المركز المصري للدراسات الاقتصادية
ECES
The Egyptian Center for Economic Studies

آراء في السياسة الاقتصادية

العدد (١٧) سبتمبر ٢٠٠٥

أهمية إدماج القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي في مصر

تعبر سلسلة "آراء في السياسة الاقتصادية" عن وجهة نظر المركز المصري للدراسات الاقتصادية ومجلس إدارته إزاء القضايا الهامة التي تواجه الاقتصاد المصري. كما تستند هذه السلسلة إلى الأبحاث التي يقوم بها المركز حول هذه القضايا.

أعضاء مجلس الإدارة
مصطفى خليل – الرئيس الفخري
جلال الزربة – رئيس مجلس الإدارة
محمد تيمور– نائب رئيس مجلس الإدارة
حازم حسن – الأمين العام
عمر مهنا – أمين الصندوق
رائد هاشم يحيى
شفيق بغدادي
محمد فريد خميس
معتز الألفي
منير عبد النور

أعضاء المركز
أحمد المغربي
أحمد بهجت
أحمد جلال
أحمد عز
أيمن لاظ
جمال مبارك
حاتم نيازي مصطفى
حسن عبد الله
حمزة الخولي
رشيد محمد رشيد
طاهر حلمي
عادل اللبان
علاء عرفة
فاروق الباز
مجدي إسكندر
محمد العريان
محمد شفيق جبر
محمد لطفي منصور
ناصف ساويرس
هشام مكاوي
ياسر الملواني
ياسين منصور

الإدارة
أحمد جلال
المدير التنفيذي ومدير البحوث

هل يجب إدماج القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي؟ وهل سيعود هذا الإجراء بالفائدة على الأطراف المعنية والمجتمع ككل؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما هو المطلوب لتحقيق هذا الهدف؟ يجيب هذا العدد من سلسلة آراء في السياسة الاقتصادية عن هذه الأسئلة، وذلك في ضوء الجدل الدائر حول هذا الموضوع في مصر. فهناك وجهة نظر تشكك في جدوى إدماج القطاع غير الرسمي وتسوق عددا من المبررات، منها أن هذا الإدماج من شأنه إرغام أصحاب الأعمال على التحول من بيئة أعمال منخفضة التكلفة وأكثر ملاءمة للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر إلى بيئة رسمية مثقلة بالقيود والتكاليف المرتفعة. بالإضافة إلى ذلك، يرى أصحاب هذا الرأي أن هذا التحول سوف يحرم الاقتصاد القومي من وسيلة لتخفيف الصدمات وقت الأزمات الاقتصادية، ويؤدي إلى تفاقم معدل البطالة بين الفئات محدودة الدخل. ذلك فضلا عن الاعتقاد بأن الإدماج هو مجرد وسيلة لتدعيم الإيرادات الضريبية دون فائدة تذكر لأية فئة أخرى من فئات المجتمع.

وفي المقابل، هناك وجهة نظر قوية ترى أن عملية الإدماج ضرورية لأنها في حالة اقترانها بإصلاح مناخ الأعمال ستعود بفوائد عديدة على كافة فئات المجتمع، ومنها أصحاب المشروعات والعاملين، والحكومة والمستهلكين. ويعتمد هذا الرأي على مجموعة من الحجج المؤيدة، ومنها أن الإدماج يؤدي إلى حماية حقوق الملكية مما يساعد أصحاب المشروعات على ضمان توافر مدخلات الإنتاج بأسعار معقولة، والحصول على خدمات البنية الأساسية والائتمان، والاستفادة من مزايا الأسواق الموسعة، وتجنب الضغوط المختلفة التي يتعرضون لها في القطاع غير الرسمي مثل حالة عدم اليقين والمدفوعات غير الرسمية. كذلك فإن الإدماج من شأنه تحفيزهم على توسيع النشاط وإعادة تنظيمه داخليا بما يمكنهم من الاستفادة من مزايا تقسيم العمل. وبالنسبة للمجتمع، يساعد هذا الإدماج على تشجيع العمل الخاص وتنمية اقتصاد السوق، فضلا عن تحسين أوضاع الفئات المهمشة من أصحاب المشروعات والعاملين. وفيما يتعلق بالحكومة، فإن الإدماج من شأنه توسيع القاعدة الضريبية، وبالتالي زيادة قدرة الدولة على تخفيض عجز الموازنة أو تمويل الإنفاق على المشاريع الاجتماعية. وخلاصة القول، فإن الإدماج سيعود بالفائدة على كل من الأفراد والمجتمع على حد السواء عن طريق دفع عجلة النمو الاقتصادي وتحسين توزيع الدخل. وذلك بالإضافة إلى الفوائد السياسية والتي على الرغم من صعوبة تقديرها إلا أنها كبيرة بلا شك مثل تقوية النسيج الاجتماعي والمشاركة في الرفاهة.

وفيما يلي، يتناول هذا العدد من سلسلة آراء في السياسة الاقتصادية اتساع نطاق القطاع غير الرسمي في مصر، ثم يعرض الأسباب المسؤولة عن ذلك وسبل العلاج الممكنة، بعدها ينتقل إلى تقدير انعكاسات إدماج القطاع غير الرسمي على الرفاهة في حالة تبني الحكومة للإصلاحات المقترحة. وفي النهاية، يخلص إلى بعض الملاحظات الختامية.

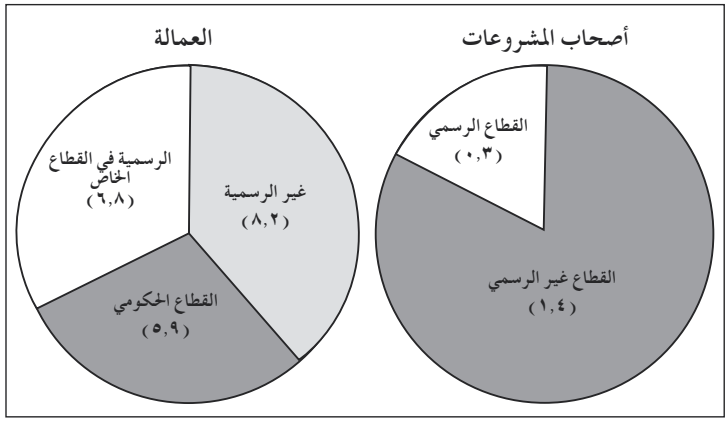
حجم القطاع غير الرسمي في مصر

من الناحية القانونية، تعتبر الشركات رسمية إذا كانت حاصلة على رخصة تشغيل وملتزمة بكافة الإجراءات القانونية المقررة، مثل تلك المتعلقة بالعمالة والمعاملة الضريبية. غير أنه في الواقع قد

تحصل بعض الشركات على رخصة تشغيل، لكنها لا تتقيد بجميع الشروط القانونية اللازمة لإدارة النشاط. وعلى النقيض، قد لا تمتلك بعض الشركات رخصة تشغيل، لكنها تلتزم ببعض الممارسات القانونية (مثل دفع الضرائب). وفي كلتا الحالتين، تعد هذه الشركات رسمية بشكل جزئي فقط، وعليه فإن التقدير الأدق لحجم القطاع غير الرسمي يستدعي أخذ كل من الكيانات والممارسات غير الرسمية في الاعتبار.

وتكمن المشكلة في أن هذا التعريف قلما يُستخدم عند جمع بيانات عن القطاع غير الرسمي، ومصر ليست استثناء من هذا. فالتعريف المستخدم بمصر هو أن المشروعات غير الرسمية هي التي لا تمتلك رخصة تشغيل، أو غير مقيدة بالسجل التجاري. وهو ما يعني أن الإحصاءات الرسمية تقدر القطاع غير الرسمي في مصر بأقل من حجمه الحقيقي. ومع ذلك، تظل التقديرات مرتفعة للغاية حيث يقدر عدد أصحاب المشروعات غير الرسمية بـ١,٤ مليون فرد في عام ١٩٩٦، وهو ما يعادل ٨٢٪ من جملة أصحاب المشروعات في مصر. كما تقدر العمالة غير الرسمية في الاقتصاد بحوالي ٨,٢ مليون عامل، مقارنة بـ ٦,٨ مليون في القطاع الخاص الرسمي و٥,٩ مليون في القطاع الحكومي (شكل ١). كما تتشابه خصائص هذا القطاع في مصر مع نظائره في الدول الأخرى. فمن ناحية الشكل التنظيمي، أكثر من ٩٠٪ من المشروعات غير الرسمية هي شركات أشخاص يتركز معظمها في قطاع الخدمات، ويقل عدد العاملين بها عن الخمسة. ويقدر متوسط عمر المشروع بنحو ١٠ سنوات، وتتسم أساليب الإنتاج المستخدمة بأنها كثيفة العمل نسبيا.

الشكل رقم (١): أصحاب المشروعات والعمالة غير الرسمية في مصر (بالمليون)



المصدر: ILD/ECES (2004).

وفي حين لا تتوافر معلومات دقيقة عن نسبة مساهمة القطاع غير الرسمي في الناتج المحلي الإجمالي في مصر، تشير تقديرات دولية إلى أن هذه النسبة في الدول النامية تتراوح بين ٣٠٪–٧٠٪. وعليه، فإذا افترضنا بتحفظ أن هذا القطاع يمثل ثلث الاقتصاد المصري، فهذه نسبة ليست بالهينة. الأمر الذي يثير تساؤلا عن الأسباب التي تجعل الكثيرين من أصحاب المشروعات يفضلون العمل خارج الإطار الرسمي، وسبل اجتذابهم للعمل داخل الاقتصاد الرسمي.

القطاع غير الرسمي في مصر: الأسباب والعلاج

تشير اعتبارات الرشادة الاقتصادية إلى أن أصحاب المشروعات يقررون العمل خارج الإطار الرسمي نتيجة لعدة عوامل وأهمها، ارتفاع تكاليف العمل بصورة رسمية مقارنة بفوائده المحتملة في المراحل المختلفة من دورة حياة المشروع، وهي التأسيس والتشغيل والتصفية. أي أن أصحاب الأعمال يتخلون طواعية عن العديد من الفوائد مثل حماية حقوق الملكية، ويفضلون تحمل أعباء العمل في إطار غير رسمي (مثل المدفوعات غير الرسمية وارتفاع تكلفة الحصول على التمويل) على العمل في ظل مناخ الأعمال المثقل بالقيود. وعليه، فإن إقناع أصحاب الأعمال بالانضمام إلى الاقتصاد الرسمي يستلزم تطبيق مجموعة من الإصلاحات الكفيلة بترجيح كفة المزايا على كفة تكاليف العمل داخل القطاع الرسمي.

وتؤكد هذا التفسير نتائج الدراسة الميدانية الموسعة التي أجراها المركز المصري للدراسات الاقتصادية بالتعاون مع معهد الحرية والديمقراطية (ILD/ECES 2004) على مدى عامين، وشملت مقابلات مع أصحاب المشروعات والمحامين والمحاسبين وراسمي السياسات. وفي حين أوضحت هذه الدراسة أن أصحاب المشروعات غير الرسمية في مصر يواجهون الكثير من المشكلات في تعاملاتهم مع السلطات المحلية، وفي حصولهم على الائتمان، وتوفر البنية الأساسية والتكنولوجيا، وفي النفاذ إلى الأسواق، إلا أنها كشفت في الوقت ذاته أن معوقات العمل في القطاع غير الرسمي تعد أكثر قيدا وتكلفة بالنسبة لمستوى نشاطهم. وهذه النتائج ليست مفاجئة، ولكن أهميتها تكمن في التفاصيل المتضمنة في الدراسة ذاتها.

واستنادا إلى نتائج الدراسة، قام فريق البحث بإعداد برنامج شامل للإصلاح من شأنه تحفيز الشركات على الانضمام إلى القطاع الرسمي. وبشكل عام، يتضمن هذا البرنامج مقترحات لتيسير كافة القواعد والإجراءات المتعلقة بتأسيس وتشغيل وتوسع وإنهاء النشاط، واقتراحا بإنشاء هيئة مستقلة لتنفيذ عملية إدماج القطاع غير الرسمي، فضلا عن جمع كافة القوانين ذات الصلة في قانون واحد. وبشكل أكثر تحديدا، يتضمن برنامج الإصلاح المقترحات الآتية:

- تيسير إجراءات التأسيس وإنهاء النشاط من خلال إنشاء مكاتب قيد جديدة تعمل وفق إجراءات مبسطة وأطر زمنية محددة.

- تخفيض تكاليف التشغيل من خلال وضع نظام ضريبى مبسط للأنشطة التي يتم قيدها، مع تبسيط إجراءات تسجيل العمالة وسداد التأمين الاجتماعي.

- تشجيع التوسع في المشروعات من خلال اقتراح إجراءات لتيسير إنفاذ العقود، من خلال إنشاء نظام مبسط وغير مكلف لتسجيل رهن المنقولات، ونظام لتوثيق التوقيعات، ولجان قضائية لفض المنازعات، ومركز للتحكيم والوساطة.

- تخفيض تكلفة المعاملات من خلال إنشاء سجل معلومات للأنشطة الاقتصادية التي يتم قيدها.

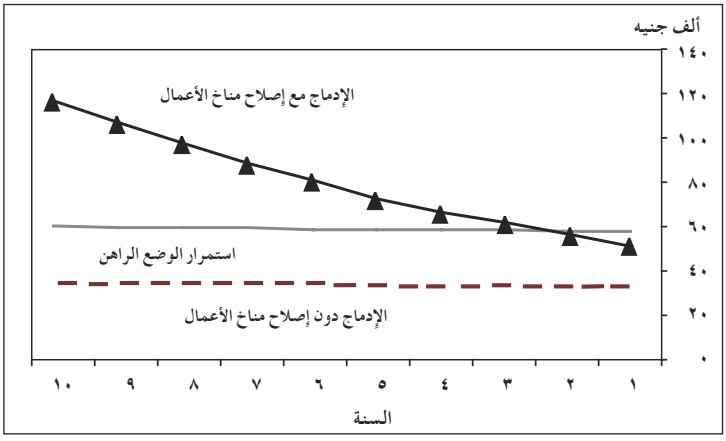
ومن المتوقع أن يؤدي تطبيق الحكومة لهذه المقترحات إلى خفض تكلفة تأسيس وتشغيل المشروعات بنسبة ٩٠٪، وتكلفة الرهن العقاري بنحو ٩١٪، وتكلفة إنفاذ الرهونات بحوالي ٧٧٪. والسؤال هو: هل تعد هذه الفوائد المتوقعة كافية لإقناع أصحاب المشروعات بالانضمام إلى القطاع الرسمي، ومن هم المستفيدون والخاسرون من إدماج المشروعات غير الرسمية في الاقتصاد الرسمي؟

المستفيدون والخاسرون من تقنين أوضاع الاقتصاد غير الرسمي في مصر

يستلزم تقدير الفوائد المحتملة من عملية إدماج القطاع غير الرسمي توافر الكثير من البيانات، ومنها معلومات تفصيلية على مستوى المشروعات عن التكاليف والمكاسب المرتبطة بإنشاء وتشغيل وتصفية المشروعات في القطاع غير الرسمي؛ ومعلومات مماثلة فيما يتعلق بالقطاع الرسمي في حالتين، الأولى عند تطبيق الإدماج في سياق برنامج متكامل لإصلاح مناخ الأعمال، والثانية عند تطبيق الإدماج دون إجراء أية إصلاحات في مناخ الأعمال. ومثل هذه المعلومات لا يمكن الحصول عليها بسهولة؛ كما أن جمعها يتطلب بحثا دقيقا في القواعد واللوائح التي تحكم دورة حياة المشروعات، وبالأخص سبل تنفيذ هذه القواعد. وقد أصبحت كل هذه المعلومات متاحة نتيجة للدراسة الموسعة التي أجراها المركز المصري بالتعاون مع مركز الحرية والديمقراطية (ILD/ECES 2004).

واستنادا إلى المعلومات التي تم جمعها وبرنامج الإصلاح المقترح، أمكن تقدير الأثر الناتج عن إدماج مشروع ممثل للمشروعات غير الرسمية في القطاع الرسمي. وتظهر النتائج في الشكل (٢) والذي يوضح الربح الصافي لهذا المشروع في ظل ثلاثة سيناريوهات مختلفة. الأول هو استمرار القطاع غير الرسمي وعدم إصلاح مناخ الأعمال، والثاني في حالة إدماج القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي بدون إصلاح مناخ الأعمال، أما الثالث فهو السيناريو الذي يوصي فريق البحث بتطبيقه ويتمثل في تنفيذ الإدماج مقترنا بإصلاحات مقترحة في مناخ الأعمال. وفي حالة اختيار السيناريو الثالث، من المتوقع أن يُزيد الإدماج من قيمة المشروع بحوالي ٢٣٪، أي ما يعادل مرة ونصف دخل الفرد في عام ٢٠٠٢.

الشكل رقم (٢): الربح الصافي لمنشأة ممثلة للقطاع غير الرسمي في ظل ثلاثة سيناريوهات مختلفة



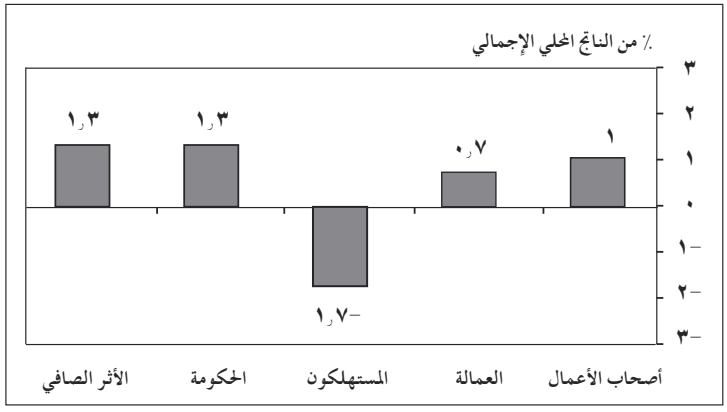
المصدر: ILD/ECES (2004).

أما من وجهة نظر المجتمع، فإن قرار الانضمام إلى القطاع الرسمي ليس مرتبطا فحسب بتأثيره على أصحاب الأعمال بل أيضا على كل من العمال والمستهلكين والحكومة. أي أن قرار تشجيع عملية الإدماج يجب أن يستند إلى تأثيره المتوقع على كافة هذه الفئات. وعلى الرغم من أن آثار الإدماج قد تكون إيجابية لبعض الفئات وسلبية للبعض الآخر— شأنها في ذلك شأن سياسات الإصلاح الأخرى— إلا أنه ما دامت الفوائد الصافية للمجتمع إيجابية، فإن قرار الإدماج يكون مرغوبا فيه اجتماعيا، بشرط العمل في ذات الوقت على إيجاد آليات لتعويض الخاسرين.

ولمساعدة راسمي السياسات على اتخاذ القرار الملائم، كان من الضروري تقدير مكاسب الإدماج بالنسبة للاقتصاد القومي ككل، وتحديد المستفيدين والخاسرين منه. وقد تم إجراء هذا التحليل أولا بتقييم الأثر المحتمل من إدماج مشروع يمثل القطاع غير الرسمي على صاحب المشروع والعاملين والمستهلكين والخزانة العامة، ثم تجميع النتائج بالنسبة لكافة المشروعات. وبافتراض تبني الحكومة للإصلاحات المقترحة في مناخ الأعمال، جاءت النتائج إيجابية للغاية. فكما هو موضح في الشكل (٣)، من شأن الإدماج زيادة الناتج المحلي الإجمالي بمعدل ١٫٣٪ سنويا. بحيث يحصل أصحاب المشروعات على ١٪ من الناتج المحلي الإجمالي، والعاملون على ٠٫٧٪، وذلك

بفعل تحسن الإنتاجية وتوسع النشاط، في حين تحصل الخزانة العامة على ١٫٣٪ نظرا لزيادة أرباح الشركات. أما المستهلكون فهم الفئة الوحيدة التي ستتحمل بعض التكاليف— نحو ١٫٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي— نظرا لدفع ضريبة القيمة المضافة، غير أنهم في المقابل سيحصلون على منتجات أكثر جودة كنتيجة مباشرة لخضوع المشروعات لآليات المراقبة والإشراف في إطار القطاع الرسمي.

الشكل رقم (٣): المستفيدون والخاسرون من الإدماج المقترن بإصلاح مناخ الأعمال



المصدر: ILD/ECES (2004).

ملاحظات ختامية

إن الآراء المؤيدة لعدم الاقتراب من القطاع غير الرسمي لها ما يبررها فقط في حالة عدم قيام الحكومة باتخاذ إجراءات لخفض تكلفة التأسيس والتشغيل وإنهاء النشاط للشركات، وفي حالة عدم اتخاذ خطوات من شأنها توسيع الفرص أمام كافة أصحاب المشروعات في مصر. فالأخذ بهذا الرأي وبالتالي عدم الإدماج سوف يحرم الاقتصاد من مكاسب عديدة محتملة. أما تطبيق الإدماج في سياق برنامج إصلاح متكامل من شأنه أن يعود بفوائد عديدة على كل من أصحاب المشروعات والعاملين والحكومة. وعلى الرغم من أن المستهلكين سيتحملون زيادة في أسعار السلع، إلا أنهم سوف يحصلون في المقابل على منتجات أكثر جودة كنتيجة لخضوع الشركات لآليات المراقبة والإشراف في إطار القطاع الرسمي. وسوف تنعكس هذه الفوائد بدورها في صورة ارتفاع معدل النمو الاقتصادي والحد من معدلات الفقر.

هذا وقد تكتسب الحجج المؤيدة لتقنين أوضاع القطاع غير الرسمي مزيدا من الفاعلية إذا ما أخذنا في الاعتبار أن المكاسب المشار إليها سلفا لا تتضمن العديد من الوفورات الخارجية الإيجابية التي قد تترتب على تحسين مناخ الأعمال للشركات المتوسطة وكبيرة الحجم، وتطوير النظام المالي، وتعزيز احترام القانون. وبالرغم من صعوبة تقدير المكاسب غير المباشرة، إلا أنه يجب ألا نتجاهلها.

وختاما، تجدر الإشارة إلى أن الإصلاحات الجزئية عادة ما لا تكون مؤثرة. فغالبا ما تركز الجهود الرامية لدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة أو لجذب مزيد من الاستثمارات على إصلاح جانب دون آخر، وبالتالي تأتي النتائج مخيبة للآمال. بينما المطلوب في حالة إدماج القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي، شأنه في ذلك شأن مجالات الإصلاح الأخرى، هو مجموعة متكاملة من الإصلاحات الكفيلة بإقناع كافة الفاعلين الاقتصاديين بتغيير سلوكهم صوب تحقيق نتائج إيجابية وذات أثر ملموس على المجتمع بأكمله.

كتب هذا العدد من آراء في السياسة الاقتصادية د. أحمد جلال، المدير التنفيذي ومدير البحوث بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية.

المراجع:

Galal, Ahmed. 2004. *The economics of formalization: Potential winners and losers from formalization in Egypt*. Working Paper, no. 95. Cairo, Egypt: The Egyptian Center for Economic Studies.

Institute of Liberty and Democracy and the Egyptian Center for Economic Studies (ILD/ECES). 2004. *Proposals to integrate the extralegal sector into mainstream economic activity in Egypt*. 5 vols. Cairo, Egypt: The Egyptian Center for Economic Studies.

* صدر هذا العدد أيضا باللغة الإنجليزية.

لمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية
أبراج نايل سيتي، البرج الشمالي، الدور الثامن – كورنيش النيل، رملة بولاق
القاهرة ١١٢٢١ – مصر
تليفون ٤٦١٩٠٣٧ (٢٠٢) فاكس: ٤٦١٩٠٤٥ (٢٠٢)
E-mail: eces@eces.org.eg http://www.eces.org.eg