المركز المصري للدراسات الاقتصادية
ECES
The Egyptian Center for Economic Studies

# آراء في السياسة الاقتصادية

العدد (٢٣) أغسطس ٢٠٠٩

## التشغيل في مصر بين آثار الأزمة العالمية والاختلالات الهيكلية في سوق العمل

تعبر سلسلة "آراء في السياسة الاقتصادية" عن وجهة نظر المركز المصري للدراسات الاقتصادية ومجلس إدارته إزاء القضايا الهامة التي تواجه الاقتصاد المصري. كما تستند هذه السلسلة إلى الأبحاث التي يقوم بها المركز حول هذه القضايا.

**أعضاء مجلس الإدارة**
طاهر حلمي – رئيس مجلس الإدارة
عمر مهنا – نائب رئيس مجلس الإدارة
حازم حسن – الأمين العام
منير عبد النور – أمين الصندوق
جلال الزربة
رائد هاشم يحيى
شفيق بغدادي
محمد فريد خميس
معتز الألفي

**أعضاء المركز**
إبراهيم المعلم
أحمد المغربي
أحمد بهجت
أحمد عز
أيمن لاظ
جمال مبارك
حسن الخطيب
حمزة الخولي
حسن عبد الله
خالد أبو بكر
رشيد محمد رشيد
عبد العزيز حجازي
عبد السلام الأنور
علاء الدين سبع
علاء عرفة
محمد العريان
محمد تيمور
محمد سمير عبد الرازق
محمد شفيق جبر
محمد لطفي منصور
ناصف ساويرس
هشام مكاوي
ياسر الملواني
ياسين منصور

**الإدارة**
هناء خير الدين – المدير التنفيذي ومدير البحوث
نجلاء الإهواني – نائب المدير التنفيذي وكبير الاقتصاديين

### مقدمة

تعد الأزمة المالية والاقتصادية التي يشهدها العالم في الوقت الراهن واحدة من أسوأ الأزمات في التاريخ المعاصر. وقد انعكست الأزمة سلبا على أداء الاقتصاد العيني في مصر بصورة واضحة بحيث تراجعت مستويات الإنتاج والتبادل التجاري وتأثرت مستويات التشغيل. وفي محاولة متأخرة للتخفيف من حدة انعكاسات الأزمة عمدت الحكومة المصرية إلى اتخاذ مجموعة من التدابير التي تستهدف تنشيط الاقتصاد القومي وحفز الاستثمار الإجمالي.

ويحاول هذا العدد من *آراء في السياسة الاقتصادية* تقييم مدى فعالية التدابير الحكومية لمواجهة انعكاسات الأزمة العالمية على أوضاع التشغيل في مصر. وبداية، تؤكد هذه الورقة على حقيقة أن مشاكل سوق العمل ذات طبيعة هيكلية موروثة وأن اختزالها في التأثر بالأزمة العالمية يعني الاهتمام بعلاج العرض دون استئصال جذور المرض، كما أنه يعني إعفاء المسئولين عن السياسات الاقتصادية على مدى عقود طويلة من مسئولية التأخير في مواجهة تحديات التشغيل بالشكل الصحيح. من هنا، فإن الورقة تبدأ في قسمها الأول بإلقاء نظرة سريعة على أوضاع واختلالات سوق العمل قبل حدوث الأزمة والتي بدونها لا يمكن فهم عمق وخطورة مشكلة التشغيل في ظل الأزمة، وهو ما سوف يتناوله القسم الثاني. ومن هذا المنطلق أيضا فإن الورقة، بعد تقييمها للتدابير الحكومية المنشطة للاقتصاد القومي في القسم الثالث، تفرد القسم الرابع والأخير لاقتراح سبل مواجهة مشاكل التشغيل في الاقتصاد المصري في إطار يتجاوز الأزمة الاقتصادية الدولية الحالية.

### ١- أبعاد مشكلة التشغيل في الاقتصاد المصري

كان من الطبيعي بعد نحو خمسة عقود مضت غاب فيها التعامل مع قضية التشغيل من منظور اقتصادي كلي يضع هدف خلق فرص العمل المنتجة واللائقة والكافية في بؤرة السياسات الكلية والقطاعية، أن يدخل الاقتصاد المصري عقد الألفية الثالثة وسوق العمل به تعاني من اختلالات عديدة، نوجزها في ستة.

**الاختلال الأول** يتمثل في عدم التوافق بين العرض والطلب من حيث الأعداد ومن حيث المهارات مما أفرز معدلا مرتفعا للبطالة تزامن مع عجز في كثير من التخصصات. أما **الاختلال الثاني** فهو اختلال بين قطاعات التشغيل السلعية والخدمية لصالح الأخيرة، وخاصة الحكومية منها والاجتماعية والشخصية. **والاختلال الثالث** هو الازدواجية الحادة بين نوعي التشغيل الرسمي وغير الرسمي، وتزايد الأخير ليبلغ حجمه حوالي ٧,٩ مليون وفقا لتعداد عام ٢٠٠٦ (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ٢٠٠٨أ). ويتمثل **الاختلال الرابع** في الاختلال النوعي بين تشغيل كل من الذكور والإناث. أما **الاختلال الخامس** فهو الاختلال بين الأجور والإنتاجية، مع التواضع الشديد لإنتاجية المشتغلين والتي بلغت ٣٢٤٧ جنيها كمتوسط للاقتصاد القومي خلال الفترة ٠٢/٢٠٠٣–٠٦/٢٠٠٧ (الإهواني ٢٠٠٩). وأخيرا، فإن **الاختلال السادس** هو الاختلال بين أوضاع تشغيل الفقراء وغير الفقراء وسوء أحوال الفئة الأولى خاصة في القطاع غير الرسمي.

## ٢- انعكاسات الأزمة الاقتصادية العالمية على سوق العمل والتشغيل

يعتبر الأثر السلبي على التشغيل من أهم وأخطر تبعات الأزمة الاقتصادية الدولية على الاقتصاد المصري. فوفقا للتقارير الرسمية، ارتفع معدل البطالة خلال الربع الثالث من عام ٠٨ / ٢٠٠٩ إلى ٩,٣٧٪ مقابل ٩,٠٤٪ في ذات الربع من العام السابق (وزارة الدولة للتنمية الاقتصادية ٠٨ / ٢٠٠٩). ويمكن تحديد الآليات التي تؤثر من خلالها الأزمة الاقتصادية العالمية على أوضاع التشغيل في مصر في ثلاث آليات هي تراجع معدل نمو النشاط الاقتصادي، وتسريح العمالة الزائدة، وعودة العمالة المصرية من الخارج.

### *الآلية الأولى: تراجع نمو النشاط الاقتصادي*

خلال الشهور الستة التي أعقبت الأزمة مباشرة (أكتوبر ٢٠٠٨ – مارس ٢٠٠٩) والمناظرة للربعين الثاني والثالث للعام المالي ٠٨ / ٢٠٠٩، تراجع معدل النمو الحقيقي للناتج بثلاث نقاط مئوية، حيث بلغ ٤,٢٪ مقارنة بـ٧,٢٪ خلال الشهور الستة المناظرة في العام السابق. وعلى الرغم من هذا التراجع، فإن الاقتصاد المصري يعد من أقل الاقتصادات تأثرا بالأزمة مقارنة بدول أخرى دخلت بالفعل في دائرة الركود الاقتصادي وتصاعدت فيها معدلات البطالة بشدة. وفي الواقع، فإن تأثير الأزمة العالمية كان أشد وطأة خلال الربع الثاني عنه في الربع الثالث، وظهر تأثيره على الفترة الإجمالية وهي الشهور الستة. وفيما يخص الربع الثالث (والذي شهد تحسنا طفيفا مقارنة بالربع الثاني من ذات العام ٠٨ / ٢٠٠٩)، فقد كانت أكثر القطاعات التي تأثرت سلبا من جراء الأزمة العالمية هي قطاعات الصناعة التحويلية، وقناة السويس، والسياحة كما يتبين من الجدول (١). وفيما يخص قطاع التشييد والبناء، فبعد أن شهد معدل نموه تراجعا حادا خلال الربع الثاني، بدأ في استرداد أدائه الموجب في الربع الثالث مدفوعا بتنامي الطلب في السوق المحلية وبمحاولة استفادة الأفراد من انخفاض أسعار الأسمنت وحديد التسليح.

**الجدول (١): معدلات النمو الحقيقية لقطاعات الاقتصاد القومي خلال الربع الثالث من ٠٨ / ٢٠٠٩ مقارنة بالربع المناظر من ٠٧ / ٢٠٠٨**

| القطاع | معدلات النمو ٪ | | اتجاه الأداء |
|---|---|---|---|
| | ٠٧ / ٢٠٠٨ | ٠٨ / ٢٠٠٩ | |
| الزراعة | ٣,٠ | ٣,٢ | ↑ |
| الصناعة التحويلية | ٨,٣ | ٣,٥ | ↓ |
| التشييد والبناء | ١٥,١ | ١٦,١ | ↑ |
| تجارة الجملة والتجزئة | ٩,٤ | ٧,٨ | ↓ |
| النقل والتخزين | ٨,٢ | ٦,٨ | ↓ |
| البترول والغاز الطبيعي | ٠,٧ | ٦,٠ | ↑ |
| الوساطة المالية والتأمين | ٦,٧ | ٥,٤ | ↓ |
| الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات | ١٢,٨ | ١٣,٦ | ↑ |
| الخدمات الصحية والتعليمية والعامة | ٣,٢ | ٤,١ | ↑ |
| السياحة | ٢٣,٣ | ٦– | سالب ↓ |
| قناة السويس | ١٢,٧ | ٢٢,١– | سالب ↓ |
| الاقتصاد القومي | ٦,٩ | ٤,٣ | ↓ |

*المصدر:* وزارة الدولة للتنمية الاقتصادية (٠٨ / ٢٠٠٩).

كذلك يتبين من الجدول أن القطاعات التي واصلت نموها رغم الأزمة هي البترول، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، فضلا عن الخدمات الصحية والتعليمية والعامة، وبدرجة أقل القطاع الزراعي. والسؤال الآن هو كيف يُترجَم تراجع معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي على هذا النحو بالنسبة لسوق العمل والتشغيل؟ من المعروف جيدا أن أداء سوق العمل في أي دولة يتأثر بالأداء الاقتصادي الكلي من خلال مستوى النمو من ناحية، ومن ناحية أخرى من خلال محتوى التشغيل في النمو، أو ما يسمى بدرجة كثافة التشغيل في النمو، والتي تقاس باستخدام مؤشر «مرونة التشغيل بالنسبة للناتج».[١]

وحيث إن قيمة مرونة التشغيل بالنسبة للناتج في الاقتصاد المصري خلال الفترة ٨٠ / ١٩٨١–٠٤ / ٢٠٠٥ تساوي ٠,٥٣ (الإهواني والمغربل ٢٠٠٨)، وبافتراض ثبات قيمة المرونة، فإن ذلك يعني أن انخفاض معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي خلال الشهور الستة التي أعقبت الأزمة بثلاث نقاط مئوية يترتب عليه انخفاض التشغيل في الاقتصاد القومي خلال تلك الفترة بنحو ١,٦ نقطة مئوية، وذلك بافتراض تأثر كافة القطاعات بذات الدرجة. ويعني ذلك فقدان نحو ٣٤٧ ألف فرصة عمل.[٢] أما وأن أكثر القطاعات التي تراجع أداؤها خلال الربع الثالث من العام المالي ٠٨ / ٢٠٠٩ هي القطاعات الأكثر كثافة في التشغيل (الصناعة والسياحة)، فضلا عن أن نمو التشييد والبناء – كثيف التشغيل – كان متواضعا، فمؤدى ذلك أن الانخفاض المتوقع في التشغيل سيكون أكبر من ١,٦ نقطة مئوية وأن الأزمة الاقتصادية العالمية تصيب الاقتصاد العيني ومستوى التشغيل بدرجة كبيرة.

### *الآلية الثانية: تسريح العمالة*

خلافا لشواهد الواقع التي تنبئ بحدوث حالات كثيرة من تسريح العمالة تصل في بعض الأحيان لنسب تتراوح بين ١٠ و٢٠٪ من حجم عمالة المنشآت في المدن الصناعية الجديدة، أوضح مؤشر التشغيل – وهو أحد مكونات المؤشر

[١] كثافة التشغيل في النمو تعكس قدرة القطاعات المختلفة عندما تنمو على خلق فرص العمل، وتُقاس بمرونة التشغيل بالنسبة للناتج والتي تقيس النسبة المئوية للتغير في فرص العمل التي تصاحب نموا اقتصاديا قدره نقطة مئوية واحدة، إما في ناتج القطاع ذاته أو في الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للاقتصاد القومي ككل. لمزيد من المعلومات حول الإطار المفاهيمي الخاص بكثافة التشغيل في النمو راجع: الإهواني والمغربل (٢٠٠٨).

[٢] عدد المشتغلين وفقا لبحث العمالة بالعينة يقدر بنحو ٢١,٧ مليون عام ٢٠٠٧ (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ٢٠٠٨ب).

المركب لانعكاسات الأزمة على الاقتصاد المصري[٣] – أنه من أقل المؤشرات تأثرا بتداعيات الأزمة. كما أن أحد المكونين الفرعيين لمؤشر التشغيل والذي يعبر عن حالات الاحتفاظ بالعمالة المحلية سجل نحو ٩٦,٠ نقطة خلال شهر مارس، وهو ما يعكس ضعف تأثير الأزمة على الاحتفاظ بالعمالة الدائمة وفقا لهذا المؤشر (وزارة الدولة للتنمية الاقتصادية والمركز المصري للدراسات الاقتصادية ٢٠٠٩). وبالنسبة للعمالة المؤقتة وغير المنتظمة، تفيد الشواهد أيضا أنه تم الاستغناء عن بعض المشتغلين منها في قطاعات عديدة وخاصة في المصانع الصغيرة.

### *الآلية الثالثة: عودة العاملين المصريين من الخارج*

من المؤكد أن العمالة المصرية في دول الخليج النفطية تأثرت بركود أنشطة التشييد والبناء والنشاط المالي والمصرفي في هذه الدول تأثرا بالأزمة العالمية، وإن كانت لا توجد بيانات موثوق بها عن أعداد العمالة المصرية العائدة. ومن ناحية أخرى، تراجعت تحويلات العاملين في الخارج خلال الربع الثالث من العام المالي ٠٨/٢٠٠٩ (يناير – مارس) بنسبة ١٥٪ مقارنة بالربع المناظر من العام السابق (وزارة الدولة للتنمية الاقتصادية ٠٨/٢٠٠٩).

## ٣- تقييم برنامج الحفز المالي

في محاولة لتجنيب الاقتصاد المصري تبعات الأزمة العالمية الراهنة اعتمدت الحكومة المصرية في نوفمبر ٢٠٠٨ برنامجا للتنشيط قدره ١٥ مليار جنيه، بنسبة ١,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي، خُصص منه نحو ١٣,٣ مليار جنيه كبرنامج حفز مالي، بينما خُصص نحو ١,٧ مليار جنيه لدعم قطاع التجارة والصناعة. ويهدف برنامج الحفز المالي إلى ضخ إنفاق حكومي في قطاعات ومجالات من شأنها دفع الطلب المحلي، على أن يتم توفير التمويل اللازم لهذا الاعتماد الإضافي من خلال إصدار الأوراق المالية من الأذون والسندات. ويوضح الجدول (٢) توزيع الاعتمادات الإضافية.

وبتحليل برامج الإنفاق التي يشملها الاعتماد الإضافي يتبين ما يلي:

١- أن الاعتمادات الاستثمارية الإضافية، والتي تستأثر بنحو ٧٩٪ من إجمالي الاعتمادات، تمثل زيادة في الاعتمادات الاستثمارية المدرجة في موازنة ٠٨/٢٠٠٩ قدرها نحو ٢٥٪ فقط، وهو ما يعد غير كاف لمواجهة انخفاض معدل النمو الاقتصادي على النحو السابق ذكره. كذلك جاءت هذه الخطوة متأخرة إذ تمت بعد نحو ستة أشهر من بداية الأزمة في سبتمبر ٢٠٠٨.

**الجدول (٢): توزيع الاعتمادات الإضافية على المشروعات الاستثمارية وبرامج الإنفاق الجاري المختلفة (القيمة بالمليون جنيه)**

| البيان | القيمة |
|---|---|
| **أولا: الاعتمادات الإضافية للاستخدامات الاستثمارية** | **١٠,٥٣٢,٠** |
| مشروعات مياه الشرب والصرف الصحي | ٧٢٠٠,٠ |
| مشروعات الطرق والكباري | ١٠٠٠,٠ |
| مشروعات التنمية المحلية بالمحافظات المختلفة | ٨٠٠,٠ |
| مستشفيات الرعاية العلاجية | ٤٠٠,٠ |
| بناء المدارس | ١٥٠,٠ |
| تطوير أنظمة صرف السلع والخدمات | ١٨٢,٠ |
| رفع كفاءة أجهزة الإطفاء | ٢٠٠,٠ |
| رفع كفاءة خطوط السكك الحديدية بهيئة سكك حديد مصر | ٤٠٠,٠ |
| تنفيذ البنية التحتية لتطوير ميناء شرق بورسعيد | ٥٠,٠ |
| زيادة الطاقة الاستيعابية لموانئ البحر الأحمر | ١٥٠,٠ |
| **ثانيا: الاعتمادات الإضافية للإنفاق الجاري** | **٢٨٠٠,٠** |
| دعم الصادرات المصرية وزيادة قدرتها التنافسية | ٢٢٠٠,٠ |
| دعم المناطق الصناعية بالدلتا | ٤٠٠,٠ |
| دعم البنية الأساسية للتجارة الداخلية | ٢٠٠,٠ |
| **إجمالي الاعتمادات الإضافية الجارية والاستثمارية** | **١٣,٣٣٢,٠** |

*المصدر:* مجلس الشعب (٢٠٠٩).

٢- تم تخصيص أكثر من ثلثي الاعتمادات الاستثمارية (نحو ٦٨,٤٪) لمشروعات مياه الشرب والصرف الصحي. ومن الملاحظ أن غالبية هذه المشروعات غير كثيفة العمل. أما مشروعات الطرق والكباري التي من المفترض أنها تحقق هدف زيادة التشغيل، فقد خُصص لها مليار جنيه فقط بنسبة لا تتجاوز ٩,٥٪ من الاعتمادات الاستثمارية. كذلك، فإن الغالبية العظمى من هذا المبلغ خُصصت لتطوير طرق في القاهرة ومحافظات الوجه البحري ولم يُخصص سوى مبلغ زهيد (٧٠ مليون جنيه) لطريق واحد في محافظات الوجه القبلي (طريق أسيوط – سوهاج الصحراوي الغربي). فضلا عن ذلك، فإن الطرق الرئيسية غير كثيفة في استخدام العمل، وذلك خلافا للطرق الفرعية التي تربط التجمعات السكانية بالطرق الرئيسية. وبصفة عامة، فإن غالبية المشروعات المدرجة في برنامج الحفز المالي تمثل تطويرا لمشروعات قائمة، وتعتمد في تنفيذها على الآلات والمعدات المستوردة، كما أن إتمامها يستغرق وقتا طويلا يتجاوز المدى الزمني للبرنامج. وإذا كانت مشروعات البنية الأساسية الرئيسية كثيفة رأس المال تمثل مطلبا هاما في الحالة المصرية من أجل استكمال شبكات الطرق والمياه والصرف

[٣] يصدر هذا المؤشر شهريا بمشاركة كل من وزارة الدولة للتنمية الاقتصادية، ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، والمركز المصري للدراسات الاقتصادية، وكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة. ويتكون المؤشر المركب من خمسة مؤشرات فرعية هي الأداء الاقتصادي، والتشغيل، وحجم الاستهلاك المحلي، والأسعار، والثقة في الأداء الاقتصادي. والمؤشر المركب عبارة عن مقياس كمي حده الأدنى صفر وكلما اقترب من القيمة ١٠٠ نقطة فإن ذلك يعني عودة الوضع إلى مستوى ما قبل الأزمة.

الصحي، فالمطلوب أن يكون هناك توازن بين هذه المشروعات وبين مشروعات البنية الأساسية الأخرى كثيفة العمل في المحافظات، من أجل تحقيق هدف التشغيل من ناحية، وتوصيل المرافق الأساسية لبقية محافظات مصر والمناطق المحرومة من ناحية أخرى.

٣- رغم تخصيص ما يزيد عن ٦٠٪ من مشروعات التنمية المحلية للقرية والريف المصري، فإن محافظات الوجه القبلي لم تحصل سوى على ٣٨٪ فقط من هذه الاعتمادات.

٤- أما عن الإنفاق الجاري، فقد اشتمل على ثلاثة برامج هي دعم الصادرات المصرية، ودعم المناطق الصناعية، ودعم البنية الأساسية للتجارة الداخلية. وحتى يحقق برنامج دعم الصادرات هدفه، يجب زيادة المبالغ الإضافية الموجهة إليه عن المستوى الحالي، فضلا عن ضرورة أن يستفيد أكبر قدر من القطاعات من برامج المساندة التي يمنحها صندوق دعم الصادرات، حيث إن نسبة الصادرات التي تحصل حاليا على مساندة من الصندوق لا تتعدى ثلث الصادرات المصرية (مجلس الشعب ٢٠٠٩). كما يجب أن يتركز هذا الدعم في الصادرات غير النمطية.

٥- والمطلوب أن تقوم الجهات التي أُدرجت لها الاعتمادات الإضافية بالإسراع في إنفاق هذه الاعتمادات دون تأخير ودون تعقيدات بيروقراطية. وإذا كان قد تم بالفعل ضخ أكثر من ١٣ مليار جنيه خلال النصف الثاني من العام المالي ٢٠٠٨/٢٠٠٩، فإن ذلك كان سيعني خلق أكثر من ١٣٣ ألف فرصة عمل،[٤] وهو ما لم يتحقق، أخذا في الاعتبار تزايد معدل البطالة منذ بداية الأزمة. كذلك من المهم جدا في هذا الصدد الإعلان بشفافية عن أوجه ومواعيد صرف الاعتمادات المختلفة.

٦- إن اتجاه الحكومة إلى الاقتراض الداخلي يزيد من عجز الموازنة والدين العام المحلي ويؤثر سلبا على الاستثمار المحلي وعلى الاتجاهات التضخمية. وقد كان من الأجدر أن تلجأ الحكومة في تمويل الاعتماد الإضافي إلى وسائل أخرى يأتي على رأسها الوفر المالي المتحقق من الإنفاق على دعم السلع التموينية، فضلا عن تحصيل المتأخرات الضريبية، وتحصيل الضرائب على الدخول الطفيلية بالإضافة إلى ترشيد الإنفاق العام.

ويتبين مما سبق أن مبادرة الحكومة المصرية بضخ نحو ١٣ مليار جنيه هي خطوة جيدة وإن كانت غير كافية، خاصة وأنه من المعروف أنه حتى لو تمكن الاقتصاد القومي من استعادة عافيته فإن الأمر سوف يستغرق ما بين ثلاث إلى خمس سنوات حتى يتمكن سوق العمل من الاستجابة إلى الاتجاهات الإيجابية للنمو (عوض ٢٠٠٩). وقد يكون من المفيد أن نذكر هنا أن ٣٢ دولة في العالم تبنت حزما للإنقاذ المالي مع بداية الأزمة العالمية مثلت ١,٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، وجاءت الصين في مقدمة هذه الدول من حيث حجم برامج الحفز المالي، تليها المملكة العربية السعودية وماليزيا، ثم الولايات المتحدة. وقد شملت هذه البرامج ثلاثة مجالات رئيسية: زيادة الإنفاق على السلع والخدمات العامة، والمساندة المالية للمستهلكين (تحويلات نقدية مباشرة، وتخفيضات ضريبية على الدخول الشخصية) وكذلك للمنشآت (تخفيضات ضريبية على الأرباح). كذلك فإن بعض البلدان تبنت إجراءات مباشرة لمساعدة العمال وأصحاب المنشآت، مثل توسيع نطاق إعانات البطالة (البرازيل، وشيلي، واليابان) أو مدها لتشمل العمالة المسرحة مؤقتا (فرنسا، وإيطاليا، وسويسرا)، فضلا عن تخفيض ساعات العمل وإعفاء أصحاب المنشآت من التأمينات إذا ما استغلت ساعات العمل المخفضة في تدريب العمال (ألمانيا). كذلك تم منح إعانات للمنشآت التي تعين العمالة المؤقتة تعيينا دائما (اليابان)، بالإضافة إلى استغلال الأزمة كفرصة لتدريب العمالة المسرحة (كندا، وأستراليا، والصين، وإندونيسيا، وكوريا، وتايلاند) (منظمة العمل الدولية ٢٠٠٩).

## ٤- كيف نواجه مشكلة التشغيل في الاقتصاد المصري؟

لابد في هذا الصدد من التفرقة بين الإجراءات اللازمة في الأجل القصير لاستيعاب آثار الأزمة وبين السياسات الواجب اتباعها في الأجلين المتوسط والطويل للتعامل مع جذور قضية التشغيل في الاقتصاد المصري.

### ٤-١ الأجل القصير

إن منهج مواجهة انعكاسات الأزمة يقتضي التحرك على ثلاث جبهات: زيادة الإنفاق العام، ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، ومساندة القطاعات الأكثر تأثرا بالأزمة. فمن حيث **الإنفاق العام**، من الضروري ألا يتوقف برنامج الحفز المالي بنهاية العام المالي الحالي، بل يجب أن يمتد إلى عام ٢٠١٣[٥] بمتوسط يتراوح بين ٢٥-٣٥ مليار جنيه سنويا يتحدد حسب حالة سوق العمل. ومن المهم في هذا الشأن أن يتسم برنامج الحفز المالي السنوي بتنفيذ المشروعات الواردة فيه بالسرعة الكافية حتى يؤتي ثماره، وأن يراعى في تحديد مشروعاته التوازن بين الريف والحضر، وبين الوجهين البحري والقبلي، مع التركيز على أكثر المحافظات معاناة من ارتفاع معدلات البطالة ومن وقع الفقر، مع الاهتمام بصعيد مصر. وفي هذا الصدد، من المهم إشراك المحليات في تحديد الأولويات في إنفاق مخصصات برامج الحفز المالي. كذلك من المهم أن تكون مشروعات برامج الحفز كثيفة العمل، ويمكن أن يوجه جزء من مخصصات هذه البرامج لبناء المدارس الجديدة وترميم القديم منها كجزء من متطلبات إصلاح أحوال التعليم في مصر. ومن حيث التمويل، يمكن حشد الموارد اللازمة لهذه البرامج جزئيا بالاقتراض من خلال سندات وأذون الخزانة، والأهم من خلال ترشيد الإنفاق العام، من ناحية، إذ يمكن توفير مبالغ ضخمة تنفق في أوجه كمالية وغير ضرورية، ومن ناحية أخرى من خلال استرداد المتأخرات الضريبية والتي تتجاوز ٦٢ مليار جنيه في بعض التقديرات (مجلس الشورى ٢٠٠٩)، مع استكمال إجراءات تدعيم التسجيل والفحص الضريبي لتغطية كل الأنشطة وفرض ضرائب على المكاسب الرأسمالية المتحققة من التعامل في العقارات.

[٤] وذلك على اعتبار أن تكلفة فرصة العمل الواحدة تبلغ نحو مائة ألف جنيه مصري.

[٥] إذا كان من المتوقع أن يبدأ الاقتصاد العالمي في التعافي في نهاية عام ٢٠١٠ فإن استجابة أسواق العمل لن تبدأ إلا بعد فترة إبطاء لا تقل عن ثلاث سنوات.

ومن حيث **المشروعات متناهية الصغر والمشروعات الصغيرة والمتوسطة**، فإن دعمها ورعايتها يعد مطلبا حيويا. والمطلوب أن يتم تشجيع هذه المشروعات – وخاصة التي ترتبط ببعضها وتلك التي تغذي المشروعات الكبيرة – على أن يتم ذلك بصورة عاجلة من خلال تحمل الحكومة لحصة التأمينات الاجتماعية للعاملين بهذه المشروعات نيابة عن أصحاب المشروعات (حندوسة ٢٠٠٩). فضلا عن ذلك، يمكن دعم هذه المشروعات لتتخصص في إنتاج سلع مغذية بعينها، مع تيسير سبل النفاذ إلى القروض، والمساعدة في التسويق، وتعميم نظام خدمة الشباك الواحد المسئولة عن الموافقات ومنح التراخيص، حيث إن هذا النظام طُبق في ١١ محافظة فقط.

أما من حيث **مساندة القطاعات الأكثر تضررا**، وهي القطاعات الأكثر كثافة في التشغيل، فبالنسبة للصناعة، إلى جانب ضرورة العمل على خفض ضريبة المبيعات وكذلك خفض الجمارك على مستلزمات الإنتاج، وتكثيف القضاء على عمليات التهريب وممارسات الإغراق في السوق المصرية، لابد من مساندة الصناعات الأكثر تضررا وهي الملابس والمنسوجات، والجلود، والصناعات الكيماوية (خاصة منتجات الأمونيا واليوريا)، والأثاث وكذلك الصناعات الغذائية. وفي هذا الصدد، لابد من تنظيم المعارض الدولية والبحث عن أسواق جديدة في إفريقيا ودول الكومنولث مع دعم الحكومة لمصاريف الشحن والنقل إلى الأسواق البعيدة، ومساهمة الحكومة مع المنتجين في دفع جزء من رواتب العاملين. وبالنسبة لقطاع السياحة فالمطلوب ضمن أشياء أخرى زيادة الحملات الترويجية خاصة في أسواق دول أوروبا الشرقية، وإعادة جدولة ديون الشركات المتعثرة. ومن جانبهم، من المهم أن يؤمن رجال الأعمال بضرورة الاحتفاظ بالعمالة وعدم تسريحها، ليس فقط من منطلق المشاركة في تحمل المسئولية الاجتماعية، ولكن أيضا من منطلق أن أضرار تسريح العمالة أكبر بكثير من تكلفة الاحتفاظ بها واستغلال الأزمة كفرصة لتدريبها ورفع مهاراتها. وكأحد الحلول المؤقتة يمكن تخفيض كل من الأجور وعدد ساعات العمل، وذلك بدلا من الاستغناء كلية عن العمالة.

## ٤-٢ الأجلان المتوسط والطويل

كما نوهنا في بداية هذا العدد، فإن فكر الأزمة لا يجب أن يطغى على المطلب الأساسي وهو ضرورة اتباع منهج شامل يتعامل مع قضية التشغيل من منظور سياسات الاقتصاد الكلي. وفي تصورنا أن الطريق الوحيد لذلك هو تبني منهج النمو الاحتوائي الذي يحقق النمو كثيف التشغيل والذي يحتوي الجميع. وكما جاء في الأدبيات الحديثة لمنظمة العمل الدولية فإن هذا المنهج يقوم على ثلاثة عناصر، أولها عنصر النمو على أن يكون معدله مرتفع المستوى ومستداما، وثانيها عنصر التشغيل أي أن يكون محتوى التشغيل في النمو كثيفا، وثالثها عنصر الاحتواء والاندماج أي أن يستفيد من ثمار النمو كثيف التشغيل جميع فئات المجتمع ولا يستبعد منها الفقراء. ومن هذا المنطلق يمكن تحديد محاور ثلاثة لمواجهة مشكلة التشغيل: سياسات الاقتصاد الكلي، والسياسات القطاعية، وسياسات سوق العمل.

**سياسات الاقتصاد الكلي**: لابد بداية من التأكيد على ضرورة المضي في الإصلاحات التي بدأتها الحكومة المصرية في أوائل التسعينيات من خلال برنامج التثبيت الاقتصادي والإصلاح الهيكلي، واستكمال الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية والقانونية اللازمة لحفز النمو وتدعيم التنمية الاقتصادية بشكل عام. ومن أجل تعزيز نمو التشغيل ينبغي إعادة النظر في جميع السياسات الاقتصادية الكلية التي تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر في سوق العمل. ويأتي على رأس هذه السياسات سياسات الاستثمار والتي يجب أن تستهدف زيادة مستوى الاستثمارات إلى ما لا يقل عن ٢٨٪ من إجمالي الناتج المحلي، من جانب، كما يجب أن تعيد النظر في نمط الاستثمارات، من جانب آخر، بحيث يتم إعادة توجيه الموارد النادرة إلى القطاعات والأنشطة كثيفة التشغيل. وفي هذا الإطار تأتي أهمية زيادة النصيب النسبي للاستثمار في الصناعات التحويلية كثيفة التشغيل، وتوجيه الاستثمارات بشكل متوازن نحو الصادرات التقليدية كثيفة العمل والصادرات الجديدة غير التقليدية في القطاعات السلعية والخدمية، اعتمادا في ذلك على الحوافز الاستثمارية المناسبة بشرط ربط هذه الحوافز بالأداء ومنحها للاستثمارات الأجنبية في القطاعات الجديدة بصورة أكبر من الاستثمارات في عمليات الدمج والاستحواذ.

**السياسات القطاعية**: على الرغم من أهمية قطاعات الخدمات، يظل قطاعا الصناعة التحويلية والزراعة يمثلان أهمية خاصة في حالة الاقتصاد المصري. وبالنسبة لقطاع الصناعات التحويلية، من الضروري إعادة النظر في إستراتيجية التصنيع لتأخذ في اعتبارها كثافة التشغيل في الفروع الصناعية المختلفة، ومن ثم توجيه الاستثمارات إليها من خلال مجموعة من الحوافز، كأن تعفى الشركات التي تستخدم عددا معينا من العمالة من نسب معينة من التأمينات، أو تمنح دعما مباشرا، على أن ترتبط هذه الحوافز بالمراجعة الدورية لأداء الشركات التي تستفيد منها. كذلك من الأهمية القصوى الاهتمام بدعم إنتاجية العاملين من خلال التعليم الصناعي والتدريب في جميع المراحل، فضلا عن الاستثمار في القطاعات الديناميكية كثيفة رأس المال وتعميق الروابط بينها وبين القطاعات كثيفة العمل.

أما بالنسبة للقطاع الزراعي، والذي أصبح غير كثيف التشغيل رغم أنه قطاع كثيف العمل بطبيعة الفن الإنتاجي المطبق فيه، فإن زيادة إنتاجية العامل الزراعي – وليس إنتاجية الفدان – هي العامل الأساسي لمكافحة الفقر. كذلك لابد من زيادة نسبة الأراضي/العمالة والتوسع في مجال الزراعات الصحراوية والاعتماد في ذلك على خزانات المياه الجوفية، مع دعم تكلفة النقل المرتفعة، والاعتماد على التصنيع الزراعي والغذائي والحيواني مع إعادة النظر في كيفية استخدام المياه على أسس اقتصادية. ومن ناحية أخرى، حتى يمكن زيادة التشغيل في الريف وتخفيض الفقر من الضروري إيجاد روابط بين النشاط المزرعي والنشاط غير المزرعي من أجل تحفيز الطلب على المنتجات غير المزرعية التي تنتجها المشروعات الصغيرة والمتوسطة (خير الدين والليثي ٢٠٠٨).

**سياسات سوق العمل**: يعد التدريب أهم مكون لهذه السياسات من أجل تحسين الإنتاجية المتواضعة للعامل المصري والتي يفوق أثرها السلبي ميزة انخفاض الأجور وتؤدي إلى ارتفاع تكلفة وحدة العمل Unit labor cost. ويقتضي تحسين نوعية التدريب أن تشارك فيه منشآت القطاع الخاص على أن تساهم الحكومة ومركز تحديث الصناعة في دعم التدريب، وذلك حتى لا يتحمل رجال الأعمال وحدهم تكلفة تدريب عمالة قد تترك أعمالها بعد أن تحظى بقدر من التدريب. كما يقتضي أيضا تفعيل ما نص عليه قانون العمل من مساهمة المنشآت الخاصة في الصندوق القومي للتدريب، فضلا عن إمكانية تنظيم أنشطة التدريب بالتعاون مع الشركات متعددة الجنسية أو

المنشآت الأجنبية. كذلك فإن الدمج بين التعليم النظري والتدريب العملي الجيد الذي ينظم في المنشآت مباشرة بمعدات تقنية حديثة يسهم في تحسين جودة التدريب على غرار مبادرة مبارك – كول.

## الخلاصة

عنيت هذه الورقة بتحديد سبل مواجهة انعكاسات الأزمة الاقتصادية الدولية على التشغيل في مصر من خلال منهج اقتصاديات الأزمات، كما أكدت على أن الأزمة الحالية كانت عنصرا كاشفا لاختلالات أعمق وأخطر في سوق العمل، ومن ثم عنيت بتحديد منهج التصدي لمعضلة التشغيل في إطار كلي أكثر شمولا يتعامل مع جذور المشكلة التي زادتها الأزمة عمقا. وقد يبدو كثير مما ذُكر في هذا الإطار الأخير مكررا سبق أن تناولته دراسات عديدة مما يثير التساؤل عن جدوى إلقاء الضوء عليه. وفي الواقع، فإن هذا هو جوهر المشكلة، وهي أن العبرة في التعامل مع قضية التشغيل في مصر ليست في التشخيص الجيد لأبعاد القضية أو في اقتراح السياسات المناسبة، والذي تم بكثافة في عدد من الدراسات، وإنما العبرة في تنفيذ هذه السياسات، وهو ما نفتقر إليه. وفي حقيقة الأمر، طالما بقيت قضايا التشغيل هما أساسيا يشغل الأكاديميين والمراكز البحثية دون أن تكون هما يؤرق المسئولين ومتخذي القرار ودون أن يتصدوا لعلاجه، فستظل هذه القضية الاقتصادية – الاجتماعية – السياسية تمثل هدرا لأهم موارد هذا الوطن وستظل مصدرا كامنا للتوترات والقلاقل التي تهدد أمن المجتمع المصري واستقراره.

## قائمة المراجع


الإهواني، نجلاء. ٢٠٠٩. *تطوير الخدمات في قطاع التشييد والبناء والخدمات الهندسية المرتبطة به: التحديات والسياسات*. ورقة عمل رقم ١٤٦، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، إبريل (باللغة الإنجليزية).

الإهواني، نجلاء، ونهال المغربل. ٢٠٠٨. *كثافة التشغيل في نمو الاقتصاد المصري مع التركيز على الصناعات التحويلية*. ورقة عمل رقم ١٣٠، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، فبراير.

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. ٢٠٠٨أ. النتائج النهائية لتعداد السكان والظروف السكنية والمنشآت، أكتوبر.

ـــــــــ. ٢٠٠٨ب. بحث العمالة بالعينة عام ٢٠٠٧، يونيو.

حندوسة، هبة. ٢٠٠٩. مصر ومواجهة آثار الأزمة المالية العالمية: قراءة في متطلبات السياسة الاجتماعية والاقتصادية. ورقة نقاش مقدمة إلى مؤتمر الآثار الاجتماعية للأزمة العالمية على الاقتصاد المصري وسبل مواجهتها، جامعة القاهرة، إبريل.

خير الدين، هناء، وهبة الليثي. ٢٠٠٨. *نمو الإنتاجية الزراعية والتشغيل والفقر في مصر*. ورقة عمل رقم ١٢٩، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، فبراير.

عوض، آزيتا. ٢٠٠٩. أثر الأزمة الاقتصادية العالمية على التشغيل وأسواق العمل، عرض في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩ مايو (باللغة الإنجليزية).

مجلس الشعب. ٢٠٠٩. تقرير لجنة الخطة والموازنة عن مشروع قانون بفتح اعتماد إضافي بالموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٠٨ / ٢٠٠٩، ص٦، ١٨ فبراير.

مجلس الشورى. ٢٠٠٩. تقرير لجنة الشئون المالية والاقتصادية عن مشروع قانون بفتح اعتماد إضافي بالموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٨/٢٠٠٩، فبراير.

منظمة العمل الدولية. ٢٠٠٩. *الأزمة المالية الاقتصادية والعمل اللائق*، جينيف (باللغة الإنجليزية).

وزارة الدولة للتنمية الاقتصادية. ٠٨ / ٢٠٠٩. أهم المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية لخطة التنمية خلال الربع الثالث لعام ٠٨ / ٢٠٠٩.

وزارة الدولة للتنمية الاقتصادية والمركز المصري للدراسات الاقتصادية. ٢٠٠٩. *المرصد الاقتصادي*، نشرة شهرية، السنة الأولى، العدد الأول، مايو.


كتب هذا العدد من *آراء في السياسة الاقتصادية* أ. د. نجلاء الإهواني نائب المدير التنفيذي وكبير الاقتصاديين بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية.

**لمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية**
**أبراج نايل سيتي، البرج الشمالي، الدور الثامن – كورنيش النيل، رملة بولاق**
**القاهرة ١١٢٢١ – مصر**
**تليفون ٢٤٦١٩٠٣٧ (٢٠٢) فاكس: ٢٤٦١٩٠٤٥ (٢٠٢)**
**E-mail: eces@eces.org.eg http://www.eces.org.eg**