الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
تقرير عن التنمية

عرض عام

العمل غير الرسمي والنمو الاشتمالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



غلاديس لوبيز-أسيفيدو، وماركو رانزاني، ونيستا سينها، وآدم الشيخي

مجموعة البنك الدولي

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
تقرير عن التنمية

عرض عام

العمل غير الرسمي والنمو الاشتمالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

غلاديس لوبيز-أسيفيدو، وماركو رانزاني،
ونيستا سينها، وآدم الشيخي

مجموعة البنك الدولي

هذا الكتيب يحتوي على العرض العام لتقرير "العمل غير الرسمي والنمو الاشتمالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" (DOI: 10.1596/978-1-4648-1988-9). وفور نشره ستتاح نسخة للتقرير النهائي الكامل بصيغة PDF على الموقع التالي https://openknowledge.worldbank.org/ ويمكن طلب نسخة مطبوعة من الموقع التالي: http://amazon.com
يرجى استخدام النسخة النهائية من الكتاب لغرض الاستشهاد، وإعادة الإنتاج، والتعديل.

2023 البنك الدولي للإنشاء والتعمير/البنك الدولي
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
هاتف: 1000 – 473 – 202، موقع الإنترنت www.worldbank.org

بعض الحقوق محفوظة

هذا العمل هو نتاج عمل موظفي مجموعة البنك الدولي مع إسهامات خارجية. ولاتشكل النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذا العمل بالضرورة وجهات نظر البنك الدولي، او مجلس مديريه التنفيذيين، او الحكومات التي يمثلونها. ولا يضمن البنك الدولي دقة البيانات التي يتضمنها هذا التقرير. ولا تعني الحدود والألوان والمسميات والمعلومات الأخرى المبينة في أي خريطة في هذا التقرير أي حكم من جانب البنك الدولي على الوضع القانوني لأي منطقة او تأييد لهذه الحدود أو قبولها.

ولا تتضمن هذه الوثيقة ما يشكل أو يعتبر قيدا على أو تخليا عن الامتيازات أو الحصانات التي يتمتع بها البنك الدولي، فجميعها محفوظ على نحو محدد وصريح.

الحقوق والأذون

هذه المطبوعة متاحة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي:
IGO license (CC BY 3.0 IGO) http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo 3.0
وبموجب هذا الترخيص يحق لك نسخ أو توزيع أو تعديل هذا العمل، بما في ذلك للأغراض التجارية، مع الالتزام بالشروط التالية:

إسناد العمل الى المؤلف – يرجى إسناد هذا العمل كالتالي: لوبيز أسيفيدو وغلاديس رانزاني ونيستا سينها وآدم الشيخي، 2023. " العمل غير الرسمي والنمو الاشتمالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا". كتيب النظرة العامة. تقرير منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البنك الدولي. واشنطن العاصمة. الترخيص: إسناد المشاع الإبداعي CC BY 3.0 IGO

الترجمات – إذا قمت أنت بترجمة هذا العمل، يرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية الى جانب نسبة العمل الى المؤلف: هذه الترجمة ليست من عمل البنك الدولي، وينبغي ألا تعتبر ترجمة رسمية له. ولا يتحمل البنك الدولي أي مسؤولية عن اي محتوى او خطأ في هذه الترجمة.

التعديل – في حالة تعديل هذا العمل، يرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية الى جانب نسبة العمل الى المؤلف: هذا تعديل لعمل أصلي للبنك الدولي. ووجهات النظر والآراء المعبر عنها في التعديل تقع مسؤوليتها على عاتق كاتب التعديل وحده. وهي غير معتمدة من البنك الدولي.

محتوى الطرف الثالث – البنك الدولي لايمتلك بالضرورة جميع مكونات المحتوى المتضمن في هذا العمل. ولذا، فإن البنك الدولي لايضمن ألا يمس استخدام أي مكون أو قسم يملكه طرف ثالث متضمن في هذا العمل بحقوق هؤلاء الأطراف. وتقع مخاطر أي دعاوي قد تنشأ عن مثل هذا المساس على عاتقك وحدك. وإذا كنت ترغب في إعادة استخدام أحد مكونات هذا العمل، فإن مسؤولية تحديد ما إذا كان يلزم الحصول على تصريح إعادة الإستخدام أو الحصول على تصريح من صاحب حقوق الملكية يقع على عاتقك وحدك. ويمكن أن تتضمن أمثلة المكونات، على سبيل المثال لا الحصر، الجداول أو الأشكال أو الصور.

وجميع الاستفسارات بشأن الحقوق والتراخيص، يجب أن توجه الى مكتب الناشر بالبنك الدولي، على العنوان التالي:
World Bank Publications, The World Bank Group
1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA,
بريد إلكتروني: pubrights@worldbank.org

صورة الغلاف: Sonideas © / البنك الدولي. يجب الحصول إذن آخر لإعادة الاستخدام.
تصميم الغلاف: بيل براغلوسكي، Critical Stages LLC.

المحتويات

مقدمة v

شكر وتقدير vii

نبذة عن المؤلفين والمساهمين ix

عرض عام 1

مقدمة 1

سجل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الحاجة إلى نمو أكثر شمولا اجتماعيا 3

كيف يقيس هذا التقرير القطاع غير الرسمي؟ 5

الإطار العام للتقرير 10

المجال 1: القطاع غير الرسمي والبيئة الحاكمة للعلاقات بين رواد الأعمال والعاملين 11

المجال 2: القطاع غير الرسمي والنظام الضريبي 15

المجال 3: القطاع غير الرسمي وظروف السوق 17

المبادئ التوجيهية للمضي قدما نحو تحقيق نمو أعلى وأكثر شمولا اجتماعيا 19

خطة العمل 28

ملاحظات 30

المراجع 31

الإطار

ع ع-1 التفاوتات الطفيفة في كيفية تعريف القطاع غير الرسمي في المجالات الثلاثة للأوضاع المؤسسية للعمالة غير الرسمية 6

الأشكال

ع ع-1 معدلات العمالة غير الرسمية، حسب المناطق، 2019 2

ع ع-2 معدل الفقر حسب المناطق، للسنوات 2000–2018 4

ع ع-3 معدلات التشغيل غير الرسمية، حسب القطاعات، مصر والمغرب وتونس، 2018 و2019 8

ع ع-4 معدلات العمالة غير الرسمية، حسب مستويات الشريحة العُشرية للدخل، مصر والمغرب وتونس 9

ع ع-5 النواتج البيئية والاجتماعية والاقتصادية في بلد ما 11

ع ع-6 الإنفاق الشخصي على الرعاية الصحية، مصر، 2000–2019 13

ع ع-7 الحد الأدنى للأجور الشهرية، حسب القطاع، تونس، 2019 15
ع ع-8 إمكانية الحصول على الائتمان، حسب حجم الشركة في المغرب، 2020/2019 18
ع ع-9 التفاعلات بين الحماية الاجتماعية، وتنظيم العمل، والضرائب، وظروف السوق وتأثيرها على وضع الشركات والعمالة في القطاع الرسمي أو غير الرسمي 21
ع ع-10 الإيرادات الضريبية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، مصر، 2010–2019 26
ع ع-11 نسبة الإيرادات الضريبية، المغرب، 2018 27

الجداول

ع ع-1 العمالة غير الرسمية، حسب نوع العمل، مصر والمغرب وتونس، 2018 و2019 7
ع ع-2 مبادئ السياسات لتشجيع التوظيف الرسمي 19
ع ع-3 معدلات اشتراكات موظفي القطاع الخاص، حسب نوع المزايا، في المغرب، 2018 24

مقدمة

على مدى العقدين الماضيين، كان الأداء الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضعيفا مقارنة بالبلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. فبين عامي 2000 و 2019، زاد نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بنسبة 1.7% سنويا في المتوسط، مقابل معدلات النمو المرتفعة بنحو الضعفين في منطقتي شرق آسيا والمحيط الهادئ وجنوب آسيا. وتواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديات مختلفة أيضا: تدني نواتج سوق العمل، وزيادة انتكاسات النمو، وتدهور عجز المالية العامة وحساب المعاملات الجارية في أعقاب جائحة كورونا - وفي أعقاب ارتفاع معدلات التضخم وتعطل سلاسل الإمداد الناجمة عن حرب روسيا في أوكرانيا. ولطالما أدى القطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في المقام الأول إلى خلق فرص عمل غير رسمية دون تقديم منافع الحماية الاجتماعية، مما أدى إلى أن يصبح القطاع العام المصدر الرئيسي للتوظيف في القطاع الرسمي. وباختصار، أصبح خلق المزيد من فرص العمل الرسمية في القطاع الخاص أمرا متزايد الأهمية، وهو أمر أساسي للانتقال إلى مسار نمو أكثر شمولا اجتماعيا.

وعلى الرغم من أن العمالة غير الرسمية تبعد الكثيرين عن العيش في فقر مدقع، فإنها ترتبط بنواتج سلبية، مثل محدودية تغطية شبكات الأمان، والحد من تجميع المخاطر، ومحدودية إعادة التوزيع، وانخفاض الإنتاجية، وعدم المساواة في النمو.

ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية لهذا التقرير في فهم الخصائص وهياكل الحوافز التي تحرك العمالة غير الرسمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مع التركيز على مصر والمغرب وتونس. ويهدف التقرير إلى مساعدة واضعي السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على تعزيز النمو الأكثر شمولا اجتماعيا من خلال (1) تصميم أنظمة أفضل للحماية الاجتماعية لحماية العمال وأسرهم من حالات الطوارئ وكذلك التعرض للمعاناة أو الفقر، (2) تحسين أداء وفعالية دولة الرفاهة من خلال زيادة فعالية تجميع المخاطر وزيادة الإيرادات الضريبية للمساعدة في الحد من عدم المساواة، (3) تحفيز الشركات على النمو وبالتالي زيادة الإنتاجية الكلية والنمو الاقتصادي على المدى الطويل.

ويعتمد هذا التقرير إطارا يركز على السياق القانوني والتنظيمي والمؤسسي الذي يؤثر على الحوافز والمثبطات التي تواجهها القوى الاقتصادية في العمل بشكل رسمي أو غير رسمي. وتولد هذه "البيئة" مجموعة من الحوافز التي تحددها القوانين والمؤسسات والسياسات التي تؤثر على قرارات القوى الاقتصادية ويمكن اعتبارها مكونة من ثلاثة مجالات عريضة: المجال 1، العلاقات بين رواد الأعمال والعاملين؛ المجال 2، الضرائب والتحويلات؛ المجال 3، أوضاع السوق. وغالبا ما تكون علاقات التوظيف غير رسمية بسبب الحوافز في هذا الاتجاه بسبب الافتقار إلى الأطر القانونية والتنظيمية أو المشوهة، مما يجعل من الملائم للشركات توظيف العمال بشكل غير رسمي. وتلعب سياسات الضرائب والتحويلات دورا كبيرا في دفع الاقتصاد إلى العمل غير الرسمي: فقد تخفض الشركات الأعباء الضريبية وتزداد مرونتها في إدارة قوتها العاملة عند العمل على نطاق

صغير وبشكل جزئي غير رسمي؛ وقد يستفيد العاملون فى سياقات معينة من المساعدة الاجتماعية بينما يعملون بشكل غير رسمى دون دفع ضرائب على دخلهم. وبالإضافة إلى ذلك، تسهم ظروف السوق - بما في ذلك المنافسة المحدودة، وقلة ديناميكية القطاع الخاص، وصعوبة الحصول على الائتمان وإنفاذ الائتمان، والعقود التجارية - في انتشار القطاع غير الرسمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وللاشتمال على الاقتصاد غير الرسمي وتحقيق نمو اقتصادي أكثر شمولا اجتماعيا، تحتاج منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى نهج جديد. ويدعو هذا التقرير إلى اتخاذ إجراءات تدريجية ومتسقة للتحول من توازن دون المستوى الأمثل يتسم بارتفاع مستوى الاقتصاد غير الرسمي، وقلة التغطية ضد المخاطر، وانخفاض الإنتاجية، والنمو دون المستوى. وثمة حاجة إلى التحول نحو نظام حماية اجتماعية أكثر شمولا، حيث تحل مبادئ العالمية فيما يتعلق بالسكان المعنيين والمساواة في الاستحقاقات محل التقسيم الحالي لخطط الحماية الاجتماعية والتغطية الضمنية غير المتكافئة للعمال والأسر. علاوة على ذلك، سيتغير مصدر التمويل. إذ يجب تمويل المخاطر المشتركة بين جميع المواطنين من الضرائب العامة، و يجب تمويل المخاطر المشتركة بين جميع العمال من دخل العمال، كما يجب تمويل المخاطر الخاصة بالعمال في الشركات (العاملين) من اشتراكات الشركات بما يتناسب مع أجور العمال.

نادر محمد
المدير الإقليمي لشؤون النمو المنصف والتمويل والمؤسسات
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
البنك الدولي

شكر وتقدير

أعد هذا التقرير بتوجيه عام من يوهانس هوغيفين، مدير قطاع الممارسات العالمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، قطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف. وقاد هذا التقرير فريق الممارسات العالمية للفقر والإنصاف التابع للبنك الدولي المكون من غلاديس لوبيز-أسيفيدو (كبير الخبراء الاقتصاديين)، وماركو رانزاني (خبير اقتصادي أول)، ونيستا سينها (خبير اقتصادي أول)، وآدم الشيخي (استشاري).

ويتقدم الفريق ببالغ الامتنان لما أبداه سانتياغو ليفي (زميل أول، برنامج الاقتصاد العالمي والتنمية، ومؤسسة بروكينغز) من مساندة وتوجيه ممتازين طوال مدة إنتاج التقرير. وكان الزملاء التالية أسماؤهم أعضاء أساسيين في الفريق خلال عدة جولات من المشاورات. كما قاموا بإعداد أوراق معلومات أساسية لهذا التقرير، وهي مجسدة في الفصول المعنية: غادة برسوم (الجامعة الأمريكية بالقاهرة) وإيمان حلمي (البنك الدولي) عن الفصل الخامس "حالة جمهورية مصر العربية"؛ وأحمد أوحنيني وحمزة سعودي (مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد، المغرب) للفصل 4 "حالة المغرب"؛ ومهدي بن برهام (المدرسة العليا للعلوم الاقتصادية والتجارية في تونس) وريم المويلحي (جامعة منوبة، تونس) عن الفصل الثالث "حالة تونس". ويعرب الفريق عن عظيم شكره وتقديره للتعاون مع هيئات الإحصاء في مصر والمغرب وتونس.

ويود الفريق أن يعرب عن امتنانه للانتو راماناكاسينا (كبير مساعدي البرامج، قطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف) للمساعدة المقدمة أثناء إعداد التقرير والزملاء الذين قدموا تعليقات ومدخلات أثناء إعداد هذا التقرير. ويتوجه الفريق بالشكر إلى لورا والاس على تحريرها بمهارة للتقرير.

ويعترف على النحو الواجب بالتعليقات والمدخلات المفيدة من الزملاء التالين: روبرتا غاتي (رئيسة الخبراء الاقتصاديين، المكتب الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين، البنك الدولي)، وأرتي غروفر (خبير اقتصادي أول بقطاع الممارسات العالمية للتمويل والتنافسية والابتكار، البنك الدولي)، وموريس كوغلر (أستاذ السياسات العامة والحكومة، جامعة جورج ماسون)، وأمبار نارايان (كبير الخبراء الاقتصاديين، قطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف، البنك الدولي)، وكريستوبال ريداو كانو (كبير الخبراء الاقتصاديين، الحماية الاجتماعية والعمل، البنك الدولي).

نبذة عن المؤلفين والمساهمين

المؤلفون

آدم الشيخي استشاري بقطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف، منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في البنك الدولي. وتغطي أبحاثه الحالية جودة الوظائف، والرفاهة، والفقر، وعدم المساواة. وفي السابق، كان خبيرا اقتصاديا في منظمة العمل الدولية يتحرى أثر جائحة كورونا على اقتصادات أقل البلدان نموا، وأجرى بحوثا فيما يتعلق بأسواق العمل للشباب مع التركيز بشكل خاص على الاقتصادات الرقمية والإبداعية. وهو حاصل على درجة الماجستير في الاقتصاد من جامعة هيريوت وات بالمملكة المتحدة، وماجستير في الاقتصاد من فريجي يونيفرسيتيت أمستردام، هولندا.

غلاديس لوبيز-أسيفيدو هي كبيرة الخبراء الاقتصاديين ومديرة برنامج في قطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف بالبنك الدولي. وهي تعمل أساسا في مكتب منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، البنك الدولي. وتشمل مجالات اهتمامها التحليلي والعملياتي التجارة والرفاهة والمساواة بين الجنسين والصراع والوظائف. وفي السابق، شغلت منصب كبيرة الخبراء الاقتصاديين في مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة جنوب آسيا بالبنك الدولي، واقتصادية أولى في وحدة مكتب نائب الرئيس لشؤون تخفيض أعداد الفقراء وإدارة الاقتصاد بالبنك الدولي، وفي منطقة أمريكا اللاتينية بالبنك الدولي. وهي زميلة باحثة في معهد اقتصاديات العمل، ونظام البحوث الوطني المكسيكي، ومنتدى البحوث الاقتصادية. وقبل انضمامها إلى البنك الدولي، شغلت مناصب رفيعة المستوى في حكومة المكسيك، وعملت أستاذة في معهد Tecnológico Autónomo de México. وهي حاصلة على درجة البكالوريوس في الاقتصاد من المعهد ودرجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة فرجينيا.

ماركو رانزاني خبير اقتصادي أول في قطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف بالبنك الدولي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتركز أبحاثه على الصلات بين النمو الاقتصادي وأسواق العمل والفقر وعدم المساواة. وسبق له أن عمل خبيرا اقتصاديا في منطقة أفريقيا في جزر القمر وموريشيوس وسيشيل؛ كاستشاري لشبكة تخفيض أعداد الفقراء؛ وكباحث في مبادرة فهم عمل الأطفال، وهي مبادرة للتعاون البحثي المشترك بين الوكالات تضم منظمة العمل الدولية واليونيسف والبنك الدولي؛ وزميل ما بعد الدكتوراه في جامعة بيرغامو، إيطاليا. وهو حاصل على درجة البكالوريوس في الاقتصاد والدكتوراه في الاقتصاد العام من الجامعة الكاثوليكية في ميلانو بإيطاليا.

نيستا سينها خبيرة اقتصادية أولى في قطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف بالبنك الدولي في منطقة شرق أفريقيا، وهي أيضا رائدة عالمية في مجال الأسواق والمؤسسات. ويركز عملها على

الفقر، وعدم المساواة، وأسواق العمل في البلدان منخفضة الدخل، والتمكين الاقتصادي للمرأة. وقبل انضمامها إلى البنك الدولي، عملت زميلة بعد الدكتوراه في مركز النمو الاقتصادي بجامعة ييل. وهي حاصلة على درجة الماجستير في الاقتصاد من كلية دلهي للاقتصاد، ودكتوراه في الاقتصاد من جامعة واشنطن، سياتل.

المساهمون

غادة برسوم هي أستاذة مساعدة ورئيسة قسم السياسة العامة والإدارة بالجامعة الأمريكية في القاهرة. وسبق لها أن عملت باحثة مساعدة في مجلس السكان بمكتب غرب آسيا وشمال أفريقيا، حيث قادت الجهود المبذولة لإجراء مسح وطني عن الشباب في مصر. وقدمت المشورة لمنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة؛ وصندوق الأمم المتحدة للسكان؛ ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة. وكتبت العديد من المقالات في المجلات الدولية المُحكّمة، بما في ذلك المساواة بين الجنسين والعمل والمنظمات. استعراض المؤسسات العامة؛ المجلة الدولية للرعاية الاجتماعية؛ وعلم الاجتماع الحالي. كما ألفت "أزمة توظيف الخريجات في مصر" وعددا من فصول الكتب والتقارير الفنية وأوراق السياسات والمدخلات في الموسوعات. وهي حاصلة على درجة الدكتوراه في علم الاجتماع من جامعة تورنتو ودرجة الماجستير من الجامعة الأمريكية بالقاهرة.

مهدي بن برهام أستاذ مشارك في المدرسة العليا للعلوم الاقتصادية والتجارية في تونس وباحث مشارك في المدرسة التقنية التونسية. كما يعمل مستشارا للمؤسسات الوطنية والدولية في موضوعات تتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية (التقاعد والصحة والتعليم)، والقطاع غير الرسمي، وخلق فرص العمل، والتنمية الإقليمية، والاقتصاد الاجتماعي، وسياسات التضامن والاستهداف. ويحمل درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة باري دوفين.

إيمان حلمي خبيرة في الاقتصاد الجزئي وأخصائية في مجال التنمية تتمتع بخبرة تزيد 10 سنوات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهي خبيرة اقتصادية أولى في قطاع الممارسات العالمية لشؤون الفقر والإنصاف في البنك الدولي. وسبق لها أن شغلت منصب مساعد وزير التضامن الاجتماعي للشؤون الاقتصادية والشمول المالي في مصر. وتشمل مجالات اهتمامها الحماية الاجتماعية، والشمول المالي، والفقر، وتحليل عدم المساواة. وعملت استشارية لمنظمات دولية من بينها البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز السياسات الدولية للنمو الشامل. وقبل ذلك، عملت زميلة باحثة في الجامعة الأمريكية بالقاهرة وباحثة أولى في الجامعة الألمانية بالقاهرة في مشاريع بحثية تتعلق بالتمويل الأصغر الإسلامي وتمكين المرأة. وهي حاصلة على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من الجامعة الألمانية بالقاهرة والماجستير في الاقتصاد والاقتصاد في التنمية الدولية من الجامعة الأمريكية بالقاهرة.

سانتياغو ليفي هو زميل أول غير مقيم في معهد بروكينغز ومستشار أول في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقبل ذلك، شغل منصب نائب الرئيس للقطاعات والمعرفة في بنك التنمية للبلدان الأمريكية، والمدير العام لمعهد الضمان الاجتماعي في المكسيك، ونائب وزير في وزارة المالية المكسيكية، ورئيس لجنة المنافسة الفيدرالية في المكسيك. وكان رئيسا للرابطة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، وأستاذا مشاركا في الاقتصاد ومديرا لمعهد التنمية الاقتصادية في جامعة بوسطن. وقبل ذلك، عمل باحثا زائرا في جامعة كامبريدج وأستاذا للاقتصاد في المعهد التكنولوجي المستقل في المكسيك. وقد نشر كتبا ومقالات ومواجز للسياسات عن النمو الاقتصادي، والإنتاجية، والسياسة الاجتماعية، والاقتصاد غير الرسمي، والتعليم، وسياسة الميزانية والضرائب، وإصلاح

السياسات التجارية، والتنمية الريفية والإقليمية، وسياسة المنافسة، وسياسات تخفيف حدة الفقر. يركز عمله الحالي على المحور البيني بين السياسة الاجتماعية والنمو في أمريكا اللاتينية وتحديات النمو الشامل اجتماعيا.

ريم المويلحي هي أستاذة الاقتصاد والإحصاء في جامعة منوبة في تونس. وهي زميلة باحثة في منتدى البحوث الاقتصادية بالقاهرة منذ عام 2002. وهي استشارية لدى المعهد التونسي للدراسات الإستراتيجية، والمعهد التونسي للاقتصاد الكمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة العمل الدولية، والبنك الدولي، والبنك الأفريقي للتنمية. وهي أيضا عضو في مختبر الاقتصاد التطبيقي والتمويل التجريبي في قرطاج منذ عام 1997. وقد نشرت العديد من المقالات في المجلات الدولية، بما في ذلك مراجعات الاقتصاد القياسي، ومجلة تحليل الإنتاجية، واقتصاديات العمل، ومجلة الاقتصادات الأفريقية، وغيرها، وساهمت في فصول من الكتب التي نشرتها مطبعة جامعة أكسفورد. وهي تحمل درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة بورغوني، فرنسا.

أحمد أوحنيني خبير اقتصادي في مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد بالمغرب. وتشمل مجالات بحوثه الاقتصاد الزراعي والتنمية البشرية والاجتماعية. وعمل قبل ذلك باحثا في كلية باريس للاقتصاد، وقدم خدمات استشارية في المغرب. وهو حاصل على درجة البكالوريوس في الزراعة والتنمية الريفية من المدرسة الوطنية للفلاحة في مكناس ودرجة الماجستير في القانون والاقتصاد والإدارة من معهد بانثيون السوربون للتنمية باريس 1.

حمزة سعودي خبير اقتصادي في مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد بالمغرب. وهو يعكف حاليا على موضوعات تتعلق بالدورات الاقتصادية، والبطالة، وعدم المساواة، والفقر في البلدان النامية. وهو مهتم أيضا بسياسات استقرار الاقتصاد الكلي، والتجارة والنمو الدوليين، والتنمية الاقتصادية طويلة الأجل. وقبل انضمامه إلى مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد، أسهم في وضع تصور للنماذج الكمية لإدارة مخاطر الائتمان المصرفي. وهو حاصل على شهادة الهندسة من المعهد الوطني للإحصاء والاقتصاد التطبيقي بالمغرب.

عرض عام

مقدمة

اتخذ النقاش الذي استغرق وقتا طويلا حول الاقتصاد غير الرسمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منعطفا ملحا جديدا في الوقت الذي تتطلع فيه المنطقة إلى مسار آخر لتحقيق نمو أكثر شمولا اجتماعيا وأقل اعتمادا على الوقود الأحفوري. ويحدث هذا نتيجة تدني نواتج سوق العمل، وزيادة انتكاسات النمو، وعجز المالية العامة وحساب المعاملات الجارية في أعقاب جائحة كورونا - وفي أعقاب ارتفاع معدلات التضخم وتعطل سلاسل الإمداد الناجمة عن حرب روسيا في أوكرانيا.

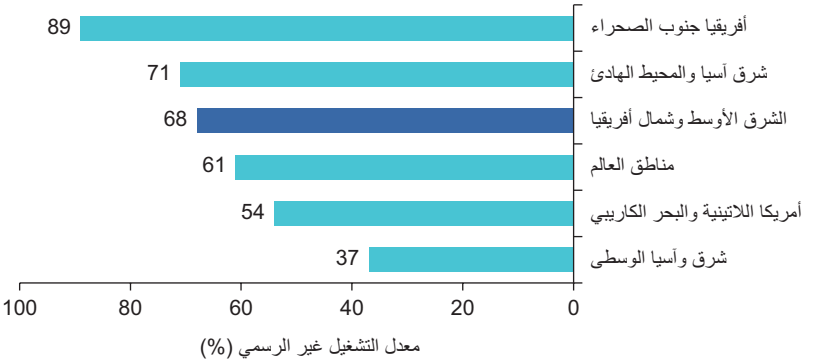
ومن المعروف جيدا أن أحد السبل الرئيسية لجعل النمو في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر شمولا يكمن في خلق فرص عمل أقوى في القطاع الخاص (أسعد 2014؛ البنك الدولي 2014). لكن أداء هذا القطاع لم يكن ضعيفا في ذلك المجال فحسب، بل أدى أيضا إلى خلق كثير من فرص العمل التي لا تقدم منافع الحماية الاجتماعية: وتسجل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا واحدة من أعلى معدلات التوظيف في القطاع غير الرسمي بنسبة 68%، بعد منطقتي أفريقيا جنوب الصحراء وآسيا والمحيط الهادئ (الشكل ع ع-1). وفي الوقت نفسه، ظل القطاع العام المصدر المهيمن للتشغيل الرسمي.

وقد حان الوقت للتركيز على فهم التشغيل في القطاع غير الرسمي بالمنطقة. وتسعى الحكومات على نحو متزايد إلى عدم الاعتماد على الدعم الشامل وخلق فرص العمل في القطاع العام - عناصر تمثل حجر الزاوية في العقد الاجتماعي. ويكتسي ارتفاع مستوى العمالة غير الرسمية أهمية كبيرة لعدة أسباب.

- نسبة كبيرة من العمال (ومن ثم الأسر) لا تشارك في التأمينات الاجتماعية، مما يعوق كفاءة أنظمة الحماية الاجتماعية وقدرتها على خفض مستوى عدم المساواة، وذلك بسبب محدودية التغطية، والحد من تجميع المخاطر، ومحدودية إعادة التوزيع.

الشكل ع ع-1

معدلات العمالة غير الرسمية، حسب المناطق، 2019



المصدر: استنادا إلى بيانات من منظمة العمل الدولية 2019.

- ترتبط العمالة غير الرسمية في العادة بالشركات الصغيرة، ويمكن أن يؤدي تركز الموارد في هذه الشركات إلى إضعاف الإنتاجية والنمو الاقتصادي.
- يحد القطاع غير الرسمي من حركة الإيرادات المحلية، الأمر الذي يقلل من الحيز المتاح في المالية العامة لتوفير سلع وخدمات عامة عالية الجودة.
- يمثل القطاع غير الرسمي تحديات هيكلية أعمق في الاقتصاد، لأنه يحبس البلدان في توازن منخفض المستوى، مما يؤدي إلى نمو دون المستوى وغير منصف.

ما الذي نعرفه عن أسباب العمل غير الرسمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وما يرتبط به؟ توصلت بعض الدراسات إلى أن التغييرات في السياسات التي تحد من تكاليف الإجراءات الرسمية أو تزيد من مرونة سوق العمل تعزز التوظيف الرسمي والعكس بالعكس (أنجيل-أوردينولو، وغاديري باري، وغينوني 2016؛ وسواغ وأسعد 2017؛ ووهبة وأسعد 2017). وتوصل آخرون إلى أن إصلاحات العمل المؤسسي قد لا تُترجم بالتساوي إلى نواتج إيجابية للقطاع غير الرسمي بسبب تجزئة أسواق العمل، مما لا يترك للقطاع غير الرسمي أي حوافز للتحول إلى القطاع الرسمي (بوغزالة 2017). وتشير بعض الدراسات إلى محدودية الديناميكية في القطاع الخاص وركود الاستثمارات الخاصة كأسباب للعمل غير الرسمي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (البنك الدولي 2014، 2021أ؛ البنك الدولي والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير وبنك الاستثمار الأوروبي، 2022). وتشير هذه النتائج مجتمعة إلى أنه لا يوجد سبب واحد للأنشطة غير الرسمية، وأن حجم القطاع غير الرسمي يعتمد على الأرجح على مجموعة من العوامل.

يهدف هذا التقرير إلى تحسين فهم الخصائص وهيكل الحوافز الذي أدى إلى انتشار العمالة غير الرسمية في ثلاثة من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (وهي مصر والمغرب وتونس، التي يشار إليها مجتمعة لاحقا "بالبلدان التجريبية" في التقرير). وهو ينطلق من آفاق جديدة من خلال تبني منظور شامل للتركيز على سمات جوانب المشهد المؤسسي لبلد ما، مثل التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات وغير الاشتراكات، ولوائح العمل، والضرائب، وظروف السوق ، والترابط فيما بين كل ذلك - من أجل إدراك هيكل الحوافز المعقد الذي يواجهه العمال

والشركات عند اتخاذ قرار بشأن العمل بشكل رسمي أو غير رسمي. ويورد التقرير هذه القضايا في ثلاثة مجالات عريضة: المجال 1، العلاقات بين رواد الأعمال والعاملين؛ المجال 2، الضرائب والتحويلات؛ المجال 3، أوضاع السوق.

ومن المأمول أن تتمكن بلدان المنطقة من:

- تصميم أنظمة أفضل للحماية الاجتماعية لحماية العمال وأسرهم من حالات الطوارئ مثل المرض وطول العمر وفقدان الوظائف والإعاقة وحوادث العمل، فضلا عن التعرض للمعاناة أو الفقر.
- تحسين أداء وفعالية دولة الرفاهة من خلال زيادة فعالية تجميع المخاطر وزيادة الإيرادات الضريبية للمساعدة في الحد من عدم المساواة.
- تحفيز الشركات على النمو وبالتالي زيادة الإنتاجية الكلية والنمو الاقتصادي على المدى الطويل.

ويستند التقرير إلى تحليل متعمق للمؤسسات في ثلاثة "بلدان تجريبية" - هي مصر والمغرب وتونس - التي كانت تشكل مجتمعة حتى عام 2021 نحو 38% من سكان المنطقة و39% من إجمالي الناتج المحلي للمنطقة.[1]

ويبرز التقرير أربع رسائل رئيسية:

- يمثل القطاع غير الرسمي، الذي يشكل 68%، أهمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث إنه: (1) يعوق أنظمة الحماية الاجتماعية من حيث التغطية وتجميع المخاطر وإعادة التوزيع؛ (2) يضعف الإنتاجية والنمو الاقتصادي؛ (3) يقلل من الإيرادات الضريبية؛ (4) يمكن أن يقلل من كمية ونوعية توفر السلع والخدمات العامة.
- يتيح التصميم الحالي لأنظمة الحماية الاجتماعية تغطية دون المستوى الأمثل للعمال وأسرهم، ولا يحقق سوى قدر ضئيل من إعادة التوزيع، وغالبا ما يوفر حماية غير كافية ضد المخاطر، لاسيما المخاطر المرتبطة بطول العمر والصحة. إلى جانب الحد الأدنى للأجور والاتفاقات الجماعية؛ إجراءات طويلة ومكلفة ومعقدة للفصل من العمل؛ وضعف إنفاذ لوائح العمل، وهذا يشجع على الاقتصاد غير الرسمي ويعرقل نمو الإنتاجية.
- يؤدي وجود أنظمة ضريبية خاصة، وثغرات، وإعفاءات إلى الإضرار بتوسع الشركات، ونمو الإنتاجية، وخلق فرص العمل الرسمية، وكلها عوامل تفاقمت بسبب عدم إنفاذ الضرائب. بالإضافة إلى ذلك، فإن تسجيل الشركات لا يتيح سوى القليل من المزايا للشركات من حيث إنفاذ العقود التجارية والائتمانية، مما لا يوفر حافزا يذكر للتسجيل والعمل رسميا.
- سيتطلب التصدي للعمل غير الرسمي وتحقيق نمو أعلى وأكثر شمولا تحولا في السياسات يؤدي إلى نظام للحماية الاجتماعية والضريبية يتمتع فيه جميع المواطنين بإمكانية الحصول على الخدمات الصحية الأساسية ويتمتعون بحد أدنى على الأقل من الدخل في مرحلة الشيخوخة، ولا توجد فيه أنظمة ضريبية خاصة، مع تشجيع إنشاء ونمو منشآت الأعمال ذات الإنتاجية العالية.

سجل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الحاجة إلى نمو أكثر شمولا اجتماعيا

على مدى العقدين الماضيين، كان الأداء الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - أي البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل وليس البلدان مرتفعة الدخل - ضعيفا مقارنة بالبلدان النظيرة في

فئة مماثلة من فئات الدخل.[2] وفي الفترة بين عامي 2000 و2019، زاد نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط بنسبة 1.7% سنويا، في حين شهدت مناطق نامية أخرى، مثل شرق آسيا والمحيط الهادئ وجنوب آسيا، معدلات نمو مرتفعة بواقع الضعفين. ونتيجة لذلك، فقدت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مركزها، واتسعت فجوات الدخل مع المناطق النامية الأخرى، مثل شرق آسيا والمحيط الهادئ وجنوب آسيا.

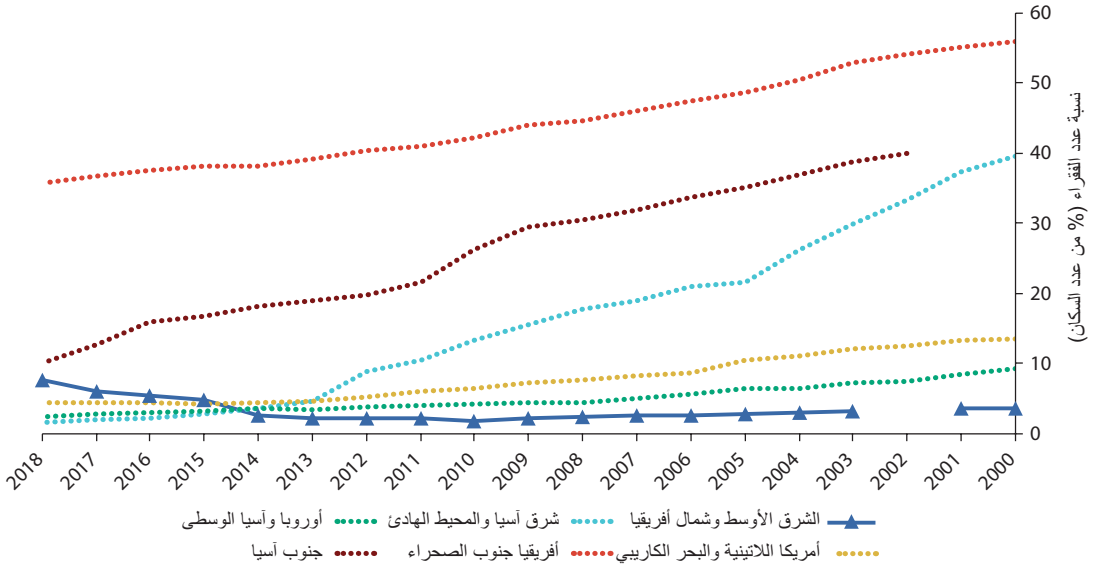
ولم يتمخض النمو الاقتصادي المتواضع عن خلق عدد قليل من الوظائف مقارنة بحجم السكان في سن العمل فحسب، بل أدى أيضا إلى خلق عدد قليل من الوظائف ذات النوعية الجيدة. ولا تزال نواتج سوق العمل غير مرضية على نطاق واسع. وفي عام 2019، سجلت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أدنى نسبة للتوظيف إلى عدد السكان، إذ بلغت 38.2%؛ وأدنى معدل لمشاركة الإناث في القوى العاملة عند 19.5%؛ وأعلى معدل للبطالة بين الشباب عند 27.9%؛ وأكبر نسبة من الشباب "غير الملتحقين بالتعليم أو العمل أو التدريب" عند 26.9% في شمال أفريقيا و34.2% في الدول العربية (مؤشرات التنمية العالمية وإحصاءات منظمة العمل الدولية).

علاوة على ذلك، لم يحدث تحسن يذكر في مستويات المعيشة. فعلى الرغم من أن المقياس الدولي للفقر المدقع (الذين يعيشون على دخل يقل عن 2.15 دولار للفرد في اليوم (تعادل القوة الشرائية لعام 2017) ظل أقل في المنطقة منه في المناطق الأخرى بين عامي 2000 و2014، فقد نما بنسبة 56% بين عامي 2015 و2018 - من 4.8% إلى 7.5%، مما يجعل المنطقة هي الوحيدة التي تزايد فيها الفقر في السنوات الأخيرة. ويقارن هذا مع 2.4% في أوروبا وآسيا الوسطى، و4.3% في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، و35.7% في أفريقيا جنوب الصحراء في 2018 (الشكل ع ع-2).

وفي البلدان التجريبية، تكون النتائج متباينة. ففي المغرب، انخفض معدل الفقر قياسا على خط الفقر الوطني انخفاضا كبيرا، وذلك بفضل النمو "الموجه لصالح الفقراء"، مقترنا بالاستثمار في التعليم والرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية الأخرى، في حين كانت التحويلات وإعانات الدعم

الشكل ع ع-2

معدل الفقر حسب المناطق، للسنوات 2000–2018



المصدر: استنادا إلى بيانات من مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي.
ملاحظة: تحسب نسبة عدد الفقراء على أساس 2.15 دولار في اليوم، تعادل القوة الشرائية لعام 2017.

تنازلية إلى حد كبير (البنك الدولي 2018). وفي تونس، ارتبط تسريع وتيرة تخفيض أعداد الفقراء بين عامي 2010 و2015 بمزيد من التحويلات العامة (البنك الدولي 2022أ). لكن التقدم كان محدودا في مصر، حيث تراجع عدد الفقراء بين عامي 2012 و2015 لتعوضه زيادة بين عامي 2015 و2017.

وفي مواجهة تراجع مستوى الرضا عن الحياة، يشكك المواطنون في بلدان المنطقة مرة أخرى في قدرة الحكومات على الوفاء "بالعقد الاجتماعي" الذي ظهر بعد الاستقلال: مقايضة توفر فيها الحكومة فرص العمل في القطاع العام، والتعليم والرعاية الصحية مجانا، ودعم الغذاء والوقود، في مقابل التزام المواطنين الصمت والتسامح بدرجة ما مع القمع وهيمنة النخبة في القطاع الخاص (إيانتشوفيتشينا وديفاراجان 2021). ووفقا لبيانات الباروميتر العربية، فإن المواطنين في البلدان التجريبية أصبحوا غير راضين بصورة متزايدة عن الوضع الاقتصادي في بلدانهم. ففي المغرب وتونس، ارتفعت نسبة المشاركين الذين وصفوا الوضع الاقتصادي لبلدهم بأنه "سيئ" أو "سيئ للغاية" من 49.0% و70.6% في 2010 على التوالي إلى 56% و90.7% في 2018. وعلى النقيض من ذلك، انخفضت نسبة الاستجابات السلبية في مصر من 75.4% إلى 44.1% خلال الفترة نفسها.

وفي الآونة الأخيرة، بدأت بعض الحكومات في المنطقة تقر بالحاجة إلى نموذج إنمائي جديد وعقد اجتماعي جديد. ومن المهم الإشارة هنا إلى أن فترة المراجعة في هذا التقرير تفسح المجال أمام الإصلاحات ذات الصلة التي تم إدخالها بعد عام 2019 في مصر - بما في ذلك قانون التأمينات الاجتماعية الجديد الذي يوسع نطاق الحماية ليشمل الموظفين غير النظاميين (العمال المؤقتين والموسميين) الذين كانوا مُستثنيين في السابق. وبالمثل، واعتبارا من عام 2020، وسع المغرب تدريجيا مكونات محددة، وهي التأمين الصحي، للتأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات لتشمل فئات معينة من العاملين لحسابهم الخاص.

كيف يقيس هذا التقرير القطاع غير الرسمي؟

ينشأ القطاع غير الرسمي من علاقة ارتباط بين عوامل، وبالتالي ليس من المستغرب أنه لا يوجد تعريف عالمي على الرغم من انتشاره في البلدان النامية. وفي بعض الحالات، فإنه يعتبر اقتصاد الظل، أو النسب غير المحسوبة من إجمالي الناتج المحلي، أو حتى النشاط الاقتصادي غير القانوني. وفي حالات أخرى، يُعتبر أنه عدم امتثال الشركات من حيث التسجيل أو الالتزامات الضريبية أو اللوائح الأخرى السارية، أو عدم تغطية الضمان الاجتماعي للعمال، أو عدم وجود عقود مكتوبة.

والأهم من ذلك أن العمل غير الرسمي يفترض معاني مختلفة وفقا للمتحاور. فقد يكون وزير المالية وأحد رجال الأعمال أكثر قلقا بشأن العمل غير الرسمي من حيث مقدار الضرائب الواجب دفعها؛ وقد يفكر وزير العمل أو زعيم نقابي فيه من حيث الافتقار إلى التأمينات الاجتماعية وعدم الامتثال للاستقرار في العمل ولوائح الحد الأدنى للأجور بين العمال؛ وقد يفكر المواطن العادي في أن البائع المتجول لا يمتثل لمعايير الصحة والسلامة أو لا يصدر إيصال شراء.

في هذا التقرير، يشير العمل غير الرسمي إلى العمالة غير الرسمية - التي تعرف بأنها العمال سواء يحصلون على رواتب أو لا يحصلون، الذين لا تغطيهم التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات (انظر الإطار ع ع-1). وهذا يعني أن العمال غير الرسميين غير مُؤمن عليهم ضد المخاطر (مثل المرض، وحوادث العمل والإعاقة، والوفاة، وطول العمر، وفقدان العمل). ومن حيث المبدأ، تعرف الشركات بأنها غير رسمية إذا كانت توظف جميع عمالها في القطاع غير الرسمي، بينما تعتبر رسمية إذا كانت توظف عاملا واحدا على الأقل بشكل رسمي.

وقد ينظر إلى العمل الرسمي والعمل غير الرسمي على أفضل نحو على أنه حالة عمل: فقد يبدأ العمال العمل في القطاع غير الرسمي ثم يساهمون في القطاع الرسمي من نقطة معينة من

الإطار ع ع-1

التفاوتات الطفيفة في كيفية تعريف القطاع غير الرسمي في المجالات الثلاثة للأوضاع المؤسسية للعمالة غير الرسمية

يشير العمل غير الرسمي في مختلف أجزاء هذا التقرير إلى العمالة غير الرسمية - التي تعرف بأنها العمال الذين يعملون براتب أو بدون راتب، والذين لا تغطيهم التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات. ويتمثل الاستثناء الوحيد في التحليلات المتعمقة للأنظمة الضريبية (المجال 2) وظروف السوق (المجال 3)، حيث يتم تعريف الشركات وفقا لوضع تسجيلها. ويعكس هذا التعديل عدم وجود مسوح تمثيلية للشركات تتلاءم مع الشركات والعمال.

ويتداخل التعريفان إلى حد كبير لأن (1) الشركات غير المسجلة لا يمكنها تعيين عمال رسميين، و(2) الشركات المسجلة رسمية بموجب التعريف الأول، حيث من المرجح جدا أن تقوم بتعيين عامل واحد على الأقل رسميا.

وبالإضافة إلى ذلك، بالنسبة لظروف السوق، يطبق التعريف الأول ضمنيا بالنظر إلى ما يلي:

- يمكن للشركات المسجلة توظيف عمال رسميين، وبالمقارنة بالشركات غير المسجلة، من المرجح أن يتم ضبط الشركات المسجلة ومعاقبتها على توظيفها عمالا غير رسميين.
- وتشجع قوة إنفاذ العقود الشركات على التسجيل لدى السلطات الرسمية للاستفادة من البيئة التنظيمية (بما في ذلك المعاملات المأمونة والمنخفضة التكلفة وعقود الائتمان).
- وتحفز التنافسية الاختيار الطبيعي للشركات وتزيد من نزاهة ومنافع البيئة التنظيمية، مما يشجع على تسجيل الشركات ونموها.

حياتهم العملية فصاعدا؛ أو أنهم قد يتناوبون باستمرار فترات من العمل غير الرسمي والعمل الرسمي (ربما، على سبيل المثال، بضعة أشهر فقط في السنة). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للعامل نفسه أن يشغل وظائف رسمية وغير رسمية على حد سواء. وينطوي هذا التقلب في أسواق العمل على أن الفهم الكامل للحوافز والمثبطات المُضمنة في المؤسسات والقوانين واللوائح التنظيمية والسياسات قد يكون معقدا.

ويظهر التحليل المتعمق للبلدان التجريبية أن العمالة غير الرسمية لا ينبغي أن تنتهك القانون وأن الأحكام القانونية تسهم في تحديد النطاق الملحوظ للعمل غير الرسمي. وهذا هو السبب في أن هذا التقرير يدعو إلى ضرورة تجاوز نطاق الإنفاذ كحل لمعالجة العمالة غير الرسمية والنظر في دور حوافز العمال والشركات الناجمة عن كيفية تصميم القوانين واللوائح التنظيمية والمؤسسات.

وفي البلدان التجريبية، يتألف الإطار القانوني، الذي يختلف اختلافا كبيرا فيما بينها، من الدستور وقوانين العمل والضمان الاجتماعي. ويحدد القانون الحقوق والمسؤوليات لأصحاب العمل والعمال، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية (الجدول ع ع-1).

- في تونس، يتعين على كل عامل تقريبا الاشتراك في التأمينات الاجتماعية، باستثناء العاملين في الأسرة بدون أجر، وهو ما يعني أن جميع العمالة غير الرسمية تقريبا غير قانونية.
- في المغرب، يجب ألا يشترك في التأمينات الاجتماعية إلا العمال الذين يحصلون على الأجور والرواتب في القطاعين العام والخاص، وهو ما يعني أنه بالنسبة لمعظم فئات العمال (مثل أرباب العمل، والعاملين لحسابهم الخاص، والعاملين المشتركين في الأسرة)، فإن العمل غير الرسمي قانوني.

الجدول ع ع-1

العمالة غير الرسمية، حسب نوع العمل، مصر والمغرب وتونس، 2018 و2019

	مصر (2018)				المغرب (2018)			تونس (2019)			
	العاملون بالقطاع العام	موظفو القطاع الخاص (المنتظمون)	موظفو القطاع الخاص (غير المنتظمين)	يشتغل لحسابه/ صاحب عمل	أفراد الأسرة العاملون المساهمون في دخلها	العاملون بالقطاع العام	العاملون بالقطاع الخاص	يشتغل لحسابه/ صاحب عمل	العاملون بالقطاع العام	العاملون بالقطاع الخاص	يشتغل لحسابه/ صاحب عمل	أفراد الأسرة العاملون المساهمون في دخلها
المعاش التقاعدي												
التأمين الصحي												
بدلات عائلية												
بدل البطالة												
مزايا المرض/الأمومة												
التأمين ضد حوادث العمل												

المصدر: وُضع الجدول أصلا لهذات التقرير.

ملاحظة: تشير الخلايا الخضراء إلى أن العمال مشمولون بالقانون ضد مخاطر محددة، وبالتالي فإن العمالة غير الرسمية غير قانونية؛ وتشير الخلايا الحمراء إلى أن العمال لا يغطيهم القانون ضد مخاطر محددة، وأن العمالة غير الرسمية قانونية.

- في مصر، يجب على العاملين بأجر ومرتب من القطاع الخاص فقط في الوظائف المنتظمة وعمال القطاع العام أن يشتركوا، وهو ما يعني أنه بالنسبة لبعض فئات العمال (مثل العاملين بأجر ورواتب في وظائف غير نظامية، والعاملين لحسابهم الخاص، والعاملين المشتركين في الأسرة)، يعتبر العمل غير الرسمي قانونيا.

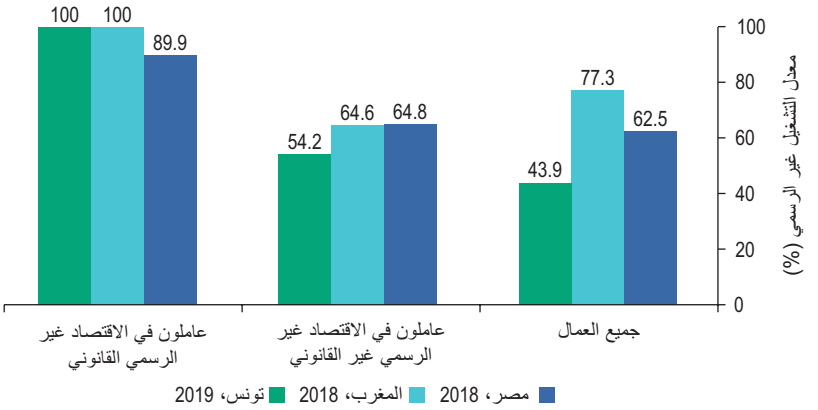
ويؤثر الإطار القانوني - إلى جانب امتثال الشركات والعمال له، وتكوين الوظائف، ودرجة الإنفاذ - على حجم العمالة غير الرسمية وتكوينها. ومن بين البلدان التجريبية، يتراوح المعدل الإجمالي للعمالة غير الرسمية من 43.9% في تونس إلى 62.5% في مصر و77.3% في المغرب (الشكل ع ع-3). وأحد الأسباب التي تتفاوت فيها العمالة غير الرسمية حسب البلدان هو أن بعض البلدان تستبعد بموجب القانون فئات محددة من العمال من التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات، مما يسمح ضمنا بالتوظيف غير الرسمي قانونا. ومن بين العاملين الذين يجب أن يشتركوا في التأمينات الاجتماعية كما هو محدد في الجدول ع ع-1، فإن نحو 54% لا يفعلون ذلك في تونس، مقابل نحو 65% في المغرب ومصر.

وتتمثل المشكلة في أن الحد من عدد العمال الذين يجب أن يشتركوا في التأمينات الاجتماعية بحكم الواقع يفرض قيدا على مدى تجميع المخاطر الذي يمكن أن تحققه الركيزة القائمة على الاشتراكات، وكذلك على حجم الإيرادات التي يمكن أن يحققها النظام.

علاوة على ذلك، فإن قدرة أنظمة التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات، بما في ذلك قدرتها على حماية العمال، تتقلص بسبب الانتقال الوظيفي، مع تحول العامل نفسه بين الوظائف غير الرسمية والوظائف الرسمية خلال دورة حياته. وهذا يحد من جاذبية التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات، لأن العمال لا يعرفون مدة عملهم بشكل رسمي، أو ما إذا كانوا سيتمكنون من الاستفادة من اشتراكاتهم في التأمينات الاجتماعية - مثل المزايا في المستقبل البعيد، كمعاش الشيخوخة. وفي المغرب، في عام 2019، لم يدفع سوى نصف العمالة الخاصة المسجلة ذات

الشكل ع ع-3

معدلات التشغيل غير الرسمية، حسب القطاعات، مصر والمغرب وتونس، 2018 و2019



المصدر: حسابات تستند إلى مسوح القوى العاملة في مصر (2018)؛ والمغرب (2018)؛ وتونس (2019).
ملاحظة: النسب المئوية هي لأحدث سنة متاحة. تشير مجموعات الأعمدة إلى معدلات العمالة غير الرسمية بين جميع العمال، ومعدلات العمالة غير القانونية والقانونية غير الرسمية بين عمال القطاع الخاص، على التوالي.

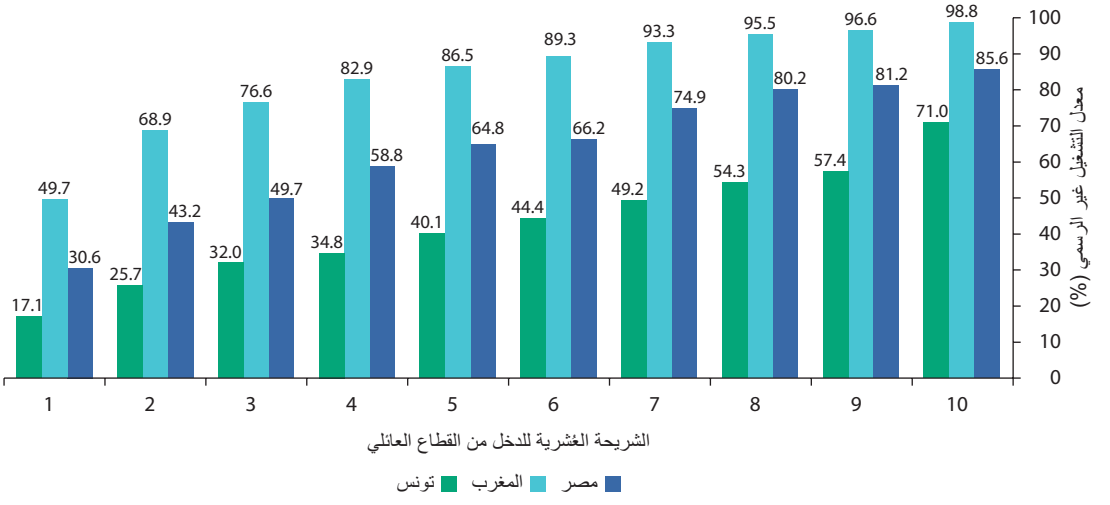
الرواتب اشتراكات عن السنة بأكملها، بينما اشترك الباقون بنسبة ضئيلة من السنة، ومن ثم يعملون بشكل شبه غير رسمي. وفي مصر، بين عامي 2012 و 2018، أصبح نحو 16% من العمال غير الرسميين (غير القانونيين) بأجر رسميين، وأصبح 24% من العمال الرسميين (غير القانونيين) عاملين بأجر غير رسمي.

وتشير الشواهد على التحولات غير الرسمية إلى أنه بالنسبة لبعض العمال، فإن العمل في القطاع غير الرسمي ليس نتيجة للإقصاء فحسب، بل هو اختيار أيضا. ويتجلى هذا أيضا في انتشاره عبر مستويات الدخل: ففي مصر والمغرب وتونس، يعمل 31% و50% و17% من العمال، على التوالي، بين الأسر المعيشية في أعلى شريحة عشرية للرعاية الاجتماعية، في وظائف غير رسمية، وهو ما يمثل أكثر من 5% من مجموع سكان البلاد (الشكل ع ع4-). وينطبق الشيء نفسه على وجود القطاع غير الرسمي في مختلف مستويات التعليم: ففي مصر والمغرب وتونس، حصلت 31% و31% و14% من العمالة غير الرسمية على التوالي على شهادة جامعية. وبالإضافة إلى ذلك، تتداخل جزئيا توزيعات أجور العاملين بأجر في القطاعين الرسمي وغير الرسمي، وهو ما يعني أن بعض العمال غير الرسميين يكسبون أكثر من بعض العمال الرسميين.

ويتركز القطاع غير الرسمي في الغالب في الشركات الصغيرة التي تمثل أكبر قطاع من نسيج الإنتاج في البلدان التجريبية. ففي تونس، يشغل نحو 97% من الشركات أقل من 10 عمال وتسهم بنحو 65% من إجمالي فرص العمل. وفي المغرب، تسهم الشركات الصغيرة التي يقل عدد عمالها عن 10 عمال بنحو 90% من الوظائف غير الرسمية بأجر و30% من الوظائف الرسمية بأجر. وفي مصر، يتركز نحو 53% من إجمالي العمالة في الشركات متناهية الصغر التي يقل عدد العمال فيها عن خمسة.

الشكل ع ع-4

معدلات العمالة غير الرسمية، حسب مستويات الشريحة العُشرية للدخل، مصر والمغرب وتونس



المصدر: استنادا إلى بيانات من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2018، مصر؛ ومشروع رأس المال البشري، 2015 المغرب؛ والمسح الوطني للدخل، تونس 2015.
ملاحظة: نظرا لمحدودية البيانات في حالة مصر، لم يتيسر استخدام الشرائح العُشرية لنصيب الفرد من إنفاق الأسر المعيشية - وبدلا من ذلك، تم بناء شرائح الثروة العُشرية على أساس نهج تحليل العوامل باستخدام ملكية الأسرة والأصول المعمرة وظروف السكن.

الإطار العام للتقرير

يبني هذا التقرير على ورقة ليفي وكروسيس (2021) لدراسة العوامل المؤسسية التي تساعد على تفسير ارتفاع معدلات التوظيف في القطاع غير الرسمي في البلدان الثلاثة التجريبية. ويتمثل حجر الزاوية في هذا الإطار في أن العمل غير الرسمي متوطن في السياق القانوني والتنظيمي والمؤسسي، المعروف باسم البيئة، حيث يقوم العمال والشركات بوظائفهم ويتخذون القرارات الاقتصادية. وبالتالي، فإن حجم القطاع غير الرسمي غير ثابت بل ينمو أو ينكمش تبعا للبيئة السائدة في البلد المعني. وبعبارة أخرى، فإنه لا يمثل قيدا في حد ذاته، بل هو نتيجة للسياق المؤسسي الذي تواجهه القوى الاقتصادية.

ويركز هذا الإطار على السياق القانوني والتنظيمي والمؤسسي الذي يؤثر على الحوافز والمثبطات التي تواجهها القوى الاقتصادية (وخاصة العمال والشركات والبنوك) في العمل بشكل رسمي أو غير رسمي. وتؤثر هذه "البيئة" – ما تسميه القوى الاقتصادية "قواعد اللعبة" -على تلك القرارات، وذلك استنادا إلى مجموعة من الحوافز التي تحددها القوانين والمؤسسات والسياسات، إضافة إلى قيام المؤسسات بوظائفها التي تفرض وتقرر مدى وظيفة "سيادة القانون". وهو مؤلف من ثلاثة مجالات عامة: المجال 1، العلاقات بين رواد الأعمال والعاملين؛ المجال 2، الضرائب والتحويلات؛ المجال 3، أوضاع السوق (الشكل ع ع-5). وبخلاف النُهج التي تنظر إلى العوامل المحركة للعمل غير الرسمي من منظور واحد، فإن هذا النهج يأخذ منظورا شاملا للتركيز على سمات كل مجال من مجالات البيئة الواسعة وترابطها فيما بينها من أجل إدراك هيكل الحوافز المعقد الذي تواجهه مجموعات مختلفة من العمال والشركات عند اتخاذ القرارات الاقتصادية. وإلى جانب التكنولوجيا وثروات البلدان من رأس المال المادي والبشري، يحدد هذا الإطار النواتج الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك تغطية الحماية الاجتماعية، وتوزيع الدخل، والفقر وعدم المساواة، والإنتاجية (الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج)، والنمو الاقتصادي.

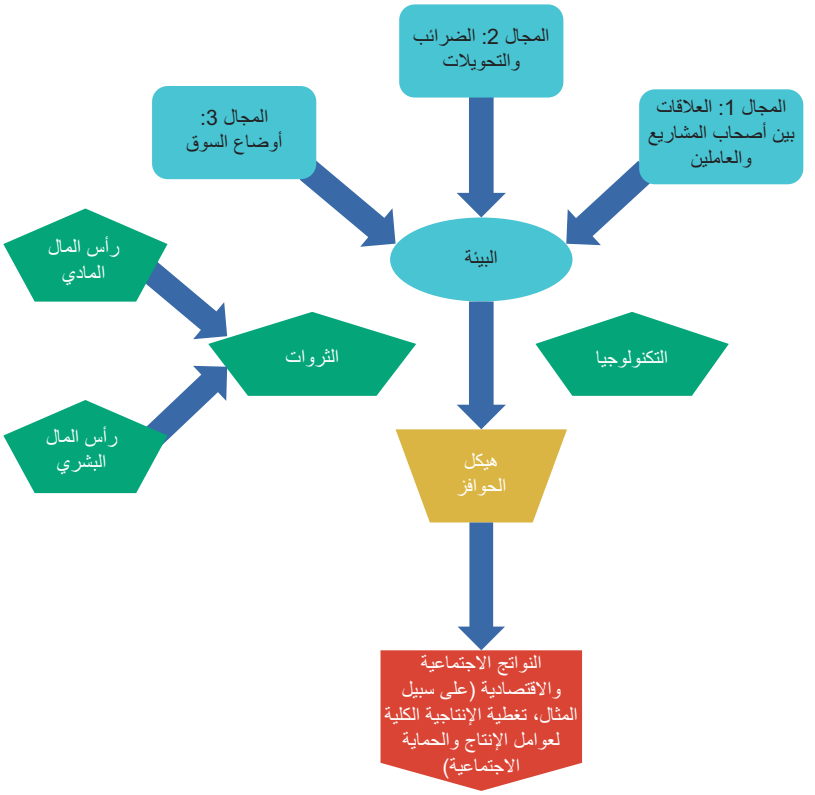
وفي سياق هذا التقرير، تخلق البيئة هيكلا للحوافز يؤثر على قرارات الأطراف الفاعلة بالعمل بصورة غير رسمية أو رسمية. فعلى سبيل المثال، يؤثر تصميم أنظمة التأمين الاجتماعي على تفضيلات أرباب العمل والعمال للعمل رسميا بسبب عوامل مثل معدلات الاشتراكات، وتغطية المخاطر، وجودة الخدمات المقدمة. وبالمثل، إذا كان العبء الضريبي المرتبط بالعمل رسميا (كليا أو جزئيا) مرتفعا وكان الإنفاذ ضعيفا، فقد تختار القوى الاقتصادية عدم الظهور والعمل بشكل غير رسمي.

ويمكن أن يتسع القطاع غير الرسمي لأسباب أخرى مختلفة: (1) إذا كان مكلفا على الشركات تسجيل أعمالها أو تسوية المنازعات التجارية، أو (2) إذا كان الحصول على الائتمان مرهقا أو محفوفا بالمخاطر بسبب ارتفاع متطلبات الضمانات أو عدم اليقين المرتبط بحماية حقوق المقترضين والمقرضين، أو (3) إذا كانت الأسواق غير مستقرة بسبب الفساد والمنافسة غير العادلة. وأيا كان السبب، إذا لم تجد الشركات والعمال سوى القليل من المنافع من التحول إلى القطاع الرسمي، أو كانت هذه المزايا منخفضة مقارنة بالبدائل غير الرسمية، فإن القطاع غير الرسمي سيظل ضخما.

وعلى الرغم من أن التقرير يطبق طرقا كمية ونوعية على حد سواء لفهم سبب كون العمال والشركات بالقطاع غير الرسمي، فإن القيود على البيانات شديدة وتشكل تحذيرا كبيرا. وفي البلدان التجريبية، يقيس التقرير كيف يتأثر القطاع غير الرسمي بتصميم نظام الحماية الاجتماعية ولوائح العمل والنظام الضريبي وظروف السوق. كما يستخدم بيانات مسوح الأسر المعيشية، والبيانات الإدارية للضمان الاجتماعي، ومصادر ثانوية من المنظمات الدولية والأكاديميين، وبالنسبة للمغرب، مقابلات مع العمال وأرباب العمل. وفيما يتعلق بالطبيعة الاستقصائية لهذا العمل، كانت هناك تحديات كبيرة في الحصول على البيانات في مجالات مثل توزيع الأجور، وكثافة الاشتراكات، وعدد دافعي الضرائب، والشركات (لا سيما تلك العاملة في القطاع غير الرسمي). ومن ثم، ينبغي أخذ بعض النتائج بقدر من الحذر. وسيساعد التحليل

الشكل ع ع-5

النواتج البيئية والاجتماعية والاقتصادية في بلد ما



المصدر: أُعد هذا الشكل أصلا لهذا التقرير.

المستقبلي على تسليط الضوء على المجالات التي لم يتم استكشافها بالكامل في هذا التقرير بسبب الفجوات الكبيرة في البيانات.

المجال 1: القطاع غير الرسمي والبيئة الحاكمة للعلاقات بين رواد الأعمال والعاملين

يوفر تصميم وتنفيذ التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات تغطية دون المستوى الأمثل للعمال وأسرهم. وهذا يعود لأسباب عديدة. أولا، لا يعني العمل غير الرسمي بالضرورة الفقر أو الضعف. وفي البلدان التجريبية، تتراوح نسبة العمال غير الرسميين غير الفقراء أو غير المعرضين للمعاناة من 63% في مصر إلى 70% في تونس وأكثر من 90% في المغرب. ومع ذلك، لا تتم تغطية العمال غير الرسميين وأسرهم ضد الشيخوخة والمخاطر الصحية ما لم يتمكنوا من تحمل تكلفة التأمين الخاص، مما يعني أنهم قد يصبحون فقراء أو معرضين للمعاناة في مرحلة الشيخوخة أو في حالة حدوث صدمة صحية. كما يترك العمال غير الرسميين بدون حماية في

حالة حوادث العمل التي قد تؤدي إلى إعاقة مؤقتة أو دائمة وفي حالة فقدان الوظيفة، وكذلك دون الحق في الحصول على إجازة مرضية أو سنوية أو إجازة أمومة.

ثانيا، الكثير من العمال الذين يجب أن يشتركوا في التأمينات الاجتماعية لا يشتركون. ويؤدي هذا إلى انتفاء الغرض من التأمين الاجتماعي ويحد من حجم تجميع المخاطر - وبالتالي تقديم تغطية دون المستوى الأمثل حتى للعمال الرسميين مقارنة بالسيناريو الذي يقوم فيه كل رب عمل وعامل مطلوب منهم بدفع اشتراكات.

ثالثا، إن استبعاد فئات محددة من العمال بحكم تصميمه يحد بدرجة أكبر من فعالية نظام الاشتراكات. وفي مصر والمغرب، لا يطلب من أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص الاشتراك في التأمينات الاجتماعية (حتى آخر سنة متاحة استخدمت في التحليل (2018 أو 2019)). غير أن هذه البلدان بدأت مؤخرا في توسيع نطاق تغطية التأمينات الاجتماعية لتشمل فئات محددة من العاملين لحسابهم الخاص، باستخدام نظام يعمل على غرار النظام المعمول به حاليا لموظفي القطاع الخاص في مجال التأمين الصحي ومعاش تقاعدي.[3]

ولا يحقق التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات سوى قدر ضئيل من إعادة التوزيع، في ضوء الحوافز القوية التي تشجع أصحاب الدخول المرتفعة على أن يكونوا رسميين ولكن حوافز قليلة لأصحاب الدخول المنخفضة. وتشهد أسواق العمل في البلدان التجريبية فجوة مهمة في فرص العمل بأجر بين القطاعين العام والخاص، حيث يقدم القطاع العام في المتوسط منافع نقدية وغير نقدية أفضل وأمانا وظيفيا. ويؤدي التأمين الاجتماعي المستند إلى الاشتراكات إلى تفاقم الوضع من خلال تقديم مزايا تأمين اجتماعي ذات جودة أعلى بتكلفة أقل للعاملين في القطاع العام (مثل البدلات الأسرية بدون تكلفة على العمال والحصول على تأمين صحي أفضل). وفي القطاع الخاص، من المرجح فرض ضرائب على العمال ذوي الوظائف الرسمية القصيرة، لأنهم لا يشتركون باستمرار في التأمينات الاجتماعية، مما يقلل من احتمال استيفائهم لمتطلبات الأهلية. علاوة على ذلك، من المرجح أن يكون احتمال العمل رسميا لفترات طويلة أعلى في المتوسط بين العمالة ذات الأجور المرتفعة، وهو ما يلغي مكون إعادة التوزيع في النظام.

ولا توفر أنظمة المعاشات التقاعدية حماية كافية ضد مخاطر الشيخوخة للعاملين في القطاع الخاص الذين يشتغلون بمهن رسمية قصيرة. وتم تصميم أنظمة المعاشات التقاعدية على أنها "الخصم من المنبع"، وتتميز بتوقفات مهمة يمكن أن تصب لصالح التوظيف في القطاع غير الرسمي. وفي البلدان التجريبية، تستند استحقاقات نظم المعاشات التقاعدية إلى عدد سنوات الاشتراكات. يحق للعمال الذين لا يستوفون الحد الأدنى لسنوات الاشتراكات الحصول على مبلغ إجمالي يعادل الاشتراكات التي يدفعها العمال، لكنه يستبعد الاشتراكات التي يدفعها أرباب العمل. وبعبارة أخرى، يتم فرض ضريبة على هؤلاء العمال من خلال التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات، مع مطابقة مبلغ الضريبة للقيمة المخصومة للاشتراكات التي يدفعها أرباب العمل.

وتعرض هذه الميزة هؤلاء العمال لمخاطر الشيخوخة، نظرا لعدم استحقاق الحصول على الأقساط السنوية. كما يعرضهم لمخاطر صحية، لأن المسنين الذين لا يتمتعون باستحقاقات معاش تقاعدي لا يحصلون على تأمين صحي. فمن ناحية، تعيد أنظمة المعاشات التقاعدية في مصر وتونس والمغرب توزيعها على العمال غير الرسميين ومنخفضي الأجور الذين لا يراكمون الحد الأدنى لعدد سنوات الاشتراكات للعاملين الرسميين والمرتفعي الأجر. علاوة على ذلك، فإن النظام، بالنسبة للعمال الذين يستوفون شروط الأهلية، أكثر من عادل اكتواريا، لأنه يقدم للمتقاعدين معاشا تقاعديا أعلى مما دفعوه ولا يوفر حافزا يذكر للاشتراك بما يتجاوز الحد الأدنى لعدد السنوات الذي يتطلبه القانون. ومن ناحية أخرى، هناك عنصر لإعادة التوزيع من العمال ذوي الأجور المرتفعة إلى العمالة المنخفضة الأجر في بلدان مثل تونس التي لا يوجد لديها حد أقصى للأجور بالنسبة للاشتراكات وحد أقصى للمزايا.

ولا يوفر التأمين الصحي القائم على الاشتراكات تغطية جيدة للعاملين في القطاع الخاص، مما يعرض الأسر إلى نفقات صحية كبيرة من أموالها الخاصة. وعلى الرغم من أن السمات المحددة

للتأمين الصحي المستند إلى الاشتراكات تتفاوت فيما بين البلدان التجريبية، فإن إمكانية الحصول على خدمات الرعاية الصحية تتوقف في الواقع العملي على مستوى دخل العمال، على الرغم من أن جميع الموظفين الرسميين مشمولون من حيث المبدأ. وتدفع خطوط الانتظار الطويلة، وانخفاض جودة الخدمات المقدمة، والاختلالات الإقليمية العمال إلى اختيار مقدمي الخدمات من القطاع الخاص. ومع ذلك، لا يرد للعمال سوى نسبة مئوية من التعريفة القانونية، وهي عادة أقل من السعر السوقي الذي تدفعه الأسر فعليا. والتأمين الصحي القائم على الاشتراكات هو خيار لا يستطيع تحمله سوى العاملين بأجر مرتفع، وهو يأتي على حساب ارتفاع النفقات الصحية الكارثية للباقين.

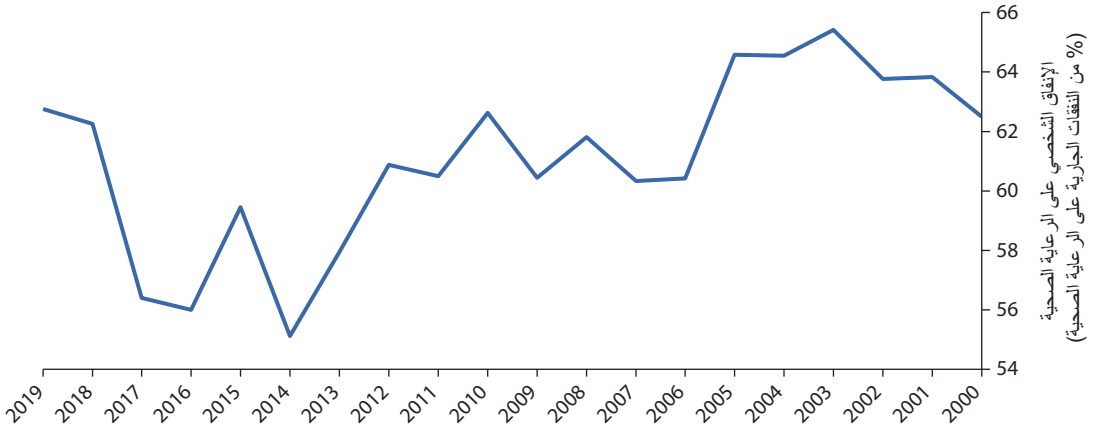
ففي مصر، من الشائع أن يختار أرباب العمل في الشريحة العليا من سوق العمل الخروج من النظام، وتقديم خدمات أفضل للعمال، على الرغم من أن ذلك يقضي على الغرض من تجميع مخاطر التأمين في القطاع الخاص. ويساعد هذا الخروج على تفسير النسبة الكبيرة (والمتزايدة) من الإنفاق الشخصي على الصحة في مصر - الذي ظل مرتفعا، على الرغم من التقلبات، عند نحو 63% منذ عام 2000 (الشكل ع ع-6).

ويوفر التأمين الاجتماعي غير القائم على الاشتراكات تغطية جزئية وغير منتظمة. وعادة ما يتاح للعمال غير الرسميين الذين ينتمون إلى أسر فقيرة أو ضعيفة الحصول على تأمين اجتماعي غير قائم على الاشتراكات يوفر تأمينا صحيا مجانيا أو مدعوما - لكنه لا يوفر مزايا المعاش التقاعدي أو الحماية من العجز أو الوفاة أو الحوادث أثناء العمل أو فقدان الوظيفة.

وفي المغرب وتونس، يحصل العمال الفقراء والمستضعفون العاملون في القطاع غير الرسمي على تغطية صحية مجانية أو مدعومة، مما يمنحهم إمكانية الحصول على خدمات منشآت الرعاية الصحية العامة. وفي مصر، يتمتع كل شخص غير مؤمن عليه بإمكانية الحصول على خدمات المستشفيات العامة ومنشآت الرعاية الصحية بأسعار مدعومة. وهناك أيضا برامج للتحويلات النقدية (البرنامج الوطني للمساعدة للأسر المحتاجة في تونس، وبرنامج تيسير ومشروع DAAM في المغرب، ومشروع تكافل وكرامة في مصر) تقدم مساندة للدخل لمساعدة الفقراء على تلبية احتياجاتهم.[4] وعلى الرغم من أن هذه البرامج يمكن أن تكون مفيدة إذا صممت كمساندة مؤقتة لمساعدة الأسر الفقيرة على الاستثمار في رأس المال البشري لأطفالها بغرض كسر انتقال الفقر بين الأجيال، فإنها لا توفر التأمين والحماية ضد الطوارئ.

الشكل ع ع-6

الإنفاق الشخصي على الرعاية الصحية، مصر، 2000–2019



المصدر: يستند إلى بيانات البنك الدولي.

وقد يكون التأمين الاجتماعي غير الرسمي بمثابة دعم للعمالة غير الرسمية، لاسيما للعمال ذوي الأجور المنخفضة. ففي تونس، يسم الضعف الحوافز المقدمة للعاملين بأجر في القطاع الخاص للامتثال للتأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات. ومن شأن الحرص على الطابع الرسمي ودفع اشتراكات الضمان الاجتماعي أن يعني فقدان الرعاية الصحية المجانية أو المدعومة والتحويلات النقدية. وقد لا يعطي التأمين المقدم ضد المخاطر الأخرى، ولا سيما معاش التقاعد، قيمة تذكر مقابل المال. لكن في مصر والمغرب، لا يبدو أن للركيزة غير القائمة على اشتراكات آثارا مباشرة على حوافز العمل في القطاع الرسمي. ومع ذلك، ففي سياق العرض المستمر للرعاية الصحية وعدم كفاية الموارد، قد تؤدي الرعاية الصحية المجانية أو المدعومة إلى خفض قيمة التأمين الصحي القائم على الاشتراكات لأصحاب الدخول المنخفضة - الذين يجب عليهم استخدام القنوات العامة نفسها التي يستخدمها العمال الرسميون، ويقل احتمال قدرتهم على تحمل تكاليف الرعاية الصحية الخاصة.

ويتم استيعاب معظم نفقات الحماية الاجتماعية من خلال التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات، لا سيما للعاملين في القطاع العام، ولا يتم الحصول إلا على القليل من المساعدات الاجتماعية. وفي البلدان التجريبية، تمثل النفقات على التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات للعمال بأجر أكبر حصة من نفقات البرامج الاجتماعية - حيث تنفق مصر وتونس والمغرب 10.9 و11.7 و6.6% من إجمالي الناتج المحلي على التوالي. ويقارن ذلك بالمتوسطات البالغة 6.1% من إجمالي الناتج المحلي في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل، و10.3% في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، و17% للبلدان مرتفعة الدخل.[5]

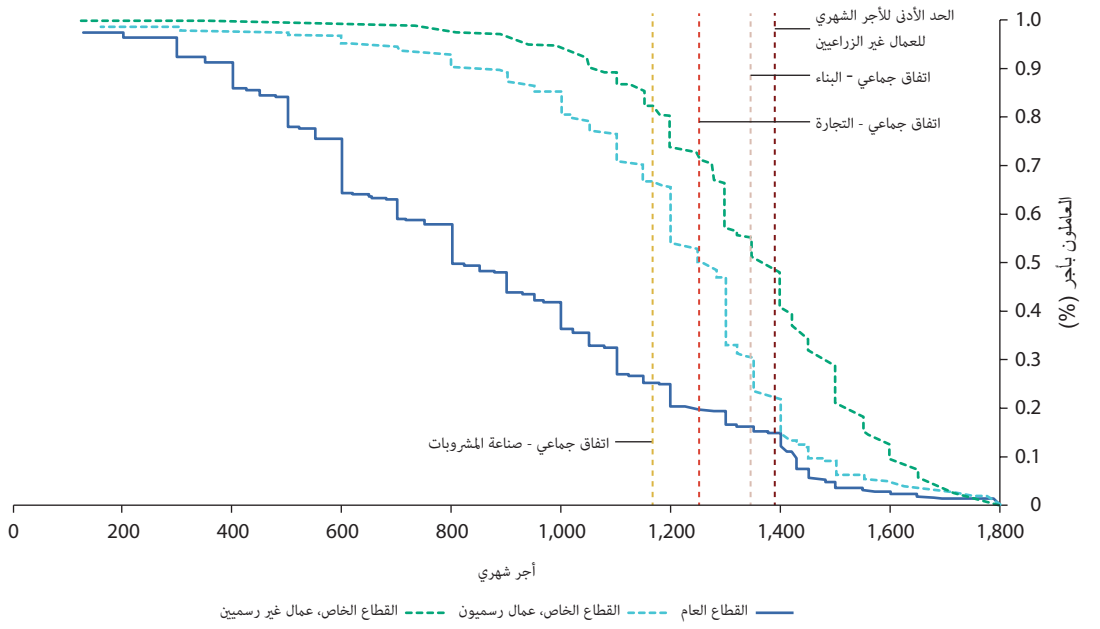
علاوة على ذلك، فإن دعم الاستهلاك الشامل، الذي يهدف إلى توفير بنود استهلاكية محددة للأسر دون سعر السوق، يستوعب قدرا كبيرا من الموارد العامة. وفي مصر والمغرب وتونس، مثل الدعم 5.6 و1.30 و3.91% من إجمالي الناتج المحلي على التوالي في 2019. غير أن دعم الاستهلاك الشامل يوفر المزيد من المزايا للطبقة المتوسطة والأسر الأكثر ثراء، حيث تستهلك هذه الأسر المزيد من السلع المدعومة عادة (مثل البنزين والكهرباء والغاز)، مما يؤثر سلبا على عدم المساواة في الدخل.

وقد يتم تحديد الحد الأدنى للأجور عند مستويات مرتفعة للغاية بالنسبة للعمال ذوي المستويات المنخفضة من الإنتاجية - كما يحدث في تونس. ويبلغ الحد الأدنى للأجور في تونس نحو 79% من متوسط الأجر (وهو نفس المعدل في مصر)، وفي المغرب نحو 51% من متوسط الأجر.[6] وفي تونس، تفرض الاتفاقيات الجماعية مستويات أعلى من الحد الأدنى للأجور لقطاعات محددة وتحدد نطاق زيادات الأجور، التي قد لا تكون دائما مناسبة تماما للأوضاع الاقتصادية والمالية لجميع الشركات العاملة في قطاعات محددة (الشكل ع ع-7). وقد يدفع ذلك أرباب العمل إلى توظيف ما لا يقل عن جزء من العاملين بصورة غير رسمية، لأنهم لا يستطيعون تغيير تكلفة العمالة في شكل أجور أقل إلى العمال. علاوة على ذلك، فإن الحد الأدنى للأجور في تونس مرتفع بالمعايير الدولية - ففي الاقتصادات النامية والناشئة، يبلغ المتوسط نحو 67% من متوسط الأجر. وفي مصر، على الرغم من أن نسبة الحد الأدنى إلى المتوسط للأجور مماثلة للبلدان النامية الأخرى، فإن العاملين بالقطاع الخاص لم يتمكنوا من الاستفادة حتى عام 2022.

وقد تؤدي تكاليف الفصل من العمل وإجراءات الفصل إلى زيادة إعاقة العمل الرسمي، حيث تحتاج الشركات إلى المرونة لتغيير حجم القوى العاملة في حالة حدوث صدمات. ففي مصر والمغرب، تبدأ تكاليف الفصل (باستثناء التعويضات) بنحو 8% و4% من أجور العمال، على التوالي، وتزداد مع الأقدمية. وفي تونس، وبناء على قانون العمل، تبلغ تكلفة الفصل (باستثناء التعويضات) 5% من الأجور المتراكمة، بينما تبلغ 6.25% إذا تم التوصل إلى اتفاق قطاعي، وكلاهما يتراجع مع الأقدمية. غير أن عدم اليقين بشأن طول إجراءات الفصل من العمل قد يدفع الشركات إلى توظيف جزء من قوتها العاملة بشكل غير رسمي. وفي كثير من الأحيان، يتم وضع لوائح صارمة للفصل

الشكل ع ع-7

الحد الأدنى للأجور الشهرية، حسب القطاع، تونس، 2019



المصدر: البنك الدولي، 2022أ.
ويظهر الشكل دالة التوزيع التراكمية للأجور الشهرية للعاملين بأجر في القطاع الخاص (حسب الوضع الرسمي) وبأجر في القطاع العام عام 2019. ويتم التعبير عن الأجور الشهرية بالدينار التونسي (بأسعار 2019). الحد الأدنى للأجور الشهرية للعمال غير الزراعيين هو الأجر المحدد عند 403 دنانير تونسية عام 2019.

من العمل كبديل للتأمين المحدود ضد البطالة أو الافتقار إليه - لكنها ليست بديلا جيدا، لأنها تحمي العمال الرسميين مع تحويل المخاطر إلى العمالة غير الرسمية.

يتسم إنفاذ قوانين ولوائح العمل بالضعف. نظرا لانخفاض العقوبات وتدني احتمال الوقوع في براثنها بسبب محدودية الموارد المتاحة لعمليات التفتيش على العمالة، لا تستطيع البلدان التجريبية تنفيذ مستوى كاف من إنفاذ قوانين ولوائح العمل، ومن ثم تسهيل التهرب من اللوائح التنظيمية للعمل والعمالة غير الرسمية.

المجال 2: القطاع غير الرسمي والنظام الضريبي

تجتذب المعاملة الضريبية التفضيلية التي تقدمها "الأنظمة الخاصة" الكثير من المؤسسات الصغيرة غير المؤسسة. وغالبا ما تنفذ أنظمة خاصة بهدف تسهيل مشاركة أصحاب الأعمال الحرة والشركات متناهية الصغر في برامج الاشتراكات ووضعها ضمن اختصاص مصلحة الضرائب. وهي توفر معاملة ضريبية تفضيلية لمؤسسات أعمال محددة مقارنة بتلك التي يتم الحصول عليها بموجب نظام ضريبة أرباح الشركات. وتمنح هذه المعاملات إذا استوفت الشركات متطلبات معينة - مثل الملكية الفردية أو الشراكة المحدودة، والعمل كمنشأة أعمال غير مؤسسة، والإبقاء على المبيعات السنوية دون الحدود المعينة.

- في تونس، يمكن للشركات الفردية تقديم إقراراتها الضريبية بموجب نظام من نظامين خاصين ودفع سعر موحد أو 3% على المبيعات إذا كانت مبيعاتها السنوية أقل من حد معين. يقارن العبء الضريبي لهذه الشركات بعبء الشركات في نظامي ضريبة الدخل الشخصي وضريبة دخل الشركات، اللتين تفرضان حدا أدنى قدره 26% و25% على التوالي، كما أنها معفاة من ضريبة القيمة المضافة. هنا، تشير مؤسسة فردية إلى شركة يملكها شخص واحد، وهي، مع وجود مساهم واحد فقط، مسجلة كشخص طبيعي بغض النظر عن عدد الموظفين، دون تمييز أو فصل بين أصول مالك المؤسسة وأصولها.

- في المغرب، يمكن للعاملين لحسابهم الخاص التقدم بطلبات للحصول على وضع رائد أعمال والاستفادة من أسعار الضريبة التفضيلية والإعفاء من ضريبة القيمة المضافة، إذا كان حجم أعمالهم أقل من 500 ألف درهم (أو 200 ألف درهم لمن يعملون في قطاع الخدمات، أي ما يعادل نحو 55617 دولارا و22247 دولارا على التوالي).

- في مصر، يمكن للشركات التجارية والصناعية غير المؤسسة التي تتم هيكلتها على أنها شركات فردية وشركات بسيطة أن تقدم ضرائب بموجب نظام ضريبة الدخل الشخصي بغض النظر عن حجمها. العبء الضريبي أقل بكثير من نظام ضريبة دخل الشركات: حيث يعادل أعلى سعر لضريبة الدخل الشخصي سعر ضريبة دخل الشركات البالغ 22.5%.

ومع ذلك، فإن ذلك يأتي بتكلفة حيث إن الأنظمة الضريبية الخاصة لا تؤدي إلى توسع الشركات، ونمو الإنتاجية، وخلق فرص العمل في القطاع الرسمي. الأسباب كثيرة. أولا، لا تولد الأنظمة الخاصة حوافز لتوسيع حجم الشركات بما يتجاوز الحد المؤهل، ولن تفعل الشركات ذلك إلا إذا كانت تتوقع ارتفاع المبيعات بحيث تكون الأرباح بعد الضرائب أعلى من ذي قبل، وهو ما لا يرجح أن يحدث بالنسبة لمعظم الشركات متناهية الصغر والصغيرة. ثانيا، تساعد الأنظمة الخاصة الشركات متناهية الصغر والصغيرة التي تعمل بمستويات إنتاجية منخفضة على البقاء على قيد الحياة، وهو ما يشوه العملية الطبيعية لاختيار الشركات، ويحصر الموارد في الشركات غير المنتجة بدلا من الشركات الأكثر إنتاجية. وثالثا، يؤدي العمل على نطاق صغير إلى الحد من احتمال أن تقبض سلطات إنفاذ الضرائب على مسؤولي الشركات وتفرض عقوبات عليها، مما يشجع على السلوك الاحتيالي والعمل غير الرسمي.

وتتفاعل الأنظمة الخاصة مع الضرائب الأخرى في البلدان التجريبية، مثل ضريبة القيمة المضافة، مما يؤدي إلى زيادة تشويه ديناميكيات السوق وخنق الإنتاجية والعمل الرسمي. في المغرب وتونس، تعفى الشركات الصغيرة وأصحاب الأعمال الحرة في ظل أنظمة خاصة من دفع ضريبة القيمة المضافة، وهو ما يشجعها على أن تظل صغيرة وتدفع ضرائب أقل. كما أنه لا يشجع على التفاعل مع الشركات الأخرى، حيث لا يمكن إدراج السلع والخدمات المشتراة من شركة بموجب النظام الخاص في حساب ضريبة القيمة المضافة القابلة للخصم. ونتيجة لذلك، فإن الشركات وأصحاب الأعمال الحرة في ظل النظام الخاص يتاجرون في الغالب مع شركات غير رسمية أخرى أو يبيعون للمستهلكين النهائيين - وهو وضع يحول دون نقل المعارف التقنية والتكنولوجية ويحول دون تحقيق وفورات الحجم والنمو وتطوير سلاسل القيمة وخلق فرص عمل رسمية.

ويمكن لهيكل نظام ضريبة الدخل الشخصي أن يثني العمال ذوي الأجور المنخفضة عن العمل في القطاع الرسمي. وفي البلدان الرائدة - وخاصة في تونس - يوجد لدى أصحاب الأجور المنخفضة، ولا سيما من يكسبون دخلا سنويا حول الحد الأدنى للأجور، حافز ضئيل لدفع ضرائب الدخل. ويرتفع المعدل الحدي للضريبة ارتفاعا حادا من صفر للعمال الذين يكسبون دخلا شهريا عند الحد الأدنى أو أقل منه، إلى 26% في تونس، وإلى 10% في مصر والمغرب. وقد يؤدي ذلك إلى تثبيط فرص العمل الرسمي للعمال ذوي الأجور المنخفضة، نظرا للحوافز

القليلة التي يوفرها التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات، والحد الأدنى للأجور، ولوائح الفصل من الخدمة.

ويؤدي عدم إنفاذ الضرائب إلى تشجيع التهرب الضريبي والعمل غير الرسمي، وهو ما يزيد من تكلفة الإجراءات الرسمية. ويتسم إنفاذ الضرائب بالضعف بسبب ضعف تبادل المعلومات والتواصل بين السلطات الضريبية ونقص الموارد البشرية والمالية. ونتيجة لذلك، فإن التهرب الضريبي وعدم الإبلاغ عنه منتشر على نطاق واسع. ففي تونس، قدر الاحتيال الضريبي بنحو 8.5 مليارات دولار - أو 20.4% من إجمالي الناتج المحلي - في عام 2019 (بوزايان 2021)، أما في المغرب، فيصل إلى 2.45 مليار دولار - أو نحو 2% من إجمالي الناتج المحلي - بسبب الممارسات الضريبية للشركات متعددة الجنسيات وحدها في الفترة نفسها (أوكسفام وروبترز 2021). ونتيجة لذلك، يواجه عدد صغير من العاملين الرسميين بأجر في القطاعين العام والخاص الخاضعين للضريبة، ومعظمهم من الشركات الكبيرة، عبئا ضريبيا مرتفعا مقارنة بمعظم الأطراف الاقتصادية الفاعلة في بلدانهم. وفي عام 2019، كانت الأعباء الضريبية لتونس والمغرب مماثلة لمتوسط منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على الرغم من ضيق الوعاء الضريبي، حيث تمثل 25.1% و21.4% من إجمالي الناتج المحلي على التوالي، في حين كان أقل قليلا في مصر، إذ بلغ 15.5% (صندوق النقد الدولي 2022). ومع ذلك، فإن ضعف الإنفاذ مقترنا بارتفاع الأعباء الضريبية يزيد من جاذبية التحزر والاحتيال والتهرب بين العمال والشركات في البلدان التجريبية، حيث إن احتمال الوقوع في براثنها منخفض، ولا تدفع معظم القوى الاقتصادية الأخرى ضرائب مباشرة. وينتج عن هذا الوضع حلقة مفرغة من الاقتصاد غير الرسمي، والتهرب الضريبي، وتحصيل ضرائب دون المستوى، ومحدودية سلطة إعادة التوزيع، وانخفاض الكمية والنوعية في توفير السلع والخدمات العامة، وهو ما يشجع على زيادة الطابع غير الرسمي في الاقتصاد.

المجال 3: القطاع غير الرسمي وظروف السوق

عملية تسجيل الشركات هي الخطوة الأولى التي يتعين على صاحب المشروع اتخاذها قبل بدء النشاط الاقتصادي. وكلما كانت الإجراءات أكثر تعقيدا وطولا وتكلفة، كانت أقل جاذبية، من المرجح ألا تمت الشركات متناهية الصغر والصغيرة للقانون وتعمل رسميا. وفي المغرب وتونس، يعد بدء النشاط التجاري عملية سريعة نسبيا وغير مكلفة، إذ تستغرق في المتوسط 6.4 أيام و9 أيام على التوالي، في حين تبلغ تكلفة تأسيس الشركات 3.6% و2.9% من متوسط الدخل القومي للفرد، وهو ما يماثل متوسط منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية البالغ 9.2 أيام و3% من نصيب الفرد من الدخل (البنك الدولي 2021). لكن في مصر، يستغرق بدء النشاط التجاري 12 يوما، وتكلفة التسجيل تبلغ نحو 20.3% من متوسط الدخل القومي للفرد، وهي نسبة أعلى بكثير من نظيراتها في المنطقة، وهو ما قد يثني الشركات عن تسجيل شركاتها.

ولا يزال إنفاذ العقود التجارية والائتمانية يشكل تحديا ويمكن أن يثني عن الإجراءات الرسمية ويعرقل نمو الشركات. وفي حالة العقود التجارية، يؤثر الإنفاذ القوي تأثيرا مباشرا على مستوى أمن وسلامة المعاملات الاقتصادية. وبالنسبة للشركات، فإن ذلك يتوافق مع انخفاض تكاليف المعاملات، وزيادة الحوافز للتسجيل لدى السلطات الرسمية، وزيادة احتمال التفاعل مع العديد من الشركات خارج نطاق شبكة صغيرة وموثوق بها من الموردين والعملاء. وترتبط هذه العوامل بإضفاء الطابع الرسمي على الشركات لأنها لا تعزز النمو فحسب، بل أيضا مخاطر الوقوع في براثنها وتتعرض للعقوبات بسبب توظيف عمالة غير رسمية تزداد مع تسجيل الشركات. غير أنه في البلدان التجريبية، تكون تسوية النزاع التجاري عملية مكلفة وبطيئة في العادة. ويتمثل أكبر انخفاض في جودة الإجراءات القضائية، مما يعكس عدم كفاءة

هياكل المحاكم وإجراءاتها، وسوء إدارة القضايا، والافتقار إلى ميكنة المحاكم والحل البديل للمنازعات.

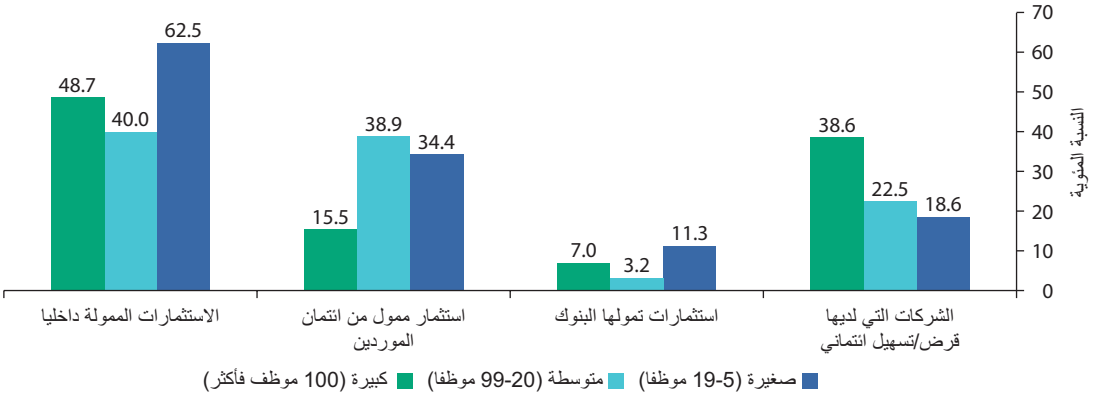
وفيما يتعلق بعقود الائتمان، يؤدي ضعف الإنفاذ إلى عدم اليقين ويزيد التكاليف القانونية لحجز الضمانات في حالة إفلاس الشركات المسجلة أو التخلف عن سداد قروضها. وقد يؤدي هذا إلى قيام البنوك بتقديم قروض أقل حجما أو قروض باهظة التكلفة، وهو ما يثني الشركات عن التسجيل لدى السلطات الرسمية للاستفادة من عقود الائتمان، وكثيرا ما يدفعها إلى الاعتماد على التمويل الداخلي - وهو مسار يحد من آفاق نموها وقدرتها على التحول إلى القطاع الرسمي عن طريق تعيين عمال رسميين. وفي البلدان التجريبية، تتمتع حقوق المقترضين والمقرضين بحماية ضعيفة، كما يتضح من ضعف أدائهم على مؤشر يرصد قوة الحقوق القانونية - حيث سجلت مصر والمغرب وتونس 5 و2 و3 (من أصل 12)، على التوالي. ويترجم ذلك إلى صعوبات في الحصول على الائتمان، وهو ما يشكل تحديا خاصا بالنسبة لأصغر الشركات التي تعتمد إلى حد كبير على مصادر التمويل الداخلية (الشكل ع ع-8).

وتعوق اللوائح التنظيمية التقييدية، والصرامة الكبيرة للشركات المملوكة للدولة، والمحسوبية المنافسة في أسواق المنتجات، مما يتسبب في هياكل سوقية غير عادلة وغير تنافسية وتركيز سوقي مرتفع. وترتبط المنافسة في سوق المنتجات بالشركات المتنافسة في مجال متكافئ، وتتحدث عن التكلفة التي تواجهها الشركات عند بدء عملياتها في سوق سلع أو خدمات محددة وعندما تتفاعل مع الشركات القائمة. ووجود الشركات المملوكة للدولة والاحتكارات في القطاعات التي لا تبرر فيها هياكل السوق هذه لأسباب اقتصادية يثني الشركات عن التسجيل لدى السلطات الرسمية (للاختباء) أو حتى دخول الأسواق. ونتيجة لذلك، تظل الشركات صغيرة بعد دخولها السوق، أو تطرد من السوق، وهو ما يؤدي إلى انخفاض عدد الشركات الرسمية، وحجمها ومستوى إنتاجيتها، وفي نهاية المطاف النمو الاقتصادي.

وفي البلدان التجريبية، تنتشر المؤسسات المملوكة للدولة على نطاق واسع، حيث يمتد وجودها إلى 41 قطاعا في مصر، و23 قطاعا في المغرب، و40 قطاعا في تونس، مقابل 26 قطاعا في المتوسط في البلدان النامية. ومما يزيد الوضع سوءا المحسوبية والارتباطات السياسية التي تزيد من تقويض التنافسية في السوق والمنافسة العادلة.

الشكل ع ع-8

إمكانية الحصول على الائتمان، حسب حجم الشركة في المغرب، 2020/2019



المصدر: استنادا إلى بيانات من مسوح الشركات، البنك الدولي.

المبادئ التوجيهية للمضي قدما نحو تحقيق نمو أعلى وأكثر شمولا اجتماعيا

نقطة بداية

مع ابتعاد البلدان التجريبية عن الدعم التنازلي والاعتماد على القطاع العام لتوفير فرص العمل، هناك فرصة لتحقيق نمو مستدام وشامل اجتماعيا. ويعني ذلك وجود نظام للحماية الاجتماعية والضرائب تتاح فيه لجميع المواطنين إمكانية الحصول على الخدمات الصحية الأساسية، وتوفير حد أدنى على الأقل من الحماية المالية ضد المخاطر الصحية، والتمتع بحد أدنى على الأقل من الدخل في مرحلة الشيخوخة، مع تشجيع إنشاء ونمو منشآت الأعمال ذات الإنتاجية العالية. وعلى الرغم من الاعتراف بالدور الذي يمكن أن تؤديه تحويلات الدخل الموجهة في الحد من الفقر، فإن هذه البرامج وحدها لا يمكنها توفير المكونات الرئيسية اللازمة لقوة عاملة متنامية وشابة.

كيف يمكن للحكومات أن تبدأ في معالجة مسألة الاقتصاد غير الرسمي لتحقيق نمو أعلى وأكثر شمولا اجتماعيا؟ ويدعو هذا التقرير إلى اتخاذ إجراءات تدريجية ومتسقة، بدءا من فرضية أن التفاعلات بين المجالات المؤسسية الثلاثة أدت حتى الآن إلى توازن دون المستوى الأمثل - لا سيما ارتفاع مستوى الاقتصاد غير الرسمي، وقلة التغطية ضد المخاطر، وانخفاض الإنتاجية، والنمو دون المستوى في المنطقة. وتنبثق ستة مبادئ للسياسات من تحليل المؤسسات في مجالات العلاقات بين العمال ورواد الأعمال، والنظام الضريبي، وظروف السوق التي ستحول حوافز الأفراد. وتتمثل الأهداف في: (1) جعل الانقسام الرسمي وغير الرسمي غير ذي صلة باعتبار أن سياسات الحماية الاجتماعية ستعمل من خلال نظام الضرائب والتحويلات (المجال 2) وليس من خلال العلاقات بين رواد الأعمال والعاملين (المجال 1)؛ (2) تعزيز الحماية الشاملة، وإعادة التوزيع، وزيادة الكفاءة؛ (3) تحويل البلدان التجريبية إلى مسار إنمائي أعلى وأكثر شمولا اجتماعيا. ويصف الجدول ع ع-2 مبادئ السياسات الستة.

مبدأ السياسات الأول: لا ينبغي تصميم السياسات أو تقييمها بمعزل عن غيرها

لكل أداة من أدوات السياسات في كل مجال من المجالات الثلاثة آثار مباشرة على حوافز الشركات والعمال للعمل بشكل رسمي أو غير رسمي (الشكل ع ع-9). علاوة على ذلك، فإن السياسات تتفاعل بعضها مع بعض، ومن ثم فإن تأثير مزيج السياسات على سلوك القوى الاقتصادية هو ما يهم - وبالتالي يجب أخذه بعين الاعتبار عند تقييم إصلاحات السياسات. ويمكن أن تندرج التفاعلات المحتملة على صعيد السياسات في المجالات التالية:

تأمينات اجتماعية غير قائمة على الاشتراكات. قد تساعد هذه البرامج، التي توفر تغطية صحية مجانية أو مدعومة للعمال الفقراء والضعفاء - مقترنة في الغالب بتحويلات نقدية - في الوصول

الجدول ع ع-2

مبادئ السياسات لتشجيع التوظيف الرسمي

مبدأ السياسات	المجالات	الوصف	أثر السياسات على الاقتصاد غير الرسمي
1. ينبغي عدم تصميم السياسات أو تقييمها بمعزل عن غيرها.	المجالات 1 و2 و3	يجب على واضعي السياسات أن يضعوا في اعتبارهم التغير في الحوافز المقدمة للشركات والعمال للعمل بشكل غير رسمي عند إدخال سياسة جديدة أو تغيير سياسة قائمة لأن تأثير مزيج السياسات على سلوك الأفراد هو الذي يهم في إصلاح السياسات.	من خلال تبني رؤية شاملة على صعيد السياسات، سيتمكن واضعو السياسات من تحسين فعالية الإجراءات التدخلية على صعيد السياسات وإمكانية التنبؤ بها فيما يتعلق بسلوك العمال والشركات، ومن ثم تقليل النواتج غير المقصودة وغير المرغوب فيها في كثير من الأحيان، بما في ذلك العمالة غير الرسمية.

(تابع)

الجدول ع ع-2

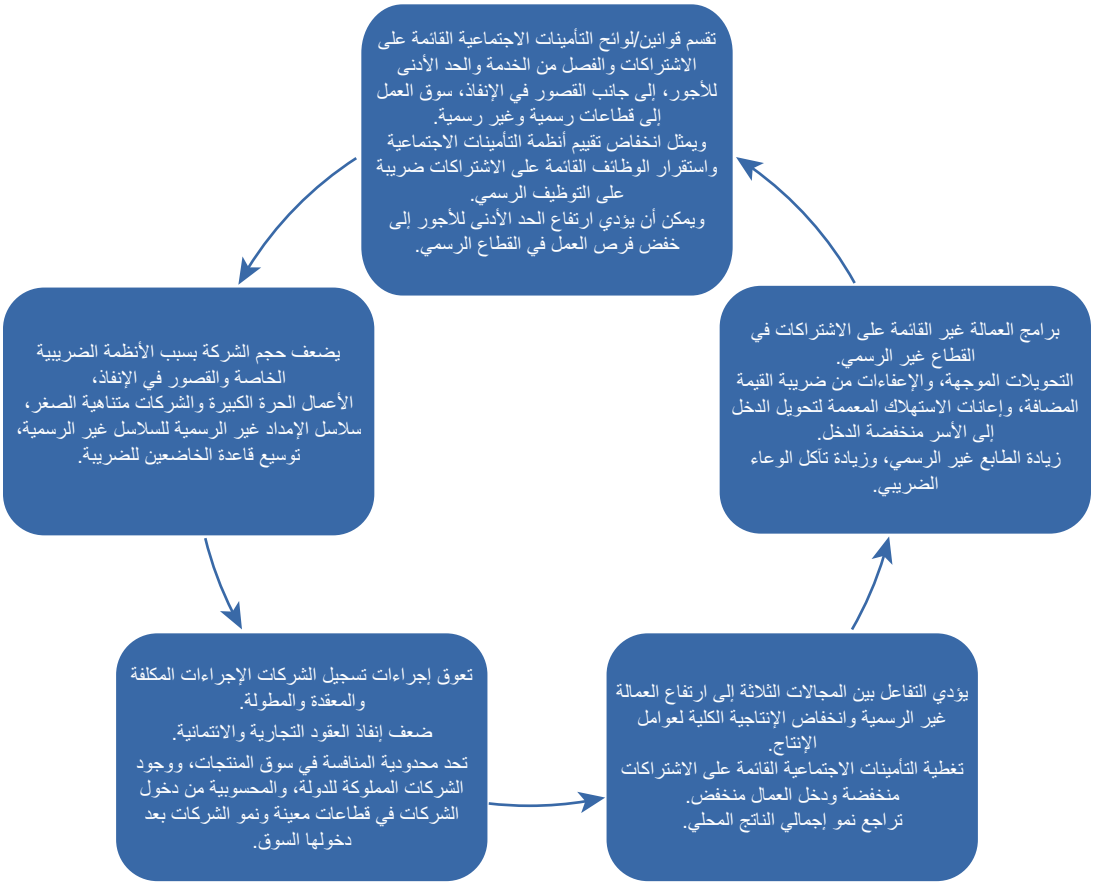
مبادئ السياسات لتشجيع التوظيف الرسمي *(تابع)*

مبدأ السياسات	المجالات	الوصف	أثر السياسات على الاقتصاد غير الرسمي
2. يجب أن يغطي البرنامج نفسه جميع السكان المعرضين لمخاطر معينة.	المجال 1	عندما لا تكون برامج التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات موحدة بين فئات العمال، بما في ذلك البرامج غير القائمة على الاشتراكات للفئات الفقيرة والمستضعفة، فإنه يقلل من قدرة البرامج على الحماية، ويمكن أن يشجع على العمل غير الرسمي، ويخلق فرصا للتحرز من النظام. ويمكن أن يضمن توفير التغطية لجميع الأفراد المعرضين لنفس المخاطر من خلال برنامج واحد زيادة تجميع المخاطر، وزيادة كفاءة وتنويع المخاطر، فضلا عن ضمان حصول جميع الأفراد على نفس جودة الخدمة.	وفقا لتعريف التقرير للطابع غير الرسمي، يحل التعميم فيما يتعلق بالسكان المعنيين مشكلة العمالة غير الرسمية، على الأقل من منظور الحماية من المخاطر الأساسية للصحة وطول العمر.
3. يجب أن يختلف مصدر التمويل باختلاف نوع المخاطر التي يغطيها.	المجال 1	أفضل ما يمكن تغطيته هو المخاطر ذات الطبيعة المختلفة من خلال مصادر تمويل مختلفة: (1) ينبغي تمويل المخاطر المشتركة بين جميع المواطنين من الضرائب العامة؛ (2) ينبغي تمويل المخاطر المشتركة بين جميع العمال من دخل العمال؛ (3) يجب تمويل المخاطر الخاصة بالعمال في الشركات (العاملين) من اشتراكات الشركات على أساس أجور العمال.	
4. ينبغي توجيه الحماية الاجتماعية للفقراء من خلال برامج لا تستند إلى الاشتراكات على أساس دخل الأسرة وعدم ربطها بعمل المستفيدين إن كان في القطاع الرسمي أو غير الرسمي.	المجال 1	يجب أن يحصل جميع الفقراء على تحويلات من الدخل، ويجب ألا تكون الأهلية مشروطة بوضع العمال في القطاع الرسمي أو غير الرسمي. ويهدف ذلك إلى تفادي الوقوع في براثن القطاع غير الرسمي والفقر، ومساندة الفئات الضعيفة خلال فترة تعديل سوق العمل استجابة للتغييرات المقترحة في التأمين الصحي ومزايا التقاعد.	من شأن كون تحويلات الدخل مشروطة بالدخل، وليست بالعمل في القطاع الرسمي، أن تخلق حافزا للعمال الفقراء للبحث عن وظيفة رسمية. علاوة على ذلك، قد يفضل العمال الفقراء وظيفة رسمية على وظيفة غير رسمية إذا كان الأول يوفر ظروف عمل أفضل.
5. يجب أن يعزز الهيكل الضريبي الحوافز للتشغيل الرسمي، وأن يكون تصاعديا إلى جانب الحماية الاجتماعية.	المجال 2	يجب الحد من عدد الأنظمة الضريبية المقدمة للقوى الاقتصادية بحيث يتم إلغاء الثغرات الضريبية والأنظمة الخاصة والإعفاءات. ويجب أن تكون الجداول الضريبية تصاعدية بدرجة كافية لتمويل إعادة التوزيع وخلق الفرص، وليس لتثبيط الإنتاجية، وضمان جودة الخدمات العامة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب زيادة الإنفاذ وتحصيل الضرائب جنبا إلى جنب.	من شأن توحيد النظام الضريبي بإلغاء الإعفاءات أو الخصومات أن يشجع على الاختيار الطبيعي للشركات، ونمو الإنتاجية، وخلق الوظائف في القطاع الرسمي. وبالإضافة إلى زيادة الإنفاذ، فإنه يؤدي أيضا إلى توسيع القاعدة الضريبية، وبالتالي الإيرادات الضريبية، التي يمكن استثمارها في تمويل تعميم الرعاية الصحية وتحويلات الشيخوخة، وتحسين جودة الخدمات المقدمة، مما يجعل الطابع الرسمي أكثر جاذبية.
6. ينبغي للحكومات أن تضمن أن تكون ظروف السوق مهيئة لدخول الشركات ونموها وخروجها.	المجال 3	1) ينبغي زيادة تبسيط إجراءات تسجيل الشركات الجديدة بمساعدة التكنولوجيات الرقمية. 2) ينبغي أن تعزز التدابير إنفاذ العقود التجارية، ولا سيما عن طريق تعزيز نوعية الإجراءات القضائية في البلدان التجريبية. 3) يجب أن تعزز التدابير إنفاذ عقود الائتمان، لا سيما الحقوق القانونية للمقترضين والمقرضين. وينبغي للبلدان التجريبية أن تنفذ تدابير لتقليل الوقت والتكلفة اللازمين لتسوية حالات الإعسار. 4) ينبغي أن تعالج السياسات المنافسة في أسواق المنتجات، وضوابط الأسعار، ووجود المؤسسات المملوكة للدولة، والمحسوبية. انظر البنك الدولي (2022ب).	من خلال تبسيط عملية التسجيل بالإضافة إلى تحسين مزايا التسجيل، على سبيل المثال، من خلال تعزيز إنفاذ العقود، سيقوم المزيد من الشركات بالتسجيل لدى السلطات. نظرا لأن الشركات المسجلة يمكن أن تستفيد من العقود التجارية والائتمانية ولا يمكنها بسهولة الاختباء من التزاماتها الضريبية والاجتماعية، فإن العمالة الرسمية ستزداد.

المصدر: وُضع الجدول أصلا لهذات التقرير.

الشكل ع ع-9

التفاعلات بين الحماية الاجتماعية، وتنظيم العمل، والضرائب، وظروف السوق وتأثيرها على وضع الشركات والعمالة في القطاع الرسمي أو غير الرسمي



المصدر: استنادا إلى ليفي وكروسيس 2021.

إلى الفئات السكانية التي كانت ستُترك بدون حماية ضد المخاطر الصحية. ومع ذلك، لا توفر البرامج عادة سوى تغطية جزئية للتأمين الاجتماعي (في البلدان التجريبية، لا تغطي سوى المخاطر الصحية) وترفع مستويات دخل الفقراء لتعزيز الاستهلاك الحالي. والمشكلة هي أنها قد تدعم العمالة غير الرسمية عن غير قصد، لا سيما عندما (1) تكون جودة الرعاية الصحية المجانية أو المدعومة كافية، و(2) تحويل الدخل كبير بما يكفي ليثني العمال الفقراء في القطاع غير الرسمي عن الحصول على وظيفة رسمية، مما يعني فقدان هذه الرعاية الصحية.

اللوائح التنظيمية للوظائف. قد تكون السياسات الحاكمة عندما تستطيع الشركات فصل الموظفين - مثل شروط الإخطار المسبق، والأسباب المحددة للفصل، وتعويضات العمال - غير كافية لحماية العمال على نحو كاف. ويمكن أن تكون هذه السياسات كافية عندما تقترن بالتأمين ضد البطالة الذي يوفر بديلا عن الدخل في حالة فقدان الوظائف وسياسات سوق العمل النشطة الرامية إلى إعادة تدريب العمال.

الضرائب. على الرغم من أن الضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة القيمة المضافة، تنازلية في طبيعتها لأن الأسر الأفقر تنفق نسبة أكبر من دخلها على الاستهلاك، فإن الإيرادات الضريبية الناتجة يمكن توجيهها إلى برامج تمويل التحويلات للأسر الأفقر. ومن شأن ذلك أن يضمن أن يؤدي التأثير المشترك لضريبة القيمة المضافة وتحويلات الدخل إلى تحقيق الدرجة المرجوة من التصاعدية.

أنظمة ضريبية خاصة. تقدم هذه الأنظمة أسعارا ضريبية أقل للشركات الصغيرة غير المؤسسة التي تسجل لدى السلطات الضريبية. والمشكلة هي أنها غالبا ما تتفاعل مع ضرائب أخرى - مثل عندما يتعين على الشركات توحيد ضرائب الدخل وضريبة القيمة المضافة في دفعة واحدة، وبالتالي قد لا يسمح لها بالبيع للشركات التي تدفع ضريبة القيمة المضافة في النظام العام. ومن المفارقات أنه على الرغم من أن هذه الأنظمة تسعى إلى الحد من عدم المساواة من خلال دعم رواد الأعمال منخفضي الدخل ومساعدة أصحاب الأعمال الحرة على الانتقال إلى برامج قائمة على الاشتراكات، فإنها تعوق توسع الشركات، ونمو الإنتاجية، وخلق فرص العمل الرسمية.

اللوائح والضوابط المنظمة لأنشطة الأعمال. إذا كانت إجراءات تسجيل الشركات باهظة التكلفة طويلة ومعقدة، وكان إنفاذ العقود التجارية والائتمانية ضعيفا، فإن الحوافز المدمجة في أنظمة ضريبية خاصة للامتثال للقوانين الضريبية والتسجيل لدى السلطات الضريبية قد لا تكون واضحة، نظرا لأن المنافع قليلة.

مبدأ السياسات الثاني: يجب أن يغطي البرنامج نفسه جميع السكان المعرضين لمخاطر معينة

غالبا ما يتم إنشاء برامج لمجموعات صغيرة من العمال، مثل موظفي الخدمة المدنية، ويتم توسيعها تدريجيا لتشمل عمالا آخرين. وفي البلدان التجريبية، تم في البداية توسيع نطاق النظام ليشمل موظفي القطاع الخاص، مع وجود برامج مختلفة في بعض الحالات تبعا لقطاع التوظيف أو مستويات الدخل لتشجيع المشاركة في النظام. وفي خطوة ثانية يجري تنفيذها حاليا في مصر والمغرب، يجري توسيع نطاق النظام ليشمل العمال بدون أجر، لا سيما أرباب العمل والعاملين لحسابهم الخاص. وعلى الرغم من اعتماد هذا النهج الإضافي بأفضل النوايا – لتغطية عدد أكبر من العاملين بالتأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات – فإنه أسفر أيضا عن مجموعة متنوعة من البرامج التي لا تقدم مزايا مختلفة فحسب، بل أيضا مزايا ذات جودة مختلفة.

وبالإضافة إلى ذلك، يوفر التأمين الاجتماعي غير الحكومي للعمالة غير الرسمية الفقيرة والمستضعفة الحماية من المخاطر الصحية مجانا أو بأسعار مدعومة. ومع ذلك، فإن وجود العديد من البرامج لتغطية نفس المخاطر (مثل الصحة) يثير العديد من المشكلات: تقليل تجميع المخاطر وتنويعها، وتقليل فعالية التأمين، وارتفاع التكاليف، وعدم المساواة في المنافع من حيث الجودة (تبعا لوضع العمالة أو قطاع التوظيف). وعلى النقيض من ذلك، فإن توفير التغطية لجميع الأفراد المعرضين لنفس المخاطر من خلال برنامج واحد يمكن أن يضمن المزيد من تجميع المخاطر، وزيادة الكفاءة وتنويع المخاطر، وتقديم نفس جودة الخدمة لجميع الأفراد.

مبدأ السياسات الثالث: يجب أن يتفاوت مصدر التمويل مع نوع المخاطر التي يغطيها

أفضل ما يمكن تغطيته هو المخاطر ذات الطبيعة المختلفة من خلال مصادر تمويل مختلفة: (1) يجب تمويل المخاطر المشتركة بين جميع المواطنين من الضرائب العامة، (2) يجب تمويل المخاطر المشتركة بين جميع العمال من دخل العمال، و(3) يجب تمويل المخاطر الخاصة بالعمال في الشركات (العاملين) من اشتراكات الشركات على أساس أجور العمال.

ونظرا لأن جميع الأفراد معرضون لمخاطر الصحة والشيخوخة، لا يوجد مبرر لتمويل هذه المخاطر من اشتراكات العمال وترك الأفراد الذين لا تتاح لهم وظائف رسمية. ويتمثل

هدف السياسة العامة في إتاحة إمكانية حصول كل فرد على الرعاية الصحية عندما تكون هناك حاجة إليها، لأنه من غير المعروف قبل ذلك من سيصاب بالمرض أو متى. وبالمثل، في حالة الشيخوخة، يتمثل الهدف في توفير حد أدنى للدخل في الشيخوخة لكل شخص. ومن ثم، هناك حاجة إلى تأمين صحي شامل للأفراد من جميع الأعمار وسياسة شاملة للمسنين.

التأمين الصحي الشامل. من شأن الخدمات الصحية التي يقدمها برنامج واحد للجميع أن تحقق درجة أكبر من تجميع المخاطر وأن تضمن تقديم نفس جودة الرعاية الصحية، بغض النظر عن وضع سوق العمل أو الوضع غير الرسمي. وعلاوة على ذلك، فإن تمويل خدمات الرعاية الصحية من خلال الإيرادات الضريبية العامة سيكفل تحقيق قدر أكبر من إعادة التوزيع من خلال الرعاية الصحية. وفي هذا المجال، ستكون أهم عقبة هي تكلفة المالية العامة.

وفي البلدان التجريبية، لا تغطي التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات أو غير القائمة على الاشتراكات العديد من العمال (40% في مصر، و31.1% في المغرب، و2.2% في تونس). وحتى بين من تشملهم التغطية، هناك تفاوت كبير في الجودة العامة للخدمات التي يتم تلقيها. وتشير الحسابات اللاحقة باستخدام بيانات عن التغطية الصحية الحالية والإنفاق إلى أن تكلفة توفير التأمين الصحي الشامل للسكان غير المشمولين المتبقين ستتكلف 2.1% و1.75% إضافية من إجمالي الناتج المحلي في المغرب وتونس على التوالي، وذلك لتوفير التأمين الصحي الشامل للسكان المشمولين المتبقين، فضلا عن تحويل الأفراد من التأمينات الاجتماعية غير الموزعة إلى التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات. وستبلغ التكلفة الإجمالية للتأمين الصحي الشامل 3.45% من إجمالي الناتج المحلي في المغرب و3.01% من إجمالي الناتج المحلي في تونس.

تعميم السياسة للمسنين. يواجه جميع الأفراد حالة من عدم اليقين بشأن مدة حياتهم. وقد يدخر البعض للتقاعد عند العمل، والبعض الآخر قد لا يعمل أبدا، والبعض الآخر قد لا يدخر بما فيه الكفاية. ومن شأن سياسة تجنب فقر الشيخوخة أن تكون منفعة ثابتة للمعاشات التقاعدية، ممولة من الإيرادات العامة، لجميع كبار السن - بغض النظر عما إذا كانوا يعملون ولأي مدة. وسيكون معاشا تقاعديا شاملا غير قائم على الاشتراكات. ومع ذلك، من المهم النظر في كيفية تفاعل هذه السياسة مع مزايا المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات لتحقيق التوازن الصحيح بين إعادة التوزيع من خلال المزايا غير القائمة على الاشتراكات والحوافز على المستوى الفردي للعمل والادخار من أجل التقاعد من خلال نظام قائم على الاشتراكات.

سياسة المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات لجميع العمال. ترتبط المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات بالعمال العاملين في شركات مقابل أجر، وهو ما يعني ضمنا استبعاد بعض العمال (مثل العاملين لحسابهم الخاص والعمال المنزليين القائمين على الاشتراكات). يتطلب مقترح التأمين على المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات لجميع العمال: (1) الاشتراك بصرف النظر عن وضع التشغيل؛ (2) المساهمة في النظام نفسه الذي يجمع مخاطر الشيخوخة لجميع العمال بمجرد تقاعدهم. وهذا يعني نقل الالتزام بالاشتراك من الشركة إلى العامل. ويمكن أن يقترن ذلك بالتزام بدفع ضريبة الدخل الشخصي على الرغم من أن الإيرادات من الاشتراكات في استحقاق المعاش التقاعدي ستخصص لاستحقاقات المعاشات التقاعدية للعمال، ولا يمكن استخدامها لأغراض أخرى (كما هو الحال في إيرادات ضريبة الدخل الشخصي).

ومن شأن المقترح أيضا أن يُحدث اتساقا بين حوافز الاشتراك، لأن العمال وحدهم هم المسؤولون عن الاشتراك في التأمين الصحي ومزايا المعاشات التقاعدية - على عكس الحال الآن، حيث يطلب من أرباب العمل دفع اشتراكات، وذلك جزئيا نيابة عن العمال. ففي المغرب وتونس على سبيل المثال، يساهم أرباب العمل بنسبة 8.98% و7.76% على التوالي من رواتب موظفيهم لمعاشات التقاعد (الجدول ع ع-3). وإذا قدم العمال قيمة إيجابية للمزايا المقدمة، فسيكون لديهم حوافز للاشتراك. وقد يوفر ربط الالتزام بالادخار من أجل التقاعد مع ضريبة الدخل الشخصي حافزا للامتثال، لأن مزايا المعاشات التقاعدية ستكون متناسبة مع ضرائب الدخل. علاوة على ذلك، فإن نقل الالتزام بالاشتراك إلى العامل ينطوي على خفض تكلفة العمالة لدى أرباب العمل، وهو ما قد يفيد العمال جزئيا أو كليا كزيادة في إجمالي الأجور.

الجدول ع ع-3

معدلات اشتراكات موظفي القطاع الخاص، حسب نوع المزايا، في المغرب، 2018

المزايا	سقف الأجر الشهري الإجمالي (درهم)	صاحب العمل (%)	الموظف (%)	الإجمالي (%)
المعاش التقاعدي	6,000	8.98	4.48	13.46
التأمين الصحي[أ]	—	4.11	2.26	6.37
بدلات عائلية	—	6.40	—	6.40
بدلات فقد الوظيفة	6,000	0.38	0.19	0.57
التدريب المهني	—	1.60	—	1.60
التأمين ضد حوادث العمل والعجز[ب]	—	1.90	0.84	2.74
المرض والأمومة والوفاة	6,000	0.67	0.33	1.00
الإجمالي		**21.77**	**7.77**	**29.54**

المصدر: وُضع الجدول أصلا لهذات التقرير.
ملاحظة: -= لا ينطبق.
أ. تعفى الشركات التي قدمت تأمينا طبيا قبل تطبيق الضمان المرضي الإجباري من اشتراكات التأمين الصحي وتدفع معدل تضامن قدره 1.85%.
ب. تقدم شركات التأمين الخاصة هذه المزايا ولا يديرها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وثمة عقبة كبيرة أمام تنفيذ التأمين على المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات لجميع العمال وهي الإنفاذ، حيث إن مزايا المعاشات التقاعدية ستكون متناسبة مع المدخرات الفردية بدون دعم متبادل أو أي تكاليف إضافية للموازنة العامة للدولة. وفي البلدان التجريبية، لا يدفع الكثير من العمال غير الرسميين ضريبة الدخل الشخصي لمصلحة الضرائب نظرا لضعف الإنفاذ وعدم تسجيل نسبة كبيرة من العمال في مصلحة الضرائب. لكن التحليل يظهر أن توزيع دخل العاملين بأجر في القطاعين الرسمي وغير الرسمي يتداخل إلى حد كبير، مما يعني أن هناك مجالا لفرض ضرائب على العمالة غير الرسمية. علاوة على ذلك، فمن شأن المقترح أن يحفز العمال على الاشتراك حيث إنهم سيكونون مسؤولين وحدهم عن سداد الاشتراكات للتأمين الصحي ومزايا المعاش التقاعدي. لذا، إذا قدم العمال قيمة إيجابية للمزايا المقدمة، فسيكون لديهم حوافز للاشتراك في النظام.

وخلاصة القول إن المقترحات الواردة هنا بشأن التأمين على المخاطر ستستلزم إعادة التوازن بين مصدر تمويل التأمينات الاجتماعية والضرائب. وسيختفي أكبر مكونين من مكونات التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات - التأمين الصحي والمعاشات التقاعدية - حيث يكون الأول شاملا وممولا من الإيرادات الضريبية العامة، أما الثاني فيُفرض على العمال فقط ويتم تحصيله من ضريبة الدخل الشخصي.

ماذا عن المخاطر (مثل الوفاة والعجز في أداء واجبات العمل) التي لا يواجهها إلا العمال؟ سيتطلب ذلك سياسة تغطي جميع العمال. ولا تتعلق المخاطر (مثل فقدان الوظيفة وحوادث العمل) المرتبطة فقط بالتوظيف في الشركة إلا بالعمال الذين تعينهم الشركات كموظفين.

مبدأ السياسات الرابع: ينبغي توجيه الحماية الاجتماعية للفقراء من خلال برامج غير قائمة على الاشتراكات على أساس دخل الأسرة وعدم ربطها بعمل المستفيدين إن كان في القطاع الرسمي أو غير الرسمي

من شأن جعل التأمين الاجتماعي أكثر شمولا مع التغييرات المقترحة في التأمين الصحي ومزايا معاشات التقاعد أن يوفر الحماية للفقراء والضعفاء من المخاطر الأساسية، وفي الوقت نفسه تحسين الظروف التي يشارك فيها الفقراء والضعفاء في سوق العمل، ومن ثم يؤثر تأثيرا إيجابيا على دخلهم ويسهم في الحد من الفقر. ومع ذلك، تمضي التغييرات ببطء في السياسات الخاصة بالنظام، وقد يستغرق تعديل سوق العمل بعض الوقت لعرض الآثار الكاملة. وبالتالي، سيحتاج الفقراء إلى المساعدة من خلال تحويلات الدخل لدعم مستويات استهلاكهم الحالية.

وبشكل ملموس، يجب أن يحصل جميع الفقراء على تحويلات من الدخل، ويجب ألا تكون الأهلية مشروطة بوضع العمال في القطاع الرسمي أو غير الرسمي. علاوة على ذلك، يجب أن يوازن مبلغ التحويل، من ناحية، الحاجة إلى دعم الاستهلاك الحالي، ومن ناحية أخرى، الحاجة إلى تقليل ضريبة ضمنية على العمال الفقراء الذين يفقدون التحويل عندما تضعهم دخولهم فوق عتبة الأهلية. وبالاقتران مع التأمين الصحي الشامل والمساهمات في مزايا المعاش التقاعدي، من المرجح أن يسقط عدد أقل من الأسر في براثن الفقر إذا وقعت صدمات سلبية، حيث ستتم تغطيتها مقابل الطوارئ الرئيسية. وبالإضافة إلى ذلك، ستكون الوظائف الأكثر إنتاجية متاحة في الاقتصاد، مما يساعد الفقراء على الخلاص من براثن الفقر بمفردهم والحد من احتمال الوقوع في شرك الفقر.

مبدأ السياسات الخامس: يجب أن يعزز الهيكل الضريبي الحوافز للتشغيل الرسمي، وأن يكون تصاعديا إلى جانب الحماية

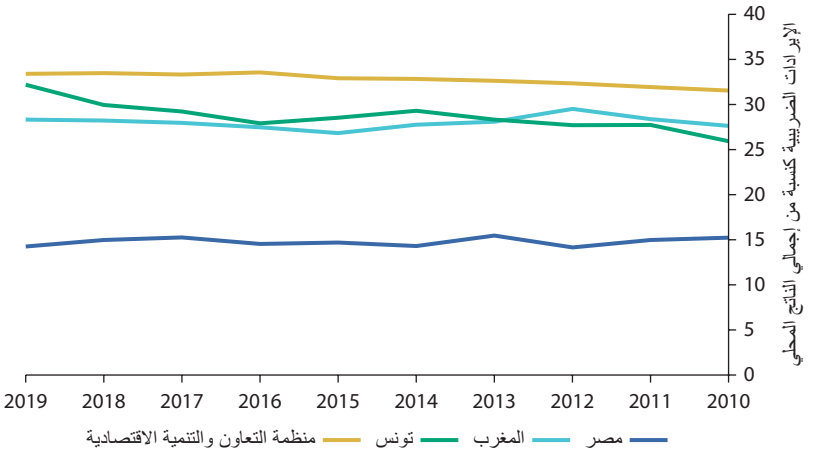
تأتي الأنظمة الضريبية الخاصة للشركات مع متطلبات محددة من حيث المبيعات والكيان القانوني ونوع الملكية. وهي توفر معاملة ضريبية تفضيلية مقارنة بأسعار الضريبة الموحدة على الشركات، التي تبلغ في المتوسط نحو 20% في البلدان التجريبية. وتفرض الأنظمة الضريبية الخاصة أيضا قيودا على تنويع رأس المال، وإمكانية الحصول على الائتمان، ووفورات الحجم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إعفاءات ضريبة القيمة المضافة المصاحبة لهذه الأنظمة تعني ضمنا أن الشركات لا تستطيع البيع للشركات بموجب النظام الموحد لضريبة الشركات، وبالتالي ينتهي بها المطاف إلى الوقوع في براثن عمليات مع شبكة صغيرة من الشركات، سواء كانت غير رسمية أو خاضعة للأنظمة الضريبية الخاصة، أو البيع فقط للمستهلك النهائي، وهو ما يمنع نقل التكنولوجيا من الشركات الأكبر حجما إلى الشركات الأصغر.

ومن ثم، فإن إلغاء هذه الأنظمة والإعفاءات يمكن أن يساعد على زيادة الإيرادات الضريبية، مع إزالة الحواجز أمام نمو الشركات. وستضطر بعض الشركات إلى الخروج من السوق، لأن العبء الضريبي الأعلى في ظل نظام ضريبة الدخل سيستلزم زيادة المبيعات للحفاظ على أرباح إيجابية بعد الضرائب. ولذلك، فإن عملية اختيار الشركات ستسهم تدريجيا في زيادة الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، مع ازدهار ونمو الشركات الرسمية الأكثر إنتاجية، وتثبيط دخول الشركات ذات المستويات الإنتاجية المنخفضة للغاية، وخروج الشركات ذات الإنتاجية المنخفضة من السوق. وستكون لهذه الأخيرة آثار اقتصادية واجتماعية على أرباب العمل والعمال العاملين في تلك الشركات. ولكن إذا كان الافتراض الرئيسي للأنظمة الضريبية الخاصة هو أن العديد من هذه الشركات الصغيرة مملوكة لأسر منخفضة الدخل، فإن المقترحات المبينة أعلاه لتعديل نظام التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات من شأنها زيادة إعادة التوزيع والتغطية والتشكيك في الحاجة إلى أنظمة ضريبية خاصة تفتقر إلى الكفاءة كأداة لإعادة التوزيع.

وإجمالا، تتراوح نسب الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي في البلدان التجريبية من نحو 15% في مصر في 2018 إلى 32% في تونس في 2019 (الشكل 10)، وهي أقل من المتوسط في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (33.4% في 2019). وتشير هذه الأرقام إلى إمكانية زيادة الإيرادات، على سبيل المثال، لتمويل التأمين الصحي الشامل وتحسين جودته. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن الحصول على الموارد من المخصصات الحالية لدعم الاستهلاك الشامل. وتخصص البلدان التجريبية ما بين 1.3 و5.6% من إجمالي الناتج المحلي لدعم الاستهلاك الشامل على الغذاء والنقل والطاقة. وعادة ما يتم إنفاق أكبر حصة من الدعم على الطاقة: ففي مصر، بلغت قيمة دعم الطاقة نحو 0.3% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2020؛ وفي المغرب، 0.8% من إجمالي الناتج المحلي؛ وفي تونس، 2.1% من إجمالي الناتج المحلي.

الشكل ع ع-10

الإيرادات الضريبية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، مصر، 2010–2019



المصدر: استنادا إلى بيانات من قاعدة البيانات الضريبية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

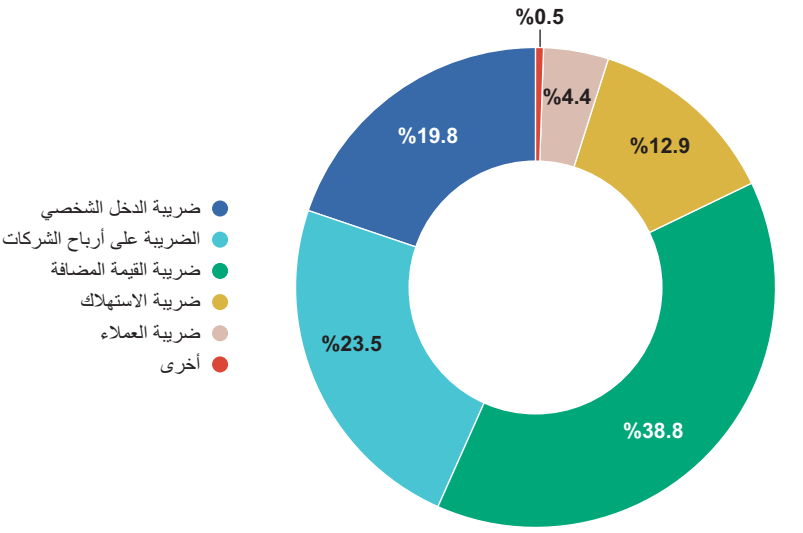
على الرغم من أن البلدان التجريبية تقوم تدريجيا بخفض المبلغ الذي تنفقه على دعم الطاقة، فإن بعض هذا الدعم لا يزال قائما ويعيد توزيع الموارد على نحو يفتقر إلى الكفاءة، حيث تحصل الأسر المتوسطة والمرتفعة الدخل على دعم أعلى من حيث نصيب الفرد من الدخل من الأسر منخفضة الدخل. وفي المغرب، تلقت الأسر في الشريحة العُشرية العليا أكثر من ضعفي المبلغ من حيث نصيب الفرد من الدخل مقارنة بالأسر في الشريحة العُشرية الأدنى لدعم الغاز البترولي المسال في 2014/2013؛ وفي تونس، حصلت الأسر في الشريحة الخُمسية الخامسة على 25% من إعانات دعم الطاقة للفرد، مقابل 15% للأسر في الخُميس الأول في 2015/2014 (كويستا، واللهغا، وإبارة 2015).

وفيما يتعلق بتركيبة الضرائب، هناك اختلافات مهمة بين البلدان التجريبية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. أولا، تقوم البلدان التجريبية في العادة بتحصيل ضرائب غير مباشرة وضرائب دخل أقل مما تحصله منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، يأتي نحو 56% من الإيرادات الضريبية للمغرب من الضرائب غير المباشرة (مثل ضريبة القيمة المضافة وضرائب الاستهلاك الأخرى) (الشكل 11)، وهي أعلى بكثير من المتوسط الخاص بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (نحو 31% في 2019). وبالمثل، تمثل ضريبة الدخل 30.6، و21.0، و13.3% في مصر والمغرب وتونس، على التوالي، وهي أعلى بكثير من 10.7% في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وعلى النقيض من ذلك، فإن نسبة إدارة الضرائب من الإيرادات الضريبية في مصر (10.6%)، والمغرب (17.7%) أقل منها في تونس (30.8%)، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (41.4%). وعلى الرغم من أن الضرائب العقارية تسهم بنسب ضئيلة من الإيرادات الضريبية في مصر وتونس (0.7% و1.3% على الترتيب)، فإنها تمثل 6.7% في المغرب، وهي مع ذلك أقل بكثير من المتوسط في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (11.6%).

وبالتالي، يمكن أن تأتي إيرادات إضافية من ارتفاع الضرائب العقارية (لا سيما في مصر وتونس)، أو الضرائب الجديدة المفروضة على الأنشطة غير الصديقة للبيئة، أو تحسين إنفاذ الضرائب. وسيتطلب هذا الأخير موارد مالية وبشرية أكبر بكثير مما يتم تخصيصه حاليا - إلى

الشكل ع ع-11

نسبة الإيرادات الضريبية، المغرب، 2018



المصدر: أُعد هذا الشكل أصلا لهذا التقرير.
ملاحظة: يبين الشكل تركيبة الإيرادات الضريبية. تُفرض الضرائب المباشرة على دخل دافعي الضرائب وأرباحهم؛ غير أن الضرائب غير المباشرة تفرض على السلع والخدمات. وفي حين أن ضريبة القيمة المضافة، وضريبة الاستهلاك، والضريبة الجمركية أمثلة على الضرائب غير المباشرة، فإن ضريبة الدخل الشخصي وضريبة دخل الشركات هي أمثلة على الضرائب المباشرة.

جانب استخدام التقنيات الرقمية لتحديد الأفراد والشركات الذين يتهربون من الضرائب ولتحسين التواصل فيما بين الشركات للحد من التهرب الضريبي.

مبدأ السياسات السادس: ينبغي للحكومات أن تضمن أن تكون ظروف السوق مهيئة لدخول الشركات ونموها

ظروف السوق ضرورية لإنشاء ونمو شركات جديدة عالية الإنتاجية - ويمكن أن يكون إدخال تحسينات هنا خطوة أولى نحو تحقيق نمو اجتماعي أعلى وأكثر شمولا. وتعتمد قرارات الشركات بشأن إضفاء الطابع الرسمي على الحوافز الناشئة عن تعقيد وتكاليف إجراءات تسجيل الشركات، ودرجة إنفاذ العقود التجارية والائتمانية.[7]

أولا، يجب زيادة تبسيط عملية تسجيل الشركات الجديدة، ويمكن تخفيض التكاليف المرتبطة بهذه العملية عن طريق تنفيذ التقنيات الرقمية. وعلى الرغم من تسهيل إجراءات بدء النشاط التجاري في البلدان التجريبية في السنوات الأخيرة مع تطبيق نظام الشباك الواحد، لا يزال هناك مجال للتحسين، لا سيما في مصر، حيث لا تزال التكاليف مرتفعة.

ثانيا، بشأن إنفاذ العقود، يجب استكشاف سبيلين للسياسات لزيادة مستوى الأمن والنزاهة في المعاملات الاقتصادية للشركات الرسمية.

- إنفاذ العقود التجارية. تتصدر التدابير الرامية إلى تعزيز جودة الإجراءات القضائية الإجراءات التدخلية على مستوى السياسات التي تشتد الحاجة إليها في البلدان التجريبية. ومن الأمور المشتركة في مختلف البلدان أن التعامل مع المنازعات عملية تفتقر إلى الكفاءة، وهي عملية طويلة المدة وباهظة التكلفة. ويمكن تحقيق التحسينات عن طريق تخصيص موارد إضافية لإنشاء هياكل أكثر كفاءة للمحاكم وإدارة الإجراءات، بدعم من ميكنة المحاكم، وهو أمر غير موجود حاليا.

- إنفاذ العقود الائتمانية. من الضروري اتخاذ تدابير لتدعيم الحقوق القانونية لكل من المقترضين والمقرضين، لأن هذا مجال ضعيف في البلدان الثلاثة التجريبية (البنك الدولي 2021ب). وتمثل قوانين الإعسار وأداؤها بعدا آخر من أبعاد ممارسة أنشطة الأعمال يتطلب الاهتمام: ينبغي للبلدان الرائدة أن تنفذ تدابير لتقليل الوقت والتكلفة اللازمين لتسوية الإعسار، وهو ما يتطلب حاليا قادة طموحين، مثل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

ومن شأن هذه السياسات مجتمعة أن تزيد من منافع التسجيل للشركات، وتشجعها على تجاوز شبكة موثوق بها من الموردين والعملاء؛ واستيعاب المهارات والتقنيات والتكنولوجيات من التفاعل مع المزيد من الشركات الأكبر حجما؛ وزيادة قدرتها على الحصول على الائتمان الخارجي – مما يحفز الإنتاجية، وتوسيع الشركات، وخلق فرص العمل الرسمية.

خطة العمل

تهدف مبادئ السياسات الواردة في هذا التقرير إلى تحديد طريق للمضي قدما لتحقيق نمو أعلى وأكثر شمولا اجتماعيا. والأهم من ذلك أن التغييرات المحددة في السياسات قد تختلف فيما بين البلدان ويمكن أن تخلق فائزين وخاسرين. لذلك، من المرجح أن تواجه الإصلاحات الواسعة والعميقة معارضة من مختلف الجماعات والانتكاسات في العديد من السياقات. ولهذا السبب، من الضروري أن تحدد الحكومات رؤية واضحة للمجالات التي تتجه إليها، وأن تضع مسارا للوصول إلى ذلك قبل الشروع في مجموعة معقدة من الإصلاحات. وينبغي للحكومات أن تصمم خريطة واضحة للإصلاحات المتسقة فيما بين الفترات الزمنية التي تسهم في نظام الحماية الاجتماعية المنشود، لأن تحسين فهم النتيجة المرجوة يمكن أن يساعد في بناء الائتلافات اللازمة لمساندة أجندة الإصلاح.

ويمكن أن يساعد تقديم خطة عمل المجموعات التي تمثل مختلف المستفيدين على فهم ما تعتزم التغييرات المقترحة في السياسات أن تحققه، وهو ما قد يحفز مشاعر الاحتواء والثقة التي كانت هشة مسبقا ولكنها أساسية للمجتمعات المتماسكة. وعلى الرغم من أن بعض أجزاء عملية الإصلاح قد تعاقب بعض الفئات، فإن إعادة تصميم النظام بشكل عام ستكون أكثر قبولا وينبغي أن تحقق مكاسب مجتمعية صافية لأن مبادئ السياسات المقترحة توفر سبيلا لتحقيق نمو مستدام ماليا وشامل اجتماعيا.

ويمثل تحديد طريق للمضي قدما مصمم حسب احتياجات البلد المعني مهمة حافلة بالتحديات، حيث تختلف البلدان من حيث الظروف الأولية، والقدرات الإدارية، والسياق السياسي، وهي خارج نطاق هذا التقرير. ومع ذلك، يمكن أن تساعد خطة العمل الحكومات على اجتياز عملية الإصلاح وفقا للمبادئ الواردة في هذا التقرير. وستتطلب مقترحات السياسات المحددة تحولا نحو نظام حماية اجتماعية أكثر شمولا، حيث تحل مبادئ العالمية فيما يتعلق بالسكان المعنيين والمساواة في الاستحقاقات محل التقسيم الحالي لخطط الحماية الاجتماعية والتغطية الضمنية غير المتكافئة للعمال والأسر. علاوة على ذلك، سيتغير مصدر التمويل. إذ يجب تمويل المخاطر المشتركة بين جميع المواطنين من الضرائب العامة، و يجب تمويل المخاطر المشتركة بين جميع العمال من دخل العمال، كما يجب تمويل المخاطر الخاصة بالعمال في الشركات (العاملين) من اشتراكات الشركات بما يتناسب مع أجور العمال. تتضمن خطة العمل للبلدان للتقدم نحو تحقيق الرؤية والأهداف المبينة في هذا التقرير العناصر الرئيسية الخمسة التالية:

1. الإصلاح المنسق. للإشراف على توافق التغييرات في السياسات في مزيج السياسات العام مع الأهداف الحكومية، يقوم كل بلد بتشكيل مجموعة تنفيذ مشتركة بين الوزارات لضمان اتباع نهج شامل ومنسق في مجال السياسات.

2. إصلاح الحماية الاجتماعية المصمم خصيصا وتدريجيا والمتوافق مع الحوافز. تطبق البلدان إصلاحات تدريجية على نظام الحماية الاجتماعية، لا سيما مكوني الصحة والتقاعد، ويكملها معاش تقاعدي شامل غير قائم على الاشتراكات وبرنامج للتحويلات النقدية الموجهة للحد من الفقر.

- كخطوة أولى، يجب توسيع نطاق التغطية الصحية لتشمل جميع المواطنين، بغض النظر عن وضعهم الوظيفي، وقد ينتقل نظام المعاشات التقاعدية نحو تقديم مزايا لكل عامل مشروط بدفع الاشتراكات، وهو ما يجب أن يتم جنبا إلى جنب مع دفع ضرائب الدخل، على النحو المقترح في مبدأي السياسات رقم 2 و3.
- العمال وحدهم، وليس أرباب عملهم، سيكونون مسؤولين عن دفع اشتراكات مزايا المعاشات التقاعدية، وستمول هذه المدفوعات الحسابات الفردية بدلا من استخدامها لدعم مزايا التقاعد للمتقاعدين الحاليين أو غيرهم من العمال. وتلغى الفترات المخولة لعدد سنوات الاشتراكات باستثناء الحد الأدنى لسن التقاعد. وبالتالي، يحق لكل عامل يدفع ضرائب الدخل ومن ثم يشترك في نظام المعاشات التقاعدية أن يحصل على منفعة اكتوارية عادلة. وقد يؤدي ذلك أيضا إلى زيادة الامتثال لأن العمال والموظفين وأصحاب الأعمال الحرة سيعرفون أن مزايا معاشاتهم التقاعدية ستتناسب مع الضرائب على دخلهم.

3. توسيع القاعدة الضريبية لضمان توفر الإيرادات العامة لتمويل التأمين الصحي الشامل. وتشمل هذه التدابير تخفيض النفقات الضريبية أو إلغاءها، واستحداث ضرائب جديدة و/أو زيادة معدلات الضرائب القائمة على أنشطة معينة، مثل تلك التي تضر بالبيئة والضرائب على الممتلكات؛ وإلغاء دعم الاستهلاك الشامل، لا سيما على منتجات الطاقة.

4. تحسين جودة الخدمات. تزيد البلدان من جودة الخدمات العامة بالتوازي مع العنصر 3. ومن شأن ذلك أن يحفز العمال على دفع ضرائب الدخل، والحد من الاستياء، وبناء الثقة، مما قد يؤدي إلى زيادة ضريبة الدخل في المستقبل، بما في ذلك تصاعديتها، لتوسيع قاعدة المالية العامة، وزيادة الاستثمار، وحماية الفئات الأكثر احتياجا، والحد من عدم المساواة. ولذلك، تدعو خطة العمل إلى تحسين إمدادات الرعاية الصحية بمزيد من الموارد البشرية والمزيد من البنية التحتية.

5. إصلاحات القطاع الخاص. تعطي البلدان الأولوية لمجموعة من التدابير التي تؤثر على الشركات.

- سيتم إلغاء الأنظمة الضريبية الخاصة تدريجيا، وسيطلب من الوحدات الاقتصادية المسجلة كشركات دفع أسعار الضريبة الموحدة على دخل الشركات بغض النظر عن حجمها أو قطاع نشاطها أو أي شروط أخرى. وسيكون هذا التغيير مفسدا على المدى القصير، لكنه سيسهم، إلى جانب نظام الحماية الاجتماعية الجديد، في زيادة إنتاجية الشركات والاقتصاد، ومن ثم يترجم إلى مستويات دخل أعلى ونمو أعلى على المدى الطويل. وستزيد الإيرادات الضريبية الكلية أيضا لأن المزيد من الشركات، أولا، ستدفع الضرائب بموجب النظام الموحد للشركات، وثانيا، بفضل إلغاء الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة الذي غالبا ما يأتي مع أنظمة ضريبية خاصة وربما إلغاء إعفاء بعض السلع الاستهلاكية من ضريبة القيمة المضافة. وقد يكون لإلغاء الأنظمة الضريبية الخاصة أيضا أثر توزيعي إيجابي أو محايد على الأقل. وتخلص دراسة حديثة إلى أن إلغاء إعفاءات ضريبة القيمة المضافة ليس له آثار تنازلية نظرا لأن نسبة كبيرة من استهلاك الفقراء تحدث في سياقات تتسم بارتفاع النشاط غير الرسمي في المنشآت التي تتخلف عن تطبيق ضريبة القيمة المضافة (باشاس وغادين وينسن 2020).

- بالتوازي مع ذلك، يمكن جعل اللوائح التنظيمية لاستقرار الوظائف أكثر مرونة والحد الأدنى للأجور أقل إلزاما لأن تطبيق التأمين ضد البطالة والتعويض عن فقدان الوظائف يمكن أن يدعم العمال في الانتقال بين الوظائف وستتم تغطية العمال ضد المخاطر الصحية حتى بعد فقدان وظائفهم. علاوة على ذلك، ستدعم التغييرات المقترحة في الأمد المتوسط زيادة الإنتاجية والنمو الاقتصادي الذي سيؤدي إلى زيادة الأجور.
- لزيادة ديناميكية القطاع الخاص وتحسين أوضاع السوق، يجب على البلدان تبسيط عملية التسجيل وتحسين المنافع المتاحة للشركات المسجلة. ويمكن تحسين المنافع من خلال تعزيز إنفاذ العقود التجارية والائتمانية، مما يحفز الشركات على التسجيل لأنها ستكون قادرة على الحصول على الائتمان بشروط أفضل، ودخول المزيد من الأسواق الأكبر حجما لأن معاملاتها ستكون آمنة ومدعمة بعقود تجارية قوية، والاستفادة من التحويلات الفنية والتكنولوجية بسبب التفاعل مع الشركات الأكبر حجما، وتواجه مخاطر أقل لأن أصولها التجارية ستكون منفصلة عن أسرها. وستستفيد مؤسسات أخرى أيضا، بما في ذلك الحكومة والبنوك، حيث يترجم مجمع أكبر من الشركات المسجلة إلى زيادة الإيرادات الضريبية وأسواق ائتمانية أكثر تنوعا. ونظرا لأن الشركات المسجلة أكثر عرضة لتوظيف العمالة الرسمية من الشركات غير الرسمية، فمن المرجح أن يكون لهذا الإجراء التدخلي على صعيد السياسات وحده تأثير إيجابي على التوظيف الرسمي.

ملاحظات

1. أرقام إجمالي الناتج المحلي والسكان مأخوذة من قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي.
2. تستمد الإحصاءات من قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، ومؤسسة فينسترا، وإينكلار، وتيمر (2015).
3. يتمثل الاستثناء الملحوظ في القاعدة الخاضعة للضريبة، التي تعتبر في حالة العاملين لحسابهم الخاص وأرباب العمل عادة مقياسا للدخل التجاري، حيث تعرف الأقواس في بعض الحالات بأنها مضاعف للحد الأدنى للأجور.
4. في المغرب، وبالإضافة إلى الاستهداف على أساس معدلات الفقر على مستوى البلدية، فإن التحويلات مشروطة بالتحاق الأطفال بالمدارس (تيسير) أو تقتصر على الأرامل والاطفال (DAAM).
5. تحتسب نفقات الحماية الاجتماعية كنسبة من إجمالي الناتج المحلي على أنها مجموع بيانات الإنفاق من قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية وبوابة بيانات منظمة الصحة العالمية (2020). وعلى وجه التحديد، أضيفت مساهمات إجمالي الناتج المحلي من "إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية (باستثناء الرعاية الصحية)" و"الإنفاق الحكومي العام المحلي على الرعاية الصحية" معا.
6. نظرا لمحدودية البيانات، تم حساب مؤشر كايتز المغربي باعتباره الحد الأدنى للأجور كنسبة من متوسط الأجر الوطني.
7. لا تناقش هنا السياسات الخاصة بالمنافسة في أسواق المنتجات، وضوابط الأسعار، ووجود الشركات المملوكة للدولة، والمحسوبية، حيث توجد دراسات واسعة تغطي هذه الموضوعات (انظر البنك الدولي 2022ب).

المراجع

Angel-Urdinolo, Diego F., Abdoul Gadiry Barry, and Jamal Guennouni. 2016. "Are Minimum Wages and Payroll Taxes a Constraint to the Creation of Formal Jobs in Morocco?" Policy Research Working Paper 7808, World Bank, Washington, DC. https://doi.org/10.1596/1813-9450-7808.

Assaad, R. 2014. "Making Sense of Arab Labor Markets: The Enduring Legacy of Dualism." *IZA Journal of Labor & Development* 3 (6). https://doi.org/10.1186/2193-9020-3-6.

Bachas, P., L. Gadenne, and A. Jensen. 2020. "Informality, Consumption Taxes and Redistribution." NBER Working Paper 27429. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Boughzala, M. 2017. "Employment and the Functioning of the Labour Market in Tunisia." Economic Research Forum, Giza, Arab Republic of Egypt.

Bouzaiene, A. 2021. "Tax Justice in Tunisia: An Ideal Crushed by Debt Policies." Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, Germany.

CAPMAS (Central Agency for Public Mobilization and Statistics, Government of the Arab Republic of Egypt). 2018. "Egypt Labour Market Panel Survey 2018." CAPMAS, Cairo, Arab Republic of Egypt.

Cuesta Leiva, Jose Antonio, Abdelrahmen El Lahga, and Gabriel Lara Ibarra. 2015. "The Socioeconomic Impacts of Energy Reform in Tunisia: A Simulation Approach." Policy Research Working Paper 7312, World Bank, Washington, DC.

Feenstra, R. C., R. Inklaar, and M. P. Timmer. 2015. "The Next Generation of the Penn World Table." *American Economic Review* 105 (10): 3150–82. www.ggdc.net/pwt.

HCP (High Commission for Planning, Government of Morocco). 2015. "Morocco Household Budget Survey 2015." HCP, Rabat, Morocco.

Ianchovichina, E., and S. Devarajan. 2021. "Why Does the Arab Spring Keep Coming Back?" ABCDE Conference, June 21–25. World Bank, Washington, DC.

ILO (International Labour Organization). 2019. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, 3rd ed. Geneva: ILO.

IMF (International Monetary Fund). 2022. "World Revenue Longitudinal Data Set." IMF, Washington, DC.

Levy, S., and G. Cruces. 2021. "Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America." UNDP LAC Working Paper 24. Background Paper for *Regional Human Development Report 2021: Latin America and the Caribbean Region*. United Nations Development Programme, New York.

NIS (National Institute of Statistics, Government of Tunisia). 2015. "Tunisia Household Budget Survey 2015." NIS, Tunis, Tunisia.

Oxfam and Reuters. 2021. "Moroccan Government Looks to Taxes to Cut Deficit." Reuters, July 14. https://www.reuters.com/article/morocco-taxation-idAFL1N2OQ19F.

Souag, A., and R. Assaad. 2017. "The Impact of the Action Plan for Promoting Employment and Combating Unemployment on Employment Informality in Algeria." Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.

Wahba, J., and R. Assaad. 2017. "Flexible Labor Regulations and Informality in Egypt." *Review of Development Economics* 21 (4): 962–84.

World Bank. 2014. *Striving for Better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2018. "Morocco Systematic Country Diagnostic: Governing towards Efficiency, Equity, Education and Endurance." World Bank, Washington, DC.

World Bank. 2021a. *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2021b. *Doing Business 2020*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2022a. "Tunisia's Jobs Landscape." World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38381.

World Bank. 2022b. *Jobs Undone: Reshaping the Role of Governments toward Markets and Workers in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.

World Bank, EBRD, and EIB (World Bank, European Bank for Reconstruction and Development, and European Investment Bank). 2022. *Unlocking Sustainable Private Sector Growth in the Middle East and North Africa: Evidence from the Enterprise Survey*. Washington, DC: World Bank.

المراجعة البيئية

بيان المنافع البيئية

تلتزم مجموعة البنك الدولي بالحد من آثار أنشطتها على البيئة. ودعماً لهذا الالتزام، نستغل خيارات النشر الإلكتروني وتكنولوجيا الطبع عند الطلب، والموجودة في مراكز إقليمية حول العالم. وتتيح هذه المبادرات معاً تقليل مرات الطباعة وتقليص مسافات الشحن، بما يؤدي إلى الحد من استهلاك الورق، واستخدام الكيماويات، وانبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري، والنفايات.

وتلتزم هذه المطبوعة بالمعايير الموصى بها لاستخدام الورق التي وضعتها مبادرة الصحافة الخضراء. وتُطبَع أغلب كتبنا على ورق مُوثَّق من مجلس رعاية الغابات، وتحتوي كلها تقريبا على محتوى معاد تدويره بنسبة 50–100%. أما الألياف المعاد تدويرها في أوراق كتابنا فهي إما غير مبيضة أو مبيضة باستخدام عمليات خالية تماما من الكلور، أو خالية من الكلور المعالج، أو خالية من الكلور الأولي المعزز.

للمزيد من المعلومات عن فلسفة البنك البيئية، يمكن الرجوع إلى الموقع التالي:
http://www.worldbank.org/corporateresponsibility.

green press INITIATIVE

اتخذ النقاش الذي استغرق وقتا طويلا حول الاقتصاد غير الرسمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منعطفا ملحا جديدا بينما تتطلع المنطقة إلى مسار آخر لتحقيق نمو أكثر شمولا اجتماعيا وأقل اعتمادا على الوقود الأحفوري. ويحدث هذا على خلفية من تدني نواتج سوق العمل، وزيادة انتكاسات النمو، وتدهور عجز المالية العامة وحساب المعاملات الجارية في أعقاب جائحة كورونا - وفي أعقاب ارتفاع معدلات التضخم وتعطل سلاسل الإمداد الناجمة عن حرب روسيا في أوكرانيا.

يهدف القطاع غير الرسمي والنمو الشامل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى تحسين فهم الخصائص وهيكل الحوافز الذي أدى إلى انتشار العمالة غير الرسمية في ثلاثة من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - وهي مصر والمغرب وتونس. ويطلق التقرير آفاقا جديدة من خلال اعتماد منظور شامل للتركيز على سمات الجوانب المتباينة للأوضاع المؤسسية لهذه البلدان وترابطها فيما بينها، وذلك بغية إدراك هيكل الحوافز المعقد الذي يواجهه العمال والبلدان النامية عند البت في الخيارات الرسمية وغير الرسمية. ويورد التقرير هذه القضايا بشكل خاص في ثلاثة مجالات عريضة: (1)، العلاقات بين رواد الأعمال والعاملين؛ (2)، الضرائب والتحويلات؛ (3)، أوضاع السوق.

"يعد هذا التقرير إضافة جديرة بالترحيب إلى حد كبير إلى الأدبيات المتعلقة بأسواق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومن خلال تحليل هيكل الحوافز والعوامل المؤسسية التي أدت إلى انتشار العمالة غير الرسمية في مصر والمغرب وتونس، فإنه يشير إلى الطريق نحو إجراءات السياسات التي يمكن اتخاذها للحد من العمالة غير الرسمية وزيادة الحماية الاجتماعية للعمال. ولا بد أن يقرأ هذا التقرير كل من يهتم بزيادة الشمول الاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا".

راجي أسعد، أستاذ بكلية هوبرت همفري للشؤون العامة، جامعة مينيسوتا

"سرد مقنع لآثار العمل غير الرسمي في القوى العاملة وكيف يمكن لاقتصادات المنطقة تصميم استجابات ملائمة على صعيد السياسات. يأتي هذا التقرير في الوقت المناسب وسط إصلاحات اجتماعية متعددة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهو تقرير يجب أن يقرأه الممارسون في مجال السياسات وخبراء الاقتصاد في المنطقة".

كريم العيناوي، الرئيس التنفيذي، مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد

"يأتي هذا التقرير في الوقت المناسب على وجه الخصوص في ضوء التأثير السلبي لجائحة كورونا والأزمات اللاحقة على مستويات المعيشة ومعدلات الفقر في مختلف أنحاء العالم، وخاصة في بلدان المنطقة. وعلى الرغم من أن التركيز على تعزيز النمو وتحقيق أهداف التنمية المستدامة قد تمحور حول التمويل، فإن التقرير يسلط الضوء على المنافع التي يمكن أن يقدمها التصدي للتحول غير الرسمي من خلال التغييرات المؤسسية والتنظيمية وعلى صعيد السياسات لتحقيق هذه الأهداف".

محمود محي الدين، المدير التنفيذي، صندوق النقد الدولي

مجموعة البنك الدولي

SKU 33611