نشرة الأنشطة البحثية

العدد (11) – 2017/3/27

معهد التخطيط القومي

" الإجراءات الداعمة لاندماج المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر غير الرسمية في القطاع الرسمي في مصر "

(سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم 275 - يوليو 2016)

صدر هذا البحث الجماعي في سلسلة قضايا التخطيط والتنمية ضمن خطة بحوث المعهد لعام 2016/2015، وفيما يلي ملخص البحث.

ملخص المبحث الأول

للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر خصوصية مميزة فى مصر ، حيث أنها لا تحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة لإنشائها ويمكن أن يتم إنشاؤها بإستثمارات بسيطة، الأكثر كفاءة فى توظيف رأس المال، كثيفة العمالة، إنخفاض تكلفة فرصة العمل فيها بالمقارنة بالمشروعات الكبيرة والمتوسطة والوظائف الحكومية، لا تحتاج فى كل مشروعاتها إلى تكنولوجيا متقدمة، تستطيع التكيف مع الظروف الإقتصادية والسياسية السائدة بدرجة أكبر من المشروعات الكبيرة ذات الأسواق الخارجية ثم يكمل ما سبق أنها لا تنافس المشروعات الكبيرة والمتوسطة فى الأسواق.

هذا ولقد تعددت تعاريف المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر الأمر الذى أدى إلى التشتت وعدم القدرة على توفير برامج تفصيلية وشاملة لتنمية هذه المشروعات، بالإضافة إلى عدم القدرة على وضع خطة عمل متجانسة ومشتركة بين الجهات المسئولة عن تنمية هذه المشروعات في الحكومة المصرية بشكل عام وعلى المستوى القطاعى بشكل أخص.

ولقد قدم القانون (141) لسنة (2004) تعريفاً للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر في مادتيه (1)، (2) ، أما "مادة (1) فيقصد بالمنشأة الصغيرة في تطبيق أحكام هذا القانون، كل شركة أو منشأة فردية تمارس نشاطاً إقتصادياً إنتاجياً أو خدمياً أو تجارياً لا يقل رأسمالها المدفوع عن خمسين ألف جنيه ولا يجاوز مليون جنيه ولا يزيد عدد العاملين فيها على خمسين عاملاً".

أما "مادة (2) فيقصد بالمنشأة المتناهية الصغر في تطبيق أحكام هذا القانون كل شركة أو منشأة فردية تمارس نشاطاً إقتصادياً أو خدمياً أو تجارياً ويقل رأسمالها المدفوع عن خمسين ألف جنيه".

وعلى الرغم من وجود هذا التعريف إلا أن القانون (141) لم يلزم آية جهة حكومية بالإلتزام بهذا التعريف وحدة دون غيره للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر، بقدر ماحدد نطاق عمل الصندوق الإجتماعى للتنمية في هذا التعريف كما قدم إتحاد الصناعات تعريفاً مختلفاً وعرفها على أنها "المشروعات التى يتراوح عدد العاملين بها بين (10) إلى أقل من (100) عامل ويتراوح رأس المال المدفوع لها بين خمسين ألف و (5) مليون جنيه مصرى أو تزيد مبيعاتها عن خمسة ملايين جنيه وتقل عن خمسين مليون جنيه، والمشروع متناهى الصغر على أنه المشروع الذى يقل عدد العاملين فيه عن (10) عاملين ويقل رأس ماله المدفوع عن (50) ألف جنيه مصرى أو تقل مبيعاته عن خمسة ملايين جنيه مصرى، عرف أما البنك المركـزى المصرى في الثالث من ديسمبر عام 2015، فقد عرض الشركات والمنشآت متناهيـــــة الصغـــر القائمـــــة بأنها تلك المنشآت التى يقل حجـــم أعمالهـــا عنمليـون جنيه وحجم العامليـن بها أقـــل مـــن (10) أفـــراد، أما المنشـــآت الصغيـــرة جـــداً القائمـــة فهى تلك المنشـــآت التى يقـــع حجـــم أعمالها من مليون جنيه إلى أقل من 10 مليون جنيه ويقل عدد العاملين بها عن (200) فرد، أما المنشآت الصغيرة فهى تلك المنشآت التى يقع حجم أعمالها من (10) مليون جنيه إلى أقل من (20) مليون جنيه ويقل عدد العاملين بها عن (200) فرد .

ونظراً لأن معظم أنشطة المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر تقع داخل القطاع الغير رسمى، حيث أنها وحدات إقتصادية تعمل في أنشطة نقدية وتمارس أنشطة مشروعة بطبيعتها، ولكنها لا تلتزم جزئياً أو كلياً بالإجراءات الرسمية التى حددتها الدولة لمزاولة نشاطها سواء أكان هذا النشاط إنتاجى أو تجارى أو خدمى. ويؤدى بقاء هذه المشروعات داخل القطاع غير الرسمى، إلى عدم قدرتها على الإنتقال إلى مرحلة المشروعات المتوسطة، وهنا يكمن لب المشكلة، حيث أن المشروعات متوسطة الحجم غالباً ما تكون هى الحاضنة للجودة والنوعية والموظفين المتميزين ، وهى بالتالى موطن الإبداع والتنوع، ولكى يتحقق للمشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر ذلك فإن هذا الأمر يتطلب إندماجها في الإقتصاد الرسمى.

ملخص المبحث الثاني

يمكن القول أن الإقتصاد غير الرسمى ظاهرة إقتصادية وإجتماعية وسياسية معقدة إلى درجة كبيرة، ولقد عانت منها وبدرجات متفاوتة كل أنواع الإقتصاديات فى العالم، كما أشتد النقاش حول هذه الظاهرة وأهميتها وأثارها منذ الثمانينات، وذلك نظراً لما يلعبه هذا

الإقتصاد من أهمية من ناحية توفير فرص العمل فى الريف والحضر والتقليل من الفقر إلى جانب مرونته فى التعامل مع الأزمات الإقتصادية. وزاد الإهتمام به أكثر فى الآونة الأخيرة خاصة مع ثبوت فشل سياسات الإقتصاد الرسمى الإقتصادية والإجتماعية على إستيعاب اليد العاملة المتزايدة وتحقيق الرفاه.

ومع زيادة نسبته فى الناتج المحلى الإجمالى وما يستوعبه من موارد كامنة، دعت الضرورة إلى الإهتمام به كظاهرة وكمصدر للثروة ومخزن للمبادرات، ومعالجة أسبابه التى تعتبر من أهمها كثرة اللوائح والإجراءات التنظيمية وعبء الضرائب وأثاره التى تمس كل الأبعاد الإقتصادية والإجتماعية والبيئية والمؤسسية هذا وسيتم التركيز فى هذا البحث على القطاع غير الرسمي فقط ضمن منظومة الإقتصاد غير الرسمي .

هذا وهناك العديد من الآثار السلبية والإيجابية الناجمة عن ظاهرة الإقتصاد غير الرسمي ، تتمثل أهم الآثار السلبية في الآثار الإقتصادية والتى تعنى فقدان حصيلة الضرائب وفشل السياسات الإقتصادية التى تهدف إلى تحقيق الإستقرار الإقتصادي وغيرها من الآثار السلبية . أما الآثار الإيجابية فتتمثل في كونه قطاعاً بديلا وقت الأزمات ومصدر دخل مهم للطبقة الفقيرة .

هذا ومما لا شك فيه أن هناك صعوبة فى تقدير حجم الاقتصاد غير الرسمي بسبب الإفتقار إلى المعلومات الكافية لهذا القطاع، فلا يمكن لشخص يعمل فى هذا المجال أن يتطوع لتقديم معلومات عن نشاطه غير المشروع لكى لا يعرض نفسه للعقوبة، وعلى ذلك فهو يحاول إخفاء أنشطته بأى شكل من الأشكال لكن هذه الأنشطة تترك أثاراً سلبية على الإقتصاد الرسمي، ومن خلال هذه الآثار أمكن تطوير نماذج وطرق تحليلية لتقدير حجم الإقتصاد غير الرسمي، وتتباين تقديرات الإقتصاد غير الرسمي حسب الطريقة المتبعة فى التقدير، فكل منهج يتسم بجوانب قوة وضعف، وعموماً تتحدد الطرق المتفق عليها فى ثلاث مناهج تتمثل فى المناهج المباشرة، المناهج غير المباشرة ثم طريقة النماذج.

ملخص المبحث الثالث

يقصد بالقطاع غير الرسمى ذلك القطاع الذى يشمل وحدات إقتصادية تعمل فى أنشطة نقدية وتمارس أنشطة مشروعة بطبيعتها، ولكنها لا تلتزم جزئياً أو كلياً بالإجراءات الرسمية التى حددتها الدولة لمزاولة نشاطها. وبذلك يستبعد من نطاق الدراسة كافة أنشطة التبادل والأنشطة غير النقدية، حيث لا يقع فى مجال إهتمامها سوى الأنشطة التى تدر دخلاً مادياً. كما يتم إستبعاد الأنشطة غير المشروعة. ويقصد بالوحدة الإقتصادية أى نشاط إقتصادى: إنتاجى أو تجارى أو خدمى، يمارسه شخص طبيعى أو معنوى، فى منشأة أو خارج المنشآت، ويدر دخلاً. وعلى هذا يعتبر وحدة إقتصادية ذلك الجزء من الوحدة السكنية المخصص لمزاولة نشاط إقتصادى معين بصفة مستمرة، ، وما فى حكمها. وعلى هذا يرى البعض أن أنشطة القطاع غير الرسمى ليست مجموعة من الأنشطة الطفيلية أو الهامشية أو غير المشروعة، بل أنها مجموعة من الأنشطة الإقتصادية النامية، التى تبدو واضحة فى مجالات عديدة، مثل: المجالات الصناعية، والتجارية، والخدمية. ولا يعنى ذلك إستبعاد النشاطات الطفيلية أو الخفية من القطاع غير الرسمى ولكن يجب النظر إليها فى سياق بدائى عام يأخذ فى إعتباره مجمل الممارسات الإقتصادية فى سياقها الإجتماعى .

هذا وبالرغم من تعدد التعاريف الخاصة بالقطاع غير الرسمى إلا أن هناك إجماع علي تعريف كل ما هو غير رسمى بأنه طريقة للقيام بأنشطة تتصف بمجموعة من الصفات هي سهولة الدخول فى النشاط وممارسته، عائلية ملكية النشاط ، صغر ومحدودية نطاق نشاط العمل، الإعتماد على كثافة عنصر العمل على حساب التكنولوجيا وبعبارة أخرى تكون فنيات العمل فى هذا القطاع محدودة من الناحية التكنولوجية، مهارات هذا النشاط مكتسبة من خارج القطاع الرسمى ، العمل غير المنظم فى وجود سوق غير منظمة.

وتعتبر المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر مسئولة بدرجة كبيرة عن نمو وإزدهار القطاع غير الرسمي، فالمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر تميل إلى إجراء معاملاتها بإستخدام النقود السائلة، ومن المعلوم أن مجالات الأعمال التى تقوم على إستخدام النقود السائلة فى إجراء المعاملات تسهل من الأنشطة غير الرسمية، ولهذا السبب يؤدى تزايد أعداد هذه المشروعات التى تقوم أساساً على إستخدام النقود السائلة فى إبرام المعاملات وعدم الاعتماد على النظم البنكية فى التعامل إلى زيادة الأهمية النسبية للقطاع غير الرسمي فى العديد من الدول .

ملخص المبحث الرابع

مما لاشك فيه أن القطاع غير الرسمي حقيقة واقعة في معظم دول العالم، فلا يوجد إقتصاد في العالم يخلو من دائرة من دوائر الأنشطة غير الرسمية. ورغم الجهود التي تبذلها حكومات الدول لمواجهة التزايد المستمر لهذا القطاع، إلا أن النتائج في كثير من الحالات، تشير الى تواضع النتائج التي تم الوصول اليها، وأن القطاع غير الرسمي يتزايد من سنة لآخرى. وترجع معظم التقارير الدولية تنامي القطاع غير الرسمي، وبصفة خاصة في الدول النامية إلى ثلاثة أسباب أساسية تتمثل في: النمو المتزايد للطلب على العمل، والنقص التدريجي لعرض العمل من المؤسسات الحكومية، والنمو البطيء للقطاع الخاص، ونمو القطاع غير الرسمي في فترة وجيزة حيث أصبح يمثل البديل في التشغيل مما يرى معه البعض أنه صمام الأمان ضد البطالة.

وفى هذه الدراسة التي تتناول سياسات وإجراءات دمج القطاع غير الرسمي في الإقتصاد الرسمي، حيث كان من الضروري التعرف على أفضل الممارسات والخبرات العالمية في هذا الشأن. ولتحقيق ذلك إعتمد هذا الجزء على البحث المكتبي، وقد تبين من ذلك: أن معظم ما تم من دراسات وأبحاث في هذا الشأن، قد إنشغل بالدرجة الأولى بمفاهيم وتعاريف الإقتصاد غير الرسمي، أو القطاع غير الرسمي، ومميزاته وعيوبه، ومناهج وطرق قياسه، وإستعراض واقعه ومدى تأثيره ومساهمته في إقتصاد الدول وفق معايير محددة، في حين قل بشكل كبير عدد الدراسات التي تناولت سياسات وإجراءات التعامل مع القطاع غير الرسمي، بهدف تحويله، ودمجه في الإقتصاد الرسمي.

هذا وقد أسفر البحث عن عدد من التجارب الرائدة في عمليات التحول، والدمج، وهى تجارب عدد من الدول إستطاعت أن تضفى الطابع الرسمى على القطاع غير الرسمى، ويأتي في مقدمة هذه التجارب: تجربة بيرو، وفنزويلا، وجواتيمالا، والبرازيل، وكينيا وتركيا، وقد تناول هذا الجزء عرض كل تجربة من التجارب الدولية المشار منتهيا بالدروس المستفادة من كل تجربة. ومن خلال هذه الدروس يخلص هذا الجزء من البحث الى عدد من أهم السياسات والاجراءات التي إستطاعت أن تحقق نجاحاً وتقدما ملموسا نحو تحويل ودمج القطاع غير الرسمي في الإقتصاد الرسمي، والتي تتمثل فيما يلى:

• إن التدابير التي يتم إتخاذها لتحسين بيئة أعمال المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر بشكل عام، ومشروعات القطاع غير الرسمي منها بشكل خاص، وإضفاء الطابع الرسمي عليها، إنما يأتي في إطار سياسة شاملة لتحقيق التنمية الاقتصادية، وتوزيع الدخل، وخلق فرص عمل حقيقية، ولا يأتي في نهج أو مبادرات وتدابير منفصله.

• أهمية التماسك بين السياسات الإقتصادية، والسياسات الاجتماعية، لتشجيع إضفاء الطابع الرسمي على المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر في القطاع غير الرسمي.

• الإعتراف بحجم وأهمية وواقع ومشكلات القطاع غير الرسمي، والعمل على خلق إتجاه داعم وحشد التأييد القائم على مساندة قوية من المسؤولين الحكوميين، وغير الحكوميين، وزيادة قدرة المؤسسات الرسمية على تقديم الدعم للمشروعات غير الرسمية بصيغة تراعى فيها الجوانب الإيجابية للترتيبات غير الرسمية.

• يعد إنضواء مفردات القطاع غير الرسمي في منظومة تعترف بها الدولة الخطوة الأولى نحو المشاركة الفاعلة في وضع السياسات، والتشريعات ذات العلاقة بتحسين أوضاع القطاع، والتمهيد لإنتقاله الى القطاع الرسمي.

• أهمية البدء في إنشاء منظومة مشتركة من الكيانات القانونية محددة الهوية، تمثل القطاع غير الرسمي في كافة قطاعاته، وتتولى حماية أعضائها من إنتهاكات الحكومة، وتقديم الخدمات اليهم، وتحسين حصولهم على حقوق الملكية، والإئتمان، والبنية التحتية. وتوفير فرص حصول هذه الكيانات على الدعم اللازم في مجالات التدريب اللازمة ومنها: مهارات القيادة، والإدارة المالية، والتخطيط الأستراتيجي، وتنمية العضوية، والتسويق، وغيرها.

• التأكيد على النهج اللامركزي في تنفيذ سياسات دمج مشروعات القطاع غير الرسمي في الإقتصاد الرسمي، تحقيقاً لزيادة القدرة على الإستجابة بشكل أكثر ملائمة لمختلف الظروف المحلية لهذه المشروعات، ورفع كفاءة موظفي المحليات على تطبيق القانون مما يساعد على خلق شبكة وطنية من وكلاء التنمية المحلية تساهم بفاعلية في عملية التحول والدمج.

• ضرورة وجود جهة متخصصة مستقلة ذات صلاحيات واسعة، قادرة على تحمل عبء التحول والدمج، والتخطيط، والاضطلاع بالدراسات، والمسوح اللازمة، وقيادة عمليات التحول. على ألا يقتصر دورها على المساهمة في وضع التشريعات ذات العلاقة فقط، بل يمتد دورها الى تقديم المساعدات في مجال التطوير التكنولوجي، وتصميم وتنفيذ المشروعات، ووضعها في الاطار القانوني، والوصول إلى الأسواق وزيادة قدرتها التنافسية، وتوفير ضمانات الإئتمان، وغير ذلك.

• أهمية وجود أستراتيجية، وأجندة واضحة لعمليات التحول، ومعالجة القضايا ذات العلاقة بالمشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر في القطاع غير الرسمي، ومن أهمها: رفع كفاءة الإدارة، وتبسيط الاجراءات الإدارية لتسجيل المشروعات، ومعالجة قضايا الضرائب، وقوانين ولوائح ومعايير العمل، والإنتاجية، والضمان الإجتماعي، وآليات التفتيش، والإهتمام بحوافز الإنتقال الى القطاع الرسمي، وأستراتيجية التنمية في القطاع الخاص بشكل عام.

• أن عملية دمج المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر في القطاع غير الرسمي، يأتي في أطار القانون الكفء، والتشريعات الكافية، حيث تتم بمشاركة واسعة النطاق لأصحاب الشأن، وذوى العلاقة.

• تعزيز قدرة الحكومة على الإمتثال لعمليات التحول والإندماج، وتعزيز نظم المعلومات، وخلق وتحسين قنوات الإتصال مع القطاع غير الرسمي.

• التوقف عن وضع المزيد من القواعد التنظيمية، وفرض المزيد من الأعباء كرد الفعل على النشاط غير الرسمي، بل والعمل على تقليص تكلفة التحول، وخلق مجموعة من المكاسب الملموسة الحقيقية مقابل الإنخراط في النشاط الرسمي.

• يمكن البدء بتطبيق، سياسات وإجراءات التحول والدمج على أحد القطاعات الهامة داخل الإقتصاد غير الرسمي، إكتسابا للخبرة، ودعما لعملية التحول.

أما إذا إنتقلنا إلى التجارب المحلية، نجد أن البحث تعرض لتجربتين من أهم هذه التجارب أولها تجربة الهيئة العامة للإستثمار، وتجربة لأحد الجمعيات الأهلية وسنذكر ملخصاً لكلا التجربتين لمعرفة أهم النتائج التى تم التوصل إليها من خلال هاتين التجربتين، سيتم ذكر تجربة الهيئة العامة للإستثمار تليها التجربة الأخرى.

هذا ويمكن تلخيص"مبادرة الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة" والتي تم إطلاقها في أواخر عام 2012 وذلك تنفيذا للقرارات الصادرة عن إجتماع مجلس الوزراء بتاريخ 2012/11/27 الخاص ببحث تحويل القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي. فقد جاءت هذه الدراسة للإجابة علي العديد من التساؤلات أهمها: ما هو الإطار التشريعي والتنظيمي الحاكم لهذه المبادرة؟ وما هي الأنشطة التي إستهدفتها هذه المبادرة؟ وإلي أي مدي تحققت نتائج هذه المبادرة؟ ، ولقد إشتملت هذه المبادرة علي الأقسام التالية :

أما القسم الأول: فقد تناول الوضع السابق علي إطلاق المبادرة، فقد كان واقع تقنين أوضاع المنشآت غير الرسمية - قبل إطلاق المبادرة – يشير إلي عدم وجود أي إطار تشريعي يحفز علي تقنين أوضاع المنشآت غير الرسمية، وتعقد العملية الإدارية التي تمر بها المنشآت غير الرسمية لتصبح منشآت رسمية. وخلص هذا القسم إلي أن العملية الإدارية لتقنين أوضاع المنشآت غير الرسمية تستغرق مدة طويلة نظراً لتعقد الإشتراطات وطول الإجراءات، وما يرتبط بذلك من عزوف كثير من الأفراد عن التقدم بأوراقهم إلي الحي المختص بإصدار التراخيص والموافقات.

أما القسم الثاني: فقد إستعرض الأنشطة والمحافظات التي تستهدفها المبادرة ، حيث تستهدف المبادرة العديد من الأنشطة الصناعية في محافظتي القاهرة والإسكندرية. وخلص هذا القسم إلي أن نشاط الغزل والنسيج ومنتجاتهما قد جاء في مقدمة الأعمال غير الرسمية التي تستهدفها المبادرة في محافظة القاهرة؛ حيث بلغ عددها 1965 منشأة غير رسمية تمثل ما نسبته 19.8% من إجمالي الأعمال غير الرسمية المستهدفة في هذه المحافظة، يليها الأعمال غير الرسمية في مجال المنتجات الكيماوية والبترولية والمطاط ومنتجاتها، حيث يعمل في هذا المجال 1354 منشأة غير رسمية. ثم يأتي في المرتبة الثالثة الأعمال غير الرسمية في مجال المواد الغذائية والدخان والمشروبات، حيث بلغ عددها 1081 منشأة غير رسمية. بالإضافة إلي استهداف 800 منشأة غير رسمية في محافظة الإسكندرية تزاول أنشطة المنتجات البلاستيكية وصناعة الرخام، وصناعة أوراق الطباعة والنشر.

أما القسم الثالث: فقد ناقش رصد وتحليل لنتائج أنشطة المبادرة، فمن أهم نتائج هذه المبادرة التعديل التشريعي المتمثل في المادة (147) مكرراً الواردة بالقانون رقم 101 لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم 91 لسنة 2005، والتي تنص علي أن "يُعفى كل شخص من أداء جميع مبالغ الضريبة المستحقة على دخله وجميع مبالغ الضريبة العامة على المبيعات، أياً كانت قيمة رأسماله أو رقم أعماله أو إيراداته أو صافي ربحه السنوي، وذلك عن الفترات الضريبية السابقة على تاريخ العمل بهذا القانون أياً كان عدد هذه الفترات الضريبية ويعفى كذلك كل ما يرتبط بتلك الضرائب من مقابل تأخير وغرامات وضريبة إضافية وغيره"، وذلك وفقا للشروط التي حددتها المادة المذكورة. بالإضافة إلي الإنتهاء من تقنين 74 منشأة غير رسمية لتعمل في القطاع الرسمي، وتزاول هذه المنشآت نشاط جمع وتدوير المخلفات في منطقة منشأة ناصر، ويعمل بها ما يزيد عن 550 عامل ويبلغ إجمالي إيراداتها نحو 90 مليون جنيه مصري.

أما القسم الرابع: فقد حدد أسباب عدم تحقيق النتائج المرجوة من المبادرة، ويأتي في مقدمة هذه الأسباب عدم إكتمال الآليات التنفيذية للمبادرة والإجراءات المرتبطة بها. فضلا عن عدم تفعيل المادة رقم 147 مكرر من قانون رقم 101 لسنة 2012 والخاصة بإعفاء كل شخص طبيعي أو إعتباري من أداء جميع مبالغ الضريبة المستحقة على دخله من أي نشاط له وجميع مبالغ الضريبة العامة على المبيعات، وذلك عن الفترات الضريبية السابقة، حيث يمثل هذا الإعفاء الدافع والحافز الرئيس الذي يشجع المنشآت غير الرسمية علي الإندماج في القطاع الرسمي، وذلك بسبب تحديد مدة عام فقط تبدأ من تاريخ 2012/12/6 – تاريخ العمل بالقانون سالف الذكر - أمام المنشآت غير الرسمية في كافة أنحاء الجمهورية لتستفيد من هذه المادة، فهذه المادة تفترض قدرة الأجهزة الحكومية المعنية علي إصدار كافـــــــــة

الموافقات والتراخيص لكافة المنشآت غير الرسمية خلال عام واحد فقط وهو أمر يستحيل عملياً بالنظر إلي العدد الكبير لهذه المنشآت من ناحية، وضعف أداء هذه الأجهزة في ظل التعقيدات الإدارية التي تسود نظم العمل بها من ناحية أخري.

أما القسم الخامس: فلقد حدد توصيات إعادة تفعيل المبادرة وتصحيح مسارها، حيث يأتي في مقدمة هذه التوصيات وضع برنامج قومي طموح لتحويل المشروعات غير الرسمية لتعمل تحت مظلة العمل الرسمي وفقا لجدول زمني محدد، وتفعيل عمل الجنة الوزارية المشكلة لهذا الغرض برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء وتشكيل أمانة فنية لهذه اللجنة مقرها الهيئة العامة للإستثمار والمناطق الحرة، وإنشاء نافذة تحول المشروعات إلى القطاع الرسمي بمجمع خدمات الإستثمار بالهيئة العامة للإستثمار والمناطق الحرة لتصبح الأداة التنفيذية لتفعيل المبادرة. فضلا عن ضرورة إعادة النظر في المادة رقم 147 مكرر من قانون رقم 101 لسنة 2012 لتتضمن فترة سماح جديدة أمام أصحاب المنشآت غير الرسمية للإستفادة من المزايا الواردة بها، وذلك بعد إنقضاء مدة العام الذي صدر خلاله القانون المذكور بها. كذلك يُقترح أن تتضمن هذه المادة إعفاءات ضريبية إضافية للمنشآت غير الرسمية التي قامت بالفعل بالتحول للقطاع الرسمي لمدة عامين أو عام علي الأقل من تاريخ هذا التحول، وإعتبار مدة هذه الإعفاءات فترة إنتقالية تعزز تحول هذه المنشآت وإستمرار بقائها في القطاع الرسمي مما يشجع كافة منشآت القطاع غير الرسمي علي التحول للقطاع الرسمي.

أما بالنسبة لمشروع تحسين الظروف المعيشية لمجتمع جامعى القمامة لمأسسة وتطوير القطاع التقليدى لإدارة المخلفات الصلبة في القاهرة والتى قامت على تنفيذه جمعية روح الشباب لخدمة البيئة، فإن هـذا المشروع يستهدف آلاف من الزبالين الفقراء في ستة مناطق للزبالين حول مدينة القاهرة الكبرى ويركز بصفة خاصة على هؤلاء الزبالين الفقراء الذين فقدوا جزء كبير من مصدر رزقهم بعد قرار ذبح الخنازير بسبب الخوف من إنتشار فيروس "إنفلونزا الخنازير" وذلك لتحقيق ما يلى:

• دمج قطاع جامعي القمامة كقطاع غير رسمي في النظام الرسمي لجمع القمامة بالقاهرة (من خلال تسهيل إجراءات التراخيص، وبناء قدرات القطاع بهدف تمكين القطاع من الحصول على تعاقدرات رسمية مع محافظة القاهرة).

• زيادة قدرات جامعي القمامة كقطاع غير رسمي لتمثيل أنفسهم وخبراتهم وأهتماماتهم المحلية كقطاع محلي قائم للحصول على فوائدهم من العمل في إدارة المخلفات الصلبة (من خلال زيادة القدرات الفردية والمؤسسية لجامعي القمامة).

• دعم وتمكين المشروعات الصغيرة والمتوسطة والجمعيات الأهلية العاملة في مجال اعادة تدوير القمامة بمنطقة جامعي القمامة (بما في ذلك تحديث ودمج ورش إعادة التدوير).

• تأسيس نظام لفصل القمامة من المنبع الى قسمين: مخلفات عضوية "بقايا اطعمة" ومخلفات غير عضوية "باقي القمامة" ليغطي هذا النظام مدينة القاهرة بالكامل (المخلفات العضوية سوف ترسل مباشرة الى مصانع السماد العضوي والقمامة غير العضوية سوف ترسل لورش إعادة التدوير).

• نقل نشاطي التعامل مع القمامة وإعادة تدويرها من المناطق السكنية الى المدن الصناعية (هذا وسوف يؤدي ذلك إلى خفض المشاكل الصحية والبيئية التي تهدد كل من سكان القاهرة وجامعي القمامة على حد سواء).

مما سبق يتضح أهمية دراسة التجارب الدولية بعمق للإستفادة من النتائج التى توصلت إليها بخصوص دمج القطاع غير الرسمى في الإقتصاد الرسمى مع الأخذ في الإعتبار خصوصية العمل في المجتمع المصرى، أما بالنسبة للتجارب المحلية فهى لازالت تجارب وليدة وتحتاج المزيد والمزيد من التدعيم والمساندة من جانب الدولة لكى تحقق النتائج المرجوة منها.

ملخص المبحث الخامس

يحتاج القطاع الخاص إلى تطوير رؤية إقتصادية عملية ومنسقة، وتقديمها إلى الحكومة والمجتمع بصفة شمولية. فيتعين على القائمين عليه أن يقترح توصيات واقعية فيما يتعلق بالسياسات العامة لتحقيق نمو مستدام قائم على متطليات السوق مع زيادة فرص العمل والعدالة الإجتماعية. فالواقع أن القطاع الخاص لم يضع استراتيجية إتصال للدفاع عن موقفه وتوضيح ما يرمز إليه، أو للتمييز بصورة مقنعة تبين مصالح الشركات والمصلحة الوطنية المصرية. فعلى سبيل المثال تحتاج مؤسسات القطاع الخاص إلى وضع إتفاقية جديدة تحدد رؤيتها لتحقيق العدالة الإجتماعية والضرائب، المنافسة، وظروف العمل، والحد الأدنى للأجور، والتفاوت بين المناطق، وكيفية التغلب على التحديات المتعددة التى تواجه مصر حالياً.

فلقد ظل القطاع الخاص وحتى الآن فى موقف دفاعى، وفشل فى إيصال رسالة إيجابية بشأن ما ينوى القيام به، وعجز عن صياغة رؤية مشتركة مع الحكومة وذلك لأن القطاع الخاص يتشكل من مجموعة متنوعة من الجماعات المتنافسة التى تفتقر إلى رؤية موحدة ومتماسكة، وثمة حاجة أيضاً إلى أن يطلق القطاع الخاص حوار فى بيئة مفتوحة، ويسلط الضوء على القواسم المشتركة بين عناصر القطاع العديدة. كما يتعين على مجالس إدارات منظمات الأعمال المختلفة أن تشجع الشباب الجدد من أصحاب المؤسسات للإنضمام إلى الهيكل القائم، فيجب أن تعطى الأجيال الجديدة فى مجتمع الأعمال خصوصاً ذات المستوى المتوسط، الفرصة لعرض وجهات نظرها من خلال مؤسسات القطاع الخاص القائمة.

فضلاً عن ذلك، ينبغى على القطاع الخاص أن يوسع جهوده لتشمل المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر العاملة بالقطاع غير الرسمى وأن يتواصل مع أصحاب المصلحة الآخرين، مثل النقابات العمالية. ومن شأن ذلك زيادة الروابط بين الشركات الكبيرة والمتوسطة والمؤسسات الصغيرة ومتناهية الصغر، بما يساعد على تحسين صورة القطاع الخاص من خلال إظهار أن القطاع الخاص لم يعد يقتصر على بضع شركات كبيرة ومتوسطة تحتكر السوق ولا تسمح للمؤسسات الصغيرة ومتناهية الصغر بالنمو والإزدهار.

ولتحقيق ما تقدم يحتاج القطاع الخاص إلى الإنخراط إيجابياً فى السياسة من أجل تعزيز قيم معينة تنسجم مع أى إتفاق يقترحه، لذا ينبغى عليه أن يقارب الشخصيات السياسية الرئيسية ويقدم رؤيته إذا

أراد أن ينجح فى التأثير على القرارات خلال الفترة القادمة وخصوصاً مع وجود برلمان جديد، فيجب أن تستند المشاركة الإيجابية إلى الميزة النسبية التى يمتلكها كل قطاع، بيما يشجع الدولة على إعتماد سياسة صناعية من شأنها تعزيز الشركات الناجحة وتعزيز قدرتها التنافسية.

كما يتعين على القطاع الخاص الشروع فى مبادرات المسئولية الإجتماعية للشركات التى تعالج المشكلات المزمنة بالمجتمع المصرى، فهذا من شأنه أن يسهم فى تحسين صورة القطاع الخاص من وجهة نظر الشعب المصرى، بما يؤدى إلى مقابلة توقعات الرأى العام منه، ولذلك فإن على القطاع الخاص الرسمي بذل المزيد من الجهد لتدعيم القطاع غير الرسمي ويمكن ان يتم ذلك من خلال دعمه للمشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر عبر الأنظمة السحابيه لتوسيع شريحة المستفيدين من هذه الحلول، كما يمكن أيضاً إمتداد التوجه لدعم المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر عبر آليه إستخدام تقنية الفرنشايز" الإمتياز التجاري" والذى يعد وسيلة للخروج بالمشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر من فخ القطاع غير الرسمي وتحويلها إلى كيانات رسمية قادرة على الإضطلاع بتسديد عبء الضرائب ومستحقات الدوله.

ملخص المبحث السادس

أن مساعدة القطاع غير الرسمي للدخول والإندماج في القطاع الرسمي أصبح من الأمور الهامة، ويجب أن يحظى بإهتمام جميع الجهات المعنية، فهذا القطاع رغم أنه كيان ضخم لا يلتزم بسداد أى أعباء مالية تجاه الدولة وأصبح يشكل خطورة على القطاعات الرسمية، كما يجب التأكيد على أن مواجهة قطاع المشروعات غير الرسمية يتطلب ضرورة وضع حلول غير تقليدية لتشجيع هذا القطاع على الإندماج مع القطاع الرسمى.

ومن خلال إستعراض الأطر اللازمة لدمج القطاع غير الرسمى فى الإقتصاد الرسمى يلاحظ أن دور الدولة يتمثل في مجموعة من الإجراءات يمكن أن تضطلع بها مجموعة من الجهات ، نذكر منها :

• الإجراءات الداعمة من وزارة التجارة والصناعة والمشروعات الصغيرة والمتوسطة، وتشمل إجراء حصر شامل وكامل لجميع الأنشطة الإقتصادية غير الرسمية وتسجيل نشاطها فى مصلحة الرقابة الصناعية ، تنظيم حملات للتوعية على مستوى المحافظات وأماكن تجمع هذا القطاع غير الرسمى بمساعدة بعض رجال الأعمال لتعريف العاملين بأهمية وفوائد الدخول فى القطاع الرسمى من جهة وتوعية الجهات التى تتعامل مع هذا القطاع والمسئولين عنه من جهة أخرى.

• الإجراءات الداعمة من مصلحة الضرائب ، وتشمل منح تيسيرات ضريبية وإدارية ومالية لهذا القطاع لفترة مرحلية لا تقل عن 5 سنوات، وتدريجيا يتم إخضاعه على مراحل لنظم التعامل الرسمى حيث يتم إشهار أنشطته ومعاملته ضريبياً مثل الأنشطة الرسمية ، إسقاط الديون والأعباء الضريبة المتراكمة الواقعة على كاهل أصحاب الوحدات القائمة صغيرة الحجم من أصحاب البطاقات الضريبية (أقل من 10 أو 15 عامل)، تخفيض الضريبة المفروضة على الوحدة بصورة تدريجية بحد أقصى 50% من الضريبة المستحقة فى حالة التأمين على العمال بالمشروع.

• الإجراءات الداعمة من الجهات التشريعية ، وتشتمل عمل إطار تشريعى خاص لعلاج مشكلة المصانع العشوائية والقطاع غير الرسمى، وذلك للاستفادة منها بشكل يخدم الصناعة الوطنية ويعود بالفائدة على المصانع والمستهلك، إنشاء هيئة مستقله مسئولة عن تحويل الكيانات غير الرسمية إلى الشكل الرسمى، وعن كافة القوانين ذات الصلة.

• الإجراءات الداعمة من وزارة التضامن الاجتماعى والحماية الإجتماعية للعاملين، وتشتمل علي الاتفاق مع وزارة التأمينات الاجتماعية على التغطية الشاملة للممول وأسرته بإشتراك منخفض يدفع فى صورة أقساط شهـــــرية، حمـــــاية الأجور ومراعاة تناسبها مع الحد الأدنى للأجور ضماناً لتوفيـــــــر

المعيشة اللائقة للعاملين فى هذا القطاع الغير رسمى بإندماجهم فى القطاع الرسمى، كفالة الدولة للعاملين فى القطاع الغير رسمى للمستويات الدنيا للحماية الإجتماعية خاصة التعليم الأساسى والمعاش فى حالتى العجز والوفاة، وتحديد التشريعات والجهات الممولة لذلك.

• الإجراءات الداعمة من الجهات القائمة علي تحسين بيئة الأعمال، وتتضمن تبسيط القواعد المنظمة لإنشاء وتشغيل المشروعات الصغيرة من خلال إيجاد سياسة وطنية تعالج إحتياجاتهم، وقد تم تبسيط عملية التسجيل من خلال نظام الشباك الواحد وفقاً لتعديلات قانون الإستثمار2014، وتوفير قواعد البيانات والمعلومات التى تضم جميع البيانات والمعلومات عن السوق والموردين الرئيسين المحليين والدوليين للمنتجات ، ثم تزويد المشروعات الصغيرة بالمرافق العامة.

• الإجراءات الداعمة من الجهات القائمة علي التدريب والتأهيل المهنى ، وتشتمل علي اتاحة فرص التدريب التقنى والمهنى للعاملين فى القطاع غير الرسمى، وتزويدهم بالأساليب الفنية والتقنية لرفع مستوى الإنتاج، إنشاء مراكز للتدريب وتقوم الحكومة بتقديم التدريب للمشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر عن طريق الحاضنات وبلغ عدد مراكز التدريب (16) مركزاً على مستوى الجمهورية، منها (14) مركز بالقاهرة، ومركز فى دمياط لصناعة الأثاث، ومركز بالمنيا للصناعات الغذائية، ويتم تمويلها من الموازنة العامة للدولة.

ملخص المبحث السابع

أثبتت الظروف التى مرت بها البلاد منذ قيام ثورة يناير وحتى الآن أن القطاع غير الرسمى كان بمثابة حصن آمان وسنداً قوياً للإقتصاد المصرى، خاصة بعد تعثر العديد من المشروعات والشركات الكبرى وتوقف الكثير منها عن العمل وتسريح العمالة بها، ومن ثم تزايد معدلات البطالة وغيرها من الآثار التى ترتبت على ذلك .

ونظراً لأن المجتمع المدنى يعتبر شريك أساسى للدولة فى صنع السياسات الإقتصادية والإجتماعية فإنه يعول عليه فى القيام بدور هام فى حفز القطاع غير الرسمى وتشجيعه على الإنضمام للمنظومة الرسمية للدولة ، خاصة وأن منظمات المجتمع المدنى تتمتع بالعديد من المزايا التى تجعلها أكثر فاعلية من الدولة والقطاع الخاص معاً فى التأثير على هذا القطاع والمساهمة فى دفع أصحاب الأعمال وإقناعهم وتحفيزهم للإنضمام للقطاع الرسمى والإندماج فيه للإستفادة من المزايا الممنوحة له، حيث تتوقف عملية الإقناع هذه على العوامل المشجعة أو المحفزة لصاحب المشروع غير الرسمى، حيث أن عملية إتخاذه لقرار الإندماج تتوقف على إمكانياته ومهاراته ومدى توفر الأموال لديه أثناء ممارسته للنشاط والتكلفة المحتملة لعدم إندماجه أو إندماجه ومدى الإستفادة التى يحققها الإندماج له.

وقد أشارت الدراسة إلى أن هناك أدواراً مقترحة ينبغى أن تقوم بها منظمات المجتمع المدنى كجزء من الإجراءات الداعمة والمساعدة فى تحول هذا القطاع للمنظومة الرسمية وتتمثل هذه الأدوار والواجبات فى التدريب ،التوعية ،التعليم، تقديم الخدمة الصحية، التشبيك و بناء التحالفات .

وإستعرضت الدراسة القانون رقم 141 لسنة 2014، بشأن المشروعات متناهية الصغر وخاصة ما يتعلق بدور الجمعيات الأهلية فى الإقراض متناهى الصغر وموقفها من القانون، حيث توصلت الى ضرورة الا تقتصر الجمعيات الأهلية فى تعاملها مع القطاع غير الرسمى على الدور التمويلى أو وضع الحلول العاجلة لمشكلاته بل يجب أن يتخطى ذلك الى وضع رؤية للتعامل معه وبحيث لا تتشابك تلك الرؤية مع دور الدولة ومؤسساتها ولا مع السياسات التجارية والإستثمارية والإئتمانية للدولة .

ملخص المبحث الثامن

قام الباحث بدراسة تأثير دور الشمول المالى على المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر والذى يعد من أهم الإجراءات التى يجب إعتمادها من البنوك لإندماج هذه المشروعات فى القطاع الرسمي، حيث إستعراض مفهوم الشمول المالى وأهدافه وأهم التحديات التى تعوق تطبيقه على المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر.

كذلك إستعرض الباحث سياسة البنوك الحكومية المصرية لدعم دخول هذه المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر الرسمية غير الرسمية فى الإقتصاد القومى تحت مظلة البنك المركزى المصرى حيث قدم مبادرته لدعم تمويل هذة المشروعات بغرض دفع عجلة الإنتاج وزيادة الناتج المحلى من خلال توفير برامج تمويلية متجددة تتناسب مع كافة الأنشطة بسعر عائد 5% فائدة بسيطة متناقصة وذلك من خلال البنك الأهلى المصرى وبنك مصر وبنك القاهرة، حيث قدموا عدد من البرامج التمويلية لتلك المشروعات وأيدوا دعمهم الكامل لتنفيذ مبادرة البنك المركزى، وتطلب ذلك تهيئة البيئة الداخلية لتلك البنوك ووجود قطاعات متخصصة لتمويل هذه المشروعات، وتم تدريب العاملين على أحدث أساليب التعامل معها بأسلوب يختلف تماماً عن أسلوب التعامل مع المشروعات الكبرى والمتوسطة.

كذلك تم دراسة التحديات التى تحد من المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر غير الرسمية للدخول فى القطاع الرسمي من حيث التحديات المرتبطة ببيئة الإستثمار، والتحديات المتعلقة بقطاع البنوك.

وأخيراً إقترح الباحث رؤية مستقبلية مصرفية لدمج هذه المنشآت داخل القطاع الرسمى وذلك من وجهة نظر مصرفية.

كذلك تم دراسة التحديات التى تحد من قدرة المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر غير الرسمية للدخول فى القطاع الرسمي، والتى تمثلت فى تحديات مرتبطة ببيئة الإستثمار، إلى جانب التحديات المرتبطة بقطاع البنوك وأخيراً إقترح الباحث رؤية مستقبلية للبنوك الحكومية لدمج القطاع غير الرسمي للمشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر فى القطاع الرسمي، وذلك من منظور البنك المركزى المصرى والبنوك الحكومية، وكان من أهم عناصر هذه الرؤية هى دعوة البنوك الحكومية المصرية لتبنى رؤية إستراتيجية طموحة لتفعيل دور الشمول المالى فى مصر وذلك من خلال العمل على تعزيز التعاون المصرفى المصرى بدعم التثقيف المالى وتحسين فرص الوصول للخدمات المالية ونشر ثقافة الشمول المالى بين المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر غير الرسمية حتى تستطيع الإندماج داخل الإقتصاد الرسمى.

هذا ولقد أكد الباحث أيضاً على حتميه إنشاء بنك متخصص أو شركات تمويل متخصصة لتقديم الدعم المالى والتمويل اللآزم للمشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر غير الرسمية تبعاً للشروط والقواعد التنظيمية التى حددها البنك المركزى المصرى، حيث أن تمويل هذه المشروعات يندرج ضمن التمويل المتخصص الذى يحتاج إلى مؤسسات متخصصة فى هذا المجال.

الفريق البحثي

أ.د. إيمان أحمد الشربيني (الباحث الرئيسي)

أ.د. ممدوح الشرقاوى
أ.د. سمير عريقات
د. محمد حسن توفيق
د. مها الشال
ومن خارج المعهد
د. محمد محمد أبو سريع

أ.د. زلفى شلبى
د. عزت زيان
د. حنان رجائى

نشرة الأنشطة البحثية هي نشرة اخبارية لملخصات الاصدارات العلمية للمعهد من بحوث في سلسلة قضايا التخطيط والتنمية (بحوث جماعية) والمذكرات الخارجية (بحوث فردية) وكراسات السياسات والكتب وغيرها من المطبوعات. يمكن الاطلاع على النص الكامل للإصدار الوارد ملخصه في هذا العدد بالرجوع إلى الموقع الإلكتروني للمعهد المبين أدناه، حيث يمكن تحميل هذا الإصدار، فضلاً عن الاطلاع على الإصدارات السابقة للمعهد وتحميلها. كما يمكن الحصول على نسخة ورقية من هذا الإصدار وغيره من إصدارات المعهد بالاتصال بمركز التوثيق والنشر بالدور السادس بالمعهد.