معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة
(اسباب توسعه، خصائصه، ومعيقات تنظيمه)

بلال الفلاح

2014

Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)

The Informal Sector in the Occupied Palestinian Territory

Belal Al-Falah

2014

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة

(اسباب توسعه، خصائصه، ومعيقات تنظيمه)

د. بلال الفلاح

2014

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

غسان الخطيب (القائم بأعمال رئيس مجلس الأمناء)، لؤي شبانة (أمين السر)، سمير حليلة (أمين الصندوق)، محمد مصطفى، جواد الناجي، جهاد الوزير، صبري صيدم، نافذ الحسيني، ماجدة سالم، لانا ابو حجلة، نبيل قسيس (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2014 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@mas.ps

الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps/

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة

(اسباب توسعه، خصائصه، ومعيقات تنظيمه)

د. بلال الفلاح

2014

القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة (اسباب توسعه، خصائصه، ومعيقات تنظيمه)

الباحث: بلال الفلاح

المراجعة والتقييم: ريتا جقمان
سمير عبد الله

التنسيق الفني: لينا عبد الله

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل مركز بحوث التنمية الدولية/كندا (IDRC)

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)
القدس ورام الله
2014
حقوق الطبع والنشر محفوظة© (ماس)

ISBN 978-9950-374-44-7

تقديـــــــم

اهتم معهد أبحاث السياسات الافتصادية الفلسطيني (ماس) منذ بداياته بالقطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية كأحد القطاعات الهامة ذات التأثير الاقتصادي وأجرى العديد من الدراسات التي تناولت جوانب مختلفة منه. وتركز هذه الدراسة على خصائص القطاع وأسباب توسعه ومعيقات تنظيمه، وتهدف إلى تحديد السياسات واقتراح الاجراءات الكفيلة بإزالة العوائق التي تحول دون تسجيل المنشآت بموجب القانون وتقلل من دوافع التهرب من التسجيل. الفرضية هنا، هي أن تسجيل المنشآت الاقتصادية غير المنظمة يزيد من فرص نموها وتوسعها وزيادة مساهمتها في الانتاج والتشغيل، والأساس المنطقي لذلك هو أن التنظيم يمكن المنشآت من الحصول على التمويل الضروري لتوسطها وانتظام عملياتها التجارية، ويمكنها من الدخول في القطاعات الحكومية، والاستفادة من الخدمات الحكومية، كما أنه يجنبها مخاطر عدم الامتثال للقوانين والانظمة النافذة كتلك المختصة بالضرائب وقانون العمل وغيرها.

إن المعلومات الكمية الموثوقة حول قيمة إنتاج القطاع غير المنظم ما زالت غير متوفرة وليست بمتناول اليد، وبالتالي لم تتوفر للدراسة مستلزمات التقدير الكمّي للتأثيرات السلبية لهذا القطاع على الاقتصاد الفلسطيني، إلا أنها استطاعت الخروج باستنتاجات نوعية مفيدة وبتوصيات، يمكن بالتأكيد الاستفادة منها في توجيه السياسات ذات العلاقة.

لقد استفادت هذه الدراسة من مراجعة المقيّمين ومن النقاش الذي دار في ورشة العمل التي عقدت في (ماس) حولها، ويسرني أن أثني على الجهد الذي قام به الباحث الرئيسي وفريق البحث، كما أتقدم بجزيل الشكر لمركز البحوث للتنمية الدولية/ كندا (IDRC) لتمويله لهذه الدراسة.

د. نبيل قسيس

المديـــر العـــام

المحتويـــــــات

1- المقدمة **1**

1-1 أهداف الدراسة 2

1-2 أهمية ومبررات الدراسة 3

1-3 محتوى الدراسة 3

2- مراجعة الأدبيات **5**

2-1 التأثير الاقتصادي للقطاع غير المنظم 5

2-2 قياس حجم القطاع غير المنظم 6

2-3 محددات حجم القطاع غير المنظم 8

2-4 أسباب توسع القطاع غير المنظم في البلدان النامية 12

3- خصائص القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية **15**

3-1 تعريف القطاع غير المنظم الفلسطيني 15

3-2 الخصائص الاقتصادية والديمغرافية للمنشآت الفلسطينية العاملة في القطاع غير المنظم 17

3-3 تحليل خصائص العاملين في المنشات في القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية 20

3-4 فجوة الأجور بين العاملين في المنشات القطاعين المنظم وغير المنظم 22

3-5 نتائج فرق الأجور بين القطاعين المنظم وغير المنظم 24

3-6 محددات الانضمام للقطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية- تأثير الخصائص الديمغرافية 27

4- سياسات تقليص حجم القطاع غير المنظم **31**

المراجـــــع **39**

قائمة الجداول

جدول 1: الاختلافات في التحصيل العلمي بين رياديي القطاع المنظم وغير المنظم 18

جدول 2: الاختلاف بين المنشآت المنظمة وغير المنظمة حسب الحجم 19

جدول 3: الاختلافات بين المنشآت المنظمة وغير المنظمة حسب النشاط الاقتصادي 20

جدول 4: الاختلافات في التحصيل العلمي بين العاملين في المنشات المنظمة وغير المنظمة 21

جدول 5: فرق الأجور بين عمال المنشات المنظمة وغير المنظمة 26

جدول 6: محددات الإنضمام الديمغرافية إلى القطاع غير المنظم 29

جدول 7: العقبات التي تحول دون الإنضمام الى القطاع المنظم في الأراضي الفسطينية 36

ملخص تنفيذي

- دأب الاقتصاديون، خلال العقود القليلة الماضية، على توثيق المساهمة الاقتصادية للقطاع غير المنظم. وقد تراوحت مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي بين 20% و80% للعديد من البلدان النامية في نهاية عام 2003. وبازدياد حجم القطاع غير المنظم، ظهر العديد من الدراسات التي تناولت تأثيره الاقتصادي، حيث تشير الأدبيات الاقتصادية، غالباً، إلى ارتباط حجمه بالمشاكل التنموية، خاصة تلك المتعلقة بضعف الإيرادات العامة الناتج عن التهرب الضريبي، وانخفاض الإنتاجية، وضعف أدوات الدولة في ضبط السوق.

- يهدف هذا البحث إلى تقدير حجم القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية واستكشاف خصائصه ومعيقات تنظيمه. وعلى وجه الخصوص تسعى الدراسة إلى تقدير عدد المنشآت غير المنظمة وعدد العاملين فيها. بالإضافة إلى استكشاف خصائص هذا القطاع بالتركيز على الموارد البشرية، أجور العاملين, حجم المنشأة ونوع النشاط الاقتصادي، ومن ثم مقارنة هذه الخصائص مع القطاع المنظم. كذلك تهدف الدراسة إلى التعرف على دوافع المنشآت المتعلقة بالعمل في القطاع غير المنظم، وتحديد التوصيات المناسبة للتعامل مع اتساع القطاع غير المنظم، وطرح آليات فعالة لتنظيم منشآته.

- تعتمد الدراسة في تصنيف القطاع غير المنظم على عنصرين أساسيين هما التسجيل الضريبي وغرض الإنتاج (إما للسوق أو الاستهلاك الذاتي). حيث تعرّف المنشآت غير المنظمة بجميع المنشآت التي ليس لديها سجلات ضريبية ويباع على الأقل جزء من إنتاجها (خدماتها) في السوق. أما العمالة غير المنظمة، فتضم جميع العاملين في المنشآت غير المنظمة. ولتحديد حجم وخصائص هذا القطاع، اعتمدت الدراسة على مسح الأسر والمنشآت الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في الربع الأخير من عام 2008. تظهر نتائج الدراسة أنّ عدد المنشآت غير المنظمة في الاقتصاد الفلسطيني بلغ 62,493 منشأة. وهذا يشكل 49.7% من العدد الكلي للمنشآت

في تلك الفترة. أما على الصعيد المناطقي، فقد بلغت هذه النسبة حوالي 45٪ في الضفة الغربية و66٪ في قطاع غزة.

- تظهر نتائج هذه الدراسة أيضاً أن الغالبية العظمى (86%) من مالكي هذه المنشآت يعملون لحسابهم الخاص، وتملك الإناث 13.6% من المنشآت غير المنظمة مقابل 9.4٪ مملوكة للإناث في القطاع المنظم. كذلك تشير النتائج إلى أن مالكي المنشآت غير المنظمة أقل تعليماً، إذ بلغت نسبة الحاصلين على تعليم عالي 10% مقابل 21% في القطاع المنظم. أما بخصوص حجم المنشآت، فتشير النتائج إلى أن المنشآت غير المنظمة أصغر حجماً، حيث 60% منها تشغّل عاملاً واحد، مقابل 42% في المنشآت المنظمة. أما تلك التي تشغّل 5 عمال فأكثر فتشكل حوالي 7% من مجمل المنشآت غير المنظمة، مقابل 17% في المنشآت المنظمة.

- وفيما يتعلق بتوزيع المنشآت حسب النشاط الاقتصادي، تشير نتائج الدراسة إلى وجود اختلافات واضحة بين القطاع المنظم وغير المنظم. إذ يضم القطاع الزراعي حوالي 23% من إجمالي المنشآت غير المنظمة، مقابل 2% من المنشآت المنظمة. وبذلك تشكل المنشآت الزراعية غير المنظمة ما نسبته 95% من إجمالي المنشآت الزراعية. وتبين الدراسة كذلك أن أغلبية المنشآت في قطاع البناء هي منشآت غير منظمة، حيث شكلت 10% من اجمالي المنشآت، مقابل 3% منها في القطاع المنظم. حيث تشكل المنشآت غير المنظمة ما نسبته 77% من إجمالي المنشآت في قطاع البناء. من جهة أخرى، بلغت نسبة المنشآت غير المنظمة في قطاع المواصلات، التخزين، والاتصالات نحو 5% مقابل 20% في القطاع المنظم. أما بالنسبة لباقي النشاطات الاقتصادية (صناعة، وتجارة وفنادق ومطاعم، وخدمات أخرى) فتتقارب فيها نسب توزيع المنشآت من حيث كونها منظمة أوغير منظمة إلى حد كبير.

- بخصوص خصائص العاملين في المنشآت غير المنظمة، تظهر النتائج أن عددهم قد بلغ 152,262مشتغل ويمثلون حوالي 36.35% من مجموع العاملين في القطاع الخاص. وتظهر النتائج أيضاً أن ثلثي العاملين(66.5%) من المشتغلين في القطاع غير المنظم هم أعضاء أسرة غير مدفوعي الأجر، بينما شكلت هذه الشريحة 6% فقط من

العاملين في القطاع المنظم. ومن حيث النوع الإجتماعي، بينت الدراسة أن نسبة الإناث العاملات في القطاع غير المنظم بلغت 40% مقابل 19% من النساء يعملن في القطاع المنظم. وتشير النتائج إلى وجود فروقات جلية بين القطاعين بخصوص مستوى التحصيل العلمي. حيث تشكل نسبة العاملين الذين حصلوا على تعليم عالي في القطاع غير المنظم 17.5% من اجمالي العاملين فيه، مقابل 29% من اجمالي العاملين في القطاع المنظم. أما نسبة العاملين في القطاع غير المنظم من الحاصلين على تعليم أقل من المستوى الثانوي فقد بلغت 70% من إجمالي العاملين فيه، مقابل 55% في القطاع المنظم.

- أما بالنسبة لأجور العاملين، فقد أظهرت النتائج أنّ معدل الأجر اليومي للعاملين في المنشات غير المنظمة بلغ حوالي 60 شيكل، وأنه أقل بنسبة 27% عن معدل أجور العاملين في المنشات المنظمة. وباستخدام نموذج تحليل الانحدار (OLS) تبين أن الفرق في الأجور يعود إلى الاختلاف في خصائص العاملين في القطاعين. وتضم هذه الخصائص: الصفات الديمغرافية للعاملين (مثل الجنس، والعمر، ومستوى التعليم، ومكان السكن)، وطبيعة النشاط الاقتصادي ونوع المهنة، بالإضافة إلى الاختلاف في الأجور بين المحافظات. وتدلل هذه النتيجة، على عكس نتائج دراسات لعديد من الدول النامية، أنّ انضمام العاملين إلى القطاع الخاص غير المنظم في الأرض الفلسطينية المحتلة لا يساهم في خفض الأجور في حال ثبات خصائص العامين.

- كما عملت الدراسة على تقدير علاقة الخصائص الديمغرافية للعاملين بقرارهم بالعمل في القطاع المنظم أو غير المنظم. حيث استخدمت نموذج "probit" لتحليل الانحدار. وتبين لنا بشكل واضح أهمية مستوى التعليم. حيث أن العاملين الأقل تعليماً (الحاصلين على تعليم ابتدائي أو أقل) هم الأكثر احتمالاً للعمل في القطاع غير المنظم بنسبة 40% مقارنة بالحاصلين على مستويات تعليم أعلى. ويأتي الحاصلين على تعليم إعدادي وثانوي في المرتبة الثانية باحتمال يقترب من 30%. كذلك أظهرت نتائج تحليل الانحدار وجود تأثير لجنس العاملين. فالذكور أكثر احتمالاً من الإناث للعمل في القطاع غير المنظم. إلاّ أن مقدار التأثير أقل بكثير من تأثير مستوى التعليم حيث بلغ

حوالي 5%. هذا ولم تظهر النتائج أهمية لخصائص أخرى مثل عمر العامل (سواء ذكر أو أنثى) ومكان السكن (مدينة، قرية، أو مخيم).

- استخدمت الدراسة أيضاً نموذج "probit "، في تحديد علاقة ارتباط الخصائص الديمغرافية للرياديين (أصحاب العمل أو العاملين لحسابهم) بقرارهم لإنشاء منشآت منظمة أو غير منظمة. حيث أظهرت نتائج تحليل الانحدار أثراً ايجابياً للتعليم في إنشاء منشآت منظمة. إلاّ أن مقدار تأثير مستوى التعليم على قرارات هؤلاء تنخفض كثيراً عن تلك المتعلقة بالعاملين. أما بالنسبة لتأثير العمر، فقد بينت النتائج أن احتمال إنشاء منشآت غير منظمة يقل مع ازدياد عمر صاحب المنشأة، وكذلك يقل هذا الاحتمال عند الذكور. هذا وبينت النتائج أيضاً أن احتمال إنشاء منشآت غير منظمة يقل في مناطق الحضر عنه في الريف أو في مخيمات اللاجئين. وقد يرجع ذلك الى عدم وجود سيطرة كاملة للسلطة الفلسطينية على غالبية المناطق الريفية أو مخيمات اللاجئين تمكنها من ملاحقة المنشآت المتهربة من دفع الضرائب وإجبارها على التسجيل في دوائر الضريبة والإمتثال للقوانين الأخرى.

- تعذّر على هذه الدراسة تقدير الآثار الاقتصادية السلبية لحجم القطاع غير المنظم الفلسطيني، خصوصاً فيما يتعلق بخسائر العائدات الضريبية أو انخفاض الإنتاجية. حيث لا تتوفر بيانات موثوقة عن إنتاج المنشآت وصفقاتها. إلا أنّه بالإمكان التدليل على هذه الآثار عن طريق تفحص خصائص القطاع غير المنظم. إذ يمكن الاستشهاد باتساع للاستدلال على أن خسائر العائدات الضريبية لا يستهان بها. وكذلك الحال بالنسبة للتأثير السلبي على الإنتاجية والذي يمكن التدليل عليه بانخفاض مستوى التعليم وصغر حجم المنشآت غير المنظمة، وعدم قدرتها على الإستفادة من وفورات الحجم (economies of scale). كما يمكن تعزيز هذه الاستنتاجات من الاستئناس بالنتائج التي توصل إليها عدد كبير من الدراسات التي شملت بلدان ذات مستويات اقتصادية متفاوتة.

- وفي ضوء نتائج هذه الدراسة، خصوصاً المتعلقة بالإنتشار الواسع لمنشآت القطاع غير المنظم الفلسطيني، والتأثير الاقتصادي السلبي المتوقع لهذه الظاهرة عموماً، تناقش هذه

الدراسة عدد من السياسات التي تهدف إلى تقليص حجمه على مستوى الاقتصاد الفلسطيني. ومن الجدير بالذكر أنّ طرح سياسات تتعلق بالقطاع غير المنظم تعتبر تحدياً لصانعي القرار، سيما وأنّ هذا القطاع يولد وظائف لقطاع كبير من العاملين، ويقدم منتجات وخدمات حيوية ومطلوبة في السوق، وخصوصا في قطاع الزراعة. لذلك، فان السياسات التي تهدف إلى تقليص حجم هذا القطاع يجب أن تأخذ بعين الاعتبار مساهمته الاقتصادية ودوره الإجتماعي أيضا، خصوصاً فيما يتعلق بتوليد الوظائف في ظل ارتفاع معدلات البطالة والفقر. لذلك، فان النهج السياساتي الذي اتّبعته هذه الدراسة يصبو إلى سياسات فعالة تحقق التقليص التدريجي لحجم القطاع غير المنظم الفلسطيني من خلال زيادة الحوافز المترتبة على الانضمام إلى القطاع المنظم، ودون المس بالإنتاج والوظائف المرتبطة به.

- استخدمت هذه الدراسة بيانات مسح المنشآت غير المنظمة للربع الأخير لعام 2008 والتي تحتوي على بيانات تتعلق بمحددات حجم القطاع غير المنظم مثل تكلفة تسجيل المنشآت رسمياً (تكاليف الانضمام للقطاع المنظم والتي تضم التكلفة المالية والوقت المستغرق لإتمام إجراءات التسجيل)، حوافز (فوائد) التسجيل، التحديات التي تواجه المنشآت غير المنظمة، واستعداد المنشآت غير المنظمة للتسجيل. وبهذا الصدد، تشير النتائج أن نسبة بسيطة (18%) من مالكي المنشآت غير المنظمة يعتبرون أن ارتفاع تكاليف التسجيل تعد عائقاً أمام انضمامهم للقطاع المنظم. في المقابل يعتقد 75% منهم أنه لا توجد ضرورة لتسجيل منشآتهم.

- أما فيما يتعلق بالفوائد المترتبة على التحول الى القطاع المنظم، فتشير النتائج أن حوالي ثلثي مالكي المنشآت غير المنظمة يعتقدون أنه لا توجد فوائد تذكر. كذلك، بيّن حوالي 26% أنهم لا يعرفون ماهيّة الفوائد التي يمكن جنيها. ومن الجدير ذكره أن الغالبية العظمى (89%) من مالكي هذه المنشآت غير مستعدين لتسجيل منشآتهم، أي الانتقال الى القطاع المنظم. هذه النتائج تشير بوضوح إلى أن الانضمام إلى القطاع المنظم غير مجدي، على الأقل من وجهة نظر مالكي المنشآت غير المنظمة، وذلك عند الأخذ بعين الاعتبار التكاليف ذات العلاقة، والتي تشتمل على تكاليف التسجيل،

الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وتكاليف الإلتزام بقانون العمل مثل تطبيق بنود الإجازات السنوية مدفوعة الأجر، وتأمين اصابات العمل، ومكافئة نهاية المدة، وإجازة الولادة...الخ. فعلى الأغلب أن توفير نفقات عدم التسجيل تعوضهم عن الإنتاجية المتدنية وتزيد من تنافسيتهم في الأسعار. وبذلك يمكن القول أن قرار الانضمام إلى القطاع غير المنظم هو قرار تجاري، بمعنى أنه يعتمد على جدوى الانضمام.

- بالنسبة للسياسات المقترحة لتقليص حجم القطاع غير المنظم الفلسطيني، فهي تعتمد على تحفيز المنشآت غير المنظمة للانضمام إلى القطاع المنظم عن طريق تذليل التحديات أو المصاعب التي تواجه تلك المنشآت. وبناءً على البيانات المتوفرة من مسح المنشآت غير المنظمة، تركز هذه الدراسة على التمويل والروابط السوقية. تشير النتائج أن غالبية مالكي تلك المنشآت (57%) يعتمدون في تمويلهم على المدخرات الشخصية. إضافة إلى ذلك فإن 23% يعتمدون على قروض شخصية بدون فوائد، والتي يكون مصدرها عادة الأهل أو الأصدقاء. أما من يقترضون من البنوك، فلم تتجاوز نسبتهم 1% من أصحاب المنشآت. هذا وقد أفاد معظم هؤلاء أن الحصول على تمويل يعد أحد التحديات التي تواجههم. وبناء على ذلك، تقترح هذه الدراسة أن يعمد صانعو السياسات إلى تسهيل الحصول على تمويل لأصحاب المنشآت الذين يبدون استعداداً لتسجيل منشآتهم.

- أما بخصوص المقترح السياساتي المتعلق بالروابط السوقية أو الوصول إلى الأسواق (market access)، تظهر النتائج أن الغالبية العظمى من المنشآت غير المنظمة تسوق منتجاتها محليا للأسر (households) أو بشكل بسيط للمنشآت الصغيرة. وتبين أن أكثر من 90% منها ليس له ارتباطات سوقية بالقطاع العام أو المنشآت الكبيرة. وربما تفسر هذه النتيجة سبب اعتبار معظم مالكي المنشآت غير المنظمة أنه لا جدوى من الانضمام للقطاع المنظم سيما وأن النشاط التجاري مع الأسر لا يحتاج إلى تسجيل المنشأة. على أي حال، اعتبر غالبية مالكي هذه المنشآت أن الوصول إلى أسواق جديدة (زيادة الطلب) يعد تحدياً آخر لهم. ولذلك توصي هذه الدراسة بخلق ترابط اقتصادي بين هذه المنشآت والقطاع العام كأحد الحوافز للانضمام للقطاع المنظم.

1- المقدمة

دأب الاقتصاديون، خلال العقود القليلة الماضية، علي توثيق المساهمة الاقتصادية للقطاع غير المنظم. وقد تراوحت مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي للعديد من البلدان النامية بين 20 و80% في نهاية عام 2003 (Pratrap and Quintin, 2006). وبازدياد حجم القطاع غير المنظم، ظهرت العديد من الدراسات التي تناولت خصائصه وتأثيره الاقتصادي، حيث تشير الأدبيات الاقتصادية، غالباً، الى ارتباط حجمه بالعديد من المشاكل التنموية، خاصة تلك المتعلقة بالعجز المالي الناتج من التهرب الضريبي، انخفاض الإنتاجية، وضعف أدوات الدولة في ضبط السوق. الأمر الذي أدى الى ظهور العديد من الدراسات السياساتية التي ناقشت كيفية تقليص حجم القطاع غير المنظم، والتي طالما اعتبرت تحد لصانعي القرار، سيما وأنّ مساهمة هذا القطاع الاقتصادية لا يستهان بها خصوصاً فيما يتعلق بتوليد الوظائف لقطاع عريض من القوى العاملة.

للتعرف على أسباب توسع القطاع غير المنظم، شددت العديد من الدراسات على أهمية تكاليف الانضمام للقطاع المنظم. وتضم هذه تكاليف التسجيل، العبء الضريبي، وتكاليف الامتثال لقوانين العمل كالحد الأدنى للأجور، وعدد ساعات العمل، وتأمين حوادث العمل، وغيرها من التعويضات العمالية (ThieBen 2003; Jansson and Chalmers 2001; Gerxhani 2004). وعادة ما يتخذ قرار أصحاب المنشآت بتنظيم أعمالهم من عدمه على أساس حسابات الربح والخسارة. إذ تتم مقارنة تكاليف الانضمام للقطاع المنظم بالعوائد المصاحبة لهذا الانضمام، كالقدرة على توسيع الأعمال محلياً ودوليا، والحصول على قروض بنكية وعلى الدعم الحكومي. أي أن قرار الإنتقال الى القطاع المنظم غالبا ما يتخذ إن كان مجديا اقتصاديا.

كذلك ركّز الباحثون على فعالية التشريعات الناظمة للسوق و قدرتها على خلق بيئة محفزة للعمل في إطار القطاع المنظم (Tanzi 2000; Almeida and Carneiro 2005). هذا بالإضافة إلى قدرة الحكومة على إرساء دولة القانون ومحاربة الفساد Schnider and

(Enste, 2000). كذلك أشارت الأدبيات إلى توسع القطاع غير المنظم في الدول التي تعاني من ضعف بنيتها الاقتصادية وما يصاحب ذلك من مستويات عالية من معدلات البطالة (Baskaya and Hulagu 2011; Marcouiller *et al* 1997). كذلك تناول عدد من الدراسات خصائص منشآت القطاع غير المنظم لكشف مدى اختلافها عن تلك المندرجة في القطاع المنظم (LaPorta and Shleifer 2008). إذ أظهرت النتائج وجود اختلافات جوهرية بين القطاعين. فالمنشآت غير المنظمة تتسم بإنتاجية منخفضة نتيجة تدني مستوى رأس المال البشري وعدم القدرة على الإستفادة من وفورات الحجم الكبير (economies of scale). كذلك تم توثيق بعض الدلائل التي تشير إلى تفاوت الأجور بين القطاعين لصالح عمال القطاع المنظم. وفي هذا الإطار تعددت الدراسات التي تناولت اقتصاد القطاع غير المنظم لعدد كبير من الدول بمختلف مستوياتها الاقتصادية. الآ أن هذا النوع من الأبحاث ما زال محدودا على مستوى الأراضي الفلسطينية.

1-1 أهداف الدراسة

تهدف هذه الورقة البحثية إلى دراسة هيكل القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية، وعلى وجه التحديد تسعى الدراسة إلى:

- ✧ تقدير حجم القطاع غير المنظم من حيث عدد المنشآت غير المنظمة وعدد العاملين فيها.
- ✧ التعرف على خصائص القطاع غير المنظم بالتركيز على خصائص العاملين فيه، حجم منشآته، أنوع نشاطاته الاقتصادية، ومستوى الأجور، ومقارنة هذه الخصائص مع خصائص القطاع المنظم.
- ✧ تقدير العلاقة بين الخصائص الديمغرافية لأصحاب المنشآت والعاملين وقرارهم بممارسة نشاطاتهم الإقتصادية ضمن القطاع غير المنظم.
- ✧ التعرف على الدوافع الاقتصادية المتعلقة بتأسيس منشآت غير منظمة في الأراضي الفلسطينية.
- ✧ مناقشة السياسات الممكنة الهادفة إلى تنظيم المنشآت العاملة في القطاع غير المنظم.

1-2 أهمية ومبررات الدراسة

هذه الدراسة ليست الأولى التي تناولت القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية. فقد تناول المالكي وآخرون (2004) الخصائص الاجتماعية والاقتصادية للمنشآت المتوسطة والصغيرة (تلك التي توظف أقل من خمسة أشخاص) في القطاع غير المنظم. بينما ركزت دراسات أخرى على نشاطات اقتصادية محددة ضمن هذا القطاع مثل الحرف اليدوية، البناء، وصناعة الأغذية (مكحول وقطان، 2006؛ عواد وآخرون، 2006؛ وأبو زعرور، 2006). غير أن مساهمة هذه الدراسة تكمن في التركيز على تقدير حجم العمالة في المنشآت غير المنظمة ومن ثم مناقشة خصائصها الاقتصادية والديمغرافية مع القطاع المنظم. هذا بالإضافة إلى مناقشة سياسات تتعلق بتقليص حجم هذا القطاع على مستوى الأراضي الفلسطينية.

1-3 محتوى الدراسة

تتضمن هذه الدراسة أربعة فصول فبالإضافة للمقدمة والتي تشكل الفصل الأول،

- يتناول الفصل الثاني مراجعة الأدبيات الاقتصادية للقطاع غير المنظم ويتضمن ذلك الأثر الاقتصادي لزيادة حجم القطاع غير المنظم، آليات قياسه، والعوامل التي تسهم في زيادة حجمه.
- ما الفصل الثالث فيضم الشق التحليلي للدراسة والذي يعرض نقاشاً حول البيانات المستخدمة ومحددات تعريف القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية. كذلك يضم هذا الفصل النتائج المتعلقة بحجم القطاع غير المنظم وخصائصه الاقتصادية والديمغرافية، بالإضافة إلى تأثير السمات الديمغرافية للعاملين أصحاب المنشآت على قرار الانضمام للقطاع غير المنظم.
- ويختم الفصل الرابع بنقاش مفصل حول الأدبيات السياساتية المتبعة لتقليل حجم القطاع غير المنظم واقتراح سياسات تختص بالواقع الفلسطيني والتي تعتمد على الدوافع الاقتصادية للانضمام للقطاع المنظم (أوغير المنظم).

2- مراجعة الأدبيات

2-1 التأثير الاقتصادي للقطاع غير المنظم

يشكل التهرب الضريبي، سواء من المنشآت غير المنظمة أو العاملين فيها، أحد أهم الآثار السلبية المترتبة على زيادة حجم القطاع غير المنظم. ويؤدى التهرب الضريبي الى خفض الايرادات العامة، الذي غالبا ما تكون له عواقب اقتصادية وخيمة، أبرزها انخفاض في مستوى ونوعية الخدمات والسلع العامة (public goods) التي تقدمها الحكومات للسكان والتي تضم خدمات البنية التحتية، والتعليم والصحة، والأمن (Schneider and Enste, 2000). ولذلك بيّن العديد من الخبراء الاقتصاديين أنّ ازدياد حجم القطاع غير المنظم، خصوصاً في البلدان التي يلعب فيها الإنفاق الحكومي دورا محوريا في تحفيز النمو الاقتصادي، يشكل عائقاً أمام التنمية الاقتصادية.[1] وباستخدام التحليل التجريبي (empirical analysis) توصل Loayza (1986) إلى استنتاج مفاده أن زيادة حجم القطاع غير المنظم بنسبة 1٪ تقلل نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 1.2٪. (أنظر Eilat and Zinnes, 2002) والذي يعرض نقاشاً مفصلاً بخصوص العلاقة بين التهرب الضريبي والقطاع غير المنظم).

قام باحثون آخرون بتسليط الضوء على الأثر السلبي لتوسع القطاع غير المنظم على الإنتاجية. فالمنشآت غير المنظمة تميل عادة إلى عدم التوسع في عملياتها (الحفاظ على حجم إنتاج صغير) لتجنب أو تقليل احتمال اكتشافها من قبل الحكومة والزامها بدفع الضرائب المترتبة عليها. كما تؤدي صعوبة الحصول على التمويل، بسبب عدم كفاية الضمانات أو عدم وجود سجلات رسمية للشركة، الى الحد من فرص هذه المنشآت بتوسيع نشاطاتها أيضا. ومن المعروف أن عدم التوسع لا يسمح بالإستفادة من من وفورات الحجم الذي يحد من تطور الإنتاجية (أنظر Pratap and Quintin 2006). على صعيد آخر، ربط

[1] ان توسع القطاع غير المنظم و ارتفاع مستويات التهرب الضريبي (انخفاض الإيرادات الحكومية) قد يدفع الحكومة إلى زيادة العبء الضريبي على القطاع المنظم للتعويض عن الخسارة الضريبية، وهذا بالتالي قد يدفع المزيد من شركات القطاع المنظم إلى التحول الى القطاع غير المنظم, مما يؤدي إلى إنخفاض الإيرادات الضريبية بشكل أكبر، وبالتالي تفاقم التأثير السلبي للقطاع غير المنظم (انظر Eilat and Zinnes, 2002).

اقتصاديون أيضا بين ازدياد حجم القطاع غير المنظم وإضعاف السياسات الاقتصادية الكلية للحكومات (Schnider and Enste 2000; Eilat and Zinnes 2002). فتوسع القطاع غير المنظم بشكل كبير قد يضعف قدرة الحكومة على تحقيق أهداف سياساتها النقدية، المتعلقة مثلاً بتغيير سعر الفائدة، بشكل فعال وذلك لضعف ارتباط المنشآت غير المنظمة بالقطاع المصرفي. وتنسحب هذه النتيجة أيضاً على السياسات المالية. فقدرة الدولة على تحفيز النمو الاقتصادي عن طريق خفض معدل الضريبة مثلاً قد لا يحقق الأهداف المرجوة بسبب التهرب الضريبي.

ومن الآثار السلبية الأخرى لتوسع القطاع غير المنظم ما يعرف بـــ "free ride" والتي تنشأ من تمتع منشآت هذا القطاع بالخدمات والسلع العامة التي توفرها الدولة دون المشاركة في تغطية تكاليفها بسبب تهربها من دفع ما يترتب عليها من ضرائب (Straub, 2005). وهذا بدوره قد يدفع الحكومة إما الى خفض مستوى ونوعية الخدمات العامة، بسبب نقص التمويل، أو زيادة معدلات الضرائب للتعويض عن نقص الايرادات مما قد يؤثر سلباً على نمو الاقتصاد. ومن ناحية أخرى، يرتبط توسع القطاع غير المنظم بتكاليف اجتماعية كبيرة. فغالبا لا تتوفر ظروف العمل اللائق لعمال هذا القطاع، بالاضافة الى عدم حصولهم على أجور عادلة وحرمانهم من حقوقهم العمالية (منظمة العمل الدولية، 2002). كما ربط البعض (Conoray 2011) بين توسع القطاع غير المنظم والمخاطر المحدقة بحماية المستهلك, خصوصاً فيما يتعلق بضعف رقابة الحكومة على الأمان والسلامة الصحية لمنتجات القطاع غير المنظم.

2-2 قياس حجم القطاع غير المنظم

بالرغم من تعدد الدراسات المتعلقة بالقطاع غير المنظم، الآ أن الباحثين لم يستقرّوا على تعريف محدد له. لذلك تنوعت تعريفات هذا القطاع باختلاف مستوى التقدم الاقتصادي والقوانين المعمول بها في العديد من الدول. الا أن معظم الدراسات قد شددت على معيار عدم الالتزام بقوانين الدولة كأحد اهم المحددات التعريفية للقطاع غير المنظم (Tansel 2000; Portes et al 1989; Portes 1994). وبهذا المعنى، فإن القطاع غير المنظم يشمل

جميع المنشآت التي لا تمتثل للوائح الدولة والتي غالباً تضم التسجيل الرسمي للمنشآت، الالتزام الضريبي، والامتثال لقوانين العمل (Pratap and Quintin 2006). ويتساوق هذا التعريف مع وصف آخر شائع في الأدبيات، والذي يقترح أن أنشطة القطاع غير المنظم هي تلك الأنشطة الاقتصادية التي تسهم في الناتج المحلي الإجمالي ولكنها لا تدخل في حسابات الدولة (انظر Feige 1997; 1994 and Schnider 1994)

وبخصوص منهجيات قياس حجم القطاع غير المنظم، فتنقسم إلى مباشرة وغير مباشرة. حيث أعتمد في وصفها على نتائج بحث أعدّه Schnider and Enste (2000). تعتمد المنهجية المباشرة بشكل كبير على بيانات المسوح التي تقوم أساساً على الحصول على إجابات طوعية بشكل مباشرمن الأسر أو المنشآت حول طبيعة أنشطتها الاقتصادية. بالرغم من قدرة هذه المنهجية على جمع بيانات مفصلة عن هيكلية الإنتاج وفي القطاع غير المنظم، فمصداقية هذه البيانات قد تكون ضعيفة، سيما وأنّ هذه المنشآت تتعمّد إخفاء حجم أنشطتها الحقيقية لأسباب تتعلق غالباً بالتهرب الضريبي. ومع ذلك، فإن العديد من البلدان استخدمت نهج المسوح حصرياً لتحديد حجم العمالة في القطاع غير المنظم من خلال جمع البيانات المتعلقة ببيئة العمل وتتضمن عادة أسئلة عن وجود سجلات ضريبية وعن التزام المشغلين بقوانين العمال (Pratrap and Quintin, 2006).

طور باحثون عدداً من الطرق غير المباشرة لمعالجة القصور في مصداقية منهجية مسوح تقدير حجم الانتاج في القطاع غير المنظم. اذ تم قياس حجم الانتاج عن طريق احتساب الفرق في قيمة الناتج المحلي الاجمالي باستخدام منهجيات قياس مختلفة، وتحديدا منهجيتي الدخل والانفاق (انظر O'Higgens 1989; Yoo and Hyun 1998). إلا أن دقة هذا المنهج قد تتأثر سلباً في حال كانت هذه الفروق تعكس اخطاء احصائية (statistical errors) ناتجة عن أخطاء تتعلق بقياس مكونات الناتج المحلي الاجمالي. ومن الوسائل غير المباشرة الأخرى قياس الطلب على النقود (currency demand approach)، يفترض هذا النهج أنّ الصفقات التجارية لمنشآت القطاع غير المنظم تتم فقط بالسيولة النقدية لتقليل مخاطر الكشف من قبل الحكومة. وبذلك يزداد الطلب على النقود نتيجة لصفقات القطاع غير المنظم، حيث تشكل هذه الزيادة الحجم المفترض لإنتاج هذا القطاع. ولتقدير حجم إنتاج

القطاع غير المنظم باستخدام هذه المنهجية، يوظف الباحثون عادة نماذج تحليل الانحدار والتي تضمن عزل تأثير عوامل أخرى (أنماط الادخار والانفاق، تكلفة الفرصة البديلة للادخار، ونصيب الفرد من الدخل) تؤثر في تغير الطلب على النقود (Tanzi 1983). وعلى الرغم من شيوع استخدام هذا النهج، إلا أنه لا زال عرضة لعدد من الانتقادات، أبرزها ان هذا النهج يستثني الصفقات التي يمكن أن تتم مثلاً باستخدام شيكات أو كمبيالات.

اما المنهجية الأكثر شيوعاً، فتعرف بالمدخلات المادية (physical input)، والتي تعتمد على مستوى استهلاك الكهرباء كمقياس للأنشطة الاقتصادية. وتقيس هذه الطريقة حجم القطاع غير المنظم باحتساب الفرق بين نمو الناتج المحلي الإجمالي الرسمي (للقطاع المنظم) ونمو استهلاك الكهرباء. إلآ أن أحد مآخذ هذه المنهجية أنّها تغفل حقيقة أن استهلاك الكهرباء قد يختلف باختلاف نوع الأنشطة الاقتصادية، مما يؤدي إلى خفض تقدير حجم القطاع غير المنظم بالنسبة للحجم الحقيقي في بعض القطاعات الاقتصادية التي ينخفض فيها استهلاك الكهرباء مثل قطاع الخدمات وذلك مقارنة بالانشطة ذات راس المال الكبير، مثل الصناعة.

2-3 محددات حجم القطاع غير المنظم

لاستكشاف العوامل التي تؤثر على انضمام المنشآت للقطاع غير المنظم، جرى التركيز على مزايا الانضمام للقطاع المنظم و التكاليف المرافقة له. أما بالنسبة للمزايا فتضم القدرة على توسيع العمليات التجارية والوصول الى الأسواق المحلية والدولية، الدخول في عطاءات القطاع العام، امكانية الحصول على قروض ائتمانية، الحصول على دعم حكومي، كالتعويض عن الخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية، تعزيز القدرة على الدخول في تعاقدات شراكة وتعاون مع شركات أخرى، حماية حقوق الملكية للمنشأة، حماية حقوق الشركاء، زيادة ثقة الزبائن بمنتجات وخدمات المنشأة، وغيرها. هذا الى جانب أن التسجيل يجنب المنشأة ومالكيها عقوبات عدم الامتثال لقوانين الدولة (Jansson and Chalmers, 2001).

أما بالنسبة لتكاليف الانضمام إلى القطاع المنظم، فتشمل عادة تكاليف التسجيل والترخيص والتي قد تخضع للعديد من الشروط والمعايير والمتطلبات الفنية والبيئية والصحية بالنسبة للمنشأة. هذا بالاضافة الى الأهلية العلمية والمهنية والعقلية والسلوكية والخبرة بالنسبة لأصحابها، والمنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة. هذا وتختلف تلك الشروط والمعايير والمتطلبات من بلد لآخر، كما ان إجراءات التسجيل والترخيص ورسومها ومدة إنجازها تختلف من بلد لآخر بحسب مستوى تطور الأجهزة الرقابية الرسمية وكفاءة العاملين فيها أيضا. وفي حين تلتزم الدول المتقدمة بشفافية شروطها وإجراءاتها، نجد أن القوانين والأنظمة والتعليمات والشروط غير متاحة للجمهور، ولا يجري تطبيقها بعدالة في معظم الدول النامية. وتتأثر المتطلبات والمعايير وشروط الأهلية بالسياسات الحكومية ذات العلاقة أيضا. فالدول المتقدمة غالبا ما تضع شروط ومتطلبات ومواصفات وشروط تأهيل مشددة، بينما تطبق إجراءات تسجيل فعالة وغير مكلفة. أما الدول النامية فيتبنى معظمها مواصفات ومتطلبات وشروط تأهيل ميسرة، ولكنها تضع شروط تسجيل تتضمن قائمة طويلة من الإجراءات المكلفة وتستغرق وقتا طويلا. على سبيل المثال، قد تستلزم اجراءات التسجيل من 7–20 إجراء ويمكن أن تستغرق أكثر من 100 يوم. أما في بعض البلدان المتقدمة، فتتم هذه العملية في وقت قصير نسبياً. فمثلاً، تستغرق عملية تسجيل الشركة في نيويورك حوالي يوما واحدا فقط (Loayza 1997).[2] كما تختلف تكلفة التسجيل أيضا باختلاف المستوى الاقتصادي للبلدان. فقد وجد Djankov et al (2002) أن تكلفة التسجيل تتراوح بين 200٪ من الناتج المحلي الإجمالي للفرد (كما هو الحال في كندا) إلى ما يزيد عن 463٪ من الناتج المحلي الإجمالي للفرد في جمهورية الدومينيكان.

بالإضافة إلى تكاليف التسجيل، تتكبد المنشآت المنظمة أنواعا أخرى من التكاليف، والتي تشمل دفع الضرائب والتكاليف المتصلة بمتطلبات الامتثال للقوانين والسياسات النافذة كقانون العمل، وقوانين حماية المستهلك، والمواصفات والمقاييس، وسياسة الحد الأدنى للأجور والعلاوات الاجتماعية ومتطلبات السلامة للعاملين (Jansson and Chalmers,

[2] لمزيد من المعلومات حول اجراءات التسجيل عبر الدول انظر Jansson and Chalmers (2001).

(2001. ومع ذلك، تؤكد الدراسات الحديثة على أن العبء الضريبي, سواء المتعلق بارتفاع معدلات الضريبة المباشرة أو غير المباشرة، يعتبر من بين الدوافع الرئيسية لعدم التسجيل. وبذلك، فإن المنافع المترتبة على التهرب من هذه الضرائب قد يشكل حافزاً يدفعها نحو البقاء ضمن القطاع غير المنظم أو يشجع على انضمام مزيد من المنشآت لهذا القطاع. فالتهرب الضريبي يمكّن المنشآت من تحقيق المزيد من الأرباح و تحسين قدرتها التنافسية من خلال البيع بأسعار أقل من اسعار المنشآت التي تدفع ضرائب. لذا فان ارتفاع العبء الضريبي قد يدفع باتجاه توسيع القطاع غير المنظم. وفي هذا السياق، تناول (Loayza (1996)) تأثير ارتفاع معدلات الضريبة على حجم القطاع غير المنظم في أمريكا اللاتينية، وتوصل إلى أن حجم القطاع غير المنظم يرتبط بشكل مباشر بالعبء الضريبي.[3] وبناء على ذلك، يمكن النظر إلى قرار المنشآت بالبقاء في القطاع غير المنظم على أنه يهدف الى تعظيم الأرباح. فالتكاليف التي يمكن توفيرها من خلال التهرب الضريبي وتكاليف التنظيم الأخرى يمكن أن تكون أكبر من الفوائد التي يمكن جنيها من الانضمام للقطاع المنظم.

يرتبط مستوى التهرب من دفع الضرائب بمدى فاعلية مؤسسات الضريبية. فوجود طاقم مدرب، ولديه الإمكانات المالية واللوجستية، من شأنه الحد من التهرب الضريبي (,Tanzi). 1982 ولتسليط الضوء على دور المؤسسات الحكومية، بيّن Loayza (1996) أن حجم القطاع غير المنظم يميل إلى الصغر في البلدان التي تتمتع بمؤسسات حكومية قوية وفعالة. استخدم Friedman *et al* (1999) بيانات من 69 بلدا (ذات مستويات اقتصادية مختلفة) لمقارنة الأهمية النسبية لمعدلات الضريبة وفعالية المؤسسات الحكومية، والتي تقاس عادة بمؤشرات للبيروقراطية، الفساد، والبيئة القانونية، في التأثير على حجم القطاع غير المنظم. وقد توصل هؤلاء الباحثون إلى أن تأثير مستوى المعدلات الضريبية المرتفعة يعتبر أقل أهمية، وأنّ مستوى فعالية المؤسسات الحكومية هي التي تفسر، إلى حد كبير، الاختلافات في حجم القطاع غير المنظم في البلدان المختلفة. وفي نفس الإطار، شدد باحثون آخرون

[3] على الرغم من تشديد العديد من الدراسة على العلاقة الطردية بين ازدياد العبء الضريبي و توسع القطاع المنظم, يرى البعض أن زيادة معدلات الضريبة قد تحد من حجم القطاع غير المنظم إذا تم استخدام العائدات الضريبية في تعزيز إنفاذ القوانين وخلق بيئة قانونية قوية داعمة للإنتاج في القطاع المنظم (1999) Friedman *et al*.

على أهمية إنفاذ القوانين المتعلقة بتقليص النشاطات الاقتصادية للقطاع غير المنظم (Johnson *et al* 1998). ويتفق Simon *et al* (2006) مع الإستنتاج السابق بأن فعالية النظام الضريبي والتنظيم الحكومي يعتبران أكثر أهمية من تأثير مستوى معدل الضريبة على توسع أو ضمور القطاع غير المنظم.

وفي سياق الحديث عن فاعلية المؤسسات الحكومية، أشار باحثون إلى عوامل أخرى من أهمها: عقوبة التهرب الضريبي والقدرة على الكشف عن المتهربين من الضرائب. فعلى المستوى النظري، من المتوقع أن يتقلص حجم القطاع غير المنظم في الدول التي تزداد فيها القدرة على كشف التهرب الضريبي وتفرض فيها عقوبات رادعة للمتهربين. وفي هذا الإطار، بيّن Cebula (1997) أن هذان العاملان يسهمان في الحد من توسع القطاع غير المنظم في الولايات المتحدة الأمريكية. (انظر أيضاً Tanzi 2000; Gerxhani 2004). أما Almeida and Carneiro (2005) فقد استخدما بيانات من شركات في البرازيل لدراسة مدى انتشار العمالة غير المنظمة، ووجد الباحثان أن الشركات تميل لتوظيف عدد قليل من العمالة غير المنظمة في البلدان التي تطبق فيها القوانين بشكل صارم.

نوّهت دراسات أخرى إلى علاقة توسع القطاع غير المنظم بمستوى التعقيد في النظام الضريبي (tax system) complexity. ويزداد التعقيد في النظام الضريبي عادة بازدياد عدد الضرائب المفروضة و غموض القوانين الضريبية، ويقل بزيادة حجم وعدد الإعفاءات الضريبية (Gerxhani, 2004). تشير نتائج العديد من الدراسات عموماً أنّ خفض مستوى التعقيد الضريبي من شأنه أن يشجع الشركات للانضمام للقطاع المنظم (Schneider and Neck 1993; Klovland 1984; ThieBen 2003). في المقابل، تناولت أبحاث أخرى أثر كثافة القوانين المنظمة (regulation intensity) والتي عادة تقاس بعدد المتطلبات والقوانين المتعلقة بالتسجيل والامتثال، بما في ذلك إجراءات الحصول على التراخيص والتسجيل؛ قوانين العمال كالحد الأدنى للأجور، الحد الأدنى لسن العمل، وقوانين السلامة، وعدد ساعات العمل (Schnider and Enste, 2000). فكلما زادت كثافة القوانين المنظمة، ازدادت تكاليف الامتثال للقوانين، مما يدفع بعض المنشآت نحو القطاع غير المنظم (Krakowski, 2005).

4-2 أسباب توسع القطاع غير المنظم في البلدان النامية

تمتاز الدول النامية عموماً بإتساع القطاع غير المنظم و ذلك بالمقارنة مع العديد من الدول المتقدمة. فبالإضافة إلى التكاليف المتعلقة بالانضمام إلى القطاع المنظم أو مستوى فعالية القوانين التي تحد من توسع هذا القطاع، نوّه العديد من الباحثين على أهمية مستوى التطور الاقتصادي. وبهذا الإطار، يشير Breman (1980) إلى أن انخفاض مستوى التصنيع وفائض العمالة (ارتفاع معدل البطالة) هي من أهم أسباب توسع القطاع غير المنظم (Marcouiller et al 1997، Baskaya and Hulagu 2011). فضعف البنية الاقتصادية، ينعكس على عجز هذا القطاع عن توفير فرص عمل ذات مميزات جاذبة للعمال كالأجور المجزية، وتوفر ضمان اجتماعي أو تأمين صحي يواكب النمو في القوى العاملة.

ركز عدد من الدراسات على ارتباط حجم القطاع غير المنظم بمستوى الفساد خصوصاً في البلدان النامية. إذ يشير Schnider and Enste (2000) إلى أن البلدان التي تعاني من مستويات فساد مرتفعة كانعدام الشفافية وغياب سيادة القانون، يقل فيها الامتثال للقوانين الضريبية، وربما لا يواجه المواطنون فيها ضغوطا اجتماعية بسبب التهرب من الضرائب، مما يزيد من نسب الانضمام لقطاع غير المنظم. كذلك توصل Loayza (1996) إلى أن حجم القطاع غير المنظم يزداد في ظل وجود مستويات عالية من البيروقراطية والفساد التي تستشري في البلدان النامية. وقد أكد على هذه النتيجة أيضاً Johnson *et al* (1998) عند دراسة حجم القطاع غير المنظم في 49 بلدا، بما فيها بلدان من أمريكا اللاتينية وبلدان من منظمة التعاون والتنمية (OECD) وبلدان أخرى من دول الاتحاد السوفيتي سابقا. وقد أظهر الباحثون أن الفساد وتردي سلطة القانون يرتبطان طرديا مع حجم القطاع غير المنظم.

وفي بحث آخر، ربط Torgler and Schneider (2007) بين البعد الأخلاقي للضرائب، أي التصورات الأخلاقية والقيمية التي يعتقدها الإفراد تجاه دفع الضرائب وحجم القطاع غير المنظم. وتوصلا الى أنّ نشاط القطاع غير المنظم يقل في البلدان التي تهتم فيها المؤسسات الحكومية بمصالح مواطنيها، بحيث ينظرون إليها باعتبارها حام لمصالحهم. وفي نفس

السياق، استخدم Alm and Torgler (2006) بيانات من أوروبا والولايات المتحدة، وتوصلا إلى أن البعد الأخلاقي للضرائب يفسر أكثر من 20٪ من التفاوت في حجم القطاع غير المنتظم لتلك الدول. وتتفق هذه النتيجة أيضاً مع ما توصلت اليه دراسة Togler (2005) والتي درس فيها نفس العلاقة في عدد من دول أميركا اللاتينية.[4]

[4] قد يؤخذ على هذه الدراسات أن استنتاجاتها ربما لا تعكس التأثير السببي للفساد أو البعد الأخلاقي لدفع الضرائب على توسع القطاع غير المنظم. فعلى سبيل المثال, قد يؤدي انخفاض الإيرادات الحكومية الناتجة من ازدياد حجم القطاع غير المنظم إلى تقويض فعالية المؤسسات الحكومية وسيادة القانون. الآ أنّ Torgler and Schneider (2007) أظهر دلائل متينة, باستخدام نموذج "2SLS" المستخدم في فحص العلاقات السببية, أنه كلما ازداد الالتزام الاخلاقي بدفع لضرائب، كلما ازدادت كفاءة ادارة المؤسسات الحكومية، و بالتالي تقلّص حجم القطاع غير المنظم.

3- خصائص القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية

يهدف هذا القسم إلى تقدير حجم القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة من حيث عدد المنشآت غير المنظمة والعاملين فيها. كما يهدف إلى التعرف على هيكلية هذا القطاع من خلال دراسة بعض خصائصه الاقتصادية والديمغرافية ومقارنتها مع نظيراتها في القطاع المنظم. حيث سيتم التركيز على الخصائص المتعلقة بالموارد البشرية، حجم المنشأة، ونوع النشاط الاقتصادي. كذلك يركز هذا القسم على الفرق في الأجور بين عمال المنشآت المنظمة وغير المنظمة، حيث يستخدم هذا التحليل نموذج الأجور "(Mincer 1974)" في فحص أهمية خصائص العاملين في القطاع غير المنظم في تفسير تفاوت الأجور. ولفهم العوامل التي تؤثر على توسع القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية سيتم التطرق إلى العلاقة بين الخصائص الديمغرافية لآصحاب المنشآت والعاملين وبين قرار انضمامهم للقطاع غير المنظم وذلك باستخدام نموذج تحليل الانحدار "probit". كما سيتم التركيز على الدوافع الاقتصادية وراء انضمام المنشآت للقطاع غير المنظم. الأمر الذي يعد محورياً في اقتراح سياسات تحد من نمو القطاع غير المنظم.

3-1 تعريف القطاع غير المنظم الفلسطيني

تعتمد الدراسة في تصنيف المنشآت إلى منظمة وغير منظمة على التعريف الذي استخدمه الجهاز المركزي للاحصاء الفلسطيني والذي يرتكز على عنصرين أساسيين هما التسجيل الضريبي ووجهة الإنتاج. فالمنشآت غير المنظمة هي تلك التي تفتقر للسجلات الضريبية، أما إنتاجها فيباع جزء منه، على الأقل، في السوق. ولا يميّز هذا التعريف بين المنشآت المنظمة حسب درجة التزامها بدفع الضرائب بسبب عدم توفر البيانات اللازمة. أما العمالة غير المنظمة فتعرف على أنها جميع العاملين في المنشآت في القطاع غير المنظم. وتجدر الإشارة الى أنّ تعريف العمالة غير المنظمة لهذه الدراسة يستثني العاملين غير المنظمين الذين يعملون في المنشآت المنظمة، وهم الذين لا يتمتعون بجميع بالمزايا العمالية التي فرضها القانون الفلسطيني مثل الإجازات المرضية والسنوية مدفوعة الأجر.

تستند البيانات المستخدمة في هذا التحليل إلى مسح مختلط (مسح أسري ومسح للمنشآت) الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في الربع الأخير لعام 2008. وهدف هذا المسح إلى قياس حجم القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث تم إجراءه على مرحلتين: تضمنت الأولى إجراء المسح الأسري لتحديد أصحاب المنشآت غير المنظمة وكذلك العمال غير المنظمين وخصائصهم الديمغرافية والعمالية (مثل الأجور، التحصيل العلمي، عدد العاملين في المنشأه، نوع المهنة، والنشاط الاقتصادي). أما المرحلة الثانية فتتمثل باجراء مقابلات مع أصحاب المنشآت غير المنظمة بهدف جمع بيانات حول الانتاج والتسويق، بالاضافة الى تعويضات العمال، وغيرها من المعلومات الهامة المتعلقة بأسباب الانضمام إلى القطاع غير المنظم.

أما تقدير حجم إنتاج القطاع غير المنظم، فقد استبعد من هذه الدراسة بسبب ضعف مصداقية بيانات الإنتاج والصفقات المصرح بها، التي لم تجمع من سجلات محاسبية معتمدة كما صرّحت الغالبية العظمى من أصحاب المنشآت غير المنظمة. ومما يضفي مزيد من الشكوك حول دقة هذه البيانات أنّ هذه المنشآت تتعمد إخفاء حجم أعمالها الحقيقي مخافة ملاحقتها منإدارات الضرائب. ولذلك لجأ الاقتصاديون الى استخدام أساليب غير مباشرة لتقدير انتاج القطاع غير المنظم لا تعتمد على المسوح. وفي ضوء الصعوبات المرتبطة بالحصول على بيانات إنتاج ذات مصداقية، حصرت هذه الدراسة تحليلها ببيانات العمالة المستقاة من المرحلة الأولى (المسح الأسري) للاستدلال على حجم القطاع غير المنظم. ومع ذلك، فان الدراسة ستستعين بمسح المنشآت للحصول على بيانات تتعلق بأسباب انضمامها إلى القطاع غير المنظم. وتشتمل هذه البيانات أيضا على الصعوبات التي تواجهها بالإضافة إلى روابطها السوقية ودرجة استعدادها للإنضمام إلى القطاع المنظم. وتعتبر هذه البيانات حيوية في تحديد السياسات اللازمة لتحفيز هذه المنشآت على الإنضمام للقطاع المنظم ومن ثم تقليص حجم وانتشار القطاع غير المنظم.

2-3 الخصائص الاقتصادية والديمغرافية للمنشآت الفلسطينية العاملة في القطاع غير المنظم

تظهر نتائج المسح الأسري أن عدد المنشآت غير المنظمة في الأراضي الفلسطينية قد بلغ 62.493[5] منشأة وتشكل ما نسبته 49.7٪ من إجمالي عدد المنشآت خلال الربع الرابع من عام 2008. أما على المستوى المناطقي، فقد بلغت هذه النسبة، 45.3٪ في الضفة الغربية و65.7٪ في قطاع غزة.[6] كما فرقت البيانات بين أصحاب العمل والذين يعملون لحسابهم (self-employed)، حيث تشير النتائج أن الأغلبية العظمى من أصحاب المنشآت غير المنظمة (86٪) يعملون لحسابهم بينما بلغت النسبة المناظرة في القطاع المنظم 63.3٪. أما على مستوى الجنس، فقد بلغت نسبة صاحبات الأعمال في القطاع غير المنظم 13.6٪ (مقابل 86.4٪ للذكور)، فيما شكلت نسبتهن 9.4٪ في القطاع المنظم (مقابل 91.6٪ للذكور).

كما أظهرت النتائج اختلافات أخرى بين المنشآت المنظمة وغير المنظمة، أهمها الموارد البشرية والتي تعتبر عاملا حيوياً في تحسين إنتاجية المنشآت. يبين جدول (1) أدناه أن أصحاب المنشآت في القطاع غير المنظم أقل تعليما، حيث بلغت نسبة الحاصلين منهم على تعليم عالي حوالي 10٪ مقابل 21٪ في القطاع المنظم. وتتسق هذه النتيجة أيضاً عند المقارنة بين المستويات التعليمية المتدنية، حيث تبلغ نسبة أصحاب المنشآت في القطاع غير المنظم الحاصلين على تعليم أقل من ثانوي حوالي 75% مقابل 57% في القطاع المنظم. وتتسق هذه النتيجة مع ما توصل اليه تقرير أعده البنك الدولي عن خصائص القطاع غير المنظم في عدد من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA countries). حيث بيّن التقرير أن مدراء المنشآت غير المنظمة الذين حصلوا على تعليم عالي، في مصر مثلا، يشكلون أقل من 20% بالمقارنة مع حوالي 70% من مدراء المنشآت المنظمة.

---

[5] تم احتساب هذا الرقم بضرب نسبة المنشآت غير المنظمة (صاحب عمل أو يعمل لحسابه) باجمالي عدد العاملين (632.500) خلال الربع الرابع من عام 2008.

[6] فيما تبقى من هذه الدراسة، سيتناول هذا التحليل الأراضي الفلسطينية ككل (دون تخصيص للضفة الغربية وقطاع غزة)، وذلك لان حجم عينة قطاع غزة صغير نسبياً و غير مؤهلة لتعميم النتائج التفصيلية و المتعلقة مثلاً بنوع النشاط الاقتصادي والمستوى التعليمي).

جدول 1: الاختلافات في التحصيل العلمي بين رياديي القطاع المنظم وغير المنظم

مستوى التعليم	القطاع المنظم (%)	القطاع غير المنظم (%)
أميون	‡ 0.0	3.9
أقل من تعليم ابتدائي	5.4	10.4
تعليم ابتدائي	17.2	24.7
تعليم اعدادي	37.8	35.7
التعليم ثانوي	18.5	15.8
تعليم عالي	21.2	9.6

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني– مسح القوى العاملة، 2008.
تعكس هذه التقديرات الأوزان النسبية لمفردات العينة

يتيح مسح الأسر بيانات عن حجم المنشآت والذي يرتبط بمستوى إنتاجيتها. فالمنشآت الأكبر حجماً تتمتع بفوائد وفورات الحجم ما يؤدي إلى تخفيض تكاليف الإنتاج. على الصعيد الفلسطيني، تعتبر معظم المنشآت الفلسطينية صغيرة الحجم، حيث أظهر مسح الأسر أن ما يقرب من 87٪ منها توظف أقل من 5 عمال.[7] الآ أن المسح يظهر أيضاً أن حجم المنشآت غير المنظمة أصغر. يبين جدول (2) أن نحو 60٪ من المنشآت غير المنظمة تشغل عاملاً واحداً فقط (بما في ذلك الذين يعملون لحسابهم الخاص)، مقابل 42٪ للقطاع غير المنظم. يوضح جدول (2) أيضا أن المنشآت غير المنظمة أصغر حجما من نظيراتها المنظمة في كل فئة من فئات الحجم.

أما عن نوع النشاط الاقتصادي، أظهرت نتائج المسح اختلافاً جوهريا بين القطاعين المنظم وغير المنظم. يبين جدول (3) أن المنشآت العاملة في قطاع الزراعة والصيد وصيد الأسماك تستحوذ على 23% من مجمل المنشآت في القطاع غير المنظم. وتأتي في المرتبة الثانية بعد قطاع التجارة الداخلية، في حين أن حصتها في القطاع المنظم لا تتجاوز 2٪. وتبين هذه النتيجة أن حوالي 95% من المنشآت الزراعية في القطاع غير المنظم. وكذلك الحال في قطاع البناء والتشييد، حيث يشكل حوالي 10٪ من القطاع غير المنظم مقابل 3٪

[7] تضمن المسح سؤالا للمشاركين حول عدد العاملين في المنشات التي يعملون بها، وبناءا عليه خرج المسح بهذه النتيجة.

في القطاع المنظم، مما يدل على أن قطاع الإنشاءات هو قطاع غير منظم بامتياز، حيث تستحوذ منشآت البناء غير المنظمة على ما يقرب من 80٪ من العدد الكلي لهذه المنشآت. أما أنشطة النقل والتخزين والاتصالات فتمثل 20٪ من إجمالي منشآت القطاع المنظم، مقابل حوالي 5٪ في القطاع غير المنظم، وتشير هذه النتيجة إلى أن حوالي 80٪ من منشآت هذا القطاع منظمة. وبخصوص القطاع الصناعي، فلم تظهر النتائج فروقات بين القطاعين (حيث شكلت المنشآت الصناعية ما نسبته 13٪ في كل من القطاع المنظم وغير المنظم). أما قطاع التجارة والفنادق والمطاعم، فقد هيمن على كلا القطاعين. الأمر الذي يعكس سيطرة خدمات التجارة الداخلية على أنشطة القطاع الخاص في الأراضي الفلسطينية.

جدول 2: الاختلاف بين المنشآت المنظمة وغير المنظمة حسب الحجم

عدد العاملين	منشآت القطاع المنظم (%)	منشآت القطاع غير المنظم (%)
عامل واحد	*42	59
2-4 عمال	41	33.8
5-9 عمال	11.7	5.7
10-19 عاملا	2.9	0.9
أكثر من 19 عاملا	2.4	0.27

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني- مسح القوى العاملة، 2008.

*تعكس هذه التقديرات الأوزان النسبية لمفردات العينة.

ويأتي تركّز المنشآت الزراعية في القطاع غير المنظم على الرغم من أن النشاط الزراعي، فيما عدا الشركات الزراعية الكبرى، معفي تماما من ضريبة الدخل. ويبدو ان هذه الاعفاء لم يشكل حافزاً قويا أمام أصحاب هذه المنشآت لتنظيم اعمالهم. كذلك يمكن تفسير عدم تنظيم غالبية منشآت قطاع البناء بقدرتها على إخفاء نشاطها عن الحكومة كون أن معظم أصحاب هذه المهن يمارسون أعمالهم دون مقر. في المقابل، يصعب على أصحاب المنشآت في قطاع النقل والتخزين والاتصالات إخفاء نشاطاتهم وذلك لكون صفقاتها تستلزم الامتثال لإجراءات رسمية محددة مثل الحصول على تراخيص عمل. وتناقش هذه الدراسة

في جزئها الأخير أسباباً أخرى لتوسع القطاع غير المنظم والتي تتعلق بعدم الحاجة للتسجيل الرسمي بسبب طبيعة الارتباط بالسوق.

جدول 3: الاختلافات بين المنشآت في القطاع المنظم وغير المنظم حسب النشاط الاقتصادي

النشاط الاقتصادي	القطاع غير المنظم (%)	القطاع المنظم (%)
الزراعة والصيد وصيد الأسماك	*23	1.2
التعدين واستغلال المحاجر والصناعة التحويلية	13.7	18.6
البناء	10.3	2.8
التجارة والفنادق والمطاعم	40	45.8
النقل والتخزين والاتصالات	5	20.6
أنشطة أخرى	8.1	11

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني- مسح القوى العاملة، 2008.

*تعكس هذه التقديرات الأوزان النسبية لمفردات العينة.

3-3 تحليل خصائص العاملين في المنشات في القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية

يتناول هذا القسم من الدراسة عدد العاملين في منشآت القطاع غير المنظم وخصائصهم الديمغرافية. تظهر النتائج أن عدد العمال في هذه المنشآت بلغ 152262[8]. ويمثل هؤلاء 36.3٪ من إجمالي العاملين في القطاع الخاص (باستثناء أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص). كما بينت النتائج أن غالبية العاملين في هذه المنشآت (66.5٪) هم أعضاء عائلة غير مدفوعي الأجر. وعلى النقيض تشكل هذه النسبة فقط 6% في منشآت القطاع المنظم. كما يكشف تحليل البيانات عن اختلاف ملحوظ بين القطاعين فيما يخص جنس العاملين. إذ تشكل الإناث 40% من مجمل العاملين في القطاع غير المنظم مقابل 19% في منشآت القطاع المنظم.

[8] تم احتساب هذا الرقم بضرب حصة العاملين باجر وافراد الاسرة العاملين بغير اجر (والذين يصنفون ضمن القطاع غيرالمنظم باجمالي عدد العاملين (632500) خلال الربع الرابع من عام 2008.

وبخصوص الموارد البشرية، فيعتبر أحد الاختلافات الهامة بين القطاعين المنظم وغير المنظم. بالاتساق مع دراسة LaPorta and Shleifer (2008) والتي تناولت خصائص العاملين في القطاع غير المنظم لعدد من البلدان، حيث تشير نتائج الدراسة أنّ العاملين فيفي القطاع غير المنظم هم اقل تعليماً. وتحديداً، يشكل الحاصلون على تعليم عال في هذه المنشآت حوالي 18% مقارنة بـــ 29% في القطاع المنظم. كذلك يشكل الحاصلون على تعليم أقل من ثانوي غالبية العاملين القطاع غير المنظم (70%) مقابل 55% في القطاع المنظم. وتجدر الإشارة أنه قد تعذّر استكشاف خصائص اقتصادية أخرى مهمة تتعلق تحديداً بفروقات الإنتاجية بين المنشآت المنظمة وغير المنظمة، وذلك لغياب بيانات ذات علاقة وتمتاز بمصداقية. إلا انه بالإمكان استنباط وجود هذه الفروقات من خلال تحليل الخصائص المرتبطة بالإنتاجية مثل الموارد البشرية ووفورات الحجم (والتي تقاس عادة بحجم المنشأة. و بشكل أكثر تحديداً، فان نتائج الدراسة التي تشير إلى صغر حجم المنشات في القطاع غير المنظم وانخفاض رأس مالها البشري مقارنة بالمشاريع المنظمة يمكن أن يدلل، إلى حد ما، على الإنخفاض النسبي لإنتاجية المنشات في القطاع غير المنظم.

جدول 4: الاختلافات في التحصيل العلمي بين العاملين في المنشات في القطاعين المنظم وغير المنظم

مستوى التعليم	القطاع المنظم (%)	القطاع غير المنظم (%)
أميون	0.5*	7.7
أقل من التعليم ابتدائي	4	13.5
تعليم ابتدائي	16.5	22.9
تعليم اعدادي	34	38.4
تعليم ثانوي	15.7	13.2
تعليم عالي	29	17.5

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني– مسح القوى العاملة، 2008.

*تعكس هذه التقديرات الأوزان النسبية لمفردات العينة.

3-4 فجوة الأجور بين العاملين في المنشات القطاعين المنظم وغير المنظم

تعتبر الفروق في أجور العاملين بين القطاع المنظم و غير المنظم أحد الجوانب الرئيسية التي تميز بينهما. وقد حظيت هذه المسألة باهتمام خاص في الأدبيات الاقتصادية كونها ترتبط بمعدلات الفقر. فقد دللت الكثير من الدراسات على أن العاملين في القطاع غير المنظم، لا سيما في البلدان النامية، يحصلون على أجر قليل حتى عند المقارنة بين عاملين يحملون نفس الخصائص مثل العمر ومستوى التعليم و نوع المهنة. وفي هذا السياق، وثق تقرير للبنك الدولي (2011)[9] فروقات الأجر لمجموعة من بلدان الشرق الأوسط، وشمال أفريقيا (MENA countries). فعلى سبيل المثال، بلغت فروق الأجر في سوريا 10٪ لصالح عمال القطاع المنظم، بينما تبلغ 50٪ في المغرب (من الفئة العمرية 15-34 عاما). أما في مصر ولبنان فتبلغ حوالي 30٪.

وقد تم توثيق المزيد من الأدلة حول الفجوة في الأجور لصالح عاملي القطاع المنظم في بلدان أخرى. على سبيل المثال، وثّق Marcouiller *et al* (1998) وجود هذه الفجوة في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية. كما بيّن آخرون أن اختلاف الأجور بين القطاع المنظم وغير المنظم يرتفع مع زيادة مستوى التحصيل الدراسي للعاملين (2002) Gong and Van Soet. كذلك تم توثيق الفروق في الأجور بين القطاعين في بلدان أخرى، مثل تركيا (Baskaya and Hulagu, 2011) وجنوب أفريقيا (Badaoui *et al* 2008). هذا وحاول الكثير من الاقتصاديين تفسير هذه الفجوة، ولعل أهم إنجاز في هذا الإطار كان صياغة نظرية سوق العمل المزدوج "dualistic labor market theory" للعالم الاقتصادي (1954) Lewis. وتنص هذه النظرية على أن سوق العمل منقسم (segmented) بين القطاعين المنظم وغير المنظم بسبب وجود عوائق أمام انضمام العمال للقطاع المنظم. وأن الانضمام إلى القطاع المنظم هو لتفادي الانضمام إلى العاطلين عن العمل.

[9] World Bank report (2011) "Striving for Better Jobs: The Challenging of Informality in the Middle East and North African Region"

تستخدم هذه الدراسة بيانات مسح الأسر (أو مسح القوى العاملة) للتعرف على فجوة الأجور بين العاملين في المنشآت في القطاعين المنظم وغير المنظم. ويستند هذا التحليل إلى نموذج مينسر للأجور (Mincer, 1974) والذي يفسر الفروق في الأجور بين العاملين بناء على الفروق في خصائصهم الديموغرافية إضافة إلى نوع النشاط الاقتصادي وذلك من ضمن خصائص أخرى، كما هو مبين في النموذج التالي:

$$Logwage_i = a + \boldsymbol{B_1} informal_i + \boldsymbol{B}_2 X_i + e_i \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots (1)$$

حيث يعرّف المتغير التابع ($Logwage_i$) بلوغاريتم الأجر اليومي للعامل. أما المتغير الأساسي فهو $informal_i$ هو متغير وهمي يأخذ القيمة (1) للعاملين في منشآت القطاع غير المنظم و(صفر) للعاملين في المنشآت في القطاع المنظم. وأما العامل X_i فيتضمن مجموعة من المتغيرات الضابطة لخصائص العمال التي تعزل تأثيرها عن مستوى التفاوت في الأجور بين القطاعين. ويعتبر التعليم أحد أهم خصائص العمالة ويقاس بعدد سنوات التعليم. كما يتضمن نموذج الانحدار متغيرا وهميا للجنس ويأخذ هذا المتغير القيمة "1" للذكور وصفر للإناث، حيث تقيس دالة هذا المتغير تفاوت الأجور المئوي بين الجنسين.

كما يشمل نموذج (1) أيضا على متغير العمر ليعبر عن خبرة العامل وكذلك على القيمة التربيعية للعمر لضبط التأثير غير الخطي للعمر. وتم أيضاً إضافة خمس متغيرات وهمية تؤشر إلى نوع النشاط الاقتصادي وذلك لضبط اختلاف مستويات الأجور بين هذه النشاطات، وتشمل قطاع التعدين واستغلال المحاجر والصناعات التحويلية؛ البناء والتجارة والفنادق والمطاعم؛ النقل والتخزين والاتصالات؛ والخدمات والفروع الأخرى، حيث يقاس تأثير هذه القطاعات بالنسبة للقطاع المحذوف (الزراعة والصيد وصيد الأسماك). ويضم نموذج (2) أيضاً سبعة متغيرات وهمية لضبط الاختلاف في الأجور حسب نوع المهن والتي تشمل المشرعين وكبار المسئولين والمديرين؛ المهنيين والفنيين والمساعدين والكتبة؛ عمال الزراعة وصيد الأسماك المهرة؛ عمال الحرف والأنشطة المرتبطة بها؛ العاملون في الصناعة والآلات (تشغيل وتجميع). ويقاس تأثير هذه المهن بالنسبة للمهن الأولية.

ويضم نموذج (1) أيضا على مجموعة من المتغيرات الوهمية التي تعبر عن اختلاف حجم المنشآت وذلك لعزل أثر الإنتاجية المتعلق بتأثير وفورات الحجم. وتقسم أحجام المنشآت إلى تلك التي تشغل 2 إلى 4 عمال، من 5 إلى 9 عمال، ومن 10 إلى 19 عاملا، وأكثر من 20 عاملا، حيث يقاس تأثير هذه المتغيرات بالنسبة للمنشآت التي تشغل عامل واحد. ويتضمن النموذج أيضا متغيرات وهمية تتعلق بالتوزيع الجغرافي حسب المحافظات الفلسطينية والتجمعات السكانية (مدينة، قرية، مخيم) وذلك لضبط اختلاف الأجور بين هذه المناطق. واخيراً، تم إضافة متغير "عدد ساعات العمل الأسبوعي" وكذلك عدد من المتغيرات الوهمية التي تتعلق بضبط تأثير طبيعة العمل التي تميز بين العمل الموسمي، الدائم، والجزئي. وبإضافة المتغيرات الضابطة (X_i)، تعبر القيمة المقدرة لدالة "$informal_i$" عن الفجوة في الأجور بين العاملين في القطاعين المنظم وغير المنظم الذين يتشابهون في الخصائص العمالية التي تضم مستوى التعليم، الجنس، نوع المهنة والنشط الاقتصادي، حجم المنشأة، طبعة العمل، والمقيمين في نفس المحافظة وفي نفس التجمع السكاني (مدينة، قرية، مخيم).

3-5 نتائج فرق الأجور بين القطاعين المنظم وغير المنظم

يعرض هذا القسم نتائج تقدير الفرق في الأجور بين العاملين في القطاعين المنظم وغير المنظم في الأراضي الفلسطينية. ولكن قبل مناقشة النتائج، أود الإشارة إلى مسألتين. الأولى تتعلق بالقيم القصوى (outliers) للأجور والتي قد تحرف القيمة المقدرة لفجوة الأجور بين القطاعين عن القيمة الحقيقية، حيث تشيع هذه المشكلة عند استخدام بيانات على المستوى الفردي. ولمعالجة هذه المسألة، تم تضييق نطاق العينة عن طريق استبعاد أعلى وأدنى 1٪ من العاملين بأجر.[10] أما المسألة الثانية فتتعلق بآلية التقدير حيث تم استخدام نموذج المربعات الصغرى المعتمدة على أوزان العينة (sampling weight).

[10] بلغ أدنى 1٪ من الجر اليمي حوالي 15 شيكلا، واجر اعلى فئة (99٪) حوالي 306.5 شيكلا.

لتبيان تأثير خصائص العاملين على القيمة المقدرة لفرق الأجور، يعرض عمود (1) في جدول (5) نموذج مصغّرلمعادلة مينسر، حيث يضم فقط المتغير التابع والمتغير الوهمي " $informal_i$". تظهر النتائج أنّ القيمة التقديرية لهذا المتغير (-0.27) ذات دلالة إحصائية عند مستوى ثقة 1%. وبذلك تؤشر هذه النتيجة إلى أن معدل الأجر اليومي للعاملين في القطاع غير المنظم والبالغ حوالي 60 شيكل يقل عن الأجر في المنشآت في القطاع المنظم بـــ 27%. في المقابل، يعرض عمود (2) في نفس الجدول نتائج تقدير نموذج (1) كاملاً. تظهر النتائج أن القيمة المقدرة لفرق الأجور بين العاملين في القطاعين قد انخفضت بشكل حاد إلى 0.05 إضافة إلى أنها لم تعد ذات دلالة إحصائية (statistically insignificant). وبمعنى آخر، عند عزل تأثير الخصائص العمالية، كما هو موضح أعلاه، تلاشى الفرق في أجور في القطاعين المنظم وغير المنظم. وبذلك يمكن الاستنتاج أنّ ارتفاع معدل الأجور في القطاع المنظم بـــ 27% يعود إلى اختلاف الخصائص العمالية بين القطاعين. لذا، وعلى عكس عديد من دراسات الأجور في القطاع غير المنظم للعديد من الدول، يتساوى معدل الأجور بين القطاع المنظم وغير المنظم، عند ضبط خصائص العاملين.

أما بالنسبة لنتائج المتغيرات الضابطة، فقد جاءت النتائج منسجمة مع تلك التقديرات الموثقة في الأدبيات؛ حيث تبيّن أن العائد على التعليم إيجابي، يزيد متوسط الأجور بنسبة 3٪ مقابل كل سنة من التعليم. كما تشير النتائج أيضا إلى أن متوسط الأجور يزداد بنسبة 4٪ عن كل سنة إضافية من العمل، إلا أن هذا التأثير ليس خطيا، إذ أن هذه الزيادة تقل بمعدل سنوي يبلغ 0.05٪. وقد أظهرت النتائج أيضا أن أجر العمال الذكور يزيد (في المتوسط) بنسبة 46٪ مقارنة بالإناث، مع ثبات تأثير المتغيرات الأخرى. وبخصوص تأثير حجم المنشات، تشير النتائج أن أجور العاملين في منشآت متوسطة وكبيرة الحجم (أكثر من 4 عمال) أعلى من تلك التي تشغل عاملا واحد. مما يدلل على ارتفاع إنتاجية العمال في تلك المنشآت.

جدول 5: فرق الأجور بين عمال القطاعين المنظم وغير المنظم

المتغير	-1-	-2-
العمالة غير المنظمة (informal)	-0.27	-0.05
	(-7.39)***	(-1.28)
عدد سنوات التعليم	-	0.028
	-	(6.56) ***
العمر	-	0.04
	-	(6.19) ***
مربع العمر	-	-0.0004
	-	(-4.45) ***
الجنس– ذكور	-	0.46
	-	(11.24) ***
حجم الشركة، حسب الفئات:	-	
2 إلى 4 عمال	-	0.034
	-	(0.45)
5 إلى 9 عمال	-	0.08
	-	(1.00)
10 إلى 19 عاملا	-	0.15
	-	(1.86) *
و أكثر من 20عاملا	-	0.29
	-	(3.63) ***
نوع النشاط الاقتصادي	-	†نعم
نوع المهنة	-	نعم
عدد ساعات العمل الأسبوعي	-	نعم
طبيعة العمل (دائم، موسمي، جزئي)	-	نعم
التجمع السكاني (مدينة، قرية، مخيم)	-	نعم
المحافظات	-	نعم
R-square	0.03	0.58
عدد المشاهدات	1737	1653

*** تشير إلى أن القيمة التقديرية للمتغير ذات دلالة إحصائية عند 1%.

* تشير إلى أن القيمة التقديرية للمتغير ذات دلالة إحصائية عند 10%.

لم يتم عرض هذه التقديرات لاختصار مساحة الجدول. يمكن الحصول عليها عن طري مراسلة الباحث.

3-6 محددات الانضمام للقطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية- تأثير الخصائص الديمغرافية

وثّقت الأقسام السابقة وجود اختلافات في خصائص أصحاب المنشآت والعاملين في القطاع غير المنظم، خصوصاً المتعلقة بمستوى التحصيل الدراسي والجنس. يهدف هذا القسم الى تقدير تأثير هذه الخصائص على قرار أصحاب المنشآت بفتح منشأة في القطاع غير المنظم وكذلك تأثيرها على قرار العاملين في العمل في هذه المنشآت. ولتحقيق هذا الهدف، تم الاستعانة بنموذج "probit" حيث سيتم استخدامه بداية لعينة العاملين كما هو محدد في النموذج التالي

$$Y_i = b_1 + b_2 education_i + b_3 age_i + b4 age_i^2 + b_5 Gender_i + b_6 place_of_residence_i + b_7 governorate_i + e_i \quad .....(2)$$

تم تحديد المتغير التابع "Y_i " ليكون متغيرا ثنائيا يأخذ القيمة "1" للعامل في منشأة غير منظمة وقيمة "صفر" للعامل في منشأة منظمة. يتضمن نموذج (2) العديد من الخصائص الديمغرافية للعاملين وتشمل مستوى التحصيل العلمي، والذي يضم متغيرات وهمية (Dummy variables) تعكس مستويات التعليم المختلفة (ابتدائية أو أقل، إعدادية، وثانوية)، حيث تتم مقارنة تأثير هذه الفئات بالنسبة للفئة المحذوفة (تعليم عالي).

أما المتغيرات التفسيرية الأخرى فتشمل عمر العامل ومربع عمر العامل (لقياس التأثير اللاخطي للعمر). كما يحتوي النموذج أيضا على متغير وهمي للجنس والذي يأخذ قيمة "1" للذكور وقيمة "صفر" للإناث. وبذلك تقيس القيمة المقدرة لهذا المتغير تأثير جنس العامل على القرار بالعمل بمنشأة غير منظمة. كما يتضمن النموذج مجموعة من المتغيرات الوهمية الخاصة بمكان الإقامة (مدينة، قرية، مخيم لاجئين). وكذلك متغيرات وهمية خاصة بالمحافظات (وذلك لضبط أية اختلافات إقليمية في مستوى العمالة في القطاعين المنظم وغير المنظم). أما بالنسبة لمصدر البيانات المستخدمة فهو المسح الأسري، حيث بلغ حجم العينة المستخدمة في هذا التحليل 6.385 عاملا فاقت أعمارهم 15 عاما، سواء كانوا من مدفوعي الأجر أو من أفراد الأسرة غير مدفوعي الأجر. إلا أنه تم استبعاد 128 عاملا

وذلك بسبب عدم إمكانية تحديد إن كانوا يعملون في منشآت منظمة أو غير منظمة. فقد أشار هؤلاء أنهم لا يعلمون بوجود سجلات ضريبية لتلك المنشآت.

يظهر جدول (6) أدناه نتائج تأثيرالمتغيرات الديمغرافية على احتمال انضمام العامل لمنشأة غير منظمة. وقد جاءت النتائج لتؤكد ما ذهبت إليه بعض الدراسات LaPorta and (Shleifer, 2008). بيّنت النتائج بشكل واضح أهمية مستوى التعليم. حيث تبيّن أن العاملين الأقل تعليماً (الحاصلين على تعليم ابتدائي أو أقل) هم الأكثر احتمالا للعمل في القطاع غير المنظم بنسبة 40% مقارنة بالحاصلين على تعليم عالي. وباستخدام نفس المقارنة، يأتي الحاصلين على تعليم إعدادي وثانوي في المرتبة الثانية باحتمال يقترب من 30%. كذلك أظهرت النتائج وجود تأثير لجنس العاملين. فالذكور أكثر احتمالاً من الإناث للعمل في ا القطاع غير المنظم. إلا أن مقدار تأثير الجنس أقل بكثير من تأثير التعليم حيث بلغ السابق حوالي 5%. هذا ولم تظهر النتائج أهمية لخصائص أخرى مثل عمر العامل (سواء ذكراً أو أنثى) ومكان السكن (مدينة، قرية، أو مخيم).

استخدمت هذه الدراسة أيضاً نموذج "probit " لتحديد تأثير الخصائص الديمغرافية لأصحاب العمل أو العاملين لحسابهم بقرارهم إنشاء مشاريع منظمة أو غير منظمة. ففي هذه الحالة تم تعريف قيم المتغير التابع بحيث يأخذ قيمة "1" لأصحاب المنشآت في القطاع غير المنظم وقيمة "صفر" لأصحاب المنشآت في القطاع المنظم. حيث أظهرت نتائج النموذج أثراً ايجابياً للتعليم في إنشاء مشاريع منظمة. الا أن مقدار تأثير مستوى التعليم على قرارات أصحاب المنشآت تنخفض كثيراً عن تلك المتعلقة بالعاملين كما هو مبين في عمود (2) لجدول (6). أما بالنسبة لتأثير العمر، فقد بينت النتائج أن احتمال إنشاء مشاريع غير منظمة يقل مع ازدياد عمر صاحب المنشأة، وكذلك يقل هذا الاحتمال عند الذكور. بينت النتائج أيضاً أن احتمال إنشاء مشاريع غير منظمة يقل في مناطق الحضر عنه في الريف أو في مخيمات اللاجئين. ويمكن تفسير هذه النتيجة بعدم وجود سيطرة كاملة للسلطة الفلسطينية على غالبية المناطق الريفية أو مخيمات اللاجئين، الأمر الذي يسهل من عملية التهرب الضريبي وبالتالي لا يشكل ضغطاً على أصحاب المنشآت لتسجيل منشآتهم.

جدول 6: محددات الانضمام الديمغرافية إلى القطاع غير المنظم

المتغير	نموذج العاملين -1-	نموذج المنشآت -2-
مستويات التعليم		
ابتدائي أو اقل	0.4	0.17
	***(8.20)	*** (3.97)
إعدادي	0.29	0.11
	*** (7.06)	*** (2.56)
ثانوي	0.28	0.1
	*** (5.2)	(2.03)**
عمر العامل	-0.005	-0.023
	(-0.98)	*** (-4.13)
مربع عمر العامل	0.00007	0.0002
	(0.99)	*** (4.13)
ذكور	0.053	-0.09
	(1.9)*	(-2.19)**
مدينة	0.02	-0.22
	(0.5)	*** (-4.09)
قرية	0.05	-0.007
	(1.26)	(-0.14)
محافظات	†نعم	نعم
عدد المشاهدات	1713	1894

*** تشير إلى أن القيمة التقديرية للمتغير ذات دلالة إحصائية عند 1%.

** تشير إلى أن القيمة التقديرية للمتغير ذات دلالة إحصائية عند 5%

لم يتم عرض هذه التقديرات لاختصار مساحة الجدول. يمكن الحصول عليها عن طريق مراسلة الباحث.

4- سياسات تقليص حجم القطاع غير المنظم

كشفت هذه الدراسة عن كبر حجم القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة، الذي يشكل حوالي نصف عدد المنشآت ويشغل ثلث العاملين في القطاع الخاص. كما بينت هذه الدراسة تباين هذا القطاع بالنسبة للقطاع المنظم. إذ وثقت الدراسة تأثير مستوى التحصيل العلمي في قرار العاملين وأصحاب المنشآت في الانضمام للقطاع غير المنظم، حيث تبيّن أن مستوى رأس المال البشري منخفض في القطاع غير المنظم، الأمر الذي يساعد في تفسير انخفاض الأجور للعمال في هذا القطاع. هذا بالإضافة إلى صغر حجم المنشآت غير المنظمة وتركزجزء غير قليل منها في نشاطات اقتصادية محددة (الزراعة، البناء، وخدمات التجارة الداخلية).

ولا شك أن اتساع حجم القطاع غير المنظم يستلزم دراسة الآثار الاقتصادية المرتبطة به مثل خسائر العائدات الضريبية أو انخفاض الإنتاجية. وللأسف فانّ تحقيق هذا الهدف يعد صعباً على المستوى الفلسطيني وذلك لصعوبة الحصول على بيانات موثوقة عن إنتاج المنشآت وصفقاتها. إلا أنّه بالإمكان التدليل على الانعكاسات السلبية للقطاع غير المنظم عن طريق تفحص خصائصه. إذ يمكن الاستشهاد بحجمه الكبير لاستنباط أن خسائر العائدات الضرائب لا يستهان بها. وكذلك الحال بالنسبة للتأثير السلبي على الإنتاجية، الذي يمكن استنباطه من نتائج الدراسة المتعلق بانخفاض مستوى التعليم ووفورات الحجم للمنشآت في القطاع غير المنظم. ويمكن تعزيز هذه الاستنتاجات من الاستئناس بالنتائج التي توصل إليها عدد كبير من الدراسات التي شملت بلدان ذات مستويات اقتصادية متفاوتة، وباستخدام منهجيات قياس وتحليل اقتصادي متنوعة والتي وثّقت بوضوح الآثار الاقتصادية السلبية المترتبة على توسع هذا القطاع.

ويبقى السؤال، ما الذي يجب عمله سياساتياً لتقليص حجم القطاع غير المنظم. إلا أن الإجابة على هذا التساؤل لا تعد أمراً هينا، وذلك بسبب أهمية المساهمة الاقتصادية للقطاع غير المنظم في الاقتصاد الفلسطيني، سواء على مستوى توليد فرص عمل لأعداد كبيرة من

العاملين أو مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي الفعلي. ولذلك يجدر القول أن تطبيق سياسات تهدف إلى تقليص حجم القطاع غير المنظم فقط عن طرق تشديد القوانين، أو تعزيز العقوبات على المخالفين بدون ضوابط، تأخذ بعين الاعتبار التأثير المحتمل على ربحية هذه المنشآت، يمكن أن تكون لها عواقب اقتصادية سلبية، مثل خروج تلك المنشآت من السوق، أوإضعاف نموها، وما يترتب على ذلك من تقليص الإنتاج وارتفاع معدلات الفقر والبطالة (منظمة العمل الدولية، 2002). وسأعرض فيما يلي موجزا لنقاش سياسات تقليص حجم القطاع غير المنظم التي تناولتها الأدبيات ذات العلاقة، ومن ثم سأقدم عرضا تحليليا للسياسات التي تقترحها هذه الدراسة بخصوص الحالة الفلسطينية.

تزخر أدبيات السياسات الاقتصادية بنقاش واسع عن سياسات القطاع غير المنظم وذلك على صعيد بحث الآثار الاقتصادية المترتبة عليها وإبراز العديد من التجارب العالمية في هذا الإطار. بشكل عام، تعتمد السياسات المقترحة على الدور المتصوّر للقطاع غير المنظم في عملية التنمية. وفي هذا الصدد يعرض LaPorta and Shleifer (2008) عدة أراء من أهمها ما يعرف بمدرستي الطفيلي "parasite view" والديوال "dual view"،[11]حيث تتفق هاتان المدرستان على أنّ خصائص منشآت القطاع غير المنظم تختلف عن نظيراتها في القطاع المنظم من جانب مستوى المصادر البشرية، وفورات الحجم، وطبيعة الترابط السوقي. حيث أستخدم الباحثان (Porta and Shleifer, 2008) مسوحات من عدة بلدان لمقارنة خصائص هذين القطاعين. ومن أهم النتائج التي توصلا إليها أن المنشآت غير المنظمة (حتى الصغيرة منها) أقل إنتاجية، كما توصلا إلى وجود تفاوت كبيرة تراكم رأس المال البشري والمادي لصالح المنشآت المنظمة. وكذلك أظهرت نتائج هذه الدراسة أنّ المنشآت غير المنظمة تخدم أسواقا مختلفة وفئاتاً معينة من المستهلكين، كما أنها أقل ترابطاً مع مؤسسات الإقراض البنكية للحصول على تمويل.

بالرغم من اتفاق هاتين المدرستين على التمايز بين القطاع غير المنظم والقطاع المنظم، إلا أن الاختلاف يكمن في طريقة تقليص حجم القطاع غير المنظم. حيث يرى مؤيدو مدرسة

[11] تحليل دور القطاع غير المنظم في التنمية مستخلص من LaPorta and Shleifer (2008) .

"parasite view" أنّ أنشطة القطاع غير المنظم لها آثار مدمرة على النمو من حيث انخفاض الإيرادات الضريبية للحكومة وتدني الإنتاجية والآثار السلبية لمزاحمة المنشآت المنظمة الأكثر إنتاجية. يوصي أصحاب هذا الرأي باجتثاث القطاع غير المنظم من خلال تشديد القوانين الحكومية وزيادة الموارد التي تهدف إلى تعزيز قدرات التدقيق الحكومية دون النظر إلى تعزيز الحوافز المتعلقة بالانضمام للقطاع المنظم.

أما مؤيدو مدرسة "dual view" فلا يروا في منشآت القطاع غير المنظم مصدر تهديد للقطاع المنظم، بالرغم من التأثيرات السلبية الأخرى. فالمنشآت غير المنظمة تخدم فئات مختلفة من المستهلكين هذا بالإضافة إلى أنّ انخفاض الإنتاجية، الذي يعتبر سمة غالبة لهذه المنشآت، لا يسمح لها بمنافسة منشآت القطاع المنظم. وتنظر مدرسة"dual view" إلى القطاع غير المنظم باعتباره ملاذا للعمال الأقل حظا وبديلاً لهم عن الانضمام إلى العاطلين عن العمل خاصة في البلدان النامية. لذلك، يرى مؤيدو هذه المدرسة أن القضاء على القطاع غير المنظم، بالطريقة التي تروج لها مدرسة "parasite view"، سيكون له عواقب وخيمة على النمو الاقتصادي وسيرفع معدلات الفقر. وللحد من الآثار السلبية لتوسع القطاع غير المنظم، ترى هذه المدرسة بأن التحول نحو القطاع المنظم يجب أن يكون تدريجياً من خلال تعزيز رأس المال البشري، تخفيض معدلات الضريبة، وكذلك تخفيض تكاليف التسجيل وإصلاح القوانين الناظمة لخلق بيئة أعمال تشجع على الانضمام للقطاع المنظم. وفي هذا الإطار ينظر الى أن الانضمام إلى القطاع غير المنظم على أنه يتعلق بحسابات الربح والخسارة. وبالتالي فإن السياسات الحكومية الفاعلة هي تلك التي تقلل من تكاليف (أو تزيد من منافع) التحول إلى القطاع المنظم.

وقد شكلت أفكار مدرسة "dual view" أساسًا لوضع سياسات تتعلق بتقليص حجم القطاع غير المنظم على نطاق واسع. حيث بحثت العديد من الدراسات في تأثير خفض تكلفة الانضمام إلى القطاع المنظم على حجم القطاع غير المنظم. على سبيل المثال، يرى Monteiro and Assuncao (2012) أن تخفيف الاجراءات البيروقراطية وتخفيض الضرائب في البرازيل من شأنه زيادة تحول الشركات الصغيرة إلى القطاع المنظم (انظر أيضا D'Erasmo and Boedo, 2012). فيما يقترح باحثون آخرون خفض تكلفة التسجيل

عن طريق تخفيض رسوم التسجيل وخفض الوقت والإجراءات اللازمة لاستصدار التراخيص كوسيلة فعالة لتقليص القطاع غير المنظم (انظر Jansson and Chambler, 2001). هذا بالإضافة إلى تعزيز أداء المؤسسات الحكومية، مثل تمكين سلطة القانون وتعزيز الأنظمة التجارية وتخفيض مستوى الفساد. (انظر أيضاً Torgler and Schneider 2009; Dutta and Rov 2011; Ihrig and Moe 2001; Straub 2005). وهناك عدد آخر من الدراسات التي شددت على ضرورة وجود سياسات تزيد من المكاسب المحتملة للانضمام إلى القطاع المنظم، ومن أمثلة هذه السياسات خلق روابط سوقية مع القطاع المنظم وتحسين فرص الحصول على القروض التمويلية والحماية القانونية (منظمة العمل الدولية، 2002).

وبخصوص السياسات الواجب إتباعها في تقليص القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية، فإن هذه الدراسة تتبنى سياسات مستقاة من مدرسة "dual view"، والتي تهدف إلى الخفض التدريجي لحجم القطاع غير المنظم واعتماد سياسات تهدف إلى زيادة حوافز الانضمام للقطاع المنظم. ولتحديد سياسات تلائم الحالة الفلسطينية، تستخدم هذه الدراسة بيانات مسح المنشآت في القطاع الغير منظم والذي يتيح استكشاف عدد من الخصائص التي تؤثر على قرار تحوّل هذه المنشآت إلى القطاع المنظم. وتضم هذه الخصائص، أسباب الانضمام للقطاع غير المنظم (أو العوائق التي تواجه المنشآت في الانضمام للقطاع المنظم)، وجدوى الانضمام للقطاع المنظم، ومدى الجاهزية لذلك، بالإضافة إلى ماهية العقبات التي تواجه المنشآت غير المنظمة.

وبغرض التعرف على العوائق التي تواجه انضمام المنشآت الى القطاع المنظم، أستهل هذا النقاش بالحديث عن أهمية تكاليف الانضمام للقطاع المنظم. حيث أعرض في البداية بيانات من تقرير البنك الدولي حول ممارسة أنشطة الأعمال في الأراضي الفلسطينية[12] لعام 2008 (نفس العام الذي قام فيه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بجمع البيانات عن النشآت في القطاع غير المنظم). حصلت فلسطين على مركز متدني فيما يخص سهولة إنشاء

[12] http://www.doingbusiness.org/rankings

الأعمال (166 من أصل 186). وتعد هذه المرتبة متدنية حتى بالنسبة للبلدان المجاورة (لبنان: 132، مصر: 55، الأردن: 133، إسرائيل: 17). وللتعرف على العوامل التي ساهمت في الحصول على هذا المركز، تم فحص نتائج المقاييس الفرعية لمؤشر سهولة إنشاء الأعمال، حيث تضم: عدد إجراءات التسجيل، مدة التسجيل، وتكلفة التسجيل. وتبين النتائج أن تسجيل منشأة في الأراضي الفلسطيني يقتضي القيام بعمل 12 إجراء يستغرق إتمامها حوالي 92 يوماً بالمتوسط. أما تكلفة التسجيل فتساوي حوالي 280٪ من نصيب الفرد من الدخل القومي في تلك السنة. ويتوجب على صاحب المنشأة إيداع ما قيمته 9.3٪ من رأس مالها كحد ادني. أما خلال الفترة الممتدة بين عامي 2008 و2013، فقد تراجع ترتيب فلسطين في مؤشر "سهولة إنشاء الأعمال" إلى المرتبة 182 وذلك بالرغم من إدخال بعض الإصلاحات، مثل تخفيض المدة اللازمة للتسجيل إلى 45 يوما وإلغاء شرط الحد الأدنى لرأس المال. إلا أنّ تراجع ترتيب فلسطين قد يعزى إلى أسباب أخرى، أهمها قيام السلطة الفلسطينية بإصدار تشريعات جديدية، خاصة زيادة أتعاب المحامين، الذي جعل تسجيل الشركات أكثر كلفة)، ويشير أيضا الى نجاح الدول التي كانت في مرتبة أدنى من دولة فلسطين بتحقيق إصلاحات لمؤشرات الأعمال فيها، واحتلالها لمراتب متقدمة.

وعلى الرغم من تعدد عوائق إنشاء الأعمال في الأراضي الفلسطينية مقارنة بالدول الأخرى، كما هو مبين في مؤشر إنشاء الأعمال، تظهر نتائج مسح المنشآت أنّ شريحة بسيطة من أصحاب المنشآت في القطاع غير المنظم اعتبرت أن هذه العوائق تمثل حاجزا أمام انضمامهم للقطاع المنظم. وبشكل أكثر تحديداً، اشتكى 13% من ارتفاع تكاليف التسجيل. أما نسبة الذين اشتكوا من طول إجراءات التسجيل فلم تتجاوز 5.5٪. في المقابل، صرّحت الغالبية العظمى (78٪) من مجمل أصحاب المنشآت في القطاع غير المنظم أنّه لا يوجد أساساً حاجة لتسجيل منشآتهم (انظر جدول 7)، حيث يعتبر هذا أحد الأسباب الأساسية لعدم انضمامهم للقطاع المنظّم.

جدول (7): العقبات التي تحول دون الإنضمام إلى القطاع المنظم في الأراضي الفلسطينية

أسباب عدم التسجيل	النسبة المئوية
لا داع للتسجيل	78.3
ارتفاع تكاليف عملية التسجيل	12.7
الكثير من الإجراءات اللازمة للتسجيل	5.5
أسباب أخرى	3.5

مصدر البيانات: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح الشركات.

أما بخصوص الفوائد المترتبة على انضمام المنشآت للقطاع المنظم، فقد اعتبر حوالي 64٪ من أصحاب تلك المنشآت أن انضمامهم إلى القطاع المنظم لن يجلب أية فوائد. كما بينت النتائج أيضا أن 26٪ منهم لا يعلمون عن أية فوائد ذات علاقة. وبالاتساق مع هذه النتيجة، أفادت الغالبية العظمى (89٪) من أصحاب المنشآت في القطاع غير المنظم أنّه لا توجد لديهم رغبة في الانضمام إلى القطاع المنظم. وبهذا يمكن الاستنتاج أن قرار بقاء هذه الشريحة من المنشآت في القطاع غير المنظم يرتبط بتعظيم الأرباح. إذ تشير النتائج بوضوح، على الأقل من وجهة نظرهم، عدم جدوى تنظيم أعمالهم ويتعلق ذلك، على الأغلب، بطبيعة ارتبط هذه المنشآت بالسوق كما يتضح أدناه.

لا شك أن هذه النتائج تنضوي على مضامين هامة على مستوى السياسات الهادفة إلى تقليص حجم القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة. على وجه التحديد، تقترح هذه الدراسة أن تعتمد هذه السياسات على تذليل العقبات التي تواجه المنشآت في القطاع غير المنظم وتعزيز الحوافز المترتبة على الانضمام للقطاع المنظم. وفي هذا الصدد، تركز هذه الدراسة على سياستين. الأولى تتعلق بالتمويل. حيث تظهر النتائج أن 57% من أصحاب المنشآت غير المنظمة موّلوا مشاريعهم من إدخاراتهم الذاتية، التي شكلت المصدر الرئيسي للتمويل. بينما أشار 23٪ أنهم مولوا منشآتهم من القروض الشخصية بدون فوائد. أما الذين اقترضوا من البنوك فيشكلون أقل من 1%. هذا ويعد الحصول على التمويل أحد العوائق التي تواجه هذه المنشآت كما بيّن معظمهم، لا سيما وأن أكثر من 90% منها ذات

ملكية فردية. لذا تقترح هذه الدراسة أن تسهيل الحصول على قروض ائتمانية ميسرة يمكن أن يشكل حافزاً أمام أصحاب المنشآت في القطاع غير المنظم للانضمام للقطاع المنظم.

بالنسبة للمقترح السياساتي الآخر فيتعلق بالروابط السوقية للمنشآت في القطاع غير المنظم. إذ تشير النتائج أن إنتاج (خدمات) المنشآت في القطاع غير المنظم يباع مباشرة للاسر، وأنّ إنتاج نسبة ضئيلة من هذه المنشآت (12%) يذهب للمنشآت الصغيرة. في المقابل، بيّنت النتائج أن الغالبية العظمى من المنشآت غير المنظمة لا تبيع منتجاتها للقطاع العام أو المنشآت الكبيرة. وهذا يفسر لماذا لا يرى معظم أصحاب المنشآت في القطاع غير المنظم حاجة لتسجيل منشآتهم، لا سيما وأن إتمام صفقات مع الأسر أو المنشآت الصغير لا يستوجب إتمام إجراءات رسمية تقتضي تسجيل المنشأة، على عكس التعامل مع القطاع العام أو المنشآت الكبيرة. تقترح هذه الدراسة خلق روابط سوقية، على الأقل، مع القطاع العام، كحافز للانضمام إلى القطاع المنظم، خصوصا أن أكثر من نصف أصحاب المنشآت في القطاع غير المنظم بينوا أنهم يواجهون تحديات تتعلق بالطلب على منتجاتهم و/أو خدماتهم.

أما فيما يخص العبء الضريبي وأهمية تأثيره على توسع القطاع المنظم, كما بيّنت الأدبيات الاقتصادية، فلا تتضمن استمارة مسوح المنشآت غير المنظمة أسئلة (بيانات) بهذا الصدد. ولكن على الارجح أن العبء الضريبي لا يشكل عاملا حاسماً في قرار الانضمام للقطاع غير المنظم. ويعود ذلك، إلى عدم قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على إنفاذ القوانين الضريبية وكشف المخالفين لقوانين الضرائب بشكل فعال خصوصاً خارج التجمعات الحضرية، وبسبب انعدام سيطرتها على المعابر الحدودية وبين المدن. هذه العوامل، بالإضافة إلى شح الموارد البشرية والمالية لمصلحة الضرائب وغيرها من المؤسسات الحكومية ذات العلاقة، تشكل بيئة خصبة تمكن أصحاب المنشآت من تقليص دفعاتهم الضريبية عن قيمتها الحقيقية في حال انضمامها للقطاع المنظم.

المراجـــــع

Alm, J and Torgler B (2006) "Culture Differences and Tax Morale in the United States and Europe, Journal of Econmic Psychology. 27: 224-246.

Almeida, R and Carneiro, P (2005) "Enforcement of Labor Regulation and Firm

Badaoui, E, Strobl E, and Walsh, F (2006) "An Equilibrium Search Model of the Informal Sector." Working Paper no. 06/29, Schools of Economics, University College Dublin.

Baskaya, Y.S., Hulagu, T., 2011. Informal-Formal worker wage gap in Turkey: Evidence from a semi-parametric approach. Central Bank of Turkey Working Paper 11/15.

Breman, J.C. (1980) "The informal Sector in Research, Theory and Practice, Rotterdam: Erasmus University". Comparative Asian Studies Program, 3.

Cebula, R.J (1997)"An Empirical Analysis of the Impact of Government Tax and Auditing Policies on the Size of the Underground Economy: The Case of the United States, 199394:" American Journal of Economic and Sociology, 56:17-85.

Conoray, J (2011) "A national Policy for the Informal Econoomy in Papua New Guina" working paper.

Currency Demand Approach: An Attempt". Scandinavian Journal of Economics, 88:643-668.

De Soto, H (1989) "The Other Path: the Invisible Revolution in the Third World". New York: Harper and Row.

De Soto, H (2000) "The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else". New York: Basic Books.

D'Erasmo, P.N. and H.J. Moscoso Bo edo (2012)"Financial Structure,

Development." NBER Working Papers 14520, National Bureau of Economic

Djankov, S., La Porta, R., de Silanes F.L, and Shleifer, A (2002) "The Regulation of Entry", Quarterly Journal of Economics CXVII: 1-37.

Dutta N, K. and Rov S (2011) Informal Sector and Corruption: An Empirical Investigation for India. IZA Discussion Papers 5579.

Eilat, Y. and Zinnes, C (2002) "The Evolution of the Shadow Economy in TransitionCountries: Consequences for Economic Growth and Donor Assistance" CAER II Discussion Paper No. 83.

Feige, E.L (1994) "The Underground Economy and the Currency Enigma," Supplement to Public Finance/Finances Publiques, 49: 119-36.

Feige, E.L (1997) "Revised Estimates of the Underground Economy: Implications of U.S. Currency Held Abroad " in: The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact. Owen Lippert and Michael Walker, eds. Vancouver: Fraser Institute, pp. 151-208.

Friedman, E., Johnson S, Kaufmann D, and Lobaton PZ (1999)"Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries," World Bank Discussion Paper.

Gerxhani, K (2004) "The Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey". Public Choice, 120: 267-300.

Gong, X and Soet, A.V (2002) "Wage Differentials and Mobility in the Urban Labour Market: A Panel Data Analysis for Mexico". Labor Economics, 9: 513-29.

Ihrig, J and Moe K (2001) “Tax policies and informal employment: the Asian experience”. Asian Economic Journal 15: 369-83.

ILO (2002) "Decent Work and the Informal Economy". International Labor Conference, 90th Session.

Informality and Development." Journal of Monetary Economics, 5: pp. 286-302.

Jansson, T. and Chalmers. G (2001) “The Case for Business Registration Reform in Latin America,” Sustainable Development Department Best Practice Series, number 25, Washington DC: Inter-American Development Bank

Johnson, S. Kaufmann, D. and Zoido-Lobaton, P. (1998) "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy". American Economic Review 88: 387-392.

Klovland, J (1984): “Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden. Is there a hidden relations hip?” Scandinavian Journal of Economics, 86: 423-439.

Krakowski, M. (2005) “Determinants of the Informal Economy: The Importance of Regional Factors" HWWA Discussion Paper No. 313.

La Porta, R., and Shleifer. A (2008) "The Unofficial Economy and Economic

Lewis, W.A. (1954) “Economic development with unlimited supplies of labour”.

Loayaza, N.V. (1996) "The Economics of the Informal Sector: A simple Model and Some Empirical Evidene from Latin America" Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 45:129-162

Manchester School. 22:139-191.

Marcouiller, D,. de Castilla VR, and Woodruff, C (1997) "Formal Measures of the Informal Sector Wage Gap in Mexico, El Salvador, and Peru." Economic Development and Cultural Change, 45: 367-92.

Mincer, J (1974) "Schooling, Experience and Earning", Columbia University Press: New York.

Monteiro, J. and Assunção J (2011) “Coming out of the shadows? Examining the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises”, Journal of Development Economics, forthcoming.

O’Higgins, Michael (1989) “Assessing the Underground Economy in the United Kingdom,” in Edgar L. Feige (ed.): The Underground Economies: Tax Evasion and Information Distortion. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 175-195.

Performance". World Bank Policy Research Working Paper 3756.

Portes, A (1994) "The Informal Economy and its Paradoxes, in N Smelser and R Swedberg(eds)". The Handbook of Economic Sociology, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Portes, A., Castells, M., & Benton, L. (1989) "The informal economy: Studies in Advanced and less developed countries". Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Pratrap, S and Quitin, E. (2006) " The Informal Sector in Developing Countries", Research Paper 2006/13, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Helsenki.

Research, Inc.

Schneider, F (1994) "Measuring the Size and Development of the Shadow Economy: Can he Causes be Found and the Obstacles be Overcome?" in Hermann Brandstaetter and Werner Guth, eds. Essays on Economic Psychology, Berlin: Springer, pp: 193-212.

Schneider, F and Neck, R. (1993) "The Development of the Shadow economy under Changing Tax Systems and Structures. Finanzarchiv N.F. 50: 344-369.

Schneider, F. and Enste, D.H. (2000) "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences". Journal of Economic Literature 38: 77-114.

Simon, D, McGregor, D, and Thompson, D (2006) "Contemporary perspectives on the peri-urban zones of cities in developing countries". In The Peri-urban Interface: Approaches to sustainable natural and human resource use, ed. D. McGregor, D. Simon and D. Thompson. London: Earthscan. pp. 3-17

Straub, S. (2005) “Informal Sector: The Credit Market Channel”, Journal of Development Economics, 78:299-321.

Tansel, A (2000) " Formal and Informal Sector Choice of Wage-Earners and their Wages in Turkey, in Informal Sector I, Tuncer Bulutay (ed), State Institute of Statistics, Turkey.

Tanzi V (2000) "The Underground Economy and the Unemployment Rate", Chapter 12 of Vito Tanzi, Policies, Institutions and the Dark Side of Economics, (Elgar: 2000).

Tanzi, V (1983) "The Underground Economy in the United States, Reply to Comments byFeige, Thomas, and Zilberfarb, "IMF Staff Papers, 33: 799-811.

Tanzi, V (1983) "The Underground Economy in the United States, Reply to Comments byFeige, Thomas, and Zilberfarb, "IMF Staff Papers, 33: 799-811.

ThieBen, U (2003) "The Impact of Fiscal Policy and deregulation on Shadow Economies in Transition Countries: The Case of Ukraine". Public Choice, 114: 295-318.

Torgler, B (2007) "Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis, forthcoming in: Edward Elgar.

Torgler, B. (2005) "Tax Morale in Latin America". Public Choice. 122: 133-157.

Torgler, B. and F. Schneider (2009) "The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy". Journal of Economic Psychology 30: 228-245

Torgler, B., Schneider, F., (2007) "Shadow Economy, Tax Morale, Governance and Institutional Quality: A Panel Analysis". IZA Discussion Papers, 2563.

Washington, D.C.: World Bank and WIEGO (Women in Informal Employment: Globalising and Organising).

World Bank (2011) "Striving for Better Jobs: The Challenging of Informality in the Middle East and North African Region".

World Bank (2012) Stagnation or Revival? Palestine Economic Prospects.

Yoo, T and Hyun J.K (1998)"International Comparison of the Black Economy: Empirical Evidence Using Micro-Level Data," paper presented at 1998 Congress of Int. Institute Public Finance, Cordoba, Argentina.

عوض، رياض عبد الكريم مكحول، باسم وصرصور، شاكر (2006) "خدمات الانشاءات في القطاع غير المنظم في الاراضي الفلسطينية: الواقع والآفاق". معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس).

أبو زعرور. أيمن (2006) "خدمات الإنشاءات في القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية: الواقع والآفاق". معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس).

المالكي، مجدي، عبد الرازق، عمر، شلبي، ياسر، صرصور، شاكر، لداودة، حسن (2004) "القطاع الاقتصادي غير المنظم في الضفة الغربية وقطاع غزة الخصائص الاجتماعية الاقتصادية العامة". معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس).