

ويعتبر قطاعا الخدمات والزراعة المشتغلين الرئيسيين للإناث<sup>٣</sup>، حيث بلغت نسبة الإناث المشتغلات في هذين القطاعين ٨٧,٥٪ من إجمالي المشتغلات في العام ٢٠٠١، وانخفضت هذه النسبة العام ٢٠١٠ إلى ٧٩,٨٪، وهذا ما يكرس الدور التقليدي للمرأة في سوق العمل. إلا أن تحولاً نسبياً شهدته المشاركة في قطاع الزراعة، حيث تراجعت نسبة المشتغلات في هذا القطاع من إجمالي المشتغلات من ٥٤٪ إلى ٢٢٪ بين ٢٠٠١ و ٢٠١٠، بينما ارتفعت نسبة المشاركات في قطاع الخدمات بشكل كبير من ٣٤٪ إلى ٥٨٪ خلال الفترة نفسها.

الشكل ٤: المشتغلات الإناث في قطاعي الزراعة والخدمات والإجمالي (٢٠١٠ - ٢٠٠١)



المشاركة بقوة العمل تزداد بشكل معنوي إحصائياً لدى كل من الإناث مقارنة بالذكور، والشباب مقارنة بالفئات العمرية الأكبر، والنساء المتزوجات مقارنة بالعايزات، والرجال العازبين مقارنة بالمتزوجين، وذوي التعليم المتوسط مقارنة ببقية فئات التعليم، بالإضافة إلى الإقامة في المناطق الحضرية أو في المنطقتين الشمالية أو الشرقية (نصر ومحشي، ٢٠١٢).

ويظهر من التركيب الهيكلي للقوة البشرية أن الزيادة النسبية في فئات خارج قوة العمل تركزت في مدبري المنزل وغير القادرين على العمل والطلاب والمتقاعدين. وتشير النتائج إلى أن هذه الزيادة تأثرت بالتراجع في قطاع الزراعة الذي لا تقتصر أسبابه على الجفاف فحسب، بل أيضاً على السياسات الاقتصادية والزراعية التي أضرت بالقطاع. وتراجع التوظيف العام الذي يشكل مع قطاع الزراعة أهم مشغلين للإناث، أما القطاع الخاص الذي يغلب عليه غير المهيكل فهو لا يوفر شروطاً ملائمة للإناث حيث يتعرضن للتمييز من ناحية الأجر ولا يؤخذ بالاعتبار الحقوق المتعلقة بإجازات الأمومة وحضانات الأطفال، إضافة إلى العديد من الأسباب الأخرى. كما أثرت سياسات التقاعد المبكر في زيادة شريحة المتقاعدين دون سن الستين، ما زاد نسبة هذه الفئة بشكل متسارع، وساهم التوسع في التعليم العالي خصوصاً التعليم الجامعي المفتوح في زيادة عدد الملتحقين بالجامعات، الأمر الذي أجل دخولهم إلى سوق العمل.

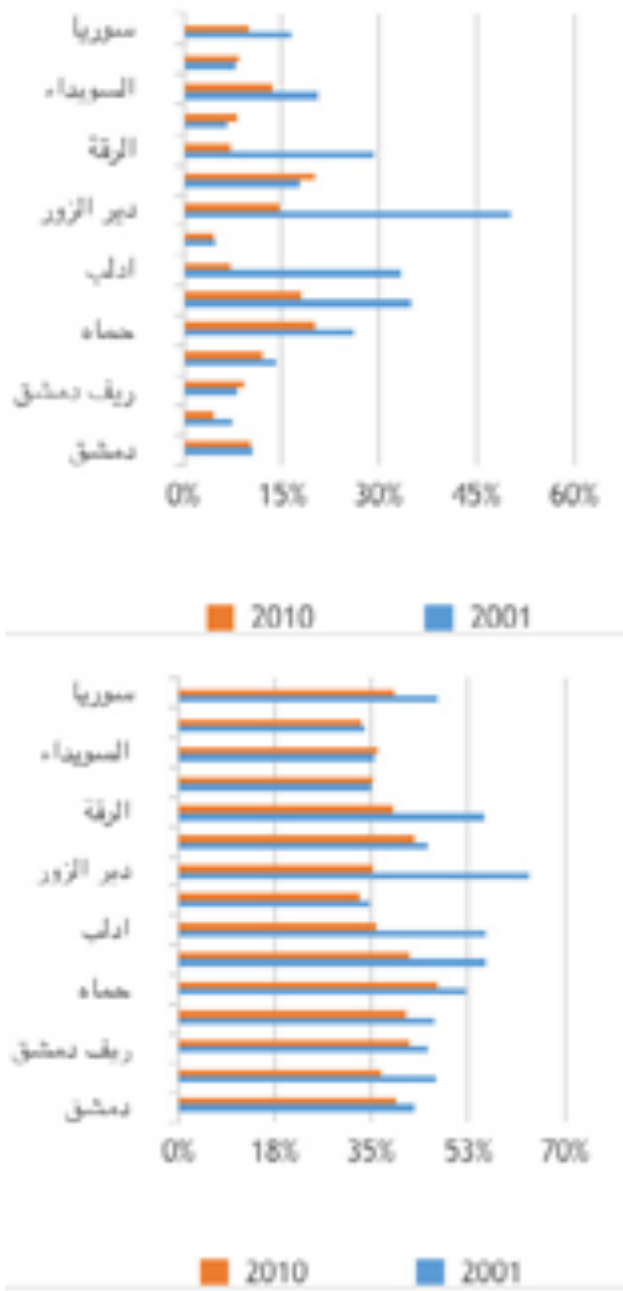
### ٣. خصائص التشغيل في العقد الأول للألفية

اتسم النمو الاقتصادي في الفترة بين ٢٠٠١ و ٢٠١٠ بأنه غير مناصر للتشغيل، حيث بلغت مرونة التشغيل بالنسبة للناتج وسطياً ١٥,٠، وهي نسبة ضعيفة جداً، متأثراً بالتراجع الحاد في فرص العمل في الزراعة. وتركز النمو في قطاعات غير كثيفة العمالة. وتدل المؤشرات السابقة على تدهور واقع العمل من حيث تراجع المشاركة في قوة العمل وتضاؤل فرص العمل الجديدة وزيادة موسمية العمل وتدني الأجور الحقيقية، ويضاف إلى ذلك زيادة التفاوت بين الذكور والإناث في مجال التشغيل والمشاركة في قوة العمل.

بالنسبة للمشتغلين حسب النشاط الاقتصادي، فقد شهد قطاع

٣. المصدر: المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٥، ومسح سوق العمل لعام ٢٠٠٩، المكتب المركزي للإحصاء.

الشكل ٥: معدلات التشغيل حسب المحافظات للعامين ٢٠١٠ و ٢٠١١  
(أ) إجمالي إناث

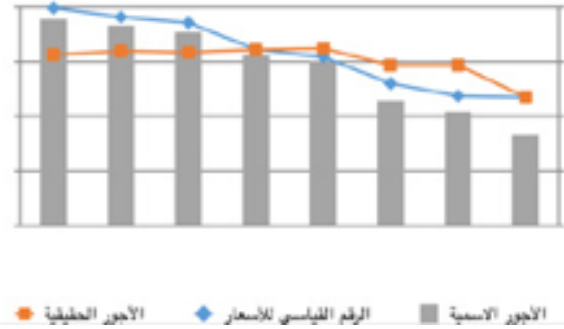


المصدر: بيانات المكتب المركزي للإحصاء (مسوح قوة العمل) وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات ٢٠١١

ويتسم المستوى التعليمي للمشتغلين بالحصص الكبيرة لحملة الشهادة الابتدائية، ومع ذلك انخفضت هذه المساهمة خلال السنوات الثلاث الأخيرة لتصبح ٣٦,١٪ العام ٢٠١٠ بعد أن بلغت ٤٠,٣٪ العام ٢٠٠١. كما تظهر الأرقام انخفاضاً في نسبة الأميين إلى إجمالي المشتغلين، وعلى الرغم من أن نسبة المشتغلين الملمين قد تناقصت من ١٢٪ إلى ١١٪ خلال الفترة (٢٠٠١ - ٢٠٠٧)، إلا أنها عادت وارتفعت لتصبح ١٦٪ العام ٢٠١٠. ويلاحظ التزايد الملحوظ في نسبة خريجي المعاهد والجامعات في إجمالي عدد العاملين، وتعكس هذه التغيرات التطور النسبي للمستويات التعليمية للمشتغلين في سوريا. ويظهر التحليل المقارن بين الجنسين أن التركيبة التعليمية للمشتغلين الإناث أعلى من الذكور، وتحسنت بشكل أسرع حيث انخفضت بشكل ملحوظ نسبة الإناث من حملة الشهادة الابتدائية وما دون إلى إجمالي المشتغلين من ٥٩٪ العام ٢٠٠١ إلى ٣٢٪ العام ٢٠١٠، مقارنة مع الانخفاض الطفيف لهذه النسبة لدى الذكور من ٦٧٪ إلى ٦٣٪. من جانب آخر، وما بين ٢٠٠١ و ٢٠١٠، ازدادت نسبة الإناث العاملات من حملة الشهادة الإعدادية حتى الجامعية إلى إجمالي المشتغلين الإناث من ٤١٪ إلى ٦٨٪ مقارنة بـ ٣٣٪ إلى ٣٧٪ لنفس النسبة لدى الذكور، لكن هذا المؤشر يخفي خروج نسب كبيرة من المشتغلين ذوات التأهيل المنخفض من سوق العمل. ومن ناحية نمط العمل والحالة الوظيفية، فقد شكّل الأشخاص العاملون بشكل موسمي ومؤقت/متقطع خلال الفترة ٢٠٠٣ - ٢٠١٠ متوسطاً سنوياً قدره ٢٩٪ من إجمالي المشتغلين. وقد ارتفعت نسبة المشتغلين بشكل مؤقت/متقطع من ١٣٪ العام ٢٠٠٣ إلى ٢٠٪ العام ٢٠١٠. أما حسب الحالة الوظيفية، فقد ازدادت نسبة الأشخاص الذين يعملون بأجر، بينما انخفضت نسبة الأشخاص الذين يعملون بدون أجر أو مقابل أجور غير نقدية خلال الفترة المدروسة (٢٠٠١ - ٢٠١٠). كما ازدادت مساهمة الأشخاص العاملين لحسابهم بشكل طفيف من ٢٦٪ في العام ٢٠٠١ إلى ٢٩٪ العام ٢٠١٠، بينما انخفضت مساهمة الأشخاص أصحاب الأعمال من ٨,٥٪ إلى ٤,٢٪ خلال الفترة الزمنية ذاتها. ويلاحظ التفاوت بين المحافظات في مختلف المؤشرات التنموية بما فيها التشغيل، حيث يظهر الشكل ٥ التفاوت في معدلات الاستخدام الإجمالية (معدل المشتغلين إلى عدد السكان بين ١٥-٦٤) ولالإناث بين المحافظات، كما يلاحظ التراجع الكبير لمعدلات التشغيل في محافظات دير الزور والرقبة وإدلب واللاذقية وحلب وخاصة لدى الإناث، ما يشير إلى تعمق الفوارق بين المحافظات واستمرار معاناة المحافظات المحرومة، خصوصاً في المنطقتين الشمالية والشرقية، وهو استمرار لنموذج التنمية غير المتوازنة.

أما بالنسبة للأجور خلال الفترة ٢٠٠١ - ٢٠١٠، كانت زيادة الأجور الإسمية ملحوظة لكلا الجنسين، وانخفضت نسبة الأشخاص الذين يحصلون على أجور ٤٠٠٠ ليرة سورية أو أقل من ٢٧٪ إلى حوالي ٤٪ خلال هذه الفترة، بينما ازدادت نسبة السكان ذوي الأجور ١٤٠٠٠ ليرة سورية فما فوق من ١٪ إلى ٢٨٪ خلال الفترة نفسها. ولم تتحقق هذه الزيادة إلا في الأجور الإسمية، في حين اقتصر تزايد الأجور الحقيقية على الفترة الممتدة من ٢٠٠١ حتى ٢٠٠٦، ثم بدأت بالتناقص حتى العام ٢٠١٠ (الشكل ٦).

الشكل ٦: تطور متوسط الأجور الشهرية الإسمية ودليل الأجور الحقيقية (٢٠١٠ - ٢٠٠١)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء حسابات الباحثين

وشكل العاملون بأجر في الاقتصاد الوطني نحو ٦٣,٢٪ من إجمالي المشتغلين العام ٢٠١٠، وشكل العاملون بدون أجر ٣,٨٪ من المشتغلين في العام نفسه، معظمهم من العاملين في القطاع الزراعي الأسري. وحسب مسح دخل ونفقات الأسرة لعام ٢٠٠٩، شكلت المداخيل من الأجور ومختلف التعويضات نحو ٥٣٪ من إجمالي دخل الأسر. وبمقارنة مستويات الأجور ومستويات الإنفاق لعام ٢٠٠٩، فقد بلغ وسطي الأجر الشهري للأسرة في الاقتصاد الوطني ١٥٤٠٠ ل.س، في الوقت الذي بلغ فيه وسطي إنفاقها ٣٠٨٢٦ ل.س، منها ٤٥,٦٪ الإنفاق على الغذاء، أي ما يعادل ١٤٠٥٧ ل.س، وبالتالي فإن الأجور لا تشكل حافزاً كافياً للتشغيل.

## ثانياً: العمل غير المهيكل

### ١. البيئة التشريعية وإحصائيات العمل

#### غير المهيكل في سوريا

##### ١. العمل غير المهيكل في الإحصائيات السورية

لم يتم اعتماد تعريف محدد للقطاع غير المهيكل، أو العمل والاقتصاد غير المهيكل من قبل الحكومة السورية، ما جعل المكتب المركزي للإحصاء، يعمل على توفيق مسوحاته مع المحددات التي اعتمدها منظمة العمل الدولية والمؤتمرات الدولية لإحصائيي العمل، وبذلك توفر مسح قوة العمل، ومسوح المنشآت قاعدة بيانات غنية تتيح اختيار المعايير المناسبة لتحديد طبيعة المنشآت وطبيعة العمل. يقوم المكتب المركزي للإحصاء بمسح دوري لقوة العمل منذ أواسط التسعينيات، ويشمل المسح في بعض الحالات الأشخاص بعمر ١٠

سنوات فأكثر ليشمل عمل الأطفال، وتركز المسوحات عادة على الفئة العمرية ١٥ عاماً فأكثر وتتفاوت من حيث المؤشرات التفصيلية، ويعبر كل من مسحي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ من المسوح الغنية حيث يرصدان الحالة التعليمية، والعلاقة بسوق العمل، وعدد أيام العمل وساعات العمل الأسبوعية، وطبيعة العمل (مؤقت، دائم، موسمي، جزئي)، ومكان مزاوله العمل ( المنزل، منشأة، مزرعة، وغير ذلك)، وتوفر عقد مكتوب، وعدد العمال في المؤسسة، والتسجيل في نظام التأمينات الاجتماعية، وطبيعة ملكية المنشأة، وحالة العمل (صاحب عمل، يعمل لحسابه، يعمل بأجر)، ومستوى الأجور وغيره من المؤشرات الهامة.

ويقدم مسح المنشآت الدوري ( كل ٦ أشهر)، بيانات عن نشاط المنشأة وطبيعته، ونوع المالك للمنشأة، والصفة القانونية لها، ومكان عملها (المنزل أو مكان مخصص للمنشأة)، وملكيته، والعلاقة التي تربط الشركاء إن وجدت، وعدد العمال وصفة عملهم وعلاقتهم بصاحب العمل وعدد العمال الذين يعملون بعقود، وإذا ما كانت المنشأة مرخصة أم لا وسبب عدم الترخيص، وهل صاحب المنشأة وعماله مسجلون في التأمينات الاجتماعية، ومصدر رأس المال والقروض لإنشاء وتمويل عمل المنشأة، وهل تكتب حسابات المنشأة بصورة منتظمة في سجلات وما هو نوع الضريبة التي تدفعها المنشأة أو صاحب العمل. ما يقوم به المكتب المركزي للإحصاء من مسح دورية ومتخصصة يوفر قاعدة غنية للتعرف إلى حجم وظروف عمل القطاع غير المهيكل وعمالته، ويتيح إمكان تقدير حجمه الاقتصادي ومساهمته في الناتج المحلي، ولكن غياب الرؤية الواضحة لدى الحكومة والإرادة الفعلية للنهوض بالتنمية، يجعل المكتب المركزي للإحصاء متردداً في اختيار المعايير لتحديد طبيعة القطاع. ففي مسحي عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٦ تم استخدام معيار ممارسة النشاط الاقتصادي خارج المنشأة لتمييز المشتغلين في القطاع غير المهيكل، وفي مسوحات أعوام ١٩٩٦ و ١٩٩٧ و ١٩٩٨ اعتمد معيار ملكية المنشأة للأفراد أو جهات خاصة سواء كان النشاط يمارس داخل المنشأة أو خارجها ولا يمسك حسابات أو دفاتر محاسبية نظامية. وبشكل عام يعتبر تعريف الإحصاء للقطاع المهيكل واسعاً بحيث يشمل أي منشأة ذات عنوان واضح أو تسجيل لدى السلطات المحلية فقط. في هذه الدراسة تم تطوير تعريف تطبيقي لكل من القطاع والعمل غير المهيكليين.

##### ٢. التشريعات والقوانين المتعلقة بسوق العمل والتنظيم النقابي

يقر دستور العام ٢٠١٢ الذي تم على خلفية الحراك المجتمعي في العام ٢٠١١، بحق السوريين في العمل ومسؤولية الدولة عن توفيره لهم، وحقهم بأجر حد أدنى «يضمن متطلبات المعيشة وتطورها»، كما تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعمال ( المادة، ٤٠). ولكن الدستور لا ينص على نوعية العمل وإذا ما كان « لائقاً» أم لا، كما لا يحدد سبل ضمان تلك الحقوق، وبخلاف الدستور السابق لعام ١٩٧٣، تفر المادة ٤٤ من الدستور الجديد (٢٠١٢)، بحق المواطنين السوريين في الاجتماع والتظاهر والإضراب عن العمل، في حين تتجاهل قوانين العمل النص على حق العمال في التظاهر أو الإضراب دفاعاً عن مصالحهم.

للبرنامج في «المساهمة في تخفيف الفقر من خلال توفير فرص عمل لائقة للشباب والنساء» وذلك من خلال: «تحسين قدرة الشركاء الاجتماعيين لتنفيذ سياسات وتشريعات العمل؛ زيادة فرص العمل؛ توسيع مظلة الحماية الاجتماعية».

ينظم قانون التنظيم النقابي رقم ٨٤ لعام ١٩٦٨، وتعديلاته بالقانون رقم ٢٥ لعام ٢٠٠٠، أسس تشكيل المنظمات النقابية والانضمام إليها. ولا يتطرق القانون إلى العاملين في القطاع غير المهيكل وآلية انضمامهم إلى المنظمات النقابية، كما أن آلية تشكيل النقابات أو اللجان النقابية لا تتطابق مع بيئة عمل القطاع وظروفه. مع ذلك فإن القانون يعطي فرصة للاتحاد العام لنقابات العمال في اتخاذ التدابير المناسبة لتنظيم وحماية العمال أي كان موقعهم «رعاية مصالح العمال غير المنتظمين في منظمات نقابية واتخاذ التدابير اللازمة لتشكيل هيئات نقابية مؤقتة تتولى هذه الرعاية»<sup>٩</sup>، الاتحاد العام لم يستفد من هذه الصيغة لإيجاد نوع من التنظيم للعاملين في القطاع غير المهيكل، ومن الناحية العملية بقيت مجموعات العاملين في هذا القطاع خارج اهتمامات الاتحاد العام لنقابات العمال.

إن إنفاذ القوانين والتشريعات أيأ كانت الثغرات والقصور فيها، ذو أهمية خاصة لما يمنحه من ثقة للشركاء الاجتماعيين وقدرة على تنظيم العلاقة في ما بينهم (تنفيذ قانون الحد الأدنى للأجور في جنوب إفريقيا، ساهم بانتقال أعداد كبيرة من القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم) (DINKELMAN AND RANCHHOD، ٢٠١٠)، فتطوير قانون التأمينات الاجتماعية لم يترافق بتعديلات مطلوبة على قانوني العمل، إضافة إلى تناقضه مع المرسوم التشريعي رقم ٦٥ لعام ٢٠٠٩، والقاضي بنقل التأمين الصحي من مظلة التأمينات الاجتماعية إلى مظلة شركات التأمين، كما لم يترافق بتحسين كفاءة وفعالية المؤسسات الشريكة في القطاع (وزارة العمل ووزارة الشؤون الاجتماعية، نقابات العمال، الاتحاد العام للفلاحين، منظمات أصحاب العمل)، حيث قدرت أعداد مفتشي العمل بنحو ٨٠ شخصاً، في الوقت الذي بلغ فيه عدد المنشآت الخاصة المرخصة ٦٠٠ ألف منشأة. لقد نص قانون العمل ١٧ لعام ٢٠١٠ على المفاوضة الجماعية، ولكنه حصرها بين العمال وأصحاب العمل وأخرج الحكومة منها، كما أخرج الأجور من المفاوضة الجماعية، وحول الأمر إلى لجنة لم تجتمع منذ صدور القانون. الإجراءات الحكومية والهشاشة المؤسسية، تضعف من مصداقية السياسات والتوجهات والقوانين ذاتها، وبالتالي لم ينعكس قانون التأمينات الجديد بزيادة ملموسة في أعداد المشمولين بالقانون، ولم تلمس له نتائج إيجابية حتى تاريخه في التحول إلى القطاع المهيكل خاصة أنه صدر في ظل النزاع المسلح.

### ٣. القطاع غير المهيكل في الجهود الحكومية ومنظمات المجتمع

#### المدني بما فيها النقابات العمالية

الاهتمام الحكومي بالقطاع غير المنظم، بدأ متأخراً نسبياً في النصف الثاني من ثمانينيات القرن الماضي، من خلال مسح الهجرة الداخلية (١٩٨٧)، وبدأت مسوحات قوة العمل منذ التسعينيات ترصد توزع

ينظم سوق العمل بشكل رئيسي قانونان، الأول هو القانون رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤، والذي يحكم علاقات العمل والاستخدام وإنهاء العمل في الدولة والقطاع العام، وهو قانون مختص بالقطاع المهيكل، والذي يشتمل على عمالة غير مهيكلة (بمعنى أنها لا تحظى بالحماية، مثل المتعاقدين والعمال المؤقتين والعمال العرضيين)، وقد شملت التعديلات على قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٩٢ لعام ١٩٥٩، بالقانون رقم ٢٨ لعام ٢٠١٤، جزءاً كبيراً منهم بالمظلة التأمينية. والقانون الثاني الناظم لسوق العمل هو القانون رقم ١٧ لعام ٢٠١٠، و«تسري أحكام هذا القانون على علاقات العمل في القطاع الخاص والشركات العربية الاتحادية والأجنبية والقطاع التعاوني، والقطاع المشترك غير المشمول بأحكام القانون الأساسي للعاملين بالدولة» (المادة ٤-٤). ولا تسري أحكام هذا القانون على العاملين الخاضعين لأحكام قانون تنظيم العلاقات الزراعية، وأفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم فعلاً، وعمال الخدمة المنزلية ومن في حكمهم والعاملين في الجمعيات والمؤسسات الخيرية، والعاملين في أعمال عرضية، والعاملين في عمل جزئي الذين لا تتجاوز ساعات عملهم في اليوم الواحد أكثر من ساعتين. ويوجد فئات عدة غير مشمولة بأي من القانونين، مثل العمال المياومين، والعمال الموسميين، والعاملين في المنازل (سواء لحسابهم الخاص أو لحساب منشآت مهيكلة أو غير مهيكلة).

يوفر قانون التأمينات الاجتماعية مظلة الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية للعاملين المشمولين بقانوني العمل والعاملين خارج إطار هذين القانونين بعد التعديلات التي أدخلت على قانون التأمينات العام ٢٠١٤، حيث أصبح بموجبها يشمل «العاملين الخاضعين لأحكام قانون العمل النافذ مهما كان عدد عمال المنشأة»، بعد أن كان العدد المطلوب للعاملين في المنشأة لتشغيل عمالها أكثر من أربعة عمال. كما يشمل كافة المنشآت المرخصة أو المصرح عنها قانونياً، إضافة إلى شموله طيفاً واسعاً من العاملين الخاضعين لأنظمة تقاعد خاصة، ويشمل القانون أيضاً ولأول مرة «العاملين في الزراعة المشمولين بأحكام قانون تنظيم العلاقات الزراعية رقم ٥٦/٢٠٠٤»، وهم حسب قانون العلاقات الزراعية رقم ٥٦، العمال الذين يتوجب تشميلهم «على أصحاب العمل الذين يستخدمون أربعة عمال فأكثر بعقود غير محددة المدة أو بعقود سنوية» (المادة ٨٦)، أما بالنسبة لتأمين إصابات العمل «فيطبق على العمال الزراعيين جميعهم مهما كانت طبيعة العمل الذي يمارسونه ومهما كان عددهم لدى صاحب العمل» (المادة ٨٦). يشمل قانون التأمينات كذلك «العاملين بجدول التنقيط والمياومين لدى القطاع العام» (المادة ٢-٢ل من القانون رقم ٢٨)، والوكلاء (عدا الوكلاء في سلك التعليم)، والعاملين بعقود مؤقتة والمياومين في القطاع العام. كما أعطى القانون رقم ٢٨ لعام ٢٠١٤ الحق لكل عامل «الاشتراك عن نفسه في صندوق الشيخوخة والعجز والوفاء لدى المؤسسة شريطة أن يقوم بتسديد حصته وحصته صاحب العمل» (المادة ٣). وضعت الحكومة السورية بالتعاون مع منظمة العمل الدولية «البرنامج الوطني للعمل اللائق، ٢٠٠٨-٢٠١٠» وقد تحدد الهدف التنموي

العاملين في هذا القطاع وتركيبتهم، مع ذلك فإن المكتب المركزي للإحصاء لم يكن يمتلك تعريفاً واضحاً معتمداً ( يلاحظ التباين في منهجية مسح ١٩٩٥ و ١٩٩٦ وتلك التي لأعوام ١٩٩٧ و ١٩٩٨) (أوغلي وآخرون، ٢٠٠٠)، وقد استمرت الضبابية بالنسبة لهذا القطاع لدى الحكومة حتى ٢٠٠٨ (ليس لدينا تعريف دقيق له لتحديد مزاياه ونطاق القوة والضعف ومستوى الحماية الاجتماعية المتوفرة للبناء هذا القطاع في الوقت الحالي أو المستقبل).<sup>٤</sup>

وتبنت الحكومة برنامجاً لمعالجة تحدي القطاع غير المنظم بإشراف «هرناندو ديسوتو» كبير النيوليبراليين في عالم غير المنظم، وكان قد ساهم في عملية الإصلاح للقطاع غير المنظم في مصر والذي يرى أن المبادرين من القطاع الخاص والشباب يختارون غير المنظم لأنه السوق الحقيقي الذي يطلق إبداعهم وإمكانياتهم، والمفارقة أن في تقديم مشروع القطاع غير المنظم كان التركيز من قبل ديسوتو والحكومة على أهمية الاستثمارات العقارية ومشروع استثمار السكن العشوائي كفرص للنمو الاقتصادي في سوريا.<sup>٥</sup>

وكان قد صدر في العام ٢٠٠٧ المرسوم التشريعي رقم ٦١، والذي يتضمن منح مزايا ضريبية لتحويل القطاع غير المنظم إلى قطاع منظم وتحويل الشركات الفردية والعائلية إلى شركات مساهمة، ويبدأ العمل به في ٢٠٠٨/١/١ وينتهي مفعوله في نهاية العام ٢٠١٠، كما وضعت سوريا بالتعاون مع منظمة العمل الدولية «البرنامج الوطني للعمل اللائق» للفترة ٢٠٠٨ - ٢٠١٠، ما عزز الاهتمام بواقع القطاع غير المنظم. لكن انتهاء البرنامج من دون إنجاز الإصلاحات المؤسسية الضرورية لتفعيل برامج العمل اللائق، ضيع إمكانية تطوير برامج خاصة بالقطاع غير المهيكّل، ولاحقاً وقعت الحكومة في ٢٠١٠/٢/٣ على وثيقة مشروع «التمكين القانوني للفقراء وتنظيم القطاع غير المنظم» مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وذلك في إطار «برنامج التعاون القطري السابع للأعوام ٢٠٠٧ - ٢٠١١ بين الحكومة والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة». وفي ٢٠١٦/١/٦ صدر المرسوم التشريعي رقم ٢، الذي يقضي بإحداث هيئة تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة تتبع وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية، والتي حلت محل الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات (هيئة مكافحة البطالة سابقاً)، التي كانت في إطار وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل سابقاً، وتهدف الهيئة إلى «إيجاد بيئة أعمال تمكينية بما يساهم بتنمية قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة وانتقالها إلى القطاع المنظم.

لقد ازداد الاهتمام بقضايا التمويل الصغير مع بداية الألفية، لكن نطاقها كان ضيقاً حيث بلغ عدد العملاء الإجمالي لدى مؤسسات التمويل متناهي الصغر الخمس الرئيسية في سوريا (باستثناء هيئة التشغيل وتنمية المشروعات - مكافحة البطالة سابقاً) حوالي ٢٤ ألف عميل نشط. وبلغ إجمالي هذا العدد حوالي ٤٩ ألف بعد إضافة قروض هيئة التشغيل وتنمية المشروعات.<sup>٦</sup> بالرغم من أن هيئة التشغيل وتنمية المشروعات بدأت مع بداية الألفية بتقديم خدمات التمويل المتناهي الصغر في سوريا، غير أن عدم إمكانية توسعة نطاق التمويل

أدى إلى التوقف عن عمليات الإقراض. والجدير بالذكر أنه وفقاً لنتائج الدراسات قبل الأزمة فإن هنالك ١,٢ مليون من الأسر الفقيرة في سوريا يمكنها الاستفادة من الخدمات المالية. وبالنظر إلى أعداد المستفيدين، فإن غالبية هذه الأسر لا تستفيد من خدمات التمويل المتناهي الصغر.<sup>٧</sup> يذكر أنه تم تأسيس هيئة مكافحة البطالة العام ٢٠٠١ وهدفها مواجهة التدهور في سوق العمل من خلال خلق فرص عمل من خلال دعم وتمويل المشروعات الصغيرة، وقد تراجع دورها إلى حد كبير منذ ٢٠٠٦ عندما تم تحويلها إلى الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات التي تحولت نحو التدريب بشكل رئيسي.

أما بالنسبة لمؤسسات المجتمع المدني، فقد تعاملت الحكومات المتعاقبة منذ ١٩٦٣ وحتى الآن بحذر شديد مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية، وأخضعتها لرقابة صارمة وقيود في الترخيص والنشاط والتمويل، من خلال التدخل المباشر للأجهزة الأمنية تحت مظلة وزارة الشؤون الاجتماعية، والتي تقع تلك الجمعيات والمؤسسات في رعايتها، الأمر الذي حد من تواجد منظمات المجتمع المدني والأهلي في المجالات التنموية والعمل المجتمعي وحقوق الإنسان.

كان عدد الجمعيات حتى نهاية العام ٢٠١٠ محدوداً وغير متناسب مع عدد السكان والقدرات الكامنة للمجتمع السوري، والتي تجلت خلال الأزمة بأعداد كبيرة من لجان الإغاثة، والمساعدة الاجتماعية، ولجان التوثيق، ولجان حقوق الإنسان. وحتى العام ٢٠١١، كان العمل الخيري طاغياً على عمل الجمعيات، وارتبط قسم كبير من تلك الجمعيات بالمؤسسات الدينية، بعض الجمعيات التي تشكلت خلال العقد الماضي في إطار (الأمانة السورية للتنمية)، امتلكت الإمكانيات المادية والقدرة على الوصول للتمويل الأجنبي، ركزت على الجانب التنموي وقامت بعدد من المشاريع، إلا أنها كانت مشاريع فوقية بعيدة عن المجتمع ومشاركته، وبالتالي لم تتلمس الهموم والمشكلات الحقيقية في المجتمع والتي كان منها، القطاع غير المهيكّل والعاملون فيه، لذلك لم يكن للجمعيات الأهلية دور ملموس في التعرض لظاهرة العمل غير المهيكّل أو القطاع غير المهيكّل، ولم تقم بالضغط باتجاه سياسات عامة تؤمن عمل لائق لجميع الراغبين به دون تحيز، واقتصر دورها على الإضاءة على ظواهر مرتبطة بالعمل غير المهيكّل مثل عمالة الأطفال. وتجدر الإشارة إلى أن الأزمة حولت اهتمام الجمعيات، القائمة منها والجديدة، بشكل شبه كامل إلى المساعدات الإنسانية لتجاوز آثار النزاع، ولم يعد هناك أي حيز لمواضيع متعلقة بالعمل غير المهيكّل.

أما بالنسبة للنقابات العمالية والاتحادات المهنية، فقد كانت بحكم بنيتها وتبعيتها التامة للسلطات الرسمية، غير قادرة على وضع برامج خاصة بها بعيداً عن التوجهات الحكومية، وانصبت جهود المنظمات النقابية العمالية على قطاع الدولة، الذي يشكل العاملون فيه الجزء الأهم من منتسبيها. وقد حال عدم تبني النقابات برامج مطلوبة دون انتساب عمال القطاع الخاص إلى هذه النقابات التي لا تتبنى مطالبهم

في العمل تم الاستناد إلى تعريف منظمة العمل الدولية للعمل غير المهيكل «إجمالي عدد الوظائف غير النظامية، سواء تمت في القطاع المنظم، ومؤسسات القطاع غير المنظم، أو الأسر المعيشية»ILO، (٢٠١٣)، حيث تم اعتماد مقاطعة الأسئلة الآتية: قطاع العمل (حكومي، خاص منظم، خاص غير منظم، مشترك/عائلي) مع الحالة العملية للمشتغل (صاحب عمل، يعمل لحسابه، يعمل بأجر، يعمل بدون أجر)، مع سؤال وجود عقد مكتوب للعامل وسؤال تسجيل العامل في التأمينات أو الضرائب أو النقابات.

#### وتم اتباع الخوارزمية التالية، يصنف كل من:

- العامل بأجر في القطاع الحكومي كعمل مهيكلي.
  - صاحب العمل أو يعمل لحسابه في القطاع الخاص المهيكلي كعمل مهيكلي.
  - العامل في القطاع الخاص المهيكلي (ليس صاحب عمل أو يعمل لحسابه) ولديه عقد مكتوب أو مسجل بالتأمينات أو بالنقابة كعمل مهيكلي.
  - باقي العاملين في القطاع الخاص المهيكلي كعمل غير مهيكلي.
  - العاملون في القطاع الخاص غير المهيكلي كعمل غير مهيكلي ما عدا العاملين بأجر ولديهم عقد مكتوب أو مسجلن في التأمينات.
  - العاملون في القطاع المشترك أو العائلي كعمل غير مهيكلي ما عدا من لديهم عقد مكتوب أو مسجلين بالتأمينات كعمل مهيكلي.
- خصائص العمل غير المهيكلي
- يتضح من الجدول ١ أن ٦٥,٦٪ من العاملين هم ضمن العمالة غير المهيكلة حسب التعريف أعلاه، وتبلغ النسبة حوالي ٨٩٪ من العاملين في القطاع الخاص. وهي نسبة مرتفعة جداً وتشمل معظم القطاع الخاص، ويشكل العاملون غير المهيكليين حوالي ٥٢٪ من العاملين في القطاع الخاص المهيكلي و٩٦٪ من العاملين في القطاع الخاص غير المهيكلي وحوالي ٣٣٪ من القطاع المشترك والتعاوني والأسري.

ولا تدافع عن مصالحهم، وكان التفاهم بين الحكومة وأصحاب العمل ينعكس في إفسال عمل لجان تفتيش العمل النقابية، لذلك لم يكن للنقابات العمالية والمهنية من دور ملموس في تسليط الضوء على القطاع غير المهيكلي وعمالته، وخذت برامج عملها من أي استهداف حقيقي لتأطير العاملين فيه أو العمل على تحسين شروط عملهم وأجورهم.

حدد المؤتمر الأخير للاتحاد العام لنقابات العمال العام ٢٠١٥ عدداً من الأهداف ولم يحدد آليات تحقيقها، ومن هذه الأهداف «العمل على إصدار قانون لتثبيت العاملين المؤقتين القائمين على رأس عملهم الذين مضى على استخدامهم أكثر من سنتين» (المقصود العاملون في الدولة والقطاع العام) و«تعديل صكوك استخدام العمال الموسمييين العاملين في أماكن عمل دائمة بطبيعتها بحيث يشملهم الترفيع عن المدة التي يتم استخدامهم بها إذا كانت متصلة أو منفصلة ومنحهم تعويض طبيعة العمل»، وتندرج هذه المطالب في إطار الحد من العمل غير المهيكلي ولكنها محدودة الأهمية بالنسبة للقطاع والعاملين فيه. والإشارة الوحيدة للقطاع غير المهيكلي، جاءت من خلال عمل الاتحاد العام في مجال المرأة العاملة والطفل للمرحلة القادمة «الاهتمام بالمرأة العاملة في القطاع الخاص وظروف عمل المرأة والأطفال في القطاع غير المنظم والعمل على رعايتها وحماية حقوقها والدفاع عن مصالحها واستقطابها للمنظمة النقابية».

## ٢. العمل غير المهيكلي في سوريا

يتعرض هذا القسم إلى تطوير تعريف إجرائي للعمل غير المهيكلي الذي يمتاز باعتماده على وضع المشتغل من حيث الحماية والاستقرار مثل الاشتراك في الحماية الاجتماعية، حيث يمكن أن يكون مشتغلاً غير مهيكلي في منشأة مهيكلة أو مشتغلاً مهيكلاً في منشأة غير مهيكلة.

### تعريف إجرائي

المجموع	صاحب عمل		يعمل لنفسه		يعمل بالقطعة		يعمل بأجر		يعمل بدون أجر (عمل غير المنظم)	
	العمل غير المهيكلي		العمل غير المهيكلي		العمل غير المهيكلي		العمل غير المهيكلي		العمل غير المهيكلي	
	ميكلي	غير ميكلي	ميكلي	غير ميكلي	ميكلي	غير ميكلي	ميكلي	غير ميكلي	ميكلي	غير ميكلي
138000 3			138000 3							
537117	6237	328	27323 8	199048	24472	3372 7				
319277 6	19689 4		12518 10	131254	14334 50	17938 8				
11948			3913	8246						
510188 5	23325 6	328	15283 20	165838 1	14334 50	24472	17938 8	3372 7		

### الجدول ١: توزيع المشتغلين حسب العمل المهيكلي والقطاع للعام ٢٠١٠

المصدر: مسح قوة العمل ٢٠١٠ وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات ٢٠١٦

يظهر الجدول ٢ ارتفاع نسبة العمل غير المهيكل في كل من حلب وإدلب والرقعة والحسكة ودير الزور وريف دمشق وهي أكثر المحافظات معاناة من الفقر حسب دراسة الفقر لعام ٢٠٠٩ وفيها اعتماد كبير على القطاع الزراعي في الريف، لكن العمل غير المهيكل يتركز كذلك في الحضر في حلب ودمشق وريف دمشق وحمص واللاذقية، ما يدل على بنية مركبة للعمل غير المهيكل، فهي تتوزع بين الريف ومراكز المحافظات الكبرى والمدن الصغيرة، ويعكس التفاوت التنموي الإقليمي.

الجدول ٢: توزيع المشتغلين حسب طبيعة العمل والمحافظات ٢٠١٠

2010	مهيكّل		غير مهيكّل		اجمالي	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%
دمشق	196643	40.3	290905	59.7	487548	100.0
حلب	250042	23.9	796091	76.1	1046133	100.0
ريف دمشق	280533	37.6	464629	62.4	745162	100.0
حمص	188833	40.2	280619	59.8	469452	100.0
حماه	139684	29.8	328768	70.2	468452	100.0
اللاذقية	146868	49.3	151007	50.7	297874	100.0
إدلب	71972	24.0	227804	76.0	299776	100.0
الحسكة	100354	33.1	203024	66.9	303378	100.0
دير الزور	77604	34.6	146522	65.4	224126	100.0
طرطوس	132153	54.1	112332	45.9	244485	100.0
الرقعة	51330	25.4	150629	74.6	201959	100.0
درعا	72901	36.0	129428	64.0	202329	100.0
السويداء	37895	40.4	55928	59.6	93823	100.0
القيصية	10098	58.1	7289	41.9	17387	100.0
سوريا	1756908	34.4	3344976	65.6	5101885	100.0

المصدر: مسح قوة العمل ٢٠١٠ وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات ٢٠١١

٤. البرنامج الوطني للعمل اللائق، ٢٠٠٨-٢٠١٠، الجمهورية العربية السورية، منظمة العمل الدولية، شباط/فبراير ٢٠٠٨.
٥. الفقرة ٩، تنظيم نقابي/القسم الأول: في التشكيل النقابي/الفصل العاشر: في الاتحاد العام لنقابات العمال/مادة ٧٣، قانون التنظيم النقابي رقم ٨٤ لعام ١٩٦٨.
٦. المرسوم التشريعي رقم ٦٥ تاريخ ٢٠٠٩/١٠/٦.
٧. البرنامج الوطني للعمل اللائق، مصدر سبق ذكره.
٨. ن تصريح نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية، صحيفة الثورة، ٢٠٠٨/٩/١٨.
٩. [http://syria-news.com/newstoprint.php?sy\\_seq=82591](http://syria-news.com/newstoprint.php?sy_seq=82591)
١٠. حسب تقرير المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء حول قطاع التمويل المتناهي الصغر في سورية - ٢٠٠٨.
١١. حسب دراسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الألماني للتنمية.



تعد نسب الإناث في العمل غير المهيكّل أقل من نظيراتها في المهيكّل وهي نتيجة لتفضيل العمل في القطاع الحكومي أو القطاع الذي يضمن الحد الأدنى من الشروط المناسبة للعمل، إضافة إلى العادات والتقاليد المجتمعية التي لا تزال تحمل المرأة معظم العمل المتعلق برعاية الأسرة، وهو عمل هام، لكنه يقع على عاتق المرأة بشكل رئيسي ما يمنعها من القدرة على المشاركة الفعالة في سوق العمل. ويظهر من الجدول ٣ أدناه أن مشاركة المرأة المتزوجة تتراجع خصوصاً في العمل غير المهيكّل، بينما تزداد مشاركة الذكور في غير المهيكّل بعد الزواج.

الجدول ٣: التركيب الهيكلي للعمل المهيكّل/غير المهيكّل حسب الجنس للعام ٢٠١٠

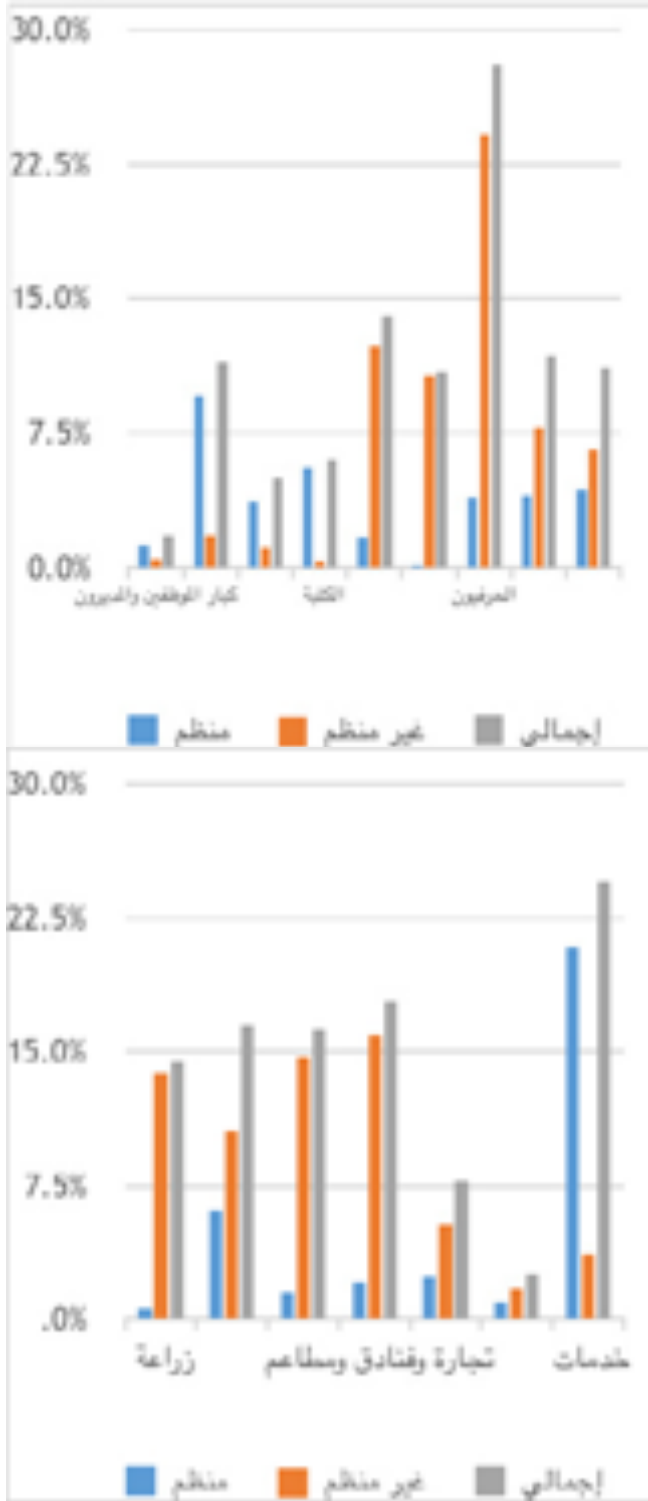
		الحالة الزوجية					
		مطلق	متزوج	لم يسبق له الزواج			
إجمالي	أرمل				ذكور	مهيكّل	
100	.2	.2	74.0	25.6	ذكور	مهيكّل	
100	3.8	1.6	65.5	29.2	أنثى	مهيكّل	
100	.4	.4	66.0	33.3	ذكور	غير مهيكّل	
100	7.7	2.4	40.9	49.0	أنثى	غير مهيكّل	
100	.3	.3	68.5	30.9	ذكور	إجمالي	
100	5.3	1.9	56.0	36.7	أنثى	إجمالي	

المصدر: مسح قوة العمل ٢٠١٠ وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات ٢٠١١

وكما هو متوقع يشير المستوى التعليمي الشكل ٧ إلى فارق كبير بين المهيكّل وغير المهيكّل، حيث العمالة غير المهيكلة أقل تأهيلاً في ما يتعلق بالمستوى التعليمي، ويستوعب العمل غير المهيكّل معظم المشتغلين حاملي الشهادة الابتدائية وما دون، وترتفع نسبة العمالة المهيكلة الحاصلة على شهادة المعاهد المتوسطة والشهادات الجامعية.

كما نلاحظ في الشكل ٧ ب أن العمل غير المهيكّل يحوز على نسب أعلى من الفئات العمرية الأصغر بين ١٥ و ٢٩ سنة وعلى العاملين ممن تجاوزوا الستين، وكلاهما فئات عمرية غاية في الأهمية، ويظهر الميل مع التقدم في العمر للحصول على عمل مهيكّل.

الشكل ٨: التركيب الهيكلي للمشتغلين حسب العمل المهيكل و(أ) الأنشطة الاقتصادية و (ب) المهنة للعام ٢٠١٠



المصدر: مسح قوة العمل ٢٠١٠ وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات ٢٠١٦

أما بالنسبة للأجور فقد تم إضافة أجر العمل الثانوي إلى أجر العمل الرئيسي، كما تم احتساب الأجر في ساعة العمل الواحدة. ونلاحظ من الشكل ٩ أن أجر الساعة في العمل المهيكل أعلى من غير المهيكل، وتزداد الفجوة على مستوى أجر الساعة بين الإناث في العمل المهيكل وغير المهيكل.

الشكل ٧: التوزيع النسبي للمشتغلين حسب (أ) المستوى التعليمي (ب) الفئات العمرية للعام ٢٠١٠

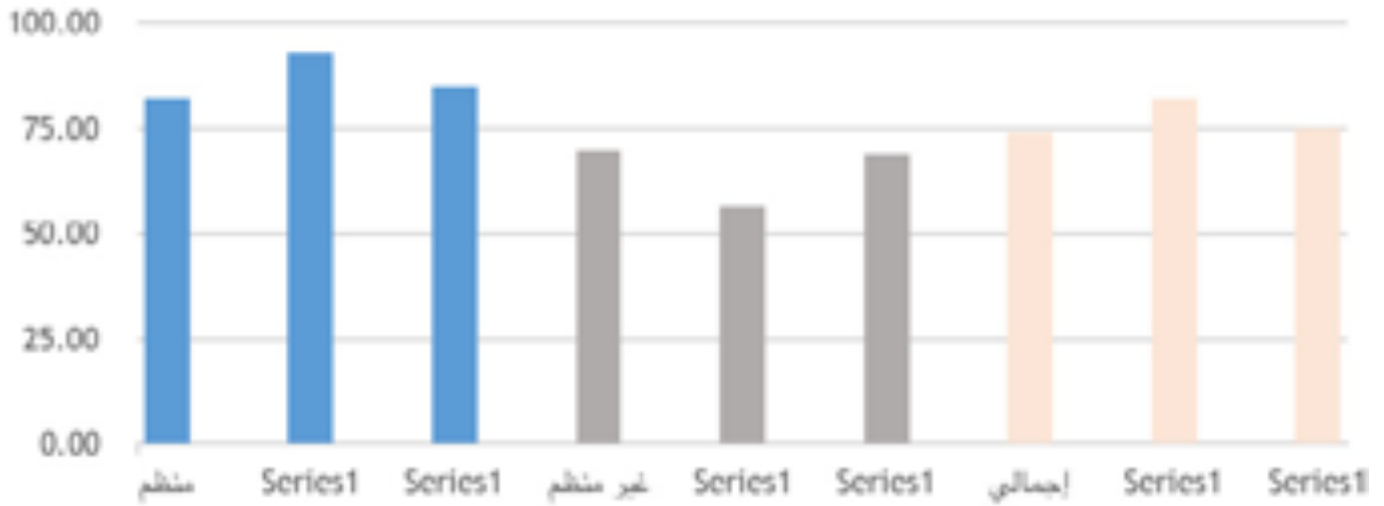


المصدر: مسح قوة العمل ٢٠١٠ وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات ٢٠١٦

أما توزيع العمل غير المهيكل حسب الأنشطة الاقتصادية فهو يتركز في التجارة الداخلية والمطاعم والفنادق والبناء والتشييد والزراعة والصناعة التحويلية، وبينما يتركز العمل المهيكل في قطاع الخدمات، وإلى أقل في الصناعة والنقل والتخزين والاتصالات ومعظم العمل المهيكل في القطاع الحكومي. الشكل ٨

وبالنسبة للمهن، يتركز العمل غير المهيكل بشكل واضح في المهن الحرفية والخدمات والبيع والزراعة وتشغيل المصانع والمهن الأولية، وكما هو متوقع فإن معظم العاملين في مهن كبار الموظفين والمدراء والاختصاصيين والفنيين والكتابة ضمن العمل المهيكل. الشكل ٨ ب

الشكل ٩: صافي الأجر الإجمالي بالساعة حسب العمل المهيكل والجنس لعام ٢٠١٠



المصدر: مسح قوة العمل ٢٠١٠ وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات ٢٠١٦

## العمل غير المهيكل والفقير

تم استخدام خطوط الفقر الوطنية المبنية على دراسة الفقر ٢٠٠٩، حيث تم استخدام كل من خطي الفقر الأدنى والأعلى بناءً على مسح دخل ونفقات الأسرة ٢٠٠٩، وعلى مستوى المحافظات ومكان الإقامة (حضر وريف)، وتم تقدير خطوط الفقر لعام ٢٠١٠ بتعديل الخطوط بمعدلات التضخم حسب المحافظات. ثم تم استخدام مسحي قوة العمل ٢٠٠٩ و٢٠١٠، حيث تم تجميع الأجر الرئيسي والثانوي على مستوى العامل ومن ثم تم تجميع الأجور أو عائد العمل على مستوى الأسر، وتم احتساب حصة الفرد في الأسرة من دخل العمل وتم مقارنتها مع كل من خطي الفقر الأدنى والأعلى على مستوى الفرد. والغاية هنا هي تقدير إمكانية وقوع العامل وأسرته في الفقر إذا كان مصدر دخلهم هو عملهم، حيث يفترض أن يكفي تعويض العمل الحد الأدنى للحياة الكريمة، من دون انتظار المساعدات أو الهبات أو وجود ممتلكات أو إرث أو ادخارات.

وتظهر النتائج أنه بحسب خط الفقر الأدنى، فإن ٣٣٪ من العاملين يعانون وأسرهم من الفقر الشديد في حال اعتمادهم على عائد العمل الأساسي والثانوي، وتصل هذه النسبة إلى ٣٧,٦٪ بين العاملين غير المهيكليين و٢٤,٢٪ بين العاملين المهيكليين، أي أن معاناة كافة العاملين ضخمة، والفجوة بين الأجور والحد الأدنى للمستوى المقبول للمعيشة كبيرة، وتزداد في حالة العمل غير المهيكل (الجدول ٤). وتصل نسبة الفقر الشديد بين العاملين في القطاع الحكومي إلى ٣٣,٢٪، بينما تصل إلى ٢٧,٩٪ بين العاملين في القطاع الخاص المهيكل و٣٨٪ في القطاع الخاص غير المهيكل.

ووفق خط الفقر الأعلى، يقع أكثر من نصف المشتغلين في دائرة الفقر، وتبقى النسبة أعلى بالنسبة إلى غير المهيكل، حيث تصل إلى ٥١,٨٪ من العاملين، بينما تبلغ ٤١,٨٪ بين العاملين المهيكليين.

الجدول ٤: توزيع المشتغلين بحسب العمل المهيكل وحالي الفقر الشديد والفقر العام للعام ٢٠١٠

		خط الفقر الأدنى (الفقر الشديد)				خط الفقر الأعلى (الفقر العام)					
		غير فقير		فقير		غير فقير				فقير	
		عدد	عدد	عدد	عدد	عدد	عدد				
العمل غير المهيكل	مهيكل	1332200	75.8	424708	24.2	1022820	58.2	734088	41.8		
	غير مهيكل	2078003	62.4	1252698	37.6	1447732	43.5	1882968	56.5		
	إجمالي	3410202	67.0	1677406	33.0	2470553	48.6	2617056	51.4		

المصدر: مسح قوة العمل ٢٠١٠ ومسح دخل ونفقات الأسرة ٢٠٠٩ وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات ٢٠١٦

المهيكل وتهرب القطاع الخاص المهيكل من تشميل جزء كبير من عمالته بالتأمين. وتجدر الإشارة إلى أن المرحلة الثالثة من التأمين تشمل المنشآت التي يعمل فيها خمسة عمال فأكثر وهي الأكثر تشميلاً لعمالها في التأمين، أما المرحلة الرابعة فتشمل أربعة عمال وما دون، وهي أقل تشميلاً، على الرغم من أن مساهمة رب العمل المطلوبة هي ١٪ فقط من أجر العامل لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء مقارنة بمساهمة رب العمل في المرحلة الثالثة والتي تبلغ ١٤٪ من الأجر الشهري (دليل الاشتراكات التأمينية). ويذكر أن الدخول من المعاشات التقاعدية شكلت حوالي ٤,٦٪ من وسطي دخل الأسرة في سوريا في العام ٢٠٠٩. (تقرير راصد الحماية الاجتماعية، ٢٠١٤)

الجدول ٥: تطور عدد ومعدل تغطية قوة العمل بالتأمينات الاجتماعية (٢٠١٠-٢٠٠١)

إن هذه النتائج تشير إلى فشل النموذج التنموي في تأمين دخل مرتبط بالعمل يؤمن الحد الأدنى لمتطلبات الحياة، ويوضح فشل السياسات الاقتصادية والاجتماعية في تأمين ظروف المعيشة المناسبة، بل استمرت السياسات في العقد الأخير بالتركيز على القطاعات ذات التشغيل المنخفض وتحرير الأسعار الذي لعب دوراً سلبياً في معدلات الانفاق الحقيقي للأسر. إن عدم كفاية دخل العمل الرئيسي والثانوي يدفع باتجاه الهجرة أو الاعتماد على المساعدات أو الفساد والرشوة والتي كانت منتشرة على نطاق واسع.

### العمل غير المهيكل والتأمينات الاجتماعية

تشير بيانات التأمينات الاجتماعية إلى تطور نسبة العمال المشمولين بالتغطية إلى إجمالي المشتغلين من ٢٣٪ العام ٢٠٠١ إلى ٣٣٪ العام ٢٠١٠ (جدول ٥). وعلى الرغم من ازدياد نسبة التغطية، فهي تبقى متواضعة، ويعزى ذلك إلى الانتشار الواسع للقطاع الخاص غير

البيان	الوحدة	2001	2003	2005	2007	2010
قطاع عام	مشتغل	788847	979344	1100113	1201260	1261562
قطاع خاص	مشتغل	380157	426579	494512	529188	553234
إجمالي المرحلة 3	مشتغل	952827	1168802	1331066	1459473	1527256
إجمالي المرحلة 3 و4	مشتغل	1169004	1405923	1594625	1730448	1804786
المشغولون	مشتغل	4650066	4522288	4603497	4945978	4847898
قوة العمل	مشتغل، أو متخطل	5187153	5093069	5106359	5400778	5442394
معدل تغطية المرحلة 3		18	23	26	27	28
معدل تغطية المرحلة 3 و4		23	28	31	32	33

المصدر: بيانات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية

إلا أن بيانات المسوح تشير إلى أن نسبة المشتغلين المسجلين في التأمينات الاجتماعية من القطاع الخاص تراجمت من ٦,٧٪ العام ٢٠٠٤ إلى ٥,٢٪ العام ٢٠١٠ (حسب مسح دخل ونفقات الأسرة ٢٠٠٤ ومسح قوة العمل ٢٠١٠)، وحوالي ٨٠٪ من المشتغلين في القطاع الخاص والمسجلين في التأمينات للعام ٢٠١٠ يعملون في القطاع الخاص المهيكل.

**القسم الثاني**  
العمل غير المهيكل  
في سوريا خلال الأزمة

## الأزمة وآثارها<sup>١٢</sup>

إن انفجار الحراك المجتمعي الذي انطلق في سوريا منذ آذار ٢٠١١، والمنادي بالحريات السياسية بالدرجة الأولى، هو تعبير عن وصول المجتمع إلى مراحل غير مقبولة من التنمية بجوانبها المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتناقض حاد بين المؤسسات القائمة وتطلعات وإرادة المجتمع. ولعبت قوى التسلسل المتمثلة في الاستبداد السياسي والعصبيات والتطرف المحلية والخارجية دوراً حاسماً في عسكرة النزاع واستخدام العنف الدامي والاستثمار في تسييس الهوية واقتصاديات الحرب (المركز، ٢٠١٦).

وتنتج عن النزاع ولا يزال العديد من التحديات الكبرى التي تحتاج إلى عقود لمواجهتها، ومنها تدمير هائل في البنية والمقومات والمؤسسات الاقتصادية، وهدر رأس المال المادي والبشري والاجتماعي، إضافة إلى الأثر السلبي الكبير على حوكمة الاقتصاد وإدارته. وترافق ذلك مع غياب سيادة القانون، وحقوق الملكية، والمساءلة، إضافة إلى تفاقم العنف والفساد. وخلقت هذه البيئة الاقتصادية الجديدة فاعلين جديداً و/أو غيرت من سلوك الفاعلين السابقين ليصبحوا جزءاً من قواعد اللعبة الجديدة التي تفرض الهيمنة بالقوة، وتقوم ببناء اقتصاد سياسي جديد يحافظ على استدامة النزاع. ويضاف إلى ذلك فقدان سيادة الاقتصاد وبنائه شبكات لاقتصاد العنف العابرة للحدود وتركز الدعم الخارجي المقدم إلى مختلف الجهات المسلحة الفاعلة على الأنشطة المرتبطة بالعنف. وكان عكاس لهذا الدمار تم تقدير الخسائر الاقتصادية منذ بداية النزاع حتى نهاية العام ٢٠١٥ بنحو ٢٥٤,٧ مليار دولار أمريكي. وتتضمن هذه الخسائر خسارة الناتج المحلي الإجمالي ٦٤,١٪، وتضرر مخزون رأس المال ٢٦,٤٪، والإنفاق العسكري الإضافي للحكومة ٥,٧٪، والإنفاق العسكري للمجموعات المسلحة ٢,٣٪، والإنتاج غير الرسمي للنفط والغاز ١,٥٪. ويقدر مجموع الخسائر الاقتصادية بما يعادل ٤٦٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١٠ بالأسعار الثابتة، وترافق ذلك مع ارتفاع غير مسبوق في مستويات الأسعار وعجز الموازنة العامة وعجز الميزان التجاري وميزان المدفوعات وتدهور قيمة العملة.

وعلى مستوى الأسر قدر معدل الفقر العام<sup>١٣</sup> بنحو ٨٥,٢٪ العام ٢٠١٥، وبلغت نسبة من يعيشون في فقر شديد ٦٩,٣٪ من السكان، وهم غير قادرين على تأمين الحد الأدنى من احتياجاتهم الأساسية الغذائية وغير الغذائية. كما بات نحو ٣٥٪ من السكان يعيشون في فقر مدقع، غير قادرين على تأمين الحد الأدنى من احتياجاتهم الغذائية الأساسية. ويتفاوت مستوى الفقر بين المحافظات ويزداد الوضع سوءاً في مناطق النزاع والمناطق المحاصرة.

وفي هذا الإطار تعددت محاولات الأسر في سوريا التكيف مع واقع النزاع، إلا أن طول فترة الأزمة أدى إلى ظهور الكثير من العقبات استنزفت الأسر وحالت دون حصولها على الحد الأدنى من مقومات الحياة الكريمة؛ ومن هذه العقبات عدم الاستقرار المكاني، وفقدان الممتلكات والمعدات وفرص العمل، إضافة إلى الارتفاع في تكاليف المعيشة. وبالتالي، أُجبر الكثيرون على البحث عن الدعم الإنساني

والاعتماد على دعم مجتمعهم المحلي، والأقارب الذين يعيشون في الخارج، والقطاع العام، والوكالات الدولية. سببت هذه المشقة للكثيرين شعوراً بالعار يؤذي كرامتهم، مع الأخذ بالاعتبار أن المؤسسات التي حاولت تقديم الدعم لهم تعاني أصلاً من ضعف الأداء، ومن هيمنة الجهات المسلحة التي أساءت استخدام المساعدات الإنسانية وحوّلتها إلى أداة ضغط وابتزاز لتعزيز سلطاتها على الناس ولتأجيج آليات العنف.

## العمل في ظل النزاع<sup>١٤</sup>

لم يُبقِ احتدام الصراع والركود الاقتصادي سوى فرص عمل قليلة متاحة للأفراد، بما في ذلك الفرص التي يوفرها القطاع العام داخل مناطق السيطرة الحكومية، ما يتيح للأسر العاملين مصدراً للدخل يساعدهم ولو جزئياً على مواجهة ظروف الأزمة والحفاظ على الحد الأدنى للبقاء على قيد الحياة. وتجدر الإشارة إلى أن العمل في القطاع العام عانى من عقبات عديدة بما في ذلك انخفاض الإنتاجية، وارتفاع معدل البطالة المقنّعة، وتراجع نوعية الأشغال العامة، وتدهور الدخل الحقيقي بسبب الزيادة الهائلة في الأسعار، إضافة إلى أن الحصول على عمل حكومي ليس متاحاً لكثيرين ممن يحتاجون إليه خلال الأزمة.

وساهم قطاع الزراعة في تشكيل شبكة أمان هامة للأسر في ظل التدهور الحاد في مصادر الدخل والغذاء، حيث وفر حلاً واقعية للعديد من الأسر بالرغم مما تعرض له القطاع الزراعي النباتي والحيواني من خسائر فادحة على مستوى دمار البنية التحتية ونهب الممتلكات والمعدات والمحاصيل وعرقلة الوصول إلى الأسواق والأتاوات وارتفاع أسعار المواد الأولية كالوقود والأسمدة. إلا أن موسم الأمطار الجيد نسبياً حافظ على حد أدنى من الإنتاج الذي أسهم بدور هام كمصدر للاستهلاك الأسري، وبالتالي فإن احتمال حدوث موسم جفاف في السنوات القادمة سيفضي إلى تفاقم حد لأزمة الأمن الغذائي القائمة حالياً.

وفي بيئة الأزمة، بات "القطاع" الوحيد الذي شهد نمواً كبيراً هو العنف، وعملت قوى التسلسل على تجنيد الناس بشكل مباشر لينخرطوا في الأعمال العسكرية، أو بشكل غير مباشر من خلال "تنظيم" عمل الأنشطة غير القانونية مثل التهريب، والاحتكار، والسرقة، والنهب، وتجارة الأسلحة، والإتجار بالبشر.

١٢. استند هذا القسم إلى تقرير جذور وآثار الأزمة السورية ٢٠١٣، ومواجهة التشظي ٢٠١٦، للمركز السوري للبحوث السياسات.

١٣. استخدمت ثلاثة مؤشرات لقياس انتشار وبسدة وعمق الفقر من الإنفاق الاستهلاكي، وتتضمن هذه المؤشرات: «الفقر المدقع» بناء على خط الفقر الغذائي الذي يشير إلى عدم قدرة الأسر على تأمين الحد الأدنى من الغذاء الأساسي؛ و«الفقر الشديد» بناء على خط الفقر الأدنى الذي يشير إلى عدم قدرة الأسر على تأمين الحد الأدنى من السلع الغذائية وغير الغذائية الأساسية؛ و«الفقر الإجمالي» بناء على خط الفقر الأعلى الذي يشير إلى عدم قدرة الأسر على تأمين الحد الأدنى من السلع والخدمات اللازمة لحياة كريمة

١٤. المركز السوري لبحوث السياسات (٢٠١٦): «مواجهة التشظي»، دمشق.

## الجدول ٦: أثر الأزمة على سوق العمل (بالآلاف)

العدد الإجمالي للسكان	خارج قوة العمل	عاطل عن العمل	مشتغل	معدل البطالة	
12803	6724	905	5175	14.9	2011
12658	6656	2015	3987	33.6	2012
12330	6496	2298	3536	39.4	2013
11988	6335	2833	2819	50.1	2014
11791	6231	2923	2636	52.6	2015

المصدر: تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات استناداً إلى مسح القوى العاملة (٢٠١١ - ٢٠٠٦) المكتب المركزي للإحصاء

الأمن وانتشار الخوف من القتل والختف والتنكيل، وغياب الإطار العام للسكان نتيجة التهجير القسري والنزوح واللجوء لمعظم السكان بالإضافة إلى انتشار مستويات عالية من التحيز نتيجة الاستقطاب السياسي. ويذكر في هذا السياق صعوبة الوصول إلى مختلف المناطق نتيجة القتال والخسارة الكبيرة في الكوادر البشرية نتيجة القتل أو الإصابة أو الهجرة.

في هذا السياق طور المركز السوري لبحوث السياسات منهجية تعتمد على التحليل على مستوى مناطق جغرافية صغيرة<sup>١٥</sup> وعدد من الأشخاص المفتاحيين من كل منطقة ومقارنة النتائج للتحقق من مصداقيتها، وشملت هذه المنهجية كافة الأراضي السورية (مسح السكان، ٢٠١٤). وتظهر نتائج المسح تراجعاً عاماً في النشاط الاقتصادي بشكل متفاوت بين المناطق، حيث حالت الظروف الأمنية دون التحاق المشتغلين بأماكن عملهم، ودمرت في العديد من الحالات المنشآت الإنتاجية والخدمية، ما أدى إلى فقدان العديد أعمالهم وفرص عيشهم. وتشير نتائج المسح أن حوالي ٨٪ فقط من إجمالي المناطق المدروسة لم تخسر فرص عمل، بينما عانت أغلب المناطق من خسارة عدد كبير من فرص العمل خلال الأزمة، إذ إن نحو ٥٢٪ من المناطق فقدت أكثر من ربع فرص عملها، و٢٥٪ من المناطق المدروسة فقدت أكثر من نصف فرص العمل التي كانت قائمة بها نتيجة الأزمة. وفي هذا المجال، يختلف أثر الأزمة بين المحافظات إذ يبلغ أشدها في محافظتي درعا وحلب حيث تصل نسبة المناطق التي فقدت أكثر من نصف المشتغلين فيها أعمالهم إلى حوالي ٥١٪ و ٤٠٪ على التوالي من إجمالي المناطق المدروسة في كل محافظة.

وفرضت قوى التسلسل الداخلية والخارجية المختلفة، في كافة المناطق السورية، شروطاً وظروف عمل غير متجانسة ومختلفة، لكنها تمتلك سمات مشتركة من حيث انعدام فرص العمل، وغياب ظروف العمل اللائقة، وتراجع الأجور الحقيقية، وانتشار قطاع الخدمات غير المهيكل. ولم تستطع أي من هذه القوى إحداث اختراق إيجابي باتجاه خلق فرص عمل منتجة تساهم في إعادة التوازن إلى سوق العمل، بل على العكس عملت جميع القوى على إعادة توزيع الموارد المادية والبشرية في خدمة العنف، ما أفسح المجال أمام تنشيط قطاع الأعمال المرتبطة بالعنف، بما في ذلك الانخراط بالعمل المسلح أو بالقطاعات الجرمية كالتهريب والسرقة والنهب. وكان هناك محاولات لتسهيل الأنشطة المرتبطة بالعمل غير المهيكل، فمثلاً سهلت الحكومة عمل البسطات وخصوصاً في مدينة دمشق من خلال عدد من القرارات، إلا أن ذلك لم يستمر بشكل فعال لعدة أسباب منها عدم ربحية البسطات لضعف القوة الشرائية للسكان، وشح مصادر البضائع نتيجة النزاع، وضغط المحال التجارية المرخصة على العاملين، إضافة إلى منافسة الأنشطة المرتبطة بالعنف والتي توفر دخلاً مضاعفاً مقارنة بالعمل في الأنشطة الشرعية المهيكل منها وغير المهيكل.

من الجدير بالذكر أن مشاركة الإناث في قوة العمل تراجعت بشكل حاد كونهن من الضحايا المباشرين للنزاع المسلح. وبالاستناد إلى مسح حالة السكان في سوريا تم تقدير انخفاض معدل الاستخدام (معدل المشتغلين إلى السكان ١٥-٦٤) إلى ٢٢,٢٪ مع نهاية العام ٢٠١٥؛ كما ارتفعت نسبة البطالة لتصل إلى ٥٢,٦٪ في العام ٢٠١٥. وبالمقارنة بين «السيناريو الاستثماري» و«السيناريو الأزمة»، تشير النتائج إلى أن سوق العمل يخسر ٣,٥٢ ملايين فرصة عمل مع نهاية العام ٢٠١٥ (الجدول ٦) ما يعني فقدان ١٣,٨ مليون سوري، ممن يُعالون من قبل المشتغلين، مصدر رزقهم وعملهم، منهم ٩,٥ ملايين شخص ما زالوا داخل البلاد. العمل غير المهيكل على مستوى المناطق

إن قياس أثر الأزمة على المستوى الجزئي بالغ التعقيد نتيجة فقدان

١٥. انطلق تحديد المناطق من النواحي وتم تقسيمها إلى مناطق متجانسة من حيث أثر الأزمة عليها ليصل عدد المناطق المدروسة إلى ٦٩٨ منطقة تشمل كامل سورية.

الشكل ١٠: التوزيع النسبي للسكان حسب توفر فرص العمل في مناطقهم



المصدر: مسح حالة السكان ٢٠١٤ وحسابات الباحثين

كما أثرت الأزمة بشكل واضح على توفر فرص العمل نتيجة الدمار والظروف غير المؤاتية لاستمرار النشاط الاقتصادي، وبالتالي تقلصت فرص الأفراد وحريتهم في اختيار عمل مناسب ومنتج على نحو كبير. إذ يظهر المسح أن نسبة المناطق التي توفر فرصاً عديدة للعمل انخفضت من ٦٥% قبل الأزمة إلى حوالي ١٢% في أثنائها، وفي المقابل ارتفعت نسبة المناطق التي لا توفر فرصاً للعمل على الإطلاق أثناء الأزمة إلى ٢٤%، بعدما كانت هذه النسبة تقارب الصفر في فترة ما قبل الأزمة (الشكل ١٠).

معظم فرص العمل المتوفرة أصبحت قليلة ومحدودة نتيجة الأزمة، ويمكن تفسير ارتفاع نسبة توفر فرص عديدة في بعض المناطق، مثل دير الزور واللادقية وإدلب، إلى انتشار الأعمال المرتبطة بالأزمة كالتركيز غير النظامي للنفط والمتاجرة بالمحروقات وانتشار بيع السلع المهربة والأسلحة إضافة إلى الانخراط في العمل المسلح مقابل أجر مادي. وقد انعكست الأزمة والظروف الناتجة عنها سلباً على مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي التي كانت تعاني أصلاً من الضعف في فترة ما قبل الأزمة. وتظهر نتائج المسح أن ٢٧% من إجمالي السكان يعانون من مشاركة ضعيفة للمرأة في النشاط الاقتصادي مقارنة مع نسبة لم تتجاوز ١٠% في فترة ما قبل الأزمة. ويتباين الوضع بشكل واضح بين المناطق والمحافظات، إذ تنعدم المشاركة «الجيدة» في العمل للمرأة في محافظة الرقة، كما لا تتجاوز هذه النسبة ٤% في محافظة حلب (الجدول ٧). وتعكس هذه التوجهات، معاناة النساء من الوضع الاقتصادي والأمني المتردي في أغلب المحافظات. وقاد تدهور الأوضاع إلى استغلال النساء واستهدافهن وحرمانهن من العمل، على الرغم من زيادة الأعباء الاقتصادية على الأسر، وخسارة الكثير من أرباب الأسر، وانتشار انتهاكات حق الإنسان بالعمل المنتج واللائق، إضافة إلى فرض قيم اقتصادية واجتماعية مشينة



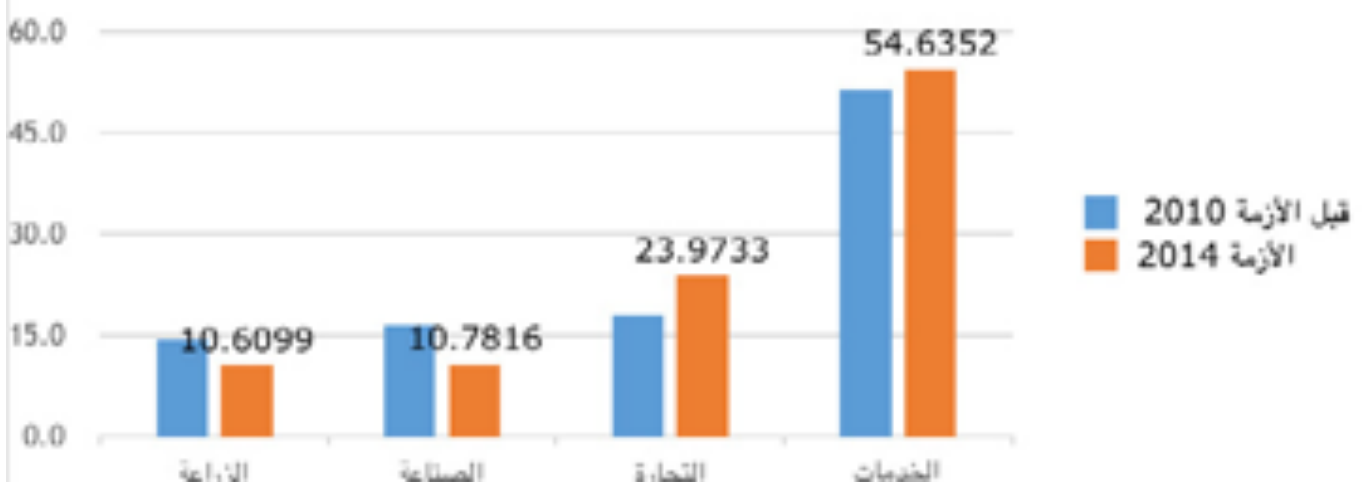
الجدول ٧: التوزيع النسبي للسكان حسب مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي والمحافظات

المحافظة	قبل الأزمة		الأزمة	
	نسبة	عدد	نسبة	عدد
دمشق	5	47	12	30
حلب	21	41	46	4
ريف دمشق	17	24	33	37
حمص	1	19	23	67
حماة	0	58	6	27
اللاذقية	0	38	5	54
إدلب	8	67	30	17
المسكينا	7	66	52	13
دير الزور	7	47	15	15
طرطوس	3	25	7	75
الربذة	0	31	57	0
برعا	3	11	16	57
السويداء	0	43	0	60
القبليّة	0	53	16	0
سوريا	10	39	27	30

المصدر: مسح حالة السكان ٢٠١٤ وحسابات الباحثين

أدت الأزمة إلى تغييرات هامة على صعيد خسارة فرص العمل وتوفرها، فقد حرم الكثيرون من العمل جراء عدم القدرة على الوصول إلى أماكن عملهم سواء في الزراعة أو الصناعة أو القطاعات الأخرى، ونزح كثيرون عن مناطقهم. كما دمرت الأعمال القتالية منشآت إنتاجية وخدمية. وتظهر نتائج المسح تراجعاً نسبياً في حصة القطاعات المنتجة بوتيرة متسارعة أكثر من بقية القطاعات، إذ انخفضت حصة العاملين النسبية في قطاعي الزراعة والصناعة من إجمالي العاملين لصالح زيادة حصتهم في قطاعي التجارة والخدمات (الشكل ١١). ويمكن تفسير الزيادة في نسبة المشتغلين في القطاع الخدمي إلى وجود نسبة كبيرة منهم يعملون في القطاع الحكومي، إضافة إلى ظهور أنشطة جديدة يرتبط بعضها بالعنف والقتال. كما أن الزيادة في نسبة العاملين في القطاع التجاري يمكن أن تعزى إلى افتقاد العمل في القطاعات المنتجة وبالتالي التحول إلى هذا القطاع الذي لا يتطلب استثمارات ثابتة كبيرة، ويمكن أن يؤسس ضمن التجمعات السكانية التي هي نسبياً أكثر أمناً. وتجدر الإشارة أن عدد العاملين في كل القطاعات وفي جميع مناطق البلاد تراجع بنسب كبيرة من دون استثناء لكن بوتأثر مختلفة.

الشكل ١١: التركيب الهيكلي للمشتغلين حسب القطاعات الرئيسية قبل الأزمة وأثناءها



المصدر: مسح حالة السكان ٢٠١٤ وحسابات الباحثين

والتخريب في الآبار والمعامل المنتجة، إضافة إلى الحصار الاقتصادي المفروض، وشح القطع الأجنبي الذي أدى إلى صعوبة استيراد هذه المواد لسد حاجة السوق. وتجدر الإشارة إلى ارتباط هذه التجارة بشكل مباشر أو غير مباشر بمراكز القوة والنفوذ في المناطق، لما تدر عليهم من أرباح يقومون باستعمالها في خدمة مصالحهم الشخصية التي تتماشى مع استمرار الأزمة وديمومتها.

ويعتبر التهريب بما في ذلك بيع السلع المهربة من الأنشطة الجديدة وغير القانونية التي انتشرت خلال الأزمة، إذ إن النتائج تشير إلى ظهور التهريب كنشاط جديد في ١٦٪ من إجمالي المناطق المدروسة على مستوى سوريا، وتركز انتشار هذا النشاط في محافظات الحسكة وإدلب ودرعا، وبدرجة أقل ريف دمشق، التي تعتبر حدودية وتشهد غياباً لسيادة القانون في أجزاء كبيرة منها. كما ظهر نشاط بيع المسروقات في أغلب المحافظات، إذ بلغت نسبة المناطق التي انتشر فيها هذا النشاط ١٥٪ من إجمالي المناطق المدروسة في سوريا، ووصلت هذه النسبة أعلاها في محافظتي حمص واللاذقية حيث بلغت ٤٤٪ و ٣٠٪ على التوالي. ومن الأنشطة التي ظهرت كنتيجة مباشرة للأزمة هي توليد الكهرباء، وبيعها التي انتشرت خصوصاً في المناطق التي تضررت بنيتها التحتية بشكل كبير، إذ بلغت نسبة المناطق التي انتشر فيها هذا النشاط ٩٪ على مستوى سوريا لتصل إلى ٣٣٪ في محافظة حلب التي تعاني من نقص كبير في تأمين الطاقة الكهربائية من خلال الشبكة العامة.

وظهر تكرير وإنتاج المشتقات النفطية بطريقة غير نظامية كنشاط جديد مرتبط مباشرة بتداعيات الأزمة التي أدت إلى تخريب وتدمير المنشآت النفطية، كما أفضت إلى سيطرة مجموعات مختلفة على قسم هام من الآبار النفطية. وانتشر هذا النشاط الجديد في ٧٪ من إجمالي المناطق المدروسة في سوريا، إلا أن النسبة تصبح أكثر وضوحاً في المحافظات التي تملك ثروة نفطية، حيث تصل إلى ٤٧٪ و ٤٢٪ و ٣٠٪ في دير الزور والرقبة والحسكة على التوالي. وغالباً ما يتم هذا النشاط بإشراف مباشر من قبل أصحاب النفوذ في هذه المناطق والذين يستحوذون على معظم الأرباح لتسخيرها في خدمة الأنشطة المرتبطة بالأزمة والأعمال القتالية.

واختلف التغيير في التركيب الهيكلي للعاملين حسب القطاعات بين المحافظات، إذ كان الانخفاض، مقارنة بفترة ما قبل الأزمة، في حصة العاملين في القطاع الزراعي واضحاً في كل من دير الزور والرقبة وبلغ ١١ و ١٠ نقاط مئوية على التوالي، الذي يمكن تفسيره بانخفاض القدرة على الوصول إلى الأراضي الزراعية في هاتين المحافظتين، إضافة إلى ندرة المواد والآلات اللازمة للعمل الزراعي. كما سُجل انخفاض واضح في حصة العاملين في القطاع الصناعي في كل من حلب وريف دمشق بلغ ١٤ و ٩ نقاط مئوية على التوالي، الأمر الذي يعكس الدمار الكبير الذي لحق بالبنية الصناعية إضافة إلى تخريب وسرقة المعامل والتجهيزات والورشات الصناعية في هذه المحافظات.

رصد مسح السكان عدداً كبيراً من الأنشطة الاقتصادية الجديدة في المناطق المدروسة، قسم كبير منها نشاطات ذات طبيعة اقتصادية مدنية فرضتها ظروف الأزمة مثل بعض الصناعات الغذائية وصناعة الملابس في ورشات صغيرة، والباعة المتجولين والبسطات، إلا أن بعض النشاطات الناشئة مرتبطة مباشرة باقتصاديات العنف مثل المشاركة في المجموعات المسلحة أو السرقة وبيع المسروقات وتكرير النفط بشكل غير نظامي حسب كل منطقة. فعلى سبيل المثال، معظم المناطق الحدودية توسعت فيها أنشطة التهريب وتجارة وبيع المخدرات، إضافة إلى تجارة الأسلحة.

واختلف مدى انتشار هذه الأنشطة على المستوى الوطني وحسب المناطق والمحافظات، وتشير نتائج المسح إلى أن أكثر الأنشطة الجديدة انتشاراً هي تجارة المحروقات، إذ إنها ظهرت كنشاط جديد في نحو ٣٠٪ من إجمالي المناطق المدروسة في المسح. وعلى الرغم من انتشار هذه التجارة في معظم المحافظات السورية، إلا أن درجة انتشارها تختلف بين هذه المحافظات، ووصلت نسبة المناطق التي ظهر فيها نشاط تجارة المحروقات خلال الأزمة أقصاها في محافظتي إدلب والحسكة لتبلغ ٨١٪ و ٧٥٪ على التوالي من إجمالي المناطق المدروسة في كل من المحافظتين. ويمكن تفسير التوجه نحو هذا النشاط بعائديته المرتفعة وخصوصاً ضمن ظروف ندرة المازوت والفيول نتيجة التدمير

البشري نتيجة استمرار العنف وتدمير البنية التحتية للتعليم والتعلم وهروب الكوادر التعليمية المؤهلة. إلا أن هذه المبادرات والفعاليات بقيت محدودة بفعل ما تواجهه من تحديات كبرى كاستمرار النزاع المسلح وغياب فرص العمل المنتج واللائق، وسيطرة قوى التسلط التي تُسخر كافة الموارد في خدمة أهدافها السلطوية، إضافة إلى تسييس بعض هذه المبادرات وضعف الضوابط وغياب الرصد والتقييم لدراسة أثرها على المجتمع.

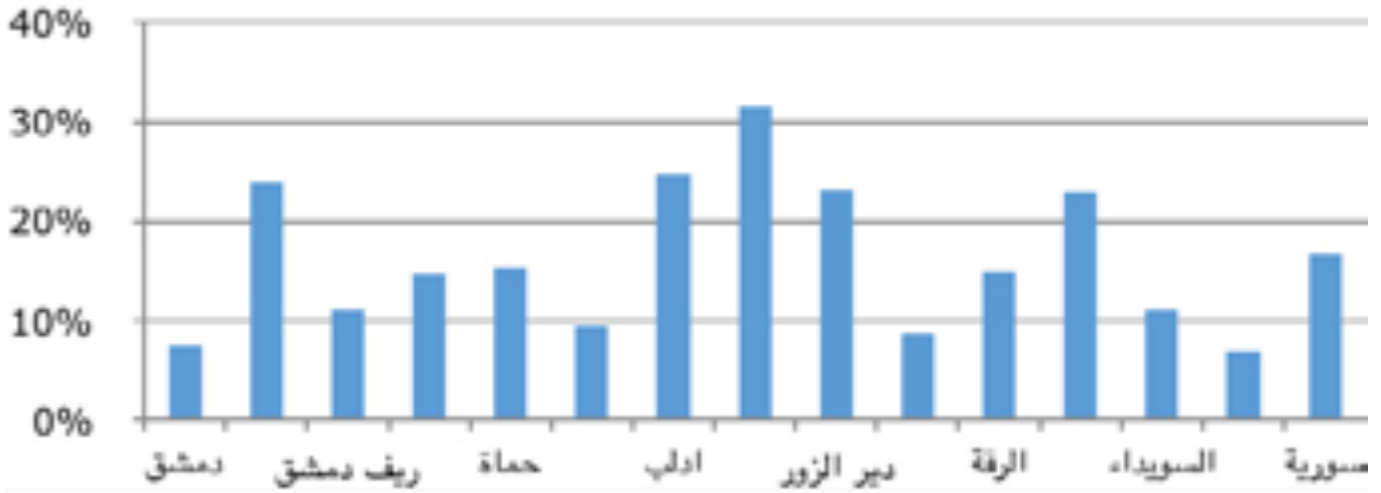
ولكن تشير نتائج المسح إلى الانتشار الواسع للأنشطة المرتبطة بالعنف، إذ بلغت نسبة المنخرطين في الأعمال غير القانونية نتيجة الأزمة ١٧٪ من السكان الناشطين اقتصادياً على مستوى سوريا، وهي نسبة مرتفعة تعكس مدى انتشار اقتصاديات العنف المرتبطة والنتيجة بشكل مباشر عن الأزمة. وعلى الرغم من انتشار الأعمال غير القانونية في كافة المناطق السورية، إلا أن نسبة الانخراط فيها يختلف بين المحافظات، إذ سجلت أعلاها محافظات الحسكة وإدلب وحلب حيث بلغت ٣٢٪ و ٢٥٪ و ٢٤٪ على التوالي، ويمكن تفسيرها بغياب سلطة القانون عن الكثير من مناطق هذه المحافظات (الشكل ١٢).

وشكلت تجارة الأسلحة خلال الأزمة نشاطاً جديداً، كما أدت الأزمة إلى ظهور العديد من الأنشطة غير القانونية الأخرى والجديدة على المناطق، بعضها كان نادراً وفي مناطق محدودة، إلا أن الأزمة ساهمت بانتشارها، ومن هذه الأنشطة تهريب الآثار والسرقة وترويج الدعارة والسخرة والاستعباد.

وتؤثر هذه الأنشطة غير القانونية سلباً على تماسك المجتمع وأخلاقياته، وتعيق التوجه نحو العمل المنتج، وتنتج شبكة من المصالح التي تستفيد من استمرار الأزمة واستمرارها. إلا أن هناك جزءاً آخر من الأنشطة التي ظهرت وانتشرت خلال الأزمة كانت مدنية وقانونية وجاءت كمحاولة تأقلم من أفراد المجتمع مع ظروف الأزمة، كما عكست قدرة الأفراد والمجتمعات على التعامل مع الأزمات وتجاوزها.

كما أفرزت الأزمة قوى مجتمعية عديدة من منظمات ومبادرات مدنية عملت في معظم المناطق السورية بهدف تجاوز وتخفيف آثار الأزمة على الناس. وقامت هذه القوى بتنفيذ الكثير من البرامج والأنشطة بما في ذلك فعاليات تدريب علمية وعملية تساعد على اكتساب المؤهلات اللازمة للانخراط في أنشطة منتجة. ومن الممكن لهذا الأمر أن يساهم ولو بشكل بسيط في التخفيف من التدهور الكبير في رأس المال

الشكل ١٢: نسبة السكان الذين انخرطوا في أعمال غير قانونية خلال الأزمة حسب المحافظات



المصدر: مسح حالة السكان ٢٠١٤ وحسابات الباحثين

حيث الفرص والظروف والأجور، ويحارب الاحتكار ويزيد من مشاركة النساء في العمل، ويحد من استغلال الأطفال للعمل، ويقلص التفاوت بين المناطق ويوسع قدرات الناس وخياراتها.

## دراسة حالة من القطاع غير المهيكّل (الأغباني)

القطاع غير المهيكّل واسع جداً ويضم أنشطة ومهنًا مختلفة ومتباينة الأهمية، ومن القطاع غير المهيكّل بعض المهن التراثية والموروثة، بتقاناتها وطريقة عملها وهي مازالت تستخدم التقنيات ذاتها نسبياً، وتحاول المحافظة على مكانتها وتميزها، ومن هذه المهن مهنة صناعة « الأغباني»، والبروكار وصناعة الخشب المطعم بالصدف أو النحاس والعديد من الحرف التي تعد جزءاً من التراث اللامادي العريق في سوريا. وقد قامت الجمعية السورية للثقافة والمعرفة بحصر مئة عنصر تراث لمدني قبل الأزمة في سوريا لصالح وحدة التراث والمتاحف في وزارة الثقافة السورية<sup>1</sup>.

صناعة الأغباني كحرفة مهمة كونها غير مهيكلة تاريخياً ويتم العمل فيها وفق الطرائق الأكثر تقليدية والتي تعود إلى بدايات تكون الرأسمالية وقبل الانتقال إلى الصناعة الحديثة، في الوقت نفسه، ارتبطت هذه الصناعة بعمل النساء داخل المنزل، وهي العنصر الرئيسي في هذه الصناعة، مع ذلك فإن دورها عند الحديث عن الصناعة يعبر عنه بشكل هامشي. وسنعرض في ما يأتي لطبيعة هذه الحرفة وأهميتها وأثر الأزمة عليها، وكيفية المحافظة عليها من الاندثار والمحافظة على دورها الاقتصادي والثقافي، ثم سنعرض إحدى التجارب الناجحة لعمل المجتمع المدني في حماية هذه الصناعة وحماية العاملات فيها. تستند هذه الدراسة إلى عدد من المقابلات، مع عاملين في هذه الصناعة (تجار)، ومبادرة من المجتمع المدني خاضت تجربة التعرف إلى هذه الصناعة والوقوف إلى جانب العاملات فيها لحماية دخل أسرهن وللحفاظ على هذه الصناعة.

الأغباني هو تطريز من نوع خاص، تستعمل فيه الخيوط الحريرية والمقصبية، لإبراز رسوم هندسية أو نباتات أو غير ذلك، لا تعبر الصور عن موضوعات أو أمكنة أو أشخاص، وتستعمل الخيوط الحريرية الملونة مع الخيوط القصبية لإعطاء جمالية خاصة للقماش أو القطعة المرسوم عليها، ويستخدم فيه نوعان من التطريز، الطلس وهو لا يترك فراغات في القماش، والرشد ويكون التطريز فيه مقتصرًا على رسوم مبعثرة على القماش.

يتبين أنه على الرغم من تعدد مراحل العمل ولامركزيتها وتعدد المشاركين واستقلاليتهم النسبية عن بعضهم، أن هناك شخصاً واحداً فقط هو المتحكم بالعملية الإنتاجية، ليس لأبي منهم الحق في المشاركة في القرار، وهم يعملون لديه بالقطعة ولا تربطهم به سوى علاقة مؤقتة تمتد على أيام أو ساعات إنجاز العمل، فعاملة الخياطة تعمل في ورشتها أو منزلها على آلتها الخاصة وتتقاضى أجراً عن كل قطعة تنجزها، وليس هناك أي عقد من أي نوع ما بينهما، وكذلك الأمر بالنسبة للطابع الذي يمتلك قوالبه وأدواته للطباعة التي يتقاضى عنها أجراً حسب عددها ومساحتها، وبالنسبة للمطرزات هن أيضاً يملكن

لقد أدت الأزمة إلى حدوث تغيرات وتشوهات كبيرة في سوق العمل من حيث عدد المشتغلين وطبيعة النشاط الاقتصادي الذي ارتبط جزء ملحوظ منه باقتصاديات العنف. وتشير الأنشطة الجديدة إلى توسع غير المهيكّل والجرمي على حساب العمل المهيكّل، وحتى العمل الحكومي أصبح الأجر فيه دون خط الفقر الشديد، علماً أن الحكومة استمرت في تسديد الرواتب والأجور للعاملين فيها. وتراجع دور التأمينات نتيجة انتشار الخسائر الكثيرة في الأرواح والممتلكات، والظروف غير المناسبة للعمل، وتراجع الإيرادات العامة وبالتالي يغيب إلى حد كبير العمل المهيكّل في سوريا. ومن الأدلة على ذلك ازدياد المناطق التي يعاني فيها المشتغلون من ظروف عمل غير مناسبة بالنسبة لعدد ساعات العمل، حيث تراجعت نسبة المناطق التي كانت تشهد وسطياً عدداً مناسباً من ساعات العمل ٧٠٪ قبل الأزمة إلى ٢٢٪ أثناءها.

بالنسبة لمستويات الأجور التي كانت منخفضة بالأصل قبل الأزمة، فقد تراجعت نسبة المناطق التي تعتبر الأجور جيدة قبل الأزمة من ٥٨٪ إلى ١١٪ أثناء الأزمة، وارتفعت بالمقابل نسبة المناطق التي تعتبر الأجور ضعيفة من ١٤٪ قبل الأزمة إلى ٤٣،٨٪ أثناء الأزمة. واستمرت الأجور الحقيقية بالتدهور في العامين ٢٠١٥ و ٢٠١٦ لاستمرار تراجع فرص العمل والارتفاع الكبير في الأسعار الذي أدى إلى ارتفاع غير مسبوق في معدلات الفقر المدقع، حيث ارتفعت الأجور الاسمية بأقل من الضعف بينما ارتفعت الأسعار بأكثر من سبعة أضعاف.

تشير مجمل هذه المعطيات إلى أن مستوى العمل اللائق قد غاب إلى حد كبير بين الفرص المتاحة في الاقتصاد الوطني، وتفتقد بالتالي الكثير من الفرص في القطاع المهيكّل ميزاتها بما فيها القانونية مقارنة مع القطاع غير المهيكّل، ويصبح الحد الفاصل بين المهيكّل وغير المهيكّل واهياً (COLLIER, ١٩٩٨) وغير ذي أهمية. كما أفضت الأزمة وظروفها إلى تراجع قيمة العمل المنتج وأخلاقيات العمل وترسيخ أهمية الدخل من دون النظر إلى طبيعة العمل أو نوعه، الأمر الذي يؤدي إلى التآكل النوعي في رأس المال البشري وبناء منظومة مصالح فردية تمتلك القوة وتقوم على الاحتكار وتستعمل الدائنين في فلكها لتعزيز واستدامة سلطتها وسيطرتها.

ترتبط آلية الوصول إلى رؤية استشرافية للعمل، بما في ذلك العمل غير المهيكّل، بالسيناريوات المتعددة لانتهاج الأزمة السورية، إلا أن مضمون هذه الرؤية لا يتغير، حيث إن تطوير فرص العمل اللائق يتطلب وجود مؤسسات تضمينية ومساءلة وعدالة اجتماعية تضمن المشاركة للجميع من دون تمييز. ويتطلب الانطلاق باتجاه هذه الرؤية العمل على الحشد والضغط المجتمعي على المستوى المحلي والدولي لوقف العسكرة والقتل، وبالتالي إمكانية تفكيك مقومات وبنى اقتصاديات العنف من سرقة ونهب وتهريب وإتجار بالمخدرات والسلاح. وحيث إن العمل اللائق هدف استراتيجي في الرؤية المستقبلية، يجب الحد من الاستغلال والمضاربات والتحول من الاقتصاد القائم على الربح إلى اقتصاد منتج قائم على المعرفة والتشاركية، يساهم فيه العام والخاص والمدني ويستخدم السياسات المالية والنقدية للوصول إلى عدالة التشغيل من

لتطوير عملها وتحسين تواجدها.

عاملان رئيسيان ارتبطا في ركود هذه الصناعة وتوجهها نحو الانقراض، الأول هو آلية العمل وغياب المشاركة وتحكم التجار في هذه الصناعة، حيث اعتماد التجار على مفهوم خاطئ لعمل المرأة وأهميته بالنسبة لها وللمجتمع، وهو ما دفعهم لاستغلال المرأة وتخصيص أجور متدنية لها، على الرغم من تعلم المرأة وتزايد قدرتها على العمل خارج المنزل، وهو السبب الرئيسي لعزوف الفتيات عن تعلم المهنة ومتابعتها. إن إعادة الاهتمام بهذه الصناعة يتطلب توسيع المشاركة فيها ورفدها بدماء جديدة، وتعد تجربة الناشطات الاجتماعيات مثلاً لما يمكن عمله من إعطاء المشتغلات في الصناعة دورهن الفعلي الذي يستحقه في تطوير الصناعة وجعلها أكثر حيوية، خاصة في ظل الأزمة الحالية. كما تبرز أهمية الحرف والصناعات اليدوية في الحفاظ على التراث اللامادي وتوسيع المشاركة في النشاط الاقتصادي في المستقبل.

## الخاتمة

أدى النزاع المسلح إلى تنمية عكسية، حيث تم هدر رأس المال البشري من خلال التصفية الجسدية والخطف والتعذيب والإصابة ونقص الغذاء والخدمات الصحية وتدهور في التعليم والتأهيل وخسارة العمل المهيكلي وصولاً إلى الانخراط في الأنشطة غير القانونية والاستغلال وممارسة العنف السافر. وتم تدمير جزء كبير من البنية التحتية والثروات العامة والشخصية التي تم مراكمتها عبر الزمن، كما تغيرت القواعد المؤسسية الرسمية وغير الرسمية الفاعلة بما في ذلك هدر الحقوق بما فيها الحق في الحياة وغياب سلطة القانون والمساءلة، وتمت إعادة توزيع ما تبقى من الثروة لصالح تجار وأمرأء الحرب. وأصبحت المؤسسات العنيفة الحاكمة من خلال تطوير أدوات اقتصاديات العنف، تستغل الإمكانيات المادية والبشرية لصالح استمرار النزاع عبر شبكات عابرة للحدود. لقد تغيرت طبيعة القوى السابقة وظهرت قوى جديدة وبمعظمها تمحورت حول قهر وكبت وإخضاع السكان وتهجيرهم واقصائهم على نطاق واسع، وعلى الرغم من ظهور قوى ومبادرات مجتمعية لمساندة الناس ومساعدتهم على تجاوز آثار الأزمة، إلا أن دورها بقي محدوداً قي ظل سيطرة قوى التسلط التي قادت إلى تشظي الاقتصاد وفقدان السيادة، فتفككت الكثير من شبكات العلاقات المرتبطة بالعمل المنتج وحماية العاملين والأسر، وازدادت الحواجز بين المناطق والناس عبر الأتوات والحصار وقطع الإمدادات وإمكانية الانتقال والتنقل. وتوسع العمل غير المهيكلي والجرمي في القطاع الخاص والعام والمدني إلى حدود تجعل من التفكير في تفكيكها قضية غاية في التعقيد. إن آلية الوصول إلى رؤية استشرافية للعمل، بما في ذلك العمل غير المهيكلي، ترتبط بالسيناريوات المتعددة لانتهاء الأزمة السورية، إلا أن مضمون هذه الرؤية لا يتغير، حيث إن تطوير فرص العمل اللائق يتطلب استراتيجية تنمية متكاملة تستهدف الرفاه الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وتوسيع الخيارات أمام الجميع، وبناء القدرات في إطار مشاركة حقيقية في صناعة السياسات والقرارات ضمن مؤسسات

الألتهن ويتقاضين أجراً عن الأمتار التي أنجزنها (كانت أجور التطريز قبل الأزمة نحو ٢٠٠ ل.س عن المتر الطولي الواحد بغض النظر عن عرضه، وقد أصبحت الأجرة الآن تقارب ٢٠٠٠ ل.س للمتر والذي يباع في السوق بسعر ١٥٠٠٠ ل.س)، صاحب القرار في كافة المراحل هو نفسه التاجر الذي اشترى القماش والذي سيبيعه قطع الأغباني.

إن عدد المشتغلات في التطريز يتجاوز ٦ آلاف سيدة يعملن في منازلهن، وهن جميعاً تقريباً من سكان ريف دمشق (الإنتاج الخاص في دمشق من دون الأخذ بالاعتبار من يعملن في محافظات أخرى)، كما يبلغ عدد التجار المتخصصين في تجارة الأغباني نحو ٦٤ شخصاً مسجلاً في غرفة تجارة دمشق، أما العاملون الآخرون فأعدادهم محدودة وبعضهم غير متفرغ لهذه الصناعة. تعاني الصناعة بشكل عام من ركود مزمن فرضته آلية العمل والتي سببت جموداً وتأخراً على الصناعة بكاملها، فقدت الصناعة نسبياً الاهتمام الداخلي وبدأ الاهتمام بالسوق الخارجي والمعارض الدولية، وقد أتاحت هذه الأسواق فرصة للتجار لتحقيق مكاسب، أعفتهم من إعادة النظر في آلية عملهم ومراجعة طريقة اتخاذ القرار.

منذ بداية الأزمة وتعرض ريف دمشق وخاصة مدينة دوما وجوارها لمعارك قاسية وحصار، أصبح من غير الممكن التواصل مع المشتغلات في تلك المناطق، كما أن المورد المحلي الرئيسي للقماش والخيوط هو شركة المغازل وشركة الدبس والشركة الخماسية، وقد تعرضت هذه الشركات لمخاطر أمنية أوقفت عملها لفترات طويلة نسبياً، وفي المقابل هناك صعوبات كبيرة في الاستيراد وتكاليف كبيرة لا يستطيع عدد كبير من التجار تحملها. مع امتداد الأزمة بدأ بعض التجار يفكرون باستعادة النشاط خصوصاً وأنهم يعتمدون على أسواق التصدير والمعارض الخارجية (أهم الأسواق هي فرنسا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية ودول الخليج العربية وأوكرانيا).

جرت بعض المحاولات لنقل الصناعة خارج سوريا، إلا أنها لم تنجح. لذلك يحاول بعض التجار التواصل مع المشتغلات في التطريز اللاتي نجحن في الخروج من مناطقهن المحاصرة وتوفير آلات حياكة لهن، لكن النشاط محدود والعدد الكلي للمشتغلات أقل من عشرين، كان الاعتماد على توفير بدائل للأقمشة المحلية التي توقف إنتاجها على بعض تجار حلب من كبار المستوردين، إلا أن ظروف حلب الحالية تعيق إمكانية التواصل ونقل البضائع وهو ما يفاقم من مشكلة هذه الصناعة.

تعرفت بعض الناشطات في العمل الإغاثي المدني على نساء نزحن من دوما كن يعملن في هذه الصناعة، وقد أصبح العمل ضرورة ملحة لهن للقيام باحتياجات أسرهن، وقد استطاعت مجموعة النساء توفير الآلات اللازمة ومستلزمات الإنتاج وبدأن وبالتعاون في ما بينهن، في إنتاج منتجات عالية الجودة وعرضها على شبكة الإنترنت، وبدأن بالتصدير إلى الخارج. من الأمور المساعدة على هذا النجاح أن المشتغلات بدأن بتطوير الأغباني نفسه والخروج على الأشكال التقليدية المتعارف عليها، وأنتجن منتجات جديدة جذابة ومتساقفة مع العصر والذوق العام، ما أدى لرواج الأغباني في أوساط جديدة وخاصة بين الشباب، وتوجه المجموعة

- أوغلي، عصام، العلي، ابراهيم، نبال، عبد القادر (٢٠٠٠): «القطاع غير المنظم في سوريا، الواقع ومتطلبات الاندماج في القطاع المنظم»، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، موقع الجمعية.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١٥): «تقرير التنمية البشرية: العمل من أجل التنمية البشرية»، نيويورك
- سن، أمارتيا (٢٠١٠): «فكرة العدالة»، ترجمة مازن جندلي، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت.
- شبكة المنظمات العربية للتنمية غير الحكومية (٢٠١٤): «تقرير راصد الحماية الاجتماعية»، بيروت.
- موقع التراث اللامادي في سوريا (٢٠١٤): «حصر عناصر التراث اللامادي في سوريا: صناعة الأغباني»، [HTTP://WWW.ICH-SYR.ORG/AR/](http://www.ich-syr.org/ar/)، [ALOBGANA-INDUSTRY-141/IMMATERIAL-HERITAGE/ITEM](http://alobgana-industry-141/immaterial-heritage/item)
- هيئة تخطيط الدولة (٢٠٠٦): «الخطة الخمسية العاشرة: (٢٠٠٦-٢٠١٠)»، دمشق.

## المراجع بالإنكليزية

- Aita, Samir (2009), 'Labour markets policies and institutions, with a focus on inclusion, equal opportunity and the informal economy: the case of Syria', national background paper, International Labour Organization.
- Chen, M. (2012): "The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies", WIEGO Working Paper No 1 August.
- Chen, M. (2007): "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment", DESA Working Paper No. 46, ST/ESA/2007/DWP/46, July.
- De Soto, H. (2001): "The Mystery of Capital, Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere else", Black Swan Edition, published in Great Britain by Bantam Press.
- Dinkelman, T and Ranchhod, V (2010): "Evidence on the impact of minimum wage laws in an informal sector: Domestic Workers in South Africa". A Southern Africa Labour and Development Research Unit working Paper Number 44. Cape Town: SALDRU, University of Cape Town.
- Harris, J. and Todaro, M. (1970): "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis", The American Economic Review, March.
- Hart, K. (1973): "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", The Journal of Modern African Studies, 11, 1, pp.61-89.
- Heintz, J. (2012): "Informality, Inclusiveness, and Economic Growth: An Overview of Key Issues", University of Massachusetts, Amherst, USA, Political Economy Research Institute, SIG WORKING PAPER 2012/2, July.
- ILO, (2012): "The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide Supporting Transitions To Formality", First published 2013
- La Porta, R. and Shleifer, A. (2014): "Informality and Development", Journal of Economic Perspectives, 28 (3), summer, 109-126.

سياسية شفافة وفعالة وتضمينية. ويتطلب ذلك بعد النتائج الكارثية للأزمة إعادة النظر بالعقد الاجتماعي والبنى المؤسسية الرسمية وغير الرسمية وتطويرها عبر المشاركة الواسعة والحوار العام وترسيخ احترام الإنسان وحقوقه، والذي لا يمكن أن يتم من خلال بنى مؤسسية استبدادية أو متطرفة.

إن المشاركة السياسية مترابطة بالمشاركة الاقتصادية وتستندان إلى حقوق المواطنة والفرص المتاحة للجميع، لذلك يتطلب بناء مؤسسات، تشجع العمل المنتج واللائق وتوفر البيئة المناسبة له، توسيع المشاركة في صناعة السياسات وحماية الحق في التنظيم والحوار المجتمعي وحماية حقوق العاملين. ويتطلب البناء المؤسسي تطويراً للبنية التشريعية من ناحية ضمان بيئة ملائمة للعمل والمشاركة الاقتصادية وتقدير العمل المنتج سواء كان مدفوعاً أو غير مدفوع، والحماية الإنسانية للجميع عاملين كانوا أم غير عاملين.

لا تكفي التشريعات لضمان تنفيذ العمل اللائق، فالحوار المستمر بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والذي يستهدف التوزيع العادل للسلطة والثروة والتكامل بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، وبين المادية واللامادية يحتاج إلى تطوير نظم الحوار السلبية والإيجابية، وتفكيك بنى الاستغلال والتهميش.

لقد فرض النزاع في سوريا ضرورة تطوير عقد اجتماعي جديد بعد كل القتل والتدمير والخوف والظلم الذي وقع ولا يزال، وتفولت قوى التسلط لتستحوذ على الموارد والسلطة وتسخيرها في النزاع، ما يحتم أهمية المشاركة السياسية والمجتمعية لتجاوز الآثار الكارثية للأزمة وتجاوز جذور الأزمة من إقصاء سياسي وأداء تنموي غير مناصر للعمل بشكل عام واللائق بشكل خاص. فالمشاركة تطور آليات الدفاع عن الصالح العام والفردية بطريقة منتجة، وتضغط باتجاه تنفيذ استراتيجيات تنمية مستدامة إذا كانت ضمن آليات محترفة بناءً وشفافة. والضغط المجتمعي عبر المشاركة هو الأداة الأكثر فعالية في الضغط على اقتصاديات العنف وقوى التسلط لحماية الحقوق وتجاوز آثار الأزمة والتأسيس لعمل من منظور تنموي مستدام.

## المراجع بالعربية

- المكتب المركزي للإحصاء: مسح قوة العمل للسنوات ٢٠٠١-٢٠١٠، مسح دخل ونفقات الأسرة للسنوات ٢٠٠٤ و٢٠٠٩، المسح الصحي الأسري ٢٠٠١ و٢٠٠٩، مسح حالة السكان ٢٠١٤، مؤشر أسعار المستهلك ٢٠٠٠-٢٠١٥، والحسابات القومية.
- المركز السوري لبحوث السياسات (٢٠١٣): «الأزمة لسورية: جذور وآثار الأزمة»، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق.
- المركز السوري لبحوث السياسات. (٢٠١٦): «مواجهة التشطي»، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق.
- المركز السوري لبحوث السياسات. (٢٠١٦): «التشتت القسري: حالة الإنسان في سوريا، التقرير الديمغرافي»، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق.

# ملخص عن تقرير الجمهورية اليمنية حول العمل غير المهيكل

## اليمن

د. علي محمد النصيري

وكيل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لقطاع علاقات العمل

يأتي إنجاز هذا التقرير الوطني المتعلق بظاهرة العمالة (العاملين والعاملات) في القطاع غير المهيكّل في الجمهورية اليمنية التي سيتم تضمينها في التقرير الثالث من الرائد العربي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الذي تهدف من خلاله الشبكة العربية لمنظمات المجتمع المدني إلى تحليل وتشخيص واقع وتطور العمل غير المهيكّل في المنطقة العربية، واليمن إحدى هذه الدول. ويُعنى هذا التقرير برصد مختلف السياسات الوطنية التي وجهت لهذا القطاع غير المهيكّل، وهو قطاع غير محمي، ولم يكن يلقى الاهتمام المطلوب في هذه السياسات، وفي الخطط والبرامج والمشروعات التنموية، على الرغم من أهميته ونموه في السنوات الأخيرة، وعلى الرغم من المطالبات الكثيرة الداعية إلى إجراء إصلاحات هيكلية وبنوية لتطوير وتحسين أداء هذا القطاع. وبعد أن أصبح اليوم يكاد ينافس القطاع العام والقطاع الخاص بقدرته على استيعاب وامتصاص العاملين والعاملات في القطاع العام والقطاع الخاص الذين تم إيقافهم أو تسريحهم من أعمالهم بسبب الأزمات السياسية والاقتصادية والأحداث التي خلفتها الصراعات والحرب.

إن العاملين والعاملات غير المهيكّلين لا يتمتعون بسياسات الحماية القانونية والاجتماعية التي ينبغي أن يتمتعوا بها هم وأسرهم ضمن برامج شبكة الأمان الاجتماعي التي كانت الحكومة تتبناها في سياساتها العامة، إذ لا تشملهم أي قوانين نوعية توفر كافة الضمانات والمنافع والمزايا، بحكم أنهم لا يخضعون للتسجيل الرسمي ضمن إجمالي قوة العمل، سوى في المسوحات العامة أو المسوحات الإحصائية النوعية المتخصصة، أو في الإحصاءات السكانية التي لا تبين إلا النزر اليسير من البيانات والمؤشرات الإحصائية التي لا تبني على اعتبارات النوع الاجتماعي، ما يقلل من فاعلية وقيمة هذه المؤشرات التي يمكن أن تدعم الجهات المختصة في رسم سياسات التشغيل، لتخدم هذه الفئة من العمال والعاملات في العمل غير المهيكّل الذين يقومون في العادة بممارسة أنشطة استثمارية محدودة، أو العمل في مشروعات ومنشآت صغيرة وأصغر، أو لدى العائلة أو لدى الغير، أو العمل للحساب الخاص، حيث يكون الدخل متواضعاً والأجر رمزياً. هذا النشاط الذي تحكمه سياسات السوق المحلية التي تتذبذب مع الأوضاع السياسية والاقتصادية والأمنية غير المستقرة، وتشتد في حالات الحروب والنزاعات المسلحة واللاقتتال بين الأطراف المتصارعة، كالذي يحدث اليوم في كثير من البلاد العربية ومنها اليمن. لهذا يتعرض العديد من هؤلاء العاملين والعاملات إلى الطرد من العمل أو التوقف كلياً أو التعطل الجزئي، كما يواجهون أشكالاً من التعسف والاستغلال، لا سيما من يعملون لدى الغير، إذ لا تحكم العلاقة بين رب العمل والعامل أو العاملة أي قوانين عمل تنظم هذه العلاقة وتؤمن لهم حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية. والمرأة في هذا الجانب تكون أكثر عرضة للاستغلال والابتزاز والعنف والتمييز، وتصبح معاناتها أشد وطأة حين تتعرض للتحرش الجنسي أو الاعتداء أو الاغتصاب من قبل رب العمل. وتكون المسألة أكثر خطورة، حين يستعين أرباب العمل في هذا القطاع بأطفال عاملين دون السن القانونية التي تسمح لهم بمزاولة العمل،

حيث يتعرضون إلى كل صور العنف والاستغلال، وإذ لا توجد قوانين لحمايتهم من العمل في هذه الأعمال. بلغ عدد سكان اليمن في سن العمل (10 سنة وأكبر (في ٢٠١٤ - ٢٠١٣ م) (١٣٤٠٠٠٠) ثلاثة عشر مليوناً وأربعمائة ألف نسمة، بلغت نسبة الرجال منهم أكثر قليلاً من النصف ٥٠,٨% من أصل عدد السكان الذي بلغ (٢٦٦٨٧٠٠٠) ستة وعشرين مليوناً وستمائة وسبعة وثمانين ألفاً حسب إسقاطات ٢٠١٥ م، بمعدل نمو سكاني ٣,٧% سنوياً.

وقد أكد مسح القوى العاملة لعام ٢٠١٤ - ٢٠١٣ م، أن حوالي نصف الأفراد العاملين مستخدمون (يعملون عند الغير) وحوالي ٤٢,٢% كانوا إما يعملون لحسابهم الخاص، أو عمالاً مساهمين في إطار أسرهم. كما تركزت العمالة بصورة كثيفة في قطاع الخدمات ٥٥,٦% وتحديداً في التجارة ٢٢,٧% والإدارة العامة ١٢,٧%. أما الزراعة فقد ساهمت بنسبة ٢٩,٢% من إجمالي العمال، مقارنة بنسبة ١٤,٥% لقطاع الصناعة. ووصل معدل البطالة العام إلى ١٣,٥%، وهو يرتفع كثيراً في أوساط النساء ٢٦,١% عنه في أوساط الرجال ١٢,٣%. إن معدل بطالة الشباب والذي بلغ ٢٥,٣% كان تقريباً ضعف متوسط البطالة على المستوى الوطني، نظراً لصعوبة توافر المؤشرات الإحصائية المعنية بهذا القطاع ضمن سلاسل زمنية متتالية لمعرفة حجم التطور وقياس معدل النمو السنوي للعاملين والعاملات غير المهيكّل، لتمكين المؤسسات الحكومية المعنية من توجيه مسار العمل فيه، ومن صياغة السياسات العامة، وفي مقدمتها سياسات استخدام العمالة غير المهيكّلة التي تعاني من الإهمال والتهميش الواضح في هذه السياسات، وتمكين المخططين من التخطيط للبرامج والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية. ويمكن أن نبين نمو العمل غير المهيكّل من خلال عرض بعض الحقائق والمؤشرات التي ساعدت في توسع ونمو هذا القطاع وهي تتمثل في:

- عدم قدرة الحكومة على توفير فرص التوظيف للباحثين والباحثات عن عمل .

- اتباع الحكومة اليمنية سياسات الخصخصة للمؤسسات الاقتصادية الناجحة وتحويلها إلى القطاع الخاص، ويتم الاستغناء عن نسبة لا يستهان بها من العمالة، وخصوصاً العمالة النسائية، بسبب غياب القوانين المنظمة والحامية لهؤلاء العاملين والعاملات .
- يتناول الباحث في هذا التقرير ثنائي دراسات حالات، استهدف من خلالها تحليل وتشخيص كل حالة، ومن ثم توصل إلى النتائج والخواص المشتركة التي يعمل فيها هؤلاء العاملون والعاملات، ووجد أنها تشترك جميعاً في الأوصاف والخصائص والظروف الآتية :
- إنها الأقل تعليماً، والأكثر فقراً .
- يعيش العاملون والعاملات في مناطق وأحياء فقيرة .
- يفتقر هؤلاء العاملون والعاملات إلى خدمات الحماية الاجتماعية والقانونية، وبرامج الحماية الأسرية لهم ولأفراد أسرهم.
- يميل أفراد هذه الجماعات من العاملين والعاملات في هذا القطاع إلى زيادة معدلات الإنجاب، وترتفع معدلات الخصوبة بين أفرادها .
- ترتفع معدلات الإعالة بين أفرادها .



العدد يشير بصورة جلية إلى أن معدل المشاركة في قوة العمل ٣٦,٣٪ ينخفض انخفاضاً كبيراً وفقاً للمعايير العالمية والإقليمية. فالمعدل العالمي للمشاركة في قوة العمل وفقاً للتقديرات وتوقعات منظمة العمل الدولية عن السكان النشطين اقتصادياً وصل في ٢٠١٣ م إلى ٦٤,٣٪ وبالنسبة للدول العربية كان ٥٠,٤٪. بلغ معدل مشاركة النساء في قوة العمل، كما تم قياسه من خلال مسح القوى العاملة ٦,٠٪. وهذا الرقم ينخفض كثيراً عن المتوسط الإقليمي للدول العربية وهو ٢٠,٥٪ في ٢٠١٣. كما ينخفض أيضاً عن القيمة التقديرية لليمن في ٢٠١٣ (٢٥,٩٪)، والتي ذكرت كجزء من التقديرات والتوقعات الصادرة عن منظمة العمل الدولية. إن أعلى النسب من الإناث تتركز في القطاعات الخاصة. وأظهرت أعلى النسب في مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨ م بما نسبته ٩٣,٠٧٪. وتقل هذه النسبة في مسح القوى العاملة لعام ١٩٩٩ م إلى ٧٥,٠٪. وتصل هذه النسبة إلى ٦٣,٦٪ في تعداد ٢٠٠٤ م. وحسب التقرير الوطني السادس حول مستوى تنفيذ اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو ٢٠٠٦) فإن عدد النساء في سن النشاط الاقتصادي ١٥ سنة فأكثر إلى حوالي (٤,٤٤١,٠٠٠) امرأة، يشكل حوالي ٥٠٪ من إجمالي عدد السكان النشطين اقتصادياً. ومع ذلك فإن نسبة النساء في قوة العمل تبلغ ١٧٪ منها في الحضر وتحديداً في قطاع الخدمات، وفي المجالات المفضلة المقبولة اجتماعياً كالتربية والتعليم والصحة.

تمثل عمالة الأطفال في المقام الأول مصدراً مثيراً للقلق، لأنها تعرض الأطفال للاستغلال الاقتصادي ومخاطر الإصابات البدنية، وتؤثر سلباً على تعليم الطفل في العادة.

ويختلف، بل ويتميز ذلك، عن مصطلح (الأطفال العاملين) والذي يشير إلى الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ١١ - ٥ سنة في المقام الأول، والذين يشاركون في العمل المنزلي غير المأجور الذي لا يعيق تعليمهم. وكما يشير مصطلح (عمالة الأطفال) إلى الظروف التي يقوم فيها الطفل الصغير بالعمل تحت الأحكام القانونية أو الأعمال الخطيرة.

إن العمل غير المهيكل يستقطب نسبة كبيرة من عمالة الأطفال في الفئة العمرية من ١٤ - ٦ سنة، وقد جاء في نتائج المسح الوطني حول عمالة الأطفال لعام ٢٠١٠ م أن الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ١٧ - ٥ عاماً هم بنسبة ٣٤,٣٪ أو ٧,٧ ملايين من السكان اليمنيين. ومن بين مجموعة الأطفال هذه مليون وستمئة وأربعة عشر ألف (١٦٤٠٠٠) طفل عامل.

إن معدل البطالة السافرة والذي بدأ يتصاعد منذ نهاية الثمانينيات، لم يتجاوز ١١,٩٪ عام ٢٠٠٠ م، بينما وصل إلى ٣٥٪ عام ٢٠٠٨ م. ويقرب معدل المشاركة في قوة العمل في اليمن عند ٣٦,٣٪ فقط. وما يقرب من ١٤٪ من السكان في قوة العمل هم عاطلون، وبصورة رئيسية في الفئة العمرية من ١٥ إلى ٢٤ سنة.

ويشير مسح القوى العاملة ٢٠١٤ - ٢٠١٣ م، إلى أن هناك (٦٥٣٠٠٠) شخص غير عامل في اليمن. ويقابل هذا معدل بطالة وطنياً يصل إلى ١٣,٥٪. ويصل معدل بطالة النساء إلى أكثر من ضعف معدل بطالة

• يصبح التعليم والإعاشة والصحة لدى أفرادها أمراً صعب المنال.

• لا يحصل هؤلاء العاملون والعاملات الذين يعملون مع الغير في هذا القطاع غير المهيكل على خدمات التأمين الصحي في حال إصابتهم أثناء العمل.

• لا يتلقى هؤلاء العاملون خدمات التأمين الاجتماعي.

• لا يحصل هؤلاء العاملون والعاملات على خدمات الطبابة المجانية.

• لا يحصل هؤلاء العاملون والعاملات على خدمات المعاش التقاعدي بعد بلوغهم سن التقاعد.

• لا يمنح هؤلاء العاملون إجازة مرضية.

• يتعرض هؤلاء العاملون والعاملات للطرد والفصل التعسفي من العمل.

لقد اهتمت الحكومة اليمنية بصياغة سياسات عامة لدعم العاملين والعاملات في القطاع العام والقطاع الخاص ضمن حزمة من البرامج والخطط والمشروعات التنموية، وخصوصاً في المجال القانوني، حيث قامت بإصدار قوانين تنظم هذا النوع من العمل، ولكنها في الوقت ذاته لم تعطِ العاملين والعاملات في القطاع غير المهيكل - وهو قطاع حيوي وهام - الاهتمام الذي أولته للقطاعين السابقين، بل الأخطر من ذلك أن هذا القطاع لم يكن ضمن أولوياتها. فعلى سبيل المثال لا الحصر، تبنت الحكومة اليمنية بعض السياسات ذات الأثر المحدود على هذه الفئة، حين قامت بإنشاء برنامج شبكة الأمان الاجتماعي في سياسات البرنامج الوطني للتخفيف من الفقر، ووضعت لهذه الشبكة مكونات رئيسية تتكون من:

• برامج ومشاريع ممولة بقروض وهبات خارجية.

• برامج وأنشطة المؤسسات الحكومية المختلفة.

تتصف اليمن بالطابع الريفي والزراعي إجمالاً، وأن ٧٥٪ من السكان يقيمون في الأرياف، كما أن المجتمع اليمني يعتبر مجتمعاً فتيماً لأن ٥٣٪ من إجمالي السكان يقعون في الفئة العمرية ١٥ - ٠ سنة، بينما الفئة العمرية ٦٥ سنة فأكثر تصل نسبتها إلى ٣,٥٪ من إجمالي عدد السكان، وهو ما يعني ارتفاع معدل الإعالة. وهذا يعتبر عبئاً على حجم قوة العمل التي لا تتجاوز ٣٢٪ من إجمالي السكان، فيما يصل معدل النمو السنوي للقوى العاملة إلى ٤,٦٪ وهو معدل يفوق معدل النمو السكاني، ما يؤدي إلى خلق وضع صعب أمام السياسات في مجال التوظيف وخلق فرص العمل. ويهيمن القطاع الخاص على النشاط الزراعي الذي ما زال يشغل ٥٣٪ من القوى العاملة، ويعتمد عليه وعلى الأنشطة المرتبطة به ما يزيد على ٧٥٪ من السكان في الريف. كما يسيطر القطاع الخاص على جانب كبير من قطاع التجارة والفنادق والمطاعم.

تتألف الفئات السكانية في سن العمل في صورتها الكاملة (١٥ سنة فأكثر) من الفئة السكانية في سن العمل الرئيسية (٦٤ - ١٥) سنة (ومن فئة كبار السن ٦٥) فأكثر). وبحسب نتائج مسح القوى العاملة ٢٠١٣ - ٢٠١٤، بلغ عدد الأشخاص في سن العمل ثلاثة عشر مليوناً وثلاثمائة وثمانية وسبعين ألفاً (١٣,٣٧٨,٠٠٠) كان منهم أربعة ملايين وثمانمائة وخمسون ألفاً (٤٨٥٠,٠٠٠) شخص من ضمن القوى العاملة. وهذا

الرجال ١٦,١٪) مقابل (١٢,٣٪) على صعيد مستوى التحصيل العلمي، تظهر البيانات أن معدل البطالة يصل أعلى مستوياته في أوساط ذوي التعليم الثانوي ١٧٪ وإلى أدنى مستوياته في أوساط ذوي التعليم الأساسي ١٢٪. وبالنسبة للأشخاص الذين أكملوا التعليم بعد الثانوي، فمعدل البطالة عندهم يرتفع قليلاً ١٥٪ عن المتوسط الوطني ١٣,٥٪. يسعى الكثير من الأشخاص الذين لم يتمكنوا من الحصول على عمل لائق وبدخل كافٍ، إلى كسب العيش من خلال العمل الذاتي، أو كعمال في عمل غير مهيكّل. ويمكن وصف العمل غير المهيكّل بصورة واسعة كقطاع يتألف من وحدات تشتغل في إنتاج سلع أو خدمات هدفها الأساسي توفير العمل والدخل للأشخاص المعنيين. على الرغم من الجوانب الإيجابية للعمل غير المهيكّل، إلا أن سلبياته أكثر ضرراً على الاقتصاد الوطني من ناحية، ومن ناحية أخرى على حقوق العاملين. تعتبر منظمات المجتمع المدني الركيزة الأساسية لدعم حقوق ومكتسبات العمال، وهي تكوينات نقابية تسعى للدفاع عن حقوق العمال المشروعة، وتهدف في سبيل ذلك إلى الارتقاء بمستويات تلك الحقوق، بتوحيد سلوكهم وتمائل اتجاهاتهم وتجانس تفكيرهم، وهي تجمع اجتماعي فتوي يتخذ نمط الجماعة أسلوباً في التفكير والعمل، لتحقيق المصلحة المشتركة لأفراد ذلك المجتمع العمالي. يمكن القول إن هذه المنظمات والنقابات لا تتمتع بالقدر نفسه من التفاعل والفعالية في التعاطي مع القضايا الحقوقية والمصالح الحيوية للعاملين غير المهيكّلين.

إن هذه المنظمات والنقابات العمالية، لم تتمكن من تحقيق التفاعل المرجو لعاملها في القطاع غير المهيكّل، لأنها لم تتمكن من إيجاد بيئة مؤسسية متكاملة، مثل توفير رأس مال مناسب لإدارة وتسيير دفعة العمل، وبناء طريق العمل التنظيمي والتخطيطي داخل هيئاتها الإدارية، وغيرها من العوامل التي تسهم في الدفع بعجلة العمل التطوعي لهذه المنظمات والنقابات. وتعد هذه الإشكالية إحدى المعوقات الرئيسية التي تقف عقبة أمام تفاعل هذه المنظمات والنقابات العمالية مع العاملين والعاملات في القطاع غير المهيكّل.

## مقدمة:

يأتي إنجاز هذا التقرير الوطني المتعلق بظاهرة العمالة (العاملين والعاملات) في القطاع غير المهيكل في الجمهورية اليمنية التي سيتم تضمينها في التقرير الثالث من الراصد العربي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الذي نهدف من خلاله إلى تحليل وتشخيص واقع وتطور العمل غير المهيكل في المنطقة العربية واليمن إحدى هذه الدول. ويُعنى هذا التقرير برصد مختلف السياسات الوطنية التي وجهت لهذا القطاع غير المهيكل، وهو قطاع غير محمي، لم يكن يلقي الاهتمام المطلوب في هذه السياسات وفي الخطط والبرامج والمشروعات التنموية، على الرغم من أهميته ونموه في السنوات الأخيرة، وعلى الرغم من المطالبات الكثيرة الداعية إلى إجراء إصلاحات هيكلية وبنوية لتطوير وتحسين أداء هذا القطاع، وبعد أن كاد اليوم ينافس القطاع العام والقطاع الخاص بقدرته على استيعاب وامتصاص العاملين والعاملات في القطاع العام والقطاع الخاص الذين تم إيقافهم أو تسريحهم من أعمالهم بسبب الأزمات السياسية والاقتصادية والأحداث التي خلفتها الصراعات والحرب. ولا بد من التنويه إلى أن الحكومة اليمنية حاولت جاهدة في العام 2011 م أن تصب جزءاً من اهتماماتها، وخصوصاً السياسات الاجتماعية، حيث اتجهت إلى إعداد الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، احتوت مكون تشغيل العاملين والعاملات في القطاع غير المهيكل، إلا أن هذه الجهود لا تزال في بداياتها وتحتاج إلى الدعم والمساندة من قبل الحكومة ومنظمات المجتمع المدني المحلية والعربية. كما ظهرت بعض الجهود والمحاولات التي بذلتها منظمات المجتمع المدني المحلية، وهذه الجهود تنتظر الدعم كذلك لمواجهة آثار الحرب والأعباء المتزايدة التي يحملها هذا القطاع، بما يؤمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ويرفع عن كاهلهم المعاناة والحرمان والبؤس والفقر.

ونحن نأمل أن يكون هذا التقرير وغيره من الدراسات الوطنية الأخرى التي ستقدم إلى الشبكة العربية لمنظمات المجتمع المدني بما تقدمه من معلومات ومؤشرات، وفي ضوء التحليل والتشخيص لكافة القضايا المرتبطة بهذه الظاهرة، وما يتناوله من معالجات، بداية حقيقية لتكاتف الجهود العربية المشتركة للاهتمام بهذه الفئة ومنحها الأهمية التي تستحقها.

# الفصل الاول

## الإطار النظري للتقرير

## مدخل:

العوامل تأتي البطالة والنمو السكاني وضعف معدلات النمو وشح الاستثمارات.



بلغ عدد السكان في سن العمل (10 سنة وأكبر) في ٢٠١٣-٢٠١٤م (١٣٤٠٠٠٠) ثلاثة عشر مليوناً وأربعمائة ألف، بلغت نسبة الرجال منهم أكثر قليلاً من النصف ٥٠,٨% من أصل عدد السكان الذي بلغ (٢٦٦٨٧٠٠٠) ستة وعشرين مليوناً وستمائة وسبعة وثمانين ألفاً حسب إسقاطات ٢٠١٥م، بمعدل نمو سكاني بلغ ٣,٧% سنوياً. وقد بلغت نسبة المشاركة في قوة العمل ٣٦,٣%. غير أن نسبة مشاركة الرجال كانت أكبر كثيراً من نسبة مشاركة النساء (٦٥,٨% للرجال و ٦,٠% للنساء) حسب مسح القوى العاملة لعام ٢٠١٣-٢٠١٤م. وقد مثلت نسبة القوى العاملة الذين أكملوا التعليم الثانوي وما بعده أقل من الثلث، كما تأثر حوالي ٣,٤% من السكان العاملين من غياب التطابق في ما بين التحصيل العلمي والمهارات المطلوبة في عملهم الرئيسي، وبلغ إجمالي العمالة ٤,٢ ملايين شخص لم تتجاوز نسبة النساء منهم ٧%. وقد استأثر القطاع غير المنظم (غير المهيكّل) بالسواد الأعظم من العمالة ٧٣,٣% وبلغت نسبة السكان العاملين الذين سبق لهم أن انخرطوا في العمالة غير الرسمية (غير المنظمة) أكثر من ٨١% بما في ذلك حوالي ٨% عملوا في عمالة غير رسمية داخل مؤسسات ومشاريع القطاع الرسمي ووحدات إنتاج أخرى رسمية. وقد أكد مسح القوى العاملة لعام ٢٠١٣-٢٠١٤م أن حوالي نصف الأفراد العاملين مستخدمون (يعملون عند غيرهم)، وحوالي ٤٢,٢% كانوا إما يعملون لحسابهم الخاص أو عمالاً مساهمين في إطار أسرهم، كما تركزت العمالة بصورة كثيفة في قطاع الخدمات ٥٥,٦% وتحديداً في التجارة ٢٢,٧% والإدارة العامة ١٢,٧%. أما الزراعة، فقد ساهمت بنسبة ٢٩,٢% من إجمالي العمال مقارنة بنسبة ١٤,٥% لقطاع الصناعة. ووصل معدل البطالة العام إلى ١٣,٥%، وهو يرتفع كثيراً في أوساط النساء ٢٦,١% عنه في أوساط الرجال ١٢,٣%. إن معدل بطالة الشباب والذي بلغ ٢٥,٣% كان تقريباً ضعف متوسط البطالة على المستوى الوطني، ولو أنه تناوبت على هؤلاء الشباب فترات بطالة أقصر نسبياً مما هي عليه الحال في أوساط الكبار. ونظراً للظروف التي تمر بها اليمن من سبتمبر/أيلول ٢٠١٤م إلى الآن

يهدف التقرير الثالث من الراصد العربي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، إلى معالجة ظاهرة العمل غير المهيكّل من وجهة نظر المجتمع المدني في اليمن الذي أصبح له دور أساسي في رفق جهود الدولة في تدعيم السياسات الاجتماعية في مجال العمل، وتحديدًا للعاملين في هذا القطاع غير المحمي، الذين يشكلون نسبة لا يستهان بها من إجمالي قوة العمل في البلاد، ولهم دورهم في دعم الاقتصاد الوطني بنتائج محلي بالرغم من أنهم لا يتمتعون بسياسات الحماية القانونية والاجتماعية التي ينبغي أن تتم لهم ولأسرهم ضمن برامج شبكة الأمان الاجتماعي التي كانت الحكومة تتبناها في سياساتها العامة، إذ لا تشملهم أي قوانين نوعية توفر كافة الضمانات والمنافع والمزايا، بحكم أنهم لا يخضعون للتسجيل الرسمي ضمن إجمالي قوة العمل سوى في المسوحات العامة أو المسوحات الإحصائية النوعية المتخصصة، أو في الإحصاءات السكانية التي لا تبين إلا النزر اليسير من البيانات والمؤشرات الإحصائية التي لا تبني على اعتبارات النوع الاجتماعي، ما يقلل من فاعلية وقيمة هذه المؤشرات التي يمكن أن تدعم الجهات المختصة في رسم سياسات التشغيل، لتخدم هذه الفئة من العمال والعاملات في هذا القطاع الذين يقومون في العادة بممارسة أنشطة استثمارية محدودة، أو العمل في مشروعات ومنشآت صغيرة وأصغر، أو لدى العائلة، أو لدى الغير، أو العمل لحسابهم الخاص، حيث يكون الدخل متواضعاً والأجر رمزياً. هذا النشاط الذي تحكّمه سياسات السوق المحلية التي تتذبذب مع الأوضاع السياسية والاقتصادية والأمنية غير المستقرة، وتشتد في حالات الحروب والنزاعات المسلحة والافتتال بين الأطراف المتصارعة، كالذي يحدث اليوم في كثير من البلاد العربية ومنها اليمن. لهذا يتعرض العديد من هؤلاء العاملين والعاملات في هذا القطاع إلى الطرد من العمل أو التوقف كلياً أو التعطل الجزئي، كما يواجهون أشكالاً من التعسف والاستغلال، لا سيما من يعملون لدى الغير، إذ لا تحكّم العلاقة بين رب العمل والعامل أو العاملة في هذا القطاع قوانين عمل تنظم هذه العلاقة وتؤمن لهم حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، والمرأة في هذا الجانب تكون أكثر عرضة للاستغلال والابتزاز والعنف والتمييز، وتصبح معاناتها أشد وطأة حين تتعرض للتحرش الجنسي أو الاعتداء أو الاغتصاب من قبل رب العمل. وتكون المسألة أكثر خطورة حين يستعين أرباب العمل في هذا القطاع بأطفال عاملين دون السن القانونية التي تسمح لهم بمزاولة العمل، حيث يتعرضون إلى كل صور العنف والاستغلال. وإذ لا توجد قوانين لحمايتهم من العمل في هذا القطاع. ومن هنا تتجسد أشكال معاناه هؤلاء العاملين والعاملات، حيث يحرمون من الحصول على كافة الحقوق الإنسانية والاقتصادية والاجتماعية التي تدعم حقهم في ممارسة العمل اللائق. تعاني الجمهورية اليمنية جملة من العوامل التي تشكل كوابح تعيق التنمية الاقتصادية والتطور الاجتماعي، وفي مقدمة هذه

والتي أدت إلى توقف النشاط الاقتصادي ومغادرة الشركات العاملة في اليمن وتوقف الإنتاج في مؤسسات وشركات القطاع الخاص، تم الاستغناء عن أعداد كبيرة من العمالة في القطاع المنظم وغير المنظم (غير المهيكّل).

## تساؤلات التقرير

يركز هذا التقرير على تساؤلات رئيسية تنطلق من أهداف هذا التقرير هي:

ما هو واقع العمل غير المهيكّل في اليمن؟

هل تطور العمل غير المهيكّل في اليمن؟ وما هي مؤشراتته؟

هل هناك سياسات عمومية حكومية استهدفت العمل غير المهيكّل؟

هل اهتم الجمع المدني والنقابات العمالية بعرض مبادرات من أجل

تأطير وتنظيم العاملين غير المهيكّلين؟

ما هي أبرز التوصيات التي يمكن أن تسهم في النهوض بالحقوق

الاقتصادية والاجتماعية لهؤلاء العمال؟

## منهجية التقرير

استخدم الباحث المنهج التحليلي لتحليل وتشخيص واقع وتطور العمل غير المهيكّل في اليمن، وهو أحد المناهج البحثية المهمة التي تمكّن الباحثين العاملين في مجال حقوق الإنسان وفي مجال التنمية من الحصول على المعلومات الكافية للتحليل العلمي والموضوعي لهذه الظاهرة التي هي موضع تقريرنا هذا وتوفير البيانات التي تساعد على استقراء هذا الواقع لتقديم المعالجات والحلول الملائمة والمناسبة لطبيعة الأوضاع والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية التي تمر بها البلاد.

## الصعوبات التي واجهت الباحث

### في إنجاز هذا التقرير

واجهت الباحث صعوبات في إنجاز هذا التقرير ويمكن تلخيصها في الآتي:

قلة المعلومات والمؤشرات الإحصائية لإبراز حجم العمل غير المهيكّل وتبيان خصائصه.

شحّ الدراسات والبحوث المكتبية والميدانية التي تبرز هذا النوع من العمل، وبخاصة تلك البحوث التي تركز على سياسات التشغيل في القطاع غير المهيكّل.

انعدام المسوحات النوعية المتخصصة في هذا المجال.

وللتغلب على هذه الصعوبات استخدم الباحث:-

بعض الدراسات العلمية المحلية ذات الصلة بالموضوع. التقارير والكتب لسد هذه الفجوة.

إن النقص في هذه المعلومات يعود إلى:

عدم إعطاء أولويات لهذا القطاع في السياسات العامة، وينطبق هذا الأمر على المؤسسات البحثية والأكاديمية والمراكز البحثية التي تعاني

هي الأخرى من شح التمويلات للأبحاث والدراسات العلمية التي ترفد جهود الدولة في صياغة السياسات التنموية ومنها تلك التي تعنى بسياسات التشغيل عامة وسياسات استخدام العمالة في القطاع غير المهيكّل.

عدم منح هذا القطاع الأهمية التي يستحقها لدى جهات الاختصاص كالجهاز المركزي للإحصاء لتضمينها في التقارير الإحصائية الدورية أو السنوية وغيرها.

ولهذا استغرق الباحث وقتاً طويلاً للبحث عن المصادر والمعلومات المتعلقة بهذا الموضوع الحيوي، وحاول سد النقص، ما يجعل الباحث يؤكد على:

الحاجة الماسة لإجراء مسوحات وطنية وعربية للعاملين والعاملات في القطاع غير المهيكّل لاستخدامها لأغراض برامجية متعددة.

## الفصل الثاني العمل غير المهيكل في اليمن

## ١- توصيف الوضع الراهن للعمل غير المهيكل وتطوره خلال السنوات الأخيرة والأسباب الكامنه وراء تطوره:

نظراً لصعوبة توافر المؤشرات الإحصائية المعنية بهذا القطاع ضمن سلاسل زمنية متتالية، لمعرفة حجم التطور وقياس معدل النمو السنوي للعاملين والعاملات في القطاع غير المهيكل، لتمكين المؤسسات الحكومية المعنية من توجيه مسار العمل فيه، ومن صياغة السياسات العامة وفي مقدمتها سياسات استخدام العمالة للقطاع غير المهيكل الذي يعاني من الإهمال والتهميش الواضح في هذه السياسات، وتمكين المخططين من التخطيط للبرامج والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية التي تجعل هذا القطاع في صلب اهتماماتها، لاسيما في ظل الظروف الراهنة التي تعيشها البلاد خلال الأزمة والمحن المتتالية والحرب واللاقتتال والصراعات المسلحة والدامية التي طالت كل محافظات الجمهورية ورمت بظلالها على هؤلاء العاملين الذين لم يحصلوا على أي شكل من أشكال الحماية القانونية ولم توفر لهم حقوقهم التي تقرها المواثيق والشرائع. ومع ذلك فإنه يمكن أن نبين نمو هذا القطاع من خلال عرض بعض الحقائق والمؤشرات التي ساعدت في توسع ونمو هذا القطاع وهي تتمثل في:

-عدم قدرة الحكومة على توفير فرص التوظيف للباحثين والباحثات عن عمل، حيث يتحول جزء لا يستهان به من هؤلاء الراغبين في البحث عن فرص عمل إلى القطاع الخاص الذي أصبح بدوره غير قادر على استيعاب الشباب والشابات في هذه المؤسسات. وحينها يكون الطريق الأقصر والأسهل هو اللجوء إلى القطاع غير المهيكل.

-اتباع الحكومة اليمينية سياسات الخصخصة للمؤسسات الاقتصادية الناجحة وتحولها إلى القطاع الخاص، فأصبح المستثمرون الجدد لهذا القطاع يتحكمون في فرص تشغيل الباحثين والباحثات عن عمل، بل والأخطر من ذلك أنهم لجأوا، وبطرق غير قانونية، إلى الاستغناء عن نسبة لا يستهان بها من العمالة، وخصوصاً العمالة النسائية، بسبب غياب القوانين المنظمة والحامية لهؤلاء العاملين والعاملات، وحينها تحول عدد من هؤلاء العاملين والعاملات للعمل في القطاع غير المهيكل في ظروف وبيئة عمل غير مواتية لحاجتهم للدخل وتأمين معيشتهم.

-إن المتغيرات الاقتصادية التي مرت بها اليمن خلال السنوات العشر الماضية، كانت من المتغيرات الهامة - إن لم تكن أهمها - التي لا تزال تؤثر في تكوين الفئات الاجتماعية الجديدة في المجتمع اليمني التي تتداخل في ما بينها عبر منظومة من العلاقات الجدلية مع التركيبة الاجتماعية الجديدة برمتها، خصوصاً في المدن. ولتبرز أهمية هذه القطاعات، ومنها قطاع العمل غير المهيكل، كمّاً وكيفاً وتأثيراً وتأثراً. فالقطاع غير المهيكل أخذ يتطور على نحو متسارع خلال عقد التسعينيات، بسبب السياسات التي رسمت في حينها، وأدت إلى

بروز قطاع العمالة غير المهيكل الذي يعمل فيه من كلا الجنسين، ويمارسون أنشطة اقتصادية وإنتاجية وخدمية محدودة. وجد هذا القطاع نفسه يتنامى حين كانت السياسات الاقتصادية والاجتماعية مغيبة لدوره في السياسات العامة، وينتج سلعاً ضرورية وبسيطة في حدود الإمكانيات المتاحة له، ويوظف عمالة غالبيتها غير ماهرة. وهو نشاط ذو طابع إنتاجي تسويقي، تعاوني، خدمي غير قادر على النفاذ إلى السوق إلا بقدر ضئيل، ولم يكن باستطاعة الدولة التدخل بالتأثير إيجاباً في سياسة هذا القطاع، لأنها لم تكن تمتلك رؤية استراتيجية واضحة المعالم لتحديد مساراته واتجاهاته. كما أدت مشكلة أزمة الخليج (حرب الخليج) إلى عودة ما يقرب من (٨٠٠,٠٠٠) يمني من العمالة غير الماهرة، حيث لجأت بعض من هذه الفئات العمالية التي لم تكن مؤهلة ومدربة للانخراط في سوق العمل المحلي في القطاع العام أو القطاع الخاص وكذا العمل في القطاع غير المهيكل، لمواجهة متطلبات حياتها المعيشية.

وعلاوة على ذلك، فإن الاقتصاد اليمني كان حينذاك يعتمد على تحويلات المهاجرين اليمنيين ممن تمكنوا من الحصول على أعمال مجزية في دول الخليج، والتي كانت أحد الأسباب الرئيسية التي لم تتمكن الدولة من صياغة رؤية واضحة لمسار العمل في القطاع غير المهيكل، حيث كان للاقتصاد اليمني اقتصاداً تابعاً للرأسمالية، معتمداً بالكامل على تحويلات هؤلاء المهاجرين. وهيمن القطاع العام على كافة القطاعات الأخرى التي كان تأثيرها محدوداً وغير مؤثر، واستحوذ على النشاط الاقتصادي. علاوة على ذلك، فقد كان للنشاط الاقتصادي في القطاع الخاص دور آخر مؤثر، واستطاع أن يفرض وجوده وسيطرته على السوق، فلم يكن أمام الدولة خيار سوى القبول بهذا القطاع الذي كان يغطي مجالات النقص في القطاع الحكومي، ومن ثم بدأت الدولة تمنح هذا القطاع الكثير من التسهيلات والمزايا والمنافع للقيام بدوره خصوصاً مع تطبيق الحكومة برنامج الإصلاح المالي والإداري وتطبيق سياسة الخصخصة، الأمر الذي فرض عليها تطوير العديد من القوانين، وإجراء بعض الإصلاحات التشريعية والقانونية في القطاع الخاص، ولكنها في الوقت ذاته، لم تول القطاع غير المهيكل الاهتمام نفسه، لأن نسبة غير محدودة من العاملين في هذا القطاع كانوا يعملون لدى الغير، وخصوصاً في الأراضي الزراعية المملوكة لأفراد وفلاحين، وملاك صغار، وملاك كبار في المناطق الريفية وشبه الحضرية، ويتعرضون لأشكال من الاستغلال والقهر، بل إن كثيراً من هؤلاء العمال (رجالاً ونساءً) كانوا يعملون ويعاملون معاملة السخرة والعبود في هذه الإقطاعيات، ولا تمتلك الدولة أي سياسات، ولم تسن أي تشريعات وقوانين لحمايتهم من أولئك الملاك. وأصبح هؤلاء العاملون والعاملات محرومين من الكثير من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بسبب وجود علاقات إنتاجية غير متكافئة بين الملاك والعاملين، ما زاد من حدة الفقر بين هذه الفئة. وكان كلما استمر عملهم في هذا المجال، تعرضوا إلى المزيد من



تكوينات اجتماعية فقيرة أبرزتها ملامح الصور- الإيكو - سوسولوجية، هذه الصور تبين الوضع الصعب الذي يعيشونه، وواقع الحياة المعيشية الصعبة التي عبروا عنها في أحاديثهم عن معاناتهم، حيث يعيش هؤلاء العاملون والعاملات في مساكن صغيرة لا تتوافر فيها المياه النقية وخصوصاً مياه الشرب، وكذا مياه الصرف الصحي أو دورات المياه والحمامات، ولا تتعدى مساكنهم غرفة واحدة إلى غرفتين ضيقتين في غالب الأحوال، يسكن فيها معهم أبناءهم الصغار والكبار، حيث تنعدم فيها حياة الخصوصية لكل فرد من أفرادها وخصوصاً للزوجين، ولا تتوافر فيها الشروط الصحية للمسكن الصحي. - كما يعيش العاملون والعاملات في مناطق وأحياء فقيرة، في مناطق أحزمة الفقر، في بيئة إجتماعية يسودها الفقر المدقع، في ظل ظروف حياتية يومية شاقة وصعبة تكتنفها مخاطر شتى، ظروف تفرض على كل فرد منهم أن يوفر مصدر الرزق اليومي في وضع بالغ الصعوبة، ولهذا يقعون فريسة سهلة للاستغلال حين يعملون لدى الغير، ويتصفون بحالة اجتماعية متدنية، وموقفهم ضعيف في التفاوض فيما يتعلق بشروط العمل، أو بيع الإنتاج، أو الممتلكات الخاصة.

- يعيش هؤلاء العاملون والعاملات في مناطق وأحياء فقيرة في مناطق مكتظة بالسكان، في مجتمع يحيط به الفقر المدقع، فالظروف الحياتية اليومية تملّي، بل وتفرض على كل فرد منهم أن يوفر لقمة العيش في وضع بالغ الصعوبة.

- يفتقر هؤلاء العاملون والعاملات إلى خدمات الحماية الاجتماعية والقانونية، وبرامج الحماية الأسرية لهم ولأفراد أسرهم، التي كانت تقدم للفقراء، كجزء من برامج مكافحة الفقر، ضمن خدمات وبرامج شبكات الأمان الاجتماعي، بإعتبار أنهم يمتلكون دخولاً تساعدهم على مواجهة تكاليف المعيشة وإحتياجاتها المختلفة.

- يميل أفراد هذه الجماعات من العاملين والعاملات في هذا القطاع إلى زيادة معدلات الإنجاب، وترتفع معدلات الخصوبة بين أفرادها لتصل في المتوسط إلى ٨ أبناء لجهلهم ببرامج وخدمات تنظيم الأسرة. - ترتفع معدلات الإعالة بين أفرادها، وغالباً ما يكون الشخص المكلف بالإعالة هو الزوج أو رب الأسرة الرجل في المرتبة الأولى ثم يليه الأبناء الذكور في المرتبة الثانية ثم النساء في المرتبة الأخيرة في حالة وفاة الزوج أو مرضه وعدم وجود أولاد كما هو قائم في الحالات التي قام الباحث بدراساتها.

- يصبح التعليم والإعاشة والصحة لدى أفرادها أمراً صعب المنال، ما لم تكن التضحية بأقل هذه الإحتياجات ضرورة وكلفة في المدى المنظور. حيث تترك الفتيات مقاعد الدراسة في سن صغيرة، ولا يتجاوز تعليمهن مرحلة التعليم الأساسي في أفضل الأحوال، ويترك الأبناء الكبار الدراسة عند نهاية المراحل الأساسية أو الثانوية ليؤمنوا دخلاً للأسرة، وذلك بعد أن ارتفعت تكاليف تعليم الأبناء، حتى وإن كان التعليم مجانياً، يظل شراء المستلزمات المدرسية الهاجس الرئيسي

الاستغلال والانتهاك لحقوقهم ولكرامتهم وأدميتهم وإنسانيتهم، ويصبح هؤلاء العمال والعاملات ضحايا حقيقيين لتلك الانتهاكات والممارسات في صراعهم من أجل البقاء، وتضيق من أمامهم كل فرص التغيير والنجاح في حياتهم وحياتهم الذين يحرمون بدورهم من كافة الإحتياجات والخدمات بسبب الدخول المتواضعة التي يتلقاها أرباب أسرهم نظير هذه الأعمال. وعلاوة على ذلك، كان يلحق أبناء هؤلاء العاملين والعاملات في مثل هذه الأعمال، وحينها كانت تتبدد كل أحلامهم وطموحاتهم في إجراء تغيير في حياتهم، حيث يكون الفقر هو مصيرهم المحتوم، والأمل في تحسن أوضاعهم منعديماً. ويعمل هؤلاء العاملون كذلك لحسابهم الخاص في مجال الصناعات التراثية كصناعة الحلى والفضة والجنابي و الملبوسات التقليدية وغيرها التي تدعم بدورها قطاع السياحة (الأعمال الحرفية - صورة)



## ٢- عرض نماذج لدراسات حالات حول الظروف التي يستغل فيها العاملون والعاملات في القطاع غير المهيكّل:

يتناول الباحث في هذا التقرير ثماني دراسات حالات استهدف من خلالها تحليل وتشخيص كل حالة بصورة دقيقة، ومن ثم توصل إلى النتائج والخواص المشتركة التي يعمل فيها هؤلاء العاملون والعاملات.

وبالنظر إلى الحالات الثماني المدروسة، فإن الباحث تناولها بالتحليل من عدة أوجه، من حيث الوضع الاجتماعي والاقتصادي والقانوني التي تؤثر في هذه الحالات، ووضعها الراهن، وأوضاعها مستقبلاً، وفيما تشترك وتختلف في حالات المبحوثين توصل الباحث في تشخيصه وتحليله إلى أنها تشترك جميعاً في الأوصاف والخصائص والظروف الآتية:

- إنها الأقل تعليماً، والأكثر فقراً، ولا يستطيع أفرادها الخروج من دائرة العلاقات الاجتماعية التي يعيشونها، إلى محيط اجتماعي أوسع، وخصوصاً في حالة الرغبة في الزواج من خارج محيطها الأسري والاجتماعي، لأن أفرادها يتم تصنيفهم إلى طبقات اجتماعية فقيرة، تعيش أوضاعاً حياتية غير مستقرة بسبب قلة الدخل، وانعدام فرص تحسين نوعية حياتهم. إذاً فهذه الحالات في مجملها منحدره من

الذي يقصّ مضجعهم ويؤرقهم في حالة وجود أكثر من فرد من الأبناء بحاجة للالتحاق بالدراسة أو قد التحق فعلياً بها، وما يتطلب ذلك من التزامات وأعباء مالية تفرض على رب الأسرة العائل، وقد يعمل أكثر من اثنين من الأبناء وكذا الأب، فلا تحقق لهم حصيلة مداخيلهم كفايتهم لتغطية متطلبات واحتياجات الأسرة المعيشية خاصة مع تصاعد أسعار المواد الغذائية وغيرها من مستلزمات الحياة اليومية، كما يوضح أحد أفراد هذه الجماعات المبحوثة، إذ إن أجورهم متدنية تتراوح بين خمسة عشر إلى خمسة وعشرين الف ريال، أي لا تتجاوز ٦٠-٧٠ دولاراً شهرياً في أفضل الحالات. وتزداد هذه الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية سوءاً في أمراض العجز والشيخوخة ووجود فرد من ذوي الإعاقة داخل الأسرة كما تبين إحدى الحالات المبحوثة وجود مثل هذا الوضع لديها، حينها تتضاعف الحاجة لديها لتوفير دخل إضافي، وحين لا تستطيع ذلك، فإن معاناه رب الأسرة تتزايد مع بروز مثل هذه المشكلات، ويبقى عليهم البحث عن حلول لها في المؤسسات الخدمية التي تقدم خدماتها لمثل هذه الحالات والتي تضاعلت اليوم مع دخول البلاد في دوامة الحرب والنزاعات المسلحة وتعثرت نشاط صندوق الرعاية الاجتماعية وعدم قدرته على تقديم خدمات المساعدات الاجتماعية لهؤلاء العمال الفقراء ولذويهم، وكذا أدأه مع تقلص ميزانية الدعم الحكومي المقدم لهذا الصندوق، كما تبرز ذلك إحدى الحالات المبحوثة. ويعمل غالبية أفراد هذه المجموعة بأجر يومي يتراوح ما بين اربعمائة ريال إلى ألف ريال يومي في اليوم الواحد، وفي بعض الأحوال قد لا يحصلون على شيء، كما عبر عن ذلك أحد أفراد عينة الدراسة، أي ما بين ٢ دولارين إلى ٤ دولارات بسعر الصرف الرسمي الحالي للدولار. وهذا الدخل لا يفي بأبسط الاحتياجات الأساسية للفرد الواحد يومياً، ناهيك عن أفراد أسر هؤلاء العمال والعمالات الذين يبلغ متوسط عدد أفرادها ثمانية في الحد الأدنى.

- لا يحصل هؤلاء العاملون والعمالات الذين يعملون مع الغير في هذا القطاع غير المهيكّل على خدمات التأمين الصحي في حالة إصابتهم أثناء العمل ببعض الأمراض المتصلة بالمهنة مثل رش مزارع القات بالمبيدات الحشرية والتي تؤدي إلى تعرض العاملين لمخاطر المواد السمية الناتجة من هذه السموم لاسيما إذا كان العامل امرأة، حيث تشتد خطورتها أكثر حين تكون المرأة في مرحلة الحمل وفي الأشهر الأولى، إذ يتعرض الأجنة إلى تشوهات خلقية كما أفادت إحدى البائعات المتجولات التي قالت إنها في بادئ الأمر كانت تعمل في مزرعة قات وكانت مهمتها رش أشجار القات بهذه المبيدات التي تستخدم لإنضاج أوراق القات وبيعها قبل أوانها رغبة من أرباب العمل في هذه المزارع في تحقيق الربح السريع، وحينها لا يتحمل رب العمل أي التزامات لتوفير الحماية لهؤلاء المستخدمين والمستخدمات لعدم وجود قوانين تحميهم وتوفر لهم خدمات التأمين الصحي.

- لا يتلقى هؤلاء العاملون خدمات التأمين الاجتماعي ومن أهمها خدمات المعاشات الضمانية في حالة التوقف عن العمل كلياً أو جزئياً.

- لا يحصل هؤلاء العاملون والعمالات على خدمات التطبيب المجاني كالتالي يحصل عليها العاملون في القطاع الخاص ومؤسسة القطاع العام ذات الطابع الإيرادي، الإنتاجي.

- كما لا يحصل هؤلاء العاملون والعمالات على خدمات المعاش التقاعدي بعد بلوغهم سن التقاعد وهم يعملون لدى الغير وتكون معاناتهم أكبر، فإن مثل هؤلاء الأفراد العاملين كما وضع أحد المبحوثين في إجاباته بأنه أصبح كبيراً في السن ولم يعد قادراً على مزاوله العمل بالشكل المطلوب كما كان شاباً صغيراً، بل إن جزءاً من أجره اليومي يقطع له لشراء الأدوية والعلاجات التي يحتاج إليها كبار السن.

- لا يمنح هؤلاء العاملون الذين يعملون مع الغير إجازة مرضية، فهم مطالبون بالحضور والقيام بأعمالهم اليومية.

- يتعرض هؤلاء العاملون والعمالات للطرد والفصل التعسفي من العمل دون إعطائهم حتى أجورهم اليومية أو الشهرية المتفق عليها مع أرباب العمل في حالة الخلاف مع صاحب العمل.

### ٣- المشاكل والتحديات التي تواجه العاملين والعمالات في الأعمال غير المهيكلة

مما سبق عرضه، فإن الباحث في دراسات الحالات تعرض للعديد من المشاكل والتحديات التي تواجه هؤلاء العاملين، هذه المشاكل والتحديات التي لا يستطيعون مواجهتها على المستوى الفردي، بل تتطلب وجود سياسات حكومية فاعلة وجهود منظمات مجتمع مدني داعمة لهذه الفئة من العمال لتجاوز هذه المشاكل.

- تزايد احتياجاتهم اليومية ومطالبهم الحياتية والمعيشية، لا سيما في ظل ارتفاع أسعار المواد الغذائية وارتفاع أسعار المشتقات النفطية التي أدت إلى توسيع فجوة الاحتياج لهؤلاء العاملين والعمالات، مع تزايد معدلات البطالة الكاملة والبطالة الجزئية بينهم، بسبب تدهور الأوضاع الاقتصادية والأمنية في الوقت الراهن.

- استمرار تدهور أجورهم التي كانت ولا تزال لا تفي بأبسط الاحتياجات وزادت الأوضاع الاقتصادية من تدهورها ووصولها إلى أدنى مستوياتها.

- عدم وجود قانون وطني ينظم عملهم ويمنحهم الحقوق المختلفة.

- زيادة أعدادهم في سوق العمل المحلي، تقابلها أجور متدنية.

- تعرضهم في كثير من الأحيان إلى حالة التوقف الكلي أو الجزئي عن العمل لأسباب واعتبارات شتى يفرضها سوق العمل وقانون العرض والطلب على مثل هذا النوع من العمالة.

- أصبح معظم هؤلاء العاملين والعمالات، مع تزايد أسعار المواد الغذائية، يعيشون عيشة الكفاف لعدم قدرتهم على تلبية احتياجاتهم الإنسانية الأساسية، لأن الأجور تتدنّى أكثر وأكثر في مثل هذه الظروف.

- أدت الأزمات السياسية والاقتصادية والأمنية والحرب والاقتتال الداخلي والنزاعات المسلحة المتلاحقة التي امتدت رقعتها لتصل إلى

كل المناطق اليمنية، إلى تعقد أوضاعهم وإلى تزايد مشاكلهم. ومثل هذه الظروف والأوضاع أثرت سلباً على تدني هيكل الأجور واتجاهاتها الذي يتدهور عاماً بعد عام، يقابلها عدم قدرة المؤسسات الحكومية في وضع كهذا على اتخاذ اية إجراءات وتدابير احترازية لاحتواء تلك المشاكل أو التخفيف من حدتها.

- كما يواجه هؤلاء العاملون مشكلات تتصل بعدم قدرتهم على التحكم في خصوبة النساء، حيث تستمر نسبة معدلات الإنجاب في الارتفاع، في وقت تتزايد فيه حاجة أفرادها إلى تأمين هذه الاحتياجات خصوصاً مع إنجاب النساء أطفالاً جديداً في الأسرة، فتتسع معها فجوة الاحتياج وعدم القدرة على تليبيتها.

- والمشكلة والتحدي يكونان أكبر مما نتوقعة، حينما ينظر بعض الساسة والمخططون إلى هذا النوع من العمالة على انه لا يمثل أولوية في السياسات الحالية، لأنه عديم القيمة والتأثير، ولا يخدم أهداف التنمية ومتطلباتها، فيتباطأ في وضع الحلول والمعالجات، وحينها تتسع هذه المشاكل ويزيد حجم التحديات، ما ينذر بمخاطر اجتماعية شتى، حينما يتحول بعض العاملين في هذا القطاع الذين انقطعوا عن أعمالهم أو أوقفوا منها لاعتبارات تتصل بسوق العمل واتجاهاته، ليتحولوا إلى متطرفين وإرهابيين ويصبحون فريسة سهلة للانخراط في هذه الجماعات والانقياد في تنفيذ مخططاتها الإجرامية، وكثير من الشواهد تؤكد على ذلك.

ومن هنا فإن المسؤوليات كبيرة في مواجهة هذه المشاكل والتحديات يتجاوز نطاقها المستوى الفردي ليمتد إلى إعادة النظر في رسم السياسات الاجتماعية لاحتوائها ضمن حزمة متكاملة من الخطط والبرامج والمشروعات الاجتماعية. (مساكن الفقراء في اليمن - صورة)

### الفصل الثالث

السياسات العمومية (الحكومية) تجاه العمل غير المهيكل  
فعاليتها وتداعياتها  
(فاعلية السياسات العامة وأثرها على العمل غير المهيكل)

## الصندوق الاجتماعي للتنمية

وهو إحدى الآليات التي يرتبط عملها ببرنامج شبكة الأمان الاجتماعي، ويمول مشروعات إنمائية في المناطق النائية والمناطق الأكثر احتياجاً للخدمات الأساسية بهدف تحسين الأوضاع المعيشية للمجتمعات المحلية وخلق فرص عمل، إذ لم تتضمن استراتيجية وسياسات العمل في هذا الصندوق أي خطط وبرامج ومشروعات تنفيذية لدعم العاملين والعمالات في هذا القطاع، بل اتصفت سياسته بالعمومية وتنتج عنها مشروعات لا تلبى خصوصية الفئات والشرائح الأكثر فقراً ومنها فئة العاملين والعمالات في القطاع غير المهيكل، باعتبارهم يعيشون في مناطق أحزمة الفقر، وهي الأكثر احتياجاً للخدمات الأساسية (التعليمي، الصحي، البيئية... الخ)، وكونهم من الجماعات المعرضة للخطر، لأن إقصاءهم من هذه المشروعات الاجتماعية والصحية والتنمية سيزيد ويعقد من حدة المشاكل التي يواجهونها في مجتمعاتهم المحلية. كما أن هذا الصندوق لم يتمكن من خلق فرص عمل مجزية لهذا القطاع.

## مشروع الأشغال العامة

بدأ المشروع في العام ١٩٩٦م ويهدف إلى تنمية المجتمع من خلال تحسين مستوى الخدمات التعليمية والصحية والمساهمة في خلق فرص عمل دائمة. وقد انجز المشروع إلى العام ٢٠٠٤م ٤٣٥ مشروعاً موزعة على كافة القطاعات الخدمية الأساسية للمجتمع في المناطق المحرومة. ووفرت هذه المشاريع (٦٤٠٠٠) فرصة عمل في الشهر استفاد منها أكثر من (٢٥٠٠٠٠) نسمة. كما ساهم المشروع في تنفيذ الأعمال الإنشائية التي تتطلبها الطرق، وساهم في المجال الاجتماعي والصرف الصحي والبيئة من خلال إقامة مراكز التدريب النسوي وتأهيل المعوقين في مختلف المحافظات، بالإضافة إلى إنشاء مشاريع في مجال الصرف الصحي في عدد من محافظات الجمهورية. وقد بلغ عدد هذه المشاريع ٣٩ مشروعاً خديماً. وخلال العام ٢٠٠٣م نفذ المشروع ٢١١ مشروعاً استفاد منها حوالي (١٣٠٠٠٠) منهم (٧١٥٠٠٠) من الإناث تتوزع في مجالات التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي وخدمات عامة وزراعة وطرق. وكان تنفيذ هذه المشاريع من قبل مقاولين يستخدمون عمالة غير مهيكلة وبأجور يومية.

## بنك الأمل للإقراض الأصغر

يستهدف بنك الأمل للإقراض الأصغر تقديم القروض النقدية للفقراء القادرين على إقامة أنشطة مدرة للدخل، كما يقدم الخدمات المالية للفئات المستهدفة والمنظمات التي تمارس أنشطتها في مجال التخفيف من الفقر.

اهتمت الحكومة اليمنية بصياغة سياسات عامة لدعم العاملين والعمالات في القطاع العام والقطاع الخاص ضمن حزمة من البرامج والخطط والمشروعات التنموية وخصوصاً في المجال القانوني، حيث قامت بإصدار قوانين تنظم هذا النوع من العمل، ولكنها، في الوقت ذاته، لم تعط العاملين والعمالات في القطاع غير المهيكل - وهو قطاع حيوي وهام - الاهتمام الذي أولته للقطاعين السابقين، بل الأخطر من ذلك أن هذا القطاع لم يكن ضمن أولوياتها. فعلى سبيل المثال لا الحصر تبنت الحكومة اليمنية بعض السياسات ذات الأثر المحدود على هذه الفئة حين قامت بإنشاء برنامج شبكة الأمان الاجتماعي في سياسات البرنامج الوطني للتخفيف من الفقر، ووضع مكونات رئيسية لهذه الشبكة تتكون من ثلاث مجموعات:

- برامج ومشاريع مموله بقروض وهبات خارجية.
- التأمينات الاجتماعية.
- برامج وأنشطة المؤسسات الحكومية المختلفة.

تركزت برامج المجموعة الأولى في إنشاء:

## صندوق الرعاية الاجتماعية

ليقدم الإعانات النقدية للفئات الأكثر فقراً وللعجزة والمسنين وذوي الإعاقة، واستثنى هذا الصندوق العمالة في القطاع غير المهيكل الذي كان ينبغي إدراجها ضمن الفئات المشمولة برعايته، باعتبار أن هذا النوع من العمالة كثيراً ما يتعرض فيه العاملون والعمالات إلى البطالة الجزئية أو إلى الطرد التعسفي من العمل وغيرهما من المشكلات، فضلاً عن أن هذه الفئة من العمالة تنحدر من الفئات الأشد فقراً بسبب تدني أجورهم بل وتوقفهم في أحوال كثيرة عن العمل لاعتبارات تتصل بسوق العمل المحلي. لذلك وتلافياً للنقص الذي كان في قانون الرعاية الاجتماعية لعام ١٩٩٦م صدر قانون الرعاية الاجتماعية رقم (٣٩) لعام ٢٠٠٨م والذي منح المستفيدين من صندوق الرعاية الاجتماعية حق الحصول على المساعدة الاقتصادية والتي اعتبرها القانون قرضاً ميسراً لكي يبدأ المستفيد بإقامة مشروع صغير، وكذا المتعطلين عن العمل بالحصول على قرض حسن لإقامة مشروع صغير.

حيث إن المساعدة الاقتصادية هي المساعدة النقدية والنوعية التي يتكفل الصندوق بتقديمها للفئات المنصوص عليها في المادة (١١) من هذا القانون، وهي المرأة التي لا عائل لها أو العاطل عن العمل. ويشترط في العاطل عن العمل أن لا يقل عمره عن (١٨) عاماً ولا يتجاوز (٦٠) عاماً وامكانية تواجده في سوق العمل وان لا يحصل على مساعدة اجتماعية أو اقتصادية أخرى من أي جهة حكومية. وفي جميع الأحوال لا يعتبر الفرد مهياً للتواجد في سوق العمل إذا كان ملتحقاً بالدراسة الجامعية أو التعليم الفني أو المهني، واشترط القانون في من يؤهل للحصول على المساعدة الاقتصادية أن يعيش تحت خط الفقر الغذائي، وأن يكون مسجلاً ضمن العدد الذي تغطيه المخصصات المرصودة للفئة المستحقة المساعدة.

## برنامج مكافحة الفقر وتوفير فرص العمل

دخل هذا البرنامج مرحلة التطبيق في منتصف العام ١٩٩٨م. وقد ساهم في إنشاء الجمعيات الترموية المحلية وتمويل عدد من المشروعات المدرة للدخل في خمس محافظات صنفت أنها من أفقر مناطق الجمهورية، بالإضافة إلى دعم البرنامج الوطني للأسر المنتجة وتشغيل برنامج الإقراض الصغير. كما تولى هذا البرنامج تمويل كل من المسح الوطني لظاهرة الفقر ومسح القوى العاملة لعام ١٩٩٩م وإنشاء وتجهيز ثمانية مكاتب تشغيل في ثماني محافظات. وكذا تم تمويل إعداد الخطة والاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، وموّل مكون التنمية البشرية.

## المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية

تؤمن المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية على العاملين والعمالات في القطاع الخاص. وهنا نشير إلى أن المؤمن عليهم لدى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية قد تطور تطوراً كبيراً خلال العشرين سنة الماضية حيث ارتفع من واحد وثلاثين ألفاً وخمسمائة وثلاثة وثلاثين (٣١٥٣٣) مؤمناً العام ١٩٩٠م ليصل إلى ثلاثمائة وثمانية وأربعين ألفاً وأربعمائة وثلاثة عشر مؤمناً عليه (٣٤٨٤١٣) العام ٢٠١١م. إلا أننا نرى أن هذا العدد قليل مقارنة بعدد المنشآت المسجلة في القطاع الخاص، وكذلك العمالة في القطاع الخاص، حيث يشير مسح القوى العاملة لعام ٢٠١٣-٢٠١٤ إلى أن إجمالي العمالة بلغ أربعة ملايين ومائتي ألف شخص (٤٢٠٠٠٠٠). وقد استأثر القطاع غير المنظم بالسواد الأعظم من العمالة ٧٣,٧٪ وبلغت نسبة السكان العاملين الذين سبق لهم العمل أو انخرطوا في العمالة غير الرسمية أكثر من ٨١٪ بما في ذلك حوالى ٨٪ عملوا في وظائف عمالية غير رسمية داخل مؤسسات ومشاريع القطاع الرسمي ووحدات إنتاج أخرى رسمية، وكان ٤٢,٤٪ مستخدمين (يعملون لحسابهم الخاص أو عمال مساهمين في إطار أسرهم). وهذا ما يؤكد أن عدداً كبيراً من القوى العاملة التي تعمل خارج الجهاز الإداري للدولة (الوظائف الحكومية والقطاع العام) تمثل السواد الأعظم من القوى العاملة، إلا أن هذه العمالة لا تخضع للتأمينات الاجتماعية على الرغم من أن قانون التأمينات الاجتماعية رقم (٣٦) لعام ١٩٩١م قد أشار إلى أنه ينطبق على أصحاب الأعمال والعمال في القطاع الخاص، وحدد ذلك بخمسة عمال وأكثر. وصدر قرار العام ٢٠٠٣م من رئيس المؤسسة طبقاً للأحكام القانون أن يتم التأمين على عامل فأكثر وعلى صاحب العمل، إلا أن ذلك لم يطبق بشكل واسع حتى الآن. وقد يكون للأوضاع السياسية والأمنية وعدم استقرار القطاع الخاص والشركات العاملة في اليمن سبباً لعدم التأمين وخاصة بعد حرب العام ١٩٩٤ وللثورة المضادة للثورة الشبابية العام ٢٠١١ دور رئيسي في عدم الاستثمار وتطوير الشركات والمؤسسات الإنتاجية وتوقف أعمالها وأنشطتها وتسريح أعداد كبيرة من العاملين في القطاع المنظم والقطاع غير المنظم وخصوصاً في الأعوام ٢٠١٥-٢٠١٠، وحتى الآن بسبب الحرب الدائرة في اليمن وتوقف أعمال

الشركات النفطية المحلية والأجنبية وتسريح أعداد كبيرة من العمال والموظفين. وكان يعمل في هذه الشركات شركات من الباطن تقوم بتشغيل عمالة غير مهيكلة وتم الاستغناء عنهم دون أن تكون لهم حماية اجتماعية. والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية لم تستوعب العاملين غير المهيكليين. ولذلك يستمر هذا العمل غير المهيكل في تعرضه إلى الخسائر وعدم الاستفادة من المنافع التي تحققها التأمينات الاجتماعية في المجالات التالية:

- التأمين ضد إصابات العمل وأمراض المهنة.
- التأمين ضد العجز والشيخوخة والوفاء.
- التأمين ضد العجز المؤقت بسبب المرض والأمومة.
- التأمين الصحي للعامل وأسرته.
- هـ - المنح العائلية.
- و - التأمين ضد البطالة.

وهي كلها لا تتوفر في قوانيننا المتعلقة بمجال العمل باستثناء التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاء والتأمين ضد إصابات العمل، ولا يطبق بشكل كامل (التعويض جزئي).

## الفصل الرابع القوى العاملة

## السكان في سن العمل

تتصف اليمن بالطابع الريفي والزراعي إجمالاً، وأن 70% من السكان يقيمون في الأرياف، كما أن المجتمع اليمني يطلق عليه بأنه مجتمع فتي لأن 03% من إجمالي السكان يقعون في الفئة العمرية 10- سنة بينما الفئة العمرية 10 سنة فأكبر تصل نسبتها إلى 3,0% من إجمالي عدد السكان، وهو ما يعني ارتفاع معدل الإعالة، وهذا يعتبر عبئاً على حجم قوة العمل التي لا تتجاوز 32% من إجمالي السكان، فيما يصل معدل النمو السنوي للقوى العاملة إلى 4,6% وهو معدل يفوق معدل النمو السكاني، ما يؤدي إلى خلق وضع صعب أمام السياسات في مجال التوظيف وخلق فرص العمل. ويهيمن القطاع الخاص على النشاط الزراعي الذي ما زال يشغل 03% من القوى العاملة، ويعتمد عليه وعلى الأنشطة المرتبطة به ما يزيد على 70% من السكان في الريف، كما يسيطر القطاع الخاص على جانب كبير من قطاع التجارة والفنادق والمطاعم. جدول رقم (1) معدل المشاركة في قوة العمل ونسبة العمالة إلى السكان 2013-2014 م

لقد تم تعريف العمالة غير المهيكلة في مسح القوى العاملة في اليمن لعام 2013-2014م بأنها تشمل جميع الأشخاص في سن 10 سنة فأكبر ممن عملوا في وحدات صغيرة الحجم (أقل من 10 عمال مستخدمين) مع استبعاد الأشخاص المنخرطين في (منشأة) بمعنى مشاريع كبيرة أو وحدة حكومية أو أنشطة أسر خاصة كأرباب عمل لموظفين محليين.

بناء على هذا التعريف، كان هناك 3,072,000 ثلاثة ملايين واثنتان وسبعون ألف شخص يعملون أعمالاً غير مهيكلة في 2013-2014م ليشكلوا 73% من إجمالي السكان العاملين. وبالنسبة لحجم الفئات الأخرى المختلفة من السكان العاملين، فإن هذه العمالة أعلى إلى حد ما بالنسبة للرجال 73,4% عنهم في أوساط النساء 71,1%.

تتألف الفئات السكانية في سن العمل في صورتها الكاملة (10 سنة فأكبر) من الفئة السكانية في سن العمل الرئيسية (10- 14 سنة) ومن فئة كبار السن (10 سنة فأكبر). وبحسب نتائج مسح القوى العاملة 2013-2014م بلغ عدد الأشخاص في سن العمل ثلاثة عشر مليوناً وثلاثمائة وثمانية وسبعين ألفاً (13,378,000) كان منهم أربعة ملايين وثمانمائة وخمسون ألف شخص (480,000) من ضمن القوى العاملة. وهذا العدد يشير بصورة جلية إلى أن معدل المشاركة في قوة العمل (37,3%) ينخفض انخفاضاً كبيراً وفقاً للمعايير العالمية والإقليمية. فالمعدل العالمي للمشاركة في قوة العمل وفقاً للتقديرات وتوقعات منظمة العمل الدولية عن السكان النشطين اقتصادياً وصل في 2013م إلى 64,3%، وبالنسبة للدول العربية كان 50,4%. جدول رقم (3) توزيع السكان حسب الفئات العمرية والتوقعات حتى عام 2030م<sup>2</sup>.

## نسبة الشباب في سوق العمل

وتشكل فئات الشباب السكانية (10- 24 سنة) ما يقرب من 21% من إجمالي عدد السكان. وهذا المعدل مرتفع بصورة ملحوظة على

المتوسط العالمي الذي يقف عند 16%. تصل نسبة الإعالة التي تقاس بعدد أفراد الإعالة (أطفال من عمر 14- سنة وكبار السن من 10 سنة فأكبر) وارتباطها بحجم السكان في سن العمل الرئيسية 10- 14 سنة إلى حوالي 9,9% بما يشير إلى أنه لكل طفل أو شخص مسن هناك من في المتوسط شخص واحد أو أكثر قليلاً في سن العمل الرئيسي؛ إن معدل المشاركة في قوة العمل هو مؤشر عن مستوى نشاط سوق العمل، وهو يقيس نطاق السكان في سن العمل الذين هم نشطون اقتصادياً وهو في تعريفه بمثابة نسبة قوة العمل إلى السكان في سن العمل معبر عنها في شكل نسبة مئوية.

يتسم الهرم العمري للسكان في اليمن والذي تم بناؤه من واقع بيانات مسح القوى العاملة 2013- 2014م بشكل متناسق على نحو نموذجي. فقاعدة هذا الهرم عريضة بينما قمته صغيرة معبرة بذلك عن فئات سكانية ترتفع فيها نسبية معدلات الولادة والوفاة وتوقع الحياة عند الميلاد في المستوى المتوسط. جدول رقم (4) خصائص البطالة لدى الشباب .

## منتجون لاستخداماتهم الخاصة:

إن المنتجين لاستخداماتهم الخاصة وفقاً للتعريف الدولي، هم جميع الأشخاص في سن العمل (10 سنة فأكبر) الذين كانوا منخرطين في عمل إنتاجي لاستخداماتهم الخاصة لساعة واحدة على الأقل، ويشمل الإنتاج للاستخدام الخاص أي نشاط لإنتاج سلع أو تقديم خدمات للاستخدام النهائي الخاص. ويدخل في ذلك العاملون لحسابهم الخاص، وهم الذين يعملون منفردين أو مع أفراد من العائلة والأقرباء وبعض العمالة اليومية غير المنظمة وغير المؤهلة، ويفتقرون إلى التأهيل وإلى إمكانية الحصول على القروض التي تمكنهم من شراء المواد الخام والسلع والقيام بانشطتهم لعدم قدرتهم على توفير ضمانات الاقتراض، وأعمالهم في الغالب غير صحية ومحفوفة بالمخاطر. ويندرج ضمن هؤلاء العاملون في الأرياف بما في ذلك العمال الموسميون ومستأجرو الأرض وحتى الملاك الصغار والمعدمون والباعة المتجولون. والعاملون المستقلون وهم عمال يعملون بأجر وبدون أجر وبالتعاقد وفي المنازل ولا يحصلون على المزايا التي يحصل عليها العمال في الاقتصاد المنظم كالتأمين على الصحة والوفاة والشيوخ والعجز والحق في التقاعد. وقد أشار مسح القوى العاملة في اليمن 2013-2014م إلى أن منتجي الاستخدام الخاص قد يكونون مشاركين في أنشطة قوة العمل ويعملون إما مقابل أجر أو أرباح في أنشطتهم الثانوية، أو كعاطلين باحثين عن عمل، حيث إن هناك أربعة ملايين ومائتان وسبعون ألف (4270,000) شخص منتج للاستخدام الخاص حوالي مائة وسبعة وتسعين ألف (197,000) شخص عاطل يبحث عن عمل مقابل أجر أو مشاركة في الربح.

2- مسح القوى العاملة في اليمن 2013-2014م منظمة العمل الدولية - المكتب الإقليمي للدول العربية - بيروت 2010م ص 34.  
3- قاعدة بيانات البنك الدولي وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي، أبريل 2009.  
4- مسح القوى العاملة، مرجع سابق.....ص 17.



حسب القطاع الاقتصادي والنوع ذكور وإناث جدول رقم (٦) (أ، ب) تشير البيانات في الجدول الملحق، أن أعلى النسب من الإناث تتركز في القطاعات الخاصة. وأظهرت أعلى النسب في مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨م بما نسبته ٩٣,٠٧٪. وتقل هذه النسبة في مسح القوى العاملة لعام ١٩٩٩م إلى ٧٥,٠٪ وتصل هذه النسبة إلى ٦٣,٦٪ في تعداد ٢٠٠٤م. وحسب التقرير الوطني السادس حول مستوى تنفيذ اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو٢٠٠٦) فإن عدد النساء في سن النشاط الاقتصادي ١٥ سنة فأكثر إلى حوالي (٤,٤٤١,٠٠٠) امرأة يشكل حوالي ٥٠٪ من إجمالي عدد السكان النشطين اقتصادياً. ومع ذلك فإن نسبة النساء في قوة العمل ١٧٪ منها في الحضر وتحديداً في قطاع الخدمات وفي المجالات المفضلة والمعقولة اجتماعياً كالتربية والتعليم والصحة. ويتركز عمل المرأة في الحضر في الوظيفة العامة وتبلغ نسبتهن ١٧٪ مقابل ٨٣٪ للذكور. وتتركز العمالة النسائية في المناطق الريفية في الزراعة التقليدية في الحيازات العائلية والتي لا تحصل لقاءها النساء على أجور. وتبلغ نسبة العاملات الزراعيات اللواتي يحصلن على أجور ١١٪ في أحسن تقدير.

### عمل النساء في الزراعة (الحصاد)

ينطوي جزء كبير من العمالة النسائية على ما يسمى بالعمل غير المهيكل، إما بالعمل لحسابهن الخاص وإما أجيرات لدى الغير بأجور نقدية أو عينية زهيدة. ويتنوع ويتعدد عمل النساء في هذا القطاع ابتداءً من بعض الأعمال التي تنفذها في بيئتها منفردة أو مستعينة بأفراد الأسرة، وغالباً من الإناث، لإنتاج منتجات وبيعها للمقايضة كصناعة البخور والمواد الغذائية وبعض الملابس والمفروشات وأدوات الزينة أو التنقل من بيت إلى آخر ومن مكان إلى آخر لتقديم الخدمات، التزيين، التنظيف، الطبخ، الغناء، الإنشاد وخصوصاً في الأفراح والمناسبات، أو المعلمات المتجولات اللاتي يقدمن حصص التقوية في بعض المواد كالرياضيات، والعلوم الطبيعية واللغات للطلاب والطالبات في بيوتهم، أو القابلات والممارسات الصحيات اللاتي يساعدن في أعمال التوليد وخدمة المجارحة وضرب الإبر في المنازل، وانتهاءً بأعمال البيع والتجارة المحدودة التي تتم عن طريق النزول إلى المنازل وعرض بعض السلع التجارية بهدف تحقيق الأرباح والتهرب من دفع الضرائب. كما أن عمل المرأة الريفية في القطاع الزراعي يمكن أن يوصف على أنه عمل غير مهيكل، باعتبارها عملاً تؤديه المرأة بذاتها، وتستعين لتنفيذه بأبناء الأسرة من الذكور والإناث، وهم لا يتقاضون أجوراً عليه لأنه يتم في الحيازات العائلية الصغيرة. ويتجه بالدرجة الأولى لسد احتياجات الأسرة من المواد الغذائية الضرورية وتسويق جزء منه للحصول على النقود التي تمكنهم من شراء المستلزمات الضرورية كالزيت والسكر والملابس ومواد الوقود كالديزل والبتروول والكيروسين وما شابه.

٠- مسح القوى العاملة مرجع سابق ص ٥٦.

وكانت غالبية هؤلاء العاطلين من الرجال (٧٦٪) وكلهم تقريباً من سكان المناطق الريفية (٩٥٪). لهذا فالعمالة غير المهيكلة في اليمن تتسم بحركية دائمة ضمن النشاطات الاقتصادية المختلفة. فعلى سبيل المثال يتمكن العمال بدون أجر من الانتقال في مواسم معينة ليعملوا بأجر وبأكثر من عمل، كما نجد أن النساء العاملات في المنازل (ربات بيوت) قد يضطرون للعمل خارج المنزل. ولهذا يتم استغلالهن بأجور زهيدة في الأعمال الموسمية كتلك التي نجدها في الأعمال الزراعية في المناطق الريفية. جدول رقم (٥) مؤشرات سوق العمل والاتجاهات المستقبلية حتى ٢٠٣٠م.

### صناعة المعاوز



المناحل صناعة القمريات

مما سبق نجد أن معظم العمالة غير المهيكلة تدفعهم الفاقة إلى ذلك، لاسيما في ظل تفاقم البطالة وزيادة حدة الفقر. ولهذا فهم عمال غير مسجلين وغير معترف بهم ولا يتمتعون بالتنظيم والحماية. كما أنهم غير منظمين في ظل تنظيم نقابي أو جماعي أو تعاوني لمواجهة المستخدمين والسلطة الرسمية، إلا أنهم في الآونة الأخيرة بدأوا بتنظيم أنفسهم وتشكيل منظمات نقابية للدفاع عن حقوقهم.

### مشاركة النساء في قوة العمل:

بلغ معدل مشاركة النساء في قوة العمل كما تم قياسه من خلال مسح القوى العاملة ٦,٠٪. وهذا الرقم ينخفض كثيراً عن المتوسط الإقليمي للدول العربية وهو ٢٠,٥٪ في ٢٠١٣. كما ينخفض أيضاً عن القيمة التقديرية لليمن في ٢٠١٣ (٢٥,٩٪) والتي ذكرت كجزء من التقديرات والتوقعات الصادرة عن منظمة العمل الدولية عن السكان النشطين اقتصادياً. والسبب الرئيسي لهذه التباينات هو الاختلاف في المفاهيم والتعريفات المستخدمة في مصادر البيانات المختلفة. إن التعرف على مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي لقطاع العمل المنظم تظهر بوضوح في القطاعات الحكومية والخاصة التي تستوعب الجزء الأكبر من النساء وتعمل على توفير وخلق فرص العمل كما يدل على ذلك الجدول الآتي:- الجدول يبين التوزيع النسبي للمشتغلين

غير أن الاتجاه الظاهر المتزايد لمعدل مشاركة الإناث في قوة العمل بناء على البيانات المعدلة لا يتوافق مع الاتجاه الخاص بشغل النساء في وظائف مدفوعة الأجر. ذلك أن العمل بأجر يقاس عادة بدقة أكبر، وهو عموماً أقل اعتماداً على التعريف السائد من مكونات العمل الأخرى.

## عمالة الإناث في وظائف بأجر

### عمالة الإناث في وظائف بأجر

167000	التعداد العام للسكان 2004
167000	مسح عمالة الأطفال 2010
96000	مسح القوى العاملة 2013-2014

ونظراً للطبيعة الشمولية التي يتسم بها اتجاه قوة العمل النسائية، فإنه من المفيد دراسة وفحص علاقة قوة العمل مع مستوى التحصيل العلمي. ففي معظم البلدان يعد التحصيل العلمي واحداً من أقوى محددات مخرجات سوق العمل. فعند مستويات التعليم العليا: - تزداد توقعات المرأة وآمالها بالحصول على مداخيل أعلى في المستقبل وبما من شأنه أن يرفع من تكلفة فرصة الولادة وتربية الأطفال. - كلما طال بقاء المرأة في المدرسة، كلما قل احتمال إنجابها العديد من الأطفال. ذلك أنه يتسنى للمرأة أن تجد وقتاً للمشاركة في أنشطة سوق العمل عندما تعيش في أسرة حجمها صغير ومسؤوليات المنزل فيها أقل. وتبين البيانات التالية من مسح القوى العاملة 2013-2014 وجود رابط قوي بين التحصيل العلمي ومشاركة النساء في قوة العمل.

وتكمن خطورة عمل المرأة في العمل غير المهيكّل، وتحديدًا في مجال الزراعة، في أنه عمل غير مقدر مادياً أو معنوياً. ولا يتم حسابه في الناتج المحلي الإجمالي لسببين رئيسيين أولهما: إنه عمل غير مأجور وثانيهما: إن عمل المرأة في المحاصيل النقدية معيب، لأنها لا تملك هذه المنتجات ولا تسوقها ولا تتمتع أو تنتفع بعوائدها. وبالتالي فإن هذا الوضع يحتم البحث عن وسائل احتساب عمل المرأة في هذه الأعمال، وحتى ربات البيوت اللاتي تعتبر أعمالهن جزءاً من وظيفتهن الطبيعية/الاجتماعية في الحمل والإنجاب والإرضاع ورعاية شؤون الأسرة من طبخ وغسل وتنظيف، يمكن احتساب أعمالهن وتقديرها وفقاً لبدائل الاحتساب التي أشار إليها تعزيز وضع المرأة لعام 2004م بأنه قد يصل إلى (40) مليارات ريال يمني بتقدير الدخل غير المنظورة، وعلى الأخص عمل النساء الذي يمكن أن يفضي إلى زيادة واضحة في قيمة الناتج المحلي الإجمالي<sup>1</sup>.

إن أداة القياس التي استخدمها مسح القوى العاملة في اليمن 2013-2014م هي قائمة على أساس المعايير الدولية الجديدة الخاصة بإحصاءات العمل والعمالة والاستغلال القاصر للعمل، والتي تبناها المؤتمر الدولي التاسع عشر لإحصاءات العمل (جنيف 2013) في حين كانت تقديرات منظمة العمل الدولية عن المتوسط الإقليمي والتقديرات الخاصة في اليمن، مؤسسة على المعايير الدولية السابقة المتعلقة بإحصاءات السكان النشطين اقتصادياً والعمالة والبطالة والعمالة القاصرة والتي جرى تبنيها من قبل المؤتمر الدولي الثالث عشر لإحصاءات سوق العمل (جنيف 1982) ولأغراض المقارنة، تم في الجدولة التالية تحويل التعريف المعتمد في المؤتمر الدولي التاسع عشر إلى التعريف المعتمد في المؤتمر الدولي الثالث عشر.

## مسح القوى العاملة 2013-2014

397000	قوة العمل للإناث بحسب تعريف المؤتمر الدولي التاسع عشر
1910000	+إناث منتجات سلع لاستخداماتهن الخاصة
2275000	قوة العمل للإناث (بحسب تعريف مؤتمر العمل الدولي الثالث عشر)

وفي الواقع فإن النتيجة المعدلة بمقارنتها مع ما يقابلها من بيانات من تعداد 2004 العام للسكان، وكذا مسح عمالة الأطفال 2010، تظهر اتجاهاً متنامياً لمشاركة النساء في قوة العمل كما هو موضح في ما يأتي:

ما تم تعديله بحسب تعريف المؤتمر الدولي الثالث عشر

## معدل مشاركة الإناث في قوة العمل

### معدل مشاركة الإناث في قوة العمل

12.3%	659000	التعداد العام للسكان 2004
12.2%	776000	مسح عمالة الأطفال 2010
34.6%	2275000	مسح القوى العاملة 2013-2014

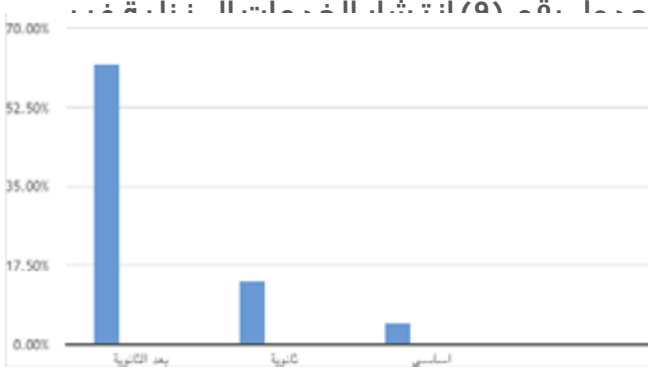
1- التقرير الوطني السادس حول مستوى تنفيذ اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو 2001) - اللجنة الوطنية للمرأة - صنعاء- الجمهورية اليمنية ديسمبر 2001م ص 43. 2- مسح القوى العاملة، ص 23.

داخل العمالة ولا في البطالة، وإنما كانوا يعتبرون:

- باحثين عن عمل غير متواجدين.

- باحثين عن عمل محتملين ومتواجدين.

وبحسب نتائج مسح القوى العاملة ٢٠١٣-٢٠١٤م تكونت قوة العمل المحتملة في اليمن من (٨٩٤١٠٠) شخص كان فيها عدد النساء كبيراً كعدد الرجال تقريباً. وكان الحجم الأكبر من قوة العمل المحتملة من الأشخاص تحت سن ٣٥ سنة (٧٣٥٢٠٠) وفي المناطق الريفية (٧٤٩٥٠٠). وتقريباً كانوا كلهم باحثين عن عمل محتملين ومتواجدين (٨٧٤٩٠٠) والذين لم يكونوا متواجدين حينها كان عددهم (١٩٢٠٠). وتكتسب دلالة مفهوم قوة العمل المحتملة قيمتها خصوصاً عندما تقارن مع قوة العمل التقليدية في حالة النساء في اليمن. والشكل الآتي يقارن حجم قوة عمل النساء مع الحجم المقابل لقوة العمل المحتملة.



ويمكن أن نلاحظ أن قوة العمل المحتملة للنساء (٤٥٠١٠٣) كانت فعلياً أكبر من قوة عمل النساء (٣٩٦٩٠٠) وذلك في ٢٠١٣-٢٠١٤م. وهذه نتيجة بارزة حيث تشير إلى أهمية الدور المحتمل الذي يمكن أن تلعبه النساء في قوة العمل في اليمن.

تمثل قوة العمل المحتملة إلى جانب العمالة القاصرة المرتبطة بالوقت والبطالة، أبعاداً مختلفة عن الاستغلال القاصر للعمل الذي يشير إلى غياب التوافق بين العرض والطلب في العمل. ويترجم الاستغلال القاصر للعمل إلى الحاجة إلى العمالة التي لم تلب في أوساط السكان. وهناك أبعاد أخرى لقصور استغلال العمل تتمثل في عدم التوافق في المهارات والعمل البطيء وخصوصاً في أوساط العاملين لأنفسهم. جدول رقم (٧) القياس المركب لقصور استغلال العمل، مسح القوى العاملة ٢٠١٣-٢٠١٤م.

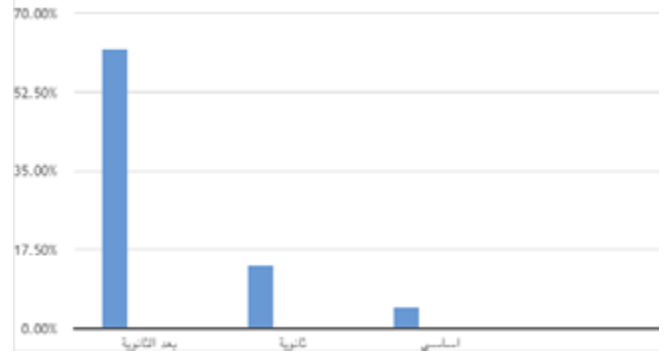
### الأطفال والعمل غير المهيكل:

تمثل عمالة الأطفال في المقام الأول مصدراً مثيراً للقلق، لأنها تعرض الأطفال للاستغلال الاقتصادي ومخاطر الإصابات البدنية، وتؤثر سلباً على تعليم الطفل في العادة. ويختلف بل ويتميز ذلك عن مصطلح (الأطفال العاملون) والذي يشير إلى الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٥-١١ سنة في المقام الأول، والذين

## معدلات مشاركة الإناث في قوة العمل، مسح

٢٠١٣-٢٠١٤

### جدول رقم (٨) انتشار الخدمات المنزلية غير المدفوعة بحسب السن



ووفقاً لبيانات مسح القوى العاملة ٢٠١٣-٢٠١٤م تجمد معدل المشاركة في قوة العمل للنساء الحاصلات على التعليم الأساسي أو ما هو أدنى منه عند ٤,٥% فقط. وهذا المعدل يرتفع إلى ١٤,٨% لمن أكملن التعليم الثانوي، ليقفز بعد ذلك بصورة هائلة إلى ٦٢,١% للنساء اللواتي حصلن على التعليم بعد الثانوية<sup>٧</sup> (مرفق جدول رقم (١) و(٢) و(٣)).

### قوة العمل المحتملة

يصنف الأشخاص في سن العمل ١٥ سنة فأكبر والذين لم يكونوا لدا عاملين ولا عاطلين عن العمل. وعند إجراء مسح القوى العاملة ٢٠١٣-٢٠١٤م وجد أن هناك (٨٥٢٨٠٠٠) خارج قوة العمل، بينما الأشخاص داخل قوة العمل (٤٨٥٠٠٠٠) في اليمن. وهذا يعود إلى تدني مشاركة النساء في قوة العمل. والسبب في عدم المشاركة في قوة العمل بسبب المسؤولية الأسرية التي تستغرق كل وقتها ٥٠,٨% يليهم أولئك الذين خارج قوة العمل بسبب التفرغ الكامل للدراسة ٢١%. أما الآخرون فقد كانوا خارج قوة العمل بسبب الإعاقة أو العجز عن العمل ١٢,٤% بسبب كونهم متقاعدين أو لعدم الرغبة في العمل ٣%. وتشير البيانات حول مستوى التحصيل التعليمي للأشخاص خارج قوة العمل، أن السواد الأعظم منهم ٨٨,٤% لم يتجاوزوا التعليم الأساسي. ومن أكمل التعليم الثانوي وما بعده حوالي ١١,٦%. وهذا يتدنى كثيراً مع إجمالي مستوى التحصيل التعليمي المقابل وقوة العمل ٣٠,٨% وأحد العوامل الذي يفسر الفرق بين مستوى التحصيل التعليمي للرجال والنساء داخل وخارج قوة العمل حيث إن ١٩,١% من الرجال خارج قوة العمل هم بتعليم ثانوي أو أعلى منه مقابل ٢٧,٦% من الرجال في قوة العمل. في حين كانت نسبة النساء خارج قوة العمل بتعليم ثانوي وما بعده ٨,٦% مقابل ٢٨% من النساء داخل قوة العمل.

ومن ضمن السكان خارج قوة العمل هناك أشخاص يرتبطون بسوق العمل بدرجات متفاوتة، وهؤلاء يحتمل دخولهم سوق العمل في إطار أوضاع مواتية. ووفقاً لتعريف المعايير الدولية، فإن قوة العمل المحتملة تشمل كافة الأشخاص فوق سن محدد، والذين لم يكونوا لدا

يشاركون في العمل المنزلي غير المأجور الذي لا يعيق تعليمهم، وكما يشير مصطلح (عمالة الأطفال) إلى الظروف التي يقوم فيها الطفل الصغير بالعمل تحت الأحكام القانونية أو الأعمال الخطيرة.

لقد كانت اليمن إحدى الدول الأطراف في وقت مبكر نسبياً في الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية ولاسيما في ضوء المعايير الإقليمية وقد دخلت كل من الاتفاقيتين الرئيسيتين بشأن عمالة الأطفال حيز التنفيذ في اليمن العام ٢٠٠٠م بموجب الاتفاقية رقم (١٣٨) لعام ١٩٧٣م بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام. فقد حددت الحكومة اليمنية سن (١٤) عاماً كحد أدنى لسن استخدام الأطفال على أن يكون سن (١٨) عاماً الحد الأدنى للسن الذي يجوز عنده استخدام الأشخاص في أعمال خطيرة.

كما أن اليمن تتمتع بمعدلات عالية جداً من عمالة الأطفال وفقاً للمعايير الإقليمية. وقد تم وضع المعدل الوطني لعمالة الأطفال في اليمن عند نسبة ٢٣٪ مقارنة بالمعدل السائد في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الذي يبلغ ٩٪. إن ما يميز اليمن ليس فقط المعدل الذي يبلغ ضعف ذلك السائد في ثاني أعلى دولة (العراق).

وقد قدرت بيانات المسح الوطني لمراقبة الحماية الاجتماعية عمالة الأطفال عند نسبة ١٨,٩٪ في أواخر عام ٢٠١٢م مع وجود اختلافات على مستوى المحافظات بدأ من ٠,٥٪ في شبوة إلى ٠,٧٪ في لحج وصولاً إلى ٤٣,٦٪ في محافظة ريمة و ٤٦,٤٪ في الحديدة.

إن العمل غير المهيكل يستقطب نسبة كبيرة من عمالة الأطفال في فئة العمر من ٦-١٤ سنة. وقد جاء في نتائج المسح الوطني حول عمالة الأطفال لعام ٢٠١٠م أن الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٥-١٧ عاماً نسبة ٣٤,٣٪ أو ٧,٧ ملايين من السكان اليمنيين. ومن بين مجموعة الأطفال هذه مليون وستمائة وأربعة عشر ألف (١٦١٤٠٠٠) طفل عامل أي بنسبة ٢١٪، كما أن معدل العمل عند الأطفال الأكبر سناً أعلى مقارنة مع الأصغر سناً وفيما ١١٪ من الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ٥-١١ سنة تزداد هذه النسبة إلى ٢٨,٥٪ بين الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ١٢-١٤ عاماً وإلى ٣٩,١٪ عند الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥-١٧ عاماً. ويبلغ معدل عمل الأطفال الذكور ٢١,٧٪، وهو أعلى بشكل ضعيف من معدل عمل الأطفال من الإناث الذي يبلغ ٢٠,٧٪. والطفل العامل وفق مصطلحات منظمة العمل الدولية « هو طفل مستخدم في نشاط اقتصادي وخاصة الأطفال الذين يقومون بأعمال خطيرة بالإضافة إلى أطفال آخرين يعتبرون نظراً لسنهم أو عدد ساعات عملهم بأنهم يواجهون مخاطر مختلفة على تطورهم الجسدي والاجتماعي والنفسي والتعليمي بسبب عملهم ووفق برنامج المعلومات الإحصائية والرصد بشأن عمل الأطفال هم الأطفال النشطون اقتصادياً. وهذا المفهوم واسع إلى حد أنه يشمل معظم الأنشطة الاقتصادية التي

يضطلع بها الأطفال سواء الموجهة إلى السوق أو خلاف ذلك مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر طيلة الوقت أو بعض الوقت على أساس عرضي أو منتظم في القطاع المنظم أو القطاع غير المنظم، سواء كانت أنشطة قانونية أو أنشطة غير قانونية. ويستثني هذا المصطلح الأعمال التي يزاولها الأطفال في الأسر المعيشية والأنشطة المدرسية والعمل في المنشآت الأسرية وأنشطة الأعمال المنزلية مشمولة الأعمال المنزلية التي تؤدي في أسرة معيشية أخرى من أجل صاحب عمل<sup>٩</sup>.

فقد لوحظ أن الدخول إلى سوق العمل بصورة مخالفة للاتفاقيات منظمة العمل الدولية قد تصاعد في أعقاب الصراع الذي شهدته البلاد من عام ٢٠١١م، إما بسبب أن المدارس قد أصبحت أقل أمناً، أو بسبب مشاركة أفراد الأسرة في أعمال اللحتجاجات، إضافة إلى أن الانكماش الاقتصادي قد ازداد سوءاً في حين زادت الأسر من جهودها الرامية لمواجهة تفاقم أحوالها المالية وعلى نحو أكثر شيوعاً، يشارك الأطفال في الأعمال الأسرية وخصوصاً في إطار الأسر في المناطق الريفية التي تمارس الأنشطة الزراعية أو الاقتصادية في إطار الأسرة.

وكما سبقت الإشارة إلى نتائج مسح عمالة الأطفال لعام ٢٠١٠م بالإضافة إلى مسح القوى العاملة ٢٠١٣-٢٠١٤م فإننا نلاحظ أن:

- ١- أكثر من نصف الأطفال ٥١٪ الذين تتراوح أعمارهم بين ٥-١٧ عاماً منخرطون في الخدمات المنزلية غير مدفوعة الأجر، وهو ما يمثل ٥٨٪ من الأطفال في الأسر في المناطق الحضرية مقارنة بـ ٤٨٪ من الأسر في الريف<sup>١٠</sup>.
- ٢- ليست نسبة الفتيات في الخدمة المنزلية غير مدفوعة الأجر هي الأعلى فقط ٦١٪ من الفتيات، مقارنة مع ٤٢٪ من الفتيان ولكنها تتميز أيضاً بالعمل لفترات أطول.
- ٣- يتم استخدام الفتيات بشكل كبير في المنازل الخاصة ٥٢٪، الزراعة ٤٥٪. ويتم استخدام الفتيات بصورة رئيسية في الزراعة وما يصاحبها من الأنشطة الأساسية ٥٦٪، وفي إطار الأسر الخاصة ٢٩٪.
- ٤- لا يتم دفع أجر لمعظم الأطفال العاملين ٩٧٪ من الفتيات ٧٣٪ من الفتيان.

بالنسبة للأطفال الذين يتحصلون على أجور مقابل عملهم، فإن معدل ما يحصلون عليه من أجر يعادل ما بين ٤٥,٥٨ من الأجر الذي يحصل عليه الكبار.

- ٥- تم تصنيف ما يقدر بنحو (١٣٠٠٠٠٠) مليون وثلاثمائة ألف طفل كعمال أطفال أي ٥٠,٧٪ ممن يعملون في أعمال خطيرة منهم ٣٦,٦٪ هم ممن تقل أعمارهم عن ١٤ عاماً، و ١٢,٧٪ من الذين تتراوح أعمارهم بين ١٤ و١٧ عاماً، كما يعملون أكثر من ٣٠ ساعة في الأسبوع.
- ٦- ومن بين هؤلاء الأطفال العاملين، فإن ٨٣,٣٪ منهم هم من العمال الذين لا يتلقون أي أجر ٩٦,٦٪ من الإناث و ٧٠,٣٪ من الذكور.

٩- المسح الوطني حول عمالة الأطفال ٢٠١٠م - الأطفال العاملون في الجمهورية اليمنية - نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠١٤.  
١٠- مسح عمالة الأطفال، مصدر سابق.  
١١. اليونيسيف - وزارة التخطيط والتعاون الدولي - تحليل وضع الأطفال في اليمن صنعاء - مايو/ آذار

٨- اليونيسيف - وزارة التخطيط والتعاون الدولي - تحليل وضع الأطفال في اليمن ٢٠١٤م ص ٢٤١-٢٤٧.

تمنع وتعاقب الخطف والاعتداء الجنسي، وينص القانون على حماية الأطفال من الاستغلال الاقتصادي والجنسي، حيث توجد إحصاءات من منظمات مجتمع مدني تشير إلى أن عدد الأطفال الذين وقعوا ضحايا للانتهاكات في كافة محافظات الجمهورية اليمنية خلال عام ٢٠١١م (٦٥١٣٩) طفلاً وطفلة، إلا أنه لا توجد إحصاءات رسمية بهذه الانتهاكات. جدول رقم (١٠، ١١) انتشار العمل بحسب السن - فترة إسناد قصيرة وتوزيع الأولاد والفتيات بحسب الفئة العمرية والحالة العملية.

## الباعة المتجولون من الأطفال



## طبيعة عمل الأطفال ونوعية العمل الذي يقومون به:

### النشاط الاقتصادي:

تنعكس القاعدة الاقتصادية المحدودة في البلد في الأنشطة الاقتصادية للأطفال العاملين بشكل أساسي في الزراعة والتجارة بالجملة والتجزئة وفي المنازل الخاصة (وهذه تعتبر أعمالاً غير مهيكلة) وتمثل ٥٦,١% من الأطفال العاملين منخرطين في أنشطة زراعية و ٢٩% في منازل خاصة

٧,٩% تجارة بالجملة والتجزئة. ويختلف توزيع الفتيات والأولاد في الأنشطة الثلاثة. كما أن أكثر من نصف الفتيات يعملن في منازل خاصة ٤٤,٨% في الزراعة. في المقابل أكثر من ٦٥% من الأولاد يعملون في الزراعة و ١٠% فقط في منازل خاصة. ويعمل ١٣,٢% في التجارة بالجملة والتجزئة.

وحسب نتائج مسح عمالة الأطفال في اليمن ٢٠١٠م، فإن غالبية الأطفال العاملين ٦١,٤% يعملون في الزراعة أو في حديقة/حقل، وتتسق هذه النتيجة مع النتائج السابقة، وهي أن غالبية الأطفال العاملين ٥٧,٤% هم عمال زراعيون.

تتضمن أماكن عمل الأطفال الأخرى مسكنه أو مسكن صاحب العمل ٦,٨% ومتجر أو مشغل ٤,٨% أضف إلى ذلك أن ٣,٦% من الأطفال العاملين يعملون كباعة متجولين في الطرقات.

تظهر بعض أماكن الذكور والإناث بعض الاختلافات، ففيما تعمل غالبية المجموعتين في مزرعة أو في حديقة/حقل، تعتبر نسبة الأطفال

## عمالة الأطفال ٢٠١١-٢٠١٦م

تعتبر اليمن من أفقر البلدان في الشرق الأوسط مع وجود ٥٣% من السكان يعانون من الفقر متعدد الأبعاد. حتى قبل تصعيد الصراع، تسجل اليمن أيضاً واحدة من أعلى معدلات سوء التغذية المزمن في العالم، مع وجود نصف مليون طفل دون الخامسة يعانون من سوء التغذية الحاد و ٤٧% يعانون التقرم. اليوم وبعد مرور سنتين من الصراع والحرب الدائرة في اليمن وعدم تنفيذ مخرجات الحوار الوطني الشامل والمبادرة الخليجية وآلياتها التنفيذية وقرارات مجلس الأمن الدولي بخصوص الصراع في اليمن، أصبح (٢١,١) مليون شخص من بينهم (٩,٩) طفل ٨٠% من السكان هم الآن في حاجة إلى مساعدة إنسانية.

شرد هذا الصراع أكثر من مليون شخص. وقد دمر البنية التحتية، وأسفر عن نقص حاد في الوقود والغذاء والإمدادات الأخرى، وهناك ارتفاع في حالات الأمراض مثل حمى الضنك، وفي بعض المناطق القطاع الصحي على وشك الانهيار، وهكذا أصبح الناس يموتون لأسباب يمكن علاجها والوقاية منها. وقد تم تسليط الضوء على وقوع مجاعة محتملة، مع استمرار حالة الأمن الغذائي في التدهور وأكثر من (١٢٠٠٠٠٠٠) مليون شخص يواجهون الآن مستويات حرجة من انعدام الأمن الغذائي<sup>١١</sup>.

تفتقر الحكومة اليمنية إلى الإمكانيات اللازمة لضمان توفير الرعاية والخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية اللازمة للأطفال. ويعتبر سوء التغذية لدى الأطفال من أبرز المشكلات التي واجهتهم خلال العام ٢٠١١م، فأكثر من ٥٠% من الأطفال اليمنيين يعانون من سوء التغذية الحاد، وهو ما يعني أن هؤلاء الأطفال الذين بلغوا نحو نصف مليون يعانون من سوء التغذية نتيجة الأوضاع السياسية والاقتصادية التي اجتاحت البلاد منذ بدء الاحتجاجات العام ٢٠١١م وحتى الآن، وازدادت الأوضاع سوءاً مع استمرار الحرب والصراعات السياسية، وغالبية الأطفال المصابين بسوء التغذية يتعرضون لإعاقة ذهنية والجسدية بالإضافة إلى الزج بهم إلى سوق العمل غير المهيكل وإلى التسول بسبب ما يعانيه أهلهم من فقر وعدم استقرار في الأعمال أو عدم توفرها أو نتيجة إغلاق المؤسسات والشركات العاملة في اليمن. ونتيجة لهذه الظروف، تم تهريب الأطفال إلى خارج اليمن. وبالرغم من أنه لا توجد إحصاءات رسمية حول عدد الأطفال الذين تم تهريبهم إلى خارج البلاد، لكن المنظمات العاملة في مجال الأطفال أوردت أنه تم تهريب (٥٦١١) طفلاً تقريباً خلال العام ٢٠١١م أغلبهم ممن يعيشون في المحافظات الشمالية (حجة، صعدة، الحديد، المحويت) وجرى تهريبهم إلى المملكة العربية السعودية وقد تم الإتجار بهم للعمل.

إن الفقر المدقع هو الدافع الأول وراء الإتجار بالأطفال. كما أن القانون لا يفرق بين الأطفال غير البالغين والأطفال البالغين كضحايا، إلا أنه ينص على عقوبة السجن التي قد تصل إلى ١٠ سنوات على أي شخص يدان بارتكاب جرائم تتعلق بالإتجار بالأشخاص، كما توجد قوانين أخرى

الذكور أعلى ٦٦,٥٪ مقارنة مع الإناث ٥٥,٣٪. في المقابل فإن نسبة أكبر ٣٠,٤٪ من أماكن عمل الفتيات غير مصنفة مقارنة مع الأَوْلاد ١٢,٥٪. ويعمل هؤلاء الأطفال بشكل أساسي خارج المنزل في حمل المياه إلى أسرهم وأسر أخرى. كما نجد نسبة كبيرة من الفتيات العاملات ١١,٥٪ مقارنة مع الأَوْلاد ٢,٩٪ تعمل ضمن منشآت صاحب العمل أو في منزله في المقابل تعمل نسبه أكبر من الأَوْلاد ٥,٢٪ مقابل ١,٨٪ في الشوارع<sup>١٢</sup>.

## العمل في قطاع السمك:

يعتبر قطاع السمك أحد قطاعات النمو في اليمن، ومن الممكن أن تختلف فرص عمل بعض المناطق الفقيرة في الجمهورية اليمنية خصوصاً وأن الساحل اليمني يمتد على ٢٣٥٠ كم. وبذلك يصبح قطاع السمك مهماً لرفع صادرات اليمن النفطية وفي تحسين سبل العيش لسكان المناطق الساحلية.

وظاهرة عمالة الأطفال في قطاع السمك ليست جديدة في سواحل اليمن. فقد تم تداول مهنة الصيد من الآباء إلى الأبناء، وشارك الأطفال الذكور الصيادين الكبار في رحلات الصيد منذ زمن بعيد. ويبدأ الأطفال المساعدة والقيام بمهام على متن القارب ويقومون بأعمال وضيعة كالطبخ لطاقم الصيد وتنظيف المركب أو فرز وتنظيف الأسماك التي يتم صيدها. ومع مرور الوقت يبدأ الأطفال بتحمل مسؤوليات أكبر، ويتم تدريبهم على العمل حتى يصبحوا صيادين ماهرين كآبائهم. وعلى الساحل يقوم الأطفال بتنفيذ مهام أخرى كصيد الأسماك بصنارات صغيرة وجمع القواقع والمحار والأسماك المدخنة، وكذلك أعمال مختلفة في أسواق الصيد بما في ذلك نقل الأسماك وبيعها وتنظيفها وتجهيزها. ولا تتطلب هذه الأعمال نفس مهارات الصيد، كما أنها ليست جزءاً من الحرفة التي تتطلب التدريب عليها. وتقتصر الأعمال على الرجال والأطفال في البحر<sup>١٣</sup>، وهذه الأعمال التي يقوم بها الصيادون الكبار والأطفال تعتبر من أعمال القطاع غير المنظم.

## البطالة

إن معدل البطالة السافرة والذي بدأ يتصاعد منذ نهاية الثمانينيات، لم يتجاوز ١١,٩٪ العام ٢٠٠٠م، بينما وصل إلى ٣٥٪ العام ٢٠٠٨م. ويقف معدل المشاركة في قوة العمل في اليمن عند ٣٦,٣٪ فقط. وما يقرب من ١٤٪ من السكان في قوة العمل هم عاطلون وبصورة رئيسية في الفئة العمرية من ١٥ إلى ٢٤ سنة. ويرتفع معدل البطالة للشباب في اليمن ضعفي معدلات العمالة للكبار. فمن يعمل من الشباب هو ١ فقط من بين ٥ شبان وشباب واحد من بين ٣ شبان وشابة واحدة من كل ٤٠ شابة<sup>١٤</sup>. ويشير مسح القوى العاملة ٢٠١٣-٢٠١٤م أن هناك (70٣٠٠٠) شخص غير عامل في اليمن. ويقابل هذا معدل بطالة وطنياً يصل إلى ١٣,٥٪. ويصل معدل بطالة النساء إلى أكثر من ضعفه

من معدل بطالة الرجال ٢٦,١٪ مقابل ١٢,٣٪. على صعيد مستوى التحصيل العلمي تظهر البيانات أن معدل البطالة يصل أعلى مستوياته في أوساط ذوي التعليم الثانوي ١٧٪ وإلى أدنى مستوياته في أوساط ذوي التعليم الأساسي ١٢٪ وبالنسبة للأشخاص الذين أكملوا التعليم بعد الثانوي، فمعدل البطالة عندهم يرتفع قليلاً ١٥٪ عن المتوسط الوطني ١٣,٥٪. وعلى مستوى العمر يكون معدل البطالة في أوساط صغار الشباب ٢٤-١٥ أعلى ٢٥٪ من الفئات العمرية الأخرى. وهذه النسبة تساوي تقريباً ضعف المتوسط الوطني.

كما تشير النتائج إلى أن ما يزيد على نصف العاطلين ٥٣٪ لم تتوفر لهم أي خبرة عمل سابقة. فقد كانوا يتحدثون عن عمل لأول مرة. أما في أوساط أولئك الذين توفرت لهم خبرة عمل سابقة ٤٧٪، فقد كانت غالبيتهم عمال زراعة ماهرة (١٣٣٧٠٠) شخص، يلي ذلك عمال الحرف اليدوية وما يرتبط بها (١١٧٨٠٠) شخص، ثم عمال الخدمات والمبيعات (١٠١٤٠٠) شخص. وبخصوص حجم قوة العمل، فالمهن المختلفة وصل معدل البطالة أعلى مستوياته في أوساط عمالي الحرف والمهن المرتبطة بها ١٩,٢٪ ثم الأشخاص العاملين في مهن أولية ١٨,٨٪<sup>١٥</sup>.

## الباحثون عن عمل

### الهجرة من وإلى اليمن وتأثيرها على العمالة

الهجرة والاعترا ب سمتان لازمتا تاريخ الإنسان اليمني منذ القدم، إذ نجد قصصاً كثيرة تغطي صفحات الكتب عن المهاجرين اليمنيين الذين توجهوا إلى كل الاتجاهات، وكانت اليمن مصدر الأفواج البشرية المتتالية خلال العقود الماضية. ولا شك أن العوامل المؤثرة في عملية الهجرة كثيرة ومعقدة ومتشابكة، ويجمع العديد من المهتمين والباحثين في شؤون الهجرات اليمنية المتتالية عبر التاريخ وحتى الوقت الحاضر على أن الهجرة في تاريخ اليمن لها مكانة خاصة ميزت شعبه عن كثير من الشعوب والحضارات، وأصبحت سمة بارزة لليمن تأثرت وأثرت وتفاعلت سلباً وإيجاباً بمختلف الظواهر الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والفكرية والدينية والطبيعية. وكانت نتيجة لتأثير أحد تلك العوامل، إلا أن العوامل الاقتصادية هي المؤثرة أكثر في عملية الهجرة.

ويعتمد معدل الهجرة بين منطقتين اعتماداً عكسياً على المسافة بينهما. ومن هذا المنطلق فإن أغلب الهجرات اليمنية منذ سبعينيات القرن الماضي وحتى اليوم، كانت وللزالت، إلى المملكة العربية السعودية. وتتميز تيارات الهجرة عادة بالمرحلية، حيث يتنقل الأفراد أولاً إلى المراكز الحضرية والمدن القريبة، ثم يتجهون بعد ذلك إلى المدن الكبيرة، ومن ثم إلى خارج اليمن. تعتبر اليمن واحدة من أقدم

١٧- العمال المهاجرون الإثيوبيون في مزارع القات في رداغ اليمن - دراسة تجريدية - المنظمة الدولية للهجرة - صنعاء - اليمن ٢٠١٤م ص٧.  
١٨- المنظمة الدولية للهجرة - دراسة تجريدية (العمال المهاجرون الإثيوبيون في مزارع القات برداع - اليمن) ص ٩، مرجع سابق.  
١٩- عبده محمد القبايطي، أحمد نعمان البركاني - أهمية توفير قاعدة للمعلومات والبيانات في مجال الهجرة والمغتربين في اليمن - ورقة عمل قدمت في ندوة (المغتربون: الرافد الأساسي للتنمية المستدامة) - المغتربون والتنمية الاقتصادية في اليمن- صنعاء، ١٥-١٧ مايو ١٩٩٩م ص١٧٤.  
٢٠- د. هدى البان - ورقة عمل قدمت في ندوة (المغتربون: الرافد الأساسي للتنمية المستدامة) - المغتربون والتنمية الاقتصادية في اليمن- صنعاء، ١٥-١٧ مايو ١٩٩٩م ص ١٢٤-١٢٩.

١٢- مسح عمالة الأطفال، مرجع سابق.  
١٣- عبد الواحد ثابت - كونيرا مور - عمالة الأطفال في قطاع السمك في اليمن - تقرير عن نتائج البحث الميداني الذي تم تنفيذه في محافظات عدن، حجة، الحديدة، تعز، ٢٠١١م.  
١٤- مسح المهاجرين العائدين في الجمهورية اليمنية ٢٠١٤م - منظمة العمل الدولية - المكتب الإقليمي للدول العربية - الطبعة الأولى ٢٠١٥م، ص ١٠.  
١٥- مسح القوى العاملة ٢٠١٣-٢٠١٤م، ص٤٧.  
١٦- المنظمة الدولية للهجرة - دراسة تجريدية - العمال المهاجرون الإثيوبيون في مزارع القات في رداغ - اليمن ٢٠١٤م، ص١٧.

المحليات ويكثرون أسراً ذات ثقافات متعددة، وقد عاد بعض المهاجرين إلى اليمن مع أسرهم وحملوا أثراً هائلاً على الثقافة المحلية نتيجة للتحويلات الاجتماعية والخبرات في التعليم وإدارة المشاريع<sup>١٧</sup>. وقد أشار بيزابيه في (الأسر اليمنية في التاريخ المبكر لـ إديس أبابا - إثيوبيا ١٩٥٠م: نهج تعديلي في تاريخ المهجر) إلى الدراسات الإفريقية العام ٢٠١١م (سافر العمال المهاجرون اليمنيون في أواخر القرن التاسع عشر إلى إديس أبابا، ولم يكن هناك نظام رسمي لمنعهم، حتى قام الإمبراطور منليك الثاني العام ١٩١٣م بإصدار قرار ينظم الدخول والاستقرار للأجانب. وعلى الرغم من صعوبة تقدير العدد الفعلي لليمنيين. العاملين في إثيوبيا، إلا أن سجلات مكتب الخارجية البريطاني تشير إلى أنه في منتصف عشرينيات القرن الماضي كان هناك ما بين ٧٠٠-٨٠٠ مسجل ضمن التشريع البريطاني في إديس أبابا. كما أطلق الاحتلال الإيطالي لإثيوبيا من منتصف الثلاثينيات حتى العام ١٩٤١م حملة بناء واسعة النطاق، والتي تم فيها بناء أربعة آلاف وأربعمائة وواحد وعشرين كيلومتراً من الطرق وثمانية آلاف وثلاثمائة وأربعة وثلاثين جسراً، وتم تجنيد عمال البناء من السكان المحليين وكذا من بلدان أخرى. ووصل اليمنيون في هذا السياق بأعداد كبيرة كعمال أجانب<sup>١٨</sup>. وقد بلغ عدد المهاجرين في إثيوبيا قبل عالم ١٩٥٠م خمسين ألف مهاجر<sup>١٩</sup>. وقد استمر تيار الهجرة طويلة المدى حتى أوائل السبعينيات من القرن العشرين، حين بدأ اليمنيون يتدفقون نحو البلدان العربية النفطية في شبة الجزيرة العربية، وكانت هذه الهجرات في معظمها قصيرة المدى. وقد جذبت دول الخليج العربي والسعودية في فترة السبعينيات من القرن الماضي المهاجرين اليمنيين من المهاجرين القديمة كإثيوبيا والصومال والسودان.

إن عدد المغتربين في البلدان العربية النفطية (٧٦٦,٠٠٠) والمغتربين اليمنيين في جيوتي (٢٥,٠٠٠) وفي السودان (٥,٠٠٠) وفي الأردن (٢٠٠٠) وفي الصومال (٤٠٠٠) وفي أوروبا وأمريكا يبلغ عدد المهاجرين اليمنيين (٤٠,٠٠٠) في أمريكا تليها بريطانيا (٣٢,٠٠٠) مغترب. وبالنسبة لبلدان شرق إفريقيا تزداد كثافة المغتربين اليمنيين في كل من كينيا وتنزانيا. أما عدد المهاجرين اليمنيين إلى بلدان آسيا، وهم مهاجرون مقيمون بصورة دائمة في إندوسيا والهند وماليزيا وبروناي وسنغفورة، فقد بلغ (٥,٦٣٠,٠٠٠) مهاجر وخاصيتهم أنهم قد ذابوا واندمجوا في مجتمعات تلك البلدان على الرغم من محدودية علاقتهم بالوطن الأم<sup>٢٠</sup>.

وفي العام ٢٠١٣-٢٠١٤م قام الجهاز المركزي للإحصاء بالتعاون مع منظمة العمل الدولية وبدعم منها ومن الوكالة السويسرية للتعاون والتنمية بمسح المهاجرين العائدين من المملكة العربية السعودية إلى اليمن. وقد شمل المسح (٢,٤١٤) أسرة في المحافظات الأربع الأكثر تأثراً من جراء عملية ترحيل المهاجرين اليمنيين وهي (تعز- حجة - الحديدة- المحويت). ويعيش السواد الأعظم من هذه الأسر (٨٢٪) في المناطق الريفية. بلغ عدد المهاجرين العائدين قسراً أكثر قليلاً من ٣٠٠٠ شخص من أفراد الأسر الذين شملتهم المقابلة في هذا المسح، ويدخل من ضمنهم ٧٤,٨٪ من الرجال في سن ١٥ سنة فأكثر. وتشير

خلال منتصف القرن العشرين. وقد قدرت وزارة الخارجية الأمريكية في العام ٢٠١٠م أن هناك (٥٥,٠٠٠) مواطن أمريكي يعيشون في اليمن (أي أنهم يمنيون حاصلون على الجنسية الأمريكية)، وتقع أكبر المجتمعات اليمنية - الأمريكية في الولايات المتحدة في أوكلاهوا - فريسنوا - بيكرسفيلد - ديريورن - وبروكلن - وبيفولوا<sup>٢١</sup>. ولكن ارتفاع أسعار النفط بعد حرب العام ١٩٧٣م في الشرق الأوسط، وازدهار اقتصاد المملكة العربية السعودية ودول الخليج العربي النفطية، أدت إلى تحويل وجهات المغتربين اليمنيين إلى هذه الدول، مع استمرار الهجرة إلى الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا، ولكن بصورة أقل من السابق. إن انتشار وسائل المواصلات ونمو المجتمعات الحضرية قد ساهم في زيادة الهجرة الداخلية والخارجية، خصوصاً قلة الأمطار وشح المياه الجوفية والتي كان يعتمد عليها المزارع اليمني وخصوصاً في الريف. أن أهم دافع للهجرة يكون في الغالب اقتصادياً، ويعتبر أهم مؤثر في اتخاذ قرار الهجرة. ومهما اختلفت اعتبارات حجم الهجرة وأسبابها وخصائص المهاجرين، فإن عملية الهجرة طالت أم قصرت، سهلة كانت أم صعبة - تحتوي على منشأ (وطن) للمهاجر - وجهة مقصودة وصعوبات وعقبات في الطريق ما بين المنشأ والجهة المقصودة، والأفراد يختلفون عن بعضهم البعض تبعاً لعوامل السن ومستوى التعليم والمستوى المهني، وتمثل هذه العوامل (مجتمعة) الأثر الاقتصادية والاجتماعية لبيئة اتخاذ القرار (قرار الهجرة) كموازنة بين إيجابيات وسلبيات الجهة المقصودة مع تلك الخاصة بمنطقة المنشأ، وبحيث تتأثر حسابات صافي العائد لهذه الموازنة بالعوامل والصفات الشخصية للمهاجر، وبحيث تكتمل عملية اتخاذ القرار بالاعتراف بوجود العقبات والصعوبات التي تواجه المهاجر والتي تؤثر في الأفراد تأثيراً متبايناً تبعاً لصفاتهم الشخصية.

قد تأثر حجم الهجرة تأثيراً مباشراً بدرجة تنوع مناطق البلد، وبتنوع السكان وبسهولة التغلب على الصعوبات التي تعترض عملية الهجرة، ولذلك ازدادت الهجرة في فترة السبعينيات من القرن الماضي عندما كانت دول الجوار تذلل الصعوبات لاستقدام اليمنيين من خلال تسهيل دخولهم وعدم وضع القيود على استقبالهم وإقامتهم ورحيلهم وتحويلاتهم. ولذلك فقد اتسعت عملية هجرة القوى العاملة الشابة والريفية نتيجة لتفشي البطالة في القطاع الريفي ووجود الفوارق الكبيرة في الدخول بين سكان الريف والمدن، بالإضافة إلى الشعور الذاتي بأن الهجرة ستلبي احتياجات المهاجر الأساسية وحاجاته الاختيارية، ولهذا بادر كثير من اليمنيين إلى اغتنام فرصة الهجرة.

وبما أن ظاهرة الهجرة اليمنية إلى وجهات متنوعة في العالم كان لها دور في تشكيل تاريخ البلد واقتصاده وسياسته وعلاقاته الاجتماعية وانتماءاته العرقية وتنميته، تشير المراجع التاريخية إلى أن الهجرة اليمنية الخارجية الأولى كانت بعد انهيار سد مأرب في القرن السادس الميلادي. نتج عن تواجد اليمنيين حول ساحل المحيط الهندي أعداد كبيرة من الرجال المقيمين لفترات طويلة في آسيا وإفريقيا وأجزاء أخرى من الشرق الأوسط، وكانوا في الغالب يتزوجون من النساء

أو ازدياد الطلب على ضرورات الحياة والاحتياجات اللازمة لحياة الأفراد من فرص العمل والتعليم والخدمات وغيرها. والإنسان بطبعه يميل إلى تحسين مستوى معيشتة دائماً بالبحث عن فرص ووسائل أفضل لحياته واستقراره. وهذه الظاهرة برزت في العقود الأخيرة بشكل ملحوظ وخصوصاً نزوح الأفراد من الريف إلى الحضر أو إلى خارج الوطن. إن بعض المحافظات تستقطب أعداداً كبيرة من أبناء المحافظات الأخرى وخاصة المجاورة لها والمحافظات الرئيسية على وجه الخصوص. فأمانة العاصمة (صنعاء) تأتي في الدرجة الأولى كمحافظة جاذبة، تصل معدلات الهجرة الداخلية إليها إلى حوالي ١٠٧,٤٪، أي أن حجم السكان القادمين إليها يزيد على حجم السكان الذين كانوا فيها، وذلك لكونها العاصمة السياسية لليمن الموحد، حيث انتقلت إليها أعداد كبيرة من الكوادر مع أسرهم بعد الوحدة، بالإضافة إلى أنها مركز أعمال وخدمات رئيسي، كما أن أعداداً كبيرة من المهاجرين العائدين استقروا فيها. وتأتي محافظة عدن في المرتبة الثانية، لكونها العاصمة الاقتصادية والتجارية لليمن الموحد، حيث بلغت النسبة ٢٤,٥٪. تليها محافظة الحديدة ١٠,٦٪. وهناك محافظات طاردة للسكان. إن تحرك السكان من منطقة إلى أخرى، حتى داخل البلد الواحد، له آثاره الإيجابية والسلبية. ففي بعض المناطق الريفية قد يتأثر القطاع الزراعي بشكل ملموس نتيجة فقدانه شريحة واسعة من العمالة الماهرة، ما يؤدي إلى تدهور الإنتاج الزراعي وهجران الأرض وتحولها إلى أرض بور، ناهيك عن الآثار الاجتماعية والاقتصادية الأخرى. ومن جانب آخر، فبالرغم من وجود الامتيازات الفردية التي قد يحصل عليها الفرد المهاجر والمنطقة المهاجر إليها، وخصوصاً في حالة الهجرة غير المنتظمة، قد تحدث إرباكات ومشاكل اجتماعية الزراعي وهجران الأرض وتحولها إلى أرض بور، ناهيك عن الآثار الاجتماعية والاقتصادية الأخرى. ومن جانب آخر، فبالرغم من وجود الامتيازات الفردية التي قد يحصل عليها الفرد المهاجر والمنطقة المهاجر إليها، وخصوصاً في حالة الهجرة غير المنتظمة، قد تحدث إرباكات ومشاكل اجتماعية واقتصادية

البيانات الخاصة بالعمر أن أكثر من ٥٠٪ من الرجال اليمنيين يهاجرون خلال فترة حياتهم، والنصف منهم تقريباً هم أرباب أسر، في حين أن ٣٧٪ هم أبناء رب الأسرة، وما يزيد قليلاً عن ٥٠٪ من المهاجرين لم يتوفر لهم التعليم الأساسي. ومع ذلك فحوالي ٢٩,٧٪ منهم يقرأ ويكتب، وما يقرب من الربع كانوا قد أكملوا التعليم الأساسي، و٢١٪ أكملوا التعليم الثانوي و٢,٥٪ أكملوا مستوى تعليمي أعلى من ذلك. حوالي ٧٥٪ من حالات الهجرة كانت بقرار اتخذها المهاجرون أنفسهم. وكان انعدام فرص العمل في اليمن، إلى جانب قلة مهارات العمل عند المهاجرين من ضمن الأسباب التي دفعتهم إلى الهجرة. ودول تجربة العمل في السعودية يشير المسح إلى أن النجاح لم يحالف كل المهاجرين الذين شملتهم مقابلات هذا المسح في سعيهم للحصول على عمل، مع أن أكثر من ٣٠٪ حصلوا على أكثر من فرصة عمل واحدة، وفي ٤٥٪ من الحالات كانت الوظائف بدوام كامل، وأكثر من ٣٠٪ بدوام جزئي بصورة منتظمة، في حين أن ما يقرب من ٢٠٪ في وظائف عرضية (غير منتظمة) بأجر يومي. وفيما يزيد عن ٦٠٪ من الحالات تطلبت الوظيفة عملاً إضافياً يتم عادة بطلب من صاحب العمل، وفي ٧٠٪ من الحالات ازدادت ساعات العمل اليومي عن ٨ ساعات<sup>٢١</sup>.

وأسباب عودة اليمنيين المهاجرين من المملكة العربية السعودية قسراً خلال الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤م، تعود إلى قرار السعودية بسعودة الوظائف. وقد أشار المسح إلى أن ٩٥٪ من الحالات بررت السلطات في السعودية الترحيل القسري للعمال المهاجرين لأسباب عدم حيازتهم الوثائق السليمة، وبعد عودتهم إلى اليمن، واجه المهاجرون المرحلون صعوبات لا يستهان بها في الحصول على عمل، أو قليل منهم من حالفه الحظ في الحصول على عمل، حيث لم يتجاوز عدد من كان يعمل منهم وقت إجراء مقابلات هذا المسح عن ٤٦٪ تركّز عملهم بصورة رئيسية في قطاعي البناء أو الزراعة.

اليمن هي الأكثر تضرراً من القرار السعودي الذي صادقت عليه الرياض في مارس ٢٠١٣م، حيث أحصت منظمة الهجرة الدولية (٦٥٣٣٩) عاملاً مرحلاً خلال الفترة من يونيو ٢٠١٣م إلى ديسمبر ٢٠١٤. وهؤلاء العمال دخلوا بصورة رسمية عبر منفذ الحدود في الطوال على بعد ١٠ كيلومترات شمال حرض في محافظة حجة. اتسمت الأعمال التي قام بها العائدون في معظمها بضعف الأجور وضعف الحماية على حد سواء. ففي ٣٠ حالة فقط ازداد الأجر عن ٩٥\$ في الشهر، ومعظم الأعمال كانت أعمالاً قصيرة الأجل وعموماً تكون مدفوعة الأجر على أساس يومي. ولم يتجاوز عدد الأعمال التي من المتوقع أن تستمر لأكثر من عام عن ٢٥٪<sup>٢٢</sup>.

## الهجرة الداخلية:

تبرز أهمية دراسة الهجرة الداخلية كظاهرة اجتماعية، كونها أحد العوامل الرئيسية المؤثرة في النمو السكاني والتغيرات الديمغرافية وتوزيع السكان وانتشارهم بين المحافظات وفي الريف والحضر أيضاً. وعادة ما تنشأ وتنشط حركة الهجرة بفعل ازدياد السكان في بعض المناطق

<sup>٢١</sup> مسح المهاجرين العائدين في الجمهورية اليمنية ٢٠١٤م - منظمة العمل الدولية - المكتب الإقليمي للدول العربية - بيروت لبنان ص ٩.

<sup>٢٢</sup> مسح المهاجرين العائدين - مرجع سابق ص ٩.

<sup>٢٣</sup> القوى العاملة - وثائق ندوة القوى العاملة التي أقامها المجلس الاستشاري بالتعاون مع وزارة العمل والتدريب المهني المنعقدة في الفترة من ٢٦-٢٨ أكتوبر ١٩٩٨م - صنعاء - الجمهورية اليمنية.

<sup>٢٤</sup> د. علي المهدي - القطاع غير المنظم في الدول العربية - التقرير العربي حول التشغيل والبطالة في الدول العربية نحو سياسات وآليات فاعلة - منظمة العمل العربية ٢٠٠٨م ص ٢٤٣.



## العمالة الوافدة:

لقد نمت وترعرعت في ظل الثورة المباركة خلال العقود الخمسة الماضية أعداد هائلة من الكوادر اليمنية المؤهلة والمدرّبة في المجالات المختلفة، والتي تلقت تأهيلها وتدريبها داخل البلاد وخارجها، واكتسبت خبرات عملية واسعة في مجالات تخصصاتها خلال تلك السنوات الطويلة. وعلى الرغم من ذلك، ما زال عدد الكوادر اليمنية ذات الكفاءة والخبرات العالية، لم يأخذ حقه في سائر القطاعات الاقتصادية. وقد استمرت الحكومة والقطاع الخاص في استخدام العمالة العربية والأجنبية في السنوات الماضية. وقد قدر العدد الإجمالي للرخص الممنوحة للعمالة الوافدة خلال الفترة من ١٩٩٢-١٩٩٧م بـ (١٠٨٣٨٥)، حيث بلغت العام ١٩٩٢م (١٧٥٩٧) حسب تصاريح العمل الممنوحة، وارتفعت العام ١٩٩٤م إلى (٢٥٩٩٢). ولكن هذه الأعداد تقلصت في السنوات الأخيرة بسبب تكاليف استخدام العمالة الوافدة وتوفير الكوادر اليمنية من فنيين أو مهن متخصصة، وحتى المدرسين في مراحل التعليم الأساسي والثانوي والجامعي كانت هناك أعداد كبيرة منها من الدول العربية.

أما العمالة الوافدة حسب تقرير وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لعام ٢٠١١م، فلم تتجاوز تصاريح العمل الممنوحة لها (١٩٠٠٠) تصريح، وتقلصت هذه العمالة بسبب الثورة الشبابية في ١١ فبراير ٢٠١١م وما ترتب عليها من ثورة مضادة حتى الآن لتصل إلى (١٣٠٣٨) العام ٢٠١٤م حسب تقرير وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل حيث بلغ الجدد منهم (٣٧٦٣) عاملاً وعاملة منهم (٢٧٧٣) ذكور و(٩٩٠) إناث، والذين تم تجديد تصاريحهم (٩٢٧٥) منهم (٥٩٦٨) ذكور و(٣٣٠٧) إناث. مع الإشارة إلى أن اليمن دولة مورّدة للعمالة وليست مستقبلية، إلا أن الاحتياجات في بعض التخصصات الفنية وبعض المهن والعمالة المنزلية لا تزال اليمن تستقطبها، وهناك أعداد كبيرة من اللاجئين الصوماليين والإثيوبيين يعملون في أعمال غير مهيكلة مثل الأعمال في الزراعة وفي النظافة وغسل السيارات في الشوارع. ولا توجد إحصائيات لعدد العاملين والعاملات في هذه الأعمال غير المهيكلة، حيث إنه لم يمنح لهم تصاريح عمل.

## اللاجئون

في الوقت الحاضر عندما يصل اللاجئون وطالبو اللجوء المهاجرون من القرن الإفريقي إلى سواحل اليمن، فإنهم يجدون بلداً يخوض صراعات سياسية وصعوبات اقتصادية.

حيث وصلت نسبة الهجرة البحرية إلى اليمن منذ ٢٠٠٧م إلى حوالي ٦٨٪ من الإثيوبيين، وهو ما يعادل (٣٧٦٠٥٥) من أصل (٥٥١٢٩٧) قادمين من القرن الإفريقي. وبالنسبة للواصلين الجدد للأعوام ٢٠١٣-٢٠١٦م مرفق جدول رقم (١٣) الواصلون الجدد خلال الأعوام ٢٠١٣-٢٠١٦م

## الأثار الاقتصادية والاجتماعية للعمل غير المهيكل:

### الأثار الإيجابية للعمل غير المهيكل:

يسعى الكثير من الأشخاص الذين لم يتمكنوا من الحصول على عمل لائق وبدخل كافٍ إلى كسب العيش من خلال العمل الذاتي، أو كعمال في أعمال غير مهيكلة. ويمكن وصف العمل غير المهيكل بصورة واسعة كقطاع يتألف من وحدات تشتغل في إنتاج سلع أو خدمات هدفها الأساسي توفير العمل والدخل للأشخاص المعنيين. وهذه الوحدات تشتغل عادة عند مستوى منخفض من التنظيم، وينعدم فيها أو يكاد التقسيم بين العمل ورأس المال كعوامل إنتاج ونطاق عملها صغير. وتؤسس علاقات عمل - إن وجدت - في الغالب على التشغيل غير الرسمي والقرابة أو العلاقات الشخصية والاجتماعية بدرجة أكبر من الترتيبات التعاقدية التي تتضمن ضمانات رسمية. إن العمل غير المهيكل يقوم بوظائف ذات فائدة للاقتصاد الوطني. فهو يخفف من وطأة البطالة، بتوفير فرص عمل للعمال غير المهرة الذين يعجز القطاع النظامي عن استيعابهم، ولا يقتصر على توفير فرص عمل للمتطلين في فترات الانكماش فحسب، بل يوفر احتياطي عمل هائلًا يمكن للقطاع المنظم أن يلجأ إليه في فترات التوسع الاقتصادي، أي أن العمل غير المهيكل يقوم بوظيفة الخزان الذي يستوعب الفائض العمالة عندما يكون الاقتصاد في حالة انكماش ويعيد طرح الفائض في الاقتصاد عندما يكون في حالة توسع، وهو بذلك يساعد إلى حد ما في التقليل من الخلل في سوق العمل بين العرض والطلب في فترات الانكماش والتوسع.<sup>٤</sup>

ويقوم العمل غير المهيكل بدور مساعد للقطاع المنظم في توفير السلع والخدمات لتلبية احتياجات المدن حينما يتعذر على القطاع المنظم تأمين ذلك. كما يلعب في التعاقد من الباطن لتنفيذ أعمال وأنشطة القطاع المنظم مثل الخدمات التموينية والأمنية والنقل والبناء والحفر وغيرها (على سبيل المثال العمل مع الشركات النفطية). لذلك فإن معظم الناس يعملون في العمل غير المهيكل ليس بخيار منهم ولكن نتيجة الافتقار إلى الفرص في القطاع المنظم وانعدام سبل أخرى لكسب لقمة العيش.

### الأثار السلبية للعمل غير المهيكل:

على الرغم من الجوانب الإيجابية للعمل غير المهيكل التي سبقت الإشارة إليها، إلا أن سلبياته أكثر ضرراً على الاقتصاد الوطني من ناحية، ومن ناحية أخرى على حقوق العاملين في هذا القطاع، ونوجزها في ما يأتي:

١- إن اتساع انتشار العمل غير المهيكل في جميع جوانبه يمثل تحدياً كبيراً أمام حقوق العمال - بما في ذلك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والحماية الاجتماعية وظروف العمل اللائق والتنمية الشاملة وسيادة القانون، له تأثير سلبي على تنمية المنشآت المستدامة والإيرادات الحكومية ونطاق عمل الدولة خصوصاً في ما يتعلق بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والهيكلية وسلامة

- المؤسسات والمنافسة الشريفة في الأسواق الوطنية والدولية.
- ٢- إن الوحدات الاقتصادية التي تعمل في العمل غير المهيكل لا تعمل بالقوانين واللوائح والأنظمة المنظمة للحقوق والواجبات.
- ٣- إنكار الحقوق في العمل والافتقار إلى فرص العمل الجيدة والكافية وعدم ملاءمة الحماية الاجتماعية أو عدم توفرها وغياب الحوار الاجتماعي.
- ٤- النساء والأطفال والعمال الأكبر سنًا واللاجئون والفقراء والأشخاص ذوو الاحتياجات الخاصة معرضون بدرجة خاصة لخطر جوانب العجز في العمل اللائق في العمل غير المهيكل.
- لذلك فإن العامل في العمل غير المهيكل يعاني من:
- عدم وجود عقود عمل أو اتفاق على أجر محدد.
  - تدني مستوى الأجر وعدم الحصول عليه في مواعيد ثابتة ومحددة.
  - عدد ساعات العمل غير محددة وغير منتظمة.
  - عدم الحصول على منافع أخرى غير مرتبطة بالدخل مثل التأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي.
  - أكثر عرضة للفصل من العمل في أي وقت يقرره صاحب العمل.
  - أكثر عرضة للفقر بسبب عدم وجود ضمانات للبقاء في العمل وعدم وجود ضوابط لإنهاء الاستخدام.



اتغو الحناء في الشوارع والحارات

## الفصل الخامس

تفاعل منظمات المجتمع المدني  
والنقابات العمالية مع العاملين  
والعاملات غير المهيكليين

## تشكيل الحركة النقابية اليمنية:

جاء نشوء وتطور الحركة الوطنية في عدن ليشكل أحد أهم عوامل شد أزr الانتفاضات المسلحة في الريف، وقوة فعالة لمواجهة المخططات البريطانية. وشكلت الحركة العمالية أهم الدعائم الأساسية للنضال الوطني.

بعد أن أصبحت عدن مقر القيادة البريطانية للشرق الأوسط، وبعد إنشاء مصافي تكرير البترول، ومن خلال الأعمال وازدياد التجارة وتصدير البترول إلى أوروبا وزيادة مرور البواخر إلى ميناء عدن لكونها ميناء حراً، أصبحت عدن مركزاً تجارياً للتصدير والاستيراد لعموم اليمن والبلدان المجاورة، إضافة إلى إنشاء العديد من المشاريع الزراعية والاهتمام بزراعة القطن للتصدير ونشوء المعامل والعمران. هكذا تدفقت الثروة إليها. وازداد عدد العمال بصورة كبيرة وارتفع العدد من (٨٢٠٠) عامل العام ١٩٤٦م إلى (٨١٩٧٥) عاملاً العام ١٩٦٥م<sup>٢٥</sup>.

أسست الإدارة البريطانية إدارة العمل والشؤون الاجتماعية، وصدر العام ١٩٤٢م قانون تسجيل النقابات والنوادي، وبين عامي ١٩٥١-١٩٥٤م تشكلت العديد من الجمعيات العمالية في بعض المشاريع والمؤسسات، ومنها جمعية عمال سلاح الطيران المدني، وجمعية موظفي وعمال خطوط عدن الجوية. وفي العام ١٩٥٢م تشكلت نقابة عمال الطيران المدني ونقابة العمال الفنيين وكالتكس والمصافي والميناء وشركة البس ولوك توماس وشركة الملاحة وكوري براذر. ووصل عدد النقابات إلى ١٢ نقابة العام ١٩٥٥م.

وبعد أن خاض العمال سلسلة من الإضرابات للمطالبة بحقوقهم، أرادت الإدارة البريطانية غلق النقابات تحت مبرر مزاوله النشاط السياسي، وتبتهت قيادة (الجبهة الوطنية المتحدة) إلى المخطط البريطاني الهادف إلى تعليق العمل النقابي، فقرروا إنشاء (مؤتمر النقابات) ليتولى معالجة القضايا العمالية والمهنية وتفويت الفرصة على الإدارة البريطانية. وفي مارس العام ١٩٥٦م اجتمع ممثلو النقابات وشكلوا من بينهم هيئة إدارية كقيادة للمؤتمر.

وازداد انضمام النقابات إلى المؤتمر فبلغت ٣٢ نقابة تضم ٢٢,٠٠٠ عضو، وتطور الجهاز الإداري للمؤتمر، وشكل المؤتمر العمالي أول إطار للوحدة الوطنية<sup>٢٦</sup>، ومنذ تأسيسه نشط مؤتمر عدن العمالي وأصدر صحيفة العامل في أكتوبر العام ١٩٥٧م وكذلك صحيفة الفكر ثم صحيفة العمال. وفي نيسان/أبريل ١٩٥٨م قام العمال بإضراب احتجاجاً على الهجرة الأجنبية إلى عدن.

ومع استمرار مشاركة العمال في النضال السياسي والنقابي حتى الاستقلال في ٣٠ تشرين ثاني/نوفمبر ١٩٦٧م للشطر الجنوبي من اليمن، تمت إعادة بناء الحركة النقابية في إطار (الاتحاد العام لنقابات العمال) ليشمل كافة المحافظات الجنوبية والشرقية.

أما في ما يتعلق بالعمل النقابي في ما كان يسمى الجمهورية العربية اليمنية (المحافظات الشمالية) فيعود نشوء نقابات العمال إلى منتصف الخمسينيات حين وجدت مشاريع خدمية (الموانئ والطرق) وأدى القضاء على النظام الملكي وقيام الجمهورية في أيلول/سبتمبر

١٩٦٢م إلى كسر احتكار التجارة، وفتح الباب على مصراعية أمام الحركة التجارية، والتطور الاقتصادي، وظهرت شركة المزا للزراعة والتي وضعت تحت إشراف الحكومة، وأنشئ مصنع الغزل والنسيج على أيدي خبراء صينيين استوعب (٨٠٠) عامل و(٥٠٠) عاملة في صنعاء، وأنشئ مصنع للأواني المنزلية، ومصنعان للمشروبات الغازية، ومصنع للسجائر في الحديدية، ومصنعان للإسمنت في كل من الحديدية - باجل وصنعاء - عمران، ومعامل للبسكويت والحلويات في تعز. وأدى هذا التطور إلى بداية تكوين مجموعات عمالية عملت في طريق صنعاء تعز وفي ميناء الحديدية وفي الخدمات وأعمال البناء.

وفي ١٧ تموز/يوليو ١٩٦٣م، اجتمع أكثر من ٢٠٠٠ عامل ليشهدوا قيام أول تنظيم عمالي في صنعاء بصورة رسمية، ثم توالى نشأة النقابات، وقد انعقد أول مؤتمر نقابي في ١٤ تموز/يوليو ١٩٦٥م.

احتل العمل النقابي موقعاً مهماً في الحياة الاقتصادية والسياسية خلال تلك الفترة، إلا أن العمل النقابي في الشمال، واجه انتكاسة بعد حركة ٥ تشرين ثاني/نوفمبر ١٩٦٧م حتى أعيد تشكيله العام ١٩٨٤م، وحتى تم دمج اتحادي عمال الشمال والجنوب بعد تحقيق الوحدة اليمنية في آيار/مايو ١٩٩٠م تحت مسمى الاتحاد العام لنقابات عمال اليمن. وبعد حرب ١٩٩٤م سيطر حزب المؤتمر الشعبي العام على أنشطة الاتحاد العام لنقابات عمال اليمن، ولم يعقد المؤتمر الانتخابي إلا في آيار/مايو ٢٠٠٨م. ومنذ ذلك التاريخ وحتى الآن لم تجر انتخابات لـ على مستوى النقابات العامة ولا على مستوى الاتحاد العام. وقد أقر الاتحاد العام لنقابات عمال اليمن التصنيف المهني للنقابات العمالية في اليمن كما يأتي:

- ١- النقابة العامة لعمال النفط والتعدين والصناعات الكيماوية.
- ٢- النقابة العامة لعمال النقل والمواصلات.
- ٣- النقابة العامة للبريد والاتصالات وتقنية المعلومات.
- ٤- النقابة العامة للعمال الزراعيين.
- ٥- النقابة العامة للصناعات الغذائية الخفيفة.
- ٦- النقابة العامة لعمال البناء والأخشاب وصنع مواد البناء.
- ٧- النقابة العامة لعمال المصارف والتجارة والتأمينات والأعمال المالية.
- ٨- النقابة العامة لعمال الصناعات الكهربائية.
- ٩- النقابة العامة للمياه والبيئة.
- ١٠- النقابة العامة للعمال في الخدمات الإدارية والاجتماعية.
- ١١- النقابة العامة لعمال الطباعة والثقافة والإعلام.
- ١٢- النقابة العامة للمهن الصحية.
- ١٣- النقابة العامة للعمال في المجال السمكي.

<sup>٢٥</sup> سعيد أحمد الجناحي - الحركة الوطنية اليمنية - من الثورة إلى الوحدة - الطبعة الأولى - إصدار مركز الأمل للدراسات والنشر - صنعاء - الجمهورية اليمنية، ص ١٣٠-١٣١.

<sup>٢٦</sup> الجناحي سعيد أحمد - الحركة الوطنية اليمنية - من الثورة إلى الوحدة - الطبعة الأولى - إصدار مركز الأمل للدراسات والنشر - صنعاء - الجمهورية اليمنية ١٩٩٢م، ص ١٣٠-١٣١ مع التصرف، مرجع سابق.

<sup>٢٧</sup> النظام الأساسي للاتحاد العام لنقابات عمال اليمن.

١٤- النقابة العامة للغزل والنسيج.

١٥- النقابة العامة للعاملين في النظافة والبلديات والتخطيط الحضري. وتعتبر النقابات والجمعيات والمنظمات جزءاً من ركائز ومؤسسات المجتمع المدني في اليمن بحكم توجهها بعد الوحدة إلى توجه ديمقراطي شوروي وتعدد سياسي. وقد حددت المادتان (٦،٧) من النظام الأساسي للاتحاد العام لنقابات عمال اليمن أهداف ومبادئ الاتحاد على المستويات الوطنية والعربية والدولية، والتي من أهمها الدفاع عن حقوق العمال ورعاية مصالحهم والعمل على رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي والمهني، والحفاظ على استقلالية الاتحاد وحرية التعبير والنشاط النقابي، والدفاع عن الحريات العامة وحقوق الإنسان، والعناية بأوضاع العمال اليمنيين في المهجر وأسرهم، وتعزيز المساواة في فرص العمل، وتحسين وضع المرأة العاملة، والحد من ظاهرة عمل الأطفال، والمحافظة على البيئة العامة وبيئة العمل، والنضال من أجل تحقيق وحدة نضال الحركة النقابية العربية والدولية ووحدة مصالحها وترسيخ روح التضامن مع القضايا القومية ومع مختلف قضايا الشعوب<sup>٣٧</sup>.

تعتبر منظمات المجتمع المدني هي الركيزة الأساسية لدعم حقوق ومكتسبات العمال، وهي تكوينات نقابية تسعى إلى الدفاع عن حقوق العمال المشروعة، وتهدف في سبيل ذلك إلى الارتقاء بمستويات تلك الحقوق، بتوحيد سلوكهم وتمائل اتجاهاتهم وتجانس تفكيرهم، وهي تجمع اجتماعي فتوي يتخذ نمط الجماعة أسلوباً في التفكير والعمل، لتحقيق المصلحة المشتركة لأفراد ذلك المجتمع العمالي. وإلى جانب ذلك فإنها تتميز بعدد من المميزات أهمها:

- إن قناعاتها تترسخ وترتكز على مبادئ بأن على أفرادها العاملين أن يعملوا على تنظيم أنفسهم للمطالبة بحقوقهم.
- إن أهدافها وغاياتها واحدة وذات طبيعة دائمة.
- إن عملها يتصف بالفعالية والاستمرار.
- إنها تعمل وفق قواعد وسلوك ملزم لجميع أفرادها.
- إنها تحضى بقبول وموافقة السلطة السياسية وعملها مقنن بقواعد قانونية. وفي هذا السياق يمكن لنا أن نبين مدى فعالية وتفاعل منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية مع العاملين المهيكليين في اليمن، إذ يمكن القول إن هذه المنظمات والنقابات لا تتمتع بنفس القدر من التفاعل والفعالية في التعاطي مع القضايا الحقوقية والمصالح الحيوية للعاملين في القطاع غير المهيكلي للأسباب الآتية:

- يختلف التفاعل باختلاف الرؤى والأهداف التي يحملها القائمون على العمل في هذه المنظمات والنقابات، والتي كانت في السنوات السابقة، على الرغم من تسييسها، تتسم بالفعالية والتفاعل للأسباب ارتأت فيها السلطة الحاكمة أن تظهر نفسها بصورة إيجابية أمام القواعد الشعبية والجماهيرية، وتعبّر لهم عن أنها نصير ومدافع عن حقوق العمال، وأنها مساندة وداعمة لهذه النقابات العمالية، فكانت الصورة الذهنية إيجابية لدى العاملين والعاملات في القطاع غير

المهيكلي في هذه النقابات التي تمكنت من أن توفر لهم قدراً مناسباً من الحقوق والمكتسبات العمالية أهمها:

- قانون تنظيم النقابات العمالية رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢م، وتشكيل لجان نقابية ونقابات فرعية ونقابات عامة والاتحاد العام لنقابات عمال اليمن وفروعه في المحافظات، وهي نقابات عمالية متخصصة في مجالات معينة، استطاعت أن تؤطر عملها التنظيمي والإداري والخدمي، وأن توجد لها مكانة مرموقة في الساحة النقابية في البلاد، وقدمت خدمات نوعية لعاملاتها وعاملاتها في القطاع غير المهيكلي، ومنها نقابة عمال الحراسة الأمنية الخاصة، ونقابة الباعة المتجولين، ونقابات محلات البنشر والزيوت، بالإضافة إلى جمعيات ونقابات الصيادين التي تعمل في مجال الإنتاج السمكي، وفي مجال التسويق لهذا المنتج وإن كانت معظمها لا تزال تستخدم أساليب ووسائل إنتاج نمطية في عملها.

- إن بعض هذه المنظمات والنقابات تفتقر إلى بناء قدراتها، وتعاني من (فقر القدرة)، وتعني بها ضعف قدراتها على بناء هيكلها الأساسية في العمل، وبناء قدرات أفرادها، وعدم قدرتها على زيادة طاقاتها الإنتاجية والتسويقية، وفرض نفسها أمام الشركات الإنتاجية المنافسة التي أصبحت تنافسها في فرض قوتها ومكانتها في السوق لاعتبارات عدة، ما يؤثر سلباً على ضعف إمكاناتها وعدم تمكنها من تعزيز علاقاتها وتوثيق تعاونها مع العاملين في هذا القطاع الذي ينتمون إليه. وهذه الإشكالية تؤثر على تفاعلها مع قضايا العمال.
- إن هذه المنظمات والنقابات العمالية لم تتمكن من تحقيق التفاعل المرجو لعاملاتها في القطاع غير المهيكلي، لأنها لم تتمكن من إيجاد بيئة مؤسسية متكاملة مثل توفير رأس مال مناسب لإدارة وتسيير دفة العمل، وبناء طريق العمل التنظيمي والتخطيطي داخل هيئاتها الإدارية، وغيرها من العوامل التي تسهم في الدفع بعجلة العمل التطوعي لهذه المنظمات والنقابات. وتعد هذه الإشكالية إحدى المعوقات الرئيسية التي تقف عقبة أمام تفاعل هذه المنظمات والنقابات العمالية مع العاملين والعاملات في القطاع غير المهيكلي.
- إن العديد من المنظمات والنقابات العمالية لم تعد قادرة على التفاعل مع قضايا وحقوق العاملين والعاملات في القطاع غير المهيكلي بسبب الأزمات السياسية والحرب والنزاعات المسلحة. ولم تتمكن من النأي بنفسها عن تلك الصراعات، فتغيرت بل وعجزت في أحوال كثيرة عن الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم ومكتسباتهم أمام هذا التيار الجارف من المشكلات والتحديات، وحتى إنها لم تتمكن من عقد دوراتها الانتخابية.

- كما لم تتمكن هذه المنظمات والنقابات من توحيد مواقفها وصفوفها وسلوكها واتجاهاتها بما يخدم مصالح هؤلاء العاملين، إذ لم تعد هذه المنظمات والنقابات تجمعاً اجتماعياً صرفاً، بسبب الظروف والأوضاع السياسية التي اجتاحت البلاد، بل تحول كثير منها إلى تجمع سياسي، وإن لم تعلن عن ذلك صراحة، بل يتجسد ذلك في ممارساتها ومواقفها في التعامل مع أطراف الصراع. وبهذا تكون قد خرجت عن

أهدافها الرئيسية التي أنشئت من أجلها وهي التعبير والدفاع عن حقوق أعضائها.

- لم يعد نمط الجماعة هو المحرك والدافع الأساسي للدفاع عن حقوق ومصالح العمال في القطاع غير المهيكّل، لأن الألقنة تكشفت والصور اتضحت وعبرت عن زيف نزاعاتهم التي كانوا يعبرون بها عن الحقوق والمكتسبات.

- إن بعض هذه المنظمات والنقابات العمالية أمام هذا الكم الهائل من المشكلات والتحديات، لم تتمكن من إعادة تنظيم نفسها في صورة الحشد، لتفرض حقوقها وحقوق عاملها في ظل غياب السلطة الحاكمة، ووجود سلطة الأمر الواقع مع الساحة السياسية والمجتمعية. ولم تتمكن من تحقيق أهدافها في خدمة حقوق العمال في هذه الظروف، بينما بدأ البعض الآخر منها يندرف عن مساره. وحلت الصراعات السياسيّة والفئويّة والمذهبيّة بين قياداتها وأعضائها، ولم تعد متفاعلة مع القضايا الأساسية لحقوق العمال، وقلت درجة استجابتها وتفاعلها في التعاطي مع قضاياهم وحقوقهم، وضعفت قدراتها في تخطي المشاكل والتحديات التي تعترض سير عملها.

## عرض بعض التجارب لتأطير وتنظيم آلية العمل في المنظمات والنقابات العمالية:

### تجربة الاتحاد السمكي:

تمكن الاتحاد السمكي من تأطير وتنظيم آلية عمله وعمل الجمعيات التي تعمل تحت لوائه، والذي استطاع توحيد جهودها في المساهمة بتأسيس هذه الجمعيات التي يتسم عملها بأنه ذو طابع إنتاجي تسويقي.

- قام الاتحاد بمأسسة عمله وعمل الجمعيات التي تنضوي تحت لوائه ولها ذات الأهداف ومصالحها مشتركة لخدمة حقوق العمال في هذا القطاع غير المهيكّل، فاتجهت إلى وضع نظام أساسي للاتحاد وإعداد نظم ولوائح عمل تساعده على تحقيق بناء تنظيمه الإداري والمؤسّس، وتمكنه من تقديم خدمات للصيادين العاملين في مجال الصيد البحري في كل أنحاء الجمهورية.

- تمكن هذا الاتحاد من تحقيق عوامل النجاح باجتذاب عدد كبير من هذه الجمعيات والعمل معه وبشراكة فاعلة أكسبته مزيداً من الثقة والمصداقية في عمله، وساعد في ضم العديد من الجمعيات السمكية لتعمل معه.

- حقق الاتحاد خطوات متقدمة أكثر عندما شرع في تقديم قروض ميسرة للصيادين لتمكينهم من شراء قوارب صيد يعملون بها لحسابهم الخاص. وكان من نتائج ذلك أن الصيادين الذين اقترضوا من الاتحاد لشراء هذه القوارب تحسن مستوى دخولهم وتطور نمط معيشتهم.

- سعى الاتحاد إلى بناء قدراته وقدرات هذه الجمعيات بتنظيم عدد من أنشطة بناء القدرات في المجال التخطيطي، التنظيمي والإداري.

- تمكن الاتحاد من مواجهة البطالة الموسمية التي يواجهها الصيادون

في بعض مواسم الصيد الذين يستخدمون أدوات الصيد، فأحل محلها قوارب الصيد التي مكنت الصيادين إلى حد ما من رفع إنتاجيتهم بالتحرك إلى مواقع ومناطق صيد تتوافر فيها أنواع عديدة من الأسماك، ما مكّنهم من رفع مستوى الدخل لديهم والادخار لمواجهة المشاكل المتعلقة بصعوبة الصيد في بعض المواسم. - استطاع الاتحاد أن يقر نظام الإقراض وفق لائحة عمل ووفقاً لألوية احتياج العاملين والعاملات، وبناء على قواعد وضوابط وشروط لا يستطيع أحد تجاوزها، لإفساح المجال أمام المستحقين من هؤلاء العاملين، ما منحه القوة على فرض احترامها وسلطاتها بما يتمتع به من حيادية في التعامل مع أعضائه ومننفعيه من العمال، خالية من التحيز. وهو بهذا تمكن من الوصول إلى معالجات لمشاكل عدد كبير من الجمعيات والصيادين الذين هم أعضاء في الاتحاد وجمعياته. - استطاع الاتحاد بفضل تلك الجهود من الارتقاء بمستوى الأداء وتحقيق الكفاية الإنتاجية. إلا أن المشوار سيظل طويلاً. ومثل هذه التجربة جديرة بالنشر والتعميم والتسويق لها لتعم الفائدة. وهناك أمثلة على نجاح العديد من المنظمات والنقابات العمالية لا يتسع المقام لذكرها، بل اكتفى الباحث بعرض أحد هذه النماذج، حتى لا يُعتقد أن هذه هي التجربة الوحيدة الناجحة في اليمن.

## الفصل السادس الاستنتاجات والتوصيات

## المراجع:

- القطاع غير المنظم في الدول العربية - دراسة تحليلية - الواقع ومتطلبات الاندماج في الاقتصاد المنظم - منشورات منظمة العمل العربية ٢٠٠٩ م.
- التقرير العربي الأول حول التشغيل والبطالة في الدول العربية - نحو سياسات وآليات فاعلة - منظمة العمل العربية ٢٠٠٨.
- عمل النساء في القطاع غير المنظم في اليمن - دراسة المركز اليمني للدراسات الاجتماعية وبحوث العمل - صنعاء - الجمهورية اليمنية ٢٠٠٨.
- مسح القوى العاملة في الجمهورية اليمنية ٢٠١٣-٢٠١٤.
- منظمة العمل الدولية - المكتب الإقليمي للدول العربية - بيروت - لبنان ٢٠١٥.
- محضر الأعمال المؤقت لمؤتمر العمل الدولي - الدورة (١٠٣) جنيف، مايو/أيار - يونيو/حزيران ٢٠١٤ - لجنة الانتقال من الاقتصاد غير المنظم.
- الأطفال العاملون في الجمهورية اليمنية - نتائج المسح الوطني حول عمالة الأطفال ٢٠١٠ م - نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٢ م.
- التأمينات - مجلة تأمينية متخصصة تصدر عن المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية العدد (١٣-١٤) ديسمبر ٢٠١٢ م.
- لائحة تحديد الأعمال المحظورة والأعمال المسموح بها للأطفال دون سن (١٨ سنة) - كتيب صادر عن وحدة عمالة الأطفال بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالتعاون مع منظمة العمل الدولية ٢٠١٣ م (قرار وزاري رقم ١١ لعام ٢٠١٣ م).
- عمالة الأطفال في قطاع السمك في اليمن - تقرير عن نتائج البحث الميداني الذي تم تنفيذه في محافظات عدن، حجة، الحديدة وتعز - تأليف عبد الواحد ثابت، كوتير أمور ٢٠١١ م.
- عبد اللطيف الشيباني، عبد المجيد الفهد - الاقتصاد غير المنظم - دراسة حالة اليمن - منشور كورقة عمل (بدون تاريخ).
- نايف الحيدري - التقرير الوطني لشبكة الأمان الاجتماعي ١٩٩٦-٢٠٠٦ م.
- د. عفاف الحيمي - التركيب الاجتماعي للمجتمع اليمني المعاصر - دراسة المتغيرات الاجتماعية للفترة ١٩٨٠-٢٠٠٠ م.
- د. جمس أندرسون - صنع السياسات العامة - الطبعة الخامسة ٢٠١٣.
- د. عبد الكريم قاسم - الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للصيادين في اليمن - المركز اليمني للدراسات الاجتماعية وبحوث العمل - مارس ٢٠٠٧ م.
- د. عبد الحكيم الشرجبي - منازعات العمل - دراسة تحليلية لمشكلات العمل في القطاع الخاص والقطاع غير المنظم - مايو ٢٠٠٧ م.
- القوى العاملة - وثائق ندوة القوى العاملة التي أقامها المجلس الاستشاري بالتعاون مع وزارة العمل والتدريب المهني في الفترة من ٢٦ - ٢٨ أكتوبر ١٩٩٨ م - الجزء السابع.
- رعاية وتنمية الموارد المادية والبشرية للمغتربين - أوراق عمل المؤتمر العام الثالث للمغتربين اليمنيين - الجمهورية اليمنية - وزارة شؤون المغتربين - صنعاء ١٠-١٢ أكتوبر ٢٠٠٩.
- المغتربون والتنمية الاقتصادية في اليمن - من أديبات ندوة: (المغتربون: الرافد الأساسي للتنمية المستدامة) - الجمهورية اليمنية - صنعاء ١٥-١٧ مايو ١٩٩٩ م.
- منظمة العمل الدولية - المكتب الإقليمي للدول العربية - مسح المهاجرين العائدين في الجمهورية اليمنية ٢٠١٤ م.
- سعيد أحمد الجناحي - الحركة الوطنية اليمنية من الثورة إلى الوحدة، الطبعة الأولى - مركز الأمل للدراسات والنشر - عدن ١٩٩٢ م.
- التقرير الوطني لحقوق الإنسان ٢٠٠٤ م - وزارة حقوق الإنسان - مشروع دعم القدرات الوطنية في مجال حقوق الإنسان بدعم من برنامج الأمم المتحدة للسكان.
- التقرير السنوي - حقوق الإنسان في اليمن لعام ٢٠١١ م وتحديات أمن الإنسان في اليمن - الطبعة الأولى ٢٠١٢ م - الملتقى الوطني لحقوق الإنسان - الجمهورية اليمنية - الحديدة - شارع القدس.
- دراسة تجريبية (العمال المهاجرون الإثيوبيون في مزارع القات في رداح - اليمن) - المنظمة الدولية للهجرة ٢٠١٤ م - صنعاء - اليمن.
- العمل النقابي في اليمن - الواقع والآفاق - التجمع اليمني للإصلاح - دائرة النقابات والمنظمات - الطبعة الأولى أكتوبر ٢٠٠٠ م.
- تحليل وضع الأطفال في اليمن ٢٠١٤ م، منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسيف) - وزارة التخطيط والتعاون الدولي - مايو/أيار ٢٠١٤ م.



- إن هذا القطاع أصبح نشاطه حيويًا لا يمكن تهميشه أو تجاهل دوره،  
وإنه لم يعد ظاهرة مؤقتة في طريقها إلى الزوال، بل هو آخذ في النمو  
السريع.

- إن القطاع غير المهيكل نما نمواً سريعاً في السنوات الأخيرة بسبب  
عجز القطاع العام والخاص عن توفير فرص عمل للعاملين والعاملات  
الذين لم يجدوا أمامهم سوى خلق فرص عملهم بأنفسهم بتكلفة  
مالية صغيرة وبقدرات تكنولوجية محدودة، وبدون إجراءات رسمية أو  
بإجراءات محدودة، وهذه الميزة هي التي تبرر وجوده.

ولهذا ستكون الأجهزة الحكومية المعنية مطالبة اليوم بالمضي قدماً  
لتوجيه العناية به وتطويره، لا سيما في هذه المرحلة التي تمر بها  
البلاد من حالة عدم الاستقرار السياسي، وحالة الحرب واللاقتتال وما  
بعده في حالة تحقيق الأمن والسلم الاجتماعي.

- توسع هذا القطاع حالياً ليشمل كل الأنشطة الاقتصادية في قطاع  
الخدمات، الزراعة والصناعة. فأصبح قطاعاً موازياً للعمل المنظم أو  
المهيكل.

- بينت نتائج التقرير أن هناك حاجة ماسة لمعالجة كل القضايا  
الحقوقية للعاملين والعاملات في القطاع غير المهيكل، وفي مقدمتها  
الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ضمن منظومة متكاملة من برامج  
الحماية الاجتماعية، وهذا يتطلب من الحكومة:

١- رسم سياسات واضحة، وخصوصاً سياسة التشغيل وسياسة  
التأمينات الاجتماعية من خلال تفعيل إشراك العمال والعاملات في  
القطاع غير المهيكل في إدارة نظم التأمينات، باعتبارهم أكثر دراية  
بحقوقهم ومصالحهم ضمن التكوين الثلاثي (الحكومة، أصحاب  
العمل، العمال).

٢- سن قانون وطني لحماية حقوق ومصالح العاملين والعاملات في  
القطاع غير المهيكل ومحاولة إنفاذه.

٣- إنشاء آليات رقابة شعبية تتكون من عدد من المنظمات والنقابات  
العمالية وأعضائها الفاعلين للرقابة على تطبيق هذا القانون.

# العمل غير المهيكل



## الأردن

أحمد عوض

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

جانب الهجرات وعمليات اللجوء التي تعرض لها الأردن نتيجة الأزمات في دول المنطقة وخاصة السوريين منهم، سواء أكانوا لاجئين أم غير لاجئين. وفقاً للتقديرات الرسمية تبلغ قوة العمل في الأردن في عام ٢٠١٦ ما بين ٢,٦-٢,٤ مليوني عامل. منهم ما يقارب مليون عامل وعاملة من مهاجرين، غالبيتهم من المصريين ثم السوريين والآسيويين، ٣٥٠ ألفاً منهم يحملون تصاريح عمل رسمية، والباقي يعملون بشكل غير منظم، وموزعون على العديد من القطاعات الاقتصادية، وتشير المؤشرات ذاتها إلى أن نسبة مشاركة النساء في سوق العمل لا تزيد عن ١٢,٤٪. وتعد مستويات المشاركة الاقتصادية بشكل عام في الأردن متدنية جداً، حيث تبلغ ٢٤٪ في عام ٢٠١٧، أما معدلات المشاركة الاقتصادية المنقحة (مجمّل القوى العاملة من مجمل السكان في سن العمل)، فقد تراجعت خلال السنوات العشر الماضية من ٣٩,٨٪، في عام ٢٠٠٧ إلى ٣٥,٦٪ في عام ٢٠١٦، ويعود ذلك إلى ضعف قدرات الاقتصاد الأردني على توليد فرص عمل جديدة، وتراجع مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية والتي لم تزد عن ١٣,٤٪ خلال عام ٢٠١٦.

مجمّل ذلك أدى إلى زيادة الداخلين الجدد إلى سوق العمل الأردني سنوياً، حيث تشير أرقام التعليم في الأردن إلى تنامي أعداد خريجي النظام التعليمي سنوياً، حيث بلغت في عام ٢٠١٥ ما يقارب ١٢٠ ألفاً من مختلف المستويات التعليمية ومن مختلف التخصصات<sup>١</sup>، يقابله تراجع في أعداد فرص العمل الجديدة التي يخلقها الاقتصاد الأردني، حيث تراجعت من ٧٠,١ الف فرصة عمل جديدة في عام ٢٠٠٧ إلى ٤٨,١ الف في عام ٢٠١٥. وهذا يعود بشكل أساسي إلى تراجع قدرات الاقتصاد الأردني في السنوات الأخيرة، حيث لم تزد معدلات النمو الاقتصادي للسنوات الخمس الأخيرة عن ٣,٠٪. ولا تعكس هذه المؤشرات مجمل فرص العمل المستحدثة في الأردن، بسبب اقتصرها على الاقتصاد المنظم فقط، غالبيتها الكبيرة كانت للأردنيين بنسبة ٩١٪ من مجمل فرص العمل الجديدة، كذلك بلغت فرص العمل المستحدثة الخاصة بالنساء ٢٦,٤٪، و ٤٤,٤٪ منها في القطاع العام. وأدى مجمل ذلك إلى ارتفاع معدلات البطالة خلال السنوات الماضية بنسب عالية، حيث بلغت في عام ٢٠١٦ ما نسبته ١٥,٨٪، في حين بلغت في عام ٢٠٠٧ ما نسبته ١٣,١٪، وكما هو ملاحظ من الجدول رقم (٤) فإن معدلات البطالة عند النساء مرتفعة جداً مقارنة مع الرجال، إذ بلغت في عام ٢٠١٦ ما نسبته ٢٤,٨٪ مقابل ١٣,٨٪ عند الرجال<sup>٢</sup>. كذلك أدى تركّز قطاع الأعمال في مدن محدودة تتمثل بشكل رئيسي في العاصمة عمان، وبمستوى أقل في الزرقاء وإربد، ما دفع بالشباب والشابات الباحثين عن وظائف للهجرة من مختلف المحافظات إلى هذه المحافظات وبشكل أساسي إلى عمان بحثاً عن العمل، وينسب أقل إلى محافظتي الزرقاء وإربد، حيث استحوذت محافظات العاصمة/عمان والزرقاء وإربد على حوالي ٧٧٪ من إجمالي صافي الوظائف المستحدثة<sup>٣</sup>.

## عوامل توسع العمل غير المنظم

أدى فشل السياسات الاقتصادية في تعزيز الاقتصادات وتوليد فرص

يأتي إعداد هذا التقرير عن العمل غير المنظم في الأردن، كجزء من التقرير الثالث من الراصد العربي عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وهو بشكل عام يهدف إلى معالجة ظاهرة العمل غير المنظم، مع التركيز على حقوق العاملين في هذا الاقتصاد. يأتي هذا في إطار الوقوف على القطاعات الأكثر هشاشة في الاقتصادات العربية، ومنها الأردن، حيث توسع الاقتصاد غير المنظم بشكل لافت خلال العقود القليلة الماضية، كتعبير عن فشل العديد من السياسات الاقتصادية المختلفة، والتي أدت إلى إضعاف قدرات الاقتصادات الوطنية على توليد فرص عمل كافية ولاتقة في الاقتصاد المنظم. رافقه تراجع مختلف مؤشرات حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والسياسية والثقافية، إلى جانب تعمق مستويات التفاوت الاجتماعي. وعمل هذا التقرير على تشخيص واقع وتطور العمل غير المنظم في الأردن، ورصد وتحليل مختلف السياسات العامة (الحكومية) التي ساهمت في توسع العمل غير المنظم و/أو معالجته. وعالج الكيفية التي تتعامل فيها المنظمات النقابية مع هذا العمل، بالإضافة إلى تقديم عدد من التوصيات التي من شأنها الارتقاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعاملين غير المنظمين وتمكينهم من التمتع بمعايير العمل اللائق المتعارف عليها.

وقد عرفت منظمة العمل الدولية للاقتصاد غير المنظم باعتباره «جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة، فأنتسبهم ليست مدرجة في القانون، ما يعني أنهم يعملون خارج النطاق الرسمي للقانون، أو أنهم غير مضمولين عملياً، بمعنى أنه عاى الرغم من عملهم داخل الإطار الرسمي للقانون، إلا أن القانون لا يتم تطبيقه أو إعماله، أو أن القانون لا يشجع على الالتزام، لأنه غير ملائم أو مرهق أو يفرض تكاليف مفرطة»<sup>١</sup>. أما مفهوم العمالة غير المنظمة، فقد عرفت منظمة العمل الدولية ذاتها أنها «الوظائف غير المنظمة التي تؤدي في منشآت الاقتصاد المنظم أو غير المنظم، أو الأسر، وهي تشمل: العاملين المشتغلين وأصحاب العمل الذين يعملون في منشآتهم الخاصة في الاقتصاد غير المنظم، والعمال المساهمين من أفراد الأسرة، بغض النظر عما إذا كانوا يعملون في منشآت للاقتصاد المنظم أو غير المنظم، أو كعمال منزليين مستخدمين لدى الأسر، وأعضاء التعاونيات المنتجين غير المنظمين، والعاملين المستقلين الذين ينتجون سلعاً للاستخدام النهائي لأسرهم المعيشية حصرياً»<sup>٢</sup>.

## مؤشرات سوق العمل وتطورها

لفهم حالة سوق العمل في الأردن وديناميات تطوره، لا بد من الأخذ بالاعتبار معدلات النمو السكاني المرتفعة جداً، حيث قفز عدد السكان من ٥,٦ ملايين في عام ٢٠١٤ إلى ٩,٨ ملايين في عام ٢٠١٦، بنسبة نمو سنوية قدرها ٥,٣٪. الأمر الذي يدفع بأعداد كبيرة من الداخلين الجدد إلى سوق العمل، خاصة وأن نسبة الشباب بين السكان التي تتراوح ما بين سن ٢٠-٣٩ سنة تبلغ ٣٣,١٪ من مجمل السكان<sup>٣</sup>. ويعود هذا النمو الكبير إلى معدلات النمو السكاني الطبيعي التي تبلغ ٢,٢٪<sup>٤</sup>، إلى

عمل كافية للدخلين الجدد إلى سوق العمل الأردني، إلى جانب تشوه سياسات التعليم وانعزالها عن سياسات العمل وحاجات سوق العمل من الوظائف، حيث التوسع الكبير في التعليم الجامعي على حساب التعليم التقني والمهني، وعدم وجود تنسيق بين سياسات التعليم وسياسات العمل، يضاف إلى ذلك التراخي الرسمي في مراقبة تطبيق واحترام معايير العمل المختلفة، وتطوير بيئة صديقة للاستثمار على حساب شروط العمل، ما أدى إلى اتساع رقعة منشآت الأعمال التي لا تطبق معايير العمل اللائق والمبادئ الأساسية في العمل، وأدت سياسات حرمان غالبية العاملين في الأردن من التنظيم النقابي والحق في المفاوضة الجماعية، إلى تراجع شروط العمل بشكل لافت، الأمر الذي وسع من نسبة العاملين غير المنظمين. إلى جانب ذلك فإن الالتزامات المالية والضريبية العالية التي تترتب على تسجيل منشآت الأعمال، بما فيها الصغيرة، دفعت العديد من أصحاب الأعمال إلى عدم تسجيل مؤسساتهم لدى الجهات الرسمية. يضاف إلى ذلك رغبة العديد من العاملين في العمل في وظائف أخرى غير وظائفهم الرئيسية بسبب انخفاض معدلات الأجور وارتفاع تكاليف المعيشة بشكل مستمر. ولا يمكن إهمال تغير مفهوم العمل في العديد من القطاعات، ونزوع العديد من الناس إلى العمل بشكل حر في العديد من المهن مثل أعمال السباكة والصيانة والكهرباء والميكانيك والدهان وغيرها من المهن مثل البرمجة الإلكترونية.

مجمّل ذلك أدى إلى اتساع رقعة الاقتصاد والعمل غير المنظم في الأردن، وبالرغم من عدم توفر إحصاءات حديثة تعكس هذا التوسع، فإن المؤشرات الرسمية التي صدرت عام ٢٠١٢، تشير إلى أن حجم الاقتصاد غير المنظم يشكل ما نسبته ٢٥% من الناتج المحلي الإجمالي<sup>١</sup>. أما بخصوص العمل غير المنظم سواء في الاقتصاد غير المنظم أو المنظم، فإن المؤشرات الرسمية لعام ٢٠١٢ تفيد أن نسبتهم تبلغ ٤٤% من مجمل القوى العاملة في الأردن<sup>١</sup>. وهذه المؤشرات وإن كانت مرتفعة، فهي لا تعكس واقع الاقتصاد غير المنظم، ولا العمل غير المنظم، فمنذ عام ٢٠١٢ وحتى وقت إعداد هذا التقرير في التلث الأول من عام ٢٠١٧، جرت العديد من المتغيرات في سوق العمل الأردني، حيث تراجعت قدرات الاقتصاد الأردني على النمو وخلق فرص العمل، واستقبال الأردن لما يقارب ١,٣ مليون سوري نصفهم تقريباً مسجلون كلاجئين، وتشير التقديرات الرسمية الصادرة عن وزارة العمل إلى أن أعداد المنخرطين السوريين في سوق العمل يقارب ١٥٠ ألف سوري، غالبيتهم يعملون بشكل غير منظم.

## ظروف العمل غير المنظم:

يمكن الإشارة إلى أن شروط العمل في الأردن للغالبية الكبيرة من العاملين بأجر ضعيفة، وفق مختلف مؤشرات العمل اللائق المتعارف عليها عالمياً، وهذا ينطبق على العاملين في الاقتصادين المنظم وغير المنظم، إلا أن قطاعات واسعة من العاملين غير المنظمين يعانون من ظروف عمل أكثر ضعفاً من غيرهم من القطاعات، وباستعراض

المعايير الأساسية للعمل اللائق يمكن الوقوف على خصائص تشغيل العاملين غير المنظمين، سواء أكانوا يعملون في الاقتصاد المنظم أم غير المنظم، فهم محرومون من التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، إذ أن ما يقارب ٥٠% فقط من مجمل العاملين في الأردن منظمون نقابياً، وهم الفئة الاجتماعية التي تتمتع بشروط عمل لائقة. وانخفاض مستويات الأجور من أبرز التحديات التي يواجهها العاملون في سوق العمل الأردني، لمختلف العاملين المنظمين وغير المنظمين، وخاصة في العمل غير المنظم، وهذا يشكل ضغطاً كبيراً على العاملين بأجر وخاصة عند المنظمين، حيث تعمل غالبيتهم بشكل يومي وموسمي، وبالتالي يغيب الاستقرار الوظيفي، وهذا ينتشر في قطاعات الإنشاءات والنقل والزراعة بشكل كبير جداً. وتبلغ معدلات الأجور في الأردن لدى الذكور ٤٧٢ ديناراً شهرياً، وللإناث ٤٣٧ ديناراً شهرياً، فإلى جانب فجوة الأجور الواضحة بين الذكور والإناث لصالح الذكور، فإن هذا المستوى للأجور منخفض جداً، إذا ما قورن بمستويات خط الفقر المطلق في الأردن، فالأرقام الرسمية التي تتناول مستويات الفقر في الأردن، تشير إلى أن قيمة خط الفقر المطلق تبلغ ٨١٣,٧ ديناراً للفرد سنوياً حسب المؤشرات الرسمية لعام ٢٠١٠<sup>١</sup>، ومن المعروف أنها زادت خلال السنوات الست الماضية بسبب ارتفاع معدلات التضخم، وأصبح خط الفقر للأسرة المعيارية المكونة من خمسة أفراد يبلغ ٣٦٠ ديناراً شهرياً. وهناك قطاعات واسعة من العاملين بأجر وخاصة بشكل غير منظم يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور، وخاصة لدى العاملات بمهن السكرتيريات والعاملات في صالونات التجميل والعاملين في المهن الصحية المساندة. ولا يتمتع أي من العاملين غير المنظمين بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي. وكذلك يواجه العاملون غير المنظمين انتهاكات أخرى تتمثل في عدم تطبيق نصوص تشريعات العمل وأنظمتها وتعليماتها، وأعداد كبيرة يستلمون أجورهم الشهرية في فترات زمنية متأخرة تتجاوز اليوم السابع من الشهر الذي يلي (استحقاق الراتب)، كما حددها قانون العمل، وكذلك حرمان قطاعات كبيرة من حقوقهم في الإجازات السنوية والمرضية والرسمية. كما أن هنالك العديد من القطاعات الاقتصادية يعمل فيها العاملون ساعات تتجاوز الساعات الثماني، التي حددها قانون العمل الأردني، من دون الحصول على بدل عمل إضافي. كما تغيب معايير السلامة والصحة المهنية عن قطاع واسع من منشآت الأعمال لاسيما الصغيرة والمتوسطة منها، الأمر الذي يتسبب سنوياً في وقوع آلاف الحوادث المهنية، وعشرات الوفيات. يمكن القول إن جميع عمالة الأطفال تعمل بشكل غير منظم، حيث قاربت أعداد الأطفال العاملين وفق إحصائيات منظمة العمل الدولية ما يقارب ١٠٠ ألف طفل<sup>٢</sup>. نصفهم تقريباً من اللاجئين السوريين.

## السياسات العامة والعمل غير المنظم

هنالك العديد من التشريعات والسياسات التي دفعت باتجاه توسع الاقتصاد والعمل غير المنظم، وعلى رأسها قانون العمل الأردني

قاعدة المشتركين في الضمان الاجتماعي.

جرت محاولات عديدة لتأسيس نقابات عمالية خلال السنوات الخمس الماضية لبعض العاملين في القطاعات الاقتصادية التي ينتشر فيها العمل غير المنظم، مثل العاملين في البناء، والسائقين والعاملين في الزراعة. لم تتمكن النقابة المستقلة للعاملين في البناء من الاستمرار في العمل تحت ضغوط أمنية، بينما استمرت النقابة المستقلة للسائقين التي تأسست في عام ٢٠١٢ من العمل حتى الآن، وجميع أعضائها غير منظمين، وقد نفذوا العديد من التحركات الاحتجاجية للدفاع عن مصالحهم، وأهمها إشراكهم في الضمان الاجتماعي. كذلك تأسست نقابة العاملين والعمال في الزراعة في عام ٢٠١٥، وجميع أعضائها من العاملين والعاملات غير المنظمين (الغالبية الكبرى منها من النساء)، وتعمل النقابة منذ تأسيسها على الضغط على الحكومة لإصدار النظام الخاص الذي يضمن لهم شمولهم بقانون العمل، وكذلك إشراكهم في الضمان الاجتماعي.

المعمول به حيث إنه يستثني من تطبيق أحكامه بعض فئات العاملين، مثل أفراد عائلة صاحب العمل الذين يعملون في مشاريعه بدون أجر، واستثنى عمال المنازل وبساتينها وطهايتها ومن في حكمهم، واستثنى كذلك عمال الزراعة، وعلى الرغم من إجراء تعديل على هذه النصوص في عام ٢٠١٠، بحيث تم شمول عمال المنازل وطهايتها وعمال الزراعة بالقانون، إلا أنه ربط ذلك بإصدار أنظمة تصدر لهذه الغاية<sup>١٤</sup>، ولم يصدر النظام الخاص بعمال الزراعة حتى ساعة إعداد هذا التقرير. وهذه السياسات دفعت ما يقارب ٦٠ ألفاً من العاملين في الزراعة غالبيتهم من النساء للعمل وفق أسس غير منتظمة، ويحرمهم من مختلف حقوقهم العمالية بما فيها الحماية الاجتماعية. يضاف إلى ذلك، أن قانون العمل يضع قيوداً شديدة على العاملين بأجر من تشكيل نقابات خاصة بهم، الأمر الذي أضعف قدرات العاملين غير المنظمين في الدفاع عن مصالحهم، ما ساهم في حرمان مئات آلاف العاملين وخاصة غير المنظمين، من أبسط حقوقهم الأساسية، حيث إن النقابات العمالية تساهم بشكل فعال في إنفاذ القانون، والكشف عن مواطن الانتهاك. وكذلك الحال بالنسبة لقانون الضمان الاجتماعي، حيث إنه لم يضع آلية ملائمة لإشراك العاملين مع أنفسهم في منظومة الضمان الاجتماعي، والخيارات الوحيدة التي يتيحها لهم القانون تقتصر على ما يسمى «الاشتراك الاختياري» بحيث يقوم الشخص بدفع ما يقارب ١٥٪ من راتبه كاشتراك في الضمان الاجتماعي، وهذه النسبة المرتفعة تحول دون إقبالهم على الاشتراك. وعلى أرض الواقع، ونتيجة ارتفاع مستويات البطالة والفقر، لجأت الحكومات المتعاقبة في الأردن إلى تشجيع المتعطلين عن العمل على تأسيس مشاريع صغيرة ومتناهية الصغر، من خلال منحهم قروضاً بشكل مباشر أو من خلال مؤسسات إقراضية أخرى، وتظهر هنا عمليات التشجيع للعمل بأي وظائف متاحة. ونتيجة التوسع الكبير في الاقتصاد غير المنظم، والعمل غير المنظم، قامت الحكومة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية بإصدار «إطار وطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن» خلال عام ٢٠١٤، وقام بإنجازه فريق وطني مكون من وزارة العمل ووزارة التخطيط والتعاون الدولي وغرفة صناعة الأردن واتحاد نقابات العمال والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ودائرة الإحصاءات العامة وصندوق الملك عبدالله الثاني للتنمية. وقد هدف هذا الإطار إلى الحد من توسع الاقتصاد غير المنظم<sup>١٥</sup>. وأكد الإطار على مجموعة من المبادئ تمثلت في احترام حقوق الأفراد والأسر والجماعات للقيام بأعمال خاصة، واحترام الحقوق الأساسية في العمل لكل العمال بمن فيهم عمال الاقتصاد غير المنظم. كذلك حدد الإطار مجموعة من مجالات التدخل للانتقال إلى الاقتصاد المنظم، تمثلت في تعزيز النمو وخلق فرص عمل لائقة، إلى جانب تحسين إدارة سوق العمل من خلال التنظيم النقابي والحوار الاجتماعي حول ظروف العمل، وكذلك توسيع نطاق الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)<sup>١٦</sup>، إلا أن الإطار ومنذ صدوره قبل ثلاثة أعوام، لم يتم العمل على تطبيقه بشكل منظم ووفق منهجيات واضحة، باستثناء الحملات التي تقوم بها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لتوسيع

## التوصيات

في ما يأتي مجموعة من التوصيات التي أرى أن من شأن الأخذ بها الحد من انتشار الاقتصاد والعمل غير المنظم، والتخفيف من حدة الانتهاكات والهشاشة التي يتعرض لها العاملون غير المنظمين:

١. تطبيق الإطار الوطني الذي طوره الحكومة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية والشركاء الاجتماعيين للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في عام ٢٠١٤.
٢. إعادة النظر بالنموذج الاقتصادي المطبق في الأردن، بحيث يبنى على منظور حقوق الإنسان وحماية مصالح كافة الأطراف.
٣. تحفيز الاقتصاد الوطني من خلال تشجيع الاستثمار في القطاعات الإنتاجية كثيفة التشغيل لتخفيف البطالة، وتوليد فرص عمل كافية ولائقة.
٤. تحفيز بيئة الأعمال لتشجيع التوسع في الاقتصاد المنظم، من خلال تسهيل إنشاء مؤسسات العمال وتخفيف الأعباء الضريبية.
٥. إعادة النظر بسياسات التعليم وربطها بسياسات العمل وحاجات سوق العمل.
٦. إعادة نص المادة الثالثة من قانون العمل بحيث يصبح جميع العاملين بأجر مشمولين بأحكام قانون العمل، وعدم ربط العاملين في الزراعة والمنازل بأنظمة خاصة.
٧. إعادة النظر بالمادة ٩٨ من قانون العمل، بحيث تزال كافة القيود التي تحد من تأسيس منظمات نقابية لكافة العاملين في الأردن.
٨. إعادة النظر بآليات إشراك العاملين مع أنفسهم في قانون الضمان الاجتماعي، بحيث يتم تيسير عملية إشراكهم بكلفة أقل ويستطيعون تحملها، بهدف توفير الحماية الاجتماعية لهم.
٩. تفعيل عمليات إنفاذ قانون العمل، لضمان تطبيق جميع معايير العمل على جميع العاملين بأجر في الأردن.
١٠. تفعيل عمليات إنفاذ قانون الضمان الاجتماعي لضمان تطبيقه على كافة العاملين بأجر في الأردن.
١١. تفعيل تطبيق التأمين الصحي في منظومة الضمان الاجتماعي وبتكاليف معقولة على العاملين وأصحاب الأعمال.
١٢. مراجعة سياسات الأجور باتجاه رفعها كي لا يضطر العاملون للعمل في وظائف أخرى

## المصادر

١. مكتب العمل الدولي، «الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم»، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، لسنة ٢٠١٤.
٢. المرجع السابق
٣. دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي، ٢٠١٥، عمان، الأردن.
٤. المرجع السابق.
٥. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير العمالة والبطالة للربع الرابع ٢٠١٦، عمان، الأردن.
٦. المرجع السابق.
٧. تقديرات قام بها الباحث معد التقرير استناداً إلى العديد من الجداول الإحصائية الصادرة عن وزارة التعليم العالي ووزارة التربية والتعليم ودائرة الإحصاءات العامة.
٨. دائرة الإحصاءات العامة، تقارير العمالة والبطالة للسنوات (٢٠٠٧-٢٠١٦).
٩. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير فرص العمل المستحدثة في عام ٢٠١٥، عمان الأردن.
١٠. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الاقتصاد غير المنظم في الأردن، ٢٠١٢، عمان، الأردن.
١١. المرجع السابق.
١٢. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير الفقر في الأردن، ٢٠١٠، عمان، الأردن.
١٣. منظمة العمل الدولية، عمالة الأطفال في الأردن، ٢٠١٦.
١٤. قانون العمل الأردني رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته، المادة ٣/فقرة ب.
١٥. الإطار الوطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن، ٢٠١٤، عمان، الأردن.
١٦. المرجع السابق.

العمل غير المنظم في الأردن

أحمد محمد عوض

مركز الفينيق للدراسات

الاقتصادية والمعلوماتية

## مدخل

يأتي إعداد هذا التقرير حول العمل غير المنظم في الأردن كجزء من التقرير الثالث من الراصد العربي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وهو بشكل عام يهدف إلى معالجة ظاهرة العمل غير المنظم، من وجهة نظر المجتمع المدني الحقوقية، مع التركيز على حقوق العاملين في هذا الاقتصاد. يأتي هذا في إطار الوقوف على القطاعات الأكثر هشاشة في الاقتصادات العربية، ومنها الأردن، حيث توسع الاقتصاد غير المنظم بشكل لافت خلال العقود القليلة الماضية كتعبير عن فشل العديد من السياسات الاقتصادية المختلفة، والتي أدت إلى إضعاف قدرات الاقتصادات الوطنية على توليد فرص عمل كافية ولائقة في الاقتصاد المنظم، رافقه تراجع مختلف مؤشرات حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والسياسية والثقافية، إلى جانب تعمق مستويات التفاوت الاجتماعي.

سيتم تناول العمل غير المنظم من جانبين، يتمثل الأول في استعراض وتحليل المؤشرات الكمية المتوفرة وذات العلاقة بالاقتصاد بشكل عام، وعلى وجه الخصوص للاقتصاد غير المنظم، إلى جانب القوى المشاركة الاقتصادية والقوى العاملة والبطالة وفرص العمل المستحدثة وخصائص هذا الاقتصاد، والجانب الثاني يتعلق بخصائص العاملين غير المنظمين من خلال دراسات حالات (CASE STUDIES).

ويسعى هذا التقرير إلى تشخيص واقع وتطور العمل غير المنظم في الأردن، ورصد وتحليل مختلف السياسات العامة (الحكومية) التي تستهدف العمل غير المنظم، وعرض مبادرات وأدوار المجتمع المدني والنقابات العمالية الهادفة إلى تأطير وتنظيم العاملين غير المنظمين، بالإضافة إلى تقديم عدد من التوصيات التي من شأنها الارتقاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعاملين غير المنظمين وتمكينهم من التمتع بمعايير العمل اللائق المتعارف عليها.

وقبل الخوض في تفاصيل الموضوع من المفيد الإشارة إلى المفهومين الأساسيين اللذين سيتم العمل عليهما في هذا التقرير، ويتمثلان في الاقتصاد غير المنظم والعمالة غير المنظمة، إذ عرفت منظمة العمل الدولية للاقتصاد غير المنظم باعتباره «جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة. فأنشطتهم ليست مدرجة في القانون، ما يعني أنهم يعملون خارج النطاق الرسمي للقانون، أو أنهم غير مشمولين عملياً، بمعنى أنه على الرغم من عملهم داخل الإطار الرسمي للقانون، إلا أن القانون لا يتم تطبيقه أو إعماله، أو أن القانون لا يشجع على الالتزام لأنه غير ملائم أو مرهق أو يفرض تكاليف مفرطة».

ويخلص هذا التعريف مختلف التعريفات والتحديات التي طورها العديد من الخبراء والباحثين، وبالتالي سيتم الاستناد إلى هذا التعريف في هذا التقرير. أما مفهوم العمالة غير المنظمة، فقد تم تحديدها في

إطار وثيقة منظمة العمل الدولية ذاتها أنها «الوظائف غير المنظمة التي تؤدي في منشآت الاقتصاد المنظم أو غير المنظم، أو الأسر، وهي تشمل: العاملين المشتغلين وأصحاب العمل الذين يعملون في منشآتهم الخاصة في الاقتصاد غير المنظم، والعمال المساهمين من أفراد الأسرة بغض النظر عما إذا كانوا يعملون في منشآت الاقتصاد المنظم أو غير المنظم، أو كعمال منزليين مستخدمين لدى الأسر، وأعضاء التعاونيات المنتجين غير المنظمين، والعاملين المستقلين الذين ينتجون سلعاً للاستخدام النهائي لأسرهم المعيشية حصرياً»<sup>٢</sup>. وقد اعتمد تعريف العمالة غير المنظمة على طبيعة علاقة العمل، سواء أكانت مع آخرين أو في حالات التشغيل الذاتي أو العمل مع الأسرة حيث لا تتوفر عقود العمل (المكتوبة أو الشفهية) التي تنظم حقوق الطرفين، أو توفر الحماية الاجتماعية للعاملين في الوظائف بمختلف أنواعها.

ونتيجة صعوبة قياس العمل غير المنظم، فقد درجت دوائر الإحصاءات الرسمية على اعتماد مؤشر الاشتراك والانتفاع بنظم الضمان الاجتماعي كمؤشر أساسي للتعرف إلى حجم وأعداد العاملين غير المنظمين. وهو أحد أهم مؤشرات العمل اللائق، إلى جانب مؤشرات أخرى مثل توفر فرص العمل بشكل كاف، والحصول على أجر لائق، وتعزيز الحوار الاجتماعي بين أصحاب الأعمال والعمال وتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ووفق هذه المعطيات، فإن أنماط العمل غير المنظم وفق التعريف المعتمد من منظمة العمل الدولية يتحدد في منشآت الاقتصاد المنظم: عمال الأسرة غير المنظمين، والعمالون بأجر غير المنظمين. وفي منشآت القطاع غير المنظم: العاملون لحسابهم الخاص غير المنظمين، وأرباب العمل غير المنظمين، وعمال الأسرة غير المهيكليين، والعمالون بأجر غير المنظمين، والعمالون بأجر المنظمون، وأعضاء التعاونيات الإنتاجية غير المنظمين. وفي القطاع الأسري: العاملون لحسابهم الخاص غير المنظمين، والعمالون بأجر غير المنظمين.

هناك وجهتا نظر تناولتا للاقتصاد غير المنظم من حيث أهميته، وجهة النظر الأولى تتعامل معه باعتباره طفيلياً ومضراً بالاقتصاديات الوطنية والاقتصاد المنظم من جهة، إلى جانب أن موازنات الدول لا تستفيد منه، إذ لا يقدم هذا القطاع ما يترتب عليه من واجبات ضريبية، إلى جانب أنه ينتج خدمات وسلعاً ذات جودة متدنية وأسعار منخفضة، وتولد منافسة غير عادلة لمنتجات الاقتصاد المنظم الذي يرفد إيرادات الدولة، ويحصل على حصة من الأسواق بتكاليف أقل. هذا من الجانب الاقتصادي البحث، أما من الناحية الاجتماعية فإن اتساع للاقتصاد غير المنظم يؤدي بالضرورة إلى زيادة أعداد المشتغلين فيه وبالتالي تزداد أعداد العاملين بظروف عمل غير لائقة، محرومين من حقوقهم الإنسانية الأساسية الاقتصادية منها والاجتماعية، وبالتالي تتسع رقعة العمالة الفقيرة.



إلى جانب ذلك، فإن ازدياد أعداد العاملين في هذا الاقتصاد ينعكس بالضرورة بشكل سلبي على نظم الضمانات الاجتماعية من زاوية انخفاض أعداد المشتركين فيها بالضرورة. وبالتالي فإن الضرر لا يقتصر فقط على العاملين أنفسهم في الحرمان من الحماية الاجتماعية الأساسية التي توفرها لهم هذه الصناديق، بل حرمان هذه الصناديق نفسها من إمكانية زيادة موجوداتها، الأمر الذي ينعكس على مستقبل هذه الصناديق وتهديدها بالإفلاس.

من جانب آخر، يرى البعض أن الاقتصاد غير المنظم مصدر دخل للفقراء وطالبي الوظائف الذين لم يجدوا فرصاً للعمل في الاقتصاد المنظم، بالإضافة إلى أن هذا الاقتصاد يساهم في تخفيف حدة البطالة في المجتمع، ويؤمن دخلاً إضافياً للعمال إلى جانب تأمين السلع والخدمات التي يعجز الاقتصاد المنظم عن تأمينها. كذلك تتعامل وجهة النظر هذه مع هذا الاقتصاد باعتبار نشاطاته هامة جداً وخاصة في الدول النامية والفقيرة، حيث إنه يعد المدخل الأسرع لحل مشكلتي الفقر والبطالة، وهي من أخطر المشكلات التي تواجه الإنسانية في الوقت الراهن. فلدى هذا الاقتصاد القدرة على خلق فرص العمل بشكل كبير، ويمكّن الفقراء من الحصول على الحدود الدنيا من الدخل التي تمكنهم من الاستمرار في الحياة. وفي ظل تزايد أعداد الداخلين الجدد إلى أسواق العمل، والتطورات التقنية المتلاحقة في آليات إنتاج السلع والخدمات، وبما أن تكلفة خلق فرص العمل الجديدة تتناسب طردياً مع ضخامة وكبر الاستثمارات والمشاريع، فإن الاستثمارات والمشاريع في الدول النامية والفقيرة، لم تعد قادرة على استيعاب القوى العاملة الجديدة.

مؤشرات سوق العمل وتطورها

الجزء الأول  
تحليل الوضع الراهن

القطاع	2016	2015	2014	2013
القطاع الحكومي	15,803	2,804	17,810	1.9
القطاع الخاص	209,812	27,887	308,819	26.1
القطاع الزراعي	5,577	375	5,956	0.4
القطاع التجاري	20,880	8,201	28,884	1.9
القطاع الصناعي	30,575	9,834	39,559	2.4
القطاع الخدمي	84,292	1,129	85,361	6.1
القطاع التعليمي	49,591	93,989	162,329	11.5
القطاع الصحي	25,975	1,363	26,707	1.9
القطاع الثقافي	14,454	4,433	18,989	1.3
القطاع الرياضي	110,236	3,895	108,931	7.4
القطاع الاجتماعي	58,889	1,536	40,285	2.9
القطاع الثقافي والاجتماعي	34,777	38,578	71,356	5.1
القطاع الثقافي والاجتماعي	5,264	2,627	7,791	0.4
القطاع الثقافي والاجتماعي	254,886	12,144	217,136	15.4
المجموع	1,071,249	226,288	1,488,248	100.0

وتعد مستويات المشاركة الاقتصادية بشكل عام في الأردن متدنية جداً، حيث تبلغ ٢٤٪ في عام ٢٠١٧، أما معدلات المشاركة الاقتصادية المنقحة (مجموع القوى العاملة من مجمل السكان في سن العمل)، فقط تراجمت خلال السنوات العشر الماضية من ٣٩,٨٪، في عام ٢٠٠٧ إلى ٣٥,٦٪ في عام ٢٠١٦، ويعود ذلك إلى ضعف قدرات الاقتصاد الأردني على توليد فرص عمل جديدة، وتراجع مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية والتي لم تزد عن ١٣,٤٪ خلال عام ٢٠١٦. (جدول ٢)

## جدول (٢): معدلات المشاركة الاقتصادية المنقحة في الأردن\*

السنة	نسبة المشاركة الاقتصادية (المنقحة)		
	رجال	نساء	المجموع
2007	64.4	14.7	39.8
2008	64.0	14.2	39.5
2009	64.8	14.9	40.1
2010	63.5	14.7	39.5
2011	62.8	14.7	39.0
2012	61.3	14.1	38.0
2013	60.4	13.2	37.1
2014	59.7	12.6	36.4
2015	60.0	13.3	36.7
2016	57.7	13.4	35.6

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقارير العمالة والبطالة للسنوات ٢٠٠٧-٢٠١٦، عمان، الأردن.

مجموع ذلك أدى إلى زيادة الداخلين الجدد إلى سوق العمل الأردني سنوياً، حيث تشير أرقام التعليم في الأردن إلى تنامي أعداد خريجي النظام التعليمي سنوياً، حيث بلغت في عام ٢٠١٥ ما يقارب ١٢٠ ألفاً من مختلف المستويات التعليمية ومن مختلف التخصصات، يقابله تراجع في أعداد فرص العمل الجديدة التي يخلقها الاقتصاد الأردني، حيث تراجمت من ٧٠,١ ألف فرصة عمل جديدة في عام ٢٠٠٧ إلى ٤٨,١ ألفاً في عام ٢٠١٥، (راجع جدول ٣). وهذا يعود بشكل أساسي إلى تراجع قدرات الاقتصاد الأردني في السنوات الأخيرة، حيث لم تزد معدلات النمو الاقتصادي للسنوات الخمس الأخيرة عن ٣,٠٪، ناهيك عن التشوهات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الأردني، والتي لا

لفهم حالة سوق العمل في الأردن وديناميات تطوره، لا بد من الأخذ بالاعتبار معدلات النمو السكاني المرتفعة جداً، حيث قفز عدد السكان من ٥,٦ ملايين في عام ٢٠١٤ إلى ٩,٨ ملايين في عام ٢٠١٦، بنسبة نمو سنوية قدرها ٥,٣٪. الأمر الذي يدفع بأعداد كبيرة من الداخلين الجدد إلى سوق العمل، خاصة وأن نسبة الشباب بين السكان التي تتراوح ما بين سن ٢٠-٣٩ سنة تبلغ ٣٣,١٪ من مجمل السكان. ويعود هذا النمو الكبير إلى معدلات النمو السكاني الطبيعي التي تبلغ ٢,٢٪، إلى جانب الهجرات وعمليات اللجوء التي تعرض لها الأردن نتيجة الأزمات في دول المنطقة وخاصة السوريين منهم، سواء أكانوا للاجئين أم غير للاجئين.

وفقاً للتقديرات الرسمية تبلغ قوة العمل في الأردن في عام ٢٠١٦ ما بين ٢,٤-٢,٦ مليونين. منهم ما يقارب مليون عامل وعاملة مهاجرون، غالبيتهم من المصريين ثم السوريين والآسيويين، ٣٥٠ ألفاً منهم يحملون تصاريح عمل رسمية، والباقي يعملون بشكل غير منظم وموزعون على العديد من القطاعات الاقتصادية، وتشير ذات المؤشرات أن نسبة مشاركة النساء في سوق العمل لا تزيد عن ١٢,٤٪.

لا تتوفر معلومات إحصائية عن القطاعات الاقتصادية التي تعمل فيها مجمل القوى العاملة في الأردن، وما يتوفر فقط ذو علاقة بالقوى العاملة الأردنية فقط، وفي الاقتصاد المنظم وغير المنظم. فوفقاً لمؤشرات ٢٠١٦، فإن ٢٦,١٪ من القوى العاملة يعملون في الإدارة العامة والدفاع (قطاع عام)، يليهم العاملون في قطاع تجارة الجملة والتجزئة، ثم إصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية بنسبة ١٥,٤٪، ثم ١١,٥٪ في قطاع التعليم، و ٩,٧٪ في قطاع الصناعات التحويلية. (جدول ١)

## جدول (١): توزيع القوى العاملة الأردنية على

القطاع الاقتصادي	نمر	انظر	المجموع	النسبة المئوية
إمدادات الكهرباء، والغاز والبخار وتكييف الهواء	9,062	291	9,353	0.7
التعدين واستغلال الحاجر	11,002	272	11,274	0.8
الصناعات التحويلية	122,251	14,390	136,641	9.7
التجارة والتجزئة والضيافة	4,382	939	5,321	0.4
إمدادات المياه، أنشطة الغاز، وإدارة النفايات (المخلفات) ومعالجتها	4,739	67	4,806	0.3
القطاعات الخدمية كالتعليم، الصحة، النقل، الاتصالات، الإعلام، والسياحة، والترفيه، والخدمات غير مبررة لاستعمالها الخاص	4,951	5,242	10,193	0.7
القطاعات الخدمية الأخرى	29,384	5,799	35,183	2.5

٣- دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي، ٢٠١٥، عمان، الأردن.

٤- المرجع السابق.

٥- دائرة الإحصاءات العامة، تقرير العمالة والبطالة للربع الرابع ٢٠١٦، عمان، الأردن.

١- المرجع السابق.  
٧- تقديرات قام بها الباحث معتمد التقرير استناداً إلى العديد من الجداول الإحصائية الصادرة عن وزارة التعليم العالي ووزارة التربية والتعليم ودائرة الإحصاءات العامة.

تسمح بتوليد فرص عمل كثيفة للاستثمارات الجديدة. ولا تعكس هذه المؤشرات مجمل فرص العمل المستحدثة في الأردن، بسبب اقتصادها على الاقتصاد المنظم فقط، غالبيتها الكبيرة كانت لأرديين بنسبة ٩١٪ من مجمل فرص العمل الجديدة، كذلك بلغت فرص العمل المستحدثة الخاصة بالنساء ٢٦,٤٪، و ٤٤,٤٪ منها في القطاع العام.

### جدول (٣): فرص العمل المستحدثة في الأردن \*

السنة	فرص العمل المستحدثة		المجموع
	رجال	نساء	
2007	50.8	19.3	70.1
2008	49.5	15.3	64.8
2009	45.8	22.9	68.7
2010	41.3	24.3	65.6
2011	34.4	19.5	53.9
2012	35.4	14.5	49.9
2013	35.3	18.4	53.6
2014	37.8	15.5	53.3
2015	35.4	12.7	48.1

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقارير السنوية لفرص العمل المستحدثة للأعوام ٢٠٠٧-٢٠١٥

وأدى مجمل ذلك إلى ارتفاع معدلات البطالة خلال السنوات الماضية بنسب عالية، حيث بلغت في عام ٢٠١٦ ما نسبته ١٥,٨٪، في حين بلغت في عام ٢٠٠٧ ما نسبته ١٣,١٪، وكما هو ملاحظ من جدول رقم (٤) فإن معدلات البطالة عند النساء مرتفعة جداً مقارنة مع الرجال، إذ بلغت في عام ٢٠١٦ ما نسبته ٢٤,٨٪ مقابل ١٣,٨٪ عند الرجال<sup>٩</sup>.

السنة	معدلات البطالة		المجموع
	رجال	نساء	
2007	10.3	25.6	13.1
2008	10.1	24.4	12.7
2009	10.3	24.1	12.9
2010	10.4	21.7	12.6
2011	11.0	21.2	12.9
2012	10.4	19.9	12.2
2013	10.6	22.2	12.6
2014	10.1	20.7	11.9
2015	11.0	22.5	13.0
2016	13.8	24.8	15.8

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقارير العمالة والبطالة للسنوات (٢٠١٦-٢٠٠٧)

وأدى مجمل ذلك إلى ارتفاع معدلات البطالة خلال السنوات الماضية بنسب عالية، حيث بلغت في عام ٢٠١٦ ما نسبته ١٥,٨٪، في حين بلغت في عام ٢٠٠٧ ما نسبته ١٣,١٪، وكما هو ملاحظ من جدول رقم (٤) فإن معدلات البطالة عند النساء مرتفعة جداً مقارنة مع الرجال، إذ بلغت في عام ٢٠١٦ ما نسبته ٢٤,٨٪ مقابل ١٣,٨٪ عند الرجال. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أحد خصائص النموذج التنموي المشوه في الأردن، يتمثل في أن قطاع الأعمال يتركز في مدن محدودة تتمثل

٩- دائرة الإحصاءات العامة، تقارير العمالة والبطالة للسنوات (٢٠١٦-٢٠٠٧)

بشكل رئيسي في العاصمة عمان، وبمستوى أقل في الزرقاء وإربد، ما دفع بالشباب والشابات الباحثين عن وظائف للهجرة من مختلف المحافظات إلى هذه المحافظات وبشكل أساسي إلى عمان بحثاً عن العمل، وبنسب أقل إلى محافظتي الزرقاء وإربد، حيث استحوذت محافظات العاصمة/عمان والزرقاء وإربد على حوالي ٧٧٪ من إجمالي صافي الوظائف المستحدثة<sup>٩</sup>.

## خصائص العمل غير المنظم

### عوامل التوسع:

أدى فشل السياسات الاقتصادية في تعزيز الاقتصادات وتوليد فرص عمل كافية للداخلين الجدد لسوق العمل الأردني، كما أشرنا أعلاه، إلى جانب تشوه سياسات التعليم وانعزالها عن سياسات العمل وحاجات سوق العمل من الوظائف، حيث التوسع الكبير في التعليم الجامعي على حساب التعليم التقني والمهني، وعدم وجود أي تنسيق بين سياسات التعليم وسياسات العمل، وعدم الأخذ بالاعتبار حاجات سوق العمل عند تصميم البرامج التعليمية، يضاف إلى ذلك التراخي الرسمي في مراقبة تطبيق واحترام معايير العمل المختلفة، في إطار تشجيع الاستثمار وتطبيق سياسات عمل مرنة، وتطوير بيئة صديقة للاستثمار على حساب شروط العمل، ما أدى إلى اتساع رقعة منشآت الأعمال التي لا تطبق معايير العمل اللائق والمبادئ الأساسية في العمل، بما فيها التسجيل في الضمان الاجتماعي، وأدت سياسات حرمان غالبية العاملين في الأردن من التنظيم النقابي وبالتالي الحق في المفاوضة الجماعية، إلى تراجع شروط العمل بشكل لافت، الأمر الذي وسع من نسبة العاملين غير المنظمين.

إلى جانب ذلك فإن الالتزامات المالية والضريبية العالية التي تترتب على تسجيل منشآت الأعمال بما فيها الصغيرة دفعت العديد من أصحاب الأعمال إلى عدم تسجيل مؤسساتهم لدى الجهات الرسمية. كذلك، فإن عدم تسجيل المؤسسات العاملة لدى الجهات الرسمية يعد أحد أشكال التهرب الضريبي، يضاف إلى ذلك رغبة العديد من العاملين بالعمل في وظائف أخرى غير وظائفهم الرئيسية بسبب انخفاض معدلات الأجور وارتفاع تكاليف المعيشة بشكل مستمر. ولا يمكن إهمال تغير مفهوم العمل في العديد من القطاعات، ونزوع العديد من الناس للعمل بشكل حر في العديد من المهن مثل أعمال السباكة والصيانة والكهرباء والميكانيك والدهان وغيرها من المهن مثل البرمجة الإلكترونية.

مجمّل ذلك أدى إلى اتساع رقعة الاقتصاد والعمل غير المنظم في الأردن، وبالرغم من عدم توفر إحصاءات حديثة تعكس هذا التوسع، فإن المؤشرات الرسمية التي صدرت عام ٢٠١٢، تشير إلى أن حجم الاقتصاد غير المنظم يشكل ما نسبة ٢٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي<sup>١٠</sup>. أما بخصوص العمل غير المنظم سواء في الاقتصاد غير

٩- دائرة الإحصاءات العامة، تقرير فرص العمل المستحدثة في عام ٢٠١٥، عمان الأردن.

الاقتصاد غير المنظم؛ إذ تحصل العمالة غير المنظمة في القطاع الخاص على ما يقارب ٤٦٨ ديناراً شهرياً، أما الحاصلون على شهادات أقل من الثانوية العامة، فهناك انخفاض في متوسط الأجر الشهري لديهم، حيث يبلغ متوسط الأجر ٢١٨ ديناراً.

وفي ما يتعلق بالتوزيع العمري لعمل غير المنظمين، فإن ٦٤٪ من الفئة العمرية ما بين ٥٥-٦٤ سنة، و٣٧٪ من الفئة العمرية ٢٥-٣٤ سنة، و٤٧،٥٪ من العمالة غير المنظمة في المناطق الحضرية، و٢٨،٣٪ من إجمالي العمالة غير المنظمة في المناطق الريفية، ويتركز أعلى توزيع للعمالة غير المنظمة في أكبر ثلاث محافظات وهي: عمان وإربد والزرقاء، وهي المراكز الحضرية الأساسية في الأردن، وفي ما يتعلق بالعمال المهاجرين، فإن قطاعي الزراعة والإنشاءات والمحلات التجارية يوجد فيهما أعلى نسبة من العمالة غير المنظمة من غير الأردنيين<sup>١٤</sup>.

### ظروف العمل غير المنظم:

يمكن الإشارة إلى أن شروط العمل في الأردن للغالبية الكبيرة من العاملين بأجر ضعيفة، وفق مختلف مؤشرات العمل اللائق المتعارف عليها عالمياً، وهذا ينطبق على العاملين في الاقتصاد المنظم وغير المنظم، إلا أن قطاعات واسعة من العاملين غير المنظمين يعانون من ظروف عمل أكثر ضعفاً من غيرهم من القطاعات، وباستعراض المعايير الأساسية للعمل اللائق يمكن الوقوف على خصائص تشغيل العاملين غير المنظمين، سواء أكانوا يعملون في الاقتصاد المنظم أم غير المنظم:

- لا توفر السياسات الأردنية المتعلقة بالتنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية آليات فعالة لإجراء حوار اجتماعي ومفاوضات جماعية بناءً بين أصحاب الأعمال والعمال، وهذا المعيار يعد المحور الأساسي لإقامة علاقات عمل متزنة وتسويات اجتماعية تسهم في بناء شروط عمل لائقة، وهذا ينطبق على العاملين المنظمين وغير المنظمين، إذ أن ما يقارب ٥٠٪ فقط من مجمل العاملين في الأردن منظمون نقابياً، وهم الفئة الاجتماعية التي تتمتع بشروط عمل لائقة ويعملون في الشركات الكبرى بالإضافة إلى الشركات التي كانت مملوكة للحكومة وتم خصصتها خلال العقدين الماضيين. ومن دون وجود آليات حوار اجتماعي فعالة، بين مختلف أصحاب المصالح في سوق العمل، يتمتع فيها كل طرف (الحكومة وأصحاب العمل والعمال) بالاستقلالية والقوة القانونية والاجتماعية. وكما هو معروف فإن الطرف الأساسي في عملية تطوير سياسات عمل لائقة والمساهمة في إنفاذها، والمتمثل في العمال، لا يتمتع بالاستقلالية والقوة التي تمكنه من المساهمة الفعالة في تحقيق تقدم في مجال شروط العمل، حيث ما زالت تشريعات العمل تقيد حق غالبية العاملين بأجر في تأسيس منظمات نقابية<sup>١٥</sup>. والموجود منها، لا يقوى على الدفاع عن مصالح من يمثلهم لأسباب متعددة، تتمثل في محدودية تمثيله للعاملين، وغياب قانون العمل عليهم، حيث تم استثنائهم من شمول تطبيقه.

المنظم أو المنظم، فتشير المؤشرات الرسمية لعام ٢٠١٢ أن نسبتهم تبلغ ٤٤٪ من مجمل القوى العاملة في الأردن<sup>١١</sup>. وهذه المؤشرات وأن كانت مرتفعة، فهي لا تعكس واقع الاقتصاد غير المنظم، ولا العمل غير المنظم، فمنذ عام ٢٠١٢ وحتى وقت إعداد هذا التقرير في الثلث الأول من عام ٢٠١٧، جرت العديد من المتغيرات في سوق العمل الأردني، حيث تراجعت قدرات الاقتصاد الأردني على النمو وخلق فرص العمل كما أشرنا سابقاً، وارتفعت معدلات البطالة بشكل غير مسبوع من أحد عشر عاماً، واستقبال الأردن لما يقارب ١,٣ مليون سوري نصفهم تقريباً مسجلون كلاجئين، جزء كبير منهم في سن العمل، وتشير التقديرات الرسمية الصادرة عن وزارة العمل أن أعداد المنخرطين السوريين في سوق العمل يقارب ١٥٠ ألف سوري، غالبيتهم يعملون بشكل غير منظم. وبالرغم من إجراء تعداد سكاني في الأردن في نهاية عام ٢٠١٥، إلا أنه لا تتوفر مؤشرات إحصائية حديثة حول الاقتصاد غير المنظم والعاملين فيه.

يضاف إلى ذلك أن المؤشرات الإحصائية الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تشير إلى أن عدد المسجلين في المؤسسة يقارب ١,٢ مليون عامل<sup>١٢</sup>، يضاف إليهم ١٠٠ ألف من العاملين في القطاع العام ويعملون وفق نظم التقاعد المدني والعسكري، تبقى النسبة عالية من أصل ٢,٦ مليوني مجمل القوى العاملة، أي ما نسبته ٥٠٪ منهم، أي أن ٥٠٪ من القوى العاملة يعملون وفق أسس غير منظمة. ويتركز العاملون غير المنظمين بمختلف القطاعات وعلى وجه الخصوص في قطاع الإنشاءات والزراعة وقطاع النقل والباعة الجائلين والعمل المنزلي والسكرتاريا وصالونات التجميل ومحلات صيانة السيارات والمشغل الصغيرة<sup>١٣</sup>.

واستناداً إلى الدراسة التي أجرتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي الأردني في عام ٢٠١٢ حول الاقتصاد غير المنظم في الأردن، فإن نسبة العاملين غير المنظمين الذكور أعلى من الإناث، وقد يرجع هذا الأمر لأن أكثر من ٣٠٪ من إجمالي العمالة غير المنظمة في القطاع الخاص تعمل في مجال تجارة الجملة، وتجارة التجزئة، وإصلاح المحركات والدراجات النارية والتصنيع والنقل والتخزين والبناء، أما مشاركة الإناث في القطاع غير المنظم فتركز أساساً في أنشطة مثل الصحة البشرية، والخدمات الاجتماعية (مثل الخدمات الطبية والتي تشكل نسبة ١٧٪ من إجمالي الإناث العاملات في القطاع غير المنظم) والزراعة، والغابات، وصيد الأسماك، قطاع التعليم. وبناءً على توزيع المشتغلين حسب مستوى التعليم، أشارت الدراسة إلى أن ٧١٪ من أرباب العمل في الاقتصاد غير المنظم حاصلون على أقل من شهادة الثانوية، في حين ٩٪ حاصلون على شهادة بكالوريوس فأعلى. بالإضافة إلى ذلك، وأشارت نتائج المسح إلى زيادة كبيرة في متوسط الأجر الشهري لأصحاب العمل الحاصلين على شهادة البكالوريوس أو أعلى في

١٠- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للاقتصاد غير المنظم في الأردن، ٢٠١٢، عمان، الأردن.

١١- المرجع السابق.

١٢- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي لعام ٢٠١٥، وتصريحات صحفية صادرة لمؤشرات ٢٠١٦، عمان الأردن.

١٣- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للاقتصاد غير المنظم في الأردن، ٢٠١٢، عمان، الأردن.

١٤- المرجع السابق.

رؤية عمالية واضحة عن توجهاته، حيث تتماهى مواقفه نحو سياسات العمل والسياسات الاقتصادية ذات العلاقة مع رؤى الحكومة وأصحاب العمل، هذا إلى جانب غياب آليات العمل الديمقراطي داخل البنى النقابية القائمة ذاتها. وإذا أخذنا بالاعتبار القطاعات الاقتصادية التي تنتشر فيها العمالة غير المنظمة، فإن المنظمة النقابية التي تمثل العاملين في الإنشاءات العامة تمثل فقط العاملين في الشركات الكبرى، أما العاملين غير المنظمين في آلاف المنشآت الصغيرة والذين يعملون لحسابهم الخاص بشكل يومي، فلا يوجد أي تنظيم نقابي يمثلهم، هذه الحال تنطبق على العاملين في النقل، وقامت مجموعات عمالية بتشكيل النقابة المستقلة للعامل في النقل العمومي، وهي تعمل منذ تأسيسها قبل خمس سنوات على تحسين شروط عمل السائقين، وكذلك الحال للعاملين والعاملات في قطاع الزراعة، فلا يوجد لهم الحق في تشكيل تنظيم نقابي، لا بل لا يطبق قانون العمل عليهم، حيث تم استثناءهم من شمول تطبيقه.

- وبخصوص مستويات الأجور، فتعد من أبرز التحديات التي يواجهها العاملون في سوق العمل الأردني، لمختلف العاملين المنظمين وغير المنظمين، إلا أن مستوياتها متفاوتة عند العاملين غير المنظمين، إذا ما أخذت بالاعتبار مستويات الأسعار لمختلف السلع والخدمات في الأردن، حيث يعد الأردن وفق العديد من الدراسات العالمية من أكثر الدول العربية غلاءً في الأسعار، وهذا يشكل ضغطاً كبيراً على العاملين بأجر وخاصة عند المنظمين، حيث يعمل أغلبهم بشكل يومي وموسمي، وبالتالي يغيب الاستقرار الوظيفي، وهذا ينتشر في قطاعات الإنشاءات والنقل والزراعة بشكل كبير جداً. وتبلغ معدلات الأجور في الأردن لدى الذكور ٤٧٢ ديناراً شهرياً، وللإناث ٤٣٧ ديناراً شهرياً، فإلى جانب فجوة الأجور الواضحة بين الذكور والإناث لصالح الذكور، فإن هذا المستوى للأجور منخفض جداً، إذا ما قورن بمستويات خط الفقر المطلق في الأردن، فالأرقام الرسمية التي تتناول مستويات الفقر في الأردن، تشير إلى أن قيمة خط الفقر المطلق تبلغ ٨١٣,٧ ديناراً للفرد سنوياً حسب المؤشرات الرسمية لعام ٢٠١٠<sup>١٦</sup>، ومن المعروف أنها زادت خلال السنوات الست الماضية بسبب ارتفاع معدلات التضخم، حيث ارتفعت بما نسبة ١٥٪، بالتالي فإن خط الفقر للأسرة المعيارية المكونة من خمسة أفراد يبلغ ٣٦٠ ديناراً شهرياً. وكذلك الحال بالنسبة للحد الأدنى للأجور، الذي تم رفعه في بداية آذار ٢٠١٧ ليصبح (٢٢٠) ديناراً شهرياً، وهو يقل بكثير عن خط الفقر المطلق. وهناك قطاعات واسعة من العاملين بأجر وخاصة بشكل غير منظم يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور، وخاصة لدى العاملات بمهن السكرتيرات والعاملات في صالونات التجميل والعاملين في المهن الصحية المساندة.

- وبخصوص الضمان الاجتماعي، وهو أحد معايير العمل اللائق، فإن نسبة المشمولين في الضمان الاجتماعي ما زالت قليلة، ولا تزيد عن ٥٠٪ كما أشرنا سابقاً، ولا يتمتع أي من العاملين غير المنظمين بأي

شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، وتشير تقارير المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي إلى أن أكثر من ٩٠٪ من السكرتيرات والعاملات في صالونات التجميل والعاملين في محلات الميكانيك غير مسجلين في الضمان الاجتماعي<sup>١٧</sup>. يضاف إلى ذلك أن جميع السائقين الذين يعملون بنقل الركاب في وسائل النقل المتوسطة والصغيرة والتكسيات، هم غير مسجلين في الضمان الاجتماعي، حيث يعملون مقابل أجر يومي، أما الذين يمتلكون وسائل نقلهم، فإن الخيارات التي يتيحها لهم قانون الضمان الاجتماعي تقتصر على ما يسمى «التسجيل الاختياري» بحيث يتقوم الشخص بدفع ما يقارب من ١٥٪ من راتبه كاشتراك في الضمان الاجتماعي، وهذه النسبة المرتفعة تحول دون إقبالهم على الاشتراك. أما عاملات الزراعة والعاملون في قطاع الإنشاءات، فهم يعملون بشكل يومي «مياومة» وموسمي، وبالتالي لا يوجد راتب شهري منتظم للتسجيل بموجبه في الضمان الاجتماعي. وكذلك يواجه العاملون غير المنظمين انتهاكات أخرى تتمثل في عدم - تطبيق نصوص تشريعات العمل وأنظمتها وتعليماتها، إذ أن قطاعات واسعة منهم يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور البالغ (٢٢٠) ديناراً، وأعداداً كبيرة يستلمون أجورهم الشهرية في فترات زمنية متأخرة تتجاوز اليوم السابع من الشهر الذي يلي استحقاق الراتب، كما حددها قانون العمل، وكذلك حرمان قطاعات كبيرة من حقوقهم في الإجازات السنوية والمرضية والرسمية. كما أن هنالك العديد من القطاعات الاقتصادية يعمل فيها العاملون ساعات تتجاوز الساعات الثماني، التي حددها قانون العمل الأردني، من دون الحصول على بدل عمل إضافي. كما تغيب معايير السلامة والصحة المهنية عن قطاع واسع من منشآت الأعمال لاسيما الصغيرة والمتوسطة منها، الأمر الذي يتسبب سنوياً في وقوع آلاف الحوادث المهنية، وعشرات الوفيات.

- ويمكن القول إن جميع عمالة الأطفال تعمل بشكل غير منظم، حيث قاربت أعداد الأطفال العاملين وفق إحصائيات منظمة العمل الدولية ما يقارب ١٠٠ الف طفل<sup>١٨</sup>. نصفهم تقريباً من اللاجئيين السوريين، ويتعرض الأطفال العاملون للعديد من المخاطر أثناء عملهم، بالإضافة إلى أن غالبيتهم يعملون بأجور متدنية جداً، يبلغ متوسطها ما بين (٥٠ و ٨٠) ديناراً شهرياً، وبساعات عمل طويلة تتراوح بين (١٠ و ١٢) ساعة يومياً، ناهيك عن سوء المعاملة والإهانات النفسية والجسدية التي يتعرضون لها أثناء عملهم.

١٦ - دائرة الإحصاءات العامة، تقرير الفقر في الأردن، ٢٠١٠، عمان، الأردن.  
١٧ - المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، تقارير متنوعة حول بعض القطاعات الاقتصادية، ٢٠١٦.

١٨ - قانون العمل الأردني رقم ٨ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته، المادة ٩٨.

**الجزء الثاني**  
دراسة حالات لأنشطة معينة للعمل  
غير المنظم

كما ذكرنا سابقاً، هنالك ضعف في وجود الدراسات والمعلومات التي تم جمعها من الميدان عن الاقتصاد غير المنظم، ولا يوجد بيانات إحصائية عدا بيانات عام ٢٠١٠، ومؤخراً تم إجراء العديد من المقابلات<sup>١٩</sup>، والتي تركز على قضايا هامة تواجه العمل غير المنظم، كالتحديات والعقبات وغيرها، وكان من ضمن الأشخاص ذكور وإناث وحتى أطفال من حملة الجنسية الأردنية والسورية، والذين أكدوا بأن الاقتصاد غير المنظم يوفر فرصة للعمل، بالرغم من تعرضهم للعديد من الانتهاكات، وعدم توفر ظروف عمل لائقة لهم، وعدم وجود ضمانات مستقبلية. وفي هذا الجزء، سيتم استعراض حالات وصور محددة من العمل غير المنظم.

### حالة رقم (١)

على سبيل المثال، «مها» فتاة تخرجت في الجامعة بتخصص علوم سياسية، وبعد سبع سنوات من المحاولات لإيجاد فرصة عمل، قررت عمل مشروعها الخاص، ويقوم هذا المشروع على بيع سلع (مثل: الملابس والعطور، وأدوات التجميل) للجيران والأقارب الإناث، ومكان العمل في منزلها. وأوضحت أن الوضع لم يكن سهلاً، حيث إنها لا تعرف كيفية التصرف مع النساء، ولم يكن لديها خبرة في مجال التسويق. في البداية، كانت فقط تقوم ببيع منتجات بسيطة جداً، ولم تكن كافية لسد متطلبات الحياة، ولكن اليوم وبعد عامين من تنفيذ المشروع، توسعت في أعمالها في مجالات أخرى، إضافة إلى أنها تجني الأرباح الكافية لمساعدة أسرتها في النفقات، عدا عن أنها كل أسبوعين تذهب إلى العقبة لشراء المنتجات وبيعها. بالإضافة إلى ذلك، فإن النساء اللواتي لديهن مشاريع صغيرة أو حتى أفكار لمشاريع، عادةً يلجأن إلى الحصول على القروض من صندوق المرأة، والملاحظ أن هناك نسبة عالية من النساء لا تنفذ أي مشروع من أموال القرض، وإنما تستخدم القروض لتغطية بعض النفقات العائلية، مثل الجامعات والدراسات الأكاديمية، ويرجع ذلك أساساً إلى أن صندوق المرأة، يقدم القروض من دون طلب ضمانات للقرض.

### حالة رقم (٢)

«هيفاء» لديها تجربة مختلفة، إذ قررت العمل في القطاع غير المنظم بشكل مقصود، وذلك من خلال إنتاج وبيع فساتين للأطفال. وأوضحت أنها تكسب مبلغ ٧٠٠ دينار شهرياً، وقد عرضت عليها عدة وظائف في القطاع الخاص أو العام، ولكن مقابل راتب شهري أقل، وتقوم هيفاء ببيع وإنتاج الفساتين في المنزل. ولكن تواجه تحدياً بأن عائلتها لا تدعمها، خصوصاً عند مجيء العملاء إلى المنزل. وتضيف «هيفاء» بأن مواقع التواصل الاجتماعي ساعدتها على ترويج منتجاتها، فمنذ أن وصل عدد متابعي صفحة الفيس بوك لها ما يقارب الـ(٥٠٠٠)، بدأت ببيع منتجاتها للعديد من المدارس. ولأنها

تتعامل مع العديد من الزبائن، اقترحت على عائلتها فتح متجر خاص بها، ولكن هذا الاقتراح لم يؤخذ بالاعتبار، حيث تكلفة الإيجار مرتفعة مقارنة مع الأرباح التي تحصل عليها، وتقول إن هذا النوع من المشاريع لديه سلبيات كثيرة، منها: عدم الضمان باستمرارية المشروع في المستقبل، والعمل لساعات طويلة جداً، ناهيك عن غياب التأمين الاجتماعي والصحي، وهيفاء تعرف أنه لا توجد ضمانات بأن مشروعها سوف يستمر في المستقبل إذا كانت لا تزال في القطاع غير المنظم، ناهيك عن ساعات العمل الطويلة، أما الخوف الأكبر فكان بالنسبة لها هو عدم تقبل الزوج المستقبلي لهذا النوع من الأعمال.

### حالة رقم (٣)

وفي الوقت الذي كان فيه الانخراط في القطاع غير المنظم، في تزايد بشكل كبير في الأردن، وتمثل «حنان» حالة مختلفة، حيث إنها لاجئة سورية، وبعد وفاة زوجها في سوريا، أصبحت مسؤولة اقتصادياً عن خمسة أطفال. وأوضحت بأن زوجها ذهب إلى سوريا وبعد خمسة أشهر اكتشفت أنه مات أثناء إحدى الغارات. وليس لديها أي شهادة أو خبرة عمل، حيث إنها تزوجت في عمر ١٥ سنة. وتضيف «حنان» أن المبلغ الذي تحصل عليه من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ليس كافياً لتلبية احتياجات أسرتها، لذلك لم يكن لديها مخرج سوى العمل «كعاملة منزلية»، ولكن المشكلة بأن لها بنتاً صغيرة عمرها ٣ سنوات، فعادةً تضطر لتأخذها معها لمكان العمل، وهذا الأمر غير محبذ من قبل العائلات التي تعمل عندها، ولعل هذا الأمر مشكلة كبيرة موجودة في الأردن، إذ هنالك العديد من حالات النساء اللواتي يضطررن إلى ترك العمل بعد ولادة طفلها، ويرجع ذلك إلى عدم وجود دور للحضانة بالقرب من مكان العمل أو لعدم وجود شخص موثوق به قادر على رعاية الأطفال.

وكما أشرنا سابقاً، فإن عمالة الأطفال تنتشر بشكل كبير في العمل غير المنظم، وعادة ما يعملون في محلات تجارية أو كراجات إصلاح المركبات أو البيع على البسطات والشوارع وغيرها.

### حالة رقم (٤)

وبالحديث عن حالات عمالة الأطفال، والمنتشرة بشكل كبير في الأردن، هنالك حالة مثيرة للاهتمام مثل «مهند» والبالغ من العمر ١٣ سنة، وقال إنه يعمل في سوق الخضار في وسط مدينة عمان، وعادة ما يساعد الزبائن على حمل الأغراض، والتي تصل إلى ١٠ كيلوغرامات من الفواكه والخضروات يومياً. ومهند هو المعيل الوحيد لأسرته وإخوته الأربعة الصغار، بعد إصابة والده وعدم قدرته على العمل، وأضاف أنه خلال الليل يعاني من أوجاع في ظهره ويديه، ولكن هذا العمل، وفقاً لكلامه، هو أفضل من العمل السابق، الذي اضطر أن يتركه بسبب تعرضه للاعتداء الجسدي والجنسي (حال العديد من الأطفال الذين كانوا يعملون معه في نفس المكان) وبشكل رئيسي

١٨- منظمة العمل الدولية، عمالة الأطفال في الأردن، ٢٠١٦.  
١٩- تستند جميع المعلومات حول دراسات الحالة إلى مقابلات أجراها فريق مركز الفينيق للدراسات للاقتصادية والمعلوماتية في عام ٢٠١٦.



يكون هذا الاعتداء من قبل صاحب العمل والعديد من زملاء العمل. وأشار مهند إلى أن «السوق مليء بالأطفال؛ ويجب أن يكون الطفل قوياً ولديه اهتمام عندما يذهب للعمل، وإلا شيئاً ما سيحدث».

وفي ما يتعلق بعمالة الأطفال، تحديداً من ذوي الاحتياجات الخاصة، تمثل أكثر الجوانب أهمية في ما يتعلق بالعمل في القطاع غير المنظم، حيث يتعارض هذا الأمر مع القوانين الأردنية والدولية التي تحدد الحد الأدنى لسن العمل للأطفال ١٦ سنة، بالإضافة إلى ذلك، لا يوجد أي توجيهات أو قوانين محددة أو حتى دراسات تحدد وضعهم الحالي، وأيضاً لا يوجد أي بيانات إحصائية حديثة عن هذه الفئة، على الرغم من أن العديد من الخبراء يشيرون إلى أن الأطفال من ذوي الاحتياجات الخاصة هم الأكثر عرضة للتسرب المدرسي، وبالتالي تعرضهم للاستغلال في القطاع غير المنظم.

### حالة رقم (٥)

أما القضية الأخرى لطفل من ذوي الاحتياجات (يجلس على كرسي متحرك) وعمره ١٤ سنة، ويقوم ببيع «الملوخية والسبانخ» في السوق التجاري بالقرب من منطقة جبل النصر، وقال إنه عادة ما يعمل أكثر من سبع ساعات في اليوم الواحد، وأصبح هذا الطفل معروفاً من سكان المنطقة، ببيع مختلف الخضار حسب الموسم، وأحياناً يقوم ببيع الحلويات. أما والدته فتقول إنه من غير الممكن أن يذهب ابنها إلى المدرسة، حيث إنه يحتاج إلى عناية خاصة، ومن الصعب تحمل النفقات المالية بوضعه في مدارس معينة، عدا عن ذلك، يساهم ابنها في تحمل نفقات البيت، خصوصاً أن والده يعمل كحارس في إحدى الشركات، وراتبه يكفي فقط لـ ١٠ أيام.

**الجزء الثالث**  
**السياسات العمومية تجاه العمل**  
**غير المنظم**

## تشريعات تشجع على العمل غير المنظم:

هنالك العديد من التشريعات والسياسات التي دفعت باتجاه توسع الاقتصاد والعمل غير المنظم، وعلى رأسها قانون العمل الأردني المعمول به حيث أنه يستثنى من تطبيق أحكامه بعض فئات العاملين، حيث استثنى أفراد عائلة صاحب العمل الذين يعملون في مشاريعه بدون أجر، واستثنى عمال المنازل وبساتينها وطهايتها ومن في حكمهم، واستثنى كذلك عمال الزراعة ما عدا الذين يقرر مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير شمولهم بأحكام هذا القانون، وهذا يعني أنه كان يستثنى بعض الفئات، ورغم إجراء تعديل على هذه النصوص في عام ٢٠١٠، بحيث تم شمول عمال المنازل وطهايتها وعمال الزراعة بالقانون، إلا أنه ربط ذلك بإصدار أنظمة تصدر لهذه الغاية على أن يتضمن هذا النظام تنظيم عقود عملهم وأوقات العمل والراحة وأي أمور أخرى تتعلق باستخدامهم<sup>٢٢</sup>، ولم يصدر النظام الخاص بعمال الزراعة حتى ساعة إعداد هذا التقرير. وعدم إصدار النظام الخاص بعمال الزراعة بعد مرور سبع سنوات على تعديل القانون يؤشر على أنه لا يوجد نية لدى صناع القرار في الحكومة لإصداره، وهنالك تسريبات صحفية تفيد بعدم وجود نية لإصداره بحجة وجود كلفة عالية على أصحاب الأعمال، في حال إلزامه بشمول العمال الزراعيين بالضمان الاجتماعي، فضلاً عن الحقوق العمالية الأخرى، التي يعطيها قانون العمل للعمال، والتي ستصبح ملزمة لأصحاب المزارع حال تم اقرار النظام<sup>٢٣</sup>. وهذه السياسات دفعت ما يقارب ٦٠ ألفاً من العاملين في الزراعة غالبيتهم من النساء للعمل وفق أسس غير منتظمة، ويجرمهم من مختلف حقوقهم العمالية بما فيها الحماية الاجتماعية. وكذلك الحال بالنسبة لقانون الضمان الاجتماعي، حيث إنه لم يضع آلية ملائمة لإشراك العاملين مع أنفسهم في منظومة الضمان الاجتماعي، وكما أشرنا سابقاً، فإن الخيارات الوحيدة التي يتيحها لهم القانون تقتصر على ما يسمى «الاشتراك الاختياري» بحيث يقوم الشخص بدفع ما يقارب ١٥٪ من راتبه كاشتراك في الضمان الاجتماعي، وهذه النسبة المرتفعة تحول دون إقبالهم على الاشتراك. يضاف إلى ذلك، أن المادة ٩٨ من قانون العمل تضع قيوداً شديدة تحرم العاملين بأجر من تشكيل نقابات خاصة بهم، الأمر الذي أضعف قدراتهم في الدفاع عن مصالحهم، ما ساهم في حرمان مئات آلاف العاملين في العديد من القطاعات الاقتصادية التي تم الإشارة إليها سابقاً في هذا التقرير، من أبسط حقوقهم الأساسية، إذ إنه لا يمكن لأي نظام تفتيش لأي حكومة أن يتكمن من ضمان تطبيق معايير العمل في كافة المنشآت، والنقابات العمالية هي تساهم بشكل فعال في إنفاذ القانون. وعلى أرض الواقع، ونتيجة ارتفاع مستويات البطالة والفقر، لجأت الحكومات المتعاقبة في الأردن إلى تشجيع المتعطلين عن العمل على تأسيس مشاريع صغيرة ومتناهية الصغر، من خلال منحهم قروضاً بشكل مباشر أو من خلال مؤسسات إقراضية أخرى،

ويظهر هنا عمليات التشجيع على العمل بأي وظائف متاحة. ونتيجة التوسع الكبير في الاقتصاد والعمل غير المنظم، قامت الحكومة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية بإصدار «إطار وطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن» خلال عام ٢٠١٤، وقام على إنجازه فريق وطني مكون من وزارة العمل ووزارة التخطيط والتعاون الدولي وغرفة صناعة الأردن واتحاد نقابات العمال والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ودائرة الإحصاءات العامة وصندوق الملك عبدالله الثاني للتنمية. وقد هدف هذا الإطار إلى الحد من توسع الاقتصاد غير المنظم. وأكد الإطار على مجموعة من المبادئ تمثلت في احترام حقوق الأفراد والأسر والجماعات للقيام بأعمال خاصة، واحترام الحقوق الأساسية في العمل لكل العمال بمن فيهم عمال الاقتصاد غير المنظم<sup>٢٢</sup>.

كذلك حدد الإطار مجموعة من مجالات التدخل للانتقال إلى الاقتصاد المنظم، تمثلت في تعزيز النمو وخلق فرص عمل لائقة، إلى جانب تحسين إدارة سوق العمل من خلال التنظيم النقابي والحوار الاجتماعي حول ظروف العمل، وكذلك توسيع نطاق الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)<sup>٢٣</sup>.

إلا أن الإطار ومنذ صدوره قبل ثلاثة أعوام، لم يتم العمل على تطبيقه بشكل منتظم ووفق منهجيات واضحة، باستثناء الحملات التي تقوم بها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لتوسيع قاعدة المشتركين في الضمان الاجتماعي، أما بخصوص تعزيز النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل اللائقة للداخلين الجدد إلى سوق العمل، فإن معدلات النمو الاقتصادي وقدرات الاقتصاد الأردني على توليد فرص عمل تراجعت خلال السنوات الماضية، كما تم شرحه في بداية هذا التقرير، وبخصوص تحسين إدارة سوق العمل وتشجيع التنظيم النقابي والحوار الاجتماعي، فلم يتم اتخاذ أية إجراءات باتجاهها، لا بل تم الاستمرار في الضغط على جميع المنظمات النقابية المستقلة والناشئة لمنعها من العمل، وتم كذلك العديد من المحاولات لإجراء حوار اجتماعي بين ممثلي العمال وأصحاب الأعمال.

٢٢- الإطار الوطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن، ٢٠١٤، عمان، الأردن  
٢٣- المرجع السابق.

٢٠- قانون العمل الأردني رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته، المادة ٣/فقرة ب.  
HTTPS://GOO.GL/PFJrML -٢١

**الجزء الرابع**  
**النقابات العمالية والعمل**  
**غير المنظم**

بشكل عام يمكن القول إن الحق في التنظيم النقابي محدود جداً في الأردن، لمختلف العاملين في الاقتصاد المنظم وغير المنظم. ولا توفر التشريعات الأردنية المتعلقة بالتنظيم النقابي الحدود الدنيا من مبادئ الحق في التنظيم النقابي، إذ وكما أشرنا سابقاً أن ما يقارب 50% فقط من مجمل العاملين في الأردن منظمون نقابياً، وهم الفئة الاجتماعية التي تتمتع بشروط عمل لائقة، وقانون العمل يحد من ممارسة حرية التنظيم النقابي، ويضعف من استقلاليته وفاعليته. وفي الوقت الذي يعتبر فيه التنظيم النقابي حق ومعيار من معايير العمل اللائق، فإنه أداة هامة وأساسية لتمكين العمال من تحسين شروط عملهم وتطبيق معايير العمل الواردة في التشريعات والسياسات ذات العلاقة.

ومن خلال مراقبة ديناميات سوق العمل، يتضح أن جميع العاملين غير المنظمين ليس لديهم منظمات نقابية تمثل مصالحهم وتدافع عنها. ويعد غياب التنظيم النقابي المستقل والفعال السبب الأساسي في تراجع وضعف شروط العمل اللائق لمختلف العاملين وعلى وجه الخصوص العاملين غير المنظمين.

وقد جرت محاولات عديدة لتأسيس نقابات عمالية خلال السنوات الخمس الماضية لبعض العاملين في القطاعات الاقتصادية التي ينتشر فيها العمل غير المنظم، مثل العاملين في البناء، والسائقين والعاملين في الزراعة. لم تتمكن النقابة المستقلة للعاملين في البناء من الاستمرار في العمل تحت ضغوط أمنية، بينما استمرت النقابة المستقلة للسائقين التي تأسست في عام ٢٠١٢ من العمل حتى الآن، وجميع أعضائها غير منظمين، وقد نفذوا العديد من التحركات الاحتجاجية للدفاع عن مصالحهم، وأهمها إشراكهم في الضمان الاجتماعي. كذلك تأسست نقابة العاملين والعاملات في الزراعة في عام ٢٠١٥، وجميع أعضائها من العاملات والعاملين غير المنظمين (الغالبية الكبرى منها من النساء)، وتعمل النقابة منذ تأسيسها على الضغط على الحكومة لإصدار النظام الخاص الذي يضمن لهم شمولهم بقانون العمل، وكذلك إشراكهم في الضمان الاجتماعي.

## التوصيات والمصادر

## المصادر

## التوصيات

في إطار العرض التفصيلي حول العمل غير المنظم، فيما يأتي مجموعة من التوصيات التي أرى أن من شأن الأخذ بها الحد من انتشار الاقتصاد والعمل غير المنظم، والتخفيف من حدة الانتهاكات والهشاشة التي يتعرض لها العاملون غير المنظمين:

١- تطبيق الإطار الوطني الذي طورته الحكومة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية والشركاء الاجتماعيين للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في عام ٢٠١٤.

٢- إعادة النظر بالنموذج الاقتصادي المطبق في الأردن، بحيث يبنى على منظور حقوق الإنسان وحماية مصالح كافة الأطراف.

٣- تحفيز الاقتصاد الوطني من خلال تشجيع الاستثمار في القطاعات الإنتاجية كثيفة التشغيل لتخفيف البطالة، وتوليد فرص عمل كافية ولاتئة.

٤- تحفيز بيئة الأعمال لتشجيع التوسع في الاقتصاد المنظم، من خلال تسهيل إنشاء مؤسسات العمال وتخفيف الأعباء الضريبية.

٥- إعادة النظر بسياسات التعليم وربطها بسياسات العمل وحاجات سوق العمل.

٦- إعادة نص المادة الثالثة من قانون العمل بحيث يصبح جميع العاملين بأجر مشمولين بأحكام قانون العمل، وعدم ربط العاملين في الزراعة والمنازل بأنظمة خاصة.

٧- إعادة النظر بالمادة ٩٨ من قانون العمل، بحيث تزال كافة القيود التي تحد من تأسيس منظمات نقابية لكافة العاملين في الأردن.

٨- إعادة النظر بآليات إشراك العاملين مع أنفسهم في قانون الضمان الاجتماعي، بحيث يتم تيسير عملية إشراكهم بكلفة أقل ويستطيعون تحملها، بهدف توفير الحماية الاجتماعية لهم.

٩- تفعيل عمليات إنفاذ قانون العمل، لضمان تطبيق جميع معايير العمل على جميع العاملين بأجر في الأردن.

١٠- تفعيل عمليات إنفاذ قانون الضمان الاجتماعي لضمان تطبيقه على كافة العاملين بأجر في الأردن.

١١- تفعيل تطبيق التأمين الصحي في منظومة الضمان الاجتماعي وبتكاليف معقولة على العاملين وأصحاب الأعمال.

١٢- مراجعة سياسات الأجور باتجاه رفعها كي لا يضطر العاملون للعمل في وظائف أخرى.

في إطار العرض التفصيلي حول العمل غير المنظم، فيما يأتي مجموعة من التوصيات التي أرى أن من شأن الأخذ بها الحد من انتشار الاقتصاد والعمل غير المنظم، والتخفيف من حدة الانتهاكات والهشاشة التي يتعرض لها العاملون غير المنظمين:

١- تطبيق الإطار الوطني الذي طورته الحكومة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية والشركاء الاجتماعيين للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في عام ٢٠١٤.

٢- إعادة النظر بالنموذج الاقتصادي المطبق في الأردن، بحيث يبنى على منظور حقوق الإنسان وحماية مصالح كافة الأطراف.

٣- تحفيز الاقتصاد الوطني من خلال تشجيع الاستثمار في القطاعات الإنتاجية كثيفة التشغيل لتخفيف البطالة، وتوليد فرص عمل كافية ولاتئة.

٤- تحفيز بيئة الأعمال لتشجيع التوسع في الاقتصاد المنظم، من خلال تسهيل إنشاء مؤسسات العمال وتخفيف الأعباء الضريبية.

٥- إعادة النظر بسياسات التعليم وربطها بسياسات العمل وحاجات سوق العمل.

٦- إعادة نص المادة الثالثة من قانون العمل بحيث يصبح جميع العاملين بأجر مشمولين بأحكام قانون العمل، وعدم ربط العاملين في الزراعة والمنازل بأنظمة خاصة.

٧- إعادة النظر بالمادة ٩٨ من قانون العمل، بحيث تزال كافة القيود التي تحد من تأسيس منظمات نقابية لكافة العاملين في الأردن.

٨- إعادة النظر بآليات إشراك العاملين مع أنفسهم في قانون الضمان الاجتماعي، بحيث يتم تيسير عملية إشراكهم بكلفة أقل ويستطيعون تحملها، بهدف توفير الحماية الاجتماعية لهم.

٩- تفعيل عمليات إنفاذ قانون العمل، لضمان تطبيق جميع معايير العمل على جميع العاملين بأجر في الأردن.

١٠- تفعيل عمليات إنفاذ قانون الضمان الاجتماعي لضمان تطبيقه على كافة العاملين بأجر في الأردن.

١١- تفعيل تطبيق التأمين الصحي في منظومة الضمان الاجتماعي وبتكاليف معقولة على العاملين وأصحاب الأعمال.

١٢- مراجعة سياسات الأجور باتجاه رفعها كي لا يضطر العاملون للعمل في وظائف أخرى.

ص.ب.: ٤٧٩٢/١٤ | المزرعة: ٢٠٧٠-١١٠٠ | بيروت، لبنان

هاتف: ٣١٩٣٦٦ | فاكس: ٨١٥٦٣٦

[www.annd.org](http://www.annd.org) – [www.csrdar.org](http://www.csrdar.org)