تنفيذ

إضفاء الطابع الرسمي على المنشآت غير الرسمية: توضيح أسس الاقتصاد غير المنظم

تقرير الحوار الوطني بين القطاعين العام والخاص

المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني (ESCJ)

بدعم من

مشروع التشغيل في الأردن 2030 (EJ2030)

مشروع ريادة الأعمال من أجل التنمية و التشغيل (E4DE)

المحتويات

الملخص التنفيذي 3

1. المقدمة: 4

2. السياق 7

2.1 تكاليف ومزايا الانضمام للاقتصاد غير الرسمي 7

2.2 تحديات تسجيل وترخيص المنشآت غير الرسمية 8

2.3 ضمان الحماية للشركات غير الرسمية والعاملين فيها 9

2.4 تعريف الشركات الناشئة وتنميتها 9

2.5 غياب التنظيم والتمثيل 9

2.6 قضايا وتحديات أخرى 10

3. أهداف الحوار بين القطاعين العام والخاص 10

4. منهجية الحوار بين القطاعين العام والخاص 11

5. نتائج الحوار الوطني بين القطاعين العام والخاص 11

5.1 التنسيق بين أصحاب المصلحة 11

5.2 التعريفات الرسمية و جمع البيانات 12

5.3 رفع الوعي 13

الملحق 1 14

الملحق 2 15

الملحق 3: اجراءات التسجيل و الترخيص و اشهار الافلاس 16

الملخص التنفيذي

تنشأ المشاريع غير الرسمية كاستجابة جزئية لعدد من التحديات منها صعوبة بيئة الأعمال والظروف الاقتصادية السائدة. وعلى الرغم من محدودية البيانات، فإن القطاع غير الرسمي له أهمية خاصة في الاقتصاد الأردني نظراً لعدد المنشآت غير المنظمة و العاملين الذين يتم تشغيلهم فيها. ومع ذلك، فإن بقاء هذه المؤسسات في القطاع غير المنظم يضعف وصولها إلى مختلف الوسائل التمكينية للمنشآت المسجلة والمرخصة ويشكل عقبة وتحدي أساسي لنموها وتطورها. حيث يمكن أن يكون إضفاء الطابع الرسمي عليها خطوة أولى أساسية نحو نمو هذه المنشآت.

يواجه امتلاك وإدارة مشروع أو منشأة غير رسمية في الأردن بعض التحديات، ويعتمد قرار إضفاء الطابع الرسمي على المؤسسات غير الرسمية على عوامل متعددة. وبالرغم من ذلك، عادة ما تتفوق فوائد النمو المحتمل للأعمال التجارية غير الرسمية على فوائد تجنب الضرائب والتكاليف الإدارية. ويتمثل التحدي الذي تواجهه الحكومة ومجتمع الأعمال الرسمي في إيجاد وسائل لتشجيع المشاريع غير الرسمية على اتخاذ الخطوات اللازمة لإضفاء الطابع الرسمي ودعم نموها وتطورها وتنمية الاقتصاد الأردني.

في حين أن العديد من المشاريع غير الرسمية غير مدركة للخطوات التي يجب أن تتخذها لإضفاء الطابع الرسمي عليها ، ومع وجود افتراضات غير دقيقة تحتفظ بها العديد من الشركات غير الرسمية وأصحاب الأعمال الذين يعملون بشكل غير رسمي، فإن التحدي الرئيسي لإضفاء الطابع الرسمي على المنشآت غير الرسمية لا يقتصر فقط على الوعي. حيث أشارت الأبحاث الأولية، بما فيها من مقابلات مع أصحاب المصلحة والخبراء من القطاعين العام والخاص والقطاع غير الربحي ، والبحوث الثانوية التي أجراها التعاون الدولي الألماني كجزء من هذه الدراسة، أن هناك تحديات مرتبطة بالقطاع العام أدّت لنمو الاقتصاد غير الرسمي. وتشمل هذه التحديات:

- ارتفاع نسب ومعدلات الضرائب وعدم وجود إعفاءات ضريبية أو حوافز تشجع المشاريع غير الرسمية على الانضمام للاقتصاد الرسمي.
- التكاليف المرتفعة للتسجيل والترخيص والمدة الزمنية الطويلة التي تستغرقها.
- تكاليف تغطية الضمان الاجتماعي المرتفعة.
- عدم وجود تعريف محدد للمؤسسات الناشئة.
- عدم وجود تمثيل رسمي للقطاع غير الرسمي والمنشآت غير الرسمية.

استناداً إلى البحث و المشاورات التي تم عقدها مع ممثلي القطاعين العام والخاص، تم اقتراح نهجين رئيسين في ورقة تجميعية عُرضت في ورشتي عمل للتحقق مع القطاعين العام والخاص: (أ) توعية المؤسسات غير الرسمية بالمتطلبات والحوافز والإعفاءات والفوائد المرتبطة بإضفاء الطابع الرسمي، و (ب) إمكانية التمثيل الرسمي للقطاع غير الرسمي والمؤسسات غير الرسمية في الأردن.

ورغم وجود اتفاق عام على أن المؤسسات غير الرسمية يمكن أن تستفيد من جهود التوعية، فإن المناقشة المتعلقة بالتمثيل الرسمي أشارت إلى أن هذا النهج يعتبر سابقاً لأوانه، لا سيما بالنظر إلى عدم إلمام المشاركين بالاقتصاد غير الرسمي والمؤسسات غير الرسمية. وفي مواجهة مثل هذا التحدي ، اتفق المشاركون في ورشتي العمل المنفذتين مع القطاعين العام والخاص على ضرورة اعتماد تعاريف موحدة وطنياً للمصطلحات المرتبطة بالاقتصاد غير الرسمي و بما في ذلك تعريف المنشآت غير الرسمية ، وجمع البيانات الكافية تمهيداً لمناقشات أكثر عمقاً وتقدماً بشأن المشاريع غير الرسمية وإضفاء الطابع الرسمي عليها.

يعرض هذا التقرير نتائج الحوار الوطني الذي تم عقده في 6 آذار/مارس 2024 والتوافقات التي تم التوصل اليها بين القطاعين العام والخاص. حيث اتفق مندوبو الحوار على أهمية إنشاء لجنة لتنسيق العمل على الاقتصاد غير الرسمي وإضفاء الطابع الرسمي على المؤسسات غير الرسمية، واقترح مندوبو الحوار على انشاء هذه اللجنة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الأردني. وستقوم اللجنة بعد ذلك بما يلي: (أ) الاتفاق على نُهج لتوحيد وهيكلة وتنسيق وتعزيز جهود التوعية بشأن إضفاء الطابع الرسمي، و (ب) الاتفاق على المتطلبات الأولية لتعريف المؤسسات غير الرسمية وجمع البيانات ذات الصلة.

1. المقدمة:

تشكل المؤسسات المايكروية والصغيرة والمتوسطة 99.5٪ من مجمل الشركات الأردنية[1] . وفي السنوات الأخيرة، واجهت المملكة بعض التحديات الاقتصادية والسياسية التي أثرت على الحركة التجارية الأردنية مع البلدان المجاورة مثل سوريا والعراق بسبب إغلاقات الحدود وطرق التجارة معهما، مما حد من نسبة صادرات المنتجات والخدمات ونسبة واردات المدخلات الحيوية مثل النفط. كما تسببت أزمة اللاجئين السوريين بضغوط كبيرة على الخدمات العامة في الأردن. وواجهت المملكة أيضًا بعض التحديات الاقتصادية العالمية كالأزمة المالية العالمية التي حدت من الاستثمار الحكومي وبالإضافة الى ازمة كوفيد-19 التي ساهمت في تعميق التحديات والتأثير على شبكات الأمان الاجتماعية.[2]

جدول 1: توزيع حجم المؤسسات المايكروية والصغيرة والمتوسطة والمساهمة في التشغيل في الأردن

النسبة المئوية لتشغيل المؤسسات المايكروية والصغيرة والمتوسطة من إجمالي العمالة	النسبة المئوية من إجمالي الشركات*			
	المؤسسات الكبيرة	المؤسسات المتوسطة	المؤسسات الصغيرة	المؤسسات المايكروية
31	0.5	1.6	10.2	87.7

المصدر: **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** (2021) *المؤسسات المايكروية والصغيرة والمتوسطة في المنطقة العربية: مواطن الضعف الهيكلية في وقت الصدمات المتعددة*، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. * تستند الحسابات إلى قاعدة بيانات المؤشرات الاقتصادية للمشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، منتدى تمويل الشركات الصغيرة والمتوسطة، مؤسسة التمويل الدولية، 2019. الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة رسمية.

تواجه ريادة الأعمال والمؤسسات المايكروية والصغيرة والمتوسطة في الأردن بعض التحديات التي تؤثر على إنشاء وتطوير المشاريع والأعمال التجارية والتي عادة ما تقترن وتتأثر بالاقتصاد العام، والبيئة المواتية للأعمال، وغيرها من عوامل التمكين كالتمويل وتعزيز الكفاءة. حيث أن البيئة المواتية للأعمال تشكل تحد كبير للقطاع الخاص والمستثمرين، حيث تعتبر التكاليف المالية لإنشاء المشاريع والإطار التنظيمي غير المستقر مثبطًا كبيرًا لتأسيس الأعمال التجارية والاستثمار.[3]

تفضل البنوك غالبًا إقراض المؤسسات الكبيرة والحكومة على المؤسسات المايكروية والصغيرة والمتوسطة والمشاريع الريادية مما يعيق إمكانية الحصول على تمويل، حيث يتم تقديم 10% فقط من مجمل الائتمانات البنكية[4] لهذه المؤسسات. وتشير دراسة التعاون الدولي الألماني GIZ حول الشمول المالي للمؤسسات المايكروية والصغيرة والمتوسطة إلى أن 6.9٪ فقط من المؤسسات المايكروية والصغيرة والمتوسطة لديها قروض ائتمانية سارية مع أحد المؤسسات المالية في عام 2022.[5]

كما تفتقر المنشآت والأعمال التجارية عادة إلى التطور والابتكار، وذلك لتشغيل قوة عاملة غير قادرة على المنافسة ولقلة التركيز على البحث والتطوير مقارنة بالمنشآت المماثلة القائمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا[6]. وتشمل التحديات قلة منح الحوافز ورأس المال الاستثماري للشركات الناشئة، و صعوبة إنشاء المؤسسات وصيانتها و إغلاقها، بالإضافة للنظام الضريبي غير الواضح أحيانًا والذي قد يعتبر مسبباً لمحدودية إنشاء أو تسجيل المنشآت والأعمال التجارية ونموها.

---

1 البنك الدولي Indicators website.

2 الجارديان (2018) "الأردن: الآلاف يحتجون على إجراءات التقشف المدعومة من صندوق النقد الدولي،" 3 يونيو.

3 الحكومة الأردنية (2019) *تحول الزاوية: طريق الأردن نحو النمو*، وزارة التخطيط، عمان.

4 البنك الأوروبي للاستثمار (2022) "الخدمات المصرفية في الأردن: تمويل الشركات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في عصر كوفيد-19. أدلة من مسح الإقراض المصرفي لبنك الاستثمار الأوروبي"، *الدراسات الإقليمية والقطرية*، بنك الاستثمار الأوروبي، لوكسمبورغ.

5 التعاون الدولي الألماني (2022) *دراسة الشمول المالي للمشروعات المايكروية والصغيرة والمتوسطة في الأردن 2022*، GIZ.

6 البنك الدولي استبيانات المؤسسة.

ضمن هذا السياق تحديداً ينشأ الطابع غير الرسمي في الاقتصاد والذي له أبعاد عديدة، وتشمل:

- **الاقتصاد غير الرسمي:** تعرف منظمة العمل الدولية هذا المصطلح بأنه "جميع الأنشطة الاقتصادية التي يقوم بها العاملين والوحدات الاقتصادية التي لا يُغطيها النظام الرسمي من الناحية القانونية أو العملية".[7] يعترف هذا المصطلح بأن العديد من أجزاء الاقتصاد يمكن أن تعمل بشكل غير رسمي. وتشمل وحدات الأعمال الاقتصادية (أي المؤسسات أو التعاونيات أو المؤسسات الاجتماعية) التي تشغّل العمالة المستأجرة.
- **القطاع غير الرسمي:** يستخدم هذا المصطلح بشكل محدود ولكنه يشير عادة إلى الجزء غير الرسمي من الاقتصاد الكلي.
- **المؤسسات غير الرسمية:** يشير هذا المصطلح عادة إلى الشركات التي لم تمتثل بالكامل للالتزامات القانونية والتنظيمية. ويشمل ذلك المؤسسات التي تعمل في طيف الاقتصاد غير الرسمي إما ببقائها في القطاع غير الرسمي أو بانضمامها الجزئي للقطاع الرسمي (على سبيل المثال، مسجلة ولكن غير مرخصة وبدون التصاريح أو الشهادات اللازمة).[8]

على الرغم من الإحصائيات التقديرية المختلفة بشأن حجم الاقتصاد غير الرسمي ومساهمته في الناتج المحلي الإجمالي في الأردن، أشارت إحصائيات عام 2020 إلى أن مساهمة الاقتصاد غير الرسمي في الأردن هي بنسبة 25% من الناتج المحلي الإجمالي [9]. كما قدرت بعض الدراسات ان عدد العمالة غير الرسمية في الأردن بلغ 1.207 مليون، وأكثرهم من الذكور بنسبة 90% .ويشير الجدول ادناه الى نسبة العمالة غير الرسمية ومساهماتها حسب القطاع.

الجدول 2: العمالة غير الرسمية حسب القطاع

القطاع	نسبة العمالة غير الرسمية	المساهمة في إجمالي العمالة غير الرسمية %
الزراعة والحراجة وصيد الاسماك	90	4
التعدين واستغلال المحاجر	21	1
الصناعات التحويلية	36	15
إمدادات الكهرباء والغاز والبخار وتكييف الهواء	12	0.4
امدادات المياه والمجاري وإدارة النفايات، ومعالجتها	42	1
التشييد	75	12
تجارة الجملة والتجزئة	63	31
النقل والتخزين	60	14
أنشطة الاقامة والخدمات الغذائية	46	6
المعلومات والإتصالات	11	1
أنشطة المالية والتأمين	5	0.4
الأنشطة المهنية والعلمية والتقنية	30	0.3
أنشطة الخدمة الإدارية والدعم	19	2
التعليم	28	2
أنشطة الصحة البشرية والخدمة الإجتماعية	14	3
أنشطة الفنون والترويح والترفيه	20	2
الأنشطة الخدمية الأخرى	40	0.5

7 منظمة العمل الدولية، الاقتصاد غير الرسمي وأشكال العمل غير النمطية.

8 يجب أن تفهم المؤسسات غير الرسمية "بمعناها الواسع على أنها تشير إلى أي وحدة تعمل في إنتاج سلع أو خدمات للبيع أو المقايضة" والتي تشمل الوحدات التي يديرها أفراد منفردون يعملون لحسابهم الخاص (وأيضا بدعم من أفراد الأسرة غير مدفوعي الأجر)، وأنه "يمكن القيام بأنشطة الإنتاج داخل أو خارج منزل صاحب العمل، ويمكن تنفيذها في أماكن محددة أو أماكن غير محددة أو بدون موقع ثابت"، مع اعتبار البائعين والعاملين من المنزل وسائقي سيارات الأجرة أيضا مؤسسات. منظمة العمل الدولية (2013) *قياس الاقتصاد غير الرسمي: دليل إحصائي عن القطاع غير الرسمي والعمالة غير الرسمية*، منظمة العمل الدولية، جنيف

9 "يشكل الاقتصاد غير الرسمي حوالي 25 في المائة من الدخل القومي"، جوردان تايمز، 2 فبراير 2020.

أنشطة الأسر المعيشية كصاحب عمل	78	5
الاجمالي		**100**

بينما يعمل بعضهم في مؤسسات غير رسمية أو يملكون أعمالاً تجارية غير رسمية، فإن العديد منهم يعملون في مؤسسات رسمية ولكنهم لا يمتلكون عقود عمل رسمية و/أو غير مسجلّين في الضمان الاجتماعي.

على الرغم من ذلك، تعتبر البيانات حول المنشآت غير الرسمية محدودة في الأردن، ولا توجد تقديرات دقيقة لعددها في البلاد. وعادة ما تتجنب المؤسسات غير الرسمية الالتزام بالعقود والخوض في عمليات الشراء والبيع الطويلة، ويكون مصدر تمويلها من عائد أرباحها، ونادرًا ما تمتلك أنظمة محاسبية وإدارية[10]. وعادة ما "تعمل على مستوى منخفض من التنظيم، مع قلة أو عدم التقسيم بين العمل ورأس المال كعوامل إنتاج"، وتكون علاقات العمل "تعتمد في الغالب على العمل غير المنظم أو القرابة أو العلاقات الشخصية أو الاجتماعية بدلاً من العقود الرسمية المرتبطة بالضمانات"[11].

إن لامتلاك وإدارة منشأة غير رسمية في الأردن ايجابيات و سلبيات. في بعض الحالات، قد يكون امتلاك أو ادراة منشأة غير رسمية استراتيجية للبقاء بدلاً من الريادة. حيث لا يكون قرارًا مهنيا طويل الأمد، إلا أنه يحقق الدخل الذي تحتاجه العائلة. ومع ذلك، قد نجح العديد من الأشخاص على ادارة وامتلاك أعمالاً غير رسمية لسنوات عديدة.

ويعتمد قرار الانضمام الى الاقتصاد الرسمي على العديد من العوامل. حيث يتمثل التحدي الذي يواجه الحكومة ومجتمع الأعمال في إيجاد السبل المناسبة لتشجيع المؤسسات غير الرسمية على اتخاذ الخطوات اللازمة للإنضمام الى الاقتصاد الرسمي. وهذا سيدعم نمو الاعمال التجارية وتنمية الاقتصاد الأردني.

إن إضفاء الطابع الرسمي على المشاريع غير الرسمية في الأردن يعود بالنفع على عدة جوانب اقتصادية. حيث تعزز هذه العملية نمو الأعمال التجارية والمساهمة الإيجابية في المشهد الاقتصادي الأردني ، و تؤدي أيضا إلى تغييرات محورية كتوفير وظائف جديدة وتعزيز فرص التشغيل واستفادة المستهلكون من الخدمات والمنتجات المُحسّنة. علاوة على ذلك، يؤدي هذا التحول إلى توسيع القاعدة الضريبية التي قد تزيد من الإيرادات الضريبية للحكومة.

يمكن أن يساهم القطاع غير الرسمي بشكل كبير في الاقتصاد. في العديد من البلدان، يعد المساهم الرئيسي في الدخل الوطني ومصدر تشغيل معظم القوى العاملة، ويعد التمثيل الكافي للقطاع غير الرسمي أمراً بالغ الأهمية لضمان الاعتراف بالمؤسسات غير الرسمية ودعمها. هناك العديد من الأمثلة على تمثيل القطاع غير الرسمي على مستوى العالم، حيث يتم تمثيل القطاع غير الرسمي والمنشآت غير الرسمية من مختلف المنظمات، بما في ذلك الجمعيات والنقابات والتعاونيات، مما يتيح الحوار والمفاوضات الجماعية والتفاوض، ومطالبة التأييد على السياسات والاصلاحات بين القطاع غير الرسمي والمؤسسات غير الرسمية من جهة، والحكومة من جهة أخرى.[12]

تختلف درجة اعتراف الحكومات بالقطاع غير الرسمي والمؤسسات غير الرسمية، إلا أن معظم الحكومات تعترف بالاقتصاد غير الرسمي لعدة أسباب، بما فيها الجهود المبذولة لتمهيد الطريق نحو إضفاء الطابع الرسمي والاستجابة لمطالب العمالة والمؤسسات غير الرسمية، وتوسيع مستوى الحماية الاجتماعية للعمالة غير الرسمية[13] ، والالتزام بمتطلبات التخطيط المكاني والحضري (والحد من الضرر الذي يسببه الباعة المتجولون وغيرهم) [14].

ويوضح الجدول أدناه مجموعة من التجارب الدولية المتعلقة بكيفية دعم إضفاء الطابع الرسمي على المنشآت: (1) تبسيط إجراءات التسجيل والترخيص، (2) ومنح الحوافز للمنشآت غير الرسمية لتشجيعها على الانضمام الى القطاع الرسمي (3)

---

10 صبح ، ب. (2019) "حالة القطاع غير الرسمي في الأردن: فرص الاندماج", *ورقة سياسات*، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، عمان.

11 ويكي إحصاءات الأمم المتحدة, D.2.1. مؤسسات القطاع غير الرسمي.

12 كاريه ، ف. "تعريف وتصنيف منظمات العمال غير الرسميين في البلدان النامية والمتقدمة" ، *المرأة في العمالة غير الرسمية: العولمة والتنظيم*، الموجز التنظيمي ل WIEGO رقم 8 ، سبتمبر 2013 ، 16.

13 غونزاليس ، د. (2022) الضريبة الموحدة: جسر إلى الشكليات والإدماج الاجتماعي، مركز البلدان الأمريكية للإدارات الضريبية

14 ديفيد وآخرون (2013) إدارة الاقتصاد غير الرسمي: ممارسات ونهج الحكومات المحلية تجاه الاقتصاد غير الرسمي - أمثلة مستفادة من خمسة بلدان أفريقية، شبكة SA LED

وتعزيز الإنتاجية، (4) والامتثال للسياسات المتعلقة بالترخيص والتسجيل و دعم انفاذها. ويستند تحديد وتصميم استراتيجيات تشجيع المؤسسات غير الرسمية على الانضمام الى القطاع الرسمي على دوافع هذه المؤسسات لاتباع النهج غير الرسمي واستعداد الحكومة والمنشآت وشركاء المجتمع المحلي للاستجابة لهذه الاستراتيجيات والعمل على تنفيذها.

ويعرض الجدول أيضا الحوار والتمثيل الرسمي كاستراتيجية متقاطعة لتشجيع الانضمام للقطاع غير الرسمي، وهو أمر مهم في السياق الأردني، حيث لا توجد جهات تمثّل المنشآت غير الرسمية.

الجدول 3: النهج المتكامل لتعزيز إضفاء الطابع الرسمي على المنشآت

الالتزام بالسياسات المتعلقة بالترخيص والتسجيل وتطبيقها	تعزيز الإنتاجية	منح الحوافز	تبسيط إجراءات التسجيل والترخيص
استخدام أساليب مصممة خصيصًا لدعم المنشآت الهشة للامتثال القانوني (مثل تقديم المشورة ونشر المعلومات) فرض القواعد المعمول بها على الشركات المتمكنة من خلال عقوبات فعّالة ورادعة.	توفير خدمات تطوير الأعمال التجارية. تعزيز الابتكار ونقل التكنولوجيا بين المؤسسات الكبيرة والصغيرة والروابط التجارية. تعزيز التدريب على المهارات للعاملين في المنشآت الصغيرة. تعزيز الروابط مع الجمعيات والتعاونيات.	الوصول إلى نظام التأمين الاجتماعي لأصحاب الأعمال والعمالة غير الرسمية. خلق فرص للمؤسسات المايكروية والصغيرة والمتوسطة للمشاركة في المشتريات الحكومية. توفير إمكانية الحصول على تمويل رسمي (مثل خطوط الائتمان الحكومية). الضريبة الافتراضية السنوية للمنشآت الصغيرة.	رفع التوعية ونشر المعلومات حول التسجيل والترخيص. إنشاء نافذة واحدة للتسجيل. القوانين المبسطة للمؤسسات المايكروية والصغيرة والمتوسطة. تبسيط إجراءات ومتطلبات التسجيل والترخيص لأصحاب المشاريع الصغيرة (مثل النظم الضريبية التفضيلية، والحصول على تأمين اجتماعي).
الحوار والتمثيل الرسمي تقييم احتياجات وأولويات الجهات الفاعلة في الاقتصاد غير الرسمي ودعم شركاء المجتمع المحلي لتقديم الخدمات ذات الصلة وتمثيل الجهات الفاعلة في الاقتصاد غير الرسمي.			

المصدر: مقتبس من منظمة العمل الدولية (2021) "إضفاء الطابع الرسمي على المشاريع: مقدمة"، *الموجز المواضيعي 1*، منظمة العمل الدولية، جنيف

2. السياق

بعد المشاورات مع ممثلي القطاع العام وممثلي القطاع الخاص، تم التوصل لعدد من القضايا والتحديات التي قد تعيق انضمام المنشآت غير الرسمية للقطاع الرسمي والموضحة كما يلي:

2.1 تكاليف ومزايا الانضمام للاقتصاد غير الرسمي

أفادت نتائج المشاورات مع ممثلي القطاع العام وممثلي القطاع الخاص (بما في ذلك المقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين ومناقشات مجموعات التركيز التي عقدت مع المنشآت غير الرسمية وأصحاب الأعمال) أن الرجال والنساء الذين يمتلكون ويديرون المشاريع غير الرسمية يقيسون باستمرار تكاليف وفوائد إضفاء الطابع الرسمي، حيث أن التكاليف مرتفعة للغاية بالنسبة للكثيرين مقابل الفوائد المحتملة من الانضمام للقطاع المنظم.

ووضحت دراسة حديثة أجرتها منظمة العمل الدولية (2023) أن جميع المنشآت غير الرسمية التي شملها الاستطلاع فضلت البقاء في القطاع غير الرسمي تجنبًا للعبء الضريبي. و75% من الشركات فضلت ذلك لتجنب العبء الإداري. في حين لم ير 25% من هذه المنشآت أي فوائد من الانضمام للقطاع الرسمي. من الجدير بالذكر أن جميع هذه المنشآت لم تعمل على تصدير أي منتجات أو خدمات ولم تمنح موظفيها أي استحقاقات أو مزايا، ابرزها عدم تسجيلهم في الضمان الاجتماعي حيث

اعتبروا تكاليف اشتراكات الضمان الاجتماعي عالية و تشكل سبباً أساسيا لبقائهم في القطاع غير الرسمي.[15] علاوة على ذلك وجدت دراسة أجرتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية عام 2019 حول العمالة والمؤسسات غير الرسمية في الأردن أن معظم المنشآت غير الرسمية هي شركات فردية ممولة ذاتيا ولا تملك سجلات محاسبية، وغير مواكبة لاستراتيجيات التسويق الحديثة، وأنها تقدم الحد الأدنى من الأجور.[16]

من المرجح أن تشكل المنشآت والأعمال التجارية المملوكة من قبل النساء غير الرسمية نسبة أكثر من تلك التي يملكها الرجال. كما أنها أكثر احتمالاً لأن تكون ذات طابع منزلي. وعلى غرار المشاريع غير الرسمية الأخرى، تتجنب المنشآت والأعمال التجارية غير الرسمية المملوكة من قبل النساء الانضمام للقطاع الرسمي لتجنب دفع الضرائب وتحمل أعباء مالية أخرى، ولعدم علمهم بفوائد الانضمام للقطاع المنظم.[17]

هناك مزايا للبقاء في القطاع غير الرسمي وكذلك للانضمام للقطاع الرسمي. حيث تشمل مزايا البقاء في القطاع غير الرسمي تجنب الضرائب ورسوم التسجيل والترخيص والامتثال للقوانين، وتكاليف الضمان الاجتماعي، والوقت اللازم لتلبية هذه المتطلبات، وضمان المرونة في إنشاء وإغلاق الأعمال التجارية بسرعة وسهولة. بينما يوفر الانضمام الى القطاع الرسمي عدة مزايا وتشمل الاستفادة من مزايا الضمان الاجتماعي، واستيراد وتصدير السلع والخدمات بشكل قانوني، وقدرة الحصول على التمويل من المؤسسات المالية (البنوك)، والوصول إلى المشتريات الحكومية، وإمكانية الحصول على شهادات لتحسين جودة السلع والخدمات، وتحسين القدرة التنافسية وتنمية الأعمال، وتوفير ظروف عمل أفضل لأصحاب المنشآت وموظفيها.[18] بالإضافة إلى ذلك، في حال الانضمام الى القطاع الرسمي والالتزام بالرسوم والإيرادات المترتبة عن ذلك سيتمكن الضمان الاجتماعي من توفير تغطية أوسع للمؤسسات، وسيؤدي الى صياغة سياسات عادلة ومنصفة وتطبيقها بشكل فاعل. في هذا الاطار، إن أحد التحديات المرتبطة بالانضمام الى القطاع الرسمي هو عدم معرفة المنشآت بفوائد التسجيل والترخيص والالتزام بالمتطلبات القانونية المرتبطة بها.

2.2 تحديات تسجيل وترخيص المنشآت غير الرسمية

تواجه المنشآت غير الرسمية العديد من التحديات في البيئة المواتية للأعمال التجارية، وتشمل:

- **الوعي:** العديد من المؤسسات غير الرسمية غير مدركة لمتطلبات الانضمام للقطاع الرسمي.

- **تكاليف التسجيل والترخيص:** قد يكون الترخيص الكامل مُكلفًا، حيث يتطلب أحيانا موافقات من مختلف جهات القطاع العام مثل: المؤسسة العامة للغذاء والدواء، والدفاع المدني، ووزارة البيئة، وأمانة عمان الكبرى، وبلديات أخرى. أيضاً، تتطلب العديد من المؤسسات كالشركات ذات المسؤولية المحدودة تمثيلاً ماليًا وقانونيًا لدى الحكومة مما يشكل عبء مالي كبير، خاصة للمؤسسات الناشئة ذات رأس المال المحدود والتي لم تتمكن بعد من إدراك إمكاناتها التجارية.

- **مدة زمنية طويلة لتنفيذ الإجراءات:** يمكن أن تشكل إجراءات التسجيل والترخيص عبئا على المؤسسات غير الرسمية، بما فيها الزيارات المتكررة لعدة جهات رسمية خاصة الرقابية منها وطلب الموافقات ومراعاة الوقت المستغرق للحصول عليها.

---

15 منظمة العمل الدولية (2023) الدور المحتمل للصادرات في تعزيز إضفاء الطابع الرسمي وخلق فرص العمل اللائق للشباب في الأردن، منظمة العمل الدولية، عمان.

16 صبح ، ب. (2019) "حالة القطاع غير الرسمي في الأردن: فرص الاندماج", *ورقة سياسات*، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، عمان.

17 النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (2021) "عمل المرأة في القطاع غير الرسمي في الأردن: التحديات التي تواجه الأعمال المنزلية خلال جائحة كوفيد-19"، *موجز سياسات قضايا مناصرة المرأة*، المجلد 3، هيئة الأمم المتحدة للمرأة.

18 على سبيل المثال، انظر J ،Rand.، و N. Torm (2012) "فوائد إضفاء الطابع الرسمي: أدلة من الشركات الصغيرة والمتوسطة الصناعية الفيتنامية", *التنمية العالمية* 40(5).

قد أكد ممثلي القطاعين العام والخاص على هذه التحديات. حيث أن هناك فرصة غير مسبوقة لتسهيل عملية التسجيل و الترخيص والتقليل من الكلف المالية المترتبة على تسجيل المنشآت. عملت الحكومة على تقديم الحوافز للمؤسسات وسعت لتبسيط إجراءات التسجيل والترخيص وخفض التكاليف التي تواجه بعض المؤسسات الناشئة. حيث تم إعفاء الأعمال المنزلية من دفع رسوم الترخيص للسنوات الثلاث الأولى من تشغيلها. كما تم اعفاء الشركات ذات المسؤولية المحدودة والشركات المساهمة الخاصة من ضريبة المبيعات على الإيرادات الأولية البالغة 40,000 دينار أردني أو حين إتمام سنتين من تأسيسها، أيهما أقرب. ويدعم صندوق المعونة الوطنية الشركات التي لديها مشاريع مسجلة برأس مال قدره 3,000 دينار أردني وتأسست لمدة تقل عن عامين. كما أتاحت الهيئات الحكومية بعض إجراءات تسجيل الشركات وترخيصها عبر الإنترنت (كما هو الحال مع دائرة مراقبة الشركات)، مما قلل من الوقت اللازم لتأسيس الشركات وتشغيلها. وعلى الرغم من تقديم هذه الفوائد إلا أننا نتطلع لتحقيق المزيد.

2.3 ضمان الحماية للشركات غير الرسمية والعاملين فيها

تعتبر البطالة وقلة توافر فرص العمل الرسمية من أحد دوافع توجه الرجال والنساء لبدء أعمال تجارية غير رسمية، وبالتالي، لا بد من ضمان الحماية لهم وللعاملين لديهم. يعد صندوق المعونة الوطنية الداعم الرئيسي لتقديم المساعدات الاجتماعية في الأردن،[19] حيث يدعم ما يقارب 220,000 أسرة في الأردن من خلال تقديم المعونات النقدية والعينية. يخشى العديد من أصحاب المؤسسات غير الرسمية المستفيدين من صندوق المعونة الوطنية أن يتوقف دعم الصندوق لهم في حال الانضمام الى القطاع الرسمي،[20] بينما أفاد الصندوق أن هذا غير صحيح وما هو إلاّ انطباعات متداولة.

تشكل المساهمات الاجتماعية من قبل أصحاب العمل في الضمان الاجتماعي تكلفة كبيرة خصوصًا فيما يتعلق بتمويل المعاشات التقاعدية وتغطية إصابات العمل خاصة للشركات الناشئة، مما قد يثبط إضفاء الطابع الرسمي على الأعمال والنمو. وتدعم المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مساهمات الضمان الاجتماعي للقطاع الخاص والأفراد الذين لم يسبق خضوعهم للضمان، بما في ذلك العمالة غير المسجلة ، والعاملين لحسابهم الخاص في قطاعات مختلفة مثل الزراعة والنقل والسياحة، والأعمال التجارية من المنزل والمؤسسات المايكروية والصغيرة والمتوسطة من خلال برنامج استدامة++.

2.4 تعريف الشركات الناشئة وتنميتها

في العديد من البلدان، يتميز القطاع غير الرسمي بالاستمرارية والبقاء (حيث أن المؤسسات غير الرسمية هي استجابة لنقص التشغيل الرسمي)، إلا أن هناك فئة أخرى من المؤسسات غير الرسمية في الأردن، وتتمثل بالمؤسسات الناشئة و الجديدة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وبينما يُعتقد أن حجم هذا القطاع غير معروف، فقد اختارت العديد من هذه الشركات تجنب التسجيل في الأردن وبدلا من ذلك التسجيل ضمن سلطات قضائية أخرى (مثل: جزر العذراء البريطانية).

إن هذه المؤسسات الناشئة في الأردن ليست محددة أو معرفة بشكل كاف ولذلك لا يمكنها الاستفادة بشكل نظامي من الحوافز الحكومية والاستفادة من الاستثمار. ويؤدي عدم وجود الإطار التنظيمي المؤهل للمؤسسات الناشئة غالبًا إلى تسجيل المؤسسات الناشئة في سلطات قضائية خارج الأردن وتسجيلها محليًا كفروع لشركة أجنبية، مما يسمح للمؤسسات بتجنب رسوم التسجيل والترخيص والضرائب ومساهمات الضمان الاجتماعي.[21]

2.5 غياب التنظيم والتمثيل

تفتقر المؤسسات غير الرسمية في الأردن لوجود جهات تعمل على تنظيمها وتمثيلها. وفي حين أن مجتمع الأعمال الرسمي يتمثل رسميًا في الأردن من قبل غرفة تجارة الأردن وغرفة صناعة الأردن، إلا أن المؤسسات غير الرسمية لا تحظى بمثل هذا

---

19 موقع منظمة العمل الدولية الحماية الاجتماعية: الأردن، شوهد في 4 سبتمبر 2023.

20 كما قدم صندوق المعونة الوطنية إعفاءات محددة زمنيا ورأس ماياً (24 شهرا/رأس مال أكثر من 3000 دينار أردني) لبعض الأفراد العاملين لحسابهم الخاص، مما يسمح لهم بالاستمرار في تلقي المساعدة النقدية قبل إنهاء المساعدة المخصصة لهم.

21 استنادا إلى مدخلات الخبراء القانونيين وخبراء ريادة الأعمال الذين تمت مقابلتهم من أجل هذا التقرير. التعاون الدولي الألماني GIZ (2019) "اقتصاد الشركات الناشئة في الأردن: تقييم المساهمة والإمكانات الاقتصادية للشركات الناشئة والقائمة على التكنولوجيا."

الاعتراف. وتحظر اللوائح الحالية لتنظيم الأعمال وتمثيلها عضويتهم الرسمية في الغرف والانضمام لهم. وهذا يشكل تحديًا لصانعي السياسات ومديري برامج تطوير الأعمال ويمكن أيضًا أن يشكل تحديًا أمام التعاون بين القطاعين العام والخاص.

ومع ذلك، هناك محاولات سابقة لإيجاد أساس تنظيمي للتمثيل الرسمي للمؤسسات غير الرسمية يمكن البناء عليها. في عام 2014، وضعت عدة جهات حكومية وغير حكومية في الأردن، مثل غرفة صناعة الأردن والاتحاد العام لنقابات عمال الأردن، وثيقة عمل بعنوان "نحو إطار وطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن".[22] نصت هذه الوثيقة على وضع الأسس لتطوير إطار وطني لإضفاء الطابع الرسمي على الاقتصاد غير الرسمي.[23] واعترفت بالقطاع غير الرسمي وحقوق العمالة غير الرسمية. وشجعت القطاعات في الاقتصاد غير الرسمي على إنشاء نقابات تمثيلية تتفاوض بشكل جماعي مع الحكومة نيابة عنهم. كما دعت الوثيقة إلى تنفيذ حوار بين الحكومة والقطاعات الأخرى حول الاقتصاد غير الرسمي، مما يوفر سابقة قوية لهذا الحوار. تم المصادقة على الاطار من قبل وزارة العمل، ومؤسسة الضمان الاجتماعي، وغرفة صناعة الأردن، والاتحاد العام لنقابات العمال في الأردن في عام 2015.[24]

2.6 قضايا وتحديات أخرى

تواجه المؤسسات غير الرسمية تحديات أخرى تدعم بقاءها ضمن الاقتصاد غير الرسمي. ومن أبرز هذه التحديات الضرائب المرتفعة نسبيًا، والنظام الضريبي المعقد والغامض في بعض الأحيان، ونقص الوعي بالمتطلبات الضريبية. وهناك العديد من الأدلة الدولية حول تأثير الإصلاح الضريبي على تشجيع التسجيل لدى السلطات الضريبية وأثره على زيادة الإيرادات الضريبية.[25] ومع ذلك، في هذه المرحلة، لم يشير القطاع العام إلى استعداده لاتخاذ مثل هذه الإجراءات. وهناك تحد آخر أُشير إليه حول إغلاق المؤسسات على أنها عملية مكلفة وتستغرق وقتًا طويلاً ويترتب عليها مسؤولية عالية. بالإضافة إلى ذلك، أظهرت نتائج المقابلات ومناقشات مجموعات التركيز أنه يمكن تحسين التنسيق بين الجهات الحكومية فيما يتعلق بالترخيص والتسجيل.

3 . أهداف الحوار بين القطاعين العام والخاص

الهدف الأساسي من الحوار الوطني بين القطاعين العام والخاص هو التوصل إلى التوافق بين القطاعين العام والخاص بشأن نُهُج للنهوض بإضفاء الطابع الرسمي على المؤسسات غير الرسمية، وتمكين الحوار بين ممثلي القطاعين حول تحديات ومتطلبات تفعيل هذه النُهج. يهدف الحوار إلى النظر في والتوصية والاتفاق على:

1. **إنشاء لجنة تنسيقية للعمل على محاور إضفاء الطابع الرسمي على المؤسسات غير الرسمية** وإطلاع أعضاءها على أنشطة المؤسسات والهيئات الحكومية والخاصة بما يتعلق بالقطاع غير الرسمي والمؤسسات غير الرسمية والتنسيق فيما بينهم بشأن هذه الأنشطة.
2. **النُهج الرامية إلى توحيد جهود التوعية وهيكلها وتنسيقها وزيادتها**، مع التركيز على متطلبات وفوائد إضفاء الطابع الرسمي والحوافز المقدمة ، بما في ذلك الإعفاءات والإعانات والمساعدة الفنية. يمكن لوزارة الصناعة والتجارة والتموين تقديم المشورة وقيادة جهود التوعية جنبًا إلى جنب مع غرفة صناعة الأردن وغرفة تجارة الأردن وبالتعاون مع الهيئات الأخرى مثل البلديات وجمعيات الأعمال.
3. **المتطلبات الأولية لتعريف المؤسسات غير الرسمية والاقتصاد غير الرسمي** وجمع البيانات اللازمة عن المؤسسات غير الرسمية، بما في ذلك عدد المؤسسات غير الرسمية وملامحها وتوزيعها.

---

22 من المقابلات التي تم تنفيذها مع ممثلين من وزارة العمل، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، و المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، ودائرة الإحصاءات العامة.

23 "نحو إطار وطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن"، 2014.

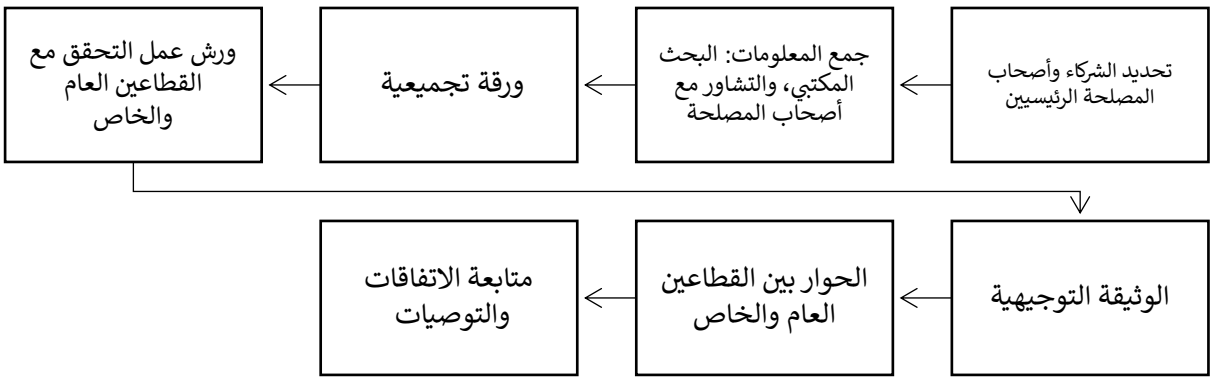
24 منظمة العمل الدولية، (2015) الأردن يصادق على إطار وطني لتنظيم الاقتصاد غير المنظم، منظمة العمل الدولية.

25 غاردر وآخرون (2021) "إضفاء الطابع الرسمي على المؤسسة: متطلبات التسجيل والضرائب والضمان الاجتماعي المصممة خصيصا للشركات الصغيرة والمتوسطة"، *الموجز المواضيعي 3*، منظمة العمل الدولية، جنيف.

4. منهجية الحوار بين القطاعين العام والخاص

وبالنظر إلى أهمية التوصل إلى توافق في الآراء والتوصيات من خلال الحوار بين القطاعين العام والخاص فقد تم تطوير منهجية شاملة وقائمة على الأدلة لخدمة أهداف هذا الحوار والتوصل إلى اتفاقات، وتماشيًا مع المنهجية المعمول بها في الحوار (الموضحة في الرسم البياني 1 أدناه)، بدأت المهام في حزيران 2023 بدراسة مكتبية وبحث وتحليل للمعلومات المتوفرة تليها اجتماعات ثنائية مع أصحاب المصلحة الرئيسيين.

الرسم البياني 1: سير عملية الحوار حول إضفاء الطابع الرسمي على المنشآت غير الرسمية: توضيح أسس الاقتصاد غير المنظم



وبعد إجراء البحث المكتبي وعقد 19 مقابلة ثنائية مع الشركاء من القطاعين العام والخاص (الرجوع إلى الملحق 1)، تم تطوير استبيان و توزيعه على 10 مؤسسة من القطاع غير الرسمي لتقييم درجة الطابع غير الرسمي على مؤسسات القطاع غير الرسمي و معرفتهم بمتطلبات الترخيص والتسجيل ودرجة تطور هذه المؤسسات. و تم استكمال هذا الاستبيان من خلال اجراء جلسات نقاشية مركزة (احداهما مع 11 شركة رسمية ناشئة و الأخرى مع 13 مؤسسة من القطاع غير الرسمي).

تباعا، تم إعداد ورقة تجميعية لتوضيح وجهات نظر القطاعين العام والخاص بإيجاز، حيث خضعت هذه الورقة لمناقشة مستفيضة وتم الموافقة عليها في ورش عمل التحقق من قبل ممثلي كلا القطاعين، وفي أعقاب التوصيات المقدمة خلال ورش العمل تم إعداد وثيقة توجيهية لتحديد جدول أعمال الجلسة النهائية للحوار بين القطاعين العام والخاص.

5. نتائج الحوار الوطني بين القطاعين العام والخاص

وعقب المناقشة التي دارت في ورش التحقق للمصادقة على النُهُج المذكورة أعلاه والنُهُج المقترحة لرفع الوعي بالمؤسسات غير الرسمية وتمثيلها رسمياً، اقتُرحت ثلاثة نُهُج رئيسية كجزء من الوثيقة: (أ) الاتفاق على إنشاء لجنة أو هيكل للتنسيق بشأن إضفاء الطابع الرسمي على المؤسسات غير الرسمية، و (ب) الاتفاق على نُهُج لتوحيد وهيكلة وتنسيق وزيادة جهود التوعية لإضفاء الطابع الرسمي، و (ج) الاتفاق على المتطلبات الأولية لتعريف المؤسسات غير الرسمية وجمع البيانات ذات الصلة. وترد أدناه النُهُج المقترحة، والمناقشات المحيطة بها التي أجريت كجزء من الوثيقة التوجيهية للحوار، والاتفاقات المرتبطة بتنفيذها.

5.1 التنسيق بين أصحاب المصلحة

من التحديات الإضافية التي لوحظت خلال عملية البحث وتنفيذ الحوار هو الافتقار إلى التنسيق بين كافة الشركاء من القطاعين العام والخاص بشأن موضوع المؤسسات غير الرسمية، مع اقتراح تشكيل هيكل شبيه باللجان من أصحاب المصلحة لتنسيق الأنشطة المتصلة بالمؤسسات غير الرسمية. وكانت هذه الحاجة واضحة بشكل خاص بالنظر إلى عدم وجود آلية لتمثيل الجهات الفاعلة في الاقتصاد غير الرسمي والمؤسسات غير الرسمية بشكل رسمي وتيسير جهود كسب التأييد والمناصرة مع الحكومة. حيث لا تدرك الجهات الفاعلة في القطاع العام عادة التحديات التي تواجه الاقتصاد غير

الرسمي والمؤسسات غير الرسمية واحتياجاتها إلى إضفاء الطابع الرسمي عليها، مما يبقي العمل على الاقتصاد غير الرسمي غير منسق ويفتقر إلى الزخم اللازم.

توصية الحوار بين القطاعين العام والخاص: اتفق مندوبو الحوار على إنشاء لجنة تنسيقية تتألف من ممثلين للقطاعين العام والخاص، بهدف النهوض بجدول الأعمال إضفاء الطابع الرسمي على المؤسسات غير الرسمية، بما في ذلك تفعيل النهج المتفق عليها. تم الاتفاق على انشائها في المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني بالرغم من عدم تمتعه بسلطات تنفيذية مماثلة لسلطات الوزارات الحكومية، حيث تمكنه ولايته المحايدة من قيادة أنشطة اللجنة والتنسيق بين أصحاب المصلحة ذوي الصلة بطريقة محايدة.

من الممكن أن تتألف اللجنة من ممثلين عن الجهات التالية:

القطاع العام	القطاع الخاص
وزارة الصناعة والتجارة والتموين	غرفة صناعة الأردن
دائرة مراقبة الشركات	غرفة تجارة الأردن
وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة	غرفة تجارة عمان
دائرة ضريبة الدخل والمبيعات	غرفة صناعة عمان
وزارة العمل	جمعية نادي صاحبات الأعمال والمهن
وزارة الإدارة المحلية	صندوق إمام
دائرة الإحصاءات العامة	جمعية شركات تقنية المعلومات والاتصالات - Int@j
المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	
أمانة عمان الكبرى	

و بناء على الحوار المنفذ مع القطاعين من الموصى به أن تتضمن المهام الأولى لهذه اللجنة التالي:

1. الاتفاق على نُهُج لتوحيد وهيكلة وتنسيق وزيادة جهود التوعية لإضفاء الطابع الرسمي
2. الاتفاق على المتطلبات الأولية لتعريف المؤسسات غير الرسمية وجمع البيانات ذات الصلة

5.2 التعريفات الرسمية و جمع البيانات

عدم وجود تعاريف وبيانات متسقة بشأن المؤسسات غير الرسمية يصعب على الحكومة ومجتمع الأعمال إجراء تقييم دقيق لتحديات واحتياجات المؤسسات غير الرسمية. كما اعتُبر عدم وجود تعريف مشترك للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأردن تحدياً. ولذلك أشار المشاركون إلى الحاجة إلى تعريف رسمي للقطاع غير الرسمي والمؤسسات غير الرسمية، والحاجة الى جمع بيانات إضافية عن هذا الموضوع من أجل هيكلة المزيد من السياسات والتدخلات القائمة على الأدلة.

توصية الحوار الوطني بين القطاعين العام والخاص: لاحظ مندوبو الحوار التحديات التي تواجه التقييم الدقيق للاقتصاد غير الرسمي والمؤسسات غير الرسمية، وضرورة أن تعمل دائرة الإحصاءات العامة وهيئات القطاع العام والخاص للتصدي لهذه التحديات، بما في ذلك تعريف المؤسسات غير الرسمية والمصطلحات ذات الصلة، وجمع الإحصاءات والبيانات اللازمة لتوجيه صياغة السياسات المتعلقة بالاقتصاد غير الرسمي. وعلى الرغم من أنه لم يتم التوصل إلى اتفاق ملموس بشأن هذا

المقترح، اقترح مندوبو الحوار على متابعة النقاش و الوصول الى اتفاقات من خلال اللجنة التي سيتم إنشاؤها في المجلس (بالاشارة الى نقطة 5.1).

5.3 رفع الوعي

على الرغم من الجهود السابقة والمستمرة لرفع وعي المؤسسات غير الرسمية بشأن كيفية الانضمام للاقتصاد الرسمي ، سلط ممثلو القطاعين العام والخاص الضوء على أهمية تنظيم أنشطة التوعية وتنفيذها. حيث يجب أن تركز هذه الجهود على الحوافز والإعفاءات والعقوبات المرتبطة بإضفاء الطابع الرسمي أو البقاء في الاقتصاد غير الرسمي، وعلى المساعدة الفنية التي تقدمها الحكومة والغرف بشكل أساسي للشركات بمجرد إضفاء الطابع الرسمي عليها. وينبغي استكمال هذه الأنشطة بالنظر في تحسين الحوافز والمساعدة الفنية التي تقدمها الغرف.

توصية الحوار الوطني بين القطاعين العام والخاص: تم التركيز في الحوار على عدم فعالية جهود التوعية السابقة الرامية إلى زيادة إضفاء الطابع الرسمي على المؤسسات غير الرسمية. ولذلك، اتفق مندوبو الحوار على ضرورة رفع الوعي لدى المؤسسات غير الرسمية، بما فيها المؤسسات الواقعة في المناطق النائية في الأردن. وأشار المندوبون إلى أهمية رفع الوعي بمتطلبات إضفاء الطابع الرسمي والحوافز والإعانات المقدمة بمجرد الانضمام الى الاقتصاد الرسمي.

وينبغي أن تشمل جهود التوعية جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك البلديات والمجتمع المدني، لضمان الوصول لأكبر عدد من المؤسسات غير الرسمية. و عليه يجب أن تكون هذه المبادرات مختلفة بحسب نوع المؤسسات غير الرسمية و القطاعات الاقتصادية. سيتم الاتفاق على جهود التوعية و تعزيزها من خلال اللجنة التي سيتم إنشاؤها في المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني (بالاشارة الى نقطة 5.1).

.

الملحق 1

تم التشاور مع مجموعة واسعة من ممثلي القطاعين العام والخاص خلال عملية الحوار. كما تم التشاور مع عدد من الأعمال في القطاع غير الرسمي في مجموعات نقاش مركزة و توزيع استبيان للاستعلام عن ملامح هذه المؤسسات و كيفية التعامل معها و اضفاء الطابع الرسمي عليها.[26] الجهات التي تمت استشارتها خلال مرحلة البحث:

وزارة الصناعة والتجارة والتموين

دائرة مراقبة الشركات

وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة

دائرة ضريبة الدخل والمبيعات

وزارة العمل

وزارة الإدارة المحلية

صندوق المعونة الوطنية

دائرة الإحصاءات العامة

غرفة صناعة الأردن

غرفة تجارة الأردن

غرفة تجارة عمان

غرفة صناعة عمان

المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي

جمعية شركات تقنية المعلومات والاتصالات - Int@j

أمانة عمان الكبرى

جمعية نادي صاحبات الأعمال والمهن

برامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

صندوق إمام

[26] تم جمع المعلومات من 18 مؤسسة في القطاع غير الرسمي من جميع أنحاء شمال ووسط وجنوب المملكة. تضمن الاستبيان أسئلة مختلفة لتقييم درجة الطابع غير الرسمي لهذه المؤسسات، ومعرفتها بمتطلبات الترخيص والتسجيل، ودرجة تطورها، وجوانب أخرى (على سبيل المثال: مصادر التمويل، والتعامل مع الحكومة، وما إلى ذلك).

الملحق 2

فيما يتعلق بإجراءات التسجيل والترخيص والإعسار، تم تحليل المقابلات مع أصحاب المصلحة والخبراء من القطاع الخاص، وجلسات نقاشية مركزة، والاستبيان الذي تم إرساله إلى المؤسسات غير الرسمية والشركات الناشئة في المراحل المبكرة[27]. فيما يلي أبرز نتائج التحليل:

نقص الوعي والمعرفة: لا تتمتع الشركات ولا ممثلي الحكومة (الموظفين المتلقين لاستفسارات المراجعين في وزارةالصناعة والتجارة والتموين) بدرايةٍ كاملة بمتطلبات التسجيل والترخيص. ومما يزيد الأمر تعقيدًا عدم التوافق بين أنشطة المؤسسة التجارية ورموز التصنيف الصناعي الدولي (ISIC) المتاحة، مما يجبر المسجلين على تسجيل نشاط تجاري لا يتوافق مع النشاط الفعلي.

الاختلال التشريعي وعدم الاستقرار وانعدام الشفافية: لا تتوافق القوانين الأردنية المتعلقة بالأعمال والاستثمار مع بعضها البعض، ويؤدي إلى الارتباك وعدم تفعيل الحوافز والإعفاءات، مما يؤدي فعلياً إلى تعطيل "النافذة الواحدة". كما يُنظر أيضاً إلى الأنظمة على أنها غير مستقرة، وتتغير بشكل متكرر، وتخلق بيئة عمل غير واضحة. ومن الشائع التوقيع على التعهدات بعدم خرق القانون عند التسجيل و/أو الترخيص. كما أن القوانين لا تتسم دائماً بالشفافية أو يتم تنفيذها بشكل صحيح ففي حال قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، على الرغم من أنها معفاة من الضرائب، إلا أن هذا لا ينطبق على أرباح رأس المال، حيث تضطر شركات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تشرف على الاغلاق على دفع الضرائب على الرغم من أنها من الناحية الفنية يجب أن تكون معفاة.

غياب التعريفات (الواضحة): تواجه الشركات الناشئة صعوبات في أنواع تسجيل الشركات، وخاصة الشركات ذات المسؤولية المحدودة، بسبب التكاليف القانونية والمالية الكبيرة. ويؤدي عدم وجود تعريف "الشركة الناشئة" أو المؤسسات المايكروية والصغيرة والمتوسطة إلى تفاقم هذه المشكلة، مما يؤدي إلى الارتباك وعدم التوافق مع المعايير الدولية. ويعتبر نوع الشركة المساهمة الخاصة هو الأمثل للشركات الناشئة، حيث أن الشركات ذات المسؤولية المحدودة لا توفر حقوق الأسهم، ولكن متطلبات رأس المال تبلغ 50000 دينار أردني، وهو مبلغٌ باهظ بالنسبة للعديد من الشركات الناشئة. لا توجد خيارات المشاركة للموظفين تلقائيا، ولكنها تحتاج إلى عقود ومحاكم لإنفاذها، على عكس الممارسة الدولية حيث يحصل الموظفون على شهادة ويمكنهم بيعها. في حالة إفلاس الشركات ذات المسؤولية المحدودة، لا تزال الحكومة تحجز على الملكية الخاصة، مع تحميل رواد الأعمال العبء لإزالة الحجز الحكومي.

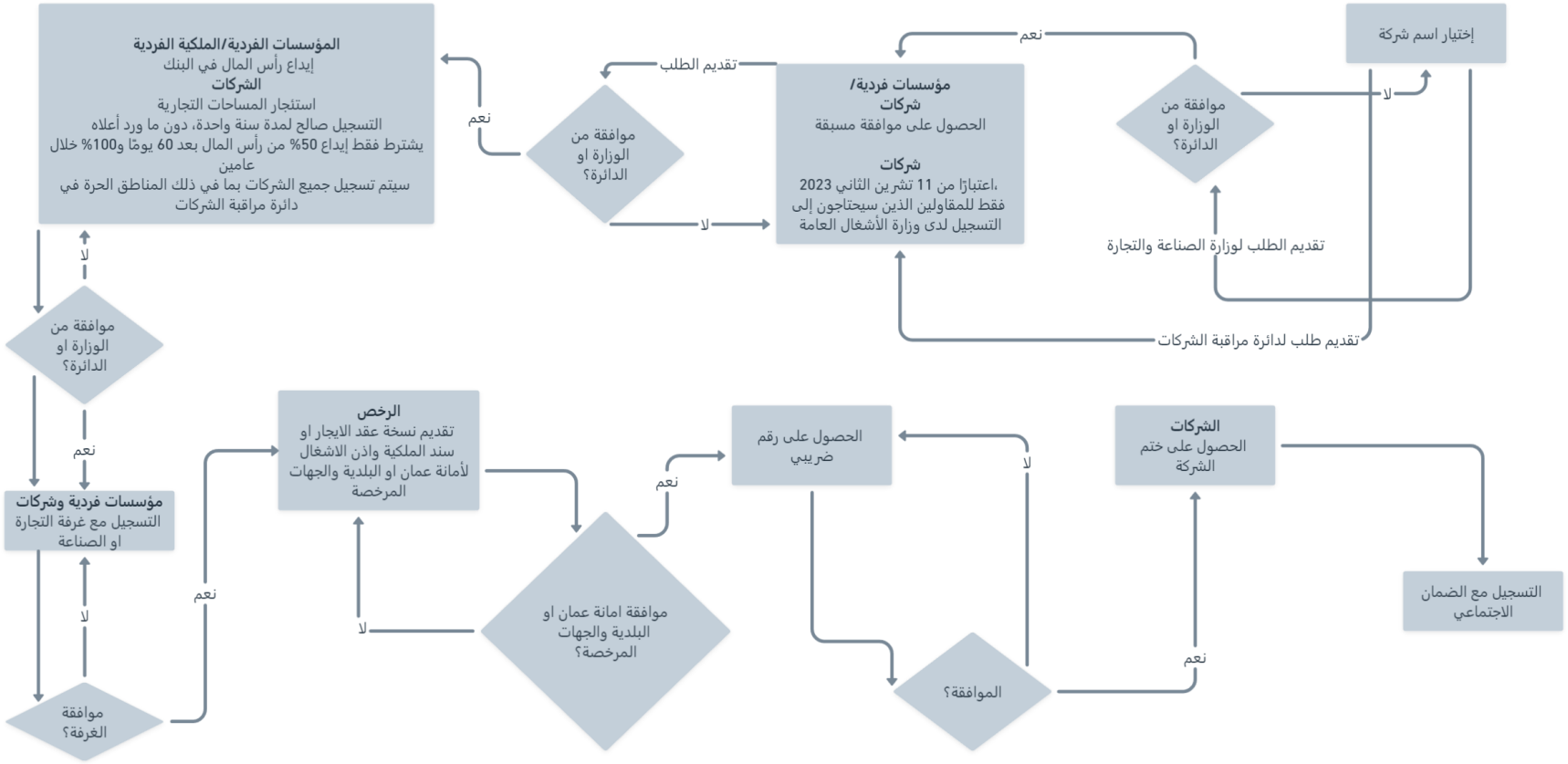
هيمنة الملكية الفردية: يختار أصحاب الأعمال الملكية الفردية لبساطتها وفعاليتها من حيث التكلفة، ولكن هذا لا يفصل المالك بصفته الشخصية عن الهيئة التجارية، مما يجعل المالك مسؤولاً بالكامل عن جميع الديون، وهو خطر وتحدي كبير.

إجراءات الترخيص مكلفة وتستغرق وقتًا طويلاً: يمكن أن يكون الترخيص مكلفًا، خاصة مع المتطلبات من جهات مثل المؤسسة العامة للغذاء والدواء (JFDA). ويمكن أن تكون العملية أيضاً طويلة، حيث تستغرق من عدة أيام إلى سنوات. ويمكن أيضاً أن يُنظر إلى الترخيص على أنه غير منظم ولا يعكس الاحتياجات المتنوعة للمؤسسات.

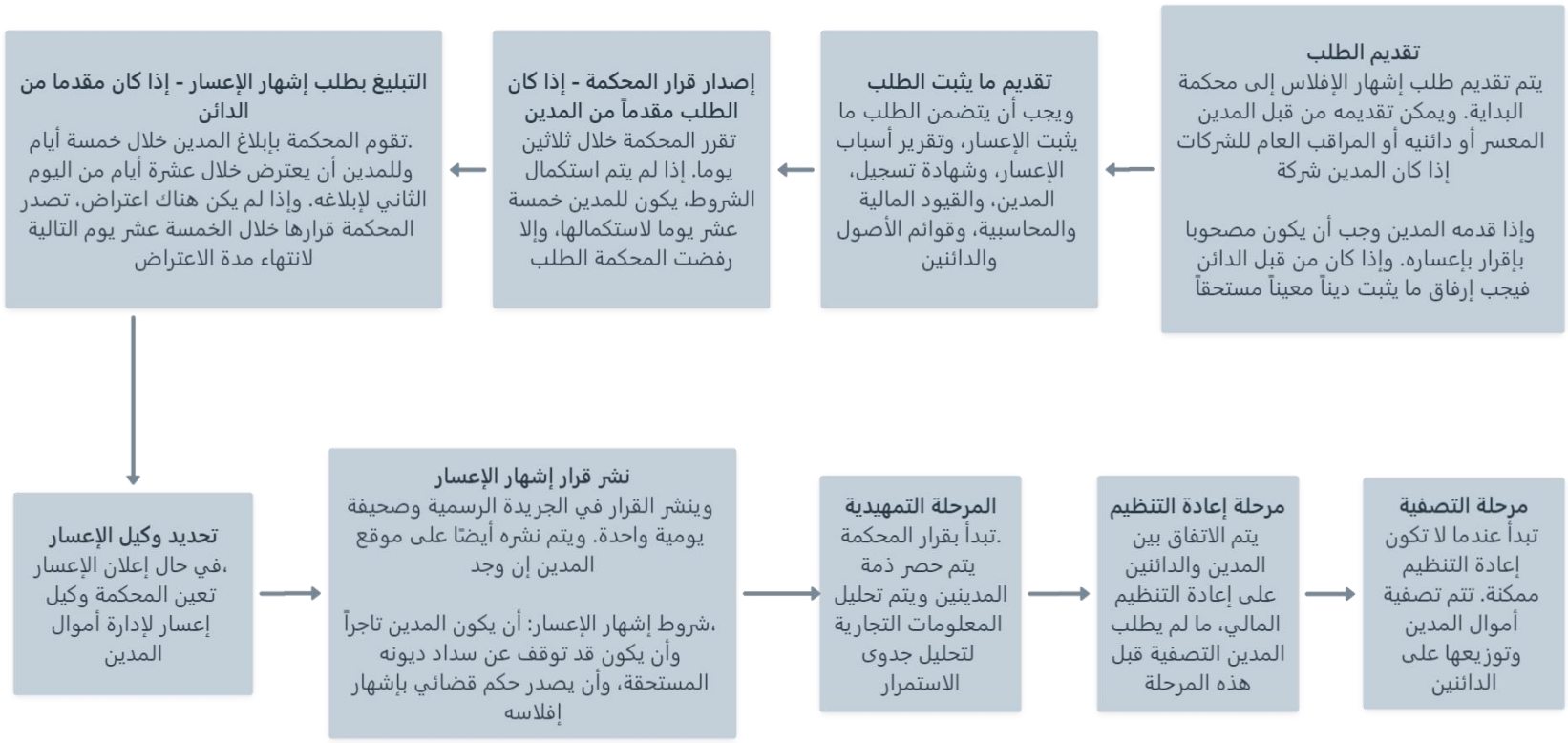
[27] شملت الدراسة 18 مؤسسة غير رسمية، موزعة على شمال ووسط وجنوب المملكة. طرح المسح أسئلة مختلفة لتقييم درجة الطابع غير الرسمي للشركات، ومعرفتها بمتطلبات الترخيص والتسجيل، وملفها الشخصي، ودرجة التطور، والجوانب الأخرى (على سبيل المثال: مصادر التمويل، والتعامل مع الحكومة، وما إلى ذلك). وتم استكمال المسح من خلال إجراء جلسات نقاشية مركزة، إحداهما مع 11 شركة ناشئة رسمية في مرحلة مبكرة والأخرى مع 13 مؤسسة غير رسمية.

الملحق 3: اجراءات التسجيل و الترخيص و اشهار الافلاس

الشكل (1) : إجراءات التسجيل والترخيص



الشكل (2): إجراءات اشهار الافلاس



نشر من قبل المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الأردني وGIZ

مكاتب مسجلة

بون واشبورن (ألمانيا)

مشروع التشغيل في الأردن ٢٠٣٠

عمان – الأردن

مكتب GIZ في الأردن

شارع محمد باسم الخماش رقم ٣١ – الصويفية

عمان ٠٩١١١ الأردن

هاتف: 8090 6586 (0) 962+

فاكس: 9863 6581 (0) 962+

البريد الالكترونيgiz-jordanien@giz.de :

www.giz.de/jordan

المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الأردني في عمان الأردن

شارع عبد الحميد باديس رقم64– الشميساني

عمان 11194 ، الأردن

هاتف: 5325 6567 (0) 962+

فاكس: 2958 566 (0) 962+

البريد الالكتروني: esc@esc.jo

تأليف:

أسامة الزعتري وسايمون وايت

GIZ هي المسؤولة عن محتوى هذا المنشور

بالنيابة عن:

الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنميةBMZ

قسم الشرق الأوسط

في:

حزيران 2024