



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

دور القانون في ضبط الاقتصاد الخفي

"دراسة مقارنة"

بحث أعدّ لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإدارية والمالية

إعداد الطالبة

ريما وجيه مرشد

إشراف الدكتورة

منى محمود إدلبي

الأستاذة المساعدة في قسم القانون العام

٢٠١٨/١٤٣٩ هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَالْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي بَارَكْنَا فِيهِ الْكَوْثَرُ وَالْأَنْبَاءُ فَضْلًا وَاللَّهُمَّ صَلِّ عَلَى مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِ مُحَمَّدٍ وَخَيْرُكُمْ

خَيْرُكُمْ

وَعَلَى آلِهِ وَسَلَّمَ

تتألف لجنة الحكم على الرسالة من السادة الأساتذة:

الدكتورة منى محمود إدلبي

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق

عضواً مشرفاً

الدكتور جميل صابوني

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق

عضواً

الدكتور محمد رسول العموري

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق

عضواً

الإهداء

- ❖ إلى العقل الذي وهبك كل أفكاره.
 - ❖ إلى القلب الذي شغلته.
 - ❖ إلى الروح التي طالما اشتاقت لإنجازك.
 - ❖ إلى الساعات الطويلة التي أمضيتها معك.
 - ❖ إلى الأوراق التي كُتبت وصُححت وعُدلت.
 - ❖ إلى الطاولة التي نأت بما حملت من كتبٍ ومراجعٍ.
 - ❖ إلى كلِّ طالبٍ علمٍ شغل عقله وروحه وقلبه ببحثه.
- إلى قريتي الصغيرة حران النابتة كزهرة بريّة في وعر اللجاة، والتي أغفلتها
خرائط الجغرافية وتذكرتها سنين الحرب بقنابلها ومتفجراتها ورصاصها.
إلى أبنائها وأبناء القرى البعيدة في الجبال والوديان والسهول الذين يسابقون
طلوع الشمس وعصافير السماء كي يصلوا إلى مدارسهم وجامعاتهم.
إلى ذلك الجبل الشامخ الذي استند عليه وينتظر إنجاز رسالتي بفارغ الصبر
ليعلق الشهادة الثانية عشرة في بيتناوالذي الغالي
إلى العينين اللتين ترقبان بصمت والشفيتين الهامستين بالدعاء دائماً مربيتي
الفاضلةأمي الغالية
إلى شقيق الروح أخي
إلى قدوتي ومثلي الأعلى اللواتي أنقاسم معهن أدق تفاصيل الحياة بحلوها
ومرّها وأتعلم منهن الصبر والأملأخواتي
إلى شموعٍ أوقدتها..... تلاميذي الصغار وطلابي الأعزاء
إلى قدري الذي سألقاه نزار

شكر وتقدير

بدايةً الشكر والحمد للحق سبحانه تعالى الذي أكرمني في إنجاز هذا البحث.

والشكر والامتنان الكبير والاعتراف بالفضل إلى العزيزة بعلمها والشامخة بتواضعها والمعطاءة على الدوام الدكتورة منى محمود إدلبي المشرفة على إعداد رسالتي على ما قدمته لي من عونٍ ورعايةٍ وتوجيهٍ.

كما أتوجه بالشكر إلى الدكتور جميل صابوني والدكتور محمد رسول عموري اللذين تتلمذت على يديهما ونهلت من علمهما ومعرفتهما، ولي شرف لقائهم مجدداً في لجنة الحكم فكل الشكر والعرفان لكما.

وأتوجه بالشكر إلى دكاترة قسم القانون العام جميعاً لجهودهم وفضلهم، وأخص بالذكر الدكتور محمود الصران الذي أرشدني وأعطاني من وقته في مرحلة التحضير لتسجيل الرسالة.

والشكر لكل من مدّ لي يد العون في إنجاز هذا البحث، والله ولي التوفيق.

مقدمة

تقوم مختلف الدّول بمراقبة وضبط ممارسة الأنشطة الاقتصادية المختلفة فيها، وذلك من أجل تحقيق أهدافٍ متعددةٍ منها إخضاع تلك الأنشطة للضرائب بقصد توفير الموارد الماليّة التي تعود بالنفع على جميع أفراد الشعب، والكشف عن الانحرافات التي قد تقع أثناء ممارسة تلك الأنشطة، وتلافي ما ينتج عنها من أضرارٍ قد تصيب النّواحي الاقتصادية والاجتماعيّة والبيئيّة في الدولة.

لكن قد تواجه تلك الدول سواءً كانت دولاً ناميةً أم متقدمةً ظاهرة انحراف بعض أنشطتها الاقتصادية نحو اللاعلنية، فتتمّ هذه الأنشطة في الخفاء بعيداً عن رقابة الدولة وقوانينها، وهذا ما يعرف بالاقتصاد الخفيّ.

تشكّل ظاهرة الاقتصاد الخفيّ اليوم موضوعاً حيويّاً لدى الكثير من الدول التي عملت على دراسة أنشطتها المتنوّعة الموزّعة بين أنشطة مشروعة وأنشطة غير مشروعة، والتي تعود لأسبابٍ مختلفةٍ منها:

_ الأسباب التي تتعلّق بالنظام الضريبيّ، وسيطرة المشروعات الصغيرة التي تشكّل نسبةً مهمّةً من أنشطة الاقتصاد الخفيّ.

_ الأسباب الاجتماعية المتعلّقة بانتشار الفقر والبطالة، وتدنيّ مستوى التعليم.

_ الأسباب الإداريّة المتعلّقة بالقيود الحكومية على ممارسة الأنشطة الاقتصادية، ومدى ملائمة قوانين العمل وأنظمة الضمان الاجتماعي، ووصولها لعمالة الأنشطة الاقتصادية الخفيّة.

_ الأسباب السياسيّة التي يتزايد دورها يوماً بعد يومٍ في ظلّ انتشار عدم الاستقرار السياسي، وازدياد العنف، وتراجع دور القانون.

وقد عملت العديد من الدول على إيجاد آلياتٍ لضبط الاقتصاد الخفيّ، والتي تتنوع وتختلف باختلاف أنشطته، ومن هذه الدول مصر التي تتشابه مع سورية بغلبة الأنشطة المشروعة للاقتصاد الخفيّ، كالمشروعات الصغيرة التي تنتج منتجاتٍ مشروعة، وأنشطة الباعة الجوالين، وكذلك تواجد أنشطة الاقتصاد الخفيّ غير المشروعة كالإتجار بالمخدرات والإتجار بالبشر وغيرها الكثير، وتتشابه كلّ من سورية ومصر أيضاً في الأسباب الكامنة وراء انتشار تلك الأنشطة.

لكن تختلف مصر عن سورية بقيامها بخطواتٍ متقدمة في سبيل ضبط الاقتصاد الخفيّ وتنظيمه، في حين سورية تقتصر إلى الدراسات الرّسميّة العميقة التي تقف بدقة على جذور هذه الظاهرة وغياب الآليات الحكوميّة المباشرة لعلاجها.

وهذا ما دفعنا لاختيار موضوع الاقتصاد الخفيّ لإنجاز مجموعة من الأهداف التي تتمثل في البحث فيه بشكلٍ عامٍ، وفي كل من سورية ومصر بشكلٍ خاصٍ، من حيث التعريف به والوقوف على أسبابه وآثاره، وصولاً للبحث في آليات وأساليب ضبطه والحد منه.

❖ أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في أهمية الموضوع الذي يتناوله لأنّ الاقتصاد الخفيّ يشكّل ثروةً كامنةً غير مصرحٍ بها، ويتوجب الكشف عنها لإعطاء صورة

حقيقية عن الواقع الاقتصادي للدول، والعمل على الإفادة من إيجابياته، والتخفيف من آثاره السلبية من خلال الحدّ من تزايد حجمه وصولاً لضبطه.

وبالإضافة لكلّ ذلك تبرز أهمية هذا البحث بسبب قلة الدراسات التي تناولت موضوع الاقتصاد الخفيّ من الناحية القانونية أسباباً وعلاجاً، لذلك عملنا على الإحاطة القانونية قدر الإمكان بموضوع البحث والذي يعدّ من الظواهر الاقتصادية المتشعبة ومتعددة الوجوه.

❖ إشكالية البحث:

تتجلى إشكالية البحث في ضرورة إيجاد الآليات القانونية اللازمة للحدّ من ارتفاع حجم الاقتصاد الخفيّ، والتي تؤدي إلى مكافحة أنشطته غير المشروعة، وضم الأنشطة المشروعة منه إلى الاقتصاد الرسميّ.

❖ صعوبات البحث:

واجهت الباحثة في إعداد هذا البحث جملةً من الصعوبات تمثلت بما يلي:
_ قلة الدراسات التي تناولت الموضوع من الناحية القانونية بشكلٍ عام، وفي سورية بشكلٍ خاصٍ.

_ تداخل وتضافر الأسباب المؤدية لنمو الاقتصاد الخفيّ، وبالتالي لا يمكن اقتصار الدراسة على سببٍ دون آخر، وهذا اقتضى تعدد دراستنا للآليات التي تسهم في ضبطه، والتي شأنها شأن الأسباب المؤدية له في التداخل، ممّا أدى إلى تشعّب البحث بالمواضيع التي وقف عندها، لكن في سبيل إيصال صورةٍ كاملةٍ لأسباب الاقتصاد الخفيّ والإحاطة بمختلف آليات ضبطه.

❖ منهج البحث:

تحقيقاً للأهداف المرجوة من هذا البحث، ولنتمكن من إجراء المقارنة بين سورية ومصر كان لا بد من استعانة الباحثة في هذه الدراسة بالمنهج الوصفي لوصف ظاهرة الاقتصاد الخفي والأنشطة المكوّنة له.

والاعتماد على المنهج التحليلي للوقوف على كلّ من أسباب الاقتصاد الخفي والآثار المتولّدة عنه، وصولاً إلى استنتاج وتحديد آليات ضبطه، ثمّ العمل على إسقاطها على الدول موضوع المقارنة وهي سورية ومصر.

واتّبعنا منهجاً مقارناً امتدّ لعرض آليات دول أخرى لم ترد في التجربة المصريّة في مجال ضبط الاقتصاد الخفي، والتي رأت الباحثة من المفيد عرضها لاستكمال أفكار البحث وصولاً لتحقيق أهدافه.

أما سبب اختيارنا مصر كمحور للمقارنة منذ البداية، فيعود لما يلي:

_ تتشابه الأسباب المؤدّية للاقتصاد الخفي في كلّ من سورية ومصر إلى حدّ كبير.

_ أخذت مصر بضريبة الإيراد العام، والضريبة العامة على المبيعات التي مهدت للانتقال إلى تطبيق الضريبة على القيمة المضافة، فأردنا عرض التجربة المصريّة في هذا المجال ومدى تأثيرها ونجاحها في الحدّ من أنشطة الاقتصاد الخفي.

_ قامت مصر بخطواتٍ تتعلّق بالعمالة غير المنظّمة، بإصدار قرارٍ ينظّمها وينظّم استخدامها ويدخلها في خطط الضّمان الاجتماعيّ، إضافةً للسّماح بتشكيل جمعيات خاصة بالعمالة غير المنظّمة.

_ اقترح مشروع قانون خاص بالاقتصاد غير الرّسميّ في سبيل تقنين الأنشطة الاقتصاديّة غير الرّسميّة، وقد أثار مشروع هذا القانون جدلاً كبيراً في مصر حول إذا ما كان الاقتصاد غير الرّسميّ يحتاج إلى قانونٍ خاصٍ به لضبطه أو إلى استراتيجيةٍ شاملةٍ لعلاج الأسباب المؤدّية له، والتّخفيف من آثاره السّلبية.

أمّا الخطة المتّبعة في تقسيم البحث فهي وفق الآتي:

مقدمة:

الفصل الأول: ماهية الاقتصاد الخفيّ.

المبحث الأول: مفهوم الاقتصاد الخفيّ وتقدير حجمه.

المبحث الثاني: أسباب نمو الاقتصاد الخفيّ.

المبحث الثالث: علاقة مفهوم الاقتصاد الخفيّ بغيره من المفاهيم وآثاره .

الفصل الثاني: آليات ضبط الاقتصاد الخفيّ.

المبحث الأول: الأدوات الضّريبية لضبط الاقتصاد الخفيّ.

المبحث الثاني: أدوات ضبط الاقتصاد الخفيّ على الصعيد الاقتصاديّ.

المبحث الثالث: أدوات ضبط الاقتصاد الخفيّ على الصعيد الإداريّ.

خاتمة:

الفصل الأول

ماهية الاقتصاد الخفي

تتميز ظاهرة الاقتصاد الخفي بتعقدها وتنوع أشكالها، وتعدد أبعادها ومسمياتها، حيث أُطلقَ عليها الاقتصاد السفلي، والاقتصاد الأسود، والاقتصاد الخفي، والاقتصاد غير المسجل، والاقتصاد الموازي، والاقتصاد المقابل، والاقتصاد الرمادي، والاقتصاد الثاني، والاقتصاد غير الملحوظ، والاقتصاد غير المنظم ...

ولنتمكن من رسم صورة واضحة لماهية تلك الظاهرة بكل تفاصيلها، علينا أن نتعرف على مفهومها والعوامل الكامنة خلف نمو الأنشطة الاقتصادية الخفية، وما ينتج عنها من آثار متعددة، وهذا ما ستوضحه المباحث الثلاثة الآتية:

المبحث الأول: مفهوم الاقتصاد الخفي وتقدير حجمه.

المبحث الثاني: أسباب نمو الاقتصاد الخفي.

المبحث الثالث: علاقة مفهوم الاقتصاد الخفي بغيره من المفاهيم وآثاره.

المبحث الأول

مفهوم الاقتصاد الخفي وتقدير حجمه

يعدُّ تحديد مفهوم الاقتصاد الخفيّ ركناً أساسياً يمكّننا من فهم هذا القطاع والتّعرف على الأنشطة المكوّنة له، ومن ثمّ التّعرف على الطّرق المناسبة لتقدير حجم هذه الأنشطة، وهذا ما سنتطرق له في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم الاقتصاد الخفيّ.

المطلب الثاني: تقدير حجم الاقتصاد الخفيّ.

المطلب الأول

مفهوم الاقتصاد الخفي

تعتبر ظاهرة الاقتصاد الخفي من الظواهر الاقتصادية القديمة في كافة المجتمعات الإنسانية، ومع ذلك لم يظهر الاهتمام بها إلا منذ سبعينيات القرن العشرين في محاولة لتحديد مفهومها، وصياغة التعريف المناسب لها.

الفرع الأول

النشأة التاريخية لمفهوم الاقتصاد الخفي

يرى البعض أن المجتمع عرف التعامل غير الرسمي بين أفرادهِ قبل أن توجد الحكومات، ولما وجدت الحكومات التي تفرض على التعامل الاقتصادي ضرورة الالتزام بالقوانين بما تتضمنه من شروطٍ ومتطلباتٍ، بدأ الأفراد بالالتفاف على تلك الضوابط ليمارسوا أنشطتهم الاقتصادية بعيداً عنها، وهكذا بدأت أنشطة الاقتصاد الخفي بالنمو، فالاقتصاد الخفي موغلٌ في القدم. لكن لم يلتفت الاقتصاديون له إلا في خمسينيات القرن العشرين ببعض الكتابات التي تطرقت له^(١).

أما الاهتمام الفعليّ بالاقتصاد الخفيّ بدأ منذ سبعينيات القرن العشرين، فإن عدنا لعام ١٩٧١م/ سنجد دراسة للباحث البريطاني (Keith Hart) عن المناطق الحضرية في غانا، وهي من أولى الدراسات التي تطرقت لبعض

(١) د. محمد رمضان صديق، "القطاع غير الرسمي وسبل إدماجه في القطاع الرسمي مع إشارة خاصة لمصر"، مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد ٩، يوليو، ٢٠٠٣م، ص ٥١.

أنشطة الاقتصاد الخفي، وقد استخدم فيها مصطلح القطاع غير الرسمي لأول مرة^(١).

حيث عرض (Hart) في دراسته وجود مصدرين للدخل هما: مصدر رسمي من القطاع العام والخاص، ومصدر غير رسمي من الأنشطة الاقتصادية الأخرى خارج الإطار القانوني لهذين القطاعين، وهو ما أطلق عليه مصطلح القطاع غير الرسمي.

وقد أخذت منظمة العمل الدولية بمصطلح (Hart) في تقرير بعثة العمالة التي أرسلتها إلى كينيا عام ١٩٧٢م، حيث أشار تقريرها إلى وجود أعداد كبيرة من العاملين الذين يمارسون أعمالاً شاقة دون أن يكون عملهم مسجلاً أو منظمًا من قبل الدولة^(٢).

وبانتقالنا لعام ١٩٧٧م/ سنجد أول من لفت الانتباه إلى ظاهرة الاقتصاد الخفي بشكل واضح هو (Peter Gutman)، عندما نشر بحثه عن الاقتصاد السفلي - كما أسماه - والذي أشار فيه إلى وجود معاملات اقتصادية لا يتم تسجيلها ضمن حسابات الناتج القومي، وهي ليست بالقدر الذي يستهان به^(٣). حيث أدى ذلك إلى تزايد اهتمام الباحثين ودول العالم بتلك الظاهرة من أجل تعريفها وتحديد أنشطتها.

(١) تقرير مؤتمر العمل الدولي السادس بعنوان "العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم"، الدورة ٩٠، جنيف ٢٠٠٢م، ص ٣.

(٢) المرجع السابق، نفس الموضوع.

(٣) Peter M. Gutmann, "The Subterranean Economy", Financial Analysts Journal, November/December 1977, pp 26-30.

مشار إليه عند د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص ٤.

الفرع الثاني

تعريف الاقتصاد الخفي

تتعدد تعاريف الاقتصاد الخفي، ويعود ذلك إلى تنوع أنشطته، التي تنشأ وتتبدل تبعاً للتغيرات التي تطرأ على النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للدولة، وتبعاً للأطر التشريعية التي تؤثر فيها، فلم يجمع الباحثون على تعريف موحدٍ للاقتصاد الخفي يشمل كافة وجوهه.

حيث اعتبر (Friedrich Shneider) الاقتصاد الخفي يشير إلى مجموعة من الأنشطة الاقتصادية المشروعة وغير المشروعة التي تنتج سلعاً وخدمات، ويتولد عنها دخول لا تسجل في حسابات الناتج المحلي الإجمالي^(١).

في حين قصر (Ingemar Hansson) تعريفه للاقتصاد الخفي على الأنشطة المشروعة فقط، فعرفه بأنه: " مجموعة الأنشطة الاقتصادية التي لا تدخل في إطار الحسابات القومية، والتي تنقسم إلى: أنشطة اقتصادية يتولد عنها دخول يجب أن تخضع للضرائب، وأنشطة اقتصادية ذاتية " ^(٢).

أما (Vito Tanzi) عرف الاقتصاد الخفي بأنه : " ذلك الجزء من الناتج

(1) Friedrich Schneider, "Shadow Economies of 145 Countries All Over the Word – what do we really know ", Johannes kepler university of Linz – Austria, August 2006, p 4.

(1) Ingemar Hansson, "The Nnder Ground Economy in Sweden", International Conference on the Unobserved Economy, Wassenaar, 1982.

مشار إليه عند د.عاطف وليم أندراوس، الاقتصاد الظلي"المفاهيم - المكونات-الأسباب" الأثر على الموازنة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص ١٥.

القوميّ الذي لا يتمّ قياسه في الإحصاءات الرّسميّة، بسبب عدم إعلانه أو إقراره بأقل من قيمته الحقيقيّة للسلطات الضريبيّة" ^(١). وبالتالي الاقتصاد الخفيّ وفق ما سبق يشمل الناتج القوميّ غير المقاس الناجم عن أنشطة غير معلنة للسلطات العامة لسبب أو لآخر، أو أنشطة رسمية معلنة لكنها لا تقرّ بالقيمة الحقيقيّة لحجمها بقصد التّهريب من الضرائب.

وهناك من اعتبر الاقتصاد الخفيّ بأنّه: " كلُّ نشاطٍ يهرب من جهاز القياس الكليّ بعدم الإعلان أو التقليل من قيمة الدخل المعلن، بسبب قصور التقاليد المحاسبية المتبعة، وعلى الأخص في محيط نظم حسابات الناتج القوميّ الإجماليّ " ^(٢). ووفق هذا التعريف نلاحظ أنّ مشكلة الاقتصاد الخفيّ هي مشكلة قصور في طرق القياس.

في حين استخدم آخرون مصطلح الاقتصاد السريّ وعرفه بأنّه ^(٣): " مجموعة من الأنشطة التي تحقق دخلاً لا يتم تسجيله رسمياً ضمن حسابات الناتج القوميّ، إما لتعمد إخفائه تهريباً من الالتزامات القانونية المرتبطة بالكشف

(2) Vito Tanzi, " **The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications** " , Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, December 1980, Vol. 33, No. 135, p 428.

مشار إليه عند د. عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص ١٤.

(٢) د. محمد نجيب جادو، ظاهرة التسرب الضريبيّ وآثارها المالية والاقتصاديّة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ١٨٠.

(٣) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفيّ وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٩.

عن هذه الأنشطة ، وإما بسبب أنّ هذه الأنشطة المولّدة للدّخل بحكم طبيعتها تعدّ مخالفةً للقوانين السائدة في البلاد .

أمّا نظام المحاسبة الوطنية للأمم المتّحدة لعام /١٩٩٣/م استخدم مفهوم الاقتصاد غير الملاحظ، وقسمه للفئات الثلاث التالية:

أ_ الاقتصاد غير القانوني: ويتمثّل في الأنشطة الممنوعة بقوة القانون، والأنشطة الشرعيّة الممارسة من قبل أشخاص غير مصرّح لهم القيام بها.

ب_ الاقتصاد السفلي: ويقصد به الأنشطة القانونيّة التي يكون فيها جزءٌ من الإنتاج أو كلّهُ مخفياً لأسبابٍ مختلفة.

ويفرّق نظام المحاسبة الوطنية في هذه الفئة بين الاقتصاد السفلي لأسبابٍ اقتصاديةٍ مثل التهرّب الضريبيّ أو التصريح الجزئيّ برقم الأعمال والعمال، والاقتصاد السفلي لأسبابٍ إحصائيةٍ كغياب السجلات الإحصائية أو عدم التسجيل.

ج_ القطاع غير الرّسمي: ويقصد به الوحدات الإنتاجيّة المتّصفة بضعف مستوى التنظيم، وغياب التقسيم بين العمل ورأس المال، وروابط العمل ذات الطبيعة العائليّة أو الشخصيّة أو الاجتماعيّة.

يعدّ تقسيم نظام المحاسبة الوطنية للأمم المتّحدة لعام /١٩٩٣/م للاقتصاد الخفيّ في غاية الأهمية فمن خلاله شمل كافة الأنشطة المكوّنة له، وقسمها إلى أنشطةٍ مشروعةٍ وغير مشروعةٍ ووصف كل منها، وصنّفها تبعاً لأسبابها وسماتها التي تحددها، على حين معظم التعريفات السابقة لم تكن بهذا الوضوح.

ونستطيع إرجاع الاختلاف حول مفهوم الاقتصاد الخفي إلى اختلاف الزاوية التي ينظر منها إليه^(١):

_ إذا نُظِرَ للاقتصاد الخفي من حيث مدى تأثيره على دقة حسابات الناتج القومي في الاقتصاد ككل، فإنه سيشمل كافة الأنشطة التي يترتب عليها توليد الدخل، سواءً كانت مشروعة أم غير مشروعة، خاضعة أم غير خاضعة للضرائب.

_ إذا نُظِرَ للاقتصاد الخفي على أنه يضم كافة الأنشطة المصاحبة لعملية التهرب الضريبي، سيشمل كافة الأنشطة المشروعة التي تولّد دخلاً يخضع للضريبة لكن يتم إخفاؤها، وبذلك تستبعد الأنشطة غير المشروعة التي لا تخضع للضرائب، والتي تشكل جزءاً من الأنشطة الخفية، ومن ثمّ معيار خضوع الدخل للضرائب أو عدمه لا يصلح بمفرده كمقياس لتعريف الاقتصاد الخفي نظراً لاستبعاده الأنشطة غير المشروعة من نطاق التعريف.

وبعد هذا العرض نستطيع تحديد سمات الاقتصاد الخفي بما يلي^(٢):

١_ عدم الإعلان الكلي أو الجزئي عن هذه الأنشطة، وعدم خضوعها لرقابة الحكومة.

(١) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٨-٩.

(٢) د. عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص ١٦.

٢_ تتوّع واختلاف أنشطة الاقتصاد الخفيّ فيما يتعلّق بمدى مشروعيتها، فإمّا أن تكون أنشطة مسموحاً ممارستها لا تخالف القانون، أو أنشطة ممنوعة بقوة القانون.

٣_ صعوبة وصول أدوات القياس التقليدية للمؤشرات الاقتصادية إليها.

٤_ الدخول المتولّدة عن هذه الأنشطة سواء كانت مشروعة أم غير مشروعة لا تُسجل ضمن الحسابات القومية.

٥_ عدم التزام هذه الأنشطة بالمتطلبات القانونية المفروضة عليها (كتأدية الضرائب، والالتزام بالتسجيل، ومراعاة شروط العمل...).

وبعد استعراضنا تعاريف الاقتصاد الخفيّ وسماته، ننقل إلى تعريفه في كلّ من مصر وسورية.

في سورية تطرّق المكتب المركزي للإحصاء إلى الجزء المشروع من الاقتصاد الخفيّ، وذلك من خلال إدخاله مفهوم القطاع غير المنظّم في المسوح الإحصائية التي أجراها منذ النصف الثاني من ثمانينات القرن العشرين، وقصد به: "جميع الأنشطة التي تُقام خارج إطار المنشأة أو داخلها على اعتبار أن المنشأة بناءً أو جزءاً منه، وتقع خارج إطار رعاية الدولة ولا تملك دفاتر محاسبية نظامية " (١).

(١) عصام الشيخ أوغلي وآخرون، "القطاع غير المنظّم الواقع ومتطلبات الاندماج في الاقتصاد الرسمي، جمعية العلوم الاقتصادية"، دمشق، ٢٠٠١م، ص ٩.

أما في مصر فقد عرّف المجلس القومي للإنتاج والشؤون الاقتصادية المصريّ في دورته السادسة عشرة عام /١٩٩٠م "الاقتصاد الموازي"^(١) بأنه: "مجموعة الأنشطة الاقتصادية غير المسجلة سواءً ما كان منها مشروعٌ أم غير مشروع، حيث تسير في قنواتٍ بعيدةٍ عن رقابة وتأثير الإدارة الاقتصادية للدولة".

من هذا التعريف نجد أنّ عدم التسجيل هو المعيار المعتمد لتمييز الأنشطة الرسميّة عن أنشطة الاقتصاد الموازي سواءً كانت مشروعةً أم غير مشروعةٍ كما ذكر التعريف، لكنّ السؤال هنا: هل هناك نشاطٌ غير مشروعٍ في مصر يمكن تسجيله؟! هل يمكن لتاجر المخدرات أن يُسجّل نشاطه ويدخل ضمن الاقتصاد الرسميّ؟!

نعتقد أنّه كان من الأفضل صياغة التعريف على النحو التالي: (الاقتصاد الموازي هو مجموعة الأنشطة الاقتصادية المشروعة غير المسجلة والأنشطة غير المشروعة، والتي تسير كلّ منها في قنواتٍ بعيدةٍ عن رقابة وتأثير الإدارة الاقتصادية للدولة).

وبعد جولتنا في تعاريف الاقتصاد الخفيّ العالميّة والعربيّة الرسميّة وغير الرسميّة والتي تضيق أحياناً وتتسع أحياناً أخرى في شمولها للأنشطة التي

(١) استخدم المجلس القومي للإنتاج والشؤون الاقتصادية المصريّ تسمية الاقتصاد الموازيّ بقصد توحيد المصطلح بين الباحثين المصريين، بعد أن شاع بينهم استخدام تسمية الاقتصاد غير المُنظّم والاقتصاد غير الرسميّ، واختلفت تعاريفهم ووجهات نظرهم حول هذا الاقتصاد. راجع د. محمد نجيب جادو، مرجع سابق، ص ٢١٦.

يمكن إدراجها ضمنه، نستطيع استخلاص تعريفنا للاقتصاد الخفي كمحصلة لما ذكرناه سابقاً فنقول الاقتصاد الخفي هو:

الأنشطة الاقتصادية غير المعلن عنها كلياً أو جزئياً، وما يتولّد عنها من دخول لا تُسجّل في الحسابات القومية، وذلك لخروجها عن دائرة الالتزام القانوني إما من حيث المشروعية أو الإجراءات التنظيمية أو لتهربها الضريبي .

استناداً إلى تعريفنا أعلاه يمكن أن نقسّم أنشطة الاقتصاد الخفي إلى^(١):

١_ أنشطة الاقتصاد غير المنظم.

٢_ أنشطة الاقتصاد الرسمي الخفية.

٣_ أنشطة الاقتصاد الخفي غير المشروعة (الأنشطة السوداء).

وهذه الأقسام ستكون جزءاً من محور المطلب الثاني لنتعرف على سماتها وخصائص كلّ منها.

(١) يمكن تقسيم الاقتصاد الخفي وفقاً لمعايير مختلفة منها:

١_ معيار خصائص السوق: وفق هذا المعيار يُقسّم الاقتصاد الخفي إلى أنشطة نقدية وأنشطة غير نقدية.

٢_ معيار المشروعية : وفق هذا المعيار يُقسّم الاقتصاد الخفي إلى أنشطة مشروعة وأنشطة غير مشروعة .

للمزيد من التفاصيل راجع عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص ١٧ وما بعدها.

المطلب الثاني

تقدير حجم الاقتصاد الخفي

تتعدد طرق تقدير حجم الاقتصاد الخفي، وحتى نتمكن من التقدير الصحيح لحجمه، لا بد من التعرف على الأنشطة المكوّنة له لمعرفة الطريقة المناسبة لقياسها.

الفرع الأول

أنشطة الاقتصاد الخفي

تقسم أنشطة الاقتصاد الخفي إلى ثلاثة أقسام سوف نستعرضها تباعاً:

أولاً_ أنشطة الاقتصاد غير المنظم:

استخدم مصطلح القطاع غير المنظم منذ سبعينات القرن الماضي بوصفه مدخلاً يحدد مفاهيم عددٍ من الأنشطة التي يستثنىها القانون، أو الأنشطة الواقعة خارج النطاق التنظيمي والضريبي، ومَرَّت سنواتٌ عدّة على وصف القطاع غير المنظم دون وضع تعريف محدّد له^(١).

وكانت أول محاولةٍ لتحديد مفهوم القطاع غير المنظم في تقرير مؤتمر كينيا عام ١٩٧٢/م، الذي نظمته منظمة العمل الدولية كما ذكرنا سابقاً، حيث حدد التقرير المعايير التالية التي تميّزه عن غيره^(٢):

(١) تقرير منظمة العمل الدولية بعنوان "قياس الاقتصاد غير المنظم"، جنيف، ٢٠١٥ م، ص ٣.

(٢) د. منال حسين عبد الرازق المرسي، "عملية تحويل القطاع غير الرسمي إلى قطاع رسمي في مصر"، مجلة النهضة، المجلد العاشر، العدد الثاني، مصر، ٢٠٠٩، ص ٥.

- ١_ سهولة الدخول والخروج من هذا القطاع.
- ٢_ الاعتماد على الموارد الذاتية أو ملكية العائلة.
- ٣_ الثقافة المعتمدة على كثافة العمل.
- ٤_ عدم التقيد بالقوانين والتشريعات النازمة للعمل.
- ٥_ تميز وحدات الإنتاج في القطاع غير المنظم بصغر الحجم وقلة عدد العمال.

وبعدها طرأت تطورات عدة على مفهوم القطاع غير المنظم، حتى انعقد المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل عام ١٩٩٣/م، والذي اتخذ قراراً بشأن إحصاءات العمالة في القطاع غير المنظم، وشمل هذا القرار مسائل تتعلق بتعريف القطاع غير المنظم، حيث اعتبره يشمل المنشآت غير المسجلة، والتي تتسم بأنها منشآت فردية خاصة صغيرة الحجم، تنتج سلعاً وخدماتٍ للبيع أو المقايضة^(١).

وبشكل عام تجاذبت مفهوم القطاع غير المنظم نقاشات ووجهات نظر مختلفة، فمنهم من رأى أنّ أنشطة القطاع غير المنظم هي أنشطة جانبية لا تمت للقطاع المنظم بصلة. في حين اعتبر البعض الآخر أنّ القطاع غير المنظم يشمل أصحاب المشروعات الصغيرة، الذين يحاولون تجنب تكاليف التسجيل الرسمي والمسؤوليات المتعلقة به. وذهب آخرون لاعتباره تابعاً للقطاع

(١) تقرير منظمة العمل الدولية بعنوان "قياس الاقتصاد غير المنظم"، مرجع سابق، ص ٥.

الرّسميّ وتستخدمه الشركات الكبرى لتجنب الضرائب وخفض تكاليف الإنتاج^(١).

وهذا الاختلاف حول مفهوم القطاع غير المنظّم أكّدته استنتاجات مؤتمر العمل الدوليّ لعام ٢٠٠٢/م، والذي استخدم مصطلح اقتصاد بدلاً من مصطلح قطاع، بغرض توسيع المفهوم حتّى يستوعب كافة الأنشطة الاقتصادية التي لم تغطّها الترتيبات الرّسميّة من الناحية القانونية، أو التطبيقية، أو غطّتها ولكن بشكلٍ غير كافٍ. حيث جاء فيها: " بالرغم من عدم وجود توصيف أو تعريف دقيق أو مقبول عالمياً لمصطلح الاقتصاد غير المنظّم، إلّا أن هناك فهماً واسعاً بأنّ المصطلح يستوعب تنوعاً كبيراً في العمال والمنشآت ومنظمي المشاريع ممن لهم خصائص يمكن تبيينها " ^(٢).

واعتبرت هذه الاستنتاجات أن الاقتصاد غير المنظّم يشير إلى: " جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظاميّة في القانون أو في الممارسة. فأنشطتهم ليست مدرجة في القانون، ممّا يعني أنّهم يعملون خارج النطاق الرّسميّ للقانون، أو أنهم غير مشمولين عملياً، بمعنى أنّه رغم عملهم داخل الإطار الرّسميّ للقانون ، إلّا أنّ القانون لا يتمّ تطبيقه أو إعماله ، أو أنّ القانون غير

(١) تقرير مؤتمر العمل الدولي السادس بعنوان " العمل اللائق والاقتصاد غير المنظّم " ، مرجع سابق، ص ٤.

(٢) تقرير مكتب العمل الدولي بعنوان " الانتقال من الاقتصاد غير المنظّم إلى الاقتصاد المنظّم " ، جنيف، ٢٠١٣ م، ص ٣.

مشجع على الالتزام لأنّه غير ملائم أو مرهق أو يفرض تكاليف مفرطة " (١).

من هذا التعريف نجد أنّ أنشطة القطاع غير المنظّم تُمارس من قبل عمالٍ بشكلٍ إفرادي أو من قبل وحداتٍ اقتصادية، وهي أنشطة مقبولة اجتماعياً فلا تخالف القانون بحد ذاتها، لكنّها تشكّل جزءاً من أنشطة الاقتصاد الخفيّ لأنّها غير مصرح عنها، وتفتقر من الإحصاءات الرّسميّة والتشريعات المنظّمة لعلاقات العمل والضمان الاجتماعيّ والنظام الضريبيّ، والأرباح المتولّدة عنها لا تدخل في تقديرات الاقتصاد الرّسمي، فهي تشكّل كتماناً كليّاً للنشاط الاقتصادي المنطوي تحتها.

وفيما يتعلّق بالعاملين في هذا القطاع، فهم إما أصحاب العمل أو يعملون لحسابهم أو يعملون بأجر، كما أنّهم يتباينون من حيث الانتظام والموسميّة، وتختلف أنشطتهم من بلدٍ لآخر وتشمل قطاعات الصناعة والتجارة والنقل... (٢)، ومن أمثلة هذه الأنشطة: البائعون المتجولون، وماسحو الأحذية، والمدرسون الخصوصيون، وخدمات النقل غير النظاميّة، والحلاقة والخياطة المنزليّة وضامنو المواسم الزراعيّة، والورش غير المسجّلة مثل: مصانع الألبان، والمطابع...، وأصحاب المهن الحرّة التي لا تتطوي تحت نقابة أو تنظيم معين مثل (بلاط _ دهان...).

ويحتل القطاع غير المنظّم موقعاً مهماً في جميع اقتصاديات الدول ولاسيما النامية منها، بما فيها مصر وسورية.

(١) تقرير مكتب العمل الدولي بعنوان "الانتقال من الاقتصاد غير المنظّم إلى الاقتصاد المنظّم"، مرجع سابق، ص ٤.

(٢) المرجع السابق، نفس الموضوع.

في سورية كما ذكرنا تمت الإشارة إليه للمرّة الأولى في المسح الخاص بالهجرة الداخلية الذي أجراه المكتب المركزي للإحصاء /١٩٨٧م، والذي قصد به: جميع الأنشطة التي تُقام خارج إطار المنشأة أو داخلها على اعتبار أن المنشأة بناءً أو جزءً منه، وتقع خارج إطار رعاية الدولة ولا تملك دفاتر محاسبية نظامية.

حيث قُدّرت مساهمة أنشطة الاقتصاد غير المنظم آنذاك في النشاط الاقتصادي بما يقارب (٢٠%) وفيما بعد تعززت مكانته حتّى وصلت مساهمته (٤٠%) لعام /٢٠٠٠م^(١).

وقد شهدت سورية محاولاتٍ لرسم خارطةٍ شاملةٍ للقطاع غير المنظم، عندما تمّ عقد طاولةٍ مستديرةٍ تحت عنوان "القطاع غير المنظم إلى المنظم طرق تقليل أنشطة اقتصاد الظلّ في الاقتصاد السوري" عام /٢٠٠٨م بمشاركة كلّ من الوزارات المعنية في سورية والقطاع الخاص، حيث أُعلن بعدها عن مشروع وطنيٍّ لتنظيم الاقتصاد الخفيّ تحت عنوان: "التمكين القانوني للفقراء وتنظيم القطاع غير المنظم" بإشراف اللجنة الاقتصادية في مجلس الوزراء، ومشاركة المكتب المركزي للإحصاء كمُشرفٍ فنيٍّ على المشروع، وبالإضافة لمشاركة لجانٍ تضمّ وزارة الإدارة المحلية ووزارة العدل وهيئة تخطيط الدولة والمصالح العقارية، مع التعاون مع بقية الوزارات فيما يتعلّق بالبيانات والمعلومات الأوليّة.

(١) عصام الشيخ أوغلي وآخرون، "القطاع غير المنظم الواقع ومتطلبات الاندماج في الاقتصاد الرسمي"، مرجع سابق، ص ٩.

وكان الهدف من هذا المشروع تحديد حجم وخصائص القطاع غير المنظم، ودراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للقطاعات ذات الصلة لتحديد الأثر المحتمل من تنظيمه على الفقر والبطالة والنمو، وتقديم التوصيات التي تساعد في ذلك^(١).

لكن هذا المشروع لم يؤت ثماره وتوقف العمل به بسبب الحرب التي بدأت في سورية عام ٢٠١١م/ رغم الحاجة الماسة له في ظلّ الازدياد الكبير لحجم أنشطة هذا القطاع.

أما في مصر تمّ اعتماد أحد المعيارين في تعريف القطاع غير المنظم^(٢):
_ معيار عدد العاملين: ويعرف الاقتصاد غير المنظم وفقاً له على أنه كلّ وحدة اقتصادية يقلّ عدد العاملين فيها عن عشرة عمال.

_ المعيار الإداري: ويعرف الاقتصاد غير المنظم وفقاً له على أنه الوحدات غير المرخصة وغير المسجلة بغض النظر عن عدد العاملين.

لكن المعيار الإداري أقرب إلى الصواب، لأن معيار عدد العاملين لا يتمتع بالدقة الكافية، فمن الممكن أن توجد وحدة اقتصادية صغيرة عدد عمالها أقلّ من عشرة ومسجلة ضمن القطاع المنظم، ووحدة اقتصادية عدد عمالها أكثر من عشرة لكنها تتدرج في القطاع غير المنظم لأنها غير مسجلة.

(١) د. أسامة ماء البارد، "التمكين القانوني للفقراء وتنظيم القطاع غير المنظم"، مكتب نائب مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية، دمشق، ٢٠١٠م، ص ٤.

(٢) د. محمد نجيب جادو، مرجع سابق، ص ٢١١-٢١٢.

ثانياً_ أنشطة الاقتصاد الرّسميّ الخفيّة:

هي أنشطة مشروعة تماماً من حيث المبدأ واستوفت شروط الممارسة القانونية، ولكن هناك جزءٌ منها غير معلّن، وبالتالي لا تحتسب الدخول المتولّدة عنها في حسابات الدخل القوميّ كونها مخفيّة عن السلطات العامة. ومن أهم أسباب إخفائها عن السلطات العامة:

_ تجنّب دفع الضرائب والرسوم المختلفة.

_ تجنّب الالتزام بقوانين العمل.

_ تجنّب الإجراءات الإدارية المطلوبة.

إذاً هناك جزء من النشاط الاقتصادي الرّسميّ يتمّ في إطار قانونيّ كامل، لكنّه يتحوّل لنشاطٍ خفيّ عندما يكون هناك جزء من الإنتاج أو قوة العمل غير مصرّح عنها، ومثال ذلك: الناتج المسجّل بأقلّ من قيمته الحقيقية في الصناعات التحويليّة المختلفة، أو الأجور غير المسجّلة للعاملين غير المسجّلين ضمن وحدات الإنتاج الرّسميّة^(١).

بعد أن وضّحنا ما هي أنشطة الاقتصاد غير المنظّم وأنشطة القطاع الرّسميّ الخفيّة، علينا توضيح نقطة هامة لإزالة أيّ غموضٍ وهي: هناك من يعتبر أن الأنشطة الرّسميّة الخفيّة هي ليست جزءاً من الاقتصاد الخفيّ ويعتبرونها تهريباً ضربياً لا أكثر، وذلك بسبب الخلط بين مفهوم الاقتصاد

(١) د. حمدي عبد العظيم، غسيل الأموال في مصر والعالم (الجريمة البيضاء _ أبعادها _ آثارها _ كيفية مكافحتها)، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، طنطا، مصر، ١٩٩٧م، ص ١٠.

غير المنظم والاقتصاد الخفي واعتبار الأول هو رديف للثاني، وحصر الاقتصاد الخفي بعدم تسجيل الوحدة الاقتصادية وعدم ترخيصها.

لكننا نرى أن الأنشطة الرسمية الخفية هي جزء من الاقتصاد الخفي والتهرّب الضريبي هو هدف وسبب دافع لها، وما يؤكد وجهة نظرنا هو تعريف نظام المحاسبة الوطنية للأمم المتحدة السالف ذكره والذي قسم الاقتصاد الخفي إلى ثلاثة أقسام: القسم الأول وهو الأنشطة السوداء ودلالاتها واضحة، والقسم الثاني هو الاقتصاد السفلي المقابل للأنشطة الرسمية الخفية، أما القسم الثالث هو القطاع غير الرسمي وكما درسنا تطوّر وتعّدّل مفهومه حتّى أصبح يسمى الاقتصاد غير المنظم وفق رؤية مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٢/م.

ثالثاً_ أنشطة الاقتصاد الخفي غير المشروعة:

لن يُقدّم أحد على ارتكاب نشاط غير مشروع إلّا إذا كان سيجني منه أرباحاً تفوق مخاطر وعقوبات ارتكابه. وهذا ما ينطبق على أنشطة القطاع الخفي غير المشروعة، فالأرباح الكبيرة الناتجة عنها هي الدافع خلف انتشارها وممارستها وإتمامها في الخفاء بصورة سرّية، نظراً لخطورة وشدة العقوبات التي تقع على مرتكبيها في حال اكتشافهم.

تعدّ الأنشطة غير المشروعة من مكونات الاقتصاد الخفي التي تتم خارج سيطرة ورقابة الدولة، لأنها ممنوعة بقوة القانون، والدّخل الناتج عنها لا يدخل في الحسابات القومية للدولة بصورة مباشرة، وإن كان يدخل فيها بطريقة غير مباشرة عبر عملية غسل الأموال كما سنرى لاحقاً.

ويمكن تقسيم أنشطة القطاع الخفي غير المشروعة إلى:

١_ أنشطة مشروعة في طبيعتها، لكنها تصبح غير مشروعة عندما تتم من منتجين غير مسموح أو مصرح لهم القيام بها، كتصريف العملات، أو تحويل أموال من قبل أشخاص أو شركات ليس لديهم ترخيص بذلك.

٢_ أنشطة ممنوعة بحكم القانون، والتي تتمثل في إنتاج سلع وخدمات يحظر القانون بيعها أو توزيعها أو امتلاكها مع مراعاة اختلاف القوانين بين الدول فيما هو مشروع أم غير مشروع^(١).

ومن أهم أنشطة الاقتصاد الخفي غير المشروعة: تجارة المخدرات والسلاح، اللتان تتميزان بتحقيق دخولٍ تفوق ما يحققه أيُّ نشاطٍ آخر غير مشروع^(٢).

وقد شهدت كلٌّ من سورية ومصر ازدياداً ملحوظاً في حجم الأنشطة غير المشروعة منذ ٢٠١١م، نتيجة للاضطرابات السياسية والأمنية فيهما، ولا سيما في حجم تجارة السلاح، وذلك بسبب فقدان الأمن الاجتماعي وانتشار

(١) د. عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص ١٧.

(٢) قُدِّرَت أرباح موقع طريق الحرير الإلكتروني لتجارة المخدرات بـ ١٧ مليار دولار قبل أن تقفله السلطات الأمريكية عام ٢٠١٣م.

هناك ما يسمى الشبكة العميقة على الإنترنت، والتي لا تستطيع محركات البحث حتى الجوجل الوصول إليها، وهذا الجزء من الشبكة يشهد رواجاً للأنشطة غير المشروعة، التي تحقق المليارات من الأرباح، وتعتمد على النقود الإلكترونية المشفرة التي لا تخضع لرقابة مالية، والتي يمكن استبدالها بأي عملة أخرى، وهذه الأنشطة التي تُمارس بواسطة الشبكة العميقة تشكّل أحد مظاهر الاقتصاد الخفي. ملف إلكتروني بعنوان "شبكة الانترنت العميقة"، تاريخ الدخول ٢٠١٦/٩/٧م، الساعة: ٢٣، ١٠م. www.maktaba-amma.com/2015/09/7.html?m=1

الإرهاب والجماعات المسلّحة وحاجتها للسلاح، وأيضاً حاجة المواطنين للدفاع عن أنفسهم ضد ما يحيط بهم من إرهاب.

ومن الأنشطة غير المشروعة أيضاً الإتجار بالبشر، ومن أهم صور الإتجار بالبشر حالياً نقل المهاجرين بصورة غير شرعية، وقد شهدت هذه الظاهرة في الآونة الأخيرة ازدياداً ملحوظاً مع آلاف المهاجرين السوريين، وغير السوريين الذين يعبرون إلى تركيا أو عن طريق دول المتوسط ومنها إلى أوروبا بهدف اللجوء إليها. وقد قدر ما دفعه المهاجرون مقابل رحلة الوصول لأوروبا بثمانية مليارات وثلاثمائة وأربعة وسبعون مليون يورو بين /٢٠١٠-٢٠١٥م، كلها ذهبت لصالح شركات وأفراد يقومون بنقل الأفراد بصورة غير قانونية وهذه المبالغ تمثل دخلاً غير مشروع^(١).

وتمتدّ الأنشطة غير المشروعة لتصل إلى الإتجار بالوظيفة العامة، والتهريب، والإتجار بالآثار المسروقة حيث يُقدّر حجم تجارة الآثار الفرعونية في مصر بعشرين مليار دولار سنوياً^(٢)، بالإضافة لسرقة الآثار في سورية من

(١) ملف إلكتروني بعنوان "الاقتصاد الخفي: ٨٣٧٤ مليار يورو دفعها المهاجرون للمهربين"، تاريخ

الدخول ٢٠١٦/١١/١٦م، الساعة: ٧،٥٩م www.addiyar.com/article/1040058

(٢) من الأمثلة المهمة لتهريب الآثار تهريب رأس نفرتيتي المكتشف عام ١٩٠٦م من قبل عالم الآثار

لودينج بوخارت، والذي هزبه بطريقة غير شرعية، وذلك بإحاطته بغلاف من الجبسين حيث اعتبروه تحفةً مقلدةً واستطاع إخراجه من مصر. ملف الكتروني بعنوان " تجارة الآثار في مصر"، تاريخ

الدخول: ٢٠١٦/٩/١٦م ، الساعة: ٨،٥٢م

www.egyptwindow.net/news_Details.aspx?News_ID=57442

قبل تجار الآثار والجماعات المسلحة وبيعها لتمويل عملياتها القتالية^(١)، وغيرها الكثير من الأنشطة الأخرى غير المشروعة والتي تنسم بما يلي:

أ_ تدرّ هذه الأنشطة أرباحاً طائلةً غير مشروعة.

ب_ تمارس هذه الأنشطة عادةً من قبل جماعات منظّمة.

ج _ ليس الهدف المالي دائماً هو الوحيد من وراء ممارسة الأنشطة غير المشروعة، بل أحياناً يتعداها لأهدافٍ سياسية وعسكرية.

د _ تنتج عن هذه الأنشطة غير المشروعة أرباحاً لا تخضع للمعاملة الضريبية مع مراعاة اختلاف قوانين الدول فيما يتعلّق بذلك .

ه _ لا يدخل في الحسابات القومية الدّخل الناتج عن هذه الأنشطة.

بعد أن فرغنا من توضيح أنشطة الاقتصاد الخفيّ، سنوضح سبب استخدامنا هذه التسمية دون سواها، لأنّه في حال استخدمنا تسمية الاقتصاد غير المسجّل، سنوحي بأنّ المقصود منها الأنشطة الاقتصادية غير المسجّلة أو غير المصرح عنها للجهات المعنية دون غيرها من الأنشطة الأخرى.

وإذا أخذنا مصطلح الاقتصاد الأسود فقد درج لدى بعض الباحثين استخدامه عند الحديث عن الأنشطة الاقتصادية غير المشروعة فقط، وبالتالي نكون استبعدنا الأنشطة الاقتصادية المشروعة التي تتمّ في الخفاء.

^(١) قامت الجماعات الإرهابية في سورية بسرقة الآثار والإتجار بها، وتدمير ما لم تتمكّن من نقله كمعبد (بل) في تدمر وهو معبدٌ يرمز للاله (بل) البابلي، وامتدت يدها لقتل عالم الآثار خالد الأسعد الذي أفنى أربعين عاماً من عمره في اكتشاف آثار تدمر وترميمها حين رفض الخروج من تدمر وذلك في عام ٢٠١٥/م.

أما مصطلح القطاع غير المنظم^(١) فإنه يستبعد ضمناً الأنشطة الاقتصادية غير المشروعة لأن تلك الأنشطة لا يمكن تنظيمها لعدم شرعيتها بل يجب منعها، كما يستبعد الأنشطة المنظمة والمسجلة المتهرّبة ضريبياً.

أما تسميات اقتصاد الظلّ أو الاقتصاد السريّ فهي تعدّ رديفاً للاقتصاد الخفيّ لأنّ القاسم المشترك بين التسميات الثلاث هو عدم العلنية، وبالتالي شمول تسمية الاقتصاد الخفيّ لكافة الأنشطة الاقتصادية المكوّنة له هو ما دفعنا لاختيارها.

الفرع الثاني

طرق تقدير حجم الاقتصاد الخفيّ

ليس من السهل قياس حجم الاقتصاد الخفيّ، بسبب الصعوبات التي تواجه عملية تقديره، والتي تتمثل فيما يلي^(٢):

_ اعتماده على المعاملات النقدية المباشرة أو المقايضة، بالإضافة لاستفادته من تطور المعاملات المالية التي تمكنه من الإفلات من القياس.

_ نقص البيانات الإحصائية اللازمة.

(١) ورد فيما يتعلّق بالاقتصاد غير المنظم في التقرير الخامس لمؤتمر العمل الدوليّ ما يلي: إنّ العمال والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم تنتج سلعاً وخدمات قانونية، وإن كانت لا تتفق أحياناً والشروط الإجرائية، من قبيل إجراءات التسجيل أو الهجرة وينبغي تمييز هذه الأنشطة عن الأنشطة الإجرائية وغير القانونية كإنتاج وتهريب المخدرات غير المشروعة والتي تخضع للقانون الجنائي وليست مناسبة للتنظيم أو الحماية في ظلّ قانون العمل أو القانون التجاري. راجع تقرير مكتب العمل الدولي بعنوان "الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم"، مرجع سابق، ص ٤.

(٢) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٢٦.

_ تتنوع أنشطته وتشعبها ممّا ينجم عنها صعوبة حصرها لتقدير حجمه.

_ اختلاف أساليب القياس المتبعة ممّا يؤدي إلى نتائج مختلفة حتى بالنسبة للاقتصاد الواحد.

لذلك لا يستطيع أيّ من الذين تناولوا هذا الموضوع الادعاء بأنهم قد قاموا بتقدير حجم الاقتصاد الخفيّ بدقة، ولا سيما مع اختلاف طرق تقدير حجمه بين طرق تقدير مباشرة وطرق تقدير غير مباشرة والتي تتباين كلّ منها في ميزاتها وسليبياتها، وسنتعرف عليها تباعاً فيما يلي.

أولاً_ طرق التقدير المباشرة لحجم الاقتصاد الخفيّ:

تعتمد هذه الطريقة على أساس حساب الناتج المتولّد عن مختلف الأنشطة الفرعية المكوّنة للاقتصاد الخفيّ، ثمّ جمع قيم هذه الأنشطة حتّى نحصل على قيمة الاقتصاد الخفيّ على مستوى الدولة ككل^(١).

ومن الأساليب المباشرة في قياس حجم الاقتصاد الخفيّ هي المراجعات الضريبية والمسح بالعيّنة.

١_ طريقة المراجعات الضريبية:

تقوم الإدارة الضريبية بالكشف عن الدخول التي لا يتمّ الإفصاح عنها من خلال المراجعة الضريبية المكثّفة لعينة من الممولّين الذين قدّموا إقراراتهم الضريبية للتأكد من مدى صحة هذه الإقرارات.

(١) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفيّ وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٢٧.

ويستند هذا الأسلوب على أساس اختيار عينة عشوائية من دافعي الضرائب في المجتمع، ثم إخضاع أعمال هؤلاء للفحص الدقيق والمراجعة في محاولة لاكتشاف نسبة التهرب الضريبي ومن ثم اكتشاف حجم الأنشطة الخفية بعد تعميم هذه النتائج على المستوى القومي^(١).

وتتميز هذه الطريقة بأنها تُعطي تقريباً دقيقاً لكمية الدخل التي يتم إخفاؤها من قبل الممولين. ولكنها تعاني من عدة عيوب هي^(٢):

أ _ العيوب المصاحبة لعملية المعاينة بصفة عامة.

ب _ الصعوبة في قياس واكتشاف بعض أشكال الدخل، ومثال ذلك أنشطة التهريب السّلي.

ج _ عدم سماح هذا الأسلوب بالتقدير الكامل لحجم الاقتصاد الخفي، وإنما اقتصره على الأنشطة الخاضعة للضريبة، كما أنّ تقديراته تتأثر بالتغيرات التي تحدث في أساليب كشف التهرب الضريبي وهيكّل الضريبة وكذلك التشريعات الضريبية .

٢ _ طريقة المسح بالعينات:

يقاس الاقتصاد الخفي وفق هذه الطريقة من خلال بيانات المسح الذي يعدّ بعناية من قبل متخصصين، حيث يتضمن مجموعة من الأسئلة المدروسة

(١) د. عبد الحكيم مصطفى الشرفاوى، التهرب الضريبي والاقتصاد الأسود، دار الجامعة الجديدة،

الإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص ٥٦.

(٢) المرجع السابق، ص ٥٧-٥٨.

الموجهة إلى المتعاملين بهذا الاقتصاد سواءً أكانوا منتجين أم مستهلكين، ومن خلال تحليل إجاباتهم يمكن الوصول لحجم الاقتصاد الخفي.

ويمكن من خلال الأسلوب الذي تصاغ به قائمة الاستبيان الوصول للمعلومات المبتغاة من تحديد خصائص مجتمع العينة، والحصول على معلوماتٍ تفصيليةٍ حول هيكل الاقتصاد الخفي وطبيعته وعدد المشاركين فيه^(١).

لكن تتوقف دقة النتائج على طريقة وأسلوب صياغة الاستبيان، والنجاح في اختيار عينة البحث المناسبة، ودرجة الوعي المتوفرة لدى العينة بأهمية المسح، ومدى استعداد أفرادها للتعاون والصدق في إجاباتهم^(٢).

تلك هي أساليب تقدير حجم الاقتصاد الخفي المباشرة، وإن كان لها مزاياها التي ذكرناها، لكن يؤخذ عليها بالمجمل أنها لا تتعدى مجرد تقديرٍ مرحليٍّ لحجم الاقتصاد الخفي ضمن البيانات المتوفرة عنه، فلا تُعطي صورةً عن مدى تطور حجمه في المستقبل، وما سيطرأ عليه من تغيراتٍ، ولا تغطي جميع أنشطته. لذلك تم الاستعانة بالأساليب غير المباشرة لقياس حجم الأنشطة الخفية والتي سنوضحها فيما سيأتي.

ثانياً_ طرق التقدير غير المباشرة لحجم الاقتصاد الخفي:

تعتمد طرق تقدير حجم الاقتصاد الخفي غير المباشرة على اكتشاف الآثار

(١) عبد الحكيم مصطفى الشرقاوى، مرجع سابق، ص ٥٥.

(2) Friedrich Shneider, and Dominik H.Enste , "Shadow Economies : size, causes and consequences" ,Journal of Economic Literature,2000 March, p 92.

التي تترتب على وجود مثل هذا الاقتصاد، ولها أساليب مختلفة عديدة، لذلك سنقتصر على شرح الأهم فيها والأكثر استخداماً فيما يلي.

١_ طريقة مدخل إحصاءات سوق العمل:

تعتمد هذه الطريقة على تحليل إحصاءات العمالة، من خلال تتبع التغيرات في معدلات مشاركة قوة العمل، لأنَّ الفرق بين معدلات المشاركة الفعلية وتلك المسجلة بشكلٍ رسميٍّ قد تمكَّن من تقدير حجم العمالة غير المنظمة، وبالتالي حجم الاقتصاد الخفي، فيعدّ تراجع مشاركة القوى العاملة في الاقتصاد الرسمي مؤشراً على زيادة العمل في الاقتصاد الخفي.

وليتَمَّ تقدير حجم الاقتصاد الخفي بدلالة العمالة يحتاج ذلك إلى تحديد عدد العاملين في الأنشطة الخفية، ووضع تقديراتٍ بشأن إنتاجية عنصر العمل فيها، ثمَّ حساب متوسط الإنتاجية للعاملين فيها ككل^(١).

وبالرغم من أن هذه الطريقة تفيد في كشف الدخول غير النقدية أو التي تتم من خلال عمليات المقايضة، إلا أن هذا الأسلوب وجهت له انتقادات عدة، منها:

- أ_ إن بعض الأفراد يعمل في الاقتصاد الرسمي والاقتصاد الخفي في آن واحد.
- ب_ إحصاءات العمالة لا تتطرق للأنشطة غير السوقية، أو لأنشطة الجريمة بسبب طبيعتها المحظورة.
- ج_ الاختلاف في معدل مشاركة قوة العمل قد يكون لأسباب أخرى غير انخراط

(١) د. عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص ٩١.

العاملين في الاقتصاد الخفي، إذ أنها تتأثر بعرض وطلب قوة العمل في كل من القطاعين وحالات الركود والرواج^(١).

٢_ طريقة الأساليب النقدية:

يعدّ هذا الأسلوب الأكثر استخداماً في قياس حجم الاقتصاد الخفي بالرغم من أنه أكثرها إثارة للجدل وتعرضاً للانتقاد. وهو يقوم على فرض أن معاملات الاقتصاد الخفي تتم أساساً باستخدام النقود السائلة ليتمكن المتعاملين فيه من إخفاء معاملاتهم بسهولة، وعلى ذلك يفترض أن حجمه سيظهر من خلال ارتفاع مستوى الطلب على النقود السائلة، ويمكن تقديره بواسطة جواب السؤال التالي: ما هي كمية النقود التي يمكن تداولها في الاقتصاد إذا لم يكن هناك اقتصاد خفي؟^(٢)

ولهذه الطريقة أساليب مختلفة منها أسلوب الوحدات النقدية الكبيرة، وأسلوب معادلة العملة، وأسلوب المعاملات، وأسلوب معدل النقود السائلة إلى الودائع تحت الطلب والذي سنقوم بشرحه لأنه الأكثر استخداماً.

أسلوب معدل النقود السائلة إلى الودائع تحت الطلب:^(٣)

يفترض هذا الأسلوب أن معاملات الاقتصاد الرسمي يتم جانباً منها باستخدام النقود والجانب الآخر باستخدام الحسابات الجارية أو الودائع الائتمانية، وأن النسبة بين هذين المكونين للنقود ثابتة، أما تمويل معاملات

(١) د. عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص ٩١.

(٢) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق

علاجه، مرجع سابق، ص ٣٥-٣٦.

(٣) وتسمى طريقة النسب الثابتة.

الاقتصاد الخفيّ فيتمّ أساساً باستخدام النقود السائلة، وعلى ذلك فإنّ التغيرات الحاصلة في معدل النشاط الذي يتمّ في الاقتصاد الخفيّ إلى الأنشطة التي تتمّ في الاقتصاد الرسميّ يمكن حسابها من خلال التغيرات التي تطرأ على معدل النقود السائلة إلى المودعات تحت الطلب^(١).

إلا أنّ هذا الأسلوب تعرض للانتقاد للأسباب التالية^(٢):

أ_ تقدير حجم المبادلات في الاقتصاد الخفيّ يقوم على افتراض أنّ سرعة تداول النقود واحدة في الاقتصاد الخفيّ والاقتصاد الرسميّ، لكن هناك دراسات تشير إلى أنّ هناك احتمال أن تكون سرعة تداول النقود في الاقتصاد الخفيّ أقل من تلك الخاصة بالاقتصاد الرسميّ.

ب_ يرى البعض أنّ الزيادة في النقود السائلة إلى الودائع تحت الطلب قد ترجع أساساً إلى التغيرات الحاصلة في الدخل والاستهلاك ومعدلات الفائدة وليس إلى نمو الاقتصاد الخفيّ.

ج_ قد يتنافى مع الواقع افتراض أنّ كافة النقود التي يتمّ إصدارها من جانب البنك المركزي يتمّ استخدامها في التداول، إذ أنّ جانباً منها قد يتعرّض للضياع أو التلف أو يتمّ الاحتفاظ به...، ويؤدّي ذلك إلى التأثير بصورة جوهرية على تقديرات حجم الاقتصاد الخفيّ إذا ما كانت نسبة هذه النقود كبيرة.

(١) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق

علاجه، مرجع سابق، ص ٣٧.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٨-٣٩.

د_ لا يوجد ما يمنع من استخدام غير النقود السائلة في تسوية معاملات الاقتصاد الخفيّ مثل الشيكات.

٣_ طريقة المتغير الكامن (النماذج):

هي طريقة لقياس حجم الاقتصاد الخفيّ تأخذ بعين الاعتبار الأسباب المتعددة التي أدت إلى وجوده ونموّه، إضافة إلى الآثار الناتجة عنه. وهذا ما يميزها عن الطرق الأخرى التي تراعي مؤشراً واحداً لقياسه.

وفق هذه الطريقة يُستخدم مدخلٌ تحليليٌّ للعوامل لقياس الاقتصاد الخفيّ كمتغيرٍ كامنٍ بمرور الوقت تابعٍ للمتغيرات المشاهدة، وهي الأسباب التي تشكّل دافعاً للانتقال من العمل بالقطاع الرّسمي إلى العمل بالقطاع الخفيّ، كالعبء الضريبيّ، وعبء القواعد التنظيميّة الحكوميّة، وموقف المواطنين اتجاه الدولة، والدخل الحقيقي للأفراد والنموّ الاقتصادي...^(١)، ومن هنا يتحدد التّغيير في حجم الاقتصاد الخفيّ الذي يعامل وفق هذه الطريقة كمتغيرٍ مستقلٍّ بمجموعةٍ من المؤشرات التي تدلّ عليه أهمّها^(٢):

_ المؤشرات النقدية: زيادة الأنشطة الخفية تؤدي إلى زيادة إضافية في السيولة النقدية.

_ مؤشر سوق العمل: زيادة الأنشطة الخفية تؤدي إلى انخفاض اليد العاملة المتاحة في سوق العمل الرّسمي، وزيادة عدد ساعات العمل في الاقتصاد الخفيّ.

(١) د. عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي، مرجع سابق، ص ٨٤-٨٥.

(٢) المرجع السابق، ص ٨٦-٨٧.

_ مؤشر الإنتاج: زيادة حجم الاقتصاد الخفي تؤدي إلى انتقال جزء من المدخلات الإنتاجية نحو هذا الاقتصاد، وهذا الانتقال قد تكون له آثار سلبية على معدلات النمو في الاقتصاد الرسمي.

بالإضافة للمؤشرات الأخرى المتعلقة بالنتائج المحلي والإجمالي والنمو الاقتصادي...، وإن كان هذا الأسلوب للقياس لاقى قبولاً واسعاً، إلا أنه تعرّض لمجموعة من الانتقادات هي^(١):

أ_ يحتاج إلى الكثير من البيانات، وأي نقص فيها يؤدي إلى اختلاف في تقدير حجم الاقتصاد الخفي.

ب_ احتمال إسقاط بعض الأسباب والمؤشرات التي تؤثر في الحجم.

ج_ مدى دقة الأسباب والمؤشرات المستخدمة في عكس الحجم الحقيقي للاقتصاد الخفي.

تلك هي طرق تقدير حجم الاقتصاد الخفي غير المباشرة والتي تم التوجّه إليها في عمليات القياس نظراً لصعوبة تطبيق طرق التقدير المباشرة، لكن مع ذلك ليس هناك طريقة مثالية تماماً، فكما رأينا كل طريقة لها مزاياها وعيوبها. وفي ضوء تلك الطرق سنرى حجم الاقتصاد الخفي في سورية ومصر ضمن الفرع الثالث.

(١) د. عبد الحكيم مصطفى الشراوى، مرجع سابق، ص ٨٨.

الفرع الثالث

تقدير حجم الاقتصاد الخفي في سورية ومصر

توجد دراساتٌ عديدةٌ قدرّت حجم الاقتصاد الخفي باستخدام طرق التقدير المباشرة وغير المباشرة، ومن أهمّها الدراسة التي قام بها كلّ من (Buehn, Schneider) لحساب حجم الاقتصاد الخفي في (١٤٥) دولة خلال الفترة الممتدة من ١٩٩٩م حتى ٢٠٠٥م، حيث ورّعا الدول إلى عدّة مجموعاتٍ، واستخدما طريقة المتغير الكامن والطلب على العملة لتقدير حجم الاقتصاد الخفي^(١).

وكان ترتيب سورية وفق الدراسة المذكورة السابعة تصاعدياً في مجموعة الدول النامية السبع والخمسين، حيث بلغ متوسط نسبته (٣،١٩%). وهذا مركزٌ مُتقدّمٌ جداً يدلّ على قِلّة حجم الاقتصاد الخفي، ونأمل أن تكون تقديرات كلّ من (Buehn, Schneider) استندت إلى معلوماتٍ صحيحة. أمّا مصر جاءت في المرتبة الواحدة والثلاثين، وكان متوسط نسبة حجم الاقتصاد الخفي فيها (٣٥%) وفق ما يوضّحه الجدول التالي.

^(١)Friedrich Shneider and Andreas Buehn ,**"Shadow Economies and corruption All Over tha World"**, Economis:The Open-Access ,Open-Assessment E-journal,Vol.1,2007-9 July 24, 2007, Version2- October 27 , 2009 , p 18.

الجدول رقم (١) حجم الاقتصاد الخفي في سورية ومصر كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي من ١٩٩٩م حتى عام ٢٠٠٥م:

السنة	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	المتوسط
سورية	١٩,٥	١٩,٣	١٩,٤	١٩,٢	١٩,٣	١٩,١	١٩,٦	١٩,٣%
مصر	٣٥,١	٣٥,١	٣٥,١	٣٤,٨	٣٤,٩	٣٤,٩	٣٥,٢	٣٥%

المصدر: Freidrich Schneider and Andreas Bueh, "Shadow Economies and corruption All Over the World", op.cit, p 20.

وبإلقاءنا نظرة على المحاولات المحلية التي قدّرت حجم الاقتصاد الخفي في سورية، نجد مسح الهجرة الداخلية، ومسوح القوة العاملة التي أجراها المكتب المركزي للإحصاء، وتعرّض فيها للقطاع غير المنظم فقط. لكن تلك المسوح غير كافية لعدم شمولها كافة الأنشطة الاقتصادية الخفية.

ومن الدراسات القليلة التي حاولت تقدير حجم الاقتصاد الخفي باستخدام معدل النقود السائلة إلى الودائع تحت الطلب دراسة في كلية الاقتصاد في جامعة تشرين والتي توصّلت إلى النتائج المبينة في الجدول التالي:

الجدول رقم (٢) حجم الاقتصاد الخفي في سورية مقدراً بملايين الليرات من

٢٠٠١م/ حتى /٢٠١٠م :

السنة	الناتج المحلي الإجمالي	حجم الاقتصاد الخفي	النسبة % لحجم الاقتصاد الخفي من الناتج المحلي الإجمالي
٢٠٠١	٩٠٤٦٢٢	٣٦٠٥٩٢	٣٩,٨
٢٠٠٢	٩٥٠٢٤٥	٣٣٤٢٤١	٣٥,١
٢٠٠٣	١٠١٢٧٢٦	٣٥٩٣٩٨	٣٥,٠
٢٠٠٣	١٠١٨٧٠٨	٢٤٧٠٧١	٤١,٢
٢٠٠٤	١٠٨٩٠٢٧	٥٢٣٧٣٨	٤٨,٢
٢٠٠٥	١١٥٦٧١٤	٦٣٥٠٣٣	٥٤,٨
٢٠٠٦	١٢١٥٠٨٢	٧١٦١٥٩	٥٨,١
٢٠٠٧	١٢٨٤٠٣٥	٧٨٦٩٥٠	٦١,٣
٢٠٠٨	١٣٣٩٢٨٦	٩٠٢٠٠٠	٦٧,٢
٢٠٠٩	١٤٢٠٨٣٣	٧٩٤٨٣٥	٥٥,٦
٢٠١٠	١٤٦٩٧٠٣	٧٣٤٤٣٩	٤٩,٩

المصدر: د. رلا إبراهيم موسى، اقتصاد الظل وأثره على حسابات الدخل القومي في

سورية، رسالة دكتوراه، جامعة تشرين، اللاذقية، ٢٠١٦ م، ص ٧٩-٨٠.

نجد من بيانات الجدول أنّ نسبة حجم الاقتصاد الخفيّ إلى الناتج المحليّ الإجماليّ تجاوزت الثلث دائماً، ومن عام /٢٠٠٥م حتى عام /٢٠٠٩م شهد حجم الاقتصاد الخفيّ ارتفاعاً ملحوظاً حتى وصل أعلى نسبة له (٦٧,٢%) في عام /٢٠٠٨م، ويعود سبب الارتفاع للظروف الاقتصادية والسياسية التي سادت منذ عام /٢٠٠٥م من عودة العمال السوريين من لبنان، والعقوبات والضغوط الاقتصادية التي فرضت على سورية آنذاك، وانخفاض قيمة الليرة، وتدنيّ مستوى الدخل الحقيقيّ، حيث تركت كلّ منها أثراً بشكلٍ واضحٍ في نموّ هذا الاقتصاد.

وبالمقارنة بين تقديرات دراسة (Buehn, Schneider) التي قدرّت حجم الاقتصاد الخفيّ بما يقارب (١٩%) بالنسبة إلى الناتج المحليّ الإجماليّ، والدراسات المحليّة السوريّة التي قدرتها بنسبٍ تتجاوز (٣٥%)، فإنّنا نرجّح صحة التقديرات السوريّة المحليّة أكثر من غيرها، لأنّها تعكس حقيقة الحجم المرتفع للاقتصاد الخفيّ، ولاسيما في ظلّ انتشار التهرّب الضريبيّ الكبير للقطاع الخاص، والمنشآت غير المرخّصة، وتوافر الظروف التي سهّلت انتساب عددٍ كبيرٍ من قوة العمل للعمل في الأنشطة الخفيّة. كما سيّتين معنا لاحقاً عند دراسة أسباب الاقتصاد الخفيّ في سورية^(١).

(١) حتّى نبين حجم التهرّب الضريبيّ في سورية سنورد الإحصائيات التالية:

في عام /١٩٩٧م ساهم القطاع الخاص بنسبة (٢٢%) من الإيرادات الضريبية بينما بلغت مساهمته في الناتج المحليّ الإجماليّ نحو (٦٠%).

في عام /٢٠٠٣م بلغت تحصيلات الضرائب والرسوم (٢٠٤) مليار ل.س. سدّد منها القطاع الخاص (٢٨) مليار ل.س أي بنسبة (١١,٧%) =.

أما فيما يتعلّق بحجم اقتصاد الظلّ بعد بدء الحرب في سورية عام ٢٠١١/م، فلا توجد دراسة دقيقة تقدّره بدقّة إلاّ أنّ الأرقام تشير إلى أنّه يتجاوز (٧٠%). ويعود سبب تزايد حجمه إلى الدمار الكبير بالبنى التحتيّة، فتنامى الاقتصاد الخفيّ مُستغلّاً كافة الظروف. ولا سيما بأنشطته السوداء غير المشروعة التي حققت أرباحاً كبيرة، وبالإضافة لأنشطة القطاع غير المنظم التي انتشرت بكثرة بعد هجرة الملايين من السوريين من مناطقهم وخسارة أعمالهم^(١).

وفي عام ٢٠٠٤/م بلغت التحصيلات الضريبية (٢٣٧) مليار ل. س سدد منها القطاع الخاص (٣٣) مليار ل. س أي بنسبة (١٣,٩%).

في عام ٢٠٠٨/م قُدّرت الضرائب بنحو (٢٩٤) مليار ليرة سورية، أيّ ما يساوي (١٦%) من الناتج المحليّ الإجماليّ. فإذا كان القطاع الخاص يساهم بمقدار (٢٦٠) مليار ليرة سورية من الناتج المحليّ الإجماليّ البالغ (٦٨٨) مليار ليرة سورية، وكان العبء الضريبيّ (١٦%)، فإذا يجب على القطاع الخاص أن يسهم بالضريبة بمبلغ (٢٠١) مليار في حين أنّه لم يتمّ تحصيل سوى (٦٨) مليار فقط من ضرائب هذا القطاع.

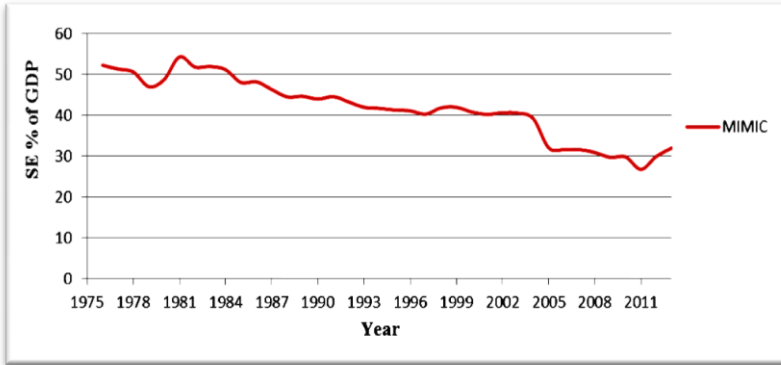
إنّ وسطي مشاركة القطاع الخاص في الناتج المحليّ الإجماليّ تتراوح بين (٥٠-٦٠)% في السنوات المذكورة، فهل يعقل أن تكون حصته من الضرائب والرسوم بشكل متوسط أقلّ من (٢٠%)؟! ثمّ إنّ الإعفاءات الممنوحة للقطاع الخاص لا تجعل مساهمة هذا القطاع منخفضة لهذا الحد ! ولا سيما أنّ القطاع العام لا يستطيع التهرّب غالباً، وبالتالي التهرّب الضريبيّ للقطاع الخاص واضح في سورية والذي يشكّل جزءاً من حجم الاقتصاد الخفيّ. راجع د.حسان سلمان، "اقتصاد الظلّ أو الاقتصاد الخفيّ"، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠٠٦ م، ص ٥-٦. و د. سمير سعيّفان، "التهرّب والتهريب... مقارنة صريحة، رؤيا في الإصلاح الضريبيّ والجمركي في سورية"، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠٠١ م. ص ٧.

^(١) د. رسلان خضور، "الآثار الاقتصادية والاجتماعية لاقتصاد الظل"، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١٧ م.

أما في مصر فقد تمّ تقدير حجم الاقتصاد الخفيّ في الدراسة التي أجراها كلٌّ من (Mai Hassan ,Schneider) بالاعتماد على طريقة منهج الطلب على العملة وطريقة النماذج.

حيث قُدِّر متوسط حجمه وفق طريقة النماذج خلال فترة الدراسة الممتدة من ١٩٧٥م/ حتى عام ٢٠١١م/ بما يقارب (٤٤%) من الناتج المحليّ الإجماليّ، ومن الشكل البيانيّ المرافق نلاحظ انخفاض حجمه مع بداية التسعينات وذلك بسبب الإصلاحات الاقتصاديّة التي قامت بها مصر ولاسيما مع بدء الألفية الجديدة حين عدّلت قانون الضرائب الذي كان له الأثر الكبير على تناقص حجم الاقتصاد الخفيّ^(١).

الشكل (١) حجم الاقتصاد الخفيّ في مصر وفق طريقة النماذج
١٩٧٥م/ حتى ٢٠١١م/:



المصدر: Mai Hassan and Friedrich Schneider, op.cit, p16.

⁽¹⁾ Mai Hassan and Friedrich Schneider, "Modelling the Egyptian Shadow Economy: A Currency Demand and A MIMIC model approach", p16.

أمّا متوسط حجم الاقتصاد الخفيّ وفق طريقة منهج الطلب على العملة خلال ذات فترة الدراسة فقد بلغ (٣٣%) من حجم الناتج المحليّ الإجماليّ^(١)، ونلاحظ اختلاف متوسط نسبة حجم الاقتصاد الخفيّ باختلاف الأسلوب المتّبع.

وبالمقارنة بين كلّ من مصر وسورية من حيث تزايد أو تناقص حجم الاقتصاد الخفيّ بعيداً عن الأرقام نظراً لاختلافها بالنسبة للدولة الواحدة تبعاً للطريقة المستخدمة، سنجد تزايد حجمه في سورية ولاسيما خلال الفترة الممتدة من ٢٠٠٣م حتى ٢٠٠٨م، بينما في مصر سنجد أنّ حجمه قد تناقص بعد ٢٠٠٥م نتيجة الإصلاحات الضريبية التي قامت بها والتي سندرسها لاحقاً.

وبتلك التقديرات لحجم الاقتصاد الخفيّ نختم المبحث الأول لننتقل إلى البحث عن الأسباب الكامنة وراء نموه وتزايد حجمه.

⁽²⁾ Mai Hassan and Friedrich Schneider, op.cit, p16.

المبحث الثاني

أسباب نمو الاقتصاد الخفي

اقتصاد الدول هو انعكاس لجملة من العوامل والعلاقات المتداخلة التي تمتد من بنية الاقتصاد القائم بحد ذاته إلى العاملين في هذا الاقتصاد، وأي خلل في تلك العوامل والعلاقات ينعكس بانحراف جزء من هذه الأنشطة الاقتصادية إما نحو اللامشروعية أو الممارسة بعيداً عن رقابة الدولة، ومن ثمّ الانتماء إلى الاقتصاد الخفي.

إنّ أنشطة الاقتصاد الخفي لن تتواجد في ظلّ اقتصادٍ سوقيٍّ يسير بشكل جيد، فدون وجود تدخلات وضوابط حكومية على الأسواق لن تتواجد الأنشطة السرية، إذ أن حوافز تلك الأنشطة تنشط مع زيادة ضوابط الاقتصاد وارتفاع مستوى الضرائب. ولا سيما إذا تضافرت مع العوامل الاجتماعية التي تؤدي إليها^(١).

لذلك إن ما يؤثر على النمو الرسمي للأنشطة الاقتصادية يعود لعوامل مختلفة، يمكننا تصنيفها ضمن المطالب الأربعة التالية:

المطلب الأول: الأسباب الاجتماعية لنمو الاقتصاد الخفي.

المطلب الثاني: الأسباب الاقتصادية لنمو الاقتصاد الخفي.

المطلب الثالث: الأسباب الإدارية لنمو الاقتصاد الخفي.

المطلب الرابع: الأسباب السياسية لنمو الاقتصاد الخفي.

(١) د. عاطف وليم أندراوس ، مرجع سابق ، ص ٣٤-٣٥.

المطلب الأول

الأسباب الاجتماعية لنمو الاقتصاد الخفي

تتنوع العوامل الاجتماعية الكامنة وراء انتشار الأنشطة الخفية، وتتفاوت في درجة تأثيرها، وهي ذات صلة وثيقة بالعوامل الاقتصادية، فإن كنا سوف ندرس الفقر والبطالة كأسباب اجتماعية لنمو أنشطة اقتصاد الظل إلا أنهما يعودان إلى عوامل اقتصادية بالدرجة الأولى. كما أن هناك عوامل اجتماعية تؤثر في نمو الاقتصاد الخفي ترتبط بدرجة وعي الأفراد كتندي المستوى التعليمي.

هذه الأسباب الاجتماعية المختلفة ستكون محاور الفروع الآتية:

الفرع الأول: انتشار البطالة.

الفرع الثاني: ازدياد نسبة الفقر.

الفرع الثالث: التغيرات السكانية.

الفرع الرابع: انخفاض المستوى التعليمي.

الفرع الأول

انتشار البطالة

ينتشر الاقتصاد الخفي في مناخ يسوده ارتفاع مستوى البطالة، حيث تؤكد البحوث التجريبية أن هناك تداخل كبير بين البطالة والعمل في أنشطة القطاع

غير الرسمي، كونه لا يحتاج إلى رأس مال كبير للعمل فيه^(١).

تتعدد أسباب البطالة التي تدفع قوة العمل نحو الاقتصاد الخفي، وتتمثل في عدم قدرة القطاع الرسمي على استيعابها، وضعف الارتباط بين مخرجات قطاع التعليم وأسواق العمل، إضافة إلى ارتفاع مستوى النقابة في المنشآت الاقتصادية، مما يسبب انخفاض الطلب على العمالة التي لا تتمتع بالمهارة المطلوبة فتلجأ إلى العمل في القطاع الخفي^(٢).

وهذا ما يظهر بوضوح في سورية ومصر، حين استطاع القطاع غير الرسمي في سورية في فترة الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين تأمين ما يزيد عن سبعة ألاف فرصة عملٍ عجز عنها القطاع الرسمي^(٣).

منذ الثمانينات حتى الآن لم يتمكن الاقتصاد السوري من استيعاب تدفق القوى العاملة إلى سوق العمل، وذلك بسبب انخفاض معدلات الاستثمار ولا سيما في فترة الثمانينات والتسعينات، وبشكلٍ نسبيٍّ في الأعوام الأولى من الألفية الجديدة، نتيجة ضعف إيرادات الدولة، وحالات الجفاف التي ألحقت ضرراً بالقطاع الزراعي، وضعف الخطط الخمسية التي تمثل البرامج التنموية،

(١) تقرير مكتب العمل الدولي بعنوان "الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم"، مرجع سابق، ص ٣.

(٢) د. ابراهيم علي و عصام الشيخ أوغلي، "النمو السكاني والقطاع غير المنظم"، المكتب المركزي للإحصاء، دمشق، ١٩٩٩م، ص ١٦.

(٣) المرجع السابق، ص ١٤.

وعدم قدرتها على زيادة الأداء الاقتصادي ونموه، فلم تتجاوز نسبة التوظيف في القطاع العام (٢٧%) خلال الفترة الممتدة من ٢٠٠٢م حتى ٢٠١٠م^(١).

أما نسبة البطالة إلى مجموع القوة العاملة من عام ٢٠٠٢م حتى ٢٠١٥م فكانت كما يلي:

الجدول رقم (٣) النسبة المئوية للبطالة في سورية من ٢٠٠٢-٢٠١٥:

العام	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨
نسبة البطالة	١١,٧	١٠,٨	١٢,٣	٨,١	٨,٢	٨,٤	١٠,٩
العام	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥
نسبة البطالة	٨,١	٨,٦	١٤,٩	٣٣,٦	٤٠,٦	٤٤,٥	٤٨,٤

المصدر: بيانات المكتب المركزي للإحصاء للسنوات المذكورة.

وفي ضوء نسب البطالة المذكورة آنفاً انتشر القطاع الخفي في سورية لتأمين فرص العمل التي عجز عنها كلٌّ من القطاع العام والخاص المنظم. ونورد فيما يلي الإحصائيات المتوفرة عن حجم التشغيل في القطاع الرسمي وغير الرسمي:

(١) ربيع نصار وآخرون، "الأزمة السورية الجذور والآثار الاجتماعية والاقتصادية"، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق، ٢٠١٣م، ص ٢١-٢٢.

تبعاً لنتائج المسح متعدد الأغراض الذي أجراه المكتب المركزي للإحصاء عام ١٩٩٩م بلغت نسبة عدد العاملين في القطاع غير المنظم (٤٢,٩%) في حين كانت النسبة في القطاع المنظم (٥٧,١%).

وتبعاً لمسوح القوة العاملة التي أجراها المكتب المركزي للإحصاء، كانت نسبة المشتغلين في القطاع العام والخاص المنظم والقطاع غير المنظم كما يوضحها الجدول التالي:

الجدول رقم (٤) توزيع المشتغلين حسب القطاع مقدراً بالنسبة المئوية في سورية:

القطاع	٢٠٠٢	٢٠٠٤	٢٠٠٦	٢٠٠٨
عام	٢٤,٢	٢٨,٤	٢٧,٩	٢٨,٨
خاص منظم	٥٢,٣٣	٣٤,٤	٤٠,٧	٣٧,٩
غير منظم	٢٣,٤٧	٣٧,٢	٣١,٤	٣٣,٣

المصدر: مسح القوة العاملة التي أجراها المكتب المركزي للإحصاء للسنوات المذكورة.

بالتدقيق في بيانات الجدولين نجد هناك ارتباط بين ارتفاع معدل البطالة وازدياد عدد العاملين في القطاع غير المنظم، حيث عندما ارتفعت نسبة البطالة عام ٢٠٠٢م من (١١,٧%) إلى (١٢,٣%) عام ٢٠٠٤م ارتفعت معها نسبة العاملين في القطاع غير المنظم من (٢٣,٤٧%) إلى (٣٧,٢%) وعندما انخفضت نسبة البطالة إلى (٨,٢%) عام ٢٠٠٦م انخفض عدد العاملين في القطاع غير المنظم إلى (٣١,٤%). لكن لن نأخذ ذلك على

إطلاقه لأن الانتساب إلى القطاع غير المنظم لا يتحدد فقط بمدى توافر فرص العمل، بل هناك عوامل أخرى لها صلة فيه، تتعلق بارتفاع معدلات الفقر وتضاؤل القيمة الحقيقية للأجور كما سنرى لاحقاً.

أما بعد ٢٠١١م ونتيجة الحرب في سورية ازدادت وطأة البطالة، فوصلت معدلات البطالة لنسبة تجاوزت (٤٠%)، ولا يوجد إحصائية تبين عدد العاملين في القطاع غير المنظم بعد ٢٠١١م والتي لا بدّ أنها ازدادت نتيجة التدمير الذي طال القطاع الخاص والعام، وقصورهما في خلق فرص عمل كافية، وإن كان هناك إحصائية للعاملين في الأنشطة السوداء حيث قُدرت بنسبة (١٧%)^(١).

وفي مصر تعدّ البطالة عاملاً مهماً في التوجه نحو الأنشطة الخفية كما في سورية، حيث يعاني سوق العمل المصريّ من تشوّهات واختلالاتٍ هيكليةٍ عديدة، يأتي على رأسها بطء نموّ معدّل التشغيل، وعدم التوافق الكميّ والنوعيّ بين عرض العمل والطلب عليه، ونتيجةً لذلك ازدادت البطالة^(٢)، ولا سيما بعد تبني برنامج الإصلاح الهيكليّ منذ بداية تسعينيات القرن الماضي والاتجاه نحو

^(١) نبيل مزوق _ زكي محشي، "العمل غير المنظم في سورية"، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١٦م، ص ٢٢.

^(٢) التمكين القانوني للفقراء في مصر ١/٤ "حقوق العمال"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ٢٠٠٧م، ص ٣-٤.

الخصخصة التي أدت إلى تسريح أعداد كبيرة من العمالة الصناعية، التي لجأت إلى أنشطة الاقتصاد الخفي كبديل^(١).

فوفقاً لبيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء المصري لعام ١٩٩٧/م استطاع القطاع الخفي (غير المنظم) أن يشغل نحو (٨,٢) مليون عامل، مقابل (٦,٨) مليون عامل يعملون في القطاع الخاص الرسمي، و(٥,٩) مليون عامل يعملون في القطاع الحكومي، وهذا دليل على أن عجز القطاع العام والخاص المنظم على استيعاب قوة العمل عامل مهم في اتساع ممارسة الأنشطة الخفية في مصر، فبعد أن كانت نسبة العاملين في أنشطة القطاع غير المنظم تُقدّر (٣٩,٣%) في عام ١٩٩٨/م، أصبحت تقريباً (٤٦,٤%) لعام ٢٠٠٥/م^(٢)، وقد قدر البنك الدولي العمالة غير الرسمية بنسبة (٤٥%) عام ٢٠١٣/م، وهذه الزيادة تتسجم مع ازدياد معدلات البطالة، فبعد أن كانت حوالي (٨,٥٠%) لعام ١٩٩٨/م ارتفعت لتصبح (١٣,٢%) لعام ٢٠١٣/م، أي كلما ازدادت نسب البطالة ازدادت معها نسب العاملين في القطاع غير المنظم. وفيما يلي جدول يوضح تطور نسب البطالة في مصر:

(١) وقعت مصر عام ١٩٩١/م اتفاقاً عُرف باسم برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، وذلك لتخفيف حدة الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد المصري، والمتمثلة بانخفاض معدل النمو الاقتصادي، وزيادة العجز في كل من ميزان المدفوعات والموازنة العامة، وارتفاع معدلات التضخم، إضافة لتراكم المديونية الخارجية. وتمثلت أهداف هذا البرنامج بالإصلاح المالي والنقدي، وتحرير التجارة الخارجية، وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي، وإصلاح القطاع العام، وبدء الخصخصة. راجع د. محمود عبد العزيز توني، "الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي في مصر" خلال الفترة (١٩٩٠-٢٠٠٣)، معهد البحوث والدراسات الإفريقية، آيار ٢٠٠٥م، ص ١-٢.

(٢) د. منال حسين عبد الرازق المرسي، مرجع سابق، ص ١.

الجدول رقم (٥) النسبة المئوية للبطالة في مصر من عام ٢٠٠٢م/ حتى ٢٠١٥م/:

العام	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨
نسبة البطالة	١٠،٢	١١،٠	١٠،٣	١١،٢	١٠،٦	٨،٩	٨،٧
العام	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥
نسبة البطالة	٩،٤	٩،٠	١٢،٠	١٢،٧	١٣،٢	١٣،٠	١٢،٨

المصدر: "النشرة السنوية المُجمّعة" بحث القوى العاملة ٢٠١٥"، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، القاهرة، حزيران ٢٠١٦، ص ٣٩.

وهكذا يتشابه دور البطالة كسببٍ لنموّ الاقتصاد الخفيّ في مصر مع سورية، فكّما ازدادت وطأة البطالة كان القطّاع الخفيّ هو البديل للتخفيف منها.

الفرع الثاني

ازدياد نسبة الفقر

يشكّل الفقر دافعاً مهماً للعمل في الأنشطة الخفيّة، ولا سيما إذا كان الفقر نتيجة للبطالة، أو نتيجة انكماش الدخل الحقيقي للفرد^(١).

(١) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٢٢.

في سورية، في ظلّ تضائل القيمة الحقيقية للأجور نتيجة تآكل قيمتها عاماً بعد عام بفعل التضخم وطمع التجار وارتفاع الأسعار، على الرغم من الزيادات التي طرأت عليها، وزيادة الحد الأدنى المعفى منها ضريبياً، إلا أنّ ذلك لم يكن كافياً، ولا سيما أنّها تراكمت مع ارتفاع أسعار المشتقات النفطية في كلّ مرة، ممّا أدّى إلى ازدياد نسبة الفقر فكان القطاع غير المنظم ملجأً لتخفيف وطأتها^(١).

وهذا ما تؤكده إحصائيات عام ١٩٩٥م/ حيث (١٦%) من العاملين في القطاع العام لديهم عملٌ آخر في القطاع الخفيّ غير المنظم بسبب عجز أجورهم عن تلبية احتياجاتهم^(٢). أمّا متوسط نسبة العاملين من الفقراء في القطاع غير المنظم قدرّت بما يقارب (٤٨%) خلال الفترة الممتدة من ١٩٩٦م/ حتى ٢٠٠٤م/، وبما يقارب (٥٦,٥%) لعام ٢٠١٠م/ ^(٤).

(١) د. محمد محمود ورياب محلا، "القطاع غير المنظم في سوريا"، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية - سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٣٣، العدد ٤٤، ٢٠١١م، ص ١٩٥.
 طرأ تعديلات عدّة على معدلات ضريبة الدخل على الرواتب والأجور المفروضة بالقانون ٢٤/ لعام ٢٠٠٣م/ وهي : المرسوم رقم ٤٢/ لعام ٢٠١١م/ الذي رفع الحد الأدنى المعفى من الضريبة من خمسة آلاف ليرة إلى عشرة آلاف ووسّع الشرائح، ثمّ صدر المرسوم التشريعي رقم ٤١/ لعام ٢٠١٥م/ القاضي بإضافة مبلغ (٢٥٠٠) ل.س إلى الرواتب والأجور الشهرية المقطوعة، ورفع الحد الأدنى المعفى من الضرائب والأجور من (١٠) آلاف إلى (١٥) ألف ل.س ثمّ صدر المرسوم رقم ١٣/ لعام ٢٠١٦م/ الذي يقضي بمنح (٧٥٠٠) ل.س تحت اسم التعويض المعاشي.

(٢) د. ابراهيم علي و عصام الشيخ أوغلي، مرجع سابق، ص ١٤.

(٣) هبة الليثي وخالد أبو اسماعيل، "الفقر في سورية: ١٩٩٦ - ٢٠٠٤"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكتب السياسات التنموية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٧.

(٤) نبيل مزوق - زكي محشي، مرجع سابق، ص ١٦.

وفيما يتعلّق بتأثير الفقر في مصر على الانتساب إلى أنشطة القطاع غير المنظم، خلصت إحدى الدراسات إلى أنّ العاملين بصفة رسمية أقلّ احتمالاً أن يكونوا من الفقراء مقارنةً بالعاملين بصفة غير رسمية، وبينت المسوح التفصيلية أنّ هناك علاقةً بين الفقر والعمل في الاقتصاد غير المنظم، حيث يوفر فرص عملٍ لربع قوة العمل الفقيرة في الحضر و(٤٠%) لقوة العمل الفقيرة في الريف، و(٥٤%) من العاملات الفقيرات في المناطق الحضرية يعملون في الأنشطة غير المنظمة مقابل (٨٥%) في المناطق الريفية^(١).

الفرع الثالث

التغيرات السكانية

نقصد بالتغيرات السكانية النمو السكاني، والهجرة الداخلية والخارجية، حيث إنّ عدم الانسجام بين معدلات النمو السكاني ومعدلات النمو الاقتصادي لأيّ دولة له دوره في نشوء ونموّ الأنشطة الخفية، لأنّ النمو السكاني بمعدلاتٍ عاليةٍ يولّد نمواً في قوة العمل، فإذا كان القطاع الرسمي عاجزاً عن استيعابها سيدفع بتلك القوة للبحث عن أعمالٍ خارج نطاقه^(٢).

إنّ النمو السكاني المتزايد الذي عادةً يتركّز في الأرياف يسبب ارتفاع نسب الهجرة الداخلية، وعند تجاوز معدلات الهجرة الداخلية عدد فرص العمل المتاحة في القطاع الرسمي ضمن المدن، يؤدّي إلى فائضٍ في القوى العاملة وبالتالي

(١) التمكين القانوني للفقراء في مصر ١/٤ "حقوق العمال"، مرجع سابق، ص ٢-٤.

(٢) عصام الشيخ أوغلي وآخرون، "القطاع غير المنظم الواقع ومتطلبات الاندماج في الاقتصاد الرسمي، جمعية العلوم الاقتصادية"، مرجع سابق، ص ٣.

زيادة مشكلة البطالة بين سكان المدن أنفسهم والمهاجرين القادمين إليها. وبالطبع سوف يسعى هؤلاء للبحث عن أعمالٍ تعتمد على الجهد الذاتي، ولا تحتاج إلى رأس مالٍ كبير، أو مهاراتٍ فنيّةٍ عاليةٍ لتأمين مصدرٍ للدخل يوفّرها عادةً القطاع الاقتصادي الخفي^(١).

ويتشابه أثر الهجرة الخارجيّة مع الهجرة الداخليّة في نمو الأنشطة الخفيّة، ولاسيما إذا كان المهاجرون غير شرعيين، حيث يلجؤون إلى العمل في الأنشطة البعيدة عن رقابة الدولة كي لا يتم اكتشاف أمرهم.

في سورية كان للنمو السكاني وما ولّده من نموّ في قوة العمل بمعدلات تفوق قدرة الاقتصاد على خلق فرصٍ عملٍ جديدةٍ دوراً كبيراً في الانتساب لاقتصاد الظلّ ولا سيما في فترة الثمانينات والتسعينات^(٢).

وفيما يتعلّق بدور الهجرة في نمو الأنشطة الخفيّة في سورية نعود لبيانات مسح الهجرة الداخليّة لعام ١٩٨٧/م الذي أظهر أنّ عدد العاملين المهاجرين في القطاع غير المنظم هي (١٧،١%) للذكور و(٧%) للإناث.

(١) د. إبراهيم علي و عصام الشيخ أوغلي، مرجع سابق، ص ١٢.

(٢) انخفض معدّل نموّ السكان في سورية من حوالي (٣،٣٥) خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٨١/م إلى حوالي (٣،٣) خلال الفترة ١٩٨١-١٩٩٤/م إلّا أنّ معدّل نموّ قوة العمل ارتفع إلى ما يزيد عن (٥%) خلال نفس الفترة (١٩٨١-١٩٩٤) وذلك نظراً لدخول أفواجٍ مُتزايدٍ من السكان في سن العمل من ناحية، وارتفاع معدل المشاركة بقوة العمل من ناحيةٍ أخرى، والتي ارتفعت من حوالي (٢٣%) عام ١٩٨١/م إلى حوالي (٢٩%) عام ١٩٩٤/م نتيجة زيادة المشاركة بقوة العمل لكلا الجنسين وخاصة ما بين الإناث، وإلى ما يزيد عن (٣١%) عام ٢٠٠٠/م على الرغم من انخفاض معدّل نموّ قوة العمل إلى (٣،٦%) خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠/م. راجع عصام الشيخ أوغلي وآخرون، "القطاع غير المنظم الواقع ومتطلبات الاندماج في الاقتصاد الرسمي، جمعية العلوم الاقتصادية"، مرجع سابق، ص ١٤.

أمّا حالياً في ظلّ الحرب السوريّة وبعد نزوح أكثر من خمسة ملايين مواطنٍ وخسارة أعمالهم ازداد الانتساب للأنشطة الخفيّة في ظلّ التدمير والتخريب الذي طال البنية الاقتصاديّة السوريّة.

وفي مصر لكلّ من النموّ السكانيّ والهجرة أثر في نموّ اقتصاد الظلّ أيضاً، حيث لم تتمكن الدولة المصريّة من ضبط النموّ السكانيّ المتزايد حتّى وصل متوسط نسبته (١١%) تقريباً خلال الفترة الممتدة من ١٩٩٨م/ حتى ٢٠٠٣م/، وهذا كلّهُ ولّد قوة عملٍ إضافيّة شكّلت عامل ضغطٍ على الاقتصاد الرّسميّ الذي لم يتمكّن من استيعابها^(١).

الفرع الرابع

انخفاض المستوى التعليمي

تتلخص العلاقة بين قطاع التعليم والقطاع الخفيّ بما يلي، كلّما ازداد التسرب من المدارس وانخفض المستوى التعليميّ للأفراد ازداد عدد العاملين في الأنشطة الخفيّة، ولا سيما أنشطة القطاع غير المنظّم الذي لا يتطلب مؤهلاتٍ عاليةٍ أو مستوى تعليميّ محدّد^(٢).

ولا يقتصر أثر المستوى التعليميّ المتدنّي على الانتساب للقطاع غير المنظّم بل يمتدّ ليكون سبباً لممارسة الأنشطة السوداء والتّهريب الضريبيّ، لأنّ

(١) د. محمد رمضان صديق، مرجع سابق، ص ٩٤.

(٢) د. ابراهيم علي و عصام الشيخ أوغلي، مرجع سابق، ص ١٣.

تدني المستوى التعليمي للفرد يشكّل عائقاً أمام إدراك القوانين وأهدافها ومن ثمّ قد يترتّب على ذلك مخالفتها وعدم الالتزام بها^(١).

ونجد في سورية أنّ معظم العاملين في القطاع غير المنظّم هم من ذوي التحصيل العلمي المتدني، حيث قُدّرت نسبة العاملين فيه من حملة الشهادة الابتدائية ومادون لعام /١٩٩٩م بما يقارب (٧٧,٧%) وفق الإحصاءات الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء، ولم يطرأ تغيير كبير على تلك النسبة من عام /٢٠٠١م حتى عام /٢٠١٠م حيث لم تقل عن (٨٠%) خلال الفترة المذكورة.

وفي مصر كذلك الأمر حيث يشكّل الاقتصاد الخفيّ ملجأً للعمالة غير المتعلّمة، حيث تشير الأرقام الإحصائية إلى أنّ متوسط نسبة العمالة الأمية في القطاع غير المنظّم تُقدّر بحوالي (٦٨,٦%)^(٢).

وفي ختام هذا المطلب نجد أنّ دور العوامل الاجتماعية المسببة للأنشطة الاقتصادية الخفية يظهر بشكلٍ واضحٍ في كل من سورية ومصر، ولا سيما دورها في نموّ أنشطة القطاع غير المنظّم بالذات.

(١) د. عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي، مرجع سابق، ص ١٤٩.

(٢) د. محمد رمضان صديق، مرجع سابق، ص ٩٣.

المطلب الثاني

الأسباب الاقتصادية لنمو الاقتصاد الخفي

تعدّ الأسباب الاقتصادية في بعض الدول المسبب الرئيسيّ لنموّ أنشطة الاقتصاد الخفيّ، وسنوجز الأسباب الاقتصادية بالفرعين التاليين:

الفرع الأول: العوامل الضريبية لنموّ الاقتصاد الخفيّ.

الفرع الثاني: اتساع حجم المشروعات الصغيرة.

الفرع الأول

العوامل الضريبية لنموّ الاقتصاد الخفيّ

تؤكد كافة الدراسات دور النظام الضريبيّ بمختلف عناصره في توجّه الأنشطة الاقتصادية نحو دائرة الاقتصاد الخفيّ، فدراسة العوامل الضريبية والعوامل الدافعة للتهرب الضريبيّ تمثل دراسةً لأسباب نشوء الاقتصاد الخفيّ، وإن كان أثر كلّ عاملٍ منها يختلف باختلاف البنيان الاقتصادي والاجتماعي للدول^(١). ولذلك سوف نعرض العوامل الضريبية بشيءٍ من التفصيل لنتعرّف مدى تأثيرها في ذلك.

مع الإشارة إلى أنّنا سوف ندرس الأسباب الضريبية في سورية قبل صدور قانون الضريبة على الدخل رقم ٢٤/ لعام ٢٠٠٣/م وفي مصر أيضاً قبل صدور قانون رقم ٩١/ لعام ٢٠٠٥/م الذي أخذ بالضريبة الموحدة على الدخل، حيث سنتطرق لهذين القانونين وتعديلاتهما في الفصل الثاني.

(١) د. عاطف وليم أندراوس ، مرجع سابق ، ص ٣٦.

أولاً_ قصور التشريعات الضريبية:

قد يكون المُشرّع هو بحدّ ذاته سبباً لانتشار الأنشطة الخفية، وذلك نتيجة تقصيره في سنّ النصوص القانونية التي تضبط وتكفّل الأنشطة الاقتصادية ضريبياً، أو نتيجة عدم وضوح هذه النصوص وكثرة تعديلاتها، إضافة إلى تأثير نوع الضريبة المفروضة.

حيث تسبب ضرائب الضمان الاجتماعي نشوء السوق السوداء للعمالة، لأنّ هذه السوق توفّر للعامل ورب العمل دخلاً غير خاضع للضريبة. وللضرائب الجمركية _ وعلى الأخص في الدول النامية نظراً لارتفاع معدلاتها _ دورٌ كبيرٌ في نموّ الأنشطة السوداء المُتمثلة بالتهريب. ويسبب ارتفاع الضرائب على القيمة المُضافة تزايد عدد المنشآت الصغيرة التي تنتج سلعاً وخدماتٍ تُسوقها عبر أساليب المقايضة أو إتمام المعاملات نقداً بعيداً عن الأساليب البنكية لتتمكّن من التخلص من رقابة الدولة^(١).

وإذا أردنا معرفة دور التشريع الضريبيّ كسببٍ لنموّ الأنشطة الخفية في سورية، سنجد أنّ النظام الضريبيّ السوريّ هو وليد تشريعاتٍ عديدةٍ، وضعت في ظروفٍ مختلفةٍ، خلقت فيه تبايناً واضحاً سواء من الناحية التشريعية أو من الناحية التطبيقية^(٢).

(١) د. عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص ٤٤ - ٤٥.

(٢) د. مدين الضابط، السياسات المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١١م، ص ٢٥.

كما أنّ التعديلات القانونية التي طرأت على القانون الضريبي السوري لم تكن جوهرية حتى أنّ قانون الضرائب على الدخل رقم ٢٤/ لعام ٢٠٠٣/م الذي عول الكثير عليه جاء مُشابهاً للقانون القديم ومُكرراً للعديد من مواده، واقتصرت تعديلاته على تخفيض النسب وتوسيع الشرائح في محاولة لتوزيع العبء الضريبي بشكلٍ عادلٍ، وإضافة بعض الفعاليات والمهن الجديدة إلى فئة مكلفي الأرباح الحقيقية لم تكن خاضعةً سابقاً أو معفاةً إعفاءً كاملاً ودائماً.

لقد بقي النظام الضريبي السوري قائماً على مجموعة من الضرائب النوعية، وهي ضرائب أرباح المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية وضريبة الرواتب والأجور، وضريبة ريع رؤوس الأموال المتداولة، وإن اعتمد هذا النظام من الضرائب_ الذي تخلّت عنه معظم الدول _ يحول دون الوصول إلى جميع المطارح الضريبية ويعزز انتشار الاقتصاد الخفي^(١).

وإذا انتقلنا إلى النظام الضريبي المصري الذي عانى من تعدد التشريعات الضريبية وتشابكها، إضافةً إلى كثرة التعديلات عليها، التي سببت عدم الاتساق الداخلي له. إضافةً إلى تعقّد إجراءاته ممّا أسفر عن ضعفٍ في الالتزام الضريبي للأفراد والشركات، وانخفاض أعداد الكشف الضريبية المُسلمة^(٢).

ولذلك شهد القانون الضريبي المصري تطوّراتٍ عدّة نذكر أهمها: صدور القانون ١٨٧/ لعام ١٩٩٣/م الذي عدل قانون الضرائب على الدخل (رقم ١٥٧/ لسنة ١٩٨١/م) بالقدر الذي يسمح بإدخال نظام الضريبة المُوحدة

(١) د. مدين الضابط، مرجع سابق، ص ٢٥.

(٢) د. محمد نجيب جادو، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

على دخل الأشخاص الطبيعيين، لكنّ تطبيق هذا القانون أسفر عن عيوبٍ عدّةٍ نذكر منها: التطبيق الجزئيّ وليس الكلّي لنظام الضريبة الموحّدة، والضيق الشديد في القاعدة الضريبية ممّا أدّى لعدم شمول المجتمع الضريبيّ من ناحية وعدم شمول الأوعية الخاضعة للضريبة من ناحية أخرى، ممّا تسبّب في انتشار الأنشطة الخفية. إضافةً إلى تحديد حالات التهرب الضريبيّ على سبيل الحصر، وبذلك فسخ المجال للالتفاف حول تلك الحالات تاركاً ثغرةً يستطيع النفاذ منها من أراد التهرب^(١).

(١) د. عبدالله الصعيدى، التشريع الضريبيّ قانون الضريبة على الدخل في مصر (قانون رقم ٩١ لعام ٢٠٠٥) مع الإشارة إلى دور الضرائب في تحقيق التنمية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م، ص ٩-١٠.

حافظ المُشرّع المصريّ على تعداد حالات التهرب الضريبيّ على سبيل الحصر في القوانين المُتعلّقة بالضريبة على الدخل، وذلك في المادة (١٧٨) من القانون /١٥٧/ لعام /١٩٨١/م والمعدّل بالقانون رقم /١٨٧/ لعام /١٩٩٣/م، وفي المادة (١٣٣) من القانون رقم /٩١/ لعام /٢٠٠٥/م حيث جاء فيها: "يعتبر المُمول متهرباً من أداء الضريبة باستعمال إحدى الطرق الآتية:

أ_ تقديم الإقرار الضريبيّ السنوي بالاستناد إلى دفاتر أو سجلات أو حسابات أو مستندات مصنّعة مع علمه بذلك أو تضمينه بياناتٍ تُخالف ما هو ثابت بالدفاتر أو السجلات أو الحسابات أو المستندات التي أخفاها.

ب_ تقديم الإقرار الضريبيّ السنويّ على أساس عدم وجود دفاتر أو سجلات أو حسابات أو مستندات مع تضمينه بياناتٍ تُخالف ما هو ثابت لديه من دفاتر أو سجلات أو حسابات أو مستندات أخفاها.

ج_ الإلتفاف العمد للسجلات والمستندات ذات الصلة بالضريبة قبل انقضاء الأجل المحدّد لتقادم دين الضريبة.

د_ اصطناع أو تغيير فواتير الشراء أو البيع أو غيرها من المستندات لإيهام صاحب المصلحة بقلة الأرباح أو زيادة الخسائر.

هـ_ إخفاء نشاطٍ أو جزءٍ منه ممّا يخضع للضريبة."

لذلك طرأت حاجة ماسة للتعديل وذلك بصدر القانون رقم ٩١/ لعام ٢٠٠٥م الذي طبق نظام الضريبة الموحدة، وألغى القانون رقم ١٥٧/ لعام ١٩٨١م وتعديلاته، وسيكون هذا القانون محور الفصل الثاني لنرى تأثيره في ضبط أنشطة اقتصاد الظل.

ثانياً_ عدم كفاءة الإدارة الضريبية:

إنَّ عدم كفاءة الإدارة الضريبية وتقصيرها أو فسادها يُصعِّب مهمتها في حصر المجتمع الضريبي ممَّا يسبِّب انتشار الأنشطة الخفية، لأنَّ انخفاض احتمال ضبط عملية التهرب الضريبي يؤدي إلى انخفاض الدخل المُعلن عنه للسلطات الضريبية^(١).

وفيما يتعلَّق بالإدارة الضريبية السورية _ التي لم تقم بأيِّ قراءة معلنة للتهرب الضريبي للوقوف على حجمه وواقعه، وهذا يعود لانتشار الفساد المالي والإداري، وازدياد أصحاب النفوذ الذين يستغلون نفوذهم ومعارفهم لإخفاء الحجم الحقيقي لأنشطتهم الاقتصادية _ سنجد أنَّها عانت من^(٢):

- ١_ ضعف في الاستعلام الضريبي وقواعد المعلومات.
- ٢_ نقص كمي ونوعي في العناصر ذات الكفاءة والنزاهة.
- ٣_ تعامل مع الشأن المالي بعقلٍ محاسبي ضيقٍ، وبأساليب إدارية بيروقراطية، ممَّا ساهم في إضعاف احتمال كشف عملية التهرب الضريبي.

(١) د. عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص ٤٤.

(٢) د. سمير سعيقان، قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية، دار الرضا للنشر، دمشق، ٢٠٠٣م، ص ٦٧-٦٩.

كلّ ذلك أفسح المجال لزيادة نموّ الأنشطة الخفيّة التي لا تطالها الجباية الضريبية لعدم معرفة الدوائر الضريبية بوجودها، أو عدم معرفة الأرقام الحقيقيّة للأعمال الفعلية التي تمارسها الجهات الاقتصادية.

وفيما يتعلّق بالإدارة الضريبية المصرية التي عانت من:

- ١_ ضعف الكادر الإداري من حيث العدد والإعداد بشكل عام.
 - ٢_ مشاكل في حصر المجتمع الضريبيّ نتيجة عدم إيلاء الاهتمام الكافي لشعبة الحصر الضريبيّ.
 - ٣_ مبالغة مأموري الضرائب في التقدير الجزافي للضرائب وتعقّد إجراءات فرض الضرائب وتحصيلها والتأخّر في الربط وفي التحصيل^(١).
- إذاً تتشابه كلّ من مصر وسورية في التعقيدات القانونية وضعف إعداد الإدارة الضريبية، لذلك يعدّ القانون الضريبيّ والإدارة الموكل لها تطبيقه سبباً مهماً لنموّ أنشطة اقتصاد الظلّ في كلا البلدين.

ثالثاً_ انخفاض الوعي الضريبيّ:

يعدّ انخفاض الوعي الضريبيّ سبباً لانتشار الأنشطة الخفيّة، إمّا لعدم إدراك المُكلّف أهمية تأدية الضرائب، أو لرغبته في الاستفادة من خدمات الدولة دون مقابل، وتحميل عبء تغطية الإنفاق العام للأنشطة الرسميّة.

(١) د. محمد نجيب جادو، مرجع سابق، ص ٣٢٩، ٣٤٥.

رابعاً_ الخلل في العدالة الضريبية:

تؤثر العدالة الضريبية على الالتزام الضريبي للمُكَلَّفِينَ، حيث قد يَعمدُ المُكَلَّفُونَ إلى إخفاء أنشطتهم الاقتصادية كردّ فعلٍ على عدم إحساسهم بالمساواة والعدالة الضريبية.

وإذا أردنا استقراء واقع العدالة الضريبية في سورية ومصر سنجد لها دوراً في انتشار اقتصاد الظلّ، نتيجة^(١):

١_ سخط المُكَلَّف على عدم عدالة توزيع الدخل، وعلى البرامج الحكومية ومستوى الخدمات الاجتماعية المقدّمة له. ويعود ذلك إلى أنّ الإنفاق الحكومي على الخدمات والمنافع لا يعود بشكلٍ مباشرٍ على المُكَلَّفِينَ، نتيجة توجيهه نحو المناطق النائية، أو لأنّها لا تقدّم إلّا بعد مرور زمنٍ طويلٍ.

٢_ ضعف الثقة بين المُكَلَّف ووزارة المالية نتيجة الفساد سواءً كان من المُكَلَّف أم من الإدارة الضريبية، وعدم تطبيق القانون بشكلٍ كليٍّ على من يجب تطبيقه عليه.

٣_ كثرة الإعفاءات الضريبية غير المدروسة التي تخلّ بالعدالة الضريبية، ولا سيما إذا كانت هذه الإعفاءات تصبّ في مصلحة أصحاب المشاريع والثروات على حساب الطبقات الأخرى.

٤_ عدم مراعاة التشريع الضريبيّ للتطورات الاقتصادية وانعكاساتها على ظروف المُكَلَّفِينَ ممّا أخلّ بالعدالة الاجتماعية.

(١) د. محمد نجيب جادو، مرجع سابق، ص ٣٧٣. و د. سمير سعيّان، قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية، مرجع سابق، ص ٦٧-٦٩.

خامساً_ ارتفاع معدل الضريبة:

تخلق معدلات الضريبة المرتفعة حافزاً لتدقق الموارد نحو أنشطة الاقتصاد الخفي، الأمر الذي يؤدي إلى تفاقم مشكلة التهرب الضريبي، لأن أية زيادة في معدل الضريبة بعد حد معين ستؤدي إلى زيادة عبئها مما يشكل دافعاً للمكلف للتخلص منها^(١).

تسبب الضرائب المفروضة في الاقتصاد الرسمي زيادة تكاليف الإنتاج، ومن ثم ارتفاع أسعار منتجاته وخدماته المقدمة، بينما تنخفض في الاقتصاد الخفي تكاليف الإنتاج كونه متحرر من الأعباء الضريبية وهذا يؤدي إلى انخفاض أسعار منتجاته وخدماته وإقبال المواطنين عليها، فالتخلص من العبء الضريبي عامل مهم في جذب الأنشطة الاقتصادية نحو مظلة الاقتصاد الخفي^(٢).

لكن علينا الأخذ بعين الاعتبار نوع الضريبة المفروضة مباشرة كانت أو غير مباشرة، تصاعدية أو نسبية، فالدراسات تؤكد أن الضرائب التصاعدية تستحث التهرب الضريبي لوجود أسعار حدية مرتفعة، وبالتالي يتجنب المكلف الإعلان عن الحجم الحقيقي لنشاطه كي لا تُفرض على أرباحه المعدلات الأعلى للشرائح^(٣).

(١) د. عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص ٤١.

(٢) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق

علاجه، مرجع سابق، ص ٦٦.

(٣) د. عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص ٤٣.

وإذا أردنا أن ننظر إلى معدلات الضرائب في سورية، فإن طبيعة الضرائب النوعية المفروضة في سورية لا تحقق العدالة الضريبية، فهي تعتمد على المعدلات التصاعديّة التي تستحث التهرب الضريبي، ولا سيما إذا كان المُكَلَّف يتمتع بأكثر من مصدرٍ للدخل، حيث ستُفرض ضريبة على كلٍّ منها على حدة.

وكانت تعدّ المعدلات الضريبية في سورية من أعلى المعدلات في العالم، حيث وصل معدل ضريبة الدخل على المهن إلى (٩٢،٤%) على الشريحة العليا لأكثر من (٧٠٠) ألف ليرة سورية، ثم خُفّض معدل الضريبة إلى (٤٥%) ولشريحة عليا أكثر من مليون ليرة سورية بموجب القانون رقم ٢٠/ لعام ١٩٩١م، لكن يضاف إليها (٣٠%) مجهود حربي و(١٠%) للإدارة المحلية.

وبالتالي هذه الضرائب والرسوم بمعدلاتها العالية جداً استنزفت الوعاء الضريبي، فلا نستغرب ارتفاع حجم الأنشطة الخفية والعزوف عن الاستثمار ضمن الاقتصاد الرسمي في ظل هكذا معدلات^(١).

وفي مصر قبل أن تأخذ بنظام الضريبة الموحدة على الدخل، كان أعلى معدل لضريبة أرباح المهن غير التجارية وفق القانون ١٥٧/ لعام ١٩٨١م هو (٣٠%) للشريحة العليا وقيمتها (٢٠٠٠ جنيه وما زاد عنها)، وبالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية (٣٢%) للشريحة الأخيرة والتي تزيد قيمتها

(١) د. جمال قنبرية، " رؤية في الإصلاح الضريبي " ، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق،

عن (٢٠٠٠) جنيته، لكنّ في ظل القانون رقم /١٨٧/ لعام /١٩٩٣/م قُسم الوعاء إلى ست شرائح بحدّ أعلى هو (٤٨%) لما يزيد عم (٦٨٠٠٠) جنيته. إلّا أنّ هذه الشرائح خفضت إلى أربعة فقط بمقتضى التعديل الذي تمّ بموجب القانون رقم/١٦٢/ لسنة /١٩٩٧/م، وفق ما يلي:

الشريحة الأولى حتى (٢٥٠٠) جنيته بسعر (٢٠%).

الشريحة الثانية أكثر من (٢٥٠٠) جنيته وحتى (٧٠٠٠) جنيته (٢٧%).

الشريحة الثالثة أكثر من (٧٠٠٠) جنيته وحتى (١٦٠٠٠) جنيته (٣٥%).

الشريحة الرابعة أكثر من (١٦٠٠٠) جنيته (٤٠%).

إذا يظهر الفرق واضحاً بالنسبة للمعدلات الضريبية بين مصر وسورية، في سورية التي وصل فيها سعر الضريبة في يوم ما إلى يجاوز (٦٠%) وكان سبباً رئيسياً في العزوف عن التوجّه نحو الاستثمار الرّسمي، والعمل في الظلّ من خلال أنشطة القطاع غير المنظم والأنشطة الهامشية. وفي مصر التي لم تكن معدلاتها الضريبية مرتفعة كما في سورية، إلّا أنّ التعديلات المتكررة التي طالتها دليل على أنّها كانت مرهقةً للمكفّل لذلك سعى المشرّع المصري إلى تغييرها في القوانين اللاحقة.

سادساً_ ضعف العقوبات المفروضة على التّهرب الضريبي:

تتنوع عقوبات التّهرب الضريبي بين عقوبات سالبة للحرية وعقوبات مالية، ويختلف تأثير شدتها على نموّ الأنشطة الخفية، لأنّ المكفّل يقارن بين الربح الذي يجنيه من تحول نشاطه الاقتصادي لنشاطٍ خفيٍّ وبين شدة العقوبات التي

سوف يتعرض لها في حال اكتشاف أمره، ومثال ذلك: كلَّ زيادةٍ في معدل الغرامة يؤدِّي إلى زيادة جزء الدخل الواقعي المُعلن عنه^(١).

إنَّ نظام العقوبات الضعيف الذي لا يرفع من تكاليف الاقتصاد الخفي لا يشكِّل عائقاً أمام اتساعه. كما أنَّ نظام العقوبات المتشدِّد المترافق مع ضعفٍ في قدرة الإدارة الماليَّة في الكشف عن الأنشطة الخفية لن يكون له ذلك الأثر الفعَّال المُعوَّل عليه في ضبطها^(٢).

وباللقاء نظرةٍ على العقوبات السوريَّة سنجد أنَّ المُشرِّع أخذ بالعقوبات السالبة للحرية والماليَّة في المرسوم رقم /٨٥/ لعام /١٩٤٩/م، حيث عاقب كلَّ مُكَلَّف لا يمسك القيود الحسابية المطلوبة أو يرفض إبرازها بعد انقضاء مهلة الإنذار المحددة، أو يبرز تأييداً لبيانه دفاتر حسابيَّة تضمَّنَت معلوماتٍ ثبت عدم صحتها أو استعملت في تنظيمها أساليب احتيالية بغية التهرب من الضريبة كلها أو بعضها بالسجن لمدةٍ لا تقلَّ عن ثلاثة أشهرٍ ولا تزيد عن ثلاث سنواتٍ، وبغرامة نقديةٍ لا تقل عن خمسة آلاف ليرة سورية ولا تزيد عن خمسين ألف ليرة سورية^(٣).

وإذا لم يَقم صاحب العمل بإبراز السجلات المنصوص عليها أو رفض إبرازها، تحقَّق الدوائر المالية الضريبة مباشرةً بعد إنذاره وعدم امتثاله، ويعاقب صاحب العمل شخصياً في جميع الأحوال بغرامةٍ تعادل (٢٠%) من الضريبة

(١) د. عبد الحكيم مصطفى الشرفاوي، مرجع سابق، ص ١٤١.

(٢) المرجع السابق، ص ١٤٢.

(٣) راجع المادة (١٣) من المرسوم رقم /٨٥/ لعام /١٩٤٩/ المُتعلِّق بالضريبة على الدخل في سورية.

المتحققة على المستخدمين وتخفّض هذه الغرامة إلى (١٠%) إذا امتثل المُكَلَّف للإذار خلال عشرة أيام. وإذا قدم صاحب العمل بياناتٍ غير صحيحةٍ وغير كاملة يُعاقب شخصياً بغرامة تعادل الضريبة المترتبة على القسم المكتوم^(١).

أما المُشرّع المصريّ اعتبر التّهْرُب الضريبيّ جنايةً مخلّةً بالشرف والاعتبار وليس مجرّد جُنحةٍ كما أنّه أخذ بالغرامة الجنائيّة^(٢)، لكن المحاكم المصريّة لم تأخذ بذلك في أحكامها لاعتباراتٍ تتعلّق بمخالفة مبدأ تناسب العقوبة مع الجريمة، وهذا شكّل ثغرةً استغلها المتهريّون وولّد لديهم عدم احترام القانون لعدم تطبيقه من قبل القضاة^(٣). كما أخذ المُشرّع المصريّ بالغرامة الضريبيّة لكنّ الجزاءات الماليّة في التشريع الضريبيّ المصريّ تنسم بالضعف^(٤).

إذا تشدّد المُشرّع المصريّ مقارنةً بالمُشرّع السوريّ بالنسبة للعقوبات السالبة للحرية، لكن تلك العقوبات لم تؤت ثمارها في أي من الدولتين في الحدّ من التّهْرُب الضريبيّ لأنّها لم تتضافر مع الإدارة الضريبيّة القادرة على حصر الأنشطة الاقتصادية والكشف عن المتهريّة منها ضريبياً.

(١) راجع المادة (٥٤) من المرسوم رقم ٨٥/ لعام ١٩٤٩م/ المتعلّق بالضريبة على الدخل في سورية.

(٢) مادة (١٧٨) من قانون ضريبة الدخل المصريّ رقم ١٥٧/ لسنة ١٩٨١م/ المعدل بالقانون ١٨٧/ لعام ١٩٩٣م/.

أخذ المُشرّع المصريّ بالغرامة الجنائيّة في بعض الحالات كعقوبة أصليّة مثال ذلك المادة (١٨٧) واعتبرها في مواضع أخرى عقوبة تكميلية في المواد ١٨٢ - ١٨٦.

(٣) محمد نجيب جادو، مرجع سابق، ص ٢٧٣.

(٤) المرجع السابق، ص ٢٧٥ وما بعدها.

وفي ظلّ ما سبق نوجز خلاصة القول بأنّ الاقتصاد الخفيّ في كلّ من مصر وسوريّة يعود إلى قصورٍ في النظام الضريبيّ بعناصره المختلفة، وليس لعنصرٍ محدّد بذاته، فكلُّ عامل ضريبيّ _ بتأثيره وتأثره بالعناصر الأخرى _ له دوره في نشوء ونمو الأنشطة الخفيّة.

الفرع الثاني

اتساع حجم المشروعات الصغيرة

تشكّل المشروعات الصغيرة جزءاً مهماً من أنشطة الاقتصاد الخفيّ، لأنّها ترتبط معه بعلاقةٍ طرديةٍ، فكلّما ازداد حجمها ازداد حجم الأنشطة الخفيّة، وذلك للأسباب التالية:

- ١ _ شمولها لمجالات عملٍ متنوّعةٍ ومتعددةٍ.
- ٢ _ استخدامها النقود السائلة في معاملاتها وابتعادها عن التعامل مع البنوك أو استخدام الشيكات، ممّا يصعب ضبطها ضريبياً.
- ٣ _ قدرتها على تجنّب القوانين والإجراءات المنظّمة للنشاط الاقتصادي كونها تنتشر في المناطق غير المحددة أو المخططة من قبل الدولة^(١).

وإذا انطلقنا من تعريف منظمة العمل الدوليّة للصناعات الصغيرة سنجد أنّه يؤكّد على هذه العلاقة، حيث يعرفها بأنّها: " تضمّ وحداتٍ صغيرة الحجم جداً، تُنتج سلعاً وخدماتٍ، وتتألّف غالباً من منتجين مستقلّين يعملون لحسابهم

(١) د.صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٢٤.

الخاص في المناطق الحضرية في البلدان النامية، وبعضها يعتمد على العمل في نطاق العائلة، وقد يستأجر بعضهم عمالاً أو حرفيين، ومعظمها يعمل برأس مالٍ صغيرٍ ثابتٍ جداً، أو ربما بدون رأس مالٍ ثابتٍ، وتستخدم تقنية ذات مستوى منخفضٍ وعادةً ما تكتسب دخولاً غير منتظمةٍ وتهيئ فرص عملٍ غير مستقرة، كما أن هذه الصناعات تمثل قطاعاً غير رسمي، إذ غالباً ما تضم منشآت ليست مسجلة لدى الأجهزة الحكومية أو في الإحصاءات الرسمية^(١).

يُظهر تعريف منظمة العمل الدولية العلاقة الوثيقة بين المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر والاقتصاد الخفي بقطاعه غير المنظم، وتتجلى العلاقة السابقة بوضوح في مصر، حيث تشير إحصائيات عام ١٩٨٨م أن حوالي (٨٣%) من المشروعات الصغيرة تعمل في القطاع غير الرسمي، ولم يطرأ تغيير كبير على تلك النسبة حتى عام ١٩٩٨م حيث قُدِّرت بما يقارب (٨٢,٩%). لهذا يمكن إدراج هذه المشروعات الصغيرة في مصر تحت القطاع غير الرسمي^(٢).

وفيما يتعلّق بالتوزيع الجغرافي لهذه المشروعات نجد أنها تنتشر في الأماكن البعيدة عن مراكز المدن، ويرجع ذلك إلى أن المناطق البعيدة تكون أقلّ عرضةً

(١) د. منى محمود الإدلي، سياسة الحوافز الضريبية وأثرها في توجيه الاستثمارات في الدول النامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦م، ص ٣٨٧.

(٢) أظهر مسح سوق العمل في مصر الذي أُجري في عام ١٩٩٨م على المشروعات متناهية الصغر والصغيرة أن عدد المشروعات متناهية الصغر والصغيرة التي تعمل داخل منشأة أو خارجها في القطاع غير الرسمي يُقدَّر بحوالي (٢,٨) مليون وحدة، بينما يبلغ عدد الوحدات الاقتصادية الصغيرة في القطاع الرسمي حوالي (٥٤٦) ألف وحدة. راجع د. منال حسين عبد الرازق المرسي، مرجع سابق، ص ١.

للتفتيش والمتابعة والرقابة^(١).

وفي سورية لا توجد إحصائية دقيقة لنسبة المشروعات الصغيرة العاملة في القطاع غير المنظم، لكن تتركز هذه المشروعات في مدن دمشق وريف دمشق وحلب، نظراً لانتشار العشوائيات السكنية فيها والتي تشكل مناخاً مناسباً لها.

وبشكل عام يشكل قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة حوالي (٩٠%) من قطاع الأعمال الخاص والذي يشكل بدوره حوالي ثلثي الناتج المحلي الإجمالي، و(٩٥%) من المؤسسات الخاصة السورية المصنفة ضمن المشروعات الصغيرة جداً تشغل أقل من عشرة أشخاص، وتهيمن عليها الملكية الفردية والشراكة، ويشكل القطاع غير المنظم منها نسبة (٣٠%) من القطاع الخاص ويقدر حجم اليد العاملة فيه (٤٣%)^(٢).

إذاً هناك علاقة واضحة بين المشروعات الصغيرة والقطاع غير المنظم، فهي تشكل جزءاً مهماً منه في سورية ومصر، وذلك يعود لأسباب تتعلق بكلا البلدين سوف نستنتجها ونلخصها بما يلي^(٣):

١_ ادراج المشروعات الصغيرة ضمن القطاع غير المنظم بسبب عدم حصولها على التراخيص اللازمة، إمّا لعدم إدراك أصحاب المنشآت للقواعد والإجراءات الرسمية التي يتطلبها النشاط الذي يمارسونه، أو لرغبتهم في تجاوزها حتى يتفادوا الأعباء التي يترتبها تسجيل نشاطهم الاقتصادي بشكل رسمي.

(١) د. منال حسين عبد الرازق المرسي، مرجع سابق، ص ١٣.

(٢) د. عامر خربوطلي، المشاريع الصغيرة والمتوسطة مرتكز التنمية ومخرج الأزمة، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١٦م، ص ١١.

(٣) المرجع السابق، ص ١٢. و د. منال حسين عبد الرازق المرسي، مرجع سابق، ص ٢٣، ١٣.

٢_ تعُدُّ الإجراءات الحكومية الخاصة بتسجيل المشروعات الصغيرة واللوائح المنظمة لنشاطها، وتعدد الجهات التي يتوجب عليها التعامل معها.

٣_ معاملة المشروعات الصغيرة ضريبياً كمعاملة المشروعات الكبيرة، وعدم منحها معاملة ضريبية خاصة تتناسب مع صغر حجمها وعدم قدرتها على التقيد بالنظم المحاسبية.

٤_ ضعف في الجوانب التشريعية والتنظيمية للقطاع التمويلي المتعلق بالمشروعات الصغيرة، واعتمادها على مصادر التمويل الذاتية.

وبالمشروعات الصغيرة نختتم الأسباب الاقتصادية، والتي يظهر دورها واضحاً في سورية ومصر وفق ما قدّمناه من عرضٍ وشرحٍ لها. ومنها ننقل إلى الأسباب الإدارية لنرى دورها في انتشار الاقتصاد الخفي.

المطلب الثالث

الأسباب الإدارية لنمو الاقتصاد الخفي

تحكم ممارسة الأنشطة الاقتصادية قوانين وإجراءات ولوائح متنوعة تطل مختلف جوانبها، وكلما ارتفعت درجة تنظيم الاقتصاد القومي وزادت الضوابط الإدارية التي تحكمه، زادت الضغوط المتولدة داخله، مما يدفع الأفراد للالتفاف حولها فتتولد أنشطة اقتصادية خفية لا يمكن مراقبتها^(١).

وتتميز تلك الضوابط الإدارية بأنها مُتَشَعِّبة ومتنوعة فهي تبدأ من صور التدخل الحكومي في ممارسة الأنشطة الاقتصادية، حتى تصل إلى الضوابط التي تحكم السكن والتوسع العمراني وما ينتج عنها عند عدم الملاءمة انتشار السكن العشوائي، الذي يعدّ ذا صلة وثيقة مع انتشار أنشطة اقتصاد الظل فيه. وعادةً يرافق كل ما سبق فسادٌ يهدف إلى التخلص من الضوابط الإدارية أو تجاوزها، لذلك سنُضمن هذا المطلب الفروع الثلاث التالية لتوضيح ما قدمناه آنفاً:

الفرع الأول: صرامة الضوابط الحكومية على الأنشطة الاقتصادية.

الفرع الثاني: انتشار السكن العشوائي.

الفرع الثالث: انتشار الفساد.

(١) د. عبد الحكيم مصطفى الشرقاوى، مرجع سابق، ص ٣٧.

الفرع الأول

صرامة الضوابط الحكومية على الأنشطة الاقتصادية

تفرض الدول على ممارسة الأنشطة الاقتصادية مجموعة من النظم والقيود بقصد تحقيق غايات معينة، لكن يظهر أثر تلك الضوابط في انحراف الأنشطة الاقتصادية خارج الإطار الرسمي للاقتصاد إذا كانت مرهقة أو متشددة فيما تطلبه أو تفرضه عليها، وفيما يلي نعرض أهم تلك الضوابط وكيف تؤثر على نمو الأنشطة الاقتصادية الخفية^(١):

١_ التدخل الحكومي في سوق العمل، كتحديد الحد الأدنى للأجور، والحد الأقصى لساعات العمل، وتنظيم عمل الإناث والقصر والأجانب، وتقرير مزايا إضافية كالإجازات المرضية أو مدفوعة الأجر وغيرها من الشروط التي تتعلق بأمن وسلامة العمال. كل ذلك يترك أثره في ارتفاع تكاليف الإنتاج، مما يدفع أرباب العمل للتخلص منها من خلال عدم تسجيل قوة العمل لديهم.

٢_ التدخل الحكومي في السوق السلعي: يتمثل بفرض رقابة على الأسعار أو بوضع حدود قصوى لها، والتوزيع بالبطاقات، والإلزام بالبيع للحكومة وحصص الاستيراد والتسويق. لكن هذا التدخل قد يسبب إنجاز عمليات الإنتاج والبيع بعيداً عن رقابة الدولة، وذلك عندما يكون هناك جزء من الطلب لم يتم إشباعه نتيجة العرض المحدد بتلك القيود الحكومية، أو حينما يرغب كل من المستهلك والمُنتج تجاوز تلك القيود والتعامل خارجها.

(١) د. عبد الحكيم مصطفى الشرقاوى، مرجع سابق، ص ٣٧-٣٨، و د. حمدي عبد العظيم، مرجع سابق، ص ١٥-١٦.

٣_ التدخل الحكومي بحصر القيام ببعض الأنشطة الاقتصادية بجهات معينة، أو حظرها، فإذا ما أريد القيام بأحدى هذه الأنشطة سيتم ذلك بعيداً عن رقابة الدولة. وتمثل الأنشطة المحظورة الوجه غير المشروع للاقتصاد الخفي.

٤_ التدخل الحكومي بمنح تراخيص لمزاولة نشاط معين، فإذا كانت التراخيص تتطلب الكثير من الوقت والمال والإجراءات، ستدفع بأصحاب النشاط إلى البدء بها دون الحصول عليها، وعدم تسجيل نشاطهم وبالتالي دخول منشآتهم وأعمالهم ضمن الاقتصاد غير المنظم.

تلك هي أهم أوجه التدخل الحكومي، ولنعرف دورها كسبب لنمو الاقتصاد الخفي في مصر سنذكر ما جاء في دراسة لوزارة التجارة والصناعة تمت في عام ٢٠٠٥م لخصت فيها السمات الأساسية للإجراءات التي تواجه أصحاب الأعمال في مختلف مراحل العمل والتي تدفعهم إلى عدم اتباعها والخروج عنها^(١):

١_ وجوب الحضور الشخصي لصاحب العمل في مقر الهيئة أو المصلحة، وما يتطلبه ذلك من تكلفة مادية ومجهود، وعدم وجود التسجيل الإلكتروني الذي يوفر الوقت والجهد والمال.

^(١) ريم عبد الحليم، الاقتصاد غير الرسمي في الشركات الصغيرة والمتوسطة في مصر" تعريف ومراجعة تشريعية"، مركز المشروعات الدولية الخاصة، ص ١١-١٢. متوفر على الرابط التالي، ساعة الدخول: ٢٠١٧/٢/١٩ الساعة ٧،٤٠م:

٢_ كثرة المستندات والأوراق المطلوبة، إضافة إلى طلب المستند الواحد أكثر من مرة في أكثر من موقع فيما يخص الموضوع الواحد.

٣_ التعامل مع عدة جهات، ممّا يجبر أصحاب المنشآت على التنقل بينها للانتهاء من الأوراق المطلوبة.

٤_ موافقات الجهات الرقابية والأمنية، وتعدّ من أكثر الأمور تعقيداً نظراً لحساسية الموقف وضرورة استيفاء الكثير من الإجراءات.

٥_ طول وبطء إجراءات التصدير والاستيراد التي تؤدي إلى عرقلة جهود المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الوصول للأسواق التصديرية.

٦_ الوقت والمجهود والمال: إذ يقضي صاحب المشروع في المتوسط (٢٢٢) يوماً قبل الحصول على التراخيص وتصاريح التأسيس والتي تتطلب القيام بثلاثين إجراءً، وقد تمتدّ هذه المدة إلى نحو (٥٦٧) يوماً في بعض الأنشطة، كما أن التكلفة اللازمة لاستيفاء كل إجراء من الإجراءات القانونية اللازمة لتأسيس مشروع هي (٦٥,٦%) من متوسط الدخل القومي للفرد.

وفي سورية هناك الكثير من النقاط المشتركة مع مصر والتي تشكّل عائقاً يجعل الأفراد يبتعدون عن إنشاء مشاريعهم تحت مظلة الرسمية نذكر منها:

١_ تعدد الجهات التي يجب مراجعتها، وغياب التنسيق بينها، وطول الفترة الزمنية لإنجاز الإجراءات المتعددة، والحاجة للحصول على الموافقات الأمنية^(١).

٢_ يشكّل ارتفاع مصاريف التأسيس التي يتكبّدها أصحاب المشاريع عاملاً مهماً في ابتعادها عن إطار الرّسميّة. إضافةً إلى صعوباتٍ تتعلّق بالحصول على التمويل الرّسميّ، نظراً لما يتطلبه من ضمانات كبيرة وإجراءات متعددة.

٣_ ضعف مناخ الاستثمار بشكل عام، وبيئة الاستثمار الصناعي بشكل خاص^(٢).

فحال سورية ليس بأفضل من حال مصر، ولذلك تمّت العديد من محاولات الإصلاح لتبسيط الإجراءات وتسهيلها، وسنتعرف عليها لاحقاً ومدى تأثيرها على نشوء الأنشطة الاقتصادية ضمن الاقتصاد الرّسميّ.

(١) تشير المعلومات المتوفرة لدى مديرية المهن والرخص لدى محافظة مدينة دمشق إلى أنّ هناك أكثر من خمس عشرة ألف منشأة صغيرة لم تحصل على ترخيص تجاري وإداري. ويعود عدم حصول المنشآت على التراخيص المطلوبة إلى عوامل كثيرة من بينها: عزوف أصحاب المنشآت عن التقدم بطلبات الحصول على التراخيص، إمّا بسبب عدم إدراك الحاجة إليه، أو رغبة في تفادي رحلة طويلة إلى مكاتب أكثر من عشر جهات حكوميّة للحصول على موافقتها قبل منح الترخيص المطلوب. ونذكر في هذا الصدد أنّه يتوجب على صاحب المنشأة أن يقدّم سبع عشرة وثيقة للحصول على ترخيص إداري، وأربع عشرة وثيقة للحصول على ترخيص تجاري. للمزيد راجع عصام الشيخ أوغلي وآخرين، القطاع غير المنظم الواقع ومتطلبات الاندماج، مرجع سابق، ص ٢٥.

(٢) فؤاد اللحام، الصناعة السورية في ظل الأزمة الواقع والمطلوب، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١٤، ص ٦.

الفرع الثاني

انتشار السكن العشوائي

يرتبط انتشار السكن العشوائي مع النمو السكاني والهجرة والفقرة، لأن أغلب الفقراء والمهاجرين يقطنون في مناطق السكن العشوائي^(١)، وأغلب العاملين في القطاع الخفي ولا سيما أنشطة القطاع غير المنظم هم من الفقراء والمهاجرين كما درسنا، لذلك ستزدهر الأنشطة الخفية في مناطق السكن العشوائي مستفيدة من غياب رقابة الدولة عن تلك المناطق.

يرتبط السكن العشوائي بأسباب تتعلق بتسجيل الملكية، فغياب صكوك الملكية الرسمية نتيجة تعقد إجراءات تسجيلها، وارتفاع تكاليفها تؤدي إلى العزوف عنها. وفي ظل غياب تلك الصكوك سيكون هناك صعوبة في تنظيم وحل مشكلة العشوائيات السكنية، وبالتالي لن تتمكن الدولة من حصر كافة الأنشطة الاقتصادية الموجودة في هذه العشوائيات وإحكام رقابتها عليها.

وإذا نظرنا لشروط ممارسة الأنشطة الاقتصادية فإن إقامة أي منشأة أو نشاط يحتاج للحصول على الترخيص الإداري بدايةً، وذلك يتطلب قيامه في المناطق المنظمة، باستثناء بعض الحالات التي سنذكرها لاحقاً، ومن ثم إذا نشأ المشروع في مناطق السكن العشوائية لن يتمكن من الحصول على الترخيص الإداري ومن ثم لن يحصل على الترخيص الصناعي أو التجاري، وبالتالي سينتمي للاقتصاد الخفي.

(١) هبة الليثي و خالد أبو اسماعيل، مرجع سابق، ص ١١٤ - ١١٥.

كل ما سبق أكدته دراسة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية والتي خلصت إلى أن هناك علاقة بين ساكني مناطق المخالفات واعتمادهم في كسب عيشهم على التوظيف والأعمال غير الرسمية^(١).

كما تظهر أهمية مخالفات البناء غير القابلة للتسوية كسبب رئيسي لعدم منح التراخيص المطلوبة للمنشآت ولاسيما الترخيص الإداري منها، ويتضح ذلك من المعلومات المتوفرة لدى مديرية المهن والرخص لدى محافظة مدينة دمشق والتي تشير إلى أن هناك (٨٩٥١) منشأة لم تحصل على ترخيص صناعي في مدينة دمشق، منها (٦٨٩٥) تقع خارج المناطق الصناعية و(٢٠٥٦) منشأة تقع ضمن السكن العشوائي^(٢)، حيث تنتشر العشوائيات السكنية بشكل كبير في سورية، حتى بلغت نسبتها وفق بيانات تعداد السكان لعام ٢٠٠٤م في الريف (١٤,١%) من إجمالي عدد المساكن وفي المدن (٢٥,١%)، أما في دمشق وحلب فالنسبة تصل حتى (٣٥%).

وإذا أردنا أن نعرف أسباب انتشار السكن العشوائي بهذه النسب العالية في سورية سنجد:

١ _ الهجرة الداخلية باتجاه المدن.

٢ _ الفقر حيث تشكّل المخالفات مأوى الفقراء الذين لا يستطيعون تحمل تكاليف ارتفاع قيمة السكن في المناطق المنظمة.

(١) هبة الليثي و خالد أبو اسماعيل، مرجع سابق، ص ١١٦.

(٢) عصام الشيخ أوغلي وآخرون، "القطاع غير المنظم الواقع ومتطلبات الاندماج في الاقتصاد الرسمي، جمعية العلوم الاقتصادية" مرجع سابق، ص ٢٥.

٣_ ترافق نمو السكن العشوائي مع النمو السكاني، حيث كان الطلب على السكن مرتفعاً بينما العرض مقيداً ومحدوداً.

٤_ القوانين المتعلقة بالتنظيم والتخطيط العمراني التي لم تحقق الأهداف المتوخاة منها في كثير من الأحيان. إضافةً إلى تأخر إنجاز المخططات التنظيمية والمخططات التفصيلية لمناطق التوسع العمراني.

وفيما يلي نقدم عرضاً للقوانين ذات الصلة بالتنظيم العمراني وأثرها في انتشار السكن العشوائي^(١):

أ_ قانون منع الإتجار بالأراضي رقم ٣/ تاريخ ١٩٧٦/٢/٢٥م: منع من يشتري أرضاً تقع ضمن حدود أي مخطط تنظيمي عام أو ضمن مناطق الاصطياف، بيعها كلياً أو جزئياً، إلا بعد بنائها، لكن يجوز بيعها للجهات العامة أو استملكها من قبل الدولة.

وفي التطبيق العملي تبين أنّ هذا القانون لم يحقق هدفه في خفض أسعار الأراضي المعدة للبناء كما هو مُعلن، بل جمّدت أوضاع الكثير من المساحات.

ب_ قانون التوسع العمراني رقم ٦٠/ لعام ١٩٧٩/٧/٢٢م: يهدف إلى تمكين الجهات الإدارية من تقسيم وتنظيم الأراضي غير المُقسّمة وغير المنظمة، وطرحها في الأسواق في سبيل تغطية الحاجة للمقاسم بأسعار الكلفة مما يؤدي إلى خفض أسعار الأراضي .

(١) مروان يوسف صباغ، "المؤثرات القانونية في الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لمشكلة السكن في سورية"، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠٠١م. وسمير سعيّان، "الآثار الاقتصادية للفورة العقارية في سورية"، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١١م، ص ٢٠-٢١.

إلا أن تطبيق هذا القانون خلق الكثير من الإشكالات التي ذكرتها الأسباب الموجبة لصدور القانون المعدل له رقم /٢٦/ لعام /٢٠٠٠م حيث جاء فيها:

"فور صدور القانون /٦٠/ لعام /١٩٧٩م طلب من مدن مراكز المحافظات إعداد خطة خمسية لاستملاك جميع الأراضي الخاضعة لأحكامه، وسارعت هذه المدن لاستملاك مئات الهكتارات، كما صدرت التعليمات التنفيذية لهذا القانون والتي نصّت على اعتبار كل أرض تزيد مساحتها عن الحد الأعلى الذي يجوز معه الترخيص بالبناء خاضعة لأحكامه، وظهر الاختلاف واضحاً بين أحكام القانون وبين التعليمات المُنفذة له، مع الإشارة إلى أن الاتساع بالاستملاكات المُشار إليها خلق إشكالاتٍ متعددةٍ وحمل المدن عبء دفع بدلات استملاكٍ كبيرةٍ رغم عدم حاجة تلك المدن لهذه المساحات الشاسعة، وبالتالي تُركت هذه الأراضي دون القدرة على تقسيمها ممّا أدى إلى إهمال حمايتها وإلى الاعتداء عليها وانتشار مخالفات البناء فيها"

فتطبيق القانون /٦٠/ لعام /١٩٧٩م أدى إلى تجميد العقارات التي تمّ استملاكها وبانت الأراضي المعروضة في سوق البناء محدودة المساحة ممّا زاد من أسعارها كثيراً. إضافةً إلى ما لحق المالكين من إحجاف نتيجة الاستملاك غير المُبرّر بسبب التوسّع في تفسير القانون لذلك تمّ تعديله بالقانون رقم /٢٦/ لعام /٢٠٠٠م والذي جاء بأحكامٍ مخففةٍ فيما يتعلّق بالاستملاك.

جـ القانون رقم /٤٤/ لعام /١٩٦٠م الذي كان يتعامل مع مخالفات البناء، وربما كان القانون يتناسب مع الواقع العقاري في السنوات الأولى للعمل به، لكن بعد أن اتسعت المخالفات لتتشكّل تلك النسب الكبيرة التي ذكرناها كان

يجب تعديله ليحد بالفعل من المخالفات، لكن استمرّ العمل به حتّى عام ٢٠٠٠م. وبالرغم من صدور القوانين المتلاحقة التي تهدف إلى قمع مخالفات البناء والبناء العشوائي كالقانون ١/ لعام ٢٠٠٣م ورغم العقوبات الشديدة التي نص عليها هذا القانون إلّا أنّه لم يترافق بحلّ لجذور المشكلة .

ونتيجةً لكلّ ما سبق كان البديل اللجوء إلى السكن العشوائي، الذي يشكّل ملاذاً لنمو الأنشطة الخفيّة وانتشارها، خصوصاً بعد قرار الحكومة السوريّة في عام ١٩٨٧م، المتعلّق بتخديم العشوائيات بالكهرباء والماء والصرف الصحي والهاتف، حيث ساعد ذلك على نمو كلّ من العشوائيات السكنية والأنشطة الخفيّة بعيداً عن رقابة الدولة. والاستفادة من أسواق العشوائيات السكنية لتصريف منتجات القطّاع الخفيّ التي تتميز بانخفاض أسعارها وجودتها، والتي تتلاءم مع القدرات الشرائية للفقراء ساكني هذه المناطق.

أمّا في مصر لقد أكدت دراسة بعنوان "رأس المال غير المستغل ومحدودي الدخل في مصر" التي قام بها الخبير الاقتصادي (Hernando De Soto) مع المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناءً على طلب الحكومة المصرية، العلاقة بين السكن العشوائي والاقتصاد الخفي^(١).

واستناداً لهذه الدراسة كان التقدير الأولي للأصول العقاريّة المصريّة يشير إلى أنّ (٩٢%) من المساكن في المناطق الحضرية و(٨٧%) من الحيازات

(١) Hernando De Soto: اقتصادي عالمي بيروفي ولد ١٩٤١م اعتبرته مجلة الأيكونومست واحداً من بين أكبر ثلاثة مُفكرين وخبراء في العالم، واعتبرته مجلة التايمز الأمريكية أحد أهم خمسة مبتكرين من أمريكا اللاتينية منذ بداية القرن العشرين، وهو رئيس معهد الحرية والديمقراطية في ليما في البيرو، ويعمل كخبير اقتصادي لدى منظمة التجارة العالمية.

في المناطق الريفية تعدُّ غير رسمية، وتمثل قيمتها نحو (٢٤٠) مليار دولار، وأنَّ ما يقارب (٩٠%) من السكان المصريين يعيشون ويعملون داخل مساكن حضرية غير مسجَّلة رسمياً. وإنَّ عدم تسجيل تلك الأموال العقارية يشكِّل عائقاً يحول دون استغلال هذه الأموال كضامن للاقتراض المصرفي لقيام المشروعات بشكلٍ رسميٍّ أو التوسع فيها، وأنَّه لا بد من علاج مشكلة السكن غير الرسميِّ لحلِّ مشكلة القطاع غير المنظم^(١).

وتعود مشكلة الملكية غير الرسميَّة في مصر إلى التعقيدات التي تواجه إثباتها نتيجة ضعف نظام تسجيل المُلْكِيَّة وعدم فعاليته، ووجود العديد من اللوائح والقوانين والإجراءات اللازمة لتوثيق الملكية وتقنين أوضاع الحياة، والتي تؤدي إلى ضرورة الحصول على موافقة العديد من الأجهزة والجهات الحكومية^(٢).

(١) ياسر صبحي، " لماذا لا يستفيد الفقراء من برنامج الإصلاح الاقتصادي"، مركز المشروعات الدولية الخاصة، ص ٥٠. متوفر على الرابط التالي، تاريخ الدخول: ٢٠١٧/٢/١٦ الساعة: ٦،٥٥م www.cipe-arabia.org/pdfhelp.as

(٢) تستغرق عملية تسجيل المُلْكِيَّة في مصر من ثلاثة أشهرٍ إلى أربعةٍ وعشرين شهراً بين الشهر العقاري والهيئة العامة للمساحة، وتتضمَّن الكثير من الخطوات المُعقَّدة التي يمكن أن تتوقَّف عندها عملية التسجيل والعودة لنقطة البداية، إضافةً لارتفاع قيمة التسجيل حيث كانت تُمثِّل (١٢%) طبقاً للقانون ٧٠/ لعام ١٩٦٤م حتَّى تمَّ تخفيضها إلى (٦%) لعام ١٩٩١م، ثمَّ طرأ عليه عدَّةُ تعديلاتٍ حتَّى صدر القانون ٨٣/ لعام ٢٠٠٦م والذي نصَّ على مبلغٍ مقطوعٍ هو (٢٠٠٠) جنيه مقابل المصاريف الإدارية لأداء الخدمة. راجع التمكين القانوني للفقراء في مصر ٣/٤ " تعزيز آليات اكتساب وممارسة حق الملكية العقارية: الإشكاليات والحلول"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ٢٠٠٧م، ص ٤-٥.

ولا يتوقف الأمر عند ذلك، بل يمتد إلى تعقيدات في حال أراد صاحب المنشأة المخالفة تسوية وضعها من حيث تسجيل الملكية بشكل رسمي، فأنه يخاطر بهدمها ودفع غرامة باهظة وعقوبة السجن، لذلك يعزف هؤلاء عن السعي لتسوية مخالفاتهم إضافةً لإتباعهم أساليب الرشوة لتجنب ضبطهم من قبل الجهات المعنية ومن ثم يبقون في دائرة أنشطة اقتصاد الظل^(١).

فلا نستغرب بعد كل هذه التعقيدات القانونية في مصر المتعلقة بتسجيل الملكية، والنتائج السيئة عن تطبيق القوانين الخاصة بتنظيم السكن في سورية، اتساع مناطق السكن العشوائي والتي تشكل أهم بيئة حاضنة للأنشطة الخفية في كلتا الدولتين.

الفرع الثالث

انتشار الفساد

تتعدد صور الفساد وتتنوع أساليبه، فالفساد الاقتصادي وما يتبعه من فساد مالي وإداري سواء كان حكومياً أم خاصاً له أثره في نمو الاقتصاد الخفي،

(١) فيما يتعلق بتخديم الوحدات غير المسجلة رسمياً، عادةً ما يُنَّع هذا الأسلوب في مصر للحصول على الماء أو الكهرباء، تقوم المؤسسات الرسمية مثل شركة الكهرباء وشركة المياه، برفض إمداد إحدى منشآت القطاع غير الرسمي بالخدمة لعدم توافر تراخيص البناء أو لأي سبب آخر، فيعمد طالب الخدمة أن يسرق المياه أو التيار الكهربائي ويحصل على الخدمة المطلوبة بطريق غير مشروع، فتكون النتيجة أن يتم تحرير محضر ضده لمخالفته شرط الحصول على الخدمة، ومن ثم يقوم بعدها بالتصالح مع إدارة المؤسسة، ودفع غرامة مالية معينة، يكتسب على أثرها وضعاً قانونياً يخوله التمتع بهذه الخدمة ومن ثم لن يهتم كثيراً بتسوية وضع منشأته ما دام حصل على الخدمات الأساسية المهمة من الكهرباء والماء. راجع د. صابر أحمد عبد الباقي، القطاع غير الرسمي، ملف الكتروني، تاريخ الدخول ٢٠١٦/٧/٢٠م، الساعة: ٣٤، ٤م.

حيث ينمو عندما يكون هناك قيودٌ حكوميةٌ تُثقل النشاط الاقتصادي، وما يرافقها من تعسف في استخدام السلطة التقديرية للإدارة، ولا سيما عندما تكون الإدارات بوضع احتكاري بخصوص عمل معين، إضافةً لتدني مستوى الدخل في القطاع العام، فكلّ هذه الأمور تشكّل بيئةً مناسبةً للفساد^(١).

وكافة الدراسات تؤكد العلاقة بين الفساد والاقتصاد الخفي، وإن كانت العلاقة بينهما تختلف حسب الوضع الاقتصادي للدولة ومدى التزامها القانوني وسيادة الأنظمة فيها، حيث نجد أنّه^(٢):

_ يشكّل الفساد في الدول ذات الدخل المرتفع وسيلة لتحقيق بعض المزايا التي تجعل العمل في الاقتصاد الرسمي أسهل، كأن يستخدم لتسهيل البدء بنشاط ضمن الاقتصاد الرسمي، ومن ثمّ يسهم الفساد في التقليل من حجم الاقتصاد الخفي فيها.

_ يسهل الفساد نمو الأنشطة الخفية في الدول ذات الدخل المنخفض بضمان استمرارها بعيداً عن رقابة الدولة.

لكنّ هناك من يرى أنّ التأثير السببي للاقتصاد الخفي على الفساد أقوى من تأثير الفساد على الاقتصاد الخفي، وذلك لاعتبار الفساد ضريبةً إضافيةً في الاقتصاد الرسمي ممّا يشجّع على زيادة حجم الاقتصاد الخفي للتخلص

(١) فريدريك شنايدر ودومينيك إنستي، "الاختباء وراء الظلال، نمو الاقتصاد الخفي"، سلسلة قضايا اقتصادية، العدد ٣٠، آذار ٢٠٠٢م، صندوق النقد الدولي، واشنطن، ص ٨-٩.

(2) Friedrich Shneider and Andreas Buehn, "Shadow Economies and Corruption All Over the World", op.cit, p 34-36.

منها، كما أن الاقتصاد الخفي يؤدي لزيادة الفساد من أجل ضمان استمرار أنشطته بعيداً عن رقابة الدولة^(١).

وبما أن سورية ومصر من الدول ذات الدخل المنخفض، ولنتمكن من معرفة علاقة الفساد في كلٍّ منهما مع الاقتصاد الخفي، سنعرض الجدول التالي:

الجدول رقم (٦) مؤشرات مدركات الفساد ومعدلات الاقتصاد الخفي في عينة مختارة من دول العالم:

الدولة	سورية	مصر	ألمانيا	فرنسا
مؤشر إدراك الفساد	٢٠٦	٢٠٨	٨	٦٠٩
النسبة المئوية لحجم الاقتصاد الخفي بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي	١٩٠٣	٣٥	١٥٠٤	١٣٠٢

المصدر: Friedrich Shneider and Andreas Buehn, "Shadow Economies and Corruption All Over the World", op.cit, p 20. & Transparency International Annual Report, on line: <http://www.Transparency.org>

نجد من بيانات الجدول أن علاقة الاقتصاد الخفي مع تدني مؤشر اكتشاف الفساد هي علاقة عكسية، فارتفاع مؤشر إدراك الفساد في فرنسا وألمانيا قابله حجم أقل من الأنشطة الخفية، بخلاف سورية ومصر التي انخفض مؤشر إدراك الفساد فيها فقابله ارتفاع في حجم الأنشطة الخفية، وهذا يؤكد ما أوردناه آنفاً أنه كلما ازدادت نسبة الفساد في الدول منخفضة الدخل تعزز انتشار الاقتصاد الخفي فيها.

^(١) Ibid, p 39.

لكن من وجهة نظرنا نرى أنّ الفساد أما أن يشكّل هو بحد ذاته إحدى الأنشطة غير المشروعة التي تولّد دخلاً لا يسجل في الحسابات القومية، ومثاله: الرشاوى التي تدفع للموظفين من أجل إنجاز المعاملات بسرعة وإرساء مناقصات على أشخاص معينين....، أو أن يكون الفساد بحد ذاته سبباً للاقتصاد الخفيّ ويسهل نموه ، مثل:

١_ الفساد الإداري، ومثال عليه: الفساد الذي يكون وسيلةً لتفادي دفع الضرائب أو التقليل من قيمتها الحقيقية.

٢_ الفساد الذي يسهم في عدم ضبط الأنشطة غير المشروعة وبالتالي استمرارها ودفع الآخرين للانتساب إليها.

٣_ الفساد الذي يساعد في تجنب الضوابط القانونية وتجاوز اللوائح، ممّا يساعد في نشوء أنشطة غير مسجلة.

٤_ الفساد الذي ينتج عنه اعتماد المحسوبية في اختيار الموظفين، فيؤدّي إلى عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، ممّا يسبب سوءاً وعجزاً في اتخاذ القرارات المناسبة التي تحقق الصالح العام فيفسح المجال لتدخل واستغلال الجهات غير الرسمية في توجيه الأمور لمصلحتها، وممّا ينعكس سلباً على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية.

وبالفساد الذي من خلاله يتمّ الالتفاف على الضوابط واللوائح الإدارية ويمكن اقتصاد الظلّ من البقاء بعيداً عن ضبط الجهات المعنية نختم هذا المطلب لننتقل منه إلى المطلب الرابع والأخير ضمن أسباب الاقتصاد الخفيّ.

المطلب الرابع

الأسباب السياسية لنمو الاقتصاد الخفي

إنّ الاستقرار السياسيّ له دورٌ مهمٌ في الاستقرار الاجتماعيّ والاقتصاديّ، والعكس صحيح، فترهل وتراخي النظام السياسيّ يسبب ضعفاً في عمل المؤسسات الحكوميّة وقصورها في تأدية مهامها، ممّا يؤدّي إلى إهمالٍ في متابعة التزام الأنشطة الاقتصاديّة بالقوانين، وصعوبة حصر كافة الأنشطة الاقتصاديّة في الدولة فتنتشر الأنشطة الخفيّة.

كما أنّ التوجّه الاقتصادي للنظام السياسيّ له أثره في نمو أنشطة اقتصاد الظلّ، فإن كان يقوم على التخطيط المركزي والإدارة المركزيّة للاقتصاد فذلك يشكّل قيداً على الأسواق والمنافسة، ممّا يدفع الأنشطة الاقتصاديّة باتجاه الاقتصاد الخفيّ للتخلص من القيود المفروضة عليها. أما إذا كان يقوم على اللامركزيّة في إدارة الاقتصاد فهذا يفسح المجال لممارسة النشاط الاقتصادي بحريّة أكبر، ويقلل حجم الاقتصاد الخفيّ، شرط أن يكون التحرر الاقتصادي مدروساً^(١).

كما أنّ السياسات الاقتصاديّة التي لا تواجه الفقر والبطالة _ وهي أسباب للاقتصاد الخفي _ تدفع للاضطراب السياسي.

وكما نعلم أن عدم الاستقرار السياسيّ يؤلّد النزعات الداخلية أو الحروب وكلاهما يقف عائقاً أمام النمو الاقتصادي، بل يدمّر البنية الاقتصاديّة

(١) د. عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص ٢٦.

ويُضعف سيطرة ورقابة وإدارة الدولة عليها، ممّا يفتح الباب على مصراعيه أمام انتشار الأنشطة الخفيّة ولاسيما بوجهها غير المشروع.

وما ينتج عن هذه الحروب من هجرة رؤوس الأموال ونزوح وهجرة المواطنين، ولاسيما من مناطق الإنتاج التي تكون الهدف الأول للتدمير في أيّ حربٍ، ممّا يؤدّي إلى تدني الإنتاج المحلي فتزدهر أنشطة التهريب لتغطية الطلب.

كما يتوجه المواطنون إلى البحث عن أي مصدرٍ للدخل في ظل فقدان أعمالهم، أو نتيجة لعجز الدولة عن دفع أجور ورواتب للعاملين فيها، وعادةً ما تكون هذه الأعمال التي تجذب الأفراد في ظل هكذا ظروف هي الأنشطة الخفيّة.

وتعدّ العقوبات الاقتصادية التي تُفرض على الدول _ لأسبابٍ سياسيةٍ _ سبباً مهماً في نمو الأنشطة الخفيّة، لأنّها تسهم في تدهور العديد من القطاعات الاقتصادية ولا سيما إذا كانت تطال وسائل الإنتاج وتمنع تطورها، ممّا يحدّ من قدرة المشاريع الإنتاجية ويسبب لها صعوباتٍ في إيجاد أسواقٍ لتصريف منتجاتها، ويدفعها إلى الاستغناء عن جزء من قوة العمل لديها، فتزداد البطالة والفقر وهي من العوامل المهمة الدافعة للعمل في أنشطة الاقتصاد الخفيّ.

ويظهر أثر العامل السياسي في نمو الأنشطة الخفيّة بشكلٍ واضحٍ في سورية، حيث ولّد عدم الاستقرار السياسي منذ عام ٢٠١١م/ حرباً طاحنة نتج عنها استهداف ممنهج للاقتصاد السوريّ سواءً بالعقوبات الاقتصادية التي فرضت عليها، أم من خلال تدمير ونهب وسائل الإنتاج، ممّا أدّى إلى خسارة

الآلاف لمشاريعهم وأعمالهم، إضافةً للنقص في بعض السلع والمنتجات وغلاء أسعارها.

كلّ ذلك دفع المواطنين إلى اللجوء إلى القطّاع غير المنظّم وإلى ممارسة الأنشطة السوداء، فما نراه من الباعة الجوالين في كلّ مكانٍ، والمتاجرة بالمسروقات المنهوبة من المناطق التي تدور فيها الحرب غافلين عن أنّ أملاك الشعب الخاصة والعامة ليست غنائم حربٍ لأحدٍ، وتفكيك المصانع في حلب وتهريب قطعها لتركيا وبيعها بأبخس الأثمان، وانتشار حالات الإتجار بالبشر من خطف الأشخاص مقابل الفدية المالية والإتجار بالأعضاء البشرية...، وغير ذلك الكثير من الأنشطة المشروعة وغير المشروعة ما هي إلّا نتيجةً للعامل السياسيّ.

إنّ العامل السياسيّ إن لم يكن له ذلك التأثير الكبير على نشوء الاقتصاد الخفيّ في سورية قبل ٢٠١١م، إلّا أنّه بعد ذلك التاريخ لا يقلّ أهميةً عن العوامل الاجتماعيّة والاقتصاديّة التي درسناها، كما أنّه هو بدد ذاته سببُ تفاقم في الأسباب الاجتماعيّة والاقتصاديّة المؤدية إلى الاقتصاد الخفيّ.

وليس الوضع السياسيّ في مصر بأفضل حالٍ فهو يتشابه إلى حدٍّ ما مع سورية وإن كان أخفّ وطأةً، فبرز العامل السياسي في مصر بشكل واضحٍ كسببٍ لانتشار أنشطة اقتصاد الظلّ منذ عام ٢٠١١م أيضاً، حيث ولدت الاضطرابات السياسيّة والأمنية المترافقة لها الكثير من المشاكل الاقتصاديّة، من انخفاض القيمة الشرائية للعملة المصرية، وخسارة الكثير من الوظائف في

القطاع الخاص، وتدني مستويات الاستثمار والإنتاج، فكان القطاع الخفيّ بأنشطته هو البديل للتخفيف من حدّة سلبيات الاختلال السياسي وآثاره.

وفي النهاية بقي أن نشير إلى أنّ أنشطة اقتصاد الظلّ تعود لتضافر مجموعة من الأسباب التي فصلناها فيما سبق، ولكنّ هذه الأسباب أيضاً قد تتفاعل فيما بينها فيكون كلّ سببٍ منها نتيجةً للآخر ينعكس على اقتصاد الظلّ بتفاقمه، ولنوضح ذلك نورد المثال التالي: إنّ الاختلال في العوامل الضريبية يشكّل أحد الأسباب المؤدية للاقتصاد الخفيّ، لكنّ هذا الاختلال ينتج عنه عدم الالتزام الضريبيّ ومن ثمّ يفوت الكثير من الإيرادات الضريبية على الدولة التي كان من الممكن أن تستخدمها في تقديم خدماتٍ وإقامة مشاريع تخفّف من وطأة الأسباب الاجتماعية المؤدية لنمو أنشطة اقتصاد الظلّ. وبذلك تكون العوامل الضريبية سبباً مباشراً للأنشطة الاقتصادية الخفية وسبباً غير مباشرٍ بتأثيرها على العوامل الأخرى.

المبحث الثالث

علاقة مفهوم الاقتصاد الخفيّ بغيره من المفاهيم وآثاره

نتيجة تعدد أسباب الاقتصاد الخفيّ وتنوع أنشطته تنتوع علاقاته مع الظواهر والقطاعات الاقتصادية الأخرى، وتتنوع الآثار المتولّدة عنه والتي تتباين بين آثارٍ سلبية وآثارٍ إيجابية .

وحتى نحيط بعلاقات الاقتصاد الخفيّ وآثاره سيتضمن هذا المبحث المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: علاقة مفهوم الاقتصاد الخفيّ بغيره من المفاهيم.

المطلب الثاني: الآثار السلبية للاقتصاد الخفيّ.

المطلب الثالث: الآثار الإيجابية للاقتصاد الخفيّ.

المطلب الأول

علاقة مفهوم الاقتصاد الخفيّ بغيره من المفاهيم

يتشابه مفهوم الاقتصاد الخفيّ مع غيره من المفاهيم، ورأينا ضرورة شرح العلاقة بين الاقتصاد الخفيّ وغسل الأموال من ناحية، والعلاقة بين الاقتصاد الخفيّ والاقتصاد الرّسمي من ناحية أخرى، تبعاً للأسباب التي سوف تتوضح في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: علاقة الاقتصاد الخفيّ بجريمة غسل الأموال.

الفرع الثاني: علاقة الاقتصاد الخفيّ بالاقتصاد الرّسمي.

الفرع الأول

علاقة الاقتصاد الخفيّ بجريمة غسل الأموال

ترتبط أنشطة الاقتصاد الخفيّ ولا سيما بقسمها غير المشروع مع عملية غسل الأموال، لأنّ هدف تلك العملية نسبة الأموال المراد غسلها إلى مصدر مشروع يُمكن من التعامل بها دون الدلالة على مصدرها الحقيقي^(١).

حيث تعدّ عملية غسل الأموال جسراً تعبر عليه الأموال التي تولّدت في الاقتصاد الخفيّ لتصل إلى الاقتصاد الرّسمي دون أيّ تبعات أو ملاحقة من الجهات المعنية. ويمكن تقسيم الأموال التي يتم غسلها إلى:

(١) د. صفوت عبد السلام عوض الله، "الآثار الاقتصادية لعمليات غسل الأموال ودور البنوك في مكافحة هذه العمليات"، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الثاني، ٢٠٠٥، ص ٢١.

_ أموال ناتجة عن الأنشطة غير المشروعة، مثل أرباح تجارة المخدرات وتجارة السلاح ...

_ أموال ناتجة عن أنشطة مشروعة في ذاتها لكن تنم ممارستها بمخالفة القانون، كعدم الحصول على التراخيص اللازمة للقيام بها.

_ أموال ناتجة عن نشاط قانوني مشروع وبالرغم من ذلك يتم غسلها وذلك بسبب عدم شرعيتها بحد ذاتها وليس عدم شرعية النشاط المتولدة عنه، كالأموال الناتجة عن عملية التهرب الضريبي^(١).

من هذا التقسيم نجد أنّ الأموال التي تخضع لعملية الغسل تتولد من أنشطة الاقتصاد الخفي غير المشروعة والمشروعة.

لكنّ المُشرّع السوريّ في قانون مكافحة غسل الأموال الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٥٩/ لعام /٢٠٠٣م/ حصر الأموال التي يتمّ غسلها بالأموال غير المشروعة الناجمة عن جرائم حددها على سبيل الحصر في الفقرة (ج) من المادة الأولى منه، لكن تمّ تعديل هذه المادة ثلاث مرات وذلك بموجب المرسوم رقم /٣٣/ لعام /٢٠٠٥م/ وبموجب المرسوم رقم /٢٧/ لعام /٢٠١١م/ والمرسوم رقم /٤٦/ لعام /٢٠١٣م/، بهدف إضافة جرائم أخرى كان آخرها إضافة جريمة التهرب الضريبي، وبذلك يكون المُشرّع السوريّ قد توسّع بمفهوم غسل الأموال

(١) د. صفوت عبد السلام عوض الله، "الآثار الاقتصادية لعمليات غسل الأموال ودور البنوك في مكافحة هذه العمليات"، مرجع سابق، ص ٢٢-٢٣.

ليشمل الأموال الناتجة عن مصدرٍ مشروعٍ لكنها فقدت شرعيتها بسبب التهرب الضريبي^(١).

-
- (١) تنصّ الفقرة ج من المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم ٤٦/ لعام ٢٠١٣/م المتعلق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، على ما يلي:
- "ج- الأموال غير المشروعة: هي الأموال المُحصَّلة أو الناتجة عن ارتكاب إحدى الجرائم الآتية، سواء وقعت هذه الجرائم في أراضي الجمهورية العربية السورية أم في خارجها:
- ١_ زراعة أو تصنيع أو تهريب أو نقل المخدرات أو المؤثرات العقلية أو الإتجار غير المشروع بها.
 - ٢_ الأفعال التي ترتكبها جمعيات الأشرار المنصوص عليها في المادتين (٣٢٥) و (٣٢٦) من قانون العقوبات وجميع الجرائم المُعتبرة دولياً جرائم منظمّة.
 - ٣_ جرائم الإرهاب وتمويل الإرهاب المنصوص عليها في القوانين النافذة وفي المعاهدات والاتفاقيات الدولية والإقليمية النافذة في سورية.
 - ٤_ تهريب الأسلحة النارية وأجزائها والذخائر والمتفجرات أو صنعها أو الإتجار بها بصورة غير مشروعة.
 - ٥_ نقل المهاجرين بصورة غير مشروعة والقرصنة والخطف.
 - ٦_ عمليات الدعارة المُنظمة والإتجار بالأشخاص والأطفال والإتجار غير المشروع بالأعضاء البشرية.
 - ٧_ سرقة المواد النووية أو الكيميائية أو الجرثومية أو السامة أو تهريبها أو الإتجار غير المشروع بها.
 - ٨_ سرقة واختلاس الأموال العامة أو الخاصة أو الاستيلاء عليها بطرق السطو أو السلب أو بوسائل احتيالية أو تحويلها غير المشروع عن طريق النظم الحاسوبية.
 - ٩_ تزوير العملة أو وسائل الدفع الأخرى أو الأسناد العامة أو الأوراق ذات القيمة أو الوثائق والصكوك الرّسمية.
 - ١٠_ سرقة الآثار أو الممتلكات الثقافية أو الإتجار غير المشروع بها.
 - ١١_ جرائم الرشوة والابتزاز.
 - ١٢_ جرائم التهريب.
 - ١٣_ استخدام العلامات التجارية المُسجّلة من قبل غير أصحابها أو تزوير حقوق الملكية الفكرية.
 - ١٤_ جرائم الاحتيال والتلاعب في الأسواق.
 - ١٥_ جرائم البيئة.
 - ١٦_ القتل وإحداث عاهاتٍ بدنيةٍ دائمةٍ.

ولقد سائر المُشرّع المصريّ في البداية موقف المُشرّع السوريّ بحصره عملية غسل الأموال الناتجة عن جرائم محددة على سبيل الحصر وفق القانون رقم ٨٠/ لعام ٢٠٠٢/م^(١)، لكنّه تدارك ذلك فيما بعد بموجب التعديلات التي طالت هذا القانون وكان آخرها القانون ٣٦/ لعام ٢٠١٤/م الذي توسّع في تعريف غسل الأموال ليصبح وفق ما جاء في المادة الأولى من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال هو: " كلّ فعل من الأفعال المنصوص عليها في المادة (٢) من هذه اللائحة". وفيما يلي نص المادة الثانية من

١٧ _ الإتجار في السلع المسروقة.

١٨ _ الإتجار غير المشروع في السلع والقطع الأجنبي، وبعدّ الإتجار في السلع غير مشروع عندما يكون مخالفاً للقوانين والأنظمة النافذة التي تقيد أو تمنع الإتجار بهذه السلع.

١٩ _ جرائم التّهريب الضريبيّ.

(١) عرّف قانون مكافحة غسل الأموال في جمهورية مصر العربية الصادر بالقانون رقم ٨٠/ تاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٢ في المادة الأولى منه جريمة غسل الأموال بما يلي: " كلّ سلوك ينطوي على اكتساب أموالٍ أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو استثمارها أو نقلها أو تحويلها أو التلاعب في قيمتها، إذا كانت مُتحصّلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة (٢) من هذا القانون، مع العلم بذلك متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحقّ فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال".

وحددت المادة الثانية من القانون المذكور الجرائم التي تنتج عنها الأموال غير المشروعة ونذكر منها : جرائم زراعة وتصنيع المواد المُخدّرة وجلبها وتصديرها والإتجار بها، جرائم اختطاف وسائل النقل واحتجاز أشخاص، وجرائم استيراد الأسلحة والذخائر والمفرقات والإتجار فيها وصنعها بغير ترخيص، والجرائم المنصوص عليها في الأبواب الأول والثاني والثالث والرابع والخامس عشر والسادس عشر من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، وجرائم سرقة الأموال واغتصابها، وجرائم الفجور والدعارة، والجرائم الواقعة على الآثار، والجرائم البيئية المُتعلّقة بالنفايات والمواد الخطرة، والجرائم المُنظمة التي يشار إليها في الاتفاقيات الدوليّة التي تكون مصر طرفاً فيها.

اللائحة التنفيذية: "يعدّ مُرتكباً لجريمة غسل الأموال كل من علم أنّ الأموال متحصّلة من جريمة أصلية وقام عمداً بأيّ ممّا يلي :

١_ تحويل متحصلات أو نقلها، وذلك بقصد إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك أو عرقلة التوصل إلى مرتكب الجريمة الأصلية.

٢_ اكتساب المتحصلات أو حيازتها أو استخدامها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو استثمارها أو التلاعب في قيمتها أو إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية لها أو لمصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلّقة بها."

وقصد المُشرّع المصريّ بالجريمة الأصلية: " كل فعل يشكّل جناية أو جنحة بموجب القانون المصريّ سواء ارتكب داخل البلاد أو خارجها متى كان معاقباً عليه في كلا البلدين ".

وحبذا لو اتّجه المُشرّع السوريّ اتجاه المُشرّع المصريّ بعدم تحديد الجرائم المُتعلّقة بجريمة غسل الأموال على سبيل الحصر .

وفي كل الأحوال أياً كان مصدر المال الذي يخضع للغسل فإنه يمر عادةً بثلاث مراحل هي^(١):

١_ مرحلة الإيداع النقدي:

يتمّ إيداع الحويلة النقدية في أحد البنوك سواء داخل البلاد أم خارجها.

(١) د. حمدي عبد العظيم، مرجع سابق، ص ٣٥.

٢_ مرحلة التعقيم :

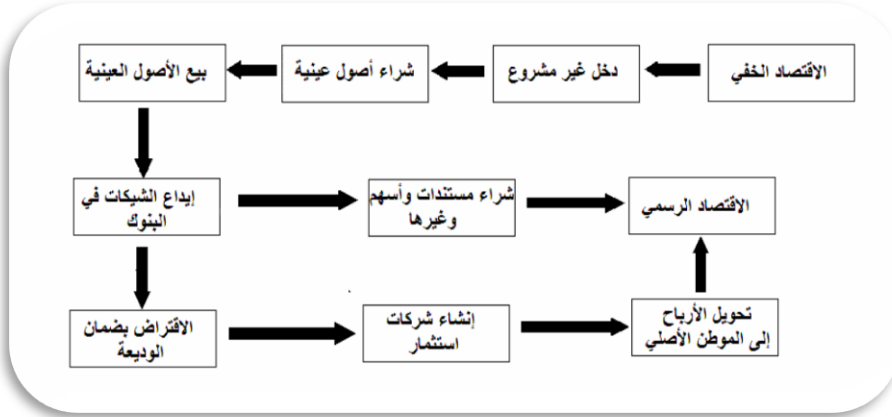
يتمّ التعقيم والتجهيل على المصدر الأساسي للأموال المراد غسلها من خلال إجراء عمليات مصرفية على الودائع بما يحقق فصلها عن مصدرها الأصلي مع تدعيمها بالمستندات المطلوبة التي تضلل الجهات الرقابية والأمنية.

٣_ مرحلة التكامل :

هي المرحلة التي يتحقّق فيها اندماج الأموال المراد غسلها في النظام المالي المشروع ، بحيث تبدو أموالاً مشروعةً تماماً ناتجة عن أنشطة اقتصادية قانونية مسموح بها دون أية مخالفة.

وقد يعتمد أصحاب الأموال المراد غسلها إلى بعض التصرفات العينية كمرحلة أولى في عملية غسل الأموال، وذلك بشراء سلع ذات قيمة (تحف ثمينة - سيارات فخمة....) ، ثم تأتي المرحلة الثانية وهي بيع ما سبق مقابل شيكات مصرفية بالقيمة، وفي المرحلة الثالثة يتمّ تنفيذ تحويلات مصرفية بواسطة البنوك المسحوب عليها الشيك عبر فروع ومراسليه بحيث يصعب بعد ذلك معرفة المصدر الحقيقي لهذه الأموال فنتمكن من الدوران في الاقتصاد الرّسمي، وفيما يلي شكل يوضّح ذلك:

الشكل رقم (٢) التصرفات العينية وغسل الأموال والاقتصاد الخفي:



المصدر: د. حمدي عبد العظيم، مرجع سابق، ص ٣٧.

ومهما تعددت أشكال وأساليب عملية غسل الأموال، يبقى هدفها واحدٌ وهو إخفاء المصدر الحقيقي لهذه الأموال ونسبتها لمصدرٍ آخر نظيفٍ، مستفيدة من خصائصها التي تمكّنها من ذلك، وهي^(١):

- ١_ سرعة انتشارها الزماني والمكاني.
- ٢_ أبعادها الدوليّة والعالميّة، وذلك من خلال استفادتها من مناخ التحرر المالي والاقتصادي.
- ٣_ مواكبتها للثورة المعلوماتية والتكنولوجيّة.
- ٤_ إنجازها من قبل متخصصين، أي ليس بالضرورة من ارتكب النشاط غير المشروع بالذات أن يقوم بها.

^(١) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الآثار الاقتصادية لعمليات غسل الأموال ودور البنوك في مكافحة هذه العمليات، مرجع سابق، ص ٢٣-٢٥.

نجد من خلال دراسة علاقة غسل الأموال مع الاقتصاد الخفي أنه يسعى دائماً لاستغلال كل فرصة لإدخال أرباحه في عجلة الاقتصاد الرسمي بصورة تُضفي عليها الشرعية، ليتسنى له استثمارها دون رقابة قانونية على مصدرها، فالاقتصاد الخفي لا يفوّت فرصة للاستفادة من الأنشطة الرسمية ليتمدد على حسابها والاندماج بها وهذا ما سنراه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني

علاقة الاقتصاد الخفي بالاقتصاد الرسمي

لإدراك العلاقة التي تربط الاقتصاد الخفي مع الاقتصاد الرسمي، سنعرض أولاً خصائص كل منهما موضحين الفرق بينهما في الجدول التالي:

الجدول رقم (٧) خصائص الاقتصاد الرسمي والاقتصاد الخفي.

الاقتصاد الرسمي	الاقتصاد الخفي
أنشطته مشروعة	تتنوع أنشطته بين أنشطة مشروعة وغير مشروعة.
وجود قوانين تضبطه	عدم وجود قوانين تنظمه، أو موجودة ولا يطبقها
يحتاج إلى إجراءات تنظيمية للدخول إليه أو الخروج منه	سهولة الدخول إليه والخروج منه، ومرونته في التأقلم مع ظروف الإنتاج والتغيرات الطارئة
يلتزم بدفع الضرائب والرسوم، ويدخل في الإحصاءات الرسمية	لا يؤدي الضرائب والرسوم، ولا يدخل في

والحسابات القومية	الإحصاءات الرّسميّة والحسابات القومية
يسير وفق خطّ مدروسةٍ من قبل الدولة	يعتمد على مبدأ الغاية تبرّر الوسيلة
هدفه إشباع حاجات المجتمع وتكوين تراكم رأسمالي	هدفه إشباع حاجات فرديةٍ أو تراكم الثروة
حقوق العاملين فيه محفوظة لأنّه يطبق تشريعات العمل، وهناك نقابات منظمة للعاملين فيه	لا توجد تشريعات تنظّم عمل العاملين فيه وعادةً لا يتمتعون بأية حماية من كل النواحي
إنتاجيته كبيرة، ويستخدم التكنولوجيا الحديثة، والاستعمال المكثف لرأس المال	إنتاجيته محدودة، ومنتجاته يدوية أو نصف مصنعة، ويعتمد على كثافة العمل والمشروعات الصغيرة
منتجات معيارية وعلامات مسجلة	منتجات مقلدة قليلة الجودة
العلاقات والتعاقدات فيه رسمية يحكمها القانون	العلاقات فيه شخصية، والتعاقدات غير رسمية

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على ما سبق من بحثنا، ود. محمد نجيب جادو، مرجع سابق، ص ١٨٦ وما بعدها.

من بيانات الجدول نجد أنّه إذا كان الاقتصاد الخفيّ يتمّ خارج نطاق سيطرة الدولة ورقابتها هارباً من قوانينها، فإنّ الاقتصاد الرّسميّ يتمّ في إطار قنواتٍ خاضعةٍ لرقابة الإدارة الاقتصادية، وتحكمه قوانين خاصة بكلّ دولة.

لكن ذلك الاختلاف بينهما لا ينفي وجود علاقة تربطهما، بل على العكس فالالاقتصاد الرسمي قد يكون مفتاحاً لباب الاقتصاد الخفي الذي يقوم بدور المكمّل له عندما يعجز الأول عن تلبية احتياجات المجتمع، فهناك عمال يجمعون بين عملهم في الاقتصاد الرسمي والخفي بقصد الحصول على دخل إضافي. وهناك شركات تعمل في القطاع الرسمي تعتمد على الأنشطة الخفية لتوفير مستلزماتها من مدخلات الإنتاج.

والنقطة الهامة التي توضح علاقة الأنشطة الخفية بالاقتصاد الرسمي هي استفادتها من البنية التحتية له من طرقات وكهرباء....، وبالتالي تظهر مؤشرات اعتماد متبادل بين القطاعين في مختلف النواحي.

ويظهر الترابط بين القطاعين بصورة أخرى، حيث يشمل الاقتصاد الخفي جانباً من المعاملات التي تتم أصلاً في الاقتصاد الرسمي، الذي ينتج بعض السلع التي تسجل بالتبعية ضمن حساباته، ولكن مع ذلك يتم استخدامها في الأنشطة الخفية ومن ثم لا تسجل القيمة المضافة المترتبة عليها في الاقتصاد الخفي ضمن حسابات الناتج القومي^(١).

لكن هناك من يصف الاقتصاد الخفي بأنه ردّ فعل على الاقتصاد الرسمي، لأن الاقتصاد الرسمي بضرائبه المرتفعة، وقيوده على المنافسة والأسواق، إضافة لعدم قدرته على توفير فرص العمل الكافية، يخلق حافزاً لانتقال الموارد منه إلى الاقتصاد الخفي مما يؤدي إلى تباطؤ معدلات نمو الأول وتزايد

(١) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٩.

معدلات نموّ الثاني في هذه الحالة^(١). والعكس صحيح فالأنشطة الرّسميّة السليمة في ظلّ ظروفٍ معيّنة تحدّ من نمو الأنشطة الخفيّة وقد تجذبها نحو الإطار الرّسمي في ظلّ قوانينٍ ملائمة للواقع وخدماتٍ ومزايا حقيقيّة.

ولا بدّ أنّ الانضمام للاقتصاد الرّسمي يتضمّن أمرين لا يوفرهما الاقتصاد الخفيّ وهما :

- _ التمتع بالخدمات والمنافع العامّة التي يوفرها الإنفاق الحكومي، إضافةً للمزايا القانونية الأخرى كحقّ التقاضي واكتساب المشروع الشخصية الاعتبارية.
- _ الأمان وعدم المخاطرة، والعمل بالعلن بعيداً عن خطر الافتضاح والمحاسبة والتعرض للعقوبات^(٢).

وهكذا لا يمكن تخيل انفصال تام بين القطّاع الرّسمي والخفيّ، بل تتنوع العلاقة من استغلال نقاط الضعف فيما بينهما إلى اعتماد وتكامل على ما يقدّمه كل منهما للآخر، وهذا الاستنتاج ينطبق على العلاقة بين القطّاع الرّسمي والخفيّ في كل من مصر وسورية وتؤكدّه دراستنا السابقة لأسباب الاقتصاد الخفيّ، حيث شكّلت مواطن الضعف في الاقتصاد الرّسمي السوريّ والمصريّ الأرضية الملائمة لنموّ الأنشطة الخفيّة، واستفادت تلك الأنشطة في الوقت ذاته من خدمات القطّاع الرّسمي.

وسيطّهر هذا التداخل بين الاقتصاد الخفيّ والرّسمي بشكل أوضح خلال دراستنا للآثار المتولّدة عن الاقتصاد الخفيّ فيما سيأتي.

(١) د. عاطف وليم أندراوس، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٢) محمد نجيب جادو، مرجع سابق، ص ١٩١.

المطلب الثاني

الآثار السلبية للاقتصاد الخفي

تمتدّ الآثار السلبية للاقتصاد الخفيّ لتطال النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية، وتختلف تلك الآثار من دولةٍ لأخرى تبعاً لحجم الأنشطة الخفية.

الفرع الأول

الآثار الاقتصادية السلبية للاقتصاد الخفيّ

تشمل الآثار الاقتصادية السلبية للأنشطة الخفية الأثر في البطالة والنمو الاقتصادي والتضخم وغيرها الكثير.

أولاً- أثر الاقتصاد الخفيّ في العمالة ومؤسساتها الحقيقية:

يساهم الاقتصاد الخفيّ في الحدّ من مشكلة البطالة بما يوفره من فرص عملٍ، لكنّه بالمقابل يساهم في عدم إعطاء صورةٍ حقيقيةٍ عن معدلات البطالة من خلال الإعلان عن معدلٍ مرتفعٍ يخالف المعدل الحقيقي لها، نتيجة عدم احتساب بعض الفئات التي تحصل على دخولٍ في نطاق الأنشطة الخفية ضمن الفئات العاملة في المجتمع واعتبارهم عاطلين عن العمل^(١).

وإذا عدنا لنسب البطالة ونسب العاملين في الأنشطة الخفية التي درسناها سابقاً في كل من سورية ومصر سنجد نسب البطالة مُشوّهةً لعدم احتساب قوة

(١) د. عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي، مرجع سابق، ص ١٦٨.

العمل في الاقتصاد الخفيّ التي تتجاوز (٣٠%) تقريباً في سورية و (٤٠%) تقريباً في مصر.

ولا يتوقّف أثر الأنشطة الخفيّة عند التقديرات العالية لنسب البطالة بل يمتد ليظهر في سياسة الحكومة الاقتصادية التي سوف تتبعها في ضوء ذلك المعدل المرتفع، حيث يدفعها لإتباع سياسة اقتصادية توسعية بشكل مبالغ فيه^(١)، بالإضافة إلى عدم فعالية البرامج الحكومية الموجهة إلى التعويض عن البطالة نتيجة انخفاض نصيب الفرد المستحق لهذه التعويضات بسبب استفادة العاملين في الأنشطة الخفيّة منها والمسجلين على أنّهم ضمن فئة البطالة.

ونرى أنّ أثر الأنشطة الخفيّة لا يتوقّف عند المعدل المشوّه للبطالة والسياسة التي ستبنى عليه، بل يمتدّ لأن تكون أنشطة الاقتصاد الخفيّ هي بحدّ ذاتها دافع لفقد العاملين في القطاع الرسمي أعمالهم ومن ثمّ انضمامهم لفئة البطالة، فلا يمكن اعتبارها صاحبة اليد البيضاء دائماً في توفير فرص العمل لطالبيه، ونعطي مثلاً لنوضح ذلك: تأمين البضائع عن طريق التهريب أحد أنشطة الاقتصاد الخفيّ من شأنه أن يحوّل طلب المستهلكين من المنتج الوطني إلى المنتج الأجنبي المهرّب المتميّز بجودته، وهذا ما يؤثر على الإنتاج الوطني سلباً بسبب انخفاض الطلب عليه، فيضطر المنتجون إلى تسريح العمال.

(١) د. عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي، مرجع سابق، ص ١٦٨.

كما قد تُشكّل بيئة الاقتصاد الخفيّ أيضاً دافعاً لترك العمل بها، نظراً لعيوبها الكثيرة التي نذكر منها: عدم مراعاة معايير السلامة العامة، أو تأمين الضمان الصحي للعاملين فيها، أو توفير الحد الأدنى للأجور.

كما أنه ليس بالضرورة كل عاطلٍ عن العمل أن يعمل في الأنشطة الخفية أو يجد فرصة عملٍ فيها، وذلك إمّا لرفضه العمل في الأنشطة غير المشروعة، أو لأنّه لا يملك رأس المال لقيام مشروعه الصغير.

ثانياً_ أثر الاقتصاد الخفيّ على النمو الاقتصادي:

يتسبب وجود الاقتصاد الخفيّ في عدم دقة البيانات المتعلّقة بالنمو الاقتصادي، نتيجة عدم احتساب الأنشطة الخفية في معدلات النمو الحقيقي في الاقتصاد، فإذا تفوّق النمو الاقتصادي للأنشطة الخفية سيظهر تشوه في المؤشرات الاقتصادية في صورة تقديرات أقل من الواقع، والعكس صحيح. وبالتالي فإن قياسات الناتج القومي التي لا تأخذ الاقتصاد الخفيّ في الحسبان لا تتمتع بالدقة^(١). وذلك في الحالات التالية:

١_ إذا حدث نموّ في الاقتصاد ككل بما في ذلك الاقتصاد الخفيّ، فإن هذا النمو يتطلب المزيد من الخدمات العامة، والتي يمولها عادةً القطاع الرسمي الذي يتحمّل القيود والضرائب المفروضة عليه، ويستفيد منها الاقتصاد الخفيّ دون أن يتحمّل أيّ عبءٍ، وهذا يؤدي إلى إضعاف الموقف التنافسي للمنشآت الرسمية المُلتزمة بالقانون. ممّا يشكّل دافعاً للموارد الاقتصادية نحو مظلة

(١) د. عبد الحكيم مصطفى الشرقاوى، مرجع سابق، ص ١٧٢.

الاقتصاد الخفي طالما أن معدلات العائد الصافي (بدون الضريبة) أعلى فيه مقارنةً بالاقتصاد الرسمي.

٢_ إنَّ النمو البطيء في الاقتصاد الرسمي لن يتمكّن من استيعاب كامل قوة العمل المُتاحة، وعادةً ما يترافق بزيادةٍ في الضرائب على الدخل الشخصية أو رفع معدّل الفائدة من أجل تمويل الإنفاق الحكومي المتزايد، وهذا يؤدي إلى تخفيض الدخل الشخصي المُتاح للإنفاق المتولّد من الاقتصاد الرسمي بصورةٍ كبيرةٍ، ممّا يدفع الأفراد للبحث عن عملٍ في الأنشطة الاقتصادية الخفية حتى يحافظوا على مستوى معيشيٍّ ملائم.

٣_ يحقق الاقتصاد الخفي في حالة ارتفاع معدلات التضخم نمواً متزايداً بالنسبة للاقتصاد الرسمي، نتيجة إعادة الأفراد تقييم قوتهم الشرائية، والتي ستدفعهم للبحث عن سلع وخدمات ذات سعر أقلّ، وسيجدون ضالتهم في منتجات الاقتصاد الخفي، فيزداد طلب المستهلكين عليها ممّا يؤدي إلى زيادة إنتاجها ومن ثمّ زيادة القدرة التنافسية للمنتجين لها^(١).

٤_ إنَّ النقص في إيرادات الدولة الناتج عن الأنشطة الخفية بسبب التهرب الضريبي، سيؤثّر على قدرة الدولة على الإنفاق وبناء البنى التحتية اللازمة لعملية الإنتاج المحفّزة للنمو الاقتصادي، وهذا ما أكّده الدراسات التجريبية التي

(١) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٦١-٦٦.

وجدت أنّ زيادة حجم الاقتصاد الخفي نقطة واحدة من الناتج المحلي الإجمالي تؤدي إلى نقص في معدل النمو الاقتصادي (١,٢٢%)^(١).

وباختصار كافة النواحي السلبية لأداء الاقتصاد الرسمي مثل: انخفاض معدلات النمو، وزيادة معدلات البطالة، والتضخم تؤدي إلى زيادة مستوى النمو في الاقتصاد الخفي، وهو ما يؤكّد العلاقة العكسية بين أداء الاقتصاد الخفي والاقتصاد الرسمي، وهذه النتيجة تنطبق على مصر وسورية في ضوء ما درسناه سابقاً، وبالنظر لحجم الاقتصاد الخفي الذي يتجاوز (٣٥%) من الناتج المحلي الإجمالي في سورية وبما يتجاوز (٣٠%) في مصر.

لكن تلك النتيجة ليست مطلقة، حيث هناك من يرى أنّه من الممكن أن ينمو الاقتصاد الرسمي والخفي بصورةٍ طرديةٍ في ثلاث حالاتٍ هي^(٢):

١_ عند ارتفاع مستوى الدخل الحقيقي في الاقتصاد الرسمي، سيزداد الطلب على خدمات الاقتصاد الخفي، لأنّ الطلب هنا سيتأثر بارتفاع القوة الشرائية للمستهلكين، ولأنّ دالة الطلب في كلا القطاعين تتبع القوة الشرائية للمستهلك. والعكس صحيح.

٢_ في حال توظيف الأموال غير المشروعة الناتجة عن أنشطة الاقتصاد الأسود في استثماراتٍ مشروعةٍ، سيؤدي ذلك إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي وخلق فرص عملٍ جديدةٍ، ممّا يؤدي إلى زيادة مستوى النمو في الاقتصاد الخفي مع نمو الاقتصاد الرسمي.

(١) د. محمد محمود ورباب محلا، مرجع سابق، ص ١٩٨.

(٢) د. عبد الحكيم مصطفى الشرقاوى، ص ١٧٥-١٧٦.

٣_ زيادة حجم النشاط الاقتصادي الرسمي يدفع بالأفراد نحو شرائح ضريبية أعلى بسبب زيادة الدخل وهو ما يدفع بالأفراد إلى التحول نحو الاقتصاد الخفي حيث يمكنهم التهرب من الضرائب.

ونحن نرى بعد كل ما سبق، إذا كان الاقتصاد الخفي ينوب عن الاقتصاد الرسمي في حال تباطؤ نموه، إلا أن هذه النياية لا تحقق الأهداف المرجوة التي يحققها نمو الاقتصاد الرسمي الموجه وفق خطط مدروسة لتلبية حاجات عامة والنهوض بالمستوى الاقتصادي للدولة من جميع النواحي بعيداً عن غاية الكسب فقط.

أما من يرى أن الأموال غير المشروعة تساهم في نمو الاقتصاد الرسمي نقول لهم تلك الأموال عادة تنفق في شراء سلع عينية كالذهب والسيارات أو إخراجها خارج البلاد لاستكمال العمليات المصرفية عليها لتطهير مصدرها كما درسنا سابقاً، ولا يترتب عليها عمليات إنتاج أو استثمار حقيقية تولّد نمواً حقيقياً في الاقتصاد ككل.

وعلينا أن نتذكر أن المنافسة بين القطاعين غير عادلة، حيث تنخفض تكاليف الإنتاج في الاقتصاد الخفي، بسبب تحلله من كل الالتزامات الملقاة على عاتق القطاع الرسمي، لذلك سيحقق معدلات نمو يتجاوز بها الاقتصاد الرسمي.

ثالثاً_ أثر الاقتصاد الخفي على الدخل القومي :

تدرّ أنشطة الاقتصاد الخفي دخولاً لا تسجل في الحسابات القومية، ممّا يترتب على ذلك حرمان الخزنة العامة من إيراداتها، وعلينا أن نميّز بين

الدخول المتولّدة عن الأنشطة المشروعة والدخول المتولّدة عن الأنشطة غير المشروعة.

أ_ الدخول غير المشروعة المتولّدة عن الأنشطة السوداء:

لا تخضع هذه الدخول للمعاملة الضريبية، وغالباً تخضع لعملية غسل الأموال لتطهير مصدرها، فإن تمت عملية الغسل بصورةٍ عينيةٍ داخل الدولة التي تولّدت فيها، فذلك يؤدّي إلى زيادة معدلات الاستهلاك بشكل يفوق الدخل القومي ممّا يؤدّي إلى حدوث خللٍ اقتصادي هيكليٍّ داخل الدولة، نظراً لانخفاض المدخرات مع زيادة الاستهلاك دون حدوث نمو في الناتج المحلي.

أما إذا تمت عملية غسل الأموال من خلال تهريب الدخل غير المشروع للخارج فهذا يُعدّ بمثابة استقطاع من الدخل القومي، لأنّ تلك الأموال يتمّ اكتسابها بطريقةٍ ما تكون على حساب أصحاب الدخل المشروع في الداخل. كما أنّ الدول المضيفة لرأس المال المغسول تستثمره لمصلحتها على حساب الاقتصاد القومي المولّد له الذي يُحرم من استثماره ويكون نصيبه فقط الآثار السلبية الناتجة عن الأنشطة المتولّدة منه^(١).

ب_ الدخول المشروعة المتولّدة عن الأنشطة الخفية المشروعة:

من أهم الآثار الناتجة عن الأنشطة الخفية التي تولد دخلاً مشروعةً هي عدم تأديتها للالتزامات الضريبية المفروضة عليها ممّا يؤدّي إلى فقد مصدر هام من مصادر الإيرادات العامة في الدولة.

(١) د. حمدي عبد العظيم، مرجع سابق، ص ١٧٧-١٧٨

ووفق ما سبق يظهر أثر الاقتصاد الخفي على الدخل القومي من خلال^(١):

١_ زيادة معدلات الضرائب على أنشطة الاقتصاد الرسمي لتغطية النفقات العامة التي يستفيد منها القطاعان الرسمي والخفي.

٢_ حصول عجز في الموازنة العامة بسبب عدم كفاية الإيرادات الحكومية لتغطية أوجه الإنفاق المتعددة.

٣_ عدم ملائمة النظام الضريبي في ظلّ التهرب الضريبي للقطاع الخفي، ممّا يدفع الحكومة للتّوجّه نحو تطبيق الضرائب غير المباشرة.

٤_ عدم قدرة الدولة على تنفيذ بعض المشروعات ذات النفع العام أو تغطية كافة النفقات العامة.

٥_ النقص في الإيرادات الناجم عن الاقتصاد الخفيّ ينعكس على جودة البنية التحتية والخدمات العامة المقدّمة.

رابعاً_ أثر الاقتصاد الخفيّ على توزيع الدخل:

لا يقتصر أثر الاقتصاد الخفيّ على حجم الدخل القومي بل يؤثر أيضاً على إعادة توزيع هذا الدخل، لأنّه يعيد توزيعه بطريقة عشوائية تماماً تخلّ بفكرة العدالة^(٢).

فالاقتصاد الخفيّ يشكّل عبئاً يلقيه قسم من أفراد المجتمع على عاتق القسم الآخر، فيتحمّل المُكلفون الذين يؤدّون التزاماتهم الضريبيّة بأمانة أعباءً إضافيّة

(١) د.صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٥٢-٥٣

(٢) د.عبد الحكيم مصطفى الشراوى، مرجع سابق، ص ١٧٩-١٨٠.

إذا ما لجأت الدولة لفرض ضرائب جديدةٍ أو رفع سعرها كي تعوّض النقص الحاصل في إيراداتها. وفي حال تمكّن المُكلّفون الذين تحملوا تلك الأعباء الإضافية من نقلها كلّها أو بعضها من خلال رفع أسعار خدماتهم، أو منتجاتهم سيؤدّي ذلك إلى ارتفاع الأسعار عموماً وتوجه الاقتصاد برمته نحو التضخم الذي يُلقى بثقله على عاتق الفئات الاجتماعية محدودة الدخل^(١).

وفي حال اعتمدت الحكومة على القروض المحلية أو الأجنبية لتعويض الفقد في إيراداتها المالية، فإنّها تعيد توزيع الدخل لصالح الجيل الحالي المُقتَرَض على حساب الأجيال القادمة المُلزَمة بالسداد. أمّا إذا اعتمدت طريق الإصدار الجديد وهو ما يعرف بالتمويل التضخمي فإنّها تعيد توزيع الدخل والثروات لأصحاب الدخل المرنة من تجار وأصحاب مهنٍ حرّةٍ وحرفيين ضد أصحاب الدخل الثابتة كالموظفين^(٢).

وبذلك لا تقوم الحكومة بحاسبة مرتكبي الأنشطة الخفيّة وضبط أنشطتهم، بل تبعدهم عن تحمّل مسؤوليتهم عن الفقد الحاصل في الإيرادات العامة وتحميل ذلك العبء للغير.

ونتيجةً لهذه الآثار السلبية في توزيع الدخل، هناك من يبرّر بعض أوجه الفساد كتبرير تقاضي الرشوة مثلاً، حيث يعتبرونها بمثابة تعويضٍ للموظف في

(١) د. محمد نجيب جادو، مرجع سابق، ص ٤٧٣-٤٧٤.

(٢) المرجع السابق، ص ٤٧٤-٤٧٦.

القطاع العام عن انخفاض أجره ومستوى معيشته، مقارنة مع دخول بعض الفئات الأخرى من العاملين في الأنشطة الخفية^(١).

لذلك سيكون الرد المناسب لمن يبرر الرشوة والاختلاس هو التالي: الأفضل لكم التوجه لضبط القطاع غير المنظم والأنشطة المتهربة ضريبياً لأن العوائد الناتجة عنها ستوفر إيراداً مالياً لتحسين مستوى أصحاب الدخل المحدود وزيادة حجم ونوع الخدمات المقدمة لهم، فلا يمكن تبرير المبالغ غير القانونية الناجمة عن الفساد الإداري تحت أية ذريعة لأن ذلك يشجع الفساد أضعافاً مضاعفةً.

خامساً- أثر الاقتصاد الخفي على دقة البيانات والإحصاءات الرسمية:

بما أن الأنشطة الخفية تتم بعيداً عن رقابة الدولة فلا تدخل بياناتها في الإحصاءات الرسمية، مما يؤثر على مصداقيتها، فلا تعطي المؤشرات الاقتصادية دلالة حقيقية عن الأداء الاقتصادي ككل، لذلك تخفق السياسات الاقتصادية التي تُبنى في ظل معلوماتٍ مشوهة نتيجة وجود الاقتصاد الخفي لأنها تقوم على^(٢):

١- توقعات خاطئة وإحصاءات غير واقعية.

٢- عدم إجراء تقييم صحيح للأداء الاقتصادي العام.

(١) د.حمدي عبد العظيم، مرجع سابق، ص ١٨.

(٢) د.صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٥٦.

٣_ التشخيص غير السليم لطبيعة المشكلات الاقتصادية التي يواجهها المجتمع.

٤_ عدم فعالية السياسات المرسومة في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها الحكومة، وعدم قدرتها على حل المشكلات الاقتصادية.

إذاً عدم أخذ الاقتصاد الخفي بالحسبان يترتب عليه تقدير الواقع الاقتصادي بعيداً عن الحقيقة ومن ثم اتخاذ إجراء أو تصرف لا يناسب الواقع القائم مما يؤدي إلى خلق مشكلات جديدة لا إلى حلها.

الفرع الثاني

الآثار الاجتماعية السلبية للاقتصاد الخفي

يُخلف الاقتصاد الخفي آثاراً اجتماعية على درجة عالية من الأهمية والخطورة، والتي نستطيع استنتاج معظمها من خلال ما درسناه، ومن أهمها:

أولاً_ الإخلال بالعدالة والقيم الاجتماعية :

تسبب الأنشطة الخفية:

١_ إضعاف النسيج الاجتماعي، وازدياد الهوة بين طبقات المجتمع لأن الأنشطة المشروعة الرسمية لا تدرّ على أصحابها ثروات كما تدرّ بعض الأنشطة الخفية ولا سيما السوداء منها.

٢_ إضعاف روح الانتماء والتضامن الاجتماعي نتيجة عدم الإحساس بالمساواة، بسبب الإخلال بمبدأ العدالة الضريبية، وتحميل النقص الحاصل في

الحصيلة الضريبية بسبب الأنشطة الخفية للمكلفين الشرفاء أو غير القادرين على التهرب، وهم عادةً أصحاب الدخل المحدود والثابت^(١).

٣_ انتشار الرشوة والفساد، بالإضافة لفقدان عناصر ذات كفاءة لصالح عناصر فاسدة غير قادرة على إنجاز العمل بأمانة وإتقان.

٤_ استخدام أصحاب الثروات المتولدة من النشاط الخفي أموالهم في بسط وتوسيع نفوذهم، فيما يحقق أهدافهم ومصالحهم الشخصية.

ثانياً_ مساهمة الأنشطة الخفية في إعلاء قيمة الأنشطة غير المشروعة:

تساهم الأنشطة الخفية ولاسيما السوداء منها في:

١_ ازدياد معدلات الجريمة بسبب انتشار الأنشطة السوداء، ولاسيما تجارة المخدرات والسلاح والإتجار بالبشر، كما أنّ عوائد هذه الجرائم قد تُستخدم في تمويل جماعات معينة لإحداث انقلابات سياسية أو أعمال إرهابية مما يزعزع الاستقرار والأمن.

٢_ الارتباط الوثيق بين الأنشطة الخفية والجرائم الاقتصادية، حيث تُمثل الأنشطة الإجرامية المصدر الأساسي للأموال والدخول غير المشروعة والتي تجد طريقها للاستثمار والتوظيف في الاقتصاد الخفي، ومن ثمّ تلك الاستثمارات تموّل من جديد أنشطة إجرامية جديدة وهكذا يتوغل الفساد والجريمة في المجتمع^(٢).

(١) د.حمدي عبد العظيم، مرجع سابق، ص ١٢.

(٢) د.صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٦٩.

٣_ إفلات الأنشطة السوداء من الملاحقة والعقاب عبر عملية غسل الأموال، وانعكاس أرباح تلك الأنشطة على تصرفات مرتكبيها الاستهلاكية ومراكزهم الاجتماعية، مما يُشجّع الآخرين على الانخراط فيها، إضافةً إلى حدوث خللٍ جوهريٍّ في القيم الاجتماعية وإعلاء قيمة المال، بصرف النظر عن مشروعيته في تحديد المركز الاجتماعي للإنسان وانحدار قيمة الأخلاق^(١).

٤_ تولد المقارنة بين الدخل المرتفعة المتولدة من الأنشطة غير المشروعة والدخل الضئيلة للعاملين في القطاع الرسميّ شعور الخذلان للعمال داخل القطاع الرسميّ، وانحدار قيمة العمل فيه، وإهدار القيمة الاجتماعية للعمل المنتج.

٥_ بما أنّ الأنشطة الخفية تتمّ خارج نطاق القانون أو بمخالفته، فهذا يؤديّ إلى الاستهتار بالقانون والابتعاد عن تطبيقه.

تظهر النتائج السلبية للأنشطة الخفية والتي جُلّها ينجم عن ممارسة الأنشطة السوداء في كلّ من سورية ومصر، إلّا أنّها تتجلى في سورية بشكلٍ واضحٍ خلال سنوات الحرب الممتدة منذ عام ٢٠١١م، حيث كان لتجار الحروب (تجار السلاح والمخدرات وتجار المسروقات...) بما حققوه من أقصى أرباحٍ ممكنةٍ بأقلّ تكلفة ممكنة وخلال فترة قصيرة، دون أن تتّم محاسبتهم نتيجة ضعف سيطرة الدولة الأثر الكبير في عدم احترام القانون والالتزام به في كثيرٍ من الأحيان، وإضعاف النسيج الاجتماعيّ، وازدياد الهوة بين أفراد المجتمع

(١) د.حمدي عبد العظيم، مرجع سابق، ص ٢١١.

وانحدار قيمة الأخلاق، ودليل ذلك أن (١٧%) من السكان يعملون في أنشطة غير قانونية خلال فترة الحرب كما ذكرنا سابقاً.

ثالثاً_ مساهمة الاقتصاد الخفي في انتشار الأمية:

١_ أغلب العاملين في الأنشطة الخفية هم المتسربون من المدارس، وبما أن بعضهم يحققون أرباحاً أو يتقاضون أجوراً تعادل أو تفوق أجور أصحاب الشهادات العلمية أحياناً، فهذا يؤثر على قيمة العلم وأهميته.

٢_ تُشكّل فرص العمل في القطاع الخفي التي لا تتطلب مؤهلات علمية عالية دافعاً للانتساب للأنشطة الخفية في سن مبكر، وعدم متابعة التحصيل العلمي^(١).

٣_ تراجع القيمة الاجتماعية للعلم والثقافة في ظل صعود فئات ذات تحصيل ثقافي وتعليمي مُتدنٍ مُستغلة النفوذ الذي يمنحها لها دخلها الخفي غير المشروع والتي تستثمره في تحقيق مصالحها، متجاوزة حدود القانون، مستندة للفساد الذي يسهل أمورهما.

رابعاً_ عدم مراعاة شروط وبيئة العمل السليمة والصحية:

تتعرض الظروف السلبية لبيئة العمل في الأنشطة الاقتصادية الخفية على العاملين فيها وتتجلى فيما يلي:

١_ تتسم ظروف العمل الخفي بأنها غير ملائمة سواء كان ذلك يتعلق بعدد ساعات العمل الطويلة أم استبعاده من خطط الضمان الاجتماعي، والتشريعات

(١) د. حمدي عبد العظيم، مرجع سابق، ص ١٢.

المُتعلّقة بالسلامة والصحة والأمومة والإجازات.

٢_ يتعرّض العمال في الاقتصاد الخفيّ لدرجاتٍ مختلفةٍ من التبعيّة والاستضعاف، ولا سيما النساء والمهاجرون والعمال الأصغر سنّاً فهم مُعرّضون بوجهٍ خاصٍ لسائر أشكال الاستغلال والإيذاء بما فيها العنف والتحرش الجنسيّ.

٣_ تتسم أعمال الأنشطة الخفيّة بأنّها غير مستقرّة حيث يمكن في أيّ وقتٍ الاستغناء عن العاملين دون منحهم أيّ تعويض^(١).

٤_ تدنّي مستوى الصحة وانتشار الأوبئة، لأنّ أنشطة الاقتصاد الخفيّ تفتقر للتكنولوجيا والخبرة، وتتسم بمحدوديّة الإمكانيات، لذلك لا تستطيع الاستجابة إلى الضوابط والمعايير المُتعلّقة بالحفاظ على البيئة والصحة العامة، كما أنّها لا تخضع لرقابة الجهات الرّسميّة للوقوف على مدى محافظتها على البيئة.

خامساً- أثر الاقتصاد الخفيّ على النموّ والتوزع السكانيّ:

أكّدت الدراسات ارتفاع معدل الخصوبة لدى العاملين في أنشطة القطاع غير المُنظّم. كما أنّ لأنشطة القطاع غير المُنظّم دوراً محفزاً مباشراً أو غير مباشرٍ لجذب المهاجرين من خارج المدن^(٢). وكما مرّ معنا تنشط الأنشطة الخفيّة وتتوسع في مناطق السكن العشوائيّ نتيجة غياب رقابة سلطات الدولة عليها ممّا يساهم في انتشار واتساع حجم العشوائيات السكانيّة.

(١) تقرير مكتب العمل الدولي بعنوان "الانتقال من الاقتصاد غير المُنظّم إلى الاقتصاد المُنظّم"، مرجع سابق، ص ٣-٤.

(٢) عصام الشيخ أوغلي وآخرون، "القطاع غير المُنظّم الواقع ومتطلبات الاندماج في الاقتصاد الرّسميّ، جمعية العلوم الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص ١١-١٢.

تلك هي الآثار الاجتماعية السلبية للأنشطة الخفية، وبها نختم الجانب المظلم للاقتصاد الخفي على مختلف الأصعدة، وسنحاول فيما يلي الانتقال إلى الجانب المضيء للأنشطة الخفية والذي يتمثل بالآثار الإيجابية.

المطلب الثالث

الآثار الإيجابية للاقتصاد الخفي

قبل أن نذكر الآثار الإيجابية للأنشطة الاقتصادية الخفية، علينا أن ننوه أننا نقصد أنشطة القطاع غير المنظم دون الأنشطة السوداء والأنشطة الرسمية الخفية المُتهرَّبة ضريبياً، لأنه لا يمكن تحقيق التنمية بالفساد.

إنَّ أنشطة القطاع الخفي غير المنظم تتمتع بمرونةٍ منحتهَا ميزاتٍ مكنتها من خلق بعض الآثار الإيجابية التي ساعدتها على الانتشار في كلِّ دول العالم، وسنتعرف عليها تباعاً فيما يأتي.

الفرع الأول

أثر الاقتصاد الخفي في الحد من البطالة

يقوم الاقتصاد الخفي بوظيفة الخزان الذي يستوعب فائض العمالة عندما يكون الاقتصاد في حالة انكماشٍ، ويعيد طرح الفائض في الاقتصاد عندما يكون في حالة توسُّعٍ، وهو بذلك يساعد نوعاً ما في الحدِّ من الخلل الذي يصيب سوق العمل بين العرض والطلب في فترات الانكماش والتوسُّع.^(١)

ويتجلَّى الأثر الإيجابي للاقتصاد الخفي في قدرته على استيعاب العمال الذين لا يمتلكون الخبرة الكافية أو المؤهل العلمي المناسب للعمل في القطاع الرسمي.

(١) عصام الشيخ أوغلي وآخرون، "القطاع غير المنظم الواقع ومتطلبات الاندماج في الاقتصاد الرسمي، جمعية العلوم الاقتصادية"، مرجع سابق، ص ٦.

وفيما يتعلّق بالمرأة فقد استطاع القطاع غير المنظم توفير فرص عملٍ لها، عادةً ما تكون منزليّة تتناسب مع طبيعتها ووضعها الاجتماعيّ.

ويظهر هذا الأثر الإيجابيّ لأنشطة القطاع غير المنظم في كلّ من سورية ومصر بشكلٍ واضحٍ، حيث تمكّن هذا القطاع من استيعاب نسبٍ مهمة من العمالة ولا سيما ذوي التحصيل العلميّ المنخفض منها كما درسنا سابقاً، وفيما يخصّ المرأة فقد كان القطاع غير المنظم خير معينٍ في تأمين فرص عملٍ لها، حيث فُدرت نسب مساهمة النساء في مختلف القطاعات كالتالي:

أنشطة القطاع غير المنظم (٣٣%)، القطاع العام (٣٤،٥%)، الخاص المنظم (٣٢،٤%) لعام ٢٠٠٠م.

أنشطة القطاع غير المنظم (٢٦،٢%)، القطاع العام (٥٧،١%)، الخاص المنظم (١٦،٣%) لعام ٢٠٠٨م^(١).

فالقطاع غير المنظم مساهمٌ فعّالٌ في توفير فرص عملٍ للمرأة السوريّة بنسبةٍ تتجاوز الربع، وكذلك الأمر في مصر حيث استطاع القطاع غير المنظم أن يوفر فرص عملٍ بنسبة (٥٤%) للعاملات الفقيرات في المناطق الحضرية و(٨٥%) في المناطق الريفية^(٢).

(١) عصام الشيخ أوغلي، سوق العمل في سورية الواقع والمقترحات، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١٦، ص ١٣.

(٢) التمكين القانوني للفقراء في مصر ٤/١ " حقوق العمال"، مرجع سابق، ص ٤.

الفرع الثاني

أثر الاقتصاد الخفي في تحسين المستوى المعيشي

استطاعت أنشطة الاقتصاد الخفي أن تترك آثارها الإيجابية فيما يتعلّق بتوزيع الدخل لصالح محدودي الدخل والفقراء من خلال:

١_ توفير مصدر دخلٍ حتى لو كان ضئيلاً، لكنّه قادرٌ على التخفيف من حدّة الفقر نوعاً ما.

٢_ توفير دخلٍ إضافيٍّ لمحدودي الدخل يساعدهم على تحسين مستواهم المعيشي، ولا سيما في ظلّ انخفاض القيمة الحقيقيّة لدخول العاملين في الاقتصاد الرّسمي.

٣_ قدرته على تلبية احتياجات الفقراء التي تتناسب مع إمكانياتهم المادية المحدودة، من خلال توفير السلع والخدمات بأسعارٍ أقلّ ممّا هي عليه في الاقتصاد الرّسمي

فالقطاع غير المنظّم هو الملاذ الذي استطاع أن يوفّر مصدراً للدخل لما يقارب (٤٨%) من الفقراء في سورية، و(٤٠%) من فقراء الريف في مصر وربع فقراء الحضر فيها، وفقاً للبيانات التي سبق لنا عرضها من بحثنا.

الفرع الثالث

أثر الاقتصاد الخفي على النمو الاقتصادي

يتجلّى الأثر الإيجابي للاقتصاد الخفي على النمو الاقتصادي فيما يلي:

١_ قدرة الاقتصاد الخفيّ على تجنّب الإجراءات التنظيمية تجعله أكثر ديناميكيةً، ومن ثمّ أكثر قدرة على الاستجابة بسرعةٍ للتغيرات التي تحدث في ظروف السوق مقارنةً مع الاقتصاد الرسميّ.

٢_ يساعد نمو الاقتصاد الخفيّ على إيضاح التغيرات المطلوبة لكي يصبح الاقتصاد ككلّ في وضع تنافسيّ، ممّا يساعد صانع السياسة الاقتصادية على تبني عملية التعديل الهيكلي المطلوبة لكي يظلّ الاقتصاد في وضع أفضل.

٣_ يخفّف الضغط على ميزان المدفوعات في حال كونه يعتمد على المواد الأولية المحلية في تصنيع منتجاته.

٤_ تحويل الاقتصاد الساكن إلى اقتصاد حركيّ، يترتب عليه ارتفاع كفاءة التشغيل في الاقتصاد القومي، ومثال على ذلك: المرأة التي تعمل في المنزل لا تُحمّل الدولة أعباء المواصلات العامة أو غيرها من مشروعات البنية الأساسية^(١).

٥_ يساهم في تحقيق الاكتفاء الذاتي لبعض المنتجات من خلال ما يقدّمه من سلعٍ بديلةٍ محلية الصنع، ويقوم القطاع غير المنظم بدورٍ مساعدٍ للقطاع الرسميّ في توفير الخدمات التي يتعذر عليه تأمينها.

٦_ الدراسات التجريبية أظهرت أن ما لا يقلّ عن ثلثي الدخل المكتسب في الاقتصاد الخفيّ يتمّ إنفاقه في الاقتصاد الرسميّ، وهذا يساهم في النمو الاقتصادي.

(١) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٦٩ - ٧٠.

٧_ الدور الذي يمكن أن يلعبه القطاع غير المنظم في التنمية الاقتصادية من خلال التعاقد من الباطن^(١).

الفرع الرابع

أثر الاقتصاد الخفي على الوضع الاجتماعي والسياسي

يظهر الأثر الإيجابي الاجتماعي للاقتصاد الخفي بوضوح في الحد من الآثار الاجتماعية للبطالة والفقر، التي تؤدي إلى انحرافات تهدد الأمن والاستقرار الاجتماعي. حيث يقوم الاقتصاد الخفي بدور المهدئ الاجتماعي والمخفف من حدة الاضطرابات الناتجة عن التفاعل السلبي بين الأنشطة الاقتصادية الرسمية وسياسة الحكومة، والتي تؤدي إلى نتائج سلبية من حيث ارتفاع البطالة والتضخم...، ويقوم أيضاً بالدور ذاته في حالة الحروب وعدم الاستقرار الأمني.

حيث نستطيع وصف الاقتصاد الخفي بأنه صمام الأمان في سورية ومصر بعد تاريخ /٢٠١١م/ في ظل الاضرابات السياسية والأمنية السائدة، فانتشرت أنشطة الاقتصاد الخفي ولا سيما أنشطة القطاع غير المنظم لتأمين ما عجزت عنه الدولة في كثير من الأحيان من توفير فرص العمل ومنتجات بأسعار أقل.

(١) يظهر أثر القطاع غير المنظم في التنمية الاقتصادية من خلال التعاقد من الباطن بشكل واضح لنمور شرق آسيا، ولا سيما كوريا الجنوبية وهونغ كونغ. إذ أنّ وجود المنشآت الصغيرة التي تعمل في الصناعة التحويلية في هذه البلدان قد حافظت على قدرتها التنافسية في الصناعة، ويعود ذلك إلى إمكانية تخفيض تكاليف الإنتاج من خلال التعاقد من الباطن مع المنشآت الصغيرة التي أتاح لها وضعها غير النظامي من التهرب من أعباء التسجيل ومتطلبات اتحاد العمال. راجع عصام الشبخ أوغلي وآخرون، "القطاع غير المنظم الواقع ومتطلبات الاندماج في الاقتصاد الرسمي، جمعية العلوم الاقتصادية"، مرجع سابق، ص ٧.

وبعد أن أنهينا عرض سلبيات وإيجابيات الاقتصاد الخفي نجد هناك جانباً إيجابياً في أنشطة القطاع غير المنظم بما يوفره من فرص العمل وخدماتٍ ومنتجاتٍ. لكن إذا أمعنا النظر بالآثار الإيجابية المُحفزة للنمو الاقتصادي، نجد أنها لا تلبث أن تتلاشى أمام الأثر السلبي العام لنشاط الاقتصاد الخفي ككل، ولا سيما فيما يتعلق بتضاؤل الموارد، وتراجع الكفاءة الاقتصادية في توزيعها وتخصيصها، وانتشار الأمية، وتغير القيم الاجتماعية بالاتجاه السلبي، فوجود الاقتصاد الخفي يعني أن جانباً من الاقتصاد القومي خارج عن أهداف وسلطة الإدارة الاقتصادية الموجهة بالاتجاه الصحيح.

كما أنّ تلك المزايا الإيجابية للأنشطة الخفية من انخفاض أسعارٍ وتوفير فرص عمل تكون في الأغلب على حساب الاقتصاد الرسمي، وذلك بسبب المنافسة غير العادلة بين القطاعين، لذلك لا بد من جذب الاقتصاد الخفي لمظلة الرسمية قدر الإمكان بغرض الاستفادة من إيجابياته وتعزيزها وتنظيمها، والتخفيف من الآثار السلبية الناجمة عنه، وذلك سيكون محور الفصل الثاني من بحثنا.

الفصل الثاني

آليات ضبط الاقتصاد الخفي

بما أنَّ أنشطة القطاع الخفي تعود لعوامل اقتصادية واجتماعية وإدارية وسياسية مختلفة، فمن خلال علاج تلك العوامل المسببة له، يمكن الحد من أنشطته وخلق آليات متنوعة لضبطه. وإن كانت كل آلية تختلف عن الأخرى في إمكانية تطبيقها ونجاحها تبعاً لدرجة ملائمتها لاقتصاد كل دولة وطبيعة أنشطة اقتصاد الظل فيها.

لذلك سنتوقف في هذا الفصل بدايةً عند النظام الضريبي المناسب لضبط الأنشطة الخفية من الناحية المالية، ومن ثمَّ ضبطها من خلال الأدوات الاقتصادية المتمثلة بمكافحة عملية غسل الأموال ودعم المشروعات الصغيرة، لنتعرف بعدها على الأدوات الإدارية المتمثلة بتسهيل إجراءات تسجيل الأنشطة الاقتصادية والبدء بأعمالها، وأثر امتداد نظام الضمان الاجتماعي ليطال العمالة غير الرسمية.

لذلك سيضم هذا الفصل المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول: الأدوات الضريبية لضبط الاقتصاد الخفي.

المبحث الثاني: أدوات ضبط الاقتصاد الخفي على الصعيد الاقتصادي.

المبحث الثالث: أدوات ضبط الاقتصاد الخفي على الصعيد الإداري.

المبحث الأول

الأدوات الضريبية لضبط الاقتصاد الخفي

يتطلب الإصلاح الاقتصادي لآية دولة احتواء وحصر كافة الأنشطة التي تتم فيها تحت مظلة الاقتصاد الرسمي، أي تحقيق العدالة في الاستفادة من الموارد والمساهمة فيها، ويتم ذلك بالمعاملة الرسمية لأنشطة الاقتصاد الخفي ومنها المعاملة الضريبية، وهذا يتطلب أن يكون النظام الضريبي:

_ مُشجّعاً للأنشطة الاقتصادية على النمو بشكلٍ رسمي.

_ مُحكماً من كافة جوانبه بما يحقق تلافي نقاط ضعفه التي تشكل منفذاً لتسرّب الأنشطة الاقتصادية إلى دائرة الاقتصاد الخفي.

تبدأ عملية الإصلاح الضريبي من تقييم أثر السياسة الضريبية على الأنشطة الخفية، ثم تعديل النظام الضريبي في ضوء هذا التقييم بعد تشخيص نقاط ضعفه وقوته، على أن يتم ذلك وفق خطواتٍ مدروسةٍ انطلاقاً من القانون الضريبي بحد ذاته، انتقالاً لرفع أداء الإدارة الضريبية، والعمل على رفع الوعي الضريبي، حتى تتحقق النتائج المرجوة بضبط أنشطة اقتصاد الظل. وهذا ما سنبحث فيه خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: فرض الضرائب المناسبة لضبط الاقتصاد الخفي.

المطلب الثاني: إصلاح عناصر النظام الضريبي.

المطلب الثالث: مشروع قانون الاقتصاد غير الرسمي في مصر.

المطلب الأول

فرض الضرائب المناسبة لضبط الاقتصاد الخفي

إنّ اختيار نوع الضرائب الملائم الذي يتماشى مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي القائم، وكفاءة الإدارة الضريبية، يحقق ضبط المجتمع الضريبي، ويوسع قاعدته، ويوزع العبء الضريبي، ممّا يشجّع الأنشطة الاقتصادية على العمل ضمن الاقتصاد الرسمي.

لذلك سندرس فيما يلي الضريبة الموحدة على الدخل في الفرع الأول، ومن ثمّ الضريبة على القيمة المضافة في الفرع الثاني، لمعرفة مدى ملائمة كلّ منهما في ضبط أنشطة اقتصاد الظلّ.

الفرع الأول

دور الضريبة الموحدة على الدخل في ضبط الاقتصاد الخفي

اتّجهت معظم الدول الحديثة والنامية إلى الأخذ بالضريبة الموحدة على الدخل لأنّها تعدّ من الضرائب العادلة، فهي دليلٌ صحيحٌ لتحديد درجة تحمّل المُكلّف لعبء الضريبة، كونها تحسب على جدولٍ متصاعدٍ مع مراعاة الظروف الشخصية للمُكلّف. كما تُمكن من معرفة القدرة الحقيقية للمُكلّفين باعتبار أن مجموع الدخل من أفضل الوسائل لقياس المقدرة المالية للفرد، لأنّ

إقرار المُكَلَّف هو الأساس في تحقُّق الضريبة وربطها وتحصيلها مع قيام الإدارة الضريبية بالتأكد من صحة المعلومات المقدمة^(١).

وقد أخذت مصر بالضريبة الموحدة على الدخل في إصلاحاتها الضريبية نظراً لمزاياها، وذلك بموجب القانون رقم ٩١/ لعام ٢٠٠٥/م، والذي سنوجز أهم النقاط التي تضمَّنْها فيما يلي:

- ١_ تحمل كل منشأة تجارية نفس العبء الضريبي بحيث لا توجد استثناءات أو إعفاءات ضريبية أو معاملة خاصة للمنشآت التجارية الكبيرة والأجنبية.
- ٢_ جذب المزيد من المكلفين إلى دائرة الالتزام الضريبي وذلك من خلال خفض النسب الضريبية وتبسيط الإلزام.
- ٣_ وضع قواعد واضحة لتسليم البيانات والإقرارات الضريبية، وفرض عقوبات شديدة على عدم الالتزام.
- ٤_ تقديم وسائل فعالة للتحصيل ولإعادة الدفع، إضافة إلى وجود عملية استئناف ضريبية فعالة وذلك لحماية حقوق المُكَلَّف، والتقليل من سلطة التقدير الممنوحة للمفتشين الضريبيين.
- ٥_ الافتراض بأنَّ المُكَلَّفين يتصرفون بشكلٍ قانونيٍّ، حيث تنبئ القانون مبدأ الثقة المتبادلة بين المُكَلَّف ومصلحة الضرائب، لكن مع فرض عقوبات صارمة في حال المخالفة.

(١) د. بدیع عبده مستو، العلاقة التبادلية بين إصلاح النظام الضريبي السوري والتحويلات الاقتصادية، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠٩، ص ٣٢٣-٣٢٦.

٦_ الأخذ بنظام الفحص بالعينة بناءً على أسس موضوعية في اختيار الإقرارات التي سيتم فحصها^(١).

٧_ الأخذ بسياسة العفو الضريبي عن الأشخاص الذين لم يسبق تسجيلهم أو معاملتهم ضريبياً من أداء الضرائب المُستَحَقَّة على دخولهم، وعن جميع مبالغ الضريبة العامة على المبيعات وما يرتبط بتلك الضرائب من مقابل تأخير وغرامات إضافية وغيرها، وذلك عن الفترات الضريبية السابقة لتاريخ العمل بهذا القانون على أن يعلنوا عن أنشطتهم ويلتزموا بتقديم إقرارات ضريبية منتظمة، وأن يتقدموا للتسجيل لدى مصلحة الضرائب على المبيعات إذا بلغوا حدَّ التسجيل، وذلك قبل مضي سنة من العمل بهذا القانون، ويسقط الإعفاء إذا لم ينتظم الممول في تقديم إقراراته الضريبية عن دخله عن الفترات الضريبية الثلاث التالية^(٢).

وبذلك يكون المُشرِّع المصريّ ساهم في إعطاء فرصة للمُمولين غير المُسجَّلين رسمياً لدى مصلحة الضرائب للدخول تحت مظلة الخضوع الطوعي للضريبة.

وإذا عدنا لتقديرات حجم الاقتصاد الخفيّ التي مرّت معنا سابقاً سنجد أنها تشير إلى تراجع نسبته بعد تطبيق هذا القانون، فبعد أن كانت تتجاوز (٤٠%)

(١) ملف الكتروني بعنوان: "مدى تحقيق قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١/ لسنة ٢٠٠٥م/ للعدالة الضريبية في إطار مفاهيم الحوكمة الضريبية"، منتدى المحاسب العربي. متوفر على الموقع الالكتروني تاريخ الدخول: ٢٠:٩م تاريخ ١٦/٢/٢٠١٧

<https://accdiscussion.com/acc9382.html>

(٢) راجع المادة (٤) من قانون الضريبة على الدخل في مصر رقم ٩١/ لعام ٢٠٠٥م.

من الناتج المحلي الإجمالي قبل عام ٢٠٠٥م، انخفضت إلى (٣٠%) تقريباً بعد ذلك التاريخ^(١)، وهذا دليل على أثر النظام الضريبي الجيد في زيادة الالتزام الضريبي، والكشف عن الحجم الحقيقي للنشاط الاقتصادي الممارس من قبل المكلف، ومن ثم الحد من انتشار اقتصاد الظل والتشجيع على رسمية الأنشطة الاقتصادية.

أما في سورية لم تطل الإصلاحات الضريبية المتمثلة بصدر القانون رقم ٢٤/ لعام ٢٠٠٣م وتعديلاته بنية النظام الضريبي الأساسية، التي ظلت قائمة على الضرائب النوعية على الدخل، وإن كان هناك محاولات عدة لتلافي سيئات تطبيقها، إلا أن تلك المحاولات لم تحقق الأهداف المرجوة منها، ونخص بالذكر هنا القانون رقم ١٠/ لعام ٢٠١٥/ المتعلق بضريبة الدخل المقطوع والذي حاول تلافي إشكاليات هذه الضريبة من خلال تقسيم المكلفين بها إلى أربع فئات وفقاً للمادة الأولى منه، وهي: فئة كبار المكلفين، وفئة متوسطي المكلفين، وفئة باقي مكلفي ضريبة الدخل المقطوع، وفئة ممارسي المهن العلمية^(٢).

(١) راجع الصفحة (٤٢-٤٣) من البحث للإطلاع على حجم الاقتصاد الخفي في مصر.

(٢) حسب المادة الأولى من القرار رقم ٢٤/ق الصادر عن وزير المالية، والمعتمد على محضر اجتماع لجنة المتابعة والمراقبة بجلستها رقم ٣/ تاريخ ٢٣/١١/٢٠١٦م، يعتبر كل مكلف بضريبة الدخل المقطوع بلغ رقم عمله السنوي خمسة ملايين ليرة وما فوق أو بلغت أرباحه السنوية الصافية مبلغ مليون ليرة حسب قرار التصنيف النهائي هو في عداد فئة كبار المكلفين بهذه الضريبة، في حين أن كل مكلف بلغ أرقام أعماله السنوية ثلاثة ملايين ليرة ولم يبلغ خمسة ملايين ليرة، أو بلغت أرباحه السنوية الصافية مبلغ سبعة آلاف ليرة ولم تبلغ مليون ليرة فهو في عداد فئة متوسطي المكلفين بضريبة الدخل المقطوع حسب قرار التصنيف النهائي. أما المادة الثانية من القرار فقد

وحسناً فعل المُشرّع السوريّ حين ميّز بين مدّة تصنيف كلّ فئةٍ بما يحقق نوع من العدالة الضريبية حيث أصبحت دورة تصنيف فئة كبار مكلفي الدخل المقطوع وفئة ممارسي المهن العلمية سنتين، وفئة متوسطي المكلفين ثلاث سنوات وفئة باقي المكلفين خمس سنوات^(١).

لكن يؤخذ على هذا القانون ما يلي:

_ لم يميز القانون من حيث المعدلات الضريبية بين فئات الدخل المقطوع التي تعتمد على رأس المال، والفئات التي تزاوّل مهن بغية الكسب معتمدة على الفكر الإنساني والكفاءة العلمية.

_ لم يغير القانون من طريقة تحديد الأرباح الخاضعة لضريبة الدخل المقطوع والتي تنمّ بشكلٍ تقديريٍّ من قبل الإدارة المالية وليس بناءً على بياناتٍ يقدمها المُكلف وهذا يثير بعض الإشكاليات، حيث قد يكون في هذا التقدير بعض الإجحاف بحق المُكلفين أو بحق الإدارة المالية مما يمس مبدأ العدالة الضريبية، أو وفرة الحصيلة الضريبية.

اعتبرت كل من ممارسي مهن: الطب البشري، طب الأسنان، الطب البيطري، الصيدلة، التحليل الكيميائي، التصوير بالأشعة، المحاماة، الهندسة بمختلف الاختصاصات، الترجمة المحفون، هم من فئة ممارسي المهن العلمية مهما بلغت أرقام أعمالهم وأرباحهم السنوية الصافية التي صنفوا على أساسها بضريبة الدخل المقطوع.

(١) المادة (٢/أ) من القانون السوري المتعلّق بضريبة الدخل المقطوع رقم /١٠/ لعام /٢٠١٥/ م. يجوز بعد انقضاء سنة من بدء سريان التصنيف إعادة تصنيف بعض المهن أو بعض المكلفين ولكافة الفئات إذا طرأ تغيير لا يقل عن نسبة (٢٥%) نقصاً أو زيادة على رقم أعمالهم. راجع المادة (٢/ب) من القانون رقم /١٠/ لعام /٢٠١٥/ م.

وإن كان القانون حاول تلافي تلك الإشكاليات من خلال إعادة تشكيل لجان التصنيف البدائية واللجنة الاستئنافية التي تقدر الضريبة، وإضافة لجنة جديدة تسمى لجنة الإشراف مهمتها متابعة أعمال التصنيف العام والنظر في تكاليف الدخل المقطوع ولها الحق في الاعتراض عليه^(١)، وإن كنا نرى أن هذه اللجنة لا تتلافى المساوئ التي تتعلق بتقدير الضريبة بل تزيد المدة، وكان الأحرى بالمشروع إيجاد وتطوير وسائل وأدوات تقدير الأرباح الخاضعة لتلك الضريبة.

_ لم يعيد النظر في تكليف بعض المُكَلِّفِينَ بضريبة الدخل المقطوع من حيث إخضاعهم لضريبة أخرى أكثر ملائمة لهم، وهذا ما ينطبق على الأطباء مثلاً والجامعات والمعاهد الخاصة ومكاتب السفريات الذين يستطيعون إمساك قيود محاسبية وأرباحهم كبيرة، لذلك قد يكون الأجدر اعتماد رقم أعمال كأساس لتصنيف المكاف تحت فئة ضريبة الأرباح الحقيقية أو ضريبة الدخل المقطوع.

لأنَّ المسوغ القانوني لوجود مثل هذه الضريبة هو عدم قدرة بعض المُكَلِّفِينَ على إمساك قيودٍ محاسبيةٍ واعتمادها من محاسبين قانونيين لقلّة ثقافتهم ولضآلة أرباحهم أو لبساطة فعاليتهم التي يعملون فيها، وبذلك تناسب هذه الضريبة في حال طبقت وفق أصولٍ جيدةٍ وعادلةٍ المشروعات الاقتصادية

(١) وفقاً للمادة (٤/أ) من القانون السوري المُتعلّق بضريبة الدخل المقطوع رقم / ١٠ / لعام ٢٠١٥م

تؤلف لجنة إشراف مالية بقرار من وزير المالية وفق الآتي:

في مراكز المحافظات: مدير المالية (رئيساً)، ورئيس قسم الدخل (عضواً)، ورئيس دائرة الدخل المقطوع (عضواً)، وموظف من دائرة الدخل المقطوع (مقررًا).

في مديريات مال المناطق: مدير المال (رئيساً)، ورئيس دائرة (عضواً)، ورئيس شعبة (عضواً)، وموظف من دائرة الدخل (مقررًا).

المتوسطة والصغيرة وبالتالي تسهم في تحجيم اقتصاد الظل الذي يتركز في تلك المشروعات^(١).

لذلك آن الأوان للأخذ بالضريبة الموحدة على الدخل، نظراً لعدم تحقيق الضرائب النوعية والتعديلات التي طرأت عليها الضبط المحكم للمجتمع الضريبي.

لكن المشرع السوري في إطار الإصلاح الضريبي قام بعدة خطوات مهمة يتوجب علينا ذكرها: إلغاء العديد من الضرائب^(٢)، وإصداره قانون الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي رقم ٢٥/ لعام ٢٠٠٣/م، الذي عرف التهرب الضريبي في المادة الثانية منه بما يلي: "يقصد بالتهرب الضريبي في معرض تطبيق هذا القانون: أ- كل فعل مخالف لأحكام قوانين الضرائب أو الرسوم، يصدر عن المكلف أو من ينوب عنه أو يمثله أو من يفوضه أصولاً، ويقصد التهرب من دفع الضرائب والرسوم المالية كلياً أو جزئياً، من خلال ما يقدمه للدوائر المالية من قيود أو بيانات أو وثائق تضمنت معلومات مخالفة للحقيقة أو إخفاءها أو إنكارها، أو عدم تقديمها بالمواعيد المحددة قانوناً باستثناء القوة القاهرة أو إتلافها قبل الموعد المحدد لذلك، أو ممارسة عمل خاضع للتكليف دون إعلام الدوائر المالية، أو إخفاء نشاطٍ يجب إظهاره".

(١) د. منى محمود ادلبي، "الضريبة على الدخل المقطوع في التشريع السوري (النطاق الشخصي)"

، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩، العدد الثالث، ٢٠١٣م، ص ٣٠.

(٢) نذكر منها: ضريبة ريع الآلات، ورسم التصدير على القطن.

نجد من هذا التعريف أنّ المُشرّع السوريّ تطرق لأنشطة الاقتصاد الخفيّ سواءً كانت تنتمي للقطاع غير المنظّم أمّ للأنشطة الرّسميّة الخفيّة، وإن كان قد وقع في ذات الثّغرة تقريباً التي وقع بها المُشرّع المصريّ من حيث تحديد حالات التّهرب الضريبيّ.

إذاً عمل كلّ من المُشرّع السوريّ والمصريّ على تعديل القوانين الضريبيّة، وإن كان المُشرّع المصريّ متقدّماً فيما يتعلّق باستخدام الضريبة الموحّدة على الدخل، ومنحه العفو الضريبيّ في سبيل الكشف عن الأنشطة الاقتصاديّة غير المسجلة، وبناء علاقة قائمة على الثقة مع المُكلّفين، في حين لم يغيّر المُشرّع السوريّ في بنية نظامه الضريبيّ، ولولا صدور قانون الاستعلام الضريبيّ لكان وضع التّهرب الضريبيّ في سورية أسوأ بكثير ممّا هو عليه الآن.

وعليّنا أن ننوه لنقطة هامّة تتعلّق بالعفو الضريبيّ نستخلصها من تجربة العفو الضريبيّ الإيرلنديّة عام ١٩٨٨/م، حيث قدّمت الحكومة الإيرلنديّة فرصة عفوٍ عن العقوبات والغرامات مدّته عشرة أشهر، في حال تمّ دفع الضرائب المتّهرب منها، وتسجيل النشاط الاقتصادي خلال الفترة المذكورة، على أن يتمّ رفع مستوى الغرامات والعقوبات بعد ذلك التاريخ. إضافةً لزيادة عدد المفتشين الضريبيين ومنحهم سلطاتٍ أوسع، والحجز وتجميد الحسابات المصرفيّة لمن يُدان بالتّهرب.

تمكّن هذا العفو من تحقيق نتائج أكثر من المتوقّع، حيث ساهم في جمع (٧٥٠) مليون دولارٍ بينما كان المتوقّع آنذاك (٥٠) مليون دولارٍ، على الرغم من أنّ هذا العفو لم يترافق مع تخفيضٍ في المعدلات الضريبيّة الّتي تعدّ من

أعلى المعدلات بالنسبة لأوروبا، لكن حين تمّ تكرار هذه التجربة بعد فترة قصيرة في عام ١٩٩٣/م لم تحقق النتائج المرجوة منها، لذلك يجب التنبيه لسياسة استخدام العفو الضريبي، وتكرارها في فترات متباعدة حتى لا يستغلها المتهربون وتشكّل عامل ضمان لهم^(١).

الفرع الثاني

دور الضريبة على القيمة المضافة في ضبط الاقتصاد الخفي

لمعرفة مدى قدرة ضريبة القيمة المضافة في ضبط أنشطة اقتصاد الظلّ، سنبدأ بالتعريف بها وخصائصها أولاً، ومن ثمّ نسلط الضوء على دورها في ضبط الاقتصاد الخفي.

أولاً- خصائص الضريبة على القيمة المضافة:

تعرف الضريبة على القيمة المضافة بأنّها: "ضريبة غير مباشرة تُفرض على الفرق بين قيمة الإنتاج المُباع في نهاية فترة معينة وقيمة هذا الإنتاج في بداية هذه الفترة، بحيث يُسمح بخصم ما تمّ سداه من ضريبة في المراحل السابقة بشروط معيّنة حتى ينتهي الأمر إلى سريانها على القيمة المضافة فقط"^(٢).

(1) Melikaoui Mouloud, "The Tax Amnesty Program: as Tool to Adjust the Shadow Economy; the International Experiences", Global Advanced Research Journal of Economics, Accounting and Finance Vol. 3 (2), August, 2015. p 24. Available online <http://www.garj.org/garjeaf>

(2) د. محمد الحلاق، التهرب والتخلص من الضريبة في الدول التي تسير في التطور، رسالة دكتوراه، جامعة أورليان فرنسا، ١٩٨٨، ص ٩٥.

نجد من هذا التعريف أنَّها^(١):

١_ ضريبة غير مباشرة على الإنفاق، لأنَّها لا تجبى مباشرةً من المُستهلك بل تستوفى من المؤسسات والأفراد المُكلَّفين بدفعها، الذين يقومون بتحصيلها وتوريدها.

٢_ ضريبة عامة تفرض على جميع السلع والخدمات، فالأصل فيها الخضوع والاستثناء هو الإعفاء، فهي تُفرض على من تتجاوز أعمالهم رقماً معيناً أو حداً معيناً في السنة السابقة على فرضها عليهم، وذلك لأسباب لها علاقة بتكلفتة التحصيل ويسمى هذا الحدُّ بحدِّ التسجيل.

٣_ تُدفع مُجزأةً على مراحل، لأنَّها تُفرض على المبالغ المدفوعة فعلاً مقابل بيع السلعة أو تأدية الخدمة الخاضعة لها والثابتة بالفاتورة الضريبية التي يحررها البائع المُسجَّل إلى المُشتري.

٤_ ضريبة نسبية تفرض على شكل نسبةٍ مئوية تُفرض بمعدلٍ وحيدٍ، أو معدلات متعددة بهدف تحقيق العدالة الضريبية، والتخفيف من سلبية كونها ضريبة عينية.

٥_ ضريبة تقوم على نظام الخصم الضريبي، أي أنَّها تتيح تنزيل مجموع الضرائب المدفوعة على السلع والخدمات المشتراة من مجموع الضرائب المُحصَّلة على بيع المنتجات، وتأدية الخدمات في مرحلة المحاسبة الضريبية،

(١) د. محمد خير العكام، "التعريف بالضريبة على القيمة المضافة وأهمية تطبيقها في سوريا"، مجلة المحامون، العددان ٧_٨، دمشق، ٢٠٠٩م، ص ٩٣٢ - ٩٣٤.

ولا تفرض على قيمتها عند البيع دون هذا التنزيل، وإلا توصف بأنها ضريبة على المبيعات.

أخذت معظم الدول بالضريبة على القيمة المضافة نظراً لخصائصها، ومنها جمهورية مصر العربية التي لم تطبقها بشكل مباشر، بل طبقت في البداية الضريبة العامة على المبيعات بموجب القانون رقم ١١/ لعام ١٩٩١م وتعديلاته، وأهمها التعديل الذي نصّ عليه القانون رقم ١٧/ لسنة ٢٠٠١م والذي مدّ نطاق تطبيق الضريبة العامة على المبيعات ليشمل تجارة الجملة وتجارة التجزئة إلى جانب مرحلة المنتج الصناعي والمستورد، وبذلك اقتربت كثيراً من الضريبة على القيمة المضافة كونها تحمل في طياتها معظم سماتها، وإن كان هناك بعض نقاط الاختلاف بينهما والتي تمّ تجاوزها بفرض الضريبة على القيمة المضافة بموجب القانون رقم ٦٧/ لعام ٢٠١٦م الذي ألغى القانون رقم ١١/ لسنة ١٩٩١م وتعديلاته^(١).

(١) تقترب الضريبة العامة على المبيعات في مصر من الضريبة على القيمة المضافة كونها تحمل في طياتها معظم سماتها فهي: ضريبة على الاستهلاك، ويُمنح المُكَلَّف خصماً ضريبياً للضرائب على مدخلاته، كما أن الصادرات المصرية تفرض عليها الضريبة بسعر (صفر). لكن مع ذلك هناك أوجه اختلاف بين الضريبة العامة على المبيعات المصرية و الضريبة على القيمة المضافة، وهي: أ_ ضيق وعاء الضريبة بمعنى أن التطبيق يترك الكثير من السلع والخدمات بمنأى عن الخضوع للضريبة.

ب_ عدم تطبيق مبدأ خصم الضريبة السابق سداده في بعض الحالات، كالضريبة على الخدمات.
ج_ خضوع بعض السلع لضريبة عينية أو نوعية، بمعنى أنها تفرض على وزن السلعة أو حجمها بينما الأصل أن الضريبة على القيمة المضافة ضريبة قيمية بمعنى أنها تفرض على قيمة السلعة .
راجع د. ابراهيم العيسوي، "الانتقال من الضريبة العامة على المبيعات إلى الضريبة على القيمة المضافة في مصر، معهد التخطيط القومي"، كراسات السياسات العدد الأول، القاهرة، يناير ٢٠١٤، ص ٢٧.

وأهم ما جاء في قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري:

_ تحديد السعر العام للضريبة على السلع والخدمات (١٣%) عن العام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧م و(١٤%) اعتباراً من العام المالي ٢٠١٧/٢٠١٨م، واستثناءً مما تقدم يكون سعر الضريبة على الآلات والمعدات المستخدمة في إنتاج سلعة وتأدية خدمة (٥%) وذلك عدا سيارات الركوب والحافلات.

_ يكون سعر الضريبة (صفر) على الصادرات^(١).

_ تطبيق ضريبة الجدول على بيع أو أداء أو استيراد السلع والخدمات المنصوص عليه في الجدول المرفق مع القانون^(٢).

وتوسّع القانون في الإعفاءات الممنوحة للسلع الأساسية التي يستهلكها محدودو الدخل، وحدد حدّ التسجيل بخمسمئة ألف جنيه مصري وما فوق^(٣).

وبالانتقال إلى سورية التي أخذت برسم الإنفاق الاستهلاكي بموجب المرسوم التشريعي رقم ٦١/ لعام ٢٠٠٤م، كخطوة أولى ومقدمة للأخذ بضريبة القيمة المضافة. والذي طرأت عليه تعديلات عدّة^(٤) أهمها: المرسوم رقم ٢٣/ لعام

(١) المادة الثالثة من قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم ٦٧/ لعام ٢٠١٦م.

(٢) المادة (٣٦) من قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم ٦٧/ لعام ٢٠١٦م.

(٣) المادة (١٦) من قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم ٦٧/ لعام ٢٠١٦م.

(٤) عدّل المرسوم رقم ٦١/ لعام ٢٠٠٤/ المتعلّق برسم الإنفاق الاستهلاكي بالمرسوم التشريعي رقم ٤١/ لعام ٢٠٠٥/ الذي أضاف سلعاً وخدمات جديدة، كما أنّه عدّل بعض نسب الرسم لبعض السلع المكلفة سابقاً، كما عدّل أيضاً بالمرسوم التشريعي رقم ٢٣/ لعام ٢٠٠٧/ والمرسوم التشريعي رقم ٣١/ لعام ٢٠٠٩/ والذي يتعلّق بالأجزاء والمكونات المستوردة لصناعة السيارات.

/٢٠١١م الذي جعل حساب رسم الإنفاق الاستهلاكي على أساس الوزن بدلاً من القيمة لبعض المواد الغذائية الأساسية.

وبذلك يكون هذا المرسوم أبعد رسم الإنفاق الاستهلاكي عن مفهوم الضريبة على القيمة المضافة التي توصف بأنها ضريبة قيمية تفرض على أساس قيمة السلعة أو الخدمة، كما أن فرض رسم الإنفاق الاستهلاكي منذ البداية لم يقتصر على السلع الكمالية، بل امتدَّ لعدد من السلع الأساسية مثل: الزيوت والسكر والشاي.... فأدى إلى ارتفاع في الأسعار تحمله المواطنون ذوو الدخل المحدود.

ثانياً_ أثر الضريبة على القيمة المضافة في الحد من أنشطة الاقتصاد الخفي:

لتحديد أثر الضريبة على القيمة المضافة في الحد من أنشطة الاقتصاد الخفي سنقدم الاستنتاجات التي توصلنا لها في ضوء خصائصها التي مرّت معنا سابقاً، وفي ضوء ما مرّ معنا من بحثنا حول اقتصاد الظلّ، وفي ضوء مزاياها وعيوبها، عارضين مدى توافق قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري مع ذلك، وفق التالي:

١_ تُسبب الضريبة على القيمة المضافة عند بداية فرضها موجة من التضخم، وخاصةً عندما تنتقل الدول من الضرائب النوعية إليها، وعندما لا يتوفّر في اقتصاد الدولة القواعد الاقتصادية التي توفر المنافسة الكاملة^(١).

(١) د. محمد خير العكام ، مرجع سابق، ص ٩٣٤.

وكما درسنا أنَّ الاقتصاد الخفيَّ يحقق نمواً متزايداً في حالة ارتفاع مستويات التضخم، إذاً سيؤدّي تطبيق هذه الضريبة بطريقة غير مباشرة لنمو اقتصاد الظلّ.

لكنّ في مصر وكما نعلم أنّها أخذت بضريبة الإيراد العام لذلك من المفترض أن يكون حجم موجة التضخم أقلّ، إضافةً لتطبيقها الضريبة العامة على المبيعات والتي تتشابه مع ضريبة القيمة المضافة إلى حدّ ما قبل انتقالها إليها، وهذا سيسهل نوعاً ما التعامل والاستجابة لها والتخفيف من سلبات تطبيقها.

أمّا في سورية إذا ما أرادت الأخذ بالضريبة على القيمة المضافة عليها الانتقال في البداية إلى الضريبة الموحدة على الدخل، لتلافي موجة التضخم وتزايد نمو أنشطة اقتصاد الظلّ معها.

٢_ تساهم الضريبة على القيمة المضافة استناداً إلى خاصية الخصم الضريبيّ التي تقوم عليها بالتخفيف من التهرب الضريبيّ في المجتمع بشكلٍ عام، فكلّ مُكلّف بها يصبح حريصاً على مسك الدفاتر وتنظيم المستندات المحاسبية على أساس الربح الحقيقي، وتوحيّ الدقة في تنظيم الفاتورة الضريبيّة عند البيع والشراء، من أجل إثبات رقم أعماله في إقراره الضريبيّ المُقدّم عن فترة المحاسبة الضريبيّة وطلب الخصم والاسترداد^(١).

وبالتالي تطبيق الضريبة على القيمة المضافة يساعد في الكشف عن أشخاص القطاع غير المنظم، حين يجدون أنفسهم مضطرين لسداد هذه

(١) د. محمد خير العكام، مرجع سابق، ص ٩٣٣.

الضريبة على مدخلاتهم المحلية أو المستوردة المشتراة من شركات مُسجَّلة، ومن ثمَّ يمكن حصر هذه المنشآت غير المُسجَّلة والعمل على اتخاذ الإجراءات اللازمة لضبطها وإدخالها في الاقتصاد الرّسمي في حال أمكن ذلك.

لكن لن نأخذ ذلك على إطلاقه، لأنّه من المعروف أن تحمّل المُستهلك لكامل قيمة الضريبة على القيمة المُضافة قد لا يتحقّق إذا تعرّضت سلسلة الخصم والاسترداد للضريبة السابق سدادها للانقطاع، ويحدث ذلك عندما تنهَرِب بعض المنشآت المُلزَمة قانوناً بالتسجيل كمنشآت خاضعة للضريبة. وهذا ما ينطبق على القطاع غير المُنظَّم حين يتمكّن من الإفلات من تطبيق الضريبة على القيمة المُضافة عليه، في حال كان يحصل على مشترياته من منشآت مُتهرّبة ضريبياً وغير مُسجَّلة^(١).

٣_ تحابي الضريبة على القيمة المُضافة المؤسسات الصناعيّة والتجارية الكبرى لأنّها قادرة على مقاومة آثارها السلبية أكثر من قدرة المؤسسات المُماثلة الصغيرة والمتوسطة، وهذا ما يدعو إلى رفع حدّ التسجيل في الدول التي تعتمد في توليد الدخل القومي على هذا النوع من المؤسسات^(٢).

لكن في الواقع نسبة كبيرة من وحدات القطاع غير المُنظَّم هي وحدات صغيرة قد لا تصل إلى حدّ التسجيل، كما أنّ الهبوط بحدّ التسجيل لإدخال عدد أكبر منها مُكلّفاً إدارياً ومالياً، لاسيما عند مقارنة هذه الكلفة بالحصيلة المُتوقّعة هذا من جهة، ومن جهة أخرى يلاحظ أنّ نسبة كبيرة من المُستهلكين النهائيين

(١) د. إبراهيم العيسوي، مرجع سابق، ص ١٢-١٣.

(٢) د. محمد خير العكام، مرجع سابق، ص ٩٣٤.

لمنتجات هذا القطاع تنتمي لفئاتٍ فقيرةٍ أو محدودةٍ الدخل، لا قدرة لها على تحمل أعباءٍ إضافيةٍ جراء فرض الضريبة على القيمة المضافة على مشترياتها. وبالتالي ازدياد حجم القطاع غير المنظم يحدُّ من التوسّع المرغوب فيه في قاعدة الضريبة على القيمة المضافة، وبالتالي يكون للقطاع غير المنظم أثراً سلبياً على تطبيقها^(١)، إلا في حال منح هذا القطاع بمؤسساته ومنشآته الصغيرة معاملةً ضريبيةً خاصةً فيما يتعلّق بتطبيق الضريبة على القيمة المضافة عليهم^(٢).

وحسناً ما فعل المشرع المصري عندما سمح للشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي لم يصل حدّ التسجيل أن يتقدم لمصلحة الضرائب ويسجل اسمه وبياناته طبقاً للشروط التي نصت عليها المادة (٢٢) من التعليمات التنفيذية لقانون الضريبة على القيمة المضافة رقم ٦٧/ لعام ٢٠١٦/م حيث من بعدها يعتبر مخاطباً بأحكام هذا القانون، أما هذه الشروط فهي: أن لا يقل حجم تعاملاته خلال السنة الماضية لتقديم الطلب عن (١٥٠) ألف جنيه، وأن لا يقل رأس

(١) د. ابراهيم العيسوي، مرجع سابق، ص ٤٠.

(٢) توجد عدّة نُظُمٍ للمعاملة الضريبية لصغار المُؤمّلين منها نظام التقدير الجزائي، ومنها نظام المحاسبة السنوية، حيث يسمح لمن لا تتعدى مبيعاته مبلغاً معيناً أن يورد الضريبة على دفعاتٍ شهريةٍ متساويةٍ، مع إتمام التسوية النهائية عند دفع القسط الأخير، ومنها النظم المبسطة التي تستخدم ما يسمى "معامل المشروع" حيث يقوم المُسجّل بحساب ضريبة القيمة المضافة المُستحقة على مبيعاته بعد خصم نسبةٍ محددةٍ سلفاً من إجمالي قيمة المبيعات، ومنها نظام المحاسبة النقدي المُصمّم لصغار المُكلّفين الذين يتعاملون بالتقسيط في شراء مدخلاتهم وبيع منتجاتهم. انظر طارق السالوس، "ضوابط ضريبة القيمة المضافة مقدّمة لعلاج المشكلات العملية لضريبة المبيعات في مصر"، المؤتمر الضريبي السادس عشر للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، المجلد الثالث، ٢٧-٢٩ يونيو ٢٠١٠. مشار إليه د. ابراهيم العيسوي، مرجع سابق، ص ٥٨.

المال المدفوع عن خمسين ألف جنيه، وأن يكون له مقر ثابت يزول من خلاله النشاط المسجل عنه، وبطاقة ضريبية سارية المفعول.

كما أجاز القانون للوزير وضع نظم مبسطة لأغراض ربط الضريبة وضريبة الجدول للمنشآت التي يتعذر عليها إصدار فواتير ضريبية عند كل عملية بيع^(١).

٤_ لا تتناسب الضريبة على القيمة المضافة مع المقدرة التكلفة للأفراد في الدول منخفضة الدخل، والتي تعاني من انتشار الفقر بين مواطنيها^(٢)، والذي يشكل وفق بحثنا عاملاً مهماً في الانتساب للأنشطة الخفية لذلك يجب التنبه أن لا تشكل هذه الضريبة عبئاً إضافياً على الفقراء، وذلك من خلال فرضها بمعدلات وليس بمعدلٍ وحيدٍ، والتدقيق بالسلع والخدمات المُعفاة التي تساهم في تحقيق العدالة.

لكننا في ضوء ما سبق نأخذ على المشرع المصري _ وإن كان قد أعفى بعض السلع الأساسية التي تهّم المواطنين_ فرضها بمعدلٍ وحيدٍ وكان الأحرى به فرضها بمعدلات لفترة، ومن ثمّ الانتقال لفرضها بمعدلٍ وحيدٍ. لكن بما أن الضريبة على القيمة المضافة تعدّ مورداً ضخماً يمدّ الخزينة العامة بحصيلة نقدية كبيرة، فإذا ما تمّ استخدام موارد تلك الضريبة في تقديم خدمات وإنشاء استثمارات تطل فئات المجتمع التي تتضرر من تطبيقها، فإن ذلك يسهم في الحدّ والتخفيف من سلبياتها على الفقراء.

(١) المادة (١٢) من قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم ٦٧/ لعام ٢٠١٦/م.

(٢) د. محمد خير العكام، مرجع سابق، ص ٩٣٤.

٥_ يتطلّب تطبيق الضريبة على القيمة المضافة كفاءة الإدارة الضريبية، وتوفير المجتمع الضريبي الواعي، الذي يستخدم الفاتورة التي تعتبر حجر الأساس في ضبط المجتمع الضريبي^(١).

وقد عملت مصر في إصلاحاتها الضريبية على رفع الوعي الضريبي، ورفع مستوى أداء الادارة الضريبية، وتشجيع نظام الفاتورة الضريبية منذ تطبيق الضريبة العامة على المبيعات، وفي قانون ضريبة القيمة المضافة حين نصّ في المادة (٧٤) على تقرير نظام حوافز لتشجيع التعامل بالفواتير الضريبية.

ونجد في نهاية تلك المناقشة للضريبة على القيمة المضافة أنّ لها دور في ضبط الأنشطة الاقتصادية الخفية الرسمية من خلال دفع المكلفين بها إلى الالتزام بالدفاتر المحاسبية وتنظيم الفواتير التي تثبت حقيقة أعمالهم ليتمكنوا من استرداد هذه الضريبة فيما بعد، وفيما يتعلق بالقطاع غير المنظم الذي هو عصيّ على تطبيق الضرائب بصفة عامة، إلّا أنّ هذه الضريبة تضبط أنشطته بطريقة غير مباشرة، إذا أخذت بعين الاعتبار نظام معاملة خاصة للمشروعات الصغيرة التي يقوم عليها القطاع غير المنظم، لأنّ ذلك يسهم في توسيع قاعدة الضريبة على القيمة المضافة بما يحقق العدالة ووفرة في الإيرادات، مع مراعاة وجوب رفع مستويات دخول المواطنين، ومستوى الالتزام الضريبي للفرد، وكفاءة الإدارة الضريبية.

(١) د. محمد خير العكام، مرجع سابق، ص ٩٣٥.

ثالثاً_ الضريبة على القيمة المضافة الاجتماعية:

يقصد بضريبة القيمة المضافة الاجتماعية التلازم بين إجراءين هما: زيادة الضريبة على القيمة المضافة مقابل خفضٍ في مساهمة أصحاب المنشآت والعاملين في نفقات الضمان الاجتماعي.

والهدف من هذه الضريبة^(١):

١_ تساهم زيادة الضريبة على القيمة المضافة في الحدّ من الاستيراد، بينما لا تتأثّر الصادرات بها، لأنّها مفروضة عليها بمعدل صفر، وهذا ينعكس بتحسّن في الميزان التجاري.

٢_ تساهم إيجابياً بانخفاض تكلفة المنتجات المصدّرة، جرّاء انخفاض مساهمة أصحاب المنشآت المنتجة لها في الضمان الاجتماعي، وهذا يسهم في زيادة الطلب على المنتجات التي تؤدي إلى زيادة الطلب على العمالة.

٣_ ينسب للضريبة على القيمة المضافة أنّها تؤمّن إيراداتٍ دائمةً ومستقرّةً، لتمويل نظام الضمان الاجتماعي بفضل اتساع قاعدة هذه الضريبة، وأنّها توسّع المشاركة في تحمّل الأعباء الضريبية اللازمة لتدبير هذا التمويل بنقل هذه الأعباء من أصحاب المنشآت والعاملين إلى جمهور المستهلكين الأكثر عدداً.

تساهم الأهداف المرجوة من تطبيق الضريبة على القيمة المضافة الاجتماعية بشكلٍ غير مباشرٍ في ضبط الاقتصاد الخفيّ، وذلك بالحدّ من أسبابه من خلال: تخفيف العبء الضريبيّ على العاملين وأرباب العمل، وزيادة

(١) د. إبراهيم العيسوي، مرجع سابق، ص ٥٣.

الإنتاج، ممّا يساهم في زيادة طلب اليد العاملة والحد من البطالة.

لكن بالمقابل ينتج عن تطبيق الضريبة على القيمة المضافة الاجتماعية نتائج معاكسة، تتمثل في^(١):

أ_ الانخفاض في تكاليف الإنتاج قد لا يكون محسوساً، ومن ثمّ قد لا ينتج أثراً يعتدّ به على الصادرات.

ب_ ينتج عن زيادة الضريبة على القيمة المضافة ارتفاعاً في الأسعار ممّا يؤدّي إلى تخفيض القدرة الشرائية للمستهلكين، وإن أثر هذا التخفيض سيكون أشد على الشرائح الأفقر في المجتمع، ومن ثمّ يمتدّ إلى انخفاض الاستهلاك الكلي.

ج_ من الممكن خسارة مصدرٍ شبه مضمونٍ من مساهمات الضمان الاجتماعي _ حيث تُخصم مساهمات العاملين وأصحاب الأعمال من المنبع _ لصالح مصدرٍ غير مضمونٍ.

لكننا نرى في ظلّ أهداف وسيئات الضريبة على القيمة المضافة الاجتماعية التي تمّ توضيحها آنفاً، أن تطبيقها غير ممكن بالنسبة لسورية ومصر، لأنّه تبعاً للوضع الاقتصادي والاجتماعي الذي فصلناه سابقاً، سيؤدّي فرضها إلى زيادة الأعباء التي تتحملها الطبقات ذات الدخل المحدود، إضافةً لوجود طرقٍ أخرى أكثر جدوى من رفع الضريبة على القيمة المضافة، وخفض الضمان الاجتماعي لزيادة التنافسية، وتشجيع الصادرات وزيادة الإنتاج.

(١) د. ابراهيم العيسوي، مرجع سابق، ص ٥٣-٥٤.

وحسناً ما فعل المشرّع المصريّ عندما فرض الضريبة على القيمة المضافة بمعدلاتٍ مقبولةٍ نسبياً، وخصص منها (١%) للإنفاق على برامج العدالة الاجتماعية^(١)، وبذلك يكون تلافى مساوئ الضريبة على القيمة المضافة الاجتماعية، وساهم في توظيف هذه الضريبة اجتماعياً، وهذا ما يجب أن يأخذ به المشرّع السوريّ في المستقبل.

وبذلك نكون أنهينا أهمّ النقاط التي يجب أن يركّز عليها حين تعديل القانون الضريبيّ في سبيل ضبط أنشطة اقتصاد الظلّ، وأثر نوع الضرائب المستخدمة في ذلك، ومنه ننتقل لندرس بقية العوامل التي تؤدي إلى التطبيق الصحيح للقانون الضريبيّ.

(١) المادة الثالثة من قانون الضريبة على القيمة المضافة المصريّ رقم ٦٧/ لعام ٢٠١٦/م.

المطلب الثاني

إصلاح عناصر النظام الضريبي

لا يحقق التشريع الضريبي أهدافه المرجوة بضبط أنشطة اقتصاد الظلّ، إذا لم يراعِ ظروف المُكلّفين من حيث سعر الضريبة التي سيفرضها عليهم، أو إذا لم يطبّق وينفذ من قبل الإدارة الضريبية الكفاء، والإدارة الضريبية الجيدة إذا لم تتوفر لديها العقوبات المؤيدة للقانون الذي تسعى إلى تطبيقه لن تتمكن من إنجاز مهامها على أكمل وجه. وهذا ما ستوضحه فروعنا الثلاثة التالية:

الفرع الأول: إصلاح الإدارة الضريبية.

الفرع الثاني: عقوبات التهرب الضريبي.

الفرع الثالث: دراسة معدل الضريبة.

الفرع الأول

إصلاح الإدارة الضريبية

يتطلب الحدّ من أنشطة اقتصاد الظلّ وجود جهاز ضريبيّ، يتمتع بالنزاهة قادر على تنفيذ القانون بطريقة صحيحة، وإنجاز معاملات المواطنين بسرعة، مما يساهم في التشجيع على الالتزام الضريبيّ وتعريف المواطنين بما لهم وما عليهم. وهناك وسائل عدّة لتطوير الإدارة الضريبية وإصلاحها، وسنتطرّق لها تباعاً فيما يلي:

أولاً- زيادة كفاءات الإدارة الضريبية تنظيمياً وأداءً:

كي تتمكن الإدارة الضريبية من مباشرة رقابتها على المكلفين وعلى الأوعية الضريبية بصورة أكثر فاعلية، ورفع مستوى أدائها هذا يتطلب منها^(١):

- ١- استخدام التقنيات الحديثة التي تسهل العمل، وتمنحه الدقة والسرعة.
- ٢- وضع دراسات تطبيقية عن مختلف المهن، بقصد مساعدة رجال الإدارة المالية في تفهم عمل كل مهنة، ووسائل التهرب الضريبي في نطاقها.
- ٣- إنشاء إدارة ضريبية مركزية تتلقى المعلومات المختلفة عن المكلفين، وتعمل على تقاطعها لتحقيق من صحة بياناتهم الضريبية.
- ٤- التخلص من الأساليب القديمة في التحقق والجباية.
- ٥- الاهتمام بالتكوين الأخلاقي لموظف الإدارة الضريبية، ومنحه الحوافز التي تتناسب مع دقة ومدى إتقان عمله.
- ٦- الاهتمام بالتدريب العملي بحيث لا يكون مكتئباً بل يجب أن يكون عملياً.

ثانياً- تشديد رقابة الإدارة الضريبية:

كلما ازداد احتمال كشف التهرب الضريبي زاد احتمال كشف ضبط الأنشطة غير المسجلة، لذلك يجب مراجعة وسائل الكشف التي تمكن الإدارة الضريبية من تحقيق رقابة فعالة، وذلك من خلال:

(١) أ.د. محمد خالد المهاني، التهرب الضريبي وأساليب مكافحته، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠١٠م، ص ٢٥٥.

١_ إجراء الحصر الضريبي للمُكَلَّفِينَ كافة بشكلٍ دوريٍّ، وتطبيق نظام الرقم القومي للمُكَلَّف "بطاقة التسجيل الضريبي"، واستخدام هذه البطاقة في أنواع الضرائب كافة (الدخل والجمارك).

وتأتي أهمية البطاقة الضريبية في ضبط الأنشطة الخفية عند وجوب طلبها من جميع الدوائر الرسمية (دائرة الهاتف والكهرباء والماء)، والمصالح الإدارية، والشركات الكبيرة في جميع معاملاتها، وعدم قيامها بالعمل المطلوب منها إلا بعد إبراز ما يثبت وجود البطاقة الضريبية، والالتزام بها وإبلاغ مصلحة الضرائب في حال عدم وجود هذا البطاقة^(١).

٢_ منح المفتشين الضريبيين سلطاتٍ واسعة في البحث والتحري.

٣_ قبول الإدارة المالية بالإخباريات التي تشي بالمُكَلَّف المخالف، وتشجيعها بإعطاء مكافأة مالية للمخبر.

٤_ تطبيق الرقابة الذاتية من المُكَلَّف، وذلك بحلفه اليمين على صحة المعلومات التي صرح بها، بحيث يتعرَّض لجزاء اليمين إذا ثبت الكذب من جانبه، وتتخذ بعض التشريعات من نشر تصريحات المُكَلَّفِينَ وسيلة لافتنصاح أمرهم، فيخافون التهرُّب ولم يأخذ المُشرِّع السوري والمصري باليمين^(٢).

٥_ الاستعانة بالبيانات الموجودة لدى الدوائر الحكومية والمؤسسات والهيئات العامة، والتي تساعد الإدارة المالية في إجراء عملية حصر المُكَلَّفِينَ وتقدير الضرائب المستحقة عليهم.

(١) أ. د. محمد خالد المهاني، مرجع سابق، ص ٣٤٨.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٦٤-٢٦٥.

كما يمكن للإدارة المالية _ من خلال البيانات المالية التي توفرها المصارف والمؤسسات الادخارية عن العملاء الذين يتعاملون معها _ الكشف عن الأنشطة غير المشروعة، وما يتّصل بها من عمليات غسل الأموال.

٦_ يمكن أن تلجأ الإدارة المالية إلى إجراء الاختبار المالي كوسيلة للرقابة على ضرائب الدخل^(١).

٧_ التوسع في مسك الدفاتر التجارية لأكثر عدد ممكن من المُكَلِّفين، واعتماد نظام فوترية شامل، أي فاتورة من المنتج للبائع ومن البائع للمُشتري. ومنح كلّ تاجر دفتر فواتير مخصص ذا رقم معين مُسجّل لدى الدوائر المالية، لأنّ الفاتورة تمثّل حجر الأساس للنظام المحاسبي والضريبي، فمن خلالها يتمّ تحديد حجم النشاط الذي تمارسه المنشأة، والتمييز بين المنشآت المُسجّلة وغير المُسجّلة.

قررت بعض التشريعات في سبيل التشجيع على التعامل بالفاتورة منح جوائز مالية عن طريق يانصيب دوريّ على أرقام الفواتير، لتشجع المُشتري على المطالبة بفاتورة مشترياته وهذا ما تتبعه جمهورية تشيلي.

(١) أساس هذه الوسيلة مطالبة المُكلّف بتقديم ميزانية تمثّل مركزه الماليّ خلال عددٍ من السنوات، وتُقارن هذه الميزانية مع آخر ميزانية قدّمها المُكلّف لوزارة المالية، لتتضح الزيادة التي طرأت على المُكلّف خلال تلك الفترة الزمنية، بعد ذلك تُقارن مع الزيادة الملموسة في أمواله خلال تلك المدّة، ومع ما أسفرت عنه وسيلة الاختبار هذه، ومع تصريحاته السابقة خلال تلك الفترة. وهنا يقرّر المُشرّع جزاءاتٍ رادعة لمن يثبت تعمّده تضليل الدولة خلال المدّة السابقة. راجع أ. د. محمد خالد المهاني، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

٨_ إنشاء أقسامٍ متخصصةٍ مهمتها الكشف عن جرائم التهرب الضريبي، والأنشطة غير المسجلة، والتحقيق في البلاغات، ومتابعة بعض المُكلفين ونمط حياتهم. حيث أُثبت بالفعل أنّ الكثير من المُكلفين تخلوا عن التهرب الضريبي، عندما كانوا مقتنعين بوجود أشخاصٍ يقومون بمراقبتهم وأنّه بإمكانهم كشفهم.

٩_ إشراك محاسبي وخبراء الضرائب في مسؤولية تطبيق القوانين الضريبية، حيث يؤدي ذلك إلى اطمئنان الإدارة الضريبية لإقرارات المُكلفين الموقّعة من محاسبٍ قانوني^(١).

ثالثاً_ تحسين العلاقة بين المُكلف والإدارة الضريبية:

يجب أن تعمل الإدارة الضريبية على تعزيز علاقتها مع المُكلف، من خلال كفاءتها ونزاهتها، ومن خلال^(٢):

١_ إحداث برامج للإعلام الضريبي، يتمّ من خلالها توعية المواطنين بالمهام التي تقوم بها الإدارة الضريبية، والأهداف التي تحقّقها الضرائب، ولفت الانتباه إلى المنفعة المعنوية للنفقة العامة.

وهذا ما أخذت به أستراليا بتطبيقها البرنامج الإرشادي (polit program)، الذي حفّز الكثير من الأفراد على فهم القوانين والأنظمة المختلفة، والتقيّد بها، ودفعهم لتسجيل نشاطهم الاقتصادي والالتزام الضريبي.

(١) أ. د. محمد خالد المهديني، مرجع سابق، ص ٣٣١، ٣٥١.

(2) Barrie Russell, Revenue Administration : **Managing the Shadow Economy** , International Monetary Fund, June 2010,p 4-5.

٢_ تنمية الوعي بأخطار أنشطة الاقتصاد الخفي، والتَّهَرُّب الضريبي، وآثارها السلبية على الاقتصاد الوطني والمجتمع بكافة شرائحه.

٣_ تعزيز ثقافة الالتزام الطوعي، التي تشعر المواطن بأنّ دفع الضرائب هو التزام أخلاقيّ قبل أن يكون التزاماً قانونياً، والعمل على تعزيز قيم المواطنة الصالحة بدءاً من المناهج المدرسيّة، ويجب الانتباه لاستخدام وسائل تنمية الوعي المتناسبة مع المستوى الفكري والاجتماعي للأفراد.

تلك هي أهم النقاط التي يمكن من خلالها رفع سوية الإدارة الضريبيّة، وتمكينها للقيام بمهامها. وسننقل فيما يلي لنرى أهم التطورات التي طرأت على الإدارة الضريبيّة في كلّ من سورية ومصر، والبداية سورية.

سعى المشرّع السوري من خلال التعديلات القانونية المتعدّدة إلى رفع كفاءة

وسويّة الإدارة الضريبيّة من خلال:

١_ إحداث إدارة ضريبية مُتخصصة بموجب القانون رقم /٢٥/ لعام /٢٠٠٣/م وهي مديرية الاستعلام الضريبي، التي اعتمدت الأساليب الحديثة في العمل، والتقسيم الوظيفي بدلاً من التقسيم النوعي للعمل، أي ملف واحد لكلّ مكلف بدلاً من ملف لكل ضريبة يُكلّف بها المكلف، مع التقسيم إلى فئات هي كبار ومتوسطي وصغار المكلفين، وهذا يتلافى الكثير من المشاكل، ويسهّل العمل، والكشف عن عمليات التَّهَرُّب الضريبي.

ثمّ صدر المرسوم التشريعي رقم /٤١/ لعام /٢٠٠٧/م القاضي بإحداث الهيئة العامة للضرائب والرسوم والمعدل بموجب المرسوم التشريعي رقم /٦٤/

لعام /٢٠١٠م، والذي أوكل للهيئة إقرار خطة الاستعلام الضريبي، ومكافحة التهرب الضريبي، والتي تُنفَّذ من قبل مديرية الاستعلام الضريبي.

كما نصَّ المرسوم /٦٤/ لعام /٢٠١٠م في المادة الرابعة عشرة منه على اعتماد نظام التقدير الذاتي لمعالجة الأوضاع الضريبية لكبار ومتوسطي المُكَلَّفِين، وبذلك يكون المُشرِّع السوري فتح صفحةً جديدةً مع المُكَلَّفِين توطيداً لأواصر الثقة مع الإدارة الضريبية، وخطوةً هامةً في مجال السعي نحو تغيير النظام الضريبي المُعتمد.

٢_ في سبيل رفع كفاءة العاملين في المجال الضريبي، اشترط القانون /٢٥/ لعام /٢٠٠٣م عليهم اتِّباع دورة تأهيلٍ وتدريبٍ مسلكية^(١)، إضافةً لمنح الحوافز المادية التي تعزز المركز المالي للموظف^(٢)، إضافةً لوجوب تحليفهم اليمين والتي تنصّ على أداء عملهم بصدقٍ وأمانةٍ، وهذا يساهم في تعزيز الجانب الأخلاقي لدى الموظَّفين^(٣).

٣_ أخذ المُشرِّع السوري بالإخباريات كوسيلةٍ لكشف وضبط الأنشطة المتهربة ضريبياً وغير المُسجَّلة، كما نصَّ على منح مكافأةٍ ماليةٍ للمواطنين و العاملين

(١) المادة (٣/ج) من قانون الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي السوري رقم /٢٥/ لعام /٢٠٠٣م.
(٢) جاء في المادة الخامسة من قانون الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي السوري رقم /٢٥/ لعام /٢٠٠٣م ما يلي :

"يستفيد المذكورون في الفقرة (أ) من المادة الرابعة من هذا القانون من تعويض طبيعة عمل مقداره ١٠٠% من الأجر الشهري المقطوع النافذ بتاريخ صدور المرسوم التشريعي رقم /٧/ لعام /١٩٩١م تحدد قواعد وأسس منحه بقرار من الوزير".

(٣) المادة (٤) من قانون الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي السوري رقم /٢٥/ لعام /٢٠٠٣م.

في وزارة المالية في سبيل الكشف أو الإرشاد إلى المطارح الضريبية المخفاة^(١).
وأوكل لمديرية الاستعلام الضريبي التحقيق في الشكاوي والإخباريات المتعلقة
بالتهرب الضريبي، كما وسعت صلاحياتها من خلال امتداد نطاق عملها إلى
غير أماكن عمل المكلف المعتادة في حال دلت التحريات على وجود وثائق
ذات صلة بعملها، بعد أخذ الأذن من النيابة العامة لتفتيش المكان بناءً على
طلب مُعلّل من المدير أو مدير المالية^(٢).

٤_ دعم وضع العاملين في مجال الاستعلام الضريبي، بمنحهم صفة الضابطة
العدلية^(٣).

٥_ إشراك المحاسب القانوني في مسؤولية صحة إقرارات المكلف الموقّعة
منه^(٤).

٦_ خوّل القانون /٢٥/ لعام /٢٠٠٣/م في المادة السادسة منه العاملين في
مديرية الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي، حقّ الإطلاع على البيانات
والمعلومات والوثائق المتعلقة بالتكليف بالضرائب والرسوم مع مراعاة أحكام
سرية المصارف، وألزم جهات القطاع العام والتعاوني والمشارك بما في ذلك
الهيئات العامة ذات الطابع الإداري والمنظمات والنقابات بتقديم البيانات

^(١) راجع المادة (١٧) من قانون الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي السوري رقم /٢٥/ لعام
٢٠٠٣/م.

^(٢) راجع المادة (٣) والمادة (٧/ج) من قانون الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي السوري رقم
٢٥/ لعام ٢٠٠٣/م.

^(٣) المادة (٤) من قانون الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي السوري رقم /٢٥/ لعام /٢٠٠٣/م.

^(٤) المادة (١٧/ب) من قانون ضريبة الدخل السوري رقم /٢٤/ لعام /٢٠٠٣/م.

والمعلومات والوثائق كافة التي يطلبها العاملون في مجال الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي، والتي من شأنها أن تساعد الدوائر المالية في عملها. تلك هي أهم التعديلات القانونية التي هدفت إلى تعزيز مكانة الإدارة الضريبية، وتمكينها من القيام بعملها بكفاءة.

وبقي علينا أن ننوه للمسح الميداني الذي قامت به وزارة المالية منذ تاريخ ١٩٨٨/٤/١م للمطاح الضريبية المخفاة (المكتومة)، حيث تم اكتشاف نتيجة ذلك المسح (٦٨٣) ألف عقاراً مكتوماً (غير مُصرّح عنه للدوائر المالية)، و(١٥٦) ألف مُكلّفاً مكتوماً (محلات تجارية) في المحافظات السورية، تم تكليفها بالضرائب وفق الأحكام القانونية النافذة فالمسح الميداني عمل غاية في الأهمية نظراً للنتائج السابقة التي حققها ويجب تكراره كلّ فترة زمنية بالتعاون مع الجهات ذات الصلة^(١).

وبانتقالنا إلى مصر نورد فيما يلي أهم الإصلاحات التي قامت بها من أجل تحسين الإدارة الضريبية:

١_ أخذ المُشرّع المصري بالبطاقة الضريبية حيث نصت المادة (٧٥) من القانون رقم /٩١/ لعام /٢٠٠٥م على إلزام المُمولين باستخراج البطاقة الضريبية، واشترط على الجهات المنوط بها إصدار تراخيص تأسيس المشروعات أو المنشآت ومزاولة المهن، التأكد من أن المُمول أو المُتعامِل

(١) د.محمد بيطار، استراتيجية الإصلاح الضريبي والجمركي في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠٠١م، ص٣.

معها لديه بطاقة ضريبية صادرة من مصلحة الضرائب، وذلك بهدف حصر المجتمع الضريبي ومكافحة التهريب.

٢- نص القانون رقم ٩١/ لعام ٢٠٠٥/م في المادة (٧٧) منه على التواصل بين مصلحة الضرائب وغيرها من الجهات في سبيل حصر المجتمع الضريبي، وذلك من خلال إلزام الجهات التي يكون من اختصاصها منح ترخيص لبناء عقار أو لاستغلال عقار في مزاوله تجارة أو صناعة أو حرفة أو مهنة، إخطار المصلحة عند منح أي ترخيص ببيانات واسم طالب الترخيص خلال مدة أقصاها نهاية الشهر التالي للشهر الذي صدر فيه الترخيص.

٣- إنشاء مجلس أعلى للضرائب بموجب المادة (١٣٩) من القانون ٩١/ لعام ٢٠٠٥/م، حيث يهدف هذا المجلس إلى ضمان حقوق دافعي الضرائب، ومتابعة التزام الإدارات الضريبية المختصة بالقوانين واللوائح الضريبية، وتوجيه الممولين إلى الإجراءات القانونية التي تكفل حصولهم على حقوقهم.

٤- منح القانون ٩١/ لعام ٢٠٠٥/م موظفي مصلحة الضرائب _ ممن لهم صفة الضابطة القضائية _ صلاحيات واسعة في الإطلاع على الأوراق والوثائق، وعلى ملفات أية دعوى مدنية أو جنائية تتعلق بما تجريه المصلحة من فحص أو ربط أو تحصيل الضرائب المقررة بهذا القانون^(١).

٥- أخذت مصر بوجود أجهزة شرطية تدعم وزارة المالية في عملها، وهي الإدارة العامة لمباحث مكافحة التهريب الضريبي والرسوم التابعة لوزارة الداخلية،

(١) راجع المادة (٩٧) و (٩٨) من القانون المصري رقم ٩١/ لعام ٢٠٠٥/م المتعلق بالضريبة على الدخل.

وتقوم هذه الإدارة بمدّ مصلحة الضرائب بالمعلومات اللازمة، ومساعدتها في القيام بمهامها من التحري وملاحقة المخالفين وضبط الأنشطة المُتهرّبة^(١).

٦_ أخذ المُشرّع المصريّ بمسؤولية المحاسب القانوني عن أيّة مخالفةٍ تتعلّق باعتماد الإقرار الضريبيّ والوثائق والمستندات المؤيدة له^(٢).

تلك هي أهم التعديلات التي طرأت في كل من سورية ومصر فيما يتعلق بإصلاح الإدارة الضريبية^(٣)، ومنها ننقل لنعرف العقوبات المقررة التي تساعد الإدارة في أداء مهامها بما تشكله من رادع للمكفّين.

الفرع الثاني

عقوبات التّهرب الضريبي

يختلف التشريع الضريبيّ من دولةٍ لأخرى في نوع وشدة العقوبات التي يفرضها بحقّ مخالفه، وقبل الخوض في تأثير العقوبة أيّاً كان نوعها على اقتصاد الظّل، يجب التذكير بمبدأين هما: جعل العقاب يتناسب مع الجريمة المُرتكبة، فلا يمكن تصور عقوبة السجن مدى الحياة أو الإعدام لمن يمارس

(١) بناءً على توصيةٍ من لجنة مكافحة التّهرب الضريبيّ التي شكّلت في المؤتمر الضريبيّ الثالث لأجهزة الضرائب المصريّة، صدر قرار وزير الداخلية رقم /١٣٣٤/ لعام /١٩٧٦/م القاضي بإنشاء قسم مباحث التّهرب الضريبيّ وذلك لدعم الإدارة المركزية لمكافحة التّهرب الضريبيّ التابعة لمصلحة الضرائب. وفي عام /١٩٧٩/م صدر قرار وزير الداخلية رقم /٥٣٠/ حول رفع مستوى القسم إلى إدارة عامّة ضمن الهيكل التنظيميّ لإدارة الأمن العام، وإخضاع بعض الأقسام إليها.

(٢) راجع المادة (١٣٢) من القانون المصريّ رقم /٩١/ لعام /٢٠٠٥/م المُتعلّق بالضريبة على الدخل.

(٣) بعض هذه التعديلات نصّت عليها القوانين الضريبيّة السابقة في كلّ من سورية ومصر، وتمّ إعادة صياغتها بدقّة والتأكيد عليها في التعديلات القانونيّة اللاحقة.

أنشطة القطاع غير المنظم، لأن ذلك يتنافى مع المبدأ الثاني وهو مبدأ العدالة والإنصاف.

ويجب مراعاة عددٍ من النقاط عند دراسة تأثير عقوبات التهرب الضريبي على ضبط أنشطة اقتصاد الظل، وهي^(١):

١_ إن فرض الغرامة على الدخل غير المُعلن يعدُّ من أفضل أدوات مكافحة التهرب الضريبي.

٢_ لا يعلن الأفراد عن دخلهم إذا كانت العقوبة المُتوقعة عن الدخل غير المُعلن عنه أقلّ من المعدّل القياسي لضريبة الدخل التي ستفرض عليه.

٣_ كلما ازداد احتمال الكشف عن الأنشطة المُتهرّبة وغير الخاضعة للمعاملة الضريبية، ازداد احتمال مراجعة المُكلّف لنفسه وتسجيل نشاطه الاقتصادي بأمانة.

٤_ تقديم حوافز ومكافآت ضريبية للأفراد مقابل تسجيل نشاطهم والتزامهم الضريبي، يساعد في الحدّ من أنشطة القطاع غير المنظم.

وبالنظر لاتجاه المُشرّع السوريّ بشأن العقوبات المُقرّرة بحقّ المُتهرّبين ضريبياً، نجد أنّه أخذ بالعقوبات المالية والتي تعتبر ضخمة مقارنةً بالمبلغ الذي سيحاول المُكلّف التهرب من دفعه، كما أنّه أخذ بالعقوبات السالبة للحرية والتي

(١) د. عبد الحكيم مصطفى الشراوى، مرجع سابق، ص ١٩٨ وما بعدها.

تعتبر خفيفة بحدّ ذاتها، ولاسيما إذا ما تمت مقارنتها مع العقوبات المنصوص عليها في القوانين السابقة^(١).

وفق المادة الثامنة من القانون /٢٥/ لعام /٢٠٠٣/م وتعليماته التنفيذية، يُعاقب المخالف في حالات التّهرب الضريبيّ بالحبس مدّة شهر، ويدفع غرامة مالية قدرها (٢٠٠%) من الضريبة أو الرسم عن سنة واحدة، مع التمييز بين حالتين:

الحالة الأولى: إذا كانت واقعة التّهرب تشمل كافة التكاليف، كعدم مسك الدفاتر فهنا تطبّق الغرامة على كافة التكاليف.

الحالة الثانية: وهي مسك المُكلّف قيوداً غير كاملة، فإنّ واقعة إخفاء إحدى الفعاليات أو أكثر يعتبر من واقعات التّهرب الضريبيّ، وهنا يجب تحديد أرباح الجزء المخفي وغير المُصرّح عنه، ومن ثمّ تحديد ضريبة هذا الجزء المخفي، وذلك بتطبيق الشرائح والمعدّلات العليا المُطبّقة في التكاليف، وفرض العقوبات المنصوص عليها في القانون /٢٥/ لعام /٢٠٠٣/م على هذا الجزء من الضريبة فقط، وتضاعف العقوبة في حال التكرار.

(١) راجع المادة (١٣) من المرسوم رقم /٨٥/ لعام /١٩٤٩/م، والصفحة (٦٩-٧٠) من البحث للإطلاع على العقوبات المنصوص عليها بحقّ المُتهرّبين ضريبياً.

لقد صنف المُشرع السوريّ جرائم التهرب الضريبيّ ضمن فئة الجُرح، وبالتالي الركن المعنويّ في هذه الجرائم مطلوب، وقد اعتبر المُشرع أنّ انصراف نية المخالف نحو قصد التهرب من دفع الضريبة كلياً أو جزئياً متوافر بمجرد ضبط أي واقعة من وقائع التهرب الضريبيّ من قبل العاملين في مجال الاستعلام الضريبيّ، وتنظيم محضر ضبط قانوني بها. راجع المادة (٢) من التعليمات التنفيذية لقانون الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي السوري رقم /٢٥/ لعام /٢٠٠٣/م.

كما اعتبر حالات التّهرب الضريبيّ التي تطرّق لها القانون من الجرائم المُخلّة بالنّقطة العامة المُعاقب عليها بمقتضى أحكام قانون العقوبات العام^(١). كما تمّ إعطاء الإدارة الضريبية سلطة إغلاق المنشآت التي لا تتقدم ببيان مباشرة العمل إلى الدوائر المالية في المواعيد المحددة^(٢)، وإغلاق المنشآت المتهرية من تأدية الضرائب المفروضة عليها لمدة محددة، مع ضرورة الإشهار عن ذلك لردع بقية الممولين، إما من خلال الصحف أو بتعليق القرار على المنشأة مع ذكر الأسباب^(٣).

أمّا المُشرّع المصريّ عاقب على فعل التّهرب الضريبيّ بالحبس مدّة لا تقلّ عن ستة أشهر ولا تتجاوز خمس سنواتٍ، وبغرامةٍ تعادل مثل الضريبة التي لم يتمّ أدائها أو بإحدى هاتين العقوبتين لمن قام بإخفاء نشاطه أو جزءٍ منه ممّا يخضع للضريبة، أو تقديم إقرارٍ ضريبيّ مُخالف لما هو في بياناته ودفائره... ويحكم بالحبس والغرامة في حالة العود^(٤).

(١) راجع المادة (٩/أ) من قانون الاستعلام ومكافحة التّهرب الضريبيّ السوريّ رقم ٢٥/ لعام ٢٠٠٣م.

(٢) راجع المادة رقم (١١) و(١٢) من القانون السوري المتعلّق بضريبة الدخل المقطوع رقم ١٠/ لعام ٢٠١٥م.

(٣) راجع المادة (٢٢) من المرسوم رقم ٥١/ لعام ٢٠٠٦/ المتعلّق بتعديل قانون الضريبة الدخل السوريّ رقم ٢٤/ لعام ٢٠٠٣م.

(٤) راجع المادة (١٣٣) من قانون الضريبة على الدخل المصريّ رقم ٩١/ لسنة ٢٠٠٥م.

كما عاقب بغرامةٍ لا تقلّ عن ألفي جنيه ولا تجاوز عشرة آلاف جنيه لكلّ من يمتنع عن تقديم إخطار مزاولة النشاط أو تقديم الإقرار الضريبي^(١). واعتبر جرائم التّهرب الضريبيّ من الجرائم المُخلّة بالشرف والأمانة.

إذاً أخذ المُشرّع المصريّ والسوريّ بالعقوبات المالية والعقوبات المُقيّدة للحرية، وإن كان المُشرّع المصريّ أكثر تشدداً فيما يخصّ العقوبات السالبة للحرية، وحسناً ما فعل حين عدّل عقوبة الأشغال الشاقة التي_وكما ذكرنا_ لم يطبّقها القضاء المصريّ.

وفي ختام هذا الفرع نرى أنّ قدرة كلّ من سورية ومصر على ضبط الأنشطة المُتهرّبة ضريبياً، لا تتوقّف فقط على مدى صرامة العقوبات، بل على مدى قدرة الإدارة المالية في الكشف عن هذه الأنشطة.

لأنّ العقوبات الصارمة وحدها غير كافيةٍ دون عملية كشفٍ فعّالةٍ، لأنّ أيّ نظامٍ ضريبيّ يكشف عن نسبةٍ صغيرةٍ من المُتهرّبين، ويفرض عقوباتٍ صارمةً عليهم سوف يخلق ظلماً، وكشف الأنشطة المُتهرّبة ضريبياً دون تطبيق عقوباتٍ رادعةٍ بحقّ المخالفين، لن يحقق أهدافه بمنع الآخرين من التّهرب الضريبي، فيجب إحداث توازنٍ بين عملية الكشف الفعّالة والعقوبات الحاسمة.

ويمكن اعتماد مبدأ معدّل العقوبة التصاعدي بالنسبة للشرائح الضريبية، ومثال ذلك جعل الغرامة (١٠٠%) بالنسبة للشريحة الأولى، ثمّ جعلها

(١) راجع المادة (١٣٥) من قانون الضريبة على الدخل المصريّ رقم ٩١/ لسنة ٢٠٠٥/م.

(٢٠٠%) بالنسبة للشريحة الثانية وهكذا، وبذلك يتم الحد من التهرب الضريبي في الشرائح الضريبية العليا.

ونرى أنه يمكن المزوجة بين نظام الحوافز والعقوبات، وذلك من خلال اتباع سياسة الحوافز المحددة بفترة زمنية للأنشطة المُتهربة ضريبياً التي تعلن عن نفسها وتلتزم بالقانون، وإلا يتم تطبيق أشد العقوبات في حال عدم الالتزام بعد انقضاء المدة الزمنية المحددة.

وبقي أن نشير إلى مبدأ إنساني هام فيما يتعلق بالعقوبات وهو: إن الشرفاء تحكمهم أخلاقهم فلا يخالفون القانون، فالقانون وضع ليشكل رادعاً لمن لا تحكمهم أخلاقهم، ويحتاجون للعقوبات كي تردعهم، لذلك يجب الاهتمام بالتكوين الأخلاقي للفرد ليكون سبب الالتزام بالقانون ذاتياً أخلاقياً، والعمل على تعزيزه من خلال معاقبة المخالف ليكون عبرة لغيره.

الفرع الثالث

دراسة معدّل الضريبة

كما درسنا لمعدّل الضريبة المرتفع دوراً في انحراف الأنشطة من الاقتصاد الرسمي باتجاه الاقتصاد الخفي، لكن بالمقابل ليس لتخفيض المعدلات الضريبية ذلك الأثر الكبير في الحدّ من نمو الأنشطة الخفية، لأنّ المتعاملين فيها يخضعون لمعدّل ضريبيّ يساوي الصفر^(١)، لكن مع ذلك يمكن أن تساعد

(١) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ١٥.

عملية تعديل معدلات الضرائب في ضبط الأنشطة الخفية القائمة في عدّة حالاتٍ وهي:

١_ يؤدّي التضخم إلى الإخلال بتوزيع الدخل، ونقل دافعي الضرائب إلى شرائح أعلى ممّا يدفعهم إلى التّهرب، لذلك يساهم تعديل معدلات الضرائب بحيث تتواءم مع معدلات التضخم في الحدّ من الأسباب المؤدّية إلى أنشطة اقتصاد الظل^(١).

٢_ يمكن لمعدّل الضريبة المتغير الذي يجعل التكاليف الضريبيّة متناسباً مع النشاط الاقتصادي _ من حيث النوع والموقع ورأس المال المُستخدَم_ أن يساهم في تحقيق العدالة الضريبيّة ومن ثمّ الالتزام الضريبيّ، وكشف المُستثمر عن حجم نشاطه الحقيقيّ.

٣_ استبدال الإعفاءات الضريبيّة بالحوافز الضريبيّة التي أثبتت أنّها أكثر فائدة، لأنّها تساهم في التشجيع على الالتزام الضريبيّ، وتوسيع القاعدة الضريبيّة، وتخفيف العبء الضريبيّ.

وإذا كان لا بد من منح إعفاءاتٍ ضريبيّةٍ فيجب أن تكون مُؤقّتةً بفترةٍ معيّنة، وتوضيح الغاية منها، ممّا يساهم في تعزيز الشعور بالعدالة الضريبيّة ، ويساعد القطّاعات الأخرى على الالتزام الضريبيّ^(٢).

(١) د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفي وطرق علاجه، مرجع سابق، ص ٧٨ .

(٢) د. غسان طيارة، الحسم الضريبي وقانون استثمار متطور، ملف الكتروني، تاريخ الدخول: ٢٠١٦/١٢/١٨ الساعة ١١،٤٨م Syria-news.com/newstoprint.php?sy_seq=39849

٤_ تحقيق ركن العدالة الضريبية من خلال معدل الضرائب المفروض على الدخل، عبر تدعيم مبدأ التشخيص الضريبي مما يساهم في رسمية الأنشطة الاقتصادية.

وإذا أردنا أن نعرف ما قام به المشرع السوري والمصري من إصلاحات ضريبية في مجال سعر الضريبة، نجد أنّ المشرع المصري عمل من خلال القانون رقم ٩١/ لعام ٢٠٠٥/م على تخفيض معدل الضريبة، وتوسيع دائرة الأوعية الضريبية نتيجة إلغاء العديد من الخصومات والاستقطاعات الضريبية من ناحية، والتوسع في تعريف الدخل الخاضع للضريبة من ناحية أخرى^(١).

كما استبدل القانون المذكور الإعفاءات المنصوص عليها في القوانين السابقة بالحوافز الضريبية، مثل تخفيض التعرفة الجمركية على السلع الرأسمالية وعلى بعض مستلزمات الإنتاج، وإقرار نظام الخصم الضريبي بالنسبة للضريبة على المبيعات المُسددة على السلع الرأسمالية، فضلاً عن تخفيض الضرائب على الدخل إلى النصف وهو ما يمكن اعتباره أكثر إيجابية للمشروعات الاستثمارية من الإعفاءات الضريبية^(٢).

كما حرص القانون رقم ٩١/ لعام ٢٠٠٥/م وتعديلاته على التخفيف من الأعباء الضريبية عن كاهل الممولين عموماً والموظفين على وجه الخصوص، من خلال توسيع القاعدة الضريبية، وتوزيع العبء الضريبي بشكلٍ عادل^(٣).

(١) راجع المادة (٩) من قانون الضريبة على الدخل المصري رقم ٩١/ لعام ٢٠٠٥/م.

(٢) د. عبدالله الصعدي، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٣) تمّ تقرير شريحة مُعفاة من الخضوع للضريبة بقيمة (٥٠٠٠) جنيه سنوياً من صافي الدخل الذي يحقّه الممول، ورفع قيمة الإعفاء الشخصي للموظفين إلى (٤٠٠٠) بدلاً من (٢٠٠٠) جنيهاً

وقد طرأ على القانون /٩١/ لعام /٢٠٠٥/م تعديلاتٌ عدّة فيما يتعلّق بعدد الشرائح الضريبية ومعدلاتها بهدف تخفيف العبء الضريبي، كان آخرها التعديل الذي تمّ بموجب القانون رقم /٨٢/ لعام /٢٠١٧/م، الذي زاد الحد الأدنى المعفى من الضريبة ليصبح (٧٢٠٠) جنيه، ووسّع الشرائح لكنّه خفّض قيمة الشريحة الأخيرة، وخفّض نسب الضرائب المفروضة عليها، لتصبح أكثر من مئتي ألف جنيه تخضع لضريبة سعرها (٢٢,٥%)^(١).

وكذلك الأمر عمل المشرّع السوري على تخفيض المعدلات الضريبية بالتعديلات القانونية المتعدّدة، والتي طالت مختلف أنواع الضرائب، فوسّعت الشرائح وخفّضت أسعار الضريبة على كلّ شريحة، واعتمد نظام الحسم

ليصبح بالتالي حد الإعفاء لهذه الفئة (٩٠٠٠) جنيهًا سنويًا، وخفّض الضريبة على المبالغ التي يحصل عليها الخاضعون للضريبة من غير جهات عملهم الأصلية إلى (١٠%) بدلاً من (٢٠%) في قانون الضرائب على الدخل الملغى رقم /١٥٧/ لسنة /١٩٨١/م. راجع المادة (٧) والمادة (١١) من قانون الضريبة على الدخل المصري رقم /٩١/ لعام /٢٠٠٥/م.

ثمّ بموجب القانون رقم /١١/ لعام /٢٠١٣/م المعدّل لقانون /٩١/ لعام /٢٠٠٥/م تمّ رفع المبلغ المعفى إعفاءً شخصياً للمُؤمّل من (٤٠٠٠) جنيه إلى (٧٠٠٠) جنيه.

^(١) وفق المادة الأولى من القانون رقم /٨٢/ لسنة /٢٠١٧/م المعدّل لقانون ضريبة الدخل المصري رقم /٩١/ لعام /٢٠٠٥/م أصبحت الشرائح الضريبية كما يلي:

الشريحة الأولى: حتّى ٧٢٠٠ جنيه مُعفاة من الضريبة.

الشريحة الثانية: أكثر من (٧٢٠٠) جنيه حتّى (٣٠٠٠٠) جنيه (١٠%)

الشريحة الثالثة: أكثر من (٣٠٠٠٠) جنيه حتّى (٤٥٠٠٠) جنيه (١٥%)

الشريحة الرابعة: أكثر من (٤٥٠٠٠) جنيه حتّى (٢٠٠٠٠٠) جنيه (٢٠%)

الشريحة الخامسة: أكثر من (٢٠٠٠٠٠) جنيه (٢٢,٥%)

ويتمّ منح الخاضعين للشرائح الثلاث الآتية خصماً من الضريبة المُستحقّة عليهم على النحو الآتي:

الشريحة الثانية: (٨٠%) الشريحة الثالثة: (٤٠%)، الشريحة الرابعة: (٥%).

الضريبي، وزاد الحد الأدنى المُعفى من الضريبة، وفيما يلي أهم هذه التعديلات:

١_ توسيع الشرائح الضريبية، وتخفيض المعدلات التصاعديّة على الأرباح التجارية وغير التجارية والصناعية، فبعد أن كان أعلى سعر للضريبة (٣٥%) في القانون /٢٤/ لعام /٢٠٠٣/ أصبح (٢٨%) عن جزء الربح الصافي الذي يتجاوز ثلاثة مليون وفقاً للمرسوم رقم /٥١/ لعام /٢٠٠٦/م^(١).

٢_ تحديد ضريبة الدخل على الأرباح الصافية التي تحققها الشركات المساهمة، والشركات ذات المسؤولية المحدودة، التي مركزها الرئيسي أو فرعها في الجمهورية العربية السورية في القطاعين الخاص والمشارك عن جميع نشاطاتها، والمشاريع المشمولة بقوانين تشجيع الاستثمار بمعدل قدره (٢٢%)، بما فيها جميع الإضافات عدا الإضافة لصالح الإدارة المحلية^(٢).

^(١) وفق المادة (٣) من المرسوم التشريعي السوري رقم /٥١/ لعام /٢٠٠٦/م المتعلق بتعديل قانون الضريبة على الدخل رقم /٢٤/ لعام /٢٠٠٣/م أصبحت نسب الضرائب المفروضة على ضريبة دخل الأرباح كما يلي:

(١٠%) عن جزء الربح الصافي الواقع بين الحد الأدنى المُعفى وحتى (٢٠٠) ألف ل.س
(١٥%) عن جزء الربح الصافي الذي يتجاوز (٢٠٠) ألف ل.س وحتى (٥٠٠) ألف ل.س
(٢٠%) عن جزء الربح الصافي الذي يتجاوز (٥٠٠) ألف ل.س وحتى مليون ل.س
(٢٤%) عن جزء الربح الصافي الذي يتجاوز مليون ل.س وحتى (٣) مليون ل.س
(٢٨%) عن جزء الربح الصافي الذي يتجاوز (٣) مليون ل.س

^(٢) المادة (٣/ج) المرسوم التشريعي السوري رقم /٥١/ لعام /٢٠٠٦/م المتعلق بتعديل قانون الضريبة على الدخل رقم /٢٤/ لعام /٢٠٠٣/م.

٣_ تم تخفيض المعدلات الضريبية النسبية بالنسبة للشركات المساهمة التي تطرح أسهمها للاكتتاب العام بنسبة لا تقل عن (٥٠%) من الأسهم إلى معدل (١٤%) من الدخل الصافي، وتُعفى من إضافات الإدارة المحلية^(١).

٤_ ألغى المرسوم التشريعي رقم /٥١/ لعام /٢٠٠٦م/ مجموعة من الإعفاءات الضريبية^(٢)، وربط التخفيضات الضريبية بتحقيق أهداف معينة، يتم من خلالها تلافي عيوب الإعفاءات الضريبية الممنوحة في القوانين الضريبية السابقة، التي كانت سخية اتجاه أصحاب الدخل الكبيرة، ويستفيد منها القطاع الخاص بشكل كبير، في حين يتحمل القطاع العام والعاملون فيه النسبة الأكبر من العبء الضريبي.

لذلك استخدم المشرع الضريبي السوري أسلوب الحسم الآلي أو الديناميكي، أي حسم درجات من نسبة الضريبة، وربط هذا الحسم بعوامل محددة تهدف إلى

(١) كانت هذه النسبة (٢٠%) بموجب أحكام القانون السوري /٢٤/ لعام /٢٠٠٣م/ المتعلق بالضريبة على الدخل ثم خُفِضَتْ إلى (١٥%) بموجب المرسوم /٦٠/ لعام /٢٠٠٤م/، ثم لتصبح (١٤%) بموجب أحكام المادة (٣/ب) من المرسوم التشريعي /٥١/ لعام /٢٠٠٦م/.

(٢) جاء في المادة (٢٧) من المرسوم التشريعي رقم /٥١/ لعام /٢٠٠٦م/ المتعلق بتعديل قانون الضريبة على الدخل رقم /٢٤/ لعام /٢٠٠٣م/، مايلي: " أ_ ينهى العمل بالإعفاء من الرسوم الجمركية المنصوص عليها بالقانون رقم /١٠/ لعام /١٩٩١م/ وتعديلاته والرسوم التشريعي رقم /١٠٣/ لعام /١٩٥٢م/ وتعديلاته وقرار مجلس الأعلى للسياسة رقم /١٨٦/ لعام /١٩٨٥م/ وتعديلاته .

ب_ ينهى العمل بالإعفاء من ضريبة الدخل المنصوص عليها بالقانون رقم /١٠/ لعام /١٩٩١م/ وتعديلاته والرسوم التشريعي رقم /١٠٣/ لعام /١٩٥٢م/ وتعديلاته والمادة الخامسة من قرار مجلس الأعلى للسياسة رقم /١٨٦/ لعام /١٩٨٥م/ وتعديلاته".

التشجيع على زيادة استخدام اليد العاملة، والعمل على تنمية المناطق النائية، والعمل على تجميع الأنشطة الاقتصادية في مناطق صناعية خاصة بها^(١).

٥_ تم بموجب قانون الاستثمار رقم ٨/ لعام ٢٠٠٧م إنهاء العمل بقانون الاستثمار رقم ١٠/ لعام ١٩٩١م وتعديلاته، وبالتالي إلغاء كافة الإعفاءات الضريبية التي سمح بها.

٦_ منح المشاريع المرخص إقامتها وفق قانون الاستثمار رقم ٨/ لعام ٢٠٠٧م استيراد جميع احتياجاتها دون التقييد بأحكام وقف ومنع وحصر الاستيراد ونظام الاستيراد المباشر من بلد المنشأ وأحكام أنظمة القطع... وخلافاً لأي نص نافذ تعفى الموجودات المستوردة من الرسوم الجمركية والتي تضم الآلات والمعدات والتجهيزات المستخدمة في عملية الانتاج ووسائل النقل الخدمية غير السياحية) شريطة استخدامها حصراً لإغراض المشروع^(٢).

٧_ عمل على زيادة الحد الأدنى المعفى من ضريبة الرواتب والأجور عدة مرات خلال فتراتٍ مُتقاربةٍ في سبيل تحسين معيشة المواطن.

إذا عملت كل من سورية ومصر على إصلاح معدّل الضرائب، وإعادة النظر في الإعفاءات الضريبية المُقدمة، وتضييقها في سبيل توسيع المجتمع الضريبي.

^(١) راجع المادة (٥) من المرسوم التشريعي ٥١/ لعام ٢٠٠٦م المُتعلّق بتعديل قانون الضريبة على الدخل رقم ٢٤/ لعام ٢٠٠٣م.

^(٢) المادة (٩) من قانون الاستثمار السوري رقم ٨/ لعام ٢٠٠٧م.

لكن إذا عدنا لحجم الاقتصاد الخفي في مصر بعد تطبيق القانون رقم ٩١/ لعام ٢٠٠٥/م سنجد تناقصاً في حجمه، وهذا دليل على أثر الإصلاحات الضريبية في الحد من أنشطة اقتصاد الظل.

وبالنظر لحجم الاقتصاد الخفي في سورية بعد تطبيق القانون ٢٤/ لعام ٢٠٠٣/م والقانون ٢٥/ لعام ٢٠٠٣/م سنجد ازدياد حجمه على الرغم من الإصلاحات الضريبية التي تناولها كلا القانونين، ولعل ذلك يعود إلى الحفاظ على الضرائب النوعية في النظام الضريبي السوري، وعدم تطبيقه ضريبة الإيراد العام^(١)، إضافة إلى أننا نجد بالمقارنة بين المعدلات الضريبية المختلفة افتقارها للعدالة، حيث يدفع الموظفون ضريبة بمقدار (٢٢%) على الشريحة العليا من دخلهم^(٢)، في حين تدفع الشركات المساهمة والتي يملكها التجار والصناعيين ضريبة محددًا مقدارها (١٤%) فقط، فالتعديلات الضريبية راعت تلك الشركات، لكنها لم تراعى بشكل كافٍ ذوي الدخل المحدود، والذين كما درسنا نسبة هامة منهم تعمل في أنشطة القطاع غير المنظم لتلافي تدني مستوى دخولهم.

لكن إذا تمعنا بحقيقة التقديرات الرقمية المصرية والسورية لحجم الاقتصاد الخفي سنجد أنها ليست مقياساً دقيقاً على الإطلاق، لأسباب تتعلق بطرق القياس بحد ذاتها من جهة، واختلاف تلك التقديرات تبعاً للطريقة المتبعة من جهة أخرى، كما أن تلك الأرقام تقدر حجم الاقتصاد الخفي ككل أي لا توضح

(١) راجع الصفحة (٣٩-٤٤) من البحث للإطلاع على حجم الاقتصاد الخفي في كل من سورية ومصر.

(٢) راجع المرسوم التشريعي السوري المتعلق بضريبة الدخل والأجور رقم ٤٢/ لعام ٢٠١١/م.

إذا ما كانت الزيادة أو النقص في حجمه ناتجة عن انخفاض الأنشطة الاقتصادية الرسمية الخفية أو أنشطة القطاع غير المنظم أو الأنشطة السوداء.

لذلك سوف نقيم كلاً من الإصلاحات الضريبية المصرية والسورية بعيداً عن الأرقام، في ضوء واقع الاقتصاد الخفي في كلا البلدين والذي يظهر أن أنشطته في كل منهما جُلّها يتركز في القطاع غير المنظم، والدافع الرئيسي له البطالة والفقر وليس المعدل الضريبي المرتفع، وبالتالي أيّ انخفاض بمعدل الضريبة قبل ضبط هذا القطاع لن يكون له ذلك الأثر الكبير المعول عليه، لأنّه خارج نطاق تطبيق الضرائب بالأساس. لكن مع ملاحظة ما يؤديه العفو الضريبي من دور في التشجيع على الانخراط في الاقتصاد الرسمي والالتزام به فيما بعد إذا كان النظام الضريبي ملائم بكافة عناصره، وهذا ما أخذ به المشرع المصري كما درسنا.

وفي النهاية إنّ الاهتمام بمعالجة عنصر محدد دون آخر لن يحقق النتائج المرجوة منه في ضبط الأنشطة الاقتصادية من الناحية الضريبية والحدّ من انتشار أنشطة اقتصاد الظلّ ما لم يتضافر مع معالجة بقية العناصر الأخرى.

فالإدارة الضريبية القادرة على كشف وحصر الأنشطة الاقتصادية، المدعومة بالعقوبات الرادعة ستدفع بالأنشطة الاقتصادية نحو الاقتصاد الرسمي، وسينعكس ذلك على معدّل الضريبة المفروض انخفاضاً، نتيجة اتساع دائرة التكاليف الضريبي، وبالتالي سيكون للمعدل الضريبي المنخفض أثره في الالتزام ضمن إطار الاقتصاد الرسمي فيما بعد وعدم الخروج عنه.

ويمكننا إيجاز سياسة المعدّل الضريبي المنشود كآلية لضبط اقتصاد الظلّ بما يلي: التناسب بين معدّل الضريبة والنشاط الاقتصادي الممارس، وذلك من خلال تناسب معدّل الضريبة مع البدء بالنشاط الاقتصادي لتسهيل نموه ونجاحه، ثمّ تعديله مع اتباع أسلوب الحسم المدروس وفق أهدافٍ محددةٍ بما يحقق مصلحة الدولة والنشاط الاقتصادي.

وهذه السياسة تشجّع على التوسّع في حجم المشروعات الاقتصادية، وانتقالها من نطاق المشروعات الصغيرة إلى المشروعات المتوسطة والكبيرة، من خلال منح المشاريع الصغيرة حوافز ضريبية في البداية لتنشأ بشكلٍ رسميٍّ، ثمّ معاملتها ضريبياً المعاملة الملائمة لحجمها، بما يمكنها من الاستمرار ويشجّعها على التوسّع في سبيل الاستفادة من الحسم الضريبي المقرّر في القوانين.

وبقي أن نشير إلى نقطة هامة وهي: أنّ مستوى الوعي الضريبي له دورٌ كبيرٌ في تقبّل الضريبة ومعدّلاتها، فإدراك من يمارسون الأنشطة الاقتصادية غير المسجلة بأنّ الضريبة التي سوف يدفعونها في حال تنظيم نشاطهم الاقتصادي سوف تعود عليهم بخدماتٍ أكبر من قيمتها، سوف يشجّعهم ذلك على الانضمام للاقتصاد الرسمي والنهوض به ولا سيما إذا كان سياسة الإنفاق تحقق خطط التنمية وأهدافها وتعيد توزيع الدخل بالطريقة الصحيحة.

المطلب الثالث

مشروع قانون الاقتصاد غير الرسمي في مصر

قام المُشرّع المصري بالإصلاحات الضريبية التي كان لها آثارٌ إيجابيةٌ على الاقتصاد ككلّ، ولكنها كانت محدودة الأثر فيما يتعلّق بالقطاع غير المنظم، لذلك تمّ اقتراح مشروع قانون الاقتصاد غير الرسمي، والذي كان محطّ جدالٍ كبيرٍ لدى الاقتصاديين المصريين والبرلمان المصري، من حيث إذا كان الاقتصاد الخفيّ يحتاج إلى قانونٍ خاصٍ به، أو إلى استراتيجيةٍ تطال مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية المؤثرة فيه والتي تؤدي إلى انتشاره. لذلك لم يقرّ بعد هذا القانون، لكن لأنّ التجربة المصرية والتي لم تكتمل بعد في مجال سنّ تشريعٍ خاصٍ بالاقتصاد غير الرسمي تعدّ التجربة الأولى على مستوى العالم، سننطرق إلى أبرز ما جاء في مشروع هذا القانون:

١_ الهدف من هذا القانون وفق ما جاء فيه تحقيق العدالة الاجتماعية والضريبية والتنمية الاقتصادية، من خلال إخضاع من يمارس نشاطاً، أو يقدم خدمةً إلى ذات النظام الضريبيّ لباقي الخاضعين له من خلال أحكام نظامٍ واحدٍ لكلّ المواطنين.

٢_ يعرف الاقتصاد غير الرسمي بأنّه: النشاطات الاقتصادية التي تحدث خارج مجال الاقتصاد الرسمي، والذي تقوم الحكومة بضبطه، وهي غير خاضعةٍ للضرائب، ولا تدخل ضمن الناتج القومي الإجمالي، على العكس من الاقتصاد النظامي أو الرسمي. وهنا أخذ المُشرّع المصري فقط بجزءٍ من الاقتصاد الخفيّ وهو القطاع غير المنظم.

٣_ حدد مشروع القانون معيار التسجيل للتفريق بين القطاع النظامي وغير النظامي.

٤_ نصَّ مشروع القانون على تشكيل "المفوضية التنسيقية لمكافحة الاقتصاد غير الرسمي"^(١)، ويكون لها سلطة الضابطة القضائية، وتتبع رئيس مجلس الوزراء، وتختص هذه المفوضية بالآتي:

- أ_ رصد أشكال الاقتصاد غير الرسمي، وجمع المعلومات والإحصائيات عنه.
- ب_ إعداد الاستثمارات الضريبية والصيغ القانونية بشأن التسجيل ضمن الوعاء الضريبي المصري، والانتقال إلى نظام محاسبي وفقاً للقوانين المصرية.
- ج_ النظر في تيسير إجراءات الترخيص، وخفض الرسوم الخاصة بمنشآت الاقتصاد غير الرسمي، تشجيعاً لها على الانضمام إلى الاقتصاد الرسمي.
- د_ إصدار توصيات إلى الحكومة بشأن المعاملة الضريبية الملائمة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة والحوافز والإعفاءات التي يجب تقديمها، لتشجيع المؤسسات أو الأفراد على التسجيل ضمن الاقتصاد الرسمي.
- هـ_ التنسيق مع الجهات المختصة لتتبع أنشطة الاقتصاد غير الرسمي، حتى يمكن ضمهم إلى المجتمع الضريبي.

(١) يكون مقر المفوضية التنسيقية لمكافحة الاقتصاد غير الرسمي وزارة المالية، وتضم المفوضية في عضويتها ممثلين عن الوزارات والهيئات والجهات والمجالس والمراكز البحثية المعنية، وللمفوضية أن تستعين بمن ترى الاستعانة بهم من المتخصصين أو الخبراء أو العاملين في الوزارات والهيئات والمراكز البحثية والمجتمع المدني، ولها أن تطلب من هذه الجهات المعلومات والوثائق والدراسات التي تساعد على القيام بأعمالها.

٥_ المُعاقبة بالسجن وبغرامةٍ لا تقلُّ عن خمسين ألف جنيهٍ ولا تزيد عن خمسمئة ألف جنيه، أو بغرامةٍ مساويةٍ لقيمة ما عاد عليه من نفعٍ أيهما أكبر كل من يمارس تجارة أو يقدم خدمة خاضعة للضريبة العامة على الدخل، ولم يَقم بتسجيل نشاطه أو الخدمة التي يقدمها، ويشترط توافر العلم والنية.

٦_ مدّة تسجيل المخاطبين بأحكام هذا القانون على الوعاء الضريبي المصري _ وفقاً لقانون الضريبة العامة على الدخل وتعديلاته _ سنة ميلاديّة تبدأ من اليوم التالي لنشر هذا القانون في الجريدة الرّسميّة.

٧_ في حالة التسجيل وفقاً للمدّة القانونية الواردة في البند السابق، يتمّ الإعفاء من كامل الضريبة في سنة التسجيل، وبعد سنة الإعفاء الأولى يزداد الإعفاء التصاعديّ بنسبة (٢%) من الضريبة المقرّرة لمدّة عشر سنواتٍ إلى أن تصل للضريبة الأصليّة المُستحقّة وفقاً للقانون.

٨_ في حالة الإبلاغ عن جريمة اقتصادٍ غير رسميٍّ، يتمّ مكافأة المُبلِّغ وفقاً للقواعد التي تحدّدتها المفوضيّة سالفة الذكر في القانون المُرافق. ويُعاقب المُبلِّغ بالحبس والغرامة أو إحداهما في حالة عدم جديّة البلاغ أو ثبوت كيديّته.

من خلال نظرتنا على أهم جوانب مشروع القانون السابق، نجد أنّه حاول الأخذ بما تطرّفنا له سابقاً حين معالجة العوامل الضريبية كسببٍ لاقتصاد الظلّ، من حيث تخفيض الضرائب، وتقديم الحوافز، والإعفاءات الضريبية لمن يسجّل نشاطه الاقتصاديّ، والتلويح بالعقوبات الرادعة لمن لم ينضو تحت الاقتصاد الرّسمي، إضافةً إلى إنشاء جهةٍ مختصةٍ بمتابعة الأمور المُتعلّقة بالقطاع غير المُنظّم، وهي "المفوضية التنسيقية لمكافحة الاقتصاد غير

الرّسميَّ"، وحسناً ما فعل حين اعتبرها تابعةً لمجلس الوزراء، لأنّ ذلك يعطيها صلاحياتٍ واسعةً، وتكون على مسافةٍ واحدةٍ من كافة الجهات ذات الصّلة من حيث تقديم التوصيات والتواصل معها، وفحص أعمالها التي تمسّ القطاع غير المنظّم.

لكن برأينا يؤخذ على مشروع هذا القانون أنّه يطال الاقتصاد غير الرّسميّ فيما يتعلّق بتسهيل الحصول على التراخيص، ومن الناحية الضّريبية أسباباً ومعاملة، لكنّه لم يتطرّق إلى العوامل الاجتماعيّة التي تعدّ عاملاً رئيسياً لنمو القطاع غير المنظّم، أو تعديل قوانين العمل المؤثّرة فيه، ولم يتطرّق لتمويل أنشطة القطاع غير المنظّم في سبيل تحويلها أو تمكينها من النمو بشكلٍ رسميّ.

المبحث الثاني

أدوات ضبط الاقتصاد الخفي على الصعيد الاقتصادي

تتنوّع الأدوات الاقتصادية التي تؤدي إلى ضبط اقتصاد الظلّ والتي قد تكون أدوات تُستخدم للحدّ من الأنشطة غير المشروعة، ونذكر منها عملية مكافحة غسل الأموال، وأدوات اقتصادية تُستخدم لدعم الأنشطة المشروعة وتقنينها، ونذكر منها دعم المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر لتعمل ضمن إطار الاقتصاد الرسمي. وسنبحث في هاتين الأداتين ضمن مطلبين:

المطلب الأول: مكافحة جريمة غسل الأموال.

المطلب الثاني: دعم المشروعات الصغيرة.

المطلب الأول

مكافحة جريمة غسل الأموال

نظراً للعلاقة بين غسل الأموال والاقتصاد الخفي والتي سيق توضيحها في الفصل الأول، فإن مكافحة غسل الأموال تُشكّل مكافحةً للأنشطة الاقتصادية الخفية، لأنّ عملية غسل الأموال هي الجسر التي تعبر به الأموال المشبوهة للاقتصاد الرسمي، فإذا تمت مراقبة هذا الجسر سيحقق ذلك هدفين:

الأول: كشف مصدر هذه الأموال ومن ثمّ الكشف عن النشاط غير المشروع التي تتولّد عنه.

الثاني: معاقبة مُرتكبي عملية الغسل وتطبيق القانون عليهم، وهذا يشكّل ردعاً عاماً وخاصاً ينعكس إيجاباً في الحدّ من الأنشطة غير المشروعة.

لذلك دراسة قوانين مكافحة غسل الأموال تمثّل دراسة لإحدى خطوات عملية الضبط القانوني لجانب من أنشطة اقتصاد الظلّ. لذلك سندرس في الفرع الأول الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال، ومن ثمّ سندرس في الفرع الثاني الإجراءات الداخلية على مستوى الدول في ضبط عملية غسل الأموال، وأثرها في الحدّ من أنشطة اقتصاد الظلّ.

الفرع الأول

الاتفاقيات الدولية لمكافحة جريمة غسل الأموال

تحتاج عملية مكافحة غسل الأموال تضافر الجهود الدولية، لذلك تعددت الاتفاقيات الدولية المتعلقة بهذا الشأن، كونها تشكّل تهديداً للمجتمع الدوليّ

ككل، ونظراً لما تخلفه من آثارٍ سلبيةٍ خطيرةٍ على الصعيد المحليّ للدول. وفيما يلي نلخص أهم الاتفاقيات الدوليّة في هذا المجال^(١):

١_ اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الإتيار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية التي عُقدت في فينا بالنمسا عام ١٩٨٨/م، وبلغ عدد الدول الأعضاء فيها (١١٩) دولة، ولم تتحفظ أيّ من الدول الموقعة على هذه الاتفاقية على أحكامها المتعلّقة بغسل الأموال.

٢_ توصيات لجنة بازل بسويسرا لسنة ١٩٨٨/م الصادرة عما يُعرف بمجموعة العشرة (وهي البنوك المركزية وبعض المؤسسات المالية الدوليّة ذات الطابع الإشرافي)، وقد تضمّنت هذه التوصيات العديد من المبادئ التي يتعيّن على المصرفيين اتّباعها، وذلك لمنع استخدام البنوك وسيلةً لتسهيل غسل الأموال.

٣_ توصيات مجموعة السبعة التي أسفرت عن إنشاء لجنة العمل للإجراءات المالية (FATF) لاتّخاذ خطواتٍ فعّالةٍ في مواجهة ظاهرة غسل الأموال، وقد أقرّت أربعين توصيةً بهذا الخصوص وتمّ تعديلها عام ١٩٩٦/م وعام ٢٠٠٣/م لتأخذ بالتطورات التي ترافق جريمة غسل الأموال.

٤_ الاتفاقية العربية لمكافحة الإتيار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لعام ١٩٩٤/م الموقّعة في تونس.

(١) د. بسام أحمد الزلمي، غسيل الأموال والسريّة المصرفية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق ٢٠١٠م، ص ٤٤٣ وما بعدها.

٥_ تأسيس مجموعة (Egmont) الدوليّة عام ١٩٩٥م في بروكسل، وهي تمثل تَجْمُعاً يضمُّ وحدات التحريات المالية لمئة وستِ دولٍ، ويتركز نشاطها على تعزيز التعاون وتبادل المعلومات بين وحدات التحريات في العالم.

٦_ مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (Menafatf) والتي أُنْشِئَتْ عام ٢٠٠٤م، وتهدف هذه المجموعة إلى تَبْنِي وتنفِيز التوصيات الصادرة عن مجموعة العمل المالي الدوليّة (FATF) الخاصة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتنفيذ معاهدات واتفاقيات الأمم المُتَّحِدة ذات الصلة بالموضوع، واتخاذ ترتيباتٍ فعّالةٍ لمكافحة غسل الأموال طَبَقاً للقيم الثقافية الخاصة بالدول الأعضاء وأنظمتها.

٧_ اتفاقية الأمم المُتَّحِدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية لعام ٢٠٠٠م.

وفي ضوء أهمية هذه الاتفاقيات عملت دولٌ كثيرةٌ على الانضمام إليها، ومنها مصر وسورية.

حيث صدر في سورية القانون الخاص بمكافحة غسل الأموال رقم ٥٩/ لعام ٢٠٠٣م، الذي عُدَّ لاحقاً بالمرسوم التشريعي رقم ٣٣/ لعام ٢٠٠٥م، ليشمل مكافحة تمويل الإرهاب، وذلك بعد انضمام سورية بموجب القانون رقم ٥/ لعام ٢٠٠٥م إلى الاتفاقية الدوليّة لمكافحة تمويل الإرهاب، المُعتمَدة من قبل الجمعية العامة للأمم المُتَّحِدة في نيويورك بتاريخ ١٢/٩/١٩٩٩م.

كما انضمت سورية إلى عضوية (Menafatf) مند إنشائها، وإلى مجموعة (Egmont) عام ٢٠٠٧م، وصدقت على اتفاقية الأمم المُتَّحِدة لمكافحة

الجريمة عبر الوطنية عام ٢٠٠٨م، وقد شكّلت هذه الخطوة تنويعاً لجهود هيئة مكافحة غسل الأموال في هذا المجال.

وعلى صعيد الاتفاقيات العربية صادقت سورية على الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في عام ٢٠١٢م.

وفي مصر صدر قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٨٠/ لعام ٢٠٠٢م، والمُعَدَّل بالقوانين أرقام ٧٨/ لعام ٢٠٠٣م، والقانون ١٨١/ لعام ٢٠٠٨م، والقانون ٣٦/ لعام ٢٠١٤م.

وانضمت مصر إلى اتفاقية فيينا ١٩٨٨م، واتفاقية تونس ١٩٩٤م، وإلى مجموعة (Egmont)، كما أنّها عضو بمجموعة (Menafatf) ووافقت على مقررات لجنة بازل. وصادقت مصر على الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في عام ٢٠١٤م.

تلك هي أهمّ الاتفاقيات الدوليّة التي انضمت إليها كلّ من سورية ومصر، ومنها سننتقل إلى الفرع الثاني لنتعرف على قانون مكافحة غسل الأموال في كلا البلدين، من خلال استعراض الإجراءات التي يتوجّب على أية دولة القيام بها لمكافحة عملية غسل الأموال.

الفرع الثاني

إجراءات مكافحة جريمة غسل الأموال

إنّ أيّ إجراء يساهم في كشف وضبط عملية غسل الأموال هو إجراء يؤدّي إلى ضبط الأنشطة الاقتصادية الخفية ولا سيما في وجهها غير المشروع.

وسنقدّم فيما يلي موجزاً لأهمّ هذه الإجراءات التي يتوجّب على الدول اتّباعها.

أولاً_ وجود جهةٍ مُتخصّصةٍ في متابعة ومكافحة جرائم غسل الأموال:

إنّ وجود جهةٍ مُتخصّصةٍ للكشف عن جرائم غسل الأموال، يسهّل تلك المهمة ويمكنها من العمل بكفاءة.

وهذا ما أخذ به المُشرّع المصريّ بإنشاء وحدةٍ مُستقلّة ذات طابعٍ خاصٍ لمكافحة غسل الأموال تحت اسم وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تتولّى إنشاء قاعدة بيانات بما يتوفّر لديها من معلوماتٍ وإتاحتها للسلطات القضائية وغيرها من الجهات المُختصة^(١). حيث تتولّى الوحدة أعمال التحري والفحص لما يرد إليها من إخطارات، وإبلاغ النيابة العامة في حال تأكّدها من توافر أدلّة تشير إلى أن العمليات التي تمّ الإخطار عنها تشكّل جريمةً وفق نصوص قانون مكافحة غسل الأموال.

وتَمّ في سورية أيضاً إنشاء هيئةٍ مُستقلّة لدى مصرف سورية المركزي، ذات صفةٍ قضائيّةٍ وتتمتع بالشخصية الاعتباريّة المُستقلّة، تحت اسم هيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ويتلخّص عمل هذه الهيئة بشكلٍ أساسيٍّ بتلقّي البلاغات عن العمليات المشبوهة المُتعلّقة بجرم غسل الأموال، أو تمويل الإرهاب وإجراء التحقيقات والتحليلات المالية للعمليات المُرتبطة بها، وإحالة هذه البلاغات إلى الجهات القضائية المختصة بعد التأكد منها^(٢). وقد ساهمت

(١) راجع المادة (٣) من القانون المصريّ رقم ٨٠/ لعام ٢٠٠٢م والمعدّلة بالمادة (٣) من القانون ١٨١/ لعام ٢٠٠٨م.

(٢) المادة (٧) من المرسوم التشريعي السوريّ رقم ٣٣/ لعام ٢٠٠٥م المُتعلّق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

هذه الهيئة في الكشف عن الكثير من عمليات غسل الأموال وفقاً للإحصائيات السنوية الواردة في تقاريرها.

ثانياً_ إجراءات منع القيام بعمليات غسل الأموال من خلال النظام المالي:

تتمثل هذه الإجراءات في التزامات وضوابط قانونية، تتقيد بها المؤسسات المالية لمنع استغلالها من قبل غاسلي الأموال، وهي إجراءات غير محددة على سبيل الحصر^(١).

وقد أخذ بها كلٌّ من المُشرّع السوري والمصري، حيث تمّ إلزام المؤسسات المالية والمصرفية في كلا البلدين بمراقبة العمليات التي تجريها مع المُعاملين معها حتّى لا تتورط في عمليات تخفي غسل للأموال.

ومن أمثلة تلك الرقابة: التحقق من هوية العميل وعنوانه، ومسك سجلات مالية خاصة بالعمليات التي تفوق قيمتها مبلغاً محدداً^(٢).

ثالثاً_ الحد من السرية المصرفية:

نصّت القوانين المصرفية صراحةً على إلزام المصارف بالسرية المصرفية تحت طائلة ملاحقتها بجريمة إفشاء السر المصرفي، لكنها استثنيت من ذلك

(١) د. بسام أحمد الزلمي، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

(٢) صدر نظام المراقبة للعمليات المصرفية والمالية في المؤسسات المالية والمصرفية السورية بموجب قرار هيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٤/ تاريخ ٢٧/١٠/٢٠٠٥م وتضمن (١٨) مادة تتعلق بهذا الشأن.

للمزيد راجع المادة (٤) و(٥) من المرسوم التشريعي السوري رقم ٣٣/ لعام ٢٠٠٥م والمعدلة بالمرسوم التشريعي رقم ٢٧/ لعام ٢٠١١م المُتعلّق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وراجع المادة (٩) و(٨) من القانون المصري رقم ٣٦/ لعام ٢٠١٤م المُعدّل للقانون رقم ٨٠/ لعام ٢٠٠٢م المُتعلّق بمكافحة غسل الأموال.

حالاتٍ يجوز فيها للمصرف خرق هذا الالتزام دون أن يتعرّض للمسؤولية، ومن أهم تلك الحالات وجود شكٍّ بارتكاب جرم غسل الأموال، وذلك بهدف عدم استغلال تلك السريّة من قبل غاسلي الأموال لارتكاب جريمتهم^(١).

في سورية نصّ قانون السريّة المصرفيّة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٣٤/ لعام ٢٠٠٥/م في المادة الخامسة منه صراحةً على عدم تطبيق أحكامه في معرض تطبيق القانون والأنظمة النافذة المتعلّقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وأكّد قانون مكافحة غسل الأموال على هذا الاستثناء^(٢).

وهذا ما أخذ به المُشرّع المصريّ في القانون رقم ٨٠/ لعام ٢٠٠٢/م في المادة الثامنة منه، بالإلزام المؤسسات الماليّة بضرورة إخطار الوحدة عن العمليات التي يُشتبه بأنّها تتضمّن عملية غسل أموال.

رابعاً_ معاقبة مُرتكبي جريمة غسل الأموال:

يجب أن تكون عقوبة مُرتكبي عملية غسل الأموال رادعةً، وتأخذ بالحسبان من تساهل في ارتكابها أيضاً، وهذا ما أخذ به المُشرّعان السوريّ والمصريّ.

حيث عاقب القانون المصريّ بالسجن مدّة لا تتجاوز سبع سنواتٍ، وبغرامةٍ تُعادل مثلي الأموال محلّ الجريمة المُرتكبة لكلّ من ارتكب أو شرّع في ارتكاب جريمة غسل الأموال، ويحكم في جميع الأحوال بمصادرة الأموال المضبوطة،

(١) د. بسام أحمد الزلمي، مرجع سابق، ص ٤٣٠.

(٢) المادة (٨/ هـ) من المرسوم التشريعي السوريّ رقم ٣٣/ لعام ٢٠٠٥/م المتعلّق بمكافحة غسل الأموال.

أو بغرامةٍ إضافيةٍ تُعادل قيمتها في حالة تعذر ضبطها، أو في حالة التصرف فيها إلى الغير حسن النية^(١).

كما أنه يُعاقب بالحبس وبالغرامة التي لا تقلُّ عن مئة ألف جنيه ولا تتجاوز خمسمئة ألف جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين للمؤسسات المالية، التي لا تلتزم بأحكام هذا القانون فيما يتعلّق بإبلاغ الوحدة عن العمليات المُشتبه بها، وإمساك السجلات والمستندات لفترةٍ معينة...^(٢)

أما القانون السوريّ يُعاقب مُرتكب جرم غسل الأموال بالاعتقال المؤقت من ثلاث سنواتٍ إلى ست سنواتٍ وبغرامةٍ تُعادل قيمة الأموال المضبوطة، أو بغرامةٍ تُعادل قيمتها في حال تعذر ضبطها، على أن لا تقلُّ عن مليون ليرة سورية لكلٍّ من قام أو تدخل أو اشترك بعمليات غسل أموال غير مشروعة وهو يعلم أنها ناجمة عن أعمالٍ غير مشروعةٍ ما لم يقع الفعل تحت طائلة عقوبةٍ أشدَّ^(٣). وتُشدّد هذه العقوبة وفقاً لأحكام المادة (٢٤٧) من قانون العقوبات العام، إذا ارتكب الجرم في إطار عصابةٍ إجراميةٍ مُنظمةٍ، ويُعاقب أيضاً وفق ما سبق من قام أو تدخل أو اشترك بعمليات تمويل الإرهاب.

(١) المادة (١٤) من القانون المصري رقم ٨٠ / لعام ٢٠٠٢م المتعلّق بمكافحة غسل الأموال.

(٢) راجع المادة (١٥) من القانون المصري رقم ٣٦ / لعام ٢٠١٤م المعدل للقانون رقم ٨٠ / لعام ٢٠٠٢م المتعلّق بمكافحة غسل الأموال.

(٣) المادة (١٤) من المرسوم التشريعي السوري رقم ٣٣ / لعام ٢٠٠٥م المتعلّق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وتقضي المحكمة المختصة بمصادرة الأموال محل جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب وإيراداتهما والوسائط والأدوات المستخدمة في هذه الجرائم^(١).

كما أنه عاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة، وبالغرامة من مئتين وخمسين ألف ليرة إلى مليون ليرة سورية، كل من يخالف أحكام المواد التي تتعلق بإجراءات المراقبة ومسك السجلات والتحقق من هوية العملاء...^(٢).

خامساً_الإجراءات التي تتناولها السياسة الجنائية:

تتفق تشريعات الدول بأن لكل نشاطٍ أسود قانونٌ يجرّمه، ويُعاقب مُرتكبيه بأشدّ العقوبات، إضافةً إلى مصادرة كل ما ينجم عن هذه الجرائم. وبالتالي كلّما فرض المُشرّع عقوباتٍ متشددةً بحق مُرتكبي هذه الأنشطة السوداء، فإنّه يساهم في منعها والحد من عملية غسل الأموال، ومنع جزءٍ مهمٍ من الاقتصاد الخفيّ. ونجد في النهاية أنّ علاقة كشف وضبط عمليات غسل الأموال من جهة، وكشف وضبط أنشطة الاقتصاد الخفيّ من جهةٍ أخرى هي علاقة تبادليّة، فأيّ إجراءٍ يساهم في الحدّ من أيٍّ منهما يؤدّي إلى الحدّ من الآخر وضبطه.

(١) المادة (٩/أ) من المرسوم التشريعي السوري رقم ٢٧/ لعام ٢٠١١/م المعدل للمرسوم التشريعي رقم ٣٣/ لعام ٢٠٠٥/م المتعلّق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

(٢) راجع المادة (١٧) من المرسوم التشريعي السوري رقم ٣٣/ لعام ٢٠٠٥/م المتعلّق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

المطلب الثاني

دعم المشروعات الصغيرة

تتميز المشروعات القائمة في الاقتصاد الخفي بأنها مشروعات محدودة الحجم أو النطاق، وهذا ما وجدناه في مصر وسورية من حيث غلبة المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر كجزء مهم من أنشطة القطاع غير المنظم، وبالرغم من صغر هذه المشروعات إلا أن أهميتها كبيرة، لأنها^(١):

١_ توفر فرص العمل، وهذا يسهم في تقليل نسب البطالة لاستيعابها أعداد كبيرة من العمالة مقارنة بالمنشآت الصناعية الكبيرة التي تميل إلى استخدام أساليب إنتاج متقدمة وكثيفة رأس المال وقليلة العمالة.

٢_ تتمكن المنشآت الصغيرة من التعامل مع التقلبات الاقتصادية بمرونة أكبر، كونها أقل حساسية تجاهها وتؤثر بها.

٣_ تساهم المشروعات الصغيرة في تنوع الهيكل الصناعي ومرونته، والقضاء على ظاهرة الاكتناز غير المنتج الذي تشكو منه الكثير من الدول النامية.

٤_ تؤدي دوراً مهماً كصناعات مُغذية للصناعات الكبيرة، وتلبية حاجات السوق المحلية.

إذاً تأتي أهمية إدخال المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد الرسمي، من كونها ثروة كامنة قادرة على النهوض بالاقتصاد بما تتمتع به من

(١) د. منى محمود الإدلبي، سياسة الحوافز الضريبية وأثرها في توجيه الاستثمارات في الدول النامية، مرجع سابق، ص ٣٨٨ - ٣٩٤.

مميزاتٍ مُتعدِّدةٍ، لذلك يجب العمل على الإفادة القصوى منها ضمن ضوابط قانونيةٍ تتنظَّمها.

وسنورد فيما يأتي الأساليب الملائمة لدمج المشروعات الصغيرة في الاقتصاد الرّسمي من خلال عرض الإجراءات الواجب اتّباعها، وتجارب الدول الناجحة في هذا المجال، وذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: وسائل دمج المشروعات الصغيرة في الاقتصاد الرّسمي.

الفرع الثاني: تجارب الدول الناجحة في مجال دعم المشروعات الصغيرة.

الفرع الأول

وسائل دمج المشروعات الصغيرة في الاقتصاد الرّسمي

إنَّ أساليب ضبط المشروعات الصغيرة متعدِّدةٌ ومُتنوّعةٌ، فقد تكون إجراءاتٍ قانونيةً منفردةً أو قوانين شاملةً خاصةً بها، ونستطيع إيجاز تلك الأساليب بما يلي^(١):

١- توفير غطاءٍ قانونيٍّ حاضٍ للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، يناسب طبيعتها وإمكاناتها وقدراتها وحجمها، ويُمكنها من التعامل السريع مع المشاكل التي تواجهها.

وهذا ما أخذت به معظم الدول من خلال سنِّ تشريعاتٍ خاصةٍ بالمشروعات الصغيرة تخصُّها بإجراءاتٍ ومعاملةٍ خاصةٍ.

(١) تقرير صندوق النقد العربي بعنوان " تفعيل الدور التنموي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في الدولة العربية" أبو ظبي، ٢٠١٣م، ص ٢٣٣-٢٣٧. متوفر على الموقع الرّسمي لصندوق النقد العربي: www.amf.org.ae

٢_ تبسيط إجراءات الدخول والخروج من الأسواق: مثل اتباع أسلوب "النافذة الواحدة" لتنفيذ إجراءات بدء النشاط، واستخدام نظام تسجيل إلكتروني، وتوفير بيئة أعمال مستقرة دون تغييرات متكررة أو مفاجئة للقوانين والتشريعات، وإيجاد قوانين إفلاس واضحة تضمن حق المستثمر في حالة تصفية المنشأة أو رغبته في بيع حصته.

٣_ توفير خدمات البنية التحتية ضمن شروط وأسعار خاصة للمشروعات الصغيرة، يشكّل عاملاً مهماً في انخراطها ضمن الاقتصاد الرسمي.

٤_ معاملة المشروعات الصغيرة والمتوسطة معاملة ضريبية خاصة، ومن أمثلة هذه المعاملة فرض نظام الضريبة المقطوعة على الأنشطة الاقتصادية التي تُمارَس بواسطة المؤسسات الصغيرة، بالاستناد إلى معيار مساحة المنشأة أو الموقع مُقاساً بالأمتار المربعة، والتي طبّقها بعض دول أمريكا اللاتينية.

٥_ تطوير برامج لدعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة، يتمّ من خلالها نشر الوعي اللازم فيما يتعلّق بالمتطلبات القانونية والإجرائية اللازمة لنشوء المشاريع داخل الاقتصاد الرسمي. وتعريف المستثمر بالمزايا التي سيوفرها الاقتصاد الرسمي لمشروعه، والعقوبات التي سيتعرّض لها في حال عدم تسجيله نشاطه الاقتصادي.

٦_ تفعيل دور المؤسسات التمويلية التي تدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، فتمويل تلك المشروعات من مصدر رسمي يتيح تعقّب هذه المنشآت، وضمان استمرار عملها ضمن الاقتصاد الرسمي.

تلك هي أهم الآليات التي تدعم المشروعات الصغيرة، وتمكّنها من الانخراط في الاقتصاد الرسمي، وفي ظلّها سنرى تجربة سورية ومصر في تقنين المشروعات الصغيرة.

سنّ المُشرّع المصريّ قانون تنمية المنشآت الصغيرة رقم ١٤١/ لسنة ٢٠٠٤م^(١)، وسنذكر فيما يلي أهم ما جاء فيه من نقاط تشجّع المشروعات الصغيرة على العمل داخل الاقتصاد الرسمي^(٢):

^(١) قامت مصر بخطوات عدّة في سبيل دعم المشروعات الصغيرة قبل صدور القانون رقم ١٤١/ لعام ٢٠٠٤م، نذكر منها تأسيس الصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر بقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٠/ لعام ١٩٩١م، المُموّل من الحكومة بالتعاون مع البنك الدولي، والذي يهدف إلى تخفيف وطأة الفقر من خلال تقديم خدماته عبر خمسة برامج منها تمويل المشروعات الصغيرة . لكن يُؤخذ عليه أنّ الخدمات التي يقدّمها غير ملائمة لكافة أرباب المشروعات الصغيرة والمتوسطة نتيجة الاشتراطات التي وضعها من حيث ألا يتجاوز عمر المُقترض (٢٥) سنة، واقتصاره على فئة المُتعلمين منهم في حدود المجالات التي يقرّها الصندوق، كما أنّه يحمل الراغب في الانتفاع به تبعات إداريّة وإجرائيّة لا تقلّ عما يتحمّله المشروع غير الرسميّ عموماً، إذا ما رغب أن يعمل بصورة رسميّة سواء من حيث المستندات التي يلزم توافرها والجهات التي يتعيّن عليه مراجعتها. لذلك لم يكن له الأثر المُعوّل عليه في ضبط الاقتصاد غير الرسميّ في مصر. راجع د. محمد رمضان صديق، مرجع سابق، ص ١٧٨-١٨٠.

^(٢) وفقاً للمادة الأولى من القانون المصريّ رقم ١٤١/ لعام ٢٠٠٤/ المُتعلّق بالمنشآت الصغيرة عرف المنشأة الصغيرة بأنها "كلّ شركة أو منشأة فردية تُمارس نشاطاً اقتصادياً إنتاجياً أو تجارياً أو خدماً ولا يقلّ رأسمالها المدفوع عن خمسين ألف جنيه ولا يجاوز مليون جنيه ولا يزيد عدد العاملين فيها على خمسين عاملاً" .

وفي المادة الثانية عرف المنشأة متناهية الصغر بما يلي "يقصد بالمنشآت متناهية الصغر في تطبيق أحكام هذا القانون كل شركة أو منشأة فردية تمارس نشاطاً اقتصادياً إنتاجياً أو خدماً أو تجارياً التي يقلّ رأسمالها المدفوع عن خمسين ألف جنيه"

أ_ إنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية، واعتباره الجهة المختصة بالعمل على تنمية المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر، وبالتخطيط والتنسيق والترويج لانتشارها، والمعاونة في الحصول على ما تحتاجه من تمويل وخدمات.

ب_ ينشئ الصندوق الاجتماعي للتنمية في مكاتبه أو في فروع الصندوق بالمحافظات وحدات لخدمة المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر، تتولى _ بناءً على طلب أصحابها _ كافة إجراءات التسجيل واستصدار التراخيص والموافقات والبطاقات التي تفرضها التشريعات اللازمة لممارسة نشاطها، وذلك خلال مدة لا تتجاوز الثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستندات إلى الجهات الإدارية المختصة بمنح التراخيص^(١).

ج_ اشترطت التعليمات التنفيذية للقانون رقم ١٤١/ لعام ٢٠٠٤/م على المشروعات الصغيرة تسجيل المنشأة لدى الوحدات المختصة المذكورة، وحصولها على رقم قومي يستخدم في جميع معاملاتها، حتى تتمتع المنشأة بالمزايا والتيسيرات الواردة في القانون المذكور، وبذلك يكون شرط الحصول على المزايا القانونية التي نص عليها القانون هو عمل هذه المشروعات ضمن إطار الاقتصاد الرسمي.

د_ تأمين تمويل للمشروعات من خلال إنشاء صندوق في كل محافظة بالتنسيق مع الصندوق الاجتماعي للتنمية، وبالتعاون مع المؤسسات والجمعيات الأهلية^(٢).

(١) مادة (٣) من القانون المصري رقم ١٤١/ لعام ٢٠٠٤/ المتعلق بالمنشآت الصغيرة.

(٢) مادة (٥) من القانون المصري رقم ١٤١/ لعام ٢٠٠٤/م المتعلق بالمنشآت الصغيرة .

هـ_ يُنشئ الصندوق الاجتماعي للتنمية وبمساهمة صناديق تمويل المنشآت الصغيرة والمتناهية الصغر في المحافظات نظاماً لضمان مخاطر الائتمان التي تتعرض لها هذه المنشآت، وفي حالة عدم مقدرة المُستفيد على استيفاء الضمانات المطلوبة، تقوم جمعية التأمين التعاوني التابعة للصندوق بضمان (٩٠%) من قيمة القرض بحدٍّ أقصى (٢٠٠) ألف جنيه بعد اشتراك المُستفيد بها^(١).

و_ للمشروعات التي يتم إنشاؤها بتمويل من الصندوق الاجتماعي للتنمية ميزة خاصة، إذ تُعفى من الضريبة على الدخل في حدود هذا التمويل لمدة خمس سنوات من تاريخ مزاولة النشاط^(٢).

كما نصَّ القانون رقم /٩١/ لعام /٢٠٠٥/م المتعلّق بالضريبة على الدخل في المادة (١٨) منه على وجوب معاملة المشروعات الصغيرة معاملة ضريبية خاصة، حيث يصدر قرار عن وزير المالية بقواعد مبسطة لأسس المحاسبة الضريبية وإجراءات تحصيل الضريبة لهذه المنشآت بما يتماشى مع طبيعتها.

ز_ في سبيل تشجيع إقامة المشاريع الصغيرة بعيداً عن مناطق السكن العشوائي، نصَّ القانون /١٤١/ لعام /٢٠٠٤/م بمادته العاشرة على أن يُخصَّص من الأراضي الشاغرة المتاحة للاستثمار في المناطق الصناعية والسياحية والمجمعات العمرانية وأراضي الاستصلاح الزراعي نسبة لا تقل عن (١٠%) وذلك لإقامة المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر.

^(١) راجع المادة (٩) من القانون المصري رقم /١٤١/ لعام /٢٠٠٤/م المتعلّق بالمنشآت الصغيرة.

^(٢) المادة (٣١) من القانون المصري رقم /٩١/ لعام /٢٠٠٥/م المتعلّق بالضريبة على الدخل.

ح_ في سبيل تسهيل توفير الخدمات للمنشآت الصغيرة وتشجيع تسويق إنتاجها، نصَّ القانون في مادته الثانية عشرة على أن تقوم الوزارات وأجهزتها والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية بالتعاقد مع هذه المنشآت، لشراء منتجاتها أو تنفيذ الخدمات والإنشاءات اللازمة لتلك الجهات. وذلك حافزاً مهمّاً للمشروعات الصغيرة للسعي نحو الانخراط في الاقتصاد الرّسمي للاستفادة من الخدمات المُقدّمة وتسويق منتجاتها.

ط_ إنشاء مراكز تدريبٍ لتأهيل أصحاب المنشآت، وتزويدهم بالمهارات الأساسية اللازمة لحسن إدارة هذه المشروعات^(١).

ومن القانون رقم ١٤١/ لعام ٢٠٠٤م في مصر الذي أخذ بمجمل الأساليب التي تُسهم في تنمية المشروعات الصغيرة ضمن الاقتصاد الرسمي، ننتقل إلى سورية.

تمّ في سورية إحداث الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات بموجب المرسوم التشريعي رقم ٣٩/ لعام ٢٠٠٦م، المرتبطة بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل^(٢).

^(١) راجع المادة (٢) من التعليمات التنفيذية للقانون المصري رقم ١٤١/ لعام ٢٠٠٤م المتعلّق بالمنشآت الصغيرة.

^(٢) بدأت محاولة تنظيم المشروعات الصغيرة في سورية بصورة غير مباشرة من خلال هيئة مكافحة البطالة، التي تمّ إحداثها بالقانون رقم ٧١/ لعام ٢٠٠١م على شكل برنامج عملٍ وطنيٍّ مدّته خمس سنوات قابلة للتجديد. وحددت هدفها في المادة الرابعة من قانون إحداثها بأنه يتمثل في دراسة وتمويل وتنفيذ مجموعة من الأنشطة الإنتاجية والخدمية التي من شأنها المساهمة في توليد الدخل وتوفير فرص العمل، وإيجاد مجالاتٍ جديدةٍ للعمل والإنتاج واستيعاب قوة العمل المتوافرة والداخلية

وحددت أهداف هذه الهيئة في التخطيط والتنسيق لتنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة وتمويلها ومساعدتها في الحصول على ما تحتاجه من خدماتٍ وتدريب العاملين فيها^(١).

كما أخذ المرسوم رقم /٣٩/ لعام /٢٠٠٦م/ بإحداث النافذة الواحدة في الإدارة المركزيّة والفروع في المحافظات حيث تتلقّى هذه النوافذ طلبات أصحاب المشروعات، وتعمل على متابعتها لدى الجهات المختصّة للحصول على التراخيص اللازمة والوثائق المطلوبة لها خلال مدّة لا تتجاوز الثلاثين يوماً.

وفي سبيل تمكّين الهيئة من القيام بمهامها تمّ صدور المرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام /٢٠٠٧م/، الذي أمّن إطاراً قانونياً لتمويل المشروعات الصغيرة، ويُعتبر هذا المرسوم أول تشريعٍ مُخصّصٍ للتمويل الصغير في سورية، حيث تمّ بموجبه منح مجلس النقد والتسليف صلاحية الترخيص لما سماه "المؤسسات

لأول مرّة إلى سوق العمل. لكن نظراً لقصور هيئة مكافحة البطالة في تحقيق أهدافها تمّ إحداث الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات بموجب المرسوم التشريعي رقم /٣٩/ لعام /٢٠٠٦م/ لتحلّ محلّها.

(١) عرّف القانون السوري رقم /٣٩/ لعام /٢٠٠٦م/ بمادته الأولى المشروعات بالغة الصغر والمشروعات الأسريّة بأنّها: المشروعات التي لا يتجاوز رأسمالها مليون وخمسمئة ألف ليرة سورية ولا تقلّ عن مئة ألف ليرة سورية.

المشروع الصغير: كل مشروع يمارس نشاطاً اقتصادياً أو إنتاجياً أو خدمياً أو تجارياً، ولا يتجاوز رأسماله خمسة ملايين ليرة سورية، ولا يقلّ عن مليون وخمسمئة ألف، ولا يقلّ عدد العاملين فيه عن ستة.

المشروع المتوسط: كل مشروع يمارس نشاطاً اقتصادياً أو إنتاجياً أو خدمياً أو تجارياً، ولا يتجاوز رأسماله خمسة عشر مليون ليرة سورية، ولا يقلّ عن خمسة ملايين، ولا يقلّ فيه عدد العاملين عن ستة عشر عاملاً.

المصرفية المالية الاجتماعية"، حيث سمح لهذه المؤسسات تقديم خدمات مالية مختلفة، بما في ذلك الإقراض الصغير وقبول الودائع والتأمين الصغير^(١).

وإن كانت الوقائع تشير على الرغم من صدور هذا المرسوم إلى فجوة كبيرة فيما بين العرض والطلب، وإلى أن تكاليف الإقراض قد تصل إلى عشرة بالمئة من قيمة القرض^(٢).

وقد صدر أيضاً القانون رقم ٩/ لعام ٢٠١٠م القاضي بتأسيس مصرف الإبداع للتمويل الصغير والمتناهي الصغر والذي يعد نقطة تحول بارزة في مسار الاستفادة من التمويل الخارجي، ويهدف هذا المصرف إلى التخفيف من وطأة الفقر والبطالة في سورية من خلال تمكين الأفراد ولا سيما الشباب والنساء للبدء بمشروعاتهم الخاصة القادرة على تحسين مستوى معيشتهم وخلق فرص العمل لهم ولغيرهم^(٣)، ومنح عملاء البنك من الشرائح المستهدفة إعفاء من الضرائب والرسوم تحت أي تسمية كانت على أي عقود أو عملية تجريها بما فيها رسوم الرهن ورسم الطابع وكذلك تعفى من ضرائب الأرباح على الدخل بكافة أنواعها^(٤).

لكن لم تحقق الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات المُحدثة الأهداف المرجوة منها، لذلك صدر القانون رقم ٢/ لعام ٢٠١٦م، الذي أحدث هيئة

(١) من المنظّمات والمؤسسات غير الحكومية المُزودة لخدمات التمويل الصغير والمتناهي الصغر، شبكة الأغا خان للتنمية، وصندوق التنمية الريفية المُتكاملة في سورية الذي يحصل على (60%) من تمويله من الاتحاد الأوروبي والأمم المُتحدة.

(٢) د. عامر خريوطي، مرجع سابق، ص ١٢.

(٣) المادة (٦) من القانون رقم (٩) لعام ٢٠١٠م القاضي بتأسيس مصرف الإبداع.

(٤) المادة (٢٠) من القانون رقم (٩) لعام ٢٠١٠م القاضي بتأسيس مصرف الإبداع.

تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة لتحلّ محلّ الهيئة السابقة لها من حقوق وما عليها من التزامات، وجعل ارتباطها بوزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية^(١).

وحَدّد القانون الجديد مجموعةً من الأهداف التي يتوجّب على الهيئة تحقيقها، منها^(٢):

أ_ وضع دليلٍ تعريفيّ للمشروعات الصغيرة والمتوسطة وفق حجم النشاط والتوزّع الجغرافيّ.

ب_ رسم السياسات والبرامج اللازمة لتشجيع ريادة الأعمال وتطوير قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة، والتنسيق الفعّال بين الجهات العامة والخاصة والأهلية ذات الصلة بتنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة، بما يحقّق تكامل عملها ويساعدها على تحقيق أهدافها.

ج_ العمل على تحسين أداء المشروعات، وزيادة الإنتاجية وإيجاد بيئة أعمالٍ تساهم في تنمية قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة وانتقالها إلى القطاع المنظم.

(١) عرّف القانون السوريّ رقم ٢/ لعام ٢٠١٦م المتعلّق بإحداث الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات بالمادة الأولى منه المشروعات الصغيرة والمتوسطة: "المشروعات التي تُمارس نشاطها في قطاعات الزراعة أو الصناعة أو الحرف التقليدية أو التجارة أو الخدمات أو المهن أو النشاط الفكريّ. ويتمّ وضع تعريفٍ وتحديد الحدود الدنيا والقصى لحجم كلّ نوعٍ من أنواع المشروعات الصغيرة والمتوسطة بقرارٍ من مجلس الوزراء".

(٢) المادة (٣) من القانون السوريّ رقم ٢/ لعام ٢٠١٦م المتعلّق بإحداث الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات.

د_ المساهمة في توفير بيئة تشريعية وإدارية متكاملة، وما يرتبط بها من قوانين وبرامج اقتصادية لازمة، لتعزيز القدرات الإنتاجية لقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

ه_ العمل على إحداث شبكة وطنية لحاضنات أعمال المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وتسهيل نفاذ المشروعات الصغيرة والمتوسطة إلى الخدمات المالية.

ز_ المساهمة في تنظيم وضبط سوق تمويل المشروعات لكل من مؤسسات القطاع الحكومي والأهلي والخاص العاملة في مجال تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة بالتنسيق مع مصرف سورية المركزي.

وبالتزامن صدر القانون رقم /١٢/ لعام /٢٠١٦/م، الذي ينص على إنشاء مؤسسة ضمان مخاطر القروض للمشروعات الصغيرة والمتوسطة على شكل شركة مساهمة مغفلة خاصة تساهم فيها المؤسسات المالية المحلية والدولية. وتهدف هذه المؤسسات إلى تمكين المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الحصول على التمويل المطلوب من المؤسسات المالية المقدمة لهذه المشروعات.

وبصدور هذين القانونين يمكن اعتبار البنية التشريعية الناضجة لدعم وتشجيع وتمويل المشروعات الصغيرة قد اكتملت، ويبقى البدء بتفعيل هذه القوانين على أرض الواقع بالشكل الصحيح والأمثل.

نجد من العرض السابق أنّ كلاً من المُشرّعين المصريّ والسوريّ عملاً على تقنين المشروعات الصغيرة من خلال إنشاء جهةٍ مُختصةٍ بها، تتابعها وتسهل إجراءات بدء نشاطها.

لكن هناك مآخذٌ على القوانين المصريّة والسوريّة المتعلّقة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة تتمثّل في:

١_ حصر تطبيقه على المنشآت التي حددها بالتعريف مُعتمداً معيار رأس المال والعمال، وبالتالي هو لا ينظّم كافة المنشآت أو المشروعات التي في القطاع غير الرّسمي، لأنّه إذا كان عدد عمال المنشأة أو رأسمالها يتجاوز بقليل الحدّ الذي نصّ عليها تعريف المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر لن يطالها القانون بمزاياه.

٢_ خضوع المشروعات الصغيرة في سورية للأنظمة الضريبيّة نفسها المطبّقة على المؤسسات الكبيرة.

وإن كان المُشرّع المصريّ خصّ المشروعات الصغيرة بمعاملةٍ ضريبيةٍ خاصةٍ، إلّا أنّه قد وقع في الخطأ حين قصّر الإعفاء الضريبيّ لعدّة سنواتٍ كما مرّ معنا على المشاريع المُموّلة من الصندوق فقط، لأنّه بذلك فرّق بين المشاريع التي يموّلها الصندوق والمشاريع المُموّلة ذاتيّاً، وبالتالي لن يجذب المشروعات المُموّلة ذاتيّاً إلى الاقتصاد الرّسمي^(١).

(١) د. منى محمود الإدلي، سياسة الحوافز الضريبية وأثرها في توجيه الاستثمارات في الدول النامية، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

٣_ يعدُّ كلٌّ من الصندوق الاجتماعي وهيئة تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة أداةً إداريةً بمستوى أدنى من الوزارات ذات الصلة بالمشروعات الصغيرة، وبالتالي لن تتمكّن من إلزام هذه الجهات بالتيسير المنشود.

٤_ افتقار كلٍّ من القوانين السورية والمصريّة المتعلّقة بالمشروعات الصغيرة النصّ على عقوباتٍ صارمةٍ بحقّ أصحاب هذه المشروعات غير المرخصة والمُسجّلة أصولاً، أو النص على آلياتٍ جديةٍ ومُثمرةٍ لتفعيل عملية التفتيش والتنسيق بين الجهات المعنية لحصرها.

٥_ على الرغم من صدور قوانين خاصةٍ بالمشروعات الصغيرة، إلّا أنّه ما زال هناك العديد من القوانين الأخرى التي تحكمها مثل: قوانين الاستثمار، البيئة، التصدير والاستيراد، الجمارك، الضرائب. وهذا يُشكّل عبئاً وتعقيداً لتلك المشروعات أحياناً.

بالرغم من هذه المآخذ التي أوردناها على كلا القانونين إلّا أنّ القانون السوريّ رقم /٢/ لعام /٢٠١٦م/ يتميّز عن القانون المصريّ المعنيّ بالمنشآت الصغيرة بما يلي:

اعتبر المُشرّع السوريّ انتقال المشروعات في القطاع غير المُنظّم إلى المُنظّم هدفاً له، وبذلك يكون توجّه الخطاب بشكلٍ مباشرٍ نحو القطاع غير المُنظّم. وهذا أمرٌ في غاية الأهمية، لأنّ استجابة القطاع غير المُنظّم إلى التشريعات ذات الصلة به تتحدد بمدى إدراك أصحاب هذه المشروعات لتلك التشريعات، ومعرفة تطبيقها من جهة، ومدى تأثير المزايا والتسهيلات والعقوبات التي تحويها تلك التشريعات على انتمائهم إلى الاقتصاد الرسميّ

من جهةٍ أخرى. وبالتالي حينَ تطبيق القانون سوف يتمّ البحث عن مشروعات القطاع غير المنظم والعمل على تقنينها.

إضافة إلى أنّه يُعدّ أول قانونٍ في سورية يشير بشكلٍ واضحٍ لدمج الاقتصاد غير المنظم في الاقتصاد الرسمي.

الفرع الثاني

تجارب الدول الناجحة في مجال دعم المشروعات الصغيرة

تعددت تجارب الدول في مجال دعم المشروعات الصغيرة، وسنعرض فيما يلي ثلاث تجاربٍ مُتنوّعة، وهي: التجربة الهندية والتجربة الإيطالية، والتي سنتطرق لكلّ منهما بأبرز النقاط الإيجابية الموجودة فيه، والتي لم يتطرق لها المُشرعان المصري والسوريّ على صعيد التدابير الحمائية والتشريعية للصناعات الصغيرة، وسنعرض أيضاً تجربة تونس الناجحة في مجال تمويل المشروعات الصغيرة.

أولاً- التجربة الهندية^(١):

انتهجت الحكومة الهندية سياسةً مزدوجةً سعت خلالها إلى الحدّ من إنتاج المؤسسات الصناعية الكبرى، بما يسمح للمؤسسات الصّغرى التي تنتج نفس السلع بتصريف سلعها، وذلك من خلال حجز أكثر من (١٢٠٠) بندٍ إنتاجيٍّ لصالح الصناعات الصغيرة، حيث لا تستطيع الصناعات الكبرى دخول مجال إنتاج هذه البنود، وبذلك يتمّ حماية الآلاف من العاملين في المشروعات

(١) المشروعات الصغيرة في مصر المشاكل ومقترحات الحل، مركز دعم المعلومات واتخاذ القرار، مجلس الوزراء المصري، ٢٠٠٢، ص ١٧٦ وما بعدها.

الصغيرة من خسارة أعمالهم، عبر حمايتهم من منافسة المشروعات الكبيرة التي تعتمد على عدد عمالٍ أقلّ نظراً لاستخدامها التكنولوجيا الحديثة.

إضافةً إلى فرض ضرائب على المؤسسات الكبرى واستخدام ريعها لتنمية الصناعات الصغيرة، وهذا يحقق العدالة الضريبية من خلال التمييز في المعاملة الضريبية بين المشروعات الكبيرة والصغيرة لصالح الأخيرة.

كما أنها أنشأت مكتباً للتشبيد الصناعي والمالي، تقصده كلُّ منشأة تتعرّض لصعوباتٍ اقتصاديةٍ، طالبةً برامج للإصلاح الاقتصادي والمالي لتجاوز محنتها.

ثانياً_ التجربة الإيطالية^(١):

اعتمدت إيطاليا في تنمية المشروعات الصغيرة سياسة العناقيد الصناعية، التي تقسم العمل بين المشروعات المختلفة داخل العناقيد.

كما اعتمدت أسلوب توزيع مسؤولية تنمية الصناعات الصغيرة بين الجهات ذات الصلة، وفق الآتي:

_ تعتبر وزارة الصناعة الراعي الرئيسيّ للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، حيث تتولّى مسؤولية الإشراف والتنسيق بين الأنشطة الاقتصادية القومية، وتوفير المساعدات المالية من أجل شراء المعدات اللازمة لعملية الإنتاج.

_ تتولى وزارة البحث العلمي دعم مشاريع الأبحاث.

(١) المشروعات الصغيرة في مصر المشاكل ومقترحات الحل، مرجع سابق، ص ٢٠٣ وما بعدها.

_ تقوم وزارة التجارة الخارجية بوضع سياسات الدعم والمساعدات الخاصة بالتصدير والتجارة الخارجية.

_تقوم الغرفة التجارية بتوفير المعلومات عن الشركات الصغيرة والمتوسطة في إيطاليا.

وبتوزيع تلك المسؤوليات بين الجهات المختلفة، يمنع التضارب والتداخل وتلتزم كل جهة بالقيام بالمهام الموكلة إليها نظراً لأن تلك المهام تندرج ضمن اختصاصها.

ثالثاً_ تجربة تونس التمويلية:

تجربة البنك الإسلامي^(١):

أنشأ البنك الإسلامي التونسي سنة /١٩٨٣م/ لتقديم قروض دون ضمانات، مع اشتراط تقاسم الربح والخسارة مع المقترضين إن وجد ذلك. ويعتمد هذا البنك على ثلاث تقنيات للتمويل هي:

١ _ **تقنية المربحة:** التي تعتبر من أهم تقنيات التمويل قصير المدى، حيث يتولى البنك بموجبها شراء السلع المراد شرائها من قبل الزبون، ثم يبيعها إليه مرةً أخرى بسعرٍ يتجاوز السعر العادي لهذه السلعة، على أن يتم تسديد مبلغها بالتقسيط لمدةٍ تتراوح بين ثلاثة أشهر إلى ثمانية عشر شهراً.

(١) د. قارة ملاك، إشكالية الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر مع عرض ومقارنة تجارب: المكسيك، تونس والسنغال، رسالة دكتوراه، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، ٢٠١٠م، ص ٨٣.

٢_ **تقنية المشاركة:** وهي تقنية متوسطة الأجل، يتم بموجبها تقديم التمويل الذي يطلبه المُتعامل مع البنك دون أن يتقاضى البنك أية فائدةٍ منه، وإنما يتفق مع هذا المُتعامل المشاركة في الناتج المُحتمل، سواءً كان ربحاً أم خسارةً، وكلّ ذلك وفق قواعد عادلةٍ وأسس توزيعيةٍ مُتفقٍ عليها في العقد ذاته.

٣_ **تقنية المضاربة:** تتمثل في عقدٍ يتفق بموجبه الطرفان على القيام بنشاطٍ ما، حيث يمول هذا النشاط من قبل البنك الإسلامي، أما العميل فيقدم جهده وعمله، وإن حدث ووقعت خسارةٌ فإنّ البنك الإسلامي هو الذي يتحملها لوحده، لأنّ العميل خسر جهده ووقته، بشرط ألا يكون هو المُتسبب في هذه الخسارة، وعادةً ما يكون توزيع العائد والربح في نهاية عملية المضاربة.

وبذلك يستطيع البنك الإسلاميّ عبر تقنيات التمويل المُتنوّعة تأمين مصدرٍ للتمويل بشروطٍ ميسرةٍ للمُقترض.

إذاً تختلف القوانين بما تقدّمه من مزايا وحوافز وبما تتضمنه من إجراءاتٍ في سبيل دعم وتنمية المشروعات الصغيرة، بهدف أن تكون هذه المشروعات تحت إشراف الدولة، وأن تسهم في دعم الاقتصاد الوطني.

ولضمان نجاح المشروعات الصغيرة وعملها ضمن الاقتصاد الرّسمي، يجب التركيز على إعداد دراسات جدوى للمشروعات الصغيرة، تقوم بها غرف التجارة أو الصناعة أو الهيئات الخاصة بدعم وتنمية المشروعات الصغيرة، لأنّه من خلال تلك الدراسات يتمّ ضمان إقامة مشاريع ناجحةٍ، وجذب أصحاب تلك المشاريع للتعامل مع الجهات الرّسميّة بما توفره لهم من نصحٍ وإرشادٍ، ومن ثمّ إكمال دعم أصحاب المشاريع الصغيرة بتقديم التمويل اللازم

لهم، وضمان المخاطر التي ستكون على نطاقٍ واسعٍ نظراً لدراسة المشاريع قبل قيامها بما يخفف من تعثرها.

كما نرى إمكانية اتباع أسلوب العناقيد الصناعية التي تتناسب مع الاقتصاد السوريّ ولا سيما في مجال الصناعات النسيجية. وبالتالي تصبح المشاريع الصغيرة حلقةً من حلقات الإنتاج الصناعي الرسميّ وفق هذا الأسلوب، وهذا يفرض عليها ويجذبها في ذات الوقت إلى الاقتصاد الرسميّ.

كما يمكن اتباع الأسلوب التشاركيّ في الصناعة، أيّ من خلال التعاقد مع المشروعات الصغيرة، والدمج بين التجربة الهندية بحصر بنود إنتاجٍ لصالح المشروعات الصغيرة، والتجربة الإيطالية المُمثّلة باتباع أسلوب العناقيد الصناعية بما يحقق الإفادة من هاتين التجريبتين الناجحتين، ويحقق الأهداف التالية:

_ الحفاظ على المشروعات الصغيرة_ تحت إشراف الدولة_ بما توفره من فرص عملٍ تخفف من وطأة البطالة.

_ تغذية الصناعات الكبيرة ممّا يوفر تصريف منتجات تلك المشروعات، ورفع جودتها لتلائم ما تطلبه تلك الصناعات الكبيرة من معايير معينة في منتجاتها.

_ تتبع هذه المشروعات وحصرها وتنظيمها.

وفي النهاية أيّ قانونٍ يجب أن يتلاءم مع اقتصاد الدولة، ووضع المنشآت فيها بما يمكنها من النشوء بشكلٍ قانونيٍّ، والعمل ضمن الضوابط التي تحكمها، وإلا سيبقى قاصراً عن تحقيق أهدافه المَعوَّلة عليه.

المبحث الثالث

أدوات ضبط الاقتصاد الخفي على الصعيد الإداري

تبرز أهمية الأدوات الإدارية لضبط الاقتصاد الخفي في علاج الأسباب الإدارية المؤدية له، وقد تتعلّق هذه الأدوات بتمسير إجراءات تسجيل النشاط الاقتصادي، وتوفير بيئة العمل والاستثمار المشجّعة، أو تتعلّق بتنظيم العمالة غير المنظّمة من خلال القوانين ذات الصلة، وتوسيع أنظمة الضمان الاجتماعي لتطال العمالة غير الرسميّة. وبالتالي سيضمّ هذا المبحث :

المطلب الأول: إصلاح بيئة الأعمال.

المطلب الثاني: تطبيق نظام الضمان الاجتماعي.

المطلب الأول

إصلاح بيئة الأعمال

إنّ تطوير البيئة الإداريّة وتبسيط الإجراءات القانونيّة كوسيلة لضبط اقتصاد الظلّ، يكون بالاستغناء عن القوانين والإجراءات التي لم تعد تتسجم مع المتطلبات الحاليّة، أو تعديلها. فالعبرة ليست بكثرة القوانين والقرارات وإنّما في مدى الحاجة إليها^(١).

ويفضل اتّباع الأسلوب التدريجيّ في تطبيق القوانين واللوائح التي تحكم وتعالج الأنشطة الخفيّة، ممّا يساعد على استجابة أفضل لها، إضافةً لضرورة وجود جهازٍ إداريّ كفءٍ قادر على تنفيذها، إذ لا تجدي القوانين واللوائح الجيدة نفعاً ما لم تكن الإدارة حازمةً وفعّالةً في تنفيذها.

في ضوء ما سبق سنتطرّق لأهم وسائل إصلاح بيئة الأعمال ضمن هذا المطلب، ولتجربة دولة البيرو في مجال الإصلاح الإداريّ لضبط الاقتصاد غير الرّسميّ التي قادها معهد الحرية والديمقراطية، في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: تخفيف القيود الإجرائيّة والتنظيميّة.

الفرع الثاني: تجربة معهد الحرية والديمقراطية في الإصلاح الإداريّ.

(١) د. محمد رمضان صديق، مرجع سابق، ص ١٤٠.

الفرع الأول

تخفيف القيود الإجرائية والتنظيمية

شهدت الكثير من الدول محاولاتٍ مُتنوّعةٍ وعديدةٍ لتخفيف القيود المُتعلّقة ببيئة الأعمال وممارسة الأنشطة الاقتصادية، والتي كان لها أثرها في ضبط أنشطة الاقتصاد الخفي. وفيما يلي نقدٌ عرضاً لها:

١_ تقليل الاشتراطات اللازمة لبدء المشروعات والأنشطة الاقتصادية، كعدم اشتراط حدٍّ أدنى لرأس المال، وهذا ما فعلته كلٌّ من تشيلي وإيرلندا وجامايكا.

٢_ تبني سياسة النافذة الواحدة في منح تراخيص مزاولة النشاط، وهذا يخفّف على المُستثمر إجراءات التنقل بين جهاتٍ مُتعددةٍ وما يتبعه من توفير الوقت والمال. كما يفيد هذا الإجراء في التنسيق بين الجهات الحكومية، وعدم التضارب بينها في التعليمات والشروط اللازمة لبدء النشاط أو ممارسته.

طبّقت إندونيسيا برنامجاً لتقنين المشروعات عُرفَ باسم "نظام توفر الخدمات العامة بخطوة واحدة" من خلال تحديد مكانٍ واحدٍ يتعامل معه الفرد أو جهةٍ واحدةٍ يلتزم تجاهها، أو وحدةٍ واحدةٍ مهمتها تكون الرقابة على نشاط المنشأة وفق تصنيفاتٍ معينة.

كما طبّقت كينيا برنامجاً لتبسيط الإجراءات التنظيمية حيث يتمّ بمقتضاه إصدار ترخيصٍ واحدٍ للمنشأة بتكلفةٍ أقلّ من الإجراءات المُطبّقة في السابق^(١).

(١) د. محمد رمضان صديق، مرجع سابق، ص ١٤٣ - ١٤٥.

٣_ التخلص من المركزية وتوسيع إطار اللامركزية في اتخاذ القرارات اللازمة المتعلقة بممارسة الأنشطة الاقتصادية، كون السلطة اللامركزية أكثر صلة مع الواقع الموجودة فيه، لتحديد الاشتراطات اللازمة والمناسبة للمستثمر إضافة لسرعة اتخاذ القرار من قبلها.

٤_ تقديم الخدمات واستقبال طلبات الأفراد والشركات من خلال الحكومة الالكترونية، بما يضمن السرعة والعدالة في تقديم الخدمات، وعدم التحيز والتكاليف الأقل، والرقابة الأسرع. واعتمدت هذا الأسلوب كل من السويد ولاثيا وسنغافورة.

٥_ المراقبة والمتابعة المستمرة للإجراءات الإدارية واللوائح الحكومية وتقييمها وتعديلها، وإنشاء جهات إدارية متخصصة للقيام بتلك المهمة. ومثالها:

أ_ مكتب إدارة المشروعات الصغيرة في الولايات المتحدة، الذي يراقب الإجراءات الإدارية والتنظيمية، التي تنوي الجهات الحكومية إصدارها، وذلك لتقرير إعفاء تلك المشروعات من تطبيقها أو منحها مدة أطول لتتوافق معها.

ب_ وحدة الأثر التنظيمي التابع لمكتب مجلس الوزراء البريطاني، والتي تقوم بذات الدور تقريباً الذي يقوم به مكتب إدارة المشروعات السابق، إضافة لإنشائها مكاتب مهمتها تبسيط الإجراءات القانونية والضريبية والمالية وإصدار أدلة التعامل مع الجهات الحكومية لتبصير المنشآت بالخطوات اللازمة لذلك^(١).

(١) د. محمد رمضان صديق، مرجع سابق، ص ١٤٢.

٦_ إنشاء هيئات مُتخصِصةٍ في مجالٍ معيّن، كإنشاء هيئاتٍ للمشروعات الصغيرة وللحرف وللمهن المختلفة، مهمتها إيجاد بيئة الأعمال المناسبة، وتذليل العقبات، وتسهيل نمو المشاريع ضمن الاقتصاد الرّسمي.

٧_ التعاون بين وزارات الدولة المختلفة من أجل حصر وتحديد أنشطة القطاع غير المُنظّم، والعاملين فيه، والعمل على تسهيل انتقالهم إلى دائرة الاقتصاد الرّسمي، وذلك من خلال البرامج والإجراءات الإداريّة المُتنوّعة، ونذكر منها:

أ_ قامت أندونيسيا في عام /٢٠٠١م/ بتنفيذ خطّةٍ لتقنين البيع المُتّقل من خلال منح الباعة الجوّالين بطاقةً تعريفيةً^(١).

ب_ قامت الحكومة المصريّة بنقل بعض الورش الحرفيّة غير المُرخّصة في المناطق السكنية إلى مناطق صناعيّة لتنظيمها، والحدّ من التلوث البيئيّ الناجم عنها.

ونذكر منها تجربة مدينة الحرفيين التي أُنشئت عام /١٩٨٩م/، حيث تمّ تجميع ورش الأنشطة الحرفيّة (حدادة، نجارة، صيانة سيارات...) فيها، وكانت هذه الورش تعتمد على عمالة الأطفال بنسبة (٥٥%)، وجُلّهم من الأطفال الأميين والمُتسربين من المدارس، لذلك عمل المجلس القوميّ للطفولة والأمومة على رعاية وحماية هؤلاء الأطفال من خلال تقديم خدماتٍ مُتنوّعةٍ لهم^(٢).

وبذلك حقّقت مصر بتجربتها هذه هدفين:

(١) د. محمد رمضان صديق، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٢) المرجع السابق، ص ١٦٦-١٦٧.

_ الهدف الأول: مراعاة أوضاع العاملين من الأطفال، وتخفيف الآثار السلبية للقطاع غير المنظم عليهم.

_ الهدف الثاني: ضبط القطاع غير المنظم، وتوجيهه باتجاه أماكن محددة، وتشجيعه على العمل ضمن هذه الأماكن، نظراً للخدمات التي يوفرها للعاملين فيها.

٨_ التحول نحو اقتصادٍ تَقَلُّ فيه المعاملات النقدية، من خلال تنشيط التعامل بالأدوات المالية الإلكترونية، ممّا يتيح للمُشرِّع من خلال تتبع حركة الأموال ضبط الأنشطة الاقتصادية، وحصرها والتعرف على الحجم الحقيقي لها^(١).

ويمكن أن يمتد استخدام الأدوات الإلكترونية لتنظيم توزيع واستخدام المواد الأساسية التي يمكن أن تكون محل للاثجار بطرق غير مشروعة، من خلال حصر الحصول عليها لحامل البطاقة الإلكترونية فقط وبكمية محددة.

٩_ الحدّ من أوجه الفساد الإداري ومراقبتها، لأنّ ذلك يُشكّل إزالةً للستار الذي يضمن بقاء الأنشطة الاقتصادية الخفية بعيداً عن رقابة الدولة.

١٠_ نشر الوعي لدى الأفراد بوجود إجراءات إدارية وقيود حكومية يجب الالتزام بها أولاً، ومن ثمّ نشر الوعي بأهميتها والغاية منها، وتوضيح سبب كلّ

(١) د. يسري العزباوي ود. سيف الخوانكي، رؤية جديدة للتعامل مع القطاع غير الرسمي، مركز الأهرام للدراسات الاستراتيجية والسياسية ومركز المشروعات الدولية الخاصة، القاهرة، ٢٠١٦م، ص ٢١.

علينا التنويه بأنّ وسائل الدفع الإلكتروني بالرغم من استخدامها كوسيلة ضبط لأنشطة اقتصاد الظلّ إلّا أنها من الممكن أن تكون هي بحدّ ذاتها أحد أسباب ظهور شكلٍ من أشكال أنشطة اقتصاد الظلّ الجديدة المُتمثّل ببيع النقود الورقية لتغطية المدفوعات التي تتم خارج رقابة الدولة.

إجراءٍ والفائدة التي تعود على المُستثمر من الالتزام به، والعقوبات التي ستُفرض عليه في حال مخالفته ثانياً، ويمكن أن يتم ذلك من خلال وسائل الإعلام أو من خلال منشوراتٍ وندواتٍ خاصةٍ بذلك.

ذلك عرضٌ لأهم الإجراءات والعوامل التي تساعد في تبسيط بيئة الأعمال وتيسيرها، وفي ظلّها سنرى ما اتخذ منها في مصر وسورية.

في مصر تمّ إجراء مجموعةٍ من الإصلاحات الإداريّة المُتعلّقة بتسهيل بيئة الأعمال والاستثمار، نذكر أهمّها:

١_ إنشاء المناطق الاستثمارية في محافظاتٍ عدّة، حيث يتولّى مجلس إدارة المنطقة الاستثماريّة منح كافة التراخيص اللاّزمة لمزاولة النشاط داخل المنطقة.

٢_ تطبيق نظام النافذة الواحدة في جهاتٍ إداريّة مُتعدّدة، وإدخال النظام الآليّ في إجراءات التسجيل الضريبيّ، بما يمكن من استخراج البطاقة الضريبيّة وبطاقة التأمين الاجتماعيّ في يومٍ واحدٍ.

٣_ إعادة تنظيم عملية تسجيل الملكية، ممّا أدّى إلى تخفيض الوقت اللاّزم لتسجيل الملكية من (١٩٣) يوماً إلى (٧٢) يوماً، وتخفيض تكلفة تسجيل الملكية من (٣%) من قيمة العقار إلى رسمٍ ثابتٍ قدره (٢٠٠٠) جنيه^(١).

٤_ صدور القانون رقم ٦٨/ لسنة ٢٠٠٩م/ وقرار وزير الاستثمار رقم (٩٠) لعام ٢٠٠٩م/ لإزالة القيود المفروضة على الحدّ الأدنى لرؤوس أموال الشركات ذات المسؤوليّة المحدودة.

(١) التمكين القانوني للفقراء ٤/٣ "تعزيز آليات اكتساب وممارسة حق الملكية العقارية: الإشكاليات والحلول"، مرجع سابق، ص ٥.

٥_ تخفيض رسوم تأسيس الشركات ذات المسؤولية المحدودة بقرارٍ من وزير الاستثمار رقم ١٦/ لعام ٢٠١٠/م.

تلك هي أهم القرارات والقوانين المتعلقة بتحسين بيئة الأعمال، وتسهيلها للمستثمر حتى يتمكن من البدء بنشاطه والاستمرار به. لكن أهم ما قامت به مصر على صعيد تسهيل بدء الأنشطة الصناعية، كان صدور قانون تيسير إجراءات منح تراخيص المنشآت الصناعية رقم ١٥/ لعام ٢٠١٧/م، وفيما يلي نذكر أهم ما جاء في هذا القانون:

١_ تتولى الهيئة العامة للتنمية الصناعية منح تصاريح تشغيل مؤقتة للمنشآت والمحال الصناعية غير المرخص لها لمدة سنة من تاريخ العمل بهذا القانون، وكما يجوز بقرارٍ من الوزير المختص بالصناعة بناءً على اقتراح الهيئة العامة للتنمية الصناعية، تجديد التصاريح لمدة أخرى مماثلة. وبذلك يكون القانون قدّم فرصة للقطاع غير المنظم بالانضمام للقطاع الرسمي لتسوية وضعه.

٢_ توحيد جهات استخراج التراخيص للمنشآت الصناعية في جهةٍ واحدة، وهي هيئة التنمية الصناعية، وإلزامها بالبت في طلب الترخيص خلال (٣٠) يوماً فقط. وبذلك يكون القانون اختصر الجهات التي يجب التعامل معها بجهةٍ واحدةٍ فقط بعد أن كان على المستثمر التعامل مع إحدى عشرة جهةً.

٣_ الترخيص بالإخطار للأنشطة الصناعية التي لا تمثل درجةً كبيرةً من المخاطر، ويستغرق نظام الترخيص بالإخطار سبعة أيام.

٤_ الإخطار للحصول على الترخيص يكون باليد أو إلكترونياً، أو البريد المسجل بعلم الوصول، أو عن طريق شركات شحن الطرود البريدية.

٥_ تقليص العمليات الإجرائية من سبع إلى ثلاث عمليات فقط، واختصار مدة الإجراءات إلى ثلاثة أسابيع.

٦_ إدخال القطّاع الخاص في منظومة منح التراخيص عبر مكاتب الاعتماد.

٧_ تحديد مواعيد وضوابط للتفتيش والمتابعة على المنشآت الصناعية.

٨_ تحديد أنشطة معينة لا تتطلب الإخطار من أجل تعديل نشاطها.

٩_ إعفاء المنشآت التي تتقدّم بشهادة الاعتماد من المعاينة.

١٠_ تكليف مكاتب الاعتماد بفحص مدى استمرار التزام المنشآت لصناعية المرخص لها بالاشتراطات.

بهذا القانون تكون مصر اختصرت الكثير من الوقت والإجراءات بهدف تبسيط بيئة الأعمال، وهذا ينعكس على تنظيم أنشطة الاقتصاد الخفي، وتسهيل دخولها الاقتصاد الرسمي، بتلافي عامل مهم من العوامل المؤدية لها، والمتمثلة بالبيروقراطية وتعقيد الإجراءات الإدارية .

ومن مصر ننقل إلى سورية لنرى ما قامت به في مجال الإصلاح الإداري وبيئة الأعمال:

١_ أخذت سورية بنظام النافذة الواحدة في العديد من الوزارات، كمركز خدمة المواطن في المحافظات، والنافذة الواحدة في المدن الصناعية. وتعمل حالياً على إنجاز مشروع الحكومة الالكترونية ومشروع الدفع الالكتروني.

٢_ أحدثت هيئة الاستثمار السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم ٩/ لعام ٢٠٠٧م، وحدد أهدافها: بتسهيل وتنشيط عمليات الاستثمار، وتذليل

الصعوبات من خلال ما تقوم به من دراساتٍ، واعتماد نظام النافذة الواحدة التي تضمُّ مُمثِّلين عن كافة الوزارات والجهات العامة المعنية، يتمتعون بكافة الصلاحيات التي تمكِّنهم من إنجاز مهامهم بتسجيل ومنح التراخيص والموافقات والشهادات والإجازات اللازمة.

٣_ إنشاء هيئاتٍ مُتخصصةٍ كهيئة المشروعات الصغيرة.

٤_ سمح قانون الاستثمار رقم /١٠/ لعام /١٩٩١/م للقطاع الخاص القيام بالكثير من الصناعات التي كانت محصورةً في القطاع العام وحكراً عليه، وبذلك استطاع القطاع الخاص القيام بصناعاتٍ جديدةٍ بالنسبة له.

٥_ تحسين الوصول إلى المعلومات الائتمانية، عن طريق إنشاء نظام إلكترونيٍّ لتبادل البيانات بين جميع المصارف ومؤسسات التمويل والمصرف المركزي.

٦_ في مجال تحسين بيئة الأعمال فيما يتعلَّق بمرحلة بدء النشاط التجاري: قامت سورية بعدة إجراءاتٍ تمنح المرونة لبيئة الأعمال، وتشجّع على القيام بالعمل ضمن الإطار القانوني الصحيح، نذكر منها:

أ_ تخفيض الحد الأدنى لبدء النشاط التجاري للشركات محدودة المسؤولية من مليون ليرة سورية إلى أربعمئة ألف ليرة سورية، وتخفيض تكلفة النشر من خمسة وعشرين ألف ليرة سورية إلى أربعة آلاف ليرة سورية. وأصبحت الموافقة على تأسيس الشركة لامركزية.

ب _ إتاحة نماذج التسجيل عبر الإنترنت، وتمّ إلغاء عملية تسجيل الشركات في المحاكم.

ج _ مرحلة الحصول على الائتمان: تمّ تخفيض حدّ الإفصاح عن القروض للمصرف المركزي، ولذا ازدادت نسبة تغطية السجلات العامة للمعلومات الائتمانية^(١).

٧ _ في مجال دعم الصناعة وتسهيل إنشاء المنشآت الصناعية، تمّ إنشاء المدن الصناعية بموجب المرسوم التشريعي رقم /٥٧/ لعام /٢٠٠٤م، حيث توفر هذه المدن الكثير من الحوافز التنظيمية والمالية والبنى التحتية الأساسية مثل: (مواصلات طرقية، مصادر طاقة، اتصالات، شبكات مياه)، إضافةً لتمتع المشاريع المقامة ضمن هذه المدن بتخفيضاتٍ ضريبيةٍ. وتخصيص مناطق حرفية في هذه المدن تشمل جميع المهن الحرفية.

٨ _ صدور البلاغ رقم /١٠/ لعام /٢٠٠٣م، الذي سمح بإقامة بعض الصناعات بترخيصٍ مؤقتٍ خارج المدن والمناطق الصناعية على أن تُنقل لاحقاً لها، ثم صدر البلاغ رقم ٩/١٥ ب لعام /٢٠١٤م، الخاص بالضوابط والتعليمات النازمة لترخيص المنشآت الصناعية الخاضعة لأحكام المرسوم التنظيمي /٢٦٨٠/ لعام /١٩٧٧م، والجدول الملحقة به والمنشآت الخدمية والمُتضمن دمج البلاغين رقم /١٠/ لعام /٢٠٠٤م، والبلاغ رقم /١٦/ ب لعام /٢٠٠٥م، وأهم ما جاء فيه:

(١) تقرير هيئة الاستثمار السورية السنوي التاسع، دمشق، ٢٠١٥، ص ٢٣.

أ_ حافظ البلاغ على المنشآت الصناعية القائمة خارج المخططات التنظيمية، في حال تحقق وجود عددٍ معيّنٍ من المنشآت ضمن مساحةٍ معيّنة، واعتبرها منطقةً صناعيةً تستوجب إعداد مخططٍ تنظيميٍّ عامٍ وتفصيليٍّ، ونظام ضابطة بناءٍ لها مع جواز التوسع، شريطة التزام أصحاب المنشآت بالتشريعات البيئية والعمرائية، وفق الشروط التي تضعها الوحدة الإدارية .

ب_ أعطى أصحاب المنشآت المُتتاثرة القائمة، والمستمرة وغير الحاصلة على الترخيص المؤقت خارج المخططات التنظيمية مدةً أقصاها ستة أشهر للتصريح عن منشآتهم بدءاً من تاريخ صدور البلاغ.

وأجاز البلاغ منحهم الترخيص المؤقت في حال تحقق الشروط الصحية والبيئية والفنية والإنشائية في ضوء التشريعات المعنية بذلك، مع منح مهلة ثلاثة أشهر لاستكمال النواقص المطلوبة، شريطة التزام صاحب المنشأة بالانتقال إلى المنطقة الصناعية أو الحرفية القريبة _ حال وجودها _ خلال عامين من تاريخ تقديم طلبه، تحت طائلة إغلاق المنشأة عند فوات المدة دون التنفيذ، ومنحه الأولوية في التخصّص بمقاسم المنطقة الصناعية، مع الاحتفاظ بحقّ الجهة الإدارية بإغلاق المنشأة حال عدم تحقق الشروط البيئية والصحية والفنية.

٩_ صدور قرار عن مجلس الوزراء رقم /٧٧/ بتاريخ ١٧/١٢/٢٠١٧م، المُتعلّق بمنح إذن للمنشآت القائمة والمستثمرة غير الحاصلة على الترخيص الإداري قبل تاريخ صدور هذا القرار من الجهة المختصة بالترخيص الإداري لمزاولة نشاطها بشكلٍ مؤقتٍ لمدة سنتين، على أن تحصل على هذا الإذن خلال مدة ثلاثة أشهرٍ من تاريخ صدور القرار المذكور، وأن تكون تلك

المنشآت الصناعية والحرفية القائمة، والمستثمرة غير الحاصلة على الترخيص الإداري خارج المخططات التنظيمية المصدقة لمدن مراكز المحافظات.

من البلاغات والقرارات السابقة نجد اعتراف الحكومات المتعاقبة باقتصاد الظل من جهة، وعلاقته مع انتشار السكن غير المنظم من جهة أخرى، ومنحه الفرصة لتنظيمه من خلال التراخيص المؤقتة المشروطة.

ولكن يجب التنبيه ألا يصبح الترخيص المؤقت هو القاعدة، ويصبح الترخيص الدائم هو الاستثناء. فلا يجب أن تخرج تلك البلاغات التي تمنح تراخيص مؤقتة عن الغاية التي وضعت لها، وهي عمل تلك المنشآت تحت إشراف الدولة ورقابتها، وضبط عمليات إنتاجها من الناحية الصحية والبيئية، والاستفادة من تلك المشاريع في إمداد الدولة بالإيرادات المالية، ريثما يتم تسوية وضعها إما بنقلها إلى المدن والمناطق الصناعية، أو إزالة المخالفات وعلاج الأسباب التي تعوق منحها التراخيص المطلوبة.

ذلك أهم ما قامت به مصر وسورية في مجال إصلاح البيئة الإدارية بشكل عام، حيث هدفت الخطوات التي قامت بها كلٌّ منهما إلى تشجيع الاستثمار، وتيسير إجراءات البدء بالأنشطة الاقتصادية، وإعطاء فرصة للأنشطة القائمة في القطاع غير المنظم في الإعلان عن نفسها وتسوية وضعها.

وفي النهاية تتنوع وتتعدد إجراءات إصلاح البيئة الإدارية، وكلما كانت هذه الإجراءات ميسرة ولا تتطلب الكثير من الوقت والتكلفة، حققت أهدافها المرجوة منها في رفع ثقلها عن المستثمرين.

الفرع الثاني

تجربة معهد الحرية والديمقراطية في الإصلاح الإداري

تعددت تجارب الدول الهادفة إلى تبسيط إجراءات البدء بالأعمال، وتعدّ تجربة دولة البيرو من التجارب الأولى في هذا المجال، والتي حققت نجاحاً كبيراً في ضبط الاقتصاد غير الرسمي وتحويله إلى القطاع الرسمي، والتي قادها معهد الحرية والديمقراطية وهو منظمة غير ربحية، مقرها ليما يُعترف به عالمياً كمركزٍ بحثيٍّ وبيت خبرة.

حيث تنبّه معهد الحرية والديمقراطية إلى مشكلة العاملين في الاقتصاد غير المنظم، ولا سيما الباعة الجوالين في البيرو، وأجرى مسحاً لهم في عام ١٩٨٦/م، وحدد سبب المشكلة، واستراتيجيات علاجها، وعمل على جمع التأييد الشعبي والحكومي لتلك الاستراتيجية، التي تتركز في تبسيط الإجراءات الإدارية التي تشكّل عائقاً أمام رسمية الأنشطة الاقتصادية، ونوجز أهم ما حققته فيما يلي.

أولاً- السجل الموحد للأعمال^(١):

يهدف هذا السجل إلى تسهيل دخول المشروعات الصغيرة في الاقتصاد الرسمي، حيث وجد معهد الحرية والديمقراطية أن تبسيط تسجيل المشروعات

(١) د. إيرك كيم بينشر وآخرون، من الشوارع إلى الأسواق: الباعة الجائلون في ليما العاصمة ينضمون إلى القطاع الرسمي، مركز المشروعات الدولية الخاصة، ص ٢-٤. النص مترجم ومتوفر على الرابط، تاريخ الدخول ١٩ / ٧ / ٢٠١٧، الساعة ٨،٨م:

هو أسرع وأيسر الطرق للوصول إلى هذا الهدف، فطالب بإنشاء السجل الموحد للأعمال، وعمل على تقديم الاستشارات للجنة متعددة القطاعات، والتي تمثل تسع هيئات حكومية تختص بتنفيذ السجل، الذي تم إنشاؤه سنة /١٩٩٠م/.

وأدى السجل الجديد إلى تنسيق الإجراءات التي تطبقها هذه الهيئات، ووضعها تحت سقف واحد، وتقليل شروط التسجيل إلى حد بعيد. وقد ظهرت الآثار الإيجابية للسجل الجديد بشكل واضح حين التطبيق.

ثانياً- تسجيل العقارات التجارية غير المسجلة:

ساهم المعهد في اعتماد قانون /١٩٨٨م/، الذي بسط إجراءات إضفاء الصفة الشرعية على جميع أنواع العقارات التي كانت تُعتبر خارج التنظيم العمراني، ووضع آليات لحل النزاعات، وساهم في إنشاء مفوضية إضفاء الصفة الرسمية على العقارات المخالفة للقانون تحت اسم (COFOPRI)، وتم تكليفها بتسجيل العقارات الحضرية أولاً ثم العقارات الريفية^(١).

حيث تشير الإحصائيات بين /١٩٩١-٢٠٠٧/ إلى تسجيل (١,٧) مليون من الأصول العقارية الحضرية بلغت قيمتها (١,٩) مليار دولار. وفي /٢٠٠٨م/ بلغ عدد الأسواق المسجلة (٢١٠) سوقاً في ليما وحدها عن طريق بيعها لمن يقيمون فيها، وكان من ضمن هذه الأسواق (١٦٩) سوقاً قائمة على حيازات غير رسمية^(٢).

(١) د. إيرك كيم بيتشر وآخرون، مرجع سابق، ص ٥.

(٢) المرجع السابق، نفس الموضوع.

وبتجربة معهد الحرية والديمقراطية في الإصلاح الإداري، التي تؤكد أهمية دور تبسيط الإجراءات الإدارية لبدء النشاط، وتسجيل الملكية في ضبط القطاع غير المنظم نُنهي هذا المطلب. مع الإشارة إلى نقطة هامة هي:

إنَّ أهمية الإصلاحات الإدارية -أيًا كان مجالها - تتمثل في مدى تشجيعها على الانتماء إلى القطاع الرسمي، بما توفره من سهولة الدخول إليه من جهة، وإمكانية حصر كافة الأنشطة الاقتصادية من جهةٍ أخرى.

وليتحقق حصر الأنشطة الاقتصادية، يجب إجراء مسح ميدانيٍّ شاملٍ مُتضافرٍ مع نظام أتمتة، يعمل على تقاطع البيانات من خلال المعلومات المتكاملة المترابطة المُقدَّمة من كافة الجهات الإدارية والاقتصادية، ولا سيما الدوائر العقارية والجهات المعنية بمنح الرخص أيًا كان نوعها ومؤسسات التأمين والضمان الاجتماعي ومؤسسات التمويل، مع اعتماد نظام الدفع الإلكتروني، ممَّا يسهم في توفير معلوماتٍ كافيةٍ لحصر أية عمالة وأيِّ نشاطٍ اقتصاديٍّ في الدولة.

المطلب الثاني

تطبيق نظام الضمان الاجتماعي

تظهر أهمية قوانين العمل وقوانين الضمان الاجتماعي في الحدّ من سلبيات القطاع غير المنظّم على العاملين فيه، حيث يشكّل نظام الضمان الاجتماعيّ حافزاً لضمّ العمالة غير الرّسميّة بما يمنحه من ميزاتٍ وحمايةٍ اجتماعيّة واقتصاديّة للعمال، ومن ثمّ ضبط الأنشطة في القطاع غير المنظّم. وهذا ما سنوضّحه في هذا المطلب.

الفرع الأول

تطبيق قوانين العمل والضمان الاجتماعيّ لضبط العمالة غير المنظّمة

حتّى تتمكّن قوانين العمل من الوصول للعمالة غير المنظّمة وضبطها، يجب مراعاة ما يلي^(١):

١_ في البلدان التي يشكّل فيها الاقتصاد غير المنظّم نسبةً كبيرةً، يميل التركيز إلى توسيع نطاق الإطار التشريعيّ ليشمل العاملين فيه، واتّخاذ التدابير اللازمة لتسهيل اندماجهم في الاقتصاد المنظّم.

٢_ فرض جزاءاتٍ على العمالة غير القانونيّة (وخصوصاً استخدام العمال المهاجرين غير النظاميين)، وذلك على أرباب العمل والعمال على حدّ سواء.

(١) تقرير مكتب العمل الدولي بعنوان "الانتقال من الاقتصاد غير المنظّم إلى الاقتصاد المنظّم"، مرجع سابق، ص ٢٥-٢٨. وراجع د. رشيدة حمودة، إستراتيجيات إدارة الاقتصاد غير الرّسمي في ظل التخطيط للتنمية المستدامة دراسة مقارنة بين تجرّبيتي الجزائر ومصر، رسالة ماجستير، جامعة فرحات عباس سطيف، الجزائر، ٢٠١٢م، ص ١٩٥-١٩٦.

٣_ تحسين قدرة السلطات العامة على إنفاذ اللوائح ذات الصلة بالعمل، ولا سيما من خلال نظم التفتيش والمراقبة للمنشآت والحرف والمهن.

٤_ إطلاق حملة التثقيف والتوعية العامة لتحسين صورة نظام الضمان الاجتماعي، والتشجيع على الانضمام له.

وهذا ما عملت به كمبوديا، فمن خلال ورش التدريب نجحت في تدريب أكثر من ثلاثة آلاف عاملٍ في الاقتصاد غير الرسمي، من خلال عقد أربع ورشٍ تدريبيةٍ تشاركيةٍ حول السلامة والصحة المهنية في أربع مدنٍ مختلفةٍ لتغطية كلِّ المناطق.

٥_ إن تسهيل تسجيل المنشآت ضمن الاقتصاد الرسمي، يساعد في تسجيل العاملين فيها، وخضوعهم لقوانين العمل.

٦_ تقديم الحوافز الضريبية والإجرائية للعمال ولأرباب العمل، لتسهيل تسجيل العاملين لدى الجهات المعنية.

ومثال ذلك ما قامت به الأرجنتين باعتمادها استراتيجيةٍ تُشجّع على تسجيل العمالة الجديدة، تتضمن إتاحة تخفيضاتٍ في اشتراكات الضمان الاجتماعيّ للتعيينات الجديدة (تخفيض بنسبة ٥٠% من اشتراكات السنة الأولى و٢٥% بالنسبة لاشتراكات السنة الثانية).

٧_ يمكن حماية العمال وأسرهم من الانزلاق إلى الاقتصاد غير المنظم من خلال توفير مجموعةٍ واسعةٍ من الإعانات، كإعانات البطالة وإعانات العجز وإعانات الأطفال، إضافةً إلى الرعاية الصحية.

وهذا ما أخذت به تايلند من خلال نظام الضمان الصحي للعمال في القطاع غير المنظم الممول من الضرائب.^(١)

٨_ دعم المبادرات الإدارية القائمة على المجتمع المحلي، وتعزيز آليات الحوار الاجتماعي، يسهم في تطوير الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، وتبادل المعلومات والخبرات، التي تُسهّل عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة على الصعيد المحلي، ويكون ذلك من خلال تفعيل دور الجمعيات ودور نقابات العمال وأصحاب العمل^(٢).

وفي المجتمعات التي يتعدّر فيها إنشاء نقابات، أو هناك عقبات تحول دون انتساب العمال أو أرباب العمل لهذه النقابات، يكون للتعاونيات دور مهم باعتبار التنظيم في شكل تعاونيات بمثابة خطوة على طريق التحول إلى الاقتصاد المنظم.

ومن أمثلة التعاونيات الناجحة، تعاونيات العاصمة التتازانية (دار السلام)، التي تمكّنت من إفادة العديد من البائعين بالعمل في السوق المنظم، مقابل دفع مبلغ يومي صغير لتأجير منصات أو مواقف البيع، مع ضمان تعويضهم في حال المرض والوفاة، وبذلك تكون تلك التعاونيات منحت حافزاً للانضمام إليها في سبيل الانتقال إلى القطاع المنظم^(٣).

(١) تقرير مكتب العمل الدولي بعنوان "الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم"، مرجع سابق، ص ٤٥، ٤٢.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٨-٤٠.

(٣) د. محمد رمضان صديق، مرجع سابق، ص ١٥٦.

إذاً امتداد نظام الضمان الاجتماعي ليطال العمالة غير المنظمة يسهم في تحسين الظروف المعيشية لها، وتحسين ظروف العمل، وتوفير الوقاية والحماية من المخاطر المهنية، وتعزيز فرص الوصول للرعاية الصحية والتعليم، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مما يسهم في توليد الدخل وزيادة الإنتاجية^(١).

وإذا أردنا في ضوء ما سبق استعراض واقع الضمان الاجتماعي وقوانين العمل في سورية، سنجد بدايةً أنها قامت بخطوة في مجال تحسين بيئة العمل من خلال البرنامج الوطني للعمل اللائق، الذي وقّعت عليه وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والاتحاد العام لنقابات العمال واتحاد غرف الصناعة السورية، ويهدف هذا البرنامج إلى^(٢):

_ المساهمة في تخفيف الفقر من خلال توفير فرص عملٍ لائقةٍ للشباب والنساء.

_ تحسين قدرات الشركاء الاجتماعيين لتنفيذ سياسات وتشريعات العمل.

_ تحسين إدارة سوق العمل، واحترام إعلان المبادئ والحقوق في العمل ومعايير العمل الدولية عبر تعزيز إدارة العمل.

_ تحسين سياسات وآليات الحوار الاجتماعي، وتعزيز الإطار القانوني.

^(١) تقرير مكتب العمل الدولي بعنوان "الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم"، مرجع سابق، ص ٤٤.

^(٢) البرنامج الوطني للعمل اللائق ٢٠٠٨-٢٠١٠ م، ٢٠٠٨، ص ٩-١٠. متوفر على الرابط التالي:

www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_BEY_PR_161_AR/lang--ar/index.htm

_ زيادة فرص العمل من خلال استراتيجية وطنية للتشغيل، وإصلاح خدمات التشغيل للعاطلين عن العمل وفق معايير العمل الدولية.

_ تعزيز بيئة عمل مُشجّعة تستهدف الشباب والنساء في سورية.

_ تعزيز الحماية الاجتماعية.

_ تحسين قدرة الحكومة والشركاء الاجتماعيين لتطوير سياسة التأمينات الاجتماعية ونظم الإدارة، وتوسيع دائرة الحماية الاجتماعية لتصل إلى كافة العمال وأسرهم، بما في ذلك العاملين في القطاع غير المُنظّم.

لكن هذا البرنامج لم يستمرّ العمل به سوى لفترة قصيرة كونه يتمّ تحت رعاية منظمة العمل الدولية، فتوقّف العمل به منذ عام ٢٠١١م بسبب ظروف الحرب السوريّة، والعقوبات المفروضة عليها. ونتمنى أن يعاد العمل به نظراً لاشتراك ذوي الشأن فيه بصورة مباشرة.

ونرى وجوب إشراك مُمثّلين عن القطاع غير المُنظّم، وخصوصاً بأنّه أول برنامج يهدف لتقديم الحماية الاجتماعية للعاملين فيه، ممّا يشجّعهم على الإعلان عن أنفسهم، ومن ثمّ يساعد ذلك في عملية حصر أنشطته من خلال تتبع العاملين فيه، وإيجاد الاستراتيجية الملائمة التي تحقّق إدخالهم في الاقتصاد الرّسمي.

وإذا أردنا أن نتمعّن في قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية التي طرأت عليها تعديلات عدّة، لنعرف مدى تأثيرها على القطاع غير المُنظّم وعلى العاملين فيه، سنجد أنّ بيانات التأمينات الاجتماعية تشير إلى تطور نسبة

العمال المشمولين بالتغطية إلى إجمالي المُستغلّين من (٢٣%) عام /٢٠٠١/ إلى (٣٣%) عام /٢٠١٠/م.

وعلى الرغم من ازدياد نسبة التغطية السابقة فهي تبقى متواضعةً بالنسبة للأعداد الكبيرة من عمالة القطاع غير المُنظَّم غير المشمولة ضمن هذه التغطية، وتهرب القطاع الخاص المُنظَّم من تشميل جزءٍ كبيرٍ من عمالته بالتأمينات الاجتماعيّة^(١). إضافةً لعدم وجود نظام تفتيشٍ فعّالٍ من حيث العدد والقدرات التقنيّة، والخبرات في وزارة الشؤون الاجتماعيّة والعمل لأماكن العمل، ولا سيما أماكن العمل في القطاع غير المُنظَّم^(٢).

لذلك صدر القانون رقم /٢٨/ لعام /٢٠١٤/م المُعدّل لقانون التأمينات الاجتماعيّة رقم /٩٢/ لسنة /١٩٥٩/م وتعديلاته، حيث بموجبه تمّ توسيع دائرة العمال المشمولين فيه ليُطال:

أ_ العاملين الخاضعين لأحكام قانون العمل النافذ مهما كان عدد العمّال في المنشأة.

ب_ أفراد أسرة صاحب العمل العاملين بأجرٍ من الأبناء والأخوة الذكور الذين بلغوا سنّ السادسة عشرة والبنات المتزوجات والأخوات المتزوجات.

(١) العمل غير المهيكل، المركز السوريّ لبحوث السياسات، ص ٥٤٠. متوفر على الرابط التالي:

www.socialjusticeportal.org/contributor

(٢) البرنامج الوطني للعمل اللائق ٢٠٠٨-٢٠١٠م، مرجع سابق، ص ١٢.

جـ_ العاملين في الزراعة المشمولين بأحكام قانون تنظيم العلاقات الزراعية رقم ٥٦/ لعام ٢٠٠٤/م^(١).

كما صدر قرار عن رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٥٨/ في ٤/٦/٢٠١٥م والذي سمح لأي عاملٍ يعمل لحسابه الخاص الاشتراك عن نفسه لدى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية في صندوق العجز والشيخوخة والوفاء، وبذلك يكون وسَّع الإطار القانوني ليطال العمالة غير المنظمة.

وقد أكدَّ القانون رقم ٢٨/ لعام ٢٠١٤/م على خضوع المنشآت وأماكن العمل المشمولة بأحكامه للتفتيش^(٢)، ومعاقبة كلِّ صاحب عملٍ لا يسجِّل العاملين لدى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بغرامةٍ مقدارها (١٠٥) مثل ونصف الحدَّ الأدنى العام للأجور^(٣).

أما فيما يتعلَّق بقانون العمل فقد صدر قانون العمل رقم ١٧/ لعام ٢٠١٠/م، والذي ألغى قانون العمل السابق رقم ٩١/ لعام ١٩٥٩/م وتعديلاته، وأهم ما جاء في هذا القانون:

١_ منح العاملين العديد من الحقوق والمزايا، منها دعم عملية التدريب، وزيادة مدَّة الإجازات المتعلقة بالوفاء والزواج... وأكدَّ على تطبيقها بتوفير المؤيدات القويَّة لها.

^(١) راجع المادة (٢) من قانون التأمينات الاجتماعية السوري رقم ٢٨/ لعام ٢٠١٤/.

^(٢) المادة (١١٠) من قانون التأمينات الاجتماعية السوري رقم ٢٨/ لعام ٢٠١٤/.

^(٣) راجع المادة (١١٤) من قانون التأمينات الاجتماعية السوري رقم ٢٨/ لعام ٢٠١٤/.

٢_ إلزام ربّ العمل بتوثيق عقود العمل، وإلزام أصحاب العمل بتشميل العمال بالتأمينات الاجتماعية، وهو ما نص عليه القانون السابق لكن بتطبيقٍ رهو، في حين عاقب هذا القانون في المادة (٢٦٠) منه المخالف بغرامةٍ مقدارها (١٠٥) مثل ونصف الحد الأدنى العام للأجور عن كلّ عاملٍ، إضافةً لإلزامه بالاشتراك عن العامل بالتأمينات الاجتماعية.

٣_ إلزام كلّ ربّ عملٍ بإبلاغ مكتب التشغيل العام بكامل المُستغلين لديهم، وبأيةٍ تبديلات تطرأ عليهم^(١).

٤_ لا يجوز تشغيل أيّ مُتعطلٍ إلّا إذا كان حاصلاً على شهادة القيد من أحد المكاتب العامة للتشغيل، وبذلك يمكن حصر المُتعطلين عن العمل من خلال هذه المكاتب وتعقبهم^(٢).

٥_ منع القانون تشغيل الأحداث قبل إتمام مرحلة التعليم الأساسي، وهذا يعني بلوغ سنّ الخامسة عشرة، بينما نصّ القانون السابق على اثنتي عشرة سنةً لبدء سنّ العمل^(٣).

أمّا في مصر يتيح نظام التأمين الاجتماعي الشامل المقرّر بالقانون رقم ١١٢/ لعام ١٩٨٠م للعمالة غير المنتظمة الانتفاع بنظام التأمين، والذي يغطي عمّال الزراعة المؤقتين وصغار المُستغلين لحساب أنفسهم ممن لا

(١) راجع المادة (٢٥) والمادة (٢٦) من قانون العمل السوري رقم ١٧/ لعام ٢٠١٠.

(٢) المادة (١٧) من قانون العمل السوري ١٧/ لعام ٢٠١٠.

(٣) المادة (١١٣) من قانون العمل السوري ١٧/ لعام ٢٠١٠.

يمارسون عملهم من محلٍ ثابتٍ لا يخضع للتراخيص أو ليس له سجلٍ تجاريٍّ،
وأيضاً عمال الترحيل والباعة الجوالين وخدم المنازل

كما يسمح قانون صناديق التأمين الخاصة رقم /٥٤/ لعام /١٩٧٥/م، أن
تتشأ أية جمعية أو نقابة أو هيئة صندوقاً خاصاً للتأمين على أفرادها، الذين
تربطهم مهنة أو عملٌ واحدٌ ليحصل المُستفيد على التعويضات والمزايا المقررة،
ويخضع هذا النظام لإشراف الهيئة المصرية للتأمين.

لكن يعيب هذه النظم أنها تتطلب إجراءاتٍ إداريةٍ مُعقَّدةٍ للاشتراك فيها،
فضلاً عن أنَّ مزاياها أو المعاشات التي تمنحها للعامل منخفضةً بالقدر الذي
لا يشجع على الانتظام فيها^(١).

وفيما يتعلَّق بالتنظيم النقابي في مصر فقد كانت سبَّاقةً إلى إنشاء نقاباتٍ
مُستقلةٍ للعمالة، والتي امتدَّت لتطال العمالة غير المنظمة، كنقابة الباعة
الجوالين في القاهرة، والنقابة المُستقلة للباعة الجوالين في الإسكندرية، وغيرها
في عدَّة محافظاتٍ مصريةٍ أخرى. وهدفت هذه النقابات إلى:

أ_ إيصال أصوات مُمثليها وحمايتهم، ومحاولة إيجاد موطئ قدمٍ لهم في قوانين
تنظِّمهم.

ب_ الحصول على أماكن آمنةٍ للباعة الجوالين للوقوف فيها، دون التعرض
للملاحقة.

ج_ إعادة الشكل الحضاري للمدن بتخصيص أماكن مُخصَّصةٍ للباعة.

(١) د. محمد رمضان صديق، مرجع سابق، ص ١٦٩ - ١٧٠.

د_ تقديم مشاريع تطوير الأماكن التي يتواجد فيها الباعة الجوالين.

ونورد مثلاً على دور إحدى هذه النقابات، وهو ما قامت به نقابة الباعة الجوالين في الإسكندرية في الدفاع عن حقوق المنتسبين إليها، والتزامها بالقانون، عبر رفعها دعوة أمام القضاء الإداري بالإسكندرية، بسبب عرقلة الجهات الإدارية المعنية مشروع تطوير أماكن تواجد الباعة الجوالين^(١).

إن إنشاء نقابات للعمال غير المنظمة يتيح تتبع هذه العمالة، وجمع المعلومات عنها، والعمل على تنظيمها، والمساعدة في إيجاد البيئة والقوانين التي تسهل لهم الانتقال للاقتصاد الرسمي، فتكون نقابات العمل غير المنظم هي مرحلة انتقالية تُمهّد للعمل ضمن الاقتصاد الرسمي.

(١) قَدِّمَت النقابة المُستقلّة للباعة الجوالين في الإسكندرية مشروع تطوير أماكن تواجد الباعة الجوالين في خمس مناطق هي (سور مقابر عامود السوارى بكرموز - الموقف الجديد يحرم بيك - جراج الاتحاد بالمنشيه - جراج سنترال الأتوبيسات بمحطة مصر - جزء من موقف المشاريع بمحطة مصر) وتمّت الموافقة عليه. لكن طلب من النقابة إثبات أن كافة الأعضاء المستفيدين من هذا المشروع من سكان الإسكندرية، وبالفعل قَدِّمَت الأوراق اللازمة، ثمّ اشترطت المحافظة أن تقوم شركة من شركات الدعاية والإعلان ببناء الأكشاك التي ستخصص للباعة الجوالين من خلال تقديم عروض أسعار، وبالفعل تمّ ذلك فتقدّمت ثلاث شركات بعروض البناء، بالرغم أن النقابة المُستقلة عرضت من قبل تحمل التكلفة كاملة ببناء هذه الأكشاك دون وضع أيّ أعباء على الدولة، بل سُدد مبلغ (٣٠) مليون جنيه للمحافظة نظير تأجير هذه الأكشاك. وبالرغم كلّ ذلك تعاضت المحافظة عن الردّ ممّا حدا بالنقابة المُستقلّة بصفتها رفع دعوى أمام محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية، وذلك لإلغاء القرار السلبيّ بامتناع المحافظ عن إصدار قرار بخصوص المشروع المقدّم من نقابة الباعة الجوالين بالإسكندرية.

راجع د. عادل عامر، الموقف القانوني للباعة الجائلين، دنيا الوطن، ٢٠١٤م، ص ٥. متوفر على الرابط التالي، تاريخ الدخول: ٢٠١٧/٢/١٢ الساعة: ٣٠م:

<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2014/08/31/340440.html>

وفيما يتعلّق بالجمعيات الأهلية المصرية التي لا تهدف إلى الربح، لم يكن لها دور ذو قيمة في تطوير القطاع غير المنظم، والعمل على إدماجه بالقطاع الرسمي، باستثناء جمعيات قليلة مستفيدة من المساعدات المالية والمعونة الفنية التي حصلت عليها من الجهات الدولية المانحة، ومن هذه الجمعيات: جمعيات رجال الأعمال^(١).

أمّا في سورية بالرغم من أنّ القانون رقم /٨٤/ لعام /١٩٦٨/م المعدّل بالقانون رقم /٢٥/ لعام /٢٠٠٠/م المعني بتأسيس المنظمات النقابية والانضمام إليها يعدّ من أفضل القوانين، إلا أنّه لم يتمكن من أن يكون له أثر فعال على أرض الواقع فيما يخص تشجيع العمال على الانتساب لنقابات العمال والاتحادات الحرفية، والعمل على تنظيم العمالة غير المنظمة وتأمين الحماية والرعاية لها.

أمّا في مجال المجتمع المدني فإنّ جانب العمل الخيري كان طاعياً على الجمعيات، باستثناء الجمعيات التابعة للأمانة السورية للتنمية، والتي قامت بعدد من المشاريع إلا أنّها لم تلمس الهموم الحقيقية للمجتمع، ولا سيما العاملين في القطاع غير المنظم، بل اقتصر دورها على الإشارة إلى ظواهر لها علاقة بالعاملين في القطاع غير المنظم مثل عمالة الأطفال^(٢).

(١) د. محمد رمضان صديق، مرجع سابق، ص ١٨٢-١٨٣.

(٢) العمل غير المهيكّل، مرجع سابق، ص ٥٣٣-٥٣٤.

الفرع الثاني

تجربة مصر القانونية في ضبط العمالة غير المنظمة

بدأت تجربة مصر في تنظيم العمالة غير المنظمة حين منح قانون العمل الموحد رقم /١٢/ لعام /٢٠٠٣/م في مادته السادسة والعشرين وزارة القوى العاملة والهجرة رسم سياسة ومتابعة تشغيل العمالة غير المنظمة، وعلى الأخص عمال الزراعة الموسميّين، وعمال البحر والمناجم والمقاولات، على أن يُصدر الوزير بالتشاور مع الوزراء المعنيين واتّحاد نقابات العمال القرارات المُتعلّقة بتشغيل العمالة المنظمة.

واستناداً إلى المادة المذكورة تمّ إصدار القرار رقم /٢١٣/ لعام /٢٠٠٣/م، المُتضمّن اللائحة المنظمة لتشغيل العمالة غير المنظمة، الذي عدّل عدّة مرات، وكان آخرها صدور القرار رقم /٣٢٧/ لعام /٢٠١٥/م، حيث نصّ القرار على إنشاء لجنة بوزارة القوى العاملة والهجرة تختص بما يلي:

١- اقتراح القواعد المنظمة لتشغيل هذه الفئات، واشتراطات السلامة والصحة المهنيّة، والانتقال والإعاشة الواجب اتّخاذها بشأنهم، واللوائح الماليّة والإداريّة التي تنظّم هذا التشغيل، وعرضها على وزير القوى العاملة والهجرة لاستصدار القرارات اللازمة بالتشاور مع الوزراء المعنيين والاتّحاد العام لنقابات عمّال مصر.

٢- بحث مشاكل العمالة غير المنتظمة، ووضع مقترحاتٍ بالحلول الممكنة .

٣- دراسة التشريعات الصادرة بشأن العمل غير المنتظم، ووضع التوصيات المُقترحة.

٤_ تقديم مقترحات الآليات المُنفَّذة للقواعد المُنظَّمة لتشغيل هذه الفئات، تمهيداً لاستصدار القرارات الوزاريّة بشأنها.

٥_ دراسة طلبات الترخيص لمكاتب تشغيل العمالة غير المُنظَّمة^(١).

وفي سبيل تسجيل العمالة غير المُنظَّمة، تقوم الإدارة المركزيّة بالتنسيق مع مديريات ومكاتب القوى العاملة والهجرة بما يلي: طبع بطاقات ذات أرقام مُتسلسلة للعمالة غير المُنظَّمة، وتحديد أماكن وجود هذه العمالة من خلال التعاون مع وزارة التنمية المحليّة والنقابات العماليّة المعنية^(٢).

ومن أجل توفير فرص العمل اللائقة للعمالة غير المُنظَّمة، أجاز القرار لوزير القوى العاملة والهجرة الترخيص للجمعيات والمؤسسات والمنظّمات النقابيّة بالنسبة لأعضائها بإنشاء مكاتب لتشغيل المُتعطّلين، وتعمل هذه المكاتب على حماية العمال من السماسرة، وإطلاعهم على حقوقهم والتزاماتهم المُرتبّة على عقود استخدامهم^(٣).

حيث لا يجوز لصاحب العمال تشغيل عمالة غير مُنظَّمة عن طريق مُتعهد أو مقاول توريد عمال، ويعاقب على مخالفة أحكام هذه المادة بالعقوبات المنصوص عليها بالمادة (٢٤٠) من قانون العمل، وذلك بغرامة لا تقلّ عن

(١) المادة (٢) من القرار /٣٢٧/ لعام /٢٠١٥/م المُتعلّق باللائحة الماليّة والإداريّة لتشغيل ورعاية العمالة غير المُنظَّمة.

(٢) المادة (٣) من القرار /٣٢٧/ لعام /٢٠١٥/م المُتعلّق باللائحة الماليّة والإداريّة لتشغيل ورعاية العمالة غير المُنظَّمة.

(٣) راجع المادة (٥) والمادة (٦) من القرار /٣٢٧/ لعام /٢٠١٥/م المُتعلّق باللائحة الماليّة والإداريّة لتشغيل ورعاية العمالة غير المُنظَّمة.

ألف جنيه ولا تجاوز خمسة آلاف جنيه، وتتعدّد الغرامة بتعدّد العمّال الذين وقعت في شأنهم الجريمة، وتضاعف الغرامة في حالة العود^(١).

ومن ثمّ جاء القرار / ٣٢٩ / لعام / ٢٠١٥ م الصادر عن وزارة القوى العاملة والهجرة بشأن إصدار اللائحة المالية والإداريّة لتشغيل ورعاية العمالة غير المنتظمة، مؤكّداً في مادته السابعة على ضرورة حصر هذه العمالة، وذلك بالإيعاز إلى إدارات التفتيش العماليّ بالمديريات متابعة العمالة غير المنتظمة بالمنشآت، وإخطار أصحاب العمل بالتوجه للمديرية المختصة لتوثيق العمالة لديها.

كما أوكل للمفتشين المُختصين بالعمالة غير المنتظمة متابعة تشغيل العمّال، وتطبيق قواعد التشغيل بشأنهم، وخاصةً المُتعلّقة بأحكام الصحة والسلامة التي نصّ عليها قانون العمل رقم / ١٢ / لعام / ٢٠٠٣ م، وتطبيق أحكام قانون العمل بشأن الأحداث والنساء^(٢).

كما نصّ القرار على تقديم إعانةٍ ماليّةٍ لأسرة العامل في حال وفاته، وفي حالة العجز الكلّي أو الجزئيّ الناتج عن إصابة العمل، وفي حالة العمليات الجراحية، وفي حالة وفاة الزوج أو الزوجة أو أحد الأبناء، وفي حالة المولود

(١) المادة (٥) من القرار / ٣٢٧ / لعام / ٢٠١٥ م المُتعلّق باللائحة المالية والإداريّة لتشغيل ورعاية العمالة غير المنتظمة.

(٢) المادة (١٥) من القرار / ٣٢٩ / لعام / ٢٠١٥ م المُتعلّق باللائحة المالية والإداريّة لتشغيل ورعاية العمالة غير المنتظمة.

الأول والثاني، وفق النسب المقررة للرعاية الاجتماعية والصحية للعمالة غير المنظمة الخاضعة لأحكام هذه اللائحة^(١).

إنّ القرار /٢١٣/ لعام /٢٠٠٣/م وتعديلاته، يعدّ خطوة هامة في مجال تنظيم العمالة غير المنظمة، بما قدّمه من حوافز تتعلّق بخدمات الرعاية الاجتماعية، والمساعدة على توفير فرص العمل لهم، ضمن شروط تراعي صحتهم وسلامتهم المهنية. حيث أنّ هذه الإجراءات تسهم في تخفيف الآثار السلبية على العمالة غير المنظمة، وتُشجّعها على ألا تقبل بالعمل خارج الإطار المذكور، نظراً لما يوفّره لها من إعانات وميزات.

وبرأينا أن ضبط اقتصاد الظلّ من خلال نظام الضمان الاجتماعي وقوانين العمل، يكون من خلال تعديل القانون لتلافى سلبياته، ويوسّع من نطاق تطبيقه، حتّى يطال العمالة غير الرسمية، مُترافقاً مع تعزيز وتكثيف عمليات التفتيش والرقابة على المنشآت غير المرخصة، وغيرها من الأنشطة التي يعمل فيها عمال خارج نطاق الضمان الاجتماعي، حتّى يتمّ العمل على تنظيمهم وفق القوانين النافذة.

(١) راجع المادة (٢٤) من القرار /٣٢٩/ لعام /٢٠١٥/م المتعلّق باللائحة المالية والإدارية لتشغيل ورعاية العمالة غير المنتظمة.

خاتمة

تناولت هذه الدراسة ظاهرة الاقتصاد الخفي، فتمّ البحث في هذا الموضوع الاقتصادي من الناحية القانونية، للوقوف على ماهيته، والأنشطة المكوّنة له، لنتمكّن من صياغة حلول وإجراءاتٍ منبعا قانوني تشريعي إداري إجرائي ومصبها اقتصادي، تأخذ بالحسبان جميع الروافد الاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية والسياسية المؤثرة بهذه الظاهرة.

وتطرّقنا إلى تجارب دولٍ عدّة في مجال ضبط الاقتصاد الخفي بما يخدم بحثنا، في محاولةٍ لاستيفاء كلّ الآليات التي يمكن الأخذ بها في هذا المجال، والتي تؤدّي إلى مكافحة الأنشطة السوداء، والضبط القانوني للأنشطة المشروعة في إطارها الصحيح. ولذلك خلصت دراستنا للنتائج والمقترحات التالية:

أولاً- النتائج:

١- اختلاف المعيار والمنظور المعتمد في تعريف الاقتصاد الخفي، والذي يضيق أو يتسع وفقاً له، ومن أهم المعايير المُعتمَدة: معيار تسجيل المنشآت أو عدم تسجيلها، معيار التهرّب الضريبي، معيار حسابات الناتج القومي.

٢- لا يوجد في سورية تعريف رسمي واضح ومحدّد للاقتصاد الخفي، وفي مصر تمّ اعتماد معيار التسجيل لتعريفه.

٣_ يتسبب الاقتصاد الخفي في عدم دقة المؤشرات الاقتصادية التي لا تأخذه بعين الاعتبار، ومن ثم اتخاذ قرارات وسياسات اقتصادية لا تتناسب مع الواقع القائم استناداً لهذه المؤشرات.

٤_ تدر أنشطة الاقتصاد الخفي دخولاً لا تُسجل في الحسابات القومية، مما يترتب على ذلك حرمان الخزنة العامة من إيراداتها. إضافة إلى خلل في توزيع الموارد وتخصيصها، فالاقتصاد الخفي يُشكل عبئاً يلقيه قسم من أفراد المجتمع على عاتق القسم الآخر.

٥_ يقوم الاقتصاد الخفي بالتخفيف من حدة البطالة ووطأة الفقر، بما يوفره من فرص عمل، فيشكل عامل ضبط للاختلالات الاجتماعية، ولا سيما خلال فترة الأزمات الاقتصادية، نظراً للمرونة التي يتمتع بها. لكنه بالمقابل يساهم في تكريس الأمية والإخلال بالعدالة وتغير القيم الاجتماعية بالاتجاه السلبي.

٦_ تختلف خصائص الاقتصاد الخفي عن خصائص الاقتصاد الرسمي، لكن ذلك لا ينفي العلاقة بينهما من اعتماد الأول على البنية التحتية للثاني، واستغلال نقاط ضعفه ليمتدّد على حسابه، في حين قد تعتمد أنشطة الاقتصاد الرسمي على مستلزمات إنتاج يوفرها الاقتصاد الخفي.

٧_ يرتبط الاقتصاد الخفي مع عملية غسل الأموال من حيث الاعتماد عليها لتطهير مصدر أمواله وإدخالها ضمن الاقتصاد الرسمي، لذلك تُعدّ عملية مكافحة غسل الأموال آلية من آليات الضبط للاقتصاد الخفي ولا سيما بأنشطته غير المشروعة.

٨_ تتطلب آليات دمج المشروعات الصغيرة ضمن الاقتصاد الرّسمي، توفير الإطار التشريعي والتنظيمي الملائم لإمكاناتها وحجمها، من حيث منحها معاملةً خاصةً من ناحية التسجيل والناحية الضريبية، وتوفير مصادر للتمويل بضماناتٍ بسيطةٍ.

٩_ لن تتمكّن الدولة من حصر كافة الأنشطة الاقتصادية الموجودة فيها، وإحكام رقابتها عليها في ظلّ انتشار السكن العشوائي، حيث تُشكّل العشوائيات ملاذاً آمناً للعاملين في الاقتصاد الخفي ولأنشطتهم الاقتصادية الخفية، لذلك تنظيم السكن العشوائي يؤدي إلى الحدّ من نمو الأنشطة الاقتصادية الخفية، ويُشكّل أيضاً ضامناً للاقتراض المصرفي الذي يُمكن المشاريع الاقتصادية من النمو بشكلٍ رسميٍّ.

١٠_ تُشكّل الضوابط الحكومية على ممارسة الأنشطة الاقتصادية المتلائمة مع الواقع وغير المرهقة، والإجراءات الإدارية البسيطة، التي لا تحتاج إلى الوقت والمال، عاملاً مساهماً في جذب الأنشطة الاقتصادية للعمل ضمن الإطار الرّسمي.

وهذا ما أدركته مصر بإصدارها قانون تيسير إجراءات منح التراخيص الإدارية رقم /١٥/ لعام /٢٠١٧/م، الذي اختصر التكلفة والوقت، وجاء بإجراءات واضحة ومبسّطة.

١١_ توسيع نطاق تطبيق الضمان الاجتماعي حتّى يطل العمالة غير الرّسمية، يخفّف من حدّة الآثار السلبية للقطاع غير المنظم على العاملين فيه، ويكون ذلك من خلال العقوبات الرادعة، والحوافز الضريبية التي تُشجّع أرباب

العمل على تسجيل كافة قوّة العمل لديهم، إضافةً إلى تضافر جهود التعاونيات والنقابات في حصر العمالة غير المنظّمة، وتوعيتها بأهمية تغطيتها بالضمان الاجتماعي.

١٢_ تصدّت مصر بشكلٍ مباشرٍ لمشكلة العمالة غير المنظّمة في القرار رقم ١٣/ لعام ٢٠٠٣م وتعديلاته الصادر عن وزير القوى العاملة، وذلك برسم سياسةٍ خاصةٍ بتشغيل العمالة غير المنظّمة ومتابعتها، من حيث اشتراطات السلامة والصحة والانتقال والإعاشة.

١٣_ يختلف تأثير كلّ عاملٍ من العوامل الضّريبية في نشوء ونموّ الأنشطة الخفية، ويختلف تأثيره أيضاً باختلاف البنيان الاقتصادي والاجتماعي للدول.

١٤_ الاقتصاد الخفيّ في كلّ من مصر وسورية يعود إلى قصورٍ في النظام الضريبيّ بعناصره المختلفة، وليس لعنصر محدّد بذاته. ولم تولّ كل منهما الأهمية الكافية للشركات والمشروعات القائمة ضمن الاقتصاد المنظّم، والتي تُعتبر جزءاً من الاقتصاد الخفيّ حين تقوم بإخفاء جزءٍ من عمليات إنتاجها، وأرقام أعمالها الفعلية، وما ينتج عنها من أرباح.

١٥_ الأخذ بنظام الضريبة الموحّدة على الدخل، يسهم في تحقيق العدالة الضّريبية، وزيادة الالتزام الضريبيّ.

١٦_ تطبيق الضريبة على القيمة المضافة يمكن من كشف القطاع غير المنظّم عندما يجد نفسه مُلزماً بسداد الضريبة على القيمة المضافة على مدخلاته المحلية، أو المستوردة المشتراة من شركات مُسجّلة. مع مراعاة أن

ارتفاع الوزن النسبي للقطاع غير المنظم يحدّ من التوسّع المرغوب في قاعدة الضريبة على القيمة المضافة.

١٧_ يشكّل ضبط العوامل الضريبية والعوامل الاقتصادية الأخرى عاملاً مساعداً في التخفيف من حدّة العوامل الاجتماعية المسببة لنمو الاقتصاد الخفي، ولا سيما الفقر والبطالة اللذان يعدّان سبباً رئيسياً لنمو أنشطته في كلّ من سورية ومصر.

ثانياً_ المقترحات:

في ضوء هذه الدراسة والاستنتاجات السابقة، سيتمّ تقديم المقترحات التالية كروية لضبط وتنظيم الاقتصاد الخفي، يمكن الأخذ بها بشكل عام، وفي سورية بشكل خاص:

١_ الاهتمام بالتربية الأخلاقية للمواطن، وتعزيز مفهوم المواطنة لديه، ورفع الوعي المجتمعي والضريبي، وذلك من خلال المناهج المدرسية والبرامج والندوات والمحاضرات.

٢_ العمل على إيجاد حلولٍ فعليةٍ للحدّ من مشكلة البطالة، من خلال دعم القطاع الإنتاجي القادر على استيعاب المزيد من اليد العاملة، والعمل على تحديث استراتيجية التعليم بما يحقّق ربط مخرجات التعليم مع احتياجات سوق العمل، ولا سيما في المرحلة الثانوية وما بعدها.

٣_ تحسين المعدّلات الحقيقية للأجور، ولا سيما للعاملين في القطاع العام، وبعّد الحدّ من التهرّب الضريبي للقطاع الخاص أحد وسائل تحقيق ذلك، باستخدام العوائد الناتجة عنه في تحسين مستوى دخل عاملي القطاع العام.

٤_ العمل على إعادة إعمار مناطق السكن العشوائي، التي دُمِرت بسبب الحرب السورية، وفق مخططاتٍ تنظيميةٍ ملائمةٍ.

٥_ تعزيز دور الرقابة الإدارية والمالية للكشف عن الفساد الإداري والمالي، مما يحد من أنشطة اقتصاد الظلّ التي تعمل خارج نطاق القانون، ويحد أيضاً من التهرب الضريبي للقطاع الرسمي.

٦_ الإسراع في إنجاز نظام الدفع الإلكتروني، نظراً لدوره المهم في الكشف عن الأنشطة الاقتصادية الخفية.

٧_ تشجيع الانضمام إلى القطاع الرسمي من خلال منح مزايا تمويلية، وقروض ائتمانية، والترخيص للمؤسسات التمويلية المُتخصّصة في تقديم التمويل للمشروعات الصغيرة والمتوسطة. وتفعيل حاضنات الأعمال وتقديم التسهيلات لها، وتعريف المواطنين بآليات عملها.

٨_ تطوير النظام الضريبي، ليتمكّن من مجارة التحولات الاقتصادية المحلية والعالمية، وليتمكّن من استيعاب الأنشطة الاقتصادية الحديثة كالتجارة الإلكترونية.

٩_ تغيير بنية النظام الضريبي النافذ في سورية، والأخذ بالضريبة الموحدة على الدخل، مع مراعاة أن تكون معدلاتها وشرائحها الضريبية تحقّق العدالة الضريبية، وتراعي الحد الأدنى المُعفى من الضريبة المتناسب مع دخل المُكفّل، وإلغاء رسم الإنفاق الاستهلاكي، والأخذ بالضريبة على القيمة المضافة، مع مراعاة إعفاء السلع الأساسية منها، وفرضها بمعدلاتٍ مُتعدّدة لتراعي الوضع الاقتصادي للشرائح الاجتماعية كافة.

١٠_ استخدام الضريبة على القيمة المضافة كجزء من نظام الحوافز، الذي يشجّع المشاريع والمنشآت الصغيرة على التسجيل بشكلٍ رسميٍّ، وذلك بمنح نسبةٍ مئويةٍ إضافيةٍ للضريبة على القيمة المضافة لفترةٍ معينةٍ لكلٍ منشأةٍ تقوم بالتسجيل.

١١_ توجيه الأنشطة الاقتصادية للمدن الصناعية، أو التجمعات الصناعية المُجهّزة بالبنية الأساسية التحتية اللازمة للاستثمار فيها، وذلك بمنح المشاريع المقامة فيها إجراءاتٍ مُيسّرةٍ لبدء النشاط الاقتصاديٍّ ومعاملةٍ ضريبيةٍ خاصةٍ. وبذلك يمكن حصر الأنشطة الاقتصادية تحت إشراف الدولة وجذبها للإطار الرّسميِّ، ودعمها بما يحقق دعم العملية الإنتاجية، وتوجيهها بالاتجاه الصحيح الذي يحقق التنمية الاقتصادية.

١٢_ الاستفادة من تجارب الدول الأخرى في مجال ضبط الاقتصاد الخفيِّ، لكن بعد تعديلها بما يتلاءم مع الواقع القائم للدولة، فكلّ اقتصادٍ له خصوصيته وظروفه المحيطة به.

١٣_ مكافحة الأنشطة السوداء من خلال إيقاع أشد العقوبات بحق مرتكبيها، وكشف عمليات غسل الأموال ذات الصلة بها.

١٤_ تشكيل لجنةٍ مُختصةٍ تابعةٍ إلى مجلس الوزراء، تضمّ مُمثّلين عن وزارات الدولة المعنية، ومُمثّلين عن نقابات العمال وغرف الصناعة والتجارة، وخبراء قانونيين واقتصاديين ومُمثّلين عن قطاع المشروعات الصغيرة والعمالة غير المُنظمة، مهمتها إجراء دراسةٍ مُعمّقةٍ حول الاقتصاد الخفيِّ في سورية، والعمل

على إيجاد استراتيجيةٍ شاملةٍ لضبط القطاع غير المُنظم، تتضمن ثلاثة محاورٍ يجب العمل عليها:

• المحور الأول: قانونٌ خاصٌ للمشروعات المشروعة القائمة ضمن الاقتصاد الخفي.

وأبرز ما يجب أن يتناوله هذا القانون فيما يتعلّق بمشروعات ومنشآت القطاع غير المُنظم من نقاط:

- أ_ إنشاء هيئةٍ خاصةٍ مهمتها تقديم الدعم القانوني والفني لها.
- ب_ تسهيل إجراءات تسجيل مشروعات ومنشآت القطاع غير المُنظم في سجلٍ خاصٍ بها، تمهيداً لتحويلها إلى القطاع الرسمي.
- ج_ منحها إعفاءً ضريبياً لفترةٍ محدّدة.
- د_ إلزامها بالانتقال إلى المناطق والتجمعات الصناعيّة في حال إمكانية ذلك.
- هـ_ منحها فترةً مؤقتةً لاستكمال الشروط البيئية والصحية والفنية والإنشائية، التي تحول بينهم وبين استكمال الحصول على الترخيص المطلوب.
- و_ منح أولية التمويل للمشروعات التي يثبت أهميتها في تحقيق التنمية الاقتصادية.

• المحور الثاني: أن يعقب تطبيق هذا القانون في حال لم يلقَ الاستجابة المرجوة منه بعد تطبيقه، مسحاً ميدانياً شاملاً للمطارح الضريبية المخفاة مهما كان نوعها، تقوم به الإدارة المالية بالتعاون مع الجهات ذات الصلة، وإيقاع أشدّ العقوبات بالمخالفين.

- المحور الثالث: العمل على تلافي العوامل الاجتماعية والإدارية والاقتصادية الآنية وبعيدة المدى ذات الصلة في انتشار القطاع غير المنظم، من خلال الاستعانة بما مرّ في دراستنا من آليات وما قدّمناه من توصيات، لأنّ وجود قانونٍ ينظّم الاقتصاد غير المنظم من النواحي الإدارية والضريبية دون معالجة الأسباب ولا سيما الاجتماعية منها لن يحقق النتائج المرجوة منه.

تمّ بحمد الله تعالى

قائمة المراجع

المراجع العربية:

أولاً_ الكتب:

- ١_ د. حمدي عبد العظيم، غسيل الأموال في مصر والعالم (الجريمة البيضاء _أبعادها _آثارها ٢_ كيفية مكافحتها)، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، طنطا، مصر، ١٩٩٧م.
- ٢_ د. سمير سعيقان، قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية، دار الرضا للنشر، دمشق، ٢٠٠٣م.
- ٣_ د. صفوت عبد السلام عوض الله، الاقتصاد السري دراسة في آليات الاقتصاد الخفيّ وطرق علاجه، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢ م.
- ٤_ د. عاطف وليم أندراوس، الاقتصاد الظلي "المفاهيم - المكونات - الأسباب" الأثر على الموازنة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ٢٠٠٥م.
- ٥_ د. عبد الحكيم مصطفى الشرقاوى، التهرب الضريبي والاقتصاد الأسود، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦م.
- ٦_ د. عبدالله الصعيدى، التشريع الضريبيّ قانون الضريبة على الدخل في مصر (قانون رقم ٩١ لعام ٢٠٠٥) مع الإشارة إلى دور الضرائب في تحقيق التنمية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م.

٧_ أ.د. محمد خالد المهاني، التهرب الضريبي وأساليب مكافحته، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠١٠م.

٨_ د. محمد نجيب جادو، ظاهرة التسرب الضريبي وآثارها المالية والاقتصادية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.

ثانياً_ الرسائل العلمية:

١_ د. بديع عبده مستو، العلاقة التبادلية بين إصلاح النظام الضريبي السوري والتحول الاقتصادي، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠٩م.

٢_ د. بسام أحمد الزلمي، غسيل الأموال والسرية المصرفية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٠م.

٣_ رشيدة حمودة، إستراتيجيات إدارة الاقتصاد غير الرسمي في ظل التخطيط للتنمية المستدامة دراسة مقارنة بين تجربتي الجزائر ومصر، رسالة ماجستير، جامعة فرحات عباس سطيف، الجزائر، ٢٠١٢م.

٤_ د. رلا إبراهيم موسى، اقتصاد الظل وأثره على حسابات الدخل القومي في سورية، رسالة دكتوراه، جامعة تشرين، اللاذقية، ٢٠١٦م.

٥_ د. قارة ملاك، إشكالية الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر مع عرض ومقارنة تجارب: المكسيك، تونس والسنغال، رسالة دكتوراه، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، ٢٠١٠م.

٦_ د. محمد الحلاق، التهرب والتخلص من الضريبة في الدول التي تسير في التطور، رسالة دكتوراه، جامعة أورليان، فرنسا، ١٩٨٨.

٧_ د. منى محمود الإدلبي، سياسة الحوافز الضريبية وأثرها في توجيه الاستثمارات في الدول النامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦م.

ثالثاً_ المقالات والأبحاث العلمية:

١_ د. ابراهيم العيسوي، الانتقال من الضريبة العامة على المبيعات إلى الضريبة على القيمة المضافة في مصر، معهد التخطيط القومي، كراسات السياسات العدد الأول، القاهرة، يناير ٢٠١٤م.

٢_ د. ابراهيم علي و عصام الشيخ أوغلي، النمو السكاني والقطاع غير المنظم، المكتب المركزي للإحصاء، دمشق، ١٩٩٩م.

٣_ د. أسامة ماء البارد، "التمكين القانوني للفقراء وتنظيم القطاع غير المنظم"، مكتب نائب مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية، دمشق، ٢٠١٠م.

٤_ د. جمال قنبرية، "رؤية في الإصلاح الضريبي"، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق، ٢٠٠١م.

٥_ د. حيان سلمان، اقتصاد الظل أو الاقتصاد الخفي، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠٠٦م.

٦_ ربيع نصار وآخرون، الأزمة السورية الجذور والآثار الاجتماعية والاقتصادية المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق، ٢٠١٣م.

٧_ د. رسلان خضور، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لاقتصاد الظل، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١٧م.

- ٨_ د. سمير سعيّفان، التّهريب والتّهرب... مقارنة صريحة رؤيا في الاصلاح الضريبيّ والجمركي في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠٠١م.
- ٩_ د. سمير سعيّفان، الآثار الاقتصادية للفورة العقارية في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١١م.
- ١٠_ د. عامر خربوطلي، المشاريع الصغيرة والمتوسطة مرتكز التنمية ومخرج الأزمة، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١٦م.
- ١١_ عصام الشيخ أوغلي، سوق العمل في سورية الواقع والمقترحات، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١٦م.
- ١٢_ عصام الشيخ أوغلي وآخرون، القطاع غير المنظّم الواقع ومتطلبات الاندماج في الاقتصاد الرّسمي، جمعية العلوم الاقتصادية ، دمشق، ٢٠٠١م.
- ١٣_ د. صفوت عبد السلام عوض الله، الآثار الاقتصادية لعمليات غسل الأموال ودور البنوك في مكافحة هذه العمليات، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الثاني، ٢٠٠٥م.
- ١٤_ طارق السالوس، ضوابط ضريبة القيمة المضافة مقدّمة لعلاج المشكلات العمليّة لضريبة المبيعات في مصر، المؤتمر الضريبيّ السادس عشر للجمعية المصريّة للمالية العامة والضرائب، المجلد الثالث، ٢٧ - ٢٩ يونيه ٢٠١٠م.
- ١٥_ فريديريك شنايدر ودومينيك إنستي، "الاختباء وراء الظلال، نمو الاقتصاد الخفي"، سلسلة قضايا اقتصادية، صندوق النقد الدولي، العدد ٣٠، واشنطن، آذار ٢٠٠٢م.

- ١٦_ فؤاد اللحام، الصناعة السورية في ظل الأزمة الواقع والمطلوب، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١٤م.
- ١٧_ د. محمد بيطار، استراتيجية الإصلاح الضريبي والجمركي في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠٠١م.
- ١٨_ د. محمد خير العكام، التعريف بالضريبة على القيمة المضافة وأهمية تطبيقها في سورية، مجلة المحامون، العددان ٧-٨، دمشق، ٢٠٠٩م.
- ١٩_ د. محمد رمضان صديق، القطاع غير الرسمي وسبل إدماجه في القطاع الرسمي مع إشارة خاصة لمصر، مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد ٩، يوليو، ٢٠٠٣م.
- ٢٠_ د. محمد محمود و رباب محلا، القطاع غير المنظم في سورية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية - سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٣٣، العدد ٤، ٢٠١١م.
- ٢١_ د. محمود عبد العزيز توني، الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي في مصر "خلال الفترة (١٩٩٠-٢٠٠٣)، معهد البحوث والدراسات الإفريقية، مايو ٢٠٠٥م.
- ٢٢_ د. مدين الضابط، السياسات المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١١م.

٢٣_ مروان يوسف صباغ، المؤثرات القانونية في الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لمشكلة السكن في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠٠١م.

٢٤_ د. منال حسين عبد الرازق المرسى، عملية تحويل القطاع غير الرسمي إلى قطاع رسمي في مصر، مجلة النهضة، المجلد العاشر، العدد الثاني، مصر، ٢٠٠٩م.

٢٥_ د. منى محمود ادلبي، " الضريبة على الدخل المقطوع في التشريع السوري (النطاق الشخصي)"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩، العدد الثالث، ٢٠١٣م.

٢٦_ نبيل مزوق و زكي محشي، العمل غير المنظم في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، ٢٠١٦م.

٢٧_ هبة الليثي وخالد أبو اسماعيل، الفقر في سورية: ١٩٩٦-٢٠٠٤م، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكتب السياسات التنموية، بيروت، ٢٠٠٥م.

٢٨_ د. يسري العزباوي ود. سيف الخوانكي، رؤية جديدة للتعامل مع القطاع غير الرسمي، مركز الأهرام للدراسات الاستراتيجية والسياسية ومركز المشروعات الدولية الخاصة، القاهرة، ٢٠١٦م.

٢٩_ التمكين القانوني للفقراء في مصر ٤/١ "حقوق العمال"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، ٢٠٠٧م.

٣٠_ التمكين القانوني للفقراء في مصر ٤/٣ "تعزيز آليات اكتساب وممارسة حق الملكية العقارية: الإشكاليات والحلول"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، ٢٠٠٧م.

٣١_ المشروعات الصغيرة في مصر المشاكل ومقترحات الحل، مركز دعم المعلومات واتخاذ القرار، مجلس الوزراء المصري، ٢٠٠٢م.

رابعاً_ التقارير:

١_ تقرير صندوق النقد العربي بعنوان "تفعيل الدور التنموي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في الدولة العربية"، أبو ظبي، ٢٠١٣م. متوفر على الموقع الرسمي لصندوق النقد العربي: www.amf.org.ae

٢_ تقرير مكتب العمل الدولي "الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم"، جنيف، ٢٠١٣م.

٣_ تقرير منظمة العمل الدولية بعنوان "قياس الاقتصاد غير المنظم"، جنيف، ٢٠١٥م.

٤_ تقرير مؤتمر العمل الدولي السادس "العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم"، الدورة ٩٠، جنيف ٢٠٠٢م.

٥_ تقرير هيئة الاستثمار السورية السنوي الثامن، دمشق، ٢٠١٤م.

خامساً_ المواقع الالكترونية:

١_ إيرك كيم بيتشر وآخرون، من الشوارع إلى الأسواق :الباعة الجائلون في ليما العاصمة ينضمون إلى القطاع الرّسمي، مركز المشروعات الدولية الخاصة. النص مترجم ومتوفر على الرابط :

<http://www.cipe.org/publications/papers/pdf/Lima%20Markets%20Case%20Study.pdf>

٢_ ريم عبد الحليم، الاقتصاد غير الرّسمي في الشركات الصغيرة والمتوسطة في مصر "تعريف ومراجعة تشريعية"، مركز المشروعات الدولية الخاصة، متوفر على الرابط:

www.cipe-arabia.org/index.php/publications/resources/1256-informal-sector-in-egypt

٣_ د. عادل عامر، الموقف القانوني للباعة الجائلين، دنيا الوطن، ٢٠١٤م. متوفر على الرابط التالي:

<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2014/08/31/340440.html>

٤_ د. غسان طيارة، الحسم الضريبي وقانون استثمار متطور، متوفر على الرابط: Syria-news.com/newstoprint.php?sy_seq=39849

٥_ د. صابر أحمد عبد الباقي، القطاع غير الرّسمي، متوفر على الرابط: <http://kenanaonline.com/users/drsaber/posts/109056>

٦_ ياسر صبحي، لماذا لا يستفيد الفقراء من برنامج الإصلاح الاقتصادي، مركز المشروعات الدولية الخاصة. متوفر على الرابط التالي:

www.cipe-arabia.org/pdfhelp.asp

٧_ البرنامج الوطني للعمل اللائق ٢٠٠٨-٢٠١٠ م ، ٢٠٠٨. متوفر على الرابط التالي:

www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_BEY_PR_161_AR/lang--ar/index.htm

٨_ العمل غير المهيكل، المركز السوري لبحوث السياسات. متوفر على الرابط التالي:

www.socialjusticeportal.org/contributor

٩_ الاقتصاد الخفي: ٨٣٧٤ مليار يورو دفعها المهاجرون للمهرين، متوفر على الرابط:

www.addiyar.com/article/1040058

١٠_ تجارة الآثار في مصر، متوفر على الرابط:

www.egyptwindow.net/news_Details.aspx?News_ID=57442

١١_ شبكة الانترنت العميقة، متوفر على الرابط:

www.maktaba-amma.com/2015/09/7.html?m=1

١٢_ مدى تحقيق قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ م للعدالة الضريبية في إطار مفاهيم الحوكمة الضريبية، منتدى المحاسب العربي. متوفر على الرابط:

<https://accdiscussion.com/acc9382.html>

سادساً_ القوانين والقرارات والبلاغات:

١_ قانون ضريبة الدخل السوري رقم ٨٥/ لعام / ١٩٤٩ م وتعديلاته.

٢_ قانون ضريبة دخل السوري رقم ٢٤/ لعام / ٢٠٠٣ م وتعديلاته.

- ٣_ قانون ضريبة الدخل المصري رقم /١٥٧/ لعام /١٩٨١/م وتعديلاته.
- ٤_ قانون ضريبة الدخل المصري رقم /٩١/ لعام /٢٠٠٥/م وتعديلاته.
- ٥_ قانون الاستعلام ومكافحة التهرب الضريبي السوري رقم /٢٥/ لعام /٢٠٠٣/ .
- ٦_ القانون السوري المتعلق بضريبة الدخل المقطوع رقم /١٠/ لعام /٢٠١٥/م.
- ٧_ قانون الضريبة العامة على المبيعات المصري رقم /١١/ لعام /١٩٩١/م وتعديلاته.
- ٨_ قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم /٦٧/ لعام /٢٠١٦/م.
- ٩_ قانون مكافحة غسل الأموال السوري رقم /٥٩/ لعام /٢٠٠٣/م وتعديلاته.
- ١٠_ قانون مكافحة غسل الأموال المصري رقم /٨٠/ لعام /٢٠٠٢/م وتعديلاته.
- ١١_ القانون السوري رقم /٢/ لعام /٢٠١٦/م المتعلق بهيئة تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- ١٢_ القانون السوري رقم /١٢/ لعام /٢٠١٦/م القاضي بإحداث مؤسسة ضمان مخاطر القروض للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- ١٣_ قانون تنمية المنشآت الصغيرة المصري رقم /١٤١/ لعام /٢٠٠٤/م.
- ١٤_ قانون تيسير إجراءات تراخيص المنشآت الصناعية المصري رقم /١٥/ لعام /٢٠١٧/م.

- ١٥_ قانون التأمينات الاجتماعية السوري رقم / ٢٨ / لعام / ٢٠١٤ م .
- ١٦_ قانون العمل السوري رقم / ١٧ / لعام / ٢٠١٠ م .
- ١٧_ المرسوم التشريعي رقم / ٥٧ / لعام / ٢٠٠٤ م الخاص بإحداث المدن الصناعية.
- ١٨_ المرسوم التشريعي رقم / ٩ / لعام / ٢٠٠٧ م الخاص بإحداث هيئة الاستثمار السورية.
- ١٩_ المرسوم التشريعي السوري رقم / ٦١ / لعام / ٢٠٠٤ م حول رسم الإنفاق الاستهلاكي وتعديلاته.
- ٢٠_ المرسوم التشريعي السوري رقم / ٥١ / لعام / ٢٠٠٦ م المتعلق بتعديل قانون الضريبة على الدخل رقم / ٢٤ / لعام / ٢٠٠٣ م.
- ٢١_ المرسوم التشريعي رقم / ٣٩ / لعام / ٢٠٠٦ م القاضي بإحداث الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات.
- ٢٢_ البلاغ رقم (٩/١٥/ب) لعام / ٢٠١٤ م الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء السوري.
- ٢٣_ قرار مجلس الوزراء السوري الخاص بالمنشآت غير الحاصلة على ترخيص إداري رقم / ٧٧ / بتاريخ ١٧/١٢/٢٠١٧ م.
- ٢٤_ القرار / ٢١٣ / لعام / ٢٠٠٣ م المتضمن اللائحة المنظمة لتشغيل العمالة غير المنتظمة في مصر والمعدل بالقرار / ٣٢٧ / لعام / ٢٠١٥ م .

المراجع الأجنبية

- 1_ Barrie Russell, Revenue Administration :Managing the Shadow Economy, International Monetary Fund, June 2010.
- 2_ Friedrich Schneider,"Shadow Economies of 145 Countries All Over the Word – what do we really know ", Johannes kepler university of Linz – Austria, August 2006.
- 3_ Friedrich Shneider, and Andreas Buehn ,Shadow Economies and corruption All Over tha World, Economis: The Open–Access ,Open– Assessment E–journal,Vol.1 2007–9 July 24, 2007,Version2– October27,2009
- 3_ Friedrich Shneider, and Dominik H.Enste , "Shadow Economies size, causes and consequences" ,Journal of Economic Literature,2000 March.
www.inf.org>enternal>pubs/Ft/wp/2000/wpoo26.pdf
- 4_ Imgemar Hansson ,"**The Nnder Ground Economy in Sweden**", International Conference on the Unobserved Economy, Wassenaar, 1982
- 5_ Mai Hassan, and Friedrich Schneider, Modelling the Egyptian Shadow Economy : ACurrency Demand and

A MIMIC model approach.

A https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=274315

6_ Melikaoui Mouloud, The Tax Amnesty Program: as Tool to Adjust the Shadow Economy; the International Experiences, Global Advanced Research Journal of Economics ,Accounting and Finance Vol. 3 (2), August, 2015. <http://www.garj.org/garjeaf>.

7_Peter M. Gutmann, "The Subterranean Economy", Financial Analysts Journal, November/December 1977

8_Vito Tanzi, "The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications" , Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, December 1980, Vol. 33, No. 135.

9_Transparenc International Annual Report, 2009.

<http://www.Transparency.org>.

الصفحة	فهرس الجداول والأشكال
٣٨	الجدول رقم (١) حجم الاقتصاد الخفيّ في سورية ومصر كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي من ١٩٩٩م حتى عام ٢٠٠٥م
٣٩	الجدول رقم (٢) حجم الاقتصاد الخفيّ في سورية بملايين الليرات من ٢٠٠١/ حتى ٢٠١٠م
٤٧	الجدول رقم (٣) النسبة المئوية للبطالة في سورية من ٢٠٠٢م حتى ٢٠١٥م
٤٨	الجدول رقم (٤) توزيع المشتغلين حسب القطاع مقدراً بالنسبة المئوية في سورية.
٥١	الجدول رقم (٥) النسبة المئوية للبطالة في مصر من ٢٠٠٢م حتى ٢٠١٥م
٨٦	الجدول رقم (٦) مؤشرات مدركات الفساد ومعدلات الاقتصاد الخفيّ في عينة مختارة من دول العالم
١٠٠	الجدول رقم (٧) خصائص الاقتصاد الرّسميّ والاقتصاد الخفيّ
٤٢	الشكل (١) حجم الاقتصاد الخفيّ في مصر وفق طريقة النماذج ١٩٧٥ - ٢٠١١م
٩٩	الشكل (٢) التصرفات العينية وغسل الأموال والاقتصاد الخفيّ

فهرس المحتويات

العنوان	رقم الصفحة
مقدمة البحث	١
الفصل الأول: ماهية الاقتصاد الخفي	٦
المبحث الأول: مفهوم الاقتصاد الخفي وتقدير حجمه	٧
المطلب الأول: مفهوم الاقتصاد الخفي	٨
الفرع الأول: النشأة التاريخية لمفهوم الاقتصاد الخفي	٨
الفرع الثاني: تعريف الاقتصاد الخفي	١٠
المطلب الثاني: تقدير حجم الاقتصاد الخفي	١٧
الفرع الأول: أنشطة الاقتصاد الخفي	١٧
الفرع الثاني: طرق تقدير حجم الاقتصاد الخفي	٢٨
الفرع الثالث: تقدير حجم الاقتصاد الخفي في سورية ومصر	٣٧
المبحث الثاني: أسباب نمو الاقتصاد الخفي	٤٤
المطلب الأول: الأسباب الاجتماعية لنمو الاقتصاد الخفي	٤٥
الفرع الأول: انتشار البطالة	٤٥
الفرع الثاني: ازدياد نسبة الفقر	٥١
الفرع الثالث: التغيرات السكانية	٥٣

- الفرع الرابع: انخفاض المستوى التعليمي _____ ٥٥
- المطلب الثاني: الأسباب الاقتصادية لنمو الاقتصاد الخفي _____ ٥٧
- الفرع الأول: العوامل الضريبية لنمو الاقتصاد الخفي _____ ٥٧
- الفرع الثاني: اتساع حجم المشروعات الصغيرة _____ ٦٩
- المطلب الثالث: الأسباب الإدارية لنمو الاقتصاد الخفي _____ ٧٣
- الفرع الأول: صرامة الضوابط الحكومية على الأنشطة الاقتصادية _____ ٧٤
- الفرع الثاني: انتشار السكن العشوائي _____ ٧٨
- الفرع الثالث: انتشار الفساد _____ ٨٤
- المطلب الرابع: الأسباب السياسية لنمو الاقتصاد الخفي _____ ٨٨
- المبحث الثالث: علاقة مفهوم الاقتصاد الخفي بغيره من المفاهيم وآثاره _____ ٩٢
- المطلب الأول: علاقة مفهوم الاقتصاد الخفي بغيره من المفاهيم _____ ٩٣
- الفرع الأول: علاقة الاقتصاد الخفي بجريمة غسل الأموال _____ ٩٣
- الفرع الثاني: علاقة الاقتصاد الخفي بالاقتصاد الرسمي _____ ١٠٠
- المطلب الثاني: الآثار السلبية للاقتصاد الخفي _____ ١٠٤
- الفرع الأول: الآثار الاقتصادية السلبية للاقتصاد الخفي _____ ١٠٤
- الفرع الثاني: الآثار الاجتماعية السلبية للاقتصاد الخفي _____ ١١٤
- المطلب الثالث: الآثار الإيجابية للاقتصاد الخفي _____ ١٢٠

- الفرع الأول: أثر الاقتصاد الخفي في الحدّ من البطالة _____ ١٢٠
- الفرع الثاني: أثر الاقتصاد الخفي في تحسين المستوى المعيشي _____ ١٢٢
- الفرع الثالث: أثر الاقتصاد الخفي على النمو الاقتصادي _____ ١٢٢
- الفرع الرابع: أثر الاقتصاد الخفي على الوضع الاجتماعي والسياسي _____ ١٢٤
- الفصل الثاني: آليات ضبط الاقتصاد الخفي** _____ ١٢٦
- المبحث الأول: الأدوات الضريبية لضبط الاقتصاد الخفي** _____ ١٢٧
- المطلب الأول: فرض الضرائب المناسبة لضبط الاقتصاد الخفي _____ ١٢٨
- الفرع الأول: دور الضريبة الموحدة على الدخل في ضبط الاقتصاد الخفي _____ ١٢٨
- الفرع الثاني: دور الضريبة على القيمة المضافة في ضبط الاقتصاد الخفي _____ ١٣٦
- المطلب الثاني: إصلاح عناصر النظام الضريبي _____ ١٤٩
- الفرع الأول: إصلاح الإدارة الضريبية _____ ١٤٩
- الفرع الثاني: عقوبات التهرب الضريبي _____ ١٥٩
- الفرع الثالث: دراسة معدل الضريبة _____ ١٦٤
- المطلب الثالث: مشروع قانون الاقتصاد غير الرسمي في مصر _____ ١٧٤
- المبحث الثاني: أدوات ضبط الاقتصاد الخفي على الصعيد الاقتصادي** _____ ١٧٨
- المطلب الأول: مكافحة جريمة غسل الأموال _____ ١٧٩
- الفرع الأول: الاتفاقيات الدولية لمكافحة جريمة غسل الأموال _____ ١٧٩

- الفرع الثاني: إجراءات مكافحة جريمة غسل الأموال _____ ١٨٢
- المطلب الثاني: دعم المشروعات الصغيرة _____ ١٨٨
- الفرع الأول: وسائل دمج المشروعات الصغيرة في الاقتصاد الرّسمي _____ ١٨٩
- الفرع الثاني: تجارب الدول الناجحة في مجال دعم المشروعات الصغيرة _____ ٢٠١
- المبحث الثالث: أدوات ضبط الاقتصاد الخفي على الصعيد الإداري _____ ٢٠٧
- المطلب الأول: إصلاح بيئة الأعمال _____ ٢٠٨
- الفرع الأول: تخفيف القيود الإجرائية والتنظيمية _____ ٢٠٩
- الفرع الثاني: تجربة معهد الحرية والديمقراطية في الإصلاح الإداري _____ ٢٢٠
- المطلب الثاني: تطبيق نظام الضمان الاجتماعي _____ ٢٢٣
- الفرع الأول: تطبيق قوانين العمل والضمان الاجتماعي لضبط العمالة غير المنظمّة _____ ٢٢٣
- الفرع الثاني: تجربة مصر القانونية في ضبط العمالة غير المنظمّة _____ ٢٣٤
- خاتمة _____ ٢٣٨
- قائمة المراجع _____ ٢٤٧
- فهرس الجدول والأشكال _____ ٢٦٠
- فهرس المحتويات _____ ٢٦١