

إشكالية ظاهرة العمالة غير الرسمية وسبل معالجتها: دراسة حالة الجزائر

The Problem of the Informal Employment Phenomenon and the Means to Address it: A Case Study of Algeria

Le problème du phénomène de l'emploi informel et les Moyens d'y faire face: Etude de cas de l'Algérie

أ. / حدو محمد * & أ. د. / البشير عبد الكريم **

تاريخ قبول النشر: 2019/11/15

تاريخ استلام المقال: 2019/09/16

Abstract:

The problem of informal employment has become a major issue in various global debates on development issues. Algeria is among the developing countries where the phenomenon of informal employment is a real problem that affects the development efforts of the government. Adopted by the government in the area of job promotion and the fight against unemployment, which allocates significant funds in its successive annual public budgets, informal employment rates remain at high levels. In our view, this is due to the absence of special programs aimed at addressing this phenomenon on the one hand, and on the other hand to the unstable economic situation that Algeria is going through.

Key words: Informal employment, Informal economy, Employment programs, Algeria.

* طالب دكتوراه علوم & أستاذ مساعد (أ) - جامعة الجزائر 3

مخبر الصناعات التقليدية (LITA)

** أستاذ - جامعة الشلف

Abstract:

Le problème de l'emploi informel est devenu un problème majeur dans divers débats mondiaux sur le développement. L'Algérie est l'un des pays en développement où le phénomène de l'emploi informel est un problème réel qui affecte les efforts de développement entrepris par le gouvernement. Adopté par le gouvernement dans le domaine de la promotion de l'emploi et de la lutte contre le chômage, qui alloue des fonds importants dans ses budgets publics annuels successifs, les taux d'emploi informel restent à des niveaux élevés. À notre avis, cela est dû à l'absence de programmes spéciaux visant à remédier à ce phénomène, d'une part, et à la situation économique instable que traverse actuellement l'Algérie.

Mots clés: Emploi informel, Économie informelle, Programmes d'emploi, Algérie.

ملخص:

أصبحت إشكالية ظاهرة العمالة غير الرسمية تأخذ حيزا كبيرا في مختلف النقاشات العالمية الدائرة حول مسائل التنمية، والجزائر تعد من بين الدول النامية التي تشكل ظاهرة العمالة غير الرسمية فيها مشكلة حقيقية، تؤثر على المجهودات التنموية التي تقوم بها الحكومة، فعلى الرغم من تعدد الآليات والبرامج التي تنتبها الحكومة في مجال ترقية الشغل ومكافحة البطالة، والتي تخصص لها اعتمادات مالية معتبرة في موازنتها العامة السنوية المتعاقبة، تبقى معدلات العمالة غير الرسمية عند مستويات مرتفعة، ويعود السبب في ذلك من وجهة نظرنا إلى غياب برامج خاصة موجهة فقط لمعالجة هذه الظاهرة من جهة، ومن جهة أخرى إلى الحالة الاقتصادية غير المستقرة التي تمر بها الجزائر.

الكلمات المفتاحية: العمالة غير الرسمية، الاقتصاد غير الرسمي، برامج التشغيل، الجزائر.

مخطط المقال:

مقدمة

- 1) وضعية العمالة غير الرسمية في الجزائر
 - 1-1) العمل بين الطبيعة الرسمية وغير الرسمية
 - 1-2) تطور أشكال العمالة غير الرسمية في الجزائر
 - 2) الآليات والسبل لمعالجة ظاهرة العمالة غير الرسمية في الجزائر
 - 1-2) آليات وبرامج ترقية الشغل ودعم الشباب
 - 2-2) سياسات الضريبية والاجتماعية ومعالجة ظاهرة العمالة
- خاتمة

مقدمة:

تفسر العمالة غير الرسمية بنقص التشغيل الرسمي والذي بدوره يفسر بنقص في النمو والاستثمار لإستعاب الأعداد الهائلة لطالبي العمل. وعلى هذا الأساس فإن حل مشكلة ظاهرة العمالة غير الرسمية، يكمن بشكل رئيسي في تحفيز النمو والاستثمار والقيام بإصلاحات اللازمة لجعل هذا النمو مستدام، كما يتطلب كذلك، القيام بسياسات سريعة في المدى القصير لاسيما السياسات التي تستهدف التدخل المباشر في سوق العمل، والتي تعتمد على تنفيذ ما يسمى ببرامج التشغيل لتعزيز فرص التشغيل الرسمي وتخفيض معدلات العمالة غير الرسمية.

من خلال ما تم عرضه، نوجز إشكالية بحثنا في التساؤل الآتي: لماذا لا تزال معدلات العمالة غير الرسمية عند أعلى مستوياتها؟ وما هي أهم السبل والآليات المناسبة للحد من تفاقم هذه الظاهرة في الجزائر؟

وللإجابة على الإشكالية ويهدف تبسيط الموضوع أكثر نقوم بطرح الفرضيات التالية:

- غياب برامج موجهة خصيصا لتحويل العمالة من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي؛
- قصور ومحدودية سياسات وبرامج التشغيل المنتهجة لترقية الشغل ومكافحة البطالة؛
- ومن الصعوبة بما كان القضاء على ظاهرة العمالة غير الرسمية في ظل وضع اقتصادي غير مستقر.

1) وضعية العمالة غير الرسمية في الجزائر :

يعد قياس العمالة غير الرسمية أكثر أهمية، كونه يحتل مكانة أساسية في اقتصاديات الدول النامية، أين يشكل أحد أكبر التحديات التنموية، وذلك كون معدلات العمالة غير الرسمية فيها هي الأعلى في العالم، ولأن قوة العمل في هذه الدول تنمو بمعدل أسرع مقارنة بأقاليم العالم الأخرى¹. ويشير تقرير البنك الدولي لسنة 2019 أن العمالة غير الرسمية في الدول النامية تمثل أكثر من 70% من إجمالي العمالة خارج القطاع الزراعي، في حين تبلغ إنتاجية العمال بالقطاع غير الرسمي، في المتوسط، 15% فقط من إنتاجية العاملين بالقطاع الرسمي². ويصعب حساب العمالة غير الرسمية التي تختلف من بلد لآخر، فمثلا نسبة العاملين في القطاع غير الرسمي يصل في آسيا بين 40 و60% من العاملين في القطاع الحديث حسب تقرير لمنظمة العمل الدولية³.

1-1) العمل بين الطبيعة الرسمية وغير الرسمية:

تشير الدراسات الاقتصادية أن معظم فروع الأنشطة الاقتصادية على مستوى العالم تعيش ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي، على الرغم من بعض الدراسات التي تربطه بالدول النامية، خاصة الدول التي تعيش مرحلة انتقالية والتي تتميز باقتصاد غير مستقر، ويكون ناتج تراكمات⁴.

✦ تطور العمالة غير الرسمية:

ظهر مفهوم القطاع غير الرسمي لأول مرة في كينيا سنة 1972، على إثر مهمة قام بها المكتب الدولي للعمل (BIT)، وذلك تزامنا مع ظهور إشكالية نقص التشغيل في إفريقيا، حيث نتجت عنها وضع إستراتيجية شاملة حول التشغيل وكيفية الحد من تقادم القطاع غير الرسمي في كينيا. وجاء مفهوم العمالة غير الرسمية أو التشغيل غير الرسمي نتيجة اعتماد توسيع نطاق القطاع غير الرسمي في المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل (2003)، حيث تم إدماج بعض أنواع التشغيل المأجور الممارس خارج إطار مؤسسات القطاع الرسمي الذي كان في وقت سابق لا يدخل ضمن حسابات القطاع غير الرسمي، ومن ثم تطور هذا المفهوم إلى مصطلح جديد هو التشغيل غير الرسمي أو العمالة غير الرسمية⁵.

وتفاديا الوقوع في اللبس وعدم الوضوح في مجال المصطلحات الخاصة بالصفة غير الرسمية، أعطى المؤتمر الدولي السابع عشر لإحصاءات العمل تعريف تقني للعمالة غير الرسمية على النحو التالي: « تتمثل العمالة غير الرسمية في مجموع عدد الوظائف غير الرسمية سواء وجدت في منشآت القطاع الرسمي أو منشآت القطاع غير الرسمي أو الأسر المعيشية، بما في ذلك المستخدمون الذين يشغلون وظائف غير رسمية، أصحاب العمل والعمالون لحساب أنفسهم الذين يعملون في منشآت القطاع غير الرسمي الخاص بهم، أعضاء تعاونيات المنتجين غير الرسميين، العمال المساهمون في دخل الأسرة في منشآت القطاع الرسمي أو غير الرسمي، العاملون لحساب أنفسهم الضالعون في إنتاج السلع للاستخدام النهائي الخاص لأصرتهم المعيشية»⁶. ولكن من خلال المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل لسنة 2008، الذي كان من أهم محاوره عمالة الأطفال والاقتصاد غير الرسمي، تم إعادة صياغة مفهوم العمل، حيث أصبح التشغيل غير الرسمي يعرف بخصائص المنصب المشغول، وبالتالي كل عمل يتميز بعدم التسجيل، وغياب أي عقد، وغياب نظام الحماية الاجتماعية، يدخل ضمن العمالة غير الرسمية⁷.

وقد أثبتت الدراسات أن معدلات العمالة غير الرسمية تكون أعلى في الدول النامية مقارنة بالدول المتقدمة، ويعود ذلك لعدة أسباب نوجزها في النقاط التالية⁸:

- الأنظمة الضريبية غير العادلة: والتي تدفع بالمؤسسات إلى البحث عن أيدي عاملة خارج القطاع الرسمي والتي تقبل بأجور متدنية؛
 - ارتفاع نسبة مساهمة الأفراد والمؤسسات في صناديق الضمان والتأمينات الاجتماعية؛
 - مستويات الأجور المتدنية والتي لا تتناسب مع القدرة الشرائية لأفراد المجتمع؛
 - انعدام المساواة وتكافؤ الفرص؛
- مما سبق ذكره، نجم عن ظاهرة العمالة غير الرسمية في أي بلد من البلدان، مجموعة من الآثار السلبية على مستوى الاقتصادي والاجتماعي من أهمها (على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر):
- تخفيض حصيلة الضرائب ومختلف اقتطاعات صناديق الضمان والتأمينات الاجتماعية؛
 - تدهور الحالة الصحية والمعيشية للعمالة غير الرسمية بسبب غياب نظام الحماية الاجتماعية؛
 - وانتشار الفقر في أوساط المجتمع.

✦ مفهوم العمل اللائق:

ظهر مفهوم العمل اللائق لأول مرة سنة 1999 من طرف منظمة العمل الدولية الذي يضمن فيه القانون عملا لائقا لكل رجل وامرأة، حيث يتميز هذا العمل بالحرية، والعدالة،

والكرامة⁹. لكن في الآونة الأخيرة كثر النقاش كثيرا حول العمل اللائق من طرف منظمة العمل الدولية، حيث أصبح هذا النوع من العمل يحظى باهتمام كبير في أجندة عمل المنظمة المستقبلية¹⁰.

ويحدد برنامج توفير العمل اللائق، والذي يشكل اليوم أساس عمل منظمة العمل الدولية، مفهوم العمل اللائق على أنه "... يشمل توفير فرص العمل المنتج والذي يحقق دخلا عادلا، وتحقيق الأمن في مكان العمل والحماية الاجتماعية للأسر، وأفاق أفضل من أجل التطوير الشخصي والاندماج الاجتماعي، وحرية التعبير عن اهتماماتهم وتنظيم والمشاركة في القرارات التي تؤثر على حياتهم، وتحقيق المساواة في الفرص والمعاملة بين جميع النساء والرجال"¹¹. ومن خلال مفهوم العمل اللائق، وفي ظل الاتفاقيات الدولية المتعلقة بهذا النوع من العمل، فإن القانون الدولي للعمل يضمن توفير الظروف الملائمة والمناسبة للعمال أثناء ممارسة عملهم.

وعلى هذا الأساس يتوفر العمل اللائق على المقومات التالية¹²:

- ممارسة عمل منتج بأجر عادل ومضمون يتناسب مع الجهد المبذول في ظل حماية اجتماعية له ولأسرته، يسمح له بالعيش في ظروف كريمة وأمنة؛
- المزيد من الطموحات والأفاق من أجل تطوير الذات والاندماج في المجتمع؛
- فتح المجال أمام حرية العمل النقابي للتعبير عن تطلعات وانشغالات العمال وضمن مشاركتهم في عملية اتخاذ القرارات؛
- نيل كل أشكال العمل الشاق، الإلزامي، وكذا عمالة الأطفال؛
- ونيل كل أنواع التمييز في العمل وضمن تكافؤ الفرص في الحصول عليه بين جميع النساء والرجال.

وفي ظل الطبيعة المتغيرة للعمل والتقدم التكنولوجي وتسارع التحولات الاقتصادية، تعمل منظمة العمل الدولية جاهدة لتوفير الشروط الضرورية والصحية المناسبة لممارسة العمل، من خلال السهر على تطبيق المعايير الدولية للعمل، وتعزيز أنظمة التفتيش والرقابة على عليه. وفي هذا السياق، أطلقت منظمة العمل الدولية البرامج الوطنية للعمل اللائق سنة 2004 كوسيلة رئيسية لضمان التقدم الفعال والكفاء في مجال العمل اللائق. ويرتكز برنامج توفير العمل اللائق على أربعة ركائز أساسية¹³:

- توفير فرص عمل لائقة: إن استحداث فرص عمل جديدة وتنمية المشاريع، يتطلب منا ذلك الاعتراف بأن فرص العمل اللائقة هي المنفذ الرئيسي للخروج من الفقر والتهميش وعدم المساواة، وبأن دور الاقتصاد يقضي بتوسيع فرص الاستثمار وتنمية المشاريع، وتوفير فرص العمل، وتأمين سبل العيش المستدامة؛
- ضمان المعايير والحقوق في العمل: يحتاج العمال إلى التمثيل النقابي الذي يتيح لهم المشاركة، والتعبير عن آرائهم وانشغالاتهم للحصول على حقوقهم، وفرص احترامهم.

- وتلعب منظمة العمل الدولية في هذا المجال دور رئيسي في ضمان الامتثال لهذه المبادئ والتأكد من مدى تطبيقها من طرف كافة المعنيين بها؛
- الحماية الاجتماعية: توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية مثل الرعاية الصحية، والتقاعد الآمن، والأمومة، والتأمين عن المرض، والتعويض عن البطالة هو أساس للمشاركة المثمرة في المجتمع والاقتصاد؛
- الحوار الاجتماعي: يعمل الحوار الاجتماعي بين الحكومات والعمال وأرباب العمل على خلخلة القضايا الاقتصادية والاجتماعية الهامة، ويسهل على الحكومات الرشيدة تنفيذ السياسات الاقتصادية، ويتيح بناء علاقات عمل سليمة وآمنة، ويدفع بالتقدم الاقتصادي والاجتماعي إلى الأمام.

✦ العمل اللائق والتنمية البشرية: أي علاقة؟:

إن التحديات الكبرى "مثل الفقر المدقع والحرمان، وعدم المساواة، والنزاعات، وعدم الاستقرار" لا تزال عقبات تحول دون انخراط العديد من أفراد المجتمع في العمل اللائق، هذا الأمر يبقى طاقات بشرية هائلة دفيئة لا يستفاد منها الاقتصاد ولا المجتمع، وأكثر من ذلك يبقى الشباب والنساء والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة وفئات أخرى من المجتمع، الفئات الأكثر مواجهة لهذه العقبات. ومن هذا المنطلق لو استثمرت جميع طاقات أفراد المجتمع دون استثناء أحد، من خلال تنفيذ إستراتيجيات وسياسات مناسبة، لتسارع التقدم التقني واختفى القصور في التنمية البشرية. وما يربط العمل بالتنمية البشرية كون بعض العقبات مثل التمييز وعدم المساواة، يضعف دور العمل في تعزيز التنمية البشرية وبعض أشكال العمل هو تقييد تماما للتنمية البشرية، مثل عمالة الأطفال، والعمل الشاق، والإكراه على العمل، وعمل الأشخاص المتاجر بهم، ففي هذا النوع من العمل هو انتهاء لحقوق الأفراد، وفي حالات كثيرة، يعيش العاملون ظروف صعبة وخطيرة إذ يبقون ضحايا الاستغلال والحرمان، ويفتقرون إلى الأمن والحرية والاستقلالية¹⁴.

كما تساهم التنمية البشرية كذلك في الركائز الأربع للعمل اللائق، فالتنمية البشرية توسع الإمكانيات والخيارات للعمل وزيادة المشاريع وتساعد عملية المشاركة في إثراء الحوار الاجتماعي، وتركز على حقوق الإنسان، فهي بذلك تساهم في حماية حقوق العاملين وصون الأمن البشري. وفي هذا الإطار من الترابط الوثيق، يدعم تنفيذ برامج توفير العمل اللائق التنمية البشرية¹⁵.

1-2) تطور العمالة غير الرسمية في الجزائر:

من الصعوبة بما كان تحليل العمالة غير الرسمية، وهذا بسبب غياب البيانات والمعلومات حول هذه الظاهرة، بحكم أنها ممارسات غير مقلنة تحدث في الخفاء يهدف من وراءها أصحاب العمل تخفيض التكاليف واستغلال الفرص لتعظيم الأرباح، أو إخفاء أنشطتهم عن الأنظار التي عادة ما تكون غير مشروعة.

✦ العمل غير الرسمي الإجمالي:

تعاني الجزائر، على غيرها من الدول النامية الأخرى، من ظاهرة انتشار العمل غير الرسمي، حيث تشير بيانات الديوان الوطني للإحصائيات في سنة 2014 إلى ما يقارب 3 ملايين و517 ألف عامل غير رسمي خارج قطاع الفلاحة والذين صرحوا بأنهم غير منخرطين في نظام الضمان الاجتماعي. وهذا ما يمثل 37.7% من إجمالي اليد العاملة خارج القطاع الفلاحي. ويمكن التمييز بين ثلاثة مراحل ميزت تطور العمل غير الرسمي في الجزائر، تمتد المرحلة الأولى من سنة 2003 إلى غاية 2010، والتي عرفت ارتفاعا محسوسا في العمل غير الرسمي، بحيث انتقل من 35.8 إلى 45.6% وهي أعلى نسبة عرفها خلال هذه الفترة. أما المرحلة الثانية والتي تبدأ من 2011 إلى غاية 2013، والتي تزامنت مع إطلاق الجيل الثالث من الآليات والسياسات العمومية المحفزة لخلق مناصب الشغل، قد شهدت انخفاضا محسوسا في العمل غير الرسمي مقارنة بالفترة السابقة، حيث انخفض من 45.6% سنة 2010 إلى 37.5%. في حين تمتد المرحلة الثالثة بداية من سنة 2014 إلى غاية يومنا هذا، والتي عرفت عودة ارتفاع العمل غير الرسمي في الجزائر من جديد. ويعزى هذا الانخفاض إلى تراجع أسعار النفط في هذه الفترة والذي شكّل صدمة للاقتصاد الجزائري المعتمد بشكل كبير على عائدات تصدير هذه المادة. ومن المتوقع أن يتواصل العمل غير الرسمي في الجزائر خلال السنوات المقبلة خاصة ظل الظروف السياسية والاقتصادية الصعبة التي تمر بها البلاد¹⁶.

الجدول 01 - تطور العمل غير الرسمي في الجزائر (2003-2014)

الوحدة: بالآلاف

السنوات	العمل الرسمي (العمل المصرح به)		العمل غير الرسمي (غير المصرح به)		إجمالي العمل خارج الفلاحة	
	العدد	%	العدد	%	العدد	%
2003	3 387	2.64	1 885	8.35	5 272	100
2004	3 617	5.58	2 564	5.41	6 181	100
2005	3 911	7.58	2 752	3.41	6 663	100
2006	3 994	0.55	3 265	0.45	7 259	100
2007	4 172	2.56	3 251	8.43	7 423	100
2008	4 412	9.55	3 482	1.44	7 894	100
2009	4 558	4.55	3 672	6.44	8 230	100
2010	4 679	4.54	3 921	6.45	8 600	100
2011	5 079	3.59	3 486	7.40	8 565	100
2012	5 765	3.62	3 493	7.37	9 258	100
2013	6 044	7.62	3 603	3.37	9 647	100
2014	5 823	3.62	3 517	7.37	9 340	100

المصدر: بيانات الديوان الوطني للإحصائيات-الجزائر، 2016.

كما تظهر مقارنة تطور العمل الرسمي وغير الرسمي في الجزائر بين سنتي 2003 و2014 ارتفاعا ملحوظا في النوع الثاني من العمل بمقدار مليون 632 ألف عامل غير رسمي أي بمعدل نمو 86.6% في حين سجل العمل الرسمي زيادة مقدارها مليونين 436 ألف عامل رسمي أي بنسبة نمو فاقت 71.9%، والأمر الملفت للانتباه من هذا النسب أن نسبة نمو العمل غير الرسمي تفوق نسبة العمل الرسمي وهذا ما يدل على أن شدة مزاحمة سوق العمل غير الرسمية للسوق الرسمية في استقطاب اليد العاملة رغم غياب نظام الحماية الاجتماعية وظروف العمل غير المناسبة التي تميز القطاع غير الرسمي.

تعتبر عمالة الأطفال إلى جانب الفئات العمرية الأخرى من المجتمع من المكونات الأساسية للتشغيل غير الرسمي خاصة في الدول التي تعاني من الفقر، ولقد أشار تقرير التنمية البشرية لسنة 2018 أن نسبة عمالة الأطفال (نسبة عدد الأطفال الذين يعملون إلى عدد الأطفال من الفئة العمرية 5-17 سنة) في الجزائر قد انخفضت خلال الفترة (2010-2016) إلى 4.3% بعد ما كانت 5% خلال الفترة السابقة (2001-2010)¹⁷. ويرجع الأمر في هذا الانخفاض إلى دور المجتمع ككل بما فيه من الجمعيات والمواطنين من خلال الإخطار والتبليغ عن مختلف أشكال استغلال الأطفال بصفة غير رسمية من جهة، ومن جهة أخرى إلى الجهود

المبذولة من طرف الدولة الرامية لمحاربة عمالة الأطفال بالتنسيق مع مختلف القطاعات المعنية، من خلال عمليات المراقبة اليومية والتحقيقات السنوية التي تقوم بها مفتشية العمل للسهر على احترام مدى تطبيق سن العمل القانونية في مختلف أماكن العمل. يعتبر العمل لبعض الوقت إلى جانب العمل بالمنازل والبيع على الأرصفة من الأشكال المهمة للتشغيل غير الرسمي، وعلى غرار اقتصاديات الدول النامية تعاني الجزائر من هذه الظاهرة. وفي هذا المجال تشير بيانات مجموعة البنك الدولي أن نسبة العمل لبعض الوقت في الجزائر قد عرفت انخفاضا طفيفا بين سنتي 2014 و2017، حيث انخفضت لدى الذكور من 16.3 إلى 15.7% لدى الذكور ومن 36.8 إلى 36.2% بالنسبة للإناث. أما بالنسبة لنسبة إجمالي العمل لبعض الوقت فقد انخفضت من 19.8 إلى 19.4% خلال نفس الفترة.

الجدول 02 - نسبة تطور العمل لبعض الوقت حسب الجنس بين سنتي 2014 و2017

السنوات	إجمالي العمل لبعض الوقت %	العمل لبعض الوقت ذكور %	العمل لبعض الوقت إناث %
2014	19.8	16.3	36.8
2017	19.4	15.7	36.2

المصدر: مجموعة البنك الدولي لسنة 2019، الوثيقة API_DZA_DS2_ar_excel_v2_51091

<https://www.worldbank.org/>

والشيء الملفت للانتباه من بيانات مجموعة البنك الدولي أن ظاهرة التشغيل غير الرسمي في الجزائر منتشرة بقوة لدى الإناث مقارنة بالذكور، حيث كان نصيب العمل لبعض الوقت لدى الإناث 36.2% مقابل 15.7% بالنسبة للذكور وهذا خلال سنة 2017. ويمكن أن نفسر هذا التفاوت في النسب بدرجة استقطاب سوق العمل غير الرسمية للنساء على حساب الرجال، وهذا بسبب تدني القدرة الشرائية للعائلات الجزائرية من جهة، ومن جهة أخرى إلى عدم إقبال الرجال على العمل في الأعمال التي غالبا ما تكون من اختصاص النساء مثل خياطة الملابس، وأعمال التنظيف في المنازل، وحضانة الأطفال، وأعمال التغليف... الخ.

✦ العمل غير الرسمي حسب قطاعات النشاط:

تشير بيانات الديوان الوطني للإحصائيات أن القطاع الأكثر تضررا من ظاهرة العمل غير الرسمي هو قطاع السكن والبناء والأشغال العمومية وقطاع التجارة، حيث تظهر معطيات سنة 2014 أن نصيب العمل غير الرسمي في قطاع البناء والأشغال العمومية قد

وصل إلى 36% من إجمالي العمل غير الرسمي بعد ما سجلت أعلى نسبة له في الأعوام 2007، 2009، و 2010 والتي بلغت 37.4%، في حين بلغ في قطاع التجارة 27%، أما في ما يخص قطاعي الصناعة والخدمات فقد بلغ معدل العمل غير الرسمي 15.9 و 19.5% خلال نفس الفترة.

الجدول 03 - تطور العمل غير الرسمي حسب قطاعات النشاط (2003-2014)

الوحدة: بالآلاف

السنوات	الصناعة		البناء والأشغال		التجارة		الخدمات	
	العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	%
2003	250	3.13	570	2.30	554	4.29	364	3.19
2004	513	0.20	764	8.29	787	7.30	496	3.19
2005	463	8.16	987	9.35	845	7.30	495	0.18
2006	676	7.20	985	2.30	949	1.29	654	0.20
2007	561	3.17	1 217	4.37	965	7.29	569	5.17
2008	514	8.14	1 204	6.34	1 091	3.31	673	3.19
2009	527	4.14	1 372	4.37	1 127	7.30	646	6.17
2010	677	3.17	1 467	4.37	1 050	8.26	726	5.18
2011	677	4.19	1 203	5.34	905	0.26	702	1.20
2012	572	4.16	1 242	6.35	1 037	7.29	643	4.18
2013	518	4.14	1 354	6.37	1 051	2.29	680	9.18
2014	558	9.15	1 267	0.36	950	0.27	687	5.19

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات، الجزائر، 2015.

يمكن تفسير ارتفاع العمل غير الرسمي في قطاع السكن والبناء والأشغال العمومية بمجموعة من العوامل الرئيسية التي ساعدت على انتشار هذه الظاهرة في هذا القطاع، ولعل أهمها البرامج العمومية الضخمة للاستثمار التي أطلقتها الحكومة بين 2001 و 2014 وهذا في إطار برامج دعم النمو الاقتصادي، حيث كان فيها لقطاع البناء، والأشغال العمومية، والري، والسدود حصة الأسد 18، الأمر الذي أدى بذلك إلى ظهور مؤسسات صغيرة ومتوسطة تعمل عن طريق المناولة مع مؤسسات البناء الكبرى لتنفيذ هذه البرامج. ومن المعلوم أن المؤسسات الصغيرة في الكثير من الأحيان لا يلتزم أصحابها بقوانين العمل، كما أن العاملين في هذا القطاع يفضلون الامتناع عن تصريح أنفسهم لدى هيئات الضمان الاجتماعي مقابل حصولهم على أجور مرتفعة.

أظهرت بعض الدراسات أن العمل غير الرسمي يشمل قطاعات مختلفة يمكن أن نورد البعض منها في ما يلي¹⁹:

- الصناعات التحويلية:

يشمل قطاع الصناعات التحويلية في الكثير من الأحيان على وحدات اقتصادية غير مسجلة إطلاقاً أو مسجلة جزئياً، والتي توظف عمالاً (خاصة منهم النساء) غير مصرح بهم لدى هيئات الضمان الاجتماعي، أو مصرح بهم، ولكن ليس بنفس الأجر الذي يتقاضونه فعلياً. ويتضمن هذا القطاع بعض الأنشطة التي تعتبر غير رسمية يعمل فيها عد قليل من العمال (لا يتجاوز عددهم عن 5 عمال) وليس لديها حسابات منظمة. تجارة الجملة والتجزئة والمطاعم والفنادق:

تعتبر تجارة التجزئة من أهم الأنشطة التجارية المنتشرة بشكل واسع على كامل التراب الوطني، وعلى إثرها ظهر ما يعرف "بالأسواق الفوضوية" التي عرفت انتشاراً واسعاً في السنوات الأخيرة، رغم المحاولات العديدة من السلطات العمومية بإزالتها لكنها فشلت في ذلك لعدة اعتبارات. ومن أهم المظاهر للأسواق الفوضوية في الجزائر البيع على الأرصفة في الأماكن العامة التي تعرف حركة كبيرة من الناس. والعمل في مثل هذه الأسواق أصبح يوفر لأصحابه مداخيل لا يستهان بها، الأمر الذي شجع فئة واسعة من السكان خاصة منهم الأطفال الإقبال على العمل في هذه الأنشطة. زد أن ظاهرة انتشار المطاعم في كل مكان، أدى بأصحاب الشهادات في الاختصاص إلى الإقبال على العمل فيها، خاصة منهم الشباب الوافد من الريف نحو المدينة. أما في ما يخص الفنادق، فتختلف درجة العمل غير الرسمي فيها حسب التصنيف والموقع الجغرافي.

- النقل والمواصلات:

شهد القطاع تحولات كبيرة خاصة بعد الإصلاحات الاقتصادية التي عرفت الجزائر منذ تسعينات القرن الماضي، وعلى إثرها اكتسح بقوة القطاع الخاص هذا المجال خاصة في ظل عدم كفاية مؤسسات النقل العمومية للطلب المتزايد على خدمات النقل. وعادة ما لا تلتزم مؤسسات النقل الخاص (معظمها مؤسسات صغيرة) بالمعايير القانونية للعمل.

- والبناء والأشغال العمومية:

يعتبر القطاع الأكثر احتواءً للعمل غير الرسمي خارج القطاع الفلاحي في الجزائر، وهذا راجع إلى انتشار مؤسسات تعمل في هذا المجال عن طريق المناولة مع مؤسسات البناء الكبرى، والتي توظف عمالاً بالأجر اليومي، وهذا ما يصعب متابعة عمليات التصريح بالعمال لدى هيئات الضمان الاجتماعي. وعادة ما يفضل العمال كذلك أجور مرتفعة عن تلك الأجر المنقوصة بواسطة اقتطاعات الضمان الاجتماعي والضريبة على الدخل الإجمالي.

(2) الآليات والوسيل لمعالجة ظاهرة العمالة غير الرسمية في الجزائر:

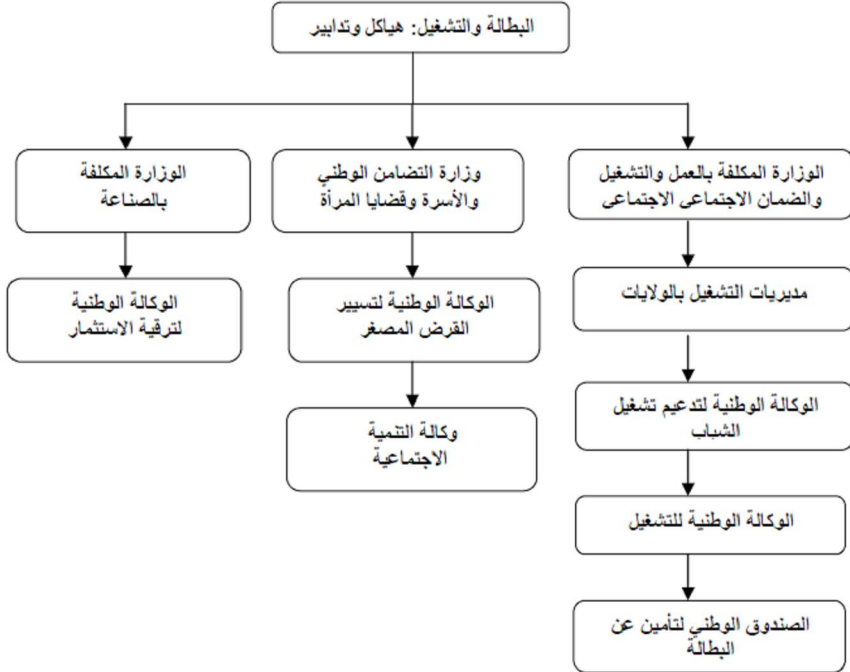
تختلف طرق وأساليب معالجة ظاهرة العمالة غير الرسمية بين الدول، لكن ما يميز الجزائر عن بقية الدول الأخرى، هو رغم تعدد البرامج الموجهة لمكافحة البطالة وترقية التشغيل، لا يوجد برنامج موجه خصيصا لظاهرة العمالة غير الرسمية. الملاحظ أن سياسات التشغيل المنتهجة تعتمد على ركيزتين أساسيتين: ترقية الشغل عن طريق تحفيز المبادرات المقاولاتية، والعمل المأجور²⁰. ونظرا لانتساع نشاط القطاع غير الرسمي في ظل وسط اقتصادي واجتماعي غير مستقر، وقصد تنظيم هذا القطاع وتحويله إلى اقتصاد رسمي، عمدت السلطات العمومية إلى اتخاذ الإجراءات التي من شأنها تحقيق تطور جوهري في هذا القطاع، وذلك باتخاذ مجموعة من الآليات والوسيل أهمها آليات وبرامج ترقية الشغل ودعم الشباب، والتدابير المتخذة لفائدة المدينين تجاه هيئات الضمان الاجتماعي²¹.

(1-2) آليات وبرامج ترقية الشغل ودعم الشباب:

أولت الحكومات المتعاقبة اهتماما بالغ الأهمية ببرامج ترقية الشغل ودعم الشباب، وذلك من خلال عدة آليات وإجراءات، لكن النتائج المحققة كانت مخيبة تماما وكانت مخالفة للتوقعات والأهداف المرجوة. وللوقوف أمام هذه النتائج وتحليلها، سوف نسلط الضوء على آليتين مهمتين هما: آلية ترقية الشغل عن طريق دعم برامج ريادة الأعمال والمقاولاتية، والعمل المأجور²².

ويقدم الشكل 01 عرضا موجزا عن أهم الهيئات والآليات والصيغ المعتمدة في مجال مكافحة البطالة وترقية الشغل.

**الشكل 01 - عرض أهم الهياكل والتدابير المعتمدة
في مجال مكافحة البطالة وترقية الشغل في الجزائر**



المصدر: منذر لعاساسي & خالد منّ، «العمل غير المهيكل: طموح السياسات وصعوبة الواقع حالة الجزائر»، تقرير شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، نوفمبر 2017، بيروت، ص 244.

ترقية الشغل عن طريق دعم برامج ريادة الأعمال والمقاولاتية:

تلعب ريادة الأعمال دورا محوريا في أداء سوق العمل والتنمية الاقتصادية، وهذا من خلال المساهمة في مكافحة البطالة خاصة في فئة الشباب، حيث تساعدهم على اكتساب المهارات وتطويرها، وتأسيس أعمال خاصة بهم²³. وبصفة عامة، تكمن برامج دعم ريادة الأعمال والمقاولاتية في مجموعة من الإجراءات والآليات الموجهة لأصحاب المشاريع من أجل مساعدتهم على تجسيد مشاريعهم على أرض الواقع، وعادة ما تكون في شكل مساعدات مالية واستثمارية، وبرامج القروض المصغرة الموجهة لإنشاء مؤسسات صغيرة ومتوسطة، وبرامج التكوين التي تزيد من مهارات القوى العاملة²⁴. وفي هذا السياق، تحتوي سياسات التشغيل الوطنية في الجزائر على أربعة أجهزة عمومية أساسية معتمدة في هذا المجال وهي: جهاز إحداث النشاطات المسير من طرف الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، وجهاز إحداث النشاطات المسير من طرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، وجهاز إحداث النشاطات المسير من طرف الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، وجهاز القرض المصغر المسير من طرف الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر.

الجدول 04 - تطور عدد المشاريع الممولة وأثر الشغل في إطار أجهزة دعم التشغيل* (2005-2016)

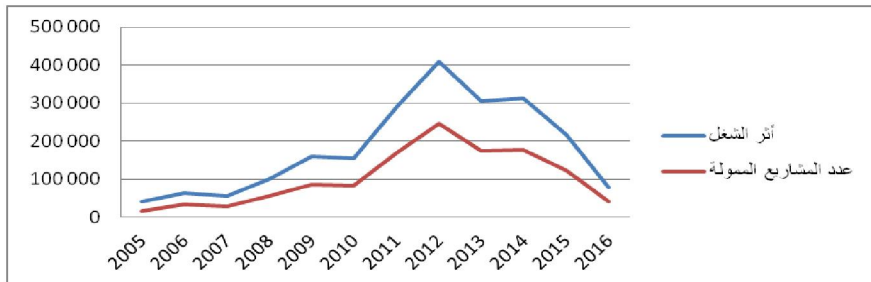
السنة	عدد المشاريع	أثر الشغل	م.أ.ش.**	السنة	عدد المشاريع	أثر الشغل	م.أ.ش.
2005	15 779	40 529	3	2011	168 933	290 052	2
2006	33 102	63 909	2	2012	247 040	407 969	2
2007	27 907	55 481	2	2013	175 153	304 072	2
2008	55 162	100 347	2	2014	177 222	312 162	2
2009	85 803	158 487	2	2015	123 226	215 643	2
2010	82 062	153 869	2	2016	41 527	76 661	2

* أجهزة دعم التشغيل في هذا الجدول تمثلت في: الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، والوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر.

** م.أ.ش.: متوسط أثر الشغل، يمثل أثر الشغل على عدد المشاريع الممولة.
المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات بالجزائر.

وأما في ما يخص عدد المناصب المستحدثة في إطار الأجهزة العمومية لإحداث النشاطات تبقى غير كافية وغير مستقرة، لأن معظم المشاريع المنجزة هي مشاريع فردية لا يشغل أصحابها سوى شخص أو شخصين على الأكثر، وبالإضافة إلى ذلك تبقى هذه المناصب معرضة للزوال في أي وقت.

الشكل 02 - تطور عدد المشاريع وأثر الشغل في إطار أجهزة دعم التشغيل (2005-2016)



المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات، الجزائر، 2018.

وإذا قارنا بين مختلف المشاريع المنجزة في إطار الأجهزة العمومية لإحداث النشاطات من حيث أثر الشغل، نجد أن المشاريع الممولة في إطار الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار تحتل المرتبة الأولى بمتوسط 19 منصب شغل لكل مشروع، في حين يبقى متوسط أثر الشغل بالنسبة للأجهزة الأخرى عند مستوى مناصبي شغل. ويمكن أن نفسر هذا الاختلاف بحجم المشاريع الاستثمارية الكبيرة المنجزة في إطار هذا الجهاز والتي تستدعي يد عاملة كبيرة مقارنة بالمشاريع المنجزة في إطار الأجهزة الأخرى من جهة، ومن جهة أخرى دخول الاستثمارات الأجنبية ضمن هذا الجهاز.

❖ دعم العمل المأجور:

تتمثل عملية دعم العمل المأجور في مختلف الخدمات التي تقدمها مؤسسات سوق العمل، كالوكالة الوطنية للتشغيل، ومديريات التشغيل المنتشرة عبر كامل التراب الوطني، وهيئات التوظيف الخاصة، والأجهزة المختلفة للإدماج المهني. ومن أهم نتائج هذا النوع من العمل ما يلي:

✓ عدد طلبات وعروض العمل:

يلاحظ من خلال الجدول أدناه، أن طلبات وعروض العمل متزايدة باستمرار خلال الفترة (2000-2018)، حيث انتقل عدد طالبي العمل بين سنتي 2000 و2017 من 101520 إلى 1919989 أي بنسبة زيادة قدرها 17.91%، في حين أنتقل عدد عروض العمل من 24533 إلى 452844 خلال نفس الفترة بنسبة زيادة قدرها 17.46%، بينما سجلت نسبة عدد عروض العمل إلى عدد طلبات العمل تحسن ملحوظ ومستمر وكانت أعلى نسبة مسجلة خلال الفترة المدروسة 24.45% في سنة 2016.

الجدول 05 - تطور طلبات وعروض العمل في الجزائر (2000-2018)

السنوات	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018*
ط.ع.م.**	101520	505287	1090963	1895863	1905510	1919989	1917896
ع.ع***	24533	86067	234666	441812	465901	452844	456885
%****	24.16	17.03	21.51	23.3	24.45	23.59	23.82

* بيانات سنة 2018 تمثل بيانات الأشهر من جانفي 2018 إلى غاية نوفمبر 2018.

** ط.ع.م: طلبات العمل المسجلة.

*** ع.ع: عروض العمل.

****: نسبة عروض العمل إلى طلبات العمل المسجلة.

المصدر: الوكالة الوطنية للتشغيل.

ورغم التحسن المستمر في إحصاء عروض العمل من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل إلا أنها تبقى غير كافية مقارنة بطلبات العمل المسجلة وهذا راجع إلى عدة أسباب من بينها إتباع معظم خدمات التوظيف العامة في الجزائر مقاربة سلبية في مطابقة الوظائف، فهي تنتظر أصحاب العمل ليعلموا عن المناصب الشاغرة والمتاحة لديها ولا تسعى بشكل فعال لبناء علاقة وطيدة بينها وبين منظمات أصحاب العمل المحليين أو تقوم بتسويق خدماتها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن خدمات التوظيف العامة تتمكن من معالجة نسبة محدودة من مناصب الشغل الشاغرة نظرا لتوسع نطاق القطاع غير الرسمي خاصة في بعض القطاعات كقطاع الفلاحة وقطاع الأشغال العمومية والبناء والزري. وعلاوة على ذلك، فإن المناصب الشاغرة المسجلة تكون في معظمها لعمال ذوي مهارات متدنية، وبأجور منخفضة، ووظائف في القطاع العام أو وظائف في ظروف عمل سيئة²⁵.

✓ عدد طلبات وعروض العمل حسب قطاعات النشاط:

يلاحظ من خلال الجدول أدناه، أن أكبر عروض العمل المسجلة خلال شهر جانفي 2019 كان في قطاع الخدمات بمقدار 16405 عرض عمل وبنسبة مئوية قدرها 36% وهي أكبر نسبة مسجلة بالنسبة لمجموع العروض المسجلة ثم يليها بعد ذلك كل من قطاع الصناعة وقطاع البناء والأشغال العمومية والري بنسبة 33 و28% على التوالي، في حين سجل قطاع الفلاحة أدنى عرض عمل بمقدار 1675 عرض عمل وبنسبة 4%. بينما يحتل القطاع الخاص المرتبة الأولى من حيث عدد العروض المسجلة بنسبة 73%. ثم يليه بعد ذلك القطاع العام بنسبة 19%، في حين تبقى عروض العمل المسجلة في القطاع الخاص الأجنبي بنسبة 8%.

الجدول 06 - عروض العمل المسجلة خلال شهر جانفي 2019 حسب قطاعات النشاط

المعدل %	المجموع	نوع القطاع			القطاعات
		الخاص الأجنبي	القطاع الخاص	القطاع العام	
33	14783	809	10594	3380	الصناعة
28	12485	2373	7899	2213	ب.أ.ع.ر.*
4	1675	19	972	684	الفلاحة
36	16405	281	13652	2472	الخدمات
	45348	3482	33117	8749	المجموع
100	100	8	73	19	المعدل %

* ب.أ.ع.ر.: قطاع البناء والأشغال العمومي والري.

المصدر: الوكالة الوطنية للتشغيل، الجزائر، 2019.

يعود تدني تسجيل عروض العمل في كل من قطاع البناء والأشغال العمومية وقطاع الفلاحة في أن أصحاب العمل في كثير من الأحيان يفضلون تعيين عمالهم بتريكية مباشرة من شخص يثقون به أو باستعمال قنوات التعيين الأخرى مثل الإعلان أو وكالات التوظيف الخاصة. وينطبق هذا بوجه خاص على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والقطاع غير الرسمي. وما يعاب على هذا الأسلوب من التوظيف وخاصة عندما يتم استخدامه بشكل واسع إكمانية وقوع أصحاب العمل والمؤسسات في توظيف عمال أقل إنتاجية بدلا من عمال ذوي قدرات عالية أو أكثر قابلية للعمل وهي صفات مهمة بالنسبة للمؤسسة²⁶.

✓ عدد التوظيفات المسجلة:

خلال الجدول أدناه، يلاحظ أن عدد التوظيفات المسجلة من طرف كل من الوكالة الوطنية للتشغيل والهيئات الخاص في تزايد مستمر خلال السنوات، حيث انتقلت عدد التوظيفات الكلاسيكية من 260154 توظيف سنة 2013 إلى 370144 سنة 2016 توظيف بنسبة زيادة قدرت بـ 42.28%، بينما انتقلت عدد توظيفات الهيئات الخاصة خلال نفس الفترة من 9267 توظيف إلى 14049 توظيف بنسبة زيادة قدرت بـ 51.60%، ومن خلال نسبة الزيادة للوعين من التوظيفات، يتبين لنا أن الهيئات الخاصة أكثر نشاطا من الوكالة الوطنية للتشغيل، وهذا الاختلاف يمكن إرجاعه إلى انفتاح هذه الوكالات على سوق العمل وتحسن خدماتها تجاه كل من أصحاب عروض العمل وطالبيه. لكن رغم التحسن المستمر في خدمات الهيئات الخاصة إلا أنها تبقى مساهمتها ضعيفة مقارنة بخدمات التوظيفات العامة حيث تراوحت هذه المساهمة خلال السنوات الأخيرة (2016-2013) بين 3 و4%.

الجدول 07 - تطور عدد التوظيفات المسجلة من طرف كل من الوكالة الوطنية للتشغيل والهيئات الخاص

السنوات	2013	2014	2015	2016	2017	2018 [*]
ت.ك.و.ت.**	260154	304383	338121	370144	/	340713
ت.ه.خ.ت.ع.***	9267	10822	12859	14049	/	/
المجموع	269421	315205	350980	384193	/	/
النسبة****%	97	97	96	96	/	/
النسبة*****%	3	3	4	4	/	/

* بيانات سنة 2018: تمثل الأشهر من جانفي 2018 إلى غاية نوفمبر 2018.

** ت.ك.و.ت.: التوظيفات الكلاسيكية للوكالة الوطنية للتشغيل.

*** ت.ه.خ.ت.ع.: توظيفات الهيئات الخاصة لتنصيب العمل.

**** نسبة التوظيفات الكلاسيكية إلى مجموع التوظيفات الإجمالية.

***** نسبة توظيفات الهيئات الخاصة إلى مجموع التوظيفات الإجمالية.

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات.

وبشكل عام، إن عدد الباحثين عن عمل من خلال خدمات التوظيف العامة متدني في الجزائر في حين أن الأصدقاء والأقارب والتوظيف غير الرسمي يشكلون الطريقة الأكثر شيوعا في العثور على فرص عمل خاصة في الوظائف التي لا تحتاج من أصحابها مستويات تأهيل عالية. وبالإضافة إلى ذلك لا يوجد لدينا نظام معلومات وظيفية مناسب، وفي الكثير من الحالات، عندما تكون مثل هذه المعلومات موجودة، تكون غير منظمة، كما أن غياب التوجيه الوظيفي والخدمات الاستشارية يقيدان عملية الانتقال الكفاء من المدرسة إلى العمل. ورغم ذلك، هناك توجه إيجابي حديث في الجزائر يعمل على زيادة المبادرات لتحسين وتوسيع خدمات الوساطة العامة، إضافة إلى الوعي المتزايد بالحاجة إلى التوجيه الوظيفي والخدمات الاستشارية. على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر إصلاح مكاتب التوظيف، استعمال الإعلام الآلي، والانترنت والفضاء الرقمي²⁷.

✓ عدد التوظيفات المسجلة في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني:

عرف التوظيف في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني عدة تطورات منذ انطلاقه سنة 2008، حيث شهدت عدد التوظيفات في السنوات الأولى مستويات مرتفعة، لكن في السنوات الأخيرة عرفت انخفاض محسوس، ويعود هذا الانخفاض إلى عدة أسباب أهمها: تراجع الإيرادات الحكومية، ارتفاع تكاليف الوظائف المنجزة، تدهور النشاط الاقتصادي... الخ.

الجدول 08 - توزيع التوظيفات المنشأة من خلال المساعدة على الإدماج المهني (2013-2018)

السنة	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ت.ن.م.*	138973	113417	95084	68287	49814	67483
ت.ع.م.**	49076	47262	39445	35302	28686	23753
المجموع	188049	160679	134529	103589	78500	91236

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات، الجزائر، 2019.

نلاحظ من خلال الجدول، أن عدد توظيفات النشاطات المدمجة المهنية قد انخفضت بين سنتي 2013 و 2018 من القيمة 138973 منصب عمل إلى القيمة 67483 منصب عمل وبنسبة 51%، بينما انخفضت توظيفات المنجزة في إطار عقود العمل المدعومة في نفس الفترة من القيمة 49076 منصب عمل مدعم إلى 23735 منصب عمل أي بنسبة 52%. أما عدد مناصب العمل الإجمالية فقد انخفضت من القيمة 188049 منصب عمل إلى 91236 منصب عمل، أي بنسبة 51%. وبلغت عدد مناصب العمل الإجمالية

المنجزة في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني بداية من 2009 إلى غاية شهر أوت 2017، 1907604 منصب عمل، وهو عدد لا بأس به، حيث كانت مساهمة القطاع الاقتصادي في مناصب العمل المنجزة بـ 1177596 منصب عمل أي بنسبة 62%، في حين كانت مساهمة القطاع الإداري بـ 730008 منصب عمل، أي بنسبة 38%²⁸.

ورغم الأهمية المتزايدة لجهاز المساعدة على الإدماج المهني إلا أنه تعرض للعديد من الأسئلة والانتقادات من قبل الكثير من المختصين حول فعاليته في تحسين أداء سوق العمل، خصوصا من حيث قدرته على إحداث آثار توظيف إيجابية على المدى البعيد، وتوفير فرص عمل جديدة بطريقة غير مكلفة، علاوة على ذلك، فإن بعض الآليات التي جاء بها يعاب على أنها عرضة لسوء الاستخدام من قبل المستفيدين الأفراد أو المؤسسات، فمثلا برامج دعم الأجور تعود بالفائدة على أرباب العمل أكثر مما تعود بالفائدة على الموظفين، وما يلاحظ في الواقع أن معظم الوظائف المستحدثة في إطار الجهاز اختفت بمجرد توقف أو تراجع الدعم.

2-2) السياسات الضريبية والاجتماعية ومعالجة ظاهرة العمالة:

تلعب السياسات الضريبية والاجتماعية العادلة دورا أساسيا في تشجيع أرباب العمل والأفراد على التصريح بأنشطتهم لدى الهيئات المختصة (هيئات الضمان الاجتماعي، ومصالح الضرائب، ومديريات السجل التجاري...إلخ)، هذا التصريح كفيل بضمان حقوق اليد العاملة الناشطة في هذه الأنشطة، ومن ثم تكمن أهمية السياسات الاجتماعية والضريبية العادلة في عملية انتقال الأنشطة الاقتصادية من الوضعية غير الرسمية إلى الوضعية الرسمية²⁹.

❖ الامتيازات الجبائية تجاه أصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

تستفيد المؤسسات المصغرة المنشأة في إطار الأجهزة العمومية لإحداث النشاطات من مجموعة من الامتيازات الجبائية، وهذا حسب كل مرحلة من المراحل التي يمر بها المشروع، ويمكن أن نوجز ذلك في الجدول الآتي:

**الجدول 09 - أهم الامتيازات الجبائية التي يستفيد منها الشباب
في إطار الأجهزة العمومية لإحداث النشاطات**

نوع المرحلة	طبيعة الامتيازات الجبائية
في مرحلة انجاز المشروع	- تطبيق معدل مخفض بنسبة 5% من الحقوق الجمركية بالنسبة للتجهيزات المستوردة التي تدخل مباشرة في إنجاز الاستثمار؛ - الإعفاء من دفع رسوم نقل الملكية على الإكتسابات العقارية؛ - الإعفاء من حقوق التسجيل على عقود تأسيس المؤسسات المصغرة.
في مرحلة استغلال المشروع	- الإعفاء من الرسم العقاري على البنائيات وإضافة البنائيات (لمدة 3 سنوات، أو 6 سنوات بالنسبة للمناطق الخاصة والهضاب العليا أو 10 سنوات لمناطق الجنوب)؛ - الإعفاء من الكفالة المتعلقة بحسن التنفيذ بالنسبة للنشاطات الحرفية والمؤسسات المصغرة عندما يتعلق الأمر بترميم الممتلكات الثقافية؛ - عند نهاية فترة الإعفاء تستفيد المؤسسات المصغرة من تخفيض جبائي آخر خلال 3 سنوات الأولى من الإخضاع الضريبي.

المصدر: وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، الجزائر، 2019.

كما عرفت الامتيازات الجبائية التي يستفيد منها الشباب أصحاب المشاريع تطورا ملحوظا خلال الفترة 2011-2016، حيث بلغت 140.1 مليار دينار سنة 2012، وهو أكبر مستوى بلغته حجم الامتيازات الجبائية خلال هذه الفترة: مشاريع منشأة في إطار الوكالة الوطنية لدعم تطوير الاستثمار حصة الأسد ب 64.2%، ثم في إطار الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ب 34.7%، وفي إطار الصندوق الوطني لتأمين عن البطالة 1.1%.

الجدول 10 - تطور النفقات الجبائية للأجهزة العمومية لإحداث النشاطات (2011-2016)

الوحدة بالملايير

السنة	و.و.ت.إ.		و.و.ت.ش.		ص.و.ت.ب.		و.و.ت.م.		المجموع	
	%	القيمة	%	القيمة	%	القيمة	%	القيمة	%	القيمة
2011	5.63	3.56	2.31	2.35	2.1	1.3	-	-	7.880	100
2012	9.89	2.64	6.48	7.34	6.1	1.1	-	-	1.140	100
2013	6.44	5.47	6.42	4.45	3.6	7.6	4.0	4.0	9.930	100
2014	5.63	9.59	0.35	0.33	5.6	1.6	0.1	1.0	0.106	100
2015	4.80	8.74	9.21	4.20	3.4	0.4	9.0	8.0	5.107	100
2016	5.64	8.88	1.60	4.80	7.1	3.2	3.0	0.5	6.720	100

المصدر: وزارة المالية، الجزائر، 2019.

الامتيازات شبه الجبائية:

تتمتع الإمتيازات شبه الجبائية في مختلف الآليات والتدابير التي من شأنها أن تخفف الأعباء الاجتماعية التي يدفعها أرباب العمل لصناديق الضمان الاجتماعي. وفي هذا الإطار قامت السلطات العمومية بالآليات والإجراءات التالية:

✓ تخفيضات اشتراكات الضمان الاجتماعي:

في إطار سياسة ترقية الشغل، يستفيد أرباب العمل من تخفيض من حصتهم في اشتراكات الضمان الاجتماعي وهذا من أجل تحفيزهم على القيام بتوظيف الشباب ومكافحة البطالة من جهة، ومن جهة أخرى حثهم على التصريح بعمالهم. وفي هذا المجال لقد اعتمدت الدولة التخفيضات المبيّنة في الجدول الآتي:

الجدول 11 - نسبة تخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي حسب نوع التوظيف

نوع التوظيف	توظيف دائم		نوع التوظيف
	نسبة التخفيض	مدة التخفيض	
ت.ط.ع.س.ع.**	40%	3 سنوات	توظيف مؤقت من 6 إلى 12 شهر*
ت.ط.ع.م.**	80%	3 سنوات	نسبة التخفيض
ت.و.ه.ع.ج.***	95%	3 سنوات	نسبة التخفيض

* القطاعات المستفيدة: هي قطاعات السياحة والصناعة التقليدية والفلاحة والبناء والأشغال العمومية والري أو المؤسسات الخدمية.

** ت.ط.ع.س.ع.: توظيف طالب عمل سبق له العمل.

*** ت.ط.م.: توظيف طالب عمل مبتدئ.

المصدر: وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، الجزائر، 2018.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن لصاحب العمل أن يستفيد لمدة 3 سنوات من إعانة شهرية للتشغيل عن كل توظيف يتم عندما يكون عقد العمل المبرم غير محدد المدة وفي بعض الأحيان يصل التحفيز إلى الإعفاء الكلي من اشتراكات الضمان الاجتماعي لكل هيئة مستخدمة تقوم بعمليات التكوين وتجديد المعارف لصالح عمالها³⁰.

✓ التدابير المتخذة لفائدة المدينين تجاه هيئات الضمان الاجتماعي:

تهدف التدابير المتخذة لفائدة المدينين تجاه هيئات الضمان الاجتماعي التي جاء بها قانون المالية التكميلي لسنة 2015، إلى حث أرباب العمل على تسوية وضعياتهم تجاه هيئات الضمان الاجتماعي، والتصريح بعمالهم لدى هذه الهيئات وضمان حقهم في الاستفادة من نظام الحماية الاجتماعية. ويمنح إجراء التصريح بالعمال الحق في الإعفاء من غرامات وعقوبات التأخير عند تسديد كامل الاشتراكات الأساسية المستحقة. ويتمثل حق الاستفادة من هذه التدابير الفئات التالية (قانون المالية التكميلي لسنة 2015)³¹:

- أرباب العمل الذين قاموا بتسديد الاشتراكات الأساسية ويصدد تسوية الاشتراكات الجارية والمدينين بغرامات وعقوبات التأخير؛
- أرباب العمل الذين أودعوا طلب جدولة دفع الديون قصد تسوية الاشتراكات الأساسية قبل تاريخ 31 مارس 2016؛
- وأرباب العمل الذين قاموا بتصريح جميع عمالهم غير المصرح بهم في مهلة 60 يوما.

✓ توسيع التغطية الاجتماعية عن طريق الانتساب الطوعي:

يعد الانتساب الطوعي إجراء ذو أهمية كبيرة في مجال نظام الحماية الاجتماعية، وعنصرا أساسيا في منظومة الضمان الاجتماعي، الذي جاء به قانون المالية التكميلي لسنة 2015، حيث أن الحماية الاجتماعية حق جوهرى من حقوق الإنسان وقيمة من قيم التصريح الدولي لحقوق الإنسان الذي أقرت به منظمة العمل الدولية³². وأن الضمان الاجتماعي خدمة عمومية بامتياز، ومن بين المواضيع الأكثر تداولاً لأنه يمثل عبئا معنويا عميقا بالنسبة للفرد ومصدرا اقتصاديا معتبرا بالنسبة للمجتمع.

معنويا، الحماية الاجتماعية عامل أساسي في الحياة المهنية للأفراد، حيث أن كل فرد يرغب أن يكون محميا ضد كل أشكال المخاطر الاجتماعية المحتملة. أما اقتصاديا، فهي تتركز على تحويل المداخل عن طريق توزيع الثروات الوطنية³³.

ومن أجل ذلك، تم تكريس المادة 60 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015، للأشخاص الناشطين وغير الخاضعين للضمان الاجتماعي، الأجراء منهم وغير الأجراء الذين يشتغلون في جميع القطاعات الاقتصادية غير الرسمية، الانتساب بصفة إيرادية لنظام الحماية الاجتماعية، ويشترط في ذلك، التصريح الشخصي والطوعي للشخص الناشط والمشتغل دون أي إجراء خاص، عدم الخضوع للضمان الاجتماعي، تسديد مساهمة مالية شهرية (اشتراك) والمحددة بنسبة 12% من الأجر الوطني الأدنى المضمون أي بما يعادل 2160,00 دينار شهريا³⁴.

خاتمة:

رغم غياب نظام الحماية الاجتماعية للعمالة الناشطة في مختلف القطاعات الاقتصادية غير الرسمية، إلا أن نسبة مساهمتها في الاقتصاد ما زالت معتبرة، كما أن ظاهرة انتشارها مرده إلى قصور النمو وغياب إستراتيجية واضحة المعالم في معالجتها.

تبقى نتائج محاربة ظاهرة العمالة غير الرسمية في الجزائر، وبدون المستوى المطلوب وتطلعات أصحاب القرار في البلاد، هذا الإخفاق يمكن إرجاعه لعدة أسباب أهمها:

- ضعف الهيئات والمؤسسات المختصة بإحصاء وقياس حجم الاقتصاد غير الرسمي أحيانا، وعدم إتاحة المعلومات حول هذه الظاهرة للباحثين والمختصين أحيانا أخرى؛
- غياب رؤية إستراتيجية واضحة المعالم لأصحاب القرار في جميع الميادين، خاصة فيما يتعلق بسياسات التشغيل ومكافحة البطالة والحد من ظاهرة القطاع غير الرسمي؛
- وغياب برامج خاصة موجهة فقط لمعالجة ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي، خاصة تلك البرامج المتعلقة بعملية انتقال المؤسسات المصغرة والصغيرة والمتوسطة الحجم، من القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم.

إن استحداث فرص العمل هو المنفذ الرئيسي الذي يتماشى مع أجندة العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية، ولمعالجة ظاهرة انتشار العمالة غير الرسمية في الجزائر، يجب:

- وضع برامج خاصة موجهة فقط بتحويل العمالة من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي؛
- حماية حقوق العمل وتعزيز بيئة أعمال سالمة وأمنة لجميع العمال، بما فيهم العمال المهاجرون والعاملون في الوظائف غير المستقرة؛
- تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق لجميع فئات المجتمع، بما في ذلك الشباب والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة؛
- تطبيق الإصلاحات الصحيحة كإنهاء إعانات الدعم غير المفيدة، وتحسين اللوائح المنظمة لسوق العمل، وإصلاح السياسات الضريبية والاجتماعية؛
- ويجب تنفيذ السياسات التي تتمحور حول الأشخاص والتي تخفف من الفروقات وعدم المساواة. وتشمل هذه السياسات توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية الشاملة والمضمونة، وسياسات الأجور، وتعزيز تفتيش ورقابة العمل، وزيادة مشاركة المرأة في سوق العمل، وحماية المفاوضات الجماعية.

الهوامش والمراجع:

- 1 RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François & TORELLI Constance, «La mesure de l'emploi et du secteur informels: Leçons des enquêtes 1-2-3 en Afrique», In The African Statistical Journal, Volume 09, Novembre 2009, pp. 43-129,
<https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Art.%201%20La%20mesure%20de%20l'emploi%20et%20du%20secteur%20informels.pdf>
- 2 مجموعة البنك الدولي، «تقرير عن التنمية في العالم 2019: الطبيعة المتغيرة للعمل»، واشنطن، 2019، 94.
- 3 بودلال علي، «القطاع غير الرسمي في سوق العمل الجزائري: دراسة تحليلية تقييمية للفترة (2000-2010)»، مجلة "الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات"، مخبر "تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية"، جامعة البلديّة 2، المجلد 03، العدد 02، ديسمبر 2014، ص 31-8.
- 4 RAFFINOT Marc, «Économie du développement», Dunod, Paris, 2015, p. 68.
- 5 عطار عبد الحفيظ، «التشغيل غير الرسمي بين الدافع الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر»، أطروحة دكتوراه علوم في الأنثروبولوجيا، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم الثقافة الشعبية، جامعة تلمسان، 2010، ص 25.
- 6 منظمة العمل الدولية، «قياس الاقتصاد غير المنظم»، تقرير المؤتمر الدولي الـ 17 لخبراء إحصائيات العمل، جنيف، 2003، ص 5.
- 7 CHARMES Jacques, «Secteur informel, économie non observée: Méthodes de mesure et d'estimation appliqués aux économies en transition, l'exemple de la Moldavie», CEED, Versailles, 2005, p 3.
- 8 بن قيدة مروان، «التشغيل غير الرسمي في الجزائر وإشكالية تنظيمه»، مجلة الاقتصاد الجديد، مخبر "لاقتصاد الرقمي في الجزائر"، جامعة خميس مليانة، المجلد 02، العدد 11، 2014، ص 151-174.
- 9 قصاب سعديّة، «التشغيل غير الرسمي في الجزائر»، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، العدد 26، 2012، ص 241-265.
- 10 الأمم المتحدة، «تقييم لآداء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في تعميم العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق»، 2016، ص 11،
<http://www.fao.org/3/a-mr631a.pdf>
- 11 منظمة العمل الدولية، «مذكرة تفاهم بين دولة الكويت ومنظمة العمل الدولية بشأن برنامج الوطني للعمل اللائق بالكويت (2018-2020)»، الكويت، ديسمبر 2018، ص 1.

- 12 قصاب سعديّة، مرجع سبق ذكره.
- 13 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، «التنمية في كل عمل: لمحة عامة عن تقرير التنمية البشرية لعام 2015»، 2015، ص 26.
- 14 منظمة العمل الدولية، «سياسات التشغيل الوطنية-دليل استشاري»، إدارة سياسات التشغيل منظمة العمل الدولية، جنيف، 2014، ص 7.
- 15 منظمة العمل الدولية، «العمل اللائق وأجندة العام 2030 من أجل التنمية المستدامة»، جانفي 2017، ص 4.
- 16 منذر لعساسي & خالد منّ، «رأصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية- العمل غير المهيكّل: طموح السياسات وصعوبة الواقع حالة الجزائر»، تقرير شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، نوفمبر 2017، بيروت، ص 235.
- 17 مكتب تقرير التنمية البشرية، «أدلة التنمية البشرية ومؤشراتها -التحديث الإحصائي لعام 2018»، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2018، ص 61.
- 18 نفس المرجع السابق، ص 236.
- 19 ارجع إلى:
- يسرى العزباوى سيف الخوانكى، «رؤية جديدة: للتعامل مع القطاع غير الرسمي»، موقع المركز العربي للبحوث والدراسات، 2016/05/22
 - بودلال علي، «القطاع غير الرسمي في سوق العمل الجزائري: دراسة تحليلية تقييمية للفترة (2000-2010)»، 2010؛
 - منذر لعساسي، خالد منّ، ص 236.
- 20 نفس المرجع، ص 244.
- 21 بودلال علي، «القطاع غير الرسمي في الجزائر مظاهره مجالاته وسبل استقطابه»، المجلة الجزائرية للمالية العامة، مخبر "البحث في اقتصاديات المالية العامة"، جامعة تلمسان، العدد 06، ديسمبر 2016، ص 7-19.
- 22 منظمة العمل العربية، «التقرير العربي الأول لمنظمة العمل العربية حول التشغيل والبطالة في الدول العربية-نحو سياسات وآليات فاعلة»، القاهرة، جويلية 2008، ص 22.
- 23 مكتب العمل الدولي، «تعزيز فرص استخدام الشباب والشابات في المنظمة العربية»، المنتدى العربي للتنمية والتشغيل، الوثيقة (wems_wems_204684.pdf)، الدوحة، 15-16 نوفمبر 2008، ص 6.
- 24 مؤسسة التدريب الأوروبية، «التحدي الذي تمثله قابلية الشباب للتوظيف: دور برامج سوق العمل النشطة»، مكتب مطبوعات الإتحاد الأوروبي، لكسمبورغ، 2015، ص 20.
- 25 نفس المرجع السابق، ص 9.
- 26 مؤسسة التدريب الأوروبية، مرجع سابق، ص 9.

27 نفس المرجع السابق، ص 9.

28 Agence Nationale de L'Emploi, «Situation du Marché de L'Emploi du 1^{er} janvier au 31 au 2017». Alger 2017.

29 منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص 26.

30 وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، «السياسة الوطنية للتشغيل»، 2019/09/25،

<http://www.mtess.gov.dz>

31 الأمر 05-15 المؤرخ في 07 شوال 1436 هـ الموافق لـ 02 جويلية 1996م المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 (الجريدة الرسمية، العدد 40-2015م).

32 الأمر 05-15، مرجع سبق ذكره.

33 الصندوق الوطني لعمال الأجراء، «نظام الحماية الاجتماعية»، 2019/09/25،

<http://www.cnas.dz>

34 الأمر 05-15، مرجع سبق ذكره.