

## د. سمير رضوان

وزير المالية الأسبق، ومستشار المدير العام لمنظمة العمل الدولية بجنييف سابقاً.



### أسواق العمل في مصر: نظرة مستقبلية

#### ١. مقدمة: نحو منهجية جديدة لدراسة أسواق العمل

هناك إجماع على أن الموارد البشرية هي المصدر الأساسي للميزة النسبية للاقتصاد المصري نظراً لندرة الموارد الطبيعية الأخرى، ومن هنا فقد حظى موضوع "تنمية القوى البشرية" باهتمام كبير عبر المراحل المختلفة لتطور الاقتصاد المصري، وقد كانت مصر من أوائل الدول التي بادرت باستحداث تعداد السكان في عصر الحملة الفرنسية (١٧٩٨) وتعداد النفوس في عهد محمد علي (١٨٠٥-١٨٤٩)، وإن كانت هذه محاولات محدودة، إلى أن تم أول تعداد شامل في ١٨٨٢، واستمر كل عشر سنوات تقريباً إلى الوقت الحاضر. ولكن يلاحظ أن البيانات لم تتعد حصر أعداد القوى العاملة دون الدخول في التفاصيل، واستمرت منهجية الحصر العددي إلى أن جاء تقرير "بتلر" في عام ١٩٣٢، والذي أرسى أسس اقتصادات العمل بما فيها الأجور وظروف العمل والصحة المهنية، ومع تطور النشاط الاقتصادي وبروز قطاعات الصناعة والتجارة، دخلت دراسات العمل مرحلة جديدة سيطرت عليها منهجية "تخطيط القوى العاملة" Manpower Planning، والتي ركزت على التوصيف الرقمي للقوى العاملة في إطار عملية التخطيط الشامل للاقتصاد، ودون النظر إلى ديناميكية أسواق العمل بل إن هذا الاصطلاح لم يكن مستخدماً حتى مجيء بعثة

”

الموارد البشرية هي المصدر الأساسي للميزة النسبية للاقتصاد المصري نظراً لندرة الموارد الطبيعية الأخرى.

“

منظمة العمل الدولية في أوائل الثمانينيات من القرن الماضي، فقد "طلب رئيس وزراء مصر إلى المدير العام لمنظمة العمل الدولية، إيفاد بعثة خبراء دولية لبحث استراتيجية العمل في مصر في أقرب وقت مناسب، لدراسة النمو الاقتصادي، والعمالة والعدالة الاجتماعية في وقت السلم....." واتفقت الأطراف المعنية على الهدف البعيد للمشروع، وهو "تمكين الاقتصاد المصري من التنمية بطريقة توفر العمالة الإنتاجية لكل من يريد العمل وتوليد دخل كافٍ يكفل الوفاء بالاحتياجات الأساسية لمجموع السكان"، ولقد دشنت البعثة منهجية جديدة لدراسة مسار النمو في الاقتصاد تتمحور حول مفهوم سوق العمل والتفاعل بينها وبين متغيرات الاقتصاد الكلي في إطار ديناميكي يبعد عن جمود منهجية "تخطيط القوى العاملة" ويقدم صورة واقعية لعمل

”

تكنولوجيا القرن الواحد والعشرين قائمة على المعرفة، وبالنسبة للعمالة الرخيصة غير المؤهلة والتي كانت تعمل في الدول النامية في الماضي فلن تجد لها عملاً فعالاً في هذا القرن..... إن القرن الجديد يعدنا بفرص غير محدودة في العلم والتكنولوجيا، وأعتقد أن العالم النامي يستطيع، بل يجب عليه، أن يكون شريكاً أو جزءاً من هذا التطور.

“

أحمد زويل  
عصر العلم، ٢٠٠٥

الاقتصاد الوطني ليساعد صانع السياسات في كيفية إدارة هذا الاقتصاد نحو هدفي النمو والعدالة في آن واحد . وقد تم تقديم تقرير البعثة من خلال حوار موسع، وقبلته الحكومة عازمة على أن يكون إطاراً للسياسات الاقتصادية والاجتماعية.

ولقد جاء بعد ذلك العديد من دراسات أسواق العمل، سواء على المستوى القطاعي أو حسب النوع والفئات العمرية وكان ذلك بفضل الطفرة التي حققها الدكتور راجي أسعد بالتعاون مع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء بتطوير قاعدة بيانات سوق العمل وأداتها الرئيسية "بحث القوى العاملة"، والذي يرجع تاريخه إلى عام ١٩٥٧، وتم تطويره جذرياً ليتمكن الباحثين من الوقوف على الحراك في أسواق العمل.

## ٢. تطورات أسواق العمل في نصف قرن

وفي هذا الإطار، يمكن إجمال التطورات في أسواق العمل المصرية خلال نصف القرن الماضي في الأربع مراحل التالية، لكل مرحلة سماتها الأساسية والسياسات المتبعة لإدارة الاقتصاد الوطني، والمؤسسات القائمة على تنفيذ هذه السياسات، ويكون ذلك بمثابة تمهيد لفهم الوضع الراهن والتأمل في مسارات المستقبل.

١ - مرحلة الستينيات: اقتصاد الوفرة في اليد العاملة وحل مشكلة التشغيل عن طريق التوسع في التوظيف الحكومي وبداية الطفرة في التصنيع عن طريق الإحلال محل الواردات، وقد اتسمت تلك الفترة بانخفاض معدل البطالة السافرة التي تراوحت بين ٢-٣٪، ولكن كانت هناك مشكلة البطالة المقنعة وخاصة في قطاع الزراعة والقطاع غير المنظم مما حدا بآرثر لويس إلى الإشارة إلى مصر باعتبارها نموذجاً لفائض العمالة الذي ينتظر الانتقال إلى القطاعات الأكثر إنتاجية .

٢ - ١٩٧٥ - ١٩٨٥ بداية البطالة السافرة نتيجة تضافر مجموعة من العوامل في ظل تطبيق سياسة "الانفتاح الاقتصادي"، حيث وصل معدل النمو

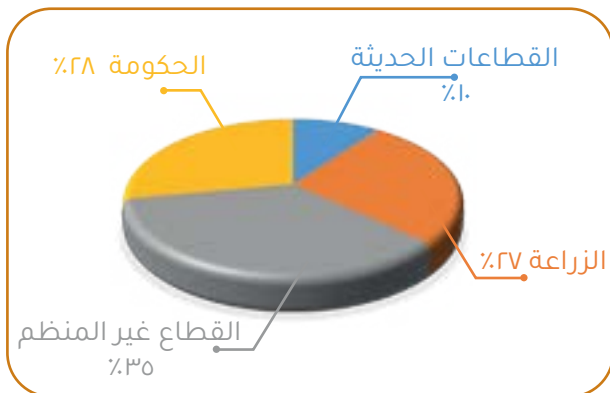


٤ - ١٩٩٥ - ٢٠١٠ : تزايد النمو مع تزايد البطالة ، فقد تم إعفاء مصر من جانب من الديون الخارجية، وازدهرت السياحة وازدادت حركة قناة السويس وكذلك تحويلات العاملين في الخارج ، وكان من جراء ذلك الارتفاع في معدلات النمو حتى بلغت ٧,٢٪ في عام ٢٠٠٨ مثلًا، ولكن ارتفع أيضًا معدل البطالة، حيث تراوح بين ٨-١١٪ خلال تلك الفترة . وقد أدى ذلك إلى وصف تلك المرحلة بفترة النمو منخفضة التشغيل "Growth Jobless" وذلك أن النمو المرتفع لم ينعكس على أداء أسواق العمل بصورة مماثلة ، فقد بلغ معدل الزيادة في عرض العمل ٣٪ سنويًا في حين كان معدل الزيادة في الطلب ٢,٨٪، والفارق كان ينضم لطابور المتعطلين أو القطاع غير المنظم الذي أصبح يستوعب ٣٥٪ من إجمالي قوة العمل و ٥٠٪ من التشغيل في الحضر ، في حين كان نصيب الزراعة ٢٧٪ والحكومة ٢٨٪، ولم يمثل القطاع الحديث سوى ١٠٪ فقط، ومما يفسر إخفاق أسواق العمل في الاستجابة للنمو السريع نظرًا لعدم الموازنة بين مخرجات التعليم والتدريب واحتياجات سوق العمل ، فقد كان ٤١٪ من قوة العمل إما أميين أو شبه أميين مما أدى إلى الحد من مقدرة العامل على التعامل مع التكنولوجيا الحديثة.

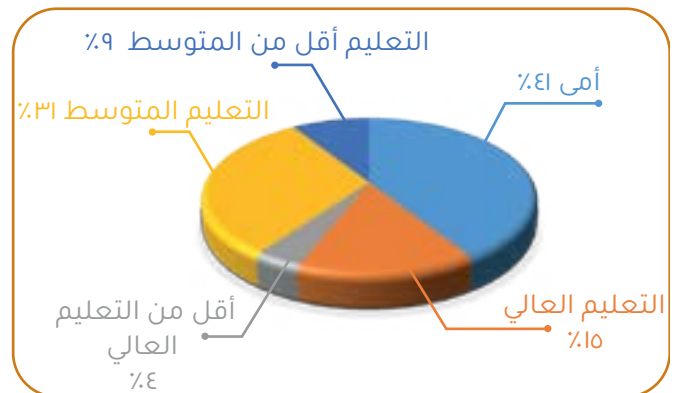
إلى ٨٪ سنويًا في المتوسط مدفوعًا بتدفق الموارد الخارجية من قناة السويس، وصادرات النفط، والسياحة وتحويلات العاملين في الخارج. وقد أصبحت مشكلة البطالة أكثر تعقيدًا نظرًا لتراجع المصادر التقليدية للطلب على العمالة في القطاع العام والحكومي وكذا في قطاع الزراعة، ولم يعوض ذلك التشغيل في قطاعي التشييد والخدمات. وإن كانت حدة البطالة قد انخفضت نتيجة لزيادة الطلب من دول الخليج على العمالة المصرية نتيجة ارتفاع سعر النفط بعد عام ١٩٧٤، مما أدى إلى هجرة ١٠-١٥٪ من قوة العمل إلى دول الخليج، وفي المقابل أدى ذلك إلى تقليص المعارض من القوى العاملة الماهرة وما صاحبه من ارتفاع للأجور. بعبارة أخرى، تزامنت البطالة مع ندرة العمل جنبًا إلى جنب، وتراوحت تقديرات البطالة بين ١٠-١٣٪.

٣ - ١٩٨٦ - ١٩٩٥ تباطؤ النمو مع زيادة البطالة، حيث شهدت تلك الفترة تقلص الموارد الخارجية خاصة بعد حرب الخليج، وبداية التراجع في الهجرة، مما أدى إلى تراجع معدل النمو إلى ما يتراوح بين ٢,٥-٣٪ في السنة، ومعدل نمو دخل الفرد، دون الصفر. ولذا بلغ معدل البطالة ١٠٪ وظل يتراوح حول هذا المعدل حتى عام ١٩٩٣ .

### هيكل المشتغلين



### المشتغلون حسب المستوى التعليمي

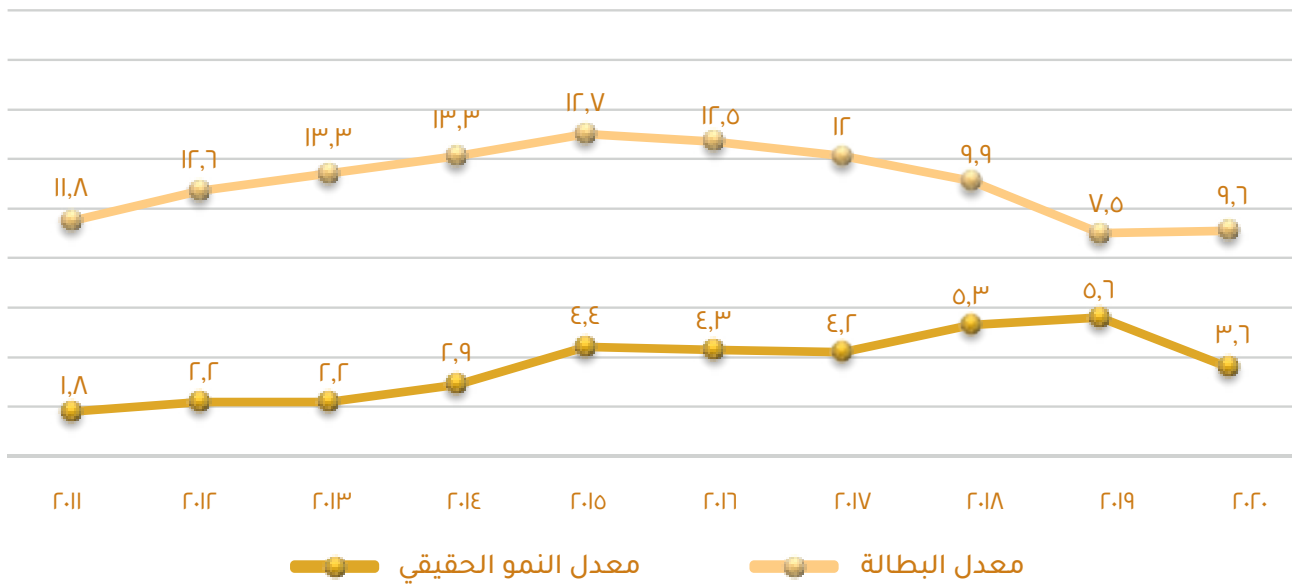


الاقتصادي بصفة عامة وكفاءة سوق العمل بصفة خاصة، وتراجع معدل النمو الحقيقي إلى ١,٨٪ في عام ٢٠١١ وظل أقل من معدل نمو السكان حتى عام ٢٠١٤، ثم أخذ بالتعافي في عام ٢٠١٥ وسجل ٤,٤٪، وحقق ارتفاعاً ملموساً في عامي ٢٠١٨ وسجل ٥,٣٪ وفي ٢٠١٩ سجل ٥,٦٪، ولكنة تراجع إلى ٣,٦٪ في ٢٠٢٠ بسبب جائحة كورونا. وبالتزامن مع ذلك ارتفع معدل البطالة إلى ١٢٪ و١٣٪ في السنوات من ٢٠١١ حتى ٢٠١٧ ثم تراجع إلى ٩,٦٪ في عام ٢٠٢٠.

انعكست هذه التطورات منذ الستينيات وحتى الآن على الوضع الراهن لأسواق العمل المصرية، ولقد ظلت بلا تغير يذكر بسبب عدم التحول في فترات الرواج وإدخال الإصلاحات الهيكلية على هيكل الاستثمار وسوق العمل، ولقد تضافرت عدة عوامل أخرى لتفاقم من حجم التحديات، ومن أهمها الزيادة السكانية المتسارعة، والآثار المترتبة على جائحة كورونا. ولقد شهدت الفترة ٢٠٢٠-٢٠١١ أحداثاً كان لها بالغ التأثير على الأداء

### معدلات النمو الحقيقي والبطالة خلال الفترة من ٢٠١١ حتى ٢٠٢٠

%



هذه صورة سريعة للوضع الراهن في سوق العمل، ويثور السؤال حول إمكانية مواجهة التطورات المتسارعة في العالم والنتيجة عن التحول التكنولوجي السريع.

وسوف نعمل ملامح التغييرات العالمية، وما يفرضه ذلك من مسارات المستقبل.

ومما يلفت الانتباه هو أن مشكلة البطالة هي في الأساس بطالة الشباب، ووفقاً لبيانات ٢٠٢٠، فإن المتعطلين في الفئة العمرية (١٩-٢٥) يمثلون ٦٦٪ من إجمالي المتعطلين، حيث يصل معدل البطالة لهذه الفئة أكثر من ٢٢٪، كذلك فإن البطالة هي في جوهرها بطالة المتعلمين، فقد وصل معدل البطالة بين الجامعيين إلى ٢٠٪ بينما كانت نحو ٣-١٪ فقط بين الأميين.

### ٣. مستقبل العمل وانعكاساته على أسواق العمل عالمياً ومحلياً

إن استشراف آفاق التغييرات الاقتصادية والاجتماعية وانعكاساتها على أسواق العمل عالمياً ومحلياً يشير إلى أن هناك مجموعة من العوامل التي تؤثر بقوة على مستقبل العمل (The Future of Work)، وذلك في الاقتصادات المتقدمة والناشئة والآخذة في النمو على حد سواء، وقد بات من الضروري الوقوف على هذه التأثيرات عند تكوين الرؤية للمستقبل الاقتصادي والاجتماعي لمصر. هذا ويمكن إجمال هذه العوامل فيما يلي:

#### أولاً: التأثير المزدوج للعولمة والتقدم التكنولوجي (الثورة الصناعية الرابعة)

مما لا شك فيه أن القوة المزدوجة للعولمة والتقدم التكنولوجي الذي فجرته الثورة الصناعية الرابعة، قد ساهما في إعادة تشكيل ملامح الاقتصاد العالمي والعلاقات بين الدول بشكل غير مسبق، وقد تجلى هذا التغيير خاصة في أسواق العمل، فالثورة الصناعية الرابعة تختلف عن الثورات الثلاث السابقة بالسرعة والاعتماد على المنصات الإلكترونية وإدخال الذكاء الاصطناعي في جميع مناحي الحياة، ولقد أدت الموجات المتسارعة من التطور التكنولوجي إلى ظهور أنماط جديدة للتشغيل، وتناقص الطلب على المهارات التقليدية وظهور مهارات أخرى مستحدثة. هذا، ويمكن رصد ثلاثة محركات رئيسة سوف تؤدي إلى تغييرات جذرية في أسواق العمل، أولها: هو التأثير الهدام (Disruptive effect) نظراً لانتقال العمالة إلى أماكن الطلب الجديد، واختفاء بعض الوظائف وظهور أخرى. وتشير الدراسات إلى أن ٤٦٪ من الوظائف في الولايات المتحدة الأمريكية قد تختفي خلال السنوات العشر القادمة، وأن الروبوتات سوف تحل محل ٥ ملايين وظيفة. وثانيها: أن التأثير الهدام سوف يترتب عليه رابحون وخاسرون ويتوقف ذلك على إمكانية استجابة قوة العمل للتغييرات التكنولوجية السريعة، وقد يترتب على ذلك تناقص نصيب

”

مما لا شك فيه أن القوة المزدوجة للعولمة والتقدم التكنولوجي الذي فجرته الثورة الصناعية الرابعة، قد ساهما في إعادة تشكيل ملامح الاقتصاد العالمي والعلاقات بين الدول بشكل غير مسبق.

“

عنصر العمل في الناتج القومي مع تراجع نصيب الأجور مقابل نصيب العائد على رأس المال، وذلك في الاقتصادات الغنية والفقيرة على السواء. والمحرك الثالث: بروز البطالة الهيكلية (Technological Unemployment) خاصة في الدول النامية حيث يتوقع أن يزيد حجم السكان في سن العمل بحوالي نصف مليار بحلول ٢٠٣٠. وفي محاولة لرصد تأثير هذه المحركات على أسواق العمل، تمت دراسة ٧٠٢ مهنة، وأشارت إلى تزايد الاستقطاب في أسواق العمل، حيث ينمو الطلب على المهن ذات العائد المرتفع في الأعمال التي تتطلب مهارات إدراكية وخلاقة، وأيضاً الأعمال اليدوية متدنية الدخل، في حين يتراجع الطلب بشكل كبير على الفئات متوسطة الدخل في المهن الروتينية والأعمال التكرارية، مع بروز أنماط جديدة في علاقات العمل من أهمها النمو السريع للعمل المستقل، أو ما يسمى "اقتصاد العجلة" (The Gig Economy) أو اقتصاد الشراكة (Sharing Economy)، ويشير ذلك إلى علاقات عمل غير رسمية لأداء أعمال محددة مقابل أجر معين دون التقيد بعقود العمل التقليدية أو الوجود في ساعات محددة في مقر العمل. وكذلك النمو السريع لمنصات العمل المستقل مثل Uber, Freelancer Up work.

”

هناك إجماع على أن الفروقات المتزايدة في توزيع الدخل تبرز كمصدر لعدم الاستقرار في العالم بما فيه البلاد الغنية والفقيرة على حد سواء.

“



”

أصبحت مشكلة البطالة القاسم المشترك بين دول العالم، ويأتي في مقدمة المتعطلين الشباب والنساء.

“

## ثانيًا: زيادة هوة الفروقات بين الدول وفي داخل كل دولة

هناك إجماع على أن الفروقات المتزايدة في توزيع الدخل تبرز كمصدر لعدم الاستقرار في العالم بما فيه البلاد الغنية والفقيرة على حد سواء. وقد أشار Jeffrey Sachs إلى أن اللامساواة بين الدول وفي داخل الدولة سوف يعتمد على النفاذ إلى التكنولوجيا. كما حذر (Paul Krugman) الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد عام ٢٠٠٨) من العودة إلى الرأسمالية الثرواتية (حيث تصبح الثروة أهم من العمل)، وأشار إلى أن نصيب الـ ١٪ من الأمريكيين قد ارتفع من ١٧٪ من الدخل في ١٩٧٩ إلى ٤٣٪ في ٢٠٠٧.

وقد أدت جائحة كورونا إلى تفاقم اللامساواة، حيث زاد إجمالي ثروة أغنى ٣ أشخاص في العالم من ٢١٤ مليار دولار إلى ٤٩٧ مليار دولار في أقل من عام .

## ثالثًا: الضغوط غير المسبوقة على أسواق العمل (البطالة وتراجع نصيب العمل في الناتج القومي)

أصبحت مشكلة البطالة القاسم المشترك بين دول العالم، ويأتي في مقدمة المتعطلين الشباب والنساء. ولا يخفى تأثير ذلك على الاستقرار الاجتماعي. كذلك يلاحظ تراجع نصيب العمل في الناتج القومي، وهذا ما أكده الاقتصادي الفرنسي الحادي والعشرين" والقائم على كم هائل من البيانات تعود إلى القرن الثامن عشر، حيث يشير إلى أن معدل العائد على رأس المال يفوق معدل النمو الاقتصادي على المدى الطويل؛ مما يؤدي إلى تركز الثروة واللامساواة في توزيع الثروات مما يتسبب في غياب الاستقرار الاجتماعي . وثبت التجربة خلال المائة سنة الماضية أنه من الضروري تطبيق مبادئ الحوكمة حتى لا تترك قوى السوق على عواهنها وذلك من خلال احترام مواثيق العمل الدولية المتعلقة بحقوق العمال.

## رابعًا: النزاعات والحراك الاجتماعي

حذرت منظمة العمل الدولية (ILO) من أن تفاقم البطالة (٩٠٠مليون في العالم) واللامساواة قد أديا إلى إذكاء لهيب عدم الاستقرار الاجتماعي، ومن الضروري تدارك الأمور بالتحرك السريع من جانب صناع القرار . وتشير البيانات المقارنة إلى أن الدول العربية كان لها النصيب الأكبر في الاضطرابات الاجتماعية خلال العقد الماضي، بل يُرجع بعض الخبراء تردي الأوضاع الاقتصادية وفي مقدمتها الفقر والبطالة إلى "الربيع العربي".

## خامسًا: آثار جائحة كورونا

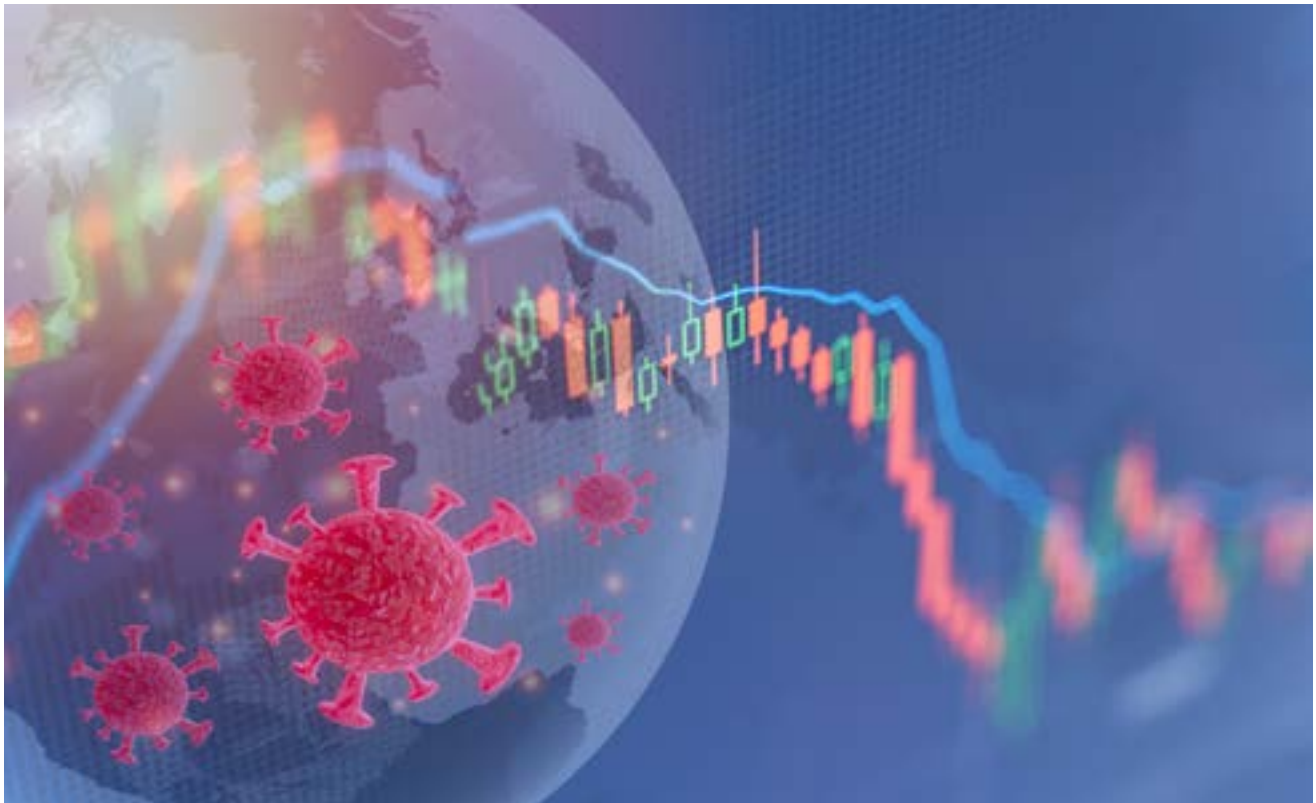
ضربت جائحة كورونا كل دول العالم دون تمييز، وكانت الأولى في درجة الشمول منذ "الإنفلونزا الإسبانية" في عام ١٩١٨. وإلى جانب النواحي الطبية والإنسانية، يتوقع أن يكون لهذه الجائحة آثار اقتصادية واجتماعية بعيدة المدى، وقد بدأت هذه الآثار في التبلور بعد عام من انتشار الوباء.

وسوف نركز هنا على تلك الآثار المتعلقة بأسواق العمل . ويمكن الاطلاع على الجوانب التفصيلية في سلسلة البحوث الرصينة التي قام بها المركز

المصري للدراسات الاقتصادية.

## ويمكن إجمال آثار هذه الجائحة على سوق العمل، كما يلي:

فيما يتعلق بمستقبل العمل، فقد بدأت بالفعل تغيرات جوهرية في أنماط التشغيل: حيث انتشر العمل من المنزل واستخدام المنصات الإلكترونية في التواصل بين العامل وصاحب العمل دون التقييد بمواعيد محددة أو الذهاب إلى مكاتب العمل. كذلك بدأت نماذج جديدة لعقود العمل مثل العمل لبعض الوقت أو العمل على منتج محدد بمقابل معلوم. كل هذا يؤدي إلى زيادة مرونة سوق العمل من ناحية (Labour Market Flexibility)، وغياب الأمان الوظيفي من ناحية أخرى (Job Security). كذلك تفاقمت البطالة في العالم أجمع نظرًا لتراجع معدلات النمو وكذلك تدفق التجارة الدولية، وقد كان تأثير البطالة أشد على أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة والنساء في قوة العمل. إن مستقبل العمل سوف يتوقف على طريقة الاستجابة للتحديات التي تفرضها الأوضاع الجديدة.



## ٤. النظرة المستقبلية

النمو الاقتصادي الشامل للجميع والمستدام، وتحقيق العمالة الكاملة المنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع، وهذا ما انعكس أيضًا في الرؤية المستقبلية: مصر ٢٠٣٠. كيف يمكن تحقيق ذلك في ظل الانفجار السكاني؛ حيث يتوقع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء أن يصل عدد السكان إلى ١٢٠ مليونًا في عام ٢٠٣٠، و١٩٢ مليونًا في عام ٢٠٥٢، ويعني ذلك أن قوة العمل يمكن أن تصل إلى ٣٠ مليونًا في عام ٢٠٣٠، و٥٠ مليونًا في عام ٢٠٥٢. إن الاستجابة لهذا التحدي تكمن في مواجهة الأسئلة الأربعة التالية:

بعد استعراض تطور أسواق العمل في مصر في نصف القرن الماضي، واستقراء مسارات مستقبل العمل بشكل عام، يصبح السؤال: ما خريطة الطريق لإصلاح هيكل العمالة الذي ظل على جموده لعقود طويلة؟ وكيف يمكن الاستجابة للتحديات التي تطرحها الثورة الصناعية الرابعة والتحول والصددمات الخارجية التي آخرها جائحة كورونا وتوابعها؟

إن التحدي الكبير هو تلبية متطلبات الهدف الثامن من أهداف التنمية المستدامة ٢٠٣٠، وذلك بتعزيز



إن مصر بما لديها من تجربة تاريخية رائدة، وموارد بشرية وافرة قادرة على صياغة استراتيجية متكاملة للتشغيل تجيب عن هذه التساؤلات التي سوف تشكل مستقبل العمل، بل ومستقبل التنمية بشكل عام.