# تأثير سياسات التجارة والاستثمار على العمل المُنتِج واللائق

**هالة المنياوي**
**منظمة العمل الدولية**

**شهير زكي**
**جامعة القاهرة ومنتدى البحوث الاقتصادية**

اغسطس 2022

حقوق النشر محفوظة © لمنظمة العمل الدولية ٢٠٢٢ الطبعة الأولى ٢٠٢٢ تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم ٢ المرفق باالتفاقية العالمية لحماية حقوق الم ؤلف, على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها بدون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها، وأي طلب للحصول على إذن باالاستنساخ أو الترجمة يجب أن يوجه إلى مكتب مطبوعات منظمة العمل الدولية )الحقوق والتراخيص(، بمكتب العمل الدولي بجنيف، 22 CH-1211 Geneva ، Switzerland ،أو عبر البريد الإلكتروني rights@ilo.org : والمكتب يرحب دائما بهذه الطلبات .ويجوز للمكتبات والمؤسسات والمستخدمين الآخرين المسجلين لدى المنظمات التي لها حقوق النسخ أن تنتج نسخاً وفقا للتراخيص الصادرة لهم لهذا الغرض. ويمكن زيارة www.ifrro.org لالطلاع على المنظمات التي لها حقوق النسخ في بلدك

**عنوان التقرير: تأثير سياسات التجارة والاستثمار على العمل المنتج واللائق**

**ISBN**

**9789220394670 (print)**

**9789220394687 (web PDF)**

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتماشى مع تلك التي تستعملها الأمم المتحدة، والمواد المعروفة فيها، على التعبير عن رأي مكتب العمل الدولي بأي شكل بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إن مسؤولية الآراء المعبر عنها في المقالات أو الدراسات أو .إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعا، هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب مكتب العمل كما أن الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة .الدولي على الآراء الواردة فيها .مكتب العمل الدولي عليها، كذلك إغفال ذكر أي شركات أو منتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها يمكن الحصول على معلومات عن منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية من خلال زيارة موقعنا الالكتروني على العنوان التالي

www.ilo.org/publns

# الملخص التنفيذي

**أجرت مصر العديد مِن الإصلاحات الضَّارمة لتحسين آليات الاقتصاد الكُلّي، بيد أنّ بعض التحديّات الهيكليّة ما زالت قائمة.** وفقًا للبيانات الصّادرة عن وزارة التخطيط والتنمية الاقتصاديّة، سجَّلت ديون مصر ارتفاعًا ملحوظًا رغم الإصلاحات التي بدأت الحكومة تنفيذها خلال العام المالي 2017/2016 وأدَّت إلى نموّ النّاتج المحلي الإجمالي مِن 5.3٪ إلى 5.6٪ في العام المالي 2019/2018، ووصول مُعدّل العجز الكُلّي/الناتج المحلي الإجمالي إلى 8٪ وبلوغ مُعدّل التضخّم 5.3٪ خلال العام المالي 2020/2019. وعلاوةً على ذلك، ازدادت مُعدّلات الفقر نسبيًّا، ولم تتمكّن بيئة الاستثمار مِن توفير مُحفّزات كافية للمستثمرين في القطاع الخاص. ورغم أن مُعدّل البطالة انخفض أيضًا إلى 7.5٪ خلال الربع الرابع من العام المالي 2020/2019 من 9.9٪ في الفترة نفسها من العام السابق، لا تزال سوق العمل تُعاني من العديد من نقاط الضعف؛ مثل تراجُع مُعدّلات التشغيل، مما يعني تزايد العزوف عن البحث عن وظائف، بالإضافة إلى انخفاض تغطية الضمان الاجتماعي وتراجُع مُعدّلات الحصول على خدمات التأمين الصحي، علاوةً على تدهور جودة الوظائف. وقد ارتفع معدل توظيف المرأة في القطاع غير الرسمي ومعدل مشاركة الأفراد الحاصلين على شهادة الثانوية العامة وخرّيجي الجامعات (عامر وآخرون، 2021) في ضوء عدم التناغُم بين قصور استغلال العمل وزيادة المؤهلات مُقارنة بالوظائف.

**وبينما يظلّ وضع المرأة غير جيّدٍ بسوق العمل، ارتفعت مُعدّلات العمل غير المستقرّ خلال العقد الماضي.** وكالعديد مِن الدول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تعكس سوق العمل في مصر انخفاض معدلات مشاركة المرأة. وأظهرت البيانات الرسمية لمسح القوى العاملة في مصر أنّ نسبة مشاركة الذّكور في القوى العاملة بلغت 70.3٪، بينما بلغت نسبة مشاركة الإناث 24.4٪ فحسب خلال العام المالي 2019/2018. وبالرغم من ذلك، ارتفع معدل المشاركة ككل بين مجموعات السكان في سن العمل (ما بين 15-64 عامًا) بواقع 8٪ خلال الفترة ما بين العامين الماليين 2001/2000 و2011/2010 إلى 52٪، وذلك قبل تراجعها إلى مُستوياتها التي كانت عليها خلال عام 2000، وأكَّد الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (2020) هذا الانخفاض للعام المالي 2019/2018. ويعكس هذا الانخفاض تراجعًا في نسبة مُشاركة الذكور خلال العقدين الماضيين، بينما شهدت نسبة مُشاركة الإناث ارتفاعًا طفيفًا خلال الفترة من العام المالي 2001/2000 إلى العام المالي 2018/2017، من 22.4٪ إلى 24.4٪. وعلى مستوى القطاعات، تتركز العمالة بصفة أساسية في قطاعي الخدمات والزراعة. وقد عكس قطاع الزراعة ارتفاع معدل العمالة ليُمثّل 24٪ مِن إجمالي العمالة خلال عام 2017. وجاء قطاع تجارة الجملة والتجزئة في المركز الثاني (22.9٪) وقطاع الصّناعات التحويلية في المركز الثالث (17.7٪). وتجدر الإشارة إلى أنّه بينما واصل معدل البطالة الانخفاض منذ عام 2015، ارتفع مُعدّل الوظائف غير المستقرّة (عُمّال يكسبون دخلًا غير كافٍ، غياب العقود القانونية أو المعاشات أو تغطية التأمين الصحي، أو العمالة الناقصة) ارتفاعًا كبيرًا (عامر وآخرون، 2021).

**وعلى مستوى التجارة، رغم تخفيض التعريفة الجمركية، تم اتخاذ بعض التدابير غير الجمركية إلى جانب وضع سياسة للتجارة، بيد أنها لم تُحقق أي تغيّر ملحوظ في أداء الصادرات المصرية.** وقد انضمّت مصر إلى منظمة التجارة العالمية منذ يونيو 1995، ونفَّذت العديد مِن الإصلاحات التي تستهدف تحرير التجارة. وقد أدت مجموعة من اتفاقيات التجارة الجديدة، إلى جانب تخفيض التعريفة الجمركية أحادية الجانب في عام 2005، إلى تحرير سياسة التجارة في مصر على نحو كبير. لكن، التدابير غير الجمركية وبعض الإجراءات الداخلية والروتين المفرط مثّلت جميعًا معوقات أمام الصادرات والواردات. علاوةً على ذلك، بينما انخفضت الرسوم الجمركية في قطاع الصناعات التحويلية إلى نحو 6% خلال العام المالي 2019/ 2020، شهد القطاع الأولي ارتفاعًا في التعريفة الجمركية من 5.1% للعام المالي 2016/ 2017 إلى 19.5% للعام المالي 2019/ 2020. وأطلقت هيئة الجمارك المصرية أيضًا من أجل تيسير التجارة، نظام "نافذة"، باعتبارها النافذة الواحدة القومية لتسهيل التجارة الخارجية. إضافة إلى ذلك، تم الإعلان مؤخرًا عن خطة جديدة لدعم الصادرات مع التركيز على بعض القطاعات التي تستهدف المُصدرين، ومنها قطاعات السيارات وصناعة السيراميك والصناعات الدوائية والإلكترونيات والصناعات الكيميائية.

**تم تحديد ثلاث قنوات أساسيّة في الأدبيات المطروحة، تؤدي من خلالها السياسات التجارية دورًا محوريًّا في دفع النمو الاقتصادي وتعزيز التنمية المستدامة.** أولًا، تستطيع التجارة زيادة معدلات التشغيل من خلال إعادة هيكلة بعض عوامل الإنتاج لصالح القطاعات التي تحظى بميزة نسبية.

يؤدي ذلك بدوره إلى خلق فرص عمل في هذه القطاعات، لكنه في الوقت نفسه يدمر الوظائف بقطاعات أخرى. وعلى المدى البعيد، من المتوقع أن تؤدي المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة المترتبة على تحرير التجارة إلى ارتفاع معدلات التشغيل، بفضل استخدام تقنيات إنتاج أكثر فعالية في البلاد.

ثانيًا، يُؤدّي تحرير التجارة إلى زيادة الطلب على العمالة مِن النساء والعاملين ذوي الياقات الزرقاء (اعتمادًا على الميزة النسبية للبلد) والتي مِن شأنها أن تحدّ من عدم المساواة على مستوى النوع الاجتماعي والمهارات. ثالثًا، توضح مجموعة من هذه الأدبيات أن زيادة مُعدّلات تحرير التجارة قد تُسهم في تحسين جودة الوظائف وخفض معدّلات التشغيل في القطاع غير الرسمي وزيادة خلق فرص عمل للمرأة في بعض القطاعات، مثل الصناعات النسيجيّة وصناعة الملابس الجاهزة.

**ما زالت التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر، في مصر، يُركّزان نسبيًّا على قطاع النفط والقطاعات كثيفة رأس المال رغم بعض التنوّع الطفيف في ضوء الآثار المُخيّبة للآمال على الوظائف**. وتُعدّ صادرات الوقود والزيوت المعدنية أكبر صادرات مصر (21٪)، تليها صادرات اللؤلؤ الطبيعي أو المستنبت (8٪)، ثُم المواد البلاستيكية (6٪)، الأجهزة الكهربائية (6٪)، الثمار الصّالحة للأكل (5٪)، الأسمدة (4٪). وعلى مستوى الاستثمار الأجنبي المباشر، يتركّز أكثر من 70٪ من صافي الاستثمارات الأجنبية المباشرة في قطاع النفط، مقابل 4٪ فقط في قطاع الصناعات التحويلية. لذلك، لا يُسهم الاستثمار الأجنبي المباشر إسهامًا كبيرًا في نقل التكنولوجيا المستهدف وخلق الوظائف أو تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة. ويُعدّ جذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى قطاع الصناعات التحويلية أولوية أساسية، ممّا يتطلّب تطوير المؤسسات وتحسين مناخ الاستثمار. ومِن ثمّ، يجب أن تُعطَى الأولوية لذلك عن التركيز على "المشاريع العملاقة" الذي برز مؤخّرًا، لا سيما في قطاعي النقل والتوسع العمراني.

**المنتجات الزراعية والكهربائية والإلكترونيات والمواد الكيمائية تُمثّل مُقوّمات واعدة للصادرات المصرية.** بينما تُمثّل المواد الكيميائية 18٪ من الصادرات المصرية، تُقدّر إمكانات تصدير المواد الكيميائية غير المستغلة بـ61٪ مِن إجمالي إمكانات التصدير. وقد كانت لقطاع البستنة حصة أقل بلغت 14٪ وإمكانات تصدير غير مستغلّةٍ أقلّ أيضًا إلى حدّ ما. ولدى القطاعات الأخرى إمكانات تصدير أكبر غير مُستغلّةٍ وتأتي حاليًّا ضمن القطاعات ذات الأولوية للحكومة (لا سيما الأجهزة الكهربائية والإلكترونيات والمعدّات والمركبات). وعلى مُستوى الوجهة، تبلغ الإمكانيات غير المُحقّقة في مصر 63٪ مع وجود إمكانيات تصدير كبيرة إلى الدول الإفريقية. يأتي ذلك بما يتماشى مع التطورات الأخيرة والزخم السياسي في أفريقيا منذ أن دخلت اتفاقية التجارة الحرة القارية الإفريقية حيز التنفيذ في يناير 2021.

**تُسهم المشاريع الصغيرة والمتوسطة إسهامًا ملحوظًا في الاقتصاد المصري لكن بعض المعوقات ما زالت قائمة.** ووفقًا لمسح المؤسسات الذي أجراه البنك الدولي (2020)، تُمثل المشاريع الصغيرة أكبر عدد من الشركات في مصر بنسبة 89٪، بينما تمثل المشاريع المتوسطة والكبيرة 10٪ و1٪ من إجمالي عدد الشركات في مصر، على التوالي. وعلى مستوى القطاعات، تتركّز معظم المشاريع الصغيرة في قطاع الخدمات (46٪) ويليه قطاع الأغذية (13٪) والمنتجات الخشبية (10٪). لُوحِظ أيضًا وجود نمط مشابه لذلك بالنسبة إلى المشاريع المتوسطة بالإضافة إلى قطاع الصناعات النسيجية التي تتضمّن 10٪ من إجمالي عدد المشاريع المتوسطة. أمّا المشاريع الكبيرة فلها هيكل مختلف حيث يعمل 19٪ منها فقط في قطاع الخدمات، ويأتي قطاع الصناعات النسيجية في المركز الثاني بنسبة 14٪، والأغذية بنسبة 11٪، والمنتجات البترولية بنسبة 9٪، والصناعات الكيمائية بنسبة 8٪. وخلال جائحة "كورونا"، واستنادًا إلى مرصد منظمة العمل الدولية/منتدى البحوث الاقتصادية بشأن أثر الجائحة، يتضح أن المشاريع الصغيرة والمتوسطة المُصدرة وغير المُصدرة قد شهدت انخفاضًا في إيراداتها بواقع 74٪ و78٪ على التوالي.

**وتم تنفيذ بعض الإصلاحات مؤخرًا على المستويين الصناعي والتجاري.** وكشفت وزارة التجارة والصناعة عن استراتيجية لتحسين القدرة التنافسية الصناعية في الاقتصاد المصري خلال عام 2017. ثانيًا، تم وضع استراتيجية جديدة تماشيًا مع رؤية مصر 2030، من خلال التركيز على بعض القطاعات ذات الأولوية التي تضم قطاع الصناعات التحويلية كثيفة الاستهلاك للتكنولوجيا والزراعة والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات. ثالثًا، أطلقت وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية في يناير 2021 مبادرة "حياة كريمة" في القرى الأكثر فقرًا والأشدّ احتياجًا لتوفير سُبل الحصول على الخدمات الأساسية ومساعدة سكانها على إقامة مشاريع متناهية الصّغر. وفي أبريل 2021، أطلقت وزارة التخطيط كذلك برنامجًا للإصلاحات الهيكلية، وذلك لتعزيز كفاءة سوق العمل وكذلك التعليم والتدريب الفني والمهني. علاوةً على ذلك، حددت الوزارة عدة أبعاد لازمة لتطوير الإطار المؤسسي بهدف تعزيز دور القطاع الخاص. وتستهدف الوزارة بشكل خاص خلق بيئة تدعم المنافسة وتُمكنها، وتعمل أيضًا على تيسير التجارة وتنميتها من خلال إزالة المعوقات المختلفة، وتحسين قطاعي النقل والخدمات اللوجستية. وأخيرًا، تعمل وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني حاليًّا على إشراك القطاع الخاص للاستثمار في تأسيس 100 مدرسة مهنية جديدة بحلول عام 2030، لتطوير نظام التعليم المهني.

**ولجعل سياسة التجارة والاستثمار ملائمة للعمالة، فإن الحاجة ملحّة لإجراء المزيد من الإصلاحات.** وعلى مستوى المؤسسات، يبدو أن وضع سياسة الاستثمار والتجارة أقل اتساقًا، وذلك مع وجود التكرارات القائمة المتعلقة بأدوار ومسؤوليات المؤسسات المختلفة. كما لا يُشارك القطاع الخاص والشركاء الاجتماعيون في هذه الأدوار عن قرب. ولُوحِظ أيضًا وجود عدم توافق كبير بين سياسات التجارة والاستثمار لتشجيع قطاعات القيمة المضافة والقطاعات كثيفة العمالة المرتبطة بارتفاع الطّلب العالمي. ولخلق فرص المُنافسة، لا بد من تطوير سياسة شفافة لملكية الدولة وإطار للحوكمة. علاوةً على ذلك، يجب أن تقتصر الاستثناءات القانونية والإعفاءات الضريبية على قطاعات الدولة.

# شكر وتقدير

أصاغ التقرير المستشار/ شهير زكي والدكتورة/ هالة المنياوي (المكتب القطري لمنظمة العمل الدولية - القاهرة).

الدكتور شهير زكي كاتب ومستشار مصري، يعمل حاليًّا أستاذ اقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة. وفي منصبه هذا، يتولّى الدكتور شهير تدريس وإجراء البحوث بشأن السياسة التجارية والاقتصاد الكُلّي. كما يتقلَّد كذلك منصب مدير الشُّعبة الفرنسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسيّة. ويعمل الدّكتور شهير أيضًا لدى مُنتدى البحوث الاقتصادية (القاهرة، مصر) بوصفه خبيرًا اقتصاديًّا رئيسيًّا بدوام جزئي ومستشارًا كذلك للعديد مِن المُنظّمات الدولية، لا سيما البنك الدولي ومُنظّمة العمل الدولية ومركز التجارة الدولي. ويشغل الدكتور شهير أيضًا منصب مدير القِسم المصري للشبكة الأورومتوسطية والإفريقية للدراسات الاقتصادية. وقد حصل الدكتور شهير على بكالوريوس الاقتصاد من كُلّية الاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة، كما حصل على درجة الماجستير والدكتوراه في الاقتصاد من جامعة باريس 1 بانتيون سوربون. وكتب العديد مِن الدراسات والأبحاث المنشورة في مجلات علمية مُحكَّمة بشأن التجارة الدولية والسياسة التجارية والتجارة في الخدمات والاقتصاد التطبيقي والنمذجة الاقتصادية الكلية.

ولم يكُن هذا العمل ممكنًا لولا دعم كُلّ مَن شارك بوقته ليخرج هذا التقرير إلى النور. والشكر موصول أيضًا للوكا فيدي (المكتب القطري بمُنظّمة العمل الدولية -القاهرة) وكذلك ديفيد كوتشيرا ومارتن أوسترماير (مقر منظمة العمل الدولية - جنيف) للمشاركة بتعليقاتهم.

وأخيرًا ينبغي شكر فريق وفد الاتحاد الأوروبي في مصر وهيلما كوبيلا موت ومحمد موامادزينجو (مكتب الأنشطة العمالية التابع لمنظمة العمل الدولية-ACTRAV) على التعاون المُثمر والدّعم المُستمر.

# نبذة عن برنامج إدراج مسائل التشغيل في التجارة والاستثمار في الجوار الجنوبي

برنامج إدراج مسائل التشغيل في التجارة والاستثمار في الجوار الجنوبي هو برنامج تُموّله المفوضية الأوروبية وتُنفّذه مُنظّمة العمل الدولية. ويهدف البرنامج إلى تمكين صانعي السياسات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من دمج منظور العمالة في سياسات التجارة والاستثمار، وذلك لدعم تصميم وتنفيذ استراتيجيات الاستثمار التي مِن شأنها زيادة فُرص العمل وتحسين نوعيّتها في المنطقة. وتُعدّ هذه الأهداف هي الأكثر إلحاحًا في سياق التعافي مِن آثار جائحة كوفيد-19. ويعمل البرنامج على تسهيل تفعيل خطة الاستثمار الخارجي للاتحاد الأوروبي، التي تهدف إلى دعم التنمية الشاملة والمُستدامة لمنطقة جنوب البحر الأبيض المتوسط للاتحاد الأوروبي. كما يهدف البرنامج إلى تعزيز الاستثمار العام والخاص لخلق المزيد مِن فرص العمل وتحفيز النمو لتحقيق مُستويات أعلى، والعمل على تحقيق أهداف الأمم المتحدة الأخرى للتنمية المستدامة. وقد أُطلق البرنامج في خريف 2020 وسيُواصل دعم صانعي السياسات لمدة أربع سنوات.

لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع الإلكتروني لمنظمة العمل الدولية: http://www.ilo.org/meti

ويتعاوَن البرنامج تعاونًا وثيقًا مع برنامجين آخرين مُموّلين مِن الاتحاد الأوروبي، يُنفّذهما مركز التجارة الدولي ومُنظّمة التعاون والتنمية الاقتصادية. ويتمثّل الهدف العام لبرنامج مركز التجارة الدولي في المساهمة في تعزيز النّموّ الاقتصادي الشّامل والمستدام الذي يُركّز على خلق فرص عمل لائقة وتحقيق تكامل إقليمي أكبر مِن خلال تحسين عمليات صُنع السياسات التجارية والاستثمارية على نحو أكثر كفاءة في بُلدان جنوب البحر الأبيض المتوسّط. وتركّز البرامج على وجه الخصوص على (1) تعزيز الروابط الاقتصادية بين الاتحاد الأوروبي وبلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط وتعزيز التكامل الاقتصادي الإقليمي. (2) تعزيز الشفافية على مستوى سياسات التجارة والاستثمار مِن خلال إتاحة الوصول الحر للمعلومات للمشغلين الاقتصاديين وصانعي السياسات.

لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع الإلكتروني: https://euromed.macmap.org/euromed/

وتُركِّز مُنظّمة التعاون والتنمية الاقتصادية على دعم مناخ الاستثمار لبلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط مِن خلال جذب استثمارات عالية الجودة وأكثر شمولًا، وتعزيز قدرة البلدان على التقييم الذاتي، وتنفيذ إصلاحات مناخ الاستثمار وتحسينها، ودعم النّمو المُستدام وخلق فرص العمل اللائقة. ويتضمّن البرنامج ثلاثة مخرجات رئيسية: (1) تقديم المشورة بشأن السياسات اللازمة لدعم تنفيذ إصلاحات مناخ الاستثمار، لا سيما الأبحاث والرؤى المتعلقة بالسياسات المعنية بقياس جودة الاستثمارات الأجنبية المباشرة وتأثيرها على سوق العمل وعلى المشاريع الصغيرة والمتوسطة المحلية.

(2) إجراء حوار إقليمي ووطني بين القطاعين العام والخاص بشأن إصلاحات مناخ الاستثمار. (3) دعم رصد تنفيذ الإصلاحات المُحددة.

لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة موقع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية:

https://www.oecd.org/mena/eu-oecd-mediterranean-investment/

وتُحدِّد اتقارير القطرية الخاصّة بالبرنامج القضايا والسياسات والتدابير الرئيسية في البلدان الشريكة الأربعة مِن أجل الاستفادة مِن الفرص المُحتمَلَة لخلق فرص عمل وتوسيع نطاق هذه الفرص، لا سيما تلك الفرص المُرتبطة بإنتاجيّة أعلى وظروف عمل لائق. وتختتم التقارير بإلقاء نظرةٍ عامّةٍ على تحديات السياسات المُتعلّقة بالتجارة والاستثمار والعمالة وتقدِّم التوجيه لصانعي السياسات. وسيتبع كل تقريرٍ تحليل مُتعمّق لسلسلة القيمة الخاصة بالقطاعات الاستراتيجية، وسيُلقي مزيدًا مِن الضوء على العقبات القائمة أمام خلق فرص العمل في سلسلة القيمة وكيفية تحسين هذه الفرص، لا سيما للنساء والشباب وداخل المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وبناءً على هذا العمل التحليلي، سيتولّى فريق عمل ثلاثي الأطراف معنيّ بالسياسة[1]وضع توصيات سياسية ملموسة لتحديد أفضل الطرق لتعزيز العمالة. وستغطّي هذه التوصيات تحقيق الارتقاء بالاقتصاد و/ أو تنويع هيكل سلسلة القيمة، وربط صغار المنتجين بالأسواق الدولية والإقليمية، وصياغة خطط عمل من خلال التعاون الثلاثي مع القطاعين العام والخاص، وتشجيع الابتكار التكنولوجي والإداري مع تنفيذ التحسينات المرتبطة به على مستوى إنتاجية العمال. وسيتم نشر توصيات السياسة المُستخلَصَة في شكل نشرة مُوجزة للسياسات، ستكون بمثابة وثيقة مصاحبة للتقرير القطري، لتقديم التوجيه لأصحاب المصلحة الرئيسيين بشأن كيفيّة الاستفادة من سياسات التجارة والاستثمار والسياسات القطاعية والسياسات الخاصة بالعمالة والسياسات الأخرى ذات الصّلة لخلق المزيد مِن فرص العمل المُنتج واللائق للعاملين.

[1] يتألف فريق العمل المعنيّ بالسياسة مِن عددٍ من صانعي السياسات من الوزارات الحكومية ذات الصلة والوكالات الوطنية المتخصصة (مثل هيئة الجمارك ووكالات ترويج الصادرات ومجالس الاستثمار وغيرهم)، وممثلين مِن الشركاء الاجتماعيين (مثل النقابات العمالية ومنظمات أصحاب العمل)، وممثلي القطاع الخاص الآخرين والعاملين في مجال التنمية.

# المحتويات


الملخص التنفيذي 1
شكر وتقدير 4
نبذة عن برنامج إدراج مسائل التشغيل في التجارة والاستثمار في الجوار الجنوبي 5
المحتويات 7
قائمة الجداول 9
قائمة الأشكال 10
المقدمة 12
1. العلاقة بين التجارة والاستثمار والعمالة 16
2. تقييم تطورات التجارة والاستثمار 23
1.2 لمحة عامة عن التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر 23
1.1.2 تطور التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر 23
2.1.2 تأثير جائحة كوفيد-19 على التجارة والاستثمار 30
2.2 لمحة عن سوق العمل 32
1.2.2 لمحة عامة 32
2.2.2 تأثير جائحة كوفيد-19 على العمالة 34
3.2 لمحة عن المشاريع الصغيرة والمتوسطة 36
1.3.2 لمحة عامة 36
2.3.2 تأثير جائحة كوفيد-19 على المشاريع الصغيرة 39
3. استعراض السياسات ومناقشاتها 41
1.3 تطور سياسات الاستثمار والسياسات الصناعية 41
2.3 تطور سياسات التجارة 43
3.3 تطور سياسات العمالة 46
4. الآليات المؤسسية 48
1.4 سياسات الاستثمار 48
1.1.4 بنك الاستثمار القومي 48
2.1.4 الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة 48
3.1.4 جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر 49

2.4 سياسات التجارة 49

1.2.4 وزارة التجارة والصناعة 49

2.2.4 جمعيات القطاع الخاص 51

5. التحديات السياسية 53

1.5 التحديات الاستثمارية 53

2.5 التحديات التجارية 56

◄الخاتمة 59

◄المراجع 62

◄ملحق 66

◄إخلاء مسئولية 68

# قائمة الجداول


الجدول 1. اتفاقيات التجارة الحرة الثنائية والإقليمية التي وقعت عليها مصر ..... 16

الجدول 2. ترتيب متغيرات ممارسة أنشطة الأعمال 2020 ..... 25

الجدول 3. قائمة بالمشاريع الكبرى في مصر ..... 26

الجدول 4. توزيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة حسب القطاع - 2020 ..... 33

الجدول 5. معوقات ممارسة الأعمال التجارية خلال الفترة 2013-2020 ..... 35

الجدول 1(أ). مشاريع الاتحاد الأوروبي في مصر ..... 61

# قائمة الأشكال


الشكل 1: هيكل التصدير - حسب درجة المعالجة ..... 21

الشكل 2: حصة أكثر 20 مُنتج تصديري من إجمالي الصادرات المصرية ..... 22

الشكل 3: إمكانات التصدير غير المُستغلة- حسب القطاع ..... 23

الشكل 4: إمكانات التصدير غير المُستغلة - حسب المنطقة ..... 24

الشكل 5: الاستثمار الأجنبي المباشر - حسب القطاع ..... 25

الشكل 6: نمو الصادرات ..... 28

الشكل 7: سعر الصرف الفعلي الحقيقي ..... 28

الشكل 8. معدلات المشاركة في القوى العاملة حسب الفئة العمرية والنوع الاجتماعي ..... 29

الشكل 9: معدلات البطالة حسب النوع الاجتماعي ..... 30

الشكل 10: معدلات بطالة الشباب حسب النوع الاجتماعي ..... 30

الشكل 11: توزيع العمالة حسب النشاط الاقتصادي ..... 31

الشكل 12: معدلات البطالة- ربع سنوي (%) ..... 33

الشكل 13: أداء الشركات (2013–2020) ..... 34

الشكل 14: تغير إيرادات الشركات جراء جائحة كوفيد-19 حسب حالة التصدير ..... 36

الشكل 15: تغير إيرادات الشركات جراء جائحة كوفيد-19 حسب النشاط الاقتصادي ..... 36

الشكل 16: تغير إيرادات الشركات جراء جائحة كوفيد-19 حسب حجم الشركة ..... 37

الشكل 17: معدل التعريفة الجمركية، المُطبق والمتوسط المرجح(%) ..... 39

الشكل 18: تدابير تحرير التجارة والقيود على التجارة ..... 40

الشكل 19: القيود التي يفرضها الشركاء التجاريون ..... 40

الشكل 20: تدابير تعزيز تحرير التجارة حسب القطاع ..... 41

الشكل 21: قيود على التجارة حسب القطاع ..... 41

الشكل 22: الوقت اللازم للتصدير وللاستيراد- 2019 (بعدد الساعات) ..... 42

الشكل 23: المؤشرات المتعلقة بالمنافسة التي تُصدرها وحدة الاستخبارات الاقتصادية (EIU) ..... 50
الشكل 24: ترتيب درجة سهولة ممارسة الأعمال حسب البلدان ..... 51
الشكل 25: ترتيب درجة سهولة ممارسة الأعمال حسب الإجراءات ..... 51

# المقدمة

تُظهِر مجموعة كبيرة مِن الأدبيات أنّ السياسات التجاريّة تؤدّي دورًا مهمًّا في تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة من خلال قنوات مختلفة. كما تبحث هذه الأدبيات في كيفيّة ارتباط هذه السياسات بالعمل اللائق (زكي، 2021 أ). وفي أعقاب الأزمة المالية العالمية والاضطراب السياسي عام 2011، زاد معدل النمو في مصر بمتوسط سنوي بلغ 3.65٪ خلال الفترة من 2011 إلى 2020، رغم تفشي جائحة فيروس "كورونا" (كوفيد-19)، مما جعل الاقتصاد المصري الوحيد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذي مِن المتوقع أن يشهد معدل نمو إيجابيّ في عام 2020 (صندوق النقد الدولي، 2020). ويُمكن تفسير هذا الأداء من خلال الإصلاحات التي أجرتها الحكومة مؤخرًا رغم تدابير الإغلاق المحدودة التي تم اتخاذها على خلفية الوباء.

ولمعالجة العديد من الاختلالات في الاقتصاد الكُلّي، توصلت الحكومة إلى اتفاقٍ بشأن تسهيل الصندوق المُمدد على مدى ثلاث سنوات (FFF) مع صندوق النقد الدولي في أغسطس 2016، وتلقت الدفعة الأولى في نوفمبر 2016. وتم تنفيذ سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية لإنعاش الاقتصاد وتعزيز النمو الذي يقوده القطاع الخاص، باعتبار هذه الإصلاحات جزءًا من الاتفاق. وكان من بين هذه الإصلاحات، قرار البنك المركزي المصري بتطبيق نظام سعر صرف مرن، لاستعادة التوازن في سوق العملات الأجنبية، وإدخال ضريبة القيمة المضافة، كما تم وقف التعيينات في القطاع العام. علاوةً على ذلك، أجرت الحكومة خفضًا حادًّا في دعم الطاقة والغذاء (هنتز 2018).

وفي العام المالي 2020/2019، بلغ نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي 5.6٪، مقارنة بـ5.3٪ في العام المالي السابق 2019/2018، كما انخفض معدل البطالة إلى 7.5٪ في الربع الرابع من العام المالي 2020/2019 مقارنة بـ9.9٪ في العام السابق. كما بلغ معدل العجز الكلي/الناتج المحلي الإجمالي 8٪ في العام المالي 2020/2019، وظل معدل التضخم منخفضًا بمتوسط 5.3٪ في العام المالي 2020/2019 (وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، 2021).

وعلى المستوى الاجتماعي، انخفض معدل الفقر في مصر إلى 29.7٪ في العام المالي 2020/2019، مقارنة بـ32.5٪ منذ عامين سابقين (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء) رغم ارتفاعه عن المعدل الذي كان عليه في عام 2010 وهو 25.2% (البنك الدولي، 2019). علاوةً على ذلك، انخفضت مستويات معيشة الطبقة الوسطى، مما أدى إلى مزيد من عدم المساواة (عثمان وآخرون).

وتُشير مراجعة تجربة مصر مع الصدمات الخارجية إلى أن اقتصادها هش للغاية ويفتقر إلى المرونة، ويرجع ذلك أساسًا إلى اعتمادها على السياحة والتحويلات وإيرادات قناة السويس باعتبارها مصادر لأرباح النقد الأجنبي (عطا الله، 2020). في الواقع،

احتلت مصر المرتبة الأولى بوصفها أكبر اقتصاد إفريقي (المجلس العالمي للسفر والسياحة، 2021) رغم انخفاض إجمالي مساهمة قطاع السفر والسياحة في الناتج المحلي الإجمالي لمصر إلى 3.8٪ في العام المالي 2021/2020 (14.4 مليارات دولار أمريكي) بعدما حقق 8.8٪ (32.0 مليار دولار أمريكي) في العام المالي 2020/2019، وهو ما يمثل انخفاضًا حادًّا بنسبة 55٪ في مساهمة القطاع في الناتج المحلي الإجمالي.

ولم تؤثر جائحة "كوفيد-19" على تدفقات التحويلات المالية إلى مصر، التي زادت بنحو 11٪ لتحقّق ارتفاعًا قياسيًّا بلغ 29.6 مليارات دولار أمريكي في العام المالي 2021/2020، مرتفعًا للعام الخامس على التوالي. وشكّلت تحويلات المصريين بالخارج ما نسبته 8.2٪ من إجمالي الناتج الإجمالي المحلي. وفي الواقع، ارتفعت تحويلات المصريين المغتربين منذ تعويم الجنيه المصري في عام 2016 (البنك الدولي، 2021). ووفقًا لهيئة قناة السويس، سجلت إيرادات قناة السويس المصرية رقمًا قياسيًّا بلغ 5.84 مليار دولار في العام المالي 2021/2020 (يوليو-يونيو)، مقارنة بـ5.72 مليار دولار في العام السابق[2].

وعلى مستوى القطاع، بينما يعتمد الاقتصاد المصري اعتمادًا كبيرًا على الخدمات، يهيمن على القطاع الصناعي صناعة البناء والنفط والتصنيع القائم على كثافة رأس المال، مثل صناعة المواد الكيميائية وتجهيز الأغذية. وهذا يُسهم إلى حد ما في تفسير سبب تحقق نمو بلا وظائف في مصر وانخفاض حصة العمالة من إجمالي القيمة المضافة (عامر وآخرون، 2021).

وفيما يتعلق بالسياسة التجارية، فإن مصر عضو في منظمة التجارة العالمية منذ يونيو 1995. وقد نفذت العديد من الإصلاحات التي تستهدف تحرير التجارة وتحسين أداء الصادرات. وأدت شبكة الاتفاقيات التجارية الجديدة، إلى جانب التخفيضات الجمركية أحادية الجانب في عام 2005، إلى تحرير السياسة التجارية لمصر على نحو كبير. وتم منح المُصدرين المصريين وصولًا أفضل إلى أسواق التصدير المهمة؛ مثل الاتحاد الأوروبي ودول الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة والولايات المتحدة. في الوقت نفسه، كان الاقتصاد المصري منفتحًا على واردات مدخلات الإنتاج والسلع الوسيطة الأرخص ثمنًا، مما أدى إلى زيادة القدرة التنافسية للمصدرين المحليين (منظمة العمل الدولية، 2010). ومع ذلك، من المهم ملاحظة أنه يمكن استخدام السياسة التجارية باعتبارها أداة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة. وبعبارةٍ أخرى، يمكن أن تُحقق إصلاحات السياسة التجارية بعض الأهداف الإنمائية (زكي، 2021 أ).

وفيما يخص الاستثمارات الأجنبية، كان جذب الاستثمار الأجنبي المباشر ركيزة أساسية للنمو الاقتصادي واستراتيجيات التنمية في مصر منذ أن بدأت الدولة تحولها النيو ليبرالي نحو اقتصاد قائم على السوق في منتصف السبعينيات. واعتبرت

[2] https://thearabweekly.com/suez-canal-nets-egypt-record-revenue-584-billion

الحكومات المتعاقبة التي تولت السلطة بعد عام 2011 الاستثمار الأجنبي المباشر مساهمًا حيويًّا في استراتيجيات النمو الاقتصادي، وسعت إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال مواصلة تحرير نظام الاستثمار الأجنبي المباشر. لذلك، قررت مصر الانضمام إلى نظام الاستثمار الدولي عن طريق إطلاق برنامج معاهدات الاستثمار الثنائية الخاص بها وتوقيع اتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار، ومنذ ذلك الحين، وقعت مصر 111 اتفاقية استثمار ثنائية، مما جعلها من بين الدول العشرة الأولى المُوقعة على معاهدات الاستثمار الثنائية في جميع أنحاء العالم رغم كونها مستوردًا صافيًا لرأس المال (مسلم، 2021).

وفيما يتعلق بتطورات العمالة، ومع الصدمة الحالية لجائحة "كوفيد-19"، فإن سوق العمل المصري تستحق الدراسة على نحو خاص. ويُعد دمج نسبة كبيرة من السكان المصريين في العمل وتوفير فرص عمل أفضل ضرورة حتمية اجتماعية. ويُنظّم قانون العمل لعام 2003 العلاقات بين أصحاب العمل والعاملين في القطاع الخاص الرسمي، وهو بمثابة الأداة القانونية الرئيسية فيما يتعلق بسياسات التشغيل وسوق العمل في مصر. ومِن منظور النوع الاجتماعي، تُعدّ مصر موطنًا لـ48.7 ملايين امرأة، وسيكون لتحسين ظروفهنّ تأثير كبير على التقدم الاقتصادي والاجتماعي في البلاد. وشهدت مصر لأوّل مرة تعيين ثماني وزيرات يمثّلن 25٪ من مجلس الوزراء المصري. وتمكين المرأة في مصر لا يتوقف عند هذا الحد. وفقًا لمنظمة العمل الدولية (2016)، تكتسب مشاركة المرأة وإدماجها في قطاع ريادة الأعمال زخمًا ملحوظًا باعتباره أداة بديلة لدعم التمكين الاقتصادي للمرأة ومشاركتها في القوى العاملة المصرية. وعلى الرغم من هذه الجهود المبذولة لزيادة تمكين المرأة، لا تزال مصر في ذيل ترتيب المؤشر العالمي للفجوة بين الجنسين من حيث الفرص الاقتصادية للمرأة. وتحتل مصر المرتبة الرابعة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والمرتبة 129 عالميًّا من بين 156 دولة، وقد سدت مصر ما يقرب من 63.9٪ من الفجوة الإجمالية بين الجنسين (التقرير العالمي للفجوة بين الجنسين، 2021). وعلى غرار البلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تواجه سوق العمل المصري تحديات هيكلية تقيد في خلق فرص العمل اللائق للشباب (منظمة العمل الدولية، 2017).

وتعاني سوق العمل المصري من نقص الديناميكية في القطاع الخاص، لا سيما قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وتتبنّى الحكومة المصرية سياسات ائتمانية خاصة بالمشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وذلك من خلال العديد من الهيئات، وهي وزارة المالية ووزارة الاستثمار والتعاون الدولي والبنك المركزي المصري وجهاز تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر.

كان للتراجع الاقتصادي الأخير بسبب جائحة "كوفيد-19" أثر سلبي على سوق العمل المصري، وصاحب هذا التراجع ارتفاعًا آخر في معدل البطالة. في الواقع، ووفقًا للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ارتفع معدل البطالة الرسمي من 7.7٪ في

الربع الأول من العام المالي 2021/2020 إلى 9.6٪ في الربع الثاني من العام نفسه[3]. وعلى الرغم مِن أن هذه الصّدمة تؤثّر سلبًا على العمالة ودخل الموظفين في جميع القطاعات، تُعد بعض الفئات أكثر تضررًا، لا سيما النساء (العاملات بشكل رئيسي في قطاعي الزراعة والخدمات) والعمالة غير الرسمية والعمال الموسميين وكذلك العاملين لحسابهم الخاص، فهم من بين الفئات الأكثر تأثرًا بعواقب انتشار الفيروس.

كانت آثار أزمة جائحة "كوفيد-19" عميقة واستلزمت مبادرة أكثر شمولًا أطلقتها الحكومة. واستجابةً للأزمة، تبنّت الحكومة بعض التدابير الخاصّة بالصّحة العامة من خلال فرض قواعد التباعُد الاجتماعي وقيود التنقل. كما أعلنت الحكومة تقديم حزمة تحفيز مالي بقيمة 6.4 مليارات دولار أمريكي، لا سيما تقديم قروض مدعومة للمشاريع الصغيرة والمتوسّطة والأعمال التجارية في القطاعات الأكثر تضررًا والأُسر ذات الدّخل المنخفض، إلى جانب تأجيل دفع الإقرارات الضريبية والمدفوعات النقدية أو الإعفاء منها، والإعفاء مِن مدفوعات الإيجار أو الضرائب على الممتلكات والأراضي أو تأجيل دفعها وتوسيع نطاق شبكات الأمان الاجتماعي على نحو كبير. علاوةً على ذلك، أعلن البنك المركزي خفض سعر الفائدة بنسبة 3٪ (صندوق النقد الدولي، 2020). ومع ذلك، يبدو أن تدابير الحماية الاجتماعية لم تكن فعالة على النحو الكافي للتعويض عن عواقب التباطؤ الاقتصادي وفقدان سبل العيش. وعلى الرغم من أن هذه السياسات استباقية، فقد كانت غير مترابطةٍ وغير كافية (عثمان وآخرون، 2021).

وفي ضوء هذه الخلفية، فإن الهدف الرئيسي من هذا التقرير القُطري تقييم أثر سياسات التجارة والاستثمار على العمل المُنتج واللائق في مصر، مع تحليل كامل لتأثير جائحة "كوفيد-19" على التجارة والاستثمار والعمالة.

ويُقسّم باقي التقرير على النحو التالي: يستعرض القسم الاول الأدبيات المتعلقة بالتجارة والاستثمار والعمالة. ويُقدم القسّم الثاني لمحة عامة عن هيكل التجارة، لا سيما تحليل إمكانات التصدير غير المُستغلة، والخصائص الرئيسية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة وسوق العمل، مع التركيز على نحو خاص على النساء والشباب. ويُركز القسم الثالث على التطورات الأخيرة في سياسات الاستثمار والسياسات الصناعية وكذلك سياسات التجارة والعمالة. ويبحث القِسم الرابع في دور أصحاب المصلحة بمختلف فئاتهم لتحقيق هذه الإمكانات غير المستغلّة، كما يُسلّط القِسم الخامس الضوء على تحديات السياسة الرئيسية، ويختتم القسم الاخير الدراسة.

[3] CAMPAS. 2020. Press release: Because of the coronavirus, unemployment rates increase to 9.6% in the second quarter.

# 1. العلاقة بين التجارة والاستثمار والعمالة

لتحديد تأثير التجارة على العمالة، يمكن استعراض أربعة أطر نظرية رئيسية (زكي، 2016)، وكان النموذج الريكاردي من أول المحاولات التي أُجريت لتحديد هذا التأثير. ووفقًا لهذا النموذج، تُصدر كل دولة السلعة التي تملك فيها ميزة نسبية، وهذا بدوره يؤدي إلى إعادة تخصيص الموارد من صناعات محليّة منافسة للواردات إلى صناعات مُصدِرة. وبناءً على ذلك، يجب توجيه عوامل الإنتاج إلى القطاعات التي تحظى بميزة نسبية، وهذا بدوره يُسهم في خلق فرص عمل في هذه القطاعات ولكنه يُدمر وظائف في قطاعات أخرى. وعلى المدى الطويل، من المتوقع أن تُسفر المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة المترتبة على تحرير التجارة عن تأثيرات إيجابية على مستوى العمالة، وذلك بفضل تقنيات الإنتاج الأكثر فعالية.

ويُشير نموذج "هيكشر-أولين-ساموبلسون" Heckscher–Ohlin–Samuelson (HOS) بأنه في ظل نظام التجارة الحرة، تميل البلدان إلى تصدير السلع التي يتطلب إنتاجها استخدامًا مكثفًا للعامل الإنتاجي المتوفر نسبيًّا. ووفقًا لتأثير ستولبرساموبلسون Stolper–Samuelson، فإن الزيادة في السعر النسبي للسلع (التي تملك الدولة فيها ميزة نسبية) ستخلق زيادة أكثر تناسبًا في العائدات الحقيقية للعامل الإنتاجي الذي يُستخدم استخدامًا مكثفًا في إنتاج هذه السلع والعكس صحيح. وتكون هذه التأثيرات صحيحة عندما يُفترض أن تكون العوامل متنقلة بين القطاعات المختلفة. ومع ذلك، فإن تنقل عوامل الإنتاج بين القطاعات مُنخفض نسبيًّا على المدى القصير. ولذا فإن الإطار الثالث هو النموذج الخاص بقطاع معين الذي يمكن اعتباره نسخة قصيرة المدى من نموذج "هيكشر-أولين-ساموبلسون". ويفترض النموذج الخاص بالقطاع أن كلّ عامل إنتاج يخصّ قطاعًا معيّنًا.

يعمل التوجه نحو التجارة الحرة على ارتفاع أسعار السلع المُصدرة وانخفاض أسعار السلع المُستوردة. ومن ثم، يرتفع عائد العوامل المُستخدمة في القطاعات المُصدرة بينما تشهد العوامل المستخدمة في القطاعات المستوردة انخفاضًا في الإيرادات. ويعتمد التأثير الصافي على العمالة على حجم المكاسب من الصادرات أو الخسائر من الواردات. ويشير المحور الأخير إلى نظرية التجارة الدولية "نظرية التجارة الجديدة" إلى أن الشركات غير متجانسة، وأنه بدلاً من إعادة تخصيص عوامل الإنتاج بين القطاعات، يتمّ إجراء عملية إعادة التخصيص داخل كل قطاع. وكنتيجة، ستخرج الشركات غير المُنتجة من السوق، وستتولّى الشركات المُنتجة خدمة السوق المحلية، وستكون الشركات الأكثر إنتاجية قادرة على المنافسة والتصدير إلى الأسواق الخارجية (ميليتز، 2003).

وقد أدّت التجارة والاستثمار دورًا متزايد الأهمية في الاقتصاد المصري، وتم اعتبارهما المحركين الرئيسيين لتحفيز النمو الاقتصادي وتعزيز التنمية المستدامة وأحد المسارات المُعترف بها على نطاق واسع في هذا الصدد. وقد أجرت مجموعة كبيرة من الأدبيات تحليلًا للعلاقة بين التجارة والاستثمار والعمالة، وكشفت عن التأثير الإيجابي للتجارة والاستثمار على العمالة (الأونكتاد، 2013، ومنظمة العمل الدولية، 2007). وبشكل عام، ثمة اتفاق واسع على أن السياسة التجارية في مصر أدت إلى زيادة الصادرات والواردات، ومع ذلك، كان لها ثلاثة عيوب رئيسية.

أولًا، لم تساعد السياسة التجارية في تحسين هيكل الصادرات أو تطويره، مما أدى إلى محدودية القدرة التنافسية على المستوى العالمي. ثانيًا، من المنظور الاجتماعي، كانت لها تأثير كبير لكنه محدود على مستوى خلق فرص العمل، لا سيما بين الشباب والنساء، نظرًا لأن العديد من القطاعات تعتمد على كثافة رأس المال إلى حد ما. ثالثًا، مع نقص الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات الصناعة التحويلية، لم يتم إنشاء مجمعات تجمع بين الشركات الأجنبية والشركات الصغيرة والمتوسطة، مما أدى إلى ضعف أداء الشركات الصغيرة والمتوسطة التي لم تكن قادرة على دخول سوق التصدير على نحو كبير. ومع ذلك، تكشف مجموعة من الأدبيات أن المزيد من تحرير التجارة قد يُساعد في تحسين جودة الوظائف (العزاوي وسعيد، 2009)، والحد من القطاع غير الرسمي (بن سالم وزكي، 2019) وزيادة تشغيل المرأة في بعض القطاعات مثل قطاع المنسوجات والملابس الجاهزة (هندي وزكي، 2013). ومن ثم، يهدف هذا القسم إلى تقديم هذه المجموعات المختلفة من الأدبيات.

وعلى مستوى السياسة التجارية، أبرمت مصر اتفاقيات تجارة حرة على المستويين الثنائي والإقليمي مع شركاء مختلفين، وذلك لخفض التعريفات الجمركية وزيادة الصادرات وتعزيز التكامل التجاري (الجدول 1).

◄ **الجدول 1. اتفاقيات التجارة الحرة الثنائية والإقليمية التي وقعت عليها مصر**

| اتفاقيات التجارة الحرة | الدول الأعضاء | العام الذي تم فيه توقيع الاتفاقية | بدء النفاذ |
|---|---|---|---|
| اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى (GAFTA) | 17 دولة عربية[4] | 1997 | 1998 |
| معاهدة السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (COMESA) | 21دولة إفريقية | 1998 | — |
| اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومصر | 27 دولة -دول الاتحاد الأوربي | 2001 | 2004 |
| اتفاقية أغادير | مصر والأردن والمغرب وتونس | 2004 | 2007 |
| بروتوكول المنطقة الصناعية المؤهلة | الولايات المتحدة وإسرائيل | 2005 | — |

[4] الجزائر والبحرين ومصر والعراق والكويت ولبنان وليبيا والمغرب وعمان وفلسطين وقطر والمملكة العربية السعودية والسودان وسوريا وتونس والإمارات العربية المتحدة واليمن.

| | | | |
|---|---|---|---|
| اتفاقية التجارة الحرة بين تركيا ومصر | تركيا | 2005 | 2007 |
| الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة(EFTA) | أيسلندا وليختنشتاين والنرويج وسويسرا | 2007 | 2007 |
| اتفاقية التجارة الحرة بين السوق المشتركة الجنوبية (ميركوسور) ومصر(FTA) | البرازيل والأرجنتين وأوروجواي وباراجواي | 2010 | 2017 |
| منطقة التجارة الحرة القارية الإفريقية (AfCFTA) | 54دولة إفريقية | 2018 | 2019 |

المصدر: إعداد المؤلفين باستخدام مصادر مختلفة

تم تنفيذ الإصلاحات التجارية الرئيسية في مصر بعد إبرام اتفاقية الشراكة الأورومتوسطية (EUROMED) الموقعة في برشلونة، والاتفاقية العامة بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الجات) الموقعة في مراكش عام 1994. وبعد ذلك، تم اتخاذ إجراءات إضافية لتطبيق النظام التجاري (هندي وزكي، 2013).

وخضعت مصر لعملية تحرير اقتصادي من خلال خفض التعريفات الجمركية وإزالة الحواجز غير الجمركية، كما نفّذت العديد من الإصلاحات في سوق العمل. وبذلك أصبحت الصادرات محركًا لتعزيز النمو وتحسين الإنتاج والمساهمة في خلق فرص العمل. ومنذ عام 2004، أطلقت الحكومة المصرية موجة ثانية من الإصلاحات على مستوى جبهات مختلفة، تناولت عدة جوانب من الاقتصاد، لا سيما تعزيز النمو الاقتصادي (كرم وزكي، 2015)، وتشجيع الاستثمار من خلال تحسين بيئة الأعمال وتعزيز الأداء التجاري من خلال تحرير التجارة والحد من التعقيدات الروتينية (زكي، 2017). وفي الواقع، تمت إزالة العديد من الحواجز غير الجمركية، وخفض عدد الخطوط التعريفية، كما تم خفض متوسط التعريفة الجمركية.

ويمكن تقسيم الأدبيات المتعلقة بتأثير التجارة على سوق العمل المصري إلى ثلاث مجموعات: الأولى تركز على التفاوت في الأجور، والثانية على أبعاد النوع الاجتماعي والمهارات، والثالثة على القطاع غير النظامي وجودة الوظائف. أولًا، تمت مناقشة تأثير الحواجز التجارية على التفاوت في الأجور على نطاق واسع، وتوفر مجموعة من الأدبيات دليلًا على تأثير التجارة على عدم المساواة في الأجور في مصر. في الواقع، أظهر العزاوي وسعيد (2009) عند الجمع بين تأثير التجارة على كل من الأجور ونوعية العمل، أن التعريفات الجمركية لم يكن لها تأثير كبير على الأجور ولا على نوعية العمل. ومع ذلك، قد يكون لزيادة التوجه نحو التصدير تأثير إيجابي على الأجور، لكن كان له تأثير سلبي ملحوظ على جميع مؤشرات جودة الوظائف. وهذا يوضح أنه يوجد نوع من الخيارات التفضيلية بين زيادة الأجور وتحسين جودة الوظائف. واستخدم هندي وزكي (2013) نموذج محاكاة صغرى لمصر وقام بمحاكاة تأثير الخفض بنسبة 50٪ في التعريفات الجمركية للواردات.

وكشفت النتائج أن تأثير سياسات تحرير التجارة يعتمد على خصائص الأفراد (الذكور مقابل الإناث، العمالة الماهرة مقابل غير الماهرة، العمالة في المناطق الحضرية مقابل المناطق الريفية) وقطاع العمل (التصنيع مقابل الخدمات). وبفضل التوسُّع في قطاع المنسوجات والملابس والمواد الكيميائية والخدمات، انخفض معدل عدم المساواة بين العمالة الذكور الماهرة في المناطق الحضرية والريفية وكذلك العمالة الإناث الماهرات وغير الماهرات العاملات في المناطق الحضريّة. وعلى النقيض من ذلك، ارتفع معدل عدم المساواة بين العمالة الذكور غير الماهرة والعاملات الماهرات في المناطق الريفية. وفي بحث آخر، تولّى زكي (2014) تقييم تأثير الحواجز التجارية المختلفة على التفاوتات في الأجور والعمالة في مصر.

كما كشفت النتائج أن العوائق البيروقراطية لها تأثير أكبر من التعريفات الجمركية التقليدية على التفاوت في الأجور، وتتأثر النساء وكذلك العاملون ذوو الياقات الزرقاء تأثرًا أكبر بهذه العوائق. ويبدو أن تأثير الحواجز التجارية على التفاوت في الأجور الإقليمية أقل أهمية من حواجز النوع الاجتماعي والمؤهلات. وأخيرًا، عندما يتم تصفية تأثيرات خصائص العمال التي يمكن ملاحظتها، يتبين أن مستويات الأجور تتأثر سلبًا بجميع الحواجز التجارية.

ثانيًا، يمكن أن تؤثر السياسة التجارية أيضًا على عدم المساواة من حيث النوع الاجتماعي والمهارات. وفي الواقع، في سياق تحرير التجارة على مستوى أعلى، قد يرتفع الطلب على عمالة الإناث مما يؤدي إلى انخفاض عدم المساواة مقارنة بالرجال (زكي، 2021 أ)، فيبدو أن الصادرات لها تأثير إيجابي كبير على العمالة. وقد أشار الشناوي وسعيد (2010) إلى أن تقريبًا جميع قطاعات الصناعة التحويلية في مصر شهدت معدلات تشغيل متزايدة خلال الفترة التي شهدت تقلصًا ملحوظًا في الحواجز التجارية. وقد حدثت هذه الزيادة في جميع القطاعات، لا سيما القطاعات التي تتميز بمستوى عالٍ من التنافسية والتي كانت تواجه منافسة دولية شرسة. كما ألقى زكي (2016) الضوء على العلاقة بين التجارة والنوع الاجتماعي والعمالة في مصر، وقيّم تأثير التجارة على العمالة. وكشفت النتائج الرئيسية أن الصادرات على مستوى الاقتصاد الكلي لها تأثير مهم وإيجابي على العمالة.

ومع ذلك، وعلى مستوى الأفراد، تؤثر الصادرات على أجور الرجال واحتمالية عمل المرأة، وتسهم في تغير حالة العمالة من عمالة غير نشطة أو بطالة إلى عمالة نشطة. وبعبارة أخرى، فإن التعديل في سوق عمل الإناث يعتمد على الأعداد (عدد النساء العاملات)، لكنه يعتمد على مستوى الأسعار (الأجور الأعلى) في سوق عمل الذكور. وهذا يتماشى مع حقيقة أن بعض القطاعات التي تعمل على تشغيل الإناث على نحو مكثف شهدت مؤخرًا زيادة في عمالة الإناث (مثل تشغيل المرأة في قطاع المنسوجات والملابس). ووجد كرم وزكي (2021) في تحليل تم إجراؤه مؤخرًا أن مشاركة الإناث في القوى العاملة لها تأثير إيجابي وملحوظ على احتمالية التصدير وحجم الصادرات، بغض النظر عن حجم الشركة. وفي حين أن تأثير ملكية المرأة أو إدارتها ليس ملحوظًا على الهوامش التجارية، إلا أن الإدارة أو الملكية النسائية لها تأثير إيجابي على الصادرات المحتملة من الشركات الكبيرة.

ثالثًا، الانفتاح التجاري له تأثير على جودة الوظائف ومن شأنه أن يؤدي إلى انخفاض معدل التشغيل في القطاع غير الرسمي، الذي يعتبر جهة عمل مهمة في مصر. وبحث بن سالم وزكي (2019) تأثير الإصلاحات التجارية على العمالة غير الرسمية وغير

النظامية[5] في مصر. وأظهرت النتائج وجود علاقة إيجابية بين التعريفات الجمركية من جهة، والعمالة غير الرسمية وغير النظامية من جهة أخرى. ومع ذلك، فإن التأثير على العمالة غير النظامية أقل وضوحًا. وقد ازداد العمل الرسمي الذي يتطلب عمالة ماهرة بعد الانفتاح التجاري. وأكد هذان المؤلفان وجود علاقة إيجابية بين التعريفات الجمركية والعمالة غير الرسمية. وفي الواقع، مع زيادة تحرير التجارة، أصبحت الشركات المُصدرة أكثر توجهًا لتشغيل العمالة الماهرة والعمالة المنتجة رسميًّا، بهدف مواجهة المنافسة العالمية الشرسة. ومن المرجح أن يكون الطلب على العمالة الماهرة من الشركات أعلى بالنسبة إلى عمال الإنتاج عنه بالنسبة إلى عمال القطاعات غير المنتجة (أبو شادي وزكي، 2021). وستزيد شركات التصدير من الطلب على العمالة الماهرة الرسمية (والنظامية في نهاية المطاف)، ومن المرجح أن يؤدي ذلك إلى انخفاض العمالة غير الرسمية (وغير النظامية). ومن ثم، يمكن النظر إلى التجارة على أنها أداة قد تعمل على الحد من التشغيل في القطاع غير النظامي وتوفير وظائف ذات جودة أفضل (زكي، 2021 أ).

وقيّمت دراسة حديثة أجراها أبو شادي وآخرون (2022) تأثير الحواجز التجارية المختلفة (التعريفة الجمركية، والتدابير غير الجمركية، وقيود الخدمات) على التفاوتات في الأجور في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا سيما مصر. وبحثت الدراسة ثلاثة أبعاد للتفاوتات في الأجور، وهي: مستويات الصناعة، والتفاوتات القائمة على النوع الاجتماعي والقائمة على المهارات. وأشارت النتائج إلى أن تأثير قيود الخدمات والتدابير غير الجمركية أقوى بكثير بشكل عام من تأثير التعريفات الجمركية على مستويات الأجور. وبالنظر إلى شرائح مختلفة، وجد المؤلفان أن الإناث أكثر تأثرًا بالتدابير غير الجمركية عن نظرائهنّ الذكور. وعلى مستوى المهارة، ونظرًا لوفرة العاملين ذوي الياقات الزرقاء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن عمال الإنتاج أقل تضررًا من التدابير غير الجمركية وقيود الخدمات مقارنة بالعمال في المجالات التي لا تتطلب إنتاجًا، إلا أنهم أكثر تأثرًا بالتعريفات الجمركية.

ويُعد الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر عنصرًا حيويًّا لتعزيز نموها الاقتصادي. وتمتلك مصر إمكانات هائلة للاستفادة من موقعها الاستراتيجي وحجم السوق الكبيرة والقوى العاملة الشابة لجذب الاستثمارات. ويجب توجيه الاستثمار لخلق فرص عمل على المدى القصير وزيادة النمو المُحتمل والصادرات على المدى الطويل (صندوق النقد الدولي، 2015). وعلى وجه الخصوص، شهد الاستثمار في البنية التحتية تحسنًا ملحوظًا وكان له دور رئيسي في دفع النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل، وهو أمر ضروري لتلبية تطلعات أعداد السكان المتزايدة والتي تتسم بوجود نسبة عالية من الشباب (إرنست وسرابيا، 2015). وقد أدى ذلك بلا شك إلى دعم أداء النمو الاقتصادي القوي نسبيًا للبلاد، فضلًا عن المُساهمة في تحقيق التقدم في مستوى الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين.

وتشهد مصر ارتفاعًا متزايدًا في مستوى جاذبية قطاع ريادة الأعمال، باعتباره اتجاهًا اعتمدته الحكومة المصرية لتشجيع المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة من أجل تشجيع المزيد من المواطنين على الاستثمار في مثل هذه المشاريع،

[5] تشمل العمالة غير المنتظمة العمال الذين تقل مدة عقدهم عن 12 شهرًا، والذين يعملون لحسابهم الخاص، وأفراد الأسرة المشتغلون بدون أجر.

ومن ثم، المساهمة في التنمية الاقتصادية الشاملة في مصر، وخفض معدلات بطالة الشباب المرتفعة. وعلى نفس المنوال، بحث آسلي ونور محمدي (2012) في تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على مستوى متوسط الأجور لمجموعة من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا سيما مصر، ولاحظا تأثيرًا إيجابيًا قد يساعد على تفسيره زيادة الإنتاجية التي نتجت عن الاستثمار الأجنبي المباشر. ومع ذلك، عندما أُضيف رأس المال البشري، الذي يُقاس حسب الإنفاق على التعليم، إلى محددات معدل الأجور، كان تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر سلبي، ويعزى ذلك إلى ضعف القدرة التفاوضية للعمالة. ومقارنة بمصادر التمويل الأخرى، يوفر الاستثمار الأجنبي المباشر مزايا مهمة، ويرجع ذلك أساسًا إلى أنه يُسهم في توفير تدفّق مالي مُستقرّ نسبيًّا، ويساعد على زيادة القدرة الإنتاجية، ويُعزز العمالة وتطوير التجارة في البلد المُضيف (جارسيا–Garcíaa وآخرون 2013).

وبالإضافة إلى ذلك، وجد حق وزكي (2015) أنه بينما كان للصادرات تأثير كبير وإيجابي على العمالة خلال فترة العينة، فإن الاستثمار، الذي يُقاس بإجمالي تكوين رأس المال الثابت، لم يكن كذلك. وهذه النتيجة تتفق مع نتائج فوزي (2002) التي أشارت إلى أن سياسات الاستثمار خلال الفترة من 1960 إلى 2001، لم تُحقق النمو المستهدف في الوظائف. وأدت السياسات الاقتصادية المُطبقة في هذه الفترة عامة إلى تحقيق استثمارات منخفضة نسبيًّا، ممّا قوض إمكانية تحقيق المستوى المطلوب من خلق الوظائف.

وعلى مستوى الشركات الصغيرة والمتوسطة، أقرت خطة عمل أديس أبابا (2015) بأن "التجارة الدولية والاستثمار يوفران الفرص لكنهما يتطلبان أيضًا إجراءات تكميلية على المستوى الوطني ...". وأقرت كذلك، "بحاجة البلدان النامية إلى إضافة قيمة وإلى زيادة دمج المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في سلاسل القيمة". وفي الواقع، تعتبر المشاريع الصغيرة والمتوسطة محركًا رئيسيًا في عملية خلق فرص العمل، ويمكنها على الأرجح توفير فرص عمل رسمية.

ويوضح السعيد وآخرون (2015) أن تيسير الحصول على التمويل من المرجح أن يدعم صادرات المشاريع الصغيرة والمتوسطة المصرية وينوّع أسواقها. في الواقع، يُعد حصول المشاريع الصغيرة والمتوسطة على التمويل اللازم أمرًا مهمًا للغاية في تعزيز ريادة الأعمال والابتكار وكذلك في تحسين أداء الصادرات للمشاريع الصغيرة والمتوسطة في مصر. وتتمثل إحدى الآليات التي يمكن انتهاجها من أجل زيادة استدامة أنشطة المشاريع الصغيرة والمتوسطة في مصر في تعزيز دمج هذه المشاريع في الأسواق الدولية من خلال تيسير حصولها على التمويل. وتُعد محدودية الحصول على التمويل إحدى العقبات الرئيسية التي تواجه المشاريع الصغيرة والمتوسطة في مصر (عامر وسلوانس، 2021). وبعد التصديق على الاتفاق المتعلق بتيسير التجارة، تشجع مصر الشركات الصغيرة والمتوسطة على التصدير وتنويع صادراتها. وتتأثر الشركات الأصغر تأثرًا أكبر بالحواجز الفنية أمام التجارة من حيث المشاركة في عملية التصدير وكذلك بقرارات دخول السوق والخروج منها (كمال وزكي، 2018). كما يتضرر المُصدرون الصغار والمتوسطون من الحواجز الإدارية.

من ناحية أخرى، يواجه المصدرون الكبار، وهم البارزون، آثارًا سلبية أقوى ناتجة عن هذه الحواجز أمام التجارة (هندي وزكي 2021). ويُعد الحد من الحواجز الإدارية أمام التجارة أمرًا حاسمًا لا بدّ منه للبلدان التي تحاول أن تصبح جزءًا من سلاسل القيمة الإقليمية والعالمية. وقد حلل أبو الفرج وعابد (2017) تأثير تدفقات رأس المال الأجنبي والاستثمارات في الاقتصادات الناشئة والديون الخارجية على النمو الاقتصادي والعمالة في مصر. وأشارت النتائج إلى أن تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر الحقيقي

والديون الخارجية على النمو إما ضئيل أو سلبي على المدى الطويل، رغم التأثير الإيجابي على المدى القصير. ويعدّ تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على العمالة إيجابي على المدى الطويل لكن تبيّن أن تأثير الدين الخارجي ضئيل بسبب استخدامه المحدود في تمويل الأنشطة الموجهة نحو التصدير.

وفي دراسةٍ أخرى، درس أبو الفرج وعابد (2018) تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على الأجور الحقيقية على الاقتصاد المصري بأكمله.

أولًا، تم اختبار تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على الأجور الحقيقية على الاقتصاد ككل، وتم إيلاء اهتمام خاص للقطاعات الأساسية في الاقتصاد. وتبين أن أعلى تأثير على المدى الطويل للاستثمار الأجنبي المباشر على الأجور كان في قطاع الصناعة التحويلية، في حين أن هذا التأثير لم يكن ملحوظًا في قطاع السياحة. ويُمكن تفسير هذا التأثير الإيجابي للاستثمار الأجنبي المباشر على الأجور إما من خلال التأثير غير المباشر على الإنتاجية (حيث إنّ إنتاجية العمل لها تأثير إيجابي على الأجور، لا سيما في قطاع الصناعة التحويلية) أو أن الشركات المحلية والأجنبية تتنافس على العمالة الماهرة المحدودة في مصر. ومن ثم، يُعزز ذلك زيادة معدلات الأجور. ووجد زكي وآخرون (2018) أن قطاع الصناعة التحويلية هو أهم قطاع من حيث خلق فرص العمل، يليه قطاع التشييد والبناء في مصر. ومن أجل زيادة فرص العمل، من الضروري بذل مزيد من الجهود لتعزيز الاستثمارات في قطاعات الصناعة التحويلية ذات قيمة مضافة عالية.

وعلى الرغم من ذلك، يعاني الاقتصاد المصري من بعض الاختلالات الهيكلية فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر: أولًا، لديه مستوى عالٍ من المدخلات الوسيطة المستوردة مما يؤدي إلى عجز مُزمن في الميزان التجاري. ثانيًا، يتركز الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات منخفضة القيمة المضافة (زكي، 2017)؛ ثالثًا، فشلت أيضًا التشريعات والسياسات المعتمدة على مدى العقود القليلة الماضية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر من حيث الحجم والجودة (مسلم، 2021). كما لم يحقق الاستثمار الأجنبي المباشر خلق فرص عمل أو إنشاء سلاسل قيمة عالمية نظرًا لتركزه في قطاع النفط (زكي، 2021 ب). وللتغلب على مشكلة الاستثمار الأجنبي المباشر هذه، تبنت مصر سلسلة من الإصلاحات التي جذبت الاستثمار الأجنبي المباشر على نحو رئيسي من المستثمرين الأوروبيين والعرب. وثمة حاجة أيضًا إلى إجراء مزيد من الإصلاحات لمواصلة تحسين مناخ الأعمال والاستثمار. ومع ذلك، ينبغي إعادة توجيه سياسات الاستثمار لجذب الاستثمار المحلي والأجنبي لدعم التنويع الاقتصادي في بيئة تساعد على خلق فرص عمل لائقة.

# 2. تقييم تطورات التجارة والاستثمار

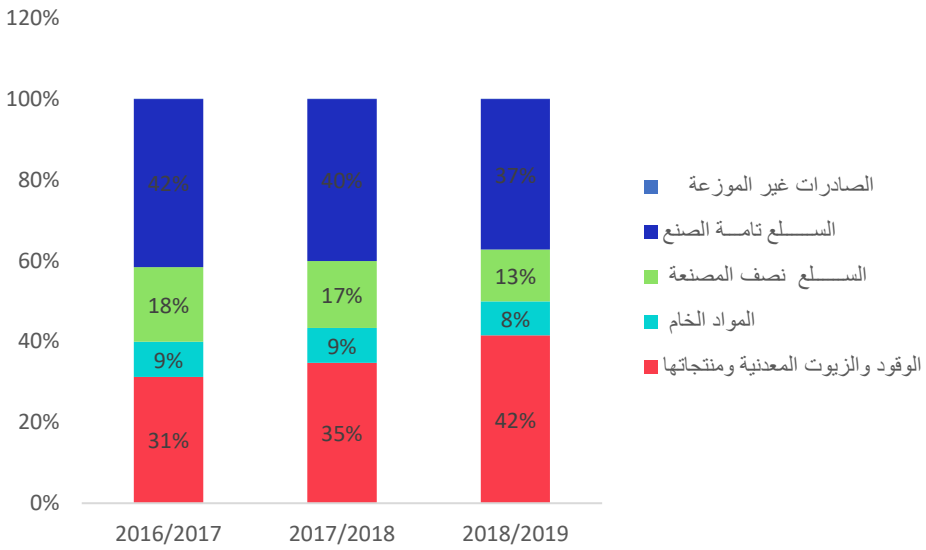
بعد عرض مجموعة رئيسية من الأدبيات المعنية بتحليل تأثير التجارة على سوق العمل في مصر، يعرض هذا القسم السمات الرئيسية للاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة وسوق العمل في مصر مع التركيز على نحو خاص على تأثير الوباء على سوق العمل في مصر.

## 1.2 لمحة عامة عن التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر

### 1.1.2 تطور التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر

يوضح الشكل 1 أن حصة السلع تامة الصنع التي تُصدرها مصر قد انخفضت من 42٪ في العام المالي 2018/2017 إلى 37٪ في العام المالي 2020/2019، ويمكن تفسير ذلك من خلال اتجاهين مختلفين: من ناحية، مع التراجع المستمر في إجمالي القيمة المضافة لقطاع الصناعة التحويلية، من المرجح أن تنخفض حصة السلع تامة الصنع المُصدرة. وهذا ما تؤكده زيادة صادرات النفط والمصافي من المشتقات النفطية من 31٪ إلى 42٪ خلال نفس الفترة التي تم خلالها إجراء التحليل. علاوة على ذلك، مع الانخفاض الطفيف في صادرات مصر من السلع نصف المُصنعة أو المواد الخام، لم يتحسن مستوى اندماجها في سلاسل القيمة العالمية خلال السنوات الأخيرة.

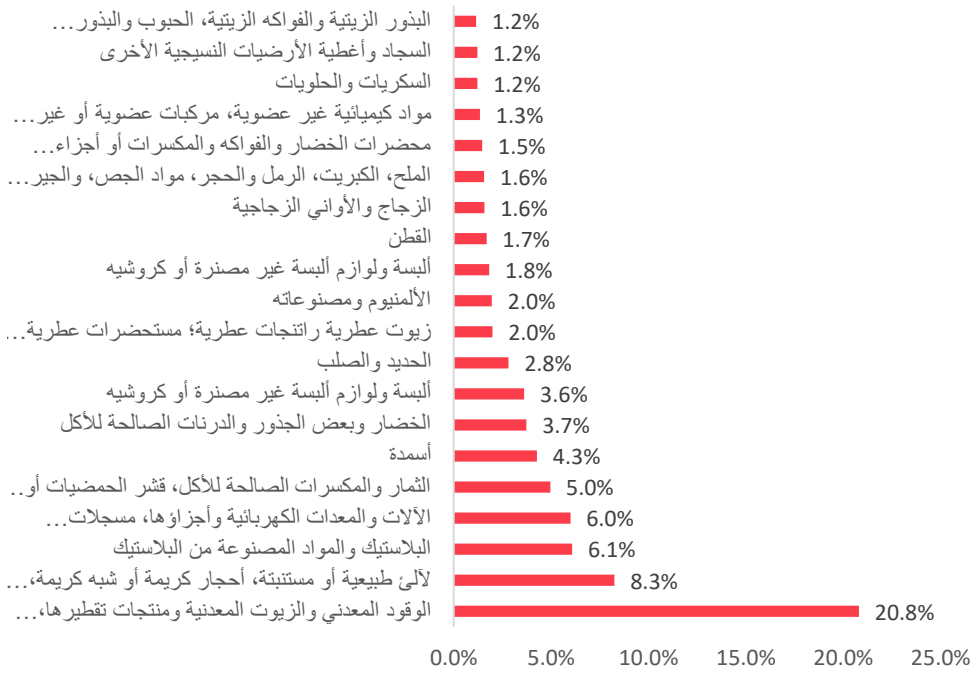
◄ **الشكل 1: هيكل التصدير - حسب درجة المعالجة**




المصدر: البنك المركزي المصري

إن إلقاء نظرة أكثر تفصيلاً على هيكل الصادرات في مصر يوضح أن أهم منتجاتها هو الوقود المعدني والزيوت المعدنية (21٪)، يليهما اللؤلؤ الطبيعي أو المستزرع (8٪) والبلاستيك (6٪) والآلات الكهربائية (6٪) والثمار الصالحة للأكل (5٪) والأسمدة (4٪)، كما هو مبين في الشكل 2.

◄ **الشكل 2: حصة أكثر 20 مُنتج تصديري من إجمالي الصادرات المصرية (٪)**




المصدر: إعداد المؤلفين باستخدام مجموعة بيانات مركز التجارة الدولي - خريطة التجارة "Trade Map"

ملحوظة: التحليل يتم على مستوى نظام تصنيف المنتجات العالمي (HS2) الذي يُقدم متوسط الصادرات لكل منتج خلال الأعوام 2016 و2017 و2018 و2019 و2020.

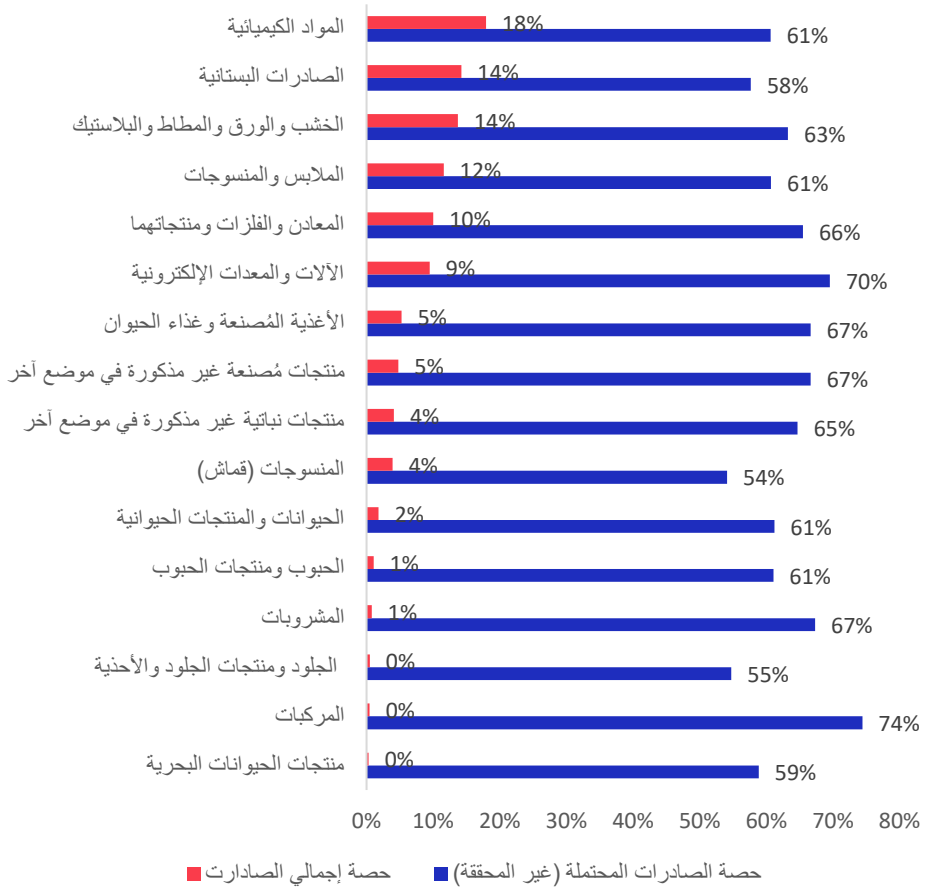
وبعيدًا عن الوباء، من المهم تحديد القطاعات التي تتمتع بإمكانات تصدير أعلى من غيرها. ولتحديد ذلك، نعتمد على تقديرات مركز التجارة الدولي (Decreux and Spies, 2016). تحديد هذه القطاعات يساعد في تحديد قيمة التصدير المُحتملة للمُصدِر الذي لم يُحقق تصدير مُنتج مُعين في سوق ُستهدفة مُحددة[6]. تُعرَّف هذه الإمكانات غير المُحققة بأنها الفرق بين المستوى النظري أو المستوى المُحتمل للصادرات، أي المنتجات التي يجب أن تصدرها الدولة والمنتجات التي تصدرها الدولة بالفعل. يوضح الشكل 3 عدم تجانس إمكانات التصدير غير المُستغلة على نحو كبير في مصر.

وبينما تُمثل المواد الكيميائية 18٪ من صادرات مصر، فإن إمكاناتها غير المُستغلة تصل إلى 61٪ من إجمالي إمكاناتها التصديرية. وتُحقق الصادرات البستانية حصة أقل تصل إلى 14٪ وإمكانات القطاع غير المُستغلة أقل قليلاً. بينما لدى القطاعات الأخرى إمكانيات أعلى غير مستغلة وهي حاليًا من بين القطاعات التي توليها الحكومة المصرية أولوية، لا سيما الأجهزة الكهربائية والإلكترونية والآلات والمركبات. وعلى مستوى الوجهة، تبلغ إمكانات مصر غير المُحققة 63٪، مع وجود

[6]: $Unrealized\ potentialijk = EPijk - \min(vijk, EPijk)$ يُقصد بالرمز EP إمكانية التصدير التي تتوفر لدى الدولة I بشأن المنتج K إلى البلد j ، والرمز $v$ يُقصد به الصادرات المرصودة من المُصدِر $i$ للمنتج $k$ إلى السوق j .وفي حالة أن $vijk > EPijk$، فإن الإمكانات غير المُحققة تُساوي صفر. ويتم تقدير المُتغير EP (إمكانية التصدير) من خلال وضع مستوى العرض والطلب وخصائص تسهيل التجارة بين البلدين في الاعتبار.

احتمالية تصدير كبيرة تجاه البلدان الإفريقية، نتيجة التطورات الأخيرة والزخم السياسي على مستوى القارة الإفريقية منذ دخول اتفاقية منطقة التجارة الحرة القارية الإفريقية حيز النفاذ في يناير 2021. ومن ثم، من المفترض أن تزداد صادرات مصر خلال السنوات القادمة (انظُر الشكل 4).

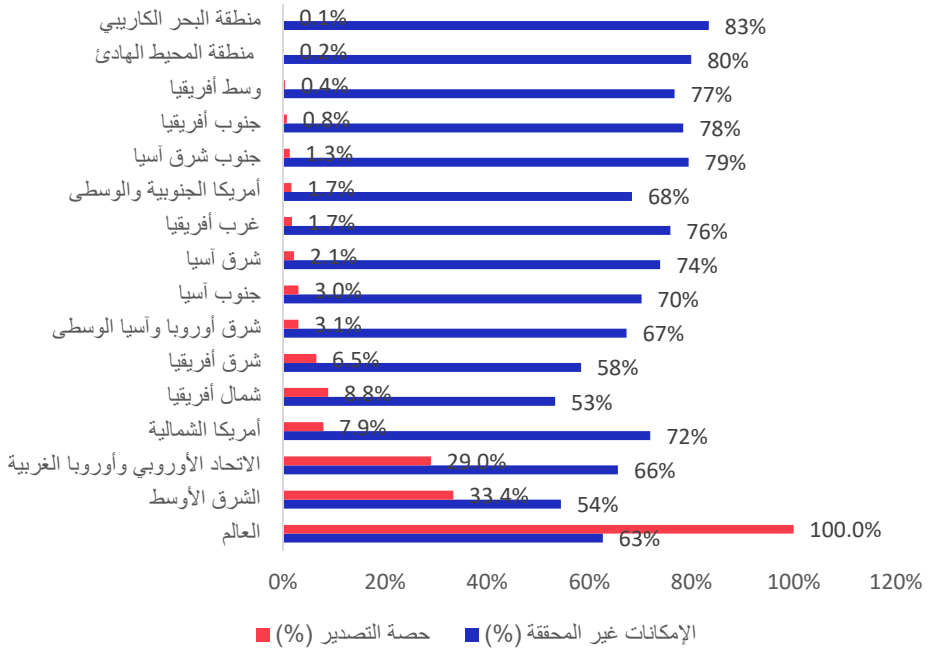
◄ **الشكل 3: إمكانات التصدير غير المُستغلة- حسب القطاع**




المصدر: إعداد المؤلفين بناءً على تقديرات مركز التجارة الدولي

ملاحظات: يتم عرض إمكانات التصدير غير المُحققة باعتبارها حصة من إجمالي الصادرات المُحتملة. ومن ثم، فإن مجموع إمكانات التصدير المُحققة وغير المُحققة يصل إلى 100. ويتضمن الشكل أيضًا حصة كل منتج من إجمالي صادرات مصر لتوضيح ما إذا كان هذا المنتج، حاليًا، له حصة كبيرة أم لا.

◄ **الشكل 4: إمكانات التصدير غير المُستغلة - حسب المنطقة**




المصدر: إعداد المؤلفين بناءً على تقديرات مركز التجارة الدولي

ملاحظات: يتم عرض إمكانات التصدير غير المُحققة باعتبارها حصة من إجمالي الصادرات المُحتملة. ومن ثم، فإن مجموع إمكانات التصدير المُحققة وغير المُحققة يصل إلى 100. ويشمل الشكل أيضًا حصة كل منطقة من إجمالي صادرات مصر لتوضيح ما إذا كانت هذه المنطقة، حاليًا، لديها حصة كبيرة أم لا.

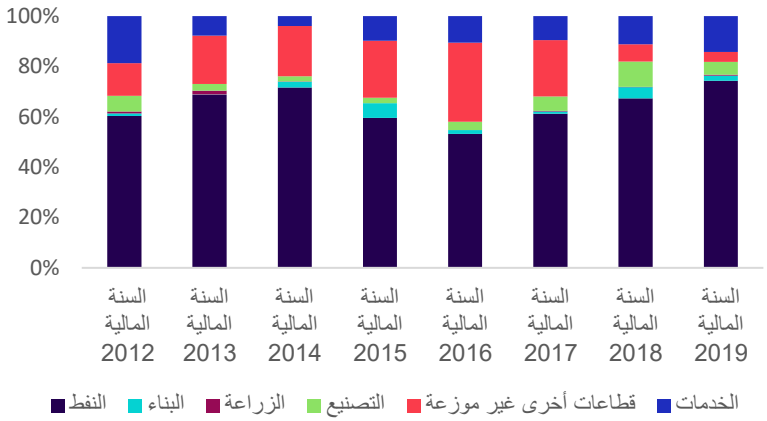
وكشف تقرير تقدم التنفيذ الذي أصدرته منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2021) بشأن التكامل الإقليمي لبلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط أنه فيما يتعلق بالمنتجات الزراعية والتعدين، فإن مصر، من بين دول أخرى مثل: البوسنة والهرسك والمغرب وتونس وتركيا، حسنت درجاتها على نحو كبير، في حين أن الأردن ولبنان، في المقابل، كانا دون التوقعات. في الوقت نفسه، أسهمت تونس - ومصر والمغرب بدرجة أقل - على نطاق واسع في زيادة اندماج شمال أفريقيا مع البلدان الأعضاء في الاتحاد من أجل المتوسط، رغم تخصصها في منتجات مختلفة. بينما شهد المغرب وتونس اندماجًا أكبر في قطاعات معدات النقل والآلات والإلكترونيات، وشهدت مصر تحسنًا كبيرًا في المنتجات الكيمائية.

وبالنسبة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر، يتركز أكثر من 70٪ من صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة في قطاع النفط و4٪ فقط في قطاع الصناعة التحويلية. مثل هذا الهيكل له ثلاثة آثار رئيسية (انظُر الشكل 5). أولًا، بالنظر إلى أن قطاع البترول كثيف رأس المال إلى حد كبير، فهذا القطاع لا يخلق عددًا كبيرًا من فرص العمل. ثانيًا، ترتبط طبيعته الاستخراجية بتحقيق قيمة مُضافة مُنخفضة (حتى مع مصافي النفط). وأخيرًا، لا يرتبط القطاع بنقل التكنولوجيا التي من شأنها المساهمة في تحسين الإنتاجية الإجمالية لقطاع الصناعة التحويلية.

ومن ثم، فإن اجتذاب المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع الصناعة التحويلية سيتطلب تحسين قدرات المؤسسات ومناخ استثمار على مستوى أفضل. ويُوضّح الجدول 2 أن الترتيب العام لمصر في متغيرات ممارسة الأعمال

التجارية هو الترتيب 114 من بين 190 دولة. من ناحية أخرى، شهد قطاع الخدمات تحسنًا كبيرًا حيث ارتفعت حصته من 4٪ في العام المالي 2015/2014 إلى 14٪ في العام المالي 2020/2019 (بشكل رئيسي في الخدمات المالية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات). ونظرًا لأن هذا القطاع كثيف العمالة، من المرجح أن تُعزز الاستثمارات الأجنبية المباشرة العمالة لكن بشكل عام للعاملين ذوي الياقات البيضاء (العاملين في الوظائف الإدارية) مع تأثير أقل أهمية على العاملين ذوي الياقات الزرقاء الأكثر وفرة.

◄ **الشكل 5: الاستثمار الأجنبي المباشر - حسب القطاع**




المصدر: إعداد المؤلفين باستخدام مجموعة بيانات البنك المركزي المصري

◄ **الجدول 2. ترتيب متغيرات ممارسة أنشطة الأعمال 2020**

| الترتيب على مستوى العالم | 114 |
|---|---|
| الترتيب داخل مجموعة | 12 |
| بدء نشاط تجاري | 9 |
| التعامل مع تصاريح البناء | 11 |
| الحصول على الكهرباء | 11 |
| تسجيل الملكية | 16 |
| الحصول على ائتمان | 4 |
| حماية المستثمرين الأقلية | 7 |
| دفع الضرائب | 19 |
| التجارة عبر الحدود | 16 |
| تنفيذ العقود | 20 |
| حل مشاكل الإفلاس | 8 |

المصدر: البنك الدولي، مجموعة بيانات (عبر الإنترنت) بشأن ممارسة أنشطة الأعمال

بالإضافة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر، تولي الحكومة المصرية أولوية قصوى للاستثمارات المحلية العامة من خلال الاستثمار في المشاريع العملاقة. في الواقع، إلى جانب برنامج الاستقرار الذي أطلق في عام 2016، شهدت البلاد إطلاق مشاريع عملاقة واسعة الانتشار على مدى السنوات الأربع الماضية لتعزيز الاقتصاد، وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر وتطوير القدرات التصديرية والتوسع من خلال بناء مدن حضرية جديدة، وكذلك إنشاء المناطق الصناعية والاقتصادية. وبناءً على الخريطة الاستثمارية لمصر[7]، يلخص الجدول 3 هذه المشاريع التي تنقسم أساسًا إلى ست مجموعات (الزراعة والمجمعات الصناعية والسياحة والتنمية الحضرية والطاقة والموانئ الجديدة).

ومن الواضح أن هذه المشاريع متنوعة للغاية من حيث الحجم ومستوى التنفيذ ونوع المُستثمر. وعلى مستوى الاقتصاد الكلي، بينما تمثل استثمارات القطاع العام ما نسبته 74.7٪ من إجمالي الاستثمارات، بلغت استثمارات المشاريع العملاقة 146 مليار جنيه مصري (9.1 مليار دولار أمريكي) للعام المالي 2020/2019. وفي حين تُمول الحكومة معظم المشاريع، تُمول جهات مانحة دولية بعضًا من هذه المشاريع مثل البنك الدولي والاتحاد الأوروبي وبنك التنمية الإفريقي (انظُر الجدول أ (1) في الملحق 1) أو يتم تمويلها من خلال المشاريع المُشتركة.

وعلى سبيل المثال، على مستوى الطاقة، يتم تنفيذ مشروع كبير (بقيمة 16 مليار دولار أمريكي) في مجال الغاز الطبيعي من خلال مشروع مُشترك بين شركة إيني (Eni) والهيئة المصرية العامة للبترول (الغرفة التجارية الأمريكية، 2021). وفيما يتعلق بالطاقة الشمسية، يُعد مجمع بنبان للطاقة الشمسية في أسوان من بين أكبر منشآت محطات الطاقة الشمسية في العالم لتوليد الطاقة الكهربائية بسعة إجمالية تبلغ 1.8 جيجاوات. وقدم البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية تمويلًا قدره 500 مليون دولار أمريكي لتمويل 16 مشروعًا، بينما قدمت مؤسسة التمويل الدولية مع بنوك دولية أخرى تمويلًا قدره 653 مليون دولار أمريكي لتمويل 13 مشروعًا.

وفيما يخص الطاقة النووية، ستدير المؤسسة الحكومية الروسية للطاقة الذرية (روساتوم) محطة الضبعة للطاقة النووية، بتكلفة إجمالية تبلغ 21 مليار دولار أمريكي. ومن أهم المشاريع مشروع العاصمة الإدارية الجديدة (الذي تبلغ تكلفته نحو 45 مليار دولار أمريكي)، ويتم تنفيذه مع العديد من المستثمرين من القطاع الخاص والمستثمرين الأجانب (مثل الصين التي ستنشئ قطارًا كهربائيًا بقرض يبلغ قيمته 740 مليون دولار أمريكي).

[7] https://www.investinegypt.gov.eg/English

◄ الجدول 3. قائمة بالمشاريع الكبرى في مصر

| الزراعة | المجمعات الصناعية | السياحة |
|---|---|---|
| • مشروع استصلاح وتنمية المليون ونصف المليون فدان<br>• منطقة المغرة<br>• منطقة غرب المنيا<br>• مشروع الاستزراع السمكي بمنطقة شرق بورسعيد | • المنطقة الاقتصادية لقناة السويس<br>• منطقة العين السخنة وميناء العين السخنة<br>• منطقة شرق بورسعيد المتكاملة<br>• تطوير مدينة القنطرة غرب<br>• مدينة دمياط للأثاث<br>• مدينة الجلود بالروبيكي<br>• المثلث الذهبي | • مشروع تطوير هضبة أهرامات الجيزة<br>• المتحف القبطي<br>• مشروع تطوير منطقة الفسطاط<br>• المدينة الترفيهية بالقطامية<br>• تطوير منطقة بحيرة العرب |
| **التنمية الحضرية** | **الطاقة** | **الموانئ** |
| • العاصمة الجديدة<br>• مدينة العلمين الجديدة<br>• مدينة الجلالة والمجمع السياحي<br>• مثلث ماسبيرو<br>• مدينة أسوان الجديدة<br>• مدينة بورسعيد الجديدة<br>• تطوير مدينة القناطر الخيرية<br>• مدينة الجرجوب<br>• شرق الإسماعيلية | • مشروع الغاز الطبيعي<br>• مشاريع الطاقة المتجددة<br>• مجمع بنبان للطاقة الشمسية<br>• محطة طاقة شمسية بمدينة سفاجا<br>• محطة للطاقة الشمسية بمنطقة فارس<br>• مزارع الرياح جنوب الزعفرانة<br>• مزارع الرياح شرق النيل<br>• مزارع الرياح غرب النيل<br>• محطة توليد الطاقة الحرارية | • ميناء غرب بورسعيد<br>• ميناء الأدبية<br>• ميناء الطور<br>• ميناء العريش |

المصدر: إعداد المؤلفين بناءً على خريطة مصر الاستثمارية

في حين تجنبت هذه المشاريع بعض الاضطرابات التي تعرضت لها قطاعات أخرى في الاقتصاد وظلت متسقة مع الجدول الزمني لتنفيذها رغم تفشي جائحة كورونا، عزت بعض التقديرات نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 3.8٪ للعام المالي 2020/2019 إلى المشاريع الحكومية العملاقة[8]. ومع ذلك، توجد ثلاث ملاحظات جديرة بالذكر. أولًا، بينما زادت الاستثمارات

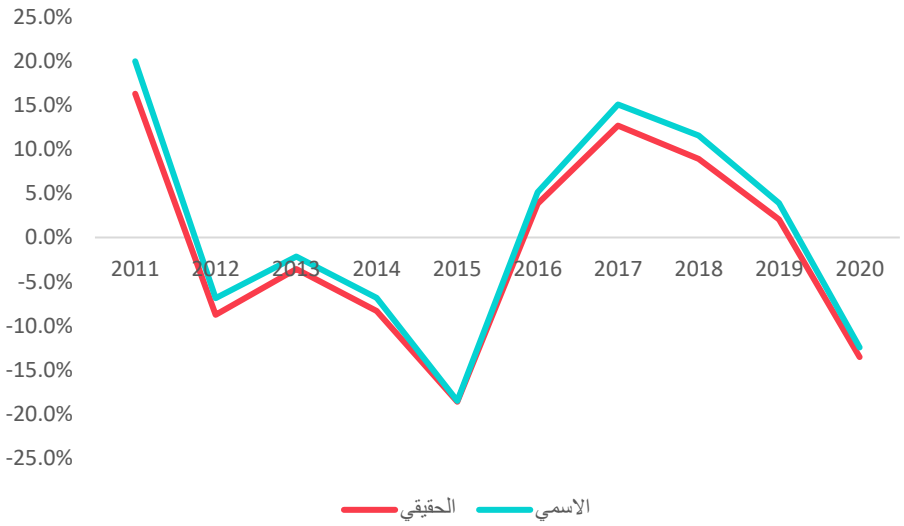
[8] https://enterprise.press/issues/2020/08/26/egypts-megaprojects-cushion-economic-impact-great-lockdown/

الحكومية، تراجعت استثمارات القطاع الخاص، مما قد يؤثر سلبًا على خلق فرص العمل لا سيما في قطاع الصناعة التحويلية. ثانيًا، من منظور اجتماعي، قد تزيد الاستثمارات الحكومية التي تتركز في قطاعي البنية التحتية والبناء على حساب أنواع أخرى من الإنفاق الاجتماعي. في الواقع، تُظهر البيانات الصادرة عن وزارة المالية أن الإنفاق الاجتماعي (الذي يشمل الصحة والتعليم والإنفاق الاجتماعي) انخفض بين العام المالي 2015/2014 والعام المالي 2020/2019 من 7٪ إلى 5.1٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وبشكل أكثر تحديدًا، انخفض الإنفاق على التعليم من 4٪ من الناتج المحلي الإجمالي في العام المالي 2015/2014 إلى 2.3٪ في العام المالي 2020/2019، بينما ظل الإنفاق على الصحة دون تغيير تقريبًا (نحو 1.4٪ من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي خلال نفس الفترة). علاوة على ذلك، انخفض الإنفاق على الحماية الاجتماعية انخفاضًا طفيفًا من 1.7٪ إلى 1.4٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ثالثًا، يُعد تحديد أولويات الإنفاق العام أمرًا مهمًا لتجنب أي ضغوط مالية على الميزانية على مستوى الاقتصاد الكلي، خاصة أن الحيز المالي لمصر محدود.

### 2.1.2 تأثير جائحة كوفيد-19 على التجارة والاستثمار

ينطوي انتشار وباء فيروس كورونا على صدمات في العرض والطلب. لهذا السبب، وعلى الصعيد العالمي ومع تدابير الإغلاق، تأثر مستوى التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر تأثرًا سلبيًا. وفي مصر كما يوضح الشكل 6 أن الصادرات انخفضت بنسبة 13.5٪ في العام المالي 2021/2020 مقارنة بمعدلات النمو الإيجابية بين العامين الماليَيْن 2016/2017 و2020/2019 التي وصلت إلى ذروتها في العام المالي 2018/2017 مع انخفاض قيمة العملة اعتبارًا من نوفمبر 2016. ويوضح الشكل 7 أن سعر الصرف الفعلي الحقيقي لمصر انخفض انخفاضًا كبيرًا من 169 [9] في أكتوبر 2016 إلى 95 في يناير 2017. وارتفعت بعد ذلك قيمة العملة حتى مايو 2020 تلاها انخفاض طفيف في قيمتها.

◄ **الشكل 6: نمو الصادرات**

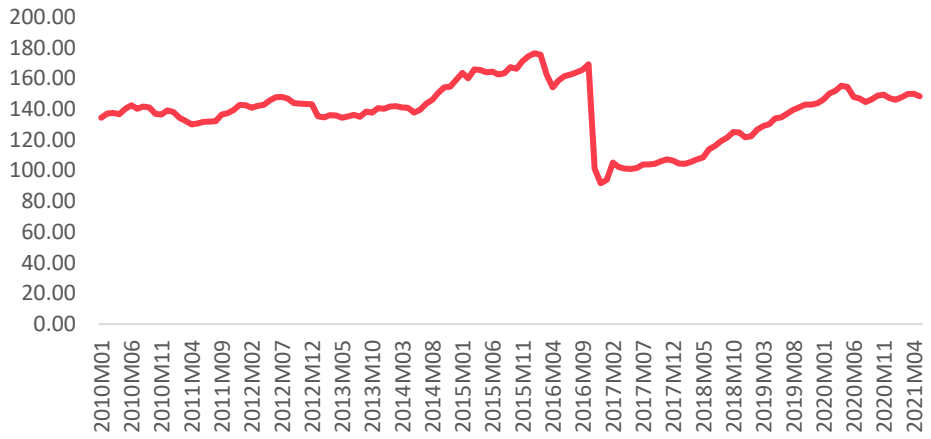



المصدر: إعداد المؤلفين باستخدام مجموعة بيانات البنك المركزي المصري

[9] قدر دارفاس (2013) سعر الصرف الفعلي الحقيقي باستخدام سلة العملات مقابل الجنيه المصري. وتظهر الزيادة في هذا المؤشر ارتفاعًا وانخفاضًا في مستوى تخفيض قيمة العملة.

من المهم ملاحظة أنه على الرغم من تخفيض قيمة العملة الذي حدث في عام 2016، كان التأثير على الصادرات محدودًا نوعًا ما. ويقدم زكي وآخرون (2019) أربعة أسباب تفسر هذا الاتجاه. أولًا، عدم مرونة الطلب على الواردات حيث إن 75٪ من السلع المستوردة إما أن تكون وسيطة أو استثمارية أو مواد خام أو وقودًا ضروريًّا للإنتاج والصادرات. ونظرًا لأن تخفيض قيمة العملة يؤدي إلى ارتفاع أسعار الواردات، زادت أسعار المواد الخام للإنتاج، مما أسهم في تضخم مُستحث بالتكاليف. ثانيًا، بينما يؤدي تخفيض قيمة العملة إلى انخفاض أسعار التصدير، قد لا تفضل الشركات ثبات أسعار العملات الأجنبية في الوقت الذي تسعى فيه إلى زيادة هوامش ربحها. ثالثًا، ترى بعض الدراسات أن تخفيض قيمة العملة يمكن أن يُقلل من أثر الحوافز على الكفاءة لأن الشركات قد تصبح قادرة على المنافسة دون بذل مزيد من الجهد لزيادة الإنتاجية، مما قد يجعل تخفيض قيمة العملة حلًا غير فعال. رابعًا، يواجه الاستثمار والإنتاج والصادرات حتى الآن العديد من العقبات التي تُعيق توسع القطاع الخاص.

◄ **الشكل 7: سعر الصرف الفعلي الحقيقي**




المصدر: إعداد المؤلفين باستخدام مجموعة بيانات دارفاس (2012)

ملاحظة: سعر الصرف الفعلي الحقيقي هو المتوسط المرجح للعملة المصرية فيما يتعلق بسلة العملات الرئيسية الأخرى. ويتم تحديد الأوزان من خلال مقارنة الميزان التجاري النسبي لعملة بلد ما مقابل عملة كل بلد في المؤشر. وتظهر الزيادة في هذا المؤشر تقديرًا حقيقيًا للعملة مقابل العملات الأخرى.

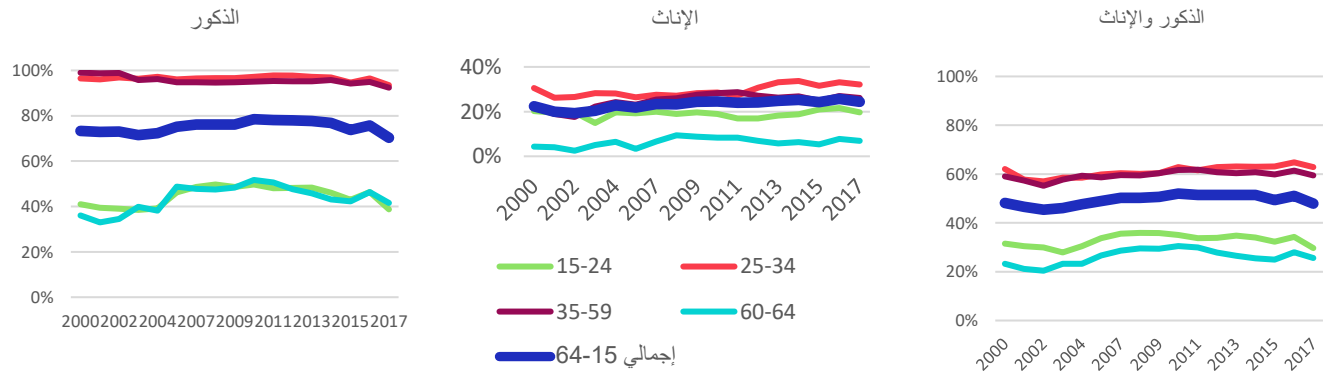
ووفقًا للاستثمار الأجنبي المباشر، أثر الوباء أيضًا على مصر تأثيرًا كبيرًا حيث انخفض الاستثمار الوارد إلى مصر بأكثر من النصف خلال الربع الذي يبدأ من يناير إلى مارس من العام المالي 2021/2020 إلى 970.5 مليون دولار أمريكي، والذي قد بلغ سابقًا 2.3 مليارات دولار أمريكي في نفس الربع من العام السابق. ومن ثم، في ظل التأثير المحدود على الصادرات وانخفاض الاستثمار الأجنبي المباشر واعتماد قناة السويس على تنمية التجارة الدولية، انخفضت المصادر المختلفة للعملات الأجنبية في مصر. علاوةً على ذلك، مع زيادة الدين الخارجي وتكلفة الواردات، زاد الضغط على الجنيه المصري.

## 2.2 لمحة عن سوق العمل

### 1.2.2 لمحة عامة

مثل العديد من البلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تنخفض معدلات مشاركة النساء في سوق العمل المصري. ووفقًا لبيانات مسح القوى العاملة الرسمية، بلغ معدل مشاركة الذكور 70.3٪، بينما كان معدل مشاركة الإناث 24.4٪ فحسب. ومع ذلك، ارتفع معدل المشاركة الإجمالي بين الأفراد في سن العمل (15-64 عامًا) بنسبة 8٪ في الفترة من العام المالي 2001/2000 إلى العام المالي 2011/2010 ليصل إلى 52٪، وذلك قبل انخفاضه ليصل إلى المستوى الذي كان عليه سابقًا في عام 2000. وتم تأكيد هذا الانخفاض في العام المالي 2019-2018 (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2020)، وهذا يعكس انخفاضًا في مشاركة الذكور على مدى العقدين الماضيين، مقارنة بزيادة طفيفة في معدل مشاركة الإناث خلال الفترة من العام المالي 2001/2000 إلى العام المالي 2018/2017، حيث زاد معدل المشاركة من 22.4٪ إلى 24.4٪ (انظُر الشكل 8).

**◄ الشكل 8: معدلات المشاركة في القوى العاملة حسب الفئة العمرية والنوع الاجتماعي، (الأعمار 15- 64 عامًا) في الفترة من عام 2000 إلى 2017**

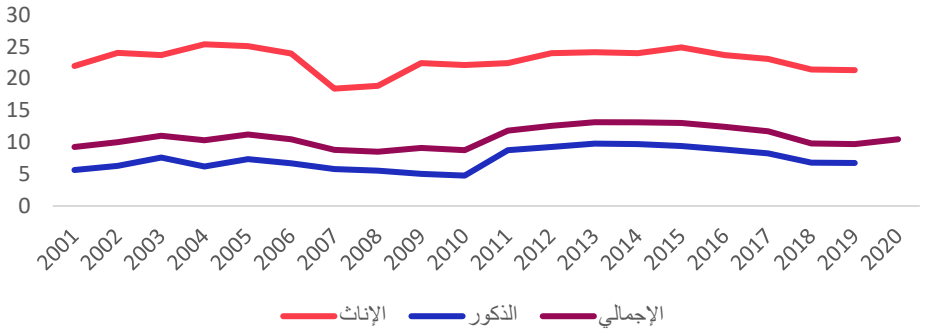



ملاحظة: تم استبعاد مسح القوى العاملة لعام 2005 بسبب أن التقديرات غير متسقة.

المصدر: عامر وآخرون (2021)، استنادًا إلى مسوحات القوى العاملة التي أجراها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء خلال الفترة من 2000 إلى 2004 والفترة من 2006 إلى 2017

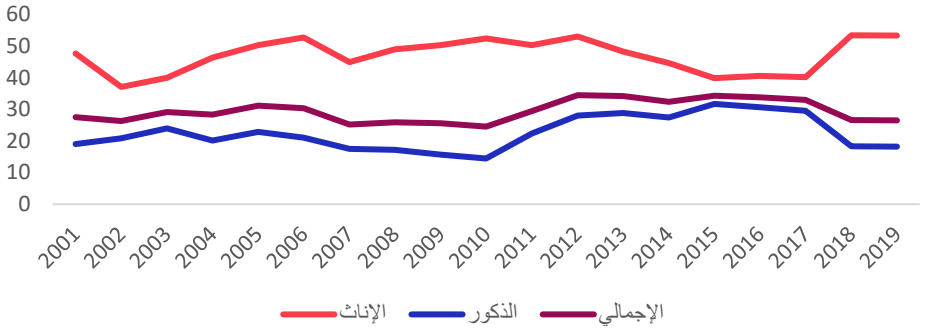
بشكل عام، انخفضت معدلات البطالة منذ العام المالي 2016/2015، بيد أن معدلات البطالة بين النساء والشباب لا تزال مرتفعة بشكل خاص. وكما هو موضح في الشكل 9، فقد بلغ معدل بطالة الذكور 6.7٪ في العام المالي 2020/2019، في حين بلغ المعدل بين الإناث والشباب 22.3٪ و26.5٪ على التوالي (انظُر الشكل 10). ورغم أن معدل بطالة الشباب يزيد 2.6 مراتٍ عن المعدل الإجمالي، فإن الفجوة بين الشباب والشابات (الذين أعمارهم ما بين 15 و24 سنة) تبلغ 14.5 نقطة مئوية. وبالتالي، ينطوي هذا المعدل الخاص بالشابات ضمنًا على خسارة مزدوجة للأفراد. ومن ثم فإن تحسين القدرة التنافسية للقطاعات التي تتضمن مشاركة مكثفة من النساء والشباب يُعد ركيزة مهمة لمعالجة قضية البطالة لهذه الفئات من السكان.

◄ **الشكل 9: معدلات البطالة حسب النوع الاجتماعي**




المصدر: إحصائيات منظمة العمل الدولية

◄ **الشكل 10: معدلات بطالة الشباب حسب النوع الاجتماعي**



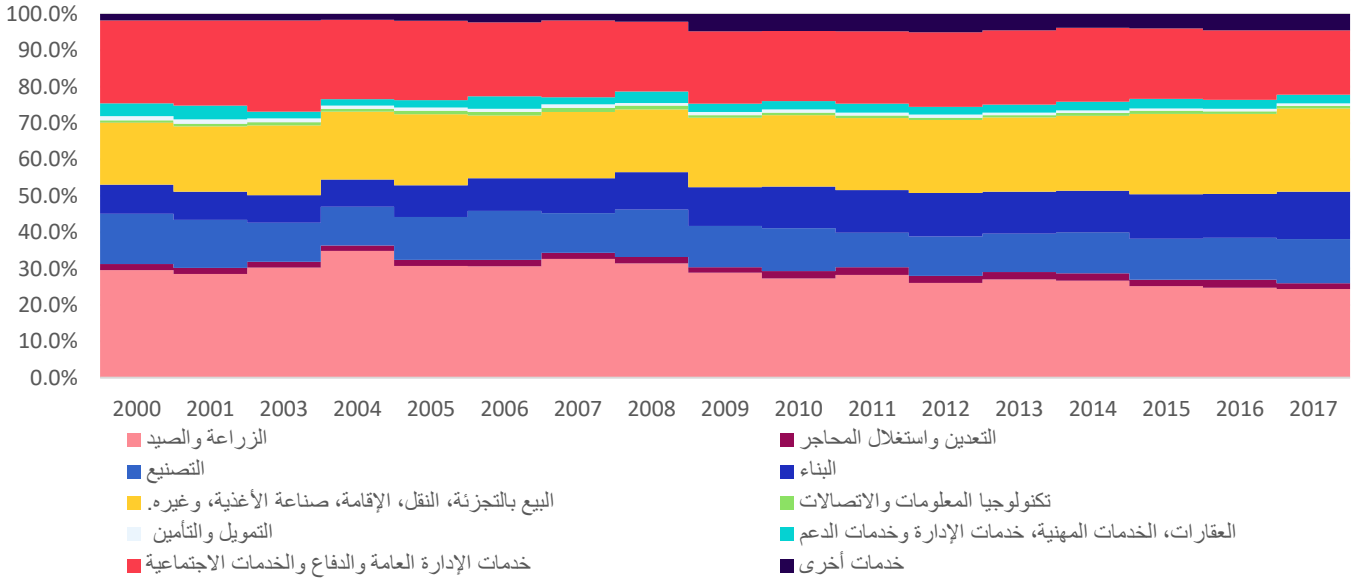

المصدر: إحصائيات منظمة العمل الدولية

وعلى مستوى القطاع، يوضح الشكل 11 أن العمالة تتركز بشكل رئيسي في كل من قطاعي الخدمات والزراعة. ويُعد قطاع الزراعة هو القطاع الذي يُوفر فرص عمل أكثر بالنظر إلى أن حصته في إجمالي العمالة بلغت 24٪ في العام المالي 2018/2017، يليه قطاع تجارة الجملة والتجزئة (22.9٪) وقطاع الصناعات التحويلية (17.7٪). ويوضح عامر وآخرون (2021) أن القطاعات التي تركّز على الذكور هي قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وقطاع الصناعات التحويلية، تليهما العقارات والخدمات المهنية، والتمويل وأنشطة التأمين، مع العمل الرسمي بأجر خاص، وذلك خلال الفترة من العام المالي 2010/2009 إلى العام المالي 2018/2017. ومع ذلك، توجد وظائف هشة أكثر بالنسبة إلى الذكور (سواء كان العمل لحسابهم الخاص أو عمل غير رسمي بأجر خاص) في قطاعي البناء والزراعة. وتعمل النساء عامة في القطاع العام (الخدمات بشكل أساسي وبدرجة أقل في قطاع الصناعة التحويلية).

يعكس ذلك تفضيل المرأة للوظائف الرسمية والأكثر استقرارًا. وبشكل عام، من المهم ملاحظة أن نحو ثلثي النساء يعملن في قطاع الخدمات، وأقل من الثلث في قطاع الزراعة، إلى جانب نسبة بسيطة (لا تزيد على 5٪) في قطاع الصناعة التحويلية. من الواضح أنه من أجل زيادة نسبة العمال في قطاع الصناعة التحويلية، لابد من بذل مزيد من الجهود للتركيز على الوظائف كثيفة العمالة. وفي الواقع، انخفضت مساهمة هذا القطاع في إجمالي العمالة من 20.5٪ في عام 2012 إلى 17.7٪ في عام 2017 (انظُر الشكل 11).

علاوةً على ذلك، من المهم ملاحظة أنه في حين أن معدل البطالة آخذ في الانخفاض منذ العام المالي 2016/2015، فإن حصة الوظائف غير المستقرة آخذ في الارتفاع (عمال يكسبون دخلًا غير كافٍ، أو عدم وجود عقد قانوني، أو المعاش التقاعدي أو التغطية الصحية، أو العمالة الناقصة). في الواقع، أظهر فيدي وآخرون (2019) أن العمل غير المستقر زادت نسبته من 39.6٪ في العام المالي 2009/2008 إلى 53.7٪ بحلول العام المالي 2018/2017. وعلى مستوى النوع الاجتماعي، في حين أن حصة الوظائف غير الرسمية بالنسبة إلى المرأة أقل بشكل عام من الرجال، فإن اتجاهات عدم الاستقرار الوظيفي، على سبيل المثال، الوظائف منخفضة الأجر والعمال الذين يكسبون دخلًا غير كافٍ (الأشخاص العاملون الذين يعيشون في أسر ذات دخل تحت خط الفقر الإقليمي)، أكبر بالنسبة إلى النساء من الرجال، مما يؤكد ضعف مشاركتهن في سوق العمل.

◄ **الشكل 11: توزيع العمالة حسب النشاط الاقتصادي**




المصدر: إعداد المؤلفين، استنادًا إلى مسوحات القوى العاملة التي أجراها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء خلال الفترة من 2000 إلى 2017

## 2.2.2 تأثير جائحة كوفيد-19 على العمالة

كما تم التوضيح سابقًا، فقد تأثر القطاع العيني في مصر سلبًا بالوباء. ولهذا السبب تأثرت أيضًا سوق العمل مع ارتفاع معدل بطالة الذكور من 4.5٪ خلال الربع الثاني من أكتوبر إلى ديسمبر من العام المالي 2020/2019 إلى 8.5٪ في الربع الثالث من يناير إلى مارس من العام المالي 2021/2020. ومع ذلك، ظل معدل بطالة الإناث مستقرًّا نسبيًّا عند 22٪ خلال نفس فترة المقارنة. وفي فترات الأرباع التالية، انخفضت معدلات البطالة لتصل إلى 5.6٪ و15.9٪ للذكور والإناث، على التوالي، وذلك في مطلع العام المالي 2022/2021 (انظُر الشكل 12).

وتُظهر البيانات المأخوذة من مرصد منظمة العمل الدولية/منتدى البحوث الاقتصادية بشأن جائحة كوفيد-19 أن نسبة البطالة بين السكان الذين شملهم المسح زادت بنسبة 50٪ بين فبراير 2020 ويناير 2021، لا سيما لدى الأفراد الحاصلين على التعليم

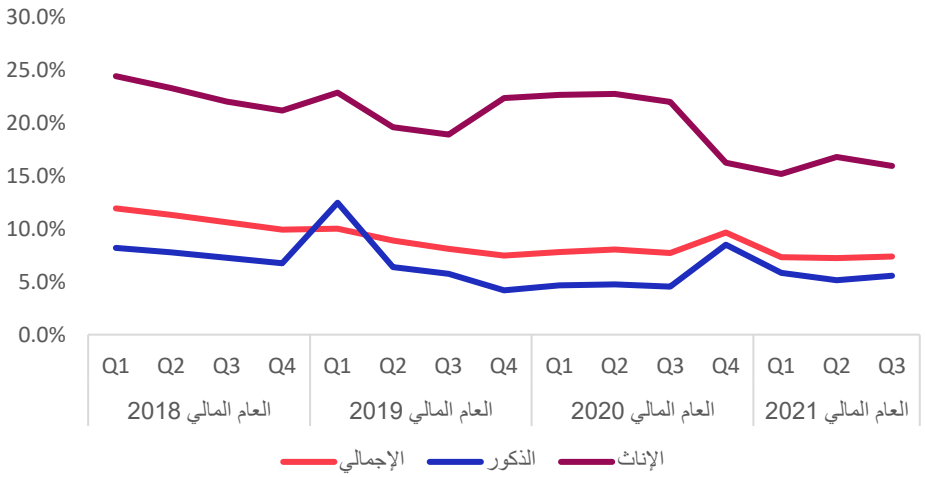
الأساسي والتعليم الثانوي والتعليم العالي. كما ارتفعت البطالة بين الرجال بنسبة 50٪ مقارنة بالنساء. وعلى مستوى القطاع، كان العاملون في خدمات الإقامة وتقديم الطعام هم الأكثر تضررًا جراء الوباء، نظرًا لأن نحو ثلث السكان الذين شملهم المسح أفادوا بانخفاض ساعات العمل والأجور. علاوةً على ذلك، أفادت 23٪ من الشركات بأنّها اضطرت إلى تسريح بعض العمال (منظمة العمل الدولية، 2021).

من المهم ملاحظة أن الحكومة المصرية نفذت سلسلة من التدابير اللازمة للحد من الآثار السلبية للوباء. ورفعت الحكومة تغطية برنامج "تكافل وكرامة" من خلال زيادة عدد الأسر المستفيدة بمقدار 100 ألف أسرة، وضخ مليار جنيه في الميزانية المخصصة. وفي أبريل 2020، تم تقديم تعويض نقدي لمرة واحدة قدره 500 جنيه للعمال غير الرسميين المسجلين في قاعدة بيانات وزارة القوى العاملة من خلال مكاتب البريد. بالإضافة إلى ذلك، تمت زيادة بدل المهن الطبية بنسبة 75%.

وعلى مستوى الصناعة، اتخذ البنك المركزي المصري عدة إجراءات تتعلق ببرامج تخفيف عبء الديون وتأجيل سداد القروض. كما خفضت الحكومة أسعار الفائدة الرئيسية، وقدمت أسعار فائدة تفضيلية على القروض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وفي قطاعات الصناعة والسياحة والإسكان لأسر الدخل المنخفض والطبقة المتوسطة. علاوةً على ذلك، من المتوقع أن يكون تأثير الوباء شديدًا لا سيما على الأشخاص والمؤسسات في القطاع غير الرسمي، والذي يمثل 63 ٪ من إجمالي العمالة في جميع القطاعات ويمثل ما يقرب من 30-40٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ولهذا خصصت وزارة القوى العاملة مبلغ 50 مليون جنيه مصري (2.9 ملايين دولار أمريكي) للعمال غير النظاميين، لا سيما النساء، الذين فقدوا وظائفهم جراء فيروس كورونا (رمضان وزكي، 2020).

ومن ثم، مع مثل هذه التدابير، لم تتدهور بعض المجاميع الاقتصادية الكلية كثيرًا في العام الذي تفشى فيه الوباء. وبالفعل، بلغ النمو الاقتصادي 3.6٪ في العام المالي 2020/2019 بعد ما وصلت نسبته إلى 5.6٪ في العام المالي 2019/2018. وبلغ العجز المالي 7.9٪ في العام المالي 2020/2019 مقارنة بـ 8٪ في العام السابق مع تحقيق فائض أولي بنسبة 1.8٪ في العام المالي 2020/2019 مقارنة بـ 1.9٪ في العام المالي 2019/2018. وانخفض معدل التضخم من 13.9٪ في العام المالي 2019/2018 إلى 6.7٪ في العام المالي 2020/2019. وهكذا، تحسّنت معظم المجاميع الاقتصادية الكلية خلال العام الذي تفشى فيه الوباء. ومع ذلك، ارتفع معدل الفقر إلى 32٪ في العام المالي 2019/2018 مقارنة بـ 28.5 في العام المالي 2016/2015 بعد تنفيذ برنامج التكيف الهيكلي في عام 2016. إلا أنّ البيانات الحديثة توضّح أن معدّل الفقر انخفض إلى 29.3 في العام المالي 2021/2020 (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2021).

◄ الشكل 12: معدلات البطالة- ربع سنوي (%)




المصدر: إعداد المؤلفين، باستخدام بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء

## 3.2 لمحة عن المشاريع الصغيرة والمتوسطة

### 1.3.2 لمحة عامة

وفقًا لمسح البنك الدولي الخاص بالمؤسسات (2020)[10] فإن 89٪ من المشاريع في مصر صغيرة و10٪ متوسطة و1٪ مشاريع كبيرة. علاوةً على ذلك، على مستوى القطاع، تتركز معظم المشاريع الصغيرة في قطاع الخدمات (46٪)، يليه قطاع صناعة الأغذية (13٪)، والمنتجات الخشبية (10٪). ولوحظ نمط مماثل للمشاريع المتوسطة، مع إضافة قطاع المنسوجات الذي يمثل 10٪ من إجمالي عدد المشاريع المتوسطة. أما الشركات الكبيرة فلها هيكل مختلف بالنظر إلى أن 19٪ من هذه الشركات فحسب تعمل في قطاع الخدمات، يليه قطاع المنسوجات 14%، وصناعة الأغذية 11%، والبترول 9٪، والمواد الكيميائية 8% (انظُر الجدول 4).

[10] يصنف مسح البنك الدولي الخاص بالمؤسسات (WBES) المؤسسات التي يعمل بها 5-19 موظفًا بوصفها مؤسسات صغيرة وتلك التي تضم 20-99 موظفًا بوصفها مؤسسات متوسطة والمؤسسات الكبيرة هي التي يعمل بها أكثر من 100 موظفًا.

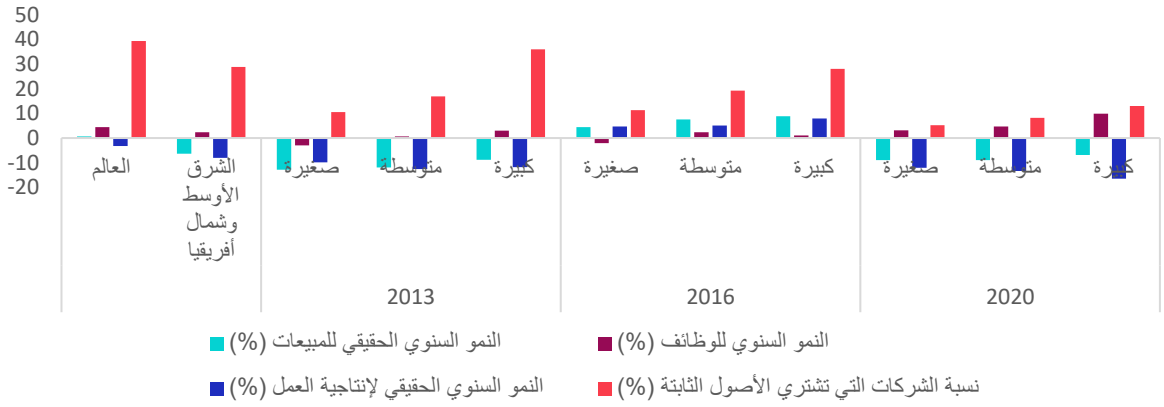
◄ الجدول 4. توزيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة حسب القطاع - 2020

| القطاع | صغيرة | متوسطة | كبيرة | الإجمالي |
|---|---|---|---|---|
| صناعة الأغذية | 13% | 10% | 11% | 12% |
| المنسوجات | 7% | 10% | 14% | 7% |
| مصنوعات المنتجات الجلدية | 1% | 1% | 1% | 1% |
| المواد الكيميائية | 0% | 3% | 8% | 1% |
| البترول | 1% | 3% | 9% | 1% |
| المواد غير المعدنية | 2% | 4% | 6% | 2% |
| المعادن الأساسية | 3% | 4% | 5% | 3% |
| الآلات | 2% | 2% | 7% | 2% |
| المنتجات الخشبية | 10% | 6% | 6% | 9% |
| مواد أخرى | 1% | 1% | 2% | 1% |
| البناء | 4% | 4% | 4% | 4% |
| الخدمات | 46% | 43% | 19% | 46% |
| المستشفيات | 3% | 5% | 4% | 3% |
| خدمات أخرى | 7% | 4% | 4% | 8% |
| | 100% | 100% | 100% | 100% |

المصدر: إعداد المؤلفين باستخدام مسوحات البنك الدولي الخاصة بالمؤسسات

يوضح الشكل 13 بعض المؤشرات المتعلقة بأداء الشركات بين العامين الماليين 2014/2013 و2021/2020. وبشكل عام، يمكن استخلاص ثلاث ملاحظات مهمة؛ أولًا، الشركات الكبيرة هي التي تشتري الأصول الثابتة مقارنة بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة. يمكن تفسير ذلك من خلال سببين رئيسيين: من ناحية، يمكن أن يوفر التحسن في بعض متغيرات مناخ الاستثمار المزيد من الحوافز للمشاركة في استثمارات طويلة الأجل، لا سيما الاستثمارات الكبيرة. ومن ناحية أخرى، بالنسبة إلى للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، قد تكون هذه الملاحظة مرتبطة بمحدودية الحصول على التمويل الذي يعوقها عن شراء الأصول الثابتة وتنفيذ مزيد من التوسعات. ثانيًا، في العام المالي 2014/2013 والعام المالي 2021/2020، سجلت جميع الشركات نموًّا أقل في المبيعات. يمكن تفسير ذلك بسبب التدهور في بعض محددات مناخ الاستثمار وخاصة الفساد والسياسة الضريبية والوقت اللازم لبدء الأعمال التجارية وإجراءات الأعمال التجارية (انظُر الجدول 5). ثالثًا، نقص العمال المؤهلين قد يفسر سبب انخفاض إنتاجية العمل لجميع الشركات.

◄ **الشكل 13: أداء الشركات (2013-2020)**




المصدر: إعداد المؤلفين باستخدام مسوحات البنك الدولي الخاصة بالمؤسسات

◄ **الجدول 5. معوقات ممارسة الأعمال التجارية خلال الفترة 2013-2020**

| البند | | 2013 | 2016 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| تحسن | الحصول على تمويل | 10.4 | 13.2 | 8.4 |
| | الحصول على أراضي | 0.6 | 1.1 | 0.2 |
| | الجريمة والسرقة والفوضى | 4.4 | 2.9 | 0.5 |
| | توفير الكهرباء | 9.2 | 5.9 | 3.1 |
| | لوائح العمل | 2.4 | 4.1 | 2.1 |
| | عدم الاستقرار السياسي | 48.8 | 33.8 | 17.4 |
| استقرار | المحاكم | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| تدهور | التراخيص والتصاريح التجارية | 5.1 | 8.2 | 5.8 |
| | الفساد | 5.5 | 6.6 | 14.6 |
| | اللوائح الجمركية والتجارية | 0.7 | 4.6 | 4.7 |
| | قوة عاملة غير مؤهلة على نحو كاف | 1.8 | 4.4 | 2.2 |
| | ممارسات القطاع غير الرسمي | 4.4 | 3.1 | 8.7 |
| | إدارة الضرائب | 1.2 | 1.9 | 6.3 |
| | معدلات الضرائب | 3.9 | 8.7 | 24.4 |
| | وسائل النقل | 1.3 | 1.3 | 1.5 |

المصدر: زكي (2021)

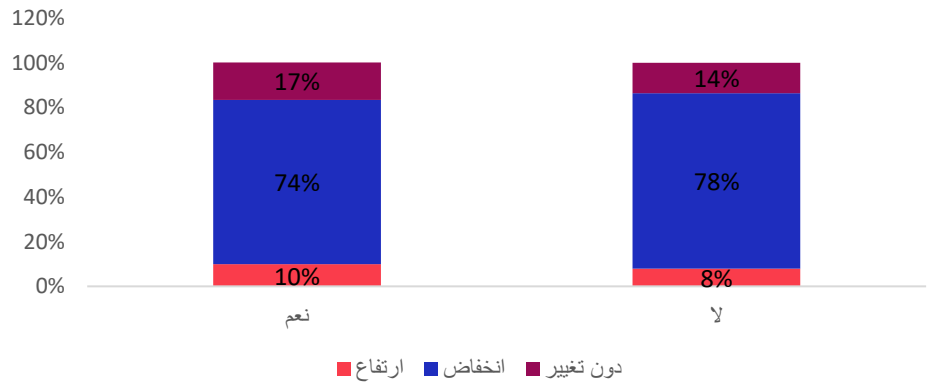
ملاحظة: يوضح الجدول النسبة المئوية لعدد الشركات التي حددت كل متغير باعتباره أكبر عائق واجهته

### 2.3.2 تأثير جائحة كوفيد-19 على المشاريع الصغيرة

بعد تطورات القطاع العيني وسوق العمل، تأثرت المشاريع الصغيرة والمتوسطة أيضًا سلبًا بالوباء. يعتمد هذا القسم بشكل أساسي على مرصد منظمة العمل الدولية/منتدى البحوث الاقتصادية بشأن أثر الجائحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويستند إلى المسوحات الهاتفية السريعة، التي تشمل بيانات المشاريع والأسر مع طرح العديد من الأسئلة لتقييم تأثير الأزمة الصحية[11]. ويوضح الشكل 14 أن المصدرين وغير المصدرين بشكل عام قد شهدوا انخفاضًا في الإيرادات بنسبة 74٪ و78٪ على التوالي.

وعلى مستوى القطاع، كانت أشد الانخفاضات في قطاعي الإقامة والنقل (المتعلقين بالسياحة) والتعليم (بالنظر إلى التحول إلى التعلم عبر الإنترنت) وقطاع الصناعة التحويلية (انظُر الشكل 15). وعندما يؤخذ حجم المشروع في الاعتبار، يوضح الشكل 16 أن أكبر انخفاضات ظهرت في المشاريع الصغيرة (80٪ من المستجيبين شهدوا انخفاضًا في الإيرادات)، يليها المشاريع المتوسطة (79٪) ثم متناهية الصغر (78٪) والكبيرة (71٪). وهذا يوضح إلى أي مدى كانت كل المشاريع باستثناء الكبيرة أكثر عرضة للخطر، بالنظر إلى أنها تكبدت تكلفة أعلى بسبب الوباء.

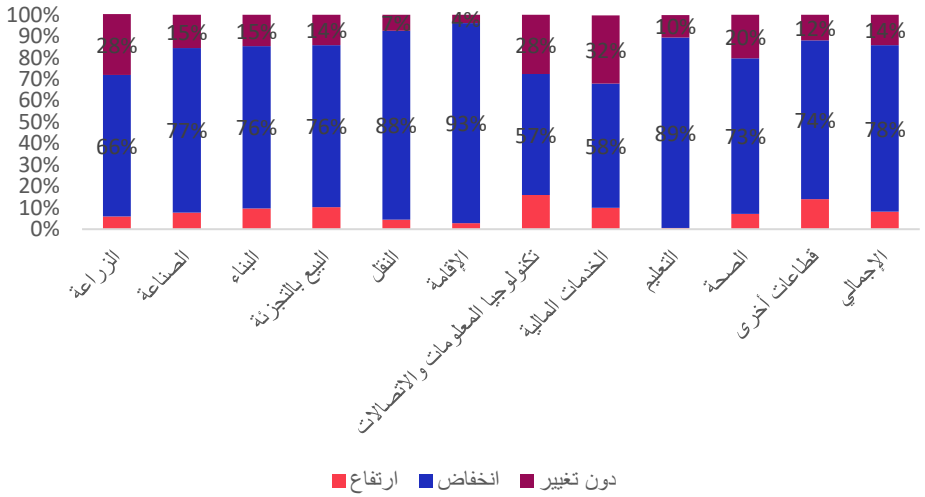
◄ **الشكل 14: تغير إيرادات الشركات جراء جائحة كوفيد-19 حسب حالة التصدير**




المصدر: إعداد المؤلفين استنادًا إلى بيانات مرصد منظمة العمل الدولية/منتدى البحوث الاقتصادية بشأن أثر الجائحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

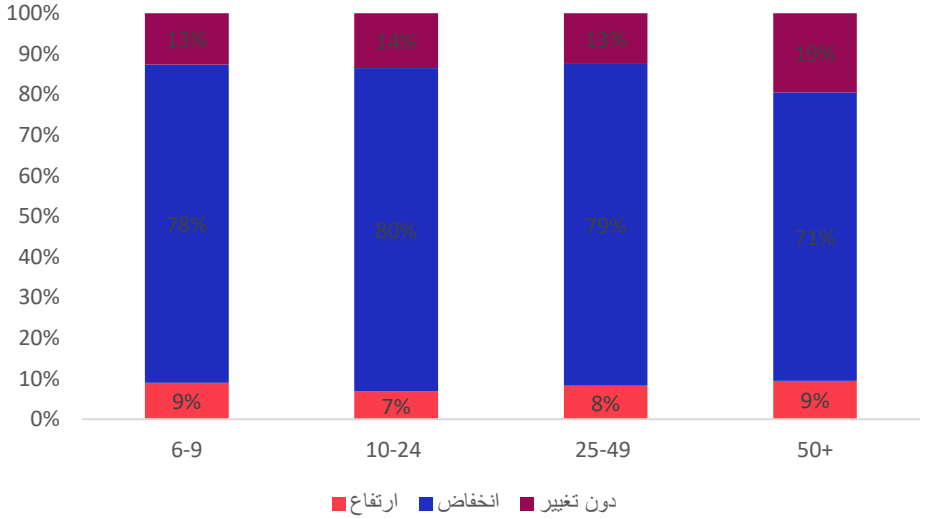
[11] من أجل تحقيق تمثيل جيد، تم اتباع استراتيجية الاتصال العشوائي، من خلال الاتصال بأرقام عشوائية، وفي نطاق الأرقام الصحيحة. وتم إجراء ما يصل إلى ثلاث محاولات إذا لم يتم الرد على المكالمة، أو انقطع الاتصال أو كان الهاتف مشغولًا، أو تم الرد ولكن لم تكتمل المقابلة الهاتفية في هذا الوقت. وتم تقسيم العينات حسب حصص مشغلي الهاتف المحمول لكل بلد. وتم تصميم العينة لتغطية ما لا يقل عن 2000 أسرة وفرد.

◄ **الشكل 15: تغير إيرادات الشركات جراء جائحة كوفيد-19 حسب النشاط الاقتصادي**




المصدر: إعداد المؤلفين استنادًا إلى بيانات مرصد منظمة العمل الدولية/منتدى البحوث الاقتصادية بشأن أثر الجائحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

◄ **الشكل 16: تغير إيرادات الشركات جراء جائحة كوفيد-19 حسب حجم الشركة**




المصدر: إعداد المؤلفين استنادًا إلى بيانات مرصد منظمة العمل الدولية/منتدى البحوث الاقتصادية بشأن أثر الجائحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ملاحظة: تنقسم الشركات إلى أربعة أنواع بناءً على عدد الموظفين (6-9، 10-24، 25-49 وأكثر من 50 موظفًا)

وباختصار، يوضّح هذا القسم أن تجارة مصر تتركّز بشكل معتدل في بعض القطاعات (الوقود بشكل أساسي). وتتضح ملاحظة مماثلة على الاستثمار الأجنبي المباشر. علاوةً على ذلك، بينما تتركز العمالة بشكل رئيسي في قطاع الخدمات، فإن الأرقام الخاصة بمعدلات البطالة مرتفعة بشكل خاص بين النساء والشباب. ومن حيث تأثير الجائحة، ففي حين زادت معدلات بطالة الذكور مقارنة بالإناث، تأثرت المشاريع الصغيرة والمتوسطة أكثر من الكبيرة.

# 3. استعراض السياسات ومناقشاتها

## 1.3 تطور سياسات الاستثمار والسياسات الصناعية

إلى جانب إصلاحات الاقتصاد الكلي السابق ذكرها، تم إدخال بعض الإصلاحات المؤسسية التي تستهدف الاستثمارات المحلية والأجنبية. وفي عام 2014، تمت مراجعة جميع القوانين واللوائح المتعلقة بالاستثمار وإلغاء اللوائح المرهقة. وعلى مستوى سياسة المنافسة، تم إدخال تعديلات على القانون رقم 3 لسنة 2005 بشأن حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وتم تعزيز دور جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية (يوسف وزكي، 2019). وفي عام 2017، صدر قانون الاستثمار الجديد رقم 72 لعام 2017. ويقدم هذا القانون الجديد حوافز إضافية، بما في ذلك تخصيص الأراضي مجانًا للمستثمرين في القطاعات الاستراتيجية بموجب شروط محددة، وحصة مرنة للعمالة الأجانب في الوحدة الاقتصادية. كما تم منح حوافز خاصة إضافية للاستثمارات في المناطق المتخلفة والقطاعات كثيفة العمالة والأنشطة المُوجهة للتصدير والاستثمارات التي تستهدف حماية البيئة والرعاية الصحية والتعليم الفني والبحث العلمي. وأخيرًا، يحق للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحصول على الحوافز المنصوص عليها في القانون.

وبشكل أكثر تحديدًا، أطلقت وزارة التجارة والصناعة في عام 2017 استراتيجية لتحسين القدرة التنافسية الصناعية للاقتصاد المصري. وتم دمج هذه الاستراتيجية مع استراتيجية التنمية المستدامة – رؤية مصر 2030 وترتكز على خمسة محاور: التطوير الصناعي، وتطوير المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة وريادة الأعمال، وتنمية الصادرات، ورفع مستوى التعليم والتدريب الفني والمهني، وتعزيز الحوكمة والتطوير المؤسسي. وبذلك حددت ستة أهداف وهي: زيادة معدل النمو الصناعي السنوي إلى 8٪، وزيادة معدل مساهمة الناتج الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي من 18٪ إلى 21٪، وزيادة مساهمة قطاع المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة معدل نمو الصادرات إلى 10٪ سنويًا، وتوفير ثلاثة ملايين فرصة عمل لائقة ومُنتجة، وتعزيز التطوير المؤسسي.

ومع ذلك، في عام 2019 قبل تفشي الجائحة، زادت الصادرات بنسبة 4.8٪ فحسب (بالقيمة الحقيقية) وبمتوسط 6.9٪ في الفترة من 2015-2019 رغم تخفيض قيمة العملة الذي تم في عام 2016. وكما تم التوضيح سابقًا، يوضح زكي وآخرون (2019) أن ضعف تأثير تخفيض قيمة العملة كان جراء الواردات غير المرنة حيث أن 75٪ من السلع المستوردة إما سلع وسيطة أو استثمارية أو مواد أولية أو وقود «ضروري» لعمليات الإنتاج والتصدير. علاوةً على ذلك، كما سيتضح لاحقًا، لا يزال القطاع الخاص يواجه العديد من التحديات التي تؤثر على استثماراته وإنتاجه وصادراته. وهذا ما تؤكده بيانات وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية التي توضح انخفاض حصة قطاع الصناعات التحويلية (باستثناء الصناعات النفطية) من الناتج المحلي الإجمالي انخفاضًا طفيفًا من 13٪ إلى 12٪ بين عامي 2015 و2019.

وفي الوقت نفسه، انخفضت نسبة صادرات المنتجات المُصنعة من صادرات المواد الأولية من 51.6٪ في عام 2015 إلى 45.2٪ في عام 2019. علاوةً على ذلك، كان لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر تأثير مصاحب على التجارة والصناعة لأنها ظلت مركزة بشكل أساسي على الصناعات الاستخراجية (انظُر الشكل 1) على الرغم من زيادة هذه التدفقات في قطاع الصناعة التحويلية من 2.2٪ في عام 2015 إلى 5.1٪ في عام 2019. وهذا يفسر، على مستوى التنفيذ، عدم مساهمة هذه الاستراتيجية في تحسين القدرة التنافسية الصناعية والخارجية لمصر تحسنًا كبيرًا.

وقد أطلقت عدة وزارات مؤخرًا سلسلة من المشاريع من أجل تعزيز السياسة الصناعية وخلق المزيد من فرص العمل. أولًا، تماشيًا مع "رؤية مصر 2030"، تم تطوير استراتيجية جديدة من خلال التركيز على بعض القطاعات ذات الأولوية التي تشمل قطاع الصناعة التحويلية القائمة على كثافة التكنولوجيا، والزراعة، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. في الواقع، أوضح مجلس الوزراء بأن هذه القطاعات أساسية لتعزيز الصادرات وخلق فرص العمل وتشجيع نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة في القطاعات التي يمكن أن تتمتع فيها مصر بإمكانيات تصدير كبيرة.

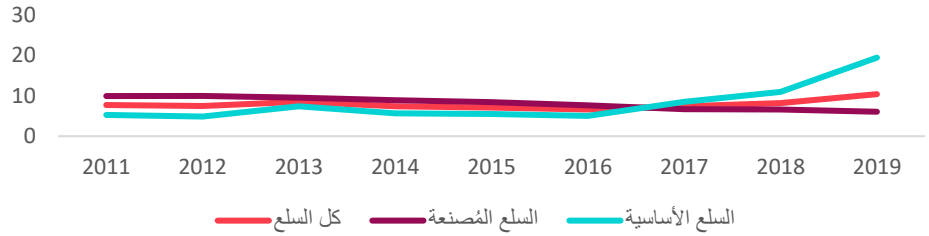
ثانيًا، في يناير 2021، أطلقت وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية مبادرة "حياة كريمة". واستهدفت المرحلة الأولى من المبادرة القرى الأكثر فقرًا وضعفًا وبلغ عددها 377 قرية، لا سيما تلك التي تجاوز معدل الفقر فيها 70٪، بإجمالي 756 ألف أسرة (ثلاثة ملايين فرد) في 11 محافظة. وتستهدف المرحلة الثانية القرى التي يتراوح معدل فقرها ما بين 50٪ و70٪، وتستهدف المرحلة الأخيرة القرى التي يقل معدل الفقر فيها عن 50٪. ومن المنظور التنموي، ترتكز هذه المبادرة على عدة محاور أهمها: تطوير خدمات البنية التحتية وتزويد أفقر القرى بفرص أفضل من حيث الحصول على الخدمات الأساسية مثل: خدمات الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي، وإنشاء مشاريع متناهية الصغر لمن هم في أمس الحاجة. وبالتالي، تستهدف هذه المبادرة تحسين مستويات المعيشة والاستثمار في رأس المال البشري والحد من الفقر وحماية الفئات الضعيفة. ومع ذلك، من منظور سوق العمل، لابد من بذل مزيد من الجهود لتجنب خلق وظائف قصيرة الأجل تعتمد بشكل كبير على المبادرة. وفي الآونة الأخيرة، أطلقت وزارة التخطيط في أبريل 2021 برنامج إصلاحات هيكلية يهدف إلى تعزيز كفاءة سوق العمل والتعليم والتدريب الفني والمهني. علاوةً على ذلك، حددت الوزارة عدة أبعاد لازمة لتطوير الإطار المؤسسي من أجل تعزيز دور القطاع الخاص. وبشكل أكثر تحديدًا، تهدف الوزارة إلى خلق بيئة داعمة وتمكينية من أجل حماية المنافسة، وتيسير التجارة وتطويرها من خلال إزالة العقبات، ورفع مستوى قطاعي النقل والخدمات اللوجستية.

ثالثًا، من أجل تطوير نظام التعليم المهني، تعمل وزارة التربية والتعليم حاليًا على إشراك القطاع الخاص للاستثمار في إنشاء 100 مدرسة مهنية بحلول عام 2030. وهذا من شأنه أن يساعد في تحسين مهارات العمال اللازمة لقطاع صناعي أكثر تنافسية. في الواقع، كما أوضح أبو شادي وزكي (2021)، أن المزيد من السياسات التجارية المفتوحة وحوافز الاستثمار ستزيد من الطلب على العمالة الماهرة من أجل مواجهة المنافسة الشرسة في الأسواق الدولية. ومع مراعاة أن معظم المنتجات التي تصدرها مصر تتطلب كثافة العمالة الماهرة من ذوي الياقات الزرقاء، فإنه لا غنى عن هذه الخطوات الضرورية لتحسين جودة التدريب المهني.

## 2.3 تطور سياسات التجارة

تتميز السياسة التجارية لمصر عمومًا بانخفاض التعريفات الجمركية نسبيًا وزيادة التدابير غير الجمركية إلى حد ما. ويوضح الشكل 17 تطور التعريفة الجمركية المُطبقة على كل من القطاعات الأولية وقطاعات الصناعة التحويلية. ففي حين انخفضت الرسوم الجمركية في قطاعات الصناعة التحويلية إلى 6٪ في عام 2019، ارتفعت في القطاعات الأولية من 5.1٪ في عام 2016 إلى 19.5٪ في عام 2019.

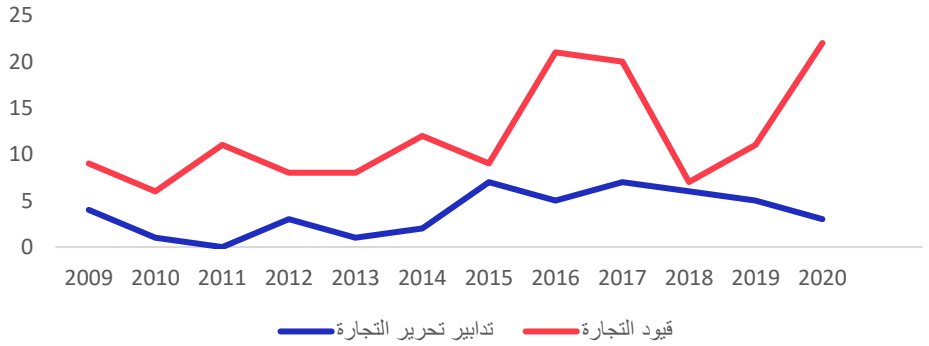
◄ **الشكل 17: معدل التعريفة الجمركية، المُطبق والمتوسط المرجح (%)**




المصدر: مؤشرات التنمية العالمية

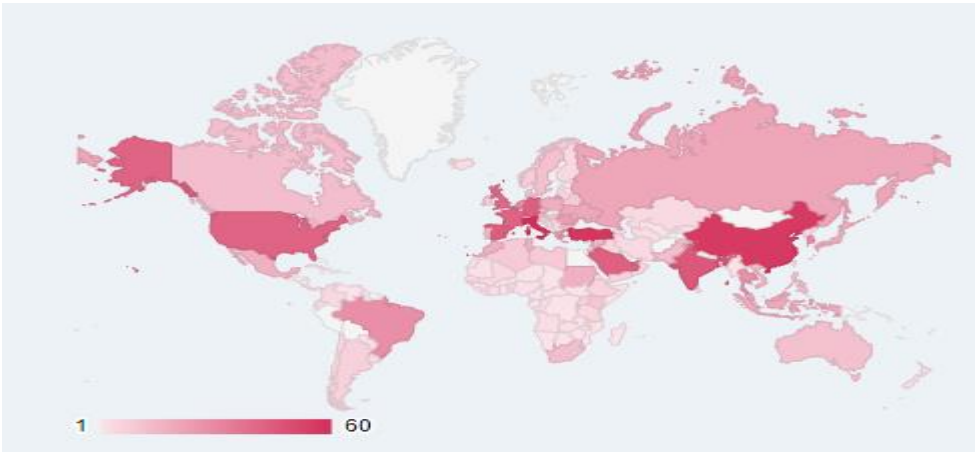
وبالإضافة إلى هذه التعريفات الجمركية المرتفعة، يُوضح الشكل 18 اتجاهين متناقضين منذ عام 2017 مع زيادة القيود التي يتم فرضها على التجارة وضعف تدابير تحرير التجارة، وفقًا لبيانات مؤسسة جلوبال ترِيد أليرت Global Trade Alert التي توضح أن معظم التدابير التي فرضتها مصر تؤثر على الصين والولايات المتحدة الأمريكية وتركيا، وتؤثر تأثيرًا أقل إلى حد ما على الاتحاد الأوروبي وروسيا (انظُر الشكل 19). علاوةً على ذلك، من المهم ملاحظة أن السلع المستوردة من مصر تواجه أيضًا العديد من الحواجز غير الجمركية مما يجعل مصر تنتهج سياسة حمائية. وهذا يشمل على سبيل المثال مخطط الحوافز الضريبية للسيارات (متطلبات أداء الضرائب الداخلية، لا سيما متطلبات المحتوى المحلي)، والمعايير والمتطلبات الفنية الأخرى المتعلقة باستيراد الأخشاب التي تؤدي في نهاية المطاف إلى رفضها، وكذلك القيود الكمية المتعلقة بواردات الزراعة ومزارع الأسماك، والمتطلبات التقييدية المتعلقة بوضع العلامات على السيراميك.

◄ **الشكل 18: تدابير تحرير التجارة والقيود على التجارة**




المصدر: مجموعة بيانات مؤسسة جلوبال ترِيد أليرت Global Trade Alert

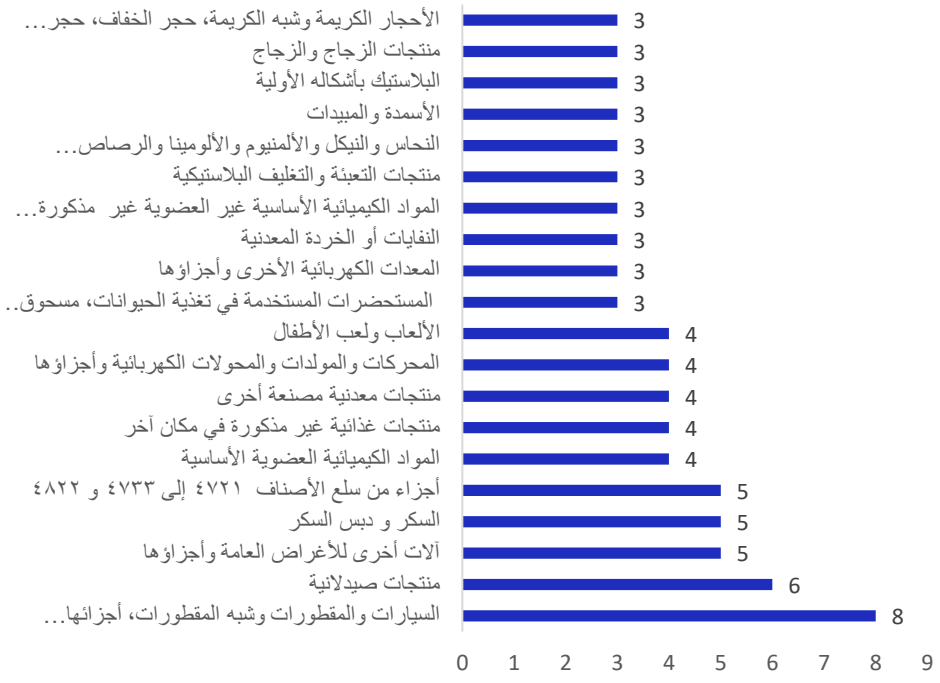
◄ **الشكل 19: القيود التي يفرضها الشركاء التجاريون**




المصدر: مجموعة بيانات مؤسسة جلوبال ترید ألیرت Global Trade Alert

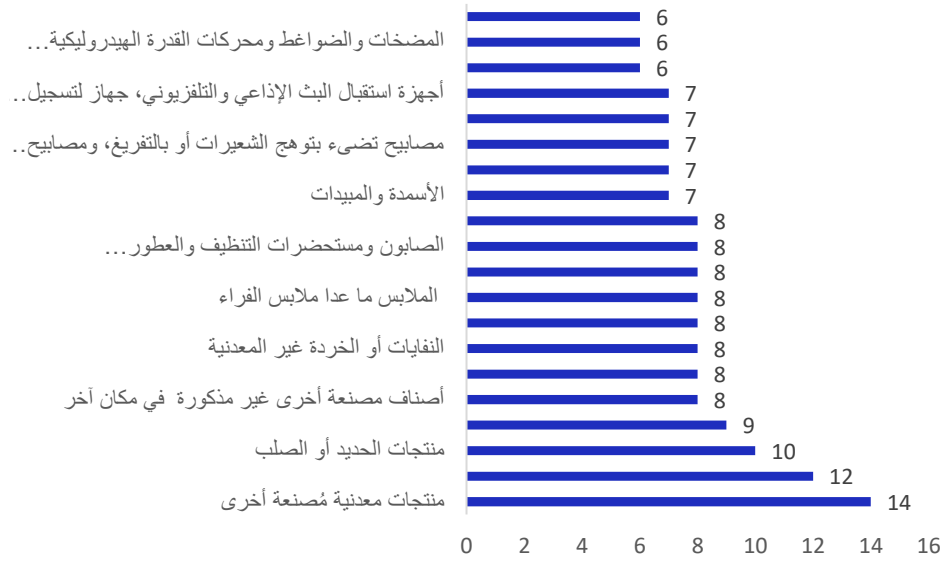
وعلى مستوى القطاع، يوجد أيضًا عدم تجانس ملحوظ. يوضح الشكلان 20 و21 تدابير التحرير والقيود على التجارة حسب المُنتج. في الواقع، لوحظت تدابير التحرير بشكل أساسي في قطاع السيارات والأدوية والمعدات الكهربائية والأسمدة وبعض المعادن. في المقابل، من بين القيود التي تم فرضها، وبسبب الأزمة الصحية، وسعت وزارة التجارة والصناعة نطاق حظر تصدير الكمامات الجراحية والكحول الطبي الذي فُرض في مارس 2021 لضمان وجود إمدادات كافية لتلبية الطلب المحلي. ومن بين القطاعات الأخرى التي شهدت بعض التدابير الحمائية كانت المعادن المُصنعة والسكر والدبس والحديد والصلب الذي احتل المرتبة الأولى (انظُر الشكل 21).

◄ **الشكل 20: تدابير تعزيز تحرير التجارة حسب القطاع**




المصدر: مجموعة بيانات مؤسسة جلوبال ترید ألیرت Global Trade Alert

◄ **الشكل 21: قيود على التجارة حسب القطاع**



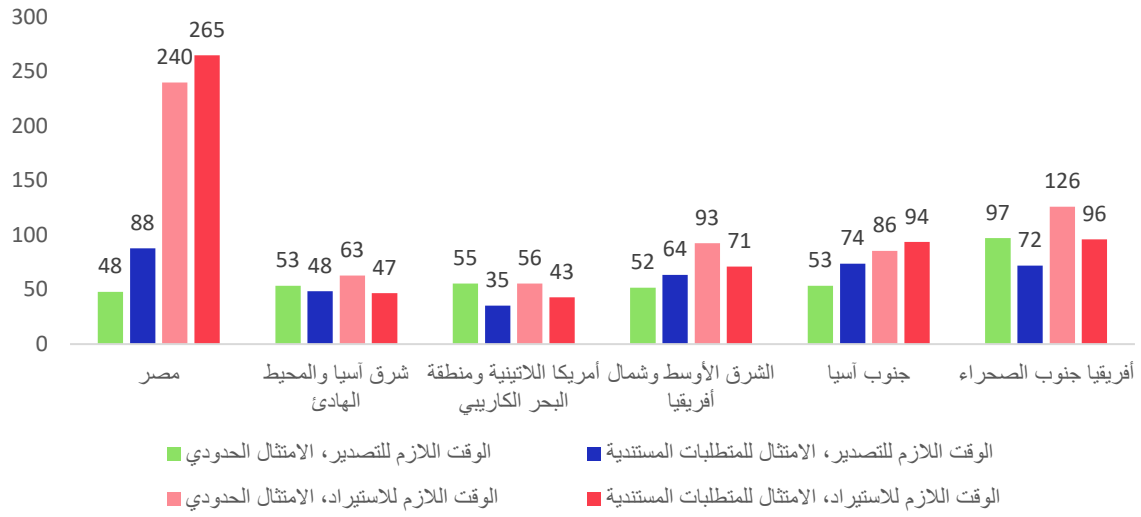

المصدر: مجموعة بيانات مؤسسة جلوبال ترید أليرت Global Trade Alert

ومع ذلك، لتعزيز الصادرات، أطلقت وزارة التجارة العديد من المبادرات والمشاريع الأخيرة. أولًا، إحياء دور مجلس التصدير للإشراف على الصادرات المصرية. ويضم هذا المجلس الرئيس ورئيس الوزراء ومحافظ البنك المركزي وعدد من الوزراء. ويأتي ذلك تماشيًا مع الهدف الذي أعلنه رئيس الجمهورية مؤخرًا وهو زيادة الصادرات المصرية إلى 100 مليار دولار. وسيحدد هذا المجلس بشكل أساسي الإصلاحات المؤسسية اللازمة لتحسين الصادرات، وتحديد أسواق تصدير جديدة، والإشراف على برامج دعم الصادرات الحالية.

ثانيًا، تم الإعلان مؤخرًا عن مخطط جديد لدعم الصادرات مع التركيز على نحو خاص على بعض القطاعات التي تستهدف المصدرين في قطاعات السيارات والسيراميك والأدوية والإلكترونيات والمواد الكيميائية، والتي تتطلب رأس مال كثيف إلى حد ما، مما قد يؤثر على قدرتها على خلق المزيد من فرص العمل. وسينفذ البرنامج على مدار ثلاث سنوات اعتبارًا من يوليو 2021 لمعظم الصناعات المؤهلة، بينما سيستمر برنامج دعم قطاع السيارات لمدة سبع سنوات. بشكل عام، يعتمد دعم الصادرات على المدفوعات النقدية للمصدرين بناءً على حجم مبيعاتهم. ومن بين الحوافز الأخرى المُدرجة في هذا المخطط الجديد، يمكن الاستشهاد بما يلي: زيادة بنسبة 50٪ في دعم الصادرات الموجهة إلى السوق الإفريقية ودعم يصل إلى 80٪ من رسوم الشحن (من أجل تعزيز التجارة مع أفريقيا)، زيادة بنسبة 50٪ عن المعدل الأساسي في صعيد مصر والمحافظات الحدودية ومنطقة الروبيكي الصناعية ومدينة دمياط للأثاث، وأخيرًا، إضافة دعم بنسبة 2٪ للصادرات التي تحمل علامة تجارية مصرية. وستكون المشاريع المقامة في المنطقة الاقتصادية لقناة السويس مؤهلة للبرنامج. وفي حين لم يتم الإعلان عن اللوائح المتعلقة بتنفيذ هذا المخطط الجديد حتى الآن، من المفترض أن تؤدي هذه اللوائح إلى حل إحدى المشكلات المهمة المرتبطة بالنظام القديم والمتعلقة بعدم شفافية إجراءات السداد (عن طريق الحوافز النقدية وغير النقدية).

ثالثًا، من أجل تيسير التجارة، أطلقت مصلحة الجمارك المصرية منصة "نافذة" باعتبارها لنافذة الواحدة القومية لتسهيل التجارة الخارجية. سيساعد ذلك في تحديث وأتمتة إدارة الجمارك، وتبسيط الإجراءات، وتقليل وقت التخليص. ويوضح الشكل 22 أن الوقت الذي تستغرقه مصر للتصدير أو الاستيراد هو بشكل عام أعلى من متوسط الوقت الذي تستغرقه المناطق الأخرى، لا سيما عندما يتعلق الأمر بالامتثال للمتطلبات المستندية على الرغم من أن وقت التصدير الخاص بمصر أقل قليلًا من متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبالتالي، يجب أن تعمل هذه المبادرة على تحسين تيسير التجارة وتسهيل الإجراءات.

◄ **الشكل 22: الوقت اللازم للتصدير وللاستيراد -2019 (بعدد الساعات)**




المصدر: مجموعة بيانات ممارسة الأعمال

رابعًا، سيطلق البنك المركزي شركة جديدة لضمان مخاطر ائتمان الصادرات (بقيمة 600 مليون دولار) بهدف حماية الشركات المصرية المصدرة إلى أفريقيا. ويتم تنفيذ هذه المبادرة بالتعاون مع البنك الإفريقي للاستيراد والتصدير الذي خلص إلى أن الافتقار إلى الخدمات المالية والمعلومات الكافية إلى جانب المستويات العالية من المخاطر وتكاليف التمويل المرتفعة، هي العوائق الرئيسية التي تؤثر على المصدرين إلى أفريقيا.

## 3.3 تطور سياسات العمالة

لا تتوفر سياسات وطنية منفصلة وصريحة بشأن العمالة لدى كل البلدان، فبعض البلدان تدمج التدابير الخاصة بالعمالة في خطط التنمية الوطنية أو في سياسات وطنية أخرى. وقد صاغ عدد كبير من البلدان سياسات عمالة منفصلة على مدى العقدين الماضيين. وتبنت بعض البلدان رسميًا سياسة وطنية بشأن العمالة، في حين أن بلدان أخرى بصدد القيام بذلك. وتبنت بلدان أخرى أنواعًا أخرى من السياسات الوطنية بشأن العمالة، مثل دمج أهداف العمالة في خطط التنمية الوطنية الخاصة بها أو غيرها من الاستراتيجيات التي تستهدف تشغيل الشباب أو التشغيل في المناطق الريفية أو التشغيل في

القطاع غير الرسمي. وهذا هو الحال في مصر، التي لديها خطط عمل لتشغيل الشباب، ولكن لم تبدأ بلدان أخرى باتخاذ أي إجراءات كما لم تتبنى أي سياسات.

ووضعت ثورة يناير 2011 قضية البطالة في أولويات مطالبها باعتبارها قضية مهمة في المجتمع المصري، إلى جانب الفساد وغياب الديمقراطية. وقبل الثورة، لم يكن لدى مصر سياسة مُعتمدة أو استراتيجية خاصة بالعمالة. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى وجود عدد من التدابير وخطط العمل وأنظمة معلومات بشأن سوق العمل.

**المرصد المصري للتعليم والتدريب والتشغيل:** خلال الفترة من 2006 إلى 2010 وبدعم من مؤسسة التدريب الأوروبية، تم إنشاء المرصد المصري للتعليم والتدريب والتشغيل تحت مظلة مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء المصري، وتم تشكيل لجنة توجيهية تضم ممثلين عن الوزارات ذات الصلة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في المرصد. وتم تطوير مفهوم مرصد سوق العمل كما تم إجراء عدد من التحليلات بشأن سوق العمل وأنشطة بناء القدرات (على سبيل المثال، حلقات دراسية وورش عمل حول نظام معلومات سوق العمل، وزيارتان دراسيتان للموظفين - إلى فرنسا وهولندا).

**الاستراتيجية الوطنية لتمكين المرأة المصرية 2030:** تمت المصادقة عليها في مارس 2017، وتعتمد الاستراتيجية نهجًا قائمًا على الحقوق وترتكز على أهداف التنمية المستدامة واستراتيجية مصر للتنمية المستدامة 2030. وتعزز الاستراتيجية الأدوار القيادية للمرأة في كل القطاع الخاص والعام وتحدد النسبة المستهدفة وهي 30% لتقلد النساء المناصب الإدارية العليا بحلول عام 2030.

**خطة العمل الوطنية المصرية لتشغيل الشباب (2010-2015):** استفاد الشباب أيضًا من مثل هذه الإجراءات البارزة بشكل رئيسي، فقد أطلقت وزارة القوى العاملة عملية استشارية شاملة في مايو 2009، بدعم من منظمة العمل الدولية والوكالة الألمانية للتعاون الدولي والأمم المتحدة، لوضع خطة عمل للشباب. تتناول هذه الخطة تعزيز إدماج الشباب على أوسع نطاق. وبشكل أكثر تحديدًا، هدفت هذه الخطة إلى الحد من بطالة الشباب وتوفير وظائف عمل لائقة ومنتجة. وتتمثل أهدافها الرئيسية في زيادة قابلية توظيف الشباب، وتوفير المزيد من فرص العمل في القطاعات الاقتصادية الرئيسية وحل عدم التوافق بين العرض والطلب على فرص العمل من خلال تحسين سياسات سوق العمل وبرامجه.

# 4. الآليات المؤسسية

يهدف هذا القسم إلى توضيح الآليات المؤسسية وراء تصور سياسات التجارة والاستثمار وتنفيذها من خلال دراسة المواقف المصرية المسئولة عنها. وقبل عرض هذه المؤسسات، يجدر ذكر ثلاث ملاحظات؛ أولًا، رغم أن هذه المواقف عديدة، فإن عملية صنع سياسة التجارة والاستثمار تبدو ضعيفة التنسيق نظرًا لتكرار الأدوار والمسئوليات بين المؤسسات المختلفة. ثانيًا، وكما سيتضح، فإن دور المجتمع المدني محدود نوعًا ما. ثالثًا، لوحظ وجود انفصال كبير بين سياسات الاستثمار والتجارة، بينما في الواقع، كان ينبغي أن تكون هذه السياسات أكثر ترابطًا من خلال تعميم سياسة التجارة في سياسة الاستثمار.

## 1.4 سياسات الاستثمار

رغم أنه على مستوى الاستثمار، يُعد بنك الاستثمار القومي هو المسؤول عن الاستثمارات العامة، يُركز جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر بشكل أكبر على استثمارات المشاريع الصغيرة والمتوسطة، في الوقت نفسه، تركز الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة على الاستثمارات الخاصة والأجنبية.

### 1.1.4 بنك الاستثمار القومي

تأسس بنك الاستثمار القومي عام 1980 بهدف تمويل المشاريع العامة المُدرجة في الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة. وبذلك فهي تساهم في رأس مال تلك المشاريع أو تقدم لها قروضًا أو حوافز أخرى وتتابع تنفيذ تلك المشاريع. وقد تم تنفيذ هذه الاستثمارات في المجالات التالية: محطات الكهرباء، شبكات نقل وتوزيع الكهرباء، محطات وشبكات المياه والصرف الصحي، الطرق، الجسور، السكك الحديدية، الموانئ، الزراعة، الري، الخدمات، الإسكان، المدن الجديدة، مشاريع التعدين. كما يهدف بنك الاستثمار القومي إلى تجميع المدخرات المحلية وتوجيهها للاستثمار بغرض تمويل مشاريع الخطة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويشمل العملاء الرئيسيون لبنك الاستثمار القومي: هيئات الحكومة المركزية، والهيئات الاقتصادية العامة، والإدارات المحلية (المحافظات).

### 2.1.4 الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة

الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة هي هيئة عامة تحت الإشراف المباشر لرئيس مجلس الوزراء. وهدفها الرئيسي هو تعزيز فرص الاستثمار في مصر. كما تهدف إلى دعم حوافز الاستثمار وهي مسئولة عن الإصلاحات الإدارية والتشريعية اللازمة لتشجيع الاستثمار. كما تولت تطوير "خريطة الاستثمار"، وهي أداة تفاعلية تعرض فرص الاستثمار المختلفة في مصر حسب المحافظات والقطاعات والمناطق الصناعية ومناطق الاستثمار والمناطق الحرة والمناطق اللوجستية.

### 3.1.4 جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر

بينما تعمل الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة على تشجيع الاستثمارات بشكل عام، تأسس جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر في عام 2017 ليحل محل الصندوق الاجتماعي للتنمية الذي تأسس في عام 1991. ويتمثل الدور الأساسي للجهاز في تنسيق وتوحيد الجهود التي تبذلها الأطراف المختلفة المهتمة بالمشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة. ويعمل الجهاز من خلال شبكة من الفروع الإقليمية المنتشرة في جميع أنحاء المحافظات (33 فرعًا يشمل وحدات النافذة الواحدة)، بالإضافة إلى شراكة مع ما يقرب من 600 منظمة غير حكومية معنية بتطوير المشاريع متناهية الصغر و1800 فرع مصرفي. ورغم أن توفير التمويل ضروري، إلا أنه غير كافٍ، نظرًا لعدم تقديم المساعدة الفنية لرواد الأعمال (من حيث خطط الأعمال وخطط التوسع، ومتطلبات الصادرات، والامتثال للمعايير الدولية، وغيرها).

## 2.4 سياسات التجارة

### 1.2.4 وزارة التجارة والصناعة

تعمل وزارة التجارة والصناعة على تطوير السياسات التجارية بشكل رئيسي. وتتضمن الوزارة كيانات فرعية مختلفة تتولى مهام مُحددة، ومنها تنفيذ الاتفاقيات التجارية وترويج الصادرات وتحديد معايير وقواعد المنتجات وغير ذلك.

#### 1.1.2.4 الاتفاقيات وسبل الانتصاف

**قطاع الاتفاقيات التجارية:**

تأسس قطاع الاتفاقيات التجارية في عام 2002 لتنسيق مختلف القضايا المتعلقة بمنظمة التجارة العالمية، ولا سيما تلك المتعلقة بجولة الدوحة الإنمائية. ويتولى القطاع العديد من المهام، منها ضمان تحسين وصول المنتجات المصرية إلى الخارج، والدفاع عن المنتجين المصريين ضد الممارسات التجارية غير العادلة للشركاء التجاريين أو الزيادات في الواردات التي تسبب ضررًا خطيرًا للمنتجين المحليين، وتنفيذ اتفاقيات شراكة مختلفة. كما يضمن القطاع أيضًا امتثال مصر لالتزاماتها بموجب اتفاقيات التجارة.

**قطاع المعالجات التجارية:**

يتمثل دور قطاع المعالجات التجارية في حماية الاقتصاد الوطني من آثار الممارسات الضارة (مكافحة الإغراق والدعم والتدابير الوقائية) وفرض تدابير تعويضية لحماية الصناعة الوطنية طالما أن الشكاوى مدعومة بالوثائق والأدلة.

#### 2.1.2.4 الصادرات

**البنك المصري لتنمية الصادرات:**

تأسس البنك المصري لتنمية الصادرات في عام 1983 باعتباره مؤسسة مالية لترويج الصادرات المصرية. ويهدف البنك إلى تسهيل وصول المنتجات المصرية إلى الأسواق المختلفة من خلال التوسع في تمويل الصادرات. علاوةً على ذلك، يهتم البنك

كذلك بدعم قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتطويره لمساعدتهم على التصدير. ولذا صمم قروضًا مُخصصة للشركات الكبيرة والمتوسطة والصغيرة.

**الشركة المصرية لضمان الصادرات:**

تأسست الشركة المصرية لضمان الصادرات عام 1992 باعتبارها شركة مساهمة مصرية برأس مال مُصرح به ومدفوع قيمته 250 مليون جنيه مصري. وتتمثل مهمتها الرئيسية في دعم الشركات للتوسع في أعمالها وزيادة مبيعاتها، من خلال تزويدها بحلول إدارة المستحقات التجارية مثل تأمين الائتمان التجاري، وتوفير معلومات بشأن الائتمان، وتحصيل الديون، وتمويل التجارة.

**هيئة تنمية الصادرات:**

تمثل هيئة تنمية الصادرات مركزًا تصديريًا يضم جميع الهيئات ذات الصلة بالتصدير لزيادة وتعزيز الصادرات المصرية من خلال التسويق الإلكتروني ووسائل الترويج والمعارض الدولية والبعثات التجارية والاجتماعات بين الشركات والتدريب المتخصص والدعم الفني.

**صندوق تنمية الصادرات:**

يساعد صندوق تنمية الصادرات المنتجين على زيادة قدراتهم التصديرية من خلال إجراء البحوث التقنية والتسويقية، وإنشاء مختبرات الاختبار، ومراكز اعتماد المواصفات الفنية، ومعاهد البحوث التسويقية. كما أنه يُقلل من أعباء التمويل على المصدرين. فعلى سبيل المثال، خلال الوباء، خصص الصندوق 4.6 مليار جنيه لدفع المستحقات المتأخرة للشركات المصدرة. وتم تنفيذ العديد من المبادرات لتزويد الشركات المصدرة بالسيولة النقدية لتمكينها من الوفاء بالتزاماتها تجاه عملائها وإبقاء العمالة.

**المجالس التصديرية:**

تهدف المجالس التصديرية إلى تمثيل مجتمع المصدرين على المستويين الوطني والدولي، واقتراح خطط التصدير بما يتماشى مع أهداف الدولة واستراتيجياتها، والتغلب على التحديات التي تواجه المجتمع المصدر. كما أنها تعمل مع وزارة التجارة والصناعة لاقتراح برامج ومشاريع لترويج الصادرات. ويوجد حاليًا 13 مجلس تصديري: للصناعات الغذائية، للصناعات الهندسية، للكيماويات، للطباعة، للجلود، للحرف اليدوية، للأثاث، لمواد البناء، للاستثمار العقاري، للمحاصيل الزراعية، للصناعات الطبية، للغزل والنسيج، للملابس الجاهزة.

**الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات:**

تأسست الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات عام 1999 تحت إشراف وزارة التجارة والصناعة من أجل مراقبة الصادرات والواردات، والاحتفاظ بسجلات المستوردين والمصدرين والوكلاء التجاريين، وإصدار شهادات المنشأ لسلع مصرية الأصل ومن أصل مصري مكتسب.

### 3.1.2.4 المعايير

بشكل عام، توجد أربع منظمات رئيسية مسؤولة عن فحص واعتماد منتجات التصنيع: الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات (التي تفحص المنتجات النهائية فقط)، والإدارة الكيميائية (التي تفحص المدخلات أيضًا)، والقوات المسلحة (للسلع الاستراتيجية والمتفجرات)، والمعهد القومي للجودة (لم يتم اعتماده رسميًا).

**الإدارة الكيميائية:**

وهو المختبر الحكومي المُعتمد من جميع الجهات الرسمية. ويشمل نطاق عمل الإدارة الكيميائية الفحص والاختبار والتحليل لجميع المواد الخام الطبيعية والمنتجات الصناعية والزراعية، بالإضافة إلى تقديم المشورة الفنية.

**الهيئة المصرية العامة للمواصفات والجودة:**

وهي مسئولة عن إصدار المعايير التي تتماشى مع المراجع الدولية. ولدى الهيئة دليل بجميع المعايير والإحصائيات الصادرة بشأن عدد المعامل ونوع المنتجات التي تم فحصها، وكذلك نوع الاختبارات التي تم إجراؤها. ومع ذلك، من المهم ملاحظة أن إدارة المختبرات مستقلة عن إدارة الهيئة.

**المجلس الوطني للاعتماد:**

يُعد المجلس الوطني للاعتماد مجلسًا مُعترف به بموجب المرسوم الرئاسي رقم 1996/312 باعتباره الهيئة الوطنية الوحيدة لتقييم واعتماد هيئات تقييم المطابقة التي تقوم بإجراء مختبرات الاختبار/ المعايرة والتفتيش واعتماد المنتجات والأنظمة وكذلك هيئة الموظفين. وهو هيئة حكومية تابعة لوزارة التجارة والصناعة. ويوجد ثلاثة أنشطة رئيسية يقدمها المجلس: الاختبار والمعايرة والاعتماد. ويرأس المجلس وزير التجارة والصناعة ويديره مجلس إدارة يتكون من 14 عضوًا، يمثلون جميع أصحاب المصلحة والهيئات المعنية.

**المعهد القومي للجودة:**

المعهد القومي للجودة هو هيئة خدمة عامة مسؤولة عن نشر وتحسين ثقافة الجودة والمفاهيم والأنشطة في القطاعات الصناعية أو الخدمية التي تتوافق مع المعايير الدولية. وتتمثل مهامها الرئيسية في تقديم خدمات التدريب والاستشارات والدعم الفني غير المتوفرة في الخدمات التي تقدمها الأطراف الأخرى. هذا بالإضافة إلى مراجعة أنظمة الجودة في المنظمات الصناعية والخدمية وفق المعايير المحلية والدولية، ويهدف إلى تطوير برامج لدعم القدرات الإنتاجية والوحدات الخدمية في مجالات الجودة المختلفة. كما يُصدر شهادات الاعتماد لمقدمي التدريب والاستشارات في مصر.

## 2.2.4 جمعيات القطاع الخاص

**اتحاد الصناعات المصرية:**

اتحاد الصناعات المصرية هو أكبر اتحاد يضم أصحاب العمل في مصر، ويضم في عضويته 19 غرفة صناعية قطاعية نشطة، ويمثل أكثر من 102 ألف مؤسسة صناعية، منها أكثر من 90٪ ينتمون إلى القطاع الخاص. ويتمثل دوره الرئيسي في دعم

الصناعات المصرية، والدفاع عن المصالح المشتركة لأعضائها والدفاع عن مواقفهم تجاه الهيئات الحكومية والتشريعية، وكذلك الجمعيات المحلية والدولية الأخرى.

**اتحاد بنوك مصر:**

تأسس اتحاد بنوك مصر باعتباره كيان مستقل غير ربحي يهدف إلى تعزيز أداء القطاع المصرفي في مصر، ويهدف إلى اعتماد قواعد وإجراءات موحدة، وضمان المنافسة الحرة بين البنوك، وتعزيز التعاون بين الاتحاد والبنك المركزي المصري وإبداء رأي الخبراء في مشروعات القوانين واقتراح التعديلات على التشريعات الحالية المتعلقة بالقطاع المصرفي.

**الاتحاد المصري لجمعيات ومؤسسات المستثمرين:**

يُعد الاتحاد المصري لجمعيات ومؤسسات المستثمرين منظمة غير حكومية وغير هادفة للربح وتعمل بموجب القانون رقم 84 لسنة 2002 بشأن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية. وهو يمثل مجتمع الأعمال ويدعمه ويشجع الاستثمار ويدافع عن مصالح المستثمرين ويساهم في حل مشاكلهم مع الهيئات المعنية.

**الاتحاد العام لنقابات عمال مصر:**

تأسس الاتحاد العام لنقابات عمال مصر عام 1957 وله تاريخ طويل في الدفاع عن حقوق العمال في مصر. وهو الاتحاد النقابي الوحيد ويمثل 2.5 مليون عامل في 23 نقابة.

ويكشف التخطيط أعلاه للمؤسسات المختلفة عن أربع استنتاجات رئيسية؛ أولًا، رغم وجود عدة مؤسسات، لا سيما على المستوى التجاري، إلا أن بعضها له أدوار متداخلة مثل صندوق تنمية الصادرات وهيئة تنمية الصادرات. ثانيًا، على الرغم من وجود العديد من مؤسسات التصدير التي تساعد المشاريع الصغيرة والمتوسطة، إلا أن أداء هذه المشاريع لم يتحسن وتمكنت أقلية صغيرة جدًا من ممارسة التصدير (نحو 6٪ من المشاريع الصغيرة والمتوسطة). وهذا يثير بعض التساؤلات فيما يتعلق بقدرة (توافر الموارد وفعالية اللوائح) أصحاب المصلحة المختلفين وأدائهم (كيفية استخدام هذه القدرات داخليًا). ثالثًا، ثمة حاجة ضرورية إلى مزيد من التنسيق بين المؤسسات المختلفة من أجل اتباع نهج أكثر شمولاً تجاه التجارة. علاوةً على ذلك، فإن دور الحوار الاجتماعي الثلاثي في صنع السياسات له أهمية خاصة من أجل الحصول على نهج أكثر تصاعدية يتضمن مشاركة جميع أصحاب المصلحة. رابعًا، على مستوى الاستثمار، فإن الاختلاف بين المؤسسات المختلفة واضح والتداخل أقل وضوحًا مقارنة بالسياسات التجارية.

# 5. التحديات السياسية

من منظور السياسات، لابد من تنفيذ العديد من الإصلاحات لتعزيز دور القطاع الخاص، باعتباره محركًا رئيسيًا لتعزيز القدرة التنافسية الصناعية وخلق الوظائف، وكذلك لتعزيز دور الدولة لتحفيز تطوير القطاع الخاص.

أولا، على مستوى الصناعة، لابد من وجود رؤية أوضح لتنمية القطاع الصناعي. ويجب أن تكون هذه الاستراتيجية مرتبطة على نحو أفضل بالسياسة التجارية من أجل تعزيز القطاعات ذات القيمة المضافة العالية والقطاعات كثيفة العمالة، المرتبطة بارتفاع الطلب العالمي. ومع ذلك، فإن معظم أدوات السياسة المعمول بها تفضل الصناعات القائمة على كثافة رأس المال، مما يُؤثر على قدرة الاقتصاد على خلق المزيد من فرص العمل والاستفادة الجيدة من الموارد المتوفرة من رأس المال والأيدي العاملة.

ثانيًا، على مستوى المنافسة، لابد من تطوير سياسة لملكية الدولة تتسم بالشفافية وإطار عمل للحوكمة. علاوةً على ذلك، لابد من الحد من الاستثناءات من القوانين والإعفاءات الضريبية للجهات الحكومية. بالإضافة إلى ذلك، يلزم الفصل الواضح بين أدوار الجهات الحكومية بصفتها جهة تنظيمية عن دورها بصفتها مُشغل وذلك لحل تضارب المصالح المحتمل حدوثه. وأخيرًا، من المهم التنفيذ الفعال لمبدأ الحياد التنافسي لضمان عمل الجهات الحكومية في ظل نفس الشروط التي تحكم مؤسسات القطاع الخاص، لا سيما من خلال تعزيز التفويض المؤسسي لجهاز حماية المنافسة، والذي بدوره سيؤدي إلى زيادة الاستثمار الخاص.

ثالثًا، من منظور الاقتصاد الكلي، من المهم ملاحظة أن مستويات العملة والأسعار في مصر (لا سيما الأجور) قد ارتفعت بسبب الإيجارات المختلفة مثل تحويلات العاملين المصريين في الخارج، وعائدات قناة السويس، وإيجارات النفط. ويؤدي هذا بشكل عام إلى انحراف الاقتصاد بعيدًا عن الإنتاج المحلي، كما يفسر جزئيًا سبب قصور استغلال العمل.

ومن منظور السياسة، لا تزال العديد من التحديات قائمة ويتعين معالجتها على مستوى التجارة والاستثمار.

## 1.5 التحديات الاستثمارية

على مستوى الاستثمار، يجب معالجة ثلاث تحديات على درجة من الأهمية لتعزيز دور القطاع الخاص. أولًا، على مستوى السياسة الصناعية، لابد من وجود رؤية أوضح لتنمية القطاع الصناعي. ويجب أن تكون هذه الاستراتيجية مرتبطة على نحو أفضل بالسياسة التجارية من أجل تعزيز القطاعات ذات القيمة المضافة العالية والقطاعات كثيفة العمالة، المرتبطة بارتفاع الطلب العالمي.

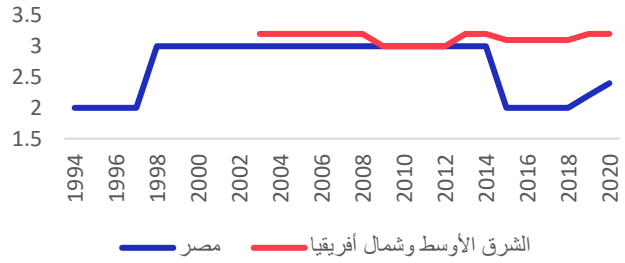
ثانيًا، لتعزيز الاستثمارات المحلية والأجنبية، من الضروري تنفيذ العديد من الإصلاحات على مستوى المنافسة. في الواقع، يوضح الشكل 23 أن مؤشر حرية المنافسة قد تدهور اعتبارًا من عام 2015 وظل أقل من المتوسط الذي تحققه منطقة

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الشكل 23 أ). علاوةً على ذلك، انخفض مؤشر سياسات الحكومة المعنية بتعزيز المنافسة بشكل حاد ابتداء من عام 2015 مع ارتفاع طفيف بعد ذلك (الشكل 23 ب). وقد لوحظت تطورات مماثلة في الشكل 1 ج حيث انخفض مؤشر الدرجة الخاصة بملكية الدولة وسيطرتها التي كانت تؤدي إلى تشويه بيئة العمل منذ عام 2012 وظل ثابتًا بعد ذلك. ومع ذلك، تراجعت الضوابط على الأسعار لأن نطاق الضوابط على الأسعار كان منخفضًا نوعًا ما (وهو أدنى من متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) .

ومن ثم، لابد من تطوير سياسة ملكية الدولة وإطار حوكمة أكثر شفافية. علاوةً على ذلك، يلزم الفصل الواضح بين أدوار الجهات الحكومية بصفتها جهة تنظيمية عن دورها بصفتها مُشغل وذلك لحل تضارب المصالح المحتمل حدوثه. وأخيرًا، من المهم التنفيذ الفعال لمبدأ الحياد التنافسي لضمان عمل الجهات الحكومية في ظل نفس الشروط التي تحكم مؤسسات القطاع الخاص، لا سيما من خلال تعزيز التفويض المؤسسي لجهاز حماية المنافسة.

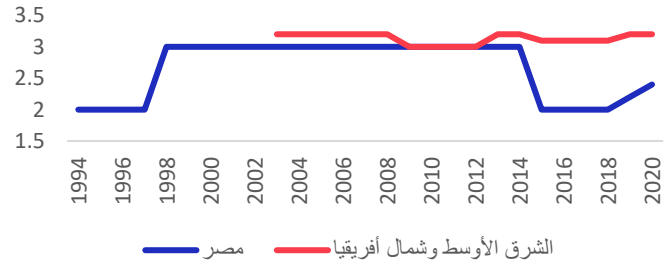
**◄ الشكل 23: المؤشرات المتعلقة بالمنافسة التي تصدرها وحدة الاستخبارات الاقتصادية (EIU) -مصر ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا**

(أ) حرية المنافسة (5=مرتفع)



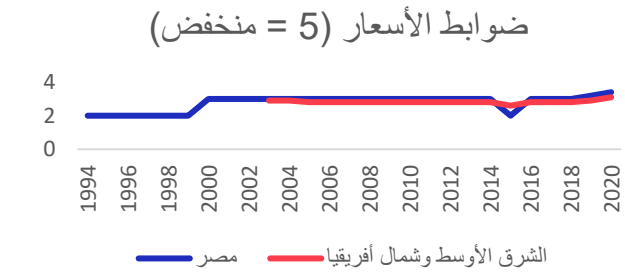

ملاحظة: تحدد تصنيفات بيئة الأعمال الخاصة بوحدة الاستخبارات الاقتصادية (EIU) مدى جاذبية بيئة الأعمال. ويقيم تصنيف حرية المنافسة البلدان بدرجات ما بين 1 إلى 5، حيث يمثل الرقم 1 "منخفضًا جدًا" و5 "مرتفع جدًا."

(ب) تعزيز المنافسة (5=مرتفع)




ملاحظة: يقيم تصنيف تعزيز المنافسة الخاص بوحدة الاستخبارات الاقتصادية (EIU) البلدان بدرجات ما بين 1 إلى 5 بناء على مستوى السياسات الحكومية لتعزيز المنافسة، حيث يمثل الرقم 1 "ضعيف جدًا" و5 "جيد جدًا."

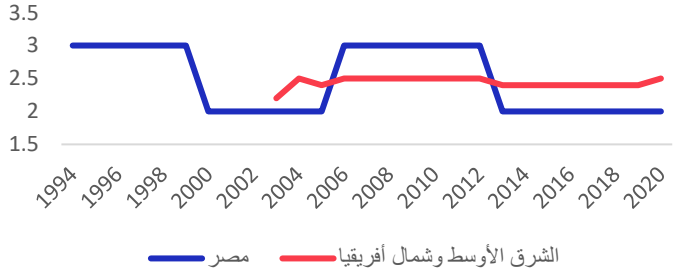
(ج) ضوابط الأسعار (5= منخفض)




ملاحظة: تحدد تصنيفات بيئة الأعمال الخاصة بوحدة الاستخبارات الاقتصادية (EIU) مدى جاذبية بيئة الأعمال. ويقيم تصنيف ضوابط الأسعار البلدان بدرجات ما بين 1 و5، حيث يمثل الرقم 1 ضوابط "شاملة" و5 "قليلة جدا أو غير متوفرة".

المصدر: وحدة الاستخبارات الاقتصادية (EIU)

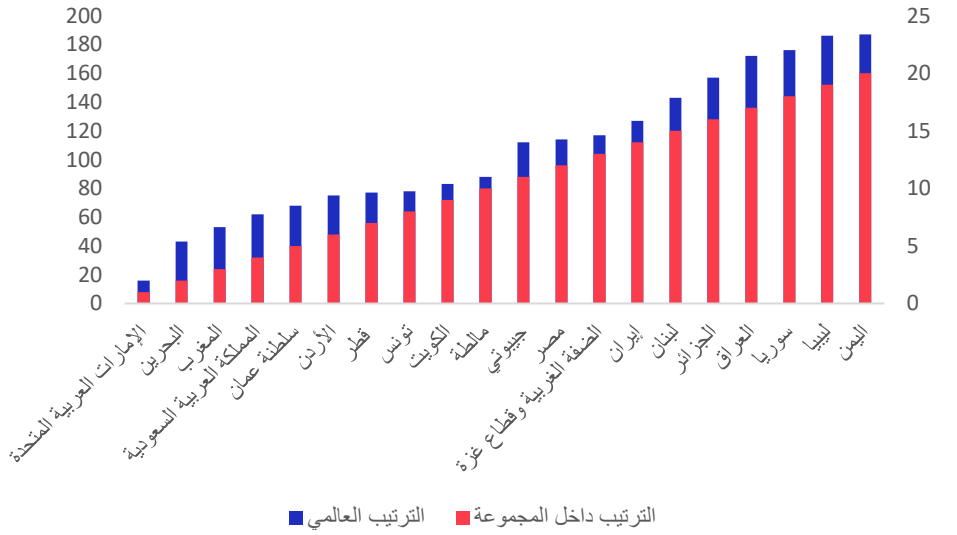
(د) ملكية الدولة وسيطرتها (5= منخفض)




ملاحظة: يقيم تصنيف ملكية/سيطرة الدولة الخاص بوحدة الاستخبارات الاقتصادية (EIU) البلدان بدرجات ما بين 1 و5 لتحديد إلى أي مدى تؤدي ملكية الدولة وسيطرتها إلى تشويه بيئة الأعمال، حيث يمثل 1 "مرتفعًا جدًا" و5 "منخفض جدًا".

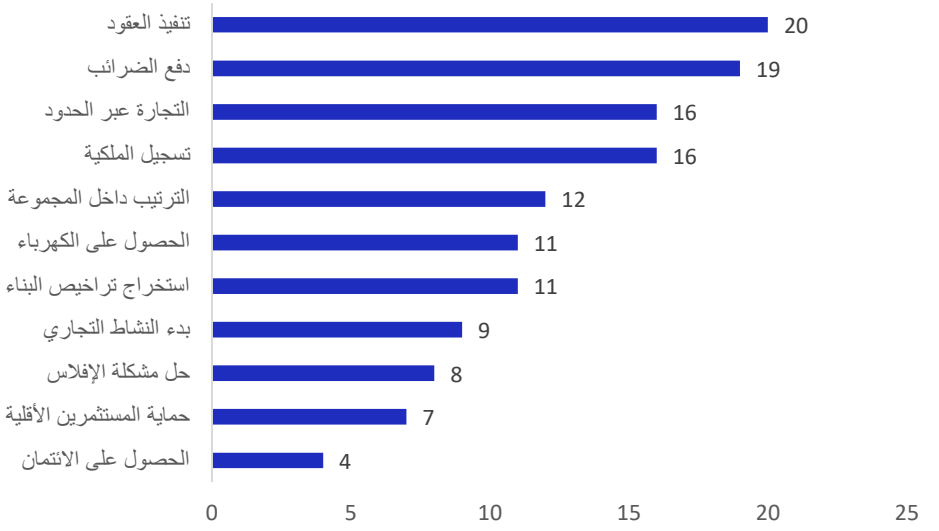
ثالثًا، على الرغم من العديد من الإصلاحات، يوجد أيضًا العديد من العوائق التي ما زالت تواجه مناخ الاستثمار. يوضح الشكل 24 أن مصر تحتل المرتبة 12 على مستوى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعد الاقتصادات الأخرى المُقارنة مثل تونس والمغرب والأردن. علاوةً على ذلك، تظهر نظرة أعمق على متغيرات مناخ الاستثمار أن مصر تحتل مرتبة أقل من حيث تسجيل الملكية، والتجارة عبر الحدود، ودفع الضرائب، وتنفيذ العقود (انظُر الشكل 25). وهذا هو السبب في أن تحسين الإجراءات الإدارية والحد من البيروقراطية وخفض تكاليف البيروقراطية التي من شأنها زيادة الحوافز للمنتجين أمر لا غنى عنه. بالإضافة إلى ذلك، لابد من بذل المزيد من الجهود لتحسين حياد النظام القضائي ومصداقيته وفعاليته في عملية تسوية المنازعات.

**◄ الشكل 24: ترتيب سهولة ممارسة الأعمال**




المصدر: إعداد المؤلفين باستخدام مجموعة بيانات ممارسة أنشطة الأعمال

**◄ الشكل 25: ترتيب سهولة ممارسة الأعمال من حيث الإجراءات**




المصدر: إعداد المؤلفين باستخدام مجموعة بيانات ممارسة أنشطة الأعمال

وأخيرًا، بالنسبة إلى المشروعات الصغيرة والمتوسطة، يجب توجيه المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى قطاع الصناعة التحويلية من أجل تطوير المجمعات الصناعية ومساعدة المشاريع الصغيرة والمتوسطة على التوسع وعلى أن تصبح مؤسسات مُصدِّرة وحتى تستطيع الحفاظ على نشاطها. علاوةً على ذلك، وبعد الجائحة، حددت منظمة العمل الدولية (2021 ب) أربعة مبادئ من شأنها أن توجه صانعي السياسات في إصلاحاتهم عندما يتعلق الأمر بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة. أولًا، سيكون من الضروري تعزيز قدرة القطاع الخاص على الاستجابة للاضطرابات المختلفة من خلال نظام بيئي وبيئة أعمال أكثر ملاءمة (تقليل تكلفة الامتثال، ومراجعة أحكام الإفلاس، وتحسين ظروف العمال، وتبسيط الإجراءات الإدارية، ورقمنة العمليات التجارية). ثانيًا، من المهم الحصول على بيانات شاملة وفي الوقت المناسب من أجل تقييم تأثير الجائحة على المشاريع الصغيرة والمتوسطة. ثالثًا، سيكون التشاور مع مختلف الجهات الفاعلة في السوق (المجتمع المدني والقطاع الخاص والجهات المانحة الدولية والحكومة) أمرًا بالغ الأهمية في تخطيط التعافي. رابعًا، من المهم تعميم الرقمنة لدى المشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال التجارة الإلكترونية ورقمنة العمليات التجارية وحلول التمويل الإلكتروني وما إلى ذلك.

## 2.5 التحديات التجارية

من أجل تحسين الصادرات والأداء التجاري لمصر، يجب أيضًا مراعاة العديد من التحديات .أولًا، توفير قوة عاملة مؤهلة وتحسين المطابقة بين نظام التعليم ومتطلبات سوق العمل .ثانيًا، على مستوى المنتج، يجب أن يعتمد اختيار القطاعات ذات الأولوية على العمل الإحصائي أو التجريبي أو القائم على الأدلة، وليس على القرارات التقديرية من جانب صانعي السياسات أو على سهولة تطبيق التغييرات المطلوبة في القوانين، أو على أنظمة القطاع الفني، ومعاييره، واعتماده، لتكون متسقة مع غيرها من أنظمة ومعايير واعتمادات خاصة بالاتحاد الأوروبي، دون مراعاة العوامل المهمة الأخرى، مثل - على سبيل المثال - إمكانات التصدير لكل قطاع، أو الطلب العالمي أو تكاليف الإصلاح.

ثالثًا، نظرًا لأن الصادرات المصرية تواجه الكثير من التدابير غير الجمركية على المستويين المحلي والدولي، فمن المهم التمييز بين التدابير غير الجمركية الفنية وغير الفنية. في الواقع، يمكن فرض التدابير الفنية لحماية حياة أو صحة الإنسان أو الحيوان أو النبات (مثل تدابير الصحة والصحة النباتية والحواجز الفنية أمام التجارة). وتشمل التدابير غير الفنية الأخرى ضوابط الأسعار، وضوابط الكميات، وقواعد المنشأ، والتدابير المالية، وغيرها. وفي حين أن التدابير الأولى تتعامل مع خصائص المنتجات وتستند إلى الأدلة، فإن الأخيرة ليست لها ما يبررها بالضرورة. ويمكن معالجة هذه التدابير غير الجمركية الفنية من خلال تحسين جودة المنتجات وتلبية المعايير الدولية. ونظرًا لأن تقييم المطابقة يرتبط بكل من الاعتماد ومراقبة السوق، فإن تحديد أو إنشاء سلطة لمراقبة السوق يجب أن يكون الخطوة الأولى التي يجب أخذها في الاعتبار. وسيساعد هذا المُصدرين على التغلب على مثل هذه التدابير غير الجمركية وبالتالي تجنب رفض المنتجات في أسواق الوجهة. وعلى نفس المنوال، فإن زيادة عدد المعامل المعتمدة أمر لا بد منه لأن هذه المعامل موجودة لثلاثة قطاعات فحسب (المعدات الكهربائية، والمواد الكيميائية، ومصنوعات الحديد والصلب).

رابعًا، لا يزال تيسير التجارة يمثل مشكلة في مصر. في الواقع، الحواجز الإدارية أمام التجارة والوقت والتكلفة هي أكثر ارتفاعًا مقارنة مع البلدان الأخرى. وفي يونيو 2021، بدأ نظام النافذة الواحدة في أكبر موانئ الدولة من أجل تحديث وأتمتة النظام الجمركي في مصر. ويجب أن تنسق مصلحة الجمارك المصرية بين ممثلي الوكالات المختلفة التي ستكون موجودة في المراكز اللوجستية مثل وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والهيئة القومية لسلامة الغذاء، والهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات. وسيتم إنشاء مراكز مماثلة في مدينتي العاشر من رمضان والسادس من أكتوبر وقويسنا وبنها لتسهيل الإجراءات الجمركية.

خامسًا، لابد من إجراء المزيد من الإصلاحات من أجل زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع الصناعة التحويلية للمساعدة في تطوير سلاسل القيمة الإقليمية أو العالمية، وإصلاح القطاع الصناعي ودمج المشاريع الصغيرة والمتوسطة في الأسواق العالمية. وسيعمل هذا الدمج في سلاسل القيمة الإقليمية أو العالمية على مساعدة مصر على زيادة تنوع صادراتها وتطورها (زكي، 2021). وسيؤدي ذلك بشكل واضح إلى زيادة خلق فرص العمل في قطاع الصناعة التحويلية وزيادة الطلب على العمالة الماهرة (إيهاب وزكي، 2021).

سادسًا، بشكل عام، يتم تنفيذ سياسات التجارة والاستثمار من خلال نهج تنازلي نظرًا لأن القرارات يتم اتخاذها على مستوى الوزارة. ومع ذلك، ثمة حاجة إلى اتباع نهج تصاعدي من خلال عقد اجتماعات منتظمة مع مختلف أصحاب المصلحة لمناقشة تحديثات السياسة الأخيرة واحتياجاتهم والإصلاحات المطلوبة.

سابعًا، من المهم ملاحظة أنه نادرًا ما يتم تضمين الأحكام المتعلقة بالعمالة على مستوى الاتفاقيات التجارية. في الواقع، من بين الاتفاقيات التجارية لمصر، لا تتضمن أي اتفاقيات أي أحكام تتعلق بالعمالة باستثناء الاتفاقية بين مصر والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة واتفاقية التجارة الحرة بين مصر ودول تجمع الميركوسور والتي تتضمن إشارة فقط إلى "خلق فرص عمل" في الديباجة أو الأهداف (Raes and Sari, 2018, 2021). علاوةً على ذلك، تقدم اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومصر مرجع واسع في المادة 40 (2) حيث تنص على أن التعاون بين الاتحاد الأوروبي ومصر يجب أن يُركز على المجالات التي من شأنها أن تساعد على النمو وخلق فرص العمل. ومن الواضح أن هذا ليس هو الحال في الاتفاقات الأخرى بين البلدان المتقدمة والنامية أو بين البلدان النامية فحسب. ومن ثم، فمن الأهمية بمكان تحسين ربط التجارة بالعمالة من أجل تعميم سياسات العمالة في السياسات التجارية.

وأخيرًا، بينما حررت مصر وارداتها إلى حد كبير، تم فرض العديد من التدابير غير الجمركية على الصادرات والواردات المصرية، مع الأخذ في الاعتبار أن التدابير غير الجمركية أقل شفافية، وتؤثر على الصادرات والواردات، كما أن تأثيرها الحمائي أعلى. لذا فأنه من الأهمية بمكان ترشيد مثل هذه التدابير، لا سيما تلك غير الفنية بالنظر إلى أن التدابير الفنية (تدابير الصحة والصحة النباتية والحواجز الفنية أمام التجارة) يجب أن تستند إلى الأدلة. ويجب أن تتبنى مصر سياسات مستهدفة لتعزيز الاستثمار وذلك لجذب الاستثمارات وتسخير الفرص المستهدفة للاستعانة بمصادر خارجية بحدود مجاورة من أوروبا (الأمم المتحدة، 2020). وفيما يتعلق بالانتقال إلى مستقبل التصنيع المستهدف في مصر في عام 2025، اقترحت الأمم المتحدة

اتخاذ تدابير سياسية حاسمة، لا سيما تحسين سهولة ممارسة الأعمال التجارية وتعزيز الاستثمار، والاستفادة من الممارسات الناجحة لمناطق التجارة الحرة ومناطق الاستثمار. كما يجب على مصر تحسين بيئة الأعمال ورفع مستوى المهارات البشرية وقدرات الشركات، حتى يتم خلق فرص عمل أكثر وأفضل في القطاعات ذات الإنتاجية الأعلى والمتنامية (البنك الدولي، 2020). ومن ثم، فإن تحسين مناخ الاستثمار[12]. في الدولة أمرًا لا غنى عنه لتعزيز سلاسل القيمة العالمية (دوفيس وزكي، 2020) جنبًا إلى جنب مع تعزيز قدرات وأساسيات الاقتصاد من خلال الاستثمار في رأس المال البشري وتعزيز الحوكمة لأنهما شرط مسبق للدمج الفعال في سلسلة قيمة إقليمية أو عالمية (زكي، 2021 ب).

[12] في عام 2020، كان الترتيب العام لمصر في متغيرات ممارسة الأعمال هو 114 من بين 190 دولة وفقًا لمجموعة بيانات البنك الدولي عبر الإنترنت فيما يتعلق بممارسة الأعمال.

# الخاتمة

هذا التقرير يُقيم تطورات التجارة والاستثمار ويعرض السمات الأساسية للاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة وسوق العمل في مصر. كما يُحلل تأثير جائحة كوفيد-19 على التجارة والاستثمار وسوق العمل المصري.

من الواضح أن النتائج الرئيسية لهذه الدراسة تكشف عن وجود فروق كبيرة في إمكانات التصدير غير المستغلة في مصر. ورغم أن المواد الكيميائية تُمثل 18٪ من صادرات مصر، فإن إمكاناتها غير المستغلة تصل إلى 61٪ من إجمالي إمكانات التصدير في البلاد. ويساهم قطاع البستنة على نحو أقل بما يصل إلى 14٪، إلا أن إمكاناته غير المستغلة أقل من ذلك إلى حد ما. وترتفع نسبة الإمكانيات غير المستغلة بالقطاعات الأخرى وهي حاليًا تحتل المرتبة الأولى بين أولويات الحكومة (لا سيما المعدات الكهربائية والإلكترونيات والآلات والمركبات).

على مستوى الاستثمار الأجنبي المباشر، يتركز أكثر من 70٪ من صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع النفط، مقارنة بـ 4٪ فحسب في قطاع الصناعة التحويلية. بوضع هذا الهيكل في الاعتبار، نجد أنه على الرغم من أن قطاع البترول كثيف رأس المال، فإنه لا يخلق عددًا كبيرًا من فرص العمل. علاوةً على ذلك، تتسم طبيعته الاستخراجية بانخفاض القيمة المضافة. وأخيرًا، لا يرتبط هذا القطاع بنقل التكنولوجيا التي من شأنها أن تُحسن الإنتاجية الإجمالية لقطاع الصناعة التحويلية. من الواضح أن جذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى قطاع الصناعة التحويلية يتطلب تطوير المؤسسات وتحسين مناخ الاستثمار.

لقد تأثرت كل من التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر سلبًا بجائحة كوفيد-19، فقد شهدت الصادرات انخفاضًا فعليًا بلغ 13.5٪ في العام المالي 2021/2020. وفيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر، أثرت هذه الأزمة أيضًا على مصر تأثيرًا كبيرًا، فانخفضت التدفقات الوافدة إلى أكثر من النصف خلال الربع الثالث من العام المالي 2021/2020. من المتوقع أيضًا أن يؤدي ضعف التجارة العالمية إلى انخفاض صادرات مصر وعائدات قناة السويس. ورغم أنه من المتوقع أن ينخفض الاستثمار الأجنبي المباشر، فمن المرجح أن يصل إلى المستويات التي كان عليها قبل الأزمة بحلول شهر يونيو من العام المالي 2022/2021 (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2020).

وفيما يتعلق بسوق العمل المصري، من المهم ملاحظة أنه على الرغم من انخفاض معدل البطالة عامة منذ عام 2015، لا يزال هذا المعدل مرتفعًا على وجه خاص لا سيما بين النساء والشباب. وتُعدّ مشاركة الإناث في القوى العاملة منخفضة، وتصل إلى 24.4٪ فحسب. وقد لوحظ أنه حتى مع انخفاض معدل البطالة، زادت حصة الوظائف غير المستقرة (عمال يكسبون دخلاً غير كافٍ، أو عدم وجود عقد قانوني أو معاش تقاعدي أو تغطية صحية، أو العمالة الناقصة). وقد أدت جائحة كوفيد -19 إلى زيادة حدة التحديات طويلة الأمد، لا سيما مع الفئات الأكثر ضعفًا وتعرضًا للبطالة وفقدانًا للدخل. وللعمل

على تحقيق التعافي، تحتاج استراتيجيات التعافي إلى الاسترشاد ببيانات عن فرص العمل طويلة الأمد واتجاهات النمو التي كشف عنها هذا التقرير.

ومن المتوقع أن يكون تأثير تفشي الجائحة بالغ الشدة على الأشخاص والمؤسسات في القطاع غير الرسمي. وقد دعمت الحكومة العمال غير النظاميين، لا سيما النساء، الذين فقدوا وظائفهم بسبب فيروس كورونا (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2020). وفي أعقاب التطورات التي شهدتها سوق العمل، تأثرت أيضًا المشاريع الصغيرة والمتوسطة تأثرًا سلبيًا بالوباء.

وفيما يخص تطورات سياسات الاستثمار والتجارة، أطلقت عدة وزارات مؤخرًا سلسلة من المشاريع لتعزيز السياسة الصناعية وخلق المزيد من فرص العمل. بالإضافة إلى ذلك، فإن مبادرة حياة كريمة، التي أطلقها السيد الرئيس رسميًا في يوليو 2021، جديرة بالأهمية لأنها دليل على الالتزام السياسي تجاه المبدأ التوجيهي لأجندة 2030: "عدم ترك أي أحد خلف الركب"، كما تُعد ركيزة مهمة من ركائز التنمية المحلية. ولتطوير نظام التعليم المهني، تتولى وزارة التربية والتعليم حاليًا إشراك القطاع الخاص للاستثمار في إنشاء مائة مدرسة مهنية بحلول عام 2030، وهذا من شأنه أن يساعد في تحسين مهارات العمال اللازمة لقطاع صناعي أكثر تنافسية.

وتسعى مصر إلى تحرير نظامها التجاري على أساس الدولة الأولى بالرعاية من خلال مفاوضات منظمة التجارة العالمية والتخفيضات الجمركية أحادية الجانب، وعلى أساس تفضيلي من خلال اتفاقيات متبادلة مع شركاء تجاريين مختارين. ومن ناحية أخرى، لتعزيز الصادرات، أطلقت وزارة التجارة والصناعة العديد من المبادرات والمشاريع مؤخرًا. ويأتي ذلك تماشيًا مع الهدف الذي أعلنه رئيس الجمهورية مؤخرًا بشأن زيادة صادرات مصر إلى 100 مليار دولار. ولتسهيل التجارة، أطلقت مصلحة الجمارك المصرية منظومة النافذة الواحدة القومية للتجارة الخارجية "نافذة" لتسهيل التجارة الخارجية. وسيساعد ذلك في تحديث وأتمتة إدارة الجمارك، وتبسيط الإجراءات، وخفض وقت التخليص. كما سيطلق البنك المركزي المصري شركة جديدة لضمان مخاطر ائتمان الصادرات (بقيمة 600 مليون دولار أمريكي)، تهدف إلى حماية الشركات المصرية المصدرة إلى أفريقيا.

وفيما يتعلق بالآليات المؤسسية الخاصة بسياسات التجارة والاستثمار، أوضح هذا التحليل أنه لتبني نهجًا أكثر شمولاً تجاه التجارة، لابد من إجراء المزيد من التنسيق بين المؤسسات المختلفة. وعلى مستوى الاستثمار، فالتباين بين المؤسسات المختلفة واضحًا بينما التداخل أقل وضوحًا مقارنة بالسياسات التجارية.

ولا تزال العديد من التحديات قائمة ويجب معالجتها على مستوى التجارة والاستثمار. لذلك، يجب مواجهة بعض التحديات الكبرى على مستوى الاستثمار من أجل تعزيز دور القطاع الخاص باعتباره محركًا رئيسيًا للقدرة التنافسية الاقتصادية وتعزيز خلق فرص العمل ودعم دور الحكومة باعتباره محفزًا لتنمية القطاع الخاص. وعلى وجه التحديد، لابد من وجود رؤية أوضح مرتبطة بتنمية القطاع الصناعي. ويجب أن تكون هذه الاستراتيجية مرتبطة ارتباطًا أفضل بالسياسة التجارية لتعزيز القطاعات ذات القيمة المضافة العالية والتي تتطلب عمالة كثيفة وتتسم بارتفاع الطلب العالمي.

علاوةً على ذلك، من الضروري إجراء إصلاحات مختلفة على مستوى المنافسة لتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية. وفي الآونة الأخيرة، أثرت تداعيات جائحة كوفيد-19 بشدة على الاقتصاد المصري، مما تسبب في فقدان الوظائف والدخل. وعلى الرغم من أن الأزمة الحالية أدت إلى اضطراب سلاسل التوريد وحجم التجارة الدولية وأثرت بشدة على الاستثمار، فقد أتاحت لمصر فرصًا جديدة بشأن الاستعانة بمصادر خارجية بحدود مجاورة لأوروبا، مما قد يُعزز فرص التصدير في مختلف القطاعات، كما يمكن أيضًا استكشاف مناطق أخرى. ويجب أن تتبنى مصر سياسات تستهدف ترويج الاستثمار وذلك لجذب الاستثمارات والاستفادة من فرص الاستعانة بمصادر خارجية بحدود مجاورة في أوروبا (الأمم المتحدة، 2020).

وفي الانتقال إلى مستقبل التصنيع المستهدف في مصر في عام 2025، اقترحت الأمم المتحدة اتخاذ تدابير سياسية حاسمة، لا سيما من خلال تحسين سهولة ممارسة الأعمال التجارية وتعزيز الاستثمار، والاستفادة من الممارسات الناجحة لمناطق التجارة الحرة ومناطق الاستثمار. ويجب على مصر تحسين بيئة الأعمال ورفع مستوى المهارات البشرية وقدرات الشركات، لخلق فرص عمل أكثر وأفضل في القطاعات ذات الإنتاجية الأعلى والمتنامية (البنك الدولي، 2020). ومن ثم، فإن تحسين مناخ الاستثمار في الدولة لا غنى عنه لتعزيز سلاسل القيمة العالمية (دوفيس وزكي، 2020) إلى جانب تعزيز قدرات وأساسيات الاقتصاد من خلال الاستثمار في رأس المال البشري وتعزيز الحوكمة لأنهما شرط أساسي للاندماج الفعال في سلسلة قيمة إقليمية أو عالمية (زكي، 2021 ب).

وعلى مستوى التجارة، يجب أخذ بعض الصعوبات في الاعتبار من أجل تحسين الصادرات والأداء التجاري لمصر. وعلى وجه الخصوص، توفير قوة عاملة مؤهلة وتحسين نظام التعليم لتحقيق الموائمة بين مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل. كما يجب أن يعتمد اختيار القطاعات ذات الأولوية على العمل الإحصائي أو التجريبي أو القائم على الأدلة.

ويُعد إنشاء هيئة مراقبة السوق الخطوة الأولى التي يجب أخذها في الاعتبار، فالصادرات المصرية تواجه الكثير من التدابير غير الجمركية على المستويين المحلي والدولي. وأخيرًا، لابد من انتهاج نهجًا أكثر تصاعدية، لتنفيذ سياسات التجارة والاستثمار، من خلال عقد اجتماعات منتظمة مع مختلف أصحاب المصلحة، ومن خلال الحوار الاجتماعي ثلاثي الأطراف، لمناقشة تحديثات السياسة الأخيرة، وركائزها الأساسية، والإصلاحات المطلوبة. وفي نهاية المطاف، ستعمل هذه التدخلات على تحسين خلق الوظائف من حيث الكم وضمان العمل اللائق للجميع.

# المراجع


Abouelfarag, H. A. and Abed, M. S. 2017. The Impact of Foreign Capital Inflows on Economic Growth and Employment in Egypt: A Sectoral Empirical Analysis. Economic Research Forum. Working Paper Series, November, WP 1152.

Abouelfarag, H. A. and Abed, M. S. 2018. The Impact of Foreign Direct Investment on Real Wages in Egypt: A Sectoral Empirical Analysis. Topics in Middle Eastern and African Economies. Proceedings of Middle East Economic Association, Vol. 20, Issue No. 2, September, pp. 70-89.

Aboushady, A., Kamal, Y. and Zaki, C. 2022. Disentangling the Impact of Trade Barriers on Wages: Evidence from the MENA Region, Middle East Development Journal. DOI: 10.1080/17938120.2021.2021364

Aboushady, N. and Zaki, C. 2021. Do exports and innovation matter for the demand of skilled labour? International Review of Applied Economics, Vol. 35, issue 1, 25-44.

Al Azzawi, S. and Said, M. 2009. Trade liberalization, inter-industry wage differentials and job quality in Egyptian manufacturing [Arabic]. Gender and Work in the MENA Region Working Paper No. 6.

Amer and Selwaness. 2021. Unleashing Employment Potential in the Manufacturing Sector: Developing SME Finance and the Way Forward, Alternative Policy Solutions, Policy Paper, January.

Amer, M., Selwaness, M. and Zaki, C. 2021. Patterns of Economic Growth and Labour Market Vulnerability in Egypt. ILO-ADWA Report.

Asli A., Behname M. & K. Noormohamadi. 2012. Foreign Direct Investment Effect on Urban Wages in MENA Countries. Advances in Management & Applied Economics, Volume (2), Pages 33-39.

Atallah, S. 2020. “Covid-19 In Egypt: The Return of Harsh Realities”, in Rethinking Egypt’s Economy, Middle East Institute, Policy Paper October 2021.

Ben Salem, M. and Zaki, C. 2019. Revisiting the Impact of Trade Openness on Informal and Irregular Employment in Egypt. Journal of Economic Integration 34 (3): 465–497.

Dovis, M., and Zaki, C. 2020. Global Value Chains and Local Business Environments: Which Factors do Really Matter in Developing Countries? Review of Industrial Organization, 57, 481-513.

El-Said, H. Al-Said, M. and Zaki, C. 2015. Trade and Access to Finance of SMEs: Is There a Nexus? Applied Economics, 47:39, 4184-4199.

Ernest, C. and Sarabia, M. 2015. Urgent Plan to Activate the Egyptian Economy: An Employment Impact Assessment. Employment Policy Department, EMPLOYMENT Working Paper No. 176.

Fawzy, S. 2002. Investment Policies and Unemployment in Egypt, Working Paper No. 68 September.

Fedi, L., Amer, M. and Rashad, A. 2019. "Growth and Precariousness in Egypt”, ILO/SIDA Partnership on Employment, Working Paper No 2, ILO, Geneva.

Fenestra, R. C. and Hanson, G. H. 1995. Foreign Investment, Outsourcing and Relative Wages, NBER Working Pape, WP5121.

Garcíaa F., Jin, B., and Salomonc R. 2013. Does Inward Foreign Direct Investment Improve the Innovative Performance of Local Firms? Res Policy 42:231–244.

Ghoneim, A. F., Zaki and Gasiorek, M. 2019. Scoping the Potential for Enhancing Egypt's Bilateral Trade and Investment with African Countries, DFIR Egypt, Final Report, August.

Global Gender Gap Report, World Economic Forum, 2020.

Haq, T. and Zaki, C. 2015. Macroeconomic Policy for Employment Creation in Egypt: Past Experience and Future Prospects, Employment Policy Department, EMPLOYMENT Working Paper No. 196.

Heintz, James. 2018. "Stalled Progress: Recent Research on Why Labour Markets are Failing Women", International Development Research Centre.

Hendy and Zaki. 2021. Trade Facilitation and Firms Exports: Evidence from Customs Data, International Review of Economics and Finance, 75 (2021) 197–209.

Hendy, R. and Zaki, C. 2013. Assessing the Effects of Trade Liberalization on Wage Inequalities in Egypt: A Microsimulation Analysis, The International Trade Journal, 27:1, 63-104.

https://fount.aucegypt.edu/faculty_journal_articles/501

International Labour Organization. 2010. Impact of the Economic Crisis on Trade, Foreign Investment, and Employment in Egypt, February.

International Labour Organization. 2016. Women in Business and Management. www.ilo.org/arabstates

International Labour Organization. 2017. Active Labour Market Programmes in Egypt: Challenges and Way Forward, January.

International Monetary Fund. 2015. Arab Republic of Egypt, Country Report No. 15/33, February.

International Monetary Fund. 2020. Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia. October

Kamal, Y. and Zaki, C. 2018. How Do Technical Barriers to Trade Affect Exports? Evidence from Egyptian Firm-Level Data, Journal of Economic Integration, pp. 659-721.

Karam, F. and Zaki, C. 2015. Trade Volume and Economic Growth in the MENA Region: Goods or Services? Economic Modelling, Volume 45, February 2015, pp. 22-37.

Karam, F. and Zaki, C. 2019. Why Don't MENA Countries Trade More? The Curse of Deficient Institutions, The Quarterly Review of Economic sand Finance, Volume 73, August 2019, pp. 56-77.

Karam, F. and Zaki, C. 2021. On Women Participation and Empowerment in International Trade: Impact on Trade Margins in the MENA Region, The Journal of International Trade & Economic Development, VOL. 30, NO. 3, pp. 384–406.

Mossallam, M. 2021. Egypt's Foreign Direct Investment Regime: Evolution and Limitations, in Routledge Handbook on Contemporary Egypt, Edited by Robert Springborg, Amr Adly, Anthony Gorman, Tamir Moustafa, Aisha Saad, Naomi Sakr, Sarah Smierciak.

Odjo, S., Traore, F. and Zaki, C. 2019. Intra-African Trade Integration, Chapter 3, P.43-66. Africa Agriculture Trade Monitor Report, Edited by Antoine Bouët and Sunday Pierre Odjo.

OECD. 2020. "The Covid-19 Crisis in Egypt", April.

OECD. UFM. 2021. "Regional Integration in the Union for the Mediterranean." Progress Report.

Othman, A. Sholkamy, H. and Zaki, C. 2021. On Mainstreaming Social Thinking in Macroeconomic Policies. Social Protection in Egypt: Mitigating the Socio-Economic Effects of the COVID-19 Pandemic on Vulnerable Employment, socialprotectionegypt.com

Raess, D. and Sari, D. 2018. Labor Provisions in Trade Agreements (LABPTA): Introducing a New Dataset, Global Policy 9(4): 451-466.

Raess, D. and Sari, D. 2021. LABPTA Codebook and Coding. [data collection]. UK Data Service. SN: 855014, http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-855014

Raess, D., Dür, A. and Sari, D. 2018. Protecting Labor Rights in Preferential Trade Agreements: The Role of Trade Unions, Left Governments, and Skilled Labor, Review of International Organizations 13(2): 143-162.

Ramadan, R. and Zaki, C. 2020. "The Case of Egypt" in "COVID-19 in the Mediterranean and Africa Diagnosis, Policy Responses, Preliminary Assessment and Way Forward", EMEA-EMNES Studies.

Rizk. R., Jacob, A., Abdelmageed, S., Spies, J., Périllat, S. and Miniaoui, H. 2021. "Mapping Export Potential with Employment Potential: A Sectoral Analysis of Egypt's Economy", Forthcoming.

Tarek, S. and Ghoneim, H. 2018. Have FDI enhanced Growth? German University in Cairo, Working Paper Series, WP 49, September.

United Nations Report. 2020. Futures in the Time of COVID-19: Results of a Strategic Foresight Exercise on the Manufacturing Sector in Egypt.

United Nations Report. 2020. Futures in the Time of COVID-19: Results of a Strategic Foresight Exercise on the Manufacturing Sector in Egypt.

World Bank. 2021. "Resilience COVID-19 Crisis through a Migration Lens", Migration and Development Brief No. 34, May.

World Travel and Tourism Council. 2021. Travel and Tourism Economic Impact 2021. GLOBAL ECONOMIC IMPACT & TRENDS 2021, June.

Youssef and Zaki. 2019. Between Stabilization and Allocation in the MENA Region: Are Competition Laws Helping? Economic Research Forum, Working Paper No. 1319, July.

Zaki, C. 2014. On Trade Policies and Wage Disparity: Evidence from Egyptian Microeconomic Data, International Economic Journal, Volume 28, Issue 1, pp. 37-69.

Zaki, C. 2016. Employment, Gender and International Trade: A Micro-Macro Evidence for Egypt, Review of Economics & Political Science, Vol.1 Issue 1, pp. 29-60.

Zaki, C. 2017. An Overview of Structural Imbalances in Egypt, Égypte/Monde arabe, « L'État égyptien en quête de stabilité », n°16 – 3e série, Centre d'Études et de Documentation Économiques, Juridiques et sociales, pp. 99-124.

Zaki, C. 2021a. Trade as an Engine for Growth, Chapter 9, in Egypt: Financing for Development, pp. 188-204, Forthcoming.

Zaki, C. 2021b. Why Egypt's Trade Policy Failed to Improve its External Competitiveness, in Routledge Handbook on Contemporary Egypt, Edited by Robert Springborg, Amr Adly, Anthony Gorman, Tamir Moustafa, Aisha Saad, Naomi Sakr, Sarah Smierciak.

Zaki, C., Alshyab, N., Goaied, M. and Seleem, N. 2018. Employment Intensity and Sectoral Output Growth: A Comparative Analysis for MENA Economies, EMNES Working Paper No 19, October.

# ملحق

جدول 1 (أ): مشاريع الاتحاد الأوربي في مصر

| العام الذي تم فيه اعتماد المشروع | اسم المشروع | اتحاد مؤسسات التمويل | القطاع | التكلفة الإجمالية للمشروع (مليون يورو) | مساهمة الاتحاد الأوربي (مليون يورو) | نوع الدعم المُقدم من الاتحاد الأوربي | الحالة | هل تم البدء في المشروع؟ | هل تم البدء في تقديم المساعدة الفنية/الضمان/ رأس المال المخاطر، بتمويل من الاتحاد الأوربي؟ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2017 | برنامج توسيع خدمات الصرف الصحي بالفيوم | البنك الأوروبي لإعادة البناء والتنمية | المياه، الصرف الصحي | 456.49 | 38.09 | منح استثمارية، مساعدات فنية | تم التوقيع | لا | جاري |
| 2017 | مشروع مصرف "كتشنر" | البنك الأوروبي للاستثمار، البنك الأوروبي لإعادة البناء والتنمية | البيئة | 482.28 | 46.98 | منح استثمارية، مساعدة فنية | تم التوقيع | لا | لا |
| 2017 | إعادة تأهيل ترام الرمل بمحافظة الإسكندرية | الوكالة الفرنسية للتنمية | النقل | 363.3 | 8.3 | مساعدة فنية | جاري العمل | لا | لا |
| 2018 | برنامج دعم المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة | بنك التنمية الألماني KfW | قطاع خاص | 50.1 | 15.05 | منح استثمارية، مساعدة فنية | تم التوقيع | لا | لا |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2018 | برنامج تحسين كفاءة استخدام الطاقة لشركة السويس لتصنيع البترول | البنك الأوروبي لإعادة البناء والتنمية | الطاقة | 171.5 | 13.5 | منح استثمارية، مساعدة فنية | تم التوقيع | تحت الإنشاء | تم |
| 2018 | محطة معالجة مياه الصرف الصحي بغرب الإسكندرية | البنك الأوروبي للاستثمار | المياه، الصرف الصحي | 185.15 | 20.65 | منح استثمارية | تم التوقيع | لا | لا |
| 2019 | التميز وكفاءة استخدام الطاقة في التعليم | بنك التنمية الألماني KfW | التعليم | 115.7 | 13.4 | منح استثمارية، مساعدة فنية | تم الاعتماد | لا | غير متاح |
| 2019 | تقوية شبكة الكهرباء | البنك الأوروبي لإعادة البناء والتنمية | الطاقة | 202.37 | 20.47 | منح استثمارية، مساعدة فنية | تم التوقيع | لا | جاري العمل على التصميم |
| 2019 | برنامج تمويل الاقتصاد الأخضر | البنك الأوروبي لإعادة البناء والتنمية | قطاع خاص | 189.86 | 24.86 | منح استثمارية، مساعدة فنية | تم الاعتماد | لا | لا |

المصدر: إعداد المؤلفين بناء على بيانات المفوضية الأوروبية

# إخلاء مسئولية

تم إنتاج هذا الإصدار بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي. ومحتوى هذا الإصدار هو مسؤولية المؤلفين وحدهم ولا يعكس بالضرورة وجهات نظر الاتحاد الأوروبي.

لا تنطوي التسميات المستخدمة في إصدارات منظمة العمل الدولية، المتوافقة مع ممارسات الأمم المتحدة، ولا طريقة عرض المادة التي يتضمنها، على الإعراب عن أي رأي كان من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد من البلدان، أو أي منطقة أو أي إقليم، أو أية سلطة من سلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

تقع مسؤولية الآراء المُعبر عنها في المقالات والدراسات وغيرها من المساهمات على عاتق مؤلفيها وحدهم، ولا يشكل النشر مصادقة من مكتب العمل الدولي على الآراء الواردة فيها.

لا تعني الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن عدم ذكر شركة أو منتج تجاري أو عملية معينة ليس علامة على رفضها.

**تفاصيل الاتصال**

**منظمة العمل الدولية**
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

البريد الإلكتروني: METI@ilo.org
الموقع: www.ilo.org/meti

©منظمة العمل الدولية 2022