سياسات الاستثمار ومشكلة البطالة في مصر

د. سميحة فوزي

ورقة عمل رقم (٦٨)
مايو ٢٠٠٢

يدين الكاتب بالشكر والامتنان إلى كل من نهال المغربل (اقتصادي بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية) وأمينة طه (باحث اقتصادي بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية) لمساعدتهما القيمة التي ساهمت في إنجاز هذا العمل.

والمؤلف نائب المدير التنفيذي وكبير الاقتصاديين بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية، وأستاذ الاقتصاد بجامعة القاهرة.

سبق تقديم هذه الورقة في المؤتمر الذي نظمه المركز المصري للدراسات الاقتصادية تحت عنوان "التشغيل والبطالة في مصر " في ١٣-١٤ يناير ٢٠٠٢. والآراء الواردة في هذه الورقة لا تعبر بالضرورة عن رأي المركز المصري للدراسات الاقتصادية أو مجلس إدارته.

ملخص

شهد الاقتصاد المصري في عقد التسعينيات تفاقما كميا ونوعيا فى معدل البطالة بحيث أصبحت هذه المشكلة من أخطر التحديات التي تهدد الاقتصاد الوطني. وعلى الرغم من الاقتناع التام بأن خطورة تلك المشكلة ترجع إلىانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إلا أن هذه الدراسة تنطلق من فرضية محددة، مفادها أن مكمن الخطورة الفعلي يرجع إلى أن البطالة ما هي إلا الوجه الآخر لمشكلة تردي معدلات الاستثمار والتنمية كما وكيفا. وانطلاقا من هذه الفرضية، استهدفت هذه الدراسة تحليل العلاقة بين مستوى ونمط الاستثمار وبين مشكلة البطالة في مصر, وذلك بغية الوصول إلى حزمة من السياسات الكفيلة برفع مستوى وكفاءة الاستثمار من أجل تحقيق نمو كثيف العمل.

وقد أوضح التحليل أن تفاقم ظاهرة البطالة يرجع في المقام الأول إلى عدم نجاح السياسة الاقتصادية بشكل عام والسياسة الاستثمارية على وجه الخصوص في تحقيق معدلات نمو مرتفعة المستوى وكثيفة العمل في آن واحد. إذ ترتب على تلك السياسات تدن وتراجع في مستويات الاستثمار مما أدى إلى إضعاف قدرة الاقتصاد على توليد فرص عمل منتجة، كما ترتب عليها أيضا وجود أنماط استثمارية لا تشجع على النمو كثيف العمل.

وإزاء هذه النتائج، خلصت الورقة إلى أن المعالجة الجادة والفعالة لتلك المشكلة تستلزم إعادة النظر في سياسات ونمط التنمية بشكل عام، والاستثمار بوجه خاص. وفي هذا الخصوص، تطرح الورقة مجموعتين من المقترحات العامة. ترتبط المجموعة الأولى من المقترحات بسياسات الاستثمار اللازمة لتحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من الاستثمار والنمو وهذه تشمل سياسات الاقتصاد الكلي، وتلك الخاصة بتحسين مناخ الاستثمار. بينما تختص المجموعة الثانية بحوافز الاستثمار وهيكل الأسعار النسبية الكفيلة بتحقيق نمو كثيف العمل.

Abstract

Since the early 1990s, Egypt has experienced rapid and substantial aggravation of the unemployment problem. And despite consensus about the adverse economic, social and political implications of this problem, the present study starts from the premise that the real danger of unemployment lies in the fact that it reflects low and inefficient levels of investment and growth. Accordingly, this paper attempts to analyze the relation between the levels and patterns of investment and unemployment in Egypt. The ultimate objective is to reach a set of policies that could enhance the levels and efficiency of investments to achieve labor-intensive growth.

The analysis shows that the increase in the level of unemployment has been primarily due to the inability of economic policies in general and investment policies in particular to achieve high and labor-intensive growth rates. These policies led to modest investment levels, which weakened the economyôs ability to create jobs, and resulted in investment patterns biased against labor-intensive growth.

The paper concludes that a diligent approach to handling this problem requires a review of development and investment policies. In this respect, it offers two sets of suggestions. The first deals with the investment policies needed to achieve high and sustainable rates of investment and growth. These policies include macroeconomic measures and policies to improve the investment climate. The second set of suggestions deals with investment incentives and the relative price structure to achieve labor-intensive growth.

١- مقدمة

بدون التطرق إلى الجدل المثار حاليا حول حجم مشكلة البطالة في مصر، يمكن القول وبدون مغالاة إن مشكلة البطالة أصبحت أحد حقائق الواقع المعاش في مصر في الوقت الراهن، ومن أخطر المشاكل التى التي تؤرق بال كل مهتم بالشأن المصري. فلا تكاد تخلو أية وسيلة من وسائل الأعلام المكتوب والمرئي من طرح لهذا الموضوع، ولا يخلو أي خطاب سياسي أو منتدى فكري من التصدي إليها. كما لا توجد أية أسرة مصرية تعيش بعيدة كل البعد عن هذه المشكلة. وليس من قبيل المبالغة القول بأن علاج هذه القضية أصبح هو المقياس الحقيقي لنجاح الإصلاح الاقتصادي في مصر.

وعلى الرغم من الاقتناع التام بأن خطورة تلك المشكلة ترجع إلى آثارها أو انعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والتي تتمثل أساسا فيما تؤدي إليه من إهدار للموارد البشرية وتعميق للفقر والإخلال بأحد مبادئ حقوق الإنسان وزيادة حدة التوترات الاجتماعية، فضلا عن تأثيرها السلبي على الاستقرار السياسي، إلا أن هذه الدراسة تنطلق من فرضية محددة، مفادها أن مكمن الخطورة الفعلي لظاهرة البطالة يرجع إلى أن هذه المشكلة ما هي إلا الوجه الآخر لتردي معدلات التنمية كما وكيفا، ولضعف معدلات الاستثمار وعدم كفاءة نمط توزيعها.

واتفاقا مع ما تقدم، تزعم الورقة أن المعالجة الجادة والفعالة لهذه المشكلة لن تتأتى من خلال حلول جزئية أو سريعة، ولكنها تتطلب مراجعة نمط التنمية السائد حاليا من حيث مستوى الاستثمارات وهيكل توزيعها، وهو ما يستلزم إعادة النظر في مجمل سياسات الاستثمار. ولا يعني ما تقدم التقليل من أهمية تلك الجهود التي ترمي إلى الحد من النمو السكاني، ورفع مستوى التعليم وتحسين آليات سوق العمل. فهذه الجهود على الرغم من أهميتها إلا أنها تعد غير كافية، كما أنها تركز على جانب العرض فقط. كل ما نريد أن نؤكد عليه هو أننا لا يمكن أن نناقش مشكلة البطالة بمعزل عن سياسات الاستثمار.

ونقصد بسياسات الاستثمار تلك السياسات التي تؤثر في اتخاذ القرار الاستثماري من عدمه، وكذلك تؤثر في نمط الاستثمار من حيث طبيعة النشاط الاقتصادي، ونوع الفن الإنتاجي، وحجم المشروع، وأخيرا من حيث توجه الإنتاج للسوق المحلي أو للتصدير. وإجمالا، هي السياسات التي تحدد مستوى الاستثمار ونمطه. وبذلك فهي تشمل السياسات التي تؤثر في المناخ العام للاستثمار مثل الضرائب وخدمات الموانئ والنقل الداخلي وإجراءات التقاضي وتكلفة التعامل مع الأجهزة الحكومية ودرجة الثقة في السياسات الاقتصادية وكذلك شفافيتها. كما أنها تضم أيضا الحوافز بالمفهوم الشامل لهذا الاصطلاح والذى يشمل الإعفاءات والامتيازات فضلا عن الأسعار النسبية للعمل ورأس المال وكذلك الأسعار النسبية للسلع في السوق المحلية والسوق الدولية.

وفي هذا الإطار تحاول هذه الورقة تحليل العلاقة بين سياسات الاستثمار ومشكلة البطالة في مصر، بغية الوصول إلى حزمة من السياسات الكفيلة برفع مستوى وكفاءة الاستثمار لتحقيق معدلات مرتفعة من النمو كثيف العمل. ويختص التحليل بصفة خاصة بدراسة وتحليل تلك العلاقة في عقد التسعينيات. ولكن نظرا لأن حجم أو رصيد الاستثمار اليوم ما هو إلا نتيجة للقرارات الاستثمارية في

الماضي، وإزاء امتداد جذور مشكلة البطالة إلى ما قبل التسعينيات، فإن التحليل في بعض المواطن يتجاوز هذا النطاق الزمني.

وتحقيقا للهدف من الدراسة تنقسم الورقة إلى ثلاثة أجزاء رئيسية، بخلاف المقدمة والخاتمة. يستعرض الجزء الأول العلاقة بين الاستثمار والبطالة كما تفصح عنها النظرية الاقتصادية والخبرة العملية. والغرض من هذا الجزء هو تقديم إطار تحليلي يصلح لمناقشة العلاقة بين الاستثمار والبطالة في مصر. بينما يختص الجزء الثاني بدراسة وتحليل طبيعة العلاقة بين الاستثمار والبطالة في مصر. وذلك بغية معرفة إلى أى حد يساهم كل من مستوى ونمط الاستثمار في تزايد مشكلة البطالة في مصر. ويتناول الجزء الثالث بالتحليل سياسات وحوافز الاستثمار والتي تفسر محدودية مساهمة الاستثمار في توليد فرص للعمل. وفي الخاتمة، تطرح الورقة مجموعة من المقترحات حول سياسات الاستثمار الكفيلة بحفز النمو كثيف العمل في مصر.

٢- الاستثمار والبطالة: الإطار النظري والخبرة العملية

لعله من المفيد قبل أن نقوم بدراسة وتحليل العلاقة بين الاستثمار والبطالة في مصر، أن نختبر تلك العلاقة في ضوء مراجعة الرصيد المتاح من الأدب الاقتصادي في هذا الشأن. وتوضح هذه المراجعة أنه على الرغم من تعدد النظريات الاقتصادية واختلاف تجارب الدول ومستويات تقدمها، إلا أنه يمكن استخلاص بعض المعلومات النظرية والمشاهدات العملية، والتي نعرضها تباعا.

الإطار النظري

كانت البطالة ومازالت أحد أهم التحديات التي تواجه النظم الاقتصادية المختلفة. ولذلك لم يكن على سبيل المصادفة أن تحتل تلك المشكلة مكانة بارزة في الفكر الاقتصادي على اختلاف مدارسه واتجاهاته. ويمكن فى هذا الشأن التمييز بين عدة مدارس فكرية من أهمها المدرسة الكلاسيكية والنيوكلاسيكية، والمدرسة الكينزية، والمدرسة النقدية والليبرالية الحديثة (الخواجة، ١٩٨٩؛ وزكي، ١٩٩٧).

إلا أنه قبل استعراض أهم ما توصلت إليه هذه النظريات يلزم التنويه إلى ملاحظتين: الأولى، إنه على الرغم من أن هذه المدارس الفكرية تتفق أكثر واقتصاديات الدول الرأسمالية مقارنة بالدول النامية، إلا أنها تقدم إطارا تحليليا مرجعيا يساعد على فهم الأبعاد المختلفة لهذه الظاهرة في الدول النامية، مع الأخذ في الاعتبار تباين الظروف الاقتصادية بين هاتين المجموعتين من الدول. والثانية، إنه على الرغم من تباين تلك المدارس الفكرية من حيث تشخيص المشكلة وكذلك سبل العلاج، إلا أنها مع ذلك تساعد على الوصول إلى بعض النتائج، والتي من أهمها:

- أن هناك اتفاقا على أن وضع التوظف أو التشغيل الكامل هو وضع نظري لا يمكن أن يتحقق حتى في أكثر الدول تقدما، وذلك لوجود نسبة من البطالة الاحتكاكية- حتى في فترات الانتعاش الكبير- تتراوح ما بين ٢%-٤%.

- أن هناك اتفاقا على أن ظاهرة البطالة ترجع لاختلال العلاقة بين الطلب على العمل وعرض العمل، وبشكل أكثر تحديدا فهي ترجع لانخفاض الطلب على العمل مقارنة بعرضه.

- أما فيما يختص بعلاج هذه المشكلة فقد تباينت الرؤى الفكرية. فمن ناحية، يركز الفكر الكلاسيكي على المعالجات المرتبطة بجانب العرض وبصفة خاصة على آليات سوق العمل. واستنادا إلى افتراض سيادة المنافسة الكاملة في سوق العمل، يرى أنصار هذه النظرية أن مرونة الأجور سوف تدفع تلقائيا إلى تحقيق التشغيل الكامل. وعلى النقيض، أوضح كينز أن النظام الرأسمالي لا يملك الآليات الذاتية التي تدفعه للتوازن عند مستوى التشغيل الكامل. كما أوضح أن الأجور غير مرنة في اتجاه الهبوط، وأن مستوى التشغيل لا يتحدد بتقاطع منحنى الطلب والعرض في سوق العمل، وإنما يتحدد بمستوى الطلب الفعلي، الذي يشتق منه الطلب على العمل. واستنادا إلى ما تقدم، يقدم كينز مخرجا لهذه المشكلة يستند على تحفيز الطلب الفعال.

وعلى الرغم من أهمية المدخلين السابقين وتكاملهما، إلا أن هذه الورقة تتبنى وجهة النظر الكينزية والخاصة بتحفيز الطلب الفعال. وتركز بصفة خاصة على دور سياسات الاستثمار في خلق فرص عمل منتجة. ويستند هذا الاختيار إلى أنه مع التسليم بأن البطالة هي ظاهرة معقدة ومتعددة الأسباب، إلا أن هناك الكثير من الأدلة والشواهد التي تفيد أن مشكلة البطالة في مصر ترجع في جانب كبير منها إلى قصور الاستثمار كما ونوعا عن المساهمة الفعالة في تحقيق مستويات عالية من التشغيل. كما يرجع هذا الاختيار إلى أن معظم الدراسات المهتمة بمعالجة مشكلة البطالة في مختلف الدول قد أوضحت بشكل عام أن البطالة واسعة الانتشار ترجع أساسا إلى قصور الطلب الكلي (World Bank, 1995). فضلا عن ذلك، فإن غالبية الدراسات المعنية بمشكلة البطالة في مصر قد ركزت على الحلول المرتبطة بجانب العرض (Radwan, 1997; Assad, 1997 ; الأهواني ٢٠٠١). وأخيرا، إلى أن المعالجات الخاصة بجانب العرض على الرغم من أهميتها وجدواها، إلا أنها جميعها إجراءات طويلة الأجل. في حين أن سياسات الاستثمار الخاصة بتفعيل الطلب على العمل، هي إجراءات مداها الزمني ومن ثم تأثيرها يكون غالبا في الأجلين القصير والمتوسط, بالإضافة إلى أن كثير من التجارب أثبتت جدواها (Griffen, 1996).

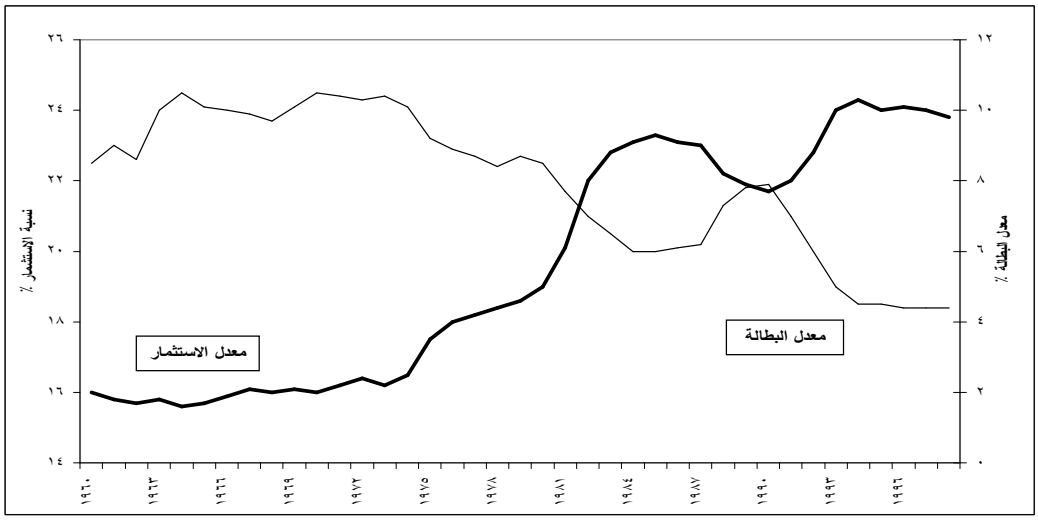
المشاهدات العملية

تشير مراجعة تجارب كل من الدول المتقدمة وتلك التي في طور النمو، إلى بعض المشاهدات التي توضح وجود علاقة بين مستوى ونمط أو طبيعة الاستثمار من ناحية ومعدل البطالة من ناحية أخرى. وفيما يلى نستعرض بإيجاز أهم ما أسفرت عنه الخبرة العملية فى شأن هذه العلاقة.

- يوضح تتبع كل من نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي ومعدل البطالة في الاتحاد الأوروبي، خلال الأربعين عاما الممتدة من ١٩٦٠ حتى ١٩٩٨، أن هناك علاقة عكسية مستمرة بين معدل الاستثمار من ناحية ومعدل البطالة من ناحية أخرى. ومع التسليم بوجود عوامل أخرى قد تؤثر في

هذين المتغيرين، إلا أنه يمكن من خلال قراءة تجربة الاتحاد الأوروبي الانتهاء إلى أن زيادة معدل الاستثمار تلعب دورا ملموسا في تخفيض معدل البطالة (شكل رقم ١).

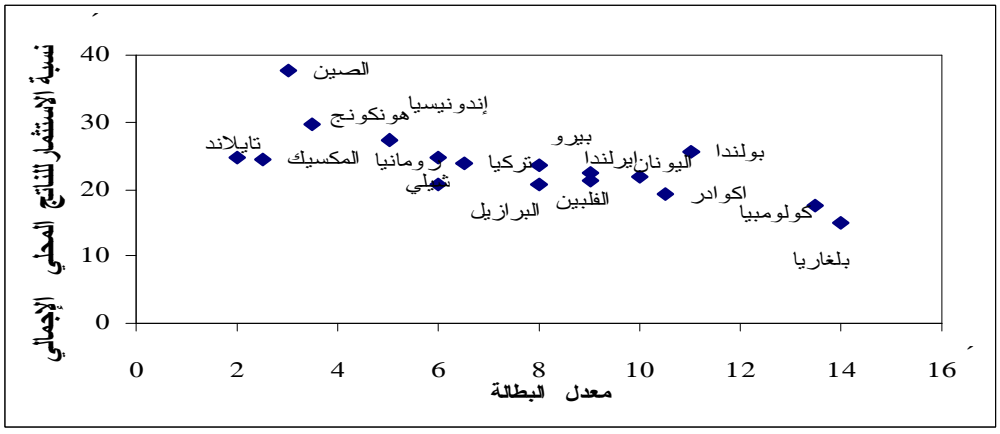
شكل رقم (١): مستوى الاستثمار والبطالة في الاتحاد الأوروبي



***Source**: EU (2000), "Community Policies in Support of Employment" (www.europa.eu.int, 25/12/2001).*

- وتتأكد تلك العلاقة في كثير من الدول النامية، حيث يوضح الشكل رقم (٢) أنه كلما ارتفع معدل الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي، اتجه معدل البطالة إلى الانخفاض.

شكل رقم (٢): مستوى الاستثمار والبطالة في مجموعة مختارة من الدول النامية

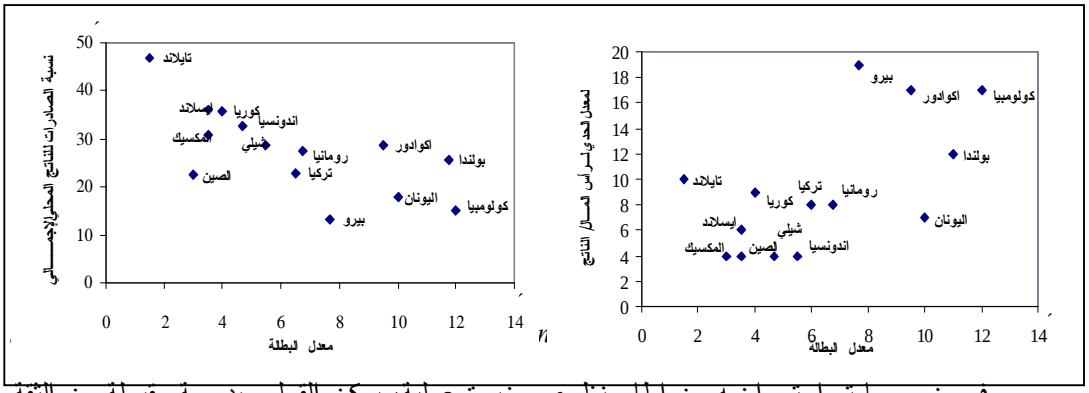


***Source**: World Bank (2001), World Development Indicators, CD-ROM.*

- كذلك تشير تجارب العديد من الدول النامية إلى أن معدل البطالة يتجه للانخفاض كلما كانت أنماط الاستثمار تتحيز إلى التصدير، وإلى استخدام فنون إنتاجية كثيفة العمل، وأخيرا إلى إقامة

مشروعات صغيرة الحجم. ويوضح الشكل رقم (٣- أ) أنه كلما ارتفعت درجة الكثافة الرأسمالية (مقاسة بالمعدل الحدي لرأسمال/ الناتج) أدى ذلك إلى ارتفاع معدل البطالة. كما يكشف الشكل رقم (٣- ب) عن اتجاه معدل البطالة للانخفاض كلما تزايدت نسبة الصادرات للناتج المحلي الإجمالي.

شكل رقم (٣): نمط الاستثمار والبطالة في مجموعة مختارة من الدول النامية



في ضوء ما تم استعراضه من إطار نظري وخبرة عملية، يمكن القول وبدرجة مقبولة من الثقة بأن معدل البطالة يتأثر بكل من مستوى ونمط الاستثمار. وأنه كلما كان مستوى الاستثمار مرتفعا، وكلما كان نمط الاستثمار يميل إلى تشجيع الفنون الإنتاجية كثيفة العمل والأنشطة الموجهة للتصدير وكذلك المشروعات الصغيرة، ساعد ذلك بشكل عام على التخفيف من حدة مشكلة البطالة. والسؤال الملح هو ماذا عن العلاقة بين الاستثمار والبطالة في مصر؟ يحاول الجزء التالي الإجابة على هذا السؤال.

٣- الاستثمار ومشكلة البطالة في مصر

على الرغم من أن الاقتصاد المصري قد شاهد تفاقما كميا ونوعيا لمشكلة البطالة في أواخر التسعينيات، إلا أن جذور هذه المشكلة ترجع إلى عهد بعيد نسبيا. وعليه قد يكون من المفيد أن نستهل هذا الجزء باستعراض سريع لجذور تلك المشكلة منذ الستينيات، على أن نستتبع ذلك بدراسة أكثر تفصيلا للعلاقة بين الاستثمار والبطالة في مصر خلال فترة التسعينيات. ويمكن من خلال هذا الاستعراض التمييز بين ثلاثة مراحل مختلفة للبطالة (Radwan, 1997).

المرحلة الأولى وتشمل فترة الستينيات، وقد عرفت مجازا بمرحلة التوظف الكامل. حيث لم تتعد البطالة السافرة نسبة ٢-٣%. ويمكن تفسير انخفاض معدل البطالة في ذلك الوقت بالاستثمارات الحكومية الضخمة في البنية الأساسية والزراعة وصناعات الإحلال محل الواردات، وبالدور المتزايد للدولة في النشاط الاقتصادي. حيث كانت الدولة هى اللاعب الاقتصادي الرئيسي والمسؤول الأول عن التشغيل من خلال سياسة تعيين الخريجين.

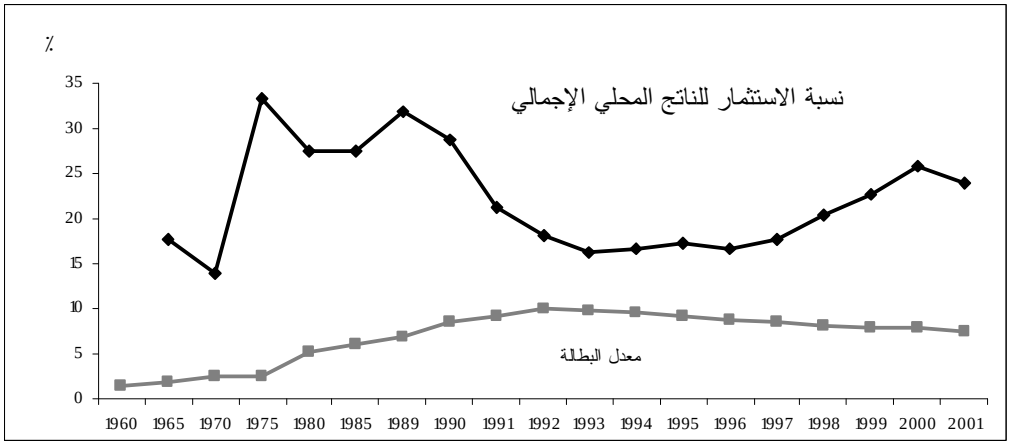
المرحلة الثانية وقد بدأت في منتصف السبعينيات واستمرت حتى منتصف الثمانينيات. وفي هذه الفترة بدأت مشكلة البطالة السافرة في الظهور، وإن كانت بمعدلات متواضعة وغير مثيرة للقلق. ويمكن تفسير ظهور تلك المشكلة بأن الآليات التقليدية لاستيعاب الأعداد المتزايدة من قوة العمل – القطاع

الزراعي والتشغيل الحكومي– كانت قد بدأت تقترب من حالة التشبع. بينما يمكن إرجاع تواضع معدلات البطالة إلى إرتفاع معدلات النمو نتيجة لاتباع سياسة الانفتاح، وتزايد تدفقات الموارد الأجنبية في تلك الفترة، وتنامي القطاع غير الرسمي، وأخيرا إلى تزايد الطلب على العمالة المصرية في دول الخليج على أثر ارتفاع أسعار النفط في هذه الدول.

المرحلة الثالثة بدأت منذ منتصف الثمانينيات ومازالت مستمرة حتى كتابة هذه السطور. وخلال هذه الفترة بدأت مشكلة البطالة في التزايد بشكل تدريجي، وازدادت وطأتها مع الوقت، حتى بلغت مستويات مرتفعة في أواخر عقد التسعينيات. وترتب على ما تقدم أن احتلت هذه المشكلة مكان الصدارة في أجندة الحكومة, وإن كانت البيانات الرسمية لا تعكس هذه الحقيقة. وسنعود إلى مناقشة هذا الموضوع لاحقا.

وبشكل عام، للتعرف على طبيعة العلاقة بين الاستثمار والبطالة في مصر, وبالرجوع إلى الشكل رقم (٤) والذى يوضح تطور هذين المتغيرين خلال الأربعين سنة الماضية, يمكن القول بوجود علاقة عكسية ما بين مستويات الاستثمار من ناحية ومعدلات البطالة من ناحية أخرى. وإن كانت طبيعة تلك العلاقة العكسية في مصر لا تتسم بنفس درجة الوضوح التي شاهدناها في تجربة الاتحاد الأوروبي وكذلك في بعض الدول النامية (انظر الشكلين رقم ١ ورقم ٢). ولعل ذلك يرجع إلى بعض الأسباب التي يعرفها كل ملم بظروف الاقتصاد المصري، من أهمها: عدم دقة البيانات, وسياسات التشغيل التي طبقتها الحكومة, واتساع نطاق القطاع غير الرسمي وأخيرا إلى طبيعة نمط الاستثمار السائد في مصر.

شكل رقم (٤): تطور الاستثمار والبطالة في مصر



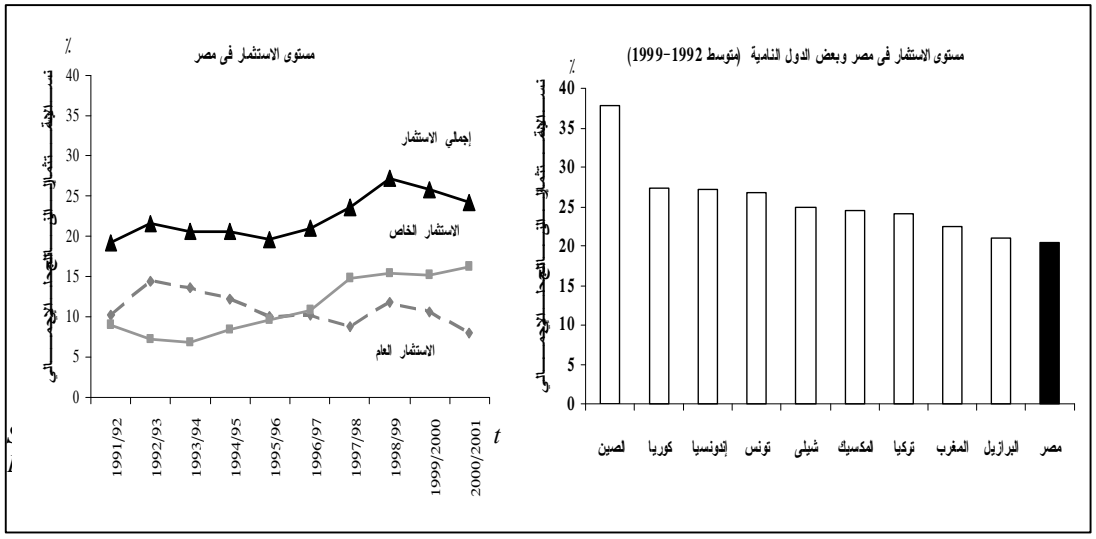
***Source**: Central Bank of Egypt, Economic Review, several issues.*

ونحاول في السطور القادمة معرفة إلى أي حد ساهم مستوى ونمط الاستثمار في تزايد معدلات البطالة خلال فترة التسعينيات.

مستوى الاستثمار

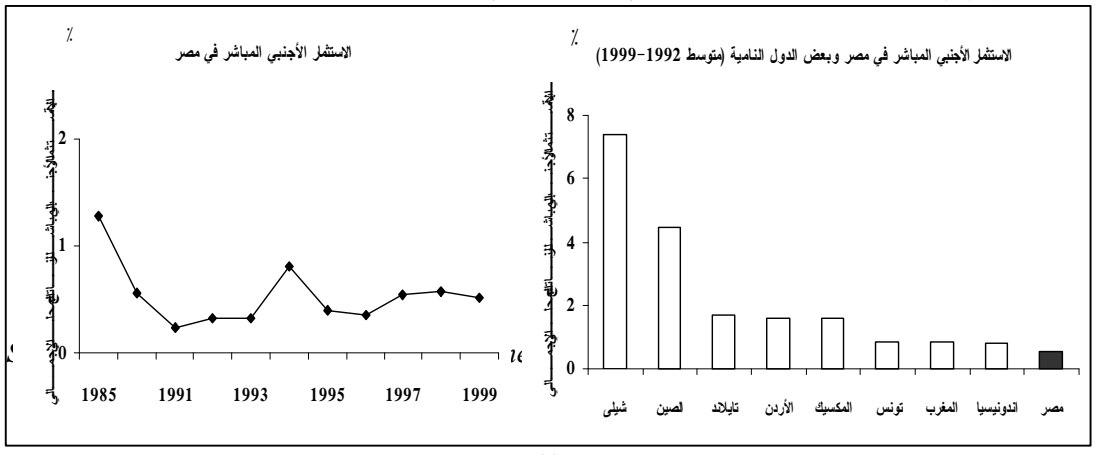
باستعراض معدلات الاستثمار في مصر خلال فترة التسعينيات كما هو موضح في الشكل رقم (٥)، يلاحظ أن متوسط معدل الاستثمار للناتج المحلي الإجمالي في مصر يقل عن نظيره في العديد من الدول النامية في منطقة الشرق الأوسط وأمريكا اللاتينية وأخيرا منطقة شرق آسيا (خلال الفترة من ١٩٩٢ إلى ١٩٩٩). كما يلاحظ أيضا اتجاه معدل الاستثمار للناتج المحلي الإجمالي إلى التراجع ابتداء من عام ١٩٩٨/١٩٩٩ وحتى ٢٠٠٠/٢٠٠١. ويُفسَّر هذا الاتجاه النزولي، بعجز معدل الاستثمار الخاص، على الرغم من تزايده، عن تعويض الانخفاض في الاستثمار العام. وهو الأمر الذى ترتب عليه انخفاض معدل الاستثمار الإجمالي في أواخر هذه الفترة.

شكل رقم (٥): مستوى الاستثمار في مصر



ومن ناحية أخرى، يوضح الشكل رقم (٦) ضآلة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مصر في التسعينيات. سواء نظرنا إلى تلك التدفقات كنسبة من الناتج المحلي، أو قارناها بذات المعدلات في الدول النامية السابق الإشارة إليها.

شكل رقم (٦): مستوى الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر



هذا عن مستويات الاستثمار في مصر في التسعينيات, إلا أنه قبل الشروع في محاولة تحليل العلاقة بين كل من معدلات الاستثمار والبطالة خلال هذه الفترة, تجدر الإشارة إلى ملحوظتين أساسيتين. الأولى خاصة بالاستثمار, وفي هذا الخصوص يلاحظ أنه على الرغم من الاتجاه التصاعدي لمعدلات الاستثمار خلال الفترة منذ ١٩٩٣ وحتى ١٩٩٧, إلا أن متوسط نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي تقل كثيرا عن المستويات المناظرة في الدول النامية الشبيهة (شكل رقم ٥). فضلا عما تقدم، فقد شهدت السنوات منذ ١٩٩٨ وحتى ٢٠٠١ تراجعا ملموسا في تلك المعدلات. أما الثانية، فتتعلق بمعدلات البطالة, إذ يلاحظ أن ظاهرة البطالة، كما يكشف عنها الواقع المعاش وبصفة خاصة خلال الثلاث سنوات الأخيرة، تفوق المعدلات الرسمية المعلنة والموضحة بالشكل رقم (٤). فهناك العديد من المشاهدات التي تدفعنا إلى الاعتقاد بأن الأرقام المعلنة عن معدلات البطالة– والتي تراوحت في المتوسط بين ٨% و٩% خلال هذه السنوات الثلاث– وفقا لبيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في عام ٢٠٠١– تميل إلى التحيز إلى أدنى. ومن أهم تلك المشاهدات:

- أن بعض الدراسات التطبيقية قدرت معدلات البطالة في مصر بنحو ١٥ % و١٧.٥% (Fergany, 1999).
- أن رصيد البطالة المتراكم قد تزايد من ١.٤ مليون متعطل في أوائل التسعينيات ليتراوح بين ١.٥ إلى ٢ مليون عاطل في عام ٢٠٠٠ (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار, ٢٠٠٠).
- أن عدد الداخلين الجدد سنويا إلى سوق العمل قد ارتفع من ٦٠٠ ألف فرد عام ١٩٩٢/١٩٩٣ ليصل إلى ٩٠٠ ألف عامل فى عام ٢٠٠٠ (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار, ٢٠٠٠).
- أن نحو ٤.٤ مليون مواطن قد تكالبوا على التقديم في برامج التشغيل التي أعلنت عنها الحكومة في عام ٢٠٠١.
- أن الاقتصاد بدأ يعرف مصادر جديدة للبطالة، مثل البطالة الناشئة عن عملية التحول الاقتصادي التي شهدتها مصر خلال التسعينيات. وكذلك البطالة الدورية والتي عرفها الاقتصاد المصري عام ١٩٩٧مع بداية أزمة الركود الذي بدأت بوادره حينئذ، والتي تزايدت حدته بعد أحداث سبتمبر ٢٠٠١. وفي دراسة حديثة (World Bank, 2001)، تم تقدير البطالة الدورية نتيجة لتأثر قطاع السياحة بأحداث سبتمبر الأخيرة بنحو ٣٨٧ ألف متعطل.[١]

ومع التسليم بأنه من الصعب الربط بين معدل الاستثمار ومعدل البطالة دون الأخذ في الاعتبار حقيقة وجود مجموعة من العوامل التي تؤثر على طبيعة العلاقة بين هذين المتغيرين ومنها على سبيل

١- إن تحليل خصائص المتعطلين يزيد من خطورة المشكلة. فوفقا لـ(Fergany, 1999) و(Assad, 1997) و(Radwan, 1997)، يتضح أن البطالة تبلغ ذروتها بين الشباب فى الفئة العمرية من ١٥ إلى ٢٥ سنة. وأن ٩٥% من المتعطلين لم يسبق لهم العمل ويبحثون عنه لأول مرة. كما أن هذه الظاهرة ترتفع بصفة خاصة بين المتعلمين – وبصفة خاصة حاملي الشهادات المتوسطة وفوق المتوسطة وأخيرا الجامعية- وكذلك بين الإناث وفي المناطق الريفية.

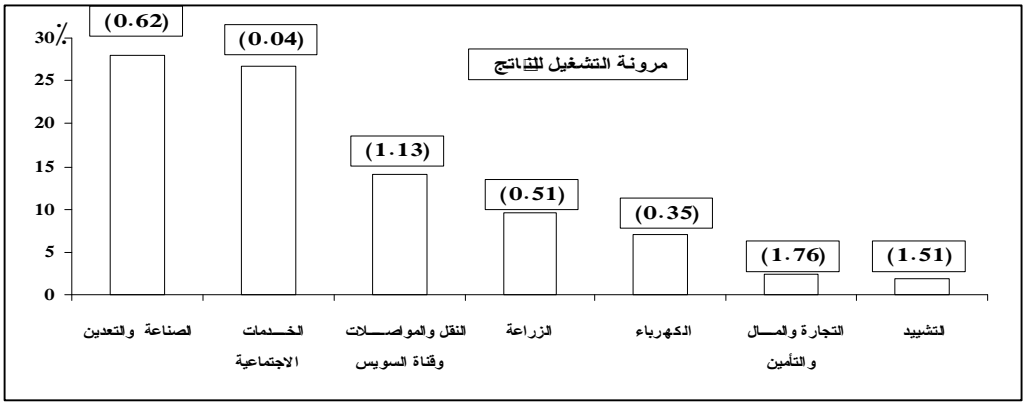
المثال, نمط توزيع الاستثمارات بين القطاعات الاقتصادية المختلفة ودرجة الكثافة الرأسمالية المستخدمة فى الإنتاج, فضلا عن وجود فترة زمنية ما بين اتخاذ القرار الاستثماري وبين تأثيره الفعلي على خلق فرص عمل, إلا أنه مع ذلك يمكن القول بأن تدني مستويات الاستثمار في مصر في المتوسط مقارنة ببعض الدول النامية في التسعينيات واتجاهها للتراجع في السنوات الأخيرة (شكل رقم ٥) يعد مسؤولا ولو جزئيا عن تزايد حدة البطالة كما يكشف عنها الواقع الفعلي في مصر وليس البيانات الرسمية.

نمط الاستثمار

والآن ننتقل إلى محاولة معرفة إلى أية درجة ساهم نمط الاستثمار السائد في تزايد معدلات البطالة في مصر. وسوف يتم تناول نمط الاستثمار من عدة جوانب تشمل: نمط توزيع الاستثمار على القطاعات الاقتصادية، ونمط الاستثمار من منظور الفن الإنتاجي المستخدم، ونمط الاستثمار من حيث توجهه للإنتاج للسوق المحلي أم للتصدير، وأخيرا نمط الاستثمار من حيث اختيار حجم الوحدة الإنتاجية.

ويتضح من تحليل نمط الاستثمار السائد حاليا في مصر أن هذا النمط قد ساهم هو الآخر في الحد من قدرة الاقتصاد على استيعاب أعداد متزايدة من المشتغلين. وبداية، يوضح الشكل رقم (٧) أن التوزيع القطاعي للاستثمارات لا يتسق مع قدرة القطاعات الاقتصادية على توليد فرص للعمل. فمن ناحية، هناك اتجاه لتركيز الاستثمارات في الأنشطة الاقتصادية التي تتسم بضعف قدرتها على استيعاب العمالة، أو التي تنخفض فيها مرونة التشغيل للناتج مثل قطاع الصناعة والتعدين، وقطاع الخدمات الاجتماعية. ومن ناحية أخرى، يلاحظ أن الأنشطة التي تتميز بارتفاع مرونة التشغيل للناتج مثل قطاعات التشييد والتجارة والمال والتأمين وقطاع النقل والمواصلات، تتسم بمحدودية نصيبها من الاستثمار الإجمالي.

شكل رقم (٧): نمط توزيع الاستثمار بين القطاعات الاقتصادية



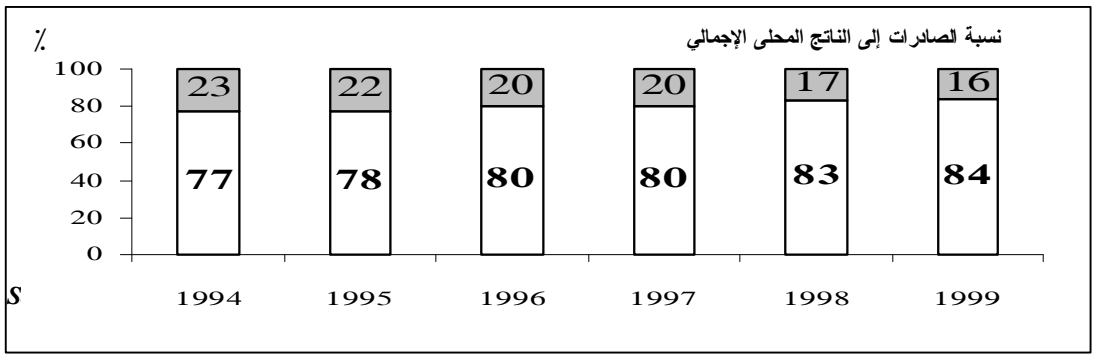
Source: Ministry of Planning (2000), Main Changes in National Economy.

كما يلاحظ أن هناك اتجاها عاما لتزايد استخدام الفنون الإنتاجية كثيفة رأس المال. ولعل خير دليل على ذلك ارتفاع متوسط تكلفة خلق فرصة عمل على المستوى القومى من نحو ٦٠ ألف جنيه مصري في الثمانينات إلى حوالي ١٠٣ ألف جنيها مصريا في أواخر التسعينيات (مركز المعلومات

ودعم اتخاذ القرار, ٢٠٠٠). وهو ما ترتب عليه انخفاض متوسط مرونة التشغيل للناتج على مستوى الاقتصاد القومي خلال ذات الفترة من (٠ ر٨) إلى (٠ر٥) (Fergany, 1999) . وهو ما يشير إلى أن النمو الذي تحقق خلال تلك الفترة لم يساهم بشكل ملموس في التخفيف من وطأة مشكلة البطالة، أو بعبارة أخرى أن النمو لم يكن كثيف العمل.

كذلك تكشف مراجعة نمط توزيع الاستثمارات بين الإنتاج الموجه للبيع في السوق المحلية وبين التصدير، أن هناك اتجاها عاما لتفضيل السوق الداخلية. إذ يوضح الشكل رقم (٨) تضاؤل نسبة الإنتاج الموجه للتصدير، إذ لم تتعد نسبة الصادرات السلعية والخدمية للناتج المحلي الإجمالي نسبة ٢٠% في متوسط التسعينيات. كما يلاحظ أيضا اتجاه هذه النسبة للانخفاض من ٢٣% إلى ١٦% خلال هذا العقد.

شكل رقم (٨): نمط توزيع الاستثمار بين التصدير والإنتاج للسوق المحلي



وأخيرا يكشف نمط توزيع الاستثمارات بين المشروعات الصغيرة وكبيرة الحجم، أنه بينما تعد المشروعات الصغيرة مسؤولة عن توظيف أكثر من نصف العمالة بالقطاع الصناعي (نحو ٥٤%)، إلا أن نصيبها من الاستثمارات لا يتعدى ١٤% (World Bank, 1994).

في ضوء التحليل السابق، يمكن الانتهاء إلى أن تدني مستوى الاستثمار، وتراجعه في السنوات الأخيرة من ناحية، بالإضافة إلى عدم كفاءة نمط تخصيص هذه الاستثمارات من ناحية أخرى، قد لعبا دورا أساسيا في انخفاض الطلب على عنصر العمل وهو ما ترتب عليه ارتفاع معدلات البطالة. ولا يعني ما تقدم إنكار أو استبعاد وجود عوامل أخرى تسببت فى تفاقم مستويات البطالة، ومن أهمها استنفاد الآليات التقليدية لاستيعاب العمالة، انحسار الطلب فى الدول العربية المستوردة للعمالة، انفصال مخرجات التعليم عن احتياجات سوق العمل، ارتفاع معدل نمو قوة العمل مقارنة بمعدل خلق فرص للعمل، وأخيرا جمود وتشوه سوق العمل.

٤- السياسات التي تحول دون المساهمة الفعالة للاستثمار في توليد فرص عمل

لكن، ما هي الأسباب المفسرة لهذا السلوك الاستثماري والذي لا يتفق وهدف التشغيل. للإجابة على هذا السؤال نتقدم بالتحليل خطوة إلى الأمام لتحديد السياسات الاستثمارية المسؤولة عن انخفاض معدلات

الاستثمار، وكذلك عن عدم اتساق نمط توزيعه وهدف رفع مستويات التشغيل. فبقدر ما يكون التشخيص لتلك السياسات سليما، بقدر ما تكون رؤيتنا للعلاج ملائمة وفعالة.

السياسات المسؤولة عن تدني مستوى الاستثمار

يمكن تفسير تدني مستويات الاستثمار الخاص في مصر بمجموعتين رئيسيتين من الأسباب. المجموعة الأولى خاصة ببرنامج الإصلاح الاقتصادي من حيث طبيعته، والمشاكل التي اكتنفت تطبيقه في مصر. بينما ترتبط المجموعة الثانية بالمشاكل التي تحد من جاذبية مناخ الاستثمار وتمارس تأثيرا معاكسا على كفاءة المستثمرين وقدرتهم التنافسية.

المجموعة الأولى: المشاكل المرتبطة ببرنامج الإصلاح الاقتصادي

على الرغم من أن برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي بدأ تطبيقه في أوائل التسعينيات قد أكد على التوجه نحو تقليص دور الدولة، وتزايد الاعتماد على القطاع الخاص كمحرك ورائد للنمو، إلا أن استجابة القطاع الخاص كانت ومازالت محدودة بالنسبة للأهداف التنموية المنشودة من حيث رفع معدلات النمو والتشغيل، وزيادة الاندماج في السوق العالمية. كما تعد أيضا محدودة مقارنة بالمستويات المحققة في العديد من الدول ذات الظروف الاقتصادية المشابهة (انظر الشكل رقم ٤).

يمكن تفسير ضعف استجابة الاستثمار الخاص بالطبيعة الانكماشية لمكون التثبيت الاقتصادي في برنامج الإصلاح، وبتباطؤ تنفيذ المكون الخاص بالإصلاح الهيكلي. ولا يمكن قبول تفسير هذا النمط السلوكي أو هذه الاستجابة الحذرة بظاهرة "الانتظار والترقب" Wait and See المتعارف عليها فى معظم تجارب الإصلاح الاقتصادي. حيث تشير معظم هذه التجارب أن فترة الانتظار عادة ما تتراوح بين ٣ و٤ سنوات كما حدث في المكسيك وشيلي وبوليفيا.

فمن ناحية، على الرغم من نجاح سياسة التثبيت الاقتصادي التي طبقتها مصر في النصف الأول من التسعينيات في تحقيق التوازن النقدي والمالي، إلا أن طبيعتها الانكماشية قد فرضت قيودا أو سقوفا عليا على إمكانية زيادة معدلات الاستثمار الخاص. وبذلك عجزت الزيادة في الاستثمار الخاص– كما سبق وأن ألمحنا– عن تعويض الانخفاض في الاستثمار العام وعن خلق فرص عمل جديدة. وذلك في الوقت الذي تخلت فيه الدولة جزئيا وبالتدريج عن سياستها في تشغيل العمالة الداخلة إلى سوق العمل. أضف إلى ذلك الظروف الانكماشية التي مر بها الاقتصاد المصري في أعقاب الصدمتين الخارجيتين في عام ١٩٩٧ وعام ٢٠٠١، والتي أدتا إلى تراجع معدلات النمو وإلى تأجيل المستثمرين لقراراتهم الاستثمارية لحين تحسن الأوضاع الاقتصادية.

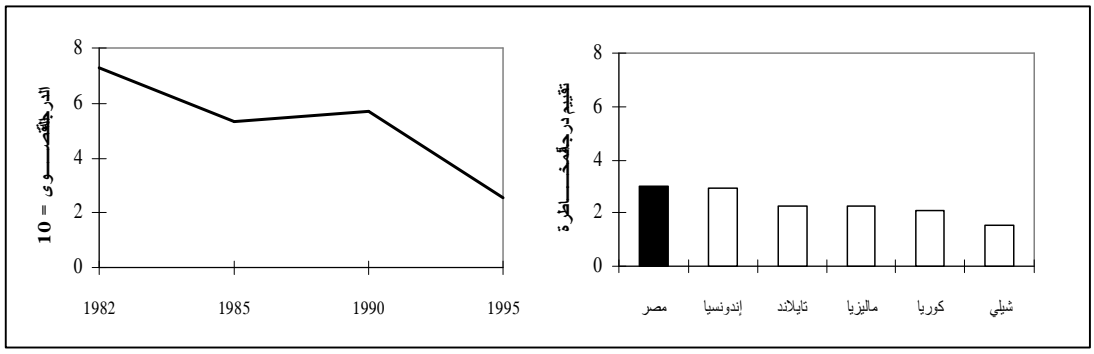
ومن ناحية أخرى، لم يحقق المكون الخاص بالإصلاح الهيكلي، والذي يطلق عليه الدكتور سعيد النجار اصطلاح "الجهاد الأكبر"، مستوى مقبولا من التقدم مقارنة بـــ"الجهاد الأصغر" أو الإصلاح المالي والنقدي. ونقصد بذلك تحرير التجارة الخارجية ورفع مستوى أداء القطاع العام وتنفيذ برنامج التخصيصية وتحسين كفاءة الجهاز المصرفي والقطاع المالي، وإصلاح النظام الضريبي، والإصلاح

المؤسسي. وكلها أمور أو شروط ضرورية لأية سياسة اقتصادية تستهدف تشجيع الاستثمار الخاص ليتولى قيادة عملية النمو والتنمية (Fawzy, 1998).

المجموعة الثانية: المشاكل المرتبطة بمناخ الأعمال

توضح المتابعة الدقيقة لمجريات الأمور في الاقتصاد المصري، أن الحكومة قد بذلت خلال التسعينيات، جهودا ملموسة لتذليل العقبات أمام الاستثمار الخاص. وقد أسفرت تلك المبادرات عن تحسن في مناخ الأعمال في مصر. إلا أنه على الرغم من هذه الخطوات الإيجابية، مازالت قدرة مناخ الأعمال في مصر على جذب الاستثمار– محليا كان أم أجنبيا– ضعيفة مقارنة ببعض الدول المنافسة (شكل رقم ٩).

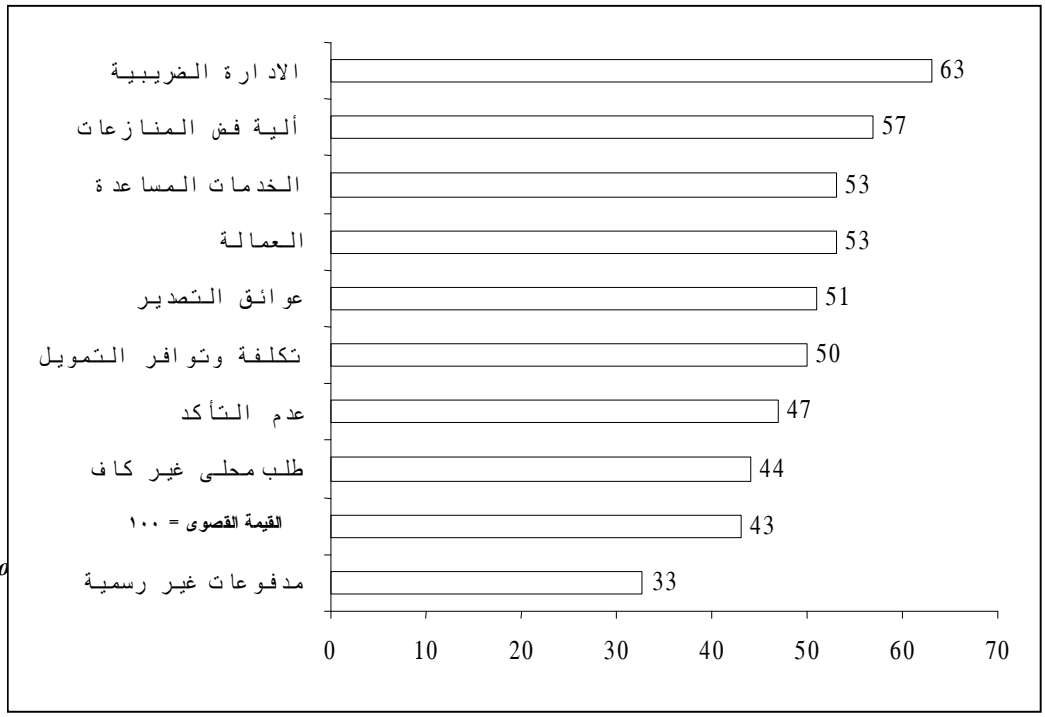
شكل رقم (٩): تقييم المناخ الاستثماري في مصر



***Source**: Fawzy, Samiha (1998), Business Environment in Egypt, ECES Working Paper No. 34.*

وقد أوضحت نتائج أحد الاستبيانات التي تمت حديثا لآراء القطاع الخاص حول مدى جاذبية مناخ الأعمال في مصر، أنه على الرغم من تلك الجهود فمازالت هناك مجموعة من القيود والمشاكل التي تحد من تزايد معدلات الاستثمار الخاص، والتي تؤثر بشكل معاكس على كفاءته وقدرته التنافسية. ووفقا لنتائج هذا الاستبيان والموضحة في الشكل رقم (١٠)، يمكن رصد أهم المشاكل التي تعوق الاستثمار الخاص على النحو التالي: تعقد الإدارة الضريبية، حيث يشير المستثمرون أن التعامل مع أجهزة الإدارة الضريبية يؤدي إلى ضياع كثير من الوقت والجهد، وهو ما يترجم من وجهة نظرهم في صورة ارتفاع في التكاليف؛ وقصور وبطء آليات فض المنازعات، إذ يصل متوسط الوقت اللازم لفض أي نزاع في المحاكم حوالي أربعة سنوات ونصف؛ وغياب وقصور مستوى الخدمات المساعدة، وهذه تشمل مثلا مراكز التدريب والمعامل الخاصة بمنح شهادات الجودة والمنشأ؛ وارتفاع تكلفة عنصر العمل نتيجة لانخفاض إنتاجيته وارتفاع قيمة التأمينات الاجتماعية؛ وصعوبة التصدير بسبب المغالاة في سعر الصرف حينذاك وتعقد إجراءات استرداد الضرائب الجمركية؛ وعدم توافر قاعدة معلومات تفصيلية عن الأسواق الخارجية؛ وصعوبة الحصول على التمويل وارتفاع تكلفته؛ وعدم استقرار ووضوح السياسات الاقتصادية؛ وأخيرا ضعف القوة الشرائية في السوق المحلية.

شكل رقم (١٠): المشاكل التي تعوق الاستثمار في مصر



So

وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من أن تاريخ هذا الاستبيان يرجع لعام ١٩٩٨، إلا أن معظم المشاكل التي أشار إليها المستثمرون مازالت قائمة حتى اليوم، فيما عدا بعض الاستثناءات الإيجابية والسلبية. فمن الناحية الإيجابية، أصبحت شكوى المستثمرين من المغالاة في سعر الصرف، في غير محلها بعد التخفيضات المتتالية في سعر صرف الجنيه المصري في مقابل الدولار خلال الفترة من يناير ٢٠٠١ وحتى مارس ٢٠٠٢. وهو الأمر الذي ترتب عليه انخفاض قيمة العملة الوطنية بنحو ٣٥%. وإن كان هناك شكوى الآن من عدم توافر النقد الأجنبي بالقدر الكاف لتمويل الواردات المرتبطة بدوران حركة الإنتاج. أما من الناحية السلبية، هناك بعض المشاكل التي ازدادت حدتها، مثل تراجع الثقة في السياسات الاقتصادية كرد فعل لبطء وعدم اتساق بعض هذه السياسات في مواجهة ما اصطلح على تسميته بأزمة الركود والتباطؤ. وكذلك مشكلة ضعف القوة الشرائية للسوق المحلي، على أثر الركود الذي داهم السوق المصرية أواخر التسعينيات.

ويمكن إجمال ما تقدم في أن الانكماش الذي ألقى بظلاله على السوق المصري في بداية التسعينيات بسبب برنامج التثبيت الاقتصادي، وفي أواخر نفس العقد نتيجة لأزمتي ١٩٩٧ و٢٠٠٢، وكذلك تأخر تنفيذ برنامج الإصلاح الهيكلي، واستمرار معاناة المستثمرين من بعض المشاكل في مناخ الاستثمار، قد تكاتفت لتؤدي في النهاية إلى كبح معدلات نمو الاستثمار الخاص.

السياسات المسؤولة عن وجود أنماط استثمارية غير متسقة مع هدف التشغيل

وننتقل الآن لدراسة أسباب وجود أنماط للاستثمار لا تساهم بشكل ملموس في التخفيف من مشكلة البطالة. ونعتمد في ذلك على تحليل سياسات وحوافز الاستثمار المسؤولة عن التحيز لاستخدام فنون إنتاجية كثيفة رأس المال، وتلك التي تدفع إلى تفضيل الإنتاج للسوق المحلية على حساب التصدير. كذلك سوف يتم تناول السياسات التي تحول دون انطلاق ونمو الصناعات الصغيرة كثيفة العمل.

أسباب تحيز الاستثمار ضد الفنون الإنتاجية كثيفة العمل

يمكن إرجاع أسباب تفضيل المستثمرين استخدام فنون إنتاجية كثيفة رأس المال إلى هيكل الأسعار النسبية لرأس المال والعمل السائد في التسعينيات، والذي ترتب عليه انخفاض السعر النسبي للعنصر الأول مقارنة بالثاني. فمن ناحية، دفع وجود سعر فائدة سلبي في الماضي، بالإضافة إلى المغالاة في سعر صرف الجنيه في مقابل الدولار (والتي قدرت بنسبة تتراوح بين ٢٠% و٣٠% خلال عقد التسعينيات) وكذلك انخفاض معدل التعريفة الجمركية على السلع الرأسمالية المستوردة، إلى انخفاض السعر النسبي لرأس المال. وفي المقابل، على الرغم من انخفاض الأجور الاسمية للعمل, إلا أن انخفاض إنتاجية العمل، وجمود القواعد غير الأجرية في سوق العمل (مثل صعوبة الاستغناء عن العمالة فى أوقات الأزمات، وتعقد إجراءات التقاضي، ومشاكل تعيين الإناث، وأخيرا ارتفاع التأمينات على العمال)، قد دفعا إلى ارتفاع التكلفة النسبية لعنصر العمل. وترتب على هاتين الحقيقتين انحياز الاستثمار إلى استخدام الفنون الإنتاجية كثيفة رأس المال.

أسباب تحيز الاستثمار ضد الإنتاج الموجه للتصدير

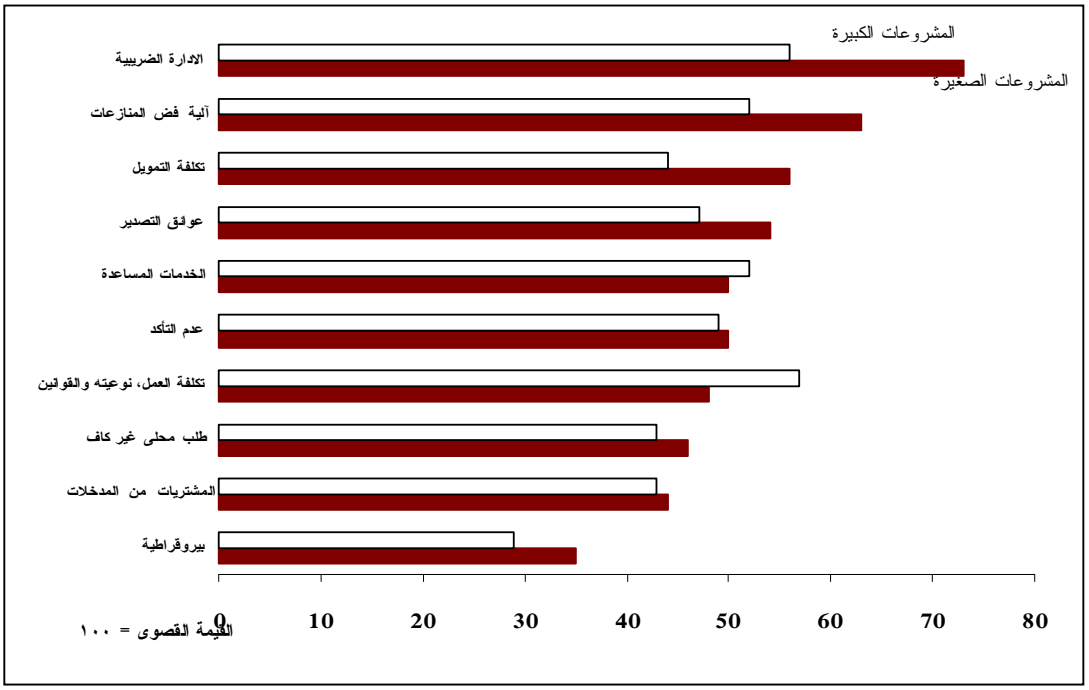
يرجع ضعف الأداء التصديري في مصر إلى أن حوافز الاستثمار أدت إلى تشوه العلاقة بين السوق الداخلية وأسواق التصدير، أو بين أسعار السلع في السوق المحلية وأسعارها في السوق الدولية. فقد دفعت التعريفة الجمركية المرتفعة على السلع النهائية، والمغالاة في سعر الجنيه المصري في مواجهة الدولار (قبل التخفيضات الأخيرة)، وتعقد إجراءات الاسترداد الجمركي للضريبة الجمركية على المدخلات الوسيطة– والممنوحة للمصدرين– إلى تفضيل المستثمرين الإنتاج للسوق المحلية على حساب التصدير. وتأكيدا لذلك، أوضحت دراسة حديثة (Galal and Fawzy, 2001) أن ربحية المنتج الذي يبيع إنتاجه في السوق المحلية تتراوح بين ٢٥% و٦٠%، بينما لا تتعدى ربحية المنتج الذى يصدر كل إنتاجه نسبة ١٩%. وفي دراسة لخير الدين وآخرين (Nathan Associates, 1998) قدرت الضريبة الضمنية على المصدرين من جراء ارتفاع التعريفة الجمركية بنحو ١٩.٨%.

أسباب التحيز ضد المشروعات الصغيرة

توضح العديد من الدراسات (World Bank, 1994; Fawzy, 1998) أن الصناعات الصغيرة في مصر تعاني بشكل أكثر حدة من المشروعات كبيرة الحجم من أوجه القصور في مناخ الأعمال، ويظهر ذلك بشكل واضح بالنسبة للمشاكل المتعلقة بالضرائب وفض المنازعات والحصول على التمويل، بينما على

النقيض تقل حدة المشاكل المرتبطة بقوة العمل في هذه المشروعات مقارنة بالمشروعات كبيرة الحجم (شكل رقم١١).

شكل رقم (١١): حدة المشاكل بين المشروعات صغيرة وكبيرة الحجم



***Source**: Fawzy, Samiha (1998), Business Environment in Egypt, ECES Working Paper No. 34.*

وبالإضافة إلى ما تقدم، تعاني هذه الوحدات الإنتاجية من تحيز سياسات وحوافز الاستثمار لصالح المشروعات كبيرة الحجم. فعلى سبيل المثال، كثير من الإعفاءات الضريبية مثل تلك الممنوحة للمشروعات المتوطنة في المناطق الحرة، وتلك الممنوحة للشركات المساهمة المسجلة في البورصة لا تتمتع بها إلا المشروعات كبيرة الحجم. فضلا عن ذلك، فإن المغالاة في الضمانات المطلوبة للحصول على القروض تمثل في حد ذاتها قيدا على المشروعات الصغيرة يحول دون حصولها على التمويل المناسب. وبشكل عام، يمكن القول إنه على الرغم من أن تعدد الإعفاءات والحوافز يعد أهم سمة للقوانين المنظمة للاستثمار في مصر، إلا أن معظم هذه القوانين تكاد تكون خالية من أية حوافز للمشروعات صغيرة الحجم.

٥- نحو سياسات استثمارية تساعد على تحقيق معدلات نمو مرتفعة وكثيفة العمل

شهد عقد التسعينيات تفاقما كميا ونوعيا في معدل البطالة، بحيث باتت هذه المشكلة من أخطر التحديات التي تهدد مستقبل التنمية الاقتصادية والاجتماعية بل وأيضا تهدد الاستقرار السياسي في مصر. ومع التسليم بما تقدم، إلا أن هذه الدراسة تنطلق من فرضية محددة، مفادها أن مكمن الخطورة الفعلي، يرجع إلى أن ظاهرة البطالة ما هي إلا الوجه الآخر لمشكلة تردي معدلات الاستثمار والتنمية كما وكيفا. وانطلاقا من هذه الفرضية، استهدفت هذه الدراسة تحليل العلاقة بين مستوى ونمط الاستثمار وبين مشكلة

البطالة في مصر. وذلك بغية الوصول إلى حزمة من السياسات الكفيلة برفع مستوى وكفاءة الاستثمار من أجل تحقيق نمو كثيف العمل.

وقد انتهى التحليل إلى أن مشكلة البطالة في مصر قد شهدت خلال التسعينيات تفاقما كميا ونوعيا. وأن سبب هذا التفاقم يرجع في المقام الأول إلى عدم نجاح السياسة الاقتصادية بشكل عام والسياسة الاستثمارية على وجه الخصوص في تحقيق معدلات نمو مرتفعة المستوى وكثيفة العمل في آن واحد. إذ ترتب على تلك السياسات تدن وتراجع في مستويات الاستثمار ووجود أنماط استثمارية لا تتفق وهدف التشغيل، وهو ما انعكس في النهاية في شكل ضعف قدرة الاقتصاد على توليد فرص عمل منتجة.

وإذا سلمنا بهذه النتائج، فإنه يصبح من الجلي أن أية محاولة للتصدي لمشكلة البطالة سيكون مصيرها الفشل إذا تمت بمعزل عن سياسات الاستثمار، وأن استمرار سياسات الاستثمار الحالية بدون تغيير، سيدفع بدون شك إلى المزيد من البطالة. وعليه، فإن النتيجة المنطقية لما تقدم أنه إذا ما أرادت الحكومة معالجة مشكلة البطالة بشكل جدي، فإن الطريق إلى هذا الهدف يستلزم إعادة النظر في سياسات ونمط التنمية بشكل عام، والاستثمار بوجه خاص.

وفي هذا الخصوص، تطرح الورقة مجموعتين من المقترحات العامة، حيث إن وضع إستراتيجية متكاملة لعلاج مشكلة البطالة يخرج عن نطاق هذه الورقة. وترتبط المجموعة الأولى من المقترحات بسياسات الاستثمار اللازمة لتحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من الاستثمار والنمو. بينما تختص المجموعة الثانية بحوافز الاستثمار الكفيلة بتحقيق نمو كثيف العمل.

المجموعة الأولى

انتهي التحليل السابق إلى أن تحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من الاستثمار والنمو يعد شرطا ضروريا للمعالجة السليمة لمشكلة البطالة. ووصولا لهذا الهدف، نطرح عدة مقترحات بعضها يختص بالسياسات الاقتصادية الكلية، والبعض الآخر يتعلق بتحسين مناخ الاستثمار. وعلى المستوى الكلي، نرى أهمية وضع سياسات كلية متكاملة تتسم بالاستقرار وفي التوقيت المناسب لدعم وتأكيد الثقة في الاقتصاد ولمساعدة المستثمرين على رسم سياساتهم المستقبلية. فضلا عن ضرورة التنفيذ الفوري لحزمة متكاملة من السياسات النقدية والمالية من أجل تنشيط السوق المحلي. وأخيرا، نرى ضرورة البدء في تنفيذ برنامج الإصلاح الهيكلى، وخاصة في مجال التجارة والقطاع المالي، وفي مجال الإصلاح المؤسسي.

وعلى مستوى السياسات الخاصة بتوفير مناخ أعمال محفز للاستثمار، نرى أن أساس أي محاولة لتحسين هذا المناخ يجب أن تبدأ أولا بالاتفاق على عقد اجتماعي جديد بين الحكومة والمستثمرين يقوم على الثقة المتبادلة والمصارحة التامة، وعلى وجود نمط واضح لتقسيم العمل والمشاركة بينهما. وأن يستند هذا العقد إلى مبدأ أن الإباحة هي الأصل والتقييد هو الاستثناء. على أن يلي ذلك العمل على تذليل العقبات التي مازالت تحد من مستوى وكفاءة الاستثمار. ومنها على سبيل المثال المشاكل المتعلقة بتعقد وطول الإجراءات الخاصة بالإدارة الضريبية، وارتفاع معدلات الضرائب المباشرة على أرباح الشركات وتعدد الضرائب غير المباشرة. وكذلك المشاكل المرتبطة بفض المنازعات وبالتعامل مع الإدارات

الجمركية في الموانئ البحرية والمطارات. وأخيرا المشاكل الخاصة بانخفاض مستويات تدريب العمال ونقص بعض الكفاءات المهارية.

المجموعة الثانية

مع التسليم بأن رفع معدلات النمو والاستثمار هو الشرط الأول والضروري لمواجهة تلك المشكلة بشكل جاد، إلا أنه لا يعد كافيا في حد ذاته لزيادة مستويات التشغيل في المجتمع. إذ يستلزم تحقيق النمو كثيف العمل إعادة النظر في حوافز الاستثمار. وفي هذا الشأن نقترح ربط سياسة الحوافز والإعفاءات (الضرائب، شروط الائتمان، التأمينات الاجتماعية) بمستوى التشغيل. وكذلك تقليل الفجوة بين ربحية المصدرين، وربحية المنتجين اللذين يبيعون منتجاتهم في السوق المحلية. وقد اتخذت الحكومة بالفعل بعض الإجراءات الفعالة في سبيل تخفيض سعر الصرف الحقيقي للجنيه المصري في مواجهة الدولار. وهذه وإن كانت خطوة إيجابية، إلا أن تعظيم نتائجها بالنسبة للتصدير يستلزم تخفيض التعريفة الجمركية على السلع النهائية، وتحسين نظامي السماح المؤقت والاسترداد الجمركي.

كذلك من الممكن لسياسات دعم الصناعات الصغيرة أن تلعب دورا هاما في خلق مزيد من فرص العمل. ونقترح في هذا المجال أن تقدم الخدمات المساندة (المالية والتسويقية والفنية والتكنولوجية) في شكل حزمة متكاملة بدلا من تقديمها بشكل منفصل، أسوة بالتجارب الناجحة في كوريا والهند والتي أثبتت أن هذا الأسلوب أكثر فاعلية في دعم هذه الصناعات، مع مراعاة أن يستمر تقديم تلك المساعدات إلى أن تطمأن الجهات المساندة إلى قدرة المشروعات التنافسية (Lall, 2000). كما نقترح البدء في تطبيق بعض المناهج الجديدة المستخدمة في دعم مثل هذه المشروعات ونذكر منها على سبيل المثال فكرة التنمية العنقودية Cluster Development، ومنهج الفرانشيز Franchise أو حق امتياز العلامة التجارية.

وفي النهاية، نود أن نؤكد أنه رغم أن تحفيز أو تشجيع الاستثمار الخاص ورفع كفاءته هو شرط ضروري للتخفيف من حدة البطالة، إلا أنه غير كاف. إذ يجب أن يكون ذلك مصحوبا بسياسات تستهدف الحد من النمو السكاني، ورفع مستوى التعليم والتدريب، وأخيرا معالجة التشوهات في سوق العمل.

قائمة المراجع

أولا: مراجع باللغة العربية

الأهواني، نجلاء (٢٠٠١)، "الفقر والتشغيل وصنع السياسات في مصر: الملامح العامة"، نحو تحقيق العمل اللائق بشمال إفريقيا، العدد الأول، مكتب منظمة العمل الدولية والفريق الاستشاري متعدد التخصصات لشمال إفريقيا.

الخواجة، ليلى (١٩٨٩)، "دراسة تحليلية لظاهرة البطالة السافرة وعلاقتها بسوق العمل في مصر"، من كتاب البطالة في مصر، تحرير سلوى سليمان، الصفحات١٨١-٢٣٢. قسم الاقتصاد: جامعة القاهرة.

النجار، سعيد (١٩٩٣)، "البطالة والتحول نحو اقتصاد تصديري"، ورقة مقدمة في ندوة مشتركة بين جمعية النداء الجديد واتحاد بنوك مصر.

زكي، رمزي (١٩٩٧)، الاقتصاد السياسي للبطالة: تحليل لأخطر المشكلات الرأسمالية المعاصرة، عالم المعرفة، العدد ٢٢٦.

مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار (٢٠٠٠), بيانات غير منشورة.

ثانيا: مراجع باللغة الإنجليزية

Assad, Ragui (1997), ñThe Employment Crisis in Egypt: Current Trends and Future Prospects,ò in K. Pfeifer ed., *Research in Middle East Economics,* Greenwich, Conn.: JAI Press,Vol. 2.

Central Bank of Egypt, *Economic Review*, several issues.

European Union (2000), ñCommunity Policies in Support of Employment.ò (www.europa.eu.int/cmm/employment_social/emp&esf/docs/art127en.pdf), 25/12/2001.

Fawzy, Samiha (1998), ñThe Business Environment in Egypt,ò The Egyptian Center for Economic Studies, Working Paper No.34.

Fergany, Nader (1999), ñAn Assessment of the Unemployment Situation in Egypt,ò Al-Mishkat Center for Research and Training, Research Notes, No.13

Galal, Ahmed and Samiha Fawzy (2001), ñEgyptôs Export Puzzle,ò The Egyptian Center for Economic Studies, Policy Viewpoint No. 9.

Griffin, Keith (1996), ñMacroeconomic Reform and Employment: An Investment-Led Strategy of Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa,ò International Labor Organization, Discussion Paper 16, Geneva.

Lall, Sanjay (2000), ñStrengthening SMEs for International Competitiveness,ò The Egyptian Center for Economic Studies, Working Paper No. 44.

Ministry of Planning (2000), *Main Changes in National Economy*, Egypt.

Nathan Associates (1998), ñEnhancing Egyptôs Exports,ò a study prepared for the Ministry of Trade and Supply, report submitted to USAID, June. Cairo, Egypt.

Radwan, Samir (1997), ñToward Full Employment: Egypt into the 21st Century,ò The Egyptian Center for Economic Studies, Distinguished Lecture Series, No.10.

World Bank (1994), *Private Sector Development in Egypt: The Status and the Challenge,* Washington D.C.

World Bank (1995), ñWorkers in an Integrating World,*" World Development Report,* Oxford University Press.

World Bank (2001), *World Development Indicators*, CD-ROM.