الجمهورية العربية السورية
وزارة التعليم العالي
جامعة دمشق
كلية الإقتصاد

اقتصاد الظل في سورية
وآليات علاجه

(دراسة تحليلية مقارنة لتجارب تاريخية)

مشروع رسالة ماجستير
في الاقتصاد المالي و النقدي

إعداد
الطالب : مجد ميخائيل ميخائيل

إشراف
الأستاذ الدكتور : عدنان سليمان

أيار /2015

اعضاء لجنة الحكم على البحث بالجلسة العلنية التي تمت بتاريخ 2015/8/23 :

الأستاذ الدكتور عدنان سليمان: _____

الاستاذ الدكتور غسان ابراهيم: _____

الدكتور شادي بيطار: _____

إهداء

خاص !!!...

إليك يا من تبحثين عني في كهرباء الوقت، وتلاحقين رائحتي في ماء الليل والنهار، إليك وأنت تملئين طريقي حياةً، وتضخين أبجديتي بمفردات الطموح والتحدي !!...

(أمي – فاديا) ..!!

وإليك وأنت تعيد ترتيبي من جديد، وتشعل أصابعي ياقوتاً وذهباً، وتسكبني على مدرج العنفوان، كي أبعث مجداً جديداً...

(أبي – ميشيل) ..!!

وإليك أنت، يا من تشاركيني أفراحي وأتراحي، وتملئين حياتي حباً وسعادة، وتخطين معي درب النجاح !!...

(أختي – جولي) ...!!

خاص جد اً...!!

وإليكم أنتم أيضاَ، وأنتم تضغطون أوجاع الأمة، وتختصرون كل تحدياتها، تشهرون دمكم في وجه نظام عولمي واسع يريد نهب العالم واستعباد الشعوب، إليكم وأنتم تسكبون نهر ابتساماتكم فوق صليب صمودكم...

(أبناء وطني في سوريا) ...!

الباحث

شكر وتقدير

أود أن أتقدم بالشكر والعرفان والتقدير لكل من ساعدني في إنجاز هذا العمل المتواضع وعلى رأسهم أساتذة كبار وعظام...

كبارٌ بخلقهم وعلمهم.. عظامٌ بصبرهم وحلمهم..

هؤلاء الأساتذة مهما امتدحتهم وقلت فيهم ما أقول، لن أوفيهم ولو جزء بسيط من حقهم وفضلهم، هؤلاء الأساتذة الكبار هم:

أستاذي الدكتور عدنان سليمان الذي أشرف على الرسالة ولم يتخلى عني يوماً، ولم يتململ مني لحظة، من بداية إعداد الرسالة وحتى تقديمها، وقام بالمراجعة العلمية للبحث وأغناه بلمساته البناءة وملاحظاته القيمة !!..

الدكتور غسان ابراهيم الذي أضاف بما يملك من حنكة علمية أكاديمية وخبرة عملية.... معلومات قيّمة كان لها صدى عند جميع الحاضرين!...

الدكتور شادي بيطار الذي أضاء بآرائه النيّرة وأفكاره المتميزة على جوانب عديدة في البحث..

كما أتقدم بالشكر والتقدير والامتنان لكل من ساهم في إتمام هذا العمل سواءً بتزويدي بالمعلومات والبيانات أو التسهيلات أو الدعم النفسي والمعنوي والعلمي، ولمن وجه وشجع ولو بكلمة!!..

جميعاً لكم مني كل الاحترام وكل المودة والتقدير

الباحث

الملخص :

يعتبر الاقتصاد غير الرسمي ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية معقدة إلى درجة كبيرة، عانت منها وبدرجات متفاوتة كل أنواع الاقتصاديات في العالم، واشتد النقاش حول هذه الظاهرة وأهميتها وآثارها منذ فترة الثمانينات، نظرا لما يلعبه هذا الاقتصاد من أهمية من ناحية توفير فرص العمل في الريف والحضر والتقليل من الفقر إلى جانب مرونته في التعامل مع الأزمات الاقتصادية. وزاد الاهتمام به أكثر في الآونة الأخيرة خاصة مع ثبوت فشل سياسات الاقتصاد الرسمي الاقتصادية والاجتماعية على استيعاب اليد العاملة المتزايدة وتحقيق الرفاه. ومع زيادة نسبته من الناتج المحلي الإجمالي و ما يستوعبه من موارد كامنة، دعت الضرورة إلى الاهتمام به كظاهرة وكمصدر للثروة ومخزن للمبادرات، ومعالجة أسبابه التي تعتبر من أهمها كثرة اللوائح والإجراءات التنظيمية وعبء الضرائب والفساد، وآثاره التي تمس كل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمؤسسية.

تحاول الدراسة تسليط الضوء على كيفية تأثير الاقتصاد غير الرسمي على التنمية وأهمية دمج أرقامه وأصوله وموارده عند إعداد الخطط التنموية إلى جانب مختلف استراتيجيات إدارته التي تركز على تحسين بيئة ممارسة أنشطة الأعمال وتشجيع الريادة وتشريع حقوق الملكية الرسمية وإتاحتها للفقراء وتحسين الحماية الاجتماعية و توفير العمل اللائق مع أهمية إشراك فئاته في عملية التخطيط كطرف في التنمية، مع الإشارة إلى نماذج ناجحة في إدارة الاقتصاد غير الرسمي يمكن الاستفادة منها في جهود كل من الجزائر ومصر وبعض الدول النامية في إدارة الاقتصاد غير الرسمي.

فهرس المحتويات

| العنـــــــ

ثالثاً: طريقة النمـاذج:	33
رابعاً: نموذج الطلب على النقود ونموذج الديميمك DYMIMIC المعدل:	35
المطلب الثاني: مؤشرات قياس اقتصاد الظل:	**36**
المطلب الثالث: اتجاهات نمو اقتصاد الظل:	**38**
المبحث الثالث: أسباب نمو حجم اقتصاد الظل:	**44**
أولاً: عبء الضريبة والمساهمة في الضمان الاجتماعي والضرائب الأخرى:	44
ثانياً: اللوائح والاجراءات الحكومية:	49
ثالثاً: خدمات القطاع العام والفساد:	51
خلاصة الفصل	**53**
الفصل الثاني: بعض تجارب الدول النامية والعربية في معالجة تداعيات اقتصاد الظل وإدماجه في الاقتصاد الوطني.	**54**
المبحث الأول: الآثار الاجتماعية والاقتصادية والبيئية لاقتصاد الظل على المجتمع:	**56**
المطلب الأول: آثار اقتصاد الظل على البعد الاقتصادي:	**56**
أولاً: آثار اقتصاد الظل السلبية على قضايا الاقتصاد الجزئي:	56
ثانياً: آثار اقتصاد الظل السلبية على قضايا الاقتصاد الكلي:	57
ثالثاً: الآثار الإيجابية لاقتصاد الظل على البعد الاقتصادي:	60
المطلب الثاني: آثار اقتصاد الظل على البعد الاجتماعي:	**61**
أولاً: الأثر على الضمان الاجتماعي:	62
ثانياً: الآثار الإيجابية لاقتصاد الظل على البعد الاجتماعي (الصحة والتعليم):	63
المطلب الثالث: آثار اقتصاد الظل على البعد البيئي:	**64**
أولاً: تأثير اقتصاد الظل على الإدارة البيئية من منظور زماني:	65
ثانياً: تأثير اقتصاد الظل على الإدارة البيئية من منظور مكاني:	66
ثالثاً: الآثار الإيجابية لاقتصاد الظل على البيئة:	67
المطلب الرابع: علاقة اقتصاد الظل بالفساد وتكلفته	**69**
المبحث الثاني: اقتصاد الظل في الجزائر (1990-2007):	**73**
المطلب الأول: أسباب نمو اقتصاد الظل في الجزائر:	**73**
المطلب الثاني: البطالة واقتصاد الظل:	**75**
المطلب الثالث: سوق العمل غير الرسمي في الجزائر:	**77**
المطلب الرابع: آثار اقتصاد الظل في الجزائر:	**79**
المطلب الخامس: الاستراتيجية المتخذة من قبل الجزائر في مجال الحد من البطالة وتحسين بيئة أعمال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:	**82**
المبحث الثالث: اقتصاد الظل في مصر	**89**
المطلب الأول: خصائص اقتصاد الظل في مصر	**90**
المطلب الثاني: سوق العمل المصري واقتصاد الظل	**93**

المطلب الثالث: آثار اقتصاد الظل على الاقتصاد المصري (الفاقد في حصيلة الضرائب) :	**94**
المطلب الرابع: الاستراتيجية المتخذة من قبل مصر لتحسين بيئة أعمال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وإدماج القطاع غير الرسمي:	**94**
المبحث الرابع: تجارب دولية في التعامل مع اقتصاد الظل (البيرو، فنزويلا، جوايمالا):	**98**
المطلب الأول :القطاع غير الرسمي في البيرو ، جعل "غير القانوني" قانونياً:	**98**
المطلب الثاني : القطاع غير الرسمي في ڤنزويلا:	**105**
المطلب الثالث: التغلب على الإقصاء في جواتيمالا:	**107**
المبحث الخامس: استراتيجيات إدارة اقتصاد الظل في ظل التحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمؤسسية والفساد	**110**
المطلب الأول: إستراتيجيات إدارة اقتصاد الظل في ظل التحديات الاقتصادية:	**110**
أولاً: تحسين الانتاجية	111
ثانياً: تسهيل الوصول إلى رأس المال والخدمات المالية:	112
ثالثاً: تحسين إدارة سوق العمل:	113
رابعاً: تحليل ميزانية الاقتصاد الرسمي وتطوير المعرفة بتمويل سياسات اقتصاد الظل	114
المطلب الثاني: استراتيجيات إدارة اقتصاد الظل في ظل التحديات الاجتماعية:	**115**
أولاً: توفير الحماية الاجتماعية لعمال اقتصاد الظل:	115
ثانياً: توسيع السلامة والصحة المهنيتين لعمال اقتصاد الظل:	117
ثالثاً: تشجيع التأمين المصغر:	118
رابعاً: السياسات التعليمية والتدريبية لتنمية المهارات في اقتصاد الظل (توفير الفرص مرة أخرى للتعليم):	119
المطلب الثالث: استراتيجيات إدارة اقتصاد الظل في ظل التحديات البيئية:	**120**
أولاً: الاستراتيجيات البيئة المتعلقة بإزالة الغابات وإدارة المناطق المحمية ومصايد الأسماك:	120
ثانياً: توسيع حقوق الملكية الرسمية:	122
المطلب الرابع: إستراتيجيات إدارة اقتصاد الظل في ظل التحديات المؤسسية والفساد:	**125**
أولاً: تسهيل إنشاء منظمات مهنية وإتاحة المشاركة في وضع السياسات:	125
ثانياً: العمل بالتخطيط التشاركي:	126
ثالثاً: خلق بيئة أعمال ممكنة لمؤسسات اقتصاد الظل وإقامة الحكم الراشد:	127
رابعاً: الجماعات المستهدفة والتهديدات المحتملة وأهمية رصد سياسات اقتصاد الظل:	130
خلاصة الفصل:	**135**
الفصل الثالث: اقتصاد الظل فى سورية وآليات اندماجه فى الاقتصاد الوطنى	**133**
المبحث الأول: المعالم الأساسية لتطور الاقتصاد الرسمي في سورية من أواخر القرن العشرين وبداية القرن الواحد والعشرين:	**133**
المبحث الثاني :أسباب نشوء اقتصاد الظل في سورية:	**139**
المبحث الثالث : خصائص اقتصاد الظل في سورية وخصائص العاملين فيه	**142**

المطلب الأول: خصائص اقتصاد الظل في سورية	**143**
المطلب الثاني: خصائص العاملين في القطاع غير المنظم	**143**
المبحث الرابع: تقدير حجم اقتصاد الظل في سورية والنتائج الاجتماعية والاقتصادية والسكانية لاقتصاد الظل	**155**
المطلب الأول: تقدير حجم اقتصاد الظل في سورية	**156**
المطلب الثاني:الآثار الاجتماعية والاقتصادية والسكانية لاقتصاد الظل	**157**
المبحث الخامس : اقتصاد الظل في ظل الأزمة السورية الراهنة:	**159**
المطلب الأول: بعض العوامل التي أدت إلى ازدياد حجم اقتصاد الظل:	**161**
المبحث السادس: مقارنة بين اقتصاد الظل في الجزائر ومصر وسورية:	**163**
أولاً: مقارنة بين حجم اقتصاد الظل في الجزائر ومصر وسورية:	164
ثانياً: المقارنة على أساس مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال:	164
المبحث السابع: الاجراءات المتبعة في مواجهة اقتصاد الظل وواقعه في سورية ومحاولة الاستفادة من تجارب دولية في مكافحته	**174**
أولاً: في مجال مكافحة التهريب الضريبي	177
ثانياً: في مجال مكافحة الفساد	180
ثالثا:في مجال الباعة الجائلين	184
رابعاً: في مجال المؤسسات المتوسطة والصغيرة	184
خامساً: في مجال مكافحة البطالة	195
سادساً:في مجال جذب الاستثمار	196
سابعاً: في مجال مكافحة الروتين والبيروقراطية	199
ثامناً: واقع العشوائيات وطرق مكافحتها	201
تاسعاً: اتفاقيات لتنظيم القطاع غير المنظم في سورية	207
خلاصة الفصل:	**210**
خاتمة عامة	**218**
النتائج والتوصيات	**222**
الملاحق	**224**
قائمة المراجع	**245**
الملخص باللغة الاجنبية	**254**

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
1–1	المقارنة بين الاقتصاد الخفي والحقيقي	16
2–1	اتجاه نمو حجم اقتصاد الظل 2000/1988 و 2005/2000.	39
3 –1	تطور حجم اقتصاد الظل على صعيد الدول	41
4–1	نتائج قياس اقتصاد الظل في بعض دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	
5 –1	أسباب نمو الاقتصاد غير الرسمي حسب دراسة قام بها فريدريك شنايدر في ألمانيا 1996-2003	52
1–2	العاملون في إعادة التدوير غير الرسمي للنفايات في بعض مدن العالم لسنة 2004	69
2–2	معدلات البطالة في الجزائر من 1990-2009	75
3–2	تطور التشغيل غير الرسمي في الجزائر	76
4–2	نسب التشغيل والبطالة في الجزائر حسب المستوى التعليمي	79
5–2	المخاطر المتوقعة من وضع استراتيجية لإدارة الاقتصاد غير الرسمي وأوجه التخفيف	130
6–2	ميزانية استراتيجية النهوض بالاقتصاد غير الرسمي في منظمة الاتحاد الافريقي	132
1–3	التكلفة اللازمة لاستفاء كل إجراء والحد الأدنى لرأس المال المدفوع	172
2–3	إجمالي سعر الضريبة المستحقة الدفع على مؤسسة الأعمال (%من الأرباح) وحجم اقتصاد الظل	178
3–3	خصائص ومؤشرات مُقدمي التمويل الصغير الخمسة الرئيسيون في سورية في العام 2008	195

قائمة الأشكال

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
1-1	نموذج الاقتصاد الثنائي	8
2-1	نموذج نظرية تخصيص الوقت	11
3-1	ملكية النساء حسب القطاع	19
4-1	العمل غير الرسمي والرسمي في العالم	23
5-1	نسبة التوظيف غير الرسمي و غير الزراعي في البلدان النامية حسب المناطق	24
6-1	النسبة المئوية للإناث والذكور الشباب العاملين في اقتصاد الظل في دول إفريقية	25
7-1	النموذج الديناميكي متعدد المؤشرات ومتعدد الأسباب لقياس اقتصاد الظل	34
8-1	حجم الاقتصاد غير الرسمي حسب المؤشرات الأربعة المختلفة	37
1-2	مؤشر التنظيم والإدارة	71
2-2	تطور حجم اقتصاد الظل في الجزائر كنسبة من الناتج الاجمالي حسب طريقة الديميك من عام 2000 حتى 2007	76
3-2	تطور فرص العمل في الجزائر من 2000-2007	78
4-2	توزيع المشاريع حسب قطاع النشاط وحسب الجنس الممولة من طرف الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر في الجزائر في 2009/12/31	86
5-2	نسبة النساء المسجلات في السجل التجاري في الجزائر	87
6-2	نسبة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الرسمية وغير الرسمية في مصر	92
7-2	تطور حجم اقتصاد الظل في مصر كنسبة من الناتج الاجمالي حسب طريقة الديميك من 2000-2007	93
8-2	الفاقد في حصيلة الضرائب على الدخل الناشئ عن وجود الاقتصاد غير الرسمي في مصر في الفترة 1981-1990	94
1-3	نسبة حجم العاملين في اقتصاد الظل من حجم الاقتصاد الرسمي في سورية	134
2-3	التوزع النسبي للعاملين في اقتصاد الظل من حيث التعليم في سورية	150
3-3	التوزع النسبي للعاملين في اقتصاد الظل من حيث الحالة العملية في سورية	152
4-3	التوزع النسبي للعاملين في اقتصاد الظل من حيث المهنة في سورية	154
5-3	حجم اقتصاد الظل حسب طريقة الديميك في مصر والجزائر وسورية	166
6-3	حجم الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر ومصر وسورية مقارنة بعدد إجراءات	169

	البدء بالنشاط	
7-3	عدد إجراءات البدء في النشاط في سورية وبعض دول المقارنة	170
8-3	الوقت اللازم لبدء نشاط الأعمال في مصر والجزائر وسورية حسب تقارير ممارسة أنشطة الأعمال من (2004-2010)	171
9-3	عدد إجراءات استخراج تراخيص البناء في سورية ودول المقارنة حسب تقارير صدور ممارسة أنشطة الأعمال 2004-2010	173
10-3	عدد إجراءات تسجيل الملكية في مصر وسورية حسب تقارير ممارسة أنشطة الأعمال من 2005-2010	174
11-3	مؤشر قوة الحقوق القانونية في مصر و الجزائر وسورية ودول المقارنة حسب تقرير ممارسة أنشطة الأعمال من 2005-2010	175
12-3	مؤشر عمق المعلومات الائتمانية في سورية ودول المقارنة حسب تقارير ممارسة أنشطة الأعمال من 2005-2010	176
13-3	عدد مدفوعات الضرائب سنوياً لشركة صناعية في سورية وبعض دول المقارنة حسب تقارير ممارسة أنشطة الأعمال 2006-2010	177
14-3	عدد المنشآت السورية بحسب عدد العاملين فيها عام 2008	190
15-3	توزع القوة العاملة السورية على القطاعات المختلفة في العام 2008	191
16-3	توزع عمال القطاع الخاص على القطاعات عام 2008	192

قائمة الملاحق

الرقم	عنوان المرجع	الصفحة
1	مصفوفة الاقتصاد غير الرسمي	236
2	مؤشرات الاقتصاد غير الرسمي	237
3– أ	نتائج قياس الاقتصاد غير الرسمي في دول مختارة	238
3– ب	نتائج قياس الاقتصاد غير الرسمي في دول منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي	239
4	قيمة الاقتصاد غير الرسمي	240
5	الإجراءات البيروقراطية لامتلاك بيت رسمي	241
6	إثباتات الملكية غير الرسمية	242
7	إجراءات الحصول على أرض	243
8	إجراءات إنشاء متجر تجاري	244
9	متوسط الوقت لإقامة سوق غير رسمية	245
10	إجراءات الحصول على ترخيص باستغلال خط نقل	246
11	تمديد الضمان الاجتماعي الإلزامي للاقتصاد غير رسمي في كوريا واليابان	247
12	صور لجامعي القمامة	248
13	عملية الرسملة (تحويل رأس المال غير المنتج إلى رأس مال منتج)	249
14	الجدول الزمني للضمان الاجتماعي	250
15	سياسات مواجهة الفساد حسب دانيال كوفمان	251
16	عدد تراخيص الباعة الجائلون في محافظة دمشق	252
17	طريقة الحصول على ترخيص للباعة الجائلون في دمشق	253-255

المقدمة:

يُعتبر اقتصاد الظل ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية، تعاني منها وبدرجات متفاوتة، كل أنواع الاقتصاديات في العالم، وقد بدأت هذه الظاهرة من ثلاثينات القرن العشرين، حيث ساد الاعتقاد أنه من خلال إيجاد التوليفة المناسبة بين السياسات والموارد سوف تتحول اقتصاديات البلدان المتخلفة إلى اقتصاديات حديثة وديناميكية، وفي إطار هذه العملية سيختفي اقتصاد الظل الذي يميز الاقتصاديات المتخلفة مادام الاقتصاد الرسمي ينمو ويستوعب عمالة أكثر، لكن وخلافاً للتوقعات, لم تتمكن العديد من البلدان من تطوير اقتصاد قادر على توفير فرص عمل كافية لسكانها الذين ينمون بسرعة، ولم تختف مظاهر اقتصاد الظل بل زادت انتشاراً.

وتزداد أهمية اقتصاد الظل من خلال ما يمثله حجمه كقيمة مضافة وكنسبة مئوية من الناتج الإجمالي، حيث بلغ متوسط القيمة المضافة لاقتصاد الظل من الناتج القومي الإجمالي لـ 145 دولة في العالم, نسبة 33.6% وذلك في 2005/2004، وفي دول إفريقيا بلغ 42.8%، وفي أمريكا اللاتينية 42.2%، وفي دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 14.8% وذلك لنفس السنة، والملاحظ أنه يمس كل دول العالم بمختلف أنظمتها الاقتصادية، إلا أن النسبة بلغت أقصاها في إفريقيا حيث وصلت في 37 دولة إفريقية نسبة 42% من إجمالي الناتج المحلي وذلك في نفس الفترة[1]، أما من ناحية العمالة غير الرسمية فإنه وطبقاً لدراسة حديثة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي سنة 2009 فمن بين ثلاثة مليارات عامل في العالم يجري توظيف حوالي الثلثين أي 1.8 مليار شخص في اقتصاد الظل[2].

ويرجع الفضل في اكتشاف اقتصاد الظل كمفهوم جديد إلى عالم الإنسانيات كيث هارت (K.Hart) الذي طرح ورقة عمل خلال المؤتمر الذي انعقد عام 1971 حول البطالة في المناطق الحضرية في إفريقيا، ناقش فيها قضية فقراء المناطق الحضرية بالقول: "بأنهم ليسوا عاطلين عن العمل، حيث أنهم غالباً ما كانوا يعملون مقابل عوائد متدنية وغير منتظمة ومخفية عن التنظيم الإداري"، وبعدها أصدرت منظمة العمل الدولية تقريرها عن الدخل والتوظيف في كينيا عام 1972 والذي أقرت فيه بوجود قطاع هامشي وغير منظم من الاقتصاد الحضري ينتج سلعاً ويخلق وظائف ودخولاً للفقراء، أطلقت عليه اقتصاد الظل* وهكذا ظهر المصطلح لأول مرة سنة 1972.

[1] Freidrich SCHNEIDER, Johannes Kepler: **Handbook on the shadow economy**, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2011, pp, 40-44.

[2] Organisation De Coopération Et De Développement Économique, **l'Emploi Informel dans les pays en développement**, Centre de Développement de l'OCDE, 2009, LABORSTAT, OIT ; Global Employment Trends, OIT, janvier2009 . www.oecd.org/dev/pauvrete/emploi/42529344.pdf

* لقد استعملنا في بحثنا مصطلح: اقتصاد الظل

ويشكل اقتصاد الظل مصدراً هاماً لفرص العمل وتتنوع فيه العمالة من (أطفال، نساء، شباب، مسنين ومعاقين)، وهذا ما يزيد من حجم الأعباء الملقاة على عاتق واضعي السياسة بضرورة الأخذ بهذا الاقتصاد المهمل عند وضع الخطط وما يتعلق به من توفير سبل العيش الكريم وتوفير العمل اللائق وشروط الصحة والتأمين والمنافع الاجتماعية الأخرى، كما يُحرم المبادرون وأصحاب المؤسسات المصغرة والصغيرة في اقتصاد الظل من الوصول إلى أسواق الائتمان، والتدريب الرسمي والضمان الاجتماعي، وكل هذه الخصائص تسلط الضوء على طبيعة الأعمال والعمالة غير الرسمية، وبيئة الأعمال المحفوفة بالمخاطر والتي توجد خارج الهياكل والمؤسسات القانونية الرسمية.

وترتبط الأنشطة في اقتصاد الظل بشكل وثيق بأنشطة الاقتصاد الرسمي حيث أنه في ظل اقتصاد معولم تحتدم فيه المنافسة بين الشركات وتسعى فيها للبحث عن الكفاءة بأقل تكلفة، يتزايد الاعتماد على العمالة قليلة التكلفة وهذا ما يتيحه اقتصاد الظل كالتعاقد من الباطن، وغيرها من أنواع العمل والعمالة – وعلى نطاق أوسع- في ظل محدودية الاقتصاد الرسمي في توليد فرص العمل.

ويوجد شبه اتفاق على أن ظاهرة اقتصاد الظل تشترك فيها كافة دول العالم المتقدم منها والنامي، وعليه فإن اقتصاد الظل هو كل ما خفي عن الدول من نشاط للأفراد، وتتجه كافة الدول إلى مراقبة أنشطة أفرادها الاقتصادية ليتم كل شيء أمام أنظارها، ولكن الواقع العملي أثبت صعوبة ذلك وخاصة في البلدان النامية حيث ترتفع بها معدلات اقتصاد الظل، ولم يشذ المجتمع السوري عن غيره بمعايشته لأنماط اقتصاد الظل عبر مراحل تطوره، ولكن الملفت هو النمو الجامع لظواهره وفعاليته خلال العقد الأخير وآثاره العميقة في هيكلية الفعاليات والموارد الاقتصادية.

وقد شهدت فترة الثمانينات تنامي ظاهرة اقتصاد الظل، كما تميزت بظهور أزمة اقتصادية عانت منها اقتصاديات كل الدول النامية ورافق هذه الأزمة مجموعة إصلاحات هيكلية أتت في معظمها سلباً على خطط التنمية، وساهمت نتائج الإصلاحات الهيكلية في زيادة حجم اقتصاد الظل، وكانت سورية من بين هذه الدول المتأثرة بالأزمة وهذه الظاهرة.

إن من غايات هذا البحث إثارة الاهتمام بهذه القضية الحيوية بحجمها وأبعادها وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية الآن وفي المستقبل، وهي قضية لم تنل باعتقادنا، ما تستحق من بحث ومتابعة رغم إدراك أهميتها المتزايدة.

2. إشكالية البحث:

برزت مشكلة اقتصاد الظل في الاقتصاديات المعاصرة كإحدى المعوقات الأساسية لعملية التنمية، حيث برزت تداعياته السلبية على الصعيد الاقتصادي، بضعف معدلات النمو وبتراجع مختلف المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية للتنمية، (خصوصاً في الدول النامية).

وسورية كدولة نامية عانت ما عانته من هكذا اقتصاد، وتشير بعض التقديرات إلى أنه يشكل 40% من حجم الاقتصاد السوري بحسب مسح عام 2002، ولكن من المتوقع أنه تزايد بنسبة كبيرة في السنوات الأخيرة، وهذا ما أدى إلى إضعاف معدل النمو الاقتصادي، وإلى إضعاف قدرة الاقتصاد الوطني السوري على خلق فرص عمل للقادمين إلى سوق العمل، حيث أنه يجب أن يكون معدل النمو الاقتصادي يعادل ثلاث أمثال معدل النمو السكاني على الأقل، أي لا تقل عن 7%، كما أن أغلب العاملين في سوريا يتهربون من سداد الضرائب، ففي قطع الحسابات لعام 2005 كانت مساهمة القطاع الخاص من ضريبة المهن بحدود 14.5%، بينما كانت مساهمة القطاع العام بحدود 82%، علماً أن الكثير من المهن قد ازدادت وتوسعت أفقياً وعمودياً، وهذه المشكلة ستزداد مستقبلاً إذا لم تعالج، لأن الرسوم الجمركية ستنخفض من جراء الإجراءات الداخلية والاتفاقيات الدولية.

لذلك فإن إلقاء الضوء على هذه المشكلة مهم جداً لما لهذا الاقتصاد من آثار سلبية كبيرة على بنية الاقتصاد ككل، ونأمل أن تصبح هذه الدراسة، إلى جانب الدراسات الأخرى المختصة مرتكزاً وقاعدةً علمية للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي، ولرسم السياسات التنموية العامة الهادفة إلى مكافحة اقتصاد الظل وتحقيق التنمية الشاملة المتوازنة.

3. فرضيات البحث:

يتمحور البحث حول عدة فرضيات وهما:

- **الفرضية الأولى**: اقتصاد الظل هو اقتصاد هامشي يملك استقلالية خارج النشاط الاقتصادي.
- **الفرضية الثانية**: إدماج اقتصاد الظل في الاقتصاد الوطني يشكل ضرورة تنموية وطنية.
- **الفرضية الثالثة**: رسم السياسات الوطنية المناسبة لمكافحة البطالة وتحسين شروط الصحة والحماية الاجتماعية للعاملين فيه هو المدخل الحقيقي لإدماج القطاع الخفي وتحقيق التنمية.

4. أهمية البحث:

يكتسب البحث أهميته من أهمية الموضوع الذي يتناوله، والذي أصبح من القضايا الاقتصادية المعاصرة على الصعيد المحلي والعالمي، خصوصاً في مرحلة النمو والانتقال إلى اقتصاديات السوق، وتظهر أهمية البحث كذلك في أنه يلقي الضوء على استراتيجيات إدارة اقتصاد الظل والجهود الدولية والإقليمية للنهوض به، مع ذكر بعض

التجارب الناجحة في إدارته والتي يمكن الاستفادة منها ولا سيما في سورية التي اختارت اقتصاد السوق الاجتماعي الذي يقتضي مزيداً من البحث للكشف عن أبعاد المشكلات المتوقعة، ومعالجتها بالشكل العلمي المناسب خصوصاً البعد الاقتصادي والاجتماعي الذي يتجسد بضعف معدلات النمو وتزايد البطالة.

5. أهداف البحث:

وتتمثل في المعالجة الفكرية للقضايا المطروحة بناءً على الدراسات النظرية والقياسية، والمسوحات الإحصائية التطبيقية، وإيجاد الحلول المفترضة لتكون عوناً في رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية للتنمية والحد من اقتصاد الظل، ومن هذه الأهداف:

- إبراز الأثر الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمؤسسي لاقتصاد الظل على أبعاد التخطيط للتنمية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي.
- التعرف على استراتيجيات إدارة اقتصاد الظل من خلال بعض التجارب الدولية الناجحة في الدول النامية.
- تسليط الضوء على خصائص اقتصاد الظل وكيف أن إهمال شريحة كبيرة وحساسة في المجتمع وإبعادها عن قضايا صنع السياسات، يؤدي إلى قصور الرؤية في التخطيط التنموي بجميع أبعاده الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، والمؤسسية.
- إبراز مدى الثروة الكامنة المادية الموجودة في اقتصاد الظل وغير المستغلة، وذلك بالاستعانة بدراسة الخبير الاقتصادي هيرناندو دي سوتو.
- إبراز أهمية تحسين بيئة الأعمال بالنسبة للمؤسسات الصغيرة، ودورها في تحسين تراجع حجم اقتصاد الظل.
- أهمية تركيز السياسات على الأسباب وليس على الآثار، أي الأسباب التي دفعت إلى تفشي اقتصاد الظل والتي نتجت عن فشل السياسات في الاقتصاد الرسمي.
- السعي إلى التعرف على أنشطة القطاع غير الرسمي، وإدماجها في مؤسسات الاقتصاد الرسمي.
- معرفة كيف ولماذا انتشرت هذه الظاهرة في سورية؟.

6. منهجية البحث:

حسب معيار الإجراءات والأساليب المعتمدة لدى الباحث والتي تعتبر أحد معايير تصنيف مناهج البحث العلمي استخدم الباحث في هذا البحث المنهج الوصفي لتوصيف ظاهرة اقتصاد الظل والتخطيط للتنمية وتحليل على

أساسهما العلاقة والأثر المرتبط بهما، إضافة إلى المنهج التاريخي الذي عرضنا فيه المسار التاريخي لاقتصاد الظل والتخطيط التنموي، كما تم الاعتماد على أسلوب المقارنة كأحد أساليب المنهج الوصفي لنقارن به بين أوجه الاختلاف والتشابه بين التجارب في بعض الدول النامية وكيفية الاستفادة منها في معالجة هذا الاقتصاد في سورية.

7. **أدوات البحث:**

لجمع المعلومات في البحث تم الاعتماد على المادة العلمية النظرية والميدانية ومصادرهما كما يلي:

- المصادر الالكترونية بشكل أساسي، خاصة في جمع المعلومات عن اقتصاد الظل، إلى جانب المراجع المتعلقة بالتخطيط وكذلك تقارير عن منظمات دولية حكومية وغير حكومية وتقارير مؤتمرات ولجان إقليمية ودولية متخصصة، وحصص وثائقية وإخبارية.

أما مصادر جمع المادة العلمية الميدانية، فقد اعتمدنا على الوثائق والإحصاءات والتقارير الرسمية الناتجة عن المسوحات الميدانية المتعلقة بالدراسة إلى جانب قاعدة بيانات التقارير الدولية خاصة البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية، ولقد تمت الاستعانة بالدراسة التي قام بها الخبير الاقتصادي العالمي هيرناندو دي سوتو رئيس معهد الحرية والديمقراطية في ليما عاصمة البيرو ومؤلف كتابي الدرب الآخر وكتاب سر رأس المال **"لماذا تنجح الرأسمالية في الغرب وتفشل في كل مكان آخر"**؟ صاحب نظرية اقتصاد الظل للفقراء والتي تقوم نظريته على أساس أن دول العالم الثالث لديها ثروة وأرصدة طائلة لكنها غير موثقة أو رسمية بشكل يحولها إلى أرصدة حية في يد الفقراء الحائزين على تلك الأصول والحيازات، حيث قام معهد الحرية والديمقراطية بمساندة مالية وفكرية ومعنوية من الهيئة الأمريكية للتنمية الدولية بتنفيذ مشروع (تسجيل الأعمال للشركات (Business Form))، بغرض إضفاء الطابع الرسمي على نطاق واسع على المشروعات التي تعمل خارج نطاق القانون، وإيجاد مشروعات جديدة رسمية لم تكن لتنشأ في غير وجود هذا النظام ونتائج الدراسة التي توصل إليها في مصر في هذا المجال.

8. **المجال الزماني والمكاني للبحث:**

كي تظهر أهمية ووزن موضوع البحث تم أخذ الحدود الزمانية والمكانية التالية:

أ- المجال الزماني:

تمت معالجة الموضوع في ثلاث فترات زمنيات هي: الفترة الممتدة من نهاية الثمانينات إلى نهاية التسعينات من القرن العشرين، والفترة الثانية من بداية القرن الواحد والعشرين إلى 2010، والفترة الثالثة خلال الأزمة السورية، مع التركيز على الفترة الثانية في الدراسة المقارنة، وقد تم أخذ الفترات الثلاث للأسباب التالية:

- تميزت الفترة الممتدة من نهاية الثمانينات إلى نهاية التسعينات من القرن العشرين بتنامي حجم اقتصاد الظل في الدول النامية والإفريقية على وجه التحديد.
- شهدت الثمانينات أزمة أثرت على الدول النامية تلتها إصلاحات هيكلية مست كل دول النامية المتأثرة بهذه الأزمة ومنها الجزائر ومصر وسورية.
- أخذ الباحث فترة أزمة وفترة إصلاحات بهدف معرفة اقتصاد الظل أثناء الأزمات وبعدها ،كيف يكون وهل له تأثير بطريقة ما بهذه الأزمات والاصلاحات التي تمس الاقتصاد الرسمي.
- نهاية الثمانينات 1986 صادفت نشر نتائج الدراسة التي قام بها الاقتصادي هرناندو دي سوتو في كتابه الدرب الآخر صاحب نظرية اقتصاد الظل للفقراء والذي يطرح فيها الريادة كبديل للفقراء عن الثورة، وقدر فيها حجم الثروة الموجود لدى الفقراء من خلال مسح للعقارات.
- صاحبت في الفترة الممتدة من 1989-2007 اجتهادات ومحاولات لقياس حجم اقتصاد الظل، خصوصاً تلك التي قام بها الاقتصادي النمساوي فريدريك شنايدر الذي جمع نتائج القياس من 1989 إلى غاية 2007.
- نظراً لصغر السلسلة الزمنية في بعض المقارنات خاصة حسب مؤشرات ممارسة أنشطة الأعمال تم تمديد المجال الزمني إلى ما بعد سنة 2009 حتى يظهر اتجاه المؤشر بشكل واضح.

ب- المجال المكاني للدراسة:

تم اختيار مجال الدراسة عن سورية لمحاولة بناء تصور عن عمل اقتصاد الظل ومحاولة إدماجه في الاقتصاد الرسمي كما تم اختيار دول المقارنة مصر وليما لأنها كانت من بين المختبرات التي انطلق منها الخبير العالمي الاقتصادي "دي سوتو" حيث حاول تقدير قيمة رأس المال غير المنتج في اقتصاد الظل الموجود في مصر من خلال فريقه البحثي في معهد الحرية والديمقراطية في البيرو بالتنسيق مع مركز المشروعات الدولية الخاصة، بدأت الدراسة بأربع عواصم من بينها القاهرة وليما، وفي هذا الصدد ستتم الإشارة إلى البيرو من خلال ما خلصت إليه دراسة معهد الحرية من نتائج حول أهمية حقوق الملكية الرسمية وإدماج الوحدات غير الرسمية في الاقتصاد الرسمي، كما جرت الاستعانة بدول مقارنة شملت الشيلي والولايات المتحدة الأمريكية وإيرلندا وذلك راجع لكونهم دول ذات أقل حجم اقتصاد ظل في العالم ومراكزها متقدمة جداً حسب مؤشر بيئة الأعمال، وحتى يكون لوجه المقارنة بين سورية ومصر والجزائر وليما وزن ودلالة.

9. **الدراسات السابقة:**

تم تناول موضوع اقتصاد الظل من خلال الدراسات التالية:

1- **الاقتصاد الخفي والنمو في البلمان النامية:** حالة الجزائر دراسة قياسية **د .بودلال علي** كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية – جامعة أبي بكر بلقايد جامعة تلمسان– 2007 من (1970-2004) عالج فرضية أساسية **هي أن الاقتصاد الخفي هو السبب المباشر وغير المباشر في إضعاف معدلات النمو الاقتصادي والتخلف**، والفرضيات الفرعية تمثلت في الترابط بين الاقتصاد الخفي والبطالة، وافترض أيضاً أن رسم السياسات الوطنية المناسبة لمكافحة البطالة هو المدخل الحقيقي لإدماج القطاع الخفي وتحقيق التنمية، اعتمد في بحثه على المنهج القياسي والوصفي التحليلي، قام بتقدير حجم الاقتصاد الخفي في الجزائر خلال الفترة (1970-2004) توصل إلى أن مكافحة الاقتصاد الخفي مسؤولية تتقاسمها جميع البلدان، وإتباع استراتيجية محددة لمكافحة الاقتصاد الخفي أحد الشروط الأساسية لضمان التنمية المستدامة، والاستراتيجية الفعالة لمعالجة مشاكل الاقتصاد الخفي والتنمية والبيئة في وقت واحد تبدأ بالتركيز على الموارد والإنتاج، وتعزيز النمو الاقتصادي بشكلٍ مطرد ومستدام.

2- **الإطار التنظيمي لتحويل القطاع غير الرسمي إلى قطاع رسمي قراءة في الخبرات الدولية وتطبيقها في الحالة المصرية:** د.منال حسين عبد الرازق المرسى، مساعد أول وزير المالية – جمهورية مصر العربية– قامت بالبحث عن معوقات التحول من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي سواء من ناحية البيئة التنظيمية أو القانونية أو من ناحية السياسات العامة المتبعة فى هذا الشأن، وذلك من وجهة نظر أصحاب المنشآت غير الرسمية مع التركيز على العوامل التى تمنع هؤلاء من التحول اختياريا أو طوعياً الى القطاع الرسمي، وأثار الباحث من خلال مشكلتها البحثية مجموعة من التساؤلات تتمثل في: ماهي العلاقة بين القطاع الرسمي وغير الرسمي؟ كيف تتم إدارة عملية تحويل القطاع غير الرسمي الى قطاع رسمي؟ ما هو وضع القطاع غير الرسمي في اقتصاديات الدول المختلفة خاصة مصر؟ ولماذا يفضل أصحاب الأعمال غير الرسمية البقاء بعيداً عن العمل في القطاع الرسمي؟ وما هي طبيعة السياسات العامة المتبعة لتحويل القطاع غير الرسمي إلى قطاع رسمي (مع دراسة مقارنة لبعض التجارب الدولية في هذا الشأن[3]).

3- **الاقتصاد الخفي وآثاره على التنمية المستديمة:** محمد كنفوش، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير تخصص إدارة الأعمال، جامعة سعد د حلب البليدة، رسالة ماجيستير 2005 كانت الدراسة نظرية استعمل فيها المنهج الوصفي والتحليلي، تعرض فيها إلى الإشكالية التالية :**إلى أي مدى يمكن للاقتصاد الخفي أن يثبّط سياسة التنمية المستديمة في الجزائر** ؟ وكانت من بين أهم تساؤلاته إلى أي مدى يمكن للتنمية المستديمة كمفهوم جديد أن يحق قيمة مضافة للمجتمع ميدانياً؟ وما مكانة هذا المفهوم في العملية التنموية في الجزائر؟ وكانت الفرضية العامة تتمثل في: تعشيش الاقتصاد الخفي يقوم على تقويض أركان التنمية المستديمة، لأن هذه الأخيرة تقوم على أُسس وقواعد تراعي كل جوانب الحياة، حيث تكون

1- مجلة علوم إنسانية: العدد 45 نيسان 2010 متاح على الموقع http://www.ulum.net/ شوهد بتاريخ 2014/6/5.

متكاملة فيما بينها، أما الاقتصاد الخفي فهو يبنى على الريع والبحث عن الربح السريع على حساب تحقيق المصلحة العامة، أهم نتائج بحثه أن الاقتصاد الخفي وما يخلفه من اختلالات على المستوى الاجتماعي وتشوهات على المستوى الاقتصادي وتقهقر على المستوى الثقافي، يعتبر العدو الأول للتنمية المستديمة، و أن وجود أحدهما يُلغي الآخر.

إضافة إلى كل ما سبق من الدراسات السابقة, فإن هذه الدراسة ستحاول الإجابة على بعض التساؤلات عن اسباب بداية اقتصاد الظل في سورية وكيفية انتشاره ومحاولة الاستفادة من تجارب بعض الدول النامية في إدماج اقتصاد الظل ضمن الاقتصاد الوطني ليكون بجانب الاقتصاد الوطني في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

10. هيكل وإطار البحث:

بهدف الإجابة على إشكالية البحث المتمثلة في تأثير اقتصاد الظل على التخطيط للتنمية وآثاره على الاقتصاد الرسمي وماهية استراتيجيات إدارته ولإثبات الفروض قسم البحث بالإضافة إلى المقدمة والخاتمة إلى ثلاثة فصول.

سنتناول في الفصل الأول الإطار النظري لاقتصاد الظل من ناحية التنظير له ومختلف المدارس التي تناولته ومختلف وجهات النظر والانتقادات، كما سيتم تناول تعريفه من مختلف المنظمات الدولية ومعرفة خصائصه ومكوناته وطرق قياسه المختلفة والتي سمحت بتكوين نظرة عن حجم اقتصاد الظل إلى جانب معرفة الأسباب المرتبطة بنمو حجمه إلى جانب ما يشكله من مؤسسات مصغرة وصغيرة تعتمد بشكل كبير عليه، والدور الذي يمكن أن يلعبه كمخزن للمبادرات موجود داخل المؤسسات المصغرة والصغيرة غير الرسمية، كما سيتم فيه إبراز كبر حجم العمالة الموجودة فيه إلى جانب رأس المال غير المنتج، كما سيتم التطرق إلى الآثار الإيجابية والسلبية لاقتصاد الظل على التنمية وآثاره على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي.

أما في الفصل الثاني فسيتم الحديث عن اقتصاد الظل في مصر والجزائر مع التركيز على المخططات التي تمت بين 2000-2009 وما تعلق منها بجانب المؤسسات المصغرة والصغيرة وعلاقتها باقتصاد الظل وستتم المقارنة بين الجزائر ومصر بداية حسب اتجاه ونمو اقتصاد الظل وطرق معالجة هذا الاقتصاد والحلول المتبعة من قبل مصر والجزائر.

أما في الفصل الثالث فسيتم الحديث عن كيفية الاستفادة من تجارب الدول في معالجة اقتصاد الظل في سورية معتمدة على المؤشرات والدراسات السابقة في هذا المجال، كما سيتم الحديث عن اقتصاد الظل في ظل الأزمة السورية وتأثيرها على نمو هذا الاقتصاد والسبل في إدماج اقتصاد الظل في الاقتصاد الرسمي في سورية.

أما في الخاتمة فسيتم إبراز أهم ما توصلنا إليه من نتائج وهي أهمية تحسين بيئة مناخ الأعمال وتوفير الحماية الاجتماعية والقانونية لعمال اقتصاد الظل ومنظماتهم وتشجيع الريادة وتشريع حقوق الملكية وإتاحتها للفقراء، وتم

اقتراح مجموعة توصيات مستنبطة من هذه النتائج، كما تعتبر بعض منها توصيات لمنظمات دولية مثل منظمة العمل الدولية.

11. تحديد المصطلحات والمفاهيم:

يقصد باقتصاد الظل في هذا البحث أي نشاط اقتصادي إنتاجي أو تجاري أو خدمي ريفي أو حضري مشروع، يمارسه شخص طبيعي أو معنوي ويدر دخلاً لكنه لا يلتزم كلياً بالإجراءات الرسمية التي حددتها الدولة، أو التي تنتج وتتعامل مع سلع وخدمات يسمح باستخدامها، لكن مجال ممارسة عملها ممنوع مثل (دكاكين وورش غير مسجلة، أعمال الأجرة، باعة متجولون، معامل غير مرخصة، دروس خصوصية، عقود من الباطن غير موثقة).

ويستبعد الباحث الأنشطة غير المشروعة المرتبطة بالمخدرات وغسيل الأموال والمخدرات وما في سياقها، على كافة المستويات الطبقية، وأيضا أنشطة (التربح) الخاصة بالطبقة العليا، باعتبارها أنشطة غير مشروعة أيضا، كما تستبعد الدراسة (المؤسسات الدينية، المؤسسات غير الربحية)، ويهتم كذلك البحث بالوحدات الاقتصادية غير الرسمية ذات العلاقة بالوحدات الاقتصادية الرسمية، كما يشمل كل أنشطة إنتاج السلع والخدمات التي لا تستثني الأنشطة الزراعية بالمعنى الواسع لها أي (الزراعة، الرعي، إنتاج المنتجات الزراعية ذات الأصل الحيواني، الصيد بأشكاله)،كما تشمل الأنشطة الريفية الأخرى مثل استخراج موارد سطح الأرض، أو باطنها (مثل الرمال، المعادن) وأصحاب الحرف.

وفي البحث يعتبر وحدة اقتصادية غير رسمية ذلك الجزء من الوحدة السكنية المخصص لمزاولة نشاط اقتصادي معين بصفة مستمرة، وكذلك العربة، وما في حكمها، المثبتة على الطريق، أو على الرصيف، أو داخل سوق، وأيضا الباعة الذين يعرضون بضائعهم على الأرض وبالأسواق، والباعة المتجولين، ومقدمي الخدمات المتجولين، ومن في حكمهم والعاملون لحسابهم الخاص.

إن الاستراتيجيات التي تحددت في ظل اقتصاد الظل تخص فئتين، الفقراء العاملون في اقتصاد الظل، وأصحاب المؤسسات غير الرسمية الذين ليس بشرط أن يكونوا فقراء.

12. الكلمات المفتاحية:

اقتصاد الظل، التخطيط للتنمية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، الاستراتيجيات، والحماية الاجتماعية.

الفصل الأول:

تأسيس نظري ومعرفي حول اقتصاد الظل

تمهيد:

لم يكن اقتصاد الظل محط اهتمام الاقتصاديين حتى الأربعة عقود الأخيرة، حيث تبين أن كل البلدان المتقدمة والمتخلفة معنية بهذه الظاهرة، ومنذ اكتشافه كمفهوم في أوائل السبعينات، أصبح اقتصاد الظل ودوره في التنمية الاقتصادية محل نقاش كبيرين، بحيث يعتبر من جهة مصدر لكسب العيش للكثير من الفقراء، كمجموعة من المشاريع تتميز بصمودها ومرونتها خاصة في الأزمات الاقتصادية والاجتماعية، ومن جهة ثانية فهو يهدد سلطة وإيرادات الدولة، من خلال التجنب المتعمد للقوانين والتنظيمات والضرائب ما يقلص من إيرادات الدولة وبالتالي يؤثر على الإنفاق العام.

ويتفق الكثير من الباحثين في مجال اقتصاد الظل على أن مصطلح اقتصاد الظل يضم مجموعة مختلفة من الأنشطة التي تشترك في محاولة التهرب الضريبي، أو الحاجة إلى تجنب القيود الروتينية الموضوعة على عملية ممارسة النشاط الاقتصادي، غير أن هناك جانباً لا يمكن إهماله من الأنشطة التي تتم في هذا الاقتصاد بسبب مخالفتها للقانون، مثل أنشطة الرشوة، والعمولات، والسرقة وبيع السلع المسروقة، وتجارة المخدرات، والتهريب السلعي (Smuggling)، وتهريب الأموال، وأنشطة القمار والدعارة، وأنشطة المافيا أو فرض الإتاوات.

وفي هذا السياق، يشير Smith، Mirus، Vladimir [1] إلى أن ما نطلق عليه بأنشطة اقتصاد الظل يعتمد على المنظور الذي ننظر منه إلى هذا الاقتصاد، فقد ننظر إليه على أنه يضم كافة الأنشطة المصاحبة لعمليات التهرب الضريبي الناشئ عن وجود هذا الاقتصاد، وفي هذه الحالة، فإن نقطة الانطلاق هي النظام القانوني الذي يحدد طبيعة الدخول التي تخضع للضريبة، وأن اقتصاد الظل هنا يشمل كافة الأنشطة التي تولد دخلاً يخضع للضريبة، والتي يتم إخفاؤها عن السلطات الضريبية في البلاد بهدف التهرب من دفع الضريبة، أو قد ننظر إليه من منظور أثر وجود هذا الاقتصاد على مدى دقة حسابات الناتج القومي في الاقتصاد ككل، وعليه فإن اقتصاد الظل سيتسع ليشمل كافة الأنشطة التي يترتب عليها توليداً للدخل، سواءً كانت هذه الأنشطة قانونية أو غير قانونية، أو سواءً كانت خاضعة أو غير خاضعة للضريبة.

ولكن هل يمكن أن نطلق على هذا الاقتصاد عبارة الاقتصاد غير القانوني؟ وهل الأنشطة المولدة للدخل في الاقتصاد الرسمي والتي لا يُعلن عنها للسلطات الضريبية تُعد غير قانونية؟، أم أن عملية التهرب الضريبي ذاتها هي التي تُعد غير قانونية؟.

إن مدى دقة هذا اللفظ سوف تعتمد على مفهومنا حول ما يمكن أن نطلق عليه غير قانوني، كما أن المشكلة الأساسية التي نواجهها هنا لها جانبان، جانب حسابي وجانب قانوني، فالجانب الحسابي يتمثل في أن هناك جزءاً من النشاط الاقتصادي يتم في إطار قانوني كامل ويتمتع بالصفة القانونية، لكنه لا يُسجل ضمن حسابات

[1] Mirus, Rolf, with Roger Smith and Vladimir Karoleff, "Canada's Underground Economy Revisited: Update and Critique", *Canadian Public Policy*, September 1994, pp. 235-252.

الدخل القومي لإخفائه بهدف التهرب من الضريبة، أما الجانب الآخر وهو التهرب الضريبي، فهو الجانب غير القانوني في القضية، ولذلك يصعب أن نطلق على كافة المعاملات التي تتم في اقتصاد الظل بأنها معاملات غير قانونية، ومن ناحية أخرى نجد أن بعض الاقتصاديين مثل Molefsky[1] يشير إلى أن عبارة اقتصاد الظل لا تعني أن كافة المعاملات التي تتم في اقتصاد الظل لا تُسجل في الإحصاءات الرسمية للدخل القومي، فهناك احتمال أن يشمل اقتصاد الظل جانباً من المعاملات التي تتم أصلاً في الاقتصاد الرسمي، فقد تنتج بعض السلع في الاقتصاد الرسمي، ومن ثم تُسجل بالتبعية ضمن حساباته، ومع ذلك يتم استخدامها في اقتصاد الظل، ولا تسجل بالتالي القيمة المضافة التي تتم عليها في الاقتصاد الرسمي ضمن حسابات الناتج القومي.

وانطلاقاً من ذلك لا بد من الاستعانة بأفكار وآراء و وجهات نظر الفاعلين والخبراء كل في مجاله، من أجل ضبط كل فروعه وتشعباته (القطاع الخفي، غير المراقب، العمل في السوق السوداء، الموازي، غير الشرعي، غير القانوني، اقتصاد الظل، الاقتصاد غير المصرح به، النشاطات غير الرسمية...الخ).

ويهدف هذا الفصل إلى تحديد الإطار النظري لاقتصاد الظل، وذلك عبر تحليل العناصر الاسترشادية الأساسية الآتية:

- نشأة وماهية وخصائص ومكونات اقتصاد الظل.
- أسباب نمو اقتصاد الظل.
- طرق تقدير حجم اقتصاد الظل ومؤشراته ونتائج قياسه.
- الآثار الإيجابية والسلبية لاقتصاد الظل.
- رأس المال غير المنتج وواقع المؤسسات في اقتصاد الظل.

[1] Molefsky, B.(1982). America's underground economy . The underground economy in the United States and abroad, p3.

المبحث الأول: نشأة وماهية وخصائص ومكونات اقتصاد الظل:

قبل التطرق إلى ماهية وخصائص ومكونات اقتصاد الظل نشير إلى أن ظهور اقتصاد الظل سبق نشأة الدول والاقتصاد الرسمي المرتبط بها، فمن الناحية التاريخية عندما كان الأفراد يعيشون في مجموعات صغيرة لا ترقى لمرتبة الدولة، كان على الأفراد أن يقوموا بأنشطة اقتصادية وتجارية من زراعة ورعي ومقايضة، ولم تكن هناك حاجة للحصول على ترخيص من أي جهة للقيام بمثل هذه الأنشطة[1].

المطلب الأول : النشأة والتطور التاريخي لاقتصاد الظل:

تباينت الآراء والنظريات حول تحديد نشأة وظهور اقتصاد الظل، فهناك من يربطه بظهور الضرائب، وهناك من يربطه بالمذهب التجاري، ثم أتت المدارس الفكرية على اختلاف توجهاتها لتربط دور اقتصاد الظل بالتنمية وعلاقتها باقتصاد الظل، إضافة إلى النماذج المفسرة لاقتصاد الظل كنموذج تخصيص الوقت والتهرب الضريبي.

أولاً– ظهور اقتصاد الظل بظهور الأنظمة الاقتصادية القائمة على الضرائب:

حسب هذا التوجه يرتبط ظهور اقتصاد الظل مع بداية ظهور الأنظمة الاقتصادية القائمة على وجود الضرائب، فوجود الضرائب ميز بين أنواع الاقتصاد القائم، فحول النشاط إلى طريقين, طريق يصب في مصب شرعي فيدخل في حسابات الدولة وطريق يصب في مصب غير شرعي ولا يدخل بالتالي في حساباتها.

وفي هذا السياق يعتبر النظام الضريبي في مصر قديماً من أفضل النظم الضريبية وأقدمها على الإطلاق، حيث كان الجند يمرون طوال اليوم في الشوارع ليراقبوا ما يحدث من أعمال وأنشطة اقتصادية ويجمعون عليها الضرائب[2].

ثانياً– اقتصاد الظل والمذهب التجاري (الميركنتيلي):

قام الاقتصادي البيروفي هيرناندو دي سوتو (Hernando De Soto*) بإعادة قراءة تاريخ الدول المتقدمة ليرى ما إذا كانت قد شهدت قبل تطورها شبهاً بين الانقسام في الاقتصاد الرسمي وغير الرسمي والذي وجده في اقتصاديات الدول المتخلفة، وخلص إلى أنه بالرغم من أن المؤرخين لا يستخدمون مصطلحي "رسمي" و"غير رسمي" في تلك الفترة، فإن وصفهم للحياة الاقتصادية في أوربا بين القرنين الخامس عشر والتاسع عشر، وهي الفترة التي ساد فيها المذهب التجاري، يتضمن شبهاً كبيراً بما وجده في مختلف أرجاء العالم الثالث، ومن ثم فهو يرى أنه كما هو الحال في البلدان المتخلفة، توجد في البلدان المركانتيلية مجموعة صغيرة من التجار والنبلاء ذات

---

[1] وائل نوارة :**اقتصاد الظل كأحد أعراض ظهور الدولة الموازية**، مركز المشروعات لدولية الخاصة ، 2005 ، متاح على الموقع www.cipe-arabia.org/files/art1401.pdf

[2] نسرين عبد الحميد نبيه :**الاقتصاد الخفي**، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2008 ، ص14.

* Hernando De Soto اقتصادي عالمي بيروفي ولد 1941 اعتبرته مجلة الايكونومست واحدا من بين أكبر ثلاثة مفكرين وخبراء في العالم،واعتبرته مجلة التايمز الأمريكية احد أهم خمس مبتكرين من أمريكا اللاتينية منذ بداية القرن العشرين، وهو رئيس معهد الحرية والديمقراطية في ليما، بيرو، عمل كخبير اقتصادي لدى منظمة التجارة العالمية ، صاحب كتاب (الدرب الآخر) و(سر رأس المال)الذين ترجما إلى أكثر من 50لغة وهما من أكثر الكتب مبيعا في العالم، طور نظاما كفئا لإدماج الملكية والمشاريع غير الرسميين في السوق الرسمية ،استعان بخبرته أكثر من 30 رئيس دولة من بينها الجزائر ومصر.ولا يزال على قيد الحياة.

امتيازات تعمل بمباركة السلطات، وطبقة كبيرة من فقراء الحضر وفلاحي الريف كانوا يقومون بأنشطتهم الاقتصادية خارج التيار الرئيسي[1].

وكان شائعاً فيما يسمى القطاع غير الرسمي في بريطانيا العظمى وفرنسا وإسبانيا وألمانيا، واتسمت أوربا في هذه الفترة بوجود نقابات تقييدية للتجار والصناع واحتكارات تمنحها الدولة وقواعد تعسفية تحكم كل جوانب الحياة الاقتصادية وكان التأثير الإجمالي لذلك منع الغالبية من المشاركة في الحياة الاقتصادية، وكانت النتيجة أن مؤسسات الغالبية "القطاع غير الرسمي" فرضت واقعها على القانون الرسمي من خلال انتشارها الكبير، وتتبع "دي سوتو" هذا الانتشار حتى وصل إلى أمريكا الشمالية الأنجلوساكسونية نفسها، وإلى 800 سنة على الأقل في أوربا الغربية ونحو 400 سنة للوراء في اليابان وفي أماكن أخرى في آسيا، إلا أن المؤسسات غير الرسمية لم تصل كتلتها الحرجة المؤثرة إلا في القرن 18 و 19[2].

ثالثاً– بداية اكتشاف مفهوم اقتصاد الظل:

ازداد الحوار حول اقتصاد الظل منذ بداية اكتشاف المفهوم في بداية السبعينات في إفريقيا[3]، حين ابتكر عالم الإنسانيات كيث هارت (Keith.Hart*) مفهوما جديدا هو "اللارسمية"، مما جذب اهتمام الدارسين له، حيث قام بطرح ورقة عمل خلال مؤتمر حول البطالة في المناطق الحضرية في إفريقيا والذي انعقد عام 1971 بحيث اعتمد على العمل الميداني الذي قام به في عشوائيات مدينة آكرا عاصمة غانا، وناقش من خلالها قضية فقراء المناطق الحضرية بالقول بأنهم "ليسوا عاطلين عن العمل"، حيث أنهم غالباً ما كانوا يعملون مقابل عوائد متدنية وغير منتظمة, كما لم يتم تنظيم الأجور بطريقة قانونية بالإضافة إلى أنها قد كانت مخفية عن التنظيم الإداري[4]، ومن خلال مقاله الذي نشره سنة 1973 في مجلة دراسات إفريقيا الحديثة The studies journal of modern African " التي تصدرها جامعة كامبردج بعنوان مزايا الدخل غير الرسمي والعمالة الحضرية في غانا "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana"[5]

قدم أملاً جديداً لوكالات دولية تصارع دون نجاح لتنمية العالم الثالث، ويرتبط هذا الأمل باكتشاف الوزن الحقيقي لأنشطة جديدة تولد دخلاً تساعد الفقير على العيش دون أي تهديد للغني، علاوة عن اقتناعها بأن أثر

---

[1] هرناندو دي سوتو :**الدرب الآخر "الثورة الخفية في العالم الثالث"**، ترجمة :شوقي جلال، مركز الأهرام للترجمة والنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 1997، ص15

[2] هرناندو دي سوتو، المرجع السابق، ص 15,16

[3] Women In Informal Employment: Globalizing and organizing: **About the informal economy definition and theories** (en line) http://www.wiego.org/about_ie/definitions seen 22/06/2014 .

* كايث هارت Keith.Hart عالم إثروبولوجي (علم الانسان) أدخل إلى الاقتصاد مصطلح اقتصاد الظل، قاد فريق مركز الدراسات الافريقية وأجرى أبحاثا في غانا وفي الكرايبب وفي جنوب إفريقيا .صدر مقاله في سبتمبر 1971 وكان ذلك في مؤتمر حول العمالة الحضرية في افريقيا إمتدت دراسته من 1965- 1968.

[4] كيث هارت" :**التطور والتقدم"**، حوار الموئل، العدد1 ، يونيو 2007 ، برنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية، عمان، ص17.

[5] http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=2494648&fulltext : 20- 06- 2014 ,

سياسات التنمية لم ينفذ إلى الفئات الأكثر فقراً، الأمر الذي يتطلب تحديد جماعة القطاع غير الرسمي كجماعة مستهدفة (As Target Group) نظراً لما يحققه هذا الإجراء من تحولات كبيرة في الحياة كترقية العمالة، تطوير الإنتاج، تحقيق نوع من المساواة والتوزيع الملائم للموارد[1]، غير أن منظمة العمل الدولية كانت أول من نقح مصطلح "اللارسمية" في تقريرها عن الدخل والتوظيف في كينيا عام 1972 والذي أقّر بوجود قطاع هامشي وغير منظم من الاقتصاد الحضري ينتج سلعاً ويخلق وظائفاً ودخولاً للفقراء، سمي منذ ذلك الحين" بالقطاع غير الرسمي أو القطاع غير المنظم"، وهو قطاع منفصل ومستقل ذاتياً، وقد تم تعريفه بمقارنته بالقطاع الرسمي من خلال خصائص تميزه عنه، وقد زاد الاهتمام بظاهرة اقتصاد الظل من طرف واضعي السياسة، بعد نشر مقال في جريدة الفاينانشل أناليس "Financial analysts journal" عام 1977 حول اهتمام الصحافة الأمريكية في السبعينات بهذا الموضوع والذي جاء نتيجة الجهد الذي بذله بيتر غوتمان (Peter Gutmann) في محاولة للوصول إلى حجم اقتصاد الظل بحيث تعد هذه المحاولة هي الشرارة الأولى للاهتمام السياسي والأكاديمي لمناقشة هذا الموضوع، وفي هذه الفترة 1977 قُدِّر حجم اقتصاد الظل في الولايات المتحدة الأمريكية بـ 10% من الناتج القومي الإجمالي، ويمكن القول أن دراسة الظاهرة من حيث الحجم والنمو والأسباب والآثار قد بدأت في الولايات المتحدة الأمريكية ومنها انطلقت إلى كافة أنحاء العالم[2].

رابعاً– بداية التنظير لاقتصاد الظل ودورة في التنمية:

منذ اكتشافه في أوائل السبعينات، واقتصاد الظل ودوره في التنمية الاقتصادية محل نقاش كبير، بحيث رأى بعض المراقبين في اقتصاد الظل دوراً إيجابياً، وأنه يمثل مجموعة من مشاريع صامدة ومتاحة ومرنة خلال الأزمات الاقتصادية، و يمثل بالنسبة لآخرين مصدراً لمشكلة كبيرة، وحجتهم في ذلك هي أن أصحاب المشاريع غير الرسمية يتجنبون عمداً التنظيمات والضرائب ما يقلص من إيرادات الدولة، وبالتالي يؤثر على الإنفاق على البنية التحتية. ويعتبره البعض الآخر مصدراً لكسب العيش للفقراء العاملين[3]، وكل من هذه الآراء نظروا إلى اقتصاد الظل من زاوية واحدة ولم يتم النظر إليها في إطار شمولي وتمحورت النقاشات من ناحية التنظير لاقتصاد الظل في أربعة مدارس مسيطرة للتفكير وهي: المدرسة الثنائية، المدرسة الهيكلية، المدرسة الشرعية، والمدرسة غير الشرعية وهذا ما سيتم التطرق إليه[4].

---

[1] ابراهيم توهامي، اسماعيل قيرة، عبد الحميد دليمي :**العولمة واقتصاد الظل**، مخبر الانسان والمدينة، جامعة منتوري، قسنطينة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2004 ، ص 98.

[2] عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي :**التهرب الضريبي والاقتصاد الأسود**، دار الجامعة الجديدة، بدون طبعة، الإسكندرية، 2006 ، ص 6.

[3] Anis KACEM, Mohamed BENSALAH, et autre : **Liberalisation commerciale, économie informel et capitale vers un regard critique et application au pays de Magreb**, voire www.ps2d.net/media/Haddar_PEV_08pdf .P4

[4] Women In Informal Employment: Globalizing and organizing; **Op., Cit. p.1.**

أ- **المدرسة الثنائية في فترة السبعينات** (Dualism school):

اشتهرت المدرسة الثنائية بأعمال منظمة العمل الدولية في السبعينات، وتقوم على فكرة أن القطاع غير الرسمي يضم أنشطة هامشية توفر دخلاً للفقراء وتشكل شبكة أمان في أوقات الأزمات[1]، وتبعاً لهذه المدرسة فإن استمرار الأنشطة غير الرسمية يعود إلى حد كبير إلى عدم وجود القدر الكافي من مناصب العمل المناسبة والجديدة التي تمتص فائض العمالة، وهذا راجع إلى بطء نسبة النمو الاقتصادي و/أو سرعة تزايد معدلات النمو السكاني، وبعكس ما جاء به "كيث هارث" الذي ركّز على التأكيد على الفرد الذي كان بؤرة اهتمامه، ركزت منظمة العمل الدولية بشكل خاص على الوحدات الإنتاجية (المشروعات)، مؤسِسَة بذلك قاعدة أكثر تفسيراً للقطاع غير الرسمي وخاصة في الدول النامية[2]، ولاحقاً، قدّم برنامج العمالة العالمية في أمريكا اللاتينية التابع لمنظمة العمل الدولية تفسيراً ثنائياً بديلاً، حيث نظر البرنامج فيه للقطاع غير الرسمي على أنه قطاع هامشي من الاقتصاد, غير محمي والذي يبحث فيه الناس عن البقاء، وبالرغم من ذلك وعلى عكس برنامج العمالة في جنيف والذي ركز على **المشروعات**، فقد ركز برنامج العمالة العالمية في أمريكا اللاتينية على **الدخل والتوظيف**، وقد تم استخدام معيارين تمثلا في معيار وضعية العمل، و معيار مستوى الأجور، حيث يستند معيار وضعية العمل على اعتبار القطاع غير الرسمي ذلك الذي يتضمن الوظائف المنزلية، والعمالة المؤقتة، والمهن الحرة، أما معيار مستوى الأجور فهو يعتبر أن الأشخاص العاملين في القطاع غير الرسمي (المتميز بقلة الإنتاجية)، هم عادة الذين يحصلون على الحد الأدنى للأجور.

آخر نظرية في المدرسة الثنائية تعاملت مع القطاع غير الرسمي، على أنه قطاع غير محمي، متكون من وحدات لا تستطيع الدخول إلى النظام الرسمي، ولا إلى مؤسسات الائتمان الرسمية، وهي وحدات غير محمية جزئياً أو كلياً بالقوانين ولا تستطيع أن تستفيد من مزايا القطاع الرسمي[3].

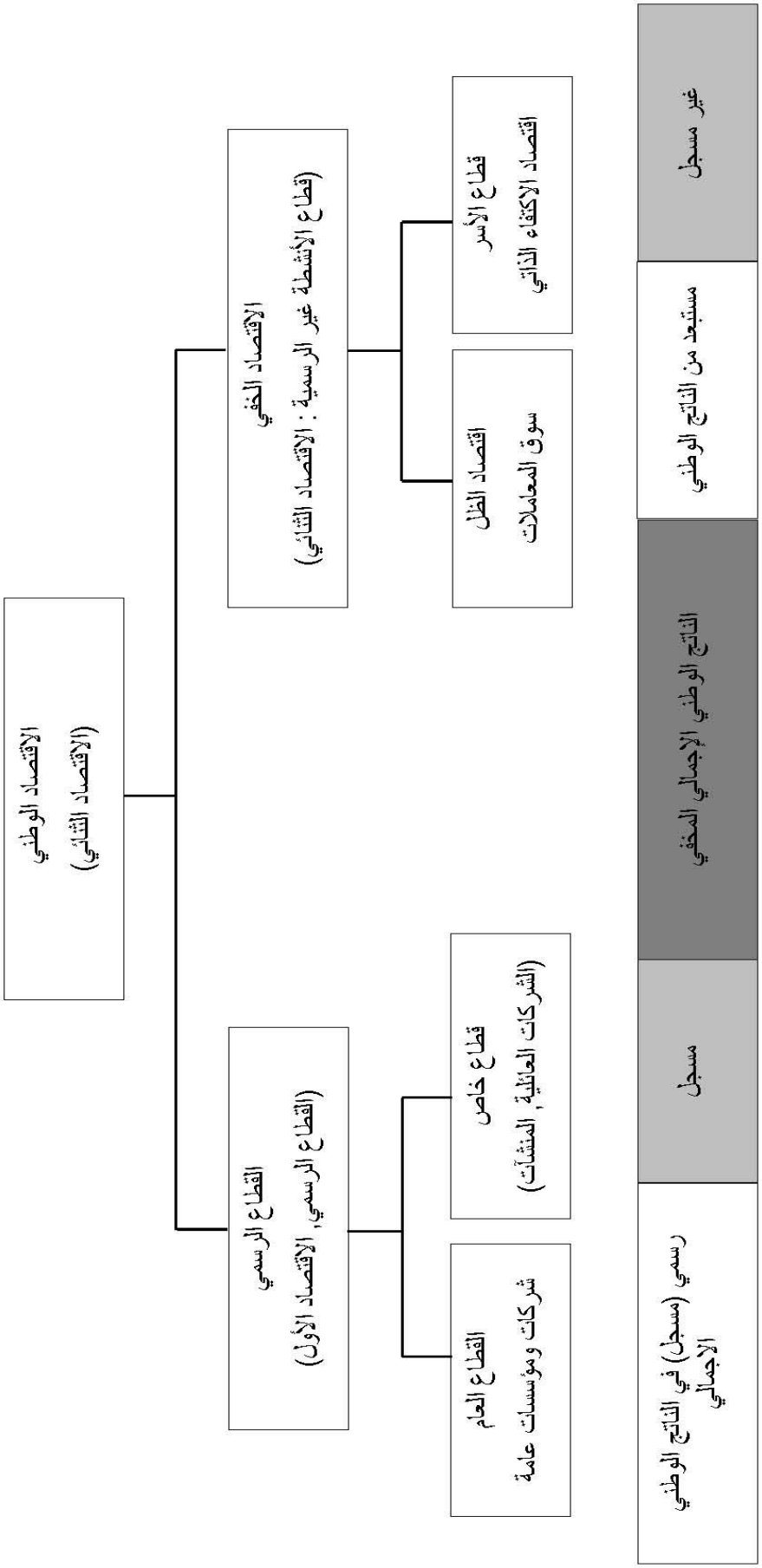
والشكل 1-1: التالي يوضح نموذج للاقتصاد الثنائي.

[1] Ibid. **p. 15**.

[2] منال حسين عبد الرزاق ، **الإطار التنظيمي لتحويل القطاع غير الرسمي إلى قطاع رسمي قراءة في الخبرات الدولية وتطبيقها في الحالة المصرية** "مجلة العلوم الإنسانية العدد45 نيسان http://www.ulum.nl

[3] Anis KACEM, Mohamed BENSALAH, et autre , Op. Cit, p.2.

شكل 1-1: الاقتصاد الثنائي



Source: Friedrich Schneider, Dominik Enste: The Shadow economy an international survey, Cambridge University Press, United Kingdom, 2002, p.,8.

نلاحظ من الشكل 1-1 أن الاقتصاد الكلي يضم اقتصادين هما اقتصاد الظل والاقتصاد الرسمي وهذا الأخير يضم بدوره القطاع العام والمجسد في أنشطة الدولة إضافة إلى القطاع الخاص الذي يشمل (منتجات وخدمات المؤسسات الخاصة والمنشآت التي تنتج وتباع عبر أسواق منظمة وقانونية)، ومسجلة إداريا، وخاضعة للضريبة، أما الجزء الخفي من الاقتصاد الوطني، فهو يضم كل الأنشطة الخاصة والغير مدرجة في حسابات الناتج الوطني الإجمالي، لكنها تساهم في القيمة المضافة للاقتصاد الكلي.

ب- المدرسة البنيوية (أواخر السبعينات والثمانينات):

اشتهرت بأعمال كارولين موزر (Carolin Moser) 1978 وأليكسندرو بورتس (Alexandro Portes) 1989، حيث يرون بأنه ينبغي النظر إلى القطاع غير الرسمي كقطاع تابع يتكون من وحدات اقتصادية (مشروعات صغيرة) وعمال، يحد من تكاليف المدخلات وتكاليف العمل، وبالتالي فهو يزيد القدرة التنافسية لعدد كبير من المؤسسات الكبيرة الرأسمالية (القطاع الرسمي)، وفي تناقض ملحوظ مع النموذج الثنائي، تنظر المدرسة البنيوية إلى أنه توجد أشكال مختلفة من أنماط وطرق الإنتاج لوحظت في العلاقة بين القطاعين ليس فقط من ناحية تعايشهما ولكن أيضا من ناحية اتصالهما وترابطهما بطريقة غير قابلة للانفصال، حيث أن معدلات النمو البطيئة في القطاع الرسمي يمكن أن تسرعها معدلات النمو في القطاع غير الرسمي[1] ، وحسب هذه المدرسة يمكن أن نميز بين ثلاثة أنواع من الأنشطة غير الرسمية وهي: الأنشطة المعاشية؛ أنشطة مرتبطة بالقطاع الرسمي عن طريق المقاولة من الباطن؛ مؤسسات غير رسمية تعتمد على تكنولوجيا حديثة ولديها قدرة على تراكم رأس المال[2].

كما تضم المدرسة البنيوية نموذج الاعتماد المستمر المتبادل الذي يعتبر امتداداً لأفكار المدرسة الثنائية والذي جاء هو الآخر على أنقاض النموذج الثنائي فقد تم انتقاده من قبل الماركسيين من خلال أن الاستقلالية التامة بين القطاع الرسمي وغير الرسمي أمر غير مقبول، باعتبار أنهما يمثلان أجزاء من نظام رأسمالي، تكون فيه الأنشطة غير الرسمية ملحقة ومعتمدة على القطاع الرسمي[3]. ويرفض الماركسيون مفهوم القطاع غير الرسمي بأكمله، ويفضلون مفهوم "قطاع إنتاج السلع البسيطة" عند الإشارة إلى هذه الأنشطة التي توجد على هامش نمط الإنتاج الرأسمالي وتكون متكاملة معه وملحقة به[4]، حيث أن هناك علاقة تبادلية هامة، فالقطاع غير الرسمي ما هو إلا امتداد لشبكة إنتاج الشركات الكبيرة. هذا القطاع يوفر يد عاملة مرنة وبأجور منخفضة.

وأثارت طبيعة العلاقة بين القطاعين جدلاً كبيراً بين الاقتصاديين منذ سبعينات وثمانينات القرن الماضى، فهناك من دعموا نظرية الثنائية وأقّروا بوجود حالتين اقتصاديتين حضريتين واضحتين تتمثلان في (الفقير العاطل في

[1] Women In Informal Employment: Globalizing and organizing, Op. Cit, p. 1.
[2] Anis KACEM, Mohamed BENSALAH, et autre, Op. Cit., P.4.
[3] Ibid., p. 5.
[4] منال حسين عبد الرزاق، المرجع سابق .بدون صفحة.

اقتصاد الظل مقابل الغني العامل في الاقتصاد الرسمي)، بينما رأى آخرون أن العلاقة بين الاقتصادين هي علاقة اعتماد متبادل مستمر باعتبار أن حالة القطاعين تعد سمة من سمات الاقتصاد الرأسمالي[1].

ج- المدرسة القانونية (الثمانينات والتسعينات):

ظهر تيار جديد أعطى بعداً جديداً للتحليل من خلال دراسة التكلفة والعائد في كل من الاقتصاد الرسمي وغير الرسمي، وهذا ما ستتم مناقشته في المدرسة الثالثة التي اشتهرت بأعمال الاقتصادي "هيرناندو دي سوتو" في فترة الثمانينات والتسعينات، وتقوم هذه المدرسة على فكرة أن القطاع غير الرسمي يتكون من أصحاب المشاريع الصغيرة "الريادية" الذين يختارون العمل بشكل غير رسمي، من أجل تجنب التكاليف والوقت والجهد المستغرق في التسجيل في القطاع الرسمي[2]، ويعني دي سوتو بالأنشطة الاقتصادية غير الرسمية المهن الاقتصادية غير الإجرامية التي تتم إما في انتهاك تقني للقانون مثل تشغيل مشروع دون تصريح، أو تتم في ظل قانون تمييزي[3]، وأن أصحاب المشاريع الصغيرة سيستمرون في الإنتاج بصورة غير رسمية أطول فترة ممكنة، مادامت الحكومة تفرض إجراءات مرهقة ومكلفة لأصحاب المشاريع و المبالغ فيها من شأنها خنق القطاع الخاص. ويفرض النشاط الاقتصادي الرسمي تكاليف باهظة كما يفرض النشاط الاقتصادي غير الرسمي تكاليفه كذلك، كما دافع "دي سوتو" عن حقوق الملكية كوسيلة لتحويل الممتلكات غير رسمية إلى رسمية حتى يمكن الاستفادة منها كأصول رأسمالية.

د- المدرسة غير الشرعية في الألفية (Il-legalist School):

اشتهرت بأعمال الاقتصاديين النيو كلاسيك والنيوليبرال، بحيث اعتبروا أن أصحاب المشاريع غير الرسمية يسعون عمداً لتجنب اللوائح والضرائب، وفي بعض الحالات، للتعامل بالسلع والخدمات غير المشروعة، ويرتبط هذا المنظور مع فكرة أن اقتصاد الظل هو اقتصاد تحت الأرض أو اقتصاد أسود، و وفقاً لهذه المدرسة فإن أصحاب المشاريع غير الرسمية يختارون العمل بصورة غير قانونية– أو حتى إجرامية – من أجل تجنب الضرائب، اللوائح، القوانين التجارية، مصاريف الكهرباء ورسوم الإيجار، وغيرها من تكاليف التشغيل الرسمية[4].

خامساً- نظرية تخصيص الوقت ونموذج التهرب الضريبي:

ظهر نموذجين أساسيين مفسرين قدما لشرح أسباب النظرية الاقتصادية الجزئية التي تدور حول السؤال التالي: لماذا ينشط الأفراد في اقتصاد الظل؟ هذين النموذجين هما على التوالي نظرية تخصيص الوقت (theory of time allocation) و نموذج التهرب الضريبي (the model of tax evasion[5]).

---

[1] منال حسين عبد الرزاق، المرجع سابق .بدون صفحة.

[2] Women In Informal Employment: Globalizing and organizing: **About The Informal Economy Definitio And theories** [en line], Op, Cit., p. 1.

[3] هرناندو دي سوتو" :**الدرب الآخر "الثورة الخفية في العالم الثالث"**، ص10 .

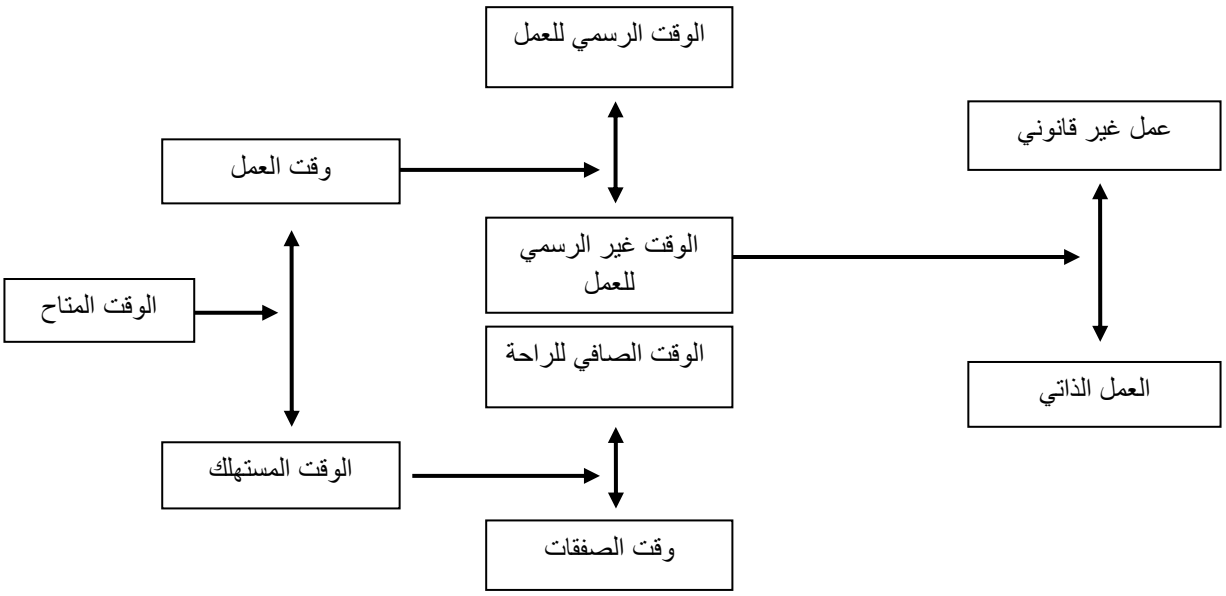
[4] Women In Informal Employment Globalizing and organizing, Op. Cit., p, 1.

[5] Dennis Ducke, Gabor Ivany, Mark Kan, Op.cit, P.40.

1) نظرية تخصيص الوقت لغاري بيكر (Gary Becker*) 1965

تجيب هذه النظرية على السؤال التالي: لماذا ينخرط الأفراد في اقتصاد الظل؟ ونشرت هذه النظرية في جريدة الإيكونومك الأمريكية عام 1965 من طرف الاقتصادي الأمريكي غاري بيكر بحيث اعتبر الوقت سلعة نادرة، وأن الفرد يتخذ قرار بشأن التوزيع الفعال لوقته بين العمل والراحة، وبما أن مزايا العمل في الاقتصاد الرسمي ليست جذابة، بالنسبة للفرد فيمكن له أن يضيع وقت أطول في الراحة وأن يتخلى عن الحصول عن النقود بسبب قلة مزايا هذا الاقتصاد، وإذا كان الفرد غير مستعد للتخلي عن دخل أعلى، فسيشرع في العمل في الخفاء وكنتيجة لهذا العمل فسيتخلى الفرد عن وقت راحته مقابل دخل أكبر، كما ويمكن أن نستنتج أن العمال مع قصر مدى وقت العمل، لديهم استعداد أكبر لأن ينشطوا في اقتصاد الظل أكثر من أولئك الذين يعملون لوقت أطول وذلك حسبما هو موضح في الشكل 1-2 والذي يوضح نموذج نظرية تخصيص الوقت.

شكل 2.1 : نموذج تخصيص الوقت



Source: Dennis DUCKE, Gabor IVANY, Mark Kan, "**The Shadow Economy**" a critical analysis, GRIN Veriag, Germany, 2008, p.5.

حسب الشكل1-2 ينقسم الوقت المتاح إلى وقت العمل ووقت الراحة، يتوزع وقت العمل على العمل الرسمي والعمل غير الرسمي الذي بدوره يمكن يستغرق في العمل الذاتي أو لغرض غير قانوني.

* Gary Stanley Becker اقتصادي أمريكي 1930 عرف بأعماله التي تهدف إلى توسيع حقل التحليل في مجال الاقتصاد الجزئي فيما يخص الكثير من السلوكات البشرية 'في 1992 حصل على جائزة نوبل في الاقتصاد من الأوائل الذين وضعوا مفهوم رأس المال البشري le capitale humain أنظر http://fr.wikipedia.org/wiki/Gary_Becker#Allocation_du_temps

2) نموذج التهرب الضريبي (Model of tax evasion)

النموذج الثاني الذي يفسر وجود الأنشطة غير الرسمية هي نظرية التهرب الضريبي، تفترض هذه النظرية أن قرارات الأفراد فيما إذا كانوا سيتجنبون دفع الضرائب أم لا، تستند على التفكير مليا بشأن العلاقة **عائد–تكلفة**.

وعلى أساس هذه النظرية فاللتهرب الضريبي عوائد وتكاليف محتملة، فقرار الاحتفاظ بالنقود من خلال التملص من دفع الضرائب يعتبر بمثابة عائد محتمل، ومن جهة ثانية هناك تكاليف محتملة كخطر أن يصبح هذا الفرد مشبوهاً وعرضة للعقاب أو التوقيف ومن المفترض أن دافعوا الضرائب يعون جيداً تكاليف التهرب الضريبي وهذا ما يمنعهم من الاحتفاظ بنقود الضرائب.

إن أعلى الاحتمالات هي العوائد المتوقعة وأدناها خطر الانكشاف، والأكثر ترجيحاً هي أن دافع الضرائب سيحاول التهرب منها[1].

المطلب الثاني: تعريف اقتصاد الظل

صادف الباحث في أدبيات الاقتصاد عدة مسميات لاقتصاد الظل كالاقتصاد الخفي، الاقتصاد الموازي، الاقتصاد غير المنظم، الاقتصاد الأسود، الاقتصاد الأرضي، الاقتصاد تحت ضوء القمر، كلها مسميات تحاول إيجاد وصف شامل لهذه الظاهرة. حيث لاتزال إشكالية المصطلح قائمة لحد الساعة بحيث يصعب إيجاد تعريف عام محدد لهذه الظاهرة، وسيتم التطرق إلى جملة من تعاريف جاءت بها بعض المنظمات الدولية وكذلك لقت إجماعاً في الملتقيات الدولية. ومع ذلك فمن الصعب جداً التوصل إلى تعريف دقيق لاقتصاد الظل لأنه يتطور باستمرار حسب التغيرات التي تطرأ على النظام الضريبي واللوائح التنظيمية[2].

أولاً– تعريف صندوق النقد الدولي:

تعرف أدبيات صندوق النقد الدولي اقتصاد الظل كالآتي" يسمى اقتصاد الظل بالاقتصاد الخفي، أوالاقتصاد غير الرسمي، أو الاقتصاد الموازي، وهو لا يشمل الأنشطة غير المشروعة فقط بل يشمل أيضاً أشكال الدخل التي لا يبلغ عنها و المتحصلة من إنتاج السلع والخدمات المشروعة، سواء من المعاملات النقدية أو المعاملات التي تتم بنظام المقايضة. ومن ثم فإن اقتصاد الظل يشمل جميع الأنشطة الاقتصادية التي تخضع للضريبة إذا ما علمت بها السلطات الضريبية[3]...

في هذا التعريف يقسم اقتصاد الظل إلى أنشطة مشروعة وأنشطة غير مشروعة وهو يشمل جميع الأنشطة التي في حال ما إذا كانت رسمية فهي تخضع للضرائب.

---

[1] Dennis Ducke, Gabor Ivany, Mark Kan, OP.cit, P.5.

[2] فريديريك شنايدر، دومينيك إنستي :**الاختباء وراء الظلال، "نمو الاقتصاد الخفي"**، سلسلة قضايا اقتصادية، العدد 30 ، آذار 2002. صندوق النقد الدولي ، واشنطن، ، ص(2. نسخة إلكترونية)متاح على الموقع:
http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/ara/issue30a.pdf

[3] المرجع السابق, نفس الصفحة.

ثانياً– تعريف مفوضية الاتحاد الإفريقي:

يتم تعريف اقتصاد الظل بالإشارة إلى وثيقة مفوضية الاتحاد الإفريقي رقم LSC/EXP4 (IV) على أنه[1]" يشمل المنشآت التي لا يتم تسجيلها عادة ولها مستوى منخفض من التنظيم والإنتاجية والمردودية كما أن لها وصولاً محدوداً إلى الأسواق والتسهيلات الائتمانية والتدريب الرسمي والخدمات العامة, ولها مبانٍ صغيرة أو غير ثابتة وأخيراً لا تحظى بالاعتراف والدعم أو التنظيم من قبل السلطات العامة ولا تتقيد بلوائح الحماية الاجتماعية والتشريعات الخاصة بالعمالة أو أحكام السلامة الصحية". ويُعتبر هذا التعريف واسعاً بحيث يشمل المجالين الريفي والحضري على حد سواء ويشير أيضا إلى العمل غير متضمن في نظام التنظيم العادي.

يتميز هذا المفهوم كونه عرف اقتصاد الظل من ناحية خصائص معينة كالتنظيم و الإنتاجية والمردودية المحدودين، وصعوبة الوصول إلى الأسواق الائتمانية كما شمل التعريف اقتصاد الظل الحضري والريفي.

ثالثاً– تعريف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي:

تستعمل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مصطلح الاقتصاد غير الملاحظ (Non observed economie)

والذي يتشكل من أربع أنواع هي : الانتاج تحت الأرض، الانتاج غير المشروع، القطاع غير الرسمي، مؤسسات القطاع العائلي الموجهة للاستهلاك النهائي.

- **الإنتاج الخفي** (Hidden Production): أنشطة منتجة ومشروعة لكنها عمداً تختفي عن أنظار السلطات العامة لتجنب دفع الضرائب أو لتجنب تطبيق بعض اللوائح التنظيمية.
- **الإنتاج غير المشروع** (Illegal Production) : عبارة عن أنشطة منتجة تولد خدمات ومنتجات ممنوعة من طرف القانون أو أنها غير قانونية عندما تمارس من قبل منتجين ليس لديهم ترخيص.
- **انتاج القطاع غير الرسمي** (The informel secteur production): أنشطة منتجة تمارس من قبل مؤسسات غير نظامية تابعة للقطاع الأسري، ليست مسجلة و/أو حجمها أقل مما هو معتاد فيما يتعلق بعدد العاملين ولديها منتج قابل للتسويق.
- **إنتاج القطاع الأسري الموجه للاستعمال النهائي الخاص** (production des ménages pour leur propre usage final): عبارة عن أنشطة إنتاجية تترجم في صورة استهلاك أو تراكم للسلع والخدمات عن طريق الأسر التي تنتجها وتستهلكها هي[2].

---

[1] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للإتحاد الإفريقي :**تأثير الأزمة العالمية على العمالة وسوق العمل في إفريقيا**، متابعة توصيات الدورة السادسة للجنة العمل والشؤون الاجتماعية حول الدراسة بشأن اقتصاد الظل في إفريقيا : البرنامج حول اقتصاد الظل وثيقة رقم LSAC-EXP-5-SA1553 أديس أبابا, إثيوبيا, 28 أيلول 2009, ص3.

[2] Organisation De Coopération Et De Développement Économique: **Manuel sur la mesure de l'économie non observée,** Service des Publications de l'OCDE, Paris, France, 2003, P.13 (en line) http://www.oecd.org/dataoecd/9/20/32016147.pdf

رابعاً– تعريف المكتب الدولي للعمل:

حسب مكتب العمل الدولي لا يوجد تعريف مقبول عالمياً ينطبق تماماً على اقتصاد الظل ومع ذلك فمن المتفق عليه أن هذا المصطلح يشمل عدد معتبر من العمال والمؤسسات والمقاولين (أصحاب المشاريع) يتميزون بخصائص يمكن تحديدها تتمثل في[1]:

- سهولة الدخول في النشاط، الاعتماد على موارد محلية.
- الملكية العائلية للمؤسسات.
- محدودية مستويات الأنشطة.
- استخدام تقنيات كثيفة العمل ومكيفة وفقا للموارد المحصل عليها.
- اكتساب المهارات من خارج النظام الرسمي.
- انفتاح أسواقها على المنافسة وتهربها من كل التنظيمات والقوانين.
- ممارسة الأنشطة على أساس العمل والمبادرات الفردية.
- يواجه العاملون في اقتصاد الظل مشاكل وصعوبات تختلف حدتها من بلد إلى أخر وتختلف بين المناطق الريفية والحضرية.

واستعمل مكتب العمل الدولي مصطلح اقتصاد غير رسمي ليميز فيه كل الأنشطة الاقتصادية وكل العاملين و الوحدات الاقتصادية التي لا تغطيها – في إطار القانون أو الممارسة – ترتيبات رسمية، هذه الأنشطة لا تدخل في حقل تطبيق القانون، ما يعني أن هؤلاء العمال وهذه الأنشطة غير محمية من الناحية العملية، وينشطون خارج القانون، لأنهم لا يعترفون به أو لكونه يرهق كاهلهم ويفرض عليهم تكاليف باهظة. واقترح المكتب أن يستعمل مصطلح" اقتصاد غير رسمي "بدلا من "القطاع غير الرسمي " لأن العمال والمؤسسات في هذا الاقتصاد ينشطون في عدة قطاعات وليس قطاع وحيد من النشاط الاقتصادي.

نلاحظ أن هذا التعريف قد أضاف صفة عدم الاعتراف التي يضعها أصحاب اقتصاد الظل في القانون لكونه يفرض عليهم تكاليف مرهقة، كما ميز التعريف بين الاقتصاد غير الرسمي والقطاع غير الرسمي.

خامساً– تعريف المؤتمر الدولي الخامس عشر لإحصاءات العمل 1993:

في المؤتمر الدولي الخامس عشر لإحصاءات العمل 1993 اتفق على وضع تعريف ينص على وصف القطاع غير الرسمي بشكل عام بأنه يضم وحدات الإنتاج التي تعمل على نطاق صغير ومستوى بسيط من التنظيم، مع عدم وجود تقسيم يذكر بين العمالة ورأس المال كعوامل إنتاج، وهدفه الأساسي هو توليد الدخل والعمالة للأشخاص

[1] Bureau Internationale Du Travail, **Méthodes et Instruments d'Appui au Secteur Informel en Afrique Francophone**, Genève, Bureau international du Travail, 2004, p.6 consulté le site : 04/05/2011

المهتمين؛ ومن الناحية التشغيلية يعرف القطاع على حساب البلد باعتباره مجموعة المشاريع غير ذات الشخصية الاعتبارية التي تملكها الأسر المعيشية وتنتج بعض المنتجات للسوق ولكنه لا يعمل فيها سوى عدد محدود من العاملين، وليست مسجلة بموجب التشريع الوطني فيما يتعلق على سبيل المثال، الضرائب أو التزامات الضمان الاجتماعي أو القوانين التنظيمية[1]. (أنظر الملحق رقم :01)

أضاف هذا التعريف هدف وحدات الإنتاج غير الرسمية المتمثل في توليد الدخول والعمال، كما حدد نوعية المؤسسات المتمثلة في المؤسسات ذات الشخصية الاعتبارية التي تملكها الأسر المعيشية.

أحد التعريفات المستخدمة بشكل واسع لاقتصاد الظل تشير إلى جميع الأنشطة الاقتصادية التي تسهم في إجمالي الناتج القومي المقدر رسمياً ولكنها غير مسجلة. ويعتبر المظلة لكل الأنشطة الاقتصادية التي لم تسجل في الحسابات القومية لعدة أسباب، والتي كان من المفروض أن تتضمنها وتحتسب في الناتج المحلي الإجمالي[2].

ومن التعاريف السابقة يمكن أن نستنتج التعريف التالي: اقتصاد الظل يضم وحدات الإنتاج غير الرسمية وغير المسجلة لدى المصالح الضريبية ويتكون من شقين شرعي وغير شرعي يتميز بخصائص تميزه عن الاقتصاد الرسمي كالتنظيم والإنتاجية والمردودية المحدودة، وصعوبة الوصول إلى الأسواق الائتمانية ويشمل الحضر والريف وأصحابه لا يثقون بقوة القانون، وتسهم أنشطته في الناتج المحلي الإجمالي.

أو بعبارة أُخرى نقول "أن الاقتصاد الخفي هو قطاع إنتاج السلع والخدمات كونه أكثر ديناميكية ولكنه بمعزل عن الضريبة، حيث يتم من خلاله إنشاء قيمة مضافة أكثر ارتفاعا وبالتالي مداخيل مرتفعة جداً".

وغالبا ما تم انتقاد عبارة "قطاع" فهي توحي بوجود قطاعين منفصلين تماماً ولا وجود لأي علاقة بينهما، ولكن هناك العديد من الصلات ...ويمكن إدراج الجدول 1-2 التالي الذي يبرز المقارنة بين الاقتصاد الخفي والحقيقي[3]:

[1] إدارة الشؤون الاقتصادية والإجتماعية الشعبة الإحصائية :تحديثات وتعديلات نظام الحسابات القومية 1993 ،منشورات الأمم المتحدة، على الخط
نيويورك,2005 وثيقة ST/ESA/STAT/SERF/2/REV4/Add.1 متاح على الموقع
http://unstats.un.org/unsd/publication/series

[2] Umbrella for all economic activities that are not recorded in the national account for certain reasons but normaly should be a part of them end be accounted for in GDP(Gross Domestic Product) Dennis Ducke, Gabor Ivany, Mark Kan : **The shadow economy**: A Critical Analysis, GRIN Verlag, Germany 2008, p. 3

[3] القطاع غير الرسمي أوهام وحقائق: مرجع سبق ذكره، ص: 39

الجدول 1-1 : المقارنة بين الاقتصاد الخفي والحقيقي

الأهداف الرئيسية للقطاع الحقيقي (الرسمي)	الأهداف الرئيسية للقطاع الخفي
– تحقيق أقصى حد من الربح في السوق	– تحقيق مدا خيل في السوق
– دخول مقنن، وجود نقابات	– سهولة الدخول ، عدم احترام القواعد
– تطبيق تشريع العمل	– انعدام تشريع العمل
– الاستفادة من القروض الوطنية والأجنبية	– التمثيل الذاتي
– دفع الرسوم والضرائب	– عدم دفع أي رسوم أو ضرائب
– أُجور وعقود العمل	– التشغيل الذاتي، الأُجرة على الوحدة المنتجة
* **تنظيم السوق:**	* **تنظيم السوق:**
– حواجز عند الدخول	– غياب الحواجز عند الدخول
– علامات مسجلة، منتجات معيارية	– منتوجات مقلدة
– أسواق محمية (الحصص، الرخص، الرسوم)	– أسواق غير محمية
* **التكنولوجيا:**	* **التكنولوجيا:**
– عصرية ومستوردة	– تقليدية، مكيفة، مُنشأة
– الاستعمال المكثف لرأس المال	– الاستعمال المكثف للعمل
– إنتاج واسع النطاق	– وحدات إنتاجية صغيرة ومتنوعة

المصدر: اقتصاد الظل أوهام وحقائق ص: 41 (cnes) جوان 2004

المطلب الثالث: خصائص وأشكال اقتصاد الظل والمؤسسات غير الرسمية:

من التعاريف السابقة يمكن أن نحدد ونحلل أهم خصائص اقتصاد الظل من جانبين جانب كلي والآخر جزئي.

أولاً– خصائص اقتصاد الظل و المؤسسات غير الرسمية:

1– خصائص اقتصاد الظل:

وفقاً لمنظمة العمل الدولية، فالخصائص الرئيسية لاقتصاد الظل هي[1] :

- الدخل المنخفض بسبب قلة العوائد المتأتية من أنشطة اقتصاد الظل ولا تفرض عليها ضرائب.
- عدم توفر الأمان الوظيفي: احتمال التعرض للطرد في أي وقت.
- التمييز بين الأطفال والنساء والشباب.

[1] Socialalert: **the informal economy** on site www.socialalert.org/pdf/1808brochENGred.pdf p12.

- طول ساعات العمل بسبب الدخل المنخفض والاعتماد على الأعمال كثيفة اليد العاملة.
- قلة الانضمام إلى الضمان الاجتماعي أو عدمه: فالعاملون لا يتمتعون بالتأمين الصحي، ولا يستفيدون من منح التقاعد أو التأمين على الأمراض أو البطالة.
- انخفاض مستوى التدريب: يتم التدريب على يد صاحب العمل والمالك.
- انعدام السلامة المهنية بسبب تردي ظروف وشروط العمل.
- انعدام أو قلة التمثيل العمالي (النقابات العمالية).

2- خصائص الوحدات الاقتصادية غير الرسمية:

يتميز اقتصاد الظل من ناحية الوحدات الاقتصادية غير الرسمية بالخصائص التالية:

- عدم الاعتراف بالأطر القانونية والتنظيمية.
- وجود علاقة عمل خاصة وعدم الانتظام في الدفع أو عدم سداد الأجور.
- عدم وجود تنظيمات عمالية، وبالتالي، استحالة جعل أصواتهم مسموعة.
- استبعاد العمال من نظام الضمان الاجتماعي.
- استحالة التمتع بالحصول على المنافع العامة، والخدمات، مثل القروض، المعلومات التجارية والتدريب.
- العمال معرضون لتدخل السلطات وللمضايقات من قبل الشرطة، لأنهم يعتبرون عادة كعمال غير قانونيين.
- استبعاد مبيعات المؤسسات من الإحصاءات الرسمية، حتى لو كانت مساهمتهم الاقتصادية أعلى من مؤسسات رسمية.
- الطابع غير الرسمي للأنشطة يجعل من تكاليفها مرتفعة جداً أو لأن عملية إضفاء الطابع الرسمي عليها معقدة إلى حد كبير، وتأخذ وقتاً طويلاً.

ويمكن إضافة الخصائص التنظيمية التالية[1] :

- سهولة العمل فيه فلا يحتاج إلى إجراءات ومعاملات معقدة.
- صاحب العمل هو المدير ولا يوجد فصل بين الإدارة والملكية كما يعتمد النمط العائلي في عمل الوحدات غير الرسمية.
- لا يوجد أي التزام تجاه الدولة سواء من خلال تسديد الضرائب أو الرسوم ولا تخضع للضمان والحماية القانونية وغير مسجلة لدى الدولة وفي نفس الوقت يستفيد من خدمات البنية التحتية.
- يعتمد على الاستخدام الكثيف للعمل بدلا من رأس المال وأكثر مدخلاته مواد أولية محلية.

[1] نسرين عبد الحميد، المرجع السابق، ص32,33،[بتصرف]

- أغلب منتجاته تتوجه نحو السوق الداخلية لكن بدون رقابة وتتصف أسواقه بقلة التنظيم والمنافسة الشديدة.
- تتصف أغلب الوحدات بصغرها وفي حالات كثيرة يتم استخدام المنازل كأماكن لتصنيع السلع.
- مهارات العاملين به يتم اكتسابها بالخبرة والممارسة.
- متنوع بطبيعة عمله و يصعب تصنيفه.

3- خصائص المؤسسات غير الرسمية حسب دراسة مسحية للبنك الدولي:

في استطلاع أجراه البنك الدولي شمل 300 مؤسسة صغيرة رسمية وغير رسمية تم مسحها في كل من الكوت ديفوار ومدغشقر وموريشيوس، و التي تمثل مجموعة متنوعة من الأنشطة التجارية، بما في ذلك إنتاج الأغذية والملابس الجاهزة و صناعة المنسوجات والصناعات التحويلية الأخرى، وتجارة التجزئة وتجارة الجملة، وخدمات أخرى. حيث تم تمثيل كل الأنشطة التجارية في الاقتصادين الرسمي وغير الرسمي وخلصت الدراسة إلى النتائج التالية[1]:

أ- المستوى التعليمي:

أصحاب المشاريع في الاقتصاد الرسمي، لديهم مستوى تعليمي وخبرة أكبر من أصحاب المشاريع في اقتصاد الظل، حيث أن 73% ممن شملهم الاستطلاع من جميع أصحاب المشاريع في الاقتصاد الرسمي لديهم مستوى ثانوي أو جامعي، ومقابل 54% من المقاولين في اقتصاد الظل.

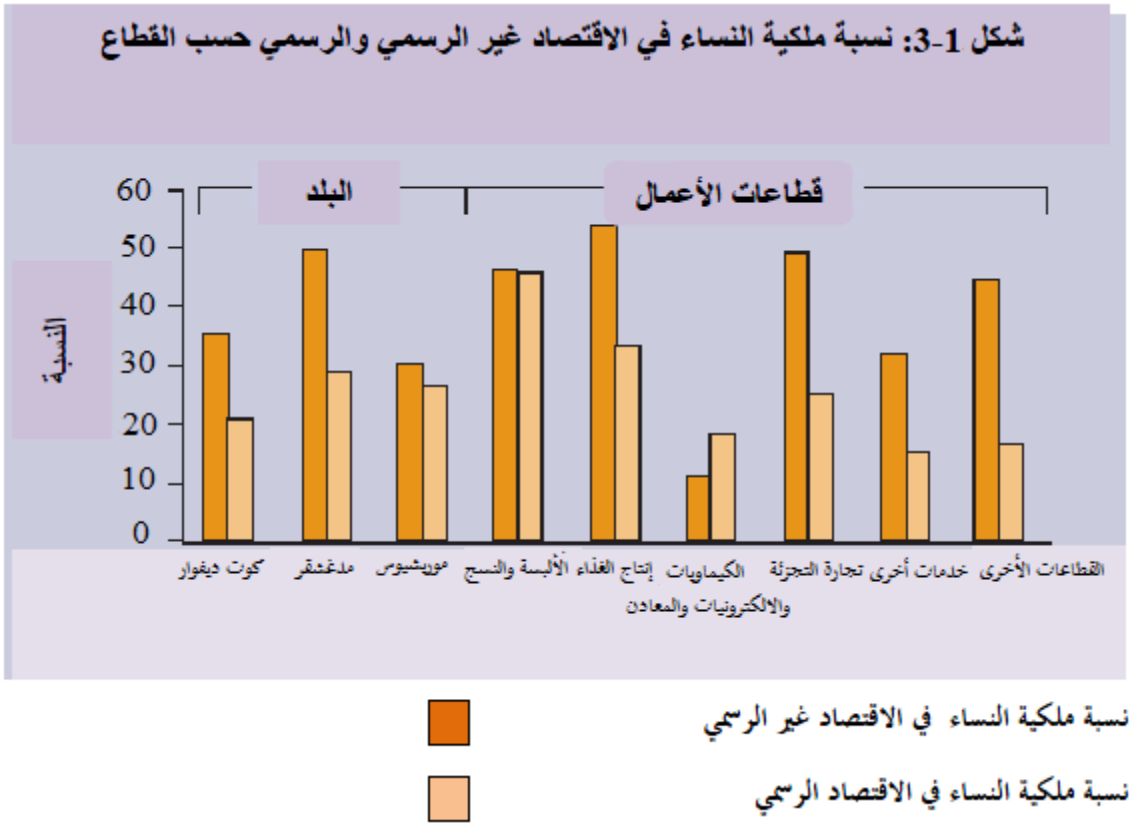
الأرقام تختلف قليلاً حسب البلد، أصحاب المشاريع في الاقتصاد الرسمي لديهم في المتوسط خبرة 13.2 سنة بينما أصحاب المشاريع غير الرسمية لديهم خبرة أقل من سنتين.

ب- نوع القطاعات التي يشغلها العنصر النسوي:

إن معدلات ملكية الإناث أعلى في القطاع غير الرسمي مما هي عليه في الاقتصاد الرسمي في كل من الكوت ديفوار ومدغشقر وموريشيوس، على الرغم من أن صاحبات المشاريع تمثلن دائما أقل من نصف العينة. كما أن نمط المشاركة في ملكية الإناث أعلى في اقتصاد الظل وهذا ما ينطبق على كل أعمال فئات النشاط، مع استثناء من المواد الكيميائية والمعادن والالكترونيات (حيث بلغت مشاركة المرأة فيها نسبا صغيرة)، كما أن النساء في اقتصاد الظل يفضلن التركيز على الأنشطة التجارية، وتجارة التجزئة وإنتاج الغذاء والملابس.

أنظر الشكل 1-3 الذي يوضح ملكية النساء حسب القطاع.

[1] Jessica Leino**, Formal and Informal Microenterprises**, Enterprise Surveys N °5, 2009, **World BankGroup**, http://www.enterprisesurveys.org/ResearchPapers/Formal_informal_microenterprises.aspx



Source: LEINO Jessica, **Formal and Informal Microenterprises**, [en line] Enterprise Surveys N 5, 2009, World Bank Group, available in http://www.enterprisesurveys.org/ResarechPaper/Formal_informal_microenterprises.aspx

وجوهر الاختلافات في اختيار الاقتصاد ومجال النشاط بين المقاولين من الرجال والنساء، يمكن أن يرجع إلى أن الحصول على التمويل يعيق قدرة بعض أصحاب المشاريع من الدخول إلى الاقتصاد الرسمي أو تغير قراراتهم عن أي قطاع سيدخلونه وربما توجه أكثر النساء إلى العمل في الأنشطة التي تتطلب رأس مال أقل.

يتضح من خلال البيان أن ملكية العنصر النسوي في القطاعات غير الرسمية أعلى منها في القطاعات الرسمية ويلاحظ ذلك خاصة في قطاع إنتاج الأغذية وقطاع تجارة التجزئة والقطاعات الأخرى.

ويمكن أن نلاحظ بأن نسبة القطاع المنتج في اقتصاد الظل هي الأعلى مما يقود إلى الدور الذي يمكن أن يأخذه في البناء الاقتصادي من خلال تحوله من قطاع غير منتج يعتمد سابقاً على الخدمات والتجارة والتعاملات التقليدية في التجارة كالمقايضة إلى قطاع منتج يمكن أن يساهم في خلق قيمة مضافة في الاقتصاد.

ت- التقليد وعدم كفاية رأس المال:

إلى جانب الخصائص التي تميز اقتصاد الظل والتي توصل إليها دراسات البنك الدولي فإنه يتميز كذلك بعدم كفاية رأس المال، حيث تنتشر القطاعات التي تشكو من عدم كفاية رأس المال في كل البلدان النامية، والصناعات الصغيرة المنتشرة في اقتصاد الظل التي تصنع كل شيء من الملابس والأحذية إلى تقليد الساعات

والحقائب ذات العلامة العالمية، وهناك ورش تصنع وتعيد تصنيع الآلات والسيارات، بل الحافلات، كما توجد صناعات بأكملها تعمل على وصلات سرية للكهرباء، والمياه، بل حتى هناك أطباء يمارسون أعمالهم من دون ترخيص، وهذه صورة من صور خدمة الفقراء للفقراء، كما أن منظمو المشروعات الجدد هؤلاء يسدون الثغرات الموجودة في الاقتصاد الرسمي أيضا.

فمثلاً, تشكل الحافلات والحافلات الصغيرة وسيارات الأجرة غير المرخصة معظم النقل العام في كثير من البلدان النامية، وفي أجزاء أخرى يوفر الباعة القادمون من مدن الأكواخ معظم الأغذية المعروضة في السوق من العربات أو الأكشاك أو النصب القائمة في البنايات التي يشيدونها.

وفي عام 1994 توصلت محاولة قام بها المعهد الوطني المكسيكي للإحصاء لحساب عدد مشروعات الأعمال الصغيرة جداً غير الرسمية في البلاد إلى 265,000 مشروع كما شوهد في بلدان كروسيا أنشطة أكثر تطورا من قبيل إنتاج معدات الكمبيوتر والبرمجيات[1].

ثانياً– الأشكال الرئيسية لاقتصاد الظل:

يكاد اقتصاد الظل يغطي كل مجالات النشاط الإنتاجي والخدمي والتجاري في البلدان النامية وعلى وجه الخصوص في سورية، ويتميز اقتصاد الظل بتنوع كبير ويلبي بشكل كبير المعايير المعتمدة لدى الأمم المتحدة، وبصفة عامة يوجد فرعان كبيران هما:

- **النشاط غير الشرعي البحت (غير الرسمي)**: والذي يشكل مجمل النشاطات غير المسجلة لدى الإدارات العامة (البلديات، المركز الوطني للسجل التجاري، المصالح الإحصائية والجبائية) وهذا من خلال عدم التصريح بالوجود لدى مصالح الضرائب ومن خلال عدم التصريح لدى الضمان الاجتماعي بالأُجراء وأرباب العمل المستقلين الذين يُفترض أنهم مُنخرطون في صناديق الضمان الاجتماعي.

- **النشاط الشرعي المصرح به جزئياً**: ويشمل النشاطات المسجلة إدارياً وغير المصرح بها لدى مصالح الضرائب أو الضمان الاجتماعي وهذه الفئة مهيمنة في القطاع الخاص، حيث تمثل نسبة الوظائف غير المصرح بها لدى الضمان الاجتماعي 50% من إجمالي المستخدمين، حسب الدراسة التي أنجزها مكتب الدراسات (إيكوتكنيكس) بطلب من البنك العالمي[2].

وتبين هذه الدراسة أن هناك فرع وسيط بين القطاع المنظم والقطاع الخفي (غير الشرعي) والذي يتجلى في التصريح الجزئي للنشاطات (التصريح الجزئي لرقم الأعمال والوظائف) بغرض التقليل من الضرائب والأعباء الاجتماعية.

---

[1] هرناندو دي سوتو :سر رأس المال ، مرجع سابق، ص29.

[2] نفس المرجع السابق ص: 42

إذاً وحسب هيئة الأمم المتحدة والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والمخطط الوطني المحاسبي وبعض الهيئات الوطنية والدولية تم وضع معايير لإعداد تصنيف للنشاطات غير الشرعية، ومن ذلك يمكن استنتاج مايلي:

1- النشاط غير الرسمي: حسب مكتب العمل الدولي يعد النشاط غير رسمي، نشاطاً غير فلاحياً، ويتميز بمعيار أو عدة معايير من المعايير التالية:

- نشاط غير مسجل في صندوق الضمان الاجتماعي ولدى مصالح الضرائب وفي الإدارة العامة ولدى مصالح الإحصاء.
- نشاطات تمارس بدون سجل تجاري.
- نشاطات رئيسية أو ثانوية غير مصرح بها.
- نشاطات غير قانونية.
- نشاطات محظورة.
- نشاطات متنقلة غير مرخص بها.

2- المؤسسة غير الشرعية (غير الرسمية): هي وحدة لإنتاج السلع والخدمات التجارية، وتتميز بصغر حجمها وعدم احترام القوانين والتنظيمات ذات الصلة بإنشائها وتشغيلها واستغلالها ويتعلق الأمر بالمؤسسات التالية:

- عائلية: تمويل ذاتي واستعمال مساعدات عائلية.
- متنقلة.
- محدودة الإنتاج.
- لا تستجيب لمعايير العمل في مجال النظافة والأمن ولها نمط تسييري تقليدي وقديم.
- تتزود بالمواد الأولية والقروض من السوق الموازية.

3- الإنتاج غير الشرعي (غير الرسمي): وهو إنتاج سلع وخدمات تتميز بغياب معايير الإنتاج والأمن ورداءة النوعية وسعرها تنافسي في السوق وتخصيص الإنتاج للاستهلاك الخاص وللسوق.

4- العامل غير الشرعي: وهو عامل دائم ومؤقت لا يستفيد من تشريع العمل ونتيجة لذلك لا يستفيد من الحماية وقد يكون هذا العامل:

- عامل بالمنزل ينجز أعمالاً يتقاضى عنها أجرا وغير مصرح بها.
- كل عامل يمارس نشاطا شرعيا غير مصرح به.

مما سبق يمكننا القول أن أهم النشاطات المدعمة لاقتصاد الظل هي: إنتاج السلع والخدمات التي يمنع القانون بيعها وتوزيعها أو حيازتها وكل النشاطات الإنتاجية المشروعة وأصبحت غير مشروعة ابتداء من الوقت الذي أصبحت فيه من قبل منتجين غير مرخص لهم.

المطلب الرابع: مكونات اقتصاد الظل:

من بين تعقيدات اقتصاد الظل أنه يتألف من تركيبة معقدة من الشرائح تختلف باختلاف المكان والنوع والسن، ما يجعل من تحليل مكوناته لفهم من يعمل فيه بطريقة مناسبة أمراً ضرورياً.

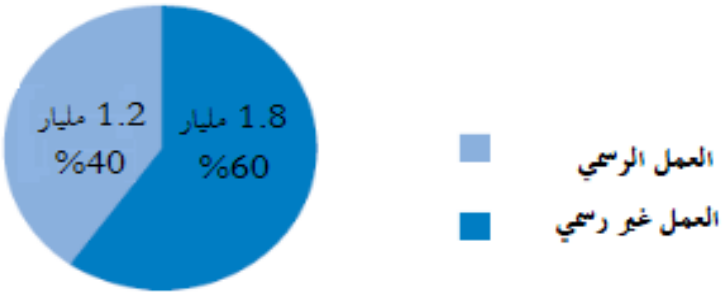
وقبل معرفة من يعمل في اقتصاد الظل سيتم التطرق بداية إلى العمل و ظروفه في اقتصاد الظل ثم تمثيل النساء والشباب فعمالة الأطفال التي تميز اقتصاد الظل.

أولاً– العمل في اقتصاد الظل:

يمثل عمال اقتصاد الظل أكثر من نصف العمالة في البلدان النامية بأجر منخفض ومن دون عقود توظيف أو منافع اجتماعية، لكنهم يمثلون القطاع الأكثر ديناميكية في الاقتصاد، إن الزيادة الكبيرة في عدد العمالة غير الرسمية يجعل الأمر أكثر إلحاحاً وضرورة لوضع سياسات عامة محددة بهدف ليس فقط تحسين رفاه الملايين من هؤلاء العمال وخلق وظائف أفضل للجميع بل ولضمان التنمية المستدامة لأنها تعتمد في المقام الأول على القضاء على الفقر وتحسين الرفاهية[1]، فالعمل غير الرسمي هو الشكل السائد في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، بل هو من الأهمية في بعض الاقتصادات ذات الدخل المرتفع، وفي كثير من الحالات، فإن حصة الوظائف الممارسة خارج الهياكل (المؤسسات) الرسمية لبلد ما قد تمثل أكثر من نصف العمالة غير الزراعية، وتصل الى 90% اذا شملت العمالة الزراعية.

والشكل 1–4 يمثل العمل غير الرسمي والرسمي في العالم.

شكل 1–4: العمل غير الرسمي والرسمي في العالم



Source: OCDE, l'Emploi Informel dans les pays en développement, Centre de Développement de l'OCDE, 2009, LABORSTAT, OIT ; Global Employment Trends, OIT, janvier2009.
www.oecd.org/dev/pauvrete/emploi/42529344.pdf

وانطلاقاً من الشكل 1–4 وطبقاً لدراسة حديثة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي سنة 2009 فمن بين ثلاث /3/ مليارات شخص في العالم لديهم عمل، يجري توظيف حوالي الثلثين (1.8 مليار شخص) في اقتصاد الظل في العالم، أي بنسبة 60% مقابل 1.2 مليار عامل أي بنسبة 40%.

[1] OCDE , **l'Emploi Informel dans les pays en développement**, Op, Cit, p. 2.

ثانياً– ظروف العمل في اقتصاد الظل:

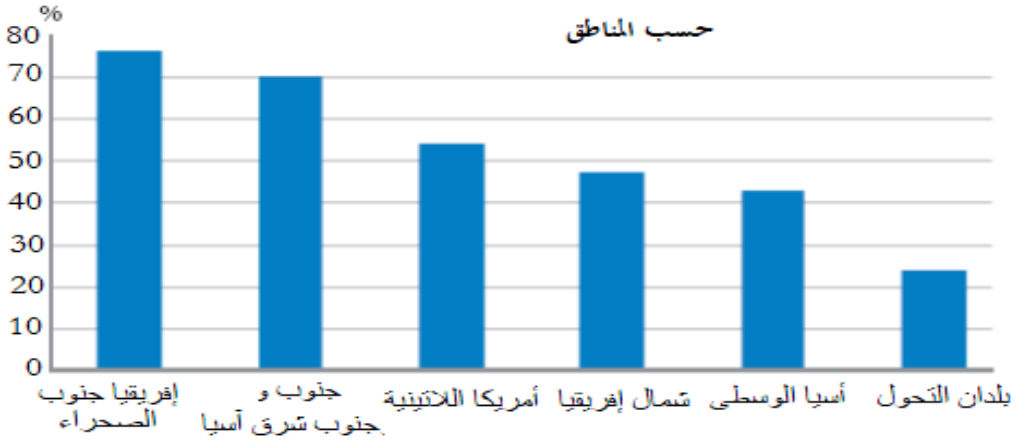
بشكل عام، إن العمال في اقتصاد الظل يحصلون على دخل أقل وحقوقهم الأساسية هي الأكثر عرضة للخطر ويصعب الدفاع عنها، واللارسمية (Unofficial) يمكن أن تكون سبباً رئيسياً للفقر، فمعظم العمالة غير الرسمية ليست لديها حماية كافية من المشاكل الصحية، وتعمل في ظروف أكثر خطورة، وهي معرضة للفصل دون تعويض. والأشخاص الأكثر فقراً، هم الأكثر عرضة لهذه الظروف، لأن هذا النوع من العمل غالباً ما يكون مصدرها الوحيد للدخل، كما أن ارتفاع نسبة العمال غير الرسميين، يؤدي بدوره إلى نقص في العائدات الضريبية وتخفض من قدرة الدولة على تطوير أنظمة الضمان الاجتماعي.

وتجدر الإشارة إلى أن أكثر من 700 مليون عامل في اقتصاد الظل يعيشون في ظروف الفقر المدقع وبأقل من 1.25 دولار لليوم، حيث أن هذه الأخيرة تفتقر إلى شبكات الحماية الاجتماعية الفعالة. كما أن نسبة العمالة غير الرسمية تتجه نحو الزيادة خلال الفترات الاقتصادي الصعبة نتيجة فقدان الوظائف في الاقتصاد الرسمي، فضلاً عن انخفاض الأجور والمداخيل في طبقات المجتمع الأكثر ضعفاً وعليه فإن لفترات الأزمات تأثيراً على العمل غير الرسمي، كما تجدر الإشارة إلى أن 90% من التدريب التقني والمهني في أفريقيا يحدث في اقتصاد الظل.

أنظر الشكل 1-5 الذي يوضح نسبة التوظيف غير الرسمي غير الزراعي في البلدان النامية حسب المناطق.

وهنا يتضح مدى الدور الحيوي الذي يلعبه اقتصاد الظل في مناطق كإفريقيا جنوب الصحراء.

شكل 1–5: نسبة التوظيف غير الرسمي غير الزراعي في البلدان النامية



Source: OCDE: l'Emploi Informel dans les pays en développement, Centre de Développement de l'OCDE, 2009, LABORSTAT, OIT, janvier2009 (en site) www.oecd.org/dev/pauvrete/emploi/42529344.pdf

ومن الشكل 1-5 نلاحظ أن أكبر نسبة توظيف للعمالة غير الرسمية غير الزراعية هي في إفريقيا جنوب الصحراء بنسبة تصل إلى 80% تليها بلدان جنوب وجنوب شرق آسيا بـ 70% فأمريكا اللاتينية بـ 52% ويمكن أن نفسر هذا بكونها بلدان متخلفة وضعيفة الدخل وفقيرة وتشكو من مشاكل في التنمية ومن تعقد التنظيمات والممارسة الديمقراطية، وهي عوامل تشكل أرضية خصبة لنمو اقتصاد الظل والعمل فيه, لكن من يعمل في اقتصاد الظل؟

ثالثاً– تمثيل النساء والشباب في اقتصاد الظل:

تشكل الفئة الشبابية دون سن 54 سنة نصف سكان العالم، ويعيش 85% من الفئة الشبابية في العالم في الدول النامية خاصة في جنوب آسيا وإفريقيا، أين تتوجه فرص العمل فيها إلى اقتصاد الظل، في الوقت الذي يواجه فيه الاقتصاد الرسمي فشلاً في توفير فرص العمل المناسبة للفئات الشابة كما للبالغين. وبناءً على مؤشرات منظمة العمل الدولية، فهناك حوالي 85% من فرص العمل الجديدة حول العالم يتم إيجادها ضمن القطاع الحضري غير الرسمي[1]، وتجدر الإشارة إلى أن غالبية الشباب العاملين في الاقتصاد الحضري غير الرسمي هم من سكان العشوائيات.

وفي أفريقيا يعتبر اقتصاد الظل أهم موفر للوظائف لا سيما بالنسبة للشباب والنساء بحيث تُسجّل التزايد الأسرع للسكان والأكثر شباباً في العالم، كما تُهدد الأزمات الاقتصادية بوجود مزيد من الضغط على أسواق العمل وتوقعات قليلة من الوظائف في المستقبل، وعليه فإيجاد وظائف قابلة للبقاء لصالح الشباب شرط مسبق لاستئصال الفقر وتحقيق التنمية. كما يتم تشغيل النساء بشكل مفرط في اقتصاد الظل حيث يُشكلن 92% من إجمالي فرص العمل خارج الزراعة (مقابل 71% للرجال)[2]، ويتم القيام بقُرابة 95% من هذه الوظائف على أيدي عمال ذوي مهن حرة ، بينما تعمل نسبة 5% فقط كمُستخدَمين مقابل أجر وهذا في إفريقيا جنوب الصحراء.

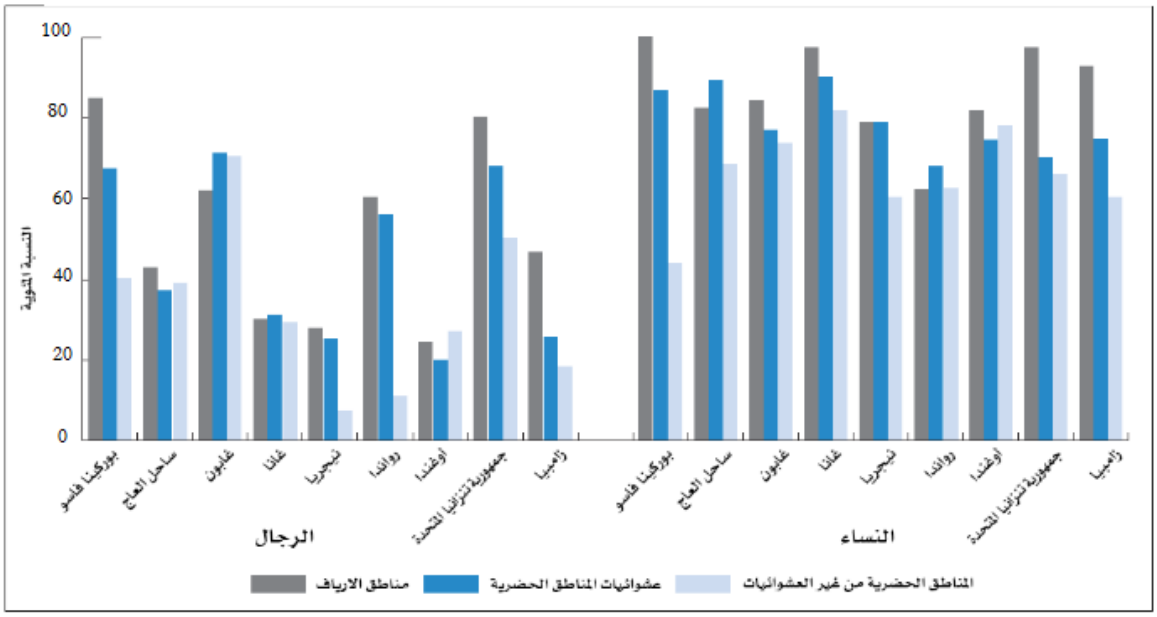
كما أن لأفريقيا النصيب الأوفر من النساء المستخدمات بشكل غير رسمي، مقارنة لبقية أنحاء العالم، فالصلة بين العمل في اقتصاد الظل والفقر هي أقوى بالنسبة للنساء منها بالنسبة للرجال. أنظر الشكل رقم :1-6 الذي يمثل النسبة المئوية للإناث والذكور الشباب العاملين في اقتصاد الظل في دول إفريقية معينة.

---

[1] برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ، :**أعداد متزايدة من الشباب في القطاع غير الرسمي** ، حوار الموئل، العدد 1 ، الطبعة العربية حزيران، 2007 ، عمان، ص9.

[2] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للإتحاد الإفريقي :**تأثير الأزمة العالمية على العمالة وسوق العمل في إفريقيا**، متابعة توصيات الدورة السادسة للجنة العمل والشؤون الاجتماعية حول الدراسة بشأن اقتصاد الظل في إفريقيا :البرنامج حول اقتصاد الظل ,وثيقة رقم LSAC-EXP-5-SA1553 أديس أبابا, إثيوبيا, 28 ايلول 2009, متاح على الموقع http://www.africa-union.org/ LSAC-EXP-5-SA1553

الشكل: 1-6 النسبة المئوية للإناث والذكور الشباب العاملين في الاقتصاد غير الرسمي في دول إفريقية معينة.



المصدر: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **أعداد متزايدة من الشباب في القطاع غير الرسمي**، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، حوار الموئل، العدد(1)، الطبعة العربية، عمان ص، 9.

ويتضح جلياً من الشكل 1-6 أهمية مشاركة النساء في اقتصاد الظل في الدول الموضحة في الشكل ويتركز عملهن بشكل كبير في مناطق الأرياف ثم في عشوائيات المناطق الحضرية، ونلاحظ أن أعلى نسبة مشاركة للنساء هي في ريف بوركينافاسو.

رابعاً- عمالة الأطفال:

تنتشر عمالة الأطفال في اقتصاد الظل وغالباً ما تعمل ضمن أكثر أشكال العمل خطورة دون تمتع بأي نوع من الحماية الاجتماعية. كما أن كل عمل يضر بالسلامة الجسمية أو النفسية للطفل يدخل في إطار التعريف بأسوأ أشكال عمل الطفل, (مثل استخدام الأطفال في النزاعات المسلحة والعمل المنزلي والاتجار بهم واستغلالهم جنسياً وممارستهم الأعمال الخطيرة في القطاعات الزراعية والتجارية غير الرسمية وقطاع الخدمات لاقتصاد الظل)، وقدرت منظمة العمل الدولية أن 217.7 مليون طفل تتراوح أعمارهم بين 5 سنوات و 17 سنة يشاركون في عمل الطفل عبر العالم. وقد وُجِد أن 162.3 مليون من هؤلاء يمارسون أسوء أشكال عمل الطفل[1]، كما يعتبر 49.3 مليون طفل في إفريقيا جنوب الصحراء من الناشطين اقتصاديا.

[1] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للإتحاد الإفريقي :**تأثير الأزمة العالمية على العمالة وسوق العمل في إفريقيا**، مرجع سابق ص19,20.

ولا تزال تُوجد ثغرات معرفية فيما يخص مشكلة النوع والعمالة في اقتصاد الظل، وعليه لا يمكن اتخاذ قرارات فاعلة لحل هذه المشاكل إلا في حال معرفة و بصورة أوسع لمدى حجم اقتصاد الظل ومن هم الأشخاص المرتبطين بالنشاطات غير الرسمية ومدى تكرار هذه النشاطات.

المبحث الثاني: طرق تقدير حجم اقتصاد الظل ومؤشراته ونتائج قياسه:

في هذا الجزء سيتم تبيان أهم طرق قياس اقتصاد الظل و الانتقادات الموجهة لكل طريقة وأحدث نتائج قياسه التي تم التوصل إليها في بعض الدول.

المطلب الأول: طرق تقدير حجم اقتصاد الظل:

إن أكبر الصعوبات والتحديات التي تواجه قياس اقتصاد الظل هي كيف يمكن أن نجعل من شيء يتم في الخفاء شيئاً قابل للقياس كمياً؟ أو أن نتمكن من معرفة أمر غير معروف "Know the unknown " فلا يمكن لشخص يعمل في اقتصاد الظل أن يتطوع لتقديم معلومات عن نشاطه، غير المشروع و أن يقع في احتمال تعرضه للعقوبة بسهولة، وبالتالي فهذه الفئة تحاول إخفاء أنشطتها بأي شكل من الأشكال. لكن هذه الأنشطة تترك آثاراً في بعض النواحي من الاقتصاد الرسمي، وأنه فقط من خلال هذه الآثار، أمكن تطوير نماذج وطرق تحليلية لتقدير حجم اقتصاد الظل. وتتباين تقديرات اقتصاد الظل حسب الطريقة المتبعة في التقدير، وليست هناك طريقة مثلى يمكن اختيارها، بسبب الافتقار إلى المعلومات الكافية حول اقتصاد الظل، فكل منهج يتسم بجوانب قوة وضعف، وتتحدد الطرق المتفق عليها عموماً في ثلاث مناهج :المناهج المباشرة، المناهج غير المباشرة، نموذج النماذج.

أولاً– المناهج المباشرة:

تعتمد المناهج المباشرة في الحصول على معلومات عن اقتصاد الظل مباشرة من طرف العاملين فيه وتنقسم هذه المناهج المباشرة بدورها إلى طريقتين: هي طريقة المسح بالعينة، وطريقة تدقيق الحسابات الضريبية.

1– طريقة المسح بالعينات:

يتم تقدير حجم اقتصاد الظل من واقع بيانات المسح، بحيث تكون العينات مختارة ومصممة بشكل جيد، وتقوم على أساس إجابات تطوعية للمبحوثين، الذين يكونون في الغالب مترددين وغير مستعدين للتزويد بالمعلومات المطلوبة من خلال تقديمهم للحد الأدنى منها، ومن ثُم فالإجابات المعتمدة على المعلومات التطوعية يجب أن تنتقد وتدرس وتعالج لأنها سريعة التقلب بطبيعتها، وكما هو الحال في جميع الدراسات الاستبيانية فإن دقة النتائج تتوقف على مدى دقة الأسئلة ومدى تجاوب المبحوثين معها إضافة إلى سرية الإجابات. أهم ميزة في هذه

الطريقة هي المعلومات التفصيلية التي يمكن الحصول عليها عن هيكل الأنشطة في اقتصاد الظل وطبيعة العمالة فيه[1].

2- طرق تدقيق الحسابات الضريبية:

تحاول طريقة تدقيق الحسابات الضريبية أن تكشف عن أنشطة اقتصاد الظل من خلال تحليل التناقضات الموجودة بين الدخل المصرح به للسلطات الضريبية والدخل الحقيقي. ولكشف التهرب الضريبي، تختار السلطات المالية عينة من أشخاص وتجبرهم تحت ضغط العقوبات الجزائية بالإقرار بدخولهم الخاضعة للضريبة. ومن خلال الاختلافات بين الدخول المبلغ عنها والدخول الحقيقية ومن خلال الفحص الدقيق والمراجعة يتم التوصل إلى نسبة التهرب الضريبي، ومن ثَمَّ إلى حجم اقتصاد الظل، وقد أعطى هذا المدخل في قياس حجم اقتصاد الظل نتائج تكاد تكون دقيقة إلى حد ما لكمية الدخول التي يتم إخفاؤها من قبل الممولين.

وفي دراسة أجريت في الولايات المتحدة على عينة مكونة من 50 ألف فرد من دافعي الضرائب، والتي تمت مراجعة وتدقيق حساباتهم، تبين أن عملية إخفاء المستوى الحقيقي للدخل ترتفع لبعض الأفراد إلى مستوى خطير، ربما تصل إلى 60%[2], والمشكلة في هذه الطريقة هي أن أفراد العينة لم يتم اختيارهم بطريقة عشوائية، ولكن تم الاختيار على أساس من هم الأكثر احتمالاً من غيرهم لأن يتهربوا من الضرائب، وبناء عليه فالنتائج المحصل عليها غير ممثلة للمجتمع[3].

ثانياً- المناهج غير المباشرة:

تسمى أيضا بمناهج " المؤشرات" وهي في الغالب مداخل في الاقتصاد الكلي، وتستخدم مؤشرات اقتصادية عديدة عن تطور اقتصاد الظل بمرور الوقت وتتضمن خمس مؤشرات تترك آثارا على اقتصاد الظل هي[4] : إحصاءات الحسابات القومية، إحصاءات القوى العاملة، المعاملات، الطلب على النقود، المدخلات المادية (استهلاك الكهرباء).

1- إحصاءات الحسابات القومية:

يتم تقدير النمو في اقتصاد الظل على أساس الاختلاف الموجود بين إحصاءات الدخل والإنفاق في الحسابات الوطنية ويقوم هذا المدخل على فرض أن الأفراد يحصلون على دخول من مصادر مختلفة، وأن جانباً من هذه الدخول لا يتم الإفصاح عنها، أو على الأقل يتم إخفاء جانب منها، لكن هذه الدخول سوف تتحول عاجلا أم

[1] Dennis DUCKE, Gabor IVANY, Mark KAN: **The Shadow Economy- A critical Analysis**, p. 16.

[2] عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي : مرجع سابق، ص57.

[3] Dennis DUCKE, Gabor IVANY, Mark KAN, Op., cit, p18

[4] Freidrich Schneider: **shadow Economies and Corruption all over the world: New Estimation for 145 Countries**, july 2007 http://www.lawrence.edu/fast/finklerm/shadeconomycorruption_july2007.pdf seen 04/06/2014.at 14: 40. P. 39

آجلاً إلى إنفاق وعليه فتعاملات اقتصاد الظل لن تظهر في صورة دخل بل في صورة إنفاق[1]. ووفقاً لهذا المؤشر يمكن تقدير حجم اقتصاد الظل على مستويين مقارنة الدخل والإنفاق على المستوى الكلي، ومقارنة الدخل والإنفاق على المستوى الفردي (الأسر) وفي مجال المحاسبة الوطنية يجب أن يتعادل مقياس دخل الناتج الوطني مع مقياس إنفاق الناتج الوطني، وبالتالي فإن الفجوة بين الدخل والإنفاق يمكن استخدامها كمؤشر على حجم اقتصاد الظل، وإذا ما تم قياس كل عناصر الإنفاق دون حدوث أخطاء فإن هذا المؤشر يعطي تقديراً جيداً على اقتصاد الظل[2].

أما الانتقادات الموجهة لهذا المنهج فهي أن كل الأخطاء المتخفية وراء حسابات الناتج الوطني تُسبب خطأ في الإحصاءات وبالتالي عدم دقة تقديرات اقتصاد الظل[3].

2- إحصاءات القوى العاملة (التباين بين القوى العاملة الرسمية والفعلية):

يمكن النظر إلى انخفاض مشاركة العمالة في الاقتصاد الرسمي كمؤشر على زيادة أنشطة اقتصاد الظل، وذلك مع افتراض أن القوى العاملة تشارك بنسبة ثابتة عموماً، وبالتالي فإن انخفاض حجم المشاركة في الاقتصاد الرسمي يمكن اعتباره مؤشر على تزايد الأنشطة في اقتصاد الظل، وأحد نقاط ضعف هذا المنهج تكمن في أن الاختلافات في نسب المشاركة يمكن أن يرجع إلى أسباب أخرى غير اقتصاد الظل، إضافة إلى كون الأشخاص يمكن أن يشاركوا في اقتصاد الظل و يملكون وظائف في الاقتصاد الرسمي في نفس الوقت.

3- منهج المعاملات:

طور هذا المنهج من قبل الاقتصادي فيغ (**Feige***) ويقوم هذا المنهج على افتراض أن هناك علاقة ثابتة عبر الزمن بين حجم المعاملات والناتج الإجمالي الوطني كما تلخصه معادلة فيشر[4] (**Fisher****) التالية:

$$M*V=P*T$$

حيث: M: كمية النقود (الرصيد النقدي المتاح)

P : المستوى العام للأسعار

V: سرعة دوران النقود (سرعة تداول المعاملات)

---

[1] عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي :مرجع سابق، ص59.

[2] المرجع نفسه، ص 60.

[3] Dennis DUCKE, Gabor IVANY, Mark KAN, op, cit, p18.

* Edgar feige أستاذ فخري للاقتصاد في جامعة ويسكون سون مادي سون في الولايا ت المتحدة الأمريكية، له أكثر من ثمانين منشورا من كتب ومجلات العلمية سمي بأب التحليل في الاقتصاد الخفي the father of Underground Economy analysis بسبب ، أبحاثه حول العالم حول الاقتصاد الخفي لمدة ثلاثين سنة.من بين مؤلفاته الاقتصاد الخفي : التهرب الضريبي وتشوه المعلومات . متفرغ حاليا في البحث عن الاقتصاد الخفي في بلدان التحول الاقتصادي ، والإصلاحات الضريبية في القرن الحادي العشرين.أنظر الموقع http://wisc.academia.edu/EdgarFeige .

[4] عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي :مرجع سابق، ص 68-72.

** لتوضيحات أكثر حول معادلة التبادل لفيشر أنظر مروان عطون، مقاييس اقتصادية"النظريات النقدية"، دار البعث للطباعة والنشر، بدون طبعة، قسنطينة، 1989 ، ص94-99.

T: إجمالي حجم المعاملات أو المبادلات (حجم المعاملات الحقيقي)

تعبر العلاقة (P*T) عن حجم المعاملات الكلي أو الطلب على النقود أما العلاقة (M*V) فتعبر عن الناتج الوطني الإجمالي الاسمي (الرسمي + غير الرسمي) أو عرض النقود.

وبناء على هذه العلاقة يتم تقدير حجم اقتصاد الظل بطرح إجمالي الناتج الوطني الرسمي من إجمالي الناتج الوطني الاسمي[1]. كما ويفترض هذا المنهج وجود سنة أساس لا يوجد فيها اقتصاد غير رسمي وبالتالي فنسبة القيمة النقدية للمعاملات (P*T) إلى الناتج الوطني الاسمي والذي يساوي في سنة الأساس الناتج الوطني الرسمي تكون ثابتة عبر الزمن، كما ويفترض هذا المنهج أن جميع المعاملات التي تتم في الاقتصاد الرسمي وغير الرسمي لا بد وأن تكون معاملات نقدية وبالتالي تستبعد المعاملات التي تتم في صورة مقايضة.

ويشير فييغ (Feige) أنه قد اختار سنة 1939 كسنة أساس في الولايات المتحدة الأمريكية عندها يكون اقتصاد الظل فيها مساويا للصفر وافترض أن نسبة قيمة المعاملات إلى قيمة الناتج الوطني الإجمالي خلال سنة الأساس هي ثابتة وتقدر بـ 10.3 واستطاع أن يصل إلى نسبة لاقتصاد الظل في حدود 13.2% إلى 21.7% عام 1976 وبين 25.5% و 33.1% من القيمة المسجلة للناتج الوطني سنة 1977، وقام بتكرار التجربة عام 1980 مع اتخاذ سنة 1964 سنة أساس وتوصل إلى أن حجم اقتصاد الظل في أمريكا يصل إلى 28% من الناتج القومي الإجمالي سنة 1989.

أهم الانتقادات الموجهة لهذا المنهج هي أنه بالرغم من جاذبية هذه الطريقة من الناحية النظرية إلا أنها صعبة التطبيق، و تحمل العديد من نقاط الضعف مثال ذلك افتراض سنة أساس لا يوجد فيها اقتصاد غير رسمي، و افتراض ثبات نسبة المعاملات على الناتج الوطني الرسمي خلال فترة محددة، علاوة على ذلك للحصول على تقديرات موثوق فيها حول اقتصاد الظل، يجب أن تكون الأرقام الدالة على إجمالي حجم المعاملات دقيقة ومتاحة، وهذه المسألة من الصعب تحقيقها في المعاملات النقدية، لأنها ترجع – إضافة إلى عوامل أخرى –إلى نوعية أوراق البنكنوت التي تم طبعها والسبب الذي صكت لأجله[2]، إضافة إلى أن هذا المنهج يفترض أن الاختلاف بين إجمالي قيمة المعاملات والناتج القومي الإجمالي الرسمي ترجع إلى اقتصاد الظل، وهذا يعني أن قدر كبير من البيانات يجب أن يتوفر لاستبعاد معاملات مالية مشروعة ليس لها علاقة باقتصاد الظل.

[1] Friedrich SCHNEIDER and Dominik ENSTE: Op., Cit. pp. 40-41.

[2] Freidrich SCHNEIDER: **Shadow Economies and Corruption all over the world: New Estimation for 145 Countries. Op, Cit. p. 41.**

4- منهج الطلب على النقود:

إستُعمل منهج الطلب على النقود لأول مرة سنة 1958 من طرف فيليب كاغان (*Philip Cagan*) حيث قام بحساب مدى الارتباط بين الطلب على النقود وثِقَل الضرائب (كأحد أسباب اقتصاد الظل) في الولايات المتحدة الأمريكية خلال الفترة 1919-1955، بعدها بعشرين سنة قام غوتمان (*Gutmann*) في 1977 باستعمال نفس المنهج لكن بدون إجراءات إحصائية.

وقد طور فيتو تانزي *Vito Tanzi* منهج كاغان *Cagan* وذلك بين 1920-1983 بحيث قدر دالة الطلب على النقود السائلة في الولايات المتحدة الأمريكية للفترة 1929-1980 وذلك بهدف حساب اقتصاد الظل ويفترض منهجه أن صفقات اقتصاد الظل (الخفي) تتم في شكل مدفوعات نقدية، حتى لاتترك أي آثار ملحوظة من طرف السلطات الضريبية، وبالتالي فالزيادة في حجم اقتصاد الظل سوف تتبعها زيادة في الطلب على النقود، ويتم ذلك وفق المعادلة التالية:

$$\ln (C / M2)t = \beta O + \beta 1 \ln (1 + TW)t + \beta 2 \ln (WS / Y)t + \beta 3 \ln Rt + \beta 4 \ln (Y / N)t + ut$$

$$\beta 1 > 0، \beta 2 > 0، \beta 3 < 0، \beta 4 > 0$$

حيث تشير In: إلى اللوغاريتم الطبيعي.

C / M2 : نسبة المدخرات النقدية إلى الحسابات الجارية وحسابات الودائع.

TW : وزن معدل متوسط الضريبة (لتعويض التغيرات في حجم اقتصاد الظل)

WS / Y: نسبة المرتبات والأجور بالنسبة للدخل الوطني (لحصر تغيرات الدفع وأشكال النقود المدخرة)

R : الفائدة المدفوعة على ودائع الادخار (.لحصر تكلفة المدخرات النقدية)

Y / N : دخل كل فرد

ويعتبر الطلب على النقود أحد الطرق المستخدمة بشكل كبير، وتم تطبيقه على كثير من دول منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي (OCDE) وعلى الرغم من الاستعمال الواسع لهذا المنهج إلا أن أكثر الانتقادات الموجهة إليه تمثلت في[1]:

- تتم كل الصفقات في اقتصاد الظل نقداً.
- أغلب الدراسات تركز على عامل واحد فقط وهو عبء الضريبة كسبب في وجود اقتصاد الظل، لكن هناك عوامل أخرى مثل كثرة اللوائح والإجراءات.

[1] Freidrich SCHNEIDER **: Economies and Corruption all over the world: New Estimation for 145 Countries**. Op., Cit, p-p. 42-43 see also Friedrich Schneider and Dominik Enste: **The shadow economy an international survey** Op.Cit. pp. 40-45

- سلوك المكلفين اتجاه سياسة الدولة و الضريبة (*tax morality*) لم تؤخذ بعين الاعتبار، لأن البيانات الموثوق فيها في أغلب الدول غير متاحة. وربما تكون هذه العوامل تؤثر بنسبة أكبر من تأثير العامل الذي تناولته أغلب الدراسات.

وقد أُثبت بأن الزيادة في الطلب على النقود ترجع بشكل كبير إلى انخفاض وتباطؤ الطلب على الودائع وليس إلى الزيادة في النقود الناتجة عن أنشطة اقتصاد الظل وكان ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية.

5- منهج المدخلات المادية (استهلاك الكهرباء)

جاء منهج المدخلات المادية في ظل الانتقادات الموجهة إلى المناهج النقدية السابقة وحسب هذا المنهج يوجد طريقتين لقياس اقتصاد الظل، طريقة كوفمان وكاليبردا وطريقة ماريا لاكو.

أ- **طريقة كوفمان وكاليبيردا** The Kaufmann- Kaliberda Méthode

قدمت هذه الطريقة سنة 1996 من قبل كوفمان وكاليبيردا حيث يتم قياس اقتصاد الظل من واقع استهلاك الكهرباء، على افتراض أن استهلاك الكهرباء هو أفضل مؤشر مادي للنشاط الاقتصادي ككل (الرسمي وغير الرسمي) وقد لوحظ بالتجربة أن كل الأنشطة الاقتصادية واستهلاك الكهرباء يتحركان ببطء بمرونة بالنسبة لمرونة الناتج الوطني الإجمالي تقترب من الواحد، وهذا يعني أن النمو في الاستهلاك الكلي للكهرباء هو مؤشر لنمو الناتج الوطني الإجمالي (الرسمي وغير الرسمي). وبقياس الاقتصاد الكلي وطرحه من تقديرات الناتج الوطني الرسمي يمكن استنتاج الناتج الوطني غير الرسمي ويصبح الفرق بين نمو الناتج الرسمي ونمو استهلاك الكهرباء يعبر عن نمو اقتصاد الظل. وهذه الطريقة على الرغم من بساطتها، لكنها انتقدت من عدة جوانب وهي[1]:

- لا تحتاج كل أنشطة اقتصاد الظل إلى مقدار كبير من الكهرباء (مثال الخدمات الشخصية)، كما يمكن استخدام مصادر أخرى للطاقة (الغاز، البترول، الفحم)، أي أن جزء فقط من اقتصاد الظل يمكن التحكم فيه والسيطرة عليه.
- بمرور الوقت، لوحظ تقدم تقني معتبر، وهكذا فعلاقة كل من الإنتاج واستعمال الكهرباء هي أكثر فعالية من السابق، وهذا يطبق في كِلا الاستعمالات الرسمية وغير الرسمية.
- يمكن أن تكون هناك تغيرات معتبرة في مرونة الكهرباء على الناتج الإجمالي الوطني من دولة إلى أخرى وبمرور الزمن.

[1] Freidrich SCHNEIDER **: Economies and Corruption all over the world: New Estimation for 145 Countries**. Op., Cit, pp , 44-46.

ب- **طريقة ماريا لاكو** The Lackó

على ضوء الانتقادات السابقة التي قدمتها ماريا لاكو The Lackó جاءت بنموذج آخر يقوم على الافتراضات التالية:

- اعتبرت أن جزء من اقتصاد الظل مرتبط بالاستهلاك المنزلي للكهرباء. هذا الجزء يضم ما يسمى بإنتاج القطاع الأسري، والأنشطة الذاتية التي يقوم بها الأفراد، والإنتاج والخدمات الأخرى غير المسجلة.
- أنه في الدول التي تكون فيها نسبة اقتصاد الظل المرتبط بالاستهلاك المنزلي للكهرباء مرتفعة، فإن بقية اقتصاد الظل سوف ترتفع أيضا.
- في كل دولة جزء من استهلاك القطاع الأسري للكهرباء يستعمل في اقتصاد الظل.

ويمكن تلخيص نموذج Maria Lackó في المعادلتين التاليتين :

$$(1) \quad \ln Ei = \alpha 1 \ln Ci + \alpha 2 \ln PRi + \alpha 3\, Gi + \alpha 4\, Qi + \alpha 5\, Hi + ui$$

$$\alpha 1 > 0 ، \alpha 2 < 0 ، \alpha 3 > 0 ، \alpha 4 < 0 ، \alpha 5 > 0$$

$$(2) \quad Hi = \beta 1\, Ti + \beta 2\, (Si - Ti) + \beta 3\, Di$$

$$\beta 1 > 0 ، \beta 2 < 0 ، \beta 3 > 0$$

i : الرقم المخصص للدولة

Ei : حصة الاستهلاك المنزلي من الكهرباء

Ci: حصة الاستهلاك الحقيقي للأسر من الكهرباء بدون حصة استهلاك الدولة بالدولار الأمريكي

PRi: السعر الحقيقي لاستهلاك كيلوواط ساعي من الكهرباء بالدولار الأمريكي

Gi: التكرار النسبي لشهور الاستهلاك مع الحاجة إلى التدفئة بالنسبة للدولة

Qi : نسبة مصادر الطاقة الأخرى بخلاف الكهرباء إلى مصادر الطاقة الكلية في الاستهلاك المنزلي للطاقة

Hi : نصيب أو حصة المنتج في اقتصاد الظل

Ti : نسبة إجمالي حجم الدخل الشخصي المدفوع، والأرباح المحققة والضرائب على السلع والخدمات إلى إجمالي الناتج الوطن

Si : نسبة نفقات الرعاية الاجتماعية العامة إلى إجمالي الناتج الاجمالي الوطني*.

* Di : the sum of dependants over 14 years and of inactive earners, both per 100 active earners.

ولحساب الحجم الفعلي لاقتصاد الظل كان يجب معرفة حجم الناتج القومي المنتج بوحدة واحدة من الكهرباء في اقتصاد الظل، ولعدم توفر بيانات حول هذا المتغير، استعانت بحجم اقتصاد الظل المقدر في بداية التسعينات في الولايات المتحدة الأمريكية بـ 10.5% ثم قامت بحساب اقتصاد الظل مرة أخرى، وعلى الرغم من أن هذه الطريقة تفادت عيوب طريقة كوفمان إلا أنه أنتقد في النقاط التالية[1]:

- لا تستدعي كل أنشطة اقتصاد الظل مقدار كبير من الكهرباء كما يمكن استعمال أشكال أخرى للطاقة.
- أنشطة اقتصاد الظل لا تأخذ مكانها في القطاع المنزلي فقط.
- معدل نفقات الرعاية الاجتماعي يمكن أن يكون مشكوكاً فيه عند استخدامه كعامل نكشف من خلاله عن اقتصاد الظل خاصة في الدول الانتقالية والدول النامية.

ثالثاً– طريقة النمـاذج:

كل الطرق الموصوفة سابقاً صممت لتقدير حجم ونمو اقتصاد الظل وتأخذ بعين الاعتبار مؤشر واحد فقط والذي يجب أن يحيط بكل آثار اقتصاد الظل، من ناحية ثانية، من الواضح أن آثار اقتصاد الظل تتجلى في وقت واحد في الإنتاج، العمل، سوق النقد، وأيضا أهم انتقاد هو أن الأسباب التي تحدد حجم اقتصاد الظل أخذت في الحسبان فقط في بعض مناهج النقدية التي أخذت في الاعتبار مسبب واحد فقط، هو عبء الضرائب.

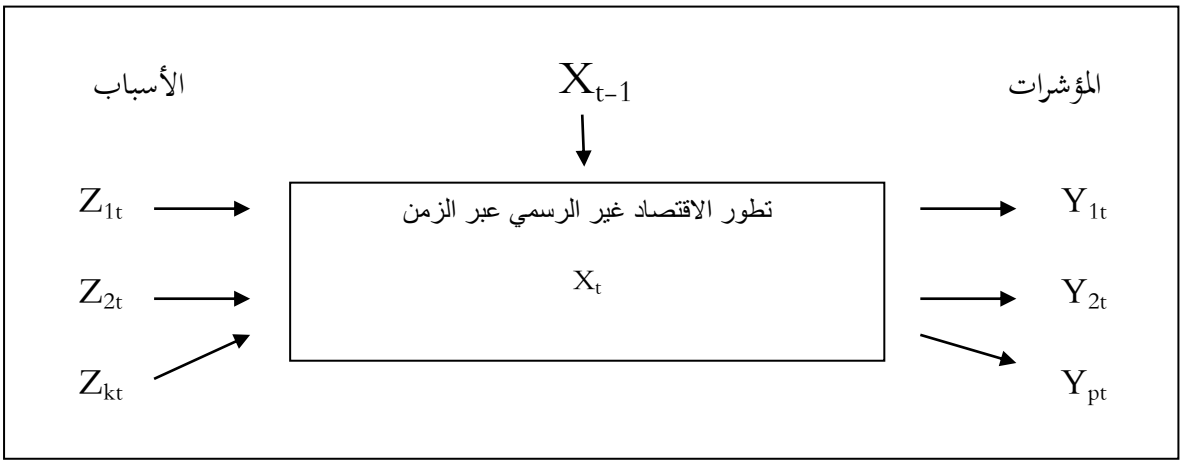
ومنهج النماذج يأخذ بعين الاعتبار أسباب متعددة أدت إلى وجود ونمو اقتصاد الظل إضافة إلى الآثار المتعددة لاقتصاد الظل عبر الزمن. وهذه الطريقة مختلفة تماماً عن الطرق المذكورة سابقاً. وتقوم على النظرية الإحصائية للمتغيرات غير الملاحظة، التي تدرس عدة أسباب وعدة مؤشرات للظاهرة محل الدراسة والمراد قياسها. بحيث يعتبر اقتصاد الظل متغير غير ملاحظ عبر الزمن، والعوامل غير المعروفة تقاس وتدرس في معادلات تتضمنها، أي لا يمكن قياس المتغير غير الملاحظ بطريقة مباشرة.

ويتألف النموذج الديناميكي متعدد المؤشرات والمتعدد الأسباب أو ما يسمى: The DYMIMIC (dynamic multiple-indicators multiple causes) يتألف عموماً من قسمين، متغيرات غير ملاحظة و مؤشرات ملاحظة: وفي هذه الحالة يوجد متغير واحد غير ملاحظ هو اقتصاد الظل، ويفترض أن يتأثر بجملة من المؤشرات المتعلقة باقتصاد الظل وهكذا يتحكم في البناء المتعلق باقتصاد الظل متغيرات ممكن أن تكون مفيدة في التنبؤ بحركته وحجمه في المستقبل. فإن التفاعل عبر الزمن بين الأسباب (Zit (i = 1 ، 2...،k وحجم اقتصاد الظل xt في الزمن t والمؤشرات (Yjt(j= 1 , 2,....p , والذي يوضحه الشكل التالي:

أنظر الشكل1-7: الذي يوضح النموذج الديناميكي متعدد المؤشرات ومتعدد الأسباب لقياس اقتصاد الظل.

[1] Friedrich Schneider and Dominik Enste: Op.Cit. pp. 48.

الشكل1-7: النموذج الديناميكي متعدد المؤشرات ومتعدد الأسباب لقياس اقتصاد الظل



Source: Freidrich SHNEIDER: Shadow Economices and Corruption all over the world: New Estimation for 145 Countries on site:
http://www.lawrence.edu/fast/finklerm/shadeconomycorruption_july2007.pdf

ويعالج نموذج DYMIMIC مخرجات اقتصاد الظل كمتغير كامن ويستخدم العديد من المتغيرات السببية والتي يمكن قياسها ومتغيرات المؤشرات فالمتغيرات السببية تتضمن قياس معدل الضريبة المتوسطة والحدية، والتضخم، والدخل الحقيقي، ودرجة التنظيم في الاقتصاد، أما متغيرات المؤشرات فتتضمن التغير في نسبة مشاركة القوى العاملة ونسبة النقود السائلة على عرض النقود، واستخدمت معادلات الطلب على النقود للحصول على متوسط قيمة المنتج غير الرسمي في المدى الطويل على المخرجات التي تم قياسها، وبالتالي فمؤشر هذه النسبة الذي يتنبأ به نموذج DYMIMIC يمكن استعماله لقياس حجم ونسبة وحدات اقتصاد الظل، وأغلب الأدبيات[1] تحدد أسباب اقتصاد الظل حسب مؤشر الديميمك DIMIMIC في ثلاث أنواع:

- عبء الضرائب المباشرة وغير المباشرة توفر باعث قوي للعمل في اقتصاد الظل.
- عبء التنظيمات.
- موقف المواطنين من الضرائب ومن الدولة، والذي يصف استعداد الأفراد – ولو جزئياً على الأقل – لترك أعمالهم الرسمية والدخول في اقتصاد الظل: ويفترض أن انخفاض في الضريبة الأخلاقية يؤدي إلى زيادة في اقتصاد الظل.

وحسب مؤشر الديميمك فالتغير في حجم اقتصاد الظل يمكن أن يظهر في المؤشرات التالية:

1) تطور المؤشرات النقدية، فإذا زادت أنشطة اقتصاد الظل، فستزداد المعاملات النقدية.

[1] Freidrich SCHNEIDER:**Shadow Economies and Corruption all over the world: New Estimation for 145 Countries** (en line) on site:
http://www.lawrence.edu/fast/finklerm/shadeconomycorruption_july2007.pdf , p. 48.

2) تطور سوق العمل فالزيادة في مشاركة العمال في اقتصاد الظل يترتب عليها انخفاض في المشاركة في الاقتصاد الرسمي. وبشكل مماثل زيادة أنشطة اقتصاد الظل من المتوقع أن تنعكس في شكل ساعات عمل أقل في الاقتصاد الرسمي.

3) تطور أسواق الإنتاج، فالزيادة في اقتصاد الظل تعني أن المدخلات (وخاصة العمل) تتحرك خارج الاقتصاد الرسمي (على الأقل جزئياً)، وهذا التنحي يمكن أن يلحق آثار سلبية على نسبة نمو الاقتصاد الرسمي.

رابعاً– نموذج الطلب على النقود ونموذج الديميمك DYMIMIC المعدل:

إن الجمع بين نموذج الطلب على النقود ونموذج DYMIMIC أوضح أن هناك تقدم تقني ملموس في مجال قياس اقتصاد الظل قد تم التوصل إليه. لكن هذا لا يمنع من وجود عدد من الانتقادات الموجهة لهذا المنهج وهي:

- عدم ثبات المعاملات المقدرة فيما يتعلق بتغير حجم العينة
- عدم ثبات المعاملات المقدرة فما يتعلق بالخيارات المخصصة
- مدى فاعلية مجموعة المتغيرات الأسباب والمؤشرات فيما يتعلق بمدى تفسيرها لاقتصاد الظل[1]

المطلب الثاني– مؤشرات قياس اقتصاد الظل:

توجد أربع مؤشرات تم تطبيقها في عدد كبير من الدول، اثنان منها متعلق بإجمالي النشاط غير الرسمي في الدولة وأما الاثنان الآخران فيتعلقان بشكل خاص بالعمل غير الرسمي، كل منها له موطن ضعف باعتباره يمثل جانب فقط من اللارسمية، أما إذا أخذت كل المؤشرات معاً، فيمكن الاقتراب كثيراً من تقدير اقتصاد الظل، وهذه المؤشرات هي :مؤشر شنايدر، مؤشر مؤسسة ميراث للأسواق غير الرسمية، مؤشر العمل لذاتي، مؤشر عدم المشاركة في مخطط المنح وبيانها في الآتي[2]:

1– مؤشر شنايدر لاقتصاد الظل ***The Schneider index of the shadow economy***

يضم مؤشر شنايدر كل من طريقة الديميمك *DYMIMIC* طريقة المدخلات المادية، وطريقة الطلب على النقود وذلك لتقدير حصة الإنتاج غير المصرح به لدى السلطات الضريبية. وهو يقيس اقتصاد الظل كنسبة من الناتج الوطني الإجمالي.

2- مؤشر مؤسسة ميراث للأسواق غير الرسمية ***The Heritage Foundation index of informal market***

[1] Ibid, p. 48-49.

[2] ELBADAWI Ibrahim & Norman Loayza: **Informality, " Employment and Economic Development in the Arab World", Journal of Development and Economic Policies**, Volume 10, No.2, July 2008, Arab Planning Institut, Kuwait, p35-36. on site: http://www.arab-api.org/jodep/products/mag/v10-2.pdf

يقوم مؤشر ميراث للأسواق غير الرسمية أساسا على الفهم أو الإدراك الذاتي والإذعان الكلي للقانون وبشكل خاص التوكيد على الدور الذي يلعبه الفساد يقسم هذا المؤشر من (1-5) كلما اتجه المؤشر نحو القيمة 5 نقول أن حجم اقتصاد الظل كبير والفساد كبير كذلك.

3- مؤشر العمل لذاتي ***Self- employment***

إن المؤشرات التي تركز على العمل غير الرسمي تمثل انتشار العمل الذاتي والافتقار إلى تغطية المعاشات، فالمؤشر الأول تتحدد من خلال نسبة العمل الذاتي من العمالة الكلية كما قدمها مكتب العمل الدولي.

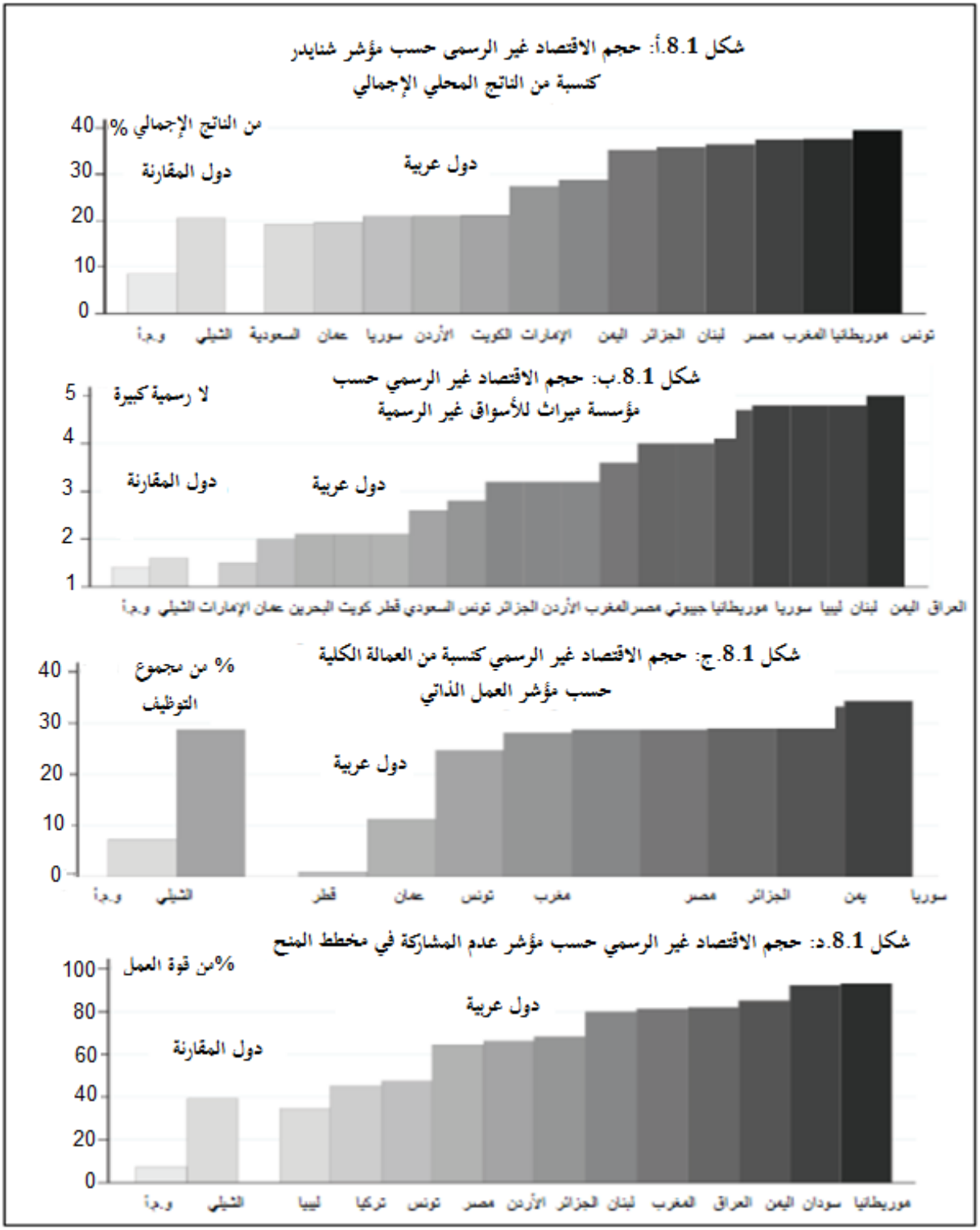
4– مؤشر عدم المشاركة في مخطط المنح ***Non-contributor to pension scheme***

يتحدد مؤشر عدم المشاركة في مخطط المنح من خلال حاصل قسمة قوى العمل غير المساهمة في المعاشات على عدد المستفيدين منها كما قدمته مؤشرات البنك الدولي للتنمية[1].

(أنظر الملحق 2 لتفاصيل أكثر حول هذه المؤشرات وخصائصها) والمنحنيات التالية توضح نتائج قياس مختلف هذه المؤشرات كما يلخصه الشكل 1-8 التالي:

[1] Ibid, p. 35.

شكل8.1: حجم الاقتصاد غير الرسمي حسب المؤشرات الأربعة المختلفة



Source: ELBADAWI Ibrahim & Norman Loayza: **Informality, " Employment and Economic Development in the Arab World", Journal of Development and Economic Policies**, Volume 10, No.2, July 2008, Arab Planning Institut, Kuwait, pp35-36. on site: http://www.arab-api.org/jodep/products/mag/v10-2.pdf consulted 25/04/2011

حسب الشكل (1-8) المركب وبمقارنة بعض الدول العربية بكل من الشيلي (دولة نامية) والولايات المتحدة الأمريكية (دولة متقدمة) صاحبتا أقل اقتصاد غير رسمي في العالم نلاحظ أن حجم اقتصاد الظل يختلف حسب كل مؤشر ويختلف معه ترتيب الدول فمثلاً حسب مؤشر شنايدر نلاحظ تونس هي صاحبة أكبر نسبة من اقتصاد الظل كنسبة من الناتج المحلي الوطني أما حسب مؤشر الأسواق غير الرسمية فنجد أن العراق هي أكبر دولة عربية نسبة مرتفعة من اللارسمية وتبلغ فيها قيمة المؤشر حدوده القصوى الموافقة للرقم 5. أما حجم اقتصاد الظل كنسبة من مجموع التوظيف فنجد أن سوريا هي التي تملك اكبر نسبة من العمل الذاتي من مجموع العمالة الكلية بنسبة تقدر بـ35%، وتحتل موريتانيا المرتبة الأولى في مؤشر عدم المشاركة في مخطط المنح بنسبة تقترب إلى 99% من مجموع قوة العمل.

المطلب الثالث: اتجاهات نمو اقتصاد الظل:

قام فريديريك شنايدر (Freidrich Schneider*) بحساب حجم اقتصاد الظل في 145 دولة عبر العالم وكان ذلك على خمس فترات 2000/1999-2002/2001-2003/2002-2004/2003-2005/2004. وقسمت الدول 145 إلى سبعة مجموعات: 37 دولة إفريقية 28 دولة آسيوية 21 دولة من أمريكا الوسطى والجنوبية 25 دولة من أوربا الوسطى والشرقية ودول الاتحاد السوفييتي سابقاً و 21 دولة منظمة إلى منظمة التعاون الاقتصادي في ميدان التنمية و 10 دول جزر جنوب غرب المحيط الهادي، وثلاث دول اشتراكية (الصين، الفيتنام، لاوس).

أنظر الجدول 1-2 الذي يوضح اتجاه نمو حجم اقتصاد الظل 2000/1988 و 2005/2000.

* فريديريك شنايدر Freidrich Schneider اقتصادي نمساوي من الاقتصاديين القلائل الذين دخلوا مجال قياس اقتصاد الظل ولديه كتابات عديدة في موضوعات اقتصاد الظل (غير الرسمي) والنظم الضريبية والاقتصاد البيئي.

الجدول 1– 2 :نمو حجم اقتصاد الظل 2000/1988 و 2005/2000

الدول / السنوات	الاقتصاد غير الرسمي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	معدل الاقتصاد غير الرسمي – القيمة المضافة بالنسبة المئوية من إجمالي الناتج الوطني الرسمي باستعمال منهج ديميميك في القياس ومنهج الطلب على النقود				
غالبية الدول النامية	2000/1988 (1) 44-35	2000/1999	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004
إفريقيا	-	41.3 (37)	42.3 (37)	43.2 (37)	43.2 (37)	42.8 (37)
وسط وجنوب أمريكا	-	41.1 (21)	42.1 (21)	43.4 (21)	43.0 (21)	42.2 (21)
آسيا	-	28.5 (28)	29.5 (28)	30.4 (28)	30.3 (28)	29.8 (28)
الدول التي تمر بمراحل انتقالية	30-21	38.1 (25)	39.1 (25)	40.1 (25)	39.5 (25)	38.8 (25)
دول منظمة OCDE الأكثر تقدماً	16-14	16.8 (21)	16.7 (21)	16.3 (21)	15.6 (21)	14.8 (21)
جزر جنوب الباسيفيك	-	31.7 (10)	32.6 (10)	33.4 (10)	32.8 (10)	32.1 (10)
الدول الاشتراكية	-	19.8 (3)	21.1 (3)	22.3 (3)	22.3 (3)	22.0 (3)
المتوسط لـ 145 دولة		34.3	34.9	35.2	34.5	33.6

Source: Freidrich SCHNEIDER, **Shadow Economies and Corruption all over the world: New Estimation for 145 Countries**, P. 34. http://www.lawrence.edu/fast/finklerm/shadeconomycorruption_july2007.pdf

وفيما يخص قيم الجدول 1-2 : نلاحظ كبر حجم اقتصاد الظل في الدول النامية عموماً وخاصة في دول إفريقيا ثم تليها دول أمريكا اللاتينية عموما فالدول التي تمر بمراحل انتقالية وأقلها OCDE وذلك بـ 43.2%،43.4%،30.4%،40.1%،16.3% وهي تقابل أعلى النسب والتي لوحظت في 2003/2002 وبعد هذه السنة يلاحظ أن حجم اقتصاد الظل تراجع في كل المجموعات السبع التي تم دراستها من قبل شنايدر.

تم التوصل من خلال هذه الأبحاث إلى أربع نتائج رئيسية وهي[1]:

[1] Ibid, p-p. 34-35.

أولاً: النمو الهائل لحجم اقتصاد الظل في الدول التي تمت دراستها فقد زاد بطريقة ملحوظة، كما هو موضح في الجدول كما يلاحظ أن متوسط حجم اقتصاد الظل في المجموعات السبع سجل زيادة ملحوظة تقدر بـ 35.2% من الناتج الوطني الإجمالي في سنة 2003/2002 وبعدها سجل تراجع في السنوات اللاحقة حتى وصل إلى 34.3% سنة 2005/2004 كما سجل تراجع في كل الدول محل الدراسة 2003.

ثانياً: أصبح اقتصاد الظل ظاهرة معقدة وواضحة إلى درجة كبيرة في كافة أنواع الاقتصاديات (النامية، الانتقالية، الاشتراكية، المتقدمة) وهذا راجع لعدة أسباب سنوردها في المبحث التالي.

ثالثاً: بالنسبة للدول المتقدمة جداً فالحكومات في هذه الدول قد لا تكون مهتمة إلى حد كبير بتقليص حجم اقتصاد الظل وذلك للأسباب الثلاثة التالية:

- قد تكون الخسائر الضريبية معتدلة، حيث يتم إنفاق ثلثي عوائد اقتصاد الظل ضمن الاقتصاد الرسمي المباشر.
- إن الأجر المكتسب في اقتصاد الظل يعمل على رفع المستوى المعيشي لثلث السكان العاملين على أقل تقدير.
- قد لا يمتلك الأفراد العاملون في اقتصاد الظل الوقت الكافي للقيام بنشاطات أخرى كالخروج في مظاهرات.

أما على صعيد الدول فيمكن ملاحظته من أرقام الجدول 1- 3 :التالي تطور حجم اقتصاد الظل:

الجدول 1-3 : نتائج قياس الاقتصاد غير الرسمي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في دول مختارة

الترتيب من 151	الدولة	منهج استهلاك الكهرباء 90/89[1]	منهج النماذج متوسط 90-93 [2]	منهج النماذج (DYMIMIC) والطلب على النقود[3]					[4]	
				1999/ 2000	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2006	2007
-	نيجيريا	76.0	-	57.9	58.6	59.4	59.6	59.5	-	-
89	مصر	68.0	-	35.1	36.0	36.9	36.3	35.4	34.1	33.1
97	تونس	45.0	-	38.4	39.1	39.9	39.4	38.3	35.9	35.4
90	المغرب	39.0	-	36.4	37.1	37.1	37.3	36.7	33.1	33.1
76	الجزائر	-	-	34.1	35.0	35.6	34.8	33.9	31.0	31.2
55	جنوب إفريقيا	-	-	28.4	29.1	29.5	29.0	28.2	26.0	25.2
151	بوليفيا	-	65.6	67.1	68.1	68.3	68.0	67.2	62.8	63.5
147	البيرو	44.0	57.4	59.9	60.3	60.9	59.1	58.2	55.7	53.7
35	التشيلي	37.0	18.2	19.8	20.3	20.9	20.3	19.4	18.7	18.5
143	تايلندا	71.0	-	52.6	53.4	54.1	54.3	53.6	48.5	48.2
65	ماليزيا	39.0	-	31.1	31.6	32.2	32.0	31.4	30.0	29.6
24	السعودية	38.0	-	18.4	19.1	19.7	19.3	18.4	17.4	16.8
39	الهند	-	-	23.1	24.2	25.6	25.9	25.1	21.2	20.7
19	هونك كونغ	13.0	-	16.6	17.1	17.2	16.4	15.6	15.0	14.7
10	سنغفورة	13.0	-	13.1	13.4	13.7	13.0	12.1	12.4	12.2

المصدر :من إعداد الباحث بالإعتماد على المصادر التالية:

(1,2) Friedrich Schneider, Dominik Enste: **The shadow economy an international survey**, Op. Cit.P. 31.
(3) Freidrich Schneider :shadow **Economies and Corruption all over the world: New Estimation for 145 Countries**, july 2007 http://www.lawrence.edu/fast/finklerm/shadeconomycorruption_july2007.pdf
(4) Freidrich Schneider, Johannes Kepler: **Handbook on the shadow economy**, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2011, p-p, 40-44.

تعبر خانة الرقم على ترتيب الدول بالنسبة لحجم اقتصاد الظل كنسبة من الناتج الإجمالي الخام.

من بين 151 دولة والترتيب مأخوذ من المصدر رقم (4) وحسب النتائج المدونة في الجدول (1-3) نلاحظ أن اقتصاد الظل بلغ أعلى مستوياته بالنسبة للدول الإفريقية في نيجيريا قدرت بـ 76.0% من الناتج الوطني الإجمالي

ثم في مصر 68% وذلك سنة 1989 وتبقى نيجيريا هي الأعلى نسبة في الدول (37) محل الدراسة ويلاحظ أن جنوب إفريقيا هي الأقل نسبة إذ تبلغ حصة اقتصاد الظل فيها 28.2% سنة 2005/2004.

أما أمريكا اللاتينية فتتصدر بوليفيا المرتبة الأولى حيث وصل حجم اقتصاد الظل حسب طرق القياس المختلفة أعلى مستوياته سنة 2003/2002 بنسبة تقدر بـ68.3% تليها بنما والبيرو بنسبة 65.3% و 60.9% وذلك لنفس السنة، وتتمتع الشيلي بأقل حصة من اقتصاد الظل إذ تبلغ 20.9% سنة 2003/2002.

أما الدول الآسيوية فيلاحظ أن تايلندا تحتل المرتبة الأولى بنسبة وصلت 71.0% سنة 90/89 وفي أحدث تقدير (حسب ما تحصل عليه الباحث) وصلت 53.6% سنة 2005/2004، كما تبلغ أعلى مستوياته كذلك في الفليبين وسيريلانكا 44.3% و 48.8% لوحظ أن هونكونغ وسنغافورة تتمتعان بأقل نسبة تقدر بـ 17.2% و 13.7% على التوالي في أعلى مستوى لهما وذلك سنة 2003/2002 لتستقر في سنة 2007 عند 31.2% و 33.1% في الجزائر ومصر على التوالي.

كما يوضح جدول 1-4 :نتائج قياس اقتصاد الظل في بعض دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي OCDE وفقا لما وجده الباحث من أحدث الإحصاءات. ولتفصيل أكثر حول كل دول المنظمة (أنظر الملحق رقم 03 و 04) حول قيمة اقتصاد الظل.

جدول 1– 4: نتائج قياس اقتصاد الظل في بعض دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 1989–2007

الترتيب	OCDE	المنهج المادي 89/90 (1)	منهج الطلب على النقود حسابات (شنايدر)		منهج الطلب على النقود		منهج النماذج (DYMIMC) والطلب على النقود(5)					(6)	
السنوات			90/89 (2)	90/93	متوسط 95/94 (3)	متوسط 97/96 (4)	99/00	01/02	02/03	03/04	04/05	2006	2007
56	اليونان	21.2	–	–	29.6	–	28.7	28.5	28.2	27.4	26.3	26.4	26.5
02	و.م.أ	10.5	6.7	8.2	9.2	8.8	8.7	8.7	8.4	8.2	7.9	8.4	8.4
17	إيرلندا	20.7	11.0	14.2	15.4	16.0	15.9	15.7	15.3	14.8	14.1	15.5	15.4
08	بريطانيا	13.6	9.6	11.2	12.5	13.0	12.7	12.5	12.2	11.7	10.3	12.3	12.2
01	سويسرا	10.2	6.7	6.9	6.7	7.8	8.6	9.4	9.4	9.0	8.5	8.3	8.1
30	النرويج	9.0	14.8	16.7	18.2	19.4	19.1	19.0	18.4	17.6	16.8	18.2	18.0
04	النمسا	15.0	5.1	6.1	7.0	8.6	9.8	10.6	10.9	10.1	9.3	9.6	9.5
21	فلندا	13.3	–	–	–	–	18.1	18.0	17.4	16.4	15.8	15.0	15.0

المصدر :من إعداد الباحث بالإعتماد على المصادر التالية:

(1.2.3.4) Friedrich Schneider, Dominik Enste: The Shadow Economy: An International Survey, Op.Cit.pp.35-36.
(5) Freidrich Schneider :shadow Economies and Corruption all over the world: New Estimation for 145 Countries,Op.Cit. p.27.
(6) Freidrich Schneider, Johannes Kepler: **Handbook On The Shadow economy**, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2011, pp, 40-44.

من خلال الجدول 1–4 والمعني بدول منظمة التعاون في الميدان الاقتصادي فأول ما تمت ملاحظته هو توافر البيانات عبر السنوات بالمقارنة مع الدول النامية وهذا راجع إلى أن أولى القياسات تمت بشكل أساسي في دول المنظمة وتم تجريب كل الطرق على دول المنظمة ما سمح بتكوين هذه السلسلة الزمنية.

أما بالنسبة لحصة الدول فتصدرت كل من اليونان وإيطاليا وإسبانيا المراتب الأولى بنسب تقدر 26.3% 23.2% 20.5% من الناتج الوطني الإجمالي وذلك على التوالي. وكانت أقل نسبة لاقتصاد الظل في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا بنسبة تقدر بـ 7.9% و 8.5% على التوالي وذلك سنة 2005/2004، وبلغت 8.4% و 8.1% في 2007 على التوالي حيث لوحظ ارتفاع بمعدل 6% في أمريكا. وتصدرت المرتبة الثانية من أصل 151 دولة.

المبحث الثالث: أسباب نمو حجم اقتصاد الظل:

إن اتجاه تطور حجم اقتصاد الظل و مشاركته في القيمة المضافة بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي بهذا الحجم تجعل من الأهمية بتسليط الضوء على الأسباب الكامنة وراء هذا النمو، ولأن الظاهرة ذات أبعاد سياسية واجتماعية واقتصادية، فمن المتوقع أن تكون أسبابها اجتماعية وسياسية واقتصادية.

وعند دراسة الأسباب يجب النظر إليها ككل متكامل، إذ لا يجب النظر إليها باعتبارها أسباب مجردة أدت إلى نتائج محددة، بل ينظر إليها باعتبارها نتائج ارتبطت بخصائص هيكلية تميز الاقتصاد الوطني، أسهمت في تكوين اقتصاد الظل[1]، وانطلاقا من هذا التصور سيتم التطرق إلى عبء الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي، كثافة اللوائح والإجراءات الحكومية، خدمات القطاع العام والفساد، كأسباب رئيسية لاقتصاد الظل.

أولاً– عبء الضريبة والمساهمة في الضمان الاجتماعي والضرائب الأخرى:

تشير دراسات النماذج الاقتصادية الكلية والجزئية القائمة على بيانات عدة بلدان أن القوة الدافعة الرئيسية وراء حجم اقتصاد الظل ونموه هي تزايد أعباء المدفوعات الضريبية ومدفوعات الضمان الاجتماعي مع خضوع سوق العمل الرسمية إلى قيود متزايدة، كما وتقوم معدلات الأجور في الاقتصاد الرسمي بدور في هذا الصدد[2].

1- عبء الضرائب:

تؤكد كثير من الدراسات أهمية عامل الضرائب في تكوين اقتصاد الظل[3]، ويتزايد الحافز نحو التحول إلى العمل في اقتصاد الظل إذا كانت الأنشطة في الاقتصاد الرسمي تتعرض للمزيد من العبء الضريبي من وقت لآخر، كما وتبرز أهمية أنواع معينة من الضرائب في تشكيل اقتصاد الظل، إلا أن أهمية ودرجة نوع معين من الضرائب يختلف من بلد لآخر ، إن دراسة العوامل التي تساهم في نمو اقتصاد الظل، هي ذاتها دراسة للعوامل التي تشكل سلوك الفرد للتهرب الضريبي حيث يوجد مدخلان أساسيان لتحليل التهرب الضريبي هما مدخل تعظيم المنفعة المتوقعة، ومدخل تعظيم الدخل المتوقع.

أ– تعظيم المنفعة المتوقعة:

انطلق أصحاب هذا المدخل من أن الفرد له أن يختار بين بديلين: الأول أن يُقِرَّ عن دخله الفعلي بكامله، والثاني أن يقر بأقل من دخله الفعلي، فإذا اختار المكلف البديل الأول فيتعين عليه أن يتحمل المبلغ الكلي للضريبة، وإذا اختار البديل الثاني، فيمكنه أن يدفع أقل من المبلغ الكلي للضريبة، لكن يتعين عليه مواجهة احتمال ضبطه ومعاقبته بالجزاءات التي يقررها القانون الضريبي، وتكون المشكلة هنا هي تعظيم المنفعة المتوقعة من دخله بعد الضريبة والعقوبة أو الغرامة المفروضة عليه فيما لو تم ضبطه.كما ويفترض المدخل أن الفرد كاره للخطر ويميل لتجنبه.

---

[1] عاطف وليم أندراوس، المرجع السابق، ص34.

[2] فريديريك شنايدر، دومينيك إنستي :**الاختباء وراء الظلال، "نمو الاقتصاد الخفي"**،مرجع سابق، ص6.

[3] .عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص36.

ب- تعظيم الدخل المتوقع:

يفترض هذا المدخل أن المكلف يهدف إلى تعظيم دخله المتوقع بعد الضريبة والغرامة، وبالتالي تكون مشكلة المكلف تعظيم دالة الدخل[1].

1.1- المتغيرات الضريبية الخارجية المؤثرة على اقتصاد الظل:

يتأثر اقتصاد الظل بثلاث متغيرات ضريبية خارجية هي :سعر الضريبة، معدل الغرامة، احتمال كشف عملية التهرب .وسيتم في هذا الجزء التركيز على سعر الضريبة.

أ- سعر الضريبة:

لتوضيح أثر سعر الضريبة على التوجه إلى اقتصاد الظل نورد نتائج دراسات تطبيقية, وكان من أهم ما توصلت إليه ما يلي:

- أوضحت دراسة فيتو تانزي (Vito Tanzi) سنة 1983 عن أسباب تآكل القواعد الضريبية في الدول النامية، أن معدلات الضرائب المرتفعة تخلق الحافز لتدفق الموارد نحو أنشطة اقتصاد الظل الأمر الذي يؤدي إلى تفاقم مشكلة التهرب[2].
- إذا تجاوز سعر الضريبة حداً معيناً، يصبح الجزء المعلن من الدخل مرن مع سعر الضريبة، إذ أن هناك علاقة طردية بين الدخل غير المعلن وسعر الضريبة.
- المكلفين المنتمين إلى الفئات الضريبية الأعلى، يميلون إلى عدم الإقرار عن دخولهم مقارنة بأولئك المنتمين إلى فئات ضريبية أدنى.
- أي زيادة في سعر الضريبة بعد حد معين يؤدي إلى تخفيض حجم الحصيلة الضريبية المتوقعة، إذ أن المعدل المرتفع للضريبة من شأنه دفع الأفراد إلى التهرب من الضريبة بالعمل في اقتصاد الظل، وتفرق هذه الدراسة بين المدى الملائم للضريبة والمدى المحرم لها، إذ يعكس الأول المدى الذي يمكن أن ترتفع فيه معدلات الضريبة، في حين يبين المدى المحرم إلى أن زيادة في معدل الضريبة بعد المعدل الأمثل، سوف يؤدي إلى تناقص حصيلة الضرائب، ويرجع ذلك إلى تفضيل الأفراد العمل في اقتصاد الظل أو الاستمتاع بوقت الفراغ، على العمل في الاقتصاد الرسمي. وحينما يصل معدل الضريبة إلى 100% تصبح حصيلة الضريبة مساوية للصفر[3].

---

[1] عاطف وليم أندراوس، المرجع السابق، ص38.
[2] المرجع السابق، ص41.
[3] المرجع السابق، ص42.

وتشير الدراسات في الولايات المتحدة الأمريكية إلى أنه كلما ارتفع المعدل الحدي لضريبة الدخل الفردي الفيدرالية بنسبة نقطة مئوية واحدة، أدى ذلك إلى نمو اقتصاد الظل بنسبة 1.4% في حالة ثبات العوامل الأخرى، كما أن الإبقاء على المعدل الحدي الأقصى لضريبة الدخل عند مستوى محدد قد يحول دون نمو اقتصاد الظل، كما أن السكان سريعو التنقل بين الاقتصاد الرسمي واقتصاد الظل، إذ أنه كلما ارتفع صافي الأجور في الاقتصاد الرسمي قل عملهم في اقتصاد الظل[1].

ب- معدل الغرامة:

إن وجود نظام متشدد للعقوبات يرفع من تكاليف عمليات التهرب الضريبي، وبالتالي يرفع اقتصاد الظل، ومن شأن ذلك أن يضعف حوافز العمل في أنشطة اقتصاد الظل[2].

ت- كشف عملية التهريب:

يتوقف كشف عملية التهرب على مدى كفاءة الإدارة الضريبية، وبالتالي تزيد عمليات التهرب الضريبي والتوجه إلى اقتصاد الظل مع انخفاض احتمال كشف عملية التهرب، وتنخفض مع ارتفاع احتمال كشف عملية التهرب, كما وتؤثر نوع الضرائب على تكون ونمو اقتصاد الظل, ففي السويد مثلاً تصل المعدلات الحدية لضرائب الدخل إلى 75%، الأمر الذي خلق حوافز قوية لتخصيص الموارد نحو الأنشطة التي لا ترصدها السلطات الرسمية وقد ترتب على ذلك، تقلص القاعدة الضريبية، وتشوه نمط تخصيص الموارد، وإلى اتساع رقعة اقتصاد الظل على حساب تقلص حجم الاقتصاد الرسمي، وفي إيطاليا تمارس الضريبة على القيمة المضافة تأثيرا بالغاً في نمو اقتصاد الظل إلى درجة أن البعض قدّر التهرب من هذه الضريبة بمقدار 40% من إجمالي حصيلتها[3].

1.2- عبء ضريبة الدخل:

إن آثار ارتفاع معدلات الضريبة وبصفة خاصة على الدخول الحدية، تنعكس في صورة ازدهار لاقتصاد الظل، وتوفر دوافع نحو المخاطرة والتحول نحوه، كما أن العامل الذي يعمل في اقتصاد الظل ساعة إضافية بنصف الأجر الذي يعمل به في الاقتصاد الرسمي، سيحصل على عائد صافي يساوي ضعف إيراده من تلك الساعة إذا ما عمل في الاقتصاد الرسمي ودفع الضريبة المفروضة في الاقتصاد الرسمي عن هذه الساعة الإضافية[4].

كما تمثل العلاقة التبادلية بين التضخم وارتفاع مستويات الضريبة على الدخل عاملاً يؤدي إلى ازدهار أنشطة اقتصاد الظل، فعندما تزداد الدخول الاسمية مع ارتفاع معدلات التضخم، ينتقل دافعوا الضرائب إلى شرائح أعلى من الدخل، ما يؤدي إلى ارتفاع معدلات الضرائب بالرغم من أن الدخل بعد فرض الضريبة قد ينخفض من

[1] فريديريك شنايدر، دومينيك إنستي، الاختباء وراء الظلال "نمو الاقتصاد الخفي"، مرجع سابق، ص7.
[2] عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص43.
[3] المرجع سابق، ص36.
[4] نسرين عبد الحميد، مرجع سابق، ص41.

الناحية الحقيقية بفعل التضخم، لذا يعمد بعض الأفراد إلى التهرب الضريبي من خلال إخفاء جانب من دخولهم وتقديم إقراراتهم الضريبية، أو قد يميلون إلى تفضيل المعاملة بالمقايضة لتجنب انخفاض مستويات المعيشة[1].

2. المساهمة في الضمان الاجتماعي والضرائب الأخرى:

تسهم الاقتطاعات الكبيرة في الضمان الاجتماعي والضرائب الأخرى كضريبة المبيعات، والضرائب الجمركية، والضريبة على الصادرات، والضريبة على أرباح الشركات إلى زيادة حجم اقتصاد الظل.

أ- ضريبة الضمان الاجتماعي:

تسهم ضريبة الضمان الاجتماعي في خلق سوق موازية للعمالة، فإذا أمكن استئجار العمال دون دفع ضرائب الدخل والضمان الاجتماعي فإنه من الممكن دفع أجور أدنى لهم، ويستفيد كل من صاحب العمل والعمال من تلك العملية، فيستفيد العامل لأن الأجر الذي يحصل عليه لن يخضع لضريبة الدخل، ولن تخصم منه اشتراك الضمان الاجتماعي، ويستفيد صاحب العمل من انخفاض تكلفة عنصر العمل لعدم سداده لنصيبه من ضريبة الضمان الاجتماعي.

ب- ضريبة القيمة المضافة:

تسهم ضرائب المبيعات في نمو أنشطة اقتصاد الظل، فتؤدي ضريبة القيمة المضافة إلى تكاثر المنشآت الصغيرة التي تنتج سلعاً وخدمات، وتستخدم أساليب تصريف منتجاتها تمكنها من التهرب باستخدام المقايضة أو إتمام المعاملات نقداً بعيداً عن الأساليب البنكية، بصورة تتيح لها الابتعاد عن إطار رقابة الدولة[2]، وتصل تقديرات التهرب من ضريبة القيمة المضافة في بعض البلدان (ايطاليا والأرجنتين) إلى 50%[3].

ث- الضرائب الجمركية:

وتلعب الضرائب الجمركية بالأخص في الدول النامية دوراً كبيراً في نمو أنشطة اقتصاد الظل، فمع ارتفاع الضرائب على الواردات وصغر حجم السلعة وسهولة نقلها وارتفاع قيمتها، يزداد الحافز للتهرب داخل البلد، ونتيجة لذلك يحقق المهربون مكاسب كبيرة جداً ومع تضخم هذه المكاسب، تتسع شبكة التهريب ويزداد عدد المتورطين فيها، ما يؤثر على الصناعات الوطنية.

---

[1] المرجع سابق، ص42.
[2] عاطف وليم اندراوس :مرجع سابق، ص45.
[3] عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي :مرجع سابق، ص36.

ت- الضرائب على الصادرات:

و تسهم الضرائب على الصادرات من ناحية ثانية في نمو أنشطة اقتصاد الظل، فمنتجو البن وأصحاب مناجم الماس وغيرها من السلع التي تنخفض فيها الأسعار المحلية عن الأسعار العالمية. حيث يستفيد بذلك المهربون من فارق السعر. ما يؤدي إلى خلق فائض في الطلب في السوق المحلي وبالتالي نشوء أسواق موازية لتلك السلع[1].

ج- الضرائب على أرباح رأس المال:

كما وتسهم الضرائب على أرباح رأس المال وعلى تحويل رأس المال في نمو أنشطة اقتصاد الظل، فقد تدفع هذه الضرائب أصحاب رأس المال إلى التقليل من قيمة ممتلكاتهم وتنشأ بذلك مسارات غير رسمية للتوزيع[2].

إن تخفيض معدلات الضريبة لا يعني بالضرورة القضاء على اقتصاد الظل، ذلك أن المتعاملين في اقتصاد الظل يتمتعون بمعدل ضريبة فعلي يساوي الصفر، وبالتالي فتخفيض معدل الضريبة من المحتمل أنه لن يؤثر على رغبة هؤلاء الأفراد في كشف دخولهم الحقيقية. غير أنه على أحسن الفروض سوف يقلل من الحافز نحو دخول مزيد من الأفراد إلى اقتصاد الظل، أما المتعاملون فعلاً مع اقتصاد الظل فيصعب تأثر أعدادهم بتخفيض معدل الضريبة[3]، وبالرغم من هذا فإنه إذا لم يكن هناك ضرائب فإن اقتصاد الظل سيستمر بسبب القيود الحكومية الأخرى المفروضة على الاقتصاد.

ثانياً- اللوائح والاجراءات الحكومية:

يرى vito tanzi أنه في ظل اقتصاد سوق حَسَن السير دون وجود ضوابط حكومية على الأسواق، لن تتواجد أنشطة سرية، إذ أن حوافز تلك الأنشطة تنشط مع زيادة ضوابط الاقتصاد، وارتفاع مستوى الضرائب[4]، وتختلف اللوائح والإجراءات الحكومية حسب الأسواق وتشمل فيما تشمله اللوائح والضوابط على سوق العمل، وأسواق البضائع، وأسواق رأس المال، وأسواق الصرف الأجنبي.

1. الضوابط والقيود الحكومية على سوق العمل:

يفرض التدخل الحكومي في الأسواق المختلفة قيوداً على النشاط الاقتصادي، ما يؤدي إلى خلق حالة من فائض الطلب أو العرض في الأسواق، ومن ثَمَّ ينتهي الأمر بنشوء الأسواق الموازية، ويولد التدخل الحكومي حوافز لدى المتعاملين في تلك الأسواق للتهرب من القيود الكمية و السعرية التي يفرضها ذلك التدخل.

---

[1] Christopher BAJADA, Friedrich SCHNEIDER : **Size, Causes, And Consequences Of The Underground Economy An Internal Perspective**, Ashgat Publishing, Ltd, 2005, p. 69.

[2] عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي :مرجع سابق، ص 36,37.

[3] فريديريك شنايدر، دومينك إنستي، مرجع سابق، ص42 .

[4] عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص34.

وكلما زادت الضوابط والقيود الحكومية، زادت دوافع بعض الأفراد للالتفاف حول اللوائح، وخلال تلك العملية تنشأ أنشطة مختلفة يصعب مراقبتها تمثل عنصراً هاما من اقتصاد الظل[1]، واللوائح الحكومية يمكن أن تؤدي إلى زيادة كبيرة في تكلفة العمالة التي تتحملها المؤسسات في الاقتصاد الرسمي، ومن بين اللوائح اشتراطات الترخيص، لوائح سوق العمل، الحواجز التجارية، والقيود المفروضة على عمل الأجانب، وحين تقوم جهات العمل في الاقتصاد الرسمي بنقل عبء معظم التكاليف الإضافية ذات الصلة إلى العاملين فيها، فهي بذلك تدفعهم دفعاً للانتقال إلى اقتصاد الظل.

وتوضح العديد من الدراسات أن البلدان التي تكثر فيها اللوائح المنظمة لشؤونها الاقتصادية يكون حجم اقتصاد الظل فيها كبيراً، وعلى سبيل المثال، في عينة ضمت 84 بلداً من البلدان النامية وبلدان التحول الاقتصادي والبلدان المتقدمة، تبين أن أي زيادة بنقطة واحدة على مؤشر التنظيم (الذي يظم خمس درجات) تقترن بزيادة في اقتصاد الظل نسبتها 10%[2]، كما ويأتي التدخل الحكومي في صور شتى منها :منح تراخيص لمزاولة أنشطة معينة، منح دعم أو إعانات اجتماعية.

و اللوائح المنظمة لسوق العمل على وجه الخصوص، لها تأثير كبير على التكاليف التي تتحملها جهات العمل وعلى حوافز العاملين، كما أن ارتفاع تكلفة العمل الكلية تمثل سبباً مهماً لارتفاع مستوى البطالة في الاقتصاد الرسمي، كما يمثل في نفس الوقت سبباً مهماً لتوسع اقتصاد الظل الذي تعمل فيه أعداد كبيرة من العاطلين عن العمل في الاقتصاد الرسمي، وقد لجأت بعض الحكومات مثل فرنسا وبعض نقابات العمال كما في ألمانيا إلى تقييد عدد ساعات العمل المسموح بها في الاقتصاد الرسمي، وذلك في محاولة لتخفيض مستوى البطالة[3]. والغرض من ذلك هو إعادة توزيع كمية العمل المحدودة بمزيد من الانصاف، ولكن التخفيضات المفروضة على ساعات العمل في الاقتصاد الرسمي قد تدفع الأفراد إلى اقتصاد الظل.

ويمكن أن تشمل لوائح سوق العمل القوانين المتعلقة بالحد الأدنى للأجور، والحد الأقصى لساعات العمل اليومية والعمل الاضافي وبعض الاشتراطات الصحية والبيئية للعمال أو تحديد أو منع بعض الفئات من دخول السوق الرسمية مثل الأطفال والأجانب والمتقاعدين، ويتم تجاهل كثير من هذه القوانين أو يتم الالتفاف حولها. وخلال هذه العملية ينتج الناتج، ويتولد الدخل ويستخدم العمل بطرق غير مرغوب فيها، أو حتى لم يسبق للحكومة التفكير فيها، وفي كثير من الحالات تنمو سوق موازية للعمل[4].

وحسب دراسة تمت في ألمانيا قامت بها وكالة (Mono Polkomission) 1998 حول تأثير اللوائح والقواعد المنظمة للشؤون الاقتصادية على اقتصاد الظل، تَبَين منها أن اللوائح الحكومية تؤدي إلى زيادة تكاليف العمل في

---

1 المرجع السابق، ص47.
2 فريديريك شنايدر، دومينيك إنستي :مرجع سابق، ص،ص8,7 .
3 المرجع السابق، ص8.
4 عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي :مرجع سابق، ص37.

الاقتصاد الرسمي[1]، وانخفاضها في اقتصاد الظل –نتيجة لإنخفاض الأجور والهروب من القيود المفروضة في السوق الرسمية للعمالة –في زيادة ربحية رأس المال، الأمر الذي يسهم في استيعاب المزيد من العمالة بداخله، وهذا من شأنه أن يعد شيئاً إيجابياً إذا أدى إلى استغلال لطاقات عاطلة، إلا أن الأمر يختلف إذا ترتب على ذلك تحويل الموارد البشرية من الاقتصاد الرسمي، إذ أن اتساع رقعة القطاع غير الرسمي الذي لا تتوفر فيه الشروط اللازمة لحماية العاملين، وتنخفض فيه حجم الوحدات الانتاجية، وتتدنى الأساليب الانتاجية، تتجزأ فيه العمالة طبقا للعمر، والنوع، والجنسية، كل ذلك من شأنه أن يقوض من سلطة العمل الرسمي في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية[2].

2- كثرة اللوائح والقوانين المنظمة لممارسة الأنشطة وتعقدها:

أدى التضخم التنظيمي والبيروقراطي للإدارة الحكومية خاصة في الدول النامية إلى تضخم الأطر التشريعية واللائحية اللازمة لتسيير هذا الجهاز، الأمر الذي انعكس على مستوى الأداء الحكومي وحجم التكاليف المالية اللازمة له، ومن ناحية الأطر التشريعية اللازمة لتسيير هذا الجهاز الحكومي تزايدت أعداد القوانين واللوائح التي تنظم عمل هذا القطاع الإداري الضخم[3]، حتى أصبح المتعامل يواجه ترسانة من اللوائح والاجراءات أربكت الحياة الاقتصادية والاجتماعية والادارية للأفراد والمؤسسات الاقتصادية على وجه الخصوص.

وقد انعكس ما تقدم ذكره على الاجراءات اللازمة لبدء أنشطة اقتصادية جديدة أو مشروع جديد فقد استغرقت الإجراءات الإدارية المطلوبة لإقامة ورشة صغيرة للثياب تضم عامل واحد فقط في ضواحي ليما في البيرو 289 يوماً، بالعمل 6 ساعات يومياً، لتسجيل المشروع، وبلغت تكلفة التسجيل القانوني 1231 دولار ما يعادل الحد الأدنى للأجر الشهري 31 مرة، ولبناء بيت يتعين على صاحبه إمضاء 8 ساعات يومياً لمدة 6 سنوات و 11 شهراً[4]، للامتثال للخطوات الادارية المطلوبة وعددها 207 خطوة والتي ينبغي اتخاذها في 52 مكتبا حكوميا مختلفا، وتتضمن تكاليف حصول سائق حافلة على اعتراف بخط سيره، مواجهة 26 شهراً من البيروقراطية. (انظر الملاحق رقم: 10,9,8,7).

ثالثاً– خدمات القطاع العام والفساد:

يؤدي النمو في حجم اقتصاد الظل إلى انخفاض عائدات الدولة والتي بدورها تؤثر على كمية وجودة السلع والخدمات العامة– البنية التحتية –التي يقدمها القطاع الحكومي[5]، وقد أظهرت بعض الدراسات بالفعل أن ارتفاع المعدلات الضريبية في حد ذاته ليس هو السبب وراء زيادة حجم اقتصاد الظل، بل السبب هو انعدام الكفاءة

---

[1] المرجع السابق:ص39.
[2] عاطف وليم أندراوس :مرجع سابق، ص74.
[3] علي أنور العسكري:**الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة**، مكتبة بستان المعرفة، بدون طبعة، الإسكندرية، 2008، ص،-ص84,85.
[4] هيرناندو دي سوتو :مرجع سابق، ص13.
[5] عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي، المرجع السابق، ص44.

واستخدام السلطة التقديرية في تطبيق الحكومات للنظام الضريبي واللوائح التنظيمية، وهي ظروف تعتبر بمثابة أرض خصبة لنمو وانتشار الأنشطة غير الرسمية كما أنها الظروف التي ينتعش فيها الفساد، حيث لا توجد إلا بضع دراسات تجريبية تبحث في العلاقة بين الفساد واقتصاد الظل، ولكنها تفيد جميعها بأن حجم اقتصاد الظل يكون كبيراً نسبياً في البلدان التي ينتشر فيها الفساد. والفساد في جوهره هو استغلال السلطة العامة في تحقيق مآرب خاصة[1], وقد لوحظ بناءً على دراسة تجريبية لفريديريك شنايدر وأخرون خلال الفترة 1994-2002 أن اقتصاد الظل يقلل من الفساد في الدول ذات الدخل المرتفع، ويزيد من الفساد في الدول ذات الدخل المنخفض[2].

وأخيراً ومن خلال ما تقدم حول أسباب اقتصاد الظل نوجز هذه الأسباب في الجدول 1-5 : الذي يعبر عن الوزن النسبي لكل سبب، حسب دراسة تمت عن طريق المسح بالعينة جرت في ألمانيا في الفترة ما بين 1996-2003.

الجدول 1- 5: أسباب نمو الاقتصاد غير الرسمي حسب دراسة قام بها فريدريك شنايدر في ألمانيا 1996-2003 حسب طريقة المسح بالعينة

العوامل المؤثرة في اقتصاد الظل	نسبة التأثير على اقتصاد الظل (%)	
	(1)	(2)
زيادة نمو حصص الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي بشكل مرهق	35-38%	45-52%
كثرة اللوائح الحكومية	8-10%	10-15%
التحويلات الاجتماعية	5-7%	5-8%
لوائح خاصة بسوق العمل	5-7%	5-8%
موقف الأفراد اتجاه الضريبة	22-25%	-
مجموع التأثيرات	67-94%	70-90%
(1) متوسط القيم لـ 15 دراسة (2) متوسط القيم لـ 28 دراسة		

Source: Fridrich Schneider: **Shadow Economies and corruption all over the world**: New Estimated for **145** countries , Op, Cit., p.14.

يقدم الجدول 1-5 لمحة عامة عن عدد من الدراسات التجريبية التي تلخص في مجملها مختلف العوامل المؤثرة على اقتصاد الظل، وفي الجدول عمودان يمثلان العوامل المختلفة المؤثرة على اقتصاد الظل مع وبدون ادخال المتغير المستقل المتمثل في موقف الأفراد اتجاه الضريبة، كما يوضح الجدول أن زيادة الضرائب وزيادة اشتراكات الضمان الاجتماعي هما الأكثر أهمية ووزنا من ناحية زيادة نمو حجم اقتصاد الظل إذ يفسران 35-38% أو 45-52%

[1] فريدريك شنايدر، دومينيك إنستي :الاختباء وراء الظلام، ص9.

[2] Fridrich Schneider: **Shadow Economies and corruption all over the world**: New Estimated for **145** countries,Op, Cit., p-p. 31- 35

من المتغيرات المؤثرة على اقتصاد الظل وهذا بإدخال وعدم إدخال متغير" مدى قبول المواطن للنظام الضريبي *" ويؤثر هذا المتغير المستقل بنسبة 22-25% من مجمل متغيرات اقتصاد الظل، والعامل الثالث المؤثر هو كثرة اللوائح والتنظيمات (خاصة المتعلقة بسوق العمل)، وعلى العموم تبرز قيم الجدول 1-8 أعلاه أن الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي، متبوعاً بالضرائب وكثافة اللوائح الحكومية ماثل العوامل الأساسية والمحركة لنمو اقتصاد الظل.

* الضريبة المعنوية tax moral : موقف المواطنين من الضريبة.

خلاصة الفصل

مما تقدم طرحه في الفصل الأول يمكن أن نخلص إلى النتائج التالية:

- صعوبة تعريف اقتصاد الظل واختلاف وجهات النظر في تفسير علاقته بالاقتصاد الرسمي الأمر الذي زاد من صعوبة ضبط تعريف موحد له .كما يعتبر العنصر النسوي وفئة الشباب والأطفال من أهم ما يميز خصائص العاملين في الاقتصاد غير الرسمي.
- تكتسب أهمية الاقتصاد غير الرسمي في كبر حجم العمالة التي يوظفها فهي تبلغ 60 % من إجمالي القوى العاملة في العالم، كما تزداد أهميته من خلال ما يمثله حجمه كقيمة مضافة وكنسبة مئوية من إجمالي الناتج الوطني الإجمالي.كما تتعدد أسباب نمو حجم الاقتصاد غير الرسمي لكن أهمها هو عبء الضرائب والضمان الاجتماعي وكثرة اللوائح والقوانين المنظمة لممارسة الأنشطة وتعقدها حيث يفرض التدخل الحكومي في الأسواق المختلفة و تدني كفاءة وجودة خدمات القطاع العام والعاملين فيه وهي ظروف تعتبر بمثابة أرض خصبة لنمو وانتشار الأنشطة غير الرسمية وانتشار الفساد.
- يوفر الاقتصاد غير الرسمي للتنمية القدرة الإنتاجية على الإبداع و يعتبر كمخزن للمبادرات القائمة على المؤسسات المصغرة، وكديناميكية مستقلة لبناء القدرات والمهارات المتخصصة وهذه القدرات هي غير مستغلة كما يوجد في الاقتصاد غير الرسمي رأسمال غير منتج جاهز لوضعه موضع الاستعمال إذا أمكن التوصل إلى كيفية تحويله إلى رأسمال منتج.
- مظاهر الفقر في الاقتصاد غير الرسمي لا تمثل الصورة الأكثر دقة له لأنها تصرف الاهتمام عن إنجازات أصحاب المشاريع الريادية الذين يمثلون جزءا من ثروة الاقتصاد غير الرسمي والذين يخاطرون بإنشاء مشاريعهم في ظروف صعبة ساهم في تكوينها الاقتصاد الرسمي. و عليه يجب إيلاء اهتمام للمشاريع المصغرة والصغيرة غير الرسمية وكذلك أصحاب المشاريع الريادية وإدراجهم ضمن الخطط التنموية ليس فقط للحد من الفقر بل ولضمان الرفاه المستدام.

الفصل الثاني:

بعض تجارب الدول النامية والعربية في معالجة تداعيات اقتصاد الظل وإدماجه في الاقتصاد الوطني.

تمهيد:

تعهدت عديد من البلدان النامية العربية منها والاجنبية على تنفيذ برامج اصلاحات، كان لها تأثيرها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكانت نتيجة طبيعية لجملة المخططات التنموية التي لم تحقق كثير من حالاتها لأهدافها المسطرة والتي ومن بين ما ترتب عنها زيادة لمعدلات البطالة والتأثير على حجم الاستثمارات ومن ثم معدل نمو الناتج، وبالتالي تدفق الأنشطة والعمال نحو اقتصاد الظل الأمر الذي زاد من حجمه، مافرض حتمية إيجاد استراتيجيات وحلول ملائمة للتخفيف من الآثار السلبية التي تنجم عن هذا الاقتصاد.

وسنهدف في هذا الفصل إلى إبراز الآثار السلبية والايجابية لهذا الاقتصاد ومن ثم إبراز الجهود المبذولة من قبل بعض الدول في مجال إدارة اقتصاد الظل في ظل تبني استراتيجية وطنية للتنمية، بحيث سيتم التطرق فيه إلى مسار الخطط التنموية وما تعلق بجانب المؤسسات المصغرة والصغيرة وعلاقتها باقتصاد الظل والحلول المتبعة ومحاولة الاستفادة منها في معالجة اقتصاد الظل في سورية وإدماجه في الاقتصاد الوطني الرسمي.

وسيتم ذلك من خلال تحليل العناصر التالية:

- **الآثار الاجتماعية والاقتصادية والبيئية لاقتصاد الظل على المجتمع**
- **تجربة الجزائر في التعامل مع اقتصاد الظل.**
- **تجربة مصر في التعامل مع اقتصاد الظل.**
- **تجارب دولية في التعامل مع اقتصاد الظل (البيرو، فنزويلا، جواتيمالا، كينيا).**
- **استراتيجيات إدارة اقتصاد الظل في ظل التحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية و المؤسسية والفساد.**

المبحث الأول: الآثار الاجتماعية والاقتصادية والبيئية لاقتصاد الظل على المجتمع:

لاقتصاد الظل كغيره من الظواهر آثار سلبية وأخرى إيجابية، ولأنه متعدد الأبعاد بشكل بالغ التعقيد فإنه متعدد الآثار بشكل بالغ التعقيد كذلك، ويهدف هذا المبحث إلى بيان كيفية تأثير اقتصاد الظل على السياسات الاقتصادية والاجتماعية, وبالتالي تأثير ذلك على وضح سياسات للتنمية بمختلف أبعادها، ونظرا لما لهذا الهدف من أهمية سيتم تناول الآثار السلبية إلى جانب الآثار الإيجابية في كل من البعد الاقتصادي بجانبيه الكلي والجزئي والبعد الاجتماعي والبعد البيئي والبعد المؤسسي.

المطلب الأول: آثار اقتصاد الظل على البعد الاقتصادي:

يظهر تأثير اقتصاد الظل على البعد الاقتصادي للتنمية من ناحيتين، ناحية الاقتصاد الجزئي، حيث يتجلى هذا الأثر في صورة التوزيع غير العادل للدخول، وسوء تخصيص الموارد، أما من ناحية الاقتصاد الكلي فيظهر الأثر في فقدان حصيلة الضرائب وفشل سياسات الاقتصاد الهادفة إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتشوه الأسعار وتشوه معدل البطالة، ونمو الأسعار والأثر على النمو الاقتصادي، والسياسات النقدية وكلها آثار سلبية لكن هذا لا ينفي وجود آثار إيجابية وسيتم بيان ذلك في الآتي.

أولاً: آثار اقتصاد الظل السلبية على قضايا الاقتصاد الجزئي:

تتجلى الآثار السلبية لاقتصاد الظل بصورة أساسية من ناحية الاقتصاد الجزئي في التوزيع غير العادل للدخول وتخصيص الموارد وأثر ذلك على الكفاءة الاقتصادية, كالتالي:

- **الإخلال بالتوزيع العادل للدخول:**

يظهر تأثير اقتصاد الظل على توزيع الدخول من خلال التهرب الضريبي، فهذا الأخير يعيد توزيع الدخول بطريقة عشوائية تماماً، لأنه يؤدي إلى الإضرار بالمكلفين الذين يتحملون فعلاً العبء الضريبي، مما يخل بفكرة العدالة والمساواة أمام الأعباء العامة مقابل الحصول على نفس الخدمات العامة، وقد يدفع هذا التهرب بالدولة إلى مزيد من عدم مراعاة العدالة في توزيع الأعباء بين كافة الأفراد ذوي القدرة والاستطاعة على دفع الضرائب والذين لا يفكرون في التهرب، بتحميلهم مزيدا من الضرائب من خلال رفع سعر الضرائب أو فرض ضرائب جديدة؛ ما يؤدي إلى زيادة التضخم وانخفاض مستويات المعيشة للغالبية.

- **تأثير اقتصاد الظل على تخصيص الموارد وبالتالي على الكفاءة الاقتصادية:**

إن عدم خضوع الدخول المجمعة في اقتصاد الظل للضرائب يؤدي إلى حدوث تحول في تخصيص الموارد، حيث تتجه تلك الموارد إلى أنشطة اقتصاد الظل وتبتعد عن أنشطة الاقتصاد الرسمي من أجل التهرب من الضرائب، ويستمر ذلك إلى أن يحدث اختلاف بين العائد في الاقتصاديين، الأمر الذي ينطوي على سوء تخصيص للموارد من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية، فإذا حدث نمو في الاقتصاد ككل فسوف تزداد الحاجة إلى مزيد من الخدمات العامة، وفي المقابل يزداد مستوى الضرائب, مما قد يدفع بالأنشطة إلى التحول إلى اقتصاد الظل، وبذلك

تصبح المنافسة غير عادلة بين الاقتصاديين على النحو الذي يصبح فيه اقتصاد الظل مستقطباً لأكبر قدر ممكن من الموارد وسيستمر هذا الاستقطاب طالما أن العائد في اقتصاد الظل أكبر من الاقتصاد الرسمي، وكل هذا سوف يؤدي إلى تعديل أسلوب استخدام العمل وعناصر الإنتاج، لأن نفقات عناصر الإنتاج بالنسبة لأنشطة اقتصاد الظل سوف تكون لديها ميزة تنافسية عن نفقات عناصر الإنتاج بالنسبة لأنشطة الاقتصاد الرسمي بسبب عدم خضوعها للضرائب[1]، ونتيجة ذلك إعادة توزيع الموارد بين الأنشطة الأكثر كفاءة والخاضعة للضريبة والأقل كفاءة والتي لا تدفع الضريبة، ما يخفض مستوى الكفاءة في الاقتصاد عموماً.

ثانياً: آثار اقتصاد الظل السلبية على قضايا الاقتصاد الكلي:

تتعدد الآثار السلبية التي يحدثها وجود اقتصاد الظل على المتغيرات الكلية للاقتصاد ومنها ما سيأتي ذكره.

- **فقدان حصيلة الضرائب:**

إن أول وأهم الآثار السلبية المترتبة على وجود اقتصاد الظل هو الدخل الذي يتم توليده ولا يكشف عنه داخل اقتصاد الظل، كذلك فإن بعض أشكال الضرائب مثل الضريبة على القيمة المضافة وضريبة المبيعات لا يتم تحصيلها نتيجة التهرب الضريبي، وعندما يكون حجم اقتصاد الظل معتبرا فإنه يؤدي إلى فقدان معتبر في الإيرادات العامة، ويترتب عن الفقدان في الإيرادات الناتج عن التهرب الضريبي زيادة مستويات الضرائب على الأنشطة التي تتم في الاقتصاد الرسمي، وعليه فإن الإيرادات الحكومية ستقل ويزيد عجز الموازنة العامة للدولة، وبهذا يصبح النظام الضريبي القائم على الضرائب على الدخل في ظل وجود حجم كبير لاقتصاد الظل غير عادل، الأمر الذي يولد ضغوطا أكبر نحو نظم الضرائب غير المباشرة وقد قدرت خسارة الضريبة على الدخل الناتجة عن وجود اقتصاد الظل في سنة 1981 في الولايات المتحدة الأمريكية مابين 86 و 90 مليار دولار، ما يمثل 30% تقريبا من إجمالي حصيلة الضرائب على الدخل[2].

- **الأثر على سياسات الاستقرار الاقتصادي:**

إن النمو السريع لاقتصاد الظل قد يؤدي إلى فشل سياسات الاقتصاد الهادفة إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي، ويعود السبب في ذلك إلى حصول صناع القرار على معلومات خاطئة عن معظم المتغيرات الاقتصادية التي يمكن الاعتماد عليها عند وضع هذه السياسات مثل: معدلات النمو الاقتصادي، معدلات البطالة، معدلات التضخم، ميزان المدفوعات، الإنفاق العام، توزيع الدخل القومي، السياسة النقدية الضريبية[3]، هذا الخطأ يؤدي إلى الوقوع في خطر وصف طرق علاجية غير صحيحة للمشاكل الاقتصادية نظرا للتحديد غير السليم لطبيعة المشكل بسبب الاعتماد على معلومات غير صحيحة ناتجة عن وجود اقتصاد الظل.

---

[1] فريديريك شنايدر، دومينيك انستي :الاختباء وراء الظلال، مرجع سابق، ص.6 .و عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي، مرجع سابق، ص 183-184

[2] المرجع السابق، ص80-81

[3] عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي، مرجع سابق، ص162-163

– التأثير على مصداقية البيانات والإحصاءات الرسمية:

عندما يكون حجم اقتصاد الظل كبيرا، فستنخفض درجة مصداقية البيانات والإحصاءات الرسمية, لأن إغفال الأثر والدور الذي يلعبه اقتصاد الظل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية سيؤثر على فعالية السياسات المرسومة لتحقيق أهداف التنمية الشاملة التي تسعى إليها، و لأن القرارات تقوم أساساً على المؤشرات الرسمية والتي لا تأخذ في الحسبان اقتصاد الظل مما يشكك من كفاءتها، فقد تؤدي المعلومات غير الكاملة إلى اتخاذ إجراءات مكثفة أكثر من اللازم أو العكس، أو اتخاذ سياسات كلية مختلفة تماماً عن التي يجب تنفيذها مثال ذلك :قد تشير إحصاءات الناتج المحلي الإجمالي ومستوى التشغيل إلى أن الاقتصاد في حالة انكماش وأن مستوى التشغيل منخفض، لكن الواقع يشير إلى أن مستوى الناتج أكثر بكثير من المستوى المسجل ومستوى البطالة أقل، ويترتب عن ذلك إجراءات توسعية أكثر من اللازم– لأن جانباً من العمال الذين يُعتَقد أنهم بطالون يشتغلون في اقتصاد الظل –والتي تؤدي إلى ارتفاع معدلات التضخم وارتفاع مستوى الأسعار وليس مستوى الناتج أو مستوى التشغيل[1]. كما أن عدم النمو في الاقتصاد الرسمي راجع إلى تركزه في اقتصاد الظل، ما يدفع إلى افتراض أن هناك علاقة عكسية بين دورات الاقتصاد الرسمي ودورات اقتصاد الظل .ويقول E.Feige " أن الكساد الذي ساد في منتصف السبعينات مع الارتفاع في مستوى الأسعار ليس إلا نوع من الوهم الإحصائي المترتب على نمو اقتصاد الظل وأنه حتى لو كانت الحالة الاقتصادية قوية فالتحول من الاقتصاد الرسمي إلى اقتصاد الظل سيترتب عليه انخفاض في الدخل الحقيقي المسجل، ارتفاع مستوى البطالة, وانخفاض مستويات الإنتاجية وارتفاع مستويات الأسعار"[2].

– الأثر على معدلات البطالة:

يؤدي عدم احتساب بعض الفئات التي تحصل على دخول في نطاق اقتصاد الظل ضمن الفئات العاملة في المجتمع واعتبارهم عاطلين عن العمل إلى إعلان معدل مرتفع للبطالة وهذا إذا علمنا أن نسبة العاملين في اقتصاد الظل تبلغ 60% من مجموع القوى العاملة في العالم أي 1.8 مليار عامل مقابل 1.2 مليار عامل في الاقتصاد الرسمي وهذا حسب دراسة حديثة لمنظمة OCDE في 2009[3]. وهنا تظهر أهمية اقتصاد الظل في توفير دخول للذين لم يتمكنوا من الحصول على وظائف أو أعمال ثابتة أو لا تكفيهم الدخول المحصل عليها في الاقتصاد الرسمي.

وفي هذا السياق تتضح أهمية تركيز سياسات الاستقرار الاقتصادي على معدل البطالة الرسمية طالما كانت الهجرة إلى اقتصاد الظل هي نتاج البطالة في الاقتصاد الرسمي، كما أن" البطالة هي التي تدفع العمال للعمل في اقتصاد الظل وليس اقتصاد الظل هو الذي يقودهم إلى تسجيل أنفسهم على أنهم عاطلين"[4] وتبقى الأسباب التي

---

[1] نسرين عبد الحميد، مرجع سابق، ص 83-85.

[2] نسرين عبد الحميد، مرجع سابق، ص83-85

[3] OCDE **, l'Emploi Informel dans les pays en développement**, Op, Cit.p.1.

[4] عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي، مرجع سابق، ص 168-171

ذكرناها في الفصل الأول عن سبب نمو اقتصاد الظل هي الدافعة إلى توجه الأفراد أو العمال إلى العمل في اقتصاد الظل.

– الأثر على العرض والطلب:

يتطلب قياس الأثر الذي يحدثه اقتصاد الظل على النمو الاقتصادي، دراسة الأثر على ظروف العرض والطلب في اقتصاد الظل والناتج عن التغير في أداء الاقتصاد الرسمي، فانخفاض معدلات الزيادة في الدخول الحقيقة يؤدي إلى زيادة الضغوط على الأفراد للبحث عن دخول إضافية أو زيادة مصادر الدخول التي يحققونها للحفاظ على مستوى معيشتهم، وتزداد هذه الضغوط في ظروف الكساد ما يؤدي إلى زيادة عرض العمل القابل للتوظف في اقتصاد الظل إما لبعض الوقت أو لكامله،كما يزداد التحول إلى اقتصاد الظل إذا كان الأفراد يحصلون على معاشات أو إعانات بطالة أو تقاعد.

وتدفع ظروف الركود في الاقتصاد الرسمي إلى زيادة المقدرة التنافسية للموردين في اقتصاد الظل وبالتالي زيادة كمية السلع والخدمات المعروضة التي يتم إنتاجها في اقتصاد الظل[1]، لأن ارتفاع معدلات التضخم يؤدي بالمستهلكين إلى إعادة تقييم قوتهم الشرائية سواء كانت دخولهم الحقيقية تتناقص أم لا، ولأن المستهلك رشيد ويبحث عن تعظيم منفعته بأقل التكاليف، فستدفع التكاليف المنخفضة السلع والخدمات في اقتصاد الظل بالمستهلكين إلى شرائها حتى ولو كان ذلك على حساب الجودة والتي عادةً لا تتوافر في منتجات اقتصاد الظل.

– تشوه الأسعار :

يؤدي اقتصاد الظل إلى تشوه الأسعار المحلية، حيث تميل الأسعار فيه إلى الزيادة بمعدلات أقل من تلك السائدة في الاقتصاد الرسمي خاصة عندما يكون منافساً له في تقديم نفس أنواع السلع والخدمات وبأسعار منخفضة[2], نظرا لما تتحمله الأسعار في الاقتصاد الرسمي من أعباء ضريبية وإدارية وإجرائية وبالنسبة للدول النامية تكون معظم السلع مدعمة أو تخضع للتسعير الجبري أو تكون حصص الاستيراد من بعض السلع محددة مع وجود فائض كبير في الطلب.

– الأثر على السياسة النقدية:

يترتب على وجود اقتصاد الظل زيادة الدوافع للاحتفاظ بالنقود السائلة لأغراض إجراء المعاملات التي تتم في اقتصاد الظل نظرا لصعوبة الحصول على التمويل في هذا الاقتصاد وعدم القدرة على التداول بالأشكال الأخرى للنقود، والطلب على النقود في اقتصاد الظل لا يكون حساسا للتغيرات التي تحدث في معدلات الفائدة، ما

[1] Christopher BAJADA, Friedrich SCHNEIDER : **Size, Causes, And Consequences Of The Underground Economy An Internal Perspective**, Op, Cit., p. 69.

[2] عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي، ص176-177

يتسبب في قلة مرونة الطلب على النقود بالنسبة لمعدل الفائدة في الاقتصاد ككل[1]، لأن رغبة المتعاملين في هذا الاقتصاد قوية للتستر على أنشطتهم.

كما ويلعب حجم الكتلة النقدية المتداولة في اقتصاد الظل دوراً كبيراً في التأثير على السياسة النقدية، أين لا تكون لسياسات البنك المركزي أي تأثير على هذه الكتلة[2]، ما يجعل السياسة النقدية تحلل في ضوء ما هو موجود من احتياطي لدى البنوك والنقود المتداولة في الاقتصاد الرسمي.

ثالثاً: الآثار الإيجابية لاقتصاد الظل على البعد الاقتصادي:

تركز معظم الدراسات التي تمت على اقتصاد الظل على الجوانب السلبية فيه سواء على المستوى الجزئي أو الكلي، إلا أن ذلك لا يعني أنه لا توجد آثار إيجابية لهذا الاقتصاد منها قدرته على تجنب الأزمات حيث يلعب دور المهدئ الاجتماعي ويعتبر مساهما في خلق الوظائف، ومساهماً في توليد الثروات، ومساهماً رئيسياً في توليد الدخل والاستقرار الاجتماعي للأسر المعيشية، كما يعتبر أهم موفر لوظائف الشباب من الجنسين, وسوف نعرض بعض من الآثار الايجابية لهذا الاقتصاد.

- **تجنب الأزمات الاقتصادية ولعب دور المهدئ الاجتماعي:**

يُشكل اقتصاد الظل صمّاماً للأمن الاجتماعي في فترات الانكماش والأزمات الاقتصادية أين ينخفض حجم العمل في القطاع العام[3]. كما أن له القدرة على تجنب بعض آثار الإجراءات التنظيمية مثل الحد الأدنى للأجور والضرائب، والتي تجعل هذا الاقتصاد أكثر ديناميكية ومن ثم أكثر قدرة على الاستجابة للتغيرات التي تحدث في السوق مقارنة بالاقتصاد الرسمي[4], وبالتالي يحقق آثارا توزيعية موجبة من خلال مساعدة محدودي الدخل، ما قد يؤدي إلى تخفيض الفروق في توزيع الدخل.

ويطرح التساؤل حول ما إذا كان وجود اقتصاد غير رسمي كبير الحجم ومنتج وديناميكي يعد ضرورة للاستقرار الاقتصادي في الاقتصاديات الحديثة، خاصة مع تزايد درجات الجمود وعدم المرونة في الاقتصاد الرسمي والتي قد تؤدي في بعض الحالات إلى إفلاس بعض المؤسسات وارتفاع معدلات البطالة وقد تتوقف سياسات مكافحة التضخم بسبب الضغوط الناجمة عن الرأي العام ما يدفع إلى اتخاذ سياسة أكثر تكلفة من خلال السماح بالتضخم في الاستمرار في سبيل هدف التوظف الكامل[5]. وفي مثل هذه الحالات قد يلعب اقتصاد الظل دور

---

[1] فريديريك شنايدر، دومينيك إنستي :الإختباء وراء الظلال "نمو الاقتصاد الخفي"، ص-4-5

[2] عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي، مرجع سابق، ص177

[3] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للإتحاد الإفريقي :**تأثير الأزمة العالمية على العمالة وسوق العمل في إفريقيا**، متابعة توصيات الدورة السادسة للجنة العمل والشؤون الاجتماعية حول الدراسة بشأن اقتصاد الظل في إفريقيا:البرنامج حول اقتصاد الظل، وثيقة رقم ---LSAC- -1553- EXP-5-SA أديس أبابا ، إثيوبيا 28 ايلول-2 تشرين الاول 2009 متا ح على الموقع http://www.africa-union.org/ LSAC-EXP-5-SA1553

[4] Christopher BAJADA, Friedrich SCHNEIDER, Op, Cit., p100

[5] نسرين عبد الحميد، مرجع سابق، ص 94-95

المهدئ الاجتماعي، وسواء كان الأمر هو استعادة أو المحافظة على الاستقرار الاقتصادي، فإن وجود اقتصاد غير رسمي منتج ومرن أصبح أساساً مهماً لنجاح عملية الاستقرار الاقتصادي.

- **المساهم الرئيسي في خلق الوظائف وتوليد الثروة:**

يساهم اقتصاد الظل بصورة كبيرة في خلق الوظائف، حيث يُتيح أكثر من نصف الوظائف الجديدة في أمريكا اللاتينية، ويمثل أكثر من 90% من القوة العاملة في الهند، ويتسبب في وجود حوالي 80% من الوظائف الجديدة في إفريقيا، كما أن نسبة 70% منهم يمثلون أصحاب مهن حرة، وبصورة أساسية البائعون والتجار في الشوارع، ويُقدِّر البنك الدولي أن اقتصاد الظل يُوّلد 40% من إجمالي الناتج الوطني للشعوب المنخفضة الدخل و 17% من إجمالي الناتج الوطني للشعوب المرتفعة الدّخل، أما في إفريقيا فيساهم اقتصاد الظل بدرجة كبيرة في إجمالي الناتج الوطني وتوليد الدّخل لغالبية المواطنين[1]، حيث يبلغ في نيجيريا مثلا 59.5% من إجمالي الناتج المحلي وهذا سنة 2005 و 25.2% في جنوب إفريقيا سنة 2007[2] ويساهم بشكل كبير في توسيع نطاق الطبقة المتوسطة في القارة الإفريقية.

المطلب الثاني: آثار اقتصاد الظل على البعد الاجتماعي:

تتعدد الآثار التي يحدثها اقتصاد الظل على البعد الاجتماعي للتنمية وتتجلى صور هذا التأثير من ناحية الضمان الاجتماعي، وظروف الصحة والسلامة المنعدمة في اقتصاد الظل.

أولاً: الأثر على الضمان الاجتماعي:

يعتبر الضمان الاجتماعي حق أساسي للإنسان وأداة أساسية لتحقيق التماسك والاندماج الاجتماعيين وينص الميثاق العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948 (الفقرة 22) "أن لكل فرد،كعضو في المجتمع، الحق في التأمين الاجتماعي، وتنص الفقرة 25 منه أن لكل الفرد الحق في الحصول على قدر من الحياة الملائمة التي تضمن له (ها) صحته (ها) وعيشه (ها) الكريم "[3]. (أنظر الملحق رقم:14)

كما يعد مكوناً أساسياً للسياسة الاجتماعية، ويلعب دورا في منع ومكافحة الفقر من خلال تشجيع التضامن الوطني، وهو ضروري لمشاركة المواطنين في التنمية والضمان الاجتماعي ويعزز الإنتاجية من خلال توفير الرعاية الصحية وضمان الدخل والخدمات الاجتماعية، كما يعتبر أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ وإذا كان تكلفة على المؤسسة فهو استثمار في الإنسان و داعم له[4].

---

[1] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للإتحاد الإفريقي، مرجع سابق، ص3 نقلا عن بيكر كريستينا فولدمان 2004, اقتصاد الظل"دراسة لتقصي الحقائق أعدت للوكالة السويدية للتنمية الدولية، استكهولم.

[2] أنظر الجدول رقم -1 الفصل الأول ,ص 45

[3] SOCIAL Alert 2004: **Towards A Social Protection For Informal Economy Workers**, Conference on social rights in the Informal Economy , Brussels, from 29 Nov to 2 Dec 2004. P.6. http://www.socialalert.org/pdf/20031959e.pdf

[4] Bureau Internationale Du Travail : ***Travail décent et économie informelle***, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 90e session, Genève, 2002, p.61

حيث يقدر أن 50% من سكان العالم يعيشون من دون حماية الضمان الاجتماعي بينما يعيش 80% من دون حماية مناسبة [1]، ويعتبر غياب التغطية الاجتماعية والضمان الاجتماعي صفة أساسية في اقتصاد الظل ويمثل جانبا هاماً من الاستبعاد الاجتماعي، ونمو حجم اقتصاد الظل في العالم وفي الدول النامية يعني أن الملايين من الناس إما أنهم لم يتسن لهم الوصول إلى آليات رسمية للرعاية الاجتماعية، أو أنهم يفقدون أشكال الحماية التي يتلقونها من طرف الشركة التي يعملون فيها أو من طرف الدولة، أو كليهما في نفس الوقت، كما أنه من يعمل في اقتصاد الظل هم الأكثر حاجة للحماية الاجتماعية، ليس فقط بسبب انعدام الأمن في عملهم و إنما لتعرضهم إلى مخاطر فعلية تخص الصحة والسلامة ليس فقط للعاملين وإنما لأسرهم أيضاً[2].

وفي الاقتصاد الرسمي يضطر العمال وأرباب العمل لتحمل عبء تمويل الضمان الاجتماعي، سواء عن طريق اقتطاعات التأمين الاجتماعي، أو الضرائب في حين أن العاملين في اقتصاد الظل لا يدفعون هذه الأعباء، وخصوصاً إذا كانوا قد اختاروا عمداً النشاط غير الرسمي في محاولة للتهرب من المدفوعات.

ويمكن تصور مدى صعوبة توفير الحماية الاجتماعية عندما يتم إدراك بأنه يوجد فقط 20% من العمال في العالم يستفيدون من حماية اجتماعية حقيقية، وأن أكثر من نصف العمالة مستبعدون من أي شكل رسمي من أشكال الحماية الاجتماعية[3]، ويبلغ معدل الحماية الاجتماعية للعمال في أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا من 5% إلى 10% وهذه النسب في تراجع، ففي الهند مثلا كانت نسبة الحماية الاجتماعية 13% في الثمانينات من القرن الماضي وتراجعت إلى أقل من 10% في سنوات التسعينات. وفي أمريكا اللاتينية يتراوح هذا المعدل من 10% إلى 80% وهو مستقر منذ سنوات التسعينات، أما في جنوب شرق آسيا وشرق آسيا فهذا المعدل يتراوح بين 10% (بالنسبة لبلد مثل كمبوديا) إلى ما يقرب من 100% في جمهورية كوريا (على الأقل بالنسبة للتأمين الصحي) وبالنسبة لمعظم البلدان المتقدمة فإن هذه النسبة تقترب إلى 100% على الرغم من تراجع نسب احترام قوانين الحماية الاجتماعية في بعض من بلدان التحول الاقتصادي[4].

- **العوائق التي تحول دون مشاركة عمال اقتصاد الظل في نظم التأمين الاجتماعي:**

هناك عوامل تحد من وصول العاملين في اقتصاد الظل إلى النظم الرسمية للتأمينات الاجتماعية ففي الوقت الذي يكون معظم العاملين في الاقتصاد الرسمي لديهم نظرة للمستقبل(توفير دخل في سن التقاعد)، ولديهم قدرة على المساهمة بشكل منتظم في الضمان الاجتماعي وضمان دخل عند تقاعدهم فإن عمال اقتصاد الظل لا يهمهم النظرة المستقبلية وبالتالي فهم لا يولون أهمية للادخار بقدر ما يعطون الأولوية للحاجات الأساسية التي تبقيهم

---

[1] منظمة العمل الدولية " **.الاستجابة للأزمة بناء أرضية اجتماعية** ."مجلة العمل اللائق [على الخط.] 2010 العدد 67 ,متاح على الموقع http://www.ilo.org/public/arabic/region/arpro/beirut/downloads/info/world/world_67.pdf

[2] Bureau Internationale Du Travail: ***Sécurité sociale: questions, défis et perspectives***, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 89e session, Genève, 2001, pp. 3 et 4.

[3] Bureau Internationale Du Travail: ***Travail décent et économie informelle***, Op., Cit. p.61

[4] Ibid. p.63

على قيد الحياة، لكن إمكانية التعرض لحوادث أو كوارث طبيعية مثلا يمكن أن تلقي بهم في دائرة الديون[1] ، حتى أنه لا يمكن لنظم الضمان الاجتماعي توفير تغطية لهم من هذه الإخطار.

وفي معظم البلدان النامية تتحدد أنظمة الضمان الاجتماعي، حسب الفئات المهنية وغالبا ما يستبعد (العاملون لحسابهم الخاص، عمال المنازل، العمال الموسميين)كما أن عدم وجود إطار مؤسسي يتم من خلاله تنظيم المشاركة في نظام الضمان الاجتماعي، وتحديد الحالات الطارئة، والحقوق ، وتجميع الفوائد والأقساط، إضافة إلى كثرة الإجراءات الإدارية التي تميز العديد من البلدان النامية للاستفادة من نظام تأمين الاجتماعي وعدم قدرة السلطات العمومية على تحمل المزيد من الالتزامات الجديدة والمكلفة، كلها عوامل ساهمت وأثرت على عدم انضمام عمال اقتصاد الظل في نظم التأمين الاجتماعي.

ثانياً: الآثار الإيجابية لاقتصاد الظل على البعد الاجتماعي (الصحة والتعليم):

ما ذكر سابقاً لا يعني أنه لا توجد آثار إيجابية في اقتصاد الظل فهناك ممارسات في اقتصاد الظل تنطوي على معارف جوهرية يمكن الاستفادة منها في الاقتصاد الرسمي بكل قطاعاته مثال ذلك قطاع التداوي بالأعشاب أو الطب البديل أو المعارف المكتسبة في المهن التقليدية مثلا الصيد و قطع الأشجار والحرف. ونذكر منها:

- **الطب التقليدي وسوق العمل الثقافي الموجود في اقتصاد الظل ودورهما في التنمية:**

يشكل الطب التقليدي جانباً هاماً من اقتصاد الظل ففي أماكن كإفريقيا و أمريكا اللاتينية اللتين تتمتعان بغطاء نباتي وأدغال وغابات وأحواض تزخر بثروات نباتية وحيوانية و يستخدمه 80% من الأفارقة وبالتوازي غالباً مع الطب الحديث[2]، لينشأ بذلك سوق عمل ثقافي فيه طلب على هذه الادوية الطبيعية التقليدية وعرض من جانب ذوي المعارف بأسرار الأعشاب الطبية وفوائدها.

ويوفر الطب التقليدي عدداً من الأنشطة الموفرة للوظائف والدخل للعديد من العمال المتنوعين: التجار، الممارسين الصحيين التقليديين، المزارعين، الفلاحين، الحاصدين، المعالجين التقليديين ويمكن لهذا الطب المحلي أن يساهم بدرجة كبيرة في دعم أنشطة البحث لأغراض التنمية بخصوص الطب[3]، ويمكن أن يخفض من فاتورة الدواء لمثل هذه البلدان، كما يمكنها أن تزود هذه المهارات ببراءة اختراع ما يزيد في إيرادات الدولة.

- **دور التعليم غير الرسمي في التنمية (التدريب الذاتي والتلمذة الصناعية):**

يعتبر اقتصاد الظل مصدرا لتنمية المهارات وموفرا للتدريب الذاتي والتلمذة الصناعية غير الرسمية فهو يعتبر الوسيلة الرئيسية لتوفير المهارات لمعظم الأفراد العاملين فيه الذين يكتسبون المهارات الضرورية من خلال التدريبات التقليدية.

[1] Ibid. p. 64.

[2] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية الاتحاد الإفريقي 2009, تأثير الأزمة العالمية على العمالة وسوق العمل في إفريقيا" مرجع سابق ص 20.

[3] المرجع السابق، ص.21

ويعتبر نظام التلمذة الصناعية التقليدية، الطريقة المفضلة لاكتساب المهارات لأي شخص لأنه"مدمج في العادات العشائرية والمحلية"، حيث يشمل الملاحظة والخبرة العملية داخل المجتمع المحلي الذي يستهدفه، وتعليم المهارات الفنية والسلوكية والتنظيمية غير المتوفرة في أنظمة التعليم الرسمي. ويتعين تنظيمه كمسألة ثقافية متكاملة مع التدريب التعليمي والمهني، وبالتالي فهو يتصدر الهدفين الأول والثاني من الأهداف الإنمائية للألفية[1].

كما تُتيح التلمذة الصناعية التقليدية اكتساب مهارات ميسورة التكلفة للأسر الفقيرة. وتوفر تدريباً عملياً للشباب على يد رئيس عمل حرفي في مكان العمل.

المطلب الثالث: آثار اقتصاد الظل على البعد البيئي:

تتعدد الآثار التي يسببها اقتصاد الظل على البيئة وسيتم البحث عن ذلك من خلال تأثير اقتصاد الظل على إستراتيجيات الإدارة البيئية لأجل التنمية والتي تتخذ ثلاث صور لتأثير اقتصاد الظل على الإدارة البيئية من منظور زمني وسنأخذ على المدى المتوسط (الأخطار البيئية المتعلقة بمصايد الأسماك) وعلى المدى الطويل (الغابات والأراضي) وتأثير اقتصاد الظل على الإدارة البيئية من منظور مكاني ويشمل إدارة الحضر وإدارة المناطق الريفية والزراعية.

أولاً: تأثير اقتصاد الظل على الإدارة البيئية من منظور زماني:

يظهر تأثير اقتصاد الظل على الإدارة البيئية من منظور زماني في شقين: في الأخطار البيئية المتعلقة بمصايد الأسماك التي تظهر في المدى المتوسط, والأخطار البيئية التي تظهر وتؤثر على الغابات والأراضي والتي تظهر تبعاتها في المدى الطويل.

1. الأخطار البيئية المتعلقة بمصايد الأسماك:

أخذت مصايد الأسماك في العالم بالتراجع وهذا يشكل تهديداً كبيراً على الأمن الغذائي، فالأسماك تشكل مصدرا أساسياً للبروتين الحيواني في العالم خاصة بالنسبة للبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط التي يحتل فيها اقتصاد الظل حجماً كبيراً ويؤمن الملايين من الناس مصادر رزقهم من نشاطات الصيد غير الرسمي. ويهدد الاستغلال المفرط للأسماك الكثير من الثروة السمكية بوصفها مورداً اقتصادياً، فالعديد من أكبر مصايد الأسماك في العالم قد انهارت بسبب الصيد المكثف والجائر وأعقبت أعمال الصيد المكثف تغيرات ملحوظة في تركيب الأنواع الحية.

حيث تقوم حياة أكثر من 200 مليون شخص في العالم على الصيد، 38 مليون منهم يعيشون بأقل من دولار واحد، ويعتبر الصيد بالنسبة للفقراء الصيادين المصدر الوحيد للبروتين الحيواني بالنسبة لهم و تجدر الإشارة إلى أن قيمة تجارة الأسماك في العالم تبلغ 63 مليار دولار في سنة 2003 أي أكثر من مجموع قيمة التجارة العالمية من صافي صادرات الأرز، والقهوة، والسكر، والشاي. ونصف تجارة السمك في العالم تأتي من الدول النامية وقد زاد

[1] المرجع السابق، نفس الصفحة.

الاستهلاك العالمي بـ21% في الفترة بين 1992-2002[1]. و يعمل في قطاع الصيد وتربية الأحياء المائية وإنتاج الأسماك حوالي 150 مليون شخص في البلدان النامية. كما توجد عدة شركات رسمية كبيرة و متعددة الجنسيات تقوم باستقدام عمال المياومة أو ما يعرف بـ *SWEAT SHOPS* حيث تعمل القوى العاملة غير رسمية لساعات طويلة مقابل أجور منخفضة لا تعادل المستوى الأدنى للأجر وفي ظروف غير ملائمة في ورشات صيد غير رسمية[2]. وبالرغم من أن غالبية التأثيرات على مصايد الأسماك تأتي من ضغوط الاقتصاد الرسمي إلا أن ضغوط الصيد والصيد غير الرسمي لها تأثيرها السلبي أيضاً.

2. الأخطار البيئية المتعلقة بإزالة الغابات وتناقص الأراضي:

اعتمد مئات الملايين من سكان الريف على الغابات والأشجار لكسب قوتهم وتحقيق الأمن الغذائي لأسرهم ويأملون بالاستفادة من نظم إدارة غابات محسنة وأكثر إنصافا. ويَعد القطاع، في الوقت نفسه، بامكانيات كبيرة لامتصاص الكربون والحد من انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري.

- **قطع الأخشاب:**

تشكل ظاهرة إزالة الغابات وتدهورها 20% من انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري، علماً بأن معظم هذه الانبعاثات تطرأ في البلدان النامية[3].

وفي الولايات المتحدة الأمريكية تم تحويل ما مساحته 160 مليون هكتار من السهول والغابات والأراضي المفتوحة إلى مناطق حضرية في الفترة بين 1992-1997 وهذا يقود إلى الكثير من المشاكل البيئية وزيادة الطلب على الطاقة والمياه ما ينعكس على التنوع.

وعلى الرغم من وقوع هذا التدمير على نطاق عالمي فإن التحدي الأكبر يقع في البلدان النامية وخصوصاً في الغابات الاستوائية الرطبة التي لا تغطي الغابات سوى 6% من سطح الكرة الأرضية إلا أنها تضم ما لا يقل عن نصف الأنواع الحية في الأرض لكن يتم القضاء على 10 ملايين هكتار كل سنة منها, وإذا استمرت إزالة الغابات الاستوائية في حوض الأمازن وفي غابات إفريقيا وآسيا فإن الخسائر في الأنواع النباتية يمكن أن يبلغ مئات الآلاف[4].

ثانياً: تأثير اقتصاد الظل على الإدارة البيئية من منظور مكاني:

يقصد بتأثير اقتصاد الظل من المنظور المكاني للإدارة البيئية كل ما تعلق بالضغط السكاني على المدن وحالة المساكن وانتشار العشوائيات وضعف البنى التحتية للمدينة أي تأثير اقتصاد الظل على الإدارة الحضرية للمدن.

---

[1] أكبر مصايد الأسماك في العالم مثل :مثل آنشوفة في البيرو، والعديد من مخزونات الرنجة في شمال الأطلسي، وسردين كاليفورنيا.

[2] لوريتا نابوليوني :**الاقتصاد العالمي الخفي**، ترجمة :لبنى حامد عامر، الدار العربية للعلوم ناشرون، الطبعة الأولى، بيروت، 2010, ص 212,213

[3] منظمة الأغذية والزراعة :**الحوكمة الجيدة للغابات**، الأمم المتحدة، متاح على الموقع http://www.fao.org/news

[4] اللجنة العالمية للبيئة والتنمية :**مستقبلنا المشترك**، عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والأدب، الكويت، يناير 1978, ص192-193

1. الضغط السكاني على المدن:

يشكل نمو السكان خطراً كبيراً على جهود المحافظة على البيئة في كل البلدان النامية. حيث يتزايدون بشكل كبير ويضغطون بذلك على المدن وعلى البنية التحتية، ما يسبب رداءة وترهل قاعدة مرافق الصرف الصحي ويطرح مشكل الحصول على مياه محسنة جيدة وسيتم بيان هذا التأثير في الآتي.

- **التحدي الحضري وتأثير البناء غير الرسمي:**

في أغلبية مدن البلدان النامية تسبب الضغط الشديد على السكن والخدمات الذي مرده الهجرة المتزايدة من الأرياف نحو المدن في ترهل النسيج الحضري، فالكثير من المساكن التي يستخدمها الفقراء مساكن متداعية وغالباً ما تكون المباني في حالة من التصدع، ويتداعى النقل بسبب الازدحام، وتشكو المرافق العامة من الترهل، ونقص في المياه الصالحة للشرب واختلاطها بمياه المجاري، ناهيك عن الأمراض التي تصيب الجهاز التنفسي. وكان لتوسع المدن توسعاً ماديا غير منضبط مدلولاته الخطيرة على البيئة والاقتصاد، فالنمو غير المدروس يجعل توفير السكن والطرق وإمداد الماء والمجاري والخدمات العامة باهظة التكلفة إلى حد يتعذر معه توفيرها. وغالباً ما تبنى المدن على أكثر الأراضي الزراعية إنتاجية، والنمو غير المخطط لهذه المدن يسفر عن خسارة هذه الأراضي بلا مبرر، وتكون هذه الخسائر فادحة بالنسبة للمدن ذات الأراضي الزراعية المحدودة مثل مصر، ويلتهم التطور العشوائي الأرض والحدائق ومناطق الاستجمام. وترتبط المشاكل في أماكن عديدة بالأنماط غير مناسبة للتنمية الصناعية، وبانعدام الترابط بين استراتيجية التنمية الزراعية واستراتيجية التنمية الحضرية[1].

فالأزمة الاقتصادية العالمية في الثمانينات لم تؤدي إلى انخفاض المداخيل وازدياد البطالة وإلغاء العديد من البرامج الاجتماعية فحسب، بل تسببت في تراجع الأولوية المنخفضة أصلا التي تعطى للمشكلات الحضرية مما أدى إلى تفاقم النقص في الموارد الموجه لإقامة المناطق الحضرية وإدامتها و إدارتها.

ثالثاً: الآثار الإيجابية لاقتصاد الظل على البيئة:

سيتم أخذ الآثار الإيجابية لاقتصاد الظل على البعد البيئي للتنمية من خلال المدينة لأن المدن تعتبر حاضنات حقيقية للنشاطات الاقتصادية التي تمارس غالبيتها من طرف مؤسسات صغيرة تزاول كل شيء من بيع المأكولات الخفيفة إلى تصليح الأحذية وبناء المساكن ونمو هذه النشاطات هو الأساس الذي ينهض عليه الاقتصاد المحلي[2]. وغالبية هذه المؤسسات الصغيرة غير رسمية، لذا فهو يعتبر موفر رئيسي للخدمات التي تحتاجها المدينة، ويلعب دوراً هاماً في الحد من التلوث من خلال إعادة تدوير النفايات الذي يقوم بها جامعو القمامة في اقتصاد الظل.

[1] المرجع السابق، ص301

[2] اللجنة العالمية للبيئة والتنمية :المرجع سابق، ص 307

1. موفر رئيسي للخدمات التي تحتاجها المدينة:

يوفر اقتصاد الظل للمدن الكثير من الخدمات والسلع الرخيصة الضرورية لاقتصاديات المدن وتجارتها ومستهلكيها. وهكذا قد لا يكون الكثير من الفقراء مستخدمين رسميا ولكن أغلبيتهم، يعملون في معامل وشركات إنشائية غير مسجلة أو يبيعون البضائع على قارعة الطريق، أو يخيطون الألبسة في بيوتهم ، أو يعملون خدما أو حراسا في أحياء الطبقات الغنية وهكذا فإن أغلبية من يسمون العاطلين عن العمل يعملون في الواقع من 10 إلى 15 ساعة يومياً و من ستة إلى سبعة أيام في الأسبوع. ومشكلتهم ليست البطالة بقدر ما هي الأجور المنخفضة[1].

ويلعب البناء غير الرسمي دوراً هاماً في المدينة، إذ يشيد معظم البناء في المدن بطريقة غير رسمية وخارج الخطط الرسمية الحضرية، حيث يتم بناء المساكن أو أعمال الصيانة أو التحديث في مدن البلدان النامية خارج إطار الخطة الرسمية وفي مستوطنات غير قانونية عادة. وتقوم هذه العملية بتعبئة موارد غير مستثمرة، والمساهمة في تكوين رأس المال وتحفيز العمالة. و يمثل بناة القطاع غير الرسمي لهؤلاء مصدرا هاما للعمالة في المدن خصوصاً العمل المتدني وغير الماهر. وهم ليس لديهم ما يتسم بكثافة رأس المال أو التكنولوجيا أو الطاقة ولا يشكلون في مجموعهم عبئاً يستنزف العملات الأجنبية. يضاف إلى ذلك أنهم يتمتعون بمرونة في تلبية الحاجات والطلبات المحلية وقد بدأت حكومات عديدة ترى الحكمة في السكوت عن عملهم بدلاً من سحقه.

2. مساهم رئيسي في إعادة تدوير النفايات وبالتالي خفض انبعاثات الغاز:

يلعب عمال جمع القمامة دورا أساسيا في تدوير وإعادة استخدام النفايات وهي إحدى أكثر الطرق فعالية في التقليل من انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري، فمن خلال فرز وإعادة تدوير المواد الصلبة التي تشكل مصدرا خطيرا للتلوث (إذا ما احرقت بحكم انبعاثاتها التي تشمل الديوكسين والفوران هذا الأخير الذي يسبب السرطان وتشوه الأجنة)[2], تخف حدة الغازات المنبعثة في الجو.

ويوفر التدوير مصدر دخل مربح لآلاف من العمال فجامعوا القمامة ليسوا السكان الأكثر فقرا كما يعكسه ظروف عملهم فدخل الفرد منهم يفوق خط الفقر البالغ 1 دولار في اليوم كما يمكنه أن يفوق الأجر الأدنى لبعض البلدان, ففي بلد كرومانيا مثلا يكسب مراهق في المتوسط بين 125 إلى 300 يورو في الشهر في الوقت الذي يبلغ فيه الأجر الدنى 70 دولار، وفي دار السلام يحصل شاب على 55 دولار في الشهر في الوقت الذي يبلغ فيه الأجر الأدنى 45 دولار[3].

كما يوفر على الحكومة ملايين الدولارات لأنها تقع على عاتق القطاع غير الرسمي حيث تعمل أغلبية جامعي القمامة في اقتصاد الظل وعلى الرغم من صعوبة إحصاء عددهم إلا أنه تم إحصاء لعددهم من طرف مكتب

---

[1] المرجع السابق، ص 313

[2] هارثا كومار :**مشروعات صديقة للبيئة تعرض حياة عمال جمع القمامة الهنود للخطر**، مجلة الاقتصادية، العدد 6623 بتاريخ 2011/12/8 متاح على الموقع www.eleqt.com

[3] www.Wikipidia.com/la **récupération informelle des déchets**

العمل الدولي في بعض كبرى مدن العالم حسب ما يوضحه الجدول 2-1: الذي يبن العاملون في إعادة التدوير غير الرسمي للنفايات في بعض مدن العالم حسب تقرير مكتب العمل الدولي لسنة 2004.

الجدول 2-1: العاملون في إعادة التدوير غير الرسمي للنفايات في بعض مدن العالم لسنة 2004

البلد	المدينة	عدد سكان العاصمة (مليون)	العاملون في إعادة التدوير غير الرسمي للنفايات	
			المجموع	النسبة (%)
الهند	دلهي	14	100000	7.1
	بومباي	18.1	100000	5.5
أندونيسيا	جاكرتا	8.8	37000	4.2
مصر	القاهرة	18	70000	3.89
كينيا	مجموع البلد	34.7	45000	1.3
الأرجنتين	بيونس أيرس	12.4	80000	6.45

المصدر :الموسوعة الحرة ويكيبيديا متاح على الموقع www.**wikipidia.com/the recuperation informetion**

حسب أرقام الجدول 2-1: نلاحظ أن عدد جامعي النفايات في اقتصاد الظل يبلغ مثلا في مدينة دلهي 100,000 عامل غير رسمي أي لكل ألف مواطن هناك 7 يشتغلون في جمع النفايات بطريقة غير رسمية (أنظر الملحق 12).

المطلب الرابع: علاقة اقتصاد الظل بالفساد وتكلفته:

يدفع الفساد (الاقتصادي) بالأعمال للهروب إلى اقتصاد الظل، ويضع العقبات أمام دخول الشركات الجديدة إلى السوق، ويرفع تكلفة القيام بالأعمال، مما يؤدي إلى تقليل فرص العمل في الاقتصاد الرسمي، ويقلل فرص الشركات في النمو. وتعاني الأعمال الصغيرة من ذلك بشكل خاص. وسيتم إبراز العلاقة بين اقتصاد الظل والفساد ثم تكاليف هذا الأخير.

1- علاقة اقتصاد الظل بالفساد:

غالباً ما ينظر إلى اقتصاد الظل والفساد على أنهما وجهان لعملة واحدة أو كالتوأم يحتاج احدهما إلى الآخر أو يحارب بعضهما بعضا مما دفع إلى البحث في علاقة أحداهما بالآخر، وهذه العلاقة يمكن أن تختلف فقد تكون تكاملية وقد يحل أحدهما مكان الآخر[1].

[1] Freidrich Schneider :shadow **Economies and Corruption all over the world**, Op., Cit. p.31.

و بحسب الدول مرتفعة الدخل أو منخفضة الدخل، ففي الدول ذات الدخل المرتفع وذات الديمقراطيات الكبيرة والتي تتسم بالعدالة وحكم القانون يتجه فيها اقتصاد الظل إلى التضاؤل لأنه لا ينمو في ظل وجود حكم راشد، إذ يحل الحكم الراشد محل الفساد، أما في الدول ذات الدخل المنخفض فالعلاقة بين الفساد واقتصاد الظل علاقة تكاملية أي كلما زاد الفساد زاد اقتصاد الظل.

ينتشر اقتصاد الظل في الدول التي لا تمارس فيها الحريات الديمقراطية والتي لا يطبق فيها حكم القانون بالرغم من وجود القوانين وبالتالي تنتشر المعاملات الفاسدة في سعي كل فرد لتحقيق مصلحته الخاصة إذا لم يحققها له القانون فإنه يوجد قانونه الخاص به و بدلا من حكم قانون واحد تكثر القوانين المتعارضة وتعم الفوضى ويتفشى الفساد بكل مظاهره وصوره.

2- تكاليف الفساد:

في العديد من الاقتصادات، يكون طابع الفساد مترسّخا مؤسساتياً ويبدو أن التعامل معه على أساس يومي أكثر سهولة من مكافحته. لكن اعتبار الفساد مشكلة اقتصادية فيعني أن الفساد هو أكثر من مُجرّد سلوك خاطئ. فهو يعني أن الفساد، ولو أفاد عدداً قليلاً من الأفراد، فهو مُكلف للمجتمع وللقطاع الخاص، وللحكومات على المدى الطويل. حيث تتحمل المشروعات والأعمال والمجتمع بأسره تكلفة الفساد، وكلفة الفساد تظهر في صور شتى نعرض منها على سبيل المثال:

- **انخفاض الاستثمارات بالتأثير على مناخ الأعمال**

يتخوف المستثمرون الأجانب والمحليون من التكاليف التي لا يمكن التنبؤ بها. كما أن المستثمرين المحتملين يدركون من مشاهدتهم لهذا الانتشار الواسع للفساد أن القانون ينتهك ولا يحترم، وبالتالي فإن الحفاظ على حقوق الملكية يصبح أمرًا غير مضمون، الأمر الذي يجعل الاستثمار في مثل هذا البلد محاطًا بالمخاطر، مما يؤدى إلى انخفاض الاستثمار ومن ثم انخفاض معدلات النمو.

- **ضعف المنافسة وقلة الكفاءة والابتكار:**

التربح عن طريق الرشوة يعنى حصول الشركات على ميزات مالية واقتصادية لا تستحقها. وهى بذلك لا تتنافس على أساس قواعد السوق أى العرض والطلب وهى أيضًا تحول دون دخول الشركات الجديدة إليه. وهذا بدوره يؤدي في نهاية الأمر إلى تحمل المستهلكين لأسعار أعلى للبضائع، وقبولهم بنوعيه أقل جودة، علاوة على قلة تنوع المنتجات المعروضة. وزيادة التوجه إلى السلع المعروضة لدى أصحاب اقتصاد الظل.

- **الفساد يثبط من فعالية الرقابة على الخدمة والمنتج:**

يؤثر الفساد على السير الحسن لوظيفة الرقابة بكل مراحلها فمتى دخل الفساد في أي مرحلة من مراحل الرقابة فإن ذلك سيؤثر على فعالية الخطة كما يؤدي إلى التأثير في جودة خدمة المنتج وبالتالي التأثير على المنافسة[1] .

- **الفساد يُخفض مستويات النمو:**

الفساد يؤثر سلباً على المشاريع الصغيرة لأنها تحتمّل تكاليف الفساد المرتفعة (الوقت والمال), أشد بالنسبة للمؤسسات الصغيرة منه على الشركات الكبرى. فالشركات الصغرى تملك، بوجه عام، سلطات أقل لتجنب الفساد، وهي تميل إلى العمل في بيئات عالية التنافسية. وبالتالي فهي لا تستطيع تحميل المستهلكين تكاليف الفساد. وهكذا تواجه الشركات الصغرى في البيئات الفاسدة ظروفاً أصعب للبقاء، وهذا يؤثر على معدل النمو الاقتصادي لأن الشركات الصغرى تشكل مُحّرك النمو في معظم الاقتصادات[2].

- **الفساد يُخفّض مستويات التوظيف في القطاع الخاص:**

يُخفّض الفساد التوظيف في القطاع الخاص عن طريق إجبار شركات الأعمال على الانتقال إلى القطاع غير الرسمي، وعن طريق إقامة الحواجز أمام دخولها، وزيادة نفقات القيام بالأعمال، لأن الشركات لن تكون قادرة على النمو والتوسّع.

- **يخلق الفساد ثقافة تترسخ بمرور الوقت وتنتقل عبر الأجيال:**

يخلق الفساد ثقافة تترسخ بمرور الوقت حيث لا يكون أصحاب السلطة مسؤولين عن أعمالهم وحيث لا يفرض تطبيق القانون بصورة دائمة ونزيهة .لذلك لا تفرض سيادة القانون بل سيادة الشخص الذي بيده تطبيق القانون وتترعر الأجيال في ظل هذا المناخ الفاسد ويرثون هذه الثقافة والتي تنتقل عبر الأجيال.

- **الفساد يزيد عدم الاستقرار السياسي وزيادة مستويات الجريمة:**

يساهم الفساد على نطاق واسع في عدم الاستقرار السياسي، كما أن عدم الاستقرار يعمل على ارتفاع مستويات الجريمة وفي علاقة الفساد باقتصاد الظل والجريمة فقد" أثبت وجود علاقة بين الجريمة ونوعية المهن حيث ظهر أن الجريمة تصل ذروتها بين المهن الزراعية والحرف اليدوية حتى تكاد تصل أدناها بين أصحاب المهن الفكرية"[3]، وهذه الآثار ربما هي التي جعلت مناطق كشمال إفريقيا متعثرة كثيرا في مجال مكافحة الفساد وحكم القانون مثلما يوضحه مؤشر التنظيم والإدارة في الشكل 2-1.

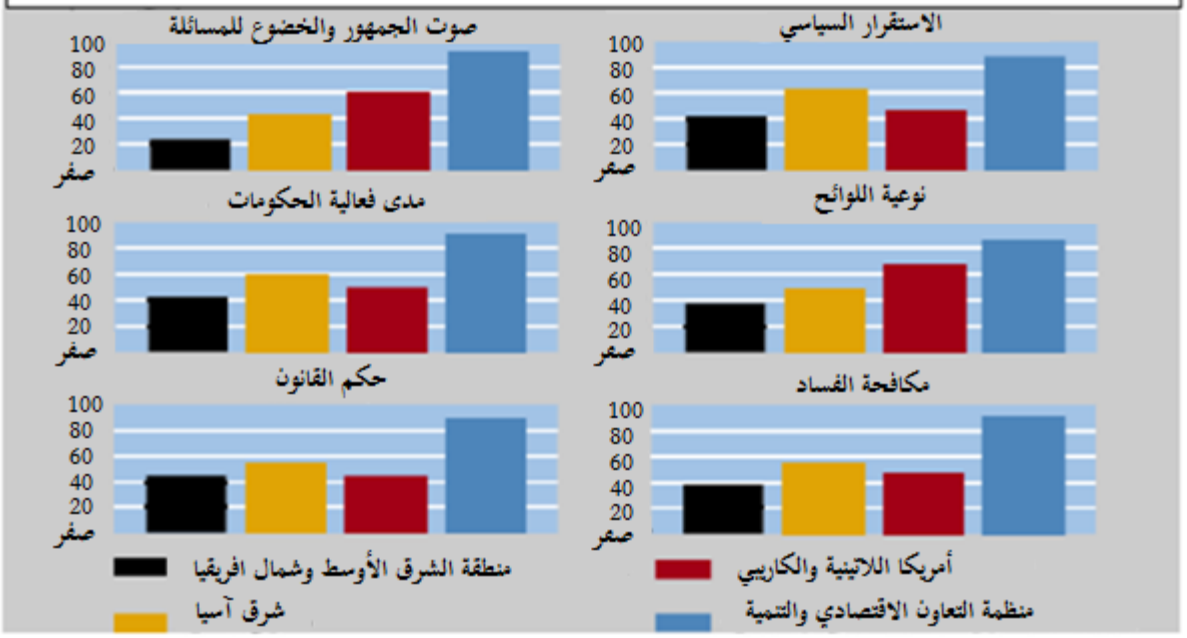
---

[1] جون سوليفان، أليكسندر شكولينكوف،**" تكاليف الفساد"**، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن 2008, متاح على الموقع www.cipe.org

[2] Daniel DOMMEL : **Face à la corruption** .Edition Dis. Ibn Khaldoun, 2004. PP. 50-51..

[3] حسين عبد الحميد أحمد رشوان :**الفقر والمجتمع" دراسة في علم الاجتماع"**، مؤسسة شباب الجامعة، بدون طبعة، الاسكندرية، 2007,ص141

الشكل 2-1: مؤشر التنظيم والإدارة



المصدر :جورج عابد :**لما تخلفت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في النمو والعولمة** " وعد.. لم يتحقق "، مجلة التمويل والتنمية ، البنك الدولي ، مارس, 2003, ص13.

ويتضح جلياً من الشكل 2-1: أن منطقة الشرق الأوسط وإفريقيا متخلفة كثيرا عن باقي المناطق فيما يخص مؤشر التنظيم والإدارة من ناحية الاستقرار السياسي أو من ناحية الخضوع للمساءلة أو حكم القانون وفاعلية الحكومات أو من ناحية الخضوع للمساءلة وهذا ينعكس على نمو حجم اقتصاد الظل في هذه المناطق، بعكس دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي يبلغ فيها المؤشرات الفرعية لهذا المؤشر درجات كبيرة تقترب في جميعها إلى نسبة 100%.

كما أن اقتصاد الظل والفساد يمكن أن يكون سببا في تغيير الأنظمة ربما نحو الأحسن وقد أثبت العاملون في اقتصاد الظل قدرتهم على تغيير الأنظمة الفاسدة كما شهده بداية الربيع العربي من تونس التي انطلقت فيها أول رياح التغيير من عربة متجولة للخضر.

المبحث الثاني: اقتصاد الظل في الجزائر (1990-2007):

تميز الاقتصاد الجزائري خلال حقبة الثمانينات بظاهرة تنامي اقتصاد الظل، حيث يبلغ الحجم الكلي لأنشطة اقتصاد الظل في الجزائر حسب آخر إحصائية متاحة 31.2% من حجم الناتج المحلي الإجمالي سنة 2007[1]، وأن إجمالي الأموال المتداولة داخل هذا الاقتصاد تبلغ حوالي 6 مليار يورو من أجمالي الدخل الوطني[2]. وسيتم في هذا الجزء تحديد أسبابه.

1 أنظر الجدول 1-3 ص 41 في الفصل الأول.

[2] Algérie, Le marché informel avoisin les 6 milliard d'Euro,] en line[disponible sue site :

المطلب الأول: أسباب نمو اقتصاد الظل في الجزائر:

عانى الاقتصاد الجزائري خلال حقبة الثمانينات من مجموعة من الإختلالات الهيكلية كالاختلال بين العرض والطلب الكليين والأسعار والأجور وأسعار الفائدة ومعدلات التضخم من جراء تدني أسعار النفط وغيرها من الإختلالات التي كان لها الأثر في تفشي اقتصاد الظل. كما أدت سياسات التدخل الحكومي في أسواق السلع وعوامل الإنتاج والصرف الأجنبي إلى نشوء أسواق موازية للأسواق الرسمية وذلك من خلال التأثيرات التي مارستها على هيكل الطلب والعرض والأسعار في الأسواق الرسمية ونذكر منها :

1- جمود النظام الضريبي وارتفاع معدلات الاستقطاع الضريبي: إن عجز النظام عن مواجهة التطورات الاقتصادية والاجتماعية من ناحية وارتفاع معدلات الاستقطاع الضريبي، والأسعار الحدية لضرائب الدخل من ناحية ثانية، وفي ظل ضعف العقوبات، وتواضع إمكانيات الإدارة المنفذة ولدت حوافز قوية للتهرب والغش الضريبي باللجوء إلى ممارسة الأنشطة غير المنظمة على مختلف المستويات.

2- فتح الأسواق والقيام بإصلاحات هيكلية: كشفت الإصلاحات الهيكلية عن مدى الإرتباط بين حماية السوق و التطور الملحوظ في استيراد السلع. وسجل استيراد السلع زيادة ملحوظة في الفترة 2000-2007 (بمعدل نمو سنوي قدر بـ 15% مع الأخذ بالاعتبار لأثر السعر)، واستمرت وتيرة النمو لتفوق 40% في الزيادة الحاصلة في 2007، كما خسرت الصناعة حصة كبيرة في السوق ويرجع السبب بدرجة كبيرة إلى المنافسة غير المشروعة، زيادة إستيراد السلع المعروضة من طرف السوق غير الرسمية وتمكنها من إشباع الطلب، كما أن استمرار بقاء سعر الصرف في السوق الموازية مرتفعا عن سعر صرف السوق الرسمية في البنوك يفسر بكبر حجم التحويلات إلى اقتصاد الظل، وعراقيل إنشاء المؤسسات، وانتشار الفساد الذي زاد منها[1].

3- سياسة الانفتاح والغش الجبائي والاجتماعي: شكلت التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البلاد خلال السنوات الأخيرة العامل الأساسي لتطور الغش الجبائي والتي نذكر منها على سبيل الحصر ما يلي:

- على المستوى المؤسسي: ضعف أداء المنظومة الجبائية والضريبية ويمكن أن يرجع هذا إلى النقائص المسجلة على مستوى الإدارة الجبائية والجمركية حيث عرفت هذه الأخيرة مرحلة حاسمة من التنظيم والعصرنة، الميل الكبير إلى الغش والتهرب الجبائيين في ظل تحرير النشاطات والتجارة الخارجية والانضمام إلى السوق العالمية.

- الغش الجمركي: في هذا السياق تواجه الجمارك مظهرين أساسين من الغش والتهريب :يتعلق المظهر الأول بالتهريب الذي يزود الشبكات الموازية للنشاطات غير المنظمة، ويتعلق المظهر الثاني بتيار الغش التقليدي أو العالمي الخاص بالتصريحات المزورة حول النوع والقيمة ومصدر البضائع[2].

---

http://www.algerie360.com/economie/algerie-le-marche-informel-avoisine-les-6-milliardsd%E2%80%99euros/

[1] Ibidem.

[2] بودلال على : تقييم دور القطاع غير المنظم في تعديل مشكلة البطالة في الجزائر"دراسة قياسية"، مرجع سابق، ص11.

– **الغش الاجتماعي**: بالنسبة لقطاع الضمان الاجتماعي يعتبر اقتصاد الظل خطراً حقيقياً ولا توجد المشكلة على مستوى " المهن " الصغيرة، ولكن خاصة على مستوى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات والشركات التجارية وشركات الخدمات. أمام ضخامة هذه التهربات قام الصندوق الوطني للضمان الاجتماع بإجراء تحقيق في السداسي الأول لسنة 2001 على مستوى 5 ولايات تعلقت بـ 6096 رب عمل وتوضح المعلومات المستخلصة من هذا التحقيق[1], إحصاء عدد كبير من المخالفات إزاء الضمان الاجتماعي، حوالي نصف أرباب العمل لا يمتلكون المحلات التي يمارسون فيها نشاطاتهم، ثلثي أرباب العمل يدفعون أجور متدنية دون الأجر الوطني المضمون، ومعاينات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بينت أهمية التهرب من دفع الاشتراكات وتؤكد النتائج ممارسة العمل في السوق غير الرسمية.

المطلب الثاني: البطالة واقتصاد الظل:

تعتبر مشكلة البطالة أحد أهم أسباب تنامي ظاهرة اقتصاد الظل حسب الخطط التنموية ويوضح الجدول 2-2 أ، و 2-2 ب معدلات البطالة من 1990-2009.

جدول 2-2 أ: معدلات البطالة من 1990-2000 (%)

الجيل الأول من الاصلاحات						
السنوات	1990	1991	1992	1997	1999	2000
معدل البطالة	19.8	20.7	23.8	28.6	29.0	29.5

المصدر :من إعداد الباحث بالاعتماد على بودلال علي ، مرجع سابق، ص 78 . بالنسبة للسنوات 1990-2000

جدول 2-2 ب: معدلات البطالة من 2001-2009 (%)

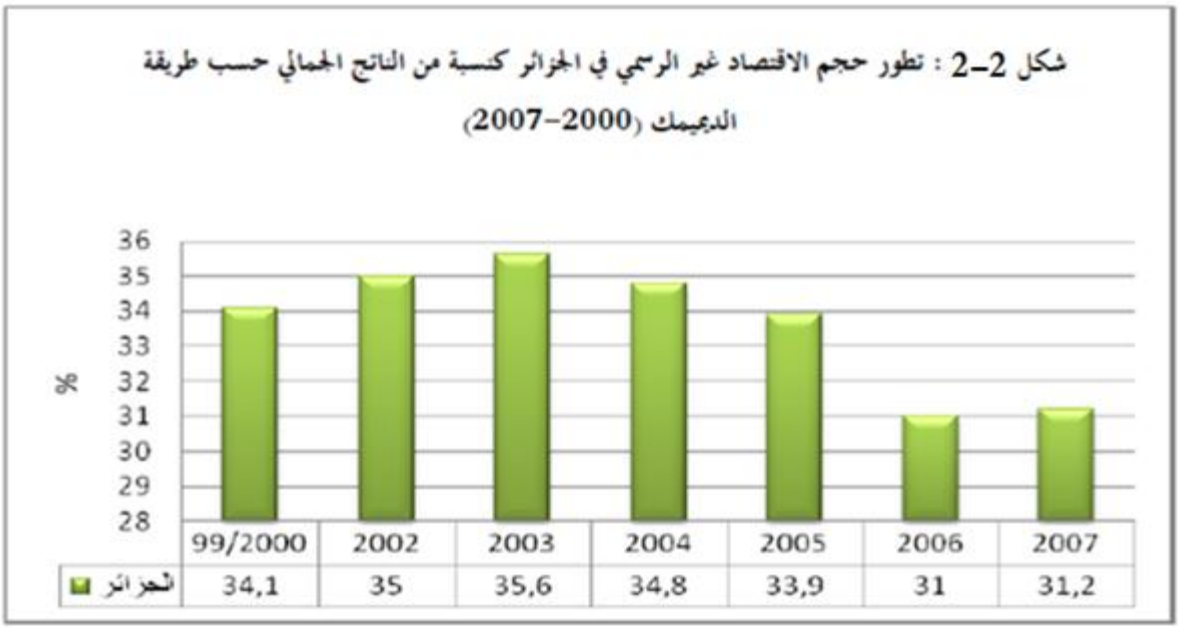
إصلاحات الجيل الثاني									
السنوات	برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2004/2001				البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي 2005-2009				
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
معدل البطالة	27.3	25.9	23.7	17.7	15.3	12.3	11.8	11.3	10.2

المصدر :مرجع سابق بودلال علي ، ص 78 . بالنسبة للسنوات 1990-2003و فارس فوضيل، محمد طالبي، أثر الاستثمار الأجنبي المباشر على التشغيل في الجزائر، ملتقى وطني الثاني حول واقع التشغيل في الجزائر وأليات تحسين ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 2008 , بالنسبة للسنوات من 2004-2009.

من أرقام الجدول 2-2: المركب نلاحظ أن معدلات نمو البطالة زادت في فترة الجيل الأول من الإصلاحات بسبب إعادة الهيكلة بحيث زاد من 19.8% إلى 29.5% وهذا ربما يرجع إلى عدم إيلاء إهتمام بالقطاع الخاص وتسريح العمال في المؤسسات العمومية وبعد 2001 الذي يصادف إصدار القانون المتعلق بترقية المؤسسات

[1] المرجع السابق، ص9.

الصغيرة والمتوسطة نلاحظ تناقص في معدلات البطالة وبالمقارنة مع حجم اقتصاد الظل أنظر الشكل 2-2: التالي.



المصدر :المصدر من أعداد الباحث بالاعتماد على معطيات الجدول 3.1 ص41 الفصل الأول.

انطلاقا من الشكل 2-2: نلاحظ تراجع ملحوظ لحجم اقتصاد الظل بعد سنة 2003 التي شهدت أكبر نسبة تقدر بـ 35.6% .

كما أن انطلاقا من المعطيات الديمغرافية، والشغل المنظم و انطلاقا من حصائل تقدمها مختلف المصادر الإدارية وكذلك نسبة البطالة فقد قدرت مصالح التخطيط نسبة التشغيل غير الرسمي في الجزائر بـ 14% سنة 1996 وهذا خارج قطاع الفلاحة[1] وتظهر هذه المعطيات لسنة 2003 مقارنة بنسبة 1999 تطورا إيجابيا للتشغيل غير الرسمي كما يوضح **الجدول 2-3: الذي يبين تطور التشغيل غير الرسمي.**

التشغيل	1992	1997	1999	2003
1- التشغيل المنظم	4.286	4.684	5.162	6027
بما فيه أشكال أخرى للتشغيل	-	-	264	285
2-التشغيل غير المنظم	688	1.131	911	1.249
إجمالي التشغيل	4.974	5.815	6.073	7.276
حصة التشغيل غير المنظم من إجمالي التشغيل	13.8	19.4	15	17.2

المصدر :بودلال علي ، تقييم دور القطاع غير المنظم في تعديل مشكلة البطالة في الجزائر،مرجع سابق، ص78 .

[1] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2003) مرجع سبق ذكره،ص92,81.

ويلاحظ من الجدول 2-3 تزايد حصة التشغيل من إجمالي التشغيل حيث ارتفع من 13.8% سنة 1992 إلى 17.2% سنة 2003 كما انتقلت نسبة التشغيل غير الرسمي في قطاع الفلاحة من 17.2% إلى 18.6% خلال نفس الفترة[1] .

وهذا يفسر أن تزايد معدلات البطالة الرسمية يصاحب زيادة في التشغيل في اقتصاد الظل أي أنه يستوعب الداخلين الجدد ما يعكس مرونته في خلق الوظائف مقارنة بالاقتصاد الرسمي.

المطلب الثالث: سوق العمل غير الرسمي في الجزائر:

يمثل سوق العمل غير الرسمي السوق الرئيسي الثاني للعمل، حيث تتزايد فيه حركية العمل بحيث لا يضبطه أي تشريع أو تنظيم قانوني ، بحيث تزداد حركية السوق غير الرسمية إذا قلت حركيتها في السوق الرسمية، كما أن نمو العمل في اقتصاد الظل يتحدد حسب الدورة الاقتصادية حيث ينمو عندما تتجه الدورة الاقتصادية نحو الهبوط والعكس صحيح[2].

وتطور العمل غير الرسمي بشكل ملفت للانتباه في الجزائر بحيث ارتفعت نسبة العاملين في اقتصاد الظل إلى 15.25% لسنة 1995، كما يتمحور العمل غير الرسمي في القطاع الفلاحي وقطاع البناء والأشغال العمومية والتجارية غير الرسمية. كما تنتشر في سوق العمل الجزائري ظاهرة التداخل بين السوق الرسمية وغير الرسمية بحيث نجد في الكثير من الوظائف أن العاملين في الإدارات العمومية والمؤسسات الاقتصادية العمومية يزاولون وظائف في السوق غير الرسمي بالموازاة مع وظائفهم كما يلاحظ التداخل بين العمل غير الرسمي بحيث نجد أن الفرد لديه مجموعة وظائف في القطاع الفلاحي وفي قطاع التجارة[3].

هذا بالنسبة للتشغيل في اقتصاد الظل في سنوات التسعينات أما الفترة من 2000 إلى 2007 فتطور فرص العمل التي ولدها القطاع غير الرسمي تظهر في الشكل 2-3 أ و ب، تطور فرص العمل من 2000-2007.

من الشكل 2-3 أ و 2-3 :نلاحظ تطور فرص العمل حسب قطاعات النشاط حيث نلاحظ ان القطاع غير الرسمي هو الذ يتصدر قطاعات الزراعة والصناعة والبناء والتجارة بحيث يوفر أكبر عدد من فرص العمل في كل القطاعات خاصة في سنة 2004 حيث بلغ عدد الأعمال الموفرة 533,000 فرصة عمل وبلغت أدناها في 2007 بـ 9,000 فرصة عمل.

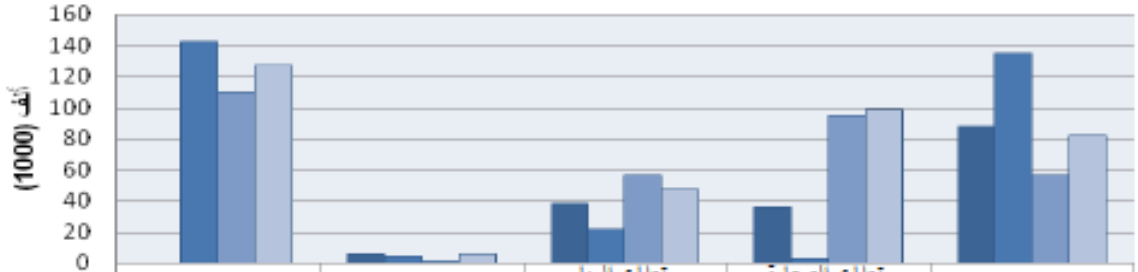
---

[1] بودلال علي، مرجع سابق، ص 79.

[2] Philipe HUGON, Naima PAGES, Ajustement structurel Emploi Et Role des partenaire sociaux en afrique froncophone, Les cahiers de l'emploi et de la formation N°28, CERDE/forum.Office internationale du travail, 1998, p.44. .

[3] مدني بن شهرة :مرجع سبق ذكره، ص202,203.

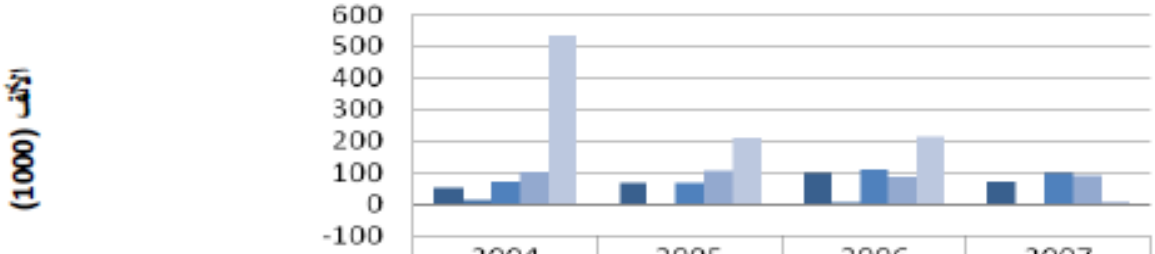
شكل 2-3 أ: تطور فرص توفير العمل حسب قطاعات النشاط من 2000 إلى 2003



	قطاع الزراعة	قطاع الصناعة	قطاع البناء والأشغال العمومية	قطاع التجارة والمصالح الإدارية	القطاع غير الرسمي
2000		6	38	36	88
2001	143	4	22	2,8	135
2002	110	1	57	95	57
2003	127	6	47	99	82

المصدر :من إعداد الباحث بالاعتماد على تقرير حول حالة تنفيذ برنامج الحكامة في الجزائر : آلية التقييم من قبل النظراء، ص277

شكل 2-3 ب: تطور فرص توفير العمل حسب قطاعات النشاط من2004 إلى 2007



	2004	2005	2006	2007
قطاع الزراعة	52	66	97	72
قطاع الصناعة	13		2	-3
قطاع البناء والأشغال العمومية	73	70	110	98
قطاع التجارة والمصالح الإدارية	102	105	86	91
القطاع غير الرسمي	533	206	211	9

المصدر إعداد الباحث بالاعتماد على تقرير برنامج الحكامة ،ص279

وتجدر الإشارة إلى أن فئة الشباب الأقل من 20 سنة هم الأكثر عرضة للبطالة حيث أن 25% من الشباب الإقل من 20 سنة عاطلين, ثم تأتي الفئة بين 20 و 24 سنة بنسبة 23% ويرجع هذا إلى غياب التأهيل لدى هذه الفئة من الشباب، كما تصيب البطالة فئة حامل الشهادات الذين يمثلون 20% من العاطلين ثم الفئة بين 25 و 29 سنة بـ 19% وهذا سنة 2008[1]، والجدول 2-4: التالي يعطي نسب التشغيل والبطالة حسب المستوى التعليمي.

[1] CNES : **Rapport national sur le développement humain en Algérie**. conseil national

جدول 2-4: نسب التشغيل والبطالة حسب المستوى التعليمي

المستوى التعليمي	النسبة التشغيلية %	نسبة البطالة %
بدون مستوى تعليمي	12.5	2.3
ابتدائي/ متوسط	55.2	60.4
ثانوي	21.6	25.3
تعليم عالي	10.7	12.0
المجموع	100	100

Source : CNES : **Rapport national of developpement humain in Algerie**. Conseil national economice at social at PNUD,2008. P.34

من نسب الجدول 2-4: نلاحظ أن أكبر نسبة بطالة منتشرة لدى أصحاب المستوى الابتدائي المتوسط تليها اصحاب المستوى التعليمي الثانوي ويلاحظ على التعليم العالي تقارب نسب البطالة والتشغيل أما الأفراد بدون مستوى فمستوى البطالة لديهم منخفض إذ يقدر بـ 2.3%.

وتتفاقم حدة مشكلة البطالة في الجزائر مع تفاقم ظاهرة التسرب المدرسي بحيث يحصى سنويا 500,000 متسرب مدرسي في السنة وهذا العدد كبير خاصة وأن النظام التعليمي يغذي سوق العمل، ويلاحظ بأن الفئات الأقل من 20 سنة تبلغ نسبة البطالة لديهم أقصاها والذكور هم الأكثر عرضة لهذه الظاهرة[1].

المطلب الرابع: آثار اقتصاد الظل في الجزائر:

يسبب اقتصاد الظل عدة انعكاسات على الاقتصاد الجزائري فقد انحسرت حصة الشركات المحلية في السوق، من جراء النشاطات الصناعية والتجارية غير الرسمية وكذلك ارتفاع ظاهرة المنتجات المقلدة وما رافقها من عمليات تزوير للفواتير وخسارة الخزينة العامة لمداخيل من جراء التهرب الضريبي وكذالك خسائر في حصيلة الضمان الاجتماع نذكر منها:

1- **الأثر على حصة الشركات المحلية الصناعية والتجارية:** حيث تتسبب ارتفاع إجمالي الواردات في انحصار حصة الشركات المحلية في السوق، وسجل القطاع الصناعي المحلي أكبر تراجع، مسجلاً نسبة نمو سلبية قدرت بـ 2.2% نتيجة المنافسة غير القانونية، وعدم تنافسية القطاع الصناعي، وهو ما فتح الباب للقطاع الموازي ليغطي الطلب المتنامي على المنتجات الصناعية التي تراجعت أسعارها في السوق الموازية، مستفيدة من رداءة نوعيتها، وهي الممارسات التي امتدت خلال السنوات الماضية لتشمل القطاع التجاري، الموسوم بمظاهر غياب "الفوترة"، وبالتالي عدم وجود ضريبة القيمة المضافة، والضمان وخدمة ما بعد البيع والتصريح الجبائي، وبالأخذ بعين الإعتبار العمل الموسمي والعمل غير الرسمي في القطاع الرسمي، فإن العمل غير الرسمي

économique et social et PNUD,2008. P.34 www.cnes.dz

[1] Ibid. P.58.

يمثل 32% من قوة العمل، كما أن ما نسبة 35% من العمالة غير الزراعية غير مصرح بها في الضمان الاجتماعي، إضافة إلى نسبة 15% من العمالة الرسمية غير مصرح بها[1].

2- **القطاع التجاري**: يعرف القطاع التجاري بوجود أكبر نسبة من النشاطات غير الرسمية، فمن بين 1.14 مليون شخص يشتغلون في القطاع التجاري، يشتغل 548 ألف بصفة قانونية، مقابل 592 ألف يشتغلون بطريقة غير قانونية، أو ينشطون من دون وجود قانوني لنشاطهم، ويوجد من بين الذين يشتغلون بطريقة قانونية 100 ألف غير مصرح بهم لدى مصالح الضمان الاجتماع، وبإضافة الرقم نفسه إلى الذين يشتغلون بصفة قانونية، يرتفع العدد إلى 700 ألف وظيفة غير قانونية، وهو ما يعادل 60 % من العاملين في القطاع التجاري وبلغت مساهمة القطاع التجاري في الناتج الداخلي سنة 2007 ما قيمته 17% من القيمة المضافة خارج قطاع المحروقات و 25% من فائض الاستغلال خارج القطاع وهو مستوى متواضع بالنظر إلى العدد القليل للمؤسسات التجارية البالغة عددها 330 ألف مؤسسة موزعة على 228 ألف مؤسسة تنشط في قطاع التجزئة و 30 ألف مؤسسة في نشاط الجملة و 25 ألف شركة استيراد[2].

3- **استيراد المنتجات المقلدة وضعف أساليب الرقابة**: حيث سجلت واردات الجزائر من الصين والهند والبرازيل ومصر وتركيا وماليزيا وأندونيسيا، نسب نمو هائلة، كون هذه الدول تصعب فيها عملية مراقبة نوعية المنتجات الصناعية، وهي عادة دول معروفة بالتقليد، ورغم تفكيك التعريفة الجمركية على السلع المقبلة من بلدان الاتحاد الأوروبي بموجب اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي الذي دخل حيز التنفيذ في الأول من سبتمبر 2005، إلا أن السلع المقبلة من بلدان آسيا واصلت ارتفاعها بين 2000 و 2008[3].

وأصبحت السلع الجزائرية غريبة في السوق المحلية. وأصبحت الحكومة مع الوضع نفسه، لا تنزعج من وجود 3 ملايين جزائري يشتغل في ما يعرف بـ " السوق السوداء" وهو ما يعادل 40% من اجمالي العاملين، كما أنها أصبحت لا تنزعج من الخسائر التي تتكبدها الخزينة سنوياً ما دامت عائدات المحروقات بإمكانها تغطية العجز السنوي في الموازنة العامة التي تعتمد على الجباية البترولية، والأخطر من ذلك كل هو الضغط الكبير الذ يتحمله المجتمع الذي لم يجد من يحميه ضد هجمة منتجات خطيرة جداً على الصحة العامة.

4- **الخسائر في حصيلة الضرائب والضمان الاجتماعي**: وصل عدد أرباب العمل المستقلين غير مسجلين في السجل التجاري حسب دراسة قام بها الديوان الوطني للإحصائيات عام 2006 إلى 64.5% من أصل 2,846,000 وفيما يتعلق بالضمان الاجتماعي وصل عدد الأشخاص غير المنخرطين في الضمان الاجتماعي إلى 4,272,000 منها 1,120,000 في قطاع الزراعة ما يمثل 49.7% من التشغيل الكلي.

---

[1] عبد الوهاب بوكروح، **عوائد القطاع الموازي في الجزائر**، مجلة الرؤية الاقتصادية، متاح على الموقع : http://www.alrroya.com/node/15415

[2] المرجع السابق.

[3] عبد الوهاب بوكروح، عوائد القطاع الموازي في الجزائر، مرجع سابق

أما في مجال التهرب الضريبي فقد بلغت نسبة أرباب العمل المتهربين من الضريبة كلياً 66.3%، وعدم السداد يخص بشكل أصحاب الأعمال الأحرار بنسبة 74%. وتزداد نسبة الذين يتهربون بشكل جزئي وكلي من الضرائب لتصل إلى 90.8%[1].

تقدر خسارة الميزانية العامة بالنسبة الضمان الاجتماع بـــ:

- **42 مليار دينار جزائر بالنسبة للضريبة على الدخل.**
- **22 مليار دينار جزائر بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة.**
- **120 مليار بالنسبة لاقتطاعات الضمان الاجتماع.**

وتعدت الانعكاسات السلبية لاتساع اقتصاد الظل على الاقتصاد الجزائري، من الجوانب المادية، إلى مظاهر نفسية خطيرة جداً، حيث أصبح المجتمع الجزائري بمختلف مكوناته ينظر إلى السوق الموازية على أنها شيء طبيعي كما أظهرت دراسة لـ "منتدى رؤساء المؤسسات"، أن عوائد القطاع الموازي في الجزائر تقدر بـ 8.5 مليار دولار، وتشكل 17% من عوائد الأسر الجزائرية المنتجة، وما يعادل 13% من الناتج الداخلي الخام خارج قطاع المحروقات، وكشفت دراسة أجريت في الثلث الثالث من سنة 2007، أن عدد العاملين في القطاع الموازي في الجزائر بلغ 3 ملايين شخص من إجمالي 8.25 مليون شخص، بنسبة 35% من القوة العاملة في الجزائر[2].

5- **تفشي العمل غير الرسمي بين المهن المختلفة:** إن العمل في السوق الموازية لم يعد مقتصراً على المهن الثانوية البسيطة، بل امتد إلى التخصصات التي تتطلب تكويناً عالياً، ويشتغل 18% من أطباء الأسنان في السوق الموازية، و 16% من المهندسين المعماريين، و 15% من المهندسين في الإعلام الآلي، و 14% من المحاميين، و 9% من الخبراء المحاسبيين، و 5% من الاساتذة، و 4% من المختصين في الصحة وتؤكد الأرقام نفسها أن عدداً كبيراً من عمال القطاع الموازي والعمال المؤقتين، 49% منهم غير مصرح بهم لدى الضمان الاجتماعي، أي أنهم مجرد عمال فقراء، بسبب هشاشة الوظائف التي يشغلونها، وعدم ديمومتها وتواضع عائدها المادي الذي لا يتعدى في أحسن الحالات 150 دولار شهرياً. ويتوزع العمال في القطاعات القانونية على: التجارة، والإدارة العمومية والخدمات 53.4%، الزراعة 18.1%، والبناء والأشغال العمومية 14.2%، والصناعة 14.2%، أما القطاعات التي توفرها فرص أعلى، فهي قطاعات التجارة و الإدارة العمومية، كما أن عمال القطاع الفلاحي لا يشتغلون سوى 50 إلى 60 يوماً في السنة،

[1] Youghourta BELLACHE, **L'économie informelle en Algérie**, une approche par enquete auprès des ménages- le cas de Béjaia, Thèse de doctorat En Co-tutelle, Université de Béjaia et Université Paris-Créteil(France),Faculté des Sciences Economiques, des Science de Gestion et des Science Commerciales, Béjaiapp,76-78. les.archives- ouverts.fr/doc/0059/38/12/Bellache2010 .pdf

[2] عبد الوهاب بوكروح ، عوائد القطاع الموازي في الجزائر، مرجع سابق.

ويعرف قطاع البناء والأشغال العمومية ديناميكية بفضل الإنفاق العمومي للتجهيز، أما الصناعة فأصبحت تشغل عدداً أقل من العمال، وحصتها في التشغيل تراجعت بين 2000 و 2008[1].

المطلب الخامس: الاستراتيجية المتخذة من قبل الجزائر في مجال الحد من البطالة وتحسين بيئة أعمال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

سيتم في هذا الجزء طرح الاتجاهات الكبرى التي طبعت عمليات الاصلاح في الجزائر والتي طبعت الفترة 2001-2009 والمتعلقة بتقليص حجم السوق الموازي وتطوير المنافسة ومكافحة الغش واستراتيجيات ترقية التشغيل والمرأة ثم التطرق إلى استراتيجيات الداعمة لترقية بيئة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر.

1. الاتجاهات الكبرى التي طبعت عمليات الاصلاح في الجزائر الفترة 2001-2009 والمتعلقة باقتصاد الظل والتنمية:

بغية تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وإجراء الدراسات الاستشرافية الخاصة بالتنمية في الجزائر أنشئت المحافظة السامية للتخطيط والدراسات الاستشرافية في جويلية 2008 و هدفت السياسة العامة في الجزائر في مجال الإصلاحات الاقتصادية إلى[2]:

أ- **تقليص السوق الموازية وتطوير المنافسة ودعم النمو المستدام:** بهدف تأطير الأسواق الموازية تقوم السلطات العمومية بالتعاون مع السلطات المحلية على إدراج هذه الفضاءات في إطار منظم يتوافق مع التشريعات السارية، لكن بالرغم من الجهود المبذولة في هذا الصدد لا زالت النتائج غير كافية بالنظر إلى سعة الأنشطة غير المستقرة وفيما يخص تطوير المنافسة فإن التشريعات الجديدة التي تم المصادقة عليها في 4 أيار 2008 تمنح مجلس المنافسة صلاحيات واسعة في مجال الصفقات العمومية وضبط السوق. وفي إطار دعم النمو وعلى مدى الفترة 1999 و 2007 اتسم النشاط الاقتصادي بنمو ملحوظ إذ تطور حجم الناتج المحل الإجمالي بمقدار 4%، لكن هذا النمو يظل هشا لأنه يرتبط بالمحروقات التي تمثل 45% من الناتج المحل الإجمالي و 97% من الصادرات وما يقارب 65% من المداخيل الجبائية[3]، في المقابل شكل حجم الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر ما نسبته 31.2[4].

ب- محاربة البطالة واستراتيجية ترقية التشغيل: تميز سوق العمل خلال الفترة 2000-2007 بما يلي[5] :

- خلق فرص عمل بمعدل صافي يتراوح بين 350 ألف و 400 ألف وظيفة في السنة.

---

[1] عبد الوهاب بوكروح، عوائد القطاع الموازي في الجزائر، مجلة الرؤية الاقتصادية، مرجع سابق.

[2] الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، **تقرير عن الحكامة في الجزائر** 2008 ، الجمهورية الجزائرية، ص 22.(وثيقة مقدمة من طرف الأستاذ بن فرحات عبد الله .في إطار مقرر الحكم الراشد والتنمية المستدامة، لطلبة السنة الأولى مدرس الدكتوراه، دفعة 2010)

[3] المرجع السابق، ص 274

[4] أنظر الجدول رقم 1-3

[5] تقرير حول حالة تنفيذ برنامج الحكامة في الجزائر، مرجع سابق، ص277-279

- استقرار نسبة التشغيل من طرف أرباب العمل والمهن الحرة عند 30% من إجمالي سوق العمل طوال الفترة المتدة من 2001-2007.
- ارتفاع عدد العاملين من 6 مليون عام 1999 إلى 9.3 مليون عام 2007، أي بنمو يقدر بـ 65.5% خلال نفس الفترة .

وبهدف الحفاظ على المكتسبات المحصلة في مجال التشغيل وتعزيزها، لاسيما المتعلقة بتلبية طلبات للداخلين الجدد إلى سوق العمل اعتمدت في نيسان 2008 استراتيجية الترقية والتشغيل ومحاربة البطالة.

ج- الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد: في إطار مكافحة الفساد تم تطبيق القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 شباط 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والذي يهدف إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وتعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص؛ كما أنشأت هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته[1].

د- استراتيجية ترقية المرأة وإدماجها: في إطار تحقيق هدف ترقية المرأة وحقوقها تم مايلي:

- وضع برنامج لخلق مراصد التشغيل النسوي على غرار المرصد النسوي التابع إلى وزارة الطاقة والمناجم الذي يندرج ضمن المسعى الجديد لتسيير الموارد البشرية.
- نظام القرض المصغر الذي سمح باستفادة 66% من النساء من هذا النظام وذلك سنة 2007.
- إعداد استراتيجية وطنية لترقية المرأة وإدماجها بهدف تمكينها من الاستفادة من برامج التنمية، المساهمة في ترقية بيئة الأعمال وتمت المصادقة عليها من قبل مجلس الحكومة في 2008.

2. الاهتمام بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقيتها:

يعتبر القطاع الخاص والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة ركيزة تحقيق النمو والتنمية المستدامة لذا أولت الجزائر اهتماما بهذا الجانب تشريعياً وتنظيمياً ومالياً.

أ- الإطار القانوني والتنظيمي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

بالنسبة لقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالرغم من الأهمية التي حظي بها منذ بداية التسعينات والتي كانت بإنشاء أول وزارة خاصة بالقطاع سنة 1993 إلا أن الإطار القانوني لها لم يدخل حيز التنفيذ إلا سنة 2001 وهذا بمقتضى القانون رقم 01-18 المؤرخ في 12 كانون الأول 2001 المتضمن توجيه وترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والذي يعد الأول الذي يولي أهمية واضحة لهذه المؤسسات حيث أعطى تعريفا محددا لهذه المؤسسات

[1] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،وزارة العدل، **قانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته**، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، الطبعة الأولى, 2006, ص 3 و ص 9.

ورفع اللبس الخاص بمعايير وهدف إلى إرساء تدابير كفيلة بتطوير وتوسيع نسيج هذه المؤسسات مع العمل على تحسين مناخ الأعمال الذي تنشط فيه[1].

وحسب القانون 01-18 والمادة الرابعة منه تعرف المؤسسة الصغيرة والمتوسطة مهما كانت طبيعتها القانونية بأنها تشغل من 1 إلى 250 شخصاً، ولا يتجاوز رقم أعمالها 2 مليار دينار أو لا يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية 500 مليون دينار، وتستوفي معايير الاستقلالية. ويندرج ضمنها المؤسسات الصغيرة والتي تشغل من 10 إلى 49 شخص ولا يتجاوز رقم أعمالها السنوي 200 مليون دينار، أما المؤسسات المصغرة فهي تشغل من عامل إلى تسعة عمال وتحقق رقم أعمال أقل من 20 مليون دينار أو يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية 10 ملايين دينار[2] .

ب- تدابير المساعدة والدعم لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

تهدف تدابير المساعدة والدعم لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة إلى[3]:

- إنعاش النمو الاقتصادي وإدراج تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ضمن حركية التطور والتكيف التكنولوجي و تشجيع بروز مؤسسات جديدة وتوسيع ميدان نشاطها؛
- ترقية توزيع المعلومة ذات الطابع الصناعي والتجاري والاقتصادي والمهني والتكنولوجي المتعلقة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- تشجيع تنافسية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتحسين آدائها.
- الحث على وضع أنظمة جبائية قادرة ومكيفة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- ترقية إطار تشريع وتنظيم ملائم لتكريس روح التقاول وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- تبني سياسات تكوين وتسيير الموارد البشرية تشجع الإبداع وثقافة التقاول.
- تسهيل حصول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على الأدوات والخدمات المالية الملائمة لإحتياجاتها، وتحسين الأداءات البنكية في معالجة ملفات تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- تشجيع بروز محيط اقتصادي وتقني وعلمي وقانوني يضمن للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الدعم والدفع الضروريين لترقيتها وتطويرها.
- تطوير الانشطة المرافقة وتسهيل خلق مؤسسات صغيرة ومتوسطة وتجسد ذلك من خلال إنشاء هياكل دعم ومرافقة إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ويخص الأمر تنصيب شبكة من مراكز التسهيل ومشاتل عبر التراب الوطني بغية مرافقة أصحاب المشاريع خلال مرحلة تجسيد الأفكار و تقديم خدمات المشورة

[1] الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون رقم 01-18 المؤرخ في 12 كانون الأول 2001 المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة, العدد 77,ص4.

[2] المرجع السابق، ص5-6

[3] الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون رقم 01-18 المؤرخ في 12 كانون الأول 2001, نفس الصفحة.

الفنية والتدريب أثناء السنوات الأولى لتطوير مؤسساتهم قبل نهاية الخماسي 2004-2009 بهدف تزويد القطاع بـــ 17 مشتلة للمؤسسات 32 مركز للتسهيل موزعة عبر التراب الوطني.

- تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة نظرا لما تعاني من هده المؤسسات من هشاشة وتنافس في سياق اقتصاد السوق، وتم الاسترشاد ببرنامج ميدا الأول لوضع أول برنامج للتأهيل ورفع المستوى الذ تم إغلاق في أيار 2007 بعد أن شرعت 716 مؤسسة صغيرة ومتوسطة في عملية التأهيل ورفع المستوى.

وفي إطار تحسين الخدمة العمومية نص القانون على وجوب تشجيع تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتوسيع مجال منح الإمتياز عن الخدمات العمومية لصالح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، كما يجب في مجال إبرام العقود والصفقات العمومية السهر على تخصيص حصة من هذه الصفقات للمنافسة بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وفق شروط تحدد عن طريق التنظيم، كما وتقوم الوزارة المكلفة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في إطار تأهيل هذه الأخيرة بوضع برامج تأهيل مناسبة بغرض ترقية المنتوج الوطني ليستجيب للمقاييس العالمية وتطوير تنافسية المؤسسات[1].

3. سياسة التشغيل والتمويل الصغير:

ازداد عدد المناصب التي تم إنشاءها في إطار المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الفترة 2005-2008 من 1,157,859 في 2005 إلى 1,355,399 في 2007 لتصل إلى 1,469,583 في 2008 وخاصة في مجال الأنشطة الحرفية[2].

أما على مستوى الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب بلغ عدد المستفيدين 57,915 مستفيداً, أما على مستوى الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة فبلغ عدد المناصب 17,675 في 2009, وبالنسبة للوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر ففي 2009/12/31 تم تمويل 145,614 مشروع ، كان 58% منها موجه للنساء[3].

و الشكل 2-4 التالي يوضح توزيع المشاريع حسب قطاع النشاط وحسب الجنس الممولة من طرف الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر 2009/12/31.

وعلى أساس النشاطات احتل قطاع الحرف أكبر عدد من المشاريع الممولة من طرف الوكالة الوطنية للقرض المصغر ANGEM حيث وصل عدد المشاريع إلى 41039 مشروع ثم تلاه قطاع الصناعة بـــ 37008 مشروع وكانت النساء هن أكثر المستفيدات من المشاريع إلا في قطاع الفلاحة والخدمات والبناء كما هو موضح بالشكل 2-4.

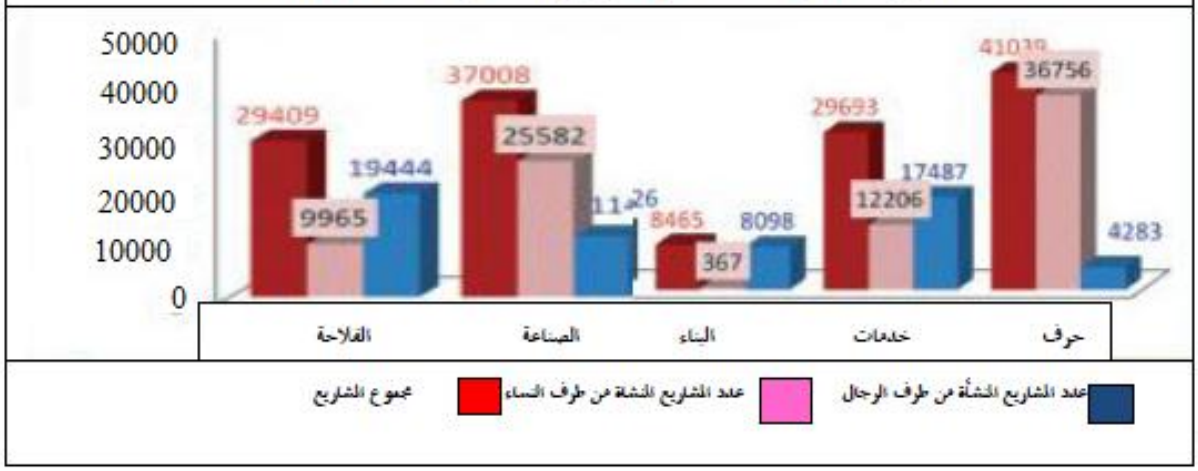
---

[1] الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المواد 14,15,16,17,18 من القانون 01-18, العدد 77, 2001 ,ص 7.

[2] CNES, **Rapport National sur Les Objectifs Du Millénaire pour Le Développement**, gouvernement Algérien, Septembre 2010, p30.

[3] Ibid, pp-33-34.

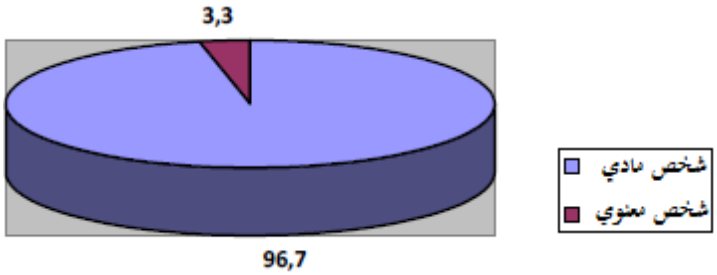
شكل 2-4 : توزيع المشاريع حسب قطاع النشاط وحسب الجنس الممولة من طرف الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر 2009/12/31



Source: CNES, Rapport National sur Les Objectifs Du Millénaire pour Le Développement, Gouvernement Algérien, Septembre 2010, p36.

و أما بالنسبة للعمال الذين تم توظيفهم من طرف الدولة وفق لمختلف المبادرات التي كانت أهمها في إطار أعمال المنفعة العامة كثيفة العمل (TUP-HIMO) في إطار تحسين شروط معيشة السكان وفيما تعلق بهذا البرنامج ففي خلال الفترة 2005-2009 وفي إطار مشروع "الجزائر البيضاء" تم إدماج 75,949 عاطل عن العمل[1], وبلغت نسبة الوظائف في إطار الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر 85.28% للنساء مقابل 41.72% للرجال، كما زادت نسبة النساء المسجلات في السجل التجاري من 105,839 إمرأة في 2008 إلى 113.712 في 2009 ومن 102,339 في 2008 إلى 109,974 في 2009 يمارسن أنشطة فردية[2] والشكل 2-5 التالي يوضح نسبة النساء المسجلات في السجل التجاري.

شكل 2-5: نسبة النساء المسجلات في السجل التجاري



Source : CNES, **2 éme Rapport National sur Les Objectifs Du Millénaire pour Le Développemen**t, gouvernement Algérien, Septembre 2010, p69.

[1] CNES, Rapport National sur Les Objectifs Du Millénaire pour Le Développement, gouvernement Algérien, Septembre 2010, p.36

[2] CNES, Rapport National sur Les Objectifs Du Millénaire pour Le Développement, gouvernement Algérien, Op, cit, p69.

من الشكل 2-5 يتضح أن نسبة 96.7% من النساء المسجلات في السجل التجاري يمثلن مشاريع فردية مقابل 3.3% فقط مؤسسات معنوية.

وفي قطاع ترقية المناطق الجبلية سجلت سنة 2009, 9,348 مستفيد من المشاريع و 2,036 مشروع في إطار المشاريع الجوارية للتنمية الريفية المدمجة (PPDRI)، وفي قطاع الصيد تم إنجاز 582 مشروع بتكلفة 26,296 مليار دينار في إطار برنامج الانعاش الاقتصادي 2001-2004 والبرنامج التكميلي 2005-2009 وفي عشر سنوات انتقل التوظيف في هذا القطاع من 44,191 وظيفة إلى 66,400 وظيفة.

4. حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية:

فيما يتعلق بحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فحسب تقرير الحكومة في الجزائر لسنة 2008 فقد تم تنفيذ "الميثاق الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، وفيما يتعلق بمكافحة العمل غير الشرعي وتعزيز القدرة الشرائية للمواطنين ومكافحة التقليد فقد تم[1] :

أ- في مجال مكافحة الغش والتقليد:

في إطار إصلاح منظومة الجمارك وتحسين كفاءة آداء الخدمة العمومية الجمركية فقد اتخذت عدة إجراءات في مجال مكافحة الغش منها:

- إنشاء خلية متخصصة في تحليل المخاطر وفي التدخل في الرقابة الفورية واللاحقة.
- تعزيز التنسيق مع المصالح الأخرى المختصة من خلال إبرام اتفاقيات مع إدارة الضرائب، والأمن الوطني، والدرك الوطني.

أما في مجال مكافحة التقليد فقد أنشأت المديرية العامة للجمارك على مستوى إداراتها المركزية هيئة خاصة مسؤولة بمكافحة التقليد كما تم تكثيف إبرام الاتفاقيات مع عدة علامات تجارية على غرار NESTLE[2].

ب- إقامة سوق للعقار:

بغرض حل مشاكل العقار الذي يعتبر أهم عقبة تعترض طريق الاستثمار تم إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بهدف إقامة سوق للعقار وترقية وتسيير الممتلكات الموجهة للاستثمار[3].

كما تم إصلاح المنظومة التشريعية التي تخضع لها شروط وترتيبات الحصول على الامتيازات والأراضي التابعة لأملاك الدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.

---

[1] الألية الافريقية للتقييم من قبل النظراء، مرجع سابق، ص 63-73

2 المرجع السابق، ص163

[3] المرجع السابق، ص،183

ت- تحسين مناخ الأعمال وعوامل جذب الاستثمار:

ضمن مسعى تحسين مناخ الأعمال و عوامل جذب الاستثمار تم اتخاذ ما يلي[1] :

- بغية التخفيف من الإجراءات الإدارية تم تعديل النصوص القانونية المنظمة للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار بحيث تم إدخال الترتيبات التالية:

- إعادة إدخال إمتيازات الإستغلال، الإعفاء من الضريبة على أرباح الشركات، الإعفاء من ضريبة النشاط المهني.
- خفض آجال إصدار الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار لقرار منح الامتياز من 30 يوم إلى 70 ساعة.
- إقامة الشباك الوحيد المركزي على مستوى أغلب ولايات الوطن.

ولقد سمحت عملية إعادة تنظيم الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار من تسجيل تحسن تنظيمي ونوعي كبير خاصة فيما تعلق بتعزيز فعالية الشباك الواحد. وفي إطار تحسين مناخ الاستثمار تعهدت وزارة الصناعة وترقية الاستثمار بالتعاون مع البنك الدولي بتسهيل إجراءات إنشاء المؤسسات، وبدأ عن طريق الشبابيك الوحيدة اللامركزية التابعة للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، وعلى إثرها تم تكوين فريق ممارسة أنشطة الأعمال في الجزائر بهدف الحفاظ على ديناميكية تحسين الشروط التي تسمح بالتقييم على مستوى تصنيف مؤشر ممارسة الأعمال.

وفي سياق ترقية التسيير السليم للأموال العمومية اتضحت آثار الإصلاحات في[2] :

- تخفيف العبء الضريبي لا سيما من خلال إلغاء الدفع الجزافي الذي بلغ نسبة 6% من كشف الأجور عام 2000 وانخفض إلى أن ألغي تماما عام 2006 من خلال خفض الضريبة على فوائد الشركات من 30% إلى 19% سنة 2008 بالنسبة للنشاطات المنتجة للسلع والأنشطة المتعلقة بالبناء والأشغال العمومية والسياحة.
- منح مزايا ضريبية من خلال تشجيع اللجوء إلى القرض الإيجاري كوسيلة لتمويل الاستثمار عبر الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة لفائدة عمليات الحيازة التي تجريها البنوك والمؤسسات المالية في إطار القرض الإيجاري وكذلك الإعفاء من ضريبة الدخل العام.
- إنشاء وحدة مركزية لترقيم ومعالجة المعلومة الجبائية في 2006 من بين مهامها إنشاء قواعد البيانات الضرورية للوقاية من الغش والتهرب الضريبي ومكافحتهما إضافة إلى مكافحة تهرب رؤوس الأموال واقتصاد الظل غير القانوني وتبييض الأموال والفساد والجرائم المالية، إذ منذ إنشاء وحدة مركزية لترقيم ومعالجة المعلومة الجبائية، تولت منح الأشخاص الماديين والمعنويين وكذلك الكيانات الإدارية رقم التعريف الضريبي الذي يعتبر المحور الرئيسي للسجل الوطني للشرائح الخاضعة للجباية والسجل الجبائي.

---

[1] المرجع السابق، ص ص .177-178

[2] تقرير الحكامة في الجزائر 2008 ، مرجع سابق، ص157-159

يتم اعتبار أن الاستراتيجيات الموجهة لإدارة اقتصاد الظل ماهي إلا عبارة في شق كبير منها على استراتيجيات موجهة لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودعمها ولا يمكن تصور مناخ ملائم للأعمال دون الاهتمام بالعوامل التي ترسي أسس بناء الحكم الراشد، وبالتالي, لابد أن تتجه النفقات العمومية نحو إعادة هيكلة الإدارات العمومية وتحسين أساليب تسييرها في اتجاه شفافيتها وإخضاعها للمساءلة[1]، "وهذا ما يجعل الجزائر متأخرة في التصنيفات المتعلقة بسلامة ممارسة الأعمال والاستثمار نتيجة البيروقراطية، حيث تلت قطاع غزة والضفة الغربية في تقرير 2010 و 2011 لممارسة أنشطة الأعمال" بالرغم من تطور مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد الجزائري؛ إلا أن مساهمته في الاقتصاد الكلي لا تزال ضعيفة.

المبحث الثالث: اقتصاد الظل في مصر:

في مصر يساهم الاقتصاد غير الرسمي في توفير فرص عمل لنحو 6 ملايين مواطن، ويزدهر وقت الكساد حيث تضعف القوة الشرائية، وهناك خلافات حول تقديرات هذا الاقتصاد فالحكومة تقدره بحوالي 60 إلى 80 مليار جنيه، في حين، وتمت الإشارة إلى أن حجم هذا الاقتصاد يصل لنحو 90 مليار جنيه، وهناك من يرى أن يزيد على ذلك ليصل لنحو 200 مليار جنيه، إذا أضيف إليها حجم الأنشطة غير المشروعة كتجارة المخدرات وغيرها[2]، ويمكن أن نتخيل وزن هذا الاقتصاد في الاقتصاد المصري والدور الذي يمكن أن يلعبه فيه, و سيتم في هذا الجزء تحديد خصائص اقتصاد الظل في مصر والآثار المترتبة عنه.

المطلب الأول: خصائص اقتصاد الظل في مصر:

يتصف الاقتصاد غير الرسمي في مصر بعدة خصائص سواء من ناحية درجة التنظيم، أو التوزيع العمرى، أو رأس المال والعمالة وعدد ساعات التشغيل والتي سنذكرها فيما يلي[3]:

أ- درجة التنظيم:

يتسم الاقتصاد غير الرسمي فى مصر بغلبة المشروع الفردي، حيث إن 92% من منشآت اقتصاد الظل مشروعات فردية، وهذه النسبة تفوق مثيلتها على مستوى القطاع الخاص المصري كله والتي بلغت نسبة المشروعات الفردية فيه 80% من المنشآت العاملة في القطاع الخاص.

ما يلاحظ أن 18% من منشآت اقتصاد الظل- وجميعها غير مسجل - لا يحتاج النشاط الذي تمارسه إلى تسجيل أو ترخيص من وجهة نظر أصحابها (وليس بالضرورة من وجهة نظر السلطات المختصة)، فبعض أصحاب المنشآت قد يكونوا غير مدركين للقواعد والإجراءات الرسمية التي يتطلبها النشاط الذي يمارسونه، ومن هنا فإن

---

[1] قدي عبد المجيد، **الاقتصاد الجزائري والنفط"فرص أم تهديدات**، مداخلة ضمن المؤتمر العلمي الدولي :التنمية المستدامة والكفاءة الإستخدامية للموارد المتاحة 2008, كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، منشورات مخبر الشراكة والاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الفضاء الأورومغاربي، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، ص914-915.

[2] نسرين عبد الحميد، الاقتصاد الخفي، ص 53

[3] عبد الرزاق منال حسين ، **الإطار التنظيمي لتحويل القطاع غير الرسمي إلى قطاع رسمي قراءة في الخبرات الدولية وتطبيقها في الحالة المصرية**, مجلة العلوم الإنسانية، العدد 45 ،http://www.ulum.nl

عدم الوفاء بالمتطلبات الرسمية ليس شرطاً للانتماء للقطاع غير الرسمي، الأمر الذ يظهر هنا في الحالة المصرية بشكل واضح، وذلك إذا تم الأخذ في الاعتبار تعدد القوانين وتعقد الإجراءات البيروقراطية بحيث يصعب الإلمام بكافة الخطوات المطلوبة لاكتساب السمة الرسمية للمشروع.

ولوحظ أن نسبة المنشآت غير المسجلة في مصر تزداد كلما زاد البعد الجغرافي عن العاصمة، ويعد ذلك من السمات المشتركة لاقتصاد الظل في كل دول العالم وخاصة في إفريقيا، ويرجع ذلك إلى أن المنشآت التي تعمل في مناطق جغرافية بعيدة عن العاصمة تكون أقل عرضة للتفتيش والمتابعة والرقابة بعكس مثيلاتها في العاصمة حيث توجد الأجهزة الرقابية والتفتيشية بشكل أكثر انتشاراً.

ب- تمويل المشروعات الصغيرة:

في دراسة على عينة من المشروعات الصغيرة الرسمية وغير الرسمية بمنطقة القاهرة تم التوصل إلى النتائج أهمها:

- بلغ تمويل المشروعات الصغيرة الرسمية وغير الرسمية من مدخرات أعمال سابقة في مصر حوالي 43.8%، أو عمل في البلدان العربية 2.3%، أو من ميراث 27.5%، أو عن طريق استعمال مدخرات الزوج 7.4% أو عن طريق الانضمام إلى جمعيات 5.5%، وتعد تلك هي المصادر الرئيسية في تمويل المشروعات الصغيرة[1].
- يتم استكمال المدخرات الشخصية عن طريق مصادر الاستدانة الأخرى 18.1% في الغالب من الأصدقاء، كما كان هناك تواجد لمؤسسات مالية رسمية ولكن في حالات محدودة.
- يمثل الميراث أعلى نسبة في مصادر التمويل التي يعتمد عليه أصحاب الأعمال من الإناث، حيث وصلت نسبة الاعتماد عليه 41.4%، بينما جاء الاعتماد على الأزواج في المرتبة الثانية من مصادر التمويل بنسبة 26.3%.
- أن 81.5% من أصحاب المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر يعملون بدون شركاء، أما الباقي ممن لديهم شركاء فإن 47% من هؤلاء الشركاء أقارب لصاحب العمل، و 34.6% منهم من أفراد الأسرة، بالإضافة إلى 16% من الاصدقاء. ويلجأ بعض أصحاب المشروعات إلى بيع بعض من أصولها الادخارية (كالحلى الذهبية والممتلكات العقارية) للحصول على رأس المال اللازم للتشغيل، ويلجأ البعض إلى الاستعانة ببعض الجمعيات الدينية أو الخيرية[2].

---

[1] حسين عبد المطلب الأسرج : **انعكاسات القطاع غير الرسمي على الاقتصاد المصري**، متاح على الموقع http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1618791&http://www.google.com/01/4/02011

[2] المرجع السابق،

ج- قيمة رأس المال المستثمر:

يلاحظ من دراسة رأس المال المستثمر في القطاع غير المنظم في مصر أن منشآت هذا القطاع تتقارب في قيمة رأس المال المستثمر، كذلك يظهر تفوّق النشاط الإنتاجي على كل من النشاط الخدمي والتجاري في القطاع غير الرسمي من خلال تركز رأس المال المستثمر، حيث بلغت نسبة رأس المال المستثمر في النشاط الإنتاجي في القطاع غير الرسمي نحو 36% مقابل 33% للنشاط التجاري و 31% للخدمي[1].

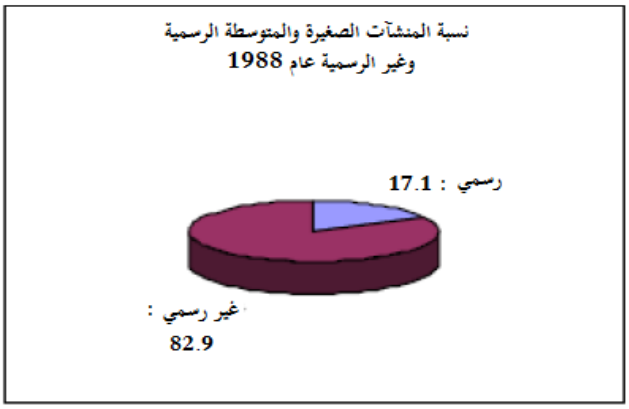
د- عمر المنشأة:

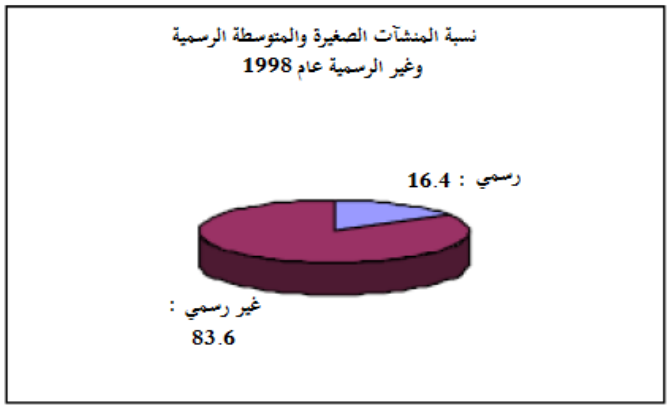
وصل متوسط عمر المنشأة بالقطاع غير الرسمي في مصر 7 سنوات، وهو أقصر مقارنة بعمر المشروع في القطاع الرسمي (نحو 17 سنة)، وتبين ذلك من توزيع منشآت القطاع غير الرسمي حسب سنة الإنشاء أن ما يقارب من نصفها يقل عمره عن ثلاث سنوات، في حين أن 12% منها يتراوح عمره ما بين ثلاث أو أربع سنوات، وأن حوالي 14% منها يتراوح ما بين خمس وتسع سنوات، ونحو 23% تجاوز عمره العشر سنوات، أما في حالة القطاع شبه الرسمي فقد اتضح أن أكثر من 51% من منشآته قد تجاوز عمره العشر سنوات، وقد ترجع الحداثة النسبية لمنشآت القطاع غير الرسمي للانخفاض النسبي في درجة استقرار الأعمال مقارنة بالقطاعين الآخرين، وتزايد صعوبة الحصول على فرصة عمل أو بدء النشاط خارج القطاع غير الرسمي.

هـ- نوعية القوى المحركة والروابط مع القطاع الرسمي:

أظهر تحليل المنشآت التي تستخدم آلات ومعدات في القطاع غير الرسمي أن 54% منها يعتمد على التشغيل اليدوي، في حين يعتمد 37% منها على الطاقة الكهربائية و 8% على الغاز، بينما اعتمدت نحو 36% من منشآت القطاع شبه المنظم على التشغيل اليدوي ، 57% منها على الطاقة الكهربائية ،كما ترتبط أنشطة القطاع غير الرسمي بروابط مباشرة وغير مباشرة بالإنتاج والخدمات والتجارة مع القطاع الرسمي.

ويوضح **الشكل التالي 2-6: نسبة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الرسمية وغير الرسمية:**





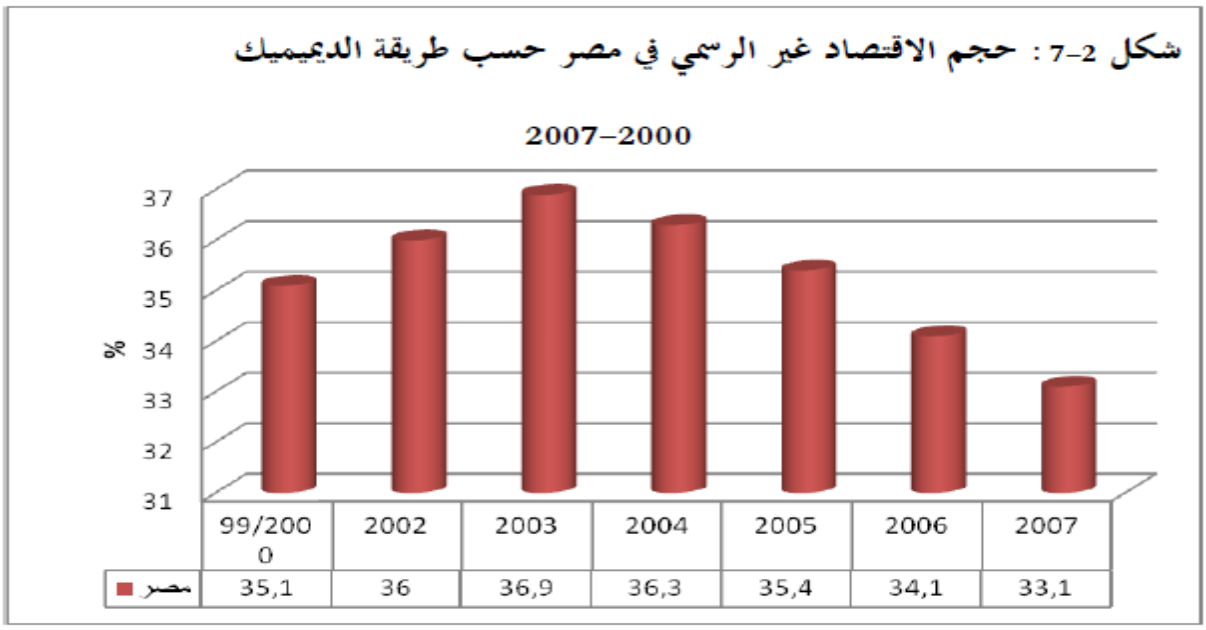
المصدر :حسين عبد المطلب الأسرج : انعكاسات القطاع غير الرسمي على الاقتصاد المصري:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1618791&http://www.google.com

[1] حسين عبد الرزاق، مرجع سابق.

ومن الشكل 2-6 نلاحظ أنه في عشرة سنوات من 1988 إلى 1998 بقيت نسبة المؤسسات غير الرسمية هي المحتكرة لهذا القطاع وأن المؤسسات الرسمية تراجعت من 17.1% سنة 1988 إلى 16.4% سنة 1998 ورغم هذا التراجع الطفيف والبالغ 0.7% إلا أن نسبة 83.6% في الاقتصاد نسبة كبيرة جداً، ويُشار إلى أن 99% من المؤسسات غير الرسمية بها أقل من 5 عمال.

كما ويشكل اقتصاد الظل في مصر نسبة معتبرة من حجم الناتج المحلي، ولقد شهد تراجعاً ملحوظاً منذ سنة 2003 كما هو مبين في الشكل 2-7 التالي.



المصدر من أعداد الباحث بالاعتماد على معطيات الجدول 3.1 ص 41 .الفصل الأول

من الشكل 2-7 نلاحظ أن حجم اقتصاد الظل شهد تطورا متزايدا من 1999 إلى 2003 ثم شهد تراجعا ملحوظا بعد هذه السنة ليصل إلى 33.1% سنة 2007 بعدما كان يقارب نسبة 37% سنة 2003.

المطلب الثاني: سوق العمل المصري واقتصاد الظل:

من أسباب نمو وتعاظم اقتصاد الظل في مصر الاختلالات الآتية:

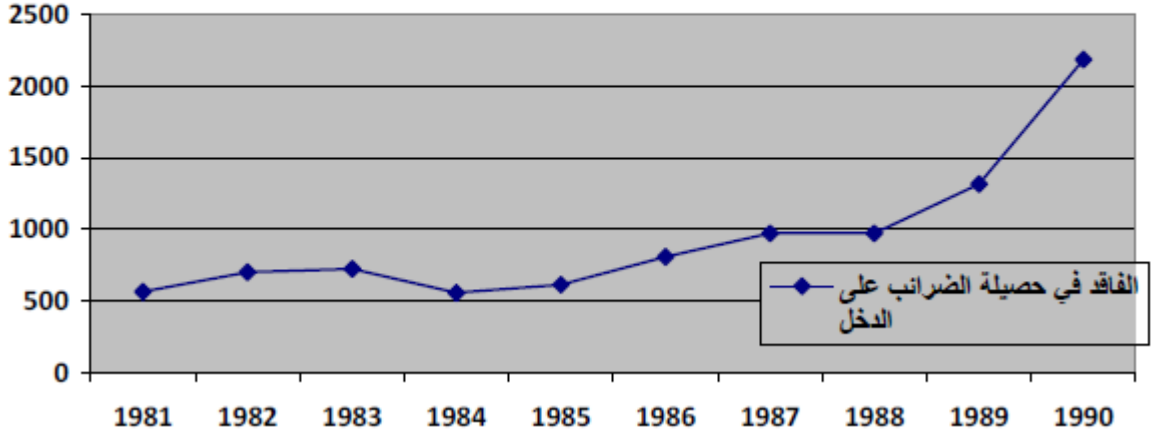
الاختلال الهيكلي في سوق العمل: حيث شهد سوق العمل خلال العقدين الماضيين تغيرات كبيرة من أهمها ارتفاع عدد الداخلين الجدد في سوق العمل بمتوسط نمو من 2.6% خلال النصف الأول من الثمانينات إلى 2.9% خلال النصف الأخير من التسعينات. وقد تمكن سوق العمل الرسمي من استيعاب 1.65% فقط من هذه الزيادة أي ما يقارب قليلاً نصف الزيادة في الأيدي العاملة، الأمر الذي يعني انضمام الجزء الباقي إلى البطالة السافرة. وتشير البيانات إلى ارتفاع عدد المتعطلين إلى 1.4 مليون متعطل عام 1999-1998 تقدرهم مصادر أخرى بحوالي 1.9 مليون متعطل، أي نحو 10% من قوة العمل الكلية، معنى هذا اتساع القطاع غير الرسمي في الاقتصاد المصري بما ينضم إليه من هذه العمالة.

ويلاحظ تغير طبيعة البطالة في مصر وذلك بانخفاض نسبة البطالة المقنعة وارتفاع نسبة البطالة السافرة. يلاحظ أيضاً ان معدلات البطالة تبلغ أعلاها في الفئة العمرية 20-30 سنة، وأن البطالة تتركز في فئة حملة الشهادات المتوسطة الذين يمثلون حوالي 75% من جملة المتعطلين عام 1995، يليه الحاصلون على الشهادات فوق المتوسطة ثم حملت الشهادات العليا[1].

المطلب الثالث: آثار اقتصاد الظل على الاقتصاد المصري (الفاقد في حصيلة الضرائب) :

يمثل هذا الجزء التأثير الذي مارسه اقتصاد الظل على الميزانية العامة لمصر في الفترة 1981-1991، ويمثل الفرق بين الحصيلة الممكنة لضرائب الدخل والحصيلة الفعلية لها, و الفاقد الضريبي الناجم عن وجود اقتصاد الظل، وانعكاس ذلك على عجز الموازنة في ظل افتراض أساس هو أن السعر المتوسط للضريبة على الدخل المعلن هو نفسه بالنسبة للدخل غير المعلن. والشكل 2-8 التالي يوضح هذا الأثر[2] .

شكل 2-8 : الفاقد في حصيلة الضرائب على الدخل الناشئ عن وجود الاقتصاد غير الرسمي (1990-1981)



المصدر :بالاعتماد على جدول رقم (6.3) ل: عاطف وليم أندراوس :الاقتصاد الظل ، المفاهيم ،المكونات، الأثر على الموازنة العامة، بدون طبعة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 8001 ، ص813 .

نلاحظ من المنحنى 2-8 التطور في قيمة الفاقد في حصيلة الضرائب حيث ارتفع من أكثر من 500 مليون جنيه مصري بالأسعار الجارية لعام 1980 إلى 2189 مليون جنيه مصري في 1991 وهذا يدل على مدى الأثر السلبي الذي يسببه اقتصاد الظل على حصيلة الضرائب وبالتالي على عجز الموازنة.

[1] سعيد عبد الخالق، ظاهرة اقتصاد الظل أسبابها وآثارها، مرجع سابق

[2] عاطف وليم أندراوس :الاقتصاد الظل ، ص .251

المطلب الرابع: الاستراتيجية المتخذة من قبل مصر لتحسين بيئة أعمال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وإدماج القطاع غير الرسمي:

إن كل مشروع جديد يعتبر فرصة بحيث أن مشروعا جديدا يعني مجموعة جديدة من فرص العمل، استثمارا جديدا فى السوق، وإمكانيات كبيرة للإبداع والتنمية التى تساهم في نمو الاقتصاد، وتقدم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حلولاً لكثير من مشكلات اقتصاد السوق الذى تضطر المؤسسات الكبيرة فيه مثلاً إلى انتهاج سياسات صارمة بخصوص الإنفاق والعمالة.

1. استراتيجية إقامة مجتمع رواد الأعمال وتمكين الشباب في مصر:

قبل التطرق إلى استراتيجية إقامة مجتمع رواد العمال وتمكين الشباب في مصر نشير بداية إلى تعريف المشروعات الصغيرة والمتوسطة في مصر:

أ- المشروعات الصغيرة والمتوسطة المصرية:

تعرّف المشروعات الصغيرة والمتوسطة في مصر "بأنها المنشآت التى يقل رأسمالها عن 5 مليون جنيه مصري (المشروعات الصغيرة يتراوح رأسمالها ما بين 50,000 و 500,000 جنيه مصري) وتكون قوة العمل بها أقل من 50 مستخدماً وطبقاً لتقرير التنمية البشرية لمصر لسنة 2010 تضم المشروعات الصغيرة و المتوسطة 75% من العمالة، وتساهم بحوالي 80% من الناتج المحلي الإجمالي في مصر، وعلاوة على ذلك، فإن تلك المشروعات الصغيرة والمتوسطة تعتمد على الشباب كرصيد رئيسي للعمالة، بالإضافة إلى أن عدداً كبيرًا من المشروعات الصغيرة والمتوسطة قام رواد الأعمال الشباب بإنشائه[1] .

ب- الاستراتيجية المقترحة لإقامة مجتمع رواد الأعمال الشباب وتمكينهم في مصر:

شملت الإستراتيجية المقترحة لإقامة مجتمع رواد الأعمال الشباب وتمكينهم في مصر على ما يلي [2]:

- التوعية الشاملة وإطلاق حملة علاقات عامة لنشر مفهوم ريادة الأعمال عند الشباب، والحد من مخاوف الفشل، وتعزيز فهم قيمة رواد الأعمال لدى المجتمع، باستخدام دراسات حالة، والتعرف على التجارب المتميزة بين الشباب، ورواد الأعمال الناجحين، واستغلال ذوي الخبرة من رجال الأعمال المتمرسين للترويج لفكرة العمل الحر كاختيار حقيقي للعمل بين الشباب، ومنح جوائز رفيعة المستوى لرواد الأعمال الناجحين احتفاءً بهم، والإعلان عن المتميزين منهم، ويمكن أن تستفيد الحملة من الجهود القائمة التي تبذلها مؤسسات أخرى مثل: برنامج "ماذا تعرف عن الأعمال" لمنظمة العمل الدولية.

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و معهد التخطيط القومي بمصر :**مصر تقرير التنمية البشرية 2010 " شباب مصر بناة المستقبل"** برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومعهد التخطيط القومي، مصر 2010 ,ص149.

[2] المرجع السابق ص147.

- إقامة المشروعات والأجهزه المساندة التى تقدم المشورة الفنية الميسرة والمستمرة، وتقدم التدريب بشأن مواضيع كالتسويق، والنظام الضريبي، والمبيعات، والموارد البشرية، والمحاسبة، والقوانين واللوائح، وتقييم المشروعات والتعامل مع المؤسسات الائتمانية، والتدريب المهني والتدريب على المهارات.
- توفير حاضنات أعمال، أين يمكن لمشروعات الشباب الحصول على خدمات ميسورة والمشاركة فى المكاسب، وأن تجد الدعم المتبادل من مشروعات أخرى جديدة والعمل على اشراك صغار المنتجين فى سلاسل القيمة لبعض المنتجات.
- سهولة الوصول إلى المعلومات والحصول عليها وإقامة شبكات اجتماعية، ومؤسسات وغرف للشباب.
- الوصول إلى الائتمان، وخلق قنوات جديدة للتمويل، بما فى ذلك إمكانية استخدام التأجير التمويلى كأداة لتمويل المشروعات.

2. التمويل غير الرسمي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

يعتبر "صندوق الائتمان المحلي" من المشاريع الرائدة التي تهدف إلى تمكين أفراد المجتمع من إدارة أنشطة دعم وتوليد الدخل،ويصف المشروع بالاستمرارية والمشاركة، كما تعتمد فكرة المشروع على قيام المجتمع بنفسه بإدارة عملية الإقراض واختيار السياسة الائتمانية المناسبة والتي تراعي ظروف العملاء الاقتصادية والاجتماعية كما تتضمن بعض الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأموال من التبديد ويقوم المشروع على مبادئ ثلاث[1]:

- مشاركة المجتمع المحلي في التخطيط والتنفيذ واختيار السياسات الائتمانية الملائمة والمتابعة والتقييم؛
- المساعدة بتقديم الحد الأدنى من التمويل للمستفيد صاحب المشروع؛
- الاستمرارية في عمل الصندوق والحفاظ على أموال وخدمة عدد أكبر من العملاء، ويقوم المستفيد بدفع رسوم الخدمة من أرباح مشروعه على غرار نظام المرابحة الإسلامي.

وتم اختيار منطقة السيدة زينب بالقاهرة لأنها أكثر المناطق التي تعاني ازدحاماً سكانياً وانخفاضاً كبيراً في مستوى الدخل بسبب انتشار البطالة بين الفئات المختلفة. وخلقت هذه المشاكل مشكلات معقدة كانتشار المخدرات وارتفاع معدل الجريمة وانخفاض المستوى الصحي في المناطق العشوائية التي يمتلئ بها حي السيدة زينب، ويهدف المشروع إلى المساهمة في حل مشكلة البطالة وتنمية ودعم قدرات ومهارات المجتمع في إدارة المشاريع الاقتصادية بما يعود بالأثر الإيجابي على الاقتصاد.

ورغم أهمية هذا المشروع إلا أنه غير كاف لمواجهة الاحتياجات التمويلية للمشاريع الصغيرة، كما أن الكثير من صيغ التمويل ربوية لذا يجب تشجيع الأساليب غير الربوية مثل جمعيات تناوب الادخار و الائتمان إلى جانب التمويل شبه الرسمي والتعامل في إطار الأساليب الإسلامية.

[1] محمد عبد الحليم عمر، مرجع السابق، ص .380

3. المشروع القومي للاستهداف الجغرافي للفقر في مصر:

عملت مصر على وضع خطة تنمية تهدف إلى تخفيض الفقر في الألف قرية الأكثر فقراً. في إطار "المشروع القومي للاستهداف الجغرافي للفقر ":

أ- أهداف المشروع القومي للاستهداف الجغرافي:

يسعى مشروع الاستهداف الجغرافي لتحقيق طفرة نوعية في مستوى معيشة المواطنين من خلال تدخل الدولة عن طريق تطوير الخدمات العامة بصورة شاملة ومتكاملة في القرى المستهدفة، ونظرًا للعلاقة القوية بين الخدمات العامة والفقر، فإن النهج المتبع هوالحد من الفقر عن طريق القضاء على الأوضاع السيئة للبنية الأساسية التي من شأنها أن تؤدي إلى استمرار الفقر.

ووفقًا لـ "خريطة الفقر" التي أصدرتها وزارة التنمية الاقتصادية، بلغ عدد القرى الأكثر فقراً 1,141 قرية تنتشر عبر عشر محافظات، ويبلغ عدد سكان هذه القرى 11.8 مليون نسمة، وهناك أكثر من 1.1 مليون أسرة فقيرة تعيش في هذه القرى وتضم 5.3 مليون فقير، ويمثلون 45% من السكان هناك، وتم اطلاق هذا المشروع عام 2008، وتم تحديد الأسر الأشد احتياجًا للرعاية الاجتماعية؛ وتحديد احتياجات الأسر المستحقة للرعاية والدعم؛ ورصد مدى ملاءمة الخدمات التي تقدمها الدولة للوفاء بهذه الاحتياجات الفعلية؛ وبناء قاعدة بيانات عن الأسر الأشد احتياجاً للرعاية الاجتماعية، ووضع سياسات وبرامج الرعاية الاجتماعية بطريقة تتلاءم واحتياجات الأسر.

وإذا ما تم تنفيذ كل هذه الأهداف، أو جانب كبير منها، فإن من المأمول أن هذه المحاولة الفريدة لتخفي الفقر في مصر سوف تؤتي ثمارها وتعتبر كنموذج في المعركة ضد الفقر.

4. المعوقات والعقبات الأساسية لتحسين مناخ الأعمال في مصر:

على الرغم من التحسن في مناخ الأعمال، إلا أن مازال هناك عدد من المعوقات الأساسية التى تكتنف مناخ الاستثمار بصفة عامة، و ذلك بصفة خاصة على المشروعات الصغيرة التى غالباً ما يفضلها الشباب أكثر من غيرها، ومفهوم رعاية جهود ريادة الأعمال عند الشباب، لم يتأصل بعد بشكل جيد فى الاستراتيجيات الحكومية، وكان قد نوقش موضوع ضآلة مشاركة الشباب فى بيئة الأعمال، فى "المسح العالمى لمتابعة ريادة الأعمال" والمعروف باسم جيم GEM، حيث لوحظ أن المجموعات الأكبر سناً بين 45-54 سنة كانت مشاركتهم أعلى كأصحاب مشروعات ذوي أقدام راسخة فى هذا المجال، وإن مجموعات الشباب الأصغر سناً كانت مشاركتهم عالية فى المراحل الأولى لإنشاء المشروعات، كرواد أعمال ناشئين[1].

وطبقاً لنتائج المسح الذى أجراه البنك الدولى عام 2006، بغية تقييم مناخ الاستثمار فى مصر، كانت العقبات الرئيسية تتمثل فى: عدم استقرار الاقتصاد الكلي، والممارسات العشوائية، والمنافسة غير المشروعة، والفساد، وعدم اليقين بالنسبة للسياسات التنظيمية، ومعدلات الضريبة، وتكلفة التمويل، وإدارة الضرائب، وعدم توفر العمالة

[1] .المعهد القومي للتخطيط(2010)، مرجع سابق، ص 142

الماهرة والمتعلمة تعليماً جيداً، وقوانين العمل. أما الحصول على الأراضي، التراخيص، والتصاريح، والنقل، والمياه، والكهرباء، والاتصالات فقد جاءت فى ذيل قائمة الأولويات بالنسبة للشركات موضوع البحث.

لكن عموما وعلى اختلاف الدراسات التي قامت بها المؤسسات الدولية أو المصرية المتخصصة و التي تناولت معوقات بيئة الأعمال في مصر إلا أن جميعها تكاد تجمع على النقاط التالية:

- قصور الوعى، وعدم توفر التدريب الملائم المطلوب لبدء القيام بالمشروعات والحفاظ عليها؛
- قصور الدعم الحكومى، وغياب الاهتمام اللازم باحتياجات هذه الفئة من أصحاب المشروعات.
- مفهوم ريادة الأعمال بين الشباب ليس معروفا معرفة كاملة فى الثقافة المصرية، ولا يزال المفهوم السائد هو مفهوم توظيف الشباب، ولم تترسخ بعد أساليب التوعية بأهمية ريادة الأعمال لدى الشباب.
- عدم قيام الحكومة بتوجيه الشباب، أو توفير الفرص لهم، ولا يقل عن ذلك أهمية، مسألة الوصول إلى التمويل، وكذلك عدم وجود الضمانات المطلوبة، ومن ثم حرمان المشروعات المرتقبة من دخول السوق.
- ثمة حاجة إلى قيام مؤسسات ترغب فى تقديم المساندة المالية للشباب من ريادة الأعمال، ويقوم بهذا الدور الآن، عدد محدود من المنظمات غير الحكومية التى تيسر الوصول إلى عملية التمويل، وإن كان الأمر يتطلب إطارًا أكثر تنظيما من الناحية المؤسسية، يستطيع الشباب من خلال ريادة الأعمال، والحصول على الدعم المالى اللازم لدخول مجال الأعمال.
- أي قانون للمنافسة غير فعال يمكن أن يغلق الأسواق أمام المشرعات الجديدة المبتدئة، وخصوصا مشروعات الشباب، خارج شبكة المشروعات المحلية، وإقامة مشروعات ليس لها الصبغة الرسمية مازالت مشكلة كبرى.

المبحث الرابع: تجارب دولية في التعامل مع اقتصاد الظل (البيرو, فنزويلا, جواتيمالا):

عملت العديد من الدول النامية على إيجاد طرق وأساليب لإدماج الاقتصاد غير المنظم في الاقتصاد الرسمي لما لهذا الاقتصاد فوائد عديدة على الاقتصاد والمجتمع وسنتناول بعض تجار الدول النامية في هذا المبحث:

المطلب الأول: القطاع غير الرسمي في البيرو، جعل "غير القانوني" قانونياً:

غادر رجل الأعمال والاقتصادي الناجح "هيرناندو دي سوتو" أوروبا في أوائل الثمانينيات من العقد الماضي لزيارة بلده الأصلي "البيرو " فصُدم خلال رحلته بالتفاوت ما بين الروح الريادية الحيوية للشعب وحالة الفقر اليائس التي يعيشها، وبهدف العثور على أسباب هذه الفجوة ما بين وجود الدافع والنتيجة، قرّر "دي سوتو" إقامة مصنع صغير للثياب في مدينة ليما، عاصمة البيرو، وكانت أول خطوة قام بها هي تعيين أربعة طلاب جامعيين لاستكمال الإجراءات البيروقراطية اللازمة للحصول على رخصة لمزاولة العمل في هذا المصنع، فحصلوا على الرخصة المطلوبة بعد 289 يوماً بكلفة تساوي 32 ضعف متوسط الحد الأدنى للأجر الشهري للشخص العامل،

لقد أقنعت هذه التجربة " دي سوتو " أنّ الكُلفة الباهظة والإجراءات البيروقراطية التي تستغرق الكثير من الوقت هما السببان المسئولان عن إبقاء الناس داخل القطاع غير الرسمي وخارج الأسواق الرسمية، وللتحقيق في هذه المشكلة بعمق أكبر، على أمل إيجاد حلٍّ ما، قام "دي سوتو "بتأسيس مؤسسة بحثية سمَّاها "معهد الحرية والديمقراطية."

وفي الفترة ما بين عامي 1981 و 1984، تحدث "دي سوتو" وفريقه البحثي الصغير في معهد الحرية والديمقراطية مع فقراء البيرو، الذين يقطنون في مدن الصفيح (الأكواخ)، وجمع أرقاماً تصف أعمالهم التي يزاولونها، وقد أكدت الأرقام انتشار الاقتصاد غير الرسمي في البيرو، حيث إن 56% من جميع الأعمال، و 86% من خدمات النقل بالحافلات، و 60% من المتاجر التي تبيع بالتجزئة، تتمُّ في إطار القطاع "غير القانوني" لقد انقسمت البيرو إلى فئتين من السكان: إحداهما قلة منتقاة تتنعّم بالامتيازات التي يُسبغها عليها النظام القانوني، والأخرى تعيش الغالبية فيها وتعمل خارج إطار القانون، حسب الترتيبات المحلية الخاصة بهم [1].

ولقد أدرك " دي سوتو " أيضاً أنَّ عدم الحصول على حقوق الملكية الرسمية يبرر عدم مقدرة الناس على إنتاج رأس المال الكافي لإنجاح عمل الرأسمالية المحلية، مع أنهم تبنّوا كل الاختراعات الغربية الأخرى ابتداء من مشابك الورق وانتهاء بالمفاعلات النووية[2]. واعتقد "دي سوتو" أنّ تمكين الناس يأتي عن طريق استخدام الأصول الموجودة لديهم لإفادة أنفسهم ومجتمعاتهم، ويمتلك فقراء البيرو أراضٍ في مناطق حضرية ومساكن تبلغ قيمتها 17 مليار دولار أمريكي، إلا أنّ معظم مالكي تلك الأصول لم يكن بحوزتهم صكوك الملكية القانونية التي تثبت حيازتهم للعقارات، ونتيجة لذلك لم يتمكن الناس من تقديم منازلهم كضمانات للحصول على قروض من أجل تطوير أعمالهم، وقال" دي سوتو " :"إنه مع غياب صكوك سندات الملكية، من المستحيل بناء نظام يجعل استبدال القروض بسندات قابلة للتداول في السوق أمرا ممكنا يُتيح لهم الحصول على المياه، أو الخدمة الهاتفية، أو الكهرباء [3]", وقد قدّر معهد الحرية والديمقراطية في عام 1989 وجود ما قيمته 80 مليار دولار من الأصول التي يملكها الفقراء غير موثّقة بصكوك ملكية، وأطلق عليها "دي سوتو "تعبير" رأس المال الميت"، لأنه لا يمكن استثماره للحصول على ثروة جديدة.

الشراكة من أجل المناصرة والإصلاح التشريعي:

لقد كانت أول الشراكات وأكثرها نجاحاً لمركز المشروعات الدولية الخاصة "CIPE" في البيرو مع معهد الحرية والديمقراطية، فابتداءً من عام 1984 ساعد مركز CIPE معهد الحرية والديمقراطية في تصميم أجندة للإصلاح الاقتصادي، وحملة للمناصرة بناء على توسيع مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار، وقام معهدُ الحرية والديمقراطية باستخدام عبارة "289 يوماً " وهي المدة المطلوبة من الناحية القانونية لإنشاء عمل صغير الحجم

[1] جيريمي كليفت"،" سماع نباح الكلاب"، المالية والتنمية، صندوق النقد الدولي1 كانون الأول/20ديسمبر ص36

[2] هيرناندو دي سوتو"، لُغز رأس المال :لماذا تنجح الرأسمالية في الغرب وتفشل في أي مكان آخر"،(نيويورك :بيسيك بوكس،) 2000 ، صفحة7

[3] .مقابلة مع" هيرناندو دي سوتو "في" إيكونوميك ريفورم توداي1 ,1996

شعاراً له بهدف إيصال فكرة عن مدى ضخامة حجم العوائق الإدارية والتمييز القانوني الذي يواجهه رُوَّاد المنشآت الصغيرة، وقد استطاع معهدُ الحرية والديمقراطية تأسيس علاقات عمل مع العديد من تجمّعات القطاع غير الرسمي من خلال جهود المناصرة وكسب التأييد، ونشاطات التواصل، بحيث أصبحت تلك التجمّعات تضم مناصرين أقوياء للمقترحات التشريعية التي يتقدم بها المعهد، وقد لاقت الأبحاثُ والمقترحات التي قدّمها المعهد دعماً من المسئولين الحكوميين الذين مثّلوا طيفاً واسعاً من الأحزاب السياسية على مستوى البلديات والمستوى الوطني.

وأنشأ معهد الحرية والديمقراطية مكتب تحقيق الشكاوى تحت اسم" بالكون دي تودوس"؛ بمعنى" شُرفة للجميع " من أجل إضفاء الطابع المؤسسي على طريقة الوصول مباشرة إلى المشرِّعين.

ولعب معهد الحرية والديمقراطية دوراً مساعداً ومفيداً في صياغة وكسب التأييد للتشريعات الجديدة خلال فترة أواخر الثمانينيات من العقد الماضي، وقد وافق الكونجرس فى البيرو على قانون تبسيط الإجراءات الإدارية في عام 1989 كنتيجة مباشرة للأبحاث وجهود المناصرة التي قام بها معهد الحرية والديمقراطية من أجل تبسيط الإجراءات البيروقراطية الحكومية الطويلة وتقليصها وإزالتها، وتراوحت توصيات المعهد التي تم تضمينها في القانون ما بين تخفيض رسوم جوازات السفر، وتسجيل الواردات، وتبسيط الإجراءات المطلوبة لتقاضي مُخصَّصات التقاعد، ومن القوانين الأُخرى التي صاغ مسوَّدتها معهد الحرية والديمقراطية وتم سنُّها في عام 1988، قانون الرَّهن الشعبي، إذ أُعِدَّ القانون لإتاحة الفرصة للحصول على قروض من قبل مالكي الأراضي في القطاع غير الرسمي، الذين لم يتلقَّوا في الماضي إلا 0.4% فقط من حجم القروض التي تقدمها البنوك، وقد مكّن القانون الجديد سكان البيرو من الحصول على صكوك ملكية تثبت حيازتهم لمنازلهم، واستطاعوا استخدامها كضمانات مقابل القروض البنكية بأسعار الفائدة السائدة في السوق، وَعَقِبَ الموافقة على القانون، مد معهدُ الحرية والديمقراطية يد المساعدة للحكومة من أجل ضمان تطبيق القانون بشكل صحيح وسليم، وقد ساعد المعهدُ أيضاً في صياغة الأنظمة لكي يتم تضمينها في قانون جديد لحقوق الملكية، وقام بإنشاء سجل للعقارات (الشهر العقاري) ملائم لظروف وأحوال مالكي الأراضي في مدن الصفيح أو الأكواخ.

وكنتيجة للجهود التي بذلها المعهد على المستوى المحلي، تم إدماج 300 ألف من المشاريع الصغيرة في اقتصاد البيرو الرسمي، مما نتج عنه خلق 560 ألف فرصة عمل قانونية، وساهم في تحصيل إيرادات ضريبة إضافية بلغت 300 مليون دولار أمريكي، وعلاوة على ذلك، فقد تم تقليص المدة المطلوبة لتسجيل أي نشاط اقتصادي قانونياً، من 300 يوم إلى أقل من يوم واحد، ويقول" دي سوتو" :"بعد ست سنوات من الإصغاء إلى الفقراء، أصبح معهد

الحرية والديمقراطية في وضع يؤهله لمساعدتهم"، وأضاف قائلاً: " لقد وضعنا موضع التنفيذ جميع التشريعات وآليات العمل المطلوبة، لإدراج معظم العقارات والأعمال غير القانونية تحت مظلة القانون"[1].

الباعة الجائلون في ليما العاصمة ينضمون إلى القطاع الرسمي

كان الباعة الجائلون يحتلون شوارع ليما منذ عدة عقود قبل الثمانينيات[2]، إلا أن أنشطتهم وبواعثهم لم تكن مفهومة بشكل واضح، ولكي يتعرف معهد الحرية والديمقراطية على الصورة الشاملة لهذه الظاهرة، أجرى سنة 1986 مسحًا كشفت نتائجه عن وجود 91455 من الباعة الجائلين في ليما يتمركزون في الأحياء الفقيرة، وأن هناك 314000 شخص يمثل البيع في الشوارع مصدر رزقهم، منهم الباعة أنفسهم وأسرهم ومن يعملون معهم. وتزايدت أعداد الباعة الجائلين وبلغت حصيلة البيع 322 مليون دولار سنويا، ووصل متوسط دخل الفرد إلى 58 دولاراً شهرياً، ومع ذلك لم يكن الباعة يستخدمون كل طاقاتهم، وكانوا يرغبون في مغادرة الشوارع إلى أماكن أفضل، رغم أن الشارع كان مكاناً مناسباً للبدء في هذا المجال – حيث لا توجد حاجة إلى رأس المال – كان الباعة يريدون الحصول إلى أماكن عمل محترمة مثل غيرهم من التجار، تحميهم من الشمس والمطر، وتكون مزودة بمصادر المياه ودورات المياه والثلاجات، وتوفر لهم مكانا لتعليق لافتات تحمل أسماءهم.

وبمرور السنين كانت هناك محاولات متعددة من جانب الباعة الجائلين والسلطات لحل مشاكل الباعة، وحاول الباعة تحسين أوضاعهم بإنشاء 274 سوقا غير رسمية في مختلف أنحاء المدينة، وكانت الأسواق تفتقر إلى الأمن والخدمات الأساسية، وكانت مصدراً للنزاعات نتيجة أن ادعاءات الملكية لم تقم على سند من القانون، أما البلديات والسلطات الوطنية فقد استجابت لمشاكل السلامة والنقل والصحة، بنقل الباعة بالجملة وإصدار لوائح جديدة، فقامت بتحديد حجم الأعمال، وحددت ما يمكن وما لا يمكن بيعه، وألزمت الباعة بالحصول على تصاريح، وفرضت الضرائب، وطلبت زياً معيناً، ورغم التوسع في اللوائح واستخدام العنف أحيانا في طرد الباعة إلا أنهم كانوا يستمرون في احتلال مناطق جديدة والعمل خارج نطاق القانون.

وكانت المشكلة الأساسية التي تبدد تلك الجهود تتمثل في عدم التوازن بين تكاليف وأرباح التشغيل في القطاع الرسمي مقارنة بالقطاع غير الرسمي، فكانت تكلفة الدخول إلى القطاع الرسمي باهظة، نتيجة وجود شرط تسجيل الملكية أو الأعمال والالتزام باللوائح، وكذلك كان لبقاء الباعة في الشوارع تكلفة باهظة بسبب عدم الأمان واحتمالات الطرد في أي وقت، ومع ذلك ظل البيع في الشوارع هو الطريق الوحيد أمامهم، وكان السؤال الرئيسي هو :كيف تزيد الأرباح من العمل بعيدا عن الشوارع بينما تزيد تكاليف العمل في الشوارع؟

---

[1] هيرناندو دي سوتو"، المسار الآخر :الرد الاقتصادي على الإرهاب(نيويورك :بيسيك بوكس،1989) 26

[2] ملخص من النص المترجم عن From the Streets to Markets: Formalization of Street Vendors in Metropolitan Lima : المنشور على الصفحة الألكترونية :
http://www.cipe.org/publications/papers/pdf/Lima%20Markets%20Case%20Study.pdf

حملة معهد الحرية والديمقراطية من أجل الإصلاح:

اعتمدت إستراتيجية معهد الحرية والديمقراطية لإصلاح بيئة الأعمال على افتراض أن الرياديين الفقراء سيشقون طريقهم إذا أتيحت لهم فرصة الوصول إلى القطاع الرسمي، وشبه دي سوتو ذلك ببناء جسر يوصل من العشوائية إلى الرسمية، بدلاً من إلقاء زورق للفقراء، وعند الوصول إلى الطرف البعيد من الجسر يصلون إلى رأس المال والحرية الاقتصادية والفرص الجديدة التي تأتي بعد الاعتراف بهم وبممتلكاتهم وأعمالهم.

تضمنت عملية الإصلاح التغلب على العوائق المؤسسية، وتعبئة الدعم العام عن طريق وسائل ديمقراطية، وباستخدام هذا الأسلوب نجح المعهد في التصدي لمجموعة التحديات في بيرو، ومنها حاجة الباعة الجائلين إلى الوصول للأسواق الرسمية، وساعد مركز المشروعات الدولية الخاصة معهد الحرية والديمقراطية على تصميم أجندة الإصلاح الاقتصادي وتنظيم حملة لحشد التأييد تقوم على أساس مشاركة المواطن في صنع القرار.

في سنة 1985 تبنى المعهد قضية الباعة الجائلين، حينما حاولت بلدية ليما فرض حل تنظيمي للبيع في الشوارع، وإدراكا من المعهد لعدم عدالة مرسوم البلدية رقم 002 وعدم كفايته، نشر المعهد تحليله لمدى جدوى تكاليف ذلك المرسوم في واحدة من أكبر المجلات الإخبارية تسمى كاريتاس، وأوضح أن مرسوم البلدية سيكلف كل بائع 15%من دخله السنوي، وسيكلف باعة الأغذية الجاهزة أكثر من ذلك بكثير، وبالتالي سيواجه المستهلك زيادة تبلغ 9% ، وسيقع الضرر الأكبر على الأحياء الأكثر فقراً التي تعتمد على الأسواق غير الرسمية.

ووصف المعهد في تحليله طريقا بديلاً :بدلاً من اللوائح الجديدة، يجب إعطاء الباعة الذين يفترشون الشوارع محلات أو أسواقا ثابتة، والحقيقة أن الباعة، وبمبادرات شخصية من جانبهم، كانوا قد أقاموا 240 سوقا يعمل فيها 21000 بائع، واقترح المعهد ثلاث خطوات لتقليل مدة بناء الأسواق الجديدة من 17 سنة إلى 6 سنوات:

1. تبسيط الإجراءات لتوفير الوقت والمال.
2. ترويج أفضل أشكال تنظيم ريادية الأعمال بين الباعة الجائلين، وتشجيع الادخار، ورفع كفاءة الإدارة.
3. تسهل الحصول على الائتمان لتسريع عملية البناء.

تبسيط الإجراءات الإدارية:

مارس المعهد ضغوطًا كبيرة خلال عامي 1988 و1989 من أجل تيسير وتبسيط تعامل المواطنين ورجال الأعمال مع السلطات، وصاغ المعهد مسودة قانون للتبسيط الإداري الشامل يقوم على الأسس التالية:

1- افتراض الصدق :قدمت مسودة القانون نماذج مبسطة، وغيرت مختلف أشكال الضوابط.

2- إزالة الاشتراطات المكلفة التي لا ضرورة لوجودها :تم تحديد رسوم موحدة للتسجيل، وتقرر قبول صور معتمدة بدلاً من الوثائق الأصلية، واعتبار الطلب مقبولاً تلقائيا إذا لم يبت فيه الموظف المسئول خلال مدة معينة.

3- لا مركزية صنع القرار :سهل مشروع القانون المقترح تفويض سلطة اتخاذ القرارات، وأدخل آليات للتنسيق بين الأجهزة الحكومية.

4- مشاركة المواطنين في تطبيق إجراءات التبسيط الإداري ومراقبتها :تم وضع آليات لتسهيل استلام مقترحات المواطنين وشكاواهم.

على إثر نشر مشروع القانون وجلسات الاستماع، وافق الكونجرس بالإجماع في يونيو 1989 على قانون تبسيط الإجراءات الإدارية رقم 25035، ثم صدرت اللائحة التنفيذي تعديل أكثر من 400 مادة قانونية، وأدت التعديلات إلى تقليل التكاليف الإدارية وتوفير الوقت والإجراءات المستندية، خاصة ذات التأثير على المواطنين الفقراء مثل الإسكان والتعليم، وقد تميزت حملة الإصلاح التي قام بها معهد الحرية والديمقراطية بتعبئة المواطنين من أجل تنفيذ القانون الجديد، فجمع المعهد الشكاوى المقدمة في حق بعض الموظفين الذين لم يلتزموا بالقانون، وناقش الصحيح منها مع السلطات ذات العلاقة، كما نشر حالات الاستمرار في مخالفة القانون، ورفع بعض القضايا أمام محكمة التبسيط الإداري التي يرأسها رئيس بيرو حيث استعرضت الشكاوى الكبرى على مدى عشر جلسات أذاعها التلفزيون سنة 1990، وتمت تسوية 99% من الشكاوى المسجلة خلال خمسة شهور فقط.

السجل الموحد للأعمال:

لتسهيل دخول المشروعات الصغيرة في الاقتصاد الرسمي، وجد المعهد أن تبسيط تسجيل المشروعات هو أسرع وأيسر الطرق للوصول إلى هذا الهدف، فطالب بإنشاء السجل الموحد للأعمال الذي أنشأته الحكومة سنة 1990، وكان المعهد يقدم الاستشارات للجنة متعددة القطاعات تمثل تسع هيئات حكومية تختص بتنفيذ السجل، وأدى السجل الجديد إلى تنسيق الإجراءات التي تطبقها هذه الهيئات، ووضعها تحت سقف واحد، وتقليل شروط التسجيل الوطنية على النحو التالي:

1- من 289 يوما إلى يوم واحد
2- من 9 موافقات إلى موافقة واحدة
3- من 6 مكاتب إلى مكتب واحد
4- من 34 طلبا إلى طلب واحد
5- من تكلفة 1200 إلى 174 دولار

وقد ظهرت الآثار الإيجابية للسجل الجديد بشكل واضح في الفترة بين عامي 1991 و1994، فخلال هذه السنوات الثلاثة تم تسجيل 382,100 من المشروعات الجديدة انظر البيانات أعلاه، وقد وفرت المشروعات المسجلة 692.5 مليون دولار كانت تضيع على الدولة، كما أوجدت 557,770 فرصة عمل جديدة، ورفعت إيرادات الدولة بحوالي 1.2 مليار دولار.

كما أعطى هذا الوضع القانوني لأصحاب المشروعات الصغيرة شعورا بالأمان وحرية العمل، بعد أن كانوا بدون هذا الوضع القانوني يتعرضون لمضايقات مستمرة من السلطات الساعية إلى الحصول على الرشوة، وقد عبر اثنان من التجار المسجلين من خلال النظام الجديد في سوق ليما المكشوفة في بولفوس روسادوس عن الفرق بقولهما "الآن نستطيع العمل بسلام".

في نفس الوقت حث معهد الحرية والديمقراطية على تحسين إجراءات التسجيل التي كانت تؤدي إلى حواجز، علاوة على شروط التسجيل الوطنية، وفي بلديات العاصمة ليما تم تأسيس نظام التراخيص الأوتوماتيكي الذي مكن من الحصول على الترخيص خلال يوم واحد من مكتب واحد في بلديات فينتانيللا وإنديبيندينسيا وسان جوان دي ميرافلوريس وفي 15 مدينة أخرى.

الخاتمة

بعد كفاح تاريخي في مواجهة القطاع غير الرسمي شهدت ليما زيادة كبيرة في عدد الأعمال الرسمية منذ تسعينيات القرن الماضي، فخلال فترة قيادة معهد الحرية والديمقراطية لحركة الإصلاح النشطة في بيرو زاد عدد المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر في البلاد من 72,606 سنة 1993 إلى 160,040 سنة 1996 بزيادة 120%، واستمر هذا النمو حتى بلغ عدد المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر سنة 2004 في ليما حوالي 300,000 مشروع، وتمثل المشروعات الصغيرة الآن نسبة كبيرة من الأعمال المسجلة التي دفعت بأعمال الرياديين في مختلف مجالات الاقتصاد.

عوامل كثيرة أدت إلى تحول الباعة الجائلين والمشروعات الصغيرة الأخرى إلى القطاع الرسمي، وقد مهد هيرناندو دي سوتو ومعهد الحرية والديمقراطية الطريق بالتعرف على الإمكانات الريادية في القطاع غير الرسمي، وأوضح الحاجة إلى تخفيض تكلفة الدخول إلى الأسواق الرسمية، ووضع إستراتيجية لتغيير السياسة، وكان المنهج الديمقراطي لتغيير السياسة ضروريا لتحقق النجاح، وتم التشاور مع الباعة الجائلين وتعبئتهم تحت قيادة المعهد، وقدم الألوف من المواطنين الفقراء شكاواهم المتعلقة بحقوق الملكية والتعامل مع السلطات، وأدرك الرسميون الراغبون في تطوير المدينة أن الرياديين جزء من الحل، وأنهم ابتكروا وسائل جديدة بدلاً من الوسائل البيروقراطية، تساعد على فتح أسواق رسمية جديدة، ولم يتوقف نشاط الرياديين عند ممارسة الأعمال، بل ابتكروا طرقا عملية لتنظيم وإدارة أنفسهم، وبرغم حصولهم على ترخيص عمل مشترك، إلا أنهم رتبوا حقوق الملكية الفردية الخاصة بهم.

وأصبحت تأثيرات الإصلاحات المؤسسية التي ساعدت على ازدهار تجارة الشوارع في ليما واضحة للعيان في مئات الأسواق وألوف المحلات الموجودة في المدينة، وولدت الإصلاحات نمواً هائلاً في فرص العمل، وفي الإيرادات العامة، وأصبح المستهلك يحصل دائما على أنواع مختلفة من السلع التي تباع بأسعار في متناول الجميع، واستفادت السلطات العامة من الأحياء المحسنة ومن الحيوية المستمرة التي يحدثها نمو الأعمال، فتجربة ليما دليل على الفرق الذي يمكن أن تحدثه الحوكمة الرشيدة في تدعيم المبادرات وتحقيق الصالح العام.

المطلب الثاني: القطاع غير الرسمي في ڤنزويلا:

نَمَت بثبات نسبة القوى العاملة الڤنزويلية في القطاع غير الرسمي خلال العقود الأخيرة، إذ فاق عدد الذين تم توظيفهم في القطاع غير الرسمي أولئك الذين تم توظيفهم في القطاع الرسمي بحلول عام 2003[1]، ومن شأن هذه الظاهرة أن تقوّض بشدّة التقدم والاستقرار الاقتصادي والسياسي في البلاد نتيجة ضعف سيادة حكم القانون، وعدم وضوح حقوق الملكية. فلا يمكن لرياديي الأعمال في القطاع غير الرسمي أن يحصلوا على المزايا المرتبطة بالأعمال الرسمية، مثل القروض البنكية والاعتراف القانوني بأعمالهم ومشاريعهم، وغالباً ما يجد العاملون في القطاع غير الرسمي مصاعب في الخروج من دائرة الفقر، فَهُم قد يُحرمون من كسب الأجور بوتيرة منتظمة، ولا يتمتعون بالمزايا الأخرى المترتبة على العمل الرسمي، كالضمان الاجتماعي مثلاً.

وفي عام 2002 توصَّلت منظمة "مركز نشر المعرفة الاقتصادية " الڤنزويلية التي تُعنى بالسياسات العامة إلى إدراك حجم الخسائر التي يلحقها القطاع غير الرسمي بالڤنزويليين، وقرّرت دراسة المسألة بعمق، وقامت بدراسة طيف واسعٍ من الأنشطة غير الرسمية، وقرَّرت التركيز على الباعة الجائلين في الشوارع، وكان حوالي خمسة ملايين شخص يزاولون أنشطة غير رسمية في ڤنزويلا عام 2002 ، شكّل الباعة الجائلون منهم حوالي 30%، وقد استفادَ مركزُ نشر المعرفة الاقتصادية من خبرة مركز المشروعات الدولية الخاصة "CIPE" في تحليل طبيعة القطاع غير الرسمي وآثاره، وكان للنموذج الذي طوّره شريك مركز CIPE فى البيرو – معهد الحرية والديمقراطية – فائدة عظيمة فى المساعدة على وضع الإطار الدقيق للقضايا في ڤنزويلا.

تحدِّيات التحول إلى القطاع الرسمي:

سعى مركز نشر المعرفة الاقتصادية إلى دراسة بعض العقبات التي تقف في طريق إنشاء وتنفيذ الأعمال، والنظر في كيفية ارتباطها بنمو القطاع غير الرسمي، وقام مركز نشر المعرفة الاقتصادية بدعم من مركز CIPE بإجراء دراسة تجريبية عملية للقطاع غير الرسمي في منطقة "سابانا جرانده بوليڤار" في العاصمة الڤنزويلية "كاراكاس"، حيث كانت تلك المنطقة بؤرة لأنشطة القطاع غير الرسمي، وأسهمت بنسبة 14% من التجارة غير الرسمية في "كاراكاس"، أمضى مركز نشر المعرفة الاقتصادية أكثر من عام كامل في جَمْعِ وتحليل كمٍّ هائلٍ من البيانات.

فخصت الدراسةُ التي أجراها مركز نشر المعرفة الاقتصادية مسألة القطاع غير الرسمي من منظورٍ مؤسسي، من خلال التركيز على إمكانية الحصول على قروض، وعقود عمل، وفرصة الحصول على مساحة أو مكان لاستخدامه في البيع بالتجزئة، وقد أبرزَ أحدُ أَهمِّ الاستنتاجات على وجه الخصوص كيفية قيام السلطات المسئولة عن إدارة الأماكن العامة بإنشاء "سوق غير رسمية" لتخصيص مساحات للباعة المتجولين، وقد شكّل ذلك التخصيص جزءاً مهمَّاً من كلفة المعاملات بالنسبة إلى الرواد العاملين في القطاع غير الرسمي.

[1] ملخص من دراسة:ڤلاديمير زانوني لوبيز،" الباعة المتجولون في شوارع كاراكاس :دراسة استكشافية ومقترحات خاصة بالسياسات العامة، "مركز نشر المعرفة الاقتصادية"، وحدة دراسات اقتصاد الظل، ووحدة السياسات العامة 2005.

واستناداً إلى الدراسة المسحية التي أُجريت لمنطقة "سابانا جرانده"، قام مركز نشر المعرفة الاقتصادية بتنفيذ مشروع شامل آخر يُحلِّل السلسلة غير الرسمية لإنتاج المنسوجات في ڤنزويلا، وقد شمل البحث مراحل إنتاج المنسوجات وتوزيعها وبيعها، وتضمَّنَ إجراء مسحٍ على 376 بائعاً متجولاً للمنسوجات في منطقة العاصمة كاراكاس، والتقى فريق المركز برجال وسيدات الأعمال في قطاع المنسوجات لفهم كيفية تقاطع القطاعين الرسمي وغير الرسمي مع بعضهما بعضاً في المقام الأول، ومن ثم التعرّف على كيفية حدوث هذا التقاطع، وظهرت للوجود أوّل قاعدة بيانات لعمال القطاع غير الرسمي في ڤنزويلا، كمُنتج نهائي لهذا البحث، وكانت تلك الدراسات هي الأولى من نوعها التي وفَّرت تحليلاً كمياً ونوعياً مُعمَّقاً للقطاع غير الرسمي هناك، وأصبحت أدوات قوية في تكوين السياسات العامة، ونشر الوعي عبر وسائل الإعلام الجماهيري.

تحويل التحليل إلى نتائج:

استفادَ مركزُ نشر المعرفة الاقتصادية من المعلومات التي جمعها من الأبحاث، ومن مشاركته في مختلف المنتديات والمؤتمرات حول القطاع غير الرسمي في إعداد أجندة للسياسات العامة، إذ تمَّ جمعُ وتبويب التوصيات المعنية بالسياسات في سلسلة من المنشورات تحت عنوان: "اقتصاد الظل في ڤنزويلا"، وتم توزيعها على صانعي السياسات على المستوى المحلي، والوطني، وعلى كبار قادة.

الأعمال ومجموعات المجتمع المدني الأخرى:

لقد ركزت الدراسة على نمو ظاهرة الباعة المتجوّلين في الشوارع كظاهرة معزولة عن غيرها، بل كنتيجة لسلسلة من الإخفاقات الاقتصادية بما فيها الانتشار الواسع للبطالة، وفرض القيود على الريادة في القطاع الخاص، وكانت الكُلفةُ المرتفعة لإقامة وتنفيذ أي نشاط اقتصادي أهمَّ تلك الإخفاقات، ووفقاً لهذه الدراسة، فإن التحدِّي الرئيسي أمام صُنّاع السياسات العامة كان يتمثل في تغيير نظام الحوافز القائم، بما يجعل عملية تحوّل أنشطة الأعمال إلى القطاع الرسمي أكثر سهولة، ولذلك ركّزت إحدى التوصيات الرئيسية بشأن السياسات العامة على ضرورة إكساب الطابع الرسمي لحقوق الملكية الخاصة بالباعة المتجولين في الشوارع، وقد صُمِّمت الاستراتيجية بعيدة المدى، التي وُصفت في التوصيات المقدمة بشأن السياسات، بطريقة تجعل العمل كبائع متجول في الشوارع أقل ربحيةً، من أجل تشجيع أنشطة اقتصادية أخرى، وكان هذا الإجراء يعني مساعدة الباعة المتجولين في الشوارع على البحث عن خيارات تعود عليهم بعائدات أعلى مقابل استثمار أوقاتهم وأموالهم، وناقشت الدراسة أيضاً عدة بدائل للتجارة غير الرسمية مثل إدماج الأعمال غير الرسمية في القطاع الرسمي، وزيادة فُرص العمل.

وهناك تدبيرٌ آخر طويل الأمد يهدف إلى تغيير بنية نظام الحوافز، ألا وهو خفض كلفة تأسيس وتنفيذ الأعمال في القطاع الرسمي، ومن بين الاستراتيجيات لخفض الكلفة تخفيضُ كلفة تسجيل الأعمال، وتسهيل إجراءات الحصول على القروض، والمساعدة على التقيد بتعليمات العمل وأنظمته، فعلى سبيل المثال، اعتمدت 62% من القروض في ڤنزويلا على الشبكات غير الرسمية. إنَّ دعم الإقراض الرسمي المصغّر للقطاع الخاص من شأنه أن يُقلّل

الاعتماد على المقرضين في القطاع غير الرسمي، وأن يجعل عملية التحوّل إلى المشاركة في الأعمال الرسمية عمليةً أكثر يُسراً وسهولةً، و لقد كانت كُلفةُ تنظيم العمل في ڤنزويلا الكلفةَ الأعلى في أمريكا اللاتينية مما جعل كلفة العمال المتعاقدين مرتفعة للغاية بالنسبة إلى معظم الأعمال.

إن مراجعة قانون العمل الڤنزويلي يمكن أن يؤدي إلى تخفيف صرامة بعض الأنظمة وتقديم المزيد من الحوافز للمشاريع كي تقوم بتعيين المزيد من العاملين.

المطلب الثالث: التغلب على الإقصاء في جواتيمالا:

تقييم القطاع غير الرسمي :

استضاف مركز المشروعات الدولية الخاصة في العام 2005 مؤتمرا استمر ليوم واحد حول اقتصاد الظل؛ بهدف إيصال الفوائد التي أسفرت عنها تجارب شركاء المركز في أمريكا اللاتينية إلى برنامج جواتيمالا[1]، وكان من ثمار المؤتمر أن أثرت دروس المركز الفنزويلي لنشر المعرفة الاقتصادية في إطار حشد التأييد الذي تبناه المركز الوطني للبحوث الاقتصادية، في حين استرشد منهج البحث للبرنامج بخبرات معهد الحرية والديمقراطية بيرو، كذلك درس المركز الوطني للبحوث الاقتصادية الممارسات الاقتصادية والواقع الاقتصادي لمجتمعات السكان الأصليين في جواتيمالا.

وفي سعي لاكتساب رؤية أعمق للقطاع غير الرسمي، قام المركز الوطني للبحوث الاقتصادية بإجراء مسح استقصائي على 1200 من العاملين في النشاط غير الرسمي في خمس مدن، شمل المسح رؤيتهم للمكاسب التي تعود عليهم من الانضمام إلى القطاع الرسمي، ومدى حضور مؤسسات الدولة، والعلاقة بين الأصل العرقي والانخراط في النشاط غير الرسمي، وتوصلت نتائج المسح إلى أن الانخراط في النشاط غير الرسمي ليس ظاهرة ثقافية في جواتيمالا، بل ظاهرة تعود إلى غياب حضور الدولة، والتكلفة العالية للتحول إلى الصيغة الرسمية في النشاط، وإقصاء جماعات مختلفة –من بينها جماعات السكان الأصليين– من عمليات صنع السياسات.

وقام المركز بإجراء مقابلات منفصلة مع 200 من رياديي الأعمال، تم اختيارهم من بين السكان الأصليين، من منتجي القرنبيط، والباعة الجائلين، والنساء اللاتي يقمن بصناعة وتصدير منتجات الحرف اليدوية، وذلك بهدف الوقوف على ما يعوقهم عن الانضمام للاقتصاد الرسمي وإدارة أعمالهم في إطاره، وكان تركيز من أجريت معهم المقابلات على التكاليف والمكاسب المقترنة بالانضمام إلى النشاط الرسمي، ورؤية من يعملون في اقتصاد الظل. وكان مما قالوه، على سبيل المثال، إن تكلفة الانخراط في الاقتصاد الرسمي تعادل، في بعض الحالات، مكاسب 18 شهرا.

[1] Hugo Maul et al., Economia Informal: Superando las Barreras de un Estado ملخص من دراسة Excluyente (Guatemala: Centro de Investigaciones Economicas Nacionales, 2006).

كذلك قام المركز باختيار 6 مجموعات عمل من أكثر من 100 من رياديي الأعمال غير الرسميين في سوق" لا ترمينال" بمدينة جواتيمالا، سيرا على نموذج نهج "أجندة الأعمال الوطنية" لمركز المشروعات الدولية الخاصة، وقامت مجموعات العمل هذه بجمع مدخلات القواعد الشعبية، حول أهم العراقيل التي تعوق ممارسة الأعمال وسبل إزالتها، وقد سمحت تلك الآلية لرياديي الأعمال في السوق بالتوصل إلى إجماع حول أولوياتهم، وصياغة ما يفضلون من حلول في وثيقة حشد تأييد ذات مصداقية.

حملة حشد التأييد:

قام المركز الوطني للبحوث الاقتصادية بنشر النتائج التي توصل إليها في كتاب أصدره بعنوان" :اقتصاد الظل: التغلب على معوقات دولة إقصائية" *Informal Economy: Overcoming the Barriers of an Exclusionary State* " أوصى الكتاب بمجموعة من الإصلاحات عن طريق الحوكمة، من قبيل زيادة الشفافية في صياغة السياسات، وتحسين قنوات الاتصال مع القطاع غير الرسمي، وزيادة حضور الحكومة على المستويين الوزاري والبلدي، وتشجيع مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، وبدلاً عن وضع المزيد من القواعد التنظيمية وفرض المزيد من الأعباء الضريبية كرد الفعل على النشاط غير الرسمي، دعا المركز إلى إيجاد مكاسب ملموسة مقابل الانخراط في النشاط الرسمي، حيث أوصى المركز، تحديدا، بإدخال إصلاحات تفضي إلى تقليص تكلفة تحول نشاط العقارات والمشروعات إلى الصيغة الرسمية، والاعتراف بالممارسات التجارية غير الرسمية، ومراجعة الحد الأدنى للأجور، والقواعد المنظمة للعمالة.

ومن أجل رفع الوعي بفوائد التحول إلى الإطار الرسمي في ممارسة الأعمال، قام المركز الوطني للبحوث الاقتصادية بعقد مؤتمر حول الموضوع، فضلاً عن عرض كتابه في لقاءات بست مدن في مختلف مناطق جواتيمالا بمشاركة قادة الجمعيات، وقد نجحت حملة المركز الإعلامية النشطة –التي شملت 7 مؤتمرات صحفية، و 11 برنامجا تليفزيونيّا، و 21 برنامجا إذاعيّا، و 32 مقالاً– في الوصول إلى عدة ملايين من السكان، واستطاع المركز– بما قدمه من معلومات، بالتعاون مع المعهد الوطني للإحصاء– أن يقنع صناع السياسات والجمهور بأن النشاط غير الرسمي هو القاعدة في جواتيمالا، وليس الاستثناء.

واستطاع المركز الوطني للبحوث الاقتصادية أن يصل إلى أكثر من نصف أعضاء الكونجرس في جواتيمالا، بما اقتسمه معهم من بحوثه وتوصياته في أحد أعداد نشرته التشريعية، كذلك اتصل المركز بعدد من لجان الكونجرس، حيث لقي ترحيبا خاصا من لجنة شئون السكان الأصليين، وقد كان لزيارة المركز لتلك اللجنة أثره في إصلاح الكونجرس للقوانين المتعلقة بتسجيل ملكيات الأراضي.

التأثير على تسجيل المشروعات وحقوق الملكية :

حققت حملة حشد التأييد الجماهيرية، التي نظمها المركز الوطني للبحوث الاقتصادية، تغييرات مهمة فيما يتعلق بتقليص المعوقات القائمة أمام تحول المشروعات إلى الإطار الرسمي، ففي 2006 نفذت الحكومة نظام "الشباك الواحد " لتسجيل المشروعات الجديدة؛ مما أدى إلى تقليص 90% من الأعمال الورقية، وانخفاض عدد الزيارات المطلوبة للمكتب من 15 إلى 3 زيارات فقط، كما انخفضت تكلفة تسجيل المشروعات بشكل ملحوظ لتصل إلى أقل من 50 دولارا، ونتيجة تلك التغييرات قفز عدد المشروعات المسجلة بنسبة 24% بين عامي 2006 و2007، هذا علاوة على أن معظم المشروعات الجديدة، والبالغ عددها 8000، كانت في السابق تعمل في إطار النشاط غير الرسمي، وأصبحت الآن جزءا من الاقتصاد الرسمي.

وقد كان للحوار مع لجنة شئون السكان الأصليين بالكونجرس- الذي عززته حملة المركز الإعلامية -دور مهم في تمهيد السبيل للموافقة على قانون المساحة (التسجيل العقاري) في 2006، ليمثل هذا القانون للملكية والتسجيل العقاري الخطوة الأولى في إضفاء الشكل الرسمي على حقوق الملكية في جواتيمالا، خاصةً بين أبناء مجتمعات السكان الأصليين.

وقد أثبت المركز الوطني للبحوث الاقتصادية – اعتمادا على أدلة إحصائية نُشرت فيما بعد في كتابه – أن نظام تسجيل الملكيات يفرض تكاليف تسجيل مرتفعة على الملاك غير الرسميين، وبالتعاون مع جمعية بنائي ومطوري المساكن، نجحت التوصيات التشريعية للمركز في تقليص الضريبة المفروضة على نقل الملكية من 12% إلى 3%، وقد أدت الإصلاحات التي يسرت تسجيل الملكية إلى ارتفاع بناء المساكن بنسبة 40% واستمر المركز في حشد التأييد، ليحرز انتصارا آخر تمثل في موافقة الكونجرس على قانون الضمانات العقارية، الذي فتح الباب أمام آلاف المشروعات الصغيرة للحصول على الائتمان، حيث سمح لهم باستخدام الأصول غير الثابتة (بالإضافة إلى الأراضي والمباني) ضمانا للقروض.

المبحث السادس: استراتيجيات إدارة اقتصاد الظل في ظل التحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمؤسسية والفساد

تتمثل أحد التحديات الرئيسية بخصوص اقتصاد الظل في تحسين إدارته عن طريق وضع سياسات قطاعية متعددة وشاملة من شأنها تهيئة مناخ للاستثمار أكثر ملائمة للمؤسسات الموجودة في هذا الاقتصاد، فالسياسات والنظم القائمة إما إنها لا تغطي اقتصاد الظل إطلاقا أو لا تغطيه بالقدر الكافي, ويُواجه المتعاملون في اقتصاد الظل عدة تحديات بمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمؤسسية والتنظيمية كانعدام أو ضعف مستوى الوصول إلى المعلومات الخاصة بالسوق، والخدمات العامة، والتمويل والتدريب التي تُبعدهم عن الاستفادة من

الفوائد الموجودة في الاقتصاد الرسمي، كما أن غياب نظام ملائم لحقوق الملكية يحول دون توليد رأ سمال منتج ضروري لتنمية الأعمال والأنشطة.

وتُعتبر المجالات الرئيسية التالية التي تخص اقتصاد الظل بمثابة مجالات عمل و التي يتم من خلالها العمل على تحسين وضع أولئك العاملين في اقتصاد الظل وهذه المجالات تشمل: السياسات الاقتصادية الكلية، سياسات العمل، سياسات البنية التحتية والخدمات، النظم الحضرية، والسياسات المالية وكذلك سياسات التعليم والتدريب، وإجراءات الحماية الاجتماعية.

ومن خلال هذا المبحث سوف نهدف إلى توضيح استراتيجيات إدارة اقتصاد الظل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمؤسسية كذلك سيتم الاستفادة من تحليل سياسات عامة مقارنة لتجارب متعددة.

المطلب الأول: استراتيجيات إدارة اقتصاد الظل في ظل التحديات الاقتصادية:

تعتبر إدارة الجانب الاقتصادي لاقتصاد الظل أمر بالغ الأهمية حيث يدخل في إطار ترقية وتطوير القطاع الخاص باعتباره يتكون من وحدات اقتصادية تنتج وتخلق قيمة يجب الاستفادة منها خاصة في مجال تحسين الانتاجية، وتشجيع التمويل المصغر، وتحسين سوق العمل، وتطوير علاقات عمل مع الشركات الكبيرة.

أولاً: تحسين الإنتاجية:

في إطار الهدف الاستراتيجي المتعلق بتعزيز التنمية الاقتصادية من الأهمية الإشارة إلى الاستفادة من استراتيجية مفوضية الاتحاد الافريقي بشأن تطوير القطاع الخاص وتنمية الانتاجية وكذلك استراتيجية مكتب العمل الدولي بشأن تحسين الانتاجية في اقتصاد الظل.

1. تطوير القطاع الخاص واقتصاد الظل:

في إطار إستراتيجية مفوضية الاتحاد الإفريقي 2009-2012 لتعزيز تطوير القطاع الخاص واقتصاد الظل في إفريقيا هدف البرنامج إلى تحسين اقتصاد الظل من خلال :مواءمة البيئة القانونية والتنظيمية والسياسات الاقتصادية الكلية و القطاعية، ومتابعة وصول الجميع إلى خدمات الحماية الاجتماعية؛ والسياسات المالية والتعليمية والتدريبية المواتية؛ وتحسين مستوى الإنتاجية والقدرة التنافسية؛ والاعتراف بصوته ودور الاجتماعي والاقتصادي[1].
ولتنمية القدرات الإنتاجية للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر ركزت استراتيجيات أجندة الإنتاجية لإفريقيا للفترة 2000-2015 على تحسين الإنتاجية في القطاع الخاص مع إعطاء الأولوية للإدارات العامة التي تؤثر فاعليتها وكفاءتها بشكل مباشر عل تنافسية القطاع الخاص وقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمصغرة،

[1] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للاتحاد الإفريقي، تعزيز العمالة من أجل التماسك الاجتماعي والنمو، الاتحاد الإفريقي، ياوندي، 11-15 نيسان 2011 , وثيقة رقم : LSC/MIN/3VIII متاح على الموقع : www.africa-union.org ص2.

وتولي دورات تدريبية لبناء القدرات والتخطيط عل صعيد المشروعات متناهية الصغر وإعداد مشروع حول الوعي بالانتاجية على مستوى المدارس[1] .

2. استراتيجيات مكتب العمل الدولي في مجال تحسين القدرات الانتاجية:

وضع مكتب العمل الدولي على مر سنوات من الدراسة في مجال اقتصاد الظل أربع أهداف أساسية تعتبر بمثابة إستراتيجيات عامة تسمح بالمتعاملين في اقتصاد الظل بزيادة إنتاجيتهم وتحسين ظروف عملهم وتمثل في[2]:

- زيادة إنتاجية رأس المال البشري ورأس المال المادي المستعمل وذلك بإعطاء الأهمية للموارد البشرية، والوصول السهل إلى التمويل، وإلى أسواق الإستهلاك، وخدمات المؤسسات؛
- تحسين القدرة التفاوضية للعمال عن طريق تدريب الجماعات الهشة وتمثيلهم على المستوى المؤسسي؛
- الرفع من مستوى الرفاه الاجتماعي للمتعاملين في اقتصاد الظل وذلك بوضع هياكل إجتماعية مناسبة.

وحسب مكتب العمل الدولي يجب أن يتابع تحقيق هذ الأهداف في وقت واحد لأنه من دون وجود إطار تنظيمي مناسب، لا تحقق مقاييس تحسين القدرة الانتاجية ورفع دخول العاملين في القطاع غير الرسمي لنتائجها المرجوة، كما أن المعايير التي تهدف إلى تحسين وضعية المجموعات الأكثر فقراً لا يمكنها أن تكون مستدامة ما لم تكون مدمجة في جهد أكثر شمولية لتعزيز الانتاجية وتحسين القدرة على خلق الوظائف، كما لا يمكن الوصول إلى تحقيق هذه الأهداف ما لم يكن متعاملوا اقتصاد الظل منظمين للدفاع عن مصالحهم.

كما وتعاني الوحدات الاقتصادية غير الرسمية من قلة المنافذ (الأسواق) والمرتبط بضعف انتاجيتها وأيضا من عدم قدرتها على تقديم معروض أكثر تنوعاً، وللتخفيف من ذلك تركز الاستراتيجية عل تحسين الشروط التي تستغل فيها رؤوس الأموال والموارد البشرية وذلك من خلال ما يلي [3]:

- اتاحة الأسواق لصغار المنتجين.
- تحسين الخدمات والبنى التحتية؛
- إعادة الاعتبار للمورد البشري الموجود في اقتصاد الظل؛
- تخفيف الضغوطات الإدارية وجعلها أكثر مرونة؛
- إعادة النظر في القواعد والأنظمة الضريبية.
- اتاحة الوصول إلى الخدمات المالية؛

[1] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للإتحاد الإفريقي :**تأثير الأزمة العالمية على العمالة وسوق العمل في إفريقيا**، متابعة توصيات الدورة السادسة للجنة العمل والشؤون الاجتماعية **حول الدراسة بشأن اقتصاد الظل في إفريقيا:البرنامج حول اقتصاد الظل**، مرجع سابق، ص 24.

[2] Carlos Maldonado,Cheikh Badiane,Anne-Lise Miélot .***Méthodes et Instruments d'Appui au Secteur Informel en Afrique Francophone***.Genève, Bureau international du Travail, 2004.pp92-92

[3] ibidem.

ثانياً: تسهيل الوصول إلى رأس المال والخدمات المالية:

يعتبر عدم توفر الأموال و/أو الوصول إلى الاعتمادات المالية عائقا كبيرا أمام تحسين اقتصاد الظل ويمثل التحدي الكبير في تلبية احتياجات منظمي المشروعات الصغيرة أو البالغة الصغر وتسهيل وصولهم إلى رأس المال.

1. **أهمية التمويل المصغر:**

يُعتبر الوصول إلى الخدمات المالية سندا لقدرة الفقراء عل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بطريقة مستدامة وإدارة مهاراتهم والحد من مواطن ضعفهم ذلك أن لقطاع التمويل المصغر آثار مباشرة على تنمية العمالة الذاتية وتنظيم المشاريع وأنشطة توليد الدخل وتنمية المهارات وبناء الأصول وتخفيف المخاطر وتمكين المرأة وتحسين ظروف المعيشة.

وهذا يسلط الضوء على أهمية التمويل المصغر بالنسبة للمؤسسات الصغيرة والمصغرة[1]، حيث ينطوي التمويل المصغر على إمكانية إضفاء الصبغة الرسمية على اقتصاد الظل وتمكين منظمي المشروعات الصغيرة من المشاركة في الاقتصاد الرسمي والاستفادة منه، برفع نسبة إنشاء القطاع الخاص لمنظمي المشاريع الذين يعملون في اقتصاد الظل، بينما يمكن أن توفر إقامة الشبكات بين التمويلات المصغرة حافزا لدفع المنشآت المستفيدة من التمويل المصغر إلى الاقتصاد الرسمي[2].

وثمّة ميزة بارزة أخرى للتمويل المصغر هي أن المؤسسات الصغيرة والبالغة الصغر التي تملكها النساء ليس متلقية رئيسية للتمويلات المصغرة، وبالتالي فهي مجبرة على الاستمرار في العمل على حد الكفاف، كما أن بناء خطط التمويل المصغر القائمة على المعرفة والقيم التقليدية يمكن أن يضمن استدامتها وملكية ومسؤولية السكان بخصوص تنميتها، والعمليات القائمة على المشاركة الفعلية، والشرعية، والمساءلة والتعزيز الذاتي.

2. **التمويل غير الرسمي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة:**

يعتبر التمويل غير الرسمي أسبق إلى الوجود من التمويل الرسمي ويعتبر أكثر الأشكال شيوعا في تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ويقدم معظم الخدمات المالية إلى المؤسسات الصغيرة ومن مصادر التمويل غير الرسمي: الأسر والأصدقاء، المرابين*، مدينو الرهونات، إقراض التجار لزبائنهم ، جمعيات تناوب الإدخار، هذ الأخيرة التي تعتبر شكل شائع من أشكال التمويل غير الرسمي في مصر وتسمى بأسماء متباينة" جمعية "في مصر و"الصندوق "في تونس ،" إيسوسو "في نيجيريا" توتين "في النيجر" كو" في اليابان، وتقوم على تشكيل مجموعة من الأفراد يختار من بينهم رئيسا يقوم بصفة دورية (شهر في الغالب) بتحصيل مبلغ من المال من كل عضو ثم يعطي إجمالي المبلغ المحصل من جميع الأعضاء إلى كل عضو بالتناوب، وتسمح هذ الطريقة بتحصيل مبلغ من المال يَمَكّن من سد

[1] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للاتحاد الإفريقي 2011, تعزيز العمالة من أجل التماسك الاجتماعي والنمو ، مرجع سابق، ص15.
[2] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية للاتحاد الافريقي 2009, مرجع سابق , ص15.
* المرابين :الممولين غير الرسميين الذين يقدمون القروض بفائدة مرتفعة جدا، وتكون القروض قصيرة الاجل حتى ولوليوم واحد ولا يقرض إلا لعملاء قدامى .من ناحية التعامل

حاجته للقيام بمشروعه الخاص، فالمقرضون هم المدخرون في هذ الحالة وبدون فائدة، وفي بلدان مثل الهند والكاميرون تطورت جمعيات تناوب الإدخار والائتمان إلى بنوك رسمية[1].

ثالثاً: تحسين إدارة سوق العمل:

قدم مكتب العمل الدولي جملة من الاستراتيجيات لإدارة سوق العمل منها ما تعلق بتحسين قدرات سوق العمل, و الآخر تنسيق نظم معلومات سوق العمل, وسنكتفي بشرح تحسين قدرات العمل فقط.

1. تحسين قدرات سوق العمل:

يتم تحسين قدرات سوق العمل من خلال [2]:

- تعزيز وتحديث قدرات هيئات التوظيف العامة وإدارات العمل من خلال البحث عن الكيفية التي تقوم مؤسسات سوق العمل بتحسين خدماتها في مجال المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر أين يتركز الجزء الأكبر من قوة العمل.
- تقييم احتياجات وتوقعات المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر.
- التنظيم الإداري وإدارة الجودة لدى هيئات التوظيف العامة وإدارات العمل.
- الحاجة إلى توفير اتفاق بشأن توفير الحماية الإجتماعية للعمال المهاجرين و مراجعة العقود الخاصة بهم وبالتالي المساهمة في إعداد إطار قانوني وتنظيمي لهجرة الأيدي العاملة.
- موائمة الأطر القانونية للعمل والحماية الاجتماعية من أجل تسهيل هجرة العمالة داخل البلد وخارجه.

رابعاً: تحليل ميزانية الاقتصاد الرسمي وتطوير المعرفة بتمويل سياسات اقتصاد الظل

بما أن السياسات الاقتصادية تُؤثر عل عملية توزيع الثروات بين الاقتصادين الرسمي وغير الرسمي لذلك يتعين تقييمها، ومن الضروري أن يحدد تحليل السياسات ما إذا كان اقتصاد الظل يجني فوائد من سياسات الإنفاق الحكومي والمشتريات أم لا، كما يتعين تطوير المعرفة بخصوص تمويل السياسات في اقتصاد الظل.

1. تحليل ميزانية الاقتصاد الرسمي:

لتقييم ومعالجة كيفية تأثير السياسات الكلية والاقتصادية على العمال الفقراء واقتصاد الظل، من المهم تحليل كيفية تداخل الثغرات والانحياز في سياسات وبيئة الأعمال وفي هذا الصدد فإن تحليل ميزانية الاقتصاد الرسمي يصبح أمرا ملحا بحيث ينظر في مخصصات الميزانية باعتبار ذلك تعبيرا عن نُهُج السياسات لاقتصاد الظل، وهي

[1] محمد عبد الحليم عمر، **التمويل عن طريق القنوات التمويلية غير الرسمية**، مداخلة ضمن الملتقي الدولي ، حول تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة وتطوير دورها في الاقتصاديات المغاربية، منشورات مخبر الشراكة والاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الفضاء الأورومغاربي، جامعة فرحات عباس، سطيف، 25-28 ايار 2003, دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع،عين المليلة ,2004, ص 377-380.

[2] المرجع السابق، ص2

ذات صلة بتحليل مخصصات الميزانية عبر جميع القطاعات الحكومية وتبحث الميزانيات ثم تحلل الإنفاق العام بسبب تأثيراتهما الممكنة على عمال اقتصاد الظل وتنطوي هذ المقاربة عل ثلاث مزايا: [1]

- الأولى: أنها تُمكن من بحث مدى إبداء ميزانية الدولة وعياً بوجود وضع المتعاملين غير الرسميين ومنشآتهم.
- الثانية : أنها توفر مقاييس لتحديد دعم الدولة بشكل مباشر وغير مباشر، وبالتالي فهي تنطوي على إمكانية رفع مستوى وجود المتعاملين غير الرسميين ومنشآتهم وتُشجع الدعوة لتقديم مزيد من الدعم؛
- الثالثة: أنها يمكن استخدامها لتقييم الفجوة بين السياسات، ومخصصات الميزانية وتنفيذ السياسات.

2. تمويل سياسات اقتصاد الظل والتمييز بين الفئات المعنية بالاستراتيجيات:

لا يزال تمويل سياسات اقتصاد الظل يشكل تحديا كبيرا. فمعظم برامج الدعم المالي التي يُقدمها شركاء دوليون هي ذات منح قصيرة ومتوسطة الأجل وبالتالي فهي تنتهي بآثار محدودة وغير دائمة في رفع مستوى الوحدات غير الرسمية أو العمال، ويُوجد، إن وُجد، قليل من تنسيق ومواءمة دعم المانحين من أجل ضمان التماس والفعالية والجدوى للمساعدة الموجهة نحو اقتصاد الظل.

وعلاوة عل ذلك، فإن اقتصاد الظل، يعتبر أكبر مساهم في إجمالي الناتج المحلي في البلدان الإفريقية وبوصفه الجزء الأكثر أهمية وديناميكية من القطاع الخاص، يتلقى جزءاً صغيراً جداً من الاستثمار في القطاعين العام والخاص، ومن الضروري عكس هذه الاتجاهات إذا ما أريد النجاح لبرنامج النهوض باقتصاد الظل على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والقارية[2] .

3. الاهتمام بمعالجة أسباب اقتصاد الظل:

الاهتمام بمعالجة أسباب اقتصاد الظل وبالتالي يتعين[3] :

- إعادة النظر في أنظمة الضرائب واقتطاعات الضمان الاجتماعي من خلال القيام بإصلاحات في النظام الضريبي. وخفض التهرب من اشتراكات الضمان الاجتماعي من خلال إصلاح أنظمة الضمان الإجتماعي.
- خفض كثافة الإجراءات واللوائح التنظيمية مثل اللوائح المنظمة لسوق العمل؛
- خلق مرونة أكثر في ساعات العمل من خلال خفضها بدلا من الساعات الإجبارية؛
- تعزيز فعالية الإدارة العامة وتعزيز الحكم الراشد.

[1] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للإتحاد الإفريقي :**تأثير الأزمة العالمية على العمالة وسو العمل في إفريقيا**،مرجع سبق ذكره، ص30

[2] المرجع السابق، ص. 33

[3] Dennis DUCKE., Gabor Ivany, Mark kan, The shadow Economy, Op., Cit. p.182.

المطلب الثاني: استراتيجيات إدارة اقتصاد الظل في ظل التحديات الاجتماعية:

تتعلق الاستراتيجيات الاجتماعية لإدارة اقتصاد الظل بتحسين ظروف الحماية الاجتماعية للعاملين فيه من خلال توسيع تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العاملين وأسرهم في اقتصاد الظل.

أولاً: توفير الحماية الاجتماعية لعمال اقتصاد الظل:

يعتبر العجز في الحماية الاجتماعية وظروف العمل الضعيفة في اقتصاد الظل إحدى الأولويات القصوى التي يجب توفيرها في هذا الاقتصاد. ويُفترض أن إدخال تحسينات متواضعة في ظروف العمل واتخاذ الإجراءات الأساسية للسلامة وإدارة العلاقات الإنسانية التعاونية يمكن أن تُعجل بتحقيق نتائج ملموسة من حيث الإنتاجية والأرباح وتُساعد على التحرك نحو الاقتصاد الرسمي من خلال ضمان تدابير لمساعدة دمج مختلف فئات اقتصاد الظل في الضمان الاجتماعي[1].

1. وضع خطة للحماية الإجتماعية لاقتصاد الظل والعمال الريفيين:

إن نقص الحماية الاجتماعية لعمال اقتصاد الظل يفرض تحسين وتقوية خطط الحماية الاجتماعية القائمة وتمديدها كي تشمل العمال وأسرهم المستبعدين حالياً، إلى جانب السلامة المهنية والصحة والنظافة العامة ضمن إطار السياسات الاجتماعية، ويتضمن إطار السياسات الاجتماعية على نحو أكثر تحديدا" تغطية الأمن الاجتماعي والحماية الاجتماعية كي تشمل كل العمال غير الرسميين وأسرهم " بنسبة 100% .(أنظر الملحق رقم 14)

أ- مزايا وجود خطة لتوفير حماية اجتماعية لعمال اقتصاد الظل:

من شأن إعتماد خطة توفير الحماية الاجتماعية لاقتصاد الظل والعمال الريفيين وتنفيذها أن تحقق الأهداف 1و 3و 4و5و6 للألفية بشكل ملحوظ[2] والمتعلقة بهدف القضاء على الفقر والجوع الشديدين، وهدف تعزيز المساواة بين الجنسين/النوع الاجتماعي وتمكين المرأة، وهدف خفض نسبة وفيات الأطفال، وهدف تحسين الصحة الإنجابية (صحة الأمهات)، وهدف مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز والملاريا والأمراض الأخرى)، اضافة إلى مبادرة البن الإفريقي للتنمية بإعداد ورقة منه حول الحماية الاجتماعية، وعليه تستدعي الضرورة وضع خطة توفير الحماية الاجتماعية لاقتصاد الظل والعمال الريفيين والتوعية بهذه الخطة والتنفيذ الفعال لها على كل المستويات وبخاصة الوطنية.

[1] مفوضية الاتحاد الإفريقي : متابعة توصيات لجنة العمل والشؤون الإجتماعية حول الدراسة بشأن اقتصاد الظل في إفريقيا، الإتحاد الإفريقي، وثيقة رقم :(VII) /LSC/EXP/5 ص 6.

[2] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للاتحاد الأفريقي 2011: "تعزيز العمالة من أجل التماسك الاجتماعي والنمو الشامل"، مرجع سابق، ص4.

ب- اعتماد وتوسيع حماية اجتماعية عادلة:

معظم البلدان النامية لم توسع التأمين الاجتماعي بسبب كبر حجم المشاكل التي تواجهها والتي تتعلق غالبا بتحديد وتسجيل وتوعية وإقناع ومتابعة العاملين وأصحاب المشاريع في اقتصاد الظل بهدف ضمان التزامها بنظام التأمين الاجتماعي، وحتى لو امتدت نظم التأمينات الاجتماعية لتشمل أصحاب اقتصاد الظل وتشمل العمال غير الرسميين، فإنها قد تفشل إذا لم يكن هيكل الاقتطاعات مناسبة لمختلف فئات العاملين في هذا الاقتصاد، وقد وجدت بعض البلدان سبل لتوسيع عناصر معينة من التأمين الاجتماعي القانوني لفئات معينة من اقتصاد الظل مثل كوريا واليابان (انظر الملحق رقم :11)،

وعادة ما يتم توسيع نطاق التغطية الاجتماعية الإجبارية على مراحل، من خلال دمج الشركات الأصغر حجماً، وفي كل خطوة، يتم زيادة عدد العمال المؤمن عليهم إلى عدد المؤسسات التي يطبق عليها نظام الضمان الاجتماعي، وقد اقترح تدابير أخرى لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي على النحو التالي[1]:

- مراجعة النظم القانونية لتسهيل الانتساب الجزئي لخادمي المنازل والعمال الزراعيين والذين يحصلون على دخل من الأنشطة غير العادية؛
- تعزيز القدرات الإدارية لنظم الضمان الاجتماعي، وخصوصاً فيما يتعلق بالامتثال لتطبيق هذه النظم؛
- إطلاق التثقيف والتوعية العامة لتحسين صورة نظام الضمان الاجتماعي؛

ثانياً: توسيع السلامة والصحة المهنيتين لعمال اقتصاد الظل:

ما زال أكثر من مليار نسمة، أكثر من 60% من القوى العاملة يعملون في اقتصاد الظل في آسيا مع حماية اجتماعية بسيطة أو بدونها، وتبين التجربة أن المؤسسات الصغيرة والعمال في الاقتصاد غير الرسمي يحسنون ظروف السلامة من خلال مبادرات خاصة، لكنهم لا يزالون بحاجة للدعم العملي[2], ويشمل اقتصاد الظل جميع القطاعات الاقتصادية والزراعية والخدمية، وتحتاج هذه القطاعات جميعها إلى تدابير الدعم العملي من أجل معالجة مشاكل السلامة والصحة التي تواجهها، فالعمال والعاملون لحسابهم الخاص يعملون في ظروف لا تحترم المعايير المتعارف عليها مما يعرضهم لشتى المخاطر في مكان العمل، خصوصا وأنهم لم يحصلوا على التدريب والمعلومات اللازمة حول السلامة والصحة، أما قوانين العمل فهي لا تغطي دائما اقتصاد الظل[3].

---

[1] BIT: *Travail décent et économie informelle*, Op., Cit. p.71

[2] Ibid., p.67

[3] منظمة العمل الدولية .العمل اللائق و العمل الآمن " السلامة والصحة المهنية في العمل ."مجلة العمل اللائق [على الخط .]مارس، 2009, العدد 63 , متاح على الموقع http://www.ilo.org/public/arabic/region/arpro/beirut/downloads/info/world/world_63.pdf ص 10 و 23.

1. إقامة ورش تدريب حول السلامة والصحة:

تحتاج الحماية الاجتماعية إلى تدابير عملية وسهلة التطبيق على المستوى المحلي تكون منخفضة التكلفة وتوصل بشكل بسيط الممارسات الجيدة من هذه التدابير الكفأة تلك المتعلقة باستخدام قوائم الإجراءات العملية للسلامة والصور التي تظهر الممارسات الجيدة حول السلامة والصحة المهنيتين مثل ما هو معمول به في كمبوديا فمن خلال ورش التدريب نجحت كمبوديا في تدريب أكثر من 3000 عامل في اقتصاد الظل، بعقد أربع ورش تدريبية تشاركية في أربع مدن مختلفة لتغطية كل المناطق وأدت هذه الورش التدريبية التشاركية حول السلامة والصحة المهنيتين إلى زيادة التغطية على الصعيد الوطني، وشكلت هذه الورش جزء من خطة توجيهية أولى حول السلامة والصحة ممتدة من (2008-2012) [1]، كما يدعو الإطار الترويجي لاتفاقية السلامة والصحة المهنيتين للعام 2006 إلى وضع آليات لدعم التحسن التدريجي لظروف السلامة والصحة المهنيتين في اقتصاد الظل.

2. تصميم برامج للقضاء على عمل الطفل:

إن عمل الطفل أمر سائد في اقتصاد الظل وبما أن أصحاب العمل في هذا الاقتصاد لا يخضعون للمساءلة بخصوص الامتثال لتدابير السلامة المهنية، فغالبا ما يعمل الأطفال ضمن أكثر أشكال العمل قسوة وخطورة مع كونهم عُرضة لخطر الإصابة دون تمتع بأي نوع من الحماية الاجتماعية، وبشكل يضر بصحة الأطفال وسلامتهم أو معنوياتهم مثل استخدام الأطفال في النزاعات المسلحة والعمل المنزلي والاتجار بهم واستغلالهم جنسيا وممارستهم للأعمال الخطيرة في القطاعات الزراعية والتجارية غير الرسمية وقطاع الخدمات للاقتصاد.

- **البرامج الدولية للقضاء على عمل الأطفال:**

جاءت اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 19 بشأن حظر أسوأ أشكال عمل الطفل والقضاء الفوري عليه واتفاقيتها رقم 138 بشأن السن الأدنى لعمل الطفل وكذلك برنامج منظمة العمل الدولي للقضاء عل عمل الطفل، إلى جانب اتفاقية الأمم المتحدة لسنة 1989 بشأن حقوق الطفل والتي تحمي الأطفال من الأعمال الخطيرة والاستغلالية، وتحت الضغوط التي يمارسها المستهلكون وجمعيات حقوقية ووسائل الإعلام، اعتمدت شركات عديدة مدونات سلوك للشركات فيما يخص عمل الطفل[2].

3. تطوير معلومات واحصائيات حول اقتصاد الظل:

ثمة حاجة إلى تحسين القاعدة المعرفية المتعلقة باقتصاد الظل بغية دعم كل من أنشطة صُنع السياسات ومن شأن تحسين الإحصائيات المتعلقة باقتصاد الظل زيادة وجوده وكذلك فهم تشكيله والعمليات الكامنة وراء نموه بما في ذلك مساهمته في النمو الاقتصادي وصلته بالفقر، و تُعتبر البنية الإحصائية لاقتصاد الظل ضعيفة وتتطلب تحسينا إذا أريد لأية سياسة ترقية مكرسة لاقتصاد الظل أن تكون ناجحة وأن تؤدي إلى تحسين رفاهية العاملين فيه.

[1] المرجع السابق، ص 10 و 23.
[2] المرجع السابق، ص22

ثالثاً: تشجيع التأمين المصغر:

في كثير من البلدان النامية، عندما لا تتوفر الحماية من المخاطر الاجتماعية بموجب القانون أو الدولة يتم توفيرها من قبل الأسرة أو المجتمع، حيث تؤثر الأعراف الاجتماعية تأثيرا هاما عل السلوك الاجتماعي.

1. الآليات غير الرسمية للتأمينات الاجتماعية (نظام التأمين التعاوني):

هناك عدة أمثلة على الآليات غير الرسمية للتأمينات الاجتماعية على أساس مبدأ التضامن أو المعاملة بالمثل كبرنامج التأمين الجزئي في سيوا في الهند وفي تانزانيا ونظام التعاونيات الصحية في بوليفيا وكذلك برنامج الصحة الريفية التابع بنك غيرامين كاليان في الهند[1]، ويوفر النظام التعاوني طرقا ووسائل كفيلة بإزالة العراقيل المرتبطة بهذ الخاصية وتحسين مستوى اقتصاد الظل كما أن الطابع المحدود لمعظم العمال غير الرسميين ومنشآتهم يحد بدرجة كبيرة من إمكانيات نموهم وارتقائهم نحو مزيد من الإدارة والتنظيم الرسميين.

كما يتعين تحسين وتقوية خطط الحماية الاجتماعية القائمة وتوسيعها لتشمل العمال وأسرهم المعرّضين للإقصاء، فضلا عن السلامة المهنية والصحة والنظافة"، والرعاية الصحية للمسنين وحماية الأمهات والأطفال من الأخطار المهنية وذلك طبقا لفرع النشاط المعني من خلال[2]:

- توفير الرعاية الصحية الميسورة التكلفة من خلال خطط التأمين الصحي المجتمعي وتقوية صلاحية الخطط القائمة.
- توفير السلامة المهنية والتغطية الصحية للعمال الضّعفاء لا سيما في الزراعة واقتصاد الظل.
- تشجيع ودعم وضع خطط للتأمين الجزئي مبتكرة ولامركزية للضمان الاجتماعي بغية توفير الحماية الاجتماعية عن طريق دعم المجتمعات المحلية والجماعات.

رابعاً: السياسات التعليمية والتدريبية لتنمية المهارات في اقتصاد الظل (توفير الفرص مرة أخرى للتعليم):

لقد أصبحت تنمية المهارات لاقتصاد الظل مسألة ذات صبغة عاجلة ليس فقط لتطور الأفراد وقابليتهم للتوظيف ولكن أيضا لتشجيع النمو الاقتصادي وتخفيف حدة الفقر، ويمكن أن تكون أمرا أساسياً في النهوض بالمنشآت المتناهية الصغر والصغيرة، ويتعين إدماجها ضمن خطط تنموية اقتصادية أوسع مثل سياسات التسويق والائتمان وتكامل التعليم والتدريب الملائمين، وتُعتبر المستويات التعليمية للعمال غير الرسميين بالغة التدني مما يحد من قابليتهم لتلقي التدريب ويؤدي إلى مستويات متواضعة من المهارات[3]، وتُعطَى الأولوية التعليمية لمحو الأمية الوظيفي.

[1] BIT: *Travail décent et économie informelle*, Op., Cit., pp62-66

[2] bidem.

[3] لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للاتحاد الافريقي 2009: مرجع سبق ذكره, ص 12.

1. التدريب الذاتي والتلمذة الصناعية غير الرسمية:

إن اقتصاد الظل هو موفر التدريب الذاتي والتلمذة الصناعية غير الرسمية هي الوسيلة الرئيسية لتوفير المهارات باعتبار أن معظم الأشخاص الموجودين فيها يتطلبون مهارات من خلال التدريبات التقليدية للتمويل والتنظيم الذاتيين، إن إدماج التدريب غير الرسمي في نظام التدريب العام وإدخال مهارات المؤسسات غير الرسمية في المدارس كما حدث في السينغال ومالي[1] بإمكانه أن يسهم في زيادة المهارت والقدرات التدريبية وتُتخذ مبادرات مبتكرة تستهدف تحويل التلمذة الصناعية غير الرسمية إلى تدريبات مهنية مزدوجة، مما يُجبر البلدان إلى تحويل أنظمة التدريب في قطاع الصناعة غير الرسمي ووضع خطط محددة للاستجابة للاحتياجات القائمة عل الطلب في سوق العمل، وتُتيح التلمذة الصناعية التقليدية اكتساب مهارات ميسورة التكلفة للأسر الفقيرة، وتوفر تدريبا عمليا للشباب على يد رئيس عمال حرفيين في مكان العمل،كما وضعت بعض البلدان مثل فرنسا وجنوب إفريقيا والمملكة المتحدة آليات وأُطرا وطنية مهمّة للمؤهلات من أجل تقييم المهارات والخبرات المكتسبة من خلال العمل والاعتراف بها والتصديق عليها، ويقوم البنك الإفريقي للتنمية بإدماج برنامج التلمذة الصناعية في إستراتيجية التعليم لمصر[2].

المطلب الثالث: استراتيجيات إدارة اقتصاد الظل في ظل التحديات البيئية:

تطرح قضية البيئة بالنسبة لاقتصاد الظل مشاكل عديدة وسيتم التطرق للاستراتيجيات المتعلقة بالحفاظ عل البيئة والمناطق المحمية وكذلك مصايد الأسماك والاستراتيجيات الحضرية الرسمية كما سيتم التطرق إلى نموذج ناجح لإدارة اقتصاد الظل.

أولاً: الاستراتيجيات البيئة المتعلقة بإزالة الغابات وإدارة المناطق المحمية ومصايد الأسماك:

نظرا لما يسببه الفقراء من آثار سلبية على البيئة وعلى التنوع الحيوي من خلال نشاطات كالرعي والصيد و الزراعة وقطع الأخشاب، تستدعي الحاجة إلى وضع استراتيجيات للمحافظة على البيئة بمكوناتها من جهة إلى جانب وضع استراتيجيات لتأمين سبل معيشة هؤلاء الفقراء وسيتم عرض ذلك من خلال البرامج الهادفة إلى الحفاظ على الغابات وإدارتها واستدامتها وكذلك العمل مع المجتمعات المحلية لإدارة المناطق المحمية وكذلك حفظ التنوع البيولوجي.

1. الحفاظ على الغابات وإدارتها المستدامة:

تناولت إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المعنية بالتغيرات المناخية مشكلة إزالة الغابات عبر مبادرة تعرف باسم "تقليص انطلاق العوادم من أنشطة إزالة الغابات وتدهورها لدى البلدان النامية "أو "REDD+"[3], حيث تكمن

---

[1] المرجع السابق ، ص13.

[2] المرجع السابق، نفس الصفحة .نقلا عن التدريب المهني في اقتصاد الظل في إفريقيا، تقرير عن العمالة رقم 1 , 2008,جنيف 3-4- مايو 2007.

[3] منظمة الأغذية والزراعة :**الحوكمة الجيدة للغابات، الأمم المتحدة**، متاح على الموقع http://www.fao.org/news

الفكرة الرئيسية للمبادرة بمنح البلدان النامية محفزات من أجل خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وزيادة امتصاص الكربون عن طريق زراعة غابات جديدة، والحفاظ عل الغابات، والإدارة المستدامة للغابات فضلا عن تعزيز مخزونات الكربون في الغابات من خلال تقديم امتيازات تمنحها دول البلدان النامية للفقراء للمحافظة على/ أو تجديد الغطاء الغابي.

2. العمل مع المجتمعات المحلية في إنشاء وإدارة المناطق المحمية وتوعيتهم بأهمية التنوع البيولوجي:

تركزت الاستراتيجيات المتعلقة بالفقراء الذين لا يجدون غير المناطق المحمية أو مصايد الأسماك ليقتاتوا عليها في العمل معهم من خلال ما سيتم بيانه.

- **العمل مع المجتمعات المحلية في إنشاء وإدارة وتطوير المناطق المحمية**

غالباً ما تكون المناطق المحمية في أماكن نائية حيث تكون المجتمعات التي تعيش فيها فقيرة نسبياً، وتعتمد في بقائها عل مدى توفر المصادر الطبيعية، لذلك من أجل تنظيم هذه العمليات ووقف تلك النشاطات التي تستنزف المصادر الطبيعية، لا بد من العمل مع المجتمعات المحلية في انشاء هذه المناطق المحمية وإدارتها، وفي الوقت نفسه توفر المناطق المحمية فرص عمل لأفراد هذه المجتمعات وتساهم في تطوير المرافق والبنى التحتية وتحسينها وتوفير خدمات المرافق الصحية والتعليمية وتحسين الطرقات.

- **إيجاد وعي أكبر لدى المجتمعات المحلية بدور التنوع البيولوجي لضمان استدامته:**

إن استدامة التنوع البيولوجي هي استدامة لخدمات النظام الأيكولوجي وبالتالي استدامة لرفاه الإنسان، وفقدان التنوع البيولوجي له نتائج متباينة –بصورة خطيرة – وهي عادة في غير صالح الفقراء الذين يتأثرون أكثر من غيرهم بهذه النتائج الخطيرة.

ولتحقيق تنمية متوازنة ومستدامة، يلزم اعتماد نهج خاص "بخدمات النظام الأيكولوجي" تجاه السياسات وصنع القرار، بدلا من اتخاذ نهج قائمة على القطاعات، والتي تؤدي إلى تفاوتات في تقديم الخدمات وعدم تكافؤ في المنافع، ولكي يتحقق ذلك، يلزم إيجاد وعي أكبر بدور التنوع البيولوجي إلى جانب عمليات أكثر شفافية واستنارة وحيادا في صنع القرار يشارك فيها السكان الريفيون الذين يعتمدون عل موارد التنوع البيولوجي بشكل مباشر[1].

[1] البنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة 2010: **حالة الموارد السمكية وتربية الأحياء المائية في العالم** عام 2010, البنك الدولي, ص 196-197.

3. إلغاء الدعم الضار في سياسات الاقتصاد الرسمي

بما أن اقتصاد الظل هو الابن الشرعي لسياسات الاقتصاد الرسمي الفاشلة فإنه يجب العمل عل إلغاء السياسات الضارة بالبيئة التي تدعم الفقر وتوسع من فجوته، فقد كان يتم الدفاع عن دعم الموارد باعتبار يعزز التنمية الاقتصادية، لكنه كان يفعل العكس تماماً، فقد أعاق التنمية وكان يزيد الفقراء فقرا والحل يكمن في إعادة النظر في سياسات الدعم بحيث أنه نتج عنه بطء في النمو، والإضرار بالبيئة، وإشاعة الفقر، وانتهاك لحقوق السكان الأصليين[1]، من خلال فرض رسوم على الموارد العامة.

- **فرض رسوم على الموارد العامة:** يمكن للرسوم على الموارد العامة أن تولد مئات المليارات من الدولارات دون أن تبطئ التنمية، وهذه الرسوم ستقع على عاتق الأغنياء سواء كانوا من أصحاب المصلحة أو أصحاب إمتيازات الأخشاب ومستثمرين في التعدين، وسواء وجه هذا الإيراد الجديد إلى برامج الصحة والتعليم أو إلى تخفيض الضرائب التقليدية، فإن الاقتصاد سوف يستفيد إذا ما استخدم الثروة الطبيعية كأساس للضريبة، وفي المنظور الاقتصادي هناك اختلاف جذري بين الأرض والمباني، لكن من يقيمون الضريبة يضعون الأرض والمباني في شريحة واحدة يسمونها "العقارات"[2]، والأرض هي أكثر استحقاقاً للضريبة من المباني.
- **إعادة النظر في مخصصات الدعم:** إن العدالة والتنمية الاقتصادية المستدامة المنصفة، سوف يلقيان خدمة أفضل لو منح السكان الأصليون مزيدا من السيطرة على أرضهم، ولو خصص الدعم للتعليم، والرعاية الصحية، والبنية التحتية، وكلها مكونات حيوية للتنمية الاقتصادية المستدامة المنصفة، ولابد لإدارة الموارد الطبيعية أن ترتكز عل قطاعات الخدمات والتصنيع وليس على قطاع الصناعات الإستخراجية.

ثانياً: توسيع حقوق الملكية الرسمية:

أصبحت أنظمة الملكية الرسمية تشكل المعنى الاقتصادي لأي أصل، أين يتولد رأس المال، وأي أصل لم تحدد جوانبه الاقتصادية والاجتماعية في نظام رسمي للملكية يصعب تحريكه في السوق كما أن توسيع شمولية الحصول على الأصول يمكن أن يساعد على جعل التنمية أكثر استدامة.

1. الملكية الرسمية من بين أسباب التحول إلى الاقتصاد الرسمي:

إن الملكية الرسمية هي التي تحدد وتثبت الأصول في وضع يتيح إدراكها باعتبارها رأس مال منتج، وفي الغرب بدأ نظام الملكية الرسمي يحول الأصول إلى رأس مال منتج، بوصف وتنظيم جوانب الأصول الأكثر فائدة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والاحتفاظ بهذه المعلومات في أنظمة للتسجيل[3]، كما أن الشخص الذي يملك منزلا أو

[1] دافيد مالين رودمان :الثروة الطبيعية للأمم" تطويع السوق لاحتياجات البيئة، مرجع سابق، ص 48.
[2] المرجع السابق، ص.95
[3] المرجع السابق، ص.47

أرضا يرجح أن يدعم مؤسسات الدولة ويحترم القانون وحقوق ملكية اللآخرين بأكثر مما يفعل شخص ليس لديه منزل أو ليس لديه أمل في امتلاك منزل أو أرض أي احترام مؤسسات الدولة وبالتالي تنفيذ القانون[1].

2. مزايا الملكية في الاقتصاد الرسمي والغير موجودة في اقتصاد الظل:

تُنتج نظم الملكية الناجحة ستة أثار لم تنجح الدول النامية في الاستفادة منها وهي:

- **تحديد وتثبيت الإمكانات الموجودة في الأصل وإنتاج فائض القيمة:**

يسمح التمثيل الرسمي للملكية بتحديد الخصائص غير المرئية للأصل والتي لها إمكانية كامنة لإنتاج القيمة، وهي الخصائص ذات المعنى من الناحية الاجتماعية والاقتصادية مثل استخدام ملكية منزل للحصول عل قرض أو رهن عقار[2].

- **إدماج المعلومات المتناثرة في نظام متكامل للملكية:**

إن تحديد وتثبيت الإمكانات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لأصل من خلال سجلات الملكية مكَّن الدول المتقدمة من معرفة الجوانب الأكثر إنتاجية لممتلكاتهم ومعرفة أين ينتج رأس المال.

- **الخضوع للمساءلة:**

مكنت الملكية إخضاع أصحابها للمساءلة، ومن خلالها يمكن تحديد الأشخاص الذين لا يدفعون مقابل الحصول على الخدمات والتي يستهلكونها، وتغريمهم، وخفض مراتبهم الائتمانية، وتستطيع الدولة على إثر ذلك توقيف تقديم الخدمات أو الحظر أو سحب بعض الامتيازات وبالتالي فإن جزءا كبيرا من قوة الملكية الرسمية مستمد من إمكانية الخضوع للمساءلة الذي تخلقه وما يترتب عنه من قيود وعقوبات وبالتالي فرض الالتزام[3].

- **جعل الأصول منقولة وقابلة للاستبدال:**

تتم بتحويل الأصل من حالة تقل فيها فرصة الحصول عليه إلى حالة تكثر فيها هذه الفرصة من دون تقسيم الأصل أو المس به.

- **تكوين الشبكات:**

تمكن نظم الملكية من تحويل الأفراد إلى شبكة من قوى الأعمال القادرة على تحويل الأصول ونقلها داخل هذ الشبكة وبالتالي ربط الملاك بالأصول والأصول بالعناوين والملكية بالإلزام وتوافرت بذلك بنية أساسية من أدوات الربط التي تتيح تدفق المعلومات والاتصالات بشأن الأصول و إمكاناتها الكامنة.

- **حماية المعاملات:**

تمكن الملكية الرسمية من حماية المعاملات من خصاطر معينة وذل بتعقبها بصورة مستمرة وهي تنقل عبر الزمان ومكان، ويتيح ذلك نقل مقادير ضخمة من الأصول بعدد قليل من المعاملات، فالتجار في بورصة شيكاغو

---

[1] البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم 2003: مرجع سابق ,ص55.
[2] هرناندو دي سوتو، سر رأس المال، مرجع سبق ذكره، ص 50.
[3] المرجع سابق، ص 55.

للسلع مثلا ومن خلال التعامل بالسندات التي تحو معلومات تفصيلية عل السلع يبرمون الصفقات دون قلق يذكر على ضمان المعاملات[1].

3. الاستراتيجيات الحضرية:

يلعب اقتصاد الظل دوراً حيوياً في التنمية الحضرية، وقد سهلت بعض الحكومات منح السلف والقروض لأصحاب المشاريع الصغيرة في إطار عملية تحسين ظروف السكن للفئات الفقيرة، وتعاونيات البناء وجمعيات تحسين الأحياء، وتوفير حق التملك لمن يعيشون في مستوطنات غير قانونية عامل أساسي في هذ العملية وكذلك تخفيف بعض الضوابط المتعلقة بالبناء والسكن.

3.1- تحسين ظروف السكن للفقراء وإعادة النظر في حقوق الملكية:

إزاء اتجاهات التحضر السائدة في أغلبية البلدان النامية ليس في الوقت متسع لانتظار برامج بطيئة ومبهمة، إذ يجب أن يعاد توجيه تدخل الحكومات بحيث تستخدم الموارد المحدودة بفاعلية قصوى في تحسين ظروف السكن للفقراء من خلال[2] :

- توفير إقامة قانونية لمن يعيشون في مستوطنات غير قانونية مع حقوق ملكية مضمونة وخدمات أساسية تقدمها السلطات العامة؛
- ضمان توفير الأرض و الموارد الأخرى التي يحتاجها الناس لبناء مساكنهم أو تحسينها؛
- تزويد المناطق السكنية القائمة والجديدة بالهياكل الارتكازية والخدمات؛
- إقامة مكاتب في الأحياء لتقديم المشورة والمعونة التقنية حول طرق بناء المساكن على نحو أفضل وبكلفة أقل وحول كيفية تحسين الصحة والنظافة؛
- تخطيط وتوجيه توسع المدينة ماديا لتقدير وضم الأراضي المطلوبة للمساكن الجديدة والأراضي الزراعية والحدائق وملاعب الأطفال دون إلحاق ضرر بالأراضي الصالحة للزراعة.
- تغيير أنظمة تمويل الإسكان لتوفير سلف زهيدة لذوي الدخل المنخفض والمجموعات المحلية.

3.2- قيام الحكومات بتأمين أراضي قانونية قليلة التكلفة:

على الرغم من أن المجتمعات تختلف اختلافا كبيرا في نظرتها إلى الملكية الخاصة للأرض وحقوق استخدامها، وفي طرائق استخدامها للأدوات المختلفة مثل المنح المباشرة أو الإعفاءات الضريبية أو تقليل الفائدة على الرهون وفي معالجتها للمضاربة بالأراضي وعلى الرغم من خصوصية الوسائل بالنسبة لكل بلد فإن النتيجة واحدة لكل بلد وهي قيام الحكومات بتأمين بدائل قانونية أرخص ذات خدمات أفضل وموقع أحسن من الأرض غير القانونية، ومن التكاليف الكبيرة الأخرى إلى جانب الأرض ومواد البناء لمن يقومون بإنشاء بيوته، وينتج عن هذ العملية[3] :

---

[1] هرناندو دي سوتو،الدرب الآخر، ص62

[2] اللجنة العالمية للبيئة والتنمية 1987: مستقبلنا المشترك، مرجع سابق، ص 216-215.

[3] المرجع السابق، ص126

- تحسين مشاركة المواطنين والتي لا تحدث من دون أن تبذل الحكومات المحلية جهودها لإدماج مواطنيها وخلق العمليات الانتاجية لمشاركة فعالة؛
- توفير الفرص الاقتصادية بالعمل على توزيع المنافع الاجتماعية بشكل عادل.
- الحكم الراشد لاستخدام الأرض لتقليل الآثار البيئية الضارة وحماية الأراضي الزراعية من سوء الاستغلال؛
- التعرف على حدود نمو المدينة وطاقة احتمال نظمها بهدف التخطيط السليم لها واستخدام المؤشرات بشكل جيد انطلاقا من توفر المعلومات خاصة لتحديد مؤشر المدينة المركب*.

المطلب الرابع: إستراتيجيات إدارة اقتصاد الظل في ظل التحديات المؤسسية والفساد:

في ظل المشاركة والحكم الراشد ومحاربة الممارسات الفاسدة يمكن أن ندعم المشاركة الإيجابية لأصحاب اقتصاد الظل من خلال تسهيل إنشاء منظمات مهنية وإتاحة المشاركة في الحوار الاجتماعي ووضع السياسات.

أولاً: تسهيل إنشاء منظمات مهنية وإتاحة المشاركة في وضع السياسات:

تؤثر الفجوة المتعلقة بتمثيل العمال غير الرسميين تأثيرا سلبيا على وصولهم بالفعل إلى الأصول الإنتاجية ورأس المال وأسواق المنتجات والأنظمة التدريبية والصحية والبنية التحتية والخدمات العامة، وفي ظل نقص المشاركة والاعتراف يتعين تدعيم المنظمات التمثيلية والديمقراطية والوظيفية في اقتصاد الظل، وتُعتبر الحكومات الوطنية والمحلية ذات أدوار أساسية في تحسين البيئة المواتية لاقتصاد الظل، ولا سيما التمثيل الفعّال للعمال في هذا الاقتصاد.

ولا يتم في الغالب إشراك العمال غير الرسميين والمنشآت في وضع السياسات واللوائح الرسمية، وذلك نتيجة لضعف تنظيمهم المهني وتمثيلهم ووضعهم القانوني، ولضمان صوغ السياسات الملائمة، يتعيّن أن يكون العمال غير الرسميين حاضرين مع صنّاع القرار وأن يُسْمِعوا صوتهم في عملية وضع السياسة ويقوموا بدورهم في التنمية، ومن المهم تسهيل إنشاء منظمات مهنية عاملة في اقتصاد الظل وإنشاء تعاونيات واتحادات شبابية ونسائية وتعزيز الحوار الاجتماعي الشامل لجميع أصحاب المصلحة في اقتصاد الظل في عمليات صوغ السياسات والمعايير على كافة مستويات صُنع القرار المحلية والوطنية والإقليمية والقارية، وتبذل النقابات العمالية جهودا لتنظيم العمال غير الرسميين، غير أنه يتعين الاعتراف بهؤلاء العمال غير الرسميين كمجموعات مهنية لها احتياجاتها ومصالحها الخاصة[1].

ويرتكز النهج الهادف إلى تعزيز صوت العمال غير الرسميين ومشاركتهم الفعلية في عمليات وضع سياسات وصُنع القرارات، من خلال تقوية أنماط الاتحادات وهياكل الشبكة المهنية القائمة للأطراف الفاعلة غير الرسمية، ويمكن

* يتألف مؤشر المدينة المركب من خمس عناصر : البنية التحتية المتمثلة في شبكات المياه والصرف الصحي والكهرباء والهاتف و معالجة المياه والمخلفات الصلبة، والعمر المتوقع عند الولادة ووفيات الأطفال، ومستوى المعرفة ونسب الإلتحاق بمراحل التعليم، وناتج المدينة.

[1] Carlos Maldonado, Cheikh Badiane, Anne-Lise Miélot :Méthodes et instrument d'apuis qu secteur informel En Afrique Francophone. Op, Cit. PP-63-65.

استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدعم شبكة الفاعلين في اقتصاد الظل على المستويات الوطنية والإقليمية والقارية.

كما توفر اتفاقية تنظيم العمال الريفيين لمنظمة العمل الدولية 1975 واتفاقية العمل المنزلي 1996 خطوطا إرشادية للمساعدة في إنشاء وتعزيز اتحادات مهنية للعمال غير الرسميين[1]، وسيكون هناك مصلحة في تطوير التعاون مع المنظمات الدولية لمنظمي المشاريع غير الرسميين والمنشأة في بلدان أخرى مثل (Street Net) وهو تحالف دولي للبائعين في الشوارع و Home Net وهو تحالف دولي للعمال المنزليين، واتحاد النساء العاملات لحسابهن الخاص والتحالف الوطني للبائعين في الشوارع بالهند، كما يجب أن لا تُعاق المنظمات المهنية غير الرسمية الموجودة بمختلف القيود المتصلة بالإطار التشريعي والتنظيمي ودعم قدراتها الفنية المحدودة وأوجه قصورها المالية وتقوية ضعف هياكل إدارتها وتوفير الموارد البشرية المؤلة لتمثيل مصالح عمال اقتصاد الظل تمثيلا ملائما.

ثانياً: العمل بالتخطيط التشاركي:

أصبح مفهوم المشاركة وسيلة هامة لتحقيق نمو اقتصادي دائم وتقدم اجتماعي وعدالة اجتماعية تقوم على أساس الحد من الفوارق الطبقية والإقليمية على حد سواء،"ويعني التخطيط التشاركي إسهام الفئات المختلفة أو ممثليها وبمواقف فردية أجماعية في صنع القرارات", كما تعني مشاركة ومساهمة قطاع عريض من السكان وخصوصاً الأقل حظا أو المجموعات المستهدفة في اختيار وإعداد وتنفيذ ومتابعة سياسات وبرامج ومشاريع التنمية.

و يتمثل المبدأ الأساسي للمشاركة في مدى قدرة هذ الشرائح في التأثير على عملية صنع القرار وتوجيهها وصياغتها بما يخدم حاجات ومصالح هذه المجموعات وتحسين أوضاعهم، لتحقيق تنمية متوازنة وعادلة تأخذ وتلبي انشغالات وحاجيات مختلف الشرائح خاصة الضعيفة منها،" ويؤدي إلى توزيع طبقي ومكاني عادل لعوائد النمو ومكاسب التنمية "، ولضمان فعالية التخطيط يجب أن [2]:

- تتجمع هذ الفئات في مؤسسات وهيئات تعمل على تسهيل وتيسير مشاركة هذه المجموعات في عملية صنع القرار وبما يخدم حاجاتها ورغباتها من امثلتها (المنظمات النسائية، والشبابية، جمعيات التجار والحرفيين، النقابات المهنية) .
- إيجاد نظام لا مركزي لصنع القرار وتوفير الموارد اللازمة له على المستوى التخطيطي المحلي، مع إرتباطه بهيئات وقيادات شعبية واعية ومؤهلة تعمل على ضمان استخدام أمثل وكفء للموارد المحلية وتوعية السكان بالمشاكل التي يعانون منه.

[1] يمكن الإطلاع على هذه التحالفات في المواقع التالي : www. Streenet.org, / www. Homenet.org www.sewa.org/

[2] مرجع سابق، ص 135

- تعزيز وتعميق الاعتماد على النفس ما يزيد من وعي الأفراد والمؤسسات بقدراتهم ما يدفعهم إلى المزيد من المبادرات لاستخدام الموارد المحلية بشكل أمثل لخدمة مصالحهم (تشجيع الأفراد على القيام بمشاريع تنموية صغيرة) .
- ضرورة التنسيق الرأسي الفاعل بين مؤسسات وهيئات التخطيط المحلي والإقليمي والوطني وإيجاد توافق حول المصالح المتعارضة التي يمكن أن تحدث بين هذ المستويات.

ثالثاً: خلق بيئة أعمال ممكنة لمؤسسات اقتصاد الظل وإقامة الحكم الراشد:

للحكومات دور أساسي في إيجاد بيئة ممكنة ومعززة للاستثمار الخاص من خلال توفير فرص مناسبة لمبادرات القطاع الخاص وتوفير عناصر الحكم الراشد ومكافحة الفساد.

1. خلق بيئة أعمال ممكنة لمؤسسات اقتصاد الظل:

إن ترسيخ وتوفير مناخ يحفز ويعترف بالمبادرين أمر بالغ وجوهري إذا ما أريد للقطاع الخاص أن يزدهر، وانتشار المناخ المناسب لهذه المشاريع والذي تختلف طبيعته من بلد لآخر, لكن هناك مبادئ أساسية تخدم الإطار العام وتتمثل في ثلاث نقاط أساسية هي:تهيئة مناخ قائم على سياسة السوق وعلى هيكل تنظيمي قانوني صحيح؛ توافر التدريب على المبادرة وتوافر برامج التنمية والتطوير؛ توفير دعم الحكومات وبرام المساعدات لمواجهة خصاطر رأ س المال في المشروعات الجديدة الصغيرة [1].

أ- تهيئة مناخ قائم على سياسة السوق وعلى هيكل تنظيمي قانوني صحيح:

لأن المشروعات لا يمكنها العمل في فراغ، تعمل الحكومات على وضع الضوابط التي تحكم الأنشطة الأساسية للسوق ولا بد لهذه الضوابط أن تكون واحدة لجميع الأفراد، لضمان العدالة التي تعد من الأسس الفاعلة لاقتصاد السوق، هذا الدور لا يطبق عادة بشكل صحيح حيث يبالغ واضعو السياسة في عملية إحكام السوق أو الرقابة عليه، هذه المبالغة تؤدي إلى ظهور سوق غير رسمية، واستمرار الرياديين في الهروب إليها لما تتضمنه السوق الرسمية من تكاليف باهظة ناتجة من كثرة الضوابط التنظيمية، والسوق غير الرسمية تعد أرضية خصبة لظهور الفساد الذي يؤدي لضياع الموارد وخفض الكفاءة.

ب- توافر التدريب على المبادرة وتوافر برامج التنمية والتطوير:

البدء في مشروع يتطلب أكثر من مجرد توفر الفكرة والاستعداد لمواجهة المخاطر, إنه يتطلب توافر مهارات المبادرة مثل كيفية التعامل المالي والقدرة على التواصل وتزداد الضرورة إلى توفير التدريب الفعال على المبادرة في الدول التي يتسم نظام تعليمها بالتقليدية والذي من صفاته عدم توفير التدريب حتى في شكله الأساسي، وفي ظل هذا المناخ

[1] جون سوليفان " **.دعم ومساندة المبادرين في الدول النامية"** ، مجلة الإصلاح الاقتصادي، مركز المشروعات الدولية الخاصة ,2005 العدد 14,متاح على الموقع : http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/art1411.pdf , ص 59-60

هناك ضرورة للاهتمام بثقافة المبادرة والتعريف بمبادئ المبادرة، ليس فقط على المستوى الشعبي ولكن أيضا على المستوى الحكومي.

ج- مواجهة مخاطر رأس المال في المشروعات الجديدة الصغيرة:

عادة ما يخاطر الريادي بجميع مدخراته، وغياب تعزيز الحكومة لمساعدة ودعم الرياديين يمكن أن يبعدهم عن الفرص المتاحة لهم، لذا مساعدة المبادرين المتحمسين يجب أن يصبح جزءا من مهام الحكومة لخلق قطاع خاص قوي وتحجيم وتقليص المخاطر التي يتعرضون إليها، ويجب توافر الأسس الثلاث السابقة الذكر جميعا فلا يكفي التدريب، أو المساعدات المتخصصة فقط حيث يتعين للمبادرين التعامل مع القوانين والضوابط والتي أصبح كثيرة التعقيد[1].

2. إقامة الحكم الراشد ومكافحة الفساد:

للحكومات دور أساسي في إيجاد بيئة ممكنة ومعززة للاستثمار الخاص من خلال توفير فرص مناسبة لمبادرات القطاع الخاص وتوفير عناصر الحكم الراشد مثل زيادة الكفاءة الحكومية وتخفيف الإجراءات البيروقراطية، وإقامة حكم القانون الذي حوظي بثقة المواطنين وموافقتهم، ومن شروط البيئة المواتية للاستثمار ووجود نظام قضائي فعال وعادل، والإلتزام القوي بالمساءلة العامة، وإقامة نظام رقابي وتنظيمي يتسم بالعدالة والشفافية والفعالية ويضمن محاربة الإحتكار عاما أو خاصا، كما يتعين مكافحة الفساد من خلال الآليات التالية[2] :

- وضع وتنفيذ استراتيجية عامة لمكافحة الفساد تشمل وضع أنظمة وقوانين صارمة لمعاقبة المتورطين في قضايا الفساد، وإنشاء لجنة عليا للتحقيق في الملابسات وقضايا الفساد.
- إشراك الجمهور في تشخيص الظواهر الفاسدة فهو الأكثر معرفة بمواقع حدوث الفساد وبالتالي التمكن من الإخطار بمَواطن التي تحدث فيها شبهات حول ممارسة الفساد (آلية الإخطار بالشبهة).
- الرقابة الإدارية على العمل وعلى المال العام ما يفرض التزام من طرف الموظف العام بالعمل وفقاً لما تم تحديد الوظيفة (ألية الرقابة الإدارية).
- نشر الوعي بمخاطر الفساد وآثاره في كل الوسائل الاعلامية وكذلك في أوساط المؤسسات التربوية حتى تنتشر ثقافة مكافحة الفساد في كل أوساط وفئات المجتمع (آلية الإعلام).

كما كان لإصلاح النظام المالي والضريبي وإعادة النظر في مرتبات وأجور موظفي القطاع العام الخضوع للمساءلة ووجود مسؤول أو مدير يعتبر قدوة في ممارسة الوظيفة نسب كبيرة في الاستقصاء الذي حول طرق مواجهة

[1] المرجع السابق، نفس الصفحة.

[2] أوراق اليوم الثاني من الملتقى الوطني الثاني حول **الفساد وآليات معالجته**، مخبرا التغيير الاجتماعي والعلاقات العامة في الجزائر و اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، بالتعاون مع القيادة الجهوية الرابعة للدرك الوطني، يومي 4و 5 ابريل 2012 جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012.

الفساد[1].(أنظر الملحق رقم15)، كما وتشترك مركز المشروعات الخاصة باقتراح جملة من النقاط تعتبر بمثابة استراتيجيات تتمحور حول التقليل من الحواجز التي تحول دون دمج اقتصاد الظل وتمثلت في :[2]

- تشجيع المشاركة في صنع السياسات وإعداد القوانين؛
- سن وتنفيذ قوانين حرية المعلومات؛
- إصلاح وتقوية أنظمة حقوق الملكية؛
- الإشراف على القطاع المالي؛
- تأسيس حوكمة الشركات ومحاربة الفساد؛
- إصلاح الهيئات الحكومية؛
- توافق القوانين واللوائح مع قدرة المبادرين على الإلتزام؛
- تقوية القدرات الإدارية والتنفيذية للهيئات الحكومية و زيادة دور الشركات في المجتمع؛
- إصلاح الأنظمة الضريبية وإصلاح قوانين العمل و تبسيط شروط الحصول على تراخيص العمل وتخفيض تكلفتها؛

رابعاً: الجماعات المستهدفة والتهديدات المحتملة وأهمية رصد سياسات اقتصاد الظل:

عند وضع نهج ملائم للسياسات بخصوص اقتصاد الظل يستلزم الأمر التمييز بوضوح بين السياسات أو الأهداف الموجهة لفئات اقتصاد الظل وكذلك معرفة ما يمكن أن ينجر عن هذه السياسات من مخاطر وتهديدات للتمكن من مراقبتها وتقييمها.

1. الجماعات المستهدفة عند وضع استراتيجيات لإدارة اقتصاد الظل:

عند وضع نهج ملائم للسياسات بخصوص اقتصاد الظل يستلزم الأمر التمييز بوضوح بين السياسات أو الأهداف الموجهة إلى ذوي المهن الحرة ومؤسساتهم وأنشطتهم الاقتصادية أو إلى العمال غير الرسميين الذين يعملون بأجور وأصحاب عملهم، أو العمال غير الرسميين ككل أو تنظيمات واتحادات العمال غير الرسميين وعند استهداف فئة من هذه الفئات، يتعين أيضا على واضعي السياسات النظر فيما إذا كان بالإمكان إعادة توجيه السياسات القائمة لدعم وحماية العمال غير الرسميين أو يتعين عليهم إصلاح السياسات الموجودة من أجل القيام بذلك أو يتعين وضع سياسات جديدة.

[1] Daniel Kaufman : **corruption et développement**, finances&Développement, Mars, 1998.p.10

[2] كاثرين كوتشا هلبلينج" .**حواجز مشاركة القطاع غير الرسمي في الديمقراطيات الناشئة** ."مجلة الإصلاح الاقتصادي، مركز المشروعات الدولية الخاصة[على الخط] 2005, العدد 14, متاح على الموقع http://www.cipe- arabia.org/files/pdf/art1408.pdf

2. التهديدات المحتملة وأهمية رصد سياسات اقتصاد الظل:

كأي استراتيجية تهدف إلى بلوغ هدف معين أو تحسين وضع قائم فهناك احتمال مواجهة جملة من المخاطر أو التهديدات عند وضع برنامج لإدارة اقتصاد الظل ونتيجة لذلك هناك جملة إجراءات يمكن شرحها في الجدول 5-2 التالي:

جدول 5-2: المخاطر المتوقعة من وضع استراتيجية لإدارة الاقتصاد غير الرسمي وأوجه التخفيف

الرقم	المخاطر	أوجه التخفيف
1	مقاومة المتعاملين في الاقتصاد غير الرسمي لعملية التحول إلى الاقتصاد الرسمي	مزايا الصبغة الرسمية (زيادة التعاون والمساعدة، ظروف عمل أفضل والتغطية الاجتماعية للعمال وأعضاء أسرهم).
2	القدرة التنظيمية والتمثيل الضعيف للمنظمات المهنية في الاقتصاد غير الرسمي الحضري والريفي.	التمكين من خلال التنظيم والتدريب والحوار الاجتماعي والمشاركة من خلال اجتماعات ومنتديات وحلقات، وسن قوانين تعترف بهم وبنشاطاتهم
3	مقاومة الإدارات العامة، والقدرات الضعيفة التي لا تستطيع تخطيط وتنفيذ ومتابعة السياسات والإستراتيجيات الكفيلة بحسن إدارة الاقتصاد غير الرسمي.	الحكم الراشد ،مزايا تحليل ميزانية الاقتصاد غير الرسمي، التدريب لتقوية القدرات, الآفاق المستقبلية للحياة المهنية مع التخصص الخ.)

المصدر :الدورة العادية السابعة للجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للاتحاد الأفريق – 91 سبتمبر 9 – أكتوبر 9002 أديس أبابا ، أثيوبيا **متابعة توصيات الدورة السادسة للجنة العمل والشؤون الاجتماعية حول الدراسة بشأن الاقتصاد غير الرسمي في إفريقيا :البرنامج حول الاقتصاد غير الرسمي** متاح على الموقع: **www.africa-union.org/root/ar/LSAC-EXP5**.

من الجدول 5-2 قد يواجه واضعوا السياسة نوعين من المقاومة من جهة المتعاملين في اقتصاد الظل كطرف والإدارة العامة التي توكل إليها مهمة تنفيذ ومتابعة استراتيجيات إدارة اقتصاد الظل من جهة ثانية ويمكن التخفيف من أثر هذه المقاومة إذا وضعت الاستراتيجيات ضمن مناخ سليم تحكمه مبادئ الحكم الراشد والعادلة والمساواة وتكافؤ الفرص وهذا ما يفرض أهمية التخطيط التشاركي ووضع رؤية مشتركة تقبل بها كل الأطراف ذات المصلحة في العملية التنموية.

3. الإطار التنظيمي لمتابعة وتقييم استراتيجيات اقتصاد الظل:

نظرا لأهمية المتابعة والتقييم عند وضع استراتيجية سوف تتم الاستعانة بجانب الرصد والتقييم المتعلق ببرنامج الاتحاد الإفريقي للنهوض باقتصاد الظل, مثالا لإستراتيجية إقليمية ثم نتناول على مستوى الدول تجربة دولة جنوب إفريقيا باعتبارها تجربة رائدة في إدارة اقتصاد الظل.

أ- الإطار التنظيمي لمتابعة وتقييم استراتيجيات اقتصاد الظل:

فيما يتعلق بالجانب التنظيمي لمتابعة وتقييم استراتيجية النهوض باقتصاد الظل الممتدة من (2010-2015) التي سيتم اختصارها في الجدول 6-2، فقد تم تعيين وحدة مسئولة عن التنسيق لمتابعة ونشر برنامج النهوض باقتصاد

الظل في افريقيا والتي ستكون بمثابة جهة مختصة لإدارة الشؤون الاجتماعية ولجنة للتوجيه، وتقدم تقريرا سنويا إلى مؤتمر الوزراء المسئولين عن العمل والعمالة والصناعات الريفية الاقتصادية غير الرسمي، والتجارة والصناعة، والزراعة، التعليم، والصحة، من أجل رفع التوصيات والقيام بالإجراءات الضرورية، وهذ الوحدة مدعومة بخبير وميزانية لازمة للتجهيز والتخطيط،كما ستقوم دول الأعضاء في الإتحاد الفريقي بإنشاء وحدة مشتركة بين القطاعات لتسهيل التعاون الضروري بين مختلف المؤسسات العامة والمؤسسات غير الحكومية المعنية لتنفيذ سياساتها نحو اقتصاد الظل.

كلف مفوضية الاتحاد الافريقي لضمان تنسيق ورصد برام استراتيجية النهوض باقتصاد الظل في إفريقيا، ثمان دول أعضاء بالتركيز عل المجالات الرئيسية لتعزيز اقتصاد الظل في إفريقيا، توفير الحماية الاجتماعية لاقتصاد الظل والعمال الريفيين (ناميبيا)، سياسات التمويل المصغر (السنغال)، الأطر القانونية والتنظيمية(مصر)، سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية القطاعية (كينيا)، المهنية والتعلم مدى الحياة(جنوب إفريقيا)، الشراكة العامة والخاصة وإحصاءات العمالة غير الرسمية وعمالة الشباب(الجزائر)، التمكين والحوار الاجتماعي(نيجيريا)، والإنتاجية (الرابطة الإفريقية للإنتاجية.)

ب- ميزانية استراتيجية النهوض باقتصاد الظل في منظمة الاتحاد الإفريقي

لأهمية الجانب المالي عند وضع استراتيجية سوف يتم توضيح الميزانية الإجمالية لبرنامج النهوض باقتصاد الظل والمقدرة بمبلغ 11,940 مليون دولار أمريكي على مدى 6 أعوام وفقا للتفصيل الوارد في الجدول 6-2 ميزانية استراتيجية النهوض باقتصاد الظل في منظمة الاتحاد الإفريقي (2010-2015) أدناه.

جدول 6-2 ميزانية استراتيجية النهوض باقتصاد الظل في منظمة الاتحاد الإفريقي (2010-2015)

(الوحدة :مليون دولار أمريكي)

الإستراتيجيات	الناتج	المبلغ
الإستراتيجية 1: كسب التأييد للاعتراف بوجود الاقتصاد غير الرسمي الأفريقي	النتيجة 1 :إنشاء وتعزيز قدرات الدول الأعضاء، المجموعات الاقتصادية الإقليمية ومفوضية الاتحاد الإفريقي في مواءمة السياسات التنموية والقوانين والنظم مع الاحتياجات وتوقعات وخصائص الاقتصاد غير الرسمي.	1310
	النتيجة 2: رفع الوعي والوجود البارز بخصوص دور ومساهمات الاقتصاد غير الرسمي في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلدان الإفريقية.	1080
الإستراتيجية 2: بناء قدرات وتمكين الاقتصاد غير الرسمي.	النتيجة 1: إنشاء وتعزيز الشراكة مع واضعي السياسة الرئيسيين و القطاع الخاص.	1740
	النتيجة 2: إنشاء وتسخير هيكل الدعم المؤسسي للنهوض بالاقتصاد غير الرسمي.	790
الإستراتيجية 3: الإنتاجية والقدرة التنافسية لعمال ومنشآت الاقتصاد غير الرسمي.	النتيجة 1: زيادة التغطية وفرص وصول العمال والمنتجين غير الرسميين والريفيين وأسرهم إلى الصحة والسلامة المهنيين في العمل بتكلفة ميسورة.	2070
	النتيجة 2: الاستمرار في تحسين مهارات وكفاءة العمال والمنتجين في الاقتصاد غير الرسمي.	640
	النتيجة 3: تحسين إستراتيجيات وآليات التمويل الملائمة للنهوض بالاقتصاد غير الرسمي.	580
	النتيجة 4: زيادة فرص الوصول إلى الأسواق من أجل مكافأة أفضل للعمال والمنتجين الريفيين.	560
الإستراتيجية 4: إمكانيات الطب التقليدي الأفريقي وسوق العمل الثقافي.	تمكين الطب التقليدي وسوق العمل الثقافي	310
	سوق عمل إفريقي تدعم تعليم مهارات الأطفال والشباب	440
الإستراتيجية 5: المساعدة الفنية وبناء القدرات لدعم مفوضية الاتحاد الأفريقي ودول الأعضاء والمجموعات الاقتصادية الإقليمية.	دعم القدرات في مفوضية الاتحاد ودول الأعضاء والمجموعات الاقتصادية الإقليمية.	2420
الإجمالي الكلي		11940

المصدر :الدورة العادية السابعة للجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للاتحاد الأفريق 28 - سبتمبر 2 أكتوبر 2009 أديس أبابا ، أثيوبيا **متابعة توصيات الدورة السادسة للجنة العمل والشؤون الاجتماعية حول الدراسة بشأن الاقتصاد غير الرسمي في إفريقيا :البرنامج حول الاقتصاد غير الرسمي** متاح عل الموقع: **www.africa-union.org/root/ar/LSAC-EXP5**

من معطيات الجدول 6-2 نلاحظ أن النصيب الأكبر لمخصصات ميزانية النهوض باقتصاد الظل في إفريقيا موجه إلى المورد البشر من حيث المساعدة الفنية في بناء القدرات البشرية التي من خلالها يمكن تنفيذ البرنامج.

وفي سنة 1997 قام مجلس المدينة بإطلاق مبادرة تهدف إلى دراسة كل من جوانب السلامة، والنظافة، وفرص التشغيل، والتجارة باعتبار المنطقة نقطة رئيسية في مجال النقل و تضم 8 آلاف بائع متجول ما جعلها تصبح سوقاً طبيعيا للباعة المتجولين وتحول إلى مرتع للجريمة والفساد. وكانت المنطقة مركزا لتجار الأعشاب الطبية الطبيعية لعدة سنوات .وكان أولى النفقات الرئيسية لمجلس المدينة هي في إقامة سوق لتجار العطارة والأعشاب مع تأمين مأوى لهم، بالاضافة لتأمين المرافق الصحية لهم وباتت تضم قرابة 1000 تاجر وخلال العام الأول لعمل السوق تم تحقيق مايلي:

- تسجيل تحول لرأ المال بلغ 23.6 مليون دولار؛
- أنفق المجلس أقل من نصف مليون دولار عل البنية التحتية،
- أسهم الفرق بين ما أنفق وما تحصل عليه في المساهمة في اقتصاد المدينة و توليد فرص عمل جديدة
- بلغ معدل التوظيف المتراكم 04000 عامل معظمهم يقومون بتركيب المنتجات الدوائية؛

خلاصة الفصل

من خلال هذا الفصل خلصنا إلى أن للاقتصاد غير الرسمي آثار سلبية وأخرى إيجابية وعلى الرغم من أن النصيب الأوفر كان للآثار السلبية إلا أن آثاره الايجابية لا يمكن إهمالها أو الاستهانة بها، ونجمل أهم هذه الآثار على اختلافها في النقاط الرئيسية التالية:

- تظهر الآثار السلبية الاقتصادية من خلال التأثير على التوزيع العادل للدخول بسبب التهرب الضريبي وبالتالي حدوث تحول في تخصيص الموارد لصالح الاقتصاد غير الرسمي و إعادة توزيع الموارد لصالح الأنشطة الأقل كفاءة. و في المقابل تظهر قدرته على تجنب الأزمات حيث يلعب دور المهدئ الاجتماعي من خلال مساهمته في خلق وظائف و توليد الدخل والاستقرار الاجتماعي.
- تظهر الآثار السلبية على البعد الاجتماعي في صعوبة توفير التغطية الاجتماعية والضمان الاجتماعي وبالتالي تأمين شروط الصحة والسلامة والعمل اللائق للعاملين بسبب الأخطار التي يتعرض لها هؤلاء، أما الآثار الإيجابية فتظهر في قنوات التعليم غير الرسمية التي تتيح فرص التدريب الذاتي والتلمذة الصناعية من خلال ما يتيحه من ملاحظة وخبرة عملية داخل المجتمع المحلي.
- تظهر الآثار السلبية على البعد البيئي من خلال التهديد الذي يمارسه الصيادون الفقراء وفلاحو الكفاف والرعاة على البيئة بسبب اعتمادهم في عيشهم على الموارد الطبيعية، كما يشكل ضغط المهاجرين تهديدا على التخطيط للمدينة وبنيتها التحتية، وفي المقابل يعتبر موفرا رئيسيا للخدمات التي تحتاجها المدينة، ويلعب دورا هاما في الحد من التلوث من خلال أنشطة إعادة تدوير النفايات التي تتم معظمها في الاقتصاد غير الرسمي.
- يظهر الأثر السلبي على البعد المؤسسي من خلال نقص الاعتراف بعمال الاقتصاد غير الرسمي ومؤسساتهم وما ينجم عنها من غياب تمثيل مصالحهم في الخطط التنموية، إلى جانب تأثير غياب الحكم الراشد وبالتالي انتشار الفساد بكل مظاهره وصوره.
- غياب النهج العلمي لجمع المعلومات وتحليلها لتشمل عمال الاقتصاد غير الرسمي بكل فئاته وقطاعاته حتى تبنى الخطط التي تحقق أهداف التنمية المستدامة على أساس واقعي وصحيح من البيانات عبر التشخيص الدقيق لبيئة الاقتصاد غير الرسمي من خلال تحليل نقاط القوة ونقاط الضعف لوضع استراتيجيات ملائمة لإدارته.

كما تعرفنا من خلال هذا الفصل على إجراءات الاصلاح في الاقتصاد الكلي وفي الاصلاحات الهيكلية أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات, من خلال تجارب عربية وعالمية, وتمتعت هذه الاصلاحات بمعدلات نمو معتبرة,

لكن ما يزال يعتري هذه الاصلاحات الكثير من النقص و خاصة فيما يتعلق في اصلاح قطاع المؤسسات الصغيرة. الذي يشكل فيه الاقتصاد غير الرسمي نسبة كبيرة. ونورد في هذا السياق بعض النقاط الهامة :

- الحد من قوة الروتين والمعوقات التنظيمية التي تعرقل النشاط الخاص. إلا أنه لا يزال هناك الكثير لتحسين مناخ الاستثمار والأعمال؛
- البيئة الصديقة لأنشطة الأعمال تقضي بعدم التمييز في الضرائب وتطبيق أنظمة جمركية تسهل حركة البضائع والخدمات، وقواعد تنظيمية تجعل سوق العمل أكثر مرونة مع حماية حقوق العمال.
- ضمان نزاهة المنافسة بين المشاريع وتوفير فرص متكافئة ومعاملة متساوية بين جميع أصحاب المشاريع والمستثمرين ما من شأنه توفير الحوكمة السليمة وضمان المزيد من الكفاءة في استخدام الموارد.
- لابد من البحث عن استراتيجية ذات اتجاه تنموي طويل الأجل إلى جانب استراتيجيات تكيفية تهدف إلى تخفيف وطأة الاقتصاد غير الرسمي ضمن إطار يشارك في كل مؤسسات المجتمع حيث يكون لمؤسسات القطاع الخاص الدور القياد لتحقيق هذه الاستراتيجية، وأن تلقى هذه الاستراتيجية التحفيز من قبل الدولة من خلال الإدارة السليمة للأسواق والعمل على مساعدة المؤسسات في عملية البناء المؤسس وتشجيع القطاع الخاص.

وقد تمّ التعرّف على عدة استراتيجيات تشمل الحماية الاجتماعية لعمال الاقتصاد غير الرسمي و الصحة والسلامة المهنية وبرامج القضاء على عمل الطفل وتشجيع التأمين المصغر وتوسيع حقوق الملكية وتهيئة بيئة ممكنة للاستثمار والمبادرة وهذ الاستراتيجيات على اختلاف الجهات الواضعة لها سواء كانت دولية كمبادرة العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية أو إقليمية كإستراتيجية النهوض بالاقتصاد غير الرسمي في إفريقيا, حيث تتفق جميعها في النقاط التالية:

- تحسين الحصول عل الملكية الرسمية واستفادة الفقراء وعمال الاقتصاد غير الرسمي منها.
- تفعيل آليات الحوار الاجتماعي, إقامة منتديات حول العمالة والعمل والحماية الاجتماعية وهجرة الأيد العاملة مما يسمح من تنظيم المشاورات وفتح باب الحوار حول وتحديد السياسات ذات الاهتمام المشترك.
- الحصول عل التمويل من خلال تحسين وصول الفئات الأكثر فقرا والمحرومة، إلى الخدمات المالية من خلال دعم قطاع التمويل المصغر وتشجيع حصول المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر عل التمويل الطويل الأجل.
- ضمان فعالية الإدارة العامة التي تؤثر فعاليتها وكفاءتها بشكل مباشر عل تنافسية هذ المشاريع والقطاع الخاص بشكل عام من خلال العمل بمبادئ الحكم الراشد.

- تنظيم دورات تدريبية لبناء القدرات والتخطيط عل صعيد المشروعات متناهية الصغر و نشر الوعي بأهمية الحفاظ عل الموارد الطبيعية وحماية البيئة.
- القيام بإصلاحات في النظام الضريبي والمالي و خفض كثافة الإجراءات واللوائح التنظيمية مثل اللوائح المنظمة لسوق العمل.

الفصل الثالث:

اقتصاد الظل في سورية وآليات إندماجه في الاقتصاد الوطني

تميزت سورية كباقي الدول النامية بتنامي حجم اقتصاد الظل حيث وصل لنسب عالية من حجم الناتج المحلي الاجمالي وكان له آثار كبيرة البعض منها سلبية وخطيرة على الاقتصاد وعلى المجتمع والبعض الاخر ايجابية لبعض مناحي الحياة الاقصادية والاجتماعية، ورغم صعوبة البحث في هذا المجال في الاقتصاد السوري لقلة الاحصاءات والمراجع المتعلقة في هذا الموضوع سنقوم بدراسة وتحليل هذا الاقتصاد وبيان اسبابه وآثاره والحلول الواجب اتباعها لإدماجه في الاقتصاد الرسمي، وسنتطرق لعدة نقاط في هذا البحث كالتالي:

- **المعالم الأساسية لتطور الاقتصاد الرسمي في سورية من أواخر القرن العشرين وبداية القرن الواحد والعشرين**
- **أسباب نشوء اقتصاد الظل في سورية**
- **خصائص اقتصاد الظل في سورية**
- **مسح للمشتغلين في هذا القطاع لعدة أعوام**
- **حجم اقتصاد الظل في سورية**
- **الآثار الاجتماعية والاقتصادية لهذا الاقتصاد على سورية**
- **اقتصاد الظل في ظل الأزمة السورية الراهنة**
- **مقارنة بين اقتصاد الظل في مصر والجزائر وسورية**
- **الاجراءات المتبعة في مواجهة اقتصاد الظل وواقعه في سورية ومحاولة الاستفادة من تجارب دولية في مكافحته**

المبحث الأول: المعالم الأساسية لتطور الاقتصاد الرسمي في سورية من أواخر القرن العشرين وبداية القرن الواحد والعشرين:

مرّ الاقتصاد السوري بالعديد من المراحل، بعض من هذه المراحل كانت مراحل ازدهار والبعض الأخر كانت مراحل انحدار، حيث سيتم عرض أهم الجوانب التي مر بها الاقتصد السوري.

- **سبعينيات القرن العشرين 1971 – 1980:**

ظهر توجه جديد من قبل الحكومة خلال هذه الفترة لإعطاء دورا اكبر للقطاع الخاص وتحقيق نوعاً من التعددية الاقتصادية في البلاد، وعملت الحكومة السورية على تخفيض القيود على مستوردات القطاع الخاص وتحقيق الانفتاح الاقتصادي بشكل اكبر، كما صدر تشريع يشجع اصحاب رؤوس الاموال السوريين الذين غادروا البلاد بأموالهم هرباً من موجة التأميم التي شهدتها البلاد في الستينيات للعودة الى سوريا والاستثمار فيها بقصد تحسين الوضع الاقتصادي الذي كان يعاني من الركود، كما تم السماح بإقامة شركات فندقية وسياحية مشتركة مابين القطاعين العام والخاص، وتم منحها مزايا عديدة مثل تسهيلات استيراد وإعفاءات جمركية وضريبية، كذلك تم انشاء المنطقة الحرة عام 1972 في اللاذقية, بهدف تشجيع الصناعات التصديرية، وكانت هناك محاولات جادة من قبل الحكومة لتحسين العلاقات مع الدول العربية بشكل عام ومع دول الخليج بشكل خاص، وعملت على تخفيف التوتر في العلاقات مع الدول الغربية، وقد حصلت سوريا خلال هذه الفترة على مساعدات مالية من قبل الدول العربية بلغت قيمتها حوالي 1.5 مليار دولار سنويا، مما ساهم في زيادة نفقات الحكومة الاستثمارية لإقامة مشاريع البنية التحتية وبناء الشركات والمصانع، مما خلق مناخ استثماري افضل للقطاع الخاص الذي اندفع بقوة بعد عقد من التأميم، أضف الى ذلك، أن ارتفاع سعر النفط العالمي عام 1973-1974 أدى الى زيادة حجم الانتاج النفطي في البلاد، مما كان له اثر ايجابي وواضح على الاقتصاد السوري، وكان لانفتاح اسواق العمل في الدول العربية النفطية امام العمال السوريين دورا هاما في تحسين الوضع الاقتصادي السوري، من خلال تحويل الاموال من قبل هؤلاء العمال إلى ذويهم في سوريا، وعملت الحكومة السورية ايضا على خلق بنيه تحتية قوية من خلال توسيع شبكات الطرق والكهرباء والمياه والري والتوسع في تقديم الخدمات الصحية والتعليمية لأفراد المجتمع، مما ساهم في عملية التطور الاقتصادي والاجتماعي المعتمدة من قبل الدولة.

كما استطاعت الحكومة السورية بنقل الاقتصاد السوري من اقتصاد زراعي تقليدي إلى اقتصاد يعتمد على قطاعات متنوعة مثل الصناعة والتجارة والخدمات، فكانت حصة الصناعة على سبيل المثال حوالي 45 % من تكوين رأس المال الثابت خلال الفترة 1972-1978، وكانت مساهمة الدولة في الاستثمار الصناعي حوالي 80%، ومعدل نمو القطاع الصناعي حوالي 10% سنويا ما بين عامي 1970 و 1981، بحسب ارقام البنك الدولي، كما اتبعت الحكومة سياسة شراء المصانع على طريقة المفتاح باليد، فكان حوالي 10 مصانع اسمنت و3 مصانع أسمدة و4 مصانع سكّر ومصنع ورق ومعمل لإنتاج الطاقة ومصانع ألمنيوم ومواد بناء وزجاج ومصفاة بترول والعديد من معامل النسيج والصناعات الغذائية تم شراؤها بهذه الطريقة، أما القطاع الخاص فقد ساهم في

خلق مصانع صغيرة لصناعة الأدوات الكهربائية والميكانيكية، كان الهدف من هذه الاجراءات هو استخدام الموارد المحلية والنهوض بالصناعة الوطنية وتأمين حاجات الطلب المحلي، لكن توجه الحكومة نحو اقتصاد السوق قد توقف لأسباب سياسية، فبعد زيارة انور السادات (رئيس مصر في تلك الفترة) الى اسرائيل وإقامته صلح منفرد مع اسرائيل، غيرت الحكومة السورية من سياستها الاقتصادية وعادت لتقوي قبضتها على الاقتصاد من جديد وأوقفت خطوات التوسع نحو اقتصاد السوق دون ان تتراجع عن ما قامت به من خطوات سابقة في هذا المجال.

- **ثمانينات القرن العشرين 1981– 1990 :**

مع بداية الثمانينيات، ازدادت أعباء خزينة الدولة وعادت سياسة التشديد على الاستثمار الخاص بعد الازمة الحادة التي واجهها الاقتصاد السوري نتيجة انخفاض سعر النفط العالمي وانخفاض المساعدات المالية من الدول العربية وانخفاض كمية الأموال المحولة من العمال السوريين في الخارج وانخفاض سعر صرف الليرة السورية، بالاضافة الى الجفاف الذي كان له تأثير كبير على الانتاج الزراعي، من جهة اخرى، بعد موقف سوريا المعادي لاتفاق السادات مع اسرائيل في نهاية السبعينيات ووقوف سوريا ضد حرب العراق على ايران عام 1980، بالرغم من دعم معظم الدول العربية لهذه الحرب، وبسبب توقيع معاهدة صداقة مع الاتحاد السوفيقي عام 1980، تدهورت العلاقات السورية مع الدول العربية والغربية، ومن ثم قادت حركة الاخوان المسلمين المعارضة للحكومة السورية والمدعومة من بعض الدول الغربية والعربية المتحالفة معها تمردا مسلحا ضد الدولة السورية، أيضاً، تراجعت نسبة المساعدات المالية التي كانت تقدم من الدول العربية الى سوريا، وتم اغلاق اسواق العمل بوجه العمالة السورية في العديد من الدول العربية، مما كان له اثر سلبي على الاقتصاد السوري في تلك الفترة، بالإضافة الى العوامل السياسية، فقد كان لانخفاض سعر النفط دورا كبيرا في تخفيض حجم المساعدات المالية التي كانت تقدم من الدول العربية النفطية لسوريا، وفي تخفيض عائدات الصادرات السورية، مما ادى الى تراجع في ايرادات الخزينة العامة.

أمّا الظروف الداخلية فقد اتسمت بتنامي البيروقراطية الحكومية وانتشار الرشوة والفساد، مما كبد الموازنة العامة للدولة خسائر فادحة، الشيء الذي ادى الى تراجع معدلات النمو الاقتصادي وتزايد عجز الموازنة العامة للدولة وتدهور وضع ميزان المدفوعات وتزايد المديونية العامه وتراجع حجم الاحتياطي من النقد الاجنبي وعجز الميزان التجاري وارتفاع معدلات التضخم والبطالة.

ونتيجة انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي من 11.9% عام 1980 الى 4.95% عام 1986، ولتخفيف وطأة الازمة الاقتصادية التي تعاني منها البلاد، توجهت الحكومة السورية من جديد نحو تشجيع القطاع الخاص للمساهمة في السياحة والزراعة والتجارة الخارجية، وتخلت الحكومة عن بعض احتكاراتها للقطاع الخاص، كما انه بعد اكتشاف النفط الخفيف عام 1984 في محافظة دير الزور شرق سوريا، زادت صادرات النفط السورية بدءاً من عام 1988، أيضا تزايدت صادرات القطاع الخاص بعد فتح الاتحاد السوفيتي وأوروبا الشرقية أسواقها أمام منتجاته بين عامي 1978 و 1992 وارتفعت نسبة صادرات القطاع الخاص من اجمالي حجم الصادرات السورية غير النفطية لتشكل الثلثين بعد ان كانت نسبتها لا تزيد عن الربع، في نهاية عام 1990

كانت حصة القطاع الخاص في مختلف النشاطات الاقتصادية في سوريا كالتالي : 98% في الزراعة، 72% في النقل، 62% في التجارة، 59% في القطاع المالي، 50% في البناء، 37% في الصناعات التحويلية، وذلك حسب غرفة تجارة دمشق، لقد ساهمت سياسة الحكومة المشجعة للقطاع الخاص في الوصول الى تحقيق تحسن كبير في الوضع الاقتصادي في نهاية هذا العقد، فارتفع معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي ليصل الى 7.9% عام 1990.

- **تسعينيات القرن العشرين 1991– 2000:**

مع بداية تسعينيات القرن العشرين، شهد العالم تغيرات كبيرة، فقد انهار الاتحاد السوفيتي وظهرت الولايات المتحدة الامريكية كقوة وحيدة في العالم، وبانهيار الاتحاد السوفيتي الذي كان يمثل النظام الاشتراكي في العالم، سيطر نموذج اقتصاد السوق على الاقتصاد العالمي، مما دفع بالعديد من الدول الاشتراكية (مثل دول اوروبا الشرقية) لتتحول باقتصادها الى نظام اقتصاد السوق. أما على الصعيد الإقليمي، فبعد انتهاء حرب الخليج الاولى ما بين العراق وإيران، قام صدام حسين (رئيس العراق السابق) بغزو الكويت عام 1990 لتدخل المنطقة في حالة صراع من جديد، اذ تم تشكيل حلف دولي لإنهاء الغزو العراقي للكويت، وكانت سوريا من بين دول هذا التحالف، الّا انه في ظل هذا الوضع العالمي والإقليمي الجديد، حاولت سوريا التأقلم والتعامل مع هذه التحولات بما يخدم مصالحها، فاستطاعت ان تحسن علاقتها مع اوروبا والولايات المتحدة الامريكية، وحصلت على مساعدات مالية من الدول العربية، وأعادت دول الخليج العربي فتح اسواقها امام العمالة السورية من جديد.

أيضا بدأت مفاوضات السلام مع اسرائيل بعد مؤتمر مدريد للسلام عام 1991 مما شجع على زيادة الاستثمار المحلي والأجنبي في سوريا، أيضا كان لإصدار قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 الدور الهام في تحديد دور القطاع الخاص وإعطاءه المجال الاكبر ليلعب دورا اكثر فاعلية في تنمية وتطوير الاقتصاد السوري، فقد تم تقديم مزايا وإعفاءات عديدة للقطاع الخاص، كما زادت الحكومة من حجم الانفاق العام لتحسين البنية التحتية وتقديم الخدمات الصحية والتعليمية والرعاية الاجتماعية والتي كانت تقدم للمواطنين بشكل مجاني أو شبه مجاني، ايضا استمرت الحكومة في سياسة دعم السلع والخدمات الضرورية لحياة المواطن بهدف تحسين المستوى المعيشي للمواطنين.

أدت هذه الظروف الاقتصادية والسياسية الجديدة التي عاشتها سوريا إلى خلق مناخ جاذب للاستثمار ومشجع للمستثمرين السورين والأجانب للاستثمار في سوريا، فارتفعت معدلات الاستثمار في النصف الاول من التسعينيات، أيضا كان لانفراج الأزمة الاقتصادية التي عاشتها سورية في الثمانينيات، وزيادة صادرات النفط الخام الذي زاد إنتاجة في تلك الفترة من 194 ألف برميل يومياً في عام 1986 إلى 600 ألف برميل يومياً في عام 1996 خصص منها حوالي 250 ألف برميل يومياً للاستهلاك المحلي والباقي للتصدير، بالإضافة إلى اكتشاف كميات كبيرة من الغاز واستخدام قسم كبير منها في محطات توليد الطاقة الكهربائية وبعض معامل الصناعات التحويلية، بالاضافة الى عودة المساعدات المالية من الدول النفطية بعد حرب الخليج الثانية،

وفتح دول الخليج العربي أسواقها أمام العمالة السورية، ونجاح السياسة التي اتبعتها الحكومة في تحسين الانتاج الزراعي وتحسين أداء القطاع الخاص، وخلق فرص عمل أكبر وإعادة شركات القطاع العام لإنتاج السلع والخدمات بعد أن توقفت في الثمانينات.

كل ذلك ساهم في تزايد موارد الخزينة العامة وتحسن الوضع الاقتصادي بشكل عام، فوصل متوسط معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي خلال النصف الاول من التسعينيات (1991-1995) إلى 7.99%، إلّا ان هذا التحسن في الوضع الاقتصادي والزيادة الحاصلة على موارد الخزينة جعل الدولة تشعر بأنها اقل حاجة للإصلاح الاقتصادي والى الابقاء على القطاع الخاص في الحدود التي اعتبرتها كافية، اضف الى ذلك، عدم التوصل الى اتفاق سلام مع اسرائيل قد زاد من ميل الدولة للإبقاء على قبضتها قوية على الاقتصاد والمجتمع، كما اكتفت الحكومة بإصدار قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 ولم تتخذ اي خطوات اصلاحية تكميلية لجذب الاستثمارات، كما أن انخفاض اسعار النفط عام 1998 ومواسم الجفاف التي تعرضت لها البلاد في بعض السنوات انعكس سلبا على الاقتصاد السوري في النصف الثاني من هذا العقد، فانخفض متوسط معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي خلال النصف الثاني من التسعينيات (1996-2000) إلى 2.35%، كما تراجع حجم الاستثمار وازدادت معدلات البطالة وهربت رؤوس الاموال الى الخارج. كما شهد الاقتصاد السوري حالة من الركود خلال تلك الفترة، أما سياسة الانفاق العام خلال النصف الاخير من هذا العقد فكانت غير ايجابية وأدت الى تعميق حالة الركود الاقتصادي في كثير من الأحيان، اذ تراجعت نسبة الانفاق الحكومي الى الناتج المحلي الاجمالي من 25% عام 1995 إلى 21.6% عام 2000.

- **العقد الأول من القرن الحادي والعشرين** 2001-2010:

كان هناك تحولاً واضحاً في سياسة الحكومة السورية نحو اقتصاد السوق منذ بداية العقد الاول من القرن الحادي والعشرين، لكن هذا التحول كان يتم بشكل تدريجي بما يلائم عملية التنمية وبما يحقق مصلحه الاقتصاد الوطني ويرتقي به نحو الافضل، إلّا ان الدولة لم تعلن توجهها نحو اقتصاد السوق بشكل صريح حتى تم تبني سياسة اقتصاد السوق الاجتماعي في مؤتمر حزب البعث العربي الاشتراكي عام 2005، ومن بعد ذلك تم تبني مفهوم اقتصاد السوق الاجتماعي بشكل واضح وصريح في الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010)، وبهدف نقل الاقتصاد السوري من اقتصاد يعتمد على التخطيط المركزي الى اقتصاد السوق الاجتماعي، عملت الحكومة على تطوير قطاعات المال والتعليم والإعلام، وفتحت المجال بشكل اوسع امام القطاع الخاص والاستثمارات الاجنبية في سوريا، فتم فتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار في العديد من الصناعات التي كانت حكراً على القطاع العام مثل صناعة الاسمنت والسكر، كما تراجع تدخل الدولة في التجارة الخارجية، وتم تخليها عن احتكار استيراد العديد من السلع والخدمات وتركها للقطاع الخاص.

كما تم السماح بإنشاء المصارف الخاصة بالقانون 28 لعام 2001 الذي فتح صناعة المصارف أمام القطاع الخاص بمشاركة غير سورية، وصدر القانون رقم 23 لعام 2002 الخاص بتشكيل مجلس النقد والتسليف، ومنح المصرف المركزي دوراً أكبر في تحديد السياسة النقدية، وتم توحيد أسعار صرف الليرة السورية مقابل العملات الأجنبية، وقدمت تسهيلات دفع في الحساب الجاري

لتغطية التجارة الخارجية، وألغي التعامل بما يسمى قطع التصدير، وصدر المرسوم 15 لعام 2007 الخاص بالترخيص لمؤسسات مصرفية اجتماعية للتمويل الصغير، وتم فتح قطاع التأمين، فصدر قانون هيئة الإشراف على التأمين رقم 48 لعام 2004 وقانون تأسيس شركات التأمين الخاصة بالمرسوم رقم 43 لعام 2005، وتم تأسيس سوق للمال، فصدر قانون هيئة الإشراف على سوق الأوراق المالية رقم (22) لعام 2005، كما صدر قانون سوق الأوراق المالية رقم 55 لعام 2006، وافتتحت سوق دمشق ابوابها في 2009 ثم صدر قرار مجلس الوزراء المتضمن نظام الترخيص لشركات الخدمات والوساطة المالية رقم 3942 لعام 2006 وصدر المرسوم 60 لعام 2007 القاضي بتنظيم إصدار أذونات وسندات الخزينة ولكنه لم يوضع قيد التطبيق بعد.

وصدر قانون التجارة الجديد رقم 33 لعام 2007، وقانون الشركات الجديد رقم 3 لعام 2008 للعديد من أنواع الشركات التجارية بما فيها شركات التمويل التأجيري وصدر المرسوم 61 لعام 2007 الذي ينظم تقييم الشركات الفردية لتحويلها إلى شركات أموال، وصدر قانون تنظيم مهنة المحاسبة وتدقيق الحسابات وتدقيقها رقم 33 تاريخ 2009.

وتراجع دعم الخزينة للسلع والخدمات فتراجعت السلع التي كانت توزع بالبطاقة التموينية وانتهت إلى مادتي الأرز والخبز المدعومتين وتراجع دعم أسعار الكهرباء وأشهر تقليص للدعم كان تقليص دعم أسعار المازوت والذي أثار وما زال يثير غضباً شعبياً واسعاً مما أدى لخلق حالة من التذمر والانتقاد الكبير لاجراءات الحكومة الليبرالية، وصدر المرسوم 15 لعام 2001 الذي أعفى الصادرات من الضرائب والرسوم، وتم تخفيض الضرائب لمرتين خلال ثلاث سنوات فقد صدر القانون 24 لعام 2003 ثم القانون 60 لعام 2004 ثم القانون 51 لعام 2006 وبالتالي أصبحت مستويات الضرائب في سوريا تعادل أو تقل عن مستويات الدول المجاورة وتقل كثيراً عن مستويات معدلات الضريبة في أوروبا وأمريكا واليابان.

كما صدر القانون 61 لعام 2004 المتضمن قانون ضريبة المبيعات على عدد كبير من السلع ورغم صدور القانون 25 لعام 2003 القاضي بمكافحة التهرب الضريبي فإن هذا القانون غير مفعل وبعد إلغاء العشرات من الضرائب النوعية التي تعود لعدة عقود سابقة تم تطبيق ضريبة المبيعات، ويتم التحضير لتطبيق ضريبة القيمة المضافة التي هي ضريبة مبيعات موسعة، وصدر القانون رقم 41 لعام 2007 الذي أحدث هيئة عامة للضرائب والرسوم تهتم برسم السياسات الضريبية ومتابعة تنفيذها، ولكن الجمارك ما زالت على حالها من سوء الأداء والتهرب الضريبي الواسع والفساد وقد تم إفشال كافة محاولات إصلاحها لأن المصالح أقوى من إرادة الإصلاح، وصدرت عدة زيادات على الأجور والرواتب لم تعادل ارتفاعات الأسعار مما أدى لتدهور المستوى المعيشي لفئات أوسع من السكان.

غير أنه لم يتم إصلاح الأجور والرواتب والتعويضات وبقيت على حالها ظالمة لأصحاب الاختصاصات والكفاءات وطاردة لهم، وبعد أربعة عقود من صدور تشريعات تقدم حماية شديدة لمستأجر العقار أو لمستأجر الأرض أو الذي يعمل في الأرض بالمزارعة، فقد تم إصدار قانون أول حول استئجار البيوت السكنية رقم 6 لعام 2001 والثاني حول العلاقات الزراعية رقم 56 لعام 2004

، وجعل القانونان "العقد شريعة المتعاقدين"، ثم صدر القانون 10 لعام 2006 الذي جعل العلاقة الإيجارية للمأجور التجاري يتم وفق قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، ويتم التحضير لإصدار قانون للعمل يقوم على نفس المبدأ "العقد شريعة المتعاقدين"، ويلغي الحماية الشديدة للمشتغل، ولكن لم تتخذ إجراءات لتنظيم سوق العمل.

وتتم مناقشة تخفيض الاشتراك بالضمان الاجتماعي إلى 15% بدلاً من 21+3 % لتقليص التكلفة على قطاع الأعمال مما يؤدي لتقليص المعاشات التقاعدية، ولم يتوسع الإنفاق على التعليم والصحة بنفس نسب تزايد السكان وإقبالهم على العلم وحاجتهم للطبابة فدخل القطاع الخاص على الخط وتم فتح التعليم بكافة مراحله أمام القطاع الخاص فصدر المرسوم رقم 36 لعام 2001 الذي سمح للقطاع الخاص المحلي والأجنبي في الاستثمار في التعليم العالي ما بعد الثانوي.

وتم فتح الإعلام أمام القطاع الخاص وصدر المرسوم التشريعي رقم 50 لعام 2001 الذي سمح بالمجلات والصحف الخاصة الأسبوعية والشهرية كما سمح بإذاعات تجارية لا تتعاطى السياسة، وقد بدأت محطتان تلفزيونيتان البث من دمشق قبل نهاية 2007 ويتوقع أن تتسع وسائل الإعلام الخاصة، ولكن يتوقع أن تبقى معايير للرقابة الذاتية والضبط مطبقة عليها، كما تم فتح قطاع الإعلان والمعارض، وتم الترخيص للعديد من الشركات التي تمارس نشاطاً إعلانياً على مدى السنوات السابقة مثل صحف الإعلانات وشركات لوحات الإعلان الطرقية، ونشرات الدليل الخاصة ونمت صناعة المعارض الخاصة.

من جهة تم صدور قانون يشجع قيام شركات التطوير العقاري، ومن جهة أخرى يجري تقليص الاهتمام والمزايا التي تمنح للقطاع التعاوني، وبالنتيجة، فقد شهد الاقتصاد السوري أوسع تحول منذ 1965 حتى تاريخه واستمرت السنوات الثلاث الأولى ضعيفة الأداء اقتصادياً.

المبحث الثاني :أسباب نشوء اقتصاد الظل في سورية:

أن تبني سياسات اقتصاد السوق الليبرالية وتواصل التراجع التنموي لقطاعات وشرائح اجتماعية, شكل الركيزة الاساسية لتنامي اقتصاد الظل. وسوف نتناول بعض الاسباب التي أدت لتنامي اقتصاد الظل في سورية:

1- **معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي**: حيث حقق الاقتصاد السوري معدلات نمو مرتفعة نسبياً خلال العقد الماضي، بمعدل ما يقارب 4.45% خلال الفترة الواقعة بين العامين 2001 و2010، بيد أن نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، وفي ضوء معدل النمو المرتفع للسكان، كان أخفض بكثير عند حدود 2%، مما أدى إلى تراجع في انفاق الاسر السورية ولا سيما بين 2004 و2009 لعدة أسباب منها ارتفاع اسعار السلع المستوردة وتحرير أسعار الوقود والسماد على المستوى المحلي وضعف كفاءة السوق، وكل هذه الأمور تسببت في ارتفاع كبير في الاسعار وتآكل القوة الشرائية مما أدى إلى بعض الفقراء إلى التوجه لاقتصاد الظل ليلبوا حاجاتهم المعيشية.

2- **البطالة وعدم قدرة الدولة على تأمين فرص عمل جديدة:** حافظ معدل البطالة في سورية، والذي يقع دون المعدل الوسطي للمنطقة العربية على مستوى مستقر يبلغ ما يقارب 8% خلال الفترة الواقعة بين 2003 و 2010، غير أن البطالة المستقرة ترافقت بانخفاض هام في معدلات المشاركة في قوة العمل، وبضعف في معدلات خلق فرص عمل جديدة، ويعد التراجع في معدلات المشاركة في قوة العمل والذي شهدته سورية في العقد الأخير مؤشراً سلبياً، ولو استمر معدل مشاركة قوة العمل كما كان في 2001، دون تراجع خلال العقد الماضي، لوصل معدل البطالة في عام 2010 إلى حوالي 24%، ويشير ذلك إلى أن الاقتصاد السوري فشل في استيعاب الداخلين الجدد المحتملين إلى سوق العمل، وقد تأثر خلق فرص العمل بحالات الجفاف المتعاقبة التي أضرت بالتشغيل في القطاع الزراعي، والاستجابة البطيئة من قبل بقية القطاعات في مجال التشغيل، وبالتالي لم يخلق الاقتصاد السوري سوى 400 ألف فرصة عمل خلال العقد الماضي، بمعدل سنوي يبلغ 0.9%، مما أدى إلى تراجع معدل التشغيل من 47% في عام 2001 إلى 39% في العام 2010، ويعكس حقيقة أن النمو الاقتصادي في سورية لم يكن تضمينياً، الأمر الذي زاد الفئات المهمشة في المجتمع.

وتوقفت الحكومة إلى حد كبير خلال العقد الماضي عن توسيع التوظيف في القطاع العام، وبالتالي خلال الفترة الواقعة بين 2001 و 2010 في ظل التوظيف في القطاع العام عند حدود ما يقارب 27%، في حين ازداد عدد العاملين في القطاع الخاص ضمن القطاع غير المنظم من 34% إلى 43%، ولم تؤدي الزيادة في التوظيف في القطاع الخاص المنظم إلى تحسن رئيسي في ظروف العمل، بما أن غالبية هؤلاء العمال محرومون من أي شكل من أشكال الضمان الاجتماعي.

3- **انخفاض مستوى الدخل:** حيث ازدادت الأجور الإسمية بشكل كبير خلال الفترة الواقعة بين 2001 و 2010، غير أن الأجور الحقيقية لم تزداد إلا خلال الفترة الواقعة بين 2001و 2006، وبعد تلك الفترة تراجعت حتى عام 2010، وهذه النتيجة متسقة مع التوجه المتمثل بتراجع النفقات الحقيقية للأسرة.

4- **التعقيدات الإدارية وضبابية التعليمات:** وسيطرة العلاقات الشخصية ولجوء الناس إلى (الأبواب الخلفية) في مجالات العمل الاقتصادي.

5- **فشل السوق:** حيث لا تتوفر الشفافية الاقتصادية والإجراءات المتبعة، وكمثال على ذلك أزمة الاسمنت عام 2005-2006 وارتفاع الأسعار المفاجئ وكذلك أزمة اللحوم سابقا، بسبب الفجوة بين العرض والطلب، مع الإشارة إلى أنه كان بالإمكان حلها من خلال إما بزيادة استغلال الطاقة الإنتاجية أو الاستيراد بشكل نظامي، ولاسيما أن فجوة الاسمنت لا تتجاوز /2/ مليون طن سنويا بين العرض والطلب والذي يؤدي بدوره إلى الاتجاه إلى التهريب والاسواق غير النظامية لتلبية احتياجات السوق.

6- **عدم مرونة وواقعية التشريعات الاقتصادية:** حيث توجد علاقة طردية بين حجم اقتصاد غير الرسمي والقوائم السلبية فكلما زادت حدود المنع للاستيراد والتصدير كلما ازداد هذا الاقتصاد إمّا من خلال زيادة الصادرات الوهمية أو الاستيراد بشكل غير نظامي (الساتلايت – موبايل ..سابقا).

7- **حالة الركود الاقتصادي في المجتمع وخاصة في الريف:** مما يؤدي إلى زيادة معدلات الهجرة نحو المدينة في ظل عجز القطاعات الاقتصادية الأخرى عن استخدام وتشغيل هؤلاء القادمين، مما لا شك فيه أن للهجرة الداخلية اثر ملحوظ في نمو القطاع غير المنظم في مناطق الاستقبال في المدن في سورية وخاصة المدن الكبرى (دمشق، وحلب، وحمص)، حيث أن تدفق الهجرة الداخلية إلى هذه المدن بمعدلات تتجاوز باستمرار فرص العمل الجديدة في هذه المدن, وخاصة خلال العقود الثلاثة الأخيرة التي أدت إلى ظاهرة الفائض في القوى العاملة في هذه المدن، وبالتالي إلى زيادة مشكلة البطالة بين سكان المدن أنفسهم وبين المهاجرين القادمين إلى هذه المدن، وبالطبع فإن هؤلاء الفائضون أو بالأحرى العاطلون عن العمل من المهاجرين القادمين ومن سكان المدن أنفسهم سوف يسعون إلى إيجاد فرص عمل لا تحتاج إلى رأس مال كبير وتقنيات ومهارات فنية بل تعتمد على جهد في العمل ومهارات مكتسبة خارج المؤسسات التعليمية والتدريبية الرسمية، وذلك لحاجة المرء لخلق فرصة عمل لنفسه للاستمرار في كسب العيش، وقد أدى هذا إلى نمو القطاع غير المنظم في المدن المستقبلة للمهاجرين، ويمارس هؤلاء العاملون عملهم عادة خارج إطار المنشأة وبشكل متنقل وغير مستقر مثل العاملين في مهن الخدمات والتجارة، والعاملين في البيع في الطرقات والحمالين وعاملات التنظيف وماسحي الاحذية وكتاب المعاملات وغيرهم وخاصة للفئة العمرية بين (18-25) سنة، وكذلك رغبة هذا القطاع تشغيل صغار السن لضعف رواتبهم وأجورهم، وبالتالي فإنه يتشجع على زيادة التسرب من المدارس وخاصة أن المجتمع السوري مجتمع فتي وأن نسبة من هم دون سن /19/ سنة يبلغ نسبة 51.2% من عدد سكان سورية، وأكدت الدراسات أن معدل الخصوبة عند العاملين بهذا القطاع مرتفع جدا، وهذا يفسر زيادة عدد أفراد الأسرة الواحدة، مما يزيد من ضغط الحياة اليومية ويضطروا إلى البحث عن فرصة عمل في القطاع غير الرسمي.

8- **تنامي ظاهرة السكن العشوائي:** فقد وصلت نسبة السكن العشوائي إلى 50% من السكن الإجمالي، مما يؤدي إلى تنامي ظاهرة العمل في القطاع غير المنظم لسهولة مزاولته في هذه الأماكن ولضعف قدرة الدولة في مراقبة هذه المناطق.

9- **التوجه نحو الاعتماد على كثافة رأس المال:** من أهم أسباب زيادة وانتشار (اقتصاد الظل) هو التوجه نحو الاعتماد على كثافة رأس المال بدلاً من كثافة اليد العاملة، وعدم مواكبة القوة العاملة السورية للتطورات التكنولوجية واستيعابها، فقد بلغت أعداد المشتغلين حسب أقسام النشاط الاقتصادي لعام 2002[1] عدد /4821757/ عامل بينما بلغ عام 2005 عدد /4693494/ أي بفارق قدره /128263/ عامل، وبرأينا أن السبب يعود في ذلك إلى:

[1] المجموعة الإحصائية لعام 2003, صفحة 91.

أ- تراجع القطاع الحكومي عن استيعاب اليد العاملة وعدم التوسع الأفقي وضغط الموازنة الاستثمارية في القطاع العام، فقد بلغ عدد العاملين في القطاع الصناعي لنهاية عام 2005 عدد /187669/ عامل وكان في عام 2002 عدد /183102/ عامل، أي أنه لم يتمكن من تشغيل أكثر من 187669-183602= 4067 عامل خلال ثلاث سنوات.

ب- إن القطاع الخاص الصناعي وظف في عام 2002 عدد /4246/، وفي عام 2005 عدد /5893/، وكم تبدو هذه الأرقام متواضعة إذا ما قورنت بحجم اليد العاملة القادمة إلى سوق العمل سنويا، وخاصة أننا لم نتوسع في الأرض الزراعية ولا القطاعات الأخرى بما يتناسب مع حجم القوى العاملة، لذلك فالفارق بين الرقمين سيتوجه إما إلى (الهجرة) أو (البطالة) أو (ممارسة العمل غير الرسمي).

ج- إن ميل القطاع الخاص نحو زيادة الأرباح على حساب القيمة المضافة، أي تقليل نسبة الرواتب والأجور يؤدي إلى الاستغناء عن تعيين عمال جدد, فلقد زاد حجم الإنتاج الإجمالي بالأسعار الجارية بين عامي 1998 و 2002 بنسبة 29% وزادت إنتاجية العامل السوري في أهم المنتجات من /657/ ألف ل.س إلى /809/ ألف ل.س بينما بقيت الرواتب والأجور ثابتة بحدود 20% من القيمة المضافة[1]، وهذا أدى إلى تشكيل (جيش العاطلين عن العمل) بحيث أصبح قوة قاهرة ضد زيادة الرواتب والأجور أي (سعر قوة العمل) وهذا ما نراه بشكل واضح أيضا في القطاع الزراعي وغيره.

10- **هيكلية الاقتصاد السوري**: إن زيادة عدد العاملين في اقتصاد الظل مرتبط بطبيعة وهيكلية الاقتصاد السوري، وهذا يحتاج إلى (ضخ كثير من الاستثمارات) في نسيج الاقتصاد السوري وخاصة (قطاع الإنتاج المادي من زراعة وصناعة)، وأن تزداد الموازنة الاستثمارية على حساب الموازنة الجارية، بينما نجد أن الموازنة الجارية في موازنتي 2005-2006 أكبر من الموازنة الاستثمارية (ولاسيما أن الاستثمارات هي الحامل الحقيقي للتنمية الاجتماعية والاقتصادية)، فلقد بلغت موازنة 2006، مبلغ /495/ مليار ل.س توزعت إلى جارية /300/ مليار نسبة 61% والاستثمارية /195/ مليار بنسبة 39% وهذا سيؤثر على نسب البطالة ويزيدها، وبالتالي تزداد اليد العاملة في القطاع غير الرسمي.

11- **التأهيل والتدريب**: لم يلق التأهيل والتدريب الأهمية والاهتمام على الرغم من الدور المهم الذي يلعبه في مجال الربط بين متطلبات سوق العمل ومخرجات المؤسسات التعليمية، وفي مجال الاندماج مع التطورات العالمية، حيث تعامل معه الكثيرون على أنه واجب يجب القيام به بعيداً عن انعكاساته على العملية التنموية من خلال تطبيق مخرجاته، على الرغم من ضعف الموازنة المخصصة له بحوالي 2.5% من الموازنة.

[1] رئاسة مجلس الوزراء - المكتب المركزي للاحصاء - نتائج بحث الاستقصاء الصناعي في القطاع الخاص لعام 2002, حزيران 2004, صفحة ج.

12- **ازدياد ظاهرة الفساد بكافة أنواعه:** وانعكاسه بشكل سلبي على الموارد البشرية من حيث تنميتها من جهة وسوء استثمارها من جهة أخرى وعلى التنمية بكافة أشكالها، وقد وصلنا إلى مرحلة تنامي الفساد في كافة المستويات وبشكل أفقي وعامودي ووصل إلى مرحلة يهدد الأمن الوطني.

13- **ازدياد الفقر**: أدت السياسات الاقتصادية السابقة إلى ازدياد نسبة الفقراء في سورية عام 2010 إلى 12% والحد الأعلى إلى % 34, وقد بينت الإحصاءات أنها كانت 12% و 30% عام 2009 على التوالي على الرغم مما كان مخطط له بتخفيض الحد الأدنى إلى 8% والحد الأعلى إلى 24% وقد شهدت أعداد الفقراء تزايداً خلال السنوات الماضية ففي دراسة صدرت عن المكتب المركزي للإحصاء في شهر تشرين الأول عام 2004 بينت أن 11.4% من السكان هم تحت خط فقراء المدقع على أساس 1458 ل.س للشخص وأن هذه النسبة تحولت إلى (11.2%) على أساس (2800) ل.س شهرياً، لذلك يزداد التوجه إلى السوق غير الرسمية لتلبية الاحتياجات المعيشية بالرغم من جحافة هذا العمل.

14- **إن المستوى التعليمي** للداخلين إلى سوق العمل له دوره في نمو القطاع غير المنظم، وهذا ما تؤكده التركيبة التعليمية للعاملين في هذا القطاع وتطور هذه التركيبة مابين عامي 1995 و2000/1999، حيث تبلغ نسبة حملة الابتدائية فما دون من مجموع العاملين في هذا القطاع 86% عام 1995 و 78% عام 1999، وعلى الرغم من انخفاض نسبتهم عام 1999 الا أن هناك زيادة في الاعداد المطلقة لعدد العاملين من حملة الابتدائية فما دون في هذا القطاع، ويعود ارتفاع نسبة حملة الابتدائية فما دون من مجموع العاملين في هذا القطاع إلى انخفاض فرص العمل في القطاعين العام والخاص النظامي لحملة الابتدائية فما دون، نظراً لارتفاع المستوى الفني لوسائل الإنتاج الداخلة في مجال الإنتاج خلال العقدين الاخيرين في هذين القطاعين من ناحية وارتفاع أعداد الداخلين إلى سوق العمل من هذه الفئة من ناحية ثانية.

كما أن واقع التعليم وارتفاع التسرب من التعليم قبل نهاية المرحلة الإعدادية له دوره أيضاً في نمو القطاع غير المنظم، حيث تشير الاحصائيات إلى أن ما يزيد عن 65% من مجموع المستجدين الملتحقين بالصف الأول الابتدائي يتركون التعليم قبل إنهاء المرحلة الإعدادية وبالتالي فان هناك ما يزيد عن 60% من الملتحقين الجدد بسوق العمل هم من هذه الفئة التعليمية، وبما أن معظم النشاطات في القطاع غير المنظم لا يحتاج إلى مهارات فنية ورأسمال فهو مناخ سهل لالتحاق هذه الفئة التعليمية في هذا القطاع، كما أن وجود فرص عمل في القطاع غير المنظم لصغار السن شجع كثير من الطلاب، وخاصة في العائلات ذوات الدخل المنخفض، على التسرب من التعليم والالتحاق بالعمل في هذا القطاع لمساعدة الاهل في تكاليف المعيشة.

وهكذا يمكن ملاحظة أن المضي في تبني السياسات الليبرالية لاقتصاد السوق وتكثيف الاعتماد على الخدمات والتجارة وتراجع الاهتمام التنموي والاستثماري لقطاعات الانتاج المادية (الزراعة والصناعة) كان سيفضي بالتأكيد إلى المزيد من الاخفاق التنموي وزيادة حدة الفقر والبطالة والتهميش الاجتماعي لفئات واسعة من المجتمع.

المبحث الثالث : خصائص اقتصاد الظل في سورية وخصائص العاملين فيه

يتصف الاقتصاد السوري بعدة خصائص ومميزات مما يجعل مسألة إدماجه في الاقتصاد الوطني تتطلب الكثير من العمل والاجراءات الرادعة, و يتميز العاملين فيه بمرونة كبيرة في التحول من نشاط لآخر, لذلك سوف نقوم بتحليل خصائص هذا الاقتصاد على مستوى الاعمال والعامين فيه.

المطلب الأول : خصائص اقتصاد الظل في سورية

من خلال متابعتنا لاقتصاد الظل في سورية وجدنا أن قسماً منه يرتبط بمنشآت ثابتة ومحددة جغرافيا مثل (مراكز الصرافة، ملاهي ليلية، ورش ميكانيك، حلاقين، دكاكين، بعض الورش الصغيرة ..إلخ)، والبعض الآخر غير مرتبط بمكان جغرافي محدد وغير مسجلة رسميا مثل (عمال الأجرة، الباعة المتجولون، خدام البيوت، مدرسون خصوصيون، متعهدي الأعمال وضامني المواسم الزراعية ..إلخ)، ورغم هذا التنوع إلا أنه يوجد بعض الخصائص المشتركة بين النوعين ومنها:

- أغلب هذه الأعمال تتطلب رؤوس أموال قليلة وتعتمد على السيولة النقدية.
- أغلبها يعتمد على الشكل العائلي أو عدد قليل من العمال.
- غالبا ما يكون صاحب العمل هو المدير حيث لا يوجد (فصل بين الإدارة والملكية).
- لا يوجد أي التزام تجاه الدولة سواء من خلال تسديد الضرائب أو الرسوم ولكن بنفس الوقت يستفيد من خدمات البنية التحتية الموجودة.
- يستخدم تكنولوجيا غير متطورة وبالتالي يعتمد على الاستخدام الكثيف للعمال بدلاً من رأس المال.
- أغلب منتجاته تتوجه نحو السوق الداخلية لكن بدون رقابة، وتستخدم مواد أولية ذات منشأ داخلي
- أغلب المشاريع تتصف بصغرها ويتم استخدام المنازل كأماكن لتصنيع السلع وينتشر في مناطق المخالفات بشكل كبير.
- يتفاوت دخل العاملين فيه فمنهم من يسعى لتأمين متطلبات الحياة فقط ومنهم من يتجه نحو الثراء السريع وهنا (يخشى من تحوله إلى اقتصاد إجرامي)، ويخضع هذا القطاع إلى تراتبية معينة يحددها العرف الاجتماعي أو ملكية رأس المال.
- يتميز القطاع غير الرسمي (غير المنظم) في سورية بأنه يكمل القطاع النظامي الرسمي مثل (شركات النقل خارج مركز المحافظة – العقود من الباطن ..إلخ) وبالتالي فإنه يضم من مختلف الشرائح الاجتماعية من (الأميين وحتى شهادة الدكتوراه)، ومن (الحريقة والسويقة في دمشق وباب الفرج في حلب والشيخ ضاهر في اللاذقية ..إلى أقصى قرية من الريف السوري).

المطلب الثاني : خصائص العاملين في القطاع غير المنظم في سورية:

تم البدء بإدخال مفهوم القطاع غير المنظم في سوريا في الدراسات والمسوح الإحصائية منذ النصف الثاني من ثمانينات القرن الماضي حيث تمت محاولة لقياس مساهمة هذا القطاع في القوى العاملة من خلال مسح الهجرة الداخلية الذي نفذ في عام

1987، وتلي ذلك إدخال هذا المفهوم في سلسلة مسوح القوى العاملة التي نفذت في سورية في التسعينات، حيث تم ابتداءً من عام 1995 تنفيذ سلسلة من المسوح الميدانية الخاصة بالقوى العاملة سنوياً وكان آخرها المسح المتعدد الأغراض الذي نفذ في نهاية عام 1999، وتم إدخال مفهوم القطاع غير المنظم في جميع هذه المسوح بحيث تم توفير قاعدة معلومات واسعة مكنت من التعرف على خصائص المشتغلين في هذا القطاع و الأنشطة الاقتصادية والمهن التي يمارسونها .

وبهدف التعرف على مزيد من طبيعة القطاع غير المنظم وخصائص المشتغلين فيه من حيث التركيب العمري والنوعي وخصائصهم الاجتماعية والاقتصادية والمهنية، سيتم الاعتماد على البيانات الإحصائية التي وفرتها المسوحات للأعوام 1999،2002،2003،2006،2007،2008،2009،2010 والتي سندرسها بالتفصيل.

- **توزع القوى العاملة بين القطاع المنظم والقطاع غير المنظم:**

نلاحظ من خلال الشكل 1-3 التالي توزع النسب بين القطاع المنظم والقطاع غير المنظم كالتالي:

بلغ عدد العاملين بهذا القطاع لعام 1999 (1754987) عامل تشكل من إجمالي قوة العمل السورية 43% وبلغ عدد النساء من إجمالي العاملين فيه نسبة 19% والذكور 81%، أما عدد العاملين لعام 2002 فقد بلغ (1131810) عامل شكلت من نسبة القوة العاملة مقدار 23.47%، وبلغت نسبة الذكور في هذا القطاع 90.95% و الإناث 9.05% وهنا نلاحظ انخفاض عدد العاملين في هذا القطاع عام 2002 بمقدار (641168) عامل، أي بنسبة 46.5 % وانخفضت نسبة الإناث وزادت نسبة الذكور، وبرأينا أن السبب هو:

1- التأثير الإيجابي الذي تركته القوانين الاقتصادية من حيث تسهيل الإجراءات اللازمة لتسجيل شركات القطاع الخاص، وكذلك تخفيض المعدلات الضريبية بحيث ازدادت أعداد المكلفين وانخفض معدل الضريبة إلى حدٍ ما ولم يعد من مبررات للتهرب الضريبي.

2- مشاريع مكافحة البطالة وما تركته من آثار إيجابية على العمل الاقتصادي من حيث مزاولة العمل.

3- هجرة اليد العاملة إلى دول الجوار بسبب تفاوت الرواتب والأجور بين سورية وهذه الدول.

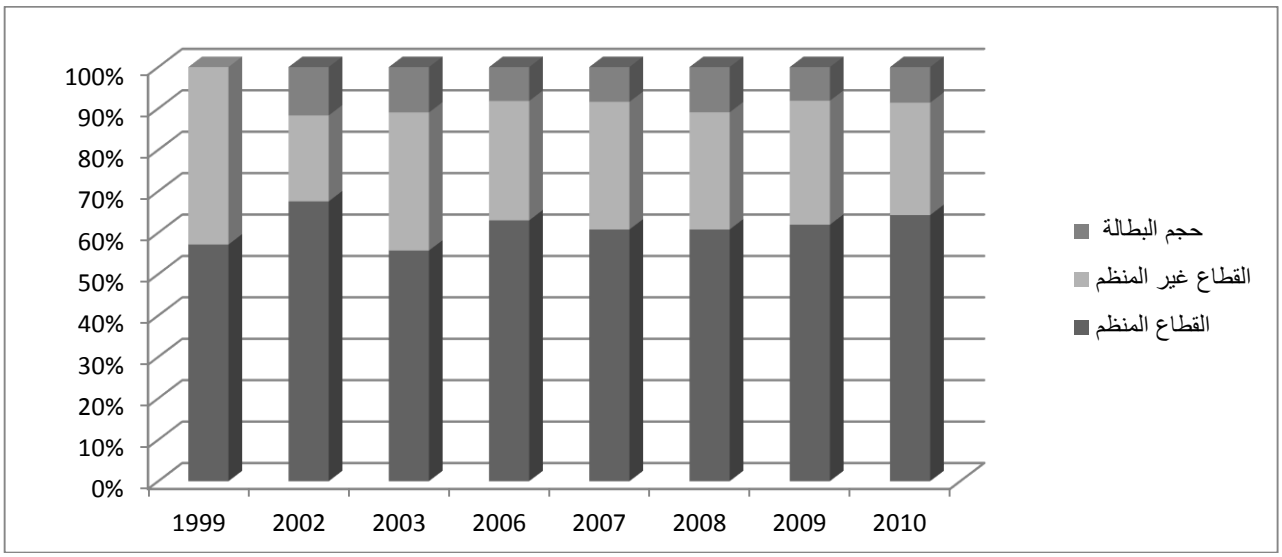
وقد بلغ عدد العاملين بالقطاع غير المنظم لعام 2003 /1675974/ حيث شكلت من اجمالي قوة العمل السورية نسبة 37.4%، وبلغ عدد النساء /337961/ وشكلت نسبة 7.5%، وبلغ عدد الذكور /1338013/ وشكلت نسبة 29.8% من اجمالي العاملين، أما عدد العاملين في القطاع غير المنظم لعام 2006 فقد بلغ /1526866/ حيث شكلت نسبة 31.4% من اجمالي العاملين لنفس العام وبلغ عدد النساء /71273/ بنسبة 1.46% وبلغ عدد الذكور /1455593/ عامل شكلو نسبة 29.9% من اجمالي العاملين في سورية.

ونلاحظ هنا انخفاض /149108/ عامل في 2006 عن سنة 2003 لعدة أسباب ومنها القوانين الناظمة للأعمال التي لها علاقة باقتصاد الظل، كما نلاحظ انخفاض نسبة الإناث وازدياد نسبة الذكور من العاملين في القطاع غير المنظم.

وبلغ عدد العمال في القطاع غير المنظم عام 2007 /1664714/ عامل حيث شكل نسبة 33.6% من إجمالي العاملين في سورية بلغ عدد النساء /106586/ عاملة شكلت نسبة 16.9% من إجمالي النساء العاملين في سورية وبلغ عدد الذكور /1558129/ عامل شكل نسبة 36.1% من إجمالي العاملين الذكور في سورية، أما في عام 2008 فقد بلغ عدد العمال في القطاع غير المنظم /1539457/ عامل تشكل نسبة 31.7% من إجمالي المشتغلين في سورية وبلغ عدد الإناث العاملين في القطاع غير المنظم /186226/ عاملة شكلت نسبة 3.8% من إجمالي العاملين في سورية كما بلغ عدد الذكور /1353231/ عامل بنسبة 27.9% من إجمالي العاملين في القطاع غير المنظم في سورية، حيث نلاحظ انخفاض عدد العاملين في القطاع غير المنظم من /1664714/ عامل في عام 2007 إلى /1539457/ عامل في عام 2008 اي بانخفاض /125257/ عامل.

لقد بلغ عدد العمال في القطاع غير المنظم عام 2009 /1628449/ عامل شكلو نسبة 32.5% من إجمالي العاملين في سورية وكان عدد الإناث /140321/ عاملة شكلو نسبة 2.8% من إجمالي العاملين في سورية وكان عدد الذكور /1488128/ عامل شكلو نسبة 29.7% من إجمالي العاملين في الدولة، وبلغ عدد العمال في القطاع غير المنظم عام 2010 /1501205/ عامل شكلو نسبة 29.7% من إجمالي العاملين في الدولة وبانخفاض /127244/ عامل عن السنة السابقة وكان عدد الإناث عام 2010 /139431/ عاملة بنسبة 2.7% من إجمالي العاملين في الدولة وبلغ عدد الذكور /1361773/ عامل شكلو نسبة 26.9% من إجمالي العاملين في الدولة لنفس العام.

الشكل 1-3 : نسبة حجم العاملين في اقتصاد الظل من حجم الاقتصاد الرسمي



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على المجموعة الاحصائية – المكتب المركزي للإحصاء

- **توزع العاملين في القطاع غير المنظم من حيث التعليم:**

بلغت نسبة الأميين الذين يعملون بالقطاع غير المنظم 58.2% من إجمالي العاملين لنفس الفئة من عام 1999 كما بلغت نسبة من يقرأ ويكتب والإبتدائية 54.1% و 53.3% بالترتيب من إجمالي العاملين لنفس الفئة من عام 1999 وهذا يدل على أن القطاع غير المنظم يستقطب نسبة كبيرة من الأميين أو أشباه الأميين مقارنة مع القطاعات الأخرى وهذا يعود أيضاً إلى طبيعة هذا القطاع واستقطابه إلى القوى العاملة غير المدربة أو المؤهلة تعليمياً إلا أن انتشار هذه الظاهرة أيضاً في القطاعين العام والخاص المنظم يشكل تحدياً كبيراً أمام الجهود التنموية المبذولة في سوريا لرفع وتائر التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويحتم اعتبار تنمية الموارد البشرية من أولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وتنخفض هذه النسبة في عام 2002 حيث شكلت 29.3% من مجموع العمالة لمرحلة الإبتدائية وما دون وتنخفض نسبة العمال في القطاع غير المنظم في المرحلة الجامعية حيث بلغت في القطاع الحكومي 63.7% من إجمالي العاملين لنفس الشهادة ومن القطاع الخاص المنظم 34.6% أما في القطاع الخاص غير المنظم فهي 1.4% لعام 2002.

كما بلغ عدد الاميين و الابتدائية ومادون من عام 2003 /1448400/ عامل حيث شكلت نسبة 49 % من عدد العاملين لنفس الفئة بينما انخفضت هذه النسبة لنفس الفئة عام 2006 حيث بلغت /1213452/ عامل وشكلت نسبة 41.9 % من عدد العاملين لنفس الفئة من نفس العام.

ونلاحظ انخفاض هذه النسب عند فئة الجامعة فأكثر حيث سجلت عدد العاملين لهذا القطاع عام 2003 /16087/ عامل بلغت نسيتهم من نفس الفئة 5.4 % و عام 2006 بلغ عددهم /11116/ عامل بنسبة 3.1 % لنفس الفئة.

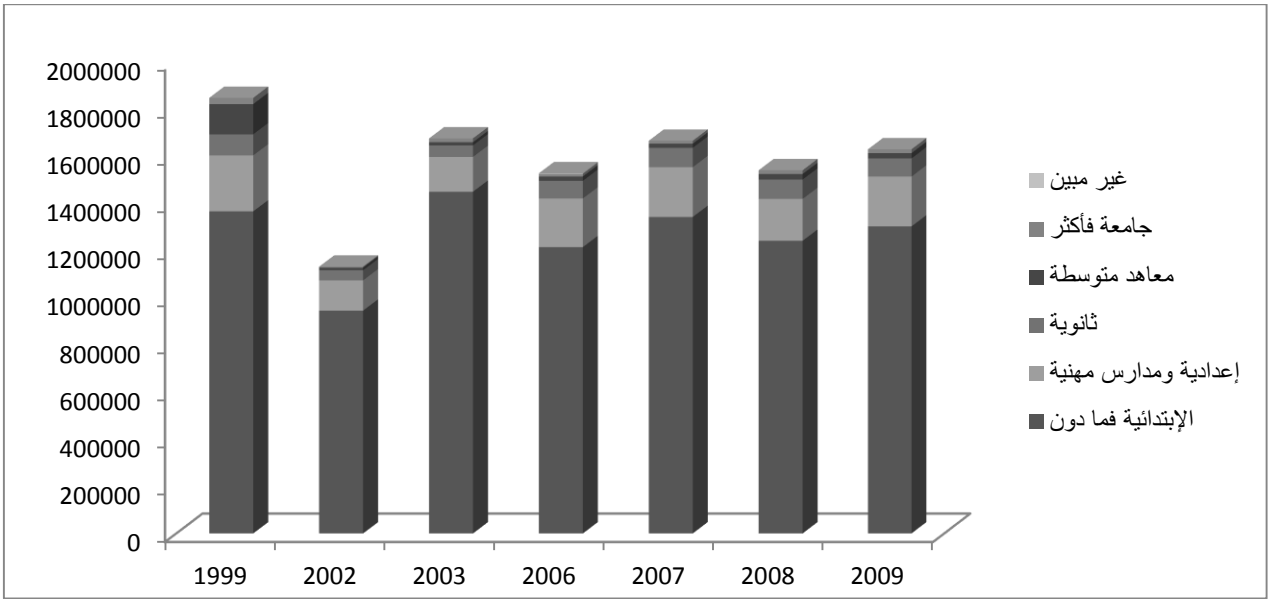
من خلال الجدول المرفق يتبين لنا أن عدد العمال الذين يعملون في القطاع غير المنظم من الأميين وفئة الابتدائي قد بلغو عام 2007 /1341457/ عامل ويشكلون 46% من عدد العاملين بنفس الفئة، ونلاحظ انخفاض عدد العمال بهذا القطاع بارتفاع مستوى التعليم إذ يكون عدد العمال بالاعدادية /211164/ عامل وفي الثانوية العامة /82028/ عامل وفي المعاهد المتوسطة /17700/ عامل وفي فئة الجامعيين بلغ عدد العمال /12363/ عامل شكلو نسبة 3.2% من إجمالي العاملين بهذه الفئة، أما في عام 2008 فقد بلغ عدد العمال من فئة اميين و ابتدائية فما دون /1240554/ عامل شكلوا نسبة 42.7% من إجمالي العاملين بهذا القطاع وبانخفاض /100903/ عامل عن السنة السابقة أما في فئة الإعدادية فقد بلغ عدد العمال /177427/ عامل شكلوا نسبة 27.7% من اجمالي العاملين بهذه الفئة، ويشكل الجامعيين النسبة الاصغر من عدد العاملين في القطاع غير المنظم بعدد /15766/ عامل يشكلون نسبة 3.9% من إجمالي العاملين بهذه الفئة.

من خلال الشكل 2-3 نلاحظ ما يلي:

بلغ عدد العمال من فئة الأميين والابتدائية والملم عام 2009 عدد /1301393/ عامل شكلوا نسبة 45.1% من إجمالي العاملين من نفس الفئة ونلاحظ النسبة الكبيرة من هذه الفئة العاملة في القطاع غير المنظم، كما نلاحظ النسبة الصغير العاملة في هذا القطاع من حملة الشهادات الجامعية حيث بلغ عدد العمال من حملت الشهادات الجامعية /16032/ عامل وشكلوا نسبة 3.7 % من إجمالي العاملين من هذه الفئة.

ولا يوجد إحصاءات لهذه الفئات في عام 2010.

الشكل 2-3 : التوزع النسبي للعاملين في اقتصاد الظل من حيث التعليم



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على المجموعة الاحصائية – المكتب المركزي للإحصاء

- **توزع العاملين في القطاع غير المنظم من حيث الحالة العملية:**

من خلال تحليل بنية هذا القطاع من خلال طبيعة العمل، فإننا نجد أن أكثر العاملين فيه من فئة (يعمل بأجر) ثم يعمل لحسابه أي يقوم بأعمال بسيطة مطلوبة منه مثل (حلاق – دكان – سائق تكسي ..إلخ) وقد توزعت النسب كما يلي:

صاحب عمل عدد /79739/عامل نسبة 7% يعمل لحسابه عدد /443735/ نسبة 39.2% يعمل بأجر /448353/ نسبة 39.6 % يعمل بدون أجر لدى ذويه /158784/ بنسبة 14 % يعمل بدون أجر لدى الغير /1199/ بنسبة 0.2%.

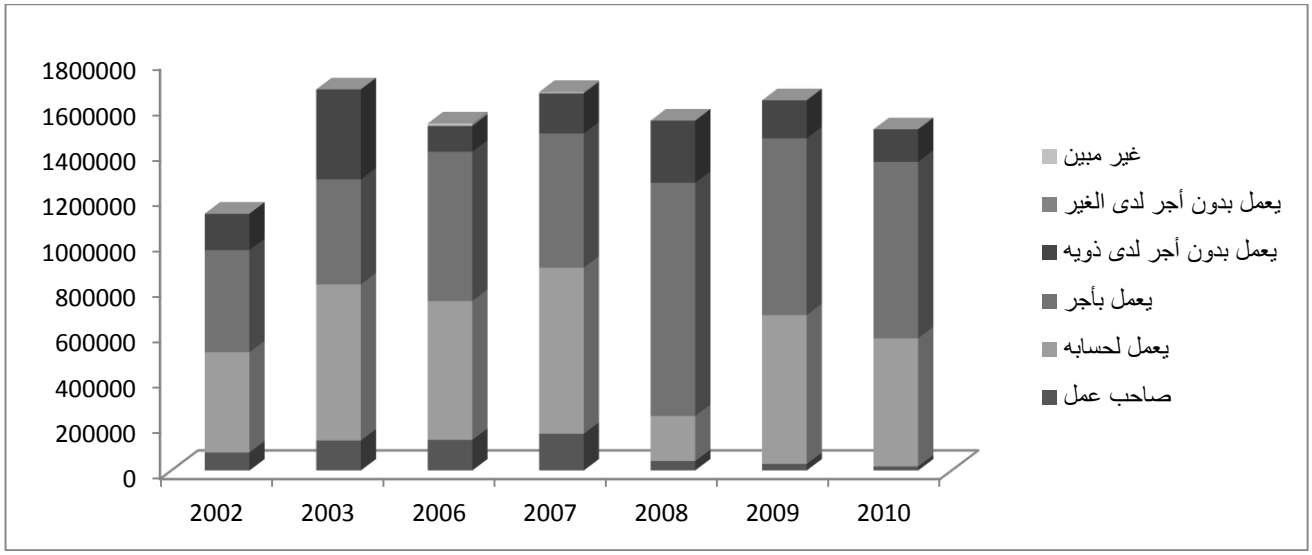
من خلال الشكل 3-3: نلاحظ توزع العاملين حسب الحالة العملية كما يلي:

في عام 2003 كان عدد الذين يعملون في الاقتصاد الغير منظم من فئة صاحب عمل /132727/ بنسبة 37 % من عدد العاملين بنفس الفئة، أما من يعملون لحسابهم فقد بلغ عددهم /688665/ عامل شكلوا نسبة 60% من عدد العمال لنفس الفئة وبلغ عدد العمال للذين يعملون بأجر /460234/ عامل شكلوا نسبة 18.7 % من نفس الفئة أما من يعملون بدون أجر فقد بلغ عددهم /394348/ وشكلت نسبتهم 76.7 % من نفس الفئة، اما عام 2006 فقد كان عدد العاملين من فئة صاحب عمل في القطاع غير المنظم /135810/ عامل بلغت نسبتهم 29.5% من اجمالي العاملين بنفس الفئة اما بفئة من يعمل لحسابه فيزداد العدد ليصبح /613285/ عامل شكلوا نسبة 48.2 من اجمالي العاملين لنفس القطاع ونلاحظ ايضا النسبة المرتفعة من عدد العمال من فئة من يعملون بأجر والتي بلغت /653810/ بنسبة 24.3% لنفس الفئة أما من يعملون لدى اسرهم فقد بلغ عددهم /113342/ عامل بنسبة 26.7 %.

لقد توزع العاملين بالقطاع غير المنظم حسب الحالة العملية ومن خلال الجدول المرفق لعام 2007 كالتالي (صاحب عمل 162357، يعمل لحسابه 732007، يعمل بأجر 588591، يعمل لدى الاسرة 175870) حيث يشكلو نسبة 40.8%، 56.8%، 46.7%، 65.8% على التوالي ونلاحظ انخفاض فئة صاحب عمل بالمقارنة مع من يعمل لحسابه و يعمل بأجر، أما في عام 2008 فقد توزع العمال في القطاع غير المنظم كالتالي (صاحب عمل 41667، يعمل لحسابه 199869، يعمل بأجر 1025438، يعمل لدى الاسرة بدون أجر272483) ونلاحظ هنا ازدياد فئة من يعملون بأجر عن باقي الفئات بشكل ملحوظ.

لقد كان توزع العاملين حسب الحالة العملية عام 2009 كالتالي(صاحب عمل 28711، يعمل لحسابه 658391، يعمل بأجر774808، يعمل بدون أجر 166540) حيث نلاحظ النسبة الأكبر من يعملون بأجر وكانت نسبتهم 25% من إجمالي العاملين لنفس الفئة ويليها من يعمل لحسابه فقد بلغ عددهم /658391/ عامل، أما في عام 2010 فقد كان التوزيع حسب الحالة العملية كالتالي:(صاحب عمل 17536، يعمل لحسابه 567849، يعمل بأجر773190، يعمل بدون أجر 142630) حيث نلاحظ تقريباً أن النسب متماثلة فيما بينها لعام 2010.

الشكل 3-3 : التوزع النسبي للعاملين في اقتصاد الظل من حيث الحالة العملية



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على المجموعة الاحصائية – المكتب المركزي للإحصاء

- **توزع العاملين في القطاع غير المنظم من حيث المهنة:**

وتظهر هذه البيانات إلى أن نشاط الزراعة كما هو متوقع يمثل أهمية نسبية كبيرة في هذا القطاع حيث بلغت نسبة المشتغلين في الزراعة في هذا القطاع 41.7% ويعود سبب ذلك إلى أن أكثر من 63 % من المشتغلين في القطاع غير المنظم يعملون في الريف حيث يغلب النشاط الزراعي، ويأتي نشاط البناء والتشييد في المرتبة الثانية حيث تبلغ نسبة المشتغلين في هذا النشاط 24.1% وإذا أضيفت نسبة المشتغلين في النشاط التجاري و البالغة 14.2% إلى النسبتين السابقتين فإن نسبة المشتغلين في هذه الأنشطة الثلاثة تصل إلى حوالي 80% من إجمالي المشتغلين، من جهة أخرى يشكل العاملون في الزراعة في القطاع غير المنظم 65 % من إجمالي المشتغلين في الزراعة و 70.6% في البناء والتشييد و 62.4% في قطاع النقل، ومن حيث التركيب المهني للمشتغلين في هذا القطاع فإن نسبة كبيرة منهم يتركزون في مهنة الزراعة والصيد وفي مهنة قيادة السيارات والمهن الكهربائية والميكانيكية حيث بلغت نسبة المشتغلين في هذه المهن أكثر من 80% من إجمالي المشتغلين في هذه القطاعات، ولقد كان توزع العاملين به حسب طبيعة العمل لعام 2002 كما يلي:

(زراعة وصيد نسبة 28.3%، صناعة 2.9%، بناء وتشييد 42.4%، تجارة وفنادق ومطاعم 7.8%، نقل ومواصلات 15.4 % ، مال وتأمين وعقارات 0.2 %)، وبلغت نسبة العاملين في هذا القطاع في نشاط البناء والتشييد نسبة 42.4 % من إجمالي العالمين فيه بينما في القطاع الحكومي 7.1% وفي القطاع المنظم الخاص2.8% وهذا بسبب كثرة المخالفات السكنية، ومحاولة أكثر المقاولين من الباطن عدم تسجيل العمال عندهم هربا من دفع التأمينات، وبرأينا أن هذه الظاهرة يجب معالجتها لما تتركه من آثار سلبية على المواطن والمجتمع.

من خلال البيانات المتوفرة لدينا فقد بلغت أكبر نسبة من العاملين في القطاع غير المنظم اللذين يعملون في الزراعة والصيد والحراجة حيث بلغ عددهم /958552/ عامل وشكلوا نسبة 82% من اجمالي العاملين لنفس الفئة من عام 2003، يليها العاملين في قطاع البناء والتشييد حيث بلغ عددهم /290517/ عامل بنسبة 58% من اجمالي العاملين بنفس القطاع، ويليها قطاع النقل والمواصلات حيث بلغ عدد العامال /164526/عامل بنسبة 61.9% من نفس القطاع، ومن ثم يأتي العمال بقطاع التجارة والفنادق والمطاعم حيث بلغ عدد العمال /149409/عامل بنسبة 22% لنفس القطاع، ومن ثم يأتي قطاع الخدمات بـ /51743/ عامل بنسبة 4.4% من حجم العمالة بنفس القطاع، ويأتي بالمرتبة ما قبل الأخيرة قطاع الصناعة بعدد /46419/ عامل وكانت نسبتهم 7.6% من عدد العمال لنفس القطاع، وأخيرا قطاع المال والتأمين بعدد /14808/ عامل بنسبة 16.4%.

أما في عام 2006 فقد حاز قطاع البناء و التشييد على النسبة الأكبر بعدد العمال في القطاع غير المنظم بعدد/519464/ عامل بنسبة 79.8% من اجمالي العاملين في هذا القطاع، ويليها قطاع الزراعة والحراجد بعدد /411525/ عامل شكلوا نسبة 43.2% من اجمالي العاملين في هذا القطاع، وبلغ عدد العمال بقطاع النقل والمواصلات /204818/ عامل بنسبة 57.9% من اجمالي العاملين بنفس القطاع، ويليها قطاع التجارة والفنادق والمطاعم بـ /187039/ عامل بنسبة 24.6%، ومن ثم قطاع الصناعة بـ /124051/ عامل بنسبة 17.1% من اجمالي العاملين بنفس القطاع، ويليها قطاع الخدمات بـ/62342/ عامل، وأخيرا /17626/ عامل بقطاع المال والتأمين والعقارات.

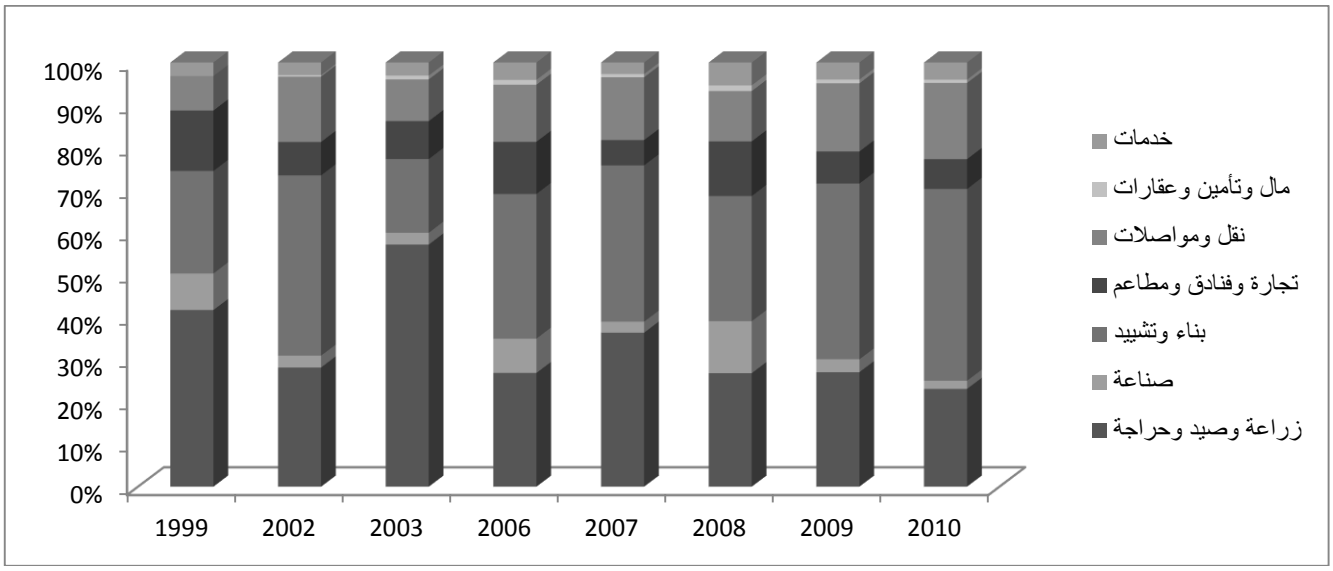
بلغت النسبة الأكبر من العاملين في القطاع غير المنظم في عام 2007 الذين يعملون في قطاع البناء والتشييد وبلغ عددهم /611641/ عامل يشكلون نسبة 85.3 % من إجمالي العاملين في نفس القطاع مع العلم بأن عددهم بالقطاع الحكومي /34235/ عامل وفي القطاع المنظم /68924/ عامل، وكان بالمرتبة الثانية قطاع الزراعة بعدد /607188/ عامل بنسبة 88.5% من إجمالي العاملين بهذا القطاع، ومن ثم يأتي قطاع النقل والمواصلات بعدد عمال /245778/ عامل، ومن ثم تجارة فنادق ومطاعم ويليها قطاع الخدمات ومن ثم الصناعة ومال وتأمين وعقارات باعداد عمال /98974/عامل، /45197/ عامل، /43061/عامل، /12845/عامل على التوالي.

أما عام 2008 فقد كان الترتيب كالآتي قطاع البناء والتشييد في المرتبة الأولى بعدد العمال في القطاع غير المنظم بعدد /452992/ عامل بنسبة 65.9 % من إجمالي العاملين، ومن ثم قطاع الزراعة بعدد /414155/ عامل بنسبة 50.8% من إجمالي العاملين بهذا القطاع، ويليها قطاع تجارة الفنادق والمطاعم ومن ثم الصناعة والنقل والمواصلات والخدمات والتأمين والعقارات كالتالي: /197477/،/188786/،/182183/،/82845/،/20553/.

وبلغت النسبة الأكبر من العاملين في القطاع غير المنظم لعام 2009 من مهنة البناء والتشييد بعدد /673215/ عامل ويشكل نسبة 83.2% من إجمالي العاملين بهذا النشاط، ويليه نشاط الزراعة والحراجة بعدد /442062/ عامل بنسبة 58.2% من إجمالي العاملين بهذا النشاط، ويليه قطاع النقل والمواصلات ومن ثم تجارة الفنادق والمطاعم.

وفي عام 2010 كذلك توزعت نسب العاملين في القطاع غير المنظم مماثلة لسابقتها في عام 2009، فقد بلغت كالتالي (بناء وتشييد 677667، زراعة وحراجة 348083، نقل وتخزين واتصالات 269030، تجارة الفنادق والمطاعم 105240، توزعت النسب كالتالي 82.6%،40.7%، 68.3%، 11.6%) ونلاحظ النسب مرتفعة وتشكل نسبة كبيرة من العاملين في الدولة.

الشكل 4-3 : التوزع النسبي للعاملين في اقتصاد الظل من حيث المهنة



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على المجموعة الاحصائية – المكتب المركزي للإحصاء

- **توزيعات العاملين في القطاع غير المنظم من حيث الرواتب والأجور:**

إن أعلى نسبة من فئة العمال الذين يتقاضون أقل من/ 4000 / ل.س هي في القطاع غير المنظم وبنفس الوقت أقل نسبة تتقاضى أكثر من 9000 ل.س هي في نفس القطاع، وكذلك لفئة الرواتب من 8000 – 9000 أي بشكل عام أن أغلب العاملين في هذا القطاع يتقاضون رواتب متدنية إذا ما قورنوا بالقطاعات الأخرى.

نلاحظ أن العدد الأكبر من العاملين بالقطاع غير المنظم يحصلون على أقل مردود حيث بلغ عدد العمال في القطاع غير المنظم الذين يحصلون على راتب من 5000 وأقل /244197/ عامل بنسبة 25.8% من عدد العاملين والذين يحصلون على نفس الفئة من الراتب ويشكلون 53% من عدد العاملين في القطاع غير المنظم، وكلما يرتفع مستوى الراتب ينخفض عدد العمال في

هذ القطاع حيث تصل أصغر نسبة في فئة (8001–9000) بعدد عمال /19757/ عامل والذي يشكل 4.2% من عدد العاملين في القطاع غير المنظم.

- **تحليل ونتائج توزيعات العاملين:**

يتبين أن المشتغلين في القطاع غير المنظم يشكلون نسبة كبيرة وصلت إلى 43% عام 2002، من إجمالي المشتغلين في قطاعات الاقتصاد الوطني، بينما أظهرت نتائج مسح القوى العاملة لعام 1995 أن هذه النسبة بلغت 40.7% مما يشير إلى الأهمية الكبيرة نسبياً لمساهمة القطاع غير المنظم في النشاط الاقتصادي وميلها نحو الارتفاع.

وفي ضوء ما سبق يمكن ملاحظة دور وأهمية القطاع غير المنظم في الاقتصاد الوطني خاصة ما يتعلق باستقطاب القوى العاملة وخاصة النسائية منها، وهذا يدعو إلى أخذ ذلك بالاعتبار لدى التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لتنمية القطاعات الاقتصادية المختلفة خاصة لجهة استقطاب نسبة كبيرة من الداخلين الجدد إلى سوق العمل وتخفيف حدة البطالة والذي بدوره يساعد على زيادة مساهمة هذا القطاع في الإنتاج الاقتصادي.

ومن جهة أخرى نلاحظ وسطياً أن 58.2% من المشتغلين الأميين في جميع الأنشطة الاقتصادية يعملون في القطاع غير المنظم مقابل 32.2% في القطاع الخاص المنظم و 8.8% في القطاع العام. وهذا يدل على أن القطاع غير المنظم يستقطب نسبة كبيرة من الأميين أو أشباه الأميين مقارنة مع القطاعات الأخرى، وهذا يعود أيضاً إلى طبيعة هذا القطاع واستقطابه إلى القوى العاملة غير المدربة أو المؤهلة تعليمياً، إلا أن انتشار هذه الظاهرة أيضاً في القطاعين العام والخاص المنظم يشكل تحدياً كبيراً أمام الجهود التنموية المبذولة في سوريا لرفع وتائر التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويحتم اعتبار تنمية الموارد البشرية من أولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويلاحظ أن القطاع غير المنظم يستقطب نسبة كبيرة من عمالة الأطفال في فئة العمر 10–14 سنة حيث وصلت نسبة المشتغلين في هذه الفئة العمرية إلى حوالي 4% من إجمالي المشتغلين في هذا القطاع عام 1999، ويشكل ذلك 59% من إجمالي المشتغلين في هذه الفئة في جميع القطاعات ويلاحظ نفس النسبة في الفئة العمرية 15–19 سنة من إجمالي المشتغلين هذه الفئة في قطاعات الاقتصاد الوطني، ويعود ذلك إلى طبيعة هذا القطاع وخصوصية أنشطته الاقتصادية التي يمكن أن تستقطب هذه الفئة من السكان خاصة أنشطة البيع في الطرقات وعلى الأرصفة.

مما سبق تظهر أهمية القطاع غير المنظم في النشاط الاقتصادي في سوريا واستقطابه لعدد كبير من القوى العاملة، إضافة إلى تمركزه في قطاعات إنتاجية هامة كالزراعة والنقل والبناء والتشييد التي شكلت مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي 46 % عام 1999، ويؤكد ذلك من جديد على ضرورة إيلاء هذا القطاع أهمية خاصة في التخطيط للتنمية المستقبلية في سورية.

إن أعلى نسبة من فئة العمال الذين يتقاضون أقل من/ 4000 / ل.س هي في القطاع غير المنظم وبنفس الوقت أقل نسبة تتقاضى أكثر من 9000 ل.س هي في نفس القطاع، وكذلك لفئة الرواتب من8000 – 9000 أي بشكل عام أن أغلب العاملين في هذا القطاع يتقاضون رواتب متدنية إذا ما قورنوا بالقطاعات الأخرى.

المبحث الرابع: تقدير حجم اقتصاد الظل في سورية والآثار الاجتماعية والاقتصادية والسكانية لاقتصاد الظل

المطلب الأول: تقدير حجم اقتصاد الظل في سورية

من الصعب جداً قياس حجم الاقتصاد غير المنظم نظراً لمحاولة العالمين به إخفاءه قدر الإمكان عن الإحصاءات الرسمية وعن أجهزة الدولة، ولم نستطع في هذا البحث حساب حجم اقتصاد الظل في سورية بالاعتماد على الإحصاءات الحكومية، واعتمدنا في بحثنا هذا على حجم اقتصاد الظل الذي أجري حسب المؤشرات الأربعة وحسب مؤشر الديميك.

1. **حجم اقتصاد الظل حسب المؤشرات الأربعة:**

- **حسب مؤشر شنايدر كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لعام** 2004:

من الشكل 1-8 في الفصل الأول، نلاحظ أن حجم اقتصاد الظل في سورية قدر بنسبة 21.5 % من الناتج المحلي الإجمالي وهذه تعتبر نسبة لا بأس بها إذا ما قورنت ببعض الدول العربية .

- **حسب مؤشر ميراث للأسواق غير الرسمية:**

نلاحظ أن سورية هي من أكبر الدول العربية كنسبة مرتفعة من اللارسمية وتبلغ قيمة المؤشر 4.6 من 5 وهذا يعتبر مرتفعاً ويدل على ارتفاع نسبة اقتصاد الظل والفساد إلى حد كبير جداً.

- **حجم اقتصاد الظل كنسبة من العمالة الكلية حسب مؤشر العمل الذاتي:**

من الشكل 1-8 في الفصل الأول نلاحظ أن سورية تملك أكبر نسبة من العمل الذاتي من مجموع العمالة الكلية بنسبة تقدر بـ 35%.

- **حسب مؤشر عدم المشاركة في مخطط المنح:**

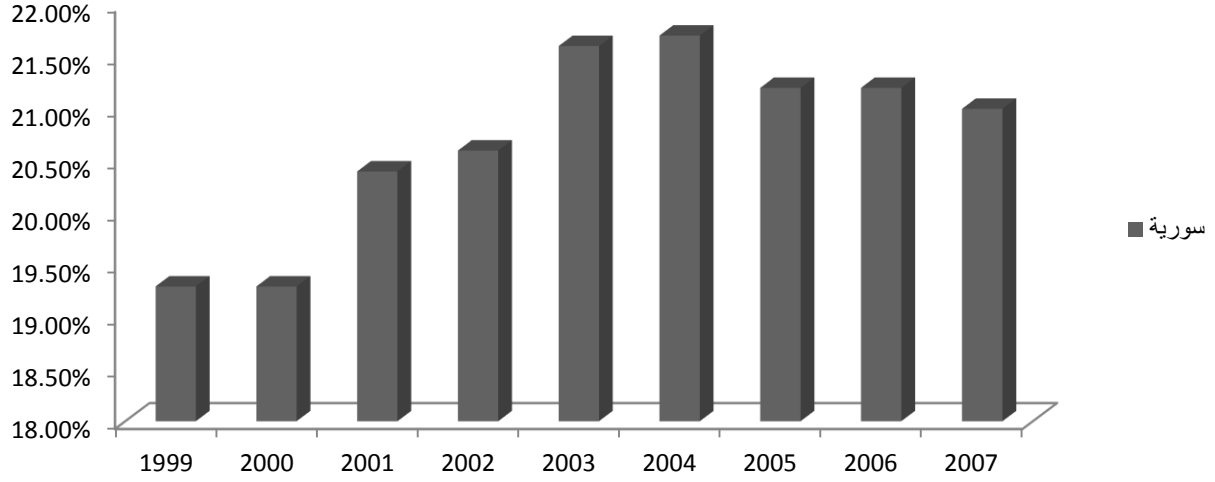
تحتل سورية المرتبة التاسعة من بين الدول التي أجريت عليها الدراسة في مؤشر عدم المشاركة في مخطط المنح بنسبة تقترب من 63% من مجموع قوة العمل في سورية.

وإذا اخذنا متوسط المؤشرات الأربعة، من الممكن أن تعطينا رقم قريب إلى الوضع الصحيح لحجم هذا الاقتصاد وهنا في سورية يكون متوسط المؤشرات هو 53.1% وهي نسبة مرتفعة جدا ولكنها أقرب إلى الواقع

2. حجم اقتصاد الظل حسب مؤشر الديميك:

الشكل التالي 4-3: يبين تطور الاقتصاد الخفي في سورية حسب مؤشر الديميك

شكل 3-4 : تطور حجم اقتصاد الظل في سورية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حسب طريقة الديميك والطلب على النقود (1999-2007)



من الشكل نلاحظ أن حجم اقتصاد الظل كنسبة من الناتج المحلي متقارب إلى حد كبير في معظم السنوات ويختلف حسب الطريقة المتبعة في حسابه وحسب الاحصاءات المأخوذة في حسابه ويعود صغر حجم اقتصاد الظل في هذه الدراسة على ال ارقام الاحصاءات المغلوطة المنشورة من قبلنا والتي لا تعكس الواقع الاقتصادي.

حجم اقتصاد الظل كنسبة مؤية من الناتج المحلي الإجمالي حسب طريقة الديميك

حجم اقتصاد الظل	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
سورية	19.3	19.3	20.4	20.6	21.6	21.7	21.2	21.2	21

المطلب الثاني : الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسكانية لاقتصاد الظل في سورية:

عند دراسة آثار اقتصاد الظل فإنه يجب أن نميز بين الآثار المترتبة على (الاقتصاد الإجرامي) والآثار المترتبة على (اقتصاد الظل) لأنهما كما يختلفان في الأساليب والإجراءات فإنهما يختلفان في النتائج، حيث لا توجد أي تسمية إيجابية للاقتصاد الإجرامي.

1. **آثار الاقتصاد الإجرامي**: إن هذا الاقتصاد يؤثر على كل جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والفكرية وعلى مجموعة القيم الأخلاقية، ونذكر بعض هذه الأضرار ومنها:

- **في المجال الاقتصادي**: تتعدد أوجه الضرر ومنها (إن هروب وتهريب الأموال يؤدي إلى التأثير السلبي على الحركة الاستثمارية ويؤدي إلى انخفاض معدلات نمو الدخل القومي – يؤدي إلى زيادة معدلات التضخم نتيجة تعميم الإنتاج الاستهلاكي – ويؤدي إلى سوء توزيع الدخل القومي– يؤدي إلى آثار سلبية على آلية عمل سوق الأوراق المالية – ويؤثر سلبًا على عنصر المنافسة والربح وأسعار الصرف – ويترتب على هذا الاقتصاد إجراءات تؤدي إلى عدم تقدير الكتلة النقدية اللازمة أو قياس معدلات الركود بشكل دقيق – ويفقد النظام الضريبي الغاية التي وجد من أجلها لأن الغبن الضريبي سيزداد على العاملين في الاقتصاد الرسمي ..إلخ).
- **الآثار الاجتماعية**: إن الاقتصاد الإجرامي وخاصة غسيل الأموال يؤدي بشكل مباشرة إلى (اتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء وزيادة التفاوت الاجتماعي التي يمكن أن تؤدي إلى اضطرابات سياسية – يتم الابتعاد شيئا فشيئا عن العمل الإنتاجي وبالتالي تزداد البطالة وهي (آفة اجتماعية) – انتشار نوادي القمار والأعمال اللاإنتاجية وبالتالي حصول خلل في منظومة القيم الاجتماعية وزيادة معدلات الجريمة وازدياد أعداد المجرمين ..إلخ).
- **على الصعيد السياسي**: فإن آثار هذا الاقتصاد تتركز في (استغلال المجرمين للأموال المتوفرة عندهم في تنفيذ مشاريعهم السياسية والانتخابية – نتيجة لقدرتهم المالية وقد يصبحوا مؤثرين في صياغة وإقرار القرارات السياسية – إن زيادة قوتهم قد تؤدي إلى تراجع هيبة الدولة وبالتالي الإساءة إلى الاستقرار السياسي والاجتماعي والنمو الاقتصادي).

2. **أثار اقتصاد الظل:**

إن لهذا الاقتصاد بعض الفوائد ومنها: إنه يساعد في حل أزمة البطالة وإيجاد فرص عمل للعاطلين عن العمل – يساهم في تأمين الاكتفاء الذاتي في بعض المواد والاحتياجات – يؤدي إلى زيادة دخول الأفراد وخاصة في ظل انخفاض مستويات الدخل الحقيقية – إن انخفاض تكلفة فرصة العمل في هذا القطاع قد تساهم في خلق فرص عمل كثير مولدة لفرص عمل أخرى، وبالتالي زيادة دخل الأفراد، وفي دراسة قام بها البنك الدولي في 69 بلد توصل إلى نتيجة مفادها أن زيادة بمقدار نقطة واحدة في نصيب الفرد من الناتج المحلي يؤدي إلى زيادة قدرها % 18 من معدل زيادة فرص العمل.. إلخ)،

ومقابل هذه الآثار توجد آثار ضارة لهذا الاقتصاد ومنها:

- **الآثار الاقتصادية:** من أهم الآثار الاقتصادية السلبية لهذا القطاع هي:

أ- إن العاملين في هذا القطاع يستفيدوا من كل الخدمات المقدمة للقطاع المنظم من (مياه – كهرباء- تعليم – صحة .. إلخ)، ولا يساهموا نهائيا في الضرائب، وهذا يؤدي إلى زيادة العبء الضريبي على العاملين في القطاع النظامي وبالتالي قد تؤدي مجددا إلى زيادة التهرب الضريبي.

ب- إن زيادة حجم اقتصاد الظل يؤدي إلى زيادة حجم الانفاق العام وبالتالي زيادة في الموازنات، وبالتالي سيؤدي إلى ضغوطات اقتصادية على العاملين في القطاع الرسمي، وكمثال على ذلك، أن الفاقد في الكهرباء قد تجاوز 30% وأغلبه يعود إلى سرقة الكهرباء، وقد أكدّ وزير الكهرباء أن سورية ليست من البلدان ذات الطاقة الأحفورية الكبيرة (نفط – غاز) وأن الاستثمارات بالكهرباء من مصادر مستوردة بنسبة تزيد 95%، وأن معدل نمو استهلاك الكهرباء يزيد عن 9% سنويا وهي من أعلى النسب في العالم، وهذا برأينا ينطبق على المياه والصحة ..إلخ.

ج- إن اقتصاد الظل يؤدي إلى عدم صحة البيانات والمعلومات اللازمة عند إعداد الخطط السنوية مثل (معدل البطالة – معدل التضخم – معدل الإعالة – الكتلة النقدية ..إلخ) ومن المعروف أنّه بمقدار ما تكون المعلومات دقيقة بمقدار ما تكون القرارات صائبة وواقعية.

د- إن هذا الاقتصاد يؤثر سلبا في المجال الصناعي والتجاري، وذلك من خلال قدرته على تأمين السلع بأسعار أقل من أسعار السلع النظامية، نتيجة انخفاض تكلفتها سواء كانت (تكلفة المواد الأولية – تكلفة الأجور)، ونتيجة سوء نوعيتها وهذا ما يكرس شعار (السلعة الرديئة تطرد السلعة الجيدة من السوق).

هـ- إن انتشار هذا الاقتصاد يؤثر على استخدام الموارد المحلية، ويصبح استخدامها مشوها من خلال استهلاكها للاستخدام الشخصي أو الصناعي، وخاصة في ظل توفر السيولة النقدية — لأن هذا القطاع يطغى عليه استخدام النقود السائلة.

- **الآثار الاجتماعية:** إن أهم الآثار السلبية لهذا الاقتصاد في المجال الاجتماعي تتركز فيما يلي:

أ- إن أغلب العاملين في هذا الاقتصاد من الأميين والفئة الشابة، ويحصلون على أجور أعلى مما يماثله في القطاع الرسمي، ولذلك قد تكون هذه بمثابة إغراءات للعمل في هذا الاقتصاد وتترافق مع مشاكل اجتماعية كثيرة.

ب- إن الكثير من العاملين في الاقتصاد الخفي، وبحكم موقعهم المالي ترّقوا في السلم الاجتماعي ورسخوا مفاهيم خاطئة في المجال السياسي والاجتماعي وحتى العلمي (شهادات الدكتوراه المزورة) ومثل ما يقال في الشارع (تملك ليرة تساوي ليرة) ومن أكثر الأمور المسيئة للتنمية هي ترسيخ المفاهيم الخاطئة.

ج- إن الوضع المادي لبعض العاملين في هذا القطاع يتطور مع الزمن، لأنهم يستفيدوا من كل خدمات الدولة ولا يسددوا أي التزام تجاه خزينتها، ولذلك قد يكون وبحكم موقعهم وعلاقتهم مع أصحاب القرار الإساءة بشكل مباشرة على أمور هامة مثل: (العلامة التجارية – تأمين سلع وخدمات لا يعكس سعر بيعها السعر الرسمي ..إلخ).

د- أن أغلب هؤلاء العاملين لا يتمتعوا بأي ضمانة اجتماعية أو اقتصادية مما يحولهم إلى أناس مهمشين بكل معنى الكلمة، ولاسيما أن أغلبهم يعمل في مجالات خطيرة مثل أعمال البناء والتشييد وأعمال النقل والزراعة وهذا بسبب كثرة المخالفات السكنية، ومحاولة أكثر المقاولين من الباطن عدم تسجيل العمال عندهم هربا من دفع التأمينات.

- **الآثار التعليمية:** إن هذا الاقتصاد يساهم في تفشي وانتشار الأمية من خلال أن أغلب العاملين فيه أميين أي تسربوا من المدارس سواء بعد الابتدائية أو الإعدادية ولاسيما أنهم يحصلوا على دخول تتجاوز أعلى الشهادات، ويرسخوا مفهوم أن الحصول على المال هو الغاية دون أي اعتبار للوسيلة، وينتقل هذا المفهوم إلى أولادهم وبالتالي يصبح عامل معيق للتحصيل العلمي.
- **الآثار الأمنية:** إن البيئة الاجتماعية والثقافية التي ينشط فيها العاملين في اقتصاد الظل, من العمال المياومين, الأميين, والهامشيين والأعمال الخطرة واللاشرعية, هذه البيئة تساعد على انتاج فئات اجتماعية خارجة عن القانون, حيث تكثر أعمال السرقة والنهب والاجرام وانحدار منظومة القيم والاخلاق, وسهولة استخدام هذه البيئة لتحقيق أغراض اقتصادية وسياسية تشكل خطراً على الأمن الوطني, وليست مفارقة في أغلب الفئات التي تعمل في اقتصاد الظل, قد تسكن العشوائيات ومناطق المخالفات غير المنظمة, الأمر الذي يعزز منظومة الجهل والتخلف ويشكل بيئة سهلة التوظيف للانقلاب على النظام القانوني و المؤسسي للدولة.

المبحث الخامس : اقتصاد الظل في ظل الأزمة السورية الراهنة:

تمهيد:

تشهد سورية منذ شهر آذار 2011 واحداً من أخطر التحديات في تاريخها الحديث، يتمثل هذا التحدي بأزمة اجتماعية سياسية عميقة تصاعدت لتصل إلى نزاع داخلي مسلح، وقد كشفت هذه الأزمة عن تعقيد العوامل الداخلة فيها سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً، على المستويين الداخلي والخارجي.

تدهور الوضع في سورية خلال الأزمة التي تمر بها سورية مما سبب آثار مأساوية على الأداء التنموي في سورية، من خلال تدمير واسع لكل من رأس المال البشري والاجتماعي والاقتصادي، لتصل خسائر غير قابلة للاحتمال للأجيال الحالية والمستقبلية.

وقد قدرت بعض خسائر الاقتصاد السوري حتى نهاية عام 2014 بـ 202.6 مليار دولار أمريكي[1], في حين شكلت خسائر مخزون رأس المال المتضررة 35.5% من هذه الخسارة, ونعادل الخسائر الاقتصادية الإجمالية 383% من الناتج المحلي الإجمالي للعام 2010 بالأسعار الثابتة. وقد قادت هذه الخسائر الفادحة إلى زيادة هائلة في حجم الاعتماد على الدعم الخارجي.

إن المكون الأول للخسارة الاقتصادية والمتعلق بالانخفاض المقدر للناتج المحلي الإجمالي لا يتوزع بشكل متساو على القطاعات الاقتصادية، إذ تشير البيانات والمعلومات المتوفرة على أن الجزء الأكبر من الخسارة المقدرة نهاية 2014[2] هي 748 مليار ليرة سورية, مشكلا (22.2%) من الخسارة الإجمالية في الناتج المحلي الإجمالي, حصلت في قطاع التجارة الداخلية، يليه قطاع النقل والاتصالات بخسارة تقدر بـ 517 مليار ليرة سورية، ثم قطاع الصناعات الاستخراجية الذي خسر 467 مليار ليرة سورية، ثم الخدمات الحكومية التي خسرت 417 مليار ليرة سورية, والصناعات التحويلية التي خسرت 366 مليار ليرة سورية, وأخيراً الزراعة التي خسرت 348 مليار ليرة سورية. وتجدر الإشارة إلى أن الأزمة الحالية أثرت وستؤثر على هيكلية الاقتصاد السوري.

كما أنعكس الأثر الاقتصادي للأزمة بشكل متفاوت على مكونات الناتج المحلي الإجمالي من جانب الإنفاق، إذ أن تقديرات التقرير تشير إلى انكماش الاستهلاك الخاص بمعدل 41.7% في 2014 مقارنة بعام 2010. بالمقابل ازداد الاستهلاك العام في 2011 نتيجة لزيادة الأجور ومعدلات التوظيف العام، وانخفض قليلاً في 2012[3]، ومن المتوقع أن تكون الحكومة غير قادرة على الاستمرار في التوسع بالإنفاق الجاري لمواجهة تراجع الناتج، بسبب النقص الحاد في الإيرادات العامة.

واستمر الاستهلاك العام في أداء دور أساسي للحيلولة دون حصول انهيار اقتصادي كامل في العام 2014, إلا أن ارتفاع الاسعار قاد إلى تراجع طفيف في الاستهلاك العام بنسبة 8.7% في 2014 مقارنة بعام 2013. وقد أسفرت الزيادة في رواتب واجور القطاع العام خلال النصف الثاني من العام 2013 والتراجع الطفيف في الاسعار خلال النصف الأول من العام 2014 عن نمو في الدخل الحقيقي من الأجور في الربع الثاني من العام 2014, بيد أن الاسقاطات تشير إلى أن القفزة الهائلة في الأسعار, التي حصلت في الربع الأخير من العام 2014 سينجم عنها تدهور هائل في الاستهلاك العام الحقيقي.

كما تراجع الإنفاق الاستثماري العام والخاص بشكل كبير خلال الأزمة بسبب تراجع الإيرادات العامة، وازدياد المخاطر وعدم التأكيد بشكل حاد، وبات مجموع الاستثمارين العام والخاص يشكل حوالي 7% من الناتج المحلي وهو أقل من الإنفاق المطلوب لتعويض اهتلاك مخزون رأس المال حسب المعدلات السابقة للأزمة، أي أن الاستثمار الصافي في الاقتصاد أصبح سالباً.

وبشكل عام، فقد أدت الأزمة إلى نمو سالب في الناتج المحلي الإجمالي لسورية بمعدل 3.7 (سالب) عام 2011 و18.8% (سالب) عام 2012، مقارنة بنمو إيجابي في ظل سيناريو استمرار حالة ما قبل الأزمة حيث يصل إلى 7.1% في 2011 و

[1] المركز الوطني لبحوث السياسات, **سورية الاغتراب والعنف**, آذار 2015, ص 6.
[2] المرجع السابق, ص 15.
[3] المركز الوطني لبحوث السياسات, **الأزمة السورية : الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية**, كانون الثاني 2013, ص 35.

6.5% في 2012. ففي عام 2013[1], وصل الانكماش الإجمالي إلى 36.5% مقارنة مع العام 2012, الذي أشارت التقديرات إلى أن الناتج المحلي الإجمالي فيه قد تراجع بنسبة 30.8% مقارنة مع 2011, وقد تواصل الانكماش الاقتصادي في 2014, وإن كان بدرجة أقل مقارنة بالفترة السابقة, إذ وصل التراجع إلى 15.2% في الربع الأول, و 8.1% في الربع الثاني, و 7.3% في الربع الثالث مقارنة بالأرباع ذاتها من العام 2013.

أما من ناحية المالية العامة، فتشير التحليلات إلى أن الأزمة تقود إلى ارتفاع حاد في عجز الموازنة الحكومية من 35.7% في 2013 إلى 40.5% في 2014 نتيجة لزيادة الإنفاق الحكومي الجاري مع انخفاض العائدات بشكل كبير، ولتمويل هذا العجز يتم استخدام القروض المحلية بشكل رئيسي. فخلال العام 2014, سجل الإنفاق العام, دون الدعم من خارج الموازنة, نسبة 27.2% من الناتج المحلي الإجمالي الجاري, وهي نسبة مساوية تقريباً للنسبة المسجلة في العام 2013 والتي بلغت 27.1%[2].

ومع نهاية عام 2012 ارتفع العجز في الحساب الجاري إلى 18.5% وفي الحساب المالي والرأسمالي إلى 9.1% من الناتج، وبالنتيجة، وكان للأزمة أثر سلبي كبير على ميزان المدفوعات حتى وصل العجز التراكمي إلى 16 مليار دولار، وغالباً، يمول هذا العجز من صافي الاحتياطي الأجنبي، مما أدى إلى انخفاض هذا الاحتياطي من حوالي 18 مليار دولار في عام 2010 إلى حوالي 2 مليار في 2012.

وللأزمة أثر واضح وكبير على ارتفاع الأسعار، إذ أن مؤشر أسعار المستهلك ارتفع 51% من بداية الأزمة في آذار عام 2011 ولغاية أيلول 2012، وانعكس تضخم الأسعار سلباً على القدرة الشرائية للأسر السورية وخاصة الفقيرة منها والمهمشة والتي يقتصر انفاقها على السلع الأساسية، وقد قادت الأزمة إلى تخفيض سعر الصرف الرسمي لليرة السورية بـ 67% وسعر صرف السوق السوداء بـ 100%، مما أثر في ارتفاع الأسعار المحلية بشكل جوهري.

تدل المؤشرات على أن الأزمة أثرت بشكل كبير على سوق العمل، وبلغت خسارة الاقتصاد السوري لـ 1468 ألف فرصة عمل حتى نهاية عام 2012، وزيادة جوهرية في معدل البطالة بـ 24.3 نقطة مئوية (من 10.6% إلى 34.9%)، الأمر الذي أثر في الظروف المعيشية لـ 6060 ألف شخص، وارتفع معدل البطالة من 14.9% في عام 2011 إلى 57.7% مع نهاية 2014, أي أن 3.72 مليون شخص هم عاطلون عن العمل. واختلف هذا الأثر حسب المناطق، إذ أن أكثر الذين فقدوا عملهم خلال الأزمة هم من الشباب في مناطق النزاع.

وخسرت سورية في المجال التعليمي إمكانيات رفع المستويات التعليمية لمواطنيها، نتيجة الخسارة الكبيرة في البنية التحتية والبشرية متمثلة بالخسائر الفادحة في المدارس والكادر التدريسي والطلاب، والذي يحتاج إلى زمن طويل لتعويضه، ووصلت زيادة معدلات عدم الحضور في المدارس إلى 10.9% في 2011 و 22.8% في 2012، وترتب على ذلك تراجع وسطي سنوات الدراسة

[1] المركز الوطني لبحوث السياسات, **سورية الاغتراب والعنف**, آذار 2015, ص 14.
[2] المركز الوطني لبحوث السياسات, **سورية الاغتراب والعنف**, آذار 2015, ص35.

للسوريين البالغة أعمارهم 15سنة وأكثر بـ 1.74%، الأمر الذي سيترك أثراً سلبياً على رأس المال البشري وبالتالي على التنمية بمفهومها الواسع. حيث تراجعت مرتبة سورية في العام 2014 على دليل التعليم من المركز 124 إلى المركز 168 من أصل 187 دولة.

وتقدر بعض الدراسات زيادة الفقر المادي في سورية بشكل كبير نتيجة للأزمة، حيث دخل 3.1 مليون شخص دائرة الفقر العام منهم 1.5 مليون دخلوا دائرة الفقر الشديد، إضافة إلى ذلك، فإن خارطة الفقر تغيرت بشكل كبير، إذ تبين زيادة لأعداد الفقراء في المناطق الأكثر سخونة مثل حلب وحمصوإدلب وريف دمشق ودرعا، ويضاف إلى ذلك، الأحوال المعيشية المتدهورة للاجئين والنازحين، الذين يعانون من فقر متعدد الأبعاد يحرمهم من خياراتهم في حياة كريمة. وفي نهاية العام 2014, كان 82.5% من السوريين يعيشون في حالة من الفقر, ويعانون من حرمان متعدد الأبعاد.

وخلال عام 2014, ازدادت الفجوة ما بين سعري الصرف الرسمي وغير الرسمي, مع وصول التراجع في سعر الصرف الرسمي إلى ما نسبته 22.4% مقارنة بالتراجع في سعر الصرف غير الرسمي الذي بلغ 38.2%.

المطلب الأول: بعض العوامل التي أدت إلى ازدياد حجم اقتصاد الظل:

نلاحظ ازدياد حجم اقتصاد الظل من جراء الأحداث الاستثنائية التي تمر بها سورية، وسنتناول بعض الاسباب التي كانت نتيجة للأزمة الراهنة والتي زادت من حجم اقتصاد الظل في سورية.

1. انهيار النمو الاقتصادي وتدمير مخزون رأس المال:

تكبد الاقتصاد السوري خسائر اقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي وصلت إلى 664 مليار ليرة سورية، بالاسعار الثابتة 2000، حتى نهاية 2012[1]، والذي يعادل 45.7% من الناتج المحلي الإجمالي في 2010، أما بالاسعار الجارية فقدرت هذه الخسائر بـ 24.1 مليار دولار أمريكي، مع العلم بأنها قدرت حتى عام 2014, 119.7 مليار دولار أمريكي. لكن الخسائر لم تكن متناسبة بين القطاعات، وتظهر النتائج أن الخسائر في كل من قطاعات الزراعة والبناء والخدمات الحكومية، كانت نسبياً أقل من بقية القطاعات، حيث أصبحت الزراعة القطاع الأسرع نمواً (10% في 2011 والمقدر 0% في 2012) نتيجة لتحسن المناخ بعد تعاقب العديد من سنوات الجفاف، ولعبت الظروف المناخية دور رئيسياً في تخفيض خطورة الأزمة، خاصة على المجموعات الهشة في المناطق الزراعية.

وانتعش قطاع البناء خاصة خلال الأشهر الأولى من الأزمة في 2011، نتيجة لازدياد بناء السكن غير النظامي، وبالنظر إلى القطاعات الأكثر تأثراً بالأزمة نجد أن معظم الخسائر في الناتج (87%) تركزت في القطاعات الأربعة التالية: التجارة الداخلية

[1] المركز الوطني لبحوث السياسات, **الأزمة السورية : الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية**, كانون الثاني 2013, ص 40.

والنقل والاتصالات والصناعة الاستخراجية والصناعة التحويلية، ما يؤدي إلى نقص نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي واتجاههم نحو اقتصاد العمل الغير الرسمي.

2. عجز قياسي في الموازنة العامة وازدياد المديونية وعجز الدولة من خلق فرص عمل:

واجهت سورية خلال العقد الماضي تحدياً مالياً كبيراً يعود في جزء منه إلى تناقص إنتاج النفط وعائداته المترافق مع ازدياد الطلب الداخلي على المشتقات النفطية، إضافة إلى ارتفاع فاتورة الاستيراد وتضخم حجم الإعانات الحكومية، كما عانت المالية العامة في سورية من نظام ضريبي غير فعال في تحصيل الضرائب المباشرة غير النفطية، ومن تنامي القطاع غير المنظم الذي يؤثر سلباً على الجباية، إضافة إلى وجود مؤسسات القطاع الاقتصادي العام الخاسرة في معظمها والتي تستنزف الميزانية العامة للدولة، وبالنتيجة ارتفع عجز الموازنة العامة للدولة بشكل كبير بين عامي 2010 و 2012 من 3.8% إلى 10.1، وتفاقم عبء الدين العام ليبلغ 40% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012 مقارنة بـ 23% في عام 2010. وازداد العجز كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 35.7% في 2013 إلى 40.5% في 2014.

3. خسارة سوق العمل لحوالي مليون ونصف المليون فرصة عمل:

تعتبر سورية من الدول القليلة في العام التي انخفض فيها معدل المشاركة في قوة العمل بحوالي 10 نقاط مئوية خلال عشر سنوات (من 52% عام 2001 إلى 42.7% في 2010)، وقد انخفض معدل مشاركة الإناث في سوق العمل خلال الفترة ذاتها ليصبح من أدنى معدلات المشركة بالنسبة للإناث في العالم 12.9 في 2012، وطرأ الأنخفاض في هذا المعدل على المناطق الحضرية والريفية إلا أنه في المناطق الريفية كان الانخفاض أكثر حدة، ويمكن القول أن سوق العمل في سورية يعكس وبشكل واضح وأكثر من أي مؤشر آخر الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد السوري.

إن مسح قوة العمل لعام 2011 والذي نفذ بعد بداية الأزمة يبين أن معدل التشغيل انخفض من 39% عام 2010 إلى 36.1% عام 2011، وذلك بسبب انخفاض عدد العاملين في القطاع الخاص (بنسبة 6% أو حوالي 233 ألف شخص) وخاصة في قطاعي الزراعة والنقل، وبشكل أقل في قطاعي البناء والتشييد والصناعات التحويلية، بينما ارتفع عدد العاملين في القطاع العام بمعدل 10% أي بحوالي 130 ألف عامل، وتركزت هذه الزيادة في مجالات الإدارة العامة والدفاع والتعليم، كما أظهر المسح أن نسبة البطالة ارتفعت من 8.6% عام 2010 إلى 14.9% عام 2011 حيث ارتفع عدد العاطلين عن العمل من حوالي 475 ألف شخص عام 2010 ليصل إلى حدود 865 ألف عام 2011[1].

إضافة إلى ذلك، فقد أظهر المسح النقاط التالية:

[1] المركز الوطني لبحوث السياسات, **الأزمة السورية : الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية**, كانون الثاني 2013, ص 45.

- 42% من العاطلين عن العمل هم من الإناث مرتفعاً من 39% عام 2010، و52% من العاطلين عن العمل يعيشون في المناطق الريفية مرتفعا عن نسبة عام 2010 والتي بلغت 47%.
- الارتفاع الرئيسي للبطالة حصل في مناطق ريف محافظات الحسكة والرقة ودير الزور، والمناطق الحضرية لمحافظة حمص.
- 24% من العاطلين سبق لهم العمل مقارنة بـ 30% في عام 2010، إلا أن إجمالي عدد العاطلين الذين سبق لهم العمل ارتفع حوالي 50% بين عامي 2010 و 2011.
- حوالي ثلثي العاطلين عن العمل تتراوح أعمارهم بين 15 و 29 سنة إلا نسبة العاطلين بمستوى تعليمي مادون الابتدائية ارتفع بشكل حاد بين عامي 2010 و 2011 من 20% إلى 30% من إجمالي العاطلين، وقد ارتفعت نسبة الإناث العاطلين عن العمل وبمستوى تعليمي مادون الابتدائية في عام 2011 حوالي سبعة أضعاف ماكانت عليه النسبة عام 2010.

4. دخول أكثر من ملايين شخص في أعداد الفقراء:

تشير آخر تقديرات للفقر بحسب تقرير للبرنامج الانمائي للأمم المتحدة في عام 2007، أن 12% من السوريين يعيشون تحت خط الفقر الأدنى وأن ما يقارب ثلث السوريين (33.6%) يعيشون تحت خط الفقر الأعلى، مع تركيز أكبر للفقر في المناطق الريفية وتحديداً في المناطق الشماليو والشرقية.

عند الأخذ بالاعتبار الانخفاض المتوقع في إنفاق الأسر وبافتراض أن توزيع الإنفاق بقي على حاله، فإن التقديرات تشير، باستخدام تقنية المحاكاة على المستوى الجزئي، إلى دخول 3.1 مليون شخص دائرة الفقر في العام 2012، منهم 1.5 مليون شخص دخلوا دائرة الفقر الشديد، إن هذه الزيادة في الفقر المادي هي بشكل أساسي نتيجة الزيادة في أسعار البضائع والخدمات وتراجع مصادر الدخل، بما في ذلك نقص فرص العمل وخسارة الوظائف والأضرار المادية للممتلكات.

ومن المتوقع أيضاً أن يتأثر الفقر نتيجة للأعداد الكبيرة للاجئين، حيث وصل عدد اللاجئين الذين عبروا الحدود في كانون الأول 2012 إلى 542,250 شخص، ويقدر عدد النازحين داخلياً خاصة من حمص وإدلب ودير الزور ودمشق وريفها وحلب بأكثر من 2 مليون شخص.

5. الأثر على التعليم:

أثرت الأزمة بشكل مباشر على التعليم خصوصاً تعليم الأطفال والشباب، حيث خسر الكثير من الطلاب والمعلمين حياتهم، هذا وقد تضررت بشكل جزئي او كلي ما يقارب 2362 مدرسة، بسبب النزاع المسلح وبكلفة تقارب 5.7 مليار ليرة سورية، وهناك تقارير تشير إلى أن 22.8% من الطلاب لم يلتحقوا بمدارسهم في العام 2012.

من خلال ما تقدم نلاحظ ازدياد كبير في حجم اقتصاد الظل وخاصة في ظل هذه الأزمة وفي مناطق السكن العشوائي وفي الشوارع متمثلة في الباعة الجائلون والتهريب والفساد وغيرها من أنواع العمل في القطاع غير المنظم، وكثير من المهن يقوم البعض بمزاولتها دون الحصول على تراخيص رسمية تسمح بمزاولة هذا العمل أو ذاك فضلا عن انتعاش عمليات التهريب، وأيضا لا يمكن تجاوز ما يجري من عمليات تشييد لمئات آلاف الوحدات السكنية المخالفة سواء في مناطق العشوائيات أو حتى الأحياء النظامية.

هذا النمط من النشاط الاقتصادي غير المشروع يشكل نسبة كبيرة من إجمالي المساهمة في النشاط الاقتصادي فيما تشير بعض الاجتهادات الأخرى بأنه يشكل نحو 60% من إجمالي حجم الاقتصاد الكلي في ظل الأزمة وإذا كانت هذه الأرقام متداولة في المنابر الإعلامية فإن منظمة العمل الدولية تقول: بأن مساهمة الاقتصاد غير المنظم في الدول النامية يقدر بين 30–60 بالمئة أما في سورية – وحسب المنظمة – فإنه لا توجد دراسات محددة حول ذلك وبالاتكاء على الأرقام المذكورة إذا كانت الضرائب والرسوم التي تدخل خزينة الدولة من جانب المكلفين تقدر بنحو 350 مليار ليرة سنوياً فإنه ما يوازي الرقم الأخير تحرم منه الخزينة نتيجة حضور اقتصاد الظل وعدم القدرة على تنظيم هذا القطاع الاقتصادي.

من خلال بعض الأرقام الرسمية وجدنا أنّ غالبية الذين يعملون ضمن اقتصاد الظل هم بالأساس من الذين لم يواصلوا تحصيلهم العلمي أو الدراسي وللدلالة على هذا الكلام تقول الأرقام الرسمية، بأنّ ما نسبته 94% من هؤلاء هم في مستوى الإعدادية ومادون وتصل نسبة الأميين منهم إلى حدود 15% بينما النسبة الأعلى تعمل في قطاع البناء والتشييد وقدرت نسبتهم خلال العام 2007 بنحو 83%[1] وأن غالبيتهم من الشبان وتقل أعمارهم من 34 عاماً وأما الرقم الذي لا يخلو من مفارقة فإن الذين يعملون في اقتصاد الظل تقدر نسبتهم المعترف عليها رسمياً 44% من إجمالي عدد العاملين في سورية.

وباعتقادنا بأن مثل هذه المنشآت والمحال التجارية لا تعمل تحت الأرض ولا في الخفاء وإنما هي قائمة ولها عناوينها خاصة في الأحياء الشعبية والقرى النائية، وبهدف تقديم البراهين على ما سبق وذكرناه لابد من الإتيان على أرقام رسمية أكدتها وزارة الصناعة في سنوات سابقة ومفادها، يوجد في سورية 100 ألف منشأة صناعية من أصل 150 ألف منشأة غير مسجلة بشكل نظامي في وزارة الصناعة ومن الرقم الأول الذي ذكرناه تشكل المنشآت الصناعية الصغيرة نسبة 95% من إجمالي عدد المنشآت وتساهم بنحو 50% من الناتج الإجمالي ومقابل هذا الرقم لتخيل حقيقة التهرب الضريبي الذي لا يدخل في حسابات خزينة الدولة، وعدا ذلك فإن هذه المنشآت ولأنها تعمل في الخفاء ولا تطالها الرقابة فهي غالباً ما تنتج السلع والمنتجات المخالفة للمواصفات، ما يسيء إلى سمعة الصناعة الوطنية ويمنعها من الدخول إلى الأسواق الخارجية وإذا كانت الأرقام التي ذكرناها تتعلق فقط بوزارة الصناعة، فماذا عن أنشطة وأعمال أخرى تتبع رسمياً لوزارات الزراعة والصحة والسياحة وسواها من الوزارات الأخرى؟ لهذا كله نقول: لابد من استنفار الجهود الرسمية لصوغ خطة واقعية وعملية قادرة على جعل هذا النمط من الاقتصاد أكثر

[1] المركز الوطني لبحوث السياسات, **الأزمة السورية : الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية**, كانون الثاني 2013, ص 50.

تنظيماً، هذا ما نأمل ونتطلع إليه، غير أن متابعتنا اليومية لكل ماله علاقة بالاقتصاد غير المنظم تشير أن مساحة هذا الأخير آخذه بالتزايد والتنامي وهذا الواقع سيستمر على هذا الحال ما دام أن عوامل البطالة وتراجع مستويات الحياة المعيشية وممارسات الفساد كانت قد ساعدت على نمو ونشوء هذا النوع من الاقتصاد المشوه.

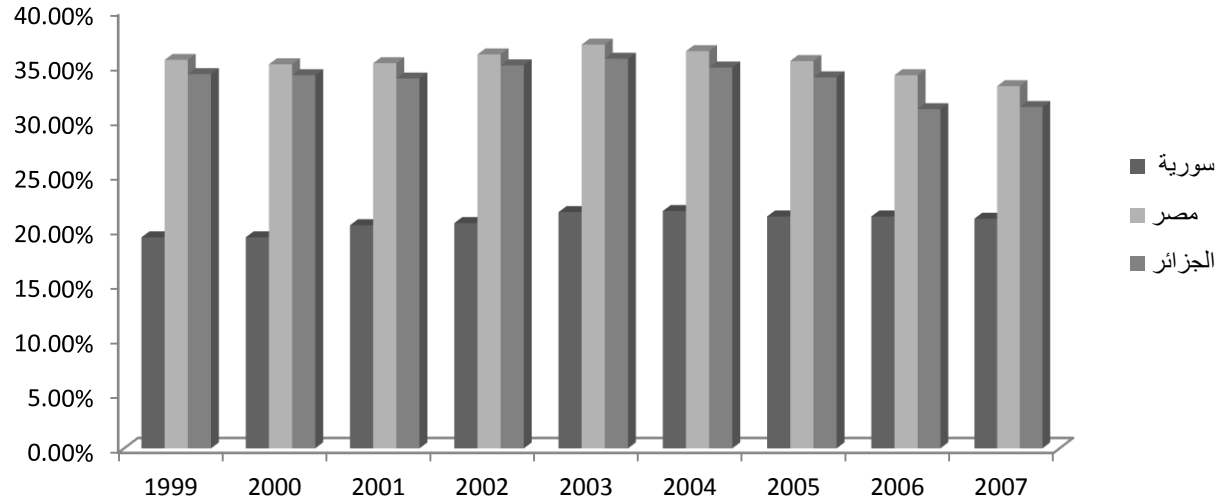
المبحث السادس: مقارنة بين اقتصاد الظل في الجزائر ومصر وسورية:

سيتم المقارنة في البداية بين حجم اقتصاد الظل في الجزائر ومصر وسورية، وكذلك مقارنة مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال.

أولاً– مقارنة بين حجم اقتصاد الظل في الجزائر ومصر وسورية:

حسب طريقة الديميمك المشار إليها في الفصل الأول بلغ حجم اقتصاد الظل في الجزائر ومصر وسورية نسب تراوحت بين الزيادة والنقصان كما يوضح الشكل 3-5 .

الشكل 3-5 : **حجم اقتصاد الظل حسب طريقة الديميك في مصر والجزائر وسورية**



من إعداد الباحث بالاعتماد على جداول الفصل الاول

من الشكل 3-5 نلاحظ تقارب نسب اقتصاد الظل في كل من مصر والجزائر وانخفاضها في سورية، بحيث بلغ حجم اقتصاد الظل في مصر بعام 1999حوالي 35.1% وفي الجزائر 34.1% أما في سورية بحسب مؤشر الديميك فقد بلغ 19.3% من حجم الناتج المحلي الاجمالي، ونلاحظ ارتفاعه في مصر في اواسط فترة الدراسة، حيث بلغ 36.3% في عام 2004، وارتفع ارتفاع بسيط في الجزائر بنسبة 0.7%، و في سورية فقد زاد بنسبة 2.4%، كما نلاحظه انخفاضه في جميع الدول في عام 2007، فقد بلغ 33.1%، 31.2%، 21% في مصر والجزائر وسورية على التوالي.

حجم اقتصاد الظل	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
سورية	19.3	19.3	20.4	20.6	21.6	21.7	21.2	21.2	21
مصر	35.5	35.1	35.2	36	36.9	36.3	35.4	34.1	33.1
الجزائر	34.2	34.1	33.8	35	35.6	34.8	33.9	31	31.2

ثانياً– المقارنة على أساس مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال:

لإجراء المقارنة بين الجزائر ومصر وسورية على أساس مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال سيتم بداية التعريف بهذا المؤشر من ناحية المكونات وعلاقته باقتصاد الظل.

1– مفهوم مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال وأسباب استخدامه ومكوناته:

يقيس مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال الإجراءات الحكومية والإجراءات البيروقراطية ذات الصلة بدورة حياة منشآت الأعمال المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم.

أ– مكونات المؤشر ممارسة أنشطة الأعمال:

ينقسم مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال إلى مجموعة مؤشرات تقوم بقياس ومقارنة الإجراءات الحكومية المؤثرة على تسعة /9/ مجالات في حياة منشأة الأعمال وهي: بدء النشاط التجار، واستخراج تراخيص البناء، وتسجيل الملكية، والحصول على الائتمان، وحماية المستثمرين، ودفع الضرائب، والتجارة عبر الحدود، وإنفاذ العقود، وتصفية النشاط التجار، ويمكن تقسيم هذا المؤشر إلى مؤشرين فرعيين هما مؤشرات الوقت والحركة ومؤشرات الترتيب التصنيف القانوني[1].

مؤشرات الوقت والحركة:

وهي المؤشرات الخاصة ببدء النشاط التجار، وتسجيل الملكية استخراج تراخيص البناء تقيس درجة الكفاءة والتعقد في تحقيق الهدف الإجرائ عن طريق تسجيل الإجراءات والوقت والتكلفة اللازمة لإنجاز إحدى المعاملات وفقا لكافة الإجراءات الحكومية ذات الصلة.

[1] البنك الدولي، **تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2011 "من أجل مساندة أصحاب الأعمال"**، مؤسسة التمويل الدولية، واشنطن، 2010, ص1, متاح على الموقع: /http://arabic.doingbusiness.org/~/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annualreports/Foreign/DB11-FullReport-Arabic.pdf

مؤشرات الترتيب التصنيفي القانونية:

تضم المؤشرات الخاصة بحماية المستثمرين والحقوق القانونية للمقترضين والمقرضين، والأحكام ،القانونية الواردة في القوانين والإجراءات الحكومية المدونة.

ب- افتراضات المؤشر:

يفترض تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، في سياق بناء مؤشرات أن أصحاب المشاريع على دراية بجميع الإجراءات الحكومية السارية، وأنهم يتقيدون بها لكن من الناحية العملية، فإنهم قد يمضون وقتاً طويلاً في سعيهم لمعرفة الجهات المختصة والمستندات اللازم استيفاؤها وتقديمها أو أنهم قد يتفادون الإجراءات المطلوبة قانوناً بشكل تام[1].

كما أنه لا يغطي كافة المؤشرات الخاصة ببدء النشاط التجار أو بحماية المستثمرين من كل الجوانب المتعلقة بالتشريعات التجارية، ولا تغط المؤشرات الخاصة بتوظيف العاملين كافة جوانب المجالات الحكومية المنظمة للعمل والعمال، فالمقاييس الخاصة بالإجراءات الحكومية التي تتناول السلامة في أماكن العمل أو الحق في التفاوض الجماع، على سبيل المثال، غير مدرجة في مجموعة المؤشرات الحاليه.

ت- علاقة المؤشر باقتصاد الظل:

بما أن مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال يقيس الإجراءات الحكومية والإجراءات البيروقراطية ذات الصلة بدورة حياة منشآت الأعمال المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم، وأنه عندما تصبح الإجراءات الحكومية أكثر صعوبة، ترتفع مستويات النشاط الاقتصاد غير الرسمي،كما ويقيس مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال مجموعة العوامل التي تساعد في تفسير أسباب ظهور نشاط اقتصاد غير رسمي، وتتيح لواضع السياسات رؤى متبصرة عن مجالات الإصلاح المحتملة ويتطلب فهم ذلك مختلف أبعاد بيئة أنشطة الأعمال الشاملة، وتكوين منظور متكامل وشامل للتحديات التي تواجه السياسات[2].

ذلك أن ممارسة النشاط الاقتصادي يتطلب توافر قواعد رشيدة والهدف هو إتاحة إجراءات حكومية مصممة بحيث تتسم بالكفاءة، والبساطة في التطبيق، وأن تكون متاحة لكل من يرغب في ممارسة النشاط الاقتصادي.

2- المقارنة على أساس مؤشرات الوقت والحركة:

سيتم أخذ المؤشرات المتعلقة بإجراءات البدء في النشاط من ناحية الوقت والتكلفة، وكذلك تسجيل حقوق الملكية.

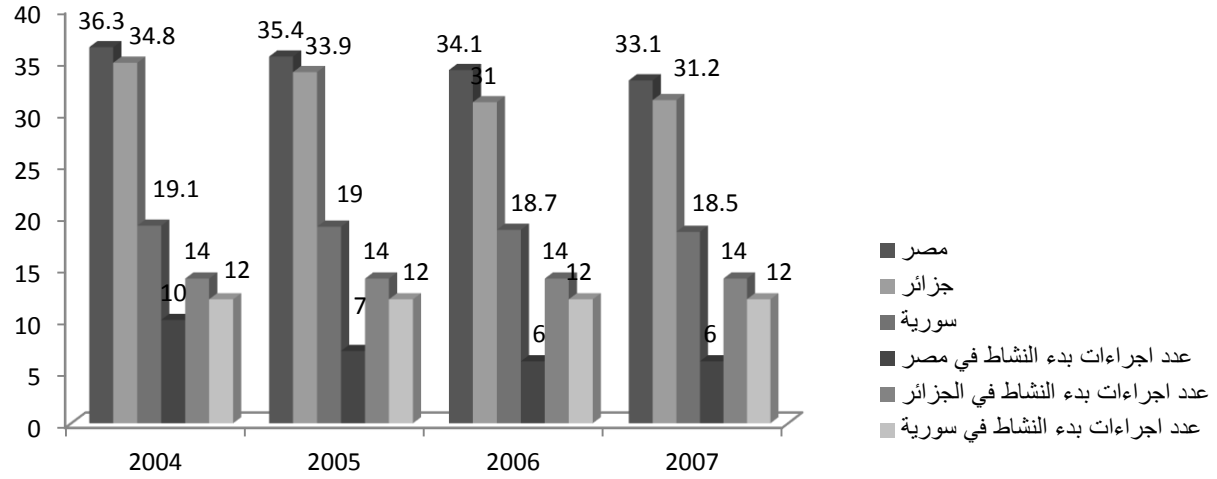
أ- البدء في النشاط:

[1] البنك الدولي، **تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010,** مؤسسة التمويل الدولية، واشنطن, 2010, ص 12.

[2] المرجع السابق، ص4.

حسب الاستقصاء الذي قام به البنك الدولي" أصوات الفقراء " المشار إليه في الفصل الأول فإن معظم المستجوبين قالوا أن سبب بقائهم في الوضع غير الرسمي يرجع إلى إجراءات البدء في النشاط وإذا ما قارناه بحجم اقتصاد الظل بعدد إجراءات البدء في النشاط التجار نجد الشكل 3-6 التالي:

شكل 6-3: حجم الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر ومصر وسورية مقارنة بعدد



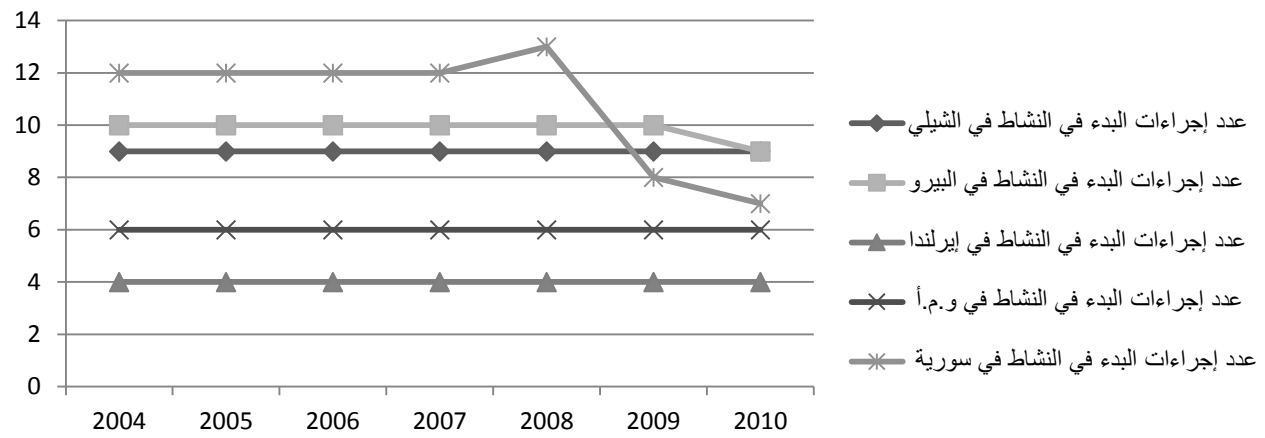
المصدر :قاعدة بيانات سنوات صدور تقرير ممارسة انشطة الأعمال أنشطة الأعمالمتاح على الموقع www.doingbusiness.org/data

من نتائج المنحنى 3-6 نلاحظ أن انخفاض عدد اجراءات بدء النشاط الاقتصاد مع بقاء العوامل الأخرى ثابتة أدت إلى انخفاض في حجم الاقتصاد غير الرمي من 53.1% إلى 33.1% على التوالي من 2004 – 2007 في مصر، ويلاحظ أن عدد إجراءات البدء في النشاط في الجزائر بقي نفسه منذ 2004 إذ مع ثبات هذا العدد نلاحظ تراجع في حجم اقتصاد الظل في الجزائر منذ 2004 وكأن لا توجد علاقة بينهما، كذلك الأمر بالنسبة إلى سورية.

أما لمعرفة تطور عدد إجراءات البدء في النشاط في سورية حسب سنوات صدور تقرير ممارسة أنشطة الأعمال ولإعطاء عمق ووزن للمقارنة جرت المقارنة بين سورية بدولة تشيلي صاحبة أقل اقتصاد رسمي في العالم وتنتمي إلى الدول ذات الشريحة العليا من الدخل المتوسط أي نفس فئة الدخل مع سورية، وكذلك البيرو أما إيرلندا وأمريكا فهي دول متقدمة في مجال ممارسة أنشطة الأعمال وتتمتعان بأقل النسب من حيث حجم اقتصاد الظل.

أنظر الشكل التالي 3-7 خلال الأعوام من 2004 إلى 2010.

شكل 7-3: عدد إجراءات البدء في النشاط في سورية وبعض دول المقارنة



المصدر :قاعدة بيانات سنوات صدور تقرير ممارسة انشطة الأعمال أنشطة الأعمالمتاح على الموقع www.doingbusiness.org/data

نلاحظ إرتفاع عدد الإجراءات في عام 2008 إلى 13 إجراء وانخفاضها إلى 8 ومن ثم 7 في عام 2009 و 2010 على التوالي وهذا يدل على نتائج الإجراءات المتبعة في تبسيط الإجراءات لسهولة الدخول الى النشاط الاقتصادي في سورية.

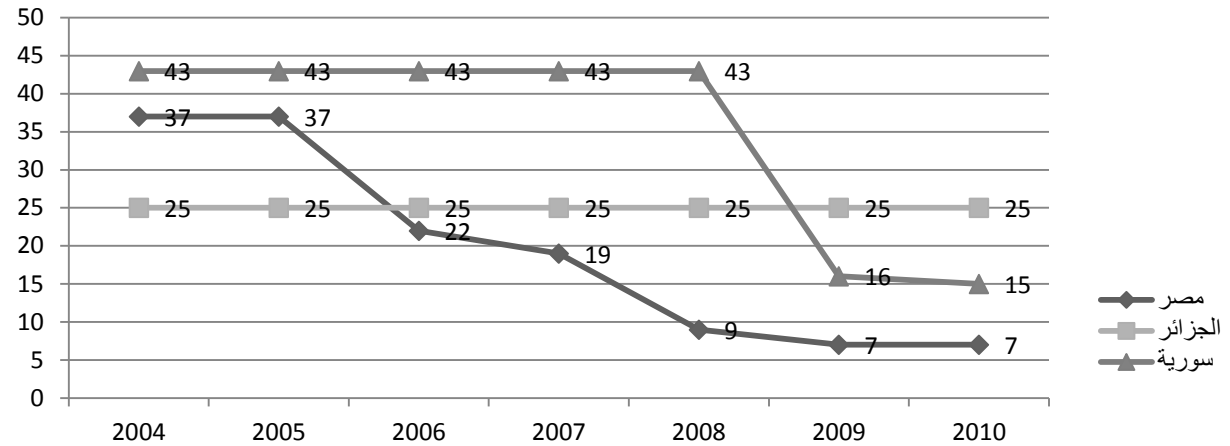
كما نلاحظ عدد الإجراءات في تشيليي وهي 9 إجراءات، وتنخفض النسبة في الويلايات المتحدة الأمريكية إلى 6 إجراءات، وتنخفض في إيرلندا لتصل إلى 4 إجراءات بينما كانت مرتفعة في البيرو لتصل إلى 10 إجراءات.

ب- الوقت اللازم لبدء النشاط:

يحسب هذا المقياس متوسط المدة الزمنية التي يرى محامو تأسيس الشركات ضرورتها لاستيفاء أحد الإجراءات بأقل قدر من المتابعة مع الهيئات والمصالح الحكومية، ودون أية تكاليف إضافية. ويُفترض أن أقل وقت لاستيفاء كل إجراء هو يوم واحد، وبالرغم من إمكانية القيام بأكثر من إجراء في الوقت نفسه، إلا أنه من غير الممكن بدء هذه الإجراءات في اليوم نفسه (بمعنى أن الإجراءات المتزامنة تبدأ في أيام متتالية) ويُعتبر الإجراء مكتملاً بمجرد حصول الشركة على المستند النهائي ذي الصلة، كشهادة تسجيل الشركة أو الرقم الضريبي. وإذا كان من الممكن تسريع إكمال إجراء مقابل تكلفة إضافية، يتم اختيار الإجراء الأسرع[1].

[1] البنك الدولي، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2011, مرجع سبق ذكره, ص 5.

شكل 8-3 : الوقت اللازم لبدء نشاط الأعمال في مصر والجزائر وسورية حسب



المصدر :قاعدة بيانات سنوات صدور تقرير ممارسة انشطة الأعمال أنشطة الأعمالمتاح على الموقع www.doingbusiness.org/data

نلاحظ من الشكل 3-8 أن الوقت اللازم لبدء النشاط في الجزائر بقي نفسه منذ بداية صدور تقارير أنشطة ممارسة الأعمال والمقدر بـ 25 يوم في حين تسجل مصر تناقصا مستمرا وملفتا للانتباه بحيث انتقلت من 37 يوم لاستيفاء إجراءات بدء النشاط إلى 7 أيام فقط بفارق 30 يوما، وكانت تفوق الجزائر بـ 12 يوم في تقرير 2004 ثم تناقص الفارق لصالحها بفارق 18 يوم، أما في سورية فقد استمر الوقت اللازم لبدء النشاط من عام 2004 حتى عام 2008 بـ 43 يوم وتناقصت هذه الفترة إلى 16 ثم 15 يوم في عام 2009 و 2010 على التوالي.

وقد وَجدت دراسة أن تخفيض الوقت اللازم لبدء النشاط التجار بواقع عشرة أيام في البلدان الفقيرة ذات الحوكمة الجيدة يرتبط بتحقيق زيادة بنسبة 0.4 نقطة مئوية في معدل النمو و 0.27 نقطة مئوية في معدل الاستثمار، ووجدت أيضاً في المقابل أن هناك علاقة ارتباط بين ارتفاع الحواجز والمعوقات أمام بدء النشاط التجار من جهة وارتفاع معدلات الفساد وزيادة حجم القطاع غير الرمي من جهة أخرى، وتؤثر هذه الحواجز والعوائق بصورة خاصة على الفئات الأكثر عرضة للمعاناة، مثل الشباب والنساء نظراً لأن معظمهم يعملون في اقتصاد الظل[1].

ت- تكلفة البدء في النشاط:

لأن الوقت وحده لا يكف للحكم على الإجراءات سوف تلاحظ التكلفة كما هو موضح الجدول 3-1 الذي يوضح التكلفة اللازمة لاستفاء كل إجراء و الحد الأدنى لرأس المال المدفوع.

[1] البنك الدولي ، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال2010. مرجع سابق ,ص 11.

جدول : 3-1 التكلفة اللازمة لاستفاء كل إجراء والحد الأدنى لرأس المال المدفوع

سنوات تقارير ممارسة الأعمال	التكلفة (% من متوسط الدخل القومي للفرد)			الحد الأدنى لرأس المال المدفوع (% من متوسط الدخل القومي للفرد)		
	الجزائر	مصر	سورية	الجزائر	مصر	سورية
2004	16.3	65.6	34.5	73.2	855.4	5،109.4
2005	14.6	63.0	34.2	65.5	815.6	5،053.9
2006	12.4	104.9	34.5	55.1	739.8	5،111.9
2007	13.4	68.8	21.1	46.0	694.7	4،233.5
2008	13.2	28.6	55.7	45.2	12.9	3،673.3
2009	10.8	18.3	18.2	36.6	2.0	4،353.8
2010	12.1	16.1	27.8	31.0	0	1،012.5

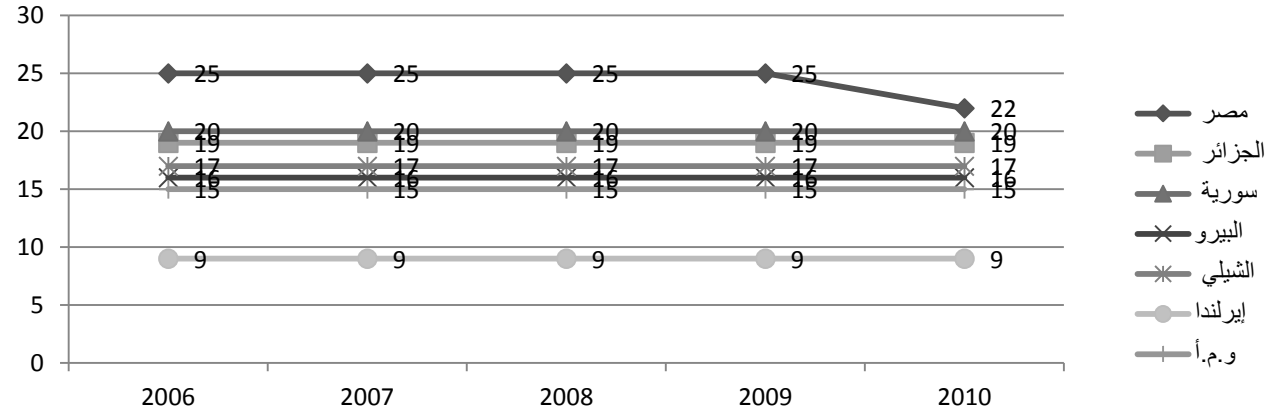
نلاحظ من الجدول 3-1 أن التكلفة اللازمة لاستيفاء كل إجراء من الإجراءات القانونية اللازمة لتأسيس مؤسسة الأعمال بلغت 16.3% من متوسط الدخل الوطني للفرد في الجزائر متضمنة بذلك جميع الرسوم المتعلقة بالخدمات القانونية وهذه النسبة في تراجع لكن مصر كانت تكلفتها أكبر لكنها سبقت الجزائر في مجال تخفيف التكلفة بحيث بلغت من 65.6 لتصل إلى 16.1% في تقرير 2010، أما في سورية فقد كانت 34.5% عام 2004 لتنخفض بشكل بسيط في عام 2010 لتصل إلى 27.8%.

أما بالنسبة للحد الأدنى لرأس المال المدفوع فيبلغ 31.0% من متوسط دخل الفرد الجزائري وهي النسبة التي يتعين على صاحب منشأة الأعمال أن يودعها لدى البنك أو مصلحة الشهر العقاري، والتوثيق قبل إجراءات التسجيل، ولمدة تصل إلى 3 شهور بعد التأسيس، مقابل عدم دفع أي حد أدنى لرأس المال في مصر و دفع 1012.5 في سورية لعام 2010، وهي نسبة كبيرة رغم انخفاضها.

ث- عدد اجراءات استخراج تراخيص البناء:

تعتبر عدد إجراءات استخراج تراخيص البناء أو العقار مشكل في جميع البلدان النامية نظرا لاتسامها بالتعقد والطول لصعوبة وتتعلق هذه الإجراءات بالحصول على كافة الموافقات الضرورية للبناء وتوصيل بخدمات الكهرباء والماء والصرف الصحي والاتصالات كما هو موضح في الشكل 3-9 :

شكل 9-3: عدد إجراءات استخراج تراخيص البناء في سورية ودول المقارنة حسب تقارير صدور



المصدر :قاعدة بيانات سنوات صدور تقرير ممارسة انشطة الأعمال أنشطة الأعمالمتاح على الموقع www.doingbusiness.org/data

نلاحظ من االشكل 3-9 أن عدد إجراءات استخراج تراخيص البناء في مصر يبلغ 25 إجراءً وتراجع إلى 22 إجراء في مقابل 19 إجراء في الجزائر و 20 إجراء في سورية ، و 9 إجراءات فقط في إيرلندا، وهذا نظرا لوجود قواعد مسجلة عن كل الأراضي والعقارات في الدول المتقدمة، وتتم الإشارة إلى أنه من 60 إلى 80% من مشاريع البناء في البلدان النامية هي بدون تراخيص بناء لأن عملية الموافقة مفرطة في التعقيد أو لشدة التقصير في الإشراف والرقابة، كما وجد أن مؤسسات الأعمال تواجه عددا كبيرا من قضايا الفساد في البلدان التي يعتبر استخراج تراخيص البناء فيها أمرا صعباً[1].

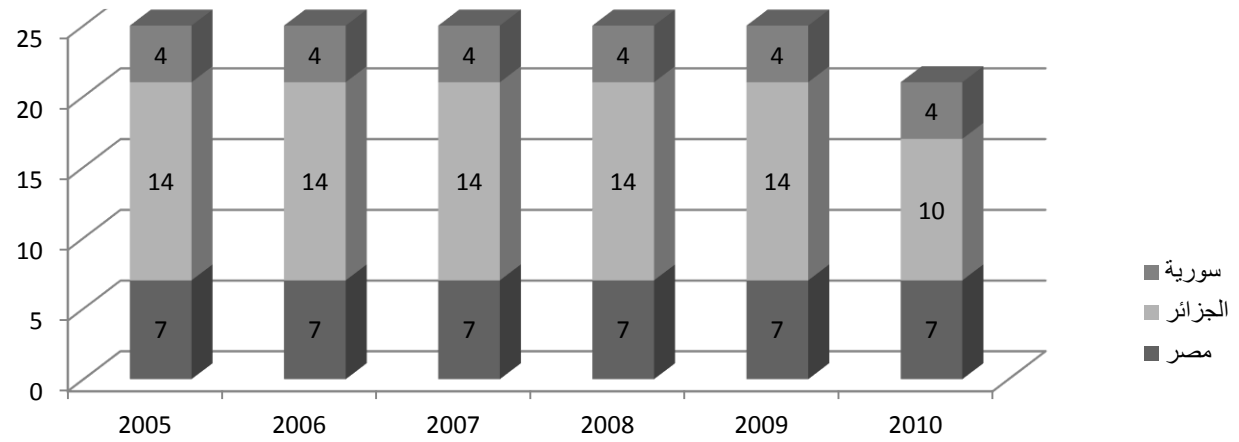
ج- عدد إجراءات تسجيل الملكية:

تسجل الأنشطة اللازمة لقيام مؤسسة الأعمال بشراء عقار من مؤسسة أخرى ونقل سند الملكية لتمكين المؤسسة المشترية من استخدام بطريقة آمنة في توسعها أو بيع أو كضمان للحصول على قرض بنكي[2].

و الشكل 3-10 يوضح عدد إجراءات تسجيل الملكية في مصر والجزائر وسورية.

[1] البنك الدولي ، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010, مرجع سابق, ص 17.
[2] البنك الدولي تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2011, مرجع سابق, ص 3.

شكل: 3-10: عدد إجراءات تسجيل الملكية في مصر وسورية و الجزائر حسب تقارير ممارسة أنشطة الأعمال من 2005-2010



المصدر :قاعدة بيانات سنوات صدور تقرير ممارسة انشطة الأعمال أنشطة الأعمالمتاح على الموقع www.doingbusiness.org/data

حسب الشكل 3-10 نلاحظ أن في الجزائر بلغ عدد إجراءات تسجيل الملكية 14 إجراء حسب تقرير 2009 ثم تراجع إلى 10 إجراءات مقابل 7 إجراءات في مصر و 4 إجراءات فقط في سورية، و 4 إجراءات في و.م.أ و إيرلندا ، والجزائر هي أكثر الدول تأخرا في تسجيل الملكية وأكثرها عددا من ناحية الإجراءات من بين دول المقارنة.

يؤدي تبسيط عملية تسجيل الملكية وتسريع وتيرتها وانخفاض تكلفتها إلى تمكين أصحاب مؤسسات الأعمال من التركيز على مزاولة أنشطتهم وكلما زادت سهولة عملية تسجيل الملكية كلما زادت المعاملات الجديدة لتسجيل سندات الملكية طبقا للإجراءات الرسمية لكن سوء إدارة نظم الملكية يمنع تحويل الأراض إلى رأسمال منتج.

3- المقارنة على أساس مؤشرات الترتيب التصنيفي القانونية:

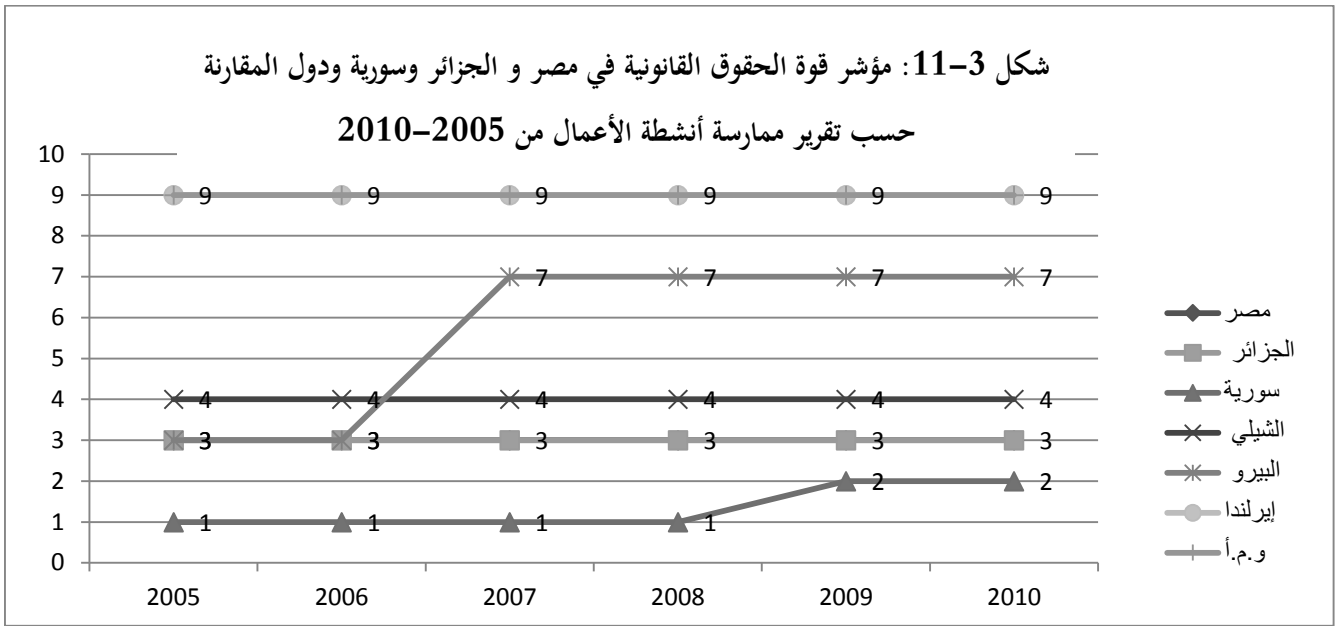
سيتم أخذ مؤشرين هما مؤشر الحصول على الائتمان ومؤشر دفع الضرائب.

أ- الحصول على الائتمان:

يقيس مؤشر الحصول على الائتمان أربع مؤشرات فرعية هي: قوة الحقوق القانونية وعمق المعلومات الائتمانية وتغطية السجلات العامة والمراكز الخاصة للمعلومات الائتمانية.

أولاً: مؤشر قوة الحقوق القانونية:

نتائج هذا المؤشر على كل من الجزائر ومصر وسورية وبعض دول المقارنة نلخصها في الشكل 3-11 التالي:



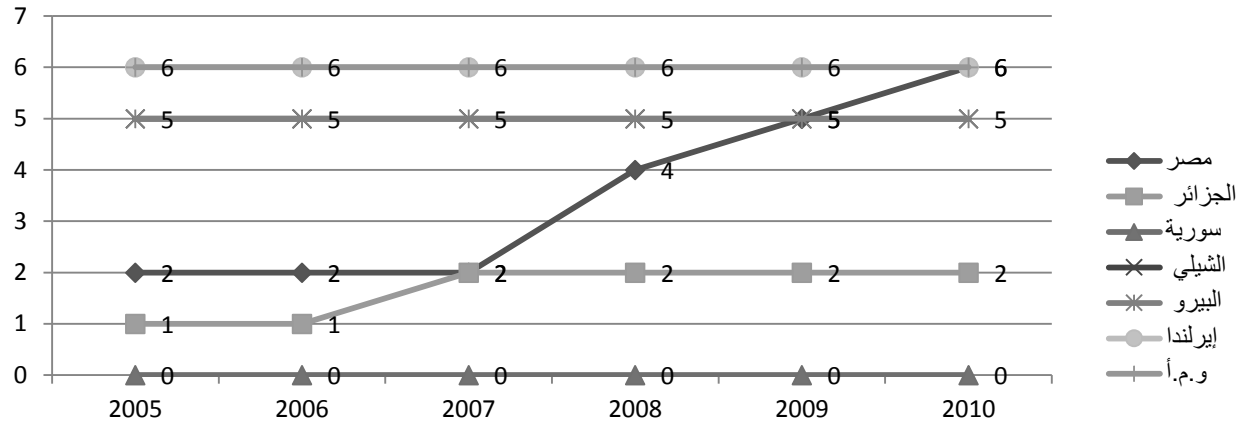
المصدر :قاعدة بيانات سنوات صدور تقرير ممارسة انشطة الأعمال أنشطة الأعمالمتاح على الموقع www.doingbusiness.org/data

حسب الشكل 3-11 نلاحظ أن قيمة هذا المؤشر نفسها في مصر والجزائر وتقدر بـ 3 نقاط، وفي سورية بـ نقطة واحدة بمعنى انها تتمتع بقوة قانون ضعيفة ودرجات هذا المؤشر من (0-10) وإذا ما تمت المقارنة بالدول نلاحظ أن في ايرلندا قوة هذا المؤشر هي 9 وهذا معناه أن الدرجة التي تحكم بها قوانين الضمانات العينية والإفلاس حقوق المقترضين المقرضين بما يؤدي إلى تسهيل عملية الإقراض – ضعيفة في كل من مصر والجزائر وقوية في دول المقارنة الأخرى، مع ملاحظة أن النقاط الأعلى تدل على أن قوانين الضمانات العينية والإفلاس مصممة بشكل أفضل لتوسيع نطاق القدرة على الحصول على الائتمان.

ثانياً– مؤشر عمق المعلومات الائتمانية:

يقيس مؤشر عمق المعلومات الائتمانية القواعد والممارسات التي تؤثر على مدى التغطية، ونطاق، ومدى توافر، ونوعية المعلومات الائتمانية المتاحة عن طريق سجل عام أو مركز خاص للمعلومات الائتمانية وبيان في كل من الجزائر ومصر وسورية في الشكل 3-12:

شكل 12-3: مؤشر عمق المعلومات الأئتمانية في سورية ودول المقارنة حسب تقارير ممارسة



المصدر :قاعدة بيانات سنوات صدور تقرير ممارسة انشطة الأعمال أنشطة الأعمالمتاح على الموقع www.doingbusiness.org/data

فيما يتعلق بعمق المعلومات الائتمانية نلاحظ من الشكل 3-12 أن مصر خطت خطوات ملحوظة بعكس الجزائر حيث بدأت بدرجة 2 من هذا المؤشر والذي تتراوح نقاطه من 0 إلى 6، ثم انتقل المؤشر إلى حدوده القصوى وهي رقم 6 ليدل على وجود معلومات عن الائتمان متاحة لكل طالبيه بعكس الجزائر وسورية التي استقرت قوة معلوماتها عند النقطة 2 في الجزائر و 0 في سورية وهو مؤشر يدل على ضعف تغطية المعلومات الأئتمانية ونطاقها ونوعيتها.

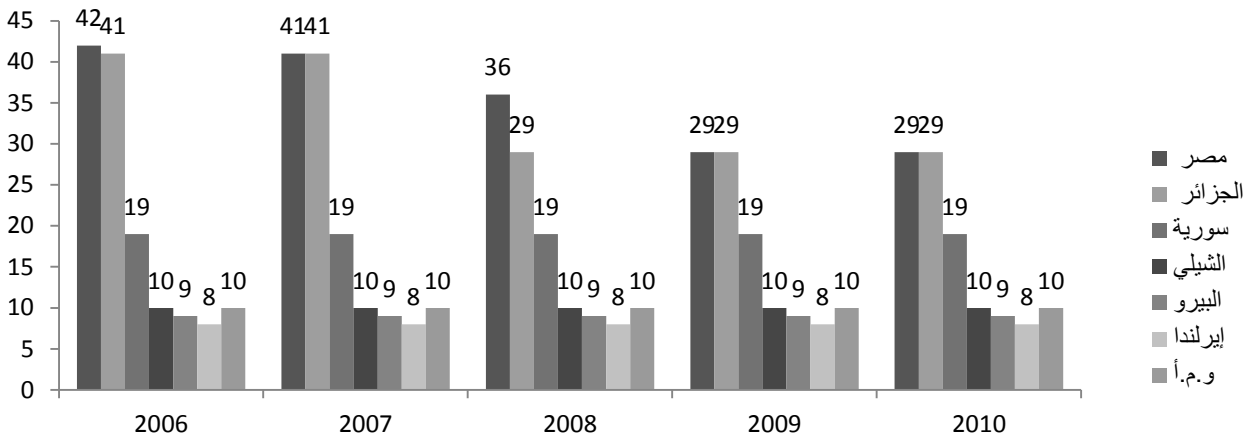
ب- مؤشر دفع الضرائب:

يمثل هذا المؤشر الضرائب والاشتراكات الإجبارية التي يتعين على شركة متوسطة الحجم دفعها أو استقطاعها في سنة ما، وكذلك الإجراءات التي تمثل عبئاً إدارياً في دفع الضرائب والاشتراكات ويضم هذا المؤشر 3 مؤشرات فرعية سنقتصر على ذكر مؤشرين هما عدد مدفوعات الضرائب وعدد الساعات اللازمة لإعداد الإقرارات الضريبية.

أولاً- عدد مدفوعات الضرائب:

يمثل عدد مدفوعات الضرائب إجمالي عدد مرات دفع الضرائب والاشتراكات وطريقة الدفع، ووتيرة الدفع، ووتيرة تقديم الإقرارات الضريبية، أثناء السنة الثانية من التشغيل، والشكل 3-13 التالي يبين عدد مدفوعات الضرائب لشركة صناعية في مصر والجزائر وسورية وبعض دول المقارنة:

شكل 13-3: عدد مدفوعات الضرائب سنوياً لشركة صناعية في سورية وبعض دول المقارنة حسب



المصدر :قاعدة بيانات سنوات صدور تقرير ممارسة انشطة الأعمال أنشطة الأعمالمتاح على الموقع www.doingbusiness.org/data

من الشكل 3-13 نلاحظ بأن إجمالي عدد مرات دفع الضرائب في السنة الثانية من تشغيل أي شركة صناعية أو تجارية ذات مسؤولية محدودة حسب هذا المؤشر يصل في الجزائر إلى 41 ضريبة واشتراك في السنة حسب تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لسنة 2007 ثم تراجع ليصل إلى 29 ضريبة واشتراك في السنة حسب تقرير 2010 ونلاحظ عدد مرات دفع الضرائب يتقارب مع مصر ووصل في سورية إلى 19 ضريبة لكن بالمقارنة مع تشيلي والبيرو فنلاحظ أنه يتم دفع ما بين 10 و 9 نوع من الضرائب فقط في السنة مقابل 10 ضرائب في الولايات المتحدة الأمريكية.

ثانياً- الوقت اللازم لتقديم الإقرارات الضريبية:

الوقت (على أساس عدد الساعات سنويا) اما الوقت اللازم لإعداد الإقرارات للامتثال لثلاث أنواع من الضرائب رئيسية (وهي الضريبة على أرباح الشركات، وضريبة المبيعات، والضرائب الخاصة بالعمالة، بما في ذلك الضرائب على الأجور والرواتب، واشتراكات الضمان الاجتماع) ،فقد تراجعت في مصر من بـ 504 ساعة إلى 433 ساعة حسب قاعدة بيانات تقرير ممارسة الأنشطة لسنة 2011 مع بلوغه أقصاه في 2008 ليقدر بـ 711 ساعة، أما في الجزائر فقد بقيت على نفس وقت إعداد الإقرارات والمقدرة بـ 451 ساعة في السنة، كذلك الأمر في سورية فقد بقيت على نفس وقت إعداد الإقرارات و المقدرة بـ 336 ساعة في السنة، مقارنة بـ 76 ساعة في السنة فقط في إيرلندا، و 316 ساعة في السنة للإمتثال للضرائب في تشيلي، يلاحظ أن عدد مرات دفع الضرائب قليل في دول المقارنة لكن الوقت المستغرق لإعدادها كبير، و يقترب إلى الوقت المستغرق في الجزائر ومصر وسورية على الرغم من الفارق.

ثالثاً– إجمالي سعر الضريبة:

يقيس إجمالي سعر الضريبة مبلغ الضرائب والاشتراكات الإلزامية التي تتحملها منشأة الأعمال في السنة الثانية للتشغيل، والتي يتم التعبير عنها كنسبة مئوية من "الربح التجاري". والجدول 5-11 التالي يوضح إجمالي سعر الضريبة المستحقة الدفع على مؤسسة الأعمال كنسبة مئوية من الأرباح وحجم اقتصاد الظل.

جدول 3–2: إجمالي سعر الضريبة المستحقة الدفع على مؤسسة الأعمال (%من الأرباح) وحجم اقتصاد الظل

سنوات التقرير	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
الجزائر	------	------	76.9	76.9	74.2	74.2	72.0
مصر	------	------	54.3	46.4	45.1	44.0	43.0
سورية	------	------	43.3	43.3	43.3	40.3	39.7
تشيليي	------	------	25.7	25.6	25.5	25.6	25.3
و.م.أ	------	------	46.0	47.6	46.2	46.6	46.3
حجم اقتصاد الظل							
الجزائر	34.8	33.9	31.0	31.2	------	------	------
مصر	36.3	35.4	34.1	33.1	------	------	------
سورية	19.1	19	18.7	18.5	------	------	------
تشيليي	20.3	19.4	18.7	18.5	------	------	------
و.م.أ	8.2	7.9	8.4	8.4	------	------	------

المصدر :قاعدة بيانات سنوات صدور تقرير ممارسة انشطة الأعمال أنشطة الأعمالمتاح على الموقع www.doingbusiness.org/data

من الجدول 3-2 نلاحظ أن إجمالي الضرائب مستحقة الدفع على المؤسسة الصغيرة والمتوسطة في السنة الثانية من التشغيل كنسبة مئوية من الأرباح التجارية .مرتفع جدا في الجزائر مقارنة بمصر وسورية في كل سنوات التقرير على الرغم من اتجاهه نحو التناقص ببطء مقارنة باتجاه تناقص هذا المؤشر في مصر وسورية وإذا قارنها بتشيليي نجد أن الضرائب المستحقة تقدر بـ 25% من الأرباح التجارية وهذا ما وفر قدرة على إنشاء المؤسسات و ربما يفسر أنها صاحبة أقل اقتصاد غير منظم في دول العالم النامي، هنا يمكن أن نلاحظ العلاقة بين حجم الضرائب وكبر حجم اقتصاد الظل.

يلاحظ أن اقتصاد الظل (الاقتصاد غير المنظم) منخفضاً في سورية قياساً إلى كل من مصر والجزائر, وهذا يعود إلى الإجراءات و الأساليب المتبعة في سورية لمحاربة اقتصاد الظل, كما لاحظنا من خلال المقارنة إن ازدياد عدد إجراءات البدء في النشاط, يعتبر من الأسباب الرئيسية لتوجه الاشخاص لاقتصاد الظل وهذا ما لاحظناه بالنسبة لسورية حيث انخفضت من 13 إجراء في عام 2008 إلى 7 إجراءات في عام 2010.

كما نلاحظ من خلال الاجراءات المتبعة في سورية والتي أدت إلى تخفيض تكلفة البدء في النشاط, والتي كانت في عام 2006, 34.5% من متوسط الدخل القومي للفرد, والتي انخفضت إلى 21.1% في عام 2007, وإلى 18.2% في عام 2009 من متوسط الدخل القومي للفرد.

بالمقابل نجد في مصر أن النسبة مرتفة جداً إذ كانت في 2006, 104.9% من متوسط الدخل القومي للفرد, وهذا ما يفسر ازدياد حجم اقتصاد الظل في تلك الفترة, أما بالنسبة للجزائر فقد كانت صاحبة النسبة الأصغر من هذه التكلفة فوصلت في عام 2009 إلى 10.8% من متوسط الدخل القومي للفرد وهي أقل نسبة من سورية ومصر.

أما من حيث عدد اجراءات استخراج التراخيص فنلاحظ أن الجزائر هي صاحبة اقل عدد من الاجراءات من سورية ومصر, فقد كانت في الجزائر 19 اجراء في عام من عام 2006 إلى عام 2010, بالمقابل كانت في سورية 20 اجراء في نفس الفترة, أما في مصر فقد كان عدد الاجراءات 25 إجراء من عام 2006 إلى عام 2009, ومن ثم انخفض إلى 22 اجراء في عام 2010.

وتتميز سورية عن مصر والجزائر بعدد اجراءات تسجيل الملكية, فحسب تقرير ممارسة أنشطة الأعمال, نلاحظ أن عدد اجراءات نسجيل الملكية في سورية 4 أجراءات, مقابل 14 إجراء في الجزائر و 7 اجراءات في مصر من عام 2008.

وبالحديث عن مؤشر دفع الضرائب, نلاحظ أن عدد مدفوعات الضرائب سنوياً لشركة صناعية في سورية كان /19/ نوع ضريبة واشتراك وهذا أقل من مصر والجزائر والتي كانت حسب تقرير ممارسة انشطة الأعمال /29/ نوع ضريبة لكل منهما في عام 2010, وأكثر من دول المقارنة مثل تشيلي والبيرو والذي قدرت بـ 10 و 9 نوع من الضرائب للسنة نفسها على التوالي.

إذ نلاحظ أنه كلما اتجهت الدولة إلى تخفيض القيود على بدء نشاط ما أو تخفيض إجراءات الحصول على ترخيص لعمل ما, أو تخفيض الضراءب والرسوم وغيرها من الإجراءت التي تعرقل وتزيد الضغوط على بيئة الأعمال الرسمية, سيتجه الاشخاص للعمل في القطاع غير الرسمي الذي سيكون العمل فيه أسهل والذي لا يوجد فيه ضوابط ولا قيود.

وتكمن أهمية هذه المقارنة من خلال إبراز الدور الكبير الذي تلعبه هذه المؤشرات وتأثيرها على حجم اقتصاد الظل, حيث تبين أنه كلما كانت قيم هذه المؤشرات جيدة يتجه حجم اقتصاد الظل إلى الانخفاض كما في الدول المتقدمة, لذلك على سورية العمل على تحسين هذه القيم كتخفيض عدد الإجراءات الروتينية ووضع نظام ضرائب ملائم وعقلاني ...إلخ, لما لهذه الاجراءات دور كبير وحيوي لتخفيض حجم اقتصاد الظل, واتجاه العاملين فيه إلى الاقتصاد المنظم.

المبحث السابع: الإجراءات المتبعة في مواجهة اقتصاد الظل وواقعه في سورية ومحاولة الاستفادة من تجارب دولية في مكافحته

أولاً: في مجال مكافحة التهريب الضريبي

يعتبر التهرب الضريبي شكل من أشكال اقتصاد الظل, حيث يقوم العاملين فيه بتجنب الضرائب إما لتخفيض النفقات أو لعدم عدالة هذه الضرائب وضعف الإدارة الضريبية في تحصيلها, حيث تعتمد قطاعات كثيرة تعمل في سورية " كما في كثير من الدول النامية " على نظام المصانع الصغيرة و الورش التي ليس لديها أي سجلات في وزارة المالية و يساعد على استفحال هذه المشكلة ضعف الاستعلام الضريبي الأمر الذي يسهل التهرب من الضريبة بشكل كبير, وللتهرب الضريبي آثار كبيرة ومضرة على المجتمع وسوف ننجز في التالي القرارات والإجراءات التي قامت بها سورية للحد من هذه الظاهرة وأسبابها وآثارها على المجتع وفي النهاية سنتطرق لبعض الحلول لمعالجة هذه الظاهرة كونها تعتبر من الأشكال الرئيسية لاقتصاد الظل.

1- بعض القوانين التي قامت بها سورية في مجال مكافحة الترب الضريبي.

لقد أكدت النظرية الاقتصادية الكلية على ضرورة تلاؤم النظام الضريبي مع الواقع الضريبي للاقتصاد, ولقد طورت الحكومة السورية بعض بنود التشريع الضريبي حيث يمكننا إيجاز بعض ما تم من تعديلات التشريع المالي والضريبي:

- القانون 24 لعام 2003 : وقد تضمن تعديل الحد الأدنى المعفى من ضرائب الدخل من 1000 ليرة سورية بحيث أصبح 5000ل.س
- القانون 25 لعام 2003: ويتعلق بالاستعلام الضريبي لمكافحة التهرب الضريبي .
- المرسوم التشريعي رقم 18 بتاريخ : 14-2-2004 والذي ألغى القانونين 794 لعام 1928 و 54 لعام 1979 الخاصين بضريبة المواشي واستعيض عنهما بفرض رسم على المواشي المصدرة بمقدار 100ل.س.
- القانون 22 بتاريخ 9-11- 2003 والذي تضمنت رسالته قروض صندوق الدين العام وتسديد حسابه.
- القانون 47 تاريخ 38-19- 2003 والذي تضمن الحلول لكثير من التشابكات المالية والمتراكمة .
- القانون 26 بتاريخ 19-11-2003 والذي وحد نسبة الحسميات التقاعدية بـ7%.
- القانون رقم 45 بتاريخ 30-12-2003 الذي قضى بإحلال عبارة التنمية المستدامة محل المجهود الحربي.
- القانون 14 بتاريخ 27-05-2004 والذي مدد العمل بالتقدير المالي للعقارات لمدة سنة واحدة[1].

وأصدرت الهيئة العامة للضرائب والرسوم العديد من المراسيم والقوانين التي نصت على الإعفاء من الجزاءات والفوائد والغرامات إلا "أن حجم التهرب ما زال مجهولا ومعرفة الرقم الحقيقي لمقداره مسألة مستحيلة" .

[1] محمد حسين ، **الإصلاح الضريبي ، أهدافه وأبعاده** (سورية:جمعية العلوم الاقتصادية ،2004) ، ص ص6-7

وكما هو معروف أن للتهرب الضريبي أشكالا منها ما هو "مشروع" من استغلال المكلف لبعض الثغرات القانونية وغير مشروع بمخالفة الاحكام النافذة بالغش والاحتيال وإخفاء بيانات بعض السلع المستوردة وتقدير قيمة هذه السلع بقيمة أقل من قيمتها الحقيقية وتقديم فواتير مبيعات مغايرة للواقع وبيانات غير صحيحة وعمل بعض المكلفين في الظل دون معرفة الدوائر المالية.

ويرجع أسباب التهرب إلى "ضعف الوعي الضريبي وعدم وجود عدالة بين المكلفين والتوسع في تفسير الاستثناءات دون نص قانوني وشعور المكلف بتعدد الضرائب المفروضة عليه وضعف الخدمات المقدمة مقابل الضريبة وعدم الثقة بالدوائر المالية وعدم التمييز بين المكلفين الملتزمين والمتهربين ما يدفع الملتزم للتهرب من الضريبة".

كما أن غياب محاكم ضريبية مختصة تفصل بالنزاعات بين المكلفين والدوائر المالية من الاسباب التشريعية للتهرب الضريبي لأن علاقة المكلف بالدوائر المالية "علاقة الضعيف بالقوي" واعتراضاته في تطبيق القانون الضريبي تكون للدوائر المالية التي هي نفسها التي تفرض الضريبة فالدوائر المالية هي التي تفصل في النزاعات بينها و بين المكلفين دون الرجوع للقضاء.

ومع بداية عام 2015 أصدرت تشريعات تتعلق بإعادة النظر بآلية تكليف مكلفي ضريبة الدخل من زمرة الدخل المقطوع ومجموعة من الاصلاحات برسم الانفاق الاستهلاكي وتعديل نسبه على جميع السلع والخدمات.

والجدير بالذكر أن "مشروع الاصلاح الضريبي ليس رفاهية بل موضوع اجباري في ظل نفاذ موارد الدولة نتيجة الازمة الراهنة وخروج النفط والسياحة من قائمة دخل الموازنة والابقاء على الضرائب".

ومن صور التهرب الضريبي هو, الكتمان الكلي للنشاط الاقتصادي، بحيث لا يصل عنه أية معلومات إلى وزارة المالية و بالتالي لا يتم دفع أية ضرائب على الإطلاق، و يعتبر الكتمان أكثر الوسائل أماناً ويساعد على ذلك وجود القطاع غير المنظم (اقتصاد الظل).

ويسهم القطاع الخاص في سورية بما نسبته 67% من الناتج المحلي الإجمالي و تبلغ مساهمته في الضرائب و الرسوم ما نسبته 23 % و ذلك في عام 2008 . و قد قدرت الضرائب في عام 2008 بنحو 294 مليار ليرة سورية أي ما يساوي 16% من الناتج المحلي الإجمالي . فإذا كان القطاع الخاص يساهم بمقدار 260 مليار ليرة سورية من الناتج المحلي الإجمالي البالغ 688 مليار ليرة سورية و كان العبء الضريبي 16% فإذا يجب على القطاع الخاص أن يسهم بالضريبية بمبلغ 201 مليار في حين انه لم يتم تحصيل سوى 68 مليار فقط من ضرائب هذا القطاع.

و بمقارنة بسيطة لما يدفعه القطاع الخاص بمجمله للخزينة العامة للدولة و ما يدفعه المصرف التجاري السوري وحده في المقابل نجد أن المصرف التجاري السوري قد بلغت أرباحه في عام 2006 مبلغ 24 مليار ليرة سورية يترتب عليها ضريبة بمقدار 13.28 مليار تم دفعها للخزينة إضافة إلى رفد الخزينة بمبلغ 20 مليار ليرة سورية أي ما يشكل نصف ما يدفعه القطاع الخاص بأكمله لخزينة الدولة .

و تذكر الدراسات في كثير من الدول عالمية ظاهرة التهرب الضريبي حيث تدل الدراسات اللبنانية على أن 70% من إجمالي عدد المكلفين لا يدفعون أي ضرائب و في الاقتصاد الأميركي يبلغ حجم التهرب الضريبي ما يقارب 10% من الناتج القومي الإجمالي و يبلغ في الاتحاد الأوروبي ما نسبته 16% من الناتج القومي أيضاً.

2- بعض آثار التهرب الضريبي وعلاقته باقتصاد الظل:

- انخفاض حجم الإيرادات العامة التي تجنيها الدولة من المكلفين وبالتالي تنخفض الأموال التي كان يجب أن تخصص للإنفاق الاستثماري أو الجاري، مما يؤثر على جودة الخدمات الحكومية ،فالتهرب يؤدي إلى عرقلة مشاريع الدولة و الحكومات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية, حيث تنخفض الاستثمارات وتنخفض بدورها نسب تشغيل العمالة مما يضطر القادرين على العمل إلى التوجه نحو اقتصاد الظل.
- اضطرار الحكومة إلى سداد العجز الناتج عن التهرب من خلال اللجوء إلى القروض الداخلية و الخارجية و هذا يوقعها في مأزق يتمثل في عملية خدمة الدين من حيث سداد القروض ودفع الفوائد المترتبة.
- عدم تحقق العدالة الضريبية بين المواطنين بحيث يدفع قسم من المكلفين الضريبة، و لا يدفعها آخرون.

3- من اجل مكافحة التهرب الضريبي بشكل فعال

- زيادة الوعي الضريبي لدى المكلفين عن طريق تعريف أفراد المجتمع بواجباتهم الضريبية بشتى الوسائل المسموعة والمرئية والمقروءة، وتنظيم الندوات المتخصصة لشرح بنود القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة في مجال الضريبة وكيفية احتسابها وتحصيلها الأمر الذي سيؤدي إلى غرس القيم الاجتماعية والأخلاقية الصالحة في نفوس المواطنين وتعريفهم بأهمية الضريبة باعتبارها إحدى الوسائل التي تعين الدولة على القيام بواجباتها وعلى تنفيذ مشاريع تعود بالخير على عموم المواطنين ولا بأس من التذكير وعبر مختلف وسائل الإعلام ببعض المشروعات التي أقيمت بمساعدة الإيرادات التي تحصلها الدولة نتيجة لأداء الأفراد لواجباتهم الضريبية، وما الحملة الإعلامية المكثفة التي قامت بها وزارة المالية خلال النصف الثاني من عام 2009، إلا خير دليل على هذا التوجه.
- إعادة النظر بالعقوبات في القوانين النافذة على المتهربين من الضرائب مع التأكيد على أن التهرب الضريبي يعني اعتداء على حقوق أفراد المجتمع كافة واستخدام العقوبات المالية الجزائية خاصة إذا كانت هذه المخالفة ترتكب لأول مرة واستخدام أساليب أخرى مبتكرة في العقاب، وفي هذا الإطار جاء قانون الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي رقم 25 لعام 2003.
- من الضروري التأكيد على مبدأ العدالة الضريبية مما يستدعي تحديد نسب ومقاييس معتدلة للضرائب حتى لا يتولد لدى المكلف شعور بأنه يقع تحت أعباء ضريبية تتجاوز طاقته المالية، ولكي لا يندفع بالتالي لممارسة أية حالة من

حالات التهرب، وضمن هذا الإطار جاء قانون الضريبة على الدخل رقم 24 لعام 2003 والمرسوم 51 لعام 2006 والذي خفض الشرائح الضريبية حتى وصلت إلى 14% للشركات التي تطرح 50% من أسهمها للتداول في السوق المالية (ويعتبر هذا المعدل من أخفض معدلات الضرائب على دخل الشركات في دول الجوار)، وهذا ما قارب الشرائح والنسب الضريبية للنسب المعمول بها في دول الجوار.

- متابعة المشكلات التي يفرزها تطبيق التشريع والعمل على سد كل الثغرات التي تظهر أثناء التنفيذ فيمكن اللجوء إلى جباية الضريبة من المصدر أي حجزها عند المنبع لأن ذلك سيؤدي إلى خصم الضريبة من الإيراد قبل وصوله لصاحبه مع مراعاة أحكام الرقابة على القرارات التي يتقدم بها الأفراد لإدارات الضرائب عن دخولهم وذلك للتحقق من صحة البيانات الواردة فيها وهنا تأتي ضرورة أنشاء (بنك المعلومات) والذي يتولى مهمة تجميع هذه لبيانات ودراستها وتفريغ المعلومات التي تتضمنها ومقارنة بعضها ببعض، وقد صدرت خلال الأربع سنوات الماضية عشرات القرارات والمراسيم التي تعدل تشريع سابق ثبت بالتطبيق العملي أنه مليء بالثغرات القانونية .
- من المهم الاعتناء بالثقافة الضريبية وحسن التعامل بين المكلف والدوائر المالية، وهذا يتطلب تدعيم الإدارات المكلفة بجباية الضرائب بأعداد كافية من العاملين الكفؤين والنزيهين وتزويدها بما تحتاج من أجهزة ومعدات آلية متطورة تتلاءم مع درجة المهمة الملقاة على عاتقها إذ إن مكافحة التهرب الضريبي تعني قبل كل شيء وجود أداة ضريبية عالية الكفاءة .
- منح الإدارة الضريبية حق الإطلاع على الأوراق و الوثائق الخاصة بالممول والتي تفيد في الكشف عن حقيقة المركز المالي لهذا الممول، والاعتماد على تبليغات الغير و منح مكافأة مالية لمن يقوم بهذا التبليغ وهذا ما أمنه قانون الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي رقم 25 لعام 2003.

ثانياً: في مجال مكافحة الفساد

هناك علاقة كبيرة بين اقتصاد الظل والفساد بكافة أشكاله, فكلما زاد الفساد يزداد حجم اقتصاد الظل بكافة أشكاله, من حيث الإجراءات الحكومية وبرامج التوظيف والتهرب الضريبي والتهريب وإلى ما هنالك من أعمال تتعلق باقتصاد الظل, لذلك تعد مكافحة الفساد من الإجراءات الضرورية في محاربة اقتصاد الظل على مختلف الأصعدة, لذلك سوف نقوم بشرح بعض الإجراءات التي قامت بها سورية في مكافحة هذه المعضلة ومن ثم سوف نتطرق لبعض الحلول في مكافحة الفساد.

1- الاتفاقيات والاجراءات التي قامت بها سورية في مكافحة الفساد.

بناء على ما تقوم به الأمم المتحدة في مجال مكافحة الفساد ولإدارة الحكم في الدول العربية سنقوم بعرض هذه المؤشرات حول سورية من خلال عدة نواحٍ وهي[1]:

[1] http:\\www.pogar.org

- اتفاقيات الأمم المتحدة والاتفاقيات الأخرى:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: وقعت في 9 كانون الأول/ديسمبر 2003، ولم تصدق.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية: وقعت في 13 كانون الأول/ديسمبر 2000، ولم تصدق.
- سوريا عضو مؤسس في "فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا" التي أنشئت في 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2004 كرابطة إقليمية طوعية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- لا يوجد اتصال بين سوريا ومنظمة الشفافية العالمية.

- المؤسسات والمبادرات الحكومية:

تدير الحكومة السورية حملات مكافحة الفساد بنفسها ومن دون مساعدة أي هيئة حكومية متخصصة أو أي منظمة غير حكومية رغم أن المؤتمر العاشر لحزب البعث الحاكم قد أوصى في حزيران/يونيو 2005 بوضع آليات لمكافحة الفساد. وأشارت مصادر برلمانية عن تلقيها "توجيهات لإنشاء آليات دائمة لمنع الفساد ومكافحته من خلال تفعيل اللجان المختصة وتأسيس هيئة برلمانية دائمة لا تتعارض مع السلطة التنفيذية". وذكرت وكالات الأنباء السورية أن الفساد كان في تلك الفترة يكلف الدولة 50,000 دولار يومياً.

- المشتريات العامة

ينظم المرسومان رقم 195 لعام 1974 ورقم 349 لعام 1980 العقود والمناقصات بالنسبة للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة. ويفترض استدراج المزايدات بشكل شفاف من خلال "النشرة اليومية للمناقصات الحكومية"، لكن تحديد المواعيد النهائية لتقديم العروض بفترات تقل عن 45 يوما مسألة شبه اعتيادية مما يدل على نقص في الشفافية وعلى عطاءات مقررة سلفا.

- مكافحة غسل الأموال

في أعقاب قدوم بعثة صندوق النقد الدولي إلى سوريا في شباط/فبراير وآذار/مارس 2005، عدلت الحكومة قانون مكافحة غسل الأموال الصادر عام 2004 بالمرسوم رقم 33 الصادر في أيار/مايو 2005. والتزمت سوريا في 3 آذار/مارس 2005 "باتفاقية نيويورك" لعام 1999 (12 أيلول/سبتمبر) بشأن مكافحة تمويل الإرهاب، لكن وزارة الخزانة الأميركية منعت المؤسسات المالية الأميركية في 9 آذار/مارس 2006 من التعامل التجاري مع المصرف السوري الرئيسي المملوك للدولة مدعية تورطه في عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

- مؤشر مدركات الفساد

حازت سورية على مركز متأخر في مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره "منظمة الشفافية الدولية" لعام 2014, حيث سجلت 20 درجة وشغلت المرتبة 159 عالمياً. وبحسب تقرير المنظمة, فإنه كلما اقتربت درجة الدولة على المؤشر الذي يقيس مستويات النزاهة سنوياً في مختلف دول العالم من الصفر, فإن ذلك يدل أن تلك الدولة أكثر فساداً, وكلما اقتربت من 100 عكس ذلك زيادة نزاهتها وتراجع نسبة الفساد فيها.

وقد قامت في سورية جمعية لمكافحة الفساد تحت اسم "الجمعية الشعبية لمكافحة الفساد" والتي تأسست في 2005, والتي من أهم أهدافها[1]:

- فضح مواقع وآليات مختلف أنواع الفساد السياسي والاقتصادي والاجتماعي والأخلاقي في المجتمع السوري.
- المساهمة في تنشيط حركة مجتمعية لمكافحة الفساد الذي يضر الدولة والمجتمع.
- التعاون مع المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات ومختلف الجهات المهتمة بالشأن العام في هذا الموضوع الهام .
- تقديم اقتراحات للمؤسسات الدستورية لمكافحة الفساد .
- التعاون الوثيق مع سلطة القضاء لتأخذ دورها الصارم في الحد من استشراء الفساد .
- التعاون مع جميع وسائل الإعلام الوطنية لخدمة هذا الهدف .
- نشر ثقافة بديلة بين المواطنين لتعرية مفهوم الفساد و فضح ضرره الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والأخلاقي .
- إعادة الاعتبار للمثل والقيم الاجتماعية الأصيلة والتي تعتبر الفساد أمراً مشيناً لذات الإنسان وكرامته .
- دراسة مواطن الخلل في القوانين والأنظمة الإدارية والإجراءات التي تفضي إلى انتشار الفساد وصياغة اقتراحات لتعديلها.
- دراسة الواقع المعيشي الاجتماعي للمواطنين وتأثيره على الفساد .
- إعداد وفتح ملفات الفساد لنشرها وتفعيلها لدى الجهات المعنية المختلفة .
- إصدار نشرات، صحف ومجلات تعرّف بنشاط وعمل الجمعية، وتشجيع الكتّاب والأدباء والفنانين لنشر ثقافة تعمّق الأخلاق النبيلة .

[1] مقالة الكترونية, **جريدة قاسيون**, العدد 362, 2008.

2- بعض آثار و اسباب الفساد على الاقتصاد والمجتع:

- يساهم الفساد في تدني كفاءة الاستثمار العام وأضعاف مستوى الجودة في البنية التحية العامة وذلك بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار وتسيء توجيهها أو تزيد من كلفتها.
- للفساد أثر مباشر في حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي، ففي الوقت الذي تسعى فيه البلدان النامية إلى استقطاب موارد الاستثمار الأجنبي لما تنطوي عليه هذه الاستثمارات من إمكانات نقل المهارات والتكنولوجيا، فقد أثبتت الدراسات أن الفساد يضعف هذه التدفقات الاستثمارية وقد يعطلها مما يمكن أن يسهم في تدني إنتاجية الضرائب وبالتالي تراجع مؤشرات التنمية البشرية خاصةً فيما يتعلق بمؤشرات التعليم والصحة, مما يقلص فرص العمل ويتجه العاطلين عن العمل إلى العمل في اقتصاد الظل.
- يرتبط الفساد بتردي حالة توزيع الدخل والثروة، من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع وفي النظام السياسي، مما يتيح لهم الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية التي يقدمها النظام بالإضافة إلى قدرتهم على تجميع الأصول بصفة مستمرة مما يؤدي إلى توسيع الفجوة بين هذه النخبة وبقية أفراد المجتمع.
- ضعف مستوى المعيشة: من الطبيعي أن يؤدي تسرب مبالغ مالية عامة إلى جيوب بعض الأفراد إلى خفض المصادر المتاحة لتنمية الاقتصاد، وبمقابل الإثراء الكبير لبعض الأفراد فأن انخفاضا واسعا لمستوى المعيشة يبدأ بالحدوث ثم الانتشار.
- هدر الموارد : ويتمثل ذلك بتحويل مصادر الإيرادات العامة من الوصول إلى خزينة الدولة لاستعمالها للمصالح العامة إلى جيوب أفراد، الأمر الذي ينعكس على تدني مستوى الخدمات التي من المفترض أن تقدمها الدولة للصالح العام.
- الحد من النمو الاقتصادي : نتيجة تحكم قلة من الأفراد أو المجموعات بأحجام كبيرة من مصادر الأموال العامة ، فأن فرصة استخدام هذه الأموال في المشاريع والبنية الاقتصادية تتأثر حيث يتغير نظام استخدام الأموال من مساره الطبيعي القائم على العرض والطلب، إلى مسارات أخرى طارئة ومنها تحويل الأموال إلى خارج البلاد مثلا.

كما يمكن لظاهرة الفساد أن تنمو وتتزايد بفعل عوامل اجتماعية ضاربة في بنية وتكوين المجتمعات البشرية ونسق القيم السائدة، إذ تلعب العادات والتقاليد الاجتماعية وسريانها دوراً في نمو هذه الظاهرة أو اقتلاعها من جذورها وهذه العادات والتقاليد مرتبطة أيضاً بالعلاقات القبلية السائدة في المجتمع كما أن التنظيم الإداري والمؤسسي له دور بارز في تقويم ظاهرة الفساد من خلال العمل على تفعيل النظام الإداري ووضع ضوابط مناسبة لعمل هذا النظام وتقوية الإطار المؤسسي المرتبط بخلق تعاون وتفاعل ايجابي بين الفرد والمجتمع والفرد والدولة استناداً إلى علاقة جدلية تربط بينهما على أساس ايجابي بناء

يسهم في تنمية وخدمة المجتمع. وهناك عامل آخر لا يقل أهمية عن العوامل السابقة يتمثل في غياب الثقة في تطبيق المثل الإنسانية[1], كل هذه الآثار لها انعكاسات على الاقتصاد وعلى تشوه وخلل بيئة الأعمال في الاقتصاد الرسمي, لذلك يقوم بعض الأفراد إلى التوجه للعمل في اقتصاد الظل لصعوبة العمل ضمن النطاق الرسمي بسبب وجود الفساد, والبعض الآخر يعمل ضمن بيئة العمل الفاسدة ويكون جزءاً منها, وفي الحالتين تندرج هذه الأعمال ضمن اقتصاد الظل.

أما أسباب الانتشار فتعود إلى مجموعة من العوامل تشمل:

- **انتشار ثقافة الفساد:**

نتيجة لضآلة مجموعة الموروثات والقيم مضافا إليها تدني الوضع الاقتصادي للبلد.

- **ضعف الدخول والرواتب:**

خاصة لدى طبقة صغار الموظفين أو مستويات الإدارة الوسطى ، حيث أن هناك علاقة عكسية ما بين مستويات الرواتب والدخول وما بين انتشار حالات الفساد.

- **تشوه القيم المجتمعية:**

نتيجة بروز عناصر المباهاة والثراء الفاحش والتسارع في الوصول إلى مستويات معيشة مرتفعة ، كل هذه الأمور تسهم في إيجاد قيم وميكانيكيات مستجدة لا تتفق ومبادئ النزاهة والتقيد بالمتطلبات والإجراءات القانونية.

ولذلك لابد من وضع خطوط عريضة لمكافحة هذه الظاهرة تتجلى كالتالي:

- تطوير نظام اختيار وتعيين وترقية العاملين.
- فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والحزبية والامنية.
- المساواة امام القانون ومحاسبة الفاسدين الكبار قبل الصغار.
- استخدام التقانة والشفافية والحكومة الالكترونية في المعاملات.
- الانتخابات النزيهة وفق شروط لبعض المناصب والمسؤوليات.
- حرية الصحافة والراي والتعبير كاداة للرقابة.
- فضح الفاسدين والتشهير بهم حتى يسقطوا اجتماعيا.
- اعطاء دور كبير لمؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد.
- اصدار تعليمات وقرارات وقوانين صارمة لمكافحة الفساد.

[1] http:\\www.annabaa.org

ثالثاً:اجراءات عملية لمكافحة اقتصاد الظل (في مجال الباعة الجائلين)

وفي مجال الباعة الجائلون, فقد خصصت محافظة دمشق اماكن لتوضع الباعة الجائلين بشرط حصولهم على رخص بشروط ميسرة, ولقد اعطت قبل الازمة حوالي /3000/ ترخيص موزعة على محافظة دمشق, وكان من المقرر أن تخفض عدد التراخيص إلى /1034/ ترخيص بهدف حل هذه لمشكلة بدراسة أجرتها حديثاً, و أيضاً بالاستفادة من تجارب دولية لمكافحة هذه الظاهرة فقد قامت محافظة دمشق ببناء سوق في منطقة مخيم اليرموك وأسمته سوق الحضر, وكان المخطط أن تقوم محافظة دمشق ببناء أكثر من سوق لتجمع الباعة الجائلين في أماكن معينة بعيدة عن وسط المدينة ليكون منظراً حضارياً وقانونياً وتستطيع بذلك مراقبته وضمان سير العمل بالشكل المطلوب بعيداً عن الغش والتلاعب, ولكن نتيجة الأزمة في سورية, لم تستطيع محافظة دمشق بتطبيق هذه الدراسة (انظر الملاحق 15و 16) .

ونتيجة الأزمة الراهنة, فقد توسعت هذه الظاهرة كثيراً في دمشق نتيجة التهجير من الأرياف والأعمال التخريبية التي طالت الفئات الفقيرة, والتي تحاول تأمين مستلزمات عيشها, وتقوم محافظة دمشق في الوقت الحاضر بتنظيم أمور البسطات, مثال على ذلك تنظيم أماكن في منطقة حوش بلاس للمهجرين اللذين يعملون بصيانة السيارات وقطع التبديل بعدما كانوا قد افتتحوا بسطاتهم ضمن المدينة, لما كان لذلك أثر سلبي على المواطنين وحركة السير و الهدوء العام, وغيرها من الأمور التي تقوم بها محافظة دمشق ضمن المتاح.

رابعاً:في مجال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

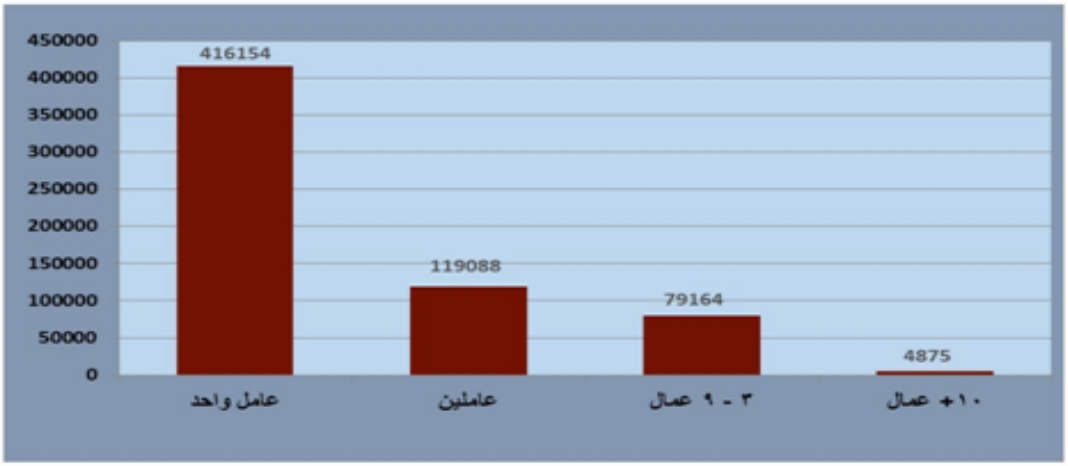
لاشك من انه هناك علاقة كبيرة بين اقتصادالظل وبين تحسين وتطوير بيئة عمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة, حيث أشارت وزارة الصناعة إلى وجود أكثر من 100,000 منشأة في سورية تعمل ضمن اقتصاد الظل, وذلك لعدة أسباب منها عدم وجود تشريعات واضحة أو بسبب الروتين والبيروقراطية والتكلفة المرتفعة لعمل مثل هذه المؤسسات, لذلك فإن تطوير بيئة عمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتسهيل الإجراءات وشروط الإقراض, يجعل من هذه المؤسسات رديفة في تطوير الوضع الاقتصادي ورفد مبالغ كبيرة للدولة, وتحسين الواقع المعيشي للمواطنين, ولا سيما إدماج المؤسسات التي تعمل ضمن اقتصاد الظل في الوقت الحالي, لذلك سنتطرق لواقع المنشآت والمشاريع في سورية ومن ثم سنقوم بوضع بعض التوصيات لإدماج المؤسسات في الاقتصاد الرسمي وتشجيع بيئة عمل هذه المؤسسات.

1- واقع المنشآت والمشاريع في الاقتصاد السوري:

لقد حدد القانون السوري بأن المشروعات الصغيرة بأنها تلك التي يعمل بها تسعة أشخاص أو أقل في حين أن عدد العمال في المشروعات المتوسطة يتراوح بين 10 و 30 عامل فيما عدا ذلك فتسمى مشروعات كبيرة, حيث تطغى على الاقتصاد السوري نمط الشركات الصغيرة والمتناهية في الصغر, وقد بلغ العدد الكلي للمنشآت الخاصة القائمة في سورية عام 2008 حوالي 619

ألف منشأة خاصة, تنتج هذه المنشآت ما قيمته 19 مليار دولار[1], وتبلغ نسبة المنشآت التي يعمل بها عامل واحد أكثر من 67% من مجموع المنشآت, بينما لا تزيد نسبة المنشآت الكبيرة (بالمقاييس المحلية) التي يعمل بها عشرة عمال وأكثر عن 0.7%.

الشكل 3–14: عدد المنشآت السورية بحسب عدد العاملين فيها عام 2008



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء في سورية

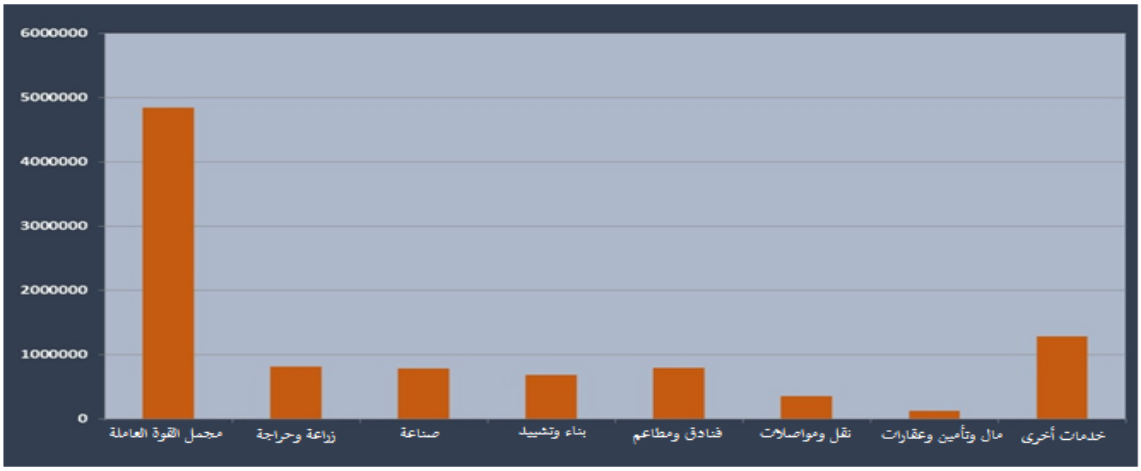
تتركز المشروعات السورية بنسبة كبيرة في محافظات دمشق وريف دمشق وحلب, حيث تصل نسبة المشروعات في هذه المحافظات الثلاث إلى أكثر من 51% من المشروعات السورية بمختلف أحجامها, أما عند الحديث عن المشروعات الكبيرة (+10 عمال) فإن النسبة تتجاوز 61.5%, وهذه نتيجة طبيعية للتنمية غير المتوازنة الموجودة بقوة في سورية فيما بين المحافظات المختلفة, كما توجد في سورية نسبة كبيرة من المشاريع العاملة وغير مرخصة (الاقتصاد الموازي), وهي تُشكل نسبة كبيرة من مختلف المشاريع, وهذا يعتبر أمراً سلبياً يُصعّب من إمكانية استهدافها تنموياً, حيث وُجد في سورية في العام 2008 أكثر من 180 ألف منشأة تعمل في ظل الاقتصاد الموازي (الاقتصاد أسود), وهي تُشكل نسبة 29% تقريباً من إجمالي المشروعات السورية, وما يُثير الغرابة حقاً أن 386 منشأة منها هي منشآت كبيرة بالمقاييس السورية (+10 عمال).

يستحوذ قطاع تجارة الجملة والتجزئة على العدد الأكبر من عدد منشآت القطاع الخاص السوري, حيث بلغ عددها عام 2008 حوالي 387 ألف منشأة, أي أكثر من نصف المنشآت السورية تعمل في قطاع تجارة الجملة والتجزئة, تليها من حيث العدد المنشآت العاملة في قطاع الصناعات التحويلية والتي بلغ عددها أكثر من 98 ألف منشأة, وتتوزع هذه المنشآت الصناعية بشكل أساسي على نحو 26 ألف منشأة تعمل في مجالات الغزل والنسيج والجلود, وحوالي 23 ألف منشأة تختص بالأخشاب والأثاث والموبيليا[2].

[1] واقع الصناعة السورية والعقدة التنفيذية, د. أسامة القاضي, ص 8.
[2] المصدر السابق, ص 8.

وبما يتعلق بالتشغيل, بلغت القوة العاملة في سورية حوالي 4.84 مليون عامل في العام 2008[1], حوالي 814 ألف منهم يعملون بالزراعة, 782 ألف في الصناعة, قطاع الفنادق والمطاعم يُشغل قرابة 795 ألف عامل, ومن ثم البناء والتشييد 687 ألف عامل, والباقون يعملون في قطاعات النقل والمال والتأمين والعقارات وغيرها من قطاعات الخدمات, كما هو مبين في الشكل 3-15: التالي.

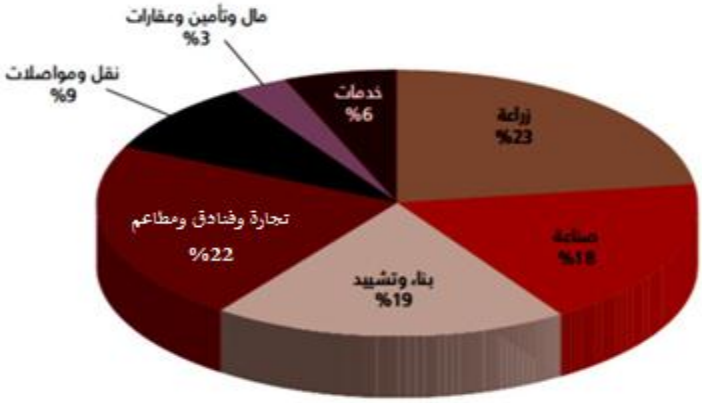
توزع القوة العاملة السورية على القطاعات المختلفة في العام 2008



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء, المجموعة الإحصائية 2009.

4.84 مليون عامل يُشغل القطاع الخاص السوري منهم حوالي 3.5 مليون عامل[2], تتوزع قوة العمل هذه على المنشآت العاملة في قطاعات الزراعة والتجارة والخدمات ومن ثم القطاع الصناعي, وذلك كما يُبين الشكل 3-16: التالي.

الشكل 3-16: توزع عمال القطاع الخاص على القطاعات عام 2008



المصدر: واقع الصناعة السورية والعقدة التنفيذية, ص 9.

[1] تتوافر أرقام أحدث تتعلق بالقوة العاملة, إلا أنني اخترت عرض أرقام 2008 بالتلاؤم مع أرقام المنشآت والمشاريع.

[2] المجموعة الإحصائية 2009, المكتب المركزي للإحصاء في سورية

إن المنشآت السورية تتميز بشكل عام بانخفاض في الإنتاجية, وهذا الكلام ينطبق أيضاً على القطاع الخاص, وذلك نتيجة لأسباب كثيرة من بينها ضعف المهارات الإدارية وضعف المستوى التعليمي للعاملين في هذا القطاع, فمن بين 3.5 مليون يعملون في القطاع الخاص يوجد أكثر من 2.5 مليون عامل يحملون شهادات ابتدائية وما دون أي بنسبة تُقارب 74% من العاملين, بينما لا يُشكل العاملون ذوي الشهادات الجامعية أكثر من 4% من مجموع العاملين (حوالي 150 ألف عامل فقط), والباقي يتوزعون ما بين حملة إعدادية 13%, ثانوية 7%, و 2% حملة شهادات معاهد متوسطة.

2- واقع قطاع التمويل الصغير والمتناهي الصغر:

كما أشرنا سابقاً, يطغى نمط المشروعات الصغيرة والمتناهية في الصغر على المشروعات العاملة في الاقتصاد السوري, ولعل أكبر مشكلة تواجه استمرارية هذه المشاريع وتطورها, أو افتتاح مشاريع صغيرة جديدة, هي مُشكلة التمويل, وبخاصة في ضوء إحجام قطاع البنوك والمصارف السورية عن تمويل هذا النوع من المشاريع.

إن نشأة مفهوم التمويل الصغير والمتناهي الصغر عالمياً ارتبط بمفهوم الحد من الفقر, وبالتالي فهذا المفهوم لا يرتبط فقط بالمشروعات المتوسطة أو الصغيرة ومتناهية الصغر, وإنما يرتبط بأي مكان يتواجد فيه الفقر, في الأرياف النائية وبأي مكان تتواجد فيه الأسر الفقيرة تعمل مؤسسات التمويل الصغير على مد يد العون لهم وبأشكال متعددة لتحسين وضعهم المعيشي.

ويُمكن القول أن مفهوم التمويل الصغير والمتناهي الصغر هو مفهوم جديد على الساحة السورية, كما أن صناعته ما زالت في بداياتها في سورية مقارنة حتى بالدول المحيطة في منطقتنا التي تسبقنا بخطوات في هذا المجال, وقد بدأ التوجه الحكومي نحو تفعيل هذا القطاع في العام 2007حيث صدر المرسوم التشريعي رقم /**15**/ للعام2007 الذي أمّن إطاراً قانونياً لهذا النوع من التمويل, حيث يُعتبر هذا المرسوم أول تشريع مخصص للتمويل الصغير, وقد أعطى هذا التشريع مجلس النقد والتسليف صلاحية الترخيص لما سماه " المؤسسات المصرفية المالية الاجتماعية ", مع حد أدنى من رأس المال يبلغ 250 مليون ليرة سورية (أي حوالي 5 مليون دولار حينها), كما سمح لهذه المؤسسات تقديم خدمات مالية مختلفة, بما في ذلك الإقراض الصغير, قبول الودائع, والتأمين الصغير.

حيث يتميز قطاع التمويل المتناهي الصغر في سورية بوجود إمكانات كبيرة كامنة فيه ووجود طلب كبير على خدمات ومنتجات التمويل متناهي الصغر في سورية, وجُل هذا الطلب لم يتم إشباعه, حيث أن إشباعه يتطلب دخول مقدمين كُثر لهذا النوع من الخدمات والمنتجات, بالإضافة إلى وجود محافظ كبيرة للإقراض.

يوجد غياب لأي أرقام أو تقديرات رسمية لحجم الطلب في هذا القطاع, إلا أن بعض التقديرات تُشير إلى أن الطلب في عام 2008 كان يتعدى المليون عميل على الأقل بينما وصل إجمالي عدد العملاء النشطين الذين استطاع أن يخدمهم هذا القطاع إلى ما يقرب من 41.500 عميل في العام نفسه[1].

[1] بحسب تقرير عام 2008, والذي أعدته المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء, تجدون التقرير على الرابط:

يُشير التقرير السنوي للعام 2008 الصادر عن مؤسسة الآغا خان للقروض الصغيرة, إلى وجود حوالي (260 – 420) ألف عائلة سورية بحاجة للحصول على قروض صغيرة لإقامة مشاريعها الخاصة, كما يشير إلى وجود أكثر من مليون عائلة بحاجة للقروض الصغيرة لأغراض غير تجارية متمثلة بالإسكان والتعليم والرعاية الصحية, ولا تُلبي المؤسسات الحالية الموجودة سوى 3% فقط من كافة الاحتياجات[1].

في بدايات العقد الماضي, كانت أهم الجهات الفاعلة في هذا المجال في سورية هي الحكومة, متمثلة بشكل رئيسي بهيئة مكافحة البطالة التي كانت تُعتبر أهم مزود من ناحية عدد المشاريع التي مولتها, بينما توقفت عن توفير القروض بعد تحويلها بموجب القانون رقم 39 للعام 2006 إلى الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات – بعد فشل ذريع في مجال التمويل الصغير نتيجة انتشار الفساد والمحسوبيات – حيث ستكون مهمتها الحالية الرئيسية هي توفير التدريب على المهارات وتوفير فرص العمل بموجب قانون تأسيسها المشار إليه.

أما المنظمات والمؤسسات غير الحكومية المزودة لخدمات التمويل الصغير والمتناهي الصغر, فيمكن القول أن شبكة الآغا خان للتنمية هي أبرزهم, كما أن هناك خطوط تمويل صغير محدودة تابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP), ومنظمة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين (الأونروا), وكلاهما تحصل على الأموال من خلال الأمم المتحدة، وتخدم الاونروا اللاجئين الفلسطينيين في دمشق وحلب, كما حاولت منظمتان محليتان غير حكوميتان في الفترة الماضية تطوير تسهيلات جديدة للتمويل الصغير, وهما صندوق التنمية الريفية المتكاملة في سورية الذي يحصل على 60% من تمويله من الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة، اما الباقي فيأتي من المؤسسات المحلية, والمنظمة الأخرى هي منظمة دعم وإلهام الشباب[2].

http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2923/Syria_Policy-Reg-Framework.pdf

[1] التقرير السنوي للعام 2008, مؤسسة الآغا خان للقروض الصغيرة. يُمكن الاطلاع على كامل التقرير على الرابط:
http://www.akdn.org/publications/2008_akam_arabic.pdf

2 الطلب الكبير على التمويل الصغير في سورية, أليساندرو باتشي, ديسمبر 2009, ص 2.

الجدول 3–3: خصائص ومؤشرات مُقدمي التمويل الصغير الخمسة الرئيسيون في سورية في العام 2008

الاسم	وكالة الاغاخان	صندوق التنمية الريفية	منظمة دعم والهام الشباب	صندوق الامم المتحدة الانمائي	اونروا	وكالة مكافحة البطالة
النوع	منظمة غير حكومية	منظمة غير حكومية	منظمة غير حكومية	مانح	مانح	منظمة عامة
المنتجات	فردية وجماعية (مؤسسات واستهلاك) للسكن والتنمية الريفية	الفردية والجماعية	فردية	الإسكان والبنوك القروية	مشاريع فردية صغيرة وتضامن جماعي	مشاريع فردية صغرى وصغيرة
العملاء النشطون	11,000	1,000	35	2,500	2,000	25,000
محفظة القروض المطلقة	$11,000,000	2,260,103	-	$1,750,000	1,000,000	$37,500,000
نسبة الفائدة	شهري 1%	سنوي 4.5%	-	مرابحة5%	شهري 2.2%	سنوي 5%
معدل السداد	99.4%	99%	-	95%	98%	-
الفئة المستهدفة	الريف غالبا	الريف	-	الريف	غالبا	شامل
الاكتفاء الذاتي التشغيلي	تقريبا 100%	-	-	95%	119%	-
الاكتفاء الذاتي المالي	-	-	-	83%	-	-

المصدر: المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء 2008, سياسة وإطار تنظيم التمويل الصغير في سورية

كما تم في بدايات عام 2010 منح ترخيصين جديدين لبنك إبداع ومؤسسة باب رزق جميل مما سمح لهما ببدء مزاولة نشاطهما بشكل رسمي في سورية, مؤسسة باب رزق جميل (يملك نصف أسهمها شركة عبد اللطيف جميل السعودية) حصلت على الترخيص من مجلس النقد والتسليف في ضوء المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 المذكور سلفاً, بينما بنك إبداع يُعتبر جزء من مبادرة ''بنوك الفقراء'' التي ينفذها برنامج الخليج العربي لدعم برامج منظمات الأمم المتحدة الإنمائية (أجفند), وقد حُدد رأس المال المدفوع للمشروع بـ 7 مليون دولار, إلا أن ما يُثير الانتباه بهذا الخصوص هو أن بنك إبداع قد تم الترخيص له بموجب مرسوم رئاسي خاص صدر في شباط 2010 ولم يتم الترخيص له بموجب المرسوم رقم /15/[1], وهذا يعني أنه لن يكون ''شركة'' كغيره من المؤسسات المرخصة وفق المرسوم المذكور, وبالتالي لن يخضع لقانون الشركات.

3– تمكيّن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (حلول مقترحة)

لقد ساهمت الأزمة الحالية في إحداث دمار شامل في كافة نواحي الحياة في الكثير من المحافظات السورية, إلا أن هذا ينبغي ألا يثني المجتمع السوري عن البناء ومحاولة التأسيس على قواعد وأسس صحيحة, حيث يقول كونفوشيوس '' ليست العبرة في ألا تسقط, بل العبرة في أن تسقط وتنهض من جديد ''.

[1] تقرير ميكس 2010 لتحليل ومقارنة الأداء للتمويل الأصغر في العالم العربي, ص 9.

لقد كان الاقتصاد خلال العقود الخمسة الماضية يسير في الحدود الدنيا للتخطيط السليم, وكون الاقتصاد السوري قد تدمّرت الكثير من بناه التحتية والإنتاجية على أرضية الأزمة الراهنة, فهذا يُعطي ميزة الشروع ببناء قواعد جديدة متينة للمشروعات الصغيرة والمتناهية في الصغر التي تُشكل معظم المشروعات السورية.

أنَّ مؤسسات المجتمع المدني السورية يجب أن تمتلك استراتيجية لهذا النمط من المشاريع, استراتيجية تُناسب الوطن, وترفع من وعي أفراده, بمعنى ألا يكون التفكير في دعم المشاريع مادياً فقط, حيث يمكن أن تقدم المساعدة في إطار يُمكّن أصحاب المبادرات والفكر الإبداعي من طرح أفكارهم ودعمهم ليتمكنوا من تنفيذها.

في هذا السياق يُمكن طرح جملة من المشاريع التي يُمكن تنفيذها في فترة ما بعد استقرار الأوضاع والتي تساهم في الإدماج التنموي لقطاعات واسعة من المهن والأعمال الفردية التي تمارس في اقتصاد الظل, ويمكن عرض بعضها على الشكل التالي:

- ضرورة وجود مرجعية واحدة " هيئة تنظيم " للإشراف على المشروعات الصغيرة، والمتوسطة وتنميتها وذلك لاتخاذ القرارات اللازمة لرعاية المشروعات ومساعدتها على التوسع.
- ربط الجانب الأكاديمي بالجانب التطبيقي وإنشاء مراكز للمشروعات الصغيرة والمتوسطة تعمل على تحفيز الشباب على إقامة مشروعاتهم.
- إعادة النظر بالمناهج التعليمية بحيث تتلاءم مع احتياجات سوق العمل وإعادة النظر بمحتويات هذه البرامج والتركيز والثقافة الإبداعية والريادة.
- وضع برامج تدريبية للقائمين على المنشآت الصغيرة، ورفع مهاراتهم المختلفة في المجالات الإدارية والتسويقية والتمويل .. الخ .بحيث تكون هذه البرامج قائمة على الاحتياجات للصناعات الصغيرة.
- وضع سياسات وآليات لحماية الملكية الفكرية لاختراعات الصناعات الصغيرة /المتوسطة بهدف زيادة قدرتها التنافسية.
- التعاون مع المنظمات الدولة المتخصصة لنقل الخبرات العالمية في مجال رفد وتقوية المشروعات الصغيرة / المتوسطة في سورية.
- إعداد قواعد بيانات " بنوك معلومات " توفر جميع المعلومات اللازمة للمشروعات الصغيرة/ المتوسطة عن الأسواق والاتفاقيات والفرص المتاحة.
- المساعدة في تهيئة البرامج الإعلامية المؤدية إلى تشجيع استهلاك المنتجات الصناعية الوطنية وتشجيع إقامة المعارض وإبراز التجارب الناجحة وإلقاء الضوء عليها.
- تأسيس صناديق ومؤسسات متخصصة في تمويل الصناعات الصغيرة بقروض ذات فوائد منخفضة أو ميسرة.
- إيجاد مؤسسات لضمان القروض للمشروعات الصغيرة/ المتوسطة.

- المساهمة في إيجاد قنوات توزيع لمنتجات المشروعات الصغيرة /المتوسطة وتقديم الخطط والمشاريع التسويقية وتشجيع الصادرات بالاشتراك بالمعارض المحلية والدولية.
- الإكثار من المجمعات الصناعية بأسعار مناسبة ومزودة بجميع الخدمات التي تحتاجها المشاريع الصغيرة / المتوسطة.
- إنشاء مركز تصميم فني لوضع مواصفات الجودة للمنتجات.
- إنشاء مراكز ريادية تحتضن المبدعين في الجامعات والمعاهد والتنسيق بينها.
- تمتين العلاقات بين أصحاب الصناعة وأعضاء هيئة التدريس وتبادل الرأي والمشورة والتعاون بين الطرفين لحل مشاكل من واقع العمل وكذلك تسهيل قضاء فترة زمنية للطلاب في مرحلة معينة في المصانع للمساعدة في حل المشاكل في هذه المصانع وتعزيز خبرات الطلاب أنفسهم.
- تشجيع البحث العلمي التطبيقي وذلك بتوفير الدعم المالي اللازم وتعزيز التعاون ما بين الجامعات ووزارة الصناعة والتجارة والعمل.
- إدخال التعديلات على التشريعات والقوانين التي من شأنها أن تأخذ بيد المنشأة الصغيرة وتشجيعها على النمو والتطور.
- إنشاء بنك للمعلومات يوفر معلومات عن المنشآت في السوق المحلي ويمكن المستثمر من الاطلاع على المشاريع القائمة والحوافز والإعفاءات التي تقدم لمثل هذه الصناعات.
- وجود هيئة أو منظمة تقوم بتقديم الخدمات التسويقية للمصانع الصغيرة في كل منطقة جغرافية أو لكل قطاع من القطاعات الصناعية المختلفة.

خامساً: في مجال مكافحة البطالة (الادماج التنموي)

إن من أهم اسباب تفشي ظاهرة اقتصاد الظل هو انتشار ظاهرة البطالة وعدم قدرة الدولة والقطاع الخاص على إيجاد فرص عمل للقادمين إلى سوق العمل, لذلك أن إيلاء الاهتمام بهذه الظاهرة له أثر كبير على تقليص حجم اقتصاد الظل, وسوف نقوم بعرض مفصل لهذه الظاهرة قبل وضمن الأزمة الراهنة في سورية والمحاولة لوضع بعض الحلول لمكافحة هذه الظاهرة.

1- وضع البطالة في سورية قبل الأزمة الراهنة

بلغ معدل البطالة حسب " دراسة خارطة البطالة " 11.7% من قوة العمل عام 2003 أي أن البطالة قد ازدادت بما يقارب 2.2 نقطة عن معدلها عام 1999 و ازدادت خلال السنوات 1999- 2003 بمعدل وسطي سنوي يقارب 7.19% وبالمقارنة مع معدل البطالة في عام 1995 والذي بلغ حينها 7% من قوة العمل (المكتب المركزي للإحصاء، أعداد مختلفة). وتكون قد تزايدت خلال 1995- 1999 بما يقارب 7.93% سنويا. أي أن البطالة تنمو ومنذ العقد الماضي بمعدل شبه ثابت، مما يعكس قصور عملية مواجهتها وغياب الحلول المخففة لها، بالإضافة إلى استمرارية العوامل البنيوية المولدة لها. ومن ناحية ثانية، بلغ معدل البطالة حسب مسوحات سوق العمل الأخيرة بحدود 8.1% في عام 2006 وانخفضت، حسب التقديرات الأولية

للمكتب المركزية للإحصاء (2007) ، إلى 7.5% في عام 2007 ويعود هذا الانخفاض الظاهري في معدل البطالة، في جزء كبير منه، إلى اعتماد طريقة مختلفة في مسح سوق العمل، تعتمد على إجراء أربعة مسوحات فصلية وأخذ المتوسط المرجح خلال السنة لمعدل التشغيل ومعدل البطالة. وبالمقارنة مع معدل البطالة عام 1981 والبالغ 4.8% في ذلك العام نلاحظ تنامي هذا الاتجاه خلال الثمانينات والتسعينات.

وتشير الإحصاءات المنشورة إلى وجود نسبة عالية من البطالة في الريف تفوق تلك الملاحظة في المدينة، مع ذلك فإن البطالة في الريف بشكل عام تقديرية، والأرقام المعلنة لا تعكس حقيقة البطالة نتيجة الهجرة المستمرة والمتزايدة إلى المدن وإلى الدول العربية المجاورة.

وحسب تقديرات المكتب المركزي للإحصاء (2006) بلغت البطالة الأنثوية في عام 2005 ما يعادل 38.3% من إجمالي البطالة, ويتضح أن حجم هذه البطالة لا يتناسب مع نسبة مشاركة المرأة في قوة العمل والتي تتراوح بين 17.4% و 18%، ولكن ما يجب ملاحظته أن ما يقارب 51.2% من قوة العمل الأنثوية تعمل في الزراعة بالإضافة إلى أن نحو 39.56% من الإناث يعملن في القطاع غير المنظم وتشير بيانات المكتب المركزي للإحصاء (2007) إلى أن نسبة البطالة بين الإناث تراجعت بشكل كبير خلال عام 2007 لتصل إلى 23.3% مقابل 5.7% للذكور.

ويشكل اليافعون والشباب من (10 إلى24 عاماً) ما يقارب 37.1% من مجموع السكان عام 2005، أي ما يزيد على حصة الشريحة العمرية (25 عاماً فما فوق) والمقدرة بـ 36.7% من السكان. وإذا اعتبرنا أن مجموع هؤلاء يشكلون قوة العمل في البلاد، فإن أكثر من نصف قوة العمل هذه من فئة الأعمار دون الخامسة والعشرين، وهذا ما يعكس فتوة الشعب السوري، وحسب المسوحات التي قام بها المكتب المركزي للإحصاء كانت نسبة العاطلين عن العمل من فئة 15 – 24 عاماً تقارب 72.3%من مجموع العاطلين عن العمل أي ما يزيد عن ثلاثة أمثال حصتهم من السكان والمقدرة بـ (22.8%) وما يقارب ضعف حصتهم من قوة العمل (المكتب المركزي للإحصاء، 2006) ، أي أن البطالة ليست متحيزة ضد الإناث فقط وإنما هي متحيزة أيضاً ضد الشباب، وحسب المسح متعدد الأغراض لعام 1999 كانت نسبة المتعطلين والذين لم يسبق لهم العمل نحو 83.75% من إجمالي عدد العاطلين عن العمل، مما يؤكد انعدام فرص العمل الجديدة وعدم مواكبة التنمية والنمو الاقتصادي بشكل عام للنمو السكاني وللنمو في قوة العمل.

وتبدو مشكلة البطالة في سوريا بشكل أكثر وضوحاً وتفاقماً بين شريحة الشباب سواء الذين لا يملكون مهارات وخبرات تدريبية أو الخريجون الجدد من الجامعات والمعاهد المتوسطة حتى المدارس الفنية والمهنية. وبناء على إحصاءات المكتب المركزي لعام 2006 فإن نسبة البطالة في سورية وصلت إلى 9% علماً أن هذه النسبة قابلة للتذبذب حسب زمن تنفيذ المسح، وبالمقارنة مع المسح الذي قامت به الهيئة في عام 2003 والذي اعتمد أن المتعطل عن العمل هو الذي ليس له عمل دائم ولم يشتغل إلا يومين فقط خلال الأسبوع الفائت ليوم الإسناد الزمني، فإن معدل البطالة يبلغ 16% و هذا يعني أن هناك أكثر من 800 ألف

شخص متعطل عن العمل مع الإشارة إلى أن أعداد المسجلين في مكاتب التشغيل بلغت أكثر من 1,2 مليون شخص. وتشير البيانات أن نسبة 80% من المتعطلين هم من فئة الشباب الذين تقل أعمارهم عن 30 سنة، وهؤلاء معظمهم من مستويات تعليمية متدنية (إعدادي وما دون) ونسبتهم 72% ، وبسبب دخولهم المبكر إلى سوق العمل مع ضعف قدراتهم التعليمية والتدريبية فإن قرابة 35% منهم دخل سوق العمل قبل سن 19 عاماً . ومن أهم صفات هذه الفئة ضعف الخبرة المهنية وفقدان التجربة المهنية، حيث إن 86% منهم من القادمين الجدد إلى سوق العمل (شباب) دون أي تجربة علمية أو مهنية.

إن هيئة التشغيل وتنمية المشروعات الصغيرة، ومن قبلها هيئة مكافحة البطالة، لم تؤد أغراضها. ولو أننا نرصد بعض النتائج إلا أنها تكاد تكون تجارب فردية. ويشار إلى أن الكثير من المشروعات التي تمت رعايتها قد أفلس أصحابها وباتوا مكشوفين تجاه المؤسسات التمويلية بسبب ضعف الخبرة وعدم وجود الجهات الداعمة الحقيقية والفعالة. ومن جهة أخرى، فإن السياسة التمويلية التي اتبعت قد ساهمت في إفشال تجربة هيئة مكافحة البطالة, فقد تحول عمل البرنامج الوطني لمكافحة البطالة إلى برنامج لتمويل الاستثمار الخاص بالأسلوب التقليدي.

ويشكل الأميون والملمون والذين أنهوا المرحلة الابتدائية نحو 61.3% من قوة العمل في حين يشكل حملة الشهادة الإعدادية والمدارس المهنية نحو 14.2% من قوة العمل والباقي 24.5% من قوة العمل هم من خريجي المدارس الثانوية والمعاهد والجامعات، في حين تشكل البطالة في صفوف الأميين والذين أنهوا المرحلة الابتدائية نحو 57.8% من إجمالي العاطلين عن العمل أي أدنى من حصتهم في قوة العمل في الوقت الذي ترتفع فيه نسبة العاطلين عن العمل من حملة الشهادة الإعدادية فما فوق إلى 42.8% وهي نسبة أعلى من حصتهم في قوة العمل والبالغة 38.7% أي أن البطالة تمس وبشكل مميز المتعلمين (المكتب المركزي للإحصاء,2006). وبلغت نسبة حملة الشهادة الإعدادية والمهنية والثانوية 23.5% من قوة العمل في الاقتصاد الوطني في الوقت الذي بلغت فيه حصة هذه الفئة من البطالة 30.1% من إجمالي البطالة، في الوقت الذي تنخفض فيه حصة حملة الشهادة الجامعية والمعاهد إلى 12.1% من البطالة، في حين أنهم يشكلون نحو 15.2% من قوة العمل أي أن البطالة تظهر أكثر فأكثر لدى فئة التعليم المتوسط الإعدادي والثانوي وبشكل متميز فيما بين المتعلمين. ويتضح ارتباط ارتفاع هذه النسبة مع ارتفاع نسبة العاطلين عن العمل في الفئة العمرية 15 – 24 سنة.

ولقد توقع تقرير التنمية الإنسانية السوري الثاني أن معدل التسرب سيرتفع وأن الفاقد سيكون بحدود 20% بينما سيكون الفاقد في التعليم الثانوي " مثيراً للرعب "(برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2005) إذ سيرتفع من 21% إلى 25% في السنوات التالية، وهو مايعني مزيداً من تراجع معدلات بناء رأس المال البشري، وتدهور مؤشراته على المستوى الكمي على الأقل.

- **أسباب البطالة في سورية:**

نوهت دراسة حول تحديد التوجهات الرئيسية لسوق العمل في سورية، أعدتها منظمة العمل الدولية، إلى أن البطالة في سورية لها سببان رئيسيان الأول له علاقة بحالة الاقتصاد الكلي وبضعف الطلب على البضائع السورية والثاني هو أن سوق العمل غير قادر

على أداء وظائفه المفترضة إضافة إلى الفروقات في تركيبة العرض والطلب على العمل من حيث الكفاءات المطلوبة. وبالتالي فإن حجم البطالة المعتمدة في سورية وفقاً للأرقام المعتمدة يتجه نحو الازدياد المضطرد حيث ارتفعت نسبة البطالة من 4.8% عام 1981لتصل إلى 16.2% عام 2003 وهذه البطالة حصرياً مشكلة لدى الشباب وهي تعني بشكل كبير الداخلين الجدد إلى سوق العمل فهم يشكلون 89.1% (صحيفة الثورة،2005)

وبشكل أكثر تفصيلاً، فإنه يمكن تقسيم أسباب البطالة في سورية، إلى قسمين أساسيين، وهما الأسباب المتعلقة بعرض العمل وأسباب متعلقة بالطلب على العمل.

أولا – أسباب جانب العرض:

1- ارتفاع معدل النمو السكاني المرتفع خلال الفترة (1960–1994): تضاعف عدد السكان3 مرات خلال الفترة (1970–2004) إذ ارتفع من 6.3 مليون إلى 18.0 مليون أي بزيادة 11.7 مليون نسمة، ومع ذلك فان معدل نمو السكان انخفض من 3.3 ٪ خلال الفترة (1960–1994) إلى2.7 % خلال الفترة (1994–2004). ويعتبر المجتمع السوري مجتمعا فتيا إذ تشكل الفئة العمرية 15 سنة فما دون في عام 2004 (39.6%) وتشكل فئة الشباب (15–24) سنة نسبة 21.9%, كما تشكل الفئة (25–60) سنة نسبة 35.0% (المكتب المركزي للإحصاء، أعداد مختلفة).

2- ارتفاع معدل نمو قوة العمل :تضاعف عرض العمل 3.2 مرة بين عامي (1970–2004), حيث ارتفع معدل نمو قوة العمل من (2.7%) خلال الفترة (1970–1981) إلى (5.4%) خلال الفترة (1981–1994) إلا انه انخفض إلى 2.0% بين عامي 1994 و2004 .

3- كما تطور عدد المشتغلين بمعدل نمو قدره 2.9% خلال السبعينيات و 5.3% خلال الفترة 1981–1994, بمعدل 1.3% فقط خلال الفترة 1994-2004.

وبمقارنة عدد المشتغلين خلال الفترة (1970–1981), وعددهم خلال الفترة (1981–1994) يتبين أن معدل النمو بلغ 2.9% سنوياً خلال الفترة الأولى و 5.3% سنوياً خلال الفترة الثانية, أما خلال الفترة (1994–2004) فقد انخفض معدل نمو المشتغلين إلى 1.3% نتيجة انخفاض حجم الاستثمار في الاقتصاد الوطني. ويعود السبب في هذا الارتفاع في المرحلة الثانية إلى زيادة مشاركة المرأة في قوة العمل، والزيادات الكبيرة في قوة العمل نحو (5.4%سنوياً) والناجمة عن المعدلات المرتفعة للزيادة السكانية في الستينات والسبعينات والتي بلغت 3.3% سنوياً.

4- انخفاض المستوى التعليمي لقوة العمل :تعاني القوة العاملة السورية من انخفاض في المستوى التعليمي، على الرغم من التطور الملحوظ في تركيب قوة العمل تعليمياً لصالح المستويات الأعلى خلال العقود الماضية. فقد انخفضت نسبة الأميين من 49% في عام 1970 إلى 9.6% في عام 2005 كما ارتفعت نسبة الحاصلين على التعليم الثانوي من

2.8% في عام 1970 لتصل إلى 9.3% في عام 2005. أما بالنسبة للجامعيين فأعلى فقد تحسنت نسبتهم من 1.7% في عام 1970 إلى 6.8% في عام 2005.

ثانياً– أسباب جانب الطلب:

عانى الاقتصاد السوري خلال العقود الماضية من انخفاض معدلات النمو الاقتصادي وتذبذبه الحاد، وكذلك عانى من انخفاض معدلات الاستثمار في الثمانينات والتسعينات وبشكل نسبي في الأعوام الأولى من الألفية الجديدة .وتشير البيانات المنشورة إلى أن معدل نمو حصة الفرد من الناتج المحلي الحقيقي (بأسعار عام 2000) بلغ 2.5% سنوياً. وهو معدل أقل من معدل النمو الوسطي السنوي للسكان، والبالغة 3% تقريباً خلال الفترة نفسها.

لقد أدت معدلات النمو الاقتصادي المرتفعة خلال السبعينات (10%) سنوياً تقريباً, إلى إيجاد ما يقارب من523 ألف فرصة عمل جديدة في الاقتصاد الوطني خلال ذلك العقد، كما أدت إلى زيادة الطلب على قوة العمل، وارتفاع سوية الأجور بشكل عام، وقد حرض ذلك على زيادة الهجرة من الريف إلى المدينة، أي أن النمو في تلك السنوات قد استوعب الزيادات الطبيعية في قوة العمل و جزءاً من العمالة الفائضة أو (البطالة المقنعة في الريف). وقد ساعد على ذلك أيضاً، انتعاش سوق العمل في المنطقة ككل وخاصة في الدول العربية المصدرة للنفط، والتي بدأت برامج تنموية واسعة ، وقدمت إغراءات مادية ، لاستقطاب العمالة العربية في الدول المجاورة والتي منها سورية.

كما بلغ معدل نمو معدل الاستثمار بالأسعار الثابتة لعام 2000 بحدود (-0.008), أما الفترة (1988-2005) فقد شهدت نمواً سنوياً متوسطاً في معدل النمو مقداره1% .

ويتطلب لإيجاد وظائف للداخلين الجدد إلى سوق العمل في سورية، استثمارات سنوية وسطية تبلغ (393) مليار ليرة سورية (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل،1999). ولكي يدرك المرء حجم الجهود الضخمة المطلوب توافرها لتحقيق حجم الاستثمارات السنوية المذكورة يمكن أن نذكر بأن هذا الحجم يبلغ (60) بالمائة من قيمة الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية لعام 1996. ومن الصعب جداً تنفيذ هذا الحجم الضخم من الاستثمارات إلا إذا زادت نسبة نمو الاقتصاد السوري في السنين القادمة بنسبة أكبر بكثير من نسبة (2.5%) المتحققة سنوياً ما بين 1970-2005.

وتحتل سورية المرتبة 87 من مجموعة 88 دولة، لجهة التقنية المعقدة في القيمة المضافة المحققة من الصناعات التحويلية. وتهيمن الصناعات الكثيفة العمالة ذات الكثافة المنخفضة على الصناعة في سورية (يونيدو،2004 : 13). وهو ما ينعكس سلباً على تركيب الطلب على اليد العاملة في الاقتصاد السوري .حيث انخفاض الطلب على خريجي العلوم والهندسة في سوق العمل . فشركات القطاع العام في سورية ليست كثيفة التقانة، كما أنها تفتقر وينعدم فيها عنصر البحث والتطوير (R&D) الأمر الذي يحد من الطلب على التقنيين المؤهلين وذوي الكفاءات العالية .كما يتألف القطاع الخاص الصناعي من منشآت تقليدية والتي

نادراً ما تتجاوز حدود التوظيف العائلي، وبذلك فإن الطلب على المهارات ذات الكفاءات العالية من قبل هذا القطاع محدود أيضاً.

كما ساهم ضعف الإنتاجية في الضغط على سوق العمل وزيادة معدلات البطالة في الجمهورية العربية السورية .وقد بلغ وسطي معدل نمو انتاجية العامل خلال الفترة 1970-2005 بحدود 9%. وهو معدل منخفض جداً قياساً بمعدل نمو الناتج (GDP) وقياساً باحتياجات النمو وخلق مزيد من فرص العمل. ويبين اتجاه إنتاجية العامل في سورية خلال 1970-1976 بأنها قد شهدت تحسناً ملحوظاً في الانتاجية، ثم أعقبته فترة من الاستقرار النسبي لغاية عام 2000, حيث بدأ مؤشر الانتاجية بالتحسن وصولاً إلى 246 ألف ليرة سورية في عام2005 (بالأسعار الثابتة لعام2005).

ودون شك، فإن لانخفاض الإنتاجية أسباب اقتصادية واجتماعية وتقنية عديدة و لكن الأخطر فيها هو المستوى المتدني للمهارات، حيث بلغت نسبة الحاصلين على الابتدائية فما دون 66% من مجموع المشتغلين و 12% يحملون الإعدادية و 7% يحملون الشهادات الجامعية لعام 2003 ، "و لا يمكن بهذه التركيبة دخول سباق التنافسية مع دول العالم التي سبقتنا في الاستثمار في التعليم و البحث العلمي و لا يمكن بناء صناعات ذات تقانة متقدمة وفق هذه الظروف مما يعطي أولوية قصوى للتعليم الكمي و النوعي بالإضافة إلى التدريب ولتأهيل المستمر".(هيئة تخطيط الدولة, 2005).

كما ساهم سوء توزيع الثروات والدخول في تفاقم مشكلة البطالة من ناحيتين :الأولى عبر نزوح الرساميل الناجمة عن ظهور ثروات كبيرة مما حرم القطر من رساميل كان يمكن استثمارها في الاقتصاد الوطني. والثانية أن سوء التوزيع تضمن عدم تناسب ولدرجة كبيرة بين الدخول النقدية لغالبية الناس أو لشريحة كبيرة منهم وبين الأسعار السائدة في السوق. وهذا أدى إلى نقص في القوة الشرائية بالنسبة للأسعار السائدة. وهذا العامل ساهم في خلق الركود التضخمي الذي يتصف به الاقتصاد السوري والذي أثر ويؤثر سلبياً على الاستثمار ومستوى التشغيل.

وشهد الاقتصاد السوري تراجعاً في دور الدولة الاقتصادي، على الرغم من أن الدولة في سوريا ما تزال تمارس دوراً كبيرا في الاقتصاد، إلا أن هذا الدور بدأ بالانحسار وخاصة منذ 1985 سواءً في حقل التجارة الخارجية (إذا استثنينا تصدير النفط السوري) وفي حقل الانفاق الاستثماري. ومن المهم جداً إيقاف هذا الانحسار وإعادة الاعتبار لدور الدولة وللتخطيط وللقطاع العام، كلاعب أساسي في المشروع التنموي السوري، بسبب الظروف الخاصة التي يعاني منها القطاع الخاص، وضآلة استثماراته، وبالتالي قدرته المحدودة على توليد العدد الكافي من فرص العمل.

كل العوامل السابقة، أدت إلى إضعاف جانب الطلب على عنصر العمل، الذي ينمو بمعدلات عالية من الناحيتين الكمية والنوعية، وأدى إلى مفاقمة مشكلة البطالة، واستمرار معدلاتها مرتفعة على الرغم من المحاولات الحثيثة التي بذلت خلال السنوات السبعة الماضية لمعالجتها.

وقد لاحظنا كيف تفاقمت ظاهرة البطالة بين عامي 1995 و 2001 ، بسبب اعتقاد الحكومة أنها تستطيع دفع القطاع الخاص للاستثمار والمحافظة على وتيرة استثماراته بين عامي 1992 و 1994 بعد صدور قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 ، فاتجهت إلى التراخي في هذا المجال، مما قاد إلى تراكم أعداد المعطلين عن العمل وما ترتب على ذلك من نقص نصيب العاملين في الناتج المحلي الإجمالي، الذي قاد بدوره إلى تدني الطلب الفعال والركود الاقتصادي وبالتالي إلى انعدام الحافز على الاستثمار لدى القطاع الخاص.

وتتبع نشاط هيئة مكافحة البطالة ومن بعدها هيئة التشغيل ودعم المشروعات الصغيرة، بالرغم من كل الجهود التي تبذلها للقيام بمهامها، يوضح أنها قد تسهم في توفير بعض فرص العمل ولكنها لن تكون قادرة على أن تكون اللاعب الأساسي في هذا المجال. إن مكافحة البطالة وخلق فرص عمل لامتصاص المخزون التاريخي من المعطلين عن العمل، إضافة إلى تشغيل الوافدين الجدد إلى سوق العمل والمقدر عددهم سنوياً بأكثر من 250 ألف وافد، هي مسؤولية الحكومة بالدرجة الأولى ولا يجوز لها أن تلقي هذه المسؤولية على القطاع الخاص، كما ورد في مشروع الإصلاح الاقتصادي.

- **تكثيف ونتائج**

1- يعاني الاقتصاد السوري بشكل مزمن من مشكلة البطالة، على الرغم من اتجاه هذه المشكلة إلى التراجع خلال السنوات الأخيرة.

2- تتركز البطالة بشكل رئيسي في الفئة العمرية الشابة وخاصة في الفئة العمرية 25-35 سنة . كما تتركز البطالة بشكل واضح في الفئات المتعلمة وخاصة بين خريجي الجامعات

3- أدى تراجع الدولة عن دورها في التوظيف، وخاصة التوظيف الملزم للدولة لبعض الاختصاصات الجامعية وما قبل الجامعية، إلى تفاقم المشكلة وخاصة في السنوات الأخيرة.

4- يعاني الاقتصاد السوري من جملة من المشكلات المزمنة التي تجعل من الأداء الاقتصادي متواضعاً، وفي مقدمة هذه المشكلات ضعف الاستثمار بشقيه العام والخاص ولاسيما منذ منتصف التسعينات. وهو ما أدى إلى الضغط على سوق العمل من جانب الطلب، وارتفاع معدلات البطالة خلال سنوات الدراسة.

ولم تؤد السياسات والإجراءات التي اتبعت من قبل الدولة إلى معالجة مشكلة البطالة، بسبب عدم نضوج أية مقاربة حقيقية للمعالجة.

5- وبينت النتائج التطبيقية، أن تحسن مستوى الإنتاجية ومخزون رأس المال/عامل وتحسن حدي التبادل من الممكن أن تؤدي إلى تخفيض البطالة خلال السنوات المتعاقبة .أما بالنسبة لمؤشر الأداء المؤسسي، فإن النتائج بينت عدم معنوية تأثيره في سوق العمل في سورية.

6- إن التوصية الرئيسية لمعالجة مشكلة البطالة تتركز في زيادة معدل الاستثمار في الاقتصاد السوري وخاصة في القطاعات كثيفة الاستخدام للعمالة، مع إيلاء الجانب التكنولوجي في هذه الاستثمارات أهمية خاصة، باعتبارها أحد أهم عوامل نمو الإنتاجية في الاقتصاد .كما أنه على راسم السياسة الاقتصادية في سورية التركيز على تحسين تنافسية المنتجات المصنعة في الاقتصاد، بهدف تحسين شروط التبادل التجاري مع العالم الخارجي وزيادة المكون الرأسمالي في هذه المنتجات، حيث أن زيادة المكون الرأسمالي في الإنتاج يؤدي إلى خلق قيم مضافة أعلى، كما يؤدي إلى قيم وأسعار أعلى في السوق الدولية، وتالياً، إلى تحسين ظروف سوق العمل في سورية وتخفيض معدل البطالة وزيادة معدلات التشغيل.

وشهدت معدلات البطالة ارتفاعاً غير مسبوقاً نتيجة هذه الأزمة، فارتفعت من 10% عام 2010 إلى 48.8% عام 2012، كما هو وارد في تقرير المركز السوري للبحوث والسياسات، وبلغ عدد العاطلين عن العمل حوالي 2.5 مليون عامل، واستمرت معدلات البطالة في الارتفاع لتصل إلى 60% عام 2013، كما اوضحه تقرير مجلة الأيكونوميسيت البريطانية، وبالتالي يبلغ عدد العاطلين عن العمل حوالي 3.032 مليون عامل.

أما بالنسبة لمعدلات البطالة في القطاع الخاص الذي يشغل 3.682 مليون عامل فلقد ارتفعت إلى أكثر من 75% نتيجة تراجع المشاريع الاستثمارية بنسبة 50%، وأكده بحث المنتدى الاقتصادي السوري حول المصانع في سورية أن نسبة البطالة في القطاع الخاص تجاوزت 88% في نهاية عام 2013.

2- مفاعيل الأزمة الراهنة على البطالة (وقائع عملانية)

إن أعداد العاطلين عن العمل في تزايد مستمر وبوتيرة متسارعة بسبب إغلاق عدد كبير من المصانع نتيجة القصف الهمجي على المصانع والمناطق الصناعية خاصة بمحافظة حلب, والمتغيرات الديموغرافية الهائلة التي تشكلت مع نزوح ما يزيد على خمسة ملايين شخص عن منازلهم ومدنهم إلى مناطق داخلية أكثر أماناً، وما تحمله تلك المتغيرات من انعكاسات سلبية خطيرة تطاول أنماط السلوك والعادات والأعمال، ولا سيّما أن كثيراً من السوريين مضى على نزوحهم ما يقرب من اربعة أعوام، وليس هناك ما يشير إلى عودتهم قريباً في ظل التوقعات الإحصائية التي تتحدث عن تضرر أو تدمير ما يصل إلى مليون منزل.

- اضطرار آلاف السوريين إلى النزوح لدول الجوار وإقامتهم فيها وسط ظروف إنسانية واقتصادية واجتماعية صعبة نجمت عن تراخي المجتمع الدولي في التعاطي مع احتياجاتهم الضرورية بجدية ومسؤولية، وهو للأسف أمر سيكون له تبعاته السلبية على المدى البعيد، سواء عاد هؤلاء قريباً إلى ديارهم ومنازلهم، أو تأخروا إلى حين انتهاء الأزمة.
- التراجع الحاد في مستويات الدخل الفردي نتيجة توقف عجلة الإنتاج المحلية وتضرر المنشآت الاقتصادية والخدمية على اختلاف مستوياتها وملكيتها، وصعوبة استعادة الاقتصاد السوري لنشاطه السابق إلا بعد مضي عدة سنوات على انتهاء الأزمة لا تقل مدتها عند أشد المتفائلين عن خمس إلى عشر سنوات، وهو ما يعني استمرار معدل الفقر في الارتفاع، ولو بنسب أقل من السابق، ومحافظته على وضعه الراهن عند بدء تحسن النشاط الاقتصادي العام.
- اندثار الطبقة الوسطى تماماً، فالشريحة الأكبر من هذه الطبقة انزلقت نحو الأسفل لتنضم إلى دائرة الفقر بفعل فقدان أفرادها لأعمالهم وتآكل أو خسارة مدخراتهم المالية، فيما استغلت شريحة قليلة من الطبقة الوسطى الأوضاع الحالية لتحسين مردودها المادي وأنشطتها الاقتصادية وتنتقل إلى مصاف الطبقة الغنية.
- الأضرار الكبيرة والطويلة الأمد التي سببتها الإجراءات الاقتصادية والاجتماعية العشوائية المتخذة خلال سنوات الأزمة، من قبيل طرق معالجة عجز الموازنة وهدر الثروات الاقتصادية والتستر على الفساد الكبير والاكتفاء بملاحقة جوانب صغيرة ومحدودة من الفساد الصغير المستشري في مؤسسات الدولة وغيرها.

لذلك، إن الاقتصاديين السوريين يؤمنون بأن مرحلة ما بعد الأزمة ستكون الأصعب بالنظر إلى حجم التحديات والأعمال المطلوب تنفيذها لترميم ما أصاب المجتمع السوري من أضرار جسيمة، بعضها قد يحتاج إلى سنوات كثيرة لإصلاحها ومعالجتها، فضياع ما يقرب من ثلاثة عقود من التنمية – كما يؤكد المركز السوري لبحوث السياسات بالتعاون مع منظمة الأونرا – لا يعني أنه يمكن استرجاعها في ثلاثة عقود أيضاً.

و للحد من ظاهرة البطالة يجب العمل على ما يلي:

لا يمكن تطوير حزم إجراءات خاصة لتنشيط سوق العمل ، بشكل منفصل عن سياسات التعافي الاقتصادي الشاملة، وفي سورية، وبرغم ظروف الحرب والأوضاع الأمنية الصعبة، يمكن تلخيص أهم السياسات المقترحة التي تؤدي لزيادة فرص العمل أهمها برأيي .. تمكين الإنتاج المحلي (الصناعي ،الحرفي ،الخدمي ،الزراعي) وتعزيز قدرته على المنافسة على الصعيد المحلي والخارجي من خلال تقديم التسهيلات والمزايا للشركات المحلية ،وأولها: تأمين المواد الأولية ومستلزمات الإنتاج بالحد الأدنى من الكلفة، أي بدون رسوم جمركية وضرائب مختلفة.

وتأتي الخطوة الثانية بربط التسهيلات المصرفية والاقتراض والتمويل بالإنتاج سواء الصناعي أو الزراعي أو الخدمي ، وعدد العمال في المؤسسة أو الشركة .

كما تبرز هنا أهمية تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة ،نظراً للدور الهام الذي تلعبه في تأمين الوظائف ومنحها التراخيص والتسهيلات الإدارية لإقامة الأعمال سواء في القاعدة الإنتاجية أو الخدمية ، ومساعدتها على الوصول إلى رأس المال المطلوب للإقلاع بمشاريعها الصغيرة .

والتأكيد على ضرورة ضمان مساواة المواطنين أمام الفرص الاقتصادية من خلال سيادة القانون وضمان المنافسة ومنع الاحتكار، والعمل على إنشاء حاضنات الأعمال الافتراضية ،التي تستند فكرتها على تقديم تسهيلات استثنائية لبعض المهن الفكرية والقائمة على المواهب العلمية والذهنية الذاتية لرواد الأعمال ومنحهم الحق بالقيام بأعمالهم بموجب سجل تجاري مؤقت ،لا يحتاج إلى مقر تجاري لمزاولة الأعمال ومعفى من الضريبة لثلاث سنوات تجدد سنتين ، هذا يساعد على اختصار الكلفة العالية التي لا يقدر عليها الشباب عادة، ويقدم لهم التدريب والإشراف على أعمالهم ومساعدتهم في التسويق والارتقاء بالمقاييس والجودة ،وبعد خمس سنوات ينتقل رواد الأعمال إلى الحياة المهنية العادية من حيث الشروط والخضوع للضريبة والأنظمة والقوانين .

أن هذه المهام الآنفة الذكر, يجب أن تقوم بها الحكومة خصوصاً الوزارات الاقتصادية مع السلطة النقدية ،أما وزارة العمل ،فإن عملها الرئيسي هو تطبيق سيادة القانون، وخصوصاً قانون العمل، ومراقبة التشريعات والإجراءات و السياسات التي تؤثر سلباً على فرص التشغيل للعمال المحليين، إضافة لتحسين قدرة الباحثين عن عمل من خلال تنفيذ برامج التدريب والتأهيل. هي بلا شك مقترحات بناّءة ويمكن أن تخفف إلى حد كبير من ''آلام'' البطالة التي أوجعت الشباب ولا تزال بسبب التعثر في اعتماد استراتيجية وطنية للتشغيل مبنية على معطيات الواقع الحقيقية لا على اعتماد تجارب مستوردة زادت الطين بلّة.

سادساً: ضرورات تنموية (في مجال جذب الاستثمار)

إن التركيز على تطوير بيئة الأعمال كجزء أساسي من عملية تحسين المناخ الاستثماري في سورية يكمن في تطوير البنية التشريعية والإجرائية بما تضمن من تسهيلات وحوافز، وإدخال مفهوم الجودة الشاملة في الإدارة والإنتاج سعياً للتنافسية العالمية، وفي عقد ترتيبات ثنائية مع دول عربية وأجنبية وإنشاء مناطق حرة ومدن صناعية، وفي توفير المعلومات لتكون في متناول المستثمرين، وتنمية الموارد البشرية ودعم القطاع الخاص كشريك للقطاع العام في العملية الاقتصادية, لما لجذب الاستثمار من أهمية في تأمين فرص عمل وبالتالي تقليص حجم البطالة وعدم وجود أسباب لعمل هؤلاء العاطلين عن العمل في اقتصاد الظل لتأمين عيشهم.

وفي هذا السياق يمكن الاعتماد على المؤشر المركب لمناخ الاستثمار الذي تعمل به المؤسسة العربية لضمان الاستثمار حيث يقيس المؤشر التحسن أو التراجع في مناخ الاستثمار استناداً إلى المؤشرات الاقتصادية الكلية التي تشمل معدل التضخم والتوازن الداخلي والتوازن الخارجي، ويستخدم إلى جانب ذلك معدل النمو الاقتصادي لأغراض المقارنة.

ويلاحظ من البيانات الواردة في (تقرير مناخ الاستثمار, أعداد مختلفة) أن المؤشر المركب لمناخ الاستثمار يدل على عدم تحسن في مناخ الاستثمار في سورية خلال الفترة 2004 و 2005 غير أن المؤشر قد أبدى بعضاً من التحسن خلال عام 2006 إلا أنه عاد وتباطأ في عام 2007 بسبب تأثير الظروف السياسية الضاغطة من دول الجوار في مناخ الاستثمار.

من جانب آخر حافظ النشاط الاقتصادي في سورية على أدائه بسبب تحسن السياسات الاقتصادية المتبعة، إذ يبين التقرير انخفاضاً بسيطاً في معدل النمو الاقتصادي إلى 2% في عام 2004 بعد أن كان 2.6% في عام 2003 وارتفع إلى 5.2% في عام 2005 وإلى 5.1% في عام 2006 وإلى 6.5% في عام 2007 ، كما أظهر مؤشر التوازن الداخلي انخفاض نسبة عجز الميزانية العامة من الناتج المحلي الإجمالي من 3.1% عام 2003 إلى نسبة قدرها 0.4% عام 2004 ارتفعت فيما بعد إلى 5.08% في عام 2005 ومن ثم انخفضت إلى 3.44% في عام 2006 وعادت وارتفعت النسبة إلى 4.23% نتيجة تعاقب السياسات المالية التوسعية والتقشفية لدى الحكومة، فيما سجل مؤشر التوازن الخارجي تحولاً من العجز ونسبته 3.5% من إجمالي الناتج المحلي إلى الفائض ونسبته 2% في الحساب الجاري في عام 2004 غير أنه تحول إلى عجز بدءاً من عام 2005 ثم ارتفعت نسبة العجز في الحساب الجاري إلى 6.11% في عام 2006 وانخفضت قليلاً في عام 2007 ، رافق ذلك ارتفاع معدل التضخم من 1.1% إلى 9.6% خلال الفترة 2003 –2007 إذ أدى الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي وازدياد الطلب المحلي إلى جانب تطبيق السياسة الاقتصادية الكلية التوسعية وزيادة الاستثمارات وتصاعد الأسعار العالمية للمواد الغذائية والوقود إلى تسارع معدلات التضخم.

رافق تغير هذه المؤشرات تدني قيمة الليرة السورية بنسبة 13% في نهاية عام 2004 غير أن سعر الصرف استقر فيما بعد وكان عاملاً في تعزيز مناخ الاستثمار فارتفعت قيمة الليرة السورية بنسبة 2.7% و 3.2% على التوالي في عامي2005–2006، إلا أن قيمتها انخفضت ثانية بنسبة 0.22% في عام 2007.

أدى تشجيع الاستثمار إلى إطلاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى والعمل على تحرير كامل للخدمات ضمن هذه المنطقة على مستوى العمل العربي المشترك وإلى تفعيل كل من دور محكمة الاستثمار العربية، والاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية .وتم توقيع اتفاقيات ثنائية مع كل من تركيا وإيران واليمن والسودان، ومتعددة الأطراف مع الاتحاد الأوربي بهدف تنمية التعاون الاقتصادي والتجاري وتشجيع الاستثمار المتبادل وتحرير تجارة السلع والخدمات وإزالة غالبية معوقات الاستثمار، كما أن السعي حالياً للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية من الممكن أن يحقق الاندماج في النظام الاقتصادي العالمي، وأن التوسع في إنشاء المناطق الصناعية من الممكن أن يسهم في زيادة حجم الاستثمار وزيادة عدد فرص العمل.

وتجدر الإشارة إلى نقاط الضعف في مناخ الاستثمار بسورية كي يتم تلافيها في الخطوات المقبلة والتي أهمها ما يأتي:

1- وجود بعض العقبات الإدارية الضاغطة على الاستثمار كالروتين والبيروقراطية والخلل في تنفيذ القوانين وفي استثمار الوقت حيث يحتاج المستثمر إلى السرعة والمرونة في تنفيذ مشاريعه والمثال الواضح صعوبة تجهيز أوراق الاستثمار الرسمية للحصول على التراخيص.

2- ضعف التمويل المصرفي بسبب حداثة القطاع المصرفي الخاص وعدم مقدرته الحالية في تلبية احتياجات الاستثمار.

3- ضعف نظام التأمينات الاجتماعية للعاملين في المشروعات الاستثمارية وآلية تسجيلهم والتصريح عن أعدادهم وأجورهم.

4- ضعف تنظيم سوق العمل للاستفادة من الإمكانيات البشرية المتاحة وامتصاص البطالة.

5- تتجه غالبية الاستثمارات إلى القطاعات ذات المردود السريع (العقاري والسياحي) وتتمركز في المدن الكبرى بسبب غياب المعلومات عن ميزات الاستثمار في بعض المناطق النائية في سورية، كما أن ضعف البنية التحتية الاستثمارية في بعض المناطق النائية وعدم تهيئة فرص الاستثمار فيها سوف يضيع فرص استثمارية عالية على سورية.

6-عدم تناسق العقلية الإدارية الحالية مع توجهات اقتصاد السوق أدى إلى وجود ضعف بالعمل المؤسساتي والتنظيمي للاستثمار، فضلاً عن وجود جهات حكومية متعددة تمنح التراخيص أو تروج للاستثمار دون رؤية موحدة لسياسة الاستثمار وتوجهات اقتصاد السوق، والمثال الواضح على ذلك القانون رقم / 47 / لعام 1952 المتعلق بالصناعات الصغيرة والحرف اليدوية، والمرسوم /10/ لعام 1986 الخاص بالمشاريع الزراعية، وقوانين وقرارات أخرى تتعلق بالاستثمار في الخدمات كقرارات المجلس الأعلى للسياحة رقم/186/ لعام 1985 ورقم /198/ لعام1987 الخاصين بالاستثمار السياحي وقوانين ترخيص المدارس والجامعات الخاصة الجديدة.

وتجدر الإشارة إلى أن الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي أدى إلى تبني سياسة إصلاح اقتصادي استدعت توفير البيئة التشريعية والمؤسساتية لخلق محيط استثماري يلبي طموحات المستثمرين المحليين والعرب والأجانب، وبما يضمن تحقيق أهداف الخطة الخمسية العاشرة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في مجال الاستثمار، وهي تشجيع رأس المال الخارجي للدخول إلى السوق المحلي، وتحفيز الاستثمار التنموي، وتطوير البنى التحتية والإجراءات المتعلقة بالاستثمار كّلها وتأمين 1250 فرصة عمل سنوياً .

إن تحقيق هذه الأهداف يستدعي توفير البيئة المواتية لتشجيع الاستثمار، وكان أهمها تحرير التجارة الخارجية وإصلاح القطاع النقدي والمالي، مما أدى إلى إحداث مصارف خاصة وشركات تأمين، ووضع إطار جديد للسياسة النقدية لتغيير هيكل الفوائد باتجاه الحسابات الآجلة، وتوحيد أسعار الصرف وفك ارتباط الليرة السورية بالدولار الأمريكي فضلاً عن إصلاح نظام الضرائب والرسوم الجمركية، وقد انعكست هذه الإجراءات على مناخ الاستثمار وأسهمت في زيادة الاستثمار وعدد فرص العمل التي وفرتها المشاريع المنفذة سواء عن طريق الاستثمار التقليدي أو الاستثمار الأجنبي المباشر.

وفي ظل الأزمة الراهنة وانخفاض الاستثمار في سورية تكون المسألة الأساسية في عملية إعادة تأهيل الصناعة السورية وتنشيطها هي التمويل، خاصة بعد استنزاف معظم الاحتياطي الوطني من القطع الأجنبي. في مرحلة ما بعد الأزمة يمكن سد جزء هام من الحاجة إلى التمويل من خلال المنح والمساعدات والقروض والتسهيلات الخارجية واستعادة الرساميل السورية المهاجرة، وإلغاء تجميد الأموال السورية في المصارف الخارجية، إضافة إلى موارد النفط والغاز المأمول إنتاجها من الشاطئ السوري. لكن المشكلة الحقيقية اليوم هي في توفير الموارد المالية اللازمة في المرحلة الحالية، وهذا ما طرحه الصناعيون في المؤتمر السنوي لغرفة صناعة دمشق وريفها بتاريخ 23 نيسان 2014 بخصوص حاجتهم إلى القروض والتسهيلات لإعادة إقلاع منشآتهم، ورد رئيس الوزراء بأن هناك صعوبات في تلبية كل الطلبات نتيجة نقص الموارد التي من بينها الضرائب التي كان الصناعيون يدفعونها قبل تدمير منشآتهم. إن المسألة الهامة التي يجب مناقشتها مناقشة جادة ومسؤولة هي: كيف يمكن توفير التمويل اللازم والضروري لإعادة تشغيل المنشآت الصناعية العامة والخاصة ذات الأولوية في المرحلة الحالية في ظل محدودية موارد الحكومة؟

فيما يلي بعض المقترحات التي يمكن مناقشتها في هذا الخصوص:

1- حث المصارف على استخدام التأجير التمويلي وتشجيع القطاعين العام والخاص على الاستفادة من هذا الأسلوب لإعادة تأهيل المنشآت المتضررة.

2- إحداث صندوق وطني لتمويل إعادة تأهيل الصناعة يكون من موارده فرض رسم على المستوردات الصناعية اضافة إلى أية موارد أخرى ممكنة.

3- الاتفاق مع شركات منتجة للآلات من الدول الصديقة على تزويد المنشآت الصناعية المتضررة بالآلات والتجهيزات مقابل تسديد قيمتها أو جزء منها بمنتجات المشروع.

4- تشجيع المصارف الخاصة على التمويل الصناعي من خلال تحمل الدولة الفرق بين الفوائد التشجيعية وسعر الفائدة الرائج.

5- تسهيل عملية منح القروض والتسهيلات المصرفية للمنشآت الصناعية بحيث تكون موجودات المعامل هي الضمانة لهذه القروض.

6- الإسراع في البت بطلبات التعويض للمنشآت الصناعية المتضررة وصرف جزء معقول من هذه التعويضات بما يمكّن أصحاب هذه المنشآت من إعادة تشغيلها ولو بالحدود الدنيا.

7- تشجيع وتسهيل عملية تحويل الشركات الفردية إلى شركات محدودة أو مساهمة خاصة أو عامة تطرح أسهمها للاكتتاب العام بهدف تغطية ما يمكن من نفقات إعادة التأهيل.

8- تحويل بعض الشركات الصناعية العامة التي هي خارج الإنتاج حالياً إلى شركات مشتركة أو مساهمة عامة لتغطية قيمة الآلات والتجهيزات اللازمة لإعادة الشركات إلى الإنتاج وفق قواعد وأسس واضحة ومحددة..

سابعاً: الاندماج التنموي (العشوائيات وطرق مكافحتها)

من المعروف بأن انتشار العشوائيات له نتائج وآثار على المجتمع, ومن آثاره انتشار اقتصاد الظل داخل العشوائيات ليس فقط بل وجميع الأعمال التي أسست لوجود مثل هذه المناطق تعتبر من اعمال اقتصاد الظل, وينتشر هذا الاقتصاد بشكل كبير ضمن العشوائيات وذلك بسبب عدم وجود رقابة عليهم لصعوبة وصول أجهزة الدولة لمكان عملهم, وتكثر مثل هذه المناطق في سورية ككل, لذلك يجب العمل على إدماج وجعل هذه المناطق نظامية لما تشكله من أهمية كبيرة في إدماج الكثير من الأعمال ضمن الاقتصاد الرسمي. وسوف نتحدث عن أسباب وجود مثل هذه الظاهرة وزاقعها في سورية وبعض الطرق لإدماجها.

1- أسباب انتشار السكن العشوائي في سورية:

بدأت ظاهرة السكن العشوائي بالانتشار والنمو في سورية حوالي منتصف القرن العشرين لعدة اسباب نذكر منها :

- **أسباب الطرد الريفي**: ناشئة عن التنمية غير المتوازنة بين الريف والمدينة ، نتج عنها عوامل تزيد من معدلات الهجرة الداخلية إلى المدن الرئيسية مثل:
  - تدني مستوى الخدمات العامة مقارنة بالمدن الكبرى.
  - تدني مستوى المؤسسات التعليمية والثقافية والترفيهية والصحية في المدن الصغرى والأرياف.
  - ارتفاع نسبة الولادات وزيادة الكثافة السكانية ومعدل النمو السكاني في الريف.
  - قلة فرص العمل في الريف.
- **أسباب الجذب المدني** : ناشئة تمركز الفعاليات الرئيسية للنشاطات الاقتصادية و التعليمية والثقافية والسياحية المتنوعة في عدد المدن الرئيسية الكبرى ، و ما تبع ذلك من تركز مجالات وفرص العمل المختلفة فيها.
- الافتقار إلى سياسات وبرامج إسكانية حقيقية ، **وتغييب البعد الاجتماعي لقضية السكن** ، وعدم توفير أدوات تنفيذ هذه البرامج في حال وجودها ، تتضح نتائجها من خلال الآتي:
  - ضعف المعروض المنظم من المساكن الشعبية لتلبية احتياجات الغالبية من سكان المدن ، وخاصة الفئة الوسطى ، وذات الدخل المحدود ، التي تعيش الأزمة والحاجة الحقيقية.
  - غلاء أسعار وأجور السكن النظامي نسبة إلى متوسط الدخل للأفراد.
  - اتجاه قطاعات أساسية عاملة في مجال السكن (العام والتعاوني) إلى بناء سكن الرفاهية ، وإهمال دورها الأساسي ببناء السكن الاقتصادي لذوي الدخل المحدود.
  - نشاط غير منظم لقطاع خاص غير منظم ساهم بشكل مباشر وغير مباشر في زيادة حجم ظاهر السكن العشوائي.
- **أسباب تنظيمية (تشريعية وتقنية)** :
  - توقيف العمل بالقانون / 9 / بشقيه (التنظيم والتقسيم) في مدن مراكز المحافظات.

- إصدار القانون / 60 / لعام 1979 ، وعدم تأمين مستلزمات تطبيق أحكامه بالشكل الذي يضمن تحقيق غاياته ، مما أدى لنتائج سلبية كبيرة.
- اتجاه عدد من مالكي الأراضي المشمولة بالقانون / 60 / لعام 1979 إلى التهرب بإفراز أراضيهم خلافًا للتخطيط المصدق ، وبيعها إلى المخالفين وفراغها وفق أسلوب الأسهم.
- التأخر بإنجاز المخططات التنظيمية ، والمخططات التفصيلية لمناطق التوسع العمراني ، وبالتالي عدم توفير الحاجة الحقيقية من الأراضي المعدة للبناء.

كل ذلك ساهم في النمو السريع لظاهرة السكن العشوائي ، إذا أن شريحة كبيرة من المواطنين لم تجد متنفسًا لتأمين حاجتها السكنية سوى بالاعتداء على الأراضي الزراعية أو المحمية لبناء مساكن لا تخضع لأي نوع من المعايير الفنية أو الصحية أو البيئية ، فتشكلت مناطق المخالفات على حساب هذه الأراضي ، وأصبحت أمرًا واقعًا تحت ضغط الحاجة للمساكن وعدم توفر الأراضي المعدة للبناء بمساحات تتناسب مع الطلب.

وأكّدت دراسة رسمية حديثة لوزارة الإسكان في سورية على وجود 42 منطقة مخالفات في دمشق وريفها، موزعة على مساحة تقارب 15 ألف هكتار. وأشارت إلى أن التزايد الحاصل في مناطق السكن النظامي وصلت خلال العشر سنوات الأخيرة إلى 200%. بينما لم تشر إلى حجم التزايد في مناطق السكن غير النظامي، التي يقدر الخبراء بأنها تزايدت 400 % وقدّر باحث سوري عدد سكان دمشق وريفها الذين يشغلون مناطق السكن العشوائي المخالف بأكثر من 40% من السكان البالغ نحو 5 مليون، أي أكثر من مليوني شخص يعيشون في مناطق عشوائية مخالفة بكل المقاييس تبلغ أكثر من 50 منطقة عشوائية ويقول عادل فقير إن السكن العشوائية المخالف هو "تجمعات سكنية غير مرخصة ومخالفة للمخططات التنظيمية، وتتركز في معظم مناطق دمشق ومحيطها، حتى أن بعض الأحياء الراقية كالمزة وكفرسوسة لا تخلو من تجمعات سكنية عشوائية على أطرافها، ليقترب بعضاً من هذه المناطق لشكل مدن الصفيح المحاورة لأفخر وأغنى المناطق" وتشير الدراسات التي قامت بها هيئات تنموية إلى أن مدينة دمشق مصممة لتستوعب من 1.5 إلى 2 مليون ساكن، فيما يقطنها حالياً حوالي 5 مليون. مما ينعكس على مستوى الخدمات والطرق والبنية التحتية غير القادرة على تخديم وتوفير المتطلبات الأساسية لعدد كبير من السكان ويشار إلى أن العشوائيات في سورية عموماً ودمشق خصوصاً بدأت منتصف الخمسينات في مناطق محددة ومحصورة، وازداد عددها في عقد السبعينات بشكل لافت بسبب هجرة أبناء الريف إلى المدينة، وتضاعف 100% خلال العقدين الثامن والتاسع، ثم تضاعف 400% خلال السنوات العشر الأخيرة بسبب ارتفاع أسعار الأبنية والمواد الأولية بشكل كبير، وكذلك الهجرة المتزايدة وغير المنظمة من الريف إلى المدينة، وأخيراً عائلات الجنود والعمال من ذوي الدخل المحدود جداً، والفئات التي تعرض سكانها لإزالة وهدم نتيجة استملاك الدولة لها داخل مناطق التنظيم وامتدت العشوائيات في دمشق وحولها لتخرق الإجراءات الإدارية والتنظيمية والبيئية وحتى العسكرية، واستندت إلى شبكة واسعة منظمة من الفساد الإداري والتجاري. وأنتجت مناطق لا تتوافر

فيها الحدود الدنيا لأنظمة الإنشاء الهندسي والخدمي والصحي، كما أنتجت طبيعة علاقة اجتماعية غريبة وغير سوية في الكثير من الحالات، وباتت واقع حال من الصعب التعامل معه كما هو من الصعب إزالته وإلغائه وتعرضت بعض الأبنية في مناطق السكن العشوائي في السنوات الأخيرة في مدن سورية مختلفة لتصدع وانهيار نتيجة سوء تنفيذها وافتقارها للحد الأدنى من السلامة المعمارية ويبلغ عدد سكان دمشق وريفها نحو 21% من سكان سورية، فيما تشكل مساحتها أقل من 10% من مساحة سورية. ويبلغ النمو السكاني في دمشق وريفها نحو 3% سنوياً، وتحتاج سورية إلى 687 ألف وحدة سكنية خلال الخمسية العاشرة وفق تقديرات رسمية.

وتتمثل انعكاسات هذه الأزمة بتشويه مدينة دمشق والإساءة إلى مقومات تعريفها المدينة الحديثة. بالإضافة إلى تهديد وجودها، خاصة وان هذا السكن العشوائي يقع ضمن مناطق منظمة وحديثة، وتتوغل بشكل خطير ضمن المناطق الخضراء والزراعية، وينعكس وجودها على تدني جودة خدمات المناطق النظامية وتتهم بعض مؤسسات المجتمع المدني محافظة دمشق بالتقاضي من المخالفات بل وتشجيعها من خلال الفساد في البلديات وهيئات مراقبة تنظيم السكن، وتطالب بإزالتها ووضع مخططات تنظيمية جديدة لها وإيقاف وقمع المخالفات والحد من الفساد في إدارات الدولة.

ومع دخول البلاد في الأزمة المستمرة منذ أربعةِ أعوام، وجد بعض "المقاولين العشوائيين" فرصةً نادرةً لتوسيع نشاطاتهم في الأحياء العشوائية دون مراقبة ، حيث شهدت العشوائيات خلال الأزمة توسعاً أفقياً وعامودياً متواتراً على حد سواء، فيما وجدت الأبنية الحديثة اقبالاً سكانياً كثيفاً على الفور، بعد النزوح الكبير الذي شهدته المدن السورية من الأرياف المشتعلة أمنياً ومن المحافظات الأخرى على حد سواء.

ومن أبرز المستجدات التي حملتها الأزمة إلى أزقة العشوائيات... توافد آلاف المهجرين والوافدين من المناطق الساخنة في الأرياف إلى مناطق أكثر أمناً في مراكز المدن، حيث نالت العشوائيات الحصة الأكبر منهم في ظل التوسع العمراني الكبير الذي شهدته خلال الأزمة، إضافة إلى كونها –أقل تكلفة– من الأحياء المنظمة في المدن وضواحيها، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع الاسعار بشكل جنوني، وشكل ازدحاماً متزايداً نتيجة استضافة الأهالي لأقاربهم "كضيوف دائمين" ، حيث بات المنزل الواحد يجمع أكثر من عائلة في الوقت نفسه.

- **نتائج المسح للعشوائيات في سورية**

- المؤشرات الكمية (عدد مساكن ، عدد سكان ، الكثافة السكانية) الأكثر سوءًا لمناطق السكن العشوائي، هي في المحافظات الرئيسية (دمشق وريفها ، حلب ، حمص) لأنها شكلت نقاط الاستقطاب الرئيسة للوافدين لعقود طويلة في سورية.

- المؤشرات النوعية (خصائص الأسر والسكان : تربية وتعليم وعمل) الأسوأ هي في المحافظات التي تم تسميتها تجاوزًا " المحافظات النائية " أي المحافظات الشرقية(الرقة ، الحسكة ، دير الزور)، وهذا يعبر عن خلل في عملية تنمية لم تستكمل أشكال توازنها وشموليتها ، وكانت من الأسباب الرئيسية للهجرة الداخلية ونشوء العشوائيات.
- المشكلة الأساسية في مناطق السكن العشوائي حتى الآن هي عمرانية بالدرجة الأولى ، وبالتالي فإن متطلبات معالجتها عمرانية أيضًا بشقيها الوقائي للحد من توسعاتها ، والعلاجي لرفع سوية المناطق القائمة.
- المشكلة الكبيرة ، في حال تأخر المعالجات الجدية ، هي مشكلة اجتماعية مباشرة (بطالة ، أمية ، عزل سكاني)، وما ينتج عن ذلك بشكل غير مباشر(الإحباط و انحدار المستوى الأمني والأخلاقي) في هذه المناطق ، وبتعبير مختصر ، حتى الآن ، يمكن اعتبار العشوائيات في سورية هي مواقع و مرتسمات جغرافية مكانية بشكل رئيسي ، والتأخر بالمعالجات اللازمة يهيئ لتحول هذه المناطق لمجتمعات وتجمعات ذات بيئات وقيم اجتماعية مستقلة عن البيئة والقيم الاجتماعية العامة الأساسية ، بيئات مؤهلة إذا توافرت فيها خصائص الفقر و البطالة والجهل والتقوقع والإحباط ، لتقبل ونشوء جميع الممارسات والسلوكيات السلبية.
- بالرغم من الاهتمام والتركيز الحكومي ، وبشكل خاص بعد عام 2000 على إيجاد الحلول والمعالجات لواقع هذه المناطق ، فإن جميع الإجراءات المتخذة تندرج في محورين:

1- إجراءات معالجة إسعافيه لواقع قائم ، تعبر عن ردود أفعال آنية ، وليس عن رؤى استراتيجية للحل.

2- رؤى حكومية استراتيجية واضحة وهامة ، تعبر عن تحليل دقيق وتوجه صحيح للحلول بكافة جوانبها ومفرداتها ، لكنها لم تصل لمرحلة القرار بتشريعها وتنفيذها ، نتيجة آليات بطيئة للعمل الحكومي ، في مقابل توسع سرطاني سريع لظاهرة السكن العشوائي.

ومع بدء العد التنازلي لإعلان المصور الهيكلي لمدينة دمشق والمصور الإقليمي لريفها والذي اعتمد في إعدادهما على اعتبار دمشق وريفها إقليماً واحداً فإن مشكلة العشوائيات لن تنتهي بالمخطط الحالي وإن كانت احتمالية انخفاضها إلى نسبة ٪ 50 تمثل الهدف الذي وضعته محافظة دمشق لبرنامجها الطويل الأمد لمعالجة هذه المشكلة خاصة وأن لغة الأرقام تشير إلى أن نسبة 20٪ من المساحة المبنية 2000 هكتار من العشوائيات في دمشق وريفها. وفي هذا الصدد فإنه وبالرغم من الجهود المكثفة التي أخذت تبرز في الآونة الأخيرة للحد من توسع العشوائيات ولمحاولة تنظيم بعضها فإن حركة التوسع العشوائي مازالت مستمرة باعتبارها المظهر الخارجي لمشكلة أعمق فاقت مساحتها النهائية تقديرات الجهات التي تتعامل مع هذا الملف الذي افتقد في أغلب الأحيان إلى خطة متكاملة تشمل جميع الجوانب المتعلقة فيه ليكون الأخطر في الموضوع هو ما صدر عن محافظة دمشق من أرقام أولية أثبتت انتشار العشوائيات في محيط المراكز المدنية الكبرى والمتوسطة كافة وإن كان تموضعها الأكبر بالنسبة إلى إجمالي العام يتركز في مدن دمشق وحلب وحمص التي تشكل نقاط جذب للهجرة الداخلية قدرت تلك الأرقام أن ما لا يقل عن (26-

30%) وسطياً من مدن مراكز المحافظات يتألف من سكن عشوائي وأن هذه النسبة لا تقل عن (30-35٪) في مدن حلب ودمشق وريفها وعن (40-35%) في حمص التي تعد عشوائياتها الأكثر تضخماً في القطر كله سواء من الناحية الكمية أو على مستوى عدد السكان والكثافة السكانية.

- **ضرورات تنموية (توصيات لتنظيم العشوائيات)**

- تعزيز قدرة شرائح محدودي الدخل على حيازة المسكن بشكل منظم وقانوني ، عبر التوسع في مشاريع السكن الشعبي الميسر وكذلك التعاوني الموجه لهذه الشرائح ، واعتبار المشروع الرائد لإسكان الشباب نموذجًا لنجاح هذا التوجه.
- توفير وتنويع أشكال التمويل والإقراض الميسر من أجل البناء الذاتي لشرائح محدودي الدخل.
- تشجيع القطاع الخاص المنظم على المساهمة في تنفيذ هذه السياسات الإسكانية الموجهة إلى جانب مشاريعه العقارية الربحية
- تأمين مقاسم الأراضي المنظمة والمهيئة للبناء بالشكل الكافي ، وإتاحتها أمام شرائح محدودي الدخل بشروط ميسرة.
- انجاز دراسات السلامة الإنشائية لمناطق ومساكن العشوائيات بالسرعة القصوى ، واعتبار ذلك من الأولويات المطلقة ، في ضوء كوارث الانهيارات المتكررة ، واتخاذ ما يلزم من إجراءات فورية في ضوء ذلك.
- انجاز الدراسات الاقتصادية لكل منطقة عشوائية على حدة، واعتبار هدم وإزالة هذه المناطق بشكل كامل هو الحل الأخير ، لما يرتبه من خسائر لقيم عقارية قائمة ، وما يتطلبه من كلف عالية تؤخر في معظم الأحوال تنفيذ أي حل ، والتأكيد على مبدأ تهذيب وتشذيب هذه المناطق بما يراعي السلامة الإنشائية وحدودًا مقبولة لأسس التخطيط العمراني كحل اقتصادي بالحالة العامة.
- تشجيع القطاع الخاص المنظم ، وبشكل رئيسي شركات التطوير العقاري ، على المساهمة بمشاريع تطوير العشوائيات.
- اعتبار الأسر القاطنة في مناطق السكن العشوائي جزءً رئيسيًا من أي حل ، وليس جزءً من المشكلة، والتأكيد على أن الهدف الأساسي لمعالجة العشوائيات ، هو تطوير نوعية الحياة للأسر التي تعيش فيها ، وأن تطوير العمران في هذه المناطق هو وسيلة لذلك ، أي أن الهدف هو رفع سوية البشر وليس الحجر.
- أخذ خصوصية كل منطقة عشوائية وأسباب نشوءها بعين الاعتبار عن صياغة الحلول وبرامج التدخل فيها.
- ضرورة صياغة وتنفيذ برامج اجتماعية خاصة موجهة لشرائح الشباب في مناطق العشوائيات.
- ضرورة دراسة مؤشرات التربية والتعليم في مناطق السكن العشوائي (الالتحاق بالتعليم ونسب التسرب) بشكل مفصل، ومتابعتها بشكل منهجي وقياس مدخلات ومخرجات العملية التربوية ومعالجة أي خلل فيها.

ثامناً: ضرورات لتنظيم القطاع غير المنظم في سورية

- إطلاق المشروع الوطني للانتقال من القطاع غير المنظم إلى المنظم

بادرت الحكومة غير ذي مرة الى اطلاق ورش عمل حول عملية تنظيم القطاع غير المنظم , ومنها باشراف الخبير الاقتصادي العالمي هيرناندو ديسوتو المختص في هذا المجال لما لهذا القطاع ابعاد كثيرة ومختلفة وهناك الكثير من الدول التي تملك تقديرات حول حصة هذا القطاع في اقتصادياتها ولكن ليس لديها تعريف دقيق له.

وأوضحت أن هذه الورشة هي بداية لإطلاق مشروع وطني لتحديد تعريف له ومعرفة ملامحه في سورية والتعرف على تفاصيل مكوناته بشكل دقيق ورسم السياسات والبرامج الإستراتيجية والمشاريع التي تساعد في تحديد نقاط القوة ومحاصرة نقاط الضعف الاقتصادية والاجتماعية بمساعدة الخبير ديسوتو الذي استطاع نقل الملايين من الفقراء إلى فوق مستوى خط الفقر من خلال تنظيم هذا القطاع وهو ما نؤكده لان تقييم أدائنا الاقتصادي يجب أن يقاس بمعايير الحد من الفقر والبطالة والتي سنتبعه كمنهج في تقييم فترة منتصف الخطة الخمسية العاشرة.

ومع نهاية أعمال الورشة تم تحديد الهيكلية المشرفة على المشروع الذي سيكون بإشراف مباشر من اللجنة الاقتصادية في مجلس الوزراء فيما سيكون المشرف الفني على المشروع هو المكتب المركزي للإحصاء وبمشاركة لجان تضم وزارتي الإدارة المحلية والعدل وهيئة تخطيط الدولة والمصالح العقارية وبالتعاون مع جميع الوزارات لجمع البيانات والمعلومات الأولية والتشخيص كمرحلة أولى على أن ترفع اللجنة تقاريرها للجنة الاقتصادية التي تضم الوزراء المعنيين لمناقشة التقارير وعرضها على مجلس الوزراء للبدء بعملية النقاش العامة التي ستشمل جميع الدراسات والجهات العامة والخاصة والقطاع الأهلي والنقابات للبدء بتطبيق المسوحات على ارض الواقع وبعد الانتهاء من المسوحات خلال فترة لا تتجاوز عاما ونصف سيتم اتخاذ الإجراءات المناسبة لتنظيم هذا القطاع من تعديل للقوانين أو تبسيط الإجراءات وغيرها من الأمور التي تحقق الفائدة الصحيحة والكاملة للدولة ولأفراد القطاع غير المنظم.

الخبير هيرناندو ديسوتو أشار إلى أن دول العالم الثالث تعاني كثيرا من هذه الظاهرة وتم التعامل معها بشكل جدي في الدول المتقدمة منذ منتصف القرن الماضي وكذلك مع منظمة العمل الدولية لان وجود هذا القطاع يعتبر فشلا للقطاع الخاص بعدم معرفة فرص العمل التي يقدمها أو مدى مساهمته بالناتج المحلي.

و تتضمن المرحلة الأولى العمل على وجود تشخيص جيد للاقتصاد غير الرسمي السوري وهذا ما لا يمكن معرفته إلا بعد القيام بالمسح المباشر وبعده نضع التعريف المناسب له.

ويجب علينا أن نكتشف ما هي الوسائل القانونية لخلق فرص النجاح لهذا القطاع فهو يحتاج للحصول على تسهيلات في القروض وتوفير في تكلفة الإنشاء أو مدة التراخيص وغيرها من العوامل المحفزة لدخوله ضمن القطاع المنظم وعلينا أن نعرف

ملكية جميع العقارات سواء الأراضي أو الأبنية وكيف يمكن تنظيمها ليستطيع صاحب العقار الحصول على قرض أو تسهيل ائتماني ومن ثم يفكر في جباية الضرائب وفواتير الطاقة والمياه وغيرها.

وأوضح ديسوتو أن التجربة التي نعمل عليها في مصر أظهرت أن 89% من العقارات هي خارج الإطار القانوني وهناك 25-30 مليون شخص في مصر يضعون أيديهم على العقارات دون وجودهم بشكل مباشر ويصل قيمة هذه العقارات إلى حوالي 280 مليار دولار لو أردنا بناءها بشكل كامل ونظامي وهو يشكل 50 ضعفا من حجم الاستثمار الأجنبي في مصر منذ غادرها نابليون.

ويجب أن تكون البداية من التشخيص فلا بد من الحصول على صورة فوتوغرافية للواقع للبدء بوضع الحلول التي تتناسب مع ثقافة وعادات المواطن السوري.

وقد تم في إطار برنامج التعاون القطري السابع للأعوام 2007-2011 بين حكومة الجمهورية العربية السورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في هيئة تخطيط الدولة التوقيع على مشروع "التمكين القانوني للفقراء وتنظيم القطاع غير المنظم" في عام 2008, الذي يهدف إلى معالجة الفجوات المؤسساتية والتحديات التي تواجه بيئة الأعمال لتشجيع أصحاب المهن الصغيرة في القطاع غير المنظم للانضمام إلى القطاع المنظم.

حيث يتم تزويد القطاع غير المنظم بالأدوات القانونية اللازمة التي تسهم في تنظيم نشاط القطاع الاقتصادي وترفع من المستوى المعيشي للأفراد، إضافة إلى تمكينهم و إغناء دورهم في المجتمع وحماية حقوق الملكية وتنظيم الأعمال التجارية وتحديد التقنيات اللازمة للوصول إلى الأسواق المفتوحة على المستويين المحلي والدولي.

وتبلغ ميزانية المشروع 475.335 دولاراً أميركياً، 250 ألف دولار مساهمة من الحكومة السورية و50.335 دولاراً مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمبلغ الباقي 175 ألف دولار سيتم تأمينه لاحقاً خلال فترة المشروع.

كما تم التوقيع على وثيقة مشروع "البرنامج المتكامل لتنمية منطقة الغاب" الذي يهدف إلى تحسين الواقع المعيشي لسكان المنطقة من خلال تطوير الزراعة والصناعات الزراعية والسياحة والحفاظ على البيئة والخدمات البيئية.

كما يهدف المشروع إلى وضع إستراتيجية تنمية شاملة لمنطقة الغاب ضمن نظام تشريعي خاص يساعد في تنمية المنطقة من خلال العائدات الجيدة للاستثمارات الزراعية وتنمية الصناعات الزراعية، إضافة إلى تحويل سهل الغاب إلى مركز للتميز بالنسبة للزراعة الموجهة للتصدير والصناعات الزراعية من خلال نشاطات تنافسية قائمة على تلبية احتياجات السوق وذات توجه دولي وموثوقة من الناحيتين البيئية والاجتماعية في القطاعين الريفي وغير الريفي لتحسين الأوضاع المعيشية والأمن الغذائي.

وسيستمر تنفيذ المشروع 15 شهراً بميزانية مقدارها 1.717.468 دولاراً أميركياً ممولة من الحكومة السورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي و474 ألف دولار أميركي مساهمة من منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة إضافة إلى 393.468 دولاراً أميركياً سيتم تأمينها لاحقاً.

ولكن المشروعان لم يَرَيا النور وبقيا حبرا على ورق ولم تقم الدولة منذ ذلك الحين بعمل أي إجراء على ارض الواقع لمحاولة إدماج القطاع غير المنظم بالقطاع المنظم.

خاتمة, أن الإجراءات المتبعة في بلد ليست بالضرورة ناجحة في بلد آخر, وذلك لأن لكل بلد هيكله الاقتصادي والاجتماعي والمؤسساتي الخاصة به, لذلك لكي نستطيع أن ندمج الاقتصاد غير المنظم وتمكينه في الاقتصاد الرسمي في سورية, يجب علينا أولاً بأن نقوم بعملية إحصاء واسعة وشاملة لجميع نشاطاته وأعماله, بالرغم من صعوبة هذه العملية لكنها النواة التي نعتمدها لبداية عملنا في إدماج هكذا قطاع, وإن الإجراءات التي اتبعتها مختلف الدول في محاولة إدماج اقتصاد الظل في الاقتصاد الرسمي ليست إجراءات إلهية لم نسمع بها, بل هي إجراءات إصلاحية لتنمية الاقتصاد وزيادة معدلات النمو والتقدم بالاقتصاد إلى الأمام لما يحققه من رفاه لجميع المواطنين, وتتجلى هذه الإجراءات كترقية عمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لما تلعبه هذه المؤسسات بدور كبير في عملية إدماج النشاط غير المنظم وذلك عن طريق تسهيل التمويل وبساطة الإجراءات لبدء النشاط الاقتصادي, والتقليل من الروتين والبيروقراطية في إصدار الموافقات لبدء عمل جديد, وعندما يكون لدينا بيئة حاضنة ومساعدة لعمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ومطورة لها, نستطيع أن نقول بأننا قد أنجزنا نصف الحل.

وأيضا من الأمور التي يجب العمل عليها مسألة البطالة. حيث أن وجود نسب عالية من البطالة وعدم قدرة القطاع العام والخاص على استيعاب العمالة الداخلة إلى السوق, يتوجه العاطلين عن العمل إلى السوق غير الرسمية لتأمين متطلبات المعيشة, وقد تحدثنا كثيرا عن هذا الموضوع بالفقرة السابقة.وموضوع التهرب الضريبي, ومكافحة الفساد, كل هذه الأمور هي من الأسباب الرئيسية على انتشار القطاع غير المنظم, بنسب مختلفة, لذلك بمكافحة كل هذه الأسباب نكون قد بدئنا بمعالجة وإدماج القطاع غير المنظم, ولمحاولة إدماج القطاع غير المنظم يجب علينا أن نقوم أولاً بإجراء مسح شامل ومتعدد والوقوف بجانب العاملين في هذا الاقتصاد وتحقيق متطلباتهم لإدماجهم في القطاع المنظم وعلينا أن نقيم الورش و الاجتماعات والتدريبات والمحاضرات للتعريف بهذه الآفة و العوائد التي ستعود على الدولة والعاملين في هذا الاقتصاد في حال إدماجه بالاقتصاد الرسمي.

وسورية كباقي الدول النامية التي يوجد فيها العمل غير المنظم والأسواق غير الرسمية, والتي تخسر ملايين الليرات بسبب وجود هذا الاقتصاد وغير ذلك بآثاره السلبية على المواطن كانتشار الفساد وعدم وجود ضمان للعاملين ولا ضمان للسلع والمنشآت والعاملين فيها, تقوم بعدة إجراءات لمحاولة إدماج هذا الاقتصاد بالاقتصاد الرسمي, ولكنها تعمل بوتيرة بطيئة وبدون تحقيق انجازات على أرض الواقع, كمشروعي التمكين اللذان وقعا مع الأمم المتحدة واللذان لم يرو النور, وازداد حجم هذا القطاع بسبب الأزمة الراهنة التي تمر بها سورية, والذي قدر بأنه ارتفع 20% عما هو عليه قبل الأزمة, وبسبب صعوبة الوضع الراهن وعدم قدرة الدولة بالقيام بإصلاحات تحد من انتشاره, نراه يتوسع أفقيا وعمودياً ليطول جميع مفاصل الحياة ويزيد على الواقع المعيشي المأساوي مأساة أخرى هو بغنى عنها.

خلاصة الفصل

من خلال متابعتنا للفصل الثالث والذي تحدثنا فيه عن سورية, وبداية اقتصاد الظل فيها والاسباب التي زادت من حجكه وآثاره على الواقع الاقتصادي والاجتماعي والامني في البلاد, وعلى حجمه والطرق التي يجب اتباعها للحد من انتشاره وادماجه في القطاع المنظم, وللمقارنة التي أجريناها بين سورية ومصر والجزائر وبعض دول المقارنة نخلص إلى الآتي:

- في سبعينيات القرن العشرين أعطت الدولة دور أكبر للقطاع الخاص وتحقيق نوع من التعددية الاقتصادية, واعطت المستثمرين مزايا وتسهيلات لتشجيعهم على العودة, وتم انشاء منطقة حرة بهدف تشجيع الصناعات التصديرية, وزيادة الاستثمارات في البنة التحتية, كل هذا أدى إلى ازدهار الاستثمارات والوضع الاقتصادي السوري إلى أن توجه الحكومة نحو اقتصاد السوق قد توقف لاسباب سياسية.
- أما في فترة الثمانينات فقد ازدادت أعباء خزينة الدولة وعادت سياسة التشديد على الاستثمار الخاص بعد الأزمة التي واجهها الاقتصاد السوري, والجفاف الذي كان له تأثير كبير على الأنتاج الزراعي, وتوقف المساعدات المالية العربية لاسباب سياسية, واسباب أخرى أدت إلى تراجع ايرادات الخزينة العامة, واتسمت الظروف الداخلية بانتشار الفساد والرشوة وتنامي البيروقراطية الحكومية, مما كبد الدولة خسائر فادحة, والذي أدى إلى العجز وارتفاع نسبة التضخم والبطالة.
- مر الاقتصاد السوري في فترة تسعينيات القرن العشرين بمرحلتين, في النصف الأول من الفترة ساد الازدهار والانتعاش الاقتصادي سورية لعدة اسباب, كتحسين علاقات سورية مع اوروبا والولايات المتحدة الامريكية, وحصلت على مساعدات مالية من الدول العربية وأعادت دول الخليج فتح أسواقها امام العمالة السورية من جديد, وكان لصدور قانون الاستثمار رقم /10/ لعام 1991 دور هام في تجديد دور القطاع الخاص, وخلق مناخ جاذب للاستثمار, كل هذا أدى إلى تحسن الوضع الاقتصادي, إلى أن وصلنا إلى النصف الآخر من العقد حيث أن انخفاض اسعار النفط, ومواسم الجفاف التي تعرضت لها البلاد انعكست سلباً على الاقتصاد السوري.
- لقد مرت سورية بفترة تحول خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين, في سياستها نحو اقتصاد السوق, بهدف نقل الاقتصاد السوري من اقتصاد يعتمد على التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق الاجتماعي, وعملت الحكومة على تطوير قطاعات المال والتعليم والاعلام, وفتحت المجال بشكل واسع أمام القطاع الخاص, وتم السماح بإنشاء المصارف الخاصة وتم افتتاح قطاع التأمين, وتأسيس سوق المال, وغيرها من الإجراءات. وتراجع دعم الخزينة للسلع والخدمات, وتم تخفيض الضرائب لمرتين خلال ثلاث سنوات, وصدرت عدة زيادات للرواتب والاجور لم تعادل ارتفاعات الاسعار مما أدى إلى تدهور المستوى المعيشي لفئات أوسع من السكان.

- تعد البطالة من أهم انتقال الافراد للعمل بالقطاع غير المنظم لتلبية متطلبات الحياة الصعبة, حيث بلغ مستوى البطالة في سورية نسبة 8% خلال الفترة الواقعة بين 2003 و 2010.
- ينقسم اقتصاد الظل في سورية إلى قسمين, منه يرتبط بمنشآت ثابتة ومحددة جغرافياً, والبعض الاخر غير مرتبط بمكان جغرافي محدد.
- نلاحظ ارتفاع نسب المشتغلين في القطاع غير المنظم حيث وصلت في عام 2002 إلى 43%, ونلاحظ استقطاب القوى العاملة النسائية بنسبة أكبر من أي فئة أخرى, كما نلاحظ أن أغلب العاملين هم من فئات الأميين أو أشباه الأميين, كما يستقطب أيضاً نسبة كبيرة من عمالة الاطفال, ويتقاضو أقل دخل في القطاع غير المنظم إذ ما قورنوا بالقطاعات الاخرى.
- يشكل الاقتصاد غير المنظم حسب احصاءات حكومية في عام 2008 نسبة 42% من حجم الناتج المحلي الاجمالي, ولصعوبة الاحصاءات اخذنا في بحثنا بدراسة قام بها فريدريك شنايدر وتوصل إلى أن نسبة اقتصاد الظل في عام 2007 بلغ 21% من الناتج المحلي الإجمالي في سورية, وهي نسبة صغيرة والسبب يعود إلى عدم دقة الاحصاءات المستخدمة في عملية الاحصاء المنشورة من قبل سورية.
- تعددت الآثار على الوضع الاقتصادي والاجتماعي لسورية وأهم الآثار السلبية هي ضياع موارد مالية على الدولة, وبالنسبة للآثار الإيجابية فهي تأمين فرص عمل للعاطلين عن العمل.
- من خلال المقارنة نجد أن سورية ورغم الاجراءات البسيطة المتبعة في محاربة اقتصاد الظل تستحوز على نسبة أقل من الجزائر ومصر, واكبر بكثير من دول المقارنة المتقدمة, لذلك يتوجب العمل أكثر لمحاولة اللحاق بركب الدول المتقدمة.
- كما نلاحظ ازدياد حجم اقتصاد الظل في ظل الازمة الراهنة بشكل كبير, ذلك لأن بيئة الحرب والتخبط الاقتصادي هي بيئة حاضنة لمثل هذا الاقتصاد مما يشكل خطورة و صعوبة في مكافحته لاحقاً.

خلاصات وتكثيف :

يلعب الاقتصاد غير الرسمي دورا هاما في تحسين ظروف معيشة كثير من الفئات الفقيرة، صحيح أنه لا يقدم حلولا جذرية للخروج من الفقر والبطالة إلا أنه من دون أنشطة الاقتصاد غير الرسمي, تصبح سبل توفير الحد الأدنى من العيش الكريم أكثر صعوبة لا وبل مستحيلة. وينظر للاقتصاد غير الرسمي كمخزن للمبادرات القائم على المؤسسات المصغرة، وكديناميكية مستقلة لبناء القدرات والمهارات المتخصصة، لكن هذه القدرات غير مستغلة .ما استوجب إعطاء اهتمام بفئات هذا الاقتصاد والبحث عن سبل إدارته بالاهتمام بمعالجة الأسباب المؤدية له بدلا من الانشغال بالإنفاق على الآثار السلبية التي برزت بأشكال متعددة في هذا البحث والمترتبة عنه وتدعيم السبل المؤدية إلى تقوية آثاره الايجابية فانتشاره في كل المناطق دون التقيد بالمكان ومرونته العالية في التكيف مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية دون التأثر بالأزمات ومساهمته في المعالجة الجزئية لمشكلة البطالة جعلت من الاهتمام به شكل أكثر أهمية، وبناء عليه هدف البحث إلى إبراز مختلف آثار الاقتصاد غير الرسمي على التخطيط للتنمية و تسليط الضوء على استراتيجيات إدارته من خلال العمل على اختبار **فرضيات البحث التالية:**

- **الفرضية الأولى**: إن اقتصاد الظل هو اقتصاد هامشي ويملك استقلالية خارج النشاط الاقتصادي الرسمي ,وذلك لمرونته الكبيرة والقدرة على العاملين فيه من الدخول و الخروج إليه بكل سهولة فهو لا يحتاج إلى إجراءات ومعاملات معقدة, حيث لا يوجد أي التزام تجاه الدولة سواء من خلال تسديد الضرائب أو الرسوم ولا تخضع للضمان والحماية القانونية وغير مسجلة لدى الدولة وفي نفس الوقت يستفيد من خدمات البنية التحتية, ويمكن أن يكون مستقل تماماً عن الاقتصاد الرسمي أو متصل جزئياً كبيع بضائع مصنعة في الاقتصاد الرسمي بطريقة غير رسمية أو صناعة أولية في الاقتصاد غير الرسمية ومن ثم تنقل للتصنيع النهائي في الاقتصاد الرسمي ....الخ, كما أن للاقتصاد غير الرسمي استقلالية تامة من حيث الصناعة والإدارة والتجارة والبيع المباشر, ويشكل بمفرده اقتصاد قائم بحد ذاته وله خصائصه ومميزاته الخاصة به. الأمر الذي تم إثباته في العمل غير الرسمي عند الباعة الجائلون في تجارب عالمية (البيرو وسورية أيضاً) حيث يقوم الباعة بعرض وبيع منتجات قد صنعت في القطاع غير المنظم بالأصل.

- **الفرضية الثانية**: إن إدماج اقتصاد الظل في الاقتصاد الوطني يشكل ضرورة تنموية وطنية, لما له من آثار ايجابية كبيرة في حال تنظيمه, كزيادة نسبة الواردات من الضرائب والتي هي من الموارد الرئيسية لقيام الدولة بواجباتها ولتحقيق تطلعاتها بزيادة الاستثمارات وتطبيق برامجها على أكمل وجه والتي تؤدي لزيادة وتيرة التنمية بشكل أسرع, والتي تخسرها الدولة في حال بقي هذا الاقتصاد غير منظم, كما أن اقتصاد الظل يؤثر على صحة

البيانات والإحصاءات التي تؤخذ بعين الاعتبار عند وضع الخطط المستقبلية والتي تؤثر على تطبيق هذه الخطط وعدم تنفيذها بالشكل المطلوب, وهو ما تم إثباته من خلال العائد الكبير على الدولة وعلى عمال القطاع غير المنظم, في البيرو كمثال حيث زادت عائدات الدولة كما تحسنت أوضاع العمال من ضمان اجتماعي وزيادة في البيع من خلال زيادة الثقة في المنتج المباع إلى ما هنالك من زيادة النمو في الناتج الإجمالي وبالتالي تحسن وضع جميع مفاصل الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

- **الفرضية الثالثة:** إن رسم السياسات الوطنية المناسبة لمكافحة البطالة وتحسين شروط الصحة والحماية الاجتماعية للعاملين فيه هو المدخل الحقيقي لإدماج القطاع غير المنظم ضمن القطاع المنظم, وهذا يبدو واضحاً من حيث أنه لولا وجود البطالة ووجود أشخاص بحاجة للعمل الغير مؤمن ضمن القطاع المنظم لتأمين متطلبات الحياة الصعبة لما كان هناك داعي لوجود القطاع غير المنظم, ولكن عدم قدرة الدولة والقطاع الخاص المنظم في تأمين عمل للقادمين إلى السوق العمل الرسمي, يضطر هؤلاء للتوجه إلى القطاع غير المنظم, بالرغم من أن العمال في الاقتصاد غير المنظم يحصلون على دخل أقل وحقوقهم الأساسية هي الأكثر عرضة للخطر ويصعب الدفاع عنها فمعظم العمالة غير الرسمية ليست لديها حماية كافية من المشاكل الصحية، وتعمل في ظروف أكثر خطورة، وهي معرضة للفصل دون تعويض. والأشخاص الأكثر فقرا، هم الأكثر عرضة لهذه الظروف، لأن هذا النوع من العمل غالباً ما يكون مصدرها الوحيد للدخل, لذلك نستنتج بأن محاربة البطالة وتأمين فرص عمل لكافة المستويات وكافة الاختصاصات هو الطريق الأول والأقصر في محاربة اقتصاد الظل ,ودمج هذا القطاع الواسع في خطط وبرامج التنمية الاقتصادية .

النتائج:

من خلال ما جاء به البحث يمكن تكثيف النتائج التالية:

- ✓ غياب تعريف موحد ومشترك للاقتصاد غير الرسمي والذي زاد المشكلة تعقيدا منذ وصفه لأول مرة في تقرير لمنظمة العمل الدولية عن العمل في كينيا سنة 1972 ، وما رافق ذلك من خواص متغايرة لطبيعة الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية، وبالتالي تعاريف مختلفة تؤدي إلى استراتيجيات مختلفة.
- ✓ يعتبر العنصر النسوي وفئة الشباب والأطفال من أهم ما يميز خصائص العاملين في الاقتصاد غير الرسمي حيث تزداد أهمية الاقتصاد غير الرسمي من خلال ما يمثله حجمه كقيمة مضافة وكنسبة مئوية من إجمالي الناتج الوطني الإجمالي.
- ✓ تتعدد أسباب نمو حجم الاقتصاد غير الرسمي لكن أهمها هو عبء الضرائب والضمان الاجتماعي و كثرة اللوائح والقوانين المنظمة لممارسة الأنشطة وتعقدها يفرض التدخل الحكومي في الأسواق المختلفة و تدني كفاءة وجودة خدمات القطاع العام والعاملين فيه وهي ظروف تعتبر بمثابة أرض خصبة لنمو وانتشار الأنشطة غير الرسمية وانتشار الفساد.
- ✓ يوفر الاقتصاد غير الرسمي للتنمية القدرة الإنتاجية على الإبداع و يعتبر كمخزن للمبادرات القائم على المؤسسات المصغرة، وكديناميكية مستقلة لبناء القدرات والمهارات المتخصصة وهذه القدرات هي غير مستغلة.
- ✓ تبين أن الحد من ظاهرة الفقر لن يكون ممكنا من دون دعم الفقراء العاملين في الاقتصاد غير الرسمي من خلال إنشاء مؤسسات مصغرة وتدعيم القائم منها.
- ✓ أصحاب المشاريع غير الرسمية يعتمدون على مبدأ الرشادة الاقتصادية ذلك أن قرار دخولهم في النشاط ما هو إلا عبارة عن موازنة بين تكاليف هذا الدخول ومنافعه أي تحليل اقتصادي بحت قائم على الثنائية تكلفة عائد.
- ✓ وجود الاقتصاد غير الرسمي يعبر من جهة على وضع أو حالة غير طبيعية في العلاقة بين الدولة والمواطن، ولذلك يتولد شعور بعدم الرضا من قبل دافعي الضرائب عما تقدمه الدولة من خدمات عامة؛ لذا فالاقتصاد غير الرسمي لا يعتبر قطاعا إشكاليا ينبغي السعي للقضاء عليه بل يجب السعي إلى فهم أسبابه فهو ابن شرعي للسياسات الفاشلة في الاقتصاد الرسمي,وعدم اندماجه تنمويا .
- ✓ يُعتبر معظم العمال غير الرسميين فئات مستضعفة تعمل في ظروف محفوفة بالمخاطر، وبالتالي فهي تستحق اتخاذ تدابير لمساعدتها من خلال انتهاج سياسات اجتماعية وقانونية خاصة بالعمل؛

- ✓ إن الاقتصاد غير الرسمي هو ميدان لمنظمي مشاريع نشطين يحتاجون إلى التخلص من اللوائح المرهقة الحائلة دون إضفاء الصبغة الرسمية على أعمالهم.
- ✓ إن مظاهر الفقر في الاقتصاد غير الرسمي لا تمثل الصورة الأكثر دقة له لأنها تصرف الاهتمام عن الإنجازات أصحاب المشاريع الريادية الذين يمثلون جزءا من ثروة الاقتصاد غير الرسمي والذين يخاطرون بإنشاء مشاريعهم في ظروف صعبة ساهم في تكوينها الاقتصاد الرسمي.
- ✓ يُعتبر النهوض بالاقتصاد غير الرسمي وسيلة بالغة الأهمية للتوسيع المستدام للخدمات الأساسية للحماية الاجتماعية، وبهذا المعنى، فهو يشكل الأداة الأساسية لنهج تخفيف حدة الفقر وتقوية الوئام الاجتماعي عن طريق تحقيق الحماية الاجتماعية للجميع.
- ✓ يُعتبر تحديث الاقتصاد غير الرسمي وإضفاء الصبغة الرسمية عليه نهجا تدريجيا يتم على مراحل.
- ✓ الإمكانات التنموية تعد من خصوصيات كل دولة ويجب تقييمها في سياق منطقها الخاص فما يكون ناجحا في دولة أو مدينة أو إقليم قد لا يكون ناجحا في في دولة أو مدينة أو إقليم آخر.
- ✓ أظهرت تجربة الدراسة لعدد من البلدان العربية بأنه يجب البدء أولاً بالتشخيص المناسب لكل حالة, حيث نلاحظ بأنه في مصر كان التركيز على العقارات والملكيات الغير مستفاد منها في العمل الرسمي, أما في الجزائر فقد كان التركيز في عمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لما لها أهمية في إدماج القطاع غير المنظم.
- ✓ أظهرت نتيجة الدراسة لعديد من البلدان النامية والتجارب النوعية, أنّ إدماج القطاع غير المنظم وتمكينه ضمن القطاع المنظم يتطلب وقتاً وجهداً كبيرين, وعمل جماعي بالمرتبة الأولى لما للأهمية التي ستعود على الدولة والمجتمع.
- ✓ عانى القطاع الرسمي في سورية أثناء الأزمة ويعاني اليوم من اضطراب وعدم استقرار في هيكلية وبنية الاقتصاد مما أدى إلى استفحال وتوسع القطاع غير الرسمي بشكل كبير والذي بدوره أدى إلى تعمق حدة هذه المشكلة وزاد من صعوبة حلها وإدماجها في القطاع الرسمي.
- ✓ أظهرت الأزمة السورية الأهمية التي يكتسبها القطاع غير الرسمي من خلال نشاطه في سياق اقتصاد الحرب بما وفره من امتصاص البطالة وتوفير أعمال وخدمات وسلع, الأمر الذي يقتضي ضرورة تنظيم هذا القطاع وتقديم الدعم الحكومي له على المستوى الحرفي والمهني والاقتصادي.
- ✓ لعب القطاع غير الرسمي وبالتالي اقتصاد الظل طيلة سنوات الازمة دورا حياتيا كبيرا اقتصاديا واجتماعيا لجهة توفير السلع وتأمين فرص عمل كبيرة للسوريين ,الامر الذي ينبغي اعادة دراسته وتقييمه تنمويا لما بعد الازمة في محاولة اندماجه التنموي والاستفادة منه اقتصاديا واجتماعيا .

خيارات وبدائل مستقبلية

من خلال النتائج نوصي بالآتي:

- الإقرار بدور الاقتصاد غير الرسمي في سورية كمحرك رئيسي للنمو وخلق فرص العمل، وضرورة توفر سياسات تستهدف تنمية هذا الاقتصاد لدعم توفير فرص العمل وضمان تحوله إلى مشروعات تتمتع بالاعتراف القانوني السليم ويكون لديها كافة الحقوق والمسؤوليات, كل ذلك من خلال اندماجه التنموي بالاقتصاد الوطني.
- إطلاق حملة واسعة النطاق حول خطة توفير الحماية الاجتماعية للاقتصاد غير الرسمي والعمال الريفيين وكذا التنفيذ الفعال لخطة توفير الحماية الاجتماعية على كل المستويات وبخاصة الوطنية إلى جانب توسيع حيز الموقع الالكتروني المخصص للاقتصاد غير الرسمي وزيادة الرسائل الإخبارية ذات الصلة للتوعية بهذا المجال وحشد التأييد لخطة توفير الحماية الاجتماعية للاقتصاد غير الرسمي والعمال الريفيين كما أوصت به مفوضية الاتحاد الإفريقي.
- معالجة الاعتبارات الاجتماعية التي تكمن وراء كثير من نظم سوق العمل من خلال شبكة أكثر فعالية للأمان الاجتماعي للعاطلين على العمل، والأمن الاقتصادي ، الأمن الاجتماعي الأمن البيئي، الأمن السياسي.
- أن يكون الإصلاح المؤسساتي على رأس التحديات التي تواجه الاقتصاد السوري والتي تعتبر عامل حاسم في تحقيق التنمية وبيئة مواتية للأعمال.
- تتطلب المنظومة العامة لإدارة الحكم في الدول العربية على وجه عام وفي سورية في وجه خاص, تحولا جوهريا في دور الدولة نحو تطبيق الحكم الرشيد، في مقابل التحول في دور الفاعلين والأطراف أصحاب المصلحة في التنمية،
- توسيع تغطية الحماية الاجتماعية النظامية لتشمل العمال غير الرسميين؛ تنظيم العمال غير الرسميين من أجل ضمان حقوقهم، لاسيما حق التمتع بالحماية الاجتماعية على أن تلعب النقابات دورا قياديا في هذا المجال ، و إلقاء الضوء على خصائص العاملين في الاقتصاد غير الرسمي لبلورة بعد النوع الاجتماعي في قضايا الاستبعاد الاجتماعي.

- يتضمن إطار الاستراتيجيات اللازمة لإدارة لاقتصاد غير الرسمي إزالة العقبات الإدارية، والقانونية، والضريبية وأمثالها من العقبات التي تعوق نموه، وتسهيل وظيفته في خلق فرص العمل مع الوصول إلى التدريب المهني، وتسهيل الائتمان، والخدمات الاستشارية، التشريعات الملائمة، المدخلات الإنتاجية، الرعاية الاجتماعية، التكنولوجيا المحسنة،
- تتضمن الاستراتيجيات التي تحسن في ظروف الفقراء في الاقتصاد غير الرسمي إعطاء حقوق الملكية الرسمية وتوفير الحماية الاجتماعية للعاملين فيه أما بالنسبة لأصحاب المؤسسات غير الرسمية فيتطلب الأمر تحسين بيئة الأعمال بما يسمح من إدماجها في الاقتصاد الرسمي ورعاية الأفكار الريادية والمبدعة التي تنشر فيه والتي يمكن أن تساهم في تحقيق مشاريع التنمية من خلال مبادرات تربط بين العمل اللائق والملائم للبيئة أو توفير وظائف خضراء.

-إجراء دراسة محلية معمقة وقريبة من المبادرين وأرائهم لأنهم هم الذين يواجهون تحديات الإجراءات والأنظمة بصورة يومية وأرائهم هي التي تحدد نجاح أو فشل الإصلاحات.

- ضرورة نشر الوعي وإتاحة تدفق حر للمعلومات بكافة أشكالها(اقتصادية،اجتماعية، بيئية) واقتران العمل بتحسين قواعد البيانات المستخدمة المتعلقة بكل أنواع رأس المال وكذلك تدفقاتها وتفاعلاتها.
- إدارة الأعمال والأنشطة في الاقتصاد غير الرسمي وتقنينها أفضل من محاولة إحداث تغييرات جذرية فيها قد تسبب انهيارها والمهم، في محاولة إدارته هو الحفاظ على قدرته على خلق فرص عمل جديدة مع توفير الحد الملائم من الحماية الاجتماعية للعاملين فيه مع مراعاة أن هذا الشق من الاقتصاد لا يتحمل أي تكاليف إضافية تحمله مزيدا من الأعباء إذن فالأساس هو ليس دمج الاقتصاد غير الرسمي بل تشجيع القطاع الخاص بكل صوره مع توفير الحماية القانونية والاجتماعية للعاملين في الاقتصاد غير الرسمي.
- أهمية تنمية المؤسسات؛ عن طريق قانون العقود، والأسواق المالية، والنظام القضائي؛ وإتاحة الحصول على قروض ، وإصدار صكوك ملكية للأراضي، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وتوفير فرص الحصول على المعلومات العامة؛
- التأكيد على إدارة الاقتصاد غير الرسمي و إتباع سياسات تجعل الريف جذاباً, ودعم المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة خاصة في المناطق الريفية لما توفره من فرص عمل و دخل للعاملين بها وتساعد على تقليل النزوح الريفي إضافة إلى تحويلها إلى مشاريع رسمية تساهم في الضريبة؛

- أخذ إصلاحات وتجارب كل دولة بحذر فالذي يصلح لدولة ليس بالضرورة ان تصلح لدولة أخرى لأن لكل دولة مستوى مختلف من التنمية ومن الإصلاحات ومن الخصوصيات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والحضارية.
- إحداث هيئة سورية إدارية للقطاع غير المنظم بحيث تملك شبكة معلومات دقيقة عن حجمه ونشاطه وتوزعه وكيفية اندماجه التدريجي في خطط الحكومة ومؤسساتها الرسمية.

ملحق رقم: 01 : مصفوفة الاقتصاد غير الرسمي

Unités de production par type	Emplois selon la situation dans l'emploi								
	Travailleurs indépendants		Employeurs		Travailleurs familiaux non rémunérsé	Salariés		Membres de coopératives de producteurs	
	Informel	Formel	Informel	Formel	Informel	Informel	Formel	Informel	Formel
Entreprises du secteur formel					1	2			
Entreprises du secteur informel[a]	3		4		5	6	7	8	
Ménages[b]	9					10			

[a] D'après la définition de la quinzième Conférence internationale des statisticiens du travail, 1993. [b] Ménages produisant des biens dont ils sont les consommateurs finals et ménages occupant des travailleurs domestiques.

Notes: Les cellules teintées de gris foncé concement les emplois qui, par définition, n'existent pas dans le type d'unité de production en question.

Les cellules teintées de gris clair concernent les emplois qui existent dans le type d'unité de production en question mais qui sont sans rapport avec l'objet de la matrice.

Les cellules non grisées correspondent à l'objet de la matrice: elles concernent les types d'emploi qui représentent les différents segments de l'économie informelle.

Cellules 1 et 5: travailleurs familiaux non rémunérés: pas de contrat d'emploi et pas de protection juridique découlant de l'emploi, dans les entreprises formelles (cellule 1) ou dans les entreprises informelles (cellule 5). (Les travailleurs familiaux qui bénéficient d'un contrat d'emploi, d'un salaire, de la protection sociale, etc., seraient considérés comme des salariés sous contrat d'emploi formel.)

Cellules 2, 6 et 10: salariés qui exercent un emploi informel, qu'ils soient employés par des entreprises formelles (cellule 2) ou informelles (cellule 6) ou par des ménages comme travailleurs domestiques rémunérés (cellule 10).

Cellules 3 et 4: travailleurs (cellule 3) et employeurs (cellule 4) indépendants qui possèdent leur propre entreprise informelle. Le caractère informel de leur emploi découle directement des caractéristiques de l'entreprise dont ils sont propriétaires.

Cellule 7: salariés qui travaillent dans des entreprises informelles mais ont un emploi formel. (C'est parfois le cas, par exemple, lorsque les entreprises sont définies comme informelles sur la base du seul critère de la taille.)

Cellule 8: membres de coopératives de producteurs informelles.

Cellule 9: producteurs de biens dont le ménage est l'utilisateur final (par exemple, agriculture de subsistance).

Source: http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf, p. 139. consultée le : 2011/06/24 à 21 :30.

الملحق: 2.التعريف بمؤشرات الاقتصاد غير الرسمي

Appendix 1a. Definitions and Sources of Variables, Cross-Country Regression

Variable	Definition and Construction [Source]
Schneider Shadow Economy index	Estimated shadow economy as the percentage of official GDP. Average of 2001-2002 by country. [Schneider 2004]
Heritage Foundation Informal Market index	An index ranging 1 to 5 with higher values indicating more informal market activity. The scores and criteria are: (i) Very Low: Country has a free-market economy with informal market in such things as drugs and weapons (score is 1); (ii) Low: Country may have some informal market involvement in labor or pirating of intellectual property (score is 2); (iii) Moderate: Country may have some informal market activities in labor, agriculture, and transportation, and moderate levels of intellectual property piracy (score is 3); (iv) High: Country may have substantial levels of informal market activity in such areas as labor, pirated intellectual property, and smuggled consumer goods, and in such services as transportation, electricity, and telecommunications (score is 4); and (v) Very High: Country's informal market is larger than its formal economy (score is 5). Average of 2000-2005 by country.[Miles et al 2005]
Self Employment	Self employed workers as the percentage of total employment. Country averages but periods to compute the averages vary by country. Average of 1999-2006 by country, but countries in Europe and Central Asia (ECA) are excluded (Loayza and Rigolini 2006).[LABORSTA Internet. Data retrieved from laborsta.ilo.org]

Source : ELBADAWI Ibrahim & Norman Loayza: Informality, " Employment and Economic Development in the Arab World", Journal of Development and Economic Policies, Volume 10, No.2, July 2008, Arab Planning Institut, Kuwait, p.73. on site: http://www.arab-api.org/jodep/products/mag/v10-2.pdf consulted 25/04/2011

Appendix 2. Descriptive Statistics of Four Informality Indicators
Data in country averages; periods vary by informality measure.

Univariate (regression sample)					
Variable	Obs.	Mean	Std. Dev.	Minimum	Maximum
Schneider Shadow Economy index (% of GDP)	84	32.960	14.7358.5	50.000	68.200
Heritage Foundation Informal Market index (range 1-5: higher, more informality)	86	3.055	1.251	1.000	5.000
Self Employment (% of total employment)	57	26.204	12.0287.1	32	59.335
Non-contributor to Pension Scheme (% of labor force)	70	53.198	33.4821.4	50	98.000
Univariate (full sample)					
Variable	Obs.	Mean	Std. Dev.	Minimum	Maximum
Schneider Shadow Economy index (% of GDP)	145	34.838	13.2148.5	50.000	68.200
Heritage Foundation Informal Market index (range 1-5: higher, more informality)	159	3.409	1.201	1.000	5.000
Self Employment (% of total employment)	86	25.158	12.1181.1	19	59.335
Non-contributor to Pension Scheme (% of labor force)	110	55.999	31.9051.4	50	98.500

Bivariate Correlations between Informality Measures Upper triangle for regression sample (in italics): Lower triangle for full sample			
Variable	Schneider Shadow Economy	Heritage Fndn. Informal Market	Self Employment
Schneider Shadow Economy index (% of GDP)	1.00	0.68***	0.71***
	145 | 84	83	55
Heritage Foundation Informal Market index (range 1-5: higher, more informality)	0.65***	1.00	0.88***
	132	159 | 86	57
Self Employment (% of total employment)	0.65***	0.79***	1.00
	69	76	86 | 57
Non-contributor to Pension Scheme (% of labor force)	0.59***	0.77***	0.88***
	104	107	57

N.B.
Sample sizes are presented below the corresponding coefficients.
*** denotes significance at the 1% level.

Source : ELBADAWI Ibrahim & Norman Loayza: Informality, " Employment and Economic Development in the Arab World", Journal of Development and Economic Policies, Volume 10, No.2, July 2008, Arab Planning Institut, Kuwait, p.76. on site: http://www.arab-api.org/jodep/products/mag/v10-2.pdf consulted 25/04/2011.at 18:00.

الملحق رقم: 03-أ: نتائج قياس الاقتصاد غير الرسمي في بعض الدول النامية

رقم	الدول النامية	استهلاك الكهرباء 1989–1990 [1]	النماذج 1990/ 1993 [2]	منهج النماذج(DYMIMC) والطلب على النقود[3]					(4)	
				00/1999	02/2001	03/2002	04/2003	05/2004	2006	2007
	إفريقيا									
	نيجيريا	76.0	–	57.9	58.6	59.4	59.6	59.5	–	–
89	مصر	68.0	–	35.1	36.0	36.9	36.3	35.4	34.1	33.1
97	تونس	45.0	–	38.4	39.1	39.9	39.4	38.3	35.9	35.4
90	المغرب	39.0	–	36.4	37.1	37.1	37.3	36.7	33.1	33.1
146	تانزانيا	31.5	–	58.3	59.4	60.2	59.1	58.2	54.7	53.7
76	الجزائر	–	–	34.1	35.0	35.6	34.8	33.9	31.0	31.2
141	البينين	–	–	47.3	48.2	49.1	49.3	49.8	49.6	49.1
55	جنوب إفريقيا	–	–	28.4	29.1	29.5	29.0	28.2	26.0	25.2
	أمريكا اللاتينية									
151	بوليفيا	–	65.6	67.1	68.1	68.3	68.0	67.2	62.8	63.5
147	البيرو	44.0	57.4	59.9	60.3	60.9	59.1	58.2	55.7	53.7
105	البرازيل	29.0	37.8	39.8	40.9	42.3	42.6	41.8	37.8	36.6
86	فانزويلا	30.0	30.8	33.6	35.1	36.7	36.1	35.4	32.0	30.9
62	مكسيكو	49.0	27.1	30.1	31.8	33.2	32.6	31.7	29.2	28.8
35	الشيلي	37.0	18.2	19.8	20.3	20.9	20.3	19.4	18.7	18.5
	آسيا									
143	تايلندا	71.0	–	52.6	53.4	54.1	54.3	53.6	48.5	48.2
115	الفلبين	50.0	–	43.4	44.5	45.6	45.1	44.3	39.5	38.5
65	ماليزيا	39.0	–	31.1	31.6	32.2	32.0	31.4	30.0	29.6
24	العربية السعودية	38.0	–	18.4	19.1	19.7	19.3	18.4	17.4	16.8
38	إسرائيل	29.0	–	21.9	22.8	23.9	23.2	22.6	21.2	20.7
39	الهند	–	–	23.1	24.2	25.6	25.9	25.1	21.2	20.7
19	هونك كونغ	13.0	–	16.6	17.1	17.2	16.4	15.6	15.0	14.7
10	سنغفورة	13.0	–	13.1	13.4	13.7	13.0	12.1	12.4	12.2

المصدر : بالاعتماد على:

Friedrich Schneider, Dominik Enste: The shadow economy: an international survey, Op. Cit.P.35-36

الملحق 3-ب: نتائج قياس الاقتصاد غير الرسمي في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OCDE)

ترتيب من بين 151 دولة	دول OCDE	المنهج المادي 1989/ 1990[1]	منهج الطلب على النقود حسابات (شنايدر)		منهج الطلب على النقود		منهج النماذج(DYMIMC) والطلب على النقود[5]					(6)	
			90/89[2]	93/90	95/94[3]	97/96[4]	/1999	02/2001	03/2002	04/03	05/2004	2006	2007
56	اليونان	21.2	-	-	29.6	-	28.7	28.5	28.2	27.4	26.3	26.4	26.5
51	إيطاليا	19.6	22.8	24.0	26.0	27.2	27.1	27.0	25.7	24.8	23.2	26.9	26.8
40	اسبانيا	23.9	16.1	17.3	22.4	23.0	22.7	22.5	22.0	21.2	20.5	22.4	22.2
42	البرتغال	16.8	19.3	-	22.1	-	22.7	22.5	21.9	21.1	20.4	23.2	23.0
37	بلجيكا	22.0	19.3	20.8	21.5	22.2	22.2	22.0	21.0	20.4	19.6	21.4	21.3
02	و.م.أ	10.5	6.7	8.2	9.2	8.8	8.7	8.7	8.4	8.2	7.9	8.4	8.4
12	أستراليا	15.3	10.1	13.0	13.0	-	14.3	14.1	13.5	13.1	12.8	13.7	13.5
11	هولندا	13.5	11.9	12.7	13.7	13.8	13.1	13.0	12.6	12.0	11.1	13.2	13.0
31	السويد	10.8	15.8	17.0	18.6	19.5	19.2	19.1	18.3	17.2	16.3	18.2	17.9
18	ألمانيا	15.2	11.8	12.5	13.5	14.75	16.0	16.3	16.8	16.1	15.3	15.6	15.3
13	فرنسا	12.5	9.0	13.8	14.5	14.8	15.2	15.0	14.5	13.8	13.2	14.8	14.7
16	كندا	11.7	12.8	13.5	14.8	14.9	16.0	15.8	15.2	14.8	14.1	15.3	15.3
22	الدانمارك	17.8	10.8	15.0	17.8	18.2	18.0	17.9	17.3	16.7	16.1	17.0	16.9
6	نيوزلندا	-	9.2	9.0	-	-	12.8	12.6	12.3	11.6	10.9	12.1	12.0
5	اليابان	13.7	-	-	10.6	-	11.2	11.1	10.8	9.4	8.8	10.4	10.3
17	إيرلندا	20.7	11.0	14.2	15.4	16.0	15.9	15.7	15.3	14.8	14.1	15.5	15.4
08	بريطانيا العظمى	13.6	9.6	11.2	12.5	13.0	12.7	12.5	12.2	11.7	10.3	12.3	12.2
01	سويسرا	10.2	6.7	6.9	6.7	7.8	8.6	9.4	9.4	9.0	8.5	8.3	8.1
30	النرويج	9.0	14.8	16.7	18.2	19.4	19.1	19.0	18.4	17.6	16.8	18.2	18.0
04	النمسا	15.0	5.1	6.1	7.0	8.6	9.8	10.6	10.9	10.1	9.3	9.6	9.5
21	فلندا	13.3		-	-	-	18.1	18.0	17.4	16.4	15.8	15.0	15.0

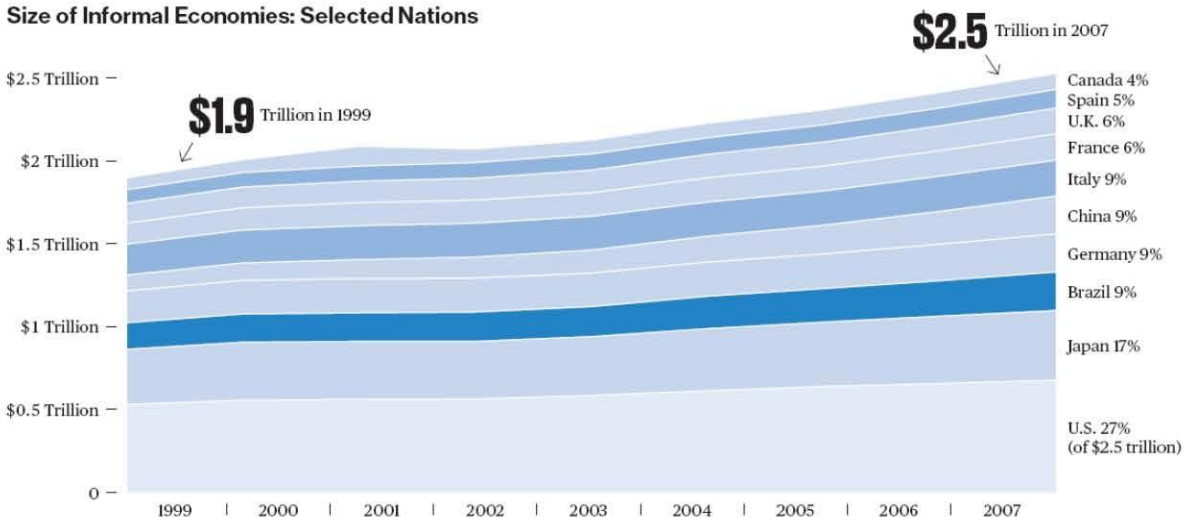
المصدر: من إعداد الباحثة وفق لما أتيح من احصاءات بالاعتماد على المصادر التالية:

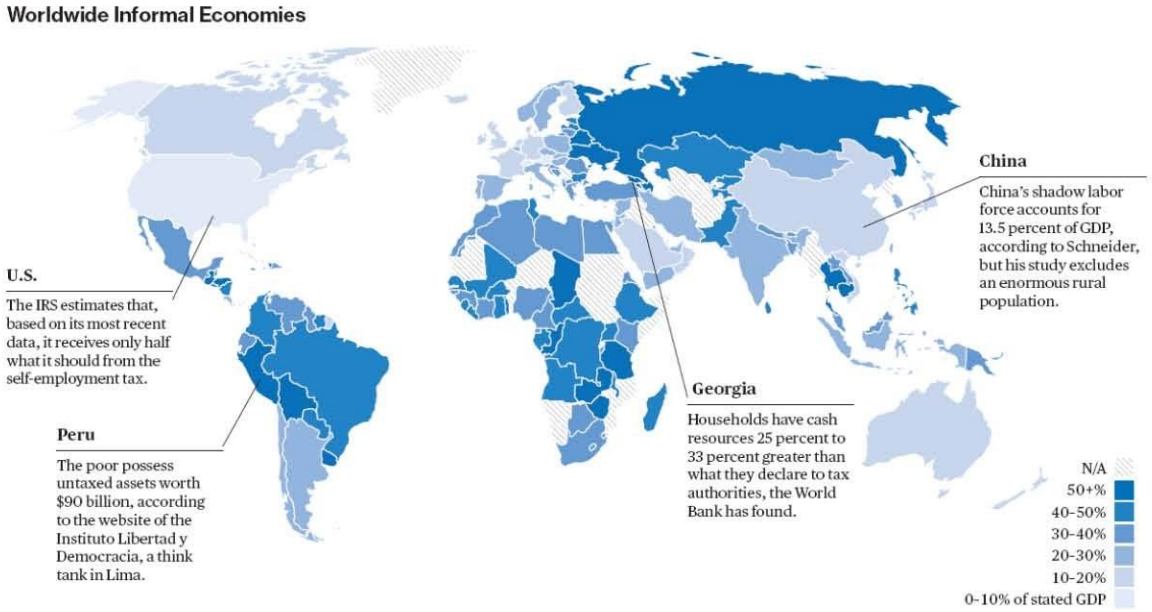
(1.2.3.4) Friedrich Schneider, Dominik Enste: The shadow economy: an international survey, Op. Cit.P.35-36.

(5) Freidrich Schneider :shadow Economies and Corruption all over the world: New Estimation for 145 Countries, ,Op.Cit. p.27.

(6) Freidrich Schneider, Johannes Kepler: **Handbook on the shadow economy**, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2011, p-p, 40-44

الملحق رقم 4: قيمة الاقتصاد غير رسمي (تريليون دولار)



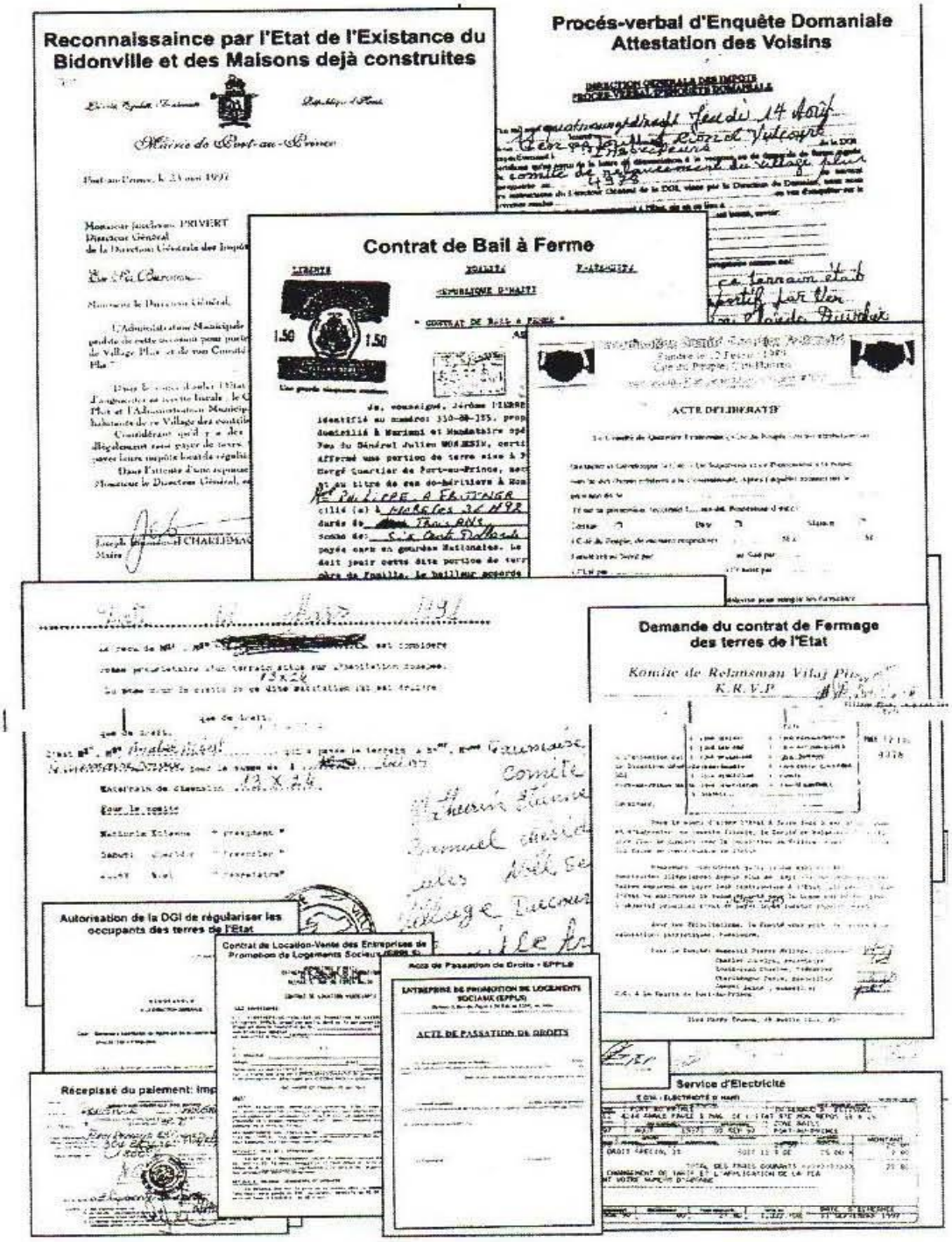


http://images.businessweek.com/mz/10/32/1032_econtaxes16.pdf 23/04/2011

الملحق رقم 5: 768 خطوة بيروقراطية للحصول على سند ملكية قانوني لبيت في ليما

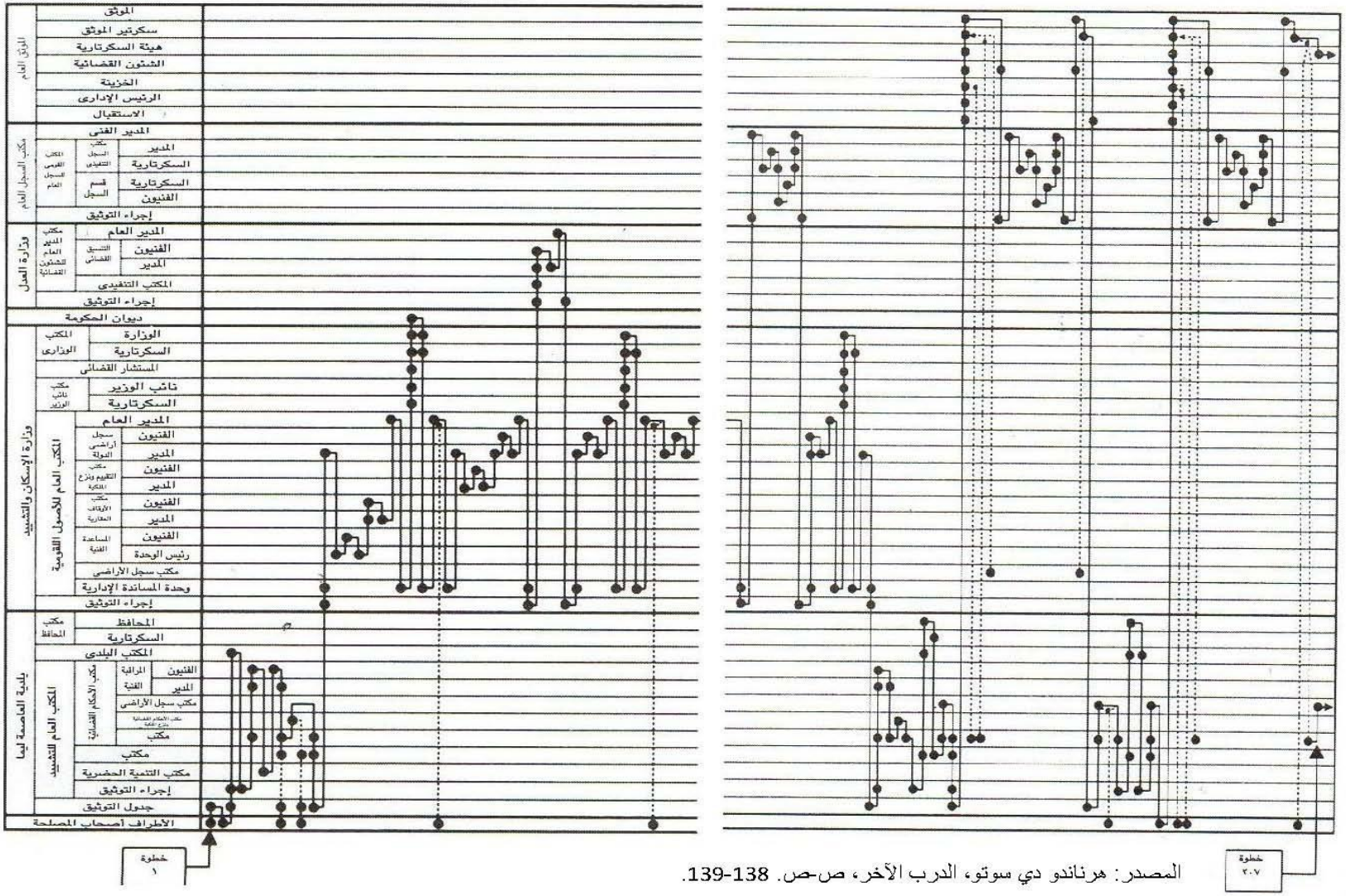
المصدر: هرناندو دي سوتو، الدرب الآخر، ص. 192.

الملحق رقم 6: إثباتات الملكية التي يستخدمها الملاك غير الرسميون



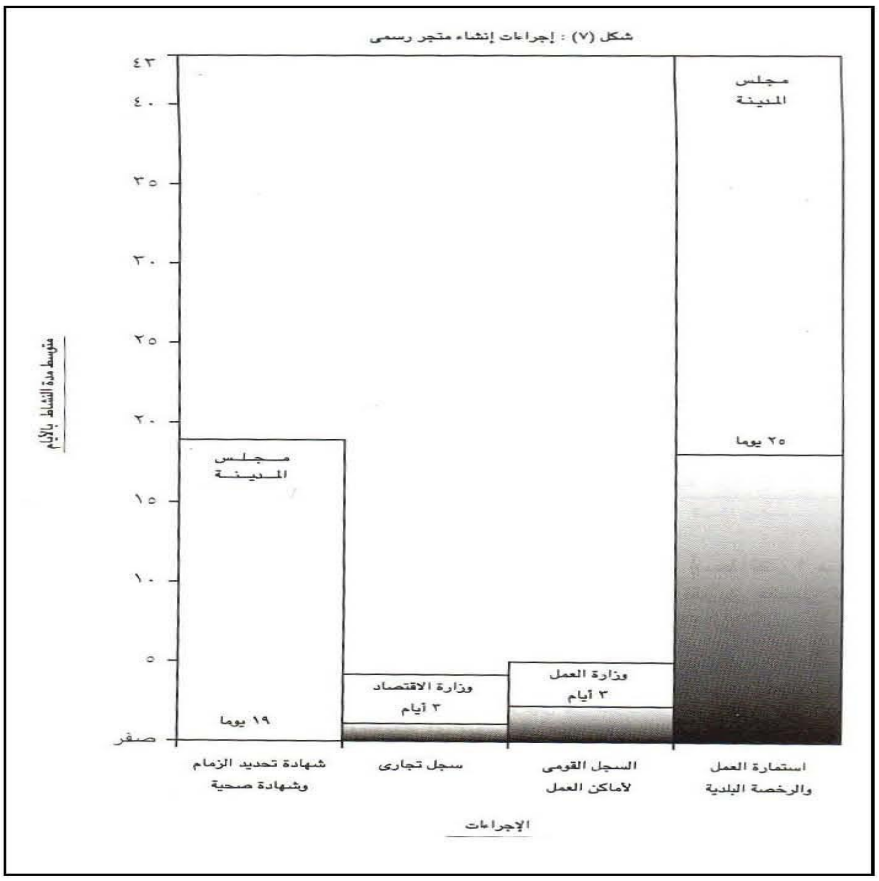
المصدر: هرنانذو دي سوتو، مرجع سابق، ص. 184

الملحق رقم 7: إجراءات الحصول على أرض



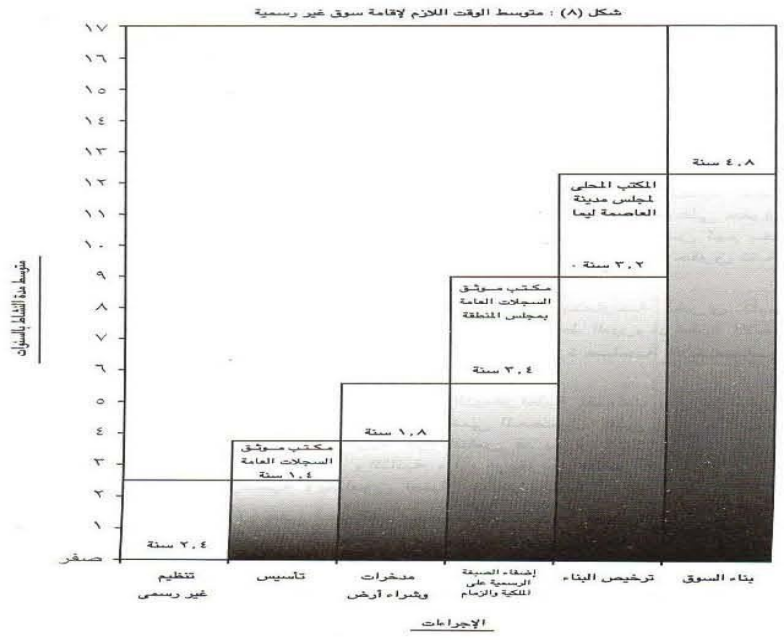
المصدر: هرناندو دي سوتو، الدرب الآخر، ص-ص. 138-139.

الملحق رقم: 8 إجراءات إنشاء متجر تجاري



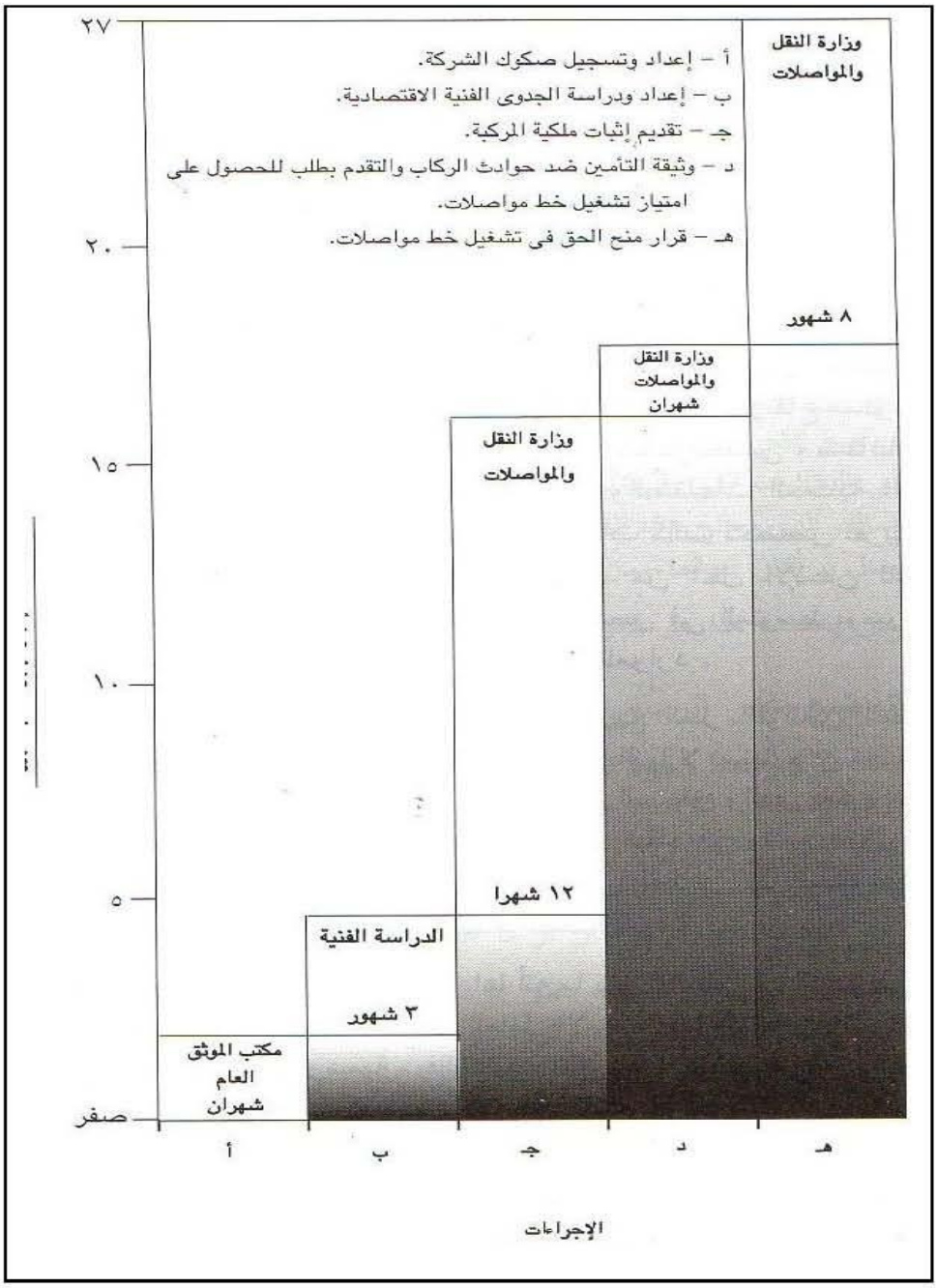
المصدر: هرناندو دي سوتو، ص. 142

الملحق رقم: 9 متوسط الوقت اللازم لإقامة سوق غير رسمية



المصدر: هرناندو دي سوتو، الدرب الآخر، ص. 144.

الملحق رقم: 10 إجراءات الحصول على ترخيص لخط نقل



المصدر: هرناندو دي سوتو، الدرب الآخر ص، 147.

الملحق رقم 11: تمديد الضمان الاجتماعي الإلزامي للاقتصاد غير رسمي في كوريا واليابان

تمديد الضمان الاجتماعي الإلزامي للاقتصاد غير رسمي في كوريا

حققت جمهورية كوريا هدفها في تحقيق التغطية الشاملة للتأمين الصحي في سنة1989 بعد اثني عشر عاما بعد إعلان إلزامية الرعاية الطبية عام 1977 .عمل النظام في البداية على حماية العمال الأجراء في الشركات الكبيرة، ثم المسؤولين، فالعمال في المؤسسات الصغيرة ، وفي عام 1981وبهدف توسيع هذا النظام إلى الأشخاص، نفذت الحكومة برنامجا رائدة في ثلاثة مناطق ريفية وتلتها المناطق الحضرية. وفي سنة 1988، أنظم العمال العاملون لحسابهم الخاص في المناطق الريفية إلى برنامج التأمين الصحي، وفي 1989 كان العمال في المناطق الحضرية غير المحمية هم آخر فئة تمت تغطيتها العوامل الاقتصادية والسياسية ساهم في التوسع السريع للتأمين الصحي إلى الذات. وقد تحسن الاقتصاد في أواخر الثمانينات إلى حد كبير وزاد من قدرة الناس على المساهمة في التأمينات الاجتماعية. و كانت للدولة القدرة اللازمة لدعم الميزانية التأمين الصحي.

Source: BIT: *Travail décent et économie informelle*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 90e session, Genève, 2002, p. 68.

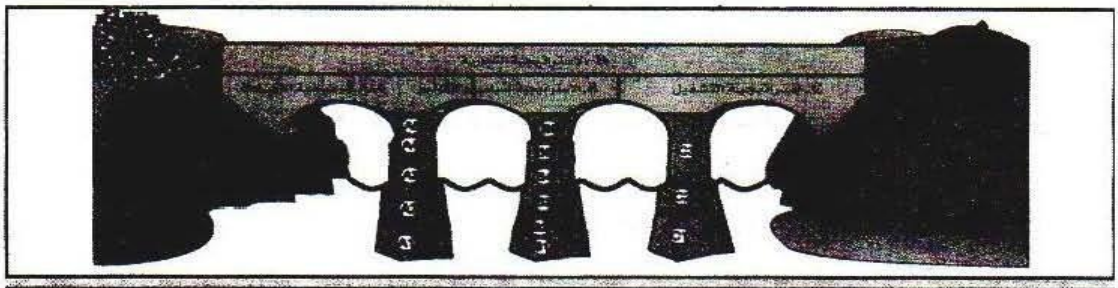
Le régime national des retraites au Japon:

au début des années soixante, le Japon, qui était encore un pays à revenu moyen, a réussi à faire bénéficier plus de 90 pour cent de sa population de l'assurance maladie et de l'assurance retraite. L'assuré accédait à des niveaux différents du système de protection sociale en fonction de sa situation d'emploi. Dans le cas de l'assurance retraite, les salariés des grandes sociétés étaient
assurés par le système de retraite des salariés, qui bénéficie d'un subventionnement limité de l'Etat, tandis que les salariés des petites entreprises, les agriculteurs, les indépendants et les retraités relèvent du nouveau système national des retraites, financé par l'Etat à hauteur de 33 pour cent pour les retraites générales, et jusqu'à 100 pour cent pour certains types de retraites. Bien que certains problèmes financiers apparaissent aujourd'hui, aggravés encore par le vieillissement démographique, le système national des retraites a réussi à étendre rapidement la protection de l'assurance retraite à plus de 18 millions de Japonais non assurés précédemment, dont la plupart sont des femmes.

Source: BIT: *Travail décent et économie informelle*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 90e session, Genève, 2002, p. 68.

ملحق رقم : 12 صور لبعض جامعي القمامة (حماة البيئة)

الملحق رقم: 13 عملية الرسملة (تحويل رأس المال غير المنتج إلى رأس مال منتج)



A – استراتيجية الاكتشاف

A.1 تحديد وتعيين موقع وتصنيف الأصول التى لاتتمتع بحماية القانون (راس المال غير المنتج)

A.1.1 وضع مواصفات تجنيد محلية للتغلغل فى القطاع الذى لايتمتع بحماية القانون.

A.1.2 تحديد أسباب تراكم الأصول التى لاتتمتع بحماية القانون بغرض وضع دراسات مجدية للرموز.

A.1.3 تحديد القطاعات الاقتصادية والمناطق الجغرافية التى تكون فيها الأنشطة التى لاتتمتع بحماية القانون أكثر شيوعا.

A.2 تحديد القيمة الفعلية والمحتملة للأصول التى لاتتمتع بحماية القانون (راس المال غير المنتج).

A.2.1 وضع المنهجيات الملائمة لتقدير قيم الأصول التى لاتتمتع بحماية القانون باستخدام المعلومات الموجودة وجمع المعلومات ميدانيا.

A.2.2 تعديل المعايير لتلائم الوضع من أجل جمع وتجهيز المعلومات وتأكيد النتائج.

A.2.3 تحديد أهمية قيمة الأصول التى لاتتمتع بحماية القانون.

A.3 تحليل تفاعل القطاع خارج القانون مع باقى المجتمع.

A.3.1 بحث الروابط المهمة بين الحكومة والأصول التى لاتتمتع بحماية القانون.

A.3.2 بحث الروابط المهمة بين مشروعات الأعمال القانونية والأصول التى لاتتمتع بحماية القانون.

A.3.3 تحديد العمليات التى تعاملت فيها الحكومة بنجاح مع الأصول التى لاتتمتع بحماية القانون.

A.4 تحديد الأعراف خارج القانون التى تحكم الملكية التى لاتتمتع بحماية القانون.

A.4.1 اكتشاف وفك شفرة الأعراف التى لاتتمتع بحماية القانون التى تحدد الطريقة التى تحتفظ بها حقوق الملكية وتمارس بواسطة مجتمعات محلية مختلفة التى لاتتمتع بحماية القانون فى البلاد.

A.5 تحديد التكاليف التى تتحملها البلاد نتيجة العمل الذى لايتمتع بحماية القانون.

A.5.1 التكاليف بالنسبة للقطاع الذى لايتمتع بحماية القانون.

A.5.2 التكاليف بالنسبة لقطاع الأعمال القانونى.

A.5.3 التكاليف بالنسبة للحكومة.

B – الاستراتيجية السياسية والقانونية

B.1 كفالة أن يضطلع أعلى مستوى سياسى بالمسؤولية عن رسملة الفقراء.

B.2 تشغيل الهيئات التى تسمح بالتغيير السريع.

B.2.1 التحديد والربط بعملية الرسملة لمختلف المؤسسات التى تحكم حاليا حقوق الملكية أو تمس قدرتها على توليد فائض القيمة.

B.2.2 تصميم، والحصول على الموافقة على، وتشغيل الهيئات التى تسمح بالادخال السريع للتغييرات فى مختلف العمليات المطلوبة للرسملة. وإذا أمكن إنشاء منظمة واحدة لها لوحدها الولاية على رسملة الأصول ومكاتب لا مركزية لتقديم الخدمات فى كل أنحاء البلاد.

B.2.3 تضمن أن تشمل عملية الرسملة الأولويات السياسية للحكومة وتعكس توافق الرأى داخل المجتمع مما ييسر تنفيذ العملية على حد سواء.

B.3 إزالة الاختناقات الإدارية والقانونية.

B.3.1 حساب تكاليف رسملة الأصول خارج القانون، بما فى ذلك:

B.3.1.1 اشتراطات التراخيص على كافة المستويات الحكومية.

B.3.1.2 الاشتراطات والمبالغ المدفوعة لقاء هذه التراخيص.

B.3.1.3 عدد الاستمارات والوثائق الأخرى المطلوبة.

B.3.1.4 الاشتراطات التى لا يمكن الوفاء بها عمليا.

B.3.1.5 كل تكاليف المعاملات الأخرى، بما فى ذلك التأخيرات الزمنية.

B.3.2 إزالة الاختناقات الإدارية والقانونية بتحديد وتعديل المؤسسات واللوائح والممارسات التى تخلق الروتين غير الضرورى.

B.4 بناء توافق فى الرأى بين القطاع القانونى والقطاع الذى لايتمتع بحماية القانون.

B.4.1 تحديد النقاط التى تتفق فيها الأعراف خارج التى لاتتمتع بحماية القانون مع القانون للتمكن من وضع مشروعات لوائح تعترف بالبراهين المقبولة خارج القانون على الملكية بدعم من المجتمعات خارج القانون.

B.4.2 ضمان أن يؤدى وضع القواعد القانونية التى تدمج الملكية خارج القانون إلى تحقيق ذلك بدون الإضرار بمستوى الضمان الذى يكفله النظام القانونى القائم للملكية المسجلة على نحو سليم والتى تخضع للسيطرة الفعلية للحصول على موافقة القطاع القانونى.

B.5 وضع لوائح وإجراءات تخفض تكاليف حيازة الأصول قانونا إلى ما يقل عن تكاليف حيازتها خارج القانون.

B.5.1 إصدار اللوائح المطلوبة لإخضاع كل أنواع الملكية فى البلاد لكيان قانونى واحد منسق ومجموعة واحدة من الإجراءات.

B.5.2 توسيع تعريف أدلة الملكية لتلائم العملية الجديدة، وتوحيد اللوائح والإجراءات التى ستحكم عملية الرسملة فى حزم يمكن تدبرها إداريا.

B.5.3 توحيد كل التشريعات المبعثرة فى قانون واحد.

B.5.4 تطوير المؤسسات والإجراءات التى تتيح وفورات الحجم لكل الأنشطة التى تشكل عملية الرسملة.

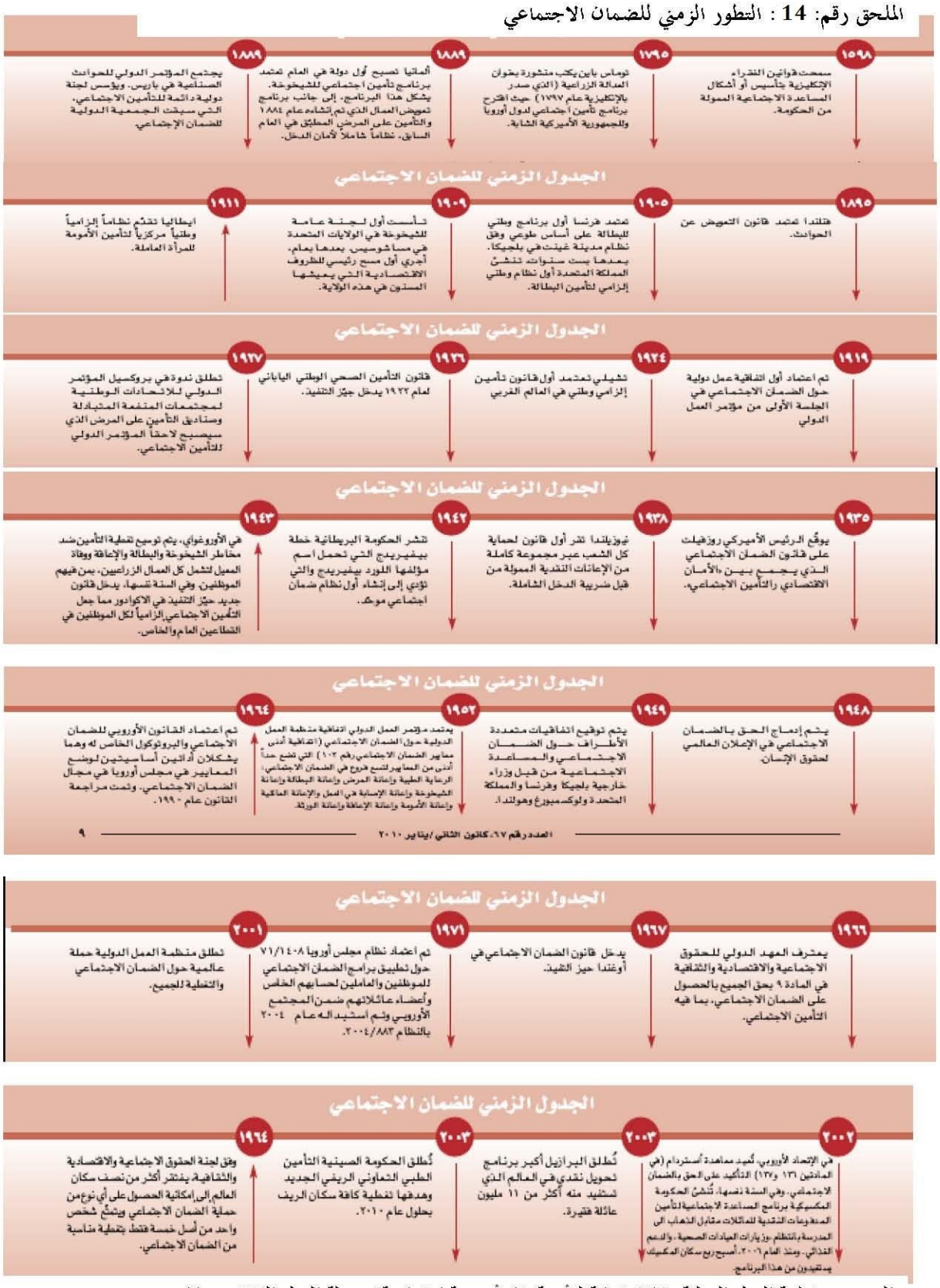
B.5.5 وضع بديل معجل ومنخفض التكلفة لوضع اليد والأشكال الأخرى لتملك خارج القانون. دعم العمليات واحترام القانون بوضع حوافز وحوافز سلبية تهدف إلى تشجيع نقل الملكية القانونى وإحباط نقلها غير القانونى (خارج القانون).

B.5.6 تصميم وتنفيذ عمليات إدارية أو خاصة لتحل محل العمليات القضائية، حيثما يكون ذلك ملائما، لتشجيع تسوية المنازعات فى إطار القانون.

B.6 خلق آليات تقلل المخاطر المرتبطة بالاستثمار الخاص، بما فى ذلك مصداقية سندات الملكية وعدم دفع مقابل الخدمات العامة.

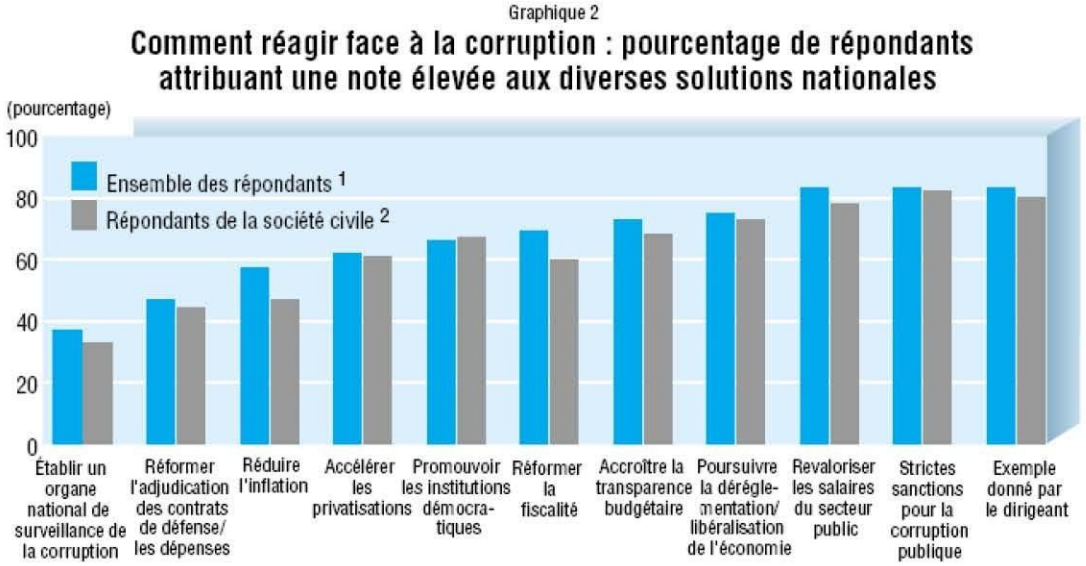
المصدر، هرناندو دي سوتو، الدرب الآخر، ص. 162

الملحق رقم: 14 : التطور الزمني للضمان الاجتماعي



المصدر: منظمة العمل الدولية. " الاستجابة للأزمة بناء أرضية اجتماعية". مجلة العمل اللائق ، جانفي، 2010. ص-ص 4،11.

ملحق رقم 15 : سياسات مواجهة الفساد حسب دانيال كوفمان



Source : Daniel Kaufmann, 1997, «Corruption: The Facts», *Foreign Policy*, n° 107 (été), pages 114–31
[1] Répondants de la société civile et fonctionnaires.
[2] Entrepreneurs privés, membres d'ONG et parlementaires.

Source : Daniel Kaufman* : corruption et développement, finances&Développement, Mars, 1998.p.10

* دانيال كوفمان (Daniel Kaufman): اقتصادي من جنسية شيلية من بين أكبر الاقتصاديين في مجموعة البنك الدولي للبحث والتطوير.

الملحق رقم 16: عدد تراخيص الباعة الجائلين في محافظة دمشق

دائرة الخدمات	عدد الرخص
ركن الدين	١٠٨
المهاجرين	١٠٨
المزة	٦٩
برزة	٦٢
ساروجة	٢٧٠
دمر	٨
القنوات	٤٥
الميدان	٧٣
الشاغور	١١٣
جوبر	٣٦
كفرسوسة	٣٤
القابون	٧٠
القدم	٣٧
الحسينية	١
المجموع	**١٠٣٤**

الملحق رقم 17: اجراءات الحصول على ترخيص للباعة الجائلين في محافظة دمشق

الجمهورية العربية السورية
محافظة دمشق
المكتـــب التنفيـــذي

قـــرار رقـــم / ٥٠٩ / م. ت

إن المكتب التنفيذي لمجلس محافظة دمشق .

بناءً على أحكام قانون الادارة المحلية رقم /١٥/ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته .

وعلى اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية الصادرة بالمرسوم رقم /٢٢٩٧/ لسنة ١٩٧١ .

وعلى القانون رقم /٤٥/ تاريخ ١٢/٣١/ ١٩٨٦ .

وعلى القانون المالي رقم /١/ لعام ١٩٩٤ وتعليماته .

وعلى قراره رقم /٤٥٥/م.ت لعام ٢٠٠٦ .

وعلى مذكرة مديرية شؤون الأملاك رقم ٤١١٨٢/و تاريخ ٢٠٠٦/٤/١١ حول موضوع منح الرخص الموسمية .

وعلـــى كـــتاب مديـــرية شؤون الأملاك رقم /٥٠٦٥٨/و تاريخ ٢٠٠٦/٥/٩ حول إضافة الترخيص الموسمي لمادة الذرة البيضاء المسلوقة والمشوية إلى قرار الرخص الموسمية .

وبعد مناقشة حاشية عضو المكتب التنفيذي المختص المسطرة على الكتاب أعلاه المؤرخة في ٢٠٠٦/٥/١٠.

وعلى المداولة الجارية وموافقة جميع أعضاء المكتب التنفيذي بجلسته رقم / ٣٦ / المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٦/٥/١٤ .

يقـــــــرر ما يلـــــــي :

تعديل الفقرة الأولى من المادة الأولى من قرار المكتب التنفيذي رقم /٤٥٥/م.ت لعام ٢٠٠٦ ليصبح على النحو التالي :

مـــادة ١ = تمنح الرخص الموسمية وفق الشروط التالية :

نوع الرخصة	مدة الرخصة	تاريخ منحها	بدل الاشغال الموسمي
العوجا والجانرك	اربعة اشهر	٣/١	١٥٠٠ ل.س
تمرهندي والعرقسوس واللبن العيران	ستة اشهر	٥/١	١٠٠٠ ل.س
التوت الشامي	ثلاثة اشهر	٥/١	١٥٠٠ ل.س
الترمس	ستة اشهر	٧/١	١٠٠٠ ل.س
الانكينار	شهرين	٥/١	٣٠٠٠ ل.س
البوشار	كل ستة اشهر	١/١ و ٧/١	المنطقة الاولى ٦٠٠٠ المنطقة الثانية ٥٠٠٠ المنطقة الثالثة ٤٠٠٠ المنطقة الرابعة ٣٠٠٠
الفول النابت والبليلة والشوندر المسلوق	ستة اشهر	١١/١	١٥٠٠ ل.س
البطيخ	اربعة اشهر	٦/١	حسب الموقع
الصبارة	ثلاثة اشهر	٧/١	حسب الموقع
الفستق الحلبي	ثلاثة اشهر	٧/١٥	حسب الموقع
الذرة البيضاء المسلوقة والمشوية	أربعة أشهر	٧/١	١٥٠٠ ل.س

٢ ــ يتقدم المواطن بالطلب شخصياً الى ديوان دائرة الخدمات بعد ان يتم تأشير الطلب من قبل مهندس الخدمات خلال مدة شهر قبل تاريخ بدء منح الترخيص ولايحق للشخص ان يتقدم بأكثر من طلب واحد لكل موسم او ان يجمع بين رخصتين او اكثر في ذات الموقع وتقع مسؤولية اختيار الموقع على عاتق مهندس الخدمات في الدائرة المعنية ٠

٣ ــ تقوم دائرة الخدمات برسم كروكي الموقع مع التقيد بالمواقع المقترحه للرخص الموسمية في كافة انحاء المدينة ماعدا :

ــ كامل الحيز الجغرافي لدائرة خدمات دمشق القديمة ٠

ــ كامل الحيز الجغرافي لدائرة خدمات الشام الجديدة ٠

ــ ساحة المالكي ــ ساحة تشرين ــ ساحة الامويين ــ ساحة الفاتيكان ــ ساحة الروضه ــ ساحة عرنوس ــ ساحة السبع بحرات ــ ساحة يوسف العظمه ــ ساحة فكتوريا ــ ساحة المرجه ــ ساحة الايمان ــ محيط كراجات العباسيين (الهوب هوب) ــ محيط كراج البولمان في منطقة القابون ــ شارع الصالحيه ــ شارع الحمراء ــ المناطق ذوات الارقام(١-٢-٣-٤-٥-٦-٧) في دائرة خدمات القنوات حسب مخطط مواقع مدينة دمشق الصادر عن دائرة نظام المعلومات الجغرافية في مديرية المعلوماتية في محافظة دمشق ٠

ــ أي موقع يمكن ان ينجم عنه عرقلة للسير او عرقله للمشاة او ازعاج للجوار

٤ ــ تقوم دائرة الخدمات المعنية باحاله الطلب الى مديرية شؤون الاملاك ليتم من قبلها استكمال اجراء تنظيم الرخصه وتسديد رسم الاشغال وتسليم الرخصه والتحقق من عدم وجود رخصه اخرى بنفس الاسم في دائرة خدمات مغايره .

٥ ــ يقوم طالب الترخيص بتأمين الاوراق الثبوتية التالية :

أ- الاوراق الثبوتية المطلوبة لكافة الرخص عدا (البطيخ ــ الصبارة ــ الفستق الحلبي) :

ــ طلب خطي ٠

ــ بطاقة صحيه ٠

ــ صورة الهوية الشخصية ٠

ب ــ الاوراق الثبوتية المطلوبه لرخص البطيخ والصبارة والفستق الحلبي :

ــ طلب خطي ٠

ــ بطاقة صحيه (لرخص الصبارة حصراً)

ــ صورة الهوية الشخصية ٠

ــ رخصه الموسم السابق ان وجدت ٠

ــ لاحكم عليه ٠

ــ قيد نفوس صادر عن امين السجل المدني بدمشق (لرخص البطيخ حصراً) ٠

٦ ــ يلتزم طالب الترخيص بمايلي :

أ ــ عدم وضع ما يشوه المنظر العام مثل الصوفايات والاسره وماشابهها ٠

ب ــ عدم وضع اية اشغالات خلافاً للترخيص الممنوح ٠

ج ــ ان لايتسبب الاشغال بعرقلة سير المشاة والسيارات ٠

د ــ يلتزم صاحب الترخيص بالمساحة الممنوحة له بإجازة الترخيص ٠

هـ ــ المحافظة على نظافة الموقع ٠

و ــ ان يكون البيع بالعربه المتنقله مع الالتزام بالموقع المحدد له (بالنسبة للرخص الممنوحه والتي يتم البيع فيها بالعربه) ٠

ز ــ فيما يخص بيع مادة العرقسوس والتمر هندي واللبن العيران يشترط مايلي :

١ ــ التقيد باللباس الفلكلوري الشعبي ٠

٢ ــ بالقربه المحمولة على الكتف ٠

٣ ــ استعمال مياه الصالحة للشرب واستعمال الكأس لمره واحده واستعمال الثلج المصنوع من مياه صالحه للشرب ٠

ح ــ فيما يخص بيع مادة الترمس يشترط مايلي :

وضع واجهة زجاجية على العربه لحماية الترمس من التلوث والغبار ومن الممكن ترخيص و تجديد رخصة بيع الترمس على مدار العام كون الماده متوفره على مدار العام وبنفس الشروط والاجور المعتمده ٠

مــادة ٢ = تعمم هذه الاشتراطات على كافة الرخص الموسمية ٠

مــادة ٣ = تكلف مديرية دوائر الخدمات وقسم شرطة مجلس محافظة دمشق بمتابعة تنفيذ هذا القرار ٠

مــادة ٤ = تلغى كافة قرارات المكتب التنفيذي السابقه المتعلقه بالرخص الموسميه ٠

مــادة ٥ = يبلغ هذا القرار من يلزم لتنفيذه .

دمشق في ١٤٢٧/٤/١٧ هــ الموافق لــ ٢٠٠٦/٥/١٤ .

محافــظ دمشــق

رئيــس المكتــب التنفيــذي

الــدكتــور بشــر الصبــان

صــــــــورة إلى :

- قيادة فرع دمشق لحزب البعث العربي الاشتراكي .
- مكتب السيد المحافظ – مكتب السيد نائب رئيس المكتب التنفيذي .
- السادة أعضاء المكتب التنفيذى – السيد أمين السر العام .
- فرع دمشق للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش .
- قيادة شرطة محافظة دمشق– القضايا .
- مديرية الدراسات الفنية - مديرية المجالس للتسجيل - مديرية شؤون الأملاك مع الاساس.
- مديرية الشؤون المالية - مديرية المعلوماتية- التنظيم والتخطيط العمراني .
- مديرية دوائر الخدمات لإجراء اللازم - المكتب الصحفي - مديرية مالية امانة السر.
- مديرية الشؤون العامة والقانونية – مديرية الرقابة الداخلية .
- دائرة المراسلات للحفظ مع المسودة - مديرية الإشراف .د
- قسم شرطة مجلس محافظة دمشق لإجراء اللازم.

هـ.د

أولاً: المراجع العربية

أ –الكتب

1. أندراوس عاطف وليم :**الاقتصاد الظلي" المفاهيم–المكونات–الأسباب" الأثر على الموازنة العامة**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية, 2005.
2. أحمد مروة، برهم نسيم :**الريادة وإدارة المشروعات**، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، دون طبعة، عمان, 2008.
3. اللجنة العالمية للبيئة والتنمية :**مستقبلنا المشترك**، عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والأدب، الكويت، يناير، 1978.
4. المرواني عبد الله بن علي :**التخطيط التنموي"الإطار النظري والمنهج التطبيقي"**، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2005.
5. الشرقاوي عبد الحكيم مصطفى :**التهرب الضريبي والاقتصاد الأسود**، دار الجامعة الجديدة، بدون طبعة، لإسكندرية، 2006.
6. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،وزارة العدل، **قانون رقم 06–01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته**، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، الطبعة الأولى، الجزائر، 2006.
7. العسكري علي أنور:**الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة**، مكتبة بستان المعرفة، بدون طبعة، الإسكندرية، 2008.
8. النجار فايز جمعة صالح ، مجد العلي عبد الستار :**الريادة وإدارة الأعمال الصغيرة**، ، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2006.
9. باتر محمد علي وردم :**العالم ليس للبيع** ،دار الأهلية للنشر، بدون طبعة ،عمان، 2003.
10. بن شهرة مدني :**الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل(التجربة الجزائرية)**، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمّان، 2009.

11. توهامي ابراهيم ، قيرة اسماعيل ، عبد الحميد دليمي :**العولمة والاقتصاد غير الرسمي**، مخبر الانسان والمدينة، جامعة منتوري، قسنطينة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2004.

12. دي سوتو هرناندو :الدرب الآخر "**الثورة الخفية في العالم الثالث**"، ترجمة :شوقي جلال، مركز الأهرام للترجمة والنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 1997.

13. دي سوتو هرناندو :**سر رأس المال "لماذا تنتصر الرأسمالية في الغرب وتفشل في كل مكان آخر**"، ترجمة: كمال السيد، مركز الأهرام للترجمة والنشر، الطبعة الأولى، الإسكندرية ، 2002.

14. رشوان حسين عبد الحميد أحمد :**الفقر والمجتمع" دراسة في علم الاجتماع**"، مؤسسة شباب الجامعة، بدون طبعة، الاسكندرية، 2007.

15. نبيه نسرين عبد الحميد :**الإقتصاد الخفي**، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2008.

16. نابوليوني لوريتا :**الاقتصاد العالمي الخفي**، ترجمة :لبنى حامد عامر، الدار العربية للعلوم ناشرون، الطبعة الأولى، بيروت، 2010.

ب –التقارير

17. تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2008, **تنمية القدرات " تمكين الناس والمؤسسات**"، نيويورك، 2008.

18. البنك الدولي، **تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2011 ،" من اجل مساندة أصحاب الأعمال**، مؤسسة التمويل الدولية، 2010 متاح على

http://arabic.doingbusiness.org/~/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/reports/Foreign/DB11-FullReport-Arabic.pdf Annual

19. البنك الدولي، **تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010** ، مؤسسة التمويل الدولية، مجموعة البنك الدولي، 2011.

http://arabic.doingbusiness.org/~/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/reports/Foreign/DB10-FullReport-Arabic.pdf Annual

20.البنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة (2010) :**حالة الموارد السمكية وتربية الأحياء المائية في العالم عام 2010**, البنك الدولي, متاح على الموقع .www.fao/org/pdr

21.المجلس الاقتصادي والاجتماعي 2004 ، **تقرير فريق دلهي المعني بإحصاءات القطاع غير الرسمي**، الأمم المتحدة . متاح على الموقع:

http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc04/2004-18a.pdf

22.إدارة الشؤون الاقتصادية والإجتماعية الشعبة الإحصائية :**تحديثات وتعديلات نظام الحسابات القومية 1993** , منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، 2005, وثيقة, 2005ST/ESA/STAT/SERF/2/REV4/Add.1.

.http://unstats.un.org/unsd/publication/series consulted le:10/06/2011

23.لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة للإتحاد الإفريقي :**تأثير الأزمة العالمية على العمالة وسوق العمل في إفريقيا**، متابعة توصيات الدورة السادسة للجنة العمل والشؤون الاجتماعية حول الدراسة بشأن الاقتصاد غير الرسمي في إفريقيا:البرنامج حول الاقتصاد غير الرسمي، وثيقة رقم LSAC-EXP-5- SA1553أديس أبابا ، إثيوبيا، 28 ايلول 2009, متاح على الموقع:

http://www.africa-union.org/ LSAC-EXP-5-SA1553

24.براق محمد، :**المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر خلال مرحلة الاقتصاد الموجه، الملتقى الوطني حول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كرهان جديد للتنمية في الجزائر**، 13-14 نيسان 2008, سكيكدة، جامعة 20 أوت 1955, كلية علوم التسيير والعلوم الاقتصادية, 2008.

25.المركز الوطني لبحوث السياسات, **سورية الاغتراب والعنف**, آذار 2015

26.المركز الوطني لبحوث السياسات, **الأزمة السورية : الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية**, كانون الثاني 2013

27.التقرير السنوي للعام 2008, مؤسسة الآغا خان للقروض الصغيرة. http://www.akdn.org/publications/2008_akam_arabic.pdf

28.أليساندرو باتشي الطلب الكبير على التمويل الصغير في سورية, , ديسمبر 2009

29.تقرير ميكس 2010 لتحليل ومقارنة الأداء للتمويل الأصغر في العالم العربي.

30.حيان أحمد سلمان, مجلة الاقتصاد والنقل عدد /7/ تموز, الاقتصاد الخفي مازال خارج الخطة والتغطية, 2006.

31.المعهد العربي للتدريب والبحوث الإحصائية, الدراسة البحثية حول القطاع غير المنظم المفهوم والمنهجية وأدوات القياس, كانون الأول 2004.

32.منشورات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي, الدورة العامة العادية, القطاع غير الرسمي أوهام وحقائق, 2004.

33.

ت –الرسائل والاطروحات

34.بودلال علي :**الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر"مقاربة نقدية للاقتصاد الخفي في الجزائر** "أطروحة دكتوراه تحت إشراف أ.د/نويوة شعيب، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2007.

35.لخلف عثمان، **واقع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وسبل دعمها وتنميتها: دراسة حالة الجزائر،** أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2004.

36.محمد كنفوش، **الاقتصاد الخفي وآثاره على التنمية المستديمة** : كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير تخصص إدارة الأعمال، جامعة سعد د حلب البليدة، رسالة ماجيستير 2005.

ث – المقالات والمجلات العلمية

37.إدوارد جاردنز، **مطلوب مزيد من الوظائف،** مجلة التمويل والتنمية، البنك الدولي ، مارس ، 2003.

38.صندوق النقد الدولي :**الشرق الأوسط على عتبة التغيير،** مجلة التمويل والتنمية، مارس، 2003.

39.جورج عابد :**لماذا تخلفت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في النمو والعولمة " وعد.. لم يتحقق"،** مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولي ، مارس، 2003.

40.برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية :**أعداد متزايدة من الشباب في القطاع غير الرسمي ،** حوار الموئل، العدد 1 ، الطبعة العربية ، يونيو، 2007.

41.فريديريك شنايدر، دومينيك إنستي :**الاختباء وراء الظلال، "نمو الاقتصاد الخفي"**، سلسلة قضايا اقتصادية، العدد 30 ، مارس 2002 ، صندوق النقد الدولي ، واشنطن، متاح على الموقع:
http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/ara/issue30a.pdf

42.نوارة وائل ، **الاقتصاد غير الرسمي كأحد أعراض ظهور الدولة الموازية**،مركز المشروعات لدولية الخاصة, 2005,متاح على الموقع www.cipe-arabia.org/files/art1401.pdf

43.نفيس الاسلام :**جعل غير القانوني قانونيا القطاع غير الرسمي في البيرو ,**
http://www.transparency-lebanon.org/publications/peruvenzuelaar.pdf

44.عبد الرزاق منال حسين ، **الإطار التنظيمي لتحويل القطاع غير الرسمي إلى قطاع رسمي قراءة في الخبرات الدولية وتطبيقها في الحالة المصرية** ، "مجلة العلوم الإنسانية، العدد 45 ، أبريل, 2010,
http://www.ulum.nl

45.كاثرين كوتشا هلبلينج" .**حواجز مشاركة القطاع غير الرسمي في الديمقراطيات الناشئة** ."مجلة الإصلاح الاقتصادي، مركز المشروعات الدولية الخاصة, 2005, العدد 14, متاح على الموقع:
http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/art1408.pdf

46.كارولين سكينر .**دمج الاقتصاد غير الرسمي ضمن الخطط الحضرية**، العدد الأول، حوار الموئل، عمان، 2007.

47.هارثا كومار :**مشروعات صديقة للبيئة تعرض حياة عمال جمع القمامة الهنود للخطر**، مجلة الاقتصادية، العدد 6623 بتاريخ 2011/12/8 متاح على الموقع www.eleqt.com

48.ڤلاديمير زانوني لوبيز،" الباعة المتجولون في شوارع كاراكاس :دراسة استكشافية ومقترحات خاصة بالسياسات العامة، "مركز نشر المعرفة الاقتصادية"، وحدة دراسات اقتصاد الظل، ووحدة السياسات العامة 2005.

49.عربية, زياد, من يحمي الفساد في سورية, **جريدة النور**, العدد268, 2008

50.مار ديني, أحمد, الفساد: **اغتصاب السلطة العامة من أجل المصلحة الخاصة**. 2004, غير معروف الناشر, دمشق.

ج التقارير الحكومية

51.رئاسة مجلس الوزراء – المكتب المركزي للاحصاء – نتائج بحث الاستقصاء الصناعي في القطاع الخاص لعام 2002, حزيران 2004.

52.رئاسة مجلس الوزراء – المكتب المركزي للاحصاء – المجموعة الاحصائية للأعوام, من 2000 وحتى 2010.

ثانياً: المراجع الأجنبية

A. Reference Listing

53.Freidrich SCHNEIDER, Johannes Kepler: **Handbook on the shadow economy**, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2011.

54.Organisation De Coopération Et De Développement Économique, **l'Emploi Informel dans les pays en développement**, Centre de Développement de l'OCDE, 2009, LABORSTAT, OIT ; Global Employment Trends, OIT, janvier2009 . www.oecd.org/dev/pauvrete/emploi/42529344.pdf

55.Mirus, Rolf, with Roger Smith and Vladimir Karoleff, "Canada's Underground Economy Revisited: Update and Critique", *Canadian Public Policy*, September 1994.

56.Molefsky, B.(1982). America's underground economy . The underground economy in the United States and abroad.

57.Women In Informal Employment: Globalizing and organizing: **About the informal economy definition and theories** (en line) http://www.wiego.org/about_ie/definitions.

58.Anis KACEM, Mohamed BENSALAH, et autre : **Liberalisation commerciale, économie informel et capitale vers un regard critique et application au pays de Magreb**, voire www.ps2d.net/media/Haddar_PEV_08pdf

59. Organisation De Coopération Et De Développement Économique: **Manuel sur la mesure del'économie non observée**, Service des Publications de l'OCDE, Paris, France, 2003, P.13 (en line) http://www.oecd.org/dataoecd/9/20/32016147.pdf

60. Bureau Internationale Du Travail, **Méthodes et Instruments d'Appui au Secteur Informel en Afrique Francophone**, Genève, Bureau international du Travail, 2004.

61. Umbrella for all economic activities that are not recorded in the national account for certain reasons but normaly should be a part of them end be accounted for in GDP(Gross Domestic Product) Dennis Ducke, Gabor Ivany, Mark Kan : **The shadow economy**: A Critical Analysis, GRIN Verlag, Germany 2008.

62. Jessica Leino**, Formal and Informal Microenterprises**, Enterprise Surveys N °5, 2009, **World BankGroup**, http://www.enterprisesurveys.org/ResearchPapers/Formal_informal_microenterprises.aspx.

63. Freidrich Schneider: **shadow Economies and Corruption all over the world: New** Estimation for 145 Countries,july 2007 . http://www.lawrence.edu/fast/finklerm/shadeconomycorruption_july2007.pdf

64. ELBADAWI Ibrahim & Norman Loayza: **Informality, " Employment and Economic Development in the Arab World", Journal of Development and Economic Policies**, Volume 10, No.2, July 2008, Arab Planning Institut, Kuwait, p35-36. on site: http://www.arab-api.org/jodep/products/mag/v10-2.pdf

65. Christopher BAJADA, Friedrich SCHNEIDER : **Size, Causes, And Consequences Of The Underground Economy An Internal Perspective**, Ashgat Publishing, Ltd, 2005

66. SOCIAL Alert 2004: **Towards A Social Protection For Informal Economy Workers**, Conference on social rights in the Informal Economy , Brussels, from 29 Nov to 2 Dec 2004.http://www.socialalert.org/pdf/20031959e.pdf

67. Philipe HUGON, Naima PAGES, Ajustement structurel Emploi Et Role des partenaire sociaux en afrique froncophone, Les cahiers de l'emploi et de la formation N°28, CERDE/forum.Office internationale du travail, 1998

68. Youghourta BELLACHE, **L'économie informelle en Algérie**, une approche par enquete auprès des ménages- le cas de Béjaia, Thèse de doctorat En Co-tutelle, Université de Béjaia et Université Paris- Créteil(France),Faculté des Sciences Economiques, des Science de Gestion et des Science Commerciales,

69. CNES, Rapport National sur Les Objectifs Du Millénaire pour Le Développement, gouvernement Algérien, Septembre 2010.

70. From the Streets to Markets: Formalization of Street Vendors in Metropolitan http://www.cipe.org/publications/papers/pdf/Lima%20Markets%20Case%20Study.pdf

71. Hugo Maul et al., Economia Informal: Superando las Barreras de un Estado Excluyente (Guatemala: Centro de Investigaciones Economicas Nacionales, 2006).

72. Carlos Maldonado,Cheikh Badiane,Anne-Lise Miélot .**Méthodes et Instruments d'Appui au Secteur Informel en Afrique Francophone**.Genève, Bureau international du Travail, 2004.

73. Rolf, with Roger Smith and Vladimir Karoleff, "Canada's Underground Economy Revisited: Update and Critique", *Canadian Public Policy*

74. Molefsky, B.(1982). America's underground economy . The underground economy in the United States and abroad

75. Adam, M. and Ginsburgh, V. [1985] “ The Effects of Irregular Markets on Macroeconomic Policy: Some Estimates for Belgium “ European Economic Review, Vol. 29

76. Alessandrini, S. & Dallago, B. [1987] “ The Unofficial Economy: Consequences and Perspectives in Different Economic Systems “

Abstract:

The informal economy is a complex phenomenon present to an important extent in all type of economies. In the eighties, causes, effects, and problems generated by increasing informal economy activities were extensively and controversially discussed in countries belonging to different organizations. Now, once again, attention is being drawn to the informal economy because of dramatically unemployment end the problems of financing public expenditure as well as rising disappointment about economic and social policies.

The informal economy is important not only as a source of employment opportunities in both rural and urban settings but also in production of goods and services and play a key role in poverty reduction. In addition to its latent resources and capacities which are not declared and accounted, Due to this importance, policies must treat its reasons government actions, taxation corruption and regulations are most notably.

We tried through this study to clarify the effects of the informal economy on development planning and the deferent strategies to ameliorate and promote it especially in development countries, with specific reference to Algeria end Egypt and some underdeveloped countries, after reviewing some concrete issues.

Syrian Arab Republic
Ministry of Higher Education
Damascus university
Faculty of Economics

Shadow economy in Syria and Mechanisms of treatment

(A comparative analysis of historical experiences)

Master Project in the
Financial and Monetary Economy

Preparation
Student: Majd Michael Michael

Supervision
Prof. Dr: Adnan Suleiman

May/2015