القطاع غير المنظّم والتحوّل الهيكلي في مصر والعراق والأردن

إطار لتقييم استجابات السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

OECD

UNDP

منظمة العمل الدولية

القطاع غير المنظّم والتحوّل الهيكلي في مصر والعراق والأردن

إطار لتقييم استجابات السياسات
في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

القطاع غير المنظم والتحول الهيكلي في مصر والعراق والأردن © OECD/ILO/UNDP 2024

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية 2024 لهذه الطبعة اللغوية. في حالة وجود أي تعارض بين العمل الأصلي والترجمة، يجب اعتبار نص العمل الأصلي فقط هو الصحيح.

الطبعة الأولى 2024
تم نشره في الأصل من قبل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية/منظمة العمل الدولية/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي باللغة الإنجليزية تحت عنوان
Informality and Structural Transformation in Egypt, Iraq and Jordan: A Framework for Assessing Policy Responses in the MENA Region، ©OECD/ILO/UNDP 2024منشورات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، باريس.

مصدر الصورة في الغلاف © برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في لبنان

هذا العمل مرخص بموجب ترخيص المشاع الإبداعي نسب المصنف ٤,٠ دولي. للاطلاع على نسخة من هذا الترخيص، يرجى زيارة الموقع التالي https://creativecommons.org/licences/by/4.0/. ويمكن للمستخدم إعادة استعمال أو مشاركة (نسخ وإعادة توزيع) وتكييف (إعادة مزج وتحويل والاستناد إلى العمل الأصلي) كما هو مفصل في الترخيص. ويجب على المستخدم أن يذكر منظمة العمل الدولية بوضوح باعتبارها مالكة العمل الأصلي وأن يشير إلى ما إذا تم إجراء تغييرات عليه. لا يُسمح باستخدام رمز واسم وشعار منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالترجمات أو التعديلات أو غيرها من الأعمال المشتقة.

الإسناد - يجب على المستخدم الإشارة إلى ما إذا كان قد تم إجراء تغييرات ويجب أن يستشهد بالعمل على النحو التالي: القطاع غير المنظم والتحول الهيكلي في مصر والعراق والأردن "إطار لتقييم استجابات السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، جنيف: مكتب العمل الدولي، ٢٠٢٤. © منظمة العمل الدولية.

الترجمات - في حالة ترجمة هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: *هذه ترجمة لحقوق الطبع والنشر الخاصة بمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذه الترجمة أو مراجعتها أو المصادقة عليها من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتبارها ترجمة رسمية لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواها ودقتها. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) الترجمة فقط.*

التعديلات - في حالة تعديل هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: *هذا تعديل لعمل محمي بحقوق الطبع والنشر لمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذا التعديل أو مراجعته أو المصادقة عليه من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتباره تعديلاً رسمياً لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواه ودقته. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) التعديل فقط.*

مواد صادرة عن طرف ثالث - لا ينطبق ترخيص المشاع الإبداعي هذا على المواد المحمية بحقوق الطبع والنشر غير التابعة لمنظمة العمل الدولية والواردة في هذا المنشور. إذا كانت المادة مسندة إلى طرف ثالث، فإنّ مستخدم هذه المواد هو المسؤول الوحيد عن الحصول على الأذونات اللازمة من صاحب الحقوق وسيكون وحده المسؤول عن أي انتهاك مزعوم.

أي نزاع ينشأ بموجب هذا الترخيص ولا يمكن تسويته ودياً يُحال إلى التحكيم وفقاً لقواعد التحكيم الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال). ويلتزم الطرفان بأي حكم يصدر نتيجة لهذا التحكيم باعتباره الحكم النهائي لمثل هذا النزاع.

يجب توجيه جميع الاستفسارات بشأن الحقوق والتراخيص إلى وحدة مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والتراخيص) على البريد الإلكتروني: rights@ilo.org. ويمكن العثور على معلومات حول منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية على الرابط التالي: www.ilo.org/publns

رقم ISBN (نسخة مطبوعة) 9789220409701، (نسخة رقمية) 9789220409695. كما يتوفر أيضاً بـ الانجليزية:
Informality and Structural Transformation in Egypt, Iraq and Jordan: A Framework for Assessing Policy Responses in the MENA Region،
رقم ISBN (نسخة مطبوعة) 978-92-64-71130-3، (نسخة رقمية) 978-92-64-88779-4.
رقم ISBN (HTML) 978-92-64-76632-7، (equb) 978-92-64-40970-4.

إنّ التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية وقواعد بياناتها، التي تتفق مع ممارسات الأمم المتحدة، ولا عرض البيانات الوارد فيها، لا تنطوي على أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

الآراء ووجهات النظر المعرب عنها في هذا المنشور هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا تمثل بالضرورة آراء منظمة العمل الدولية أو وجهات نظرها أو السياسات التي تتبعها.

الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة منظمة العمل الدولية عليها، كما أنّ إغفال ذكر شركات أو منتجات أو عمليات تجارية معينة ليس علامة على عدم إقرارها.

طُبع في العراق.

تمهيد

القطاع غير المنظّم هو ظاهرة معقدة ومتعددة الجوانب تضم مجموعة متنوعة من الأنشطة والمعاملات والأفراد، تعمل في الغالب خارج الأعمال المنظّمة ولكن إلى درجة مختلفة أيضاً داخلها. إنه يمثل مكوناً حرجاً، ولكن مشكلاً، من النشاط الاقتصادي العالمي؛ وهذا يعني: بينما يمكن أن يكون القطاع غير المنظّم آلية تكيف نحو تخفيف الفقر عندما لا ينتج الاقتصاد وظائف منظمة كافية، فإن مستويات القطاع الغير منظم الهيكلية العالية تعرض الاقتصادات للتهديدات على المدى الطويل، والتي قد تُعزز عندما تضربها الصدمات.

بناءً على وجود القطاع الغير منظم بشكل واسع واستمراري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وزيادة التعرض للصدمات العالمية والإقليمية، فقد قامت منظمة العمل الدولية ILO، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP بالتعاون للترويج لسياسات فعّالة تستهدف دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تخلق المرونة مع مراعاة التأثير المحتمل على اضافة الطابع المنظّم. هذا التقرير المشترك يعكس العمل الذي تم إجراؤه حتى الآن، والذي شمل:

- إجراء بحوث مكتبية وسلسلة من المشاورات مع واضعي السياسات في مجموعة من ثلاثة بلدان، هي مصر والعراق والأردن، بهدف توسيع النطاق ليشمل المزيد من البلدان في مرحلة لاحقة من النشاط المشترك. وركز التحليل على الأثر القريب والبعيد الأمد لتدابير السياسات المعتمدة استجابة لجائحة كوفيد-١٩.
- نوقشت الاستنتاجات الأولية في ورشة العمل المشتركة بين منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول معالجة الاقتصاد غير المنظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في أوقات الصدمات، والتي عقدت في مركز اسطنبول التابع لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢. وتناولت المناقشات كيفية استفادة البلدان من التدابير الطارئة التي تم فرضها خلال الصدمات الاجتماعية والاقتصادية المتكررة لتنفيذ أجندة إصلاح طويلة الأجل لمعالجة نقاط الضعف الهيكلية الأساسية للاقتصاد غير المنظّم وبالتالي تشجيع إضفاء الطابع المنظّم تدريجيا.
- وضع إطار رصين لتقييم تأثير السياسات الاقتصادية والاجتماعية المختارة، ولا سيما تدابير السياسات المنفذة استجابة لجائحة كوفيد-١٩، على إضفاء الطابع المنظّم على الوظائف والشركات.

هذا التقرير منظم على النحو التالي: تعرض المقدمة الغرض من التقرير، وتشرح نطاق أداة السياسة الجديدة المقترحة، وهي إطار تقييم السياسات، وتقدم تعاريف وبيانات عن الاقتصاد غير المنظّم. يصف الفصل الثاني لمحة عامة عن حالة الاقتصاد غير المنظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وكيف يقارن بمناطق أخرى من العالم. تقدم الفصول الثالث الى الخامس صورة تركيبية للقطاع غير المنظّم في مصر والعراق والأردن على التوالي، وتستعرض الظروف الاقتصادية والإطار التنظيمي والقانوني والإحصاءات والدوافع الرئيسية للقطاع غير المنظّم. يقدم الفصل السادس إطار

تقييم السياسات الذي تم تطويره حديثا وأساسه المنطقي وهيكله، ويناقش النتائج الأولية من تطبيق الإطار على مصر والعراق والأردن. ويقدم التقرير استنتاجات موجزة ويرسم الطريق إلى الأمام للنشاط المشترك.

أخيراً، هناك ملاحظة مهمة: تم الانتهاء من هذا المنشور في عام ٢٠٢٣، مع إدخال المراجعات في الربع الأول من عام ٢٠٢٤. وبالتالي، فإن البيانات ومبادرات السياسات المتعلقة بالقطاع غير المنظّم المقدمة في التقرير تعكس المعلومات المتاحة في وقت الانتهاء من الصياغة.

شكر وتقدير

هذا المنشـور هو جهد مشـترك بين منظمة التعاون والتنمية الاقتصـادية ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وكانت على استعداد للدعوة إلى سياسات تطلعية فعالة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تخلق المرونة مع النظر في تأثيرها المحتمل على إضفاء الطابع المنظّم.

في منظمة التعاون والتنمية الاقتصـــادية، تم تطوير التقرير من قبل مديرية العلاقات والتعاون العالمي لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية(GRC) ، تحت إشراف السيد أندرياس شال، المدير. ضم فريق النشر السيدة ماريا روزا لوناتي والسيد روجر فوريس كاريون والسيدة سارة جروبانوف-بوسكوفيتش، بدعم تقني من السيد فويتش أوبوسكيفيتش. وقدم السيد كارلوس كوندي، رئيس قسـم الشـرق الأوسـط وأفريقيا في مركز الخليج للبحوث الزراعية، المشـورة والآراء الثاقبة طوال العملية.

وفي منظمة العمل الدولية، ضـم فريق النشـر الدكتورة مها قطاع والسـيدة ناتالي بوث. وقدم الموظفون التالية أسـماؤهم المدخلات والدعم التقنيين: السيدة آية جعفر، والسيدة فلورنس بونيه، والسيدة فيكي ليونج، والسيد جاد ياسين، والسيد محمد عبد الأمير، والسـيد فيتالي الداني، والسـيدة آمال بني عواد، والسـيد وسـام البهادلي، والسـيد مروان توفيق. وقدم السيد بيتر راديميكر، نائب المدير الإقليمي للمكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية في الدول العربية، إرشادات لتطوير هذا التعاون في مجال الاقتصاد غير المنظّم.

في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ضم فريق النشر الدكتورة شيرين العزاوي، والسيد وليد المرواني، والسيد أكبر دوراني، والسـيدة نيكوليتا غيسـو، والدكتور فيتو إنتيني. وشـجعت السـيدة خالدة بوزار، الأمينة العامة المسـاعدة السـابقة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على تطوير التعاون المشـترك بشـأن الاقتصـاد غير المنظّم. ويود الفريق أن يشـكر السـيدة رانيا ترزي، رئيســة فريق النوع الاجتماعي، المكتب الإقليمي للدول العربية، التي كانت المراجع الرئيســي في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

المنشـور هو نتيجة لعملية بحث تعاونية. سـاهم العديد من أصـحاب المصـلحة ذوي الخبرة في الاقتصـاد غير المنظّم في بلدان الشـرق الأوسـط وشـمال إفريقيا في تقديم المشـورة والتعليقات على مسـودات التقرير. يعرب فريق النشـر عن خالص امتنانه لكل من: الدكتور أحمد كمالي والدكتورة حنان نظير، وزارة التخطيط والتنمية الاقتصـادية، مصـر. الدكتور رأفت عباس والسـيدة إشـراق السـيسـي والسـيدة مروى عبد التواب، جهاز تنمية المشـروعات الصـغيرة ومتناهية الصـغر، مصـر؛ السـيد رائد جبار، وزارة العمل والشـؤون الاجتماعية، العراق؛ الدكتور محمد حكيم، مكتب رئيس الوزراء، العراق؛ الدكتور حضـرم. السـيد الفايز، وزارة التخطيط، الأردن؛ السـيد محمود المعايطة، المؤسـسـة العامة للضـمان الاجتماعي، الأردن؛ السيد لطفي فرادي، وزارة التنمية والتعاون الدولي، تونس.

كما نشـكر المشـاركين في ورشـة العمل المشـتركة بين منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصـادية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول معالجة الاقتصاد غير المنظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في أوقات الصـدمات، التي عقدت في مركز اسـطنبول التابع لمنظمة التعاون الاقتصـادي والتنمية في تشـرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢، والذين تبادلوا معارفهم حول التحديات التي تواجه العمال والمؤسـسـات في الاقتصـاد غير المنظّم والعقبات المرتبطة بصنع السياسات ذات الصلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

واسـتفاد التقرير من المراجعين الأقران: السـيدة غلاديس لوبيز - أسـيفيدو، البنك الدولي؛ والسـيدة غوسـلافو - أسـيفيدو، من البنك الدولي؛ والسـيدة غوسـلافيا بوبو، من البنك الدولي؛ والسـيدة غوسـلافيا بوبو، من البنك الدولي. البروفيسـور جاك شـارميس، مركز السـكان والتنمية ودائرة التنمية الريفية، فرنسـا؛ البروفيسـور فيليب أدير، جامعة باريس الشـرقية كريتيل، فرنسـا؛ البروفيسـور سـالفاتوري كاباسـو، جامعة نابولي بارثينوب ومعهد دراسـات اقتصـاديات البحر الأبيض المتوسط CNR - ، إيطاليا.

ويود الفريق أن يشكر الخبراء من داخل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الذين استعرضوا التقرير أيضا. وكان السيد ألكسـندر بومر، رئيس شـعبة جنوب آسـيا وجنوب شـرق آسـيا، والسـيد خوسـيه أنطونيو أردافين، رئيس شـعبة أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في مديرية العلاقات العالمية والتعاون، من أبرز مراجعي التقرير. وقدمت السـيدة أنيا ثيمان والسيد جين يوسوكي من قسم الاقتصاد تعليقات واقتراحات قيمة. والسيد بيرت بريس، والسيدة ماريونا ماس مونتسيرات، والسيد دانيال فيشمان من مركز السياسة والإدارة الضريبية.

جدول المحتويات

تمهيد ٤

شكر و تقدير ٦

الموجز التنفيذي ١٢

١.المقدمة ١٤

١,١ قياس الاقتصاد غير المنظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ١٨

١,٢ إطار لتقييم أثر السياسات ١٩

المراجع ٢١

للمزيد من المطالعة ٢١

٢. نظرة عامة على العمل غير المنظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٢٢

٢,١ أهم التحديات التوجهات الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا ٢٤

٢,٢ الحقائق المنمقة عن العمل غير المنظّم ٣٣

المراجع ٥٣

ملاحظات ٥٦

٣. الاقتصاد غير المنظّم في مصر ٥٧

٣,١ الظروف الاقتصادية ٥٩

٣,٢ الإحصاءات الرئيسية ودوافع النشاط غير المنظّم ٦٤

٣,٣ نظرة عامة على الأطر التنظيمية والاستراتيجية الوطنية ٧٣

٣,٤ الملاحظات الختامية ٧٩

المراجع ٨٠

للمزيد من المطالعة ٨٢

ملاحظات ٨٢

٤. العمل غير المنظّم في العراق ٨٤

٤,١ الظروف الاقتصادية ٨٦

٤,٢ نظرة عامة على الأطر التنظيمية والاستراتيجية الوطنية ٨٨

٤,٣ الإحصاءات الرئيسية ودوافع العمل غير المنظّم ٩٥

٤,٤ الروابط بين الصدمات والفئات الهشة والاقتصاد الغير منظم في البلد ١٠٢
٤,٥ البرامج والمبادرات الحكومية ١٠٣
٤,٦ الملاحظات الختامية ١٠٥
المراجع ١٠٦
للمزيد من المطالعة ١٠٧

٥. العمل غير المنظّم في الأردن ١٠٨

٥,١ حقائق منمقة حول العمل غير المنظّم ١١٢
٥,٢ لمحة عامة عن الأطر الوطنية والتنظيمية الوطنية والتحديات الرئيسية التي يوجهها القطاع المنظّم ١١٩
٥,٣ النظام المالي ١٢٢
٥,٤ الثقة في المنظّمات ١٢٤
المراجع ١٢٦
ملاحظات ١٢٨

٦. السياسات الاقتصادية والاجتماعية وأثرها على إضفاء الطابع المنظّم: وضع إطار لتقييم السياسات ١٣٣

٦,١ منهجية البحث و جمع البيانات ١٣٥
٦,٢ تطبيق إطار تقييمي لسياسات مصر والعراق والأردن ١٤٦
٦,٣ دراسات حالة ناجحة لعملية الانتقال مأخوذة من مناطق العالم الأخرى ١٦٣
٦,٤ الملاحظات الختامية ١٦٤
المراجع ١٦٦
للمزيد من المطالعة ١٦٨
ملاحظات ١٦٩

الطريق إلى الامام ١٧٠

قائمة الأشكال

الشكل ٢,١ نمو الناتج المحلي الإجمالي، مناطق العالم
الشكل ٢,٢ تقديرات الناتج غير المنظّم، بلدان عربية مختارة
الشكل ٢,٣ نسبة السكان المشمولين بالحدود الدنيا للحماية الاجتماعية في عام ٢٠٢٠ (في المائة)
الشكل ٢,٤الثقة في الحكومة في بلدان مختارة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠٢٠-٢٠٢١
الشكل ٢,٥ معدل العمالة غير المنظّمة، ٢٠١١-٢٠٢٢
الشكل ٣,١ نمو الناتج المحلي الإجمالي في مصر ٢٠١٢-٢٠٢١

الشكل ٣,٢ تطور إجمالي العمالة في مصر، ٢٠١٢-٢٠٢٠

الشكل ٣,٣ العمالة في مصر حسب النشاط الاقتصادي

الشكل ٣,٤ تقديرات حجم الاقتصاد غير المنظّم في مصر

الشكل ٣,٥تطور العمالة غير المنظّمة في مصر

الشكل ٣,٦ الفقر والدخل والعمل غير المنظّم في مصر

الشكل ٣,٧ العمالة غير المنظّمة حسب النشاط الاقتصادي في مصر، ٢٠٢٠

الشكل ٣,٨العمال غير المنظّمين حسب حجم الشركة في مصر

الشكل ٣,٩المنشآت العشوائية حسب النشاط الاقتصادي، ٢٠١٨

الشكل ٣,١٠ الشركات والأعمال التجارية والاقتصاد غير المنظّم، مصر واقتصادات مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الشكل ٣,١١ عدد سنوات عمل الشركة دون تسجيل رسمي

الشكل ٣,١٢ أهم عشرة معوقات لبيئة الأعمال في مصر والشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الشكل ٣,١٣ القيود الرئيسية التي تواجه الشركات المحلية والمصدرين

الشكل ٤,١ حصة العمالة غير المنظّمة من مجموع العمالة لفئات معينة من السكان العاملين الدراسة الاستقصائية للقوة العاملة في العراق لعام ٢٠٢١

شكل ٤,٢ الأشخاص العاملون حسب مستوى التعليم الكامل والعمل المنظّم/غير المنظّم

الشكل ٤,٣ النسبة المئوية للأعمال التجارية عبر القطاعات

الشكل ٤,٤ النسبة المئوية للأعمال التجارية غير المنظّمة التي بدأت بأموال المالك أو الحصول على القروض

الشكل ٥,١ المؤشرات الرئيسية لأداء النمو في الأردن للفترة ٢٠١٠-٢٠٢١

الشكل ٥,٢ حصة العمالة غير المنظّمة من مجموع العمالة حسب نوع الجنس والفئة العمرية، ٢٠١٧-٢٠٢١.

الشكل ٥,٣ تجربة العاملين بأجر في شباط/فبراير ٢٠٢٠ في الستين يوما السابقة لشباط/فبراير وآب/أغسطس ٢٠٢١

الشكل ٥,٤ التحولات في سوق العمل بين شباط/فبراير ٢٠٢٠ وشباط/فبراير ٢٠٢١، حسب وضع العمالة في شباط/فبراير ٢٠٢٠، وحسب السن ونوع الجنس.

الشكل ٥,٥ نسبة العمال الأردنيين العاملين في القطاع المنظّم، حسب حجم الشركة ونوع الجنس والسنة.

الشكل ٥,٦ عدد سنوات عمل الشركة دون تسجيل رسمي

الشكل ٥,٧ الشركات التي تعتبر عقبة محددة في بيئة الأعمال التجارية هي الأهم

الشكل ٥,٨ الثقة في المؤسسات حسب مكان العمل ومصدر الدخل الشهري

الشكل ٦,١ ملخص إطار تقييم السياسات

الشكل الملحق ١-ب-٢ نسبة السكان المشمولين بخطط الحماية الاجتماعية، ٢٠٢٠ أو أحدث ما هو متاح

الشكل الملحق ٢.ب.٢ عدد استجابات سياسة كوفيد-١٩

الشكل الملحق ٣.ب.٢ عدد استجابات السياسات حسب نوع الدعم

الشكل الملحق ٤.ب.٢ استجابات سياسة كوفيد-١٩ مصنفة حسب نوع الأداة

الشكل الملحق ٥. ب.٢ تدابير الاستجابة المحددة لكوفيد-١٩ في مجال التأمين الاجتماعي، حسب البلد

الشكل الملحق ٦.ب.٢ عدد الاستجابة لسياسات كوفيد-١٩ والسكان المستهدفين، حسب البلد

الشكل الملحق ٧.ب.٢ مؤشرات متعددة أسباب متعددة تقديرات الناتج غير المنظّم (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي المنظّم) (MIMIC) ، بلدان عربية مختارة ، المتوسط حسب العقد

قائمة الجداول

الجدول ٢,١ معدلات البطالة، ٢٠١٩-٢٠٢١

الجدول ٢,٢ معدل العمالة غير المنظّمة، بلدان مختارة من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حسب العمر والجنس

الجدول٢,٣ معدل العمالة غير المنظّمة حسب العمر والجنس، بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وفقا لأحدث دراسة استقصائية للقوة العاملة المتاحة

الجدول ٢,٤ معدل العمالة غير المنظّمة، حسب النشاط الاقتصادي ودرجة المهارة المهنية، بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وفقاً لأحدث دراسة استقصائية متاحة للقوة العاملة

الجدول ٢,٥المنافسة بين الأعمال التجارية المنظّمة وغير المنظّمة، اقتصادات مختارة من الشرق الاوسط وشمال افريقيا

الجدول ٢,٦حالة التسجيل في بداية العمليات ووقت إضفاء الطابع المنظّم

الجدول ٤,١ الركائز الأربع لاستراتيجية تنمية القطاع الخاص

الجدول ٦,١ ملخص إطار تقييم السياسات - انظر التعليق الجديد

الجدول ٦,٢سياسات وبرامج المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات: الأثر المحتمل على العمل غير المنظّم

الجدول ٦,٣ البرامج التي توسع خطط التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات: التأثير المحتمل على القطاع غير المنظّم

الجدول ٦,٤ سياسات سوق العمل النشطة: التأثير المحتمل على العمل غير المنظّم

الجدول ٦,٥ سياسات الخدمات المالية: التأثير المحتمل على القطاع غير المنظّم

قائمة الأطر

الإطار ١-١. تعريف الاقتصاد غير المنظّ م والمعايير الإحصائية

الإطار ٢-١ العمل غير المنظّ م والضعف والتطور والنمو

الإطار ٦-١ تحليل التلوي وتصميم السياسات

الموجز التنفيذي

في ضوء انتشار العمل غير المنظّم واستمراره في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وزيادة التعرض للصدمات العالمية والإقليمية، تضافرت جهود منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدعوة إلى سياسات تطلعيه فعالة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يمكن أن تشجع على إضفاء الطابع المنظّم التدريجي على الشركات والوظائف، وفي الوقت ذاته، تساعد على خلق المرونة اللازمة لاستيعاب الصدمات الجديدة مع تعزيز خلق فرص العمل اللائق والنمو المستدام. الهدف النهائي هو تحقيق حماية اجتماعية وعمالية أوسع، ومستوى أعلى من دخل العمل بما في ذلك أجور أكثر عدلاً، وعبء ضريبي أكثر توازناً، ونمو محتمل أعلى.

يعكس هذا التقرير المشترك بين منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي العمل الذي أُنجز حتى الآن في سياق التعاون. ويتضمن التقرير توصيات أولية بشأن السياسات الرامية إلى التصدي للعمل غير المنظّم في أوقات الصدمات طويلة الأمد.

يقدم هذا التقرير إطاراً واضحاً لتقييم أثر السياسات الاقتصادية والاجتماعية على العمل غير المنظّم. يعتبر الإطار، الذي صممته منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي كأداة عملية تسمح لصانعي السياسات بالتنبؤ في وقت مبكر من دورات وضع السياسات بالآثار التي يمكن أن تحدثها السياسات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة على الاقتصاد غير المنظّم. وتمثل هذه الأداة إضافة إلى الأدبيات الواسعة حول العمل غير المنظّم، وتكمل أيضاً العمل الأخير الذي قام به البنك الدولي (حزيران/يونيو ٢٠٢٣).

ويهدف الإطار إلى تقييم الأثر المباشر وغير المباشر للسياسات الاجتماعية والاقتصادية المنفذة، بغض النظر عن هدفها الأساسي، على الطابع غير المنظّم للعمالة والأعمال التجارية. تم تطويره على أساس البحوث المكتبية والمشاورات مع الخبراء وصانعي السياسات من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. يتم تعزيز دقة الإطار من خلال الاعتماد بشكل أساسي على دراسات التحليل التلوي التي اختبرت سابقا تأثير السياسات المختلفة على الاقتصاد غير المنظّم.

تم اختبار الإطار على مجموعة من ثلاثة بلدان، مصر والعراق والأردن. وركز التحليل بشكل خاص على مبادرات السياسات المعتمدة منذ جائحة كوفيد-١٩ في السياق المحدد لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبالتالي، فإن السياسات المتعلقة بالتعليم والتدريب واقتصاد التضامن الاجتماعي، من بين أمور أخرى، تقع خارج نطاق هذا الإطار.

حدد البحث الاستكشافي في مصر والعراق والأردن خيارات السياسة الأكثر فعالية لزيادة العمل المنظّم وتسهيل انتقال الشركات أو العمال غير المنظّمين الحاليين إلى العمل المنظّم. وشملت هذه الدراسة ثلاثة أنواع من الإجراءات السياسية:

- جعل التأمين الاجتماعي بسعر معقول ومتاح لجميع العمال، سواء من ناحية التكلفة أو المتطلبات الإجرائية.
- تطبيق سياسات فعالة في سوق العمل في شكل تدريب ودعم للأجور، حتى ولو كان ذلك مؤقتاً، للمساعدة في خلق سابقة لصالح توظيف فئات معينة مثل النساء والشباب.

- تيسير تسجيل الأعمال التجارية والحصول على الخدمات المالية الشاملة.
- ضـــمان إنفاذ القانون على نحو أكثر إنصـــافاً واتســـاقاً ينطبق على قدم المســـاواة. والواقع إن أكثر الإجراءات السـياسـة فعالية تنطوي عادة على مزيج من الحوافز وإنفاذ القانون، وكلاهما يحقق المزيد من الفوائد للأنشـطة المنظّمة، مع زيادة الإنفاذ بطريقة عادلة وموحدة.

والواقع أن أكثر إجراءات السـياسـة العامة فعالية تنطوي عادة على مزيج من الحوافز وإنفاذ القانون، مما يخلق المزيد من الفوائد للأنشطة المنظّمة، مع زيادة الإنفاذ بطريقة عادلة وموحدة.

وإلى جانب التركيز الرئيسي لإضفاء الطابع المنظّم، يسلط التقرير الضوء أيضا على الحاجة الملحة لتحسين ظروف عمل العمال في الاقتصاد غير المنظّم.

ومن المهم التشديد على أن الاستخدام الفعال للإطار يعتمد على أن يكون الحوار بين أصحاب المصلحة المتعددين بعدا لا يتجزأ من دورة صـنع السـياسـات. وينبغي أن تكون توصـيات السـياسـة العامة نتيجة مشـاورات مفتوحة وشـاملة مع واضـعي السـياسـات والأطراف المهتمة من البلدان المسـتهدفة؛ وينبغي أن يدعم الحوار الاجتماعي تنفيذ التوصـيات، بإشـراك الجهات الفاعلة ذات الصـلة داخل كل بلد، لضـمان مشـاركة جميع أصـحاب المصـلحة مع مراعاة السـياقات المحلية.

وأخيرا، يشير التقرير إلى الحاجة إلى بيانات أكثر دقة عن الاقتصاد غير المنظّم لتحسين تحليل السياسات وتصميمها.

١. المقدمة

يقدم هذا الفصل التعريفات والمعايير الإحصائية الدولية لقياس الاقتصاد غير المنظّم ويناقش القضايا الرئيسية لقياس الاقتصاد غير المنظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ثم يعرض الأساس المنطقي لإطار تقييم السياسات الذي وضع في التقرير. ويقترح ذلك كأداة لتحديد "ما ينجح"، أي السياسات الفعالة في تعزيز إضفاء الطابع المنظّم أو الحد من الطابع غير المنظّم في العمالة والشركات.

في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ينتشر القطاع غير المنظّم[1]، ويمثل ما يقدر بنحو ٦٤,٩ % من إجمالي العمالة في عام ٢٠٢٢، من الناتج المحلي وحصـــة الناتج المحلي الإجمالي من ٢٠ % أو أكثر. وقد لاحظت التحليلات الأخيرة تقدما محدودا في الحد من العمل في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مدى العقدين الماضيين. [2]

الطابع غير المنظّم ظاهرة معقدة ومتعددة الأوجه تشمل مجموعة متنوعة من الأنشطة والمعاملات والأفراد، وتعمل إلى حد كبير خارج الأعمال التجارية المنظّمة ولكن، إلى حد مختلف، داخلها أيضـا. يسـتخدم هذا التقرير المفهوم التشـغيلي للقطاع غير المنظّم الذي طورته منظمة العمل الدولية من خلال تعريف الاقتصـاد غير المنظّم ومعايير قياسـه. يشـمل الاقتصـاد غير المنظّم الأنشـطة الاقتصـادية التي يقوم بها الأشـخاص والوحدات الاقتصـادية التي لا تغطيها الترتيبات الرسمية أو لا تغطيها في القانون أو في الممارسة (الإطار ١-١).

من الباعة المتجولين إلى الأعمال التجارية غير المسجلة والأنشطة الاقتصادية غير المعلنة، يمثل الاقتصاد غير المنظّم عنصـرا حاسـما ولكنه إشـكالي في النشـاط الاقتصـادي العالمي. وهذا يعني: في حين أن الاقتصـاد غير المنظّم يمكن أن يكون آلية للتكيف مع التخفيف من حدة الفقر عندما لا ينتج الاقتصـاد ما يكفي من الوظائف المنظّمة، فإن المسـتويات المرتفعة من الاقتصاد غير المنظّم الهيكلي تعرض الاقتصادات لمواطن ضعف طويلة الأجل، والتي قد تتعزز أكثر عندما تصيبها الصدمات.

كان هذا هو الحال بالفعل خلال أزمة جائحة COVID-19، وهي أزمة أعقبتها أزمة جديدة، تفاقمت بســبب حرب روســيا في أوكرانيا وتأثيرها على الاقتصاد العالمي، من الاضطرابات في سلاسل التوريد للمواد الأساسية (الأدوية والغذاء) إلى ارتفاع معدلات التضخم. وكانت العواقب مثالا حيا على ما كان معروفا منذ فترة طويلة عن أوجه الضـعف المرتبطة بالطابع غير المنظّم. تحديداً:

- وقد تؤدي الوظائف التي لا تغطيها الترتيبات الرســمية تغطية كافية إلى ظروف عمل غير مســتقرة و/أو اســتغلالية، مع انخفاض مســتوى دخل الأجور من العمل، والافتقار إلى الحماية الاجتماعية، وغير ذلك من التدابير المعتمدة للتخفيف من أثر وقف النشــاط أو الحد منه. العمال غير المنظّمين الذين لا يســتطيعون أن يكونوا نشطين (على سبيل المثال بسبب قيود الإغلاق) ، عادة لا يتلقون تعويضا ويمكنهم الاعتماد فقط على مدخراتهم الخاصــة. وقد يكون تلقي المســاعدة الاجتماعية صــعبا أيضــا في ضــوء الحالة غير المنظّمة، أي أن العمال غير المنظّمين "غير مرئيين" لأنهم غير مسجلين. أو قد يقعون هو "ما يسمى" الوسط المفقود، وليس فقيرا بما يكفي ليكونوا مؤهلين للحصول على المساعدة الاجتماعية.

[1] معدل العمالة غير المنظمة، تقديرات منظمة العمل الدولية حسب نوع الجنس.

[2] انظر على سبيل المثال البنك الدولي (٢٠٢٣) الذي يركز على العمالة غير المنظمة، Informality, Development, and the Business Cycle in North Africa

- قد يؤدي عدم وجود تسـجيل رسـمي إلى حرمان الشـركات من الفرص. الشـركات التي لا تسـتطيع العمل لن تحصـــل على دعم من حكومة لا تعرف بوجودها. ويرتبط الطابع غير المنظّم بانخفاض إنتاجية الشـــركات غير المنظّمة وانخفاض الاستثمارات في رأس المال البشري والابتكار، ويعزى ذلك أيضا إلى عدم حصول الشركات غير المنظّمة على الموارد المالية الرسـمية وبرامج الدعم الحكومية أو محدودية فرص حصـولها عليها، مما يولد دورة سلبية من ردود الفعل من الضعف وانخفاض النمو.
- العمل غير المنظّم يعني تجنب الضـــرائب، مما يقلل من قدرة الحكومة على تقديم الخدمات العامة على النحو اللائق ويهدد استدامتها المالية.

الإطار ١-١. تعريف الاقتصاد غير المنظّم والمعايير الإحصائية

على مدى العقود الثلاثة الماضية، وضعت منظمة العمل الدولية تعاريف ومعايير لقياس الاقتصاد غير المنظّم وتحديثها تدريجيا استجابة للتطورات في عالم العمل والإنتاج الاقتصادي.

ويشمل الاقتصاد غير المنظّم القطاع غير المنظّم، الذي يشمل المؤسسات غير المسجلة التي لا تشكل ككيانات قانونية منفصلة مستقلة عن مالكيها، والعمالة غير المنظّمة، وهي حالة من شروط العمل التي تحدث في القطاع غير المنظّم ولكن يمكن ملاحظتها أيضا خارجه، في القطاع المنظّم. وما يميز الاقتصاد غير المنظّم هو أن الأنشطة الاقتصادية التي يؤديها الأشخاص والوحدات الاقتصادية، في القانون أو في الممارسة، غير مشمولة أو غير مشمولة بما فيه الكفاية بالترتيبات الرسمية.

ومن السمات الرئيسية لتعريف منظمة العمل الدولية للاقتصاد غير المنظّم أنه يغطي مجموعة واسعة من الحالات المختلفة عبر الاقتصادات وداخلها، حيث يكون العمال غير المنظّمين والوحدات الاقتصادية شديدة التنوع: الأولى من حيث السن، ومستوى التعليم، ومستوى الدخل، ودرجة تغطية الحماية الاجتماعية وحماية العمالة؛ والفئة الثانية من حيث نوع الاقتصاد غير المنظّم؛ والفئة الثانية من حيث نوع الاقتصاد غير المنظّم؛ والفئة الثانية من حيث نوع الاقتصاد ومستوى الدخل، ودرجة تغطية الحماية الاجتماعية والعمالة؛ والفئة الثانية من حيث نوع الاقتصاد ومستوى الدخل، ودرجة تغطية الحماية الاجتماعية والعمالة؛ والفئة الثانية من حيث نوع الاقتصاد ومستوى الدخل، ودرجة تغطية الحماية الاجتماعية والعمالة؛ والفئة الثانية من حيث نوع الاقتصاد ومستوى الدخل، ودرجة تغطية الحماية الاجتماعية والعمالة؛ والفئة الثانية من حيث نوع الاقتصاد ومستوى وهذا الأخير فيما يتعلق، على سبيل المثال، بالحجم أو القطاع أو الموقع الحضري أو الريفي أو درجة الامتثال للقوانين واللوائح. ومن المهم الاعتراف بهذه الاختلافات، ودوافعها، لتصميم سياسات أكثر فعالية لمعالجة الطابع غير المنظّم والانتقال إلى الطابع المنظّم.

المعايير الدولية التي وضعتها منظمة العمل الدولية لقياس الاقتصاد غير المنظّم هي المرجع لإنتاج إحصاءات عن القطاع غير المنظّم والعمالة غير المنظّمة. في هذا التقرير، تم إعطاء الأولوية لإحصاءات منظمة العمل الدولية والبيانات المنتجة وفقا لمعايير منظمة العمل الدولية كلما كانت متاحة، ولكن يتم أيضا تحليل البيانات الأخرى باعتبارها ذات صلة يمكن أن تحيد جزئيا عن معايير القياس الموصى بها.

وأخيرا، تجدر الإشارة إلى أنه تم اعتماد قرار جديد في أكتوبر ٢٠٢٣ من قبل المؤتمر الدولي الحادي والعشرين لإحصائي العمل (ICLS) لمواصلة تحسين التعريفات وتحسين قياس الاقتصاد غير المنظّم. وتحقيقا لهذا الهدف، أدخل القرار مفهوم "الأنشطة الإنتاجية غير المنظّمة" للاعتراف بأن "الأنشطة الإنتاجية يمكن أن تكون "جزئيا" غير منظّمة عندما يقوم بها أشخاص يعملون في وظائف منظّمة."

المصادر: (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٣[٤]; منظمة العمل الدولية، ١٩٩٣[٥]; منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥[٦]; منظمة العمل الدولية, ٢٠١٨[٧]; منظمة العمل الدولية، ٢٠٢٣ [٨])

قياس الاقتصاد غير المنظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ويتمثل أحد العوائق الرئيسية التي تحول دون تكييف تدابير السياسات المتعلقة بالاقتصاد غير المنظّم في ندرة البيانات الشاملة والسليمة عن هذه الظاهرة. وعلى الرغم من أن الأنشطة الاقتصادية غير المنظّمة تولد قيمة سوقية، فإن عدم تسجيلها يجعل من الصعب ملاحظة هذه الأنشطة، وبالتالي يصعب قياسها بشكل مناسب. وبالمثل، من الصعب جمع بيانات عن العمالة غير المنظّمة - التي يمكن أن تحدث في القطاع المنظّم وغير المنظّم وفي الأسر المعيشية - بسبب عدم تسجيل عقد العمل الذي يلزم صاحب العمل بدفع الضرائب ذات الصلة ومساهمات الضمان الاجتماعي. في أوقات الصدمات، مثل جائحة كوفيد-١٩، تصبح الحاجة إلى بيانات دقيقة وفي الوقت المناسب أكثر أهمية لإثراء تدابير السياسات الفورية والكافية.

واعتمد نهجان لقياس الطابع غير المنظّم: النهج المباشر القائم على الدراسات الاستقصائية، وإضافة أسئلة عن الاقتصاد غير المنظّم، على سبيل المثال، إلى الدراسات الاستقصائية للقوى العاملة، والدراسات الاستقصائية لدخل الأسر المعيشية ونفقاتها، أو تصميم دراسات استقصائية خاصة عن مشاريع القطاع غير المنظّم، بما في ذلك الدراسات الاستقصائية المختلطة للأسر المعيشية؛ والنهج غير المباشر القائم على النماذج التي تستخدم وكلاء يمكن ملاحظتهم للاقتصاد غير المنظّم (منظمة العمل الدولية ٢٠١٣ ([٩])) ، (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وآخرون ، ٢٠٠٢ [١٠]).

يمثل قياس الطابع غير المنظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحديا خاصا بسبب محدودية جمع البيانات بالإضافة إلى تقييد وصول الجمهور إلى البيانات الجزئية في المنطقة. منذ عام ٢٠١١، أجرت العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مسوح للقوى العاملة.

- تجرى مسوح القوى العاملة في مصر والأردن على أساس منتظم، مما يسمح بتحليل اتجاهات العمالة غير المنظّمة على مر الزمن.
- المغرب وتونس يجريان مسحا فصليا للقوى العاملة. منذ الأصل، أصبح قياس العمالة غير المنظّمة ممكنا في المغرب، ومنذ عام ٢٠١٩ بالنسبة لتونس.
- في الجزائر، كان مسح القوى العاملة سنويا، ثم نصف سنوي حتى عام ٢٠١٩ وسمح بقياس العمالة غير المنظّمة، لكن جمع البيانات توقف مع الوباء ولم يستأنف منذ ذلك الحين.

ومع ذلك، هناك العديد من القيود التي تحد من إمكانية استخدام هذه البيانات لدراسة العمالة غير المنظّمة:

- لا تحتوي جميع الدراسات الاستقصائية للقوى العاملة على متغيرات تسمح بتحديد العمالة غير المنظّمة.
- والوصول العام إلى البيانات الجزئية، بل وحتى البيانات المجمعة عن العمالة غير المنظّمة في بعض الحالات، مقيد.

ويثبت قياس المشاريع غير المنظّمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أنه أكثر صعوبة نظرا لانخفاض عدد البلدان التي تجري دراسات استقصائية عن المشاريع أو المؤسسات. على سبيل المثال، منذ عام ٢٠١٥، أجرت مصر

والأردن والكويت وعدد قليل من الدول الأخرى مثل هذه الاستطلاعات. لا يتم إجراء هذه الدراسات الاستقصائية على أساس منتظم وغالبا ما يقتصر الوصول إليها على الجمهور. وبالإضافة إلى ذلك، أجرت بعض البلدان دراسات استقصائية خاصة تستهدف القطاع غير المنظّم. على سبيل المثال، أجرت المفوضية العليا للتخطيط المغربي مسحا وطنيا حول القطاع غير المنظّم شمل وحدات الإنتاج غير الزراعية غير المعلنة بين عامي ٢٠١٣ و٢٠١٤.

إلى جانب البيانات التي تجمعها المكاتب الإحصائية الوطنية، هناك العديد من مبادرات جمع البيانات التي تقدم بيانات ذات صلة حول ظاهرة الاقتصاد غير المنظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مع المحاذير المعتادة المتعلقة بجودة الإحصاءات غير الرسمية (مثل الدقة والتغطية وقابلية المقارنة). وتشمل بعض الأمثلة على مصادر البيانات ذات الصلة بتحليل الاقتصاد غير المنظّم في ضوء موجة الصدمات الأخيرة ما يلي:

- منتدى البحوث الاقتصادية - ERF COVID-19 MENA Monitor، الذي يتألف من مسوح الأسر والشركات التي أجريت في مصر والأردن والمغرب وتونس والسودان للفترة ٢٠٢٠-٢٠٢١. وأجرى الصندوق أيضا دراسة استقصائية لفريق سوق العمل في عدة بلدان (الأردن وتونس ومصر) استخدمها الباحثون لقياس العمالة غير المنظّمة.
- يقدم مسح الباروميتر العربي من السادس إلى السابع (السنوات ٢٠٢٠-٢١ و٢٠٢٢ على التوالي) نظرة ثاقبة حول العمالة غير المنظّمة والتصورات المتعلقة بمدى كفاية استجابة الحكومة ل COVID-19.
- تجرى الدراسة الاستقصائية للبنك الدولي للمؤسسات على أساس متجدد على مدار العام وتقدم بيانات عن القطاع غير المنظّم. وفي سياق محدودية توافر البيانات عن الطابع غير المنظّم، تتيح المصادر البديلة إمكانية سد الثغرات في البيانات والمعلومات.

إطار لتقييم أثر السياسات

كان هناك بحث مكثف ونقاش سياسي حول استراتيجيات إضفاء الطابع المنظّم الفعالة. وتشتمل هذه الاستراتيجيات عموما على عدة سياسات يمكن تلخيصها في ركيزتين للسياسة العامة تتألفان من الحوافز والردع، ويهدف مزيج هاتين الركيزتين إلى تغيير نسبة التكلفة إلى الفائدة المتصورة لصاحب العمل والموظفين لصالح الشكليات.

- **يمكن للسياسات التي توفر حافزا لإضفاء الطابع المنظّم أن تعمل:**
  - على جانب العرض، من خلال الإعفاءات الضريبية على الدخل الشخصي، والامتيازات على مساهمات الضمان الاجتماعي وجسور الرفاهية.
  - على جانب الطلب، من خلال تحفيز المستهلكين على شراء السلع والخدمات من رواد الأعمال المنظّمين مع الخصومات الضريبية الاستهلاكية والقسائم والإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة.

- ومن ناحية أخرى، **تهدف تدابير الردع** إلى منع الأفراد وتثبيطهم عن الانخراط في الأنشـــطة الاقتصـــادية غير المنظّمـة من خلال فرض العقوبـات وجهود الإنفـاذ (عمليـات التـدقيق وتفتيش العمـل) التي تزيـد من خطر اكتشاف ومعاقبة أصحاب المشاريع وأصحاب العمل الذين يعملون بشكل غير منظّم.

يمكن أن تختلف آثار هذه السـياســات على إضــفاء الطابع المنظّم من حيث الحجم والاتجاه، مما يؤدي إلى تقديم نتائج متنوعة عبر سياقات ودراسات مختلفة. نظرا لتباين النتائج عبر الدراسات السابقة، فإن استخدام التحليل التلوي يثبت أنه أداة إحصـائية قيمة في اسـتخلاص اسـتنتاجات مسـتنيرة. تؤكد مراجعة الأدبيات لدينا على دراسـات التحليل التلوي التي تستكشف التأثير المحتمل للسياسات الاقتصادية والاجتماعية على كل من إضفاء الطابع المنظّم وغير المنظّم.

كما تســلط الأدبيات الضــوء على **أهمية التدابير غير المباشــرة أو "الإقناعية"** التي تهدف إلى تطوير ثقافة الامتثال للقـانون والأخلاق الضـــريبيـة. وتهـدف هـذه التـدابير إلى تغيير القيم والمعـايير والمعتقـدات من خلال حملات التوعيـة والتثقيف بشـأن قانون الضـرائب والضـمان الاجتماعي والعمل التي تسـتهدف جميع فئات السـكان، فضـلا عن برامج التدريب والمشورة التي تستهدف منظمي المشاريع غير المنظّمين. وتشمل تدابير الإقناع أيضا تغييرات في التشريعات الوطنية من شأنها تحسين العدالة الإجرائية للنظام وبالتالي إنصافه المتصور. والأساس المنطقي وراء هذه التدابير هو أن دوافع الاقتصـاد غير المنظّم ليسـت اقتصـادية فحسـب، وبالتالي هناك حاجة إلى تعزيز الثقة المتبادلة بين المؤسـسـات العامة ومنظمي المشاريع غير المنظّمين.

واستنادا إلى هذا الاستعراض، يقدم الفصل ٦ من هذا التقرير إطارا لتقييم السياسات مصممما كأداة لتحديد "ما ينجح"، أي السياسات الفعالة لتعزيز إضفاء الطابع المنظّم أو الحد من الاقتصاد غير المنظّم في العمالة والشركات. نعتقد أن هذا الإطار سـيكون مفيدا لصـانعي السـياسـات والباحثين الذين يسـعون إلى توقع تأثير السـياسـات الاجتماعية والاقتصـادية على إضـفاء الطابع المنظّم بسـرعة. لا يغطي الإطار على نطاق واسـع مجموعة من مجالات السـياسـة مثل جودة التعليم ، وإعادة المهارات وصقل المهارات ، والاقتصاد الاجتماعي ، أو الاستثمار المستدام ، والتي قد تدعم إضفاء الطابع المنظّم. ومن المسلم به أن هذه القيود هي هدفنا الأساسي الذي يركز على تحديد تأثير السياسات المنفذة خلال جائحة كوفيد-١٩ على وجه التحديد، وبالتالي فإن تعريف ونطاق إطار تقييم السـياسـات كان مدفوعا بتلك السـياسـات، بدلا من أن يشـمل جميع جوانب السياسة المحتملة التي يمكن أن تؤثر على الاقتصاد غير المنظّم.

المراجع

Cardarelli, R. et al. (2022), *Informality, Development, and the Business Cycle in North Africa*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2022/05/31/Informality-Development-and-the-Business-Cycle-in-North-Africa-464859. [3]

Elgin, C. et al. (2021), "DP16497 Understanding Informality"*, CEPR Discussion Paper*, No. 16497, CEPR Press, Paris & London, https://cepr.org/publications/dp16497. [1]

ILO (2023), "New standards, increased visibility: improving measurement of the informal economy", *ILOSTAT*, https://ilostat.ilo.org/new-standards-increased-visibility-improving-measurement-of-the-informal-economy/. [8]

ILO (2018), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf. [7]

ILO (2015), *Recommendation R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204#:~:text=. [6]

ILO (2013), *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_222979/lang--en/index.htm. [9]

ILO (1993), *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087622.pdf. [5]

ILO (1993), *Resolution concerning statistics of employment in the informal sector*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087484.pdf. [4]

Lopez-Acevedo, G. et al. (2023), *Informality and Inclusive Growth in the Middle East and North Africa - Overview (English)*, World Bank Group, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/099062323201054687/P1773800417ccc08708034034fe0f9418be. [2]

OECD et al. (2002), *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264175358-en. [10]

للمزيد من المطالعة

OECD (2020), *Informality and Social Protection in the time of COVID-19*, OECD, Paris https://www.oecd.org/dev/HLM-Thematic-note-Informality-social-protection-post-COVID-19.pdf.
OECD (2020), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/fr/publications/tackling-vulnerability-in-the-informal-economy-939b7bcd-en.htm

٢. نظرة عامة على العمل غير المنظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يقدم هذا الفصل لمحة عامة عن الاقتصاد غير المنظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، في سياق الاتجاهات والتحديات الاقتصادية الأخيرة. ويعرض حقائق رئيسية منمقة عن الاقتصاد غير المنظّم، ومجالات السياسة ذات الصلة التي تؤثر على إضفاء الطابع المنظّم، مثل تنظيم الأعمال والعمل، والسياسات المالية، وأنظمة الحماية الاجتماعية. ويناقش الفصل أيضا العقبات القائمة في المنطقة لإضفاء الطابع المنظّم على التوظيف والأعمال.

الرسائل الرئيسية

- إن زيادة تعرض اقتصادات المنطقة للصدمات الاقتصادية العالمية الحالية متأصلة في القضايا الهيكلية المستمرة داخل المنطقة. وتشمل هذه التحديات معدلات نمو متواضعة ولكنها متقلبة، وركود الإنتاجية، وبطء وتيرة التحول الاقتصادي، وانخفاض مستويات العمالة، لا سيما بين الشباب والنساء، وسوء نوعية الوظائف، والتفاوت في سوق العمل، ونظم الحماية الاجتماعية المجزأة، وعدم كفاية تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، ومناخ الاستثمار الهش. ويشكل هذا السياق بيئة مناسبة لازدهار الاقتصاد غير المنظّم، فضلا عن كونه انعكاسا جزئيا لتأثيره.
- تراوحت التجارة غير الرسمية في المنطقة بين ٢٠-٣٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠١٨، على الرغم من أن الحصص تختلف اختلافا كبيرا بين البلدان. واعتمادا على النموذج المستخدم لتقدير حجم الاقتصاد غير المنظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، زاد الاقتصاد غير المنظّم أو انخفض أو ظل ثابتا، مما يشير إلى تعقيد قياس هذه الظاهرة ويدعو إلى بيانات أكثر دقة لتمكين السياسات المناسبة من معالجتها.
- ومع تكثيف البلدان لجهودها الرامية إلى تعزيز الأعمال التجارية وإضفاء الطابع المنظّم على العمل، من المهم فهم دوافع الاقتصاد غير المنظّم ومحفزات إضفاء الطابع المنظّم في المنطقة، والتي تشمل تنظيم الأعمال التجارية؛ الضرائب: لوائح سوق العمل؛ الجودة المؤسسية والحوكمة؛ نظم الحماية الاجتماعية؛ العوامل الاجتماعية والثقافية.

أهم التحديات التوجهات الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا

ظهرت مرحلة جديدة في الاقتصاد العالمي منذ ظهور وباء كوفيد-١٩، لتغلق فصلا تفاقم بسبب انخفاض التضخم وأسعار الفائدة. ثم جاءت سلسلة الصدمات التي أعقبت ذلك ـــــ من حرب العدوان الروسية ضد أوكرانيا إلى التباطؤ الحاد في الأنشطة الاقتصادية في ثلاث اقتصادات عالمية كبرى (الولايات المتحدة، والصين، ومنطقة اليورو) ـــ مصحوبة بانتقال الاقتصاد العالمي نحو عصر يتسم بارتفاع التضخم، وارتفاع أسعار الفائدة، وانخفاض الاستثمارات (World Bank, 2022; IMF, 2022a; OECD, 2022a). وقد وضعت هذه التوقعات الاقتصادية الجديدة ضغوطا خاصة على بلدان[3] منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث جعلت أسعار الفائدة المرتفعة خدمة الديون العامة المرتفعة بالفعل أكثر تكلفة بالنسبة للعديد من البلدان، مما أدى إلى تفاقم أزمات الديون المحلية، في حين أدى ارتفاع التضخم إلى ارتفاع أسعار المواد الغذائية والنفط والغاز الطبيعي، مع تأثير تفاقم عدم المساواة والفقر في بلدان خارج مجلس التعاون الخليجي.

إن هذا التعرض المتزايد لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للصدمات الحالية له جذور عميقة في التحديات الهيكلية الطويلة الأمد في المنطقة، وهي: معدلات النمو المتواضعة وإن كانت متقلبة، وركود الإنتاجية، وبطء وتيرة التحول الاقتصادي، وانخفاض فرص العمل - وخاصة بين الشباب والنساء -، وسوء نوعية الوظائف، وازدواجية سوق العمل، ونظم الحماية الاجتماعية المجزأة، وعدم كفاية تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، وضعف مناخ الاستثمار.

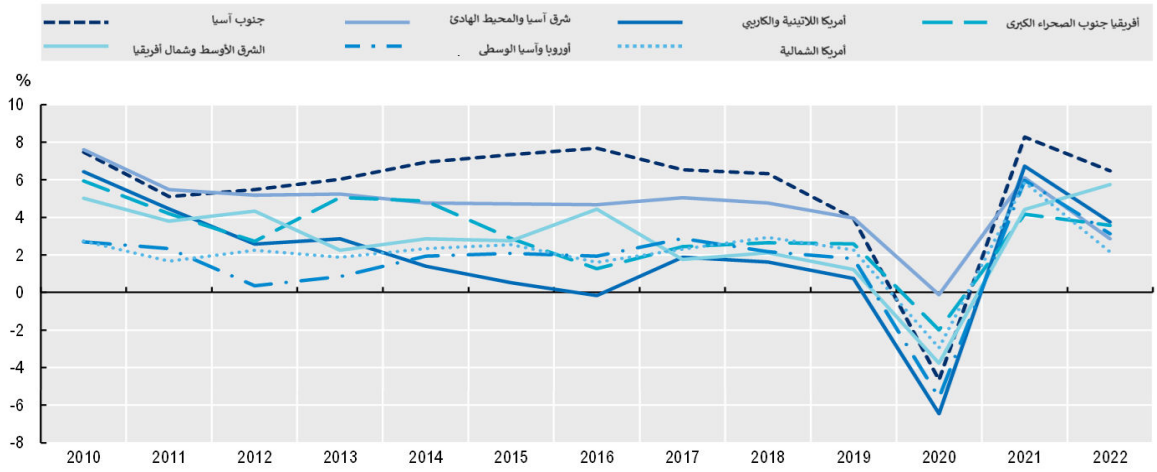
٦,٤,١ النمو الاقتصادي

في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تميز العقد السابق لتفشي كوفيد-١٩ بنمو منخفض نسبيًا مقارنة ببقية العالم. لم يكن النمو الاقتصادي متواضعًا فحسب، بل اتبع أيضا عموما اتجاها هبوطي، مسجلا انخفاضا (في النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي) من ٥,٠٪ في عام ٢٠١٠ إلى ١,٢٪ في عام ٢٠١٩ (الشكل ١,١).

[3] تعرف منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في هذا التقرير بأنها المنطقة التي تتألف من البلدان التالية: الأردن، الإمارات العربية المتحدة، البحرين، تونس، الجزائر، الجمهورية العربية السورية، جيبوتي، السودان، الصومال، العراق، عمان، قطر، الكويت، لبنان، ليبيا، مصر، المغرب، المملكة العربية السعودية، اليمن.

الشكل ٢,١ نمو الناتج المحلي الإجمالي، مناطق العالم

النسبة المئوية السنوية



ملاحظة: النسبة المئوية السنوية لمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق على أساس العملة المحلية الثابتة. تستند المجاميع إلى أسعار ٢٠١٥ الثابتة، معبراً عنها بالدولار الأمريكي. ويعكس إجمالي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تعريف البنك الدولي

المصدر: World Bank, 2023. تم الاطلاع عليه في ١٠ تموز / يوليو ٢٠٢٣.

في عام ٢٠٢٠، تسبب تفشي كوفيد-١٩ في أزمة اقتصادية كبيرة أثرت على جميع البلدان على مستوى العالم، بما في ذلك منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث تم تسجيل متوسط نمو اقتصادي سلبي بنسبة ٣,٨ %. وفي عام ٢٠٢١، بدأ الاقتصاد العالمي في الانتعاش إذ رفعت البلدان القيود المفروضة على الأنشطة الاقتصادية، وبدأت القطاعات التي تأثرت بشدة، مثل الخدمات، في الانتعاش. سجلت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نموا بنسبة ٤,٥ % في عام ٢٠٢١، وهو ما يمثل أعلى معدل نمو في المنطقة منذ عام ٢٠١٠، مدفوعا أيضا بانتعاش قوي في قطاع النفط في دول مجلس التعاون الخليجي، وارتفاع أسعار النفط. ولكن بالمقارنة العالمية، كان حجم الانتعاش الاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام ٢٠٢١ واحداً من أدنى المعدلات، وأفضل فقط بالمقارنة مع منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. على عكس بقية المناطق التي تباطأ فيها النمو في عام ٢٠٢٢ بعد انتعاش عام ٢٠٢١، استمر الناتج المحلي الإجمالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في النمو أيضًا في عام ٢٠٢٢، إذ بلغ ٥,٨ %. ومع ذلك، من المتوقع أن يتراجع النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عامي ٢٠٢٣ و٢٠٢٤ بسبب التحديات الهيكلية الملازمة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والآثار غير المباشرة الناجمة عن التباطؤ الاقتصادي العالمي (World Bank, 2023; IMF, 2023)[٤].

[٤] وفقا إلى(World Bank, 2023)، من المتوقع أن تنمو منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بنسبة ٢,٢٪ في عام ٢٠٢٣ و٣,٣٪ في عام ٢٠٢٤. وخلافا للبيانات الواردة في الشكل ١,١، تستند تقديرات البنك الدولي إلى الناتج المحلي الإجمالي ومكونات الإنفاق التي قيست بمتوسط أسعار الفترة ٢٠١٠-

٦,٤,٢ أسواق العمل الراكدة

لقد كافح النمو الاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أجل إنتاج وظائف ذات جودة عالية وإنتاجية عالية في أسواق العمل التي تأثرت بالفعل بازدواجية ملحوظة - مع وجود قطاع عام مرهق من ناحية وارتفاع معدل انتشار العمل غير المنظّم وانخفاض الإنتاجية في القطاع الخاص من ناحية أخرى - والافتقار إلى الديناميكية (IMF, 2022b; Krafft et al., 2022; World Bank, 2022).

في الفترة من ٢٠١١ إلى ٢٠٢٢، كان نمو إنتاجية العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - الذي يقاس من ناحية الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لكل عامل - هو الأدنى بين مناطق الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية، بمتوسط قيمة ١,٦ % (World Bank, 2023)[٥]. وتتوقع توقعات البنك الدولي أن يبقى نمو إنتاجية العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضعيفاً، بمتوسط ١,٢٪ للفترة من ٢٠٢٣ إلى ٢٠٢٥.[٦]

ولا تزال محدودية خلق فرص العمل وارتفاع معدلات البطالة تشكل تحديا كبيرا في المنطقة. ولا تزال المنطقة تسجل أعلى معدل للبطالة مقارنة بالعالم، تليها أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (الجدول ١,١). وبالمقارنة مع فترة ما قبل الجائحة، ارتفع معدل البطالة من ١٠,٠٪ في عام ٢٠١٩ إلى ١٠,٦٪ في عام ٢٠٢١، على الرغم من أن اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بدأت تظهر علامات التعافي.

ويُعزى ارتفاع معدل البطالة بشكل أساسي إلى دول خارج مجلس التعاون الخليجي، حيث تتراوح المستويات من ٧,٤٪ في مصر إلى ٢٨,٠٪ في جيبوتي في عام ٢٠٢١ (الجدول ١,١) - على عكس دول مجلس التعاون الخليجي حيث يعمل عدد قليل من المواطنين في القطاع العام بينما يعمل معظم المواطنين في القطاع العام. الوظائف في القطاع الخاص تشغلها العمالة الأجنبية. وعلى الرغم من أن النساء والشباب هم بدرجات مختلفة في جميع أنحاء المنطقة، فإنهم هم الفئات الأكثر تأثراً بتوقعات البطالة (صندوق النقد الدولي، ٢٠٢٢ب). وفي عام ٢٠٢١، تراوح معدل البطالة بين الإناث في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من ٥,٦٪ في البحرين. ولا تزال النساء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يمثلن مصدرا غير مستغل للنمو والإنتاجية.

٢٠١٩ وأسعار الصرف في السوق. ويتوقع صندوق النقد الدولي (IMF, 2023) أن يبلغ نمو منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٢,٩٪ في عام ٢٠٢٣ و٣,٥٪ في عام ٢٠٢٤. وتخضع توقعات كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي للفترة ٢٠٢٣-٢٠٢٤ للتحديث.

[٥] تفترض توقعات البنك الدولي أن نسبة العمالة إلى السكان لم تتغير عن مستويات عام ٢٠٢١.

[٦] كما تشمل بيانات البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إيران وإسرائيل وتستبعد الصومال والسودان.

الجدول ٢,١ معدلات البطالة، ٢٠١٩-٢٠٢١

في المائة من إجمالي القوة العاملة

البلد/المنطقة	المجموع (١٥ سنة فأكثر)			النساء (١٥ سنة فأكثر)			الشباب (العمر ١٥-٢٤)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
الجزائر	10,5	12,2	11,7	18,7	20,8	20,5	27,2	31,1	29,3
البحرين	1,2	1,7	1,5	3,8	4,7	4,5	6,0	7,8	7,2
جيبوتي	26,3	28,0	28,0	35,9	37,6	37,9	73,9	78,8	77,0
مصر	7,9	7,9	7,4	21,4	17,6	15,9	20,7	18,4	17,8
العراق	15,1	16,2	16,2	26,7	27,9	28,2	34,0	36,8	35,6
الأردن	16,8	19,2	18,4	24,0	25,4	25,6	37,1	42,3	40,3
الكويت	2,2	3,3	2,8	5,8	7,8	7,0	15,0	19,3	17,1
لبنان	11,3	13,0	12,5	14,3	16,0	15,8	23,3	26,6	25,2
المغرب	9,2	11,1	10,5	10,8	12,7	12,4	22,6	26,5	24,9
سلطنة عمان	1,9	2,9	2,5	7,6	10,9	9,2	5,4	13,6	7,7
قطر	0,1	0,1	0,2	0,3	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
المملكة العربية السعودية	5,6	7,5	6,7	21,4	21,0	21,5	24,8	27,5	26,6
تونس	15,1	16,4	16,3	22,2	23,5	23,6	35,3	38,5	37,3
الإمارات العربية المتحدة	2,3	4,3	3,1	6,0	5,8	6,8	7,4	14,1	10,5
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	10,0	10,8	10,7	19,3	19,3	19,5	25,4	27,0	26,3
آسيا والمحيط الهادئ	4,7	6,1	5,2	4,2	5,0	4,5	13,9	17,3	15,1
أوروبا وآسيا الوسطى	6,6	7,0	6,9	6,7	7,1	7,1	15,5	16,9	16,4
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	8,0	10,2	9,2	9,7	12,0	11,4	17,9	21,2	19,2
أمريكا الشمالية	3,9	8,2	5,6	3,8	8,5	5,4	8,7	15,5	10,1
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	5,7	6,3	6,4	6,0	6,5	6,8	9,0	9,9	9,7

ملاحظات: بيانات منظمة العمل الدولية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشمل إيران وتستبعد السودان. تقدر قاعدة بيانات التقديرات النموذجية لمنظمة العمل الدولية معدلات البطالة، بما في ذلك احتساب الملاحظات والتوقعات المفقودة، وذلك باستخدام سلسلة من النماذج التي تحدد العلاقات الإحصائية بين مؤشرات سوق العمل المرصودة والمتغيرات التفسيرية. لذلك، يتم تحديث البيانات بشكل متكرر.

المصدر: التقديرات النموذجية لمنظمة العمل الدولية (ILOEST)، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢ (بالنسبة المئوية)، النسخة المحدثة في ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٣، والمستخرجة في ١٠ تموز / يوليو ٢٠٢٣.

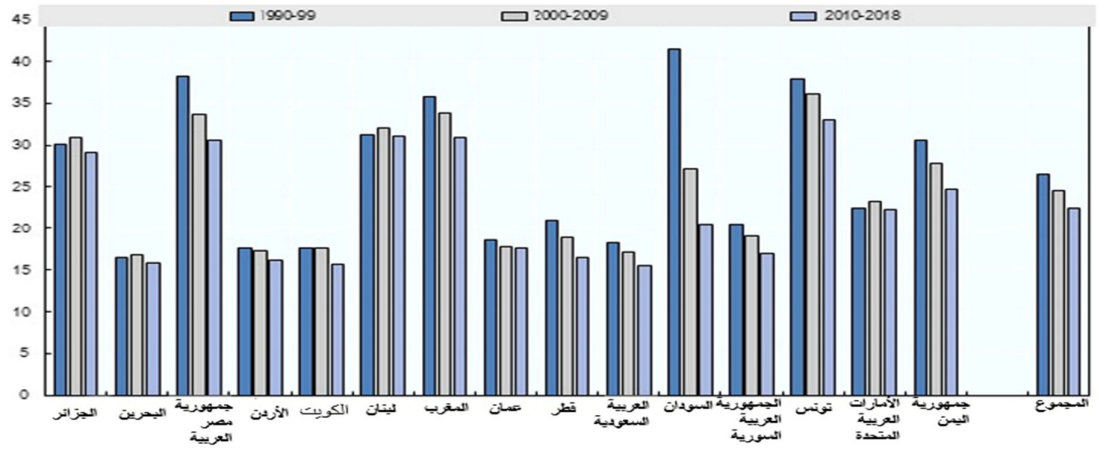
٦,٤,٣ الاقتصاد غير المنظّم الكبير

في منطقة الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا، ينتشـر الاقتصـاد غير المنظّم، حيث يمثل ما يقدر بنحو ٦٤,٩٪ من إجمالي العمالة في عام ٢٠٢٢ وحصـة من الناتج المحلي الإجمالي تبلغ ٢٠٪ أو أكثر (Elgin et al.، ٢٠٢١[8]). وقد لاحظ تحليل حديث إحراز تقدم محدود في الحد من الاقتصاد غير المنظّم في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مدى العقدين الماضـيين (البنك الدولي (٢٠٢٣[٩])، والاقتصـاد غير المنظّم والنمو الاحتوائي في الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا، وصندوق النقد الدولي (٢٠٢٢[٦])، والاقتصاد غير المنظّم والتنمية ودورة الأعمال في شمال أفريقيا). وقد أثر الحجم الكبير للاقتصـاد غير المنظّم في اقتصـادات منطقة الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا حتما على قدرتها على الصـمود في وجه الصدمات الاقتصادية الأخيرة، مما يسلط الضوء على مخاطر زيادة الضعف المرتبطة بالاقتصاد غير المنظّم (الإطار ٢-١).

إن سوق العمل الذي يتسم بانخفاض الإنتاجية وارتفاع معدلات البطالة هو نتيجة ومحرك للاقتصاد غير المنظّم. قدر Elgin et al. (٢٠٢١ [٨]) أن الناتج غير المنظّم في منطقة الشـرق الأوسـط وشـمال إفريقيا تراوح بين ٢٠-٢٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي المنظّم في الفترة ١٩٩٠-٢٠١٨. غير أن النماذج المختلفة تشير إلى اتجاهات وأنماط مختلفة بين البلدان. باستخدام نموذج التوازن العام الديناميكي (DGE)، Elgin et al. (٢٠٢١[٨]) أنه منذ عام ١٩٩٠ انخفض حجم الاقتصاد غير المنظّم بشكل طفيف في منطقة الشـرق الأوسـط وشـمال إفريقيا ككل. في عام ٢٠١٨، لم يمثل الاقتصـاد غير المنظّم أكثر من ٣٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي المنظّم إلا في مصـر والمغرب وتونس. من ناحية أخرى، يشـير نموذج المؤشـرات المتعددة والأسـباب (MIMIC) إلى أن حصـة الاقتصـاد غير المنظّم في الناتج المحلي الإجمالي المنظّم ظلت مسـتقرة في الفترة ١٩٩٠-٢٠١٨، حيث كان لدى العديد من البلدان (الجزائر ومصـر ولبنان وليبيا والمغرب وتونس) ناتج غير منظّم يمثل أكثر من ٣٠٪ من ناتجها المحلي الإجمالي.

الشكل ٢,٢ تقديرات الناتج غير المنظّم، بلدان عربية مختارة

النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي المنظّم، المتوسط حسب العقد (١٠ سنوات)



ملاحظة: نموذج التوازن العام الديناميكي. بيانات ما بعد عام ٢٠١٨ غير متاحة حاليا.

المصدر: استند المؤلفون إلى بيانات من (Elgin et al., 2021).

أثر الحجم الكبير للاقتصاد غير المنظّم في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل حتمي على قدرتها على الصمود أمام الصدمات الاقتصادية الأخيرة، مما يسلط الضوء على مخاطر زيادة الضعف المرتبط بالقطاعات غير المنظّمة.

الإطار ٢,١ العمل غير المنظم والضعف والتطور والنمو

العمل غير المنظم والضعف

يمثل العمل غير المنظم مصدرا هاما للضعف لأنه يفترض أن يحمل سلسلة من الآثار السلبية على كل من الأفراد والشركات، فضلا عن المجتمع ككل.

وعلى المستوى الفردي، يكافح العمال غير المنظمين من أجل الحصول على حقوق العمل الأساسية والحماية، والضمان الاجتماعي، والحد الأدنى للأجور (ILO, 2015; ILO, 2021a)، مما يجعلهم عرضة بشكل خاص للصدمات الاقتصادية (IMFb، ٢٠٢١). وعلى الرغم من أن العمالة غير المنظمة قد توفر بديلا قصير الأجل للبطالة وتوفر فرصا مدرة للدخل، فمن المفهوم عادة على المدى الطويل أنها تشكل عائقا أمام التطور الوظيفي والحراك الاجتماعي لكثير من العمال غير المنظمين، إذ أن الافتقار إلى التدريب وظروف العمل السيئة تميز القطاع غير المنظم عموما (IEMed، ٢٠٢٢، IMFb، ٢٠٢٢).

كما يؤثر العمل غير المنظم على بيئة الأعمال التجارية من خلال خلق منافسة غير عادلة بين الشركات غير المنظمة وتلك التي تمتثل للإطار القانوني والتنظيمي. وعلى هذا النحو، فإن العمل غير المنظم يخاطر بإثارة "الإفراط في تحمل التكاليف"، أي دفع المشاريع التجارية المنظمة إلى الاقتصاد غير المنظم للمنافسة (Williams, 2014). كما تميل الشركات غير المنظمة إلى أن تكون أقل إنتاجية (Medina and Schneider, 2019)، وتوقعاتها للإستثمار والتوسع منخفضة لأنها تواجه صعوبات أكبر في الوصول إلى الائتمان والبنية التحتية العامة والأسواق (La Porta and Shleifer 2014; Nielsen and White, 2021; World Bank, 2022; OECD/ILO, 2019).

وبالنسبة للمجتمع، يؤدي العمل غير المنظم إلى خسارة الإيرادات الحكومية التي يمكن استثمارها من أجل تحقيق التماسك الاجتماعي والتنمية الشاملة. وفي سياق تفشي العمل غير المنظم، تجازف الحكومات بفقدان سيطرتها التنظيمية على ظروف العمل في المجتمع، مما يضعف سيادة القانون (ILO, 2019; Williams, 2014).

العمل غير المنظم والتطور والنمو

تشير الأدلة التجريبية إلى أنه مع تقدم التنمية الاقتصادية، تتقلص العشوائية (La Porta and Shleifer، ٢٠١٤ [١٧] ; لوايزا وريغوليني ، ٢٠٠٦ [19]). جادل بحث حديث (Chacaltana Janampa، Bonnet and Garcia، 2022[20]) بأن كلا من الهيكل الاقتصادي ونمط النمو مهمان لحجم الاقتصاد غير المنظّم.

من الصعب فصل تأثير الطابع غير المنظّم على النمو الاقتصادي نظرا لأن الطابع غير المنظّم يمكن أن يؤثر على النمو الاقتصادي ويتأثر به (على سبيل المثال، انظر المناقشات في Joshi)، Prichard and Heady، 2014 ([21]). وفي حين أن الأدبيات غير حاسمة بشأن حجم الأثر، يقال إن السببية من المرجح أن تكون ثنائية الاتجاه (انظر النظرة العامة في الملحق ١-ألف). والواقع أن العلاقة بين حجم وطبيعة الاقتصاد غير المنظّم والنمو معقدة وديناميكية. وتعتمد هذه العلاقة على مجموعة متنوعة من العوامل، والنمو الاقتصادي شرط ضروري ولكنه غير كاف لمعالجة الطابع غير المنظّم. باستخدام التحليل التلوي، وجد (Afonso، Neves and Pinto، 2020 [22]) أن متوسط تأثير الاقتصاد غير الملحوظ على النمو الاقتصادي غير مهم إحصائيا. على العكس من ذلك، وجد (Nikopour, Habibullah and Schneider, 2008[23]) أن العلاقة بين الطابع غير المنظّم والنمو تتبع دالة تكعيبية على شكل حرف "S": i) في المراحل المبكرة من التطور، تكون العلاقة إيجابية. ب) في المراحل اللاحقة من التطوير، يكون سلبيا؛ و iii) عند مستوى معين من الدخل، هناك نقطة انعطاف جديدة، وتبدأ مرحلة تصاعدية جديدة. وجد (Elgin and Birinci (2016[24] علاقة مقلوبة بين حجم الاقتصاد غير المنظّم ونمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي: ترتبط الأحجام الصغيرة والكبيرة للاقتصاد غير المنظّم بالنمو المنخفض بينما ترتبط الأحجام المتوسطة بمستويات أعلى من النمو.

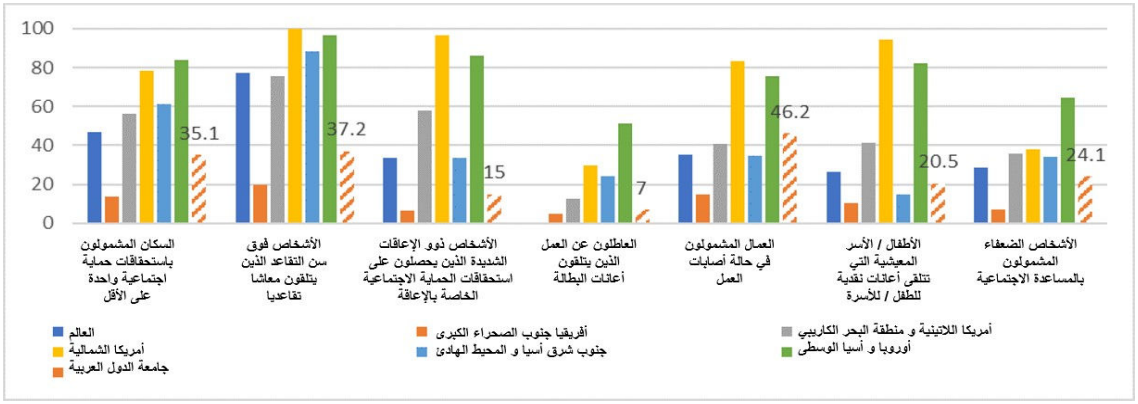
٦,٤,٤ أنظمة الحماية الاجتماعية المجزأة والتغطية المحدودة

وقد عرضت أوجه ضعف المنطقة أمام الصدمات الأخيرة للخطر التقدم المحرز في الحد من عدم المساواة والفقر، مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية محتملة على المدى الطويل. في الواقع، بالإضافة إلى فقدان الوظائف بسبب أزمة كوفيد-١٩، أدت أزمة التضخم الحالية إلى انخفاض كبير في الأجور الشهرية الحقيقية خاصة بين الفئات منخفضة الدخل (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢٢[٢٥]) وبشكل أعم انخفاض في دخل العمل. وسيكون من المهم أيضا تحليل ما إذا كانت تلك الصدمات قد أدت إلى زيادة القطاع غير المنظّم والعمالة، بالنظر إلى أن حجم هذه الصدمات كان مرتفعا بالفعل قبل الصدمات. (لوبيز أسيفيدو وآخرون، ٢٠٢٢[٢٦]) قدروا أن ارتفاع أسعار الغذاء والطاقة منذ بداية الحرب العدوانية الروسية على أوكرانيا يمكن أن يدفع ٢٣ مليون شخص إضافي يعيشون في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى الفقر. علاوة على ذلك ، فإن الشباب والنساء والمهاجرين وذوي المهارات المنخفضة هم الذين يواجهون احتمالية عالية للإفقار في المنطقة (صندوق النقد الدولي ، ٢٠٢٢ [٢] ؛ صندوق النقد الدولي ، ٢٠٢٢ [٢] ؛ صندوق النقد الدولي ، ٢٠٢٢ [٢] ؛ صندوق النقد الدولي ، ٢٠٢٢ [٢] ؛ صندوق النقد الدولي ، ٢٠٢٢ [٢] ؛ صندوق النقد الدولي ، ٢٠٢٢ [٢] ؛ صندوق النقد الدولي ، ٢٠٢٢ [٢] ؛ صندوق النقد الدولي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، ٢٠٢٢ [٢٧]).

وفي هذا السياق، تلعب نظم الحماية الاجتماعية دورا حاسما في إخراج العمال والأسر المعيشية من دائرة الفقر. ومع ذلك، لا تزال هذه الأسر متخلفة نسبيا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث يتلقى أقل من نصف الأسر في الخمس الأفقر نوعا من المساعدة الاجتماعية قبل جائحة كوفيد-١٩ (Ohnsorge and Yu, 2022[28]). سلط أحدث تقرير للتنمية الإنسانية العربية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٢٢[٢٩]) وتقرير صدر مؤخرا عن الإسكوا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسف (٢٠٢٢[٣٠]) الضوء على الفجوات في النفقات الاجتماعية، فضلا عن عدم كفاية تغطية الحماية الاجتماعية ومزاياها في البلدان العربية.

في الواقع، تتمتع المنطقة بثاني أدنى تغطية للحماية الاجتماعية، على الصعيد العالمي، ومعدل تغطية جامعة الدول العربية هو ثاني أدنى معدل على مستوى العالم، بعد أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (١٣,٧٪) (الشكل ٢,٣). في عام ٢٠٢٠، وفي خضم أزمة كوفيد-١٩، كان ٣٥,١٪ فقط من سكان المنطقة مشمولين ببرنامج حماية اجتماعية واحد على الأقل.

الشكل ٢,٣ نسبة السكان المشمولين بالحدود الدنيا للحماية الاجتماعية في عام ٢٠٢٠ (في المائة)



ملاحظة: تجدر الإشارة إلى أن تعريف منطقة جامعة الدول العربية، يختلف جزئياً عن البلدان المشمولة بتعريف منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في هذا التقرير لأن البيانات المتعلقة بجامعة الدول العربية تشمل أيضاً جزر القمر وموريتانيا.

المصدر: ILOSTAT, https://ilostat.ilo.org/topics/social-protection/. تم الاطلاع عليه في ٢٤ أذار/ مارس ٢٠٢٣.

كما يشير انخفاض تغطية المعاشات التقاعدية (٣٧,٢٪ من الأشخاص فوق سن التقاعد الذين يتلقون معاشا تقاعديا) وتغطية إصابات العمل (٤٦,٢٪ من الأشخاص العاملين المشمولين في حالة إصابة العمل)، فضلا عن مستويات التغطية المنخفضة جدا للتأمين ضد البطالة (٧,٠٪ من العاطلين عن العمل الذين يتلقون إعانات البطالة) إلى أن الاقتصاد غير المنظّم يؤثر على كل من الأجيال الأكبر سنا والأصغر سنا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. في عام ٢٠٢٠، تم تغطية أقل من نصف السكان العاملين في دول جامعة الدول العربية ضد إصابات العمل.

وعلاوة على ذلك، فإن انخفاض تغطية أخطار البطالة يعكس تخلف التأمين ضد البطالة في العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبدلا من ذلك، يمكن أن يؤدي توفير تأمين كاف ضد البطالة إلى جعل نظام التأمين الاجتماعي أكثر جاذبية، وبالتالي زيادة حوافز العمال للانتقال إلى النظام المنظّم. إن الافتقار إلى مزايا الحماية الاجتماعية التي تلبي احتياجات السكان وتوقعاتهم (على سبيل المثال في سوق العمل غير المؤكد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يمكن أن يكون التأمين ضد البطالة أحد أكثر احتياجات العمال إلحاحا)، وعدم كفاية المزايا المقدمة في البرامج الحالية، يمكن أن يساهم في نمو الاقتصاد غير المنظّم (مثل Gajigo and Hallward-Driemeier (2012))[31].

الحقائق المنمقة عن العمل غير المنظّم

٦,٤,٥ محددات العمل غير المنظّم

هناك ثروة من الدراسات حول محددات العمل غير المنظّم والحواجز التي تحول دون إضفاء الطابع المنظّم على المشاريع التجارية والوظائف. وتشمل هذه تنظيم الأعمال التجارية؛ الضرائب؛ لوائح سوق العمل؛ الجودة المؤسسية والحوكمة؛ أنظمة الحماية الاجتماعية؛ العوامل الاجتماعية والثقافية.

تميل **الأنظمة التجارية** المرهقة، مثل الإجراءات الإدارية المعقدة، والأعمال الورقية، والبيروقراطية التي تستهلك الوقت والموارد، إلى زيادة التكاليف، والحد من فوائد العمل بشكل منظّم، ولا سيما في البلدان التي تعاني من ضعف تقديم الخدمات العامة (OECD/ILO, 2019). وعندما تكون تكاليف الدخول مرتفعة والفوائد المتصورة ضئيلة، يكون لدى الشركات ميل إلى العمل بشكل غير منظّم.

يمكن أن يؤثر **التنظيم المالي** على إضفاء الطابع المنظّم.

- يمكن أن ينطوي تعقيد القانون الضريبي على تكاليف عالية بالنسبة للشركات الصغيرة التي قد تحتاج إلى التعاقد مع مساعدة مهنية لتقديم إقرارات ضريبية مناسبة (Everest-Phillips, 2008; Joshi et al., 2014; Nielsen and White, 2021). ويسلط هذا الجانب الضوء على دور محو الأمية المالية.
  - يميل الأفراد الذين يديرون أعمالا تجارية صغيرة غير منظّمة تتطلب مهارات منخفضة عموما إلى الحصول على مستوى أدنى من التعليم (Davidescu et al., 2022; Fernandez and Villar, 2017)، وبالتالي، مستويات أقل من محو الأمية المالية وفهم الالتزامات الضريبية، والصيانة السليمة للسجلات ومسك الدفاتر لإثبات الإقرارات الضريبية (Bonjean and Chambas, 2004).
  - على العكس من ذلك، قد تقرر الطبقات المهنية التي تعمل لحسابها الخاص العمل على أساس نقدي للحد من التزاماتها الضريبية.
- إذا كان إنفاذ الضرائب تعسفيا بحكم الأمر الواقع، ولم يتم تنفيذ الالتزامات الضريبية بشكل فعال وشامل، فإن خطر العقوبات المتصور يكون منخفضا، مما يثبط الامتثال للوائح المالية العامة.
- (إن تصور) الأعباء الضريبية المرتفعة قد يقلل من "الروح المعنوية الضريبية" ويشجع العمال والشركات على تجنب الضرائب والعمل في الاقتصاد غير المنظّم (Williams and Schneider, 2016).
  - تشير البحوث التي أجريت مؤخرا في غانا إلى أن العديد من الجهات الفاعلة غير المنظّمة تدفع مجموعة من الضرائب والتصاريح والرسوم، وأن نسبة الضرائب إلى الدخل عموما أعلى بكثير مما هي عليه بالنسبة للعمال المنظّمين، مما يشير إلى أنه بالنسبة لنسب كبيرة من القطاع غير المنظّم لا

يوجد مجال كبير لمزيد من الضـرائب أو المسـاهمات (Anyidoho et al., 2022). ويجادل صـندوق النقد الدولي (IMF, 2022b) بأن وجود فجوة كبيرة بين إجمالي تكاليف العمالة قبل الضـــرائب وأرباح العمالة بعد الضرائب يحفز بقوة العمل غير المنظّم (أو على الأقل التعاقد مع العمالة غير المنظّمة).

- في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وجد (Islam et al., 2022) أن البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي تفرض معدلات ضـريبية مرتفعة نسـبياً، إذ يجري إنفاق ما يقرب من ٢٥٪ من أرباح الشـركات على ضـرائب العمل ومسـاهمات الضـمان الاجتماعي، على عكس دول مجلس التعاون الخليجي التي تفرض ضرائب منخفضة على أرباح الشركات.

ويمثل **تنظيم سـوق العمل** الأسـاس الذي يقوم عليه أداء سـوق العمل وجودته. ويمكن أن يؤدي التشـدد المفرط في تنظيم سـوق العمل إلى زيادة العمالة غير المنظّمة عن طريق ثني منظمي المشـاريع التجارية عن إضـفاء الطابع المنظّم على أعمالهم التجارية والتعاقد المنظّم مع الموظفين (European Union/OECD, 2015).

- تتميز البلدان في منطقة الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا بأنظمة صـارمة إلى حد ما في سـوق العمل، تتطلب دفع تعويضـات عالية في حالة تسـريح العمال، بالإضـافة إلى أنظمة تقييدية أخرى فيما يتعلق باسـتخدام عقود محددة المدة في العديد من البلدان (Islam et al., 2022).

- في منطقة الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا، يتم اسـتبعاد بعض مجموعات العمال بشـكل خاص من نطاق الضـــمان الاجتماعي وقانون العمل (أو على الأقل من الأحكام): على ســـبيل المثال، عمال المنازل والعمال الزراعيين في بعض البلدان. وأود أن أقترح جعل هذا التمييز واضح

ومن شـأن المسـار الافتراضـي نحو الوظائف اللائقة وإضـفاء الطابع المنظّم أن ينطوي على ضـمان توسـيع نطاق قوانين ولوائح العمل لتشـــمل جميع الفئات التي لم تشـــملها بعد، وتوفير مســـتوى كاف من الحماية القانونية: مثل مســـتوى الاستحقاقات، وطرائق الامتثال، وإزالة العتبات المؤسفة، والتنفيذ الفعال لقوانين ولوائح العمل هذه.

ويتحدد حجم تأثير أنظمة الأعمال التجارية والمالية وســـوق العمل على ظاهرة العمل غير المنظّم من خلال الجودة المؤسسية والحوكمة (Loayza et al., 2005).

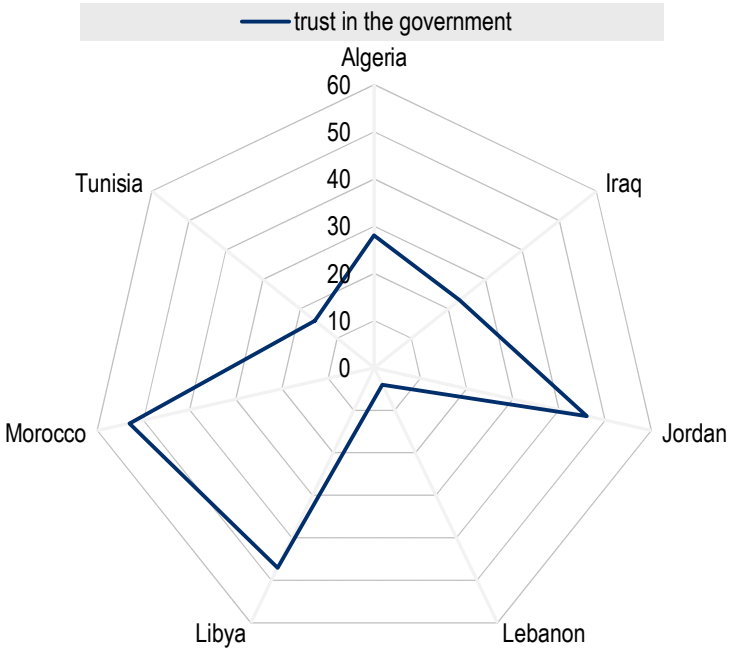
- إن الحوكمة الرشيدة وجودة المؤسسات أمران حاسمان في تحقيق نتائج إنمائية قوية. وأبرزت دراسات عديدة الأثر الذي تحدثانه على حجم العمل غير المنظّم في بلد ما.

- لقد أظهرت العديد من الدراسـات أن ضـعف سـيادة القانون، وعدم كفاءة النظم القضـائية، وضـعف سـلطات الإنفاذ، والفسـاد، والافتقار إلى الشـفافية، كلها عوامل تزيد من تكاليف العمل المنظّم وتثبط الاسـتثمارات في الاقتصـــاد المنظّم(Gajigo and Hallward-Driemeier, 2012; Maiti & Bhattacharyya 2020; Beuhn & Schneider, 2012; Dreher et al., 2009)

- قدر صـــندوق النقد الدولي (IMF, 2022b) أن الفجوة في نوعية الإدارة بين بلدان شـــمال أفريقيا والاقتصـــادات المتقدمة تفسر ما يقرب من نصف الزيادة غير المنظّمة المسجلة في شمال أفريقيا.

- إن الثقة العامة في الحكومة هي انعكاس واحد للجودة المؤسـسـية والحوكمة في أي بلد، إذ تؤدي أزمة الحوكمة المطولة إلى تآكل الثقة العامة. ووفقاً للدراسة الاستقصائية الباروميترية العربية الأخيرة، فإن الثقة في الحكومة تختلف اختلافاً كبيراً في المنطقة: حيث سـجلت أدنى القيم في لبنان حيث أعلن ٤٪ فقط من السـكان الذين شملتهم الدراسة الاستقصائية أن لديهم ثقة كبيرة أو كبيرة جدا في الحكومة، وسجلت أعلى القيم في المغرب حيث بلغت الثقة في الحكومة ٥٣٪.

الشكل ٢,٤ الثقة في الحكومة في بلدان مختارة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠٢٠-٢٠٢١



المصدر:Arab Barometer Wave VI, July 2020 – April 2021

إن الافتقار إلى الثقة في الحكومة، بسبب الفساد أيضاً، يجعل الأعمال التجارية والعمال أكثر ميلاً إلى العمل بشكل غير منظّم لأنهم يميلون إلى تجنب التفاعل مع المســؤولين العموميين وعمليات التفتيش ذات الصــلة (OECD, 2021; Anderson, 2015). ومن الجدير بالملاحظة أن العمل غير المنظّم من الممكن أيضاً أن يحفز الفساد، أي أن ازدهار الاقتصاد غير المنظّم من الممكن أن يولد العائدات التي قد يجنيها الموظفون العموميون من الفساد.

وشـريطة أن تكون الخدمات موجودة وكافية (اسـتحقاقات الضـمان الاجتماعي الكافية على سـبيل المثال) أو أن يكون العمل المنظّم مرتبطا بالاسـتحقاقات الحقيقية، فإن تحسـين نوعية الخدمات التي تقدمها المؤسـسـات العامة (على

سـبيل المثال من خلال تبسـيط ورقمنة الإجراءات التي تقلل أيضـا من خطر الفسـاد) يمكن أن يكون له تأثير إيجابي على الثقة في الحكومة ودعم جهود إضــفاء الطابع المنظّم (OECD, 2021). وتدعو توصــية منظمة العمل الدولية ٢٠٤ صــراحة الدول الأعضــاء فيها إلى "اتخاذ التدابير لتعزيز جهود مكافحة الفســاد والحوكمة الرشــيدة" كجزء من جهودها الرامية إلى تعزيز الانتقال إلى الاقتصاد المنظّم.

وتشـمل العوامل الأخرى التي تؤثر على القرارات المتعلقة بإضـفاء الطابع المنظّم على العمل وجود نظم حماية اجتماعية مجزأة ومتوازية، مثل التأمين الاجتماعي، والمســاعدة الاجتماعية، والحماية الاجتماعية غير المنظّمة، وتوفير المســاعدة الاجتماعية بقيادة المجتمع المحلي أو غير ذلك من أشـكال تقديم المسـاعدة الاجتماعية الجماعية غير الحكومية. وعلاوة على ذلك، قد تولد مختلف الخطط التي تقدمها الحكومة مجموعة غير متكافئة من الخدمات التي تقدم إلى المواطنين[٧]، مما قد يؤدي إلى أوجه قصــور في الجودة وعدم المســاواة في تقديم الخدمات التي تثني العمال عن الالتحاق ببرامج التأمين الاجتماعي الحكومية، أي إضـفاء الطابع المنظّم على العمل (Sylvia et al., 2015). وإذا لم تكن اسـتحقاقات الحماية الاجتماعية كافية فيما يتعلق بالاحتياجات والتوقعات، في حين أن معدلات الاشــتراكات مرتفعة بالنســبة إلى دخل السوق، فإن القطاع غير المنظّم سيظل مرتفعا.

ولا يمكن تجاهل دور العوامل الاجتماعية والثقافية. فالعوامل الاجتماعية والثقافية، على سـبيل المثال، تلعب دورا هاما في اســتمرار العمل غير المنظّم لعمال المنازل. والشــبكات الاجتماعية الكثيفة يمكن أن تكون أحد العوامل الهامة في تعزيز العمل غير المنظّم، لأن القطاع غير المنظّم يحتاج، للتحايل على اللوائح الوطنية، إلى إحساس بالمشاركة الاجتماعية الجماعية (Aguilar and Campozano, 2009). وهذا مدفوع بالخوف من إضفاء الطابع المنظّم والشعور بالأمن من خلال البقاء ضمن أخوية الأعمال التجارية غير المنظّمة.

وأخيرا، يمكن أن يلعب مستوى تطور الأسواق المالية دورا لأن تكلفة الحصول على الائتمان يمكن أن تدفع الشركات إلى أن تظل غير منظّمة. ومع انخفاض تكلفة الائتمان مع تطور الأســواق المالية، قد تجد المزيد من الشــركات أنها الأمثل للانتقال إلى الإجراءات الرسـمية. هناك أدبيات كبيرة حول هذا الموضـوع (انظر على سـبيل المثال Capasso و Ohnsorge و Yu، "الاقتصاد غير المنظّم والتنمية المالية: مراجعة الأدبيات"، مدرسة مانشستر، المجلد ٩٠ ، سبتمبر ٢٠٢٢).

٦,٤,٦ العمالة غير المنظّمة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

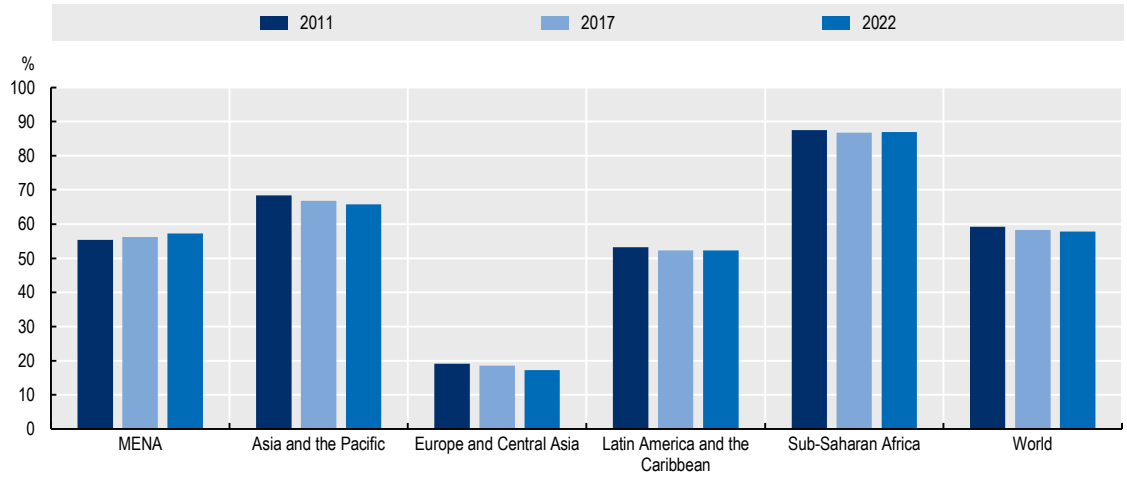
تنتشـر ممارسـة ترتيبات العمل غير المنظّمة بشـكل كبير في جميع أنحاء العالم، حيث تم تسـجيل أعلى معدل للتوظيف غير المنظّم في عام ٢٠٢٢ في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (٨٧,٣٪) تليها آسيا والمحيط الهادئ (٦٥,٦٪) ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (٦٤,٩٪) (الشكل ٢,٥).

[٧] انظر المناقشات في (Van den Boogaard and Santoro, 2022; Van den Boogaard et al., 2019) للبحث في الضرائب غير الرسمية وتوفير المنافع العامة بقيادة المجتمع .انظر أيضاً (Amiri and Jackson, 2022) للحصول على مثال على الضرائب التي تفرضها الجهات الفاعلة غير الحكومية في أفغانستان.

انخفض معدل العمالة غير المنظّمة خلال العقد الماضي في جميع المناطق، باستثناء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حيث سجل ارتفاعا من ٥٩,٩٪ في عام ٢٠١٢ إلى ٦٤,٩٪ في عام ٢٠٢٢. وبشكل عام، يمكن تعريف العمالة غير المنظّمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على أنها اتجاه منتشر ومتنامي. على الرغم من الانكماش الطفيف في معدل العمالة غير المنظّمة في عام ٢٠٢٠ - مدفوعا أيضا بحقيقة أن جائحة كوفيد-١٩ قد أثرت بشكل غير متناسب على العمالة غير المنظّمة - توسع الاقتصاد غير المنظّم أكثر في عام ٢٠٢١. كان تعافي التوظيف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعد الجائحة، والذي بدأ في عام ٢٠٢١، مدفوعا بشكل أساسي بالوظائف غير المنظّمة التي انتعشت بشكل أسرع بكثير من الوظائف المنظّمة (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢٣[٤٦]). يكمن السبب في حقيقة أن تعافي التوظيف الذي أعقب رفع قيود COVID-19 لم يقترن بفرص عمل أفضل، مما دفع العمال إلى وظائف ذات جودة رديئة بما في ذلك الوظائف غير المنظّمة.

الشكل ٢,٥ معدل العمالة غير المنظّمة، ٢٠١١-٢٠٢٢

الفئة ١٥+



ملاحظة: تشمل تقديرات الاقتصاد غير المنظّم كلا من الملاحظات المبلغ عنها وطنيا والبيانات المنسوبة للبلدان التي تفتقر إلى البيانات من خلال خمسة نماذج منفصلة للاقتصاد القياسي. ولا بد من توخي الحذر في تفسير التقديرات، لا سيما بالنسبة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث البيانات الحقيقية المستخدمة كأساس للنمذجة محدودة. انظر: https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/TEM.pdf

المصدر: ILOSTAT، تقديرات منظمة العمل الدولية المنمذج، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢ (٪)، تم الاطلاع عليه في ٠٩ تموز/يوليو ٢٠٢٣.

عند تحليل ظاهرة الاقتصاد غير المنظّم، ينبغي مراعاة أن اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تختلف في ظروفها الاجتماعية والاقتصادية. ويتجلى هذا الاختلاف، على سبيل المثال، عند النظر إلى كيفية امتصاص اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي وغير الخليجية للصدمات الأخيرة. تحد ندرة البيانات من إمكانية الفهم الكامل لعدم تجانس العمالة غير المنظّمة في جميع أنحاء المنطقة. ووفقا لأحدث البيانات المتاحة، فإن حوالي ٥٠٪ أو أكثر من العاملين في البلدان غير الخليجية هم من العمال غير المنظّمين.

ومع ذلك، فإن إجمالي معدل العمالة غير المنظّمة يخفي اختلافات كبيرة بين الجنسين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والتي تصبح أكثر بروزا في أوقات الصدمات. على مدى العقد الماضي، كان الرجال في العديد من اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر ميلا إلى العمل في وظائف غير منظّمة مقارنة بالنساء.

بشكل عام، ارتفعت العمالة غير المنظّمة بين الرجال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مدى العقد الماضي، في حين سجلت العمالة غير المنظّمة للنساء انكماشا كبيرا في الفترة ٢٠١٧٢٠، حيث انخفضت من ٦٠٪ إلى ٥٤٪، ولكن الاتجاه انعكس في عام ٢٠٢٠ عندما أعاقت عمليات الإغلاق قطاع الخدمات غير المنظّم الذي تهيمن عليه الشركات (صندوق النقد الدولي، ٢٠٢٢[٦]).

في أعقاب جائحة كوفيد-١٩، عانت النساء العاملات بشكل غير منظّم من خسائر أكبر في الوظائف مقارنة بالرجال. في عام ٢٠٢٠، انخفض التوظيف غير المنظّم للنساء بنسبة ٢,٣٪ مقارنة بعام ٢٠١٩، بينما ارتفع معدل الرجال في نفس الفترة.

جادلت الأدبيات بأن عبء أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر للمرأة جنبا إلى جنب مع محدودية وصول العمالة غير المنظّمة إلى برامج الاحتفاظ بالوظائف وترتيبات العمل المرنة قد أدى إلى فقدان وظائف أكبر للنساء العاملات بشكل غير منظّم (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢٣ [٤٦]). ونتيجة لذلك، لم يترجم الانخفاض في العمالة غير المنظّمة بين النساء في الفترة ٢٠١٩-٢٠٢٠ إلى ارتفاع معدلات التوظيف المنظّم، بل إلى زيادة في بطالة الإناث (الجدول ٢,٢) أو إلى الخروج من القوى العاملة معا. ومع ذلك، فقد انعكس اتجاه الانخفاض في معدلات العمالة غير المنظّمة للنساء منذ عام ٢٠٢١، مع زيادة عدد النساء اللائي يشغلن وظائف غير منظّمة.

كما تشير البيانات المتعلقة بالتوزيع العمري للعمال غير المنظّمين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى أوجه عدم مساواة كبيرة في أسواق العمل في المنطقة، مع وجود اختلافات بين الجنسين في كل بلد. العمال الشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ عاما) معرضون بشكل خاص للقطاع غير المنظّم في جميع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تتوفر عنها بيانات. ووفقا لبيانات منظمة العمل الدولية، يعمل معظم العمال الشباب في مصر والعراق في إطار ترتيبات غير منظّمة، ولكن الإحصاءات المتاحة على المستوى الوطني قد تختلف عن البيانات الواردة في الجدول ٢-٢.

الجدول ٢,٢ معدل العمالة غير المنظّمة، بلدان مختارة من الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا حسـب العمر والجنس

	نساء بعمر ١٥+	رجال بعمر ١٥+	نساء بعمر ١٥-٢٤	رجال بعمر ١٥-٢٤
جيبوتي ٢٠١٧	64.9	45.7	69.0	48.6
مصر ٢٠٢٠	49.8	69.6	74.0	92.1
العراق ٢٠٢١	45.4	69.8	72.8	94.4
الاردن ٢٠٢١	32.4	55.1	51.0	61.0
لبنان ٢٠١٩	55.6	55.4	79.7	68.5

ملاحظة: معدل العمالة غير المنظّمة وفقا لآخر بيانات LFS الوطنية المتاحة.

*البيانات الخاصة بمصر لعام ٢٠٢٠ قيد المراجعة من قبل منظمة العمل الدولية.

المصدر: ILOSTAT، قاعدة بيانات LFS.

من الموثق جيدا أن التعليم يميل إلى الارتباط سـلبا باحتمال توظيفه بشـكل غير منظّم (Davidescu et al.، ٢٠٢٢[٣٣] ; فرناندیز وفیلار، ٢٠١٧[٣٤]).

- في جميع اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تنتشر العمالة غير المنظّمة أكثر بين العمال ذوي التحصـيل العلمي الأسـاسـي أو الأدنى (الجدول ٢,٣). وينعكس هذا أيضـا في توزيع العمال حسـب مسـتوى المهارات المهنية حيث تسـتوعب الوظائف ذات المهارات المنخفضـة معظم العمالة غير المنظّمة (الجدول ٢-٤).
- ومع ذلك، تسجل اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أيضا نسبة عالية جدا من الاقتصاد غير المنظّم بين العمال ذوي المسـتويات التعليمية المتوسـطة، فضـلا عن توظيف أكثر من ثلث العمال ذوي التعليم العالي بشكل غير منظّم، باستثناء جيبوتي والأردن.

هذه النتائج ليسـت مفاجئة بالنظر إلى وجود طلب أعلى على العمالة غير المنظّمة في الوظائف ذات مسـتوى المهارات المتوسـطة: وفقا لأحدث البيانات المتاحة، فإن أكثر من ثلثي الوظائف التي تتطلب مسـتوى مهارات متوسـطة يقوم بها عمال غير منظّمين. كما تم الإبلاغ عن طلب لا يستهان به على العمال غير المنظّمين للوظائف التي تتطلب مستوى عال من المهـارات. في الواقع، بـاسـتثنـاء الأردن، فـإن أكثر من ٢٠٪ -٣٠٪ من الوظـائف ذات المهـارات العـاليـة في البلـدان المعروضة في الجدول ٢,٤ يقوم بها عمال غير منظّمين، وتصل إلى ما يقرب من ٧٠٪ في سوق العمل الصومالي.

الجدول ٢,٣ معدل العمالة غير المنظّمة حسب العمر والجنس، بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وفقا لأحدث دراسة استقصائية للقوة العاملة المتاحة

البلد/السنة	النساء في سن ١٥+	الرجال في سن ١٥+	عمر المرأة ١٥-٢٤	عمر الرجال ١٥-٢٤
جيبوتي (٢٠١٧)	٦٤,٩	٤٥,٧	٦٩,٠	٤٨,٦
مصر* (٢٠٢٠)	٤٩,٨	٦٩,٦	٧٤,٠	٩٢,١
العراق (٢٠٢١)	٤٥,٤	٦٩,٨	٧٢,٨	٩٤,٤
الأردن (٢٠٢١)	٣٢,٤	٥٥,١	٥١,٠	٦١,٠
لبنان (٢٠١٩)	٥٥,٦	٥٥,٤	٧٩,٧	٦٨,٥

ملاحظة: معدل العمالة غير المنظّمة وفقا لآخر بيانات LFS الوطنية المتاحة.

*البيانات الخاصة بمصر لعام ٢٠٢٠ قيد المراجعة من قبل منظمة العمل الدولية.

المصدر: ILOSTAT، قاعدة بيانات LFS.

الجدول٢,٤ معدل العمالة غير المنظّمة، حسب مستوى التعليم، بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وفقاً لأحدث دراسة استقصائية متاحة للقوة العاملة

البلد/السنة	مستوى التعليم				
	أقل من الأساسي	أساسي	متوسط	متقدم	المستوى غير مذكور
جيبوتي (٢٠١٧)	٦٤,١	٣٩,٦	٢٧,٨	١٧,٦	٥٤,٨
مصر* (٢٠٢٠)	٨٩,٠	٨٢,٣	٦٥,٦	٣٤,٥	
العراق (٢٠٢١)	٧٩,٩	٦٩,٣	٥٥,٩	٣٧,٣	٥٠,٠
الأردن (٢٠٢١)	٧٦,٣	٤٣,٧	٦١,٢	١٤,٧	
لبنان (٢٠١٩)	٨٩,٦	٧٠,٠	٤٦,٨	٣١,١	٧٨,٤

ملاحظة: معدل العمالة غير المنظّمة وفقا لآخر بيانات LFS الوطنية المتاحة. *البيانات الخاصة بمصر لعام ٢٠٢٠ قيد المراجعة من قبل منظمة العمل الدولية.

المصدر: ILOSTAT، قاعدة بيانات LFS.

٦,٤,٧ التحديات الرئيسية لإضفاء الطابع المنظّم على الأعمال التجارية

تمثل الشركات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة المصدر الرئيسي للتوظيف وخلق فرص العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٩[٤٧]). وفقا لتحليل المؤشرات الاقتصادية للمشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة (مؤسسة التمويل الدولية، ٢٠١٩[٤٨])، عملت أكثر من ١٠ ملايين شركة متناهية الصغر وصغيرة ومتوسطة بشكل منظّم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في عام ٢٠١٩، وهو ما يمثل أكثر من ٩٠٪ من جميع الشركات المنظّمة وبكثافة (مؤسسة لكل ١٠٠٠ شخص) تميل بشدة نحو المشاريع الصغيرة. وفي سياق القطاع غير المنظّم، يمكن التمييز بين نوعين من الجهات الفاعلة غير المنظّمة: فمن ناحية، المشاريع البالغة الصغر التي يديرها أفراد يعملون لحسابهم الخاص أو أفراد أسرهم (بما في ذلك المهنيون ذوو المهارات العالية والباعة المتجولون ذوو المهارات المنخفضة أو خدم المنازل) ومن ناحية أخرى المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم. وفي حين أن المشاريع البالغة الصغر والمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم تواجه العديد من العقبات المشتركة عندما يتعلق الأمر بإضفاء الطابع المنظّم، فإن بعض الدوافع لها وزن مختلف بين الفاعلين غير المنظّمين، فعلى سبيل المثال، قد يكون اختيار الأفراد العاملين لحسابهم الخاص للعمل بشكل غير منظّم مدفوعا أكثر بعدم الوصول إلى فرص العمل المنظّمة، في حين أن المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم قد تعتمد ممارسات غير منظّمة أكثر استجابة للضغوط التنافسية.

لا يسمح نقص البيانات بتقدير عدد الشركات العاملة بشكل غير منظّم بدقة ، كما هو موضح أعلاه. ومع ذلك، يمكن الحصول على رؤى ثاقبة، على سبيل المثال، من خلال دراسة حجم المنافسة غير العادلة التي تولدها الأعمال التجارية غير المنظّمة. ووفقا للدراسة الاستقصائية التي أجراها البنك الدولي بشأن المؤسسات، أعلن نحو نصف الشركات المنظّمة أنها تنافست مع الشركات غير المسجلة أو غير المنظّمة، مما أثر على كل من قطاع الصناعات التحويلية وقطاع الخدمات على قدم المساواة تقريبا (الجدول ٢-٥). والاستثناء الملحوظ هو المملكة العربية السعودية، حيث واجه أقل من ٢٠٪ من الشركات المنظّمة مثل هذه المنافسة.

- وفي قطاع الصناعات التحويلية في تونس والأردن ولبنان، وكذلك في قطاع الخدمات في تونس، ترتفع حصة الشركات المنظّمة التي تواجه منافسة الشركات غير المنظّمة إلى حوالي ٦٠٪. وفي السودان، أفادت جميع الشركات التي شملها الاستطلاع تقريبا، في كل من قطاع التصنيع والخدمات، بأنها تتنافس مع الشركات غير المنظّمة.

- وفي قطاع الخدمات، تعتبر تجارة التجزئة والجملة من الأنشطة التي تواجه فيها الشركات المنظّمة أعلى منافسة من الأعمال التجارية غير المنظّمة، التي تعتبر ممارساتها عائقا رئيسيا في ممارسة الأعمال التجارية.

- وفي قطاع الصناعات التحويلية، فإن صناعة الأغذية هي المكان الذي يبلغ فيه على نطاق واسع عن المنافسة ضد الأعمال التجارية غير المسجلة أو غير المنظّمة؛ ومع ذلك، فإن ممارسات صناعة الملابس و "الصناعات

التحويلية الأخرى" هي التي تم تحديدها على أنها العائق الرئيســي أمام ممارســة الأعمال التجارية من قبل الشركات المنظّمة.

الجدول ٢,٥ المنافسة بين الأعمال التجارية المنظّمة وغير المنظّمة , اقتصادات مختارة من الشرق الاوسط و شمال افريقيا

	سنة الاستبيان	التصنيع %	التصنيع - النشاط الأكثر تضررا	الخدمة %	الخدمة - النشاط الأكثر تضررا
المجموعة أ - النسبة المئوية للشركات التي تتنافس مع الشركات غير المسجلة أو غير المنظّمة					
مصر	**2020**	46.6	المنتجات البترولية والبلاستيك والمطاط	34.3	بناء
العراق	**2022**	41.8	صناعات أخرى	44.9	البيع بالجملة والتجزئة
الأردن	**2019**	57.0	طعام	43.8	خدمات أخرى
لبنان	**2019**	57.7	طعام	55.6	البيع بالجملة والتجزئة
المغرب	**2019**	38.2	طعام	49.1	خدمات أخرى
المملكة العربية السعودية	**2022**	17.3	المنتجات المعدنية المصنعة	19.4	البيع بالجملة
تونس	**2020**	57.7	المنسوجات والملابس الجاهزة	63.6	البيع بالجملة والتجزئة
المجموعة ب - النسبة المئوية للشركات التي تحدد ممارسات المنافسين في القطاع غير المنظّم كعائق رئيسي					
مصر	**2020**	30.7	المنتجات الخشبية والأثاث والورق والنشر	15.2	بناء
العراق	**2022**	43.5	صناعات أخرى	42.9	البيع بالجملة والتجزئة
الأردن	**2019**	19.7	الملابس	27.4	البيع بالتجزئة
لبنان	**2019**	41.3	صناعات أخرى	48.0	البيع بالجملة والتجزئة
المغرب	**2019**	39.4	صناعات أخرى	42.3	البيع بالتجزئة
المملكة العربية السعودية	**2022**	2.9	طعام	10.3	خدمات أخرى
تونس	**2020**	59.0	-	58.7	خدمات أخرى

ملاحظة: لا تشـمل الدراسـة الاسـتقصـائية للمشـاريع التي يجريها البنك الدولي سـوى قطاعي التصـنيع والخدمات، وهما قطاعان يقابلان الشـركات المصنفة حسب رموز التصنيف الصناعي الدولي الموحد ١٠-٣٣ و٤١-٤٣ و٤٥-٤٧ و٤٩-٥٣ و٥٥-٥٦ و٥٨ و٦١-٦٢ و٦٩-٧٥ و٧٩ و٩٥ (ISIC - التنقيح ٤).

المصدر: World Bank Enterprise Survey. تم الاطلاع عليه في تموز / يوليو ٢٠٢٣.

والأعمال التجارية غير المنظّمة ليســت مصــدرا للمنافســة غير العادلة فحســب، بل إن أنشــطتها في بعض البلدان والصـناعات تمثل عقبة رئيسـية أمام نمو القطاع الخاص المنظّم. يمكن أن يؤدي ذلك أيضـا إلى خطر "سـباق إلى القاع" حيث يتحول رواد الأعمال المنظّمون، وخاصـة أولئك الذين يعملون في أنشـطة منخفضـة القيمة المضـافة ، إلى القطاع غير المنظّم من أجل البقاء (الاتحاد الأوروبي / منظمة التعاون الاقتصــادي والتنمية ، ٢٠١٥ [٣٩]). ويعد تشــجيع انتقال الشــركات غير المنظّمة نحو الطابع المنظّم، فضــلا عن إعاقة تحول الشــركات المنظّمة نحو القطاع غير المنظّم، جهدا أساسيا لتطوير قطاع خاص نابض بالحياة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ومع ذلك، لا يمكن الاســتهانة بتعقيد عملية إضــفاء الطابع المنظّم على الأعمال لأن قرار رائد الأعمال بإضــفاء الطابع المنظّم، والبقاء منظّما ، مشروط بالعديد من العوامل المترابطة. وكما نوقش، فإن تحديات إضـفاء الطابع المنظّم تتعلق بالعديد من المجالات مثل الأعمال التجارية، واللوائح المالية ولوائح سوق العمل، والجودة المؤسسية والحوكمة، وأنظمة الحماية الاجتماعية، وبشكل أعم، العوامل الاجتماعية والثقافية.

من بين أمور أخرى، تشــكل الإجراءات البيروقراطية المرهقة المطلوبة لتســجيل الأعمال التجارية ، إلى جانب جميع الخطوات اللازمة للشـركات لدفع الضـرائب أو الامتثال للوائح الحكومية ، مثل التراخيص و / أو تصـاريح العمل ، حواجز هائلة أمام إضفاء الطابع المنظّم.

من بين أمور أخرى، تشــكل الإجراءات البيروقراطية المرهقة المطلوبة لتســجيل الأعمال التجارية، إلى جانب جميع الخطوات اللازمة للشــركات لدفع الضــرائب أو الامتثال للوائح الحكومية، مثل التراخيص و / أو تصــاريح العمل، حواجز هائلة أمام إضفاء الطابع المنظّم.

- في بعض الحالات، قد يتم تحديد رسوم الترخيص الأولي وتسجيل الأعمال عند مستويات باهظة التكلفة، مما يعاقب الشركات الصغيرة (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ٢٠٠٧ [٤٩]). يصبح دفع الرسوم لإضفاء الطابع المنظّم على الأعمال التجارية عائقا رئيسيا أمام إضـفاء الطابع المنظّم، خاصـة بالنسـبة للشـركات غير المنظّمة مثل الباعة المتجولين الذين يبيعون من العربات أو جامعي النفايات. قد يشــعر أصــحاب الأعمال أنه من الأفضـل عدم إضـفاء الطابع المنظّم عليهم بسـبب الالتزامات المالية المرتفعة المرتبطة بإضـفاء الطابع المنظّم (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢١ [٥٠]).
- تسـاهم التأخيرات الإدارية بسـبب بطء حركة الأعمال الورقية في المكاتب الحكومية، وموقف المسـؤولين في البحث عن الإيجار، وإسـاءة اسـتخدام السـلطة، والمركزية المفرطة والفسـاد، في خلق حواجز أمام إضـفاء الطابع المنظّم. في بعض البلدان النامية، خلقت سـنوات من الممارسـات القانونية السـيئة وسـن القوانين متاهة من التعقيد والمخالفات التي تسـببت في حواجز تنظيمية مهمة أمام الشـركات الراغبة في إضـفاء الطابع المنظّم

(منظمة التعاون والتنمية الاقتصـادية/منظمة العمل الدولية، ٢٠١٩[١٦] ; منظمة التعاون الاقتصـادي والتنمية، ٢٠٠٧[٤٩]).

وينبغي التأكيد على أن الافتقار إلى المعلومات والمعرفة والوعي يلعب أيضـا دورا هاما في إعاقة إضـفاء الطابع المنظّم على الأعمال التجارية. تركز الحكومات عموما على الشـركات المنظّمة أثناء صـياغة القوانين واللوائح، متجاهلة شـروط الشركات غير المنظّمة مع افتراض أن هذه الشركات ستتعلم وتمتثل لهذه القواعد واللوائح (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢١ [١١]). في نهاية المطاف، سـيعتمد الحافز للعمل بشـكل منظّم على التوازن المتصـور لأصـحاب الأعمال بين التكاليف والفوائد الإجمالية. يمثل قرار رائد الأعمال بتأسيس شركة منظّما والبقاء منظّما، أو الانتقال نحو الشكليات، نتيجة تحليل معقد للعديد من العوامل المترابطة والحوافز والمثبطات الخاصة بكل منها.

إن تقييم نجاح تدابير إضفاء الطابع المنظّم في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أمر معقد نظرا لتعقيد الدوافع فضـلا عن محدودية توافر البيانات. ويمكن الحصـول على بعض الأفكار من مسـح البنك الدولي لمؤسـسـات الأعمال الذي يوفر بيانات عن الشركات، في أحد عشر اقتصادا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي انتقلت من الاقتصاد غير المنظّم إلى العمل المنظّم في مرحلة ما من أنشطتها التجارية (الجدول ٢-٦).

- في الصـناعة التحويلية، سـجل العراق واليمن أدنى حصـة من الشـركات المسـجلة رسـميا في وقت تأسـيسـها (٦٣,٧٪ و٧٦,٣٪ على التوالي)، يليهما المغرب ومصـر (٨٥,٣٪ و٨٦,٧٪ و٨٨,٤٪ على التوالي)، بينما في البلدان المتبقية تبلغ حصـة الشـركات التي بدأت أعمالها رسـميا أكثر من ٩٠٪. ويختلف متوسـط عدد السـنوات التي عملت خلالها الشـركة بشـكل غير منظّم قبل تسـجيلها من بلد إلى آخر، حيث سـجل العراق أطول فترة لازمة للانتقال إلى النظام المنظّم (أي ما يعادل ١,٦ سنة) والمملكة العربية السعودية أقصر فترة (٠,١ سنة).
- وفي قطاع الخدمات، يحتل العراق واليمن أيضـا أدنى مرتبة فيما يتعلق بالشـركات المسـجلة رسـميا في بداية عملياتهما (ثلثا الشركات التي شملها الاستطلاع فقط). بل على العكس من ذلك، أفادت جميع الشركات التي شملها الاستطلاع في قطاع الخدمات تقريبا في جيبوتي والأردن والسودان بأنها بدأت أنشـطتها بشكل منظّم. وفي العراق واليمن، احتاجت شركات قطاع الخدمات، في المتوسط، إلى أكثر من عام واحد للانتقال من الطابع غير المنظّم إلى العمل المنظّم، في حين نفذت الشـركات في بلدان أخرى هذا التحول، في المتوسـط، في أقل من عام واحد.

وينبغي التأكيد على أن هذه النتائج تشير فقط إلى الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي انتقلت إلى الإجراءات المنظّمة في مرحلة ما من نشاطها التجاري. ولا تزال هناك ثغرات كبيرة في المعارف والبيانات فيما يتعلق بما يلي: (أ) الشركات التي بدأت أعمالها التجارية بصورة غير منظّمة ولا تزال تعمل دون تسجيل؛ (ب) الشركات التي بدأت أعمالها التجارية بصـورة غير منظّمة ولا تزال تعمل دون تسـجيل؛ (ب) الشـركات التي بدأت أعمالها التجارية بصـورة غير

منظّمة ولا تزال تعمل دون تسـجيل؛ (ب) الشـركات التي بدأت أعمالها التجارية بصـورة غير منظّمة ولا تزال تعمل دون تسجيل؛ ((ب) الشركات التي بدأت عملياتها التجارية وأوقفتها بشكل غير منظّم؛ ج) الشركات التي بدأت أعمالها بشكل منظّم ولكنها انتقلت إلى القطاع غير المنظّم.

الجدول ٢,٦ حالة التسجيل في بداية العمليات ووقت إضفاء الطابع المنظّم

البلد	آخر سنة متاحة	مؤسسة مسجلة رسميا عندما بدأت عملياتها		متوسط عدد سنوات عمل الشركة دون تسجيل رسمي
		نعم (%)	لا أو لا أعرف (%)	
التصنيع				
مصر	٢٠٢٠	٨٨,٤	١١,٦	٠,٣
العراق	٢٠٢٢	٦٣,٧	٣٦,٣	١,٦
الأردن	٢٠١٩	٩٦,٢	٣,٨	١,٠
لبنان	٢٠١٩	٩٠,٧	٩,٣	١,٢
المغرب	٢٠١٩	٨٥,٣	١٤,٧	٠,٥
المملكة العربية السعودية	٢٠٢٢	٩٢,٩	٧,١	٠,١
تونس	٢٠٢٠	٩٦,٧	٣,٣	٠,١
الخدمات				
مصر	٢٠٢٠	٨٨,٧	١١,٣	٠,٢
العراق	٢٠٢٢	٦٢,٤	٣٧,٦	١,٨
الأردن	٢٠١٩	٩٧,٥	٢,٥	٠,١
لبنان	٢٠١٩	٨٥,٣	١٤,٧	٠,٩
المغرب	٢٠١٩	٩٢,٥	٧,٥	٠,٢
المملكة العربية السعودية	٢٠٢٢	٩٥,٢	٤,٨	٠,١
تونس	٢٠٢٠	٩٥,٣	٤,٧	٠,٢

ملاحظة: لا تشـمل الدراسـة الاسـتقصـائية للمشـاريع التي يجريها البنك الدولي سـوى قطاعي التصـنيع والخدمات، وهما قطاعان يقابلان الشـركات المصنفة حسب رموز التصنيف الصناعي الدولي الموحد ١٠-٣٣ و ٤١-٤٣ و ٤٥-٤٧ و ٤٩-٥٣ و ٥٥-٥٦ و ٥٨ و ٦١-٦٢ و ٦٩-٧٥ و ٧٩ و ٩٥ (ISIC- التنقيح ٤).

المصدر: World Bank Enterprise Survey. تم الاطلاع عليه في ١٠ تموز / يوليو ٢٠٢٣.

الملحق ٢أ: العلاقة بين القطاع غير المنظّم والنمو الاقتصادي

المصدر	سؤال البحث	المنهجية	البيانات المستخدمة	النتائج الرئيسية	التوصيات
La Porta and Shleifer (2014[17])	العلاقة بيم السمة غير المنظّمة والتنمية	تراجع المؤلفان عن التغير في النسبة المئوية للقوة العاملة في العمل الحر، وهو مقياس موثوق ومتاح على نطاق واسع للعمل غير المنظّم، بناءً على التغير في سجل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والتغير في سجل القوة العاملة.	مؤشرات التنمية العالمية (لوحة بيانات مؤلفة من ٦٨ بلدا خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠١٢).	مع تطور الاقتصاد، ينكمش العمل غير المنظّم: ترتبط مضاعفة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بانخفاض في العمل الحر بنسبة ٤,٩٥ نقطة مئوية.	من المحتمل أن يكون تبسيط تسجيل الأعمال التجارية الذي دعا إليه (De Soto, 1989) فكرة جيدة، لكن الرسالة السياسية الرئيسية هي زيادة - سواء من خلال الهجرة أو التعليم والتدريب - توفير رواد المشاريع التجارية المتعلمين.
ILO (2022[25])	تأثير نمو الناتج المحلي الإجمالي على السمة غير المنظّمة	الانحدار بين التغير في معدل العمالة غير المنظّمة (يقاس بـ (١) العمالة غير المنظّمة و (٢) العمالة الضعيفة، والتغيرات في تكوين الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاع.	بيانات الحسابات القومية الصادرة عن شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة في سبع قطاعات اقتصادية (بيانات قطرية من عام ١٩٩١ إلى عام ٢٠١٩).	العلاقة ضعيفة، على الرغم من وجود اختلافات مهمة بين المناطق ومستويات الدخل. المعاملات أعلى في البلدان ذات الدخل المتوسط. إن البنية الاقتصادية ونمط النمو مهمان لإضفاء الطابع المنظّم. وبوجه عام، ترتبط زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١٪ بتخفيض حصة العمالة غير المنظّمة من مجموع العمالة، من ٠,٣٢٪ إلى ٠,٣٨٪ تقريبا؛ ويتطلب تخفيض معدل العمالة الضعيفة بنسبة ١٪ إلى ٦٪ في النمو الاقتصادي. النمو ليس سوى شرط ضروري لإضفاء الطابع المنظّم، ولكنه ليس شرطا كافيا.	السياسات التي تعزز التغييرات في الهيكل الإنتاجي، بما في ذلك قاعدة أوسع وأكثر تنوعًا وتعقيدًا اقتصاديًا وتطورًا تكنولوجيًا، لضمان النمو الشامل.
Loayza and Rigolini (2006[19])	أثر النمو على السمة غير المنظّمة	تقدير مرونة نمو العمالة غير المنظّمة (التي تم	دراسات استقصائية جمعتها منظمة	بالنسبة لـ ٨٣٪ من العينة، كانت استجابة القطاع غير	البيانات غير متاحة

		قياسها بحصة العمالة الذاتية من مجموع العمالة) بالنسبة إلى التغيرات في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. استخدام إطار تصحيح الأخطاء وتحليل انحدارات لوحة البيانات.	العمل الدولية. ٤٧١ ملاحظة في ٤٢ بلدا.	المنظّم للنمو الاقتصادي سلبية. تأثير ضئيل في أمريكا اللاتينية: تظهر النتائج على سبيل المثال أن زيادة ٥ نقاط مئوية في معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ستقلل من معدل نمو العمالة الذاتية بأقل من ٠,٠٣ نقطة مئوية في ترينيداد وتوباغو وكوستاريكا والأرجنتين وأوروغواي وشيلي والمكسيك وبنما والبرازيل والسلفادور وكولومبيا والإكوادور وجامايكا وبوليفيا وهندوراس وبيرو. وقد تبين أن العمالة غير المنظّمة تعمل في مواجهة التقلبات الدورية في أغلب البلدان. وتنخفض القدرة على مواجهة التقلبات الدورية في القطاع غير المنظّم مع ارتفاع مستوى العمالة غير المنظّمة وتنخفض بشكل مستقل مع جودة السياسات والخدمات القضائية (وبشكل أقل أهمية مع نصيب الفرد في الناتج المحلي الإجمالي، والمرونة التنظيمية التجارية، وقوة الإنفاذ	
Hesam, Muzafar and Friedrich (2008[51])	ما إذا كانت العلاقة بين اقتصاد الظل والنمو الاقتصادي تعتمد على مستوى التنمية	منحنى كوزنتس (منحنى U المقلوب) وتحليل الانحدار بين اقتصاد الظل (يشمل جميع الإنتاج القانوني للسلع	بيانات فريق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عن اقتصادات الظل لـ ٢١ دولة مختارة من	لاقتصاد الظل تأثير إيجابي على الاقتصاد المنظّم وتعتمد هذه العلاقة على مستوى التنمية: تتبع هذه العلاقة دالة مكعبة على	البيانات غير متاحة

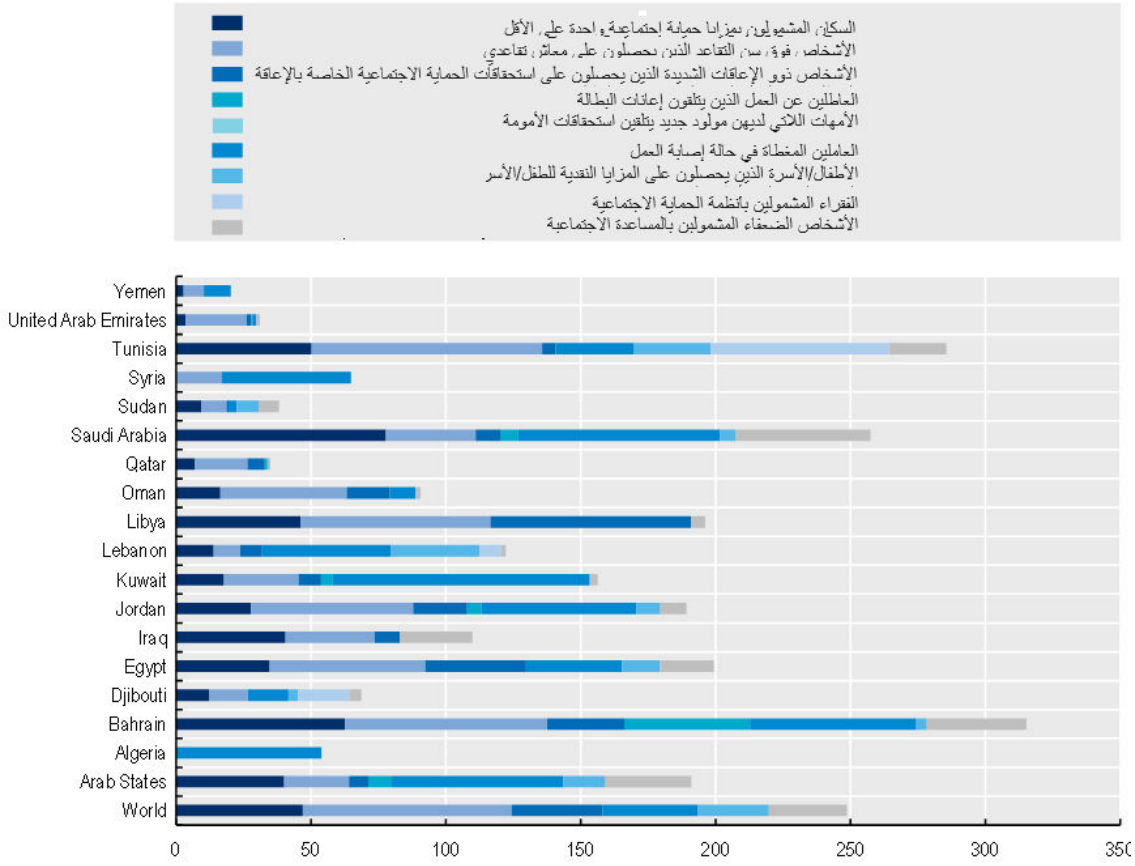
		والخدمات القائم على السوق والتي يتم إخفاؤها عمدًا عن السلطات العامة) ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي على أساس تعادل القوة الشرائية (الشراكة بين القطاعين العام والخاص).	دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للفترة ١٩٩٥-٢٠٠٦.	شكل حرف "S": (i) في المراحل الأولى من التنمية، تكون العلاقة إيجابية؛ (٢) في المراحل اللاحقة من التطور، يكون سلبيًا؛ و(٣) عند مستوى معين من الدخل، تكون هناك نقطة انعطاف جديدة، وتبدأ مرحلة تصاعدية جديدة.	
Afonso, Neves and Pinto (2020[23])	تأثير السمة غير المنظّمة (الاقتصاد الموازي) على النمو الاقتصادي.	تحليل التلوي (وهو تحليل إحصائي يجمع بين نتائج دراسات علمية متعددة)، الشامل والانحدار لتقدير متوسط تأثير الاقتصاد الموازي على النمو الاقتصادي والتحقق مما إذا كان التحيز المنشور موجودًا في الأدبيات السابقة أم لا.	مراجعة الأدبيات التجريبية التي تقدر تأثير الاقتصاد الموازي على النمو الاقتصادي.	متوسط تأثير الاقتصاد الموازي على النمو الاقتصادي غير مهم من الناحية الإحصائية. غير أن الآثار المبلغ عنها تختلف اختلافاً كبيراً باختلاف نوع وعدد البلدان المشمولة في عينة الدراسات الأولية.	ينبغي لصناع السياسات في هذا المجال أن يضعوا في اعتبارهم أنه لا يوجد نمط عالمي واحد يحدد الكيفية التي يؤثر بها الاقتصاد الموازي على النمو الاقتصادي. بل هناك تأثيرات محددة تختلف من بلد إلى آخر وتختلف باختلاف أبعاد الاقتصاد الموازي التي تؤخذ في الاعتبار.
Elgin and Birinci (2016[24])	تأثير وجود الاقتصادات غير المنظّمة على النمو الاقتصادي على المدى الطويل	انحدار التأثيرات الثابتة للوحة: المتغير التابع هو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في المقاطعة (i) في السنة (t) والمتغير المستقل هو حجم القطاع غير المنظّم الذي يتم قياسه من خلال المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي. وقد تم استخدام متغيرات التحكم الأخرى.	بيانات لوحة سنوية عبر البلاد تغطي ١٦١ اقتصادًا في الفترة من ١٩٥٠ إلى ٢٠١٠.	وتسلط النتائج الضوء على العلاقة المقلوبة بين حجم القطاع غير المنظّم ونمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد. أي أن الأحجام الصغيرة والكبيرة للاقتصاد غير المنظّم ترتبط بنمو قليل، كما أن المستويات المتوسطة لحجم الاقتصاد غير المنظّم ترتبط بمستويات أعلى من النمو. وتظهر النتائج أيضًا أنه في الاقتصادات ذات الدخل المرتفع (المنخفض)، يرتبط حجم الاقتصاد غير الرسمي بشكل إيجابي (سلبيًا) بالنمو.	يجب أن تركز الأبحاث المستقبلية على تطوير نموذج نمو داخلي ممتد مع وجود قطاع غير منظّم سيكون الخطوة الأولى في هذا الاتجاه وهذا ما نتركه للأبحاث المستقبلية.

المصدر: تفصيل المؤلفين بناءً على مراجعة الأدبيات.

الملحق٢.ب. أشكال إضافية

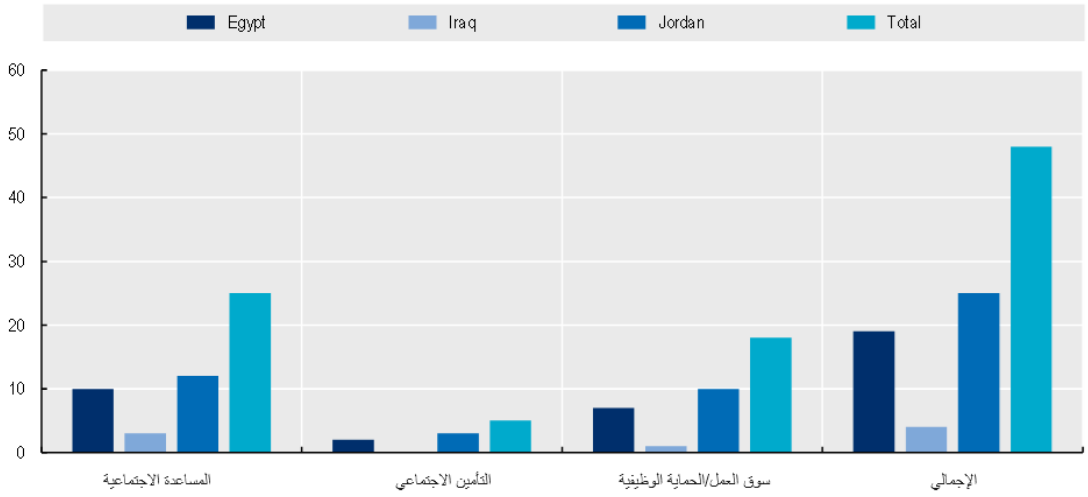
الشكل الملحق ١-ب-٢ نسبة السكان المشمولين بخطط الحماية الاجتماعية، ٢٠٢٠ أو أحدث ما هو متاح

النسبة المئوية لمجموع السكان



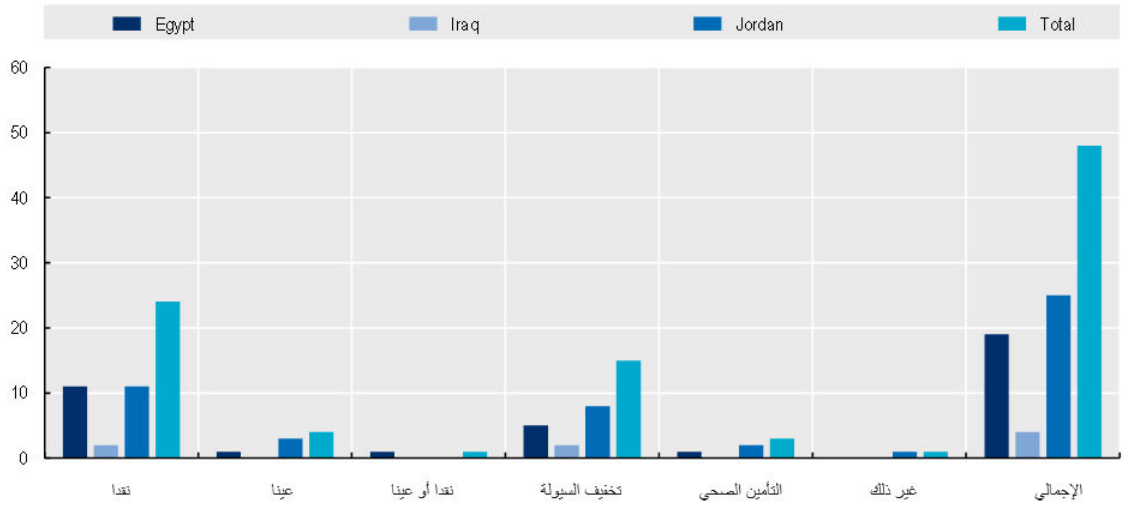
المصدر: ILOSTAT (تم الاطلاع عليه في ١٦ شباط/فبراير ٢٠٢٣).

الشكل الملحق ٢.ب.٢ عدد استجابات سياسة كوفيد-١٩



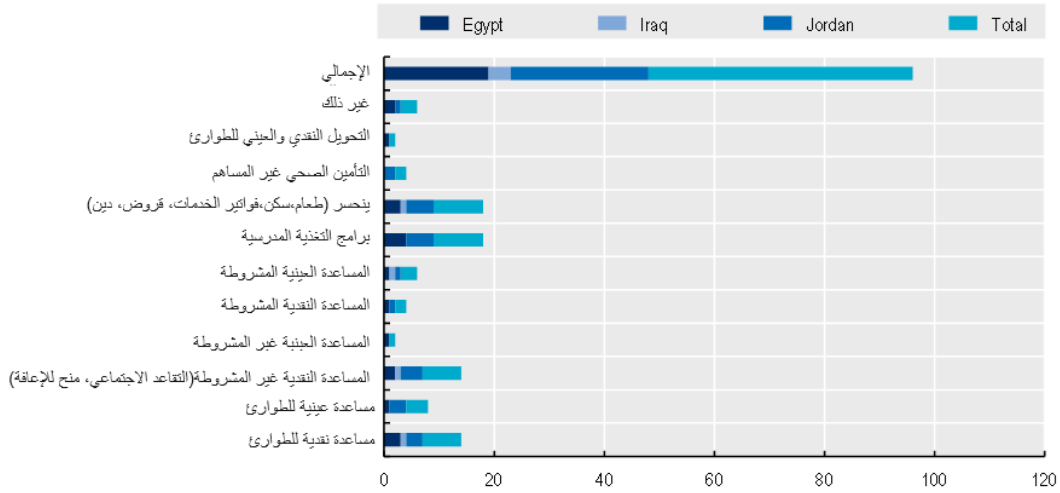
المصدر: IPC-IG. 2021. استجابات الحماية الاجتماعية ل COVID-19 في الجنوب العالمي: مصفوفة التتبع.

الشكل الملحق ٣.ب. ٢ عدد استجابات السياسات حسب نوع الدعم



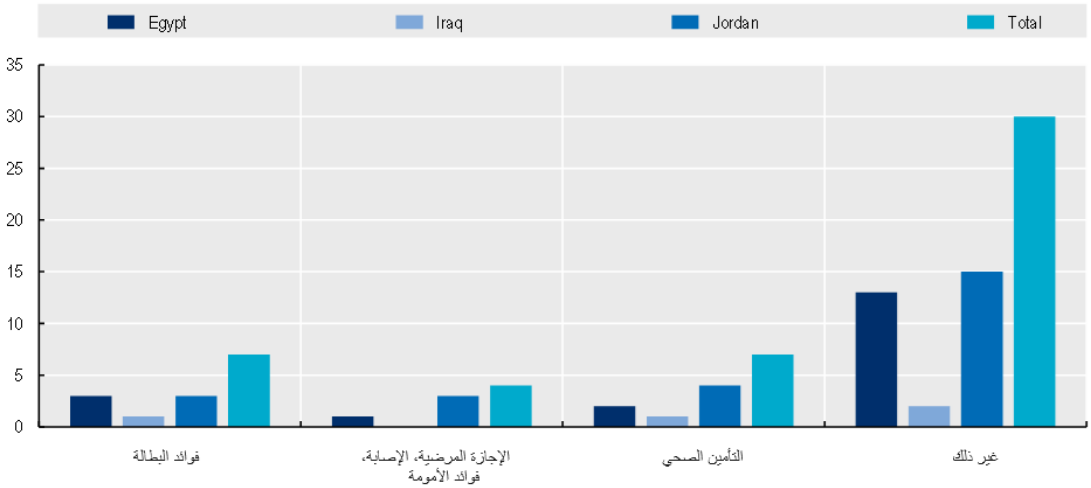
المصدر: IPC-IG. 2021. استجابات الحماية الاجتماعية ل COVID-19 في الجنوب العالمي: مصفوفة التتبع.

الشكل الملحق ٤.ب.٢ استجابات سياسة كوفيد-١٩ مصنفة حسب نوع الأداة



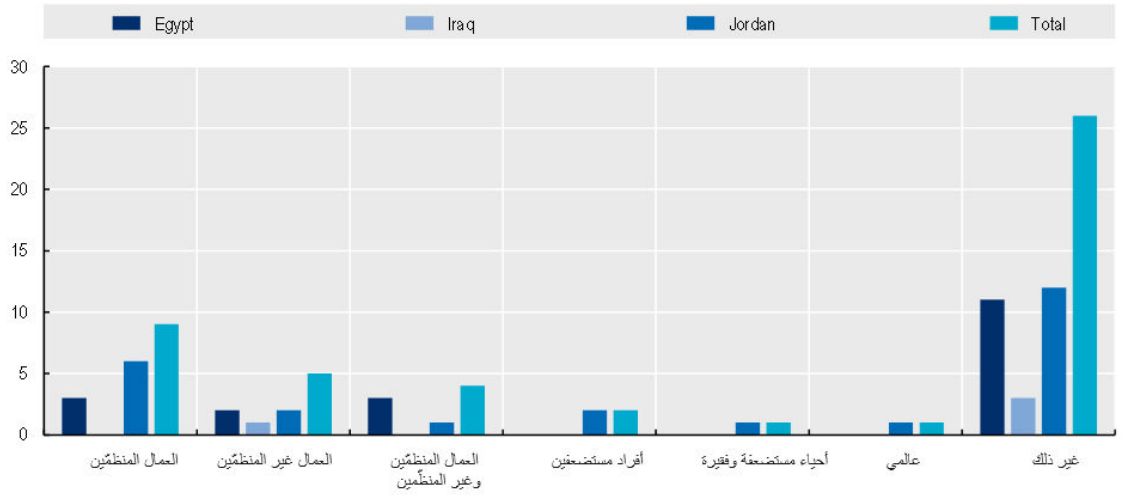
المصدر: IPC-IG. 2021. استجابات الحماية الاجتماعية ل COVID-19 في الجنوب العالمي: مصفوفة التتبع.

الشكل الملحق ٥.ب.٢ تدابير الاستجابة المحددة لكوفيد-١٩ في مجال التأمين الاجتماعي، حسب البلد



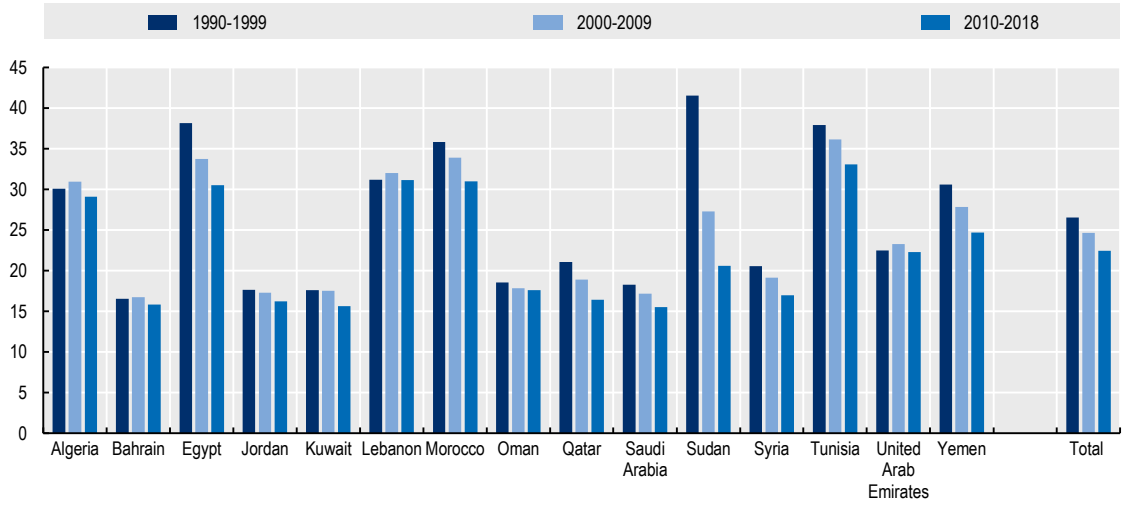
المصدر: IPC-IG. 2021. استجابات الحماية الاجتماعية ل COVID-19 في الجنوب العالمي: مصفوفة التتبع.

الشكل الملحق ٦.ب.٢ عدد الاستجابة لسياسات كوفيد-١٩ والسكان المستهدفين، حسب البلد



المصدر: IPC-IG. 2021. استجابات الحماية الاجتماعية ل COVID-19 في الجنوب العالمي: مصفوفة التتبع.

الشـكل الملحق ٧.ب.٢ مؤشـرات متعددة أسـباب متعددة تقديرات الناتج غير المنظّم (النسـبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي المنظّم) (MIMIC) ، بلدان عربية مختارة ، المتوسط حسب العقد



المصدر: الرسم التوضيحي للمؤلفين بناءً على بيانات من Elgin et. al. (2021[8]).

المراجع

Afonso, O., P. Neves and T. Pinto (2020), "The non-observed economy and economic growth: A meta-analysis", *Economic Systems*, Vol. 44/1, p. 100746, https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2020.100746. [22]

Aguilar, A. and E. Campuzano (2009), "Informal Sector", in *International Encyclopedia of Human Geography*, Elsevier, https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.00102-4. [45]

Anyidoho, N. et al. (2022), *Tight Tax Net, Loose Safety Net: Taxation and Social Protection in Accra's Informal Sector*, WEIGO, Manchester, UK, http://www.wiego.org/wiego-publication-series. [37]

Araujo-Bonjean, C. and G. Chambas (2003), "Taxing the Urban Unrecorded Economy in Sub-Saharan Africa", CERDI, Working Papers. [35]

Buehn, A. and F. Schneider (2012), "Corruption and the shadow economy: like oil and vinegar, like water and fire?", *International Tax and Public Finance*, Vol. 19/1, pp. 172-194, https://doi.org/10.1007/s10797-011-9175-y. [42]

Chacaltana Janampa, J., F. Bonnet and J. Garcia (2022), *Growth, economic structure and informality*, International Labour Organization, Geneva, https://doi.org/10.54394/UQOF2851. [20]

Davidescu, A. et al. (2022), "Two faces of the same coin: Exploring the multilateral perspective of informality in relation to Sustainable Development Goals based on bibliometric analysis", *Economic Analysis and Policy*, Vol. 73, pp. 683-705, https://doi.org/10.1016/j.eap.2021.12.016. [33]

Dreher, A., C. Kotsogiannis and S. McCorriston (2009), "How do institutions affect corruption and the shadow economy?", *International Tax and Public Finance*, Vol. 16/6, pp. 773-796, https://doi.org/10.1007/s10797-008-9089-5. [43]

Elgin, C. and S. Birinci (2016), "Growth and Informality: A Comprehensive Panel Data Analysis", *Journal of Applied Economics*, Vol. 19/2, pp. 271-292, https://doi.org/10.1016/S1514-0326(16)30011-3. [24]

Elgin, C. et al. (2021), "DP16497 Understanding Informality", *CEPR Discussion Paper*, No. 16497, CEPR Press, Paris & London, https://cepr.org/publications/dp16497. [8]

ESCWA/UNDP/UNICEF (2022), *Social Expenditure Monitor for Arab States: Toward making budgets more equitable, efficient and effective to achieve the SDGs*, United Nations publication issued by ESCWA, United Nations House. [30]

European Union/OECD (2015), *Policy brief on sustaining informal entrepreneurship : Entrepreneurial activities in Europe.*, Publications Office of the EU, Luxembourg. [39]

Everest-Phillips, M. (2008), "Business tax as state-building in developing countries: applying governance principles in private sector development", *International Journal of Regulation and Governance*, Vol. 8/2, pp. 123-154, https://doi.org/10.3233/IJR-120079. [32]

Fernández, C. and L. Villar (2017), "The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia", *Source: Economía*, Vol. 18/1, pp. 125-155, https://doi.org/10.2307/90017437. [34]

Gajigo, O. and M. Hallward-Driemeier (2012), "Why do some Firms abandon Formality for Informality? Evidence from African Countries", No. Working Paper No. 159, African Development Bank Group, http://www.afdb.org/. [31]

Hesam, N., S. Muzafar and S. Friedrich (2008), *The shadow economy Kuznets's curve panel data analysis*, Department of Economics, Faculty of Economics and Management, University Putra Malaysia (UPM), https://mpra.ub.uni-muenchen.de/12956/. [51]

IFC (2019), "Micro, Small and Medium Enterprises - Economic Indicators (MSME-EI) Analysis Note December 2019", International Finance Corporation, Washington, DC. [48]

ILO (2023), *Women and men in the informal economy: A statistical update*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_869188/lang--en/index.htm. [46]

ILO (2022), *Global wage report 2022-23*, International Labour Organization, https://doi.org/10.54394/ZLFG5119. [25]

ILO (2021), *Identifying barriers to formalization: A snapshot of key challenges in South Africa's informal economy, including in times of Covid-19, and suggested measures on how to get policies and incentive structures right*, International Labour Organization, Pretoria, http://www.ilo.org/publns. [50]

ILO (2021), "Transition from the informal to the formal economy - Theory of change", International Labour Organization, Geneva, https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_768807/lang--en/index.htm. [11]

ILO (2019), *Interactions between Workers' Organisations and Workers in the Informal Economy: A Compendium of Practice: A Compendium of Practice*, International Labour Organization, Geneva, https://www.ilo.org/travail/info/publications/WCMS_735630/lang--en/index.htm. [18]

ILO (2015), *R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204)*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3243110,en:NO (accessed on 23 October 2023). [10]

IMF (2023), *World Economic Outlook: A Rocky Recovery*, International Monetary Fund, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023. [5]

IMF (2022), "Informality, Development, and Business Cycle in North Africa"*, Departmental Paper*, No. DP/2022/011, International Monetary Fund, Middle East and Central Asia Department, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2022/05/31/Informality-Development-and-the-Business-Cycle-in-North-Africa-464859. [6]

IMF (2022), *Promoting Inclusive Growth in the Middle East and North Africa*, International Monetary Fund, Washington, DC, https://doi.org/10.5089/9798400200038.071. [2]

IMF (2019), "Enhancing the Role of SMEs in the Arab World—Some Key Considerations"*, Policy Paper*, No. 2019/040, International Monetary Fund, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/12/13/Enhancing-the-Role-of-SMEs-in-the-Arab-World-Some-Key-Considerations-48873. [47]

Islam, A., D. Moosa and F. Saliola (2022), *Jobs Undone: Reshaping the Role of Governments toward Markets and Workers in the Middle East and North Africa*, The World Bank, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1735-9. [38]

Joshi, A., W. Prichard and C. Heady (2014), "Taxing the Informal Economy: The Current State of Knowledge and Agendas for Future Research", *The Journal of Development Studies*, Vol. 50/10, pp. 1325-1347, https://doi.org/10.1080/00220388.2014.940910. [21]

Krafft, C. et al. (2022), “Are labour markets in the Middle East and North Africa recovering from the COVID-19 pandemic?”, *Working Papers SWP20223*, Economic Research Forum, https://www.ilo.org/africa/information-resources/publications/WCMS_849754/lang--en/index.htm. [7]

La Porta, R. and A. Shleifer (2014), “Informality and Development”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28/3, pp. 109-126, https://doi.org/10.1257/jep.28.3.109. [17]

Loayza, N., A. Oviedo and L. Servén (2005), “The Impact of Regulation on Growth and Informality: Cross-Country Evidence”, No. 3623, World Bank, Washington, DC. [40]

Loayza, N. and J. Rigolini (2006), “Informality Trends And Cycles”, *Policy Research Working Paper*, No. 4078, World Bank, Washington, DC, https://doi.org/10.1596/1813-9450-4078. [19]

Lopez Acevedo, G. et al. (2022), *How rising inflation in MENA impacts poverty*, Arab Voices, World Bank Blogs, https://blogs.worldbank.org/arabvoices/how-rising-inflation-mena-impacts-poverty (accessed on 26 October 2023). [26]

Lopez-Acevedo, G. et al. (2023), *Informality and Inclusive Growth in the Middle East and North Africa - Overview (English)*, World Bank Group, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/099062323201054687/P1773800417ccc08708034034fe0f9418be. [9]

Maiti, D. and C. Bhattacharyya (2020), “Informality, enforcement and growth”, *Economic Modelling*, Vol. 84, pp. 259-274, https://doi.org/10.1016/j.econmod.2019.04.015. [41]

Medina, L. and F. Schneider (2019), “Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One”, *CESifo Working Paper*, No. 7981, http://www.RePEc.org. [14]

Nielsen, W. and S. White (2021), *Dealing With Firm Informality Research Report*, Donor Committee for Enterprise Development, Cambridge, http://www.enterprise-development.org. [15]

Nikopour, H., S. Habibullah and F. Schneider (2008), “The Shadow Economy Kuznets’s Curve Panel Data Analysis”, *MPRA Paper*, No. No. 12956. [23]

OECD (2022), *OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 2*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f6da2159-en. [3]

OECD (2022), *Youth at the Centre of Government Action: A Review of the Middle East and North Africa*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/bcc2dd08-en. [27]

OECD (2021), *Informality and COVID-19 in Eurasia: The Sudden Loss of a Social Buffer*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/eurasia. [44]

OECD (2007), *Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264024786-en. [49]

OECD/ILO (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en. [16]

Ohnsorge, F. and S. Yu (2022), *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*, The World Bank, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1753-3. [28]

Saoudi, H. (2022), “Formalizing the Informal Sector: A Fundamental Policy for the Economic Stability of the MENA Region”, in *IEMed Mediterranean Yearbook 2022*, https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2022/10/Formalizing-the-Informal-Sector-Fundamental-Policy-Economic-Stability-MENA-Saoudi-IEMedYearbook2022.pdf. [12]

UNDP (2022), *Arab Human Development Report 2022: Expanding Opportunities For An Inclusive And Resilient Recovery In The Post-Covid Era*, UNDP Regional Bureau for Arab States, New York. [29]

Williams, C. (2014), “Informal Sector Entrepreneurship”*, OECD Policy Briefing*, OECD, Paris, https://doi.org/10.2139/ssrn.2731781. [13]

Williams, C. and F. Schneider (2016), *Measuring the Global Shadow Economy: The Prevalence of Informal Work and Labour*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, https://www.e-elgar.com/shop/gbp/measuring-the-global-shadow-economy-9781784717988.html. [36]

World Bank (2023), *Global Economic Prospects, June 2023*, World Bank, Washington, DC, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1951-3. [4]

World Bank (2022), *A New State of Mind : Greater Transparency and Accountability in the Middle East and North Africa*, World Bank, Washington, DC, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1925-4. [1]

ملاحظات

١ وفقًا للبنك الدولي (٢٠٢٣[٤])، من المتوقع أن تنمو منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بنسبة ٢,٢٪ في عام ٢٠٢٣ و٣,٣٪ في عام ٢٠٢٤. وخلافًا للبيانات الواردة في الشكل ٢,١، تستند تقديرات البنك الدولي إلى الناتج المحلي الإجمالي ومكونات الإنفاق المقاسة متوسط أسعار ٢٠١٠-٢٠١٩ وأسعار الصرف في السوق. ويتوقع صندوق النقد الدولي (٢٠٢٣[٥]) أن يصل النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى ٢,٩٪ في عام ٢٠٢٣ و٣,٥٪ في عام ٢٠٢٤. وتخضع توقعات كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي للفترة ٢٠٢٣-٢٠٢٤ للتحديث.

٢ تفترض توقعات البنك الدولي عدم تغيير نسبة العمالة إلى السكان مقارنة بمستويات عام ٢٠٢١.

٣ معدل العمالة غير المنظّمة، تقديرات منظمة العمل الدولية النموذجية حسب الجنس.

٤ راجع المناقشات الواردة في Van den Boogaard وSantoro، ٢٠٢٢؛ وفان دن بوجارد وآخرون، ٢٠١٩ للبحث في الضرائب غير الرسمية وتوفير المنافع العامة بقيادة المجتمع. انظر أيضًا أميري وجاكسون، ٢٠٢٢ للحصول على مثال على الضرائب التي تفرضها الجهات الفاعلة غير الحكومية في أفغانستان.

٣. الاقتصاد غير المنظّم في مصر

يقدم هذا الفصل لمحة عامة عن الاقتصاد غير المنظّم في مصر ويناقش التطورات الأخيرة والجهود التشريعية لمعالجة الاقتصاد غير المنظّم من خلال نهج متعدد السياسات، لا سيما في سياق جائحة كوفيد-١٩. ويعرض الاتجاهات الاقتصادية والأطر التنظيمية والاستراتيجية ذات الصلة، ولا سيما قانون المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠، والجهود المبذولة لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في مصر على مدى السنوات الماضية. يحلل الفصل الاقتصاد غير المنظّم بناء على الإحصاءات المتاحة عن العمالة غير المنظّمة والشركات غير المنظّمة في مصر، باستخدام مصادر بيانات مختلفة.

الرسائل الرئيسية

- يمثل الاقتصاد غير المنظّم جزءا كبيرا من الناتج المحلي الإجمالي لمصر. في بداية جائحة COVID-19 ، كان يمثل من ٢٩,٣٪ إلى ٥٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي ، اعتمادا على مصادر البيانات. يعد القطاع غير المنظّم في مصر من حيث الناتج المحلي الإجمالي من بين أكبر القطاعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأعلى قليلا من متوسط الأسواق الناشئة العالمية البالغ ٢٩٪.
- شهدت حصة العمال في الاقتصاد غير المنظّم اتجاها متزايدا في العقد الماضي، من ٥٥,٩٪ في عام ٢٠١٢ إلى ٦٦,٧٪ في عام ٢٠٢٠، مدفوعا بالنمو القوي للعمال الذكور غير المنظّمين. وينتشر الطابع غير المنظم بين الفئتين العمريتين الأكثر ضعفا: ٩٠ في المائة من العمال الشباب (١٥ إلى ٢٤ سنة) و٩٣ في المائة من المسنين العاملين (أكثر من ٦٥ عاما) يعملون في وظائف غير منظّمة. وبما أن الاقتصاد غير المنظّم موجود بشكل خاص بين الفئات الضعيفة، فإنه يرتبط بزيادة احتمال العيش في فقر.
- حوالي ٥٣٪ من المؤسسات في البلاد تعتبر شركات غير منظّمة. في المجموع، فإنها توفر ٣١٪ من الوظائف الحالية في القطاع الخاص في مصر وتمثل ١٢,٨٪ من القيمة المضافة للقطاع الخاص في البلاد. وعلاوة على ذلك، ارتفعت حصة الشركات التي بدأت أنشطتها كأعمال غير منظّمة بشكل طفيف في مصر في العقد الماضي وظلت أعلى مما هي عليه في الاقتصادات الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
- واجه الاقتصاد المصري تحديات مهمة من جائحة كوفيد-١٩ وأزمة التضخم، مما أثر بشكل خاص على القطاعات الحيوية مثل السياحة وتجارة التجزئة وعرض البلاد لنقاط الضعف المرتبطة بالاقتصاد غير المنظّم. وقد أبرزت هذه الأزمات الحاجة الملحة إلى وضع سياسات فعالة لتعزيز بيئة الأعمال والقدرة التنافسية في البلاد، وضمان حماية القوى العاملة غير المنظّمة الواسعة لخلق مرونة في مواجهة الصدمات غير المتوقعة.
- في السنوات الأخيرة، تقدمت مصر لتبسيط عمليات تسجيل الشركات، بعضها في أعقاب أزمة الوباء. وتهدف هذه التدابير إلى تسهيل إضفاء الطابع المنظّم على الأعمال التجارية وتحفيز نمو القطاع الخاص المنظّم. وتجسد هذه الجهود لوائح مثل قانون الإفلاس رقم ٢٠١٨/١١ وقانون المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة رقم ١٥٢ لعام ٢٠٢٠.
- على مدى العقد الماضي، أحرزت مصر تقدما في تعزيز نظام الضمان الاجتماعي، بدءا من إنشاء وزارة الرعاية الاجتماعية والتضامن الاجتماعي في عام ٢٠٠٨. وتشمل المعالم اللاحقة سن قانون التأمين الصحي الشامل في عام ٢٠١٨ وقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات (رقم ٢٠١٩/١٤٨).

٣,١ الظروف الاقتصادية

تعد مصر كبرى الدول الصناعية في أفريقيا وواحدة من أكبر اقتصاداتها. تساهم دولة مصر بأكبر حصة (٢٢٪) من إجمالي القيمة المضافة للتصنيع في أفريقيا، وثاني أكبر حصة (٢١٪) في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعد المملكة العربية السعودية[٨]. وهي كذلك موطن قناة السويس، المسؤولة عن تسهيل ١٠٪ من حركة الملاحة البحرية العالمية. ما جعلها تستطيع اجتذاب المستثمرين الدوليين، بموقعها المتميز وإمكاناتها الصناعية، وجعلها كذلك مركزًا رئيسيًا للاستثمار الأجنبي المباشر. وقد حققت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر في الفترة من ٢٠١٥ إلى ٢٠٢١ متوسطًا وصل إلى ٢,٥٦٪، وهو أعلى من المتوسط في أفريقيا (٢,١٦٪) ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (١,٧٥٪) على التوالي.[٩]

وعلى الرغم من قطاعها الصناعي المتطور، اعتمدت مصر تقليديًا على الواردات، بما في ذلك الآلات ومعدات النقل والمنتجات الغذائية، تلبيةً للطلب الاستهلاكي المحلي واحتياجات مدخلات الإنتاج[١٠]. وقد عملت الحكومة على مر السنين على وضع سياسات لتعزيز الإنتاج المحلي والصادرات لتقليل العجز التجاري وتعزيز المرونة الاقتصادية (OECD, 2021).

وعلى مر التاريخ، لعب القطاع العام دورًا مهمًا في الاقتصاد المصري، إذ سيطر على عدد كبير من الشركات المملوكة للدولة، لا سيما في القطاعات الاستراتيجية مثل الطاقة والبنية التحتية والبنوك. وقد نفذت الحكومة إصلاحات اقتصادية، بما في ذلك الخصخصة وإلغاء القيود التنظيمية، لزيادة دور القطاع الخاص في الاقتصاد. كما اضطلع القطاع الخاص بالدور الأكثر أهمية في مجالات مثل الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وتجارة التجزئة. وما زالت الحكومة تهدف إلى تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر وتعزيز ريادة الأعمال لدعم نمو القطاع الخاص وخلق المزيد من فرص العمل. [١١]

٣,١,١ النمو وعدم المساواة والفقر

على مدى العقد الماضي، شهد الاقتصاد المصري نموًا اقتصاديًا مستقرًا نسبيًا. ومع متوسط نمو سنوي قدره ٤,٦٪ بين عامي ٢٠١٣ و٢٠٢٢، تجاوزت الثروة الناتجة النمو السكاني في البلاد، ما أدى إلى زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٢٦٪ في عشر سنوات. وهذا متوسط يعد أعلى بكثير من متوسط نمو نصيب الفرد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الفترة نفسها (١,٤٪)، لكنه يظل أقل من متوسط النمو في الاقتصادات ذات الدخل المتوسط الأدنى (٢٩٪)[١٢]. وهكذا، حدث نمو اقتصادي رغم ما يحيط بالاقتصاد من تحديات مثل التضخم المرتفع والمتزايد، مع

---

[٩] مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD: الاستثمار الأجنبي المباشر: يشمل التدفقات الداخلية والخارجية والمخزونات، وذلك بصفة سنوية

[١٠] إحصائيات UN عن تجارة السلع الأساسية

[١١] https://idsc.gov.eg/Upload/DocumentLibrary/Attachment_E/7139/property-policy-document-eng.pdf

[١٢] البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

متوسط زيادة سنوية في مؤشر أسعار المستهلك بنسبة ١٢٪ بين عامي ٢٠١٠ و٢٠٢٠ [١٣]. وقد شهد هذا المؤشر انتعاشا قويا في عام ٢٠٢٢، سيظل مستمرًا في عام ٢٠٢٣. [١٤]

فرضت جائحة كوفيد-١٩ تحديات كبيرة على الاقتصاد المصري؛ خاصة قطاع السياحة، الذي كان يساهم قبل الأزمة بأكثر من ١٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد، وكان يمثل ٩,٥٪ من إجمالي القوى العاملة (حسبما نص عليه في اتجاهات السياحة وسياساتها في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، لعام ٢٠٢٠)، بل كان أيضًا مصدرًا مهمًا لإيرادات العملات الأجنبية.

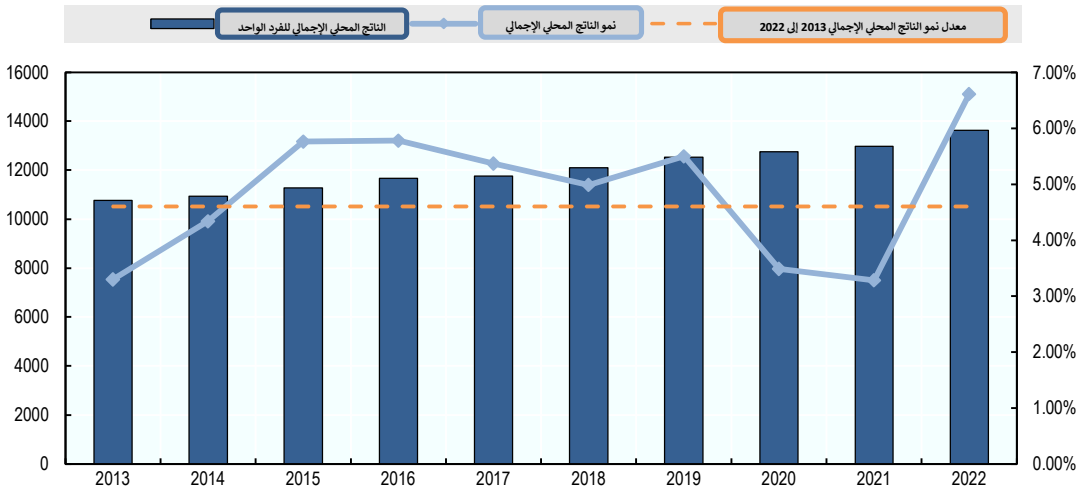
- وقد عملت الحكومة وقتها على إنفاذ بعض الإجراءات مثل الإغلاق الجزئي فضلًا عن تدابير الحد من انتشار الفيروس، ما أدى إلى تباطؤ النشاط الاقتصادي في البلاد؛ ومع ذلك، وبعكس معظم الاقتصادات المتقدمة والناشئة، شهدت مصر نموًا إيجابيًا خلال عام ٢٠٢٠، ما يعكس قصر مدة عمليات الإغلاق الجزئي والانتشار المحدود للفيروس، والقدرة على الاعتماد على سوقها الداخلية للحفاظ على النشاط الاقتصادي واقفًا على قدميه (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام ٢٠٢٠).
- لكن كان لتأثير الوباء على الأسعار العالمية، ثم العدوان الروسي واسع النطاق على أوكرانيا، أثره المحدود على التعافي المتوقع لمصر في عامي ٢٠٢١ و٢٠٢٢. تعد مصر أكبر مستورد للقمح في العالم، وتعتمد بشكل كبير على أوكرانيا وروسيا لتلبية احتياجاتها من الحبوب؛ وهي كذلك مستورد أساسي للمواد الغذائية الأساسية الأخرى، مثل زيوت الطبخ.
- ووفقًا لهذا السياق وتلك العوامل مثل ارتفاع في الأسعار، وانخفاض نسبة السياحة القادمة من أوكرانيا وروسيا، وزيادة تدفقات الاستثمار، دُفعت مصر إلى طلب المساعدة من صندوق النقد الدولي في مارس ٢٠٢٢، بهدف مساعدة البلاد على معالجة التضخم، مع الحفاظ على احتياطاتها الأجنبية وتنفيذ برنامج ترشيد الديون ابتداءً من عام ٢٠٢٢. وانتهى العام، لتصبح مصر ثاني أكبر دولة مدينة لصندوق النقد الدولي، بعد الأرجنتين. وبموجب برنامج صندوق النقد الدولي، من المتوقع أن تخفض مصر دينها العام الحالي (إجمالي الدين الحكومي العام) من ٨٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي إلى ٧٥٪ بحلول عام ٢٠٢٦.

[١٣] البنك المركزي المصري.

[١٤] وصل المؤشر الرئيسي لأسعار المستهلكين على أساس سنوي إلى ٣٢,٦٪ في مارس ٢٠٢٣. المصدر: البنك المركزي المصري.

الشكل ٣,١ نمو الناتج المحلي الإجمالي في مصر ٢٠١٢-٢٠٢١

المحور الأيسر: الدولار دوليًا في عام ٢٠١٧؛ المحور الأيمن: النمو السنوي بالأسعار الثابتة، ونسبة التغير، ومتوسط النمو



ملاحظة: الناتج المحلي الإجمالي للفرد في تعادل القوة الشرائية

المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي لآفاق الاقتصاد العالمي، أبريل ٢٠٢٣.

ولا يزال عدم المساواة والفقر يشكلان تحديا، ويتأثران بانخفاض المشاركة في سوق العمل، وانخفاض مستويات العمالة، وارتفاع مستويات التضخم. يظهر عدم المساواة في الدخل الذي تم قياسه من خلال مؤشر جيني تحسنا طفيفا بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٤ ، ولكن كانت هناك زيادة حادة في عام ٢٠١٥ استمرت ، مما أدى إلى معامل جيني يقدر ب ٠,٣٦ في عام ٢٠٢٢ (الإسكوا ، ٢٠٢٣ [٩]).

- ومع ذلك، فإن قياس عدم المساواة في البلد أمر صعب، وتشير التدابير البديلة لمؤشر جيني إلى سيناريو أسوأ عند النظر في مصادر المعلومات المختلفة. وفقا لتقديرات قاعدة بيانات عدم المساواة العالمية، فإن مؤشر جيني الأكثر دقة الذي يمثل الدخل القومي قبل الضرائب سيصل إلى ٠,٥٧ في عام ٢٠٢٢.
- شهد الفقر في مصر، مقاسا بخط الفقر الوطني، اتجاها يزداد سوءا في معظم عقد ٢٠١٠، من ٢٧,٨٪ في عام ٢٠١٥ إلى ٣٢,٥٪ في ٢٠١٧-٢٠١٨. وانعكس هذا الاتجاه على الأقل في ٢٠١٩-٢٠٢٠، عندما انخفض الفقر إلى ٢٩,٧٪، كما أعلن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء بمناسبة اليوم العالمي للقضاء على الفقر في أكتوبر ٢٠٢٢، مرتبطا جزئيا بجهود البلاد لتوسيع المنافع الاجتماعية. خلال هذه الفترة، شهدت مصر تحسنا في مؤشر التنمية البشرية (HDI)، حيث حققت مستوى "التنمية البشرية المرتفعة" في عام ٢٠١٥، ويرجع ذلك أساسا إلى التحسن الكبير في معدلات الالتحاق بالتعليم قبل الجامعي في جميع المراحل، وخاصة في التعليم الابتدائي (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية في مصر، ٢٠٢١[١٠]). وقد توقف التقدم منذ عام ٢٠١٩، بما يتفق مع الاتجاه العالمي لمؤشر التنمية البشرية، الذي كان مشروطا بجائحة كوفيد-١٩.

القوى العاملة. انخفض معدل المشـــاركة في القوى العاملة من ٥٢٪ في عام ٢٠١٢ إلى ٤٣٪ في عام ٢٠٢٠ (الشـــكل ٣,٢). ويخفي المتوســـط فجوة كبيرة بين معدلات مشـــاركة الإناث والذكور في القوى العاملة، والتي كانت على التوالي ١٥٪ و٧٠,٣٪ في عام ٢٠٢٠. قد يرتبط معدل مشـــاركة المرأة المنخفض تاريخيا في عام ٢٠٢٠، من بين عوامل أخرى، بانخفاض التوظيف في القطاع العام، كونه القطاع العام تاريخيا صـاحب العمل الرئيسـي للمرأة المصـرية وخيار العمل الأنسـب لها (برســوم وعبد الله، ٢٠٢٠ [١١]). كان من الممكن أن يدفع تأثير التدابير المنفذة لاحتواء جائحة كوفيد-١٩ النســاء إلى تكريس المزيد من الوقت لرعاية أفراد الأســرة، وإجبارهن على ترك ســوق العمل. وبشـــكل عام، انخفضـــت البطالة في العقد الماضي، لكل من الرجال والنساء. بالنسبة للنساء، كان الانخفاض كبيرا ومستمرا على مر السنين، باستثناء عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٩. ويعكس هذا الانخفاض انخفاض مشـاركة المرأة في القوى العاملة بدلا من زيادة عدد النسـاء العاملات. وبالنسـبة للرجال، لوحظ انخفاض معدلات البطالة إلى جانب اسـتقرار معدلات عمالة الذكور أو انخفاضـها قليلا. تم تسـجيل زيادة في معدل بطالة الذكور بعد جائحة COVID-19، حيث ارتفع المعدل من ٤,٨٪ في عام ٢٠١٩ إلى ٥,٩٪ في عام ٢٠٢٠.

التوظيف. بدأ معدل توظيف الذكور في الاستئناف بعد عام ٢٠١٧، بعد بضع سنوات من الانخفاض، لكن الاتجاه الإيجابي توقف بســبب جائحة COVID-19. بلغ معدل توظيف الرجال ٦٦٪ في عام ٢٠٢٠، مقارنة ب ٧٠,٥٪ في عام ٢٠١٢. على العكس من ذلك، شـهدت عمالة الإناث، التي ظلت مسـتقرة نسـبيا حتى عام ٢٠١٧، انخفاضـا كبيرا اسـتمر حتى عام ٢٠٢٠، عندما وصلت إلى أدنى مستوى لها منذ أكثر من عشر سنوات: كانت ١٢,٣٪ في عام ٢٠٢٠ مقارنة ب ١٨٪ في عام ٢٠١٢.

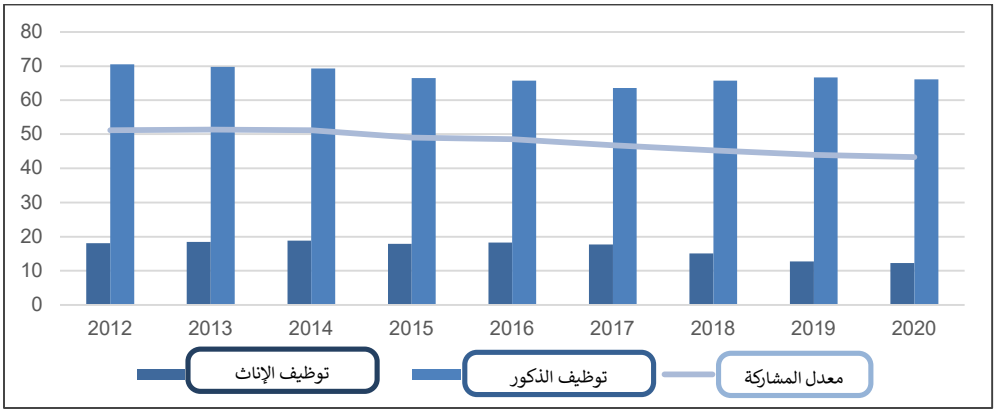
يتم تعريف القوى العاملة في مصــر من قبل غالبية العمال ذوي التعليم المتوســط (٣٧٪)، تليها أولئك الذين لديهم أقل من التعليم الأســاســـي الذين يمثلون ٢٤٪ من العاملين، ومجموعة العمال ذوي التعليم المتقدم (٢٣٪). تمثل العاملات الحاصلات على تعليم متقدم ٤٠٪ من القوى العاملة النسائية، في حين أن العاملات الحاصلات على تعليم متوسط يمثلن ٢٩٪ والعاملات الحاصلات على تعليم أقل من التعليم الأساسي ٢٣٪ (منظمة العمل الدولية، بدون تاريخ.[١٢]).

لا تزال الزراعة المصـدر الرئيسـي للعمالة في مصـر، حيث توفر أكثر من ٢٠٪ من الوظائف القائمة، المنظّمة وغير المنظّمة (الشـكل ٣,٣). وفي حين شـهدت العمالة الزراعية انخفاضـا قويا على مدى العقود الثلاثة الماضـية، فإنها لا تزال مرتفعة بالمقارنة الدولية. تمثل تجارة الجملة والتجزئة والبناء والنقل أكثر من ٣/١ من العمالة في مصـــر. ومع ذلك، شـــهد قطاع التصـــنيع، الذي وفر ١٣٪ من الوظائف في البلاد في عام ٢٠٢٠، زيادة كبيرة على مدى العقود الماضـــية، حيث يدمج جزئيا وظائف من القطاع الزراعي (منظمة العمل الدولية، بدون تاريخ.[١٢]).

يعمل ٧٥٪ من العمال المنظّمين وغير المنظّمين في مصر في الشركات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر (MPED، n.d. [13])، والتي تمثل أكثر من ٩٨٪ من الشـركات العاملة في القطاع الخاص وتسـاهم بنسـبة ٤٣٪ من القيمة المضـافة للبلاد (البنك المركزي، ٢٠٢٣[٤]).

الشكل ٣,٢ تطور إجمالي العمالة في مصر، ٢٠١٢-٢٠٢٠

نسبة العمالة إلى السكان ومعدل المشاركة في القوى العاملة؛ من ١٥ إلى ٦٤ سنة

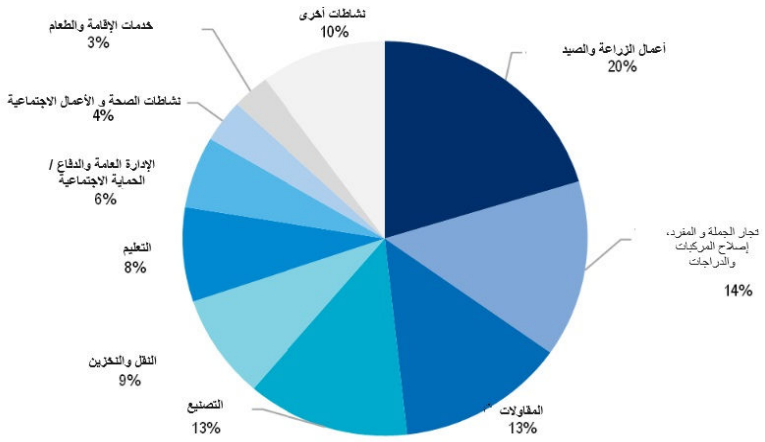


ملاحظة: يشمل إجمالي العمالة كلا من العمالة المنظّمة وغير المنظّمة.

المصدر: إحصائيات منظمة العمل الدولية، قاعدة البيانات الإحصائية للقوى العاملة.

الشكل ٣,٣ العمالة في مصر حسب النشاط الاقتصادي

حصة العمالة (%)، ٢٠٢٠



ملاحظة: تغطي البيانات العمالة المنظّمة وغير المنظّمة. يجري فرز وسيلة الإيضاح حسب القطاع الأكبر إلى الأصغر.

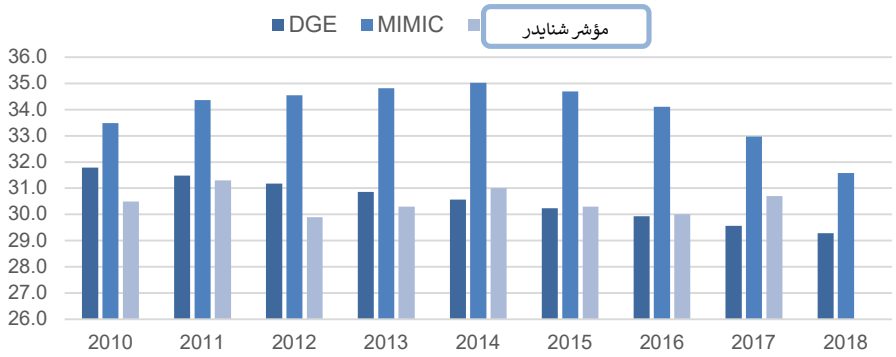
المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - النشرة السنوية للقوى العاملة ٢٠٢٠.

ويمثل الاقتصـاد غير المنظّم حصـة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي. ووفقا لتقديرات نموذجية مختلفة، فقد مثل ما لا يقل عن ٢٩,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي لمصر في عام ٢٠١٨، وما يصل إلى ٥٠٪ كما هو مذكور في التصريحات الأخيرة

الصادرة عن الجهات الفاعلة الاقتصادية المصرية (مصر اليوم، ٢٠١٩[١٦]) (الشكل ٣,٤). وتشير التقديرات المتاحة إلى أن القطاع غير المنظّم في مصر، من حيث الناتج المحلي الإجمالي، هو واحد من أكبر القطاعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأعلى قليلا من المتوسط العالمي للأسواق الناشئة (٢٩٪) (صندوق النقد الدولي، ٢٠٢٢[١٧]). ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن تقييم حجم الاقتصاد غير المنظّم يمثل تحديا بطبيعته.

الشكل ٣,٤ تقديرات حجم الاقتصاد غير المنظّم في مصر

بوصفها نسبة من الناتج المحلي الإجمالي



ملاحظة: تقديرات الإنتاج غير المنظّم المستندة إلى نموذج التوازن العام الديناميكي (% نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي المنظّم)؛ وفق مؤشرات متعددة وأسباب متعددة لتقديرات قائمة على نماذج محاكاة للناتج غير المنظّم (MIMIC).

المصدر: مؤشر شنايدر: مدينا وشنايدر، ٢٠١٩؛ نموذج التوازن العام العشوائي الديناميكي DGE ونماذج محاكاة (MIMIC): إلجين وآخرون، ٢٠٢١.

٣,٢ الإحصاءات الرئيسية ودوافع النشاط غير المنظّم

في تحليل الاقتصاد غير المنظّم، من المهم التمييز بين الوظائف غير المنظّمة والأعمال التجارية غير المنظّمة. وتشمل الوظائف غير المنظّمة أشكالا مختلفة من العمالة تتسم بعدم وجود ترتيبات منظّمة أو عدم كفايتها، وهي قائمة أيضا داخل المؤسسات المنظّمة. يمكن أن تعكس الأعمال التجارية غير المنظّمة الشركات التي تعمل في الغالب خارج حدود الأطر المؤسسية المنظّمة. يتعمق هذا القسم في الإحصاءات الأساسية المتعلقة بكل من الوظائف غير المنظّمة والأعمال التجارية، مع الاعتراف بأهمية البيانات المصنفة لفهم المظاهر المتنوعة للطابع غير المنظّم. والهدف من ذلك هو الكشف عن التحديات والفرص المتميزة المرتبطة بكل فئة، وبالتالي المساهمة في فهم أعمق لمشهد الاقتصاد غير المنظّم في مصر.

٣,٢,١ العمال غير المنظّمين

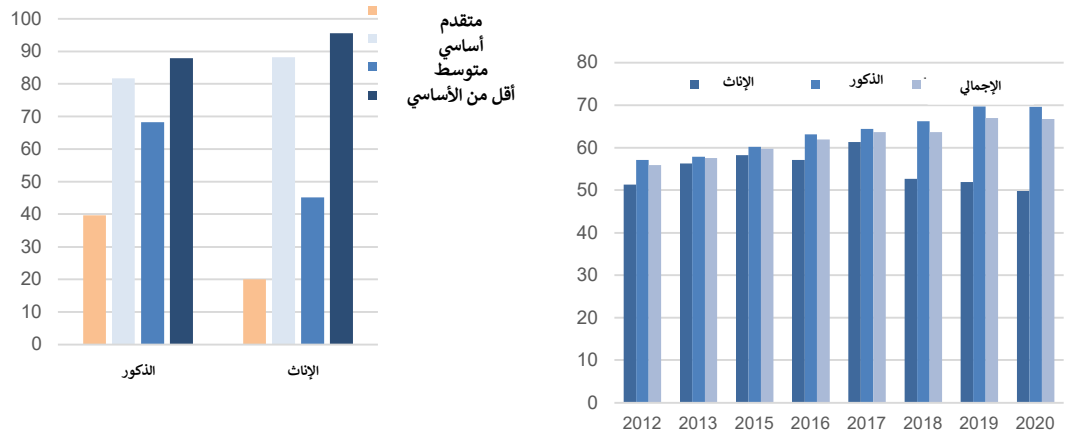
وشهدت حصة العاملين في الاقتصاد غير المنظّم اتجاها متزايدا في العقد الماضي، من ٥٥,٩٪ في عام ٢٠١٢ إلى ٦٦,٧٪ في عام ٢٠٢٠، بقيادة نمو كبير في العمال غير المنظّمين من الذكور. وعلى وجه التحديد، بلغ معدل العمالة غير المنظّمة

٦٩٪ للرجال و٤٩٪ للنساء في عام ٢٠٢٠. وانخفض عدد العاملات في الاقتصاد غير المنظّم، بعد أن وصل إلى نقطة عالية في عام ٢٠١٧ (يمثلن ٦١,٣٪)، إلى أدنى مستوى له خلال العقد، إذ تعمل واحدة فقط من كل اثنتين من النساء العاملات بشكل غير منظّم.

ويتسق هذا مع انخفاض معدل مشاركة المرأة في سوق العمل في مصر، ما أثر بشكل خاص على النساء الأقل تعليماً، اللواتي يمثلن تمثيلًا زائدًا في الاقتصاد غير المنظّم، في حين أن العاملات الحاصلات على تعليم عالٍ زادت حصتهن بشكل كبير بين النساء العاملات: ٢٠٪ من النساء المصريات الحاصلات على تعليم عالٍ عملن في الاقتصاد غير المنظّم عام ٢٠٢٠، مقابل ٤٠٪ من الرجال الحاصلين على تعليم عالٍ. وبالمثل، فإن أقل من واحدة من كل امرأتين من الحاصلات على تعليم متوسط كانت تعمل في وظيفة غير منظّمة مقابل ثلاثة من كل أربعة رجال. وتظل المجموعات التعليمية التي من المرجح أن تعمل في القطاع غير المنظّم هي العمال الحاصلين على تعليم أساسي أو أقل من التعليم الأساسي، إذ تقترب حصصهم من ٩٠٪ لكل من الرجال والنساء، وهو تذكير بالصلة بين القطاع غير المنظّم والوظائف منخفضة المهارات.

الشكل ٣,٥ تطور العمالة غير المنظّمة في مصر

النسبة المئوية لمجموع العمالة، حسب الجنس؛ النسبة المئوية للعمالة غير المنظّمة حسب الجنس ومستوى التعليم



ملاحظة: البيانات لعام ٢٠١٤ غير متوفرة. اسم المؤشرات: معدل العمالة غير المنظّمة حسب الجنس (الرسم البياني الأيسر)؛ معدل العمالة غير المنظّمة حسب الجنس والتعليم (الرسم البياني الأيمن). اعتبارًا من سبتمبر ٢٠٢٣، بيانات عام ٢٠٢٠ قيد المراجعة.

المصدر: إحصائيات منظمة العمل الدولية، قاعدة البيانات الإحصائية للقوى العاملة

ينتشر النشاط غير المنظّم بين الفئتين العمريتين الأكثر ضعفاً: ٩٠٪ من العمال الشباب (١٥ إلى ٢٤ سنة) و٩٣٪ من كبار السن (أكثر من ٦٥ سنة) يعملون في وظائف غير منظّمة (قاعدة بيانات إحصائيات منظمة العدل الدولية، قاعدة بيانات استبيانات القوى العاملة). تبلغ نسبة الشابات العاملات بشكل غير منظّم ٧٤٪، مقابل ٩٢٪ من نظرائهن من الذكور؛

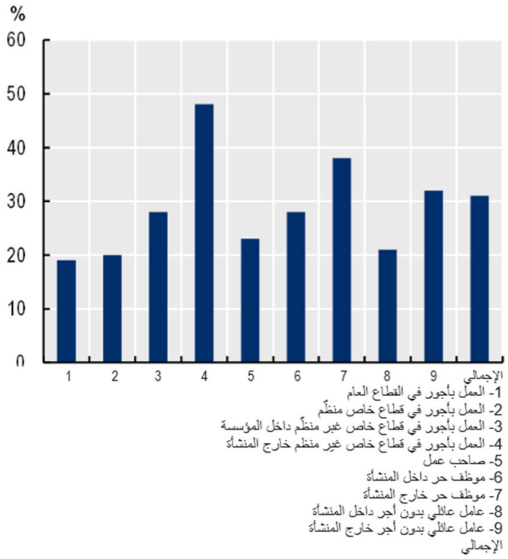
وهو ما يرتبط بفكرة انخفاض عمل الشـــابات العاملات في القطاع العام، إذ لا تنتشـــر الوظائف غير المنظّمة في القطاع العام.

وبما أن القطاع غير المنظّم موجود بشـــكل خاص بين الفئات الضـــعيفة، فهو يرتبط بارتفاع احتمال العيش في فقر. وينطبق هذا بشـــكل خاص على العاملين بأجر في القطاع الخاص غير المنظّم والعاملين لحســـابهم الخاص خارج المؤسسات (الشكل ٣,٦، اللوحة أ)..

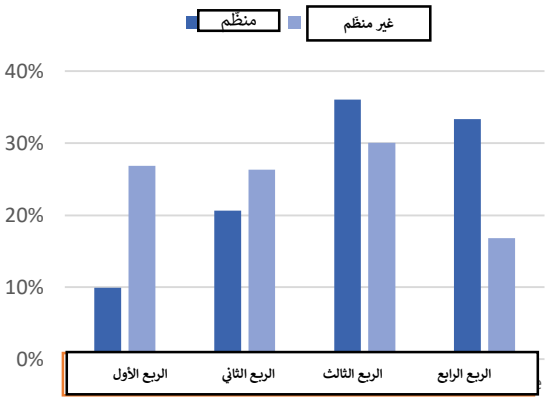
علاوة على ذلك، عند النظر في النتائج التي توصل إليها استطلاع كوفيد-١٩ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يظهر أن ٥٣٪ من المشاركين ضمن الشريحة الربعية الأدنى دخلًا ينخرطون في العمل غير المنظّم، على عكس ٣٠٪ التي لوحظت بين نظرائهم المنظّمين في نفس الشريحة الربعية (الشكل 3.6، اللوحة ب). ومن الجدير بالذكر أن نسبة العمال غير المنظّمين في الربع الأول من الدخل تزيد عن ضعف نسبة العمال المنظّمين. ومع ذلك، فمن المهم تسليط الضوء على أن الفئة الديموغرافية الأكثر انتشارًا في المسح بين العمال غير المنظّمين تنتمي إلى الربع الثالث. ويمكن أن تعزى هذه الملاحظة إلى طريقة أخذ العينات في المســـح، والتي تعتمد على مســـتخدمي الهاتف المحمول، على الرغم من أن مصر تفتخر بمعدل انتشار للهاتف المحمول يقترب من ١٠٠٪. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تشير النسبة المرتفعة بشكل ملحوظ من العمال غير المنظّمين في الشـــريحة الربعية من الدخل الثالث والرابع إلى وجود كبير للمهنيين العاملين لحسابهم الخاص مثل المحامين والأطباء والمحاسبين والمهندسين المعماريين بين العمال غير المنظّمين.

الشكل ٣,٦ الفقر والدخل والعمل غير المنظّم في مصر

لوحة أ: النسبة المئوية للعمال الذين يعيشون بأقل من ١,٣دولارًا أمريكيًا في اليوم، حسب الحالة الوظيفية، ٢٠١٥



لوحة ب: النسبة المئوية للعمال حسب ربع الدخل، ٢٠٢٠-٢٠٢١



ملاحظة: اللوحة أ: خط الفقر الوطني في مصر: العمال الذين يعيشون بأقل من ١,٣ دولار أمريكي في اليوم. اللوحة ب: العمال حسب ربع الدخل: حسابات المؤلف باستخدام البيانات المجمعة التي يتم التحكم فيها بواسطة "المعرف الفردي الفريد" باستخدام ERF (٢٠٢١[٢١])، المسح المشترك لرصد كوفيد-١٩ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للأسر المعيشية (CCMMHH)، نوفمبر ٢٠٢٠، فبراير ٢٠٢١، أبريل ٢٠٢١، يونيو ٢٠٢١، أغسطس ٢٠٢١، الإصدار ٥,٠ من ملفات البيانات المرخصة. عينة CCMMHH هي مستخدمي الهواتف المحمولة الذين تتراوح أعمارهم بين ١٨-٦٤ عامًا، وتغطي أكثر من ٢٠٠٠ أسرة وفرد.

المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠٢١[٢٢])، التقرير الإقليمي حول الوظائف والنمو في شمال أفريقيا ٢٠٢٠؛ إي آر إف (٢٠٢١[٢١]).

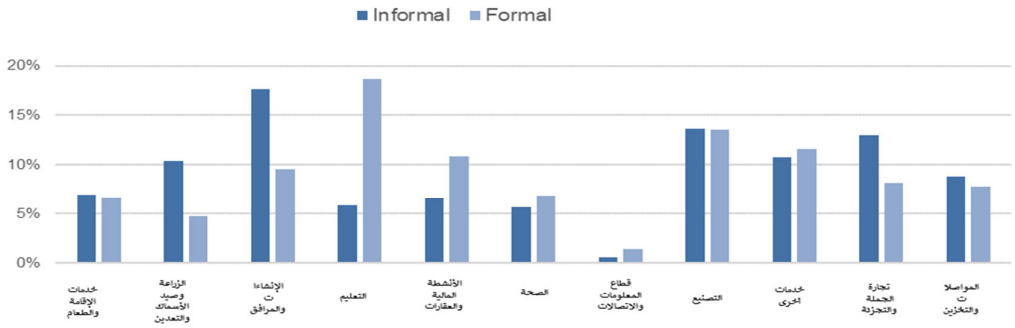
قامت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بتطوير المؤشرات الرئيسية للقطاع غير المنظّم بناءً على قاعدة بيانات الأفراد وأسرهم (KIIbIH)، والتي تستخدم تعريفات منظمة العمل الدولية للعمالة غير المنظّمة والقطاع غير المنظّم وفقًا لقياسات قاعدة بيانات الأفراد وأسرهم (KIIbIH)، كانت التغطية الصحية في مصر بين العمال غير المنظّمين في عام ٢٠١٥ منخفضة نسبيًا مقارنة بالدول النظيرة. وفي حين أن الغالبية العظمى من العمال المنظّمين في البلاد يتمتعون بالتأمين الصحي، لم يكن هذا هو حال أكثر من ٨٥٪ من العمال غير المنظّمين في مصر، وهي حصة مماثلة لنظرائهم في دولة مثل البرازيل (إذ يتمتع ١٢٪ فقط من العمال غير المنظّمين بالتأمين الصحي)، لكنها لا تزال أقل بكثير من دول أخرى مثل إندونيسيا (٣٨٪) وتشيلي (٨٤٪). وكان من المفترض أن تؤدي إصلاحات الضمان الاجتماعي التي جرى تنفيذها في مصر خلال السنوات الماضية إلى زيادة التغطية، ولكن هناك حاجة إلى مزيد من البيانات والمتابعة الشاملة من جانب السلطات من أجل تأكيد أثر الإصلاحات.

ويتوزع العمال غير المنظّمين في مصر بالتساوي نسبيًا بين الأنشطة الاقتصادية الرئيسية في البلاد، أي أن توزيع العمال بين القطاعين المنظّم وغير المنظّم بشكل عام في كل قطاع (الشكل ٣,٧). ومع ذلك، فهناك عدد من الأنشطة التي يكون

فيها العمال غير المنظّمين ممثلين بشـــكل زائد، إذا ما قورنوا بالقطاع المنظّم. وتشـــمل هذه القطاعات البناء والزراعة وتجارة التجزئة، في حين أن التعليم هو النشاط الذي يحظى بأعلى حصة من العمالة المنظّمة.

الشكل ٣,٧ العمالة غير المنظّمة حسب النشاط الاقتصادي في مصر، ٢٠٢٠

توزيع العمالة حسب النشاط الاقتصادي والوضع المنظّم



ملاحظة: تضيف الأسهم إلى ١٠٠ لكل وظيفة منظّمة (غير منظّمة).

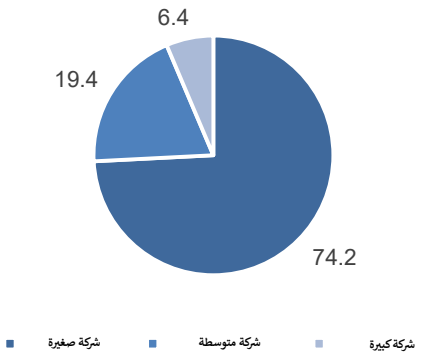
المصدر: دراسة عن حياة الأسر ومعيشتها خلال جائحة كوفيد-١٩ في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (CCMMHH)، حسب منتدى البحوث الاقتصادية ERF

ويمكن أن ترجع أسباب ذلك إلى الصعوبات التي تواجهها الشركات غير المنظّمة في مصر في الامتثال للتكاليف الإدارية المرتفعة، كما رأينا من قبل، فضلا عن تصور عدم وجود فوائد في إضفاء الطابع المنظّم على أعمالها.

وأخيراً، وكما هو الحال في جميع أنحاء العالم، يتركز التوظيف غير المنظّم في مصـــر في الشـــركات الصـــغيرة (٧٤٪ من الوظائف غير المنظّمة) والشركات المتوسطة (١٩٪) (الشكل ٣,٨)

الشكل ٣,٨ العمال غير المنظّمين حسب حجم الشركة في مصر

نسبة العمالة غير المنظّمة، ٢٠١٥



المصدر: المؤشرات الرئيسية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للأنشطة غير المنظّمة بناءً على قاعدة بيانات الأفراد وأسرهم (KIIbIH).

٣,٢,٢ الشركات والأعمال التجارية غير المنظّمة

وفقًا لآخر تعداد اقتصادي مصري أجراه الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء[١٥] ، فإن حوالي ٥٣٪ من المنشآت في البلاد[١٦] (١,٩ مليون) تعتبر أعمالًا غير منظّمة. وإجمالاً، توفر هذه الشركات ٣١٪ (٣,٩ مليون موظف) من الوظائف الحالية في القطاع الخاص في مصر وتمثل ١٢,٨٪ (٢٣٩ مليون جنيه مصري) من القيمة المضافة للقطاع الخاص في البلاد. ويمكن ملاحظة ضعف أداء المؤسسات غير المنظّمة فيما يتعلق بالأعمال التجارية المنظّمة في حصة الأجور داخل القطاعات. وفي حين يمثل العمل في المنشآت غير المنظّمة ثلث إجمالي العمالة الخاصة في المنشآت، فإن الأجور لا تتجاوز ١١,١٪.

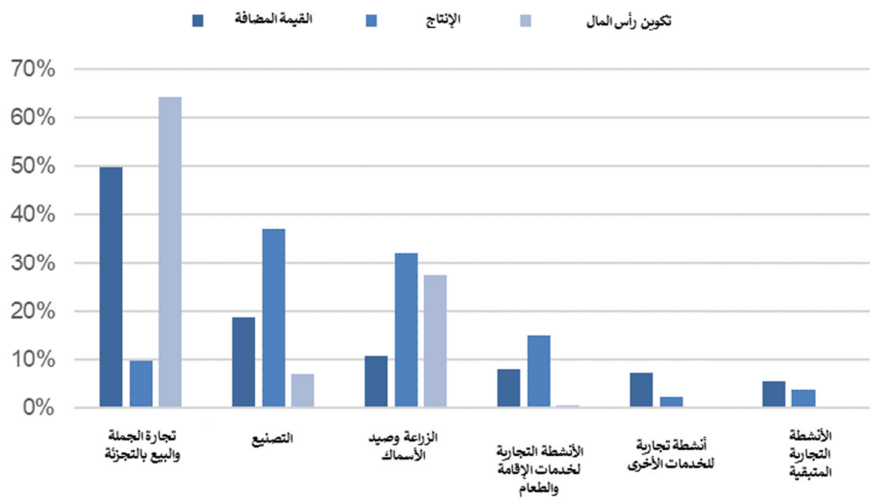
وفيما يتعلق بتوزيع الأعمال حسب النشاط الاقتصادي الرئيسي، تصنف غالبية المنشآت غير المنظّمة على أنها تجارة الجملة والتجزئة (٥٩٪ من إجمالي المنشآت غير المنظّمة)، تليها الصناعات التحويلية (١٤,١٪)، وأنشطة الخدمات الأخرى (١١,٢٪)، والإقامة. (٥,٢٪) والزراعة (٤,٩٪). ومن إذ القيمة المضافة، تساهم تجارة الجملة والتجزئة بنسبة ٥٠٪ من القيمة المضافة لقطاع المؤسسات غير المنظّمة، يليها التصنيع (١٨,٦٪) والزراعة والثروة السمكية (١٠,٧٪).

[١٥] التعداد الاقتصادي المصري ٢٠١٨/٢٠١٧.

[١٦] تستخدم المجموعة الاقتصادية الأوروبية عينة مكونة من ٤٧١٠٠٠ منشأة ما بين كونها منشأة تعمل مؤقتًا وأخرى مغلقة. ولا يجري قياس الأنشطة الاقتصادية خارج المنشأة. ويعرف الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء القطاع غير المنظم بأنه "الوحدات الإنتاجية التي تمارس نشاطًا اقتصاديًا (صناعي، تجاري، خدمي، وغيرها) دون تسجيل إداري، أو تمارس أنشطتها دون الحصول على إذن/ترخيص من الجهات الرسمية المعنية". كما أنهم لا يتمتعون بأي شخصية اعتبارية وفقًا للإجراءات اللازمة لممارسة مثل هذه الأنشطة."

الشكل ٣,٩ المنشآت العشوائية حسب النشاط الاقتصادي، ٢٠١٨

حصة العدد الإجمالي للمنشآت غير المنظّمة، %

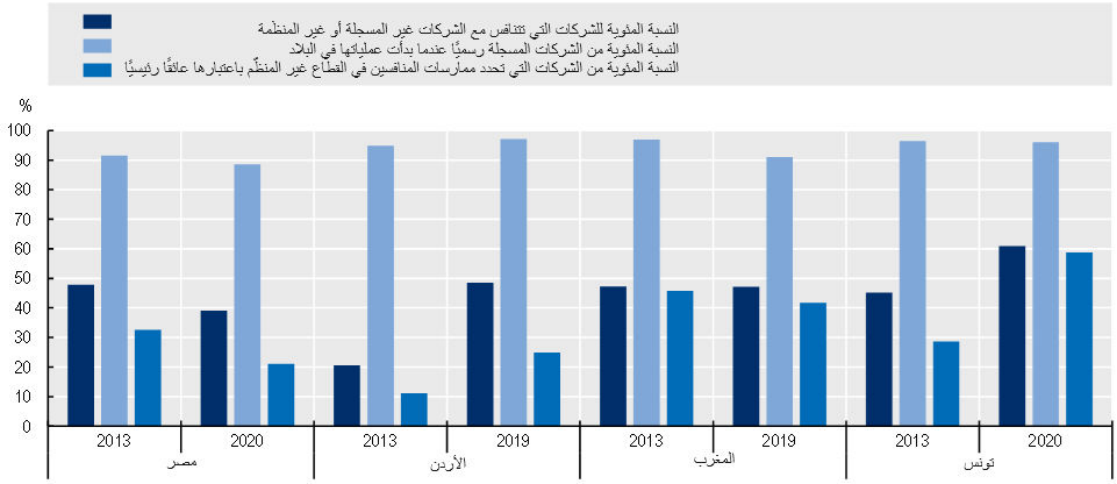


المصدر: التعداد الاقتصادي المصري EEC خلال عامي ٢٠١٧ أو ٢٠١٨.

ارتفعت نسبة الشركات التي بدأت أنشطتها كأعمال تجارية غير منظّمة بشكل طفيف في مصر خلال العقد الماضي وظلت أعلى مما كانت عليه في الاقتصادات الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتشير أحدث البيانات (التي تشير إلى عام ٢٠٢٠) إلى أن نسبة الشركات التي بدأت بشكل غير منظّم ثم أصبحت منظّمة فيما بعد تبلغ حوالي ١٢٪ في مصر، بينما تبلغ على سبيل المثال أقل من ٣٪ في الأردن.

وفي الوقت نفسه، يبدو أن حصة الشركات التي ترى أنها تواجه منافسة غير عادلة من الشركات غير المنظّمة تتناقص بمرور الوقت في مصر، بشكل مختلف عن البلدان الأخرى. ويمكن أن يكون توزيع الأعمال التجارية المنظّمة وغير المنظّمة عبر القطاعات أحد العناصر التي تساعد في تفسير هذه الأنماط.

الشكل ٣,١٠ الشركات والأعمال التجارية والاقتصاد غير المنظّم، مصر واقتصادات مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

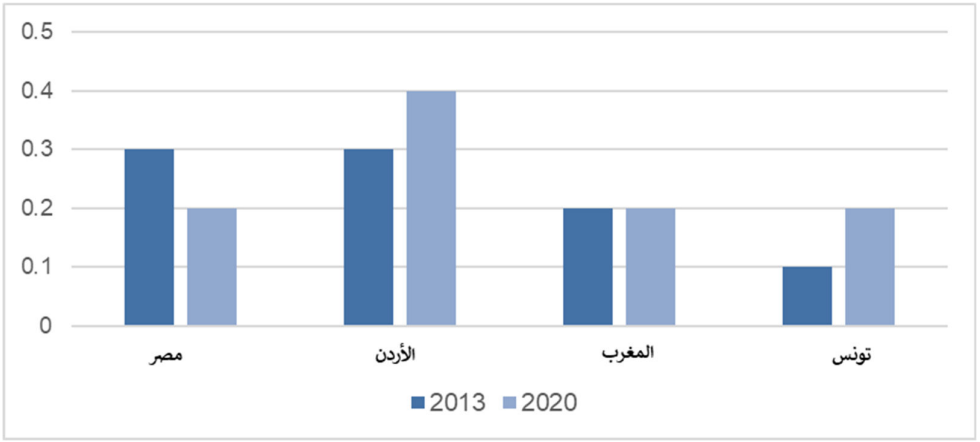


ملاحظة: يجري استهداف الشركات غير الزراعية المنظّمة (المسجلة) التي تضم ٥ موظفين أو أكثر للمقابلة.

المصدر: قاعدة بيانات مسوحات البنك الدولي للمؤسسات.

انخفض الوقت المنقض قبل تسجيل الشركات رسميًا في مصر بين عامي ٢٠١٣ و٢٠٢٠، وهو العام الذي أجرى فيه البنك الدولي أحدث دراسة للشركات في البلاد. من الممكن أيضًا أن الصعوبات المتعلقة بأزمة كوفيد-١٩ لم تنعكس بعد في البيانات، على عكس تونس، إذ لوحظ زيادة في تأخير التسجيل في عام ٢٠٢٠.

الشكل ٣,١١ عدد سنوات عمل الشركة دون تسجيل رسمي



ملاحظة: يجري استهداف الشركات غير الزراعية المنظّمة (المسجلة) التي تضم ٥ موظفين أو أكثر للمقابلة. وقد أُحتسِب هذا المؤشر فقط للشركات المسجلة التي لم يكن لديها تسجيل رسمي عندما بدأت عملياتها في البلاد. هذا ما تشير إليه بيانات الأردن والمغرب إلى عام ٢٠١٩.

المصدر: قاعدة بيانات مسوحات البنك الدولي للمؤسسات.

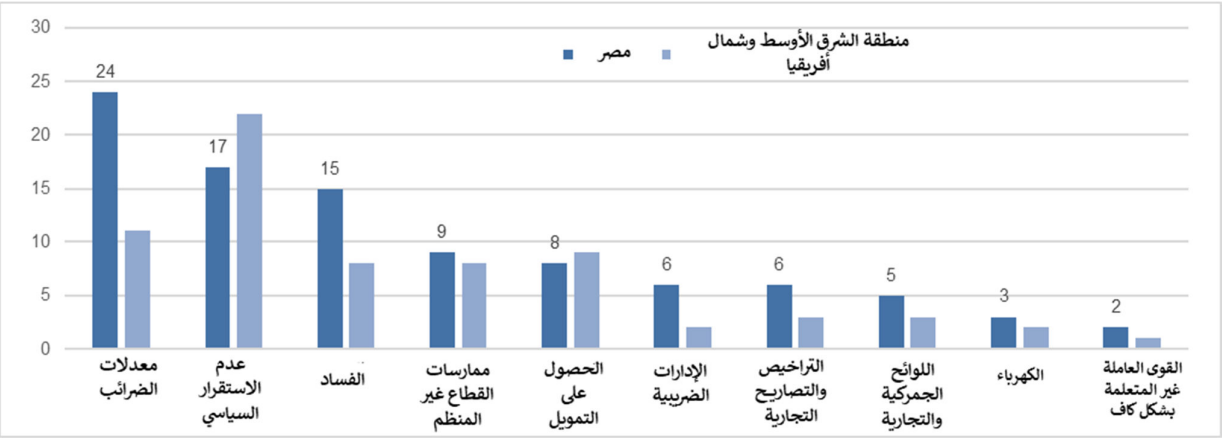
كان المستوى المرتفع لمعدلات الضرائب هو مصدر القلق الرئيسي الذي عبرت عنه الشركات المصرية التي شملها الاستطلاع في عام ٢٠٢٠. وقد أشارت ٢٤٪ من الشركات إلى هذا باعتباره العقبة الأكثر أهمية في بيئة الأعمال، وهي حصة تزيد عن ضعف المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وظهرت سهولة عدم الامتثال في دراسة أجراها بنك التنمية الأفريقي عام ٢٠١٦ عن مصر، إذ أعلن أصحاب العمل إمكانية تجنب إنفاذ قوانين العمل ودفع الضرائب والتأمينات الاجتماعية للموظفين كدافع لاختيار العمل غير المنظّم. بالإضافة إلى ذلك، أشارت الشركات غير المنظّمة إلى أن "توفير الوقت والجهود" كان السبب الأكثر شيوعًا للبقاء في القطاع غير المنظّم، مع عدم وجود فائدة ملحوظة من العمل بشكل منظّم على الجانب الآخر. وفي السنوات الأخيرة، اتخذت مصر عددًا من التدابير لمعالجة هذه المخاوف. وتشمل هذه التدابير إدخال إصلاحات على نظام إدارة الضرائب من وزارة المالية وهيئة الضرائب المصرية لتسهيل تقديم الضرائب ومعالجتها، في إطار المشروع الذي بدأته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ووزارة المالية المصرية لتعزيز تعبئة الموارد المحلية، بما في ذلك الشفافية الضريبية، وذلك بتمويل من الاتحاد الأوروبي (IMF, 2022) (OECD, 2020).

ولا تتمكن الشركات ضمن الاقتصاد غير المنظّم عادةً من الوصول إلى الخدمات المصرفية، وذلك لأنها تفتقر أيضًا إلى الوثائق المناسبة حول مصدر الدخل. وتستخدم المعاملات النقدية على نطاق واسع في مصر، في ظل عدم وجود قيود قانونية على الحد الأقصى لمبلغ المعاملات النقدية. وتشير التقديرات إلى أن ٤٠ % من المعاملات النقدية تجري في القطاع غير المنظّم. (PWC, 2019). وفي بداية عام ٢٠١٩، توقفت الحكومة المصرية عن قبول المعاملات النقدية للمدفوعات التي تزيد قيمتها عن ٥٠٠ جنيه مصري، لتشجيع الشمول المالي وفي الوقت نفسه للانتقال إلى إضفاء الطابع المنظّم.

كما نوقش أيضًا في الفصل التالي ما اتخذه البنك المركزي المصري من مبادرات عدة في السنوات الأخيرة لتسهيل الوصول إلى التمويل وتقديم القروض بأسعار فائدة مدعومة (٥٪)، ما قد يسهل إضفاء الطابع المنظّم على الشركات (OECD, 2020).

الشكل ٣,١٢ أهم عشرة معوقات لبيئة الأعمال في مصر والشرق الأوسط وشمال أفريقيا

النسبة المئوية للشركات التي تعتبر عقبة محددة في بيئة الأعمال هي الأكثر أهمية



ملاحظة: يجري استهداف الشركات غير الزراعية المنظّمة (المسجلة) التي تضم ٥ موظفين أو أكثر للمقابلة. تشير البيانات الخاصة بمصر إلى عام ٢٠٢٠؛ بالنسبة لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأخرى، آخر سنة متاحة. يُطلب من المشاركين اختيار أكبر عائق أمام أعمالهم من قائمة تضم ١٥ عائقًا في بيئة الأعمال.

المصدر: قاعدة بيانات مسوحات البنك الدولي للمؤسسات.

٣,٢,٣ الدوافع

حددت دراسة أجراها بنك التنمية الأفريقي (٢٠١٦[٢٧]) عام ٢٠١٦ ثلاثة أسباب مهمة للقطاع غير المنظّم في مصر، أبرزها عدم كفاية توليد الوظائف المنظّمة من قبل القطاع الخاص المنظّم لاستيعاب القوى العاملة المتنامية في مصر أو استبدال وظائف القطاع المنظّم التي يتم تدميرها. عدم استعداد أصحاب العمل المنظّمين في القطاع الخاص لتوظيف مجموعات معينة من العمال، بسبب عدم تطابق المهارات أو التحيز ؛ واحتمال أن الشباب المتعلم لم يطور اهتماما كافيا بالعمل في القطاع الخاص أو ريادة الأعمال.

وينبغي تحليل هذه العوامل المحركة في سياق الأعباء التنظيمية الإدارية المرتفعة وتكاليف الامتثال في مصر. يشير البنك الدولي (٢٠٢٣[٢٨]) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (يصدر قريبا [٢٩]) إلى العبء التنظيمي المرتفع في مصر كعامل مساهم في الاقتصاد غير المنظّم.

- ويشير تحليل البنك الدولي إلى أن تكاليف بدء النشاط التجاري وتسوية حالات الإعسار في مصر هي من بين أعلى المعدلات في المنطقة، وهي حقيقة تؤدي إلى انخفاض عدد الشركات التي تم إنشاؤها وانخفاض إمكانات النمو للشركات الصغيرة.
- يناقش المسح الاقتصادي الأخير لمصر الذي أجرته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ارتفاع تكاليف العمالة كأحد أهم محركات الاقتصاد غير المنظّم. ويعتقد أن أرباب العمل قد يفضلون عدم تسجيل عمالهم أو الإبلاغ عن دخلهم بأقل من اللازم في ضوء المعدل القانوني المرتفع لاشتراكات الضمان الاجتماعي.

يقدم القسم التالي لمحة عامة عن جهود مصر لإصلاح الأطر التنظيمية والاستراتيجية الوطنية لمعالجة الاقتصاد غير المنظّم في البلاد.

٣,٣ نظرة عامة على الأطر التنظيمية والاستراتيجية الوطنية

باعتباره ظاهرة متعددة الأوجه، يعكس الاقتصاد غير المنظّم في مصر مسار التنمية الاقتصادية في البلاد بالإضافة إلى سياقها الاجتماعي والاقتصادي والمؤسسي المحدد (هاكالتانا وبونيه وغارسيا، ٢٠٢٢[25]). يركز هذا القسم على دور الإطار التنظيمي في مصر، وهو أحد المحركات الرئيسية لاستمرار الأنشطة الاقتصادية غير المنظّمة في معظم الاقتصادات. إن معالجة الفجوات والتحديات القائمة في الإطار التنظيمي للبلاد يحمل في طياته القدرة على مساعدة جهود إضفاء الطابع المنظّم في مصر مع تقديم الدعم إلى القوى العاملة غير المنظّمة على نطاق واسع، خاصة في أوقات الأزمات.

على مدار العقود الماضية، قامت مصر بتنفيذ مبادرات مختلفة لتشجيع الإصلاحات المهمة التي تهدف إلى معالجة أوجه القصور الهيكلية هذه. ويركز هذا القسم بشكل خاص على تحليل الجهود المبذولة في مجالين رئيسيين: تنظيم الأعمال التجارية، والضمان الاجتماعي.

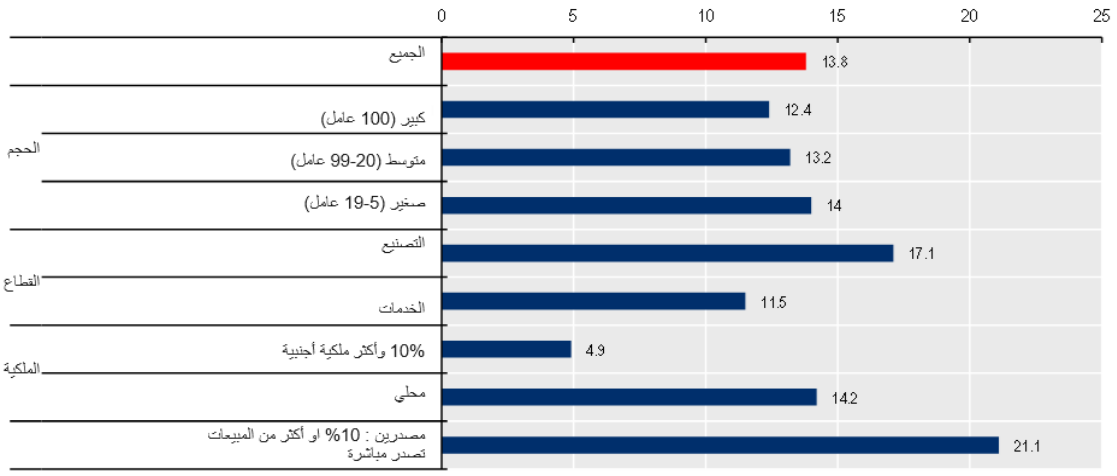
٣,٣,١ قوانين الشركات والأعمال التجارية

ويمكن أن يكون العبء التنظيمي الكبير وتكاليف الامتثال محركا للطابع غير المنظّم، لا سيما بالنسبة للأفراد والمؤسسات ذات رأس المال المحدود والإنتاجية المنخفضة، الذين قد يجدون متطلبات دخول سوق العمل المنظّمة غير قابلة للتحقيق.

ويعرف المسح الاقتصادي الأخير لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في مصر بيئة عمل الشركات في البلاد بأنها تقييدية ويدعو إلى مواصلة الجهود لتخفيف لوائح الأعمال (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، سيصدر قريبا [٢٩]). على سبيل المثال، في مصر، لا يزال الوزن المتطلب لالتزامات الترخيص على الشركات يمثل تحديا كبيرا (الشكل ٣,١٣). ومن العوامل المؤثرة بشكل خاص التكلفة العالية لإدارة الامتثال على الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر، التي تشكل معظم مشهد الأعمال في مصر والتي تعمل بموارد أكثر تقييدا. على الرغم من محاولات التنظيم على أساس حجم الشركة، تشير الأدلة التاريخية إلى عدم فعاليتها ، لأن هذا قد يثبط عن غير قصد نمو الشركات الصغيرة أو يؤدي إلى عواقب غير مقصودة ، مثل عدم الإبلاغ عن الإيرادات أو الموظفين بمجرد تحقيق حجم حرج (Dabla-Norris [31]، ٢٠١٨).

الشكل ٣,١٣القيود الرئيسية التي تواجه الشركات المحلية والمصدرين

النسب المئوية للشركات في مصر التي تحدد تراخيص وتصاريح الأعمال كعائق رئيسي، ٢٠٢٠



ملاحظة: حصة الشركات المجيبة من أصل ٣٠٧٥ شركة شملها الاستطلاع.

المصدر: البنك الدولي (٢٠٢٣[١٩])، مسوحات المؤسسات.

مع إطلاق البرنامج الوطني للإصلاح الهيكلي (NSRP) في عام ٢٠٢١، بدأت مصر في اتخاذ خطوات نحو تعزيز بيئة الأعمال في البلاد، من أجل دعم النمو الذي يقوده القطاع الخاص، وتنويع الاقتصاد. يهدف NSRP (MPED، ٢٠٢١ ([32] إلى تعزيز المرونة الاقتصادية، وتعزيز التوظيف وقابلية التوظيف، ورفع القدرة التنافسية للاقتصاد. ومن شأن تهيئة بيئة تنافسية وصيانة قطاعات الهياكل الأساسية وزيادة تطويرها (مثل مصادر الطاقة والنقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات) أن يحسن وصول الأعمال إلى الأسواق والتمويل، ولا سيما بالنسبة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم ومنظمي المشاريع، وأن يحفز التصنيع والتجارة. يجب أن تساعد البيئة المحسنة أيضا في إضفاء الطابع المنظّم على الأعمال.

إن تبسيط العمليات الإدارية لا يفيد الشركات الكبيرة فحسب، بل إنه أمر محوري لازدهار الشركات الصغيرة. تم قياس الوقت اللازم للحصول على رخصة تشغيل في مصر بحد أدنى ١٤ يوما، على عكس متوسط التسعة أيام في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (البنك الدولي، ٢٠٢٠ [٣٣]). ومن المتوقع أن تؤدي المبادرات الأخيرة، مثل إدخال الهيئة العامة للاستثمار لمنصة إلكترونية في أغسطس ٢٠٢٣، والتي تهدف إلى تسجيل الشركات الجديدة عبر الإنترنت، إلى تقليل الوقت اللازم لإدراج الشركة رسميا في سجل الشركة بشكل كبير، مما قد يؤدي إلى تقصير العملية إلى فترة أقصر بكثير. ولتعزيز هذه العملية، يمكن لمصر اعتماد مبدأ "الصمت هو الموافقة" لتسجيل الأعمال أو ترخيصها، وهي ممارسة تبنتها ما يقرب من نصف دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام ٢٠١٨. ويعني هذا المبدأ ضمنا أن التراخيص تمنح تلقائيا إذا لم تستجب سلطة الترخيص المختصة بحلول نهاية فترة الرد القانونية.

يمثل قانون المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة رقم ١٥٢ لعام ٢٠٢٠ خطوة إيجابية محتملة نحو تسهيل النظام البيئي التنظيمي للأعمال. القانون، الذي حل محل قانون المؤسسات الصغيرة السابق لعام ٢٠٠٤، وقام بتحديث ومواءمة تعريف الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، بناء على حجم الأعمال السنوي ورأس المال المدفوع وأدخل آلية لتحفيز إضفاء الطابع المنظّم على الأعمال. وتشمل الحوافز لإدماج القطاع غير المنظّم في الاقتصاد المنظّم ما يلي:

- آلية للمؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة العاملة في القطاع غير المنظّم قبل صدور القانون رقم ١٥٢ للحصول على ترخيص مؤقت لمدة تصل إلى خمس سنوات بتطبيق مبدأ "السكوت موافقة" والذي يحل محل أي موافقات أو إجراءات قانونية أخرى. وبعد الحصول على الترخيص المؤقت، يتم إيقاف أية إجراءات قضائية، وإعفاء المنشآت من دفع الضرائب عن سنوات التشغيل السابقة. تُعفى المؤسسات العاملة في الاقتصاد غير المنظّم والتي تحصل على ترخيص مؤقت من رسوم الدمغة لمدة ٥ سنوات ومن رسوم التسجيل (مثل رسوم كاتب العدل).
- تحصل المنشآت الجديدة العاملة بعد صدور القانون رقم ١٥٢ على ترخيص مؤقت لمدة عام – يجدد لمدة عام آخر – لحين إصدار الترخيص النهائي، تطبيقاً لمبدأ "السكوت موافقة".

- علاوة على ذلك، يمكن للشـركات التي يقل حجم مبيعاتها عن ١٠،٠٠٠،٠٠٠ جنيه مصـري أن تختار نظاما ضـريبيا مبسطا يحل محل ضريبة الدخل القياسية. بالنسبة للشركات الصغيرة، يتم تحديد الضريبة المستحقة الدفع من خلال تطبيق معدل الضـريبة المقابل على حجم الأعمال السـنوي (إما ٠,٥٪ أو ٠,٧٥٪ أو ١٪ حسـب مسـتوى الدوران). بالنسـبة للشـركات الصـغيرة، يتم تحديد الضـريبة المسـتحقة وفقا لمبالغ المبلغ المقطوع التي تعتمد على مستوى الدوران. وعلاوة على ذلك، يمكن للمؤسسات المرخصة الحصول على عدد من الحوافز الضريبية وغير الضريبية السخية.

- تشـمل الحوافز غير الضـريبية الحوافز المالية وغير المالية للشـركات والمؤسـسـات التي تدعم الشـركات غير المنظّمة نحو انتقالها إلى إضفاء الطابع المنظّم، على سبيل المثال من خلال توفير خدمات الأعمال.

- يتضـــمن القانون إجراءات الحصـــول على الموافقة على مزاولة الأنشـــطة التجارية من خلال مراكز الخدمات المتكاملة والوحدات الخدمية التابعة لجهاز تنمية المشـــروعات المتوســـطة والصـــغيرة ومتناهية الصـــغر (MSMEDA) في المحافظات أو في الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة (GAFI)).

- وتشمل التسهيلات الأخرى، على سبيل المثال، تخصيص ٣٠٪ من الأراضي في المناطق الصناعية والسياحية والمجتمعات الحضـرية للشـركات الصـغيرة والمتوسـطة. ٤٠٪ من المشـتريات العامة تذهب إلى الشـركات الصغيرة والمتوسطة؛ إعفاء المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة من تقديم الضمانات أو الضمانات عند البدء في بناء المشروع حتى الحصول على الأصول اللازمة لممارسة أنشطتها أو تخفيض قيمة الضمانات أو الضـمانات المطلوبة للحصـول على تلك الأصـول؛ إعفاء الشـركات الناشـئة (رواد الأعمال) من رسـوم حقوق النشر، وتحمل جزء من تكلفة تدريب العاملين.

بحلول أغســطس ٢٠٢٢، تمكنت MSMEDA من إضــفاء الطابع المنظّم على حوالي ٧٠٠٠ مشــروع (أي أنشــطة تجارية غير منظّمة) بناء على أحكام القانون الجديد (منير، ٢٠٢٢ [٣٤]). هناك عمل مســتمر من قبل منظمة العمل الدولية للتحقيق فيما إذا كانت آلية الحوافز التي أدخلها القانون رقم ٢٠٢٠/١٥٢ فعالة، من أجل تقييم ما إذا كانت التعديلات ضــرورية لتحسـين الفعالية. وينظر هذا التحليل أيضـا في الدور الذي يلعبه (نقص) الوعي بمبادرات السـياسـة العامة المتاحة في الحد من تـأثير القـانون الأخير. يجـب أن يـدعم القـانون رقم ٢٠٢٠/١٥٢ التقـدم الإيجـابي بـالفعـل الـذي تم إحرازه في تنفيـذ قانونين موجودين مسبقا:

- القانون رقم ٢٠١٧/١٥ بشـأن تبسـيط إجراءات ترخيص المنشـآت الصـناعية، والذي قلل بشـكل كبير من الأعمال الورقية والوقت اللازم لفتح منشــأة صــناعية، أي ٧ أيام للحصــول على ترخيص مقارنة بما يصــل إلى ٦٠٠ يوم سابقا.

- أضـــاف قانون الإفلاس رقم ٢٠١٨/١١، الذي قدم جدولا زمنيا أقصـــر للإجراءات، مرونة للســـعي إلى إعادة تنظيم الأعمال وإلغاء تجريم الإفلاس (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وآخرون، ٢٠٢١ [٢]).

ولا بد من مواصـــلة الجهود التنظيمية لإطلاق العنان لقوى الســـوق وتعزيز توســـع القطاع الخاص. ومن الأهمية بمكان معالجة الحواجز التنظيمية القائمة التي تعوق إنشـاء وتشـغيل الشـركات، مما يعوق إمكانات نموها. وعلاوة على ذلك، لا تزال هناك حاجة ملحة لتخفيف العبء الإجمالي للتراخيص المفروض على الشـــركات، حيث إن المســـتويات الحالية مرتفعة للغاية. ولن يؤدي تبسيط هذه القيود التنظيمية والحد منها إلى تشجيع نشاط ريادة الأعمال فحسب، بل سيسهم أيضا في تهيئة بيئة أكثر ملاءمة لتنمية القطاع الخاص دعما لإضفاء الطابع المنظّم على الأعمال التجارية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ستصدر قريبا [٢٩]).

٣,٣,٢ البيئة القانونية للضمان الاجتماعي

في العقد الماضـي، حققت مصـر تقدما ملحوظا في تحسـين نظام الضـمان الاجتماعي. بدءًا من إنشـاء وزارة الرعاية الاجتماعية والتضـامن الاجتماعي عام ٢٠٠٨، مرورًا باعتماد قانون التأمين الصـحي الشـامل في العام نفسـه ٢٠١٨، وهكذا سـعت الدولة إلى تطوير نظام يغطي جميع مواطنيها[١٧]. ويضـع القانون الأسـاس لتوسـيع نطاق تغطية التأمين الصـحي تدريجيًا ليشـــمل جميع الســـكان - وهو هدف يجري تحقيقه بحلول عام ٢٠٣٢ من خلال مزيج من العناصـــر القائمة على الاشـتراكات وغير القائمة على الاشـتراكات أيضًـا، فضـلًا عن الممولة جزئيًا من الضـرائب غير المباشـرة (بما في ذلك الضرائب على منتجات التبغ والسيارات والطرق السريعة، ورسوم المرور ورخص القيادة).

في أغســـطس ٢٠١٩، اعتمدت الحكومة قانون التأمين الاجتماعي والمعاشـــات (رقم ٢٠١٩/١٤٨) الذي يجمع العاملين في القطاعين العام والخاص، وكذلك العاملين في الاقتصـــاد غير المنظّم، في إطار برنامج واحد للضـــمان الاجتماعي. وعمل القانون على زيادة العقوبات المفروضة على أصحاب العمل غير الملتزمين وخفض معدلات المساهمة لكل من أصحاب العمل والموظفين وربط نمو المعاشـــات التقاعدية بالتضـــخم.[١٨] وهو ما يوســـع التغطية لتشـــمل العمال الموســـميين، والعاملين في المنازل، والعمال الريفيين، والعمال، ما يسـاهم في إضـفاء الطابع المنظّم عليهم. ويشـمل برنامج التأمين كلا من الشيخوخة والعجز والوفاة وحوادث العمل والمرض والبطالة.

كما أدخل القانون ٢٠١٩/١٤٨ أحكاما لتعزيز التحاق العمال غير المنظّمين. وتغطي هذه الأحكام العاملين لحســـابهم الخاص الذين يبقون خارج قطاع الأعمال المنظّم. بالنســـبة لهذه الفئة من العمال، تدفع الحكومة جزء صـــاحب العمل من اشتراكات الضمان الاجتماعي. ومع ذلك، تنطبق هذه الأحكام على عدد محدود من الوظائف المحددة فقط، مما يعني أن النظام لا يستوعب بشكل كامل تنوع أشكال العمل غير المنظّمة (برسوم وسلوانس، ٢٠٢٢[٣٦]). تجري الحكومة عمليات

[١٧] منظمة العمل الدولية| منصة الحماية الاجتماعية(social-protection.org)

[١٨] إصلاح نظام التأمينات الاجتماعية في مصر: كيف يمكن للتغيير في التصميم أن يحفز الالتحاق؟ (wiley.com)

تفتيش على العمل للتحقق من تسجيل الموظفين، ولكن كما هو الحال في البلدان الأخرى، تحدث هذه بشكل أقل تواترا في الشركات الصغيرة ، وهو ما يفسر تغطية الضمان الاجتماعي المنخفضة بشكل غير متناسب بين هذه الشركات (برسوم وسلونيس ، ٢٠٢٢ [٣٦]).

بالإضافة إلى ذلك، تم طرح "شهادة أمان المصريين" كشهادة إيداع مدتها ثلاث سنوات للفئات الضعيفة في الدولة، الذين تتراوح أعمارهم بين ١٩ و٥٩ عامًا. ويديرها بنك مصر وبنك القاهرة والبنك الزراعي المصري والبنك الأهلي المصري، بالتعاون مع شركة مصر لتأمينات الحياة المملوكة للدولة لتوفير التغطية التأمينية للأشخاص الضعفاء، مثل العمال المؤقتين والموسميين والمزارعين والعمال. العمال ذوي الدخل المنخفض (الرئاسة، بدون تاريخ [٣٧]).

كما توجد برامج مساعدة اجتماعية غير قائمة على الاشتراكات. وهناك أيضًا برنامجان رئيسيان للتحويلات النقدية هما برنامج تكافل الذي يستهدف الأسر الفقيرة، وبرنامج كرامة الذي يستهدف كبار السن والمعوقين والأيتام.[١٩] ولمواجهة آثار فيروس كورونا (كوفيد-١٩)، قامت الحكومة في عام ٢٠٢٠ بزيادة ميزانية برامج التحويلات النقدية تكافل وكرامة وزادت عدد المستفيدين إلى ٦٠ ألف أسرة إضافية. وفي سبتمبر ٢٠٢٢، أعلنت وزارة التضامن الاجتماعي أن برنامجي تكافل وكرامة للتحويلات النقدية وصلا إلى ٢٢ مليون مستفيد.[٢٠] وقد جرى تزويد العاملين في الاقتصاد غير المنظّم ممن فقدوا وظائفهم بدفعة شهرية قدرها ٥٠٠ جنيه مصري لمدة ثلاثة أشهر.[٢١] وكان على المتقدمين التسجيل لدى وزارة القوى العاملة، إذ وصل البرنامج إلى ١,٦ مليون مستفيد يعملون في عدة قطاعات.

وتوجد أيضا برامج للمساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات. وهناك برنامجان رئيسيان للتحويلات النقدية هما برنامج تكافل الذي يستهدف الأسر الفقيرة، وبرنامج كرامة الذي يستهدف كبار السن والمعوقين والأيتام (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢٣[٣٥]). لمواجهة آثار COVID-19، زادت الحكومة في عام ٢٠٢٠ ميزانية برنامجي تكافل وكرامة للتحويلات النقدية ووسعت عدد المستفيدين إلى ٦٠٠٠٠ أسرة إضافية. في سبتمبر ٢٠٢٢، أعلنت وزارة التضامن الاجتماعي أن برنامجي تكافل وكرامة للتحويلات النقدية قد وصلا إلى ٢٢ مليون مستفيد (مصر اليوم، ٢٠٢٢[٣٨]). كما تم تزويد العمال غير المنظّمين الذين فقدوا وظائفهم بدفعة شهرية قدرها ٥٠٠ جنيه مصري لمدة ستة أشهر (منظمة الصحة العالمية، ٢٠٢١ [٣٩]). وكان على المتقدمين التسجيل لدى وزارة القوى العاملة، حيث وصل البرنامج إلى ١,٦ مليون مستفيد يعملون في قطاعات متعددة.

إن تقييم تأثير هذه المبادرات سيدعم جهود مصر لتحسين كفاءة ووصول النظام البيئي للضمان الاجتماعي. على سبيل المثال، لم تبحث أي دراسات في آثار إصلاح عام ٢٠١٩ على تعزيز الوظائف المنظّمة. من الممكن أن تكون هذه الآثار

[١٩] منظمة العمل الدولية| منصة الحماية الاجتماعية(social-protection.org)

[٢٠] ميزانية تكافل وكرامة تصل إلى ٢٥ مليار جنيه و٢٢ مليون مستفيد: وزير التضامن الاجتماعي EgyptToday –

[٢١] منظمة الصحة العالمية (٢٠٢١)، إعادة البناء بشكل أكثر عدالة: تحقيق العدالة الصحية في إقليم شرق المتوسط، مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي لشرق المتوسط مع معهد العدالة الصحية والتحالف من أجل بحوث السياسات والنظم الصحية.

محدودة بسبب وجود عتبة الدخل المنخفضة، والتي تصبح مساهمات الضمان الاجتماعي فوقها إلزامية. وربما تكون هذه العتبة قد خلقت مثبطات لزيادة الأجور المنخفضة، وبالتالي خلقت حوافز لأرباب العمل للتقليل من إيرادات الأجور، ولا سيما عندما لا تزيد العتبة بقدر زيادة متوسط الأجور، مما يعرض للخطر تحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي وتغطية التأمين الاجتماعي للعمال ذوي الأجور المنخفضة. وبالتالي فإن إزالة هذه العتبة يمكن أن يكون إيجابيا لزيادة جهود إضفاء الطابع المنظّم. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تستفيد هذه الجهود من زيادة تخفيض معدل اشتراكات الضمان الاجتماعي، الأمر الذي من شأنه أن يوسع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي ويحد من العبء المالي على أصحاب العمل (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ٢٠٢٤[٢٩]).

٣,٤ الملاحظات الختامية

ينبغي أن تستمر مصر في اتخاذ تدابير لتبسيط الإجراءات الإدارية لتسجيل الأعمال التجارية في الآونة الأخيرة، بهدف تسهيل إضفاء الطابع المنظّم على الأعمال التجارية ونمو القطاع الخاص المنظّم. ويشمل ذلك عادة التبسيط التنظيمي؛ تسهيل متطلبات الترخيص والمتطلبات التنظيمية؛ مواصلة تعزيز وتحسين تصميم الأنظمة الضريبية المبسطة (Mas-Montserrat et al.، ٢٠٢٣[40])، وتعزيز الدعم المقدم للشركات الصغيرة والمتوسطة؛ وتحسين فرص الحصول على التمويل (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ستصدر قريبا [٢٩]). وفي هذا السياق، ستحتاج عمليات الإصلاح الجارية، مثل تنفيذ القانون ١٥٢ لعام ٢٠٢٠ للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، إلى تقييمات مفصلة للأثر من أجل ضمان فعاليتها في الحد من عبء الامتثال الإجمالي الذي تواجهه الشركات.

وعلاوة على ذلك، فإن الدعم الاستراتيجي لقطاعات محددة ذات قيمة مضافة عالية يمكن أن يسهل أيضا إضفاء الطابع المنظّم على الأعمال التجارية والعمالة في سياق زيادة القدرة التنافسية. على مدى العقد الماضي، أعطت مصر الأولوية لتدويل اقتصادها من خلال تطوير المناطق الصناعية، مع التركيز على تعزيز التصنيع (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وآخرون، ٢٠٢١[٢]) وتطوير جذب الاستثمار والإمكانات الموجهة للتصدير لأصولها الإقليمية. يمكن أن يكون لهذه الجهود تداعيات إيجابية على ظروف العمل وسبل عيش العمال في البلاد، ويمكن أن تكون ذات صلة بالاقتصاد غير المنظّم ، حيث تشير الأدلة إلى أن فرص التصدير قد تعزز إعادة تخصيص العمال غير المنظّمين للشركات المنظّمة (Artuc، Porto and Rijkers، 2019 [41]) ، وزيادة الأجور والحد من الفقر (McCaig and Pavcnik، 2018 [42]). وبالتوازي مع ذلك، من الضروري توسيع نطاق الحماية القانونية والاجتماعية لتشمل العمال غير المنظّمين مع تحسين نطاق النظام وكفاءته. ولتحقيق هذا الهدف، يمكن لمصر إجراء مزيد من التقييم لتأثير المبادرات الرامية إلى تعزيز نظام الضمان الاجتماعي، مع التركيز على تأثير إصلاح عام ٢٠١٩ على الترقية المنظّمة للوظائف. ويمكن لمصر أن تنظر في إجراء تغييرات في عتبة الدخل، لتجنب خلق حوافز لنقص الإبلاغ، واستكشاف آليات لتوسيع التغطية التأمينية وتخفيف العبء المالي على أصحاب العمل (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ستصدر ٢٠٢٤[٢٩]).

المراجع

AfDB (2016), *Addressing informality in Egypt*, African Development Bank, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Working_paper_-_Addressing_informality_in_Egypt.pdf. [27]

Artuc, E., G. Porto and B. Rijkers (2019), "Trading off the income gains and the inequality costs of trade policy", *Journal of International Economics*, Vol. 120, pp. 1-45, https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2019.05.001. [41]

Barsoum, G. and D. Abdalla (2020), "Still the Employer of Choice: Evolution of Public Sector Employment in Egypt", *Working Papers*, No. 1386, Economic Research Forum, https://erf.org.eg/app/uploads/2020/08/1598519124_314_349569_1386.pdf. [11]

Barsoum, G. and I. Selwaness (2022), "Egypt's reformed social insurance system: How might design change incentivize enrolment?", *International Social Security Review*, Vol. 75/2, pp. 47-74, https://doi.org/10.1111/issr.12294. [36]

CAPMAS (2020), *Annual bulletin of Labor force survey 2020*, Central Agency for Public Mobilization and Statistics - Ministry of Planning, https://censusinfo.capmas.gov.eg/Metadata-en-v4.2/index.php/catalog/575 (accessed on 30 November 2023). [15]

CAPMAS (2018), *Egyptian Economic Census 2017/2018*, Central Agency for Public Mobilization and Statistics, Cairo. [23]

CBE (2023), *CBE Statistics*, Central Bank of Egypt, Cairo, https://www.cbe.org.eg/en/economic-research/economic-reports/monthly-statistical-bulletin. [4]

Dabla-Norris, M. (2018), *Size Dependent Policies, Informality and Misallocation, International Monetary Fund*, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/08/02/Size-Dependent-Policies-Informality-and-Misallocation-46125. [31]

Egypt Today (2022), "Takaful and Karama budget hits LE 25B with 22M beneficiaries: Minister of Social Solidarity", *Egypt Today*, https://www.egypttoday.com/Article/1/119115/Takaful-and-Karama-budget-hits-LE-25B-with-22M-beneficiaries (accessed on 30 November 2023). [38]

Egypt Today (2019), "Informal economy exceeds 50% of Egyptian economy", *Egypt Today*, https://www.egypttoday.com/Article/3/68388/Informal-economy-exceeds-50-of-Egyptian-economy (accessed on 30 November 2023). [16]

Elgin, C. et al. (2021), "DP16497 Understanding Informality", *CEPR Discussion Paper*, No. 16497, CEPR Press, Paris & London, https://cepr.org/publications/dp16497. [19]

ERF (2021), *COVID-19 MENA Monitor Household Survey (CCMMHH)*, Economic Research Forum, http://www.erfdataportal.com/index.php/catalog (accessed on 30 November 2023). [21]

ESCWA (2023), *Inequality in Egypt: facets and challenges*, https://www.unescwa.org/publications/inequality-egypt-facets-challenges. [9]

Hacaltana, J., F. Bonnet and J. Garcia (2022), *Growth, economic structure and informality*, ILO Working Paper, No. 69, https://www.ilo.org/static/english/intserv/working-papers/wp069/index.html. [30]

ILO (2023), *Egypt*, ILO Social Protection Platform, https://www.social-protection.org/gimi/ShowCountryProfile.action?iso=EG (accessed on 30 November 2023). [35]

ILO (2021), *Regional Report on Jobs and Growth in North Africa 2020*, International Labour Organization, Cairo, https://www.ilo.org/africa/information-resources/publications/WCMS_809435/lang--en/index.htm. [22]

ILO (n.d.), *ILOSTAT Data*, ILO. [12]

ILOSTAT (n.d.), *LFS Database*, ILO. [14]

IMF (2023), *World Economic Outlook: A Rocky Recovery*, International Monetary Fund, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023. [8]

IMF (2022), "Informality, development, and business cycle in North Africa", *Departmental Paper*, No. DP/2022/011, International Monetary Fund, Middle East and Central Asia Department, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2022/05/31/Informality-Development-and-the-Business-Cycle-in-North-Africa-464859. [17]

IMF (2016), *IMF Executive Board Approves US$12 billion Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility for Egypt*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/11/PR16501-Egypt-Executive-Board-Approves-12-billion-Extended-Arrangement (accessed on 30 November 2023). [44]

Lopez-Acevedo, G. et al. (2023), *Informality and Inclusive Growth in the Middle East and North Africa - Overview (English)*, World Bank Group, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/099062323201054687/P1773800417ccc08708034034fe0f9418be. [28]

Mas-Montserrat, M. et al. (2023), "The design of presumptive tax regimes", *OECD Taxation Working Papers*, No. 59, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/141239bb-en. [40]

McCaig, B. and N. Pavcnik (2018), "Export Markets and Labor Allocation in a Low-Income Country", *American Economic Review*, Vol. 108/7, pp. 1899-1941, https://doi.org/10.1257/aer.20141096. [42]

Medina, L. and F. Schneider (2019), "Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One", *CESifo Working Paper*, No. 7981, http://www.RePEc.org. [18]

Mounir, H. (2022), "7,000 projects formalised since issuance of Enterprise Development Law: MSMEDA", *Daily News Egypt*, https://www.dailynewsegypt.com/2022/08/04/7000-projects-formalised-since-issuance-of-enterprise-development-law-msmeda/ (accessed on 30 November 2023). [34]

MPED (2022), *Egypt's Minister of Planning and Economic Development participates in the high-level round table on the informal economy in North Africa*, Ministry of Planning and Economic Development, https://www.mped.gov.eg/singlenews?id=1253&lang=en (accessed on 30 November 2023). [20]

MPED (2021), *The Annual Economic Bulletin FY2020/21*, Ministry of Planning and Economic Development, Cairo. [32]

MPED (n.d.), *MPED Data*, Ministry of Planning and Economic Development, Cairo. [13]

OECD (2023), *OECD Economic Outlook, November 2023*, OECD, Paris, https://www.oecd-events.org/oecd-economic-outlook-november-2023/en/. [5]

OECD (2020), "COVID-19 crisis response in MENA countries (COVID-19)", *OECD Policy Responses to Coronavirus*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/4b366396-en. [7]

OECD (2020), *OECD Investment Policy Reviews: Egypt 2020*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9f9c589a-en. [25]

OECD (2020), *OECD Tourism Trends and Policies 2020*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/6b47b985-en. [6]

OECD (2024), *OECD Economic Survey: Egypt 2024*. [29]

OECD et al. (2021), *Production Transformation Policy Review of Egypt: Embracing Change, Achieving Prosperity*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris/United Nations Industrial Development Organization, Vienna/United Nations Economic Commission for Africa, Addis Ababa/United Nations Conference on Trade and Development, Geneva 10, https://doi.org/10.1787/302fec4b-en. [2]

Presidency (n.d.), *Aman El-Masreen Certificate*, The Arab republic of Egypt Presidency, https://www.presidency.eg/en/ (accessed on 30 November 2023). [37]

PWC (2019), *Shedding light on Egypt's shadow economy*. [26]

UN (n.d.), *UNCTAD Statistics*, United Nations. [1]

UN (n.d.), *UNStats*, United Nations. [43]

UNDP/Ministry of Planning and Economic Development of Egypt (2021), *Egypt Human Development Report 2021*, UNDP, Ministry of Planning and Economic Development of Egypt, https://www.undp.org/egypt/publications/egypt-human-development-report-2021 (accessed on 30 November 2023). [10]

WHO (2021), *Build back fairer: achieving health equity in the Eastern Mediterranean Region: report of the commission on social determinants of health in the Eastern Mediterranean Region*, World Health Organization - Regional Office for the Eastern Mediterranean. [39]

World Bank (2023), *Enterprise Surveys*, World Bank, Washington, DC, https://www.enterprisesurveys.org/en/enterprisesurveys (accessed on 30 November 2023). [24]

World Bank (2020), *Enterprise Surveys 2020*, World Bank, Washington, DC, https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2020/egypt. [33]

World Bank (n.d.), *World Development Indicators*, World Bank, Washington, DC. [3]

للمزيد من المطالعة

Al-Ahram Weekly-Ahram Online (2021), Egypt's massive informal economy: Transitioning to formality.
ERF (2020), Ghada Barsoum and Dina Abdalla, “Still the Employer of Choice: Evolution of Public Sector Employment in Egypt”, Working Paper Series.
Krafft C, R. Assaad, K. W. Rahman, and M. Cumanzala (2020), How Do Small Formal and Informal Firms in the Arab Republic of Egypt Compare? World Bank Group Working Paper, https://documents1.worldbank.org/curated/en/324411601923707684/pdf/How-Do-Small-Formal-and-Informal-Firms-in-the-Arab-Republic-of-Egypt-Compare.pdf.
Mazloum, A. (2022), Expanding use of e-wallets in Egypt: Strengthening the social contract one transaction at a time, Middle East Institute, https://www.mei.edu/publications/expanding-use-e-wallets-egypt-strengthening-social-contract-one-transaction-time.
Medina, L., and F. Schneider (2019), “Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One.” CESifo Working Paper 7981, Center for Economic Studies and Ifo Institute for Economic Research, Munich.
Middle East Institute (2020), Mabrouk M., Egypt’s sizeable informal economy complicates its pandemic response.
Mohieldin M. (Ed) (2022*), Financing Sustainable Development in Egypt Report*, Cairo: League of Arab States, https://publications.unescwa.org/projects/fsde/sdgs/pdf/Financing%20Sustainable%20Development%20in%20Egypt_Feb%2028.pdf.
OECD (2021), *Social resilience: moving away from informality to formal employment and businesses*, Issues Paper for MENA-OECD Government- Business Summit https://www.oecd.org/mena/competitiveness/issue-paper-session-4.pdf.
OECD (2020), Informality and Social Protection in the time of COVID-19 https://www.oecd.org/dev/HLM-Thematic-note-Informality-social-protection-post-COVID-19.pdf.
OECD (2017), *Women’s Economic Empowerment in Selected MENA Countries: The Impact of Legal Frameworks in Algeria, Egypt, Jordan, Libya, Morocco and Tunisia*, Competitiveness and Private Sector Development, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279322-en.
UNDP, Human Development Index, https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI.
World Bank, Poverty and Inequality Platform.

ملاحظات

1 UNStats (UN, n.d.[43]): Value Added by Economic Activity, at current prices - US Dollars, data for 2021 (latest data) .

2 UNCTAD (UN, n.d.[1]): Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual

3 https://idsc.gov.eg/Upload/DocumentLibrary/Attachment_E/7139/property-policy-document-eng.pdf

4 Targeting extreme poverty in Egypt: A national priority | The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (2019); World Bank's Poverty and Inequality platform (accessed in December 2023) https://pip.worldbank.org/country-profiles/EGY .

5 See https://english.ahram.org.eg/News/477989.aspx

6كجزء من دعم صـندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٦ ، بدأت الحكومة المصـرية خطة إصـلاح لخفض عجز الميزانية والدين العام (صندوق النقد الدولي ، ٢٠١٦ [٤٤]).

7وفقا لمؤشر شنايدر، مثل الاقتصاد غير المنظّم في الجزائر في عام ٢٠١٧ ٣٢٪ من ناتجها المحلي الإجمالي، والأردن ١٤,٩٪، ولبنان ٢٨,٦٪، والمغرب ٢٩,٢٪، وتونس ٣٥,٦٪ (المدينة المنورة وشنايدر، ٢٠١٩[١٨]).

[8]يستخدم التعداد الاقتصادي المصري عينة من ٤٧١٠٠٠ منشأة عاملة مؤقتا ومغلقة. لا يتم قياس الأنشطة الاقتصادية خارج المنشأة. يعرف الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء القطاع غير المنظّم بأنه "الوحدات الإنتاجية التي تزاول نشاطا اقتصاديا (صناعي، تجاريا، خدميا، إلخ) دون تسجيل إداري، أو تمارس أنشطتها دون الحصول على إذن / ترخيص من الجهات الرسمية المعنية. بالإضافة إلى ذلك، ليس لديهم أي كيان قانوني وفقا للإجراءات اللازمة لممارسة مثل هذه الأنشطة".

[9]يميز القانون الجديد بين الشركات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة حسب رقم الأعمال السنوي (ميكرو: <١ مليون جنيه مصري; صغير: بين ١ مليون و ٥٠ مليون جنيه مصري ؛ المتوسطة: بين ٥٠ مليون و ٢٠٠ مليون جنيه مصري) ، وكذلك رأس المال المتاح المصنف حسب القطاع الصناعي وغير الصناعي (متناهي الصغر جميع القطاعات: <٥٠ ألف جنيه مصري؛ صغير في التصنيع: بين ٥٠ ألف و ٥ مليون جنيه مصري. صغيرة في غير التصنيع: بين ٥٠ ألف و٣ مليون جنيه مصري. متوسطة في التصنيع: بين ٥ ملايين و١٥ مليون جنيه مصري. متوسطة في غير التصنيع: بين ٣ ملايين و٥ ملايين جنيه مصري).

٤. العمل غير المنظّم في العراق

يهدف هذا الفصل إلى توليد فهم أفضل للاقتصاد غير المنظّم في العراق (أي مداه وخصائصه وتنوعه) ويناقش التطورات الأخيرة والجهود التشريعية لمعالجة الاقتصاد غير المنظّم من خلال نهج متعدد السياسات، لا سيما في سياق جائحة كوفيد-١٩. ويهدف إلى تحديد أسباب وعواقب الاقتصاد غير المنظّم، وبناء خط أساس لرصد التقدم المحرز نحو إضفاء الطابع المنظّم، وبناء توافق في الآراء حول حالة الاقتصاد غير المنظّم، وأخيرا، تمهيد الطريق لإجراء مناقشات بين واضعي السياسات والمكونات والشركاء المعنيين بشأن أولويات ومسؤوليات الانتقال إلى جدول أعمال الشكليات.

الرسائل الرئيسية

- اعتبارا من عام ٢٠٢١، كان ما يقرب من ٥,٧٣ مليون شخص يعملون بشكل غير منظّم في العراق، مما يشكل ٦٦,٦٪ من إجمالي العمالة.
- ومن بين هؤلاء، كان ٤,٧٢ مليون في القطاع غير المنظّم، أو ٥٤,٨٪ من إجمالي العمالة. هناك أيضـــا أعداد كبيرة من الأشـخاص الذين يعملون في وظائف غير منظّمة داخل القطاع المنظّم - على سـبيل المثال، أولئك الذين يعملون في الشركات الكبرى أو الوكالات الحكومية دون عقود طويلة الأجل أو مساهمات الضمان الاجتماعي.
- القطاع الخاص، وخاصة في تجارة التجزئة والبناء والنقل، غير منظّم في الغالب. ومن المرجح أن يحصل غير المواطنين على عمل غير منظّم.
- ويرتبط العمل غير المنظّم بالتحصيل العلمي. غالبية العمال الذين لا يحملون شهادات يعملون في وظائف غير منظّمة. معظم العمال الحاصلين على شهادات جامعية يعملون في وظائف منظّمة.
- والرجال (٦٨ في المائة) أكثر احتمالا لشـغل وظائف غير منظّمة من النسـاء (٤٤ في المائة). وقد يعزى هذا التفاوت إلى ارتفاع نسبة النساء العاملات في الوظائف العامة.
- ويقوض انعدام الأمن إمكانية الحصول على التعليم والوظائف ويردع أصحاب العمل والعمال على حد سواء عن الدخول في علاقات عمل منظّمة. الفساد يقوض الثقة في الشكليات. صنفت منظمة الشفافية الدولية العراق في المرتبة ١٥٧ من أصـــل ١٨٠ دولة في عام ٢٠٢٢. إن القدرة الحكومية المحدودة على إنفاذ قوانين التوظيف والأعمال التجارية تفضـــل الاقتصاد غير المنظّم. بيئة تشريعية معقدة، تعيق التمثيل المنظّم وتخلق حالة من عدم اليقين القانوني.
- من جانب الطلب، هناك حوافز محدودة للشركات للتسجيل. وبالإضافة إلى ذلك، تشمل العوامل التي لا تحبذ إضفاء الطابع المنظّم الإجراءات البيروقراطية لتســجيل الأعمال التجارية، ونقص الوعي بين العمال والشـــركات بحقوقهم والتزاماتهم، وعدم الثقة في المؤسـسـات، والناجمة عن الفسـاد المتصـور والتكاليف المرتبطة بالتسـجيل والالتزامات اللاحقة التي تعتبرها الشركات مرتفعة للغاية.
- تمثل القوانين الحالية المتعلقة بالعمل والضـمان الاجتماعي والوحدات الاقتصـادية العديد من نقاط الضـعف، بما في ذلك من حيث عدم وجود بعض اللوائح التنفيذية الرئيسية، والحواجز التي تحول دون حرية تكوين الجمعيات، والتغطية المحدودة (خاصة في حالة الضمان الاجتماعي)، أو من حيث الأعباء المرهقة المفروضة على إضفاء الطابع المنظّم على المؤسـسـات. ومع ذلك، تبذل حاليا جهود كبيرة في مجال الضـمان الاجتماعي ولا سـيما لتوسـيع نطاق وتغطية خطط التأمين الاجتماعي لتشمل العمال غير المنظّمين.

٤,١ الظروف الاقتصادية

عوامل متعددة وواسعة النطاق تساهم في الاقتصاد غير المنظّم في العراق. و إن هذه العوامل تشمل الحواجز المتصلة بهيكل سوق العمل وظروف الاقتصاد الكلي؛ التحديات التي تواجه قدرة الحكومة على تشريع الامتثال وإنفاذه بشكل فعال؛ والحواجز التي تحول دون إضفاء الطابع المنظّم على جانب الطلب، بما في ذلك ما يتعلق بالوعي بالحقوق والواجبات، والحواجز الإدارية والمالية، وعدم وجود حوافز لإضفاء الطابع المنظّم. يحلل هذا الفصل السياق العراقي الفريد للغاية، وتشير النتائج إلى العوامل الرئيسية التي تتطلب اهتماما خاصا في البلاد، بما في ذلك القطاع العام الكبير في سوق العمل، والفساد - الذي يؤدي إلى ثقة محدودة في المؤسسات - وموروثات الصراع والتوترات السياسية، التي تؤثر على بيئة الاقتصاد الكلي، وبالتالي خلق فرص العمل المنظّمة وتطوير الأعمال. ويتطلب ذلك سياسات مصممة خصيصا وقائمة على الأدلة لتعزيز أجندة إضفاء الطابع المنظّم في العراق بشكل فعال.

يعتمد الاقتصاد العراقي بشكل كبير على النفط، الذي ساهم بنسبة ٩٩٪ من الصادرات، و٨٢٪ من الميزانية الحكومية، و٤٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ومع ذلك يمثل أقل من ١٪ من العمالة على مدى العقد الماضي. وخارج قطاع النفط، تساهم الخدمات بأكبر حصة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين تساهم الزراعة بأقل من ١٠٪.

كان للصدمة المزدوجة لوباء كوفيد-١٩ وعدم الاستقرار السياسي تأثير مباشر على الاقتصاد وعلى رفاهية العراقيين، لا سيما بين العمال غير المنظّمين، سواء كموظفين يعملون بشكل غير منظّم أو عمال مستقلين مع أو بدون موظفين يمتلكون أو يديرون مؤسسة غير منظّمة، وأولئك الذين يعملون لحسابهم الخاص. وتسبب الانكماش في كل من القطاعين النفطي وغير النفطي في عام ٢٠٢٠ في حدوث اضطرابات في التوظيف، وزيادة فقدان الوظائف، وانخفاض دخل الأسر. ساهم وضع الاقتصاد الكلي وجائحة COVID-19 بشكل كبير في انخفاض الطلب المحلي، مما أدى إلى خروج العديد من الصناعات الصغيرة من السوق. ومع ذلك، ساهم الانتعاش الاقتصادي الأخير المدعوم بارتفاع أسعار النفط وارتفاع إنتاج النفط بسبب الأزمة الأوكرانية في تراكم بعض الاحتياطيات المالية والاحتياطيات. ومن المتوقع أن تسجل أرصدة المالية العامة والأرصدة الخارجية الناجمة عن الزيادة الأخيرة في أسعار النفط فوائض هذا العام، وأن تنخفض على المدى المتوسط بالتوازي مع اتجاه انخفاض أسعار النفط (صندوق النقد الدولي، ٢٠٢٢[١]).

٤,١,١ الفقر والضعف

قبل كوفيد-١٩، بلغ معدل الفقر ٢٠٪، مع ارتفاع المعدلات بين الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٠ و١٤ عاما مقارنة بالفئات العمرية الأخرى، في حين كان حوالي ٤٢٪ من سكان العراق محرومين في أكثر من بعد من أبعاد الرفاهية (سواء التعليم أو الصحة أو الظروف المعيشية وما إلى ذلك). (اليونيسف، ٢٠١٨[٢]). وفي المقابل، يعيش نحو ٢٥,٨ في المائة من الناس فوق خط الفقر مباشرة، وبالتالي يكونون عرضة للوقوع في براثن الفقر في حالة حدوث صدمات متغيرة أو خاصة. في الواقع، تشير التقديرات إلى ارتفاع معدل الفقر بنسبة ١١,٧٪ بسبب COVID-19، ليصل إلى ٣١,٧٪ في عام ٢٠٢٠ (اليونيسف/البنك الدولي، ٢٠٢٠[٣]). الفقر والضعف مرتفعان بشكل خاص بين العدد الكبير من النازحين قسرا الذين

يعيشــون في العراق. في الواقع، وفقا لنظرة عامة على الاحتياجات الإنســانية للعراق لعام ٢٠٢٢، يحتاج ما يقدر بنحو ٢,٥ مليون نازح أو عائد إلى شكل من أشكال المساعدة الإنسانية، ٤٥٪ منهم أطفال (أو ما يقدر بنحو ١,١ مليون طفل) (مكتب الأمم المتحدة لتنسـيق الشـؤون الإنسـانية، ٢٠٢٢[٤]). ونتيجة لذلك، لا يزال الأطفال معرضـين لمختلف نقاط الضـعف ومخاطر الحماية، بما في ذلك زواج الأطفال وإساءة معاملة الأطفال وعمالة الأطفال.

معدلات التحصيل العلمي في العراق منخفضة نسبيا، حيث أن ٣٣٪ من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٩ عاما غير قـادرين على القراءة والكتـابـة، و٣٣٪ آخرين أكملوا التعليم الابتـدائي فقط (البنـك الـدولي، ٢٠١٧[٥]). وبـالمثـل، فـإن الوصـول إلى الرعاية الصـحية - التي يتم تمويلها إلى حد كبير من القطاع العام - محدود، مع نقص الموظفين والتفاوتات الجغرافية من حيث جودة الخدمات وتوافرها (البنك الدولي، ٢٠١٧[٥]).

٤,١,٢ القوة العاملة

في العراق، يلتحق ٣٩,٥٪ فقط من الســكان الذين تبلغ أعمارهم ١٥ عاما فأكثر بالقوى العاملة (مقارنة بمتوســط معدل المشــاركة في القوى العاملة العالمي البالغ ٥٩,٣٪) (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢٢[6])، مع وجود تفاوتات كبيرة بين الرجال والنسـاء، حيث يوجد ٦٨٪ من الرجال في القوى العاملة مقارنة ب ١٠,٥٪ فقط من النسـاء. ويشـارك في القوى العاملة نحو ٢٦,٥ في المائة فقط من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ عاما.

وفقا لآخر مســح للقوى العاملة أجري في عام ٢٠٢١ILO / KRSO / CSO) ، ٢٠٢٢[7])، يبلغ معدل البطالة ١٦,٥٪ (أو ١,٦ مليون شــخص)، مرة أخرى، مع وجود اختلافات كبيرة حســب العمر والجنس: في حين أن ١٤,٧ من الرجال عاطلون عن العمل، يصل هذا المعدل إلى ٢٨,٢٪ بين النساء، ويصل إلى ٣٥,٨٪ بين الشباب. وفي حين تنخفض معدلات البطالة بين الرجال مع المسـتوى التعليمي حتى المسـتوى الجامعي، فإن البطالة بالنسـبة للنسـاء هي الأدنى بين غير القادرين على القراءة والكتابة، وبين ذوي التحصـيل التعليمي الثانوي. هناك أيضـا اختلافات كبيرة حسـب المنطقة مع أدنى معدلات البطالة التي شوهدت في بابل، بنسبة ٥,٥ ٪، وأعلى المعدلات في نينوى، بنسبة ٣٢,٨ ٪ - أكثر من ستة أضعاف.

القطاعات التي توظف أكبر حصــة من القوى العاملة هي البناء (١٦,٣٪) والإدارة العامة والدفاع (١٥,٩٪) وتجارة الجملة والتجزئة (١٤,٢٪)، في حين تمثل الزراعة والحراجة وصيد الأسماك ٨,٤٪ والصناعات التحويلية ٦,٢٪.

حوالي ٣٧,٩٪ من جميع الوظائف في القطاع العام، في حين يمثل القطاع الخاص ٦١٪ من العمالة (والباقي يعمل في كلا القطاعين، في الشركات المملوكة للدولة، وما إلى ذلك). وتجدر الإشارة إلى أن "القطاع الخاص" يشمل أكثر من الشركات الخاصة وأشباه الشركات، ويشمل المؤسسات غير المسجلة التي كان ينبغي من حيث المبدأ اعتبارها جزءا من "قطاع الأسر المعيشية".

وبالمقارنة مع القطاع العام، يتمتع القطاع الخاص بانخفاض الأمن الوظيفي، والمزايا، وغالبا ما يفتقر إلى العقود المنظّمة. تعتبر العشوائية قضية رئيسية داخل القطاع الخاص في العراق وتؤثر على جودة كل من المنتجات والخدمات

وكذلك الوظائف. ومن المرجح أيضا أن تكون فرص العمل المتاحة للشباب في الاقتصاد غير المنظّم أكثر من الاقتصاد المنظّم. وهذا الانتشار للأنشطة الاقتصادية الصغيرة النطاق في الاقتصاد غير المنظّم، وإن كان يوفر وسيلة للتخفيف في أوقات الأزمات، فإنه سيؤدي على المدى الطويل إلى إدامة الطابع غير المنظّم في سوق العمل إذا لم يتم التصدي له.

٤,٢ نظرة عامة على الأطر التنظيمية والاستراتيجية الوطنية

تم إجراء مجموعة واسعة من الإصلاحات على مدى العقد الماضي لتعزيز الحماية والضمانات القانونية للعمال ولتحسين بيئة الأعمال. ويجري تنفيذ عدد من هذه الإصلاحات، مثل قانون العمل في إقليم كردستان العراق ومشروع قانون المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي للقطاع الخاص. ويقدم هذا المبحث لمحة عامة عن التغطية القانونية ومستوى الحماية التي توفرها التشريعات واللوائح ذات الصلة، مع التركيز على قوانين العمل وقوانين الضمان الاجتماعي والتشريعات التي تنظم حصول اللاجئين على العمل في العراق. كما يستعرض التشريعات ذات الصلة بالوحدات الاقتصادية.

٤,٢,١ البيئة القانونية للعمالة والعمل

ينظم قانون العمل (قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥) ومشروع قانون العمل لإقليم كردستان العراق (اعتباراً من أيلول/سبتمبر ٢٠٢١) علاقات العمالة والعقود وظروف العمل واستحقاقات العاملين في القطاع الخاص. وتشمل القوانين وأحكامها الموضوعية جميع العاملين في القطاع الخاص الذين يتقاضون أجراً أو مكافأة أخرى عن عملهم. ويُقصد بأحكام كلا القانونين أن تنطبق بالتساوي على المشاريع التجارية من جميع الأحجام وعلى جميع القطاعات الاقتصادية والمهنية. وبموجب الشروط العامة الصادرة عن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، يتعين على العراقيين والأجانب أن يكونوا مسجلين لدى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لأغراض الضمان الاجتماعي وضريبة الدخل والحصول على حماية العمل المنصوص عليها في القانون.

يتم تعريف العمال في كلا القانونين على أنهم "كل شخص طبيعي، سواء كان ذكرًا أو أنثى، يعمل تحت إرشاد وإشراف ومراقبة صاحب العمل"، ويستند وجود هذه العلاقة القانونية إلى الوجود الفعلي للعلاقة. في المقابل، يغطي "العمل" أي جهد يبذله العامل مقابل أجر، سواء كان "دائمًا أو عرضيًا أو مؤقتًا أو موسميًا"، ويتم تعريف "الأجر" ليشمل "أي مبلغ أو فائدة مستحقة للعامل مقابل أي عمل يتم تنفيذه". وبالمثل، فإن تعريف "صاحب العمل" في قوانين العمل واسع النطاق، فهو يشمل "أي شخص طبيعي أو كيان قانوني يستخدم عاملًا أو أكثر مقابل أجر من أي نوع". تضمن هذه الضمانات أن جميع العمال في العمل بأجر في القطاع الخاص، سواء المنظّم أو غير المنظّم، مشمولون بالقانون.

لا يقتصر قانون العمل ولا مشروع قانون العمل في إقليم كردستان العراق على المواطنين العراقيين. بل يهدف القانونان صراحة إلى "تنظيم عمل الأجانب الذين يعملون أو يرغبون في العمل في العراق" وهما ينطبقان على "جميع العمال في جمهورية العراق". كما يحظر القانونان التمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو المجتمع الديني أو الرأي

أو المعتقد السـياسـي أو الأصـل أو الجنسـية. إن مجموعات العمال غير المشـمولين بحكم القانون بقانون العمل هي العمال بدون أجر، والعاملين لحسابهم الخاص والخدمة المدنية، والقوات المسلحة، والشرطة، والأمن الداخلي.

وفيما يتعلق بالعقود، لا ينص أي من قانوني العمل صـراحة على الأنواع المختلفة من العقود المسـموح بها. ويسـمح كلا القانونين باستخدام عقود محدودة المدة، وعقود غير محدودة، وعقود من الباطن، وعقود بدوام جزئي، ولكنهما لا يشيران صراحة إلى استخدام العمل العرضي واليومي والمؤقت إلى حد كبير. وهذا يترك مستوى من الغموض يحتاج إلى معالجة من خلال لائحة وزارية.

بموجب قانون العمل لعام ٢٠١٥، ومشـروع قانون إقليم كردسـتان العراق، زادت العقوبات على انتهاكات قانون العمل بشـكل كبير مقارنة بالتشـريعات السـابقة. وتقع مفتشـية العمل داخل وزارة العمل والشـؤون الاجتماعية وتضـم لجان تفتيش ثلاثية مخولة بإجراء عمليات تفتيش في ورش العمل لمراقبة وإنفاذ تطبيق قانون العمل. ويتم تمكين اللجان من الوصول إلى أماكن العمل في جميع أنحاء البلاد دون إشعار مسبق لإجراء الاختبارات؛ وأخذ عينات من مكان العمل؛ وإجبار أرباب العمل والمديرين على إجراء تغييرات حسب الضرورة.

ويحدد قانونا العمل أيضـاً شـروط العمل. والواقع أن تدابير حماية الأجور، بما في ذلك الحق في الحد الأدنى من الأجور، وتنظيم ساعات العمل، والصحة والسلامة المهنيتين، تنطبق بالتساوي على جميع العمال الذين يشملهم قانون العمل. وتنظم اللوائح الوزارية لوائحا محددة تنظم سـاعات العمل اليومية للعمال في بعض المهن والحرف والقطاعات، بما في ذلك الزراعة والعاملين في الأسـرة. ولكن إلى أن تصـدر هذه اللوائح، سـيظل هناك بعض الغموض حول سـاعات العمل بالنسبة لهذه الفئات من العمال. وينظم القانونان أيضاً "عمل المرأة" ويشملان حظراً على العمل الشاق والعمل الليلي، مع بعض الاسـتثناءات. وتطبق تدابير الحماية على عمل المرأة، مما يبرز مبدأ تكافؤ الفرص والمعاملة بين الرجل والمرأة في العمالة والمهن. إن أثر هذه الأحكام على النسـاء اللواتي يرغبن في العمل في هذه القطاعات أو الحرف أو أثناء الليل هو وضعهن في وضع غير مستقر، إذ لا يمكنهن القيام بذلك إلا بشكل غير منظّم ودون حماية قانونية.

٤,٢,٢ البيئة القانونية للضمان الاجتماعي

بموجب الإطار القانوني الحالي للضمان الاجتماعي، القانون رقم ٣٩ لعام ١٩٧١، تم تصور سلسلة من المراسيم لتوسيع نطاق التغطية تدريجيا لتشـمل مجموعات العمال غير المشـمولين. لم تتحقق هذه المراسـيم بسـبب مجموعة من العقبات الإجرائية والسـياسـية والقيود الأمنية. ومن المقرر أن يحل محل هذا القانون مشـروع قانون المعاشـات والتأمينات الاجتماعية لعام ٢٠١٦ (مشـروع القانون)، المعروض على البرلمان، والذي يتم فيه تسـجيل جميع العمال المشـمولين بقانون العمل لعام ٢٠١٥ وتأمينهم في جميع فروع الضـمان الاجتماعي، ويوسـع نطاق التغطية ليشـمل العاملين لحسـابهم الخاص (من خلال التأمين الاختياري، على الرغم من أن هذا لا يزال نقطة نقاش) والعاملين في الاقتصاد غير المنظّم. كما يقدم التأمين ضد البطالة. ويحاول مشروع القانون تغطية الاقتصاد غير المنظّم، بما في ذلك

العمال غير المنظّمين الذين يتم تعريفهم على أنهم "مجموعة من الأفراد والمؤسسات الصغيرة التي تنتج السلع أو تقدم الخدمات وتعمل لحسابها الخاص دون ترخيص".

صوت مجلس النواب في العراق الاتحادي، في أيار/مايو ٢٠٢٣، على اعتماد قانون الضمان الاجتماعي الجديد للعاملين في القطاع الخاص، الذي أدخل إصلاحات بعيدة المدى على نظام الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص.

ويضع القانون الجديد، الذي سيحل محل القانون رقم ٣٩ بشأن المعاشات والتأمينات الاجتماعية للعاملين في القطاع الخاص لعام ١٩٧٩، نظام الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص أكثر انسجاما مع اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢ لعام ١٩٥٢ بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، التي صادقت عليها حكومة العراق رسميا في آذار/مارس ٢٠٢٣.

ويوسع القانون بشكل كبير التغطية القانونية لنظام الضمان الاجتماعي، ليشمل جميع العمال بمن فيهم العمال غير المنظّمين والعاملين لحسابهم الخاص والعاملين في الأسرة المساهمة. كما أنه يوسع نطاق الاستحقاقات لتشمل استحقاقات الأمومة والبطالة لأول مرة. سيوفر القانون أيضا تأمينا صحيا يتم الحصول عليه من مقدمي الخدمات العامة والتعاونية والخاصة.

يوفر قانون الضمان الاجتماعي الجديد بعض أشكال تأمين المعاشات التقاعدية الاختياري ل "الاقتصاد غير المنظّم". واعترافا بعدم تجانس الاقتصاد غير المنظّم والتحديات الكامنة في تعريف العمال في هذه المجموعة، أوصت منظمة العمل الدولية بأن يضع مشروع قانون الضمان الاجتماعي أحكاما متباينة ونهج تغطية تستند إلى نوع ترتيبات العمل للعاملين في الاقتصاد غير المنظّم. على سبيل المثال، تعد معالجة مسألة القدرة على دفع الاشتراكات بين العاملين في القطاع غير المنظّم أمرا أساسيا لضمان الطلب على الضمان الاجتماعي. التزمت مشاريع القوانين بتوجيه التمويل الضريبي لدعم المساهمات لفرع الحماية طويل الأجل (المعاشات التقاعدية والباقين على قيد الحياة والإعاقة طويلة الأجل) للعمال المؤهلين في الاقتصاد غير المنظّم. وتظل إعانة المساهمة بديلا أرخص من تقديم المساعدة الاجتماعية، ولكنها تحدد أيضا هيكل الحوافز بشكل صحيح للأشخاص في سن العمل.

وتسجيل المؤسسات شرط مسبق لتسجيل العمال في الضمان الاجتماعي. يتم التسجيل في الضمان الاجتماعي من خلال إدارة التقاعد والضمان الاجتماعي المحلية في كل محافظة وتعتمد تكلفة التسجيل على عدد الموظفين. ولتسهيل عملية التسجيل، يتضمن موقع وزارة التجارة نظاما إلكترونيا يوجه أصحاب العمل لتسجيل العمال ويتيح مساهمات الدفع الإلكتروني. وبموجب إجراءات جديدة نسبيا، يوجه أرباب العمل، عند تسجيل مؤسسة ما، إلى عملية التسجيل في الضمان الاجتماعي. في حالة عدم وجود رقم تسجيل مؤسسة، لا يمكن لأصحاب العمل التسجيل في صندوق الضمان الاجتماعي، ولا يمكنهم تسجيل العمال الأفراد في المؤسسة في الصندوق. متطلبات التسجيل ليست موحدة حاليا في

جميع المكاتب أو الفروع دون الوطنية، ولكن الوزارة لديها إدارة معلومات الضمان الاجتماعي التي توفر المعلومات والمساعدة.

٤,٢,٣ قوانين تنظيم الوحدات الاقتصادية

أن قانون الشركات رقم ٢١ لعام ١٩٩٧ (بصيغته المعدلة في عام ٢٠٠٤) هو التشريع الرئيسي الذي يحكم المؤسسات في العراق، بما في ذلك إقليم كردستان العراق. ويحكم القانون نوعين من الشركات - شركات القطاع الخاص، والشركات المختلطة (الشركات التي يشترك في تأسيسها أشخاص من القطاع الخاص والقطاع العام، ويمتلك القطاع العام ٢٥٪ على الأقل من رأس المال).

إن قانون ضريبة الدخل الاتحادي رقم ١١٣ لعام ١٩٨٢، (بصيغته المعدلة في عام ٢٠٠٣) هو القانون الرئيسي الذي يحكم الضرائب في العراق. والهيئة العامة للضرائب هي السلطة الضريبية الرئيسية في العراق الاتحادي بينما في إقليم كردستان العراق، السلطة الضريبية الرئيسية هي مديرية ضريبة الدخل. تضمنت عملية التسجيل إخطارًا تلقائيًا إلى الهيئة العامة للضرائب في العراق الاتحادي. في إقليم كردستان العراق، تم الانتهاء من التسجيل سابقًا في وقت تقديم أول إيداع ضريبي للشركات في نهاية السنة المالية. بالإضافة إلى مساهمات الضمان الاجتماعي، يتعين على أرباب العمل حجب الضرائب نيابة عن الموظفين ودفع الضريبة إلى السلطات الضريبية كل شهر (كل ثلاثة اشهر في إقليم كردستان العراق) وكذلك تقديم الإقرارات الضريبية السنوية نيابة عن موظفيهم. وهناك عقوبات على عدم دفع الضرائب أو التأخر في دفع الضرائب لكل من العراق الاتحادي وإقليم كردستان العراق. لقد انتقد أرباب العمل السياسات الضريبية في العراق بسبب افتقارها إلى الشفافية والسماح بالفساد في التحصيل، وبسبب أساليب الحساب السيئة التي لا تتعلق بأرباح المشاريع التجارية وعدم وجود ضرائب عادلة ومنصفة.

٤,٢,٤ الاستراتيجيات والسياسات الوطنية

بالإضافة إلى البيئة التشريعية المذكورة أعلاه، هناك أيضًا خمس استراتيجيات أطلقتها الحكومة العراقية وحكومة إقليم كردستان تهدف إلى تعزيز الاقتصاد والحد من الفقر في العراق، والتي يتم تسليط الضوء عليها كجزء من عملية إضفاء الطابع المنظّم لأن هذه الاستراتيجيات تهدف في جوهرها إلى تعزيز التنمية الاقتصادية من خلال زيادة الوصول إلى الموارد للأعمال التجارية المسجلة منظّما. بعبارة أخرى، تخلق الحوافز المالية لتعزيز إضفاء الطابع المنظّم على الأعمال التجارية. وبدورها، تعزز هذه الاستراتيجيات إضفاء الطابع المنظّم من خلال مطالبة الوحدات الاقتصادية بتقديم نماذج الإقرار الضريبي وتفاصيل عن العمال والمقاولين من أجل الوصول إلى المناقصات الحكومية. يتم توضيح المزيد من التفاصيل حول المبادرات والبرامج الحكومية في الفصل الأخير. وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من وجود لجان داخل وزارة التخطيط (بما في ذلك لجان معنية بتنمية القطاع الخاص) مسؤولة عن رصد التقدم المحرز في تنفيذ الاستراتيجيات، فإن هذه اللجان لا تقدم تقارير عامة منهجية عن التقدم المحرز، مما يعوق تقييم مدى تحقيق أهداف الاستراتيجيات.

- ومؤخرا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٢، في أعقاب الحكومة العراقية المشكلة حديثا، وضع مكتب رئيس الوزراء الآن **برنامجا حكوميا جديدا**. يركز البرنامج على معالجة قضايا البطالة؛ وإيجاد فرص العمل للشابات والشباب؛ وإصلاح القطاعات الاقتصادية والمالية، ولا سيما الزراعة والصناعة والقطاع المصرفي ودعم القطاع الخاص. ويتضمن البرنامج ٢٣ مجالا مختلفا يشمل: مكافحة البطالة وإيجاد فرص العمل؛ والاستثمار؛ والحماية الاجتماعية ومكافحة الفقر؛ وحقوق الإنسان وتمكين المرأة؛ والتشريعات والإصلاحات السياسية. ويسلط البرنامج الضوء أيضا على كيفية إطلاق العنان للإمكانات في بيئة الاستثمار وتوسيع آفاقها من خلال إصلاح وتبسيط الإجراءات المعمول بها في دوائر الاستثمار ودعم المستثمرين لغرض تطوير جميع القطاعات التي يغطيها قانون الاستثمار لخلق فرص عمل للقوة العاملة العراقية. وفي إطار الجهود الرامية إلى معالجة ارتفاع معدلات البطالة، تخطط الحكومة الجديدة القائمة أيضا لتقديم الدعم للقطاعين العام والخاص، فضلا عن تشجيع إنشاء المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم، وتقديم القروض الميسرة، ومتابعة مراحل تنفيذها وإنجازها، وتقديم المشورة والخبرة لضمان نجاحها وتشغيلها. ويسلط البرنامج الحكومي الضوء على إصلاح نظام المساعدة الاجتماعية وإقرار قانون الضمان الاجتماعي والمعاشات التقاعدية باعتبارهما من أولويات هذه الحكومة.

- تم إطلاق **استراتيجية الحد من الفقر** لأول مرة في عام ٢٠١٠، ولكن كان من الصعب تنفيذها بسبب النزاع المسلح. ثم تم تقديم المرحلة الثانية من استراتيجية الحد من الفقر في عام ٢٠١٨ التي تركز على تحسين حياة المواطنين الفقراء. تركز الاستراتيجية الجديدة لاستراتيجية الحد من الفقر على الأمن والاستقرار، والحوكمة الرشيدة، والتوزيع العادل وتنويع المداخيل في ظل اقتصاد السوق، وأخيرا، التخفيف من الآثار السلبية للإصلاحات الاقتصادية على الفقراء. وتطالب استراتيجية الحد من الفقر بالإصلاحات للمساهمة في تحسين مستويات المعيشة، والحماية من المخاطر والأخطار، وتحقيق التمكين الاقتصادي، فضلا عن تحويل العمال غير المهرة الذين لا يتمتعون بالكفاءة إلى مساهمين منتجين ومتكاملين في المجتمع.

- تحدد **استراتيجية تنمية القطاع الخاص** للفترة ٢٠١٤-٢٠٣٠، كما جاء في بيان رؤيتها، تطوير "قطاع خاص وطني قابل للحياة ومزدهر، قادر على المنافسة إقليمياً ومتكامل عالمياً، بقيادة مجتمع الأعمال التجارية، مما يساهم في التنويع الاقتصادي والتنمية المستدامة وخلق فرص العمل". تتضمن هذه الاستراتيجية عناصراً من استراتيجية الحد من الفقر وإطار إعادة الإعمار والتنمية، وتمثل اتفاقًا بين الحكومة وممثلين عن القطاع الخاص وشركاء التنمية الدوليين. تتوخى استراتيجية تنمية القطاع الخاص اتفاقًا متماسكًا ومنسقًا ومتعاونًا بين الحكومة والقطاع الخاص يزيد من فرص العمل. وتهدف استراتيجية تنمية القطاع الخاص إلى تعزيز قدرة القطاع الخاص على تنويع الاقتصاد الوطني غير النفطي والمساهمة في النمو الاقتصادي وتحسين بيئة ممارسة الأعمال التجارية في العراق وكردستان من أجل تعزيز الانتعاش الاقتصادي وزيادة القدرة التنافسية.

وسيدعم تحقيق ذلك الاستثمار في القطاع الخاص والتركيز على العمال العاطلين عن العمل والذين يعيشون بالقرب من خط الفقر أو تحته. يحدد الجدول أدناه الركائز الأربع للخطة، وأهدافها والأنشطة ذات الصلة.

الجدول ٤,١ الركائز الأربع لاستراتيجية تنمية القطاع الخاص

الركيزة	الأهداف	الأنشطة
أولا: فهم القطاع الخاص	إتاحة معلومات دقيقة عن القطاع الخاص المنظّم وغير المنظّم للحكومة والقطاع الخاص، لأغراض التخطيط الاستراتيجي وصنع القرار.	• إجراء دراسات استقصائية للقطاع الخاص المنظّم وغير المنظّم؛ • تطوير نظم المعلومات الحديثة للحكومة وأصحاب المصلحة في القطاع الخاص؛ • إنشاء شبكة من مراكز تسجيل الأعمال التجارية المحلية والتحقق من صحة البيانات؛ • بناء القدرات في الحكومة والقطاع الخاص على أفضل استخدام للمعلومات عند التخطيط والتنفيذ والتتبع والإبلاغ عن التقدم المحرز.
ثانياً: تحسين بيئة الأعمال التجارية	• وضع سياسات وقوانين وأنظمة وإجراءات مبسطة تعزز تنمية القطاع الخاص؛ • تحسين فرص حصول الأعمال التجارية الخاصة على التمويل؛ • وضع حوافز لزيادة الإنتاج والابتكار، وتسجيل الأعمال التجارية، والاستثمار الخاص والعمالة؛ • تحسين نوعية الخدمات التي تقدمها مؤسسات وجمعيات القطاع الخاص إلى الأعمال التجارية؛ • تعزيز مراقبة الجودة، وضمان الجودة، ونظم إصدار الشهادات والتراخيص.	• بدء حوار بين القطاعين العام والخاص، تستشير فيه الحكومة المؤسسات التجارية قبل وضع السياسات والقوانين الجديدة؛ • مراجعة وتبسيط وإصدار قوانين جديدة في الإطار التنظيمي الذي يحكم القطاع الخاص، بهدف الحد من الروتين. • تنقيح القواعد والإجراءات لتحسين إمكانية حصول القطاع الخاص على التمويل؛ • وضع واقتراح سياسات وخطط استراتيجية جديدة تستهدف القطاعات ذات الأولوية التي تدعم مشاركة الأعمال التجارية الخاصة؛ • إدخال حوافز للاستثمارات الجديدة والابتكار وكذلك لزيادة تسجيل الشركات؛ • تعزيز إدارة مراقبة الجودة، وضمان الجودة، ونظم إصدار الشهادات والترخيص؛ • تحصين مؤسسات وجمعيات القطاع الخاص وتغطية خدماتها لأعضائها.
ثالثاً: برنامج تنمية المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة	• تحسين إنتاجية المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم وقدرتها التنافسية؛ • إشراك القطاع الخاص، بما في ذلك المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة والشركات الكبرى، في إعادة هيكلة المشاريع التجارية المملوكة للدولة وتحويلها إلى شركات.	• تقديم خدمات المشورة والمشورة وتخطيط الأعمال والتدريب والربط الشبكي إلى المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة؛ • إنشاء صندوق لتوفير رأس المال الأولي والتمويل الميسر وضمانات القروض للقطاع الخاص لتوسيع نطاق أعماله التجارية، وإنشاء مشاريع تجارية جديدة، وزيادة القدرة التنافسية، وتشجيع روح المبادرة والابتكار؛ • وضع برنامج خاص لتهيئة فرص الأعمال التجارية للقطاع الخاص، بما في ذلك المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم، مع المشاريع التجارية المملوكة للدولة؛

		• تطوير المناطق الصناعية وحاضنات الأعمال التجارية ومراكز تطوير الأعمال التجارية والمبادرات المماثلة. • إنشاء وحدة خاصة لزيادة فرص العمل للنساء وتعزيز الوعي في القطاع الخاص بأهمية المساواة بين الجنسين والشمولية. • إطلاق حملة توعية عامة.
• تتعلق الركيزة الرابعة بتنفيذ الركائز المذكورة أعلاه.		

- تتوقع **الورقة البيضاء للإصلاحات الاقتصادية** لعام ٢٠١٩ عملية إصلاح على مدى ثلاث إلى خمس سنوات كما تنفذها خلية الأزمة للإصلاح المالي والضريبي. يحتوي الكتاب الأبيض على هدفين رئيسيين: الأول، الشروع في برنامج إصلاح فوري لمعالجة عجز الميزانية لخلق حيز مالي لحزمة الإصلاحات متوسطة الأجل؛ والثاني، وضع الاقتصاد والميزانية الاتحادية على مسار مستدام، وبعد ذلك يمكن للعراقيين أن يقرروا ويختاروا الاتجاه الاقتصادي للبلد. يحدد الكتاب الأبيض خمس ركائز أساسية للإصلاح بما في ذلك تحقيق الاستقرار المالي المستدام، وخلق فرص عمل مستدامة، وتحسين البنية التحتية الأساسية، وتعزيز الخدمات الأساسية وحماية الفئات الضعيفة، وأخيرا، تحسين الحوكمة وإدخال التغييرات على الإطار القانوني. إن الأنشطة في إطار هذه الركيزة الأخيرة لها آثار مباشرة على جدول أعمال إضفاء الطابع المنظّم، فهي تشمل:
    - مراجعة وتعديل الإرشادات المنظّمة الخاصة بالعقود الحكومية.
    - إدخال أنظمة الحوكمة الإلكترونية لتعزيز الرقابة على التعاقدات الحكومية وتحصيل الضرائب والجمارك.
    - إدخال نظام الحوكمة الإلكترونية في مجال التعاقد الحكومي والجباية الضريبية والجمركية.
    - الانتهاء من مشروع إنشاء مركز المعلومات الوطني لتسهيل إدخال الخدمات الإلكترونية الحكومية للمواطنين، وأتمتة إجراءات الحصول على الوثائق الرئيسية مثل الجنسية وجوازات السفر والوصول إلى المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي.
- يحدد إقليم كردستان العراق ٢٠٢٠ رؤية تنمية الإقليم والخطوات التي تتخذها حكومة إقليم كردستان لتحسين رفاهية سكانها. يتم تقديم الرؤية عبر أربع ركائز رئيسية تركز على السياسة الاجتماعية والسياسة الاقتصادية والبنية التحتية والحوكمة. تتمثل الأولوية في سوق العمل في الحد من العمالة الناقصة، وتعزيز المهارات، وإصلاح قوانين التأمين الاجتماعي والمعاشات التقاعدية "لضمان حصول العاملين في القطاع الخاص على الحماية والاستحقاقات العادلة التي ستجذب المزيد من السكان العاملين إلى القطاع الخاص". وفي المقابل، تتناول الركيزة الثانية المتعلقة بتمكين نمو القطاع الخاص بشكل مباشر مسألة الوحدات الاقتصادية غير

المنظّمة، إذ أن أحد مؤشرات الرصد الرئيسية هو "الوقت الذي يستغرقه بدء وإغلاق نشاط تجاري منظّم وتكلفة القيام بذلك".

وعلاوة على ذلك، تعكف حكومة العراق حاليا على وضع **سياسة وطنية للعمالة**، إلى جانب الدعم الفني الذي تقدمه منظمة العمل الدولية. وستركز هذه السياسة تركيزا قويا على العمل غير المنظّم في سوق العمل، مع تحديد التدخلات الرئيسية لمواجهة هذا التحدي، نظرا لأهميتها بالنسبة للعمالة على نطاق أوسع. وقد تم الانتهاء من تحليل مفصل لسوق العمل باستخدام نتائج الدراسة الاستقصائية للقوة العاملة، بالإضافة إلى دراسات مواضيعية تكميلية تتعلق بتشخيص العمالة في السياسة الاقتصادية الجديدة من أجل بناء قاعدة معرفية بشأن جانبي العرض والطلب في سوق العمل. وقد تم الاضطلاع بسلسلة من أنشطة بناء القدرات لممثلي الحكومة وأصحاب العمل والعمال، بشأن تحليل مؤشرات سوق العمل، وبشأن تصميم وتنفيذ سياسة عمالة فعالة (بصورة مشتركة ومنفصلة على حد سواء)، وبشأن الإبلاغ الفعال تمشيا مع التزامات العراق بوصفه موقعا على اتفاقية منظمة العمل الدولية ١٢٢. وستقوم اللجنة الفنية، بدعم من منظمة العمل الدولية، بوضع الصيغة النهائية لمشروع وثيقة سياسة العمالة، استنادا إلى نتائج الدراسة الاستقصائية للقوة العاملة والقضايا التي تم تحديدها، والتوصيات المقترحة في تشخيص العمالة، فضلا عن هذا التحليل. وستضع السياسة الاقتصادية الجديدة الأساس لحوار اجتماعي بناء ومستنير من أجل ضمان أن يعمل المستقبل الاقتصادي للعراق لصالح الجميع وألا يتخلف أحد عن الركب.

٤,٣ الإحصاءات الرئيسية ودوافع العمل غير المنظّم

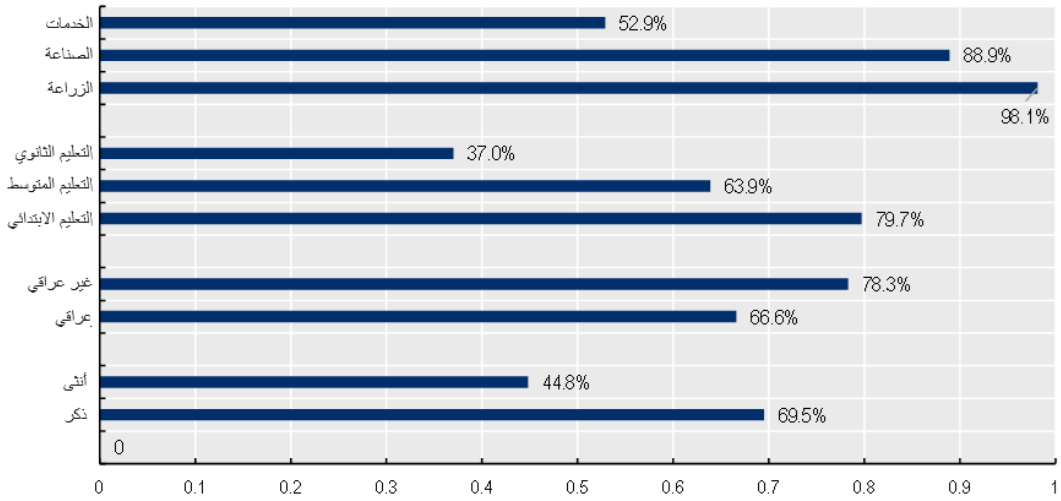
٤,٣,١ الإحصاءات الرئيسية بشأن العمالة غير المنظّمة

تشير الدراسة الاستقصائية للقوة العاملة لعام ٢٠٢١ إلى حجم العمالة غير المنظّمة. وتبين النتائج أن عدد الأشخاص الذين يعملون في وظائف غير منظّمة بلغ ٥ ,٧٣٤ ,٠٠٠ شخص، وهو ما يمثل حوالي الثلثين (٦٦,٦٪) من مجموع العمالة. ومن بين هؤلاء، يعمل حوالي ٤،٧٢٣،٠٠٠ شخص في القطاع غير المنظّم، أي ما يعادل حوالي ٥٤,٨٪ من مجموع العمالة، ولكن كان هناك أيضا عدد كبير من الأشخاص الذين يعملون في وظائف غير منظّمة في القطاع المنظّم (١ ,٠١١ ,٠٠٠ شخص). ومن الأمثلة على هذه الفئة من الأشخاص الموظف الذي يعمل في شركة خاصة كبيرة أو وكالة حكومية بعقد قصير الأجل دون مساهمة من صاحب العمل في الضمان الاجتماعي.

ويبين الشكل ٤,١ حصة العمالة غير المنظّمة بالنسبة إلى فئات معينة من السكان العاملين. ويمكن تفسير النتائج على أنها المخاطر المتباينة للانخراط في العمالة غير المنظّمة من جانب فئات معينة من الأشخاص، معبراً عنها من حيث نوع الجنس، والمواطنة، والتحصيل العلمي، وفرع النشاط الاقتصادي. وتشير البيانات إلى أن الرجال أكثر احتمالا من النساء لشغل وظائف غير منظّمة (٦٨٪ مقابل ٤٤٪، وهو ما قد ينجم عن ارتفاع حصة النساء في العمالة العامة، مقارنة بالحصة

بين الرجال)، وكذلك الأمر بالنسبة لغير المواطنين مقارنة بالمواطنين، الأقل تعليما مقارنة بالأكثر تعليما، العاملين في الزراعة مقارنة بالعاملين في الصناعة أو الخدمات.

الشكل ٤,١ حصة العمالة غير المنظّمة من مجموع العمالة لفئات معينة من السكان العاملين الدراسة الاستقصائية للقوة العاملة في العراق لعام ٢٠٢١

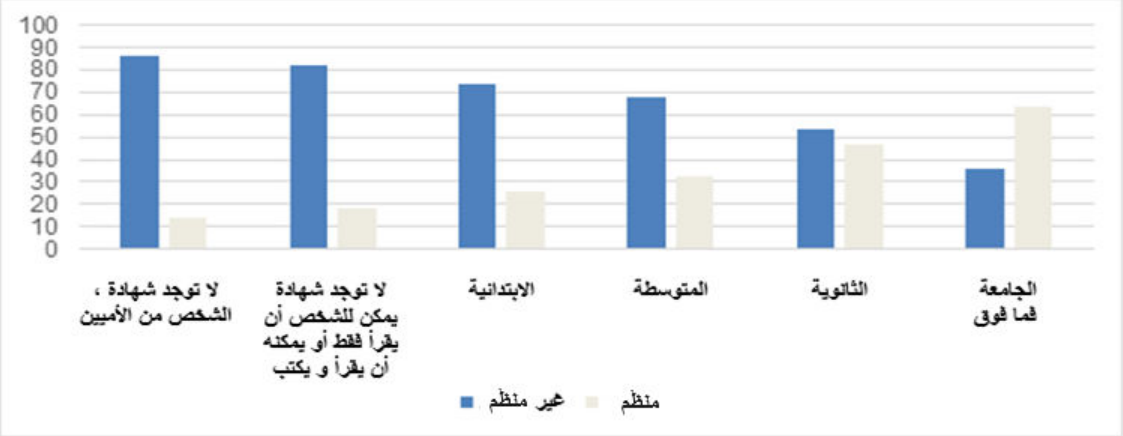


ملاحظة: الزراعة تشمل الزراعة والحراجة وصيد الأسماك؛ وتشمل الصناعة التعدين واستغلال المحاجر، والتصنيع، والكهرباء، والغاز، وإمدادات البخار وتكييف الهواء، وإمدادات المياه، والصرف الصحي، وإدارة النفايات وأنشطة المعالجة، والبناء؛ وتشمل الخدمات تجارة الجملة والتجزئة، وإصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية والفروع المتبقية للنشاط الاقتصادي.

المصدر: LFS 2021.

ويبين الشكل أدناه أيضاً نسبة العاملين حسب مستوى التعليم الكامل والعمل المنظّم أو غير المنظّم. وتشير هذه البيانات إلى أن العمل غير المنظّم يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتحصيل العلمي. فالغالبية العظمى من العمال غير الحائزين على شهادات علمية يعملون في وظائف غير منظّمة، في حين أن غالبية العمال الحائزين على شهادات جامعية يعملون في وظائف منظّمة.

شكل ٤,٢الأشخاص العاملون حسب مستوى التعليم الكامل والعمل المنظّم/غير المنظّم[٢٢]



المصدر: مسح القوى العاملة ٢٠٢١.

٤,٣,٢ الإحصاءات الرئيسية عن القطاع غير المنظّم

إن نشـاط القطاع الخاص غير منظّم في المقام الأول ويتركز في تجارة التجزئة، والبناء، والمنسـوجات، والتجارة، والنقل، والضـيافة، والأغذية، والمواد الكيميائية (IMF, 2017). وتعتبر القاعدة الصـناعية في العراق ضـعيفة وغير متنوعة، وتعاني من سنوات من الإهمال وعدم وجود بيئة أعمال وسياسات صناعية داعمة.

هناك دراسات استقصائية محدودة على مستوى البلاد توفر إحصائيات حديثة وشاملة ومتعمقة حول انتشار المشاريع التجارية غير المنظّمة في العراق. وجدت دراسـة اسـتقصـائية حديثة أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠٢٠ حول المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم، والتي تغطي بغداد والبصرة ونينوى (حيث يوجد ٢٠٪ من المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم في البلاد)، أن ٨٠٪ من المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم غير منظّمة - تعرف بأنها "غير مسـجلة لدى أي كيان" (MOP, CSO, UNDP, USAID, 2021). وجدت الدراسـة الاسـتقصـائية أن معدلات التسـجيل تزداد مع حجم المشـروع التجاري، حيث يتم تسـجيل ١٧,٢٪ فقط من المشـاريع التجارية الصـغرى في أي مؤسسة، مقارنة بنسبة ٣٤,١٪ بين المشاريع التجارية الصغيرة و٦٨,٥٪ بين المشاريع التجارية المتوسطة. في المقابل، كان التسجيل أعلى بين جميع الفئات لدى مصلحة الضرائب، مقارنة بالمؤسسات الأخرى بما في ذلك البلدية المحلية وسـجل الشـركات. وفيما يتعلق بالضـمان الاجتماعي، تم تسـجيل ٠,١٪ من المشـاريع التجارية الصـغرى في الدراسـة الاستقصائية (أو ٢ من أصل ٣٢٢ مشاركا)، بينما تم تسجيل ٠,٦٪ و٥,٦٪ من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (على التوالي).

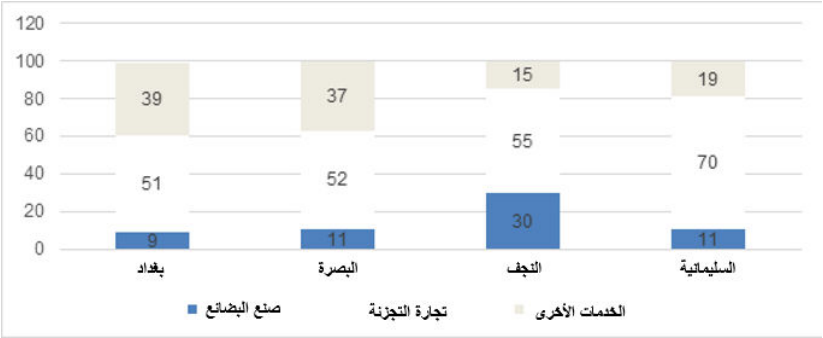
[٢٢] Labour force survey 2021

عند النظر إلى التسجيل حسب القطاع الاقتصادي للنشاط، وجدت الدراسة الاستقصائية أن التسجيل الأعلى هو في المشاريع التجارية في الزراعة ومصايد الأسماك (مدفوعًا إلى حد كبير بالتسجيل لدى الجمعية الزراعية، ومدفوعًا بالخدمات المقدمة لأعضائها)، وكذلك في التجارة والنقل والتخزين، حيث تجاوز التسجيل الثلثين.

إلى حد بعيد، كان السبب الرئيسي الذي قدمته المشاريع التجارية المشاركة لعدم التسجيل هو أنها لا تعتقد أنها مطالبة بالتسجيل (٦٦,٥٪ من المشاركين)، بينما سلط عدد أقل الضوء على أنهم يفتقرون إلى المعرفة أو الفهم لعملية التسجيل (٦,٥٪) أو أن رسوم التسجيل كانت مرتفعة (٣,٥٪).

وتم الحصول على المزيد من البيانات عن خصائص الأعمال التجارية غير المنظّمة من خلال دراسة استقصائية أجراها البنك الدولي عن مؤسسات القطاع غير المنظّم في عام ٢٠٢١، جمعت بيانات من أربع مناطق حضرية في العراق، هي بغداد والبصرة والنجف والسليمانية (World Bank, 2021). وتناولت الدراسة الاستقصائية أيضا أسباب عدم التسجيل رسميا، وزودت المشاركين بقائمة من الخيارات. وأبرزت النتائج أن نسبة عالية من المشاركين أفادوا بأن الضرائب وعمليات التفتيش والرشاوى والافتقار إلى الاستحقاقات هي الأسباب الأساسية لعدم التسجيل رسميا. كما رصدت الدراسة الاستقصائية القطاعات التي تعمل فيها تلك المشاريع التجارية، مشيرة إلى أن غالبية تلك المشاريع التجارية تعمل في تجارة التجزئة (إعادة بيع السلع).

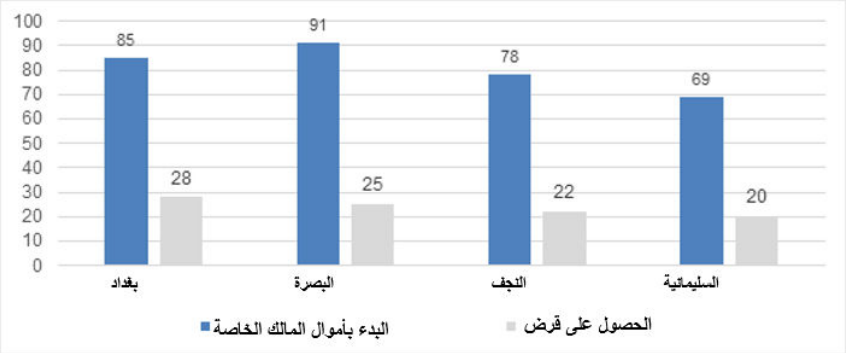
الشكل ٤,٣ النسبة المئوية للأعمال التجارية عبر القطاعات



المصدر: World Bank, 2021.

كما وجد البحث أن الغالبية العظمى من الأعمال التجارية غير المنظّمة التي شملتها الدراسة الاستقصائية قد بدأت باستخدام أموال المالك الخاصة، في مقابل الحصول على التمويل، الذي يعد الوصول إليه عادة محدودا بالنسبة للأعمال التجارية غير المنظّمة. والواقع أن أقل من ثلث الأعمال التجارية التي شملتها الدراسة الاستقصائية حصلت على القروض.

الشكل ٤,٤ النسبة المئوية للأعمال التجارية غير المنظّمة التي بدأت بأموال المالك أو الحصول على القروض



المصدر: World Bank, 2021.

٤,٣,٣ دوافع الاقتصاد غير المنظّم

حدد تشـــخيص عدم الانتظام أجرته منظمة العمل الدولية في العراق في عام ٢٠٢١ بناء على مراجعة مكتبية ومقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين وجمع البيانات النوعية الأولية مع العمال وأصحاب العمل بعض الدوافع الرئيسية للقطاع غير المنظّم في البلاد. وقد قســمت هذه إلى ثلاث فئات رئيســية هي: الدوافع الســياقية الوطنية؛ والعوامل المحركة الســياقية الوطنية؛ والعوامل المحركة للســياق. الحواجز المتعلقة بقدرة الحكومة؛ والحواجز على جانب الطلب - أي الحواجز المتعلقة بوضع العمال وأصحاب العمل (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢١[١١]). وكثير منها وثيق الصلة بفهم التصور الواسع الانتشار لعدم فعالية المبادرات المذكورة أعلاه في التصدي لتحدي الاقتصاد غير المنظّم. يتم تلخيصها بإيجاز أدناه وتكملها نتائج من مقابلات المخبرين الرئيسيين التي أجريت كجزء من هذا المشروع.

الحواجز في جانب العرض

إن العامل الأول الذي يؤثر على القطاع غير المنظّم في العراق هو الوضــع الأمني الســائد. والواقع أن النفوذ المتزايد للجماعات المسلحة واستخدام العنف لحل النزاعات أو الوصول إلى الموارد لا يزال يشكل تحدياً مستمراً في العراق، وقد تســبب هذا في إلحاق أضــرار جســيمة بعمل المؤســســات، والأنشــطة التجارية في القطاع الخاص، والعمالة، وحجم ومستوى إضفاء الطابع المنظّم. وهناك عدة قنوات يؤثر من خلالها الوضع الأمني على عملية إضفاء الطابع المنظّم. فأولا، أثر الوضــع الأمني على مســتويات التعليم، وهو ما يؤثر على حجم المهارات في القوة العاملة، الأمر الذي يحد من فرص الداخلين إلى سوق العمل في العثور على عمل لائق. كما أدى الوضع الأمني إلى ارتفاع معدلات الفقر والضعف، وهو أحد الدوافع الرئيسية المعروفة للعمل غير المنظّم، لأن الخيارات الأفضل المتاحة للعمال محدودة.

كما حددت المقابلات التي أجريت مع مزودي المعلومات الرئيسيين أن تقلب الوضع الأمني يؤدي أيضًا إلى عدم اليقين بشأن الآفاق الاقتصادية المستقبلية، ويؤثر سلبًا على رغبة صاحب العمل في إضفاء الطابع المنظّم على عماله وتزويدهم بالعقود.

والعنصر الثاني الذي تم تحديده في التشخيص غير المنظّم هو مستوى الفساد السائد في العراق، والذي من المسلم به عموما أنه يرتبط بنشاط الاقتصاد غير المنظّم. والواقع أن العراق احتل المرتبة ١٥٧ من بين ١٨٠ دولة في مؤشر تصورات الفساد السنوي الصادر عن منظمة الشفافية الدولية في عام ٢٠٢١ (في حين احتل الأردن المرتبة ٥٨ ومصر المرتبة ١١٧) (Transparency International, 2021). إن الفساد ـــ بما في ذلك ما يتصل بسوء تخصيص الموارد المالية الحكومية ـــ في العراق يؤدي إلى غياب القدرة والتنسيق والتخصيص الواضح للمسؤوليات والموارد. وهذا يؤدي إلى انخفاض القدرة على التخطيط المالي والإداري وعدم الكفاءة في التنفيذ، وسوء إدارة الموارد، والافتقار إلى الشفافية والمساءلة، وعدم اكتمال عملية اللامركزية. وبالتالي، فإن رجال الأعمال يدرجون الفساد باستمرار باعتباره واحداً من أشد العقبات التي تحول دون ممارسة الأعمال التجارية في العراق وفقاً للبنك الدولي، حيث من المرجح أن تكون الأنشطة التجارية في مثل هذه البيئة مكلفة، وهو ما قد يفسر نمو الاقتصاد غير المنظّم.

الحاجز الثالث هو قدرة الحكومة، التي لا يقوضها الفساد فحسب، بل أيضًا الموارد المالية والبشرية المحدودة. فمن ناحية، لا تملك الحكومة العراقية ولا حكومة إقليم كردستان البيانات عن المشاريع التجارية غير المسجلة، مما يمثل تحديًا لمعالجة نشاط القطاع غير المنظّم. في المقابل، تتمتع الحكومة بقدرة محدودة على إنفاذ أحكام القوانين المطبقة على التوظيف والأعمال. تواجه مفتشية العمل في العراق عددًا من التحديات التي تعيق قدرتها على المساهمة في إضفاء الطابع المنظّم على سوق العمل من خلال التفتيش الفعال، لا سيما بسبب محدودية القوة العاملة المطلوبة لإجراء التفتيش. في حين أن مبادرة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لتعزيز الإنفاذ هي مبادرة ممتازة في الاتجاه الصحيح، إلا أن الفجوة بين ما هو مطلوب وما هو متاح لا تزال شاسعة. في المقابل، هناك أيضًا تقارير عن سوء الحوكمة داخل تفتيش العمل. هذه العناصر، إلى جانب التكنولوجيا والأدوات القديمة المتاحة لتفتيش العمل، تعني أن الوكالة قد ركزت طاقتها إلى حد كبير على مراقبة المؤسسات المنظّمة والمسجلة الأكبر، وأن عددًا كبيرًا من المشاريع التجارية الصغرى والصغيرة والمتوسطة غير المسجلة والعمالة غير المنظّمة لا تزال إلى حد كبير خارج نطاق تفتيش العمل في الممارسة العملية. أخيرًا، ورد أيضًا في التشخيص غير المنظّم أن المحاكم ليس لديها فعليًا أية صلاحيات للإنفاذ في الممارسة العملية فيما يتعلق بنزاعات العمل التي تحد من استخدام العمال لآليات حل النزاعات المنظّمة.

كما تم تحديد البيئة التشريعية كدافع غير رسمي، إما بسبب التقادم أو القيود التي تفرضها القوانين القائمة أو عدم وجود لوائح تنفيذية. أولاً، يعاني الحوار الاجتماعي في العراق من عدم وجود بيئة قانونية داعمة، والعمال غير المنظّمين غير ممثلين إلى حد كبير من قبل منظمات العمل المنظّمة والنقابات العمالية. هناك تحد آخر يتمثل في عدم وجود لوائح تنفيذية، مما يعيق التطبيق الفعال للقوانين. في الواقع، هناك عدد كبير من الأحكام في قانون العمل الاتحادي تتوخى وتتطلب صياغة اللوائح التنفيذية، ولكن معظم اللوائح المتوقعة لم تتم بعد صياغتها أو إصدارها. وهذا يساهم في عدم اليقين القانوني والتحديات في تطبيق وإنفاذ القانون. في المقابل، لا تلبي بعض اللوائح وقوانين تسجيل الأعمال التجارية القائمة احتياجات أصحاب الأعمال. على سبيل المثال، لا يوجد قانون لإضفاء الطابع المنظّم على الأعمال التجارية التي تعمل لحسابها الخاص والمالكة الوحيدة مع غرفة التجارة، ويتم تحديد القوانين واللوائح الحالية على أنها

تحد من فرص نمو وحدات الأعمال الاقتصـــادية الجديدة مثل خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصـــالات والخدمات الاستشارية الاجتماعية والاقتصادية.

وثمة تحد آخر يتعلق بالافتقار إلى الحوافز، ولا سيما بالنسبة لأرباب العمل، لتسجيل أعمالهم التجارية. ويرتبط هذا أيضًا بمســـألة الثقة، ولكن أيضًـــا بالنقص الملحوظ في الخدمات العامة التي تهدف الضـــرائب إلى تمويلها، ومن حيث الاسـتحقاقات والخدمات المتاحة للأعمال التجارية المسـجلة. وتشـمل هذه، على سـبيل المثال، الإعفاءات الضـريبية، ولكن الأهم من ذلك أيضـــا، إمكانية الحصـــول على التمويل والائتمان - التي تم تحديدها في المقابلات باعتبارها حاجة أساسية للعديد من المشاريع التجارية.

وأخيرا، تفرض العمليات الإدارية المطلوبة لتسجيل الأعمال التجارية متطلبات بيروقراطية ثقيلة تمثل، إلى جانب الوقت اللازم لإتمامها، عائقا أمام التســـجيل وإضـــفاء الطابع المنظّم. والواقع أن عمليات تســـجيل الأعمال التجارية لا تزال بيروقراطية إلى حد كبير ويصعب التنقل فيها، حتى مع إدخال النظام الإلكتروني لتسجيل الأعمال التجارية، الذي قيل إنه غير فعال. وتعتبر الإجراءات الإدارية معقدة بسبب أساليب العمل التي عفا عليها الزمن، والافتقار إلى القدرات، والافتقار إلى اســـتخدام التكنولوجيا، والإفراط في مركزية الســـلطة، وعدم إمكانية الوصـــول إلى الخدمات، والمحســـوبية، وعدم الكفاءة/التأخر في اتخاذ القرارات، والعرقلة البيروقراطية، وإسـاءة اسـتعمال السـلطة. وبسـبب تعقيد الإجراءات، أشـار بعض المشـاركين (في الدراسـة الاسـتقصـائية) إلى الحاجة إلى إنشـاء إدارة محددة في الشـركة لإدارة عملية التسـجيل، أو الاستعانة بمحامين للقيام بذلك، وهو أمر مكلف. وأشار المشاركون بدورهم إلى قلة الدعم المقدم إلى المشاريع التجارية الصغيرة للتسجيل، سواء من الحكومة أو من منظمات أرباب العمل. وحتى عندما تكون الشركة مسجلة، تظل العمليات الرامية إلى الوفاء بالالتزامات بموجب القانون تستغرق وقتا طويلا.

الحواجز على جانب الطلب

وعلى جانب الطلب (الحواجز المتعلقة بخصـائص العمال وأرباب العمل أنفسـهم)، فإن محدودية وعي العمال والأعمال التجارية بحقوقهم وواجباتهم بموجب القوانين ذات الصلة هي أول حجر عثرة من حيث الامتثال لهذه القوانين. وهذا تحد خاص يواجهه العمال، الذين يعوق افتقارهم إلى الوعي قدرتهم على الدفاع عن تلك الحقوق، وهو ما يشكل عقبة مباشرة أمام تحســـين ظروف العمل والأمن الوظيفي. ويعتقد بعض العمال، بدورهم، أنه حتى لو كانوا على علم بحقوقهم، فإنهم لن يدافعوا عنها (بما في ذلك من خلال آليات رسمية لتسوية المنازعات) خوفاً من فقدان عملهم.

كما تم تسليط الضوء على الثقة في المؤسسات باعتبارها دافعا للطابع غير المنظّم: فبدون الثقة في المؤسسات لدعم القانون بشكل عادل - ولكن أيضًا لتوفير الخدمات بشكل فعال - قد لا يعتبر العمال والأعمال التجارية أن إضفاء الطابع المنظّم أمر جدير بالاهتمام. يرتبط هذا ارتباطًا وثيقًا بقضية الفساد التي لوحظت سابقًا. في الواقع، سلط التشخيص غير المنظّم الضوء على انخفاض مستوى الثقة بين الأعمال التجارية في المؤسسات الحكومية، والتي تستند إلى حد كبير

إلى تصورات الفساد. فقد أشارت بعض الأعمال التجارية إلى عدم الثقة في المؤسسات باعتبارها أحد الأسباب الرئيسية لعدم التسجيل، بينما أبلغت الأعمال التجارية في بعض الحالات عن عدم الإبلاغ عن رواتب العمال لتجنب دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي بسبب عدم الثقة في قسم الضمان الاجتماعي. لا يتم الاعتراف بهذه القضية أو الاعتراف بها دائمًا من قبل المؤسسات الحكومية نفسها، مما يعيق استعدادها لمواجهة هذا الأمر باعتباره تحديًا.

بالإضافة إلى الحوافز المتصورة (أو الافتقار إليها) لإضفاء الطابع المنظّم، هناك اعتبار آخر مهم ــ أو حاجز ــ وهو أن العمال والأعمال التجارية تواجه تكاليف القيام بذلك والاستعداد للدفع. وقد حدد التشخيص غير المنظّم العديد من الأعمال التجارية التي اعتبرت تكاليف التسجيل، وما يترتب على ذلك من ضرائب والتزامات الضمان الاجتماعي، باهظة للغاية ــ وخاصة في ضوء المكافآت أو الفوائد المحدودة المشار إليها أعلاه.

٤,٤ الروابط بين الصدمات والفئات الهشة والاقتصاد الغير منظم في البلد

هناك معلومات محدودة متاحة حول الروابط بين الصدمات والطابع غير المنظّم، وما هو موجود يركز إلى حد كبير على آثار جائحة كوفيد-١٩. هنا، وجدت دراسة استقصائية أجرتها منظمة العمل الدولية وفافو في يونيو ٢٠٢٠ (Kebede, Stave and Kattaa, 2020[13]) لتقييم تأثير الوباء على الشركات الصغيرة والعمال في عام ٢٠٢٠ أن ٢٣٪ فقط من المستجيبين كانوا "يعملون كالمعتاد" - أي نفس ساعات العمل والراتب كما كان قبل الوباء. ومن بين بقية المشاركين، كان ٣٥٪ يعملون لساعات مخفضة، وتم تسريح ربع المجيبين بشكل دائم - وكثير منهم هم أيضا أصحاب الدخل الرئيسي في أسرهم - في حين تم تسريح ١٥٪ مؤقتا. وبالمثل، تشير تقديرات البنك الدولي لمعدل البطالة إلى زيادة في البطالة بمقدار نقطة مئوية واحدة بين عامي ٢٠١٩ و٢٠٢٠، من ١٢,٧٦٪ إلى ١٣,٧٤٪. في المقابل، انخفض الدخل من العمل بنسبة ١٦٪ بين فبراير ٢٠٢٠ وديسمبر ٢٠٢٠، مدفوعا إلى حد كبير بانخفاض أيام العمل، أو انخفاض الدخل من نفس الوظيفة، أو بطالة أحد أفراد الأسرة. في المقابل، وجد تقييم منظمة العمل الدولية وفافو أن المستجيبين الذين لديهم عقود شفهية (أي غير منظّمة) شهدوا انخفاضا بنسبة ٤٠٪ في الدخل بسبب انخفاض ساعات العمل، في حين أن أولئك الذين يعملون بعقود مكتوبة (من المرجح أن يكونوا في وظائف منظّمة) لم يروا انخفاض دخلهم. (Kebede, Stave and Kattaa, 2020[13]) في المقابل، كان العمال بعقود مكتوبة أكثر عرضة "للعمل كالمعتاد" مقارنة بالعمال الذين يعملون بعقود شفهية أو بدون عقود. هذه الفئات من العمال معرضة للخطر بشكل خاص لأنه من غير المحتمل أن يتمكنوا من الوصول إلى الضمان الاجتماعي المنظّم.

وفيما يتعلق بالتأثيرات على الشركات، وجد الاستطلاع أن ٣١٪ من الشركات التي شملها الاستطلاع (غير منظّمة إلى حد كبير) كانت تعمل كما كانت قبل الوباء، لكن ١٨٪ فقط اعتقدت أنها ستكون قادرة على الاستمرار في العمل لأكثر من شهر واحد في وقت المسح. واحدة من أكبر العقبات التي حددوها للمستقبل كانت انخفاض الطلب وفقدان الإيرادات.

٤,٥ البرامج والمبادرات الحكومية

هناك مجموعة من البرامج والمبادرات التي تنفذها الوزارات والوكالات الحكومية والتي تهدف إلى تعزيز خلق فرص العمل بشكل منظّم والمساهمة في عملية إضفاء الطابع المنظّم. ومن المؤسف أن المعلومات المتاحة عن هذه المبادرات نفسها محدودة للغاية، ناهيك عن مدى نجاحها في خلق فرص العمل اللائق وتعزيز إضفاء الطابع المنظّم. وما هو معروف سوف يوضح حيثما كان ذلك مناسبا.

في عام ٢٠١٥، أطلق المصرف المركزي مبادرة لتمويل المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة المسجلة في مجال الزراعة والصناعة والبناء لدعم توليد فرص العمل وتمويل المشاريع التجارية الصغيرة. ولكي تكون الشركة مؤهلة، يجب أن تكون مسجلة. وفي حالة طلب التمويل من شخص مقترض (وليس من شركة)، يجب أن يكون لهذا الشخص هوية مسجلة في مدونة قواعد السلوك، بالإضافة إلى رخصة لممارسة المهنة وبقية الأوراق المنظّمة.

تعمل وزارة التجارة على جلب الاستثمارات الأجنبية إلى البلاد من خلال أساليب التسويق المختلفة، وتسهيل الخدمات اللوجستية وتوفير الإعفاءات الضريبية، مما يعزز خلق فرص العمل في إطار عملية منظّمة. علاوة على ذلك، تعمل الوزارة حاليًا على إدخال "الشباك الواحد" لخفض الروتين البيروقراطي وضمان حصول أصحاب الأعمال التجارية على فرص الدعم والمشورة التي يحتاجون إليها للنجاح بسرعة. في المقابل، تم إطلاق نظام "النافذة الواحدة" الجديد عبر الإنترنت لتبسيط العملية للمواطنين العراقيين، ويشمل ذلك إزالة الزيارات الشخصية المتعددة وجعلها زيارة واحدة. إن النظام هو نتيجة للجهود التعاونية من قبل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية وحكومة العراق والولايات المتحدة والشبكة العالمية لريادة المشاريع التجارية.

وكجزء من خدماتها، تقدم غرفة التجارة قروضاً ودعماً مالياً للأعمال التجارية الناشئة والوحدات الاقتصادية القائمة. على سبيل المثال، يدعم ميثاق السلوك المصرفي في بغداد حصول أعضائه ـــــ الأعمال التجارية المسجلة رسمياً ـــــ على التمويل والقروض من بنك الرافدين بسعر فائدة يبلغ ٦٪ سنويا. وفي أربيل، نجح ميثاق السلوك التجاري في دعم بدء تشغيل ثلاثة مصانع في إقليم كردستان العراق بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال توفير ما يقرب من ٧٠٪ من تكاليف بدء الأعمال التجارية.

ويساهم مكتب تسجيل الشركات بدوره في عملية إضفاء الطابع المنظّم من خلال توفير خدمة جديدة لذوي الاحتياجات الخاصة وكبار السن. والواقع أن مكتب تسجيل الشركات عين موظفين متنقلين يمكنهم زيارة هؤلاء المتقدمين لمعالجة طلباتهم، وهو ما ييسر عمليات تسجيل الشركات وتجديدها وأية عمليات تصديق أخرى.

وتهدف وزارة المالية حاليا إلى تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص للمساهمة في النهوض بالاقتصاد المنظّم في العراق. ولتحقيق هذه الخطة، تقوم الوزارة - بالتنسيق مع البنك المركزي العراقي - بدعم الحصول على التمويل من خلال القروض في المصارف العامة والخاصة. ويقدم المصرفان الحكوميان، الرشيد والرافدين، قروضا بأسعار فائدة تبدأ من

٢٪، أي أقل مما تتلقاه المصـارف الخاصـة من البنك المركزي، والذي يبلغ ٦-٨٪. وبالإضـافة إلى ذلك، أعلنت الحكومة العراقية في ٢١ أيلول/سـبتمبر ٢٠٢١ عن سـياسـة جديدة تهدف إلى تعزيز مهارات وزارة المالية في إعداد ميزانية مراعية للمنظور الجنسـاني، بدعم من البنك الدولي. وسـتشـمل هذه السـياسـة تنمية مهارات المرأة مع التركيز على المهارات الرقمية، وتعزيز القدرة على إجراء البحوث بشـأن المرأة والشـباب في العمل غير المنظّم والأعمال التجارية غير المسـجلة، وأخيرا، تهيئة بيئة عمل مواتية للمرأة.

وبذلت وزارة العمل والشـؤون الاجتماعية جهوداً لتعزيز الرقابة على حقوق ومسـؤوليات الضـمان الاجتماعي وإنفاذها من خلال تعيين مفتشـين لفحص المشـاريع التجارية القديمة والمسـجلة حديثاً لضـمان مشـاركة العمال في الضـمان الاجتماعي. وفي حالة عدم دفع أرباب العمل الاشـتراكات، يصـدر المفتشـون غرامات وتحذيرات. وفي نهاية المطاف، تسـتولي إدارة الإنفاذ على أموال المشـروع التجاري لفرض دفع الاشـتراكات. وهناك أيضـاً مسـتوى من التنسـيق بين مفتشي العمل وإدارة الضمان الاجتماعي. وفي حالة نشوء اشتباه داخل إدارة الضمان الاجتماعي، يُرسل تقرير إلى إدارة التفتيش لمتابعة تفتيش المشـروع التجاري، الذي يعتمد على تسـجيل المشـروع التجاري. ومع ذلك، هناك نقص في البيانات، مما يجعل من الصـعب تقييم فعالية هذه العملية في ضـمان التحاق جميع الموظفين المؤهلين ودفع الاشتراكات في المشاريع التجارية المسجلة، ولا تزال مستويات الالتحاق المنخفضة سائدة مع تهرب عدد كبير من أرباب العمل من التزاماتهم المالية. وهناك أيضـا نقص في البيانات عن عدد أماكن العمل التي تبين أنها غير ممتثلة لتسـجيل المشـاريع التجارية، والتحاق الموظفين بالضـمان الاجتماعي و/أو عقود العمل وظروف العمل، لأن هذه البيانات لم تُنشر أو تُشارك.

وأنشأت وزارة التخطيط أيضا فريقا خاصا لتحليل القطاع غير المنظّم، بهدف تعزيز توافر البيانات للاسترشاد بها في اتخاذ قرارات فعالة في مجال السياسات.

وأخيرًا، اسـتجابة لكوفيد-١٩، تم اعتماد العديد من تدابير الحماية الاجتماعية من قبل اللجنة العليا للصحة والأمن القومي. في ٤ نيسـان / أبريل ٢٠٢٠، تم الإعلان عن تقديم هبة طارئة تسـمى المنحة، والتي توفر للأسـر المؤهلة دفعة شـهرية يبلغ مجموعها ١٥٠ ,٠٠٠ دينار عراقي (حوالي ١٢٥ دولار أمريكي). تم تنفيذ التدخل من قبل وزارة التخطيط في جميع المحافظات، والتي تغطي أسـر العاملين في القطاع الخاص الذين لا يحصـلون على مدفوعات الضـمان الاجتماعي من الحكومة. تم صـرف المدفوعات في منتصـف أيار / مايو، واعتبارًا من ٣ تموز / يوليو، تلقى حوالي ٧ مليون من أصـل ١٢مليون فرد يعتبرون مؤهلين الدفع - بينما تقدم ١٣ مليون فرد بطلب. كما تم إدراج حوالي ٦٧،٠٠٠ أسـرة معيشـية مسـجلة في مخطط المنحة في قائمة المسـتلمين لبرنامج شـبكة الأمان الاجتماعي العادي. بالإضـافة إلى ذلك، تم توسـيع برنامج التحويلات النقدية لشبكة الأمان الاجتماعي عموديًا، حيث تلقى ٦٠٠،٠٠٠ مستلم زيادة لمرة واحدة. في ٧ نيسان / أبريل، أطلقت وزارة العمل والشـؤون الاجتماعية أيضًـا "١ مليون سـلة غذائية"، وهي حملة لتوزيع المواد الغذائية على المحتاجين بسـبب التدابير الوقائية والانكماش الاقتصادي. تم استهداف الأسر باستخدام سجل شبكة الأمان الاجتماعي. كما تم التنازل عن

العقوبات المفروضة على التأخر في دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي لشهر شباط / فبراير ٢٠٢٠ حتى نهاية أذار / مارس ٢٠٢٠.

وشملت التدابير الإضافية ما يلي:

- تعليق كافة المدفوعات المستحقة على قطع الأراضي السكنية المباعة أو المؤجرة للمواطنين من كافة المؤسسات الحكومية حتى انتهاء حالة الطوارئ الحالية، دون فائدة جزائية لمدة تنتهي في ٣١ تموز / يوليو ٢٠٢٠ على أبعد تقدير.
- إعفاء المستأجرين التجاريين والصناعيين وغيرهم من المستأجرين العقاريين الحكوميين من دفع رسوم الإيجار طوال فترة الطوارئ الحالية.
- إعفاء شاغلي ومستأجري العقارات التجارية والصناعية وغيرها من الممتلكات التابعة للمؤسسات البلدية من دفع رسوم خدمات التنظيف طوال فترة الطوارئ.
- إيقاف سداد قروض الرهن العقاري لمدة ثلاثة أشهر للمقترضين من صندوق الإسكان التابع لوزارة الإسكان والإعمار والبلديات.
- إيقاف لمدة ثلاثة أشهر لعملية تسديد القروض التي تم الحصول عليها من البنك المركزي العراقي " ١ و ٥ تريليون دينار" لتمويل المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم.

ومع ذلك، هناك تصور عام في العراق بعدم فعالية هذه البرامج بسبب التركيز الحكومي المحدود على تنفيذ قانون العمل وغياب التعاون الحكومي. في المقابل، وجد تقييم منظمة العمل الدولية وفافو لتأثير كوفيد أن غالبية الشركات التي شملها الاستطلاع (٨٩٪) لم تكن على دراية بالدعم المقدم من الحكومة ([Kebede, Stave and Kattaa, 2020[13]).

٤,٦ الملاحظات الختامية

يسلط الانتقال إلى الطابع المنظّم الضوء على الطبيعة المعقدة لدوافع الطابع غير المنظّم، وتؤكد نتائج هذا البحث العوامل المتعددة والواسعة النطاق التي تساهم في الاقتصاد غير المنظّم في العراق. وتشمل هذه الحواجز الحواجز المتصلة بهيكل سوق العمل وظروف الاقتصاد الكلي؛ التحديات التي تواجه قدرة الحكومة على تشريع الامتثال وإنفاذه بشكل فعال؛ والحواجز التي تحول دون إضفاء الطابع المنظّم على جانب الطلب، بما في ذلك ما يتعلق بالوعي بالحقوق والواجبات، والحواجز الإدارية والمالية، وعدم وجود حوافز لإضفاء الطابع المنظّم. ومع ذلك، فإن السياق العراقي فريد من نوعه أيضا، وتشير النتائج إلى عوامل رئيسية تتطلب اهتماما خاصا في البلاد، بما في ذلك القطاع العام الكبير في سوق العمل، والفساد - الذي يؤدي إلى ثقة محدودة في المؤسسات - وموروثات الصراع والتوترات السياسية، التي تؤثر على

بيئة الاقتصاد الكلي، وبالتالي خلق فرص العمل المنظّمة وتطوير الأعمال. ويتطلب ذلك سياسات مصممة خصيصا وقائمة على الأدلة لتعزيز أجندة إضفاء الطابع المنظّم في العراق بشكل فعال.

تمثل القوانين الحالية المتعلقة بالعمل والضمان الاجتماعي والوحدات الاقتصادية عدة نقاط ضعف، من حيث غياب بعض اللوائح التنفيذية الرئيسية، أو العوائق التي تعترض حرية تكوين الجمعيات، أو التغطية المحدودة (خاصة في حالة الضمان الاجتماعي)، أو من حيث القيود المرهقة التي تفرض أعباء على إضفاء الطابع المنظّم على المشاريع التجارية. ومع ذلك، تُبذل حاليًا جهود كبيرة في مجال الضمان الاجتماعي، ولا سيما جهود توسيع نطاق وتغطية خطط التأمين الاجتماعي لتشمل العمال غير المنظّمين

المراجع

CSO/KRSO/ILO (2022), *Iraq Labour Force Survey 2021*, International Labour Organization, Central Statistical Organization, Kurdistan Region Statistics Office, Iraq, https://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_850359/lang--en/index.htm. [7]

ILO (2022), *ILOSTAT Data*, https://ilostat.ilo.org/data/ (accessed on 13 November 2023). [6]

ILO (2021), *A diagnostic of the informal economy in Iraq*, ILO Regional Office for Arab States, Beirut, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_830086.pdf. [11]

IMF (2022), *Iraq Economic Monitor (December-2022)*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/12/07/iraq-staff-concluding-statement-of-the-2022-article-iv-consultation-mission. [1]

IMF (2017), "Iraq – Selected Issues: IMF Country Report August 2017", *IMF Country Report*, No. 2017/252, International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/08/09/Iraq-Selected-Issues-45175. [8]

Kebede, T., S. Stave and M. Kattaa (2020), *Rapid assessment of the impacts of COVID-19 on vulnerable populations and small-scale enterprises in Iraq*, International Labour Organization, Fafo, http://search.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_751209.pdf. [13]

MOP et al. (2021), *Iraq MSME 2020 Survey*, https://www.undp.org/iraq/publications/iraq-msme-2020-survey. [9]

Transparency International (2021), *Corruption Perception Index 2021*, https://www.transparency.org/en/cpi/2021 (accessed on 13 November 2023). [12]

UNICEF (2018), *2018 Multiple Indicator Cluster Survey (MICS6) Briefing*, https://www.unicef.org/iraq/reports/2018-multiple-indicator-cluster-survey-mics6-briefing. [2]

UNICEF/World Bank (2020), *Assessment of COVID-19 Impact on Poverty and Vulnerability in Iraq*, UNICEF/World Bank, https://www.unicef.org/iraq/media/1181/file/Assessment_of_COVID-19_Impact_on_Poverty_and_Vulnerability_in_Iraq.pdf. [3]

UNOCHA (2022), *Iraq Humanitarian Needs Overview 2022 (March 2022)*, https://www.unocha.org/publications/report/iraq/iraq-humanitarian-needs-overview-2022-march-2022. [4]

World Bank (2021), *Informal Sector Enterprise Surveys What Businesses Experience: Profile of Cities in Iraq*, World Bank, Washington, DC, https://www.enterprisesurveys.org/content/dam/enterprisesurveys/documents/informal-enterprise-survey/Iraq%202021_Informal%20Sector%20Enterprise%20Surveys_Profile%20of%20Cities_English.pdf. [10]

World Bank (2017), *Iraq Systematic Country Diagnostic*, World Bank, Washington, DC, https://doi.org/10.1596/26237. [5]

للمزيد من المطالعة

Government of Iraq (2022), *Iraq Labour Force Survey 2021*, https://iraq.un.org/sites/default/files/2022-07/wcms_850359.pdf.

٥. العمل غير المنظّم في الأردن

يقدم هذا الفصل دراسة شاملة للسياق الاجتماعي والاقتصادي وتحديات التنمية البشرية في الأردن، مع التركيز بشكل خاص على قضية الاقتصاد غير المنظّم. من خلال تحليل البيانات الجزئية والكلية، يستمد الفصل حقائق منمقة فيما يتعلق بانتشار الطابع غير المنظّم بين كل من الشركات والعمال. مع التركيز على حجم وتطور الاقتصاد غير المنظّم بمرور الوقت، يستكشف الفصل أيضا تأثير جائحة COVID-19 على العمال والشركات غير المنظّمة. وأخيرا، يقدم تقييم للإطار المؤسسي، يقيم قدرته على إدماج العمال غير المنظّمين والأعمال التجارية مع التصدي للتحديات الرئيسية التي تعوق إضفاء الطابع المنظّم على الاقتصاد.

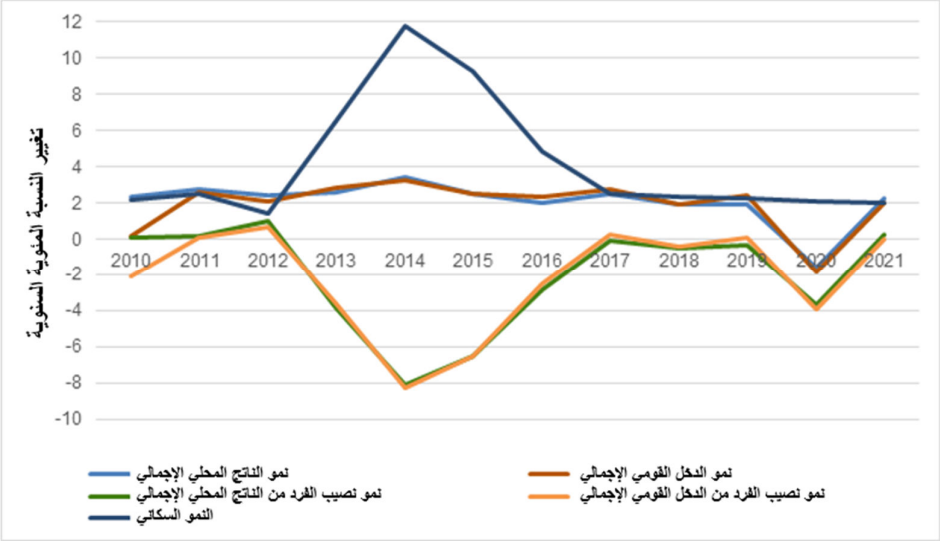
الرسائل الرئيسية

- يظهر الأردن مؤشرات إيجابية نسبيا على التنمية البشرية ذات الصلة ومجاميع الاقتصاد الكلي. ومع ذلك، يواجه سوق العمل الأردني تحديات متعددة من حيث خلق فرص العمل والعمالة غير المنظّمة. بلغ معدل البطالة ٢٣,١٪ في الربع الثالث من عام ٢٠٢٢ مرتفعا من ١٩,١٪ قبل الجائحة (في عام ٢٠١٩)، لجميع الأردنيين، ويصل إلى ٤٦,٩٪ للشباب (١٥-٢٤ سنة).
- شكل الاقتصاد غير المنظّم ما بين ١٦٪ و١٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي للأردن في العقد الماضي في المتوسط، في حين زادت العمالة غير المنظّمة بشكل مطرد في الأردن على مدى السنوات العديدة الماضية. ارتفعت نسبة العمال غير المنظّمين من ٤٤,٧٪ في عام ٢٠١٧ إلى ٥٣,٥٪ في عام ٢٠٢٠، ثم انخفضت بشكل طفيف إلى ٥١,٦٪ في عام ٢٠٢١.
- معدلات مشاركة الإناث في القوى العاملة منخفضة للغاية في الأردن (١٣,٥٪ في عام ٢٠٢١، وهي ثالث أدنى نسبة في المنطقة العربية) وعادة ما تميل النساء إلى البقاء في القوى العاملة بعد الزواج إذا كان لديهن وظيفة منظّمة توفر ظروف عمل جيدة واستقرارا وأمانا وإجازات مرضية أو إجازة أمومة مدفوعة الأجر.
- ضربت جائحة كوفيد-١٩ العمال غير المنظّمين والرجال الشباب بشكل أكبر، وضربت العمال غير المنظّمين الذين عملوا خارج المؤسسات (مثل الباعة المتجولين) أكثر من غيرهم.
- في حين أن التغطية القانونية لنظام التأمينات الاجتماعية في الأردن لا تشمل جميع فئات العمال، إلا أن التغطية الفعلية لموظفي القطاع الخاص، المشمولين قانونيا، لا تتجاوز ٣٩٪ (هذه النسبة ٧٥٪ في القطاع العام).
- إن تقييم الاقتصاد غير المنظّم بين الشركات في الأردن ليس بالأمر السهل بسبب غياب البيانات. معظم الشركات في الأردن مسجلة لدى بلدياتها المحلية. ومع ذلك، فإن عددا أقل بكثير يسجل لدى السلطات الضريبية (أي مديرية ضريبة الدخل والمبيعات).
- أثر تفشي COVID-19 بشدة على الشركات. كشفت دراسة استقصائية خلال الوباء أن ٧٪ من الشركات التي شملها الاستطلاع كانت تعمل كما كان الحال قبل الوباء، و٣٩٪ كانت تعمل بموظفين مخفضين و / أو ساعات عمل مخفضة، بينما أغلقت ٥١٪ من الشركات عملياتها مؤقتا.
- وفي حين أن مساعي الحكومة لتعزيز الأطر المؤسسية والقانونية معترف بها، لا تزال هناك حاجة ماسة لتنمية وتعزيز ثقة الجمهور في الهيئات والمؤسسات الحكومية.

الأردن بلد من الشـريحة العليا من البلدان متوسـطة الدخل حيث يقدر عدد سـكانها ب ١١,٠٦ مليون نسـمة في عام ٢٠٢١ (دائرة الإحصاءات العامة، ٢٠٢١[١]). يبلغ مؤشـر التنمية البشـرية للأردن ٠,٧٢٩ ، مما يعكس ارتفاعا نسـبيا (وفقا لتصـنيف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) للتنمية البشـرية ، حيث يحتل المرتبة ١٠٢ بالنسـبة لبقية العالم ، ويحتل المرتبة ١٠ بالنسـبة للدول العربية الأخرى (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ٢٠٢٢ [٢]). يحتل الأردن مرتبة أفضـل من حيث قيمة دليل التنمية البشـرية مقارنة بقيمة الدخل القومي الإجمالي، مما يعكس الأداء الجيد نسـبيا على المؤشـرات غير النقدية للرفاهية (الصحة والتعليم). يتمتع الأردن بواحد من أعلى متوسـط سـنوات الدراسـة في المنطقة (١٠,٥ سـنوات)، ويأتي في المرتبة الثانية بعد الإمارات العربية المتحدة التي تحتل المرتبة الأولى على مؤشـر التنمية البشـرية في المنطقة. كما حقق الأردن التكافؤ بين الجنسين من حيث سنوات الدراسة المتوقعة وكاد يحققه من حيث متوسط سنوات الدراسة.

وعلى الرغم من هذه المؤشـرات الإيجابية، فإن مسـتوى الفقر في الأردن مرتفع بنسـبة ٢٤,١٪ في عام ٢٠٢٢ (عند خط الفقر الوطني)، مرتفعا بشـكل حاد مقارنة بالتقدير السـابق البالغ ١٥,٧٪ بناء على بيانات ٢٠١٧-١٨. كان الاقتصـاد الأردني ينمو ببطء على مدى العقود العديدة الماضـية حيث بلغ متوسـط نمو الناتج المحلي الإجمالي ٢٪ فقط سـنويا بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠٢١ ، في حين انخفض نمو نصـيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بمعدل ٢٪ سـنويا خلال نفس الفترة (الشـكل ٥,١). ويعزى جزء من هذا الانخفاض في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي إلى الزيادة الحادة في عدد السكان بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٦ حيث شـهد الأردن تدفقا حادا للاجئين السـوريين. في حين ظل نمو الناتج المحلي الإجمالي الكلي نسـبيا s. كان لجائحة كوفيد-١٩ وحرب أوكرانيا آثار كبيرة على الاقتصاد الأردني. انخفض الناتج المحلي الإجمالي الأردني بنسبة ١,٦٪ في عام ٢٠٢٠، في حين انخفض نصـيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسـبة ٣,٦٪، أي أكثر من ثلاثة أضـعاف البلدان الأخرى ذات الدخل المتوسـط الأعلى (البنك الدولي، بدون تاريخ.[٣]). وفقا لأحدث تقديرات صـندوق النقد الدولي لآفاق الاقتصاد العالمي، من المتوقع أن ينتعش الاقتصاد الأردني إلى حد ما لينمو بنسبة ٢,٧٪ في عام ٢٠٢٣ (أعلى من متوسط معدل النمو السـنوي على مدى العقد الماضـي) ولكن أقل من المتوسـط في منطقتي الشـرق الأوسـط (٣,٢٪) وشـمال إفريقيا (٤,٤٪) (صندوق النقد الدولي، ٢٠٢٣[٤]).

الشكل ٥,١ المؤشرات الرئيسية لأداء النمو في الأردن للفترة ٢٠١٠-٢٠٢١



المصدر: World Development Indicators, https://databank.worldbank.org

أحد التحديات الرئيسية التي تواجه الاقتصاد الأردني هو أنه لم يتمكن من خلق فرص عمل كافية. بلغ معدل البطالة ٢٣,١٪ في الربع الثالث من عام ٢٠٢٢ مرتفعا من ١٩,١٪ قبل الجائحة (في عام ٢٠١٩)، لجميع الأردنيين ، ويصل إلى ٤٦,٩٪ للشباب (١٥-٢٤ سنة). علاوة على ذلك، انخفض معدل البطالة في الأردن، على الرغم من انخفاضه ببطء منذ ذروته في أواخر عام ٢٠٢٠ وأوائل عام ٢٠٢١، أقل من البلدان المماثلة مثل مصر والمغرب وتونس (دائرة الإحصاءات العامة، ٢٠٢٣[٥] ; يوسف، جانزر عرجي ومزهرة، ٢٠٢٣[٦]). في الواقع، يعاني الاقتصاد الأردني من ارتفاع معدلات البطالة، وارتفاع مستويات الاقتصاد غير المنظّم (الشكل ٥,٢) ومستويات منخفضة جدا من معدلات المشاركة في القوى العاملة بين الأردنيين، حيث تقل عن ٣٥٪. تعد معدلات مشاركة المرأة في القوى العاملة في الأردن من بين أدنى المعدلات في العالم حيث بلغ متوسطها حوالي ١٤٪ على مدى السنوات العديدة الماضية (دائرة الإحصاءات العامة، ٢٠٢٣[٥]). وقد ضعفت الجائحة القطاع الخاص كما كان متوقعا، وكان احتمال تعرض الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر لعمليات إغلاق مؤقت بأكثر من الضعف مقارنة بالشركات المتوسطة.

يظهر الاقتصاد الأردني مؤشرات إيجابية نسبيا على مجاميع الاقتصاد الكلي ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، ظل التضخم منخفضا نسبيا حتى الآن مقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة حتى في أعقاب الزيادات الدولية في أسعار الغذاء والطاقة التي بدأت مع التعافي من الوباء وتسارعت مع الأزمة الأوكرانية.

ومع ذلك، يواجه سوق العمل الأردني تحديات متعددة ويرجع ذلك أساسا إلى ضعف القطاع الخاص الذي لم يتمكن من خلق وظائف جيدة كافية. فعلى سبيل المثال، كان الأردن واحدا من البلدان القليلة في المنطقة التي أظهرت نموا سلبيا في التوظيف في القطاع الخاص خلال الجولتين الأخيرتين من مسوح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال. بين عامي ٢٠١٣

و٢٠١٩، حتى قبل الوباء، بينما سـجلت دول مثل مصـر وتونس والمغرب نموا إيجابيا في التوظيف في القطاع الخاص خلال فترات زمنية مماثلة (الإسلام وموسى وساليولا، ٢٠٢٢ [٧]).

توفر استطلاعات الرأي العام نظرة ثاقبة إضافية للشعور العام للسكان فيما يتعلق بالتحديات والمخاوف الرئيسية وتظهر أن ٦٤٪ من العينة في الأردن صنفوا المخاوف بشأن الوضع الاقتصادي، بما في ذلك الفقر والبطالة والتضخم، على أنها أهم تحد يواجه البلاد اليوم.

ساهم تدفق العمال المهاجرين واللاجئين على مدى العقد الماضي في التحديات الاقتصادية التي يواجهها الأردن. وفي حين تختلف التقديرات، يقدر أن الأردن يستضيف أكثر من ١,٥ مليون عامل مهاجر، معظمهم من العمال غير المهرة من مصر وسوريا والفلبين وبنغلاديش، على الرغم من أن حوالي ٣٣٠ ألفا منهم فقط مسجلون رسميا لدى وزارة العمل (وزارة العمل، ٢٠٢٢[٨]). استنادا إلى وزارة الداخلية الأردنية، يقدر عدد اللاجئين السوريين بنحو ١,٤ مليون لاجئ (Stave, Kebede and Kattaa, 2021[9]) منهم حوالي ٦٦٠،٠٠٠ فقط مسجلون لدى المفوضية. الأردن هو ثاني أكبر مضيف للاجئين في العالم من حيث نصيب الفرد. على عكس اللاجئين الآخرين، يسمح للسوريين بالعمل في الأردن، ولكن فقط في صناعات محددة. لا تزال الأزمة السورية تؤثر بشكل كبير على الاقتصاد الأردني وسوق العمل، على الرغم من أن الدراسات وجدت أن اللاجئين السوريين يميلون إلى التنافس مع العمال المهاجرين الآخرين بدلا من الأردنيين.

بالإضافة إلى ذلك، أثارت الأزمة الأوكرانية وما يرتبط بها من أزمات أسعار الغذاء والطاقة في عام ٢٠٢٢ مخاوف بشأن آفاق الانتعاش المستدام. يستورد الأردن ما يقرب من ٨٠٪ من استهلاكه المحلي من العديد من السلع الرئيسية مثل زيت عباد الشمس والشعير والذرة والقمح، والتي شهدت جميعها تضخما سريعا في الأسعار بسبب الأزمة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سيصدر قريبا). أدى رد فعل البنوك المركزية على التضخم المتفشي إلى سلسلة من الزيادات في أسعار الفائدة التي من المتوقع أن تستمر في المستقبل القريب. ومن المرجح أن يضع ذلك ضغوطا على الدول المثقلة بالديون مثل الأردن من حيث سداد القروض، وبالتالي من المتوقع أن يكون له آثار مزاحمة على نفقات التنمية. قد يضعه سعر الصرف الثابت في الأردن نسبة إلى الدولار في وضع أفضل نسبيا من العديد من البلدان الأخرى التي تتصارع حاليا مع انخفاض قيمة عملاتها، على الأقل مؤقتا. ومع ذلك، قد يأتي ذلك على حساب طويل الأجل لاستنفاد احتياطيات النقد الأجنبي ويؤدي إلى انخفاض قيمة العملة في المستقبل.

٥,١ حقائق منمقة حول العمل غير المنظّم

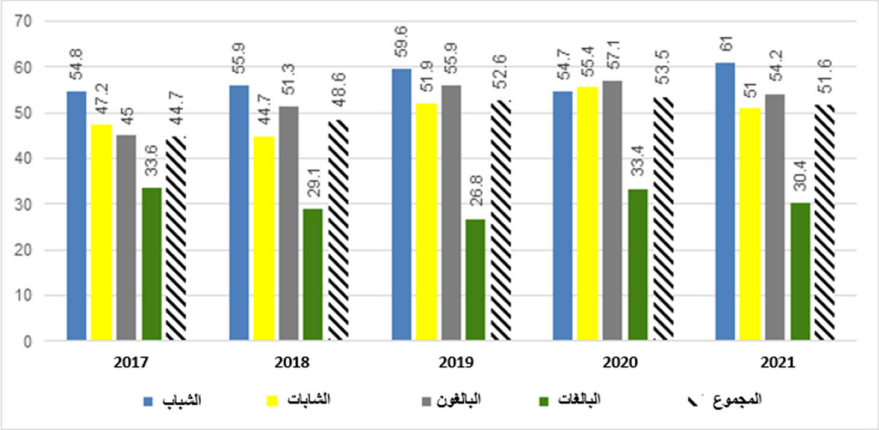
يمكن أن يختلف حجم الاقتصاد غير المنظّم ومساهمته في الناتج المحلي الإجمالي اعتمادا على المنهجية المستخدمة لتقديره. مجموعة حديثة من التقديرات من قبل Elgin et.al. (2021[10]) أن الاقتصاد غير المنظّم شكل ما بين ١٦٪ و ١٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي للأردن في العقد الماضي في المتوسط. وتشير الدراسة أيضا إلى أن حصة الناتج المحلي الإجمالي من

الأنشـــطة غير المنظّمة قد انخفضـــت ببطء في الأردن، من متوســـط حوالي ١٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي في التسعينيات، إلى ١٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي في العقد الماضي (انظر الشكل ١,٢ في الفصل الثاني والشكل ٥A.7 في ملحق هذا الفصل)

٥,١,١ العمالة غير المنظّمة وأثر كوفيد-١٩

زادت العمالة غير المنظّمة بشكل مطرد في الأردن على مدى السنوات العديدة الماضية. ارتفعت نسبة العمال الذين تم تصنيفهم على أنهم غير رسميين من ٤٤,٧٪ في عام ٢٠١٧ إلى ٥٣,٥٪ في عام ٢٠٢٠، ثم انخفضت بشكل طفيف إلى ٥١,٦٪ في عام ٢٠٢١ (الشـكل ٥,٢). وهذه الحصـص أقل من البلدان العربية الأخرى التي لدينا بيانات عنها، والتي تتراوح العمالة غير المنظّمة عنها بين ٥١٪ و٨٧٪ من إجمالي العمالة. غير أن هذا المتوســط يخفي تباينا واســعا بين المجموعات. يميل الشــباب (الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ عاما) إلى الحصــول على حصــص أعلى من الاقتصــاد غير المنظّم مقارنة بالمجموعات الأخرى، على الرغم من أنه في عام ٢٠٢٠ تجاوزتهم الشابات والرجال البالغين لأول مرة. تميل النساء البالغات إلى الحصـول على أقل حصـص من العمل غير المنظّم. غير أن هذا لا يعكس بالضـرورة ظروف عمل أفضـل للمسـنات. معدلات مشــاركة الإناث في القوى العاملة منخفضــة للغاية في الأردن (١٣,٥٪ في عام ٢٠٢١، وهي ثالث أدنى نســبة في المنطقة العربية) وعادة ما تميل النساء إلى البقاء في القوى العاملة بعد الزواج إذا كان لديهن وظيفة منظّمة توفر ظروف عمل جيدة واستقرارا وأمانا وإجازات مرضية أو إجازة أمومة مدفوعة الأجر.

الشكل ٥,٢ حصة العمالة غير المنظّمة من مجموع العمالة حسب نوع الجنس والفئة العمرية، ٢٠١٧-٢٠٢١.



ملاحظات: استناداً إلى تعريف منظمة العمل الدولية للعمال غير المنظّمين فإن الشباب هم الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ سنة، والبالغون هم ٢٥ سنة فأكثر.

المصدر: (ILOSTAT ,2023) استناداً إلى الدراسات الاستقصائية للعمالة والبطالة في الأردن.

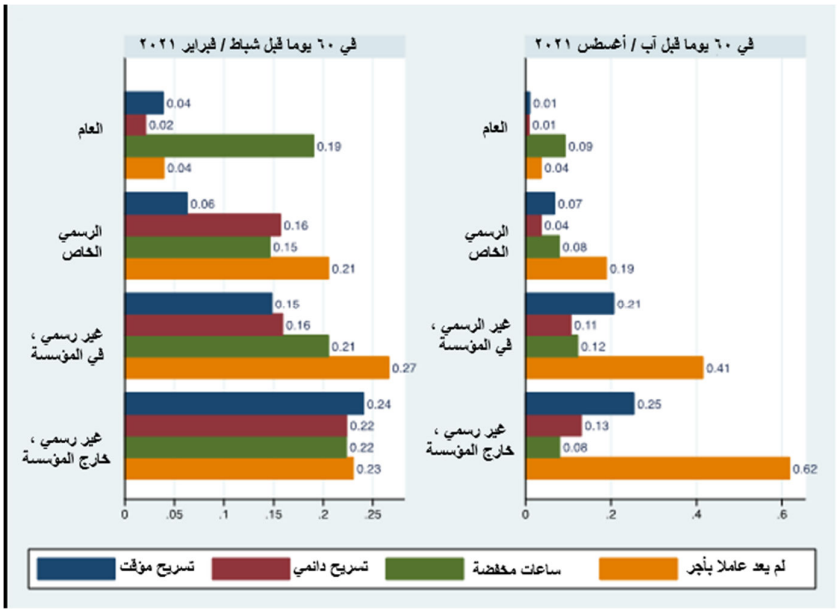
أحدثت جائحة كوفيد-١٩ صـدمة سـلبية قوية لكل من العرض الكلي والطلب الكلي. وكان له أثر مدمر على أسـواق العمل في كل مكان. حدت عمليات الإغلاق والقيود المفروضـة على التنقل بشـدة من الطلب على السـلع والخدمات في جميع

أنحاء العالم، لا سـيما في صـناعات مثل المطاعم والفنادق والسـفر والسـياحة وتجارة الجملة والتجزئة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٢١ [١١])، حيث يميل العمال غير المنظّمين أو غير النظاميين إلى التركيز. وفي الوقت نفسه، تم تقييد المعروض من العمالة بسبب المخاوف الصحية، والقيود المفروضة على التنقل، إلى جانب حقيقة أن العديد من العمال لم يتمكنوا من أداء وظائفهم عن بعد. ضـربت هذه الصـدمات العمال غير المنظّمين بشـكل أكبر طوال فترة الوباء، وضربت العمال غير المنظّمين الذين عملوا خارج المؤسسات (مثل الباعة المتجولين) أكثر من غيرهم.

ويبين الشـكل ٥-٣ تجارب أولئك الذين كانوا عمالا بأجر في بداية الجائحة في شـباط/فبراير ٢٠٢٠، اسـتنادا إلى مسـوح هاتفية سـريعة أجريت في نقطتين زمنيتين خلال عام ٢٠٢١ في الأردن: كانون الثاني/يناير-شـباط/فبراير، وآب/أغسـطس-أيلول/سبتمبر. سأل الاستطلاع هؤلاء العمال عما إذا كانوا قد عانوا من تسريح مؤقت أو دائم، أو انخفاض ساعات العمل أو لم يعودوا عمالا بأجر إما يعملون لحسـابهم الخاص أو عاطلين عن العمل أو يخرجون من سـوق العمل معا، على مدار ال ٦٠ يوما السـابقة، وتابعوا نفس المسـتجيبين بمرور الوقت. كما سـألت هؤلاء العمال عن وضـعهم الوظيفي في فبراير ٢٠٢٠، مما سمح لنا بتتبع كيفية تأثر أنواع مختلفة من العمال في بداية الوباء به.

يؤكد الشـكل ٥,٣ أنه، كما هو متوقع، كان أولئك الذين كانوا عاملين في القطاع العام في بداية الوباء هم الأقل عرضـة للتأثر، وإذا واجهوا أي تأثير، فقد كان ذلك بشـكل أسـاسـي في شـكل سـاعات عمل مخفضـة. تأثر العمال المنظّمون في القطاع الخاص أكثر قليلا، حيث لم يعد العديد منهم يعملون بأجر بحلول وقت المسـح (الشـكل ٥,٤). إلى حد بعيد، كان العمال غير المنظّمين، وخاصـة أولئك الذين يعملون خارج المؤسـسـات، هم الأكثر عرضـة لمواجهة تسـريح العمال أو انخفاض ساعات العمل أو الانتقال من العمل بأجر، حتى بعد عام ونصف من بدء الوباء.

الشكل ٥,٣ تجربة العاملين بأجر في شباط/فبراير ٢٠٢٠ في الستين يوما السابقة لشباط/فبراير وآب/أغسطس ٢٠٢١

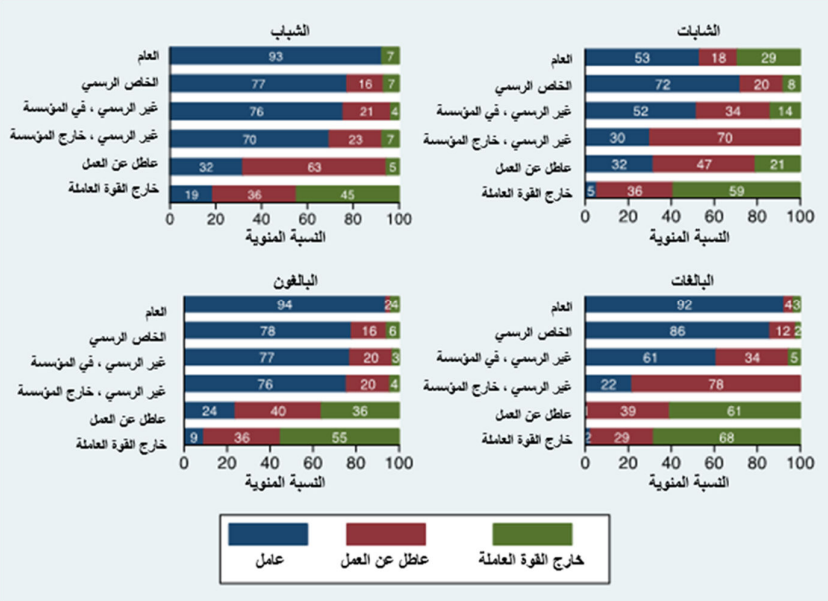


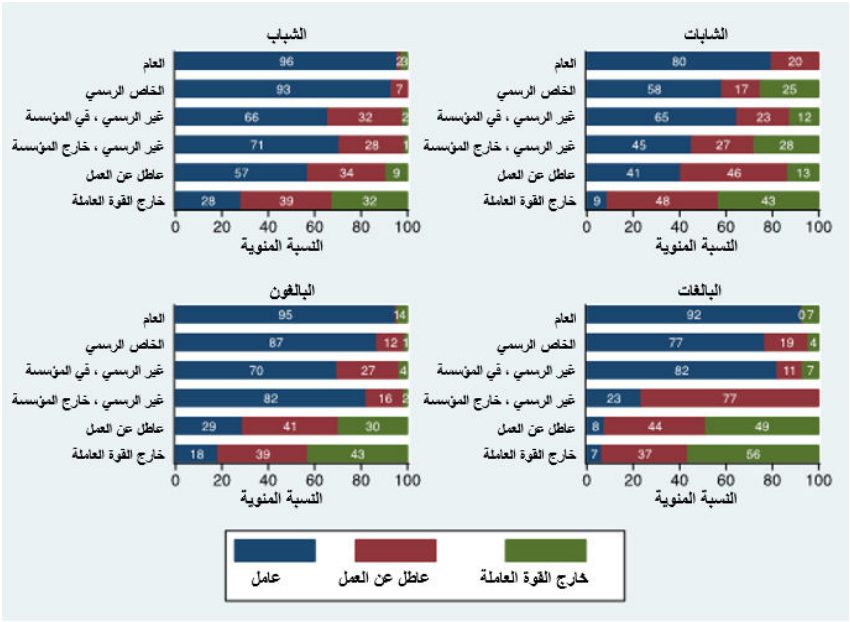
ملاحظات: يعرف العمال غير المنظّمين بأنهم أولئك الذين ليس لديهم عقد أو ليس لديهم ضمان اجتماعي. يعرض المحور الصادي حالة العمال في فبراير ٢٠٢٠، ويعرض المحور السيني نسبة العمال الذين تم تسريحهم مؤقتا أو تسريحهم بشكل دائم أو واجهوا ساعات عمل منخفضة أو لم يعودوا عمالا بأجر في ٦٠ يوما قبل فبراير ٢٠٢١ (اللوحة اليسرى) وأغسطس ٢٠٢١ (اللوحة اليمنى).

المصدر: حسابات المؤلفين استنادا إلى مسوح ERF COVID 19 MENA Monitor للأسر المعيشية ٢٠٢٠-٢٠٢١.

ويبين الشكل ٥,٤تحولات سوق العمل بالنسبة للعمال في شباط/فبراير ٢٠٢١ (الشكل ٤,٤ (أ)) وآب/أغسطس ٢٠٢١ (الشكل ٤,٤ (ب))، بالنسبة لوضعهم الوظيفي في شباط/فبراير ٢٠٢٠. وبعد عام من ظهور الوباء (شباط/فبراير ٢٠٢١)، من بين أولئك الذين لديهم وظائف منظّمة عامة أو خاصة، كانت النساء الشابات الأكثر تضررا، إما لأنهن أكثر عرضة للبطالة (١٨٪ بالنسبة للواتي كن يعملن في القطاع العام في البداية، و٢٠٪ بالنسبة للواتي كن يعملن في وظائف منظّمة خاصة) أو للخروج من القوة العاملة تماما (٢٩٪ و٨٪ على التوالي). وكان العمال غير المنظّمين خارج المؤسسات أيضا أكثر عرضة للبطالة أو للخروج من القوة العاملة، بغض النظر عن العمر والجنس، وكان الشباب والنساء البالغات الأكثر تضررا في هذه الفئة. وبحلول حزيران/يونيو (لم يظهر في لوحة البيانات لتوفير المساحة) وآب/أغسطس ٢٠٢١ حدث انتعاش إلى حد ما، مع خروج عدد أقل من النساء من القوة العاملة وإلى حد أقل أصبحن عاطلات عن العمل، ولكن بالنسبة للرجال الشباب الذين كانوا يعملون بشكل غير منظّم في شباط/فبراير ٢٠٢٠، أصبح عدد العاطلين عن العمل أكبر مما كان عليه في وقت سابق من الوباء.

الشكل ٥,٤ التحولات في سوق العمل بين شباط/فبراير ٢٠٢٠ وشباط/فبراير ٢٠٢١، حسب وضع العمالة في شباط/فبراير ٢٠٢٠، وحسب السن ونوع الجنس.





ملاحظات: يعرف العمال غير المنظّمين بأنهم أولئك الذين ليس لديهم عقد أو ليس لديهم ضـمان اجتماعي. يعرض المحور الصـادي حالة العمال في فبراير ٢٠٢٠، ويعرض المحور السيني حصة العمال الذين كانوا يعملون أو عاطلين عن العمل أو خارج القوى العاملة في ٦٠ يوما قبل فبراير ٢٠٢١ (اللوحة أ) وأغسطس ٢٠٢١ (اللوحة ب).

المصدر: حسابات المؤلفين استنادا إلى مسوح ERF COVID 19 MENA Monitor للأسر المعيشية ٢٠٢٠-٢٠٢١.

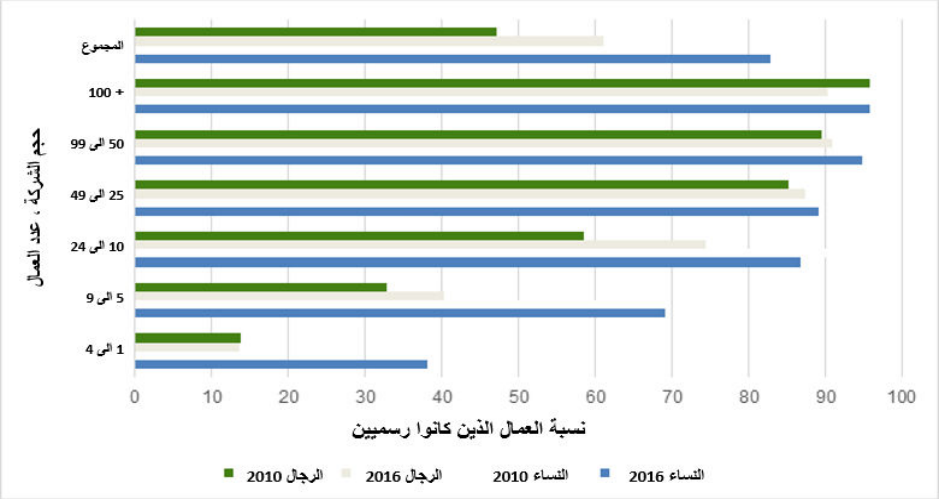
علاوة على ذلك، وبناء على مسح القوى العاملة لعام ٢٠١٦، يقدر الرزاز وسلوانس (٢٠٢٢[١٢]) أن التغطية القانونية للعاملين بأجر في القطاع الخاص تبلغ ٦٥٪، في حين يتم استبعاد ٢٢٪ لأنهم يعملون في الزراعة في القطاعات المنزلية و ١٣٪ لأنهم يعملون أقل من ١٦ يوما في الشـــهر. وهذا يعني أن التغطية القانونية لنظام التأمينات الاجتماعية في الأردن لا تشـــمل جميع فئات العمال. لا تتجاوز التغطية الفعلية لموظفي القطاع الخاص، المشـمولين قانونيا، ٣٩٪ (هذه النسـبة ٧٥٪ في القطاع العام). كما سـلطوا الضـوء على وجود فجوة تنظيمية وفجوة امتثال في نظام الضـمان الاجتماعي في الأردن. تم تحليل هذه الفجوات وتأكيدها من خلال تقرير منظمة العمل الدولية (٢٠٢١) باستخدام أحدث بيانات LFS 2018. وقد اقترح التقرير بعض السياسات التي تساعد على توسيع نطاق التغطية والنهج لمعالجة الثغرات التشريعية والامتثال والإنفاذ، وإدخال أساليب جديدة لتوسيع نطاق التغطية.

٥,١,٢ الطابع غير المنظّم بين الشركات وأثر كوفيد-١٩

يعتمد الأردن بشكل شبه كامل على الشركات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة لدفع اقتصاده. وتشير التقديرات إلى أن الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة تمثل أكثر من ٩٩٪ من إجمالي عدد الشركات المنظّمة الخاصة في الأردن وتلعب دورا أساسيا في المساهمة في الإنتاج وكذلك التوظيف. ٨٧,٧٪ من المشاريع متناهية الصغر ، و ١٠,٢٪ صغيرة ، و ١,٦٪ متوسطة الحجم ، و ٠,٥٪ من الشركات الكبيرة. تمثل الشركات الخاصة التي توظف ما بين ١ و ١٩ شخصا أكثر من نصـف العمالة في القطاع الخاص وما بين ٧٠٪ و ٨٠٪ من الوظائف المنظّمة في قطاعات مثل الخدمات المهنية والعقارات وتجارة الجملة والتجزئة.

إن تقييم الطابع غير المنظّم بين الشـركات في الأردن ليس بالأمر السـهل بسـبب غياب البيانات. معظم الشـركات في الأردن مسجلة لدى بلدياتها المحلية. ومع ذلك، فإن عددا أقل بكثير يسجل لدى السلطات الضريبية (أي مديرية ضريبة الدخل والمبيعات). علاوة على ذلك، باستخدام تعريف شكليات العمل على أنهم العمال المشمولون بالضمان الاجتماعي أو الذين لديهم عقد، اعتبارا من عام ٢٠١٦، هناك علاقة إيجابية قوية بين حجم الشـــركة والشـــكليات، مما يشـــير إلى أن الشـركات الأصـغر من المرجح أن توظف عمالا غير منظّمين بغض النظر عن حالة تسـجيل الشـركة (الشـكل ٥,٥). وهذه الاتجاهات متشـابهة بالنسـبة لكل من الرجال والنسـاء، وإن كان من الأرجح أن تعمل النسـاء منظّما حتى في المشـاريع الصغيرة والمتناهية الصغر

الشكل ٥,٥ نسبة العمال الأردنيين العاملين في القطاع المنظّم، حسب حجم الشركة ونوع الجنس والسنة.



المصدر: حسابات المؤلفين بناءً على الدراسة الاستقصائية للوحة بيانات سوق العمل الأردن لعامي ٢٠١٠ و٢٠١٦. يعرف العامل المنظّم بأنه الشخص الذي لديه ضمان اجتماعي أو عقد.

أثر تفشي COVID-19 بشدة على الشركات. ومن المقاييس المهمة لتأثير الجائحة على القطاع الخاص حصة الشركات التي أغلقت أبوابها مؤقتا.

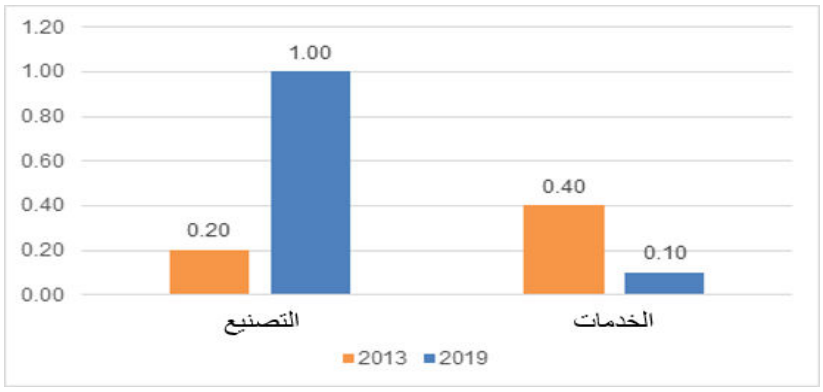
في نيسان/أبريل ٢٠٢٠، أجرت منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع معهد فافو للعمل والبحوث الاجتماعية مسحا بالعينة شمل ١١٩٠ مشروعا (الأعمال المنزلية، والشركات الصغيرة ومتناهية الصغر، فضلا عن المؤسسات الكبيرة) في الأردن (كيبيدي وآخرون، ٢٠٢١[١٣]). تم جمع البيانات من خلال مقابلة هاتفية استكملت بمقابلات فردية ومناقشات جماعية مركزة مع ممثلين من مختلف القطاعات الصناعية، بما في ذلك منظمات الأعمال والنقابات العمالية وأصحاب المؤسسات والعمال. في وقت المقابلة، كانت ٧٪ فقط من الشركات التي شملها الاستطلاع تعمل كما كانت قبل الوباء، و٣٩٪ كانت تعمل بموظفين مخفضين و / أو ساعات عمل مخفضة، في حين أن ٥١٪ من الشركات أغلقت عملياتها مؤقتا. أغلقت حصة أكبر من الشركات متناهية الصغر (٦٢٪) والصغيرة (٥٨٪) عملياتها مؤقتا مقارنة بالمؤسسات المتوسطة والكبيرة (أقل من ٣١٪) (Kebede et al [13]. ،٢٠٢١).

وكما ذكرت المصادر الوطنية، هناك نقص في المعلومات الرسمية عن معدل الأعمال التجارية غير المنظّمة. ومع ذلك، أكدت الدراسات الاستقصائية التي أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية في الأردن لقياس تأثير كوفيد-١٩ على المؤسسات أن أعلى مستوى من الاقتصاد غير المنظّم كان بين الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر. وجدت هذه الدراسات الاستقصائية أن الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر لم تتمكن إلى حد كبير من الاستفادة من حزم الدعم التي قدمتها الحكومة للشركات الأردنية خلال الوباء. ولم يتلق سوى ٧٪ من الشركات متناهية الصغر التي شملها الاستطلاع أي شكل من أشكال الدعم من الحكومة، مقارنة بنحو ٥٠٪ من الشركات الكبيرة والأكثر تنظيماً.

وتشكل الديون غير الرسمية من الأسرة والأصدقاء مصدرا هاما للائتمان للمشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر في الأردن. في حين أن ٤٤٪ من جميع الديون المستحقة للمشاريع الصغيرة تتكون من ديون غير رسمية، فإن هذا النوع من الديون يمثل ٨٪ فقط من إجمالي ديون الشركات الكبيرة (Kebede et al [13]، ٢٠٢١). وقد يكون ذلك مرتبطا بارتفاع مستوى الطابع غير المنظّم بين الشركات الصغرى والصغيرة وما يترتب على ذلك من عدم القدرة على الحصول على الائتمان المنظّم.

فيما يتعلق بالوقت الذي تعمل فيه الشركة، في المتوسط، دون أن تكون منظّمة ومقارنة عام ٢٠١٣ بعام ٢٠١٩، انخفضت المدة في قطاع الخدمات (٠,٤ و٠,٢ من السنة على التوالي)، بينما في قطاع التصنيع زادت بشكل كبير، من ٠,٢ إلى سنة واحدة (الشكل ٥,٦). وفقا لمسح البنك الدولي للمؤسسات، في عام ٢٠١٩، أعلنت ٩٦,٩٪ من الشركات التي شملها الاستطلاع أنها بدأت أنشطتها في البلاد كأعمال منظّمة، بينما كانت ٩٤,٩٪ في عام ٢٠١٣.

الشكل ٥,٦ عدد سنوات عمل الشركة دون تسجيل رسمي



المصدر: World Bank Enterprise Surveys 2013 and 2019

٥,٢ لمحة عامة عن الأطر الوطنية والتنظيمية الوطنية والتحديات الرئيسية التي يوجهها القطاع المنظّم

٥,٢,١ بيئة الأعمال والوصول الى التمويل

بذلت الحكومة الأردنية الكثير من الجهود لخلق بيئة أكثر فعالية وتمكينا للأعمال. وفي هذا الصدد، أطلقت الحكومة في شباط/فبراير ٢٠١٩ مصفوفة الإصلاح في الأردن (٢٠١٨-٢٠٢٤) التي تتألف من مجموعة من الإصلاحات السياسية والهيكلية التي تهدف إلى تحسين كفاءة بيئة الأعمال والاستثمار. تقليل تكلفة ممارسة الأعمال التجارية؛ تعزيز الصادرات والاستثمارات؛ وتعزيز استقرار الاقتصاد الكلي من أجل تحسين القدرة التنافسية الشاملة للاقتصاد وتحفيز النمو وخلق فرص عمل (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ٢٠٢١[١٤]). في إطار مصفوفة الإصلاح في عام ٢٠١٨، سن الأردن ثلاث إصلاحات لتعزيز الوصول إلى الائتمان. وعلى وجه الخصوص، كان قانون المعاملات الأول يهدف إلى توسيع وصف

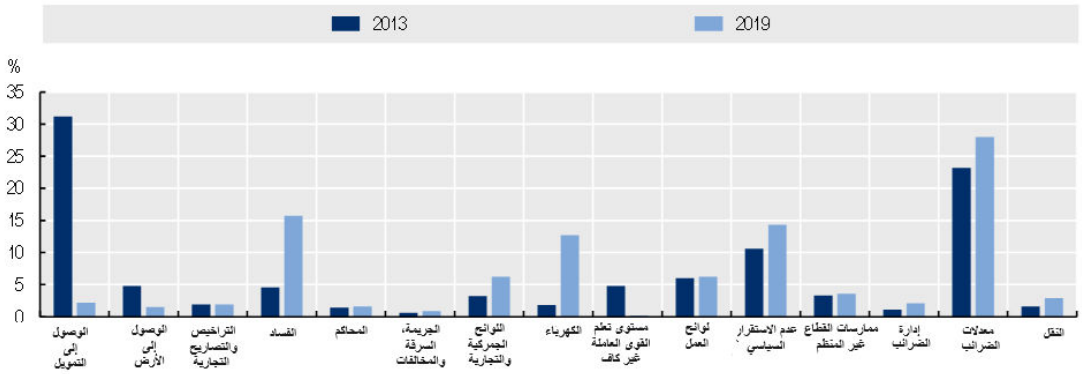
الديون والالتزامات ونطاق الموجودات القابلة للاستخدام كضمانة رهنية، وأراد القانون الثاني المعدل لقانون الإعسار أن يضمن للدائنين الأولوية المطلقة وأن يوفر حدا زمنيا وأسبابا واضحة للإعفاء من الوقف التلقائي أثناء إجراءات إعادة التنظيم، بينما أدخل القانون الثالث قانونا إلكترونيا جديدا. سجل ضمانات موحد وحديث وقائم على الإشعارات (البنك الدولي، ٢٠٢٠[١٥]).

في عام ٢٠٢١، أطلقت الحكومة "برنامج إصلاح رحلة المستثمر" الذي يهدف إلى تحسين تقديم الخدمات من الحكومة إلى الأعمال (G2B) وزيادة كفاءة الشركات والحكومة، وتقليل تكاليف الامتثال والوقت، فضلا عن تحسين القدرة على التنبؤ ببيئة الأعمال. وفي هذا الإطار، تم اعتماد إطار تصنيف ISIC4 للشركات المسجلة حديثا، كمحاولة لتحسين التنسيق بين الوكالات الحكومية المعنية عبر دورة حياة الأعمال والتي بدورها ستساعد في تبسيط وتوحيد وتسريع إجراءات التسجيل والترخيص للشركات. في عام ٢٠٢٢، بدأت الدولة العمل على نظام السجل التجاري المتكامل الذي سيوحد عملية التسجيل من خلال نافذة واحدة في دائرة مراقبة الشركات (الحكومة الأردنية، ٢٠٢٢ [١٦]).

وفقا لمسح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال، في عام ٢٠١٣، أشارت ٣١,٢٪ من الشركات التي شملها الاستطلاع إلى أن "الوصول إلى التمويل" كان العقبة الرئيسية أمام بيئة الأعمال، بينما في عام ٢٠١٩ اعتبره ٢,٢٪ فقط هو الأكثر أهمية. في الوقت نفسه، كما هو موضح في الشكل ٥,٧، في كل من عامي ٢٠١٣ و٢٠١٩، اعتبرت نسبة عالية من الشركات معدلات الضرائب هي العقبة الرئيسية.

الشكل ٥,٧ الشركات التي تعتبر عقبة محددة في بيئة الأعمال التجارية هي الأهم

النسبة المئوية



ملاحظة: تغطي الدراسات الاستقصائية للمؤسسات الشركات الصغيرة (عدد الموظفين: ٥ إلى ١٩) والمتوسطة (٢٠ إلى ٩٩) والشركات الكبيرة (١٠٠ أو أكثر). الشركات التي لديها أقل من خمسة موظفين وتلك المملوكة للدولة بنسبة ١٠٠٪ غير مؤهلة للمسح. القطاعات المدرجة هي الاقتصاد غير الزراعي والمنظّم والخاص. لم يتم تضمين المرافق العامة والخدمات الحكومية والرعاية الصحية وقطاعات الخدمات المالية في العينة.

لمزيد من التفاصيل حول بيانات المسح لعامي ٢٠١٣ و٢٠١٩، انظر: https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2065 و https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/3734.

المصدر: مسوح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال لعامي ٢٠١٣ و٢٠١٩.

من حيث المؤسسات الوطنية، تأسست المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO) في عام ١٩٧٢ كذراع حكومي لدعم القطاع الخاص في الأردن. وهي مؤسسة حكومية مستقلة يتكون مجلس إدارتها من ممثلين عن القطاعين العام والخاص ويرأسها وزير الصناعة والتجارة والتموين. تقدم JEDCO مجموعة من البرامج والخدمات للشركات الناشئة والصغيرة والمتوسطة في جميع القطاعات لتصبح أكثر قدرة على المنافسة في السوق العالمية من خلال توفير الدعم الفني والمالي (https://jedco.gov.jo/EN/Pages/About_JEDCO).

٥,٢,٢ الحماية الاجتماعية

وتشكل الحماية الاجتماعية شاغلا رئيسيا يتعلق بعمل أسواق العمل، لأنها يمكن أن تؤثر على الظروف وآليات الحوافز التي يقوم عليها الاقتصاد غير المنظّم. في الأردن، كما هو الحال في العديد من البلدان العربية، تتكون الحماية الاجتماعية بشكل أساسي من أربع مكونات: التأمين الاجتماعي، والمساعدة الاجتماعية، وسياسات التوظيف / سياسات سوق العمل النشطة (ALMPs)، والحماية الاجتماعية الإنسانية / غير المنظّمة.

المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي (SSC) هي المؤسسة الرئيسية للتأمينات الاجتماعية في الأردن. تغطي الشركة العمال ضد جميع المخاطر الاجتماعية المتعلقة بالعمل. تبلغ مساهمات العمال المشمولين بـ SSC 21. ٧٥٪ من أجورهم، حيث يساهم أصحاب العمل بنسبة ١٤,٢٥٪ ويغطي العامل ٧,٥٪ المتبقية. (هذه المعدلات هي إلى حد ما في منتصف الطريق بالنسبة للشرق الأوسط). ارتفع عدد الأشخاص المؤمن عليهم النشطين من ١,١٦ مليون في عام ٢٠١٥ إلى ١,٣ مليون في عام ٢٠١٩. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم، لا يزال معدل تغطية العمال منخفضا. على سبيل المثال، تبلغ النسبة المقدرة للعمال الذين لديهم تغطية في حالة إصابة العمل ٥٧٪ فقط في عام ٢٠٢٠، والتي على الرغم من أنها أعلى من بعض الدول العربية الأخرى مثل تونس (٢٨٪) ومصر (٣٦٪)، إلا أنها لا تزال أقل من المتوسط في الدول العربية (٦٣٪). وعلاوة على ذلك، فإن النسبة المقدرة للأفراد العاطلين عن العمل الذين يتلقون إعانات البطالة منخفضة بشكل ملحوظ إذ تبلغ ٥,٣ في المائة (انظر التغطية حسب فرع التأمين الاجتماعي معروضة في الشكل A.1.٤ في التذييل).

صندوق المعونة الوطنية (NAF) هو المؤسسة الرئيسية للمساعدة الاجتماعية في الأردن. وهي تدير العديد من برامج المساعدة الاجتماعية، وتقدم للأسر الضعيفة والفقيرة استحقاقات عينية وتحويلات نقدية، فضلا عن استحقاقات التدريب ودعم العمالة. صندوق الزكاة هو برنامج آخر يقدم مزايا عينية ونقدية.

تتكون سياسات ALMPs / التوظيف في الأردن من أربع فئات رئيسية: التدريب على المهارات، وخدمات التوظيف، وتعزيز ريادة الأعمال، والتوظيف المدعوم. وقد أجري جرد للبرامج المختلفة في عام ٢٠١٧ وحدد ٨٤ تدخلا (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٧[١٧]). ويتألف معظم هذه التدخلات من التدريب على المهارات (المهارات التقنية والمهنية) وخدمات

العمالة، في حين أن برامج تعزيز تنظيم المشـاريع والعمالة المدعومة أقل تواترا. تم تمويل التدخلات بشـكل رئيسـي من قبل الحكومة والجهات المانحة الأجنبية، مع مشاركة ضئيلة من القطاع الخاص والوكالات المحلية.

تقود المنظّمات غير الحكومية ومنظمات الأمم المتحدة المكون الإنســاني / غير المنظّم للحماية الاجتماعية في الأردن والتي تغطي اللاجئين بشكل رئيسي من خلال العديد من البرامج (المساعدات النقدية والقسائم وبرامج الاستعداد لفصل الشتاء: التعليم والتوظيف والتمكين والحماية).

علاوة على ذلك، وضـع الأردن اسـتراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية ٢٠١٩-٢٠٢٥. وتركز هذه الاسـتراتيجية على ثلاث ركائز، وهي: الفرص، والكرامـة، وتمكين. يركز محور "الفرص" على تحســين التـأمين الاجتمـاعي وفرص العمـل. يركز محور "الكرامة" على تحسين برامج المساعدة الاجتماعية، وأخيرا تركز ركائز "تمكين" على توفير التعليم الجيد للسكان.

خلال جائحة COVID-19، تم تنفيذ العديد من تدابير السياسة الاجتماعية. وحدد متتبع سياسات التصنيف الدولي للبراءات ٢٥ سياسة تستهدف فئات مختلفة من السكان توفر لهم أنواعا مختلفة من الخدمات. وتلخص الأشكال ٤-ألف-٢-ألف-٦ في التذييل نوع السياسات والسكان المستهدفين.

قد يكون لبرامج الحماية الاجتماعية المذكورة أعلاه تأثير مختلف على الاقتصــاد غير المنظّم بطريقة أو بأخرى. والواقع أن وجود عناصر موازية للحماية الاجتماعية يمكن أن يؤدي إلى أثر الإحلال وقد يكون له تأثير على الخيارات المهنية. الاعتماد على وجهة نظر المدارس الفكرية المختلفة حول الاقتصــاد غير المنظّم (صــبح، ٢٠١٩[١٨] ; المرواني، المدن وحمودة، ٢٠٢١[١٩])، يفترض هذا الفصــل أن أسـواق العمل غير المنظّمة تضـم العمال ذوي الأنشـطة الهامشـية والاكتفاء الذاتي (المدارس الثنائية والبنيوية)، ولكن أيضـا العمال الذين يسـعون عمدا إلى تجنب اللوائح والضـرائب (المدارس القانونية والتطوعية). ومن ثم، فإننا نعتقد أنه في حين أن بعض العمال في الأردن يفضــلون العمل بشــكل منظّم، يمكن لعمال آخرين اسـتبدال فرصـة العمل المنظّمة (مع المسـاهمة في التأمين الاجتماعي) بالعمالة غير المنظّمة، مع مزايا محتملة غير قائمة على الاشـتراكات. على سـبيل المثال، أظهر صبح (٢٠١٩[١٨])، من خلال العمل الميداني ومناقشـات مجموعات التركيز، أن الأفراد الذين يعملون في القطاع غير المنظّم في الأردن يفضـلون البقاء غير منظّمين بسـبب تصـورهم للفوائد والخدمات غير الكافية وغير الكافية التي يحصـلون عليها من التواجد في القطاع المنظّم، مقارنة بالتكاليف المرتبطة بها، سـواء النقدية أو غير النقدية. وسـتناقش هذه المسـائل وغيرها من التحديات المتصـلة بإضـفاء الطابع المنظّم بمزيد من التفصيل في فرع تحليل السياسات.

٥,٣ النظام المالي

وزارة المالية هي المســؤولة عن إدارة مالية الحكومة وتنفيذ الســياســة المالية. تنقســم ميزانية الحكومة إلى فئتين رئيسيتين: الميزانية المتكررة، والتي تغطي النفقات اليومية للحكومة، وميزانية التنمية، والتي تستخدم لتمويل المشاريع الرأسمالية والاستثمارات. تعرضت المالية العامة في الأردن لضغوط في السنوات الأخيرة بسبب مجموعة من العوامل،

بما في ذلك ارتفاع مستويات الديون، وتباطؤ النمو الاقتصادي، والقطاع العام الكبير. ومن أجل مواجهة هذه التحديات، نفذت الحكومة عددا من تدابير ضبط أوضاع المالية العامة، مثل خفض الدعم، وزيادة الضرائب، وزيادة الكفاءة في القطاع العام. من حيث الإيرادات، تعتمد الحكومة بشكل أساسي على الضرائب، والتي تشمل ضرائب الدخل وضرائب المبيعات والرسوم الجمركية. كما تتلقى الحكومة إيرادات من الموارد الطبيعية، مثل الفوسفات والصخر الزيتي، فضلا عن المساعدات الخارجية.

لا يوجد نظام ضريبي للشركات الصغيرة في الأردن. يطلب من الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة دفع نفس أنواع الضرائب التي يدفعها الأفراد ذوو الدخل أو الشركات الأكبر، اعتمادا على هيكل أعمالهم. تخضع الشركات التي تعمل لحسابها الخاص والشركات الصغيرة ومتناهية الصغر لضرائب الدخل الشخصي (PIT)، وليس ضرائب دخل الشركات (CIT). ويصل الإعفاء من الدخل للأسر التي تعولهم إلى ٢٣٠٠٠ دينار أردني (حوالي ٣٢٤٠٠ دولار أمريكي)، وبالنسبة للأفراد ٩٠٠٠ دينار أردني (حوالي ١٢٦٠٠ دولار أمريكي). إذا كانت إيرادات الأعمال أقل من ٢٣٠٠٠ دينار أردني (٣٢٤٠٠ دولار أمريكي أو ما يقرب من ثمانية أضعاف دخل الفرد في الأردن) لسنة معينة، فإن الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة المسجلة كعاملين لحسابهم الخاص لن تخضع لأي ضرائب على الدخل. بالنسبة للإيرادات التي تزيد عن هذا الحد، يتم تطبيق معدلات PIT التالية: ٥٪ لأول ٥٠٠٠ دينار من الإيرادات، مع زيادة المعدلات تدريجيا إلى ٢٥٪ مقابل ٢٠٠٠٠ دينار من الدخل فوق مستوى الإعفاء). يتعين على جميع الشركات الأخرى دفع ضريبة الدخل على الشركات التي يبلغ المعدل القياسي لها ٢٠٪، ومع ذلك، هناك أكثر من سبعة CITs مختلفة حسب السنة والقطاع. بالإضافة إلى ذلك، تم فرض ضريبة مساهمة وطنية على أرباح الأعمال (منذ يناير ٢٠١٩)، تتراوح من ١-٧٪ حسب الصناعة. باختصار، تتراوح معدلات الضرائب على إيرادات الشركات من ٢١٪ إلى ٣٨٪ (مع معدلات مخفضة قابلة للتطبيق في عام ٢٠١٩ حسب السنة والصناعة، متقاربة مع المعدلات القياسية بحلول عام ٢٠٢٤).

بالإضافة إلى ذلك، يتعين على الشركات الصغيرة تقديم ضرائب الرواتب ومساهمات الضمان الاجتماعي لموظفيها. كما هو مذكور في القسم السابق، يتعين على صاحب العمل المساهمة بنسبة ١٤,٢٥٪ من راتب الموظف (بالإضافة إلى دفع الراتب بالكامل) ومساهمة الموظف ٧,٥٪. لا تنطبق أي تخفيضات أو إعفاءات على الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة. من المحتمل أن تكون الإصلاحات في إصلاحات الضمان الاجتماعي في العقد الماضي، والتي تشمل متطلبات المساهمة للمشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة والعاملين لحسابهم الخاص، إلى جانب ارتفاع المعدلات، قد ساهمت في زيادة بعض فئات العمالة غير المنظّمة منذ عام ٢٠١٠ (Assaad, Krafft and Keo, 2018[٢٠] ; برودمان، جيلسون وحسن، ٢٠١٤[٢١] ; ESC, 2014[٢٢] ; صبح، ٢٠١٩[١٨]).

هناك ضرائب غير مباشرة قابلة للتطبيق أيضا، وهي معقدة. تطبق ضريبة المبيعات العامة (GST) على الشركات، وهناك حد للتسجيل (حاليا ١٠٠٠٠ دينار أردني للسلع المصنعة و٧٥٠٠٠ دينار أردني لجميع التجارة الأخرى). لذلك، لن يطلب من العديد من الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة دفع ضريبة السلع والخدمات ولكن بالنسبة لشركات

التصـــنيع المنزلية، أو تلك التي تتجاوز مبيعاتها ٧٥٠٠٠ دينار أردني (حوالي ١٠٥٦٠٠ دولار أمريكي)، هناك ســـبع معدلات قياسية لضريبة السلع والخدمات (١٦٪ قياسية، ١٠٪، ٥٪، ٤٪، ٢٪، ٠٪، والسلع المعفاة من الضرائب) ينطبق كل منها على أنواع محددة جدا من المنتجات. تنطبق الجداول الزمنية المعقدة لضـــرائب المبيعات الخاصـــة أيضـــا على العديد من المنتجات المختلفة.

وتؤدي المعدلات المرتفعة (مجتمعة) للضـرائب، والنظم الضـريبية التنظيمية والقانونية المرهقة والغامضـة إلى التهرب الضريبي على نطاق واسع، وقد تسهم تكاليف الامتثال المرتفعة في تثبيط إضفاء الطابع المنظّم.

٥,٤ الثقة في المنظّمات

يمكن أن تكون ثقة الجمهور محددا للعديد من السلوكيات والخيارات الفردية، بما في ذلك اختيار المشاركة في الضمان الاجتماعي والمجال المنظّم. في الواقع، تشـير الأدلة التجريبية إلى أن ثقة الجمهور قد تفسـر وجود واسـتمرار الطابع غير المنظّم (Elgin and Tosun [23]، ٢٠١٧).

في الأردن، كما هو الحال في العديد من الدول العربية، الثقة في المؤسسات منخفضة. يظهر استطلاع الباروميتر العربي ٢٠٢١-٢٠٢٢ أن ٦٨٪ من المســـتجيبين لا يثقون بالحكومة (٧١٪ للذكور و٦٥٪ للإناث)، وهو ما يقارن بمتوســـط العينة البالغ ٦٩٪. والمثير للدهشة أن الاستطلاع يظهر أن الشباب (١٨-٢٩) هم أكثر عرضة للثقة في الحكومة (٣٤٪)، في حين أن هذه النسـبة أقل قليلا (٣١٪) لكبار السـن (٣٠ عاما وأكثر). علاوة على ذلك، تظهر البيانات أن هناك علاقة سـلبية بين مسـتوى التعليم والثقـة في الحكومـة. في حين أفـاد ٣٧٪ من المســـتجيبين ذوي المســـتوى التعليمي المنخفض أنهم يثقون بالحكومة، كانت هذه النسبة تساوي ٣٢٪ للأشخاص ذوي المستوى المتوسط و٢٦٪ للمجيبين ذوي المستوى العالي.

يبدو أن الثقة في البرلمان أقل من ذلك وفقا ل ABS حيث أفاد ١٦٪ فقط من المستجيبين أنهم يثقون بها (١٣٪ للذكور و١٩٪ للإناث)، وهو أقل من متوسط العينة المقدر ب ٢١,٤٪. من المرجح أن يثق المجيبون الشباب (١٨-٢٩) بالبرلمان (١٩٪) أكثر من البالغين (١٥٪). وتتأكد العلاقة السـلبية بين التعليم والثقة أيضـا في هذه الحالة حيث يثق ١٨٪ من المسـتجيبين ذوي التعليم المنخفض في البرلمان، مقابل ١٧٪ للمستجيبين ذوي المستوى التعليمي المتوسط، و١٢٪ للذين لديهم مستوى عال.

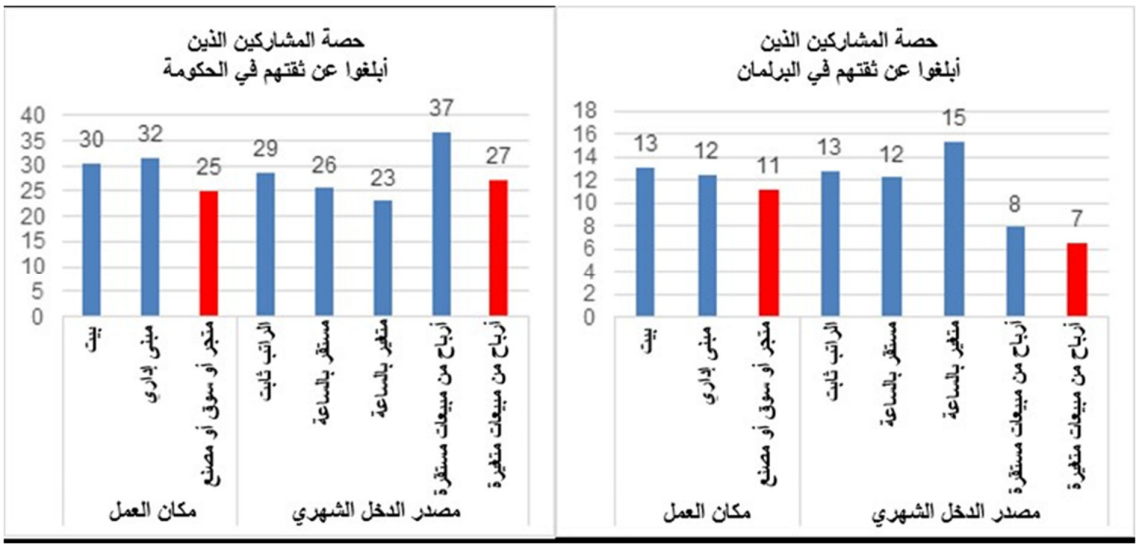
كما أن الثقة برئيس الحكومة/رئيس الوزراء منخفضـة أيضـا في الأردن: أفاد ٢٩٪ فقط من المجيبين بأنهم يثقون برئيس الحكومة (٢٦٪ للذكور و٣٣٪ للإناث)، وهو أقل من متوسط العينة المقدر ب ٣٦٪. أفاد ٣٢٪ من الشباب (١٨-٢٩) و٢٩٪ من البالغين (٣٠ عاما وأكثر) أنهم يثقون به. كما تم تأكيد العلاقة الســـلبية بين ثقة الجمهور والتعليم هنا. تظهر بيانات ABS أن نسـبة المسـتجيبين الذين أفادوا بأنهم يثقون في رئيس الحكومة تتراوح من ٣٢٪ للمسـتجيبين ذوي المسـتوى التعليمي المنخفض إلى ٣٠٪ للمستجيبين ذوي المستوى المتوسط، و٢٦٪ للمستجيبين ذوي المستوى العالي.

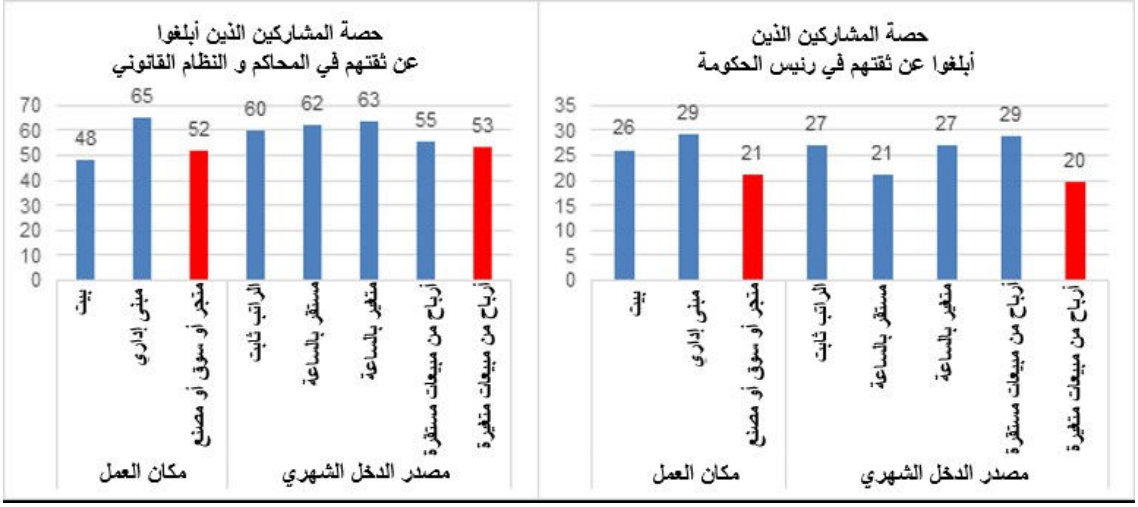
كما تم جمع مستوى الثقة في المحاكم والنظام القانوني في ABS، مما يدل على أن ٦٢٪ من المستجيبين أفادوا بأنهم يثقون بهم (٦٠٪ للذكور و٦٤٪ للإناث). هذا أعلى من متوسط العينة البالغ ٤٤٪. تظهر البيانات أيضا أن ٦٦٪ من الشباب المستجيبين (١٨-٢٩) و٦١٪ من البالغين أفادوا بأنهم يثقون في المحاكم والنظام القانوني. ومع ذلك، تشير البيانات إلى أنه لا يوجد فرق كبير في الثقة تجاه المحاكم والنظام القانوني بين المستجيبين ذوي المستويات التعليمية المنخفضة (٦٢٪) والمتوسطة (٦١٪) والعالية (٦٣٪).

في حين أن ABS 2021-2022 لا يحتوي على متغير يقيس الطابع غير المنظّم، فقد استخدمنا متغيرين بديلين يمكن أن يبلغا عن طبيعة الوظائف، وهما: مكان العمل ونوع / انتظام الدخل لدراسة العلاقة بين الشكليات والثقة في الحكومة. تظهر البيانات أن هذه الوكلاء غير المنظّمين مرتبطون بانخفاض الثقة في أنواع مختلفة من المؤسسات (الشكل ٥,٨).

المستجيبون الذين يعملون في المتاجر والأسواق والمصانع (الذين من المرجح أن يعملوا بشكل غير منظّم) لديهم أدنى ميل للثقة في الحكومات والمؤسسات الأخرى مقارنة بالمستجيبين الذين يعملون في المكاتب (الشكل ٥,٨). على الرغم من أن الأشخاص الذين يعملون من المنزل هم أكثر عرضة للعمل بشكل غير منظّم، إلا أن ثقتهم الإجمالية في المؤسسات ليست أقل بكثير من ثقة الأشخاص الذين يعملون في المكاتب. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنهم يظهرون مستوى أقل بشكل ملحوظ من الثقة في المحاكم والنظام القانوني مقارنة بأولئك الذين يعملون في المكاتب. علاوة على ذلك، يوضح الشكل أن المستجيبين الذين تشكل الأرباح المتغيرة من المبيعات المصدر الرئيسي للدخل (الذين من المرجح أن يشغلوا وظيفة غير منظّمة) لديهم ميل أقل إلى الثقة في المؤسسات. وبينما نرى أن هناك حاجة إلى بيانات أكثر موثوقية عن الطابع غير المنظّم لتأكيد العلاقة المذكورة أعلاه، فإننا نعتقد أن هذه الأرقام تدعم فرضية وجود علاقة سلبية بين الثقة في الحكومة والطابع غير المنظّم للعمالة.

الشكل ٥,٨ الثقة في المؤسسات حسب مكان العمل ومصدر الدخل الشهري





المصدر: مسح الباروميتر العربي ٢٠٢١-٢٠٢٢. الموجة السابعة (تم الاطلاع في ١٠ يناير ٢٠٢٣).

المراجع

Alazzawi, S. and V. Hlasny (2022), "Youth labor market vulnerabilities: evidence from Egypt, Jordan and Tunisia", *International Journal of Manpower*, Vol. 43/7, pp. 1670-1699, https://doi.org/10.1108/IJM-04-2021-0239. [42]

Assaad, R., C. Krafft and C. Keo (2018), "The Composition of Labor Supply and Its Evolution from 2010 to 2016 in Jordan", *Economic Research Forum Working Paper Series*, No. No. 1183, https://doi.org/10.1093/oso/9780198846079.003.0001. [20]

Assaad, R. and C. Salemi (2019), "The structure of employment and job creation in Jordan: 2010–2016", in *The Jordanian Labor Market: Between Fragility and Resilience*, Oxford University Press, Oxford, https://doi.org/10.1093/oso/9780198846079.003.0002. [32]

Bender, K., M. Kaltenborn and C. Pfleiderer (2013), "The political Economy of social protection reforms in developing countries", in *Social Protection in Developing Countries*, Routledge, https://doi.org/10.4324/9780203082294. [41]

Brodmann, S., I. Jillson and N. Hassan (2014), "Social Insurance Reform in Jordan: Awareness and Perceptions of Employment Opportunities for Women", *Social Protection & Labor Discussion Paper*, No. No. 1402, World Bank, http://www.worldbank.org/sp. [21]

Department of Statistics (2023), "23.1% unemployment rate during the third quarter of 2022", *PRESS/3 rd Q. 2022*, Department of Statistics of Jordan, http://dos.gov.jo/dos_home_e/main/archive/Unemp/2022/Emp_Q32022.pdf (accessed on 20 November 2023). [5]

Department of Statistics (2021), *Jordan in Figures 2021*, Department of Statistics of Jordan, Amman, https://dosweb.dos.gov.jo/DataBank/JordanInFigures/Jorinfo_2021.pdf (accessed on 20 November 2023). [1]

DTDA/DI/Danish Ministry of Foreign Affairs (2022), *Labour Market Report: Jordan - 2020*, Danish Trade Union Development Agency, Confederation of Danish Industry and Danish Ministry of Foreign Affairs, https://www.ulandssekretariatet.dk/wp-content/uploads/2020/09/LMP-Jordan-2020-final-version.pdf (accessed on 20 November 2023). [35]

Elgin, C. et al. (2021), "DP16497 Understanding Informality", *CEPR Discussion Paper*, No. 16497, CEPR Press, Paris & London, https://cepr.org/publications/dp16497. [10]

Elgin, C. and H. Tosun (2017), "A note on informality and public trust", *Economics Bulletin*, Vol. 37/4, pp. 2595-2601. [23]

El-Mallakh, N. and J. Wahba (2018), "Syrian Refugees and the Migration Dynamics of Jordanians: Moving in or Moving Out?", *Economic Research Forum Working Paper Series*, No. 1191, Economic Research Forum , Cairo, http://www.erf.org.eg. [31]

ESC (2014), *Tax Evasion in Jordan: causes, means, and size*, Jordan Economic and Social Council (ESC). [22]

Fallah, B., C. Krafft and J. Wahba (2019), "The impact of refugees on employment and wages in Jordan", *Journal of Development Economics*, Vol. 139, pp. 203-216, https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2019.03.009. [30]

Government of Jordan (2022), *Reform Matrix: 2021, At a glance,*. [16]

ILO (2022), *ILOSTAT Data*, https://ilostat.ilo.org/data/ (accessed on 13 November 2023). [40]

ILO (2021), *Opportunities for extending social security coverage in Jordan*, ILO Regional Office for the Arab States, https://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/prospects/publications/WCMS_770085/lang--en/index.htm (accessed on 15 November 2023). [39]

ILO (2017), "Promoting youth employment and empowerment of young women in Jordan: An assessment of active labour market policies", *Impact Report Series*, No. Issue 9, ILO, Geneva, http://www.ilo.org/publns. [17]

IMF (2023), "Real GDP growth: Annual percent change", in *World Economic Outlook*, IMF, https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD (accessed on 20 November 2023). [4]

Islam, A., D. Moosa and F. Saliola (2022), *Jobs Undone: Reshaping the Role of Governments toward Markets and Workers in the Middle East and North Africa*, The World Bank, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1735-9. [7]

Kebede, T. et al. (2021), *Impact of COVID-19 on Enterprises in Jordan: One year into the pandemic*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_813448/lang--en/index.htm. [13]

Krafft, C. and R. Assaad (2019), *The Jordanian Labor Market: Between Fragility and Resilience*, Oxford University Press, Oxford, https://doi.org/10.1093/oso/9780198846079.001.0001. [28]

Krafft, C. and C. Hannafi (2022), "Minimum and Living Wages in Jordan and Tunisia: Implications for Social Protection Floors", *ERF Policy Brief*, No. No. 89, Economic Research Forum. [29]

Mahon, A. and J. Heymann (2012), *The Review of social protection indicators in early childhood*, UNESCO. [38]

Merouani, W., C. El Moudden and N. Hammouda (2021), "Social Security Enrollment as an Indicator of State Fragility and Legitimacy: A Field Experiment in Maghreb Countries", *Social Sciences*, Vol. 10/7, p. 266, https://doi.org/10.3390/socsci10070266. [19]

Ministry of Labour (2022), *The National Labour Market Figures (2017-2021)*, Ministry of Labour of Jordan - Labour Market Studies Unit, https://mol.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/%D9%85%D8%A4%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D8%AA_%D8%B3%D9%88%D9%82_%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%84_%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9_2017-2021-0.pdf (accessed on 23 November 2023). [8]

Ministry of Planning and International Cooperation (2021), *Jordan's Reform Matrix (2018 – 2024): Background and Progress Update*, Ministry of Planning and International Cooperation of Jordan. [14]

Mohanna, Z. and T. Haddad (2021), *Jordan Country Trends Report: Study Research On Vulnerability To Trafficking In Persons Among The Crisis-Affected Populations In The Levant Region*, IOM, https://jordan.iom.int/sites/g/files/tmzbdl991/files/documents/jo_country-trends_0.pdf (accessed on 20 November 2023). [27]

Razzaz, S. and I. Selwaness (2022), "The Jordanian Social Contract: Shifting from Public Employment As A Source of Social Insurance to Government-Regulated Social Insurance", *ERF Working Papers Series*, No. 1582. [12]

Refaqat, S. et al. (2022), *Jordan Economic Monitor - Spring 2022 : Global Turbulence Dampens Recovery and Job Creation*, World Bank, http://documents.worldbank.org/curated/en/099410007122222740/IDU05823c2b70646004a400b9fa0477cea7736a4 (accessed on 23 November 2023). [26]

SME Finance Forum (2023), *MSME Economic Indicators*, SME Finance Forum, https://www.smefinanceforum.org/data-sites/msme-country-indicators (accessed on 23 November 2023). [37]

Sobh, B. (2019), *State of the Informal Sector in Jordan: Opportunities for Integration*, USAID, Amman, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00W963.pdf (accessed on 15 November 2023). [18]

Stave, S., T. Kebede and M. Kattaa (2021), *Impact of work permits on decent work for Syrians in Jordan*, ILO and Fafo, http://www.ilo.org/publns. [9]

Trading Economics (2023), *Social Security Rate*, Trading Economics, https://tradingeconomics.com/country-list/social-security-rate (accessed on 23 November 2023). [36]

UNDP (2022), *Arab Human Development Report 2022: Expanding Opportunities For An Inclusive And Resilient Recovery In The Post-Covid Era*, UNDP Regional Bureau for Arab States, New York. [2]

UNDP (2021), "Lives versus livelihoods: The Covid-19 pandemic and labour markets in Arab States"*, RBAS Working Paper Series*, UNDP, New York. [11]

Weldali, M. (2022), "Poverty rate of 24.1% requires policy change — experts", *The Jordan Times*, https://jordantimes.com/news/local/poverty-rate-241-requires-policy-change-%E2%80%94-experts (accessed on 20 November 2023). [25]

Winkler, H. and A. Gonzalez (2019), *Jobs Diagnostic: Jordan*, World Bank, http://www.worldbank.org. [24]

World Bank (2022), *World Development Indicators*, World Bank, Washington, DC, https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators (accessed on 20 November 2023). [33]

World Bank (2021), *Poverty & Equity Brief: Jordan*, World Bank Group, Amman, https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/AM2020/Global_POVEQ_JOR.pdf (accessed on 20 November 2023). [34]

World Bank (2020), *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*, World Bank, Washington, DC, http://hdl.handle.net/10986/32436. [15]

World Bank (n.d.), *World Development Indicators*, World Bank, Washington, DC. [3]

Youssef, H., A. Janzer-Araji and J. Mazahreh (2023), *Jordan Economic Monitor - Fall 2022 : Public Investment - Maximizing the Development ImpactJad Raji*, World Bank, Washington, DC, https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099704301182329091/idu099db31500c35504e0f09d2e0a0fd0c30a5f4 (accessed on 20 November 2023). [6]

ملاحظات

1 استنادا إلى تصريحات المسؤولين الأردنيين كما ورد في ولدالي (٢٠٢٢[٢٥]).

2 يشير أحدث موجز للفقر والإنصاف من البنك الدولي (٢٠٢١[٣٤]) إلى أنه في عام ٢٠١٩ أعلنت الحكومة الأردنية عن معدل فقر بنسبة ١٥,٧٪ بناء على HIES 2017-2018 ، والذي تم تجديده بالكامل من حيث التصميم بدعم من البنك الدولي.

3تستند حسابات المؤلفين إلى مؤشرات التنمية العالمية البنك الدولي (٢٠٢٢[٣٣]). انخفض الناتج المحلي الإجمالي الأردني بنسبة ١,٦٪ في عام ٢٠٢٠، في حين انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٣,٦٪، أي أكثر من ضعف ما شهدته البلدان الأخرى ذات الدخل المتوسط الأعلى (UMICs) التي شهدت انخفاضا في متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١,٠٣٪ في عام ٢٠٢٠.

4 بلغ نمو الناتج المحلي الإجمالي ٢,٢٪ في عام ٢٠٢١ و ٢,١٪ في عام ٢٠٢٢ وفقا لأحدث تقديرات صندوق النقد الدولي لآفاق الاقتصاد العالمي.

5 استنادا إلى إحصائيات الربع الثالث من عام ٢٠٢٢ (دائرة الإحصاءات العامة، ٢٠٢٣[٥]) ، بلغ معدل المشاركة في القوى العاملة لمن هم في سن ١٥+ سنة ٣٣,٠٪ (٥٢,٥٪ للذكور مقابل ١٣,٧٪ للإناث) منخفضا من ٣٤,٤٪ (٥٤,٤٪ للذكور و١٤,٥٪ للإناث) في نفس الفترة من عام ٢٠٢١.

6 فافو، منظمة العمل الدولية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٢٠ و ٢٠٢١) ، تأثير كوفيد-١٩ على المشاريع في الأردن.

7 كان من المتوقع أن يتسارع التضخم بشكل معتدل في عام ٢٠٢٢ ، ومن المتوقع أن يصل تضخم مؤشر أسعار المستهلكين إلى ٣,٣٪ في عام ٢٠٢٢ و ٣٪ في عام ٢٠٢٣ مقارنة ب ١,٣٪ في عام ٢٠٢١ ، وهي نسبة منخفضة مقارنة بالدول العربية الأخرى.

8 انظر على سبيل المثال كرافت وأسعد (٢٠١٩[٢٨]) ويوسف وجانزر أراجي ومزهرة (٢٠٢٣[٦]).

9 فعلى سبيل المثال، شهد لبنان الذي توجد فيه دراسات استقصائية عن المشاريع نموا سلبيا في وظائف القطاع الخاص.

10 بناء على استطلاع الباروميتر العربي الذي أجري بين عامي ٢٠٢١-٢٠٢٢.

11 تختلف التقديرات حسب المصدر. تم اقتباس رقم ١,٥ مليون عامل مهاجر في عدة مصادر بما في ذلك (DTDA / DI / وزارة الخارجية الدنماركية، ٢٠٢٢ [٣٥])، (مهنا وحداد ، ٢٠٢١ [٢٧]).

12 وفقا لبيان صادر عن أحد صانعي السياسات: يتألف جزء كبير من العمال غير المنظّمين في القطاع الزراعي من العمال المهاجرين.

13 وأصبح الكثير منهم مواطنين أردنيين. ولا يزال ٣٧٠ ألف لاجئ فلسطيني يعيشون في مخيمات ذات وضع قانوني غير مؤكد ذلك (DTDA / DI / وزارة الخارجية الدنماركية، ٢٠٢٢ [٣٥])،

14 لدى الأردن نظام الحد الأدنى المزدوج للأجور على أساس الجنسية: كان الحد الأدنى للأجور للأردنيين ٢٦٠ دينارا أردنيا اعتبارا من يناير ٢٠٢٣ ، و ٢٣٠ دينارا أردنيا لغير الأردنيين (من المقرر أن يتم فهرسته للتضخم خلال العام الحالي على الرغم من أنه اعتبارا من فبراير ٢٠٢٣ تم اتخاذ قرار بتأجيل هذه الزيادة مرة أخرى بسبب الصدمات المتعددة التي تواجه الاقتصاد الأردني. كما تعفى العديد من الصناعات من تشريعات الحد الأدنى للأجور مثل المنسوجات والملابس والعمل المنزلي (Krafft and Hannafi، ٢٠٢٢[29]). قد يدفع هذا النظام المعقد العمال الأردنيين ذوي المهارات المنخفضة إلى العمل غير المنظّم، خاصة إذا كانوا أقل مهارة من نظرائهم المهاجرين (Winkler and Gonzalez, 2019[24]).

15 انظر على سبيل المثال الملخ ووهبة (٢٠١٨[٣١]); فلاح وكرافت ووهبة (٢٠١٩[٣٠]). ومع ذلك، يجادل أسعد وسالمي (٢٠١٩[٣٢]) بأن تدفق العمال السوريين أدى إلى زيادة العمالة غير النظامية خاصة بين الرجال من الأخماس الأقل ثروة.

16 بلغت الحكومة الأردنية وإجمالي الدين المضـــمون في عام ٢٠٢١ ١١٣,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي، على الرغم من أنه في ظل ظروف مواتية بشكل عام (رفقات وآخرون، ٢٠٢٢[٢٦]).

17 يعتمد التقدير الأول على نموذج التوازن العام الديناميكي (DGE) ، بينما يعتمد التقدير الثاني على نموذج متعدد الأسباب (MIMIC). لمزيد من المعلومات حول الطريقتين، انظر Elgin et. (٢٠٢١[١٠]).

18 تصـــنف الحكومة الأردنية العمال غير المنظّمين على أنهم موظفون لا يدفع صـــاحب العمل اشـــتراكات الضـــمان الاجتماعي نيابة عنهم. أصـحاب العمل والعاملين لحسـابهم الخاص الذين تكون مشـاريعهم غير منظّمة / غير مسـجلة؛ والعاملين الأسريين المساهمين (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢١[٣٩]).

19 ILOSTAT (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢٢[٤٠]) ، مؤشـر أهداف التنمية المسـتدامة ٨,٣,١ نسـبة العمالة غير المنظّمة في إجمالي العمالة حسب الجنس والقطاع (٪) سنويا.

20وقد تم تأكيد هذه النتيجة في العديد من الدراسات حول المنطقة. انظر على سبيل المثال أسعد وآخرون. (٢٠١٧) حيث خلصوا إلى أن "الزواج في منتصف العمر يقلل من احتمال عمل النساء بنسبة ٤٧٪ في الأردن و٣٣٪ في تونس و ١٦٪ في مصـــر. ويعزى جزء كبير من التأثير إلى انخفاض احتمال العمل بأجر في القطاع الخاص، والذي انخفض بنســـبة ٧٦٪ في الأردن، و٥٧٪ في تونس، و٤٠٪ في مصر". انظر أيضا العزاوي وهلسـني (٢٠٢٢[٤٢])، ولاسـاسـي وتانسـل (٢٠٢٠)، "مشـاركة المرأة في القوى العاملة في خمسة بلدان مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تحليل أترابي للعمر والفترة" وأسعد وآخرون. (٢٠٢٠) "شرح مفارقة منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: ارتفاع التحصيل العلمي، ومشاركة المرأة في القوى العاملة الراكدة" والمراجع الواردة فيه.

21تسـجل قاعدة بيانات المؤشـرات الاقتصـادية للمشـروعات المتناهية الصـغر والصـغيرة والمتوسـطة لعام ٢٠١٩ عدد الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة المسجلة رسميا في ١٧٦ اقتصادا (منتدى تمويل الشركات الصغيرة والمتوسطة، ٢٠٢٣[٣٧]). في الأردن، تصنف وزارة الصناعة والتجارة المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة على أساس عدد الموظفين واستثمار رأس المال المدفوع، بحيث تكون متناهية الصغر: أقل من ٣٠٠٠٠ دينار أردني وا-٩ موظفين. صغير: أكثر من ٣٠٠٠٠ دينار و١٠ - ٤٩ موظفا؛ متوسطة: أكثر من ٣٠٠٠٠ دينار و ٥٠ - ٢٤٩ موظفا؛ كبير: أكثر من ٣٠٠٠٠ دينار و ٢٥٠ موظف وما فوق.

22انظر صـــندوق النقد الدولي، ٢٠١٨ للاطلاع على مناقشـــة لنهج تحديد حجم الاقتصـــاد غير المنظّم. تم تأكيد التحدي المتمثل في تحديد مدى الطابع غير المنظّم بين الشـــركات الأردنية في مناقشـــات مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، ٩ نوفمبر ٢٠٢٢.

23وكما ذكرت المصـــادر الوطنية، هناك نقص في المعلومات الرســـمية عن معدل الأعمال التجارية غير المنظّمة. ومع ذلك، واسـتنادا إلى مقابلات مع وزارة العمل الأردنية، باسـتثناء المشـاريع المنزلية، فإن أكثر من ٩٠٪ من جميع الشـركات

المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الأردن مسجلة. كما أن هذا الرقم مشابه جدا لبيانات مسح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال (٢٠١٩) للأردن حيث أفادت ٩٧٪ من الشركات التي شملها الاستطلاع أنها كانت مسجلة عندما بدأت عملياتها لأول مرة.

[24]المرجع نفسه.

[25]وكانت غالبية المشاريع متناهية الصغر التي تضم أقل من أربعة موظفين (٤١ في المائة) ، و ٢٨ في المائة من المشاريع الصغيرة التي تضم من ٥ إلى ١٩ عاملا، و ١٣ في المائة من ٢٠ إلى ٤٩ عاملا، و ٨ في المائة تضم ٥٠ إلى ٩٩ عاملا، في حين أن ١٠ في المائة من المؤسسات لديها أكثر من ١٠٠ موظف.

[26]منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أثر جائحة كوفيد-١٩ على المنشـــآت في الأردن، ٢٠٢٠. تتعارض هذه النتائج مع نتائج مسح متابعة الشركات، والذي شمل ٦٠١ شركة تمت مقابلتها بين مايو ٢٠١٩ ونوفمبر ٢٠١٩ ثم أعيد الاتصال بها في يوليو / أغسطس ٢٠٢٠ وفي نوفمبر ٢٠٢٠ - يناير ٢٠٢١. في هذا الاستطلاع، كان أكبر عدد من الشركات التي أغلقت بشكل دائم منذ إعلان الوباء من الشركات الكبيرة (١٥,٨٪ كبيرة و١٣,٥٪ صغيرة و٧,٢٪ متوسطة الحجم).

[27]منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أثر جائحة كوفيد-١٩ على المنشآت في الأردن، ٢٠٢٠.

[28]في حين أنه من المقبول على نطاق واســع أنه لا يوجد تعريف واحد فريد للحماية الاجتماعية (Mahon and Heymann، ٢٠١٢ ([41] Bender, Kaltenborn and Pfleiderer, 2013)[38]، يســتخدم هذا الفصــل تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وبالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تتمحور نظم الحماية الاجتماعية حول البرامج والمناهج والمؤسسات التي توفر التماســك والاتســاق وتنظم حول أشــكال دعم الدخل القائمة على الاشــتراكات أو غير القائمة على الاشــتراكات وحول المساعدة الاجتماعية والتأمين الاجتماعي والتدخلات في سوق العمل.

[29]اســتنادًا إلى تحليل المؤلف للمعدلات المنشــورة لدول الشــرق الأوســط وشــمال أفريقيا والمتوفر على https://trading Economys.com/country-list/social-security-rate (Trading Economics, 2023[36]).

[30]تدعم برامج الاستعداد لفصل الشتاء (المنح النقدية والمواد الشتوية) اللاجئين والنازحين داخليا للتعامل مع الظروف الجوية خلال أبرد أشهر الشتاء. فعلى سبيل المثال، تركز استراتيجية المفوضية للاستعداد لفصل الشتاء على: ١) تقديم المساعدات النقدية الموسمية للأسر الضعيفة، ٢) توفير مواد الإغاثة الأساسية الخاصة بفصل الشتاء مثل البطانيات الحرارية العالية والأغطية البلاستيكية والملابس الشتوية، و ٣) تجهيز المأوى لفصل الشتاء بما في ذلك مقاومة المأوى للطقس وإصلاحه، وتحسين أنظمة الصرف الصحي والبنية التحتية الأخرى في المخيمات والمستوطنات غير الرسمية.

31https://www.socialprotection.org/gimi/gess/ResultAchieved.action;jsessionid=Xkw431t8FlqG1BhQjvLRKRJwmV_PnrLneAamwh2N91ZjqntAPAgX!256579239?id=939

[32]لدى الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة ثلاثة خيارات لتسجيل الأعمال: العمل الحر (أي لا يوجد شركاء ، ولكن يمكن أن يكون لديهم موظفون) ، أو شراكة أو شركة ذات مسؤولية محدودة.

[33]وفقا لمسـح أجري بين الشـركات غير المنظّمة في الأردن (صـبح ، ٢٠١٩ [١٨]) ؛ وكان هذا أيضـا أحد أكبر العقبات التي تحول دون ممارسة الأعمال التجارية في الأردن في عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٩ من خلال مسوح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال.

[34]تم طرح السؤال فقط في العراق ولبنان وليبيا والمغرب.

[35]تم طرح السؤال في معظم البلدان التي شملها استطلاع الباروميتر العربي.

٦. السياسات الاقتصادية والاجتماعية وأثرها على إضفاء الطابع المنظّم: وضع إطار لتقييم السياسات

يقدم هذا الفصل منهجية لتقييم الفعالية المحتملة للسياسات الاجتماعية والاقتصادية، التي تم تنفيذها خلال جائحة كوفيد-١٩، في زيادة الشكليات، وتسهيل الانتقال من الطابع غير المنظّم إلى الطابع المنظّم، لكل من العمال والشركات. وتتألف هذه المنهجية من بناء إطار لتقييم السياسات يمكن أن يفيد في التأثير المحتمل لمختلف مبادرات السياسات على الاقتصاد غير المنظّم. وينتج الإطار عن استعراض شامل لعدد كبير من الدراسات والتحليلات التلوية التي استخدمت مجموعة متنوعة من أساليب التقدير، لعدد كبير من البلدان المختلفة، لتقييم أثر تدخل سياسي معين على الاقتصاد غير المنظّم. يطبق الفصل الإطار الأولي على السياسات والتدابير التي نفذتها حكومات مصر والعراق والأردن خلال جائحة كوفيد-١٩ وما بعدها، لدراسة كيفية تأثيرها على إضفاء الطابع المنظّم.

نفذت البلدان الثلاثة قيد الدراسة في هذا التقرير، وهي مصر والعراق والأردن، عددا كبيرا من السياسات والبرامج التي حاولت معالجة الآثار الضارة لجائحة كوفيد-١٩. وتهدف بعض السياسات إلى تقديم دعم فوري من خلال برامج الحماية الاجتماعية، إما إنشاء برامج جديدة أو توسيع نطاق الوصول إلى البرامج القائمة وتغطيتها. واستهدفت سياسات أخرى أنواعا محددة من العمال أو المؤسسات، وتوسيع نطاق استحقاقات التأمين الاجتماعي، وتخفيض الضرائب أو الرسوم، أو زيادة فرص الحصول على التمويل. وفي حين كان لهذه السياسات والبرامج تأثير مباشر على الرفاه، فإننا نبحث في هذه الدراسة في تأثيرها المحتمل على الاقتصاد غير المنظّم وعلى انتقال الشركات والعمال من الطابع غير المنظّم إلى الطابع المنظّم.

٦,١ منهجية البحث وجمع البيانات

ومن الناحية المثالية، يستلزم التقييم المنهجي للآثار السياساتية والبرامجية عملية صارمة لجمع البيانات عند خط الأساس وفي عدة نقاط أثناء تنفيذ البرنامج وبعده، وتصميما تجريبيا مدروسا يقوم بالتوزيع العشوائي للمعالجة بين المستفيدين المتشابهين إلى حد كبير؛ أو عملية جمع بيانات واسعة النطاق مقترنة بتقدير الاقتصاد القياسي لمراعاة التجانس الداخلي المحتمل وقضايا التقدير الأخرى. نظرا لطبيعة جائحة COVID-19، أي حدث مفاجئ وغير متوقع، كان من الصعب والصعب تنفيذ التقييم المنهجي باستخدام تجارب التحكم المعشاة (RCTs) دون تعريض الإنصاف للخطر. وعلاوة على ذلك، لم يصدر سوى عدد قليل من البلدان في المنطقة مسوح وطنية واسعة النطاق أجريت قبل الجائحة وبعدها على حد سواء، ويمكن استخدامها لتقدير الأثر الاقتصادي القياسي.

يقترح هذا التقرير إطارا لتقييم السياسات لفهم التأثير المحتمل للسياسات المنفذة خلال جائحة كوفيد-١٩ على الاقتصاد غير المنظّم للتوظيف والمؤسسات. يهدف الإطار إلى تحديد "ما ينجح": السياسات الفعالة التي تعزز إضفاء الطابع المنظّم أو تقلل من الطابع غير المنظّم. ويستند الإطار إلى أدلة من الأدبيات التي تغطي مجموعات كبيرة من البلدان في سياقات اجتماعية واقتصادية مختلفة. ومع ذلك، يمكن أن تختلف آثار هذه السياسات على إضفاء الطابع المنظّم من حيث الحجم والاتجاه، مما يمثل آثارا متنوعة عبر سياقات ودراسات مختلفة. وبالنظر إلى تباين النتائج عبر الدراسات السابقة، فإن استخدام التحليل التلوي (الإطار ٦-١) يثبت أنه أداة إحصائية قيمة في استخلاص استنتاجات دقيقة ومستنيرة بشأن تأثير سياسة أو برنامج معين. لبناء الإطار، اعتمدنا على الأدبيات التي تستخدم التحليلات التلوية ومراجعات الأدبيات النظامية. عندما لم يكن التحليل التلوي أو مراجعة الأدبيات النظامية متاحا، اعتمدنا على دراسات تجريبية واحدة تغطي العديد من البلدان، حيث قدمت الدراسات المختارة نتائج تم التحقق من صحتها لجميع البلدان واستخدمت العديد من طرق التقدير.

لا يغطي الإطار على نطاق واسع مجموعة من مجالات السياسة العامة مثل جودة التعليم، وإعادة المهارات وصقل المهارات، والاقتصاد الاجتماعي، أو الاستثمار المستدام، والتي قد تدعم إضفاء الطابع المنظّم. ومن المسلم به أن هذه القيود هي هدفنا الأساسي الذي يركز على تحديد تأثير السياسات المنفذة خلال جائحة كوفيد-١٩ على وجه التحديد، وبالتالي فإن تعريف ونطاق إطار تقييم السياسات كان مدفوعا بتلك السياسات، بدلا من أن يشمل جميع جوانب السياسة المحتملة التي يمكن أن تؤثر على الاقتصاد غير المنظّم.

الإطار ٦-١تحليل التلوي وتصميم السياسات

التحليل التلوي هو طريقة إحصائية تستخدم لدمج النتائج من دراسات متعددة بحثت في نفس سؤال البحث، بهدف إنتاج تقدير موجز واحد للتأثير. إنها طريقة بحث كمية تتضمن مراجعة وتوليف وتحليل نتائج دراسات مستقلة متعددة بشكل منهجي.

- تتمثل الخطوة الأولى في التحليل التلوي في تحديد سؤال البحث بوضوح، بما في ذلك نوع الدراسات التي سيتم تضمينها، والنتائج المحددة ذات الأهمية، وأي معايير أخرى ذات صلة.
- بعد ذلك، يجري الباحثون بحثا منهجيا في الأدبيات ذات الصلة، باستخدام معايير محددة لتحديد الدراسات التي تفي بمعايير التضمين. يستخرجون البيانات ذات الصلة من كل دراسة، بما في ذلك معلومات حول تصميم الدراسة والمشاركين والتدخلات أو التعرض والنتائج وأحجام التأثير.
- ثم يتم تحليل البيانات المستخرجة إحصائيا لإنتاج تقدير موجز للتأثير. يمكن أن يشمل ذلك استخدام مجموعة من الأساليب الإحصائية، اعتمادا على طبيعة البيانات وسؤال البحث.
- أخيرا، يتم تفسير نتائج التحليل التلوي في سياق سؤال البحث الأصلي والأدلة المتاحة.

يمكن استخدام التحليل التلوي لتجميع النتائج من مجموعة واسعة من تصميمات الدراسة، بما في ذلك التجارب المعشاة ذات الشواهد والدراسات القائمة على الملاحظة والتصاميم شبه التجريبية. يمكن أن يكون مفيدا بشكل خاص عندما يكون هناك العديد من تقييمات الأثر أو التقييمات المماثلة مع أو بدون نتائج متسقة، أو عندما تكون هناك تقييمات أو تجارب أصغر إلى متوسطة الحجم ذات نتائج غير حاسمة. * في مثل هذه الحالات، يمكن أن يساعد التحليل التلوي في تجميع نتائج دراسات متعددة، وتوضيح التأثير الكلي أو حجم التدخل أو التعرض، وتحديد العوامل التي قد تؤثر على النتائج. وهذا يسمح لواضعي السياسات باتخاذ قرارات أكثر استنارة بناء على تقييم شامل وموضوعي للأدلة.

على سبيل المثال، خلصت مجموعة مؤثرة من الدراسات حول تأثير الحد الأدنى للأجور على العمالة من قبل كارد وكروجر (١٩٩٣[١]؛ ١٩٩٥[٢]) إلى أن الزيادة في الحد الأدنى للأجور لم تقلل من العمالة، مما يتناقض مع النظرية الاقتصادية والعديد من الدراسات السابقة. تم دعم هذه النتائج، مع بعض الاختلافات في الحجم وبين مجموعات محددة، من خلال العديد من التحليلات التلوية الحديثة التي أجراها Reich و Allegretto و Montialoux (٢٠١٩ [٣])؛ أليغريتو وآخرون (٢٠١٨[٤])، ودوكولياغوس وستانلي (٢٠٠٩[٥])، وبيلمان وولفسون (٢٠١٤[٦])؛ وجد التحليل التلوي الذي أجراه Broecke, Forti and Vandeweyer (٢٠١٧[٧]) بعض المؤشرات على أن الفئات الأكثر ضعفا (الشباب وذوي المهارات المنخفضة) تتأثر سلبا بشكل هامشي، وأن ارتفاع الحد الأدنى للأجور يؤدي إلى المزيد من العمالة غير المنظّمة.

ملاحظة: * عند تحليل الدراسات الفردية، من الشائع مواجهة نتائج واستنتاجات مختلفة. ومع ذلك، فإن الاعتماد على التحليل التلوي وتقنيات المراجعة المنهجية يوفر وسيلة قوية لتقييم هذه الآثار إحصائيا، مع مراعاة تنوع المساهمات وتسليط الضوء على النتائج الأكثر انتشارا وذات الأهمية الإحصائية. تشبه هذه العملية تحليل البيانات الجزئية، حيث قد تختلف السلوكيات الفردية، لكن التحليل الإحصائي يكشف النقاب عن السلوك النموذجي، ويكشف بشكل فعال عن الاتجاهات والأنماط الشاملة داخل البيانات.

وينقسم إطار تقييم السياسات إلى فئتين عريضتين من السياسات: *"الجزرة/الحوافز" و "العصا/إنفاذ القانون"*، التي تشير إلى السياسات التي تهدف إلى إيجاد حوافز لزيادة الطابع المنظّم أو الانتقال من الطابع غير المنظّم إلى الطابع المنظّم مقابل السياسات التي يقصد بها معاقبة أو حظر الطابع غير المنظّم، على التوالي. ضمن كل فئة (الجزرة أو العصا) ، حددنا عددا من مبادرات السياسة العامة المشتركة ، على النحو المبين أدناه. ويناقش القسم ٢-٦ الأساس المنطقي لإدراج السياسات تحت فئة الجزرة أو العصا، عند تقديم مبادرات السياسات التي تمت مراجعتها لهذا التقرير.

- **الحوافز**
  - سياسات المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، بما في ذلك الاستحقاقات المشروطة وغير المشروطة.
  - التأمين الاجتماعي والسياسات المهنية الأخرى ذات الصلة.
  - سياسات سوق العمل النشطة.
  - السياسات المتعلقة بالأعمال التجارية والخدمات المالية.

- **العصي / إنفاذ القانون**
  - القوانين واللوائح المتعلقة بالعمل والأعمال المنظّمة وإنفاذها.

ويمكن للحكومات ضمن كل فئة من هذه الفئات الفرعية تنفيذ مجموعة متنوعة من التدخلات المختلفة التي قد يكون لها تأثير على العمل المنظّم. واستنادًا إلى مراجعة دقيقة لتحليلات التلوي المحددة (وهي تحليلات إحصائية تجمع بين نتائج دراسات علمية متعددة) والمؤلفات ذات الصلة، تمكنا من الإجابة على العديد من الأسئلة المهمة حول التأثير المحتمل لكل سياسة أو تدبير على العمل المنظّم (حصة العمال المنظّمين أو الشركات المنظّمة) وإضفاء الطابع المنظّم (الانتقال من العمل غير المنظّم إلى العمل المنظّم):

- هل تزيد السياسة من العمل المنظّم؟
- هل تزيد السياسة من العمل غير المنظّم؟
- هل تشجع السياسة على الانتقال من العمل غير المنظّم إلى العمل المنظّم؟
- هل تشجع السياسة الانتقال من العمل المنظّم إلى العمل غير المنظّم؟

ويعرض الجدول ٦,١ إطارا أوليا لتقييم السياسات، مقسما إلى خمس فئات عامة للسياسات. ضمن كل فئة من هذه الفئات، هناك العديد من التدابير المحددة الممكنة، ونقدم الأدلة لكل منها على حدة ، حيث كانت المعلومات من الأدبيات متاحة. في الحالات التي لم نعثر فيها على دراسات فحصت تأثير سياسات مماثلة، تركنا الخلية فارغة.

- فعلى سبيل المثال، في إطار فئة سياسات "المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات"، لم يتبين أن التحويلات النقدية غير المشروطة (الصف الأول) تزيد من معدل الإجراءات الشكلية (العمود ٣) وفقا للأدبيات. غير أنه قد يزيد الطابع غير المنظّم (العمود ٤) حيث يتلقى المستفيدون الاستحقاق دون الاضطرار إلى تحمل أي تكاليف مرتبطة بأن تصبح منظّمة. لم نتمكن من العثور على دراسات تبحث فيما إذا كانت هذه السياسات تشجع الانتقال من غير المنظّم إلى المنظّم، وبالتالي تركنا الخلية فارغة (العمود ٥). وأخيرا، لم تجد الدراسات المتاحة أي دليل على أن هذه التحويلات النقدية غير المشروطة تشجع على الانتقال من التحويلات المنظّمة إلى غير المنظّمة (العمود ٦). تستند هذه الاستدلالات إلى Canelas and Niño-Zarazúa (٢٠٢٢ [٨])، الذين راجعوا العديد من الدراسات من آسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية وأفريقيا.

الجدول ٦,١ تقييم السياسات

فئة السياسات	تدابير السياسات المحددة	هل من المحتمل أن تزيد العمل المنظّم؟	من المرجح أن تزيد العمل غير المنظّم؟	هل من المحتمل أن تسهل الانتقال من العمل غير المنظّم إلى العمل المنظّم؟	من المحتمل أن تسهل الانتقال من العمل المنظّم إلى العمل غير المنظّم؟
الحوافز					
المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، بما في ذلك الاستحقاقات المشروطة وغير المشروطة	التحويلات النقدية غير المشروطة	لا	نعم، قد يزيد العمل غير المنظّم إذا كان الدفع مرتفعا بالنسبة للأجور المتوقعة		لا
	[23][24] الإعانات الشاملة على السلع الأساسية مثل الغذاء والطاقة، والرعاية الصحية الشاملة المجانية	لا	[25] نعم، قد يزيد العمل غير المنظّم إذا كانت الاستحقاقات سخية ولمجموعات محددة		
	اختبار كوفيد-١٩ المجاني لمجموعات محددة	لا	لا	لا	لا
	[26] التحويلات النقدية المشروطة	تأثير إيجابي ضئيل	لا		

[23] انظر (Canelas and Niño-Zarazúa , 2022) للاطلاع على حالة الإعانات العامة (المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات) ، وأنظر (Martinelli, 2017) للاطلاع على الحالة الخاصة للدخل الأساسي الشامل.

[24] Bosch, Mariano, M. Belén Cobacho, and Carmen Pagés, 'Effects of Non-Contributory Systems on Informality: Taking Stock of Eight Years of Implementation of Mexico's *Seguro Popular*', in Markus Frölich and others (eds), *Social Insurance, Informality, and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs* (Oxford, 2014; online ed., Oxford Academic, 19 Mar. 2015), https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199685233.003.0004. تم الاطلاع على المصادر في ٢ تموز / يوليو 2023.

[25] من بين العدد القليل من الدراسات التي بحثت في هذه المسألة، هناك بعض الأدلة على أنه عندما تقدم الإعانات الشاملة بالتوازي مع سياسات التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات، فإنها يمكن أن تؤدي إلى أثر تعويضي وإلى ارتفاع حصة العمالة غير المنظمة. غير أن هذه الآثار ضئيلة ولا توجد إلا بين فئات محددة من السكان الذين يحومون حول القطاع المنظم وغير المنظم و "الذين يقتربون من نقطة الفصل التي تفصل الاقتصاد المنظم عن الاقتصاد غير المنظم، [التي] ترتبط بالبرامج التي توفر فوائد سخية نسبيا، أو التي تعتمد آليات استهداف عن طريق الاختبارات بالوسائل أو الاختبارات بالوسائل البديلة" (Canelas and Niño-Zarazúa, 2022).

[26] هناك عدد قليل من الدراسات، وبالتالي التحليلات الوصفية، التي فحصت تأثير التحويلات النقدية المشروطة على العمل غير المنظم، وكانت النتائج مختلطة. قام (Barbosa, and Corseuil ,2014) بتقييم برنامج بولسا فاميليا ولم يجدا أي تأثير للتحويلات النقدية المشروطة على الاختيار المهني بين الوظائف المنظمة وغير االمنظمة للبالغين البرازيليين. ودرس (Teixeira ,2010) نفس البرنامج ووجد أن التحويلات النقدية المشروطة تقلل ساعات العمل بشكل هامشي، مع تأثير أكثر وضوحًا بين العمال غير المنظمين. لخصا (Berk, Mackenzie and Ozler ,2018) نتائج العديد من الدراسات التي تدرس آثار التحويلات النقدية على نتائج سوق العمل للبالغين وخلصا إلى أن هناك تأثيرًا ضئيلًا بشكل عام للتحويلات النقدية

فئة السياسات	تدابير السياسات المحددة	هل من المحتمل أن تزيد العمل المنظّم؟	من المرجح أن تزيد العمل غير المنظّم؟	هل من المحتمل أن تسهل الانتقال من العمل غير المنظّم إلى العمل المنظّم؟	من المحتمل أن تسهل الانتقال من العمل المنظّم إلى العمل غير المنظّم؟
التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات أو المزايا المشروطة الأخرى	[27] التوسع طويل الأجل في التأمين الاجتماعي	نعم			
	[28][29] التخفيض المؤقت لضرائب الرواتب ومساهمات الضمان الاجتماعي.	نعم، أثناء البرنامج، ولكن خطر الخروج إذا توقف البرنامج			
	[30] الحوافز الضريبية	نعم	لا	نعم، بعض الأدلة على الانتقال، اعتمادا على السياق	
	[31] الحملات الإعلامية المتعلقة بالضمان الاجتماعي	نعم، تأثير إيجابي ضئيل			
	دفع الأجور/الدعم والإجازات المدفوعة الأجر أثناء الأزمات	نعم، ولكن يحفظ فقط وظائف الموظفين الحاليين	لا	لا	لا
سياسات سوق العمل النشطة	[٣٢] سوق العمل/برامج التدريب المهني	نعم		نعم	
	[٣٣] العمل العام / النقد مقابل العمل	لا، فقط تأثير مؤقت على الفقر والدخل.		لا	
	[34] إعانات الأجور	نعم، تأثير مؤقت أثناء سريان البرنامج		لا	

المشروطة على خيارات عمل البالغين، ما لم تكن مرتبطة بالتركيز على التوظيف على نحو محدد مثل البحث عن وظيفة ومطابقتها، أو بدء الأعمال التجارية. تجدر الإشارة إلى أن هذه الدراسات لا تستند إلى التحليلات الوصفية، بل إلى العديد من دراسات الحالات الفردية، وتعتمد اعتمادًا كبيرًا على سياق البلد ونوع المستفيد والتدخل.

[27] المرجع نفسه.

[28] Mehrotra (2020).

[29] Van Elk, De Kok, Durán, and Lindeboom (2014).

[30] Jessen and Wagner (2021); Floredi, Demena, and Kluve (2020).

[31] Canelas and Niño-Zarazúa (2022).

[٣٢] Escudero, Kluve, López, and Pignatti (2019); McKenzie (2017); Card, Cardoso, Heining, and Kline (2018).

[٣٣] McKenzie (2017)، Escudero et. al. (٢٠١٩). من بين مؤلفين أخرين.

[34] McKenzie (٢٠١٧). تبين أنها فعالة أثناء الصدمات للحد من تسريح العمال، ولكنها مؤقتة أيضا أثناء سريان الدعم.

فئة السياسات	تدابير السياسات المحددة	هل من المحتمل أن تزيد العمل المنظّم؟	من المرجح أن تزيد العمل غير المنظّم؟	هل من المحتمل أن تسهل الانتقال من العمل غير المنظّم إلى العمل المنظّم؟	من المحتمل أن تسهل الانتقال من العمل المنظّم إلى العمل غير المنظّم؟
	[35] المساعدة في البحث والموائمة	نعم			
	[36] برامج تنظيم المشاريع والعمل الحر	نعم ، آثار ضئيلة أو عديمة الأهمية		لا	
	[37] الحوكمة الإلكترونية (الرقمنة)	نعم			
الأعمال التجارية والخدمات المالية	الوصول إلى التدريب على تنظيم المشاريع وتنمية المهارات [38] خدمات تطوير الأعمال المصممة خصيصًا	لا يوجد دليل أو يوجد القليل من الأدلة على التأثير			
	[39] الوصول إلى الخدمات المالية الشاملة	نعم		نعم	
	[41][40] تبسيط إجراءات التسجيل، إصلاحات دخول الأعمال التجارية، (سهولة ممارسة الأعمال التجارية، متجر واحد / ضريبة أحادية، إلخ.)	[43][42] نعم، ترتبط التخفيضات الكبيرة في الحواجز أمام الدخول بالزيادات في تسجيل الشركات ولكن التأثير أكثر انتشارًا بالنسبة للشركات الأكبر والموجهة نحو النمو)		[44] نعم، أدلة ضعيفة أو تأثير صغير	

[35] استنادا إلى تحليلات التلوي (وهي تحليلات إحصائية تجمع بين نتائج دراسات علمية متعددة) في:

McKenzie (2017); Card, Kluve and Weber (2010), 2018; Eurofound, ILO (2017); Hardoy, Røed, Von Simson, and Zhang (2018); Kluve (2010); Kluve, et al. (2016); Vooren et al., 2018, Novella and Valencia (٢٠٢٢).

[36] McKenzie and Woodruff (2014).

[37] Elbahnasawy (2021).

[38] المرجع نفسه.

[39] Floridi, Demena, and Wagner (2020).

[40] Mehrotra (2020).

[41] Van Elk, De Kok, Durán, and Lindeboom (2014).

[42] Van Elk, De Kok, Durán, and Lindeboom (2014).

[43] Floridi, Demena, and Wagner (2020) and Van Elk, De Kok, Durán, and Lindeboom (2014).

[44] Floridi, Demena, and Wagner (2020) and Van Elk, De Kok, Durán, and Lindeboom (2014).

فئة السياسات	تدابير السياسات المحددة	هل من المحتمل أن تزيد العمل المنظّم؟	من المرجح أن تزيد العمل غير المنظّم؟	هل من المحتمل أن تسهل الانتقال من العمل غير المنظّم إلى العمل المنظّم؟	من المحتمل أن تسهل الانتقال من العمل المنظّم إلى العمل غير المنظّم؟
	[45][46] وصول الأعمال التجارية إلى المشتريات العامة (السوق العامة والعقود)،	نعم، تأثير إيجابي ضئيل على تسجيل الشركة			
	[47] الحصول على القروض المدعومة، ووقف القروض	نعم، تأثير إيجابي ضئيل على تسجيل الشركة	نعم	نعم، تأثير ضئيل	
	تأجيل سداد فواتير المرافق العامة	لا			
	المرونة في سداد القروض (تأجيل السداد)	نعم، تأثير ضئيل		نعم، تأثير ضئيل	
		بعض الأدلة الواسعة على زيادة الفوائد التي تؤدي إلى زيادة العمل المنظّم ولكن التأثير ضئيلا عموما			
العصي / إنفاذ القانون					
القوانين واللوائح التنظيمية	[48][49] تفتيش العمل	نعم، تأثير ضئيل	لا	نعم	
	[50] فرض العمل أو إضفاء الطابع المنظّم على الأعمال التجارية	نعم	لا	نعم	

[45] ILO (2017).

[46] Floridi, Demena, and Wagner (2020.

[47] المرجع نفسه.

[48] وجد (Jessen and Kluve, 2021) تأثيرًا ضئيلاً ولكنه إيجابي باستمرار على العمل المنظم باستخدام منهجية تحليل التلوي (وهو تحليل إحصائي يجمع بين نتائج دراسات علمية متعددة).

[49] يقدم (Mehrotra,2020) ملخصًا للعديد من دراسات الحالة إذ كان لزيادة عمليات التفتيش أو إنفاذ القوانين واللوائح المتعلقة بالعمل المنظم تأثير إيجابي على العمل المنظم، وعلى الانتقال من العمل غير المنظم إلى العمل المنظم.

[50] Jessen and Kluve (2021), Mehrotra (2020) and Van Elk, De Kok, Durán, and Lindeboom (٢٠١٤). يقدم (Lindeboom ,2014) أيضا أمثلة على دراسات حالات كان فيها الإنفاذ أفضل من الحملات الإعلامية أو الإعفاء من تكاليف التسجيل.

ملاحظات:

١. انظر Canelas and Niño-Zarazúa (٢٠٢٢[٨]) لحالة الإعانات العامة (المســاعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشــتراكات) ومارتينيلي (٢٠١٧[٢٥]) ، للحالة الخاصة بالدخل الأساسي الشامل.

٢- ومن بين عدد قليل من الدراسات التي بحثت في هذه المسألة، هناك بعض الأدلة على أن الإعانات الشاملة، عندما تقدم بالتوازي مع سياسات التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات، يمكن أن تؤدي إلى تأثير الإحلال وزيادة حصة العمالة غير المنظّمة. غير أن هذه الآثار ضئيلة ولا توجد إلا بين مجموعات سكانية محددة تحوم حول القطاعين المنظّم وغير المنظّم و "قريبة من نقطة الفصل التي تفصل بين الاقتصاد المنظّم والاقتصاد غير المنظّم، أو المرتبطة بالبرامج التي توفر فوائد سخية نسبيا، أو التي تعتمد آليات الاستهداف عن طريق اختبارات الوسائل أو اختبارات الوسائل بالوكالة" (Canelas and Niño-Zarazúa, 2022[8]).

٣. و٤. وقد درست دراسات قليلة، وبالتالي تحليلات تلوية، أثر التحويلات النقدية المشروطة على الاقتصاد غير المنظّم، وكانت النتائج مختلطة. قام Barbosa and Corseuil (٢٠١٣ [٢٦]) بتقييم برنامج Bolsa Familia ولم يجدوا أي تأثير للتحويلات النقدية المشــروطة على الاختيار المهني بين الوظائف المنظّمة وغير المنظّمة للبالغين البرازيليين. درس Teixeira (٢٠١٠ [٢٧]) نفس البرنامج ووجد أن التحويلات النقدية المشروطة خفضت ساعات العمل بشكل هامشي، مع تأثير أكثر وضوحا بين العمال غير المنظّمين. يلخص Baird, Mackenzie and Özler (٢٠١٨[٢٨]) نتائج العديد من الدراسات التي تدرس آثار التحويلات النقدية على نتائج سوق عمل البالغين ويخلص إلى أن هناك تأثيرا ضئيلا بشكل عام للتحويلات النقدية المشــروطة على خيارات عمالة البالغين، ما لم تكن مرتبطة بتركيز محدد على التوظيف مثل البحث عن وظيفة ومطابقتها، أو بدء الأعمال التجارية. وتجدر الإشــارة إلى أن هذه لا تســتند إلى التحليلات التلوية، بل إلى العديد من دراسات الحالة الفردية، وتعتمد اعتمادا كبيرا على السياق القطري ونوع المستفيد والتدخل.

٥. وجد أنه فعال أثناء الصدمات للحد من تسريح العمال، ولكنه مؤقت مرة أخرى أثناء سريان الدعم.

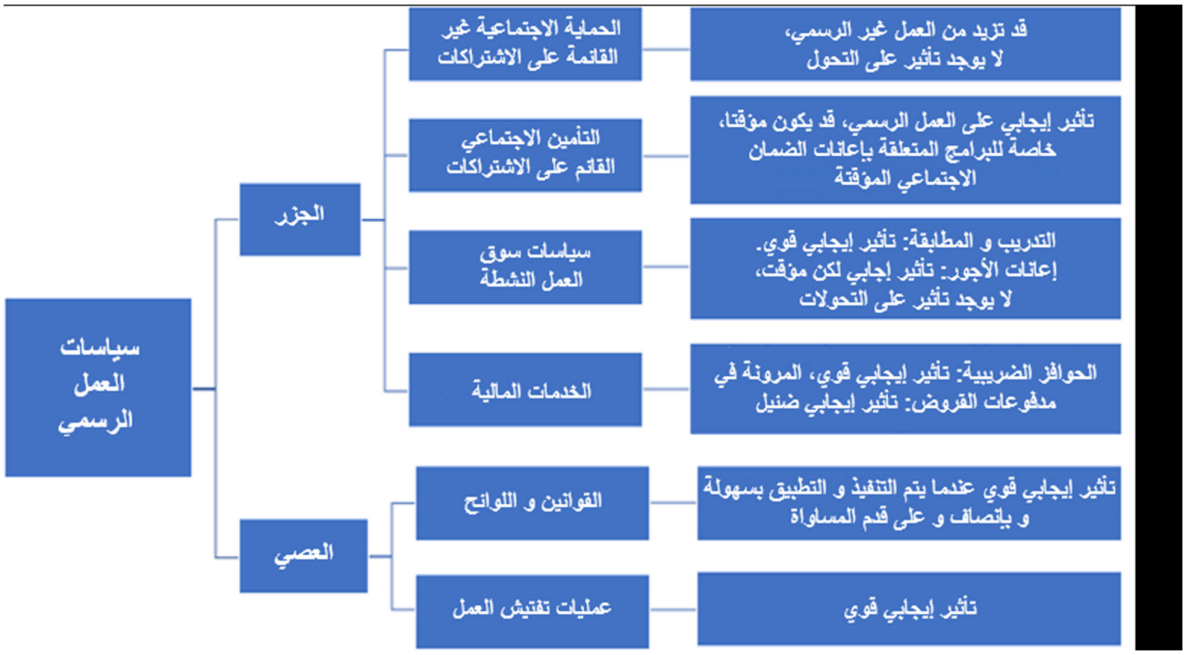
٦. يجد Jessen and Kluve (٢٠٢١ [١٣]) تأثيرا صغيرا ولكنه إيجابي باستمرار على الشكليات باستخدام منهجية التحليل التلوي.

٧. يقدم Mehrotra (٢٠٢٠ [١٠]) ملخصا للعديد من دراسات الحالة حيث كان لزيادة عمليات التفتيش أو إنفاذ القوانين واللوائح المتعلقة بالشكليات تأثير إيجابي على الشكليات، وعلى الانتقال من الطابع غير المنظّم إلى الشكليات.

٨. جيسن وكلوف (٢٠٢١[١٣])، ميهروترا (٢٠٢٠[١٠]) وفان إلك ودي كوك ودوران وليندبوم (٢٠١٤[١١]). ويقدم التقرير الأخير أيضا أمثلة على دراسات حالات إفرادية كان فيها الإنفاذ أفضل من الحملات الإعلامية أو التنازل عن تكاليف التسجيل.

يقدم الشكل ٦,١ ملخصا لمختلف فئات السياسات وأهم الاستنتاجات بشأن العمل المنظّم (حصة العمال المنظّمين أو الشـركات المنظّمة) وإضـفاء الطابع المنظّم (الانتقال من العمل غير المنظّم إلى العمل المنظّم) مع الإشـارة إلى التدابير المحددة المعتمدة عموما.

الشكل ٦,١ ملخص إطار تقييم السياسات - انظر التعليق الجديد



٦,٢ تطبيق إطار تقييمي لسياسات مصر والعراق والأردن

يطبق هذا القسم هذا الإطار الأولي على السياسات والتدابير التي نفذتها حكومات مصر والعراق والأردن خلال جائحة كوفيد-١٩ وما بعدها، لدراسة كيفية تأثيرها على إضفاء الطابع المنظّم. لقد جمعنا معلومات مفصلة وشاملة عن السياسات المنفذة منذ بداية الوباء من عدة أدوات تتبع سياسات مختلفة: IPC-IG ، والبنك الدولي ، وصندوق النقد الدولي ، ومتتبع الحماية الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية ، والإسكوا ، ومتتبع النوع الاجتماعي بين هيئة الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة. وبالنسبة لمصر، متتبع السياسات الذي أنشأته وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية (https://policytracker.mped.gov.eg).

بالنسبة للأردن، استشرنا أيضا العديد من المصادر الوطنية مثل المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي (https://www.ssc.gov.jo/en/home/)، ووزارة العمل (https://mol.gov.jo)، والتقارير السنوية لصندوق المعونة الوطنية (https://naf.gov.jo/EN/List/Annual_reports)، للحصول على معلومات إضافية مفصلة ومحدثة عن مدة البرنامج/البوليصة، وعدد المستفيدين والتكلفة، حيثما كان ذلك متاحا. وفي العراق، تم أيضا الاطلاع على التحديثات التي قدمها مجلس الوزراء بشأن التدخلات والاستجابات لكوفيد-١٩.

وبالاعتماد على الإطار أعلاه، قمنا بتجميع السياسات المختلفة في فئات من شأنها أن يكون لها تأثير مماثل على الشكليات أو الطابع غير المنظّم أو على الانتقال من الطابع غير المنظّم إلى الطابع الشكلي والعكس صحيح. وتجدر الإشارة إلى أن الإطار يهدف إلى تقييم أثر السياسات بشكل فريد على الاقتصاد غير المنظّم والتحولات داخله وخارجه، وليس على النتائج الأخرى، مثل رفاه السكان أو أداء المشاريع.

نبدأ بمجموعة السياسات التي يمكن اعتبارها حوافز أو "جزرة" لإضفاء الطابع المنظّم. ويعرض الجدول ٦-٢ سياسات وتدابير المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات التي تنفذها كل حكومة من الحكومات الثلاث، ووصفا موجزا لكل برنامج والأثر المتوقع. وعلى الرغم من الأثر الإيجابي الهام لهذه البرامج على رفاه السكان ودورها الهام في تخفيف آثار الأزمة، فإن المؤلفات المقدمة في الإطار تجد أن هذه الفئة من البرامج/السياسات لا تميل إلى زيادة الطابع المنظّم.

- وجد Canelas and Niño-Zarazúa (٢٠٢٢[٨])، باستخدام التحليل التلوي، أن توسيع الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات لا يزيد من الشكليات. ولاحظوا من خلال بيانات ILOSTAT أن هناك، كما هو متوقع، ارتباطا سلبيا قويا بين حجم الاقتصاد غير المنظّم ونسبة العمال الذين يحصلون على التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات؛ وبدلا من ذلك، يكون هذا الارتباط أضعف بكثير في وجود مخططات غير قائمة على الاشتراكات.
- ووجد العدد القليل من الدراسات التي بحثت في أثر السياسات غير القائمة على الاشتراكات على الاقتصاد غير المنظّم بعض الأدلة على أنه عندما تقدم الإعانات الشاملة بالتوازي مع سياسات التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات، فإنها يمكن أن تؤدي إلى أثر إحلال وحصة أعلى من العمالة غير المنظّمة. غير أن هذه الآثار ضئيلة وتقتصر على "مجموعات سكانية محددة قريبة من النقطة الفاصلة التي تفصل بين الاقتصاد المنظّم

والاقتصاد غير المنظّم، والمرتبطة بالبرامج التي توفر فوائد سخية نسبيا، أو التي تعتمد آليات الاستهداف عن طريق اختبارات الوسائل أو اختبارات الوسائل البديلة".

- ولا يوجد دليل على أن البرامج غير القائمة على الاشـــتراكات تخلق حوافز للعمال المنظّمين ليصـــبحوا غير منظّمين.

وبشكل عام، فإن الغرض الرئيسي من أنظمة الحماية الاجتماعية، ولا سيما الخطط غير القائمة على الاشتراكات، ليس إضفاء الطابع المنظّم على العمالة، وبالتالي فهي وحدها أدوات سياسية غير كافية لتعزيز الشكليات. ومن الواضح أن تحسين ظروف عمل العاملين في الاقتصاد غير المنظّم إلى أن يتم الانتقال الفعلي إلى النظام المنظّم، ســواء عن طريق توفير الحماية الاجتماعية، بما في ذلك من خلال خطط غير قائمة على الاشـــتراكات، أو عن طريق تحسين ظروف العمل الأخرى للعمال غير المنظّمين، أمر في غاية الأهمية، حتى لو لم ييسر الانتقال مباشرة.

الجدول ٦,٢ سياسات وبرامج المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات: الأثر المحتمل على العمل غير المنظّم

البرامج/السياسات	الوصف	التأثير المحتمل على العمل غير المنظّم
الأردن		
برنامج المعونة الشهرية	قدمت أموال شهرية إلى الأسر المعيشية الضعيفة، بمبلغ يتراوح بين ٥٠ و٢٠٠ دينار أردني شهريا لكل أسرة، حسب الظروف الاجتماعية للأسرة. وفي عام ٢٠٢١، استفادت ١٠٨،٤٤٣ أسرة معيشية من البرنامج بميزانية سنوية تقدر بمبلغ ١٠١ مليون دينار أردني.	لا يوجد تأثير لأن هذه البرامج هي برامج مساعدة اجتماعية غير قائمة على الاشتراكات. وقد تزيد في المقابل من العمل غير المنظّم عندما يكون مبلغ الاستحقاقات مرتفعا (انظر الحاشية ٦). غير أننا لم نجد أي دليل يؤيد تأثير البرامج على الانتقال من الاقتصاد المنظّم إلى الاقتصاد غير المنظّم.
التكافل ١ (برنامج المعونة التكميلية)	زيادة المستفيدين من برنامج المساعدات الشهرية، واستهداف الأسر المعيشية العاملة الضعيفة التي يقل دخلها عن متوسط الأجور والرواتب في الأردن، وتلك التي تقع تحت خط الفقر أو تواجه تحديات مالية أخرى. في عام ٢٠٢١ (أحدث البيانات المتاحة) استفادت ٨٨،٤٣٤ أسرة من البرنامج بميزانية سنوية تقدر بـ ١٠٠ مليون دينار أردني.	
المعونة المالية الطارئة	استفادت ٥،٠٥٦ أسرة من هذا البرنامج في عام ٢٠٢١ بميزانية سنوية قدرها ١،٠٤٧،٨٧٥ دينار أردني.	
برنامج المعونة الفورية	استفاد الأفراد أو الأسر الفقيرة من هذا البرنامج في حالة تعرضهم لظروف غير عادية أو احتياجهم إلى تغطية نفقات مالية عاجلة. وفي عام ٢٠٢١، استفادت ٤،٦٠٣ أسرة من البرنامج بميزانية سنوية قدرها ٨٨،٣٢٥ دينار أردني.	
برنامج المعونة التكميلية	يهدف هذا البرنامج إلى تقليص فجوة الفقر لدى الأسر المستفيدة من برنامج المعونة الشهرية (الصف الأول أعلاه) من خلال منحها معونة مالية إضافية على أساس ربع سنوي بالإضافة إلى برنامج المعونة الشهرية. واشتمل البرنامج على جولتين فصليتين في عام ٢٠٢١، شملت ١١،٢٣٦ أسرة معيشية بميزانية تقدر بمبلغ ١،٠٨٣،٠٠٠ دينار أردني.	
التكافل ٢	برنامج الحماية الاجتماعية لدعم العاملين بأجر يومي؛ برنامج للتحويلات النقدية الطارئة لمدة ثلاثة أشهر يستهدف العاملين في القطاع غير المنظّم، ويوفر استحقاقات شهرية حسب حجم الأسرة المعيشية. ولم يُدار البرنامج إلا في عام ٢٠٢٠، وشمل ٢٥٠،٠٠٠ أسرة معيشية، بميزانية إجمالية قدرها ٨٣ مليون دينار أردني.	
التكافل ٣	المساعدة النقدية المؤقتة للأسر التي لديها معيل عاطل عن العمل أو عامل بأجر يومي تم إنهاء عمله أو تأثر سلبًا بالوباء. في عام ٢٠٢١، استفادت ١٥٤،٠٠٠ أسرة معيشية من البرنامج، بميزانية إجمالية تقدر بـ ٢٨،٥٩١،٦٠٤ دينار أردني.	
إزالة دعم الخبز - برنامج التعويض النقدي	التعويض النقدي، المقدم للمستفيدين من صندوق المعونة الوطنية وغيرهم من الأسر المعيشية المستهدفة، بعد إلغاء دعم الخبز في عام ٢٠١٨. وفي عام ٢٠٢٠، استفادت أكثر من مليون أسرة معيشية من البرنامج بتكلفة تزيد على ١٠٢[٥١] مليون دينار أردني.	
الخبز المجاني للمستفيدين من صندوق المعونة الوطنية	تم تسليم الخبز والسلع الأساسية الأخرى إلى المستفيدين الحاليين من برنامج المساعدة النقدية المتكررة داخل صندوق المعونة الوطنية ، خلال الأسبوع الأول من الإغلاق الكامل. استفادت ١٠٥،٠٠٠ أسرة معيشية من البرنامج.	
المساعدة النقدية لفصل الشتاء	في عام ٢٠٢١، استفادت ١٠٤،١٦٩ أسرة معيشية من صندوق المعونة الوطنية بتكلفة قدرها ٣،٠٥٥،٣٦٥ دينار أردني.	
برنامج "حاجتي" للتحويلات النقدية للاجئين السوريين	تم توسيع برنامج "حاجتي" للتحويلات النقدية، المصمم خصيصًا للاجئين السوريين والأسر الأردنية الضعيفة، ليشمل ١٨،٠٠٠ طفل إضافي من الفئات الضعيفة.	

[٥١] (Khraishy, 2018).

البرامج/السياسات	الوصف	التـأثير المحتمـل على العمـل غير المنظّم
التحويلات النقدية للاجئين الفلسطينيين	حصـل ما مجموعه ٢٠٥٠٠ من اللاجئين الفلسـطينيين الأكثر ضـعفاً المقيمين في الأردن (مخيم جرش) والذين لا يحملون الجنسية الأردنية (يستهدفون ضمن هذه المجموعة كبار السن والأسر التي تعيلها نسـاء والأسـر التي لديها أطفال دون سـن الخامسـة) على منحة واحدة -مسـاعدة نقدية من الأونروا مؤقتًا بقيمة ٥٠ دينارًا أردنيًا خلال شهر أبريل/مايو ٢٠٢٠	
صندوق الزكاة	١٤ نيسـان/أبريل ٢٠٢٠، حصـلت ١٥٠،٠٠٠ أسـرة على مسـاعدات نقدية وعينية من صـندوق الزكاة بلغت قيمتها الإجمالية نحو ٢ مليون دينار أردني. وكانت هذه الأسـر مزيجاً من المسـتفيدين القدامى والجدد. وأعطيت الأولوية للعاملين بأجر يومي.	
القسائم الغذائية ألخاصة بكوفيد-١٩ للأسر المحرومة	في ٣١ أذار / مارس ٢٠٢١، أعلنت الحكومة عن حزمة تحفيز لمواجهة كوفيد بقيمة إجمالية قدرها ٤٤٨ مليون دينار أردني. تضـمنت الحزمة تدابير لمسـاعدة الأسـر المحرومة بتزويدها بقسـائم الطعام خلال شهر رمضان لشراء المواد الغذائية من الشركات الاستهلاكية المدنية والعسكرية.	
المساعدة الاجتماعية للمرضى وكبار السن	استُخدم نصف مساهمات تأمين الأمومة في عام ٢٠٢٠ (١٦مليون دينار أردني - حوالي ٢٣ مليون دولار) لدعم الفئات الضعيفة، ولا سيما كبار السن والمرضى. واستُخدمت المبالغ المخصصة للتحويلات النقدية والمساعدات العينية. وسمحت مؤسسة الضمان الاجتماعي للشركات التي كانت مدينة بمسـاهمات في الماضـي (تبلغ المتأخرات ٣٤٠ مليون دينار أردني) بأن تسـدد هذه المدفوعات في المستقبل.	
دعم إعادة التأهيل البدني	يستهدف هذا البرنامج الأفراد ذوي الإعاقة، ويوفر لهم التمويل للحصول على الأجهزة والمعدات الطبية التي تناسـب احتياجاتهم. وفي عام ٢٠٢١، اسـتفادت ٧٢٠ أسـرة من البرنامج بميزانية إجمالية قدرها ٢٦٤،٣٧٦ دينار أردني.	
ضوابط الأسعار	أدخلت الحكومة سياسة تحدد سقوف الأسعار على المنتجات الأساسية في عام ٢٠٢٠.	
الطرود الغذائية (الدعم العيني)	قدمت مؤسسـة الضـمان الاجتماعي دعمًا عينيًا لحوالي ١٠٠،٠٠٠ (تشـير تقارير أخرى إلى ٣٥،٠٠٠-٥٠،٠٠٠) من الأسـر الضـعيفة التي تشـمل فردًا يزيد عمره عن ٧٠ عامًا وعمال مؤقتين. وتراوحت القيمة النقدية للطرود الغذائية بين ٤٠ و٥٠ دينارا أردنيا.	لا يوجد دليل في الأدبيات على أن مثـل هـذه التـدخلات الصـحية الشـاملة المسـتهدفة لها أي تأثير سـواء في زيادة العمل المنظّم أو زيادة العمل غير المنظّم أو الانتقال من العمل غير المنظّم إلى المنظّم أو العكس.
اختبار مجاني لكوفيد-١٩	تم تقديم اختبارات كوفيد المجانية للأفراد المعرضـين مباشـرة لمريض كوفيد، والأفراد الذين تلقوا إنذارًا شـديدًا من تطبيق هاتف الكشـف عن كوفيد الوطني، والأفراد الذين عانوا من أعراض كوفيد لفترة غير محددة من الزمن. كانت هذه الاختبارات المجانية متاحة فقط في مراكز اختبار كوفيد المحددة التي أنشأتها الحكومة. والتي تم افتتاحها في مناطق معينة.	
العلاج المجاني لمرضى كوفيد-١٩	غطت الحكومة ووزارة الصحة تكلفة العلاج لأي مريض من مرضى كوفيد-١٩ الذين تم إدخالهم إلى المستشفيات الحكومية في إطار هذا البرنامج.	
	مصر	
الدعم الاقتصادي للعمالة غير النظامية	تسـجيل العمالة غير النظامية على موقع الوزارة للحصـول على منحة شـهرية بقيمة ٥٠٠ جنيه مصري، والتي ساهمت في إنشاء قاعدة بيانات وطنية للعمالة غير النظامية.	تندرج هذه البرامج في إطار برامج المسـاعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشـتراكات (الأثر المحتمل على النحو الوارد أعلاه).
الدعم الاقتصادي للعمالة غير النظامية (٢)	إطلاق صـرف الدفعة الثانية من المنحة البالغة ٥٠٠ جنيه مصـري خلال الفترة من ٢١ إلى ٢٥ حزيران / يونيو ٢٠٢٠، ببطاقة مسبقة الدفع يستلمها المستفيدون عند صرف الدفعة الأولى.	
الدعم الاقتصادي للعمالة غير النظامية (٣)	صرف الدفعة الثالثة من المنحة البالغة ٥٠٠ جنيه مصري في الفترة من ١٦ إلى ٢٠ آب / أغسطس ٢٠٢٠ إلى ١،٦ مليون عامل غير نظامي لمسـاعدتهم في مواجهة التداعيات الاقتصـادية والاجتماعية لوباء كوفيد-١٩. بلغ إجمالي المدفوعات الثلاث أكثر من ٢،٤ مليار جنيه مصري.	

البرامج/السياسات	الوصف	التـأثير المحتمـل على العمـل غير المنظّم
المعونة المالية الطارئة للعمالة غير النظامية	تمويل صـرف منحة قدرها ٥٠٠ جنيه مصـري شـهريًا للعمالة غير المنتظمة لمدة ثلاثة أشـهر بالتعاون مع وزارة القوة العاملة.	
الدعم المالي للعمال المتضررين من آثار كوفيد-١٩	تقديم الدعم المالي للعمال المتضـررين من أزمة كوفيد-١٩ من خلال إنشـاء صـندوق للإعانات الطارئة.	
الدعم المالي للعمال المتضررين من آثار كوفيد-١٩ ٢	يهدف هذا البرنامج إلى تمديد فترة صـرف مبلغ الدعم للعمال المؤقتين المتضـررين من تداعيات فيروس كورونا حتى نهاية عام ٢٠٢٠.	
أهالينا	تهدف المبادرة، التي أطلقتها الحكومة المصرية من خلال شراكة مجتمعية تحت شعار "يد بيد، مساعدة"، إلى دعم الموظفين غير النظاميين المتضررين من الأضرار الاقتصادية الناجمة عن وباء كوفيد-١٩؛ وفي هذا السياق أطلق بنك مصر حافزًا ماليًا لتشجيع جمع التبرعات من خلال استخدام المحفظة الإلكترونية.	
بيت الزكاة يدعم العمال غير النظاميين في التغلب على وباء كوفيد-١٩.	تم تقديم ٥٠٠ جنيه مصـري من بيت الزكاة كل شـهر ابتداء من أيار / مايو ٢٠٢٠ حتى نهاية كانون الأول / ديسمبر ٢٠٢٠ إلى أولئك الذين تقدموا بطلب من خلال بوابة الأزهر الإلكترونية. تقدم أكثر من ١٠٠،٠٠٠ عامل غير نظامي بطلب للحصول على المساعدة.	
المبادرة الرئاسـية "حياة كريمة" بالشـراكة مع برنامج الأغذية العالمي	تهدف المبادرة إلى توزيع منحة بقيمة ٥٠٠ مليار جنيه مصـري في برنامج مدته ٣ سـنوات تم إطلاقه في عام ٢٠٢٠، يسـتهدف ١٢،٠٠٠ فرد يقيمون في القرى الأكثر احتياجًا في سـوهاج وقنا وأسيوط.	
"قوافل الخير" تسـلم المواد الغذائية للمحتاجين في ١٧ محافظة	". قامت "قوافل الخير" بإيصال المواد الغذائية والإمدادات الطبية لمساعدة المستفيدين في الوقاية من كوفيد-١٩ (الأسر المعيشية والعائلات الضعيفة) في ١٧ محافظة.	
زيادة الفوائد من برنامجي "تكافل" و"كرامة"	يقدم برنامج "تكافل" الدعم للأسـر الفقيرة التي لديها أطفال دون سـن ١٨ عاما، ويقدم برنامج "كرامة" المساعدة للفقراء المسنين وذوي الإعاقة. يهدف الدعم النقدي المشروط الذي يقدمه البرنامجان إلى تعزيز الحماية الاجتماعية، لا سيما للنساء المسؤولات عن أسرهن، في الوقت الذي يتم فيه مواجهة وباء كوفيد-١٩. تمت زيادة ميزانيات برنامجي "تكافل" و "كرامة" للتحويلات النقدية، بإضـافة ١٦٠،٠٠٠ مسـتفيد. بالإضـافة إلى ذلك، وكرد فعل على تأثير حرب أوكرانيا على الاقتصاد المصري وتعطل سلاسل التوريد العالمية، تم في نيسان/ أبريل ٢٠٢٢ تمديد برنامجي تكافل وكرامة إلى ما مجموعه ٤٥٠،٠٠٠ أسرة جديدة.	
	العراق	
نظام التوزيع العام/نظام البطاقات التموينية	لقد صـمم هذا النظام في الأصـل ليكون حلا مؤقتا لحالة طوارئ محددة، وهو مسـتمر منذ إطلاقه. ويكاد يكون نظام التوزيع العام شاملا، إذ تصل المساعدة إلى ٩٦٪ من السكان.	تندرج هذه البرامج في إطار برامج المسـاعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشـتراكات (الأثر المحتمل على النحو الوارد أعلاه).
أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة على الإسلام	تشـمل هذه التدابير برامج المسـاعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشـتراكات، بما في ذلك الزكاة والخمس.	
شبكة الأمان الاجتماعي	يدعم البرنامج الأسـر المعيشـية التي يقل دخلها عن خط الفقر الوطني (١٠٥،٠٠٠ دينار عراقي في الشهر)، ولا سيما النساء اللواتي تزيد أعمارهن عن ٥٥ عاماً والرجال الذين تزيد أعمارهم عن ٦٥ عاماً، والمطلقات أو الأرامل اللواتي تزيد أعمارهن عن ٦٥ عاماً، والأيتام الذين تقل أعمارهم عن ١٨ عاماً. واعتباراً من عام ٢٠٢٢، وصـل البرنامج إلى ٥،٢٠٠،٠٠٠ فرد، مسـتهدفين باسـتخدام نهج الاختبار بالوسائل البديلة.	
هبة "منحة" (الاستجابة لوباء كوفيد)	قدم برنامج، تديره وزارة التخطيط، للأسـر المعيشـية المؤهلة التي لا تتلقى مسـاعدات أخرى أو معاشات تقاعدية دفعة شهرية بلغ مجموعها ١٥٠،٠٠٠ دينار عراقي.	

البرامج/السياسات	الوصف	التـأثير المحتمـل على العمـل غير المنظّم
زيادة قدمتها شـــبكة الأمان الاجتماعي (الاســـتجابة لوباء كوفيد)	حصل ٦٠٠،٠٠٠ مستلم على زيادة لمرة واحدة. تم إطلاق برنامج زيادة شبكة الأمان الاجتماعي في العراق اسـتجابة لوباء كوفيد-١٩ لتقديم دعم إضـافي للأسـر المعشـبة الضـعيفة المتضـررة من العواقب الاقتصـادية للوباء. تم تمويل البرنامج من قبل البنك الدولي وتنفذه الحكومة العراقية بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة وشركاء آخرين. كان يهدف إلى توفير تحويلات نقدية لحوالي ١،٥ مليون أسرة معيشية، حصلت على دفعة إضافية من مدفوعات الرعاية الاجتماعية العادية لمساعدتها على مواجهة التأثير الاقتصادي للوباء. أعطى البرنامج الأولوية للأسر المعيشية التي ترأسها إناث، والأسر المعيشية التي لديها أشخاص من ذوي الإعاقة، والمشردين داخليا.	
حملة المليون سلة غذائية (الاستجابة لوباء كوفيد-١٩)	حملة لتوزيع المواد الغذائية على من هم في أمس الحاجة إليها بســـبب التدابير الوقائية والانكماش الاقتصـادي الناجم عن وباء كوفيد-١٩. يمثل البرنامج الآن زيادة للأسـر المسـتفيدة من شبكة الأمان الاجتماعي.	
دعم وزارة الصحة (الاستجابة لكوفيد-١٩)	من أجل دعم اسـتجابة وزارة الصـحة لكوفيد-١٩، أنشـأ البنك المركزي العراقي صـندوق تبرعات للمؤسسات المالية. حقق هذا الصندوق ٣٧ مليون دولار، بما في ذلك مساهمات أولية قدرها ٢٠ مليون دولار من البنك المركزي و ٥ مليون دولار من البنك التجاري العراقي. لضـمان الموارد للرعاية الصحية، خفضـت السلطات الإنفاق غير الضـروري وحمت مخصـصـات الميزانية لوزارة الصـحة. بالإضـافة إلى ذلك، أدخلت اللجنة العليا للصـحة والسـلامة الوطنية برنامج تحويلات نقدية لأسر العاملين في القطاع الخاص الذين يفتقرون إلى الرواتب أو الاستحقاقات الحكومية. تلقى كل شـــخص مؤهل ٣٠،٠٠٠ دينار عراقي (٢٥ دولارًا)، وبلغت التكلفة الإجمالية للمخطط حوالي ٣٠٠ مليار دينار عراقي (٢٥٤ مليون دولار).	
قانون الأمن الغذائي الطارئ	مشـــروع قانون الأمن الغذائي الطارئ الذي يتناول متطلبات البلاد الفورية للأمن الغذائي، وواردات الطاقة، وتحويلات الضـــمان الاجتماعي، وخلق فرص العمل، ومشـــاريع التنمية الأساسية. يتيح مشـــروع القانون، الذي يخصـــص ما مجموعه ٢٥ تريليون دينار عراقي (١٧،٢ مليار دولار أمريكي) لعام ٢٠٢٢، للحكومة اسـتخدام مصـادر تمويل مختلفة. وتشـمل هذه المصـادر الأموال الأجنبية التي تحتفظ بها وزارة المالية، والمنح، والإعانات، والمساعدات الخارجية.	

والفئة الثانية من التدابير والبرامج المحددة هي توسيع نطاق خطط التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات، التي تشمل برامج الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات التي تقدم تعويضا في حالة مخاطر دورة الحياة أو حالات الطوارئ مثل المرض، وإصابة العمل، والعجز/العجز، والبطالة، والأمومة/الأبوة، ووفاة الزوج أو الوالد، والشيخوخة. بالإضافة إلى ذلك، تم أيضا تضمين المخططات التي تندرج تحت "الخدمات المالية" التي ساعدت في تقليل عبء الديون من خلال تأجيل مدفوعات القروض والإعفاء الضريبي (White، ٢٠١٦ [29]).

ويعرض الجدول ٦,٣ عدة برامج وسعت نطاق برامج التأمين الاجتماعي أو وفرت استحقاقات إضافية من خلالها. وكما هو معروض في الإطار (الجدول ٦,١)، تشير الأدلة المستمدة من الأدبيات إلى أن هذا التوسع في خطط التأمين الاجتماعي له بعض الآثار الإيجابية على زيادة الطابع المنظّم. في الواقع ، يقوم العمال بتحليل التكلفة والعائد الخاص بهم ويدركون الفوائد الجوهرية لدفع التأمين الاجتماعي لأنفسهم وأسرهم في حالة أزمة. ومع ذلك ، في حين تظهر بعض الدراسات أن تأثير السياسات التي تهدف إلى توسيع التأمين الاجتماعي إيجابي على المدى الطويل (Peksevim and Akgiray، ٢٠١٩ [30]) ، وجدت دراسات أخرى أن هذه الآثار تميل إلى أن تكون مؤقتة ، وتتبدد بمجرد انتهاء البرنامج.

من بين الدراسات القليلة التي بحثت في فئات السياسة الثلاث الأخرى (أي الحوافز الضريبية ، والحملات الإعلامية ، ومدفوعات الأجور / الدعم):

- ليس للحوافز الضريبية أي تأثير على زيادة الطابع غير المنظّم، ولها تأثير إيجابي صغير على الانتقال من القطاع غير المنظّم إلى الطابع المنظّم. والواقع أن الحوافز الضريبية كثيرا ما تكون أكثر استهدافا لتحفيز الاستثمار. وبدلا من ذلك، فإن الأنظمة الضريبية المبسطة (التي يشار إليها أيضا باسم "الأنظمة الضريبية الافتراضية") تخفف من المتطلبات التنظيمية، وتكاليف الامتثال، وفي بعض الحالات العبء الضريبي، وبالتالي تشجع على إضفاء الطابع المنظّم.
- وبالمثل، كان للحوافز المالية لتأجيل سداد الديون تأثير محدود على الانتقال إلى إضفاء الطابع المنظّم ولم يكن لها أي تأثير على زيادة الاقتصاد غير المنظّم.
- لم يتبين أن مدفوعات الأجور أو الدعم والإجازات المدفوعة الأجر أثناء الأزمات كان لها أي تأثير على الاقتصاد غير المنظّم أو على التحولات في كلا الاتجاهين.

وفي الجدول ٦,٣، تعكس القيود الفارغة سياسات أخرى لم يعثر فيها على دراسات تبحث أثرها على المسائل الأربع قيد النظر. وتجدر الإشارة إلى أن آثار برامج الحماية الاجتماعية المؤقتة قد لا تقتصر بالضرورة على المدى القصير. تتمثل الفلسفة الأساسية للحماية الاجتماعية في توفير تدخلات مؤقتة من قبل الدولة لمساعدة السكان الضعفاء والفقراء في أن يصبحوا مكتفين ذاتيا في المستقبل. ولذلك، سيكون من المفيد استكشاف تأثير هذه البرامج المؤقتة على الاقتصاد غير المنظّم، لأنها يمكن أن تكون بمثابة نقطة انطلاق نحو مبادرات أكثر استدامة على المدى الطويل. في الواقع، يجب

أن ينطوي تعزيز إضـفاء الطابع المنظّم على مجموعة من السـياسـات، بما في ذلك زيادة الوعي بين العمال وأصـحاب العمل حول فوائد التوظيف المنظّم.

الجدول ٦,٣ البرامج التي توسـع خطط التأمين الاجتماعي القائمة على الاشـتراكات: التأثير المحتمل على القطاع غير المنظّم

البرامج/السياسات	الوصف	التأثير المحتمل على العمل غير المنظّم
الأردن		
"تمكين" اقتصادي ١	تخفيض اشـتراكات الضـمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص من ٢١,٧٥ % إلى ١٣,٥ %، مع تخفيض حصة صاحب العمل من ١٤,٢٥ % إلى ٩,٢٥ % لمدة سنة واحدة حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠، مددت فيما بعد حتى أيار/مايو ٢٠٢١. واسـتفاد ١٤،٠٠٠ مشـروع تجاري من البرنامج. ووفر البرنامج ٦٠ مليون دينار أردني سـيولة إضـافية وفقا لتقرير مؤسسة الضمان الاجتماعي لعام ٢٠٢١. [٥٢]	تندرج هذا البرامج في **إطار توسـيع نطاق خطط التأمين الاجتماعي أو تخفيض الضـرائب على الرواتب واشتراكات الضمان الاجتماعي**. تشـير الأدلة من الأدبيات إلى أنه عندما تكون مثل هذه التوسـعات في خطط التأمين الاجتماعي مؤقتة، فإن لها فقط بعض الآثار الإيجابية المؤقتة على زيادة العمل المنظّم. حيثما توافرت الأدلة، كان هناك إما تأثير إيجابي ضئيل على الانتقال من العمـل غير المنـظّم إلى العمـل المنظّم، أو لم يكن هنـاك أي تـأثير على الإطلاق. ولم يكن هناك أيضـا أي تـأثير على زيـادة العمـل غير المنـظّم أو الانتقـال من العمـل المنظّم إلى العمل غير المنظّم، من بين الدراسـات القليلة التي بحثت في هذه الأسئلة.
"تمكين" اقتصادي ٢	برنامج موجه للعمال المؤمن عليهم بأجر ٧٠٠ دينار أردني أو أقل، يسمح لهم باقتراض مبلغ ٢٠٠ دينار أردني كحد أقصـى لمرة واحدة يتم سـداده في وقت لاحق دون فائدة. تم تنفيذ البرنامج من قبل مؤسسة الضمان الاجتماعي واستفاد منه ١٦٣،٤٢٦ عامل حتى تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٢٠ بميزانية إجمالية قدرها ٣١ مليون دينار أردني. يظهر تقرير مؤسـسـة الضـمان الاجتماعي في عام ٢٠٢١ أن ٤٢٢،٠٠٠ عامل اسـتفادوا من البرنامج، بميزانية ٨١ مليون دينـار أردني. كـان البرنـامج مفتوحًـا للأردنيين المؤمن عليهم واللاجئين من غزة والأجانب الذين لديهم أمهات أردنيات مقيمات في الأردن. [٥٣]	
"مساند ١" وبرنامجه المعدل (الداعم)	قُدم للأشـخاص المؤمن عليهم ضـد البطالة، سـواء الموظفين الذين تم إنهاء خدمتهم أو الذين تم تعليق عملهم في منشـأة مجمدة بسـبب كوفيد-١٩، بمبلغ ١٥٠-٣٥٠ ديناراً أردنياً (٢١٢-٤٩٤ دولار أمريكي) شـهريًا لمدة ثلاثة أشـهر. وينطبق على المسـتفيدين الذين قدموا مسـاهمات لمدة ٣٦ شـهرًا على الأقل، ويحصـلون على تأمين بنسـبة ٥٠٪ من رواتبهم. شمل أشخاصًا من قطاع غزة وأطفال نساء أردنيات. كان لديه ١٧،٩١٩ مستفيد ملحوظ. تم تعديل برنامج "مساند ١" ليشمل "بدل بطالة" للمستفيدين المستحقين، يسري لمدة تصل إلى ستة أشهر. وبموجب هذا التعديل، أصبح الأفراد الذين سبق لهم الاستفادة من "مسـاند ١" مؤهلين للحصـول على هذا البدل لمدة سـتة أشـهر. وتقدر الميزانية الإجمالية لبرنامج "مساند ١" وبرنامج "مساند ١" المعدل بمبلغ ٧٩،٣ مليون دينار أردني في عام ٢٠٢١. وغطى البرنامجان ٨٨،٠٠٠ أسرة معيشية و٤٠٤،٠٠٠ شخص.	
"مساند ٢"	قدم البرنامج اسـتحقاقًا لمرة واحدة بقيمة ٤٥٠ دينارا أردنيا (٦٣٤ دولار أمريكي) للأردنيين المؤمن عليهم وغير الأردنيين المقيمين في المملكة والذين كانوا أعضـاء في مؤسـسـة الضمان الاجتماعي لمدة ثلاثة أشهر وكان لديهم ما لا يقل عن ٩٠ دينارا أردنيا في حسابات التوفير الخاصة بهم. سُمح للعمال بسحب أجزاء من رصيد مدخراتهم. كان لدى البرنامج في البداية ما مجموعه ١٤٣،٠٠٦ مسـتفيد وتم الإعلان عنه خلال كوفيد-١٩. يظهر تقرير مؤسـسـة الضـمان الاجتماعي لعام ٢٠٢١ أن البرنامج شـمل ما مجموعه ٢٠٣،٠٠٠ شـخص مؤمن عليهم.	

[٥٢] https://www.ssc.gov.jo/wp-content/uploads/2021/10/corona-report.pdf

[٥٣] SSC. (2021). https://www.ssc.gov.jo/wp-content/uploads/2021/10/corona-report.pdf

البرامج/السياسات	الوصف	التأثير المحتمل على العمل غير المنظّم
"مساند ٣"	مُنح الأعضاء الطوعيون في مؤسسة الضمان الاجتماعي استحقاقًا لمرة واحدة بقيمة ٤٥٠ دينارا أردنيا (٦٣٤ دولارا أمريكيا) بشرط ألا يزيد راتبهم الأخير القابل للخصم عن ٥٠٠ دينار أردني وأن يكونوا مؤمنين من قبل مؤسسة الضمان الاجتماعي باشتراكات لمدة ١٢ شهرًا على الأقل. سُمح للمستفيدين بالإنفاق من أموال التأمين الخاصة بهم مقدمًا (سحب أجزاء من رصيد مدخراتهم) ولكن كان يجب تسوية رسوم الاشتراك بالكامل من قبل مشتركي التأمين الطوعي. يظهر تقرير مؤسسة الضمان الاجتماعي لعام ٢٠٢١ أن البرنامج شمل ١٧٤،٠٠٠ شخص. تم التنازل عن الشرط المتمثل في أن المستفيدين من برنامج مساند ٢ و٣ وتضامن ١ و ٢ لا يمكنهم الاستفادة من مساند ١.	
الحماية الاجتماعية للأمومة	في أيلول/سبتمبر ٢٠٢٠، أقر الأردن اللائحة رقم (٩٣) لعام ٢٠٢٠ بشأن الحماية الاجتماعية للأمومة بموجب قانون الضمان الاجتماعي. وقد مكنت هذه اللائحة الأمهات العاملات المشمولات بتأمين الأمومة بموجب قانون الضمان الاجتماعي واللواتي لديهن أطفالاً تقل أعمارهم عن ٦٠ شهرا من العودة إلى العمل مع تلقي إعانات رعاية الأطفال لأطفالهن سواء كانوا ملتحقين بمرفق لرعاية الأطفال أو باقين في المنزل. ومُنحت مخصصات شهرية بمبالغ مختلفة حسب مستوى الدخل ومكان رعاية الأطفال (في مركز أو في المنزل) لمدة ستة أشهر بعد إجازة الأمومة.	
تعليق المساهمة في الشيخوخة	منح أمر الدفاع رقم ١ لعام ٢٠٢٠ لجنة الأمن العليا سلطة السماح للمشاريع التجارية بتعليق مساهمات الشيخوخة لمدة ٣ أشهر اعتبارا من ١ آذار/مارس ٢٠٢٠ مع الإبقاء على تغطية الأمومة والبطالة والوفاة والصحة المهنية. وأدى ذلك إلى خفض المساهمات من ٢١,٧٥٪ إلى ٥,٢٥٪ (صاحب العمل ٤,٢٥٪ والموظف ١٪).	
قروض المتقاعدين	تم السماح للمتقاعدين الأفراد باقتراض مبالغ تعادل ١٥ ضعف معاشاتهم التقاعدية، بما لا يتجاوز ما مجموعه ١٥،٠٠٠ دينار أردني، من مؤسسة الضمان الاجتماعي. كان البرنامج نشطًا قبل الوباء، فقد استفاد منه ٢٢٥،٩٨٧ متقاعدا وفي تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٢٠، أعلنت الحكومة عن زيادة الميزانية من ٨٥ مليون دينار أردني إلى ١٠٠ مليون دينار أردني من أجل زيادة عدد المستفيدين.	
استحقاقات البطالة	أعلنت مؤسسة الضمان الاجتماعي أن العمال في إجازة غير مدفوعة الأجر يمكنهم التقدم بطلب للحصول على إعانات البطالة، شريطة أن يستوفوا الشروط ذات الصلة والعمل في قطاعات معينة، مثل السياحة والنقل والتجارة.	
لا فائدة على المتأخرات	وفي ١٩ آذار/مارس، وكجزء من أمر الدفاع رقم ١، أعلنت الحكومة أن الكيانات التي تدين باشتراكات لمؤسسة الضمان الاجتماعي لن تؤخذ منها الفوائد أو تعاقب، وسيسمح لها بدفع اشتراكاتها على أقساط حتى نهاية عام ٢٠٢٣.	
مراكز رعاية الطفل لتلقي الاستحقاقات النقدية	وفي عام ٢٠٢٠، أُقرت اللائحة رقم ٩٣ لعام ٢٠٢٠ بشأن الحماية الاجتماعية للأمومة بموجب قانون الضمان الاجتماعي، التي تسمح لمراكز رعاية الطفل المسجلة بتلقي استحقاقات نقدية مباشرة لتغطية ٥٠ % من تكاليفها التشغيلية.	
مصر		
تخفيف الأعباء الضريبية وتحسين مستوى معيشة المواطنين.	زيادة حد الإعفاء الضريبي خلال ميزانية السنة المالية ٢٠٢٠/٢٠٢١ من ٨،٠٠٠ جنيه مصري إلى ١٥،٠٠٠ جنيه مصري بالإضافة إلى حد الإعفاء الشخصي البالغ ٧،٠٠٠ جنيها مصريا إلى ما مجموعه ٢٢،٠٠٠ جنيه مصري كصافي دخل سنوي.	تندرج هذه البرامج في إطار **توسيع نطاق خطط التأمين الاجتماعي أو تخفيض الضرائب على الرواتب واشتراكات الضمان الاجتماعي**

البرامج/السياسات	الوصف	التأثير المحتمل على العمل غير المنظّم
		(الأثر المحتمل على النحو الوارد أعلاه).
العراق		
تعديلات الضمان الاجتماعي خلال كوفيد-١٩	الإعفاء من العقوبات على التأخر في سداد اشتراكات الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص لمدة شهر واحد في عام ٢٠٢٠.	تندرج هذه البرامج في **إطار توسيع نطاق خطط التأمين الاجتماعي أو تخفيض الضرائب على الرواتب واشتراكات الضمان الاجتماعي** (الأثر المحتمل على النحو الوارد أعلاه).
قانون الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص	تم اعتماد قانون الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص في عام ٢٠٢٣، والذي أعطته الحكومة الأولوية بناءً على الآثار الكبيرة لكوفيد-١٩ على العمال غير المنظّمين في القطاع الخاص. يتضمن القانون أحكاما متعددة لتوسيع نطاق التغطية لتشمل العمال غير المنظّمين، عن طريق توسيع نطاق التغطية القانونية صراحة، واعتماد إعانات مساهمة الضمان الاجتماعي، وإنشاء استحقاقات قصيرة الأجل.	ويندرج هذا القانون في إطار **توسيع نطاق التأمين الاجتماعي**.

الفئة الثالثة من البرامج هي سياسات سوق العمل النشطة (ALMPs) التي تهدف إلى مساعدة الأفراد على دخول سوق العمل أو منع الأفراد العاملين بالفعل من فقدان وظائفهم. هناك عدة أنواع من ALMPS، كما هو موضح في الإطار. ونفذت الحكومات في البلدان الثلاثة سياسات تندرج تحت برامج التدريب المهني، والمساعدة في البحث والمطابقة، وإعانات الأجور (الجدول ٦,٤).

يمكن أن يكون لبرامج ALMPs تأثير قوي على زيادة الشكليات وكذلك الانتقال من الطابع غير المنظّم إلى الشكليات. وتهدف برامج التدريب المهني إلى رفع أو تحسين مستوى مهارات العمال، وبالتالي قدرتهم الإنتاجية والقيمة المضافة التي يمكن أن تحسن قدرتهم على العثور على وظائف في الاقتصاد المنظّم. الأساس المنطقي هو جعل العمال إضافة أكثر قيمة للشركة وبالتالي زيادة فرصهم في الحصول على وظائف منظّمة والتي عادة ما تكون أكثر تكلفة للشركة. كما يمكن لبرامج البحث والمطابقة وإعانات الأجور أن تزيد من إضفاء الطابع المنظّم من خلال إنشاء روابط أفضل بين جانبي العرض والطلب في السوق، ومن خلال تغطية بعض التكاليف المرتفعة لتوظيف عمال جدد (أو إبقاء العمال يعملون أثناء الأزمات)، على التوالي. وعادة ما يتم تقديم إعانات الأجور هذه فقط للعمال المنظّمين، وبالتالي قد تزيد أيضا من رغبة العمال في العمل بشكل منظّم في الحالات التي يكون فيها الاقتصاد غير المنظّم خيارا، على سبيل المثال، قد يختار بعض العمال المتعلمين تعليما عاليا تجنب تكلفة الشكليات و/أو لا يرون فوائدها (مرواني، المدن وحمودة، ٢٠٢١[٣١]; المرواني، ٢٠٢٣[٣٢]).

واســـتنادا إلى الإطار، هناك أدلة على أن النوعين الأولين لهما آثار إيجابية قوية على زيادة الطابع المنظّم، وفي حالة التدريب المهني أيضـا على الانتقال من النظام غير المنظّم إلى المنظّم. وبدلا من ذلك، وجد أن دعم الأجور له آثار مؤقتة فقط على زيادة الإجراءات المنظّمة أثناء سـريان البرنامج، وهناك بعض الأدلة على أنها قد تخلق "بديلا" في سـوق العمل حيث تسـتبدل الشـركات العمال الحاليين بأولئك الذين يتلقون قسـائم الدعم، وبالتالي يكون لها تأثير ضـئيل بشـكل عام (Groh et al.، ٢٠١٦ [33]).

الجدول ٦,٤ سياسات سوق العمل النشطة: التأثير المحتمل على العمل غير المنظّم

البرامج/السياسات	الوصف	التأثير المحتمل على العمل غير المنظّم
الأردن		
برامج تـدريبيـة لأطفـال الأسـر المعيشـيـة المسـتفيـدة من صندوق المعونة الوطنية	يهدف هذا البرنامج إلى تنمية مهارات وقدرات أبناء الأسـر المسـتفيدة من صـندوق المعونة الوطنية من خلال التدريب على مهارات العمل. ويغطي الصـندوق تكاليف رسـوم التدريب في المؤسـسـات المتخصـصـة ويوفر للمتدرب مبلغا شـهريا قدره ٤٠ دينارا أردنيا خلال فترة التدريب لتغطية تكاليف النقل. وفي عام ٢٠٢١ ، تلقى ٦٣٣ من المعالين تدريبا بتكلفة إجمالية قدرها ١١٦،٠٦٤ دينارا أردنيا. [٥٤]	تصـنف هذه البرامج في إطار سـياسـات سـوق العمل النشـطة، إما في شـكل **برامج للتـدريـب المهني أو في شـكل مسـاعدة في مجال البحث والمواءمة** (انظر إطار تقييم السياسات، الجدول ١)، ومن المرجح أن يكون لها تأثير إيجابي كبير على العمل المنظّم (والانتقال من البرامج التدريبية غير المنظّمة إلى البرامج التدريبية المنظّمة).
"تكافل +" (مكاني - صندوق الأمم المتحدة الدولي لحالات الطوارئ للأطفال)	يوفر هذا البرنامج لأطفال الأسر المسـتفيدة من صـندوق المعونة الوطنية إمكانية الوصـول إلى مراكز "مكاني" التابعة صـندوق الأمم المتحدة الدولي لحالات الطوارئ للأطفال. وتوفر مراكز "مكاني" ("مسـاحتي" باللغة العربية) مسـاحة آمنة للأطفال والشـباب للوصـول إلى فرص التعلم بما في ذلك المهارات الرقمية ومهارات الترميز ومهارات التدقيق وحماية الطفل وغير ذلك من الخدمات الحيوية. وفي عام ٢٠٢١، اسـتفاد من البرنامج ٢٢،٥٥٤ طفلا وبالغا، ٣٦ % منهم من المسـتفيدين من صـندوق المعونة الوطنية.	
برنامج العمالة	يحصل أطفال الأسر المستفيدة من الصندوق على الدعم في عملية البحث عن وظائف ودفع رسوم التأمين الاجتماعي لمدة سـنتين لمن يجدون وظائف في القطاع الخاص. وفي عام ٢٠٢١، اسـتفاد ١٨٠ فردا من البرنامج. وكان ٧٩٪منهم من الذكور.	
برنامج "توكيد"	أُطلق برنامج توكيد، الذي أُعلن عنه في كانون الثاني/يناير ٢٠٢١، لضـمان اسـتمرار عمل القطاعات والأنشـطة الاقتصـادية، وهو يوفر فرص التدريب بالتعاون مع القطاع الخاص لتدريب وتأهيل الأفراد الراغبين في العمل كمراقبين للحماية الصحية.	
برنامج "تضامن ١"	كان موظفو القطاع الخاص المؤمن عليهم في الأعمال التجارية التي اضـطرت إلى خفض رواتب العمال بنسـبة تصـل إلى ٥٠٪، أو اضـطرت إلى تجميد عملياتها بالكامل، قادرين على الاسـتفادة من إعانة بطالة تتألف من ٥٠٪ من رواتبهم، لمدة شـهرين. وكان الدعم مشـروطاً بالنسـبة للشـركات المسـجلة في إطار مؤسـسـة الضـمان الاجتماعي والموظفين الذين دفعت مسـاهماتهم عن الأشـهر الاثني عشر السابقة.	
برنامج "تضامن ٢"	تمكن موظفو القطاع الخاص المؤمن عليهم في الأعمال التجارية (مع مسـاهمات أقل من ١٢ شـهرًا) الذين اضـطروا إلى خفض رواتب العمال بنسـبة تصـل إلى ٥٠٪، أو اضـطروا إلى تجميد العمليات بالكامل، وكذلك الموظفين غير المؤمن عليهم، من الاسـتفادة من إعانة بطالة شـهرية لمدة شـهرين.	هذه البرامج هي سـياسـات نشطة لسوق العمل توفر نوعا من **اسـتحقاقات دعم الأجور**

[٥٤] هذه هي أحدث المعلومات المتاحة في وقت كتابة هذا التقرير.

البرامج/السياسات	الوصف	التأثير المحتمل على العمل غير المنظّم
	بميزانية قدرها ٢٣ مليون دينار أردني دينار، غطت تضـامن ١ و ٢ ١١،٠٠٠ مشـروع تجاري و ١٠٦،٠٠٠ عامل، وفقًا لتقرير مؤسسة التضامن الاجتماعي. [٥٥]	**أو إعانات البطالة**. وعادة ما تكون هـذه البرامج فعـالـة في زيادة العمالة المنظّمة مؤقتا، في حين أن الإعـانـة سـاريـة المـفـعـول. ولا يـوجـد دلـيـل منـهـجي على أنهـا تشـجـع الانتـقـال من العمـالـة غـير المنظّمة إلى العمالة المنظّمة.
برنامج "حماية"	تم صرف ٥٠٪ من الرواتب (الحد الأدنى: ٢٢٠ دينارا أردنيا، الحد الأقصى: ٤٠٠ دينار أردني) كإعانة بطالة للموظفين في القطاعات الأكثر تضررا (النقل والسياحة والمواد الغذائية والمشروبات). بحلول حزيران / يونيو ٢٠٢١، قدرت تكلفة البرنامج بمبلغ ١٢،٧ مليون دينار أردني تغطي ١١،٠٠٠ شخص مكفول و٣٣٣،٠٠٠ مشروع تجاري.	
برنامجا "استدامة" وستدامه +"	تلقى العمال في القطاعات الأكثر تضـررًا، والقطاعات التي لم تكن قادرة على العمل بسـبب كوفيد، إعانة أجور بنسـبة ٥٠-٧٥٪ من أجورهم من مؤسـسـة الضـمان الاجتماعي مع بعض المسـاهمات من أرباب العمل. غطى البرنامج مساهمات التأمين للعمال في القطاعات التي لم تكن قادرة على العمل. تم تمديد البرنامج عدة مرات وفي تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٢١ أعلنت الحكومة تمديد البرنامج (استدامة +) حتى حزيران / يونيو ٢٠٢٢. غطى برنامج اسـتدامة + ٨٥٪ من راتب الموظف (٨٠٪ يغطيها البرنامج بحد أقصى ٨٠٠ دينار أردني، و٢٠٪ من قبل صاحب العمل).	
صندوق "استدامة ++"	توسيع نطاق استحقاقات الضمان الاجتماعي لتشمل حصة أكبر من العاملين في القطاع غير المنظّم، مع مواصـلـة المرحلتين السـابقتين (اسـتدامة واسـتدامة +) من حزيران/يونيو ٢٠٢٢ إلى تشـرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٣ مع إمكانية التمديد، في انتظار التمويل. ويسـتهدف العنصـر ١ من البرنامج العاملين بأجر غير المسـجلين في الزراعة والقطاعات الأخرى الذين يعملون في المشـاريع التجارية الصغرى والصغيرة والمتوسطة. ويستهدف العنصر ٢ العاملين لحسابهم الخاص في مجالات النقل والسياحة والزراعة.	
برنـامج العمـالـة الوطني ٢٠٢٢ "تشغيل"	يهدف البرنامج إلى توفير ٦٠،٠٠٠ فرصـة عمل للأردنيين في القطاع الخاص. ويقدم البرنامج دعماً مالياً حكومياً مباشـراً يغطي أجور العمال بمبلغ ١٥٠ دينار أردني شـهرياً: ١٣٠ دينار أردني كمسـاهمة في أجور العمال، و ١٠ دنانير أردنية للمواصـلات، و ١٠ دنانير أردنية لاشـتراكات الضـمان الاجتماعي لمدة سـتة أشـهر، على أن يتم توقيع عقد العمل بين صـاحب العمل والعامل لمدة لا تقل عن سـنة واحدة. ويستهدف البرنامج ٣٥ % من الإناث و ٧٪ من المستفيدين من البرنامج، وسيكون متاحاً للأشخاص ذوي الإعاقة. ويبلغ الحد الأدنى للأجور المعتمد للبرنامج ٢٦٠ دينار أردني، وهو يسـتهدف الفئة العمرية ١٨-٤٠ سنة. [٥٦]	
الدعم الرقمي ودعم ريادة المشـاريع التجارية [٥٧]	أطلقت وزارة الاقتصاد الرقمي وريادة المشاريع التجارية مشروعًا في حزيران / يونيو ٢٠٢١ لأولئك الذين تخرجوا خلال السـنوات الثلاث السـابقة في شـركات التكنولوجيا الرقمية وتكنولوجيا المعلومات. دعمت الحكومة ٥٠ % من الأجور لمدة ستة أشهر، بتكلفة إجمالية قدرها ٢٠ مليون دينار أردني. دعمت إعانات العمل الإدماج وعدم التمييز وتكافؤ الفرص واسـتهدفت على وجه التحديد تحفيز توظيف الإناث.	
سـنـة واحـدة فـي الـخـدمـة العسكرية	أعادت وزارة العمل الخدمة العسكرية لمدة عام للمساعدة في احتواء بطالة الشباب في أعقاب الوباء.	لا تفيـد التقـارير بـأن **برامج النقد مقابل العمل/العمل**

[٥٥] https://www.ssc.gov.jo/wp-content/uploads/2021/10/corona-report.pdf

[٥٦] ولقد بدأ هذا البرنامج في عام ٢٠٢٢ وهو مستمر.

[٥٧] ما زال البرنامج مستمرا وفقا إلى موقع وزارة الاقتصاد الرقمي وريادة المشاريع التجارية . https://www.modee.gov.jo/Ar/Pages/opportunities.

البرامج/السياسات	الوصف	التأثير المحتمل على العمل غير المنظّم
النقد مقابل العمل	أطلقت وزارة الزراعة مشـروع تشـجير وطني في المحافظات لتشـغيل ٦،٠٠٠ عاطل أردني بتكلفة ١٠ ملايين دينار لمدة ستة أشهر.	**العام** لها تأثير على الإجراءات المنظّمة، وعادة ما يكون لها تأثير قصير الأجل على الفقر.
وظائف كوفيد للشباب	في ٣١ أذار / مارس ٢٠٢١، أعلنت الحكومة عن حزمة تحفيز كوفيد بقيمة إجمالية قدرها ٤٤٨ مليون دينار أردني. تضـمنت الحزمة تدابير لتوظيف الشـباب في البرامج المتعلقة بكوفيد مثل حملات التطعيم بتكلفة ١٠ ملايين دينار أردني.	
إجازة مدفوعة الأجر للعاملين في القطاع العام	في آذار/مارس ٢٠٢٠، مُنح موظفو القطاع العام إجازة رسمية مدفوعة الأجر لمدة أسبوعين، لم تُخصم من حصة الإجازة السنوية للموظفين. واستثنى من ذلك "العمال الأساسيون" الذين كان مطلوبا منهم الحضور في العمل وفقا لقرار رئيس الوزراء. ووُسع نطاق هذا التدبير فيما بعد ليشمل عمال القطاع الخاص (باستثناء بعض القطاعات الأساسية).	تنتمي هذه السياسة إلى فئة **دفع الأجور / الدعم والإجازات المدفوعة الأجر أثناء الأزمات** وقد تنقذ وظائف الموظفين الحاليين فقط، ولكن لا يتم الإبلاغ عن زيادة العمل المنظّمة.
مصر		
تأهيل الشباب لسوق العمل في ظل الإجراءات الاحترازية التي فرضتها وباء كوفيد-١٩.	في إطار تنفيذ مبادرة "قوارب النجاة" مع الأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا وبرنامج الأغذية العالمي، يتم تدريب الشـباب في معظم محافظات الهجرة غير الشـرعية على الوظائف الإلكترونية وأنظمة العمل عن بعد، بما في ذلك التسـويق والمبيعات عن بعد، أو العمل في مراكز الاتصـالات وخدمة العملاء عبر الإنترنت.	تصـنف هذه البرامج في إطار سـياسـات سـوق العمل النشـطة، إما في شـكل **برامج للتدريب المهني أو المساعدة في مجال البحث والموائمة** (الأثر المحتمل على النحو الوارد أعلاه).
مبادرة "نورت بلدك" للمغتربين المصريين	تشمل المبادرة توفير التدريب وفرص العمل للعمال المصريين المسرحين من العمل في بلدان في الخارج. وتهدف إلى إدماج العائدين في مختلف اقتصـادات المحافظات، بما يتماشـى مع الميزة التنافسية لكل محافظة.	
توفير فرص عمل للنساء مع الحفاظ على صحتهن من الإصابة بالفيروس	مكن المجلس الوطني للمرأة، من خلال مركز تنمية الأعمال التجارية للمرأة مع المشـاريع التجارية الصـغرى والصـغيرة والمتوسـطة والتعاونيات، النسـاء من مختلف المحافظات في إطار مشـروع (المشغل) من إنتاج أقنعة واقية لبيعها للاستخدام العام في حزيران/يونيو ٢٠٢٠.	
العراق		
خدمات دعم العمالة	تنفذ وزارة العمل والشـؤون الاجتماعية خدمات دعم العمالة، بما في ذلك أنشـطة التوفيق بين الوظائف بالنسـبة للعمال العاطلين عن العمل المسـجلين لدى الوزارة. وقد أطلقت الوزارة مؤخرا برنامجا رقميا للعمالة لتقديم هذه الخدمات.	تصـنف هذه البرامج في إطار سـياسـات سـوق العمل النشـطة، إما في شـكل **برامج للتدريب المهني أو المساعدة في مجال البحث والموائمة** (الأثر المحتمل على النحو الوارد أعلاه).
برامج المهارات	نفذت وزارة العمل والشـؤون الاجتماعية مجموعة متنوعة من برامج التدريب على ريادة المشـاريع التجارية، من خلال برنامج "تعرف على الأعمال التجارية" و"ابدأ عملك التجاري وطوره" وكذلك من خلال الوصـول إلى التمويل وحاضـنات الأعمال. توفر الوزارة من خلال مراكز التعليم والتدريب المهني والتقني التابعة لها تدريبًا مكثفًا على المهارات للعاطلين عن العمل وكثفت خدمات التوظيف الرقمية أثناء وبعد كوفيد لاستيعاب العدد المتزايد من العاطلين عن العمل. [٥٨]	

[٥٨] وزارة العمل والشؤون الاجتماعية – التقرير السنوي ٢٠٢١ https://www.molsa.gov.iq/upload/3067809035.pdf .

وتشمل الفئة الرابعة من البرامج عددا من الخدمات المالية بما في ذلك الحصول على القروض المدعومة، وتأجيل سداد القروض، والمرونة في سـداد القروض (الجدول ٦-٥). وعادة ما يتطلب الوصـول إلى مثل هذه الخدمات المالية أن تكون الشـركات منظّمة، وبالتالي يمثل حافزا لإضـفاء الطابع المنظّم. وعلاوة على ذلك، فإن هذه الخدمات المالية، من خلال مسـاعدة المؤسـسـات على التوسـع والنمو، تزيد من ربحية المؤسـسـات وبالتالي حاجتها إلى المزيد من العمال وقدرتها على توظيفهم بشكل منظّم.

وتبين أن لهذه السياسات آثارا إيجابية على الشكليات، لا سيما بالنسبة للبرامج ذات الآفاق الزمنية الأطول والتي تنجح في مساعدة المؤسسات على النمو وزيادة ربحيتها الإجمالية. ووفقا للأدبيات، تزامن تزايد فرص الحصول على الخدمات المالية فضـلا عن المزيد من المرونة في الائتمان مع انخفاض حصـة الاقتصـاد غير المنظّم. للقروض المدعومة ومرونة المدفوعات تأثير إيجابي قوي على النشـاط الحقيقي للشـركات الصـغيرة والمتوسـطة لأنها يمكن أن تشـجع تراكم رأس المال وتحسـين الإنتاجية، وبالتالي تعزيز النمو الاقتصـادي على المدى الطويل، لا سـيما في وجود الاقتصـاد غير المنظّم (Antunes and Cavalcanti 2007)، (البنك الدولي، الظل الطويل للطابع غير المنظّم: التحديات والسياسات ، ٢٠٢١).

الجدول ٦-٥ سياسات الخدمات المالية: التأثير المحتمل على القطاع غير المنظّم

البرامج/السياسات	الوصف	التأثير المحتمل على القطاع غير المنظّم
الأردن		
برنـامج التـمويـل المـيسـر للقطاعات الاقتصادية	قام البرنامج، الذي ينفذه البنك المركزي، بتخفيض أسعار الفائدة إلى ١٪ بدلا من ١,٧٥٪ للمشاريع داخل محافظة عمان و٠,٥٪ بدلا من ١٪ للمشـاريع في جميع المحافظات الأخرى على القروض المقدمة إلى المشاريع التجارية المتوسطة والصغيرة للنفقات الرأسمالية وأجور العمال. وكانت القطاعات الرئيسية المشاركة في البرنامج هي السياحة، والزراعة، والطاقة المتجددة، وتكنولوجيا المعلومات، والنقل، والصحة، والتعليم التقني والمهني، والاستشارات الهندسية، والصناعات التصديرية. وفي آذار/مارس ٢٠٢١، غطى البرنامج ٤٩،٠٠٠ مستفيدا بميزانية برنامجيه إجمالية قدرها ١،٤ مليار دينار أردني. وقررت لجنة البنك المركزي تمديد هذا البرنامج حتى نهاية آذار/مارس ٢٠٢٤، نظرا لأهميته في دعم الانتعاش التدريجي للاقتصاد الأردني. [٥٩]	تنتمي هذه السـياسـات إلى فئة **المرونة فيما يتعلق بمدفوعات القروض (تـأجيـل المـدفوعـات)**. ووفقـا للإطـار، يلاحظ وجود بعض الأدلة الواسـعة النطاق على زيادة الفوائد التي تؤدي إلى زيادة العمل المنظّم ولكن عموما إلى آثار ضـئيلة وآثـار ضـئيلـة على الانتقـال من القطـاع غير المنظّم إلى القطـاع المنظّم.
قروض كوفيد الطارئة للمشـاريع التجاريـة الصـغرى والصـغيرة والمتوسطة	قدم البرنامج قروضا لمدة ٤,٥ سنة مع فترة سماح مدتها سنة واحدة لتغطية النفقات الرأسمالية وأجور العمال للمشـاريع التجارية الصـغرى والصـغيرة والمتوسـطة في القطاعات الإنتاجية الأكثر تضـررا بما في ذلك الحرف اليدوية، وتجارة التجزئة والجملة، والفنادق والخدمات السـياحية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصـالات، والنقل، والصـحة، وخدمات الرعاية، والمسـتشـفيات، والتعليم، والتصـنيع القائمة على القطاع الزراعي. وشـملت هذه القروض الميسـرة، التي ضـمنت المؤسسة الأردنية لضمان القروض ٨٥٪ منها لمدة ٥٤ شهرا، فترة سماح مدتها ١٢ شهرا، ودفعت الحكومة ٢ % من الفائدة طوال فترة القرض. ولم يسمح للشركات التي تحصل على هذه القروض بفصل العمال طوال فترة القرض. تبلغ الميزانية الإجمالية للبرنامج ٧٠٠ مليون دينار وتم تمديده حتى نهاية نيسـان/أبريل ٢٠٢٣. وفي الفترة بين نيسـان/أبريل ٢٠٢٠ وحتى آخر تحديث في آذار/مارس ٢٠٢١، قدم البرنامج الدعم إلى ٨٥،٠٠٠ مستفيد.	

[٥٩] https://www.zawya.com/en/economy/levant/the-central-bank-of-jordan-to-increase-interest-rate-by-25-basis-points-as-of-sunday-xxfcxyc4

البرامج/السياسات	الوصف	التأثير المحتمل على القطاع غير المنظّم
تأجيل سداد القروض	استفاد ١٢،٠٠٠ مستفيد من الأسر المنتجة والأسر الضعيفة مما مجموعه ٥ أشهر من تأجيل سداد القروض. ونفذت وزارة التنمية الاجتماعية هذا البرنامج.	
	في أذار / مارس ٢٠٢١، أعلنت الحكومة عن حزمة تحفيز كوفيد بقيمة ٤٤٨ مليون دينار أردني. تضمنت بعض الإجراءات تأجيل الأقساط المستحقة لصناديق الائتمان العامة حتى نهاية العام وزيادة الحد الأقصى للتسهيلات الائتمانية لمؤسسة الائتمان الزراعي بمقدار ٣٠ مليون دينار أردني. انتهى البرنامج في كانون الأول / ديسمبر ٢٠٢١. [٦٠]	
الإعفاء من ضريبة الممتلكات	ألغيت الغرامات المفروضة على المدفوعات المتأخرة من ضريبة الممتلكات في حين أعفي دافعو الضرائب أيضا من الغرامات المفروضة على الأرصدة المستحقة عليهم لإدارة الضرائب إذا سددوا مستحقاتهم قبل ١ تموز/يوليو ٢٠٢١. وقد رفع هذا التدبير في نهاية عام ٢٠٢٢.	
	في حزيران / يونيو ٢٠٢٠، تم الإعلان عن مجموعة من التدابير لدعم قطاع السياحة، من خلال: (١) السماح لقطاع السياحة بدفع التزاماته الضريبية لعام ٢٠١٩ على أقساط دون أي عقاب؛ (٢) تخفيض ضريبة المبيعات العامة من ١٦ إلى ٨٪ المائة وضريبة الخدمات من ١٠ إلى ٥٪ للفنادق والمطاعم. [٦١]	
تبسيط الإجراءات	قررت الحكومة إعفاء أصحاب الأعمال التجارية والعاملين في المهن السياحية من رسوم وغرامات تجديد التراخيص لعام ٢٠٢٠. وسددت الوزارة المدفوعات التي دفعها العمال مقابل هذه التراخيص. وانتهى هذا الإجراء في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢١.	يندرج هذا البرنامج في إطار **تبسيط إجراءات التسجيل، وإصلاحات دخول الأعمال التجارية**، ومن المرجح أن يكون له تأثير على التسجيل الجديد ولكنه أبلغ عن تأثير ضعيف على المرحلة الانتقالية.
مصر		
دعم قطاع المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة كركيزة أساسية للاقتصاد	اعتماد قانون تنمية المشاريع التجارية المتوسطة والصغيرة والصغرى رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠، والذي يتضمن الحوافز الضريبية، والإعفاءات الضريبية والجمركية.	تنتمي هذه السياسات إلى فئة **الحصول على القروض المدعومة، ووقف القروض** التي لها، وفقا للإطار، آثار إيجابية ضئيلة على العمل المنظّم.
قروض تفضيلية للعمل في المشاريع التجارية الصغيرة	في ٢٠٢٠-٢٠٢١، توفير الفرص الاقتصادية لأصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال زيادة عدد المستفيدين من القروض التفضيلية للعمل في المشاريع الصغيرة. توقيع خمسة عقود مشروعات بين جهاز تنمية المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة وبنك القاهرة وبنك مصر والبنك الأهلي المصري لزيادة المحفظة المخصصة بقيمة مليار وخمسمائة وسبعين مليون جنيه لتمويل المشروعات متناهية الصغر والتركيز على النساء والشباب.	
القروض المقدمة إلى المشاريع التجارية الصغيرة في القطاعات الصناعية والقطاعات الكثيفة العمالة	وبالإضافة إلى أنشطة الإقراض المباشر، أطلق جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر في عام ٢٠٢٠ مبادرة خاصة لدعم المشروعات الصغيرة المتضررة - خاصة الصناعية وتلك كثيفة العمالة - من خلال تقديم قرض لمدة عام بحد أقصى مليون جنيه مصري بشروط وأحكام مبسطة.	
الحوافز المقدمة إلى المصارف لدعم الائتمان المقدم إلى القطاع الخاص	توسيع قاعدة المستفيدين، من إصدار ضمانات بقيمة ١٠٠ مليار جنيه مصري من خلال شركة ضمان الائتمان، بقيادة البنك المركزي المصري، إلى البنوك. وتغطي الضمانات ٨٠٪ من القروض. ويأتي التمويل في إطار مبادرة البنوك لتشجيعها على تقديم قروض لشركات القطاع الخاص التي تستهدف قطاعات التصنيع والزراعة والبناء بسعر فائدة متناقص يبلغ ٨٪.	
تعزيز الشفافية والوعي بحقوق العملاء	إلزام البنوك بالتواصل مع العملاء المتعثرين أو الذين يدفعون بشكل غير منتظم وإبلاغهم بعدد من القضايا. وتشمل هذه القضايا تقليص فترة إعلان المقاصة إلى ٦ أشهر أو سنة واحدة من تاريخ سداد القرض الكامل النهائي ورفع الحظر المفروض على هؤلاء العملاء للسماح لهم	

[٦٠] https://jordantimes.com/news/local/govt-announces-jd448-million-covid-stimulus-package

[٦١] https://www.zawya.com/en/economy/jordan-govt-announces-new-measures-to-revive-virus-hit-tourism-sector-louskhod

البرامج/السياسات	الوصف	التأثير المحتمل على القطاع غير المنظّم
	بالانخراط مرة أخرى مع القطاع المصـرفي. ويهدف ذلك إلى زيادة الشـفافية بين البنوك والعملاء وبالتالي تحسين الوصول الشامل إلى بيئة التمويل.	
دعم المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسـطة لمواجهـة الآثـار الاقتصـادية السـلبية للوباء – ٢ / قرض البنـك الأهلي المصـري للمشـاريع التجارية الصـغيرة والمتوسـطة وذات رأس المال المتوسط كوفيد-١٩	في أذار / مارس ٢٠٢١، تم توقيع اتفاقية بقيمة ٧٥٠ مليون يورو بين بنك الاسـتثمار الأوروبي وبنك مصر لتمويل المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة لدعم احتياجات رأس المال العامل والإنفاق الرأسـمالي للحفاظ على النمو ومواجهة عواقب كوفيد-١٩. يسـتمر الدعم باتفاقيتين للمسـاعدة الفنية تم توقيعهما في عام ٢٠٢٢. تعزيز دعم بنك مصر للمشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة. هذا هو أكبر برنامج للمساعدة الفنية للقطاع المالي لبنك الاستثمار الأوروبي في الشرق الأوسط	
دعم المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسـطة لمواجهـة الآثـار الاقتصـادية السـلبية للوباء - ٢/ قرض البنك الأهلي المصـري للمشـاريع التجارية الصـغيرة والمتوسـطة وذات رأس المال المتوسط كوفيد-١٩	في أيلول /سـبتمبر ٢٠٢٠، وقع بنك الاسـتثمار الأوروبي والبنك الأهلي المصـري اتفاقية بقيمة ٨٠٠ مليون يورو لتمويل المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة لدعم رأس المال العامل واحتياجات الإنفاق الرأسمالي.	
تمويـل المشـاريع التجاريـة الصغيرة والمتوسطة للمساعدة في التنمية المسـتدامة وخلق فرص عمل جديدة.	أموال المنح السعودية المقدمة للمشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة عبر وسطاء مثل البنك الوطني المصري وهيئة تنمية المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة، وقد مولت هذه الأموال، التي تبلغ قيمتها الإجمالية ٢٠٠ مليون دولار أمريكي، ٢١٧٦ مشروعًا في القطاع الزراعي لدعم الأمن الغذائي، وساهمت في خلق حوالي ١٢ ألف فرصة عمل.	
القروض التفضيلية للمؤسسات الصغيرة	خلال عام ٢٠٢٠، وقع جهاز تنمية المشـروعات ١١ عقدًا بقيمة إجمالية تبلغ حوالي ١,٥ مليار جنيه مع العديد من البنوك (منها البنك الأهلي المصـري، والبنك الزراعي المصـري، والمصـرف المتحد، وبنك الإسـكان والتعمير، وبنك التجاري وفا، وبنك البركة) لتقديم خدمات متنوعة. أنواع التمويل وتوفير السـيولة اللازمة للمؤسـسـات الصـغيرة (القروض القصـيرة والمتوسـطة الأجل، وحدود السـحب على المكشـوف، والتمويل المتوافق مع الشـريعة الإسـلامية) لدعم بقائها، واسـتدامة أنشطتها، وتجنب تسريح العمال	
دعم القطاعـات الاقتصـاديـة، والحفاظ على النشاط الاقتصادي والإنتاج، والاسـتجابة لاحتياجات المواطنين.	التنازل عن الرسوم المتأخرة على الضرائب، بما في ذلك ضريبة الدخل، وضريبة القيمة المضافة، والضريبة الجمركية، والضريبة العقارية، ورسوم التأمين الاجتماعي، وغيرها من مستحقات الدولة. وكان المبلغ المتنازل عنه: (١) ١٠٠٪ من مدفوعات الفائدة والرسـوم المتأخرة التي يتم التنازل عنها على حفنة من الضرائب ومستحقات الدولة شريطة أن يتم دفع كامل مبلغ الضرائب المستحقة قبل دخول مشـروع القانون الجديد حيز النفاذ؛ (٢) ٩٠٪ يتم التنازل عنها إذا تم دفع الضـرائب والمستحقات الأصلية بالكامل في غضون ٦٠ يوما الأولى من تاريخ تنفيذ القانون الجديد؛ (٣) ٧٠٪ يتم التنازل عنها إذا تم دفعها في غضـون ١٢٠ يوما من تاريخ تنفيذ القانون الجديد (٤) ٥٠٪ يتم التنازل عنها إذا تم دفعها في غضون ١٨٠ يوما من تاريخ تنفيذ القانون الجديد.	تنتمي هذه السـياسـات إلى فئة **المرونة فيما يتعلق بمدفوعات القروض (تـأجيـل المـدفوعـات)**. ووفقـا للإطـار، يلاحظ وجود بعض الأدلة الواسـعة النطاق على زيادة الفوائد التي تؤدي إلى زيادة العمل المنظّم ولكن عموما إلى آثار ضـئيلة وآثار ضئيلة على الانتقال من العمل غير المنظّم إلى العمل المنظّم.
الحد من الاكتظاظ في مكاتـب الضـرائب، وتخفيف العبء على دافعي الضـرائب وأرباب العمل، وتخفيف العبء المالي عليهم.	تمديد الموعد النهائي لتقديم الإقرارات الضـريبية للأفراد بعد الفترة القانونية المقررة في ٣١ أذار / مارس، حتى ٩ نيسان / أبريل، وإلغاء رسوم الإيداع الإلكتروني. انتهى هذا النظام في عام ٢٠٢١.	
العراق		
التسـجيل المتنقل للمشـاريع التجارية	قام مكتب تسجيل الشركات بنشر موظفين متنقلين يمكنهم زيارة الشركات التي يديرها أشخاص ذوو إعاقة لتجهيز طلبات تسجيلهم.	يندرج هذا البرنامج في إطار **تبسيط إجراءات التسجيل، أو إصلاحات دخول الأعمـال التجـاريـة**، ومن المرجح أن يكون لـه تـأثير على

البرامج/السياسات	الوصف	التأثير المحتمل على القطاع غير المنظّم
		التســجيلات الجديدة، ولكن تأثيره ضعيف على المرحلة الانتقالية.
الإعفاءات الضريبية	اتبعت وزارة التجارة نهج التسويق، ويسرت اللوجستيات، وقدمت إعفاءات ضريبية، لتعزيز خلق فرص العمل.	ينتمي هذا التدبير إلى فئة **الحوافز الضريبية**، التي يمكن أن يكون لها، وفقا للإطار، تأثير إيجابي على العمل المنظّم.
الائتمـان والقروض للمشـــاريع التجارية	١. قدمت غرفة التجارة قروضــاً ودعماً مالياً للمشــاريع التجارية الناشــئة وغيرها من المشــاريع التجارية. 2. أطلق البنك المركزي العراقي مبادرة بعنوان "مبادرة التريليون دينار" لدعم المشــاريع التجارية الصـغيرة والمتوسـطة الحجم في الحصـول على الائتمان والقروض. وأدى تفعيل مبادرة الإدماج المالي من خلال شــراكات منظمة العمل الدولية مع البنك المركزي العراقي إلى توســيع نطاق الحصــول على التمويل الذي تشــتد الحاجة إليه لتطوير الأعمال التجارية، ولا ســيما بالنســبة للمشردين داخليا. ٣. تهدف وزارة المالية حاليا إلى تعزيز الشــراكة مع القطاع الخاص، وتقوم بالتنســيق مع البنك المركزي العراقي بدعم الحصول على التمويل عن طريق القروض في المصارف العامة والخاصة. ٤. لدى وزارة العمل والشـؤون الاجتماعية برنامج قروض مسـتمر يتراوح بين ٥ مليون و ٢٠ مليون دينار عراقي بدون فوائد للعاطلين المسـجلين في قاعدة بيانات العاطلين عن العمل. وقد وافقت الحكومة مؤخرا على تخصيص ١٥٠ مليار دينار عراقي لزيادة عدد المستفيدين.	تنتمي هذه الســياســات إلى فئة **الوصول إلى القروض المدعومة، ووقف القروض** التي، وفقًا للإطار، لها آثار إيجابية ضــئيلة على زيادة العمل المنظّم.
الإعـفـاءات أو تـعـلـيـق ســـداد القروض، والرســوم، ومدفوعات الإيجار (نُفذت استجابة لكوفيد)	١. تعليق جميع المدفوعات المستحقة عن قطع الأراضي السكنية المباعة أو المستأجرة. ٢. إعفاء المستأجرين التجاريين والصناعيين وغيرهم من المستأجرين العقاريين الحكوميين من دفع رسوم الإيجار. ٣. البلدية من دفع رسوم خدمات النظافة . ٤. إيقاف سداد قروض الرهن العقاري لمدة ثلاثة أشهر للمقترضين من صندوق الإسكان التابع لوزارة الإسكان والتعمير والبلديات . 5. تعليق لمدة ثلاثة اشهر تسديد القروض التي تم الحصول عليها من البنك المركزي العراقي "١ و ٥ تريليون دينار" لتمويل المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم.	تنتمي هذه الســياســات إلى فئة **المرونة فيما يتعلق بمدفوعات القروض (تـأجيـل المـدفوعـات)**. ووفقـا للإطـار، يلاحظ وجود بعض الأدلة الواســعة النطاق على زيادة الفوائد التي تؤدي إلى زيادة العمل المنظّم ولكنهـا عمومـا تتســم بـأن آثارها ضـئيلة والآثار أيضـا ضـئيلة فيما يتعلق بالانتقال من العمل غير المنظّم إلى العمل المنظّم.

٦,٣ دراسات حالة ناجحة لعملية الانتقال مأخوذة من مناطق العالم الأخرى

نقدم في هذا القسم دراسات حالة لمبادرات السياسات التي ساعدت في تسهيل الانتقال الناجح من الطابع غير المنظّم إلى الطابع المنظّم من جميع أنحاء العالم.

ومن الحالات ذات الصلة نظام الضمان الاجتماعي في أوروغواي، الذي وسع نطاق تغطية الرعاية الصحية لتشمل معالي العمال المستفيدين. تم تمويل الإصلاح من خلال زيادة مساهمات ضريبة الرواتب للعمال وكان له تأثير إيجابي على الشكليات بين العمال بأجر ولديهم أطفال وأيضا بين المتزوجين من عمال في الاقتصاد غير المنظّم لأنه قبل الإصلاح ، كان عليهم أن يدفعوا من جيبهم مقابل الرعاية الصحية لأطفالهم. تظهر النتائج أن احتمال العشوائية انخفض بنسبة ٥٪. كان العمال الذين لديهم أطفال أكثر عرضة بنسبة ١,٣ نقطة مئوية لأن يصبحوا منظّمين مقارنة بالعمال الذين ليس لديهم أطفال. كما أن العاملات أكثر عرضة للتسجيل مقارنة بالعمال الذكور.

مثال على التأثير المؤقت يأتي من نيكاراغوا. في عام ٢٠٠٧، سمحت الحكومة للعمال غير المنظّمين بالانضمام إلى نظام التأمين الاجتماعي من خلال مؤسسات التمويل الأصغر. وكان على العمال غير المنظّمين دفع قسط شهري قدره ١٥ دولارا أمريكيا، وتم دعم هذا القسط خلال السنة الأولى من البرنامج. في حين أن ثلث أصحاب المشاريع الصغيرة سجلوا خلال السنة الأولى، ظل ١٠٪ فقط مسجلين بعد انتهاء الدعم ([39]Hatt et al.، ٢٠٠٩).

في سريلانكا، أجرى De Mel و McKenzie و Woodruf (٢٠١٣ [٣٩]) تجربة ميدانية حول الحوافز للشركات غير المنظّمة لإضفاء الطابع المنظّم. ووجدوا أن تقديم معلومات فقط عن عملية التسجيل وسداد تكاليف التسجيل المباشرة لم يكن له أي تأثير على زيادة الشكليات. ومع ذلك، فإن إضافة مدفوعات تعادل ما بين نصف وأرباح شهر كامل للشركة المتوسطة، أدى إلى تسجيل حوالي خمس الشركات. وعلاوة على ذلك، فإن تقديم دفعة أكبر تعادل متوسط أرباح شهرين دفع نصف الشركات إلى التسجيل.

في فيتنام، استخدم Nguyen وVerreynne وSteen (٢٠١٤[٤٠]) بيانات من أربع دراسات استقصائية للشركات (أجريت في ٢٠٠٥ و٢٠٠٧ و٢٠٠٩ و٢٠١١) لفهم محددات الانتقال من الشركات غير المنظّمة إلى الشركات المنظّمة. ووجدوا أن التمويل المدعوم من الحكومة مرتبط بالانتقال إلى الشكليات. وقد شجع هذا الدعم الشركات على دخول الاقتصاد المنظّم بدلا من تحمل التكاليف المرتبطة بالبقاء غير منظّم.

أجرى De Giorgi و Ploenzke و Rahman (٢٠١٧ [٤١]) تجربة زار فيها الشركات ممثلون سلموا خطابا منظّما من هيئة الضرائب الوطنية في بنغلاديش يفيد بأن الشركة غير مسجلة ويهددون بالعقاب إذا فشلت في التسجيل. ووجدوا أن التدخل زاد من معدل التسجيل بين الشركات المعالجة، في حين أن الشركات الموجودة في نفس السوق ولكن لم تعالج لا يبدو أنها تستجيب بشكل كبير. ووجدت الدراسة أيضا أن الشركات ذات الإيرادات الأكبر فقط عند خط الأساس استجابت للتهديد وسجلت.

وقد كيفت عدة بلدان إطارها التشـــريعي ليشـــمل في قانون العمل فئات غير تقليدية من العمال، مثل العاملين في اقتصـــاد "الوظائف المؤقتة". يمكن أيضـــا تكييف هذه الأمثلة مع العديد من أنواع العمال غير المنظّمين والعاملين لحسـابهم الخاص. في فرنسـا، تم تصـنيف سـائقي LeCab (منافس Uber) كموظفين وهم الآن مشـمولون بالضـمان الاجتماعي وقانون العمل. في إسـبانيا، يضـمن القانون أن العمال العاملين لحسـابهم الخاص، الذين يكسـبون أكثر من ٧٥٪ من دخلهم من عميل واحد، مشمولون إلزاميا بالتأمين ضد إصابات العمل (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢١ [٤٢]).

اسـتخدمت بعض البلدان مثل أوروغواي وإندونيسـيا أسـاليب مبتكرة لتأمين تغطية العمال لتطبيقات طلب الركوب. اسـتخدموا آلية رقمية لضـمان أن تضـيف تطبيقات طلب سـيارات الأجرة تلقائيا مسـاهمة تأمين اجتماعي صـغيرة إلى سـعر كل رحلة (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢١ [٤٢]). وفي الهند، وفر برنامج مبتكر تغطية للعاملين في قطاع البناء حيث غالبية العمال غير منظّمين وغير نظاميين. طلب من شركات البناء المساهمة بنسبة ١-٢٪ من قيمة كل مشروع لتمويل مزايا الحماية الاجتماعية للعمال المشاركين في كل مشروع (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢١ [٤٢]).

٦,٥ الملاحظات الختامية

يوفر إطار تقييم السـياسـات الذي تم تطويره في هذه الدراسـة أداة لصـانعي السـياسـات في جميع أنحاء المنطقة العربية لتقييم التأثير المحتمل للسـياسـات الاجتماعية والاقتصـادية المتنوعة على الاقتصـاد غير المنظّم، بهدف المسـاعدة في تصميم السياسات التي يمكن أن تزيد من الطابع المنظّم وتسهل الانتقال من الطابع غير المنظّم إلى الطابع المنظّم.

وينتج الإطار عن اسـتعراض شـامل لعدد كبير من الدراسـات والتحليلات التلوية التي اسـتخدمت مجموعة متنوعة من أسـاليب التقدير، بما في ذلك الأسـاليب التجريبية وشـبه التجريبية، لعدد كبير من البلدان المختلفة، لتقييم أثر تدخل سـياسـي معين على الاقتصـاد غير المنظّم. وبالتمييز بين السـياسـات الحافزة وسـياسـات العقوبات، يصـنف الإطار السياسات إلى خمس فئات رئيسية هي: (١) سياسات المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، بما في ذلك الاستحقاقات المشروطة وغير المشروطة؛ (٢) سياسات المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، بما في ذلك الاستحقاقات المشروطة وغير المشروطة؛ (٢) سياسات المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، بما في ذلك الاستحقاقات المشروطة وغير المشروطة؛ (٢) سياسات المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، بما في ذلك الاســتحقاقات المشــروطة وغير الم (٢) بوالص التأمين الاجتماعي وغيرها من الاســتحقاقات الاجتماعية المهنية؛ ٣) سـياسـات سـوق العمل النشـطة. ٤) السـياسـات المتعلقة بالأعمال والخدمات المالية؛ ٥) القانون واللوائح المتعلقة بشكليات العمل والأعمال وإنفاذها.

وتشير النتائج إلى ما يلي:

- لا تشـجع اسـتحقاقات المسـاعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشـتراكات الشـكليات وقد تؤدي إلى انتقال معاكس، من القطاع المنظّم إلى القطاع غير المنظّم إذا كانت الاستحقاقات كبيرة.

- تبين أن لبوالص التأمين الاجتماعي آثارا إيجابية مؤقتة على الطابع المنظّم والانتقال من الطابع غير المنظّم إلى النظام المنظّم (حيثما توفرت الدراسات) أثناء تنفيذ البرنامج.
- كثيرا ما يكون لسياسات سوق العمل النشطة أثر صغير أو مؤقت ولكنه إيجابي على الشكليات.
- لسياسات الأعمال التجارية والخدمات المالية أيضا أثر إيجابي ضئيل على الشكليات، وتبين أنه كلما زادت الفائدة المتصورة من الشكليات زاد احتمال تأثيرها.
- يبدو أن فئة "العصا"، أي القوانين المقترنة بالإنفاذ الصارم، لها تأثير إيجابي قوي على الشكليات، شريطة أن تطبق هذه القوانين بإنصاف وبشكل موحد على جميع أصحاب المصلحة.

٦,٥,١ نحو العودة إلى الطابع المنظّم

يلخص التحليل إلى أن بعض خيارات السياسة العامة هي الأكثر فعالية في زيادة الطابع المنظّم وتسهيل الانتقال إلى الطابع المنظّم للشركات أو العمال غير المنظّمين الحاليين، وهي:

- إن جعل التأمين الاجتماعي ميسور التكلفة ويمكن الوصول إليه ، بما في ذلك للعمال الزراعيين والمهاجرين وغيرهم من العمال الضعفاء ، من حيث التكلفة والمتطلبات الإجرائية على حد سواء ، أمر أساسي.
- إن سياسات سوق العمل النشطة في شكل التدريب ودعم الأجور مفيدة، حتى لو كانت مؤقتة ويمكن أن تساعد بشكل خاص في خلق سابقة لصالح توظيف مجموعات معينة مثل النساء والشباب.
- ويمكن لإنفاذ القانون على نحو أكثر إنصافا واتساقا وتطبيقه بالتساوي أن يقطع شوطا طويلا في تيسير الانتقال إلى الإجراءات المنظّمة.
- وعادة ما تنطوي أكثر البرامج فعالية على مزيج من الحوافز وإنفاذ القانون، مما يخلق المزيد من الفوائد للشكليات، مع زيادة الإنفاذ بطريقة عادلة وموحدة.
- وأخيرا، من المرجح أن تسفر البرامج المؤقتة عن نتائج مؤقتة أيضا. ومع ذلك، هناك ملاحظة واحدة: يمكن للحكومات أن تبني على هذه البرامج المؤقتة، عندما تنجح، لإنشاء مبادرات أكثر استدامة. والواقع أنه ينبغي الاعتراف بأن العديد من البرامج المؤقتة لها آثار طويلة الأجل من خلال خلق سابقة.

٦,٥,٢ تحسين متطلبات عمل العمال غير النظاميين

من المهم التأكيد على أن هناك حاجة إلى حزمة شاملة لتحسين ظروف عمل العمال في الاقتصاد غير المنظّم مع تعزيز الهدف طويل الأجل المتمثل في إضفاء الطابع المنظّم. وتحقيقا لهذا الهدف، تظل خطط المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات مهمة إلى جانب الخطط القائمة على الاشتراكات، حيث توجد أدلة جوهرية على الكيفية التي

يمكن أن تؤدي بها الحاجة المالية والفقر والضـعف إلى الطابع غير المنظّم. ومن الأهمية بمكان أيضـا اتخاذ إجراءات في شكل زيادة الوعي بين العمال والشركات حول فوائد إضفاء الطابع المنظّم، فضلا عن السياسات التي تستهدف جانب الطلب من خلال تعزيز خلق فرص العمل اللائقة والمنظّمة في القطاعات المستهدفة من خلال الإصلاحات الاقتصادية الواسعة والسياسة الصناعية.

وينبغي تنفيذ هذه التوصيات من خلال حوار اجتماعي يشمل الجهات الفاعلة ذات الصلة داخل كل بلد، لضمان مشاركة جميع أصحاب المصلحة مع مراعاة السياقات المحلية.

المراجع

Allegretto, S. et al. (2018), *Minimum Wage Effects in Six Cities The New Wave of Local Minimum Wage Policies: Evidence from Six Cities*, Institute for Research on Labor and Employment, University of California, http://laborcenter.berkeley.edu/minimum-wage-living-wage-resources/inventory-of-us-city-and-county-minimum-wage-. [4]

Baird, S., D. McKenzie and B. Özler (2018), "The effects of cash transfers on adult labor market outcomes", *IZA Journal of Development and Migration*, Vol. 8/1, https://doi.org/10.1186/s40176-018-0131-9. [28]

Barbosa, A. and C. Corseuil (2013), "Bolsa Família, Occupational Choice and Informality in Brazil", *Working Paper*, No. 118, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia. [26]

Belman, D. and P. Wolfson (2014), *What Does the Minimum Wage Do?*, W.E. Upjohn Institute, https://doi.org/10.17848/9780880994583. [6]

Bosch, M., M. Cobacho and C. Pagés (2014), "Effects of Non-Contributory Systems on Informality", in *Social Insurance, Informality, and Labor Markets*, Oxford University Press, https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199685233.003.0004. [9]

Broecke, S., A. Forti and M. Vandeweyer (2017), "The effect of minimum wages on employment in emerging economies: a survey and meta-analysis", *Oxford Development Studies*, Vol. 45/3, pp. 366-391, https://doi.org/10.1080/13600818.2017.1279134. [7]

Canelas, C. and M. Niño-Zarazúa (2022), "Social protection and the informal economy: What do we know?", *Working paper Series*, ESCAP, Social Development Division, http://www.unescap.org/kp. [8]

Card, D. et al. (2018), "Firms and Labor Market Inequality: Evidence and Some Theory", *Journal of Labor Economics*, Vol. 36/S1, pp. S13-S70, https://doi.org/10.1086/694153. [16]

Card, D., J. Kluve and A. Weber (2010), "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis", *The Economic Journal*, Vol. 120/548, pp. F452-F477, https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x. [17]

Card, D. and A. Krueger (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage - Twentieth-Anniversary Edition*, Princeton University Press, https://doi.org/10.2307/j.ctv7h0s52. [2]

Card, D. and A. Krueger (1993), *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, https://doi.org/10.3386/w4509. [1]

De Giorgi, G., M. Ploenzke and A. Rahman (2017), "Small Firms' Formalisation: The Stick Treatment", *The Journal of Development Studies*, Vol. 54/6, pp. 983-1001, https://doi.org/10.1080/00220388.2017.1327660. [41]

de Mel, S., D. McKenzie and C. Woodruff (2013), "The Demand for, and Consequences of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 5/2, pp. 122-150, https://doi.org/10.1257/app.5.2.122. [39]

Doucouliagos, H. and T. Stanley (2009), "Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research? A Meta-Regression Analysis", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 47/2, pp. 406-428, https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2009.00723.x. [5]

Escudero, V. et al. (2019), "Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a Meta-Analysis", *The Journal of Development Studies*, Vol. 55/12, pp. 2644-2661, https://doi.org/10.1080/00220388.2018.1546843. [14]

Eurofond/ILO (2017), *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, https://doi.org/10.2806/425484. [18]

Floridi, A., B. Demena and N. Wagner (2020), "Shedding light on the shadows of informality: A meta-analysis of formalization interventions targeted at informal firms", *Labour Economics*, Vol. 67, p. 101925, https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101925. [12]

Groh, M. et al. (2016), "Do Wage Subsidies Provide a Stepping-Stone to Employment for Recent College Graduates? Evidence from a Randomized Experiment in Jordan", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 98/3, pp. 488-502, https://doi.org/10.1162/REST_a_00584. [33]

Hardoy, I. et al. (2018), "Initiatives to Combat the Labour Market Exclusion of Youth in Northern Europe: A Meta-analysis", in *European Youth Labour Markets*, Springer International Publishing, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-319-68222-8_16. [19]

Hatt, L. et al. (2009), *Extending social insurance to informal sector workers in Nicaragua via microfinance institutions: Results from a randomized evaluation*, Private Sector Partnerships-One project, Abt Associates Inc, http://www.abtassoc.com. [38]

ILO (2021), *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_749431.pdf. [42]

ILO (2021), *Law No. 1 of 2014 on Social Security Law*, https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=108105 (accessed on 17 November 2023). [37]

ILO (2017), *Enterprise Organization*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_544828.pdf (accessed on 17 November 2023). [24]

Jessen, J. and J. Kluve (2021), "The effectiveness of interventions to reduce informality in low- and middle-income countries", *World Development*, Vol. 138, p. 105256, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105256. [13]

Kluve, J. (2010), "The effectiveness of European active labor market programs", *Labour Economics*, Vol. 17/6, pp. 904-918, https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004. [20]

Kluve, J. et al. (2019), "Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review", *World Development*, Vol. 114, pp. 237-253, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.10.004. [21]

Martinelli, L. (2017), "Assessing the Case for a Universal Basic Income in the UK", *IPR Policy Brief*, IPR Institute for Policy Research, https://www.bath.ac.uk/publications/assessing-the-case-for-a-universal-basic-income-in-the-uk/attachments/ipr-assessing-the-case-for-a-universal-basic-income-in-the-uk.pdf. [25]

McKenzie, D. (2017), "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence", *The World Bank Research Observer*, Vol. 32/2, pp. 127-154, https://doi.org/10.1093/wbro/lkx001. [15]

McKenzie, D. and C. Woodruff (2014), "What Are We Learning from Business Training and Entrepreneurship Evaluations around the Developing World?", *The World Bank Research Observer*, Vol. 29/1, pp. 48-82, https://doi.org/10.1093/wbro/lkt007. [23]

Mehrotra, S. (2020), "From Informal to Formal: A Meta-Analysis of What Triggers the Conversion in Asia", *Global Employment Policy Review Background Paper*, No. N°2, ILO. [10]

Merouani, W. (2023), "Youth informal employment in Arab States - exclusion and exit", in *Youth Employment Insecurity and Pension Adequacy*, Edward Elgar Publishing, https://doi.org/10.4337/9781802208580.00017. [32]

Merouani, W., C. El Moudden and N. Hammouda (2021), "Social Security Enrollment as an Indicator of State Fragility and Legitimacy: A Field Experiment in Maghreb Countries", *Social Sciences*, Vol. 10/7, p. 266, https://doi.org/10.3390/socsci10070266. [31]

Nguyen, T., M. Verreynne and J. Steen (2014), "Drivers of firm formalization in Vietnam: an attention theory explanation", *Entrepreneurship & Regional Development*, Vol. 26/7-8, pp. 574-593, https://doi.org/10.1080/08985626.2014.959069. [40]

Novella, R. and H. Valencia (2022), "Active Labor Market Policies in a Context of High Informality: The Effect of PAE in Bolivia", *The Journal of Development Studies*, Vol. 58/12, pp. 2583-2603, https://doi.org/10.1080/00220388.2022.2120803. [22]

Peksevim, S. and V. Akgiray (2019), *Reforming the Pension System in Turkey: Comparison of Mandatory and Auto-Enrolment Pension Systems in Selected OECD Countries*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/pensions/Reforming-the-Pension-System-in-Turkey-2019.pdf (accessed on 17 November 2023). [30]

Reich, M., S. Allegretto and C. Montialoux (2019), "The effects of minimum wages on low-wage jobs", *NBER Working Paper*, No. 25434, National Bureau of Economic Research. [3]

Teixeira, C. (2010), "A heterogeneity analysis of the Bolsa Família Programme effect on men and women's work supply", *Working Paper*, No. 61, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia. [27]

The Jordan Times (2021), "Gov't announces JD448m COVID stimulus package", *The Jordan Times*, https://jordantimes.com/news/local/govt-announces-jd448-million-covid-stimulus-package (accessed on 30 November 2023). [35]

Van Elk, K., J. De Kok and G. Lindeboom (2014), *Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies*, GIZ, http://www.bmz.de. [11]

White, P. (2016), "Social protection systems", *Professional development reading pack*, No. No. 49, GSDRC Applied Knowledge Center. [29]

ZAWYA/The Jordan Times (2023), "The Central Bank of Jordan to increase interest rate by 25 basis points as of Sunday", *ZAWYA*, https://www.zawya.com/en/economy/levant/the-central-bank-of-jordan-to-increase-interest-rate-by-25-basis-points-as-of-sunday-xxfcxyc4 (accessed on 30 November 2023). [34]

ZAWYA/The Jordan Times (2020), "Jordan govt announces new measures to revive virus-hit tourism sector", *ZAWYA*, https://www.zawya.com/en/economy/jordan-govt-announces-new-measures-to-revive-virus-hit-tourism-sector-louskhod (accessed on 30 November 2023). [36]

للمزيد من المطالعة

Boly, A. (2018), "On the Short- and Medium-Term Effects of Formalisation: Panel Evidence from Vietnam." *The Journal of Development Studies* 54 (4): 641–56, https://doi.org/10.1080/00220388.2017.1342817
Canelas, C. and Niño-Zarazúa, M. (2022), Informality and pension reforms in Bolivia: The Case of Renta Dignidad, *The Journal of Development Studies*.
Chen, Martha (2005), "The Business Environment and the Informal Economy: Creating Conditions for Poverty Reduction." https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Chen-Business-Environment-and-the-IE.pdf
Dabla-Norris, E., M. Gradstein, and G. Inchauste (2008), "What Causes Firms to Hide Output? The Determinants of Informality." *Journal of Development Economics* 85 (1–2): 1–27. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.05.007
Gajigo, Ousman, and Mary Hallward-Driemeier (2012), "Why Do Some Firms Abandon Formality for Informality? Evidence from African Countries." African Development Bank, Working Paper Series 164.
GSMA (2015), *Digital inclusion and mobile sector taxation in Jordan*. Prepared by Deloitte LLP.
Hlasny and AlAzzawi (2022), "Last in After COVID-19: Employment Prospects of Youths during a Pandemic Recovery", *Forum for Social Economics*, Vol.51/2, pp. 235-244.
ILO (2020), From Informal to Formal: A Meta-Analysis of What Triggers the Conversion in Asia.
ILO (2021), "Opportunities for extending social security coverage in Jordan". ILO Regional Office for the Arab States, ILO, Geneva.
IPC-IG (2021), Social Protection Responses to COVID-19 in the Global South: Tracking Matrix
McKenzie, David, and Y. S. Sakho (2010), "Does It Pay Firms to Register for Taxes? The Impact of Formality on Firm Profitability." *Journal of Development Economics* 91 (1): 15–24.
UNDP (forthcoming), "Implications of the War in Ukraine on the Arab States Region" RBAS Working Paper.
UNDP (2022), *Arab Human Development Report 2022 Expanding Opportunities for an Inclusive and Resilient Recovery in the Post-Covid Era*. New York: UNDP.
World Bank (2022), "Jobs Undone: Reshaping the Role of Governments toward Markets and Workers in MENA" https://www.worldbank.org/en/region/mena/publication/jobs-undone-reshaping-the-role-of-governments-toward-markets-and-workers-in-the-middle-east-and-north-africa.

ملاحظات

[1]وينطوي توسـيع نطاق التغطية على تعديل معايير الأهلية أو معالجة الحالات التي اسـتبعد فيها الأفراد عن طريق الخطأ أو تخلفوا عن الركب بسبب الحيز المالي المحدود.

[2]وبحكم تصـميمها، لن تقدم التجارب العشـوائية المضـبوطة الدعم (العلاج) إلا لمجموعة عشـوائية من المسـتفيدين ولا تقدم أي دعم (أو مسـتوى / نوع مختلف من الدعم) للمجموعة الضـابطة، مما يخلق عدم مسـاواة في الوصـول إلى الدعم أثناء حالة الأزمات.

[3]في بعض الحالات ، أجريت دراسـات اسـتقصـائية واسـعة النطاق ولكن البيانات التي تم جمعها لم تكن متاحة للجمهور للباحثين.

[4]تشير الإدخالات الفارغة في الجدول ٦,١ إلى أننا لم نتمكن من العثور على دراسات بحثت في هذه المسألة في الأدبيات: على سبيل المثال ، على حد علمنا ، لم تحقق أي دراسات في تأثير التحويلات النقدية غير المشروطة والإعانات الشاملة على الانتقال من الطابع غير المنظّم إلى الشكليات.

[5]يعرف قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشـات الصـادر بالقانون رقم ١٤٨ لسـنة ٢٠١٩ العمال غير النظاميين بأنهم رجال دين كنائس، وعمال نظافة ومسـاعدون منزليون، وعمال متجولون، وعمال زراعيون مؤقتون ومزارعون، وأصـحاب أراض زراعية تقل مساحتها عن فدان واحد من الأراضي غير المستغلة.

[6]هذه هي أحدث المعلومات المتاحة في وقت كتابة هذا التقرير.

[7]استنادا إلى مقابلات مع مسؤولين في وزارة العمل الأردنية.

الطريق إلى الامام

إن الاقتصـــاد غير المنظّم ليس ظاهرة جديدة، ولكن في مواجهة الصـــدمات المحلية والعالمية المتزايدة، تشـــكل نقاط الضـعف المرتبطة بالعمل غير المنظّم والشـركات اليوم عقبة لا جدال فيها أمام مجتمعات أكثر شـمولا ومسـاواة ومرونة اقتصادية.

يمكن لبعض تدابير السـياسـة التي يتم تنفيذها بهدف معالجة عواقب الأزمات على الفئات الضـعيفة في المجتمع - المجموعات التي تشـمل العمال غير المنظّمين والشـركات - أن تؤدي في الواقع عن غير قصـد إلى المزيد من الطابع غير المنظّم، في حلقة مفرغة تجعل الوصـول إلى إضـفاء الطابع المنظّم والقدرة على الصـمود أكثر صـعوبة. إن فهم التأثير المتوقع على الاقتصـاد غير المنظّم لتدخلات السـياسـات الاقتصـادية والاجتماعية المتنوعة يمكن أن يسـاعد الحكومات على تحديد التدابير التي تدعم أهدافها الرئيسـية (مثل دعم الفقر والشـركات التي تعاني من ضـائقة مالية أو توسـيع نطاق الحماية الاجتماعية) دون تغيير الدوافع والحوافز لإضفاء الطابع المنظّم.

وتحقيقا لهذا الهدف، يحدد هذا التقرير إطارا لتقييم أثر السـياسـات الاقتصـادية والاجتماعية على الاقتصـاد غير المنظّم. والإطار، الذي صـممته منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصـادية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هو أداة عملية تسـمح لواضـعي السـياسـات بالتنبؤ في وقت مبكر من دورات صـنع السـياسـات بالآثار التي يمكن أن تحدثها السـياسـات الاقتصـادية والاجتماعية المتنوعة على الاقتصـاد غير المنظّم. وتضـيف هذه الأداة إلى الأدبيات الواسـعة المتعلقة بالاقتصاد غير المنظّم، وتكمل أيضا العمل الأخير الذي قام به البنك الدولي (يونيو/حزيران ٢٠٢٣).

تم تطوير الإطار على أساس البحوث المكتبية والمشـاورات مع الخبراء وصـانعي السـياسـات من منطقة الشـرق الأوسـط وشـــمال إفريقيا. تم اختبار الإطار على مجموعة من ثلاثة بلدان، مصـــر والعراق والأردن. وركز التحليل على مبادرات السياسات التي تم تبنيها منذ جائحة كوفيد-١٩ في السياق المحدد لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والتي تتميز بالقطاع الخاص غير المتطور، وانخفاض مشاركة المرأة في القوى العاملة، وهيمنة القطاع العام كمزود رسمي للتوظيف.

وحددت العملية الاستكشافية بشأن مصر والعراق والأردن تدابير السياسات ذات الأثر الإيجابي على زيادة الطابع المنظّم وتسـهيل الانتقال إلى الإجراءات الرسـمية للشـركات أو العمال غير المنظّمين الحاليين. وفي هذه الدراسـة، شـملت هذه الإجراءات أربعة أنواع من إجراءات السـياسـة العامة: (أ) جعل التأمين الاجتماعي ميسـور التكلفة ومتاحا لجميع العمال، سـواء من حيث التكلفة أو المتطلبات الإجرائية؛ (ب) جعل التأمين الاجتماعي أكثر قدرة على الوصـول إلى التأمين؛ (ج) جعل التأمين الاجتماعي أكثر قدرة على الوصـول إلى التأمين. تطبيق سـياسـات سـوق العمل النشـطة في شـكل تدريب وإعانات للأجور، حتى لو كانت مؤقتة، للمساعدة في خلق سابقة لصالح توظيف مجموعات معينة مثل النساء والشباب؛ تسهيل تسجيل الأعمال والوصول إلى الخدمات المالية الشاملة؛ د) ضمان إنفاذ القانون بشكل أكثر عدلا واتساقا ينطبق على قدم المسـاواة. والواقع أن أكثر إجراءات السـياسـة العامة فعالية تنطوي عادة على مزيج من الحوافز وإنفاذ القانون، مما يخلق المزيد من الفوائد للأنشطة المنظّمة، مع زيادة الإنفاذ بطريقة عادلة وموحدة. ويتسق هذا المزيج مع ما يوصى

به عادة في أطر السياسات المفاهيمية الشاملة لمعالجة الطابع غير المنظّم، وهو نوع من الأطر يتجاوز نطاقه نطاق هذا التقرير.

وإلى جانب التركيز الرئيسي لإضفاء الطابع المنظّم، يسلط التقرير الضوء أيضا على الحاجة الملحة لتحسين ظروف عمل العمال في الاقتصاد غير المنظّم.

دور الحوار بشأن السياسات. ومن المهم التشديد على أن الاستخدام الفعال للإطار يعتمد على أن يكون الحوار بين أصحاب المصلحة المتعددين بعدا لا يتجزأ من دورة صنع السياسات. وينبغي أن تكون توصيات السياسة العامة نتيجة مشاورات مفتوحة وشاملة مع واضعي السياسات والأطراف المهتمة من البلدان المستهدفة؛ وينبغي أن يدعم الحوار الاجتماعي تنفيذ التوصيات، بإشراك الجهات الفاعلة ذات الصلة داخل كل بلد، لضمان مشاركة جميع أصحاب المصلحة مع مراعاة السياقات المحلية.

وأخيرا، يشير التقرير إلى الحاجة إلى بيانات أكثر دقة عن الاقتصاد غير المنظّم لتحسين تحليل السياسات وتصميمها.

الخطوات القادمة

استنادا إلى المعلومات والبيانات التي تم جمعها، يقترح هذا التقرير تقييما منهجيا لتأثير السياسات على العمل وإضفاء الطابع المنظّم على الأعمال التجارية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، في شكل إطار لتقييم السياسات.

وكان وضع الإطار خطوة واحدة من النشاط المشترك بين منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الذي يتمثل هدفه النهائي في إنشاء منصة إقليمية لتبادل الممارسات الجيدة والتعلم من الأقران بشأن تدابير السياسات الفعالة التي من شأنها جلب المزيد من العمال والشركات إلى القطاع المنظّم في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ستشمل الخطوات التالية:

- توسيع نطاق الأنشطة لتشمل المزيد من دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لإثبات وإثراء الرؤى والاستنتاجات الحالية بأدلة إضافية.
- إنشاء دليل على الإنترنت لتدابير السياسة وتقييم تأثيرها على إضفاء الطابع المنظّم، بما في ذلك أفضل الممارسات والنهج المراعية للنوع الاجتماعي لإضفاء الطابع المنظّم بهدف معالجة البعد الجنساني للطابع غير المنظّم.
- التفكير في الاتجاهات والتطورات الجديدة المتعلقة بالتحولات الخضراء والرقمية وكيفية تأثيرها على عمليات الاقتصاد غير المنظّم و / أو إضفاء الطابع المنظّم.

- تنظيم اجتماع إقليمي سـنوي حول معالجة الاقتصـاد غير المنظّم وتسـهيل إضـفاء الطابع المنظّم في بلدان الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا، لمناقشـة حالة الاقتصـاد غير المنظّم، والتقدم المحرز في تنفيذ تدابير السياسات الموصى بها.

القطاع غير المنظّم والتحوّل الهيكلي في مصر والعراق والأردن

إطار لتقييم استجابات السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

إن السـمة غير المنظّمة ليس ظاهرة جديدة، ولكن اليوم، في مواجهة الصـدمات المحلية والعالمية المتعددة، أصـبحت نقاط الضـعف المرتبطة بالعمل غير المنظّم والشـركات عقبة لا تقبل الجدل أمام المرونة الاقتصـادية ومجتمعات أكثر شـمولاً ومسـاواة. ومع ذلك، فإن بعض التدابير السـياسـية التي يتم تنفيذها بهدف معالجة عواقب الأزمات على الفئات الضـعيفة في المجتمع - المجموعات التي تشـمل العمال غير المنظّمين والشـركات - يمكن أن تؤدي عن غير قصـد إلى المزيد من النشـاط غير المنظّم، في حلقة مفرغة تجعل من الصـعب الوصـول إلى إضـفاء الطابع المنظّم والقدرة على الصمود.

يحدد تقرير القطاع غير المنظّم والتحول الهيكلي في الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا إطارا لتقييم تأثير السـياسـات الاقتصـادية والاجتماعية على السـمة غير المنظّمة. تم تطوير الإطار بشـكل مشـترك من قبل منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ويُعتقد أنه أداة عملية تسمح لواضعي السياسات بالتنبؤ في وقت مبكر من دورات صـنع السـياسـات بالآثار التي يمكن أن تحدثها السـياسـات الاقتصـادية والاجتماعية المتنوعة على الاقتصـاد غير المنظّم. وتضـيف هذه الأداة إلى الأدبيات الواسـعة المتعلقة بالسـمة غير المنظّمة. إن فهم التأثير المتوقع للسـياسـات المختلفة على القطاع غير المنظّم يمكن أن يسـاعد الحكومات على تحديد التدابير التي تدعم أهدافها الرئيسية، على سبيل المثال. مساعدة الشركات التي تعاني من ضائقة مالية أو توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، دون تغيير الدوافع والحوافز التي تدفع إلى إضفاء الطابع المنظّم.

PRINT ISBN 978-92-64-71130-3
PDF ISBN 978-92-64-88779-4
ISBN (Arabic-Print) 978-92-20-40970-1
ISBN (Arabic-PDF) 978-92-20-40969-5