هذا المشروع ممول
من الاتحاد الأوروبي

منظمة العمل الدولية
METI

تأثير سياسات التجارة والاستثمار على العمل المنتج واللائق

التقرير القطري لمصر

شهير زكي
جامعة القاهرة ومنتدى البحوث الاقتصادية

هالة المنياوي
منظمة العمل الدولية

اغسطس ٢٠٢٢

ملخص تنفيذي

أجرت مصر العديد مِن الإصلاحات الصَّارمة 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 ٢٠١٧/٢٠١٦ وأدَّت إلى نموّ النّاتج المحلي الإجمالي مِن ٥,٣٪ إلى ٥,٦٪ في العام المالي ٢٠١٩/٢٠١٨، ووصول مُعدّل العجز الكُلّي/الناتج المحلي الإجمالي إلى ٨٪ وبلوغ مُعدّل التضخّم ٥,٣٪ خلال العام المالي ٢٠٢٠/٢٠١٩. 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 ٧,٥٪ خلال الربع الرابع من العام المالي ٢٠٢٠/٢٠١٩ من ٩,٩٪ 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، ٢٠٢١) 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 ٧٠,٣٪، بينما بلغت نسبة مشاركة الإناث ٢٤,٤٪ فحسب خلال العام المالي ٢٠١٩/٢٠١٨. وبالرغم من ذلك، ارتفع معدل المشاركة ككل بين مجموعات السكان في سن العمل (ما بين ١٥-٦٤ عامًا) بواقع ٨٪ خلال الفترة ما بين العامين الماليين ٢٠٠١/٢٠٠٠ و٢٠١١/٢٠١٠ إلى ٥٢٪، وذلك قبل تراجعها إلى مُستوياتها التي كانت عليها خلال عام ٢٠٠٠، وأكَّد الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠٢٠) هذا الانخفاض للعام المالي ٢٠١٩/٢٠١٨. ويعكس هذا الانخفاض تراجعًا في نسبة مُشاركة الذكور خلال العقدين الماضيين، بينما شهدت نسبة مُشاركة الإناث ارتفاعًا طفيفًا خلال الفترة من العام المالي ٢٠٠١/٢٠٠٠ إلى العام المالي ٢٠١٨/٢٠١٧، من ٢٢,٤٪ إلى ٢٤,٤٪. وعلى مستوى القطاعات، تتركز العمالة بصفة أساسية في قطاعي الخدمات والزراعة. وقد عكس قطاع الزراعة ارتفاع معدل العمالة ليُمثّل ٢٤٪ مِن إجمالي العمالة خلال عام ٢٠١٧. وجاء قطاع تجارة الجملة والتجزئة في المركز الثاني (٢٢,٩٪) وقطاع الصّناعات التحويلية في المركز الثالث (١٧,٧٪). وتجدر الإشارة إلى أنّه بينما واصل معدل البطالة الانخفاض منذ عام ٢٠١٥، 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، ٢٠٢١).

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 ١٩٩٥، ونفّذت العديد مِن الإصلاحات التي تستهدف تحرير التجارة. وقد أدت مجموعة من اتفاقيات التجارة الجديدة، إلى جانب تخفيض التعريفة الجمركية أحادية الجانب في عام ٢٠٠٥، 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 ٦٪ خلال العام المالي ٢٠٢٠/٢٠١٩، شهد القطاع

الأولي ارتفاعًا في التعريفة الجمركية من ٥,١٪ للعام المالي ٢٠١٦/ ٢٠١٧ إلى ١٩,٥٪ للعام المالي ٢٠١٩/ ٢٠٢٠. 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 (٢١٪)، تليها صادرات اللؤلؤ الطبيعي أو المستنبت (٨٪)، ثُم المواد البلاستيكية (٦٪)، الأجهزة الكهربائية (٦٪)، الثمار الصّالحة للأكل (٥٪)، الأسمدة (٤٪). وعلى مستوى الاستثمار الأجنبي المباشر، يتركّز أكثر من ٧٠٪ من صافي الاستثمارات الأجنبية المباشرة في قطاع النفط، مقابل ٤٪ 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 ١٨٪ من الصادرات المصرية، تُقدّر إمكانات تصدير المواد الكيميائية غير المستغلة بـ٦١٪ مِن إجمالي إمكانات التصدير. وقد كانت لقطاع البستنة حصة أقل بلغت ١٤٪ 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 ٦٣٪ 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 ٢٠٢١.

تُسهم المشاريع الصغيرة والمتوسطة إسهامًا ملحوظًا في الاقتصاد المصري لكن بعض المعوقات ما زالت قائمة. ووفقًا لمسح المؤسسات الذي أجراه البنك الدولي (٢٠٢٠)، تُمثل المشاريع الصغيرة أكبر عدد من الشركات في مصر بنسبة ٨٩٪، بينما تمثل المشاريع المتوسطة والكبيرة ١٠٪ و١٪ من إجمالي عدد الشركات في مصر، على التوالي. وعلى مستوى القطاعات، تتركّز معظم المشاريع الصغيرة في قطاع الخدمات (٤٦٪) ويليه قطاع الأغذية (١٣٪) والمنتجات الخشبية (١٠٪). لُوحِظ أيضًا وجود نمط مشابه لذلك بالنسبة إلى المشاريع المتوسطة بالإضافة إلى قطاع الصناعات النسيجية التي تتضمّن ١٠٪ من إجمالي عدد المشاريع المتوسطة. أمّا المشاريع الكبيرة فلها هيكل مختلف حيث يعمل ١٩٪ منها فقط في قطاع الخدمات، ويأتي قطاع الصناعات النسيجية في المركز الثاني بنسبة ١٤٪، والأغذية بنسبة ١١٪، والمنتجات البترولية بنسبة ٩٪، والصناعات الكيمائية بنسبة ٨٪. 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 ٧٤٪ و٧٨٪ 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 ٢٠١٧. ثانيًا، تم وضع استراتيجية جديدة تماشيًا مع رؤية مصر ٢٠٣٠، 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 ٢٠٢١ مبادرة «حياة كريمة» في القرى الأكثر فقرًا والأشدّ احتياجًا لتوفير سُبل الحصول على الخدمات الأساسية ومساعدة سكانها على إقامة مشاريع متناهية الصّغر. وفي أبريل ٢٠٢١، 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 ١٠٠ مدرسة مهنية جديدة بحلول عام ٢٠٣٠، 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.

مكتب العمل الدولي
4 ، طريق موريلونس
CH-1211 جنيف 22 ، سويسرا