



# مركز هي لسياسات العامة

## HEYA CENTER FOR PUBLIC POLICY

### ورقة سياسات

نحو سياسة عامة جديدة لتشغيل الشباب

جمهورية مصر العربية - الإسكندرية - ٢٠١٤



## مقترح ورقة سياسات حول نحو سياسة عامة جديدة لتشغيل الشباب

هند الجبالي سارة جمال غادة محمد أم هاشم القطورى سارة عادل هدير غازى	فريق العمل
أحمد حسن سها سمير سهيلة عبد العزيز	فريق التنسيق والإدارة والدعم
أ/ منال سمرة	إشراف
أ/ احمد عبد الواحد أ/ احمد العسال	المراجعة النهائية

نفذت هذه الورقة بدعم فنى من أكاديمية التنمية الدولية والشركاء المحليين، والآراء الواردة هنا تمثل آراء فريق البحث.

جميع الحقوق محفوظة @ برنامج هي ٢٠١٤

## قائمة المحتويات

- ٣ ..... قائمة المحتويات
- ٤ ..... ملخص تنفيذي
- ٥ ..... خلفية تاريخية
- ٦ ..... خلفية قانونية
- ٧ ..... المشكلة وتأثيرها على المجتمع المحلي
- ١٢ ..... الخيارات والبدائل
- ١٤ ..... الجهات والهيئات الحكومية والخاصة ذات الصلة

## الملخص التنفيذي:

لقد أصبحت البطالة الآن هي المشكلة الأولى في مختلف دول العالم ، فهي منذ ما يزيد عن ربع قرن من الزمن أصبحت مشكلة هيكلية في النظام الاقتصادي العالمي ، وهي كمسكلة لها أثارها السلبية على المستوى الإقتصادي والإجتماعي والسياسي .

وعند الحديث عن مصر نجد أن خطورة المشكلة تكمن في إتساعها لتشمل جميع قطاعات وشرائح المجتمع، فقد وصلت معدلات البطالة في مصر عام ١٩٧٦ إلي معدل ٧.٧% وبدأت تتراجع حتى وصلت إلي ٥.٦% عام ١٩٨٢، ثم بدأت معدلات البطالة في التزايد بشكل سريع إلي أن وصلت إلي ١١.٣% عام ١٩٩٥/٩٤ تم انخفضت إلي ٩.٨٥% عام ٢٠٠٤/٠٣ ولكن وصلت إلي معدلات خطيرة في آخر الاحصائيات حسب كشف الجهاز المركزي للتعبئة العامة و الإحصاء الذي جاء في تقريره أن معدل البطالة وصل ل ١٣.٢% عام ٢٠١٣ ثم انخفض انخفاض طفيف عام ٢٠١٤ بنسبة ٠.٢% ليصل الي ١٣% عام ٢٠١٤ .

واوضح الاحصاء - في بيان بحث القوى العاملة والذي أصدره اليوم بمناسبة اليوم العالمي - ارتفاع حجم قوة العمل لتبلغ ٢٧.٩ مليون فرد بزيادة قدرها ٣٢٢ ألف فرد بنسبة ١.٢% مقابل ٢٧.٦ مليون عام ٢٠١٣ مشيرا الي ان قوة العمل بين الذكور خلال العام الماضي بلغت ٢١.٣ مليون فرد مقابل ٢١.٢ مليون خلال العام السابق عليه بزيادة ١٤٩ ألفا بنسبة ٠.٧% . و اضاف ان قوة العمل بين الاناث خلال عام ٢٠١٤ بلغت ٦.٦ مليون انثى مقابل ٦.٤ مليون خلال عام ٢٠١٣ بزيادة ١٧٣ ألفا بنسبة ٢.٧% .

وسوف نسرد بالتفصيل لمؤشرات البطالة بين الفئات المختلفة متعلمين وغير متعلمين، مؤهلات متوسطة وعليا، ريف وحضر(١).

## الخلفية التاريخية:

مع إطلالة مرحلة الوفرة البترولية والدولارية ( زمن البترو دولار ) مترافقا ذلك مع بداية أفول الاشتراكية وبداية التوجه إلى إعتناق الرأسمالية والأسواق المفتوحة لمعظم الدول العربية والإحلال التدريجي للنمط الانتاجي الذي كان سائدا على الرغم من تدنى جودة الإنتاج ولكنه كان يسد إحتياجات طبقة عريضة من الناس ومصدر دخل لا بأس به للدولة، وأيضا دخل مستمر وعمل مستقر للعاملين إلى النمط الإستهلاكي للمنتجات الغربية التي حرم معظمنا منها لعقود من الزمن والتي أصبح بالإمكان إقتنائها في ذلك الزمن بسهولة لتوفر الدولار، تلك المنتجات ذات النوعيات المحدودة في مواصفاتها القياسية وذات الجودة المقننة لنا وهي الأعلى على كل الاحوال والتي لا تقارن بما كان من الإنتاج المحلي.

أعقب ذلك تراخي قد يراه البعض معتمدا في متابعة أو تطوير خطوط الإنتاج المملوكة للدولة تحت زريعة أن الإستيراد أقل كلفة من الإنتاج و من هنا كانت الإنطلاقة لإعادة صياغة الإقتصاد العالمي تحت ما سمي وقتها باتفاقية التجارة الحرة ( الجات في ذلك الوقت و العولمة حاليا ) لتقسيم العالم إلى فئتين إما منتجين أو مستهلكين و كان نصيبنا بالطبع الأخيرة ، و كان ذلك إيذانا ببداية تدمير النسيج الاقتصادي للدول النامية من خلال سياسات التقويم الهيكلي و المديونية سعيا لما يطلق عليه عملية ترتيب المراكز المالية للدول ، تلك السياسات هي التي أدت إلى تفكيك صناعات العالم الثالث و تحويله مستهلكا لمنتجات العالم الصناعي. التهافت على تنفيذ خطط نشر التعليم عن طريق سياسات تقليدية و موجهة و غير مدروسة بعناية خصوصا تجاه إحتياجات سوق العمل تحت زريعة تطبيق إلزامية التعليم ، الأمر الذي نتج عنه كثرة إعداد المتخرجين الغير مهنيين أو من ذوي التخصص و هي الفئة المطلوبة دائما في كل المجتمعات و التي تعتبر قاطرة الإنتاج و التنمية ، و بالتالي نشأت طبقة من الخريجين يتمتعون بما يمكن أن نطلق عليه الأمية المهنية ( الحرفية ) تزداد أعدادهم سنويا و يعملون أيضا على زيادة حجم فقاعة البطالة.

## الخلفية القانونية:

لم تتعرض الدساتير المصرية لمشكلة البطالة بشكل مباشر قبل دستور مصر عام ٢٠١٤ حيث ورد في وفق المادة ١٧ ما يلي :

تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الإجتماعى .

ولكل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الإجتماعى الحق فى الضمان الإجتماعى ، بما يضمن له حياة كريمة ، اذا لم يكن قادرا على إعالة نفسه وأسرته ، وفى حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة .  
وتعمل الدولة على توفير معاش مناسب لصغار الفلاحين. والعمال الزراعيين والصيادين، والعمالة غير المنتظمة وفقا للقانون .

وأموال التأمينات والمعاشات أموال خاصة ،تتمتع بجميع أوجه وأشكال الحماية المقررة للأموال العامة ، وهى وعوائدها حق للمستفيدين منها ، وتستثمر إستثمارا آمنا، وتديرها هيئة مستقلة ، وفقا للقانون.  
وتضمن الدولة أموال التأمينات والمعاشات (٢).

## ومن هنا نرى :

أنه حتى الآن لم يصدر أى قانونينظم آلية تطبيق هذه المادة من الدستور على أرض الواقع لأنه لا يوجد حتى الآن مجلس للنواب لتشريع وسن قوانين تطبق الدستور .ولهذا لاتوجد آلية قانونية للتعامل مع مشكلة البطالة بشكل مباشر فى المجتمع المصرى .

## البدائل المقترحة :

- التأهيل الإقتصادى من خلال ربط التعليم بسوق العمل .
- تكوين مراكز التكوين المهنى لتكون بداية للتكوين الإقتصادى .
- تشجيع وتمويل المشروعات الصغيرة والمتناهية فى الصغر .

## المشكلة وتأثيرها على المجتمع المحلي:

### أ - تعريف وتحديد المشكلة والسياسات التي تحكمها :

البطالة هي وجود أفراد في المجتمع قادرين على العمل ويرغبون فيه ويبحثون عنه ويقبلون بمستويات الأجور السائدة في المجتمع ولا يجدون العمل.

### أسباب انتشار البطالة في مصر

#### ١. الزيادة السكانية

المستمرة التي أدت لارتفاع حجم قوة العمل الداخلة لسوق العمل سنويا وتمثل نحو مليوني نسمة سنويا دون أن تقابلها زيادة متوازنة في إستيعاب سوق العمل.

#### ٢. سياسة التعيين والإلتزام بتشغيل الشباب

كانت الحكومات المتعاقبة منذ أوئل الستينات ترفع شعارات مسئولية الدولة عن إيجاد عمل لكل خريج عن طريق مكاتب القوى العاملة سواء في الحكومة أو القطاع العام وذلك بمقتضى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٦٤ والمعدل بالقانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٧٣ بتعين الخارجين كافة وهو ما ترتب عليه زيادة الأفراد المعيّنين بالحكومة والقطاع العام عن إحتياجات الحكومة بكثير، ثم في الثمانينات عجزت الحكومة عن هذا الأمر ولذلك أصبح هناك أكثر من نوع للبطالة هيكلية ومقتنه في القطاع الحكومى وإحتكاكية في المجتمع الذى لم يتعود مهارات البحث عن العمل وإيجاده والبطالة الإختيارية عن كل ما سبق و أيضا نتيجة الظروف الإقتصادية للبلاد أصبحت الأجور السائدة لا تتناسب مع مستويات الأسعار وزادت فجوة التضخم .

#### ٣. الطبيعة الإنكماشية لبرنامج الإصلاح الإقتصادى

تفاقت معها حجم البطالة ومعدلاتها في ظل السياسات الإقتصادية الجديدة منها تخفيض الإنفاق الحكومى وسياسة الخصخصة والتكيف الهيكلى التى بدأت الدولة تطبيقها في فترة التسعينات وما يرتبط بها من تطبيق نظام المعاش المبكر والذى أدى بدوره إلى التزايد المطرد فى أعداد المتعطلين حيث كثيرا ما يشمل هذا النظام خروج عمال فى سن الأربعينيات .

٤. عدم وجود سياسة فعالة لإستخدام وتوزيع القوى البشرية وتعارض بعض السياسات الأخرى مع سياسات التوظيف .

البطالة فى حد ذاتها بأنواعها المختلفة هى دليل على عدم التوظيف الأمثل لموارد المجتمع .

٥. سوء التوزيع الجغرافى للسكان والتفاوت فى توزيع الإستثمارات على المحافظات المختلفة .

٦. عدم ملائمة الهيكل التعليمى مع متطلبات سوق العمل .

مما يظهر المشكلة أنه فى ٢٠١٤ بلغت نسبة البطالة بين حملة المؤهلات الفنية لأكثر من ثلاث سنوات

الى ٧١.٢% مقابل ٤٥.٤% خلال الربع السابق، وكذلك المتعطلون من حملة المؤهلات العليا والذين

إرتفعت نسبة المتعطلين منهم لاكثر من ثلاث سنوات الى ٤٧% مقابل ٣٩.٢% خلال الفترة السابقة .

٧. تدنى معدل الإنفاق الإستثمارى للمجتمع.

**ب – التعرف على المعلومات المتاحة المتعلقة بالمشكلة وكيفية التعامل معها :**

**أنواع البطالة**

**أولاً : البطالة السافرة (الصريحة )**

هى وجود أفراد قادرين على العمل ولا يجدون أى وظيفة وبالتالي العمل لديهم صفر وإنتاجيتهم صفر

وتنقسم إلى نوعين : البطالة الإجبارية والبطالة الإختيارية .

**أ- البطالة الإجبارية :**

١- البطالة الإحتكاكية وهى البطالة التى تحدث بسبب التقلبات المستمرة للعاملين بين المناطق والمهن

المختلفة الناتجة عن التغييرات فى الإقتصاد الوطنى وهى تحدث نتيجة لنقص المعلومات لدى الباحثين

عن فرص عمل وأصحاب الاعمال .

٢- البطالة الهيكلية وتسمى أحيانا البطالة الجزئية لأنها تقتصر على قطاع إنتاجى أو صناعى معين

وهى تمثل حالة عامة للإقتصاد وينتشر فى الأقاليم المختلفة بالتالى يؤثر فيه بعدين :

○ عدم التوافق بين مؤهلات العاطلين و خبراتهم وبين متطلبات الوظائف الشاغرة .

○ عدم التوافق الجغرافى بين اماكن الوظائف الشاغرة و اماكن الباحثين عنها .

**٣- البطالة الدورية**

هى بطالة ترتبط بتقلبات النشاطات الإقتصادية و ترجع لإنخفاض الطلب الكلى للمجتمع .



٤- البطالة الموسمية وهي انخفاض الطلب على العمالة فى مواسم معينة وقطاعات محدده مثل الزراعة والسياحة .

ب - البطالة الاختيارية وهي وجود أفراد قادرين على العمل ولكنهم لا يرغبون فى العمل فى ظل الأجور السائدة .

**ثانيا : البطالة المقنعة** وهي وجود أفراد يعملون بأقل من الطاقة الإنتاجية المفترضة لهم .

**ت : التعرف على مدى الوعي والمعرفة لدى المجتمع المحلى بأبعاد المشكلة وتأثيراتها :**

١. البطالة تؤثر فى حركة التنمية حيث تؤدي إلى تعطيلها و إبطاءها من خلال إضعافها للقوى الشرائية التى تساعد الدولة على إنتعاشها إقتصاديا مما يؤدي الى إنخفاض مستوى الناتج المحلى .
٢. إنخفاض إيرادات الدولة من الضرائب نتيجة لإنخفاض الدخل .
٣. زيادة معدلات التضخم فى الأسعار لزيادة الطلب الكلى على السلع دون أن تقابله زيادة فى العرض الكلى للسلع .
٤. زيادة حدة التفاوت الطبقي بين أفراد المجتمع .
٥. تراجع الطلب على هجرة العمالة للخارج وظهور الهجرة الغير شرعية و أيضا زيادة الهجرة الداخلية بحثا عن عمل .
٦. عدم تعيين شباب الباحثين من حملت الماجستير والدكتوراة وإستغلال وإستثمار أبحاثهم أدى إلى فقدانهم الإهتمام بالبحث العلمى المرتبط بتنمية المجتمع .
٧. قصور تخطيط القوى العاملة .
٨. عدم الإستغلال الأمثل لموارد المجتمع خاصة البشرية .
٩. إنحرافات إجتماعية وأخلاقية ناتجة عن وجود شباب عاطلين ( مثل التعصب والإدمان والأمراض نفسية مثل الإكتئاب وغيرها ... ) .
١٠. تهديدات إستقرار المجتمع و الأمن القومى من خلال إنجراف جزء من المتعطلين إلى الإرهاب و الجريمة.

**ث- الحدود الجغرافية والديموغرافية للمشكلة :**

رصدت هذه المشكلة على مستوى الجمهورية

### ج- تأثير المشكلة على المرأة ودورها في التعامل مع المشكلة :

رغم أن ثلث الأسر المصرية تعولهم امرأة إلا أن بطالة النساء تجاوزت ضعف بطالة الرجال، وذلك حسب ما جاء في تقرير منظمة العمل العربية حول البطالة في مصر والدول العربية. إن حجم قوة العمل في مصر حوالي ٢٨ مليوناً من سن ١٥ إلى ٦٤ وهؤلاء ثلاثة أرباعهم ذكور، وهذه الإحصائية تنطبق على معظم الدول العربية، وتفيد أيضاً أن أكثر نسبة تشغيل للنساء - حسب الترتيب التنازلي - هي لبنان ثم الأردن ثم فلسطين ثم السودان ثم المغرب ثم الكويت ثم تونس ثم مصر ثم سوريا ثم العراق ثم السعودية ثم قطر ثم اليمن. أي أن مصر تقع في المرتبة الثامنة من بين ٢٢ دولة عربية بالنسبة لتشغيل النساء.

إن المرأة المعيلة قد خرجت للعمل وزادت نسبة هؤلاء النساء نتيجة ما حدث في الفترة الأخيرة من غلق المصانع نتيجة الخصخصة مع عودة أغلب العاملين في الخارج نتيجة لأي ظروف حدثت في تلك البلاد. وقانون العمل المنوط به المساواة بين الرجل والمرأة لا يتم تفعيله وعلى سبيل المثال لو أن هناك فرصة عمل وتقدم إليها رجل وامرأة يفضلون الرجل حتى ولو كانت هذه المرأة أكثر كفاءة منه .

### ح - تحديد الإجراءات المجتمعية المحلية للتكيف مع المشكلة :

- ضرورة حماية العاملين في القطاع الخاص، لأن مؤسسات الدولة المنظمة للعمل في القطاع الخاص لم تستطع حماية الموظفين من "عنجهية القطاع الخاص" الذي لا يعترف بأنظمة العمل، ويمارس تسلطه وتعسفه بالفصل.
- إلزام الجمعيات الأهلية بتخصيص نسبة لا تقل عن ٢٠% من أموالها لصالح المشروعات الصغيرة والمتناهية في الصغر .
- إعفاء المشروعات الجديدة للمرأة والشباب من أسعار الفائدة .
- زيادة معدلات إستيعاب القطاعات الإنتاجية من العمالة ، وذلك على النحو التالي :
- العمل على زيادة المقدرة الإستيعابية لقطاع الزراعة ، خاصة وأن هذا القطاع على الرغم مما عانى منه مؤخراً من انخفاض المقدرة الإستيعابية للعمالة به إلا أنه أثبت في تجارب العديد من الدول كالصين والهند قدرته على إستيعاب العمالة و لعب دور اساسى فى رفع معدلات النمو ، مثل تنمية المجتمعات العمرانية الجديدة والتركيز على مشروعات إستصلاح الأراضى وتوزيعها على طالبيها من طالبى العمل .

## الخيارات والبدائل:

### فيما يتعلق بدور المرأة فى السياسات العامة ودورها فى مواجهة أزمة البطالة البدائل القانونية والسياسات:

- تخفيض الأجور لبعض الموظفين ذوى الرواتب العالية والتي لا تتناسب تماما مع مجهوداتهم ومهاراتهم وبالتالي سينعكس ذلك على زيادة فى الميزانية تؤدى إلى زيادة فى توفير فرص العمل .
- تقديم سن التقاعد وتوفير أماكن كبار السن للجيل الجديد.
- ضرورة أن تقوم الحكومة بدورها فى التيسير على المستثمرين بتخفيف أعباء الضرائب (بتدرج للقطاعات التى نريد التوسع فيها، و تشجيعا للمستثمرين المحليين للإستثمار فى الداخل ثم المحليين الذين يشاركون أجنبى ثم الأجنبى و توفير أوضاعهم حتى لا يقعوا فى ازدواج ضريبي فى داخل مصر ومع دولهم ) وأيضا الرسوم الجمركية والإجراءات البيروقراطية التى تتطلب موافقات من عدد كبير من الجهات مما يكلف جهد ووقت مفقود كثير دون فائدة للجميع .

### ب- البدائل المالية:

- تشجيع الإستثمارات التى تؤدى إلى زيادة المصانع والمشروعات مما يزيد من فرص العمل.
- القضاء على مشكلة الإنفجار السكاني الذى يبتلع كافة جهود التنمية.
- الإهتمام بتحسين النظام التعليمي مما يوفر العمالة الماهرة المدربة.
- تشجيع المشروعات الصغيرة الصناعية والزراعية والخدمية، ودعمها من قبل الدولة لتشجيع الشباب على الإقبال على هذه المجالات الجديدة.
- تشجيع العمل الحر لتغيير الفكر الذى كان سائداً وهو أن الحكومة هي المسئولة عن تشغيل الخريجين.

## ت. البدائل الإدارية والتأهيل :

- تدريب وتأهيل الباحثين عن العمل في مختلف المجالات مثل النجارة والحدادة وصيد الأسماك وغيرها من المشاريع الوطنية الهامة للمجتمع وذلك حتى يتم قبولهم في المؤسسات الخاصة أو العامة .
- تبنى خطة جديدة لربط الخريجين من العملية التعليمية بسوق العمل على عدة مستويات هي :
  - مستوى الخريجين عاطلين حالياً يتم تدريبهم وتأهيلهم لإكتساب المهارات التي تتطلبها الوظائف الشاغرة والجديدة التي إستحدثتها التغيرات الهيكلية في النشاطات الإقتصادية المختلفة .
  - مستوى الموجودين حالياً في العملية التعليمية تغيير شامل للسياسة التعليمية لاكتساب الخريجين المهارات العملية إلى جانب المعارف و المعلومات النظرية ، وهو ما يتطلب وضع الاستراتيجيات لتطوير نظم التعليم بالشكل الذي يتفق مع إحتياجات سوق العمل .
- وضع خريطة شاملة للصناعات الحرفية في مصر تمكن من دعم هذه الصناعات وتوفير المعدات ومستلزمات الإنتاج وتسويق منتجاتها وخلق فرص عمل جديدة بها .

## الجهات والهيئات الحكومية والخاصة ذات الصلة:

- وزارة القوى العاملة والهجرة.
- وزارة التعليم العالى .
- وزارة التربية والتعليم.
- وزير التخطيط والمتابعة والاصلاح الإدارى.
- وزير الإستثمار.
- وزير المالية.
- وزير الشباب والرياضة.
- وزير البحث العلمى.
- وزير التعاون الدولى.
- وزير التموين والتجارة الداخلية.



## مركز هي لسياسات العامة

- وزير الدولة للتنمية الإدارية
- وزير الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية.
- وزير الصناعة والتجارة والمشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- وزير السياحة.
- وزير التضامن الإجتماعى.
- الأحزاب والنقابات العمالية.
- مؤسسات المجتمع المدنى.
- رجال الدين.
- الإعلام.
- المستثمرين وأصحاب الأعمال.



## نبذة عن المركز:

مركز هي للسياسات العامة هو مركز بحثي يعمل في عدة دول عربية على مستوى الشرق الاوسط وشمال افريقيا وهي (مصر، الاردن، تونس، لبنان واليمن). حيث يعمل المركز على تعزيز قدرات المرأة في مجال تحليل ورسم السياسات العامة وتنمية قدراتها في الحوكمة الرشيدة من خلال إجراء البحوث والدراسات والبرامج التي تخدم غاية المركز. ويهدف مركز هي للسياسات العامة الى ان يكون بيت خبرة ومرجع للسياسات. ويرتكز المركز في عمله على مجموعة من القيم المجتمعية وخاصة المشاركة، الشفافية، احترام التنوع والنزاهة بالإضافة الى الابتكار والإبداع.

## الاهداف الفرعية للمركز:

- المساهمة في تحليل ورسم السياسات العامة في شتى المجالات بإتباع منهجيات تشاركية
- العمل على تعزيز مشاركة المرأة في مجال الانتخابات وتفعيل إداماجها في ادارة الشأن العام
- نشر مفاهيم وقيم وممارسات الحوكمة الرشيدة وحقوق المرأة
- تعزيز دور المرأة في ترسيخ ودعم مبادئ الديمقراطية
- اقامة علاقات تعاون وشراكة مع مختلف المؤسسات العامة والخاصة ومنظمات المجتمع المدني على المستوى الوطني والدولي فيما يتوافق مع رؤية المركز

