جمهورية مصر العربية

الفصل التشريعي الأول

دور الانعقاد العادي الثالث

–

تقرير اللجنة المشتركة من

لجنة الشباب والرياضة، ومكاتب لجان: الشئون الدستورية والتشريعية، الشئون المالية والاقتصادية والاستثمار، الطاقة والبيئة والقوى العاملة، الصناعة والتجارة والمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر

عن مـــوضـــوع

" الشباب وسوق العمل غير الرسمي مخاطر راهنة ومقاربات واعدة"

يناير ٢٠٢٣

جمهورية مصر العربية

الفصل التشريعي الأول

دور الانعقاد العادي الثالث

ـــ

تقـــريـــر

اللجنة المشتركة من لجنة الشباب والرياضة ومكاتب لجان: الشئون الدستورية والتشريعية، الشئون المالية والاقتصادية والاستثمار، الطاقة والبيئة والقوى العاملة، الصناعة والتجارة والمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر

عن موضوع

" الشباب وسوق العمل غير الرسمي مخاطر راهنة ومقاربات واعدة"

ـــ

السيد المستشار/ عبد الوهاب عبد الرازق

رئيس مجلس الشيوخ

تحية طيبة وبعد،

أتشرف بأن أرفق لسيادتكم، مع هذا، تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الشباب والرياضة ومكاتب لجان: الشئون الدستورية والتشريعية، الشئون المالية والاقتصادية والاستثمار، الطاقة والبيئة والقوى العاملة، الصناعة والتجارة والمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، عن الدراسة المحالة إليها من المجلس بعنوان "**الشباب وسوق العمل غير الرسمي: مخاطر راهنة ومقاربات واعدة**"، برجاء التفضل بعرضه على المجلس الموقر.

وقد اختارتني اللجنة، مقررًا أصليًا، والسيد النائب/ شريف الجابري، مقررًا احتياطيًا لها فيه، أمام المجلس.

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام؛

رئيس اللجنة المشتركة

تحريرا فى /١/ ٢٠٢٣

النائب/ أحمد أبو هشيمة

تقرير

اللجنة المشتركة من لجنة الشباب والرياضة ومكاتب لجان: الشئون الدستورية والتشريعية، الشئون المالية والاقتصادية والاستثمار، الطاقة والبيئة والقوى العاملة، الصناعة والتجارة والمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر

عن موضوع

"الشباب وسوق العمل غير الرسمي مخاطر راهنة ومقاربات واعدة"

أحال السيد المستشار رئيس المجلس بتاريخ ١٠ من أكتوبر سنة ٢٠٢٢ إلى اللجنة المشتركة من لجنة الشباب والرياضة ومكاتب لجان: الشئون الدستورية والتشريعية، الشئون المالية والاقتصادية والاستثمار، الطاقة والبيئة والقوى العاملة، الصناعة والتجارة والمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، الدراسة المعنونة بـ "الشباب وسوق العمل غير الرسمي: مخاطر راهنة ومقاربات واعدة"، وذلك لبحثها وإعداد تقرير عنها، يُعرض على المجلس الموقر.

وفي سبيل ذلك، عقدت اللجنة المشتركة عدد (١٠) اجتماعات بحضور السادة أعضائها وممثلي الوزارات والجهات الحكومية المعنية، وذلك للاستماع إلى رؤاهم ومقترحاتهم بشأن ما ورد في الدراسة من موضوعات وقضايا، وذلك على النحو المبين في الجدول الآتي:

م	عدد وتاريخ الاجتماع	الوزارة	أسماء الحضور	
١-	عدد (٢) اجتماع بتاريخ ٣١ أكتوبر ٢٠٢٢		السادة أعضاء اللجنة المشتركة	
٢-	عدد (٢) اجتماع بتاريخ ١٣ نوفمبر ٢٠٢٢		السادة أعضاء اللجنة المشتركة	
٣-	عدد (١) اجتماع بتاريخ ١٤ نوفمبر ٢٠٢٢		السادة أعضاء اللجنة المشتركة	
٤-	عدد (٢) اجتماع بتاريخ ٢٧ نوفمبر ٢٠٢٢	وزارة المالية	أ.سعيد أحمد فؤاد	مستشار رئيس مصلحة الضرائب المصرية
			أ. أحمد فراج على	مدير عام بقطاع الموازنة
			أ. سامح رجب عيد إسماعيل	مدير عام بقطاع الموازنة
		وزارة التجارة والصناعة	أ. على محمد الخزاعى	مستشار وزير التجارة والصناعة
			لواء . شريف البحراوى	مساعد رئيس الهيئة العامة للتنمية الصناعية
		وزارة التضامن الاجتماعي	أ.أشرف أديب إسكندر	مستشار وزير التضامن
			أ. محمد حلمى صالح	الاتصال السياسي وزارة التضامن
		وزارة التموين والتجارة الداخلية	أ. عبد المنعم خليل	رئيس قطاع التجارة الداخلية بوزارة التموين

م	عدد وتاريخ الاجتماع	الوزارة	أسماء الحضور	
٥-	عدد (٢) اجتماع بتاريخ ٢٨ نوفمبر ٢٠٢٢	وزارة الشباب والرياضة	أ.منال جمال الدين حسين	وكيل وزارة ورئيس الإدارة المركزية لتمكين الشباب
			د. ياسمين حمدى عراقى	وكيل الوزارة ورئيس الإدارة المركزية
			أ. نانيس الناقورى	مدير عام بوزارة الشباب والرياضة
			د.علاء جاب الله	مدير عام الاتصال السياسي
		وزارة القوى العاملة	أ.عبير محمد فؤاد	مدير معلومات سوق العمل بالوزارة
			أ.رشا محمود شعبان	عضو قانوني بالمكتب الفني للوزير
			أ.محمد صلاح إبراهيم	مسئول الاتصال السياسي والشئون البرلمانية
		وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	د. أيمن فريد	مساعد وزير التعليم العالي والبحث العلمي
			د. محمد الشرقاوى	معاون وزير التعليم العالي والبحث العلمي
			د. محمد السيد محمد	مدير التخطيط الاستراتيجي
		جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر	أ. محمد عبد الملك	رئيس القطاع المركزي لفروع الجهاز
٦-	عدد (١) اجتماع بتاريخ ١٢ ديسمبر ٢٠٢٢		السادة أعضاء اللجنة المشتركة	

وقد طالعت اللجنة المشتركة الدراسة المحالة إليها، واستمعت إلى رؤى ممثلي الوزارات والهيئات الحكومية، ومناقشات السادة الأعضاء، واستحضرت أحكام الدستور، ونصوص اللائحة الداخلية للمجلس، واستبان لها أهمية هذا الموضوع كونه من الموضوعات التي كانت محل الاهتمام من جانب الدستور والقوانين، بهدف وضع الأطر والقواعد المنظمة لهذا النوع من الاقتصاد الذي يمثل نسبة كبيرة في الاقتصاد المصري، فنجد العديد من النصوص الدستورية التي تنظم الاقتصاد الوطني، ففي الفصل الثاني من الباب الثاني من الدستور والذي جاء تحت عنوان "المقومات الاقتصادية"، تم وضع العديد من الضوابط والأحكام التي تستهدف تنظيم جميع جوانب الاقتصاد القومي بمختلف قطاعاتها، إلى جانب النص على ضرورة حماية موارد الدولة وثرواتها وإمكاناتها والحفاظ عليها وحسن استغلالها. وقد أفرد الدستور في مادته الثامنة والعشرين نصًا محددًا يلزم الدولة بشكل قطعي على أن: "تعمل على تنظيم القطاع غير الرسمي وتأهيله"، وذلك في سياق كلى نصت عليه المادة ذاتها حينما ورد نصها على النحو الآتي: "الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية والمعلوماتية مقومات أساسية للاقتصاد الوطني، وتلتزم الدولة بحمايتها، وزيادة تنافسيتها، وتوفير المناخ الجاذب للاستثمار، وتعمل على زيادة الإنتاج، وتشجيع التصدير، وتنظيم الاستيراد.

وتولى الدولة اهتمامًا خاصًا بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر في كافة المجالات، وتعمل على تنظيم القطاع غير الرسمي وتأهيله".

وعليه، يتضح من هذا النص الدستوري أمران مهمان: الأول، أن المشرع الدستوري حرص على أن يضع تنظيم عملية القطاع غير الرسمي وتأهيله ضمن منظومة مقومات الاقتصاد الوطني للتأكيد على أهمية هذا القطاع ومحورية دوره في النهوض بالاقتصاد المصري. أما الأمر الثاني، فيتعلق بأهمية عدم الخلط بين الجهود التي تبذلها الدولة في الاهتمام بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، وبين الجهود التي تبذلها الدولة في تنظيم القطاع الاقتصادي غير الرسمي وتأهيله ودمجه في المنظومة الاقتصادية الرسمية، اتساقًا أيضًا مع النص الدستوري في المادة السابعة والعشرين التي تنص في فقرتها الثانية على أن: "يلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافسية وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافيًا وقطاعيًا وبيئيًا، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالي والتجاري والنظام الضريبي العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة؛ بما يحفظ حقوق العاملين ويحمى المستهلك"، إذ يُمثل تفاقم القطاع غير الرسمي هدرًا لتلك الحقوق وضياعًا للمنافسة العادلة وإخلالًا بالاتزان المالي والتجاري والنظام الضريبي العادل لتحقيق ما يهدف إليه النظام الاقتصادي على النحو الوارد في الفقرة الأولى من ذات المادة حيث جاء نصها: " يهدف النظام الاقتصادي إلى تحقيق الرخاء في البلاد...".

وفى السياق ذاته، تؤكد النصوص الدستورية على ضرورة إيلاء الشباب والنشء الاهتمام الكافى، كما نصت على ذلك بشكل واضح المادة الثانية والثمانين من الدستور بأن: "تكفل الدولة رعاية الشباب والنشء، وتعمل على اكتشاف مواهبهم، وتنمية قدراتهم الثقافية والعلمية والنفسية والبدنية والإبداعية، وتشجيعهم على العمل الجماعي والتطوعي، وتمكينهم من المشاركة في الحياة العامة"، وهو ما يمثل أيضًا بدوره مسئولية في توفير المزيد من فرص العمل القادرة على استيعاب هؤلاء الشباب وطموحاتهم وتنمية قدراتهم واستغلال مهاراتهم وابداعاتهم في إطار منظم من العمل يصون حقوقهم ويحمى مستقبلهم.

ومن هذا المنطلق، بدأت الحكومة عملية دمج الاقتصاد غير الرسمى فى قطاع الاقتصاد الرسمى فى أبريل ٢٠٢١، كأحد محاور برنامج الإصلاح الهيكلي فى مصر، وغاية عملية الدمج زيادة معدلات النمو، وتعزيز قدرة القطاع الخاص على خلق مزيد من فرص العمل، وخفض معدلات التضخم وعجز الموازنة العامة للدولة، ودعم احتياطيات النقد الأجنبي، وتحقيق الاستقرار فى ميزان المدفوعات وسعر الصرف، على أمل أن يتم ذلك خلال ثلاث سنوات بداية من العام المالى ٢٠٢١/ ٢٠٢٢.

وتـأتى ضـرورة إيـلاء أهميـة أكبـر لموضـوع تنظـيم الاقتصـاد غيـر الرسـمي ودمجـه فـي الإطـار الرسـمي سـعيًا لتعظـيم العوائـد المتحققـة منـه، وفـى الوقـت ذاتـه العمـل علـى معالجـة التشـوهات التـي أوجـدها هـذا النـوع مـن الاقتصـاد فـي بنيـة الاقتصـاد الـوطني، سـواء مـن خـلال إصـدار التشـريعات الناظمـة أو اتخـاذ الإجـراءات الفاعلـة. كمـا يعمـل فـي الوقـت ذاتـه علـى تـوفير فـرص عمـل مناسـبة وملائمـة للشـباب المصـري فـي ظـل ضـمانات قانونيـة وتأمينية تمكنهم من إبراز مواهبهم وإبداعاتهم وتنمى قدراتهم ومهاراتهم.

ونزولاً على ما تقدم، تورد اللجنة تقريرها على النحو الآتي:

المقدمة.

المبحث الأول – الاقتصاد غير الرسمي ... المفهوم والأسباب.

المبحث الثانى – الاقتصاد غير الرسمي في مصر ... الواقع والسمات والأسباب.

المبحث الثالث – الاقتصاد غير الرسمي ... مخاطر متعددة.

المبحث الرابع – الاقتصاد غير الرسمي ومحاولات الإدماج ... جهود الحكومة المصرية.

المبحث الخامس– الشباب والتوجه نحو الاقتصاد الرسمي .. مقاربة جديدة.

خاتمة وتوصيات.

مقدمــة:

ســوق العمــل غيــر الرســمي أو الاقتصــاد غيــر الرســمي أو الاقتصــاد الخفــي أو الاقتصــاد المــوازي، تعدديــة المصــطلحات والمســميات المعبــرة عــن جــوهر نــوع مــن الاقتصــاد الــذى لا يــدخل ضــمن النــاتج الإجمــالي للدولــة، بمــا يحملــه مــن تــداعيات وآثــار سـلبية عديـدة علـى السياسـات الماليـة والاقتصـادية للدولـة، إلـى جانـب مخـاطره السياسـية والاجتماعيــة، تلــك التــداعيات والمخــاطر التــي تســتوجب مــن الدولــة وأجهزتهــا المعنيــة البحــث عــن مقاربــات جديــدة وأطروحــات عمليــة لكيفيــة الاســتفادة مــن هــذا النــوع مــن الاقتصــاد الــذى يحمــل إلــى جانــب تداعياتــه الســلبية، وإيجابيــات يمكــن تعظــيم مردوداتهــا شــريطة أن تكــون المعالجــة بشــكل شــامل ومتكامــل ولــيس مجــرد معالجــات انتقائيــة أو توصيات نظرية.

وغنــى عــن القــول إن مــا يشــهده العــالم مــن تطــورات تكنولوجيــة قــد أكســبت بعــض أنشـطة هـذا النـوع مـن الاقتصـاد بعـدًا جديـدًا أصـبح جـديرًا بالدراسـة والمعالجـة، وهـو البعـد الافتراضـــي المتعلـــق باســـتخدام مواقـــع التواصـــل الاجتمـــاعي علـــى وجـــه الخصـــوص والأنترنـت بصـفة عامـة كمجـال للتـرويج والدعايـة، بـل وأحيانًـا ممارسـة هـذا النشـاط غيـر الرسمي في صورة خدمات محددة.

وفــي ضــوء ذلــك، تبــرز أهميــة البحــث عــن رؤى وحلــول لهــذه القضــية، والــذي لا يوجـد لمعالجتـه وصـفة طبيـة موحـدة، بـل يحتـاج العـلاج إلـى النظـر لهـذا المـرض مـن زوايـا مختلفـة وأبعـاد متنوعـة، تأخـذ فـي حسـبانها السـياقات المصـاحبة لهـا، وظـروف المجتمعـات العاملـة فيهـا، والفئـة العمريـة التـي تمـارس هـذا النشـاط. وهنـا يـأتي الحـديث عـن الشـباب ومـوقفهم مـن سـوق العمـل غيـر الرسـمي مـن حيـث أسـباب تـوجههم إلـى هـذه السـوق، ومخـاطر هـذا التوجـه سـواء علـى مسـتقبلهم وأمـنهم الـوظيفي، أو علـى دورهـم المجتمعـي أو على اقتصاديات دولهم واستقرارها ومستقبل أبنائهم وأحفادهم.

وعليـه، يُنـاقش التقريـر بشـكل تفصـيلي تلـك العلاقـة التأثيريـة بـين الشـباب وسـوق العمـل غيـر الرسـمي، إذ يعـالج أسـباب توجـه الشـباب المصـري إلـى سـوق العمـل غيـر الرسـمي، مـن خـلال تسـليط الضـوء علـى الواقـع وتعقيداتـه ومشـكلاته، كمـا يسـتعرض تـأثيرات هـذا التوجـه لـيس فقـط علـى الشـباب وإنمـا تـأثيرات ذلـك علـى الجوانـب كافـة؛ السياسـية والاقتصـادية والاجتماعيــة والثقافيــة، وكيــف وضــعت اســتراتيجيات وخطــط وسياســات قــادرة علــى معالجــة هــذه الظــاهرة مــن المنبــع دون الاكتفــاء بمعالجــة بعــض التــداعيات والآثــار إذا مــا تفاقمــت الأوضـاع، فضـلًا عـن أهميـة طـرح حزمـة مـن الإجـراءات العمليـة السـريعة للحـد مـن تزايـد نسـبة هذا النوع من الاقتصاد ضمن منظومة الاقتصاد المصري، وذلك كله على التفصيل الآتي.

المبحث الأول
الاقتصاد غير الرسمي ... المفهوم والأسباب

الاقتصاد غير الرسمي قديم من الأزل، بل حتى قبل قيام الدولة بمفهومها المؤسسي من خلال وجود كيان واحد مسئول عن كافة العمليات المؤدية في نهاية المطاف إلى خلق قيمة مضافة تعبر عن الناتج الإجمالي للدولة في فترة زمنية معينة، إلا أنه لم يحظ بالاهتمام إلا في أوائل سبعينيات القرن الماضي، حينما اعترفت منظمة العمل الدولية به عمليًا – وتحديدًا عام ١٩٧٢– وهو ما مهد الطريق إلى إيلاء الاهتمام بالاقتصاد غير الرسمي، ذلك الاهتمام الذي تجسد في تطوير إحصائيات العمالة في القطاع غير الرسمي والتي بدأت منذ عام ١٩٩٣، حينما أوصى المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل بوضع تعريف إحصائي للقطاع الاقتصادي غير الرسمي[١].

أولًا– تعريف الاقتصاد غير الرسمي:

تعددت التعريفات التي قُدمت لمفهوم الاقتصاد غير الرسمي، حيث تجاوزت الثلاثين تعريفًا من جانب المنظمات العالمية المتخصصة مثل منظمة العمل الدولية، والمكتب الدولي للعمل، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، وكذلك المقدمة من المنظمات الإقليمية على غرار منظمة العمل العربية والمعهد العربي للتخطيط، إضافة إلى عديد التعريفات المقدمة من جانب الباحثين والمتخصصين، وهو ما يوضح حجم الدراسات والأبحاث التي عنيت بها هذه الظاهرة من ناحية، وما يُعانيه هذا المفهوم من تعقيد وتشتت لمعالمه وأبعاده من ناحية أخرى. فمن هذه التعريفات الأكثر بروزًا تعريف صندوق النقد الدولي، **والذي يعرف الاقتصاد غير الرسمي بأنه:**" مجموعة الأنشطة المتعلقة بالإنتاج على نطاق صغير، والتي توفر فرص عمل ودخولًا للأفراد والعائلات الصغيرة باعتبار أنشطة الانتاج هذه غير مدمجة في الاقتصاد الرسمي بسبب عدم تسجيلها من جهة أو عدم الاعتراف بها من الناحية القانونية من جهة أخرى"[٢]، **كما يعرفه البعض بأنه:**" كافة الأنشطة المولدة للدخل التي لا تسجل ضمن حسابات الناتج الداخلي الخام إما لتعمد إخفاء ذلك في الدخل تهربًا من الالتزامات القانونية المرتبطة بالكشف عن هذه الأنشطة، وإما لكون هذه الأنشطة المولدة للدخل تعد مخالفة للنظام القانوني السائد في البلاد"[٣].

وعليه من بين عديد التعريفات الأخرى، يمكن تبني تعريف لمفهوم الاقتصاد غير الرسمي بأنه:" كافة الأنشطة المولدة للدخول والتي لا تدخل في الإيرادات العامة للدولة، وتتم بعيدًا عن أعين الرقابة الحكومية بهدف التهرب من كافة الاستحقاقات المترتبة عليها، مما يترتب عليه الإضرار بحقوق الخزانة العامة، وبالتالي زيادة العجز في موازنة الدولة"[٤].

---

[١] Joann Vanek, Six Myths about Informal Economy Statistics, https://www.wiego.org/blog/six-myths-about-informal-economy-statistics , May, ٤, ٢٠١٥.

[٢] دحمانى رضا، بن ربيحة محمد، سوق العمل بين حتميات التشغيل غير الرسمي وتحديات سوق العمل في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعموم التسيير، جامعة الجزائر، ابريل ٢٠١٧، ص ٥.

[٣] حيان أحمد سليمان، اقتصاد الظل، جمعية العلوم الاقتصادية، سوريا، ٢٠٠٩، ص ٢ وما بعدها.

[٤] المأمون على، الاقتصاد الغير رسمي في مصر، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، جامعة الازهر، ع ١٣، يناير ٢٠١٥، ص ٥٢١.

ومن خلال التعريفات، ينبغي في هذا الصدد التمييز بين نوعين من أشكال الاقتصاد المخالف للتشريعات الوطنية:

الأول- الاقتصاد الأسود أو اقتصاد الجريمة، وهو الاقتصاد الذى يشمل كافة الأنشطة غير المشروعة مثل تجارة الأسلحة والاتجار في المواد المخدرة والسرقة والنصب وغسل الأموال... إلى آخره.

الثاني- الاقتصاد غير الرسمي، وهو الاقتصاد الذى يشمل كافة الأنشطة المولدة للدخل غير المرخص بها، والمتحصلة من إنتاج السلع والخدمات المشروعة، مثل: الورش، والمحلات التجارية، والمصانع غير المرخصة، وأعمال الأجرة، والعقود من الباطن غير الموثقة، والدروس الخصوصية، وغيرها.

وما يجمع النوعين من الاقتصاد أنهما مخالفان للتشريعات الوطنية في مبدأ السرية واللاعلنية، وأن كل منهما يعتبر مستهلكًا للخدمات العامة من الدولة ولا يسهم في خزينتها العامة. إلا أن ثمة فروقًا جوهرية بين كل منهما من حيث الآلية والهدف. فاقتصاد الجريمة يرد على خدمات أو سلع مجرمة بحكم التعامل والاستخدام، ويهدف إلى تحقيق الغنى الفاحش والثراء السريع. أما الاقتصاد غير الرسمي فيرد على سلع أو خدمات غير مرخصة بالتعامل، لكن مسموحة بالاستخدام، والهدف من ذلك هو التحلل من كافة الالتزامات المترتبة عليها تجاه الدولة.

وما يهمنا في هذه الدراسة هو الاقتصاد غير الرسمي أو الاقتصاد الموازي والذي يشمل كافة الأنشطة المشروعة بحسب الأصل طبقًا للقانون إلا أن ما ينقصها هو اتباع الخطوات والإجراءات التي تتطلبها القوانين واللوائح المنظمة لها لضرورة ترخيصها، ومن ثم السماح بمباشرتها تحت أعين الرقابة الحكومية.

ثانيًا- التشغيل في الاقتصاد غير الرسمي ومجالاته:

تثير قضية التشغيل والعمل في الاقتصاد غير الرسمي اهتمام الهيئات الدولية والإقليمية كافة، وكذلك الحكومات الوطنية، بهدف استحداث فرص عمل لا تزال محدودة، مقارنة بمعدلات البطالة المرتفعة، حيث تعجز الأنشطة الاقتصادية الراهنة عن التوافق بسرعة مع تغير المؤشرات الاقتصادية الكلية، خاصة فيما يتعلق بارتفاع الفئة الناشطة من جهة، واستمرار النزوح الريفي نحو المناطق الصناعية من جهة أخرى، وهو ما يدفع أصحاب المبادرات الفردية من أجل البقاء على قيد الحياة من خلال ممارسة أنشطة اقتصادية لا تخضع للقوانين والتشريعات المتعلقة بتنظيم سوق العمل، ولكنها في الوقت ذاته تدر دخولًا على أصحابها.

وعليه يمكن القول إن التشغيل في الاقتصاد غير الرسمي يعني ذلك النشاط الذي يقوم به الأفراد في ظل ارتفاع البطالة والفقر وهشاشة العمل، لتحقيق جملة من المزايا لاسيَّما فيما يتعلق بتوليد الدخل، من خلال تنوع ميادين هذا النشاط لتشمل عديد المجالات كما سبق ذكرها فيما يتعلق بصور الأنشطة المشروعة في الاقتصاد غير الرسمي.

وفـى هـذا الخصـوص، أشـارت منظمـة العمـل الدوليـة إلـى أن مـا ينـدرج فـي إطـار العمالـة غيـر الرسـمية كـل مـن: العمالـة، أصـحاب الأعمـال، العـاملون لحسـاب أنفسـهم، من يسهمون في أعمال أسرية وفقًا لترتيبات لا تعاقدية غير مكتوبة أو غير رسمية[٥].

ثالثًا- أسباب تنامي التشغيل في الاقتصاد غير الرسمي:

علـى غـرار تعـدد التعريفـات المقدمـة للاقتصـاد غيـر الرسـمي، فقـد تعـددت رؤى البـاحثين والمتخصصـين بشـأن الأسـباب والعوامـل التـي تـؤدي إلـى زيـادة مسـتويات التشـغيل فـي الاقتصـاد غيـر الرسـمي، فقـد ذكـر الـبعض أن أهـم العوامـل التـي تسـهم فـي تنـامي هـذه الظـاهرة، يمكـن حصـرها فـي ثـلاث مجموعـات رئيسـة، وهـي: " الضـرائب والرسوم – اللوائح – الحظر ".

كمـا تطـرق الـبعض الآخـر إلـى أن المحـددات يمكـن أن نحصـرها فـي ثلاثـة أسـباب أو عوامـل، وهـي: " الضـرائب واقتطاعـات الضـمان الاجتمـاعي- كثـرة اللـوائح والتشـريعات – عدم زيادة خدمات القطاع العام".

وإجمـالًا لمـا سـبق قولـه، يمكـن أن نقسـم العوامـل التـي تسـاهم فـي تنـامي فـرص العمل في الاقتصاد غير الرسمي إلى مجموعتين من العوامل:

الأولى- الأسباب والعوامل السياسية والاجتماعية: وتتمحور في جانبين، هما:

١- الحظر، ويقصد به تقلص سوق السلع والخدمات.

٢- ارتفاع التكاليف والأعباء، وبعض الصـعوبات التنظيمية في تأسـيس المشروعات الصغيرة.

الثانية – الأسباب الاقتصادية، والتي تتمحور في ثلاثة جوانب، هي:

١- تعظيم الدخل، حيث يسـعى الفرد لتعظيم دخله من خلال التهرب من دفع الضرائب، وتفادى التحويلات الرسمية.

٢- عجز سـوق العمل، حيث يدفعه إلى البحث عن فرص العمل في السـوق الموازية.

٣- تقليل التكاليف، حيث يبحث عن أسعار أرخص في السوق الموازية[٦].

---

[٥] هناء عبيد، العمالة في الاقتصاد غير الرسمي، رؤي مصرية، السنة ٧، ع٨٣، ديسمبر ٢٠٢١، ص ٢٤.

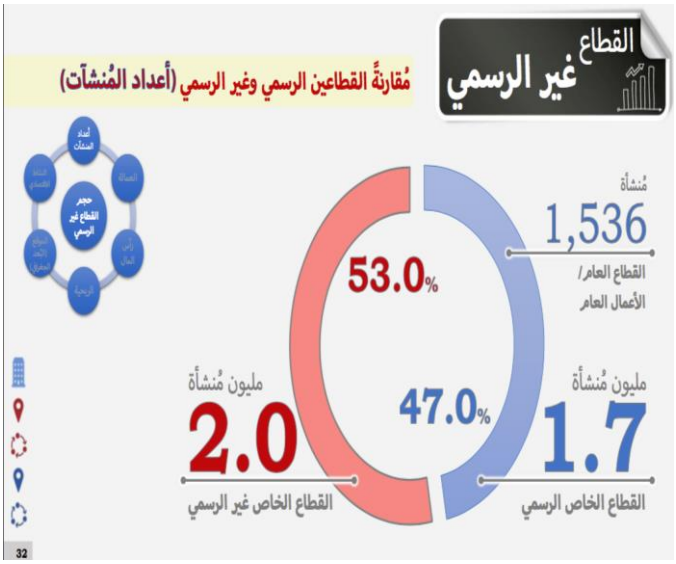
[٦] رمضان محمد، الملتقى الوطنى حول الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر، الاثار وسبل الترويض، المركز الجامعى، سعيدة، الجزائر، ٢٠٠٧.

المبحث الثاني
الاقتصاد غير الرسمي في مصر
"الواقع والسمات والأسباب"

لم تكن مصادفة أن تحظى قضية الاقتصاد غير الرسمي في مصر باهتمام واسع المدى؛ نظرًا لتنامي حجم هذا الاقتصاد بشكل ملحوظ في الفترة ما بعد عام ٢٠١١، إذ أنه رغم الجهود التي بذلتها الحكومات المصرية المتعاقبة إلا أن حجم هذا الاقتصاد لا يزال يتسع يومًا بعد يوم، فبحسب دراسة أجراها البنك الدولي تحت عنوان "الظلال القاتمة للاقتصاد غير الرسمي: التحديات والسياسات" فإن الاقتصاد غير الرسمي يوظف أكثر من ٧٠٪ من مجموع العاملين – أي نحو ثلث إجمالي الناتج المحلي تقريبًا – في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية، كما أن مؤسسات الأعمال غير الرسمية في الاقتصاديات النامية تمثل ٧٢٪ من الشركات العاملة في قطاع الخدمات،[٧] وتشير بيانات منظمة العمل الدولية إلى أن أكثر من ٢ مليار من البالغين، أي نحو ٦٠٪ من قوة العمل في العالم، يعملون في الاقتصاد غير الرسمي.[٨]

أولًا– الاقتصاد غير الرسمي في أرقام:

في مصر تتقارب الأرقام حول نسبة الاقتصاد غير الرسمي وعدد الشركات العاملة فيه، إذ يشير التعداد الاقتصادي الذي أجراه الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لعام ٢٠١٧–٢٠١٨ أن قطاع الاقتصاد غير الرسمي استحوذ على نسبة ٥٣٪ من إجمالي المنشآت في قطاعات الأنشطة الاقتصادية، حيث وصل عدد المنشآت العاملة في القطاع غير الرسمي إلى مليونى منشأة[٩]، ويوضح شكل (١) أعداد المنشآت في القطاع الرسمي وغير الرسمي. بينما أعلنت وزارة المالية أن حجم الاقتصاد غير الرسمي في المتوسط قد يصل إلى ٥٥٪ من إجمالي الاقتصاد المصري، وقد يرتفع إلى٦٠٪ أو ينخفض إلى ٥٠٪.[١٠]، في حين قدرت دراسة أعدتها لجنة الضرائب باتحاد الصناعات المصرية في نهاية عام ٢٠١٨، أن حجم الاقتصاد غير الرسمي في مصر بلغ أعلى نسبة وهي ٦٠٪ من حجم الناتج في الاقتصاد الرسمي.[١١]



الشكل (١) يوضح اعداد المنشآت في القطاع الرسمي وغير الرسمي

---

[٧] تضخم الاقتصاد غير الرسمي قد يبطئ التعافي من تداعيات جائحة كورونا في البلدان النامية، بيان صحفي، البنك الدولي، بتاريخ ٢٠٢١/١١/٠٥، متاح عبر الرابط التالي: https://bit.ly/٣QrIXEy

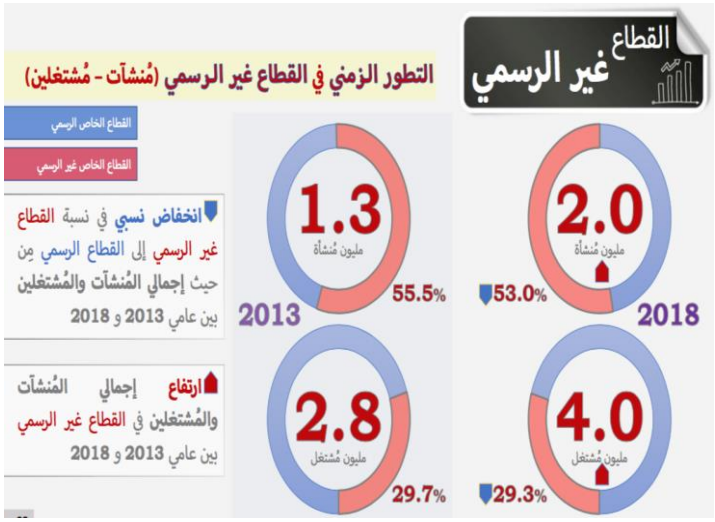
[٨] أ.د. فخري الدين الفقي، الاقتصاد غير الرسمي: بين الدمج أو التكامل، اقتصاديه واجتماعيه، مركز المعلومات ودعم واتخاذ القرار مجلس الوزراء – مصر، ٢٩ سبتمبر ٢٠٢١، متاح عبر الرابط التالي: https://bit.ly/٣QmlRj٣

[٩] عرض تحليلي لأهم نتائج التعداد الاقتصادي، التعداد الاقتصادي لمصر لعام ٢٠١٨، جهاز التعبئة العامة والاحصاء، ص ٩ متاح عبر الرابط التالي: https://bit.ly/٣dIOoRy

[١٠] الاقتصاد الغير رسمي، تفنيد، بدون تاريخ، متاح عبر الرابط التالي: https://bit.ly/٣peyKzQ

[١١] [١١] أ.د. فخري الدين الفقي، الاقتصاد غير الرسمي: بين الدمج أو التكامل، اقتصاديه واجتماعيه، مرجع سابق ذكره

والجدير بالذكر هنا، أن الاقتصاد غير الرسمي شهد تطورًا ملحوظًا في عدد المنشآت والعاملين في القطاع خلال الفترة من ٢٠١٣ حتى الفترة ٢٠١٨، وبالرغم من تراجع نسبه المنشآت وعدد العمالة لصالح الاقتصاد الرسمي إلا أن إجمالي عدد المنشآت والعاملين قد شهد تزايدًا، إذ يشير التعداد الاقتصادي لمصر إلى أن نسبه المنشآت في القطاع غير الرسمي تراجعت من ٥٥.٥٪ في ٢٠١٣ إلى نسبة ٥٣٪ عام ٢٠١٨، بينما بلغ عدد المنشآت في تلك الفترة ١.٣ مليون منشآة مقابل مليونى منشآة بنفس ترتيب الفترات.

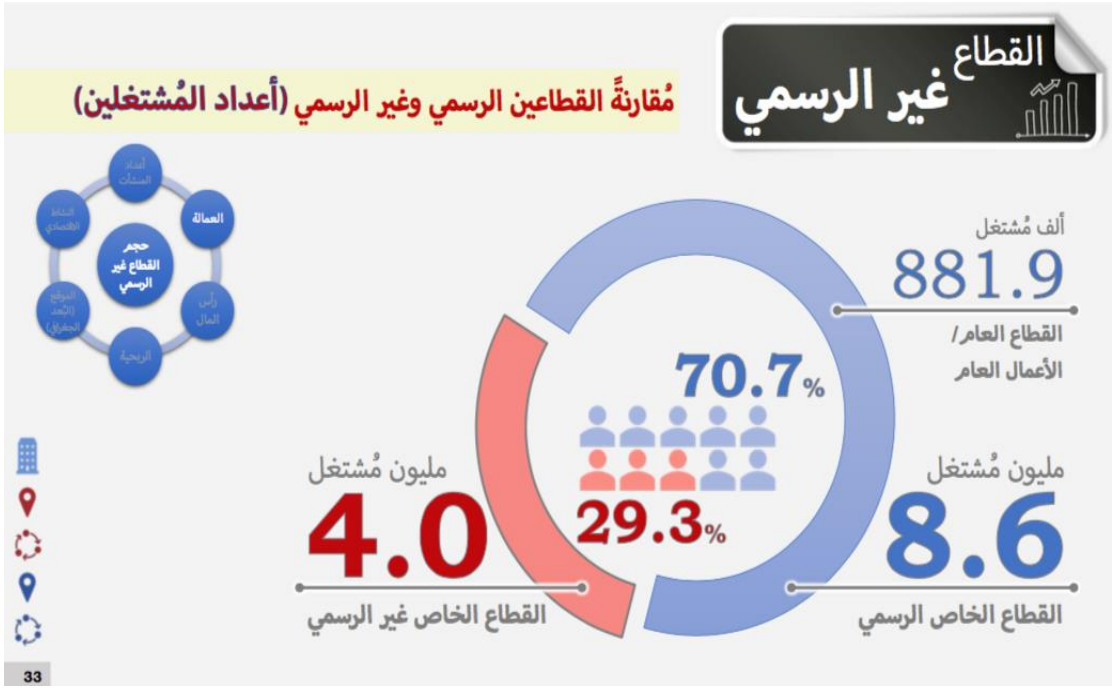


شكل (٢) التطور الزمني للقطاع غير الرسمي في مصر
المصدر: التعداد الاقتصادي لمصر لعام ٢٠١٨، جهاز التعبئة العامة والإحصاء

وعلى صعيد العمالة فقد بلغت نسبة العمالة في القطاع غير الرسمي عام ٢٠١٣ نحو ٢٩.٧٪ مقابل ٢٩.٣٪ عام ٢٠١٨، في حين ارتفع عدد المشتغلين من ٢.٨ مليون عامل في القطاع غير الرسمي عام ٢٠١٣ إلى نحو ٤ ملايين عامل عام ٢٠١٨ ويوضح شكل (٢) هذا الاختلاف. بينما تشير تقديرات الفترة من ١٩٩٥ – ٢٠١٠ إلى أن عدد العاملين بالقطاع غير الرسمي بلغ نسبة ٣٥٪ من قوة سوق العمل في ذلك الوقت.

وحول عدد العاملين في قطاع الاقتصاد غير الرسمي، تشير الدراسات إلى أن عددهم وصل نحو ٤ ملايين بنسبة ٢٩.٣٪ من إجمالي نسبة المشتغلين في القطاع الرسمي وغير الرسمي والذي يقدر بـ ١٢.٦ مليون فرد[١٢]. ويوضح شكل (٣) مقارنة بين العمالة في القطاع الرسمي وغير الرسمي. ويشار هنا إلى أن النسبة الأكبر من العاملين في القطاع غير الرسمي تتركز في ثلاث محافظات هي القاهرة والجيزة والقليوبية، وتستحوذ أربعة أنشطة اقتصادية على ٨٤.٢٪ من إجمالي المشتغلين بالقطاع غير الرسمي، وهي تجارة الجملة والتجزئة والصناعات التحويلية والزراعة والصيد وخدمات الغذاء.[١٣]

[١٢] عرض تحليلي لأهم نتائج التعداد الاقتصادي، التعداد الاقتصادي لمصر لعام ٢٠١٨ ص ٩ مرجع سابق ذكره.
[١٣] إيهاب فاروق - وجدي الالفي، مسؤول: منشآت الاقتصاد غير الرسمي في مصر تمثل ٥٣٪ من اجمالي المنشآت الاقتصادية مرجع سابق ذكره.



شكل (٣) يوضح الشكل مقارنة بين القطاعين الرسمي وغير الرسمي

المصدر: التعداد الاقتصادي لمصر لعام ٢٠١٨، جهاز التعبئة العامة والإحصاء

وعلي صعيد متصل يشير بحث القوى العاملة إلى أن نسبة المشتغلين خارج المنشآت قد تغيرت خلال عام ٢٠٢٠، لتصل إلى ٤٤٪ من إجمالي المشتغلين بالمجتمع، مقابل نحو ٣٥٪ لدى القطاع الخاص المنظم، ونحو ٢١٪ في القطاع الحكومي وقطاع الأعمال العام، وبعبارة أخرى فإنه يشكل النسبة الغالبة من المشتغلين في سوق العمل ككل، وترتفع هذه النسبة بشدة داخل الريف الذي يستحوذ على ٦٠٪ من المشتغلين.[١٤]

وفي سياق متصل، نسبة من يعملون عملاً دائماً ٤٨.٧٪ مقابل ٤٧.٩٪ لمن يعملون عملًا متقطعًا في هذا القطاع، في المقابل تصل نسبة من يعملون في القطاع الخاص الرسمي بصورة دائمة نحو ٨٤.٤٪ ممن يعملون في القطاع الخاص المنظم و١٪ فقط يعملون عملًا متقطعًا، ويرى المتخصصون أن خطورة هذا القطاع تكمن في أنه قد بدأ يستوعب قطاعات جديدة من الشباب، خاصة خريجي الجامعات والمعاهد العليا، ليضافوا إلى قوته الأساسية المتمثلة في المنتقلين من الريف المصري إلى المدن أو العائدين من الخارج، كما أدى التوسع في هذا القطاع إلى الاعتماد على العمالة متوسطة المهارة بالأساس، أي الشريحة التعليمية الأقل، واشتغال العديد من الأفراد في وظائف ومهن لا علاقة لها بمؤهلاتهم العلمية، وهي أمور تؤثر في النسيج الاجتماعي للوطن.

[١٤] إيهاب فاروق - وجدي الالفي، مسؤول: منشآت الاقتصاد غير الرسمي في مصر تمثل ٥٣٪ من اجمالي المنشآت الاقتصادية، ٢٢ أبريل ٢٠٢٠، متاح عبر الرابط التالي: https://reut.rs/٣p٦QmgR

بينما تشكل نسبة المشتغلين في قطاع تجارة الجملة والتجزئة ٥٢.٩٪ من نسبة المشتغلين في الاقتصاد غير الرسمي، وتحتل الصناعات التحويلية المرتبة الثانية بنسبة ١٧٪ من نسبة المشتغلين في الاقتصاد غير الرسمي، وتبلغ نسبة المشتغلين في الاقتصاد غير الرسمي بقطاع خدمات الأغذية والإقامة نحو ٧.٧٪، ويشكل المشتغلين في الاقتصاد غير الرسمي بقطاع الزراعة واستغلال الغابات وقطع الأشجار وصيد الأسماك نحو ٦.٦٪ وباقي الأنشطة تستحوذ على نسبة ١٥.٨٪.[١٥] وهو ما يوضحه شكل (٤).

شكل (٤) يوضح المشتغلين في القطاع الاقصادي غير الرسمي حسب القطاعات

المصدر: التعداد الاقتصادي لمصر لعام ٢٠١٨، جهاز التعبئة العامة والإحصاء

وفي السياق ذاته، تلاحظ ارتفاع نسبة المشتغلين في مجال صيانة الهواتف المحمولة والحاسب الآلي ٦٥٪ للعمالة بالقطاع غير الرسمي مقابل ٣٥٪ من العمالة في القطاع الرسمي، بينما سجلت نسبة العمالة في قطاع المحاصيل ومنتجات الحيوانات والصيد نحو ٥٧.٣٠٪ يعملون بالقطاع غير الرسمي ٤٢.٧٠٪ في القطاع الرسمي، في حين يعمل نسبة ٥٧٪ في مجال صناعة الأثاث والمنتجات الخشبية غير المصنفة بالقطاع غير الرسمي مقابل ٤٣٪ يعملون في القطاع الرسمي[١٦]. كما يعمل قرابة ٤٥٪ من العمالة غير الرسمية في قطاع الزراعة ويليه الصناعة بنسبة ٢٥٪، ثم الخدمات بنسبة ٣١٪، وبالنسبة للتوزيع النوعي للعمالة غير الرسمية في القطاعات المختلفة، فإن قطاع الزراعة يستحوذ على النسبة الكبرى من عمالة الإناث غير الرسمية، بحوالي ٨٠٪، بحسب إحصائيات عام ٢٠١٨.[١٧] ويوضح شكل (٥) هذا الأمر.

[١٥] التعداد الاقتصادي لمصر لعام ٢٠١٨، جهاز التعبئة العامة والاحصاء ص ٣٧
[١٦] المرجع نفسه ص ٣٨
[١٧] المرجع نفسه.

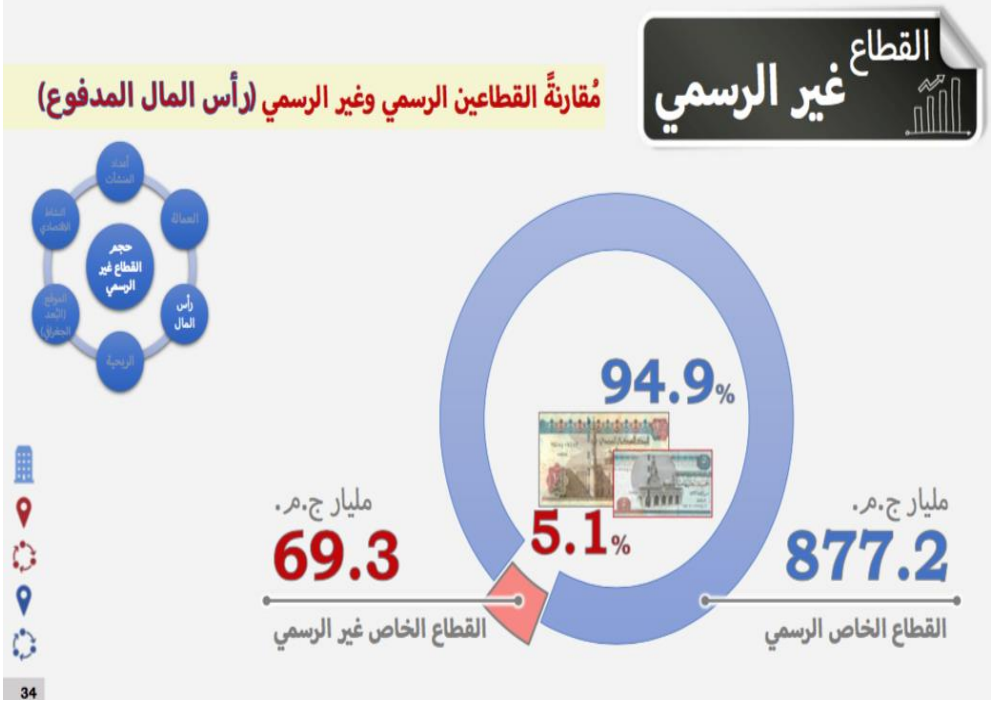
شكل (٥) يوضح مقارنة بين نسبة العمالة في القطاع الرسمي وغير الرسمي

المصدر: التعداد الاقتصادي لمصر لعام ٢٠١٨، جهاز التعبئة العامة والإحصاء

ويشار هنا إلى أن الاقتصاد غير الرسمي يستحوذ على نسبة ٧٣٪ من إجمالي منشآت قطاع الزراعة واستغلال الغابات وقطع الأشجار وصيد الأسماك، ونسبة ٦٠.٥٪ من إجمالي عدد المنشآت في قطاع الإمداد المائي وشبكات الصرف الصحي وإدارة ومعالجة النفايات، في حين لم يستحوذ الاقتصاد غير الرسمي على أي منشآت في قطاعات التعدين واستغلال المحاجر.[١٨]

وجدير بالذكر أن معظم منشآت الاقتصاد غير الرسمي صغيرة ومتناهية الصغر؛ حيث تصل نسبة المنشآت التي يبلغ رأسمالها المستثمر أقل من ١٠٠ ألف جنيه نحو ٨١٪ من إجمالي المنشآت في قطاع الاقتصاد غير الرسمي، تليها المنشآت الأقل من ٢٠٠ ألف جنيه، وأكثر من ١٠٠ ألف بنسبة ١٨٪، ولذلك فإن نسبة المنشآت التي يعمل بها أقل من ٥ أشخاص تصل إلى ٩٦٪ من إجمالي المنشآت في قطاع الاقتصاد غير الرسمي، تليها المنشآت التي تستخدم من ٥ إلى أقل من ١٠ أشخاص بنسبة ٤٪ ، ولذلك يتم أخذ نحو ٩٥٪ منها شكلَ المنشأة الفردية من الناحية القانونية، ويشير التعداد إلى أن نحو ٧٢٪ من هذه المنشآت تم إنشاؤها بعد عام ٢٠١٠. وبحسب إحصائيات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في مصر بلغ رأس المال المدفوع في الاقتصاد غير الرسمي نحو ٦٩.٣ مليار جنيه أي نسبة ٥.١٪ من رأس المال المدفوع في القطاع الاقتصادي بكامله ويوضح شكل (٦) حجم المال المدفوع في الاقتصاد غير الرسمي مقارنة بالاقتصاد الرسمي.

[١٨] سمر مدحت، بالأرقام.. أين وصل الاقتصاد غير الرسمي في مصر؟، ٣فبراير ٢٠٢٢، متاح عبر الرابط التالي: https://www.dostor.org/٣٧٠٤٠٣٣



شكل (٦) رأس المال المدفوع في الاقتصاد غير الرسمي

المصدر: التعداد الاقتصادي لمصر لعام ٢٠١٨، جهاز التعبئة العامة والإحصاء

في حين وصل حجم الاقتصاد غير الرسمي في مصر إلي نحو ٣ تريليونات جنيه من حجم الاقتصاد الكلي، بينما تقدر خسائر الدولة من هذا القطاع نتيجة لعدم اندماجه تحت مظلة الاقتصاد الرسمي بنحو ٤٠٠ مليار جنيه.[١٩] ويوضح شكل (٧) الفارق بين حجم الاقتصاد الرسمي وغير الرسمي.

شكل (٧) الفارق بين حجم الاقتصاد الرسمي وغير الرسمي

المصدر: التعداد الاقتصادي لمصر لعام ٢٠١٨، جهاز التعبئة العامة والإحصاء

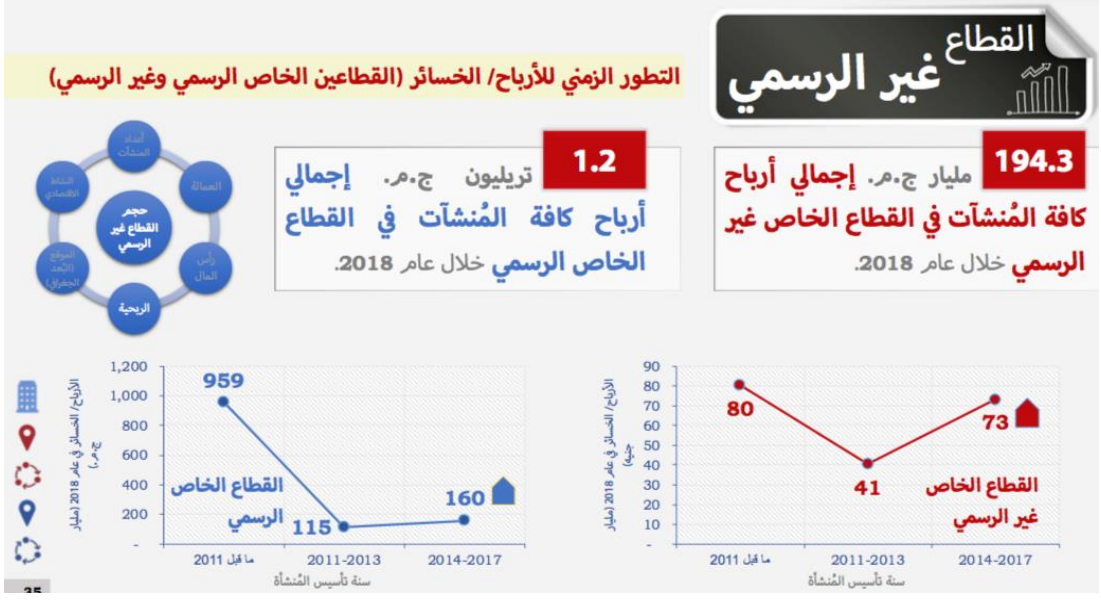
[١٩] مجدي عز الدين، خطة دمج الاقتصاد الرسمي وغير الرسمي في مصر على قائمة أولويات الحكومة لتعزيز القطاع الاقتصادي، Pwc، متاح عبر الرابط التالي: https://pwc.to/٣A٢ZpWF

وبحسب الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠٢٢/٢٠٢١، فإن هذا المبلغ يغطي ما يقرب من ٨٥٪ من إجمالي العجز الكلى المقدر بـ (٤٧٥ مليار جنيه) وبالتالي ينخفض العجز الكلى في الموازنة إلى ١٧٥ مليار جنيه لتصبح نسبته ٥.٢٪ من الناتج المحلى الإجمالي بدلاً من النسبة الحالية البالغة٧.٦٪.[٢٠]

<u>وفي المقابل يري البعض أن الاقتصاد غير الرسمي يعد جزءًا مهمًّا في الاقتصاد المصري</u>؛ حيث إن مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، بنحو ٤٠٪ من ناتج الاقتصاد الرسمي البالغ ٦.٤ تريليونان جنيه لعام ٢٠٢٠ – ٢٠٢١، في ظل استيعابه نحو ٥٠٪ من قوة العمل بالإضافة إلي أن عدد وحداته الصغيرة والمتوسطة بلغ أكثر من أربعة أمثال عددها في الاقتصاد الرسمي، وهو الأمر الذي يجعل منه قوى وأهمية للدولة المصرية في القضاء علي البطالة.[٢١]

وتشير بعض التقديرات إلى أن القطاع غير الرسمي تمكن خلال عام من تحقيق أرباح تصل إلي ١٩٤.٣ مليار جنيه مصري خلال عام ٢٠١٨ في المقابل حقق القطاع الرسمي أرباحاً تصل إلي ١.٢ تريليون جنيه خلال العام ذاته.

ويوضح شكل (٨) حجم الأرباح بين القطاعين الرسمي وغير الرسمي خلال الفترة من ٢٠١٠ حتي ٢٠١٨.



مقارنه بين الأرباح في القطاعين الرسمي وغير الرسمي

المصدر: التعداد الاقتصادي لمصر لعام ٢٠١٨، جهاز التعبئة العامة والإحصاء

[٢٠] وليد رمضان، حوافز وتيسيرات ضريبيه لدمجه... الاقتصاد غير الرسمي تحت مظلة الدولة، الاهرام بتاريخ ٢ يونيو ٢٠٢١ السنة ١٤٥ العدد ٤٩١٢١، متاح عبر الرابط التالي: https://bit.ly/٣A٠yUQy

[٢١] د. فخري الدين الفقي، الاقتصاد غير الرسمي: بين الدمج أو التكامل، اقتصاديه واجتماعيه، مرجع سابق ذكره

وفي سياق متصل، أوضح إصدار "الاقتصاد غير الرسمي" الصادر عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ضمن سلسة "أفاق اقتصادية"، على مستوى الدول العربية في عام ٢٠٢١، أن متوسط نسبة الاقتصاد غير الرسمي في مصر ٣٤.٤٪ والمغرب٣٤.١٪ ولبنان ٣١.٦٪ والجزائر ٣٠.٩٪، بينما تبلغ تلك النسب في كل من دول مجلس التعاون الخليجي ما نسبته ٢٧٪ من الناتج المحلى الإجمالي الرسمي لهذه الدول، ويساهم الاقتصاد غير الرسمي في الناتج المحلى الإجمالي، حسب تقديرات حكومية بما يعادل نحو ٤٠٪ (نحو٢.٦ تريليون جنيه) من ناتج الاقتصاد الرسمي البالغ ٦.٤ تريليون جنيه لعام ٢٠٢٠- ٢٠٢١، ويستوعب هذا القطاع نحو ٥٠٪ من قوة العمل البالغة نحو ٣.٢٩ مليون فرد، كما يبلغ عدد وحداته الصغيرة والمتوسطة أكثر من أربعة أمثال عددها في الاقتصاد الرسمي.

كما يشير بحث الدخل والإنفاق إلى أن معظم العاملين في القطاع غير الرسمي من الفقراء حيث بلغت نسبتهم ٥١٪ مقابل ٣٧٪ في القطاع الخاص المنظم و١٢٪ في القطاع الحكومي، وبحسب دراسات تعود لعام ٢٠١٧- ٢٠١٨ أن نسبة الفقراء بين العاملين في القطاع غير الرسمي وصلت إلى ٣٩.٣ ٪ لترتفع عام ٢٠١٩ -٢٠٢٠ إلى ٤٣.١٪، وتعود خطورة هذا الوضع إلي صعوبة تنظيم الأوضاع بداخل قطاع الاقتصاد غير الرسمي مع ما يتلاءم مع احتياجات المجتمع، ناهيك عن الظروف السيئة التي يعمل فيها العاملون في القطاع غير الرسمي، فمعظمهم يعملون بدون عقود رسمية؛ حيث تشير الإحصاءات إلى أن ١٪ فقط ممن يعملون بأجر داخل القطاع يعملون بعقود قانونية، ونحو ٢٧.٣٪ منهم يعملون عملًا دائمًا، فضلًا عن أن ١١٪ تقريبا مشتركون في التأمينات الاجتماعية و ٣.٢٪ في التأمين الصحي.[٢٢]

وفى هذا الخصوص تجدر بنا الإشارة إلى نقطة جوهرية تتعلق بواقع الاقتصاد غير الرسمي في مصر، إذ أنه من الصعوبة بمكان الحصر الدقيق لحجم العمالة غير الرسمية في مصر، فلا توجد قاعدة بيانات شاملة تسجل العمالة غير الرسمية بقطاعاتها وأنشطتها المختلفة، خاصة وأن أغلبها يعمل في وحدات وأنشطة اقتصادية غير مسجلة كما سبق الذكر؛ وهو ما قد يؤثر سلبًا على فعالية السياسات الموجهة لدمج هذا الاقتصاد غير الرسمي.

<u>وبعد استعراض الإحصاءات المتاحة الخاصة بالاقتصاد غير الرسمي في مصر، نستكمل في هذا المبحث الاقتصاد غير الرسمي في مصر من خلال ثلاثة محاور على النحو الآتي:</u>

[٢٢] عبد الفتاح الجبالي القطاع غير الرسمي وسوق العمل مركز المعلومات ودعم واتخاذ القرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢٩ سبتمبر ٢٠٢١ متاح عبر الرابط التالي: https://bit.ly/٣p٤nxBJ

ثانيًا- أشكال الاقتصاد غير الرسمي في مصر:

تتعدد أشكال الاقتصاد غير الرسمي كما سبق الإشارة في المبحث الأول بشأن طبيعة هذا الواقع الاقتصادي غير الظاهر، **ومن بين هذه الأشكال ما يأتي:**

١- **القطاع الصناعي**، وينطوي تحت هذا النوع تلك المصانع التي يستكمل إدراجها ضمن المنظومة الكاملة لمتطلبات التسجيل والتراخيص للنشاط الصناعي، حيث إن أغلب هذه المنشآت يجرى تسجيلها في إدارة السجل التجاري دون اتحاد الصناعات، في حين يشترط القانون ضرورة حصول هذه المصانع على عضوية اتحاد الصناعات ليتمكن أصحابها من استخراج السجل الصناعي. وعند التدقيق في ذلك نجد أن ثمة فارق في عدد المصانع المسجلة في السجل التجاري وتلك التي استكملت أوراقها وسجلت في اتحاد الصناعات، رغم أن القانون أوجب على كل المصانع الاشتراك في هذا الاتحاد، وهو ما يعني أن هناك الآلاف يحصلون على غطاء شرعي لمزاولة عملهم ثم يتوقفون عن استكمال باقي الموافقات.

٢- **الباعة الجائلون**، وتشمل الأسواق العشوائية في القرى والمدن، حيث أصبح هناك باعة في كل مكان، حيث يصل الأمر إلى وجود باعة جائلين يقومون بعرض سلع ومنتجات أقرب إلى تلك التي تبيعها المحلات ولكن بأسعار أقل لجذب المشتري إليهم[٢٣]، مع الأخذ في الحسبان أن غالبية من يعملون في هذا النمط من الاقتصاد غير الرسمي من الشباب.

٣- **سوق الأموال المدفوعة دون مقابل**، أو ما يعرف بالبقشيش، وذلك نوع إضافي من الأجر الذي يتقاضاه الموظف أو العامل مقابل خدمة يتقاضى مقابلها أجرًا بالفعل. وذلك الأجر الإضافي غير مرئي، ومن ثم لا يدخل في الحسابات القومية لأنه غير خاضع للقياس، وبالتالي لا يتم فرض ضريبة عليه. وتوجد هذه الظاهرة في عدد كبير من القطاعات والمنشآت ومجالات الأعمال في مصر، فنجدها في جراج السيارات، وفى مجال عمل عمال النظافة. ويذكر أن ظاهرة البقشيش يقابلها أيضًا ظاهرة التسول والتي ينتج عنها دخل يقدر بملايين الجنيهات دون أن يخضع لرقابة الدولة أو يتم تضمينه في الحسابات القومية.

٤- **مجال التعليم**، انتشار ظاهرة الدروس الخصوصية والكتب الموازية، التي تعد إحدى الصور المرتبطة بالعملية التعليمية والتي تتم تحت بنود وأسعار متفق عليها ومعلومة للجميع إلا أنها لم تدخل ضمن إطار الحسابات القومية التي تفرض عليها الضرائب أو يؤخذ عليها رسوم معينة مقابل تقديم الخدمة.

---

[٢٣] نرمين الشوادفى، الحل السحري لأزمة الباعة الجائلين في مصر، جريدة الاهرام، ٤ مارس ٢٠١٥.

٥- **مجال النقل والمواصلات**، حيث تتجلى ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي في إطار الدخل المتحقق من ممارسات رفع أجرة التاكسي، فعلى الرغم من تحديد تعريفة محددة، نجد أن مقدمي الخدمة قد يتفقون ضمنيًا على أسعار أعلى من تلك التي يحددها العداد الذي يُحدد على أساسه دخل السائق أو إيراد التاكسي، فالفائض عن الدخل الأساسي يدخل ضمن إطار الاقتصاد غير الرسمي. بل الظاهرة الأكثر وضوحًا في مجال النقل هي ظاهرة "التوك توك" الذي يعد وسيلة نقل أساسية في الأحياء الشعبية والمناطق النائية، حيث يوفر ما يزيد عن ٢ مليونى فرصة عمل مباشرة مما يخلق دخولًا كبيرة لأصحابها لا تخضع للحسابات القومية.

٦- **البناء المخالف**، حيث تتم أعمال البناء سواء على الأراضي الزراعية أو في المناطق العشوائية بما يخالف القواعد القانونية الناظمة والضابطة لمثل هذه الأعمال، وهو ما أدى إلى تزايد أعداد المساكن في المناطق العشوائية وكذلك البناء على الأرض الزراعية.

ثالثًا – سمات الاقتصاد غير الرسمي في مصر:

يتميز الاقتصاد غير الرسمي في مصر بعدة خصائص يمكن أن نرصد أهمها فيما يأتي:

١- عدم تسجيل مؤسساته في السجلات الرسمية للدولة، على سبيل المثال الأنظمة الضريبية والسجلات التجارية والمرافق العامة.

٢- الطابع الفردي للمؤسسة غير الرسمية، حيث إن المشروع الفردي هو الكيان الغالب على طبيعة المنشآت العاملة في هذا القطاع.

٣- محدودية المشروعات والمنشآت غير الرسمية سواء على مستوى رأس المال أو الإنتاج أو العمالة.

٤- الاعتماد بشكل رئيس على العمل اليدوي وليس التكنولوجي لأن استخدام التكنولوجيا في هذه المنشآت يكون أكثر كلفة[٢٤].

٥- معظم العاملين في المؤسسات غير الرسمية يفتقرون إلى المهارات المهنية.

٦- انخفاض مستوى الأجور، وغياب التأمين والرعاية الطبية وحماية الضمان الاجتماعي[٢٥].

---

[٢٤] حسين عبد المطلب الاسرج، انعكاسات القطاع غير الرسمي على الاقتصاد الرسمي، ورقة بحثية، ٢٠١٠.

[٢٥] فؤاد ثابت، تجارب دولية في تطوير القطاع غير الرسمي، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة "نحو ادماج الباعة الجائلين في منظومة الاقتصاد الرسمي، اتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية وتنمية الدخل، مؤسسة فريدريش ايبرت، ١٣ نوفمبر ٢٠١١، ص ٢.

رابعًا– العوامل والأسباب المؤدية إلى تعاظم حجم سوق العمل غير الرسمي:

تتعدد العوامل والأسباب وراء تعاظم حجم سوق العمل غير الرسمي، حيث تعد بمثابة بؤر جاذبة للشباب المصري للتوجه إلى سوق العمل غير الرسمي والبعد عن الاقتصاد الرسمي، **ويمكن أن نجمل هذه العوامل فيما يلي:**

أ- **تحديات سوق العمل في مصر،** إذ يواجه سوق العمل المصري عديد التحديات رغم الخطط الحكومية ومبادراتها الهادفة إلى تعزيز أوضاع سوق العمل والعمالة المصرية، إلا أنه يواجه تحديات يمكن أن نجملها في نقطتين رئيستين، هما:

١- **ظاهرة هرم البطالة المقلوب،** حيث تكشف الإحصاءات الرسمية الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء عن ارتفاع معدلات البطالة بين كل من المتعلمين وحاملي الشهادات العليا، والشباب فى المناطق الحضرية، وذلك بعكس الأوضاع الطبيعية التي يتمكن فيها الشباب المتعلمون في المناطق الحضرية من تأمين فرص عمل أفضل مقارنة بالريف أو بكبار السن أو حاملي الشهادات المتوسطة وفوق المتوسطة، وهو ما يجد تفسيره في ثلاثة عوامل، هي:

- خلل العلاقة بين النظام التعليمي وسوق العمل، إذ أنه على صعيد التحليل الكمي يتضح أن النظام التعليمي المصري يولد المزيد من العمالة بشكل سنوي بما يتجاوز قدرة سوق العمل على خلق فرص جديدة لاستيعابها. أما التحليل الكيفي فنجد أن ثمة حالة من عدم الترابط بين المناهج التعليمية والمهارات التي يتطلبها سوق العمل، مع عدم الاهتمام بالتعليم الفني بنفس قدر الاهتمام بالتعليم الثانوي والعالي[٢٦].
- الهيكل الديموغرافي المصري، حيث يتسم الهرم السكاني في مصر بتركزه في فئة الشباب، حيث تمثل الفئة العمرية (١٥-٦٤ سنة) نحو ٦١,٩٪ من إجمالي السكان، وفقًا لنتائج التعداد السكاني لعام ٢٠١٧[٢٧].
- توافر فرص العمل في الريف مقارنة بالحضر، وتكدس السكان في المحافظات الحضرية، فعلى سبيل المثال بلغت معدلات البطالة في محافظة القاهرة نحو ١٢,٧٪ خلال عام ٢٠٢٠ مقارنة بنحو ٣٪ و٤,٢٪ بين سكان محافظتي أسيوط والمنوفية على الترتيب[٢٨].

---

[٢٦] Ministry of Planning and Economic Development, Unemployment Rate Inched Up in Q١ ٢٠٢١ amid Second Wave of Covid-١٩, ٢٠ May ٢٠٢١.

[٢٧] افاق اقتصادية، سوق العمل، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ابريل ٢٠٢١، https://bit.ly/٣At٢UWx

[٢٨] الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء، الكتاب الاحصائى السنوي ٢٠٢٠.

٢- **الاختلال بين القطاعين العام والخاص**، حيث يواجه سوق العمل في مصر اختلالًا في مستويات الأجور والضمانات بين القطاعين العام والخاص، صحيح أن قانون العمل وضع الضوابط للحفاظ على أوضاع العاملين في القطاع الخاص، إلا أن بعض أصحاب المنشآت الخاصة لا يلتزمون بتطبيق أحكام هذا القانون على العاملين لديهم، سواء فيما يتعلق بالإجازات أو الحد الأدنى للأجور، وهو ما يعنى تهربًا من جانب صاحب المشروع خاصة المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر غير المسجلة في السجلات الرسمية، من أية التزامات قانونية[٢٩].

ب- الهروب من الالتزامات القانونية والإدارية، إذ يسعى أصحاب الأعمال وخاصة فئات الشباب حديثي التخرج، إلى الهروب من الالتزامات القانونية والإدارية الواسعة إلى العمل بشكل غير رسمي، وهو ما يأتي نتيجة لما يلى:

١- **عدم أداء الضرائب**، إذ يحاول المتعاملون في القطاع غير الرسمي تجنب دفع الاستحقاقات الأساسية على الدخل المكتسب مثل الضرائب والرسوم، حيث يُنظر إليها على أنها تكاليف مرتفعة تقلص من هامش الربح.

٢- **تجنب دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي** وتجنب الاضطرار إلى تلبية بعض معايير سوق العمل القانونية مثل الحد الأدنى للأجور، ساعات العمل القصوى، معايير السلامة، حماية حقوق المستهلك.

٣- **تجنب الالتزام ببعض الإجراءات الإدارية** مثل استكمال الاستبيانات الإحصائية أو إصدار النشرات والبيانات الدورية أو النماذج الإدارية الأخرى.

جـ- ارتفاع تكاليف الإنتاج داخل إطار الاقتصاد الرسمي، وهو ما يدفع الشباب وصغار المستثمرين إلى إنتاج السلع المطلوبة في السوق في نطاق الاقتصاد الموازي لتلبية الطلب المتزايد عليها محليًا.

[٢٩] بسنت جمال، سياسات سوق العمل في مصر، رؤى مصرية، السنة ٧، ع٨٣، ديسمبر ٢٠٢١، ص ١٤.

المبحث الثالث

الاقتصاد غير الرسمي ... مخاطر متعددة

في خضم الدراسة الدقيقة لتداعيات وآثار الاقتصاد غير الرسمي على الأوضاع في مصر بصفة عامة وعلى الشباب على وجه الخصوص، يمكن رصد هذه التداعيات وتلك الآثار من خلال محورين على النحو الآتي:

أولاً- الآثار الاقتصادية، والتي تعد من أبرز التداعيات السلبية للاقتصاد غير الرسمي، إذ تتنوع آثار هذا النمط الاقتصادي بالنسبة لمختلف القطاعات الاقتصادية المصرية، وهو ما يمكن رصده فيما يلى:

١- **<u>على المستوى الصناعي</u>**، يؤثر الاقتصاد غير الرسمي على المستوى الفني للصناعات المصرية، إذ أن هذا النوع من الاقتصاد لا يلتزم بأية مواصفات قياسية متعارف عليها في المجال الصناعي، بل يعتمد - في الأغلب- على أردأ أنواع الخامات المستخدمة بهدف تخفيض تكلفة إنتاج السلعة أو الخدمة، الأمر الذي يترتب عليه الإضرار بسمعة الصناعة الوطنية.

٢- **<u>على المستوى التجاري</u>**، يترتب على سوء مستوى الصناعة المصرية عرقلة حركة التجارة الداخلية والخارجية في ظل تراجع الطلب على هذه الصناعات الرديئة.

٣- **<u>على مستوى السياسة النقدية للدولة</u>**، يؤثر هذا النمط الاقتصادي على رسم السياسة النقدية بشكل صحيح، حيث يؤدى إلى حدوث العديد من التشوهات النقدية في الدولة، لأن من طبيعة هذا الاقتصاد أن يحتفظ العاملون فيه بالنقود السائلة لأغراض إجراء المعاملات نظرًا لصعوبة الحصول على التمويل البنكي بشكل رسمي، وعدم القدرة على التداول بالأشكال الأخرى للنقود، مما يجعل الطلب على النقود غير حساس للتغيرات التي تحدث في معدلات سعر الفائدة، وهو ما يجعل مرونة الطلب على النقود في علاقاتها بمعدلات سعر الفائدة أقل مرونة في الاقتصاد ككل[٣٠]، وهو ما يؤدى بدوره إلى تقدير معدل التضخم بنسب غير منضبطة، تؤثر سلبًا على كفاءة البنك المركزي في تحديد أسعار الفائدة وإدارة السياسة النقدية[٣١].

---

[٣٠] ريم عبد الحليم، الاقتصاد غير الرسمي في الشركات الصغيرة والمتوسطة في مصر، مركز المشروعات الدولية الخاصة، القاهرة، ٢٠١٦.

[٣١] جيهان سيد محمود، دور الاقتصاد غير الرسمي في تحقيق التنمية، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، القاهرة، يناير ٢٠٢١.

٤- **<u>على مستوى السياسة المالية للدولة</u>**، تتسم العلاقة بين القطاع غير الرسمي والنظام الضريبي بأنها علاقة متشابكة وذات تأثير متبادل بشكل أكثر وضوحًا، فمن جهة يعد النظام الضريبي أحد أسباب توسع وزيادة حجم القطاع غير الرسمي كما سبق الإشارة إليه، ومن جهة أخرى يؤدى تضخم الاقتصاد غير الرسمي إلى حدوث خلل هيكلي في الموازنة العامة للدولة، إذ يترتب عليه زيادة حجم الإنفاق العام بمعدلات تفوق حجم الإيراد العام، حيث يستفيد العاملون في القطاع غير الرسمي من كافة الخدمات التي تقدمها الدولة من تعليم وصحة وخلافه، إلا أنهم لا يساهمون في تحمل أية أعباء ضريبية، وهو ما يؤدى إلى ارتفاع عجز الموازنة العامة للدولة[٣٢].

٥- **<u>على مستوى الاقتصاد ككل</u>**، يؤدى الاقتصاد غير الرسمي إلى وجود خلل في معدل النمو الاقتصادي، إذ يكون هناك اختلاف ما بين معدل النمو الحقيقي ومعدل النمو المسجل، وهو ما يترتب عليه تشوه في المؤشرات الاقتصادية، وينتج عن هذا الخلل غياب الدقة عن المعلومات وعن حقيقة الاقتصاد ومؤشراته، بما يؤثر سلبًا على عملية رسم السياسات الاقتصادية وصنعها، التي من شأنها أن تبنى على مؤشرات اقتصادية غير دقيقة، إذ أن القرارات الاقتصادية تقوم أساسًا على المؤشرات الاقتصادية الرسمية والتي لا تأخذ الاقتصاد غير الرسمي في الاعتبار، فيؤدى ذلك إلى أن تصبح كفاءتها غير مكتملة للاعتبارات الآتية:

- إن المعلومات غير الكاملة ينتج عنها سياسات غير سليمة، فالمعلومات عن الأداء الاقتصادي الحقيقي قد تؤدي إلى اتخاذ إجراءات مكثفة أكثر من اللازم أو العكس، أو في بعض الحالات إلى سياسة مختلفة تمامًا عن السياسة المطلوب اتخاذها.
- إن النتيجة الطبيعية للبيانات غير الصحيحة والسياسات غير المناسبة، تؤدى إلى تطبيق سياسات غير مثلى بما يترتب عليها آثار اقتصادية غير مناسبة، بل ربما تضر بالاقتصاد الكلى[٣٣].

---

[٣٢] فخرى الدين الفقى، الاقتصاد غير الرسمي بين الدمج او التكامل، مركز معلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٩ سبتمبر ٢٠٢١. ومن الجدير بالذكر في هذا الخصوص الإشارة إلى دراسة تطبيقية حديثة تم اجراؤها لدراسة تأثير حجم الاقتصاد غير الرسمي كنسبة من الناتج المحلى الاجمالى (كمتغير مستقل) على كل من معدل التضخم والايرادات الضريبية (كتغيرات تابعة) وبالتطبيق على الاقتصاد المصرى خلال الفترة (١٩٩٦-٢٠١٧) تبين وجود علاقة طردية بين حجم اقتصاد الظل بالنسبة للناتج المحلى الاجمالى ومعدل التضخم، وعلاقة عكسية بين اقتصاد الظل كنسبة من الناتج المحلى الاجمالى والايرادات الضريبية. وأشارت نتائج نموذج الانحدار إلى أن زيادة قدرها ١٪ في نسبة الاقتصاد غير الرسمي يترتب عليها زيادة معدل التضخم بمقدار ٠,٠٥، بينما تؤدى إلى انخفاض الإيرادات الضريبية بنسبة ٠,٠٤. **للمزيد انظر:** محمد احمد مطر، اثر اقتصاد الظل على كل من التضخم وايرادات الضرائب في مصر خلال الفترة من ١٩٩٦-٢٠١٧، المجلد الثانى والعشرون، العدد ٢، ابريل ٢٠٢١.

[٣٣] بوجرفه بناصر، ظاهرة الاقتصاد غير السمى: مقاربة تحليلية، مجلة دفاتر اقتصادية، الجزائر، ٢٠١٣، مج ٤، ع٦، https://www.asjp.cerist.dz/en/article/٢٥٤٤٩

ثانيًا- الآثار الاجتماعية، تكاد تنحصر أغلب الآثار الاجتماعية المباشرة للاقتصاد الرسمي على البعد الفردي والأسرى وإن امتدت بشكل غير مباشر هذه الآثار على المجتمع بأسره، وهو ما يمكن رصده من خلال ما يأتي:

١- ضعف المهارات المكتسبة للعاملين في هذا النمط الاقتصادي، إذ لا يتطلب في غالبية أنشطته عمالة مدربة ومؤهلة، بل تظل قدرات العاملين في هذا القطاع محصورة في مستوى فني ضعيف لا يمنحهم أحقية الطلب بعد مرور سنوات عديدة من العمل لزيادة أجورهم بشكل يتناسب مع خبراتهم العملية.

٢- غياب الأمن الوظيفي والضمان القانوني، إذ لا يخضع العاملون في هذا النمط الاقتصادي إلى التشريعات القانونية المنظمة للعمل ولا يكتسبون عضوية النقابات العمالية والمهنية المختلفة، ولذا، لا يتمتعون بالحماية الاجتماعية والصحية (مكافأة نهاية الخدمة، إجازات مدفوعة سنويًا...). وتتزايد مخاطر هذا الغياب للمنظومة القانونية الحامية لحقوقهم في أوقات الأزمات على غرار ما حدث أثناء فترات الإغلاق الجزئي وفرض الإجراءات الاحترازية خلال جائحة كوفيد ١٩[٣٤].

٣- زيادة نسب التسرب من التعليم، إذ يؤدي نمو الاقتصاد غير الرسمي إلى زيادة نسب تسرب الأطفال والشباب من مراحل التعليم المختلفة، إذ يصبح لديهم الدافع للحصول على دخول تتجاوز حينها أعلى مما يمكن أن يحصلوا عليه بعد إتمام تعليمهم، حيث يترسخ لديهم مفهوم أن الحصول على المال هو الغاية وليس الوسيلة. الأمر الذي يجعل من الاقتصاد غير الرسمي عاملًا معوقًا للتحصيل العلمي في مختلف فروعه ومراحله، وهو ما يترتب عليه تراجع قيمة التعليم ومكانته ودوره في بناء الدولة، لأن نهضة الدول لا يمكن أن تتم دون النهوض بالتعليم[٣٥].

٤- التأثير سلبًا على النسيج الاجتماعي وشيوع منظومة من القيم السلبية المعوقة لتقدم المجتمع، حيث إن أغلب العاملين في هذا الاقتصاد من الفئات الأقل حظًا في تلقي التعليم الكافي، وفي الوقت نفسه، نجدهم يحققون مكاسب مادية عالية مما يجعلهم في مراكز مادية متميزة؛ مما يؤدي أحيانًا إلى ترسيخ بعض المفاهيم الخاطئة بين أفراد المجتمع، وهي من أكثر الأمور سوءًا في التأثير على حركة الأسواق والقدرة على احتكار السلع والخدمات والتلاعب بالأسعار.

---

[٣٤] أسماء رفعت، انعكاسات القطاع غير الرسمي على الاقتصاد المصرى، رؤى مصرية، مرجع سابق، ص ١٨.

[٣٥] حسين الاسرج، انعكاسات القطاع غير الرسمي على الاقتصاد المصرى، وزارة التجارة والصناعة، القاهرة، ٢٠١٠.

٥- التأثير السلبي على البيئة، إذ من شأن توسع هذا النوع من الاقتصاد أن يؤدى إلى التأثير السلبي على الإدارة الحضرية للمدن، حيث يؤدى الضغط السكاني وانتشار العشوائيات، ووجود الوحدات الإنتاجية في محيط أو داخل الوحدات السكنية، إلى الضغط على البنية التحتية وانتشار التلوث والنفايات، ومن ثم التشوه الحضاري للمدن والمجتمعات العمرانية، فضلًا عن الأضرار البيئية الناتجة عن التخلص من النفايات الصناعية بطرق غير آمنة[٣٦].

ومن الجدير بالملاحظة أنه رغم تلك التداعيات للاقتصاد غير الرسمي، إلا أن هناك من يرى أن ثمة مردودات إيجابية يمكن أن تتحقق من هذا النوع من الاقتصاد، منها على سبيل المثال ما يأتي:

- **تخفيف حدة البطالة وتوفير فرص عمل، بما يوفر بدوره مصدر رزق لعدد كبير من الأفراد وخاصة في المناطق الفقيرة والعشوائية ذات الكثافة السكانية الكبيرة.**
- **يعد الملاذ المتاح لتوفير الاحتياجات الضرورية في أوقات الأزمات.**

ولكن هذه المردودات لا تقارن بحجم التداعيات السلبية الناجمة عن هذا النوع من الاقتصاد، بما نخلص معه إلى القول إن الإيجابيات التي يراها البعض تظل استثناء من قاعدة المخاطر المتحققة من التوسع في هذا النوع من الاقتصاد، بل تتحقق هذه المنافع والمردودات حينما يتراجع حجم الاقتصاد الرسمي ودوره.

[٣٦] أسماء رفعت، انعكاسات القطاع غير الرسمي على الاقتصاد المصرى، مرجع سابق، ص ٢٢.

المبحث الرابع
الاقتصاد غير الرسمي ومحاولات الإدماج
"جهود الحكومة المصرية"

يعد انتشار أنشطة الاقتصاد غير الرسمي ظاهرة عالمية لا تقتصر على الدول النامية فقط، وإنما تمتد لتشمل الدول المتقدمة أيضًا ولكن بصورة أقل وضوحًا. فكلما زاد تقدم الاقتصاد وتطورت الأدوات المالية نجح هذا الاقتصاد في احتواء الأنشطة غير الرسمية. وقد عانت دول عديدة من آثار الاقتصاد غير الرسمي الأمر الذي دفع الكثير منها لاتخاذ بعض التدابير التي من شأنها إما تخفيف آثار الاقتصاد غير الرسمي أو دمج هذا القطاع مع القطاع الرسمي.

ومن هذا المنطلق نستعرض بعض التجارب الدولية وفقًا لكل منطقة في الاقتصاد غير الرسمي في هذا المجال قبل أن نستعرض الرؤية المصرية والجهود الحكومية المبذولة في دمج الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي على النحو الآتي:

أولًا- دمج الاقتصاد غير الرسمي.. تجارب دولية:

١- آسيا: تمثل العمالة غير الرسمية نسبة كبيرة من القوى العاملة في كثير من بلدان المنطقة، وهو ما كشفته أزمة انتشار كوفيد-١٩ من التحديات التي تعوق حماية العمالة غير الرسمية في آسيا، ومن هذا المنطلق قامت دول المنطقة بوضع استراتيجيات واتخاذ عدد من الإجراءات من شأنها تخفيف آثار كوفيد ١٩ على العاملين بهذا القطاع منها:

- **التوسع في برامج المساعدات الاجتماعية القائمة:** عبر توسيع نطاق التغطية ليشمل عددًا أكبر من المستفيدين (كما في فيتنام، مثلاً) وزيادة حجم المزايا المقدمة (كما في بنغلاديش). وقد قامت نيبال والهند بزيادة التحويلات العينية والنقدية للأسر الفقيرة والعاملين في القطاع غير الرسمي، بينما قامت إندونيسيا بزيادة دعم أسعار المرافق العامة للأسر الفقيرة.
- **استحداث تحويلات جديدة:** استحدثت تايلاند تحويلًا نقديًا قدره ١٥٣ دولار أمريكي لثلاثة أشهر لعدد يصل إلى ١٠ ملايين مزارع و١٦ مليون عامل لا يغطيهم برنامج الضمان الاجتماعي، باستخدام منصات للدفع الرقمي غير النقدي (Promptpay)، وفي فيتنام يتم الاستناد إلى المعلومات المستمدة من فواتير الضرائب والمرافق العامة لتقديم تحويل نقدي للأسر التي يعمل أفرادها في القطاع غير الرسمي.
- **إنشاء برامج للأشغال العامة:** تطبق الفلبين إجراءات لدعم بعض الخدمات الطبية الأساسية في المناطق الخاضعة للحجر الصحي، كالتوظيف الطارئ للعاملين في القطاع غير الرسمي.

- **الاحتفاظ بالموظفين**، من خلال تقديم الدعم لمؤسسات الأعمال الصغيرة لمساعدتها على الاستمرار مثال ماليزيا، التي استحدثت مِنحًا خاصة للمشروعات متناهية الصغر التي يشتغل بها أقل من خمسة عاملين[٣٧].

٢- الاتحاد الأوروبي: اعتبارًا من عام ٢٠١٣، كان إجمالي اقتصاد الظل في الاتحاد الأوروبي ينمو إلى حوالي ١,٩ تريليون يورو، ومن ثم، فقد طور الاقتصاد المالي في الاتحاد الأوروبي نظامًا بنكيًا فعالًا للملاذ الضريبي لحماية وإدارة اقتصاد الظل المتنامي، وقد انخفض النشاط غير الرسمي في جميع أنحاء أوروبا في السنوات الأخيرة، إذ وصل اقتصاد الظل في المتوسط، حوالي ١٥٪ - ٢٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات المتقدمة، وحوالي ٣٠ ٪ - ٣٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات الناشئة، وفقًا لمؤشر السرية المالية (FSI٢٠١٣)، صُنفت ألمانيا وبعض الدول المجاورة من بين أفضل دول الملاذ الضريبي في العالم[٣٨]. **<u>وعليه فقد انتهجت دول أوروبا مجموعة من الإجراءات لمواجهة الاقتصاد غير الرسمي منها:</u>**

أ. **تقليل الحواجز التنظيمية والإدارية**، عبر خفض حوافز التكلفة للمشاركة في الاقتصاد الرسمي، عن طريق تبسيط عملية التسجيل والترخيص (مثال، الترخيص التلقائي في جورجيا)، وإنشاء تسجيل "متجر واحد" (إستونيا)، وتخفيض رسوم التسجيل والمتطلبات القانونية.

ب. **زيادة الشفافية والمشاركة**، عبر اعتماد تدابير لتعزيز الشفافية من خلال المزادات الإلكترونية العامة الإلزامية للمشتريات العامة، إذ يمكن أن يحسن تصور فعالية الحكومة، والربط بين الإيرادات والنفقات، وزيادة الامتثال الطوعي.

ج. **تحسين الحوكمة**، والتطبيق الصارم لقواعد المنافسة التي تحد من السلوك الاحتكاري.

د. **وضع قواعد وإجراءات واضحة لتعيين وتدريب موظفي الخدمة المدنية.**

هـ. **إجراءات الأتمتة والحوسبة**، إذ تميل الجهود المبذولة لتقليل الاتصال بين مسؤولي الضرائب ودافعي الضرائب بهدف الحد من البيروقراطية[٣٩].

٣- أمريكا اللاتينية: أنشأت منظمة منطقة البحر الكاريبي برنامج تعزيز إضفاء الطابع الرسمي، بهدف دعم الحكومات ومنظمات أرباب العمل والعمال في صياغة السياسات والاستراتيجيات لتسهيل الانتقال من الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي.

---

[٣٧] "نهج جديد" يدعم عمال القطاع غير الرسمي في آسيا، صندوق النقد، ٣٠ أبريل ٢٠٢٠، https://bit.ly/٣QEsopu

[٣٨] الاقتصاد غير الرسمي، https://stringfixer.com/ar/Informal_economy

[٣٩] B. Kelmanson, K. Kirabaeva, Explaining the Shadow Economy in Europe: Size, Causes and Policy Options, IMF Working Papers, WP/١٩/٢٧٨, ٢٠١٩, pp٢٠-٢١.

كما عملت دول المنطقة على زيادة التنسيق بين المؤسسات والقطاعات على مستويات إنتاجية مختلفة وتجزئة أسواق العمل وأنظمة الضمان الاجتماعي، مما يؤدي إلى زيادة القدرات لخلق وظائف رسمية جيدة، **وقد اتخذت دول المنطقة عدة إجراءات لتعزيز إضفاء الطابع الرسمي منها:**

- **تبني سياسات التوازن المالي والسيطرة على التضخم:** التي أدت إلي زيادة الإنفاق الاجتماعي في مجالات مثل مؤسسات سوق العمل والحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات.
- **تبسيط التسجيل وتشجيع إضفاء الطابع الرسمي:** حيث تم إدخال تغييرات إدارية وتشريعية وتنظيمية تهدف إلى خلق أنواع مختلفة من الحوافز؛ لإضفاء الطابع الرسمي على العمالة ووحدات الإنتاج غير الرسمية، **وفي هذا السياق تم اتخاذ نوعين من التدابير وهما:**

أولاً- مبادرات لتبسيط اللوائح والإجراءات المتعلقة بجوانب مثل الضرائب والمساءلة والتسجيل في الضمان الاجتماعي وخلق الأعمال التجارية، كما قامت بعض الدول مثل "الأرجنتين وأوروغواي وكولومبيا" بتشجيع دمج العديد من المدفوعات في ضريبة واحدة، مما أدى إلى ربط الالتزامات الضريبية المخفضة والوصول الخاص إلى الضمان الاجتماعي.

ثانيًا- مبادرات لتبسيط تسجيل الشركات، من خلال إنشاء متجر شامل، وتلك التي تسعى إلى زيادة وتحسين نشر المعلومات المتعلقة بالحقوق والالتزامات لأصحاب العمل والعمال وعامة الجمهور من أجل الحد من حدوث السمة غير المنظمة المرتبطة بنقص المعرفة باللوائح والإجراءات لإضفاء الطابع الرسمي على وحدات الإنتاج، إذ يتم التسجيل الآمن للعمال.[٤٠]

ومما سبق نرى أن معظم التجارب الدولية الناجحة اشتركت في عدة إجراءات وتدابير في مواجهة الاقتصاد غير الرسمي منها:

- صياغة نظام ضريبي بحيث يكون كفئا وفعالاً يضم كافة الشرائح التي تستحق دفع الضريبة.
- إعادة ضبط البنية التشريعية، وتطوير نظم الحوكمة، ودعم مناخ الأعمال، والمساعدة على ازدهاره.
- مبادرات لتبسيط تسجيل الشركات من خلال التحول الرقمي.
- تحسين عملية الرقابة لضمان الشفافية.

[٤٠] Policies to address the challenges of existing and new forms of informality in Latin America, ECLAC, SOCIAL POLICY ٢٤٠, pp٦٨-٦٧.

ثانيًا – دمج الاقتصاد غير الرسمي جهود مصرية متعددة:

لم تكن مصر ببعيدة عن آثار الاقتصاد غير الرسمي، إذ أولت وزارة القوى العاملة في الفترة الأخيرة اهتمامًا خاصًا برعاية العمالة غير المنتظمة كأولى الاهتمامات التي توليها الوزارة كل الجهد بناءً على توجيهات القيادة السياسية، فقد نفذت الوزارة حصرًا ميدانيًا بالعمالة غير المنتظمة التي تعمل في المشروعات القومية، إذ تم حصر ما يزيد على ٩٠ ألف شخص خلال ٢٠٢٢، فضلًا عن العمالة التي تطور الريف المصري في إطار المبادرة الرئاسية " حياة كريمة[٤١]."

واهتمت الدولة بتلك الفئة من العمالة على وجه الخصوص خلال عام ٢٠٢٠ بصرف منحة استثنائية لها على مدار ستة أشهر لدعمها وقت الجائحة، كما أكد السيد رئيس الجمهورية خلال أعمال المنتدى العالمي للتعافي من جائحة كورونا في فبراير ٢٠٢٢، على أهمية الدور الذي تقوم به الدولة في دخول الاقتصاد غير الرسمي تحت المظلة الرسمية، وتوفير سبل الأمان للعاملين، **وفي سبيل ذلك فقد قامت الحكومة المصرية بتنفيذ حزمة من الإجراءات انقسمت بيانها كالتالي:**

١- إجراءات تشريعية:

أ. **مشروع قانون العمل الجديد – الذي وافق عليه مجلس الشيوخ عام ٢٠٢٢،** إذ حرص مشروع القانون على رعاية العمالة غير المنتظمة فقد تضمنت المادة (٣٢) منه على إنشاء صندوق للعمالة غير المنتظمة تكون له الشخصية الاعتبارية العامة ويتبع الوزير المختص، ويصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بتشكيل مجلس إدارة الصندوق برئاسة الوزير المختص ويحدد اختصاصاته ونظام العمل. ويصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بتشكيل مجلس إدارة الصندوق برئاسة الوزير المختص، يحدد اختصاصاته، ونظام العمل به، والمعاملة المالية لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة، كما يحدد فروعه في المحافظات، ولائحة نظامه الأساسي والرسوم المقررة ونظام تحصيلها من صاحب العمل الذي يستخدم العمالة غير المنتظمة بما لا يقل عن ١٪ ولا يزيد على ٣٪ مما تمثله الأجور من الأعمال المنفذة[٤٢] .

وتأتي ضمن الفئات المستفيدة من امتيازات العمالة غير المنتظمة كل من:

- العمالة المؤقتة بالزراعة والذين تقل مدة عملتهم لدى صاحب العمل عن ستة أشهر متصلة ومنهم "«عمال الحقول والحدائق والبساتين أو العاملين في مشروعات المناحل وتربية الماشية أو الحيوانات الصغيرة أو الدواجن أو في أراضي الاستصلاح والاستزراع السمكي".
- ملاك الأراضي الزراعية غير الحائزين لها ممن تقل ملكيتهم عن فدان.

---

[٤١] القوى العاملة: حصر ٩٠ ألفا من العمالة غير المنتظمة بالمشروعات القومية، اليوم السابع، ٢٢ مارس ٢٠٢٢، https://bit.ly/٣uvmqhR

[٤٢] نور على، قانون العمل الجديد ينص على إنشاء صندوق لحماية وتشغيل العمالة غير المنتظمة، اليوم السابع، ٠٧ يناير ٢٠٢٢، https://bit.ly/٣TjzwV٧

- عمالة الشوارع وصغار المشتغلين لحساب أنفسهم كالباعة الجائلين ومنادي السيارات وموزعي الصحف وماسحي الأحذية المتجولين وغيرهم من الفئات المماثلة والحرفيين.

- عمالة المنازل.
- قراء القرآن الكريم وخدام الكنيسة ومنهم: «قراء القرآن الكريم، المرتلين والقيمة».[٤٣]

ب. **إصدار قانون تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر بالقانون رقم (١٥٢) لعام ٢٠٢٠** ، ولائحته التنفيذية، ويعد هذا القانون خطوة مهمة نحو ضبط المجتمع الضريبي ودمج الاقتصاد غير الرسمي في منظومة الاقتصاد الرسمي، فقد تضمن هذ القانون ولائحته التنفيذية كل التفاصيل المتعلقة بالتراخيص والاشتراطات المطلوبة وقواعد الوصول إلى التمويل الميسر، فضلًا عن تحديد الحوافز الضريبية وغير الضريبية، فقد تقرر التجاوز عن الضريبة المستحقة عن السنوات السابقة على صدور هذا القانون، بشرط تقديم أصحاب هذه المشروعات طلب الحصول على ترخيص مؤقت والتسجيل لدى مصلحة الضرائب، ويعطى هذا القانون المشروعات الصغيرة والمتوسطة إعفاءات ضريبية لمدة خمس سنوات للمشروعات التي تتقدم بطلب لتوفيق أوضاعها، بالإضافة إلى إعفاءات غير ضريبية، ومن أهما تخصيص أراض لإقامة المشروعات بدون مقابل أو بمقابل رمزي، ومنح مدد زمنية لسداد قيمة توصيل المرافق والبنية التحتية مع الإعفاء الكلي أو الجزئي من رسوم التأخير.

كما يعمل القانون على تفعيل دور جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر باعتباره الجهة المسئولة والداعمة لهذا القطاع، ويقدم القانون مجموعة من الحوافز والمزايا لدعم وانطلاق هذه المشروعات لتصبح دورًا أساسيًا في دفع عمليات التنمية الاقتصادية وتوفير فرص عمل للشباب، وضبط المجتمع الضريبي وتحفيز الاقتصاد غير الرسمي على الدخول في ظل منظومة الاقتصاد الرسمي.[٤٤]

---

[٤٣] ماهر هنداوي، امتيازات العمالة غير المنتظمة في قانون العمل.. «إنفوجراف»، ٢٨ يونيو ٢٠٢٢، https://bit.ly/٣Cm٥UW١

[٤٤] الدولة توفر حوافز وتيسيرات لتشجيع دمج مشروعات الاقتصاد غير الرسمي.، اليوم السابع، ٠٣ مايو ٢٠٢٢، https://bit.ly/٣TcI٥Ko٤

ج. **قانون المجلس القومي للمدفوعات رقم (٨٩) لسنة ٢٠١٧**، حيث تركزت اختصاصاته في دعم وتحفيز الوسائل الإلكترونية، وخفض التعاملات النقدية خارج النظام، والعمل على تعزيز الشمول المالي بضم أكبر عدد من الأفراد من القطاع غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي، ويقلل من تكلفة ومخاطر تحويل الأموال والإشراف عليها؛ من أجل خلق نظم آمنة بكفاءة وفاعلية والعمل على زيادة المتحصلات الضريبية، وحماية حقوق المواطنين المتعاملين بنظم وخدمات الدفع، كما يعمل على تحقيق تنافسية سوق خدمات الدفع، كما يهدف إلى تطوير نظام الدفع بأمان، وخلق حوافز للقطاع غير الرسمي من خلال متطلبات ولوائح والتي تشمل التزام الجهات الحكومية والإدارات المحلية أمام الموردين إلى معاملات تزيد قيمتها عن ٢٠٠٠٠ جنيه عام ٢٠١٨.[٤٥]

د. **قانون الخدمة المدنية**، إذ تضمن قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ عددًا من الإجراءات والضوابط التي تنظم وضع العاملين المؤقتين في المؤسسات والجهات الخاضعة لأحكامه. وفى هذا الصدد، تنص المادة (٧٢)، بقانون الخدمة المدنية، على الآتي: "يُعين في أدنى الدرجات على بند الأجور الثابتة بالباب الأول أجور كل من مضى على بند أجور موسمين على الباب الأول ثلاث سنوات على الأقل على وظائف واردة بموازنة الوحدة، بشرط استيفاء شروط شغل تلك الوظائف، وتعاقده قبل ٢٠١٦/٦/٣٠.

وينطبق حكم الفقرة الأولى على كافة العاملين المؤقتين والمتعاقدين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية المسند إليها شغل الوظيفة العامة حتى ٢٠١٦/٦/٣٠، وذلك كله على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية[٤٦]."

كما حددت المادة ١٨٧ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، شروط تعيين العمالة المؤقتة، ووضعت عدة شروط ينبغي توافرها في المتعاقد وهي:

- أن يكون التعاقد قد أبرم قبل ٢٠١٦/٦/٣٠.
- استيفاء شروط شغل الوظائف التي سيتم التعيين عليها.
- أن يكون التعيين على وظائف شاغرة وممولة بموازنة الوحدة.
- موافاة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بصور رسمية من جميع العقود المبرمة منذ بداية التعاقد، وكذا موافاته باستمارات الصرف عن فترة التعاقد كاملة، على أن تكون موقعة من المراقب المالي للوحدة.
- يسري حكم هذه المادة على العمالة المؤقتة المتعاقدة معها بعد ٢٠١٢/٤/٣٠ وحتى ٢٠١٦/٦/٣٠ على بند أجور موسميين بالباب الأول[٤٧].

---

[٤٥] شيماء مصطفى، تعزيز الدفع الإلكتروني والشمول المالي لمنظمات المجتمع المدني، اخبار اليوم، ٤ أغسطس ٢٠٢٢

[٤٦] محمود حسين، قانون الخدمة المدنية يحدد شروطا لتعيين العمالة المؤقتة، اليوم السابع، ٣١ يوليه ٢٠٢٢، https://bit.ly/٣WRd٤es

[٤٧] ٥ شروط حددها قانون الخدمة المدنية لتعيين العمالة المؤقتة.. تعرف عليها، مصراوي، ٤ أغسطس ٢٠٢٢

٢- قرارات ومبادرات:

أ. **استراتيجية وزارة القوى العاملة لرعاية العمالة غير المنتظمة**، وهي استراتيجية شاملة لحماية ورعاية جميع فئات العمالة غير المنتظمة، وعدم اختزال الجهود في رعاية عمالة المقاولات فقط، والتي لا تمثل أكثر من ٥٪ من العمالة غير المنتظمة. وتستهدف أكثر من ١٤ فئة أخرى لابد من شمولهم بالرعاية، من أهمهم العمالة في قطاع الخدمات، والزراعة والصيد، والمناجم والمحاجر، والآثار، وعمال الساحات، والعمالة الموسمية، وعمال البحر والموانئ وغيرها.[٤٨]

ب. **حماية العمالة غير المنتظمة:** حيث أكدت وزاره القوي العاملة أنها قامت خلال الفترة من ٦ إلى ١٢ مايو ٢٠٢٢، بصرف ٣٠,٦ مليون جنيه لصالح العمالة غير المنتظمة في ٧ محافظات، بمديريات القوى العاملة في: دمياط، وسوهاج، والبحيرة، والوادي الجديد، والأقصر، وبورسعيد، والبحر الأحمر، وتعيين ٤٠٥٧ شابًا منهم ٨١ "قادرون باختلاف" في ٧ محافظات، وصرف منح للرعاية الاجتماعية والصحية للعمالة غير المنتظمة المسجلة والتفتيش على ٢٧١٠ منشآت لتطبيق أحكام القانون، فضلاً عن استخراج ٣٨٨٢ شهادة قياس مستوى المهارة، ورخصة مزاولة الحرفة لـ ٣٨٨٢ عاملًا[٤٩] .

ج. **وثائق تأمين للعمالة غير المنتظمة**، استحدثت وزارة القوى العاملة وثيقة التأمين ضد الحوادث الشخصية لفئة العمالة غير المنتظمة مطلع ٢٠٢١، بتعويض مالى وقدره ١٠٠ ألف جنيه في حالات العجز الكلى المستديم أو الجزئى أو حالات الوفاة، وتم رفع قيمتها في بداية ٢٠٢٢ إلى ٢٠٠ ألف جنيه، وذلك حرصًا من الوزارة على توفير مزيد من الدعم والحماية المتكاملة لتلك الفئة وأسرهم. وأصدرت الوزارة ٣٦٧ ألفًا و٧٠٣ وثيقة تأمين على الحياة للعمالة غير المنتظمة منهم ٢٣ ألفًا ٤٨٩ عاملًا من صغار الصيادين بقيمة ٢٣ مليونًا ٨١٨ ألفًا و٢٠ جنيهًا.[٥٠]

د. **تشكيل لجنة برئاسة رئيس مجلس الوزراء** حيث صدر قرار رقم ٧٧٦ لسنة ٢٠٢٠ بتشكيل اللجنة، على أن تكون وزيرة التخطيط والتنمية الاقتصادية مقررًا لتلك اللجنة، وبعضوية كل من وزيري القوى العاملة، والتضامن الاجتماعى، ورئيس مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، ورئيس المجلس القومي للمرأة، ورئيس لجنة المقترحات والشكاوى بالمجلس القومي للأجور، وممثل عن هيئة الرقابة الإدارية؛ وذلك بهدف دعم ومساعدة العمالة المتضررة من التداعيات الاقتصادية لفيروس كورونا.[٥١]

---

[٤٨] القوى العاملة: استراتيجية قومية لرعاية ١٤ فئة من العمالة غير المنتظمة، مصرواي، ٢٩ يوليو ٢٠٢٠، https://bit.ly/٣QULcB٧

[٤٩] «القوى العاملة» تعلن صرف ٣٠,٦ مليون جنيه للعمالة غير المنتظمة في ٧ محافظات، اقتصاد وبنوك، صوت الأمه، ١٣ مايو ٢٠٢٢، متاح عبر الرابط التالي: https://bit.ly/٣CwpqPO

[٥٠] فهد أبو الفضل، القوى العاملة: تسليم نحو ١١ ألف وثيقة تأمين للعمالة غير المنتظمة بالجيزة، جريدة الشروق، بتاريخ ١٤ أبريل ٢٠٢٢، متاح عبر الرابط التالي: https://bit.ly/٣R٠٥lp٠

[٥١] التخطيط تستعرض جهود دعم العمالة غير المنتظمة في ظل كورونا، الهيئة العامة للاستعلامات، بتاريخ ١١ يوليو ٢٠٢٠، متاح عبر الرابط التالي: https://bit.ly/٣CsBLo٩

هـ. **الشـــمول المـــالي:** يعـد زيـادة نسـبة الشـمول المـالي أحـد أهـم الإجـراءات التـي اتخـذتها الدولـة فـي محاولتهـا لـدمج الاقتصـاد غيـر الرسـمي فـي الاقتصـاد الرسـمي، والتـي تسـتهدف تشـجيع المصـريين للتعامـل والاسـتفادة بالخـدمات التـي تقـدمها المؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية[٥٢].

و. **تطبيـق مبـادئ الحوكمـة والشـفافية والمحاسـبة والمسـاءلة؛** لتعظـيم الإيجابيـات وتقليـل السـلبيات التـي يولـدها هـذا الاقتصـاد غيـر الرسـمي مـع قيـام الدولـة بتعزيـز دور الأجهزة الرقابية.

ز. **إقامـة حمـلات توعيـة مكثفـة لنشـر الـوعي** بـين المتعـاملين وصـغار المسـتثمرين فـي هـذا القطـاع بإيجابيـات ومزايـا التحـول إلـى الاقتصـاد الرسـمي مـن حيـث السـهولة فـي إجـراء التـراخيص، وكـذا التسـهيلات البنكيـة وترسـيخ ثقافـة اسـتخدام المعـاملات الماليـة إلكترونيـًا، والقضـاء علـى ثقافـة المعـاملات النقديـة، والتـي تمثـل العـائق الأول أمام كشف حجم الاقتصاد غير الرسمي وضمه للمظلة الرسمية للدولة.

ح. **تعمـيم منظومـة الفـاتورة الإلكترونيـة،** وهـو مـا بدأتـه وزارة الماليـة فـي أواخـر عـام ٢٠٢٠ إذ تهـدف إلـى إنشـاء نظـام مركـزي يمكـن مصـلحة الضـرائب مـن متابعـة جميـع التعـاملات التجاريـة. وتسـتهدف المنظومـة الحـد مـن التهـرب الضـريبي والقضـاء علـى الأسـواق الموازيـة وغيـر الرسـمية. فمـن خـلال الفـواتير الإلكترونيـة سـتتمكن الجهـات الحكوميـة مـن رصـد جميـع المعـاملات بـين المـوزعين والمسـتهلكين ممـا سيضـيق النطـاق علـى الأسـواق غيـر الرسـمية ويجبـر المـوزعين فيهـا علـى توفيـق أوضـاعهم حتـى يتمكنـوا مـن ممارسـة أعمـالهم بحريـة. وتعـد هـذه المنظومـة خطـوة مهمـة مـن خطوات التحول الرقمي وتنمية الأسواق التجارية ورفع كفاءة الاقتصاد ككل.[٥٣]

خ. **الإعفـاء الضـريبي:** حيـث أعلـن السـيد رئـيس الجمهوريـة فـي مـايو ٢٠١٨ عـن إعفـاء ضـريبي لمـدة خمـس سـنوات لأصـحاب المشـروعات الاقتصـادية غيـر الرسـمية، وفـي ديسـمبر ٢٠١٨ أعلـن رئـيس الجهـاز المركـزي للتعبئـة العامـة والإحصـاء عـن تشـكيل لجنة لوضع تعريف موحد للاقتصاد غير الرسمي.

ي. **الإصـلاحات الضـريبية:** مـن أجـل تخفيـف العـبء الضـريبي علـى المنشـآت المتحولـة للقطـاع الرسـمي، ومـن ضـمن الأطروحـات التـي قـدمتها مصـلحة الضـرائب المصـرية مـا أعلنتـه فـي يونيـو ٢٠١٥ بأنهـا قـدمت خطـة لإدراج القطـاع غيـر الرسـمي عبـر ثلاث دعائم رئيسية، وهي:

---

[٥٢] أ.د. فخري الدين الفقي، الاقتصاد غير الرسمي: بين الدمج أو التكام، مجلس الوزراء، مركز دعم واتخاذ القرار، ٢٩ سبتمبر ٢٠٢١، https://bit.ly/٣pjURVu

[٥٣] وزير المالية: منظومة الفاتورة الإلكترونية تعد خطوة مهمة على طريق التحول الرقمى لتحقيق رؤية مصر ٢٠٣٠، ١١ مايو ٢٠٢١، https://bit.ly/٣qDEy٠e

- إجراءات للحد من عمليات التهرب الضـــريبي للمهن الحرة من خلال عمليات مســـح معلوماتي لجميع العاملين في تلك المهن، تمهيدًا لمحاسبتهم ضريبيًا.
- إحياء جهود تطبيق الضـريبة القطعية على المشـروعات الصـغيرة والأنشـطة التي تعمل في إطار القطاع غير الرســـمي لتحفيزها على توفيق أوضـــاعها، وهي جهود بذلت منذ سنوات عديدة.
- إعداد مشروع قانون موحد للضريبة على الدخل وفق دراسات متأنية للوصول إلى صيغة تضمن حقوق الدولة والمواطن معًا [٥٤].

ثانيًا- رؤية ممثلو الوزارات والهيئات بشأن موضوع الدراسة:

في إطار الاجتماعات التي نظمتها اللجنة بحضـور السـادة ممثلي الوزارات والجهات الحكومية المعنية بكافة أبعاد موضـــوع الدراســـة وما تضـــمنته من قضـــايا وما شـــملته من جوانب، قدم ممثلو الوزارات والهيئات رؤاهم ومقترحاتهم في الموضوع المعروض، وأبرز ما جاء به كالآتي:

- **<u>وزارة المالية "مصلحة الضرائب المصرية": عبر ممثلو المصلحة عن رؤية المصلحة بشأن الموضوع المعروض على النحو الآتي:</u>**
  - منذ عام ٢٠١٨، بدأ العمل بالفاتورة الإلكترونية، كما تم تحويل نظام الضـــرائب إلى العمل بالنظام المُميكن وعمل الإقرارات الضـــريبية بالطريق الإلكتروني، وذلك كله بهدف ضـــم القطاع غير الرسمي.
  - تحصيل الضريبة لا تمت بأية صلة لعملية تقنين القطاع غير الرسمي، إنما تنظر المصلحة لهذا القطاع على أنه قطاع قائم ويحقق إيراداً وتسـعى إلى تحصـيل الضـريبة كحق للخزانة العامة للدولة، ويأتي موقف المصـلحة في هذا الخصـوص اتسـاقًا مع التوجه إلى عدم زيادة الأعباء الضريبية على الممولين، وإنما توسيع المجتمع الخاضـع للضريبة من خلال التوسع الأفقي بضم غير الخاضعين للضريبة من العاملين في قطاع الاقتصاد غير الرسمي.
  - تشجيع العاملين في القطاع غير الرسمي عبر منحهم مجموعة من الحوافز، وعلى رأسها الحماية الاجتماعية والحماية التأمينية والضـريبية، بما يدفعهم إلى الدخول في المنظومة الرسمية.
- **<u>وزارة التمـــوين والتجـــارة الداخليـــة: عبـــر ممثلـــو الـــوزارة عـــن رؤيـــة الـــوزارة بشـــأن الموضوع المعروض على النحو الآتي:</u>**
  - القيام بحصر أعداد المنشآت والعاملين بها في قطاع الاقتصاد غير الرسمي.
  - قيام الغرف التجارية بتنظيم ندوات وحملات توعوية عن أهمية دمج القطاع غير الرسمي.
  - تفعيل قانون المحال العامة الصـــادر بالقانون رقم (١٥٤) لســـنة ٢٠١٩، والخاص بالمحال العامة.

[٥٤] إبراهيم الغيطاني، أسماء الخولي، مداخل الدمج الامن للاقتصاد غير الرسمي في مصر، بدائل، العدد ١٣، ٢٠١٥، ص٢١.

- **وزارة التجارة والصناعة "هيئة التنمية الصناعية":** عبر ممثلو الهيئة عن رؤية الهيئة بشأن الموضوع المعروض بأنه تم عقد بروتوكول بين الهيئة والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ووزارة التنمية المحلية، لعمل حصر ميداني شامل لكل نقطة في الجمهورية تشمل النشاط الصناعي، وحجمه، وعدد العمالة، وقطاعاته، وذلك بهدف ضم هذه الأنشطة الصناعية غير الرسمية إلى الأنشطة الصناعية الرسمية مع مراعاة البعد البيئي. حيث إن الأنشطة الصناعية التي لا تؤثر على البيئة يتم تقنين وضعها في محلها، مع منحها الرخصة والسجل فور الحصر، أما الأنشطة الصناعية المؤثرة على البيئة المحيطة بها، سيتم منحها عدد من الحوافز بحيث يتم نقلها إلى أقرب منطقة صناعية قائمة.
- **وزارة التضامن الاجتماعي: عبر ممثلو الوزارة عن رؤية الوزارة بشأن الموضوع المعروض على النحو الآتي:**
  - العمل على خلق ثقافة العمل الحر وتأهيل السيدات للبدء في أنشطة اقتصادية عبر تنظيم العديد من البرامج التدريبية المتخصصة، منها: برنامج ريادة الأعمال والتثقيف المالي، التدريب الفني والتكوين المهني، خلق فرص تسويقية، تمويل المشروعات متناهية الصغر.
  - خلق فرص تسويقية لأصحاب المشروعات من خلال معارض الوزارة التي تنظمها سواء بشكل منفرد أو بالتعاون مع وزارات وهيئات أخرى.
  - دعم العمالة غير المنتظمة، خاصة في أوقات الأزمات على غرار ما حدث خلال أزمة كوفيد ١٩، من خلال الخطط الاستراتيجية الخاصة بالتمكين الاقتصادي لهذه النوعية من العمالة. **وفي هذا الخصوص، تقترح الوزارة تخصيص قروض ميسرة لدعم الشباب الراغبين في تحول الاقتصاد غير الرسمي إلى الاندماج في منظومة الاقتصاد الرسمي.**
- **وزارة التعليم العالي والبحث العلمي: عبر ممثلو الوزارة عن رؤية الوزارة بشأن الموضوع المعروض على النحو الآتي:**
  - المطالبة بضرورة توجيه الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي بشكل تدريجي من خلال وضع آليات لتنظيمه في المستقبل.
  - أهمية تشجيع العاملين في الاقتصاد غير الرسمي للاندماج في الاقتصاد الرسمي من خلال توفير حزمة من المميزات والحوافز تدفعهم لذلك، ومن بينها على سبيل المثال توفير التأمين الصحي.
- **وزارة الشباب والرياضة: عبر ممثلو الوزارة عن رؤية الوزارة بشأن الموضوع المعروض على النحو الآتي:**
  - إطلاق منظومة إلكترونية لتسجيل كافة البيانات المتعلقة بسوق العمل غير الرسمي.
  - تسهيل إجراءات الحصول على قروض للشباب الراغبين في عمل مشروعات، وربط إجراءات القرض بالمنظومة.

- تسهيل الإجراءات من خلال إطلاق منصة إلكترونية خاصة بإصدار تراخيص المشروعات الصغيرة والمتوسطة للشباب مثل مشروع "إيجى تراك".
- إطلاق حملة توعية مكثفة بالهيئات الشبابية والرياضية للشباب وأصحاب المشروعات المتناهية الصغر للتأكد من تسجيل شركاتهم، وربطها بالشمول المالي، وذلك بالتعاون مع البنك المركزي المصري من خلال مبادرة "رواد النيل".
- تكثيف العمل من خلال تطوير الأعمال بمراكز الشباب التابعة لمبادرة رواد النيل؛ لمساعدة أصحاب المشروعات المتناهية الصغر على تسجيل شركاتهم من خلال الخدمات غير المالية التي تقدمها الوحدات، حيث يوجد خمس وحدات تم إنشاؤها بالفعل في القاهرة والجيزة ودمنهور وبورسعيد وجار إنشاء (٨) وحدات بمحافظات (بنى سويف– الأقصر– دمياط– المنوفية– الغربية– أسيوط– سوهاج – المنيا)، وتساهم هذه المبادرة في توعية أصحاب الحرف للاستفادة من الخدمات والتسهيلات التي تقدمها الدولة ممثلة في البنوك المصرية لدعم هذه المشروعات.
- تكثيف العمل من خلال معارض تسويق المنتجات الحرفية والتراثية في توعية أصحاب هذه الحرف بأهمية التحول من السوق غير الرسمي إلى السوق الرسمي مما يمكنهم من التوسع والمشاركة في المعارض الدولية لتسويق منتجاتهم.
- قيام وزارة الشباب والرياضة بإطلاق حملة إلكترونية على وسائل التواصل الاجتماعي للشباب تدعم التحول من الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي بهدف تنميته.

- **<u>جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر: عبر ممثلو الجهاز عن رؤيته بشأن الموضوع المعروض على النحو الآتي:</u>**

- لابد أن تُولي كافة أجهزة الدولة اهتمامًا كبيرًا بهذا القطاع غير الرسمي سواء عن طريق خلق بيئة تشريعية مواتية أو عن طريق مبادرات وتيسيرات تهدف لتوفير كافة أنواع الدعم والتسهيلات لمحاولة دمج هذا الاقتصاد في الاقتصاد الرسمي والعمل على تذليل العقبات التي تواجه تلك المشروعات.
- يتفق الجهاز مع التعريف الوارد في التقرير بشأن مشروعات الاقتصاد غير الرسمي، **<u>حيث ميز الجهاز بين ثلاثة أنواع من هذه المشروعات، وهي:</u>**

١. الأنشطة المخالفة للتشريعات مثل الاقتصاد الأسود والجريمة من خلال الأنشطة غير المشروعة.
٢. أنشطة أعمال الأجرة والعقود من الباطن غير الموثقة مثل السمسرة والدروس الخصوصية وغيرها.
٣. الأنشطة المشروعة المولدة للدخل غير المرخص بها والمتحصلة من إنتاج السلع والخدمات المشروعة مثل الورش والمحلات التجارية والمصانع غير المرخصة.

وفى ضوء هذه الأنواع الثلاثة، فإن النوعين الأول والثاني يحتاجان إلى سياسات وآليات خاصة تتداخل فيها كافة مؤسسات وأجهزة الدولة المختلفة للتعامل معهما والحد منهما. أما النوع الثالث فهو الذى تعرض له قانون تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، والذى دخل حيز التنفيذ بصدور لائحته التنفيذية في ٧ أبريل ٢٠٢١، وتضمن هذا القانون مجموعة من الحوافز والمميزات والتيسيرات لتطوير بيئة المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، وجاء هذا القانون بهدف تشجيع هذه المشروعات للانضمام إلى الاقتصاد الرسمي عبر التمتع بالعديد من الحوافز الضريبية وغير الضريبية.

المبحث الخامس
الشباب والتوجه نحو الاقتصاد الرسمي
"مقاربة جديدة"

في سبيل البحث عن رؤية لدفع الشباب للتوجه نحو الاقتصاد الرسمي، يظل التساؤل المطروح أمام الدولة المصرية بشأن المسار الأوجب في الاتباع، هل الأفضل التوجه نحو العمل على دمج الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي، أم العمل على دفع العاملين للاقتصاد غير الرسمي للتوجه للعمل بشكل رسمي؟

رغم ما قد يبدو من أن هذا السؤال هو أقرب إلى سؤال فلسفي، حيث يحمل المسارين ذات المعنى، إلا أن حقيقة الإجابة عليه تحدد المقاربة المقترحة لاتباعها من جانب الدولة المصرية، حيث يُقترح أن تسير الدولة المصرية في الاتجاهين معًا، بمعنى أن تعمل على المسارين: **الأول**، أن تحاول دمج الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي رغم كون عملية الدمج عملية معقدة، ويتطلب طرح حلولها الأخذ في الحسبان عديد الاعتبارات السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية في آن واحد. **الثاني**، أن تدفع الداخلين إلى سوق العمل للتوجه إلى الاقتصاد الرسمي بدلًا من التوجه إلى العمل غير الرسمي، بما يعنى الدخول الطوعي لهؤلاء الشباب إلى الاقتصاد الرسمي، الأمر الذي يتطلب ليس فقط مجرد إصلاحات تنظيمية وتشريعية وإنما يستوجب الأهم من كل ذلك وهو بناء المصداقية بين طرفي العملية التشغيلية (الحكومة – الشباب) مع أهمية إرساء ثقافة الالتزام لدى الطرفين.

<u>وفي ضوء ذلك، تتضمن المقاربة المقترحة العمل على عديد المحاور، والتي تشمل ما يأتي:</u>

<u>أولًا– خلق بيئة عمل لائقة:</u>

من أجل دفع الشباب إلى الانخراط في الاقتصاد الرسمي يجب أن تكون هناك بيئة عمل لائقة، حيث يعرف العمل اللائق بأنه:" ذلك العمل الذي يؤدى في ظروف تسودها الحرية والانصاف والأمن وكرامة الإنسان والذي يحصل عليه النساء والرجال دون تمييز"، وهو التعريف الذي بادرت إليه المنظمة الدولية للعمل سنة ١٩٩٩ وتم اعتماد هذا المصطلح من طرف هيئة الأمم المتحدة عام ٢٠٠٥، بهدف قياس مدى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بتوفير العمالة الكاملة والمنتجة[٥٥]. ولا شك أن بيئة العمل اللائقة تُمكن الفرد من تجسيد طموحاته في حياته المهنية وتحقيق أماله المعلقة على الفرص والدخل والحقوق والعدالة والمساواة.

---

[٥٥] قاموس المصطلحات، منظمة العمل الدولية، المكتب الإقليمي للدول العربية، مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٩.

وفـى سـبيل تحقيـق هـذه البيئـة، طرحـت المنظمـة الدوليـة للعمـل برنامجًـا قائمًـا علـى مجموعـة مـن المرتكـزات التـي ينبغـي الالتـزام بهـا فـي سـبيل دفـع الشـباب للانخـراط فـي العمل الرسمي، **وتتمثل هذه المرتكزات فيما يأتي:**

١- **إيجـاد المزيـد مـن فـرص العمـل،** بمعنـى أنـه علـى النظـام الاقتصـادي فـي الدولـة، العمـل علـى خلـق فـرص للاسـتثمار وتشـجيع روح المبـادرة لخلـق المؤسسـات المنتجـة وتشـجيع روح التنـافس بـين الشـباب، بمـا يضـمن تطـوير مهـاراتهم وخلـق فرص العمل وسبل العيش المستدامة.

٢- **تطبيـق المبـادئ والحقـوق الأساسـية فـي العمـل،** وذلـك مـن خـلال احتـرام حقـوق العمـال دون اسـتثناء أو تمييـز، بمـا يضـمن تمثـيلهم النقـابي وحقهـم فـي المشـاركة فـي اتخـاذ القـرارات التـي تـؤثر علـى حيـاتهم وحيـاة أسـرهم، وهـذا مـن خـلال تطبيـق قـوانين عادلـة تخدم مصالحهم وتراعى العادات والتقاليد والأعراف السائدة في مجتمعاتهم.

٣- **توسـيع نطـاق الحمايـة الاجتماعيـة،** عـن طريـق تشـجيع الانـدماج والإنتاجيـة مـن خـلال ضـمان ظـروف عمـل آمنـة لكـل رجـل وامـرأة، إضـافة إلـى الحـق فـي التمتـع بالترفيـه والراحـة والتعويضـات المتعلقـة بفقـدان أو تخفـيض الـدخل والحصـول علـى الرعاية الطبية اللازمة في حالة العجز.

٤- **تعزيـز الحـوار الاجتمـاعي بـين العمـال وأصـحاب العمـل،** إذ أن مشـاركة أصـحاب العمـل ومنظمـات قويـة ومسـتقلة للعمـال، أمـر حيـوي لتحسـين الإنتاجيـة وتجنـب النزاعات في العمل وبناء مجتمعات متماسكة[٥٦].

ثانيًا- تأهيل الشباب لسوق العمل عبر برامج دعم التوظيف الذاتي وتنمية المهارات:

ثمـة واقـع يُعـاني منـه الشـباب المتخـرج، إذ يتطلـب حتـى يكـون مقبـولًا ضـمن القـوى العاملـة سـواء فـي القطـاع الخـاص أو الحكـومي أو العـام، أن يكـون مـؤهلاً تـأهيلًا علمًيـا وعمليًـا بمـا يخـدم احتياجـات الأسـواق فـي هـذه القطاعـات، وهـو مـا يتطلـب بـدوره أن يكـون لديـه مهـارات متنوعـة ومتعـددة وعلـى مسـتويات أعلـى، وذلـك مـن خـلال التوسـع فـي تنظـيم بـرامج المسـاعدة علـى التوظيـف الـذاتي أو المعروفـة بتنميـة المشـروعات المتناهيـة الصـغر أو بـرامج الأعمـال، إذ أنـه مـن خـلال المهـارات التـي سيكتسـبها خـلال التـدريب علـى المهـن المختلفـة، يتسـع لـه المجـال لزيـادة قابليتـه للتوظيـف، بـل قـد تفـتح المجـال أمامـه للتواصـل مـع أربـاب العمـل[٥٧]. ومما يعـزز مـن هـذا الأمـر، مـا يشـهده سـوق العمـل اليـوم مـن تطـورات تتعلـق بتكنولوجيـا المعلومـات والاتصـال، إذ أضـحت ثمـة تغييـرات واسـعة فـي بيئـة العمـل، حيـث اختفـت عديـد المهـام الروتينيـة التـي يسـهل القيـام بهـا آليًـا، فـي مقابـل بـروز فـرص عمـل جديـدة غيـر روتينيـة (علـى سـبيل المثـال: التحليليـة، الإبداعيـة، التفكيـر النقـدي(التقييمي)، مهـارات التواصـل مـع الآخـرين)، وهـو مـا يتطلـب بـدوره تأهيـل الخـريجين والمهنيـين الـذين يـدخلون سـوق العمـل، بالمعـارف والمهـارات التـي يحتاجونهـا للنجـاح فـي بيئة أعمال عالمية.

---

[٥٦] عبد الرازق جبارى، اثار سياسة التشغيل على التنمية المستدامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة فرحات عباس، ٢٠١٥، ص ٤٨.

[٥٧] أيمن البازوري وآخرون، الخريجون وسوق العمل، وزارة الخارجية والتخطيط، فلسطين، ٢٠١٢، ص ١٢٥.

ثالثًا-التأكيد على دور الإعلام في ترسيخ ثقافة العمل الرسمي لدي الشباب:

يلعب الإعلام بمختلف وسائله وأدواته دورًا مهمًا في نشر الثقافة وخلق الوعي لدى الشباب من خلال ما يأتي:

- الاعتماد على أساليب حديثة ومتطورة تمتلك عناصر الجذب والإقناع.
- نشر الوعي عن طريق عمل برامج إرشادية وتوجيهية للشباب وبث روح العمل الجماعي.
- التأكيد على قيم الاجتهاد والتركيز على الشخصيات الناجحة والإيجابية في المجتمع.
- الحث على الإبداع والتفكير النقدي(التقييمي).
- أهمية تغيير النظرة حول قيمة العمل الذي يحترم القواعد الناظمة والضوابط المحددة.

رابعًا- التوسع في دور مؤسسات المجتمع المدني في دعم وتشجيع الشباب للاستثمار وفقًا للقواعد والضوابط القانونية، إذ لا يزال دور هذه المؤسسات محدودًا جدًا، بل كثير منها لا يتوجه إلا لجمع الأموال والتبرعات بما يخلق ثقافة الاعتماد والاتكالية لدى البعض. في حين أن المطلوب من هذه المؤسسات هو العمل على تأهيل الشباب لسوق العمل وتنمية معارفهم وتصحيح نظرتهم إلى أهمية احترام القانون وقواعده وضوابطه، وذلك من خلال عقد الندوات والدورات التدريبية والتثقيفية. ويقترح في هذا الخصوص أن يتم تأسيس **جمعيات للخريجين** من التخصصات كافة بما يجعل من صلة الخريج بالجامعة صلة دائمة ومستمرة، إذ أنه من شأن مثل هذه الجمعيات أن تساعد الخريجين من أعضائها على تنمية مهاراتهم ومعارفهم، بل تسهم كذلك في تدريب طلابها ومساعدتهم في توظيف بعضهم البعض.

خاتمة وتوصيات

في ضوء ما تقدم، يتكشف لنا أن قضية الاقتصاد غير الرسمي تعد من أكثر القضايا التي شغلت اهتمام مختلف الدوائر السياسية والاقتصادية المصرية، إذ مثلت ضغطًا على صانع القرار من زاويتين: الأولى هي ارتفاع المخاطر المصاحبة لاتساع حجم هذا القطاع من حيث تأثيره على القطاع الرسمي الذي وجد نفسه على صعيد بعض المستويات والأنشطة في منافسة غير متكافئة مع القطاع غير الرسمي الذي لا يتحمل بدوره الأعباء المالية والإدارية التي يتحملها القطاع الرسمي. أما الزاوية الثانية، تتعلق بعدم القدرة على الاستفادة من العوائد المتحققة من مخرجات هذا القطاع غير الرسمي، إذ أن بقاء هذا القطاع خارج الإطار القانوني للدولة، يفقدها موردًا مهمًا للإيرادات الضريبية بصفة خاصة، وللدخل القومي الإجمالي على وجه العموم.

ولذلك، وبعد استعراض مفهوم الاقتصاد غير الرسمي وسمات هذا النوع من الاقتصاد وأسباب تفاقمه وانعكاساته وتأثيراته على مختلف المستويات، والجهود التي بذلتها الدولة المصرية في سبيل الحد من هذه التأثيرات، مع طرح مقاربة شملت عديد الأبعاد والمحاور التي تستهدف معالجة هذا الخلل في الاقتصاد المصري، **إذ أنه من شأن دمج هذا الاقتصاد في الاقتصاد الرسمي تحقيق جملة من الفوائد التي تعود على الدولة والمجتمع والفرد، وهو ما يمكن أن نجمله فيما يأتي:**

١- تعظيم مصالح أصحاب الأعمال غير الرسمية إذا ما تم دمجهم في الاقتصاد الرسمي، بما يساعدهم على نمو وتطور أعمالهم، ويوفر لهم فرص النفاذ إلى الأسواق المحلية والأجنبية.

٢- المحافظة على حقوق العمالة، حيث يتم أداء ذات الأعمال بعقود رسمية تتضمن الحصول على المعاشات والتأمينات ورفع مستوى معيشتهم.

٣- ضمان حصول الدولة على حقوقها الضريبية بما يمكنها من تنفيذ خطط التنمية وتقديم خدمات عامة أفضل للمواطنين، فضلًا عن تحقيق أهداف الشمول المالي بما يضمن بدوره إدارة نسب السيولة والسيطرة على معدلات التضخم بشكل أكثر دقة.

٤- ضمان حقوق المستهلك في حصوله على سلع وخدمات ذات جودة عالية بعد إخضاع العملية الإنتاجية إلى المنظومة الرقابية ومعايير الجودة.

٥- ضمان استقرار منظومة الاقتصاد الكلي وتعظيم المردودات الاقتصادية المتحققة على المدى الطويل.

وفي سبيل الوصول إلى كل تلك الأهداف، نوصي بالآتي:

١- أهمية الربط بين التعليم ومخرجاته ومتطلبات سوق العمل، إذ أن الأهداف المبتغاة من التعليم لم تعد كما كانت في السابق، بل أصبحنا اليوم في حاجة إلى تعليم يعتمد على الحوار وحل المشكلات وبناء خريجين قادرين على التفكير والإبداع والإقناع، **وهو ما يمكن أن يتحقق من خلال ما يأتي**[٥٨]:

---

[٥٨] ليلى البهنساوى، رؤية ارباب العمل لمخرجات التعليم الجامعى وسوق العمل: دراسة على عينة من ارباب الاعمال بالحضر، مجلة كلية الآداب، جامعة القاهرة، المجلد (٧٨)، ع ٣، ابريل ٢٠١٨، ص ٦٧.

- تقوية التعاون بين مؤسسات التعليم العالي وسوق العمل من خلال تعزيز ملتقيات التوظيف السنوية.
- إشراك خبراء من مؤسسات سوق العمل في عمليات صياغة المناهج وعمليات التدريب.
- مشاركة رجال الأعمال كأعضاء مجلس أمناء في بعض الكليات التي ترتبط بتخصصاتهم.
- الاستفادة من مشروعات التخرج وكذلك رسائل الماجستير والدكتوراه.
- فتح قنوات للتدريب أثناء مراحل التعليم العالي والإجازات الصيفية في العديد من المؤسسات بهدف إعداد خريج قادر على العمل عقب تخرجه.

٢- **تحسين الإطار التشريعي**، حيث إن الأنظمة والقواعد المعقدة – في بعض جوانبها– التي تفرض على العمل الرسمي تمثل أحد الأسباب المؤدية للتوجه إلى العمل غير الرسمي، لذا فثمة ضرورة للعمل على تطوير الإطار التنظيمي والمؤسسي لسوق العمل الرسمي، من خلال إدخال تعديلات على التشريعات والقواعد الناظمة للحد من العمليات الإجرائية طويلة الأمد[٥٩]. مع العلم بأن تحسين الإطار التشريعي لا يعنى بالضرورة الحد من القواعد والقوانين أي رفع القيود الموضوعة، لأن الهدف ليس إلغاء القوانين والقواعد وإنما الهدف هو جعل هذه القوانين والقواعد داعمة لروح المبادرة، من خلال تسهيل وتمكين تطبيق المبادئ الأساسية عبر تقديم الدوافع والضمانات والحماية. **<u>وفي هذا الخصوص يمكن الإشارة إلى بعض الضوابط الناظمة للممارسات الجيدة في العملية التشريعية، منها</u>**[٦٠]:

- الحفاظ على برامج تشريعية وتنظيمية شاملة للإصلاح مع تبسيط الإدارة الرسمية للأعمال التجارية وترشيد تسجيل الأعمال التجارية ونظم الترخيص.
- تعزيز العمل على إصلاح القوانين التي تجعل من الأسهل توظيف العمال من خلال عقود مرنة.
- التعامل مع القطاع غير الرسمي بقدر من المرونة، خاصة من جانب الجهات الإدارية التي تتعامل معه مثل التأمينات والضرائب ومكاتب العمل والصحة والتموين.
- تشجيع الانضمام إلى القطاع الرسمي من خلال إعطاء مزايا تمويلية وقروض ائتمانية لكل من يسعى للعمل بشكل شرعي، على سبيل المثال أن يكون هناك اشتراط بأن يحصل هذا الكيان غير الرسمي على القرض من خلال تسجيله للنشاط الذي يعمل به.

---

[٥٩] Hernando de Soto, Dead Capital and the Poor in Egypt, research paper, Egyptian Center for Economic Studies, ١/٨/١٩٩٨ https://bit.ly/٣ca٠e٦N

[٦٠] Taha Kassem, Formalizing the Informal Economy: A required State Regulatory and Institutional Approach Egypt As Case Study, International Journal of Humanities and Social Sciences (IJHSS), Vol. ٤, Issue ١, Jan ٢٠١٤, p.p ٢٧-٤٨

- العمل على تحديد الكيفية التي تتم بها الاستفادة من ذلك القطاع من خلال توفير الحكومة لمجمعات أو أماكن مرخصة لمدة زمنية محددة، ولتكن خمس سنوات على سبيل المثال، ويتم تجميع المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر، مع وجود إدارة مركزية لخدمة تلك المشروعات. ومن ثم، مساعدة المصانع العشوائية على العمل بشكل شرعي، إلى أن تخرج من تلك المجمعات بعد أن تكتسب الخبرة ويصبح بإمكانها العمل بمكان خاص بها. شريطة أن تنتشر هذه الفكرة على مستوى المحافظات كافة وليست المحافظات الكبرى فقط، حيث تكشف الملاحظة السريعة في مختلف المحافظات عن وجود صور وأشكال عديدة من الاقتصاد غير الرسمي.
- إعداد الخريطة الاستثمارية (زراعيًا- صناعيًا- تجاريًا) والتعامل الاقتصادي مع الموارد المتاحة، ومحاولة استثمار كل الموارد المحلية عن طريق تصنيعها وتعظيم القيمة المضافة؛ مع الأخذ في الحسبان أن مصر تعد من الدول التي لديها مقومات وموارد طبيعية عديدة تمكنها من اللحاق بركاب الدول الناهضة.

٣- **صياغة السياسات الضريبية بكفاءة وفاعلية**، بما يضمن زيادة حصيلة الضرائب دون أن يؤثر على قرارات المشتغلين في الاقتصاد غير الرسمي بما يدفعهم في الاتجاه إلى تفضيل البقاء بعيدًا عن الأنشطة الاقتصادية تجنبًا للضريبة وخوفًا من انتقاص أرباحهم بطريقة غير عادلة. إذ تكشف الدراسات البحثية أن ثمة تناسبًا طرديًا بين بساطة النظم الضريبية وعدالتها من جهة، وبين انخفاض حجم القطاع غير الرسمي وزيادة المشاركة والانخراط في الأنشطة الرسمية والمنظومة المالية الرسمية من جهة أخرى[٦١].

٤- **إنشاء هيئة عليا خاصة بالقطاع غير الرسمي**، إذ أنه في ضوء الخبرات الدولية بشأن التعامل مع القطاع غير الرسمي، على غرار ما هو موجود في الهند حيث أسست اللجنة الوطنية للمنشآت في القطاع غير المنظم وتعمل كهيئة استشارية ورقابية للقطاع غير الرسمي، تتولى هذه الهيئة التي تعمل تحت الهيكل التنظيمي لوزارة الصناعات الصغيرة الهندية؛ اتخاذ التدابير المناسبة لتعزيز القدرة التنافسية للقطاع وربطه مع الإطار المؤسسي في مجالات مثل الائتمان والمواد الخام والبنية التحتية، فضلًا عن رفع كفاءة العاملين فيه في مجالات التكنولوجيا والتدريب والتسويق. كما أن هناك عديد التجارب الأخرى التي أنشأت لجان وطنية لشئون الاقتصاد غير المنظم كما هو الحال على سبيل المثال في غانا.

[٦١] باسم حشاد، إدارة الاقتصاد غير الرسمي في الخبرة الدولية، رؤى مصرية، مرجع سابق، ص ٣١.

لذا، يصبح من الأهمية بمكان تدشين إطار تنظيمي واسع، قادر على جمع البيانات الخاصة بهذا القطاع والتعامل مع الإشكاليات الخاصة به، وطرح الحلول الممكنة للتعامل معه. وتأتى أهمية هذا الكيان في التنسيق بين الوزارات المختلفة بخصوص القطاع غير الرسمي. ويقوم هذا الكيان أيضا بطرح المقترحات الخاصة بالتشريعات والقوانين الخاصة بهذا القطاع، علاوة على طرح الحلول التنظيمية والإدارية الأخرى[٦٢]، مع الأخذ في الحسبان أن الإطار المقترح ليس لجنة وزارية على غرار ما سبق في التجربة المصرية، وإنما المستهدف هو وجود إطار مُحدد هيكله التنظيمي واختصاصاته.

٥- **إطلاق استراتيجية وطنية للاقتصاد غير الرسمي**، وذلك على غرار الاستراتيجيات الوطنية التي أطلقتها الدولة المصرية بشأن عديد الموضوعات مثل الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان والاستراتيجية الوطنية للتغير المناخي. على أن تكون استراتيجية وطنية واضحة الملامح حول كيفية دمج القطاع غير الرسمي، تتضمن رصد الواقع بمشكلاته وتأثيراته، ورسم مسارات المستقبل بطموحاته ومستهدفاته.

ولذا، فمن الأهمية بمكان أن تطلق الحكومة استراتيجية وطنية للقطاع غير الرسمي، شريطة أن يتم طرحها بعد إجراء حوار مجتمعي جدي وموسع مع الفئات المتأثرة حول أهداف عمليات الدمج بالنسبة للأطراف كافة، ومدى تأثر كل طرف، وحجم المزايا والمكاسب المتوقعة أو الخسائر المحتملة، على أن تتضمن هذه الاستراتيجية عديد النقاط الرئيسة، من أبرزها ما يأتي:

أ- البناء على مبدأين رئيسين: **الأول** تعزيز الثقة بين الأطراف كافة. **الثاني**، التأكيد على ثقافة الالتزام.

ب- التعامل بجدية مع هذا الملف وفقًا لجدول زمني واضح ومحدد، دون تفاؤل مفرط أو تشاؤم مخيب للجهود.

ج- تنظيم عمليات الحوافز وضمانات الدمج من خلال وضع قواعد ناظمة وإجراءات محددة ومبسطة بعيدة عن التعقيدات الإدارية والتشابكات التنظيمية، إذ بإمكان الحكومة أن تعمم تجربة الشباك الواحد في التعامل مع منشآت القطاع غير الرسمي حتى لا تتكبل بالأعباء الإدارية.

د-أهمية تقديم خدمات الدعم الفني للعاملين في هذا القطاع، إذ يمكن أن تتضمن الاستراتيجية فكرة بناء حضانات ومراكز أعمال لهذه المشروعات بحيث تقوم هذه الحضانات والمراكز بتقديم المساعدة الفنية والإدارية والمالية والتسويقية لهذه المشروعات.

---

[٦٢] إبراهيم الغيطانى وآخرون، مرجع سابق، ص ٢٦.

هـ-مراعاة خصوصية التعامل مع تباينات الأنشطة المختلفة للقطاع غير الرسمي، إذ يستوجب النجاح مراعاة أن هذا القطاع يضم أنشطة عديدة ومتنوعة تتباين في سماتها ومتطلباتها، وهو ما يجب أخذه في الحسبان عند وضع هذه الاستراتيجية الوطنية حتى لا يتم التعامل مع هذه الأنشطة كوحدة واحدة تتسم بنفس الخصائص والمتطلبات عند محاولات الدمج داخل الاقتصاد الرسمي، فعلى سبيل المثال إجراءات إدماج نشاط القطاع الصناعي تختلف كلية عن القطاعات الخدمية الأخرى مثل النقل.

٦- أهمية العمل على إعداد قاعدة بيانات شاملة الأنشطة الإنتاجية غير الرسمية كافة، على أن يتبع في إعداد هذه القاعدة أساليب وآليات جديدة توضح حقيقة واقع هذه الأنشطة. صحيح أن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء يقوم بجهد في هذا السبيل، من حيث وضع مجموعة من المعايير لمعرفة واقع الاقتصاد غير الرسمي من خلال رصد عدد المنشآت، وعدد المشتغلين، والأجور وغيرها على مستوى الأنشطة الاقتصادية، إلا أنها تظل بيانات غير دقيقة وغير مكتملة، ولا يمكن البناء عليها في وضع سياسات واتخاذ قرارات حاسمة. بما يستوجب البحث عن آلية يمكن من خلالها الوقوف على واقع هذا القطاع غير الرسمي بشكل أكثر دقة كما سبق شرحه.

٧- أهمية العمل على أنسنة ظروف العمل التي تمارس فيها الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية كخطوة أولى مع أهمية فتح أبواب الحوار للتواصل مع الفئات العاملة فيه.

٨- تفعيل الرقابة على المحليات لضمان قيامها بدورها في منع تزايد حجم العمالة العشوائية والباعة الجائلين.

٩- التأكيد على دور وسائل التنشئة المجتمعية (الإعلام – دور العبادة – السينما والتليفزيون) في توعية المجتمع بهذا النوع من الاقتصاد غير الرسمي الذي يختلف عن الاقتصاد الحر (الاقتصاد الخاص) الذي يخضع إلى قواعد ناظمة من جانب الدولة، مع توضيح الآثار السلبية المترتبة على هذا الاقتصاد ومخاطره على أمن المتعاملين في هذا النمط الاقتصادي، وتسليط الضوء على المزايا والإيجابيات التي يحصلون عليها حال تحولهم إلى الاقتصاد الرسمي[٦٣].

١٠- أهمية إصلاح المؤسسات الحكومية، وتخفيف الإجراءات المتعلقة بالاستثمار وخلق المشاريع الصغيرة.

<u>واللجنة المشتركة إذ ترفع تقريرها إلى المجلس بشأن هذه الدراسة بمحاورها المتعددة وبتوصياتها المتنوعة، لترجو من المجلس الموقر التفضل بالموافقة عليها وعلى ما طرحته من مقترحات وما خلصت إليه من توصيات</u>.

رئيس اللجنة المشتركة

النائب/ أحمد أبو هشيمة

[٦٣] نسرين عبد الحميد نبيه، الاقتصاد الخفى، دار الوفاء للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٨.