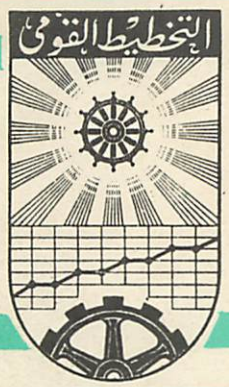
جمهورية مصر العربية



معهد التخطيط القومى

مذكرة رقم (١٣٥٨)

السياسات الاقتصادية والاجتماعية وأثرها على تخطيط القوى العاملة فى الفترة (١٨٠٠ ـ ١٩٨٢)

اعداد

دكتور : اسماعيل محمد عرمان

استاذ : محمد ابراهيم جبر

سبتمبر ١٩٨٣

القاهرة

طريق صلاح سالم مدينة نصر

Memos

فهـــرس

صفحة

١ــ مقدمـــــة ١

٢ــ تخطيط القوى العاملة والسياسات الاقتصادية ٢

٣ــ السياسات الاقتصادية والاجتماعية قبل عام ١٩٥٢ .. .. ٣

٤ــ السياسات الاقتصادية والاجتماعية فى الفترة ١٩٥٢ ـ ١٩٧٣ .. ١١

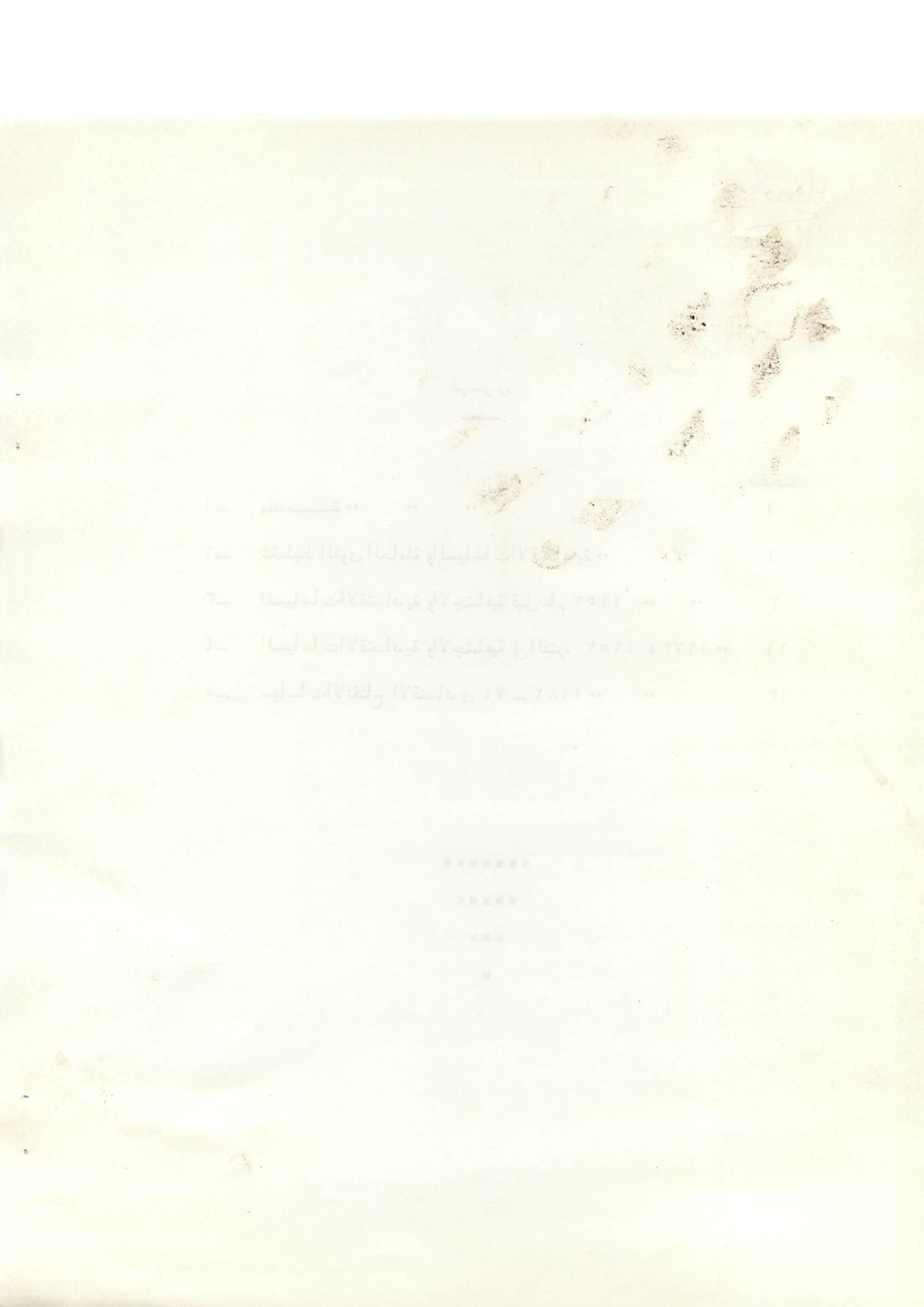
٥ــ سياسات الانفتاح الاقتصادى ٧٤ ــ ١٩٨٢ .. .. ١٣

****

*****

***

*



السياسات الاقتصادية والاجتماعية
واثرها على تخطيط القوى العاملة فى مصر

تقييم لسياسات القوى العاملة فى الفترة (١٨٠٠ ـ ١٩٨٢)

***

١ ـ مقدمة :

يعانى القطر المصرى كغيره من الدول النامية اختلالا فى هيكلية القوى العاملة ، وبالتالى فى هيكلية كل من الانتاج والدخل .

عموما فان من سمات العمالة المصرية انها تتميز بزيادة عدد العاملين فى القطاعات المنخفضة الانتاجية كقطاع الخدمات مقارنة ببقية قطاعات الاقتصاد القومى . فمن أجل وضع منهج علمى لتخطيط القوى العاملة كان لابد من دراسة السياسات الاقتصادية والاجتماعية لمصر أى دراسة العلاقات الناشئة بين النمو الاقتصادى والاجتماعى لمصر والطلب على القوى العاملة لمعرفة آثارها على سياسات تخطيط القوى العاملة .

ولما كانت مثل هذه الدراسات غير متوافرة لذلك فان هذا البحث يهدف الى محالة تقييم آثار السياسات الاقتصادية والاجتماعية على تخطيط القوى العاملة فى الفترة من ١٨٠٠ حتى ١٩٨٢ .

٢ — تخطيط القوى العاملة والسياسات الاقتصادية :

عرفت قوة العمل منذ بدء الخليقة كأحدى الوسائل الرئيسية للانتاج • كذلك ظهرت حاجة الانسان الى تنظيم العمل وتخطيط امكانياته بما يؤدى الى استخدامه الاستخدام الأمثل • فمنذ العبودية عرف الانسان عنصر العمل كسلعة تباع وتشترى مثله مثل أى مورد آخر لكن الفارق كان أن اسعار الموارد الأخرى تزداد مع مرور الزمن أو اذا حدث ندرة فيها ، أما العامل المستعبد فقد استمر كسلعة سعرها ينخفض مع مرور الزمن ولا يرتفع أجرها بما يتناسب وندرة عنصر العمل حيث كان العامل يباع ويشترى مع الأرض • تطور هذا المفهوم بعد انتهاء عصر العبيد وأصبح العامل حرا ، أى وفقا للمفهوم الاقتصادى أصبح العامل ينتج لنفسه وبنفسه كل ما يحتاجه وتحتاجه أسرته • بذلك أصبح هو رب العمل وهو العامل فى نفس الوقت ولما كانت احتياجات الأسرة دائما فى تغير ، كما أن حجم هذه الاحتياجات أصبح لايمكن أن يفى بها عامل واحد ، بدأ صاحب العمل فى استخدام أيادى عاملة مساعدة للوفاء باحتياجات الأسرة • تطورت هذه الصورة حيث أصبح صاحب العمل ينتج لتغطية احتياجات السوق ، وبذلك بدأ ظهور ما يسمى بالطوائف المهنية والتى يرأسها شيخ الطائفة الذى كان ينظم دخول وخروج العمال من والى طائفته ثم تطور الأمر بعد الثورة الصناعية وبدأت المطالبة بتنظيم قوة العمل وتدرج هذا التنظيم الى أن ظهر تخطيط القوى العاملة فى صورته

التى تتضمن تخطيط وتنظيم وتنمية الموارد البشرية والذى يهدف الى رفع مستويات الأداء للعمال ورفع مستويات المعيشة للفرد فى المجتمع والذى لايمكن أن يتحقق الا عن طريق التنظيم والتخطيط والتنمية ، حيث أن الهدف النهائى لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية هو ضمان مستوى عال من العمالة المنتجة والتى تنعكس فى صورة ارتفاع معدلات الدخل ومستويات المعيشة (١) .

من ذلك نرى مدى الارتباط بين التخطيط للتنمية الاقتصادية الاجتماعية وعملية تخطيط الموارد البشرية حيث ان القوة البشرية هى الدعامة الأساسية للاقتصاد فى الدولة أيا كان نظامها . فالتنظيم للقوى البشرية ورفع كفاءتها له أثر كبير فى كل من طاقة انتاج اية دولة والمستوى المعيشى للافراد ، وبالرغم من هذه الأهمية لدور العنصر البشرى فى السياسات الاقتصادية ، فان الاقتصاديين والمخططين قد دأبوا على احتساب العنصر البشرى بأنه عنصر يوجد بوفرة تفوق الاحتياجات (خاصة القطاع الزراعى) الذى يفترضون وجود فائض من العمالة به لا ينتج وان قيمة الانتاجية الحدية لعنصر العمل هذا تساوى الصفر أو مايقرب من الصفر وانه فى حالة سحب أو امتصاص أى عدد من هذا الفائض المعروض من العنصر البشرى فى سوق العمل ، فان الانتاج والانتاجية سواء فى القطاع الزراعى أو الصناعى لا تتأثر بسحب أو امتصاص هذا العدد فى مجال آخر نظرا لتوفر هذا العدد فى مجال آخر فى صورة بطالة أو فى احدى صور البطالة الأخرى (٢) .

---

(١) دكتور اسماعيل عمان : تخطيط القوى العاملة — معهد التخطيط القومى مذكرة داخلية (٧٧٣) مايو ١٩٨٢ .

(٢) د . اسماعيل عمان : الحاجة الى استراتيجيات واساليب جديدة لحل مشاكل العمالة وانخفاض الدخل فى الدول النامية . معهد التخطيط القومى نوفمبر ١٩٨١

بناء على هذا الاعتقاد ، فان اقتصاديو ومخططو الدول النامية — ومصر على الأخص — قد أكدوا أن مشاكل الدول النامية تتركز فى تحويل ثقل الاقتصاد بالدولة المعنية من الزراعة الى الصناعة ، متى تم ذلك التحول فان مشاكل الدول النامية تبدأ فى الاختفاء . كذلك فان صور التخلف الاقتصادى التى تصبغ المجتمع — والتى تبدو فى صورة سيادة البطالة فى صورها المختلفة وانخفاض الدخل القومى والفردى والاعتماد على الزراعة كمائل — تبدأ فى الزوال وتبدأ بعد ذلك مرحلة الرخاء الاقتصادى .

ان هذا الاعتقاد يجعل من الأهمية أن يكون هدف هذا البحث هو دراسة السياسات الاقتصادية والاجتماعية فى مصر لمعرفة أثرها على سياسات تخطيط القوى العاملة والاستخدام فى الفترة ١٨٠٠ — ١٩٨٢ . عموما ستتكون الدراسة من ثلاثة مباحث . المبحث الأول يختص بالحقبة كما من عهد محمد على حتى قبيل عام ١٩٥٢ ، والمبحث الثانى للحقبة من عام ١٩٥٢ حتى ١٩٧٣ ، والمبحث الثالث بالحقبة ١٩٧٣ حتى ١٩٨٢ .

٣ — <u>السياسات الاقتصادية والاجتماعية قبيل عام ١٩٥٢ :</u>

تعاقبت على مصر منذ قديم الزمن العديد من الغزوات وطمع فيها كثير من الطماعين حتى جاء الاسلام وبدأت بدخوله مصر مرحلة جديدة فى تاريخها استمرت حتى وصلت الى حكم العثمانيين لها والذى استمر حوالى ثلاثة قرون ثم أعقب ذلك دخول الفرنسيين فيما يسمى بالحملة الفرنسية على مصر خلال الفترة (١٧٩٨ — ١٨٠١) والتى أثرت نفسيا وثقافيا

جدول رقم (١)

السكان والعمالة النشطة فى مصر فى الفترة من ١٨٠٠ الى ١٩١٧

السنة	السكان	المشتغلون *
١٨٠٠	٢ر٤٦٠٢٠٠	١ر١٠٨٦٨٢
١٨٢١	٢ر٣٦٤٠٠	١ر٠٣٩٩٢٤
١٨٦٤	٤ر٤٧٦٤٤٠	١ر٨٣٥٣٤٠
١٨٧٣	٥ر٢٥٠٠٠٠	٢ر١٥٢٥٠٠
١٨٨٢	٦ر٨٠٤٠٢١	٢ر٧٨٩٦٤٨
١٨٩٧	٩ر٧١٤٥٢٥	٣ر٩٨٢٩٥٥
١٩٠٧	١١ر٢٨٧٣٥٩	٤ر٦٢٧٨١٧
١٩١٧	١٢ر٧٥٠٩١٨	٥ر٦١٠٤٠٣

* قدر المشتغلون على أساس نسبة المساهمة فى النشاط الاقتصادى

المصدر : مصلحة الاحصاء تعداد سكان القطر سنة ١٩٣٧
الجزء الثانى ١٩٤٢ الجدول الاول مصلحة الاحصاء

على الشعب المصرى • ثم جاء بعد ذلك فترة حكم محمد على لمصر والتى تعتبر بداية تاريخ مصر الحديث (١٨٠٥ — ١٨٤٨) والذى يمكن أن يقال أن نوعا ما من تخطيط وتنمية الموارد البشرية ، قد أخذ مكانا ظاهرا فى سياسات التنمية فى خلال هذه الحقبة •

ففى خلال فترة حكم محمد على باشا الذى استمر قرابة نصف قرن أعلن محمد على احتكار الدولة للصناعة والمواد الخام وتجارة المنتجات النهائية ، وقام بمنع أى نشاط صناعى خارج القطاع العام • ثم توسع فى الانتاج الصناعى بانشاء مصانع النسيج والزجاج والحديد والاسلحة والسفن •

ان الدراسة لاثر السياسات الاقتصادية والاجتماعية لهذه الحقبة من فترة محمد على باشا قد أظهرت أن محمد على كان يستورد الآلات — والمهندسين والمديرين • كذلك فانه قام بتدبير العمالة اللازمة من صناع وحوفيين من سكان المناطق الحضرية عن طويق التدريب لهذه العمالة جدول (١) يبين تطور العمالة المصرية فى خلال هذه الحقبة •

اننا نود أن نشير هنا الى انه فى عهد محمد على كان الارتباط بين السياسات العامة وسياسات العمالة كان وثيقا • كذلك فقد وجدنا أن هذا الارتباط قد انهار بانهيار النظام الاقتصادى المصرى بعد أن نجحت الدول الاوربية فى التدخل فى سياسات مصر وارغام محمد على على الأخذ بسياسات الانفتاح وتصفية احتكار الدولة للصناعة والتجارة أيضا فقد بدأ انهيار الصناعات التى قامت فى هذه الحقبة • كما أصبح الباب مفتوحا للسيطرة الاجنبية — الأمر الذى انعكس فى صورة ظهور البطالة بعد أن

جدول رقم (٣)

توزيع القوى العاملة حسب النشاط الاقتصادى فى تعداد ١٩٦٠

مقارنا بتعداداى ٤٧ ، ٣٧

النشاط الاقتصادى	المشتغلون حسب النشاط الاقتصادى		
	١٩٣٧	١٩٤٧	١٩٦٠
الزراعة والغابات وصيد البحروالبر	٤٠٢٠٤٣١	٤٠٨٥٦٧٠	٤٤٠٦٣٧٩
المحاجر والمناجم	١٠٨٢٨	١٢٩٦٥	٢١١٠٩
الصناعات التحويلية	٣٥٢٧٠٦	٥٦٠٦٠١	٧١٣١٠٠
التشييد والبناء	١٢٠٧٠٦	١١٣٤٦١	١٥٨٨٨٥
الكهرباء والغاز والمياه وتصريف مجارى	٢٠٩٦٦	٢٢٥٩٥	٣٦٨٠٨
التجارة	٤٣٩٥٤٢	٥٩٠٣٨٠	٦٤١٤٠٨
النقل والمواصلات	١٣٨٩١١	٢٠٣٣٣٥	٢٦٠٢١٠
الخدمات	٧٠١٧٤٩	١٠٥١٧٧٦	١٣٦٩٤٣٢
الانشطة غير الواضحة	٣٤٣٣	٣٥٣٩٣٤	١١٩٣٢٠
ليس لهم نشاط	٨٠٠٣٨٤٨	٩٣٨٧٣٣٣	١٣٣٣٢٩٩٦
غير مبين	—	—	٧٦٧٤
الجملة	١٣٫٨١٣٫١٢٠	١٦٫٣٨١٫٩٥٠	٢١٫٠٦٧٫٣٢١

المصدر : تعداد السكان ١٩٦٠ جدول ٤ ص٣٣٣ مصلحة الاحصاء القاهرة ١٩٦٠

جدول رقم (٢)

المشتغلون موزعين وفقا للنشاط الاقتصادى لسنة ١٩٢٧

النشاط	العدد
الزراعة والصيد	٣٥٢٦٠٣٦
المناجم والمحاجر	٩٧٤١
الصناعات التحويلية	٦٠٧٩٥٣
النقل	١٣٠٩٣٥
التجارة	٤٠٧٥٦٠
الإدارة العامة	١٥١٦١٣
الخدمات الاجتماعية	١٣١٩٥٠
الخدمات الصحية	٢٨٤٠٧٦
الاعمال غير المنتجة	٥٩٥٨٠١
جملة ذوى الاعمال	٥٨٤٥٦٦٥

المصدر : مصلحة الاحصاء : تعداد السكان بالقطر لعام ٣٧

الجدول الاول صفحة ٢ ــ ٣ مصلحة الاحصاء ١٩٤٢

تركزت العمالة المصرية فى الأنشطة المختلفة داخل القطاع الزراعى وحل محل هذه العمالة فى قطاعات الصناعة والتجارة العمالة الأجنبية . هذا ولم تبذل الدولة بعد عهد محمد على اى جهد لانشاء الصناعة فى القطاع العام وعلى العكس فقد توقفت تماما عملية حماية الصناعات المحلية بل ومن ثم فرضت رسوم قدرها ٨٪ على المنتجات المحلية مما أدى الى الحد من نشاط المنشآت المصرية .

هذا وقد تلى عهد محمد على عهد تميز أغلبه بزيادة رأس المال الأجنبى الذى تم تمويله عن طريق الدين العام ومؤسسات الائتمان الأجنبية وما تبع ذلك من تدفق النقد الأجنبى — عموما يمكن القول ان هذا التدفق لرأس المال الأجنبى لم يساعد على ايجاد الاطار الادارى والنمطى الذى يتفق مع الانشطة القائمة — الأمر الذى أدى الى استمرار الوضع القائم والذى ساد بعد التدخل الأجنبى اى سيادة القطاع الزراعى فى تمثيله المستخدم الأول للعمالة المصرية والدعامة الأساسية للاقتصادى المصرى .

أما فى الحقبة ١٨٦٢ — ١٩١٤ أى ابتداء من عهد اسماعيل باشا حتى بداية الحرب العالمية الأولى فقد حدثت عدة محاولات لتطوير الاقتصاد المصرى ولكن هذه المحاولات لم تنجح فى التأثير على سياسات العمالة المصرية أو فى تغير شكل الهيكل من العمالة : ففى الفترة فى ١٨٦٢ ـ ١٨٨٠ فقد حدثت المحاولة الثانية (بعد محاولة محمد على باشا) لتطوير الاقتصاد ولقد فشلت هذه المحاولة بسبب انهيار أسعار القطن وتزايد خدمات القروض بصورة تعذر معها السيطرة عليها . عموما يمكن القول أن هذه المحاولة لم تؤثر بتاتا على هيكل القوى العاملة المصرية .

كذلك فقد حدثت محاولتين آخريتين فى ظل الاحتلال البريطانـــــى فى الفترة التى سبقت الحرب العالمية الأولى وذلك لتطوير الاقتصاد المصـــرى ولقد كانت احدى هاتين المحاولتين تعتمد على زيادة صادرات القطن ولكـــن هذه المحاولت فشلت بسبب فشل نظام البرى والصرف مما انعكس فى انخفاض شديـد فى المحاصيل ولم تتمكن مصر من تصدير الكمية المطلوبة • أما المحاولة الأخـــرى فلقد اعتمدت على أساس تشجيع الصناعة المحلية عن طريق الحماية الجمركية للانتـــاج المحلى ولكن هذه المحاولة باءت بالفشل نتيجة لتدخل المستعمر فى سياســـات الاستيراد والتصدير مع فرض رسوم قدرها ٨٪ على المنتجات المحلية ـ الأمر الـذى حد من نشاط المؤسسات المصريـــة •

أيضـا يمكن القول أن محاولتين المحاولتين لم تؤثرا أى تأثير ظاهر على هيكـل العمالة المصرى أو نوعيتها ••

وقد أدت ظروف الحرب العالمية الأولى الى التأثير على هيكل العمالة المصرية حيث أدى تراكم الثروات فى ابان هذه الحقبة الى البحث عن مجالات جديـــــدة للاستثمار حيث شملت هذه الاتجاهات سوق الصناعات التحويلية اللازمة للسوق المحلى واحتياجات جيش الاحتلال المتزايدة : هذا ويمكن القول أن الحرب العالمية الأولى كانت محكا للاقتصاد المصرى لانها كشفت بوضوح عن نقط الضعف فيه والتى يمكـــن تلخيصها فى أربع نقـط :

أولا : انه قد وجد أن الاقتصاد المصرى غير قادر كلية على مواجهة الطلب المحلى من السلع الاستهلاكية وخصوصا السلع الصناعيـة •

ثانيا : ان اضطراب الاقتصاد المصرى لم يشمل الانتاج فقط بل امتد الى التوزيـع بالاضافة الى توزيع الثروة الحكوميـة •

ثالثا : انه نتيجة لسيطرة الاستعمار على الجهاز المصرفى فان سياسات الائتمان وجهت بطريقة لاتخدم خطط التنمية .

رابعا : ان الاستثمار العقارى لم يعد الوسيلة الأولى لجذب الاستثمارات الخاصة .

هذا القصور فى الاقتصاد بالاضافة الى الصراع على الاستقلال والتخلص من الاستعمار الأجنبى دعا مجموعة من الاقتصاديين المصريين الى انشاء بنك مصر بهدف حماية اقتصاد البلاد والعمل على توجيه استثماراتها وفقا لاحتياجات مصر والشعب المصرى دون النظر الى احتياجات أو اطماع الدولة المتسلطة . هذا وقد كان لانشاء هذا البنك أثره الطيب فى اجتذاب ثقة الشعب المصرى وخاصة القادرين منه وقيامهم بايداع مدخراتهم وارباحهم التى حصلوا عليها خلال الحرب — الأمر الذى ساعد على تمويل العديد من الصناعات المصرية وانشاء الكثير من الشركات الانتاجية والتجارية فى نفس الحقبة أعقب انشاء بنك مصر بنك التسليف الزراعى الذى ساعد على حل بعض المشاكل الاقتصادية وتحسين الموقف الاقتصادى فى مصر وخاصة فى فترات الكساد (١٩٢٩ — ١٩٣٢) كما حفظ الثروة العقارية المصرية من السيطرة الأجنبية واستطاع ان يحتل المركز الثانى بعد بنك مصر فى احداث التنمية .

الدراسة والتحليل لهذه الحقبة من الزمن وأثرها على السياسات الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك سياسات القوى العاملة قد أظهرت أن ما تم من انجازات فى هذه الفترة لايعتبر تغييرا أساسيا فى الهيكل الاقتصادى حيث ظل القطاع الزراعى مسيطرا على الهيكل الاقتصادى وظل محصول القطن هو المحصول الأساسى لمصر . أما بالنسبة لسياسات القوى العاملة