



القطاع غير الرسمي في الدول النامية مع إشارة خاصة للأردن*



د. حسين شخاترة

مدير عام
دائرة الاحصاءات العامة



د. خليل عليان

استاذ في الاقتصاد والتمويل،
جامعة عمان العربية للدراسات العليا

ينفذ المنبر الاردني للتنمية الاقتصادية في مركز الاردن الجديد للدراسات مشروعا استكشافيا للتعرف على معالم القطاع غير الرسمي في الاردن، تمهيدا لاجراء حوار وطني حول هذا القطاع، وذلك بهدف بلورة سياسات تسمح بالحد من العقبات التي تحول دون اندماج هذا القطاع في السوق، ومعالجة المشكلات وتذليل العقبات التي يعاني منها المنخرطون في القطاع غير الرسمي. وبهدف التمهيد لهذا المشروع، فقد كلف المنبر الاردني للتنمية الاقتصادية د. خليل عليان استاذ الاقتصاد في جامعة عمان العربية للدراسات العليا بوضع ورقة عمل حول القطاع غير الرسمي، عرضت في حلقة نقاشية متخصصة، وعقب عليها د. حسين شخاترة مدير عام دائرة الاحصاءات العامة. وتعميماً للفائدة تنشر سلسلة «حوار السياسات الاقتصادية» في هذه النشرة ورقة د. خليل عليان وتعقيب د. حسين شخاترة عليها.

«نشرة حوار السياسات الاقتصادية»

د. خليل عليان:

الإطار النظري:

ويهدف البحث إلى تسليط الضوء على هذا القطاع المغيب أو المنسي في الاقتصاد الوطني في محاولة لجذب اهتمام المسؤولين لدوره كمساند ومكمل لقطاع الأعمال الرسمي وليس بصفته بديلاً له. وقد اتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي لبيانات تم جمعها من

ونظراً لندرة المراجع حول موضوع القطاع غير الرسمي، فقد جاء هذا البحث استكشافياً لخصائص القطاع ومفهومه ومساهماته في الاقتصاديات الوطنية وصفات العاملين فيه ونشاطاته ووضع القانوني والمصاعب التي يواجهها وآثاره السلبية والإجراءات المطلوبة لتطويره.

لم يحظ موضوع القطاع غير الرسمي Informal Sector باهتمام كاف من قبل الباحثين في الوطن العربي، بما في ذلك الأردن، على الرغم من الاهتمام المتزايد والكبير بدور هذا القطاع في بقية دول العالم.

سلسلة حوار السياسات الاقتصادية

سلسلة تقارير تشتمل على أعمال الحلقات النقاشية التي ينظمها المنبر الاردني للتنمية الاقتصادية. وتتميز هذه التقارير في انها لا تكتفي بنشر اوراق العمل الرئيسية التي تبحث في هذه الحلقات النقاشية وانما تعداها الى نشر التعقيبات على هذه الاوراق والمناقشات لها، اضافة الى ملخص تنفيذي باللغتين العربية والانجليزية، ونبذة تعريفية بالمنبر ونشاطاته. وقد صدر من هذه السلسلة منذ عام ١٩٩٩ ستة عشر عدداً تناولت موضوعات النمو الاقتصادي والبنوك والسياحة والصناعة والزراعة ومنظمة التجارة العالمية وصناعة الادوية والبيانات الاحصائية والصادرات وقطاع الاعلام وتجارب التنافسية والمالية العامة وعوائد التخاضية والتصحيح الاقتصادي ودعم المشروعات الصغيرة وغيرها.

المنبر الاردني للتنمية الاقتصادية



نافذة للحوار الاقتصادي، دشنته مركز الاردن الجديد للدراسات في أواخر عام ١٩٩٨، ويعنى بتنظيم حلقات النقاش والندوات والمؤتمرات والعصف الذهني حول السياسات والقضايا الاقتصادية الساخنة والمستجدة. يساهم المنبر في تجديد الفكر الاقتصادي وبعث روح الريادة والابتكار والتجديد في الحياة الاقتصادية من خلال نشاطاته المختلفة. كما يضع الأبحاث والدراسات ويوفر قاعدة معلومات في القضايا الاقتصادية والأمنية. ويحرص على أن يكون جسراً لتبادل الخبرات مع المؤسسات والبرامج المماثلة في الوطن العربي والعالم.



المحاضرون في الورشة

- ٢- أفراد العائلة من العاملين وبدون أجر محدد.
- ٣- عمال من الحرفيين المبتدئين والمتدربين.
- ٤- ربوات البيوت الفقيرات.

ويشمل القطاع غير الرسمي عدداً كبيراً من العاملين من الفتيات والأطفال والشباب في سن صغيرة، بالإضافة إلى النساء اللواتي يعملن في المنازل دون أجر، وكذلك اللواتي يقمن بأعمال التطريز وتفصيل الملابس وعمل المرابي والمخلل وغيرها من المواد الغذائية والتي يتم توريدها إلى السوق المحلية.

كما يشمل القطاع غير الرسمي الباعة المتجولين والباعة في الأسواق الشعبية التي تقام أيام العطل الرسمية وكذلك اصحاب البسطات (Carts). ويعمل في القطاع غير الرسمي بعض من العاملين في القطاع الرسمي بعد ساعات الدوام الرسمي للحصول على إيرادات إضافية، هذا في حين ان العمال في القطاع غير الرسمي لا يعملون بشكل منتظم بل بشكل متقطع، وبعض من هؤلاء يعملون كمتعاقدين من الباطن (Sub-contractor).

ولا يتمتع معظم العاملين في القطاع غير الرسمي بمستوى تعليم مرتفع، لأن الجزء الأكبر منهم قد تسرب من المدارس مبكراً، ومعظم هؤلاء العاملين هم من الطبقات الفقيرة وأفراد الأسر الكبيرة الحجم. كما ان معظم العاملين في القطاع غير الرسمي يعيشون في الأحياء الشعبية وأحياناً في أكواخ، هذا فضلاً عن ان معظمهم غير مؤمنين صحياً ودون ضمان اجتماعي.

ويذكر ايضاً أن العاملين في القطاع غير الرسمي يعملون في أعمال يدوية لا تحتاج إلى أدوات متطورة، ويكسبون دخلاً أقل من العاملين في القطاع الرسمي، كما يعمل العاملون في القطاع غير الرسمي ساعات أطول من عمل القطاع الرسمي.

هذا، وتعمل النساء العاملات في القطاع

وجود عوائق لدخول القطاع الرسمي؛ اعتماد القطاع الرسمي في مدخلاته على الموارد الخارجية؛ الملكية في القطاع الرسمي في معظم الاحوال ملكية مساهمة وليست عائلية؛ عمليات القطاع الرسمي كبيرة نسبياً؛ تمتع القطاع الرسمي بحماية الدولة؛ القطاع الرسمي مكثف لرأس المال؛ اعتماد القطاع الرسمي على التكنولوجيا المستوردة؛ وأخيراً، فان القطاع الرسمي يوظف أصحاب الشهادات العليا بمن فيهم الخبراء الأجانب.

ومن الجدير بالذكر أن القطاع غير الرسمي لا يتمتع بالحماية الجمركية، وهذا القطاع لا يشمل الضمان الاجتماعي والصحي والحماية القانونية كما هو الحال في القطاع الرسمي.

وهناك فروق أخرى بين القطاعين حسب رأي Mazumdar (١٩٧٦) الذي يرى بأن القطاع الرسمي قطاع حديث Modern بينما القطاع غير الرسمي قطاع تقليدي. كما يتصف القطاع الرسمي في عدد من الدول بأنه أكثر إنتاجية من القطاع غير الرسمي.

بالإضافة إلى ما سبق ذكره، فإن هناك اختلافات أخرى بين القطاعين تتمثل في الحوافز الحكومية المقدمة للقطاع الرسمي والمتمثلة في الفوائد المنخفضة على القروض وحماية جمركية باستخدام الكوتا والتعرفة الجمركية والحماية ضد الإغراق، بينما القطاع غير الرسمي لا يتمتع بأية مساعدة حكومية.

خصائص العاملين في القطاع غير الرسمي

يمكن تقسيم القطاع غير الرسمي الى اربع مجموعات حسب رأي منظمة العمل الدولية الذي عرض في ندوة أقيمت عام ١٩٩٩، وذلك على النحو التالي:

١- أصحاب المشاريع الصغيرة غير الرسمية والذين يشغلون عمالة قليلة الخبرة وقليلة الأجر.

المصادر الثانوية، الدولية والمحلية، ومن ثم قام بتفسيرها وعرضها من أجل التوصل إلى فهم أكبر لدور هذا القطاع الحيوي في وقت عجز القطاع الرسمي عن خلق الوظائف الكافية للمواطنين وعن تزويدهم بالدخل المستمر لمواجهة تكاليف المعيشة المتزايدة.

التعريف:

يعرف القطاع غير الرسمي بأنه قطاع الأعمال الذي يشمل الأفراد العاملين والمؤسسات الصغيرة العاملة خارج نطاق الأنظمة والقوانين، وهي الأعمال غير المسجلة رسمياً وغير المرخصة لدى الدولة.

تطور المفهوم:

كيث هارت هو أول من أشار إلى القطاع غير الرسمي عام ١٩٧١ وذلك من خلال ملاحظاته حول اقتصاد غانا، حيث ذكر أنه اقتصاد مزدوج يتكون من قطاعين؛ قطاع رسمي وقطاع غير رسمي. وذكر أن القطاع غير الرسمي ساعد في توفير فرص العمل والكسب لعدد كبير من السكان ممن لم يستوعبهم القطاع الرسمي.

كما أشار تقرير مشترك لمنظمتي العمل الدولية، واليونيبدو (UNIDO) في عام ١٩٧٢ حول كينيا، بأن القطاع غير الرسمي يتألف من شركات وصناعات صغيرة، وأنه ساهم خلال السبعينات من القرن الماضي في إكساب السكان مهارات الأعمال العملية وطور قدراتهم بأقل التكاليف.

وقد تطور مفهوم القطاع غير الرسمي عالمياً ليشمل الأعمال الصغيرة غير المسجلة رسمياً في دوائر الدولة وكذلك المشتغلين لأنفسهم (self-employed) بالإضافة إلى الأعمال العائلية (family businesses)، أما في الدول العربية بما فيها الأردن فلا يوجد تعريف أو مفهوم محدد للقطاع غير الرسمي (أو غير النظامي).

الخصائص والملامح:

يمكننا وصف القطاع غير الرسمي بالخصائص التالية:

سهولة الدخول للقطاع غير الرسمي من قبل الأفراد والمؤسسات؛ اعتماد القطاع غير الرسمي على الموارد المحلية؛ الملكية العائلية لمؤسسات هذا القطاع؛ صغر حجم العمليات؛ مكثف للعمالة؛ استخدام التكنولوجيا المحلية البسيطة؛ اكتساب معظم الخبرات فيه خارج القطاع الرسمي؛ قطاع غير منظم قانونياً؛ وأخيراً ارتفاع تنافسية هذا القطاع بشكل كبير.

الفرق بين القطاع الرسمي والقطاع غير الرسمي

على عكس القطاع غير الرسمي (غير النظامي)، فإن القطاع الرسمي (النظامي) يتميز بالخصائص التالية:

في توظيف الأيدي العاملة بنسبة ٢٥٪ من العمالة في الأردن، وهذه النسبة تتراوح ما بين ١٠٪ إلى ٦٠٪ من الأيدي العاملة في بقية الدول العربية، طبقاً لدراسة عطف هلسة (١٩٩٥).

وحسب إحصاءات الأمم المتحدة (عام ٢٠٠٠)، فإن نسبة الأعمال غير الزراعية في القطاع غير الرسمي في دول العالم الثالث تتراوح ما بين ٣٠٪ إلى ٩٧٪، ونسبة المرأة العاملة في القطاع غير الرسمي قد تزيد عن ٥٠٪، كما هو موضح في الجدول التالي رقم (١).

الآثار السلبية للقطاع غير الرسمي على الاقتصاد الوطني

بالرغم من الدور الإيجابي للقطاع غير الرسمي في الاقتصاديات الوطنية والمتمثل في مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي في العديد من البلدان، بما فيها الأردن والدول العربية الأخرى..

الجدول رقم (١)

نسب العاملين في النشاطات غير الزراعية للقطاع غير الرسمي في الدول النامية

البلدان	٪ من الأيدي العاملة	
	رجال	نساء
أفريقيا		
بنين	٪٨٢	٪٦٧
تشاد	٪٥٩	٪٨٧
غينيا	٪٦١	٪٨٤
كينيا	٪٥٩	٪٨٣
مالي	٪٩١	٪٩٦
جنوب أفريقيا	٪٦٤	٪٣٠
تونس	٪٥٢	٪٣٩
أمريكا اللاتينية		
بوليفيا	٪٥٥	٪٧٤
البرازيل	٪٥٥	٪٦٧
تشيلي	٪٣١	٪٤٤
كولومبيا	٪٤٢	٪٤٤
كوستاريكا	٪٤٦	٪٤٨
السلفادور	٪٤٤	٪٥٥
هوندوراس	٪٣٥	٪٤٦
المكسيك	٪٤٧	٪٤٧
بنما	٪٤٧	٪٤٧
فنزويلا	٪٤٧	٪٤٧
الدول العربية**	٪٥٠	N.A

المصدر: الأمم المتحدة (عام ٢٠٠٠) إحصاءات واتجاهات حول المرأة في العالم.

الشعبية. وتشمل أيضاً العاملين في أسواق البالة والسلع المعاد استخدامها والسلع المهربة والمباعة فيما يعرف بالسوق السوداء.

كما تشمل نشاطات القطاع غير الرسمي المتعاملين في السلع الكهربائية غير المجرمة وكذلك العاملين في أنشطة البناء من العمال والمتعهدين غير المسجلين.

الوضع القانوني للقطاع

إن معظم العاملين في القطاع غير الرسمي لا يدفعون الضرائب على دخولهم لكونهم غير مسجلين رسمياً وليس لديهم رخص مهين، كما ان حضرهم أو تعدادهم يعتبر أمراً صعباً يحتاج إلى مسح ميداني.

ومعظم العاملين في نشاطات القطاع غير الرسمي لا يطبقون القوانين المحلية أو يتهربون من تطبيقها.

ومن الممارسات غير القانونية للعاملين في القطاع غير الرسمي وجود الرشوة والتقليد والتهرب، ومع ذلك فإن معظم أعمال القطاع غير الرسمي هي أعمال مشروعة ولكنها غير مسجلة رسمياً وغير مرخصة مهنياً.

وفي الأردن، فإن القانون الساري لا يتضمن قواعد محددة تعالج قضايا الأعمال غير الرسمية على وجه الخصوص.

ولكن قانون العمل رقم (٨) لعام ١٩٩٦ قد نص على عدم جواز استغلال الأطفال من قبل أصحاب الأعمال بطرق غير مشروعة لكي لا يتعرضوا إلى مخاطر الحوادث والأمراض المهنية، كما ينبغي اعطاؤهم الفرصة لاستكمال تعليمهم الإلزامي على الأقل.

وفي حالة قيام العاملين في القطاع غير الرسمي بأعمال غير مشروعة كالتجارة بالسلع المهربة فيطبق عليهم اللوائح القانونية والعقوبات نفسها التي تطبق على بقية المواطنين.

ويعتبر القطاع غير الرسمي في الأردن كغيره من الدول النامية مهمشاً في النظام القانوني.

مساهمات القطاع في الاقتصاد الوطني

يساهم القطاع غير الرسمي بنسبة ٣٠٪ إلى ٤٠٪ من الدخل القومي، أو الناتج المحلي الإجمالي في عدد من الدول الأفريقية. وفي دول شرق آسيا تصل مساهمة النشاطات غير الزراعية في القطاع غير الرسمي إلى نسب تتراوح بين ٤٥٪ إلى ٦٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

وقد قدرت مساهمة القطاع غير الرسمي في الناتج المحلي الإجمالي في الأردن بنسبة تقارب ٢٠٪. وفي البلدان العربية الأخرى تبلغ هذه النسبة ما بين ١٥٪ إلى ٣٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي (عطف هلسة، ١٩٩٥).

كما قدرت مساهمة القطاع غير الرسمي

غير الرسمي إما في أعمال تديرها الأسرة دون أجر أو بشكل مستقل أو كباثعات.

أما بالنسبة للأطفال العاملين في القطاع غير الرسمي فمعظمهم يساء معاملتهم ويتم استغلالهم بأجور زهيدة، وبعضهم يقوم بالتجارة بالمنتجات المهربة. وتشير تقارير منظمة اليونيسف لعام ١٩٩٧ إلى أن هناك حوالي ٢٥٠ مليون طفل يعملون في القطاع غير الرسمي في العالم من بينهم عشرة ملايين في الشرق الأوسط.

وفي الأردن، فإن حجم عمالة الأطفال في القطاع غير الرسمي تصل إلى نسبة ١٠٢٪ من مجموع العمالة، وتتراوح أعمارهم بين ١٣ - ١٥ سنة. وتبلغ نسبة التعليم الابتدائي بينهم ٥١٪ و ١٠٪ منهم في المرحلة الإعدادية. ويتوزع هؤلاء الأطفال أو الشباب غير البالغين بنسبة ٣٤٫١٪ في مدينة عمان، و ٢٧٫٦٪ في مدينة اردب. ومعظم العاملين من الأطفال يعملون بأجور بنسبة ٦٨٪، كما أنهم يعملون لفترات تزيد عن ٤٩ ساعة أسبوعياً.

وبصفة عامة، فإن هناك علاقة بين العمل في القطاع غير الرسمي وبين كون العاملين فقراء، وهذه العلاقة تظهر جلية أكثر لدى النساء العاملات في القطاع غير الرسمي.

حجم القطاع وطبيعة نشاطاته

طبقاً لما ذكرته مارثا ستين عام ٢٠٠١، فإن نشاطات القطاع غير الرسمي تشمل من الناحية المؤسسية مؤسسات صغيرة جداً، ومتعاقدين من الباطن، ومحلات على شكل سلسلة، وعاملين دون مكان محدد وثابت.

أما من الناحية الوظيفية فيشمل القطاع غير الرسمي الأعمال التالية مصنفة حسب نوع المؤسسة: صاحب الأعمال (مؤسسات صغيرة)، الموظف المشغل لنفسه (متعاقدون فرعيون او يعملون في سلسلة مؤسسات)، وعمال بأجر (دون موقع ثابت).

و طبقاً لدراسة قامت بها عطف هلسة من الأردن عام ٢٠٠١، فإن حجم المؤسسة غير الرسمية يتصف بالخصائص التالية:

- ١- حجم المؤسسة غير الرسمية مقاساً بعدد العمال هو خمسة عاملين.
- ٢- رأس مال المؤسسة غير الرسمية أقل من ٣٠٫٠٠٠ دولار.
- ٣- التكنولوجيا المستخدمة في المؤسسة غير الرسمية مكثفة للعمالة.
- ٤- المؤسسة غير الرسمية مهمشة قانونياً.

٥- مكان العمل غير ثابت وغير دائم في معظم الأحيان.

تشمل نشاطات القطاع غير الرسمي الباعة المتجولين وأصحاب البسطات في الأماكن العامة وأمام المحلات التجارية والعاملين في الأسواق

٤- القيام ببرامج تدريبية مبسطة مهنية للعاملين في القطاع غير الرسمي لتحسين مستوى أداؤهم.

٥- السماح للعاملين في القطاع غير الرسمي بتشكيل جمعيات لهم لزيادة الروابط فيما بينهم وتحسين ظروف عملهم.

٦- خلق قاعدة بيانات لدى دائرة الإحصاءات العامة ووزارة العمل ووزارة التنمية الاجتماعية ووزارة البلديات وفي أمانة العاصمة، تشمل بيانات عن حجم القطاع ونوع نشاطاته، وخصائص العاملين فيه، وغيرها من المعلومات التي تساعد أصحاب القرار من الوقوف على ظروف عمل هذا القطاع ومساهمته في الاقتصاد الوطني.

٧- تقوية الترابطات الأمامية والخلفية بين القطاع غير الرسمي والقطاع الرسمي لجعل القطاع غير الرسمي رافداً ومكملاً وداعماً للقطاع الرسمي في الأردن.

٧- لا يتمتع العاملون في القطاع غير الرسمي بالحماية القانونية.

٨- لا يتلقى العاملون في القطاع غير الرسمي أي حوافز أو مساعدة أو تدريب يعينهم في عملهم.

٩- يواجه العاملون في القطاع غير الرسمي سلوكاً عدائياً في معظم الأحيان من قبل العاملين في القطاع الرسمي، حيث يعتبرون منافسين غير شرعيين لمؤسسات القطاع الخاص.

خطوات تطوير القطاع غير الرسمي

نظراً لظروف العمل الصعبة التي تحيط بالقطاع غير الرسمي، ولتحسين مساهمة هذا القطاع في الدخل القومي والنتائج المحلي الإجمالي، فإن القطاع غير الرسمي يحتاج من السلطات المحلية والبلديات وصانعي القرار الاقتصادي والاجتماعي إلى إجراءات الدعم والمساندة التالية:

١- تغيير نظرة المسؤولين للقطاع غير الرسمي من قطاع خارج عن القانون إلى قطاع مساند ومكمل للقطاع الرسمي.

٢- خلق برامج توعية للعاملين في القطاع غير الرسمي ليعرفوا واجباتهم وحقوقهم.

٣- ان تقوم السلطات المسؤولة في وزارات العمل والبلديات والصحة والتنمية الاجتماعية بزيارة أماكن عمل القطاع غير الرسمي للوقوف على مشاكله ومد يد العون اليه.

الخلاصة:

أميناً للشباب والفتيات الذين حرموا من التعليم أو تسربوا من المدارس لكسب قوت يومهم وإبعادهم عن الجريمة والضياع، حيث قد لا تتوفر لهم فرص في القطاع الرسمي الذي يعتمد الشهادات العلمية والخبرات في التوظيف.

صحيح أن هناك بعض الآثار السلبية والعكسية الاقتصادية والاجتماعية للقطاع غير الرسمي، ولكن هذه الآثار يمكن معالجتها أو التقليل منها ببرامج توعية ومساعدة للعاملين في القطاع غير الرسمي.

إن من المؤكد أن القطاع غير الرسمي لن يختفي، بل هو مرشح لأن ينمو باطراد، مما يتطلب من السلطات المعنية ادراك هذه الحقيقة، والاعتراف بهذا القطاع والعمل على تنظيمه وتقديم الحماية الاجتماعية والصحية له، وتوفير البيئة المساندة له وللعاملين فيه.

وأخيراً يدعو الباحث الى أن يوضع على أجندة الأبحاث المستقبلية موضوع إعداد دراسة موسعة تعتمد المسح الميداني للعاملين في القطاع غير الرسمي ومساهماته وخصائصه ومضاعفه ووسائل دعمه في الأردن.

وبالرغم من مساهمة القطاع غير الرسمي في الحد من البطالة والفقر وزيادة الاستثمارات المحلية، فإن هذا القطاع لا يخلو من آثار عكسية أو سلبية على الاقتصاديات الوطنية للدول النامية بما فيها الأردن، تتمثل بما يلي:

١- يشجع القطاع غير الرسمي على الهجرة من الريف إلى المدن، حيث يزدهر نشاط هذا القطاع خاصة في المناطق المكتظة بالسكان والمناطق الشعبية الفقيرة.

٢- التهرب الضريبي من ضرائب الدخل والمبيعات وغيرها من الضرائب التي يدفعها المكلفون في القطاع الرسمي.

٣- تشكل نشاطات القطاع غير الرسمي أحياناً منافسة غير عادلة للسلع والخدمات المقدمة من القطاع الرسمي، حيث تزيد من تكلفة خدماته ومنتجاته.

٤- هناك نسبة من نشاطات القطاع غير الرسمي يمكن تصنيفها ضمن السوق السوداء والمتاجرة بالبضائع المهربة أو المسروقة، ومن الأمثلة على بعض هذه الأسواق ما يسمى تجاروا في الأردن بسوق "الحرامية".

٥- يؤخذ على القطاع غير الرسمي أنه يجلب إليه الطلاب الذين يتسربون من المدارس، حيث يقدم إليهم فرص عمل سهلة وبسيطة لا تحتاج إلى مستويات فنية.

٦- هناك حالات استغلال وسوء معاملة للعاملين في القطاع غير الرسمي وخاصة الأطفال والفتيات القاصرات.

العقبات والمصاعب التي تواجه

القطاع غير الرسمي

يعاني العاملون في القطاع غير الرسمي من عدد من الصعوبات والعقبات التي يمكن إيجازها كما يلي:

١- يتعرض العاملون، وخاصة النساء والأطفال، إلى الاستغلال سواء في الأجور أو في ساعات العمل التي تتجاوز ساعات العمل الرسمي بكثير.

٢- لا يطبق القطاع غير الرسمي أية معايير نموذجية مهنية.

٣- يتم التعامل أحياناً مع العاملين في القطاع غير الرسمي كخارجين عن القانون، مما يؤدي إلى ملاحقتهم من مكان إلى آخر واضطهادهم من قبل الشرطة أو موظفي البلديات.

٤- لا تتوفر في أماكن عمل القطاع غير الرسمي شروط السلامة الصحية، بالإضافة لعدم توفر المرافق العامة الأخرى من مياه جارية وصرف صحي وتهوية مناسبة.

٥- عدم تغطية العاملين في القطاع غير الرسمي بالتأمين الصحي والضمان الاجتماعي.

٦- يفتقر دخل العاملين في القطاع غير الرسمي الى الاستقرار والثبات.

يعتبر القطاع غير الرسمي ذا أهمية كبيرة في معظم اقتصاديات الدول النامية، بما فيها الأردن والدول العربية الأخرى، وذلك نظراً لمساهمته الملموسة في الناتج المحلي الإجمالي، ولتوفير فرص العمل التي قد لا يخلقها القطاع الرسمي، وكذلك السلع والخدمات رخيصة الثمن للطبقات الشعبية. كما أن هذا القطاع يعتبر وسيلة قليلة الكلفة لتزويد المواطنين بالمهارات الأولية لتأسيس أعمالهم.

ويمتاز القطاع غير الرسمي بانخفاض تكلفة خلق فرصة العمل، وبالتالي يحتاج إلى استثمارات بسيطة لتأسيس الأعمال. ويعتمد القطاع غير الرسمي على الموارد المحلية وعلى العمل اليدوي بدلاً من استيراد المواد والآلات من الخارج، كما هو الحال في معظم مؤسسات القطاع الرسمي.

كما يساهم القطاع غير الرسمي في تخفيض وطأة الفقر من خلال تأمين العاملين فيه وأسرههم بدخول ولو متواضعة تعينهم على شظف العيش.

كذلك يعتبر القطاع غير الرسمي ملجأ

تعقيب د. حسين شخاترة:

ملاحظات عامة:

لقد استعرض د. عليان موضوعاً يدور حول تعريفه وتحديد هويته جدل كبير ولم يستقر عليه تعريف ثابت، على الرغم من وجود عدد من المراجع المعقولة في هذا الموضوع، وهي ليست نادرة. ومن خلال استعراض واقع القطاع غير الرسمي، حاول د. عليان بجهد طيب تبين خصائص هذا القطاع بأبعادها المختلفة وقد أسهب في ذلك. ورغم أهمية ما طرحه إلا أنه لم يتطرق، برأيي، إلى إضافة ما هو جديد عن هذا الموضوع.

يمتاز هذا القطاع، والذي أميل إلى تسميته بالقطاع غير المنتظم بدلاً من استخدام القطاع غير الرسمي، بأنه ليس متجانساً حيث المشاركون فيه مختلفون من حيث الأنشطة التي يمارسونها وحجم هذه الأنشطة والدوافع وراء مشاركتهم، كما أن للقطاع أهدافاً مختلفة. إن غياب الإدراك لهذه الظروف يربك المخطط ويجعله يتناقض في قراراته تجاه هذه القضية.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن النقاش حول السياسات والتدخلات المتعلقة بهذا الموضوع ينصب دائماً على مساعدة المشاركين في القطاع ومضاعفة دخلهم، علماً بأن دراسات عديدة بينت أن هذا القطاع مطلوب بحد ذاته نظراً لمرونة المشاركة فيه، حيث يجمع العاملون فيه بين عملهم وأعمالهم المنزلية ومرونة اختيار ساعات ومكان العمل والأنشطة التي يمارسونها. هذا بالإضافة إلى وجود فرص ربحية كثيرة، مما يدفع بالكثيرين للدخول



صورة

في هذا القطاع، فإنهم يعملون لصالح انفسهم وبعضهم يعمل لصالح اسرهم، وقليل منهم يعمل بأجر. وتمارس هذه الوحدات عادة انشطتها برأسمال قليل أو بدون رأسمال، وبمستوى متدن من التنظيم، وتستخدم تقنيات ومهارات بسيطة مما يجعلها تعمل بانتاجية منخفضة، ولعل من خصائص هذه الوحدات هي أنها غير مسجلة أو منظمة، وبناء عليه نجد أن اللانظامية تتعلق بأسلوب تنظيم عمل الوحدات وليس بالأشخاص العاملين، لأن هؤلاء قد تكون دخولهم في القطاع غير المنظم اعلى من دخول العاملين في القطاع المنظم وقد تكون ادنى.

وبالرجوع إلى الورقة نجد أن الباحث استخدم تعريفاً يختلف نوعاً ما عن التعريف

طوعية فيه، نظراً للربحية المتوقعة منه، إذ يلاحظ أحياناً كثيرة تحول عاملين في القطاع المنظم إلى القطاع غير المنظم. هذا بالإضافة إلى ضعف الالتزام بالاجراءات والانظمة.

في مجال التعريف:

إن نظام الحسابات القومية لا يقدم تعريفاً دقيقاً للقطاع غير الرسمي (غير المنظم) بل يستند المحاسب القومي أو القارئ حول هذا الموضوع إلى قرار منظمة العمل الدولية (مؤتمر احصائيي العمل الدولي الخامس عشر والمتعلق باحصاء الاستخدام في القطاع غير المنظم). ووفقاً لهذا القرار، فقد عرّف القطاع غير المنظم بأنه عبارة عن وحدات صغيرة تمارس إنتاج البضائع والخدمات، وتكون هذه الوحدات مستقلة بشكل كبير، أما العاملون

المنبر الاردني للتنمية الاقتصادية يدخل عامه الخامس

٢٠٠٣ - ١٩٩٩

المعرفة من أجل احاء اقتصادي منمير

المنبر الاردني للتنمية الاقتصادية يدعوكم للاشتراك في عضويته والتي تمكنكم من الحصول على مطبوعاته والمشاركة في نشاطاته، ان المنبر ينظم ٦ نشاطات رئيسية في العام على الاقل. كما يصدر ١٢ مطبوعة مختلفة وهي متاحة لكم عند تعبئة قسيمة الاشتراك وتتضمن:

● سلسلة حوار السياسات الاقتصادية:

صدر منها خلال الاعوام الماضية ١٦ مطبوعة، ويصدر منها خلال عام ٢٠٠٣ ثمانية اعداد على شكل نشرات.

● الكتب والتقارير الدورية:

وقد صدر منها في السنوات الماضية ٩ مطبوعات، ويصدر منها هذا العام الكتب التالية:

- حوارات الفقر في الأردن.

- ردم الفجوة الرقمية - دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التنمية (باللغة الإنجليزية).

- حوكمة الشركات في الاردن، اعمال ندوة.

الدولي، حيث ان القطاع غير الرسمي في التعريف الدولي يصنف ضمن قطاع الاقتصاد غير المنظور الذي يقسم الى ثلاثة أنشطة:

أ- الاقتصاد غير القانوني:

وهي الأنشطة الممنوعة بالقانون كالتهريب والاتجار بالمخدرات، ويمكن ان يشمل هذا النشاط أنشطة مسموح بها قانونياً، ولكنها تصبح ممنوعة اذا مارسها اشخاص غير مصرح لهم بممارستها.

ب- الاقتصاد الخفي:

ويشمل جميع الأنشطة المسموح بمزاوتها قانونياً ولكنها غير معلومة لدى الجهات الحكومية للأسباب التالية:

١- تعتمد القائمين بهذه الأنشطة اخفاء نشاطهم للتهرب من دفع الضرائب.

٢- تعتمد القائمين بهذه الأنشطة اخفاء نشاطهم للتهرب من دفع المساهمات الاجتماعية (الضمان الاجتماعي).

٣- تعتمد القائمين بهذه الأنشطة باخفاء نشاطهم للتهرب من تحقيق متطلبات قانونية والتي منها: تحديد مستوى ادنى للراتب، ساعات العمل المحددة، الالتزام بقوانين محددة للحفاظ على البيئة.. الخ.

٤- تعتمد القائمين بهذه الأنشطة باخفاء نشاطهم للتهرب من الالتزامات الادارية، والتي منها تعبئة طلبات واستمارات للدوائر الرسمية.

ج- القطاع غير الرسمي (غير المنظور):

وهي الأنشطة الانتاجية التي تمتاز بما يلي:

- ١- مستوى متدن من التنظيم.
- ٢- توزيع ضعيف بين العمالة ورأس المال.
- ٣- تكون العمالة فيها في الغالب موسمية، واحياناً قائمة على علاقات شخصية او اجتماعية، وليست

حسب عقود رسمية.

شمولية القطاع غير الرسمي (غير المنظور):

ان القطاع غير المنظور قطاع واسع جداً، اذ قد يشمل وحدات انتاج تمتد من باعة متجولين الى شركات وافراد ومقاولين وحيازات زراعية، وهذا ما يجعل تحديد هذا القطاع بدقة صعباً، وبالرجوع الى «نظام الحسابات القومية الصادر عن الأمم المتحدة ١٩٩٣»، قطاع الاسر المعيشية»، نجد بأن القطاع غير المنظور يعتبر جزءاً من قطاع الاسر المعيشية، فعلى الرغم من كون الاسر هي وحدات استهلاكية لكنها تستطيع في الواقع ان تمارس اي نوع من النشاط الاقتصادي من خلال اقامة وتشغيل وحدات غير مسجلة، او غير منظمة، لتحقيق صفقات انتاج محلية، وكثيراً ما تكون هذه الوحدات (غير النظامية) لصيقة في مالكيها، حيث لا يمكن التمييز بين الدخل المتحقق من نشاطها ودخل المالك الشخصي، كما لا يمكن الفصل بين الادخار المتحقق من النشاط والادخار الخاص بالمالك. وكثيراً ما يجري الخلط بين قطاع الاسر المعيشية والقطاع غير المنظور باعتبار ان الانتاج في الاسر المعيشية غير منظّم، وليس بالامكان ازالة هذا اللبس تماماً وذلك لان ما يسمى بالقطاع غير المنظور ذاته يصعب تحديده بدقة، فالاسر المعيشية ذاتها لا يمكن وصفها بانها غير منظمة، ولكنها تكسب دخولها إما من القطاع المنظور او من القطاع غير المنظور الذي تقيمه لممارسة انشطتها الاقتصادية المختلفة، وعلى اية حال يعتبر القطاع غير المنظور جزءاً من الاسر المعيشية وليس العكس.

وفي هذا المجال، ولتغطية القطاع غير المنظور، قامت دائرة الاحصاءات العامة بتغطية جزء كبير من هذا النشاط، وتمثل الأنشطة التي تم تغطيتها بما يلي:

أ- القطع غير المنظور في النقل (الركاب والبضائع).

ب- القطاع غير المنظور في نشاط الانشاءات (المسح التكميلي).

ج- صناعة زيت الزيتون، منتجات الالبان (الجبن، الحميد، السمنة.. الخ).

د- ستقوم دائرة الاحصاءات العامة، ومن خلال مسح نفقات ودخل الاسرة الذي تنفذه هذا العام بتغطية جزء كبير من الأنشطة المتعلقة بالقطاع غير المنظور، حيث خصصت استمارة خاصة لهذا الغرض.

في مجال اهتمام المسؤولين بهذا النشاط:

لم يشر الباحث الى مشروع اليوروستات لدراسة القطاع غير المنظور في الاردن Non Observed Economy ومحاولة تقديره، وهذا يعني ان هناك خطة لتغطية القطاع غير المنظور الذي يشمل، كما ذكر سابقاً، القطاع غير المنظور.

في مجال الفرق بين القطاع الرسمي والقطاع غير الرسمي:

ليس بالضرورة ان يكون الفرق بين القطاع غير الرسمي والقطاع الرسمي هو اعتماد القطاع الرسمي على الموارد الخارجية، فهناك الكثير ممن يمارسون نشاط بيع البضائع الاجنبية المهربة في المدن الحدودية وبكميات كبيرة هم من القطاع غير الرسمي.

في مجال الارقام التي اوردها الباحث:

ان نسبة ٢٠٪ التي اوردها الباحث غير واضحة، فهل يقصد بها الجزء غير المغطى احصائياً أم القطاع ككل المغطى وغير المغطى. وعموماً فان هذه النسبة تبقى كبيرة، حيث ان معظم اعمالهم عبارة عن تجارة ذات ارباح قليلة او انتاج للاستهلاك الذاتي.

بالنسبة لآثار المترتبة:

التهرب الضريبي لا ينطبق على القطاع غير الرسمي، حيث ان النشاط الذي يقام بهدف التهرب الضريبي يصنف ضمن الاقتصاد الخفي، وليس ضمن القطاع غير الرسمي (غير المنظور).

حوار السياسات الاقتصادية

نشرة غير دورية تعنى بالشؤون الاقتصادية وتعرض اهم النشاطات والحوارات التي ينظمها المنبر الاردني للتنمية الاقتصادية.

للحصول على هذه النشرة يرجى الاتصال بـ:

المنبر الاردني للتنمية الاقتصادية

شارع مكة، مقابل ضاحية الحسين، قرب بنك الإسكان، مبنى رقم ٣٩، الطابق الثالث، هاتف: ٥٥٣٣١١٢/٤،

فاكس: ٥٥٣٣١١٨ (٦-٩٦٢)، ص. ب. ٩٤٠٦٣١، عمان ١١١٩٤ الأردن

البريد الالكتروني: ujrc@ujrc-jordan.org الموقع على الإنترنت: www.ujrc-jordan.org