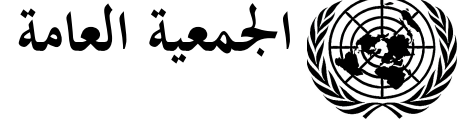


Distr.: General
13 June 2016
Arabic
Original: English



اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة
المعني بالإسكان والتنمية الحضرية
المستدامة (الموئل الثالث)
الدورة الثالثة

سورابايا، إندونيسيا، ٢٥-٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٦

ورقة السياسة العامة رقم ٧: استراتيجيات التنمية الاقتصادية الحضرية*

مذكرة من الأمانة

تحيل أمانة مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) طيه ورقة سياسة عامة بعنوان "استراتيجيات التنمية الاقتصادية الحضرية"، أعدها أعضاء وحدة السياسة العامة رقم ٧.

ويشارك في قيادة كل وحدة من وحدات السياسة العامة التابعة للموئل الثالث اثنتان من المنظمات الدولية وتتألف كل وحدة من ٢٠ خبيراً كحد أقصى، حيث تضم خبراء فرادى من مجموعة متنوعة من المجالات، بما في ذلك الأوساط الأكاديمية، والحكومات، والمجتمع المدني، وسائر الهيئات الإقليمية والدولية.

ويمكن الاطلاع على تكوين وحدة السياسة العامة رقم ٧ وإطار عمل ورقاتها

المتعلقة بالسياسة العامة في الموقع www.habitat3.org.

* تصدر هذه الوثيقة دون تحرير رسمي.



الرجاء إعادة استعمال الورق

220716 080716 16-09556 (A)



ورقة السياسة العامة رقم ٧: استراتيجيات التنمية الاقتصادية الحضرية

موجز تنفيذي

تعزيز اقتصادات المناطق الحضرية وإيجاد فرص العمل وتعزيز سبل كسب العيش

في عام ٢٠١٦، يعيش ما يزيد على نصف سكان العالم في المدن، ويتسارع معدل التوسع الحضري في العالم النامي. وللأسف، فإن اقتصاد معظم المدن في العالم النامي لا يواكب النمو السكاني. ونتيجة لذلك، يشكل العاملون في الاقتصاد غير الرسمي نسبة ٥٠ في المائة أو أكثر من القوى العاملة، ويعانون من ظروف عمل سيئة وسبل عيش غير مأمونة. وفي ظل هذه الظروف، فإن الأحياء الفقيرة هي شكل السكن الناشئ في المناطق الحضرية. وما يقرب من ٩٠٠ مليون شخص يعيشون ويعملون في مستوطنات عشوائية، وهو رقم يزيد بنسبة ١٠ في المائة سنويا. وفي العالم المتقدم النمو، فإن تحديات التكيف الهيكلي وتقلص النشاط الصناعي قد شكلت ضغطا هائلا على العديد من المدن التي كانت ميسورة سابقا. وتزدهر مدن أخرى، حيث توفر تركيزات غير مسبوقه للعمالة العالية القيمة في الاقتصاد الإبداعي. ولكن قيمة الأراضي وتكاليف السكن في هذه المدن قد زادت زيادة هائلة، مما أثر سلبا على الفقراء العاملين. ويتحتم، في هذا السياق، على حكومات المناطق الحضرية وأصحاب المصلحة أن يصبحوا أكثر فعالية في تيسير وتسريع التنمية الاقتصادية الشاملة للجميع التي تسخر الإمكانيات الإبداعية للمدينة لتوليد فرص العمل الكريم لملايين المواطنين الجدد.

ويتحدى الموئل الثالث المجتمع العالمي لكي ينظر في هذه المسألة في سياق أهداف التنمية المستدامة وضرورة اتخاذ إجراءات للتخفيف من آثار تغير المناخ التي جرى التفاوض عليها في الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف. فسيكون العالم مكانا حضريا، ولذلك يلزم أن تكون المدن شريكة في التصدي العالمي لتحديات الاستدامة وتغير المناخ. كما إن الاقتصادات الحضرية لديها القدرة على توليد الأفكار والثروة لحل بعض التحديات الأكثر إلحاحا. وأداؤها الاقتصادي هو أمر ذو أهمية حاسمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وتدعو هذه الورقة إلى اتباع نهج ذي شقين. أولا، إن المدن تحتاج إلى معالجة الظروف الكامنة التي تدعنها: أطر تنظيمية فعالة وشفافة؛ وأسواق متماسكة للأراضي؛ وهياكل أساسية فعالة (الطاقة، المرور العابر، والنقل، والمياه، والصرف الصحي)؛ ونظم مالية حضرية توفر التمويل المستدام للمدن؛ وتخطيط استخدام الأراضي على نحو ينتج نمودجا حضريا مُدججا. وتناقش الحلول لمعظم هذه التحديات في ورقات السياسة العامة الأخرى للموئل. وثانيا، يجب على المدن أن تكون سباقة في تيسير عملية التنمية الاقتصادية بالتعاون

مع أصحاب المصلحة في الاقتصاد، وأن تشترط توافر ولاية وقدرات في مجال الحوكمة للقيام بهذا الدور. وفي إطار هذه العملية، ومن خلال الحوار مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، ستبرز الأولويات للإجراءات المحلية التي يمكن أن تعزز الاقتصاد الحضري.

فالمدن واقتصاداتها بالغة التنوع. ونتيجة لذلك، لا يوجد حل إجباري وحيد لتحديات التنمية الاقتصادية التي تواجهها. فيجب على أصحاب المصلحة في كل اقتصاد حضري أن يجدوا طريقهم للمضي قدما. وإنه من مصلحة الحكومات الوطنية والمنظمات الدولية أن تدعم جهودهم. ويتمثل دور الحكومة المحلية، التي تخضع لمسائلة المواطنين ديمقراطيا، في تيسير الحوار بين أصحاب المصلحة، وتوفير القيادة للاستثمار والعمل، وحشد الدعم من المستويات العليا للحكومة والمجتمع الدولي.

ويتألف الاقتصاد الحضري من مئات الآلاف أو الملايين من الجهات الفاعلة التي تشارك في عدد لا يحصى من القرارات الاقتصادية والمعاملات اليومية. ولديه قوة دفع هائلة، وتعد قدرة أي منظمة واحدة على تغيير مجراه محدودة جدا. وليس لدى الحكومات المحلية الموارد اللازمة لإعادة تشكيل الاقتصاد دون دعم من أصحاب المصلحة. وحتى إجراءاتها المتضاربة تتطلب وقتا لتحقيق النتائج المنشودة. وبهذه الطريقة تكون المدينة إلى حد ما مثل ناقلة حاويات، يستحيل تغيير مسارها فورا، ولكن عند تغييره يبضع درجات فحسب، فسينتهي به الأمر في مكان مختلف جدا مع مرور الوقت.

ويحدد الفرع الأول من ورقة السياسة العامة هذه رؤية لمستقبل الاقتصاد الحضري في عام ٢٠٣٦ ومجموعة من المبادئ التي ينبغي أن تسترشد بها التنمية الاقتصادية الحضرية والشروط التي يجب أن تستند إليها.

ويبين الفرع الثاني أن المدن حول العالم تواجه طائفة واسعة من تحديات التنمية الاقتصادية. والنمو السكاني يفوق نمو العمالة في معظم المدن في العالم النامي. ويتضاءل الاقتصاد الرسمي في هذه المدن أمام الاقتصاد غير الرسمي، مما يؤدي إلى ظروف صعبة وقاسية بالنسبة لمعظم العمال. والهياكل الأساسية غير كافية لاستيعاب النمو السكاني، ولا تولد الاقتصادات الحضرية ثروة كافية لدعم مستوى الاستثمار المطلوب. وهناك عدد صغير من المدن العالمية يهيمن على حدود الابتكار والاقتصاد الإبداعي. ولكن المدن تصارع التكيف الهيكلي، وذلك حتى في العالم المتقدم النمو. وهذه التحديات هائلة، ولكن التغلب عليها ليس مستحيلا، حسبما تبين في العديد من المدن في جميع أنحاء العالم.

ويحدد الفرع الثالث إطارا لترتيب أولويات التحديات والسياسات المتصلة بالتنمية الاقتصادية الحضرية والخطة الحضرية الجديدة. فيجب أن تهيئ المدن اقتصادات أقوى وأكثر

شمولا مع زيادة مستويات العمالة المنتجة وفرص العمل اللائق. وللقيام بذلك، يجب تعزيز الحوكمة الحضرية وتركيزها. وثمة حاجة إلى إرساء بيئة تجارية داعمة للاستثمار الخاص في جميع القطاعات، الرسمية وغير الرسمية. ويجب معالجة الثغرات في الهياكل الأساسية الاستراتيجية. وتحتاج المدن لشكل حضري مُدمج يدعمه نظام نقل عابر عالي المستوى لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة. ويجب أن تزيد الاستراتيجية الحضرية من قدرات الابتكار والاستثمار التي تؤدي إلى تحويل الاقتصاد. وتلك الاستراتيجية يجب أن تكون قادرة على زيادة قدرات الاقتصاد الرسمي وغير الرسمي وتسخيرها على حد سواء.

ويوجز الفرع الرابع الجهات الفاعلة المعنية، بما يشمل الهيئات الدولية والدول القومية وحكومات البلديات والمؤسسات التعليمية والقطاع الخاص والمجتمع المدني والقيادات المجتمعية غير الرسمية. وهي كوكبة من الجهات الفاعلة المعقدة التي كثيرا ما يعمل بعضها معزول عن بعض. وتتوزع السلطة على نحو غير منصف بين الأطراف المعنية. وكثيرا ما تتضارب السياسات والمصالح المتنافسة والوسط الثقافي مع التعاون وتشوش على اتخاذ قرارات فعالة. وفي الوقت نفسه، يتواصل تطور الاقتصاد الحضري ويستمر نمو المدينة، وكثيرا ما يكون ذلك في أحياء فقيرة كثيفة السكان وغير مزودة بالخدمات.

ويتناول الفرع الخامس مسائل تصميم السياسة العامة وتنفيذها ورصدها من أجل تعزيز احتمالات النجاح في التنمية الاقتصادية الحضرية. ويتسم هدف السياسة العامة بالوضوح. بيد أن النجاح لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان جميع أصحاب المصلحة - الحكومة المحلية وشركات القطاع الخاص والاقتصاد غير الرسمي والمجتمع المدني، بما في ذلك المؤسسات التعليمية والنقابات العمالية - يشاركون في التصدي للتحديات وتحديد فرص التنمية الاقتصادية الحضرية.

وتختتم الورقة بتوصيات رئيسية وخطوات للمضي قدما بهذه الخطة، وهي خطة طموحة، بيد أنها أساسية.

أولا - الرؤية والإطار لإسهام ورقة السياسة العامة في الخطة الحضرية الجديدة

١ - رغم أن المدن هي محركات للنمو، فهي أماكن تتسم بالتناقض، حيث تتجاور فيها تركيزات شديدة للثراء والفقير على حد سواء^(١). وفي حين أن معظم المدن تواجه تحديات تتعلق بالهياكل الأساسية والإدارة المالية والشؤون المؤسسية، فإن الشعور بهذه التحديات أشد وطأة في مدن تقع في جنوب الكرة الأرضية. وفي هذه البلدان، يمضي التوسع الحضري بوتيرة تفوق النمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل؛ وهناك نقص للاستثمار في الهياكل الأساسية الحضرية وضعف في نواتج التنمية البشرية بالنسبة لأغلبية سكان المدن. وتعد التنمية الاقتصادية التي تقودها العمالة، من ثم، شاغلا رئيسيا لحكومات المدن وغيرها من أصحاب المصلحة في الاقتصاد الحضري.

ألف - رؤيتنا لعام ٢٠٣٦

٢ - تتجسد رؤيتنا في أن المدن ستكون في غضون عقدين، بحلول عام ٢٠٣٦، قد استجابت بنجاح للتحديات الاجتماعية والاقتصادية والمادية العميقة التي واجهتها في عام ٢٠١٦. ويكون تحسن بيئة الأعمال التجارية قد أدى إلى تهيئة فرص جديدة للاستثمار والنمو في الأعمال التجارية الرسمية وغير الرسمية على حد سواء. وولدت الطاقة الإبداعية للمدن في جميع أنحاء العالم فرصا جديدة في الاقتصاد الرسمي وأدت إلى توسع تدريجي في استحقاقات العمال وتوفير الحماية القانونية والاجتماعية لهم، إضافة إلى الخدمات العامة المتاحة للقوى العاملة غير الرسمية^(٢). ولدى حكومات المناطق الحضرية القدرة على تيسير إقامة شراكات قوية حول استراتيجية التنمية الاقتصادية^(٣). وعلى مدى السنوات العشرين المقبلة، ستشهد المدن زيادة في التحسينات المادية والهياكل الأساسية التنظيمية اللازمة لدعم السكان الحضريين المتنامين وتطلعاتهم. وستكون المدن أكثر تركيزا وحيوية واستدامة وتدعمها استثمارات استراتيجية في الهياكل الأساسية للنقل المنخفض الكربون.

(١) United Nations (2010), *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme.

(٢) Glaeser, E. (2012), *Triumph of the City*, London, Penguin Books

(٣) Otgaar, A., L. van den Berg, J. van der Meer and C. Speller (2012), "Urban Competitiveness and Sustainable Territorial Development: the Nedd for New Perspectives on Metropolitan Governance", in J. Sobrino (ed.), *Urban Competitiveness. A Global and for Mexico Perspective*, Mexico City, El Colegio de México, pp. 257-286

وقد أدت زيادة العائدات المحلية إلى توفير خدمات هياكل أساسية أفضل وأكثر موثوقية وتحسين الظروف المعيشية لجميع مواطني المناطق الحضرية، ولا سيما الفقراء.

باء - المبادئ التوجيهية

٣ - من أجل تحقيق رؤيتنا، فإننا نحدد أربعة مبادئ رئيسية وخمسة شروط تمكينية تكتسي أهمية بالغة بالنسبة لتعزيز الاقتصادات الحضرية وإيجاد فرص العمل وتحسين سبل كسب العيش الحضرية ضمن إطار التنمية الاقتصادية الشاملة:

(أ) المبدأ ١: يجب أن يكون النمو والتنمية في الاقتصاد الحضري شاملين. وتقع على عاتق الحكومات الحضرية مسؤولية تيسير النمو الاقتصادي الحضري الشامل للجميع، الذي يهدف إلى توسيع نطاق الاقتصادات الحضرية بسبل تفيد جميع السكان الحضريين، وليس قلة فحسب؛

(ب) المبدأ ٢: يجب أن يحدث النمو والتنمية في الاقتصاد الحضري ضمن إطار قوي للحقوق. ويجب أن يستند النمو الاقتصادي في المدن على مبادئ قوية لحقوق الإنسان. وعلى وجه التحديد:

١' حق الجميع في المدينة، بما في ذلك حق الفئات المهمشة في الوصول العادل إلى الموارد والخدمات العامة، بما في ذلك الأراضي العامة؛

٢' حق الجميع في العمل اللائق والفرص الاقتصادية الإنتاجية؛

٣' حق الجميع في المأوى اللائق والهياكل الأساسية والخدمات الحضرية؛

(ج) المبدأ ٣: يجب على النمو والتنمية في الاقتصاد الحضري أن يسهما في التنمية المحلية والوطنية المستدامة. فإن الاقتصاد الحضري الشامل للجميع والناجح يسلم أيضا بأهمية تحقيق التوازن بين النمو الاقتصادي والاستدامة البيئية، وذلك من خلال دعم الابتكار في الاقتصاد الأخضر، والتماسك الحضري، عن طريق الحد من أوجه التفاوت الاجتماعي والإقليمي؛

(د) المبدأ ٤: يجب أن يؤدي النمو والتنمية في الاقتصاد الحضري إلى تمكين سبل العيش غير الرسمية، لا تدمرها. وينبغي أن تهدف استراتيجية التنمية الاقتصادية إلى توفير سبل متعددة يمكن من خلالها للعمال غير الرسميين ومباشري الأعمال الحرة توسيع نطاق أعمالهم، وزيادة إنتاجيتهم، وصعود السلم الاقتصادي.

٤ - وبغية تحقيق المبادئ الواردة أعلاه، تحتاج المدن إلى توافر الشروط التمكينية والداعمة التالية:

- (أ) مؤسسات محلية وإقليمية ووطنية جيدة الحوكمة وخاضعة للمساءلة؛
- (ب) بيئات تجارية تدعم الاستثمار في أنشطة القطاعين الرسمي وغير الرسمي؛
- (ج) حوارات متعلقة بالسياسة العامة وشراكات بين الحكومة المحلية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، بما فيها منظمات العمال غير الرسميين، تعزز الاستثمار والعمالة المنتجة/العمل اللائق والثروة والأمن لجميع المواطنين؛
- (د) هياكل أساسية مادية واجتماعية تعزز العوامل الإنتاجية، وتساعد في تحسين نوعية حياة المقيمين والعمال؛
- (هـ) دعم الابتكار ومباشرة الأعمال الحرة، وهما مكونان ضروريان للتغيير الهيكلي في الاقتصاد الحضري تعتمد عليهما بيئة التعليم وتنظيم المشاريع والبيئة الثقافية في المدينة.

جيم - الأطر المعيارية

٥ - تركز الخطة الاقتصادية الحضرية الجديدة على أعمال الأطر العالمية القائمة وتوسع نطاقها. وقد أقر المؤئل الثاني بأهمية المدن كمحركات للنمو، ومن ثم بالحاجة إلى الدعم والاستثمار في الهياكل الأساسية ورأس المال البشري. وقد كان المؤئل الثاني صريحاً بشأن دعم الاقتصاد غير الرسمي لكي يصبح أكثر إنتاجية ويكون متكاملًا مع الاقتصاد الرسمي^(٤). وجدول أعمال المؤئل الثالث يكرر التزام المؤئل الثاني بالنمو الحضري الشامل للجميع، ويمضي إلى أبعد من ذلك بإدراج أحكام تتعلق بزيادة الاستثمار في إيجاد العمل الكريم وتعزيز سبل كسب الرزق غير الرسمية.

٦ - وفي عام ٢٠١٥، اعتمد المجتمع العالمي أهداف التنمية المستدامة، التي تكتسي أهمية بالغة بالنسبة لخطة التنمية الاقتصادية الحضرية. وفي حين أن جميع الأهداف ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالتنمية الاقتصادية الحضرية^(٥)، فثمة أربعة أهداف ذات أهمية خاصة بالنسبة لنطاق

(٤) Tosics, I. (1997), "Habitat II Conference on Human Settlements, Istanbul, June 1996", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, No. 2, pp. 366-372.

(٥) على سبيل المثال، يمكن للاستثمار في التعليم (الهدف ٤)، والمساواة بين الجنسين (الهدف ٥)، والطاقة المستدامة (الهدف ٧)، أن يعزز التنمية الاقتصادية الحضرية وأن يستفيد من نجاحها أيضاً. وتتواءم التنمية الاقتصادية الحضرية مع الهدف ١٣ لأنها تستند إلى شكل حضري ذي طابع أكثر إدماجاً ونظم نقل ذات كفاءة في استخدام الطاقة، فضلاً عن الفرص المتاحة في الاقتصاد الأخضر. وأخيراً، فإن التنمية الاقتصادية الحضرية تعزز بالمجتمعات المسالمة التي لا يهتمش فيها أحد، وكذلك بالمؤسسات الفعالة والخاضعة للمساءلة والشاملة للجميع، وتنهض بتلك المجتمعات والمؤسسات (الهدف ١٦).

هذه الورقة، وهي الهدف ١ بشأن القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان؛ والهدف ٨ بشأن تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع؛ والهدف ٩ بشأن البنى التحتية القادرة على الصمود، وتحفيز التصنيع الشامل للجميع والمستدام، وتشجيع الابتكار؛ والهدف ١١ بشأن المدن الشاملة للجميع والأمن والقدرة على الصمود والمستدامة. وتشكل هذه العناصر الركيزة الأساسية لخطة الاقتصاد الحضري الجديدة التي نقرحها في هذه الوثيقة. كما تتصل بذلك المعايير العالمية التي اعتمدها منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٥ - التوصية ٢٠٤ بشأن الانتقال التدريجي من الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي، والتي تدعو إلى الحفاظ على سبل كسب الرزق غير الرسمية خلال الفترة الانتقالية وإلى تنظيم سبل وصول العاملين في القطاع غير الرسمي إلى الفضاء العام والموارد الطبيعية.

ثانياً - تحديات السياسة العامة

٧ - تنوع تحديات التنمية الاقتصادية الحضرية التي تواجهها المدن، وتباين بحسب مستويات الدخل، والسياقات الوطنية، وخصوصيات كل مدينة على حدة^(٦). وتعاني المدن المرتفعة الدخل من عواقب التغيير الهيكلي، حيث يواجه بعضها تحدياً يتمثل في النمو السريع لبعض القطاعات، وتعالج مدن أخرى العواقب الطويلة الأجل لتقلص القطاعات، والمهارات العتيقة، والمستويات العالية للبطالة. وتواجه الاقتصادات الناشئة والنامية تحديات توليد قدر كافٍ كما ونوعاً من الوظائف وتحسين الأجور غير الرسمية والعمالة الذاتية. وتواجه جميع المدن تحديات التفاوت والجماعات المهمشة، وتلبية الاحتياجات من الهياكل الأساسية، والعمل في إطار ميزانيات شديدة التقييد.

٨ - كما تتباين المدن في مرحلة التنمية الاقتصادية التي تمر بها. فلدى بعض المدن في العالم النامي، ولا سيما أقل البلدان نمواً، اقتصادات ذات مستويات عالية من العمالة الذاتية في الاقتصاد غير الرسمي. ولدى البعض اقتصادات متقدمة النمو تدعم العمالة في الإنتاج بالجملة. وتشهد المدن التي لديها اقتصادات يدفعها الابتكار وتتنمى بارتفاع الأجور زيادة في بدء الأعمال الحرة (انظر الإطار ١ بشأن مدن الشركات المبتدئة)^(٧). ومن المؤكد أيضاً أن

(٦) Kresl, P. and J. Sobrino (eds.), *Handbook of Research Methods and Applications in Urban Economies*, (٦) Cheltenham, Edward Elgar

(٧) Zoltan J. Acs, Sameeksha Desai, Jolanda Hessels, *Entrepreneurship, economic development and institutions*, Small Bus Econ (2008) 31:219-234

أن انتشار التكنولوجيا المتنقلة والتحسينات في الهياكل الأساسية التعليمية قد أوجد فرصاً للمدن في العالم النامي للنهوض بالتنمية الاقتصادية القائمة على الابتكار (مثل صناعة تكنولوجيا المعلومات في بنغالور، الهند، ومجموعة شركات البرمجيات المبتدئة في نيروبي).

٩ - والتحديات والسياسات التي تناقش في هذا التقرير ينصب تركيزها على العمالة وسبل كسب الرزق المنتجة، وهما عنصران ضروريان للنمو الاقتصادي وللتنمية الاقتصادية والاجتماعية الأوسع نطاقاً. بيد أن إيجاد فرص العمل وتحسين سبل كسب الرزق يتعين النظر إليهما في سياق الفرص التي تتيحها المدن للقيام باستثمارات - في الهياكل الأساسية، والأعمال التجارية، والإسكان، وتنمية المهارات - وللحوكمة الحضرية. وتشمل ورقة السياسة العامة من ثم نطاقاً واسعاً. ونعتقد أن هذه المسائل تتسم بالأهمية في جميع المدن، بالرغم من أن تركيزنا ينصب في المقام الأول على المدن في العالم النامي. وإننا نعتزف بالتباين في المدن، وبأهمية فهم الظروف والاحتياجات المحلية، وبخطر التوصيات التي تقوم على مبدأ أن نهجاً واحداً يناسب الجميع.

ألف - تحدي العمالة المنتجة

١٠ - في الماضي، كان يفترض على نطاق واسع أن الناس يهاجرون إلى المدن نظراً لفرص العمل التي تتيحها^(٨). ولكن اليوم، يمثل إيجاد ما يكفي من فرص العمل اللائق والمنتج للجميع تحدياً حورياً كبيراً. فعلى مدى العقدين الماضيين، أصبحت مدن عديدة في جميع أنحاء العالم غير صناعية فيما صارت بضع مدن أخرى (لا سيما في الصين) صناعية بشكل سريع جداً (انظر الإطار ٢ بشأن إصلاحات الاقتصاد الكلي والتنمية الاقتصادية في المناطق الحضرية في الصين). وقادت الخدمات، وليست الصناعة، النمو الاقتصادي الذي حدث مؤخراً في العديد من المدن: بما في ذلك الخدمات الشخصية من المرتبة الدنيا (التي تتسم بالعمالة الكثيفة) وخدمات تكنولوجيا المعلومات الرفيعة المستوى (التي لا تحتاج إلى عمالة كثيفة). والنتيجة الصافية لذلك هي وجود معدلات عالية من البطالة، وكذلك، بدرجة أكبر، العمالة غير الرسمية في كثير من المدن في جميع أنحاء العالم.

١١ - وتمثل البطالة، ولا سيما البطالة في صفوف الشباب، تحدياً كبيراً للمدن. وتشير التقديرات الأخيرة لمنظمة العمل الدولية إلى أن معدل البطالة في العالم كان حوالي ٦ في المائة في عام ٢٠١١، وكان من المتوقع أن يرتفع بنسبة ٠,٦ في المائة سنوياً، حيث كان المعدل الأعلى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (١١-١٢ في المائة) وكان أعلى معدل نمو متوقع

(٨) Boyle, P., K. Halfacree and V. Robinson (1998), *Exploring Contemporary Migration*, Harlow, Pearson

في الاقتصادات المتقدمة النمو (أكثر من ٢ في المائة سنويا) (المرفق الأول، الجدول ١). ومع ذلك، تظل أعداد ونسبة العاطلين ضئيلة بالمقارنة مع الأعداد والنسبة المئوية للفقراء العاملين في العالم النامي: في عام ٢٠١١، كان هناك ما يقدر بـ ٨٣٩ مليونا من الفقراء العاملين (الذين يكسبون أقل من دولارين أمريكيين في اليوم)، وهو ما يمثل نسبة ٢٨,٧ في المائة من القوة العاملة في العالم (المرفق الأول، الجدول ٢). وهذا يعني أن الافتقار إلى العمالة المنتجة يكمن، بدرجة أكبر مقارنة بالبطالة المعلنة، في صميم تحدي العمالة، ولا سيما في البلدان النامية.

١٢ - وفي المناطق النامية، وبالرغم من وجود تحد رئيسي متمثل في بطالة الشباب، فإن معدلات البطالة منخفضة نسبيا (٤-٧ في المائة) ولا ترتفع بشكل كبير، ما عدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي جميع المناطق النامية الأخرى غير منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشمل العمالة غير الرسمية أكثر من نصف العمالة غير الزراعية: من أكثر من النصف بقليل في أمريكا اللاتينية، إلى الثلثين في أفريقيا وجنوب شرق آسيا، إلى ما يزيد على ٨٠ في المائة في جنوب آسيا (المرفق الأول، الجدول ٣). ويُرد ذلك إلى أنه تاريخيا، تكسب دائما غالبية القوة العاملة في هذه المناطق الرزق داخل إطار الاقتصاد غير الرسمي؛ ومع مرور الوقت، أصبح العديد من الداخلين الجدد إلى القوة العاملة وأولئك الذين يفقدون وظائف مأجورة رسمية يسعون إلى إيجاد العمل في إطار الاقتصاد غير الرسمي، لأنهم لا يستطيعون البقاء دون عمل.

١٣ - ومعظم أولئك الذين يعملون في الاقتصاد غير الرسمي فقراء. وفي معظم البلدان النامية، تتألف القوة العاملة الحضرية غير الرسمية في المقام الأول من العاملين في البناء، والعمال المتزولين، والمنتجين الذين يعملون من منازلهم، والباعة المتجولين، والعاملين في مجال النقل، وجامعي النفايات. والكثير منهم عمال مأجورون ليس فقط في الشركات غير الرسمية، بل أيضا في الشركات الرسمية ولدى الأسر؛ أما الآخرون، فيعملون لحسابهم الخاص. ولا تتمتع سوى جزء واحد فقط من العاملين غير الرسميين - أرباب العمل - بمتوسط دخل يفوق خط الفقر الوطني. ولكن أرباب العمل لا يشكلون سوى ٢ في المائة من العمالة غير الرسمية في أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا، و ٩ في المائة في شرق وجنوب شرق آسيا (باستثناء الصين)^(٩). وتشمل الأجزاء الأخرى داخل القوة العاملة غير الرسمية، المحددة حسب الوضع في العمل والمرتببة ترتيبا تنازليا وفق متوسط الدخل،

(٩) Chen, Martha, Joann Vanek and James Heintz. (2006), *Informality, Gender and Poverty: A Global*

.Picture

المستخدمين، والعاملين لحسابهم الخاص، والعمال الأجورين المؤقتين، والعمال الخارجيين في مجال الصناعة، والعاملين المساهمين غير الأجورين من أفراد أسر أصحاب المشاريع. والمرأة، داخل هذا التسلسل الهرمي، ممثلة تمثيلاً ناقصاً بين أرباب العمل وتمثيلاً زائداً في الفئات التي لها أدنى دخل، كعاملات خارجيات في مجال الصناعة أو كعاملات مساهمات غير مأجورات ينتمين إلى أسر أصحاب المشاريع^(١٠).

١٤ - وخلاصة القول أن تحدي العمالة بالنسبة للمدن اليوم، ولا سيما في البلدان النامية، هو إيجاد المزيد من الوظائف الرسمية اللائقة المأجورة، وإتاحة مزيد من الفرص للعمل الحر المنتج، وتعزيز سبل كسب الرزق الموجودة في الاقتصاد غير الرسمي.

باء - الاستثمار من أجل العمالة

١٥ - يكمن وراء تحدي العمالة تحدي الاستثمار. فنجاح التنمية الاقتصادية الحضرية يتطلب نجاح أربع عمليات استثمار رئيسية. أولاها هي الاستثمار في السكن، وذلك بالأساس في بناء رصيد سكني، ولكن أيضاً في بناء أماكن عمل من أجل المؤسسات الصغيرة وغير الرسمية. والعملية الثانية هي الاستثمار في الهياكل الأساسية، وفي المرافق (التي قد تكون إما عامة أو خاصة)، وفي خدمات الهياكل الأساسية الأخرى (المياه والصرف الصحي)، وفي النقل العام والخدمات العامة. والعملية الثالثة هي الاستثمار في الأعمال التجارية، في الشركات الرسمية وغير الرسمية على السواء، وفي كل من قطاعي الخدمات والصناعة. أما العملية الأخيرة، فهي الاستثمار في رأس المال البشري، من خلال بناء مستويات مهارات سكان الحضر. وعمليات الاستثمار هذه أساسية، وذلك بسبب الوظائف التي تنشئها مباشرة خلال عملية الاستثمار والتشييد، وأيضاً لأنها تؤدي إلى استحداث الأصول التي تجعل المدن صالحة للعيش ومنتجة.

الاستثمار في السكن

١٦ - يتجلى فشل العديد من المدن في توليد استثمار رسمي كاف في السكن في مواقع ذات تكلفة ميسورة ويسهل الوصول إليها في انتشار مساكن الأحياء الفقيرة في العديد من مدن البلدان النامية، وكذلك في انتشار السكن الذي لا يفي بالمعايير المطلوبة في العديد من البلدان التي هي أغنى منها. ففي أفريقيا، يعيش ما يزيد على ٦٠ في المائة من سكان

(١٠) المرجع نفسه.

المناطق الحضرية^(١١)، نحو ٢٠٠ مليون شخص في أفريقيا جنوب الصحراء وحدها^(١٢)، في أحياء فقيرة أو مستوطنات المحتلين ويزداد عدد سكان الأحياء الفقيرة في العالم بنسبة تقدر بـ ١٠ في المائة سنويا. وهناك أسباب متعددة لهذه الحالة، منها مشكلة أساسية متمثلة في عدم القدرة على تحمل تكاليف سكن أفضل. وتصاحب التوسع الحضري في أفريقيا مستويات من الدخل الفردي أقل مما هو عليه الحال في مناطق أخرى، وتوجد تحديات تقنية في بناء وحدات سكنية مزودة بالخدمات تكون لها أسعار معقولة تناسب هذه المستويات المنخفضة من الدخل. وتنشأ مشكلة ثانية بسبب الافتقار إلى الوضوح في الحقوق في الأراضي. إذ يواجه الاستثمار في الهياكل السكنية وهياكل أماكن العمل عراقيل إذا كانت هذه الحقوق غير واضحة و موضوع منازعات مكلفة غالبا ما تكون غير حاسمة (انظر المرفق الثاني، الإطار ٣، بشأن التقنين الحكومي للمستوطنات غير الرسمية في السنغال). ومع ذلك، من الممكن، وكذلك المستصوب تحسين السكن في المستوطنات الفقيرة ومستوطنات المحتلين بدون حيازة بحكم القانون.

١٧ - وثمة عامل ثالث هو التنظيم غير الملائم. إذ تحتاج العديد من الإجراءات والتعاملات الاقتصادية إلى تنظيم، وبخاصة في سياق حضري محصور ومتسم بالاكتمال. ولكن كثيرا ما تكون الأنظمة الموجودة غير ملائمة للسياق. وتؤدي هذه الأنظمة إلى تقييد النشاط الاقتصادي وأحيانا تفضيل بعض الفئات على فئات أخرى بغير وجه حق. وغالبا ما تتجاهل الشركات الرسمية وغير الرسمية والحكومة نفسها على نطاق واسع الأنظمة. ولهذا تتجاهل تداعيات، غالبا ما تكون باهظة التكلفة. وفي سياق الاستثمار في السكن، توضع الأنظمة الخاصة بالتشييد وغيرها من الأنظمة باستخدام معايير مفرطة الصرامة تكون غير قابلة للتحقيق أو غير مستدامة. وفي العديد من المدن، تكون غالبية المباني مشيدة بشكل يخالف هذه الأنظمة. وفشل الاستثمار في السكن مسألة هامة لعدة أسباب. أولا، فهو يقلل ببساطة من الرفاه - رفاه الجيل الحالي والمقبل، الذي ينشأ في بيئات قد تكون مكتظة، وغير صحية ومحفوفة بالمخاطر، مما يجعل كلا من الأعمال المتزلية والأعمال الموجهة نحو السوق صعبة جدا. وإضافة إلى ذلك، فهو يجعل المدينة منخفضة الإنتاجية. فالأحياء الفقيرة الكبيرة غير المزودة بالخدمات التي يكون النقل فيها سيئا تقلل من إنتاجية العمال غير الرسميين، وذلك بسبب تمديد الفترة الزمنية اللازمة للأعمال المتزلية والتنقل يوميا إلى أماكن العمل والأعمال التجارية. وهذه مسألة هامة أيضا لأن البيت غالبا ما يكون قاعدة العمل، لا سيما

(١١) <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/WHD-2014-Background-Paper.pdf>

(١٢) <http://unhabitat.org/urban-themes/housing-slum-upgrading/>

بالنسبة للعاملين في الاقتصاد غير الرسمي، كما أن المستوطنات غير الرسمية تكون في كثير من الأحيان مواقع لمجموعات صناعية صغيرة. وإذا كان من الصعب القيام بالاستثمارات اللازمة من أجل ازدهار هذا النشاط، فإن ذلك يؤدي إلى تأخير التنمية الاقتصادية الحضرية.

الاستثمار في الهياكل الأساسية

١٨ - إن العجز المتعلق بالهياكل الأساسية موثق على نطاق واسع. إذ تشير تقديرات الاحتياجات من الاستثمار في الهياكل الأساسية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة إلى أن هناك حاجة إلى ما بين ١,٦ تريليون و ٢,٥ تريليون دولار سنويا بين عامي ٢٠١٥ و ٢٠٣٠ في البلدان النامية وحدها^(١٣) (المرفق الأول، الجدول ٤). وفي أفريقيا، تقدر الاحتياجات المتعلقة بالهياكل الأساسية بـ ٩٠ بليون دولار سنويا، أي ما يصل إلى ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الأفريقي كل سنة وما يمثل مبلغا أكبر بكثير من ٥٠ في المائة من معدلات الإنفاق الحالي. ويرجع هذا العجز الكبير جزئيا إلى القيود المالية المفروضة على الحكومات (المركزية ولا سيما المحلية)، التي لها أوعية ضريبية غير كافية لجمع المبالغ المطلوبة أو تقديم ضمانات كافية لتمويل الديون. ويعزى أيضا، في كثير من السياقات، إلى البيئة التنظيمية والسياسية. ولئن تبين في العديد من البلدان المرتفعة الدخل أنه من الممكن تعبئة التمويل الخاص من أجل الاستثمارات في مجالات الطاقة والاتصالات والمياه، فإن في العديد من الاقتصادات النامية بيئات تنظيمية وتجارية ثبت فيها تعذر القيام بذلك. وآثار مستويات الاستثمار المنخفضة هذه جلية. وعادة ما يُذكر الافتقار إلى إمكانية الحصول على مصادر الطاقة الموثوقة والميسورة التكلفة باعتباره إحدى العقبات الرئيسية أمام مباشرة الأعمال التجارية^(١٤). ويؤدي الافتقار إلى الاستثمار في مجال النقل إلى الاكتظاظ ويزيد من تقويض الترابط في المدينة (لا سيما عندما يقترن بالتوسع الحضري). ويحدث تطوير الشبكات تحولا في أنشطة الأعمال التجارية في العالم النامي، إذ يمكن العاملين في الاقتصاد غير الرسمي من تحقيق معدلات أعلى من الإنتاجية^(١٥). ومع ذلك، فإن هذا التطور لا يمكن

UNCTAD 2014, World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals: An Action Plan, p. 140 (١٣)

Thomas B.A., C. J. Dalgaard "Power outages and economic growth in Africa", Energy Economics, vol. 38, July 2013, pp. 19-23 (١٤)

Sife A.S., Kiondo E., Lyimo-Macha J. Contribution of Mobile Phones to Rural Livelihoods and Poverty Reduction Morogoro Region, Tanzania, Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, V 42, 2010, and Rashid A.T., Elder L., Mobile Phones and Development: An Analysis of IDRC-Supported Projects, Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, V. 36, 2009 (١٥)

أن يكون أمرا مسلما به. إذ يصعب على العمال الحصول على الوظائف، كما تتعطل الاتصالات فيما بين الأعمال التجارية. وتعطي الهياكل الأساسية للنقل شكلا للمدينة، وتؤدي دورا في تحديد الموقع الذي يستثمر فيه القطاع الخاص. بيد أن تصميم نظم النقل يجب أن يأخذ في الحسبان موقع الأنشطة غير الرسمية والأسواق التي يتعامل فيها القائمون بها. فعدم أخذ جميع الفاعلين الاقتصاديين وأنشطتهم في الاعتبار يمكن أن يجعل المدينة أقل إنتاجية، وقد يكون له أثر سلبي على صحة مستخدمي وسائل النقل واستغلالهم للوقت. وبسبب عدم كفاية فرص الاستفادة من أبسط خدمات الهياكل الأساسية يضطر الفقراء إلى استخدام المزيد من الوقت والمال للحصول عليها، وهو ما يزيد في الوقت نفسه من خطر انتشار الأمراض المعدية.

الاستثمار في الأعمال التجارية

١٩ - فشلت مدن نامية كثيرة في إيجاد ما يكفي من فرص العمل في القطاع الرسمي. واجتذاب الاستثمار الدولي - سواء اتخذ شكل إنتاج تكنولوجيا متقدمة في البلدان المرتفعة الدخل أو صنع ملابس ومنسوجات في البلدان المنخفضة الدخل - أمر مهم من أجل إيجاد فرص العمل وتحقيق التنمية الاقتصادية عموما. وتنتج هذه القطاعات سلعا قابلة للتجار بها على الصعيد الدولي، تكون ضرورية للحصول على العملات الأجنبية التي تحتاج إليها البلدان جميعها. وهذا أمر بالغ الأهمية خصوصا في أفريقيا، حيث لا توجد إلى حد كبير هذه القطاعات ويوجد بدلا من ذلك اعتماد على العائدات من تصدير السلع الأساسية والمعادن. غير أنه صحيح أيضا أن الأعمال التي يستعان فيها بمصادر خارجية في الصناعات الكثيفة العمالة، مثل الملابس والمنسوجات، ليست بالضرورة وظائف لائقة، حتى بالنسبة لعمال المصانع ولا سيما بالنسبة للعمال الخارجيين في مجال الصناعة.

٢٠ - ويمثل الافتقار إلى الاستثمار في الأعمال التجارية مشكلة عميقة بسبب العديد من العوامل في البيئة الاقتصادية والسياسية. ومع ذلك، تكمن بعض المشاكل في المستوى الحضري. ففي مدن كثيرة، يصعب جمع قطع الأراضي اللازمة للاستثمار الرسمي في الأعمال التجارية. وفي الوقت نفسه، فإن مواقع الأعمال التجارية غير الرسمية، سواء في المستوطنات الفقيرة أو في الأماكن العامة، تُغفل و/أو تُفوّض في التنمية الاقتصادية المحلية. كما أن إنتاجية الشركات منخفضة، ويعزى ذلك جزئيا إلى مشاكل الهياكل الأساسية المبنية أعلاه وارتفاع تكلفة رأس المال. وتؤدي كل هذه العوامل مجتمعة إلى تهيئة بيئة حضرية يمكن أن تعمل فيها الشركات لإمداد الأسواق المحلية بالسلع، ولكن لا يحتمل أن تكون قادرة على المنافسة في الأسواق العالمية. وتمثل العواقب في افتقار العديد من المدن لمصدر هام من مصادر العمل.

رأس المال البشري والمهارات

٢١ - يتمثل تحدي الاستثمار الرابع في بناء قوة عاملة متمتعة بصحة جيدة ومزودة بالمعارف والمهارات اللازمة للمساهمة في اقتصاد حضري ابتكاري وتنافسي. فالمدن التي تتوفر لها نسبة أعلى من العمالة ذات المعارف المكثفة قادرة على التفوق على نظيراتها في الاقتصاد الابتكاري العالمي، مما يضيف إليها القيمة، ويزيد في إنتاجيتها، وبالتالي اجتذابها للاستثمار والعمالة. وهذا صحيح بصفة خاصة في الشريحة العليا من المدن حيث تحفز حلقة حميدة من زيادة الاستثمار النمو في العمالة والهجرة إلى هذه المدن. ويمكن أن تعزز بيئة متسامحة ومتنوعة فيها سكان من مختلف أنحاء العالم جاذبية مدينة معينة بالنسبة للعاملين ومباشري الأعمال ذوي المعارف^(١٦). وقد تطورت اقتصادات حضرية كبيرة النجاح في تآزر مع جامعات ممتازة، وكان بعض هذه الجامعات منشأ المئات من الشركات المبتدئة في مجال التكنولوجيا التي حولت الاقتصاد الحضري والإقليمي^(١٧). ولا يقتصر ذلك بشكل كامل على العالم المتقدم النمو لأن مدينة مثل بنغالور، الهند، هي حالياً أحد مراكز التكنولوجيا الأسرع نمواً في العالم^(١٨).

٢٢ - وصحيح عموماً أن مستويات المهارات في المناطق الحضرية تتجاوز مستويات المهارات في أماكن أخرى في البلد. ومع ذلك، فإن نسبة كبيرة من القوة العاملة تفتقر إلى المهارات الأساسية. كما أن المهارات الخاصة بالأعمال التجارية ضعيفة، وتم تحديدها باعتبارها تحدياً^(١٩). ويعزى عدم وجود ما يكفي من هذه المهارات إلى انعدام أو رداءة المرافق التعليمية وبرامج التدريب والافتقار إلى فرص التعلم أثناء العمل. وهناك العديد من الأسباب الجوهرية التي تستوجب تعزيز القدرات التعليمية على الصعيد العالمي. ولكن،

(١٦) <http://martinprosperity.org/insight-creative-and-diverse-ranking-global-cities/>

(١٧) Florida R., Gates G. Knudsen B., Stolarick K., The University and the Creative Economy, December

2006, http://creativeclass.typepad.com/thecreativityexchange/files/university_and

the_creative_economy.pdf; The Innovative and Entrepreneurial University: Higher Education, —

Innovation and Entrepreneurship in Focus, U.S. Department of Commerce, October 2013,

https://www.eda.gov/pdf/The_Innovative_and_Entrepreneurial_University_Report.pdf; Dasher R., “The

Role of Universities in Startup Ecosystem Development: What are the Real Lessons from Stanford

University in Silicon Valley?” Manila, 2015, [http://asia.stanford.edu/us-atmc/wordpress/wp-](http://asia.stanford.edu/us-atmc/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/150707-Dasher-SlshotMNL.pdf)

[content/uploads/2014/06/150707-Dasher-SlshotMNL.pdf](http://asia.stanford.edu/us-atmc/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/150707-Dasher-SlshotMNL.pdf)

(١٨) .Compass, The Global Startup Ecosystem Ranking 2015

(١٩) <http://siteresources.worldbank.org/SPLP/Resources/461653-1253133947335/6440424->

[1271427186123/6976445-1271432453795/Skills_for_the_Informal_Sector.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SPLP/Resources/461653-1253133947335/6440424-1271427186123/6976445-1271432453795/Skills_for_the_Informal_Sector.pdf)

من المؤكد أن أحد أهمها هو أن القدرة على التنافس في الاقتصاد الحضري وبالتالي العالمي، هي أساسا نتاج للإبداع والقدرة الإنسانيين، وبالتالي فهي تعتمد على معارف ومهارات القوة العاملة في مدينة معينة.

جيم - تحدي الحوكمة

٢٣ - تتطلب التنمية الاقتصادية الحضرية سلطة محلية تتسم بالقدرة وبعد النظر. فالمدن لا تعمل إلا إذا تم توفير المنافع والخدمات العامة لجميع المواطنين، وإذا كان هناك إطار مؤسسي وتنظيمي قادر على تسخير قوى السوق من أجل تحقيق الفرص الاقتصادية والرفاه للجميع. وفي العديد من المدن، لم تستطع الحكومة المحلية تحقيق هذين الهدفين. ويرجع ذلك جزئيا إلى كل من الهياكل المؤسسية والتوترات السياسية التي تنشأها، وانعدام الموارد، وعدم التحاور والتعاون مع المجموعة الكاملة لأصحاب المصلحة في المناطق الحضرية.

٢٤ - وقد تناولت وحدة السياسة العامة رقم ٤ التحدي المتعلق بالحوكمة الحضرية بمزيد من التفصيل. ففي العديد من المدن، لا تملك الحكومة المحلية الولاية أو الموارد اللازمة للتصدي للتحديات الحضرية الكبيرة. وقد تعثرت عملية نقل الصلاحيات، التي اتفق عليها في الموئل الثاني، في كثير من الولايات الوطنية. وتقدمت أو تراجعت عملية نقل الصلاحيات، حسب المدينة المعنية، على مدى السنوات العشرين الماضية. وغالبا ما تكون للحكومات المحلية استقلالية محدودة وتظهر سلطة الحكومات المحلية في آليات التوظيف والتأديب بالنسبة لموظفي الحكومة المحلية^(٢٠). وعلى الصعيد العالمي، تظل الحكومات المحلية تعتمد على تحويلات الحكومة المركزية من أجل تمويل التكاليف التشغيلية وتكاليف الإنشاء. والنتيجة هي أن الحكومة المحلية لا تسند إليها المسؤولية عن تيسير عملية إنمائية ولا تُمنح لها الموارد لتمويل هذه العملية. وإضافة إلى ذلك، نادرا ما ينظر العمال المهرة إلى الحكومة المحلية على أنها رب عمل جذاب، ولذلك فهي غالبا ما تفتقر إلى الموظفين المؤهلين للتفاوض مع القطاع الخاص على قدم المساواة.

الهيكال المؤسسي والاقتصاد السياسي

٢٥ - يحدث في كثير من المدن لبس وتنافس بين الهياكل المؤسسية، وهو ما يجعل بيئة ممارسة السلطة في أي جزء معين من الحكومة مقيدة ومحدودة الفعالية. ويرجح أن تقسم

(٢٠) http://www.uclg.org/sites/default/files/_28fr29_uclgpolicypaperonlocalfinanceeng2.pdf; Tidemand P., J.

Msami, *The Impact of Local Government Reforms in Tanzania 1996-2008*, Research on Poverty

.Alleviation

المسؤوليات بين مختلف وزارات الحكومة المركزية (المالية والأعمال التجارية والإسكان والأراضي والنقل) مع إعطاء الحكومة الحضرية درجات مختلفة من الاستقلالية. وفي كثير من الولايات القضائية، لا تخول للحكومات المحلية ولاية دعم التنمية الاقتصادية. وداخل المناطق المتروبولية، كثيراً ما تكون الحدود قد عفا عليها الزمن بحيث تنتشر المدن عبر عدة ولايات قضائية. ويتزايد تعقّد تقسيم السلطة على هذا النحو بفعل العوامل السياسية مع اعتماد المصالح القطاعية بطرق مختلفة على مختلف مستويات الحكومة.

٢٦ - ومن الصحيح أيضاً أن الحكومات المحلية، شأنها في ذلك شأن الحكومات الوطنية، تتواطأ في كثير من الأحيان مع الأثرياء وأصحاب النفوذ. ونتيجة لذلك يصبح من الصعب بوجه خاص ضمان نزاهة المؤسسات والسياسات والممارسات المحلية وإنصافها.

٢٧ - وهذه قضايا تصعب معالجتها، إلا أن الحل الأول هو تحديد خطوط واضحة للسلطة والمساءلة، بنطاق واسع بما فيه الكفاية لتمكين القادة من رؤية المدينة ككل. ويتباين المستوى المناسب للقيام بذلك بحسب السياق وحجم المدينة، وفي كثير من الحالات، يكون هذا المستوى هو المدينة وليس الحكومة الوطنية. والحل الثاني هو قيام الحكومة المحلية بوضع عمليات تشاركية لتقرير السياسات والقواعد على مستوى المدينة (انظر المرفق الثاني، الإطار ٤، للاطلاع على مثال لصنع القرار بطريقة تشاركية في مدينة متوسطة الحجم في تركيا).

التمويل والموارد

٢٨ - تواجه المدن احتياجات مالية ملحة، لتغطي من ناحية نفقات التشغيل، ومن ناحية أخرى النفقات الرأسمالية ولا سيما إذا كانت تنمو بسرعة. وتقدر نسبة الاحتياجات من الإنفاق على الهياكل الأساسية وحدها بما يتراوح من ١٠ إلى ١٥ في المائة من إجمالي القيمة المضافة الحضرية في كثير من المدن^(٢١).

٢٩ - وتتباين المسؤوليات عن تقديم الخدمات المختلفة (الصحة والتعليم وخدمات الشرطة والصرف الصحي والنقل) بدرجة واسعة بتباين مستويات الحكومة، ولكن يتعين في جميع الحالات توفير موارد كافية لها. وفي الحالات التي تتولى فيها حكومة المدينة هذه المسؤوليات يكون من اللازم أن تتوافر لها تدفقات متناسبة من الأموال. ويلزم بالمثل تمويل الإنفاق الرأسمالي الحضري، سواء عن طريق خطوط تمويل من الحكومة المركزية أو بالسماح للبلديات بالاقتراض.

(٢١) انظر Foster, V. and C. Briceno-Garmendia (2010) "Africa's infrastructure; a time for transformation", World Bank, Washington DC.

٣٠ - وفي الوقت الحالي، يوجد اختلال كبير بين السعة المالية للحكومات المحلية ومسؤولياتها الإنفاقية. وعلى سبيل المثال، تتمتع بعض السلطات الحضرية في كندا بقدر كبير من الاستقلالية، إذ تولد من المصادر المحلية أكثر من ٩٠ في المائة من مجموع الإيرادات اللازمة للنفقات التشغيلية والرأسمالية^(٢٢). إلا أن دور الحكومات المحلية واستقلاليتها في شؤون المالية العامة، ولا سيما في البلدان النامية في جنوب آسيا وأفريقيا، محدودان للغاية^(٢٣).

٣١ - والتحديات الماثلان هما ضمان كفاية مجموع تدفق الأموال إلى المدن، وتصحيح الاختلالات بين المسؤوليات والقدرة المالية. فإذا لم يكن بمقدور الحكومة الحضرية تدبير إيرادات محلية لسداد تكاليف الخدمات المحلية التي تقع ضمن مسؤولياتها، أو أداء المدفوعات للاختصاصيين اللازمين لإدارة تلك الموارد بفعالية، يكون الحافز على الاستثمار في تلك الحكومة أو بناء شراكة معها محدودا.

ثالثا - ترتيب أولويات الخيارات السياسية: الإجراءات التحويلية للخطة الحضرية الجديدة

٣٢ - ينصب التركيز في هذا التقرير على التحدي المتمثل في مساعدة المدن على إيجاد المزيد من الوظائف وفرص العمل المنتج؛ وتعزيز ما هو موجود من الوظائف وسبل كسب الرزق؛ وضمان حصول جميع المواطنين (بمن فيهم أصحاب الدخل المحدود والمهارات المنخفضة والعاملون في القطاع غير الرسمي والمهاجرون) على فرص لكسب الدخل. ويتحقق ذلك كله من خلال تعزيز الاقتصادات الحضرية. ويستند ترتيب أولويات الخيارات السياسية إلى المبادئ والشروط اللازم توافرها لتحقيق التنمية الاقتصادية والمبينة في الفرع الأول.

٣٣ - وينص المبدأ الأول على أن إمكانات المدن تتحرر إذا جرى تمكين الأشخاص من الاستثمار - في تنمية المهارات وسبل كسب الرزق والأعمال التجارية ومساكنهم (التي كثيرا ما تستخدم استخداما مزدوجا بوصفها أماكن عمل أو أماكن تخزين) - ومن الاستفادة من ذلك الاستثمار. والميزة التي توفرها المناطق الحضرية هي إمكانية تحقيق درجة عالية من الترابط وما ينتج عنها من تفاعل اقتصادي واجتماعي مكثف بين طائفة متنوعة وأكبر من الأشخاص والمهارات والفرص السوقية، يمكن أن تسهم كلها في خلق العوامل الخارجية الإيجابية (بما في ذلك اقتصادات التكتل) التي تتمتع بها مدن كثيرة. وعلاوة على

(٢٢) انظر على سبيل المثال <http://www.kitchener.ca/en/insidcityhall/BudgetsAndFinanceReports.asp>

(٢٣) UCLG 2010 http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp

ذلك، تؤدي شبكات المدن إلى تمكين الأشخاص من استغلال الميزة التنافسية والتخصص على نطاقات إقليمية وعالمية، مما يحفز الابتكار، ويزيد الإنتاجية، ويدفع النمو الاقتصادي والتنمية البشرية بصورة أعم. ويتمثل الدور الرئيسي للسياسة العامة في دعم هذه الإمكانيات^(٢٤). ويتضمن ذلك تهيئة بيئة مؤسسية وتنظيمية تدعم المؤسسات الخاصة، في كل من القطاعين الرسمي وغير الرسمي، مع العمل على تعويض إخفاقات الأسواق وتوفير ضمانات وقائية وشبكات أمان اجتماعي. وهو يتطلب استثمارات واسعة في الهياكل الأساسية والسلع والخدمات العامة، وتخصيص هذه السلع العامة بصورة عادلة، وتهيئة بيئة تنظيمية مناسبة.

٣٤ - وتختلف كل مدينة عن غيرها، ويتطلب وضع السياسات الاعتراف بالظروف المحلية والتشخيص الدقيق للعقبات التي تحول دون الاستثمار وإيجاد فرص العمل في فردى المدن. ولتشخيص هذه العقبات بعناية، من المهم النظر إلى المدينة ككل. فالقطاعات المختلفة، الرسمية وغير الرسمية، تضطلع بدور. ومن الصعب إيجاد فرص عمل وتحقيق الإنتاجية إذا كان الرصيد من المرافق السكنية والتجارية في غير موضعه أو كان من نوعية رديئة. ولا يمكن الحفاظ على النمو الاقتصادي إلا في سياق أوسع هو التنمية البشرية الشاملة والتخصيص العادل للسلع والخدمات العامة.

٣٥ - ويجب أن يبدي واضعو السياسات الاهتمام الواجب بالمساواة والعدالة الاجتماعية؛ والاستدامة، بما في ذلك المسؤولية البيئية والقدرة على مواجهة الصدمات؛ والإدماج الاجتماعي والاقتصادي، بما في ذلك تمكين الفئات المحرومة؛ والمساءلة الديمقراطية. وستسهم كل هذه العناصر بدورها في بلوغ أهداف التنمية المستدامة بحلول عام ٢٠٣٠. فالهياكل التي تبنى اليوم ستدوم لفترة طويلة، مما يشكل الأداء الاقتصادي والاجتماعي للمدن، ويشكل استخدامها للطاقة واستدامتها البيئية، لعقود طويلة آتية.

٣٦ - واسترشادا بهذه المعايير وبالتحديات المبينة في الفرع السابق، تنقسم أولويات السياسات إلى ست فئات عريضة، هي: استخدام الأراضي؛ ومبادرات دعم الأعمال التجارية؛ والهياكل الأساسية وتقديم الخدمات؛ والاقتصاد غير الرسمي؛ والتمويل الحضري؛ والحكومة الحضرية وقدرة الحكومات (في الجوانب المالية والبشرية).

Zhang, L.-Y. (2015), Managing the City Economies: Challenges and Strategies in Developing Countries. (٢٤)

.London: Routledge

ألف - استخدام الأراضي: بناء مدينة مدمجة

٣٧ - يمكن أن يؤثر هيكل المدينة وشكل البناء فيها بصورة عميقة في قدرتها على دعم التنمية الاقتصادية. فالمدينة المدمجة، التي يغلب عليها طابع المباني ذات الكثافة المتوسطة إلى العالية والاستخدامات المختلطة للأراضي، تكون قادرة على دعم درجة عالية من الترابط - حركة العاملين والبضائع والسلع والأفكار - بطريقة مستدامة وفعالة التكلفة (انظر المرفق الثاني، الإطار ٥، بشأن المدن المدمجة). ويسهم ذلك، بدوره، في رفع مستوى المعيشة وتحقيق الحيوية الحضرية اللازمة لدعم اقتصاد دينامي. ولتحقيق ذلك، يلزم اتخاذ أربعة أنواع من تدابير السياسات.

٣٨ - الأول هو وضع أنظمة مناسبة لاستخدام الأراضي. وهناك ضرورة إلى هذه الأنظمة من أجل الحفاظ على معايير البناء، وضمان المعايير الدنيا، والحد من الاختناق. إلا أن هذه المعايير - التي تتعلق على سبيل المثال بمساحة الأرض ونسب المساحات إلى الطوابق ومعايير البناء - يجب أن تكون مناسبة للسياق الحضري ومستوى التنمية الوطنية. ولا يحدث ذلك في حالات كثيرة، حيث تحدد معايير مرتفعة بصورة مفرطة مما يؤدي إلى تجاهلها. وينبغي لهذه الأنظمة أن تستوعب إنشاء التجمعات العالية الكثافة والاستخدامات المختلطة للأراضي، شريطة مراعاة الشواغل المتعلقة بالبيئة والاختناق. ويجب تعديل الأنظمة المعنية باستخدامات الأراضي بحيث تستوعب النمو الهائل للمستوطنات غير الرسمية في معظم مدن العالم النامي.

٣٩ - والعنصر الثاني هو ضمان وضوح حيازة الأراضي، بحيث لا تغلق الطريق أمام الاستثمار بسبب انعدام اليقين الذي يكتنف حقوق الملكية أو غيرها من حقوق استخدام الأراضي. وينطوي الإصلاح على تعقيبات كبيرة نظرا لأنه قد يكون هناك بالفعل مزيج من النظم التقليدية والنظم ذات الوجهة السوقية، ولأنه يرجح أن يكون هناك مطالبون متعددون بقطعة أرض معينة، ولأن أصحاب المصالح المترسخة ذوي النفوذ يسعون إلى التريح من ارتفاع قيمة الأرض. ويتطلب أيضا استخدام الأراضي بكفاءة وإنصاف وجود أسواق تكميلية - مثل أسواق تمويل الرهن العقاري وقطاع التشييد - تعمل بفعالية.

٤٠ - وأخيرا، يتعين أن تكون لدى سلطة المدينة رؤية استراتيجية وسياسة بشأن تخطيط استخدام الأراضي. فوجود رؤية لتنمية المدينة في الأجل الطويل، توضع في سياق الاستراتيجيات الوطنية للتنمية الاقتصادية، ضروري لتوجيه قرارات الاستثمار الخاص وكذلك الإجراءات العامة. ومن المخاطر في هذا الصدد أن "إخفاق التنسيق" يمكن أن يثني

الاستثمار إلا إذا كانت لدى المستثمرين توقعات واضحة بشأن التنمية المرجحة لمناطق مختلفة في المدينة المعنية.

٤١ - وينبغي بلورة هذه الرؤية في كل مما يلي: (أ) الاستراتيجيات المتوسطة الأجل والطويلة الأجل لتنمية المدن، التي تهدف إلى تنسيق استخدام الأراضي، تمشياً مع تطوير الهياكل الأساسية والأنماط الممكنة للنمو القطاعي؛ (ب) استثمارات الهياكل الأساسية التي تقود أعمال التنمية التي يقوم بها القطاع الخاص، بدلا من أن تتخلف عنها؛ (ج) الاستعراض النشط للوائح المنظمة للبناء واستخدام الأراضي بغية تشجيع التوصل إلى مزيج مناسب من التجمعات ذات الكثافة والاستخدام المختلط للأراضي، من أجل السماح بازدهار المؤسسات بجميع أحجامها وأنواعها، والتحول صوب اقتصاد ومجتمع منخفضي الكربون.

٤٢ - وقد اتخذت خطوات لإضفاء المصدقية على تلك الاستراتيجيات والخطط، منها إدخال تعديلات منتظمة عليها بمرور الوقت. وينبغي أن يكون دور الاستراتيجيات والخطط الحضرية هو دعم الاستثمار الخاص لا توجيهه. وينبغي أن تعترف هذه الاستراتيجيات والخطط بالمخاطر التي ينطوي عليها الإفراط في الجمود، وأن تتسم بمرونة ذاتية.

باء - الهياكل الأساسية وتقديم الخدمات

٤٣ - المدينة هي مجمع كبير من النظم المتكاملة. وتوفير الهياكل الأساسية داخل المدينة ضروري لضمان عملها بكفاءة وإنصاف. ويلزم توافر الكهرباء من أجل زيادة الإنتاجية. ولا غنى عن الهياكل الأساسية للنقل على وجه الخصوص لتحقيق منافع الترابط وتجنب التكاليف المالية والبيئية والمتعلقة بالصحة العامة الناجمة عن الاختناق. وتقضي متطلبات الكثافة الحضرية وتخفيف آثار تغير المناخ بإعطاء أولوية للنقل العام (والمشي/التنقل بوسائل لا تعمل بمحركات مثل الدراجات الهوائية). ويتعين إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الفقراء العاملين من النقل نظراً لأن منافع النقل للمستوطنات غير الرسمية يمكن أن تكون كبيرة للغاية. وتحتاج المؤسسات التجارية أيضاً إلى الترابط مع بقية أجزاء المنطقة والبلد والأسواق العالمية، من خلال شبكات النقل والموانئ والمطارات والاتصالات السلكية واللاسلكية.

٤٤ - وتتطلب خطة سياسة التنمية الاقتصادية ما يلي:

(أ) وضع عملية لإعداد خطط متوسطة الأجل وطويلة الأجل لتطوير الهياكل الأساسية تستند إلى تقييم دقيق للاحتياجات وتقييم فعالية التكاليف المترتبة على تلبية هذه الاحتياجات؛

(ب) وضع سياسة فعالة وشفافة لتنفيذ مشاريع الهياكل الأساسية وجلب الاستثمار في الهياكل الأساسية؛

(ج) توفير التمويل من مصادر عامة وخاصة على حد سواء. فحتى يتسنى إغلاق الفجوة في الهياكل الأساسية يلزم التوسع بصورة كبيرة في الاستثمار في الهياكل الأساسية، تكون لمساهمة رأس المال الخاص فيه أهمية حاسمة^(٢٥).

جيم - دعم الأعمال التجارية

٤٥ - من الضروري أن تدعم الحكومات الحضرية عملية التنمية الاقتصادية بصورة نشطة وهادفة. وبدخول الحكومة المحلية في الاقتصاد المحلي كصاحب مصلحة، فإنها تقر بالصلة الوطيدة بين اقتصادها، ونجاح دوائر الأعمال فيها، والمستوى المعيشي لمواطنيها، والخدمات التي تقدمها للمجتمع المحلي. وبإعراها عن دورها القيادي في التنمية الاقتصادية، فإنها تنشئ إمكانية تعديل السياسات المحلية والإدارة العامة بطريقة تدعم عملية التنمية. وفي كثير من الولايات القضائية، تكون قدرة الحكومة المحلية محدودة. ولكن حتى في هذه المدن، تؤدي عملية انخراطها كرائد في مجال التنمية، على أقل تقدير، إلى وضع برنامج للدعوة ينتفي وجوده بخلاف ذلك. أما في المدن ذات القدرات الأكبر فإن تأثير القيادة في التنمية الاقتصادية يمكن أن يتبدى في التعديل شبه الفوري للخدمات التي تقدمها البلديات لدعم العمل التجاري. وفي الأجل الطويل، تتضافر هذه الجهود مع الجهود التي يبذلها أصحاب المصلحة الآخرون لتحويل الاقتصاد الحضري^(٢٦).

٤٦ - وعلى المستوى الأساسي للغاية، يكون تطوير الأعمال نتاجاً لحوارات تجرى مع المؤسسات التجارية بجميع أحجامها، ومع المستثمرين بجميع أنواعهم، بمن فيهم المستثمرون الأجانب المباشرون، والشركات المحلية القائمة ومباشرو الأعمال الحرة المتطلعون إلى إقامة مشاريع - لفهم احتياجاتهم وتطلعاتهم بصورة أوضح. وينطبق ذلك بالتساوي على المؤسسات التجارية الرسمية وغير الرسمية، إذ تواجه كلتاها تحديات لا حصر لها تشمل لوائح تنظيمية تعسفية، والاتصالات داخل الصناعة المعنية، واللوجستيات، والموارد البشرية، وإدارة المؤسسة التجارية، والوصول إلى الأسواق المحلية والخارجية، وعوامل أخرى كثيرة.

(٢٥) انظر الأونكتاد ٢٠١٤، تقرير الاستثمار العالمي ٢٠١٤: الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة: خطة عمل.

(٢٦) انظر <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Ira-innovation-economic-growth.pdf>. Building

Community Prosperity Through Local Economic Development: An Introduction to LED Principles and Practices,

.George Edward Trellor, Federation of Canadian Municipalities/ International Technical Assistance Project, 2014

ومن المهم أن يفهم مسؤولو الحكومات المحلية التحديات التي يواجهها مجتمع الأعمال المحلي وأن يتصدوا للمسائل ذات الأهمية عند نشأتها.

٤٧ - ويمكن أن تساعد هذه الحوارات أيضا في تهيئة وضع للحكومة الحضرية يتيح لها التعاون بفعالية أكبر مع وكالات الاستثمار الموجه للداخل على الصعيد الوطني. ويمكن للمدينة اجتذاب استثمارات أجنبية كبيرة إذا كانت قد ائتمنت لنفسها مركزا تنافسيا جوهريا، سواء في صورة مهارات سوق العمل لديها، أو قوة تجمعاتها الصناعية المهيمنة، أو امتلاكها لبنية تحتية جيدة، أو موارد طبيعية.

٤٨ - ويمكن أيضا أن تتضمن تنمية العمل التجاري وضع برامج استباقية، بما في ذلك برامج دعم اتحادات الصناعات، ومراكز خدمات الأعمال لدعم مؤسسات القطاع غير الرسمي والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالبرامج التدريبية والتوجيه وبرامج التعلم من الأقران، وتوفير مراكز لحضانة الأعمال التجارية وحيز العمل المشترك. ويمكن أن تُكَيَّف الخدمات خصيصا بحيث تلي الاحتياجات المختلفة للمؤسسات التجارية على اختلاف أنواعها، بما فيها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ومؤسسات القطاع غير الرسمي. ويمكن أن تكون هناك فعالية كبيرة لأنشطة التنمية العنقودية التي يحدد فيها أصحاب المصلحة في صناعة معينة الاستراتيجيات التي يمكن أن تنهض بصناعتهم ككل (انظر المرفق الثاني، الإطار ٦، بشأن التنمية الاقتصادية المحلية في موروغورو، جمهورية تنزانيا المتحدة). وينبغي استهداف أنشطة التنمية العنقودية في كل من تجمعات المؤسسات التجارية في القطاع الرسمي وتجمعات المؤسسات التجارية في القطاع غير الرسمي في المستوطنات غير الرسمية. ويمكن أن تساعد خدمات تطوير الأعمال في معالجة الفجوات في تمويل المؤسسات التجارية عن طريق جذب الشراكات مع المؤسسات المالية. وتتباين خدمات تطوير الأعمال في درجة تعقدها، ويتطلب بعضها مستوى عاليا من الخبرة حتى تعمل بنجاح، ويمكن أن تحقق بصورة مكلفة في غياب تلك الخبرة. وينبغي أن يؤدي التشاور المسبق مع المستفيدين المحتملين وأصحاب المصلحة الآخرين إلى تحسين النتيجة. ويتعين إعطاء أولوية كبيرة لبناء القدرات في هذا المجال.

٤٩ - وفي العالمي النامي، توجد أهمية بالغة لتوفير الدعم للعاملين في القطاع غير الرسمي ولأنشطة كسب العيش التي يضطلعون بها، نظرا لأنهم غالبا ما يضمنون غالبية العاملين والمؤسسات التجارية في الاقتصاد الحضري. ويمكن أن يساعد تزويد الأعمال بدعم فعال من حيث التكلفة على تحسين الإنتاجية والتصدي لتحديات تجارية كبيرة. وهو يمهد الساحة أيضا لتشجيع العاملين في القطاع غير الرسمي على دمج مؤسساتهم التجارية مع تزايد نجاحها.

٥٠ - وفي الاقتصادات التي تعتمد بصورة كثيفة على المعرفة، تشكل المهارات المتاحة في القوة العاملة عاملاً محددًا رئيسيًا لنمو الاستثمار في المؤسسات التجارية ونمو العمالة. ويمكن أن يشكل بناء قوة عاملة ماهرة بصورة محددة الأهداف ميزة تنافسية كبيرة للاقتصاد الحضري. ويمكن أن تحدد استراتيجية التنمية الاقتصادية الاحتياجات من المهارات وتساعد على دعم جهود المؤسسات التعليمية الرامية إلى سد الثغرات. ويمكن للمؤسسات التعليمية التي يتيح لها وضعها تلبية احتياجات الاقتصاد الحضري أن تضطلع بدور حاسم في هذه العملية^(٢٧).

دال - دعم الاقتصاد غير الرسمي

٥١ - مثلما سبق ذكره، تشارك غالبية القوى العاملة في معظم البلدان النامية في القوى العاملة غير الرسمية. ومن بين العاملين لحسابهم الخاص في القطاع غير الرسمي هناك من يتاجرون في السلع والخدمات غير المشروعة، وهناك من يتهربون من التسجيل ودفع الضرائب أو يجتنبونها. ومع ذلك، فإن معظمهم فقراء عاملون يحاولون كسب العيش الكريم. ومن شأن هؤلاء أن يرحبوا بالفوائد التي يتيحها التنظيم والخضوع للضرائب. ولكنهم يرون أن اللوائح التنظيمية القائمة كثيرا ما تكون في غير محلها أو غير مناسبة أو ذات طابع عقابي، كما أن العديد من الضرائب أو عتبات الضرائب لا تنطبق عليهم. ولا بد أن تعتمد المدن سياسات أكثر ملاءمة وشمولية لدعم الفقراء العاملين في الاقتصاد غير الرسمي.

٥٢ - وتوجد مسألة إضفاء الطابع الرسمي على الاقتصاد غير الرسمي وكيفية القيام بذلك في صميم نقاش السياسات بشأن الاقتصاد غير الرسمي. وفي الماضي، كانت هناك فكرتان سائدتان عما يعنيه إضفاء الطابع الرسمي على الاقتصاد غير الرسمي أو ما ينبغي أن يعنيه. فقد رأى البعض أن ذلك يعني نقل عمال القطاع غير الرسمي إلى وظائف رسمية تُدفع عنها أجور، ولكن ذلك يتطلب إنشاء ما يكفي من تلك الوظائف. ورأى آخرون أنه يعني تسجيل المشاريع التجارية غير الرسمية وفرض الضرائب عليها. أما في السنوات الأخيرة، فقد تزايد التسليم بأن نطاق الاقتصاد غير الرسمي يتسع بدلا من أن يتقلص، وبأنه يتألف من عاملين لحسابهم الخاص ومن عاملين مقابل أجور على السواء، ومعظمهم فقراء عاملون يحاولون كسب العيش الكريم، وكثير منهم يدفعون ضرائب ورسومًا مختلفة الأنواع؛ وأن اللوائح التنظيمية والسياسات الحكومية تؤثر عليهم بشكل مباشر، وبصورة سلبية في كثير من الأحيان. ومع هذا التسليم، ظهر نهج مختلف تجاه إضفاء الطابع الرسمي، يتمثل

(٢٧) Developing National Systems of Innovation: University-Industry Interactions in the Global South, Eduardo .Albuquerque, Wilson Suzigan, Glenda Kruss and Keun Lee, Edward Elgar Publishing/IDRC, 2015

في اعتباره عملية تدريجية ينبغي أن تحافظ على السبل غير الرسمية لكسب الرزق وأن تعززها مع توفير سبل الحماية القانونية والاجتماعية وخدمات الدعم للقوى العاملة غير الرسمية، وخاصة للفقراء العاملين.

٥٣ - وتعكس هذا المنظور والنهج الجديدين التوصية ٢٠٤ بشأن الانتقال التدريجي من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي، التي اعتمدها الأطراف الثلاثة الشريكة في المؤتمر السنوي لمنظمة العمل الدولية لعام ٢٠١٥، إذ تسلّم بما يلي وتضع بشأنه الأحكام التالية:

(أ) معظم عمال القطاع غير الرسمي ينتمون إلى أسر فقيرة تحاول كسب العيش في ظروف شديدة الصعوبة، وبالتالي تحتاج إلى الحماية والتشجيع مقابل الخضوع للتنظيم والضرائب؛

(ب) معظم الوحدات الاقتصادية غير الرسمية مشاريع يملك كلا منها شخص واحد أو أسرة واحدة ويديرها عاملون لحسابهم الخاص لا يستأجرون آخرين؛

(ج) ينبغي ألا تتسبب عملية إضفاء الطابع الرسمي في تدمير السبل غير الرسمية لكسب الرزق؛

(د) تنظيم استخدام الأماكن العامة أمر ضروري لكسب عمال القطاع غير الرسمي لرزقهم، وخاصة في المدن؛

(هـ) تنظيم استخدام الموارد الطبيعية أمر ضروري أيضا لكسب عمال القطاع غير الرسمي لعيشهم.

٥٤ - وفيما يتعلق بالمدن، يتطلب هذا النهج الجديد في إضفاء الطابع الرسمي إعادة تقييم السياسات الحضرية والخطط والممارسات ذات الصلة بها، التي غالبا ما تضر عمال القطاع غير الرسمي وسبل كسب رزقهم ولا تنفعهم. ويميل الفقراء العاملون في الاقتصاد غير الرسمي إلى القيام بأعمالهم إما في الأماكن العامة، مثل الشوارع أو المناطق المفتوحة أو مواقع البناء، أو في منازل خاصة كثيرا ما تقع في مستوطنات فقيرة وعشوائية. ومن أجل زيادة إنتاجية سبل كسب الرزق، يحتاج الفقراء العاملون إلى أماكن عمل آمنة تتوافر فيها خدمات الهياكل الأساسية. ويتطلب ذلك تنظيم إمكانية الوصول إلى الأماكن العامة والحيازة الفعلية للمستوطنات الفقيرة والعشوائية وتطويرها. وكثيرا ما تكون اللوائح التنظيمية التي تعمل بها المدن فيما يتعلق بممارسة التجارة في الشوارع لوائح متقادمة وذات طابع عقابي. وبدلا من تحديث تلك اللوائح التنظيمية، تميل حكومات المدن إلى نقل الباعة المتجولين من المناطق التجارية المركزية إلى الضواحي قبل أن تراهم يعودون. ولا تعترف اللوائح التنظيمية المتعلقة

بإدارة النفايات الصلبة في المدن بالزبالين غير الرسميين الذين ينظفون المدن منذ عقود ولا تشملهم، وهم يعرفون أفضل السبل لفرز المواد القابلة للتدوير من النفايات، وبالتالي يساعدون على خفض انبعاثات الكربون وخفض التكاليف (التي تتكبدها المدينة) التي يسببها التخلص من النفايات.

٥٥ - ويحتاج الفقراء العاملون في الوسط الحضري إلى بيئة مؤاتية وخدمات داعمة لأعمالهم التجارية ليتمكنوا من تأمين سبل كسب رزقهم وتعزيزها. ولا بد أن يكون لهم الحق في عدم التعرض لمضايقات الشرطة والسلطات المحلية الأخرى، ومصادرتها لسلعهم ومعداتهم وطردهم من منازلهم وأماكن عملهم أو هدمها. ولا بد من تأمين حيازتهم لمنازلهم وأماكن عملهم وتمكينهم من الحصول على خدمات الهياكل الأساسية في أماكن عملهم ومن استخدام وسائل النقل العام بين منازلهم وأماكن عملهم ومن التعامل مع الموردين والمشتريين. وسيستلزم ذلك أن تسلم المدن بأن المستوطنات غير الرسمية والأماكن العامة - المشاعات الحضرية - مواقع للأنشطة غير الرسمية، وبأن طرد الفقراء العاملين من المستوطنات غير الرسمية والأماكن العامة لا يمس بسبل كسب رزقهم فحسب، بل يضر كذلك الاقتصاد الحضري. ومن ناحية أخرى، سيستلزم ذلك أن تدمج المدن العمال غير الرسميين وسبل كسب رزقهم في خطط التنمية الاقتصادية المحلية.

٥٦ - ومن حيث الحوكمة الحضرية، لا بد أن يكون للفقراء العاملين في الاقتصاد غير الرسمي الحق في التنظيم والتمثيل. ويجب أن يكونوا قادرين على إسماع صوتهم بشكل جماعي، وهو ما يتأتى عن طريق انضمامهم إلى منظمات ديمقراطية أساسها الأعضاء؛ ويجب أن يتمكنوا من إسماع صوت يمثلهم، وهو ما يتأتى عن طريق تمكين هذه المنظمات من المشاركة في العمليات ذات الصلة بصياغة السياسات ووضع القواعد وعقد الصفقات وإجراء المفاوضات الجماعية. ولتمكينهم من ذلك، لا بد من دعمهم ببناء قدراتهم لتمكين قياداتهم من التحاور بفعالية مع واضعي السياسات، وكذلك تزويدهم بقاعدة أدلة متينة تمكنهم من الدفاع عن قضاياهم (انظر المرفق الثاني، الإطار ٧، بشأن منابر تبادل المعلومات والحوار والتفاوض بين العمال غير الرسميين وسلطات المدن).

هاء - شؤون المالية الحضرية

٥٧ - تحتاج حكومات المدن إلى مصادر إيرادات مأمونة وقيمة ويمكن التنبؤ بها لدعم الخدمات والهياكل الأساسية بالمستوى اللازم لتحقيق التنمية الاقتصادية في المناطق الحضرية.

٥٨ - ويمكن أن ترد الأموال من الحكومة المركزية أو من مصادر محلية. وتؤدي المصادر المحلية دوراً هاماً لأنها تربط الاتصال بين المواطنين والحكومات المحلية وتمكنهم من مساءلتها بشأن تخصيص موارد الميزانيات ونتائجها^(٢٨). ويمكن ذلك من اجتناب فخ يتعلق بالحوكمة: إذ بالاعتماد بقوة على ولايات السلطات المركزية واضطلاعها بتخصيص الموارد، ينعدم اهتمام المواطنين بما تقوم به الحكومات المحلية، مما يُضعف بدوره الحوافز التي تدفع الحكومات المحلية إلى الإنجاز الجيد في تلبية الاحتياجات العامة والحوافز التي تدفع المواطنين إلى أداء الضرائب والرسوم المحلية وإلى مراقبة عمل الحكومات المحلية.

٥٩ - ولا بد من تحقيق التوازن بين الحكم الذاتي المحلي ومخاطر التنافس الضريبي بين المدن التي تخفض معدلات الضرائب المحلية إلى مستويات لا تصل إلى الحد الأدنى الأمثل. فقد ينطوي ذلك على قيام الحكومة المركزية بوضع حد أدنى لمعدلات الضرائب المحلية.

٦٠ - وهناك ما يدعو بقوة إلى فرض الضرائب على قيمة الأراضي؛ وذلك، من الناحية الأخلاقية، لأن الأراضي في المناطق الحضرية تستمد قيمتها من موقعها في المدينة ومن استثمارات المال العام في المدينة ككل، وليس مما قام به من يملك أو كان يملك قطعة أرضية معينة؛ ومن الناحية الاقتصادية، لأن من المرجح أن تكون الضريبة على قيمة الأرض أقل ضرراً بالنشاط الإنتاجي من الضرائب على الشركات أو رسوم التراخيص التجارية؛ ومن الناحية الإدارية، لأنها يمكن أن تستند إلى السجل العقاري للأراضي (وهو ضروري أيضاً لكفالة وضوح حقوق الملكية والحيازة). ولكن التحدي الإداري المتمثل في وضع سجل عقاري للأراضي والمحافظة عليه أمر مسلّم به^(٢٩).

٦١ - وحيثما كانت هناك حاجة إلى تطوير الهياكل الأساسية على نطاق واسع، ينبغي تمكين الحكومات المحلية المؤهلة من حشد موارد إضافية. وقد أظهرت ثلاث وسائل محددة إمكانات كبيرة، وهي استئانة البلديات (إما عن طريق القروض المصرفية أو سندات البلديات)، والشراكات بين القطاعين العام والخاص، والأنشطة التجارية القائمة على الأراضي^(٣٠). وتُعدّ الشراكات الثلاثية الأطراف - بين الحكومات المحلية والقطاع الخاص ومجموعات الفقراء في الوسط الحضري - نهجاً آخر ينبغي استكشافه. فقد كانت هذه الشراكات فعالة في خطط تطوير الأحياء الفقيرة، حيث ساهم فقراء الوسط الحضري باليد العاملة. غير أن تمكين الحكومات المحلية من الاستفادة بشكل أفضل من هذه الأدوات المالية يستلزم بدء العمل بآليات

(٢٨) Devarajan et al. (2007) *Protecting the Vulnerable: the Tradeoff between Risk Reduction and Public Insurance*

(٢٩) <http://www.lincolninst.edu/>

(٣٠) Farvacque-Vitkovic and Kopanyi (2014) *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*. World Bank

مراجعة الحسابات وتعزيز القدرات المؤسسية للحكومات المحلية (انظر المرفق الثاني، الإطار ٨، بشأن نهج بديل في مجال توليد الإيرادات في ساو باولو، البرازيل).

واو - حوكمة المناطق الحضرية

٦٢ - الحوكمة السليمة شرط أساسي لتحقيق التنمية. فهي توفر الخدمات اللازمة لاستثمارات القطاع الخاص، مثل المياه والصرف الصحي والهياكل الأساسية للنقل والمرور والأسواق المحلية، وفي بعض الولايات القضائية، توفر خدمات الصحة والتعليم. وهي تحدد أيضاً، في كثير من أنحاء العالم، معدلات الضرائب المحلية وأسعار التزويد بالمنافع، وكذلك اللوائح التنظيمية لتخطيط استخدام الأراضي. وهي تمثل المجتمع في عملية التنمية، ويمكنها إما أن تيسر تلك العملية أو أن تحبطها. ويتطلب جزء كبير من الهياكل الأساسية التي تديرها الحكومات المحلية رؤوس أموال ضخمة، ويستغرق إنشاؤها سنوات أو عقوداً، ولها دورة حياة تمتد لعدة عقود. ونتيجة لذلك، فإن الحوكمة المحلية المستقرة والفعالة والمتسمة بالشفافية والخاضعة للمساءلة، بما فيها السياسات وعمليات التخطيط والشراء والاستثمار وفرض الضرائب، يمكن أن تعود بفائدة كبيرة على أصحاب المصلحة المعنيين بالتنمية الاقتصادية بتحسين المناخ لإقبال شركاء القطاع الخاص على الاستثمار والمخاطرة. ويمكنها أيضاً أن تكون أداة لتسوية الاحتلالات الاقتصادية والاجتماعية الراسخة، وتحسين ظروف الفقراء العاملين، وخلق فرص العمل، كما يتبين من حالة ميديين بكولومبيا (انظر المرفق الثاني، الإطار ٩).

٦٣ - ومن المهم توضيح عدد من المبادئ الأساسية باعتبارها تدعم الحوكمة المحلية الفعالة. فالحكومة يجب أن تخضع لمساءلة سكان المدينة، وينبغي أن تتيح فرصة إسماع الصوت لمختلف أصحاب المصلحة (مما فيهم القطاع الخاص والجامعات والنقابات والقطاع غير الرسمي، وما إلى ذلك). ولا بد من وضوح السلطة، مع الوضوح في تقسيم المسؤوليات بين مستويات الحكومة، وتمكين كل مستوى من الاضطلاع بمسؤولياته. وينبغي أن يكون حيز السيطرة مناسباً، حيث تقوم سلطة نطاقها المدينة برمتها بإدارة السياسات والممتلكات العامة التي تشمل المدينة برمتها، ويتم تقديم الخدمات المحلية على صعيد يتسم بمزيد من اللامركزية. ولا بد من بناء القدرات وتطوير الخبرات على جميع المستويات، بما في ذلك وظائف التنمية الاقتصادية في الحكومة المحلية، وتقوية آليات رصد البرامج الحكومية وتقييمها، وتعزيز الشفافية باتخاذ تدابير من قبيل الحكومة الإلكترونية. فالتنمية الاقتصادية هدف شامل لعدة قطاعات في الحكومة المحلية، وهي تتطلب الدعم التعاوني من العديد من المجالات الوظيفية التي نوقشت أعلاه. ومن المهم أن يراعي هيكل الحكومة المحلية

هذا التحدي وأن يوائم وظائفه لدعم استراتيجية التنمية الاقتصادية باعتبارها أولوية حضرية كبرى. والقدرة على العمل مع القطاع الخاص ومؤسسات التعليم وشركاء التنمية المجتمعية أثناء صياغة استراتيجيات التنمية الاقتصادية المحلية تتطلب ثقافة تؤيد قطاع الأعمال وإقامة الشراكات.

٦٤ - وعلى الرغم من أن سياق السياسات الوطنية له تأثيره أيضا، فإن المدن هي المكان الذي يكسب فيه عمال القطاع غير الرسمي في الوسط الحضري رزقهم ويعيشون فيه حياتهم. وترتبط سبل كسب رزقهم ارتباطا وثيقا بالعمليات والسياسات والإجراءات التي تحددها المدينة عند تنفيذ مختلف خططها - التي كثيرا ما تكون منفصلة عن شواغلهم. ويضعف عمال القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية أمام السياسات البلدية التي تميز ضدهم وتسمح للمسؤولين المحليين بمضايقتهم. ومن أجل تيسير تحسين إنتاجية عمال القطاع غير الرسمي ورفع مستويات معيشتهم، يجب على الإطار التنظيمي المحلي والمسؤولين عن إنفاذه أن يعترفوا بمساهمة أولئك العمال في الاقتصاد المحلي.

رابعا - الجهات الفاعلة الرئيسية في اتخاذ الإجراءات - تمكين المؤسسات

٦٥ - على الرغم من أن ورقة السياسات هذه تركز على الاقتصادات الحضرية، فإننا ندرك أن هذه الاقتصادات معقدة وتتطلب اتخاذ إجراءات من جانب مختلف الجهات الفاعلة على كل من الصعيد العالمي والإقليمي والمحلي. وفي هذا الفرع، سنحدد أدوار ومهام مختلف الجهات الفاعلة الرئيسية، أي الحكومات، والمؤسسات العالمية المتعددة الجنسيات، والمنظمات الدولية، والمجتمع المدني، والقطاعين الخاص وغير الرسمي. وقد استرشدنا في اختيار الجهات الفاعلة بدوائر نفوذها - من وضع القواعد والمعايير العالمية إلى التأثير في تحديد الأماكن المسموح أو غير المسموح فيها للباة المتحولين. بممارسة التجارة - وبنوع النفوذ الذي تتمتع به تلك الجهات في الاقتصاد. فلا بد لأي إطار من أطر السياسات الاقتصادية في المناطق الحضرية أن يأخذ في الحسبان جميع الجهات الفاعلة في الميدان الاقتصادي. ونحن نقول إن الإطار الاقتصادي الجيد هو الإطار الاقتصادي الذي يوازن بين احتياجات جميع الجهات الفاعلة بطرق تقوي الاقتصادات وتعزز سبل كسب الرزق وتخلق فرص العمل.

ألف - الجهات الفاعلة والمؤسسات الرئيسية

٦٦ - تضطلع الحكومات الوطنية عموما بدور بالغ الأهمية في وضع الإطار التشريعي للتنمية الاقتصادية وإطار السياسات المتعلقة بها. ودور تلك الحكومات في إدارة البيعة المالية

والاقتصادية الكلية والإطار التنظيمي، وفي وضع السياسات الحكومية الدولية وسياسات اللامركزية، فضلا عن وضع إطار السياسات للقطاعات والشركات والصناعات، دور يجعلها جهات فاعلة هامة وقوية النفوذ في الاقتصادات الحضرية. ويمكن لإصلاحات الاقتصاد الكلي التي تصمّم جيدا وتنفّذ على نحو فعال أن تغير بشكل جذري مسار وسرعة التنمية الاقتصادية في الوسط الحضري (انظر المرفق الثاني، الإطار ٢). وتستطيع الحكومات الوطنية إلقاء نظرة شاملة واستراتيجية بعيدا عن التفاصيل الدقيقة للشواغل والفرص المحلية. ويمكن أن ينصب اهتمامها على ما هو كلي بدلا من أن ينصب على ما هو جزئي.

٦٧ - أما الحكومات المحلية، فهي أقرب مستويات الحكومة من حيث التمثيل والخضوع للمساءلة. وعلى خلاف الحكومات الوطنية، فإن مجال اختصاصها هو المجال المحلي، وهي تشغل بتهيئة البيئة المحلية التي يمكن للمشاريع أن تزدهر فيها. كما أنها مسؤولة عن تنظيم التنمية واستخدام الأراضي وإصدار التراخيص لذلك:

- الحكومات الحضرية مسؤولة عن الهياكل الأساسية المادية اللازمة لسير العمل في مؤسسات الأعمال التجارية وسوق العمالة على مستوى المجتمعات المحلية
- الحكومات المحلية هي أيضا أنسب الجهات المفوضة لعقد اجتماعات أصحاب المصلحة في الاقتصاد المحلي، أي الغرف التجارية، والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والمؤسسات التعليمية، والنقابات، والمنظمات ذات الصلة بالصناعة
- هذه الحكومات هي البيئة التي يلتقي فيها الناس وجها لوجه لإقامة شراكات وإيجاد أوجه التآزر لتبادل الدعم ووضع الاستراتيجيات لمجتمعهم
- الحكومات المحلية تتخذ قرارات استراتيجية بشأن استخدام الأراضي والشكل الحضري وخدمات النقل والمياه والصرف الصحي، وما إلى ذلك.

٦٨ - ويكون لهذه القرارات تأثير مباشر على قدرة بيئة الأعمال التجارية المحلية على المنافسة. وإذا اشتركت بلدية ما بنشاط في استراتيجية التنمية الاقتصادية مع أصحاب المصلحة، فإنها تزيد قدرتها على تحديد آثار البدائل على الاقتصاد المحلي. كما أنها تكون قادرة على تحديد شكل المدينة لتعزيز التنمية الاقتصادية باستراتيجية الاستثمار في الهياكل الأساسية وتنظيم استخدام الأراضي. وعلى سبيل المثال، فإن الاستثمار في خدمات النقل الأعلى درجة قبل انطلاق التنمية سيدعم قيام مدن مستدامة أكثر كثافة وأكثر قدرة على نقل قوتها العاملة بكفاءة وعلى المنافسة في الاقتصاد العالمي. غير أن المشاريع الكبرى لتطوير الهياكل الأساسية، بما فيها نظم النقل، يمكنها أن تدمر مواقع سبل كسب الرزق غير الرسمية،

ولا تستخدم بالضرورة مصالح العمال غير الرسميين وسبل كسب رزقهم. ولكي تعمل الحكومات المحلية بفعالية، لا بد من منحها ولايات واضحة تستند إلى نصوص تشريعية وتتضمن أدوارا محددة وسلطات وقدرات في إدارة الميزانية. ولتحقيق اللامركزية الفعلية للمسؤولية عن التنمية الاقتصادية، يجب على حكومات المستوى الأعلى أن تضع أطرا قانونية تمنح الحكومات المحلية الولايات الواضحة والموارد اللازمة لأداء أدوارها. ويجب على الحكومات المحلية أن تُعدّ عمليات لإشراك جميع أصحاب المصلحة في عمليات وضع السياسات وتحديد القواعد على الصعيد المحلي.

٦٩ - ما من حكومة لها القدرة على تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية دون إشراك القطاع الخاص والشركاء من المؤسسات. فالشركاء من القطاع الخاص يسخّرون الإبداع والابتكار ورأس المال والعمل لخلق الثروة، التي يوزعونها في حضم هذه العملية. وبناء رؤية مشتركة وهيئة الهياكل الأساسية وإعداد قوة عاملة متعلمة أمور قد تفضي إلى اتخاذ القطاع الخاص قرارات بشأن الاستثمار في إيجاد فرص العمل. وإن لم يُحشد رأس المال والابتكار المتاحان للقطاع الخاص، سيكون أثر الاستراتيجية المحتمل محدودا.

- يجب على القطاع العقاري أن يقوم أيضا ببناء المدن، وسوف يستجيب لأي رؤية واضحة المعالم بشأن شكل البناء، مع إيجاد فرص العمل وإتاحة حيز مفتوح لسبل كسب الرزق.

- سيستثمر القطاع الخاص حيثما يرى إمكانية تحصيل عائدات من استثماراته ووجود بيئة تنظيمية معقولة. والنتيجة البديهية هي أن أنشطة القطاع الخاص، التي تحكمها التجارة الأخلاقية ومبادئ وأنظمة العمل والاستدامة البيئية، تكون أنشطةً توجد فرص العمل اللائق وتحقق التنمية الاقتصادية المنصفة.

٧٠ - ويمثل الاقتصاد غير الرسمي نسبة كبيرة من القطاع الخاص في بلدان كثيرة، وغالبا ما يكون أكبر من القطاع الخاص المؤسسي فيشكل، على هذا النحو، فرصة هامة أمام الجهات المعنية بالتنمية الاقتصادية وتحديا كبيرا في الآن ذاته. وكثيرا ما يكافح أرباب العمل والعمال في القطاع غير الرسمي من أجل إعالة أسرهم، فيعيشون ويعملون في ظروف مجحفة. ولكن، عندما يُنظّمون ويُدعمون على مر الزمن، بإمكانهم رفع إنتاجيتهم وتحسين مستوى معيشتهم كثيرا. وبعض العاملين في القطاع غير الرسمي ينضمون إلى نقابات عمالية رسمية، لكن عمالا غير رسميين أكثر ينتظمون في نقابات وتعاونيات وجمعيات خاصة بهم. ومنظمات العمال غير الرسميين هذه تعد من الجهات المعنية الرئيسية أيضا. ويكتسي دعم القوى العاملة

غير الرسمية وسبل كسب رزقها ومراعاتها في التنمية الاقتصادية الحضرية أهمية بالغة لأنها منتج كبير للسلع والخدمات صار له الآن صوت سياسي مؤثر في السياقين العالمي والمحلي معا.

٧١ - وتضطلع النقابات العمالية بدور هام في تحسين ظروف العمل والأجور في الكثير من الصناعات في بلدان عديدة. لكن تأثيرها محدود في العالم النامي، حيث يعمل نصف القوى العاملة أو أكثر في القطاع غير الرسمي. ومع ذلك، فإنها تمثل إحدى أهم الجهات الهامة المعنية بالتنمية الاقتصادية ويمكنها أن تسهم في وضع الاستراتيجيات.

٧٢ - مؤسسات التعليم والتدريب: تعتمد الاقتصادات على مدى توافر العمالة، ذات المهارات وغير ذات المهارات على حد سواء. لكن القدرة على زيادة الإنتاجية بفضل الابتكار والتكنولوجيا يتطلب عمالة ذات مهارات. وتنتج مؤسسات التعليم العالي المواهب والبحوث الكفيلة بدعم استمرار عمليات الابتكار في الشركات الناضجة والجديدة. وبإمكان الجامعات البحثية المركزة على دعم طموح مباشرة الأعمال الحرة لدى طلابها أن تعضد إيجاد اقتصاد حضري ذي قدرة ابتكارية عالية^(٣١). بيد أن الشباب لا يمكنهم الاستفادة من فرص التعليم العالي إلا إذا حصلوا على التعليم الابتدائي الأساسي والتعليم الثانوي.

- القدرات التعليمية ينبغي أن تكون هي حجر الزاوية في استراتيجية التنمية الاقتصادية الحضرية.

- المؤسسات التعليمية ينبغي أن تعتبر نفسها جهات معنية مساهمة في عملية التنمية الاقتصادية المحلية ومستفيدة منها.

٧٣ - المنظمات غير الحكومية موجودة في العالم النامي والعالم المتقدم على حد سواء. وكثيرا ما يكون لها خبرة خاصة تساهم بها في استراتيجية التنمية الاقتصادية ويمكن أن تكون مصدرا لرأس المال الاستثماري وللابتكار في مجالات مثل العمالة الحضرية، ومكافحة الفقر، والبيئة، وحقوق الإنسان.

- من بين التحديات عدم التنسيق أو الإدماج في استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية وضياع فرصة الاستفادة من الأصول والاستثمار أو تنفيذ استراتيجية تقديم الدعم.

- توصية: ينبغي أن تدعم المنظمات غير الحكومية الاستراتيجية المحلية والجهود المبذولة في إطار التنمية الاقتصادية المحلية.

(٣١) University of Waterloo Economic Impact Study, 2013, https://uwaterloo.ca/about/sites/ca.about/files/uploads/files/c003711_economic_impact_report_lr_v2.0_final-s.pdf

٧٤ - ودور المنظمات الدولية أكبر بكثير في العالم النامي منه في بلدان الشمال حيث تتسم اهتماماتها الأساسية بطابع الرصد والتنظيم (أي الاتفاقات التجارية وتغير المناخ). وفي بلدان الجنوب، تضطلع المنظمات الدولية بدور رئيسي في السياسات الوطنية والتمويل، وبرمجة التنمية الاقتصادية، وقرارات الاستثمار في المشاريع (مثل الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة، والموئل الثالث، ومعايير منظمة العمل الدولية).

- العمليات الدولية التي تحاول التوصل إلى توافق في الآراء بشأن التحديات العالمية يمكنها أن تؤثر على الاقتصادات المحلية من خلال نجاحها أو فشلها، أو على مضمون الالتزامات الدولية.
- إفضاء البرامج الدولية إلى نتائج محلية فقط قد يعوق جهود التنمية الاقتصادية والاستثمار والعمالة وتحسين الدخل ونوعية الحياة أو قد يدعم تلك الجهود.
- توصية: ينبغي إيلاء الاعتبار للتأثير المحلي الذي يُحتمل أن ينتج عن العمليات الدولية، ولضرورة المساعدة ليس فقط على تطبيق المعايير الدولية بل على تخفيف النتائج السلبية المحتملة أيضا.

٧٥ - وكبريات الشركات المتعددة الجنسيات هي المؤسسات المهيمنة في العديد من الولايات القضائية، ولا سيما في الاقتصادات الغنية بالموارد. ويمكن أن تؤثر تأثيرا غير تناسبي على اقتصاد من الاقتصادات المحلية من خلال توفير المصدر الرئيسي للعمالة الرسمية، وإنشاء الهياكل الأساسية، وتوليد الدخل في المدن الأصغر حجما وفي المجتمعات الريفية. والحكومات التي تطور كفاءات لإدارة العلاقات التجارية مع كبريات الشركات المتعددة الجنسيات هي في وضع أفضل للتخفيف من تأثير تلك الشركات على المجتمعات المحلية وللإستفادة من منافعها.

- الشركات الكبرى تتحمل مسؤولية تحقيق أقصى قدر من الاستفادة من المنافع الإنمائية التي تحدثها أنشطتها في الاقتصاد المحلي.
- دعم تطوير سلاسل الإمداد المحلية بشروط عادلة يمكن أن يساعد في تعزيز الشركات والوحدات والعمال المرتبطين بها، وفي تقوية الاقتصاد المحلي.
- بتوفير منظور عالمي ومعلومات متقدمة عن الأسواق، يمكن للشركات الكبرى أن تدعم الاستراتيجية الاقتصادية المحلية ابتغاء إتاحة فرص إضافية للاقتصاد الحضري.

باء - الجهات الفاعلة الاقتصادية الحضرية

٧٦ - ترد في الجدول ٥ (بالمرفق الأول) خريطة الجهات الفاعلة والمؤسسات الاقتصادية الحضرية الرئيسية والأدوار التي تقوم بها في شتى أجزاء العملية الاقتصادية. وقد حدّدنا ستة مجالات رئيسية - الإطار التشريعي، وبيئة الأعمال التجارية، ولوجستيات التجارة، والهياكل الأساسية والخدمات، والحصول على التمويل، ورأس المال البشري - تشمل البيئة الاقتصادية الشاملة التي تعمل المدن ضمنها. ويبين الجدول أهمية الحكومات الوطنية والمحلية في جميع أجزاء العملية الاقتصادية. وتضطلع المؤسسات المتعددة الأطراف والمؤسسات الثنائية أيضا بدور هام في الاقتصادات الحضرية لأنها تحدد اتفاقات التجارة والسياسات التي تنظم التجارة الدولية. فاتفاقات التجارة الحرة، على سبيل المثال، تتسم بالأهمية لأنها قد تعطي المدن ميزة تنافسية على الموردين. والجهات الفاعلة الدولية هي أيضا مصادر هامة لتوفير المهارات والخدمات في جوانب الاقتصاد كافة، من بيئة الأعمال التجارية إلى تنمية رأس المال البشري. ورغم أن القطاع الخاص ليس جهة فاعلة رئيسية في وضع الإطار التشريعي الاقتصادي، فإنه له على الدوام صوت مسموع بسبب دوره في جميع جوانب الاقتصاد الأخرى. أما الاقتصاد غير الرسمي، فهو، وإن اتسم بالضعف السياسي، يضطلع بدور هام في توفير السلع والخدمات في الاقتصاد والمجتمع الحضريين.

جيم - التمكين للعمليات المؤسسية

٧٧ - من المهام أو التحديات الرئيسية للحكومات المحلية تحقيق التوازن بين المصالح المتضاربة لشتى هذه الجهات الفاعلة والمؤسسات وتيسير عملية إنمائية تشاركية مستمرة. وفي الحياة الحضرية اليومية الحقيقية، تتنافس شتى الجهات الفاعلة على الأماكن العامة، وعلى الخدمات العامة والصفقات العامة وغيرها من الموارد العامة. وفي الواقع، فبعض الجهات الفاعلة والمؤسسات تكون أقوى من غيرها، وبعض الحكومات المحلية تتواطأ مع مجموعات الضغط المهيمنة. وتنعكس هذه الحقائق في اضطراب السياسات وفي العضلات التي يواجهها الحكم المحلي، بما في ذلك: ما إذا كان يتعين تغليب المصالح الخاصة على المنفعة العامة؛ وتحفيز سلوك الجهات الفاعلة المختلفة أو تنظيمها؛ وتقديم إعانات تبادلية للمجتمعات الفقيرة أو السعي لدعم القدرة التنافسية للتكاليف؛ وتعزيز برامج دعم شاملة للجميع أو برامج انتقائية محددة الأهداف؛ واستهداف المناطق المحتاجة أو المناطق ذات الإمكانيات. ومن الأهمية بمكان أن يُعترف باضطراب السياسات هذا وبالراجحين والخاسرين من كل قرار من قرارات السياسة العامة.

٧٨ - ومن ثم، فمن المهم جدا أن يُروَّج لإقامة نظام حوكمة حضرية عادل شامل للجميع. وهذا يتطلب العمل مع جميع الجهات المعنية وتعزيز صنع السياسات الشاملة، ووضع القواعد في إطار عملية تُمثل فيها جميع الجهات المعنية بالموضوع. ولكي يتمكن الفقراء العاملون من تحسين سبل كسب رزقهم، لا بد من إشراك منظماتهم بالفعل في جميع مراحل عملية وضع السياسات: من تحديد الإصلاحات والدعوة إلى القيام بها، من أجل صياغة قوانين محددة ولوائح/أنظمة وسياسات، إلى رصد تنفيذ القوانين واللوائح/الأنظمة والسياسات. ومع ذلك، فإن فقراء المناطق الحضرية غالبا ما يكونون في وضع مححف لا يتيح لهم الإعراب عن احتياجاتهم ومطالبهم ولا تستمع فيه الحكومة المحلية لصوتهم. وفي بعض المدن، ومنها أكرا وبانكوك وليمبا، أنشئت منتديات خاصة للتشارك والتفاوض بين منظمات العمال الفقراء في المناطق الحضرية والسلطات الحكومية المحلية المعنية (انظر المرفق الثاني، الإطار ٧). أما في مدن أخرى، فقد كانت هناك اتفاقات على المدى الأطول بين العاملين في القطاع غير الرسمي والمدن، بما في ذلك بين الباعة المتجولين وبلدية ديربان في جنوب أفريقيا وبين جامعي النفايات وبلدية بوغوتا في كولومبيا (انظر المرفق الثاني، الإطارين ١٠ و ١١).

خامسا - تصميم السياسات وتنفيذها ورصدها

٧٩ - تعرض هذه الورقة الإطارية للسياسات خطة شاملة ومركبة للتنمية الاقتصادية الحضرية القائمة على إيجاد فرص العمل، بما يشمل بيان رؤية ومجموعة من المبادئ المعيارية (الفرع الأول)؛ وطائفة من التحديات التي تواجه التنمية الاقتصادية الحضرية (الفرع الثاني)؛ وإطارا لاستبانة التحديات التي ينبغي التصدي لها على سبيل الأولوية وطريقة القيام بذلك (الفرع الثالث)؛ والجهات الفاعلة والعمليات المؤسسية الرئيسية التي ينبغي إشراكها (الفرع الرابع).

٨٠ - والأهداف السياسية - والتحديات السياسية - واضحة تماما. ويحدد هذا الفرع استجابة تتعلق بتصميم سياسات لمواجهة التحديات وبالأولويات التي يتعين على المدن والجهات المعنية فيها أن تتصدى لها دعما للتنمية الاقتصادية الحضرية. وحجم التحدي رهيب لكن أمثلة عديدة تبين أن هناك إمكانات للنجاح (انظر الأطر الواردة في المرفق الثاني). والتنوع الشديد للمدن واقتصاداتها والتحديات التي تواجهها تقتضي حلا معياريا قويا. وبدلا من ذلك، يُشار في هذه الورقة إلى ضرورة إناطة ولاية إنماء اقتصادي حضري واضحة المعالم بالجهات الحضرية المعنية، ولا سيما بالحكومات المحلية الخاضعة للمساءلة

الديمقراطية. وتحدد الفروع الواردة بعده الخطوط العريضة للشروط الإجرائية اللازمة لوضع استراتيجيات فعالة وتنفيذها ورصدها.

ألف - عملية تصميم السياسات

٨١ - لكي تنجح المدن في تحقيق التنمية الاقتصادية الحضرية لا بد لها أن تستوفي مجموعتين من الشروط. فأما المجموعة الأولى فتتمثل في الشروط الأساسية التي تدعم القدرة المادية للمدن على تحقيق التنمية الاقتصادية. ومن هذه الشروط توافر الهياكل الأساسية اللازمة لتحقيق التنمية الاقتصادية، ووسائل تمويل تلك الهياكل، والقدرة على التخطيط لاستخدام الأماكن والأراضي من أجل تحديد بنيتها ومراحل تنميتها. ولا بد أن تكون الغاية المتوخاة هي إنشاء مدن مُدججة معززة بوسائل النقل وتتوافر فيها خدمات جيدة للطاقة والمياه والصرف الصحي والاتصالات السلكية واللاسلكية، وبيئات تنظيمية كفؤة شفافة، ومؤسسات سوقية، بما في ذلك الأسواق العقارية التي تعمل بفعالية لفائدة الجميع. وتُنقَش هذه الشروط الأساسية بإسهاب في الورقات الإطارية للسياسة العامة ٥ و ٦ و ٩، ولا يجري، بالتالي، تناولها بمزيد من التفصيل في هذه الورقة. لكنه ليس من الغلو تأكيد أهمية تلك الشروط بالنسبة للتنمية الاقتصادية الحضرية.

٨٢ - وأما المجموعة الثانية فهي مجموعة الشروط الأساسية التي تمكن لعملية التنمية. فتيسير التنمية الاقتصادية هو الدور التمكيني الرئيسي بالنسبة للحكومة المحلية لأنها القادرة على حشد الدعم لاستراتيجية التنمية الاقتصادية المستدامة. وهو يتطلب قيادة على مستوى الحكومة من العمدة ومجلس المدينة والموظفين لإشراك الجهات المعنية (الأعمال التجارية الرسمية وغير الرسمية، والمجتمع المدني، بما في ذلك مؤسسات التعليم العالي، والنقابات العمالية، والمنظمات غير الحكومية)، في محادثات من أجل بلورة رؤية جماعية لمستقبل المدينة واقتصادها. وتتيح هذه المحادثات معلومات قيمة يُستفاد منها في وضع الاستراتيجية. وينتهي المخططون وصناع القرار على الصعيد المحلي، بفضل بحوث اقتصادية جيّدة، إلى فهم قطاعات منتجهم القابلة للتصدير إلى الأسواق الإقليمية والدولية وتحديد الإجراءات المحددة التي يمكن أن تحسن قدرتهم التنافسية (البحوث الجامعية، والتكنولوجيا، والمهارات المتقدمة، وإقامة شبكات الشركات المحلية، والروابط الخارجية)، واغتنام الفرص الجديدة المتاحة في الاقتصاد العالمي. ويمكن لتيسير التنمية الاقتصادية أن يحدد خدمات دعم الأعمال التجارية المعنية اللازمة والمبادرات المحلية التي يمكن أن تساعد في تمكين مجتمع من المجتمعات المحلية من التنافس بفعالية أكبر على فرص الاستثمار والعمالة، محليا وخارجيا على السواء.

٨٣ - وكما ذكر آنفاً، فإننا لا نحبذ اتباع نهج واحد يناسب الجميع للتنمية الاقتصادية الحضرية القائمة على إيجاد فرص العمل. كما لا نحبذ تنفيذ عملية لتصميم السياسات والتخطيط تتسم بطابع تكنوقراطي وتُملَى من القمة إلى القاعدة. ويلزم أن تُكَيَّف الحلول السياساتية بحيث تناسب الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية لكل مدينة؛ وأن يحرِّك ذلك كله التشاور مع جميع الجهات المعنية؛ وأن يُستَرشد فيه بمعرفة الحقائق الموجودة على مستوى القاعدة. فما نوصي به إذن هو تصميم السياسات بما يشمل ما يلي:

(أ) الحوار الإرادي مع الجهات المعنية الرئيسية من أجل تحديد الفرص الاقتصادية، ومنها الصناعات أو القطاعات الفرعية المنطوية على إمكانات النمو و/أو التي يتركز فيها الفقراء العاملون، والتفاوض على حلول مشتركة للتحديات، بما في ذلك التعامل مع مصالح متضاربة؛ (ب) تحديد الصناعات أو القطاعات الفرعية الرئيسية في المدينة بغية تحديد الفرص المتاحة للمؤسسات بشتى أحجامها - المؤسسات المتوسطة والصغيرة والمؤسسات غير الرسمية خاصة - والقيود التي تواجهها، وذلك ضمن كل صناعة أو قطاع فرعي.

٨٤ - ويجب أن يشمل الحوار الإرادي مع الجهات الرئيسية المعنية بوضع السياسات الحضرية الجهات المعنية من كل مكون كبير، أي من الحكومة ومن شركات القطاع الخاص والاقتصاد غير الرسمي والمجتمع المدني. وينبغي أن تكون عمليات الحوار مستمرة وأن تنطوي على محادثات لتبادل المعلومات مع التركيز على الفرص الاقتصادية والابتكار؛ ومشاورات لفهم شتى القيود التي تواجهها مختلف الجهات المعنية والفرص المتاحة لها؛ ومفاوضات للتوصل إلى اتفاق بشأن الحلول السياساتية المناسبة، ومنها تخصيص الأماكن والموارد والخدمات العامة واستخدامها.

٨٥ - وينبغي أن يكون هناك نوع آخر من التحوار لتزويد الآخرين بالمعلومات، وهو الحوار الرامي إلى تحديد الصناعات أو القطاعات الفرعية الرئيسية للتعرف على الفرص المتاحة والمعوقات (انظر المرفق الثاني، الإطار ١٢، بشأن تحديد القطاعات الفرعية). والغرض من عمليات الحوار الإرادية هذه ومن تحديد الصناعات أو القطاعات الفرعية الرئيسية هو تحديد الفرص المتاحة للتنمية الاقتصادية الحضرية وقيودها؛ وتطوير التفاهم والتوافق بين شتى الجهات الفاعلة الاقتصادية الحضرية؛ وفي خضم هذه العملية، تحديد الحلول والإجراءات السياساتية المقبولة والأكثر ملاءمة.

باء - إطار التنفيذ

٨٦ - التنمية الاقتصادية الحضرية هي في المقام الأول عملية اجتماعية تشكل في إطارها الجهات المعنية العاملة في الاقتصاد فهما مشتركا للحالة الراهنة، وهي رؤية ممكنة التحقيق

تقوم على أولويات تلك الجهات وتحشد رأس المال التراكمي البشري والمالي والمادي من أجل زيادة الإنتاجية وتعزيز سبل كسب الرزق تدريجياً. ومما لا شك فيه أن للتنمية الاقتصادية في بعض السياقات شروطاً تقنية للغاية وقائمة على كثافة رأس المال. ولكن عملية تحديد ماهية تلك الشروط وطريقة تعبئة الموارد اللازمة ليستا ذاتي طابع تقني. وسواء كانت الجهات الفاعلة في المدينة تمتلك ناصية الاقتصاد القائم على الابتكار أو تركز على تحسين مستوى معيشة العمال في مستوطنة غير رسمية كبيرة، فإن عملية تحديد الخطوات المقبلة في تطور الاقتصاد المحلي والآليات اللازمة لتنفيذ الاستراتيجية هي نتاج المحادثات والقيادة التعاونية.

٨٧ - فما الذي يمكن قوله بشأن إطار التنمية الاقتصادية المحلية الذي يمكن تطبيقه على نطاق واسع، بالنظر إلى التنوع الشديد في تصنيف المدن وفي سياقها؟ إن عدة سمات رئيسية تنبثق من المؤلفات^(٣٢) في الموضوع ومن الحالات الواعدة على السواء (انظر الأطر الواردة في المرفق الثاني).

التعاون مع الجهات المعنية بالتنمية الاقتصادية الحضرية على بناء الاستراتيجيات

٨٨ - الإشراف المجدي للجهات الاقتصادية المعنية - القطاع الخاص والمؤسسات التعليمية والمنظمات المجتمعية ومراكز الفكر والنقابات العمالية - يساعد البلديات على جمع المعلومات والاطلاع على الأفكار ومعرفة التطلعات بما يفيد الاستراتيجيات. ولكن الأهم من ذلك أن إشراك الجهات المعنية يساعد على صياغة استراتيجيات واضحة متسقة قادرة على تعبئة الشركاء وتوجيه استثمارهم لوقتهم ومواردهم خدمة لأهداف المجتمع المحلي. واستراتيجية التنمية الاقتصادية نتاج للحوار والتعاون بين الجهات المعنية. كما ينبغي أن تساعد استراتيجية التنمية الحضرية والاقتصادية على جعل المدن قادرة على اغتنام الفرص الناشئة عند ظهورها، وعلى تطوير العلاقات مع المتعاونين والمستثمرين الخارجيين وتشجيع الشركات على تطوير الأسواق الخارجية.

إجراء البحوث والتحليلات

٨٩ - توجد المدن في سياق تاريخي وجغرافي وبيئي واقتصادي محدد. ومن المهم أن نفهم المدينة، وسياقها والعمليات الإنمائية التي شكلت ملامحها. ويمكن الاسترشاد بعملية تحليل البيانات وإجراء البحوث الخارجية في وضع استراتيجية طموحة وذات مصداقية في الوقت

Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How. 2015, World Bank Group, (٣٢)

<http://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/competitive-cities-a-local-solution-to-a-global-lack-of-growth-and-jobs>

نفسه. إلا أنه، مع التسليم بأن المعلومات دائما ما تكون قاصرة، يمكن لإجراء حوار مع أصحاب المصلحة في جميع مستويات المجتمع المحلي واقتصاده أن يساعد على سد الثغرات وتأكيد الاستنتاجات. وعمليات تحديد القطاعات على النحو المبين أعلاه يمكن أن تساعد أصحاب المصلحة على تحديد الثغرات والفرص المتاحة وترتيب أولويات الإجراءات التي يمكن اتخاذها.

تركيز الموارد البشرية والمالية والمادية على استراتيجية التنمية الاقتصادية الحضرية

٩٠ - التنمية الاقتصادية نشاط يشمل قطاعات متعددة، مما يتطلب إشراك المنظومة ككل والمواءمة بين كل من السياسات والثقافة التنظيمية. ويجب أن يعبر كل من الهيكل التنظيمي والثقافة التنظيمية عن الأهمية الملحة التي تنظر بها المدن إلى مقتضيات التنمية الاقتصادية. فالبيئة التنظيمية المتناقضة أو الغير عقلانية أو الكيدية من الممكن أن تقوّض استراتيجية طموحة للتنمية الاقتصادية. وهذا لا يعني القول بأن المعايير المعقولة غير مطلوبة. فاتباع الحكمة والاتساق والإنصاف وقابلية التنبؤ والكفاءة في تطبيق السياسات واللوائح الرامية لدعم الاستدامة البيئية والصحة والسلامة، وغير ذلك من أهداف السياسة العامة التي تعبر عن توقعات المجتمع المحلي، من شأنه أن يدعم تنفيذ استراتيجية سليمة للتنمية الاقتصادية. وبناء القدرات في الحكومات المحلية من خلال تطوير خدمة عامة تتسم بالمهنية والبراعة من الممكن أن ينهض بعملية التنمية الاقتصادية. وإنشاء مكتب رسمي للتنمية الاقتصادية ضمن إطار حكومات البلديات يتبع لكبير الموظفين الإداريين أو مدير البلدية يمكن أن يساعد الموارد التنظيمية فيما يتعلق بأهداف التنمية الاقتصادية الحضرية.

دعم الأعمال الحرة والاحتفاء بها في الاقتصادين الرسمي وغير الرسمي

٩١ - إن مباشري الأعمال الحرة هم المحازفون والمبتكرون الذين يساهمون في تشكيل اقتصاد المستقبل. إلا أن الأعمال الحرة، بحكم تعريفها، ترتفع فيها احتمالات الفشل. وكثيرا ما يفتقر مؤسسو الأعمال إلى المعرفة أو المهارات اللازمة لتنمية مشاريعهم التجارية فيما بعد مراحلها التكوينية. فيمكن لتوفير الإرشاد والخدمات الاستشارية، ومجموعات الأقران وشبكات الدعم أن يحدث تحسُّنا جذريا في معدلات نجاحهم ويساعدهم على النمو. والدعم الصريح لأصحاب المشاريع على مستوى البلديات في الاقتصادات الرسمية وغير الرسمية على حد سواء يمكن أن يقوّي المجتمع ويساعد على خلق فرص عمل.

حشد الدعم من جانب الحكومات والمنظمات الدولية الرفيعة المستوى

٩٢ - تتوافر لدى الحكومات والمنظمات الدولية الرفيعة المستوى إمكانية الوصول إلى المزيد من الموارد والشبكات التي يمكن أن تدعم التنمية الاقتصادية الحضرية. وهي مسؤولة عن الهياكل الأساسية الإقليمية الاستراتيجية التي تضطلع بدور حاسم في ربط الاقتصادات الحضرية بالمدن والأسواق المشمولة في الشبكة. ومن المهم أيضا إشراك هذه الحكومات حتى يمكن للقرارات الاستثمارية الوطنية أن تسترشد بالاستراتيجية المحلية.

بناء رأس المال البشري والاجتماعي داخل المجتمع

٩٣ - تتوقف التنمية الاقتصادية على أشياء كثيرة، ولكنها في المقام الأول نتاج الإبداع والتصميم البشريين. وإن قدرة المجتمع المحلي على دعم تعليم مواطنيه وتطويرهم هو الشرط الأساسي لعملية التنمية. ويجب أن تعمل استراتيجية التنمية الاقتصادية على حشد التعليم والابتكار والقدرة على إقامة المشاريع عبر طائفة تتراوح من أبسط المستويات إلى أكثرها تقدما.

جيم - مؤشرات نجاح التنفيذ والرصد والتقييم

٩٤ - يؤثر تنفيذ الاستراتيجيات على طائفة واسعة من الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والمادية للمدينة. فهي في الأساس عملية سياسية واجتماعية. والقرارات المتعلقة بتخصيص الموارد والميزانيات تُتخذ من خلال مراحل متعددة على مدى فترة زمنية ليست بالقصيرة. فتشكّل الأفرقة ويتم تعيّناتها. ويُشرك أصحاب المصلحة. وفي هذه المرحلة التكوينية، لا يتوافر سوى قليل من الأدلة المادية أو الإحصائية لإثبات أن تنفيذ الاستراتيجية جارٍ بالفعل. وإذا تنقل المشاريع عبر مراحل عملية التخطيط، تُتخذ القرارات في نهاية المطاف بإطلاق مبادرات معقدة. ففي حالة مشاريع الهياكل الأساسية الكبيرة، يمكن أن تستغرق مرحلة التخطيط هذه ما بين ٥ و ١٠ سنوات. وفي مشاريع التشييد التي تميّز التنمية الحضرية، من المؤلف أن تستغرق عمليات التخطيط من ١٢ إلى ٣٦ شهرا. وإنشاء المشاريع الحضرية الكبيرة يمكن أن يستغرق فترة تتراوح بين ٢٤ و ٤٨ شهرا. ونتيجة لذلك، فإن الأدلة المادية والإحصائية لعملية تنفيذ الاستراتيجية يمكن أن تتأخر خمس سنوات أو أكثر.

٩٥ - ومع مرور الوقت، من المهم رصد ثلاثة أنواع من المؤشرات: المؤشرات الإجرائية والمؤشرات الهيكلية والمؤشرات الاجتماعية - الاقتصادية. فالمؤشرات الإجرائية تشمل الأحداث، مثل وضع استراتيجية التنمية الاقتصادية الحضرية أو خطة التنمية المكانية ونشرهما، أو إعادة تنظيم الشُعَب البلدية من أجل دعم التنمية الاقتصادية، أو نشر التشريعات أو اللوائح، أو إطلاق برنامج لدعم جانب محدد من جوانب الاستراتيجية.

أما المؤشرات الهيكلية فتقيس التغير التدريجي في ما بين الصناعات والمهن. والنتائج الاجتماعية - الاقتصادية هي التي تقيس رفاه المواطنين ككل. ويمكن أن تشمل المؤشرات المحددة التعليم، والدخل الشخصي، والوضع السكني، والتدابير المتخذة بغية تحقيق الاستقرار الأسري، فضلا عن المؤشرات النوعية مثل المنظورات المتعلقة بالرفاه على المستويين الشخصي والاجتماعي، والمواقف تجاه المستقبل^(٣٣).

سادسا - الخاتمة

٩٦ - في الختام، تود وحدة السياسة العامة رقم ٧ أن تدعو بقوة إلى الأخذ بأربع توصيات رئيسية:

(أ) أولا، ينبغي النظر إلى التنمية الاقتصادية الحضرية باعتبارها مسؤولية أصيلة للحكومات الوطنية والمحلية. فكما نقول في التقرير، كل مستوى حكومي يضطلع بدور مختلف لكنه مكمل للآخر في تحقيق النمو المطرد والمستدام في المناطق الحضرية. ولذلك، فإنه من المهم بالنسبة للحكومات الوطنية والوكالات الدولية أن تتعاون مع الحكومات المحلية وتدعمها في جهودها الرامية إلى تعزيز الاقتصاد المحلي؛

(ب) وثانيا، نود أن نشدد على ضرورة الاعتراف بالفقراء العاملين في الاقتصاد غير الرسمي ودعمهم باعتبارهم فاعلين مشروعين في عملية التنمية الاقتصادية؛

(ج) وثالثا، من الأهمية بمكان مساعدة المدن على تهيئة الظروف المؤاتية للتنمية الاقتصادية الحضرية. وهذه الظروف تشمل الهياكل الأساسية اللازمة للتنمية الاقتصادية، ووسائل تمويل تلك الهياكل الأساسية، والقدرة على التخطيط لتوظيف المساحات والأراضي بغية تحديد بنيتها والتسلسل الذي ستتبعه عملية تطويرها. ويجب أن يكون الهدف المنشود هو تهيئة مدينة مُدمجة تحظى بدعم وسائل النقل العابر وبإمداد جيد من الخدمات الموثوقة من كهرباء ومياه وصرف صحي واتصالات، وبيئات تنظيمية ومؤسسات سوق تتسم بالكفاءة والشفافية، بما في ذلك أسواق للأراضي تؤدي وظيفتها بفعالية للجميع. ونود أن نقرّ بأهمية تهيئة كيان حضري مُدمج وداعم لوسائل النقل العابر من أجل دعم التنمية الاقتصادية والاستدامة والتماسك الاجتماعي. فالمدن التي تعجز عن توفير الظروف المؤاتية لدعم التنمية الاقتصادية سوف تواجه صعوبة في تحقيق النجاح؛

(٣٣) <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/02/14/monitoring-and-evaluation-for-better-development-results>

(د) ورابعاً، يجب على المجتمع العالمي أن يدعم أيضاً توفير الظروف المواتية للتنمية الاقتصادية الحضرية التي تقودها العمالة. ونود أن نسلط الضوء على ضرورة دعم قدرة الحكومات المحلية على فرض نظم ضريبية مناسبة على قيمة الأراضي وغيرها من استراتيجيات التمويل من أجل تمويل الهياكل الأساسية المحلية والخدمات المحلية دعماً للتنمية الاقتصادية؛

(هـ) وأخيراً، وفيما يتعلق بسبل المضي قدماً، نود أن نشدد على عملية تصميم السياسات وتنفيذها المبينة في الفرع الخامس على النحو التالي:

- '١' المشاركة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين في التنمية الاقتصادية الحضرية - الحكومة، وشركات القطاع الخاص، والاقتصاد غير الرسمي، والمؤسسات التعليمية، والمجتمع المدني - في محافل تبادل المعلومات والتشاور والتفاوض، من أجل صياغة استراتيجية للتنمية الاقتصادية يمكنها أن تحشد الإجراءات التي يقوم بها أصحاب المصلحة؛
- '٢' إجراء البحوث والتحليلات للاسترشاد بها في عملية وضع السياسات، بما في ذلك تحديد القطاعات الفرعية والصناعات من أجل الوقوف على الفرص والعقبات؛
- '٣' دعم الأعمال الحرة والاحتفاء بها في الاقتصادين الرسمي وغير الرسمي؛
- '٤' تركيز الموارد البشرية والمالية والمادية على استراتيجية التنمية الاقتصادية الحضرية؛
- '٥' حشد الدعم في ما بين الحكومات والمنظمات الدولية الرفيعة المستوى؛
- '٦' بناء رأس المال البشري والاجتماعي داخل المجتمع المحلي.

المرفق الأول

الجدول

الجدول ١

معدلات البطالة (٢٠١٨-٢٠٠٧)

المعدل (بالنسبة المئوية)												
٢٠١٨	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	المنطقة
٦,٠	٦,١	٦,١	٦,١	٦,١	٦,٠	٦,٠	٦,٠	٦,١	٦,٢	٥,٦	٥,٥	العالم
٧,٩	٨,٠	٨,٢	٨,٤	٨,٦	٨,٦	٨,٦	٨,٤	٨,٨	٨,٤	٦,١	٥,٨	الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي
												وسط وجنوب شرق أوروبا (غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة
٨,١	٨,٢	٨,٢	٨,٢	٨,٣	٨,٢	٨,٠	٨,٥	٩,٢	٩,٩	٨,١	٨,٢	شرق آسيا
٥,٠	٤,٩	٤,٩	٤,٨	٤,٧	٤,٥	٤,٤	٤,٣	٤,٢	٤,٤	٤,٣	٣,٨	جنوب شرق آسيا والحيط الهادئ
٤,٤	٤,٣	٤,٣	٤,٣	٤,٣	٤,٢	٤,١	٤,٤	٤,٧	٥,١	٥,٢	٥,٥	جنوب آسيا
٤,١	٤,١	٤,١	٤,١	٤,٠	٤,٠	٣,٩	٣,٨	٣,٨	٤,٢	٤,١	٤,١	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاربي
٦,٤	٦,٤	٦,٥	٦,٥	٦,٥	٦,٥	٦,٦	٦,٧	٧,٣	٧,٥	٦,٥	٦,٩	الشرق الأوسط
١٠,٧	١٠,٨	١٠,٨	١٠,٩	١١	١٠,٩	١٠,٩	١٠,٨	١١,١	١٠,٣	١٠,١	١٠,٢	شمال أفريقيا
١٢,٠	١٢,١	١٢,١	١٢,١	١٢,٢	١٢,٢	١٢,١	١١,٨	١٠,٤	١٠,٦	١٠,٥	١١,١	أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى
٧,٥	٧,٥	٧,٥	٧,٥	٧,٦	٧,٦	٧,٦	٧,٦	٧,٦	٧,٧	٧,٧	٧,٥	

ملاحظة: أرقام عام ٢٠١٣ هي تقديرات أولية؛ وأرقام الفترة من عام ٢٠١٤ إلى عام ٢٠١٨ هي توقعات؛ وتبين الأشكال الواردة في المرفق ٣ الحدين الأعلى والأدنى لفترة الثقة. المصدر: ILO, Trends Econometric Models, October 2013؛ انظر أيضا مصدر الجدول ألف - ٢ والمرفق ٥.

المصدر: 2014 ILO Report on Global Employment Trends (Table P. 1).

الجدول ٢

الفقراء العاملون (دولاران في اليوم)، العالم النامي والمناطق النامية (٢٠١٨-٢٠٠٠)

كلا الجنسين	عدد الأشخاص (بالملايين)						الحصة في مجموع العمالة (بالنسبة المئوية)					
	٢٠٠٠	٢٠٠٧	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٨	٢٠٠٠	٢٠٠٧	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	*٢٠١٨
العالم	١ ١٩٩,٢	٩٨٩,٥	٨٧٨,١	٨٥١,٠	٨٣٩,٠	٧٣٦,٢	٤٥,٩	٣٣,٧	٢٨,٧	٢٧,٤	٢٦,٧	٢٢,٠
وسط وجنوب شرق أوروبا (غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة	١٧,٩	٨,١	٦,٧	٦,٤	٦,٠	٤,٧	١٢,٣	٥,١	٤,١	٣,٩	٣,٦	٢,٨
شرق آسيا	٤١٢,٩	٢٢٤,١	١٤٤,٦	١٢٣,٥	١١١,٦	٥٢,٤	٥٥,١	٢٨,٠	١٧,٧	١٥,٠	١٣,٥	٦,٢
جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ	١٥٠,٩	١١٤,٨	٩٨,٩	٩٤,٨	٩٣,٩	٧٥,٩	٦٢,٣	٤١,٩	٣٣,٣	٣١,٣	٣٠,٥	٢٣,٠
جنوب آسيا	٣٩٩,٤	٤١٤,٦	٣٩٢,٨	٣٨٩	٣٨٧,٨	٣٥٩,٨	٧٨,٥	٦٩,٩	٦٤,١	٦٢,٩	٦١,٥	٥٢,٢
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٣٣,٤	٢٢,٦	١٩,١	١٨,٩	١٨,٥	١٥,٩	١٦	٩,١	٧,٢	٦,٩	٦,٧	٥,٣
الشرق الأوسط	٣,٨	٤,٩	٤,٩	٥	٥	٤,٩	٩,٣	٨,٧	٧,٦	٧,٥	٧,٤	٦,٤
شمال أفريقيا	١٠,٦	٩,٢	٨,٩	٨,٨	٨,٨	٨,٦	٢٣,٨	١٦,٧	١٤,٩	١٤,٦	١٤,٢	١٢,٦
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	١٧٠,٣	١٩١,١	٢٠٢,٢	٢٠٤,٦	٢٠٧,٤	٢١٤	٧٥,٤	٦٨,٩	٦٥	٦٣,٨	٦٢,٨	٥٥,٦

ملاحظة: أرقام الفترة ٢٠١٢ - ٢٠١٨ هي توقعات. وقد لا تكون المجاميع دقيقة بسبب تقريب الأرقام. المصدر: ILO, Trends Econometric Models, October 2013؛ انظر أيضا مصدر الجدول ألف - ٢.

المصدر: ILO Report on Global Employment Trends (Table P. 1) ٢٠١٤.

الجدول ٣

العمالة غير الرسمية كنسبة مئوية من العمالة غير الزراعية (٢٠٠٤-٢٠١٠)

جنوب آسيا: ٨٢ في المائة	النطاق: من ٦٢ في المائة في سرى لانكا إلى ٨٤ في المائة في الهند
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى: ٦٦ في المائة	النطاق: من ٣٣ في المائة في جنوب أفريقيا و ٥٢ في المائة في زيمبابوي إلى ٨٢ في المائة في مالي
شرق وجنوب آسيا: ٦٥ في المائة	النطاق: من ٤٢ في المائة في تايلند إلى ٧٣ في المائة في إندونيسيا
أمريكا اللاتينية: ٥١ في المائة	النطاق: من ٤٠ في المائة في أوروغواي إلى ٧٥ في المائة في بوليفيا
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: ٤٥ في المائة	النطاق: من ٣١ في المائة في تركيا إلى ٥٧ في المائة في الضفة الغربية وغزة

المصدر: Vanek et al 2014، ومتاح أيضا على الرابط <http://wiego.org/informal-economy/statistical-picture>.

الجدول ٤

الاستثمارات الحالية والاحتياجات والفجوات الاستثمارية، ومشاركة القطاع الخاص في القطاعات الرئيسية المعنية بأهداف التنمية المستدامة في البلدان النامية (٢٠١٥-٢٠٣٠)

القطاع	ليبيان	(أ)	(ب)	(ج)=(ب)-(أ)	البلدان النامية	البلدان المتقدمة النمو
الطاقة	الاستثمار في توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها	٢٦٠~	٩٥٠-٦٣٠	٦٩٠-٣٧٠	٥٠-٤٠	١٠٠-٨٠
النقل	الاستثمار في الطرق والمطارات والموانئ والسكك الحديدية	٣٠٠~	٧٧٠-٣٥٠	٤٧٠-٥٠	٤٠-٣٠	٨٠-٦٠
الاتصالات السلكية واللاسلكية	الاستثمار في الهياكل الأساسية (الخطوط الأرضية والهواتف النقالة والإنترنت)	١٦٠~	٤٠٠-٢٣٠	٢٤٠-٧٠	٨٠-٤٠	١٠٠-٦٠
المياه والصرف الصحي	توفير المياه وخدمات الصرف الصحي للصناعات والأسر المعيشية	١٥٠~	٤١٠~	٢٦٠~	٢٠-٠	٨٠-٢٠
الأمن الغذائي والزراعة	الاستثمار في الزراعة والبحوث والتنمية الريفية، وشبكات الأمان وما إلى ذلك	٢٢٠~	٤٨٠~	٢٦٠~	٧٥~	٩٠~
التخفيف من آثار تغير المناخ	الاستثمار في البنى التحتية ذات الصلة، وتوليد الطاقة المتجددة، وبحوث ونشر التكنولوجيات المراعية للمناخ وما إلى ذلك	١٧٠	٨٥٠-٥٥٠	٦٨٠-٣٨٠	٤٠~	٩٠~
التكيف مع تغير المناخ	الاستثمار من أجل التكيف مع آثار تغير المناخ في الزراعة، والبنية التحتية، وإدارة المياه، والمناطق الساحلية، وما إلى ذلك.	٢٠~	١٢٠-٨٠	١٠٠-٦٠	٢٠-٠	٢٠-٠
النظم الإيكولوجية/ التنوع البيولوجي	الاستثمار في حفظ النظم الإيكولوجية وحمايتها، وإدارة الموارد البحرية، والحراجة المستدامة، وما إلى ذلك	٢١٠-٧٠				
الصحة	الاستثمار في الهياكل الأساسية، مثل المستشفيات الجديدة	٧٠~	٢١٠~	١٤٠~	٢٠~	٤٠~
التعليم	الاستثمار في الهياكل الأساسية، مثل المدارس الجديدة	٨٠~	٣٣٠~	٢٥٠~	١٥~	٢٠-٠

المصدر: الأونكتاد، الجدول الرابع-٢.

قائمة بالجهات الفاعلة في الاقتصاد الحضري

الكيانات الوظيفية	الإطار التشريعي	بيئة الأعمال التجارية اللوجستيات التجارية الهياكل الأساسية والخدمات الحصول على التمويل البشري	تممية رأس المال
الحكومات الوطنية	وزارة المالية - الخزانة وزارة التجارة والصناعة (السياسات التجارية والصناعية) وزارة الأراضي (سياسات الأراضي) وزارة البيئة (السياسات البيئية) وزارة الحكم المحلي (العلاقات بين الحكومات ونظام التمويل)	وزارة العدل (إنفاذ الحقوق والتوسط في النزاعات) وزارة الأراضي (تسجيل الأراضي والممتلكات) وزارة النقل (سياسات النقل) السلطات الوطنية للموانئ والمطارات والسكك الحديدية والطرق وزارة التخطيط السلطات الوطنية للإيرادات (رسوم الموانئ ورسوم التصدير والاستيراد، وما إلى ذلك)	وزارة التجارة والصناعة (القروض التجارية/المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم) وزارة الصحة
حكومات المناطق الحضرية	وزارة التخطيط والتنمية (لوائح تنظيم التجارة في الأراضي واستخدامها على مستوى البلديات) التنمية الاقتصادية (الخدمات، الحوافز، المناطق التجارية، المحاضن، وما إلى ذلك)	وزارة النقل - شبكات الطرق المحلية، سلطة الموانئ،	وزارة التنمية الاقتصادية (الشركات البلدية للمياه والكهرباء والهياكل الأساسية) الشركات البلدية للمياه والكهرباء والهياكل الأساسية جمعيات الإقراض)
الجهات الفاعلة الدولية/العالمية	المؤسسات الثنائية والمتعددة الجنسيات (اتفاقات التجارة الدولية والإقليمية) الأمم المتحدة (السياسات والإعلانات البيئية) الأونكتاد، اليونيدو، منظمة التجارة العالمية، منظمة العمل الدولية، وما إلى ذلك	البنك الدولي المؤسسات المصرفية الإقليمية الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف	المنظمات الثنائية والمتعددة الجنسيات التي تركز على سبل كسب الرزق الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف في قطاعات الصحة وسبل كسب الرزق

تممية رأس المال	الكينانات الوظيفية	الإطار التشريعي	بيئة الأعمال التجارية اللوجستيات التجارية الهياكل الأساسية والخدمات الحصول على التمويل البشري
المستشفيات المؤسسات التعليمية والتدريبية	المصارف - (التقليدية) التعاونيات	شركات الخدمات البلدية المخصصة	الشركات ومقدمو الخدمات (شركات الشحن والتخليص، وما إلى ذلك) شركات الاستيراد والتصدير الموردون/المنتجون
المنظمات غير الحكومية العاملة في قطاعي الصحة والتعليم النقابات	المنظمات غير الحكومية العاملة في تطوير سبل كسب الرزق والأعمال التجارية	المنظمات غير الحكومية التي تقدم خدمات حضرية	رابطات الأعمال التجارية غير الربحية جماعات الضغط
	رابطات القروض والمسدخرات المتجددة	مقدمو الخدمات المحليون (المياه، جمع القمامة، الصرف الصحي)	الرابطات الدولية، الإقليمية رابطات التجارة والأعمال التجارية، النقابات، التعاونيات والشركات المحلية
			القطاع غير الرسمي والعمال غير الرسميين

الإطار ١

مدن الشركات المبتدئة

شهدت نهايات القرن العشرين ومطلع القرن الحادي والعشرين الظهور السريع لعدد من المدن والمناطق الحضرية الرائدة مثل بوسطن ووادي السيليكون، التي تخصصت في تأسيس شركات مبتدئة تحلّ بعمل الأسواق التقليدية وتنشئ أسواقا جديدة^(١). وقد أدى نجاح هذه المدن إلى تركيز مكثف للابتكار والثروة والعمالة العالية القيمة في السنوات العشرين الماضية^(٢). إلا أن مباشرة الأعمال الحرة التكنولوجية أمر سائد في جميع أنحاء العالم اليوم. ومعظم مدن الشركات المبتدئة عبارة عن مجتمعات داخل تجمعات حضرية كبيرة مثل لندن وبرلين وتل أبيب. ولكن ثمة مدن متوسطة الحجم مثل أوستن ومنطقة واترلو في كندا ناجحة أيضا. والأمر الجدير بالاهتمام هو أن هذه ليست ظاهرة مقتصره على العالم المتقدم النمو فحسب. فقد أثبتت مدن مثل بنغالور وساو باولو وسانتياغو ونيروبي^(٣) أن مدن الشركات المبتدئة يمكن أن تظهر في البلدان النامية، أينما وُجدت الظروف البيئية المناسبة.

ما هي تلك الظروف؟ تشمل العوامل الرئيسية تركّز العاملين في مجال المعرفة (المواهب الهندسية والتصميمية والتجارية) الذين يتسمون بالحماس والميل إلى مباشرة الأعمال الحرة، والإرشاد من جانب مباشري الأعمال الحرة التسلسلية، والوصول إلى رأس المال الاستثماري. ولكن المحرك الذي يدفع النظم الإيكولوجية للشركات المبتدئة هو العقول المبدعة التي تنشئ الشركات الجديدة. فقد أحدثت تطلعاتها إلى العيش في مدن دينامية مدججة تحوّلًا في رأس المال الاستثماري والشركات المبتدئة في مجال التكنولوجيا تجاه دعم المراكز الحضرية المتنوعة التي تحظى بدعم وسائل النقل العابر^(٤). ونتيجة لذلك أصبحت مدن الشركات المبتدئة تعد أيضا مدنا تعزز أهداف التنمية المستدامة الدولية.

والمدن المبتدئة لا تخلو من التحديات. فهي، لكونها مدنا عالية الإنتاجية ومرتفعة الأجور، يمكن لأسواق الإسكان فيها أن تكون متضخمة ويتعذر على الفقراء العاملين الوصول إليها. ولكنها تضطلع، باعتبارها مصادر لابتكارات هامة على الصعيدين الوطني والدولي ومستويات مرتفعة من الإنتاجية، بدور مهم في تطوير الاقتصاد الوطني التنافسي.

(أ) .Compass, The Global Start-up Ecosystem Ranking 2015

(ب) Florida R., King K. Rise of the Global Start-up City: The Geography of Venture Capital

.Investment in Cities and Metros across the Globe, Martin Prosperity Institute, 2016

(ج) .Greg Scruggs, How Nairobi built a thriving tech community, Citiscope, April 2015

(د) Florida R., Start-up City: The Urban Shift in Venture Capital and High Technology. Martin

.Prosperity Institute, 2014

الإطار ٢

إصلاحات الاقتصاد الكلي والتنمية الاقتصادية في الصين الحضرية

تمثل الصين قصة النجاح الكبرى في تاريخ الحد من الفقر في العصر الحالي. فقد كانت خامس أفقر الاقتصادات في العالم في عام ١٩٨١ من حيث انتشار الفقر المدقع (Ravalion, 2009). بيد أنه في الفترة بين عامي ١٩٨١ و ٢٠١١، استطاعت الصين إنقاذ ٧٥٣,٧٥ مليون شخص من براثن الفقر المدقع، والمساهمة بذلك في الحد من الفقر على مستوى العالم بنسبة ٧٩,٦ في المائة خلال الفترة نفسها (http://iresearch.worldbank.org/PovcalNetPPP2005). وكان هذا نتيجة للنمو المطرد في الإنتاجية. ففي الفترة بين عامي ١٩٨١ و ٢٠٠٥، نما الناتج المحلي الإجمالي للفرد فيها بنسبة ٨,٨ في المائة سنويا وانخفض مؤشر نسبة الفقراء فيها من ٨٤ في المائة إلى ١٧ في المائة (Ravalion, 2009). وارتفع مؤشر التنمية البشرية الخاص بها من ٠,٥٠١ في عام ١٩٩٠ إلى ٠,٧٢٤ في عام ٢٠١٤.

فما الذي يفسر هذا النجاح الباهر؟ على الرغم من أن إجابة هذا السؤال محل نقاش، فثمة توافق نسبي في الآراء على أن الصين استفادت من تحولين هيكليين رئيسيين في إطار إصلاحات الاقتصاد الكلي التي أجرتها بعد عام ١٩٧٨ (بما في ذلك سياسة الباب المفتوح)؛ ألا وهما: نقل العمالة من القطاع الزراعي إلى القطاع غير الزراعي ومن القطاع الحكومي إلى القطاع غير الحكومي. ففيما انخفضت حصة الزراعة، بين عامي ١٩٧٨ و ٢٠٠٤، من مجموع العمالة من ٦٩ في المائة إلى ٣٢ في المائة، انخفض نصيب القطاع الحكومي من العمالة غير الزراعية من ٥٢ في المائة إلى ١٣ في المائة. وتُرجمت هذه التغيرات في صورة نمو العمالة إلى تسعة أضعاف حجمها في القطاع غير الحكومي، حيث زادت من ٤٨,٩ مليون نسمة في عام ١٩٧٨ إلى ٤٤٦ مليون نسمة في عام ٢٠٠٤، ونمو العمالة خارج القطاع

الزراعي ٣,٦ أضعاف، حيث زادت من ١٤٤ مليون نسمة إلى ٥١٣ مليون نسمة (Brand et al, 2008). وقد ساهمت أربعة عوامل، هي نمو الإنتاجية في قطاع الزراعة، ونقل العمالة من الأنشطة الزراعية المنخفضة الإنتاجية إلى الأنشطة غير الزراعية الأعلى إنتاجية، وتخفيض الحواجز على إعادة توزيع العمالة، ونمو الإنتاجية الإجمالية لعوامل الإنتاج في القطاع غير الحكومي، في نمو إنتاجية العمالة الإجمالية، حيث كان للعامل الرابع المساهمة الكبرى (٤٠ في المائة) (المرجع نفسه). وفي الواقع، فقد عزز بعض هذه العوامل الأربعة بعضاً. واستفاد نمو الإنتاجية الزراعية من كل من التغييرات المؤسسية (ولا سيما الأخذ بنظام مسؤولية الأسرة في أواخر سبعينيات القرن العشرين)، وزيادة استخدام الأسمدة واستيعاب العمالة من قِبل المؤسسات التي ازدهرت في البلدات والقرى لتلبية الطلب المحلي والدولي المتزايد على المنتجات الصناعية الكثيفة العمالة. وتطوير هذه الصناعات الريفية أدى بدوره إلى زيادة الطلب على السلع الرأسمالية، مما عزز التحول إلى التصنيع والتوسع الحضري في الصين (Zhang, 2015).

كما أن الانفتاح أدى دوراً مهماً في تمكين شركات الصناعات التحويلية الصينية من المشاركة في نموذج نمو موجه نحو الصادرات المصنعة. وفي حين أن رصيد الاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة في الصين زاد من ٢٠,٧ بليون دولار في عام ١٩٩٠ إلى ٨٣٢,٩ بليون دولار في عام ٢٠١٢ وفقاً للأونكتاد، فقد ارتفعت قيمة الصادرات الصينية من ١٨ بليون دولار في عام ١٩٨٠ إلى ٢٢٠,٩ بلايين دولار في عام ٢٠١٣. ووفقاً للإحصاءات الرسمية الصينية، ارتفعت قيمة صادرات السلع المصنعة من ٩ بلايين دولار إلى ٢١٠,٢ بليون دولار من عام ١٩٨٠ إلى عام ٢٠١٣، لتسهم بذلك بنسبة ٩٥,٥ في المائة في إجمالي نمو الصادرات الصينية خلال هذه الفترة. وإضافة إلى ذلك، فقد شجّع نجاح الصناعات التحويلية ازدهار صناعة التشييد: ففي الفترة بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠١٣، ارتفع عدد الأشخاص العاملين في الوحدات الحضرية في قطاع الصناعات التحويلية من ٢٩,٨ مليون نسمة إلى ٥٢,٦ مليون نسمة، مقارنة بارتفاع من ٨,٣ ملايين نسمة إلى ٢٩,٢ مليون نسمة في صناعة التشييد.

ويبين النجاح الأخير الذي حققته الصين الإمكانيات التي تنطوي عليها إصلاحات الاقتصاد الكلي من حيث تهيئة العمالة المنتجة والحد من الفقر وتعزيز الرفاه على نطاق واسع.

المراجع:

Brandt, L., Hsieh, C.-T. and Zhu, X., 2008. Growth and Structural Transformation in China, in L. Brandt and I. G. Rawski, eds. 2008. China's Great Economic Transformation. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 683-728.

Ravalion, M., 2009. A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India. Policy Research Working Paper 5080. Washington, D.C.: World Bank.

Zhang, L.-Y., 2015. Managing the City Economies: Challenges and Strategies in Developing Countries. London: Routledge

الإطار ٣

الدعم المقدم للمستوطنات غير الرسمية في السنغال

المشكلة

تقع السنغال في غرب أفريقيا وتبلغ مساحتها ٧٢٢ ١٩٦ كيلومترا مربعا ويبلغ عدد سكانها ١٣ ٥٠٨ ٧١٥ نسمة ومعدل نمو السكان ٢,٧ في المائة. وفي عام ١٩٧٦، كانت نسبة السكان الذين يعيشون في المدن ٣٤ في المائة، وزادت إلى ٤٥,٢ في المائة في عام ٢٠١٣. وأدى هذا التوسع الحضري إلى تكوّن مستوطنات كبيرة غير رسمية، تمثل نسبة تتراوح من ٣٠ إلى ٤٥ في المائة من مجموع المناطق الحضرية في المدن. وتفتقر هذه المستوطنات بوجه عام إلى البنية التحتية كالطرق ونظم إيصال المياه والكهرباء ونظم الصرف الصحي. كما تنعدم فيها المرافق الاجتماعية كالمدارس أو الساحات الرياضية أو أي بنية تحتية مجتمعية، وإن وجدت لا تكون بالقدر الكافي. ويقع عدد من هذه المستوطنات على السهول المعرضة للفيضانات وتغمرها مياه الفيضانات بشكل دوري، مما ينشئ مشاكل بيئية حادة. ولا يملك قاطنو هذه المستوطنات حيازات قانونية للأراضي التي بنيت عليها مساكنهم وكثيرا ما يُنقلون من مكان إلى آخر ويعاد نقلهم إلى أماكن أخرى، بعيدا عن أماكن العمل والمدارس.

الحل

اعتبارا من الفترة ١٩٨٩-١٩٩٠، غيرت الحكومة سياستها تجاه هذه المستوطنات غير الرسمية وسكانها. فبدلا من نقلهم من الموقع الذي يعيشون فيه، قررت تركهم، وتحسين المستوطنة بإنشاء مرافق وبنى تحتية وتقنين حيازة الأراضي للمقيمين المحليين. وتقدّم قطع الأراضي مجانا. وتقتصر مشاركة الأشخاص على تمويل البنية التحتية. ويستند هذا البرنامج إلى إطار قانوني وضع بموجب المرسوم رقم ٩١-٧٨٤ المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩١.

الإجراءات

إنشاء وكالة عامة للتشغيل اسمها مؤسسة الحق في المدينة، في عام ٢٠٠٠. وهي معترف بها رسميا باعتبارها وكالة تقدم المنافع لعموم الجمهور وقد أدت إلى إنشاء برنامج

تحسين المساكن وصندوق لدعم هذا البرنامج (أنشئ بموجب المرسوم رقم ٩٦-٣٨٦ المؤرخ ١٥ أيار/مايو ١٩٩٥)، ووضع تخطيط جديد لتفاصيل الموقع وهيكل قطع الأراضي المخصصة لبناء المساكن ومساحاتها، بالتعاون مع السكان، وإنشاء المرافق والبنى التحتية، وتقنين حيازة الأراضي. ويشارك المستفيدون ماليا بسداد مبلغ صغير من المال. فإذا كانت أرض المستوطنة غير الرسمية مملوكة ملكية خاصة، يجوز للحكومة شراؤها لتأمين سندات ملكية واضحة للمقيمين.

ويتضمن البرنامج توفير الدعم الاقتصادي للمرأة ومشاركة المواطنين الكاملة في جميع مراحل العملية (فهم يقررون كيفية تقسيم الأرض وماهية المرافق ونوع البنى التحتية التي ستُنشأ). وتعمل مؤسسة الحق في المدينة لصالح الهيئات المحلية أو الحكومة في بعض الحالات.

أصحاب المصلحة

الوزارة المسؤولة عن تخطيط المدن؛ وإدارتنا تخطيط المدن والتصميم المعماري، ومؤسسة الحق في المدينة، ووزارة المالية، والهيئات المحلية؛ والمستفيدون؛ والاجتمع المدني؛ وبنك الإسكان السنغالي، وشركاء التنمية: الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، والاتحاد الأوروبي، وموئل الأمم المتحدة، والقطاع الخاص.

النتائج

أصبح الآن بإمكان قاطني المستوطنات غير الرسمية امتلاك حيازة قانونية للأراضي؛ وقد تلقى ٣٠٣١ من المستفيدين الحيازات العقارية الخاصة بهم (عقارات من الأراضي)؛ وأصبح الآن بمقدورهم اقتراض أموال من بنك الإسكان السنغالي أو غيره من المؤسسات المالية برهن السند القانوني لأرضهم؛ والموقع مجهز بمرافق اجتماعية وبنى تحتية كافية؛ وشهدت البيئة تحسنا كما تحسنت الأوضاع الصحية بصورة كبيرة. ويمكن لملاك الحيازات العقارية الجدد في إطار البرنامج الحصول على تصريح بناء وبناء المسكن الذي يريدونه. وتستحدث فرص عمل في القطاع غير الرسمي نتيجة لتشييد المرافق والبنى التحتية.

الإطار ٤

صنع القرار بطريقة تشاركية في مدينة متوسطة الحجم في تركيا: تشاناكالي

تشاناكالي مدينة متوسطة الحجم تقع في شمال غرب تركيا على الساحل الآسيوي لمضيق الدردنيل. ويبلغ عدد سكانها نحو ١٦٠.٠٠٠ نسمة. وقد صنفت المدينة في الترتيب الثاني في المجموعات الست المختارة لمؤشر التنمية الاجتماعية والاقتصادية (SEGE 2011). ويزيد مستوى تعليم السكان فيها على متوسط البلد. ويتألف المقيمون من متقاعدين وموظفي الخدمة المدنية وطلاب.

وعقب المؤهل الثاني، اختيرت مدينة تشاناكالي باعتبارها واحدة من المدن الرائدة لتنفيذ جدول الأعمال المحلي للقرن ٢١. ووضعت مبادرة مشتركة بين الحكومة المحلية والمجتمع المدني، كانت قد نظمت بالفعل لمعارضة إنشاء جسر مضيق الدردنيل، قدمت الدعم لنموذج صنع القرار المتعلق بالمدينة من أسفل إلى أعلى. وأنشئ مجلس مدينة تشاناكالي في عام ٢٠٠٤ وأعدت خطة العمل الخاصة بالمدينة في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨ بمشاركة واسعة من السكان. وعلاوةً على ذلك، استحدثت بلدية تشاناكالي برنامجاً للميزنة التشاركية واختير حي فوزي باشا، الموجود في المركز التاريخي الذي تعيش فيه الفئات الأكثر فقراً من شعب الروما، ليكون موقعاً تجريبياً. وأجرى مجلس المدينة بحثاً في عام ٢٠١١، ثم أنشأ مجلساً للحي لمناقشة الوسائل التي يمكن من خلالها أن تشارك الفئات المحرومة من شعب الروما في الاقتصاد المحلي. وقد ساعد هذا النهج سكان شعب الروما المفتقرين إلى التنظيم على المشاركة في عمليات صنع القرار المتعلقة بالحي الذي يعيشون فيه. وتمثلت أولويات السكان المحليين فيما يتعلق بالميزنة التشاركية في تحسين الحيز العام لمنطقة ظافر وإعداد أنشطة اجتماعية وثقافية. وكُرت هذه العملية لاحقاً في أحياء أخرى في مدينة تشاناكالي، إلا أن حي فوزي باشا ظل هو الحي الذي يوجد فيه أكبر عدد من المشاركين.

وكانت النتيجة الفورية لهذه الجهود إنشاء المركز الاجتماعي للسكان المحليين الذي أقيم بدعم مالي من بلدية تشاناكالي. وتولى التنسيق مجلس الحي ومجلس المدينة. ويشكل النساء والأطفال الفئتين المستهدفتين. وتعد دورات دراسية في مجالات الموسيقى والرقص والتصوير الفوتوغرافي للأطفال، وفي مجال الحياكة للنساء، بمساعدة متطوعين وفنانين. وتهدف المشاريع القادمة إلى تخفيف حدة الفقر من خلال تدريب الفقراء وبناء قدراتهم لتأهيلهم للعمل في قطاع الخدمات في المدينة.

المراجع:

Aksakoğlu, E., Participatory Policies in Local Development: Çanakkale Case Study, Unpublished MS Thesis, Istanbul Technical University, 2007.
 Başaran Uysal, A., Determination of Improvement Strategy for Historical Centre by Participatory Scenario Techniques, METU JFA 2013/2, (30:2), pp.137-162.
 SEGE 2011 Socioeconomic Development Ranking of Cities and Regions, Ministry of Development, Ankara, 2013

الإطار ٥

المدن المدججة

تخضع المدن في مختلف مراحل نموها، بوجه عام، لظروف مختلفة للغاية فيما يتعلق بالبنية التحتية ومكان المقيمين ووظائفهم. ولا يمكن أن تتغير هذه الظروف إلا بمرور الوقت، ولكن يمكن أن يكون لها تأثير ضخم على التنمية الاقتصادية الحضرية. ولذلك ينبغي ربط الاستراتيجيات الاقتصادية الحضرية وإدماجها في الخطط الاستراتيجية الطويلة الأجل المتعلقة بالمدن ومراعاة المنافع التي يمكن أن تعود على كفاءة المدينة من تحسين البنية التحتية وقرب المسافة بين المقيمين وأماكن عملهم.

وفي هذا السياق، ينشأ مفهوم المدينة المدججة باعتباره نقيضاً لمفهوم المدينة المترهلة. وترتبط المدن المدججة بوجه عام بكثافات سكانية أعلى وبمنطقة مقيدة للمدينة. ويساعد وجود أسواق عاملة للأراضي على الترويج للمدن المدججة، حيث تشجع القيم المرتفعة للأراضي على الاقتصاد في استخدام الأرض، عن طريق القيام مثلاً بتشييد مباني مرتفعة.

وللمدينة المدججة فوائد كثيرة من قبيل كفاءة الطاقة، وقصر زمن المسافات المقطوعة، ووجود تفاعلات أكبر بين السكان، وممارسة السكان لنشاط بدني أكبر، ووجود أحياء نابضة بالحياة وأكثر أماناً، وتزايد النشاط الاقتصادي، وتوافر المزيد من فرص العمل. وتتيح المدن المدججة أيضاً مزايا لإدارة المدينة نظراً لاستخدام البنية التحتية والمرافق العامة بكثافة أكبر، الأمر الذي يصبح معه صيانة المدينة أمراً يسيراً، ويقل عدد الرحلات اللازمة لجمع القمامة، وغير ذلك من الفوائد. وتتيح الكثافة إمكانية استخدام نظم مدججة للنقل العام، بل تتطلبها، وعندما تصاحبها استخدامات مختلطة ودخول متباينة فقد تفضي إلى أحياء نابضة بالحياة تتمتع بقدر أكبر من الصحة والسلامة والتنوع، ويزيد فيها التنقل سيراً على الأقدام أو بوسائل تخلو من المحركات. وتمثل الأماكن العامة الخضراء والعالية الجودة عناصر أساسية أيضاً في هذه الأحياء ذات الكثافة الأعلى وينبغي أن يكون هناك توافق بين كل من البنى التحتية المقررة والكثافات الأعلى.

الإطار ٦

التنمية الاقتصادية المحلية في موروغورو، جمهورية تنزانيا المتحدة

في عام ٢٠١١، شرع مجلس مدينة موروغورو بجمهورية تنزانيا المتحدة في وضع برنامج للتنمية الاقتصادية المحلية بدعم من اتحاد السلطات المحلية في جمهورية تنزانيا المتحدة واتحاد البلديات الكندية ومدينة كتشنر. ومدينة موروغورو مركز إقليمي للخدمات، وهي مدينة ثانوية تقع على مفترق طرق في شبكة الطرق السريعة الوطنية. ويتضمن ظهورها منطقة زراعية كبيرة ومنطقة من أكبر المناطق المحمية في أفريقيا. وهي أيضاً مركز تعليمي باهتمامها على عدة جامعات لها أهميتها على الصعيد الوطني. ويأتي على رأس صادراتها الزراعية السيزال، وإن كان يجري تصدير العديد من المنتجات الزراعية من المنطقة، ويجري حالياً تطوير صناعة السياحة.

وقد بدأ مشروع موروغورو بعملية تخطيط استراتيجي تضمنت مشاركين من قطاع عرضي من الاقتصاد المحلي. وحدد أصحاب المصلحة فرص التنمية العقودية باعتبارها بؤرة تركيز رئيسية للاستثمار في المستقبل. ويعمل بالمجلس البلدي لمدينة موروغورو موظفون متخصصون في مجالات متصلة بالتنمية الاقتصادية بما في ذلك التجارة وتنمية المجتمعات المحلية والتنمية الزراعية وتخطيط استخدام الأراضي وتنميتها وإدارة سوق مركزية قوية. غير أنه لم توجد في هيكل البلدية وظيفة مركزية للتنمية الاقتصادية.

ونتيجة للبرنامج، بدأ المجلس البلدي العمل مع غرفة التجارة المحلية لإنشاء مركز صغير للخدمات التجارية. وكان لدى المجلس موظفون مدربون في مجالي التنمية الاقتصادية المحلية والتجمعات الاقتصادية. وساعدت المدينة على إطلاق ست مبادرات تتعلق بتجمعات جديدة في صناعات متنوعة متناهية الصغر أو صغيرة النطاق مثل المطاحن والملابس وتقطيع الأحجار الكريمة وصقلها وتصنيع الأثاث. وبحلول عام ٢٠١٥، كان هناك ٨٥٠ شخصاً، أغلبهم من مباشري الأعمال الحرة، يشاركون في مبادرات التنمية العقودية لتعزيز قدرتهم التنافسية وتوسيع نطاق أعمالهم التجارية. وكان عدد كبير من مباشري الأعمال الحرة يعملون فيما سبق في الاقتصاد غير الرسمي بصورة تامة.

المرجع:

https://www.fcm.ca/Documents/case-studies/International/2015/PARTNERSHIP_BETWEEN_THE_MOROGORO_MUNICIPAL_COUNCIL_AND_THE_CITY_OF_KITCHENER_E.pdf

الإطار ٧

منابر تبادل المعلومات والحوار والتفاوض

شهدت "شبكة العاملات في القطاع غير الرسمي: العولمة والتنظيم" (WIEGO) وشركاؤها تقدماً كبيراً في المدن التي يتفاعل فيها المسؤولون المنتخبون في المدينة والقائمون على إدارتها بصورة إيجابية مع العاملين في القطاع غير الرسمي لاستكشاف حلول متبادلة. وفي هذه المدن، التي تشمل أكرا وبانكوك وليما، أنشئت بنجاح عدة أنواع من المنابر باعتبارها آلية لضمان الحوار المثمر بين المدن والعاملين في القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية. وتشمل الأنواع أو النهج المحددة للمنابر ما يلي:

- منابر تبادل المعلومات، وهي حيز لتبادل المعلومات ومناقشة الاهتمامات المشتركة بتواتر منتظم بين العاملين في القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية والسلطات الحكومية والمنظمات غير الحكومية/الباحثين/الأوساط الأكاديمية.
 - منابر الحوار، وهي حوارات هادفة وميسرة وغير تصادية بين العاملين والمسؤولين الحكوميين من أجل بناء الوعي/الفهم ولكن لا تهدف بالضرورة إلى الوصول إلى اتفاق أو نتائج محددة.
 - منابر التفاوض، وهي حيز للحوار والتفاوض بين العاملين في القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية والسلطات الحكومية من أجل الوصول إلى اتفاق أو اتفاقات بشأن قضايا محددة مع تحويل المفاوضين صلاحية إبرام الاتفاقات.
- وهذه المنابر تدعمها أنشطة لبناء القدرات تهدف إلى المساعدة على تعزيز المنظمات القائمة على العضوية للعاملين في القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية مع مشاركتهم في المنابر، كما تدعمها بحوث ووثائق لتوفير المعلومات اللازمة لدعم عملية صنع القرار على أساس مستنير على مستوى المدينة

الإطار ٨

قانون العملية الحضرية في ساو باولو

استحدثت مدينة ساو باولو آلية للمبادرات الحضرية تسمى "العملية الحضرية" اعتمدت لاحقاً كقانون للمدن في البرازيل (نظام المدينة الأساسي). وتستهدف هذه الوثيقة المناطق التي تحتاج إلى تحويلات هيكلية، والنهوض بمستواها الاجتماعي،

وتحسينات بيئية. وهي تتضمن وثيقة لرصد القيمة تقلل من الاستثمار العام اللازم لتغطية التكاليف المترتبة على تنفيذ مشاريع من قبيل البنية التحتية والإسكان الاجتماعي.

وعندما يتعلق الأمر بمنطقة معينة، فإن قانون العملية الحضرية يحدد محيط تلك المنطقة والأهداف المنشودة والخطة الرئيسية الحضرية والبنية التحتية الجديدة اللازمة. ويمكن الحصول على التمويل من خلال شهادات تباع بالمزاد، يمكن لشركة البناء تحويلها إلى حقوق بناء إضافية تزيد على النسبة الأساسية لمساحات الطوابق دون تجاوز النسبة التي يحددها القانون. وفي واقع الأمر تشتري شركات البناء خيارا لبناء تجمعات ذات كثافة عالية في مناطق محددة من المدينة. وتباع الشهادات بالمزاد في سوق الأوراق المالية وتشرف عليها هيئة تنظيمية (لجنة الأوراق المالية والتبادل التجاري)، بما يضمن المصداقية والشفافية على العملية. ويتضمن النظام أيضاً مشاركة المجتمع المحلي عن طريق إشراك المجتمع المدني في جميع العمليات بدءاً بعملية التخطيط وانتهاءً بمرحلة التنفيذ.

ومن منظور للتنمية الاقتصادي، تتسم هذه الوثيقة بالقوة ذلك أنه يمكنها، إلى جانب رصدتها للقيمة وإتاحتها إمكانية تنفيذ استثمارات رئيسية قد لا تدعمها ميزانية المدينة في ظروف مغايرة، أن تحفز تحويل المناطق وفقاً للرؤية الطويلة الأجل للمدينة. وعلى سبيل المثال، توفر العملية الحضرية "Água Espraiada" الأموال لإنشاء محور للنقل العابر ولتحويل مستوطنات هشة إلى مساكن اجتماعية مرتفعة الجودة وفي مواقع جيدة، مع إسهامها في الوقت نفسه في تشكيل المنطقة التجارية الثالثة في المدينة. وينبغي أن تؤدي العملية الحضرية "Água Branca" إلى تحويل المناطق الصناعية المنخفضة الكثافة إلى أحياء شاملة مرتفعة الكثافة ومتنوعة الدخل والاستخدامات، تدعمها بنية تحتية في مجال النقل العابر.

الإطار ٩

الحكومة المحلية، والاستثمار في مجال النقل، والإنصاف: حالة مدينة ميدين، كولومبيا

تقع القرارات المتعلقة بالبنية التحتية في مجال النقل في قلب الأعمال التي يضطلع بها كثير من حكومات المدن. وغالبا ما تحقق هذه القرارات النفع لبعض الفئات على حساب فئات أخرى، بإسهامها على سبيل المثال في رفع أسعار الأراضي في الأحياء الأكثر ثراء أو بإتاحة إمكانية الوصول بسرعة أكبر للسيارات في الأماكن الواقعة بالضواحي. وبإمكان هذه القرارات أن تساعد على توجيه النمو الحضري في المستقبل

ولكن يمكنها بنفس القدر من الأهمية أن تكون أدوات قوية لتوزيع منافع النمو الاقتصادي بإنصاف أكبر أو على عكس ذلك زيادة تهميش الجماعات السكانية والأفراد المهمشين بالفعل.

وتمثل مدينة ميدين، وهي ثاني أكبر المدن في كولومبيا، حالة لافتة من الاستثمار التقدمي من الناحية الاجتماعية في البنية التحتية للنقل والتحسين المادي للمناطق المنخفضة الدخل حيث ساهم في التعويض عن التفاوت المتزايد في الدخل وعن ظاهري العنف والتفكك الاجتماعي المتجذرتين بعمق. ويتمحور هذا الاستثمار على ثلاثة خطوط للعربات المعلقة على كابلات تربط شبكة سطحية للنقل السريع بأحياء منعزلة جزئياً مقامة على التلال وتتسم بكثافة سكانية عالية وبمستويات مرتفعة من البطالة والعنف. وكانت هذه هي المرة الأولى التي تستخدم فيه هذه الوسيلة السريعة والمنخفضة الانبعاثات من وسائل النقل، المقتبسة من مصاعد التزلج، التي بدأ تشغيلها في أوائل القرن الحادي والعشرين، للمساعدة في الحد من الفصل الشديد بين الأماكن المنتشر بصورة واسعة في كثير من مدن أمريكا اللاتينية. ومن منظور مالي، بدت الاستثمارات في هذه الخطوط ضئيلة مقارنة بالاستثمارات العامة في إنشاء أو تحسين الأماكن العامة والمنتزهات الصغيرة والطرق والمرافق التعليمية والترفيهية وبناء قدرات السكان المحليين. وكان من العوامل البالغة الأهمية في هذه المبادرات في هذه المدينة التي يبلغ عدد سكانها ٣,٥ ملايين نسمة وجود قاعدة إيرادات مستقرة، ونظام محدث من الخرائط المساحية، ونظام ضريبي متطور للإنفاق على التحسينات. وكان من العوامل المهمة أيضاً اتخاذ قرار بتوظيف السكان المحليين في جميع الأشغال العامة التي اضطلع بها في الأحياء السكنية.

ولم تكن الاستثمارات لتحدث لولا العمل المنسق الذي قامت به مؤسسات محلية مملوكة للقطاع العام تتسم بالقوة وتحظى باحترام كبير، منها شركة المرافق العامة، الشركة العامة لمدينة ميدين (Empresas Públicas de Medellín). وهذه الشركة في الواقع شركة عامة متعددة الجنسيات تتجاوز أصولها ١٠ بلايين دولار، قامت في الفترة بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٢ بتحويل فائض يقرب من ١,٤ بليون دولار إلى الحكومة البلدية، مما وفر النقد المطلوب بشدة لتنفيذ المشاريع، لا سيما المشاريع المتعلقة بالمستوطنات المنخفضة الدخل التي تواجه مشاكل في المدينة.

المراجع

Dávila, Julio D. (ed.), 2013, *Urban Mobility and Poverty: Lessons from Medellín and Soacha, Colombia*, DPU-UCL and Universidad Nacional de Colombia (يمكن تنزيله من شبكة الإنترنت مجاناً وهو متاح أيضاً بالإسبانية).

الإطار ١٠

الباعة المتجولون في جنوب أفريقيا

في جنوب أفريقيا، يعمل ثلث جميع الأشخاص النشطين اقتصاديا في الاقتصاد غير الرسمي، وفي المناطق الحضرية، يعمل زهاء ٣٠ في المائة من جميع العمال غير الرسميين في التجارة. ورغم هيمنة المبادلات التجارية غير الرسمية في جنوب أفريقيا وفي أماكن أخرى، فهناك عدد قليل جدا من الأمثلة الجيدة على التخطيط الحضري الشامل للتجار المتجولين. وللسنوات عديدة، كان ينظر إلى ملتقى وارويك جنكشن، وهو حي في قلب مدينة ديربان يضم، في يوم حافل، ما يصل إلى ٨ ٠٠٠ من التجار المتجولين وأصحاب المتاجر، باعتباره أفضل موقع لإدارة شؤون الباعة المتجولين ودعمهم، حيث تتاح مستويات عالية من التشاور مع أولئك الباعة وتقديم الدعم لهم، بما في ذلك بناء المظلات، وتوفير خدمات الهياكل الأساسية، وتصميم المعدات.

ولكن في شباط/فبراير ٢٠٠٩، ولدهشة الكثيرين، أعلنت بلدية ديربان/إيثكوبيني عن خططها الرامية إلى منح عقد إيجار في أراض عامة لمدة ٥٠ عاما إلى مقاول من القطاع الخاص لبناء مركز تسوق في ملتقى وارويك جنكشن، على موقع سوق الفجر، وهو سوق للمنتجات الطازجة في المنطقة كان على وشك إحياء ذكره المثوية في عام ٢٠١٠. وقد انطوت هذه الخطط على إعادة تصميم المنطقة برمتها لضمان توجيه حركة المشاة، وتقدر بـ ٤٦٠ ٠٠٠ شخص يوميا، للمرور عبر المركز التجاري بدلا من محال التجار غير الرسميين، مما يهدد بقاء جميع التجار المتجولين وأصحاب المحال في الملتقى.

وكانت هناك معارضة عارمة للمقترح وانطلقت حملة كبيرة يقودها المجتمع المدني لمناهضة المشروع. وقد كان هناك تاريخ طويل لتنظيم التجار المتجولين في ديربان بصفة عامة وفي ملتقى وارويك جنكشن على وجه الخصوص. وكانت منظمات التجار المتجولين تحظى بدعم مؤتمر نقابات عمال جنوب أفريقيا والحزب الشيوعي لجنوب أفريقيا في مقاطعة كوازولو - ناتال اللذين عارضا تلك المقترحات علنا. وديربان هي أيضا المقر الرئيسي للتحالف الدولي لمنظمات التجار المتجولين أو شبكة "سترينتت". وتلتقي جماعات المجتمع المدني أسبوعيا في إطار حملة الشبكة المسماة "مدن عالمية المستوى من أجل الجميع". كما انضم إلى الحملة ممارسون وأكاديميون في مجال التوسع الحضري - بكتابة رسائل إلى الصحافة وتنظيم مناقشات عامة وتقديم المساعدة

التقنية. وكان من العناصر المحورية في هذه الحملة سلسلة من الدعاوى القضائية تولتها شركة قانونية غير ربحية تعمل من أجل المصلحة العامة، وهي مركز الموارد القانونية.

وانطوى جوهر القضية على معارضة الإجراءات التي منحت المدينة بموجبها العقد إلى مقاول عقارات من القطاع الخاص، وذلك استنادا إلى القانون الإداري. وأفضى ذلك إلى فحص دقيق لعدد ضخم من الوثائق التي أُجبر مجلس المدينة على تقديمها إلى الفريق القانوني. وكان من المستبعد أن تنجح القضية استنادا إلى الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وحدها. وفيما يتعلق بالإجراءات، فقد كانت القضية، من ناحية، هي أحد المكونات الرئيسية لحملة كبيرة قادها المجتمع المدني، بينما كان إسهام المجتمع المدني ودعمه، من ناحية أخرى، حاسما في نجاح الدعوى القضائية. وقامت منظمة أسبي إيتافوليني، وهي منظمة غير حكومية محلية توفر الدعم التقني للاقتصاد غير الرسمي ولها نشاط في المنطقة، بتيسير وصول المدعين المعنيين إلى مركز الخدمات القانونية وبرصد التطورات اليومية في السوق، بغية تنبيه المركز إلى المضايقات اليومية للتجار من جانب المدينة. وكان هؤلاء التجار يتلقون الدعم من شبكة قوية من منظمات التجار ظلت تعمل في المنطقة لسنوات ومن فريق المجتمع المدني الأوسع نطاقا الذي تبلور حول هذه المسألة. كما أبدت مجموعة من الممارسين في المناطق الحضرية اهتمامها بهذه المسألة وقدمت خبرتها المهنية ومشورتها بشأن عمليات تقييم الأثر البيئي، وتشريعات التراث، ومدخلات التصميم الحضري والمعماري، حيث أثرت جميعها الورقات المقدمة إلى المحكمة.

وبحلول نيسان/أبريل ٢٠١١، قرر مجلس المدينة أخيرا إلغاء قراره لعام ٢٠٠٩ القاضي بإيجار أرض السوق لبناء المركز التجاري مشيرا إلى وجود "أمل ضعيل في تسوية التحديات القانونية المتصلة بالاقترح الحالي". وكان هذا انتصارا كبيرا للباعة المتجولين في ملتقى وارويك جنكشن. وفي عام ٢٠١٤، كسب مركز الموارد القانونية، بدعم العديد من الحلفاء أنفسهم، قضية قانونية أخرى صدر فيها حكم ضد مصادرة سلع الباعة المتجولين باعتبار ذلك ممارسة غير قانونية وغير دستورية وغير أخلاقية.

الإطار ١١

جامعو النفايات في كولومبيا

على مدى عقود من الزمن، إن لم نقل قرونا، ظل جامعو النفايات في عاصمة كولومبيا، بوغوتا، يكسبون رزقهم من خلال إعادة تدوير المعادن والكرتون والورق والبلاستيك والزجاج وبيع المواد المعاد تدويرها من خلال وسطاء. وهناك اليوم ما يقدر بـ ١٢ ٠٠٠ من جامعي النفايات في بوغوتا. وجمع النفايات مهمة صعبة، ويتعرض العمال لقيام الوسطاء بالتسعير التعسفي والمضايقة والتمييز في الشوارع.

وتحدد خصخصة الخدمات العامة، بما في ذلك جمع النفايات، سبل كسب جامعي النفايات لرزقهم. وقد سمح للحكومات المحلية بمنح عقود حصرية لشركات خاصة لجمع النفايات والمواد المعاد تدويرها، ولنقلها والتخلص منها. وعلى مدى السنوات العشر الماضية، كافح جامعو النفايات لمواصلة القيام بجمع النفايات وقدموا مطالبات قانونية للحفاظ على مهنتهم. وقد أدت منظمات، مثل رابطة جامعي النفايات في بوغوتا، وهي رابطة جامعة لتعاونيات تمثل ما يزيد على ٢ ٥٠٠ من جامعي النفايات في بوغوتا، دورا رئيسيا في تجميع المطالبات والمضي بالقضايا القانونية قدما.

وقد حقق جامعو النفايات انتصارا بارزا في عام ٢٠٠٣، عندما قررت المحكمة الدستورية أن عملية المناقصة التي أجرتها الحكومة البلدية لخدمات الصرف الصحي قد انتهكت الحقوق الأساسية لجميع ممارسي جمع النفايات. واحتجت الرابطة، ومحاموها المتطوعون، بالحكم الوارد في الدستور بشأن الحق في المساواة، حيث أكدوا أن جامعي النفايات ينبغي السماح لهم بمعاملة تفضيلية وإتاحة إجراءات إيجابية قضائية لهم في عملية تقديم العطاءات والمناقصات للحصول على عقود حكومية لإدارة النفايات.

واستندت القضايا اللاحقة إلى أحكام دستورية، بما في ذلك الحق في البقاء كتعبير عن الحق في الحياة (المادة ١١ من الدستور)، الذي استخدم للدفاع عن الحق في ممارسة جمع النفايات كوسيلة لكسب الرزق؛ والحق في السعي إلى ممارسة الأعمال والتجارة (المادة ٣٣٣)، الذي استخدم للاحتجاج بأنه يمكن لتعاونيات جامعي النفايات - وليس الشركات فحسب - أن تنافس في أسواق إعادة تدوير النفايات. وقد أوقف أحدث حكم، صدر في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، مشروعا لمنح عقود تبلغ قيمتها ١,٧ بليون دولار على مدى ١٠ سنوات لشركات خاصة من أجل جمع وإزالة النفايات في مدينة بوغوتا. وقررت المحكمة أن تعاونيات جامعي النفايات لها حق التنافس

في عطاءات المدينة وأعطت رابطة جامعي النفايات في بوغوتا مهلة حتى ٣١ آذار/مارس ٢٠١٢ لتقديم اقتراح ملموس إلى البلدية لإدارة النفايات الصلبة يشمل جميع ممارسي جمع النفايات. وبمساعدة الحلفاء، أعدت الرابطة اقتراحا من هذا القبيل، واعتمدت عناصر منه أدرجت في اقتراح رسمي قدمته الوكالة المحلية المكلفة بالخدمة العامة في المدينة. وفي آذار/مارس ٢٠١٣، بدأت المدينة في دفع تكاليف خدمات جمع النفايات ونقلها التي يقوم بها جامعو النفايات. بيد أنه منذ ذلك الحين، قد تباينت صعودا وهبوطا الحظوظ السياسية لنموذج بوغوتا المتعلق بإدماج جمع النفايات في عملية إدارة النفايات الصلبة وظلت غير مؤكدة: فقد اضطر عمدة بوغوتا الذي نفذ الحكم الدستوري لعام ٢٠١١ لصالح جامعي النفايات إلى الاستقالة ولكن صدر مرسوم وطني يقضي بضرورة تكرار نموذج بوغوتا في مدن أخرى بالبلد.

الإطار ١٢

رسم خرائط القطاعات الفرعية

القطاع الفرعي هو شبكة من الجهات الفاعلة والمؤسسات العاملة في إنتاج وتوزيع سلعة أو خدمة معينة. وتُحدد بعض القطاعات الفرعية بمنتج نهائي مُعيّن (كالملابس)؛ وتُحدد قطاعات أخرى بمواد أولية معينة (كمواد النفايات المعاد تدويرها) أو بسلع أساسية (كالبصل)؛ كما تُحدد قطاعات أخرى بنوع مُعيّن من الخدمة (كجمع النفايات والتخلص منها).

ويشير رسم خرائط القطاعات الفرعية إلى تحديد وتحليل المهام الرئيسية والمشاركين والقنوات أو المسارات في قطاع فرعي ما. وسيساعد تحديد القطاعات الفرعية مخطط المدني ومقرري السياسات على تحديد مواطن الاختناق والفرص أمام المؤسسات بمختلف أحجامها - خصوصا المؤسسات المتوسطة والصغيرة وغير الرسمية - داخل القطاعات الفرعية الرئيسية ضمن الاقتصاد المحلي. وينبغي أن يجري ذلك بالتشاور مع المشاركين في كل قطاع فرعي رئيسي بغية مساعدتهم على معالجة مواطن الاختناق واغتنام الفرص، وبالتالي زيادة إنتاجيتهم وتعزيز الاقتصاد المحلي.

وينبغي أن يشمل رسم خرائط القطاع الفرعي الخطوات التالية:

(أ) تحديد الوظائف أو المهام أو العمليات الرئيسية في القطاع الفرعي: ابتداء من توريد المدخلات إلى الإنتاج أو التجميع أو التجهيز وحتى التسويق؛

(ب) تحديد المشاركين الرئيسيين في القطاع الفرعي وفقا للدور الذي يؤديه
ولمكان وجودهم أيضا: مُورّد المدخلات؛ أو المُنتج؛ أو القائم بالتجميع أو بالتجهيز؛
أو البائع بالجملة أو بالتجزئة أو بصورة غير رسمية؛

(ج) تحديد القنوات الرئيسية - المعاملات - التي تتدفق من خلالها السلع
أو الخدمات بغية فهم العلاقات بين مختلف المشاركين وتحديد مواطن الاختناق والفرص
المتاحة على طول سلسلة القطاع الفرعي.

ومن شأن تحديد القطاعات الفرعية الرئيسية في اقتصاد المدينة، إذا أُجري من خلال
مشاورات مع المشاركين، أن يخدم تحديد كل من الفرص والقيود أمام التنمية الاقتصادية
المحلية؛ وتحديد مجموعات الإنتاج والتوزيع على امتداد سلسلة القطاع الفرعي؛ وبلورة
تفاهم وتوافق بين مختلف المشاركين؛ والقيام، في إطار هذه العملية، بتحديد أنسب
التدابير السياساتية وأكثرها قبولا من أجل زيادة الإنتاجية لجميع المشاركين في القطاع
الفرعي المعني.

المراجع

Chen, Martha A. (ed.) 1996. Beyond Credit: A Subsector Approach to Promoting Women's Enterprises. Ottawa, Canada: Aga Khan Foundation Canada.
Haggblade, Steven and Matthew Gamser. 1991. "A Field Manual for Subsector Practitioners". Tools for Microenterprise Programs: Nonfinancial Assistance Section. Washington, D.C.: The GEMINI Project, Development Alternatives, Inc.