المجلة الدولية للتنمية ـ المجلد االثامن العدد الاول (2019) :175- 190
International Journal of Development, Vol.8, No.(1) (2019) : 175--190
ISSN: 2314-5552 ISSN: 2314-5560 (Online)
www. ijd.byethost13.com e-mail: ijd_fas@yahoo.com

دور الممارسات والأفكار التخطيطية الحديثة في دمج الاقتصاد غير الرسمي بالاقتصاد الرسمي فى مصر

هدى الأمير محمد محمد درويش
قسم التخطيط العمراني - كلية التخطيط الإقليمي والعمراني- جامعة القاهرة
Hoda-alamir@hotmail.com

المستخلص

إن الضغوط المالية والاقتصادية الواقعة على الحكومة المصرية، جعلتها تفكر بجدية في إيجاد التدابير والطرق اللازمة لدمج أنشطة القطاع غير الرسمي في القطاعات الرسمية المختلفة، ولكن حتى الآن لا تتوافر لدى الحكومة حزمة من السياسات الواضحة حول كيفية دمج القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي. وفي الوقت الذي ركزت فيه أغلب الجهود والتجارب الدولية على الاجراءات التنظيمية فقط كمحاولة لدمج هذا القطاع ، الا انه يمكن القول بأن البحث في الممارسات والأفكار التخطيطية الحديثة لدمج الاقتصاد غير الرسمي بالاقتصاد الرسمي ربما يكون مخرج لبدايات حلول وراء إمكانية تنمية هذا الاقتصاد وتحقيق التنمية المستدامة . لذلك تم اجراء الدراسة الحالية بهدف التعرف على دور الممارسات والأفكار التخطيطية الحديثة في دمج الاقتصاد غير الرسمي بالاقتصاد الرسمي فى مصر.

ويستعرض البحث تعريف وحجم الاقتصاد غير الرسمي، العلاقة بين الاقتصاد غير الرسمي والاقتصاد الرسمي وآلية التعايش بينهما، وعرض لبعض التجارب العالمية والمحلية في التعامل مع القطاع غير الرسمي، كما يناقش البحث العلاقة بين الاقتصاد غير الرسمي والتنمية المستدامة وإستراتيجية التنمية المستدامة بمصر 2030. كما تم دراسة العلاقة بين الاقتصاد غير الرسمي والتخطيط العقلاني، العلاقة بين الاحتياجات البشرية والاقتصاد غير الرسمي، وأخيراً يطرح البحث الاتجاهات الحديثة في التخطيط التي ظهرت كردة فعل للإخفاقات والانتكاسات التي عانى منها التخطيط العقلاني. وقد خلصت الدراسة إلى ماهية العلاقة بين الاقتصاد غير الرسمي والعمران والحاجة إلى تجسير الفجوة بين المنظور التخطيطي والمنظور المنبثق من الواقع وذلك بالاعتراف بالأنشطة غير الرسمية ودمجها في عملية التخطيط والتطوير والتنمية لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة.

الكلمات الدالة: الاقتصاد غير الرسمي ، الاقتصاد الرسمي ، متطلبات عملية الدمج ، مصر.

المقدمة

تواجه دول العالم المتقدم منها والنامي على حد سواء وعلى اختلاف أيديولوجياتها ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي، وعلى الرغم من كون هذه الظاهرة من الظواهر القديمة في كافة المجتمعات الإنسانية إلا أن الاهتمام بها ودراستها لم يبدأ إلا منذ أعوام قليلة مضت نتيجة لتزايدها وتفاقم حدتها حيث غدت ظاهرة عالمية لم تجد منظمة العمل الدولية بُداً من الاعتراف بها رسميا عام 1972م فأصبحت بذلك حقيقة من حقائق الحياة الاقتصادية في جميع دول العالم، وأكبر تحدٍ للسياسات الاقتصادية والاجتماعية وبخاصة في البلدان النامية والتى قد يترتب عليها تهديد الاستقرار الاقتصادي لكثير من الدول؛ وانخفاض فاعلية السياسات الاقتصادية في تحقيق الأهداف الاقتصادية المطلوب تحقيقها. ويعد Kaldor [1] أول من حاول تقدير حجم الاقتصاد غير الرسمي غير المسجل وذلك بمحاولته تقدير الدخل غير الخاضع للضريبة في دراسته عن الهند، بينما يعتبر Gutmann, [2] أول من لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة عندما نشر بحثه عن الاقتصاد السفلي Subterranean Economy، حيث أشار فيه إلى عدم امكانية إهمال تلك المعاملات الاقتصادية التى لا يتم تسجيلها ضمن حسابات الناتج القومى. وقد توالت الدراسات حول ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي بالثمانيات والتسعينات [3] وحتى وقت قريب [4]، وتوصلت إلى أن الاقتصاديات غير الرسمية بلغت نسبا لا يمكن إهمالها من إجمالي النشاط الاقتصادي في كل دول العالم، بل إنها في بعض الحالات تنمو بمعدلات لم تشهدها الاقتصاديات المسجلة رسميا، وهو ما أدى إلى تصاعد الاهتمام فى الكثير من دول العالم بظاهرة الاقتصاد غير الرسمي كمصدر للثروة ومخزن للمبادرات؛ ومعالجة أسبابه وآثاره التي تمس كل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والعمرانية.وفي الوقت الذي فشلت فيه أساليب التخطيط العقلاني في مواجهة التحديات المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية غير الرسمية وتجاهلت التأثيرات المكانية المصاحبة لها، تشهد ساحة التخطيط في الوقت الراهن محاولات عديدة في التنظير لاتجاهات جديدة ظهرت كردة فعل للإخفاقات والانتكاسات التي عانى منها التخطيط العقلاني، وبالتالي فإن قبول الاقتصاد غير

الرسمي سيمكننا من اتخاذ خطوة عملاقة نحو مناقشة أكثر شمولاً حول الشكل والوظيفة التي يجب أن تشكلها المشروعات الصغيرة غير الرسمية داخل البيئة العمرانية، وبالتالي لن يكون لطرق التخطيط العقلاني التقليدية تأثير كافي في معالجة تلك القضية. وهو مـا أدى لظهور أشكال من التخطيط تقدمية progressive في طرحها وتتبنى منهج التخطيط الذي ينبع من القاعدة الى القمـة Bottom-up planning . وهو ما تدور حوله إشكالـية البحث حول دور الممارسات والأفكار التخطيطية الحديثة في دمج الاقتصاد غير الرسمي بالاقتصاد الرسمي من اجل تعزيز النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية المستدامة.

منهجية البحث

اتخذ الباحث المنهج الاستقرائي منهجاً للبحث من خلال استقراء كافة المعلومات والبيانات وملاحظة الظواهر المرتبطة بها من أجل الربط بينها بمجموعة من العلاقات الكلية العامة،وعليه ينقسم البحث إلى جزئين رئيسيين، الجزء الأول – "الاطار النظري للاقتصاد غير الرسمي" ويستعرض هذا الجزء تعريف وحجم الاقتصاد غير الرسمي بالدول المختلفة، والعلاقة بين الاقتصاد غير الرسمي والاقتصاد الرسمي وآلية التعايش بينهما، ومن ثم عرض للدروس المستفادة من التجارب العالمية ومبادرات تنظيم الاقتصاد غير الرسمي في مصر، وأخيراً يناقش البحث العلاقة بين الاقتصاد غير الرسمي والتنمية المستدامة وإستراتيجية التنمية المستدامة بمصر 2030. أما الجزء الثاني من البحث – " دراسة للعلاقة بين الاقتصاد غير الرسمي والتخطيط " حيث يبدأ بعرض فكر الحداثة وأزمة التخطيط العقلاني والعلاقة بين الاحتياجات البشرية والاقتصاد غير الرسمي وصولاً للعلاقة بين الاحتياجات البشرية وكفاءة تصميم التجمعات، وأخيراً يطرح البحث الاتجاهات الحديثة فـي التخطـيط التي ظهرت كردة فعل للإخفاقات والانتكاسات التي عانى منها التخطيط العقلاني وهي: عمران التمرد Urbanism Insurgent، والعمران التكتيكي Tactical Urbanism، والعمران الهزيل Lean Urbanism . وقد خلصت الدراسة إلى استنتاج العلاقة بين الاقتصاد غير الرسمي والعمران والحاجة إلى تجسير الفجوة بين المنظور التخطيطي والمنظور المنبثق من الواقع وذلك بالاعتراف بالأنشطة غير الرسمية ودمجها في عملية التخطيط والتطوير والتنمية لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة.

الجزء الأول: الاطار النظري للاقتصاد غير الرسمي

1- تعريف الاقتصاد غير الرسمي:

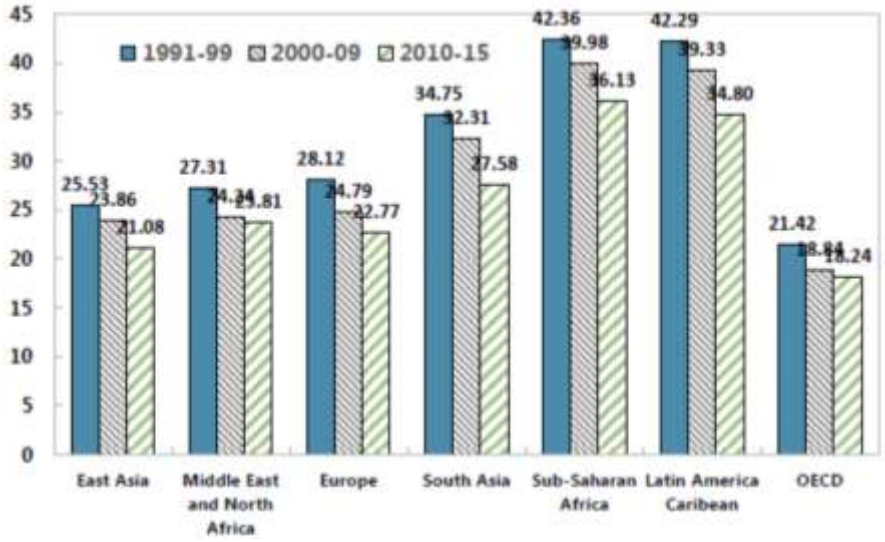
توجهت تعريفات العلماء والباحثين للاقتصاد غير الرسمي لاتجاهات مختلفة، حسب مفهوم الأنشطة التي تندرج في مثل هذا الاقتصاد، حيث ينصرف الاقتصاد غير الرسمي في نظر البعض إلى الناتج القومي غير المحسوب؛ في حين ينصرف البعض الآخر إلى كافة الدخول التي لا يتم الكشف عنها للسلطات الضريبية، والتي قد تدخل أو لا تدخل ضمن حسابات الدخل القومي[(5)].

ويقصد بالقطاع غير الرسمي، في هذه الدراسة، ذلك القطاع الذي يشمل وحدات اقتصادية، تعمل في أنشطة نقدية، وتمارس أنشطة مشروعة بطبيعتها، ولكنها لا تلتزم – جزئيا أو كليا – بالإجراءات الرسمية التي حددتها الدولة لمزاولة نشاطها، وبذلك يستبعد من نطاق الدراسة كافة أنشطة التبادل والأنشطة غير النقدية. كما يتم استبعاد الأنشطة غير المشروعة، المرتبطة بالمخدرات وتهريب الأثار ..... إلخ [(6)].ويقصد بالوحدة الاقتصادية أي نشاط اقتصادي سواء إنتاجي، أو تجاري، أو خدمي، يمارسه شخص طبيعي أو معنوي، في منشأة أو خارج المنشآت، ويُدر دخلا. وعلى هذا، يعتبر وحدة اقتصادية ذلك الجزء من الوحدة السكنية المخصص لمزاولة نشاط اقتصادي معين بصفة مستمرة، وكذلك العربة، وما في حكمها، المثبتة بنهر الطريق، أو على رصيف، أو داخل سوق، وأيضا الباعة الذين يعرضون بضائعهم على الأرض وبالأسواق، وينصرفون في نهاية اليوم، والباعة المتجولين، ومقدمي الخدمات المتجولين، ومن في حكمهم[(7)].

2 حجم الاقتصاد غير الرسمي

أظهرت دراسات مسحية أجراها باحثون بصندوق النقد الدولي في 158 دولة خلال الفترة من 1991 حتى 2015 أن متوسط حجم الاقتصاد غير الرسمي بهذه الدول حوالي 32.5 ٪ من إجمالي الناتج المحلي، ولا تزال الاقتصادات غير الرسمية كبيرة رغم تقلصها على مدى الوقت، ففي حين قُدِرت الاقتصاديات غير الرسمية بـ 34.82٪ في عام 1991 انخفضت إلى 30.66٪ في عام 2015،ويُظِهر عادة انخفاض معدل الاقتصاد غير الرسمي قُدرة الدولة على تنظيم النشاطات الاقتصادية والرقابة عليها والتقليل من التهرب الضريبي.وقد رصدت الدراسة أن دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD هي الأقل في حجم الاقتصاد غير الرسمي خلال الفترة 1991-2015بمتوسط 20٪ من إجمالي الناتج المحلي، يليها دول شرق آسيا بنسبة 23.5٪،

وأخيراً دول أمريكا اللاتينية ودول أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى كأعلى قيمة حيث تجاوزت نسبتها 35٪ وصولاً إلى 40% من إجمالي الناتج المحلي[8] ، شكل (1).



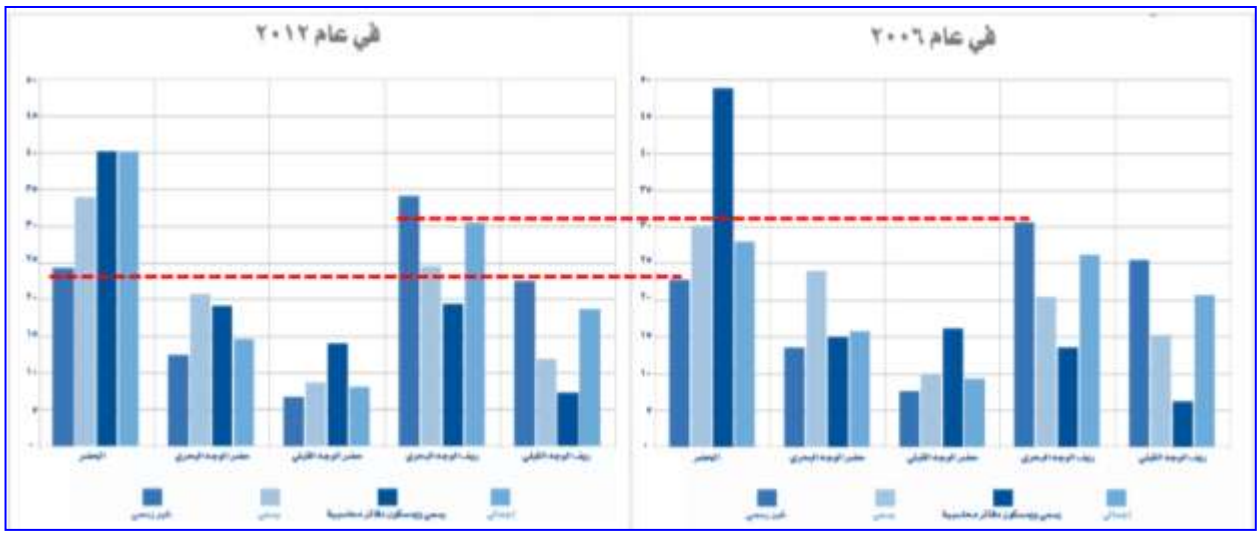
شكل (1) : توزيع الاقتصاد غير الرسمي جغرافياً (متوسط، نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي) بالفترة 1991– 2015.
المصدر [8]

وعلى مستوى الدول العربية، أظهرت الدراسة أيضاً أن حجم الاقتصاد غير الرسمي ارتفع فى بعض الدول مثل المغرب 34.1%، ولبنان 31.6%، والجزائر 30.9%، فيما بلغ في الإمارات 28.7%،أما مصر فقد بلغ متوسط حجم الاقتصاد غير الرسمي بها 34.24% من الناتج المحلي الإجمالي للسنوات 1991- 2015،حيث تراوح بين 28.9% بمستواه الأدنى و36.8% في حده الأعلى في السنوات موضع الدراسة. وبينت الدراسة أن حجم الاقتصاد غير الرسمي المصري، أخذ في التراجع كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بدءا من النصف الثاني من عمر الدراسة [8] عام 2004.

وتقدر دراسة حديثة لاتحاد الصناعات المصرية حجم هذا النشاط بحوالي تريليون جنيه، ويتجاوز عدد العاملين فيه 8 مليون عامل يعملون في 120 سوق عشوائي، ويُقدر الاقتصاد غير الرسمي في مجال الصناعة بنحو 40 ألف مصنع غير قانوني، بينما تتجاوز نسبة المنشآت الصغيرة غير المسجلة رسمياً نحو 84% من اجمالي حجم المنشآت، وتُقدر قيمة الضرائب التي يمكن تحصيلها حال تقنين أوضاع المنشآت غير الرسمية بحوالي 150 مليار جنيه، أي ما يقرب من العجز فـى الموازنة العامة للدولة[9].

وبدراسة توزيع المنشأت متناهية الصغر وفق درجة الرسمية وجغرافياً على مستوى مصر في عام 2012، يلاحظ ارتفاع نسبة الاقتصاد غير الرسمي بريف الوجه البحري بحوالي 34%، يليه حضر مصر 24% وريف الوجه القبلي 22% ، ويعد حضر الوجه القبلي الأدنى في الاقتصاد غير الرسمي بنسبة 5%.

وبالتتبع التاريخى للمنشآت متناهية الصغر وفق درجة الرسمية لعامي 2006 و 2012، يلاحظ تزايد نسبة الاقتصاد غير الرسمي في حضر مصر وريف الوجه البحرى على وجه الخصوص[10] ، الشكل (2).



شكل (2): توزيع المنشآت متناهية الصغر وفق درجة الرسمية وجغرافياً على مستوى مصر في عامي 2006 و 2012.
المصدر[10]

3 علاقة الاقتصاد غير الرسمي بالاقتصاد الرسمي

شاع في الستينيات من القرن الماضي نظرية اعتبرت الاقتصاد غير الرسمي (المشروع منه) مجالاً اقتصادياً مستقلاً عن الاقتصاد الرسمي، مما يعني ثنائية الاقتصاد في الدولة الواحدة ، ويترتب على ذلك، النظر إلى الاقتصاد غير الرسمي على أنه قطاع يزاول أنشطة هامشية، يظهر عندما يفشل النمو الاقتصادي في استيعاب الطاقات المادية والبشرية في المجتمع، بحيث إن كلا الاقتصادين الرسمي وغير الرسمي يعملان بشكل تلقائي ومستقل بدلا من أن يعملا معاً تحت رقابة وسيطرة واحدة. ولكن بعد ذلك؛ برزت نظرية التكامل بين الاقتصاد الرسمي والاقتصاد غير الرسمي نتيجة لوجود شبكة من التفاعلات والعلاقات المتداولة بين هذين القطاعين، سواء فيما يتعلق باستيعاب العمالة الزائدة في القطاع الرسمي، أو حل مشكلة قصور القطاع الإنتاجي، أو الاختلالات الاقتصادية، أو التفاوت الطبقي [11].وتؤكد كثير من الدراسات التطبيقية على فكرة التعايش بين القطاعين، وأن كلاً منهما مكمل للآخر [12، 13، 3] . ان التباطؤ في إنتاجية ونمو الاقتصاد الرسمي يقابلها تزايد في نمو الاقتصاد غير الرسمي، مع عدم وجود علاقة منتظمة بين التغيرات في الاقتصادين[14].

وبناءً على نظرية التكامل والتعايش ظهر توجهان للتعامل مع الاقتصاد غير الرسمي؛ الأول: مبني على نظرية رشادة الإنتاج التي تركز على تأثير الدولة في الدورة الاقتصادية، وتوزيع الموارد والثروات؛ ولذا تفضل تنظيم الدولة للقطاع غير الرسمي لكي يتكامل مع الاقتصاد الرسمي. و الثاني: تنطلق من نظرية (مخالفة القانون)، وترى أن يترك القطاع غير الرسمي (المشروع) حرا يخضع لقواعد السوق وآلياته دون تدخل أو تنظيم حكومي، ويقتضي ذلك حصر كافة الأنشطة غير الرسمية وتصنيفها من الناحية القانونية والاقتصادية، لتحديد آلية التعامل المناسبة مع كل نشاط على حدة [11].وليس بمستغرب أن يتعايش الاقتصاد غير الرسمي عموماً جنباً إلى جنب مع الاقتصاد الرسمي، أو أن يحاول المتعاملون فيه بذل جهودهم لإقامة علاقة بين أنشطتهم الخفية والنشاط الاقتصادي الظاهر. وتبرز آلية التعايش بينهما بوضوح من خلال سعي الاقتصاد غير الرسمي إلى تحقيق أهدافه بالتعامل مع الاقتصاد الرسمي، وفي المقابل فإن الاقتصاد الرسمي بسياساته وآلياته وثغرات أنظمته، وضعف نفوس بعض العاملين فيه، يعمل على تغذية أنشطة الاقتصاد غير الرسمي واستمرارها، خصوصاً في ظل غياب إستراتيجية واضحة لعلاج هذه الظاهرة[14].

4 التجارب العالمية والمحلية في التعامل مع القطاع غير الرسمي:

1.4 التجارب الدولية

تعاملت بعض الدول مثل البرازيل والمكسيك والهند وسنغافورة مع الاقتصاد غير الرسمي من خلال منح أصحاب الحرف والعاملين به حوافز لدخول الاقتصاد الرسمى، ووضعهم تحت مظلة القانون بعمل تأمينات لهم، ومنحهم خوافض ضريبية، لتسهيل دخولهم واندماجهم[15]. وقدمت بعض الخطط الدولية الحماية الاجتماعية للعاملين بالقطاع غير الرسمي، كتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي الاجباري تدريجيا ليشمل الاقتصاد غير الرسمي في كوريا، خطة المعاشات الوطنية باليابان، الضمان

الاجتماعي للعمال المنزليين في البرتغال وجنوب إفريقيا [16] ، برنامج تكافل وكرامة في البرازيل، صندوق التأمين الصحي للعاملين في القطاع غير الرسمي بتنزانيا، والسبب الأساسي لنجاح مشروعات التأمين القائمة على الاشتراكات المخفضة للعاملين في القطاع غير الرسمي هو تنظيمها حول رابطة تقوم على الثقة وتبادل الدعم (مجموعة مهنية أو قرية) ، والقدرة الإدارية على جمع الاشتراكات وتوفير المزايا. وقد شهد العالم عدة تجارب للتوفيق بين الاقتصاد الرسمى وغير الرسمى لتحقيق أغراض التنمية، ولعل من أشهر هذه التجارب ما يسمى " البنوك المتنقلة أو الجائلة" في غرب إفريقيا؛ وبنك جرامين للإقراض متناهى الصغر فى بنجلاديش، والذى عمم فى العديد من بلاد العالم الثالث، ويقوم البنك على توفير قروض متناهية الصغر للفئات المهمشة اجتماعيا خاصة فى الريف باستخدام الروابط المجتمعية المحلية والعائلية كضمان لحسن إدارة المشروعات وبالتالى الالتزام بالسداد، وفي أمريكا اللاتينية، وبالتحديد في بيرو، قام معهد الحرية والديمقراطية، بمساندة مالية وفكرية ومعنوية من الهيئة الأمريكية للتنمية الدولية، بتنفيذ مشروع (تسجيل الأعمال للشركات Business form)، بغرض إضفاء الطابع الرسمي على المشروعات التي تعمل خارج نطاق القانون، وإيجاد مشروعات جديدة رسمية لم تكن لتنشأ في غير وجود هذا النظام[7].

2-4 مبادرات تنظيم الاقتصاد غير الرسمي في مصر

قدمت منظمات المجتمع المدني في مصر تجربة ناجحة لتنظيم العلاقة بين الدولة والعاملين في القطاع غير الرسمي، وهي تجربة "جمعية بائعي أطعمة الشارع" بمحافظة المنيا التي استطاعت أن تضرب نموذجا مهما لتنظيم العاملين بهذا القطاع على مدار عقدين تقريبا بطريقة إنسانية وتنموية في آن واحد. فقد استطاعت هذه الجمعية - التي أنشئت عام 1986- بالتعاون بين مسئولين حكوميين وبائعي أطعمة الشوارع- حماية حقوق الباعة الجائلين، والتعامل مع قضيتي الازدحام في الشوارع، وسلامة الطعام[7]. ويجري الآن تطبيق التجربة في باقي محافظات مصر لينتظم بائعو أطعمة ومشروبات الشارع داخل جمعيات أهلية تكون همزة الوصل بين هذا القطاع والجهات الحكومية[10]. ومع التوجه العام الحالي في الدولة بدمج الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي (رؤية مصر: 2030) والعمل على إيجاد حلول لمشكلة عربات الطعام العشوائية المنتشرة في الشارع المصري يعد مشروع " شارع مصر" باكورة التجربة الجديدة التى تنفذها محافظة القاهرة لتجميع مشروعات الشباب الصغيرة فى شكل حضارى بتوفير الإطار القانونى لهم عند وقوفهم فى الشارع بعربات المأكولات السريعة، وتم الاتفاق على إنشاء المشروع وتعميمه على جميع محافظات مصر [17].كما شهدت تجربة منظمة التجارة العادلة المصرية Egypt Trade Fair تركيزاً على تدريب اصحاب الورش اليدوية غير الرسميين، لتحس ين انتاجهم، وتسويق المنتج من خلالها لضمان ربح عادل لهم.وقد تم منح مؤسسة COSBE فى مصر شهادة التجارة العادلة من منظمة التجارة العالمية فى عام 2008، وتعمل مع أكثر من 34 ورشة مصرية تقدم لهم التدريب الحرفى والتسويقى[10].

ان عملية تحويل القطاع غير الرسمى فى المنشآت الصغيرة والمتوسطة بمصر مازالت محدودة، وترتكز على تسجيل النشاط كهدف نهائى، ومن ثم توسيع القاعدة الضريبية؛ و لذلك اتجهت الحكومة فى مصر الى تيسير آليات التسجيل مع العمل على تنظيم آلية التمويل متناهى الصغر والصغير. الا ان التمويل لم يكن حافزاً كافياً، وهو ما يؤكد على أهمية إعادة النظر فى منظومة الدوافع الحقيقة المقدمة للتحول نحو الرسمية.

5 الاقتصاد غير الرسمي والتنمية المستدامة

في سياق الأزمة الاقتصادية العالمية بالاضافة الى التحديات البيئية العالمية، تبحث أغلب الدول عن نماذج اقتصادية جديدة من أجل الاستجابة للضغوط الداخلية والدولية على حد سواء. وتستهدف الدراسات والتوجهات الحديثة إلى توسيع المفاهيم الحالية في تحقيق التنمية المستدامة والشاملة بالاعتراف بالاقتصاد غير الرسمي كمحور رئيسي للمساهمة في العدالة الاجتماعية والاقتصادية. ان تحقيق الاستدامة الاقتصادية بالاقتصاد غير الرسمي يكون من خلال خلق اقتصاد مجتمعي محلي واقليمي يعتمد على الذات، فإذا كان الاقتصاد غير الرسمي حر وغير مقيد بتنظيمات وضوابط المدينة المعقدة، فإنه يصبح قادراً على خلق اقتصاد محلي مستدام يتماشى مع سياق وخصائص المجتمع. إن السماح بتكافؤ الفرص في الحصول على الخدمات للطبقات الاجتماعية الاقتصادية المختلفة هو جوهر الاستدامة الاجتماعية في الاقتصاد غير الرسمي، حيث يعمل الاقتصاد غير الرسمي على امداد الفقراء بالسلع والخدمات التي لا يمكن الوصول إليها بالاقتصاد الرسمي وذلك في صورة أسواق الشوارع التي تقدم مجموعة متنوعة من السلع بتكلفة مخفضة حتى وإن كانت بجودة منخفضة [18]. وبالرغم من صعوبة قياس الرقابة البيئية داخل الاقتصاد غير الرسمي، إلا أن دراسة أجرتها [19] عن العلاقة بين الاقتصاد غير الرسمي والاقتصاد الأخضر،

أشارت فيها إلى وجود أنشطة مختلفة في الاقتصاد غير الرسمي تسهم في الاستدامة البيئية تتواجد بشكل أساسي بمناطق الاسكان غير الرسمي مثل أنشطة إعادة التدوير وجمع النفايات، المزارع صغيرة الحجم "المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة المنتجين للحد الأدنى من الموارد أو حد الكفاف"، منشآت الطاقة الشمسية صغيرة الحجم لمعالجة مشكلة نقص الحصول على الطاقة بمناطق الاسكان غير الرسمي...إلخ[20].

6 الاقتصاد غير الرسمي وإستراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030

إن الضغوط المالية والاقتصادية الواقعة على الحكومة في مصر ، جعلتها تفكر بجدية في إيجاد التدابير والطرق اللازمة لدمج أنشطة القطاع غير الرسمي في القطاعات الرسمية المختلفة. ولكن حتى الآن لا تتوافر لدى الحكومة حزمة من السياسات الواضحة حول كيفية دمج القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي. وتم الاقتصار في إستراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030 على أن تكون مصر من أفضل ثلاثين دولة في مجال كفاءة سوق العمل، وأن يتم تقليص الفجوات بين المحافظات في نسب التوظيف، والعمل على دمج القطاع غير الرسمي في الاقتصاد وخفض حجم المعاملات غير الرسمية، من خلال تطوير آليات دمج هذا القطاع وتوفير الحوافز والقضاء على المعوقات [21]. وبالتالى لم يتم وضع آلية محددة للتعامل مع القطاع غير الرسمي في هذه الإستراتيجية.

وأخيرا فإنه في مختلف الأزمات أو الحروب الاقتصادية العالمية أو الوطنية، لا يزال الاقتصاد غير الرسمي هو الاقتصاد التشغيلي الوحيد في العديد من البلدان، وبالتالي فإن إهمال أو تجاهل الاقتصاد غير الرسمي في مناقشات التنمية المستدامة قد يهمل بعض الاقتصادات الوحيدة للبلدان النامية. وهو ما دعا المنظمات والحركات الحضرية أن تأخذ على عاتقها مهمة بناء نموذج مستدام للمجتمع والحياة الحضرية فيما يسمى ''ميثاق دولى للحق فى المدينة''، ويهدف ''الميثاق'' إلى تجميع الالتزامات والإجراءات التى يجب أن يقوم بها المجتمع المدنى والحكومات المحلية والقومية وأعضاء البرلمان والمنظمات الدولية من أجل تمكين كل البشر من الحياة بكرامة فى مدنهم [22] ، وعليه فقد نص الميثاق في المادة (15) على الحق فى العمل: "يجب على المدن أن تشجع الدمج التدريجى للتجارة غير الرسمية التى يمارسها الأفراد ذوى الدخل المنخفض وغير أصحاب الوظائف، مع تجنب اللجوء إلى ممارسات الاستبعاد والقهر تجاه الباعة غير الرسميين. ويجب أن يتم تخصيص مساحات للتجارة غير الرسمية ووضع سياسات مناسبة من أجل ادماجها فى اقتصاد المدينة." [23] وفي هذا الاطار يطرح البحث في الجزء التالي فشل أساليب التخطيط العقلاني في مواجهة التحديات المرتبطة بأنشطة الاقتصاد غير الرسمي،والأفكار والممارسات التخطيطية الحديثة في دمج الاقتصاد غير الرسمي بالاقتصاد الرسمي من اجل تعزيز النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية المستدامة.

الجزء الثاني: العلاقة بين الاقتصاد غير الرسمي والتخطيط

1 الاقتصاد غير الرسمي والتخطيط العقلاني

1-1 فكر الحداثة وأزمة التخطيط

هيمن الفكر الحداثي خلال العقود الممتدة من خمسينيات القرن الماضي إلى سبعينياته على العملية التخطيطية. يقوم هذا الفكرالحداثي ومن خلاله عملية التخطيط برمتها على أن المعرفة العلمية المكتسبة من خلال البحث والتحليل العلمي كفيلة بحل مشاكل المدن وإنسان هذه المدن على السواء. وتبعاً لذلك اختُزلت عملية التخطيط في الأسلوب العقلاني لاتخاذ القرار. تؤمن النظرة الحداثية بعالمية المعرفة العقلانية وعليه فإن المخطط الخبير قادر على إيجاد الحلول لكل المشاكل العمرانية في أي مكان في العالم ولأي إنسان فيه إذا ما هو تسلح بالمنهج العلمي العقلاني. ومنه فلن تقف أي مشكلة عمرانية مهما كانت مستعصية عائقاً أمام خبراء التخطيط إن هم استخدموا نفس الأداة والأسلوب "المعرفة العلمية". إلا أن المتأمل في واقع التخطيط الذي تمخض عن مثل هذه الأفكار الحداثية لن يجد عنتاً كبيراً في الوصول إلى نتيجة مفادها أن تجربة التخطيط خلال تلك الحقبة من الزمن قد باءت بالفشل الذريع. ولا شك أن هذا الوضع الإشكالي للتخطيط وهذه الأزمة التي يكابدها نابعة من طبيعته المزدوجة حيث أن عليه أن يوائم بين البناء النظري لمفاهيمه ومعارفه وكيفية تطبيقها وتنفيذها على أرض الواقع[24]. إن هذه الطبيعة المزدوجة للتخطيط قد أربكت الفكرالتخطيطي وشوشت موضوعه وبقي منظروه أسرى لثنائيات فكرية من اصطناعهم . ومن أهم هذه الثنائيات التي هيمنت على نظرية التخطيط هي ثنائية الطبيعة المعيارية للتخطيط مقابل الطبيعة الوصفية له. ان التخطيط بحكم طبيعته المعيارية يسعى جاهداً لتشكيل بناء نظري متماسك يؤسس لواقع عمراني مرغوب فيه. إلا أن هذا التخطيط مضطر في ذات الوقت لتوصيف الواقع كما هو قائم ثم يتعامل معه بموضوعية آخذاً في حسبانه تضارب الرغبات وصراع المصالح مما يحيل الوضع المعياري المرغوب نظرياً إلى مجرد حلم صعب المنال واقعياً. وتاريخ التخطيط العمراني حافل بالأفكار المعيارية التي انتكست بمجرد نزولها لواقع الممارسة في دنيا الناس. وهذا ما حدا بكثير من المنظرين أن يصفوا

تاريخ التخطيط بتاريخ انتكاسات التخطيط [24]. وعليه يتناول البحث بالفقرة التالية العلاقة بين الاحتياجات البشرية والاقتصاد غير الرسمي وانعكاسها على البيئة العمرانية.

2-1 الاحتياجات البشرية والاقتصاد غير الرسمي

تم صياغة نظرية الاحتياجات البشرية Human Needs Theory من أعمال (Maslow,)[25]، (Galtung)[26]، (Keeton)[27]، (Burton,)[28،29،30]، (Cunningham)[31]. هذه النظرية التي ذكرها لأول مرة ماسلو Maslow [28] تم تطويرها بالكامل في الستينيات، لكنها شاعت في السبعينيات والثمانينيات كنظرية عامة أو كلية للسلوك الإنساني [31]. ويرى (Galtung) [26] أن للبشر احتياجات أساسية يجب تلبيتها إما بطريقة سلمية أو عن طريق وسائل منطقية من أجل الحفاظ على حياة مرضية ومجتمعات مستقرة، ويمكن تلبية تلك الاحتياجات بسهولة عن طريق التفاوض. وقد أدرك كل من (Maslow)[25]، و(Renshon)[32] ، و (Davies)[33] جميعا أن السعي نحو تلبية الاحتياجات لا يتوقف حتى يتم الوفاء بها، وهذا يعني أنه لا يمكن كبح الاحتياجات الإنسانية الأساسية مهما كانت العقبات [34]. وكما أشار (Cunningham)[31] فإنه لا يمكن كبح هذه الاحتياجات الأساسية، ومع استمرار إهمال المجتمعات لتلبية مثل هذه الاحتياجات يتطور العدوان والنتيجة هي أنشطة خفية وخرق للقوانين والنظام. وبالتالي فإن جوهر العلاقة بين نظرية الاحتياجات البشرية وموضوع البحث هو نمو أنشطة القطاع غير الرسمي لتلبية الاحتياجات الاقتصادية الأساسية، مع التهرب من مراقبة وتنظيمات الدولة داخل التجمعات والمناطق السكنية، ودون مراعاة الآثار البيئية والاجتماعية لهذا على السكان

3-1 الاحتياجات البشرية وكفاءة تصميم التجمعات The quality of community design

يحوي مصطلح تصميم التجمع Community design مجموعة من المفردات تشمل؛ تخطيط التجمع، الهندسة المعمارية للتجمع، العمارة الاجتماعية ، تنمية التجمع ، المشاركة المجتمعية ، وكل الذي يؤكد على مشاركة الناس المحليين في تنمية بيئة المجتمع والبيئة العمرانية التي يعيشون فيها[35]. وأطلق على تصميم التجمع عدة تسميات منها التصميم التشاركي، الهندسة المعمارية الاجتماعية، والتصميم والهندسة المعمارية الاجتماعية للناس[36]. أما الكفاءة – الجودة Quality فقد ذكر المرشدي[37] أن الكفاءة بشكل بسيط هي توفيرمتطلبات المستخدم، وذلك يطبق بأكثر من طريقة؛ منها: التوافق مع المتطلبات، الملائمة في الاستعمال، توافق إجمالي المنتج التجميعي وخصائص الخدمات مع توقعات المستهلك، توفير إجمالي الخصائص التي تحمل في طياتها توفير الاحتياجات بما يحقق الرضا. وتعرف أيضاً على أنها الخصائص المميزة التي تعزز درجة من التميز أو تحقق مستوى عالي لها. تشير الكفاءة لخصائص فريدة تدعم درجة من التميز، ويشير مصطلح التجمع إلى منطقة عمرانية محددة يسكنها مجموعة من الناس يمتلكوا قيم مشتركة ومصالح مرتبطة وقواعد سلوك وينخرطوا في التفاعل الاجتماعي والمعنوي المتبادل، مع وجود الجماعات الخاصة، والجمعيات والمؤسسات لمساعدتهم في تلبية احتياجاتهم الأساسية. ولقد ظهر مفهوم كفاءة الحياة الحضرية خلال أواخر 1960 وأوائل 1970 عندما أصبحت الأزمة البيئية قضية رئيسية في جميع أرجاء العالم. منذ هذا الوقت استمر استعمال هذا المصطلح من قبل علماء السلوك، وموظفي الحكومة، والمصممين، وآخرين. فهي تتعلق بطبيعة معيشة الناس إذا كانت جيدة أم لا. وتمتد لتشمل حجم الخدمات الكافي للعيش بالمدينة متضمنة الظروف الاقتصادية (التوظيف، الدخل، تنمية الاقتصاد المستقبلي)، وحتى الوصول إلى تحقيق الرضا لحياة الأسرة والتفاعلات الاجتماعية[38]. وتعتمد بشكل كبير على البيئة العمرانية التي توفر كفاءة للعلاقات الاجتماعية داخل المجاورات. وعلى ذلك؛ فكفاءة تصميم التجمع تمثل مفهوم معقد يتضمن توفيرفرص بالبيئة عمرانية تقابل احتياجات ومتطلبات البشر سواء الزائرين أو السكان على حد سواء. فقد اتفق عدد من الباحثين على أن تعريف كفاءة الحياة بالتجمع يجب أن ترتبط بمفهومين نفسي وبيئي. ولاحظ[39] (Grayson & Young) وجود مجموعتين أساسيتين من المكونات والعمليات يجب التعامل معهم للوصول إلى تحقيق كفاءة الحياة، الأولى ترتبط بآلية نفسية داخلية لإنتاج الشعور بالارتياح أو الإشباع مع الحياة، والثانية الظروف الخارجية التي تؤدي إلى تحقيق هذه الآليات الداخلية. ومن ثَم؛ تهتم كفاءة تصميم التجمعات The quality of community design بتحقيق كفاءة الحياة بمفهومها النفسي والبيئي من خلال إتباع أسس عمرانية في (التخطيط العمراني، التصميم العمراني، التصميم المعماري). حيث تشمل كفاءة التصميم جانب معنوي يضم أبعاد نفسية (توفير الحيازة والخصوصية والفراغ الشخصي..الخ)، أبعاد اجتماعية (التواصل الاجتماعي، الاستقرار والراحة...الخ). والتي يتم تحقيقها من خلال ابعاد الجانب المادي (التخطيطي، العمراني، المعماري). مما يجعل مفهوم كفاءة التصميم يرتبط بالرضا عن الحياة life satisfaction : الذي يشير إلى التقييم المعرفي لسعادة الشخص أو الرفاهية وتتضمن مقارنة تحقيق الاحتياجات الفردية والأهداف والتطلعات للمعنى القياسي[37].

2 الاقتصاد غير الرسمي والاتجاهات الحديثة في التخطيط

تشهد ساحة التخطيط حالياً محاولات عديدة في التنظير لاتجاهات جديدة فمع انتهاء عصر التخطيط العلمي العقلاني كشكل مهيمن على التخطيط، فُتح المجال أمام بروز مجموعة من التوجهات الجديدة، بعض هذه التوجهات ظهرت كردة فعل للإخفاقات والانتكاسات التي عانى منها التخطيط العقلاني. فتعاظم الحركات الاجتماعية وتطور تنظيمات المجتمع المدني كلها أدت لتغير اجتماعي تمخض عنه تغيير في ممارسة التخطيط ذاته. فالتفاعل مع مختلف الأطراف ومناقشة الاختلافات ثم الوصول إلى اتفاق وحصول إجماع هي أساس عمل المخططين. هذا الأسلوب أصبح بديلاً لطريقة عمل المخططات خلف مكاتب الخبراء المخططين التي كانت سائدة في السابق المرشدي [24]. فميدان الحياة العامة منفصل عن نظام الحكومة والاقتصاد الرسمي، إن قبول الاقتصاد غير الرسمي سيمكننا من اتخاذ خطوة عملاقة نحو مناقشة أكثر شمولاً حول الشكل والوظيفة التي يجب أن تشكلها المشروعات الصغيرة غير الرسمية داخل البيئة العمرانية، وبالتالي لن يكون لطرق التخطيط العقلاني التقليدية تأثير كافي في معالجة تلك القضية. وهو ما أدى لظهور أشكال من التخطيط تقدمية progressive في طرحها وتتبنى منهج التخطيط الذي ينبع من القاعدة لتتلقفه القمة Bottom-up planning على النحو التالي:

1-2 عمران التمرد Insurgent Urbanism

يبدو أن نظريات التخطيط المنبثقة أساساً من الفكر الليبيرالي الغربي تقف عاجزة عن استيعاب الأوضاع العمرانية في مدن العالم النامي، ولم تعد قادرة على التعامل مع واقعها وقضاياها.فالوقائع القائمة على الأرض في هذه المدن تقدم نموذجاً تخطيطياً مغايراً لما هو مألوف غربياً على الأقل. فبالإضافة إلى عدم خضوعها لهيمنة الفكر الليبيرالي، فإن أنماط الحيازة ومفهوم ملكية الأراضي فيها تتسم بالتداخل، والصراعات بين مختلف المجموعات المتساكنة في المدينة حول الأراضي العمرانية تنبئ بممارسات يومية وتؤسس لفوارق عميقة بين سكانها مما يزيد في اتساع الفجوة الاقتصادية والاجتماعية ويولد صراعات وحالات عنف تتفاقم وتزداد حدتها يوماً بعد يوم. وفوق كل هذا نجد أن القاعدة الاقتصادية لهذه المدن تقوم أساساً على أنشطة الاقتصاد غير الرسمي، والذي يشكل رافداً رئيساً للسكن العشوائي الذي يأوي في كثير من هذه المدن من ثلث إلى ربع سكانها. كل هذه المعطيات تجعلنا أمام ظاهرة عمرانية فريدة تتكرر في كل مدن إفريقيا وأمريكا اللاتينية[24] .

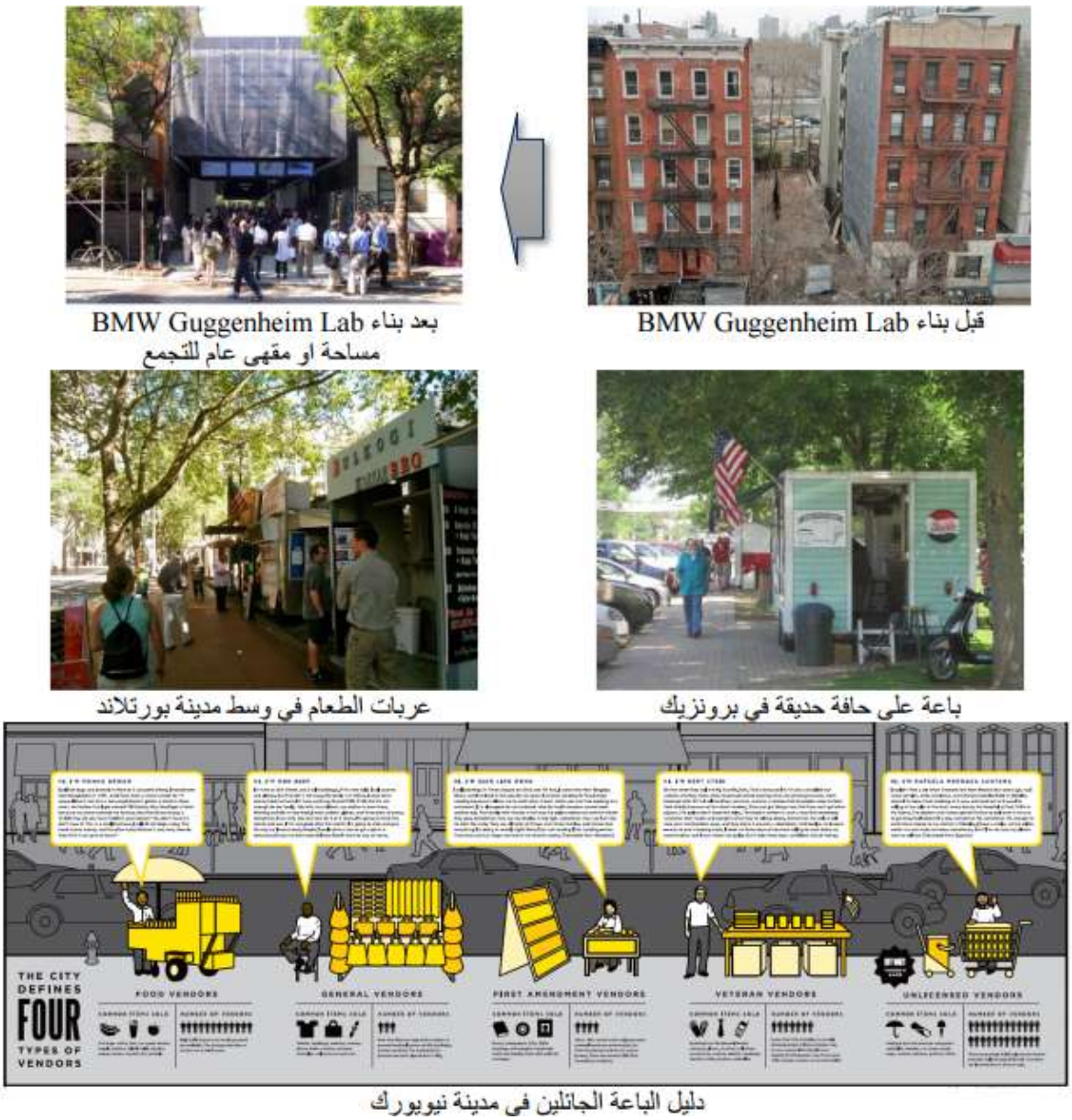
إن مثل هذه الحقائق العمرانية العنيدة بتعبير [40] (Yiftachel) القائمة على الأرض في مثل هذه المدن تفرض على المهتمين بنظرية التخطيط استخلاص بعض العبر التي تخدم تجسير الفجوة بين المنظور التخطيطي والمنظور المنبثق من الواقع [41]. فالتفاعلات التي تشهدها حالياً هذه المدن قد أدت إلى تغييرات وتشنجات في العلاقات القائمة ما بين السلطات الحكومية والسكان، كما أن تفاقم واتساع الفوارق والاختلالات غذى الاعتراضات على السياسات التخطيطية المنتهجة ورفض الوضع القائم، وهذا ما نجم عنه بروز فئات كثيرة من مناصري حقوق الإنسان والمدافعين عن الديمقراطية والمناوئين لحركة العولمة وهيمنة الشركات العالمية الكبرى. كما ساعدت الأزمة المالية العالمية لسنة 2008 في تأجيج الوضع السياسي في كثير من هذه المدن،إضافة لذلك فإن السعي المحموم لبعض المدن لترقى لمصاف المدن العالمية جعلها تتجه بقوة نحو إقامة المشاريع والأشكال العمرانية التي تتناغم وتتناسق مع أذواق النخبة وأنماط استهلاكها. كل هذه العوامل مجتمعة شكلت مناخاً عاماً في المدن نمى حالة من الشعور بالحرمان والتهميش لدى شرائح عريضة من المجتمع العمراني ووسع من جبهة المعارضة والعنف في المدينة ودعم حالة التمرد على السلطة والرفض لسياساتها التخطيطية. كل هذه الحقائق التي تموج بها المدن جعلها تنشطر لأنماط متعددة وفئات مختلفة كلها تتنافس بحدة على الأراضي العمرانية. فهناك مدينة النخبة ومدينة المهمشين، واقتصاد رسمي وآخر غير رسمي، وسكن عشوائي وغير عشوائي، وسوق عقارية رسمية للحكومة ومطوريها وسوق عقارية أخرى عشوائية[24].

أدت هذه المنافسة الشرسة على الأراضي العمرانية وتشكيلاتها التي تتميز بها مدن العالم النامي لبروز دراسات حول أشكال المقاومة لظاهرة الإقصاء الناجمة عن سوق الأراضي العمرانية. فقد استعمل (Benjamin)[42] مصطلح "عمران الحيازة urbanism occupancy" ليفرق بينه وبين ثنائية الرسمي/العشوائي الشائعة في السوق العمرانية، معبراً بذلك عن الرفض المتنامي لسياسات الأراضي في الهند. وقد سايره (Shatkin) [43] في هذا الطرح حينما شرح كيف أن الأفكار العالمية لصياغة المدن تجد معارضة لها من خلال "العمران القائم على الأرض الذي يقوم على العشوائية والعنف والمعارضة وكلها تشكل مقاومة للممارسات الرسمية المعولمة. إن تنامي الصراعات والعنف العمراني بسبب العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية أصبح محور مناقشات السياسات العمرانية. فالعنف العمراني قد بلغ مستويات غير مسبوقة في العديد من مدن العالم النامي لدرجة أصبح يشكل خطراً على التنمية ذاتها [44]. وقد جاء تقرير البنك الدولي عن التنمية العالمية World development report 2011: Conflict, security, and development ليدعم هذا المنحى حين أقر أن اللاأمن أصبح يشكل تحدياً للتنمية في القرن 21 حيث أن مليار ونصف من البشر يعيشون في أوضاع غير مستقرة تتنازعها الصراعات

والجريمة المنظمة [45]. وقد وصف (Katz & Earl) [46] الأنشطة اللارسمية في الشارع والمظاهرات التي تحدث فيه باعتبارها أسلحة للمقاومة داخل المدينة لانتزاع ما يراه الناس المهمشون من حقوق تخصهم.
إن الإقرار بهذه الحقائق العنيدة والمستعصية للعمران في مدن العالم النامي مثل العنف الجماعي والصراع على المجال العمراني، سيدفع بنظرية التخطيط لتبني هذه العناصر الجديدة ومحاولة فهمها وتقديم الإجابات لها . فظهر ما يمكن تسميته بتخطيط التمرد planning Insurgency أو بتعبير مجالي عمران التمرد urbanism insurgent كأسلوب للتكفل بقضايا هذا المواطن المتمرد الذي يرفع رأسه حالياً في مدن العالم النامي. ويرجع الفضل في استعارة مصطلح التمرد insurgency وعمران التمردurbanism insurgent لهولستن Holston James الذي وجد في دراسة له عن المدينة البرازيلية علاقة مباشرة ما بين الصراع والعنف العمراني وتفاقم حالة اللامساواة في المدينة (Holston, 2009) [47]. وبحسب (Sandercock)[48] فإن بروز تخطيط جذري planning Radical للقرن الواحد والعشرين كرد فعل عن الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للعولمة وما تفرزه من مناخات ثقافية متعددة ومختلفة، هو ما أدى لظهور أشكال من التخطيط تقدمية في طرحها وتتبنى منهج التخطيط الذي ينبع من القاعدة لتتلقفه القمة bottom-up planning[49].

2-2 العمران التكتيكي Tactical Urbanism

إزداد الوعي بأن عمليات التخطيط العقلاني التقليدية غير قابلة للتكيف والمرونة بما يكفي للاستجابة للاحتياجات المحلية للسكان، مما دفع بالاهتمام بعمليات التخطيط المرنة وإشراك العديد من الجهات الفاعلة في الاستجابة للقضايا المحلية من خلال نهج جديد نسبياً هو "العمران التكتيكي" ظهر في عام 2010 على يد Mike Lydon، يسعى مخططو ا المدن من خلالها إلى جعل المدن مستدامة وذلك بمشاركة السكان في تحسين التصميم الحضري وإحداث تغيير إيجابي في محيطهم. وقد اكتسب العمران التكتيكي كحركة زخما ورؤية في الثقافة الشعبية والتخطيط الحديث، حيث تم تسميتها كواحدة من أهم اتجاهات التخطيط بالفترة 2011-2012، وقد حازت هذه التدخلات التلقائية اهتمام وسائل الإعلام على المستوى الدولي، حيث فتحت هذه التدخلات التي يقودها المواطنون النقاش حول التخطيط التدريجي ومشاركة الجهات الفاعلة غير الرسمية في عمليات التخطيط العمراني، كما بدأ دمج هذه التدخلات المؤقتة في عمليات التخطيط الرسمية ببعض المدن. يعود نهج العمران التكتيكي بالمنفعة على العديد من الأطراف ذات الصلة كالحكومة، السكان، المطورون أو رجال الأعمال، منظمات المجتمع المدني . فهي تُمّكن الحكومة من تغيير سياساتها والاتجاه الى اجراءات وأنشطة عاجلة من خلال مبادرات السكان، وتُمّكن السكان من إحداث تغيير فوري وتحسين في محيطهم دون الحاجة إلى انتظار الحكومة أو المخطط العمراني لاتخاذ بعض الإجراءات، كما يساعد المطورين أو الشركات العقارية على فهم السوق أو المشتريين المحتملين من خلال جمع البيانات حول السوق التي يرغبون في التركيز عليها، أما المنظمات الغير هادفة للربح فستحصل على دعم الجمهور وبعض الدعم السياسي [50].
ويعّرف العمران التكتيكي بأنه"عمل قصير المدى من أجل تغيير طويل المدى. بعبارة أخرى، فهو نهج لبناء الأحياء باستخدام تدخلات وسياسات قصيرة الأجل ومنخفضة التكلفة وقابلة للتوسع والتطوير تنبئ باستثمار طويل الأجل. يتم استخدامه من قبل المواطنين والشركات والمؤسسات غير الربحية والحكومات، ويجمع بين عملية التنمية والإبداع الناتج عن التفاعل الاجتماعي والنتيجة هي اتخاذ أفضل القرارات الثلاثية الأبعاد (اقتصادي، اجتماعي، مفيد بيئيًا). ويّعد أداة أساسية لتوجيه التنمية الحضرية بإشراك السكان في تشكيل مجتمعهم الخاص، ويتضمن العديد من الأفكار المتعلقة بكيفية استغلال الكتل وواجهات المحلات، الشوارع غير المستخدمة، المساحات الشاغرة، ومن أهمها تطوير المشروعات الصغيرة مثل (عربات ودراجات الطعام المنتشرة في معظم المدن الرئيسية، الباعة المتجولين، دمج الاستعمالات من خلال دمج عدد من الأنشطة الصغيرة في مساحة واحدة مثل مقهى ومكتبة ومسرح...الخ)، كما هو موضح بالشكل (3). وينظم العمران التكتيكي جميع الإصلاحات الصغيرة التي ظهرت بشكل عفوي في العديد من المجتمعات بدون أي هيكل حكومي رسمي. وتهدف هذه الإصلاحات - بعضها مؤقت وبعضها الآخر على المدى الطويل - إلى معالجة المشاكل الشائعة في المجتمعات اليوم والتي غالبا ما تكون في الشوارع والممرات والأماكن العامة والمساحات الشاغرة[51].



بعد بناء BMW Guggenheim Lab
مساحة او مقهى عام للتجمع

قبل بناء BMW Guggenheim Lab

عربات الطعام في وسط مدينة بورتلاند

باعة على حافة حديقة في برونزيك

دليل الباعة الجائلين فى مدينة نيويورك

شكل 3. نماذج لبعض المشروعات الصغيرة بالعمران التكتيكي . المصدر[51]

3-2-4 العمران الهزيل Lean Urbanism

هيمنت التنمية غير الرسمية على معظم دول العالم خلال السنوات الماضية، فأغلب المشروعات الصغيرة التي لا تطلب رخصة وغالباً ما تكون غير آمنة وغير منظمة تنتمي إلى الاقتصاد غير الرسمي أو الرمادي والذي يشكل ببعض الدول ما يصل إلى 25 في المائة من إجمالي الناتج المحلي بها. وبناءاً عليه تدور فكرة العمران الهزيل lean urbanism والمنطقة الوردية pink zone حول كيفية جذب تلك الأنواع من المشروعات الصغيرة من الاقتصاد الرمادي إلى الوردي بإزالة الحواجز والقيود التي تحول دون جعل هذا النوع من التنمية آمنا وقانونيا [52]. فالعمران الهزيل Lean Urbanism حركة جديدة تسعى لإنشاء مجتمعات شموليّة بنمو متزايد تدريجياً من خلال إعادة الفطرة السليمة إلى عملية التخطيط والتطوير بمشروعات غير متوقعة مع أشخاص لديهم الرغبة في التنفيذ وذلك بتحديد الفرص المتاحة وتخفيض الحواجز - تخفيض الحواجز هو خفض للمتطلبات

والتعقيدات والتكاليف التي تمثل عبأً على المطورين وأصحاب المشاريع الصغيرة - أمام بناء المجتمعات، وتسهيل بدء الأنشطة التجارية، وتوفير المزيد من السكن والتنمية[53] ، شكل رقم (4).

شكل **(4): اعادة الفطرة السليمة لعملية التخطيط من خلال مشروع "العمران الهزيل Lean Urbanism". المصدر**[54]

وقد قام بتأسيس هذه الحركة الجديدة"العمران الهزيل Lean Urbanism" مؤسسة غير هادفة للربح (مركز Transection غير الربحي للدراسات التطبيقية) ويشمل مجموعة من المعماريين والمخططين وصانعي السياسات، وقد أطلقت المؤسسة مشاريع تجريبية في أربع مدن أمريكية بهدف تحفيز ريادة الأعمال والنمو الاقتصادي من خلال تقليص الروتين الحكومي وتوفير أدوات مجانية تجعل من عملية التطوير أقل ترويعاً للمبتدئين. يعمل فريق المشروع بكل مدينة مع الحكومة ورجال الأعمال والناشطين والمنظمات غير الربحية لاختيار مناطق العمل وتحديد العوائق أمام المشاريع الصغيرة وإنشاء خطة عمل للمشاريع للبدء بعملية التنمية والتطوير، تحدد هذه المشاريع التجريبية فيما بعد مجموعة التحسينات التدريجية قصيرة الأجل، والموارد اللازمة لإجراء هذه التحسينات، ووضع آليات للتغلب على العقبات والحواجز الماضية، ووضع خطة عمل للتنفيذ من جانب السكان المحليين. ويستغرق المشروع مدة زمنية 3 -5 سنوات، ويسعى لتحقيق ثلاثة أهداف رئيسية هي: نمو متزايد تدريجياً، خفض الموارد المطلوبة، وضع أليات للتغلب على العقبات المالية والتنظيمية والروتين الذي يثقل كاهل المطورين والمشروعات الصغيرة، بالإضافة إلى تمكين السكان وأصحاب المشروعات الصغيرة من المشاركة في بناء مساكنهم وأسواقهم التجارية ومجتمعاتهم.

حدد المشروع المجموعة المستهدفة من "غير الخبراء" الراغبين بالمشاركة في إنشاء مشروعات صغيرة كالتالي: تضم المجموعة الأولى الشباب لما تواجههم من حواجز وصعوبات تمنعهم غالباً من عملية المشاركة، المجموعة الثانية المهاجرين من العاملين المهرة في البناء والتشييد بمجتمعاتهم لكن الحواجز والروتين أثبطت قدراتهم فيها، المجموعة الثالثة أصحاب المهن الصغيرة الذين يعملون بأيديهم بطرق مختلفة مثل الميكانيكيين أو الحرفيين المهرة ولكنهم غير معتادين على الروتين. يتكون المشروع من سبع برامج هي : Lean Urbanism: Lean Building ، Lean Development ، Lean Business ، Lean Green ، Lean Governor ، Lean Infrastructure ، Lean Learning. تم بالمرحلة الأولى من المشروع يتم تحديد الفكرة ووضع بعض المعايير والأدوات، وتهدف المرحلة الثانية - المرحلة الحالية - إلى إثبات مدى نجاح المشروع بالتطبيق على أرض الواقع بالمدن المحددة من خلال ورش عمل لتحديد "المنطقة الوردية pink zone" وهي المنطقة التي سيخفف بها الروتين سواء كانت منطقة كبيرة كحي/مجاورة أو صغيرة كممر، ومهما كان حجم المنطقة الوردية سيتم تحديد سلسلة من المشروعات قصيرة الأجل من شأنها تحفيز عملية التنمية وفقاً للموقع والحالة سواء بالمناطق التي تحتاج للتجديد والاصلاح داخل المدينة أو الإعمار والبناء كالضواحي المترامية الأطراف. وتعد أهم النتائج الأولية للمشروعات التجريبية هي: Lean Scan وهو أداة لإيجاد الفرص الكامنة في بلدة أو منطقة أو ممر والاستفادة من الأصول غير المستخدمة لفتح التآزر بين الموارد المادية والمالية والاجتماعية والطبيعية. أما Pink Zone المنطقة الوردية فتُعرَف بأنها منطقة يخفف فيها الروتين بهدف إزالة العوائق التي تم تحديدها في Lean Scan. وأخيراً The Toolkit مجموعة من الأدوات تعمل على استعادة الفطرة السليمة لعمليات التنمية، والبناء، وبدء الأعمال الصغيرة ، ومشاركة المجتمع، واكتساب المهارات اللازمة [54]، شكل (5).

شكل (5): الفرق بين العمران الهزيل lean والعمران الممتلأ Not lean في مدينة Beijing. المصدر [55]

نتائج البحث والمناقشة

لقد تم الاشارة في إستراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030 على العمل على دمج القطاع غير الرسمي في الاقتصاد وخفض حجم المعاملات غير الرسمية، من خلال تطوير آليات دمج هذا القطاع وتوفير الحوافز والقضاء على المعوقات، الا انه لا تتوافر لدى الحكومة حزمة من السياسات الواضحة حول كيفية دمج هذا القطاع في الاقتصاد الرسمي.

من الدراسات السابقة اتضح إن تلبية غالبية الاحتياجات البشرية والاقتصادية الاساسية فى مصر يأتى من خلال أنشطة الاقتصاد غير الرسمى والذى يسعى دائما الى التهرب من مراقبة وتنظيمات الدولة داخل التجمعات والمناطق السكنية، ولايراعى الآثار البيئية والاجتماعية لهذا على السكان. وعلى الرغم من أن الاقتصاد غير الرسمي ليس وضعاً مثالياً بأي حال من الأحوال الا ان التدخلات القاسية وجهود الإزالة التي تمارسها الحكوم ة مع الأنشطة غير الرسمية أو الأحياء الفقيرة لن تؤدى إلى حل مشكلات المدن، ولكنها ستحول المشكلة ذاتها إلى أجزاء آخرى من المدينة. كما أن فشل أساليب التخطيط العقلاني في مواجهة التحديات المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية غير الرسمية وتجاهل التأثيرات المكانية المصاحبة لها مثل تغيير الاستخدام أو التحويل غير القانوني لاستخدام الأراضي، الاستيلاء على الفراغات والشوارع العامة،...إلخ، يؤدي الى نتيجة مفادها أن إعتراف الدولة بالمساهمة التي يقدمها الاقتصاد غير الرسمي وادماجه في الخطط والعمليات الحضرية هو السبيل الوحيد نحو التقدم.

ان نظريات التخطيط المنبثقة أساساً من الفكر الغربي تقف عاجزة عن استيعاب الأوضاع العمرانية في مدن العالم النامي، ولم تعد قادرة على التعامل مع واقعها وقضاياها. فالوقائع القائمة على الأرض في هذه المدن تقدم نموذجاً تخطيطياً مغايراً لما هو مألوف غربياً على الأقل. وهو ما أدى لظهور أشكال من التخطيط تقدمية progressive في طرحها وتتبنى منهج التخطيط الذي ينبع من القاعدة لتتلقفه القمة Bottom-up planning . تدعو في مجملها وإن إختلف مؤسسوها أو المنظرين لها إلى ضرورة تجسير الفجوة بين المنظور التخطيطي والمنظور المنبثق من الواقع وذلك بالاعتراف بالأنشطة غير الرسمية باعتبارها أسلحة للمقاومة داخل المدينة لانتزاع ما يراه الناس المهمشون من حقوق تخصهم . ان الاعتراف السابق بأنشطة الاقتصاد غير الرسمي يستوجب اعادة الفطرة السليمة لعملية التخطيط والتطوير بإشراك السكان في تشكيل وتصميم مجتمعاتهم من خلال تنظيم جميع الاصلاحات والتدخلات التلقائية غير المتوقعة والتي ظهرت بشكل عفوي في العديد من المجتمعات بدون أي هيكل حكومي رسمي، وبهدف معالجة المشاكل الشائعة في المجتمعات اليوم والتي غالباً ماتكون في الشوارع والممرات والأماكن العامة والمساحات الشاغرة من جانب؛ ومن جانب أخر ضرورة تخفيض الحواجز بتخفيض المتطلبات والتعقيدات والتكاليف لتمكين السكان وأصحاب المشروعات الصغيرة من المشاركة في بناء مساكنهم وأسواقهم التجارية ومجتمعاتهم.

كما أضهر تحليل نتائج الدراسات السابقة ان محاولات تحويل القطاع غير الرسمى فى المنشآت الصغيرة والمتوسطة بمصر مازالت محدودة، حيث تركز في الأساس على "التسجيل" كهدف نهائى، ومن ثم توسيع القاعدة الضريبية؛ و ان الدولة فى سبيل ذلك تعمل على تيسير آليات التسجيل من ناحية ومن ناحية أخرى تنظيم آلية التمويل متناهى الصغر والصغير. إلا أن هذه النظرة أغفلت أن التمويل لم يكن حافزاً كافياً، وكما هو الحال فى التجربة الدولية فإن تبسيط الإجراءات ليس كافياً كحافز للتسجيل، بل ظل الهروب للقطاع غير الرسمي مستمراً؛ وهو ما يؤكد على أهمية إعادة النظر فى منظومة الدوافع الحقيقة

المقدمة للتحول نحو الرسمية. وأخيراً فقد ركزت أغلب الجهود والحلول المطروحة لحل قضية الاقتصاد غير الرسمي على الإجراءات التنظيمية سواء الاجتماعية أو الاقتصادية دون أخذ الاجراءات العمرانية والتخطيطية بعين الاعتبار في معالجة القضية. فالتنمية العمرانية ماهي الا انعكاس واقعي للتنمية الاقتصادية والأوضاع الاجتماعية في المجتمع. وتشهد ساحة التخطيط حالياً محاولات عديدة في التنظير لاتجاهات جديدة تشير جميعها إلى دور الأساليب والسياسات التخطيطية والعمرانية في دمج الاقتصاد غير الرسمي بالاقتصاد الرسمي من اجل تعزيز النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية المستدامة. كما انه من المهم دراسة امكانية اتباع نهج العمران التكتيكي فى بناء الاستدامة الاجتماعية بمصر وهو الا سلوبا المتبع من قبل بعض الحكومات و المطورين والمؤسسات غير الربحية فى العديد من الدول حيث يتم ذلك من خلال الدفع باتجاه الاصلاحات الملائمة للسكان لتحسين نوعية الحياة بنماذج قابلة للتكرار والانتشار وهذ ما يتفق مع اراء Garcia, A. and Lydon [51].

التوصيات:

وفي ضوء النتيجة السابقة يوصي البحث بالاتى:

- ضرورة إعادة النظر في استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030 بوضع الأليات العمرانية والتخطيطية في الاعتبار لدمج الاقتصاد غير الرسمي بالاقتصاد الرسمي لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة.
- قيام الحكومة بمنح أولويات في تخصيص الأراضي الصناعية والمجمعات الصناعية الجاهزة لمشروعات التحول من القطاع غير الرسمي للمنظومة الرسمية .
- توجه الدولة للتحول نحو مجتمع غير نقدي، سيسهم في تشجيع المنشآت غير الرسمية على الدخول للمنظومة الرسمية
- تقدير قيمة ناتج واستثمارات القطاع غير الرسمي واصدار احصائيات رسمية تشير الي حجم القطاع غير الرسمي في الاقتصاد، مما يسهم بشكل كبير في صياغة السياسات.
- إتاحة تمويل لتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغيرة بفائدة منخفضة .
- ترويج فوائد التحول إلى الاقتصاد الرسمي من خلال التواصل الفعال وحملات رفع الوعي.

المراجع

1- Kaldor, N. (1956).Indian Tax reform. Ministry of Finance. Government of india .

2- Gutmann, P. M. (1977). The subterranean economy. Financial Analysts J., 33(6): 26-27 .

3- Tanzi, V. (1999). Uses and abuses of estimates of the underground economy. The Economic Journal, 109(456): 338-347 .

4- Feld, L.P. and Schneider, F. (2010). Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries. German Economic Review, 11(2): 109-149 .

5 - السقا, م. ا. ط. (1996). الاقتصاد الخفى فى مصر. القاهرة مكتبه النهضة المصرية.

6- Grover, A. (2012). Right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. Retrieved from https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.15.ARA.pdf

7 - عبدالباقي, ص. أ. (2010). القطاع غير الرسمي. "كنانة أونلاين" بوابات التنمية المجتمعية. Retrieved from http://kenanaonline.com/users/drsaber/posts/109056

8- Medina, L. and Schneider, F. (2017). Shadow economies around the world: New results for 158 countries over 1991-2015.

9 - محمد, م. ع. (2014). الإقتصاد غير الرسمي في مصر الواقع وأهمية إدماج أنشطته المشروعة في النشاط الرسمي. المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة.

10 -عبدالحليم, ر. (2014). - تعريف ومراجعة تشريعية الاقتصاد غير الرسمي في الشركات الصغيرة والمتوسطة في مصر Retrieved from https://www.cipe-arabia.org/files/pdf/Informal_Sector/Informal_Sector_in_Egypt.pdf

11 صديق, ر. (2003). القطاع غير الرسمي وسبل إدماجه في الإقتصاد الرسمي مع إشارة خاصة لمصر. مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية.

12- Fichtenbaum, R. (1989). The productivity slowdown and the underground economy. Quarterly Journal of Business and Economics

13- Giles, D. E. (1999). Measuring the hidden economy: Implications for econometric modelling. The Economic Journal, 109(456), 370-380 .

14 المطيري, ح. د. ع. ر. (2012). قياس حجم الاقتصاد الخفي و أثره في المتغيرات الاقتصادية الكلية مع دراسة تطبيقية على المملكة العربية السعودية. (رسالة دكتوراه). جامعة أم القرى - كلية الشريعة و الدراسات الإسلامية, المملكة العربية السعودية.

15- Jaber, s. (2017). Wael Al-Nahhas: The informal economy is recovering in times of unrest. correspondents.org.

16 حمودة, ر. (2013). استراتيجيات إدارة الإقتصاد غير الرسمي في ظل التخطيط للتنمية المستدامة : دراسة مقارنة بين تجربتي الجزائر ومصر. (رسالة دكتوراة). جامعة فرحات عباس سطيف, الجزائر.

17 الشرقاوي, أ. (2017). محافظ القاهرة يفتتح مشروع "شارع مصر" بالنزهة. الأهرام.
Retrieved from http://gate.ahram.org.eg/News/1569179.aspx

18- Tshofuti, L. (2016). Benefits and limitations of the informal economy in promoting sustainable and inclusive local economic development: A Stellenbosch case study. Stellenbosch: Stellenbosch University ,

19- Smit, S. and Musango, J. K. (2015b). Towards connecting green economy with informal economy in South Africa: A review and way forward. Ecological Economics, 116, 154-159 .

20- Smit, S. and Musango, J. K. (2015a). Exploring the connections between green economy and informal economy in South Africa. South African Journal of Science, 111(11-12), 1-10 .

21- Sustainable Development Strategy: Egypt 2030 Vision .(2015). Retrieved from http://sdsegypt2030.com/

22- Ortiz, E. (2008). Towards a World Charter for the Right to the City. UNESCO, 97-106 .

23- Universal Charter of the Right to the City. (2003). Porto Alegre: The World Social Forum III Retrieved from http://www.hlrn.org/img/documents/WSFCharter%20for%20the%20right%20to%20the%20city%20version%202%20(2003)%20%20Ar.pdf

24 لدرع, ا. (2013). الاتجاهات الحديثة في نظرية التخطيط العمراني: من عموميات النظريات المعيارية إلى خصوصيات الممارسة بحكمة في الواقع. Courrier du Savoir, 124-107.
Retrieved from http://hdl.handle.net1216/123456789/

25- Maslow, A. H .(1943) .A theory of human motivation. Psychological review, 50(4): 370.

26- Galtung, J. (1964). A structural theory of aggression. Journal of peace research, 1(2): 95-119 .

27- Keeton, G. (1984). The basic needs approach: A missing ingredient in development theory? Development Southern Africa, 1(3-4): 276-293 .

28- Burton, J. (1990). Conflict: Human needs theory: Springer.

29- Burton, J. (1991). Conflict resolution as a political philosophy. Global Change, Peace & Security, 3(1): 62 .72-

30- Burton, J.W. (1987). Resolving deep-rooted conflict: A handbook: University Press of America.

31- Cunningham, W.G. (1998). Conflict theory and the conflict in Northern Ireland. University of Auckland ,
32- Renshon, S.A. (1974). Psychological needs and political behavior: A theory of personality and political efficacy: Free Pr.
33- Davies, J. C. (1963). Human Nature in Politics: The Dynamics of Political Behavior. New York: John Wiley and Sons.
34- Abegunde, A. A. (2011). Exclusive Indoor Informal Activities in Africa: Community Economic Development at Grassroots without Land Use Planning? African Research Review, 5.
35- Toker, Z. (2007). Recent trends in community design: the eminence of participation. Design Studies, 28(3): 309-323 .
36- Hatch, C. R. (1984). The scope of social architecture (Vol. 1): Van Nostr and Reinhold New York.
37 -المرشدي, ر. م. (2015). تصميم التجمعات العمرانية (الاستدامة الاجتماعية كأداة لرفع كفاءة المجاورات السكنية).(رسالة دكتوراة). جامعة القاهرة, مصر.
38- Proshansky, H. M. and Fabian, A. K. (1986). Psychological aspects of the quality of urban life. The quality of urban life: Social, psychological, and physical conditions, 19-30 .
39- Grayson, L. and Young, K. (1994). Quality of Life in Cities, London Research Centre. The British Library: London .
40- Yiftachel, O. (2006). Essay: re-engaging planning theory? Towards 'south-eastern'perspectives. Planning Theory, 5(3): 211-222 .
41- Watson, V. (2013). Planning and the 'stubborn realities' of global south-east cities: Some emerging ideas. Planning Theory, 12(1): 81-100 .
42- Benjamin, S. (2008). Occupancy urbanism: Radicalizing politics and economy beyond policy and programs. International Journal of Urban and Regional Research, 32(3): 719-729 .
43- Shatkin, G .(2011) .Coping with actually existing urbanisms: The real politics of planning in the global era. Planning Theory, 10(1): 79-87 .
44- Winton, A. (2004). Urban violence: a guide to the literature. Environment and Urbanization, 16(2): 165-184 .
45- Baranyi, S.; Beaudet, P. and Locher, U. (2011). World development report 2011: Conflict, security, and development. In: Taylor & Francis.
46- Katz, S. and Earl, L. (2010). Learning about networked learning communities. School effectiveness and school improvement, 21(1): 27-51 .
47- Holston, J. (2009). Insurgent citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil: Princeton University press.
48- Sandercock, L. (1998). The death of modernist planning: Radical praxis for a postmodern age. Cities for citizens: Planning and the rise of civil society in a global age, 163-184 .
49- Beard, V. A. (2003). Learning radical planning: The power of collective action. Planning Theory, 2(1): 13-35 .
50- Pfeifer, L. (2013). The planner's guide to tactical urbanism. Montereal, Canada Page .

51- Garcia, A. and Lydon, M. (2015). Tactical urbanism: short-term action for long-term change, In: Island Press, Washington.
52- Dittmar, B. F. a. H. (2016). The Pink Zone – Where Small Is Possible. Retrieved from https://leanurbanism.org/pubtype/position-papers/#the-pink-zone-where-small-is-possible
53- Steuteville, R. (2018). 25 great ideas of new urbanism. Washington: The 25 great idea interviews were published as articles on Public Square: A CNU Journal, and edited for this book. See www. cnu.org/publicsquare/category/great-ideas.
54- The Project for Lean Urbanism. (2014). Retrieved from https://leanurbanism.org

The role of modern planning practices and ideas to integrate the informal economy into the formal economy in Egypt

Hoda Al-Amir Mohammed Darwish
Urban Planning Department - Faculty of Urban and Regional Planning - Cairo University
Hoda-alamir@hotmail.com

ABSTRACT

The financial and economic constraints of the Egyptian government have taken into consideration the need to find solutions to integrate informal sector activities into various formal sectors, but so far the government does not have a clear package of policies on how to do that. While most international efforts and experiences have focused on regulatory measures only as an attempt to integrate this sector, it can be argued that research into modern planning practices and ideas to integrate the informal economy into the formal one may be a way out of the beginnings of solutions to the possibility of developing this economy and achieving sustainable development. Therefore, the present study was conducted in order to identify the role of modern planning practices and ideas in integrating the informal economy with the official economy in Egypt.

The present study reviews the definition and size of the informal economy, the relationship between the informal economy and the formal economy and the mechanism of coexistence between them, and presents some of the international and local experiences in interaction with the informal sector, also discusses the relationship between the informal economy and sustainable development and Egypt Vision 2030. The relationship between the informal economy and rational planning, the relationship between human needs and the informal economy has also been studied. Finally, the research presents recent trends in planning that have emerged as a reaction to the failures and setbacks suffered by rational planning. The study found out what is the relationship between the informal economy and urbanism and the need to reduce the gap between the planning perspective and the emerging perspective of reality by recognizing and integrating informal activities in the process of planning and development to achieve economic growth and sustainable development.

Key words: Informal economy, formal economy, integration requirements, Egypt**.**