

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^١، 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^٢ households في منظومة الحسابات القوميّة. لكنّ هذا التعريف الإحصائيّ ضمّ اقتصادياً واجتماعياً أشياء 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"^٣. هذا علماً أنّه كان لديسوتو دور في صنع سياسات مصر حول العمل غير المهيكّل قبل انفجار ربيعها. الوجود 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^٤، 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 العالميين".

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 أضحى 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^٥. 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 وإنما 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.

نوع الوحدة الإنتاجية	التشغيل حسب وظيفة العمل							
	العمالون لصغارهم الخاص		أرباب العمل		عمال الأجر المساهمين		العمالون بأجر	
	غير مهيكّل	مهيكّل	غير مهيكّل	مهيكّل	غير مهيكّل	مهيكّل	غير مهيكّل	مهيكّل
مشآت القطاع المهيكل				1	2			
مشآت القطاع غير المهيكل (٩)	2		4	5	6	7	8	
القطاع الأجر (١٠)					30			

(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 و٥: 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 و٦: العاملون بشغل غير مهيكّل.

الخلايا ٣ و٤: 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)^{١٦} من قبل ناشطين وباحثين^{١٧} 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^{١٤}) لتوضيح مفاهيم العمل غير المهيكّل^{١٥} وشموليّتها. هكذا انطلقت منذ إنشائها في جهدٍ إحصائيّ مشترك أدّى إلى اعتماد مفهوم العمل غير المهيكّل في ٢٠٠٢، بناءً على تقرير مشترك^{١٦}.

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 كمقاولة ثانوية. هكذا ساهمت هذه المنظّمة في بناء النموذج المعتمد (الشكل ١) حول التشغيل غير المهيكّل، الذي انطلق من التصنيف الدولي لوضعيات

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.

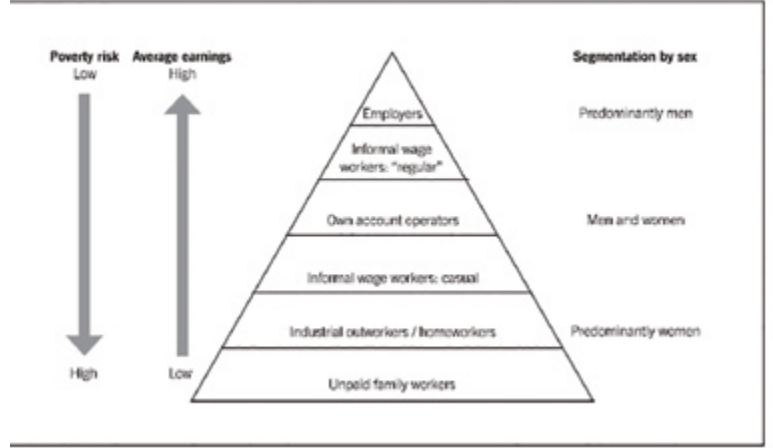
١٤. التي تنظّمت منذ ١٩٩٧ برعاية الإدارة الإحصائيّة في منظّمة الأمم المتحدة، راجع [HTTP://UNSTATS.UN.ORG/UNSD/METHODS/CITYGROUP/DELHI.HTM](http://UNSTATS.UN.ORG/UNSD/METHODS/CITYGROUP/DELHI.HTM)

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)^{١٧}. 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»^{١٨}. 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^{١٩} 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^{٢٠} في العام ١٩٩٩ أطلق^{٢١} 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 (الجدرة) – راجع الشكل ٢.



الشكل ٢ – نموذج WIEGO للعمل غير المهيكّل: تراتبيّة المدخول ومخاطر الفقر حسب وضعيّة العمل والجنس

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

20. 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.

وأهمية الحماية الاجتماعية^{٢٣}، وأن الانتعاش لن يأتي إلا من سياسات العمل اللائق.

إلا أن الأعمدة الأربعة التي تشكل محور عمل المنظمة حول العمل اللائق منذ أن أقرها مؤتمر العمل الدولي السادس والثمانون في العام ١٩٩٨ ضمن «إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل»^{٢٤} ترتبط بمرجعية ومعايير لها تاريخها. فتشجيع التشغيل يعيد إلى الأذهان الحق في التشغيل الكامل، الذي تتضمنه معظم الدساتير^{٢٥}، ومن بينها بعض الدساتير العربية^{٢٦}. ويذكر العمود الثاني بالحق في الضمان الاجتماعي وبشروط عمل صحية. كما يشير العمود الثالث بالحق في تشكيل النقابات والانضمام إليها وكذلك بالحق في التفاوض الجماعي (بما في ذلك الحق بالإضراب عن العمل). أما العمود الرابع فهو يخص ما يُدعى «معايير العمل الأساسية» Core Labor standards لمنظمة العمل الدولية، أي إلغاء عمل الأطفال والتشغيل الإجباري والتمييز وإلغاء عدم المساواة في العمل كما حرية التجمع.

تضبط اتفاقيات معايير العمل الأساسية هذه وهي: الاتفاقية ٨٧ (١٩٤٨) حول حرية التنظيم وحماية الحق في التنظيم، والاتفاقية ٩٨ (١٩٤٩) حول حرية التنظيم والتفاوض الجماعي، والاتفاقية ٢٩ (١٩٣٠) حول التشغيل الإجباري، والاتفاقية ١٠٥ (١٩٥٧) حول تحريم التشغيل الإجباري، والاتفاقية ١٣٨ (١٩٧٣) حول الحد الأدنى للعمر في العمل، الاتفاقية ١٨٢ (١٩٩٩) حول أسوأ أشكال عمل الأطفال، والاتفاقية ١٠٠ (١٩٥١) حول التساوي بالأجر، والاتفاقية ١١١ (١٩٥٨) حول الحد من التمييز في العمل. بحيث تعتبر منظمة العمل الدولية احترام هذه الاتفاقيات (إذا ما تمت المصادقة عليها من قبل الدول) معياراً أساسياً في ما يخص التشغيل غير المهيكل والعمل اللائق.

يشير الشكل ٣ إلى هذه المعايير الأساسية وتاريخ مصادقة الدول العربية عليها. ويلحظ أن دول الخليج العربي، عدا الكويت، لا تصادق على الاتفاقيتين اللتين تخصان النقابات والتفاوض الجماعي. وكذلك هناك دول كثيرة لم تصادق على الاتفاقية ١٠٠ المتعلقة بالتساوي في الأجر. أما بالنسبة لاحترام هذه المعايير، فتجدر الإشارة إلى أن دولاً عربية صادقت على هذه الاتفاقيات منذ صدورها أو منذ استقلالها، إلا أنها لا تلتزم بها التزاماً كاملاً^{٢٧}. وفي الحقيقة، يلزم «إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل» جميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، «وإن لم تكن قد صادقت على الاتفاقيات موضوع البحث، ملزمة بمجرد انتمائها إلى المنظمة، بأن تحترم المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تشكل موضوع هذه الاتفاقيات وأن تعززها وتحققها بنيتة حسنة وفقاً لما ينص عليه الدستور»^{٢٨}.

تم التأكيد على أهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من أجل العمل اللائق في «إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية

من أجل عولمة عادلة»^{٢٩}، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي السابع والتسعون في العام ٢٠٠٨، الذي استند إلى إعلان العام ١٩٩٨ وعلى إعلان فيلادلفيا لعام ١٩٤٤ للمنظمة الذي كان قد شدّد على «أنه حيثما وجد الفقر فإنه يهدّد الرخاء في كل مكان»، وأنه «يحق لكل إنسان، بغض النظر عن عنصره أو ديانته أو جنسه، السعي إلى الرفاهية المادية والنمو الروحي في ظروف من الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص». بالتالي ألزم الإعلان المنظمة والدول الأعضاء «بجعل العمالة الشاملة والمنتجة والعمل اللائق في صلب سياساتهم الاقتصادية والاجتماعية». كما أعلن أن الأعمدة الأربعة لأجندة العمل اللائق «لا يمكن فصلها عن بعضها البعض، وهي مترابطة يسند أحدها الآخر». وقد أصدرت منظمة العمل الدولية مؤخراً دليلاً للسياسات بهذا الخصوص^{٣٠}، يعتمد على الميثاق العالمي لتأمين فرص العمل الذي

اعتمده المؤتمر العالمي للعمل الثامن والتسعون في ٢٠٠٩^{٣١}

السنة	الحد الأدنى للأجور		الحد الأدنى للأجور		الحد الأدنى للأجور		الحد الأدنى للأجور		الحد الأدنى للأجور	
	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠٠
أستراليا	١٥.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
النرويج	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
الدانمارك	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
السويد	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
ألمانيا	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
فرنسا	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
إيطاليا	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
الولايات المتحدة	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
كندا	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
أستراليا	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
النرويج	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
الدانمارك	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
السويد	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
ألمانيا	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
فرنسا	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
إيطاليا	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
الولايات المتحدة	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠
كندا	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠	١٤.٠٠

الشكل ٣ - الأنظمة المعيارية الأساسية للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية في ما يخص التشغيل غير المهيكل، ومصادقة الدول العربية عليها

التشغيل غير النظامي وحقوق الإنسان والمجتمع المدني

الوعي المتنامي أنّ التشغيل غير النظامي ليس آفة بل سمة من سمات الاقتصاد المعولم النيوليبرالي الحديث وعلاقات إنتاجه ويتخطى الدور التقليدي للنقابات قد أخذ بعض الباحثين^{٣٢} والمناضلين من أجل حقوق العمل إلى الذهاب أبعد من الطروحات القائمة في منظمة العمل الدولية، كي يتم طرح الإشكالية بشكل أشمل ضمن حقوق الإنسان الأساسية وحقوقه الاقتصادية والاجتماعية بشكل خاص. وقد توجّه هذا التوجّه عبر اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام ٢٠٠٨ للبروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^{٣٣}، الذي أسس أول نظام عالمي لتقديم شكاوى حول انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، خارج منظمة العمل الدولية، بما في ذلك في ما يخص العمل اللائق. هكذا تمّ عالمياً اعتماد مرجعية العهد الدولي الخاص بالحقوق

٢٥. ينص الدستور الأردني مثلاً على أنّ «العمل حق لجميع الأردنيين وعلى الدولة أن توفره للأردنيين بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به» (المادة ٢٣)، راجع سمير العيطة: التشغيل وحقوق العمل في البلدان العربية المتوسطة والشراكة الأوروبية، دراسة مقارنة، ٢٠٠٨. راجع أيضاً: الاستراتيجية العربية لتنمية القوى العاملة والتشغيل، منظمة العمل العربية، ٢٠٠٣. وقد أشارت منطلقات هذه الاستراتيجية إلى «الالتزام بهدف التشغيل الكامل بمفهومه الواقعي كهدف ثابت يساعد على تحقيق العدالة في الدخل ومحو الفقر وتحقيق حياة كريمة وإثبات الذات في الإنتاج». بحيث جاء الهدف الرابع للاستراتيجية «السعي الجاد المتواصل لتحقيق التشغيل الكامل». وأتى الهدف ١٤ على «العناية بالتشغيل في القطاع غير المنظم»!!!

23. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_095898.pdf

٢٤. وهو موضوع الاتفاقية ١١٢ لعام ١٩٦٤ التي صادقت عليها عربياً الجزائر وجزر القمر وجيبوتي والعراق والأردن ولبنان وليبيا والمغرب وموريتانيا.

غير المهيكّل^{٤١} (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 المادة	الحقوق الفرديّة	فجوات المتعلّقة بالعمل وقتها
6	الحق في العمل	الحق في اختيار العمل بحرية
		الحق بتأمين الرزق عبر عمل غير لاجبر بحرية
		الحق بوسائل برامج التوظيف والتدريب والتأهيل والمهنيين
		الحق في صلاحة كفاية ومهنية
7	الحق بالمتنوع بشروط عمل عادلة وصحّة	الحق بأجر منصف
		الحق بتغطية تأمينية لعمّال غير متساوية
		الحق للمرأة وضمان تغطيتها بشروط عمل لا تكون أظرف من تلك للرجل
		الحق بالعيش الكريم للفرد وأسرته
		الحق بالشروط عمل تكافؤ الفرص والصحة
		الحق بالشروط الجيدة في فرض الرقابة على أساس الكفاءة والكفاءة فقط
		الحق بالاستراحة وأوقات الفراغ
		الحق بالتحديد للمطّور لساعات العمل
		الحق بالإجازات الفريضة مدفوعة الأجر
		8
الحق الفعّلية في تشكيل تحالفات ونقابات وحوار		
الحق الفعّلية بمعاملة عادلة بحرية		
9	الحق بالضمّان الاجتماعي	الحق كل شخص بالضمّان الاجتماعي
		الحق كل شخص بالتأمين الاجتماعي (عطلة والتقاعد)
10	حق الأسرة	الحق بحماية الأسرة، خاصةً طوال تربية أطفالها بصورة جيدة ونوعية أفراد الذين يتولّون
		الحق للمرأة بحماية خاصة للأهت خلال فترة الحمل والولادة وبعدها
		الحق للأطفال والحالات الخاصة بالمرأة في منحهم الحماية والحفاظ على سلامتهم الاجتماعي
		الحق للأطفال والمرافقين بالحماية من الاستغلال الاقتصادي والاجتماعي
11	الحق بمساواة معيشة كفاية	الحق بالظرف وأسرة بمساواة معيشة كفاية، وضمان الغذاء والكساء والمساواة
		الحق بتحصين التواصل للأهت الفعّلية
12	الحق بالصحة	الحق بجوارب الصحة الاجتماعية
		الحق بالوقاية والعلاج والمتابعة للأمراض المهنية
13 و 14	الحق في التنظيم	الحق في تنظيم نقابات العمال والمهنيين
		الحق بالعمال والنقابات في تحسين شروطهم العمالية بشكل دائم
15	الحقوق الثقافية	الحق في المشاركة في الحياة الثقافية والفنية والترفيهية

الشكل ٤ -

حقوق العمل المنصوص عليها في مواد العهد الدولي للحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية

الاقتصادية والاجتماعيّة والثقافيّة^{٢٣} الذي كانت الجمعيّة العامّة للأمم المتحدة قد أقرته العام ١٩٦٦ ودخل حيّز التنفيذ في العام ١٩٧٦ كمكمّل للإعلان العالمي لحقوق الإنسان^{٢٤} الذي تمّ تبنيه في العام ١٩٤٨.

وتقوم لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعيّة والثقافيّة^{٢٥} (CESCR) المرتبطة بالمفوضيّة السامية لحقوق الإنسان وبالمجلس الاقتصادي والاجتماعي^{٢٦} (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^{٢٧}.

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^{٢٨} 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 الإنسانية. 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)^{٢٩}، 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 أسساً للكرامة الإنسانية.

وقد ذهب واضعو هذا الفهم لحقوق العمل من ضمن حقوق الإنسان إلى طرح منهجيّات تعتمد على (أ) تعريف العمل اللائق بشكل إجماليّ (من خلال المادة ٦ والتعليق رقم ٤١٨ للجنة المعنيّة، ومثال ذلك الترابط بين حقوق الأم العاملة وحقوق الطفل) ب) والاعتراف بترابط جميع حقوق الإنسان وعدم إمكانيّة تجزئتها في سياق تنظيم العمل

٢٦. مثل حال سوريا في ما يخصّ عمل الأطفال، حيث كانت إحصائيات قوّة العمل ترصد حتّى زمن قريب أعداد العاملين الأطفال دون الـ ١٥ 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

28. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_182776.pdf

٢٩. الاقتصاد غير المنظم والعمل اللائق: دليل موارد السياسات. دعم الانتقال إلى السمة المنظّمة، 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

33. www.un.org/ar/events/motherlanguageday/pdf/ccpr.pdf

التشغيل غير المهيكّل وأهداف الألفية

وأهداف التنمية المستدامة

اعتمدت 192 دولة الأهداف الإنمائية للألفية⁴⁰ التي انبثقت عن قمة الألفية للأمم المتحدة العام 2000. وشملت الأهداف الثمانية المعتمدة غايات يجب الوصول إليها في العام 2010 ومؤشرات لقياس التقدّم. هكذا تتضمّن الهدف الأول وهو القضاء على الفقر المدقع والجوع الغاية 1- ب، وهي توفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجمع بين فهم النساء والشباب، التي يجب متابعتها عبر 4 مؤشرات (1) معدّل نموّ الناتج المحليّ الإجمالي لكلّ 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 القوّة الشرائيّة) (4) نسبة العاملين لحسابهم الخاصّ 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 التقدّم في أهداف الألفية⁴¹ قد رصد أنّ القوّة العاملة تنمو بوتائر تتجاوز سرعة نموّ فرص العمل (المؤشّر 2)، ويخصّ الأمر الشباب والنساء بشكل خاصّ. 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 التقدّم نحو هذه الغاية⁴².

وستعتمد الجمعيّة العامّة للأمم المتحدة في خريف العام 2010 أهداف التنمية المستدامة⁴³ Sustainable Development Goals, SDGs. ومن الواضح أنّ المقاربة في وضع هذه الأهداف أكثر شموليّة، وتستند أكثر إلى مقاربة حقوق إنسان وحقوق اقتصاديّة اجتماعيّة من سابقتها. إلّا أنّ هدفاً مركزياً بينها (الهدف 8) قد تمّ اقتراحه وخصّ «تعزيز النموّ الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع»، وبنى مقاربتة على الميثاق العالميّ لتوفير فرص العمل لمنظمة العمل الدوليّة.

٢ – الجداول حول المهيكّل وغير المهيكّل

الجدوال حول القطاع والاقتصاد غير المهيكّلين

منذ أن تمّ استخدام تعبير غير النظامي أو غير المهيكّل 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 الدوليّة 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 السجل طويلاً حول أربعة مدارس فكريّة، رصدها تقرير أساسي لمنظمة WIEGO⁴⁴:

- المدرسة المثنويّة dualist التي أطلقها باحثو مهمة كينيا التي قامت بها منظمة العمل الدوليّة في العام 1972 والتي كانت المبادرة لإطلاق التعريف والبحوث حوله⁴⁵. وقد دُعيت المدرسة كذلك لأنّها تبرز سوق العمل مجزأة بين ثنائيّة مهيكلة وغير مهيكلة، لا ترتبطان إلّا قليلاً، مع إقصاء لما هو غير المهيكّل عن الاقتصاد الحديث. وتعيد هذا إلى اختلالين: الاختلال بين النموّ السكّاني (إضافة إلى الهجرة من الريف إلى المدينة) ونموّ فرص العمل في الصناعات الحديثة، والاختلال بين مهارات قوّة العمل وفرص العمل في بنى الاقتصاد الحديث. لا تشدّد هذه المدرسة على العلاقة بين الوحدات الإنتاجيّة غير المهيكلة والقوانين والإجراءات الحكوميّة. وترى بإيجابية أنّ الشغل غير المهيكّل يؤمّن فرصاً للفقراء وشبكة ضمان اجتماعي، خصوصاً في زمن الأزمات، انطلاقاً من الشغل للحساب الخاصّ self employment. وتنصح المدرسة بدعم النشاط غير المهيكّل لاحتواء التزايد السكّاني، إمّا مع تأمين البنى التحتيّة والخدمات الاجتماعيّة لعائلات القاطنين على هذه النشاطات.
- المدرسة البنيويّة⁴⁶ structuralist التي ظهرت خصوصاً في العام 1989 والتي شدّدت على أنّ نموّ انعدام الهيكلية يرتبط بتطور بنية الرأسماليّة المعولمة وعلاقات إنتاجها. إذ تجهد الشركات المهيكلة لتقليص كلف الأجور وزياد تنافسيّتها، وبالتالي تعمل على التخلّص من قوّة العمل المنظمّ التفاوضيّة والتهرب من القواعد والقوانين والضرائب الحكوميّة ومن اللاتزامات الاجتماعيّة، في مناخ معولم تسوده المقولة الثائويّة وليونة وتخصّص الإنتاج والعمل. بالتالي يخضع القطاع غير المهيكّل مباشرة للاقتصاد المهيكّل في تجزئة غير متكافئة للنشاطات الاقتصادية وللعمل، ويهمّ العمل المأجور كما الشغل للحساب الخاصّ. بالتالي يجب على الحكومات معالجة هذا الاختلال وتنظيم النشاطات الاقتصاديّة والتشغيل.
- مدرسة الشرعيّة⁴⁷ legalist التي تردّ التوجّه إلى ما هو خارج المنظومة الاقتصاديّة المهيكلة لجمود وكلف منظومة القواعد والقوانين

40. 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/

43. تقرير الأهداف الإنمائية للألفية 2010، الأمم المتحدة، www.unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Arabic2015.pdf

34. www.un.org/ar/documents/udhr/

35. www.ohchr.org/ar/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx

36. www.un.org/ar/ecosoc/

37. 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 جدّاً من التشغيل، سواءً العاملين بأجر أو أصحاب عمل أو مشغّلين لحسابهم الخاص، في القطاع المهيكّل أو غير المهيكّل. بالتالي يُعطي هذا التوجّه أهميّة أكبر للترابط البيويّ بين القطاعين المهيكّل وغير المهيكّل، وليس تنافسهما. ويركّز على مستوى السياسات على قضايا اجتماعيّة أساسيّة، انطلاقاً من تأمين حقوق أساسيّة مهما كانت ظروف التشغيل وصولاً إلى التخطيط العمرانيّ، لارتباط ظاهرة «عدم الهيكلة» بتسارع هجرة الريف إلى المدينة وخصوصاً إلى العشوائيات⁵¹، وإلى تغيّر وظائف الدولة ومعنى الهيكلة.

٣ – الجوانب الاقتصاديّة للاقتصاد غير المهيكّل

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 الدولي⁵²، تفسّر كيف يختار عاملون في القطاع النظامي طوعاً وبشكلٍ عقليّ أن يضحوا مشغّلين لحسابهم الخاص أو أجراً في القطاع غير المهيكّل. 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 مسؤوليّة التشغيل غير النظامي، أمّا الأفراد/المؤسسات فهم فاعلون يختارون تجاهها استراتيجياتهم لتأمين دخلهم. والصراع الاجتماعيّ الخلفي هو إذاً ذلك بين الدولة والمواطنين، والتشغيل غير المهيكّل هو نتيجة سوء إدارة. إلا أنّ انتقادات كثيرة توجّه إلى هذا التفسير. فهل الذهاب للبحث عن عمل ثانٍ غير مهيكّل لموظّف في الدولة أو في القطاع المهيكّل لأنّ الأجر لا يكفي 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 الهيكلية⁵³ التي تفرضها المؤسسات المالية الدوليّة التي تقلص العمالة المنظّمة.

التداعيات

مع أنّ دي سوتو يصف المؤسسات غير المهيكلة بأنّها تمثّل «ريادة أعمال بطوليّة»⁵⁴ وأنّها «ردّ خلاق على عدم قدرة الدولة على تأمين الحاجات الأساسيّة للجماهير الفقيرة»⁵⁵، فإنّ أدبيّات توجّه السوق ترى أنّ هذه المؤسسات مسجونة في فخّ عدم الهيكلة ولا تستطيع دفع

والضرائب تجاه رجال أعمال مقدامين. بالتالي تلقي هذه المدرسة اللوم على الحكومات وعلى تواطؤها مع المصالح التجاريّة لوضع أنظمة شديدة البيروقراطيّة. يجب إذاً على الحكومات تسهيل تسجيل وحدات الإنتاج غير المهيكلة وتطوير حقوق الملكية كي تتحوّل أصول هذه الوحدات إلى أصول رأسماليّة بالمعنى الكامل.

• في حين تشدّد المدرسة الإراديّة⁵⁶ voluntarist أيضاً على ربط الاقتصاد غير المهيكّل 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 الرسميّ لزيادة المداخل الضريبية وكسر المنافسة غير الشريفة مع القطاع المهيكّل.

توجّه السوق وتوجّه الحقوق

لكنّ هذا السجال يبقى بعيداً من أن يجد له أطراً ومفاهيم ونظريّات واضحة، كي تنتج سياسات تنمية تتميّز هي أيضاً بالوضوح⁵⁷. 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 الحقوق⁵⁸. وأفضل من عبّر عن توجّه السوق هو الاقتصاديّ فرناندو دي سوتو والبنك الدوليّ، في حين تبقى منظّمة WIEGO هي أفضل من عبّر عن توجّه الحقوق. يركّز توجّه السوق⁵⁹ على تحليل آثار عدم الهيكلة على الاقتصاد، انطلاقاً من تعريفٍ لما هو غير مهيكّل على أساس المؤسسات الإنتاجيّة التي تتهرّب من الأنظمة ومن الضرائب. بالتالي يركّز هذا التوجّه على الكلفة الاقتصادية لعدم الهيكلة، أكثر بكثير من الكلفة الاجتماعية والسياسيّة، وعلى الآثار على مناخ الاستثمار. هكذا ينزع هذا التوجّه إلى الخلط بين القطاع غير المهيكّل والتشغيل غير المهيكّل، وإلى إهمال التشغيل غير المهيكّل في القطاع المهيكّل، كما إلى تقليص الترابط البيويّ بين القطاعين المهيكّل وغير المهيكّل. وقد برز هذا التوجّه في المجال الإحصائيّ عندما تمّ اعتماد تعريف مُبكر للتشغيل غير المهيكّل يشمل فقط العاملين لحسابهم الخاص⁶⁰. على مستوى السياسات، يركّز هذا التوجّه على اقتراح إصلاحات تخصّ المؤسسات والشركات والأطر القانونيّة التي تخضعها أكثر من قوانين العمل.

في المقابل، يركّز توجّه الحقوق على تعريف الاقتصاد غير المهيكّل على أساس وضعيّة العامل، وغياب الحدّ الأدنى للدخل وأيّة ضمانات استثماريّة أو تأمينات صحيّة 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

45. 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 المتجولين⁶⁰. 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 الاستغلال⁶¹.

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 الدولي⁶². 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»⁶³. 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 أضحى عالمياً. بالتالي ليس انعدام الهيكلة بقايا من الأزمان الغابرة بل هو «نتيجة ثانوية لأنماط الإنتاج المتقدّمة»⁶⁴. 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 تحليلها⁶⁵. كذلك لا يرتبط انعدام الهيكلة فقط بالفقر، بل يبالغ شرائح اجتماعية واسعة في البلدان النامية، بما فيها الطبقات الوسطى والموظفون الحكوميون⁶⁶.

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 العالمي⁶⁷. 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 الدولة⁶⁸، بل هو أيضاً «سوق» لها قواعدها.

السياسات

يرى توجه السوق أنّ القوانين والإجراءات الحكومية هي أساساً ما ينمي عدم الهيكلة، لأنها 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 انخفاضاً 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. إنه 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 دخلٍ 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 عاملٍ صناعيّ من المنزل»^{٧٠}. 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^{٧١}.

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، اهتمّت 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 منهجية 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 تعاملٌ واقعيّ مع الظروف واعتمادٌ على الفئة المجتمعية التي تشتغل خارج الهيكلة، بهدف «تقليص الكلف وزيادة المزايا للعمل غير المهيكّل»^{٧٢}. 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 كثير 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 تركيز 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 الحدّ 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 الخاصّ). 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 تزعم 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.

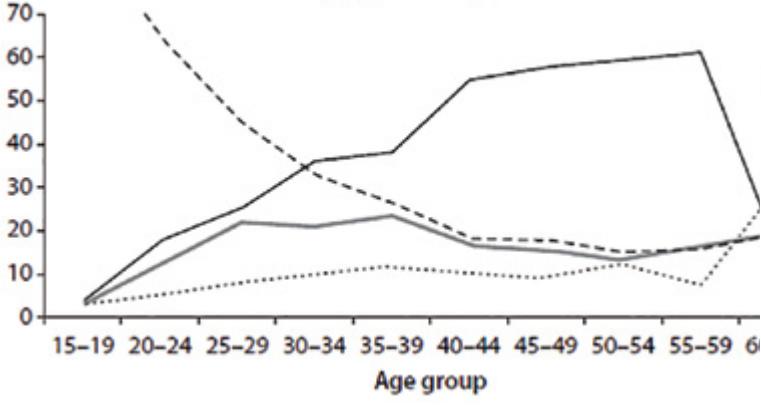
كذلك أبرز هذا التقرير أنّ الدول العربية غير الخليجية قد تعرّضت إلى موجات هجرة مفاجئة كبيرة الحجم (اللاجئون الفلسطينيون، ثم السودانيون، ثم العراقيون، ثم الليبيون، ثم السوريون، إلخ، عدا موجات هجرة العمالة المصرية) كان لها أثر أساسي في تسريع وتيرة انعدام الهيكلة.

تقرير البنك الدوليّ حول الاقتصاد والعمل غير المهيكّلين في البلدان العربية

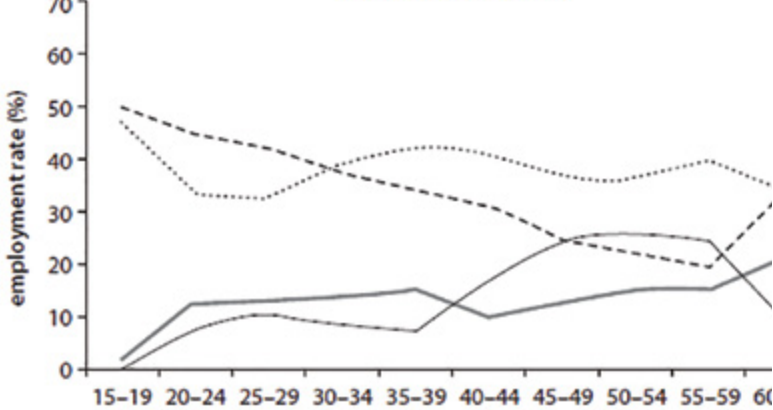
كلّ هذه التطوّرات دفعت البنك الدولي إلى إعداد تقرير كبير عن الاقتصاد والعمل غير المهيكّلين في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في العام ٢٠١٤ وفي سياق تداعيات الربيع العربيّ. وقد أشار هذا التقرير إلى أنّ المنطقة تشهد أدنى نسب تشغيل في العالم وأعلى نسب بطالة. وأنّ ثلث الناتج المحليّ الإجماليّ المنتج في كلّ بلد 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):

Egypt, Arab Rep., 2006



Morocco (Urban), 2010



الشكلان ٧ و ٨ - التشغيل حسب القطاع في مصر والمغرب

بالنسبة للمؤسسات، يلحظ التقرير أنَّ 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 قوة العمل السريع في المجتمعات الحضرية وآثار الإصلاح الهيكليّ.

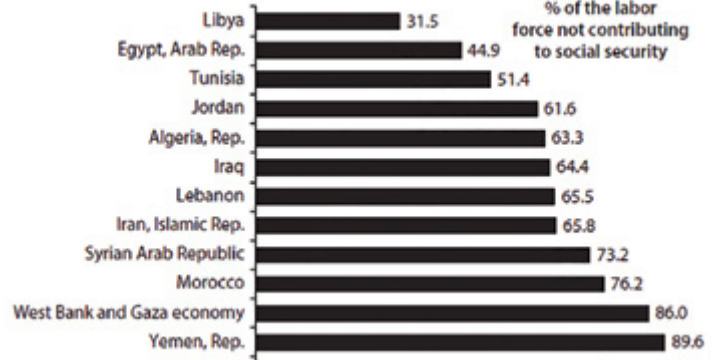
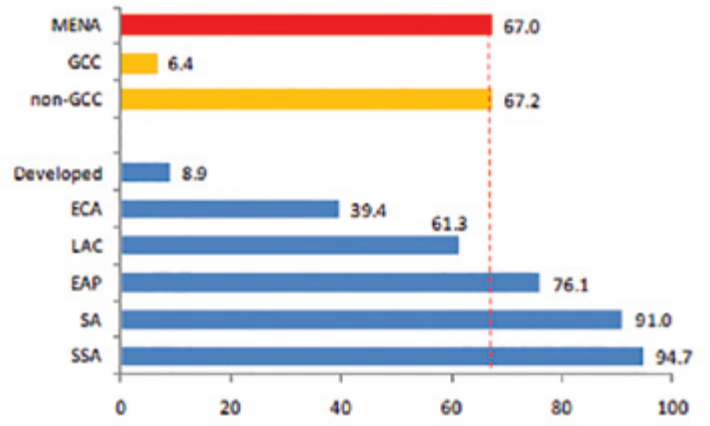
لكنّ التقرير يُبرز في معرض السؤال حول إذا ما كان التشغيل غير المهيكل خياراً أم إقصاءً ما يدلّ على الإقصاء من دون أن يشير إلى ذلك صراحة. لكنّه يوضح أنّ هناك مشكلة في مؤسسات سوق العمل التي تبقى مجزأة.

في النهاية، يأتي التقرير بتوصيات للسياسات على خمس مستويات:

١. تصميم إصلاحات تعزّز المنافسة: تشمل من ضمن توجّه السوق تسهيل تسجيل الشركات غير المهيكل عبر سياسات التحرير وتخفيف القواعد والقوانين.

٢. إعادة تنظيم الحوافز في القطاع العام: أي تقليص حقوق العمّال

(وخصوصاً العاملين) 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 قوة 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 الطبيعيّة. لكنّه لا يتحدّث عن أنّ العمالة غير المهيكلّة تخضّ في دول الخليج، كما معظم قوّة العمل، قادمين عرباً أو أجانب غير مواطنين. وأنّ قضيّة الهيكله مرتبطة بالحقّ في الإقامة في دول الخليج، في حين لا يحوز العاملون حقوفاً ثابتة، بل يتعرّضون لانتهاكات صارخة. أمّا في الدول العربية الأخرى فالتشغيل غير المهيكل يخضّ مواطنين؛ مع وجود أوضاع خصوصاً، مثل حالة لبنان حيث يشغل اللاجئون الفلسطينيون والهجرة السورية الموسميّة حيناً كبيراً من التشغيل غير المهيكل (قبل الحرب القائمة في سوريا) ومثل حالة سوريا والأردن مع موجة هجرة العراقيين بعد الحرب الطائفيّة ومثل أحوال اللاجئين السوريين الحالية في بلدان الجوار.

بعض الإحصائيّات التي يبرزها التقرير تشير إلى خصائص التشغيل غير المهيكل المتعلّقة ببعض البلدان العربية. ففي مصر، يظهر واضحاً كيف أنّ التشغيل غير النظامي يخضّ 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 معقّدة. إذ إنّ البلدان العربية تشهد أدنى نسبة مساهمة للنساء في قوّة العمل (دون مناقشة الأسباب)، وأنّ نسبة تشغيليّ غير المهيكل ضعيفة لأنّ أغلب المشتغلات يخترن القطاع العام والحكومي للحفاظ على حقوقهنّ.

المهيكلين في البلدان العربيّة. إلاّ أنّه يتجنّب دول الخليج العربيّ، كما يتجاهل قضايا جوهرية منهجية وحقوقية في ما يخصّ أسباب نموّ التشغيل غير المهيكل المتسارع في البلدان العربيّة الأخرى.

تقديرات WIEGO لحجم التشغيل غير المهيكل

كانت منظّمة العمل الدوليّة ومنظّمة WIEGO قد خلقتا تعاوناً إحصائياً أوائل الألفية الثالثة لقياس حجم التشغيل غير المهيكل 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 المهيكل 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، فتتمّ تقدير حجم التشغيل غير المهيكل بـ٤٥٪، وخصوصاً ٥٧٪ في الضفة الغربية وقطاع غزّة (الشكل ١١).

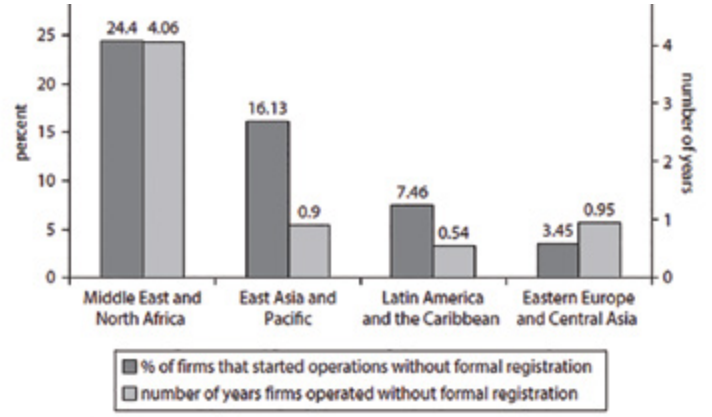
	Employment population ratio			Agricultural employment as a % of total employment			Informal employment as a % of non-agricultural employment		
	Women	Men	Total	Women	Men	Total	Women	Men	Total
Latin America and the Caribbean	48	75	61	11	22	18	54	48	51
Sub-Saharan Africa	55	74	65	59	55	57	74	61	66
Middle East and North Africa	22	67	45	37	22	26	35	47	45
Eastern Europe and Central Asia	49	61	55	16	18	17	7	13	10
South Asia	34	78	57	72	47	54	83	82	82
East and Southeast Asia (excluding China)	53	78	65	40	42	41	64	65	65
China *	67	75	71	36	30	33

* Estimates for urban China based on six cities: Fuzhou, Guangzhou, Shanghai, Shenyang, Wuhan, and Xi-an

الشكل ١١ - المشاركة في سوق العمل، والعمل الزراعي، والتشغيل غير المهيكل خارج الزراعة ٢٠٠٤/٢٠١٠.

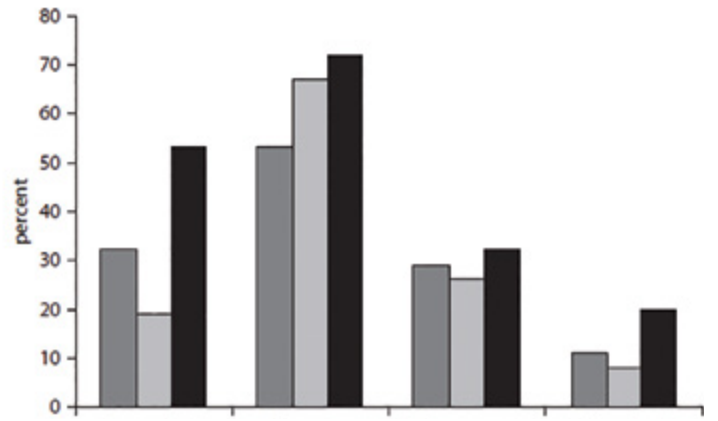
إلاّ أنّ التدرّج الظاهريّ لنسبة التشغيل غير المهيكل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يرتبط بتدرّج نسبة المشاركة الاقتصادية (أي نسبة قوّة العمل من السكّان)، خصوصاً للنساء التي هي الأدنى عالمياً مع ٢٢٪ فقط. أي أنّ الرجال وخصوصاً النساء بعيدون عن الولوج في أيّ نوع من التشغيل خارج القطاع الحكومي. كما أنّ نسبة المشتغلين في القطاع العام والحكومي كبيرة في هذه البلدان مقارنة مع مناطق العالم الأخرى، ولا يمكن تحليل تطوّر التشغيل غير المهيكل 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 المهيكل في القطاع غير المهيكل ذلك في القطاع المهيكل. 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 المهيكل): والأمثلة على ذلك قوانين

سرف المشتغلين (من دون الإشارة إلى أنّه في كثير من البلدان العربيّة يتمّ إجبار المشتغلين المهيكلين 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 المهيكل.

٤. زيادة إنتاجيّة العمال غير المهيكلين 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 سبيلهم 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،