توسيع نطاق الضمان الاجتماعي كآلية للحد من التشغيل غير الرسمي، بالإشارة الى كل من الجزائر والأردن

Broadening social assurance scale as a mechanism for eliminating unformal employment: indicating Algeria and Jordan

ط. د أحمد غرابي*، مخبر السياسات التنموية والدراسات الاستشرافية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة اكلي محند اولحاج ،جامعة البويرة

البويرة 10000، الجزائر. a.gherabi@univ-bouira.dz

د باية ساعو، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البويرة ، البويرة 10000، الجزائر.

مخبر العولمة والسياسات الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ،جامعة الجزائر 3 ابراهيم سلطان شبوطي ، الجزائر، b.saou@univ-bouira.dz

تاريخ الاستلام : 2024/08/29 ؛ تاريخ المراجعة :2024/11/06؛ تاريخ القبول : 2024/12/31

ملخص :

تهدف هذه الورقة البحثية الى ابراز وتبيان أهم الأليات والابتكارات التي انتهجتها أنظمة الضمان الاجتماعي في كل من الجزائر والأردن، من أجل توسيع قاعدة المنتسبين لديها بما في ذلك العاملين في القطاع غير الرسمي، وذلك اعتمادا على المعلومات والاحصائيات المتحصل عليها من مصادر مختلفة، باستخدام المنهج الوصفي التحليلي الذي يتناسب مع تحليل مختلف المعطيات والأرقام المتوفرة.

ومن خلال هذه الورقة البحثية يتبين أنه يمكن لأجهزة الضمان الاجتماعي عبر السياسات المنتهجة احتواء العمالة غير الرسمية ودمجها في القطاع الرسمي اذا ما تم التعامل مع هذه الظاهرة بجدية أكبر، كما تم التوصل الى أن أنظمة الضمان الاجتماعي في الجزائر تتميز بشمولية أكبر مقارنة بالأنظمة الأردنية، وذلك يعزى إلى التزام الجزائر بتغطية جميع المخاطر المندرجة ضمن النظم الحديثة للضمان الاجتماعي.

الكلمات المفتاحية : تشغيل غير رسمي؛ عمالة غير رسمية؛ أنظمة الضمان الاجتماعي ؛ تغطية الضمان الاجتماعي ؛ أجهزة الضمان الاجتماعي.

تصنيف JEL : E26 ; H55؛ J32.

Abstract:

This research paper aims at demonstrating the most significant mechanisms and innovations followed by Social Assurance Systems, in Algeria and Jordan, for the sake of broadening the affiliated people's database including the unformal sector employees, through the obtained data and statistics from various sources. The descriptive analytical method has been used, since it's appropriate to analyze various available data and digits.

* المؤلف المرسل.

Through this research paper, it becomes clear that Social Assurance bodies, through their policy, could contain the unformal labor and integrate it within the official sector, if they would seriously deal with this phenomenon. We've also attained the fact that Social Assurance Systems in Algeria is distinguished with a more inclusion compared to those of Jordan, due to the Algerian commitment to cover all the risks included within the modern Social Assurance Systems.

Key words: informal employment, informal labor, Social Assurance Systems, social assurance coverage, social assurance bodies**.**

Jel Classification Codes : E26؛ H55؛ J32.

I- تمهيد :

يمثل التشغيل غير الرسمي أو العمل غير الرسمي على مستوى العديد من البلدان جزءًا كبيرًا من الاقتصاد وسوق العمل، ويلعب دورًا رئيسيًا في الإنتاج وخلق فرص العمل وتوليد الدخل، ومع ذلك فإن القطاع غير الرسمي يعرض العمال لخطر متزايد من الضعف وعدم الاستقرار، والواقع يشير الى أن التشغيل غير الرسمي له تأثير سلبي كبير على كفاية الدخل والسلامة والصحة المهنية وظروف العمل بشكل عام على العاملين في هذا القطاع.

وفي سياق أسواق العمل المجزأة حسب الجنس وعدم كفاية شبكات الضمان الاجتماعي، أو عندما تكون الأجور أو ساعات العمل في الوظائف الرسمية منخفضة، قد يلجأ العمال إلى التشغيل غير الرسمي، وبالتالي فإن مؤشرات العمل الرئيسية مثل: معدلات البطالة والتشغيل تقدم صورة مشوهة لسوق العمل.

هنالك العديد من الطرق والابتكارات المستحدثة لضم العمالة غير الرسمية إلى سوق العمل الرسمي، والتي برزت عبر العديد من المبادرات العالمية، لا سيما تلك المتعلقة بمحاولات توسيع مستويات التغطية الاجتماعية للأفراد العاملين ضمن الاقتصاد غير الرسمي على مستوى كل من الجزائر والأردن.

إشكالية الورقة البحثية:

تسعى هذه الورقة البحثية إلى محاولة الاجابة على الاشكالية التالية:

ما مدى قدرة أجهزة الضمان الاجتماعي على توسيع نطاق التغطية الاجتماعية للأفراد العاملين ضمن الاقتصاد غير الرسمي في كل من الجزائر والاردن؟

وتقتضي الاجابة على هذه الاشكالية ضرورة طرح الأسئلة الفرعية التالية:

– ما مدى مساهمة السياسات والبرامج المنتهجة من طرف أجهزة الضمان الاجتماعي في توسيع مستويات التغطية الاجتماعية للأفراد العاملين في الاقتصاد غير الرسمي على مستوى كل من الجزائر والأردن؟

– هل تتطابق النتائج المحققة من طرف أجهزة الضمان الاجتماعي في كل من الجزائر والأردن من حيث توسيع نطاق التغطية الاجتماعية للأفراد العاملين ضمن الاقتصاد غير الرسمي؟

فرضيات الورقة البحثية:

لمحاولة الإجابة على الإشكالية قمنا بوضع الفرضيات التالية:

–يمكن للبرامج والسياسات المنتهجة مؤخرا من طرف أجهزة الضمان الاجتماعي في كل من الجزائر والأردن أن تساهم في توسيع مستويات التغطية الاجتماعية للأفراد العاملين ضمن الاقتصاد غير الرسمي.

– تختلف قدرة أجهزة الضمان الاجتماعي من دولة الى أخرى على توسيع نطاق التغطية الاجتماعية للأفراد العاملين ضمن الاقتصاد غير الرسمي باختلاف البرامج والسياسات المنتهجة.

أهداف الورقة البحثية:

تهدف الورقة البحثية الى التعرف على العناصر التالية :

– التعريف بالتشغيل غير الرسمي وأنظمة الضمان الاجتماعي.

– محاولة معرفة البرامج والسياسات المتبعة من طرف أنظمة الضمان الاجتماعي في الجزائر والأردن لتوسيع قاعدة الاشتراكات بما فيها العمالة غير الرسمية.

الدراسات السابقة:

ـ دراسة نورجيلا محمد ولوكاس ساتو (2023)، " القيود الادارية وعوائق القدرات والحلول لتغطية العاملين في قطاع الزراعة ضمن برامج التأمين الاجتماعي في الشرق الأوسط وشمال افريقيا":

يسعى هذا التقرير إلى استيعاب العقبات الإدارية والتحديات القدراتية الرئيسية التي قد تعيق إدراج العمال الزراعيين في برامج الضمان الاجتماعي، ويهدف أيضًا إلى تحديد الاستراتيجيات والحلول الملائمة للتغلب على هذه العقبات. وقد أظهرت الدراسة أنه يجب على واضعي السياسات مراعاة الخصائص المحددة لكل فرع من أفرع القطاع (كالصيادين والرعاة) في السياقات المتنوعة عند تطوير استراتيجيات لتوسيع النظم القائمة على الاشتراكات في بلدانهم، كما أفضت الدراسة إلى أن العديد من الإجراءات التي نوقشت في هذا التقرير، كالاستثمار في تكنولوجيا الرقمنة لبرامج الضمان الاجتماعي وتعزيز آليات التفتيش والالتزام، بالإضافة إلى تحسين التواصل مع أصحاب العمل والعمال لزيادة وعيهم، هي إجراءات تُعزز من نظم الحماية الاجتماعية بشكل عام وخاصةً برامج الضمان الاجتماعي في المنطقة.

ـ دراسة المكتب الاقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية (2021)، " فرص توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن":

تسعى هذه البحث إلى دعم صناع القرار في الأردن من خلال دراسة العقبات الرئيسية المرتبطة بنظام الضمان الاجتماعي وتحديد سلسلة من الإجراءات السياسية لمواجهة هذه التحديات، بالإضافة إلى اقتراح حلول لتسهيل انتقال العمال والمنشآت من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي. خلُص التقرير إلى ثلاثة استنتاجات أساسية: أولًا، يفتقر معظم العمال إلى تغطية الضمان الاجتماعي فعليًا نتيجة للثغرات في الالتزام بالتشريعات وتطبيقها، ثانيًا، تلعب جنسية العامل دورًا كبيرًا في تسجيلهم في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، ثالثًا، العمال غير المسجلين يمثلون مجمل القوى العاملة بغض النظر عن جنسيتهم.

II – الاطار النظري لكل من التشغيل غير الرسمي والضمان الاجتماعي:

الإطار النظري المعني بالتوظيف غير الرسمي والأمان الاجتماعي :على الرغم من التقدم الملحوظ الذي تحقق في توسيع إطار الحماية الاجتماعية في العديد من مناطق العالم، لا يزال الحصول على الأمان الاجتماعي بعيد المنال بالنسبة لأغلب سكان الكرة الأرضية. وفي يونيو 2021، نادى مؤتمر العمل الدولي إلى تحقيق شمولية الحماية الاجتماعية، التي تفهم على أنها الوصول الى حماية شاملة وكافية ومستدامة طوال دورة الحياة، بما يتماشى مع معايير منظمة العمل الدولية والبرنامج الخاص باستراتيجية التنمية المستدامة 2030.

وتنطوي الحماية الاجتماعية الشاملة على البناء التدريجي لنظم الحماية الاجتماعية الملائمة والمحافظة عليها على الصعيد الوطني، حيث أن هناك مسؤولية أساسية واقعة على عاتق الدولة بإنشاء أطر إدارة سديدة مناسبة للحماية الاجتماعية، والحاجة الملحة الى بذل جهود اضافية لسد فجوات التغطية وتيسير الانتقال من الاقتصاد غير الرسمي الى الاقتصاد الرسمي (مكتب العمل الدولي، 2022، صفحة 33).

II.1. التشغيل غير الرسمي وغياب تغطية الحماية الاجتماعية

يمثل الاقتصاد غير الرسمي تحديًا كبيرًا ويترك تأثيرات عميقة على المجتمعات والاقتصادات، حيث يُعرف بأنه مجموع الأنشطة الاقتصادية التي يقوم بها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تغطيهم تمامًا أو جزئيًا الترتيبات القانونية الرسمية. في هذه الدراسة، سنركز على جانب التوظيف غير الرسمي، خاصةً فيما يتعلق بعدم شمول العاملين في القطاعات الاقتصادية ضمن برامج الضمان الاجتماعي.

1- مفهوم التشغيل غير الرسمي

يمكن الاحاطة بمفهوم التشغيل غير الرسمي من خلال التعاريف التالية:

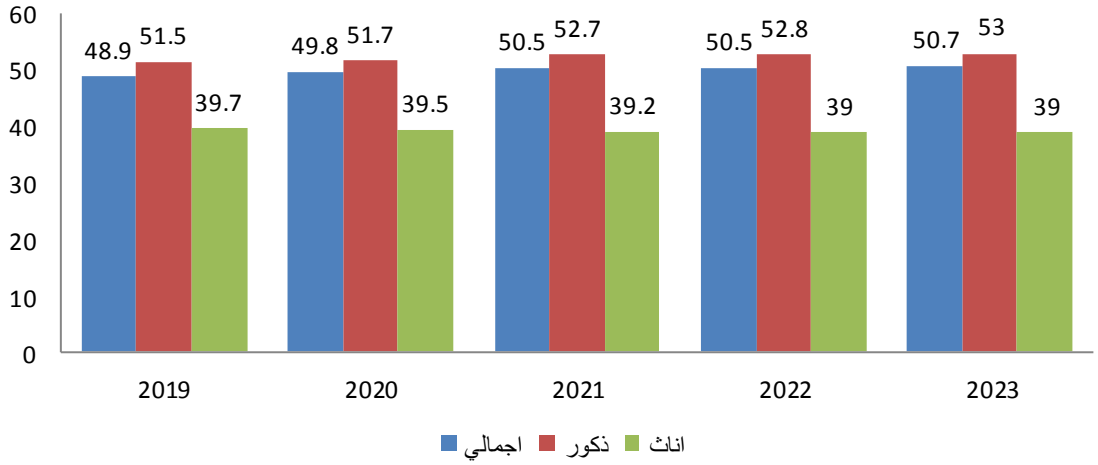
- **التعريف الأول:** يتم تعريف العمالة غير الرسمية على أنها العمالة التي تمارس أي نشاط لإنتاج السلع أو تقديم الخدمات مقابل أجر أو ربح لا تغطيه بشكل فعال الأحكام الرسمية مثل القوانين التجارية، وإجراءات الإبلاغ عن الأنشطة الاقتصادية، وضريبة الدخل، وتشريعات العمل، وقوانين ولوائح الضمان الاجتماعي التي توفر الحماية ضد المخاطر الاقتصادية والشخصية المرتبطة بممارسة هذه الأنشطة (Gammarano, 2023).
- **التعريف الثاني:** ويعرف كذلك على أنه ذلك النشاط الذي يقوم به الأفراد في ظل ارتفاع البطالة والفقر وانعدام المساواة بين الجنسين وهشاشة العمل لتحقيق جملة من المزايا لاسيما فيما يتعلق بتوليد الدخل، ومن أهم الأسباب المساعدة على مزاولة الانشطة في الاقتصاد غير الرسمي هو انخفاض متطلبات هذه الانشطة من التعليم والمهارات ورأس المال (مؤتمر العمل الدولي، 2015).

وبهذا فالتشغيل غير الرسمي يقصد به: العمالة التي تقع خارج الاطار القانوني لقوانين العمل، ولا تلتزم بأداء ضريبة الدخل أو لا تشملها تغطية الضمان الاجتماعي.

2- نظرة عن التشغيل غير الرسمي في الدول العربية

بحسب أخر الاحصائيات المقدمة من طرف منظمة العمل الدولية أصبح التشغيل غير الرسمي يمثل نسبة عالية من مجموع الفئة النشطة في أغلب الدول العربية، حيث يتراوح ما بين (48.9%و50.5%) خلال السنوات 2019-2022، وما يقارب 50.7% من إجمالي العمالة النشطة في المنطقة، حوالي 28.6 مليون شخص في العام 2023.

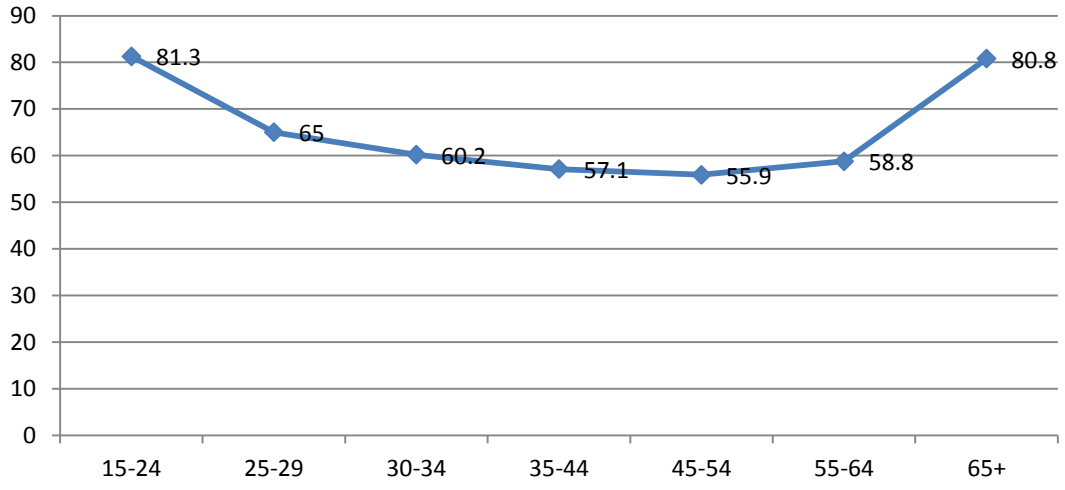
الشكل رقم (01): معدل العمالة غير الرسمية حسب الجنس والسنة في الدول العربية.



المصدر: تقديرات منظمة العمل الدولية النموذجية، نوفمبر 2023.

وحسب الجنس فإن العمالة غير الرسمية لدى الذكور أعلى(53%) منها لدى الاناث (39%) خلال سنة 2023، ذلك راجع الى عدة أسباب أهمها مواجهة المرأة لضغوط أقل من الرجل للقبول بفرصة العمل غير الرسمي، وتفضيلها للعمل في القطاع العام أو القطاعات الرسمية.

الشكل رقم (02): العمالة غير الرسمية بحسب الفئة العمرية في الدول العربية لسنة 2019



المصدر: التشغيل والافاق الاجتماعية في الدول العربية اتجاهات 2024، منظمة العمل الدولية،2024.

ويتضح من خلال الشكل أعلاه أن فئة الشباب هي الأكثر عرضة لظاهرة التشغيل غير الرسمي، حيث أن 08 من كل 10 عمال تتراوح أعمارهم بين 15-24 سنة هم عمال غير رسميين وذلك يرجع الى عدة أسباب أهمها عدم امتلاك الخبرة والمهارة الكافية ، وكذلك مؤهلات وشهادات لشغل وظائف رسمية، ونلاحظ كذلك أن الفئة العمرية أكبر من 65 سنة 08 من 10 عمال يشتغلون في وظائف غير رسمية، وذلك راجع الى أن أغلبهم متقاعدين ويعملون في وظائف غير رسمية لتوفير دخل اضافي.

II.2. الحماية الاجتماعية

الحق في الحماية الاجتماعية يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالمبادئ الأساسية للعدالة الاجتماعية، ممثلاً في إعادة توزيع الموارد بشكل متوازن عبر الإنفاق الحكومي الموجه لدعم برامج توفر الأمان الاجتماعي للجميع. تهدف هذه البرامج إلى ضمان استمرارية وصول الأفراد لخدمات تساهم في رفع مستوى معيشتهم، وتحميهم من المخاطر مثل الفقر، الجوع، ونقص التغطية الصحية والتعليمية، مما يمكنهم من تحسين قدراتهم. وبالتالي، يعد الحصول على الحماية الاجتماعية حقًا مهمًا لضمان تمتع الأفراد بحقوق أساسية كالصحة، التعليم، العمل والعيش الكريم (منظمة العمل الدولية، 2014، صفحة 4).

1- مفهوم الحماية الاجتماعية

يُعد مصطلح "أنظمة الضمان الاجتماعي" مرادفًا لمصطلح "أنظمة الحماية الاجتماعية"، حيث تستخدم منظمة العمل الدولية هذا المصطلح للإشارة إلى الحق في الضمان الاجتماعي كما نصت عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في العام 1948 (المادة 22)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في العام 1966 (المادة 09)، حيث يشمل هذا المصطلح مجموعة واسعة ومتنوعة من أدوات العمل، بما فيها الضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية والاعانات الشاملة، وأشكال أخرى من التحويلات النقدية، بالإضافة الى التدابير التي تضمن الوصول الفعال الى الرعاية الصحية والاعانات العينية الأخرى، بهدف ضمان الحماية الاجتماعية (منظمة العمل الدولية، 2014، صفحة 04)، والجزائر كذلك تعتمد هذا التعريف لمصطلح الضمان الاجتماعي.

- **كما تعرفه المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردنية:**" "نظام تأميني تكافلي يستهدف الحماية الاجتماعية والاقتصادية للأفراد، حيث يحدد القانون المزايا ومصادر التمويل الخاصة به، وتُمول هذه المزايا من خلال اشتراكات يتحملها المشتركون وأصحاب العمل، ويركز هذا النظام على تحقيق معايير الكفاية الاجتماعية المطلوبة." (المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردن)
- **كما يعرف أيضا على أنه:** نظام قانوني مصمم لضمان معيشة لائقة تحترم الكرامة الإنسانية، من خلال حماية القدرة على العمل وتقديم دخل بديل لتعويض خسارة الدخل بسبب البطالة، المرض، الإصابات، العجز، الشيخوخة، الولادة أو الوفاة. يساهم هذا النظام أيضًا في

تخفيف الأعباء المالية الناجمة عن الزواج والولادة، بالإضافة إلى النفقات الاستثنائية المرتبطة بالعجز والمرض والوفاة، وذلك كله ضمن الحدود التي يقرها القانون. (ياسين وبكدي، 2023).

2- الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي

تُعد الربط بين الحماية الاجتماعية والحق الإنساني في التطور والازدهار من أهم الاستنتاجات التي ينبغي التركيز عليها، إذ تكفل هذه الربط الشمولية لجميع الأفراد بدون استثناء (سلبي كان أو ايجابي)، وهذا ما يميز الحق في الحماية الاجتماعية بشكل كبير عن شبكات الأمان الاجتماعية التي تستهدف الفقراء أو فئات أخرى محددة، حيث تتناقض فكرة شبكات الامان الاجتماعي مع جوهر حقوق الانسان وتأتي مكملة للسياسات الليبيرالية الاقتصادية، التي يرتكز داعموها على أن النمو الاقتصادي المتأتي من تحرير التجارة وفتح الأسواق وخوصصة قطاعات الخدمات العامة قد يكون له بعض الأثار السلبية على فئات محددة من المجتمع، وبالتالي يكون لشبكات الأمان الاجتماعي دورا في استهداف هذه الفئات من خلال مساعدات ودعم مقنن ومشروط بمعايير اقتصادية واجتماعية، على أمل تمكين هذه الفئة من الاستفادة من النمو المحقق.

بيد أن الواقع في الدول النامية كشف بأن أعداد الفقراء والمهمشين في تزايد مستمر، وعندما حلت الأزمة الاقتصادية الأخيرة، لم تستطع هذه الشبكات أن تؤدي دورها بفعالية في توفير الأمان الاجتماعي لهذه الفئات المحرومة.

3-المقارنة بين مفهوم الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي.

يتباين مفهوم الحماية الاجتماعية عن شبكات الأمان الاجتماعي في عدة نقاط رئيسية، وهي موضحة في الجدول أدناه:

الجدول (01): أوجه الاختلاف بين الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي

مفهوم الحماية الاجتماعية	شبكات الأمان الاجتماعي
الرعاية الاجتماعية تُشكل عنصرًا أساسيًا في الاتفاق الاجتماعي بين الأفراد والدولة.	الرعاية الاجتماعية تقدم كخدمات استردادية للأفراد المتأثرين سلباً بديناميكيات السوق والفقراء، لمدة محدودة.
هي شاملة بحيث تضمن لكافة الأفراد حق الحصول على الحماية الاجتماعية دون التمييز بأي شكل.	تكون محدودة النطاق بحيث تستهدف فقط فئات معينة من المجتمع ولفترة مؤقتة.
تتميز بجانبها التنموي، حيث تدمج عناصر الحماية الاجتماعية مثل التعليم، الصحة، العمل، والغذاء ضمن إطار يمكن الأفراد والمجتمعات من التطور والازدهار والتحول إلى قوى عاملة منتجة.	تحمل بُعدًا ريعيًا يُعزز الزبائنية، مما يؤدي غالبًا إلى آثار عكسية تعوق تحفيز المستفيدين على تحسين ظروفهم الشخصية.
تُعيد تقدير العمل كحق من حقوق الإنسان، مما يدعم سياسات التوظيف.	تبتعد عن تعزيز الحق في العمل ضمن السياق الاجتماعي وتتقاطع مع سياسات نمو ريعية غير فعالة في إيجاد فرص عمل.
تعزز الإنتاجية والنمو الاقتصادي من خلال اندماجها مع سياسات التشغيل.	تستهلك الموارد العامة بشكل يفتقر إلى الفعالية والإنتاجية.

المصدر: من اعداد الباحثين، بالاعتماد على تقرير المكتب الاقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية، 2021.

من الجدول أعلاه نستنتج أن لمفهوم الحماية الاجتماعية أبعاد تنموية تتلاءم مع السياسات والبرامج المنتهجة من طرف مختلف الحكومات، عكس شبكات الأمان الاجتماعي التي تكون محدودة وريعية وتستهدف فئة معينة فقط.

III. الجزائر والأردن ومساعيهم لتوسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العمالة غير الرسمية:

سنحاول من خلال هذا المحور التعرف على مساعي ومجهودات كل من الجزائر والأردن في توسيع نطاق الضمان الاجتماعي لتشمل جميع فئات المجتمع وبالخصوص فئة العمال غير الرسميين.

III.1. الجزائر ومساعيها لتوسعة نطاق التغطية الاجتماعية للعمال في الاقتصاد غير الرسمي

نستعرض في هذا القسم من الورقة البحثية التشغيل غير الرسمي في الجزائر وتطوره خلال سنوات 2009- 2019، وأنظمة الضمان الاجتماعي وأجهزته والجهود المبذولة من طرف الوزارة الوصية لاحتواء العاملين في الاقتصاد غير الرسمي.

1- التشغيل غير الرسمي في الجزائر

اعتمدنا في تحديد الأفراد العاملين في الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر على معيار عدم شمول العاملين في القطاعات الاقتصادية ضمن برامج الضمان الاجتماعي، والجدول التالي يوضح ذلك:

الجدول رقم (02): التشغيل غير الرسمي في الجزائر بين 2009-2019 / الوحدة: ألاف

السنوات	التشغيل غير الرسمي	اجمالي التشغيل			نسبة التشغيل غير الرسمي%
		ذكور	اناث	مجموع	
Sept 2009	4778	8025	1447	9472	50.4
Sept 2010	4879	8261	1474	9735	50.1
Sept 2011	4372	8038	1561	9599	45.6
Sept 2012	4249	8393	1778	10170	41.8
Sept 2013	4577	8885	1904	10788	42.4
Sept 2014	4267	8517	1722	10239	41.7
Sept 2015	4079	8660	1934	10594	38.5
Sept 2016	4098	8933	1912	10845	37.8
Sept 2017	4660	8893	1965	10858	42.9
Sept 2018	4596	9040	1961	11001	41.8
Mai 2019	4727	9219	2062	11281	41.9

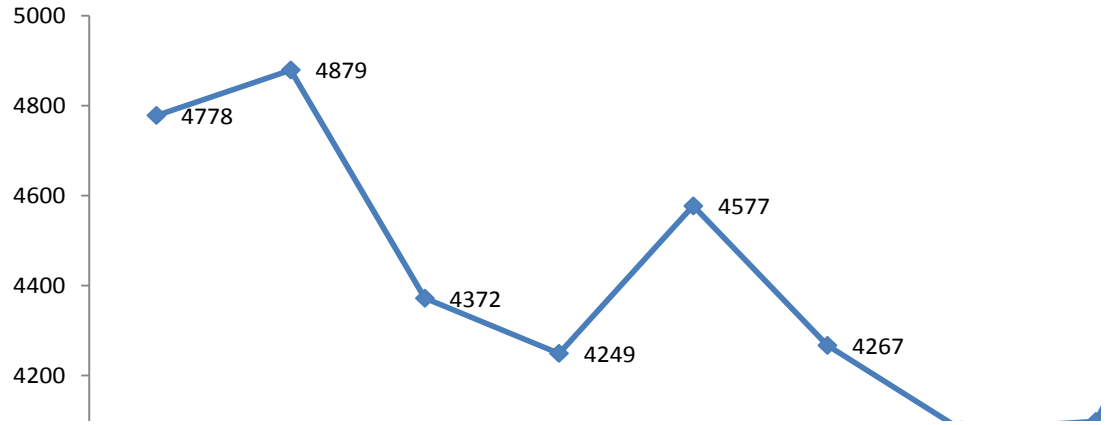
المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على https://www.ons.dz/IMG/pdf/emploi_chom_mai_2019.pdf le12/5/2024.

حسب الاحصائيات المتوفرة في الجدول أعلاه، نلاحظ أن هناك تذبذب في عدد العمال غير الرسميين بين أعوام 2009 الى 2019، فبعد أن كان عدد العمال غير الرسمين 4778000 سنة 2009 انخفض الى حوالي 4727000 عامل غير رسمي في سبتمبر 2019، النسبة وصلت الى أدنى مستوى لها سنة 2016 حيث انخفضت الى 37.8% ، وذلك راجع الى عدة أسباب أهمها:

- سياسات التشغيل التي انتهجتها الحكومة الجزائرية لتوفير فرص عمل مستدامة والحد من البطالة؛
- التحفيزات الجبائية والضريبية التي منحتها مصالح الضرائب للذين يوظفون عمالا جددا؛
- وكذلك التحفيزات التي منحتها صناديق الضمان الاجتماعي لفائدة أصحاب العمل الذين يشغلون أو يكونون عمالا.

وللتوضيح أكثر وظفنا معطيات الجدول أعلاه في الرسم البياني التالي:

الشكل رقم(03): رسم بياني لتطور التشغيل غير الرسمي في الجزائر 2009-2019



المصدر : من اعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات www/ons.dz; le 12 /5/2024

من خلال الرسم البياني نلاحظ أن عدد العمال غير المشمولين ضمن برامج الضمان الاجتماعي (حيث يعتبرون عمالا غير رسميون)، كبير نوعا ما مقارنة بإجمالي المشتغلين(العمال)، حيث أن العدد يتراوح بين 50 و40%.

2 ـ أنظمة الضمان الاجتماعي في الجزائر

يعتبر الضمان الاجتماعي في الجزائر جزءًا أساسيًا من بيئة العمل للعامل وعائلته، وهو إلزامي لكافة العمال بغض النظر عن جنسياتهم، وتشمل النظام الجزائري للضمان الاجتماعي تغطية كافة المخاطر التي تُغطيها الأنظمة الحديثة الموافقة للفروع التسعة كما هو محدد في الاتفاقية رقم 102 لمنظمة العمل الدولية (وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي).

- التأمين على المرض؛
- التأمين على الأمومة؛
- التأمين على العجز؛
- التأمين على الوفاة؛
- حوادث العمل؛
- الأمراض المهنية؛
- التأمين على البطالة؛
- التقاعد؛
- الأداءات العائلية.

وتتكون منظومة الضمان الاجتماعي في الجزائر من عدة صناديق خاضعة لوصاية وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، نذكر منها:

أ ـ الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء CNAS

. كذلك تعتبر مؤسسة الضمان الاجتماعي للأجراء التي تغطي العاملين وأسرهم والأفراد غير النشطين، مستقلة ماليًا وتتمتع بالشخصية المعنوية، وقد أوكلت إليها مهام عديدة نوجزها في: (https://aapi.dz/ar/regimes-sociaux-ar/)

- تسيير أداءات التأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء؛
- تسيير المنح العائلية؛
- تحصيل الاشتراكات؛
- اعلام المستفيدين وأصحاب العمل بحقوقهم والتزاماتهم.

يمول الصندوق عموما من الاشتراكات التي يدفعا العمال وأصحاب العمل، وتكون الاشتراكات على النحو التالي:

الجدول رقم(2): حصة كل من العامل وصاحب العمل من الاشتراكات

الفروع	أصحاب العمل	العمال	حصة الخدمات الاجتماعية	المجموع
تأمينات اجتماعية	12.5	1.5	-	14
حوادث العمل والأمراض المهنية	1.25	-	-	1.25
التقاعد	10	6.75	0.5	17.25
التقاعد المسبق	0.25	0.25	-	0.5
التأمين عن البطالة	1	0.5	-	1.5
المجموع	25	09	0.5	34.5

المصدر: الموقع الرسمي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال الأجراء https://www.mtess.gov.dz/ar/

تبلغ النسبة الاجمالية للاشتراك الوحيد للعمال الأجراء 34.5% من الأجر، 25% يتحملها صاحب العمل و 09% يتحملها العامل، أما نسبة 0.5% على عاتق الخدمات الاجتماعية.

ولتسهيل المعاملات لصالح المنتسبين للصندوق أنشأ هذا الأخير منصة الكترونية تتيح لهم امكانية استخراج وتحميل شهادة الانتساب للصندوق بسهولة عبر فضاء الهناء "EL HANAA"، وكذلك اتاحة عدة خدمات أخرى عبر الأنترنت وهي : نظام الشفاء، التصريح عن بعد للاشتراكات، والدفع الالكتروني.

ب ـ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء CASNOS

هذا الصندوق هو مؤسسة توفر التغطية الاجتماعية للعمال المستقلين ويتوجب على كل شخص يعمل بشكل مستقل الانضمام إليه، وتتضمن مهامه المسؤولية عن:

- تسيير أداءات العينية والنقدية للتأمينات الاجتماعية للعمال غير الأجراء؛
- ضمان التحصيل، مراقبة الاشتراكات ونزاعات التحصيل؛
- ادارة معاشات التقاعد للعمال غير الأجراء؛
- اعلام المنتسبين بحقوقهم والتزاماتهم.

ويسمح الانتساب إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء ودفع الاشتراكات السنوية باستفادة المؤمن وذوي حقوقه من تغطية اجتماعية على مدى الحياة، وحتى بعد الوفاة.

التغطية الاجتماعية للعمال غير الأجراء تحتوي على فرعين:

- **التأمين الاجتماعي**: يغطي التأمين ضد المرض، الأمومة، العجز، والوفاة؛
- **التأمين على التقاعد**: يضمن الحصول على معاش تقاعدي مستمر مدى الحياة.

وتحتسب القيمة الاجمالية للاشتراك على أساس الدخل السنوي الخاضع للضريبة، أو على أساس رقم الأعمال، وفي بعض الحالات على أساس الأجر الوطني الأدنى السنوي المضمون، حيث تضرب في نسبة 15%.

ويضع الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال غير الأجراء فضاءا الكترونيا بطرح خدمات عبر الأنترنت لتسهيل معاملاتهم، وتتمثل هذه الخدمات في : خدمات الحساب التقديري لكل من: الاشتراكات، عقوبات التأخير، منحة التقاعد، منحة العجز، منحة رأس مال الوفاة، ومنحة المعاش المنقول.

وفي اطار الجهود المبذولة من طرف الحكومة الجزائرية للقضاء على العمالة غير الرسمية، ومن خلال برنامج عمل الحكومة لسنوات 2020-2024، قامت وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي بتوسيع نطاق الاشتراكات لتشمل العاملين في الاقتصاد الموازي، وأحدثت تطويرًا في الدعم الإداري لتسهيل تحديد الأشخاص الخاضعين للضمان وانتسابهم تلقائيًا من المصدر (جمال.ب، 2021).

كما تم توقيع عدة اتفاقيات بين الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء والصندوق الوطني للتعاضد الفلاحي والغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والحرف، والمركز الوطني للسجل التجاري، بالإضافة إلى الغرفة الوطنية للفلاحة. كذلك، تم تعديل نظام الانتساب الاختياري للعاملين في القطاع غير الرسمي وفقًا لأحكام المادة 60 من قانون المالية التكميلي لعام 2015، مما سمح للمهاجرين الجزائريين في الخارج بالانتساب لأنظمة الضمان الاجتماعي.

III.2. الأردن ومساعيها لتوسعة نطاق التغطية الاجتماعية للعمالة غير الرسمية

تبذل الحكومة الأردنية جهودًا كبيرة لتوسيع نطاق التغطية الاجتماعية لقوتها العاملة من خلال استراتيجية للحماية الاجتماعية (المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، 2024)، حيث ألزم مجلس الوزراء نفسه بخطة عمل للحد من العمالة غير الرسمية، والتزمت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بتفعيل آليات لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، وقد نجحت خلال جائحة كورونا في توسيع نطاق التسجيل ليشمل حوالي 15000 عامل (العمل، 2021، صفحة 1).

1 ـ التشغيل غير الرسمي في الاردن

يتم تعريف التشغيل غير الرسمي في الأردن وفقًا لحالة العمل كما يلي:

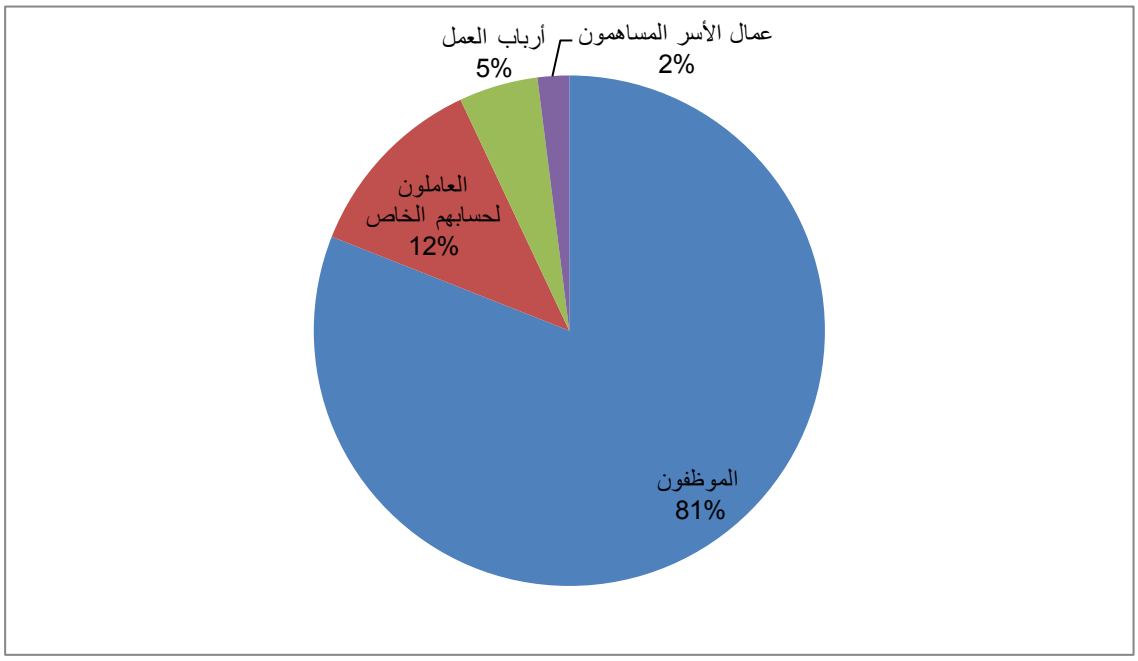
الجدول رقم(03): تعريف العمالة غير الرسمية في الأردن حسب حالة العمل

حالة العمل	تعريف العمالة غير الرسمية
موظف يعمل بصفة غير رسمية	يُعتبر العامل غير رسمي إذا لم يقم صاحب العمل بدفع اشتراكات الضمان الاجتماعي نيابةً عنه (قد تكون المؤسسة مُسجلة رسميًا ولكن العمل غير رسمي).
موظف يعمل بصفة غير رسمية	يُعتبر العامل غير رسمي إذا كان يعمل في مؤسسة خاصة أو منزلية غير مُسجلة بالسجل التجاري.
العامل لحسابه الخاص عمالة غير رسمية	يُصنف عمل الشخص لحسابه الخاص كعمالة غير رسمية إذا كانت المؤسسة التي يعمل بها تابعة للقطاع الخاص أو منزلية وغير مُسجلة في السجل التجاري.
العامل المساهم في أسرته يمثل عمالة غير رسمية	يُعتبر العامل المساهم في الأسرة غير رسمي في كل الحالات.

المصدر: فرص توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن، المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية، 2021.

وتقسم العمالة غير الرسمية في الأردن إلى أربعة أقسام: الموظفون، العاملون لحسابهم الخاص، أرباب العمل وعمال الأسر المساهمون، والشكل التالي يوضح نسبة كل تقسيم من اجمالي العمالة غير الرسمية:

الشكل رقم (04): تقسيمات العمالة غير الرسمية في الأردن لسنة 2020.



المصدر: فرص توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن، المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية، 2021.

من الشكل نلاحظ أن العمالة غير الرسمية في الأردن تتشكل بنسبة كبيرة من العاملين بأجر (الموظفين والأجراء) بنسبة تعادل 81% من اجمالي العمالة غير الرسمية الأردنية، وباقي الفئات لا تشكل نسب تذكر، 12%، 05%، 02% لكل من العاملون لحسابهم الخاص، أرباب العمل، وعمال الأسر المساهمون على التوالي.

2 ـ الضمان الاجتماعي في الأردن:

تم إصدار قانون الضمان الاجتماعي لأول مرة في الأردن عام 1978 (قانون مؤقت رقم 30 لعام 1978)، وتم تحديثه بقانون رقم 01 لعام 2014، الذي يشمل جميع العاملين تحت مظلة الضمان الاجتماعي دون التفريق بناءً على الجنسية أو مدة أو نوع العقد أو حجم العمال في المؤسسة.

أ- جوانب التغطية القانونية للضمان الاجتماعي في الأردن:

يوفر الإطار التشريعي الأردني للضمان الاجتماعي تغطية قانونية شاملة للجوانب التالية، التي تدار بواسطة مؤسسة الضمان الاجتماعي الأردنية:

- تأمين الشيخوخة، العجز، والوفاة، بما يشمل المعاشات.
- تأمين ضد إصابات العمل
- تأمين الأمومة؛
- تأمين البطالة.

ب- نسب الاقتطاعات المستحقة:

نفرق بين نسب الاقتطاعات الشهرية المترتبة على العاملين وأصحاب العمل من جهة، والاقتطاعات المستحقة على العامل لحسابه الخاص وصاحب العمل والشريك المتضامن من جهة أخرى:

ب–1– نسبة الاقتطاعات الشهرية المترتبة على العاملين وأصحاب العمل

يقوم كل من العامل وصاحب العمل بدفع اقتطاعات شهرية بالنسب التالية: (المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردن، 2024)

❖ **نسب الاقتطاعات التي يتحملها صاحب العمل من الراتب الخاضع للضمان:**

- 11% تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة؛
- 2%تأمين إصابات العمل؛
- 0.75% تأمين الأمومة؛ (لا تشمل العاملين في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية والعامة)
- 0.5% تأمين التعطل عن العمل. (لا تشمل العاملين في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية والعامة).

❖ **نسبة الاقتطاعات التي يتحملها المؤمن عليه من أجره الخاضع للاقتطاع:**

- 6.5%تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة؛
- 1%تأمين التعطل عن العمل.

بالتالي، تكون النسبة الإجمالية المقررة للمساهمات بالضمان 21.75% من الراتب الشهري للعامل.

ب–2–نسب الاقتطاعات المستحقة على العامل لحسابه الخاص وصاحب العمل والشريك المتضامن العامل في منشأته:

- 21.75% من الراتب الشهري تشمل جميع التأمينات المطبقة.

ج–الانتساب الاختياري:

يستطيع المواطن الأردني الانضمام طوعًا إلى نظام الضمان الاجتماعي للاستفادة من مزاياه المتنوعة مثل الحصول على معاش التقاعد ومعاش العجز، مما يضمن له ولعائلته تغطية حماية اجتماعية شاملة.

د– معدلات التغطية الاجتماعية بحسب حالة العمل

تتباين معدلات التغطية الاجتماعية حسب حالة العمل في الأردن، والجدول التالي يوضح ذلك:

الجدول رقم(04): معدلات تغطية الضمان الاجتماعي ونسبة العمالة في الأردن 2020

حالة العمل	معدلات التغطية	نسبة حالة العمل الى اجمالي العمال
العاملون	52%	87%
العمال لحسابهم الخاص	22%	08%
أصحاب العمل	30%	04%
العمال المساهمين في أسرهم	08%	01%

المصدر: فرص توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن، المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية، 2021.

من الجدول نلاحظ أن فئة العمال تشكل النسبة الأكبر من اجمالي العمال في الأردن بنسبة 87%، وبنسبة تغطية في الضمان الاجتماعي تعادل 52%، تليها فئة العمال لحسابهم الخاص بنسبة ضئيلة 08% من اجمالي العاملين، حيث تمثل نسبة 12% فقط من العمال غير المسجلين في الضمان الاجتماعي.

في خطوة حديثة، اتجهت الأردن نحو إلزام العاملين لحسابهم الخاص بالتسجيل في نظام التأمين الاجتماعي كشرط للحصول على التصاريح الإدارية اللازمة لمزاولة أعمالهم. كما قررت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن ضم جميع سائقي المركبات العمومية (التاكسي الأصفر والسرفيس) إلى نظام الضمان ابتداءً من أكتوبر 2021، مؤكدة أن هذا الإجراء يأتي ضمن التحديثات الأخيرة التي

أجرتها لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لهذه الفئة من العمال المستقلين. أعلنت المؤسسة أن الشمول في نظام الضمان أصبح إلزاميًا لهم في جميع برامج التأمين المطبقة.

علاوة على ذلك، يتم تنفيذ هذا الإجراء في إطار عملية تحديد البطاقة التعريفية للسائقين، التي تقع تحت إشراف وزارة النقل. يوفر النظام خيارات متعددة لتغطية تأمين الشيخوخة للسائقين، حيث تشمل الشريحة الأولى تغطية 75% من الاشتراك في تأمين الشيخوخة، الثانية 50%، الثالثة 25%، والرابعة 10%، وذلك بهدف تخفيف العبء المالي الناجم عن الالتزام بالتشريعات المعمول بها (نورجيلا ولوكاس، 2023، صفحة 23).

IV- الخلاصة:

توصلت الدراسة الى أن أجهزة الضمان الاجتماعي في كل من الجزائر والأردن أداة ضرورية وفعالة في يد الجهات الحكومية للحد من التشغيل غير الرسمي، كما أنها تعتبر آلية من الآليات التي تمكن من ادماج الاقتصاد غير الرسمي والعمالة المشتغلة فيه في الدورة الاقتصادية الرسمية، وقد خلصت هذه الورقة البحثية الى النتائج التالية:

- ✓ **تتميز أنظمة الضمان الاجتماعي في الجزائر بشمولية أكبر منها في الأنظمة الأردنية**، ذلك راجع الى التزام الجزائر بتغطية جميع المخاطر المندرجة ضمن النظم الحديثة وهي الفروع 09 المحددة ضمن الاتفاقية رقم 102 لمنظمة العمل الدولية.
- ✓ نسبة التغطية الاجتماعية أكبر في الجزائر(58.1% سنة 2019) مقارنة بالأردن، وذلك راجع لأن العمالة الأردنية تشكل ما نسبته 64% من اجمالي العاملين في الأردن، والباقي عمال أجانب يشتغلون في المنازل والخدمات الادارية والانشاءات، أغلبهم بدون تغطية من أنظمة الضمان الاجتماعي.
- ✓ زيادة وعي العمال وأرباب العمل بضرورة الانخراط في أجهزة الضمان الاجتماعي وخصوصا بعد جائحة كورونا.

من خلال ما سبق يمكننا طرح الاقتراحات التالية:

- أول اقتراح وهو توفير نظم معلومات موثوقة ومحدثة عن سوق العمل والتشغيل غير الرسمي في الجزائر، حيث نلاحظ أنه لا توجد معلومات دقيقة خاصة من جانب الاقتصاد والتشغيل غير الرسميين.
- ينبغي المد تدريجيا في القانون(بقوة القانون) أو الممارسة لنطاق الضمان الاجتماعي، ليشمل جميع العاملين في الاقتصاد غير الرسمي.
- تكييف الاجراءات الادارية والاشتراكات مع مراعاة قدرة العمال غير الرسميين على دفع الاشتراكات.
- اتخاذ تدابير مناسبة من خلال مزيج من الحوافز المناسبة والتقليل من الروادع (تنفيذ القانون وتطبيق العقوبات)، بغية الحد من التهرب من دفع الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي.

V- الإحالات والمراجع :

1. مكتب العمل الدولي. (2022). **العمل اللائق والاقتصاد الاجتماعي والتضامني**. جنيف: مكتب العمل الدولي.
2. Gammarano, R. (2023). **new standards.increased visibility.improving measurement of the informal economy**. جنيف: ilo.
3. مؤتمر العمل الدولي. (2015). **الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم**. جنيف: مكتب العمل الدولي.
4. منظمة العمل الدولية. (2014). **الحماية الاجتماعية من الامتيازات الى الحق**. جنيف: منظمة العمل الدولية.
5. المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردن. (2024). https://www.ssc.gov.jo/. تاريخ الاسترداد 25 05, 2024.

6. فني ياسين، و فاطمة بكدي. (15 03, 2023)، **عرض تجربة الرقمنة الإدارية لنظام الضمان الاجتماعي في الجزائر**، *مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية*، الصفحة 111.

7. وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي. (بلا تاريخ). https://www.mtess.gov.dz/. تاريخ الاسترداد 25 05, 2024، من وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.

8. مصالح الوزير الأول. (بلا تاريخ). **الأنظمة الاجتماعية**. تاريخ الاسترداد 25 05, 2024، من مصالح الوزير الأول: https://aapi.dz/ar/regimes-sociaux-ar/

9. جمال.ب. (20 06, 2021). **وزارة العمل تقرر توسيع قاعدة الاشتراكات بما في ذلك الأشخاص الناشطين في القطاع الموازي**. (جمال.ب، المحرر) تاريخ الاسترداد 25 05, 2024، من الجزائر الأن: https://algeriemaintenant.dz/

10. المكتب الاقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية. (2021). **فرص توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن**. جنيف: منظمة العمل الدولية، ص01.

11. المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. (23 05, 2024). **مؤسسة الضمان تطلق خطتها الاستراتيجية للأعوام (2024–2026) المواكبة لرؤى التحديث الوطنية**. تاريخ الاسترداد 15 05, 2024، من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي: https://www.facebook.com/JordanSSC/

12. المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردن. (بلا تاريخ). https://www.ssc.gov.jo ، تاريخ الاسترداد 25 05, 2024، من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردن.

13. محمد نورجيلا ، و فريشي سات لوكاس . (2023). **القيود الإدارية وعوائق القدرات والحلول لتغطية**. جنيف: منظمة العمل الدولية، ص23.