منظمة
العمـل
الدولية

نحو نهج منسق للانتقال إلى الاقتصاد المنظّم في الأردن: تحديد الأنظمة، التحديات، والفرص

مأسسة إطار موحد لاستدامة الاقتصاد المنظم والإدماج الاقتصادي

حقوق النشر محفوظة © لمنظمة العمل الدولية 2025

الطبعة الأولى 2025

Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

هذا العمل مرخص بموجب ترخيص المشاع الإبداعي نسب المصنف 4.0 دولي. انظر الموقع التالي: creativecommons.org/licences/by/4.0. ويمكن للمستخدم إعادة استعمال أو مشاركة (نسخ وإعادة توزيع) وتكييف (إعادة مزج وتحويل والاستناد إلى العمل الأصلي) كما هو مفصل في الترخيص. ويجب على المستخدم أن يذكر منظمة العمل الدولية بوضوح باعتبارها مالكة العمل الأصلي وأن يشير إلى ما إذا تم إجراء تغييرات عليه. لا يُسمح باستخدام رمز واسم وشعار منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالترجمات أو التعديلات أو غيرها من الأعمال المشتقة.

الإسناد - يجب على المستخدم الإشارة إلى ما إذا كان قد تم إجراء تغييرات ويجب أن يستشهد بالعمل على النحو التالي: نحو نهج منسق للانتقال إلى الاقتصاد المنظّم في الأردن: تحديد الأنظمة، التحديات، والفرص: مأسسة إطار موحد لاستدامة الاقتصاد المنظم والإدماج الاقتصادي، مكتب العمل الدولي، 2025. © منظمة العمل الدولية.

الترجمات - في حالة ترجمة هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذه ترجمة لحقوق الطبع والنشر الخاصة بمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذه الترجمة أو مراجعتها أو المصادقة عليها من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتبارها ترجمة رسمية لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواها ودقتها. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) الترجمة فقط.

التعديلات - في حالة تعديل هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذا تعديل لعمل محمي بحقوق الطبع والنشر لمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذا التعديل أو مراجعته أو المصادقة عليه من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتباره تعديلاً رسمياً لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواه ودقته. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) التعديل فقط.

مواد صادرة عن طرف ثالث - لا ينطبق ترخيص المشاع الإبداعي هذا على المواد المحمية بحقوق الطبع والنشر غير التابعة لمنظمة العمل الدولية والواردة في هذا المنشور. إذا كانت المادة مسندة إلى طرف ثالث، فإنّ مستخدم هذه المواد هو المسؤول الوحيد عن الحصول على الأذونات اللازمة من صاحب الحقوق وسيكون وحده المسؤول عن أي انتهاك مزعوم.

أي نزاع ينشأ بموجب هذا الترخيص ولا يمكن تسويته ودياً يحُال إلى التحكيم وفقاً لقواعد التحكيم الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال). ويلتزم الطرفان بأي حكم يصدر نتيجة لهذا التحكيم باعتباره الحكم النهائي لمثل هذا النزاع.

لمزيد من التفاصيل بشأن الحقوق والتراخيص يرجى التواصل عبر البريد الإلكتروني: rights@ilo.org. وللحصول على مزيد من التفاصيل حول منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية، يرجى زيارة الموقع التالي: www.ilo.org/publns.

ISBN

9789220426609 (print), 9789220426616 (PDF)

يتوفر كذلك باللغة الإنجليزية, Towards a coordinated approach to formalisation in Jordan. Mapping systems, challenges, and opportunities: Building a unified framework for sustainable formalisation and economic inclusion

9789220426586 (print) ISBN

9789220426593 (PDF)

إنّ التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية وقواعد بياناتها، التي تتفق مع ممارسات الأمم المتحدة، وعرض البيانات الوارد فيها،

لا تنطوي على أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. انظر الموقع التالي: www.ilo.org/disclaimer.

الآراء ووجهات النظر المعرب عنها في هذا المنشور هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا تمثل بالضرورة آراء منظمة العمل الدولية أو وجهات نظرها أو السياسات التي تتبعها.

الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة منظمة العمل الدولية عليها، كما أنّ إغفال ذكر شركات أو منتجات أو عمليات تجارية معينة ليس علامة على عدم إقرارها.

طُبع في الأردن

نحو نهج منسق للانتقال إلى الاقتصاد المنظّم في الأردن: تحديد الأنظمة، التحديات، والفرص

مأسسة إطار موحد لاستدامة الاقتصاد المنظم والإدماج الاقتصادي

◄ شكر وتقدير

أُعِدّ هذا التقرير ضمن إطار مشروع الاتحاد الأوروبي – "مدد"، كُتب من قبل أسامة الزعتري وفرناندو مارتينيز كوري، بدعم وتوجيه من رنا الأنصاري من مكتب منظمة العمل الدولية في الأردن، وإليسا ماندیلّي من مقر منظمة العمل الدولية في جنيف. استفاد توجه ومحتوى التقرير بشكل كبير من مقابلات مع مصادر للمعلومات الرئيسية، بما في ذلك وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة العمل، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وزارة الإدارة المحلية، وزارة الصناعة والتجارة والتموين، غرفة صناعة الأردن، صندوق المعونة الوطنية، مؤسسة تطوير المشاريع الاقتصادية، دائرة الإحصاءات العامة، الاتحاد العام لنقابات العمال، بيت العمال، وجمعية شركات تقنية المعلومات والاتصالات "إنتاج".

◄ المحتويات

شكر وتقدير	4
ملخّص تنفيذي	7
مقدمة	10
فهم الاقتصاد غير المنظم في الأردن	14
أنظمة فرعية مؤثرة على الانتقال إلى الاقتصاد المنظم والاقتصاد غير المنظم	26
خاتمة: نحو نهج منسق وشمولي للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن	34
6. ملحق: بيانات تغطية الضمان الاجتماعي	40
7. مراجع	45

1

ملخّص تنفيذي

الاقتصاد غير المنظّم في الأردن واقع مهم لا يمكن تجاهله، إذ يؤمّن سبل عيش عدد كبير من الأفراد، لكنه يعمل في الهامش، حيث لا تتمتع العمالة والمنشآت بالحماية والفرص التي يوفّرها الاقتصاد المنظّم. من منظور الحكومة الأردنية، لا يقتصر التعامل مع الاقتصاد غير المنظّم على التنظيم فقط، بل يتطلب إعادة النظر في الأنظمة، الحوافز والسياسات بهدف خلق مسار نحو الاقتصاد المنظّم يستفيد منه الجميع.

يتناول تقرير منظمة العمل الدولية هذا تعقيدات عملية الانتقال نحو الاقتصاد المنظّم في الأردن، ويحدد الأنظمة، السياسات، اطراف المصلحة، والتدخلات ذات الصلة. كما يُحلّل التقرير التحديات الهيكلية التي تُبقي الاقتصاد غير المنظّم قائمًا، بما في ذلك ارتفاع تكاليف الانتقال إلى الاقتصاد المنظّم، وضعف التنسيق المؤسسي، ويطرح خارطة طريق لحلول أكثر تكاملًا ونظامية/منهجية. ويستند التقرير إلى التوصية رقم 204 الصادرة عن منظمة العمل الدولية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظّم إلى الاقتصاد المنظّم، مؤكدا أن هذا الانتقال ليس مجرد عملية إجرائية منفردة، بل تحوّل متعدد المستويات يتطلّب انخراط مؤسسات الدولة، القطاع الخاص، والعمالة.

أُنجز هذا التقرير بدعم من المشروع الممول من الاتحاد الأوروبي، "**نحو نظام وطني شامل للحماية الاجتماعية وتسريع فرص العمل اللائق للسوريين والأردنيين المستضعفين**"، ويشكّل جزءًا من جهود أوسع لتعزيز الروابط بين الحماية الاجتماعية والتوظيف، بما يضمن أن يكون الانتقال إلى الاقتصاد المنظّم أكثر من مجرد امتثال، بل مسارًا لبناء اقتصاد أكثر تكيفا، عدالة، وشمولية.

ويعتمد التقرير على منهجيتي بحث أولية/أساسية وثانوية لتقديم تحليل شامل للاقتصاد غير المنظّم في الأردن. تضمن البحث الثانوي مراجعة معمّقة للسياسات، التشريعات، الاستراتيجيات والتدخلات العالمية والمحلية ذات الصلة، مع التركيز على الإطار المعياري لمنظمة العمل الدولية، لا سيما التوصية رقم 204 بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظّم إلى الاقتصاد المنظّم. أما البحث الأولي/الأساسي، فاستند إلى مقابلات مع مصادر معلومات رئيسية من القطاعات العامة، الخاصة، وغير الربحية، لاستكشاف التحديات النظامية/المنهجية والفرص المتاحة في مسار التحول نحو الاقتصاد المنظّم. ويستند التحليل إلى بيانات صادرة عن دائرة الإحصاءات العامة، منظمة العمل الدولية، ومصادر أخرى موثوقة لضمان أن تعكس التوصيات المطروحة الواقع الفعلي. ومن الجدير بالذكر أن عددًا متزايدًا من المؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة بدأ بتضمين قضايا الاقتصاد غير المنظّم ضمن أطر دعم الموازنات القائمة على السياسات. إضافة إلى ذلك، تؤدي وكالات الأمم المتحدة دورًا محوريًا في دعم التحولات في سوق العمل وتعزيز الحماية الاجتماعية — وإن لم تُوثق وجهات نظرها مباشرةً ضمن المقابلات — وتظل تمثل مرجعًا أساسيًا في صياغة نهج وطني منسق لمعالجة هذه القضية.

توفّر البيانات الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة، منظمة العمل الدولية، ومصادر أخرى، قاعدة أدلة قوية تضمن أن تعكس التوصيات الواردة في هذه الدراسة الواقع القائم.

بالنسبة لعدد كبير من الأفراد في الأردن، الاقتصاد غير المنظّم ليس خيارًا بل ضرورة فرضتها حواجز هيكلية، مثل ارتفاع تكاليف الانتقال إلى الاقتصاد المنظّم، تعقيد الإجراءات التنظيمية، ضعف التوعية بالفوائد ذات الصلة. في الاقتصاد غير المنظّم، تواجه العمالة، التي تشكل نسبة كبيرة من القوى العاملة، نقصًا في ظروف العمل اللائق، ولا تحصل على الحماية الاجتماعية، وغالبًا ما تعاني من دخل غير مستقر وظروف عمل غير آمنة. أما منشآت الاقتصاد غير المنظّم، التي تكون غالبا صغيرة ومحدودة الموارد، فتواجه صعوبات في التسجيل، الترخيص، والحصول على تمويل، مما يحدّ من نموها ويعوق اندماجها في الاقتصاد المنظّم. تتفاقم هذه التحديات بسبب حالة انعدام الثقة في المؤسسات الحكومية، واعتماد مقاربات مجزأة في التعامل مع الاقتصاد غير المنظّم، مما يصعّب تنفيذ استجابات سياساتية فعالة.

تحدّد هذه الدراسة الأنظمة الرئيسية التي تؤثر في الاقتصاد غير المنظّم وفي التحوّل إلى الاقتصاد المنظّم:

- **نظام الحماية الاجتماعية،** بقيادة المؤسسة العامة للضمان الاحتماعي، والذي يسعى إلى توسيع نطاق التغطية ليشمل العمالة في الاقتصاد غير المنظّم؛
- **نظام العمل والتوظيف،** الذي تشرف عليه وزارة العمل، والمسؤول عن تنظيم حقوق العمالة وإصدار تصاريح العمل؛
- **نظام المنشآت،** الذي يركّز على تنظيم ونمو الأعمال، ويشمل جهات متعددة من القطاعات العام، الخاصة، وغير الربحية؛
- نظام التنسيق والحوار، وهو آلية شاملة ضرورية لدمج الجهود وضمان اتباع نهج موحّد في الانتقال إلى الاقتصاد المنظّم.

ويبرز التقرير الإمكانات المتاحة للإصلاح من خلال تقديم مجموعة توصيات قابلة للتنفيذ تهدف إلى بناء نهج أكثر تنسيقًا وفاعلية في التعامل مع الانتقال إلى الاقتصاد المنظّم. ويدعو التقرير إلى تطوير إطار وطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظّم، يجمع بين أطراف المصلحة ويضمن اتساق ومواءمة التدخلات الحكومية إلى ما هو أبعد من النُهج القطاعية المجتزأة والمنعزلة. ويؤكد التقرير أهمية تعزيز جمع البيانات والبحوث لدعم وضع سياسات قائمة على أدلة، وفهم أعمق لديناميكيات الاقتصاد غير المنظّم.

ويسلط التقرير الضوء على ضرورة الاعتراف بالمجموعات المعرّضة للمخاطر وتحفيزها، مثل المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، لتيسير انتقالها نحو الاقتصاد المنظّم، بالإضافة إلى تجريب وتوسيع نطاق تدخلات متعددة القطاعات توفّر مسارات عملية نحو الاقتصاد المنظّم. ويؤكد التقرير أيضًا أهمية تعزيز التمثيل والمفاوضة الجماعية للعمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم، بما يضمن إيصال أصواتها واهتماماتها ودمجها بفاعلية في المناقشات السياساتية وعمليات صنع القرار.

من خلال التعامل مع الاقتصاد غير المنظّم عبر نهج منسق يستند إلى أنظمة، يملك الأردن فرصة فريدة لإطلاق إمكانات اقتصاده غير المنظّم. إن تطوير أجندة متكاملة ومدروسة للتحوّل إلى الاقتصاد المنظّم لن يسهم فقط في تحسين سبل العيش وظروف العمل، بل سيعزز أيضًا التكيّف الاقتصادي ويدعم الطموحات الوطنية الأوسع لتحقيق تنمية شاملة ومستدامة.

2

مقدمة

الاقتصاد غير المنظّم سمةً رئيسية للاقتصاد الأردني، فهو يؤمّن سبل عيش لشريحة كبيرة من السكان، لكنه يطرح أيضًا تحديات كبيرة — من نقص العمل اللائق وانعدام الحماية الاجتماعية، إلى خسائر في الإيرادات العامة وضعف التكيّف الاقتصادي. ولا تقتصر معالجة الاقتصاد غير المنظّم على التنظيم، بل يتطلب الأمر نهجًا نظاميًا ينسّق بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية وسياسات العمل، ويضمن وجود مسارات عملية ومحفّزة نحو الاقتصاد المنظّم.

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم خارطة شاملة لأجندة التحوّل نحو الاقتصاد المنظّم في الأردن. وبناءً على طلب وزارة التخطيط والتعاون الدولي بصفتها جهة تنسيقية وتحفيزية، تسعى الدراسة إلى وضع أسس استجابة منسّقة ومتعددة المؤسسات للتعامل مع الاقتصاد غير المنظّم، لضمان أن تكون جهود التحوّل نحو الاقتصاد المنظّم جزءًا من رؤية أوسع للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، وليست تدخلات مجزأة.

◄ ما تتناوله هذه الدراسة

توفّر هذه الدراسة فهمًا منظماً/مهيكلاً وقائمًا على أدلة للاقتصاد غير المنظّم في الأردن والخطوات اللازمة لمعالجته. تستند الدراسة إلى بحث أولي/أساسي (مقابلات مع مصادر معلومات رئيسية من القطاعات العامة والخاصة وغير الربحية) وبحث ثانوي (مراجعة للسياسات العالمية والوطنية وتحليل إحصائي) لتقديم صورة شاملة عن الاقتصاد غير المنظّم.

ويُحلّل التقرير الأسباب الجذرية للاقتصاد غير المنظّم، بما في ذلك التقييدات الاقتصادية، الفجوات السياساتية، وتحديات التنسيق. كما يحدد التقرير الأنظمة الرئيسية التي تؤثر في التحوّل نحو الاقتصاد المنظّم — الحماية الاجتماعية، والعمل والتوظيف، ونمو المنشآت — ويبرز الحاجة إلى تعزيز تعاون مؤسسي.

وتعرض الدراسة في ختامها مسارًا للإصلاح، من خلال الدعوة إلى إطار وطني موحّد، حوافز موجّهة، تعزيز تمثيل العمالة، واعتماد نهج تجريبي لاختبار وتوسيع نطاق تدخلات التحوّل نحو الاقتصاد المنظّم. وتهدف النتائج والتوصيات إلى دعم المبادرات الوطنية الجارية، بما يضمن اتباع نهج أكثر تنسيقًا، شمولية، واستدامة في التعامل مع الاقتصاد غير المنظّم.

◄ ما أهمية هذا الأمر؟

لا يمكن التصدي للاقتصاد غير المنظّم في الأردن بمعزل عن غيره — بل يتطلب الأمر استراتيجية منسّقة تشمل مؤسسات حكومية، جهات فاعلة في القطاع الخاص، وأطراف

اجتماعية شريكة. وتشكّل هذه الدراسة نقطة انطلاق لبناء نهج وطني أكثر تماسكًا، بما هو أبعد من مبادرات مجزأة ومنعزلة، نحو سياسات متكاملة وتدخلات عملية. ومن خلال مواءمة التحوّل نحو الاقتصاد المنظّم مع الأهداف الأوسع للتوظيف والحماية الاجتماعية، يمكن للأردن إطلاق إمكانات اقتصادية، تحسين سبل العيش، وبناء سوق عمل أكثر تكيفًا وعدالة.

◄ المنهجية

استخدم هذا التقرير مزيجًا من البحث الأولي/الأساسي والثانوي بشأن الاقتصاد غير المنظّم في الأردن. شمل البحث الثانوي مراجعة مكتبية للتشريعات، السياسات، الاستراتيجيات، أطراف المصلحة، والتدخلات ذات الصلة، بما في ذلك العالمية. ووفّر هذا البحث فهمًا لنُهج الأردن ودول أخرى تجاه الاقتصاد غير المنظّم، والتي تراوحت بين عدم الاعتراف بالاقتصاد به وبين دعمه والمشاركة الفعالة فيه. وشملت المصادر دراسات، تقارير، مقالات علمية، استراتيجيات حكومية، ومقالات إخبارية.

وجرى دمج ذلك مع البحث الأولي/الأساسي، الذي شمل سلسلة مقابلات مع مصادر معلومات رئيسية من جهات خبيرة واطراف المصلحة في القطاعات العامة، الخاصة وغير الربحية. وإضافة إلى جمع الآراء عن النُهج المؤسسية العامة تجاه الاقتصاد غير المنظّم والتحوّل نحو الاقتصاد المنظّم، جُمعت معلومات عن ممارسات جهات فاعلة من القطاعات العامة، الخاصة وغير الربحية (مثل عمليات تفتيش الأسواق والوحدات الاقتصادية). كما جُمعت بيانات عن الاقتصاد الكلي الأردني والاقتصاد غير المنظّم، بما في ذلك العمالة، الوحدات الاقتصادية، والمنشآت، من مصادر متعددة، منها دائرة الإحصاءات العامة، منظمة العمل الدولية، والبنك الدولي، من بين جهات أخرى.

◄ اقتصاد الأردن

يقوم اقتصاد[1] الأردن في معظمه على قطاع الخدمات، وهو من الدول ذات الدخل المتوسط الأدنى[2]، ويواجه تحديات اقتصادية كبيرة. تشمل هذه التحديات نموًا متواضعًا في الناتج المحلي الإجمالي بلغ 2.4% عام 2022؛ ومعدل بطالة مرتفع نسبيًا (21.4% خلال الربع الثاني من عام 2024 [3]، و46% بين الشباب[4])؛ وانخفاض معدلات المشاركة في القوى العاملة[5]، لا سيّما بين النساء (بلغت 13.8% في الربع الثاني من عام 2023 [6]). وقد فاقمت سلسلة من الأزمات — من بينها أزمة اللجوء السوري، جائحة كوفيد-19، النزاع في غزة، والقيود على حركة التجارة في البحر الأحمر — من حدة التحديات الاقتصادية. وأسفر ذلك عن اقتصاد يتّسم بضعف تنافسية القطاع الخاص، انخفاض عرض فرص العمل، وفائض في أعداد الأشخاص الباحثين عن عمل، وكثير منهم يفتقرون إلى مهارات مطلوبة في السوق.

◄ القطاع الخاص

تهيمن المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة على القطاع الخاص في الأردن، مشكّلة 98% من مجموع الأعمال التجارية، لكنها لا توفّر سوى 31% من إجمالي فرص العمل. وتواجه هذه المؤسسات صعوبات بسبب ارتفاع تكاليف الانتقال إلى الاقتصاد المنظّم، ضعف الوصول إلى التمويل، وتحديات في بيئة العمل، مما يدفعها غالبًا إلى العمل في الاقتصاد غير المنظّم. كما تؤدي زيادة تكاليف التشغيل — لا سيّما في مجالات الطاقة، النقل، والتجارة — إلى جانب غياب اليقين السياساتي، إلى تثبيط الانتقال إلى الاقتصاد المنظّم ونمو الأعمال.[7]

◄ جدول 1: توزيع المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة حسب الحجم وإسهاماتها في التوظيف

الحجم كنسبة مئوية من إجمالي عدد المنشآت*				التوظيف
متناهية الصغر	صغيرة	متوسطة	كبرى	نسبة التوظيف المئوية من إجمالي التوظيف
87.7	10.2	1.6	0.5	31

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2021). Micro, Small and Medium-Sized Enterprises in the Arab Region: Structural Vulnerabilities at a Time of Multiple Shocks. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

* أُجريت الحسابات استنادا إلى قاعدة بيانات المؤشرات الاقتصادية للمؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، منتدى تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة، مؤسسة التمويل الدولية، 2019.

يظل الوصول إلى تمويل يشكّل عائقًا رئيسيًا، إذ لا يتمتع سوى 6.9% من المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بإمكانية الوصول إلى الائتمان، في حين يعمل أكثر من نصفها دون حساب مصرفي. الاقتراض غير الرسمي واسع الانتشار، لا سيّما بين

المنشآت المتناهية الصغر، مما يحدّ بشكل إضافي من قدرتها على النمو والانتقال إلى الاقتصاد المنظّم[8].

يواجه سوق العمل في الأردن تحديات تشمل ارتفاع معدلات البطالة (21.4%[9])، وانخفاض المشاركة في القوى العاملة (33.9%[10])، وعدم التوافق بين المهارات المكتسبة من التعليم واحتياجات السوق. ويتأثر الشباب والنساء بشكل خاص، حيث يُصنّف 32.8% من الشباب (15 — 24 عامًا) على أنهم خارج العمل أو التعليم أو التدريب، في حين لا تتجاوز نسبة مشاركة النساء في سوق العمل 13.9%، وهي من أدنى النسب عالميًا. وتُفاقِم عوامل هيكلية وثقافية — مثل التفضيل القوي لوظائف القطاع العام ومحدودية إمكانية الوصول إلى أماكن العمل للأشخاص ذوي الإعاقة — من القيود المفروضة على التوظيف في القطاع الخاص.

وتشكّل العمالة المهاجرة نسبة كبيرة من القوى العاملة في الأردن (يُقدّر عددها بـ 1.5 مليون شخص، رغم أن 330,000 شخصا فقط مسجّلون رسميًا)، وتلعب دورًا محوريًا في قطاعات مثل الزراعة، الإنشاءات، والعمل المنزلي. ومع ذلك، يعمل عدد كبير من العمالة في الاقتصاد غير المنظّم، دون الحصول على حماية اجتماعية، مع انتهاكات كبيرة للحقوق[11].

وقد تراجعت النقابات العمالية وتمثيل العمالة بمرور الوقت، إذ انخفضت العضوية النقابية بنسبة 9% بين عامي 2012 — 2020. وتحدّ القيود المفروضة على التنظيم والمفاوضة الجماعية من قدرة العمالة على المطالبة بتحسين ظروفها، لا سيّما في إطار التوظيف في القطاع غير المنظم.

تلعب الحماية الاجتماعية دورًا محوريًا في الحد من الهشاشة الاقتصادية، إذ تتمتع 39% فقط من العمالة في القطاع الخاص بتغطية فعلية ضمن الضمان الاجتماعي. وتشمل الحواجز الرئيسية أمام الاشتراك ما يلي:

- القدرة على تحمّل التكاليف: لا يستطيع كثير من العمالة والمنشآت تحمّل كلفة اشتراكات الضمان الاحتماعي (21.75% للأشخاص العاملين لحسابهم الخاص)؛
- الإعفاءات القانونية: قطاعات مثل الزراعة (تغطية 3%) والعمل المنزلي (تغطية 3%) مستثناة إلى حد كبير؛
- ممارسات العمل في الاقتصاد غير المنظم: في قطاع الإنشاءات (تغطية 11%)، يحد الاعتماد على العقود غير الرسمية والعمالة المهاجرة من إمكانية الاشتراك.

ويُفاقم غياب التكامل بين جهود التحوّل إلى الاقتصاد المنظّم وسياسات الحماية الاجتماعية من هذه التحديات. ومن دون حوافز مصمّمة خصيصًا ونماذج اشتراك مرنة، تبقى العمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم خارج النظام، مما يحدّ من وصولها إلى المنافع الأساسية مثل الرواتب التقاعدية، التأمين الصحي، وبدل التعطل عن العمل.

3

فهم الاقتصاد غير المنظم في الأردن

رغم أن الاقتصاد غير المنظم سمة شائعة في العالم، إلا أن حجمه وخصائصه تختلف من قطاع إلى آخر ومن منطقة إلى أخرى. تشير الدراسات إلى أن الاقتصاد غير المنظم في الأردن يسهم بنحو 25% من الدخل القومي، ويُقدّر عدد العمالة في الاقتصاد غير المنظم بأكثر من 1.2 مليون[12] عامل وعاملة، أي ما يقارب 50% من إجمالي القوى العاملة[13] في الأردن، مع تسجيل مستويات مرتفعة من العمل في الاقتصاد غير المنظم[14] في قطاعات مثل الزراعة والإنشاءات، التي تفتقر إلى حماية اجتماعية أساسية[15].

لكن تقوية جهود جمع البيانات يمكن أن يساعد في بناء فهم أدق وأكثر تفصيلاً للاقتصاد غير المنظم، مما يدعم بدوره تصميم سياسات أكثر استهدافًا.

غالبًا ما تواجه العمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم تحديات تتعلق بالعمل اللائق، الإنتاجية، والوصول إلى الفرص. وتشير الدراسات إلى أن المنشآت في الاقتصاد غير المنظم في الأردن تميل إلى أن تكون صغيرة الحجم، تعمل بقدرات إدارية محدودة، وتعتمد على المدخرات الشخصية بدلاً من الآليات المالية الرسمية. يمكن لهذه التقييدات أن تحد من قدرة تلك المنشآت على النمو والاندماج في الاقتصاد المنظم. وقد تفتقر العمالة في الاقتصاد غير المنظم، خاصة الأشخاص العاملين في منشآت في الاقتصاد غير المنظم، إلى حماية اجتماعية، دخل مستقر، ومنافع مثل الإجازات المدفوعة، والتأمين الصحي، إضافة إلى إجراءات السلامة في أماكن العمل.

في نفس الوقت، تواجه المنشآت والعمالة حواجز هيكلية تحول دون الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، وتشمل التحديات الشائعة ما يلي [16]:

- **تكاليف تسجيل الأعمال والامتثال،** لا سيما بالنسبة للمنشآت الصغيرة والمتناهية الصغر.
- **متطلبات الاشتراك في الضمان الاجتماعي،** التي قد تشكل تحديًا أمام المنشآت والأشخاص العاملين لحسابهم الخاص ممن لديهم مصادر دخل غير منتظمة.
- **هيكليات تنظيمية وضريبية معقدة،** إذ قد تفتقر المنشآت الصغيرة إلى التوعية أو القدرة على التعامل مع عمليات الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.
- **محدودية التوعية بالفوائد المحتملة للانتقال إلى الاقتصاد المنظم،** بما في ذلك الوصول إلى تمويل، فرص تطوير الأعمال، وحماية قانونية معززة.

إدراكًا لتلك الحقائق، أحرزت حكومة الأردن تقدمًا في دفع أجندة الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، بما في ذلك من خلال عمل المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وزارة العمل، ومؤسسات رئيسية أخرى. ولا يزال تطوير الأطر التنظيمية والحوافز الداعمة للانتقال إلى

الاقتصاد المنظم عملية مستمرة، مع بذل جهود حثيثة لضمان أن تتمكن العمالة والمنشآت من الانتقال إلى الاقتصاد المنظم بطريقة مستدامة تعود بالفائدة على جميع أطراف المصلحة.

وفي إطار جهود سابقة متعددة الأطراف، بما في ذلك وثيقة العمل الصادرة عام 2014، "نحو إطار وطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن"، جرت مناقشات بشأن دعم الاعتراف القانوني بالعمالة في الاقتصاد غير المنظم، تعزيز المفاوضة الجماعية، وتيسير عملية تنظيم المنشآت. وبالاستفادة من هذه المبادرات، يمكن أن يسهم مزيد من الحوار والجهود المنسقة بين الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص، والأطراف الشريكة في التنمية، وتلك الممثلة للعمالة في تسريع وتيرة الانتقال إلى الاقتصاد المنظم وضمان اتباع نهج متوازن يعزز التكيف الاقتصادي وفرص العمل اللائق.

◄ تعريفات الاقتصاد غير المنظم

يمثّل الاقتصاد غير المنظم مجموعة كبيرة ومتنوعة من الأطراف الفاعلة التي تعمل ضمن طيف من مستويات الاقتصاد المنظم، بدءًا من أولئك الأشخاص الذين يمتثلون لبعض المتطلبات التنظيمية (مثل تسجيل الأعمال دون الاشتراك في الضمان الاجتماعي)، وصولًا إلى الأشخاص الذين يعملون بالكامل خارج الأطر القانونية والمؤسسية الرسمية.

◄ **جدول 2: الوظائف في الاقتصاد غير المنظم والاقتصاد المنظم حسب وضع التوظيف والقطاع[17]**

	Independent workers				dependent workers				
	Owner operators of		Independent workers in household market entreprises		Dependent contractors		Employees		Contribution family workers
	Formal		Formal		Formal		Formal		Formal
Formal sector									
Informal sector									
Household own-use and community sector									

المصدر: منظمة العمل الدولية

في إطار التوصية رقم 204 لعام 2015 [18]، عرّفت منظمة العمل الدولية الاقتصاد غير المنظم بأنه:

◄ "كل الأنشطة الاقتصادية التي تمارسها العمالة في الاقتصاد غير المنظم والوحدات الاقتصادية، والتي – قانونيًا أو عمليًا – ليست مشمولة أو مشمولة بشكل غير كافٍ في الاقتصاد المنظم. وهذه الأنشطة إما غير مُدرجة في القانون، مما يعني أنها تعمل خارج نطاق القانون الرسمي؛ غير مشمولة من حيث الممارسة، أي أنها تعمل في نطاق القانون الرسمي، إلا أن القانون لا يُطبّق أو لا يُنفّذ؛ أو أن القانون يثني عن (أو لا يشجع على) الامتثال لأنه غير مناسب، أو يفرض أعباءً مفرطة، أو تكاليف زائدة."

تُميّز منظمة العمل الدولية بين الاقتصاد غير المنظم والأنشطة غير المشروعة، موضحةً أن الأطراف الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم قد تزاول أنشطة إنتاجية ومشروعة قانونًا، لكنها تفتقر إلى الامتثال التنظيمي الكامل. وفي إطار هذا المفهوم الواسع، توضح التوصية رقم 204 أربع تعريفات رئيسية:

التوظيف في الاقتصاد غير المنظم

يشير التوظيف في الاقتصاد غير المنظم إلى الوظائف التي تفتقر إلى حماية أو تنظيم رسمي، إما لأن العمالة تعمل في بشكل غير رسمي في منشأة ضمن اقتصاد منظم، أو لأنها تعمل في قطاع غير منظم. ويشمل التوظيف في الاقتصاد غير المنظم ما يلي:

- العمالة التي لا تحصل على حقوق العمل، مثل الضمان الاجتماعي، تعويض/مكافأة نهاية الخدمة، أو إجازات مدفوعة.
- العمالة في منشآت ضمن اقتصاد منظم بدون تسجيل في أنظمة حماية احتماعية أو لا تحظى بحماية قانونية.

- الأشخاص العاملون لحسابهم الخاص في منشآت ضمن اقتصاد غير منظم.
- العمالة الأسرية المساهمة التي تعمل دون عقود رسمية أو حماية قانونية.
- العمالة في المنازل دون عقود أو حماية رسمية.

المنشآت في الاقتصاد غير المنظم

تشير المنشآت في الاقتصاد غير المنظم إلى الوحدات الاقتصادية غير المسجلة رسميًا كأعمال أو التي لا تمتثل بشكل كامل للتشريعات. ووفقًا للتوصية رقم 204، تشمل هذه المنشآت:

- أعمال لا تمتلك تسجيلًا رسميًا لدى السلطات المختصة.
- منشآت التي لا تلتزم بتشريعات العمل، القوانين الضريبية، أو متطلبات الترخيص.
- أنشطة تجارية منزلية، باعة الشوارع، والمنشآت المتناهية الصغر التي تعمل ضمن اقتصاد غير منظم.
- منشآت ضمن اقتصاد منظم توظف عمالة بشكل غير رسمي.

قطاع غير منظم

يشير القطاع غير المنظم إلى فئة فرعية من الاقتصاد غير المنظم تتألف من المنشآت في الاقتصاد غير المنظم. ويشمل:

- أعمال غير مسجلة تنتج سلعًا أو خدمات بغرض البيع أو المقايضة.
- عمليات صغيرة تتسم غالبا بانخفاض رأس المال، إنتاجية محدودة، وصعوبة الوصول إلى أسواق وتمويل.
- وحدات مملوكة لأفراد يعملون لحسابهم الخاص، سواء بمفردهم أو بمشاركة أفراد أسرهم.

ورغم أن **القطاع غير المنظم** يُعد جزءًا من الاقتصاد غير المنظم الأوسع، إلا أن تركيزه ينصب تحديدًا على الوحدات الاقتصادية، لا على علاقات التوظيف غير المنظمة داخل المنشآت المنظمة.

الفرق بين الاقتصاد غير المنظم والقطاع غير المنظم

غالبًا ما يُستخدم المصطلحان بالتبادل، إلا أن الاقتصاد غير المنظم مفهوم أشمل يضم المنشآت في الاقتصاد غير المنظم (القطاع غير المنظم) والتوظيف في الاقتصاد غير المنظم داخل منشآت منظمة. هذا التمييز ضروري لفهم كيفية وجوب معالجة جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم للمنشآت والعمالة، بما يضمن مراعاة الحماية الاجتماعية، العمل اللائق، وتطوير الأعمال.

◄ الانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن في الأنظمة التشريعية، السياسات، والاستراتيجيات

لا يشير الإطار التشريعي الأردني بشكل صريح إلى وجود الاقتصاد غير المنظم، ولا تزال الإشارات إلى الاقتصاد غير المنظم في السياسات الوطنية والتشريعات متفرقة. ورغم أن بعض القوانين تتناول مسألة الانتقال إلى الاقتصاد المنظم — مثل الأنظمة البلدية الخاصة بباعة الشوارع، والإعفاءات الممنوحة للتجار الصغار بموجب قانون التجارة — إلا أنه لا يوجد تعريف موحد للاقتصاد غير المنظم، ولا استراتيجية متكاملة لمعالجته. كما أن قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي يعترفان ضمنيًا بالعمالة في الاقتصاد غير المنظم من خلال منح الحقوق بغض النظر عن حالة العقد، غير أن تطبيق هذه القوانين يظل غير متّسق.

وتؤكد **رؤية التحديث الاقتصادي** على الحاجة إلى الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، لا سيما من خلال دعم مشاركة النساء في التوظيف في الاقتصاد المنظم، واستكشاف مسارات للحد من الاقتصاد غير المنظم في قطاعات رئيسية، مثل الصناعات الغذائية. ومع ذلك، لا تزال توجد حاجة إلى نهج أوسع وأكثر تنظيمًا. أبرزت المقابلات مع الجهات الحكومية الحاجة إلى المزيد من الوضوح والاتساق في تعريف الاقتصاد غير المنظم، إذ يُخلط أحيانًا بينه وبين النشاط غير المشروع، مما يؤدي إلى استجابات مجزأة. ومن دون إطار وطني متماسك، فإن جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم معرضة لأن تظل منعزلة، غير منسقة، وغير منسجمة مع السياسات الاقتصادية الأوسع وسياسات الحماية الاجتماعية.

تعريفات إحصائية للتوظيف في الاقتصاد غير المنظم في الأردن

تُعرّف دائرة الإحصاءات الأردنية الاقتصاد غير المنظم باستخدام أطر مُطوّرة من قبل نظام الحسابات القومية لعام 2008 ومنظمة العمل الدولية. يُعرّف نظام الحسابات القومية الاقتصاد غير المنظم بأنه "كل الأنشطة الإنتاجية في الاقتصاد غير المنظم التي تؤديها العمالة أو الوحدات الاقتصادية ضمن حدود الإنتاج العام"، وهو ما يتوافق مع تعريف منظمة العمل الدولية للاقتصاد غير المنظم، أي "كل الأنشطة الاقتصادية التي تمارسها العمالة في الاقتصاد غير المنظم والوحدات الاقتصادية، والتي – قانونيًا أو عمليًا – ليست مشمولة أو مشمولة بشكل غير كافٍ في الاقتصاد المنظم".

تطبق دائرة الإحصاءات التعريفات ومنهجيات المسح المطورة من قبل منظمة العمل الدولية لتصنيف العمل في الاقتصاد غير المنظم، مميّزة بذلك بين العمالة والوحدات الاقتصادية. ويُراعى في هذا التصنيف عوامل مثل اشتراكات الضمان الاجتماعي، تسجيل الأعمال، ومدة التوظيف. يوضح الجدول أدناه ملخص لتلك التعريفات:

◄ **جدول 3: تعريفات إحصائية للتوظيف في الاقتصاد غير المنظم في الأردن**

حالة العمل	تعريف العمل في الاقتصاد غير المنظم
موظف يعمل في عمل غير منظم	... إذا لم تدفع جهة العمل اشتراكات الضمان الاجتماعي نيابة عن الموظف/الموظفة (يلاحظ ان الكادر الوظيفي يمكن أن يُوظف بصورة غير رسمية حتى وإن كانت المنشأة التي يعمل فيا مسجلة أو منظمة رسميا).
صاحب عمل يعمل بشكل غير منظم	... إذا كانت المنشأة في القطاع الخاص أو منزلية، وإذا كانت غير مسجلة في السجل التجاري (يلاحظ ان كل جهات العمل في القطاع العام أو في المنظمات الدولية تعتبر ضمن التوظيف الرسمي في الاقتصاد المنظم).
العامل لحسابه الخاص يعمل بشكل غير منظم	... إذا كانت المنشأة في القطاع الخاص أو منزلية، وإذا كانت غير مسجلة في السجل التجاري (يلاحظ ان كافة الأشخاص العاملين لحسابهم الخاص في القطاع العام أو في المنظمات الدولية يعتبرون ضمن التوظيف الرسمي في الاقتصاد المنظم).
العاملون المساهمون من أفراد الأسرة يعملون بشكل غير منظم	... في جميع الحالات (بحكم التعريف).

المصدر: منظمة العمل الدولية

أجرت وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني دراسة عام 2012 — أي قبل تبني التوصية رقم 204 الصادرة عن منظمة العمل الدولية — عرّفت الاقتصاد غير المنظم بأنه "أي إنتاج للسلع والخدمات قائم على السوق، سواء كان قانونيا أو غير قانوني، لا يُرصَد ضمن تقديرات الناتج المحلي الإجمالي الرسمية." وعلى عكس ما ورد في التوصية رقم 204، فقد شمل هذا التعريف الأنشطة غير المشروعة، مما يبرز تطوّر فهم الاقتصاد غير المنظم في الأردن.

وثائق وطنية

تشير عدة وثائق حكومية رئيسية بشكل صريح إلى الاقتصاد غير المنظم واستراتيجيات الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، وتذكر مفهوم الاقتصاد غير المنظم وتتناوله بشكل متكرر عبر عدد من الأطر السياسية الوطنية.

ورد ذكر الاقتصاد غير المنظم في رؤية التحديث الاقتصادي، والاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019— 2025. وتذكر رؤية التحديث الاقتصادي خفض "التوظيف في الاقتصاد غير المنظم" كجزء من الهدف الاستراتيجي المتعلق بـ "خلق فرص العمل"، بينما يشير البرنامج التنفيذي للرؤية إلى تنظيم وتقليص الاقتصاد غير المنظم في قطاع تصنيع الأغذية. وتتناول الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019— 2025 الاقتصاد غير المنظم في سياق العمل اللائق والضمان الاجتماعي، وكجزء من الإجراءات الاستراتيجية المقترح تنفيذها، بما في ذلك إعداد وتقديم تحليلات لمجلس الوزراء بشأن التحديات المرتبطة بالعمل في الاقتصاد غير المنظم والإجراءات الممكنة للحد منه (بما في ذلك من خلال تسجيل العمالة في الضمان الاجتماعي).

وتقدم الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011—2020 الصادرة عن وزارة العمل تحليلًا للاقتصاد غير المنظم، بما في ذلك بعض أسبابه في الأردن والآثار المحتملة لمختلف الإصلاحات التنظيمية. وتشير الخطة الاستراتيجية للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي 2020— 2023 إلى إعداد دراسة عن الاقتصاد غير المنظم والحاجة إلى تقليص حجمه، إلا أنها لا تتضمن تفاصيل عن كيفية تنفيذ ذلك[19].

كما تشير الاستراتيجية الوطنية لتنمية وتطوير التدريب المهني والتقني 2023—2027 التي أعدتها هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية إلى توجيه التدريب والتعليم نحو تلبية احتياجات الاقتصاد غير المنظم[20].

وتحدد الاستراتيجية الوطنية للاشتمال المالي 2023—2028 الصادرة عن البنك المركزي الأردني[21] أهدافًا لتحويل الاشتمال المالي للأفراد والمنشآت من الجهات غير الرسمية إلى المؤسسات الرسمية.

وتدرج الخطة الوطنية للنمو الأخضر في قطاع النفايات 2021— 2025 الصادرة عن وزارة البيئة إدماج الأشخاص العاملين في جمع النفايات في الاقتصاد غير المنظم ضمن مرافق إدارة النفايات الصلبة البلدية، والإجراءات التنظيمية لتنفيذ ذلك رسميًا[22].

نظام الانتقال إلى الاقتصاد المنظم

ضمن نطاق عملية الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، تلعب مجموعة من الأطر، العمليات، والأنظمة المتداخلة (المُعرفة من قبل منظمة العمل الدولية على أنها "شبكة من الإجراءات والتفاعلات") دورًا رئيسيًا في تحديد كيفية عمل أطراف المصلحة (الرئيسية والثانوية).

وتؤثر ثلاثة أنظمة رئيسية في كيفية عمل أطراف المصلحة: (أ) الحماية الاجتماعية، (ب) حقوق العمل والتوظيف، و(ج) تنظيم ونمو المنشآت. وتستند هذه الأنظمة إلى الظروف الاقتصادية، الأطر التنظيمية، وآليات التنسيق والحوار بين الجهات الفاعلة.

وكما سيُظهر التحليل التالي، لا يزال التعاون المنظم بين هذه الأنظمة في معالجة الاقتصاد غير المنظم وتعزيز الانتقال إلى الاقتصاد المنظم محدودًا في الأردن.

◄ جدول 4: النظام المؤثّر في الانتقال إلى الاقتصاد المنظم

	التنسيق والحوار			
	وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المجلس الاقتصادي والاجتماعي (وأطراف المصلحة الثانوية مثل المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وزارة العمل، وزارة الإدارة المحلية، دائرة الإحصاءات العامة، إلخ)[23]			
أنظمة فرعية	حماية اجتماعية	حقوق عمل وتوظيف	المنشأة (الانتقال إلى الاقتصاد المنظم)	المنشأة (النمو)
أطراف فاعلة رئيسية	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	وزارة العمل	وزارة الصناعة والتجارة والتموين، مراقب الشركات، وزارة الإدارة المحلية (والبلديات بصفتها جهات ترخيص)	الوزارات، المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية ،لغرف تجارية وصناعية، جمعيات أعمال، مؤسسات مالية، صناديق وجهات المانحة، حاضنات ومسرّعات، وكالات تنمية
الدور	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الجهة المسؤولة بشكل رئيسي عن تمكين وإنفاذ أحد جوانب الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، وهو الضمان الاجتماعي، وذلك من خلال التشريعات، البرامج، والتفتيش.	وزارة العمل الجهة المسؤولة رئيسيا عن (أ) تمكين وإنفاذ حقوق العمل من خلال التشريعات، البرامج، والتفتيش؛ (ب) ربط الكفاءات بفرص عمل	الجهة المسؤولة عن إنفاذ الأنظمة التي تحكم الانتقال إلى الاقتصاد المنظم للوحدات الاقتصادية، بما في ذلك من خلال التسجيل (وزارة الصناعة والتجارة والتموين/مراقب الشركات)، والترخيص (وزارة الإدارة المحلية/ البلديات)، وتنظيم الممارسات التجارية.	توفير الدعم لتمكين نمو الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم أو المنظم من خلال المساعدة التقنية والمالية، مما قد يؤدي إلى: (أ) انتقال الوحدات غير المنظمة إلى الاقتصاد المنظم؛ (ب) تمكين الاستمرار في الاقتصاد المنظم للوحدات المنظمة.

أطراف مؤثرة	وزارة العمل، صندوق المعونة الوطنية، صندوق الزكاة وزارة العمل: تدعم توفير الضمان الاجتماعي من خلال إنفاذ حقوق العمل صندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة: يقدمان مستوى من الحماية الاجتماعية للعمالة في الاقتصاد غير المنظم	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الاتحاد العام لنقابات العمال، منظمات المناصرة العمالية، المنشآت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي: تضمن حقوق العمل من خلال الضمان الاجتماعي الاتحاد العام لنقابات العمال: يمثل ويدعم العمالة في الاقتصاد غير المنظم منظمات المناصرة العمالية: تحمي حقوق العمالة في الاقتصاد غير المنظم المنشآت: تلتزم بحقوق العمل وتوظف العمالة	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وزارة العمل، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، الوزارات (موافقات مسبقة) المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ووزارة العمل: تنقلان العمالة في المنشآت إلى الاقتصاد المنظم من خلال الضمان الاجتماعي وحقوق العمل دائرة ضريبة الدخل والمبيعات: تنقل المنشآت إلى الاقتصاد المنظم من خلال تنظيم تحصيل الضرائب الوزارات: تدعم تحول المنشآت إلى الاقتصاد المنظم من خلال تقديم الموافقات المسبقة حسب التفويض أو القطاع	دائرة ضريبة الدخل والمبيعات/الجمارك وزارة الصناعة والتجارة والتموين ووزارة الإدارة المحلية (والبلديات): يمكن أن تقدم الدعم التقني والمالي للمنشآت دائرة ضريبة الدخل والمبيعات/الجمارك: تقدم حوافز لمختلف المنشآت حسب القطاع
أطراف مستفيدة	العمالة، منشآت، أشخاص متقاعدون، فئات أقل حظا اقتصاديا	العمالة	منشآت: ملكيات فردية وشركات/ أعمال منزلية/ باعة الشوارع والتجوال	
حدود النظام	الاقتصاد (والتكاليف التي يتحملها الاقتصاد غير المنظم – الضرائب، الضمان الاجتماعي، الترخيص، التسجيل، إلخ)			
	التشريعات، السياسات، والاستراتيجيات			
	تطبيق الأنظمة التشريعية، السياسات، والاستراتيجيات			

◄ جدول 5: أطراف المصلحة وتدخلات الانتقال إلى الاقتصاد المنظم

طرف المصلحة	التفويض والتدخلات
القطاع العام	
رئاسة الوزراء	تتولى قيادة إنفاذ وتنفيذ التشريعات، بالتنسيق بين الوزارات من خلال مجلس الوزراء. كما تتابع رئاسة الوزراء أداء الحكومة وتنفيذ الخطط الاستراتيجية، بما في ذلك رؤية التحديث الاقتصادي. وترتبط مباشرة برئاسة الوزراء دائرة التشريع والرأي، وهي المسؤولة عن صياغة ومراجعة وتفسير التشريعات، وتقديم الآراء القانونية، وضمان اتساقها مع الدستور والسياسات الوطنية.
وزارة التخطيط والتعاون الدولي	تضطلع بالتخطيط الاستراتيجي الوطني، والتنسيق بين الحكومة والجهات المانحة الدولية والمؤسسات المالية التنموية لتسهيل وتخصيص التمويل لأهداف التنمية المختلفة. هذه الدراسة أُطلقت بمبادرة مشتركة بين منظمة العمل الدولية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي في إطار الجهود الرامية إلى تعزيز تنسيق أجندة الانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن.
وزارة الصناعة والتجارة والتموين	تنظّم وتدعم القطاع الصناعي الأردني، وتدير وتنظّم الإمدادات الغذائية الوطنية وتوافر السلع بأسعار السوق، وتدعم وتُشرف على التجارة الداخلية والخارجية. تسجل الوزارة المنشآت الفردية، وتشرف على دائرة مراقبة الشركات المسؤولة عن تسجيل الشركات. كما تقدّم الوزارة الدعم التقني والمالي للمنشآت، بما في ذلك من خلال صندوق دعم وتطوير الصناعة بقيمة 100 مليون دولار أميركي، والمدعوم من البنك الدولي.
المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	مخوّلة بالإشراف على توفير وتطوير الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية والمنافع ذات الصلة، بما في ذلك توسيع نطاق التغطية لتشمل الأشخاص المقيمين في الأردن، من خلال تطوير وإنفاذ التشريعات وتقديم الحوافز لتشجيع التسجيل، عبر برامج مثل "استدامة++". تسهم المؤسسة في عملية الانتقال إلى الاقتصاد المنظم من خلال توسيع التغطية للعمالة، بما في ذلك عبر برنامج استدامة++ الذي يقدم دعمًا على الاشتراكات ومكافآت على التغطية للعمالة الأردنية وغير الأردنية، من الذكور والإناث، من الفئات الضعيفة وفي الاقتصاد غير المنظم، بمن فيهم الأشخاص اللاجئون، ويستهدف العمالة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة والأشخاص العاملين لحسابهم في قطاعات الزراعة والسياحة والنقل.
وزارة العمل	مخوّلة بتنظيم والإشراف على سوق العمل، من خلال تنظيم وإصدار تصاريح العمل للعمالة غير الأردنية، وتطوير التشريعات اللازمة لخلق فرص العمل، وتسجيل والإشراف على النقابات العمالية. ومن بين برامج الوزارة البرنامج الوطني للتشغيل، وهو برنامج بقيمة 80 مليون دينار أردني، بتمويل من الحكومة والبنك الدولي، يهدف إلى دعم تشغيل الشباب في الفئة العمرية 18-40 عامًا في القطاع الخاص من خلال تقديم دعم مؤقت على الأجور والضمان الاجتماعي.
وزارة الإدارة المحلية	تشرف على الإدارة المحلية في الأردن، وتتابع عمل البلديات والمجالس المحلية. وإلى جانب إدارتها للشؤون الإدارية وتقديم الخدمات، تُشرف الوزارة على التنمية الاقتصادية المحلية والنشاط الاقتصادي من خلال التشريعات الناظمة لانتقال الوحدات الاقتصادية إلى الاقتصاد المنظم، بما في ذلك تنظيم تراخيص مختلف الأنشطة الاقتصادية من قبل البلديات. ومن أبرز جهود الوزارة في مجال الانتقال إلى الاقتصاد المنظم إصدار تعليمات لتسجيل وترخيص الأعمال المنزلية، وإصدار نظام مراقبة وتنظيم باعة التجوال.

طرف المصلحة	التفويض والتدخلات
المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية	هيئة حكومية مستقلة يرأسها وزير الصناعة والتجارة والتموين، وتضم في مجلسها أطراف ممثلة عن القطاعين العام والخاص. تقدم المؤسسة مزيجًا من الدعم التقني والمالي للشركات الناشئة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، لا سيما في قطاعات الصناعة والخدمات والصناعات الزراعية. ورغم أن المؤسسة تستطيع استلام وتقييم طلبات الدعم من منشآت في القطاع غير المنظم، إلا أنها تشترط التنظيم الرسمي لتقديم الدعم التقني أو صرف التمويل.
دائرة الإحصاءات العامة	الجهة الوطنية المخوّلة بإنتاج، تحليل، ونشر البيانات الإحصائية، وتوفّر بيانات اقتصادية، ديموغرافية، بيئية وصناعية وبيانات عن القوى العاملة. تُقدّر دائرة الإحصاءات العامة حجم الاقتصاد غير المنظم بصورة غير مباشرة، بما في ذلك من خلال المسوح الأسرية، لكنها لم تتمكن بعد من تقديم تقديرات شاملة لحجم الاقتصاد غير المنظم، أو عدد العمالة والوحدات الاقتصادية العاملة فيه، أو توزيعها حسب القطاعات والفروع الاقتصادية. تبذل الدائرة حاليًا جهود لتقدير الاقتصاد غير المنظم في الأردن بصورة أكثر شمولًا، على أن تُستكمل هذه الجهود بحلول نهاية عام 2025.
المجلس الاقتصادي والاجتماعي	هيئة استشارية تابعة لحكومة الأردن مهمتها تقديم المشورة للحكومة بشأن السياسات الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك من خلال الانخراط في الحوار مع مختلف أطراف المصلحة نيابة عن رئيس الوزراء. وقد سبق أن قاد المجلس عام 2024 حوارًا بين القطاعين العام والخاص بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي عن الانتقال إلى الاقتصاد المنظم للمنشآت في الاقتصاد غير المنظم في الأردن، وجرى الاتفاق بين القطاعين على تنفيذ حملات توعية، وتعريف المصطلحات المرتبطة بالاقتصاد غير المنظم، وتعزيز التنسيق بين الجهات ذات العلاقة ضمن برنامج التحول إلى الاقتصاد المنظم.
وزارة المالية	مسؤولة عن تطوير وتنفيذ السياسة المالية، إدارة الاستثمارات الحكومية والدين العام، وضمان التكامل بين السياسات المالية والنقدية بالتنسيق مع البنك المركزي الأردني ومؤسسات أخرى. وتشمل مهام الوزارة الإشراف على تحصيل الإيرادات، الإنفاق الحكومي، صناديق التقاعد، والمسائل القانونية، فضلًا عن إعداد التشريعات المالية، تحليل الأوضاع الاقتصادية، وتنسيق التدريب لكوادر المالية العامة. تركز دائرة ضريبة الدخل والمبيعات التابعة للوزارة على إدارة العمليات الضريبية وضمان تحصيل ضرائب الدخل والمبيعات من العاملين والوحدات الاقتصادية، وتقديم الحوافز للقطاع الخاص، بما في ذلك الإعفاءات من الضرائب والرسوم الجمركية (مثل ضريبة مبيعات بنسبة 0% على الخدمات المُباعة داخل الأردن لقطاع تكنولوجيا المعلومات).
وزارة التنمية الاجتماعية	مخوّلة بتعزيز التنمية الاجتماعية من خلال الحماية الاجتماعية، الإدماج الاجتماعي، وتوفير خدمات محسّنة للمجتمعات المحلية. وكانت الوزارة من الجهات العضوة الرئيسية في اللجنة التوجيهية لإعداد الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2021–2025، إلى جانب وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وتناولت الاستراتيجية موضوع التوظيف في الاقتصاد غير المنظم من خلال توصيات لتحليل التحديات المرتبطة به.

طرف المصلحة	التفويض والتدخلات
صندوق المعونة الوطنية	يقدّم دعمًا ماليًا وصحيًا مهما للأفراد والأسر الأردنية تحت خط الفقر، بما في ذلك العمالة في الاقتصاد غير المنظم. ويستهدف الصندوق الأسر التي تضم عمالة في الاقتصاد غير المنظم، وقد سبق أن قدم الدعم من خلال برنامجي التحويلات النقدية "تكافل 2" و"تكافل 3"، اللذين أُطلقا عام 2020 لتقديم مساعدات نقدية طارئة للأسر التي تضم عمالة في الاقتصاد غير المنظم وتضررت من جائحة كوفيد19-.
وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة	مسؤولة عن تطوير الاقتصاد الرقمي في الأردن، بما في ذلك الريادة الرقمية، المهارات، الخدمات المالية، البنية التحتية والمنصات، وتركز على دعم ريادة الأعمال في الأردن، بما في ذلك من خلال تطوير سياسات تمكينية وبرامج مساعدة تقنية مثل الحاضنات، والوصول إلى الأسواق، وغيرها.
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	الهيئة المرجعية المسؤولة عن الإشراف على التعليم والتدريب المهني والتقني. وتشرف الهيئة أيضًا على مجالس المهارات القطاعية الوطنية، التي تضم أفرادًا من القطاعين العام والخاص والقطاع غير الربحي، وتعمل على تطوير المعايير المهنية والوظيفية لمختلف القطاعات. وقد دعمت الهيئة عملية الانتقال إلى الاقتصاد المنظم للعمالة السورية اللاجئة من خلال إصدار رخص مزاولة المهنة للأشخاص المستفيدين من مشروع "تنظيم دخول اللاجئين والمجتمعات المضيفة في الأردن إلى سوق العمل المنظم" عبر برنامج الاعتراف بالتعلم والخبرات السابقة.
مؤسسة التدريب المهني	تنفذ برامج التدريب المهني والتقني للأشخاص المستفيدين. دعمت المؤسسة عملية الانتقال إلى الاقتصاد المنظم من خلال تدريب الأشخاص المستفيدين الأردنيين واللاجئين السوريين ضمن مشروع منظمة العمل الدولية الخاص بالاعتراف بالتعلم والخبرات السابقة.
القطاع الخاص	
الحاضنات والمسرّعات	توفر دعما تقنيا وماليا للشركات الناشئة في مراحلها المبكرة، والتي تكون لا تزال خارج الاقتصاد المنظم، وكذلك للمشاريع المتناهية الصغر والصغيرة، من خلال مساعدتها على اختبار جدوى أفكار مشاريعها، الوصول إلى الأسواق، تأمين التمويل، والانتقال إلى الاقتصاد المنظم. وتشمل هذه المبادرات: حاضنة "ماي ستارت أب" (myStartup) لـ "إنجاز"، و"أويسس500" (Oasis500)، و "جوردن ستارت" (Jordan Start)، وغيرها.
جمعيات الأعمال	تقدم دعمًا تقنيًا وماليًا للمنشآت من خلال الشراكة مع أطراف المصلحة (مثل وكالات التنمية)، بالإضافة إلى أنشطة المناصرة والتشبيك. وتقدم بعض الجمعيات، مثل جمعية نادي صاحبات الأعمال والمهن، دعمًا تقنيا للمنشآت في الاقتصاد غير المنظم.
غرف التجارة والصناعة	تقدم دعمًا تقنيًا وماليًا للمنشآت المسجلة فقط، إلى جانب خدمات تدعم المناصرة والتشبيك.
الجهات غير الربحية، التنموية، والمانحين	
الاتحاد الأوروبي	يقدم دعمًا تقنيًا وماليًا في مجالات تشمل العلاقات الاقتصادية والسياسية، سيادة القانون، حقوق الإنسان، تغير المناخ، والأمن. ويموّل الاتحاد الأوروبي مشروع " نحو نظام وطني شامل للحماية الاجتماعية وتسريع فرص العمل اللائق للسوريين والأردنيين المستضعفين "، الذي يدعم هذه الدراسة، ويهدف إلى تحقيق المخرجات التالية: أ. تعزيز التنسيق ، والتخطيط والمتابعة وتكامل الجهود الحكومية في قطاع الحماية الاجتماعية والتوظيف. ب. تعزيز الأنظمة والآليات الوطنية لتعزيز الوصول إلى سوق العمل، العمل اللائق، وبرامج الحماية الاجتماعية القائمة على التوظيف. ج. دعم انتقالالفئات الضعيفة الأردنية والسورية من المساعدات النقدية إلى الوظائف المستدامة.

طرف المصلحة	التفويض والتدخلات
الوكالة الألمانية للتعاون الدولي	تقدّم الوكالة، بصفتها الجهة المنفذة في وزارة التعاون الاقتصادي والتنمية الألمانية، مساعدات إنمائية للأردن في مجالات تشمل الأمن، إعادة الإعمار والسلام، البنية التحتية المستدامة، التنمية الاجتماعية، الحوكمة والديمقراطية، البيئة وتغير المناخ، والتنمية الاقتصادية والتوظيف. دعمت الوكالة جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم من خلال: أ. دعم الاتحاد الأوروبي لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لإدارة النفايات الصلبة – إدماج القطاع غير المنظم وحملات التوعية، الذي يهدف إلى زيادة التوعية بوضع الأشخاص جامعي النفايات في الاقتصاد غير المنظم وتحسين أوضاعهم ودمجهم ضمن البلديات ب. دعم تنفيذ حوار بين القطاعين العام والخاص بشأن تنظيم المنشآت في الاقتصاد غير المنظم، بالشراكة مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي عام 2024.
منظمة العمل الدولية	وكالة الأمم المتحدة المعنية بالعمل، تركّز على تعزيز حقوق العمالة، خلق فرص عمل لائق، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ورفع فاعليتها. دعمت المنظمة جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم من خلال الأنشطة التالية: أ. الإطار الوطني: ساعدت المنظمة في إنشاء مجموعة عمل لإعداد وثيقة عمل "نحو إطار وطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن" عام 2015، بهدف الاعتراف بالاقتصاد غير المنظم في الأردن وتنظيمه. ب. الاعتراف بالتعلّم والخبرات السابقة: في إطار مشروع "تنظيم دخول اللاجئين والمجتمعات المضيفة في الأردن إلى سوق العمل المنظم"، الممول من مكتب السكان واللاجئين والهجرة في وزارة الخارجية الأميركية، نفذت المنظمة بالتعاون مع مؤسسة التدريب المهني تدريبًا لـ 1,000 شخصا (500 من الأردن و500 من سوريا، 30% إناث) ممن يمتلكون مهارات وخبرات مهنية دون اعتراف رسمي بها. حصل الأشخاص المستفيدون السوريون لاحقًا على تصاريح عمل من خلال هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ما أتاح لهم الوصول إلى فرص عمل في القطاع المنظم. ج. برنامج التوظيف من خلال البنية التحتية كثيفة العمالة في الأردن: بتمويل من بنك التنمية الألماني، وبالشراكة مع وزارة الزراعة، وزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة الإدارة المحلية، بدأ المشروع عام 2016 بهدف تحسين البنية التحتية المحلية من خلال إشراك أشخاص أردنيين ولاجئين سوريين في وظائف قصيرة الأمد بنظام المال مقابل العمل، ما أتاح للاجئين السوريين الحصول على تصاريح عمل في قطاعات الزراعة والإنشاءات.
الاتحاد العام لنقابات العمال والنقابات	المظلة النقابية التي تمثل النقابات العمالية في الأردن. تمثل وتناصر النقابات العمالة وحقوقها، كما تشارك مع أطراف شريكة في تطوير مهارات العمالة وتحسين ظروف العمل. يمكن للنقابات، من حيث المبدأ، أن تمثل العمالة في الاقتصاد غير المنظم في الأردن.
منظمات حقوق العمل والمناصرة العمالية	تشمل هذه الجهات منظمات مثل تمكين، وبيت العمال، ومركز الفينيق للدراسات، التي تُعدّ بحوثًا وتدافع عن حقوق العمالة، بما في ذلك العمالة في الاقتصاد غير المنظم.
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	وكالة الأمم المتحدة المعنية بتحقيق النمو الاقتصادي المستدام والتنمية البشرية والقضاء على الفقر. سبق أن أجرت الوكالة في الأردن بحوثًا عن الاقتصاد غير المنظم من خلال منصة الاقتصاد غير المنظم، كما طوّرت نموذجًا تعاقديًا جديدًا للأشخاص جامعي النفايات خارج الاقتصاد المنظم بالشراكة مع وزارة الإدارة المحلية، ضمن مشروع "تحسين إدارة النفايات الصلبة وخلق فرص دخل في المجتمعات المستضيفة – تأهيل مكب الأكيدر" (2015–2019).
المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	تُركّز على حماية وتقديم الدعم للأشخاص اللاجئين، المجتمعات المستضيفة، والأشخاص طالبي اللجوء. في الأردن، تعمل المفوضية مع الحكومة لتوفير تصاريح العمل للاجئين السوريين، بما يسهم في تنظيم توظيفهم، كما تطور فرص سبل العيش بالتعاون مع عدد من الأطراف الشريكة.

طرف المصلحة	التفويض والتدخلات
منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسف)	تدعم الأطفال واليافعين والأسر لحماية وتعزيز حقوق الطفل، من خلال الاستجابة الطارئة، تنمية الطفولة المبكرة، والحماية الاجتماعية، في مجالات تشمل التعليم، والصحة والتغذية، والمياه والصرف الصحي. قدمت اليونيسف دعما تقنيا وماليا لإعداد الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2021–2025.
الوكالة الأميركية للتنمية الدولية	الجهة الحكومية الأميركية المعنية بالتنمية الدولية والمساعدات الإنسانية، وتقدم مزيجًا من الدعم التقني والمالي. دعمت الوكالة سابقًا جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن من خلال برنامج مساندة الأعمال المحلية، الذي عمل على تطوير تعليمات حكومية لتنظيم الأعمال المنزلية. تنفذ الوكالة حاليًا مشروع تعزيز سبل العيش في الاقتصاد غير المنظم (برنامج تطوير إنتاجية المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة "إقلاع")، وهو مشروع مدته خمس سنوات بدأ في عام 2022، ويقدم مزيجًا من الدعم التقني والمالي للمشاريع المتناهية الصغر والصغيرة في الاقتصاد غير المنظم، بما في ذلك من خلال مركز استفسارات تسجيل الأعمال والانتقال الى الاقتصاد المنظم، الذي يقدّم المشورة بشأن جدوى التحول الى الاقتصاد المنظم.

4

أنظمة فرعية مؤثرة على الانتقال إلى الاقتصاد المنظم والاقتصاد غير المنظم

يتضمن الانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن عدة أنظمة فرعية مترابطة، يلعب كل منها دورًا مميزًا في التأثير على عملية الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم. وتشمل هذه الأنظمة الفرعية:

أ. المنشآت

- الانتقال إلى الاقتصاد المنظم – ضمان امتثال الأعمال لمتطلبات التسجيل، الترخيص واللوائح التنظيمية.
- النمو – توفير الدعم التقني والمالي ودعم الوصول إلى الأسواق للحفاظ على استدامة المنشآت في الاقتصاد المنظم ومنع عودتها إلى الاقتصاد غير المنظم.

ب. حقوق العمل والتوظيف: إنفاذ قوانين العمل، ضمان حقوق العمالة، ومعالجة الحواجز المرتبطة بالتوظيف التي تعيق الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

ج. الحماية الاجتماعية: توسيع نطاق الوصول إلى الضمان الاجتماعي وغيره من أشكال الحماية لجعل العمل في الاقتصاد المنظم أكثر جاذبية واستدامة.

◄ عناصر مشتركة

تؤثر عدة عوامل شاملة في كيفية تفاعل هذه الأنظمة الفرعية وتأثيرها على عملية الانتقال إلى الاقتصاد المنظم:

1. التنسيق والحوار

أ. أنظرًا لتعدد الجهات الفاعلة في عملية الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، فإن التنسيق الفعّال بين الأطراف في القطاعات العامة، الخاصة، وغير الربحية أمر أساسي.

ب. يمكن لآلية تنسيق منظمة — مثل لجنة متخصصة — أن تسهّل مواءمة السياسات ومعالجة الحواجز الرئيسية أمام الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

ج. **جهات رئيسية تنسيقية:**

- وزارة التخطيط والتعاون الدولي: مسؤولة عن التخطيط التنموي والتنسيق الحكومي المشترك، ويمكنها الإشراف على جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم وتيسير التعاون بين الوزارات، وهيئات القطاع الخاص، والأطراف الشريكة في التنمية.
- المحلس الاقتصادي والاجتماعي: يتمتع بتفويض لإجراء حوارات بين القطاعين العام والخاص، وقد سبق له تيسير مناقشات عن تنظيم المنشآت في الاقتصاد غير المنظم.

د. **جهات داعمة أخرى:** المؤسسة العامة للضمان الاحتماعي، وزارة العمل، وزارة الصناعة والتجارة والتموين، المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، وزارة الإدارة المحلية، دائرة الإحصاءات العامة، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، الغرف، جمعيات الأعمال، النقابات (الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن)، وكالات التنمية، والمؤسسات المالية.

2. الضغوط والتكاليف الاقتصادية

أ. يترتب على الانتقال إلى الاقتصاد المنظم أعباء مالية — مثل الضرائب، اشتراكات الضمان الاجتماعي، ورسوم الترخيص — مما قد يثني الأعمال والعمالة عن الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

3. الإطار التنظيمي والسياسي

أ. تحكم القوانين، السياسات، والاستراتيجيات القائمة جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، لكن ضعف الاتساق أو الثغرات في تصميمها أو تنفيذها يمكن أن يخلق حواجز أمام الامتثال.

4. ممارسات التنفيذ والإنفاذ

أ. تؤثر بشكل مباشر طريقة إنفاذ القوانين — سواء من خلال تدابير داعمة أو إجراءات عقابية — على استعداد الأطراف الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم للانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

ب. في كثير من الأحيان، يؤدي عدم الاتساق أو سوء مواءمة إنفاذ القوانين إلى استمرار الاقتصاد غير المنظم بدلًا من الحد منه.

الحاجة إلى نهج نظامي

رغم أن هذه الأنظمة الفرعية تتفاعل مع الاقتصاد غير المنظم، إلا أن انخراطها غالبًا ما يكون مجزأ، ويفتقر إلى استراتيجية موحدة لتحقيق الانتقال المستدام إلى الاقتصاد المنظم. ويتشكل الاقتصاد غير المنظم بفعل عوامل هيكلية متعددة، مما يجعل التدخلات المنعزلة تميل إلى تعزيز استمراريته بدلًا من معالجة أسبابه الجذرية. ويتطلب الأمر في الأردن **نهجًا منسقًا، منظمًا/ مهيكلاً، ومتعدد الأطراف** لضمان التكاملية بين نمو المنشآت، حماية العمالة، وأنظمة الضمان الاجتماعي.

يكشف استعراض أكثر عمقًا لهذه الأنظمة الفرعية عن تحديات منهجية رئيسية يجب معالجتها من أجل إنشاء مسار فعّال وشمولي نحو الاقتصاد المنظم، بما في ذلك:

- **التنسيق والتكامل:** رغم أن عديداً من الجهات في القطاع العام تنخرط في التعامل مع الاقتصاد غير المنظم، فإن جهودها غالبًا ما تُنفّذ بشكل مستقل، دون نهج موحد أو منظم. تعمل الحماية الاجتماعية، حقوق العمل، وانتقال المنشآت إلى الاقتصاد المنظم كمجالات منفصلة، مما يحد من إمكانية إيجاد حلول شاملة للقطاعات. بالإضافة إلى ذلك، يحتاج الإطار التنظيمي إلى مواءمة، إذ لا تؤخذ بعض الفئات (مثل باعة التجوال الأفراد) في الحسبان بشكل كامل ضمن القوانين القائمة.
- **اتساق الإطار التنظيمي والإنفاذ:** يختلف تطبيق القوانين والأنظمة، وفي بعض الحالات قد لا تتواءم ممارسات الإنفاذ مع السياسات الرسمية أو الأهداف العامة للانتقال إلى الاقتصاد المنظم. وتنظر بعض الأطراف الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم إلى النهج التنظيمي على أنه تقييدي أكثر منه داعم، مما قد يثنيها عن الانخراط في جهود الانتقال. إن ضمان اتباع نهج متوازن — يجمع بين الحوافز والإنفاذ — يمكن أن يعزز الامتثال ويزيد الثقة في مبادرات الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.
- **عوائق اقتصادية أمام الانتقال إلى الاقتصاد المنظم:** تواجه العمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم تقييدات مالية تجعل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم أمرًا صعبًا. وبالإضافة إلى الزيادات العامة في تكاليف التشغيل — مثل الطاقة والنقل — فإن الانتقال إلى الاقتصاد المنظم يفرض نفقات مباشرة، منها الضرائب، اشتراكات الضمان الاجتماعي، ورسوم التسجيل. يمكن أن تساعد معالجة هذه العوائق في تصميم السياسات وتنفيذها في إيجاد مسارات أكثر قابلية للتطبيق، خاصة للمنشآت الصغيرة والمتناهية الصغر.
- **التمثيل والحوار:** رغم وجود آليات للحوار، إلا أن مشاركة العمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم في المناقشات السياسية غالبًا ما تكون محدودة. يمكن أن يساعد ضمان إدراج وجهات نظر العمالة والمنشآت في عمليات صنع القرار في مواءمة استراتيجيات الانتقال مع احتياجاتها، مما يجعل السياسات أكثر فاعلية وشمولية.
- **فجوات في البيانات والسياسات المستندة إلى الأدلة:** يشكّل نقص البيانات المحدثة والشاملة حول الاقتصاد غير المنظم تحديًا في تصميم تدخلات مستهدفة. وسيكون من الضروري تعزيز جمع البيانات وتحليلها لتحديد الاتجاهات الرئيسية، وقياس التقدم، وتحسين الاستراتيجيات التي تدعم الانتقال السلس إلى الاقتصاد المنظم.

تستعرض الأقسام التالية تحديات وفرص كل نظام على حدة بمزيد من التفصيل، لضمان أن تسهم الإجراءات المقترحة في برنامج

انتقال متكامل ومستدام إلى الاقتصاد المنظم.

أ. النظام الفرعي للمنشآت

يلعب نظام المنشآت دورًا محوريًا في الانتقال إلى الاقتصاد المنظم من خلال معالجة تسجيل وترخيص الأعمال، ونمو المنشآت، خاصة المنشآت الصغيرة والمتناهية الصغر. ورغم أن الأردن قد نفذ مجموعة من اللوائح لدعم الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، فإن التحديات لا تزال قائمة، بما في ذلك ارتفاع التكاليف، تعقيد الإجراءات، ومحدودية الحوافز.

انتقال المنشآت إلى الاقتصاد المنظم

كانت جهود الحكومة في انتقال المنشآت إلى الاقتصاد المنظم واسعة، واستهدفت بيئة الأعمال العامة ومجموعات محددة ضمن الاقتصاد غير المنظم. ومن أبرز المبادرات:

- **الأعمال المنزلية:** صدور لوائح لتسهيل تسجيلها.
- **باعة التجوال:** أطر ترخيص ومساحات تجارية مخصصة لدعم الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.
- **صغار التجار:** بعض الإعفاءات بموجب القانون التجاري لتخفيف متطلبات الامتثال.

بالرغم من هذه التدابير، لا تزال عوائق قائمة. يتردد عديد من الأعمال في الاقتصاد غير المنظم في الانتقال إلى الاقتصاد المنظم بسبب رسوم التسجيل المرتفعة، تكاليف الضمان الاجتماعي، وأعباء الضرائب. كما أن المناطق التجارية المخصصة لباعة التجوال غالبًا ما تُعتبر معزولة وغير مجدية تجاريًا، مما يثني هؤلاء الأفراد عن الامتثال. يضاف إلى ذلك عدم اتساق ممارسات الإنفاذ، مع ورود تقارير عن تعرض الباعة للطرد، ، ومصادرة البضائع رغم وجود أنظمة ولوائح تشريعية.

تتمثل فجوة تنظيمية أساسية في عدم وجود تعريفات قانونية للشركات الناشئة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، مما يحرم هذه الأعمال من الاستفادة من الحوافز أو آليات الدعم المصممة خصيصًا لها. كما أن عديدا من هذه المنشآت تعمل تحت ضغط مالي وبدوافع للبقاء، مما يجعل تكاليف الانتقال إلى الاقتصاد المنظم عبئًا كبيرًا.

مسؤوليات مؤسسية

- **حهات رئيسية**
  - **وزارة الصناعة والتجارة والتموين/ دائرة مراقبة الشركات:** مسؤولة عن تسجيل الأعمال والإشراف على المنشآت في الاقتصاد المنظم.
  - **وزارة الإدارة المحلية والبلديات:** تنظيم الأنشطة الاقتصادية المحلية، بما في ذلك الترخيص والإنفاذ.
- **حهات داعمة**
  - **المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي/ وزارة العمل:** الإشراف على انتقال العمالة إلى الاقتصاد المنظم، بما في ذلك الحوافز مثل برنامج استدامة++.
  - **دائرة ضريبة الدخل والمبيعات/ الجمارك:** إدارة ضرائب الأعمال والحوافز الضريبية الخاصة بالقطاعات (مثل ضريبة مبيعات 0% لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات).
  - **وزارات أخرى:** إصدار موافقات مسبقة خاصة بالقطاعات لبدء الأعمال.

الإطار التنظيمي

تشكّل عدة قوانين الإطار الذي يحكم انتقال المنشآت إلى الاقتصاد المنظم، رغم استمرار الفجوات وعدم الاتساق:

- **قانون الإدارة المحلية (2021):** يحدد أدوار البلديات في التنمية الاقتصادية، بما في ذلك إدارة الأسواق وتنظيم الباعة. تتراوح رسوم ترخيص باعة التجوال بين 150 - 300 دينار أردني.
- **قانون الصناعة والتجارة (1988):** ينظم المنافسة في السوق، السياسات الصناعية، والإشراف على الأعمال.
- **قانون الشركات (1997):** ينظم أشكال الأعمال المختلفة (شركات ذات مسؤولية محدودة، شركات مساهمة، وغيرها)، ولكنه لا يميز بين الشركات الناشئة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة والكبرى.
- **قانون حماية المستهلك (2017):** يمنح سلطات الإشراف صلاحية الوصول إلى سجلات الأعمال، مما يؤثر على الأعمال في الاقتصاد غير المنظم التي تعمل دون امتثال كامل.
- **القانون التجاري (1966):** يعفي صغار التجار والأعمال المتنقلة من بعض متطلبات التسجيل والتقارير، لكنه يفتقر إلى الاعتراف الصريح بالمنشآت في الاقتصاد غير المنظم.
- **قوانين ضريبة الدخل والمبيعات (2014، وتعديلات 2018):** تشترط حصول الأعمال على رقم ضريبي قبل التشغيل. ومع ذلك، يفتقر الأردن إلى نظام ضريبي مخصص للأعمال الصغيرة، مما يضع المنشآت الصغيرة والمتوسطة تحت نفس التزامات الضرائب المطبقة على الشركات الكبرى. وقد أشار تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى أن ارتفاع معدلات الضرائب وتعقيد اللوائح من العوامل الرئيسية المؤدية إلى الاقتصاد غير المنظم.

تحديات وفرص

- **تكاليف الانتقال إلى الاقتصاد المنظم:** تواجه المنشآت الصغيرة والمتوسطة عقبات تنظيمية ومالية كبيرة تجعل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم أمرًا صعبًا.
- **الضرائب والحوافز:** غياب نظام ضريبي مبسط للأعمال الصغيرة يثنيها عن الامتثال.
- **فجوات في دعم الأعمال:** تفتقر الشركات الناشئة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد غير المنظم إلى أطر مخصصة تقدم دعمًا ماليًا وتقنيا.
- **إنفاذ القوانين:** تؤدي ممارسات الإنفاذ غير المتسقة، خاصة على مستوى البلديات، إلى خلق حالة من عدم اليقين وتثبيط الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

سيكون من الضروري اتباع نهج أكثر تنسيقًا يقوم على الحوافز لتيسير نمو المنشآت وانتقالها إلى الاقتصاد المنظم. وستكون الإصلاحات التي تعالج الأعباء المالية، وتبسط الإجراءات الإدارية، وتحسّن اتساق الإنفاذ، أساسية في تشجيع الامتثال وتعزيز بيئة الأعمال في الأردن.

◄ نمو المنشآت

تواجه المنشآت الأردنية ضغوطًا مالية وتنظيمية كبيرة تؤثر على قدرتها على النمو مع الحفاظ على وضعها في الاقتصاد المنظم. تُعتبر التكاليف التشغيلية المرتفعة، بما في ذلك الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي، عبئًا على عديد من المنشآت، مما يدفع بعضها في الاقتصاد المنظم إلى العمل جزئيًا في الاقتصاد غير المنظم (مثل تشغيل عمالة في الاقتصاد غير المنظم أو تجاوز بعض التراخيص). وتعود منشآت أخرى إلى الاقتصاد غير المنظم بسبب تكاليف الامتثال. لذلك، دعم نمو المنشآت من خلال مزيج من المساعدات التقنية والمالية أمر بالغ الأهمية لضمان انتقال المنشآت في الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، واستدامة المنشآت في الاقتصاد المنظم.

دعم مؤسسي رئيسي لنمو المنشآت

- **الوزارات:** تقدم مساعدات مالية وتقنية، مثل صندوق دعم تطوير الصناعة في وزارة الصناعة والتجارة والتموين، وإشراف وزارة الإدارة المحلية على التنمية الاقتصادية المحلية.
- **المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية:** تدعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة من خلال مساعدات مالية وتقنية، خاصة الأعمال المنزلية والمشاريع متناهية الصغر.
- **جمعيات الأعمال وغرف الصناعة والتجارة:** تقدم دعمًا ماليًا وبناءً للقدرات، إضافة إلى المناصرة وإتاحة فرص التشبيك للمنشآت في الاقتصاد المنظم.
- **المؤسسات المالية والجهات المانحة:** تقدم قروضًا ومنحًا وآليات تمويل لدعم نمو الأعمال.
- **حاضنات ومسرّعات الأعمال:** تقدم دعمًا مصممًا للشركات الناشئة، وغالبًا ما تساعد في الانتقال إلى الاقتصاد المنظم في المراحل المبكرة.
- **وكالات التنمية:** تمول مشاريع لتحسين بيئة الأعمال وتسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

آليات دعم حكومية قائمة

- **صندوق دعم تطوير الصناعة:** مدعوم من البنك الدولي بقيمة 100 مليون دولار أميركي يوفر تمويلًا يصل إلى 500,000 دينار أردني للمشاريع الصغيرة والمتوسطة.
- **صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة:** يقدم قروضًا ودعما لتنفيذ عمليات تدقيق كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة.
- **المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية:** تدعم التنمية الاقتصادية والتجارة والاستثمار، لكنها تشترط تسجيل المنشأة رسميًا للاستفادة من برامجها.

دعم غير حكومي وخاص

- **غرف الصناعة والتجارة:** تقدم تمويلًا وتدريبًا وخدمات لتطوير الأعمال، لكن غالبا للمنشآت المسجلة فقط.
- **حاضنات ومسرّعات الأعمال:** توفر للشركات الناشئة في المراحل المبكرة — بما في ذلك بعض الأعمال غير المسجلة — دعمًا ماليًا وتقنيا للتوسع والانتقال إلى الاقتصاد المنظم.
- **مبادرات تنموية:** نفذت برامج ممولة من الجهات المانحة لدعم الأعمال المنزلية والمنشآت الصغيرة والمتوسطة في الأردن من خلال جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، التدريب، والمساعدات المالية، بهدف تعزيز استدامتها وإدماجها في الاقتصاد المنظم.

تحديات وفرص

لا تزال عوائق قائمة بالرغم من هذه الآليات الداعمة:

- **ارتفاع تكاليف الانتقال إلى الاقتصاد المنظم:** تكافح المنشآت الصغيرة والمتوسطة مع الضرائب، ورسوم التسجيل، ومساهمات الضمان الاجتماعي.
- **محدودية الوصول إلى التمويل:** تعمل العديد من المشاريع الصغيرة خارج النظام المصرفي المنظم، مما يحد من فرص نموها.
- **الفجوات التنظيمية:** لا يوجد نظام ضريبي مخصص للأعمال الصغيرة أو حوافز محددة للشركات الناشئة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

- **هيكليات دعم غير مترابطة:** توجد عديد من برامج المساعدات المالية والتقنية، لكنها تفتقر إلى التنسيق بين الحكومة والقطاع الخاص والمبادرات المانحة.

توجد حاجة إلى نهج أكثر تكاملًا لدعم نمو المنشآت مع تعزيز الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، بما يشمل حوافز مستهدفة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، تبسيط إجراءات الامتثال، وتحسين مواءمة الدعم بين الحكومة والقطاع الخاص لضمان قدرة الأعمال الصغيرة على الازدهار في الاقتصاد المنظم.

ب. النظام الفرعي للعمل والتوظيف

يلعب نظام العمل والتوظيف دورًا رئيسيًا في الانتقال إلى الاقتصاد المنظم من خلال تنظيم حقوق العمالة، عقود العمل، الأجور، التفتيش، لضمان الامتثال لقوانين العمل. كما يشرف على تصاريح العمل للعمالة المهاجرة، والبرامج التي تحفز التوظيف في الاقتصاد المنظم.

قانون العمل والعمالة في الاقتصاد غير المنظم

يمنح قانون العمل الأردني (رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته) حقوقًا للعمالة بغض النظر عن الوضع التعاقدي، مما يعترف ضمنيًا بالتوظيف في الاقتصاد غير المنظم. ومع ذلك، يفتقر كثير من العمالة في الاقتصاد غير المنظم إلى الحقوق الأساسية، بما في ذلك التمثيل والمفاوضة الجماعية. ويستثني القانون بعض الفئات، مثل العمالة في الخدمة المنزلية والزراعة، مما يحد أكثر من وصولها إلى الحماية الرسمية.

وبالرغم من أن وزارة العمل قد أطلقت مبادرات لتحسين الامتثال، لا تزال توجد تحديات في التنفيذ، خاصة في القطاعات التي ينتشر فيها العمل غير المنظم. كما أن بعض الترتيبات غير الرسمية — مثل العمل المؤقت في قطاع النقل، أو التجارة الإلكترونية، أو خدمات المنازل — يصعب تنظيمها من خلال آليات التفتيش التقليدية.

توفر منصة "حماية"، التي أُطلقت عام 2020، للعمالة إمكانية الإبلاغ عن انتهاكات ومخالفات العمل، لكن لا تزال توجد فجوات في التنفيذ، خاصة بالنسبة للأشخاص للعاملين لحسابهم الخاص وأولئك الأشخاص الذين يعملون عبر منصات أو في العمل المؤقت، إذ يعملون غالبًا خارج علاقات العمل التقليدية بين جهات العمل والعمالة.

تحديات تواجه العمالة المهاجرة

تواجه العمالة المهاجرة في الأردن نقصا كبيرًا في شروط العمل اللائق، إذ يفتقر كثير منها إلى تصاريح عمل سارية وحماية اجتماعية. وتغطي مظلة الضمان الاجتماعي جزئيًا قطاع الزراعة، لكن قطاعي البناء والعمل المنزلي لا يزالان مستبعدين إلى حد كبير.

التدخلات الحكومية وبرامج توظيف

أسهم البرنامج الوطني للتشغيل، الذي أطلقته وزارة العمل، في جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم من خلال تقديم دعم للأجور (130 دينارًا أردنيًا لمدة ستة أشهر)، ودعم للضمان الاجتماعي (10 دنانير أردنية)، وبدلات نقل (10 دنانير أردنية). أدى البرنامج إلى تسجيل أكثر من 2,500 منشأة و38,000 عقد عمل.

أطراف المصلحة

- **وزارة العمل:** تتولى قيادة تنظيم سوق العمل، التفتيش، ودعم التوظيف.
- **المؤسسة العامة للضمان الاحتماعي:** تعمل إلى حانب وزارة العمل لضمان الامتثال لحماية العمالة.
- **الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن والنقابات القطاعية:** لدى هذه النقابات إمكانية تمثيل العمالة في الاقتصاد غير المنظم لكنها تواجه قيودًا هيكلية وقانونية.
- **منظمات الدفاع عن حقوق العمالة (مثل بيت العمال، مركز الفينيق، تمكين):** تقدم بحوثا، مناصرة سياساتية، ودعما قانونيا.

النقابات وفجوات في التمثيل

بالرغم من أن النقابات العمالية ومنظمات العمالة تؤدي دورًا أساسيًا في الدفاع عن حقوق العمالة، لا يزال تمثيل العمالة في الاقتصاد غير المنظم والعمالة المهاجرة محدودًا. كما أن القيود القانونية وضعف هيكليات المفاوضة الجماعية يقيّد قدرة النقابات على التعامل مع القوى العاملة في الاقتصاد غير المنظم. ومع ذلك، قدمت بعض النقابات، مثل نقابة العمالة في البناء، دعمًا قانونيًا للعمالة في الاقتصاد غير المنظم في حالات نزاعات الأجور والانتهاكات والمخالفات في أماكن العمل.

وبالرغم من اعتراف قانون العمل الأردني بالعمالة في الاقتصاد غير المنظم، لا تزال توجد فجوات كبيرة في التنفيذ والإنفاذ وتمثيل العمالة. يمكن أن يدعم تعزيز عمليات التفتيش العمالي، توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، وتحسين برامج التوظيف جهود الانتقال المستدام إلى الاقتصاد المنظم مع ضمان حماية أكبر للعمالة في الاقتصاد غير المنظم.

ج. نظام الحماية الاجتماعية الفرعي

يلعب نظام الحماية الاجتماعية في الأردن دورًا رئيسيًا في الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، خاصة من خلال توسيع نطاق الضمان الاجتماعي وتقديم المساعدات المالية للفئات الضعيفة. يقود هذا النظام بشكل أساسي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وصندوق المعونة الوطنية مع دعم إضافي من وزارة العمل ووزارة التنمية الاجتماعية.

المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وجهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم

ينص قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 لسنة 2014 على شمول جميع العمالة بالتأمينات، بغض النظر عن الوضع التعاقدي، ما يعترف ضمنيًا بالتوظيف في الاقتصاد غير المنظم. ومع ذلك، تبقى بعض الفئات مستثناة صراحة، ومنها:

- العمالة ضمن نظام المياومة التي تعمل أقل من 16 يومًا في الشهر؛
- العمالة التي تتقاضى الأحور بالساعة، بالقطعة، أو بالشحنة؛
- العمالة في الزراعة والعمل المنزلي.

على الرغم من أن جهود توسيع نطاق الضمان الاجتماعي — مثل برامج دعم مواجهة جائحة كوفيد19- ("تضامن" و"مساند") وبرنامج استدامة++ — قد حسنت التغطية، فإن تكاليف الاشتراك ما زالت تشكل حاجزًا كبيرًا، خاصة أمام المنشآت الصغيرة والأشخاص العاملين لحسابهم الخاص. فعلى سبيل المثال، يتعين على الأشخاص العاملين لحسابهم الخاص دفع نسبة الاشتراك كاملة (21.75%)، وهو ما يكون غالبًا غير ميسور لمن لديهم دخل منخفض وغير منتظم.

استهدفت إصلاحات حديثة للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تخفيف المعيقات أمام التسجيل في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك:

- تخفيض الاشتراكات (2%) للعاملين في الزراعة لتغطية تأمين إصابات العمل فقط؛
- خصم 50% على تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة للأشخاص المسجلين لأول مرة دون سن 30 في المنشآت الصغيرة؛
- خصم 25% للمنشآت المتوسطة.

ورغم هذه الجهود، لا تزال اشتراكات الضمان الاجتماعي تشكل تحديًا لكثير من المنشآت، مما يسهم في إحجامها عن الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

صندوق المعونة الوطنية والروابط مع التوظيف

يقدم صندوق المعونة الوطنية مساعدات مالية للفئات الأردنية الضعيفة، التي يعتمد كثير منها على العمل في الاقتصاد غير المنظم كمصدر للعيش. ورغم عدم تعامل الصندوق مباشرة مع مسألة الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، إلا ان بعض مبادراته تدعم هذا الأمر بشكل غير مباشر من خلال:

- التدريب المهني وتنمية المهارات، بالتعاون مع شركاء مثل مؤسسة التدريب المهني، مؤسسة ولي العهد، ومنظمة العمل الدولية؛
- دعم المشاريع متناهية الصغر، بما في ذلك فترات سماح على حدود الدخل قبل وقف المساعدات؛
- جمع البيانات حول مهارات الأشخاص المستفيدين، بالتعاون مع "إسكوا" وبرنامج الأغذية العالمي، لتحسين مواءمة فرص العمل.

ومع ذلك، تظل تحديات قائمة:

- **وجود تصور مسبق لدى المنتفعين يحد من الانتقال إلى الاقتصاد المنظم:** يخشى الأشخاص المستفيدون فقدان المساعدات النقدية إذا انتقلوا للعمل المنظم؛
- **غياب التواصل الواضح:** يعتقد أشخاص كثيرون أن التسجيل في الضمان الاجتماعي يحرمهم من المساعدة، مما يثنيهم عن التوظيف في الاقتصاد المنظم؛
- **ضعف المشاركة في سياسات سوق العمل النشطة:** على الرغم من توفير التدريب المهني ودعم التوظيف، إلا أن الإقبال لا يزال محدودًا بسبب ضعف التوعية وقلة توفر الوظائف في الاقتصاد المنظم.

الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2021-2025

تعترف هذه الاستراتيجية بأن الاقتصاد غير المنظم يمثل تحديًا للعمل اللائق وتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي. أحد محاور الاستراتيجية الثلاثة، وهو "الفرصة"، يهدف إلى تعزيز سوق عمل عادل يقوده القطاع الخاص، مع توفير ظروف عمل لائقة وتغطية من جانب الضمان الاجتماعي. كما تتضمن الاستراتيجية خططًا لتحليل الاقتصاد غير المنظم واقتراح تدابير للحد منه، لكن التنفيذ لا يزال تحديًا.

أطراف المصلحة في الحماية الاجتماعية والانتقال إلى الاقتصاد المنظم

- **المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي:** تقود جهود التوسع في الضمان الاجتماعي وإنفاذه.
- **وزارة العمل:** تشرف على حماية العمالة وبرامج دعم الأجور.
- **وزارة التنمية الاجتماعية:** تقود جهود الحماية الاجتماعية الوطنية.
- **صندوق المعونة الوطنية:** يقدم الدعم المالي ودعم تشغيل الفئات الضعيفة.

رغم إحراز الأردن تقدمًا كبيرًا في توسيع الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية، لا تزال توجد حاجة إلى مزيد من الجهود لسد الفجوات بين برامج الانتقال إلى الاقتصاد المنظم وبرامج المساعدة المالية. تشمل التوصيات الرئيسية:

- **مواءمة المساعدات النقدية مع الحوافز للتوظيف في الاقتصاد المنظم،** وضمان عدم فقدان الأشخاص المستفيدين للدعم فور انتقالهم.
- **تحسين التوعية والتواصل** لمعالجة المفاهيم الخاطئة بشأن الضمان الاجتماعي وأهلية التوظيف.
- **تعزيز الروابط مع التوظيف**، وضمان أن يوفر صندوق المعونة الوطنية وسياسات سوق العمل النشطة مسارات أوضح نحو العمل المستدام في الاقتصاد المنظم.

إن اتباع نهج منسق ومتعدد الأطراف أمر أساسي لضمان أن تدعم سياسات الحماية الاجتماعية الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، بدلاً من إعاقته.

5

خاتمة: نحو نهج منسق وشمولي للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن

بالرغم من وجود محدداتٍ منهجية في نظام الانتقال إلى الاقتصاد المنظم والتي يجري العمل على معالجتها تشغيلياً، فإن الجدول رقم 6 أدناه يقدّم أيضًا تفاصيل إضافية عن التحديات الخاصة بكل من النظم الفرعية، والتي يمكن البدء بمعالجة بعضها من خلال تدخلات تجريبية محددة..

◄ جدول 6: النظم المؤثرة على الانتقال إلى الاقتصاد المنظم – وتحديات النظم الفرعية

التنسيق والحوار				
وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المجلس الاقتصادي والاجتماعي (وأطراف المصلحة الثانوية مثل المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وزارة العمل، وزارة الإدارة المحلية، دائرة الإحصاءات العامة، إلخ)				
أنظمة	حماية اجتماعية	حقوق عمل وتوظيف	المنشأة (الانتقال إلى الاقتصاد المنظم)	المنشأة (النمو)
أطراف فاعلة رئيسية	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	وزارة العمل	وزارة الصناعة والتجارة والتموين، مراقب الشركات، وزارة الإدارة المحلية (والبلديات بصفتها جهات ترخيص)	الوزارات، المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية ،لغرف تجارية وصناعية، جمعيات أعمال، مؤسسات مالية، صناديق وجهات المانحة، حاضنات ومسرّعات، وكالات تنمية
الدور	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الجهة المسؤولة بشكل رئيسي عن تمكين وإنفاذ أحد جوانب الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، وهو الضمان الاجتماعي، وذلك من خلال التشريعات، البرامج، والتفتيش.	وزارة العمل الجهة المسؤولة رئيسيا عن (أ) تمكين وإنفاذ حقوق العمل من خلال التشريعات، البرامج، والتفتيش؛ (ب) ربط الكفاءات بفرص عمل	الجهة المسؤولة عن إنفاذ الأنظمة التي تحكم الانتقال إلى الاقتصاد المنظم للوحدات الاقتصادية، بما في ذلك من خلال التسجيل (وزارة الصناعة والتجارة والتموين/مراقب الشركات)، والترخيص (وزارة الإدارة المحلية/ البلديات)، وتنظيم الممارسات التجارية.	توفير الدعم لتمكين نمو الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم أو المنظم من خلال المساعدة التقنية والمالية، مما قد يؤدي إلى: (أ) انتقال الوحدات غير المنظمة إلى الاقتصاد المنظم؛ (ب) تمكين الاستمرار في الاقتصاد المنظم للوحدات المنظمة.

التنسيق والحوار				
أطراف مؤثرة	وزارة العمل، صندوق المعونة الوطنية، صندوق الزكاة وزارة العمل: تدعم توفير الضمان الاجتماعي من خلال إنفاذ حقوق العمل صندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة: يقدمان طبقة من الحماية الاجتماعية للعمالة في الاقتصاد غير المنظم	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الاتحاد العام لنقابات العمال، منظمات المناصرة العمالية، المنشآت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي: تضمن حقوق العمل من خلال الضمان الاجتماعي الاتحاد العام لنقابات العمال: يمثل ويدعم العمالة في الاقتصاد غير المنظم منظمات المناصرة العمالية: تحمي حقوق العمالة في الاقتصاد غير المنظم المنشآت: تلتزم بحقوق العمل وتوظف العمالة	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وزارة العمل، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، الوزارات (موافقات مسبقة) المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ووزارة العمل: تنقلان العمالة في المنشآت إلى الاقتصاد المنظم من خلال الضمان الاجتماعي وحقوق العمل دائرة ضريبة الدخل والمبيعات: تنقل المنشآت إلى الاقتصاد المنظم من خلال تنظيم تحصيل الضرائب الوزارات: تدعم تحول المنشآت إلى الاقتصاد المنظم من خلال تقديم الموافقات المسبقة حسب التفويض أو القطاع	دائرة ضريبة الدخل والمبيعات/الجمارك وزارة الصناعة والتجارة والتموين ووزارة الإدارة المحلية (والبلديات): يمكن أن تقدم الدعم التقني والمالي للمنشآت دائرة ضريبة الدخل والمبيعات/الجمارك: تقدم حوافز لمختلف المنشآت حسب القطاع
أطراف مستفيدة	العمالة، منشآت، أشخاص متقاعدون، فئات أقل حظا اقتصاديا	العمالة	منشآت: ملكيات فردية وشركات/أعمال منزلية/باعة الشوارع والتجوال	
تحديات	لا تزال تغطية الضمان الاجتماعي بعيدة المنال بالنسبة لبعض فئات العمالة في الاقتصاد غير المنظم، مثل الأشخاص العاملين لحسابهم الخاص لا يزال يُنظر إلى الضمان الاجتماعي على أنه مكلف للغاية، خاصة من قبل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة	بعض ترتيبات العمل في الاقتصاد غير المنظم غير مشمولة فعليًا في قانون العمل (مثل ترتيبات العمل الفردي) تُستبعد العمالة في المنازل، البستنة، الطهي، والزراعة من قانون العمل تتسم حقوق المفاوضة الجماعية والتمثيل بالضعف، ولا تشمل العمالة في الاقتصاد غير المنظم	تُعتبر تكاليف ومتطلبات الانتقال إلى الاقتصاد المنظم (الضمان الاجتماعي، التسجيل والترخيص، إغلاق الشركات) مرهقة للغاية؛ كما أن الظروف الاقتصادية السائدة تحول دون الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، خاصة بالنسبة للمؤسسات الأصغر حجمًا لا تعتبر المؤسسات مثل الشركات الناشئة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة فئة منفصلة عن أنواع المؤسسات الأخرى، ولا تحصل على حوافز مخصصة الأساليب المتبعة لإدماج الأطراف الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم في الاقتصاد المنظم (مثل النظام الخاص بتنظيم باعة التجوال) لا تأخذ بالضرورة في الاعتبار الاحتياجات الاقتصادية/التجارية لهذه الأطراف، وغالبًا ما تفشل في توفير حلول قابلة للتطبيق.	

التنسيق والحوار	
حدود النظام	الاقتصاد (والتكاليف التي يتحملها الاقتصاد غير المنظم – الضرائب، الضمان الاجتماعي، الترخيص، التسجيل، إلخ)
	التشريعات، السياسات، والاستراتيجيات
	تطبيق الأنظمة التشريعية، السياسات، والاستراتيجيات
تحديات النظام	1. التجزؤ – تظل جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم غير منسقة بين الجهات العامة، مع وجود ثغرات تنظيمية تترك بعض الأطراف الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم خارج نطاق هذه الجهود. 2. الامتثال التنظيمي – يمكن أن تؤدي الممارسات غير المتسقة في إنفاذ القوانين والنُهج التقييدية إلى تثبيط المشاركة في جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم. 3. العوائق الاقتصادية – يجعل ارتفاع تكاليف الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، بما في ذلك الضرائب والضمان الاجتماعي، هذه العملية بعيدة المنال بالنسبة لعديد من المؤسسات الصغيرة. 4. محدودية التمثيل – تتمتع العمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم بتأثير ضئيل في المناقشات السياساتية، مما يؤدي إلى تدخلات غير متوافقة. 5. فجوات في البيانات – تؤدي محدودية وعدم توفر البيانات المحدثة بشأن الاقتصاد غير المنظم إلى إعاقة وضع سياسات قائمة على الأدلة وتدخلات موجهة.

يلعب الاقتصاد غير المنظم دوراً محورياً في سوق العمل والنسيج الاقتصادي في الأردن، إذ يوفر سبل عيش لشريحة كبيرة من القوى العاملة. ومع ذلك، يواجه عديد من العمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم أوضاعاً هشة، محدودية في الوصول إلى الحمايات، وعوائق أمام النمو. وبالرغم من ان الاقتصاد غير المنظم سمة شائعة في العالم، إلا ان استمراره في الأردن يعكس تحديات هيكلية محددة، تشمل ضغوطا اقتصادية، وعدم توافق المهارات، وتعقيدات تنظيمية.

اتخذ الأردن خطوات لمعالجة الاقتصاد غير المنظم من خلال سياسات وأنظمة ومبادرات متعددة، غير أن هذه الجهود غالباً ما كانت مجزأة أو تقتصر على قطاعات معينة. وتستمر تحديات مثل ارتفاع تكاليف الامتثال، الأعباء الإدارية، وعدم اتساق تطبيق القوانين في جعل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم أمراً صعباً. كما أن وجود فجوات في البيانات وغياب إطار وطني موحد يعني أن التدخلات قد لا تكون دائماً موجهة بفاعلية أو متوافقة تماماً مع الأهداف الاقتصادية وأهداف الحماية الاجتماعية الأشمل.

تُظهر تجارب دولية أن الانتقال إلى الاقتصاد المنظم يكون أكثر فاعلية عند اتباع نهج شمولي يجمع بين تبسيط الإجراءات، تقديم الحوافز المستهدفة، وتحسين التنسيق بين المؤسسات الرئيسية. في الأردن، توجد فرصة للبناء على الجهود القائمة من خلال تعزيز التعاون بين الحكومة، والجهات الفاعلة في القطاع الخاص، وتلك الممثلة للعمالة، والأطراف الشريكة في التنمية.

إن اتباع نهج منظم وشمولي للانتقال إلى الاقتصاد المنظم — يوازن بين الحوافز والإنفاذ، ويعمل على إدماج العمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم ضمن السياسات الاقتصادية — يمكن أن يساعد على بناء اقتصاد أكثر قدرة على التكيف وأكثر عدلاً. وسيكون تعزيز التنسيق، تحسين جمع البيانات، وتصميم سياسات تعكس واقع العمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم أساسيا لضمان أن تكون جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم مستدامة وذات فائدة لجميع أطراف المصلحة.

توصيات: مسار نحو انتقال إلى اقتصاد منظم مستدام

يتطلب اتباع نهج منظم وشمولي للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن وضع استراتيجية شاملة تتماشى مع الأهداف الاقتصادية وأهداف الحماية الاجتماعية الأوسع نطاقاً. وينبغي أن تسعى جهود الانتقال الفعالة إلى الاقتصاد المنظم إلى توسيع نطاق الحماية والحقوق، وأيضا إلى ضمان أن تكون السياسات عملية، قابلة للتكيف، ومستجيبة لاحتياجات العمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم.

ولتحقيق ذلك، يُوصى باتخاذ الإجراءات الرئيسية التالية:

1. **إرساء إطار موحد للانتقال إلى الاقتصاد المنظم:** ينبغي أن يجمع الإطار الوطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم بين الأطراف الرئيسية من الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني لتطوير نهج منسق ومنظم. وسيكون هذا الإطار بمثابة أساس لمواءمة السياسات، تبادل البيانات، وتعزيز التعاون لضمان أن تكون جهود الانتقال منهجية، شمولية، ومستدامة.

2. **تصميم سياسات موجهة لمختلف شرائح الاقتصاد غير المنظم:** مع إدراك أن النهج الموحد لا يلبي جميع الحالات، ينبغي تصميم السياسات بما يتلاءم مع الاحتياجات المحددة للعمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم. وتتطلب المؤسسات متناهية الصغر، الصغيرة، والمتوسطة، والأعمال المنزلية، والفئات العمالية الضعيفة، تدخلات موجهة تقلل الأعباء الإدارية، تخفض تكاليف الامتثال، وتوفر حوافز واضحة للانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

3. **تعزيز التمثيل والحوار للعمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم:** تقوية آليات المفاوضة الجماعية والتمثيل للعمالة في الاقتصاد غير المنظم يضمن إدماج وجهات نظرها في النقاشات السياساتية. كما أن تشجيع الحوار بين الحكومة، جهات العمل، والعمالة — من خلال مشاورات عامة وخاصة، ومشاركات قطاعية محددة — سيدعم تصميم استراتيجيات انتقال إلى الاقتصاد المنظم أكثر عملية وقبولاً على نطاق واسع.

4. **تحسين التنسيق بين المؤسسات الحكومية:** للحد من الازدواجية وعدم الكفاءة، ينبغي تبسيط جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم من خلال آلية مركزية للتنسيق. وسيؤدي التكامل الفعال بين السياسات على مستوى الوزارات والهيئات إلى ضمان أن تكون المبادرات الموجهة للعمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم متناغمة، متكاملة، ومعززة لبعضها البعض.

5. **تقوية عمليات جمع البيانات وصنع السياسات المستندة إلى أدلة:** البيانات الموثوقة والشاملة عن الاقتصاد غير المنظم ضرورية لتصميم تدخلات فعالة. وسيوفر توسيع نطاق البحث وجهود جمع البيانات فهماً أفضل لحجم، تكوين، وديناميات الاقتصاد غير المنظم، مما يتيح وضع سياسات مستندة إلى أدلة وموجهة بشكل يعكس الواقع الفعلي.

من خلال تنفيذ هذه الإجراءات، يمكن للأردن المضي قدما نحو نهج منظم، عملي، وشمولي للانتقال إلى الاقتصاد المنظم. وسيؤدي تعزيز التنسيق المؤسسي، تقليل الحواجز أمام الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، وتعزيز الحوار مع الأطراف الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم إلى بناء بيئة اقتصادية أكثر قدرة على التكيف، وأكثر عدلاً واستدامة.

خطة عمل مقترحة: تعزيز نهج منظم للانتقال إلى الاقتصاد المنظم

اتباع نهج منظم وتعاوني أمر أساسي لتعزيز الانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن. وتحدد خطة العمل هذه خطوات رئيسية لمواءمة الجهود بين أطراف المصلحة، تجريب حلول موجهة، وضمان الاستدامة في معالجة الاقتصاد غير المنظم.

جمع أطراف المصلحة وإرساء إطار العمل

توجد حاجة إلى تنسيق الجهد الوطني ليجمع المؤسسات الرئيسية، بما في ذلك وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة العمل، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وزارة الصناعة والتجارة والتموين، وزارة الإدارة المحلية، النقابات، والأطراف الممثلة للقطاع الخاص مثل المؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، والأعمال المنزلية. وسيساعد إنشاء منتدى وطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم على تعزيز الحوار، ضمان مشاركة شمولية، وتوجيه تطوير إطار شامل يتماشى مع رؤية التحديث الاقتصادي في الأردن.

ينبغي أن يتضمن الإطار ما يلي:

- توفير **تعريفات واضح**ة للاقتصاد غير المنظم لضمان الاتساق في السياسات والنُهج.
- وضع **أهداف قابلة للقياس** للانتقال إلى الاقتصاد المنظم، بما في ذلك توسيع الحماية الاجتماعية، تحسين تسجيل المنشآت، وتعزيز حقوق العمل.
- إنشاء **لجنة متخصص**ة لتنسيق الجهود وتعزيز تبادل البيانات بين الجهات المعنية لتحسين صياغة سياسات مستندة إلى أدلة.

تحديد التحديات الرئيسية والأولويات المشتركة

ينبغي أن تركز التدخلات الفعالة على معالجة الحواجز الأكثر إلحاحاً أمام الانتقال إلى الاقتصاد المنظم. وبناءً على مدخلات أطراف المصلحة والبيانات المتاحة، تشمل التحديات الرئيسية ما يلي:

1. **ارتفاع التكاليف وتعقيد الإجراءات الإدارية:** تواجه المؤسسات متناهية الصغر، الصغيرة، والمتوسطة، الشركات الناشئة، والأعمال المنزلية، صعوبات في رسوم التسجيل، الأعباء الضريبية، وتكاليف الامتثال، مما يثنيها عن الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

2. **محدودية الوصول إلى التمويل والأسواق:** تواجه المنشآت في الاقتصاد غير المنظم صعوبات في الحصول على الائتمان، الاستثمارات، وفرص الشراء والتوريد، مما يحد من قدرتها على النمو والانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

3. **عدم كفاية الدعم للفئات الضعيفة:** تواجه النساء، الشباب، الأشخاص اللاجئون، والأشخاص ذوو الإعاقة حواجز إضافية تتطلب تدخلات موجهة.

4. **غياب التمثيل:** غالباً ما تفتقر العمالة والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم إلى صوت في صياغة السياسات، مما يؤدي إلى فجوات في الحماية والدعم.

يتطلب التعامل مع تلك التحديات عقد جلسات حوار بين القطاعين العام والخاص لصقل سياسات، دمج رؤى قطاعية، ومواءمة جهود الانتقال إلى الاقتصاد المنظم مع الأهداف الاقتصادية الأوسع.

تجريب حلول لتعزيز التعلم والابتكار

نظراً لطبيعة الاقتصاد غير المنظم المتنوعة، فإن المبادرات التجريبية ضرورية لاختبار وتحسين فاعلية استراتيجيات الانتقال إلى الاقتصاد المنظم. وينبغي لهذه المبادرات أن:

- تستهدف القطاعات ذات الإمكانات العالية، مثل البناء، الزراعة، وتصنيع الأغذية، حيث يكثر العمل ضمن الاقتصاد غير المنظم.
- تدمج الحوافز المتعلقة بالضمان الاحتماعي، الأنظمة الضريبية المبسطة، وآليات دعم المنشآت لتشجيع الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.
- تستكشف حوافز الشراء والتوريد الحكومي التي تفضل المنشآت التي تنتقل إلى القطاع المنظم.
- تستفيد من الأدوات الرقمية والنماذج المدعومة بالذكاء الاصطناعي لتعزيز الرصد/المراقبة، تخصيص التدخلات، والتنبؤ بمخاطر العودة الى الاقتصاد غير المنظم.

تقييم، توسيع، ومأسسة جهود الانتقال إلى الاقتصاد غير المنظم

لضمان أن تكون استراتيجيات الانتقال الاقتصاد غير المنظم فعالة ومستدامة، يجب تقييم، تحسين، وتوسيع نطاق البرامج التجريبية بصورة منهجية. كما ينبغي إنشاء إطار قوي للمتابعة والتقييم من أجل:

- **مراجعة أهم الدروس المستفادة** من المبادرات التحريبية، واستخدام البيانات الواقعية لتحسين نماذج الانتقال إلى الاقتصاد غير المنظم.
- **تحديد أفضل الممارسات القابلة للتوسيع** لتطبيقها على قطاعات ومناطق حغرافية إضافية.
- **ضمان أن تسهم المبادرات الناجحة في إصلاحات سياساتية** وتعديلات تنظيمية، بحيث تُدمج الحلول المثبتة في استراتيجية الأردن الأوسع للانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

ولتحقيق أثر طويل الأمد، يجب إضفاء مأسسة جهود الانتقال ضمن السياسات الاقتصادية الوطنية، بما في ذلك:

- **مواءمة الانتقال مع رؤية التحديث الاقتصادي في الأردن** لضمان الاتساق مع أهداف التنمية الوطنية.
- **تعزيز القدرات المؤسسية** من خلال التدريب، الدعم التقني، وتكييف السياسات.
- **توسيع نطاق البحث وحمع البيانات** لتعميق فهم الاقتصاد غير المنظم، لا سيما على المستويين القطاعي والحغرافي.
- **تعزيز التعاون مع دائرة الإحصاءات العامة والمؤسسات البحثية** لضمان أن تظل السياسات قائمة على أدلة وقادرة على الاستحابة للاتحاهات المستحدة.

من خلال دمج هذه العناصر، يمكن للأردن أن يرسخ إطاراً مستداماً وقابلاً للتكيف للانتقال إلى الاقتصاد المنظم يتطور مع الواقعين الاقتصادي والاجتماعي. الإنتقال عملية تدريجية ومتعددة المراحل تتطلب نهجاً متوازناً يجمع بين الحوافز، الدعم الموجه، والتحسينات التنظيمية. ومن خلال تعزيز العمل المنسق، تجريب التدخلات المستهدفة، وإدماج الانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الإصلاحات الاقتصادية الأوسع، يمكن للأردن أن يتقدم نحو اقتصاد أكثر مرونة، ،وشمولية، واستدامة.

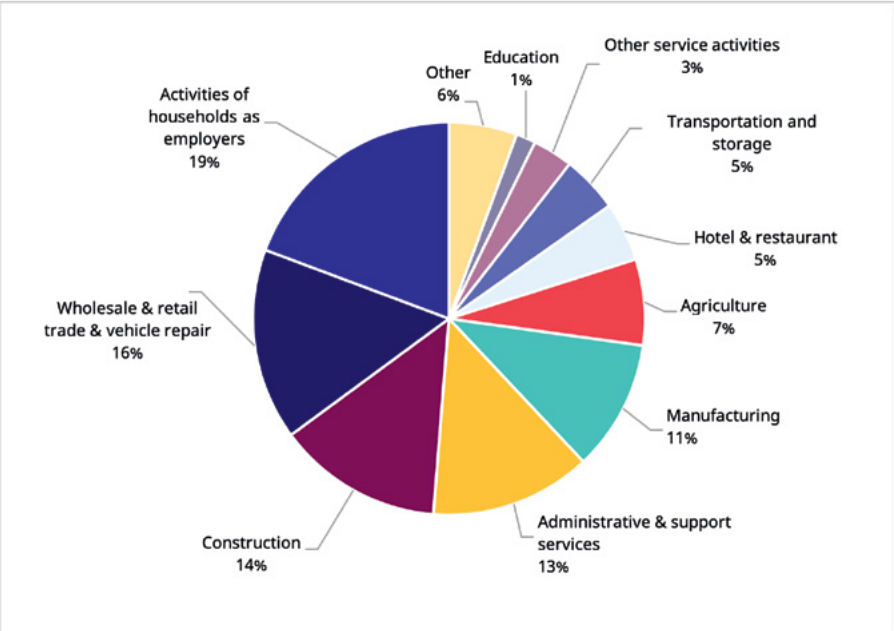
6. ملحق: بيانات تغطية الضمان الاجتماعي

◄ جدول 7: معدلات تغطية الضمان الاحتماعي حسب الحالة الوظيفية

الحالة الوظيفية	معدل التغطية	توزيع حالة التوظيف بين إجمالي العمالة
كوادر وظيفية	52% (48% بدون تغطية فعلية)	87% (87% كوادر وظيفية)
أشخاص عاملون لحسابهم الخاص	22% (78% بدون تغطية فعلية)	8% (8% أشخاص عاملون لحسابهم الخاص)
جهات عمل	30% (70% بدون تغطية فعلية)	4% (4% جهات عمل)
عمالة أسرية مساهمة	8% (92% بدون تغطية فعلية)	1% (1% عمالة أسرية مساهمة)

المصدر: منظمة العمل الدولية

◄ شكل 1: قطاعات عمل العمالة التي تفتقر إلى تغطية



المصدر: منظمة العمل الدولية

◄ جدول 8: معدلات التغطية حسب القطاع، من أدنى إلى أعلى

القطاع	معدل التغطية	توزيع القطاعات بين إجمالي العمالة
زراعة	3% (97% بدون تغطية)	4% (4% في القطاع الزراعي)
عمل منزلي	3% (97% بدون تغطية)	10% (10% في العمل المنزلي)
بناء	11% (89% بدون تغطية)	7% (7% في قطاع البناء)
خدمات إدارية ومساندة	11% (89% بدون تغطية)	7% (7% في الخدمات الإدارية والمساندة)
تجارة الجملة والتجزئة	28% (72% بدون تغطية)	11% (11% في تجارة الجملة والتجزئة)
كهرباء وغاز	90% (10% بدون تغطية)	1% (1% في قطاع الكهرباء والغاز)
تعليم	92% (8% بدون تغطية)	10% (10% في قطاع التعليم)
تمويل وتأمين	95% (5% بدون تغطية)	1% (1% في مجال التمويل والتأمين)
قطاع عام ودفاع	100% (100% تغطية)	20% (20% في القطاع العام والدفاع)

المصدر: منظمة العمل الدولية

◄ جدول 9: معدلات التغطية حسب حنسية الكوادر الوظيفية

الجنسية	معدل التغطية	توزيع الجنسيات بين إجمالي العمالة
أردنية	76% (24% بدون تغطية)	64% (64% من الجنسية الأردنية)
مصرية	6% (94% بدون تغطية)	18% (18% من الجنسية المصرية)
سورية	4% (96% بدون تغطية)	11% (11% من الجنسية السورية)
عراقية	32% (68% بدون تغطية)	1%> (1%> من الجنسية العراقية)
عربية أخرى	24% (76% بدون تغطية)	2% (2% من جنسيات عربية أخرى)
غير عربية	12% (88% بدون تغطية)	4% (4% من جنسيات غير عربية)

المصدر: منظمة العمل الدولية

◄ جدول 10: معدلات التغطية بين الأشخاص العاملين لحسابهم الخاص، حسب القطاع

النشاط الاقتصادي	معدل التغطية	توزيع الأشخاص العاملين لحسابهم الخاص في مختلف الأنشطة الاقتصادية
تجارة	21% (79% بدون تغطية)	31% (31% في التجارة)
نقل	25% (75% بدون تغطية)	16% (16% في النقل)
بناء	12% (88% بدون تغطية)	14% (14% في البناء)
زراعة	40% (60% بدون تغطية)	11% (11% في الزراعة)
أنشطة اقتصادية أخرى	19% (81% بدون تغطية)	28% (28% في قطاعات أخرى)

المصدر: مسح دخل ونفقات الأسر 2017، دائرة الإحصاءات العامة

◄ جدول 11: النسب المئوية لكل فئة تفتقر إلى تغطية الضمان الاجتماعي

	الجنسية الأردنية	الجنسية غير الأردنية	كافة الجنسيات
الحالة الوظيفية			
عمالة أسرية مساهمة	90%	99%	92%
جهات عمل	65%	96%	70%
الأشخاص العاملون لحسابهم الخاص	70%	98%	78%
كوادر وظيفية	24%	93%	48%
جميع حالات التوظيف	31%	93%	52%
مدة اتفاقية العمل			
يومية مؤقتة	98%	99%	99%
أسبوعية مؤقتة	99%	100%	100%
شهرية مؤقتة	64%	98%	84%
مؤقتة أقل من سنة	50%	97%	77%
مؤقتة لمدة سنة أو أكثر	43%	94%	72%
عقد دائم	14%	87%	30%

	الجنسية الأردنية	الجنسية غير الأردنية	كافة الجنسيات
قطاع العمل الرئيسي			
زراعة، حراجة، وصيد الأسماك	91%	98%	97%
التعدين والتحجير	21%	82%	38%
التصنيع	37%	90%	55%
إمدادات الكهرباء، الغاز، البخار، وتكييف الهواء	10%	21%	10%
أنشطة إمدادات المياه، الصرف الصحي، إدارة النفايات، والمعالجة	41%	85%	57%
بناء	75%	96%	89%
تجارة جملة وتجزئة؛ إصلاح مركبات ذات محركات ودراجات نارية	62%	92%	72%
نقل وتخزين	54%	81%	56%
أنشطة خدمات الإقامة الطعام	48%	85%	65%
معلومات واتصال	10%	39%	13%
أنشطة تمويل وتأمين	5%	100%	5%
أنشطة عقارية	32%	NA	32%
أنشطة مهنية، علمية، وتقنية	19%	65%	24%
أنشطة خدمات إدارية ومساندة	30%	96%	89%
إدارة عامة ودفاع؛ ضمان اجتماعي إلزامي	0%	8%	0%
تعليم	5%	67%	8%
أنشطة صحة بشرية وعمل اجتماعي	8%	71%	14%
فنون، ترفيه، وترويح	31%	78%	47%
أنشطة خدمات أخرى	64%	94%	76%
أنشطة أسر معيشية كجهات عمل؛ سلع غير مصنفة وأنشطة إنتاج خدمات لحساب الأسرة الخاص	% 9	97%	97%

	الجنسية الأردنية	الجنسية غير الأردنية	كافة الجنسيات
أنشطة منظمات وهيئات تتجاوز الحدود الإقليمية	28%	78%	61%
العدد التقديري للكوادر الوظيفية في أماكن العمل			
<10 أشخاص	65%	98%	85%
19-10 شخصا	23%	97%	41%
49-20 شخصا	10%	89%	21%
99-50 شخصا	5%	88%	19%
100 شخص وأكثر	5%	51%	15%
النوع الاجتماعي/الجنس			
ذكر	27%	93%	52%
انثى	11%	88%	29%
الفئة العمرية			
19–15	59%	96%	77%
24–20	30%	91%	46%
29–25	23%	93%	48%
39–30	19%	94%	49%
49–40	22%	93%	47%
59–50	24%	85%	42%
60	35%	92%	56%
المستوى التعليمي			
ابتدائي أو أقل	53%	95%	83%
أكثر من ابتدائي، لكن ليس أكثر من ثانوي	31%	94%	53%
أكثر من ثانوي	10%	83%	23%
الجنسية			
المصرية	NA	94%	NA
السورية	NA	96%	NA
العراقية	NA	68%	NA
عربية أخرى	NA	76%	NA
غير عربية	NA	88%	NA

المصدر: منظمة العمل الدولية

7. مراجع

1. World Bank Indicators website
2. World Bank Group country classifications by income level for FY24 (July 1, 2023- June 30, 2024)",“ World Bank Blogs
3. «4.12% معدل البطالة خلال الربع الثاني من عام 4202»، دائرة الإحصاءات العامة، 1 أيلول/سبتمبر 4202
4. The World Bank in Jordan", The World Bank, July 3, 2024“
5. نفس المرجع
6. نفس المرجع
7. United Nations Development Programme (2021) Micro, Small and Medium-Sized Enterprises in the Arab Region: Structural Vulnerabilities at a Time of Multiple Shocks, UNDP. * Calculations based on the .MSME Economic Indicators Database, SME Finance Forum, IFC, 2019. MSMEs are formal
8. نفس المرجع
9. «21.4% معدل البطالة خلال الربع الثاني من عام 2024»، دائرة الإحصاءات العامة، 1 أيلول/سبتمبر 2024
10. نفس المرجع
11. OECD/ILO/UNDP (2024), Informality and Structural Transformation in Egypt, Iraq and Jordan: A .Framework for Assessing Policy Responses in the MENA Region, OECD Publishing, Paris
12. Jordan's Informal Economy: A Potential Opportunity for Higher Productivity and Economic Growth",“ Jordan Strategy Forum (JSF), May 2023
13. OECD/ILO/UNDP (2024), Informality and Structural Transformation in Egypt, Iraq and Jordan: A .Framework for Assessing Policy Responses in the MENA Region, OECD Publishing, Paris
14. Jordan's Informal Economy: A Potential Opportunity for Higher Productivity and Economic Growth",“ Jordan Strategy Forum (JSF), May 2023
15. ILO. (2023). The Potential Role of Exports in Promoting Formalisation and Decent Job Creation for .Youth in Jordan
16. ILO. (2023). New standards, increased visibility: improving measurement of the informal economy
17. R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204)" ILO“,
18. المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي (2021). الخطة الاستراتيجية (2023-2020).
19. هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية. الاستراتيجية الوطنية الأردنية للتعليم والتدريب المهني والتقني 2023 2027-.
20. Central Bank of Jordan. (2024). National Financial Inclusion Strategy 2023-2028 – Jordan

.21 MoE. “Waste Sector Green Growth National Action Plan 2021-2025,” 2020. Amman, The Hashemite Kingdom of Jordan

.22 Value Chain Development for Decent Work A systems approach to creating more and better job”,“ ILO, January 2021

.23 تستطيع منظمة العمل الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة في محال التنمية تقديم الدعم التقني عند الحاجة، بما في ذلك في محالات مثل الحوار والخبرة التقنية في محالات مثل العمل اللائق والحماية الاجتماعية، وغير ذلك.

منظمة
العمـل
الدولية