المركز المصري للدراسات الاقتصادية
ECES
The Egyptian Center for Economic Studies

آراء في السياسة الاقتصادية

العدد (٣٠) يوليو ٢٠١٢

سياسة الحد الأدنى للأجور: تحقيق التوازن بين الإنتاجية والعدالة الاجتماعية في مصر

تصدرت قضية العدالة الاجتماعية قائمة القضايا التي تحظى باهتمام المواطنين وصانعي السياسات في أعقاب ثورة الخامس والعشرين من يناير. فالكثيرون يرون ضرورة وضع سياسة للحد الأدنى للأجور تحول دون تدهور الدخل الحقيقي، خاصة وأن سياسة الحد الأدنى للأجور الحالية أخفقت بمضي الوقت في تحقيق التوازن بين هدفي توفير فرص العمل وتأمين مستوى معيشي كريم للمواطنين. وفي غياب سياسة متكاملة في هذا الصدد تأخذ في الاعتبار التباينات القطاعية والإقليمية، قد يؤدي رفع الحد الأدنى للأجور إلى زيادة معدلات البطالة واتساع نطاق القطاع غير الرسمي فضلا عن زيادة الضغوط التضخمية.

وفي هذا الإطار، يتناول هذا العدد من سلسلة آراء في السياسة الاقتصادية بالتحليل جوانب التباين في توزيع الأجور بين القطاعات والأقاليم المختلفة، استنادا إلى مؤشرات الإنتاجية وتكلفة المعيشة. ثم يستعرض بعض الدروس المستفادة من التجارب الدولية بغية طرح مقترحات قد تساعد على صياغة سياسة للحد الأدنى للأجور تعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية وتأخذ في الاعتبار الاختلافات بين القطاعات والأقاليم من حيث الإنتاجية والتشغيل وملامح السياسة الصناعية ومستويات الاستثمار.

نظرة عامة

في عام ١٩٨٥، تم تحديد الحد الأدنى الأساسي للأجور بمبلغ ٣٥ جنيه للعاملين بقطاع الدولة، والذي يشمل قطاع الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام (Omar and Abdel Latif 2011). ومع ارتفاع تكلفة المعيشة، صار ضروريا زيادة الحد الأدنى للأجور، غير أن الحكومة لجأت إلى تدعيمه باستخدام مكونات متغيرة مثل العلاوات الخاصة والاجتماعية ومنح عيد العمال والحوافز التشجيعية. وبإضافة هذه المكونات المتغيرة وصل الحد الأدنى الفعّال للأجور إلى ٤٠٠ جنيه تقريبا قبل ثورة الخامس والعشرين من يناير، بحيث أصبحت المكونات المتغيرة تشكل النصيب الأكبر من الدخل الصافي.[1]

ويتبين من التطورات التي طرأت على الأجر الحقيقي الفعّال (الذي ظل ثابتا تقريبا بمضي الوقت) أن المكون المتغير من الأجر هو الأداة التي استُخدمت لحماية العاملين بالدولة من الارتفاع في تكلفة المعيشة. ومع ذلك، ظل الأجر الحقيقي غير كاف لسد الاحتياجات الأساسية لكثير من المواطنين، والذين استمرت معاناتهم من التدهور في المستوى المعيشي في ظل اقتصاد متنام وضغوط تضخمية متزايدة شهدتها البلاد قبل الثورة.

[1] يتضمن نصيب العامل في الضرائب والتأمينات الاجتماعية. وحاولت الحكومة تفادي الحد الأدنى الأساسي للأجور لتجنب ارتفاع تكلفة المعاشات والتأمينات الاجتماعية للعاملين بالحكومة.

المركز المصري للدراسات الاقتصادية مؤسسة بحثية مستقلة لا تهدف إلى الربح. وتتمثل المهمة الرئيسية للمركز في مساندة جهود التنمية في مصر من خلال إعداد ونشر الدراسات التطبيقية حول سياسات الإصلاح الملائمة للاقتصاد المصري وذلك في ضوء ما تسفر عنه الخبرات الدولية. ويقوم المركز بهذه المهمة من منطلق تحقيق الصالح العام.

وتعبر سلسلة "آراء في السياسة الاقتصادية" عن وجهة نظر المركز المصري للدراسات الاقتصادية ومجلس إدارته إزاء القضايا الهامة التي تواجه الاقتصاد المصري. كما تستند هذه السلسلة إلى الأبحاث التي يقوم بها المركز حول هذه القضايا.

الإدارة

د. أمنية حلمي، المدير التنفيذي ومدير البحوث بالإنابة

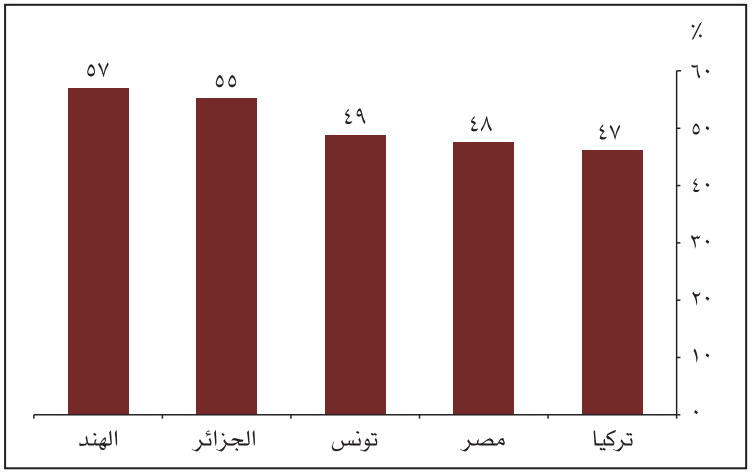
ماجدة عوض الله، نائب المدير للشئون المالية والإدارية

كتب هذا العدد من سلسلة آراء في السياسة الاقتصادية د. ماجدة قنديل (صندوق النقد الدولي)

ود. أمنية حلمي (المركز المصري للدراسات الاقتصادية).

وعلى هذه الخلفية واستجابة للدعوات المطالبة بالعدالة الاجتماعية بعد الثورة، وُضع حد أدنى للأجور يبلغ ٦٨٣ جنيها للعاملين بالدولة في بداية التعيين من خلال رفع الحوافز التشجيعية بنسبة ٢٠٠٪. بعد ذلك تم تعديل هيكل الأجور والمرتبات في اتجاه الصعود بذات النسبة. وتجدر الإشارة إلى أن تكلفة زيادة الأجور والمرتبات تُقدر بنحو ٩ مليار جنيه من إجمالي الموازنة المرصودة للأجور والمرتبات والتي تبلغ ١١٧ مليار جنيه للعام المالي ٢٠١٢/٢٠١١. ومن شأن هذا التعديل الأخير في الحد الأدنى للأجور أن يضع مصر على قدم المساواة مع البلدان الأخرى التي تمر بمرحلة مماثلة من التنمية (الشكل ١).

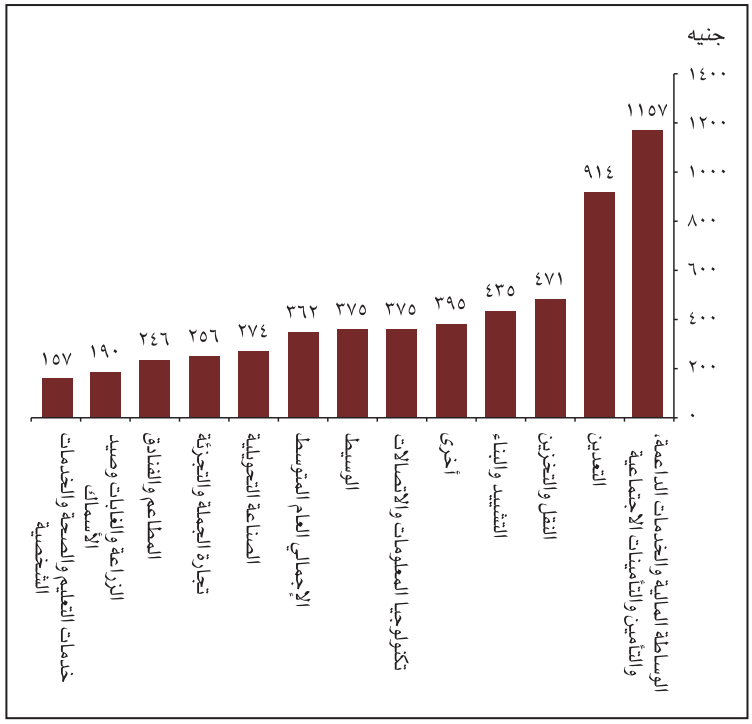
الشكل ١: الحد الأدنى للأجور في مصر وبعض البلدان المختارة في عام ٢٠١٠ (٪ من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي)



المصدر: صندوق النقد الدولي استنادا إلى مصادر وطنية (٢٠١٠).

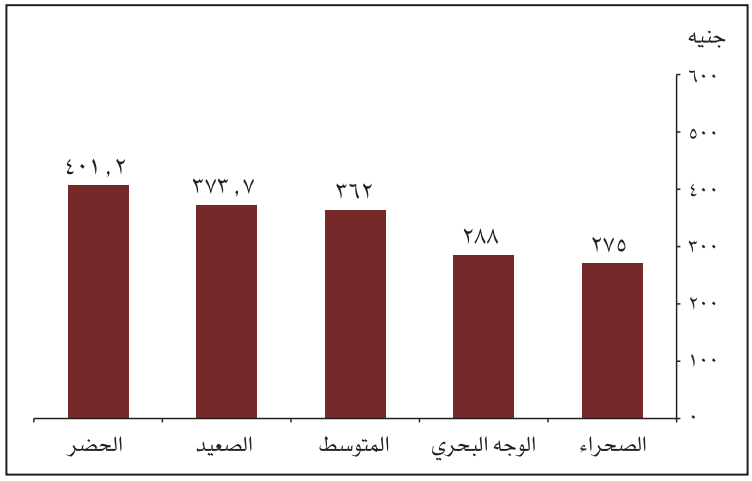
غير أن تباين مستويات الأجور في مصر يستلزم تقييما دقيقا بغية صياغة سياسة متوازنة للحد الأدنى للأجور دون أن تؤدي إلى الحد من آفاق توفير فرص العمل أو إلى زيادة مفرطة في تكلفة الإنتاج بما يتجاوز إنتاجية العامل. وبالفعل يعد متوسط الأجر بين القطاعات خلال عام ٢٠١٠/٢٠٠٩ متضخما من جراء ارتفاع الأجور بصورة كبيرة في قطاعي الوساطة المالية والتعدين مقارنة بالقطاعات الأخرى (الشكل ٢). ويتضح التباين في توزيع الأجور بين الأقاليم في الشكل (٣).

الشكل ٢: تباين متوسط الأجر الأسبوعي على المستوى القطاعي في مصر (بالجنيه، ٢٠١٠/٢٠٠٩)



المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النشرة السنوية للتشغيل والأجور وإحصاءات ساعات العمل (٢٠١٠).

الشكل ٣: تباين متوسط الأجر الأسبوعي على مستوى الأقاليم في مصر (بالجنيه، ٢٠١٠/٢٠٠٩)



المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النشرة السنوية للتشغيل والأجور وإحصاءات ساعات العمل (٢٠١٠).

ملاحظة: الصحراء تشمل مطروح والوادى الجديد وشمال وجنوب سيناء. محافظات القاهرة والإسكندرية ومدن القناة مصنفة ضمن المناطق الحضرية.

تأثير التباين على سياسات الأجور

هناك عدم اتساق واضح بين مساهمات القطاعات في النمو الحقيقي ومساهماتها في التشغيل خلال الفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨-٢٠٠٩/٢٠١٠. ويعد قطاعي التعدين والوساطة المالية من الأمثلة الصارخة على غياب هذا الاتساق، حيث تفوق نسبة مساهمة كل منهما في النمو نسبة مساهمته في التشغيل بصورة كبيرة. وعلى النقيض، فإن مساهمة قطاع الحكومة العامة وخدمات التعليم والصحة في التشغيل تفوق مساهماتها في الناتج. وتتطلب العمالة الفائضة إعادة توزيع الموارد نحو القطاعات التي تتسم بتدني محتوى الوظائف في النمو مع ارتفاع مستوى الإنتاجية.

وعلى نحو مماثل، تشير الأدلة المعنية بأنشطة القطاع الخاص إلى عدم التناسق بين مساهماتها في كل من النمو والتشغيل. وبصفة عامة، فإن مساهماتها في النمو تفوق نظيراتها في التشغيل في العديد من أنشطة القطاع الخاص. ويوضح الشكل (٤) التباين بين مؤشرات التشغيل والإنتاجية على مستوى القطاعات الاقتصادية. وتؤكد الأدلة على عدم اتساق استراتيجية التشغيل وفقا لمؤشرات الإنتاجية بين قطاعات الاقتصاد.

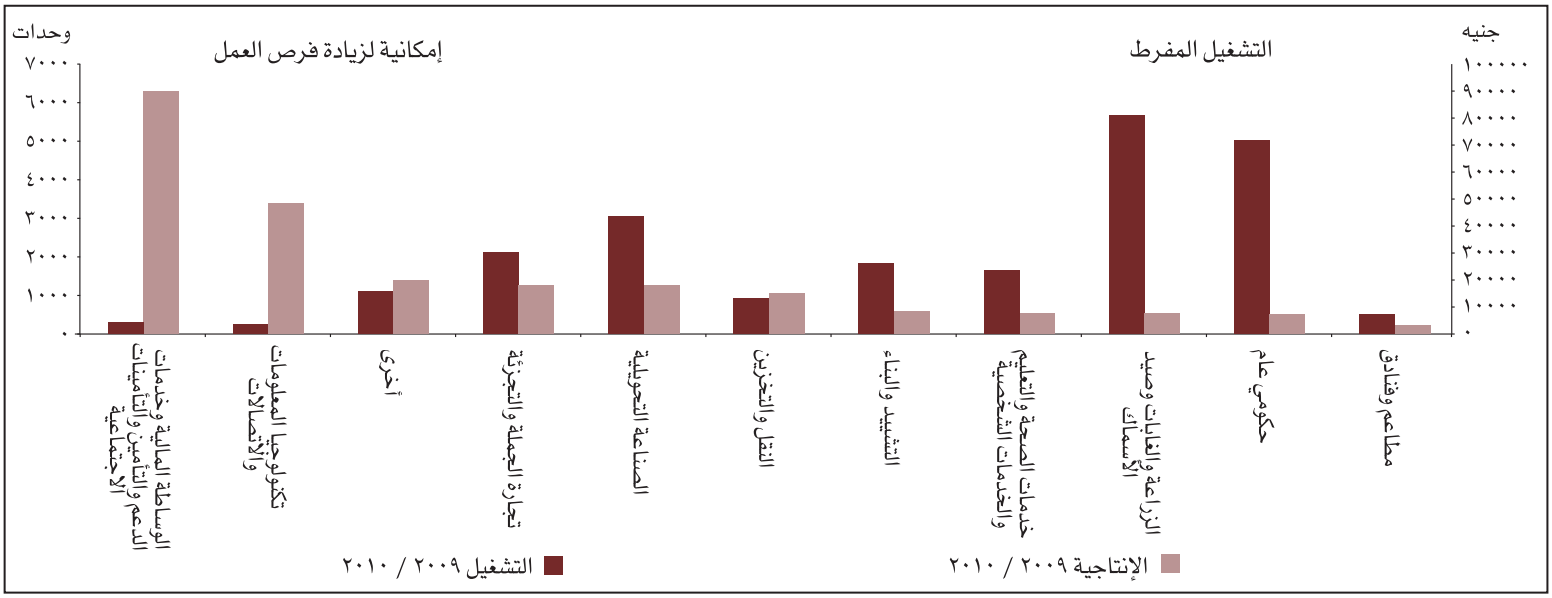
ويعد تباين استراتيجية الاستثمار بين القطاعات المختلفة هو السبب الرئيسي وراء عدم الاتساق بين القطاعات من حيث مؤشرات التشغيل والأجور والإنتاجية، وهو ما يقتضى التنسيق بين استراتيجية الاستثمار ومحتوى الوظائف في النمو لخلق مزيد من فرص العمل.

وفي ضوء الأدلة المشار إليها آنفا، ينبغي التأكيد على عدد من النقاط. أولا، إن التوزيع غير المتوازن لنمو التشغيل القطاعي والمؤشرات القطاعية الأخرى يستدعي تدخلا من جانب الحكومة لقياس وزيادة محتوى الوظائف في النمو. ثانيا، في ضوء نمو القطاعات بمعدلات غير متسقة مع محتوى الوظائف، يتضح وجود اختلالات صارخة بين القطاعات من حيث أجور وإنتاجية العمالة. ثالثا، ثمة إمكانية لزيادة الأجور والتشغيل في أنشطة القطاع الخاص التي تتسم بارتفاع المساهمة في النمو مقارنة بالتشغيل. غير أن التشغيل المفرط في الحكومة وعدد قليل من أنشطة القطاع الخاص يتطلب إعادة توزيع الموارد نحو زيادة الإنتاجية ودعم مستويات أعلى من الأجور. رابعا، تتلقى القطاعات التي تتسم بارتفاع محتوى الوظائف النصيب الأدنى من الاستثمار في حين أن القطاعات التي تتلقى أعلى أنصبة من الاستثمار لا توفر أعدادا ملائمة من الوظائف مع تدني الإنتاجية أحيانا، الأمر الذي يتطلب إعادة توزيع الاستثمارات وفقا لأولويات التشغيل.

التحليل التفصيلي على مستويي الأقاليم والمحافظات

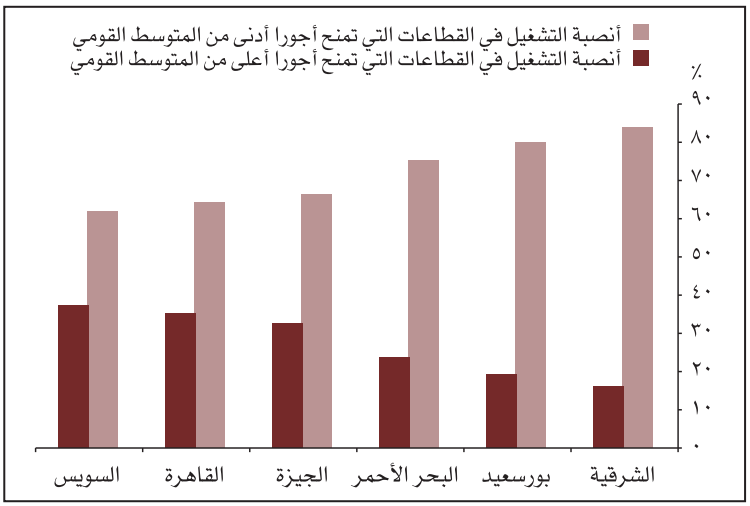
يتباين توزيع الأجور في مصر بين الأقاليم والمحافظات. ويعتمد هذا التباين على أنصبة التشغيل في القطاعات المختلفة والأجور التي تحققها. ويوضح الشكل (٥) أن توزيعات الأجور بين المحافظات المختلفة تزيد (تنخفض) مع ارتفاع (انخفاض) أنصبة التشغيل في القطاعات التي تحقق أجورا أعلى (أقل) من المتوسط القومي.

الشكل ٤: التشغيل والإنتاجية على المستوى القطاعي (٢٠٠٩/٢٠١٠)



المصدر: وزارة التخطيط، سلسلة بيانات الناتج الحقيقي والتشغيل، ٢٠٠٩/٢٠١٠.
ملاحظة: يشير المحور الأيمن إلى الإنتاجية بالجنيه بينما يشير المحور الأيسر إلى التشغيل بالوحدات.

الشكل ٥: تباين توزيع الأجور بين المحافظات مقارنة بأنصبة التشغيل



المصدر: حسابات الباحثتين استنادا إلى بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء CAPMAS (2011a).

وبعد تحليل مستوى التباين في توزيع الأجور بين القطاعات والأقاليم، ننتقل إلى عرض ثلاثة سيناريوهات تنطوي على مستويات مختلفة من الحد الأدنى للأجور بالإشارة إلى الخبرات الدولية.

ينطوي السيناريو الأول على اختلاف مستويات الحد الأدنى للأجور وفقا لتكلفة المعيشة في الأقاليم، في حين يتضمن السيناريو الثاني تغيرا في مستويات الحد الأدنى للأجور وفقا لمؤشرات الإنتاجية على المستوى القطاعي وأنصبة التشغيل على مستوى المحافظات. أما السيناريو الثالث فيأخذ في الاعتبار الأوزان الترجيحية المُسندة لكل من مؤشري تكلفة المعيشة والإنتاجية عند تغيير مستويات الحد الأدنى للأجور على مستوى المحافظات. وأخيرا، يتم إلقاء الضوء على انعكاس ذلك على السياسات بغية إنفاذ سياسات ملائمة للأجور واستغلالها في تحقيق نمو مستدام يعود بالفائدة على مختلف شرائح المجتمع.

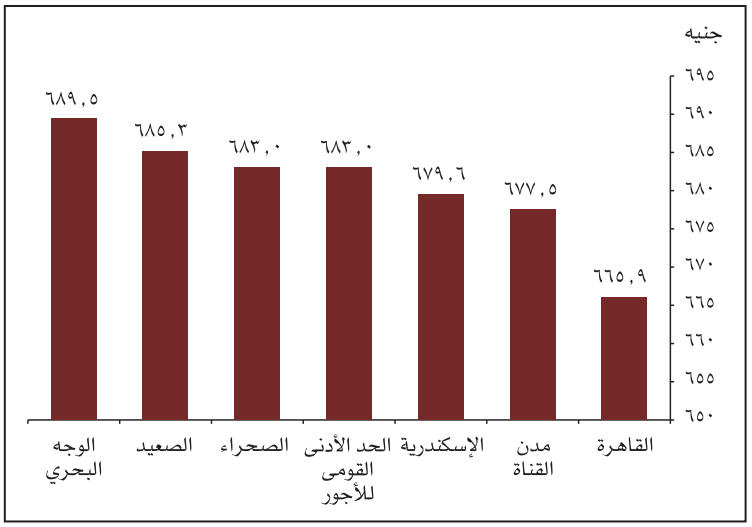
مستويات الحد الأدنى للأجور: الخبرات الدولية ومدلولاتها بالنسبة لمصر

إن أوجه التفاوت بين الأقاليم من حيث تكلفة المعيشة والنشاط الاقتصادي الرئيسي وإنتاجية العمالة تستدعي وضع مستويات مختلفة للحد الأدنى للأجور. ففي البلدان التي تتسم بفوارق كبيرة بين الأقاليم من حيث تكلفة المعيشة (مثل إندونيسيا واليابان والمكسيك) أو مستويات الإنتاجية (مثل النمسا والدانمرك وفنلندا وألمانيا وإيطاليا والسويد وسويسرا) أو كلاهما معا تم وضع حد أدنى أساسي على المستوى القومي يتم رفعه في الأقاليم التي تزيد فيها تكلفة المعيشة أو الإنتاجية أو كلاهما معا.

ففي الهند مثلا، وُضع حد أدنى للأجور على المستوى القومي في أعقاب إصدار قانون الحد الأدنى للأجور في عام ١٩٤٨. بالإضافة إلى ذلك تقوم الولايات بوضع مستويات مختلفة للحد الأدنى للأجور على مستوى الأقاليم من خلال عقد مشاورات بين خمس لجان إقليمية بغية أخذ الخصوصيات الإقليمية في الاعتبار من حيث تكلفة المعيشة وإنتاجية العمالة. غير أنه خلافا للهند، تطبق مصر مستوى واحد من الحد الأدنى للأجور يبلغ حاليا ٦٨٣ جنيه ولم يتم تعديله حتى الآن ليتناسب مع تكلفة المعيشة والإنتاجية.

وتطبق إندونيسيا مستويات مختلفة من الحد الأدنى للأجور وفقا لتكلفة المعيشة في كل إقليم. وهنا تجدر الإشارة إلى أن الوجه البحري في مصر، والذي تقطنه أعلى نسبة من السكان الريفيين، يعاني من أعلى معدل للتضخم مما يشير إلى حاجته إلى تطبيق مستوى أعلى من الحد الأدنى للأجور مقارنة بالمناطق الحضرية. وباستخدام الانحراف التدريجي عن معدل التضخم المتوسط على المستوى القومي، نطرح السيناريو الأول الذي ينطوي على وضع مستويات مختلفة من الحد الأدنى للأجور وفقا لتكلفة المعيشة في الأقاليم. وكما يشير الشكل (٦)، يتم حساب الانحراف في الحد الأدنى للأجور عن المتوسط القومي وفقا للانحراف المعياري لمعدل التضخم في المحافظة عن المتوسط القومي.

الشكل ٦: تعدد مستويات الحد الأدنى للأجور وفقا لفروق تكلفة المعيشة بين المحافظات

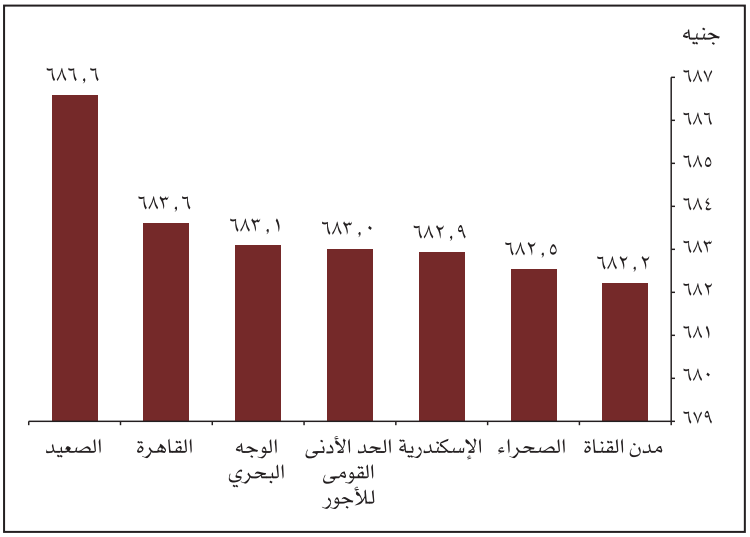


المصدر: حسابات الباحثتين استنادا إلى بيانات وزارة المالية.

ولحماية العمالة المهمشة في الصناعات التي تتسم بتدني الأجور، يقوم العديد من البلدان المتقدمة مثل النمسا والدانمرك وفنلندا وألمانيا وإيطاليا والسويد وسويسرا بوضع حد أدنى للأجور لكل

صناعة على حدة من خلال اتفاقات جماعية ملزِمة قانونا. وبالمثل، هناك إمكانية لتحديد مستويات مختلفة من الحد الأدنى للأجور وفقا لإنتاجية العمالة في كل صناعة في مصر. وللربط بين التغير في مستويات الحد الأدنى للأجور وإنتاجية العمالة، نقوم بحساب الانحراف المعياري لإنتاجية الصناعة عن المتوسط القومي. بعد ذلك نقوم بحساب الانحراف في الحد الأدنى للأجر الصناعي عن المتوسط القومي، مع الأخذ في الاعتبار انحراف الإنتاجية الصناعية عن المتوسط القومي. وباستخدام المتوسط المرجح لأنصبة التشغيل القطاعي داخل الأقاليم والأجور المتعلقة بها، يوضح الشكل (٧) السيناريو الثاني لوضع مستويات مختلفة من الحد الأدنى للأجور.

الشكل ٧: الحد الأدنى للأجور على المستوى الإقليمي في مصر وفقا للتغيرات في الإنتاجية القطاعية وأنصبة التشغيل بين المحافظات

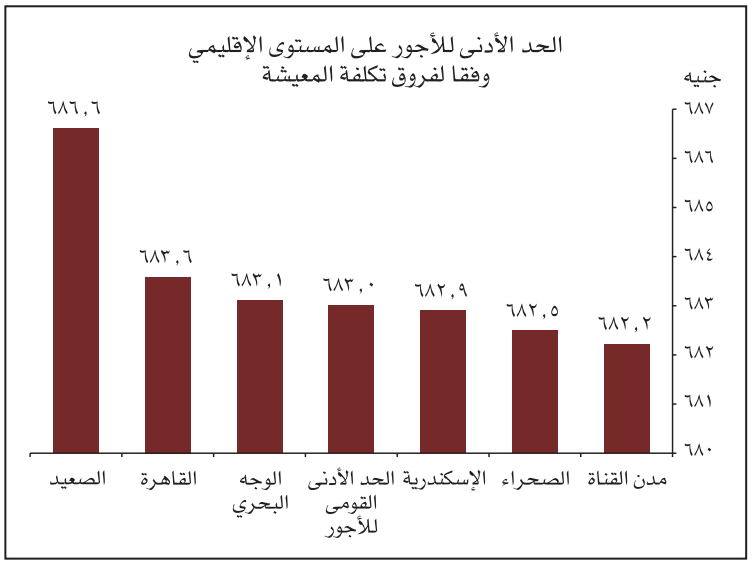


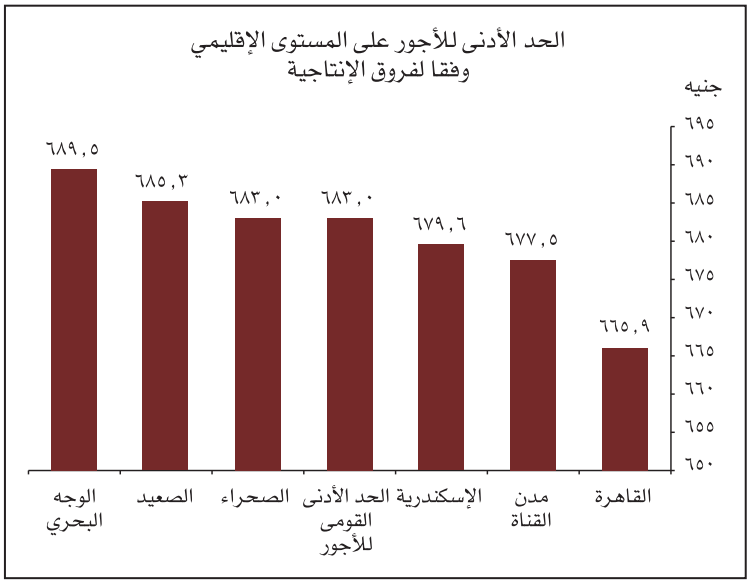
المصدر: CAPMAS (2011b).

وتجدر الإشارة هنا إلى تدني كثافة العضوية في النقابات العمالية وضعف آلية التفاوض الجماعي في مصر مقارنة بالبلدان الأخرى. ولأخذ إنتاجية العمالة بحسب الصناعة في الاعتبار عند وضع مستويات الحد الأدنى للأجر الصناعي، يمكن لمصر الاستفادة بصورة كبيرة من زيادة التمثيل النقابي بغية تعزيز عملية التفاوض حول الأجور في سياق عمليات منظمة للتفاوض الجماعي.

وجدير بالذكر أنه يمكن استخدام أكثر من نظام في ذات الوقت من الأنظمة المختلفة للحد الأدنى للأجور سالفة الذكر. ويوضح الشكل (٨) التغيرات في الحد الأدنى للأجور بين المحافظات وفقا لتكلفة المعيشة والإنتاجية.

الشكل ٨: الحد الأدنى للأجور في أقاليم مصر وفقا لاختلاف تكلفة المعيشة والإنتاجية

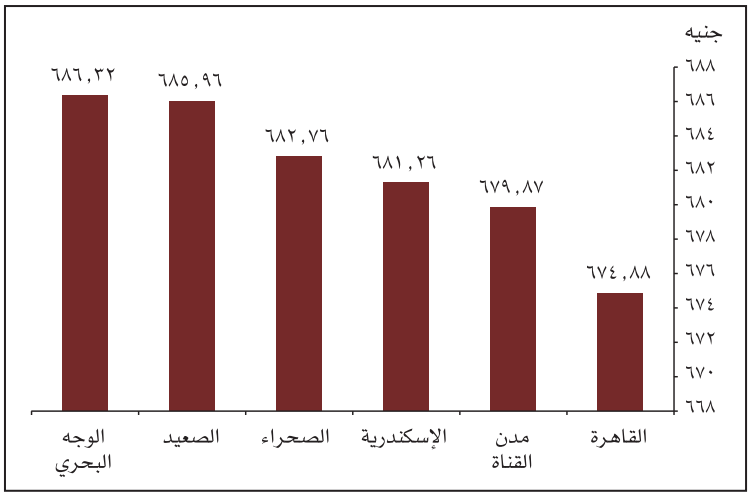




المصدر: CAPMAS (2011b).

وفي السيناريو الثالث، يهدف الحد الأدنى المقترح للأجور إلى سد الفجوة الحالية بين متوسط الأجر الحالي وتكلفة المعيشة في الأقاليم وذلك بأخذ مؤشرات الإنتاجية وتكلفة المعيشة في كل إقليم بعين الاعتبار عند وضع الحد الأدنى الملائم للأجور. وتحديدا، نظرا لأن الوجه البحري يعاني من ارتفاع معدلات التضخم وتدني متوسط الأجور يتعين أن يكون الحد الأدنى للأجور في هذا الإقليم هو الأعلى، في حين يكون الحد الأدنى المقترح للأجور في المناطق الحضرية هو الأدنى نظرا لانخفاض معدلات التضخم وارتفاع متوسط الأجور في هذه المناطق (الشكل ٩).

الشكل ٩: التفاوت في مستويات الحد الأدنى للأجور على مستوى أقاليم مصر وفقا لتفاوت تكلفة المعيشة والإنتاجية معا



المصدر: حسابات الباحثتين استنادا إلى بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (CAPMAS 2010).

ويجب أن يشمل الحد الأدنى للأجور كافة العاملين دون استثناءات أو السماح فقط باستثناءات طفيفة. غير أن بعض التجارب الدولية سمح باستثناءات كثيرة في سياسة الحد الأدنى للأجور مثل الصين، حيث يُستثنى من هذه السياسة القطاعان العام والزراعي (Herr and Kazandziska 2011; Fontes and Pero 2010). في حين أن بعض البلدان الأخرى يُطبق مستويات مختلفة من السياسات وفقا لظروف العرض والطلب في سوق العمل. على سبيل المثال، تقوم هولندا وبلجيكا وفرنسا ولوكسمبورج ونيوزيلندا والنرويج والبرتغال وإسبانيا بتطبيق حد أدنى أقل للأجور بالنسبة للعمالة من الشباب الأقل خبرة ومهارة ومن ثم أقل إنتاجية (Helmy 2006).

وتختلف سياسة الحد الأدنى للأجور في بعض البلدان (مثل البرتغال وكوريا الجنوبية ونيجيريا) وفقا لحجم الشركة. فقد تُعفى المشروعات التي يعمل بها أقل من ١٠ عاملين من تطبيق الحد الأدنى للأجور للحفاظ على استمرارية الشركات الصغيرة. كما يسري الإعفاء من تطبيق الحد الأدنى للأجور على العاملين لبعض الوقت والعمالة الموسمية والشركات التي يتم فيها سداد أجر العاملين على أساس العمولات أو بالقطعة. غير أنه ينبغي عدم المبالغة في الحماية التي تمنحها سياسة الحد الأدنى للأجور للعمالة الرسمية حتى لا يكون ذلك على حساب تزايد البطالة أو انتشار المشروعات والعمالة غير الرسمية (Trade Union Rights Centre 2010; Saget 2006).

ملاحظات ختامية

وخلاصة الأمر، يلزم على سياسة الحد الأدنى للأجور في مصر أن تحقق التوازن بين الإنتاجية والعدالة الاجتماعية. كما يجب أن تتسم بالمرونة بحيث تأخذ في الاعتبار الفروق في تكلفة المعيشة ومستويات الإنتاجية بين الأقاليم والقطاعات الاقتصادية. ويستلزم تعزيز الطلب على التشغيل زيادة الاستثمار في القطاعات التي تستطيع توفير فرص العمل وفقا للإنتاجية، وزيادة الحوافز المشجعة على الانضمام للقطاع الرسمي. ولتحقيق هذا الهدف، يجب تصميم السياسات الكلية بحيث تشجع نشاط القطاع الخاص حيث يكون المجال متاحا لزيادة التشغيل الرسمي. ومن الضروري كذلك الاستثمار في التدريب وبناء القدرات لتنمية المهارات والحد من الاعتماد على سياسة الحد الأدنى للأجور لتوفير الحماية الاجتماعية اللازمة. ومن شأن زيادة الطلب على المهارات والتنسيق بين العرض والطلب في سوق العمل ضمان تحقيق مستوى مستدام من النمو يعود بالفائدة على كافة شرائح المجتمع.

قائمة المراجع

CAPMAS (Central Agency for Public Mobilization and Statistics). 2011a. *Statistical Yearbook*. Egypt: Cairo, September.

——. 2011b. *Quarterly Bulletin of Labor Force Survey*. The third quarter of 2011. Egypt: Cairo, November.

——. 2010. *Annual Bulletin for Employment, Wages and Work Hours Statistics*. Egypt: Cairo.

Fontes, A. and V. Pero. 2010. "Low-Paid Employment in Brazil, National Technical Report." Prepared for the International Labour Organization Global Wage Report 2010/11.

Helmy, Omneia. 2006. *Reforming Minimum Wage Policy in Egypt*. Policy Viewpoint, No. 18. The Egyptian Center for Economic Studies, Cairo, Egypt, June.

Herr, Hansjorg and Milka Kazandziska. 2011. *Principles of Minimum Wage Policy- Economics, Institutions and Recommendations.* ILO Working Paper No. 11, International Labour Organization, March.

Ministry of Planning, series of real output and employment, 2009/2010.

Omar, Noha and Heba Abdel Latif. 2011. *The Employment and Wage Effect of Minimum Wage in the Egyptian Public Sector*. ECES Working Paper 166. The Egyptian Center for Economic Studies, Cairo: Egypt, December.

Saget, C. 2006. *Wage Fixing in the Informal Economy: Evidence from Brazil, India, Indonesia and South Africa.* Conditions of Work and Employment Series, No. 16. International Labour Office, Geneva.

Trade Union Rights Centre. 2010. "Wages for the Minimum Wages in Indonesia." International Workshop on Minimum Wage Policies.

المركز المصري للدراسات الاقتصادية

أبراج نايل سيتي، البرج الشمالي، الدور الثامن – كورنيش النيل، رملة بولاق
القاهرة ١١٢٢١ – مصر

تليفون: ٩٠٣٧ ٢٤٦١ (٢٠٢) فاكس: ٩٠٤٥ ٢٤٦١ (٢٠٢)

E-mail: eces@eces.org.eg ***http://www.eces.org.eg***